



e-δημόσια διοίκηση

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σειρά: Δημόσια Διοίκηση - Administratio Publica

Η ιδιωτικοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας και ο εποπτικός ρόλος του Κράτους

Χαράλαμπος Χατζηδάκης

Αθήνα, 2026

Μονογραφίες: 3

© Copyright 2026, Χαράλαμπος Χατζηδάκης

Το παρόν έργο πνευματικής ιδιοκτησίας προστατεύεται κατά τις διατάξεις του Ελληνικού Νόμου (Ν. 2121/1993) και των διεθνών συμβάσεων. Απαγορεύεται η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή, η αποθήκευση, η μετάφραση ή η διασκευή όλου ή μέρους του βιβλίου χωρίς την έγγραφη άδεια του συγγραφέως.

Σειρά μονογραφιών και συλλογικών τόμων του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου σε συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης και Ηλεκτρονικού Περιεχομένου: Δημόσια Διοίκηση-Administratio Publica

Η επιστημονική σειρά του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών φιλοξενεί μονογραφίες και συλλογικούς τόμους κατόπιν διπλής τυφλής αξιολόγησης. Σκοπός της είναι να ενισχύσει την επιστημονική έρευνα επί θεμάτων που άπτονται εν στενή και εν ευρεία έννοια της δημόσιας διοίκησης. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να αποστέλλουν τη μονογραφία τους συμπεριλαμβανομένης περίληψης στην ελληνική και αγγλική γλώσσα ή τον συλλογικό τόμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση books-pubadmin@panteion.gr.

Συντακτική Επιτροπή

Πρόεδρος

Φερενίκη Παναγοπούλου, Πρόεδρος Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια

Χαρίκλεια Αθανασοπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Χαρά Βαβούρα, Επίκουρη Καθηγήτρια Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Ελευθέριος Βόγκλης, Αναπληρωτής Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Ηλίας Γεράκος, ΕΔΙΠ Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Νικόλαος Δασκαλάκης, Αναπληρωτής Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Νικόλαος Καραβίτης, Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Βασίλειος Κέφης, Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Ξενοφών Κονιάδης, Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Σταυρούλα Κτιστάκη, Καθηγήτρια Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Θεόδωρος Μαριόλης, Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Χρυσούλα Μουκίου, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Ευαγγελία Μπάλλα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Παναγιώτης Μπουμπουχερόπουλος, Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Άγγελος Μπόλος, Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Πολυξένη Παπαδάκη, Καθηγήτρια Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Σπύρος Πολυμέρης, ΕΔΙΠ Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Ιωάννης Ρωσσίδης, Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Παναγιώτης Σκουρής, Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Γεώργιος Σώκλης, Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Ιωάννης Φίλος, Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Αντώνης Χάνος, Αναπληρωτής Καθηγητής Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης· Χριστίνα Χριστοπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης

Επιστημονική Επιτροπή

Πρόεδρος

Ιωάννης Σαρμάς, τ. Υπηρεσιακός Πρωθυπουργός, Επίτιμος Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Αχλλέας Αμιλιανίδης, Πρόεδρος Ακαδημίας Κύπρου· Σπύρος Βλαχόπουλος, Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ· Νικόλαος Γεωργόπουλος, Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιώς· Δημήτριος Εμμανουηλίδης, Αντιπρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας· Αικατερίνη Ηλιάδου, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ· Νικόλαος Ηρειώτης, Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ· Μαρία Κανελλοπούλου-Μπότη, Καθηγήτρια Ιονίου Πανεπιστημίου· Γεώργιος Καραβοκύρης, Αναπληρωτής Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ· Ταξιαρχία Κόμβου, Σύμβουλος Επικρατείας· Ισμήνη Κριάρη, Ομ. Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου· Ναπολέων Μαραβέγιας, Ομ. Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ· Ήβη Μαυρομούστακου, Ομ. Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Κρήτης· Σωτηρία Ντούνη, Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου· Γεώργιος Παγουλάτος, Καθηγητής Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών· Βασίλειος Παπαδάκης, Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ· Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ· Ευγενία Πρεβεδούρου, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ· Δημήτριος Α. Σωτηρόπουλος, Καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ· Ιωάννης Τασόπουλος, Καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ· Σπυριδούλα Χρυσικοπούλου, Αντιπρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ.· Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας, Καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ

Series of monographs and collective volumes by the Department of Public Administration of Panteion University in collaboration with the Greek National Documentation Centre: Public Administration-Administratio Publica

The academic book series of the Department of Public Administration of Panteion University of Social and Political Sciences publishes monographs and edited volumes following a double-blind peer review process. Its aim is to promote scholarly research on issues related, in both a narrow and a broad sense, to public administration. Authors may submit their monograph, including an abstract in Greek and English, or their edited volume to the following email address: books-pubadmin@panteion.gr

Editorial committee

Chair

Fereniki Panagopoulou, Chair of the Department of Public Administration, Associate Professor

Charikleia Athanassopoulou, Assistant Professor, Department of Public Administration
Lambros Babalioutas, Assistant Professor, Department of Public Administration
Evangelia Balta, Associate Professor, Department of Public Administration
Aggelos Bolos, Professor, Department of Public Administration
Panagiotis Bouboucheropoulos, Assistant Professor, Department of Public Administration
Antonis Chanos, Associate Professor, Department of Public Administration
Christina Christopoulou, Assistant Professor, Department of Public Administration
Xenofon Contiades, Professor, Department of Public Administration
Nikolaos Daskalakis, Associate Professor, Department of Public Administration
Ilias Gerakos, Laboratory Teaching Staff
Ioannis Filos, Professor, Department of Public Administration
Nikolaos Karavitis, Professor, Department of Public Administration
Vasileios Kefis, Professor, Department of Public Administration
Stavroula Ktistaki, Professor, Department of Public Administration
Chrysoula Moukiou, Associate Professor, Department of Public Administration
Polyxeni Papadaki, Professor, Department of Public Administration
Spyros Polymeris, Laboratory Teaching Staff
Ioannis Rossidis, Assistant Professor, Department of Public Administration
Panagiotis Skouris, Assistant Professor, Department of Public Administration
Georgios Soklis, Assistant Professor, Department of Public Administration
Chara Vavoura, Assistant Professor, Department of Public Administration
Eleftherios Voglis, Associate Professor, Department of Public Administration

Editorial Board

Chair: Ioannis Sarmas, former Prime Minister, Emeritus President of the Court of Auditors

Spyridoula Chrysikopoulou, Emeritus Vice-President of the Council of State
Sotiria Douni, President of the Court of Auditors
Achilleas Emilianidis, President of the Academy of Cyprus
Dimitrios Emmanouilidis, Vice-President of the Council of State
Nikolaos Georgopoulos, Professor, University of Piraeus
Nikolaos-Komninos Hlepas, Professor, Department of Political Science and Public Administration, National and Kapodistrian University of Athens
Aikaterini Iliadou, Associate Professor, Law School, National and

Kapodistrian University of Athens' Nikolaos Iriotis, Professor, Department of Economics, National and Kapodistrian University of Athens' Maria Kanellopoulou-Boti, Professor, Ionian University' Georgios Karavokiris, Associate Professor, Law School, Aristotelian University of Thessaloniki' Taxiarchia Komvou, State Councilor' Ismini Kriari, Emeritus Professor, Panteion University' Napoleon Maravegias, Emeritus Professor, Department of Economics, National and Kapodistrian University of Athens' Ivi Mavromoustakou, Emeritus Professor, University of Crete' Georgios Pagoulatos, Professor, Department of International and European Economic Studies, Athens University of Economics and Business' Vasileios Papadakis, Professor, Department of Economics, National and Kapodistrian University of Athens' Maria-Iliana Pravita, Assistant Professor, Department of Political Science and Public Administration, National and Kapodistrian University of Athens' Evgenia Prevedourou, Professor, Law School, Aristotelian University of Thessaloniki' Dimitrios A. Sotiropoulos, Professor, Department of Political Science and Public Administration, National and Kapodistrian University of Athens' Ioannis Tassopoulos, Professor Department of Political Science and Public Administration, National and Kapodistrian University of Athens' Spyros Vlahopoulos, Professor, Law School, National and Kapodistrian University of Athens



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σειρά: Δημόσια Διοίκηση - Administratio Publica

**Η ιδιωτικοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας και ο εποπτικός
ρόλος του Κράτους**

Χαράλαμπος Χατζηδάκης

Αθήνα, 2026

Μονογραφίες: 3

*«L'État n'est plus une puissance souveraine qui commande;
il est un groupe d'individus détenant une force
qu'ils doivent employer à créer et à gérer les services publics»*

*«Το Κράτος δεν είναι πλέον μια κυρίαρχη δύναμη που διατάζει ·
είναι ένα σύνολο ανθρώπων που κατέχουν μια δύναμη
την οποία οφείλουν να χρησιμοποιούν για να ιδρύουν
και να διαχειρίζονται τις δημόσιες υπηρεσίες»*

- Léon Duguit, *Les transformations du Droit Public*,
Librairie Armand Colin, Paris, 1913, p. XIX.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ο κ. Χ. Χατζηδάκης, υποψήφιος διδάκτορας της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών περάτωσε με εξαιρετική επιτυχία τον Μεταπτυχιακό κύκλο σπουδών Δημοσίου Δικαίου στο πλαίσιο του οποίου υπέβαλε τη διπλωματική του εργασία με τίτλο: «Η Ιδιωτικοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας και ο εποπτικός ρόλος του Κράτους» της οποίας επίκειται η έκδοση.

Το θέμα της μελέτης αυτής παραμένει εξαιρετικά επίκαιρο στο μέτρο που και οι δύο πτυχές του, της οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών, με ενδεχόμενη ιδιωτικοποίησή τους και της αναγκαίας εποπτείας του Κράτους σε όσες ιδιωτικοποιούνται ή αποκρατικοποιούνται, δεν θα πάψουν να απασχολούν τον ερμηνευτή και τον εφαρμοστή των σχετικών κανόνων που ρυθμίζουν αυτή την εξέλιξη.

Όπως γίνεται παγίως δεκτό στην ελληνική και τη γαλλική νομική θεωρία, η έννοια της «δημόσιας υπηρεσίας» νοείται διττά: Υπό οργανική/τυπική και υπό λειτουργική/ουσιαστική έννοια.¹ Οι δημόσιες υπηρεσίες, υπό λειτουργική έννοια, αποτελούν

¹ Βλ., ενδεικτικά, Ε. Σπηλιωτόπουλος – Β. Κονδύλης, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 16^η έκδ. 2023, §20, σελ. 18 επ.

δραστηριότητες δημοσίου συμφέροντος, ασκούμενες με προνόμια δημόσιας εξουσίας, από τις δημόσιες υπηρεσίες υπό οργανική έννοια. Υπό δε οργανική έννοια, αποτελούν ένα δομημένο σύνολο οργάνων και μέσων που τίθεται στην εξυπηρέτηση ενός δημοσίου σκοπού.

Οι σχετικές με το περιεχόμενο της έννοιας της «δημόσιας υπηρεσίας» συζητήσεις και αντιγνώμιες δεν έχουν ουσιαστικά μειωθεί στο μέτρο που στο λεξιλόγιο του δικαίου της ΕΕ έχουν εισαχθεί οι έννοιες όχι της «δημόσιας υπηρεσίας» αλλά των «υπηρεσιών γενικού συμφέροντος» (πρωτόκολλο 26 της ΣΛΕΕ) και των «υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος» (ΥΓΟΣ, άρθρο 14 της ΣΛΕΕ), χωρίς ωστόσο να ορίζονται.

Η αναζήτηση ορίων στην εξουσία του Νομοθέτη για την ιδιωτικοποίηση δημόσιων υπηρεσιών ή πιο πρόσφατα την αποκρατικοποίηση πολλών εξ αυτών αποτελεί αποτέλεσμα της κρίσης της έννοιας της «δημόσιας υπηρεσίας» που ανάγεται στα χρόνια του Μεσοπολέμου και μας απασχολεί στο μέτρο που, όπως τονίζει ο συγγραφέας, «οι οικονομικοπολιτικές εξελίξεις των τελευταίων δεκαετιών μεταβάλλουν την δημόσια υπηρεσία. Όχι ως προς την ουσία της, αλλά ως προς τον εκάστοτε φορέα παροχής της.» Άλλωστε, το Πρωτόκολλο 26 της ΣΛΕΕ ρητά προβλέπει (άρθρο 2): «Οι διατάξεις των Συνθηκών ουδόλως επηρεάζουν την

αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά την παροχή, την ανάθεση και την οργάνωση υπηρεσιών γενικού συμφέροντος μη οικονομικού χαρακτήρα.»

Πράγματι, η Δημόσια Διοίκηση απομακρύνεται από τον παροχικό ρόλο της και ξαναβρίσκει τον κυριαρχικό και εγγυητικό της ρόλο των υπό λειτουργική έννοια δημοσίων υπηρεσιών. Έτσι, το Κράτος καθίσταται εγγυητής της ύπαρξης και αποτελεσματικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών διότι οι απαιτήσεις για διαρκή παροχή και υψηλού επιπέδου ποιότητα παραμένουν συνεχώς αμείωτες. Άλλωστε, και στο δίκαιο της ΕΕ, αναγνωρίζεται ρητά η θέση «που κατέχουν οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στα πλαίσια των κοινών αξιών της Ένωσης, καθώς και της συμβολής τους στην προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής». ² Και γενικότερα, κατά το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 5ης Ιουλίου 2011 σχετικά με το μέλλον των κοινωνικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, «η πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος είναι θεμελιώδες δικαίωμα ως τμήμα των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου». ³

² Πρωτόκολλο 26 της ΣΛΕΕ, άρθρο 2.

³ Προοίμιο υπό Δ, P7TA(2011)0319, 2009/2222(INI), 2013/C 33 E/07, CE 33/65, OJ C 33E, 5.2.2013, pp. 65–76.

Στο πλαίσιο δε της διασφάλισης του εποπτικού του και εγγυητικού του ρόλου, το Κράτος επέλεξε μια στρατηγική νομιμοποίησης της δράσης του και μέσω της σταδιακής δημιουργίας Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών, πολλές εκ των οποίων είναι Ρυθμιστικές των αγορών Αρχές που συστάθηκαν είτε κατ'επιταγή του εθνικού είτε κατ'επιταγή του ενωσιακού δικαίου.

Όλα τα ανωτέρω ζητήματα αφενός καταδεικνύουν τη χρησιμότητα της μονογραφίας του κ. Χ. Χατζηδάκη και αφετέρου μπορούν να αποτελέσουν το έναυσμα για την συνέχιση της προσπάθειας επανακαθορισμού των ορίων των διοικητικών δημόσιων υπηρεσιών σε σχέση με την ευχέρεια του Νομοθέτη να προβαίνει σε ιδιωτικοποιήσεις και να ανταποκρίνεται στον εγγυητικό ρόλο του ως προς τη διασφάλιση της ποιότητάς τους.⁴ Και η σημασία του ρόλου αυτού αναδεικνύεται στην εποχή μας που η εισβολή της ψηφιακής πραγματικότητας ανατρέπει ιδέες, αρχές και πρακτικές που χαρακτήριζαν τη διοικητική δράση τους τελευταίους δύο αιώνες.

Αθήνα, 14 Μαρτίου 2026

Βασίλειος Θ. Κονδύλης

Καθηγητής Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ

⁴ Πρβλ. την απόφαση ΔΕΕ της 11ης Ιουλίου 2013, υπόθεση C-57/12, *Femarbel*, σκ. 47.

ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ

Η ανά χείρας μελέτη αποτελεί επικαιροποιημένη και εμπλουτισμένη σε σημεία έκδοση της αρχικής μελέτης μου που εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημοσίου Δικαίου της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερω τον Καθηγητή της Νομικής Σχολής Αθηνών κ. Κονδύλη Βασίλειο, ο οποίος υπήρξε και ο επιβλέπων Καθηγητής της παρούσης, οι συμβουλές και οι παρατηρήσεις του οποίου υπήρξαν καθοριστικές για την εκπόνησή της. Τον ευχαριστώ ιδιαίτερω και από τη θέση αυτή και για την τιμή που μου έκανε να προλογίσει το παρόν πόνημα.

Επίσης, ευχαριστίες οφείλονται και στα λοιπά μέλη της Τριμελούς Επιτροπής, ήτοι την Καθηγήτρια της Νομικής Σχολής Αθηνών κα Μουζουράκη Παρασκευή και την Αναπληρώτρια Καθηγήτρια της Νομικής Σχολής Αθηνών κα Ηλιάδου Αικατερίνη, για τις πολύτιμες παρατηρήσεις τους.

Συνάμα, ιδιαίτερω θέλω να ευχαριστήσω και την Αναπληρώτρια Καθηγήτρια του Παντείου Πανεπιστημίου κα Παναγοπούλου Φερενίκη για την πολύ τιμητική πρόσκληση που μου έκανε να φιλοξενηθεί η παρούσα στη νέα σειρά «*Δημόσια*

Διοίκηση – Administratio Publica» του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών και να δημοσιευτεί ως μονογραφία σε ελεύθερα προσβάσιμη μορφή. Την ευχαριστώ, λοιπόν, και από εδώ ιδιαίτερα.

Αθήνα, 2026

Χαράλαμπος Χατζηδάκης

Πίνακας περιεχομένων

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	9
ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ	14
ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	18
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	2
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: Η ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	5
1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ : Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	5
1. Γενικές παρατηρήσεις.....	5
2. Ορισμός	9
3. Σύγχρονες τάσεις	12
4. Οι αρχές που διέπουν την παροχή δημόσιας υπηρεσίας.....	15
5. Η δημόσια υπηρεσία κατά το ενωσιακό δίκαιο – Οι «Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος»	24
2. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ : ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ	32
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	32
2. Η έννοια της ιδιωτικοποίησης, Διάκριση ιδιωτικοποίησης και αποκρατικοποίησης	39
3. Συνταγματικά όρια – Περιορισμοί.....	46
ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Ο ΕΠΟΠΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	70
1. Η ανάγκη ύπαρξης κρατικής εποπτείας και ρύθμισης επί των ιδιωτικοποιημένων υπηρεσιών	70
2. Ειδικότερα: οι Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές ως δημόσιοι επόπτες82	
3. Η κρατική εποπτεία στην λειτουργική ιδιωτικοποίηση	102

ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	118
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	122
ΑΝΑΦΕΡΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ.....	138

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρία
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
Αρμ.	Αρμενόπουλος (περιοδικό)
Βλ.	Βλέπε
ΔΕΑΑ	Διυπουργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΣΦΑ	Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
ΔιΜΕΕ	Δίκαιο Μέσων Ενημέρωσης και Επικοινωνίας (περιοδικό)
ΔΙΤΕ	Δίκαιο Τεχνολογίας και Επικοινωνίας
ΔΜρρ	Διοικητική Μεταρρύθμιση (περιοδικό)
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου (περιοδικό)
ΕΑ	Επιτροπή Αναστολών

εδ. Εδάφιο

ΕΕμπΔ Επιθεώρηση Εμπορικού Δικαίου (περιοδικό)

ΕΕΤΤ Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων

ΕΔΑΔ Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

ΕΕΣΥΠ Ελληνική Εταιρία Συμμετοχών και Περιουσίας

ΕΕΤΗΔΕ Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων
Επιφανειών

εκδ. Εκδόσεις

ΕΛΤΑ Ελληνικά Ταχυδρομεία

επ. επόμενα

ΕΡΤ Εθνική Ραδιοφωνία – Τηλεόραση

ΕΣΔΑ Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΣΡ Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

ΕΥΔΑΠ Εταιρία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας

ΕφΔΔ Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου (περιοδικό)

ΕφημΔΔ Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)

ΘΠΔΔ Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)

κ.ά. Και άλλα

ΚΔΕΟΔ Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου

κ.λπ. Και τα λοιπά

ΚΤΕΛ Κοινά Ταμεία Εισπράξεων Λεωφορείων

Λ.χ. Λόγου Χάριν

Ν. Νόμος

ΝοΒ Νομικό Βήμα (περιοδικό)

ΝΠΔΔ Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

Ολ. Ολομέλεια

ΟΑΣ Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών

ό.π. Όπως παραπάνω

ΟΣΕ Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδας

ΟΤΑ Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

παρ. Παράγραφος

ΠΕ Πρακτικό Επεξεργασίας

ΠερΔικ. Περιβάλλον και Δίκαιο (περιοδικό)

ΡΑΑΕΥ Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων

ΡΑΕ Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας

Σ. Σύνταγμα

ΣΔΙΤ Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα

ΣΕΕ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Σελ. Σελίδα

σκ. Σκέψη

ΣΛΕΕ Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣτΕ Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣΥΝ. ΣΥΝήγορος (περιοδικό)

ΤΑΙΠΕΔ Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του
Δημοσίου

ΤοΣ Το Σύνταγμα (περιοδικό)

ΥΓΟΣ Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος

ΥΚΩ Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας

ΧΘΔΕΕ Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής
Ένωσης

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Εδώ και τρεις δεκαετίες το φαινόμενο της ιδιωτικοποίησης βρίσκεται στην πρώτη γραμμή της πολιτικής επικαιρότητας. Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι παράλληλα δεν τίθενται και ζητήματα νομικής – ιδίως συνταγματικής – φύσεως. Αντικείμενο της παρούσας μελέτης, λοιπόν, είναι η ιδιωτικοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας υπό μια ευρεία έννοια, ήτοι αυτήν που δεν αναφέρεται αποκλειστικά σε ένα συγκεκριμένο νομικό φαινόμενο, αλλά περιγράφει μια γενικότερη πορεία μεταβίβασης λειτουργιών από το Κράτος στον Ιδιωτικό Τομέα, μια πορεία κατά την οποία η παροχή υπηρεσιών μεταφέρεται από το Κράτος στους φορείς της αγοράς. Η ιδιωτικοποίηση συνιστά ένα πεδίο δράσης δυναμικό, εντός του οποίου συχνά ο ερμηνευτής και εφαρμοστής του δικαίου αναζητά την «χρυσή τομή», την γραμμή αυτή δηλαδή που διαχωρίζει την συνταγματικώς επιτρεπόμενη μεταβίβαση κρατικών λειτουργιών και υπηρεσιών στους ιδιώτες από τη συνταγματικώς απαγορευμένη. Ποια η στάση του Κράτους ενώπιον αυτής της τάσης της σύγχρονης κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας;

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η παρουσίαση του νομικού πλαισίου γύρω από το οποίο κινείται το ζήτημα της ιδιωτικοποίησης δημοσίων υπηρεσιών, όπως έχει διαμορφωθεί από την πλούσια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Συνάμα επιδιώκεται να παρουσιαστεί η υποχρέωση του Κράτους για συνεχή

εποπτεία επί των ιδιωτικοποιημένων υπηρεσιών, διαρκή εγγύηση τήρησης των αρχών της δημόσιας υπηρεσίας, ακόμα και όταν αυτή μεταβιβάζεται σε ιδιωτικούς φορείς, αλλά και θέσπιση ενός κανονιστικού πλαισίου που θα διασφαλίζει τα ανωτέρω. Αυτός είναι και ο λόγος που για την διάρθρωση της παρούσης επελέγη η ανάπτυξη των υπό εξέταση ζητημάτων να γίνει σε δύο άξονες, οι οποίοι αποτελούν και τους δύο βασικούς θεματικούς πυρήνες της: αφενός, η έννοια της ιδιωτικοποίησης της δημόσιας υπηρεσίας και, αφετέρου, ο εποπτικός ρόλος του Κράτους.

Ειδικότερα, στο Κεφάλαιο Α΄ του Πρώτου Μέρους γίνεται μια παρουσίαση της έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας, του ορισμού αυτής, καθώς και των αρχών που διέπουν τη λειτουργία της, όπως έχουν συστηματοποιηθεί από τη γαλλική και ελληνική νομική θεωρία. Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά στη δημόσια υπηρεσία όπως την αντιλαμβάνεται ο ενωσιακός νομοθέτης.

Στο Κεφάλαιο Β΄ του ίδιου μέρους τίθεται η προβληματική του φαινομένου των ιδιωτικοποιήσεων. Αφού συστηματοποιηθούν οι συναφείς έννοιες και οι μορφές της ιδιωτικοποίησης και αποκρατικοποίησης, εξετάζονται τα συνταγματικά όρια και οι περιορισμοί αυτών εν όψει όσων αναφέρονται στο ίδιο το συνταγματικό κείμενο, των αρμοδιοτήτων του λεγόμενου «σκληρού πυρήνα» του Κράτους και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Ιδιαίτερης αναφοράς χρήζει η περίπτωση τόσο της ραδιοτηλεόρασης όσο και των υπηρεσιών ύδρευσης και

αποχέτευσης, οι οποίες όμως για λόγους μεθοδολογικούς αναπτύσσονται στο Δεύτερο Μέρος της παρούσης.

Τέλος, στο Δεύτερο Μέρος γίνεται παρουσίαση του εποπτικού ρόλου του Κράτους επί των ιδιωτικοποιημένων δημοσίων υπηρεσιών, της ανάγκης διαφύλαξης του ελεγκτικού και ρυθμιστικού του ρόλου, ιδιαίτερα δια των Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών, ενώ η παρούσα μελέτη ολοκληρώνεται με την κρατική εποπτεία επί των συμβάσεων παραχώρησης και Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: Η ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

1. Γενικές παρατηρήσεις

Η Δημόσια υπηρεσία ή αλλιώς «service public»⁵, κατά το

⁵ Στη γαλλική θεωρία, ήδη από τις αρχές του 20ού αιώνα έως το τέλος του Πρώτου Παγκόσμιου Πολέμου η έντονη επιστημονική διαμάχη που επικρατούσε ως προς το θεμέλιο του διοικητικού δικαίου διαμόρφωσε δύο σχολές: από τη μία πλευρά υπήρχαν όσοι θεωρούσαν ως θεμέλιο του διοικητικού δικαίου την δημόσια υπηρεσία, με κύριο εκφραστή αυτής τον Λέον Duguit, ο οποίος υποστήριξε ότι ο κρατικός καταναγκασμός δικαιολογείται μόνο στο μέτρο που παρέχει κοινωφελείς υπηρεσίες στους διοικούμενους. Η «École du Service Public» ή αλλιώς «Σχολή του Bordeaux» θεωρεί συνυφασμένη την δημόσια υπηρεσία με την έννοια του δημοσίου σκοπού («finalité sociale») ως την ικανοποίηση κοινωνικών αναγκών προς την εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος («δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια»). Από την άλλη πλευρά, υπήρχαν αυτοί που υποστήριζαν ότι θεμέλιο του διοικητικού δικαίου είναι η δημόσια εξουσία, σύμφωνα με την «École de la Puissance publique» και τον εκφραστή της Maurice Hauriou. Κατά τη δεύτερη άποψη, ο ακρογωνιαίος λίθος του διοικητικού δικαίου είναι η δημόσια εξουσία και η επιβολή της στους ιδιώτες. Δεν απασχολεί το γιατί η δημόσια εξουσία επιβάλλεται στους πολίτες, και για τον λόγο αυτό κατηγορήθηκε η άποψη αυτή ως ελάχιστα δημοκρατική. Βέβαια, πρέπει να επισημανθεί ότι πλέον η διαμάχη αυτή δεν έχει κανένα νόημα, εφόσον είναι σαφές ότι η δημόσια διοίκηση υφίσταται επειδή θεμελιώνεται στο Σύνταγμα, και συνεπώς ενεργεί επειδή αυτό επιβάλλεται και επιτρέπεται από το Σύνταγμα, χωρίς να την καθιστά λιγότερο δημοκρατική από τις άλλες εξουσίες. Βλ. και Β. Κονδύλη, «Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία», ΤοΣ,3/1994, σελ. 548-549, L. Duguit, «Traité de droit constitutionnel», 2^{ος} Τόμος, 3^η έκδοση, 1928, σελ. 59 επ., Geneviève Koubi, «L' idéologie du service public», σε: *Le service public*, Dalloz, 2014, σελ. 41 επ.,

γαλλικό δίκαιο, αποτελεί αυτό που θα μπορούσε να νοηθεί ως ο ακρογωνιαίος λίθος του ηπειρωτικού διοικητικού δικαίου, ιδίως βέβαια του γαλλικού συστήματος και όσων έχουν επηρεαστεί από τούτο, όπως του ελληνικού.⁶ Η ίδια η έννοια και η φύση της δημόσιας υπηρεσίας την καθιστούν σημαντική για πλείονες λόγους· πρώτα απ' όλα, συνιστά όλες τις δραστηριότητες κοινωφελών υπηρεσιών που ρυθμίζει, παρέχει στους πολίτες και εγγυάται το Κοινωνικό Κράτος και η λεγόμενη «Παροχική Διοίκηση».⁷ Δεύτερον, περιγράφει ορισμένα οργανωτικά πρότυπα ανήκοντα στην σφαίρα είτε του Δημοσίου τομέα⁸ εν ευρεία εννοία είτε του ιδιωτικού τομέα⁹. Τέλος, ας μην λησμονείται και ο ρόλος της δημόσιας υπηρεσίας ως ο πλέον δικαιολογητικός λόγος ύπαρξης

Gilles J. Guglielmi – Geneviève Koubi, *Droit du service public*, Montchrestien, 2000, σελ. 59 επ., Jacques Chevallier, *Le service public*, Presses Universitaires de France, 1987, σελ. 3 επ. και Ε. Πρεβεδούρου, «*Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας*», www.prevedourou.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CF%85%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CE%B3%CE%B5%CE%BD%CE%B9%CE%BA/>, προσπελάστηκε στις 10/8/2024.

⁶ Βλ. Γ. Δελλή, «*Η θεωρία της δημόσιας υπηρεσίας. Μια επίκαιρη ανάγνωση*», Τιμ. Τόμος του Πρ. Παυλόπουλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2024, σελ. 945 επ.

⁷ Βλ. κατωτέρω την ανάλυση της Δημόσιας υπηρεσίας «υπό λειτουργική έννοια».

⁸ Λ.χ. δημόσιες επιχειρήσεις.

⁹ Λ.χ. παραχωρησιούχοι δημοσίων υπηρεσιών – ΣΔΙΤ. Βλ. και έννοια της Δημόσιας υπηρεσίας «υπό οργανικό κριτήριο».

κρατικού παρεμβατισμού σε ένα σύγχρονο πλαίσιο ελεύθερης αγοράς στα πρότυπα των ευρωπαϊκών απαιτήσεων.¹⁰ Πράγματι, η άσκηση δημόσιας εξουσίας εκ μέρους της Διοικήσεως υφίσταται ακριβώς για αυτόν τον λόγο, ήτοι την αδιάλειπτη εξασφάλιση των οικονομικών κοινωνικών υπηρεσιών που συναποτελούν τον κύριο σκοπό ενός Κοινωνικού Κράτους.

Η δημόσια υπηρεσία, λοιπόν, υπάρχει για την εξυπηρέτηση ενός δημοσίου συμφέροντος.¹¹ Λόγω αυτής της ιδιαιτερότητας, η οργάνωση μιας δημόσιας υπηρεσίας διέπεται από κανόνες αποκλίνοντες του κοινού ιδιωτικού δικαίου και τοιουτοτρόπως διαπνέεται από το διοικητικό δίκαιο, ενώ οι διαφορές που προκύπτουν άπτονται της δικαιοδοσίας του διοικητικού Δικαστή.¹² Μέσω της ύπαρξης της δημόσιας υπηρεσίας το Κράτος μετουσιώνεται σε Κράτος – Πάροχο, Κράτος – Πρόνοια και παύει να είναι απλώς ένα Κράτος εν είδει «χωροφύλακα» που ασκεί δημόσια εξουσία στους πολίτες του προς εμπέδωση της δημόσιας

¹⁰ Βλ. Γ. Δελλή, ό.π.

¹¹ Βλ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλο – Β. Θ. Κονδύλη, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σελ. 102 επ., όπου : «συμφέρον» νοείται η ωφέλεια ή η χρησιμότητα που έχουν για κάποιον πολίτη είτε οι υπηρεσίες άλλων ανθρώπων είτε ορισμένες επικρατούσες νομικές ή και πραγματικές συνθήκες. «Δημόσιο» δε συμφέρον αποτελεί στο πλαίσιο αυτό το συμφέρον του οποίου υποκείμενο αποτελεί ο ίδιος ο Λαός οργανωμένος σε Κράτος. Για παράδειγμα, η εθνική άμυνα, η τάξη, η παιδεία, η δικαιοσύνη, η υγεία κ.λπ. συνίστανται στην ικανοποίηση βασικών αναγκών της κοινωνίας.

¹² Βλ. Β. Κονδύλη, *«Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία»*, ΤοΣ, 3/1994, σελ. 550.

τάξης¹³. Η δημόσια υπηρεσία αντιστοιχεί σε βιοτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο αγαθά και υπηρεσίες και επομένως το Σύνταγμα εγγυάται την έννοια αυτής υπό τη μορφή κοινωνικών δικαιωμάτων.¹⁴ Ο σκοπός της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος είναι αυτός που κινεί τον μοχλό της κρατικής δράσης προσδίδοντας αξία στην ίδια την λειτουργία της Διοικήσεως. Όπως αναφέρθηκε και αρχικώς, κρατικός παρεμβατισμός και δημόσια υπηρεσία είναι έννοιες άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους, καθώς η επέμβαση του κράτους στο κοινωνικό και οικονομικό γίνεσθαι δικαιολογείται εύκολα από την εκπλήρωση της συνεχούς και απρόσκοπτης παροχής συγκεκριμένων δημοσίων υπηρεσιών. Το κράτος μετέχει ενεργά στην οικονομική ζωή και προς διασφάλιση των κοινωφελών αυτών υπηρεσιών του νομιμοποιείται να έχει δημόσια περιουσία και μονοπωλιακό χαρακτήρα σε ορισμένα είδη υπηρεσιών¹⁵ καθιστώντας το τον μοναδικό πάροχο αυτών. Προφανώς και σταδιακά η εν λόγω λειτουργία εξοπλίζεται με θεσμικές εγγυήσεις που σκοπό έχουν να καταστήσουν σίγουρη και ασφαλή την αποστολή του κράτους για παροχή και πρόνοια προς τους πολίτες.¹⁶

¹³ Βλ. Μ. Δαρέντζα, «Η αναγέννηση της δημόσιας υπηρεσίας», ΔΜπρ 33-39, 1988-1989, σελ. 7 επ.

¹⁴ Βλ. για παράδειγμα το άρθρο 16 Σ. για την παιδεία, το άρθρο 21 παρ. 3 Σ. για την υγεία, το άρθρο 15 Σ. για την ραδιοτηλεόραση κ.λπ.

¹⁵ Βλ. τον λεγόμενο «σκληρό πυρήνα» του Κράτους, όπως για παράδειγμα η εθνική άμυνα, η δικαιοσύνη, η νομοθετική εξουσία κ.λπ.

¹⁶ Βλ. κατωτέρω Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Α, 4.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια της οικονομικής ύφεσης, κατά τα οποία έχει κλονιστεί βαθύτατα το Κοινωνικό πρόσωπο του Κράτους πρόνοιας, όπως περιγράφηκε ανωτέρω, και υπό την επίδραση του ενωσιακού δικαίου για απελευθέρωση της αγοράς στους τομείς των δημοσίων υπηρεσιών, παρατηρείται μια έντονη αλλαγή στον τρόπο που δρα το σύγχρονο κράτος, το οποίο πλέον από «μονοπωλιακός πάροχος» δημοσίων υπηρεσιών μετουσιώνεται σε «ρυθμιστικό ενορχηστρωτή» των υπό απελευθέρωση αγορών.¹⁷

2. Ορισμός

Ο ορισμός της έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας αποτελεί σαφώς εγχείρημα δύσκολο, καθώς μόνον ένας σχετικά ευρύς ορισμός θα μπορούσε να περικλείει ένα σύνολο καταστάσεων που αντιστοιχούν στις κοινωνικοοικονομικές αποστολές του κράτους.¹⁸ Σύμφωνα πάντως με τον ορισμό που δίνει ο Καθηγητής Πρ. Παυλόπουλος,¹⁹ δημόσια υπηρεσία είναι η δομή αυτή του εν ευρεία εννοία Κράτους (ήτοι τόσο του Δημοσίου *per se* όσο και των νομικών προσώπων του που συναποτελούν τον Δημόσιο τομέα) και

¹⁷ Βλ. Αικ. Ηλιάδου, *Δίκαιο της ενέργειας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 6.

¹⁸ Βλ. Β. Κονδύλη, *«Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία»*, ΤοΣ, 3/1994, σελ. 556.

¹⁹ Βλ. Πρ. Παυλόπουλο, *Η δημόσια υπηρεσία. Μια ενδοσκόπηση του δημοσίου δικαίου*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 52.

η αντίστοιχη κρατική δραστηριότητα, η οποία αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ενός σαφώς καθορισμένου δημοσίου συμφέροντος υπό καθεστώς δημοσίου δικαίου, με την χρήση προνομίων δημοσίας εξουσίας και την ταυτόχρονη ανάληψη δημοσίων υποχρεώσεων.²⁰

Υπό αυτόν τον ορισμό δύναται κανείς να διακρίνει την δημόσια υπηρεσία με την οργανική έννοια και αυτήν με την λειτουργική ή ουσιαστική. Δημόσια υπηρεσία με την οργανική έννοια είναι ένα σύνολο οργάνων και μέσων που συγκροτούνται προς εξυπηρέτηση ενός δημοσίου σκοπού.²¹ Είναι όλες αυτές οι δομές του Δημοσίου και των λοιπών δημοσίων νομικών προσώπων που συγκροτούνται από φυσικά πρόσωπα και περιουσιακά μέσα δια των οποίων επιτυγχάνεται ο δημόσιος σκοπός που δικαιολογεί την ύπαρξή τους.²² Αυτό καθίσταται εφικτό κυρίως μέσω της άσκησης δημοσίας εξουσίας και για αυτό τον λόγο οι οργανωτικοί αυτοί μηχανισμοί διέπονται από το ιδιαίτερο καθεστώς του διοικητικού δικαίου, ενώ δεσμεύονται από την αρχή της νομιμότητας.²³ Για

²⁰ Βλ. και Μ. Στασινόπουλο, «*Συμβολή εις την έννοιαν της δημόσιας υπηρεσίας*», Επετηρίδα εταιρείας Διοικητικών Μελετών, Τόμος 2-3, 1936, σελ. 142, όπου : «*δημόσια υπηρεσία είναι οποιαδήποτε επιδίωξη, η οποία έχει ως αντικείμενο την ικανοποίηση ανάγκης γενικού συμφέροντος μέσω οργάνων και μέσων που προσιδιάζουν στην πολιτική εξουσία*».

²¹ Βλ. Μ. Αλεξοπούλου, *Δημόσια υπηρεσία και ελευθερία επιχειρηματικής δραστηριότητας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 1.

²² Βλ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλο – Β. Θ. Κονδύλη, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σελ. 19.

²³ Βλ. Θ. Πανάγο, *Κρατική παρέμβαση και ρυθμιστική διοίκηση*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 135- 136.

παράδειγμα, δημόσιες υπηρεσίες υπό οργανική έννοια συνιστούν τα Υπουργεία, οι Εφορίες, οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τα κρατικά νοσοκομεία, οι αστυνομικές αρχές, τα τελωνεία, τα δημόσια σχολεία κ.λπ.²⁴

Επομένως, η σύνδεση του οργανικού κριτηρίου με την επιδίωξη δημοσίου συμφέροντος οδηγεί αναπόφευκτα στο λειτουργικό στοιχείο της δημόσιας υπηρεσίας, το οποίο συμπλέει με το οργανικό και το οποίο σαφώς περιλαμβάνει στον πυρήνα του την έννοια της εξυπηρέτησης δημοσίου συμφέροντος. Για τον λόγο αυτό, δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική ή ουσιαστική έννοια²⁵ είναι η δραστηριότητα των δημοσίων νομικών προσώπων ή ακόμα και των ιδιωτών ενεργούντων ως παραχωρησιούχων, η οποία έχει ως αντικείμενο την ικανοποίηση βασικών αναγκών, καθορισμένων από την έννομη τάξη, ανάλογα με τις επικρατούσες συνθήκες. Τέτοιες δραστηριότητες αποτελούν η εκπαίδευση, οι συγκοινωνίες,²⁶ η ύδρευση, οι τηλεπικοινωνίες, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, η ηλεκτρική ενέργεια κ.λπ.²⁷ Φαίνεται εναργώς η σύνδεση της λειτουργικής έννοιας με την έννοια του δημοσίου συμφέροντος ως

²⁴ Βλ. Μ. Αλεξοπούλου, *ό.π.*

²⁵ Βλ. Αικ. Ηλιάδου, *Δημόσιες Επιχειρήσεις*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 95 επ.

²⁶ Βλ. ΣτΕ Ολ. 3818/1997

²⁷ Βλ. Επ. Π. Σπηλιωτόπουλο – Β. Θ. Κονδύλη, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σελ. 18.

της ικανοποίησης της μεγαλύτερης δυνατής ωφέλειας για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο.²⁸

Επέκεινα, φορείς της δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια δύνανται να είναι όχι μόνο τα δημόσια νομικά πρόσωπα - που συνάμα αποτελούν και δημόσια υπηρεσία κατά την οργανική έννοια, αλλά και όλα εκείνα τα δημόσια νομικά πρόσωπα που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο και λειτουργούν με βάση τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας.²⁹

3. Σύγχρονες τάσεις

Είναι δεδομένο ότι το οργανικό κριτήριο, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, διαδραματίζει σημαντικότατο ρόλο στον εντοπισμό της έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας.³⁰ Ωστόσο, τα τελευταία έτη παρατηρείται μια όλο και εντονότερη σχετικοποίηση του κριτηρίου αυτού με ταυτόχρονη ενίσχυση του λειτουργικού κριτηρίου, e

²⁸ Βλ. Μ. Αλεξοπούλου, *Δημόσια υπηρεσία και ελευθερία επιχειρηματικής δραστηριότητας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 1.

²⁹ Βλ. Μ. Αλεξοπούλου, *ό.π.*, σελ. 2. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της παραχώρησης δημοσίας υπηρεσίας, πάροχος αυτής της υπηρεσίας είναι ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου που λειτουργεί βεβαίως βάσει των όρων της σύμβασης παραχώρησης. Βλ. και ΣτΕ ΠΕ 355/2006 περί του Διαχειριστή Εθνικού Συστήματος Φυσικού Αερίου Α.Ε.

³⁰ Πρβλ. και την έννοια του οργανικού κριτηρίου στην ελληνική νομολογία ως προς τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως διοικητικής: λ.χ. ΑΕΔ 10/1987, ΣτΕ 2854/1988, 3524/1992. Κριτήριο που σήμερα ολοένα και φθίνει εξαιτίας της ενωσιακής προελεύσεως έννοιας της «δημόσιας σύμβασης». Βλ. και Κ. Γιαννακόπουλο, *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 23 επ.

contrario. Και αυτό διότι αρκετές κοινωνικές λειτουργίες μετακυλίνουν από το *stricto sensu* «Δημόσιο» προς τον ευρύτερο Δημόσιο τομέα και συνάμα από το Κράτος προς τον Ιδιωτικό τομέα.³¹

Επέκεινα, το βάρος εντοπισμού μιας δημόσιας υπηρεσίας δεν επαφίεται στις δομές του Δημοσίου, αλλά κυρίως στο περιεχόμενο της δράσης που εξυπηρετείται από τον εκάστοτε φορέα.³² Αυτή η νέα μετατόπιση της κλασικής δημόσιας υπηρεσίας υπό οργανική έννοια προς τη σύγχρονη δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια ερείδεται αρχικώς στην αύξηση της συμβατικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης μέσω της σύναψης συμβάσεων παραχώρησης με ιδιωτικούς φορείς, όπου η κυριαρχική Διοίκηση προκειμένου να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες προσφεύγει στη δημόσια σύμβαση για την ικανοποίηση των σκοπών της.³³ Επιπροσθέτως, σημαντικότερο ρόλο διαδραματίζει η (τυπική) ιδιωτικοποίηση³⁴ των πρώην μονοπωλιακών επιχειρήσεων που μετατρέπονται σε εμπορικές εταιρίες με στόχο την αύξηση της ανταγωνιστικότητάς

³¹ Βλ. Μ. Αλεξοπούλου, *ό.π.*

³² Βλ. Πρ. Παυλόπουλο, *Η δημόσια υπηρεσία*, σε: *Διοικητικό Δίκαιο*, Απ. Γέροντας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Π. Σιούτη, Σπ. Φλογαϊτης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022, σελ. 260.

³³ Βλ. Απ. Γέροντα, *Δημόσιες συμβάσεις*, σε: *Διοικητικό Δίκαιο*, Απ. Γέροντας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Π. Σιούτη, Σπ. Φλογαϊτης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022, σελ. 339.

³⁴ Βλ. κατωτέρω Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Β', 2.

τους έναντι των νεοεισερχόμενων ιδιωτικών επιχειρήσεων στους υπό απελευθέρωση τομείς της αγοράς, λ.χ. ενέργειας, καθώς και η περιουσιακή ιδιωτικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων είτε με διάθεση μέρους του μετοχικού τους κεφαλαίου είτε με πλήρη εξαγορά από ιδιώτες.³⁵ Προφανώς σε αυτό συνέβαλαν τα μέγιστα και οι πολιτικές που υιοθετεί το ενωσιακό δίκαιο για την απελευθέρωση ολοένα και περισσότερων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, με ταυτόχρονο άνοιγμα των αγορών και κατάργηση των εθνικών μονοπωλίων, προς ενίσχυση της συγκρότησης μιας ενιαίας - άνευ συνόρων - ευρωπαϊκής αγοράς.^{36 37} Αίτημα, λοιπόν, της σύγχρονης εποχής είναι η διαμόρφωση ενός καλύτερου Κράτους, και όχι απλώς ενός «λιγότερου» Κράτους. Καλύτερο δε Κράτος πρέπει να νοείται αυτό που δύναται να απαλλαγεί από υπηρεσίες που μπορεί να μεταβιβάσει χωρίς να επηρεάζεται η συνεχής παροχή τους σε ιδιώτες, έτσι ώστε να επικεντρωθεί στα λοιπά ουσιώδη καθήκοντά του.³⁸

Από την άλλη πλευρά, δεν πρέπει να λησμονείται πως η εγγύηση της δημόσιας υπηρεσίας αποτελεί έναν από τους πρωταρχικούς ρόλους της Διοικήσεως, άμεσα συνυφασμένης

³⁵ Βλ. Α. Καϊδατζή, «Μια τυπολογία των πολιτικών ιδιωτικοποίησης ενόψει των συνταγματικών περιορισμών τους», ΤοΣ, 1/2009, σελ. 91 επ.

³⁶ Βλ. Α. Καϊδατζή, ό.π., σελ. 100-101.

³⁷ Βλ. Θ. Πανάγο, *Κρατική παρέμβαση και ρυθμιστική διοίκηση*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 136-138.

³⁸ Βλ. Μ. Αλεξοπούλου, *Δημόσια υπηρεσία και ελευθερία επιχειρηματικής δραστηριότητας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 4.

ιστορικά με την ρωμαϊκή «*Res Publica*». ³⁹Η δημόσια υπηρεσία ως άλλος «δούρειος ίππος» του κρατικού παρεμβατισμού εξυπηρετεί πρωτίστως το δημόσιο συμφέρον. Τι πιο σημαντικό από αυτό για ένα Κοινωνικό Κράτος δικαίου. Επομένως, κράτος, αντιπροσωπευτική Δημοκρατία, παρέμβαση, δημόσιο συμφέρον, κοινωνικό κράτος και δημόσια υπηρεσία είναι έννοιες αποτελούσες *conditio sine qua non* της σύγχρονης Πολιτείας.⁴⁰ Και αυτό διότι δεν δύναται να απολείπεται μια από αυτές δίχως να συναπολείονται και οι υπόλοιπες. Ενδεχομένως, λοιπόν, εδώ έγκειται και το μείζων διακύβευμα: ο ρόλος της δημόσιας υπηρεσίας να μην πρέπει να παραγκωνίζεται στη σημερινή εποχή, όπου η οικονομική κρίση των τελευταίων ετών έχει θέσει την δημόσια υπηρεσία στο επίκεντρο της κριτικής.⁴¹

4. Οι αρχές που διέπουν την παροχή δημόσιας υπηρεσίας

Ασχέτως της μορφής που λαμβάνει στη σημερινή εποχή η δημόσια υπηρεσία, από την ίδια την φύση της ως τρόπος εξυπηρέτησης του συνταγματικά προστατευόμενου δημοσίου

³⁹ Βλ. Πρ. Παυλόπουλο, *Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης*, Λιβάνης, 2013, σελ. 141 επ.

⁴⁰ Βλ. Γ. Δελλή, «*Η θεωρία της δημόσιας υπηρεσίας. Μια επίκαιρη ανάγνωση*», Τιμ. Τόμος του Πρ. Παυλόπουλου, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2024, σελ. 945 επ.

⁴¹ Βλ. Γ. Δελλή, *ό.π.*

συμφέροντος, αυτή διέπεται από ορισμένες αρχές ⁴² εν είδει εγγύησης για την ορθή λειτουργία της ένεκα της καίριας σημασίας της για το κοινωνικό σύνολο.

i) *Η αρχή της συνέχειας*⁴³

Επειδή ακριβώς η δημόσια υπηρεσία έχει οργανωθεί για να εξυπηρετεί μονίμως το δημόσιο συμφέρον, είναι εύλογο πως ενδεχόμενη διακοπή της λειτουργίας της θα προκαλούσε σοβαρότατα προβλήματα στο κοινωνικοοικονομικό γίγνεσθαι του κράτους. Έτσι, είναι επιβεβλημένο να αποτρέπονται καταστάσεις που θα έθεταν σε κίνδυνο την ομαλή πορεία της δημόσιας ζωής. ⁴⁴ Δεν είναι άλλωστε τυχαίο που η συνέχεια αυτή, η αδιάλειπτη λειτουργία και η διάρκεια της δημόσιας υπηρεσίας αποτελούν κατά κάποιον τρόπο μέρος της αρχής της συνέχειας του Κράτους. ⁴⁵ Όπως ακριβώς δεν δύναται να νοηθεί Κράτος με διακοπές και

⁴² Βλ. . Πρ. Παυλόπουλο, *Η δημόσια υπηρεσία. Μια ενδοσκόπηση του δημοσίου δικαίου*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 89. με τις εκεί παραπομπές. Οι δε αρχές της δημόσιας υπηρεσίας είναι γνωστές ως «νόμοι Rolland» μετά τη συστηματοποίησή τους από τον L. Rolland.

⁴³ Κατά την γαλλική ορολογία: «la continuité du service public».

⁴⁴ Βλ. Β. Κονδύλη, «Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία», ΤοΣ, 3/1994, σελ. 588.

⁴⁵ Βλ. Πρ. Παυλόπουλο, *Η δημόσια υπηρεσία*, σε: *Διοικητικό Δίκαιο*, Απ. Γέροντας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Π. Σιούτη, Σπ. Φλογαϊτης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022, σελ. 278.

«εκλείψεις»⁴⁶, ομοίως δεν δύναται μια δημόσια υπηρεσία να λειτουργεί αποσπασματικά και ασυνεχώς.⁴⁷ Η εκπλήρωση του δημοσίου συμφέροντος είναι αέναη. Η αρχή της συνέχειας υπό αυτήν την έννοια δεσμεύει όσους είναι φορείς και πάροχοι μιας δημόσιας υπηρεσίας (κατά λειτουργική έννοια), ασχέτως εάν είναι το Δημόσιο ή ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου. Για παράδειγμα, ακόμα και στην περίπτωση του παραχωρησιούχου, αυτός δεσμεύεται να παρέχει αδιαλείπτως τις υπηρεσίες του προς το ευρύ κοινό, έστω και αν έχουν ανατραπεί οι οικονομικές συνθήκες που είχαν προβλεφθεί αρχικώς.⁴⁸ Σε καμία περίπτωση δεν νοείται να σταματήσει η παροχή της δημόσιας υπηρεσίας όταν την συνέχεια αυτής απαιτεί η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.⁴⁹

Η αρχή της συνέχειας βρίσκει συνταγματικό έρεισμα στο ίδιο το πνεύμα του θεμελιώδους Νόμου του Κράτους σε συνδυασμό

⁴⁶ Βλ. Β. Κονδύλη, ό.π.

⁴⁷ Κατά τον Léon Duguit, η συνέχεια της δημόσιας υπηρεσίας είναι σαφώς από τα ουσιωδέστερα στοιχεία μιας δημόσιας υπηρεσίας. Βλ. και V. Kondylis, «*Service public et autorités administratives indépendantes: la corrélation nécessaire et la résilience administrative*», International Institute of Administrative Sciences (IIAS), 2018 Congress, p. n. 342.

⁴⁸ Είναι διάφορο βέβαια το ζήτημα της ενδεχόμενης αποζημίωσης που δικαιούται ο παραχωρησιούχος λόγω αυτής της απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών. Βλ. Β. Κονδύλη, «*Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία*», ΤοΣ, 3/1994, σελ. 589 και Σπηλιωτόπουλο Επ. Π. – Κονδύλη Β. Θ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σελ. 202 επ.

⁴⁹ Βλ. Β. Κονδύλη, «*Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία*», ΤοΣ, 3/1994, σελ. 589.

με την κατοχύρωση του Κοινωνικού Κράτους δικαίου του άρθρου 25 του Συντάγματος.^{50 51} Επέκεινα, όταν η ίδρυση και η λειτουργία

⁵⁰ Βλ. Πρ. Παυλόπουλο, *Η δημόσια υπηρεσία. Μια ενδοσκόπηση του δημοσίου δικαίου*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 115 επ.

⁵¹ Η ίδια η νομολογία του ΣτΕ έχει αναδείξει την αρχή της συνέχειας της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας ως κανόνα με ευθύ συνταγματικό έρεισμα που εφαρμόζεται γενικώς και αφηρημένως για κάθε δημόσια υπηρεσία, έστω και εάν κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται ρητώς από το ίδιο το γράμμα του Συντάγματος: Βλ. επ' αυτού ΣτΕ ΠΕ 158/1992 όπου «*Από τις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 106 παρ. 3 του Συντάγματος, συνάγεται ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως είναι η ύδρευση, η ενέργεια και οι επικοινωνίες, ασκούν πράγματι δημόσια υπηρεσία. Διότι, ασχέτως του ιδιωτικού προσώπειού των, 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 τα σύγχρονα κριτήρια αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και δραστηριότητάς του, που εγγυώνται τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, και στις δημόσιες αυτές επιχειρήσεις ισχύει η αρχή της συνεχούς λειτουργίας, που διέπει τη Δημόσια Διοίκηση. Τη θεμελιώδη αυτή αρχή ουδείς εντός ή εκτός των δημοσίων επιχειρήσεων επιτρέπεται να διαταράξει, διότι αυτή τελεί υπό την εγγύηση του κράτους και οφείλει να την πραγματώνει αυτοδυνάμως οσάκις απειλείται*». Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και το ΣτΕ ΠΕ 355/2006 όπου «*[...] οι δραστηριότητες της προμήθειας, της μεταφοράς, της διανομής και της αποθήκευσης φυσικού αερίου αξιολογούνται από τον νομοθέτη ως ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο και τίθενται υπό την εποπτεία του Κράτους [...]. Συνεπώς, η ανώνυμη εταιρεία (ενν. ΔΕΣΦΑ Α.Ε.) [...] ασκεί κατ' ουσίαν δημόσια υπηρεσία, επιβάλλεται δε, για το αντικείμενό της αυτό, η τήρηση της αρχής της συνεχούς λειτουργίας που διέπει και τη Δημόσια Διοίκηση*». Αντιστοίχως και η ΣτΕ ΕΑ 236/2013, όπου «*[...] Περαιτέρω, με το μέρος της προσβαλλόμενης, με το οποίο επιβάλλεται διακοπή της μετάδοσης ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών και της λειτουργίας διαδικτυακών ιστότοπων της ΕΡΤ Α.Ε., καθώς και ορίζεται ότι καθίστανται ανενεργές οι συχνότητες που ανήκουν στην ΕΡΤ Α.Ε., προκαλείται ανεπανόρθωτη βλάβη, διότι παύει, έστω και προσωρινά, να παρέχεται η, υπό λειτουργική έννοια, δημόσια υπηρεσία της μετάδοσης ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών και σχετικών διαδικτυακών υπηρεσιών. Ενόψει του ιδιαίτερου ρόλου που επιφυλάσσει στη δημόσια ραδιοφωνία και*

μιας δημόσιας υπηρεσίας προβλέπεται ευθέως από το Σύνταγμα,⁵² η κατάργηση ή έστω και η προσωρινή διακοπή αυτής δεν επιτρέπεται παρά μόνο εάν ορίζει άλλως το ίδιο το συνταγματικό κείμενο. Ακόμα όμως και όταν η συγκρότηση μιας δημόσιας υπηρεσίας προβλέπεται από κανόνες υποσυνταγματικής ισχύος, η κατάργηση ή η ασυνεχής εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ένεκα του οποίου υπάρχει η εν λόγω δημόσια υπηρεσία επιτρέπεται μόνο εάν τούτο προβλέπεται από τους οικείους κανόνες και υπό την προϋπόθεση ότι η αντίστοιχη ρύθμιση δεν αντίκειται στο συνταγματικώς θεμελιωμένη κατά τα ανωτέρω αρχή της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας.⁵³

Εφόσον η Δημόσια Διοίκηση ασκεί τις συνταγματικά - και νομοθετικά - καθορισμένες αρμοδιότητές του στο πλαίσιο λειτουργίας δημοσίων υπηρεσιών, αυτονοήτως έχει και την αρμοδιότητα να διασφαλίζει την λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, υπό την προϋπόθεση όμως ότι θα σέβεται τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα όσων θίγονται από την ως άνω αρμοδιότητα. Στο πλαίσιο αυτό, λοιπόν, και χάριν της αρχής

τηλεόραση και των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που θάλλονται από το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος, επιβάλλεται, για το αντικείμενο αυτό, η τήρηση της αρχής της συνεχούς λειτουργίας που διέπει και τη Δημόσια Διοίκηση, ώστε να διασφαλίζεται η συνεχής παροχή των ανωτέρω υπηρεσιών [...]»

⁵² Βλ. για παράδειγμα το άρθρο 16 περί παιδείας κ.λπ.

⁵³ Βλ. Πρ. Παυλόπουλο, *Η δημόσια υπηρεσία*, σε: *Διοικητικό Δίκαιο*, Απ. Γέροντας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Π. Σιούτη, Σπ. Φλογαϊτης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022, σελ. 288.

της συνέχειας υφίστανται περιορισμοί στο δικαίωμα απεργίας όσων υπηρετούν σε δημόσιες υπηρεσίες επιχειρήσεων δημοσίου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας, των οποίων η λειτουργία τους έχει ζωτική σημασία για την εξυπηρέτηση βιοτικών αναγκών της κοινωνίας.⁵⁴ Η απεργία που επιτρέπεται υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις για τους υπαλλήλους των ως άνω υπηρεσιών⁵⁵ και μόνο εφόσον κηρυχθεί νομίμως από τις εξουσιοδοτημένες προς τούτο συνδικαλιστικές οργανώσεις, δεν μπορεί να οδηγεί σε πλήρη παράλυση της υπηρεσίας που θεωρείται ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο. Για αυτό άλλωστε και επιβάλλεται⁵⁶ η υποχρέωση λειτουργίας προσωπικού ασφαλείας, ώστε να διασφαλίζονται ποιοτικά και ποσοτικά οι ελάχιστες προϋποθέσεις που εγγυώνται την όσο το δυνατόν υπό τις εξαιρετικές αυτές συνθήκες ομαλή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας.⁵⁷

⁵⁴ Βλ. άρθρο 23 παρ. 2 Σ.

⁵⁵ Με εξαίρεση τις υπηρεσίες της Δικαιοσύνης και της εθνικής τάξης και ασφάλειας, όπου για τους δικαστικούς λειτουργούς και τους υπηρετούντες στα σώματα ασφαλείας η απεργία απαγορεύεται ρητώς από του Σύνταγμα, κατά το άρθρο 23 παρ. 2., ακριβώς επειδή οι υπηρεσίες αυτές ανήκουν στο λεγόμενο «σκληρό πυρήνα» του Κράτους.

⁵⁶ Βλ. άρθρο 21 Ν. 1264/1982, όπως ισχύει με τις τροποποιήσεις του.

⁵⁷ Βλ. Πρ. Παυλόπουλο, *Η δημόσια υπηρεσία*, σε: *Διοικητικό Δίκαιο*, Απ. Γέροντας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Π. Σιούτη, Σπ. Φλογαΐτης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022, σελ. 306-307.

ii) *Η αρχή της ισότητας*⁵⁸

Η αρχή αυτή, ως απότοκο της αρχής της ουδετερότητας της Δημόσιας Διοίκησης,⁵⁹ συνιστά εξίσου θεμέλιο της δημόσιας υπηρεσίας, όπως και η αρχή της συνέχειας που προηγήθηκε. Δεν νοείται συνέχεια μιας δημόσιας υπηρεσίας υπό όρους ανισότητας.⁶⁰ Η δημόσια υπηρεσία οφείλει να είναι προσιτή σε όλους τους χρήστες και κοινωνούς της, αντιμετωπίζοντας τις όμοιες καταστάσεις με όμοιο τρόπο και τις ανόμοιες με ανόμοιο: εφαρμογή της συνταγματικώς κατοχυρωμένης αρχής της ισότητας του άρθρου 4 του Συντάγματος, ορίζει ότι κάθε πρόσωπο έχει ένα ταυτόσημο δικαίωμα με οποιονδήποτε άλλο πολίτη βρίσκεται στην ίδια θέση με αυτόν για πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες, συμμετέχει στις οικονομικές επιβαρύνσεις που του αναλογούν για το κόστος αξιοποίησης της εν λόγω υπηρεσίας βάσει της φοροδοτικής του δυνατότητας, όπως περιγράφεται στο άρθρο 78 παρ. 1 του Συντάγματος, και απαιτεί να αντιμετωπίζεται με τον ίδιο τρόπο που αντιμετωπίζεται και κάθε άλλος χρήστης της υπηρεσίας, εφόσον

⁵⁸ Κατά την γαλλική ορολογία: «l' égalité devant le service public».

⁵⁹ Βλ. Β. Κονδύλη, «Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία», ΤοΣ, 3/1994, σελ. 590.

⁶⁰ Βλ. Πρ. Παυλόπουλο, ό.π., σελ. 309.

πάντοτε τελεί σε παρόμοια θέση.⁶¹ Από την αρχή της ισότητας δε, απορρέει και η αρχή της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη υπαλλήλων των δημοσίων υπηρεσιών, όπως περιγράφεται και στο άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος.⁶² Κατ' επέκταση, εδώ έρχεται να προστεθεί μια αρχή που απορρέει από την αρχή της ισότητας, ήτοι αυτή της *ουδετερότητας τη δημόσιας υπηρεσίας*.⁶³ Ο χρήστης πρέπει να αντιμετωπίζεται με ουδετερότητα, αντικειμενικώς και δίχως οποιαδήποτε μεροληπτική συμπεριφορά ως προς την παροχή της εκάστοτε δημόσιας υπηρεσίας.⁶⁴⁶⁵

iii) *Λοιπές αρχές*

Πέρα από τις ανωτέρω αρχές για την φύση της δημόσιας υπηρεσίας, έχει εφαρμογή παράλληλα και η εξίσου θεμελιώδης

⁶¹ Βλ. V. Kondylis, «*Service public et autorités administratives indépendantes: la corrélation nécessaire et la résilience administrative*», International Institute of Administrative Sciences (IIAS), 2018 Congress, p. n. 342.

⁶² Βλ. ΣτΕ 2307/1988, 1669/2002, 4237/2005, 3226/2011 κ.ά. όπου η αρχή της ισότητας επιβάλλει την ίση μεταχείριση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών, με τη θέση σε ισχύ αντικειμενικών κριτηρίων για την υπηρεσιακή τους κατάσταση βάσει αξιοκρατικής αξιολόγησης.

⁶³ Κατά την γαλλική ορολογία: «la neutralité du service public».

⁶⁴ Βλ. Πρ. Παυλόπουλο, ό.π., σελ. 328.

⁶⁵ Βλ. και την απαγόρευση του άρθρου 29 παρ.3 Σ. περί κομματικών εκδηλώσεων.

αρχή της προσαρμοστικότητας, ή αλλιώς μεταβλητότητας,⁶⁶ η οποία απαιτεί τη συνεχή «επαγρύπνηση» για προσαρμογή της δημόσιας υπηρεσίας στις συνεχόμενες αλλαγές του κοινωνικοοικονομικού γίνεσθαι. Προφανώς και η δημόσια υπηρεσία του 21^{ου} αιώνα δεν δύναται να είναι η ίδια με αυτή του προηγούμενου αιώνα. Αυτό προϋποθέτει ότι η Διοίκηση αφουγκράζεται τους πολίτες και δεν μένει στάσιμη ενώπιον των μεταβαλλόμενων συνθηκών στους κόλπους της κοινωνίας. Επιπλέον, ας μην λησμονούνται και άλλες επικουρικές – πλην όμως σημαντικές – αρχές, όπως η αρχή της οικονομικότητας, η οποία απαιτεί την παροχή αγαθών και υπηρεσιών στους πολίτες με την όσο το δυνατόν πιο μικρή οικονομική θυσία των διοικουμένων ενόψει βεβαίως του εξυπηρετούμενου δημοσίου σκοπού.⁶⁷ , καθώς και η αρχή της καθολικότητας, η οποία έχει την έννοια της παροχής αγαθών και υπηρεσιών σε κάθε χρήστη ανεξαρτήτως της γεωγραφικής περιοχής, υπό όρους ισότητας, ώστε να διασφαλίζεται η πλήρης

⁶⁶ Κατά την γαλλική ορολογία: «la mutabilité du service public».

⁶⁷ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, «Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας», www.prevedourou.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CF%85%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CE%B3%CE%B5%CE%BD%CE%B9%CE%BA/>, προσπελάστηκε στις 12/8/2024.

οικονομική και κοινωνική συμμετοχή όλων των πολιτών στις παροχές ενός σύγχρονου Κοινωνικού κράτους.⁶⁸

5. Η δημόσια υπηρεσία κατά το ενωσιακό δίκαιο – Οι «Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος»

Η δημόσια υπηρεσία και η γαλλική θεωρία του «service public» ορίζει παραδοσιακά ότι κάθε αγαθό ή υπηρεσία που θεωρείται για το κοινωνικό σύνολο υψίστης σημασίας τίθεται σε ένα ιδιαίτερο καθεστώς κρατικής φροντίδας και συνακόλουθα συνίσταται στην εκτός ελεύθερης αγοράς οργάνωσή του. Επειδή και το ίδιο το Σύνταγμα δεν ορίζει παρά μόνο αποσπασματικά τι θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως δημόσια υπηρεσία, το έργο αυτό του ποιες υπηρεσίες θα χαρακτηριστούν «δημόσιες» και του τρόπου που θα οργανωθούν (είτε με άμεση παροχή από το ίδιο το Κράτος είτε με ανάθεση σε ιδιώτες παραχωρησιούχους) το αναλαμβάνει ο νομοθέτης.⁶⁹ Η συνολική ωστόσο επισκόπηση της θεωρίας της δημόσιας υπηρεσίας φαίνεται να ενέχει έναν χαρακτήρα «δυσανεξίας» απέναντι στην δυνατότητα της ελεύθερης αγοράς να ασκήσει τις δημόσιες αυτές λειτουργίες κατά τρόπο που θα

⁶⁸ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, *ό.π.*

⁶⁹ Βλ. Γ. Δελλή, «*Η θεωρία της δημόσιας υπηρεσίας. Μια επίκαιρη ανάγνωση*», Τιμ. Τόμος του Πρ. Παυλόπουλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2024, σελ. 945 επ.

θεραπεύει επαρκώς το δημόσιο συμφέρον.⁷⁰ Αυτή η θεώρηση όμως δεν μπορεί να παραμείνει η ίδια και στην σύγχρονη εποχή που χαρακτηρίζεται από το άνοιγμα της φιλελεύθερης οικονομίας στις αγορές, καθώς δεν είναι τυχαίο ότι το μέχρι τούδε σύστημα της δημόσιας υπηρεσίας συνδέθηκε με αναποτελεσματική οικονομική διαχείριση, χαμηλά κίνητρα καινοτομίας, υπερδιόγκωση του Δημοσίου τομέα, διασπάθιση δημοσίου χρήματος και εν τέλει την πρόσφατη δημοσιονομική κρίση.

Η νέα τάση μετεξέλιξης της δημόσιας υπηρεσίας, όπως περιγράφηκε σε προηγούμενο σημείο της παρούσας μελέτης,⁷¹ συνδέθηκε με την προσπάθεια του ενωσιακού δικαίου, ήδη από τη δεκαετία του 1980, να αντιμετωπίσει την δυσπιστία του «service public» μέσω μιας πιο φιλικής προς την ελεύθερη αγορά θεώρησής του. Το ρόλο αυτό ανέλαβαν τα άρθρα 14 και 106 της Συνθήκης⁷²

⁷⁰ Βλ. και την ΣτΕ Ολ. 1906/2014 όπου: «[...] Η δε κατ' ουσίαν μετατροπή της δημόσιας επιχειρήσεως (ενν. της ΕΥΔΑΠ) σε ιδιωτική, που λειτουργεί με γνώμονα το κέρδος, καθιστά αβέβαιη τη συνέχεια της εκ μέρους της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, και δη υψηλής ποιότητας, η οποία δεν εξασφαλίζεται πλήρως με την κρατική εποπτεία».

⁷¹ Βλ. ανωτέρω Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Α', 3.

⁷² «1. Τα κράτη μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες των Συνθηκών, ιδίως προς εκείνους των άρθρων 18 και 101 μέχρι και 109 ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα.

2. Οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου υπόκεινται στους κανόνες των Συνθηκών ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Η ανάπτυξη των

για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷³, στα οποία γίνεται λόγος για τις «υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος»⁷⁴, καθώς και το άρθρο 36 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης,⁷⁵ στο οποίο αναγνωρίζεται η ανάγκη παροχής τέτοιων υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο υπό την προϋπόθεση ότι η εν λόγω παροχή συνδυάζεται με υψηλή ποιότητα, ασφάλεια, καθολικά και με όρους ισότητας για τους τελικούς χρήστες.⁷⁶

Οι υπηρεσίες αυτές είναι όλες όσες έχουν έναν οικονομικό χαρακτήρα, στις οποίες τα Κράτη μέλη και η ίδια η Ένωση επιβάλλουν να τηρούνται συγκεκριμένες υποχρεώσεις «δημόσιας υπηρεσίας»⁷⁷ προς εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου δημοσίου

συναλλαγών δεν πρέπει να επηρεάζεται σε βαθμό ο οποίος θα αντέκειτο προς το συμφέρον της Ένωσης.

3. Η Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου και απευθύνει, εφόσον είναι ανάγκη, κατάλληλες οδηγίες ή αποφάσεις προς τα κράτη μέλη».

⁷³ Εφεξής «ΣΛΕΕ».

⁷⁴ Εφεξής «ΥΓΟΣ».

⁷⁵ Άρθρο 36 ΧΘΔΕΕ: «Η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται την πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, όπως αυτό προβλέπεται στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, σύμφωνα με τις Συνθήκες, προκειμένου να προαχθεί η κοινωνική και εδαφική συνοχή της Ένωσης».

⁷⁶ Βλ. Δ. Σαρμά, «Άρθρο 36», σε: *Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, επιμ: Ε. Ρ. Σαχπεκίδου – Χ. Ν. Ταγαράς, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 405.

⁷⁷ Υποχρεώσεις δηλαδή που, εάν λάμβαναν υπόψιν οι επιχειρήσεις αποκλειστικά τα δικά τους συμφέροντα, δεν θα αναλάμβαναν καθόλου ή τουλάχιστον όχι στην ίδια έκταση. Και αυτό διότι στο ενωσιακό δίκαιο, οι αρχές της δημόσιας υπηρεσίας (βλ. *συνέχεια, ισότητα, προσαρμογή κ.λπ.*) εμπεριέχονται στην αποκαλούμενη «αρχή της καθολικής υπηρεσίας», δηλαδή στην παροχή καθορισμένης στοιχειώδους δέσμης υπηρεσιών προς όλους του τελικούς χρήστες

συμφέροντος. Η έννοια των ΥΓΟΣ αντιστοιχεί ουσιαστικά σε υπηρεσίες γενικής ωφέλειας οικονομικού χαρακτήρα, όπως οι μεταφορές, η ενέργεια, τα ταχυδρομεία, οι επικοινωνίες κ.λπ., που εντάσσονται στο πλαίσιο διαμόρφωσης μιας αγοράς ανταγωνιστικής, η οποία χαρακτηρίζεται από την υψηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι ΥΓΟΣ συνδέονται με τις «υπηρεσίες κοινής ωφέλειας»⁷⁸ αλλά δεν ταυτίζονται πλήρως. Και αυτό γιατί οι ΥΚΩ αναφέρονται και σε μη οικονομικές υπηρεσίες ή

σε προσιτή τιμή. Έτσι έχουν το δικαίωμα να προμηθεύονται οι χρήστες το ζωτικής σημασίας αγαθό (λ.χ. ηλεκτρική ενέργεια) συγκεκριμένης υψηλής ποιότητας εντός του εδάφους τους σε ανταγωνιστικές, συγκρίσιμες και διαφανείς τιμές, για να εξασφαλίζεται η πλήρης κοινωνική και οικονομική συμμετοχή των καταναλωτών. Η καθολική υπηρεσία διασφαλίζει ότι διατίθεται τουλάχιστον ένα σύνολο ελάχιστων υπηρεσιών σε όλους τους χρήστες και μάλιστα σε προσιτή τιμή, ώστε να αποτρέπεται ο κίνδυνος κοινωνικού αποκλεισμού τους. Όταν μια υποχρέωση καθολικής υπηρεσίας επιβαρύνει υπερβολικά μια επιχείρηση (λ.χ. λόγω της ακριτικής γεωγραφικής περιοχής των τελικών χρηστών), πρέπει τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν την ουσιαστική κάλυψη του καθαρού κόστους παροχής αυτών των υπηρεσιών (για παράδειγμα μέσω χρήσης δημοσίων κονδυλίων). Βλ. και ΔΕΚ της 19^{ης} Μαΐου 1993, Συλλογή νομολογίας 1993, σελ. I-2533, υπόθεση C- 320/91 (Paul Corbeau) και ΔΕΚ της 27^{ης} Απριλίου 1994, Συλλογή νομολογίας 1994, σελ. I-1477, υπόθεση C-393/92 (Gemeente Almelo κατά Energiebedrijf Ijsselmijf NV), καθώς και Ε. Πρεβεδούρου, «*Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας*», www.prevedourou.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CF%85%CF%80%CE%B7%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CE%B3%CE%B5%CE%BD%CE%B9%CE%BA/>, προσπελάστηκε στις 12/8/2024.

⁷⁸ Εφεξής «ΥΚΩ» ή αλλιώς «Υπηρεσίες Γενικού Συμφέροντος».

όπου παραμένει αδιευκρίνιστος ο οικονομικός ή μη χαρακτήρας μιας υπηρεσίας. Ο οικονομικός χαρακτήρας της παροχής αποτελεί την διαχωριστική γραμμή μεταξύ ΥΓΟΣ και ΥΚΩ.⁷⁹ Οι τελευταίες δε, αποτελούν μια έννοια ευρύτερη των πρώτων, περιλαμβάνοντας τόσο εμπορεύσιμες όσο και μη εμπορεύσιμες υπηρεσίες, τις οποίες τα Κράτη μέλη αντιλαμβάνονται ως κοινωφελείς υποχρεώνοντας τους παρόχους αυτών σε τήρηση αρχών παροχής δημόσιας υπηρεσίας.⁸⁰ Σαφώς και η διαφοροποίηση αυτή έχει πρακτικά αποτελέσματα, αφού τα δύο αυτά είδη υπηρεσιών δεν υπόκεινται στους ίδιους κανόνες της Ένωσης. Έτσι, η αρχή της απαγόρευσης των αδικαιολόγητων διακρίσεων και αυτή της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων ενυπάρχουν σε όλα τα είδη υπηρεσιών. Τουναντίον, οι κανόνες περί ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων, όπως περιγράφονται στη ΣΛΕΕ,⁸¹ εφαρμόζονται μόνο στις οικονομικές δραστηριότητες.⁸²

Πράγματι, στα εθνικά δίκαια των Κρατών μελών δεν συναντάται ο όρος ΥΓΟΣ. Τόσο η εθνική «δημόσια υπηρεσία» όσο και το γαλλικό «service public» εννοεί την παροχή δημόσια

⁷⁹ Βλ. Μ. Μενγκ - Παπαντώνη, *Οι Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σελ. 12.

⁸⁰ Για παράδειγμα, τέτοιες υπηρεσίες είναι η παιδεία, η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, η δικαιοσύνη, η εθνική ασφάλεια κ.λπ.

⁸¹ Βλ. άρθρα 106 επ. ΣΛΕΕ.

⁸² Βλ. Στ. Κτιστάκη, *«Δημόσια υπηρεσία και ευρωπαίος πολίτης – Πρόσφατες θεωρητικές και νομολογιακές τάσεις»*, Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, 1995, σελ. 301 επ.

δραστηριότητα με τον συνακόλουθο επεμβατισμό του κράτους στην οικονομική ζωή, αποκλείοντας τοιούτοτρόπως από τις αρχές του ανταγωνισμού όλες τις λειτουργίες που εξυπηρετούν ένα δημόσιο συμφέρον. Ένεκα επέκεινα της ευρύτητας της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, ακόμα και οικονομικής φύσεως υπηρεσίες αποκλείονται από την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού.⁸³ Στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας περιλαμβάνονται όχι μόνο δραστηριότητες του σκληρού πυρήνα του κράτους,⁸⁴ αλλά και κοινωφελείς υπηρεσίες ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο.⁸⁵

Εκ πρώτης όψεως, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ο όρος ΥΓΟΣ έρχεται σε κάποιου είδους σύγκρουση με τη θεωρία της δημόσιας υπηρεσίας και του «service public», εφόσον ο επιθετικός προσδιορισμός «δημόσια» απαλείφεται.⁸⁶ Με μια πιο ενδελεχή

⁸³ Βλ. Μ. Μενγκ - Παπαντώνη, *ό.π.*, σελ. 39.

⁸⁴ Όπως η αστυνομία, ο στρατός, η δικαιοσύνη.

⁸⁵ Όπως επιχειρήσεις υγειονομικών υπηρεσιών, ύδατος, ηλεκτρικού ρεύματος, μεταφορών, ραδιοφωνίας, ταχυδρομείων, αποκομιδής και εναπόθεσης απορριμμάτων, αποθήκευσης εμπορευμάτων στα λιμάνια κ.λπ. Επιχειρήσεις όπως οι ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΛΤΑ, ΕΥΔΑΠ, ΟΣΕ, ΕΡΤ, ΟΑΣ, ΚΤΕΛ, ΟΛΥΜΠΙΑΚΗ ΑΕΡΟΠΟΡΙΑ κ.λπ. ήταν οργανωμένες ως υπηρεσίες κοινής ωφέλειας του δημοσίου τομέα, έως την σταδιακή ιδιωτικοποίησή τους από την δεκαετία του 1990 και έπειτα. Για τις επιχειρήσεις αυτές δεν είχαν εφαρμογή οι κανόνες του ανταγωνισμού, καθώς διέπονταν από ειδικούς κανόνες δημοσίου δικαίου, δρώντας ως μονοπώλια. Βλ. και Γ. Δελλή, *Κοινή ωφέλεια και αγορά*, Τόμος Α', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2008, σελ. 72-84.

⁸⁶ Βλ. Γ. Δελλή, «*Η θεωρία της δημόσιας υπηρεσίας. Μια επίκαιρη ανάγνωση*», Τιμ. Τόμος του Πρ. Παυλόπουλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2024, σελ. 945 επ.

ματιά, ωστόσο, φαίνεται πως το ενωσιακό δίκαιο δεν απαγορεύει σε καμία περίπτωση τη δημόσια ιδιοκτησία επί των μέσων παραγωγής και την παροχή υπηρεσιών δια επιχειρήσεων που ανήκουν σε αυτό.⁸⁷ Οι σημαντικές για την κοινωνία υπηρεσίες δεν πρέπει να οργανώνονται υποχρεωτικά από δημόσιες δομές, ενώ δραστηριότητες που ναι μεν επιτελούν δημόσιο σκοπό, δεν είναι σαφές για ποιο λόγο θα έπρεπε να τίθενται εκτός αγοράς.⁸⁸ Κατά το ενωσιακό δίκαιο, και ιδίως τα άρθρα 14 και 106 ΣΛΕΕ, οι κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού έχουν – και πρέπει να έχουν – εφαρμογή ακόμα και σε υπηρεσίες που εξυπηρετούν το γενικό δημόσιο συμφέρον. Η αφετηρία των ΥΓΟΣ καθίσταται έτσι εντόνως αγορακεντρική και λιγότερο αγοραφοβική, όπως την επιθυμεί η κλασική έννοια της δημόσιας υπηρεσίας.⁸⁹ Και πάλι όμως, η εφαρμογή των κανόνων του ελεύθερου ανταγωνισμού είναι επιτρεπτή μόνο στο πλαίσιο που δια αυτών εξυπηρετείται ασφαλώς το δημόσιο συμφέρον. Αυτό μπορεί να είναι από πλήρη εφαρμογή των κανόνων της ελεύθερης αγοράς έως και καθόλου, ανάλογα με τις περιστάσεις και τον τομέα που εξυπηρετείται.⁹⁰ Σε καμία περίπτωση πάντως δεν δύναται *a la carte* ο νομοθέτης να οργανώνει

⁸⁷ Βλ. άρθρο 345 ΣΛΕΕ.

⁸⁸ Οι τηλεπικοινωνίες και τα ιδιωτικά εκπαιδευτήρια θα μπορούσαν να χαρακτηρίζονται ως ΥΓΟΣ και όχι ως «services publics».

⁸⁹ Βλ. Γ. Δελλή, *ό.π.*

⁹⁰ Βλ. Ε. Αδαμαντίδου, «*άρθρο 106 ΣΛΕΕ*», σε: *Συνθήκη της Λισσαβόνας, Ερμηνεία κατ' άρθρον*, επιμ. Β. Σκουρής, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020, σελ. 1061 επ.

μια υπηρεσία εκτός αγοράς χάριν απλώς και μόνο της ζωτικής σημασίας του προσφερόμενου αγαθού.⁹¹

Με βάση την ανωτέρω ανάλυση, υπό την πίεση του ενωσιακού δικαίου που τείνει προς αυτή την κατεύθυνση, τα μέχρι πρότινος κρατικά μονοπώλια, λ.χ. της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών και των μεταφορών, απελευθερώθηκαν προς μια προσπάθεια ανεύρεσης αποτελεσματικότερων τρόπων οργάνωσης αυτών των υπηρεσιών. Σαφέστατα και η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν απαιτεί να αφεθούν οι ως άνω υπηρεσίες στα χέρια των ιδιωτών, δίχως μια συνακόλουθη επίβλεψη κρατικής φύσεως. Ο εποπτικός ρόλος του Κράτους δεν παραγκωνίζεται σε καμία περίπτωση. Απλώς μετουσιώνεται σε κυρίως εγγυητικό και ρυθμιστικό μέσω της ίδρυσης ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών.⁹²

⁹¹ Βλ. Ε. Αδαμαντίδου, ό.π.

⁹² Όπως η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων ή η Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων.

2. ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ : ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

1. *Εισαγωγικές παρατηρήσεις*

Μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, στην ευρωπαϊκή ήπειρο τα εθνικά κράτη είχαν ανάγκη από ένα παρεμβατικό Κράτος που θα συνέβαλε στην ανοικοδόμηση της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης είτε μέσω παροχών κοινωφελών υπηρεσιών είτε μέσω της ίδιας επιχειρηματικής δραστηριότητάς του⁹³ εν είδει μονοπωλίων σε διάφορους οικονομικούς τομείς. Ήδη όμως κατά τις τελευταίες δεκαετίες, ιδίως από τις αρχές του 1980⁹⁴ και εντεύθεν, άρχισε να γίνεται πολύ πιο έντονο το αίτημα για υποχώρηση του κράτους και άνοιγμα των αγορών στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Πράγματι, στη νέα εποχή που διανύουμε, η ιδιωτικοποίηση και αποκρατικοποίηση συνιστούν τις όψεις της

⁹³ Βλ. την έννοια των δημοσίων επιχειρήσεων σε: ΑΕΔ 89/1997, όπου ως δημόσια επιχείρηση νοείται το δημόσιο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, για το οποίο προβλέπεται, βάσει νόμου ή κανονιστικής διάταξης, η λειτουργία αυτού χάριν του δημοσίου συμφέροντος και με τους κανόνες κυρίως του ιδιωτικού δικαίου, και επί του οποίου το κράτος διατηρεί αποφασιστικό έλεγχο (με έλεγχο της πλειοψηφίας των μετοχών ή της διοίκησης). Για παράδειγμα: ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΛΤΑ, ΟΣΕ κ.λπ. Βλ. και Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020, σελ. 372.

⁹⁴ Βλ. ιδίως τα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων της Μ. Θάτσερ στη Μ. Βρετανία, που δεν άργησαν να εξαπλωθούν και στην υπόλοιπη Ευρώπη.

λεγόμενης «απελευθέρωσης» που επικρατεί στο σύγχρονο πολιτικοοικονομικό πεδίο.⁹⁵ Στην Ελλάδα η τάση αυτή αρχίζει να εξαπλώνεται τη δεκαετία του 1990, όπου πολλά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ιδιωτικοποιήθηκαν (τυπικά),⁹⁶ ήτοι έλαβαν τη μορφή ανώνυμης εταιρείας, ενώ ήδη ιδιωτικά νομικά πρόσωπα του δημοσίου μετατράπηκαν σε ανώνυμες εταιρείες με τις μετοχές τους να εισέρχονται λίγο αργότερα στο Χρηματιστήριο Αξιών.⁹⁷

Σταδιακά, λοιπόν, χώρες με φιλελεύθερα καθεστώτα άρχισαν να επιλέγουν οικονομικά μοντέλα της ελεύθερης αγοράς. Όχι μόνο επειδή για πολλούς κάτι τέτοιο ήταν κοινωνικά ένας καλύτερος τρόπος οικονομικής οργάνωσης⁹⁸, αλλά και διότι αυτό απαιτούσε (και απαιτεί) η ευρωπαϊκή προσπάθεια δημιουργίας μιας ενοποιημένης εσωτερικής αγοράς.⁹⁹ Όπως αναφέρθηκε και

⁹⁵ Βλ. Αθ. Β. Τσιρώνας, *Αποκρατικοποιήσεις*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 74.

⁹⁶ Βλ. ειδικότερη ανάλυση κατωτέρω Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Β', 2.

⁹⁷ Η σταδιακή αυτή υποχώρηση του Κράτους – ιδιοκτήτη και μετόχου εταιρειών οδήγησε σε έναν διαφορετικό τρόπο άσκησης κρατικής εποπτείας, μέσω Ρυθμιστικών Αρχών επί των απελευθερωμένων τομέων της αγοράς. Βλ. επ' αυτού περισσότερο σε: Μέρος Δεύτερο, 2.

⁹⁸ Βλ. John Williamson, «*On markets and regulation*», The World Bank, 1998, όπου: «*A general advantage to private ownership: businessmen have an incentive to maximize profits because otherwise they will be taken over while bureaucrats-as-businessmen have an incentive to maximize the size of their bureau because there is no threat of takeover and size is what determines their salaries and prestige*».

⁹⁹ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 4.

σε προηγούμενο σημείο της παρούσας μελέτης,¹⁰⁰ οι διατάξεις του άρθρου 101 επ. ΣΛΕΕ περί κατοχύρωσης της αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού και ιδίως του άρθρου 106 ΣΛΕΕ περί εφαρμογής αυτών των αρχών ακόμα και σε υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου, επιτάσσουν ουσιαστικά στα Κράτη-μέλη της Ένωσης την κατάργηση των εθνικών μονοπωλίων ως μια μορφή ιδιωτικοποίησης,¹⁰¹ εκτός εάν κάτι τέτοιο αντιβαίνει στην εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού για τον οποίο αυτές οι υπηρεσίες έχουν συγκροτηθεί. Αλλά και εδώ ισχύει επιφύλαξη υπέρ του συμφέροντος της Ένωσης, σε περίπτωση που η διατήρηση του κρατικού μονοπωλίου αντιβαίνει σε αυτό.¹⁰²

Παράλληλα, η τάση «απελευθέρωσης» συνδέεται με την αναζήτηση μιας αποτελεσματικότερης δημόσιας υπηρεσίας, την τεχνολογική πρόοδο του σύγχρονου αιώνα, την ιδεολογική

¹⁰⁰ Βλ. Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Α΄, 5.

¹⁰¹ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, ό.π., σελ. 5. Το γεγονός ότι η διάταξη 345 ΣΛΕΕ μεμονωμένα ιδωμένη θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ορίζει πως η Ένωση διατηρεί ουδέτερη στάση στο ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων των κρατών – μελών, δεν πρέπει να παραπλανά. Αντιθέτως, η συνδυαστική θεώρηση αυτής με τις διατάξεις του άρθρου 106 ΣΛΕΕ οδηγεί στο συμπέρασμα μιας ευρωπαϊκής πολιτικής με πρόσημο.

¹⁰² Αλλά και το παράγωγο δίκαιο με σειρά Οδηγιών επιτάσσει την ιδιωτικοποίηση, ακόμα και τομέων ζωτικής σημασίας για την κοινωνία. Βλ. ενδεικτικά: Οδηγία 2008/63/ΕΚ για τον ανταγωνισμό στις αγορές εξοπλισμού τηλεπικοινωνιακών τερματικών και Οδηγία 2002/77/ΕΚ για τον ανταγωνισμό στις αγορές δικτύων και υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών.

στροφή προς τον νεοφιλελευθερισμό, την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, την ενίσχυση του ανταγωνισμού σε διεθνές επίπεδο και τη διευκόλυνση μεταφοράς κεφαλαίων σε διακρατικό επίπεδο και την καταγραφή τεράστιων δημοσιονομικών ελλειμάτων στα κράτη.¹⁰³ Σε ένα τέτοιο, συνεχώς μεταβαλλόμενο, περιβάλλον το κράτος αδυνατεί να στηρίξει τις εγχώριες ιδιωτικές επιχειρήσεις με δημόσιες ενισχύσεις και τις εγχώριες οικονομικές δραστηριότητες με συγκρότηση δημοσίων επιχειρηματικών μονάδων.¹⁰⁴ Προκειμένου, λοιπόν, να μην εμπλακεί το κράτος στον διεθνή ανταγωνισμό, τους μεγάλους επιχειρηματικούς κινδύνους που αυτός δύναται να προκαλέσει και τις συνακόλουθες ζημίες της εθνικής οικονομίας ένεκα της ενδεχόμενης οικονομικής αστοχίας των κρατικών επιχειρήσεων, φαίνεται πως αυτό απομακρύνεται από το πεδίο της ιδιωτικής οικονομίας, αναλαμβάνοντας έναν ρόλο «ρυθμιστή» και επόπτη αυτής.¹⁰⁵

Στη Χώρα μας, εξαιτίας της οικονομικής κρίσης της τελευταίας δεκαετίας, το ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων και αποκρατικοποιήσεων έρχεται στο προσκήνιο ως απαραίτητος

¹⁰³ Βλ. Αθ. Β. Τσιφινάς, *Αποκρατικοποιήσεις*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 75.

¹⁰⁴ Βλ. Αθ. Β. Τσιφινάς, *ό.π.*, σελ. 76.

¹⁰⁵ Βλ. Ε. Αδαμαντίδου, «*Αποκρατικοποίηση – Εκσυγχρονισμός των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και προστασία των καταναλωτών*», σε: *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή*, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Διακαίου, 1998, σελ. 24 επ.

όρος στην προσπάθεια αποπληρωμής του δημοσίου χρέους, καθώς περιλαμβάνεται στα προγράμματα δημοσιονομικής εξυγίανσης της Χώρας.¹⁰⁶ Οι ιδιωτικοποιήσεις επομένως

¹⁰⁶ Την ευθύνη των αποκρατικοποιήσεων ανέλαβε ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου («ΤΑΙΠΕΔ»), που ιδρύθηκε με τον ν. 3986/2011. Αυτό ανήκε εξ ολοκλήρου στο Ελληνικό Δημόσιο, λειτουργούσε χάριν του δημοσίου συμφέροντος, αλλά βάσει των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας, εξαιρουμένου συγχρόνως από τον δημόσιο τομέα. Το ΤΑΙΠΕΔ αποκτούσε τα περιουσιακά στοιχεία για αποκρατικοποίηση μέσω ατομικών διοικητικών πράξεων – αποφάσεων της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΔΕΑΑ). Το 2016 ιδρύθηκε, ως μητρική πλέον του ΤΑΙΠΕΔ, η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε. (ΕΕΣΥΠ), η οποία απέκτησε το σύνολο των μετοχών κυριότητας του ελληνικού Δημοσίου σε διάφορες δημόσιες επιχειρήσεις (λ.χ. ΕΥΔΑΠ Α.Ε.), με κύριο σκοπό όχι μόνο την αποσυμφόρηση των οικονομικών υποχρεώσεων της χώρας, αλλά και την υλοποίηση επενδυτικής πολιτικής, επιδιώκοντας σκοπούς ταμειακούς και κερδοσκοπικούς. Ωστόσο, το μείζον ζήτημα που προέκυψε σε πλήθος δικαστικών αντιπαραθέσεων, όπως θα αναλυθεί και κατωτέρω με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 190-191/2022 για την ΕΥΔΑΠ Α.Ε., ήταν η ίδια η συγκρότηση της ΕΕΣΥΠ Α.Ε. Ειδικότερα, καίτοι το Δημόσιο ήταν ο μοναδικός μέτοχος της ΕΕΣΥΠ Α.Ε., καθιστώντας την θυγατρική αυτού, ο έλεγχος επί του Διοικητικού Συμβουλίου της δεν ήταν πλήρης, καθώς μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της δεν ορίζονταν από τη Γενική Συνέλευση, της οποίας μοναδικός μέτοχος ήταν το Ελληνικό Δημόσιο, αλλά από ένα Εποπτικό Συμβούλιο, του οποίου τα μέλη ορίζονταν με συναπόφαση αφενός του Ελληνικού Δημοσίου και αφετέρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, προκαλώντας τοιουτοτρόπως συνταγματικά ζητήματα λόγω της εμπλοκής ευρωπαϊκών οργάνων στην εκτέλεση αρμοδιοτήτων διοικητικής φύσεως του κράτους. Βλ. αναλυτικότερα και Α. Τσιρώνά, «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., διαθέσιμο σε: <https://www.sakkoulas-online.gr/reader/fe83de65feba201b5895/>, προσπελάστηκε στις 24/8/2024.

καθίστανται έναν τρόπο μετάβασης στην νεοφιλελεύθερη οικονομία.

Στο σημείο αυτό δέον όπως αναλυθεί το πλαίσιο που θέτει το ίδιο το Σύνταγμα για την οικονομική δράση του κράτους και για τις ιδιωτικοποιήσεις και αποκρατικοποιήσεις. Ειδικότερα, οι διατάξεις του άρθρου 106 Σ. ρυθμίζουν την οικονομική δραστηριότητα του κράτους.¹⁰⁷ Με βάση τις τελευταίες αυτές διατάξεις, το κράτος «προγραμματίζει και συντονίζει» την οικονομική δραστηριότητα της χώρας, χάριν της προστασίας του γενικού συμφέροντος, έχοντας τη δυνατότητα να παρεμβαίνει, όταν κρίνεται αναγκαίο, και να ρυθμίζει τις οικονομικές σχέσεις.¹⁰⁸ Παράλληλα, γίνεται αναφορά στην «ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία» αναγνωρίζοντας έτσι το καθεστώς της

¹⁰⁷ Το άρθρο 106 Σ. συνιστά το λεγόμενο «οικονομικό Σύνταγμα», όπου: «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 [...].

2. Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας.

3. [...] Μπορεί να ρυθμίζονται με νόμο τα σχετικά με την εξαγορά επιχειρήσεων ή την αναγκαστική συμμετοχή σ' αυτές του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων, εφόσον οι επιχειρήσεις αυτές έχουν χαρακτήρα μονοπωλίου ή ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, ή έχουν ως κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο [...].

¹⁰⁸ Βλ. Α. Καϊδατζή, «Άρθρο 106», σε: Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, επιμ: Φ. Σπυρόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος, Γ. Γεραπετρίτης, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 1719.

οικονομίας της ελεύθερης αγοράς.¹⁰⁹ Από εδώ απορρέει και η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού ως βασικής αρχής του οικονομικού συστήματος.¹¹⁰ Ο συνταγματικός νομοθέτης επιτρέπει την κρατική παρέμβαση στην οικονομία, αλλά ταυτόχρονα θέτει και όρια σε αυτή. Με βάση τα ανωτέρω, αφενός κατοχυρώνεται η οικονομική ελευθερία και ιδιοκτησία, αφετέρου όμως αναγνωρίζεται και ο εγγυητικός ρόλος του κράτους για την ικανοποίηση ζωτικής σημασίας αγαθών και υπηρεσιών χάριν της κοινωνικής ευημερίας.

Παρά ταύτα, πρέπει να τονιστεί ότι το Σύνταγμα σε καμία περίπτωση και με καμία διάταξη δεν απαγορεύει ούτε και επιτάσσει την ιδιωτικοποίηση κρατικών υπηρεσιών.¹¹¹ Είναι οικονομικοπολιτικά «ουδέτερο» και επιφυλάσσει την εφαρμογή οποιουδήποτε προγράμματος, περισσότερο ή λιγότερο οικονομικά παρεμβατικού, στον κοινό νομοθέτη.¹¹² Επομένως, ανάλογα με τον τρόπο που αντιλαμβάνεται ο τελευταίος την θεραπεία του γενικού συμφέροντος, το Σύνταγμα αφήνει το

¹⁰⁹ Βλ. Α. Καϊδατζή, ό.π., σελ. 1720.

¹¹⁰ Βλ. Α. Καϊδατζή, ό.π., σελ. 1723.

¹¹¹ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 6.

¹¹² Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, ό.π. και Γ. Δελλή, *Δήμος και Αγορά*, εκδόσεις Ευρασία, 2018, σελ. 276 επ.

δρόμο ανοιχτό για ένα κράτος περισσότερο παρεμβατικό ή περισσότερο φιλελεύθερο.¹¹³

2. Η έννοια της ιδιωτικοποίησης. Διάκριση ιδιωτικοποίησης και αποκρατικοποίησης

Στη βιβλιογραφία αλλά και στην νομοθεσία¹¹⁴ απαντάται συχνά ο όρος «ιδιωτικοποίηση» ως ταυτόσημος και απλώς εναλλακτικός αυτού της «αποκρατικοποίησης». Αυτό προκαλεί ενδεχομένως μια θεωρητική σύγχυση στον τρόπο με τον οποίο

¹¹³ Βλ. Γ. Δελλή, «Άρθρο 106», σε: *Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, επιμ: Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Syntagma watch, 2023, σελ. 12 επ., www.syntagmawatch.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/wp-content/uploads/2023/02/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-106-me-cover.pdf>, προσπελάστηκε στις 13/8/2024.

¹¹⁴ Ο νομοθέτης χρησιμοποιεί τους όρους «ιδιωτικοποίηση» – «αποκρατικοποίηση» χωρίς να φαίνεται να τους διακρίνει μεταξύ τους, ενώ όπου αυτό συμβαίνει μάλλον είναι τυχαίο. Βλ. τον ν. 2000/1991 όπου ορίζεται η ιδιωτικοποίηση ως κατηγορία της ευρύτερης έννοιας της αποκρατικοποίησης: «*άρθρο 1 παρ. 1: Ως αποκρατικοποίηση θεωρείται α) η κατάργηση ή η συγχώνευση φορέων του Δημοσίου, β) η μεταβίβαση σε ιδιώτες φορέων του Δημοσίου ή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων και προνομίων των φορέων αυτών (ιδιωτικοποίηση), γ) η εκκαθάριση υπερχρεωμένων φορέων του Δημοσίου*». Από την άλλη, στον ν. 3049/2002, η έννοια της ιδιωτικοποίησης δεν απαντάται, ενώ η αποκρατικοποίηση ορίζεται ως «*η εφάπαξ ή σταδιακή έξοδος επιχειρήσεων του Δημοσίου από τον έλεγχό του*». Πάντως, σε ευρωπαϊκό επίπεδο συχνότερα εμφανίζεται ο όρος «privatization» (ενν. «ιδιωτικοποίηση»), ενώ η «αποκρατικοποίηση» δεν χρησιμοποιείται.

θα περιγραφεί το διοικητικό φαινόμενο της αποδέσμευσης του κράτους από την παροχή μιας δραστηριότητας. Οι όροι είναι συγγενείς, αλλά όχι ταυτόσημοι.¹¹⁵

Ω ιδιωτικοποίηση, λοιπόν, νοείται η μετατροπή μιας διοικητικής αρχής ή ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, η μετάθεση μιας δραστηριότητας που μέχρι πρότινος ασκούνταν από το κράτος σε ιδιώτες ή η μεταβίβαση μιας δημόσιας επιχείρησης ή ενός περιουσιακού στοιχείου του Δημοσίου σε ιδιώτες.¹¹⁶ Είναι εμφανής η μεταφορά δραστηριοτήτων από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα: οι δραστηριότητες που ιδιωτικοποιούνται εκφεύγουν του δημοσίου νομικού προσώπου του κράτους ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (λ.χ. Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης) και εντάσσονται στο πλαίσιο ενός νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου (λ.χ. ανώνυμης εταιρίας). Αυτό διέπεται από κανόνες ιδιωτικού δικαίου αλλά δεν παύει να ανήκει -είτε εξ ολοκλήρου είτε κατά πλειοψηφία - στο κράτος (ή στον αντίστοιχο Ο.Τ.Α.). Το εκάστοτε, δηλαδή, ασκούν τις ιδιωτικοποιημένες δραστηριότητες νομικό πρόσωπο λειτουργεί

¹¹⁵ Βλ. Αθ. Β. Τσιρωνάς, *Αποκρατικοποιήσεις*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 122 επ.

¹¹⁶ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 10.

βάσει του ιδιωτικού δικαίου, ανήκοντας ωστόσο στο κράτος (ή στον αντίστοιχο Ο.Τ.Α.).¹¹⁷

Διακρίνονται τέσσερις μορφές ιδιωτικοποιήσεων, ανάλογα είτε με το αντικείμενο της μεταβίβασης είτε το υποκείμενο που δέχεται τις μεταβιβαζόμενες δραστηριότητες:¹¹⁸

Η λεγόμενη «περιουσιακή» ιδιωτικοποίηση συνίσταται στη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων του κράτους σε ιδιωτικά πρόσωπα. Τέτοια περιουσιακά στοιχεία είναι όσα ανήκουν στην ιδιωτική κτήση του Δημοσίου και όχι προφανώς όσα εντάσσονται στη σφαίρα της δημόσιας κτήσης, τα οποία τίθενται εκτός συναλλαγών.¹¹⁹ Προφανώς και πράγματα που ανήκουν στην δημόσια κτήση μπορούν να μεταβιβαστούν μόνο εφόσον αποχαρακτηριστούν με νόμο και ενταχθούν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι κάτι τέτοιο είναι συνταγματικά επιτρεπτό, αφού δεν εξυπηρεείται

¹¹⁷ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, *ό.π.*, σελ. 12.

¹¹⁸ Βλ. Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 15 επ. και Γ. Γαλανόπουλο, *Η πολιτική των αποκρατικοποιήσεων στην περίοδο της οικονομικής κρίσης*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 4, όπου οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα («ΣΔΙΤ»), Ν. 3389/2005, χαρακτηρίζονται ως νέα μορφή ιδιωτικοποιήσεων για κράτη που λόγω των δημοσιονομικών τους καταστάσεων καταφεύγουν σε αυτές ένεκα της ανάληψης - κατά ένα μέρος - του επενδυτικού κεφαλαίου, της τεχνογνωσίας και της υλοποίησης του επιδιωκόμενου έργου από ιδιωτικές εταιρίες. Βλ. και Ι. Βενιέρη, *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2007, σελ. 13 επ. και Ι. Κίτσο, *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις παραχώρησης*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 146 επ.

¹¹⁹ Βλ. άρθρο 966 ΑΚ.

πλέον ο δημόσιος σκοπός για τον οποίο αυτά ήταν προορισμένα (λ.χ. οδός που έπαψε να χρησιμοποιείται).¹²⁰ Περιουσιακή ιδιωτικοποίηση συνιστά και η μεταφορά περιουσιακών στοιχείων του κράτους σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ιδρύει και ελέγχει το ίδιο.

Από την άλλη πλευρά, η «λειτουργική» ιδιωτικοποίηση αφορά κάθε περίπτωση μεταβίβαση δικαιικής εξουσίας σε ιδιωτικά πρόσωπα. Όταν το κράτος, δηλαδή, αναθέτει σε ιδιωτικά πρόσωπα την άσκηση δραστηριοτήτων που μέχρι πρότινος ασκούσε το ίδιο, τότε γίνεται λόγος για λειτουργική ιδιωτικοποίηση. Βεβαίως και σε αυτήν την περίπτωση το κράτος δεν δύναται να αποξενωθεί εντελώς από την μεταβιβαζόμενη λειτουργία, αλλά διατηρεί την ευθύνη για τη διασφάλιση της παροχής της υπηρεσίας που ιδιωτικοποιήθηκε, αναλαμβάνοντας

¹²⁰ Βλ. Α. Καΐδατζή, ό.π., σελ. 18.

ρόλο επόπτη και ρυθμιστή.¹²¹ Έτσι το κράτος από την άμεση παροχή περνά σε μια φάση άμεσου εγγυητή.¹²²

Όσον αφορά τα είδη των ιδιωτικοποιήσεων βάσει του αποδέκτη των μεταβιβαζόμενων υπηρεσιών, λεκτέα τα εξής: Η «τυπική» ιδιωτικοποίηση έχει την έννοια της μεταβολής της νομικής μορφής μιας επιχείρησης από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου (συνήθως σε ανώνυμη εταιρία).¹²³ Σε καμία περίπτωση δεν απομακρύνεται το κράτος από την παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών, απλώς τροποποιείται ο νομικός μανδύας δια του οποίου το κράτος παρέχει τις εν λόγω υπηρεσίες.¹²⁴

Η τυπική ιδιωτικοποίηση διακρίνεται από την «ουσιαστική» ιδιωτικοποίηση, ήτοι την μεταφορά μιας αρμοδιότητας από τον

¹²¹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα λειτουργικής ιδιωτικοποίησης είναι η ανάθεση μιας δραστηριότητας σε ιδιώτες βάσει *σύμβασης παραχώρησης*: το κράτος αναθέτει την παροχή αγαθών και υπηρεσιών σε κάποιον ιδιώτη προς εξυπηρέτηση ενός δημοσίου σκοπού. Η εκτέλεση του έργου γίνεται με δαπάνες του ιδιώτη – παραχωρησιούχου, οποίος έπειτα δικαιούται να το εκμεταλλεύεται έναντι κάποιου τέλους που καταβάλλεται από τους τελικούς χρήστες της υπηρεσίας. Η δε ευθύνη για την εκτέλεση λοιπόν μετακυλιείται στον παραχωρησιούχο, η δε ευθύνη για την εποπτεία και ρύθμιση της υπηρεσίας παραμένει στο κράτος. Βλ. Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020, σελ. 374. Βλ. και σκ. 6 και 12 της ΣτΕ 701/2015 σχετικά με την επιτρεπόμενη σύμβαση μίσθωσης και παραχώρησης του τουριστικού λιμένα (μαρίνας) Ζέας. Βλ. αναλυτικότερα κατωτέρω Μέρος Δεύτερο, 3.

¹²² Βλ. Α. Καϊδατζή, *ό.π.*, σελ. 22.

¹²³ Για παράδειγμα, η ΕΥΔΑΠ ιδρύθηκε ως ανώνυμη εταιρία που ανήκε εξ ολοκλήρου στο κράτος. Βλ. Ν. 1068/1980.

¹²⁴ Βλ. Γ. Γαλανόπουλο, *Η πολιτική των αποκρατικοποιήσεων στην περίοδο της οικονομικής κρίσης*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 3.

δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Η αποξένωση του Δημοσίου επί του ελέγχου της ιδιωτικοποιούμενης επιχείρησης εδώ είναι δεδομένη. Με την ουσιαστική ιδιωτικοποίηση αλλάζει και η ουσία των πραγμάτων, όχι απλώς η μορφή του δημοσίου φορέα. Στη θέση ενός δημοσίου φορέα (έστω και με τη μορφή της ανώνυμης εταιρίας) υπεισέρχεται πλέον μια (γνήσια) ιδιωτική επιχείρηση. Αντικείμενο της ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης αποτελούν είτε περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου είτε λειτουργικές δραστηριότητές του. Επομένως, στην έννοια αυτή περιλαμβάνονται τόσο οι προαναφερόμενες περιουσιακές ιδιωτικοποιήσεις (λ.χ. πώληση μετοχών μιας εταιρίας του Δημοσίου σε ιδιώτες) όσο και οι λειτουργικές (λ.χ. ανάληψη κρατικών αρμοδιοτήτων από ιδιώτες βάσει σύμβασης παραχώρησης).¹²⁵

Αντιθέτως προς την έννοια της ιδιωτικοποίησης, ως αποκρατικοποίηση ορίζεται η πλήρης παραχώρηση μιας κρατικής δραστηριότητας σε ιδιώτες, τοιουτοτρόπως ώστε να αποκόπτεται το κράτος από τον έλεγχο της μεταβιβαζόμενης δραστηριότητας. Επέκεινα, η κατάργηση κρατικών μονοπωλίων και η συνακόλουθη απελευθέρωση της εν λόγω αγοράς συνιστούν μορφές αποκρατικοποίησης.¹²⁶ Με την αποκρατικοποίηση εκδηλώνεται μετά βεβαιότητα η πλήρης

¹²⁵ Βλ. Γ. Γαλανόπουλο, *ό.π.*, σελ. 4.

¹²⁶ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 12-13.

αποδέσμευση της εκάστοτε υπηρεσίας από το Κράτος – Πάροχο. Διακρίνεται, δηλαδή, από την απλή αλλαγή μορφής άσκησης της κρατικής λειτουργίας που συνιστά η ιδιωτικοποίηση.¹²⁷ Η αποκρατικοποίηση, τουναντίον, είναι μια πράξη παραίτησης του κράτους από διαφόρους τομείς παροχής υπηρεσιών, ενώ η ιδιωτικοποίηση δεν εξικνείται έως την πλήρη αποξένωση του κρατικού μηχανισμού από την εκάστοτε υπηρεσία. Με την αποκρατικοποίηση είτε καταργούνται τομείς υπηρεσιών που μέχρι πρότινος ασκούσαν από το κράτος, επειδή απλώς δεν είναι αναγκαίο να εξακολουθούν να υφίστανται, είτε μεταβιβάζονται σε ιδιώτες υπέρ της ελεύθερης αγοράς, εν είδει ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης. Υπό αυτήν την έννοια, η αποκρατικοποίηση είναι έννοια γένους, μορφή της οποίας είναι και η προαναφερόμενη ουσιαστική ιδιωτικοποίηση.¹²⁸

Με βάση όσα προηγήθηκαν, καθίσταται σαφές ότι οι έννοιες της ιδιωτικοποίησης και της αποκρατικοποίησης δεν ταυτίζονται. Στην έννοια της ιδιωτικοποίησης περιλαμβάνεται εξ άλλου και αυτή της τυπικής ιδιωτικοποίησης, δηλαδή της απλής αλλαγής της μορφής άσκησης της κρατικής δραστηριότητας σε ανώνυμη εταιρία συνήθως.¹²⁹ Επέκεινα, κάθε ιδιωτικοποίηση δεν εξικνείται μέχρι το σημείο να θεωρείται και αποκρατικοποίηση,

¹²⁷ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, *ό.π.*

¹²⁸ Βλ. Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 34.

¹²⁹ Βλ. Α. Καϊδατζή, *ό.π.*

καθότι η τελευταία δηλώνει την πλήρη υποχώρηση του Κράτους – Παρόχου από την απελευθερωμένη πλέον υπηρεσία. Οι όροι, λοιπόν, αν και συγγενείς και με αλληλεπικαλυπτόμενο περιεχόμενο ορισμένες φορές ως μορφές συρρίκνωσης του παρεμβατικού κράτους, δεν ταυτίζονται πλήρως.¹³⁰

3. Σύνταγματικά όρια – Περιορισμοί

Από το σύνολο των διατάξεων του Συντάγματος προκύπτει ότι ούτε απαγορεύεται ούτε επιβάλλεται η ιδιωτικοποίηση ή και αποκρατικοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών,¹³¹ αν και είναι σαφές από τις ανωτέρω αναλύσεις ότι το ενωσιακό δίκαιο διάκειται θετικά στην απελευθέρωση αυτών. Οι μόνες ρητώς αναφερόμενες στο Σύνταγμα ως δημόσιες υπηρεσίες που μπορούν να οργανωθούν και να παρασχεθούν αποκλειστικά από το κράτος είναι οι εξής:

¹³⁰ Βλ. Αθ. Β. Τσιρώνας, *Αποκρατικοποιήσεις*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 122 επ.

¹³¹ Για τον Καθηγητή Σπ. Βλαχόπουλο, η διάταξη του άρθρου 106 παρ. 3 Σ. δεν δίνει λύση στο ζήτημα των επιτρεπτών ή μη ιδιωτικοποιήσεων. Τουναντίον αναφέρεται στις κρατικοποιήσεις προβλέποντας απλώς τους όρους υπό τους οποίους η κρατική εξουσία δύναται να προβεί σε αναγκαστική εξαγορά επιχειρήσεων. Από μόνη της, δηλαδή, η διάταξη αυτή δεν είναι ικανή να δώσει καίριες απαντήσεις στα όρια και στους περιορισμούς των ιδιωτικοποιήσεων. Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, «*Η ιδιωτικοποίηση των αρμοδιοτήτων του πυρήνα της κρατικής εξουσίας*», ΔτΑ, 22/2004, σελ. 473.

Στο άρθρο 16 παρ. 4 έως 8 του Συντάγματος¹³² περί ανώτατης εκπαίδευσης, ορίζεται ότι όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια. Η δε ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, πλήρως αυτοδιοικούμενα, επί των οποίων υφίσταται προφανώς μια κρατική εποπτεία, ενώ η οικονομική ενίσχυση από το κράτος είναι αυτονόητη. Ο συνταγματικός νομοθέτης επέβαλε πολύ συγκεκριμένη μορφή στους παρόχους ανώτατης εκπαίδευσης, ορίζοντας αποκλειστικά αυτούς ως ιδρύματα δημοσίου χαρακτήρα.¹³³ Η συγκεκριμένη υπηρεσία εξαιρείται του

¹³² Άρθρο 16 Σ. : «4. Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια [...].

5. Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους, έχουν δικαίωμα να ενισχύονται οικονομικά από αυτό και λειτουργούν σύμφωνα με τους νόμους που αφορούν τους οργανισμούς τους [...].

6. Οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων είναι δημόσιοι λειτουργοί [...].

8. [...] Η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται».

¹³³ Βλ. αντί πολλών επ' αυτού του ζητήματος σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 16 Σ. και την λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων επ' αφορμή και του πρόσφατου ν. 5094/2024 : Αθ. Β. Τσιφωνάς, *Αποκρατικοποιήσεις*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 296, Σπ. Βλαχόπουλο, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 30, Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020, σελ. 370, Ε. Λάππα, *Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 110 και Ξ. Κοντιάδη, «*Αντισυνταγματική η λειτουργία ιδιωτικών Πανεπιστημίων*», σε : www.syntagmawatch.gr, διαθέσιμο σε

ιδιωτικού τομέα και έτσι απαγορεύεται όχι μόνο η μεταβίβαση ΑΕΙ σε ιδιώτη και η μετατροπή τους σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αλλά και η εξ αρχής ίδρυσή τους από ιδιώτη. Οποιαδήποτε άλλη νομοθετική επιλογή δεν μπορεί να κατισχύσει δίχως προηγούμενη συνταγματική αναθεώρηση. Ωστόσο, η πρόσφατη απόφαση ΣτΕ Ολ. 1918/2025 άλλαξε τα μέχρι τότε δεδομένα, κρίνοντας ως συνταγματική την εγκατάσταση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων, στηριζόμενη κατά πλειοψηφία στην άποψη ότι το άρθρο 16 του Συντάγματος δεν δύναται να ερμηνεύεται αποκομμένα, αλλά δέον όπως ερμηνεύεται συνδυαστικώς με το ενωσιακό δίκαιο και τις διεθνείς δεσμεύσεις της Χώρας. Το Σύνταγμα αποτελεί, τουιουτοτρόπως, ένα «ζωντανό» κείμενο που συνδιαλέγεται με τις υπερεθνικές δεσμεύσεις της Χώρας. Στο πλαίσιο τούτο, η

: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/antisynagmatiki-i-leitourgia-idiwtikwn-panepistimiwn/>, προσελάσθηκε στις 17/8/2024. Αντιθέτως, βλ. και την ανάλυση των Β. Σκουρή - Ευ. Βενιζέλου, *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2024, σ. 73 επ. Παρεμφερές ζήτημα ανέκυψε και με την αναγνώριση τίτλων σπουδών που απονέμονται από «κολλεγιακά» ιδρύματα στο πλαίσιο συμβάσεων δικαιόχρησης («franchising») που έχουν συναφθεί με Πανεπιστήμια κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δε άρνηση της Ελλάδος δυνάμει του άρθρου 16 Σ. να αναγνωρίσει τα πτυχία αυτά κρίθηκε ότι συνιστά παραβίαση της Οδηγίας 89/28/ΕΟΚ, όπως αυτή τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2001/19/ΕΚ περί αναγνώρισης διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Βλ. την C- 274/05, η οποία ήρθε σε αντίθεση με την προηγηθείσα ΣτΕ Ολ. 3457/1998 που είχε κρίνει συνταγματική την άρνηση αναγνώρισης τέτοιων πτυχίων. Φαίνεται ήδη, δηλαδή, η επίδραση του ενωσιακού δικαίου στον τομέα παροχής της ανώτατης εκπαίδευσης.

απόλυτη απαγόρευση κάθε ιδιωτικής δραστηριότητας παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης δεν συμβαδίζει με την ελευθερία εγκατάστασης, κατά το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, καθώς και την αρχή της αναλογικότητας, καθότι ένας τέτοιος περιορισμός δεν δικαιολογείται επαρκώς χάριν υπέρτερου λόγου δημοσίου συμφέροντος.¹³⁴ Συνεπώς, ένα κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Ελλάδα, δεν μπορεί να επικαλείται εθνική ρύθμιση, ακόμα και συνταγματικού επιπέδου, ώστε να αποκλείει την παροχή, παράλληλα προς τη δημόσια, και οιασδήποτε μορφής ιδιωτικής ανώτατης εκπαίδευσης. Επέκεινα, δεν υφίσταται ζήτημα συνταγματικότητας ως προς τη λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων που απονέμουν πτυχία πλήρους ακαδημαϊκής και επαγγελματικής ισχύος. Βεβαίως, μέχρι στιγμής το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αποφανθεί για τη συνταγματικότητα του νόμου που αφορά την εγκατάσταση παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων. Ωστόσο, ένα επιπλέον ζήτημα που τίθεται είναι εάν με την ισχύουσα διατύπωση του άρθρου 16 Σ. και μετά από την ως άνω απόφαση ΣτΕ Ολ. 1918/2025 μπορεί κάποιος ιδιώτης στην Ελλάδα αυτοτελώς να ιδρύσει ένα ιδιωτικό πανεπιστήμιο, χωρίς να είναι παράρτημα αλλοδαπού πανεπιστημίου. Και εδώ μάλλον έγκειται η ανάγκη διευθέτησης του ζητήματος αυτού από τον αναθεωρητικό συνταγματικό νομοθέτη.

¹³⁴ Βλ. σκ. 12 και 13 της ΣτΕ Ολ. 1918/2025.

Αντίθετη στην ως άνω άποψη της πλειοψηφίας υπήρξε η μειοψηφία, η οποία έκανε λόγο για «*contra Constitutionem*» ερμηνεία, εμμένοντας στην προσήλωση του συνταγματικού νομοθέτη στη χρήση των λέξεων «*απαγορεύεται*» και «*αποκλειστικά*» και στη συνακόλουθη ανέφικτη προσαρμογή των ρυθμίσεων αυτών δίχως προηγούμενη συνταγματική αναθεώρηση. Διαφορετική ερμηνεία είναι όχι μόνο λανθασμένη, αλλά και επικίνδυνη, καθότι αντιτίθεται στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προβλεψιμότητας, οι οποίες αποτελούν δομικό στοιχείο ενός Κράτους Δικαίου, υποβαθμίζοντας εντέλει την ίδια την κανονιστικότητα του συνταγματικού κειμένου.¹³⁵

¹³⁵ Βλ. μεταξύ άλλων σχετικά με τις ως άνω αντιτιθέμενες απόψεις και την κριτική επί της απόφασης ΣτΕ Ολ. 1918/2025: Σπ. Βλαχόπουλο, «*Οι λέξεις και το Σύνταγμα – Σκέψεις για την ερμηνεία του Συντάγματος με αφορμή την Ολομ. ΣτΕ 1918/2025*», διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr/oi-lexeis-kai-to-sintagma-skepseis-gia-tin-erminia-tou-syntagmatos-me-aformi-tin-olom-ste-1918-2025/>, προσπελάστηκε στις 25/02/2026, Γ. Δρόσο, «*ο ν. 5094/2024 για τα «Νομικά Πρόσωπα Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης» και η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1918/2025 υπό το φως του Συντάγματος και του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*», 26/11/2025, διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/o-n-5094-2024-gia-ta-nomika-proswpa-panepisthmiakhs-ekpaideushs/>, προσπελάστηκε στις 25/02/2026, Α. Καϊδατζή, «*Αντίστροφος οριτζιναλισμός και ελιτιστικός ευρωπαϊσμός: η σημειολογία της απόφασης για τα ιδιωτικά πανεπιστήμια*», 07/11/2025, διαθέσιμο σε: <https://nomarchia.gr/αντίστροφος-οριτζιναλισμός-και-ελιτ/>, προσπελάστηκε στις 25/02/2026. Αντίθ. βλ. Γ. Δελλή, «*Γιατί απαγορεύονται τα ιδιωτικά Πανεπιστήμια στην Ελλάδα*», 11/04/2019, διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/giati-apagorevontai-ta-idiotika-panepistimia-stin-ellada/>, προσπελάστηκε στις 25/02/2026.

Αντίστοιχα και από τον συνδυασμό των άρθρων 102, 103 παρ. 5 και 104 παρ. 3 του Συντάγματος προκύπτει ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, ήτοι Δήμοι και Περιφέρειες, ως φορείς διοίκησης των τοπικών υποθέσεων οργανώνονται μόνο ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Η ιδιωτικοποίηση αυτών βρίσκεται εκτός συνταγματικού πλαισίου.¹³⁶

Ζήτημα, ωστόσο, προκύπτει ως προς το θέμα της ιδιωτικοποίησης των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ανήκει στην κρατική μέριμνα η κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων. Βάσει νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας,¹³⁷ η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλεια, είτε κύρια είτε επικουρική, εξαιρείται του ιδιωτικού τομέα και δεν μπορεί να ανατεθεί σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Θεωρείται δηλαδή ότι μόνο κρατικοί φορείς δύνανται να εξασφαλίσουν την καθολικότητα της εν λόγω υπηρεσίας και την εγγύηση του ασφαλιστικού

¹³⁶ Βλ. την διάταξη του άρθρου 103 παρ. 5 Σ. όπου γίνεται αναφορά σε «*υπαλλήλους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου*».

¹³⁷ Βλ. ΣτΕ Ολ. 5024/1987 περί της προώθησης του οργανικού κριτηρίου στην παροχή της υπηρεσίας κοινωνικής ασφάλισης και μετέπειτα ΣτΕ Ολ. 2692/1993, ΣτΕ 453/1999, ΣτΕ 2898/1999, ΣτΕ Ολ. 3596/2001, ΣτΕ 1612/2006, 218/2007, 2696/2009, αλλά και ΑΕΔ 87/1997.

κεφαλαίου.¹³⁸ Ωστόσο, υπό τον έλεγχο της Διοικήσεως, η ανάθεση αρμοδιοτήτων σύμπραξης στη διαδικασία απονομής συνταξιοδοτικών παροχών σε ιδιώτες (δικηγόρους, λογιστές-φοροτεχνικούς), οι οποίοι διαθέτουν αποδεδειγμένα τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την κατάλληλη εξειδίκευση και εμπειρογνομosύνη, κρίθηκε κατά πλειοψηφία με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 750/2023 ως συμβατή με τα άρθρα 1 παρ. 3, 26 παρ. 2, 103 παρ. 1 και 22 παρ. 5 του Συντάγματος, αποδίδοντας ιδιαίτερη έμφαση στην επιτακτική ανάγκη να επιταχυνθεί η διαδικασία απονομής συντάξεων, αλλά και στο λεπτομερώς προβλεπόμενο πλέγμα εποπτείας και ελέγχου από τον e- ΕΦΚΑ επί των ιδιωτών.¹³⁹ Επιπλέον, είναι δυνατή η ανάθεση σε ιδιώτες καθηκόντων στο πλαίσιό τους, εφόσον αυτά έχουν περιφερειακό ή υποστηρικτικό χαρακτήρα έναντι των αρμοδιοτήτων των ασφαλιστικών οργανισμών.¹⁴⁰ Διαφορετικό βέβαια είναι το

¹³⁸ Βλ. και Αθ. Β. Τσιφονάς, *Αποκρατικοποιήσεις*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 298 και Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020, σελ. 371.

¹³⁹ Βλ. Η. Κουβαρά, «*Outsourcing αρμοδιοτήτων του πυρήνα της κρατικής εξουσίας: Η αναγκαιότητα συνθέσεως μιας νέας ρεαλιστικής θεωρίας του Κράτους*», ΔιΔικ 2/2025, σελ. 195.

¹⁴⁰ Βλ. Π. Μουζουράκη, *Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 171, όπου αναφέρεται ότι οι ασφαλιστικοί οργανισμοί αναθέτουν σε ιδιώτες υποστηρικτικά καθήκοντα σε δύο περιπτώσεις: από τη μία μεριά, συνάπτουν συμβάσεις με ιδιώτες φαρμακοποιούς και ιατρούς, αναθέτοντας έτσι στους τελευταίους να υλοποιήσουν τις αποφάσεις τους για την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε ασφαλισμένους τους και, από την άλλη μεριά, αναθέτουν σε ιδιώτες να εισπράξουν τις ασφαλιστικές εισφορές που οφείλονται από τους ασφαλισμένους τους.

ζήτημα ότι βάσει της ιδιωτικής συμβατικής ελευθερίας δύναται να συνάπτονται ασφαλιστικές συμβάσεις (λ.χ. υγείας ή ζωής) και με νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, καθώς εν προκειμένω οι συμβάσεις αυτές δεν υποκαθιστούν την υπηρεσία υποχρεωτικής καθολικής ασφαλιστικής κάλυψης του πληθυσμού, η οποία συνιστά συνταγματικώς μέριμνα του κράτους. Ωστόσο, βάσει άλλης άποψης που έχει διατυπωθεί¹⁴¹ η επιβαλλόμενη κρατική μέριμνα για κοινωνική ασφάλιση δεν ορίζεται πουθενά ότι πρέπει αποκλειστικά και μόνο να παρέχεται δια νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Αντίθετα, ο νομοθέτης είναι δυνατόν να αναθέτει την εν λόγω υπηρεσία και σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, υπό την προϋπόθεση όμως ότι οι ιδιωτικές αυτές εταιρίες θα τηρούν τις αρχές της ισότητας και καθολικότητας της δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια. Η δε αυστηρή εποπτεία του κράτους επί της ιδιωτικοποιημένης υπηρεσίας είναι αυτονόητη και επιβεβλημένη σε μια τέτοια περίπτωση, ώστε να θωρακίζονται τα συμφέροντα των ασφαλισμένων και να εκπληρώνεται τοιουτοτρόπως η επιταγή του συνταγματικού κειμένου.

¹⁴¹ Βλ. Π. Παπαρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη, «*Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση*», σε: Θεμελιώδη Δικαιώματα, επιμ: Σπ. Βλαχόπουλος, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 535 επ. , ό.π., *Δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 40 επ. και Σπ. Βλαχόπουλο, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 57 επ.

Πέρα όμως από τις ανωτέρω περιπτώσεις δημοσίων υπηρεσιών για τις οποίες το συνταγματικό κείμενο ρητώς αφιερώνει ορισμένες διατάξεις του για να ορίσει τον κρατικό τρόπο παροχής τους, το Σύνταγμα δίνει στον νομοθέτη ευρύ περιθώριο στον τρόπο οργάνωσης της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας, με κύριο σκοπό προφανώς την θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, η παρεχόμενη αυτή ευχέρεια δεν συνιστά σε καμία περίπτωση «λευκή επιταγή».¹⁴² Τον ρόλο, λοιπόν, του περιορισμού των ιδιωτικοποιήσεων (ή και των αποκρατικοποιήσεων) έχει αναλάβει η νομολογία μέσω της αναφοράς στην ικανοποίηση των συνταγματικών σκοπών του κράτους, στην θεωρία του «σκληρού πυρήνα του κράτους», στον εγγυητικό του ρόλο για τις υπηρεσίες ζωτικής σημασίας για την κοινωνία, ακόμα και στην ίδια τη δημοκρατική αρχή.

Πράγματι, υφίστανται τομείς της κρατικής δραστηριότητας που δεν νοείται να ιδιωτικοποιηθούν. Κάτι τέτοιο θα παραβίαζε το ίδιο το θεμέλιο του Κράτους.¹⁴³ Λόγω της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, είναι η ίδια η πολιτεία και η πλειοψηφία που αντιπροσωπεύει - τηρουμένων των αρχών του Κράτους δικαίου - το σύνολο της πολιτικής κοινότητας αυτές που θεσπίζουν τους κανόνες που διέπουν την συνύπαρξη της κοινωνικής ολότητας. Τουναντίον, οι ιδιώτες δεν αντιπροσωπεύουν το σύνολο και δεν

¹⁴² Βλ. Ε. Λάππα, *Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 111.

¹⁴³ Βλ. ό.π.

αποβλέπουν στην ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Ο Λαός επέλεξε να αφιερώσει στην εκτελεστική εξουσία την εφαρμογή των νόμων και τη διοίκηση του Κράτους, αποκλείοντας οποιονδήποτε άλλο από τις εν λόγω δραστηριότητες. Έτσι, η δημοκρατική αρχή, μέσω του άρθρου 1 παρ. 3 του Συντάγματος και της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών του άρθρου 26 του Συντάγματος, οριοθετεί την ανάθεση ορισμένων βασικών κρατικών λειτουργιών σε ιδιώτες, όπως είναι για παράδειγμα η άσκηση της νομοθετικής εξουσίας.¹⁴⁴ Το ίδιο ισχύει και με την χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής, την δικαστική εξουσία¹⁴⁵ και την άσκηση του μονοπωλίου του κρατικού καταναγκασμού. Όλα αυτά συνθέτουν την έννοια του «σκληρού πυρήνα» του κράτους, ο οποίος είναι το συστατικό στοιχείο της ίδιας της έννοιας του κράτους.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Είναι άλλο το ζήτημα ότι βάσει του ίδιου του συνταγματικού κειμένου (βλ. άρθρο 22 παρ. 2 και 3 Σ.) επιτρέπεται η σύναψη ελευθέρως διαπραγματεύσιμων συλλογικών συμβάσεων εργασίας εν είδει μιας «ιδιωτικοποιημένης» μορφής άσκησης νομοθετικής λειτουργίας, οι όροι των οποίων (ενν. συλλογικών συμβάσεων) δρουν μόνο συμπληρωματικά προς τους γενικούς όρους εργασίας που θεσπίζονται με νόμο.

¹⁴⁵ Η διαιτησία ως μορφή «ιδιωτικοποιημένης» δικαστικής εξουσίας είναι δυνατή προφανώς μόνο για όσες διαφορές το αντικείμενο των οποίων είναι δεκτικό διάθεσης από τους διαδίκους, ήτοι στην πολιτική δίκη, λιγότερο στη διοικητική, όχι όμως και στην ποινική.

¹⁴⁶ Για αυτό και στον ν. 3389/2005 για τις ΣΔΙΤ, απαγορευμένη μορφή σύμπραξης δημοσίου και ιδιωτικού τομέα συνιστούν όσες «δραστηριότητες [...] ανήκουν άμεσα και αποκλειστικά στο Κράτος και ιδίως η εθνική άμυνα, η αστυνόμευση, η απονομή της δικαιοσύνης και η εκτέλεση των ποινών που επιβάλλονται από τα αρμόδια δικαστήρια».

Επέκεινα, πέραν της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής λειτουργίας, ο σκληρός πυρήνας περιλαμβάνει συναφώς και την αστυνόμευση,¹⁴⁷ την εθνική άμυνα και ασφάλεια, την εξωτερική

¹⁴⁷ Βλ. επ' αυτού την ΣτΕ Ολ. 1934/1998 όπου το Δικαστήριο απεφάνθη ότι οι αστυνομικής φύσεως αρμοδιότητες (λ.χ. βεβαίωση παράβασης, ακινητοποίηση οχημάτων, επιβολή προστίμων) που είχαν ανατεθεί από τον Δήμο Αθηναίων σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου στο πλαίσιο της ρύθμισης και εποπτείας της στάθμευσης των οχημάτων εντός του Δήμου, αντίκεινται στις «θεμελιώδεις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά την έννοια των οποίων, αστυνομική εξουσία, ως η κατεξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας, ασκείται δια της αστυνομικής αρχής, μόνο από το Κράτος (και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που και αυτά είναι αποκεντρωμένες καθ' ύλην κρατικές υπηρεσίες) και όχι από ιδιώτες». Αποκλείστηκε δηλαδή ακόμα και η «τυπική ιδιωτικοποίηση» αυτών των υπηρεσιών, ανεξάρτητα από την τυχόν εποπτεία του κρατικού μηχανισμού επ' αυτών, καθώς τα όργανα που ασκούν αστυνομικής φύσεως αρμοδιότητες πρέπει να λειτουργούν βάσει κανόνων του δημοσίου δικαίου, ώστε να μπορούν να διατηρούν την προνομία άσκησης δημόσιας εξουσίας. Βλ. αντιθέτως και την ΣτΕ 3946/2002, όπου το Δικαστήριο «σχετικοποίησε» τον απόλυτο περιορισμό που είχε εκφράσει με την ΣτΕ Ολ. 1934/1998 μάλλον χάριν προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, και απεφάνθη ότι υφίστανται αρμοδιότητες που πλαισιώνουν τον σκληρό πυρήνα του κράτους και οι οποίες δύναται να ιδιωτικοποιηθούν υπό προϋποθέσεις: συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες ασφάλειας αερομεταφορών του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών μπορούσαν να ανατεθούν σε ιδιώτες, υπό την προϋπόθεση ότι το ουσιώδες μέρος της κρατικής εξουσίας εξακολουθεί να ασκείται από τα αρμόδια προς τούτο κρατικά όργανα, ήτοι την Ελληνική Αστυνομία και τις Υπηρεσίες Ασφαλείας της ΥΠΑ. Αυτές είναι οι μόνες αρμόδιες για την συνολική ευθύνη της ασφάλειας στο Αεροδρόμιο, καθώς και για τους σωματικούς ελέγχους που διενεργούνται, ενώ παράλληλα έχουν την δυνατότητα να ανακαλούν τις παραχωρηθείσες άδειες για τις παραχωρηθείσες αρμοδιότητες, επιβάλλοντας κυρώσεις και αναλαμβάνοντας οι ίδιες ξανά τις εν λόγω υπηρεσίες. Εφόσον δεν παραχωρούνται ουσιώδεις δραστηριότητες της αστυνομικής εξουσίας σε ιδιώτες, κατ' αποκλεισμό της δυνατότητας της κρατικής αστυνομικής εξουσίας να αναλάβει οποτεδήποτε τις παραχωρηθείσες αρμοδιότητες, τότε η ιδιωτικοποίηση αυτή δεν προσκρούει στον σκληρό πυρήνα του κράτους. Βλ. και την σκ. 9 της

πολιτική, τη διαχείριση της οικονομίας, την έκτιση των ποινών και την επιβολή φόρων.^{148 149} Οιαδήποτε προσπάθεια του νομοθέτη για ιδιωτικοποίηση των ανωτέρω δραστηριοτήτων θα

ΣτΕ Ολ. 2195/2014, καθώς και την σκ. 19 της ΣτΕ 701/2015, όπου : «[...] προβλέπεται μεν η παροχή υπηρεσιών «φύλαξης» των χώρων του Τουριστικού Λιμένα από την παραχωρησιούχο, δεν υποκαθίσταται, όμως, ο ιδιωτικός φορέας διαχείρισης του λιμένα στις αστυνομικές αρμοδιότητες της κρατικής (ιδίως Λιμενικής) αρχής, οι οποίες και παραφυλάσσονται υπέρ της τελευταίας [...]».

¹⁴⁸ Βλ. Ε. Λάππα, *Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 113.

¹⁴⁹ Βλ. όμως και την ΣτΕ Ολ. 1972/2012, σχετικά με την επιβολή τέλους (κατ' ουσίαν φόρου λόγω του μη ανταποδοτικού του χαρακτήρα) μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ (ενν. Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε.), όπου κρίθηκε ότι το σύστημα βεβαιώσεως του επιβαλλόμενου τέλους ήταν συνταγματικό, καθώς παρέμενε στην Διοίκηση η ευθύνη βεβαίωσης του τέλους, ενώ και η ανάθεση είσπραξης των φόρων και των τελών σε μη κρατικά όργανα, όπως λ.χ. οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ενν. ΔΕΗ) είναι συνταγματική εφόσον το έργο των τελευταίων περιορίζεται απλώς στην είσπραξη των βεβαιωμένων φόρων και τελών και το κράτος διατηρεί τον κυρίαρχο ρόλο στη φορολογική διαδικασία. Αντίθετη η μειοψηφία κατά την οποία η ανάθεση φορολογικών καθηκόντων σε ιδιώτες αλλοιώνει την έννοια της φορολογικής Διοικήσεως ως ουσιαστούς έκφανσης του Κράτους. Βλ. και ΣτΕ 320/2020 σχετικά με το παρόμοιο ζήτημα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων φορολογικού ελέγχου σε πιστοποιημένους ιδιώτες ελεγκτές, όπου κρίθηκε ότι «δεν αποκλείεται από τη διάταξη του άρθρου 26 παρ. 2 του Συντάγματος η ανάθεση καθηκόντων συλλογής, επεξεργασίας και εκτίμησης σχετικών στοιχείων (ενν. φοροδιαφυγής) σε ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου) [...] υπό τον έλεγχο της φορολογικής Διοίκησης. Τούτο σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι [...] ο «φορολογικός έλεγχος» εκ μέρους ιδιωτών ελεγκτών δεν μπορεί να προβλέπεται ή και να λειτουργεί ως νόμιμο υποκατάστατο του ελέγχου της φορολογικής Διοίκησης [...]» καθώς πρέπει να υπάρχει πάντοτε η «[...] δυνατότητα (επαν)ελέγχου από τη φορολογική Διοίκηση [...]».

σήμαινε ταυτόχρονα και αποδόμηση της ίδιας της φύσης του κράτους.^{150 151}

Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει πως απαγορεύεται να ιδιωτικοποιηθούν και ορισμένες μόνο εκφάνσεις της άσκησης των ανωτέρω αρμοδιοτήτων.¹⁵² Πράγματι, υπάρχουν και περιπτώσεις κατά τις οποίες ιδιώτες επιτρέπεται να ασκούν δραστηριότητες που κανονικά εντάσσονται στον σκληρό πυρήνα του κράτους, όπως είναι για παράδειγμα στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής η ανάθεση διπλωματικών καθηκόντων και σε «επίτιμους προξένους», οι οποίοι όχι μόνο δεν είναι μόνιμοι διπλωματικοί υπάλληλοι αλλά ενίοτε και αλλοδαποί.¹⁵³ Σε κάθε όμως περίπτωση ανάθεσης κρατικών αρμοδιοτήτων σε ιδιώτες πρέπει να προβλέπεται η κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων και έναντι των ιδιωτών που αναλαμβάνουν την

¹⁵⁰ Βλ. Απ. Γέροντα, «*Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και η αναγκαστική απαλλοτρίωση*», σε: Διοικητικό Δίκαιο, Απ. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Π. Σιούτη, Σπ. Φλογαϊτης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 578 επ.

¹⁵¹ Το ενωσιακό δίκαιο δεν ενδιαφέρεται για τις ανωτέρω δραστηριότητες που εντάσσονται στον σκληρό πυρήνα του κράτους, καθώς δεν έχουν οικονομικό ενδιαφέρον και έτσι δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως ΥΓΟΣ υποκείμενες στους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού. Βλ. και άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου 26 της ΣΛΕΕ, όπου «*οι διατάξεις των Συνθηκών ουδόλως επηρεάζουν [...] την οργάνωση υπηρεσιών μη οικονομικού χαρακτήρα*».

¹⁵² Βλ. την ανάλυση των παραπομπών υπ' αριθμ. 139 και 141 που προηγήθηκαν, καθώς και Σπ. Βλαχόπουλο, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 35 επ.

¹⁵³ Βλ. άρθρο 305 ν. 4781/2021.

μεταβιβασθείσα υπηρεσία. Το κράτος οφείλει να μην απέχει τελείως από την εν λόγω υπηρεσία, αλλά δια του εποπτικού του ρόλου να ελέγχει την ορθή λειτουργία της, ώστε να μην δημιουργούνται προβλήματα στο κοινωνικό σύνολο. Όσο περισσότερο η ιδιωτικοποιηθείσα δραστηριότητα αγγίζει τον πυρήνα του κράτους, τόσο πιο έντονη πρέπει να είναι η εποπτεία του κράτους επί του ιδιώτη που την ανέλαβε.¹⁵⁴ Έτσι μόνο διατηρεί το κράτος τον εγγυητικό του ρόλο, ώστε να εξακολουθούν να λαμβάνουν χώρα οι αρχές της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας, της ισότητας και της καθολικότητας αυτής. Μόνο εάν εξασφαλιστεί ένα ελάχιστο - πλην όμως ικανοποιητικό - επίπεδο εγγυήσεων γύρω από τις οποίες θα εξακολουθεί να λειτουργεί η ιδιωτικοποιηθείσα ή και αποκρατικοποιηθείσα αρμοδιότητα, θα μπορέσει η νέα αυτή μορφή λειτουργίας της εν λόγω υπηρεσίας να μην διαταράξει το κοινωνικό σύνολο.¹⁵⁵

Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας γύρω από το θέμα της ιδιωτικοποίησης ή και αποκρατικοποίησης των υπηρεσιών ζωτικής σημασίας για την κοινωνία (λ.χ. τηλεπικοινωνιακές

¹⁵⁴ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, «Η ιδιωτικοποίηση των αρμοδιοτήτων του πυρήνα της κρατικής εξουσίας», ΔτΑ, 22/2004, σελ. 466 επ.

¹⁵⁵ Βλ. και ΣτΕ ΠΕ 434/1996, όπου «(ενν. ο νομοθέτης θα πρέπει να ρυθμίζει) τον τρόπο ασκήσεως εποπτείας από την Πολιτεία, [...] την δυνατότητα προστασίας των θιγόμενων τρίτων (υποβολή αναφοράς – δικαίωμα αποζημιώσεως) καθώς και πλήρες σύστημα κυρώσεων (ποινικών και διοικητικών) σε περίπτωση παραβάσεων του νόμου από τις επιχειρήσεις αυτές».

υπηρεσίες, ενέργεια κ.λπ.). Εν προκειμένω δεν υφίσταται καμία συνταγματική διάταξη που να απαγορεύει την μεταβίβαση των εν λόγω υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα.¹⁵⁶ Και αυτό διότι ακόμα και όπου γίνεται λόγος για «δημόσιες επιχειρήσεις», όπως για παράδειγμα στα άρθρα 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 του Συντάγματος, δεν κατοχυρώνεται ο ες αεί δημόσιος χαρακτήρας των επιχειρήσεων αυτών, απλώς θεσπίζονται κάποιες ρυθμίσεις και απαιτήσεις για όλες τις επιχειρήσεις που φέρουν τον χαρακτήρα της δημόσιας επιχείρησης ή υπηρεσίας κοινής ωφέλειας.¹⁵⁷ Και εδώ όμως ισχύουν όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω για τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες επιτρέπεται η μετάθεσή τους στον ιδιωτικό τομέα, ήτοι, για παράδειγμα, η τήρηση της αρχής της διαρκούς λειτουργίας τους, η υποχρέωση σύναψης σύμβασης παροχής υπηρεσιών με όλους ανεξαιρέτως τους μελλοντικούς χρήστες, ακόμα και αν κάτι τέτοιο δεν συμφέρει οικονομικά τον ιδιωτικό φορέα, αλλά και η διαμόρφωση των τιμών με τέτοιο τρόπο που να μην αποκλείονται οι οικονομικά

¹⁵⁶ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 48 επ. Όπως έχει αναλυθεί, η διάταξη του άρθρου 106 παρ. 3 Σ. δεν δεσμεύει τον νομοθέτη ως προς την νομική μορφή που θα λειτουργούν οι εν λόγω επιχειρήσεις. Βλ. και ΣτΕ ΠΕ 38/1998, όπου: αυτές επιτρέπεται να λειτουργούν «είτε 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 δημόσιο σκοπό με τη μέθοδο της παραχώρησης (concession) ή άλλως πώς».

¹⁵⁷ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, ό.π., σελ. 49.

αδύναμοι πολίτες.¹⁵⁸ Η δε εποπτεία και ο ποιοτικός έλεγχος του κράτους επ' αυτών των υπηρεσιών πρέπει να θεωρείται δεδομένος και αναγκαίος, ώστε ο τρόπος λειτουργίας τους να μην προσκρούει στο συνταγματικό σκοπό της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.¹⁵⁹

Τέλος, πέραν όσων αναλύθηκαν στις αρχές τις παρούσας ενότητας, το Σύνταγμα υποχρεώνει την κρατική εξουσία σε μια σειρά από επιπλέον δραστηριότητες προς κάλυψη πολλών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Τέτοιες είναι, για παράδειγμα, η μέριμνα για την προστασία της τέχνης, της επιστήμης και του αθλητισμού στο άρθρο 16, της ιδιοκτησίας στο άρθρο 17, της οικογένειας, της μητρότητας, της παιδικής ηλικίας, της υγείας,¹⁶⁰ των πολυτέκνων και των αναπήρων

¹⁵⁸ Κάτι τέτοιο φαίνεται έντονα στην πλήρη πλέον απελευθερωμένη παραγωγή και διανομή ηλεκτρικού ρεύματος.

¹⁵⁹ Βλ. και ΣτΕ ΠΕ 158/1992, όπου : *«οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν ζωτικής σημασίας αγαθά και υπηρεσίες, ασχέτως του νομικού τους ενδύματος, τελούν πάντοτε υπό την εξάρτηση και εποπτεία του Κράτους, από την οποία δεν δύνανται να εξέλθουν»*. Βλ. και ΣτΕ ΠΕ 159/1992, 385/1995, 33/1998, όπου : *«(ενν. χωρίς τις υπηρεσίες αυτές) δεν υφίστανται οι ομαλοί όροι για την κατά τα σύγχρονα κριτήρια αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και δραστηριότητάς του που εγγυώνται τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος»*. Επομένως, η υπαγωγή μιας υπηρεσίας στην κατηγορία των υπηρεσιών ζωτικής σημασίας συνεπάγεται ότι *«και στις επιχειρήσεις αυτές ισχύει η αρχή της συνεχούς λειτουργίας που διέπει τη Δημόσια Διοίκηση, [...] τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους που οφείλει να την πραγματώνει αυτοδυνάμως οσάκις απειλείται»*.

¹⁶⁰Βλ. ΣτΕ 1374/1997, όπου: *«κατά δε την έννοια του αρθ. 21 παρ.3 του Συντάγματος, δι' αυτού δεν θεσπίζεται κρατικόν μονοπώλιον παροχής υπηρεσιών υγείας. Τέλος, εκ του κατ' αρθ. 28 παρ. 1 του Συντάγματος ηυξημένης*

πολέμου στο άρθρο 21. Ωστόσο ακόμα και εδώ το Σύνταγμα δεν προβλέπει τον τρόπο που το κράτος πρέπει να δράσει για να ικανοποιήσει την μέριμνα αυτή, αλλά κάτι τέτοιο επαφίεται στον κοινό νομοθέτη, είτε με την άμεση ανάληψη της εκάστοτε δραστηριότητας είτε με τον κρατικό προγραμματισμό και τον ρυθμιστικό και εποπτικό του ρόλου, χωρίς να επιβάλλεται το Κράτος να έχει αποκλειστική αρμοδιότητα επ' αυτών των δραστηριοτήτων και δίχως να απαγορεύεται η παράλληλη δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα.¹⁶¹

*ισχύος Νόμου 1426/1984 περί κυρώσεως του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και
δή εκ των άρθρων 11, 13
και 14 τούτου, προκύπτει ότι ο Χάρτης αυτός όχι μόνον δεν θεσπίζει
αποκλειστικότητα του Κράτους εις τον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών, αλλά,
αντιθέτως, υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα Κράτη-μέρη να ενθαρρύνουν την
ανάπτυξη*

της ιδιωτικής πρωτοβουλίας εις τον τομέα αυτόν».

¹⁶¹ Στον τομέα της τέχνης, για παράδειγμα, βάσει του άρθρου 16 Σ. το Κράτος δεν υποχρεούται να ιδρύει κρατικά θέατρα και πινακοθήκες, αλλά μπορεί να ανταποκριθεί επαρκώς και εντός συνταγματικών ορίων στην εν λόγω μέριμνα με άλλους τρόπους, όπως είναι η εφαρμογή φοροαπαλλαγών για τις καλλιτεχνικές δραστηριότητες. Είναι άλλο το ζήτημα ότι η ύπαρξη κρατικών θεάτρων κ.λπ. επιβάλλεται για δικαιολογητικούς λόγους προς κατοχύρωση του πλουραλισμού στην τέχνη και την προώθηση όλων των καλλιτεχνικών ρευμάτων και μορφών, κάτι που δεν επιβάλλεται στους ιδιώτες. Βλ. και Σπ. Βλαχόπουλο, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 56 επ. Αντιθέτως, για το ζήτημα της χωροταξίας και της πολεοδομίας κατά το άρθρο 24 Σ. βλ. Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 306 – 307, καθώς και τις ΣτΕ 2317/1999, 2318-2320/1999, 2412/1999 όπου οι δραστηριότητες αυτές «*ανατίθενται ευθέως στο Κράτος [...] προκειμένου να επιτευχθεί [...] η ορθολογική ανάπτυξη των οικισμών και η καλύτερη δυνατή συμβίωση των ανθρώπων*», αποκλειομένης της

- Η περίπτωση της ραδιοτηλεόρασης

Η ραδιοτηλεόραση εξετάζεται ξεχωριστά, καθώς εκτός από υπηρεσία κοινής ωφέλειας συνιστά και ένα πεδίο δημόσιας συζήτησης, πληροφόρησης και μεταλαμπάδευσης ιδεών με εντόνως πολιτική και πολιτισμική σημασία για μια δημοκρατική κοινωνία. Πιο συγκεκριμένα, αρχικώς η Ελληνική Ραδιοφωνία – Τηλεόραση¹⁶² είχε οργανωθεί ως μονοπώλιο του κράτους με βάση τον Ν. 230/1975. Υπό την πίεση, όμως, του ενωσιακού δικαίου για άνοιγμα των αγορών στον ελεύθερο ανταγωνισμό, κατά το τέλος της δεκαετίας του 1980 το κρατικό αυτό μονοπώλιο καταργείται, απελευθερώνοντας τη σχετική δραστηριότητα.¹⁶³ Το ζήτημα, λοιπόν, της συνταγματικώς επιτρεπόμενης ή μη κατάργησης της ΕΡΤ ΑΕ, μιας δημόσιας επιχείρησης που ανήκει στον δημόσιο τομέα και ελέγχεται από

ρυθμιστικής πρωτοβουλίας των ιδιωτών. Βλ. συναφώς όμως και το ζήτημα της αυξανόμενης ένταξης των ιδιωτών μηχανικών στις πολεοδομικές δραστηριότητες.

¹⁶² Εφεξής «ΕΡΤ».

¹⁶³ Βλ. και την ΕΔΑΔ «*Informationsverein Lentia και λοιποί κατά Αυστρίας*», 1993 όπου έγινε δεκτό ότι η εποπτεία του κράτους επί της ραδιοτηλεόρασης δεν δύναται να εξικνεύεται έως την επιβολή κρατικού μονοπωλίου, διότι αυτό θα συνιστούσε περιορισμό του άρθρου 10 ΕΣΔΑ περί της ελευθερίας της έκφρασης.

το Κράτος,¹⁶⁴ χωρίς μεταβατικό φορέα ή χωρίς ταυτόχρονη ίδρυση νέου φορέα έρχεται στο προσκήνιο με την απόφαση υπ' αριθμόν 1901/2014 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας.¹⁶⁵

Η κατάργηση της ΕΡΤ ΑΕ ήταν μία από τις υποχρεώσεις που είχε αναλάβει η ελληνική κυβέρνηση έναντι των δανειστών της Χώρας κατά την περίοδο των Μνημονίων. Στο πλαίσιο αυτό, το Δημόσιο όφειλε να καταργήσει ή να συγχωνεύσει αρκετούς από τους οργανισμούς του δημοσίου τομέα ή άλλως πώς να καταφέρει να μειώσει σημαντικά τον όγκο τους περιορίζοντας έτσι το κόστος τους. Έτσι, το 2013 διακόπηκε η μετάδοση των ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών, των διαδικτυακών τόπων και κάθε άλλη δραστηριότητα της ΕΡΤ ΑΕ και των θυγατρικών της, με απώτερο σκοπό την ίδρυση ενός νέου φορέα οικονομικά

¹⁶⁴ Η «τυπική ιδιωτικοποίηση» της εν λόγω υπηρεσίας δια της ιδρύσεως νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου (βλ. ΕΡΤ ΑΕ) δεν προσκρούει στο Σύνταγμα. Σε αυτό συμφωνεί τόσο η πλειοψηφία όσο και η μειοψηφία της ΣτΕ Ολ. 1901/2014. Βλ. σκ. 19: «[...] Αντονόητο είναι βεβαίως ότι ως δημόσιος φορέας δεν νοείται κατ' ανάγκην νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, καθώς και ότι ο φορέας αυτός δεν συνιστά μονοπώλιο [...]».

¹⁶⁵ Βλ. Α. Γέροντα, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020, σελ. 472 – 476, Κ. Χρυσόγονο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2023, σελ. 482 – 487, Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των Ανεξάρτητων Αρχών*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 157 – 159, Χ. Ανθόπουλο, «Σύνταγμα, τηλεόραση και πλουραλισμός», ΔτΑ, 71/2017, σελ. 111 επ. και Π. Μαντζούφας, «Ο πλουραλισμός στην ενημέρωση και το δημόσιο αγαθό των τηλεοπτικών συχνοτήτων στη διαδικασία αδειοδότησης των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών», ΕφημΔΔ, 2/2018, σελ. 202 επ.

εξορθολογισμένου. Η υπόθεση δεν άργησε να αχθεί ενώπιον του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου τόσο με αίτηση ακυρώσεως όσο και με αίτηση προσωρινής δικαστικής προστασίας. Η Επιτροπή Αναστολών¹⁶⁶ έκανε δεκτό το αίτημα λόγω της σοβαρής πιθανολόγησης ανεπανόρθωτης βλάβης από την ασυνέχεια της παροχής της δημόσιας υπηρεσίας ραδιοτηλεόρασης. Ωστόσο, η οριστική κρίση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου¹⁶⁷ ήταν αντίθετη:

Από την γραμματική ερμηνεία των άρθρων 14 παρ.1 , 15 παρ. 2 του Συντάγματος και 10 της ΕΣΔΑ δεν προκύπτει από πουθενά οποιαδήποτε υποχρέωση του κράτους για ίδια παροχή ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών.¹⁶⁸ Ναι μεν η υπηρεσία της ραδιοτηλεόρασης είναι ουσιώδους σημασίας για μια δημοκρατική κοινωνία,¹⁶⁹ ωστόσο ο αναφερόμενος στο άρθρο 15

¹⁶⁶ Βλ. ΣτΕ ΕΑ 236/2013.

¹⁶⁷ Βλ. ΣτΕ Ολ. 1901/2014.

¹⁶⁸ Βλ. Κ. Παναγούλια, «Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 1901/2014 - Το Σύνταγμα δεν επιβάλλει τη λειτουργία δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού φορέα», ΘΠΔΔ, 6/2014, σελ. 535 επ., διαθέσιμο σε : <https://www.qualex.gr/el-GR/perioxomeno/arthrografia/arthrografia?id=742995>, προσπελάστηκε στις 23/8/2024 και Α. Καϊδατζή, «ΣτΕ Ολ. 1901/2014», Σχόλιο, Αρμ., 7/2014, σελ. 1202 επ.

¹⁶⁹ Βλ. σκ. 16 της ίδιας απόφασης: «[...] τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (τύπος, ραδιοτηλεόραση, διαδικτυακά μέσα) επιτελούν πολλαπλές, κατ' ιδίαν, λειτουργίες στη δημοκρατική κοινωνία. Ενδεικτικά: Πληροφορούν τους πολίτες και αποτελούν *fora* ανοιχτής ανταλλαγής ιδεών συμβάλλοντας στο να σχηματίσουν αυτοί ελεύθερα και δημόσια τη δική τους γνώμη για τα πολιτικά και κοινωνικά ζητήματα. Ελέγχουν την πολιτική εξουσία και καθιστούν διαφανή τον τρόπο άσκησης της. Ενισχύουν την κοινωνική συνοχή δίνοντας στους πολίτες τη δυνατότητα να συμμετέχουν ως ενεργά

παρ. 2 του Συντάγματος «άμεσος έλεγχος» δεν σημαίνει και την υποχρέωση ίδρυσης κρατικού ραδιοτηλεοπτικού φορέα, αλλά την ανάγκη ύπαρξης κρατικής εποπτείας επί της υπηρεσίας δια της Ανεξάρτητης Ρυθμιστικής Αρχής του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης.¹⁷⁰ Τουναντίον, ο νομοθέτης έχει απόλυτη ευχέρεια να καθορίσει βάσει των δημοσιονομικών καταστάσεων του κράτους εάν είναι δυνατή και αναγκαία η ίδρυση ενός κρατικού ραδιοτηλεοπτικού φορέα.¹⁷¹

Από την άλλη, η μειοψηφία που διατυπώθηκε στην εν λόγω απόφαση εστίασε στο γεγονός ότι μόνο δια της ύπαρξης δημοσίου φορέα ραδιοτηλεόρασης είναι δυνατόν να επιτευχθεί η καθολική και ποιοτική ραδιοτηλεοπτική υπηρεσία. Η χαμηλή ποιοτική στάθμη των προγραμμάτων των ιδιωτικών

μέλη ενός συνόλου στο κοινωνικό και πολιτικό γίγνεσθαι. Επιδρούν στην πολιτιστική καλλιέργεια και ικανοποιούν τις ποικίλες προσωπικές ανάγκες του κοινού (ψυχαγωγία, θέματα υγείας, δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου κ.ά.)[...]».

¹⁷⁰ Βλ. αναλυτικότερα για την κρατική εποπτεία στον τομέα της ραδιοτηλεόρασης Μέρος Δεύτερο, 2.

¹⁷¹ Βλ. ό.π.: «[...] Από τις ως άνω όμως συνταγματικές διατάξεις δεν προκύπτει ότι επιβάλλεται η λειτουργία δημόσιου φορέα ραδιοτηλεόρασης. Ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια, συνεκτιμώντας την οικονομική δυνατότητα του Κράτους σε κάθε συγκεκριμένη χρονική περίοδο, να επιλέξει αν, με κριτήριο την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των συνταγματικών επιταγών για τη ραδιοτηλεόραση, είναι αναγκαίο και δυνατό να ιδρυθεί δημόσιος φορέας ραδιοτηλεόρασης. Σε περίπτωση, κατά την οποία επιλεγεί η ίδρυση δημόσιου φορέα ραδιοτηλεόρασης, σύμφωνα με το Σύνταγμα αυτός επιβάλλεται να έχει πλουραλιστική δομή, να οργανώνεται κατά τρόπο που αποτρέπει κυβερνητικές και κομματικές επιρροές και να λειτουργεί αυστηρά με βάση τις αρχές της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της πολυφωνίας [...]».

ραδιοτηλεοπτικών σταθμών και ο κερδοσκοπικός χαρακτήρας τους απαιτούν την ύπαρξη δημόσιας τηλεόρασης,¹⁷² ειδική δεν είναι δυνατόν να εκπληρωθεί ο συνταγματικός σκοπός της υψηλής ποιοτικής στάθμης των τηλεοπτικών εκπομπών με άλλα μέσα. Ως θεμελιώδης και ζωτικής σημασία για το δημοκρατικό πολίτευμα, η υπηρεσία της ραδιοτηλεόρασης πρέπει να παρέχεται συνεχώς και αδιαλείπτως, κάτι που δεν δύναται να εγγυηθούν από μόνοι τους οι ιδιωτικοί σταθμοί.¹⁷³

¹⁷² Βλ. ό.π., σκ. 19: «[...] Ενόψει της [...] σπουδαιότητας της δημόσιας αυτής ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια, βασικό, κατά το Σύνταγμα χαρακτηριστικό της αποτελεί η συνέχεια της παροχής της, με συνέπεια να μην είναι ανεκτή ούτε η πρόσκαιρη παραίτηση του Κράτους από αυτήν. [...] Προκύπτει ότι την δημόσια αυτή ραδιοτηλεοπτική υπηρεσία μόνο δημόσιος φορέας μπορεί, κατά το Σύνταγμα, να την παράσχει και για τον ακόλουθο θεμελιώδη λόγο που ανάγεται στην ίδια την φύση των ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών φορέων. Πράγματι, οι τελευταίοι, ως κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα μπορούν ανά πάσα στιγμή να αναστείλουν την λειτουργία τους για λόγους, που ανάγονται είτε στο ότι έχουν καταστεί ζημιολόγα, είτε στην απλή επιθυμία των ιδιοκτητών τους να σταματήσουν την δραστηριότητα αυτή [...].»

¹⁷³ Βλ. ό.π. : «[...] Με την διάταξη του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος ο συνταγματικός νομοθέτης θεσπίζει μια θεμελιώδη για την λειτουργία αυτού τούτου του δημοκρατικού πολιτεύματος δημόσια υπηρεσία, την δημόσια ραδιοτηλεοπτική υπηρεσία, ανεξάρτητα ή παράλληλα προς την ύπαρξη ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών φορέων. Σκοπός της υπηρεσίας αυτής είναι, όπως σαφώς και μάλιστα με έμφαση προκύπτει από το ίδιο το γράμμα της διατάξεως αυτής, κατ' αρχήν η παροχή αξιόπιστων και έγκυρων πληροφοριών στο κοινωνικό σύνολο, η ενημέρωση των πολιτών σε όλα ανεξαιρέτως τα σημεία της ελληνικής επικράτειας με τρόπο αντικειμενικό, πολυφωνικό, και με βάση τις αρχές της ισοπολιτείας και του σεβασμού, αλλά και διακίνησης όλων των ιδεών και απόψεων που αναπτύσσονται σε μια πλουραλιστική δημοκρατική πολιτεία. Αποσκοπεί δηλαδή η δημόσια αυτή υπηρεσία στην δημιουργία ενημερωμένων, συνειδητών και ωρίμων πολιτών, που διαθέτουν πολύπλευρη και σφαιρική ενημέρωση, κριτική σκέψη και ελεύθερο

- *Η περίπτωση της ΕΥΔΑΠ ΑΕ*

Βάσει της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁷⁴ επ' αφορμή της (ουσιαστικής) ιδιωτικοποίησης της «*Εταιρίας Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας*», οι υπηρεσίες που αυτή παρέχει συνιστούν υπηρεσίες όχι «απλώς κοινής ωφέλειας», αλλά «ζωτικής σημασίας» για το κοινωνικό σύνολο. Η διαφοροποίηση αυτή ως προς τους τομείς άλλων κοινωφελών υπηρεσιών διαμορφώνει και μια διαφορετική υποχρέωση του κράτους, ήτοι να διατηρεί τον ιδιοκτησιακό και διοικητικό έλεγχο του φορέα που τις παρέχει εν είδει μονοπωλιακού καθεστώτος. Οι διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος περί του δικαιώματος στην υγεία και της αντίστοιχης υποχρέωσης του κράτους για ανάλογη μέριμνα δεν συγχωρούν την απομάκρυνση ή τον περιορισμό του Δημοσίου από τον έλεγχο του αρμόδιου για την παροχή των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης φορέα, καθώς έτσι θα μπορούσε να διακινδυνευθεί η συνέχεια και η υψηλή ποιότητα της παροχής αυτής, και συνακόλουθα η υγεία των πολιτών. Οι ανωτέρω επισημάνσεις καταδεικνύουν ότι ο εποπτικός ρόλος του κράτους

δημοκρατικό φρόνημα, που αποτελούν την απαραίτητη προϋπόθεση για την απρόσκοπτη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος [...].»

¹⁷⁴ Βλ. ΣτΕ Ολ. 1906/2014, ΣτΕ Δ' 1223/2020, ΣτΕ Ολ. 190-191/2022, ΣτΕ Δ' 1886/2022.

- ιδιαίτερα για τέτοιους είδους υπηρεσίες - καθίσταται κάτι παραπάνω από αναγκαίος. Εντούτοις, το Συμβούλιο της Επικρατείας διαμόρφωσε την προεκτεθείσα κρίση, λαμβάνοντας υπ' όψιν και μια σειρά άλλων παραγόντων, οι οποίοι για λόγους συστηματικούς και μεθοδολογικούς δέον όπως αναλυθούν στο Δεύτερο Μέρος της παρούσης, όπου και θα γίνει εκτενέστερη αναφορά στην ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ ΑΕ υπό το πρίσμα της αναγκαιότητας της κρατικής εποπτείας και ελέγχου επ' αυτής.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Βλ. αναλυτικότερα Μέρος Δεύτερο, 2.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Ο ΕΠΟΠΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

1. Η ανάγκη ύπαρξης κρατικής εποπτείας και ρύθμισης επί των ιδιωτικοποιημένων υπηρεσιών

Από την μέχρι τώρα ανάλυση που προηγήθηκε καθίσταται σαφές ότι ο συνταγματικός νομοθέτης είναι, κατ' αρχήν, οικονομικοπολιτικά ανοικτός και ουδέτερος ως προς το ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων. Σε κάθε όμως περίπτωση, πρέπει να ασκείται κρατική εποπτεία επί της ιδιωτικοποιημένης πλέον δραστηριότητας.¹⁷⁶ Και τούτο διότι ενώπιον του κινδύνου υπηρεσίες που είναι υψίστης σημασίας για το κοινωνικό σύνολο να μην λειτουργούν ομαλά ή να μην παρέχονται αποτελεσματικά, το κράτος οφείλει να παρεμβαίνει. Η παρέμβαση δε αυτή δεν έχει την έννοια της παροχής εξ ολοκλήρου από το ίδιο και με ίδια μέσα, αλλά κυρίως την άσκηση επαρκούς εποπτείας επί των

¹⁷⁶ Βλ. Ν. Σημαντήρα, «Ιδιωτικοποιήσεις και δημόσιο συμφέρον», ΤοΣ, 3/2018, σελ. 822 επ.

υπηρεσιών αυτών.¹⁷⁷ ¹⁷⁸ Για να μην ενταθεί, λοιπόν, η πιθανή κερδοσκοπική συμπεριφορά της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας σε βάρος των συμφερόντων των χρηστών της εκάστοτε υπηρεσίας και εντέλει σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος, το κράτος παραμένει παρόν, ώστε να απορροφήσει τις λεγόμενες «αρνητικές εξωτερικότητες» της αγοράς.¹⁷⁹ Αυτές περιλαμβάνουν όλες εκείνες τις δυσμενείς επιπτώσεις που έχει η συμπεριφορά ενός υποκειμένου της αγοράς σε βάρος των υπόλοιπων μελών του κοινωνικού συνόλου, όπως είναι για παράδειγμα η απροθυμία εξυπηρέτησης του συνόλου της ζήτησης λόγω του χαμηλού οικονομικού κέρδους που θα συνεπαγόταν κάτι τέτοιο για την ιδιωτική επιχείρηση.¹⁸⁰ Το

¹⁷⁷ Βλ. συναφώς και την ΣτΕ 3944/2015, όπου κρίθηκε ότι αντίκειται στο Σύνταγμα η εκ των προτέρων συλλήβδην παραχώρηση δικαιωμάτων απλής χρήσης επί όλων των αιγιαλών της χώρας στους Ο.Τ.Α. και η συλλήβδην έγκριση των όρων περαιτέρω μεταβίβασης αυτής σε ιδιώτες, καθώς έτσι δεν εξασφαλίζεται επαρκής εποπτεία του κράτους επί της προστασίας του περιβάλλοντος, γεγονός που δεν συγχωρείται από το άρθρο 24 Σ.

¹⁷⁸ Βλ. και τη διεύρυνση του ρόλου της Εθνικής Αρχής Ανώτατης Εκπαίδευσης (ΕΘΑΑΕ) στη διασφάλιση της ποιότητας της ανώτατης εκπαίδευσης και στην αξιολόγηση για την αδειοδότηση των ιδιωτικών Πανεπιστημίων μετά και από τον ν. 5094/2024, όπου πλέον στις αρμοδιότητές της ως εποπτικής αρχής εντάσσεται, μεταξύ άλλων, η πιστοποίηση των προγραμμάτων σπουδών των παραρτημάτων των αλλοδαπών Πανεπιστημίων και η περιοδική αξιολόγηση της εκπαιδευτικής και ερευνητικής τους δραστηριότητας.

¹⁷⁹ Βλ. Ν. Σημαντήρα, ό.π.

¹⁸⁰ Βλ. και ΣτΕ Ολ. 228/2014, όπου κρίθηκε ότι δεν προσκρούει στο Σύνταγμα η θέσπιση πληθυσμιακών κριτηρίων για την αδειοδότηση ίδρυσης φαρμακείου, καθώς συγχωρείται από την υποχρέωση του κράτους για προστασία της δημόσιας υγείας και την ανάγκη ύπαρξης οικονομικής βιωσιμότητας των

κράτος πρέπει να επεμβαίνει δια του ρυθμιστικού του ρόλου, ώστε να αποτρέπεται μια ενδεχόμενη αναποτελεσματικότητα ή ακόμα και αποτυχία της αγοράς.¹⁸¹ Επομένως, στις περιπτώσεις που το κράτος δύναται επαρκώς να εποπτεύει τις ιδιωτικοποιημένες υπηρεσίες, ώστε να εξασφαλίζεται η συνέχεια της παροχής και η διατήρηση υψηλής ποιότητας αυτής, τότε η συνταγματική του υποχρέωση ικανοποιείται, όχι όμως ως άμεσου παρόχου, αλλά ως επόπτη και ρυθμιστή.

Πράγματι, από τη μια πλευρά, η πίεση της παγκοσμιοποιημένης πλέον οικονομίας, η δυνατότητα επικερδούς επιχειρηματικής δραστηριότητας στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, η τάση του ενωσιακού δικαίου και της οικονομικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για εφαρμογή των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, αλλά και τα βεβαρημένα οικονομικά του Δημοσίου που προσπαθούσε να συντηρήσει το κόστος λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων,

κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών, μιας και «η υπέρμετρη [...] αύξηση του αριθμού των [...] και η συνεπεία τούτου ανάπτυξη αθεμίτου ανταγωνισμού μεταξύ των φαρμακοποιών [...], εκτός των επιπτώσεων που ενδέχεται να έχει για τη δημόσια υγεία - εν όψει, προφανώς, του ότι, σε περίπτωση που τα φάρμακα λαμβάνονται χωρίς αποχρώντα λόγο, είναι δυνατό να προκαλέσουν σοβαρή βλάβη στην υγεία των πολιτών - έχει ως συνέπεια και την οικονομική επιβάρυνση του Δημοσίου και των ασφαλιστικών οργανισμών, των οποίων απειλείται η οικονομική βιωσιμότητα [...]».

¹⁸¹ Βλ. Α. Ηλιάδου, *Δίκαιο της Ενέργειας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 3.

οδήγησαν στην «απελευθέρωση» των τομέων κοινής ωφέλειας.

182

Η απελευθέρωση, ωστόσο, αυτή δεν σημαίνει και πλήρη απόσυρση του κράτους από τις εν λόγω υπηρεσίες. Απλώς αλλάζει ο τρόπος που δρα ο κρατικός μηχανισμός: να μην παύει η έννοια του Κράτους – Παρόχου, αλλά όμως εμφανίζεται στο προσκήνιο η έννοια του Κράτους – Επόπτη και Ρυθμιστή, το οποίο δρα προς διασφάλιση της παροχής που έχει μεταβιβαστεί σε άλλους φορείς. Αυτός είναι, άλλωστε, και ο λόγος που η απελευθέρωση συνοδεύεται από ένα σύνολο κανόνων και ρυθμίσεων των αγορών, αποδεικνύοντας περίτρανα ότι το κράτος δεν παύει να επιδιώκει την θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος.¹⁸³ Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η εναρμόνιση του ανταγωνισμού της αγοράς με την εξασφάλιση των δημοσίων υπηρεσιών υπό λειτουργική έννοια. Οι δημόσιοι φορείς, δηλαδή, παρεμβαίνουν πλέον για να εποπτεύσουν, να συντονίσουν, να κατευθύνουν και να «ενορχηστρώσουν» τη δραστηριότητα των επιχειρήσεων που παρέχουν πλέον τις ιδιωτικοποιημένες υπηρεσίες, με κύριο στόχο προφανώς την εγγύηση και ποιότητα των υπηρεσιών σε συνθήκες ανταγωνισμού.¹⁸⁴

¹⁸² Βλ. Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 151.

¹⁸³ Βλ. Α. Καϊδατζή, *ό.π.*, σελ. 153.

¹⁸⁴ Βλ. Γ. Δελλή, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, Τόμος Β', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2008, σελ. 3 επ.

Οι ρόλοι του παρόχου και επόπτη της δημόσιας υπηρεσίας παύουν πλέον να αντικατοπτρίζονται στο ένα και το αυτό πρόσωπο, ήτοι του ίδιου δημοσίου φορέα, της δημόσιας επιχείρησης. Στην νέα τριμερή ρυθμιστική σχέση τα υποκείμενα είναι ο (ιδιώτης) πάροχος, ο πολίτης – καταναλωτής και χρήστης, και το κράτος ως εγγυητής και ρυθμιστής, που οργανώνεται πλέον υπό τη μορφή Ανεξάρτητων Αρχών.¹⁸⁵ Η «αγοραφοβική», λοιπόν, πρακτική μετατοπίζεται πιο κοντά στον άξονα «κράτος – αγορά» και μετατρέπεται σε μια τάση εγκαθίδρυσης μιας πιο «αγορακεντρικής» λογικής.¹⁸⁶ Αυτό βεβαίως δεν αναιρεί την ανάγκη και υποχρέωση του κράτους για διασφάλιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, καθώς και μεν ο τρόπος οργάνωσης και παροχής των εν λόγω υπηρεσιών αλλάζει, το περιεχόμενο όμως και οι ανάγκες παραμένουν. Δεν πρέπει να λησμονείται ότι η ικανοποίηση των αναγκών αυτών είναι υψίστης σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, καθιστώντας την δημόσιο σκοπό που πρέπει να εξυπηρετείται διαρκώς από το κράτος. Τούτο, όμως, δεν συνεπάγεται κατ' αρχήν και την συνταγματική υποχρέωση του κράτους να θεσπίζει μονοπώλια, αλλά, αντίθετα, εντός μιας απελευθερωμένης αγοράς να

¹⁸⁵ Βλ. Μ. Θ. Μαρίνο, «Θεσμικοί μηχανισμοί απελευθέρωσης δικτυακών αγορών». ΕΕμπΔ, 2007, σελ. 511 επ.

¹⁸⁶ Βλ. Γ. Δελλή, ό.π.

εξασφαλίζει τη ρύθμιση και την εποπτεία των παρόχων.¹⁸⁷ Φαίνεται, λοιπόν, ότι η ευθύνη για την παροχή μεταβιβάζεται στις ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις, ενώ η ευθύνη για την εποπτεία παραμένει εντός κρατικών αρμοδιοτήτων υπό μορφή ρύθμισης της εκάστοτε υπηρεσίας. Ο «δημόσιος» χαρακτήρας των υπηρεσιών, με την έννοια της ζωτικής τους σημασίας για την κοινωνία, διαχωρίζεται από τον κατά κυριολεξία δημόσιο – κρατικό χαρακτήρα των παρόχων, καθώς πλέον μετουσιώνεται σε δημόσια ευθύνη και υποχρέωση για εξασφάλιση της παροχής δια της ρύθμισής της.¹⁸⁸

Η θεμελίωση του εποπτικού ρόλου του κράτους επί των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, έγκειται ακριβώς στην ίδια τους τη φύση ως υπηρεσιών που ικανοποιούν σημαντικότερες κοινωνικές ανάγκες. Επειδή ακριβώς διαδραματίζουν ρόλο βαρύνουσας σημασίας, το κράτος δεν δύναται να απομακρυνθεί από κάθε ευθύνη που έχει για την παροχή τους, θεωρώνοντας τες πλέον ως κοινά εμπορεύματα που αφήνονται στην ελεύθερη λειτουργία της αγοράς και της ιδιωτικής αυτονομίας.¹⁸⁹ Επέκεινα, ο συνταγματικός νομοθέτης επιβάλλει να τηρούνται οι αρχές της δημόσιας υπηρεσίας, και ιδίως της ισότιμης, καθολικής και συνεχούς πρόσβασης των κοινωνιών σε αυτές, ώστε να

¹⁸⁷ Βλ. Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 153.

¹⁸⁸ Βλ. Α. Καϊδατζή, *ό.π.*

¹⁸⁹ Βλ. Α. Καϊδατζή, *ό.π.*, σελ. 167 επ.

καθίσταται παράνομη η απόσυρση της Πολιτείας από τη σχετική ευθύνη εποπτείας της τήρησης αυτών. Πράγματι, δεν απαγορεύεται η απελευθέρωση και ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, αλλά πρέπει σε κάθε περίπτωση να εξασφαλίζεται το καθεστώς και οι αρχές που διέπουν την δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια.¹⁹⁰ Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβουλίου της Επικρατείας αναφέρεται στις αποφάσεις του στις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2,¹⁹¹ 29 παρ. 3¹⁹² και 106 παρ. 3¹⁹³ του Συντάγματος προκειμένου να αποφανθεί ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τη φύση της δημόσιας

¹⁹⁰ Βλ. Α. Καϊδατζή, ό.π.

¹⁹¹ Βλ. αναλυτικότερα Δ. Βασιλείου, «Άρθρο 23», σε: *Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, επιμ: Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Syntagma watch, 2023, σελ. 21 επ., www.syntagmawatch.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/wpcontent/uploads/2023/11/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-23-me-cover.pdf>, προσπελάστηκε στις 21/8/2024.

¹⁹² Βλ. αναλυτικότερα Γ. Καραβοκύρη, «Άρθρο 29», σε: *Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, επιμ: Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Syntagma watch, 2023, σελ. 37 επ., www.syntagmawatch.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/wpcontent/uploads/2023/07/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-29-%CE%BC%CE%B5-cover.pdf>, προσπελάστηκε στις 21/8/2024.

¹⁹³ Βλ. αναλυτικότερα Γ. Δελλή, «Άρθρο 106», σε: *Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, επιμ: Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Syntagma watch, 2023, σελ. 12 επ., www.syntagmawatch.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/wpcontent/uploads/2023/02/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-106-me-cover.pdf>, προσπελάστηκε στις 21/8/2024.

υπηρεσίας ισχύουν ανεξάρτητα από την μορφή (ιδιωτικής ή κρατικής) οργάνωσης του παρόχου αυτών.¹⁹⁴ Επομένως, εφόσον η ελεύθερη αγορά δεν είναι ικανή από μόνη της να διασφαλίσει τις αρχές της δημόσιας υπηρεσίας, ανήκει στην σφαίρα ευθύνης της κρατικής εποπτείας να τις επιβάλλει στους παρόχους δια του ρυθμιστικού της ρόλου. Τούτο καθίσταται έργο δύσκολο, που απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή στη θέσπιση του ρυθμιστικού κανονιστικού πλαισίου των ιδιωτικοποιημένων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας,¹⁹⁵ καθώς δεν πρέπει να λησμονείται ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, παράλληλα με την υποχρέωσή τους να τηρούν τις αρχές της δημόσιας υπηρεσίας, δεν παύουν να συνιστούν επιχειρήσεις που δρουν εντός μιας ελεύθερης αγοράς, αναπτύσσοντας κοινή επιχειρηματική δραστηριότητα. Για αυτό και το ρυθμιστικό πλαίσιο πρέπει να είναι τέτοιο, ώστε να συγκεράζει τόσο την οικονομική ελευθερία των εν λόγω

¹⁹⁴ Βλ. αντί πολλών ΣτΕ ΠΕ 158/1992, 159/1992, 385/1995, 33/1998, 38/1998, όπου: «από τις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 106 παρ. 3 του Συντάγματος συνάγεται ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως είναι ιδίως η ύδρευση, η ενέργεια και οι επικοινωνίες, ασκούν πράγματι δημόσια υπηρεσία. Διότι, ασχέτως του ιδιωτικού προσωπείου των, οι επιχειρήσεις αυτές επιδιώκουν το δημόσιο σκοπό της διασφάλισης στο κοινωνικό σύνολο εκείνων των ζωτικών αγαθών, χωρίς τα οποία δεν υφίστανται οι ομαλοί όροι για την κατά τα σύγχρονα κριτήρια αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και την ομαλή ανάπτυξη της προσωπικότητας και δραστηριότητάς του, που εγγυώνται τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος».

¹⁹⁵ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, «Η ιδιωτικοποίηση των αρμοδιοτήτων του πυρήνα της κρατικής εξουσίας», ΔτΑ, 22/2004, σελ. 468 επ.

επιχειρήσεων όσο και την ανάγκη διασφάλισης των υποχρεώσεων που συνεπάγεται ο χαρακτηρισμός τους ως δημοσίων υπηρεσιών υπό λειτουργική έννοια.¹⁹⁶

Είναι σαφές, λοιπόν, ότι ανεξαρτήτως του φορέα που θα παρέχει τις εκάστοτε υπηρεσίες, αυτές δέον όπως παρέχονται καθολικά και ισότιμα σε όλους υπό συγκεκριμένους όρους, την ευθύνη της θέσπισης και ελέγχου των οποίων κατέχει το κράτος. Επομένως, το τελευταίο οφείλει να λαμβάνει κάθε μέτρο που μπορεί να επιτελέσει τον ανωτέρω σκοπό.¹⁹⁷ Προς τον σκοπό αυτό, πέραν της θέσπισης των σχετικών κανόνων, σύνηθες φαινόμενο είναι και η ίδρυση μιας νέας δημόσιας αρχής με ρυθμιστικό και εποπτικό ρόλο.¹⁹⁸ Η κατάργηση, δηλαδή,

¹⁹⁶ Βλ. Α. Καϊδατζή, ό.π., σελ. 186. Βλ. και ΣτΕ ΠΕ 158-159/1992, όπου στις επιχειρήσεις που «ασκούν πράγματι δημόσια υπηρεσία (ενν. υπό λειτουργική έννοια), ισχύει η αρχή της συνεχούς λειτουργίας, που διέπει την Δημόσια Διοίκηση. Τη θεμελιώδη αυτή αρχή ουδείς, εντός ή εκτός των δημοσίων επιχειρήσεων, επιτρέπεται να διαταράξει, διότι αυτή τελεί υπό την εγγύηση του κράτους που οφείλει να την πραγματώνει αυτοδυνάμως οσάκις απειλείται. Ως εκ τούτου, οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας, ασχέτως του νομικού των ενδύματος, τελούν πάντοτε υπό την εξάρτηση και εποπτεία του κράτους, από την οποία δεν δύναται να εξέλθουν».

¹⁹⁷ Βλ. Α. Καϊδατζή, ό.π., σελ. 189. Ψ

¹⁹⁸ Βλ. και ΣτΕ Ολ. 3167/2014, όπου κρίθηκε ότι η πλήρης ιδιωτικοποίηση της «Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου Α.Ε.» με μονοπωλιακούς όρους είναι συνταγματικώς επιτρεπτή λόγω του κινδύνου αύξησης του εθισμού και της εξάρτησης των καταναλωτών σε περίπτωση που υπάρχει ανταγωνισμός στον χώρο των τυχερών παιγνίων, υπό την προϋπόθεση όμως ότι το κράτος μέσα από ένα αυστηρό πλαίσιο ελέγχει και εποπτεύει την κατάσταση, ιδρύοντας επί τούτου μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή, ήτοι την «Επιτροπή Ελέγχου και Εποπτείας Παιγνίων».

δημοσίων υπηρεσιών υπό οργανική έννοια και η μεταφορά των λειτουργιών τους στον ιδιωτικό τομέα συνδυάζεται με την ίδρυση νέων δημοσίων αρχών, ήτοι των Ρυθμιστικών Αρχών, οι οποίες δεν θα παρέχουν με ίδια μέσα τις μεταβιβασθείσες δραστηριότητες, αλλά, ενδεικτικά, θα χορηγούν άδειες παροχής των εν λόγω δημοσίων υπηρεσιών (ενν. υπό λειτουργική έννοια), θα ελέγχουν - ακόμα και προληπτικά - ¹⁹⁹ και θα ασκούν την απαιτούμενη εποπτεία για την σύννομη λειτουργία της υπηρεσίας επί του ιδιώτη παρόχου, θα επιβάλλουν κυρώσεις σε κάθε περίπτωση παράβασης του θεσπισμένου κανονιστικού πλαισίου εκ μέρους του τελευταίου, ενώ τέλος θα εξετάζουν τις αναφορές και τα παράπονα των χρηστών των ιδιωτικοποιημένων υπηρεσιών.²⁰⁰

Η ανωτέρω προαναφερθείσα δυνατότητα χορήγησης αδειών στους εν δυνάμει παρόχους της εκάστοτε υπηρεσίας, ως μια

¹⁹⁹ Βλ. Κ. Γώγο, «*Η έννομη προστασία των καταναλωτών έναντι ιδιωτικοποιημένων οργανισμών κοινής ωφέλειας – Δικαστική προστασία κατά πράξεων και παραλείψεων διοικητικής εποπτείας;*», σε: *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή*, επιμ.: Σ. Μεγγλίδου – Σ. Παπαντωνιάδου, ΚΔΕΟΔ, εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1998, σελ. 224 επ.

²⁰⁰ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, ό.π., σελ. 467. Βλ. και ΣτΕ 3946/2002 σχετικά με την συνταγματικότητα της ιδιωτικοποίησης των αρμοδιοτήτων ελέγχου στα αεροδρόμια, και ΣτΕ ΠΕ 434/1996 για τις ιδιωτικές εταιρίες παροχής αστυνομικών υπηρεσιών, όπου : «[...] ο νομοθέτης οφείλει να ρυθμίσει τον τρόπο ασκήσεως εποπτείας από την Πολιτεία, δεδομένου ότι κατ' ουσίαν παραχωρείται τμήμα της κρατικής εξουσίας, τη δυνατότητα προστασίας των θιγόμενων τρίτων (υποβολή αναφοράς – δικαίωμα αποζημιώσεως) καθώς και πλήρες σύστημα κυρώσεων (ποινικών και διοικητικών) σε περίπτωση παραβάσεων του νόμου από τις επιχειρήσεις αυτές».

μορφή άσκησης εποπτείας εν ευρεία εννοία,²⁰¹ καθίσταται ο τρόπος δια του οποίου ουσιαστικά το κράτος δεν αφήνει τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στα χέρια της αγοράς δίχως επιτήρηση, αλλά διαμορφώνει μια αγορά υπό επιτήρηση. ²⁰² Έτσι, η υποχρέωση του κράτους για εποπτεία και έλεγχο επί των απελευθερωμένων υπηρεσιών συνιστά μια υποχρέωση για θέσπιση ενός συστήματος χορήγησης διοικητικών αδειών. Αυτό ακριβώς είναι και το νόημα της έννοιας «ρυθμιστική εποπτεία» του κράτους ²⁰³ από τη μια πλευρά, όλες οι μη παροχικές αρμοδιότητες που εντός μονοπωλιακού καθεστώτος ανήκαν στην δημόσια επιχείρηση κατανέμονται πλέον μεταξύ κυβέρνησης και ρυθμιστικών αρχών, ενώ στον φορέα παροχής απομένουν οι καθαρά παροχικές υπηρεσίες.²⁰⁴ Πράγματι, επειδή η ίδια η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και ο τομέας των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας δεν περιλαμβάνουν την παροχή απλώς ενός κοινού εμπορεύσιμου προϊόντος, αλλά συνιστούν αγαθά απαραίτητα για την ανάπτυξη και συμμετοχή του ατόμου στην σύγχρονη κοινωνική ζωή, οι δέκτες των εν λόγω υπηρεσιών δεν

²⁰¹ Βλ. Κ. Γώγο, ό.π.

²⁰² Βλ. Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου, «Συστήματα διοικητικών αδειών των αποκρατικοποιημένων επιχειρήσεων», σε: *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή*, επιμ.: Σ. Μεγγλίδου – Σ. Παπαντωνιάδου, ΚΔΕΟΔ, εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1998, σελ. 101 επ.

²⁰³ Βλ. Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ό.π.

²⁰⁴ Βλ. Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 198.

πρέπει να αντιμετωπίζονται σαν απλοί καταναλωτές, αλλά ως πολίτες που έχουν δικαίωμα απόλαυσης αυτών και συνακόλουθα συμμετοχής στο κοινωνικό γίγνεσθαι. Εφόσον το κράτος δεν παρέχει πλέον - όπου είναι αυτό επιτρεπτό - αποκλειστικά τις υπηρεσίες του μέσω δημοσίων επιχειρήσεων ανήκουσες εις αυτό, τότε η συνταγματική του υποχρέωση για ρύθμιση και εποπτεία των ιδιωτικών παρόχων παραμένει διαρκής και ακέραια, διασφαλίζοντας την ίδια την έννοια της καθολικής υπηρεσίας, όπως αναπτύχθηκε στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη.²⁰⁵

Η ρύθμιση, λοιπόν, στις δημόσιες υπηρεσίες υπό λειτουργική έννοια που παρέχονται από τον ιδιωτικό τομέα έχει όχι μόνο οικονομικό πρόσημο, αλλά και κοινωνικό.²⁰⁶ Από τη μια πλευρά, υφίσταται η ανάγκη διαμόρφωσης της αγοράς από εκεί που δεν υπήρχε ένεκα του κρατικού μονοπωλιακού καθεστώτος και η ανάπτυξη τέτοιων συνθηκών και όρων που δεν θα εμποδίζουν την ένταξη νέων «παικτών» στον εκάστοτε τομέα υπό ιδιωτικοποίηση. Από την άλλη, προκειμένου να μην αποκλειστεί κανένας πολίτης από την απόλαυση των εν λόγω υπηρεσιών, το κράτος λαμβάνει μέτρα ώστε να οι ιδιωτικές επιχειρήσεις να συνεχίσουν να τις παρέχουν, ακόμα και όταν με όρους καθαρά

²⁰⁵ Βλ. αναλυτικότερα επί της έννοιας της «καθολικής υπηρεσίας» την παραπομπή υπ' αριθμόν 73 ανωτέρω.

²⁰⁶ Βλ. Α. Καϊδατζή, ό.π., σελ. 207 επ.

οικονομικούς και βάσει των συμφερόντων τους, αυτές δεν θα είχαν κανένα όφελος να τις προσφέρουν.²⁰⁷

2. Ειδικότερα: οι Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές ως δημόσιοι επόπτες

Οι ίδρυση Ρυθμιστικών Αρχών σηματοδοτεί την ανάγκη να καλυφθούν οι νέες ρυθμιστικές και εποπτικές ανάγκες που δημιουργούνται με την μεταβίβαση δημοσίων υπηρεσιών υπό λειτουργική έννοια από το κράτος στους ιδιώτες. Ο ρόλος της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας στην θέσπιση ρυθμιστικής (μακρο)πολιτικής παραμένει αναντικατάστατος. Λόγω, όμως, της ιδιαιτερότητας και της εξειδίκευσης που χαρακτηρίζουν το εφαρμοστέο ρυθμιστικό πλαίσιο και ένεκα του γεγονότος ότι πλέον στην υπό ρύθμιση αγορά η σχέση μεταξύ των προσώπων είναι τριμερής (πάροχος – πολίτης – ρυθμιστής/επόπτης), οι ίδιες οι Ρυθμιστικές Αρχές ασκούν κατά

²⁰⁷ Βλ. την τακτική κρατικής επιδότησης για υπηρεσίες που πρέπει να παρασχεθούν ακόμα και σε γεωγραφικά απομονωμένους προορισμούς, λ.χ. ακριτικά νησιά. Βλ. συναφώς και τις αποφάσεις ΔΕΚ της 19^{ης} Μαΐου 1993, Συλλογή νομολογίας 1993, σελ. I-2533, υπόθεση C- 320/91 (Corbeau) και ΔΕΚ της 27^{ης} Απριλίου 1994, Συλλογή νομολογίας 1994, σελ. I-1477, υπόθεση C-393/92 (Almelo), όπου επιτράπηκε η παραχώρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων στα βελγικά ταχυδρομεία και αποκλειστικής προμήθειας υπέρ μιας ολλανδικής εταιρίας διανομής ηλεκτρικού ρεύματος, αντίστοιχα, ως αντάλλαγμα για τις υποχρεώσεις καθολικής υπηρεσίας που τους είχαν επιβληθεί, λόγω των παροχών τους σε ΥΓΟΣ.

κάποιον τρόπο και αυτές ρυθμιστική (μικρο)πολιτική.²⁰⁸ Στην ελληνική έννομη τάξη, υπάρχουν πλείονες Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές ως προϊόντα είτε συνταγματικής επιταγής είτε νομοθετικής πρωτοβουλίας. Για παράδειγμα, στην πρώτη κατηγορία εντάσσεται το «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης»²⁰⁹ του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος, υπεύθυνο για τον έλεγχο και την εποπτεία της δημόσιας υπηρεσίας ραδιοτηλεόρασης, ενώ στην δεύτερη, ενδεικτικά, μπορούν να αναφερθούν η «Επιτροπή Ανταγωνισμού»²¹⁰ ως αρμόδια για την τήρηση των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού και των αντίστοιχων άρθρων 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος που τίθενται υπό καθεστώς

²⁰⁸ Βλ. Α. Καϊδατζή, ό.π., σελ. 218.

²⁰⁹ Εφεξής: «ΕΣΡ». Επίσης, προβλέπονται και οι ακόλουθες Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές για την προστασία ατομικών δικαιωμάτων είναι η «Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα» (άρθρο 9^Α Σ.), η «Ανεξάρτητη Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών» (άρθρο 19 παρ. 1 και 2 Σ.), το «Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού» (άρθρο 103 παρ. 7 Σ.) και ο «Συνηγόρος του Πολίτη» (άρθρο 103 παρ. 9 Σ.). Αυτές όμως κατά τον Καθηγητή Γ. Δελλή συνιστούν Αρχές – Εγγυητές και όχι Αρχές – Ρυθμιστές, καθώς εγγυώνται μη οικονομικά δικαιώματα και προστατεύουν το άτομο έναντι της κρατικής εξουσίας, εν αντιθέσει με τις τελευταίες που προστατεύουν τα δικαιώματα που πηγάζουν από τον κοινωφελή χαρακτήρα μιας υπηρεσίας. Ωστόσο, υπάρχουν και Αρχές που συγκεντρώνουν στοιχεία και από τις δύο αυτές κατηγορίες, όπως είναι το ΕΣΡ. Αναλυτικότερα βλ. Γ. Δελλή, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, Τόμος Β', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2008, σελ. 41 επ.

²¹⁰ Βλ. αντί πολλών Α. Ψάρρα, «Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές και Επιτροπή Ανταγωνισμού», ΘΠΔΔ, 8-9/2020, σελ. 685 επ.

απελευθέρωσης, η «*Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων*»²¹¹ που είναι αρμόδια να για τη ρύθμιση, τον έλεγχο και την εποπτεία άσκησης δραστηριοτήτων στον τομέα της ενέργειας, καθώς και η «*Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων*»²¹² που είναι αρμόδια για τον τομέα των τηλεπικοινωνιών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Οι Ρυθμιστικές αυτές Αρχές ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους,²¹³ αλλά αυτό που τις διακρίνει από τις άλλες δημόσιες υπηρεσίες υπό οργανική έννοια είναι η διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά τους. Έχουν δικό τους προϋπολογισμό και δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ή διοικητική εποπτεία εκ μέρους του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού.²¹⁴ Επομένως, η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και οι πράξεις που εκδίδουν δεν υπόκεινται ούτε σε έλεγχο νομιμότητας, αλλά ούτε σε έλεγχο σκοπιμότητας από τον αρμόδιο Υπουργό. Επίσης, τα μέλη τους διαθέτουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπου η μεν πρώτη αφορά στις διαδικασίες διορισμού των μελών αυτών

²¹¹ Πρώην «*Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας*». Βλ. αναλυτικότερα Θ. Φορτσάκη – Α. Ηλιάδου, *Δίκαιο της Ενέργειας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σελ. 32 επ.

²¹² Βλ. αντί πολλών Β. Κονδύλη, «*Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) και Διαδίκτυο*», ΔΙΤΕ, 3/2010, σελ. 331 επ.

²¹³ Εκτός από κάποιες που έχουν «διακριτή νομική προσωπικότητα», όπως η Επιτροπή Ανταγωνισμού.

²¹⁴ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, «*Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;*», www.syntagmawatch.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/>, προσπελάστηκε στις 22/8/2024.

βάσει αντικειμενικής και αδιάβλητης κρίσης και στην εξασφάλιση οικονομικής ανεξαρτησίας, η δε δεύτερη συνίσταται στην μη υπακοή σε εντολές και διαταγές εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας. Τουναντίον, υπόκεινται μόνο σε Κοινοβουλευτικό έλεγχο, ενώ προφανώς κατ' επιταγή των αρχών του κράτους δικαίου οι πράξεις τους, ως εκτελεστές διοικητικές πράξεις, προσβάλλονται παραδεκτώς ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων. Πράγματι, τα κοινά χαρακτηριστικά μεταξύ των Ρυθμιστικών Αρχών έγκεινται αφενός στον ρόλο τους ως δημοσίων Αρχών που εποπτεύουν και ρυθμίζουν έναν τομέα απελευθερωμένης δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια, όπως είναι η ηλεκτρική ενέργεια, ασκώντας στο όνομα του Κράτους και προς θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος αρμοδιότητες αποφασιστικής, γνωμοδοτικής, κανονιστικής (μέσω του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος) και ελεγκτικής φύσεως, αφετέρου διέπονται από ανεξαρτησία έναντι της Διοικήσεως κατά τις ανωτέρω δραστηριότητές τους.²¹⁵

Είναι αλήθεια ότι πέραν των Ανεξάρτητων Αρχών που ρητώς αναφέρονται στο συνταγματικό κείμενο και επιβάλλεται στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τα της οργάνωσής τους, κατ' αρχήν δεν δημιουργείται υποχρέωση αυτού να επιλέξει την ίδρυση μιας

²¹⁵ Βλ. V. Kondylis, «*Service public et autorités administratives indépendantes: la corrélation nécessaire et la résilience administrative*», International Institute of Administrative Sciences (IIAS), 2018 Congress, p. n. 342. και Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020, σελ. 375.

Ανεξάρτητης Αρχής ως τον τρόπο που θα ασκηθεί η οφειλόμενη κρατική εποπτεία επί των ιδιωτικοποιημένων υπηρεσιών.²¹⁶ Επομένως, ο νομοθέτης έχει κατ' αρχήν την ευχέρεια να καταργήσει τις μη συνταγματικώς κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές και να επιδιώξει να εκπληρώσει την υποχρέωσή του για κρατική εποπτεία μέσω άλλων τρόπων, όπως για παράδειγμα να ανατεθεί η πλήρης εποπτεία στο αρμόδιο Υπουργείο²¹⁷ ή να ιδρυθεί διακριτή διοικητική υπηρεσία υπαγόμενη όμως σε κάποιο Υπουργείο²¹⁸ ή να συστήσει νομικά πρόσωπα δημοσίου²¹⁹ ή ιδιωτικού δικαίου²²⁰. Ωστόσο, η ύπαρξή τους συχνά δικαιολογείται και εν μέρει επιβάλλεται από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, το οποίο απαιτεί η εκάστοτε ρυθμιστική αρχή να είναι αμερόληπτη και ανεξάρτητη από τα αντικρουόμενα συμφέροντα των υποκειμένων του υπό απελευθέρωση τομέα υπηρεσιών και επομένως, λύσεις και τρόποι οργάνωσης της εποπτείας που δεν συνάδουν με τις ανωτέρω απαιτήσεις να

²¹⁶ Βλ. Γ. Δελλή, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, Τόμος Β', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2008, σελ. 28 επ.

²¹⁷ Βλ. την κατάργηση της «*Ρυθμιστικής Αρχής Θαλάσσιων Ενδοεπικοινωνιών*» και την μεταφορά των αρμοδιοτήτων της στον αρμόδιο Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας (άρθρο 17 Ν. 3260/2004).

²¹⁸ Βλ. την «*Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας*» για τις αερομεταφορές, η οποία υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών.

²¹⁹ Βλ. την περίπτωση του «*Εθνικού Οργανισμού Φαρμάκων*» ως (οιονεί) Ρυθμιστικής Αρχής.

²²⁰ Βλ. την περίπτωση της εποπτείας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων της χώρας που ασκεί η «*Τράπεζα της Ελλάδος*» ως διφνές νομικό πρόσωπο, οργανωμένο βάσει του ιδιωτικού δικαίου, αλλά με ρυθμιστικές αρμοδιότητες.

κρίνονται ανεπαρκείς.²²¹ Τοιουτοτρόπως καθίσταται σαφές ότι περιορίζεται και η κατ' αρχήν ευχέρεια του νομοθέτη να καταργεί ή να μεταβάλλει ουσιωδώς τις αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Αρχών.²²²

Πέραν, λοιπόν, της όποιας τάσης του ενωσιακού δικαίου για αύξηση των ανεξάρτητων Ρυθμιστών στους υπό ιδιωτικοποίηση τομείς, είναι και η ίδια η φύση των νέων ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων που οδηγεί προς αυτή την κατεύθυνση. Ειδικότερα, η ανάγκη για τεχνογνωσία σε τομείς με μεγάλη επιστημονική εξέλιξη, όπως είναι η ενέργεια, και η συνακόλουθη ανάγκη για στελέχωση των εποπτικών και ρυθμιστικών οργάνων με πρόσωπα υψηλής επιστημονικής κατάρτισης στους αντίστοιχους τομείς, δεν μπορεί εύκολα να καλυφθεί με προσφυγή στο και περιοριστικό και μη ελκυστικό για πολλούς δημοσιοϋπαλληλικό καθεστώς της Διοικήσεως.²²³ Από την άλλη, προς αυτή την κατεύθυνση οδηγεί και η υποχρέωση για ανεξαρτησία, όπως προαναφέρθηκε, του ρυθμιστή, ο οποίος θα δρα εκτός πολιτικών σκοπιμοτήτων, ενώ θα παραμένει ανεξάρτητος όχι μόνο έναντι των ιδιωτικών φορέων παροχής

²²¹ Βλ. αντί πολλών την Οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες.

²²² Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, «Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;», www.syntagmawatch.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/ti-ine-oi-anexartites-arches-kai-se-ti-chrisimevoun/>, προσπελάστηκε στις 22/8/2024.

²²³ Βλ. Γ. Δελλή, ό.π. σελ. 33 επ.

υπηρεσιών, αλλά και έναντι του ίδιου του Κράτους που ενδέχεται να παραμένει μέτοχος, έστω και μειοψηφικός, σε κάποιες επιχειρήσεις. Ρυθμιστής και πάροχος δέον πλέον όπως να μην ταυτίζονται στο ίδιο υποκείμενο,²²⁴ αφού η ρυθμιστική εποπτεία εξασφαλίζει όχι μόνο την νομιμότητα και τον έλεγχο ότι ο τρόπος δράσης των ιδιωτικών παρόχων είναι σύννομος με το ρυθμιστικό πλαίσιο, αλλά και την αποτελεσματικότητα, ότι δηλαδή επιτυγχάνεται η συνταγματικώς επιβεβλημένη ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, ήτοι η κάλυψη των κοινωνικών αναγκών.²²⁵

- *Η περίπτωση των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης*

Με σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας²²⁶ κρίθηκε ότι οι υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης συνιστούν υπηρεσίες «υψίστης ζωτικής σημασίας» για το κοινωνικό σύνολο και όχι υπηρεσίες «απλώς κοινής ωφέλειας», όπως είναι για παράδειγμα η ενέργεια, οι (τηλ)επικοινωνίες, οι μεταφορές κ.λπ., γεγονός που επιτρέπει την διαφορετική αντιμετώπισή τους

²²⁴ Βλ. Α. Αλιγιζάκη, *Ενεργειακή Πολιτική και Δίκαιο της ΕΕ*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 2 επ.

²²⁵ Βλ. Γ. Δελλή, ό.π., σελ. 103.

²²⁶ Βλ. αρχικώς την ΣτΕ Ολ. 1906/2014, έπειτα την παραπεμπτική λόγω σπουδαιότητας στην Ολομέλεια ΣτΕ Δ' 1223/2020 και την εκδοθείσα επ' αυτής ΣτΕ Ολ. 190-191/2022, και τέλος την ΣτΕ Δ' 1886/2022, για την ανάλυση της οποίας βλ. κατωτέρω Μέρος Δεύτερο, 3.

συγκριτικά με τις υπόλοιπες.²²⁷ Για αυτό τον λόγο, άλλωστε, κρίθηκε σκόπιμο να εξεταστούν αυτές ξεχωριστά.

Αναλυτικότερα, με την νομολογία του για την (ουσιαστική) ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ ΑΕ,²²⁸ το Συμβούλιο της Επικρατείας διαφοροποιήθηκε από την μέχρι τότε νομολογία που είχε αναπτύξει στο πλαίσιο της μετατροπής των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας σε ανώνυμες εταιρίες κατά την περίοδο των αποκρατικοποιήσεων της δεκαετίας του 1990. Εκεί το Δικαστήριο αντιμετώπιζε τις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης κατά τον ίδιο τρόπο που αντιμετώπιζε και όλες τις υπόλοιπες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.²²⁹ Αντιθέτως, με τη

²²⁷ Βλ. Ε. Λάππα, *Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 148 επ.

²²⁸ Για την καλύτερη κατανόηση των υποθέσεων που θα αναλυθούν, δέον όπως επισημανθούν περιληπτικώς τα εξής: Με τον Ν. 1968/1980 συστήνεται η Εταιρία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (εφεξής «ΕΥΔΑΠ ΑΕ») λειτουργούσα χάριν δημοσίου συμφέροντος, βάσει των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας, ανήκουσα παραλλήλως εντελώς στο Κράτος. Ως ανώνυμη εταιρία εισήχθη αργότερα στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών και μέρος των μετοχών της δόθηκε στην αγορά. Από το 2011 και εντεύθεν και κατά τις επιταγές των Μνημονίων, το ελληνικό Δημόσιο μεταβιβάζει με σειρά αποφάσεων και το εναπομείναν μετοχικό κεφάλαιό του στο ΤΑΙΠΕΔ με σκοπό αυτό να το μεταβιβάσει περαιτέρω σε ιδιώτες, προς μείωση του δημοσίου χρέους. Μετά την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1906/2014 και την ακύρωση της εν λόγω μεταβίβασης των μετοχών στο ΤΑΙΠΕΔ, το ελληνικό Δημόσιο τις μεταβίβασε κατά πλειοψηφία στην ΕΕΣΥΠ ΑΕ, ώσπου να κριθεί και πάλι αυτή η μεταβίβαση ως αντισυνταγματική, με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 190-191/2022. (Για την φύση του ΤΑΙΠΕΔ και της ΕΕΣΥΠ ΑΕ βλ. ανωτέρω την προηγηθείσα ανάλυση στην παραπομπή υπ' αριθμόν 102).

²²⁹ Βλ. ενδεικτικώς ΣτΕ ΠΕ 158/1992, 159/1992, 385/1995, 33/1998, 38/1998, όπου κρίθηκε ότι «[...] σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2, 29 παρ.

νομολογιακή αυτή μεταστροφή, το Δικαστήριο επιδίωξε να κατοχυρώσει ένα πιο αυστηρό οργανωτικό πλαίσιο για τις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης, στηριζόμενο στις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος και στις συνακόλουθες επιταγές που επιβάλλει το δικαίωμα στην υγεία (από απόψεως τόσο «status negativus» όσο και «status positivus»).²³⁰

Η ΣτΕ Ολ. 1906/2014 αφορούσε την ουσιαστική ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, ήτοι την μεταβίβαση του πλειοψηφικού ποσοστού μετοχικού κεφαλαίου που διέθετε το ελληνικό Δημόσιο στο ΤΑΙΠΕΔ, με σκοπό αυτό να το μεταβιβάσει περαιτέρω σε ιδιώτες. Αν και όπως επισημαίνεται στην απόφαση²³¹ η παροχή των υπηρεσιών ύδρευσης και

3 και 106 παρ. 3 Σ. οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας δύναται να λειτουργούν είτε κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, είτε κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, υπαγόμενες στην τελευταία περίπτωση είτε αποκλειστικώς στο Κράτος, είτε εν μέρει σε αυτό, είτε σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου που εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό [...]».

²³⁰ Βλ. Χ. Τσιλιώτη, «Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 1906/2014 – Νέες όψεις στη νομολογία του ΣτΕ για τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων», ΘΠΔΔ, 6/2014, σελ. 521 επ., διαθέσιμο σε: <https://www.qualex.gr/el-GR/perioxomeno/arthrografia/arthrografia?id=742994>, προσπελάστηκε στις 23/8/2024, Γ. Καραβοκύρη, «Τα συνταγματικά όρια στις ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας. Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ 1906/2014 (Ολομ.)», ΔτΑ 63/2015, σελ. 161 επ., διαθέσιμο σε: <https://www.sakkoulas-online.gr/reader/d54129c2245f8e8f4aa8/>, προσπελάστηκε στις 24/8/2024 και Α. Καϊδατζή, «ΣτΕ Ολ. 1906/2014», Σχόλιο, Αρμ, 7/2014, σελ. 1196 επ.

²³¹ Βλ. σκ. 22 ΣτΕ Ολ. 1906/2014, όπου : «[...] η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας δεν συνιστά δραστηριότητα αναπόσπαστη από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Τούτο ισχύει και προκειμένου περί των υπηρεσιών υδρεύσεως και

αποχέτευσης δεν εμπίπτουν στην έννοια του «σκληρού πυρήνα» του κράτους, και επέκεινα μπορούν να παρέχονται από δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούσες βάσει των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου, το μείζον συνταγματικό πρόβλημα έγκειται στο γεγονός ότι δια της μεταβίβασης και των τελευταίων μετοχών που διέθετε το ελληνικό Δημόσιο επί της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, ο χαρακτήρας της δημόσιας επιχείρησης αναιρείται. Και αυτό διότι η αποξένωση του Δημοσίου επί των μετοχών επιφέρει και την άμεση αποξένωση επί των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων που του επιτρέπουν, μέσω της εκλογής των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρίας από την Γενική Συνέλευση των μετόχων, να διαμορφώνει την πολιτική που θα ακολουθεί η ΕΥΔΑΠ ΑΕ στην παροχή των εν λόγω υπηρεσιών. Έτσι, η δημόσια επιχείρηση τρέπεται σε ιδιωτική που λειτουργεί με βάση το κέρδος, γεγονός που δεν εγγυάται ότι η παροχή των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης θα εξακολουθήσουν να λειτουργούν συνεχώς και με υψηλή ποιότητα.²³² Μάλιστα, η πλειοψηφία της

αποχετεύσεως, τις οποίες δύναται να παρέχει μια δημόσια επιχείρηση που λειτουργεί υπό νομικό καθεστώς ιδιωτικού δικαίου ως ανώνυμη εταιρεία [...]. Επιτρεπόμενη, λοιπόν, η «τυπική ιδιωτικοποίηση» της υπηρεσίας ύδρευσης και αποχέτευσης δια της ιδρύσεως ανωνύμου εταιρίας.

²³² Βλ. ό.π. : «[...] Ο χαρακτήρας, όμως, της δημοσίας επιχειρήσεως αναιρείται στην περίπτωση της αποξενώσεως του Ελληνικού Δημοσίου από τον έλεγχο της ανωνύμου εταιρείας δια του μετοχικού κεφαλαίου, ήτοι της αποξενώσεώς του από εκείνο το ποσοστό των μετοχών (μεγαλύτερο του 50% σύμφωνα με τις διατάξεις της νομοθεσίας και το καταστατικό) που εξασφαλίζει τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και τη δυνατότητα εκλογής, από τη Γενική Συνέλευση των μετόχων, της πλειοψηφίας

απόφασης δέχεται ότι η ισχύουσα κρατική εποπτεία επ' αυτής της δημόσιας υπηρεσίας δεν είναι ικανοποιητική, κάτι που συνηγορεί υπέρ της κρίσης περί αντισυνταγματικότητας της ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης της ΕΥΔΑΠ ΑΕ. Πράγματι, τα δίκτυα δια των οποίων η ΕΥΔΑΠ ΑΕ παρέχει τις υπηρεσίες της στο κοινωνικό σύνολο είναι μοναδικά και η οποιαδήποτε αποξένωση του Δημοσίου από τον έλεγχο αυτής δεν γίνεται με την προηγούμενη ίδρυση Ρυθμιστικής Αρχής Υδάτων, ήτοι μιας Ανεξάρτητης Αρχής που θα εποπτεύει επαρκώς τους τομείς ύδρευσης και αποχέτευσης.²³³ Το Δικαστήριο αναφέρεται στην παράλειψη του Δημοσίου να επιτύχει τον διαχωρισμό των μονοπωλιακών υποδομών και την θέσπιση ενός ανεξάρτητου τρίτου φορέα αρμόδιου για θέματα χρήσης αυτών, με βάση τα πρότυπα που ισχύουν σε άλλους τομείς, όπως είναι η ενέργεια.

των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, το οποίο είναι το ανώτατο διοικητικό όργανο της εταιρείας που διαμορφώνει τη στρατηγική και πολιτική της ανάπτυξης της και διαχειρίζεται τα περιουσιακά στοιχεία της. Στην περίπτωση αυτή η δημόσια επιχείρηση ιδιωτικοποιείται όχι μόνον τύποις, δια της υπαγωγής της στις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου που διέπουν τις ανώνυμες εταιρείες, αλλά και κατ' ουσίαν, μετατρέπόμενη σε ιδιωτική επιχείρηση, διότι παρέχεται σε ιδιώτες επενδυτές η νομική δυνατότητα συγκεντρώσεως του ποσοστού του μετοχικού κεφαλαίου που εξασφαλίζει τον ιδιοκτησιακό έλεγχο και την εκλογή της πλειοψηφίας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της εταιρείας [...]».

²³³ Βλ. Α. Ηλιάδου, «Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 1906/2014 (Ιδιωτικοποίηση ΕΥΔΑΠ – Θεμελίωση έννομου συμφέροντος – όρια αποκρατικοποιήσεων)», ΘΠΔΔ, 6/2014, σελ. 527 επ., διαθέσιμο σε : <https://www.qualex.gr/el-GR/perioxomeno/arthrografia/arthrografia?id=865722>, προσπελάστηκε στις 23/8/2024.

²³⁴ Η έλλειψη επαρκούς κρατικής εποπτείας σηματοδοτεί και την αντισυνταγματικότητα της ιδιωτικοποίησης τέτοιου είδους υπηρεσιών και άρα την υποχρέωση του κράτους να τις παρέχει με ίδια μέσα.

Η εγγενής αβεβαιότητα, λοιπόν, στην παροχή υπηρεσιών που για την πλειοψηφία συνοδεύει μια ιδιωτική επιχείρηση «δεν συγχωρείται από τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος» που κατοχυρώνουν το δικαίωμα στην προστασία της υγείας και την κρατική μέριμνα επ' αυτού, καθώς οι εν λόγω απολύτως (και όχι απλώς) ζωτικής σημασίας υπηρεσίες «είναι αναγκαίες για την υγιεινή διαβίωση» και την επιβίωση του ανθρώπου.²³⁵ Θα μπορούσε να ειπωθεί στο σημείο

²³⁴ Βλ. σκ. 21, ό.π.: «[...] οι ως άνω μεταβιβάσεις έγιναν χωρίς να έχει παραλλήλως ιδρυθεί «ρυθμιστική αρχή υδάτων»[...]. Ωστόσο, πλέον με τον Ν. 5037/2023, στις αρμοδιότητες της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας («ΡΑΕ») ενσωματώθηκε και η ρύθμιση της παροχής υπηρεσιών ύδατος και επεξεργασίας αστικών αποβλήτων, μετατρέποντας την ΡΑΕ σε «ΡΑΑΕΥ», ήτοι Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων, γεγονός που ενδεχομένως αν είχε γίνει νωρίτερα να επηρέαζε αναλόγως στη διαμόρφωση του σκεπτικού της πλειοψηφίας της ΣτΕ Ολ. 1906/2014. Δεν είναι άλλωστε τυχαία και η αναφορά του Δικαστηρίου στην αγορά του φυσικού αερίου, όπου έχει διαχωριστεί η δραστηριότητα του φυσικού μονοπωλίου με την ίδρυση της εταιρίας ΔΕΣΦΑ ΑΕ, κάτι που φαίνεται πάντως να συνεκτιμάται από το Δικαστήριο. Βλ. σκέψη 7.

²³⁵ Βλ. σκ. 22, ό.π. και Ε. Πρεβεδούρου, «Η συμμόρφωση στην απόφαση ΣτΕ Ολ 190/2022, τα άρθρα 114 και 115 του Ν. 4964/2022, το Πρακτικό ΤριμΣυμβΣτΕ 7/2023 και το άρθρο 64 του Ν. 5045/2023», www.prevedourou.gr, διαθέσιμο σε : <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CF%85%CF%80%CE%BF%CF%87%CF%81%CE%AD%CF%89%CF%83%CE%B7-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%BC%CF%8C%CF%81%CF%86%CF%89>

αυτό πως η πλειοψηφία του Δικαστηρίου θεωρεί την υπηρεσία ύδρευσης και αποχέτευσης ό,τι και η μειοψηφία της ΣτΕ Ολ. 1901/2014 την υπηρεσία της ραδιοτηλεόρασης, ήτοι και οι δύο είναι ζωτικής σημασίας, η μεν για την κοινωνία, η δε για την δημοκρατία, αντίστοιχα.

Αντίθετα, η μειοψηφία που εκφράστηκε στην απόφαση αυτή παρέμεινε συνεπής στην μέχρι τότε νομολογία του Δικαστηρίου για το σύνολο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και έκρινε ότι από καμία συνταγματική διάταξη δεν προκύπτει η υποχρέωση του κράτους να παρέχει τις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης με ίδια μέσα, καθώς ακόμα και εάν ιδιωτικοποιηθεί κατ' ουσίαν η εν λόγω επιχείρηση, δεν παύουν να έχουν εφαρμογή οι αρχές που ισχύουν σε κάθε δημόσια υπηρεσία, ήτοι αυτές της συνεχούς παροχής ποιοτικών και σε προσιτές για τους χρήστες τιμές υπηρεσιών.²³⁶

Αντίστοιχο συλλογισμό με την ΣτΕ Ολ. 1906/2014 υιοθέτησε και η ΣτΕ Ολ. 190-191/2022 όταν κλήθηκε να κρίνει, κατόπιν παραπομπής λόγω σπουδαιότητας, την συνταγματικότητα ή μη της μεταβίβασης στην ΕΕΣΥΠ ΑΕ της πλειοψηφίας των μετοχών που διατηρούσε το Δημόσιο επί της

[%CF%83%CE%B7%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B1%CF%80%CF%8C%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7/](#)
προσπελάστηκε στις 24/8/2024.

²³⁶ Βλ. ό.π.

ΕΥΔΑΠ ΑΕ.²³⁷ Πράγματι, με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 190-191/2022, κρίθηκε ότι το Σύνταγμα δια των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 επιβάλλει τόσο τον ιδιοκτησιακό όσο και τον διοικητικό έλεγχο της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, μη αρκούσης απλώς της άσκησης εποπτείας επ' αυτών των υπηρεσιών, όπως σε άλλες κοινοφελείς υπηρεσίες.²³⁸ Ο ανωτέρω, λοιπόν, έλεγχος είναι εφικτός μόνο εφόσον το Δημόσιο κατέχει την πλειοψηφία των μετοχών της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, η οποία με τη σειρά της επιτρέπει σε αυτό να επιλέγει την πλειοψηφία των μελών του Διοικητικού της Συμβουλίου.²³⁹ Αυτό πρέπει να εξασφαλίζεται ανεξάρτητα από το εάν η διοίκηση της επιχείρησης είναι έμμεση, δια της

²³⁷ Βλ. Π. Παυλόπουλο, «*Τα όρια περιορισμού του συνταγματικώς κατοχυρωμένου κρατικού παρεμβατισμού* Σχόλιο στις αποφάσεις ΣτΕ (Ολ) 190-191/2022 για την κατά το Σύνταγμα έκταση του ελέγχου και της εποπτείας του Δημοσίου επί των Δημόσιων Επιχειρήσεων», Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», www.constitutionalism.gr, διαθέσιμο σε : <https://www.constitutionalism.gr/ta-oria-tou-periorismou-tou-sintagmatikos-katoxiromenou-kratikou-paremvatismou/>, προσπελάστηκε στις 24/8/2024 και Β. Καψάλη, «ΣτΕ Ολ. 190/2022», Σχόλιο, Αρμ., 3/2022, σελ. 460 επ., Ι. Καρδαρά, «ΣτΕ Ολ. 190/2022», Σχόλιο, ΔιΔικ., 5/2022, σελ. 804 επ., Μ. – Χ. Βλάχου – Βλαχοπούλου, «*Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 190/2022 - Προς παγίωση μιας «αγοραφοβικής» προσέγγισης του φαινομένου της ιδιωτικοποίησης δημοσίων επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας - Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ 190/2022 για την ιδιωτικοποίηση της ΕΥΔΑΠ*», ΘΠΔΔ, 2/2022, σελ. 175 επ., και Ι. Καστανά, «*Προς μία δημόσια υπηρεσία του νερού; Σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 190-1/2022*», ΣΥΝ., 149/2022, σελ. 72 επ.

²³⁸ Βλ. σκ. 39 της ΣτΕ Ολ. 190/2022.

²³⁹ Δια του ελέγχου της ΕΥΔΑΠ ΑΕ από το Δημόσιο δημιουργείται τεκμήριο τήρησης των αρχών της δημόσιας υπηρεσίας που επιβάλλονται από το Σύνταγμα για την εν λόγω υπηρεσία, όπως αναλύθηκαν ανωτέρω.

παρεμβολής άλλου νομικού προσώπου, όπως η ΕΕΣΥΠ ΑΕ. Λόγω, όμως, του κερδοσκοπικού χαρακτήρα της ΕΕΣΥΠ ΑΕ, αλλά και της ιδιομορφίας της,²⁴⁰ ο έλεγχος του Δημοσίου επ' αυτής και ο συνακόλουθος έλεγχος επί της ΕΥΔΑΠ ΑΕ δεν θα μπορούσε να είναι πλήρης, με αποτέλεσμα να υπολείπεται του συνταγματικώς επιβεβλημένου.²⁴¹ ²⁴² Και σε αυτήν την περίπτωση, το Δικαστήριο απαιτεί να μην απομακρύνεται το Δημόσιο καθ' οιονδήποτε τρόπο από τον έλεγχο των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, ώστε να μην διακινδυνεύεται η

²⁴⁰ Βλ. αναλυτικότερα για το Εποπτικό Συμβούλιο της ΕΕΣΥΠ ΑΕ και τον κερδοσκοπικό χαρακτήρα της στην παραπομπή υπ' αριθμόν 102 ανωτέρω.

²⁴¹ Βλ. σκ. 40, ό.π.

²⁴² Υφίσταται, όμως, μια διαφορά που προβληματίζει μεταξύ των υποθέσεων της μεταβίβασης μετοχών στο ΤΑΙΠΕΔ (ΣτΕ Ολ. 1906/2014) από τη μια και στην ΕΕΣΥΠ ΑΕ (ΣτΕ Ολ. 190-191/2022) από την άλλη: στην πρώτη υπόθεση η μεταβίβαση του ιδιοκτησιακού ελέγχου γινόταν σε ιδιώτες μέσω του ΤΑΙΠΕΔ, ενώ στην δεύτερη περίπτωση ο διοικητικός έλεγχος μεταβιβαζόταν στην ΕΕΣΥΠ ΑΕ, εταιρία κυριότητας του ελληνικού Δημοσίου, της οποίας όμως η Διοίκηση δια του Εποπτικού Συμβουλίου ήταν ανατεθειμένη εμμέσως σε υπερεθνικούς οργανισμούς. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται και από τους Π. Μαντζούφα - Ε. Λάππα, «*Η συνταγματική διάσταση του ελέγχου των υπηρεσιών ύδρευσης*», www.constitutionalism.gr, διαθέσιμο σε : <https://www.constitutionalism.gr/i-sintagmatiki-diastrasi-tou-elegxou-ton-ipiresion-idrefsis/>, προσπελάστηκε στις 20/8/2024, δεν μπορεί η απαγόρευση της μεταβίβασης του διοικητικού ελέγχου της ΕΥΔΑΠ ΑΕ στην ΕΕΣΥΠ ΑΕ και μέσω αυτής σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να έχει την νομική βάση με την απαγόρευση της ιδιοκτησιακής μεταβίβασης στο ΤΑΙΠΕΔ και μέσω αυτού σε αμιγώς ιδιώτες, καθώς στην πρώτη περίπτωση η σχετική αρμοδιότητα, όπως και να έχει, εξακολουθεί να παραμένει εντός οργάνων διοικητικών, ασκούντων δημόσια εξουσία που απλώς ορίζονται από υπερεθνικούς οργανισμούς.

συνέχεια και η υψηλή ποιότητα παροχής τους, θέτοντας επέκεινα σε κίνδυνο και την υγεία των πολιτών.

- *Η κρατική εποπτεία επί της υπηρεσίας της ραδιοτηλεόρασης*

Όπως αναλύθηκε και στο Πρώτο Μέρος της παρούσας μελέτης,²⁴³ το συνταγματικό κείμενο προσδίδει στην ραδιοτηλεόραση ιδιαίτερο ηθικοπλαστικό και πολιτικό περιεχόμενο. Για να διασφαλιστεί, λοιπόν, κάτι τέτοιο, πρέπει να υπαχθεί ο τομέας αυτός στον «*άμεσο έλεγχο του Κράτους*».²⁴⁴ Η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη δεν είναι άλλη από την αναγωγή της ραδιοτηλεόρασης σε δημόσια υπηρεσία υπό

²⁴³ Βλ. ανωτέρω Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Β΄, 3.

²⁴⁴ Βλ. άρθρο 15 παρ. 2 Σ. και Ε. Βενιζέλο, *Η ραδιοτηλεοπτική έκρηξη: συνταγματικά πλαίσια και νομοθετικές επιλογές: από το κρατικό μονοπώλιο στην τοπική ραδιοφωνία και τη δορυφορική τηλεόραση*, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1989, σελ. 109 επ., Πρ. Δαγτόγλου, «*Το κρατικό μονοπώλιο ραδιοτηλεόρασης*», ΝοΒ, 1981, 269 επ., Π. Ζέρη, *Θεσμοί εποπτείας στο ραδιοτηλεοπτικό σύστημα*, εκδόσεις Οδυσσέας, Αθήνα, 1996, Α. Μανιτάκη, «*Η ανάγκη ρύθμισης της ραδιοτηλεοπτικής αρρυθμίας ενόψει και της αναθεώρησης του Συντάγματος*», ΤοΣ, 1999, σελ. 401 επ., Ε. Σαχτεκίδου, *Ελεύθερη κυκλοφορία τηλεοπτικών υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1990 και Κ. Χρυσόγονο, «*Η ελληνική εμπειρία αποκρατικοποίησης της τηλεόρασης. Η συνταγματική παράμετρος*», σε : *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή*, επιμ: Σ. Μεγγλίδου – Σ. Παπαντωνιάδου, ΚΔΕΟΔ, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1998, σελ. 127 επ.

λειτουργική έννοια, προκειμένου να εξασφαλιστεί η τήρηση των αρχών της αντικειμενικότητας, της ισοτιμίας και της ποιότητας, ήτοι αρχών που συνάμα αποτελούν και αυτοσκοπούς της εν λόγω υπηρεσίας.²⁴⁵ Με την απόφαση 1901/2014 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε συνταγματική η διακοπή της λειτουργίας του δημοσίου ραδιοτηλεοπτικού φορέα, καθώς δεν επιβάλλεται σε καμία περίπτωση η ίδρυση ενός τέτοιου φορέα από το κράτος. Αντίθετα, αυτό εναπόκειται στην ευχέρεια του νομοθέτη. Το γράμμα, λοιπόν, του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος και ο σε αυτό αναφερόμενος άμεσος έλεγχος του Κράτους δεν απαγορεύουν την παροχή της ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας αποκλειστικά από ιδιώτες.

Ο κρατικός έλεγχος συνίσταται τόσο στην χορήγηση προηγούμενης άδειας για όσους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς θέλουν να λειτουργήσουν, όσο και στην μέριμνα όταν αυτοί λειτουργούν να θεραπεύονται σκοποί δημοσίου συμφέροντος.²⁴⁶ Σε αυτούς εντάσσεται η αντικειμενική πληροφόρηση, ήτοι η αμεροληψία και η ανεξάρτητη παρουσίαση των ειδήσεων, απόψεων και τάσεων κατά τα προστάγματα της δημοσιογραφικής δεοντολογίας, συνάμα με την ανάγκη για

²⁴⁵ Βλ. Ν. Αλιβιζάτο, «Κράτος και Ραδιοτηλεόραση – Ο ιδιότυπος κρατικός έλεγχος του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος και η δύσκολη θεσμοθέτησή του», σε: *Σύμμεικτα προς τιμήν Φ. Θ. Βεγλερή, Η κρίση των θεσμών του Κράτους*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1988, σελ. 59 επ.

²⁴⁶ Βλ. σκ. 16 της ΣτΕ Ολ. 1901/2014.

επιδίωξη όσο το δυνατόν μεγαλύτερης ακρίβειας στην πληροφορία που μεταδίδεται. Στον χώρο της ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας είναι αναγκαίο να κατοχυρώνεται και η προβολή όλων των αντιτιθέμενων απόψεων, ώστε να περιοριστούν τυχόν προπαγανδιστικά φαινόμενα. Από την άλλη, η επιδιωκόμενη αρχή της ισότητας ως συστατικό στοιχείο ενός δημοκρατικού πολιτεύματος διαδραματίζει ρόλο βαρύνουσας σημασίας και στη διαμόρφωση και διάδοση της πολιτικής άποψης των πολιτών - τηλεθεατών.²⁴⁷ Τέλος, δια του κρατικού ελέγχου επιδιώκεται η διασφάλιση της υψηλής ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων²⁴⁸ ως μέσου εκπλήρωσης της υψίστης αποστολής των μέσων μαζικής ενημέρωσης στην κοινωνική και πολιτισμική ανάπτυξη της χώρας, ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου και η προστασία της παιδικής ηλικίας και νεότητας.²⁴⁹

Ο κρατικός έλεγχος μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, από την χορήγηση αδειών λειτουργίας και την εποπτεία επί της χρηματοδότησης των σταθμών μέχρι την εγγύηση του πλουραλισμού και της πολυφωνίας,²⁵⁰ δίχως όμως να εξικνεύεται

²⁴⁷ Βλ. Ν. Αλιβιζάτο, ό.π., σελ. 80 επ.

²⁴⁸ Βλ. Χ. Τσίγκου, «Η λειτουργία του ποιοτικού κριτηρίου στον έλεγχο των ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών», ΔιΜΕΕ, 2007, σελ. 46 επ.

²⁴⁹ Βλ. Α. Καϊδατζή, «Οι δύο όψεις της προστασίας των ανηλίκων στο δίκαιο της ραδιοτηλεόρασης», Σχόλιο στην ΕΣΡ 247/2004, ΔιΜΕΕ, 2004, σελ. 440.

²⁵⁰ Βλ. Χ. Ανθόπουλο, «Κρατικό Ραδιοτηλεοπτικό Μονοπώλιο, Μέθοδοι ερμηνείας και θεωρίες του Συντάγματος», σε: *Τιμ. Τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 122.

έως τον έλεγχο επί του περιεχομένου των εκπομπών. Η δε διασφάλιση της εν λόγω υπηρεσίας με όρους καθολικότητας, δηλαδή στο σύνολο της χώρας ανεξαρτήτως της μη κερδοφόρου παροχής αυτής, κρίνεται αναγκαία.²⁵¹ Είναι σαφές, λοιπόν, ότι εν αντιθέσει με άλλους τομείς κοινοφελών υπηρεσιών, ο συνταγματικός νομοθέτης επιφυλάσσει ιδιαίτερο καθεστώς ρύθμισης και εποπτεία επί της ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας. Δεν είναι τόσο οικονομοτεχνικοί οι λόγοι (λ.χ. έλλειψη υποδομών, σπανιότητα πόρων) που επιβάλλουν την ρυθμιστική εποπτεία του κράτους,²⁵² όσο κυρίως κοινωνικοί και ηθικοπολιτικοί. Μια χαμηλού επιπέδου ραδιοτηλεόραση κινδυνεύει να μην εκπληρώσει επαρκώς τους ανωτέρω συνταγματικούς στόχους που της επιβάλλονται.²⁵³ Βάσει του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος, ο εν λόγω κρατικός έλεγχος ανατίθεται συγκεκριμένα σε μια Ανεξάρτητη Ρυθμιστική Αρχή ενταγμένη

²⁵¹ Βλ. σκ. 16, ό.π.

²⁵² Καθώς στη σύγχρονη εποχή τα διαθέσιμα τμήματα του ραδιοφάσματος έχουν αυξηθεί, όπως επίσης είναι δυνατή και η προβολή εκπομπών μέσω διαδικτύου. Το κοινό επομένως δεν κινδυνεύει να μην έχει τηλεόραση ή ραδιόφωνο, όπως συμβαίνει με το νερό.

²⁵³ Βλ. Γ. Δελλή, *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, Τόμος Β', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2008, σελ. 22.

στο νομικό πρόσωπο του κράτους,²⁵⁴ ήτοι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.²⁵⁵

Το Συμβούλιο της Επικρατείας²⁵⁶ έχει χαρακτηρίσει ως σκοπό του Ε.Σ.Ρ. την εξασφάλιση του κρατικού ελέγχου επί της υπηρεσίας της ραδιοτηλεόρασης, της πολυφωνίας και του πλουραλισμού στις μεταδιδόμενες ειδήσεις και απόψεις. Ο λόγος που ο συνταγματικός νομοθέτης κατοχυρώνει το ΕΣΡ ως Ανεξάρτητη Ρυθμιστική Αρχή έχει να κάνει με την ανάγκη να αποτρέπονται κομματικές και πολιτικές επιρροές, ώστε να είναι ανεξάρτητο να εκτελεί τα καθήκοντά του και να επιδιώκει την εμπέδωση των αρχών της αντικειμενικότητας και της

²⁵⁴ Βλ. Γ. Δελλή, ό.π., σελ. 49, όπου η έλλειψη ξεχωριστής νομικής προσωπικότητας αυξάνει την ανεξαρτησία της, καθώς διαφορετικά ως ΝΠΔΔ θα υπαγόταν σε καθεστώς διοικητικής εποπτείας.

²⁵⁵ Βλ. Π. Δημητρόπουλο, «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης: μια μικρή αποτίμηση», ΔΙΤΕ, 1/2024, σελ. 125 επ., Α. Οικονόμου, «ΕΣΡ: Μια ανεξάρτητη αρχή σε κρίση», ΣΥΝ., 85/2011, σελ. 34 και Ι. Καρακώστα, «Ακριβό μου ΕΣΡ ή η απαξίωση ενός συνταγματικού κεκτημένου», ΔΙΤΕ, 1/2016, σελ. 65.

²⁵⁶ Βλ. σκ. 19 της ΣτΕ Ολ. 95/2017 για το ζήτημα της συνταγματικότητας της δημοπρασίας των τηλεοπτικών αδειών. Επ' αυτής και Σπ. Βλαχόπουλο, «Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Και πάλι: Καμία συνταγματική παραβίαση δεν θεραπεύεται με άλλη παραβίαση του Συντάγματος - Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Ταυτόχρονα ένα σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 3515/2013», ΘΠΔΔ, 2/2017, σελ. 150 επ., Π. Δουδωνή, «Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Το συνταγματικό τοπίο των τηλεοπτικών αδειών σε συνθήκες πολιτικής κρίσης», ΕφΔΔ, 1/2017, σελ. 109 επ., Π. Δημητρόπουλο, «Η χορήγηση αδειών και ο ρόλος του ΕΣΡ: Σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ 95/2017», ΔΙΤΕ, 1/2017, σελ. 66 επ. και Γ. Γεραπετρίτη, «Η ανατομία μιας απόφασης μεταξύ δόγματος και πραγματισμού – Σχόλιο στην απόφαση 95/2017 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης», ΔτΑ, 71/2017, σελ. 125 επ.

αμεροληψίας στις ραδιοτηλεοπτικές υπηρεσίες. Στο πλαίσιο αυτό και η ρυθμιστική και εποπτική αρμοδιότητα του ΕΣΡ εκτείνεται όχι μόνο μέχρι του κυρωτικού (ex post) ελέγχου επί των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών, αλλά και από πολύ πιο πριν, ήτοι από την όλη διαδικασία αδειοδότησης αυτών (ex ante έλεγχος), την οποία είναι αποκλειστικώς αρμόδιο αυτό το ίδιο να διενεργεί. Φαίνεται, λοιπόν, ότι ο κρατικός έλεγχος που επιφυλάσσει το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι έλεγχος κυρίως ποιότητας του περιεχομένου της παρεχόμενης υπηρεσίας και άρα αυτός πρέπει να διεξάγεται δίχως την άμεση ανάμιξη της εκτελεστικής εξουσίας.

3. Η κρατική εποπτεία στην λειτουργική ιδιωτικοποίηση

Στη λειτουργική ιδιωτικοποίηση το Κράτος δεν απομακρύνεται πλήρως από τα καθήκοντά του, αλλά διατηρεί κάποια ευθύνη για αυτά.²⁵⁷ Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιου είδους ιδιωτικοποίησης συνιστούν οι συμβάσεις

²⁵⁷ Βλ. αναλυτικότερα για την λειτουργική ιδιωτικοποίηση ανωτέρω Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Β', 2.

παραχώρησης²⁵⁸ και οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα («ΣΔΙΤ»).²⁵⁹

²⁵⁸ Βλ. Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 23 επ., Κ. Γώγο, *«Η έννομη προστασία των καταναλωτών έναντι ιδιωτικοποιημένων οργανισμών κοινής ωφέλειας – Δικαστική προστασία κατά πράξεων και παραλείψεων διοικητικής εποπτείας;»*, σε: *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή*, επιμ.: Σ. Μεγγλίδου – Σ. Παπαντωνιάδου, ΚΔΕΟΔ, εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1998, σελ. 218. Πρβλ. Γ. Δελλή, *Κοινή ωφέλεια και αγορά*, Τόμος Α', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, σελ. 225, όπου η παραχώρηση νοείται ως «ατελής» ιδιωτικοποίηση λόγω της μη γνήσιας απεξάρτησης της υπηρεσίας από το κράτος, και Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015, σελ. 641, κατά τον οποίο η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας διακρίνεται από την πλήρη ιδιωτικοποίησή της. Έτσι και στην παρούσα μελέτη, η λειτουργική ιδιωτικοποίηση διακρίνεται από την ουσιαστική ιδιωτικοποίηση, αφού η πρώτη δεν συνιστά πλήρη ιδιωτικοποίηση. Αντίθετος ο Ι. Κοϊμτζόγλου, *«Συμβάσεις παραχώρησης»*, σε: *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή*, επιμ.: Σ. Μεγγλίδου – Σ. Παπαντωνιάδου, ΚΔΕΟΔ, εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1998, σελ. 69 επ.

²⁵⁹ Βλ. Γ. Γαλανόπουλο, *Η πολιτική των αποκρατικοποιήσεων στην περίοδο της οικονομικής κρίσης*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 4, Π. Δαγτόγλου, ό.π., όπου οι ΣΔΙΤ ορίζονται ως ειδική μορφή παραχώρησης, Γ. Δελλή, *Κοινή ωφέλεια και αγορά*, Τόμος Α', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008, σελ. 198 και Π. Μουζουράκη, *«Η δημόσια υπηρεσία ύδρευσης: Μια ιδιαίτερη δημόσια υπηρεσία»*, Τιμ. Τόμος Πρ. Παυλόπουλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2024, σελ. 1111 επ., καθώς και Πρ. Παυλόπουλο, *«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.)»*, ΕφημΔΔ, 2022, σελ. 328 επ., όπου παρουσιάζονται έντονες ομοιότητες ανάμεσα στις συμβατικές πρακτικές για δημόσια έργα της αρχαιότητας και στις ΣΔΙΤ υπό τη σύγχρονη μορφή τους.

Στη σύμβαση παραχώρησης²⁶⁰ το κράτος αναθέτει ιδία βουλήσει και δυνάμει συμβατικού δεσμού σε έναν ιδιώτη («παραχωρησιούχο» ή «ανάδοχο δημόσιας υπηρεσίας») την άσκηση μιας αρμοδιότητας, την εκτέλεση ενός έργου²⁶¹ ή την παροχή μιας δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια, για τα οποία κανονικά ευθύνεται το ίδιο. Ουσιαστικά πρόκειται για μια μορφή συνεργασίας μεταξύ κράτους – ιδιώτη, δυνάμει της οποίας ο τελευταίος αναλαμβάνει να οργανώσει, λειτουργήσει και εκμεταλλευτεί μια δημόσια υπηρεσία ή ένα δημόσιο έργο αντί του πρώτου.²⁶² Ο παραχωρησιούχος ή ανάδοχος υποχρεούται να εκτελέσει και να λειτουργεί το έργο ή να παρέχει την δημόσια υπηρεσία καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος του συμβατικού δεσμού, αναλαμβάνοντας τον επιχειρηματικό κίνδυνο που σχετίζεται με την παροχή αυτή έναντι ανταλλάγματος από τους χρήστες της υπηρεσίας.²⁶³ Η δε ευθύνη

²⁶⁰ Το Σύνταγμα επιτρέπει την παραχώρηση δημοσίων υπηρεσιών ή έργων βάσει του άρθρου 57 παρ. 1 περ. α'. Βλ. το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο για τις συμβάσεις παραχώρησης σε Οδηγία 2014/23/ΕΕ και τον Ν. 4413/2016 που την ενσωμάτωσε, καθώς και Ε. Πρεβεδούρου, «Οι συμβάσεις παραχώρησης κατά την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου», ΔιΔικ., 4/2015(27), σελ. 481 επ.

²⁶¹ Βλ. Μ. Μεσσήνη, *Η συμβατική παραχώρηση δημοσίου έργου*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 13 επ.

²⁶² Βλ. Μ. Αλεξοπούλου, *Δημόσια υπηρεσία και ελευθερία επιχειρηματικής δραστηριότητας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 140.

²⁶³ Για παράδειγμα, αντικείμενο σύμβασης παραχώρησης μπορούν ενδεικτικά να είναι η παροχή κοινωφελών υπηρεσιών (λ.χ. ενέργεια, επικοινωνίες, δίκτυο σιδηροδρόμων) ή η κατασκευή έργων δημοσίου ενδιαφέροντος (λ.χ. οδοί –

εποπτείας ή ρύθμισης της υπηρεσίας παραμένει στο κράτος.²⁶⁴

265

Φορέας και πάροχος της δημόσιας υπηρεσίας με τη λειτουργική έννοια του όρου είναι πλέον ο ιδιώτης παραχωρησιούχος, ήτοι ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου που έχει συμβληθεί με την Διοίκηση και ο οποίος αναλαμβάνει την όλη λειτουργία της υπηρεσίας και την παροχή αυτής προς όφελος του κοινωνικού συνόλου.²⁶⁶ Η δε κατά κανόνα κύρωση της σύμβασης παραχώρησης με νόμο παράγει *erga omnes* αποτελέσματα, αναγνωρίζοντας στον ανάδοχο αποκλειστική εξουσία διαχείρισης της υπηρεσίας.²⁶⁷

Στην έννοια της σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών μπορεί κανείς να διακρίνει δύο στοιχεία: αφενός την ύπαρξη όχι εφ’

«Αττική Οδός», γέφυρες) κ.λπ. Βλ. και ΣτΕ ΕΑ 543/2003, ΕΣ 2/2012 Τμήμα Μείζονος Σύνθεσης, ΣτΕ ΕΑ 84/2009.

²⁶⁴ Βλ. Α. Καϊδατζή, *ό.π.*, σελ. 24.

²⁶⁵ Βλ. ΣτΕ 2793/2012 και σκ. 12 της ΣτΕ 701/2015, όπου κρίθηκε ότι δεν αντίκειται στο Σύνταγμα η ανάθεση της διοίκησης και διαχείρισης των τουριστικών λιμένων σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου βάσει σχετικής σύμβασης, εφόσον παραμένει η κρατική εποπτεία επ’ αυτών καθ’ όλο το χρονικό διάστημα ισχύος της σύμβασης. Εφόσον οι συμβάσεις παραχώρησης εμπεριέχουν ρήτρες που διασφαλίζουν την τήρηση των κανόνων δημοσίου δικαίου περί κοινόχρηστων πραγμάτων (βλ. άρθρο 967 ΑΚ.), προστασίας του περιβάλλοντος κ.λπ., αλλά και την τήρηση των αρχών της δημόσιας υπηρεσίας (λ.χ. της αρχής της συνέχειας) και συνδυάζονται με την υποχρέωση του κράτους για διαρκή εποπτεία επί των παραχωρούμενων υπηρεσιών, τότε η σύναψή τους δεν κρίνεται ανεπίτρεπτη.

²⁶⁶ Βλ. Δ. Ράικος, *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022, σελ. 75 επ.

²⁶⁷ Βλ. Μ. Αλεξοπούλου, *ό.π.*, σελ. 142.

άπαξ ανταλλάγματος, αλλά δικαιώματος εκμετάλλευσης του παραχωρησιούχου επί της παραχωρηθείσας υπηρεσίας (είτε αποκλειστικώς είτε σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής) και αφετέρου την μετακύλιση του σχετιζόμενου με την λειτουργία της υπηρεσίας επιχειρηματικού κινδύνου στον παραχωρησιούχο, ακόμα και αν αυτός ο κίνδυνος παρουσιάζεται ως σχετικά μικρής σημασίας.^{268 269}

Το Κράτος συχνά πλέον προσφεύγει στη σύναψη τέτοιων συμβάσεων, με σκοπό την καλύτερη εκτέλεση έργων και υπηρεσιών του δημοσίου τομέα, όταν ιδιαίτεροι οικονομικοί και τεχνικοί λόγοι το επιβάλλουν. Πράγματι, σε κράτη με περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες, η αξιοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων σε έργα μεγάλων υποδομών, καθώς και η χρήση του οργανωτικού και τεχνολογικού τρόπου δράσης των ιδιωτικών εταιριών κρίνεται αναγκαία. Έτσι, με στόχο τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών, το κράτος δύναται να παρέχει – προφανώς πλέον δια του παραχωρησιούχου και όχι δι' αυτεπιστασίας – ποιοτικές υπηρεσίες στο κοινωνικό σύνολο, δίχως να αναλώνει κεφάλαια σε έξοδα λειτουργίας τους. Επίσης, δεν πρέπει να παροράται και η μέσω αυτής της τακτικής δυνατότητα να

²⁶⁸ Βλ. C- 206/08 **Eurawasser** και αντί πολλών σκ. 22 της C- 234/03 *Contse*, C-437/07 Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 75-78 της C-451/08 *Helmut Müller*, σκ. 39 – 50 της C-348/10 *Norma-A και Dekom* και την σκ. 6 της ΣτΕ ΕΑ 124/2015.

²⁶⁹ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 46 επ.

αποφεύγονται όλες οι δυσλειτουργίες που σχετίζονται με την παροχή υπηρεσιών από τη Διοίκηση, όπως είναι το γραφειοκρατικό καθεστώς, η δημοσιοϋπαλληλική νοοτροπία ή η μη αξιοποίηση της τεχνολογικής προόδου.²⁷⁰

Αυτό που πρέπει όμως να επισημανθεί ότι ακόμα και όταν παραχωρείται σε ιδιώτες η άσκηση μιας δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια, το κράτος παραμένει επόπτης και εγγυητής της παροχής της εν λόγω υπηρεσίας.²⁷¹ Επειδή ακριβώς ο ιδιώτης αναλαμβάνει τη διαχείριση μιας υπηρεσίας βαρύνουσας σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, στην προσπάθειά του να ικανοποιήσει το κερδοσκοπικό του συμφέρον, οφείλει παράλληλα, υποκαθιστώντας το κράτος, να εξυπηρετεί και το δημόσιο συμφέρον, τηρώντας τις αρχές που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας. Ίδια συμπεριφορά χαρακτηρίζει και τη Διοίκηση, η οποία για οικονομοτεχνικούς λόγους καταφεύγει στον ιδιωτικό τομέα, δίχως όμως να απεμπολεί τον ρόλο της ως εγγυητή και θεραπευτή του δημοσίου συμφέροντος. Αυτή ακριβώς η προσπάθεια συγκερασμού των ανωτέρω συμπεριφορών είναι και ο δικαιολογητικός λόγος που

²⁷⁰ Βλ. Δ. Ράικο, ό.π.

²⁷¹ Βλ. Π. Μουζουράκη, *Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 392.

στις συμβάσεις παραχώρησης ο εποπτικός ρόλος του κράτους πρέπει να είναι διαρκής.²⁷²

Επομένως, ο παραχωρησιούχος οφείλει να εξασφαλίζει την συνεχή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας και οποιαδήποτε αδυναμία του σε αυτό δύναται να επιφέρει, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, ακόμα και την έκπτωσή του. Στο πλαίσιο αυτό, ο εποπτικός ρόλος της Διοικήσεως συνίσταται στην αντίστοιχη υποχρέωσή της να διασφαλίζει την τήρηση τής εν λόγω αρχής και να την *πραγματώνει*, ενδεχομένως, ακόμα και *αυτοδύναμα*²⁷³ σε περίπτωση που ο παραχωρησιούχος δεν είναι ικανός προς αυτό, προβαίνοντας σε όλα εκείνα τα μέτρα διοικητικής φύσεως που θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν τη συνέχιση της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας.²⁷⁴ Αντίστοιχη είναι η κατάσταση και όσον αφορά της εποπτεία της Διοικήσεως ως προς την τήρηση και των λοιπών αρχών που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας.²⁷⁵ Για παράδειγμα, το

²⁷² Για παράδειγμα, ως μέσα εποπτείας ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν η υποχρέωση ενημέρωσης εκ μέρους του αναδόχου, η παρακολούθηση της δραστηριότητάς του εκ μέρους της Διοικήσεως, ο αυτεπάγγελτος έλεγχος, οι κυρώσεις κ.λπ. Βλ. και αναλυτικότερα επ' αυτών Π. Μουζουράκη, *Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 335 επ.

²⁷³ Βλ. ΣτΕ ΠΕ 158-159/1992.

²⁷⁴ Βλ. Ι. Κίτσο, *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις Παραχώρησης*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 179 επ. Τέτοια μέτρα θα μπορούσαν να είναι λ.χ. η πρόσκαιρη υποκατάσταση του αναδόχου από την Διοίκηση ή από τρίτον φορέα.

²⁷⁵ Βλ. Ι. Κίτσο, *ό.π.*, σελ. 183 επ.

κράτος εποπτεύει για την τήρηση της αρχής της ισότητας, κατά την οποία ο παραχωρησιούχος υποχρεούται να αντιμετωπίζει του χρήστες με όρους ισότητας και χωρίς διακρίσεις, ώστε κάθε πολίτης που πληροί τις προϋποθέσεις που αναγράφονται στον κανονισμό λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας και στην πράξη παραχώρησης να μην αποκλείεται από την παροχή της.²⁷⁶

Όσον αφορά τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα,²⁷⁷ αυτές αποτελούν έναν ακόμα τρόπο δια του οποίου το κράτος απομακρύνεται από την αποκλειστική δραστηριότητα σε υπηρεσίες που υπάγονται στις αρμοδιότητές του. Είναι ένας ακόμη τρόπος ένταξης του ιδιώτη φορέα στο μηχανισμό παροχής δημοσίων υπηρεσιών. Συνιστούν, δηλαδή, μορφή λειτουργικής ιδιωτικοποίησης, καθόσον ο ιδιώτης αναλαμβάνει ως «βοηθός εκπλήρωσης»²⁷⁸ τη μελέτη, τη χρηματοδότηση, την εκτέλεση, την λειτουργία και τη διαχείριση δημοσίων έργων ή υπηρεσιών ανηκουσών κανονικά στο Κράτος. Στις ΣΔΙΤ ο ιδιώτης αναλαμβάνει και πάλι τον επιχειρηματικό κίνδυνο που σχετίζεται με την λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Η απόσβεση δε του χρησιμοποιούμενου

²⁷⁶ Βλ. και την έννοια της «καθολικότητας» της δημόσιας υπηρεσίας, όπως αναλύθηκε ανωτέρω στην παραπομπή υπ' αριθμόν 73 της παρούσης. Βλ. και Π. Δέγλερη, *Οι δημόσιες συμβάσεις στην ενωσιακή έννομη τάξη*, Τόμος 1, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 223 επ.

²⁷⁷ Βλ. Ν. 3389/2005.

²⁷⁸ Βλ. Ι. Βενιέρη, *ΣΔΙΤ – Συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2007, σελ. 56.

ιδιωτικού κεφαλαίου γίνεται μέσω της χρήσης των έργων και υπηρεσιών που παρέχονται. Και εδώ, όμως, ο εποπτικός ρόλος του κράτους είναι παρών και η εγγυητική ευθύνη αυτού συνεχώς αναγκαία.

Οι ΣΔΙΤ²⁷⁹ αποτελούν έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας από επαχθή αιτία, με σκοπό την επιδίωξη κοινού στόχου, ήτοι την κατασκευή έργου ή την παροχή υπηρεσιών.²⁸⁰ Η εμπλοκή και των δύο μερών – Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα – είναι κομβική στην επιδίωξη του κοινού αυτού στόχου. Έτσι, από τον ιδιωτικό τομέα προσφέρονται, μεταξύ άλλων, η τεχνογνωσία, ο εξοπλισμός, η μελέτη, η χρηματοδότηση, ενώ από τον δημόσιο

²⁷⁹ Έργο ΣΔΙΤ αποτελεί λ.χ. η λειτουργία και συντήρηση του Μετρό Θεσσαλονίκης ή του Πρωτοδικείου και της Εισαγγελίας Αθηνών. Βλ. και Π. Καζαντζή, «Μεθοδολογία – Διαδικασίες υλοποίησης ΣΔΙΤ», ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ, 29/2007, σελ. 1086 επ., Α. Μανιάτη, «Πτυχές του γαλλικού δικαίου των ΣΔΙΤ», ΘΠΔΔ, 12/2013, σελ. 1154 επ., Κ. Τσακίρης – Κ. Γεωργόπουλο – Ε. Πραγιάννη, «Οι ΣΔΙΤ ως όχημα αναπτυξιακής πολιτικής», ΣΥΝ., 143/2021, σελ. 34 επ., αλλά και ΣτΕ ΕΑ 266/2021, ΣτΕ 679/2016.

²⁸⁰ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 Ν. 3389/2005 για τα στοιχεία αυτά που χαρακτηρίζουν μια ΣΔΙΤ : «(α) έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των Δημόσιων Φορέων [...] (β) προβλέπει ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως, ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο (γ) προβλέπει ότι η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς και (δ) το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των διακοσίων εκατομμυρίων ευρώ [...]».

τομέα παρέχεται η βελτίωση των διοικητικών ζητημάτων, η εποπτεία επί της παροχής των υπηρεσιών και η εύρεση ενδεχομένως των απαραίτητων εκτάσεων.²⁸¹

Οι λόγοι για τους οποίους η Διοίκηση προβαίνει στον θεσμό των ΣΔΙΤ είναι ουσιαστικά οι ίδιοι με αυτούς που αναφέρθηκαν στις συμβάσεις παραχώρησης, ήτοι κυρίως η αξιοποίηση της τεχνογνωσίας του ιδιωτικού τομέα σε συνδυασμό με την εξοικονόμηση κρατικών δαπανών συγκριτικά με την περίπτωση κατά την οποία το Κράτος θα αναλάμβανε εξ ολοκλήρου την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας. Επομένως, μέσω των ΣΔΙΤ ο κρατικός φορέας από άμεσος πάροχος μεταλλάσσεται σε εγγυητή και ρυθμιστή της παρεχόμενης υπηρεσίας.²⁸² Συνακόλουθο είναι ότι και στις ΣΔΙΤ, ως μορφή ιδιωτικοποίησης, έχουν εφαρμογή τόσο οι αρχές της δημόσιας υπηρεσίας, όπως αναλύθηκαν και στις συμβάσεις παραχώρησης, όσο και η εποπτεία του κράτους για την τήρηση των αρχών αυτών.²⁸³ Και αυτό διότι οι συνταγματικές επιταγές της δημόσιας υπηρεσίας εφαρμόζονται ανεξαρτήτως της φύσης - ιδιωτικής ή κρατικής - του φορέα που τις παρέχει, δίνοντας την εξουσία στον

²⁸¹ Βλ. Ι. Βενιέρη, ό.π., σελ. 17.

²⁸² Βλ. Δ. Ράικο, ό.π., σελ. 96 επ.

²⁸³ Μέσω θεσμοθετημένου προς τούτο οργάνου, ήτοι την «Διυπουργική Επιτροπή» και την «Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα». Βλ. Ι. Βενιέρη, ό.π., σελ. 62 και 90, καθώς και άρθρα 3 – 4 Ν. 3389/2005.

Δικαστή να εξαναγκάσει τα μέρη σε τήρηση των αρχών αυτών, ύστερα από ενδεχόμενο παράπονο τυχόν θιγόμενου πολίτη.

Εύλογα ανακύπτει το ζήτημα της διαφοράς μεταξύ συμβάσεων παραχώρησης και ΣΔΙΤ. Από την επισκόπηση της έννοιας της σύμβασης παραχώρησης και του Ν. 3389/2005 για τις ΣΔΙΤ, μπορεί κανείς να εντοπίσει πολλά κοινά στοιχεία μεταξύ αυτών των δύο: σαφώς και οι δύο συνιστούν συμβάσεις μεταξύ Δημοσίου και Ιδιωτών, οι οποίες συνάπτονται έπειτα από την τήρηση μιας διαδικασίας επιλογής του κατάλληλου αντισυμβαλλομένου. Το αντικείμενό τους είναι παρόμοιο - αν όχι το ίδιο - και έχει ως στόχο την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών προς όφελος του κοινωνικού συνόλου, ο δε επιχειρηματικός κίνδυνος εκτέλεσης της σύμβασης αναλαμβάνεται από τον ιδιωτικό φορέα. Από την άλλη, οι διαφορές του έγκεινται κυρίως σε διαδικαστικής φύσεως ζητήματα και πολύ λιγότερο σε εννοιολογικής:²⁸⁴ πέραν, δηλαδή, του τρόπου αποπληρωμής του ιδιώτη, ο οποίος στις ΣΔΙΤ δεν είναι ανάγκη να αμείβεται μόνο ή κυρίως από τον χρήστη της υπηρεσίας, αλλά μπορεί και από το Δημόσιο,²⁸⁵ η υποχρέωση του ιδιώτη να συμβάλλεται μέσω ανώνυμης εταιρίας

²⁸⁴ Βλ. Ι. Βενιέρη, ό.π., σελ.85 επ.

²⁸⁵ Βλ. άρθρα 2 – 3 Ν. 3389/2005.

ειδικού σκοπού²⁸⁶ ή το γεγονός ότι όλες οι διαφορές που προκύπτουν κατά την εκτέλεση της σύμβασης Σύμπραξης επιλύονται με διαιτησία²⁸⁷ συνιστούν κυρίως διαδικαστικές διαφορές. Επομένως, παρά τις όποιες διαφορές, οι ΣΔΙΤ πρέπει να θεωρούνται είδος ή περίπτωση παραχώρησης έργου ή υπηρεσίας σε ιδιώτες.²⁸⁸

Οι ΣΔΙΤ, επειδή κατά τα ανωτέρω αποτελούν μορφή ιδιωτικοποίησης, δεν μπορούν να έχουν ως αντικείμενο υπηρεσίες που ανήκουν στον «σκληρό πυρήνα» του κράτους, δηλαδή υπηρεσίες που πρέπει να παρέχονται αποκλειστικά από το Κράτος.²⁸⁹ Τέτοιες είναι, για παράδειγμα, η εθνική άμυνα, η αστυνόμευση, η απονομή της δικαιοσύνης και η εκτέλεση των ποινών. Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει αναφορά στην απόφαση 1886/2022 του Δ΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης στο πλαίσιο συμβάσεων Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού

²⁸⁶ Βλ. άρθρο 1 παρ. 4 Ν. 3389/2005 και Ζ. Θεοχαροπούλου, «*Η Ανώνυμη Εταιρία Ειδικού Σκοπού στις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)*», σε: *Δίκαιο Επιχειρήσεων και εταιριών*, επιμ: Ε. Περάκης, 16/2010.

²⁸⁷ Βλ. άρθρο 31 παρ. 1 Ν. 3389/2005.

²⁸⁸ Βλ. Ι. Βενιέρη, ό.π., σελ. 94 με τις εκεί παραπομπές. Πρβλ. και Π. Μουζουράκη, «*Η δημόσια υπηρεσία ύδρευσης: Μια ιδιαίτερη δημόσια υπηρεσία*», Τιμ. Τόμος του Πρ. Παυλόπουλου, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2024, σελ. 1111 επ., κατά την οποία μια ΣΔΙΤ μπορεί να είναι σύμβαση παραχώρησης ανάλογα με το εάν η αμοιβή του ιδιώτη καθορίζεται βάσει της προσφοράς και ζήτησης της υπηρεσίας που αποτελεί το αντικείμενο της Σύμπραξης.

²⁸⁹ Βλ. άρθρο 2 παρ. 3 Ν. 3389/2005. Για τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων βλ. αναλυτικότερα Μέρος Πρώτο, Κεφάλαιο Β΄, 3.

Τομέα. Ειδικότερα, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκρινε πως βάσει των αποφάσεων 1906/2014 και 190-191/2022 της Ολομέλειας του ιδίου, και βάσει των άρθρων 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος απαγορεύεται να ανατεθούν μέσω ΣΔΙΤ σε ιδιώτη *όλα γενικώς* τα έργα και οι υπηρεσίες που έχουν σχέση με τη συντήρηση και τη λειτουργία του εξωτερικού υδροδοτικού συστήματος της Πρωτεύουσας.²⁹⁰ Και αυτό διότι η ανάθεση σε ιδιώτη μέσω ΣΔΙΤ, κατά τρόπο γενικό, όλων των έργων και των υπηρεσιών αφορούν τη συντήρηση και τη λειτουργία του εξωτερικού υδροδοτικού συστήματος αντίκειται στην σύμφωνη με το Σύνταγμα πρακτική της ανάθεσης *ειδικής μόνο και συγκεκριμένης* κάθε φορά παροχής υπηρεσιών όσον αφορά το εξωτερικό υδροδοτικό σύστημα. Κατά το Δικαστήριο, ο επιβαλλόμενος εκ του Συντάγματος κρατικός έλεγχος πρέπει να εξικνείται έως και τα έργα και τις υπηρεσίες διαχείρισης του εξωτερικού υδροδοτικού συστήματος δια του οποίου το νερό μεταφέρεται από τους υδατικούς πόρους στις Μονάδες Επεξεργασίας αυτού. Επέκεινα, αν αυτό ως *ενιαίο σύνολο* ανατεθεί σε ιδιώτη, ο οποίος δυνάμει συμβατικού δεσμού αναλαμβάνει τους κινδύνους και τις συνέπειες της λειτουργίας του, τότε ο έλεγχος του κράτους ουσιαστικά αναιρείται, κάτι που δεν συγχωρείται από τα άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 του Συντάγματος. Για το Δικαστήριο, στις ΣΔΙΤ το επίμαχο ανωτέρω

²⁹⁰ Βλ. σκ. 18 της ΣτΕ 1886/2022.

περιεχόμενο, επειδή η ευθύνη της καλής λειτουργίας του συστήματος υδροδότησης μεταβιβάζεται στον ιδιώτη, κατ' ουσίαν το Δημόσιο απομακρύνεται από την εν λόγω υπηρεσία σε βαθμό που δεν συνάδει με την υποχρέωση ύπαρξης κρατικής εποπτείας επί των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, όπως διασαφηνίστηκαν με τις αποφάσεις 1906/2014 και 190-191/2022 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας.²⁹¹

Η απόφαση αυτή, ωστόσο, δέχθηκε έντονη κριτική από μέρος της θεωρίας²⁹² για τον λόγο ότι ο κίνδυνος που γεννάται για τις υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης στη λειτουργική ιδιωτικοποίηση, ήτοι στο πλαίσιο σύναψης ΣΔΙΤ, δεν είναι σε καμία περίπτωση ίδιου βαθμού με τον κίνδυνο που γεννάται σε περίπτωση ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης, με βάση τα όσα κρίθηκαν στις αντίστοιχες αποφάσεις 1906/2014 και 190-

²⁹¹ Βλ. Μ. Σταθάκη, «Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1886/2022 (7μ) - Αντισυνταγματικότητα της προκήρυξης σύμβασης ΣΔΙΤ για το σύνολο των εργασιών λειτουργίας και συντήρησης του εξωτερικού Υδροδοτικού Συστήματος (ΕΥΣ) της Εταιρείας Παγίων ΕΥΔΑΠ», ΠερΔικ., 1/2023, σελ. 116 – 117 και Ι. Καστανά, ««Είς σημείον αντιλεγόμενον». Η νομολογιακή σφρηγιάτηση του περιεχομένου της δημόσιας υπηρεσίας ύδρευσης», ΕφημΔΔ, 6/2022, σελ. 777-782 και Α. Καλαφάτη, «Προσέγγιση στην έννοια των Συμβάσεων Σύμπραξης Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.)», Εισήγηση που παρουσιάστηκε στην ημερίδα της 31-5-2023, η οποία διεξήχθη στο Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο με θέμα «Συμβάσεις-Πολεοδομία-Δικαστές και μηχανικοί για αειφόρο ανάπτυξη»²⁰²³,σε:https://www.edd.gr/images/docs/Approach_to_the_concept_of_Public-Private_Partnership_Agreements.pdf, προσπελάστηκε στις 25/8/2024.

²⁹² Βλ. Π. Μουζουράκη, «Η δημόσια υπηρεσία ύδρευσης: Μια ιδιαίτερη δημόσια υπηρεσία», Τιμ. Τόμος του Πρ. Παυλόπουλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2024, σελ. 1111 επ., και Μ. Σταθάκη, ό.π.

191/2022 του Συμβουλίου της Επικρατείας. Πράγματι, η εποπτεία του Δημοσίου στην λειτουργική ιδιωτικοποίηση παραμένει παρούσα και ενεργή, εν αντιθέσει με την ουσιαστική ιδιωτικοποίηση όπου ο ρόλος του κράτους αποκτά περισσότερο ή λιγότερο τον χαρακτήρα ενός ρυθμιστή.²⁹³ Για αυτό, άλλωστε, και η νομολογία του Δικαστηρίου για τις παραχωρήσεις σε έργα υποδομών ήταν ελαστική, υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνταν τόσο οι δημοσίου δικαίου δεσμεύσεις εκ μέρους του αναδόχου, όσο και η άσκηση εποπτείας του Κράτους.²⁹⁴

Τέλος, αυτό που έχει ιδιαίτερη σημασία στην απόφαση ΣτΕ 1886/2022 είναι το γεγονός ότι, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, η μόνη επιτρεπόμενη και σύμφωνη με το Σύνταγμα ανάθεση μέσω ΣΔΙΤ για το εξωτερικό υδροδοτικό σύστημα της μείζονος περιοχής της Πρωτεύουσας είναι αυτή που αφορά την εκτέλεση *ειδικού και συγκεκριμένου* κάθε φορά έργου ή υπηρεσίας προς συντήρηση και λειτουργία του συστήματος αυτού. Φαίνεται, ωστόσο, να παροράται το γεγονός ότι οι ΣΔΙΤ εκ φύσεως έχουν ευρύ περιεχόμενο και αυτό προκύπτει και από το γράμμα και τον σκοπό του Ν. 3389/2005

²⁹³ Βλ. Π. Μουζουράκη, *Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2021, σελ. 19 επ. και Π. Μουζουράκη, *ό.π.*, όπου η ανάθεση μιας δημόσιας υπηρεσίας σε έναν ιδιώτη συνιστά ισότιμο τρόπο άσκησης μιας δημόσιας υπηρεσίας (ακόμα και με αυτόν της άμεσης παροχής από το κράτος), υπό την προϋπόθεση να τηρείται ο εποπτικός ρόλος του κράτους.

²⁹⁴ Βλ. αντί πολλών την απόφαση ΣτΕ 690/2013 για την κατασκευή και συντήρηση του οδικού δικτύου της χώρας.

για τις ΣΔΙΤ, στο πλαίσιο των οποίων γίνεται ανάθεση ενός πλέγματος δραστηριοτήτων και συναφών κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα για να παρασχεθούν υπηρεσίες που η ίδια η Διοίκηση για διάφορους λόγους δεν μπορεί να αναλάβει.²⁹⁵ Το Δικαστήριο, δηλαδή, προχώρησε ένα βήμα περαιτέρω αναλαμβάνοντας ενδεχομένως έναν ρόλο που προσιδιάζει περισσότερο σε αυτόν του νομοθέτη και ορίζοντας ότι ούτε οι αρμοδιότητες που αφορούν τη συντήρηση και τη λειτουργία του εξωτερικού υδροδοτικού συστήματος δεν μπορούν να ανατεθούν μέσω ΣΔΙΤ, όπως ακριβώς συμβαίνει και με τις αρμοδιότητες του σκληρού πυρήνα του Κράτους, κάτι όμως που το ίδιο το γράμμα του νόμου δεν αναφέρει.

²⁹⁵ Βλ. τη χρησιμοποίηση των ΣΔΙΤ για συμβάσεις ευρέος περιεχομένου σε : αντί πολλών ΣτΕ 1076/2015, ΣτΕ 2364/2022, ΣτΕ 51/2023 για το σύστημα διαχείρισης των απορριμμάτων, ΣτΕ ΕΑ 141/2012 για το σύστημα συλλογής κομίστρου στα Μέσα Μαζικής Μεταφοράς κ.ά.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Όσα προηγήθηκαν ανωτέρω επιβεβαιώνουν τις βασικές σκέψεις και επιλύουν τυχόν ερωτήματα που διατυπώθηκαν ήδη προλογικά στην παρούσα μελέτη. Οι οικονομικοπολιτικές εξελίξεις των τελευταίων δεκαετιών μεταβάλλουν την δημόσια υπηρεσία. Όχι ως προς την ουσία της, αλλά ως προς τον εκάστοτε φορέα παροχής της. Πράγματι, το Κράτος από άμεσος πάροχος αυτής μετατρέπεται σε άμεσο εγγυητή της. Εγγυητή της δε διότι οι απαιτήσεις για διαρκή παροχή και υψηλού επιπέδου ποιότητα παραμένουν συνεχώς παρούσες.

Το ίδιο το Σύνταγμα σε ελάχιστες περιπτώσεις απαγορεύει ρητώς την ιδιωτικοποίηση κρατικών δραστηριοτήτων και δημοσίων υπηρεσιών. Αντίθετα, στις περισσότερες περιπτώσεις το συνταγματικό κείμενο επιτρέπει την ιδιωτικοποίηση, υπό την προϋπόθεση ωστόσο να διασφαλίζεται επαρκής κρατική εποπτεία επί της ιδιωτικοποιηθείσας υπηρεσίας. Αυτό ισχύει τόσο για ορισμένες εκφάνσεις του πυρήνα της κρατικής εξουσίας όσο και για τις υπηρεσίες που χαρακτηρίζονται ως κοινής ωφέλειας και ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο. Η ιδιωτικοποίηση στην τελευταία αυτή περίπτωση λαμβάνει τη μορφή της κατάργησης κρατικών μονοπωλίων και ανοίγματος στην αγορά.

Παρά ταύτα, οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, επειδή ακριβώς αυτή έχει τεθεί προς εξυπηρέτηση ενός δημοσίου σκοπού, πρέπει να τηρούνται. Τούτο επιτυγχάνεται κυρίως με τον εποπτικό και ρυθμιστικό ρόλο του Κράτους. Οι ιδιωτικοοικονομικές δραστηριότητες μεταβιβάζονται σε ιδιώτες, οι αρμοδιότητες όμως δημόσιας εξουσίας, υπό τη μορφή της εξασφάλισης της παροχής και της ρύθμισης του απελευθερωμένου τομέα, παραμένουν στο Κράτος. Τον ρόλο αυτόν δύναται να τον επιτελέσει το Κράτος δια των Ρυθμιστικών Αρχών του, ενώ, καθόσον προκύπτει και από τη νομολογία, γενικός κριτής του επιτρεπτού ή μη της ιδιωτικοποίησης σε τελευταία ανάλυση είναι ο ίδιος ο ακυρωτικός Δικαστής.

Φαίνεται, λοιπόν, ότι το φαινόμενο της ιδιωτικοποίησης δεν συνιστά απλώς μια απαίτηση για «λιγότερο Κράτος», όσο μια απαίτηση για «καλύτερο Κράτος».²⁹⁶ Ο μετασχηματισμός αυτός είναι στην ουσία μια ανακατανομή της ύλης μεταξύ Κράτους και αγοράς. Έτσι, οι ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων επιχειρήσεων σαφώς και συνιστούν απόρροια του αυτού φαινομένου, αλλά συνοδεύονται - και πρέπει να συνοδεύονται - από την έντονη αύξηση της ρυθμιστικής εποπτείας του Κράτους δια των

²⁹⁶ Βλ. Μ. Αλεξοπούλου, *Δημόσια υπηρεσία και ελευθερία επιχειρηματικής δραστηριότητας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 4 και Α. Καϊδατζή, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 416.

Ρυθμιστικών Αρχών και του πυκνού κανονιστικού και ρυθμιστικού πλαισίου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Αδαμαντίδου Ε., *«Αποκρατικοποίηση – Εκσυγχρονισμός των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και προστασία των καταναλωτών»*, σε: *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή*, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Διακαίου, 1998.

Αλεξοπούλου Μ., *Δημόσια υπηρεσία και ελευθερία επιχειρηματικής δραστηριότητας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.

Αλιβιζάτος Ν., *«Κράτος και Ραδιοτηλεόραση – Ο ιδιότυπος κρατικός έλεγχος του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος και η δύσκολη θεσμοθέτησή του»*, σε: *Σύμμεικτα προς τιμήν Φ. Θ. Βεγλερή, Η κρίση των θεσμών του Κράτους*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1988.

Αλιγιζάκη Α., *Ενεργειακή Πολιτική και Δίκαιο της ΕΕ*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 2018.

Ανθόπουλος Χ., *«Κρατικό Ραδιοτηλεοπτικό Μονοπώλιο, Μέθοδοι ερμηνείας και θεωρίες του Συντάγματος»*, σε: *Τιμ. Τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2004.

Ανθόπουλος Χ., «Σύνταγμα, τηλεόραση και πλουραλισμός», ΔτΑ, 71/2017.

Βασιλείου Δ., «Άρθρο 23», σε: *Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, επιμ: Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Syntagma watch, 2023, σελ. 21 επ., www.syntagmawatch.gr.

Βενιέρης Ι., *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2007.

Βενιζέλος Ε., *Η ραδιοτηλεοπτική έκρηξη: συνταγματικά πλαίσια και νομοθετικές επιλογές: από το κρατικό μονοπώλιο στην τοπική ραδιοφωνία και τη δορυφορική τηλεόραση*, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1989.

Βλαχόπουλος Σπ., «*Η ιδιωτικοποίηση των αρμοδιοτήτων του πυρήνα της κρατικής εξουσίας*», ΔτΑ, 22/2004.

Βλαχόπουλος Σπ., «*Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Και πάλι: Καμία συνταγματική παραβίαση δεν θεραπεύεται με άλλη παραβίαση του Συντάγματος - Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Ταυτόχρονα ένα σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 3515/2013*», ΘΠΔΔ, 2/2017.

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

Βλαχόπουλος Σπ., *«Οι λέξεις και το Σύνταγμα – Σκέψεις για την ερμηνεία του Συντάγματος με αφορμή την Ολομ. ΣτΕ 1918/2025»*.

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

Γαλανόπουλος Γ., *Η πολιτική των αποκρατικοποιήσεων στην περίοδο της οικονομικής κρίσης*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Γεραπετρίτης Γ., *«Η ανατομία μιας απόφασης μεταξύ δόγματος και πραγματισμού – Σχόλιο στην απόφαση 95/2017 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης»*, ΔτΑ, 71/2017.

Γέροντας Απ., *«Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και η αναγκαστική απαλλοτριώση»*, σε: Διοικητικό Δίκαιο, Απ. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Π. Σιούτη, Σπ. Φλογαϊτης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018.

Γέροντας Απ., *Δημόσιες συμβάσεις*, σε: Διοικητικό Δίκαιο, Απ. Γέροντας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Π. Σιούτη, Σπ. Φλογαϊτης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022.

Γέροντας Απ., *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020.

Γιαννακόπουλος Κ., *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019.

Γώγος Κ., *«Η έννομη προστασία των καταναλωτών έναντι ιδιωτικοποιημένων οργανισμών κοινής ωφέλειας – Δικαστική προστασία κατά πράξεων και παραλείψεων διοικητικής εποπτείας»*, σε: *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή*, επιμ.: Σ. Μεγγλίδου – Σ. Παπαντωνιάδου, ΚΔΕΟΔ, εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1998.

Δαγτόγλου Πρ., *«Το κρατικό μονοπώλιο ραδιοτηλεόρασης»*, ΝοΒ, 1981.

Δαγτόγλου Πρ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015.

Δαρέντζα Μ., *«Η αναγέννηση της δημόσιας υπηρεσίας»*, ΔΜρρ 33-39, 1988-1989.

Δέγλερης Π., *Οι δημόσιες συμβάσεις στην ενωσιακή έννομη τάξη*, Τόμος 1, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019.

Δελλής Γ., *«Άρθρο 106»*, σε: *Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, επιμ: Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Syntagma watch, 2023, σε: www.syntagmawatch.gr.

Δελλής Γ., *«Γιατί απαγορεύονται τα ιδιωτικά Πανεπιστήμια στην Ελλάδα»*, 11/04/2019.

Δελλής Γ., *«Η θεωρία της δημόσιας υπηρεσίας. Μια επίκαιρη ανάγνωση»*, Τιμ. Τόμος του Πρ. Παυλόπουλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2024.

Δελλής Γ., *Δήμος και Αγορά*, εκδόσεις Ευρασία, 2018.

Δελλής Γ., *Κοινή ωφέλεια και αγορά*, Τόμος Α', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2008.

Δελλής Γ., *Κοινή Ωφέλεια και Αγορά*, Τόμος Β', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 2008.

Δημητρόπουλος Π., *«Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης: μια μικρή αποτίμηση»*, ΔΙΤΕ, 1/2024.

Δημητρόπουλος Π., *«Η χορήγηση αδειών και ο ρόλος του ΕΣΡ: Σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ 95/2017»*, ΔΙΤΕ, 1/2017.

Δουδωνής Π., *«Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ 95/2017 - Το συνταγματικό τοπίο των τηλεοπτικών αδειών σε συνθήκες πολιτικής κρίσης»*, ΕφΔΔ, 1/2017.

Δρόσος Γ. , *«Ο ν. 5094/2024 για τα «Νομικά Πρόσωπα Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης» και η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1918/2025 υπό το φως του Συντάγματος και του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης»*, 26/11/2025.

Ζέρη Π., *Θεσμοί εποπτείας στο ραδιοτηλεοπτικό σύστημα*, εκδόσεις Οδυσσέας, Αθήνα, 1996.

Ηλιάδου Αικ., «Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 1906/2014 (Ιδιωτικοποίηση ΕΥΔΑΠ – Θεμελίωση έννομου συμφέροντος – όρια αποκρατικοποιήσεων)», ΘΠΔΔ, 6/2014.

Ηλιάδου Αικ., *Δημόσιες Επιχειρήσεις*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016.

Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της ενέργειας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.

Θεοχαροπούλου Ζ., «*Η Ανώνυμη Εταιρία Ειδικού Σκοπού στις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)*», σε: *Δίκαιο Επιχειρήσεων και εταιριών*, επιμ: Ε. Περάκης, 16/2010.

Καζαντζής Π., «*Μεθοδολογία – Διαδικασίες υλοποίησης ΣΔΙΤ*», ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ, 29/200.

Καϊδατζής Α., «*Μια τυπολογία των πολιτικών ιδιωτικοποίησης ενόψει των συνταγματικών περιορισμών τους*», ΤοΣ, 1/2009.

Καϊδατζής Α., «*Οι δύο όψεις της προστασίας των ανηλίκων στο δίκαιο της ραδιοτηλεόρασης*», Σχόλιο στην ΕΣΡ 247/2004, ΔιΜΕΕ, 2004.

Καϊδατζής Α., «*ΣτΕ Ολ. 1901/2014*», Σχόλιο, Αρμ., 7/2014.

Καϊδατζής Α., «*ΣτΕ Ολ. 1906/2014*», Σχόλιο, Αρμ, 7/2014.

Καϊδατζής Α., «Αντίστροφος οριζιναλισμός και ελιτιστικός ευρωπαϊσμός: η σημειολογία της απόφασης για τα ιδιωτικά πανεπιστήμια», 07/11/2025.

Καϊδατζής Α., *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006.

Καλαφάτη Α., «Προσέγγιση στην έννοια των Συμβάσεων Σύμπραξης Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.)», Εισηγήση που παρουσιάστηκε στην ημερίδα της 31-5-2023, η οποία διεξήχθη στο Εθνικό Μετσόβειο Πολυτεχνείο με θέμα «Συμβάσεις-Πολεοδομία-Δικαστές και μηχανικοί για αιεφόρο ανάπτυξη», 2023.

Καραβοκύρης Γ., «Τα συνταγματικά όρια στις ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας. Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ 1906/2014 (Ολομ.)», ΔτΑ 63/2015.

Καραβοκύρης Γ., «Άρθρο 29», σε: *Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο*, επιμ: Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Syntagma watch, 2023, σε: www.syntagmawatch.gr.

Καράκωστας Ι., «Ακριβό μου ΕΣΡ ή η απαξίωση ενός συνταγματικού κεκτημένου», ΔΙΤΕ, 1/2016.

Καστανάς Ι., ««Είς σημείον αντιλεγόμενον». Η νομολογιακή σφυρηλάτηση του περιεχομένου της δημόσιας υπηρεσίας ύδρευσης», ΕφημΔΔ, 6/2022.

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

Καψάλη Β., «ΣτΕ Ολ. 190/2022», Σχόλιο, Αρμ., 3/2022, σελ. 460 επ., Ι. Καρδαράς, «ΣτΕ Ολ. 190/2022», Σχόλιο, ΔιΔικ., 5/2022.

Κίτσος Ι., *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις παραχώρησης*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Κοϊμτζόγλου Ι., «Συμβάσεις παραχώρησης», σε: *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή*, επιμ: Σ. Μεγγλίδου – Σ. Παπαντωνιάδου, ΚΔΕΟΔ, εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1998.

Κονδύλης Β., «Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία», ΤοΣ, 3/1994.

Κονδύλης Β., «Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) και Διαδίκτυο», ΔΙΤΕ, 3/2010.

Κοντιάδης Ξ., «Αντισυνταγματική η λειτουργία ιδιωτικών Πανεπιστημίων», σε : www.syntagmawatch.gr

Κουβαράς Η., «*Outsourcing αρμοδιοτήτων του πυρήνα της κρατικής εξουσίας: Η αναγκαιότητα συνθέσεως μιας νέας ρεαλιστικής θεωρίας του Κράτους*», ΔιΔικ 2/2025.

Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., «Συστήματα διοικητικών αδειών των αποκρατικοποιημένων επιχειρήσεων», σε: *Αποκρατικοποίηση των*

δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή, επιμ.: Σ. Μεγγλίδου – Σ. Παπαντωνιάδου, ΚΔΕΟΔ, εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1998.

Κτιστάκη Στ., *«Δημόσια υπηρεσία και ευρωπαίος πολίτης – Πρόσφατες θεωρητικές και νομολογιακές τάσεις»*, Εταιρεία Διοικητικών Μελετών, 1995.

Λάππα Ε., *Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2021.

Μανιάτης Α., *«Πτυχές του γαλλικού δικαίου των ΣΔΙΤ»*, ΘΠΔΔ, 12/2013.

Μανιτάκης Α., *«Η ανάγκη ρύθμισης της ραδιοτηλεοπτικής αρρυθμίας ενόψει και της αναθεώρησης του Συντάγματος»*, ΤοΣ, 1999.

Μαντζούφας Π. – Λάππα Ε., *«Η συνταγματική διάσταση του ελέγχου των υπηρεσιών ύδρευσης»*, Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης».

Μαντζούφας Π., *«Ο πλουραλισμός στην ενημέρωση και το δημόσιο αγαθό των τηλεοπτικών συχνοτήτων στη διαδικασία αδειοδότησης των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών»*, ΕφημΔΔ, 2/2018.

Μαρίνος Μ. Θ., *«Θεσμικοί μηχανισμοί απελευθέρωσης δικτυακών αγορών»*. ΕΕμπΔ, 2007.

Μενγκ – Παπαντώνη Μ., *Οι Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.

Μεσσήνη Μ., *Η συμβατική παραχώρηση δημοσίου έργου*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013.

Μουζουράκη Π., *«Η δημόσια υπηρεσία ύδρευσης: Μια ιδιαίτερη δημόσια υπηρεσία»*, Τιμ. Τόμος Πρ. Παυλόπουλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2024.

Μουζουράκη Π., *Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019.

Οικονόμου Α., *«ΕΣΡ: Μια ανεξάρτητη αρχή σε κρίση»*, ΣΥΝ., 85/2011.

Πανάγος Θ., *Κρατική παρέμβαση και ρυθμιστική διοίκηση*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017.

Παναγούλιας Κ., *«Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 1901/2014 - Το Σύνταγμα δεν επιβάλλει τη λειτουργία δημοσίου ραδιοτηλεοπτικού φορέα»*, ΘΠΔΔ, 6/2014.

Παπανικολάου Κ., *Η εξουσία των Ανεξάρτητων Αρχών*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018.

Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη Π., *«Το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση»*, σε: Θεμελιώδη Δικαιώματα, επιμ: Σπ. Βλαχόπουλος, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

Παπαρρηγοπούλου – Πεχλιβανίδη Π., *Δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.

Παυλόπουλος Πρ., «*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.)*», ΕφημΔΔ, 2022.

Παυλόπουλος Πρ., «*Τα όρια περιορισμού του συνταγματικώς κατοχυρωμένου κρατικού παρεμβατισμού Σχόλιο στις αποφάσεις ΣτΕ (Ολ) 190-191/2022 για την κατά το Σύνταγμα έκταση του ελέγχου και της εποπτείας του Δημοσίου επί των Δημόσιων Επιχειρήσεων*», Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», σε: www.constitutionalism.gr

Παυλόπουλος Πρ., *Η δημόσια υπηρεσία*, σε: *Διοικητικό Δίκαιο*, Απ. Γέροντας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Π. Σιούτη, Σπ. Φλογαϊτης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022.

Παυλόπουλος Πρ., *Η δημόσια υπηρεσία. Μια ενδοσκόπηση του δημοσίου δικαίου*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

Παυλόπουλος Πρ., *Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης*, Λιβάνης, 2013.

Πρεβεδούρου Ε., «*Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας*», www.prevedourou.gr.

Πρεβεδούρου Ε., «*Η συμμόρφωση στην απόφαση ΣτΕ Ολ 190/2022, τα άρθρα 114 και 115 του Ν. 4964/2022, το Πρακτικό ΤριμΣυμβΣτΕ 7/2023 και το άρθρο 64 του Ν. 5045/2023*», www.prevedourou.gr.

Πρεβεδούρου Ε., «*Οι συμβάσεις παραχώρησης κατά την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου*», ΔιΔικ., 4/2015(27).

Πρεβεδούρου Ε., «*Τι είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές και σε τι χρησιμεύουν;*», www.syntagmawatch.gr.

Ράικος Δ., *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022.

Σαχπεκίδου Ε. Ρ. – Ταγαράς Χ. Ν., *Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, επιμ., εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2020.

Σαχπεκίδου Ε., *Ελεύθερη κυκλοφορία τηλεοπτικών υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1990.

Σημαντήρας Ν., «*Ιδιωτικοποιήσεις και δημόσιο συμφέρον*», ΤοΣ, 3/2018.

Σκουρής Β. – Βενιζέλος Ε., *Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2024.

Σκουρής Β., *Συνθήκη της Λισσαβόνας, Ερμηνεία κατ' άρθρον*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020.

Σπηλιωτόπουλος Επ. Π. – Κονδύλης Β. Θ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2023.

Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., Γεραπετρίτης Γ., *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017.

Σπυρόπουλος Φ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2020.

Σταθάκη Μ., «*Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1886/2022 (7μ) - Αντισυνταγματικότητα της προκήρυξης σύμβασης ΣΔΙΤ για το σύνολο των εργασιών λειτουργίας και συντήρησης του εξωτερικού Υδροδοτικού Συστήματος (ΕΥΣ) της Εταιρείας Παγίων ΕΥΔΑΠ*», ΠερΔικ., 1/2023.

Στασινόπουλος Μ., «*Συμβολή εις την έννοιαν της δημόσιας υπηρεσίας*», Επετηρίδα εταιρείας Διοικητικών Μελετών, Τόμος 2-3, 1936.

Τσακίρης Κ. – Γεωργόπουλος Κ. – Πραγιάννη Ε., «*Οι ΣΔΙΤ ως όχημα αναπτυξιακής πολιτικής*», ΣΥΝ., 143/2021.

Τσίγκου Χ., «*Η λειτουργία του ποιοτικού κριτηρίου στον έλεγχο των ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών*», ΔιΜΕΕ, 2007.

Τσιλιώτης Χ., «Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ. 1906/2014 – Νέες όψεις στη νομολογία του ΣτΕ για τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων», ΘΠΔΔ, 6/2014.

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.

Τσιρωνάς Α., *Αποκρατικοποιήσεις*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006.

Φορτσάκης Θ. – Ηλιάδου Αικ., *Δίκαιο της Ενέργειας*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2023.

Χρυσόγονος Κ., «Η ελληνική εμπειρία αποκρατικοποίησης της τηλεόρασης. Η συνταγματική παράμετρος», σε : *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή*, επιμ: Σ. Μεγγλίδου – Σ. Παπαντωνιάδου, ΚΔΕΟΔ, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1998.

Χρυσόγονος Κ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2023.

Ψάρρας Α., «Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές και Επιτροπή Ανταγωνισμού», ΘΠΔΔ, 8-9/2020.

Ξενόγλωσση

Chevallier J., *Le service public*, Presses Universitaires de France, 1987.

Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, 2^{ος} Τόμος, 3^η έκδοση, 1928.

Duguit L., *Les transformations du Droit Public*, Librairie Armand Colin, Paris, 1913.

Guglielmi G. J. – Koubi G., *Droit du service public*, Montchrestien, 2000.

Kondylis V., «*Service public et autorités administratives indépendantes: la corrélation nécessaire et la résilience administrative*», International Institute of Administrative Sciences (IIAS), 2018 Congress, p. n. 342.

Koubi G., «*L' idéologie du service public*», σε: *Le service public*, Dalloz, 2014.

Williamson J., «*On markets and regulation*», The World Bank, 1998.

Διαδικτυακοί Ιστότοποι

www.adjustice.gr

www.constitutionalism.gr

<https://www.et.gr/SearchFek>

https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/find-legislation_el

<https://lawdb.intrasoftnet.com/>

www.prevedourou.gr

www.sakkoulas-online.gr

www.syntagmawatch.gr

www.qualex.gr

ΑΝΑΦΕΡΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο

ΑΕΔ 10/1987

ΑΕΔ 87/1997

ΑΕΔ 89/1997

Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣτΕ Ολ. 5024/1987

ΣτΕ 2307/1988

ΣτΕ 2854/1988

ΣτΕ ΠΕ 158/1992

ΣτΕ ΠΕ 159/1992

ΣτΕ 3524/1992

ΣτΕ Ολ. 2692/1993

ΣτΕ ΠΕ 385/1995

ΣτΕ ΠΕ 434/1996

ΣτΕ 1374/1997

ΣτΕ ΠΕ 33/1998

ΣτΕ ΠΕ 38/1998

ΣτΕ Ολ. 1934/1998

ΣτΕ Ολ. 3457/1998

ΣτΕ 453/1999

ΣτΕ 2317/1999

ΣτΕ 2318-20/1999

ΣτΕ 2412/1999

ΣτΕ 2898/1999

ΣτΕ Ολ. 3596/2001

ΣτΕ 1669/2002

ΣτΕ 3946/2002

ΣτΕ ΕΑ 543/2003

ΣτΕ 4237/2005

ΣτΕ ΠΕ 355/2006

ΣτΕ 1612/2006

ΣτΕ 218/2007

ΣτΕ ΕΑ 84/2009

ΣτΕ 2696/2009

ΣτΕ 3226/2011

ΣτΕ ΕΑ 141/2012

ΣτΕ Ολ. 1972/2012

ΣτΕ 2793/2012

ΣτΕ ΕΑ 236/2013

ΣτΕ 690/2013

ΣτΕ Ολ. 3515/2013

ΣτΕ Ολ. 228/2014

ΣτΕ Ολ. 1901/2014

ΣτΕ Ολ. 1906/2014

ΣτΕ Ολ. 2195/2014

ΣτΕ Ολ. 3167/2014

ΣτΕ ΕΑ 124/2015

ΣτΕ 701/2015

ΣτΕ 1076/2015

ΣτΕ 3944/2015

ΣτΕ 679/2016

ΣτΕ Ολ. 95/2017

ΣτΕ 320/2020

ΣτΕ 1223/2020

ΣτΕ ΕΑ 266/2021

ΣτΕ Ολ. 190-191/2022

ΣτΕ 1886/2022

ΣτΕ 2364/2022

ΣτΕ 51/2023

ΣτΕ Ολ. 750/2023

Πρακτ. Τριμ. Συμβ. ΣτΕ 7/2023

ΣτΕ Ολ. 1918/2025

Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΣ 2/1012 Τμ. Μείζονος Σύνοψης

Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωψης

C-320/91

C-393/92

C-234/03

C-274/05

C-437/07

C-206/08

C-451/08

C-348/10

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΔΑΔ, Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 1993,
(αριθμ. προσφυγής 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89,
17207/90)

Πάντειον
Πανεπιστήμιο
Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών
Panteion University
of Social and Political Sciences



Δημόσια Διοίκηση
Administratio Publica

e-δημόσια διοίκηση



ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ
ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

NATIONAL
DOCUMENTATION
CENTRE

ISBN 978-960-7943-31-6



9 789607 943316