

ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 106

ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΕΛΛΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Φεβρουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ
ΕΙΔΙΚΕΣ, ΤΕΛΙΚΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

ΤΜΗΜΑ Α'
ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 106

1. Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, από την ατμόσφαιρα και τα υπόγεια ή υποθαλάσσια κοιτάσματα, για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών.

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

3. Με την επιφύλαξη της προστασίας που παρέχεται από το άρθρο 107 ως προς την επανεξαγωγή κεφαλαίων εξωτερικού, 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.

4. Το τίμημα της εξαγοράς ή το αντάλλαγμα της αναγκαστικής συμμετοχής του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων καθορίζεται απαραίτητως δικαστικώς και πρέπει να είναι πλήρες, ώστε να ανταποκρίνεται στην αξία της επιχείρησης που εξαγοράζεται ή της συμμετοχής σ' αυτή.

5. Μέτοχος, εταίρος ή κύριος επιχείρησης, της οποίας ο έλεγχος περιέρχεται στο Κράτος ή σε φορέα που ελέγχεται απ' αυτό εξαιτίας αναγκαστικής

συμμετοχής, κατά την παράγραφο 3, δικαιούται να ζητήσει την εξαγορά της συμμετοχής του στην επιχείρηση, όπως νόμος ορίζει.

6. Νόμος μπορεί να ορίσει τα σχετικά με τη συμμετοχή στη δαπάνη του Δημοσίου αυτών που ωφελούνται από την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας ή γενικότερης σημασίας για την οικονομική ανάπτυξη της Χώρας.

Ερμηνευτική δήλωση: Δεν περιλαμβάνεται στην κατά την παράγραφο 4 αξία αυτή που οφείλεται στον τυχόν μονοπωλιακό χαρακτήρα της επιχείρησης.

ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΕΛΛΗΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αδαμαντίδου Ε., «Τα συνταγματικά όρια της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας», σε: *Η πορεία προς το ευρωπαϊκό σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού συντάγματος*, Σάκκουλας, 2002· Αδαμαντίδου Ε., «Η προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών ως νομικό όριο αποκρατικοποίησης», σε: *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή – Επίλυση καταναλωτικών διαφορών*, Σάκκουλας, 1998· Αθανασίου Λ., «Η απελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου», σε: *Αφιέρωμα στον καθηγητή Λάμπρο Κοτσίρη*, Σάκκουλας, 2004· Αθανασοπούλου Χ., *Οικονομική ελευθερία και προστασία του περιβάλλοντος, Σύγχρονες προοπτικές σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο*, Σάκκουλας, 2002· Αναστόπουλος Ι., *Οι δημόσιες επιχειρήσεις της οικονομίας*, Σάκκουλας, 1982· Αλιβιζάτος Ν./Βουρλούμης Π./Γεραπετρίτης Γ./Κτιστάκης Γ./Μάνος Σ./Σπυρόπουλος Φ., *Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*, Μεταίχμιο, 2016· Ανδρουλάκης Β., *Ο προσδιορισμός των κατευθύνσεων της οικονομικής δραστηριότητας*, ΕφημΔΔ, Σάκκουλας, 2007· Ανδρουλάκης Β., *Μερικές σκέψεις γύρω από τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους και τον δικαστικό έλεγχο*, ΤοΣ, Σάκκουλας, 2010· Βελεγράκης Μ., *Ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων επιχειρήσεων – Άνθρακες ο θησαυρός: το ΔΕΚ «καίει» τη χρυσή μετοχή*, ΔτΑ, 2004· Βενιζέλος Ε., «Η εφαρμογή του άρθρου 106 παρ. 3– 5 Σ. στην περίπτωση των εταιρειών του Πρίνου (ν. 1701/1987)», σε: *Μελέτες συνταγματικού δικαίου*, 1987· Βενιζέλος Ε., «Συνδικαλιστικές ελευθερίες και περιορισμοί κατά το άρθρο 106 Σ.», σε: *Μελέτες συνταγματικού δικαίου*, 1987· Βενιζέλος Ε., *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, Σάκκουλας, 2002· Βλαχόπουλος Σ., *Ιδιωτικοποίηση: το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης*, Σάκκουλας, 1999· Βλαχόπουλος Σ., *Η ιδιωτικοποίηση των αρμοδιοτήτων του πυρήνα της κρατικής εξουσίας*, ΔτΑ, 2004· Βροντάκης Μ., «Προβλήματα ερμηνευτικής τακτικής του Συμβουλίου της Επικρατείας σε θέματα οικονομικού προγραμματισμού και παρεμβατισμού», σε: *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, 1986· Βουλή των Ελλήνων Ε΄ Αναθεωρητική, Σύνταγμα 1975, Διάταξις κατ' άρθρον επισήμων σχεδίων – τροπολογιών ψηφισθέντος τελικού κειμένου, 1976· Γέροντας Α., *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 2^η εκδ. 2011· Γιαννακόπουλος Κ., *Ο νεοφεουδαρχικός συνταγματισμός*, Σάκκουλας, 2022· Γιαννακόπουλος Κ., *Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού και διαφάνεια:*

όρια ή σκοποί του κρατικού παρεμβατισμού, ΕφημΔΔ, Σάκκουλας, 2006· Γιαννακόπουλος Κ., *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Σάκκουλας, 2003· Δαγτόγλου Π., «Αρμόδια δικαστήρια για τον προσδιορισμό της αποζημιώσεως επί κρατικοποιήσεως επιχειρήσεως κατά το άρθρο 106 παρ. 4 του Συντάγματος», σε: *Χαριστήριον Γ. Παπαχατζή*, 1989· Δεληγιάννης Γ. *Οικονομική ελευθερία και κρατική παρέμβαση*, ΝοΒ, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, 1992· Δελλής Γ., *Δήμος και Αγορά*, Ευρασία, 2018· Δελλής Γ., *Το Οικονομικό Σύνταγμα της Ελλάδας. Σύντομη επισκόπηση μίας πορείας 40 ετών με άδηλο μέλλον*, Το Σύνταγμα 3/2015· Δελλής Γ., «Επενδύσεις και συνταγματική αναθεώρηση», σε: *Οικονομικές διαστάσεις της Συνταγματικής Αναθεώρησης σε συνθήκες κρίσης*, Βουλή των Ελλήνων, 2015· Δελλής Γ., *Κρατικός παρεμβατισμός, οικονομική ανάλυση του δικαίου και οργάνωση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος*, ΤοΣ, Σάκκουλας, 2009· Δελλής Γ., *Κοινή ωφέλεια και Αγορά*, Σάκκουλας, 2008· Δελλής Γ., «Το ατομικό δικαίωμα αντιμέτωπο στο οικονομικό και οικολογικό γενικό συμφέρον», σε: *Τσαπόγα/Χριστόπουλο, Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003*, Καστανιώτη, 2004· Δρόσος Γ., *Κοινωνία ή αγορά; Ο αξιολογικός ατομισμός του νεοφιλελευθερισμού ως ηθικο-πολιτική πρόκληση*, Ουτοπία 15, 1995· Ηλιάδου Α., *Δημόσιες Επιχειρήσεις*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016· Καζάκος Π., *Αναθεώρηση του Συντάγματος και οικονομία*, Σάκκουλας, 2007· Καϊδατζής Ακρ., *Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής*, ΤοΣ, Σάκκουλας, 2010· Καϊδατζής Ακρ., «Άρθρο 106 του Συντάγματος», σε: *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017· Καϊδατζής Ακρ., *Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, Σάκκουλας, 2006· Καραγιαννακίδης Οδ., *Τα δικαιώματα του κράτους επί των ενεργειακών πηγών και η άσκησή τους*, 1990· Καραμανώφ Μ., «Η νομική μεθοδολογία της βιωσιμότητας», σε: *Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια*, Σάκκουλας, 2004· Κασσιμάτης Γ., «Νέες μορφές παρέμβασης στο σύστημα οικονομικής παραγωγής», σε: *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, 1986· Κατρούγκαλος Γ., *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής. Θεσμοί παροχικής διοίκησης και κοινωνικά δικαιώματα στο σύγχρονο κόσμο*, Σάκκουλας, 1998· Κατρούγκαλος Γ., *Τα κοινωνικά δικαιώματα*, Σάκκουλας, 2006· Κονδύλης Β., *Δημόσια υπηρεσία και δημόσιο συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία*, ΤοΣ, 1994· Κοντιάδης Ξ., «Ελαττωματική συνταγματική μηχανική και προτάσεις ανασχεδιασμού του ελληνικού Συντάγματος», στον τόμο: *Οικονομικές διαστάσεις της συνταγματικής αναθεώρησης σε συνθήκες κρίσης*, Βουλή των Ελλήνων 2015· Κοντιάδης Ξ., *Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή. Συγκριτικές παρατηρήσεις και υποθέσεις εργασίας*, ΕφημΔΔ 2/2012· Κτιστάκη Σ., «Δημόσια υπηρεσία και ευρωπαϊός πολίτης», σε: *Κράτος-Νόμος-Διοίκηση, Σύμμεικτα Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Σάκκουλας, 2000· Λιακόπουλος Αθ., *Η οικονομική ελευθερία αντικείμενο προστασίας στο δίκαιο του ανταγωνισμού*, Σάκκουλας, 1981· Λιακόπουλος Αθ., *Δίκαιο και Οικονομία, Δίκαιο και Πολιτική*, 1982· Μάνεσης Αρ./Μανιτάκης Αντ., «Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα (γνωμ.)», σε: Μάνεση/Μανιτάκη/Παπαδημητρίου, *Η υπόθεση Ανδρεάδη και το οικονομικό Σύνταγμα*, Σάκκουλας, 1991· Μανιτάκης Αντ., *Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος*, Σάκκουλας, 1981· Μιχαλόπουλος Γ., *Η ειδική μετοχή του δημοσίου στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης επιχειρήσεων*, ΔΕΕ, 2000· Παραράς Π., *Το δικαίωμα στο πόσιμο νερό*, ΔτΑ 2015· Παραράς Π., *Οικονομική Ελευθερία*,

Σάκκουλας, 2019· Πικραμμένος Π., «Δίκαιο και οικονομία, αυθύπαρκτες κοινωνικές συνιστώσες ή συγκοινωνούντα δοχεία», σε: *Το Σύνταγμα εν εξελίξει – Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη*, Σάκκουλας, 2019· Πολυζωγόπουλος Κ., *Η κρατικοποίηση επιχειρήσεων*, ΕΔΔΔ 1981· Σκουρής Β., «Εισαγωγικές παρατηρήσεις στο άρθρο 106 παρ. 3-5 του Συντάγματος 1975», σε: *Προσανατολισμοί στο δημόσιο δίκαιο Ι*, 1996· Σπυρόπουλος Φ., *Ειδικές εκφάνσεις της οικονομικής ελευθερίας. Η πρόταση αναθεώρησης σχετικά με την καταπολέμηση της διαπλοκής*, ΤοΣ, 2000· Σταθόπουλος Μ., *Οικονομική ελευθερία, οικονομικό σύστημα και Σύνταγμα*, ΤοΣ, 1981· Τάχος Αν., *Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, 1992· Τάχος Αν., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2005· Τζεβελεκάκης Ιω., «Ζητήματα δικαστικού ελέγχου της οικονομικής πολιτικής», σε: *Τιμ. Τόμο ΣτΕ – 75 χρόνια*, 2004· Τζεβελεκάκης Ιω., «Οικονομική παρέμβασις και ακυρωτικά διαφοραί», σε: *Τιμ. τόμο ΣτΕ*, 1979· Τροβά Ε., *Οικονομικό Σύνταγμα και ευρωπαϊκό δίκαιο*, ΤοΣ, *Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος 1975*, Σάκκουλας, 1998· Φλογαίτης Σπ., *Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού*, Σάκκουλας, 1984· Φορτσάκης Θ., *Συνταγματικοί και υπερνομοθετικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων*, ΔτΑ, 2004·

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	5
II. ΓΕΝΙΚΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ.....	5
III. ΣΥΣΤΗΜΑΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ: ΤΟ ΑΡΘΡΟ 106 ΚΑΙ ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	10
IV. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 106 ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ.....	14
1. Μορφές, ένταση, όρια και προϋποθέσεις του κρατικού οικονομικού παρεμβατισμού	14
2. Κρατικοποιήσεις.....	18
3. Αποκρατικοποιήσεις και απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών	21
4. Βιώσιμη ανάπτυξη	27
5. Περιφερειακή ανάπτυξη – προαγωγή της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών	29

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 106 κατέχει κομβική θέση στο σύστημα του Συντάγματος του 1975. Περιγράφει για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία τον ρόλο του Κράτους στην Οικονομία. Το περιεχόμενό του δεν αποτελεί συνέχεια ή εξέλιξη προηγούμενων συνταγματικών διατάξεων. Για το λόγο αυτό, τοποθετήθηκε στο τέταρτο μέρος του συνταγματικού κειμένου, ως η πρώτη από τις «ειδικές» διατάξεις του. Εάν τότε συνιστούσε καινοτομία, η διατύπωση του συγκεκριμένου άρθρου, το οποίο ουδέποτε αναθεωρήθηκε, είναι σήμερα ατελής, ξεπερασμένη έως και αναχρονιστική σε αρκετά σημεία. Τούτο καθιστά αναγκαία, αντί για την ερμηνευτική προσήλωση στο γράμμα των διατάξεων, μία δυναμική και επικαιροποιημένη ανάγνωσή τους, λαμβάνοντας υπόψη τις κοσμογονικές εξελίξεις που έχουν λάβει χώρα την τελευταία πεντηκονταετία. Εξάλλου, η σχέση του Κράτους με την «Εθνική Οικονομία», όπως αναφέρει ο τίτλος του άρθρου, είναι αδύνατον να παραμένει αμετάβλητη σε ένα οικονομικό και γεωπολιτικό περιβάλλον το οποίο επικαθορίζουν πλέον η πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης και η παγκοσμιοποίηση.

II. ΓΕΝΙΚΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ

Στις δύο πρώτες παραγράφους του, το άρθρο 106 Σ. χαράσσει το γενικό πλαίσιο του κρατικού (οικονομικού) παρεμβατισμού. Η παράγραφος 1 προβλέπει την υποχρέωση του Κράτους (άρα, του συνόλου των δημόσιων, μη συναινετικών θεσμών που το συγκροτούν, από τον νομοθέτη και την κυβέρνηση, μέχρι τη διοίκηση και τα δικαστήρια) να «προγραμματίζει» και να «συντονίζει» την οικονομική δραστηριότητα της Χώρας, χάριν του «γενικού συμφέροντος» και της «κοινωνικής ειρήνης». Ο συνταγματικός νομοθέτης παρέχει ορισμένες, έως αυτονόπτες, επεξηγήσεις της προγραμματικής αυτής λειτουργίας. Η τελευταία εντάσσεται στον ευρύτερο, κοινωνικό και παρεμβατικό, χαρακτήρα του κρατικού φαινομένου, όπως περιγράφεται και σε άλλα σημεία του Συντάγματος του 1975.

Ο «συντονισμός» της οικονομίας [θυμηθείτε το, πάλαι ποτέ, Υπουργείο (οικονομικού) «Συντονισμού», στη συνέχεια «Οικονομίας», μετά «Ανάπτυξης» και πλέον, «Ανάπτυξης και Επενδύσεων», οι μετονομασίες δεν είναι χωρίς σημασία] αποτελεί μία οριζόντια και συστημική δημόσια πολιτική. Αποσκοπεί στην ανάπτυξη «όλων των τομέων της οικονομίας». Ο συνταγματικός νομοθέτης κάνει όμως και ειδική μνεία, αφενός στην περιφερειακή ανάπτυξη και τις ευπαθείς περιοχές (ορεινές, νησιωτικές), αφετέρου σε πλουτοπαραγωγικά μέσα που θεωρούσε σημαντικά κατά την ψήφιση του θεμελιώδους κειμένου (υπόγεια ή υποθαλάσσια κοιτάσματα, αλλά όχι ο τουρισμός).

- 4 Κατά τα λοιπά, με εξαίρεση τις αμέσως επόμενες παραγράφους, δεν γίνεται καμία περαιτέρω αναφορά στα επί μέρους εργαλεία που θα χρησιμοποιηθούν κατά την άσκηση της εν λόγω προγραμματικής και συντονιστικής λειτουργίας. Τέτοια μπορούν θεωρητικά να είναι, εκτός από τη θέσπιση «παραδοσιακών» κανόνων δικαίου με τη μορφή περιορισμών, αδειοδοτήσεων και απαγορεύσεων (*command and control*), ο σχεδιασμός και η προαγωγή δημόσιων επενδύσεων, η χορήγηση κινήτρων και επιδοτήσεων, η δημοσιονομική και η νομισματική εθνική πολιτική, κ.λπ. Η σιωπή των συντακτών του άρθρου είναι σε μεγάλο βαθμό κατανοητή. Η χάραξη οικονομικών πολιτικών, λόγω του ρευστού και διαρκώς εξελισσόμενου περιβάλλοντος στο οποίο αυτές απευθύνονται, είναι εύλογο να καταλείπεται στην ευρεία διακριτική ευχέρεια των οργάνων της Πολιτείας που διαθέτουν δημοκρατική νομιμοποίηση. Αυτή είναι, εξάλλου, η πάγια (αλλά και ορθή) θέση των Δικαστηρίων και ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας όταν καλούνται να ελέγξουν τη συνταγματικότητα των οικονομικών επιλογών του νομοθέτη. Ωστόσο, γεννώνται ερωτηματικά ως προς τα όρια μιας τόσο ευρείας εξουσίας. Μήπως θα έπρεπε να περιγράφεται κάπως το γονιδίωμα, η στρατηγική συνταγματική απόχρωση του κρατικού οικονομικού παρεμβατισμού; Στο συγκεκριμένο ζήτημα θα επανέλθουμε στην αμέσως επόμενη ενότητα.
- 5 Η παράγραφος 2 αποτελεί την άλλη όψη της προηγούμενης παραγράφου και συνιστά το αναγκαίο συμπλήρωμά της. Οριοθετεί δημοσιολογικά την οικονομική ελευθερία, όπως η τελευταία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5.1 Σ. Εστιάζει στην ιδιωτική πρωτοβουλία, προσδιορίζοντας ότι αυτή δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται κατά τρόπο που, αφενός θίγει τρίτα πρόσωπα, προσβάλλοντας την ελευθερία και την αξιοπρέπειά τους, αφετέρου επιδρά αρνητικά στο γενικό συμφέρον.
- 6 Η συγκεκριμένη απαγόρευση μεταφέρει, σε νομικο–πολιτικό πλαίσιο, διδάγματα της οικονομικής επιστήμης. Όπως έχει εξηγήσει ο *Arthur Pigou* από το 1920, οι ιδιωτικές επιλογές και συναλλαγές τεκμαίρονται μεν επωφελείς για εκείνους που τις διενεργούν, συχνά όμως προκαλούν εξωτερικά αρνητικά αποτελέσματα (*negative externalities*) εκτός του στενού πλαισίου τους. Οι εξωτερικότητες αυτές, είτε θίγουν τρίτα πρόσωπα ή γενικότερα το κοινωνικό σύνολο, προσβάλλοντας την κοινωνική ευημερία. Η αντιμετώπιση των εξωτερικοτήτων, μέσω απαγορεύσεων, επιβαρύνσεων ή κινήτρων, στο όνομα της θεραπείας των αναποτελεσματικότητων (*inefficiencies*) των ιδιωτικών συναλλαγών, προϋποθέτει αλλά και συνιστά το δικαιολογητικό υπόβαθρο του κρατικού οικονομικού παρεμβατισμού. Οι αποτυχίες της αγοράς (*market failures*) δεν εξαντλούνται στις μεμονωμένες ατέλειες των συναλλαγών (όπως οι εξωτερικότητες ή η «πληροφοριακή ασυμμετρία»), τις οποίες εξετάζει η επιστήμη της μικροοικονομίας

(*microeconomics*). Η αγορά εμφανίζει και συστημικές, μακροοικονομικές αδυναμίες (*macroeconomics*), όπως ο πληθωρισμός, η στρέβλωση των τιμών (φούσκα ακινήτων και χρηματιστηρίου) ή η ανεργία. Τα προβλήματα αυτά ανέδειξαν ο *John Meynard Keynes* και πριν από αυτόν, ο *Karl Marx* (αναφερόμενος στις κυκλικές κρίσεις του καπιταλισμού). Ο *Keynes* προτείνει ως λύση την ανάθεση στην Πολιτεία ενός διαρκούς και ενεργού εποπτικού ρόλου πάνω στην οικονομία –με άλλα λόγια, ένα άρθρο 106 Σ.– ο οποίος υπερβαίνει κατά πολύ το «*laissez faire*» του *Adam Smith* και της πρώιμης φάσης του φιλελευθερισμού.

Επομένως, η παράγραφος 2 του άρθρου 106 Σ. μετουσιώνει σε συνταγματικό λεξιλόγιο τις θέσεις της οικονομικής θεωρίας για τις ατέλειες των ιδιωτικών συναλλαγών και για την ανάγκη αδιάλειπτης θεραπείας και διόρθωσής τους. Όπως εξηγείται παρακάτω, ακολουθεί τα ευρωπαϊκά πρότυπα, υιοθετώντας το οικονομικό μοντέλο της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς (*Ordoliberalismus*). Θεσμοθετεί τη *φιλελεύθερη άρνηση του ατομικισμού και των ομοιοταξικών συμπεριφορών χάριν του κοινού καλού*, καθότι φιλελευθερισμός και ατομικιστικός ομοιοταξισμός ουδόλως ταυτίζονται.

Οι επόμενες παράγραφοι (3 έως 6) του άρθρου 106 Σ. θέτουν δύο ειδικότερους, θετικής μορφής, περιορισμούς των ιδιωτικών οικονομικών δικαιωμάτων: τη δυνατότητα «κρατικοποίησης» μίας επιχείρησης (παρ. 3 έως 5) και την υποχρεωτική συμμετοχή των ωφελούμενων από έργο κοινής ωφέλειας στη δαπάνη του Δημοσίου (παρ. 6).

Οι παράγραφοι 3 έως 5, εισάγουν την πλέον ριζική μορφή περιορισμών ή και στέρησης ιδιωτικών οικονομικών δικαιωμάτων. Πρόκειται για τον θεσμό της «κρατικοποίησης» [ή «εθνικοποίησης» κατά τον γαλλικό όρο «*nationalization*»] επιχειρηματικών μονάδων, η ενεργοποίηση του οποίου επαφίεται στον κοινό νομοθέτη. Ας σημειωθεί ότι ουδέποτε μέχρι σήμερα εφαρμόστηκε *ad hoc* το μοντέλο κρατικοποίησης που περιγράφει το Σύνταγμα, ακόμη και στις περιπτώσεις που η Πολιτεία προέβη σε αντίστοιχα μέτρα (βλ. σκ. 39). Πάντως, και μόνον η ρητή αναφορά του συγκεκριμένου θεσμού στο Σύνταγμα είναι κρίσιμη. Αποτυπώνει την εξουσία του Κράτους να προβαίνει σε εντονότερες επεμβάσεις στην ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής, τη στιγμή μάλιστα που το συνταγματικό κείμενο δεν παρέχει ευθέως έρεισμα στην αντίστροφη διαδικασία, εκείνη της «ιδιωτικοποίησης» μίας δημόσιας επιχείρησης ή ενός περιουσιακού στοιχείου του Δημοσίου προς εκμετάλλευση (βλ. σκ. 43).

Ειδικότερα, με την παράγραφο 3 και για πρώτη φορά στην συνταγματική μας ιστορία, κατοχυρώνεται ρητά η εξουσία του Κράτους *lato sensu* (συμπεριλαμβανομένων, δηλαδή, και των συνδεδεμένων δημόσιων φορέων) να εξαγοράζει υποχρεωτικά επιχειρήσεις ή να συμμετέχει αναγκαστικά σε αυτές, εφόσον πληρούν ένα από τα τρία

ακόλουθα κριτήρια: α) διαθέτουν μονοπωλιακό χαρακτήρα, β) εμφανίζουν «ζωτική σημασία» για την αξιοποίηση των εθνικών πλουτοπαραγωγικών πηγών, γ) έχουν ως «κύριο» σκοπό την «παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο». Καταρχήν, κάθε επιχείρηση με τα παραπάνω χαρακτηριστικά είναι εκτεθειμένη στο ενδεχόμενο να αποτελέσει αντικείμενο κρατικοποίησης, εκτός εάν εμπίπτει στο ειδικό καθεστώς της προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού του άρθρου 107 Σ. Οι ρυθμίσεις του τελευταίου, στο όνομα της προσέλκυσης διεθνών επενδύσεων, φαίνεται να υπερισχύουν κατά ρητή συνταγματική επιλογή αλλά και ως *lex specialis*. Πάντως, είναι αμφίβολο κατά πόσον η εφαρμογή των προνομίων του άρθρου 107 Σ. για μία επένδυση μπορεί να αποκλείσει εκ των προτέρων και κατ' απόλυτο τρόπο την εφαρμογή του άρθρου 106 παρ. 3-5 Σ. Η ιδιαίτερη μεταχείριση των κεφαλαίων εξωτερικού δεν είναι υποχρεωτικό να καταλήγει σε παντελή αποκλεισμό της δυνατότητας κρατικοποίησης.

- 11 Παρατηρείται, περαιτέρω, πως η ανάμιξη του Κράτους δεν εξαρτάται από την αποτυχία ή την μη ικανοποιητική λειτουργία της επιχείρησης υπό ιδιωτικό έλεγχο ούτε προϋποθέτει να τεκμηριωθεί η ικανότητα των δημοσίων φορέων να ασκήσουν το ίδιο έργο με πιο επιτυχή τρόπο. Δεν προσδίδεται, δηλαδή, στον θεσμό της εθνικοποίησης κάποιος εξαιρετικός ή επικουρικός χαρακτήρας. Επίσης, μεταξύ των προϋποθέσεων για την κρατικοποίηση δεν συμπεριλαμβάνεται η εκτίμηση των τυχόν αρνητικών συνεπειών που αυτή θα προκαλέσει στη σχετική αγορά στην οποία δραστηριοποιείται η εξαγοραζόμενη επιχείρηση. Λαμβάνεται μέριμνα μόνο για τη διαφύλαξη των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων επί της επιχείρησης.
- 12 Επιπρόσθετα, η εφαρμογή των συγκεκριμένων ρυθμίσεων του άρθρου 106 Σ. δεν συνεπάγεται άνευ ετέρου την εκτός ανταγωνισμού λειτουργία των εθνικοποιούμενων επιχειρήσεων. Δεν θα ήταν όμως ανακριβές να υποστηριχθεί ότι η όλη διατύπωση των σχετικών διατάξεων φανερώνει, εάν όχι μία αρνητική προδιάθεση, πάντως την μειωμένη κατανόηση του ιστορικού νομοθέτη αναφορικά με τη σημασία, τις λειτουργίες και τα χαρακτηριστικά του θεσμού της ελεύθερης αγοράς.
- 13 Η αναγκαστική εξαγορά επιχείρησης ή συμμετοχή σε αυτή είναι το αντίστοιχο της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης του άρθρου 17 Σ., με τη διαφορά ότι δεν αφορά σε «ακίνητα» περιουσιακά στοιχεία αλλά σε ένα σύνθετο, «ζωντανό» και «δυναμικό» αντικείμενο, μία οικονομική μονάδα ως σύνολο παγίων, προσωπικού και δραστηριοτήτων. Η λογική του συνταγματικού νομοθέτη είναι περίπου η ίδια όπως για τις απαλλοτριώσεις. Απλώς, στην περίπτωση του άρθρου 106 παρ. 3-5 Σ., προσδιορίζεται επακριβέστερα ο λόγος «δημόσιας ωφέλειας» για τον οποίο διενεργείται η κρατικοποίηση (μία από τις τρεις περιπτώσεις που προαναφέρθηκαν). Κατά τα λοιπά, η συντέλεση της κρατικής

επέμβασης συναρτάται από την καταβολή «πλήρους» και δικαστικά καθοριζόμενης αποζημίωσης, όπως για το άρθρο 17 παρ. 1 Σ.

14 Η αποζημίωση αντιστοιχεί στην πλήρη «αξία» του αφαιρούμενου περιουσιακού δικαιώματος, με μόνη εξαίρεση την πιθανή υπεραξία λόγω του τυχόν μονοπωλιακού χαρακτήρα της εξαγοραζόμενης επιχείρησης. Η τελευταία επισήμανση, μέσω ερμηνευτικής δήλωσης, αποτυπώνει στη νομική γλώσσα ένα άλλο δίδαγμα της οικονομικής επιστήμης: τα μονοπώλια εμφανίζουν αναποτελεσματικότητες σε σύγκριση με μία υγιώς λειτουργούσα, ανταγωνιστική αγορά, έχουν δε την τάση να ιδιοποιούνται μεγάλο μέρος του «κοινωνικού πλεονάσματος» (δηλαδή του πλούτου) το οποίο η αγορά θα κατένειμε μεταξύ των παραγωγών και των καταναλωτών. Θα ήταν, επομένως, μη εύλογο να αποζημιώνεται ο ιδιοκτήτης μονοπωλιακής επιχείρησης για την επιπλέον αξία της τελευταίας, την οποία δεν θα απολάμβανε εάν δραστηριοποιούνταν σε μία ανοιχτή αγορά.

15 Εξίσου «οικονομολογικά» ορθή είναι η παράγραφος 5, η οποία μεριμνά για την αποκατάσταση μίας πιθανής αδικίας σε βάρος των ιδιωτών μετόχων της επιχείρησης αυτή τη φορά. Εάν η αναγκαστική κρατική συμμετοχή –συνήθως με τη μορφή της απόκτησης ποσοστού μετοχών ή της υποχρεωτικής αύξησης μετοχικού κεφαλαίου– έχει ως αποτέλεσμα τη μεταφορά του «ελέγχου» της επιχείρησης από τους ιδιώτες σε δημόσιο φορέα, η οικονομική απώλεια των πρώτων προκύπτει προεχόντως από τη μείωση του ποσοστού συμμετοχής τους στην εταιρεία και τη συνακόλουθη απώλεια του εταιρικού ελέγχου (όπως ο «έλεγχος» και η απώλειά του ορίζονται στο εμπορικό δίκαιο, εθνικό και ευρωπαϊκό). Για τον λόγο αυτό, το Σύνταγμα κατοχυρώνει το ειδικότερο δικαίωμα των ιδιωτών που συμμετέχουν σε επιχείρηση η οποία περιέρχεται σε δημόσιο έλεγχο, να απαιτήσουν την εξαγορά της δικής τους συμμετοχής, αποζημιωνόμενοι πλήρως για την αξία της. Κατά την ορθότερη γνώμη, η εν λόγω αποζημίωση εμπεριέχει υποχρεωτικά και την υπεραξία που αντιστοιχεί στην απώλεια του ελέγχου.

16 Τέλος, η παράγραφος 6 εισάγει ένα επιπλέον θετικό μέτρο κατά του οικονομικού οφορτουισμού, αναδεικνύοντας την κοινωνική διάσταση των οικονομικών δικαιωμάτων: επιβάλλει τη συμμετοχή στη δαπάνη του Δημοσίου, εκείνων που «ωφελούνται» από την εκτέλεση έργων κοινής ωφέλειας ή γενικότερης σημασίας για την οικονομική ανάπτυξη της Χώρας. Η συγκεκριμένη διάταξη είναι αντίστοιχης λογικής με εκείνη των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 24 Σ., με τις οποίες θεσπίζεται ο θεσμός της εισφοράς σε γη και χρήμα των ιδιοκτησιών που αξιοποιούνται οικιστικά, εντασσόμενες στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Αποτελεί, επίσης, προέκταση της παραγράφου 1 του άρθρου 17, για τον κοινωνικό προορισμό της ιδιοκτησίας, ενώ συγγενεύει τόσο με την παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου (για επεμβάσεις σε ιδιοκτησίες οι οποίες

διενεργούνται στο πλαίσιο έργων κοινής ωφέλειας χωρίς καταβολή αποζημίωσης) όσο και με τον μηχανισμό της «αυταποζημίωσης» κατά τη διενέργεια ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων. Σύμφωνα με τον τελευταίο, ένα ρυμοτομούμενο ακίνητο το οποίο ωφελείται από τη νέα διαρρύθμιση του χώρου (αποκτά μεγαλύτερο πεζοδρόμιο ή έχει πρόσωπο σε φαρδύτερο δρόμο) δεν λαμβάνει πλήρη αλλά μειωμένη αποζημίωση ενόψει του ότι το εναπομείναν (μη απαλλοτριούμενο) τμήμα του ακινήτου αυξάνει την αξία του μέσω της ρυμοτόμησης.

- 17 Ο συγκεκριμένος κανόνας της παραγράφου 6, όπως και οι συγγενείς με αυτόν διατάξεις, διαθέτουν στέρα δικαιιοπολιτικά αλλά και οικονομολογικά θεμέλια. Δεν είναι μόνο εύλογο αλλά και επιβεβλημένο να εξισορροπείται το κόστος και το όφελος μίας δράσης γενικού συμφέροντος, μεταθέτοντας καταρχήν το οικονομικό βάρος στους άμεσα ωφελούμενους από τη δράση αυτή και όχι αβασάνιστα στο δημόσιο ταμείο, άρα σε κάθε φορολογούμενο. Αντίθετη προσέγγιση θα αντέβαινε στην ισότητα στα δημόσια βάρη του άρθρου 4.5 Σ. και θα οδηγούσε σε μη αποτελεσματική κατανομή των πόρων.
- 18 Η παράγραφος 6 παρέχει το συνταγματικό έρεισμα υπέρ του *ανταποδοτικού χαρακτήρα* των δημόσιων οικονομικών πολιτικών, ιδίως στο πεδίο της κοινής ωφέλειας, αν μη τι άλλο σε ό,τι αφορά στην ανόρθωση του κόστους των πολιτικών αυτών. Αποτυπώνει τις θέσεις της κρατούσας οικονομικής θεωρίας, σύμφωνα με τις οποίες, από τη μία καταδικάζονται «λαθρεπιβατικές» συμπεριφορές (*free-riding*), από την άλλη καταδεικνύεται ότι η βέλτιστη οργάνωση μίας οικονομικής δραστηριότητας προϋποθέτει, στο μέτρο του δυνατού, την επίρριψη στους χρήστες της, του ακριβούς κόστους που τους αναλογεί για τις λαμβανόμενες υπηρεσίες. Αποδοκιμάζονται, δηλαδή, οι «σταυροειδείς επιδοτήσεις» (*cross-subsidization*, κάποιοι χρήστες ή μη χρήστες να επωμίζονται το κόστος για την ικανοποίηση άλλης κατηγορίας χρηστών). Δυστυχώς, η κατανόηση και η επίκληση της συγκεκριμένης παραγράφου υπήρξαν μάλλον περιθωριακές στην πράξη. Η εξήγηση προσήκει να αναζητηθεί, αφενός στα πελατειακά χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος (προσοδοθηρία, πολιτικό κόστος επίρριψης οικονομικών βαρών σε συγκεκριμένη κατηγορία ωφελούμενων αντί για το σύνολο του πληθυσμού), αφετέρου στον οικονομικό αναλφαβητισμό των εφαρμοστών του συνταγματικού κειμένου, ιδίως των Δικαστηρίων.

III. ΣΥΣΤΗΜΑΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ: ΤΟ ΑΡΘΡΟ 106 ΚΑΙ ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

- 19 Συστηματικά, το άρθρο 106 αποτελεί τον κεντρικό πυλώνα του λεγόμενου «οικονομικού συντάγματος» της Ελλάδας, το οποίο συντίθεται από ένα πλέγμα διατάξεων, με

κυριότερες εκείνες των άρθρων 5.1 Σ., 4.1,5 Σ., 14.9 Σ., 17-18 Σ., 22 Σ., 24 Σ., 25.1,3 Σ., 28 Σ., 78-80 Σ., 82 Σ., 107 Σ. Αναφέρεται συχνά στη θεωρία ότι το οικονομικό αυτό σύνταγμα είναι «οικονομικοπολιτικά ουδέτερο»¹ ή έστω «ανοιχτό»². Κατά την ορθότερη αλλά όχι απολύτως κρατούσα γνώμη, «το Σύνταγμα δεν είναι ουδέτερο: εγγυάται έμμεσα αλλά σαφώς, το σύστημα της ελεύθερης οικονομίας ή ορθότερα, της «οικονομίας της αγοράς»³. Πιο εύστοχα ίσως από όλους, ο Λιακόπουλος⁴ θεωρεί πως το Σύνταγμα «παίρνει σαφή θέση στην επιλογή του οικονομικού συστήματος και εγγυάται μία ελεύθερη ανταγωνιστική οικονομία με δυνατότητες κοινωνικής δεσμεύσεως της κατά την ακολουθητέα εκάστοτε οικονομική πολιτική». Μόνο υπό την έννοια αυτή είναι ως ένα βαθμό ουδέτερο: «ανάλογα με την εκάστοτε επικρατούσα οικονομικό- πολιτική αντίληψη, ο νομοθέτης μπορεί να θεσπίζει μέτρα περισσότερο ή λιγότερο παρεμβατικά, περισσότερο ή λιγότερο φιλελεύθερα»⁵.

Με άλλα λόγια, παρά τα αυτονοήτως ευρέα περιθώρια της δημοκρατικά νομιμοποιού- 20
μενης πολιτικής εξουσίας να χαράσσει οικονομική πολιτική, η τελευταία δεν δύναται πάντως να αλλοιώσει τη θεμελιώδη συνταγματική επιλογή ως προς το οικονομικό σύστημα: αυτό δεν είναι άλλο από την οικονομία της αγοράς, ανοιχτή και φιλελεύθερη μεν, κοινωνικά ευαίσθητη δε. Πρόκειται για το μοντέλο του *Ordoliberalismus*, το οποίο υιοθετούν, περισσότερο ή λιγότερο ρητά, αφενός τα συντάγματα των ευρωπαϊκών κρατών, αφετέρου το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ. Υπό το συγκεκριμένο πρίσμα, το άρθρο 106 Σ., ιδίως με τη δεύτερη παράγραφο του, κατοχυρώνει σιωπηρά και τον θεσμό της ανοιχτής, ανταγωνιστικής αγοράς, ο οποίος συνιστά ταυτόχρονα εγγύηση της οικονομικής ελευθερίας και μηχανισμό επιδίωξης της κοινωνικής ευημερίας ως πτυχής του γενικού συμφέροντος⁶. Με άλλα λόγια, η «δημοσιολογική» διάσταση της ελεύθερης αγοράς αρμόζει να αναζητείται στην ανάγνωση του άρθρου 106 Σ.

Επεκτείνοντας τις παραπάνω σκέψεις, θα μπορούσαν να υποστηριχθούν δύο πράγ- 21

¹ Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, 2012, σελ. 1001.

² Μ. Σταθόπουλος, *Οικονομική ελευθερία, οικονομικό σύστημα και Σύνταγμα*, ΤοΣ, 1981, σελ. 528.

³ Αρ. Μάνεσης/Α. Μανιτάκης, «Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα (γνwm.)», σε: Μάνεση/Μανιτάκη/Παπαδημητρίου, *Η υπόθεση Ανδρεάδη και το οικονομικό Σύνταγμα*, 1991, σελ. 25.

⁴ Α. Λιακόπουλος, *Η οικονομική ελευθερία αντικείμενο προστασίας στο δίκαιο του ανταγωνισμού*, 1981, σελ. 110.

⁵ Ακρ. Καϊδατζής, «Άρθρο 106 του Συντάγματος», σε: *Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 1720· Α. Μανιτάκης, *Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος*, 1981, σελ. 223.

⁶ Αρ. Μάνεσης/Α. Μανιτάκης, «Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα», ό.π., σελ. 13· Ακρ. Καϊδατζής, «Άρθρο 106 του Συντάγματος», ό.π., σελ. 1723.

ματα. Πρώτον, ότι σε επόμενη αναθεωρητική διαδικασία, θα ήταν ευκατὰ η αναφορά του άρθρου 106 Σ. στον θεσμό της ελεύθερης αγοράς, όπως και προτάθηκε πριν την αναθεώρηση του 2019⁷. Δεύτερον, ότι σε κάθε περίπτωση, η προγραμματική και συντονιστική λειτουργία του Κράτους στην οικονομία επιβάλλεται να έχει ως αφετηρία την προαγωγή του γενικού συμφέροντος και των κοινωνικών σκοπών *καταρχήν* μέσω της ορθής λειτουργίας της αγοράς. Τούτο δεν αποκλείει προφανώς τον οικονομικό παρεμβατισμό και τη θέσπιση μέτρων περιορισμού της οικονομικής ελευθερίας, με τη διαφορά ότι τα μέτρα αυτά πρέπει να τεκμηριώνονται υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας με διπλό τρόπο. Από τη μία, ώστε να μην εισάγουν υπέρμετρους περιορισμούς στα θεμελιώδη οικονομικά δικαιώματα (αρνητική τεκμηρίωση). Από την άλλη, ώστε να καταδεικνύεται γιατί η εκάστοτε επιδιωκόμενη πτυχή του γενικού συμφέροντος δεν είναι δυνατόν να προαχθεί –και σε ποιο βαθμό– μέσω του μοντέλου της ελεύθερης αγοράς (θετική τεκμηρίωση). Η δεύτερη όψη, εκτός του ότι θα κατοχύρωνε σαφέστερα το οικονομικό σύστημα της αγοράς, θα αναδείκνυε εμμέσως και την *επικουρικότητα του κρατικού παρεμβατισμού*. Η παραπάνω ανάγνωση εμφανίζει δύο κρίσιμα πλεονεκτήματα.

- 22 Αφενός, συνάδει με την κυρίαρχη παγκοσμίως οικονομική θεωρία (*welfare economics*), σύμφωνα με την οποία η κοινωνική ευημερία –ως βέλτιστη ικανοποίηση των ανθρώπινων αναγκών και κατανομή των πόρων μεταξύ των μελών της κοινωνίας– *καταρχήν* εξυπηρετείται αποτελεσματικά από τον μηχανισμό της ελεύθερης αγοράς. Η συγκεκριμένη θεωρία εντοπίζει μεν τα σοβαρά αναδιανεμητικά όρια καθώς και τις πολυάριθμες αδυναμίες και αποτυχίες της αγοράς, δικαιολογώντας τον δημόσιο παρεμβατισμό για τη θεραπεία τους. Πλην όμως, δεν παύει να χρησιμοποιεί την αγορά ως σημείο αφετηρίας, ως τον πρώτο κανόνα οργάνωσης των οικονομικών σχέσεων, και τον παρεμβατισμό ως εξαίρεση.
- 23 Αφετέρου και ιδίως, η συγκεκριμένη ανάγνωση είναι περισσότερο συμβατή (ίσως η μόνη συμβατή) με το αντίστοιχο «οικονομικό σύνταγμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για την τελευταία, οι διάφορες πτυχές του γενικού συμφέροντος οι οποίες αντιστοιχούν στην αποστολή της ΕΕ κατά το άρθρο 3 ΣΕΕ, επιδιώκονται κατά πρώτον μέσω της υγιούς και ανταγωνιστικής αγοράς. Παρεκκλίσεις είναι μεν νοητές, αλλά μόνο εάν και στον βαθμό που αποδεικνύονται αναγκαίες για την επιδίωξη σκοπών γενικού συμφέροντος. Για παράδειγμα, οι δημόσιες επιχειρήσεις καθώς και οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ) υπόκεινται στους κανόνες για τον ελεύθερο

⁷ Ν. Αλιβιζάτος/Π. Βουρλούμης/Γ. Γεραπετρίτης/Γ. Κτιστάκης/Σ. Μάνος/Φ. Σπυρόπουλος, *Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*, 2016.

ανταγωνισμό «κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί» (άρθρο 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ). Κοντολογίς, για την ευρωπαϊκή έννομη τάξη το οικονομικό σύνταγμα είναι σαφώς λιγότερο «ανοιχτό» και «ουδέτερο» και πολύ πιο έντονα προσπλωμένο στην οικονομία της αγοράς από όσο θεωρεί μέρος της εγχώριας συνταγματικής ερμηνείας και συνάγεται από την ελλειπτική διατύπωση του άρθρου 106 Σ.

Η αναφορά στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ είναι κρίσιμη για την ερμηνευτική απόδοση του άρθρου 106 Σ. Από τη στιγμή που η Χώρα μας επέλεξε να συνδέσει τις τύχες της με την ενωμένη Ευρώπη, μία προσέγγιση η οποία θα αναγνώριζε από τη μία την ευχέρεια στον εθνικό νομοθέτη να παρακάμπτει σχεδόν κατά το δοκούν τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς, ανάλογα με τις βουλές της εκάστοτε κυβερνώσας πλειοψηφίας, από την άλλη όμως θα όφειλε να σέβεται την υπεροχή και την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, θα άγγιζε τα όρια της σχιζοφρένειας.

Επομένως, φαίνεται πλέον να επικρατεί μία πιο «αγορακεντρική» θεώρηση του άρθρου 106 Σ. από εκείνη που αρχικά υποστηρίχθηκε την επαύριο του Συντάγματος του 1975. Η θεώρηση αυτή καθίσταται επιβεβλημένη από τους κανόνες της συνταγματικής ερμηνείας, είτε διότι συνάγεται από την ανάγνωση του άρθρου «υπό το φως» του ενωσιακού δικαίου, είτε στο όνομα της επίκαιρης και δυναμικής ερμηνείας του Ελληνικού Συντάγματος. Η εννοιολογική προσαρμογή –ακόμη και στα όρια της *contra legem* ερμηνείας– των κανόνων του εσωτερικού συνταγματικού δικαίου ώστε να συντονίζεται με το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο δεν μας είναι, εξάλλου, άγνωστη. Εφαρμόστηκε με τον πλέον ακραίο τρόπο στην περίπτωση του άρθρου 14.9 Σ., στη διάσημη υπόθεση του «βασικού μετόχου», όταν το Συμβούλιο της Επικρατείας, ύστερα από διάλογο με το Δικαστήριο της ΕΕ, κατέληξε να καταστήσει γράμμα κενό τα ασυμβίβαστα που εισήγαγε με τη συγκεκριμένη διάταξη ο αναθεωρητικός νομοθέτης (ΣτΕ Ολ. 3470/2011). Επιστρέφοντας στην περίπτωση του άρθρου 106 Σ., η «ενωσιακή» και «φιλική προς την αγορά και τον ελεύθερο ανταγωνισμό» ανάγνωση του περιεχομένου του, είναι ακόμη πιο ευχερής: η διατύπωση του άρθρου αυτού είναι σαφώς πιο ελλειπτική και δεκτική τέτοιας ερμηνείας συγκριτικά με το άρθρο 14.9 Σ. Είναι ένα εντελώς διαφορετικό ζήτημα –ευτυχώς, καθαρά υποθετικό σήμερα– το τι θα συμβεί εάν η Χώρα μας έπαυε να αποτελεί μέλος της Ένωσης. Κατά πόσον, δηλαδή, η «αγορακεντρική» ανάγνωση του άρθρου 106 Σ., μέσω ιδίως του δικαίου της ΕΕ, έχει πλέον καταστεί μη αναστρέψιμη ή όχι.

Σε κάθε περίπτωση, δεν αμφισβητείται ότι τα περιθώρια ελιγμών του εθνικού νομοθέτη στο πλαίσιο του άρθρου 106 Σ. είναι σαφώς μικρότερα λόγω της συμμετοχής

μας στην ΕΕ. Δεν είναι μόνο οι ευρωπαϊκοί κανόνες που αφορούν στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και τον ελεύθερο ανταγωνισμό αλλά και εκείνοι αναφορικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία. Η απαγόρευση των υπερβολικών ελλειμμάτων και ο συντονισμός των εθνικών οικονομιών στο πλαίσιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ, άρθρα 119 έως 144 ΣΛΕΕ), ιδίως με τη μορφή της εξονυχιστικής επεξεργασίας των σχεδίων προϋπολογισμών από την Επιτροπή και το Συμβούλιο, αφήνουν μικρότερο πεδίο αυτενέργειας σε εθνικό επίπεδο.

- 27 Προσήκει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι η παραπάνω προσέγγιση περί «αγορακεντρικής» ώσμωσης του εθνικού με το ενωσιακό οικονομικό σύνταγμα δεν υιοθετείται, τουλάχιστον με σαφήνεια, από τη νομολογία. Ο Έλληνας δικαστής δεν έχει ευθαρσώς επιχειρήσει μία επίκαιρη ανάγνωση του άρθρου 106 Σ., υπερβαίνοντας τις αγκυλώσεις και την άγνοια των συντακτών του ως προς τον θεσμό της ελεύθερης αγοράς και τη σχέση του θεσμού αυτού με την επιδίωξη της κοινωνικής ευημερίας. Στο μυαλό του φαίνεται να επικρατεί ακόμη η εντύπωση ότι οι κανόνες για την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού, για την απελευθέρωση των κοινωφελών υπηρεσιών ή για την απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων που θα στρέβλωναν την αγορά, απορρέουν προεχόντως, εάν όχι αποκλειστικά, από το ενωσιακό δίκαιο, ενώ το άρθρο 106 Σ. απλά κατοχυρώνει την ευρύτατη εξουσία του νομοθέτη να ρυθμίζει τις οικονομικές συνθήκες σχεδόν κατά το δοκούν, ακόμη και «αγορα-φοβικά». Τα εθνικά Δικαστήρια δεν έχουν μέχρι σήμερα ασχοληθεί σοβαρά με τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της ελεύθερης αγοράς. Ακόμη, παρότι άρχισαν, επιτέλους, να αξιώνουν μία κάποια επιστημονική τεκμηρίωση των δημόσιων οικονομικών πολιτικών (βλ. παρακάτω σκ. 37), ουδέποτε συνδέσαν την απαίτηση αυτή με την αναγνώριση της επικουρικότητας της δημόσιας παρέμβασης. Φαίνεται, λοιπόν, ότι η συζήτηση για το πόσο «ανοιχτό» είναι το εθνικό οικονομικό σύνταγμα, ενόψει της λακωνικής διατύπωσης του άρθρου 106 Σ., παραμένει και αυτή, ως ένα βαθμό, ανοιχτή.

IV. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 106 ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

1. Μορφές, ένταση, όρια και προϋποθέσεις του κρατικού οικονομικού παρεμβατισμού

- 28 Παρά το ευρύ φάσμα των δημοσίων πολιτικών που εμπίπτουν, άμεσα ή έμμεσα, στο πεδίο του άρθρου 106 Σ., η επίκλησή του στη νομολογιακή πρακτική είναι περιορισμένη. Τούτο δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι η δεσμευτικότητα και το κανονιστικό περιεχόμενο των ρυθμίσεων τις οποίες περιλαμβάνει αμφισβητούνται από τα Δικαστήρια. Λείπει, πάντως, μία συνεκτική, συστηματική και συγκροτημένη νομολογιακή ανάγνωση για το συγκεκριμένο άρθρο.

Η πρακτική σημασία του άρθρου 106 Σ. είναι περισσότερο προφανής σε τομείς της οικονομίας οι οποίοι συνδυάζουν δύο χαρακτηριστικά: αφενός, έχουν ιδιαίτερη σημασία για την εθνική οικονομία, αφετέρου, λόγω της φύσης τους, επιδέχονται αλλά και προϋποθέτουν εντονότερη ρυθμιστική παρέμβαση (*regulated industries*). 29

Ο τομέας των πετρελαιοειδών αποτέλεσε χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής της συγκεκριμένης διάταξης, ενόψει και της αναφοράς του Συντάγματος στην αξιοποίηση των υπόγειων και υποθαλάσσιων κοιτασμάτων. Ήδη στον νόμο 1571/1985 «Ρύθμιση θεμάτων πετρελαϊκής πολιτικής και εμπορίας πετρελαιοειδών και άλλες διατάξεις», υπάρχει η πρόβλεψη ότι το κράτος χαράσσει την πετρελαϊκή πολιτική στο πλαίσιο των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 106 του Συντάγματος (ΣτΕ Ολ. 1405/2002). 30

Αντίστοιχα, στον χρηματοπιστωτικό τομέα, με αφορμή υπόθεση ανάκλησης άδειας λειτουργίας και θέσης σε εκκαθάριση πιστωτικού ιδρύματος, κρίθηκε ότι η προστασία της εθνικής οικονομίας υπό τη μορφή της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και της εμπιστοσύνης των καταθετών συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος που επιτρέπει περιορισμούς στην οικονομική ελευθερία, με βάση το άρθρο 106 παρ. 2 του Σ. (ΣτΕ Ολ. 3013/2014). Μάλιστα, προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο μαζικής απόσυρσης καταθέσεων από υγιείς τράπεζες και να μην επέλθει αναστάτωση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα, έγινε δεκτό ότι η τήρηση συνθηκών μυστικότητας κατά την ανάκληση της άδειας λειτουργίας του πιστωτικού ιδρύματος δικαιολογείται χάριν του γενικότερου συμφέροντος της εθνικής οικονομίας. 31

Ιστορικά, η πλέον χαρακτηριστική μορφή κρατικού παρεμβατισμού είναι εκείνη της έγκρισης των τιμών και των προδιαγραφών άσκησης μίας οικονομικής δραστηριότητας. Τούτο προφανώς περιορίζει τη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού. Για τον λόγο αυτό, επιβάλλεται να δικαιολογείται από συγκεκριμένους λόγους δημοσίου συμφέροντος, αν και τα Δικαστήρια δεν είναι ιδιαίτερα απαιτητικά στο συγκεκριμένο ζήτημα. Ενδεικτικά, έχει αναγνωριστεί νομολογιακά ότι η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους στην επιχειρηματική δραστηριότητα είναι νοπη όταν αφορά σε παροχή υπηρεσιών υγείας. Ως εκ τούτου, γίνεται παγίως δεκτό ότι ο καθορισμός του ύψους των νοσηλίων των δημόσιων και ιδιωτικών νοσοκομείων (ΣτΕ Τμ. Δ΄ 3551/2005) καθώς και των ιατρικών και οδοντιατρικών αμοιβών (ΣτΕ Τμ. Δ΄ 672/2002), άρα και η επιβολή κατώτατων αμοιβών από τους οικείους επαγγελματικούς συλλόγους στο όνομα του γενικού συμφέροντος (ΣτΕ Ολ. 149/2015), εντάσσονται στη ρυθμιστική λειτουργία του κράτους βάσει των άρθρων 5 παρ. 1 και 106 παρ. 1 και 2 του Σ. Με το ίδιο σκεπτικό, είναι επίσης νοπη η υπαγωγή της κυκλοφορίας των διαφόρων τροφίμων και σκευασμάτων σε προηγούμενη έγκριση αρμόδιας δημόσιας αρχής (Ανώτατο 32

Χημικό Συμβούλιο, Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων, ΣτΕ Τμ. Γ΄ 3743/1986). Πάντως η νομοθετικά (αγορανομικά) καθοριζόμενη τιμή δεν επιτρέπεται να θίγει τον πυρήνα της οικονομικής ελευθερίας, να είναι δηλαδή κατώτερη του κόστους παραγωγής μίας ορθολογικά οργανωμένης επιχείρησης, συν το εύλογα προσδοκώμενο ποσοστό κέρδους (ΣτΕ Ολ. 3633/2004).

- 33 Γενικότερα, ο προγραμματικός ρόλος του Κράτους με βάση το άρθρο 106 παρ. 1 Σ., συνεπάγεται επεμβάσεις και περιορισμούς στη συμβατική ελευθερία. Οι επεμβάσεις αυτές πρέπει να αιτιολογούνται ειδικά «*με αναφορά στα συνοδεύοντα τη σχετική ρύθμιση στοιχεία*», από τα οποία να προκύπτει ότι τα συγκεκριμένα μέτρα είναι πράγματι πρόσφορα, αλλά και αναγκαία για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος (ΣτΕ Τμ. Στ΄ 1438/2020, Ολ. 1116/2014). Περαιτέρω, η λήψη των εν λόγω μέτρων δεν πρέπει να άγει σε ανεπίτρεπτη παραβίαση του πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας, υπό την ειδικότερη έκφανση της ελευθερίας των συμβάσεων (ΣτΕ Ολ. 2287/2015). Συγκεκριμένα, η επιβαλλόμενη επέμβαση δεν είναι ανεκτό να φθάνει μέχρι του σημείου να καθίσταται αδύνατη ή υπερμέτρως δυσχερής η πραγματοποίηση των θεμιτών σκοπών της επιχειρηματικής δραστηριότητας (ΣτΕ Ολ. 1210/2010, εφαρμόζοντας νομολογία προϋφιστάμενη του Συντάγματος του 1975, ΣτΕ Ολ. 2112/1963). Πάντως, ο δημόσιος παρεμβατισμός μπορεί να λάβει ακόμη και την εξαιρετική μορφή *ex post* ανατροπής υφιστάμενης σύμβασης την οποία έχει συνάψει το ίδιο το Κράτος σε ύποπτες περιόδους (δικτατορία, προεκλογική περίοδος), εάν αυτή κριθεί επιζήμια για το γενικό συμφέρον, αρκεί η επέμβαση αυτή να γίνεται σε εύλογο χρόνο (ΣτΕ Τμ. Β΄ 3252/1987, ΣτΕ Ολ. 3046/1992, ΣτΕ Τμ. Α΄ 3199/1993).
- 34 Σημειωτέον ότι η νομολογία του ΣτΕ για τη συνταγματικότητα των μέτρων κρατικού παρεμβατισμού δεν εξαντλείται στις αποφάσεις που μνημονεύουν ρητά το άρθρο 106 Σ. Τέτοια μέτρα, παρότι λαμβάνονται στο πλαίσιο της συγκεκριμένης συνταγματικής διάταξης, κρίνονται κυρίως από τη σκοπιά της συμβατότητάς τους με την οικονομική ελευθερία την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 5 παρ. 1 Σ. Ενδεικτικά, με τις αποφάσεις ΣτΕ Τμ. Δ΄ 3536/2009 και Ολ. 1664/2011 έγινε δεκτό ότι η νομοθεσία με την οποία διατηρούνται κλειστά τα επαγγέλματα του ιδιοκτήτη βυτιοφόρου φορτηγού ή φορτηγού δημόσιας χρήσεως αντίκειται στο εν λόγω άρθρο. Συναφώς, αποδοκιμάστηκε δικαστικά το μέτρο της απαγόρευσης εξαγωγής ελαιών χαμηλότερης ποιότητας με το σκεπτικό ότι η διατήρηση της καλής φήμης των ελληνικών προϊόντων στην αλλοδαπή δεν συνιστά θεμιτό λόγο γενικού συμφέροντος ο οποίος να δικαιολογεί τέτοιο περιορισμό στην οικονομική ελευθερία (ΣτΕ Ολ. 1820/1995).
- 35 Σε μία άλλη απόφασή του, το ΣτΕ οριοθέτησε με ιδιαίτερα εύστοχο τρόπο την εξουσία

του Κράτους να εξαρτά την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας από καθεστώς προηγούμενης άδειας. Ειδικότερα, συνήγαγε από τον συνδυασμό των άρθρων 5 παρ. 1 Σ. και 106 παρ. 1 και 2 Σ., ότι ένα σύστημα αδειοδότησης για την ίδρυση υπεραγορών λιανικού εμπορίου δεν είναι συνταγματικά ανεκτό όταν η χορήγηση της σχετικής άδειας εξαρτάται από εκτιμήσεις σκοπιμότητας κατ' ενάσκηση ευρύτατης διακριτικής ευχέρειας (ΣτΕ Ολ. 694/2013). Η απόφαση αυτή είναι ιδιαίτερα κρίσιμη διότι θέτει μία σειρά από περιορισμούς στην αλόγιστη κρατική παρέμβαση για συντεχνιακούς λόγους ή για την προάσπιση τοπικών συμφερόντων πελατειακής φύσης. Κατά το σκεπτικό της απόφασης, όταν δεν υφίσταται κάποιος ειδικότερος, μη οικονομικού χαρακτήρα λόγος γενικού συμφέροντος (προστασία περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας, κ.λπ.), η θέσπιση ενός μηχανισμού προηγούμενης άδειας δεν μπορεί να συνοδεύεται από κριτήρια γενικά και ασαφή, τα οποία εξαρτούν την άσκηση μίας δραστηριότητας όπως το λιανικό εμπόριο από την, εν πολλοίς ανέλεγκτη και υποκειμενική, στάθμιση ενός διοικητικού οργάνου. Η ρυθμιστική παρέμβαση του Κράτους εξαντλείται, στην περίπτωση αυτή, στη θέσπιση συγκεκριμένων και σαφών κριτηρίων, η πλήρωση των οποίων επιτάσσει τη χορήγηση της σχετικής άδειας κατά δέσμια αρμοδιότητα.

Επεκτείνοντας το ανωτέρω σκεπτικό, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο θεώρησε πρόσφατα αντισυνταγματική μία αποσπασματική νομοθετική ρύθμιση, η οποία προέβλεπε ότι, ειδικά για βιομηχανικές δραστηριότητες εντός της εδαφικής περιφέρειας του Δήμου Λαυρίου, η χορήγηση περιβαλλοντικής άδειας προϋποθέτει τη σύμφωνη γνώμη της δημοτικής αρχής (ενώ για τους υπόλοιπους Δήμους της Χώρας αρκεί απλή γνώμη). Κατά το Δικαστήριο, οι κανόνες κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ διοικητικών οργάνων αποτελούν και εξειδίκευση της συνταγματικής αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης (στη βάση του άρθρου 106 παρ. 1 Σ.), στον τομέα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης «έχουν δε οι κανόνες αυτοί εφαρμογή στο σύνολο του εθνικού χώρου. Πράγματι, η κατανομή αρμοδιοτήτων δεν αποτελεί ένα απλό, στερημένο σημασίας, σύνολο τυπικών ρυθμίσεων, αλλά οφείλει να συναρτάται με τα χαρακτηριστικά κάθε διοικητικού οργάνου, καθώς και με τα εκέγγυα που αυτό παρέχει ως προς την επιστημονική του εξειδίκευση και τις τεχνικές του δεξιότητες, τα οποία δεν είναι νοητό να παραλλάσσουν στις επιμέρους γεωγραφικές περιοχές της χώρας» (ΣτΕ Ολ. 1910/2022).

Την περίοδο της οικονομικής κρίσης, το ΣτΕ έλεγξε τις επιβληθείσες περικοπές από τη σκοπιά του άρθρου 106 Σ. Η σχετική νομολογία, από τη μία επιβεβαιώνει την εξουσία του νομοθέτη να προβαίνει σε ευρύτατους περιορισμούς των οικονομικών δικαιωμάτων στο όνομα του δημοσιονομικού γενικού συμφέροντος ενώ από την άλλη οριοθετεί την εξουσία αυτή, επιβάλλοντας ένα καθήκον επιστημονικής τεκμηρίωσης των δημό-

σιων πολιτικών. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι η κατάργηση των δώρων και των παροχών αδείας των μισθωτών και των συνταξιούχων δεν αντίκειται στα άρθρα 25 παρ. 1, 4 παρ. 5, 25 παρ. 4 Σ. και 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ. Από τις διατάξεις αυτές, σε συνδυασμό με το άρθρο 106 παρ. 1 Σ., συνάγεται ότι, σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίζει μέτρα περιστολής των δημόσιων δαπανών που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού και, ιδίως, όσων λαμβάνουν μισθό ή σύνταξη από το δημόσιο ταμείο, λόγω της άμεσης αποτελεσματικότητας των επιβαλλόμενων σε βάρος τους μέτρων για τον περιορισμό του δημόσιου ελλείμματος (ΣτΕ Ολ. 1307/2019). Ωστόσο, προκειμένου να μην υπερβεί τα συνταγματικά όρια όταν λαμβάνει μέτρα περικοπής συνταξιοδοτικών παροχών, οφείλει να προβαίνει σε ειδική, εμπειριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη από την οποία να προκύπτει η προσφορότητα και η αναγκαιότητα των συγκεκριμένων μέτρων για την αντιμετώπιση του προβλήματος της βιωσιμότητας των φορέων κοινωνικής ασφάλισης (ΣτΕ Ολ. 1403/2022, 1891/2019, Ολ. 1889/2019, Ολ. 2287/2015). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τη συνταγματικότητα της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στο μηχανισμό συρρίκνωσης του δημοσίου χρέους (ΣτΕ Ολ. 1116/2014). Παρότι δεν γίνεται ρητά επίκληση του άρθρου 106 παρ. 1 Σ., συνάγεται από το σκεπτικό της απόφασης ότι ο κρατικός παρεμβατισμός στην οικονομία μπορεί να λάβει και τη μορφή δραστικών περικοπών των ενοχικών δικαιωμάτων («κούρεμα» ομολόγων) χωρίς τη ρητή συναίνεση του συνόλου των θιγόμενων πιστωτών του Δημοσίου, με αντίστοιχη κάμψη της αρχής *pacta sunt servanda*.

- 38 Αξίζει, τέλος, να παρατηρηθεί ότι ο κρατικός οικονομικός παρεμβατισμός την εποχή της κρίσης δεν συνεπάγεται μόνο περιορισμούς αλλά και κίνητρα στην ιδιωτική επιχειρηματικότητα. Με την επιφύλαξη της συμβατότητάς τους με τους ενωσιακούς κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, τα νομοθετικά μέτρα για την προσέλκυση στρατηγικών επενδύσεων (ν. 4864/2021) ή οι εκάστοτε αναπτυξιακοί νόμοι (ν. 4399/2016, 4887/2022) αποτελούν τέτοιας μορφής δημόσιες πολιτικές στο πλαίσιο του άρθρου 106 Σ., οι οποίες παγίως θεωρούνται συμβατές με το εθνικό Σύνταγμα.

2. Κρατικοποιήσεις

- 39 Όπως προαναφέρθηκε, το Σύνταγμα κατοχυρώνει την *ex post* αφαίρεση μίας επιχειρηματικής δραστηριότητας από την ιδιωτική πρωτοβουλία στη βάση των διατάξεων του άρθρου 106 παρ. 3-5 Σ. Ωστόσο, οι συγκεκριμένες διατάξεις ουδέποτε εφαρμόστηκαν ευθέως, παρότι δεν έλλειψαν οι περιπτώσεις μονομερών κρατικών επεμβάσεων

στο ιδιοκτησιακό καθεστώς επιχειρηματικών μονάδων. Ειδικότερα, έχει κριθεί πως οι διατάξεις του ν. 2175/1993, με τις οποίες αφαιρέθηκε από τις (ιδιωτικές) «Συγκοινωνιακές Επιχειρήσεις» το προνόμιο της αποκλειστικής εκτέλεσης αστικών συγκοινωνιών στην περιοχή της Αθήνας, προκειμένου το προνόμιο αυτό να παραχωρηθεί, κατόπιν μεταβολής των αντιλήψεων του νομοθέτη, σε συσταθέντα με τον ίδιο νόμο δημόσιο φορέα, δεν συνιστά εξαγορά επιχείρησης κατά την έννοια της συνταγματικής διάταξης. Επιπλέον, οι παρεμβάσεις σε δημόσιες επιχειρήσεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο της παρ. 3 του άρθρου 106 Σ., διότι κρατικοποίηση νοείται μόνον επί ιδιωτικών μονάδων (ΣτΕ Ολ. 3818/1997). Αντίστοιχα, οι διατάξεις του ν. 2414/1996 περί μετατροπής νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου σε ιδιωτικού δικαίου (τυπική ιδιωτικοποίηση) δεν θεσπίζουν ρύθμιση που καταλαμβάνεται από τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 106 Σ. (ΣτΕ Ολ. 867/2002).

Γενικότερα, τα ελληνικά δικαστήρια δεν εναντιώθηκαν σε «εθνικοποιήσεις» εκτός του πλαισίου του άρθρου 106 παρ. 3-5 Σ., ακόμη και όταν αυτές προκάλεσαν σοβαρές αλλοιώσεις στην ανταγωνιστική λειτουργία των αγορών. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η νομοθεσία για την ανασυγκρότηση των «προβληματικών» επιχειρήσεων (ν. 1386/1983). Με τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 1093- 5/1987 έγινε δεκτό ότι η υπαγωγή επιχείρησης στις διατάξεις του ν. 1386/1983, με ανάληψη της προσωρινής διοίκησής τους από τον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων προς τον σκοπό της οικονομικής εξυγίανσης και αύξησης του μετοχικού της κεφαλαίου (στην οποία συμμετείχε το Δημόσιο, αποκτώντας τον εταιρικό έλεγχο), δεν αποτελεί εξαγορά ή αναγκαστική συμμετοχή κατά την έννοια των παρ. 3-5 του άρθρου 106 Σ., αλλά συνιστά «άλλου είδους» κρατική παρέμβαση στην επιχείρηση και επομένως δεν αντίκειται στις παραπάνω διατάξεις. Θεωρήθηκε, ακόμη, ότι οι επίμαχες νομοθετικές προβλέψεις, παρότι συνιστούν σοβαρή επέμβαση στη σφαίρα των ιδιωτικών οικονομικών δικαιωμάτων, δικαιολογούνται για λόγους που ανάγονται στην προστασία της εθνικής οικονομίας και την αντιμετώπιση της ανεργίας. Επομένως, καλώς κατά το Δικαστήριο, ο νομοθέτης «δημοσιοποίησε», λόγω της κοινωνικής σημασίας των συγκεκριμένων επιχειρήσεων, έννομες σχέσεις αναγόμενες καταρχήν στο ιδιωτικό (εταιρικό) δίκαιο.

Το ανωτέρω σκεπτικό είναι προβληματικό από πολλές απόψεις. Καταρχάς, είναι καίριο να επισημανθεί ότι, στις περιπτώσεις αυτές, το Κράτος παρεμβαίνει επειδή θεωρεί «κοινωνικά κρίσιμη», όχι μία συγκεκριμένη δραστηριότητα (π.χ., κοινωφελούς χαρακτήρα), αλλά τη διάσωση της ίδιας της προβληματικής επιχείρησης. Ο λόγος της παρέμβασής του δεν βρίσκεται σε κάποια τεκμηριωμένη αποτυχία της αγοράς να ασκήσει μία δραστηριότητα σε κοινωνικά βέλτιστες συνθήκες (π.χ. συγκοινωνίες),

40

41

αλλά στην αποτυχία μίας «κοινής» επιχειρηματικής μονάδας (σε κλάδους όπως η κλωστοϋφαντουργία και η παραγωγή χαρτικών ή μετάλλων) να προσαρμοστεί στην οικονομική συγκυρία. Αποδεχόμενο τη συνταγματικότητα της επέμβασης αυτής, το ΣτΕ δεν υποτιμά απλά τον θεσμό της αγοράς αλλά αποδέχεται ευθέως την υπονόμεισή του. Διατηρώντας εν ζωή επιχειρηματικές μονάδες οι οποίες απέτυχαν στο πεδίο του ανταγωνισμού ή ξεπεράστηκαν από αυτόν, το Δημόσιο δεν σπαταλά απλά δημόσιους πόρους, συνήθως για να εξυπηρετήσει πελατειακές σχέσεις. Με την ανοχή του ΣτΕ, αλλοιώνει τα δεδομένα στις σχετικές αγορές, οδηγώντας σε στρεβλώσεις οι οποίες επηρεάζουν και τις υπόλοιπες ομοειδείς επιχειρήσεις. Οι τελευταίες ενδεχομένως να επιβίωναν εάν είχαν αυξήσει το μερίδιο αγοράς τους λόγω της διακοπής λειτουργίας των «προβληματικών» ανταγωνιστών τους. Δεν είναι τυχαίο ότι, μετά τα συγκεκριμένα νομοθετικά μέτρα, κατέστησαν προβληματικοί ολόκληροι κλάδοι της εθνικής οικονομίας (όπως η κλωστοϋφαντουργία) αντί να σωθούν κάποιες από αυτές τις επιχειρήσεις. Όπως ήταν αναμενόμενο, η συγκεκριμένη νομοθεσία κρίθηκε πλειστάκις αντίθετη προς το δίκαιο της ΕΕ από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο του Λουξεμβούργου, αφενός διότι παραβιάζει τους κανόνες του ευρωπαϊκού εταιρικού δικαίου, αφετέρου διότι συνεπάγεται αθέμιτες κρατικές ενισχύσεις.

- 42 Ουσιωδώς διαφορετική είναι η περίπτωση της διάσωσης των ελληνικών συστημικών τραπεζών μέσω της ανακεφαλαιοποίησής τους με δημόσια κονδύλια, τα οποία προήλθαν από το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ν. 3864/2010, ν. 4335, 4340/2015). Καταρχάς, η δημόσια συμμετοχή δεν ήταν «εξαναγκαστική» αλλά μάλλον καλοδεχούμενη από το σύνολο του κλάδου. Ο σκοπός γενικού συμφέροντος δεν συνίσταται στην υποκατάσταση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας αλλά στην αποφυγή συστημικής κατάρρευσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Με άλλα λόγια, το Κράτος αναλαμβάνει ρόλο, όχι επιχειρηματία/παρόχου υπηρεσιών αλλά διασώστη. Για τον λόγο αυτό, αφενός δεν χρησιμοποιεί την εταιρική συμμετοχή την οποία αποκτά μέσω των επενδυσόμενων κεφαλαίων για να επέμβει στον έλεγχο και την καθημερινή λειτουργία των τραπεζών, αφετέρου αναθέτει τη διαχείριση της εν λόγω συμμετοχής, όχι σε παραδοσιακά κρατικά όργανα (π.χ. Υπουργό Οικονομικών) αλλά σε *sui generis* μόρφωμα (Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, ΤΧΣ) ιδιωτικού δικαίου με ανεξάρτητη διοίκηση. Πρόκειται, επομένως, για μία διαφορετική μορφή κρατικής επέμβασης, με τις ευλογίες της ΕΕ, η οποία ενεργήθηκε με γνώμονα τη διατήρηση μίας υγιούς και ανταγωνιστικής τραπεζικής αγοράς και θεωρήθηκε συμβατή με το ενωσιακό δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων (ΣτΕ Τμ. Δ΄ 2393/2017).

3. Αποκρατικοποιήσεις και απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών

Παρά τις συνταγματικές της προεκτάσεις, ο θεσμός της αποκρατικοποίησης δεν κατοχυρώνεται ευθέως στο κείμενο του Συντάγματος. Η σιωπή αυτή, σε συνδυασμό με τις ρητές διατάξεις για την εξαγορά ή την αναγκαστική συμμετοχή του Δημοσίου σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, θα μπορούσε να δώσει την εντύπωση στο αναγνώστη ότι ο συντακτικός νομοθέτης ηθελήμνε αγνοεί το ενδεχόμενο συρρίκνωσης του επιχειρηματικού και εν γένει παραγωγικού βραχίονα του κράτους διότι δεν την προκρίνει. Ακόμη και εάν αυτή υπήρξε κάποτε η ανέκφραστη βούληση των συντακτών του άρθρου 106 Σ., ουδέποτε επικράτησε στη θεωρία ή τη νομολογία. Δεν υιοθετήθηκε στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο μία απόλυτη ερμηνευτική θέση σύμφωνα με την οποία ο θεσμός της αποκρατικοποίησης απαγορεύεται γενικώς από το Σύνταγμα. Διατυπώθηκαν, ωστόσο, επιφυλάξεις ως προς το κατά πόσον, ειδικά ορισμένες κοινωφελείς επιχειρήσεις ή κλάδοι είναι δεκτικές ιδιωτικοποίησης (κατά τον ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟ, 2000.210, μη ιδιωτικοποιήσιμοι πρέπει να θεωρούνται οι τομείς της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών και γενικά των επιχειρήσεων στρατηγικής σημασίας, όπως και η ραδιοτηλεόραση).

Η αποκρατικοποίηση θεμελιώνεται *a contrario* στα ευρύτατα περιθώρια επιλογών τα οποία αναγνωρίζει το οικονομικό Σύνταγμα στις δημόσιες αρχές για τον συντονισμό της οικονομίας. Συνιστά μία από τις μεθόδους άσκησης δημόσιας οικονομικής πολιτικής. Στο μέτρο που δεν απαγορεύεται ρητά, είναι δυνατό να χρησιμοποιείται ως μέσο οικονομικής πολιτικής, αρκεί να μην προσκρούει σε άλλη συνταγματική διάταξη. Ως εκ τούτου, θεμέλια της αποκρατικοποίησης αποτελούν το άρθρο 106 παρ. 1 Σ. για την υποχρέωση του κράτους να προγραμματίζει και να συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα και το άρθρο 82 παρ. 1 Σ., το οποίο εκχωρεί στην Κυβέρνηση την αρμοδιότητα καθορισμού της γενικής πολιτικής της Χώρας.

Ως νομική κατηγορία, η αποκρατικοποίηση περιλαμβάνει περισσότερες μορφές απεξάρτησης από τον κρατικό έλεγχο. Εν πρώτοις, υφίσταται η *τυπική* ιδιωτικοποίηση, η οποία συνίσταται σε θεσμικές και κανονιστικές αλλαγές στον τρόπο οργάνωσης του δημοσίου τομέα με τη χρήση μεθόδων του ιδιωτικού δικαίου (μετατροπή των δημοσίων νομικών προσώπων τα οποία έχουν ως αποστολή την παροχή δημοσίων υπηρεσιών υπό λειτουργική έννοια, σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και, περαιτέρω, σε ανώνυμες εταιρείες ελεγχόμενες από το κράτος *lato sensu*). Η τυπική ιδιωτικοποίηση διακρίνεται από την *πραγματική ή ουσιαστική* ιδιωτικοποίηση, δηλαδή τη μετάθεση μίας αρμοδιότητας ή επιχείρησης, από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Η μεταβίβαση μπορεί να γίνει με πολλούς τρόπους, οι οποίοι καταλήγουν στην *αποξένωση* του κρά-

τους από τη συγκεκριμένη δραστηριότητα ή παραγωγική μονάδα. Η αποξένωση αυτή διακρίνεται σε *περιουσιακή* και *λειτουργική*. Περιουσιακό χαρακτήρα έχει η *stricto sensu* ιδιωτικοποίηση των επιχειρήσεων, παγίων ή άλλων οικονομικά αποτιμητών στοιχείων (δικαίωμα προσφοράς υπηρεσιών στοιχήματος), τα οποία ανήκουν στο δημόσιο και μεταβιβάζονται μερικά και ολικά σε ιδιώτες. Η *λειτουργική* αποξένωση λαμβάνει συνήθως της μορφή εκχώρησης σε ιδιώτες, διοικητικών αδειών για την άσκηση δραστηριοτήτων, οι οποίες παλαιότερα ανήκαν αποκλειστικά στο κράτος (ραδιοτηλεοπτικοί σταθμοί, επιχειρήσεις τηλεπικοινωνιών ή ενέργειας).

- 46 Το ελληνικό δημόσιο δίκαιο εισήλθε στη σύγχρονη εποχή της αποκρατικοποίησης από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, όταν η διόγκωση του δημοσίου τομέα που ξεκίνησε με τη μεταπολίτευση είχε υπερβεί κατά πολύ τις αντοχές της ελληνικής οικονομίας και του δημόσιου ταμείου. Το συγκεκριμένο σκοπό υπηρέτησε η έξοδος ορισμένων φορέων παροχής κοινωφελών υπηρεσιών από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (βλ. ιδίως το άρθρο 30 του ν. 1914/1990 για την έξοδο φορέων από το δημόσιο τομέα και ενδεικτικά τα π.δ. 360/1991 για τη ΔΕΗ, π.δ. 361/1991 για τον ΟΤΕ και π.δ. 362/1991 για την Ολυμπιακή Αεροπορία). Στη συνέχεια, ο ν. 2414/1996 διαμόρφωσε ένα ενιαίο καθεστώς για τις δημόσιες επιχειρήσεις, όσο το δυνατόν πλησιέστερο στους κανόνες και τη λογική που διέπουν τις αντίστοιχες ιδιωτικές. Την ίδια περίοδο, καταγράφονται και οι πρώτες συστηματικές απόπειρες ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης με το ν. 2000/1991 (βλ. Ελληνικά Ναυπηγεία ΑΕ). Σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 3049/2002, ο οποίος ακολούθησε μορφές ιδιωτικοποίησης, εκτός από την πώληση δημόσιας επιχείρησης ή κλάδου αυτής, συνιστούν η εισαγωγή της στο Χρηματιστήριο Αθηνών, η μεταβίβαση του συνόλου ή μέρος μετοχών της, η ανταλλαγή μετοχών ή η έκδοση εταιρικών ομολόγων μετατρέψιμων σε μετοχές. Σε απώλεια του κρατικού ελέγχου ενδέχεται να οδηγήσουν και μη εμπράγματα δικαιοπραξίες όπως η εκμίσθωση δημόσιας επιχείρησης ως συνόλου περιουσιακών στοιχείων, καθώς και η ανάθεση σε τρίτο ιδιώτη της διαχείρισής τους.
- 47 Δύο δεκαετίες αργότερα, εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, οι αποκρατικοποιήσεις συνδέθηκαν με την προσπάθεια αποπληρωμής του δημοσίου χρέους. Κατ' εφαρμογή του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Προσαρμογής 2012-2015 (δεύτερο μνημόνιο), θεσπίστηκε ο ν. 3986/2011, δυνάμει του οποίου συστάθηκε το «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου». Το ΤΑΙΠΕΔ ανήκε αρχικά ευθέως στο Δημόσιο και λειτουργούσε χάριν του δημοσίου συμφέροντος, με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Αποκλειστικός σκοπός του ήταν η αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, καθώς και περιουσιακών

στοιχείων των ΝΠΔΔ ή των δημοσίων επιχειρήσεων, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει άμεσα ή έμμεσα σε κρατικό φορέα, προκειμένου να επιτευχθούν οι εισοδηματικοί στόχοι του Κράτους. Το ΤΑΙΠΕΔ αποκτούσε περιουσιακά στοιχεία προς αποκρατικοποίηση μέσω αποφάσεων της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΔΕΕΑ). Το 2016 (και το τρίτο μνημόνιο), ιδρύθηκε με τον ν. 4389/2016 η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ (ΕΕΣΥΠ) –γνωστή ως «Υπερταμείο»– μητρική πλέον του ΤΑΙΠΕΔ, η οποία απέκτησε το σύνολο των μετοχών κυριότητας του Ελληνικού Δημοσίου στις δημόσιες επιχειρήσεις που απαριθμούνται στα παραρτήματα του νόμου αυτού. Η ΕΕΣΥΠ έχει ως σκοπό να συμβάλει στην απομείωση των οικονομικών υποχρεώσεων της Χώρας και να συνεισφέρει στην υλοποίηση της δημόσιας επενδυτικής πολιτικής.

Η νομολογία δεν αντιτάσσεται επί της αρχής στο φαινόμενο των ιδιωτικοποιήσεων. 48 Έχει, ωστόσο, χαράξει ορισμένα συνταγματικά όρια, επικαλούμενη την αποστολή και τον ρόλο του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, εναντιώθηκε στην μεταφορά σε ιδιώτες αρμοδιοτήτων και λειτουργιών οι οποίες συναρτώνται με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας (ανάθεση σε ιδιωτική επιχείρηση της αρμοδιότητας ελέγχου της παράνομης στάθμευσης, ΣτΕ Ολ. 1934/1998). Αντίστοιχα, με την απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ΄ 3946/2002, έγινε δεκτό πως οι υπηρεσίες ασφάλειας αερομεταφορών του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών μπορούν να ανατεθούν σε ιδιώτες μόνο υπό την προϋπόθεση ότι ο πυρήνας της κρατικής εξουσίας εξακολουθεί να ασκείται από τα αρμόδια κρατικά όργανα (Ελληνική Αστυνομία, Υπηρεσίες Ασφάλειας της ΥΠΑ). Τα τελευταία έχουν την ευθύνη να ελέγχουν, να επιβάλλουν κυρώσεις ή και να ανακαλούν την άδεια παροχής των συγκεκριμένων υπηρεσιών, αναλαμβάνοντας τα ίδια τις σχετικές υπηρεσίες.

Η προηγούμενη νομολογία είναι καθόλα εύλογη, καθώς διαφυλάσσει τον ανεκχώρητο 49 πυρήνα των κρατικών λειτουργιών (αστυνομική, περιοριστική, ελεγκτική, ρυθμιστική). Εντούτοις, δεν μπορεί να μεταφερθεί αβασάνιστα στο πεδίο των αμιγώς παροχικών λειτουργιών της Πολιτείας, μέσω των οποίων [και με τον βραχίονα, συνήθως, μίας μονοπωλιακής δημόσιας επιχείρησης] προσφέρονται στο ευρύ κοινό δημόσιες υπηρεσίες υπό λειτουργική έννοια (*services publics* κατά το γαλλικό δίκαιο). Η παροχή τέτοιων υπηρεσιών, την οποία οφείλει να εγγυάται το κράτος, συναρτάται ευθέως με το κοινωνικό κράτος δικαίου (άρθρο 25.1 Σ.) και με τον ρόλο του ως συντονιστή της οικονομίας κατά το άρθρο 106 Σ. Σε τι, όμως, συνίσταται ο συντονισμός και η εγγύηση; Στη δημιουργία του προσήκοντος ρυθμιστικού πλαισίου για την παροχή δημόσιων και κοινωφελών υπηρεσιών, στην άμεση ή έμμεση (μέσω παραχωρησιούχων) παροχή τους από την Πολιτεία ή και στα δύο;

- 50 Σύμφωνα με το ΣτΕ, οι δραστηριότητες που υπερβαίνουν ένα κατώφλι κοινωνικής σημασίας ενδέχεται να συνιστούν «δημόσια υπηρεσία» με τη λειτουργική έννοια του όρου. Ενδεικτικά, η «εκτέλεση συγκοινωνιακού έργου (...) έχει αναχθεί από το νόμο σε αντικείμενο δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια» (ΣτΕ Ολ. 3818– 9/1997). Με την ίδια απόφαση διευκρινίσθηκε ακόμη ότι η ανάληψη τέτοιου έργου από ιδιώτες συνιστά «παραχώρηση του κράτους (*ex concessione*) και όχι αποτέλεσμα (...) οικονομικής ελευθερίας και ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας (*ex proprio juris*)». Επομένως, το κράτος δύναται, αφενός, να οργανώνει τις δραστηριότητες αυτές με τον τρόπο που το ίδιο κρίνει σκόπιμο –άρα, και εκτός αγοράς, με την χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων σε δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις–, αφετέρου, να ανακαλεί τα εν λόγω δικαιώματα χωρίς τούτο να συνιστά προσβολή του άρθρου 5 παρ. 1 Σ. Είναι, πάντως, αμφίβολο κατά πόσο η συγκεκριμένη, μάλλον «αγορα-φοβική» ανάγνωση του Συντάγματος είναι συμβατή με το ενωσιακό οικονομικό σύνταγμα. Εξηγήθηκε παραπάνω ότι το δίκαιο της ΕΕ δεν ανέχεται (άρθρο 106 ΣΛΕΕ) αδικαιολόγητες εξαιρέσεις από το παιχνίδι της αγοράς ούτε προσβολή των θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών που κατοχυρώνουν οι Συνθήκες, ακόμη και στο πεδίο των δημοσίων επιχειρήσεων ή των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ, που είναι το ενωσιακό «συνώνυμο» των δημοσίων υπηρεσιών υπό λειτουργική έννοια).
- 51 Περαιτέρω, με μία σειρά Πρακτικών Επεξεργασίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας επισήμανε πως οι κρατικές επιχειρήσεις «που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο (...) ασκούν πραγματική δημόσια υπηρεσία» διότι διασφαλίζουν την παροχή αγαθών χωρίς τα οποία δεν υφίστανται ομαλοί όροι για την αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου (άρθρο 2 Σ.) και για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του κατά το άρθρο 5 παρ. 1 Σ. (ΠΕ ΣτΕ 158/1992, 33/1998, 536– 8/1998). Κατά συνέπεια, οι επιχειρήσεις αυτές δεν μπορούν ποτέ «να εξέλθουν» από την ρυθμιστική εποπτεία και τον έλεγχο του Κράτους. Εφόσον, όμως, διατηρείται η εποπτεία αυτή, είναι δυνατή η περαιτέρω τυπική ή και η ουσιαστική ιδιωτικοποίηση των συγκεκριμένων επιχειρήσεων. Επομένως, δεν αποκλείεται *de jure* η σταδιακή μεταβίβαση των μετοχών τους σε ιδιώτες, μέχρι την απώλεια του εταιρικού ελέγχου από το Δημόσιο, αρκεί οι –ιδιωτικές πλέον– επιχειρήσεις να συνεχίζουν να υπόκεινται σε δημόσια ρυθμιστική εποπτεία.
- 52 Το ανωτέρω –καθόλα ορθό– συνταγματικό σκεπτικό του Συμβουλίου της Επικρατείας διακρίνει μεταξύ του αμιγώς εποπτικού/ρυθμιστικού και του καθαρά παροχικού ρόλου του κράτους αναφορικά με τις δημόσιες υπηρεσίες υπό λειτουργική έννοια. Η Πολιτεία επωμίζεται μεν τη θεμελιώδη αποστολή να εγγυάται την προσήκουσα προσφορά των

εν λόγω υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο [δηλαδή σε συνθήκες ποιότητας, ισότητας και καθολικής προσβασιμότητας, σύμφωνα με τους λεγόμενους «νόμους του *service public*» κατά τη γαλλική θεωρία], ωστόσο η αποστολή αυτή μπορεί να εκτελείται μέσω των εποπτικών/ρυθμιστικών της αρμοδιοτήτων και όχι απαραίτητα με την παροχή των συγκεκριμένων αγαθών από επιχειρηματικές μονάδες που της ανήκουν. Στη βάση του παραπάνω σκεπτικού, κατέστη δυνατή η σταδιακή μεταβίβαση σε ιδιώτες, των μετοχών πολλών από τις παραδοσιακές δημόσιες επιχειρήσεις, σε τέτοιο ποσοστό ώστε αυτές να περιέλθουν τελικά σε ιδιωτικό έλεγχο (ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΤΡΑΙΝΟΣΕ, ΔΕΠΑ, ΔΕΔΔΗΕ, ΔΕΣΦΑ, κ.λπ.), χωρίς τούτο να κριθεί αντισυνταγματικό.

Mutatis mutandis, το Κράτος επιτρέπεται να σταματήσει την άμεση παροχή από το ίδιο μίας δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια, αρκεί να εγγυάται ρυθμιστικά την προσήκουσα παροχή της από ιδιωτικούς φορείς (όπως το έχει ήδη πράξει στους τομείς των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, του φυσικού αερίου και των σιδηροδρομικών μεταφορών). Το ΣτΕ φαίνεται να υιοθετεί τη συγκεκριμένη ανάγνωση και στο πεδίο των ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών, παρότι το άρθρο 15 Σ. θέτει τη δραστηριότητα αυτή υπό τον «*άμεσο έλεγχο*» του Κράτους. Με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1901/2014, έγινε δεκτό ότι η ραδιοτηλεοπτική υπηρεσία μπορεί να παρέχεται μόνο από ιδιώτες (λόγω της διακοπής λειτουργίας των δημοσίων ραδιοτηλεοπτικών σταθμών) καθότι η συνταγματική υποχρέωση του άρθρου 15 Σ. συνίσταται: α) στη χορήγηση αδειών λειτουργίας, β) στην εποπτεία επί του ιδιοκτησιακού ελέγχου και της χρηματοδότησης των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών, γ) στην εγγύηση του πλουραλισμού των ιδεών, και δ) στην εξασφάλιση της καθολικής υπηρεσίας στο σύνολο της επικράτειας, ακόμη και σε σημεία όπου δεν είναι κερδοφόρος η παροχή της.

Ρήγμα στην ανωτέρω προσέγγιση για τις δημόσιες/κοινοφελείς υπηρεσίες αποτέλεσε η απόφαση ΣτΕ Ολ. 1906/2014, με την οποία κρίθηκε αντισυνταγματική η ιδιωτικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης (ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ). Το Δικαστήριο, αφού χαρακτήρισε τις υπηρεσίες αυτές ως «*απολύτως ζωτικής σημασίας*» λόγω της άμεσης σύνδεσής τους με το συνταγματικό δικαίωμα στην υγεία (άρθρο 21 παρ. 3 Σ.), θεώρησε στη συνέχεια ότι η μεταβίβασή τους σε ιδιώτες είναι συνταγματικά προβληματική διότι «*η κατ' ουσίαν μετατροπή της δημόσιας επιχειρήσεως 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*». Αντίστοιχο σκεπτικό ακολουθήθηκε και στην πιο πρόσφατη απόφαση ΣτΕ Ολ. 190/2022: «*υπό συνθήκες παροχής των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης στον πληθυσμό της Αττικής μονοπωλιακώς, από*

δίκτυα μοναδικά στην περιοχή και ανήκοντα, ιδιοκτησιακώς, στην ΕΥΔΑΠ ΑΕ, ήτοι στον φορέα που παρέχει τις υπηρεσίες δυνάμει σύμβασης παραχώρησης, είναι συνταγματικώς επιβεβλημένος ο έλεγχος της ΕΥΔΑΠ ΑΕ από το Ελληνικό Δημόσιο, όχι απλώς με την άσκηση εποπτείας επ' αυτής, αλλά και δια του μετοχικού της κεφαλαίου. (...) Δια της κατοχής από το Δημόσιο της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου της δημόσιας επιχείρησης ΕΥΔΑΠ ΑΕ τεκμαίρεται, κατ' αρχήν, ότι διασφαλίζεται η διαχείρισή της σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το Σύνταγμα ως προς την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας».

- 55** Οι αποφάσεις για την ύδρευση, παρότι κατανοητές και αποδεκτές στο διατακτικό τους [μία σπασμωδική ιδιωτικοποίηση των ευαίσθητων αυτών υπηρεσιών χωρίς την προηγούμενη θέσπιση προσήκοντος εποπτικού μηχανισμού και δρακόντειων υποχρεώσεων για τον παραχωρησιούχο ιδιώτη, θα ήταν, όντως, συνταγματικά ανεπίτρεπτη], ερείδονται σε σκεπτικό το οποίο δεν τελεί στο απυρόβλητο της κριτικής. Αφενός, η «εμπειρική» διάκριση της ύδρευσης από τις λοιπές κοινωφελείς υπηρεσίες «ζωτικής σημασίας» δεν είναι πειστική. Εξίσου «ζωτικά» για την αξιοπρεπή και υγιή διαβίωση –ίσως και πιο «ζωτικά» τους μήνες του χειμώνα– είναι τα αγαθά της θέρμανσης και της ηλεκτροδότησης, τα οποία παρέχονται σήμερα από ιδιώτες μέσω υποδομών σε συνθήκες φυσικού μονοπωλίου (σύστημα μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας, δίκτυα φυσικού αερίου). Μήπως, λοιπόν, και η ιδιωτικοποίηση των αντίστοιχων δημόσιων επιχειρήσεων υπήρξε συνταγματικά ανεπίτρεπτη; Αφετέρου, με το συγκεκριμένο σκεπτικό αμφισβητείται εξ ορισμού η επάρκεια του κράτους να εγγυηθεί τις προσήκουσες συνθήκες ύδρευσης και αποχέτευσης μέσω του εποπτικού του μανδύα και της χρήσης εργαλείων δημόσιας εξουσίας. Εάν όμως η Πολιτεία αποτυγχάνει ως ρυθμιστής, γιατί να αναμένει κανείς ότι θα επιτύχει ως επιχειρηματίας, σε ένα ρόλο που δεν είναι ο πλέον συμβατός με τα χαρακτηριστικά της; Εκτός εάν οι αποτυχίες μίας δημόσιας επιχείρησης όταν παρέχει μία κοινωφελή υπηρεσία είναι περισσότερο ανεκτές από εκείνες ενός ιδιώτη ο οποίος ασκεί την ίδια δραστηριότητα υπό στενό κρατικό έλεγχο... Κοντολογίς, η συγκεκριμένη νομολογία, στο μέτρο που ταυτίζει συνταγματικά με τρόπο απόλυτο την εγγυητική και την παροχική λειτουργία του Κράτους στο επίμαχο πεδίο, φαίνεται μάλλον αναχρονιστική και δεν αποκλείεται να επαναξιολογηθεί στο μέλλον από το Δικαστήριο (χωρίς τούτο να σημαίνει πως οι συγκεκριμένες δημόσιες επιχειρήσεις πρέπει να περάσουν άνευ όρων σε ιδιωτικά χέρια).
- 56** Είναι, επίσης, κρίσιμο να μην συγχέεται η περίπτωση της ιδιοκτησιακής ιδιωτικοποίησης με το φαινόμενο της *απελευθέρωσης* ορισμένων δραστηριοτήτων. Η απελευθέρωση είναι μορφή λειτουργικής αποκρατικοποίησης/ιδιωτικοποίησης. Συνίσταται στο

άνοιγμα στον ανταγωνισμό, κλάδων της οικονομίας που προηγουμένως ήταν στεγανοί λόγω της απονομής ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων σε συγκεκριμένους οικονομικούς παίκτες. Η απελευθέρωση αποτελεί κατεξοχήν εργαλείο αγορακεντρικής οργάνωσης της οικονομίας. Συνιστά έκφραση εμπιστοσύνης στην ικανότητα της αγοράς, υπό την προσήκουσα ρυθμιστική εποπτεία, να ασκήσει με πιο αποτελεσματικό τρόπο δραστηριότητες, οι οποίες τελούσαν σε καθεστώς νομικού μονοπωλίου ή ολιγοπωλίου. Η απελευθέρωση δεν προϋποθέτει την αποξένωση του κράτους από τη δημόσια επιχείρηση η οποία ασκούσε προηγουμένως, συνήθως μονοπωλιακά, τη συγκεκριμένη δραστηριότητα. Απαιτεί, όμως, τη δημιουργία των αναγκαίων συνθηκών για την είσοδο νέων παικτών στη σχετική αγορά. Από τη δεκαετία του 1990, η ΕΕ έχει εκπονήσει νομοθεσία για την απελευθέρωση συγκεκριμένων υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, μεταφορές), ενώ προωθεί και το άνοιγμα άλλων οικονομικών πεδίων (κλειστά επαγγέλματα, τυχερά παίγνια). Το εγχείρημα δεν είναι πάντοτε εύκολο. Απαιτεί εξειδικευμένη ρυθμιστική εποπτεία, η οποία να εγγυάται ισορροπημένα τα οικονομικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά της ασκούμενης δραστηριότητας. Από τη σκοπιά αυτή, η απελευθέρωση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το θεσμό των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών (Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, κ.λπ.). Μέσω των τομεακών ρυθμιστών, η εποπτεία των υπό διαμόρφωση αγορών γίνεται με διαφανή, τεχνοκρατικά δόκιμο και αμερόληπτο τρόπο, χωρίς να τίθενται σε διακινδύνευση τα ποιοτικά και κοινωνικά στοιχεία των συγκεκριμένων υπηρεσιών (ιδίως η διασφάλιση της καθολικής υπηρεσίας).

Εν κατακλείδι, η μετάβαση, υπό την επίδραση του ευρωπαϊκού δικαίου, σε ένα σύστημα κάλυψης των κοινωνικών αναγκών μέσα από τις απελευθερωμένες αγορές, μεταμορφώνει τον ρόλο του κράτους στο πλαίσιο του άρθρου 106 Σ., από πάροχο σε ρυθμιστή των κοινωφελών υπηρεσιών. Η συγκεκριμένη εξέλιξη δεν ισοδυναμεί με *απορρύθμιση*, με την απεμπόληση δηλαδή από την Πολιτεία, των ρυθμιστικών της εξουσιών. Ένα τέτοιο εγχείρημα, όχι μόνο θα ήταν ευθέως αντισυνταγματικό κατά την προαναφερθείσα νομολογία, αλλά θα προσέκρουε και στο δίκαιο της ΕΕ.

4. Βιώσιμη ανάπτυξη

Το ΣτΕ επικαλείται το άρθρο 106 παρ. 1 Σ. και ως μία από τις τρεις συνταγματικές συνιστώσες της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, σε συνδυασμό με τα άρθρα 24 Σ. και 22 παρ. 1 Σ. Οι διατάξεις αυτές αποτυπώνουν την οικονομική, την οικολογική και την κοινωνική διάσταση της αειφορίας. Συσταθμίζονται στο πλαίσιο οριακού δικαστικού

ελέγχου, ιδίως όταν αξιολογείται η νομιμότητα μεγάλων επενδυτικών έργων με σημαντικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα.

59 Η συγκεκριμένη νομολογία εκκινεί ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 (ΣτΕ Ολ. 811/1977), πριν καν διατυπωθεί επισήμως στην Ελλάδα αλλά και παγκοσμίως η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης. Παγιώνεται έκτοτε, ιδίως με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 613/2002 για τα μεταλλεία της Κασσάνδρας. Όπως ρητά αναφέρεται στην απόφαση αυτή, «ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέσθηκε στην πρόβλεψη δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος αλλά επέβαλε στα όργανα του Κράτους που έχουν σχετική αρμοδιότητα να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την διαφύλαξη του προστατευομένου αγαθού και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά, μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα. Κατά την λήψη, εξ άλλου, των μέτρων αυτών τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν, κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως, ερμηνευομένης εν όψει και των άρθρων 106 και 22 παρ. 1 του Συντάγματος, να σταθμίζουν και άλλους παράγοντες αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, όπως είναι εκείνοι που σχετίζονται με τους σκοπούς της οικονομικής αναπτύξεως, της αξιοποιήσεως του εθνικού πλούτου, της ενισχύσεως της περιφερειακής αναπτύξεως και της εξασφαλίσεως εργασίας στους πολίτες, δηλαδή σκοπούς για τους οποίους λαμβάνεται πρόνοια στο Σύνταγμα και, συγκεκριμένα, στα προαναφερόμενα άρθρα 106 και 22 παρ. 1.».

60 Στη βάση του ανωτέρω συνταγματικού σκεπτικού, οι αναπτυξιακές δημόσιες πολιτικές αλλά και οι διοικητικές πράξεις που λαμβάνονται σε εφαρμογή τους επιβάλλεται να είναι σύμφωνες με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, και, ειδικότερα, με τις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης όσον αφορά στην προστασία του περιβάλλοντος (ΣτΕ Τμ. Ε΄ 826/2022, Τμ. Ε΄ 824/2022, Τμ. Ε΄ 1805/2018, Τμ. Ε΄ 1964/2015). Το ανώτατο Δικαστήριο, όταν αποφαινεται επί της ουσιαστικής συνταγματικότητας επενδύσεων με στρατηγική σημασία, τις υποβάλλει σε ένα «τεστ βιωσιμότητας»: εξετάζει, δηλαδή, τη συμβατότητά τους με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, στην οποία –κατά παγκόσμια ίσως πρωτοτυπία– έχει προσδώσει αυτοτελές περιεχόμενο που υπερβαίνει την απλή τήρηση της εκάστοτε ισχύουσας περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Η συγκεκριμένη, οριακή «στάθμιση κόστους/οφέλους» (ο όρος χρησιμοποιείται στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 613/2002, σε μεταφορά αντίστοιχης γαλλικής νομολογίας), αναζητεί τη βέλτιστη σχέση μεταξύ οικολογικού, οικονομικού και κοινωνικού γενικού συμφέροντος. Σε μία από τις πιο γνωστές αποφάσεις του, το ΣτΕ εφάρμοσε την παραπάνω δικανική μέθοδο για να ακυρώσει το σχέδιο εκτροπής του ποταμού Αχελώου προς τη Θεσσαλία. Κατά την

κρίση του, το έργο αυτό αντέβαινε, όχι μόνο σε συγκεκριμένους κανόνες του περιβαλλοντικού δικαίου αλλά και, ολιστικά, στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης (ΣτΕ Ολ. 26/2014). Αντιστρόφως, στην υπόθεση του μετρό Θεσσαλονίκης, επέτρεψε επεμβάσεις οι οποίες συνεπάγονται την καταστροφή ή την αλλοίωση συγκεκριμένων μνημείων, καθότι αυτές προκρίνονταν, σύμφωνα με τα άρθρα 106 και 22 παρ. 1 Σ., προκειμένου να πραγματοποιηθούν μείζονα έργα, τα οποία ήταν ιδιαίτερος σημαντικά και αναγκαία για την ικανοποίηση ζωτικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου, κατά την ειδικά αιτιολογημένη κρίση του διοικητικού οργάνου (ΣτΕ Τμ. Γ΄ 991/2022). Με συναφές σκεπτικό, λίγα χρόνια νωρίτερα, κρίθηκε σύνομη η επαναλειτουργία των μεταλλείων χρυσού και χαλκού στις Σκουριές του νομού Χαλκιδικής (ΣτΕ Τμ. Ε΄ 1492/2013).

Η βιώσιμη ανάπτυξη συνδέεται, επίσης, με τον χωροταξικό σχεδιασμό. Κατά το ΣτΕ, από τον συνδυασμό των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 Σ., συνάγεται ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός, ο οποίος αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ανήκει στην αρμοδιότητα της Πολιτείας. Η τελευταία υποχρεούται, σύμφωνα με τις αρχές και τα πορίσματα της επιστήμης της χωροταξίας, να λαμβάνει τα αναγκαία για τον ορθολογικό χωρικό σχεδιασμό μέτρα, προκειμένου να διασφαλίζονται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά το δυνατόν βέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη (ΣτΕ Ολ. 3396–97/2010, 4901/2013, 1856/2016, 3526/2017, 164/2022). Κρίσιμο εργαλείο αποτελούν τα χωροταξικά σχέδια, τα οποία αποτυπώνουν, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζεται, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των περιοχών για την ικανοποίηση των οικιστικών και των παραγωγικών αναγκών (ΣτΕ 1037/2022, 4982/2014). Συνεπώς, η εγκατάσταση βιομηχανικής ή βιοτεχνικής μονάδας είναι επιτρεπτή μόνο σε ειδικώς εκ των προτέρων καθορισμένες περιοχές και όχι σε όσες απλώς και μόνο δεν απαγορεύεται ρητά η συγκεκριμένη χρήση. Τούτο επιτάσσει η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, κατ' επιταγή των άρθρων 24 παρ. 2 και 106 παρ. 1 του Σ. (ΣτΕ Τμ. Ε΄ 268/2019, Τμ. Ε΄ 2319/2002).

61

5. Περιφερειακή ανάπτυξη – προαγωγή της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών

Το συνταγματικό κείμενο επιβάλλει στο κράτος να λαμβάνει θετικά μέτρα προκειμένου να προωθήσει την περιφερειακή ανάπτυξη και την οικονομία των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών της ελληνικής επικράτειας. Με έρεισμα τη συγκεκριμένη διάταξη, τόσο ο κοινός νομοθέτης, όσο και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση

62

έχουν επανειλημμένα εκπονήσει ευεργετικές ρυθμίσεις υπέρ των μόνιμων κατοίκων παραμεθόριων περιοχών ή των επιχειρήσεων που εδρεύουν σε αυτές. Η νομολογία έχει επικυρώσει τη νομιμότητα των συγκεκριμένων ρυθμίσεων (ΣτΕ Τμ. Γ΄ 2741/2017, Τμ. Γ΄ 3584/2013, Τμ. Γ΄ 2462/2010, ΣτΕ Τμ. Ε΄ 1205/2015).

- 63 Τέλος, έχει κριθεί νομολογιακά ότι η διατήρηση και ανάδειξη της αρχιτεκτονικής και πολεοδομικής φυσιογνωμίας των παραδοσιακών οικισμών των μικρών νησιών του Αιγαίου, ιδίως των Κυκλάδων, εκτός από έκφραση της συνταγματικής επιταγής για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομίας, προωθεί και τη σύμφωνη με το 106 παρ. 1 Σ., αρχή της περιφερειακής ανάπτυξης, ιδιαίτερα της νησιωτικής περιοχής των Κυκλάδων (ΣτΕ Τμ. Ε΄ 2637/2013). Κατά το σκεπτικό του Δικαστηρίου, η ανάδειξη του γραφικού χαρακτήρα και της αρχιτεκτονικής των συγκεκριμένων οικισμών συμβάλλει στην τουριστική και, κατ' επέκταση, στη βιώσιμη ανάπτυξή τους (βλ. και ΣτΕ 164/2022).