

# ΜΙΑ ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΝ ΟΨΕΙ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΩΝ ΤΟΥΣ

---

Ακρίτας Καϊδατζής  
Διδάκτωρ Συνταγματικού Δικαίου

## Ι. Εισαγωγή

Οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης, τόσο διεθνώς, με αφετηρία και ορόσημο τα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων της κυβέρνησης Thatcher στη Βρετανία τη δεκαετία του 1980, όσο και, με διαφορά μιας δεκαετίας περίπου, στη χώρα μας, είχαν αρχικά έναν έντονα ιδεολογικό χαρακτήρα, για να αποκτήσουν σταδιακά μια περισσότερο πραγματιστική διάσταση.<sup>1</sup> Αρχικά αποτελούσαν έκφραση του αιτήματος για «λιγότερο κράτος», ως θεμέλιό τους παρουσιαζόταν η αφηρημένη προτεραιότητα του ατόμου απέναντι στο κράτος και ως σκοπός τους, αντίστοιχα, η ενίσχυση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, της ατομικής ευθύνης και της επιδίωξης του ατομικού συμφέροντος. Από ένα σημείο και μετά οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης συνδέθηκαν περισσότερο με την εξυπηρέτηση δημοσιονομικών αναγκών και, ειδικά στην Ευρώπη, με τη διαδικασία της οικονομικής και νομισματικής ενοποίησης. Στη σχετική ρητορική το αίτημα πλέον δεν ήταν τόσο για λιγότερο όσο μάλλον για «καλύτερο κράτος», και ως τέτοιο παρουσιαζόταν αυτό που απαλλάσσεται από όσες δραστηριότητες μπορεί να μεταβιβάσει σε ιδιώτες, προκειμένου να επικεντρωθεί στα ουσιώδη καθήκοντά του.<sup>2</sup>

---

1. Βλ. το ήδη κλασικό άρθρο των J. Kay & D. Thomson, «Privatisation: A Policy in Search of a Rationale», *The Economic Journal*, March 1986, σελ. 18 κ.ε.

2. Βλ. χαρακτηριστικά T. Ellwein & J. J. Hesse, *Der überforderte Staat*, Nomos, Baden-Baden 1994.

Από διαφορετικές αφετηρίες, στην πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων συνέκλιναν τόσο η νέα Δεξιά όσο και η νέα Αριστερά. Το γαλλικό σοσιαλιστικό κόμμα ως αντιπολίτευση είχε αντιπαχθεί σθεναρά στο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων της κυβέρνησης Chirac το 1986, ως κυβέρνηση όμως πραγματοποίησε εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις τη δεκαετία του 1990. Στην Ελλάδα η πλειονότητα των ιδιωτικοποιήσεων συντελέστηκε όχι από την κυβέρνηση Μητσοτάκη (1990-1993), παρά το ευρύτατο πρόγραμμα που είχε εξαγγείλει υπό τη σημαία του νεοφιλελευθερισμού, αλλά από τις κυβερνήσεις Σημίτη μετά το 1996, με «σημαία» όχι τόσο ένα ιδεολογικό πρόταγμα όσο τις δημοσιονομικές απαιτήσεις (μείωση δημόσιου χρέους, χρηματοδότηση δημόσιου ελλείμματος) για την ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.<sup>3</sup> Ακόμη και στα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων που εφαρμόζουν από το 2004 οι κυβερνήσεις Καραμανλή το ιδεολογικό πρόταγμα εμφανίζεται μάλλον δευτερεύον σε σχέση με τις δημοσιονομικές σκοπιμότητες.

Αν και αμιγώς κρατικές, καθόσον η εφαρμογή τους προϋποθέτει την απόφαση κρατικού οργάνου, οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης ενθαρρύνονται από διεθνείς οργανισμούς (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Παγκόσμια Τράπεζα), ενώ, ειδικά στα κράτη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, συνδιαμορφώνονται σε σημαντικό βαθμό από την κανονιστική πίεση που ασκούν συναφείς κοινοτικές πολιτικές, όπως ιδίως οι πολιτικές απελευθέρωσης των τομέων κοινής ωφέλειας.<sup>4</sup> Η ευρύτατη διάδοση, σε διεθνές επίπεδο, των πολιτικών ιδιωτικοποίησης φάνηκε αρχικά να υποδηλώνει μια αλλαγή υποδείγματος, που, κάπως σχηματικά, θα μπορούσε να αποδοθεί ως μετάβαση από τον «κρατικο-καπιταλιστικό» στον «νεοφιλελεύθερο» συνταγματισμό.<sup>5</sup> Η εφαρμογή ωστόσο των πολιτικών αυτών στην πράξη έδειξε ότι οι ιδιωτικοποιήσεις δεν συνεπάγονται οπωσδήποτε μια μονόδρομη με-

3. Για την αποτίμηση του πρώτου κύματος ιδιωτικοποιήσεων στη χώρα μας, βλ. ιδίως Π. Καζάκος, «Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην οικονομία. Προβλήματα και προοπτικές της πολιτικής αποκρατικοποιήσεων στην Ελλάδα», στο Λ. Τσούκαλης (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: η πρόκληση της προσαρμογής*, Παπαζήσης, Αθήνα 1993, σελ. 129 κ.ε.· Ν. Haritakis & C. Pitelis, «Privatisation in Greece», στο D. Parker (επιμ.), *Privatisation in the European Union. Theory and Policy Perspectives*, Routledge, London/New York 1998, σελ. 123 κ.ε.· G. Pagoulatos & V. Wright, «The Politics of Industrial Privatisation: Spain, Portugal and Greece in a European Perspective», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1999, σελ. 613 κ.ε.

4. Βλ. W. Devroe, «Privatizations and Community Law: Neutrality Versus Policy», *Common Market Law Review*, 1997, σελ. 267 κ.ε.· W. Weiss, «Europarecht und Privatisierung», *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2003, σελ. 91 κ.ε.

5. Βλ. ιδίως D. Schneiderman, «Constitutional Approaches to Privatization: An Inquiry into the Magnitude of Neo-liberal Constitutionalism», *Law & Contemporary Problems*, 2000, σελ. 83 κ.ε.

τάβαση από το κράτος στην αγορά, αλλά, ιδίως μέσω της επαφής τους με τα εθνικά Συντάγματα, μπορούν να οδηγήσουν στην αναανομηματοδότηση εννοιών όπως το δημόσιο συμφέρον ή η δημόσια υπηρεσία.<sup>6</sup> Οι συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων αναδεικνύουν έτσι νέες κρατικές αρμοδιότητες, ιδίως ρυθμιστικού και εγγυητικού χαρακτήρα, στη θέση αυτών που ιδιωτικοποιούνται, με αποτέλεσμα συχνά οι ιδιωτικοποιήσεις να καταλήγουν όχι σε «λιγότερο», αλλά σε διαφορετικό κράτος. Στη συνέχεια του άρθρου προτείνεται μια τυπολογία των ιδιωτικοποιήσεων, εν όψει της εξέτασης ακριβώς αυτών των συνταγματικών περιορισμών τους.

## II. Μια τυπολογία των ιδιωτικοποιήσεων: περιουσιακή, οργανωτική και λειτουργική ιδιωτικοποίηση

Για τη συνταγματική αξιολόγηση των ιδιωτικοποιήσεων έχει σημασία να αναγνωρίσουμε ότι ο όρος δεν αναφέρεται σε μια ενιαία και συνθετική έννοια, αλλά καλύπτει διάφορες κρατικές πολιτικές, που ως κοινό χαρακτηριστικό έχουν ότι συνεπάγονται κάποιου είδους μετάβαση από το δημόσιο στο ιδιωτικό ή από το κράτος στην αγορά.<sup>7</sup> Όχι «ιδιωτικοποίηση», επομένως, αλλά «ιδιωτικοποιήσεις» – στον πληθυντικό. Ειδικότερα, μπορούμε να διακρίνουμε τρεις βασικούς τύπους ιδιωτικοποίησης: την περιουσιακή, την τυπική ή οργανωτική και τη λειτουργική ιδιωτικοποίηση.<sup>8</sup>

*Περιουσιακή ιδιωτικοποίηση* είναι η μεταβίβαση μέσων παραγωγής, ιδίως επιχειρήσεων ή ακινήτων, από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα.<sup>9</sup> Η κυριότερη

---

6. Βλ. ιδίως T. Prosser, «Public Service Law: Privatization's Unexpected Offspring», *Law & Contemporary Problems*, 2000, σελ. 63 κ.ε.

7. Ήδη από τη δεκαετία του 1980 ορθά είχε επισημανθεί ότι οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν έναν «όρο ομπρέλα»: βλ. C. Graham & T. Prosser, «Privatising Nationalised Industries: Constitutional Issues and New Legal Techniques», *Modern Law Review*, 1987, σελ. 16 κ.ε. (portmanteau term)· V. Wright, «Le privatizzazioni in Gran Bretagna», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1987, σελ. 86 κ.ε. (umbrella term).

8. Για ειδικότερες διακρίσεις της βασικής αυτής τυπολογίας, βλ. Α. Καϊδατζής, *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, Σάκκουλας, Αθήνα/Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 15 κ.ε.· πρβλ. J. A. Kämmerer, *Privatisierung. Typologie - Determinanten - Rechtspraxis - Folgen*, Mohr Siebeck, Tübingen 2001, σελ. 38 κ.ε.

9. Αυτή είναι κατά βάση η οικονομική έννοια της ιδιωτικοποίησης.

μορφή της είναι η αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων, που ρυθμίστηκε αρχικά με το ν. 2000/1991 και ακολούθως με το ν. 3049/2002 και αναφέρεται στην περιουσιακή μεταβίβαση, ιδίως πώληση, είτε μιας επιχείρησης του Δημοσίου στο σύνολό της είτε περιουσιακών στοιχείων ή κλάδων της είτε μετοχών της.<sup>10</sup>

Η τυπική ιδιωτικοποίηση συντελείται εντός του δημόσιου τομέα και συνίσταται στην εισαγωγή μεθόδων της ιδιωτικής οικονομίας και μορφών οργάνωσης και δράσης του ιδιωτικού δικαίου σε φορείς του Δημοσίου.<sup>11</sup> Η πιο ριζική μορφή της, που μπορεί να χαρακτηριστεί ως *οργανωτική ιδιωτικοποίηση*, είναι η μετατροπή κρατικών υπηρεσιών ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Ένα χαρακτηριστικό σχήμα οργανωτικής ιδιωτικοποίησης υπήρξαν οι λεγόμενες «μετοχοποιήσεις» του ν. 2414/1996, δηλαδή η μετατροπή φορέων του δημόσιου τομέα σε ανώνυμες εταιρείες,<sup>12</sup> που άνοιξε βέβαια το δρόμο και για την περαιτέρω περιουσιακή ιδιωτικοποίησή τους, ιδίως με την εισαγωγή και διάθεση μετοχών τους στο Χρηματιστήριο.

Τέλος, *λειτουργική ιδιωτικοποίηση* είναι η ανάθεση ή μετάθεση σε ιδιώτες δραστηριοτήτων που μέχρι τότε ασκούσαν από το κράτος, χωρίς να συντελείται κάποια περιουσιακή μεταβίβαση. Εδώ εντάσσονται κατ' αρχάς οι διάφορες μορφές συνεργασίας μεταξύ κράτους και ιδιωτών για την εκπλήρωση κρατικών καθηκόντων,<sup>13</sup> που προϋποθέτουν μια πράξη ανάθεσης.<sup>14</sup> Μια χαρακτηριστική περίπτωση είναι οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), που ρυθμίστηκαν με το ν. 3389/2005.<sup>15</sup> Στις περιπτώσεις αυτές το κράτος αναθέτει μεν σε ιδιώτες την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας, ωστόσο εξα-

10. Βλ. Α. Τσιρώνας, *Αποκρατικοποιήσεις. Έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του διοικητικού οικονομικού δικαίου*, Σάκκουλας, Αθήνα/Θεσσαλονίκη 2006.

11. Πρβλ. χαρακτηριστικά D. Ehlers, *Verwaltung in Privatrechtsform*, Duncker & Humblot, Berlin 1984· Ζ. Παπαθανασίου-Παπαϊωάννου, *Άσκηση δημοσίας διοικήσεως μέσω νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 1985.

12. Βλ. Ε. Αδαμαντίδου, «Αποκρατικοποίηση-εκουγχρονισμός των δημόσιων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και προστασία των καταναλωτών», *Αρμενόπουλος*, 1998, σελ. 787 κ.ε.

13. Πρβλ. γενικά Μ. Heintzen, «Beteiligung privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 2003, σελ. 220 κ.ε.

14. Πρβλ. γενικά G. Metzger, «Privatization as Delegation», *Columbia Law Review*, 2003, σελ. 1367 κ.ε.

15. Βλ. τις συμμετοχές στον τόμο Α. Καΐσης (επιμ.), *Ο ν. 3389/2005 για τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 2006.

κολουθεί να διατηρεί κάποιου είδους εγγυητική ή ρυθμιστική ευθύνη γι' αυτά.<sup>16</sup> Μια έμμεση και λιγότερο προφανής μορφή λειτουργικής ιδιωτικοποίησης είναι αυτό που μπορεί ονομαστεί *de facto ιδιωτικοποίηση*.<sup>17</sup> Πρόκειται για τη μετάθεση σε ιδιώτες δραστηριοτήτων που ασκούσαν από το κράτος, η οποία όμως δεν επέρχεται με μια ρητή πράξη ανάθεσης, αλλά ως ανακλαστικό αποτέλεσμα άλλων κρατικών πολιτικών. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, όταν το κράτος περιορίζει το εύρος ή την ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών υγείας ή των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, εξωθώντας τους πολίτες να προσφύγουν σε ιδιωτικές επιχειρήσεις υγείας ή σε ιδιωτικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις.

### III. Ιδιωτικοποιήσεις και Σύνταγμα

Κάθε ιδιωτικοποίηση προϋποθέτει μια πολιτική απόφαση, που συχνά διατυπώνεται ως πρόγραμμα κυβερνητικής πολιτικής (πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων). Το δίκαιο λειτουργεί εδώ με διπλό τρόπο.<sup>18</sup> Από τη μια, αποτελεί το αναγκαίο μέσο για την υλοποίηση του πολιτικού προγράμματος που προτείνει η κυβέρνηση, με τη μετατροπή του από τον νομοθέτη σε νόμο. Από την άλλη, το δίκαιο –και κατεξοχήν το συνταγματικό δίκαιο– θέτει ορισμένους περιορισμούς, είτε ουσιαστικούς είτε διαδικαστικούς, στη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης.

Ο κοινός νομοθέτης έχει βέβαια κατ' αρχήν ευρύτατη διαπλαστική εξουσία για την επιλογή της μορφής και του εύρους μιας ιδιωτικοποίησης.<sup>19</sup> *Πητοί* περιο-

---

16. Πρβλ. G. F. Schuppert, «Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen», στο K. König & A. Benz (επιμ.), *Privatisierung und staatliche Regulierung*, Nomos, Baden-Baden 1997, σελ. 539 κ.ε.· E. Grande, «Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung bei Privatisierung», στο ίδιο, σελ. 576 κ.ε.

17. Ο όρος δεν έχει τυποποιηθεί και δεν χρησιμοποιείται εδώ με αξιώσεις ακρίβειας.

18. Πρβλ. C. Graham & T. Prosser, *Privatizing Public Enterprises. Constitutions, the State, and Regulation in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford 1991, και γενικότερα τις συμμετοχές στον τόμο T. Daintith (επιμ.), *Law as an Instrument of Economic Policy. Comparative and Critical Approaches*, de Gruyter, Berlin/New York 1988.

19. Βλ. ιδίως Σ. Βλαχόπουλος, *Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 1999, ιδίως σελ. 71 κ.ε., καθώς και τη συγκριτική μελέτη των T. Daintith & M. Sah, «Privatisation and the Economic Neutrality of the Constitution», *Public Law*, 1993, σελ. 465 κ.ε.

ρισμοί συγκεκριμένων ιδιωτικοποιήσεων σε πολύ λίγες περιπτώσεις καταγράφονται σε συνταγματικές διατάξεις. Οι πιο γνωστές από αυτές είναι βέβαια οι διατάξεις των §§ 5 και 8 του άρθρου 16 Σ, που απαγορεύουν την ίδρυση φορέων ανώτατης εκπαίδευσης από ιδιώτες, όπως και την ίδρυσή τους από το κράτος με μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου. Πολύ περισσότεροι και πολύ σημαντικότεροι περιορισμοί είναι αυτοί που *συνάγονται* από άλλους συνταγματικούς κανόνες ή συνταγματικές αρχές, όπως ιδίως τη δημοκρατική αρχή<sup>20</sup> και την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Το Συμβούλιο της Επικρατείας συνήγαγε έτσι από το άρθρο 22 §5 Σ, που αναθέτει την κοινωνική ασφάλιση στη μέριμνα του κράτους, τον κανόνα ότι η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση μπορεί να παρέχεται μόνο από το κράτος ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και, επομένως, δεν επιτρέπεται να ανατεθεί σε ιδιώτες ούτε οι φορείς της να οργανωθούν με μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου.<sup>21</sup> Παρομοίως, από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 §3 Σ) το Συμβούλιο της Επικρατείας συνήγαγε τον κανόνα ότι η αστυνομική εξουσία, «ως η κατεξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση κυριαρχίας», ασκείται μόνο από το κράτος ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και, επομένως, δεν είναι επιτρεπτή η ανάθεση αστυνομικών καθηκόντων σε ιδιώτες.<sup>22</sup>

Οι περιορισμοί που το Σύνταγμα θέτει στην εφαρμογή των προγραμμαμάτων ιδιωτικοποιήσεων μπορεί να είναι ουσιαστικοί ή διαδικαστικοί.<sup>23</sup> Οι *ουσιαστικοί* περιορισμοί αφορούν κατ' αρχάς στο ζήτημα αν μια ιδιωτικοποίηση είναι επιτρεπτή ή όχι, το «*Αν*» της ιδιωτικοποίησης. Περαιτέρω, αφορούν στο ζήτημα με ποια μορφή, με ποιους όρους και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί να συντελεστεί μια, κατ' αρχήν επιτρεπτή, ιδιωτικοποίηση. Οι *διαδικαστικοί* περιορισμοί αφορούν στο «*Πώς*» της ιδιωτικοποίησης, δηλαδή με ποιον (νομικό) τρόπο θα συντελεστεί,<sup>24</sup> ιδίως κατά πόσον απαιτείται η σχετική απόφαση να περιβληθεί τη μορφή τυπικού νόμου.<sup>25</sup>

20. Βλ. ιδίως Γ. Κασσιμάτης, στο Γ. Κασσιμάτης & Κ. Μανριάς, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 1999, Άρθρο 1, αρ. περ. 177 κ.ε., 272 κ.ε.

21. Βλ. την απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας ΣτΕ (Ολ.) 5024/1987, *Νομικό Βήμα*, 1988, σελ. 799, και παγίως έκτοτε.

22. Βλ. την απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας ΣτΕ (Ολ.) 1934/1998, *Το Σύνταγμα*, 1998, σελ. 598, και παγίως έκτοτε.

23. Για τη διάκριση αυτή, βλ. Daintith & Sah, ό.π., σελ. 470 κ.ε.· Graham & Prosser, ό.π., σσ. 3-4.

24. Για τη διαδικαστική αυτή διάσταση, βλ. ιδίως Ε. Αδαμαντίδου, «Τα συνταγματικά όρια της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας», στο Κ. Γώγου (επιμ.), *Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του*

#### IV. Μια τυπολογία των συνταγματικών περιορισμών των ιδιωτικοποιήσεων

Τα διάφορα πεδία δράσης του κράτους υπόκεινται σε διαφορετικές μορφές ιδιωτικοποίησης και, όπως είναι εύλογο, αντιστοίχως σε διαφορετικούς συνταγματικούς περιορισμούς. Είναι προφανές ότι άλλα συνταγματικά ζητήματα θέτει, για παράδειγμα, η πώληση σε ιδιώτες μιας εμπορικής επιχείρησης του Δημοσίου και άλλα η ανάθεση σε ιδιώτες της διαχείρισης μιας φυλακής. Προκειμένου να αναδείξουμε τους συνταγματικούς περιορισμούς στην κάθε περίπτωση, έχει κρίσιμη σημασία να επισημάνουμε τι ακριβώς είναι αυτό που ιδιωτικοποιείται.

Για το σκοπό αυτόν είναι χρήσιμο να κατατάξουμε το σύνολο της κρατικής δράσης σε δύο βασικές κατηγορίες: το κράτος είτε θα αναπτύσσει *επιχειρηματική δραστηριότητα* είτε θα ασκεί *δημόσια εξουσία*. Στην πρώτη περίπτωση, το κράτος συμμετέχει στη διαδικασία παραγωγής και διανομής αγαθών ή υπηρεσιών, χρησιμοποιώντας τα μέσα της ιδιωτικής οικονομίας και του ιδιωτικού δικαίου, ιδίως τη σύμβαση. Στη δεύτερη περίπτωση, όταν δηλαδή το κράτος ενεργεί ως φορέας δημόσιας εξουσίας, εφαρμόζει το ιδιαίτερο μέσο που διαθέτει για την εκπλήρωση των αποστολών του, υπόκειται στο δημόσιο δίκαιο και η δράση του αυτή παίρνει τις χαρακτηριστικές μορφές του νόμου, της διοικητικής πράξης ή της δικαστικής απόφασης.

Στην πραγματικότητα, βέβαια, η παραπάνω διάκριση δεν είναι πάντοτε ξεκάθαρη. Με βάση αυτή μπορούμε, παρ' όλα αυτά, να συναγάγουμε τέσσερις βασικούς τύπους ή πεδία κρατικής δράσης: πρώτον, το κράτος δραστηριοποιείται εντός της αγοράς (αγοραία δραστηριότητα)· δεύτερον, παρέχει στους πολίτες δημόσιες υπηρεσίες οικονομικού χαρακτήρα· τρίτον, παρέχει δημόσιες υπηρεσίες μη οικονομικού χαρακτήρα· και τέταρτον, χαράσσει και εφαρμόζει δημό-

---

*ελληνικού Συντάγματος*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 2002, σελ. 141 κ.ε. (153 κ.ε.)· Βλαχόπουλος, *ό.π.*, σελ. 63 κ.ε.· Θ. Φορτσάκης, «Συνταγματικοί και υπερνομοθετικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 2004, σελ. 429 κ.ε. (446 κ.ε.).

25. Ένα παρόμοιο διαδικαστικό ζήτημα σημάδεψε την εφαρμογή του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων της κυβέρνησης Chirac στη Γαλλία το 1986. Όταν ο πρόεδρος Mitterand αρνήθηκε να υπογράψει τα σχετικά διατάγματα που του είχαν υποβληθεί, η κυβέρνηση αναγκάστηκε να κινήσει την κοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία. Σχετικά βλ. T. Prosser, «Constitutions and Political Economy: The Privatisation of Public Enterprises in France and Great Britain», *Modern Law Review*, 1990, σελ. 304 κ.ε. (308 κ.ε.).

σιες πολιτικές, εφαρμόζει το νόμο και απονέμει δικαιοσύνη. Σε καθένα από τα πεδία αυτά οι ιδιωτικοποιήσεις θέτουν διαφορετικά συνταγματικά ζητήματα.

*α) Αγοραία δραστηριότητα του κράτους*

Το κράτος αναπτύσσει αγοραία δραστηριότητα όταν συμμετέχει στην οικονομική διαδικασία με τον ίδιο τρόπο όπως και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις. Αυτό το κάνει με τις αμιγώς *εμπορικές ή βιομηχανικές επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα*, που έχουν ως αντικείμενο την παραγωγή ή εμπορία κοινών αγαθών ή υπηρεσιών, χωρίς να εξυπηρετούν άμεσα κάποιον δημόσιο σκοπό. Ο δημόσιος χαρακτήρας των επιχειρήσεων αυτών περιορίζεται στο τυπικό στοιχείο της δημόσιας ιδιοκτησίας, ότι ανήκουν δηλαδή στο κράτος ή έναν οργανισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κατά τα λοιπά δεν διαφέρουν από τις ομοειδείς ιδιωτικές επιχειρήσεις (π.χ. τραπεζικές, ασφαλιστικές, τουριστικές κ.λπ.), καθώς ενεργούν με τις ίδιες συναλλακτικές μεθόδους και ανταγωνιστικά προς αυτές.<sup>26</sup>

Στο πεδίο αυτό δεν υπάρχει κάποιος ιδιαίτερος συνταγματικός λόγος δραστηριοποίησης του κράτους. Ως εκ τούτου δεν συντρέχει και κάποιο συνταγματικό εμπόδιο για την περιουσιακή ιδιωτικοποίηση, τη μεταβίβαση δηλαδή των επιχειρήσεων αυτών στον ιδιωτικό τομέα. Το ζήτημα που τίθεται εδώ δεν είναι, επομένως, καθαυτή η μεταβίβαση των επιχειρήσεων, το «Αν» της ιδιωτικοποίησης, αλλά οι όροι υπό τους οποίους αυτή θα συντελεστεί. Οι όροι αυτοί έχουν να κάνουν με τη συνταγματική θέση του κράτους ως ιδιοκτήτη και, ειδικότερα, εφόσον το μεταβιβαζόμενο περιουσιακό στοιχείο είναι μια επιχείρηση, ως επιχειρηματία και εργοδότη.

Σε αντίθεση με τους ιδιώτες, το κράτος, ακόμη και ως ιδιοκτήτης ή επιχειρηματίας, δεν είναι φορέας της ιδιωτικής αυτονομίας. Η απόφασή του να μεταβιβάσει ένα περιουσιακό του στοιχείο υπόκειται σε δεσμεύσεις που απορρέουν από την αρχή της νομιμότητας, την προστασία του δημόσιου συμφέροντος, καθώς και των συνταγματικών δικαιωμάτων των ατόμων. Τα κρατικά όργανα δεν έχουν έτσι την εξουσία να μεταβιβάζουν τα περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου κατ'αρέσκειαν, δηλαδή σε οποιονδήποτε αγοραστή της επιλογής τους και με οποιονδήποτε, ακόμη και χαριστικό, τίμημα ή άλλους όρους. Οι σημαντικότερες *δικαιοκρατικές δεσμεύσεις* των περιουσιακών ιδιωτικοποιήσεων συνίστανται επομένως, πρώτον, στην υποχρέωση διαμόρφωσης μιας αντικειμενικής και διαφανούς

---

26. Βλ. ιδίως Ι. Αναστόπουλος, *Οι δημόσιες επιχειρήσεις*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 1987, σελ. 53 κ.ε.



διαδικασίας επιλογής του αγοραστή και, δεύτερον, στην υποχρέωση προσδιορισμού ενός εύλογου τιμήματος, που δεν θα υπολείπεται της πραγματικής αξίας του μεταβιβαζόμενου περιουσιακού στοιχείου.<sup>27</sup> Παράλληλα, η αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων υπόκειται και σε *κοινωνικές δεσμεύσεις*,<sup>28</sup> όπως ιδίως την κατά το δυνατό διατήρηση των θέσεων εργασίας ή τη λήψη μέτρων κοινωνικής προστασίας, που απορρέουν από τη συνταγματική προστασία της εργασίας.

### β) Παροχή δημόσιων υπηρεσιών οικονομικού χαρακτήρα

Το σημαντικότερο επιχειρηματικό πεδίο για το κράτος δεν είναι, βέβαια, το καθαρά αγοραίο, αλλά η επιχειρηματική δραστηριότητα που αναπτύσσει για την εξυπηρέτηση δημόσιων σκοπών.<sup>29</sup> Σε αυτό το πεδίο το κράτος δραστηριοποιείται μέσω *δημόσιων επιχειρήσεων* με την ουσιαστική σημασία του όρου. Ο δημόσιος χαρακτήρας των επιχειρήσεων αυτών, πέρα από το τυπικό στοιχείο της δημόσιας ιδιοκτησίας, έγκειται και σε ένα στοιχείο ουσιαστικό, ότι δηλαδή μέσω αυτών το κράτος επιδιώκει έναν δημόσιο σκοπό, είτε ρυθμιστικό-παρεμβατικό είτε παροχικό. Στην τελευταία περίπτωση αντικείμενο των δημόσιων επιχειρήσεων είναι η παροχή κοινωνικών αγαθών ή, αλλιώς, δημόσιων υπηρεσιών.

Οι με την έννοια αυτή δημόσιες υπηρεσίες διαφέρουν από τα κοινά εμπορεύματα της αγοράς κατά το ότι το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη για τη διασφάλιση της παροχής τους σε όλα τα μέλη του κοινωνικού συνόλου.<sup>30</sup> Μπορούμε γενικά να διακρίνουμε μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών οικονομικού χαρακτήρα, που παρέχονται από επιχειρήσεις, και εκείνων μη οικονομικού χαρακτήρα, που

27. Τόσο το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο στην περίφημη απόφαση του 1986 για τις ιδιωτικοποιήσεις (Conseil Constitutionnel, décision No 86-207 DC, 25-26 juin 1986) όσο και το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο στην απόφαση Volkswagen του 1961 (BVerfGE 12, 354) έχουν κρίνει ότι η κυβέρνηση δεν επιτρέπεται να μεταβιβάζει περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου σε τμήμα χαμηλότερο της πραγματικής τους αξίας, ούτε να επιλέγει αυθαίρετα τον αγοραστή τους. Βλ. αναλυτικότερα Καϊδατζής, *ό.π.*, σελ. 75 κ.ε.

28. Πρβλ. γενικά W. Däubler, *Privatisierung als Rechtsproblem*, Luchterhand, Neuwied/Darmstadt 1980, σελ. 23 κ.ε.· T. Prosser, «Social Limits to Privatization», *Brooklyn Journal of International Law*, 1995, σελ. 213 κ.ε. (225 κ.ε.)· και ειδικότερα Καϊδατζής, *ό.π.*, σελ. 99 κ.ε.

29. Βλ. ιδίως Σ. Κτιστάκης, «Δημόσια επιχείρηση και δημόσιο συμφέρον», *Το Σύνταγμα*, 1991, σελ. 297 κ.ε.· Αναστόπουλος, *ό.π.*, σσ. 52 κ.ε., 79 κ.ε.

30. Βλ. γενικά M. Freedland & S. Sciarra (επιμ.), *Public Services and Citizenship in European Law. Public and Labour Law Perspectives*, Clarendon Press, Oxford 1998.

παρέχονται εκτός αγοράς.<sup>31</sup> Στην πρώτη περίπτωση, η παροχή της υπηρεσίας λαμβάνει χώρα με μια συναλλακτική πράξη: οι καταναλωτές συνάπτουν σύμβαση με τον πάροχο. Το κράτος παρεμβαίνει ωστόσο στην αγορά αυτή διαδικασία, προκειμένου να διασφαλίσει ότι κάθε μέλος του κοινωνικού συνόλου θα έχει τη δυνατότητα να συνάψει τέτοια σύμβαση – παρεμβαίνει δηλαδή για να εγγυηθεί την ίση και καθολική πρόσβαση στην υπηρεσία.<sup>32</sup> Οι κατεξοχήν δημόσιες υπηρεσίες οικονομικού χαρακτήρα είναι οι *υπηρεσίες κοινής ωφέλειας*, όπως τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, ύδρευση κ.λπ. Παραδοσιακά, στις ευρωπαϊκές χώρες οι υπηρεσίες αυτές παρέχονταν κατά κανόνα από μονοπωλιακές δημόσιες επιχειρήσεις. Στις συνθήκες αυτές το κράτος αναλάμβανε παράλληλα τόσο την ευθύνη για την ίδια την παροχή της υπηρεσίας (που είναι επιχειρηματική δραστηριότητα) όσο και την εγγυητική ευθύνη για τη διασφάλιση της παροχής (που, ως μηχανισμός παρέμβασης στην αγορά, συνεπάγεται την άσκηση δημόσιας εξουσίας).

Εδώ και δύο περίπου δεκαετίες συντελείται μια διαδικασία ριζικής ανατροπής του παραδοσιακού αυτού προτύπου, που χαρακτηρίζεται από τρία, άμεσα συνδεδεμένα μεταξύ τους στοιχεία. Αυτά είναι: πρώτον, οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την απελευθέρωση των τομέων της κοινής ωφέλειας, δηλαδή την κατάργηση των μονοπωλίων και τη δημιουργία αγορών ανοικτών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις· δεύτερον, η τυπική ιδιωτικοποίηση των δημόσιων – πρώην μονοπωλιακών – επιχειρήσεων, που μετατρέπονται σε κοινές εταιρείες του εμπορικού δικαίου, προκειμένου να ανταγωνίζονται επί ίσοις όροις τις νεοεισερχόμενες ιδιωτικές επιχειρήσεις· και τρίτον, η περιουσιακή ιδιωτικοποίηση των δημόσιων αυτών επιχειρήσεων, αρχικά μερική, με τη διάθεση ενός μέρους του μετοχικού τους κεφαλαίου, ιδίως στο Χρηματιστήριο, και ακολούθως ενδεχομένως και ολική, με την πλήρη εξαγορά τους από ιδιώτες.

Το κεντρικό ζήτημα που τίθεται εδώ είναι πώς το κράτος θα διατηρήσει την εγγυητική του ευθύνη, ενώ εκχωρεί την ευθύνη για την παροχή της υπηρεσίας. Αυτό μπορεί να συνοψιστεί στο αίτημα για *ρύθμιση των τομέων κοινής ωφέλειας*

31. Στο κοινοτικό δίκαιο χρησιμοποιείται ο όρος «υπηρεσίες γενικού συμφέροντος», όπως χαρακτηριστικά στα άρθρα 16 και 86 §2 της Συνθήκης ΕΚ – βλ. σχετικά European Commission, *Green Book on Services of General Interest*, COM (2004) 374 fin, Brussels 12/5/2004. Η έννοια αυτή συνδέεται στενά, αν και δεν ταυτίζεται, με την έννοια των δημοσίων υπηρεσιών που έχει αναπτυχθεί σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες. Για μια εξαιρετικά κατατοπιστική παρουσίαση του θέματος, βλ. Prosser, «Public Service Law», ό.π., σελ. 63 κ.ε., καθώς και τις συμμετοχές στον τόμο Freedland & Sciarra, ό.π.

32. Βλ. ιδίως T. Prosser, «Theorising Utility Regulation», *Modern Law Review*, 1999, σελ. 196 κ.ε., καθώς επίσης του ίδιου, «Competition Law and Public Services: From Single Market to Citizenship Rights?», *European Public Law*, 2005, σελ. 543 κ.ε.

ή, αλλιώς, για δημιουργία μιας ρυθμισμένης αγοράς, που να εναρμονίζει το καθεστώς της δημόσιας υπηρεσίας με αυτό του ελεύθερου ανταγωνισμού.<sup>33</sup> Σε συνθήκες απελευθέρωσης, επομένως, η εγγυητική ευθύνη του κράτους συμπληρώνεται από τη ρυθμιστική ευθύνη του. Η υποχρέωση ρύθμισης αποτελεί έτσι την κύρια συνταγματική δέσμευση της απελευθέρωσης και των ιδιωτικοποιήσεων στους τομείς της κοινής ωφέλειας.<sup>34</sup>

### γ) Παροχή δημόσιων υπηρεσιών μη οικονομικού χαρακτήρα

Στο πεδίο των δημόσιων υπηρεσιών μη οικονομικού χαρακτήρα το κράτος δεν ενεργεί μέσω επιχειρήσεων και στο πλαίσιο ανταλλακτικών σχέσεων, αλλά αναπτύσσει παροχική δράση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και στο πλαίσιο δημοσίου δικαίου σχέσεων των πολιτών με φορείς της παροχικής διοίκησης. Εδώ το κράτος δεν παρεμβαίνει απλώς διορθωτικά στη λειτουργία της αγοράς, αλλά θέτει τα σχετικά κοινωνικά αγαθά εκτός της αγοραίας διαδικασίας, προκειμένου να διασφαλίσει την ίση και καθολική πρόσβαση των μελών του κοινωνικού συνόλου σε αυτά.<sup>35</sup> Τέτοιες υπηρεσίες είναι κατεξοχήν οι κοινωνικές υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο αντίστοιχων κοινωνικών δικαιωμάτων (δημόσια εκπαίδευση, δημόσια υγεία, κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική πρόνοια). Στους τομείς αυτούς δραστηριοποιούνται κλασικοί φορείς δημόσιας εξουσίας, δηλαδή κρατικές υπηρεσίες ή ΝΠΔΔ, όπως είναι τα σχολεία, τα πανεπιστήμια, το εθνικό σύστημα υγείας και οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης.<sup>36</sup>

---

33. Για δύο διαφορετικές προσεγγίσεις του αιτήματος για ρύθμιση των τομέων κοινής ωφέλειας, πρβλ. Γ. Δελλής, *Κοινή ωφέλεια και αγορά*, τόμ. Α': «Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: Η “αγορακεντρική” δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 2008, και Τ. Prosser, *The Limits of Competition Law. Markets and Public Services*, Oxford University Press, Oxford 2005· πρβλ. επίσης C. Graham, *Regulating Public Utilities: A Constitutional Approach*, Hart, Oxford/Portland 2000· Τ. Prosser, *Law and the Regulators*, Clarendon Press, Oxford 1997.

34. Βλ. Αδαμαντίδου, «Τα συνταγματικά όρια», *ό.π.*, σελ. 141 κ.ε.· Καϊδατζής, *ό.π.*, σσ. 177 κ.ε., 199 κ.ε.

35. Πρβλ. Κ. Τσουνκαλάς, *Είδωλα πολιτισμού. Ελευθερία, ισότητα και αδελφότητα στη σύγχρονη πολιτεία*, Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σελ. 423 κ.ε.

36. Βλ. ιδίως Γ. Κατρούγκαλος, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής. Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 1998· Ξ. Κοντιάδης, *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα/Κομοτηνή 2004.

Ένα κρίσιμο στοιχείο εδώ είναι ότι παρόμοιες υπηρεσίες ή –όσον αφορά στους τομείς που επιφυλάσσονται στην κρατική αποκλειστικότητα (πανεπιστημιακή εκπαίδευση, υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση)– υποκατάστατά τους παρέχονται και από τον ιδιωτικό τομέα, όχι όμως ως κοινωνικές αλλά ως οικονομικές υπηρεσίες, δηλαδή εντός της αγοράς και στο πλαίσιο ανταλλακτικών σχέσεων που συνάπτουν καταναλωτές με ιδιωτικά εκπαιδευτήρια, ιδιωτικές επιχειρήσεις υγείας ή ασφαλιστικές επιχειρήσεις.

Στο πεδίο αυτό οι πολιτικές ιδιωτικοποιήσεων εμφανίζονται με δύο κυρίως μορφές. Μια πρώτη μορφή είναι αυτή της τυπικής, αν και όχι οργανωτικής, ιδιωτικοποίησης, δηλαδή η εισαγωγή μεθόδων της ιδιωτικής οικονομίας και στοιχείων της αγοράς στη λειτουργία των δημόσιων κοινωνικών φορέων.<sup>37</sup> Μια δεύτερη, και μάλλον σημαντικότερη, μορφή είναι η *de facto* λειτουργική ιδιωτικοποίηση, με την έννοια ότι η περικοπή κοινωνικών υπηρεσιών εξαναγκάζει τους πολίτες να προσφεύγουν σε παρεμφερείς ή υποκατάστατες υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα, προκειμένου να καλύψουν τις κοινωνικές τους ανάγκες.<sup>38</sup> Ας σημειωθεί ότι αυτή η δεύτερη μορφή ιδιωτικοποίησης επέρχεται ιδίως ως συνέπεια της εφαρμογής συγκεκριμένων δημοσιονομικών και φορολογικών πολιτικών.<sup>39</sup>

Από τη συνταγματική κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων, σε συνδυασμό και με την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, απορρέει η υποχρέωση του κράτους να διασφαλίζει την ίση και καθολική πρόσβαση των μελών του κοινωνικού συνόλου στις κοινωνικές υπηρεσίες ως *δημόσιες υπηρεσίες* (σε αντιδιαστολή προς τις αντίστοιχες οικονομικές υπηρεσίες, που δεν είναι λειτουργικά ισοδύναμες).<sup>40</sup> Τα ζητήματα που τίθεται από τις ιδιωτικοποιήσεις στα πεδία αυτά είναι αρκετά σύνθετα. Κατά πρώτο λόγο, πρόκειται για το ζήτημα της δια-

37. Για μια εξαιρετική ανάλυση της εισαγωγής αγοραίων στοιχείων στο πεδίο της ανώτατης εκπαίδευσης, βλ. τη μελέτη της J. Kelsey, «Privatizing the Universities», *Journal of Law & Society*, 1998, σελ. 51 κ.ε., καθώς επίσης Ε. Τσακαλώτος, «Ιδιωτικοποίηση και πανεπιστημιακή εκπαίδευση: τι διακυβεύεται;», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 11/1998, σελ. 27 κ.ε.· βλ. επίσης, για τη δημιουργία των λεγόμενων «οιονεί αγορών» στις κοινωνικές υπηρεσίες, P. Vincent-Jones, «The Regulation of Contractualisation in Quasi-markets for Public Services», *Public Law*, 1999, σελ. 303 κ.ε.

38. Βλ. ενδεικτικά την αποκαλυπτική μελέτη της D. Kingsford Smith, «Superannuating the Second Sex: Law, Privatisation and Retirement Income», *Modern Law Review*, 2001, σελ. 519 κ.ε., στο παράδειγμα της μεταρρύθμισης των συνταξιοδοτικών συστημάτων στις αγγλοσαξονικές χώρες.

39. Πρβλ. L. Phillips, «Taxing the Market Citizen: Fiscal Policy and Inequality in an Age of Privatization», *Law & Contemporary Problems*, 2000, σελ. 111 κ.ε.

40. Βλ. Καϊδατζής, *ό.π.*, σελ. 336 κ.ε.· Κατρούγκαλος, *ό.π.*, σελ. 636 κ.ε.

σφάλισης ενός ελάχιστου επαρκούς επιπέδου παροχών, ούτως ώστε να μην εξαναγκάζονται οι πολίτες να προσφεύγουν στην αγορά για την ικανοποίηση των βασικών αναγκών τους. Δευτερευόντως, τίθεται το ζήτημα της οριοθέτησης μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών συστημάτων, όπως επίσης και το ζήτημα των όρων της συνεργασίας των ιδιωτικών φορέων ή φορέων του λεγόμενου «τρίτου τομέα» (κοινωφελείς μη κερδοσκοπικοί φορείς) με τα δημόσια συστήματα.

*δ) Χάραξη και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών, εφαρμογή του νόμου και απονομή δικαιοσύνης*

Η άσκηση δημόσιας εξουσίας αποτελεί το ιδιαίτερο και χαρακτηριστικό μέσο δράσης του κράτους. Ιδιώτες ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, εξ ορισμού, δεν είναι δυνατόν να ασκούν δημόσια εξουσία. Ως εκ τούτου, η ανάθεση σε ιδιωτικούς φορείς δημόσιας εξουσίας ως τέτοιας είναι αδιανόητη.<sup>41</sup> Με άλλα λόγια, η δημόσια εξουσία δεν είναι δυνατόν κατά κυριολεξία να ιδιωτικοποιηθεί. Είναι ωστόσο δυνατόν να γίνει κάτι άλλο: αρμοδιότητες δημόσιας εξουσίας να μετατραπούν σε επιχειρηματικές δραστηριότητες, έτσι ώστε να μπορούν να ανατεθούν και σε ιδιωτικούς φορείς. Είδαμε ήδη, για παράδειγμα, ότι κοινωνικές υπηρεσίες μπορούν να παρέχονται είτε από δημόσιους φορείς ως δημόσιες υπηρεσίες μη οικονομικού χαρακτήρα είτε από τον ιδιωτικό τομέα ως υπηρεσίες της αγοράς. Στα πεδία, επομένως, της κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας δράσης του κράτους, τόσο η λειτουργική ιδιωτικοποίηση, με την έννοια της ανάθεσης σε ιδιώτες δραστηριοτήτων που μέχρι τότε ασκούνταν από το κράτος, όσο και η τυπική ιδιωτικοποίηση, με την έννοια της μετατροπής των φορέων άσκησης τους σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, προϋποθέτουν αλλά και συνεπάγονται τη μεταλλαγή του χαρακτήρα των δραστηριοτήτων αυτών.

Το κύριο ζήτημα που τίθεται εδώ είναι να προσδιοριστούν εκείνα τα πεδία κρατικής δράσης που μόνο ως δημόσια εξουσία μπορούν να ασκούνται και, επομένως, δεν μπορούν να μετατραπούν σε επιχειρηματικές δραστηριότητες, ώστε να ανατεθούν σε ιδιώτες. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για το πρόβλημα των αρμοδιοτήτων του λεγόμενου «πυρήνα της κρατικής εξουσίας» ή, καλύτερα, των αρμοδιοτήτων που συνιστούν έκφραση της κυριαρχίας του κράτους.<sup>42</sup> Ως τέτοιες

41. Πρβλ. Kämmerer, ό.π., σελ. 28 κ.ε.

42. Βλ. ιδίως Σ. Βλαχόπουλος, «Η ιδιωτικοποίηση των αρμοδιοτήτων του πυρήνα της κρατικής εξουσίας», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 2004, σελ. 455 κ.ε.· Καϊδατζής, ό.π., σελ. 227 κ.ε.· Φορτσάκης, ό.π., σελ. 429 κ.ε.· και από τη νομολογία τις αποφάσεις του Συμβου-

πρέπει γενικά να θεωρηθούν οι δραστηριότητες χάραξης και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών, εφαρμογής του νόμου και απονομής δικαιοσύνης, οι οποίες δεν επιτρέπεται να ανατίθενται σε ιδιώτες ούτε να ασκούνται από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου.

Είναι βέβαια προφανές ότι ανακύπτουν εδώ δυσχερή ζητήματα οριοθέτησης, καθώς, εντός της δέσμης δραστηριοτήτων που συναπαρτίζουν τα επιμέρους πεδία της κρατικής δράσης, κατά κανόνα θα υπάρχουν κάποιες που μπορούν να ασκηθούν ως επιχειρηματικές και, άρα, να ανατεθούν σε ιδιώτες ή σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου,<sup>43</sup> και άλλες όπου είναι αναγκαία η εφαρμογή του μέσου της δημόσιας εξουσίας, ιδίως με τη διατύπωση επιταγών ή απαγορεύσεων, τη χορήγηση αδειών ή την επιβολή κυρώσεων,<sup>44</sup> και, επομένως, επιφυλάσσονται στο κράτος.

## V. Συμπερασματικές σκέψεις

Παρά τη φαινομενική ουδετερότητά του, το Σύνταγμα κάθε άλλο παρά αδιάφορο είναι απέναντι στις πολιτικές ιδιωτικοποίησης. Ως η καταστατική πράξη με την οποία συντάσσεται η πολιτεία, δηλαδή οργανώνεται πολιτικά η κοινωνία και άρα διαχωρίζεται η σφαίρα της πολιτικής από αυτή της ιδιωτικής κοινωνίας, το Σύνταγμα θέτει τις διαχωριστικές γραμμές μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού. Οι ιδιωτικοποιήσεις είναι, έτσι, συνταγματικά επιτρεπτές μόνο εφόσον δεν διαταράσσουν το ορισμένο εύρος διακύμανσης μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού που επιτρέπει το Σύνταγμα.

Σημείο τομής για τη συνταγματική αξιολόγηση των πολιτικών ιδιωτικοποίησης αποτελεί ο χαρακτήρας της ιδιωτικοποιούμενης δραστηριότητας ως επιχει-

---

λίου της Επικρατείας, ΣτΕ 867/2002, *Το Σύνταγμα*, 2002, σελ. 653· ΣτΕ 1511/2002, *Το Σύνταγμα*, 2003, σελ. 352· ΣτΕ 2166/2002, *Νομικό Βήμα*, 2003, σελ. 1098.

43. Πρβλ. Μ. Burgi, *Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. Staatsaufgabendogmatik - Phänomenologie - Verfassungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen 1999.

44. Πρβλ. την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας ΣτΕ 3860/2002, *Αρμενόπουλος*, 2003, σελ. 1187, και ευρύτερα Μ. Βροντάκης, «Τα συνταγματικά όρια της εξουσίας του νομοθέτη στον καθορισμό του τρόπου και την επιλογή της μορφής οργάνωσης για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού», στο *Τόμος τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 χρόνια*, Σάκκουλας, Αθήνα/Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 181 κ.ε.

ρηματικής δραστηριότητας ή ως άσκησης δημόσιας εξουσίας. Ένα γενικό συμπέρασμα που μπορεί να διατυπωθεί εδώ είναι ότι, ενώ το Σύνταγμα κατ' αρχήν επιτρέπει, υπό την επιφύλαξη τήρησης ορισμένων συνταγματικών δεσμεύσεων, την ιδιωτικοποίηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας του κράτους, ωστόσο στην κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας δράση του οι ιδιωτικοποιήσεις βρίσκουν τα όριά τους.

Ειδικότερα, η αγοραία δραστηριότητα που αναπτύσσεται μέσω των εμπορικών ή βιομηχανικών επιχειρήσεων του Δημοσίου μπορεί να ιδιωτικοποιηθεί εφόσον τηρούνται οι δικαιοκρατικές και κοινωνικές δεσμεύσεις που υπέχει το κράτος ως ιδιοκτήτης και ως επιχειρηματίας και εργοδότης. Στην περίπτωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας που ασκείται για την εξυπηρέτηση δημοσίων σκοπών, ιδίως μέσω των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, οι πολιτικές απελευθέρωσης και ιδιωτικοποίησης υπόκεινται στην πρόσθετη υποχρέωση για ρύθμιση, με σκοπό την καθολική διασφάλιση της παροχής. Ο ίδιος σκοπός θέτει όρια στην ιδιωτικοποίηση των κοινωνικών υπηρεσιών εκπαίδευσης, υγείας και κοινωνικής ασφάλισης, επιτάσσοντας ένα ελάχιστο και επαρκές επίπεδο υπηρεσιών να παρέχονται ως κοινωνικές υπηρεσίες, δηλαδή από δημόσιους φορείς και εκτός της αγοραίας διαδικασίας. Τέλος, ορισμένα πεδία κρατικής δράσης που συνιστούν έκφραση κυριαρχίας και απαιτούν τη χρήση του μέσου της δημόσιας εξουσίας, όπως η χάραξη και εφαρμογή δημοσίων πολιτικών, η εφαρμογή του νόμου και η απονομής δικαιοσύνης, επιφυλάσσονται στην κρατική αποκλειστικότητα και δεν επιτρέπεται ούτε σε ιδιώτες να ανατίθενται ούτε σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου.