# Κρατική παρέμβαση και ελεύθερη οικονομία στο Σύνταγμα του 1975

Παναγιώτης Μαντζούφας
*Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου Νομικής Σχολής ΑΠΘ*

## Εισαγωγή

Από τη στιγμή που η χώρα με τη μεταπολίτευση και το Σύνταγμα του 1975 τοποθετήθηκε αμετάκλητα στις δυτικές δημοκρατίες και υιοθέτησε την οικονομία της αγοράς, ενώ απέκτησε και τα θεσμικά χαρακτηριστικά της φιλελεύθερης δημοκρατίας, είναι αναγκασμένη να τηρεί λεπτές ισορροπίες. Ισορροπίες ανάμεσα στην εθνική ταυτότητα και τις παγκόσμιες τάσεις, ανάμεσα στις ατομικές επιδιώξεις και το δημόσιο συμφέρον, ανάμεσα στις δυνάμεις της αγοράς και την πολιτική της διαχείριση[1]. Αυτό που ονομάζεται σήμερα δημοκρατικός καπιταλισμός, δηλαδή ένα σύστημα που προσπαθεί να εναρμονίσει την ελεύθερη οικονομία με τη λειτουργία μιας δημοκρατικής πολιτείας που επιβάλλει κανόνες στην οικονομία για να προστατεύσει το δημόσιο συμφέρον σε όλες τις εκδοχές του, γνωρίζει μια μεγάλη κρίση[2]. Η λειτουργία της οικονομίας της αγοράς προϋποθέτει τη σταθερότητα της φιλελεύθερης δημοκρατίας, η οποία σήμερα σε πολλές χώρες του πλανήτη είναι αποσταθεροποιημένη.

Για να επιστρέψουμε στη σχέση των κρατικών θεσμών με τη λειτουργία της οικονομίας, και πριν αναλύσουμε πώς διαγράφεται αυτή η σχέση στο ελληνικό Σύνταγμα, αξίζει να κάνουμε ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις θεωρητικού χαρακτήρα γύρω από τη σχέση της οικονομίας της αγοράς με τη φιλελεύθερη δημοκρατία. Τόσο η αγορά όσο και η δημοκρατία βασίζονται στην ιδέα ότι οι επιλογές των πολιτών τόσο ατομικά όσο και συλλογικά έχουν μια εγγενή αξία και για αυτό πρέπει να κατοχυρώνονται στα Συντάγματα και να προστατεύονται ως δικαιώματα που περιέχουν νομικές αξιώσεις. Ωστόσο, αυτή η κατοχύρωση δεν εγγυάται ότι η εξουσία και ο πλούτος κατανέμονται ίσα ούτε στην δημοκρατία ούτε στην οικονομία της αγοράς, καθώς το ηθικό και νομικό ιδεώδες της ισότητας δεν μπορεί να εγγυηθεί την επίτευξή της στην πράξη.

Από την άλλη, η ιστορία και η σύγχρονη παρατήρηση των πολιτευμάτων παγκοσμίως έχουν δείξει ότι οι περισσότερο οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες άνθησαν κυρίως αλλά όχι αποκλειστικά (Κίνα) εντός φιλελεύθερων και δημοκρατικών καθεστώτων[3]. Αυτό το επίτευγμα πραγματοποιήθηκε διότι η δημοκρατία προκειμένου να επιβιώσει έπρεπε να εξασφαλίσει ότι ο οικονομικός πλούτος θα είναι διαχωρισμένος από την άσκηση της πολιτικής εξουσίας, αλλά και το αντίστροφο. Αν ο πλούτος εξαρτιόταν από την κατοχή πολιτικών αξιωμάτων ή από οικονομικά προνόμια που η πολιτική εξουσία παρέχει στους επιχειρηματίες, τότε το πολιτικό σύστημα θα

[1] Για μια συνολική εικόνα με ιστορικό βάθος των ισορροπιών που πρέπει να διατηρούνται στις καπιταλιστικές κοινωνίες βλ. Πολάνυι Κ., Ο μεγάλος μετασχηματισμός. Οι πολιτικές και κοινωνικές απαρχές του καιρού μας, Νησίδες, Θεσσαλονίκη 2007.
[2] Βλ. αναλυτικώς, Kenworthy L., Social Democratic Capitalism, Oxford University Press, Οξφόρδη 2019, ιδίως σ. 19 επ.
[3] Βλ. Wolf M., Η κρίση του δημοκρατικού καπιταλισμού, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2024, σ. 70-71.

έπαυε να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και θα εξυπηρετούσε τα συμφέροντα των οικονομικά ισχυρών (καπιταλισμός των ημετέρων)[4].

Αντίστροφα, αν ο πλούτος μπορεί να εξαγοράσει πολιτικά αξιώματα ή ισχυρή πολιτική επιρροή, μοιραία θα καταργήσει τον ανταγωνισμό της αγοράς προς όφελος των επιχειρηματιών που απέκτησαν τα πολιτικά αξιώματα και θα μετατρέψει τη δημοκρατία σε πλουτοκρατία[5]. Συνεπώς, για την επιβίωση της δημοκρατίας απαιτούνται ισχυροί θεσμοί που εγγυώνται τον διαχωρισμό της πολιτικής από την οικονομία αμφιπλεύρως[6]. Έτσι, από τη μία πλευρά, συνταγματικοί κανόνες και Ανεξάρτητες Αρχές, που εγγυώνται πλουραλιστικές και αδιάβλητες εκλογές, πάταξη της διαφθοράς, λογοδοσία και ανεξάρτητη δικαιοσύνη, προστατεύουν το πολιτικό σύστημα από την επιρροή των οικονομικών παραγόντων. Από την άλλη, Ανεξάρτητες Αρχές, που προστατεύουν τον ανταγωνισμό στην αγορά και τα κατοχυρωμένα δικαιώματα της ελευθερίας της οικονομικής δραστηριότητας και της ιδιοκτησίας, εγγυώνται την ελεύθερη οικονομία και αποτρέπουν τις στρεβλώσεις που μπορεί να προκαλέσει η κρατική παρέμβαση, όταν η τελευταία ασκεί διεφθαρμένη οικονομική δραστηριότητα ή εξυπηρετεί ιδιωτικά οικονομικά συμφέροντα και όχι το δημόσιο συμφέρον[7].

Γι' αυτόν τον λόγο σε ένα φιλελεύθερο και δημοκρατικό καθεστώς, οι διατάξεις που περιέχονται στα Συντάγματα και διαμορφώνουν τους θεσμούς που διέπουν και εξειδικεύουν το οικονομικό καθεστώς οφείλουν να αποτρέπουν τόσο τον απόλυτο έλεγχο του κράτους στην οικονομία όσο και το έλεγχο των οικονομικών φορέων πάνω στο κράτος[8]. Αυτό σημαίνει ότι η οικονομία της αγοράς δεν είναι απέναντι από το κράτος αλλά οφείλει να συμπλέει με αυτό.

Ουσιαστικά η ανάγκη αλλά και το όφελος της δημόσιας-κρατικής παρέμβασης στην αγορά προκύπτει από τις εγγενείς αδυναμίες της αγοράς (πληθωρισμός, ανεργία, ανισότητες), εφόσον αποδεχόμαστε ότι η τελευταία δεν λειτουργεί σχεδόν ποτέ υπό ιδανικές συνθήκες (π.χ. απαιτούνται κανόνες επιβολής του ελεύθερου ανταγωνισμού για να οριοθετηθεί η ισχύς των επιχειρήσεων και διόρθωση της ατελούς πληροφόρησης μεταξύ των συναλλασσόμενων μέσω του δικαίου προστασίας του καταναλωτή). Επιπλέον, το κράτος καλείται να διασφαλίσει την παροχή δημόσιων αγαθών (δημόσια τάξη, ασφάλεια, υγεία, παιδεία, υποδομές, προστασία του περιβάλλοντος) και να εγγυηθεί την αδιάλειπτη παροχή κοινωφελών υπηρεσιών (ενέργεια, επικοινωνία) είτε παρέχοντάς τις το ίδιο, είτε εποπτεύοντας τους όρους παροχής τους από ιδιώτες εντός της αγοράς[9].

---

[4] Βλ. Olson M., Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships, Basic Books, Νέα Υόρκη 2000.

[5] Βλ. χαρακτηριστικά επί του ζητήματος Καϊδατζή Α./Κουρουνδή Χ., Ποια Αναθεώρηση; Για ένα Σύνταγμα των πολλών, όχι στα μέτρα των «από πάνω», Πόλις, Αθήνα 2026, σ. 57 και 95 επ.

[6] Acemoglu D./Robinson J. A., Ο στενός διάδρομος. Κράτη, κοινωνίες και η μοίρα της ελευθερίας, Λιβάνης, Αθήνα 2020.

[7] Βλ. Wolf, Η κρίση του δημοκρατικού καπιταλισμού, ό.π, σ. 75-162.

[8] Πρβλ. Βλαχογιάννης Απ., «*Σε τι διαφέρει η φιλελεύθερη Δημοκρατία από ένα αυταρχικό καθεστώς*;», στο https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/se-ti-diaferi-i-filelefteri-dimokratia-apo-ena-aftarchiko-kathestos/ (πρόσβαση: 08.11.2026).

[9] Βλ. Δελλής Γ., Δήμος και αγορά. Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, Ευρασία, Αθήνα 2018, σ. 133 επ. Αντιστοίχως, ο Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Σάκκουλας, Αθήνα 2006, σ. 141-142, υποστηρίζει ότι το κράτος πρέπει να διαμεσολαβεί ώστε να διασφαλίζεται η απόλαυση των κοινωνικών αγαθών ακόμη και όταν η αγορά δεν έχει κίνητρο προς αυτή την κατεύθυνση.

Σήμερα, ωστόσο, καθώς η οικονομία αδυνατεί να παράσχει την υπεσχημένη ασφάλεια και ευημερία για μεγάλο μέρος του παγκόσμιου πληθυσμού, αλλά και για σημαντικό μέρος των πολιτών της Δύσης, οδηγεί σε αποσταθεροποίηση την πολιτική, με ορατά τα συμπτώματα αυτής της εξέλιξης: την απώλεια της εμπιστοσύνης στις ελίτ κάθε είδους, την άνοδο των πολιτικών της ταυτότητας, που διαβρώνουν την ιδιότητα του πολίτη ως οργανική βάση συνύπαρξης σε μια κοινωνία, καθώς και την ενίσχυση λαϊκιστικών και αυταρχικών καθεστώτων[10]. Με απλά λόγια, οι οικονομικές ανισότητες και η απώλεια εμπιστοσύνης σε συνδυασμό και με την κρίση του κράτους πρόνοιας υπονομεύουν τις εξισωτικές προϋποθέσεις της δημοκρατικής διακυβέρνησης[11]. Επιπλέον, η παγκοσμιοποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων συμβάδισε μεν με την επέκταση του δημοκρατικού καθεστώτος σε νέες χώρες, προκάλεσε δε μεγάλες κοινωνικές και οικονομικές αναταραχές, διότι η απουσία διεθνών και εθνικών ελέγχων και η ανεμπόδιστη κυκλοφορία των κεφαλαίων προκάλεσε μια παγκόσμια χρηματοοικονομική κρίση. Τα δυτικά κράτη σε ένα βαθμό δυσκολεύονται να περιορίσουν την ανασφάλεια και τις ανισότητες που παράγει μια δυναμική και ευέλικτη οικονομία της αγοράς. Η αδυναμία αυτή έχει συνέπειες στη δημοκρατική τους συγκρότηση, η οποία αμφισβητείται ως αναποτελεσματική, αργή και αναξιόπιστη.

**Το πλαίσιο της ελεύθερης οικονομίας υπό το πρίσμα του 106 Σ**

Με βάση τις παραπάνω εισαγωγικές σκέψεις το ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 106 παρ. 1 τυποποιεί το φαινόμενο του κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία, δικαιολογώντας, ιδίως τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του, τόσο μέτρα μερικής ή ολικής εθνικοποίησης επιχειρήσεων, όσο και μέτρα εποπτείας της οικονομικής δραστηριότητας προς χάριν του γενικού συμφέροντος και της κοινωνικής ειρήνης. Το πρότυπο που υιοθετεί το Σύνταγμα με βάση τις διατάξεις που κατοχυρώνουν τις βασικές οικονομικές ελευθερίες είναι η κοινωνική οικονομία της αγοράς[12]. Το άρθρο 106 παρ. 2 Σ, ουσιαστικά αναγνωρίζοντας τις παραπάνω αδυναμίες των αγορών, θεμελιώνει την κρατική μέριμνα για διαρκή παρέμβαση προκειμένου να διορθώνονται ή/και, κατά το δυνατόν, να περιορίζονται οι αρνητικές συνέπειες από τις δυσλειτουργίες των αγορών στα δικαιώματα των πολιτών και στη συνολική λειτουργία της εθνικής οικονομίας.

Οι παράγραφοι 3-5 του άρθρου 106 κατοχυρώνουν έναν ισχυρό περιορισμό των οικονομικών δικαιωμάτων των ιδιωτών, όπως είναι η κρατικοποίηση μιας επιχείρησης αλλά και η υποχρεωτική συμμετοχή όσων ωφελούνται από έργο κοινής ωφελείας στη δαπάνη του Δημοσίου (παρ. 6 του 106 Σ.). Η δυνατότητα που το Σύνταγμα αναγνωρίζει στο κράτος να εξαγοράσει υποχρεωτικά μια επιχείρηση ή να συμμετέχει αναγκαστικά σε αυτή εξαρτάται σύμφωνα με την παράγραφο 3 του 106 από τρία κριτήρια. Ειδικότερα, η προς εξαγορά επιχείρηση θα πρέπει να διαθέτει: α) μονοπωλιακό χαρακτήρα, β) να εμφανίζει ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των εθνικών πλουτοπαραγωγικών πηγών και γ) να έχει ως κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο[13]. Τα κριτήρια αυτά μπορούν να συντρέχουν εναλλακτικά και δικαιολογούν παρέμβαση του κράτους με σκοπό την κρατικοποίηση, εκτός εάν η επιχείρηση εμπίπτει στο καθεστώς των

[10] Αντί άλλων: Σταυρακάκης Γ., Λαϊκισμός. Μύθοι, στερεότυπα και αναπροσανατολισμοί, ΕΑΠ, Αθήνα 2019.
[11] Mitrakos T., *«Οικονομικές ανισότητες, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός: Η διεθνής εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας κατά την περίοδο της πρόσφατης κρίσης»*, ΕΕΚΠ 9/2018, ιδίως σελ. 10 επ. και 20 επ.
[12] Βλ. Παραρά Π., Οικονομική ελευθερία, Σάκκουλας, Αθήνα 2019, σ. 188 επ., όπου πλήρης βιβλιογραφική τεκμηρίωση της έννοιας, και Ηλιάδου Α., *«Άρθρο 5 παρ. 1: Ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας»*, στο https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-5-paragrafos-1/ (πρόσβαση: 08.11.2026), σ. 36-37.
[13] Δελλής Γ., *«Άρθρο 106: Κράτος και εθνική οικονομία»,* https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-106/ (πρόσβαση: 08.11.2026), σ. 8.

κεφαλαίων προστασίας εξωτερικού του άρθρου 107 Σ[14]. Η ολοκλήρωση της κρατικής παρέμβασης μέσω εξαγοράς συναρτάται με την καταβολή πλήρους αποζημίωσης που καθορίζεται δικαστικά (106 παρ. 4), όπως και στις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις του άρθρου 17 παρ. 1 Σ, με την διαφορά ότι, σύμφωνα με την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 106, η αποζημίωση εύλογα δεν θα περιλαμβάνει την τυχόν υπεραξία λόγω της μονοπωλιακής θέσης της επιχείρησης. Την ίδια λογική υιοθετεί το Σύνταγμα (αρ. 106 παρ. 5) και στις περιπτώσεις αναγκαστικής κρατικής συμμετοχής στο κεφάλαιο εταιρίας, καθώς προβλέπει την εξαγορά της συμμετοχής των ιδιωτών που μετείχαν στην επιχείρηση με την πλήρη αποζημίωση της αξίας της[15]. Το εύλογο αυτό δικαίωμα των ιδιωτών-μετόχων απορρέει από την απώλεια του εταιρικού ελέγχου λόγω της εξαγοράς.

Την εποχή της θέσης σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 δεν ελήφθη επαρκώς υπόψιν το δίκαιο της ΕΕ και η τυχόν αντίθεση τόσο ισχυρών παρεμβάσεων που προβλέπει το άρθρο 106 Σ στο πρωτογενές και παράγωγο δίκαιό της και ειδικότερα στις βασικές ενωσιακές ελευθερίες και στις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού, όπως αυτές εξελίχθηκαν στην πορεία της ΕΕ. Οι παρεμβάσεις αυτές επομένως δεν μπορούν να φτάσουν στην κρατικοποίηση της οικονομίας, επιλογή που θα ήταν ασυμβίβαστη με τους κανόνες της ΕΕ και την πορεία προς μια ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που διέπεται πρωτίστως από τις αρχές της ενιαίας αγοράς[16]. Υπό αυτή την έννοια το Σύνταγμα, ερμηνευόμενο και υπό το πρίσμα του δικαίου της ΕΕ, δεν θα μπορούσε να είναι οικονομικά ουδέτερο[17], καθώς βάσει του πλέγματος και άλλων συνταγματικών διατάξεων (5 παρ. 1, 4 παρ. 1, 17, 18, 22, 24, 25 παρ. 1 και 3 και 28 Σ.) εγγυάται μια ελεύθερη ανταγωνιστική οικονομία η οποία δικαιολογεί, κατά περίπτωση, κρατικές παρεμβάσεις σύμφωνα με την εκάστοτε οικονομική πολιτική μιας κυβέρνησης[18]. Το μοντέλο αυτό της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς (ordoliberalismus) υιοθετείται από τα περισσότερα ευρωπαϊκά Συντάγματα και αντιστοιχεί στο πρότυπο για την οικονομία που εισάγει το δίκαιο της ΕΕ όπως αυτό καθορίζεται διαχρονικά από τις Συνθήκες της[19].

**Εφαρμογή του άρθρου 106 Σ: περιορισμοί στην οικονομική δραστηριότητα και κρατικοποιήσεις**

Ωστόσο, οι παρεμβάσεις αυτές, που συχνά παίρνουν τη μορφή νομοθετικών περιορισμών της οικονομικής ελευθερίας, γίνονται δεκτές από τη νομολογία των δικαστηρίων, ιδίως του ΣτΕ[20], εκτός περιπτώσεων που εξυπηρετούνται συντεχνιακά συμφέροντα μιας συγκεκριμένης

---

[14] Idem.

[15] Πρβλ. για διάφορες σκέψεις επί αυτού στο: Δαγτόγλου Π., *«Αρμόδια δικαστήρια για τον προσδιορισμό αποζημιώσεως επί κρατικοποιήσεως επιχειρήσεως κατά το άρθρο 106 παρ. 4 του Συντάγματος»* στο Χαριστήριον: σύμμεικτα προς τιμήν Γεωργίου Μ. Παπαχατζή: δημόσια διοίκησις και διοικητική δικαιοσύνη, Σάκκουλας, Αθήνα 1989.

[16] Βλ. Ηλιάδου, *«Άρθρο 5 παρ. 1»,* ό.π, σ. 37.

[17] Βλ. Μάνεση Α./Μανιτάκη Α., «Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα» στο Μάνεσης Α./Μανιτάκης Α./Παπαδημητρίου Γ. (επιμ.), Η υπόθεση Ανδρεάδη και το οικονομικό Σύνταγμα, Σάκκουλας, Αθήνα 1991, σ. 25 επ.

[18] Βλ. Δελλή, *«Άρθρο 106»*, ό.π, σ. 11· Καϊδατζή Α., *«Άρθρο 106»* στο Σπυρόπουλος Φ./Κοντιάδης Ξ./Ανθόπουλος Χ./Γεραπετρίτης Γ. (επιμ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, Σάκκουλας, Αθήνα 2017, σ. 1720 επ.

[19] Βλ. αναλυτικώς, Παραράς, Οικονομική Ελευθερία, ό.π., σ. 75 επ.

[20] Βλ. τη σχετική ανάλυση του Καϊδατζή Α., «*Δικαστικός έλεγχος των μέτρων οικονομικής πολιτικής. Νομολογιακές τάσεις και προσαρμογές στο μεταβαλλόμενο οικονομικο-πολιτικό περιβάλλον»*, στο https://www.constitutionalism.gr/1616-dikastikos-eleghos-twn-metrwn-oikonomikis-politiki/?hilite=%CE%BA%CE%B1%CF%8A%CE%B4%CE%B1%CF%84%CE%B6%CE%B7%CF%82 (πρόσβαση: 08.11.2026).

επαγγελματικής ομάδας[21] ή όταν ο περιορισμός κρίνεται απρόσφορος και μη αναγκαίος[22]. Περαιτέρω, ευρύτατη ευχέρεια παρεμβάσεων αναγνώρισαν τα δικαστήρια στον νομοθέτη σε ζητήματα που αφορούν τον τρόπο άσκησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας[23] (καθεστώς προηγούμενης άδειας[24], αποκλεισμός συγκεκριμένων εταιρικών τύπων σε σχέση με δραστηριότητες στον τομέα της υγείας[25], κανόνες προστασίας του καταναλωτή[26], αγορανομικός καθορισμός των τιμών σε προϊόντα και υπηρεσίες[27], ευθύνη φυσικών προσώπων σε εταιρίες[28], καθορισμός ύψους νοσηλίων σε νοσοκομεία[29] και ιατρικών αμοιβών[30]), ενώ αποδεκτές έγιναν παρεμβάσεις προστατευτικές της εργασίας και των εργαζομένων[31] στη λειτουργία των επιχειρήσεων, χωρίς να απουσιάζει και σε αυτή την περίπτωση η παρέμβαση του ενωσιακού δικαίου, του οποίου το δικαστήριο έκρινε ότι περιορισμοί στις ομαδικές απολύσεις εργαζομένων προσβάλλουν το δικαίωμα εγκατάστασης των επιχειρήσεων και την άσκηση της επιχειρηματικής τους ελευθερίας[32].

Για τις περικοπές σε μισθούς και συντάξεις την περίοδο της οικονομικής κρίσης ο θεωρητικός προβληματισμός ήταν ιδιαίτερα πλούσιος[33] καθώς και η αντίστοιχη νομολογία[34], ενώ πρέπει να μνημονευτεί και η γνωστή απόφαση για το PSI[35] σύμφωνα με την οποία κρίθηκε ότι ο κρατικός παρεμβατισμός στην αγορά ομολόγων και η μείωση της αξίας τους (κούρεμα) χωρίς τη συναίνεση των δικαιούχων είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ.

---

[21] Βλ. τις αποφάσεις ΣτΕ 3536/2009 και ΣτΕ Ολ. 1664/2011 για το επάγγελμα των ιδιοκτητών βυτιοφόρων.

[22] ΣτΕ 1210/2010, ΣτΕ Ολ. 2287/2015. Μη αναγκαίοι και αντίθετοι στην οικονομική ελευθερία των παραγωγών κρίθηκε η απαγόρευση εξαγωγής προϊόντων ελαίων κατώτερης ποιότητας για την προστασία της καλής φήμης γενικότερα παρόμοιων προϊόντων. Βλ. ΣτΕ Ολ. 1820/1995.

[23] Βλ. Χρυσόγονο Κ., Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2023, σ. 288 επ.

[24] Βλ. τη γνωστή και σχολιασμένη απόφαση ΣτΕ Ολ. 694/2013 για τις υπεραγορές. Βλ. επίσης και ΣτΕ Ολ. 1910/2022, η οποία έκρινε ως αντισυνταγματική την αρμοδιότητα του Δήμου Λαυρίου να εκφράζει μέσω του δημοτικού του συμβουλίου σύμφωνη γνώμη για τη χορήγηση περιβαλλοντικής άδειας για τη λειτουργία επιχείρησης, σε αντίθεση με τον γενικό κανόνα που προβλέπει απλή γνώμη των Δήμων της χώρας.

[25] ΣτΕ 5380/1995, ΤοΣ 1997, σ. 156 επ.

[26] ΣτΕ Ολ. 1210/2010.

[27] ΣτΕ Ολ. 3633/2004.

[28] ΣτΕ 3905/1988, ΤοΣ 1989, σ. 151 επ.

[29] Βλ. ΣτΕ 3551/2005.

[30] Βλ. ΣτΕ 672/2002.

[31] Ωστόσο, έγινε αποδεκτή από τη νομολογία (ΣτΕ 3046/1993 και ΣτΕ 3199/1993) η ανατροπή συμβατικών σχέσεων, εντός εύλογου χρόνου, τις οποίες είχε συνάψει το δημόσιο σε προεκλογικές περιόδους με εργαζομένους, διότι κρίθηκε ότι οι συμβάσεις αυτές αντίκεινται στο δημόσιο συμφέρον.

[32] Βλ. Χρυσόγονο, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ό.π, σ. 294.

[33] Βλ. ενδεικτικά, Βενιζέλο Ε., Η οικονομική κρίση ως δικανική πρόκληση. Η καμπύλη του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των «μνημονιακών» μέτρων, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2020· Βλαχόπουλο Σ., *«Ο ελληνικός συνταγματικός λόγος μεταξύ θεμελιωδών δικαιωμάτων και οργανωτικών διατάξεων. Η οικονομική κρίση ως αποκατάσταση μιας χαμένης ισορροπίας»*, στο συλλογικό έργο, Το Σύνταγμα εν εξελίξει. Τιμητικός τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη, σ. 67 επ. και 133 επ. αντίστοιχα· Καραβοκύρη Γ., Το Σύνταγμα και η κρίση, Κριτική, Αθήνα 2014· Μαντζούφα Π., Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014.

[34] Βλ. Πατσίκα Δ., Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι διαβαθμίσεις της έντασης του ελέγχου συνταγματικότητας στις αποφάσεις της ολομέλειας (2011-2020), Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2022, όπου παρουσιάζεται και σχολιάζεται η σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία.

[35] ΣτΕ Ολ.116/2014, ΣτΕ 237/2015.

Στο πνεύμα αυτό τα δικαστήρια δέχθηκαν, ιδίως στο παρελθόν, ως συνταγματικά δικαιολογημένες ευρείες παρεμβάσεις στην οικονομία[36] που έφταναν μέχρι την δημιουργία δημόσιων μονοπωλίων ή παραχώρηση μονοπωλιακής θέσης σε ιδιωτικές επιχειρήσεις[37]. Σε τομείς της εθνικής οικονομίας που κρίνονται σημαντικοί, όπως ο τραπεζικός τομέας[38], αναγνωρίσθηκε ως δικαιολογημένη από τη νομολογία τόσο η υποχρεωτική συγχώνευση τραπεζών[39] όσο και η υποχρεωτική αύξηση κεφαλαίου[40], με την εξαίρεση της συμμετοχής των παλαιών μετόχων[41] και την ανάθεση της διοίκησης σε προσωρινό επίτροπο με την κατάργηση των σχετικών αρμοδιοτήτων των καταστατικών οργάνων των εταιριών[42]. Την ίδια ευνοϊκή αντιμετώπιση από την νομολογία[43] είχε και ο ν. 1386/1983 περί προβληματικών επιχειρήσεων, παρά την αντίθεση συγκεκριμένων προβλέψεών του στο δίκαιο της ΕΟΚ και την αποδοκιμασία τους από το δικαστήριό της[44]. Στην περίπτωση των προβληματικών επιχειρήσεων επιδιώχθηκε η τεχνητή διατήρηση στην οικονομική ζωή, με κρατικές ενισχύσεις, επιχειρήσεων, οι οποίες απέτυχαν λόγω του ανταγωνισμού των αγορών ή επειδή τις ξεπέρασαν οι εξελίξεις και αδυνατούσαν να εκσυγχρονισθούν. Η κρατική αυτή επιλογή ήταν αντίθετη σε μια ανταγωνιστική και ελεύθερη αγορά και εξυπηρετούσε κυρίως πελατειακές ανάγκες[45], ενώ υπονόμευε τον ανταγωνισμό και γι' αυτό αποδοκιμάστηκε από το Δικαστήριο της ΕΕ[46].

Στις συγκεκριμένες μορφές ανάμιξης του κράτους στη λειτουργία της αγοράς, που οδηγούσαν σε κρατικοποιήσεις επιχειρήσεων, συνήθως δεν περιλαμβάνονται στη νομοθεσία αξιολογήσεις για το αν η μεταβολή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος θα επιφέρει αλλαγές στη συνολική λειτουργία της αγοράς και ιδιαίτερα στο πεδίο του ανταγωνισμού, ούτε προβλέψεις για τη βελτίωση της αποδοτικότητας μιας επιχείρησης υπό κρατικό έλεγχο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Η μέριμνα, σύμφωνα με το άρθρο 106 παρ. 3-5, αφορούσε στην προστασία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων (εμπραγμάτων και ενοχικών) των ιδιωτών και την προβλεπόμενη αποζημίωση από τη στέρησή τους[47] και, επίσης, τη συμμετοχή στη δαπάνη του δημοσίου των ιδιωτών που ωφελούνται από έργα κοινής ωφέλειας, όπως είναι π.χ. η ρυμοτόμηση ενός ακινήτου στο πλαίσιο μιας ανταποδοτικής λογικής (άρθρο 106 παρ. 6)[48].

---

[36] Για παράδειγμα, ο τομέας της παραγωγής, επεξεργασίας και διακίνησης πετρελαιοειδών (βλ. ενδεικτικά ν. 1571/1985) θεωρήθηκε ότι απαιτεί την κρατική παρέμβαση, προκειμένου να χαραχθεί η αντίστοιχη πολιτική που αφορά στην αξιοποίηση κοιτασμάτων, αλλά και στην ενεργειακή επάρκεια της χώρας που είναι κρίσιμη για την εθνική οικονομία (άρθρα 106 παρ. 1 και 2). Βλ. ΣτΕ 1405/2002 (Δελλής, *«Άρθρο 106»*, ό.π., σ. 15). Επίσης, συνταγματική κρίθηκε (ΣτΕ 3818/1997, ΤοΣ 1998, σ. 376 επ.) η αφαίρεση από τον ιδιωτικό τομέα της αποκλειστικής αρμοδιότητας άσκησης του συγκοινωνιακού έργου στην περιοχή των Αθηνών και η ανάθεσή του (ν. 2175/1993) σε δημόσιο φορέα.
[37] Βλ. Χρυσόγονο, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ό.π, σ, 289-290.
[38] Την περίοδο της οικονομικής κρίσης και προς αποφυγή της συστηματικής κατάρρευσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος υιοθετήθηκε η λύση της διάσωσης των τραπεζών (ν. 4340/2015) με δημόσια κονδύλια από το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας με ανακεφαλαιοποίησή τους. Αυτή η παρέμβαση θεωρήθηκε συμβατή με το ευρωπαϊκό δίκαιο, διότι δεν απέβλεπε στην ανάληψη τραπεζικών λειτουργιών από τον δημόσιο τομέα κατ' αποκλεισμό των ιδιωτών, αλλά στη διάσωσή τους με τη συμμετοχή στη διοίκησή τους ενός ιδιαίτερου μορφώματος του διεθνούς οικονομικού δικαίου (ΤΧΣ) που ανήκει στον ιδιωτικό τομέα. Βλ. ΣτΕ 2393/2017.
[39] Με το ν. 2292/1953.
[40] Με το ν. 431/1976.
[41] Βλ. ΑΠ Ολ. 31/1990.
[42] ΣτΕ 4273/1996, ΔΕΚ C-441/1993, Παφίτης και λοιποί κατά Τράπεζας Κεντρικής Ελλάδος Α.Ε.
[43] ΣτΕ Ολ. 1093-1095/1987.
[44] Βλ. Χρυσόγονο, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, ό.π, σ. 292-293.
[45] Βλ. Δελλή, *«Άρθρο 106»,* ό.π, σ. 15.
[46] ΔΕΚ C-134/1991 και C-135/1991, Kerafina κατά ελληνικής δημοκρατίας, ΔιΔικ 1993, σκ. 251 επ.
[47] Βλ. Γ. Δελλή, *«Άρθρο 106»*, ό.π, σ. 8-9.
[48] Ibid, σ. 9-10.

**…και η αντίστροφη πορεία των αποκρατικοποιήσεων**

Μολονότι στο Σύνταγμα δεν γίνεται ρητά λόγος για αποκρατικοποίηση, ουδέποτε επικράτησε η αντίληψη ότι η μεταβίβαση μιας επιχειρηματικής δραστηριότητας που ασκεί το κράτος δεν επιτρέπεται να ασκείται υπό τους ίδιους όρους και από ιδιώτες, καθώς και τα δύο υποκείμενα δικαίου καταρχήν δεν απαγορεύεται να αναπτύσσουν επιχειρηματική δραστηριότητα[49]. Η μεταβίβαση αυτή υπόκειται σε συνταγματικές δεσμεύσεις, διότι από μόνος του ο δημόσιος χαρακτήρας αυτών των δραστηριοτήτων απορρέει από τη δημόσια ιδιοκτησία τους, ακόμα και όταν οι επιχειρήσεις αυτές έχουν εμπορικό χαρακτήρα και δρουν εντός μιας ανταγωνιστικής αγοράς με σκοπό το κέρδος. Σε αυτές τις περιπτώσεις οι συνταγματικές δεσμεύσεις δεν αφορούν στη δυνατότητα της μεταβίβασης καθεαυτήν, αλλά στη διαδικασία της, υπό την έννοια ότι πρέπει να υπάρχει νόμος που να την προβλέπει και αυτή να διενεργείται υπό συνθήκες διαφάνειας και αντικειμενικότητας που αφορούν στο εύλογο τίμημα και στην επιλογή του κατάλληλου αγοραστή, ώστε να είναι εγγυημένη η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος[50].

Αντίθετα, αυστηρότερα συνταγματικά όρια ή ακόμα και απαγορεύσεις μπορεί να επιβληθούν όταν το κράτος ασκεί δημόσια εξουσία και αποφασίζει να παραιτηθεί από αυτή και να την παραχωρήσει στους ιδιώτες. Η διάκριση μεταξύ της ιδιωτικοοικονομικής δραστηριότητας του κράτους και της άσκησης δημόσιας εξουσίας δεν είναι πάντοτε ευχερής, ιδίως όταν το κράτος ασκεί δραστηριότητες κοινής ωφέλειας με τις οποίες επιδιώκεται ο δημόσιος σκοπός της διασφάλισης ζωτικής σημασίας αγαθών για το κοινωνικό σύνολο, δηλαδή όταν ουσιαστικά ασκείται δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια[51]. Η απελευθέρωση αυτών των δραστηριοτήτων από το κρατικό μονοπώλιο περιλαμβάνει τις συνταγματικές υποχρεώσεις της δημόσιας υπηρεσίας και την υπαγωγή των αγορών εντός των οποίων παρέχονται τα δημόσια αγαθά σε καθεστώς ρύθμισης[52]. Σκοπός της ρύθμισης είναι να διασφαλισθεί η ποιότητα, η ισότητα και η καθολικότητα της παροχής.

Πέραν αυτού το κράτος δεν μπορεί να παραιτηθεί από την άσκηση εξουσίας που αποτελεί έκφραση της κυριαρχίας του υπό στενή έννοια, όπως είναι για παράδειγμα οι δραστηριότητες δημόσιας τάξης, κρατικής ασφάλειας και εθνικής άμυνας. Αυτές οι δραστηριότητες κατά τη νομολογία δεν μπορούν να ιδιωτικοποιηθούν, διότι είναι αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας[53].

Από την άλλη, η παροχή από το κράτος κοινωνικών υπηρεσιών εκπαίδευσης, υγείας, και κοινωνικής ασφάλισης συνυπάρχει με τη δραστηριοποίηση των ιδιωτών στους ίδιους τομείς. Στον βαθμό που τα συγκεκριμένα κοινωνικά αγαθά συνιστούν κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών που αξιώνουν από το κράτος την παροχής τους θα πρέπει να διασφαλίζεται η ίση και καθολική πρόσβαση όλων των πολιτών σε αυτά και ως έκφραση και υλοποίηση των αρχών του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. β' Σ.)[54].

---

[49] Ibid, σ. 21.
[50] Βλ. Καϊδατζή, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σ. 53 επ.
[51] Ibid, σ. 412 επ.
[52] Ibid, σ. 133 επ.
[53] Ibid, σελ. 273 επ.
[54] Πρβλ. Γιαννακόπουλος Κ., «*Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων: "να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο"*», ΕφημΔΔ 4/2015, σελ. 417 επ.

Σε αντίθεση με το φαινόμενο της κρατικοποίησης των ιδιωτικών επιχειρήσεων που περιγράψαμε αδρομερώς στον προηγούμενο τίτλο, η απελευθέρωση-ιδιωτικοποίηση των τομέων κοινωνικής ωφέλειας που παρατηρείται τις τελευταίες δεκαετίες υποβάθμισε το κράτος ως παραγωγό προϊόντων και υπηρεσιών και ανέδειξε τον εγγυητικό και ρυθμιστικό ρόλο του, που επιβάλλει στους ιδιώτες να λειτουργούν εντός ενός έντονα ρυθμισμένου και κοινωνικά δεσμευμένου περιβάλλοντος[55].

Στη χώρα μας, τις δεκαετίες 1990 και 2000, οι αποκρατικοποιήσεις οδήγησαν στη μετατροπή των δημόσιων επιχειρήσεων σε ανώνυμες εταιρίες του ιδιωτικού δικαίου, υπό τον έλεγχο του κράτους και στη σταδιακή ένταξη των τομέων κοινής ωφέλειας στον ελεύθερο ανταγωνισμό[56]. Πιο συγκεκριμένα, όλο το νομοθετικό πλαίσιο των δεκαετιών 1990-2000, βάσει του οποίου οι φορείς παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που ανήκαν στο Δημόσιο μετατράπηκαν σε ανώνυμες εταιρίες, αποσκοπούσε ακριβώς σε αυτό: στην εξαίρεση των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και την ενίσχυση της ανεξαρτησίας των διοικήσεών τους από το Κράτος. Προκειμένου δε να επιτευχθεί η ανεξαρτητοποίηση αυτή, ο νομοθέτης προέβλεψε τη δυνατότητα μετατροπής τους σε ανώνυμες εταιρίες που λειτουργούν βάσει των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας και το εταιρικό δίκαιο[57]. Αυτή η απελευθέρωση των συγκεκριμένων τομέων της οικονομίας και το άνοιγμά τους στον ανταγωνισμό απαιτούσε αφενός μεν το κράτος να συνεχίσει, εφόσον το επιθυμούσε, να παρέχει τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας μέσω δημόσιων επιχειρήσεων (ΑΕ) έναντι του προγενέστερου μονοπωλίου και αφετέρου την εξασφάλιση των προϋποθέσεων ώστε να εισέλθουν στην αγορά νέοι παίκτες. Το εγχείρημα αυτό -προκειμένου να είναι συμβατό με το δίκαιο της ΕΕ- απαιτούσε τη δημιουργία ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών με εξειδικευμένες αρμοδιότητες ανά πεδίο δραστηριότητας (π.χ. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας).

Ωστόσο, την περίοδο της οικονομικής κρίσης, στο πλαίσιο της υλοποίησης των μνημονιακών υποχρεώσεων, υλοποιείται η αποκρατικοποίηση της περιουσίας του Δημοσίου προκειμένου να αντληθούν έσοδα και μέσω αυτών να αποπληρωθεί μέρος του δημοσίου χρέους. Για αυτόν τον λόγο συστάθηκαν δύο ανώνυμες εταιρίες (ΤΑΙΠΕΔ[58] και ΕΕΣΥΠ[59]) με σκοπό, αφού συγκεντρώσουν το σύνολο της ιδιωτικής περιουσίας του ελληνικού δημοσίου, να το μεταβιβάσουν περαιτέρω σε ιδιώτες επενδυτές[60]. Είναι σαφές επίσης ότι ο τρόπος με τον οποίο ρυθμίζεται το ιδιοκτησιακό καθεστώς των δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων διέπεται και από το

[55] Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σ. 415-416.

[56] Ο αρχικός ν. 1914/1990 (άρθρο 30) προέβλεπε την έκδοση Π.Δ. για την έξοδο φορέων παροχής κοινωφελών υπηρεσιών από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Βλ. ενδεικτικά Π.Δ 360/1991 για τη ΔΕΗ, Π.Δ 361/1991 για τον ΟΤΕ και Π.Δ 362/1991 για την ολυμπιακή αεροπορία. Στην ίδια λογική κινήθηκαν και οι ν. 2000/1991, 2414/1996, 3049/2002 οι οποίοι υιοθέτησαν διάφορες νομικές μορφές ιδιωτικοποίησης (πώληση επιχείρησης, εισαγωγή στο χρηματιστήριο με μεταβίβαση των μετοχών, εκμίσθωση δημόσιας επιχείρησης).

[57] Κατά τη ρητή διατύπωση της αιτιολογικής έκθεσης του ν. 2414/1996. Αντίστοιχα, βλ. επίσης ν. 1914/1990, 2744/1999, 3429/2005 κ.α. Αναλυτικά για την «αποκρατικοποίηση» του δημόσιου τομέα μέσα από την τυπική ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, βλ. Λάππα Ε., Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων μέσα από τη νομολογία του εθνικού δικαστή και του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021, σελ. 67 επ.

[58] Το ΤΑΙΠΕΔ («Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου») συστάθηκε με τον ν. 3986/2011(Δεύτερο μνημόνιο)

[59] Η ΕΕΣΥΠ (Ελληνική Εταιρία Συμμετοχών και Περιουσίας) συστάθηκε με τον ν. 4389/2016 (τρίτο μνημόνιο) και έγινε γνωστή ως «υπερταμείο». Αποτέλεσε μητρική εταιρία του ΤΑΙΠΕΔ και απέκτησε το σύνολο των μετοχών της κυριότητας του ελληνικού Δημοσίου στις δημόσιες επιχειρήσεις που αναφέρονται στον νόμο.

[60] Βλ. Λάππα, Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων, ό.π, σ. 332 επ.

πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Οι θεμελιώδεις ενωσιακές ελευθερίες και οι κανόνες του ανταγωνισμού απαγορεύουν καταρχήν τη διατήρηση προνομίων του δημοσίου εκτός αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις των άρθρων 52 και 65 ΣΛΕΕ ή λόγοι επιτακτικού συμφέροντος. Αυτό σημαίνει ότι κατά την οργάνωση μιας δημόσιας υπηρεσίας και την πρόβλεψη υποχρεώσεων κοινής ωφέλειας στους παρόχους των υπηρεσιών αυτών, μόνο κατ' εξαίρεση μπορεί να παραβιάζονται οι κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού και οι δεσμεύσεις των διατάξεων περί κρατικών ενισχύσεων[61]. Οι αρχές της διαφάνειας, της ισότητας των ευκαιριών και του ελεύθερου ανταγωνισμού διέπουν και το δίκαιο των συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που συνάπτει το ΤΑΙΠΕΔ, κατ' εφαρμογή του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, με απώτερο σκοπό και σε αυτές τις περιπτώσεις να διατηρείται η κρατική εποπτεία που εξασφαλίζει τη συνέχεια και την ποιότητα της παροχής, υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού και σεβασμού των θεμελιωδών ελευθεριών των Συνθηκών[62].

Από τα παραπάνω απορρέει η διαπίστωση ότι οι δεσμεύσεις που διέπουν τις αποκρατικοποιήσεις συνδιαμορφώνονται από εθνικούς και ενωσιακούς κανόνες ώστε να προκύψει ο πρόσφορος αλλά και νόμιμος τρόπος με τον οποίο θα ρυθμισθεί η παροχή δημοσίων υπηρεσιών αλλά και η εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων που ανήκαν στο κράτος και πλέον έχουν περιέλθει σε ιδιώτες[63].

**Η στάση της νομολογίας απέναντι στις αποκρατικοποιήσεις**

Η νομολογία, όπως προμνημονεύτηκε, έθεσε ορισμένους συνταγματικούς φραγμούς στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων οι οποίες συνδέονται με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Ειδικότερα, έκρινε ως αντισυνταγματική την ανάθεση σε ιδιωτική εταιρία φύλαξης του ελέγχου της παράνομης στάθμευσης[64], οριοθετώντας έτσι τις αρμοδιότητες της υπηρεσίας ασφάλειας αερομεταφορών του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών που ανατίθενται σε ιδιώτες σε σχέση με τις ουσιαστικές αρμοδιότητες ελέγχου και κυρώσεων που μπορούν να επιβάλλουν μόνο τα αρμόδια κρατικά όργανα όπως η Αστυνομία και οι υπηρεσίες ασφάλειας της ΥΠΑ[65]. Αμφότερες οι αρμοδιότητες δεν μπορούν να ανατεθούν σε ιδιώτες διότι άπτονται του πυρήνα της κρατικής εξουσίας.

Το ίδιο πνεύμα ακολουθεί η νομολογία -αν και με διαφοροποιήσεις ως προς την αιτιολογία- και ως προς την αντιμετώπιση των υπηρεσιών παροχικού χαρακτήρα που έχουν τα χαρακτηριστικά δημόσιας υπηρεσίας υπό λειτουργική έννοια[66]. Ως τέτοια θεωρεί την εκτέλεση συγκοινωνιακού έργου, το οποίο δεν υπάγει στην οικονομική- επιχειρηματική ελευθερία, αλλά το θεωρεί ως αντικείμενο δημόσιας υπηρεσίας, το οποίο το κράτος κατά διακριτική ευχέρεια μπορεί να παραχωρήσει σε ιδιώτες παρέχοντας αποκλειστικά δικαιώματα εκμετάλλευσης ή να ασκήσει το

[61] Βλ. και Σίνης Α., *«Ανταγωνισμός και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην ενέργεια»,* Ενέργεια & Δίκαιο 17/2012, σελ. 72 επ.
[62] Mutatis mutandis: Πρεβεδούρου Ε., «*Οι συμβάσεις παραχώρησης κατά την οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου»*, ΔιΔικ 4/2015. σελ. 481 επ.
[63] Βλ. Λάππα, Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων, ό.π, σ. 334-336.
[64] ΣτΕ Ολ. 1934/1998.
[65] ΣτΕ 3946/2002.
[66] Βλ. Δελλή, *«Άρθρο 106»*, ό.π, σ. 23.

ίδιο[67]. Η στάση αυτή του ΣτΕ αποτυπώνεται και σε μια σειρά Πρακτικών Επεξεργασίας[68], όπου το δικαστήριο συνδέει την παροχή αγαθών ζωτικής σημασίας από κρατικές επιχειρήσεις με την αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του (άρθρα 2 και 5 παρ. 1 Σ). Εγγύηση για την εξυπηρέτηση των συγκεκριμένων συνταγματικών σκοπών[69] αποτελεί η διατήρηση από το κράτος του ελέγχου, ασχέτως του βαθμού της τυπικής ή ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης, μέσω της ρυθμιστικής εποπτείας που οφείλει να ασκεί. Η βασική υποχρέωση του κράτους που ικανοποιείται μέσω της ρυθμιστικής του εποπτείας είναι να εφαρμόζει τα κριτήρια της δημόσιας υπηρεσίας που αφορούν στην παροχή κοινωνικών αγαθών ζωτικής σημασίας στο κοινωνικό σύνολο, όπως είναι η ισότητα, η ποιότητα και η καθολικότητα στην πρόσβαση και στην απόλαυση αγαθών και υπηρεσιών που εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή. Με τη λογική αυτή μεταβιβάστηκαν -κατά τρόπο σύμφωνο με το Σύνταγμα- σταδιακά σε ιδιώτες οι μετοχές δημόσιων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας στα πεδία π.χ. της ενέργειας (ΔΕΗ), των τηλεπικοινωνιών (ΟΤΕ), των σιδηροδρόμων (ΤΡΑΙΝΟΣΕ). Εδώ, το κράτος εγγυάται τις συγκεκριμένες παροχές ακόμα και όταν παρέχονται από ιδιωτικούς φορείς, διότι διατηρεί τη ρυθμιστική εποπτεία.

Την ίδια στάση κρατά το δικαστήριο ακόμα και σε πεδία όπως η ραδιοφωνία και η ραδιοτηλεόραση που κατά το Σύνταγμα το κράτος έχει τον άμεσο έλεγχο (άρθρο 15 παρ. 2 ) καθώς κρίθηκε[70] ότι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) σύμφωνα με τις προβλέψεις του Συντάγματος και του νόμου[71] έχει την αρμοδιότητα να χορηγεί άδειες λειτουργίας σε ιδιωτικές ραδιοτηλεοπτικές επιχειρήσεις με αυστηρές προδιαγραφές[72] που αφορούν στα τεχνικά χαρακτηριστικά, το ιδιοκτησιακό καθεστώς, τη χρηματοδότηση αλλά και τις εγγυήσεις τήρησης της αντικειμενικής και ποιοτικής στάθμης των εκπομπών και γενικά των δικαιωμάτων που προβλέπονται στο άρθρο 15 παρ. 2 εδ. γ Σ[73].

Εξαίρεση στην παραπάνω νομολογιακή γραμμή αποτελεί η απόφαση του ΣτΕ[74] με την οποία κρίθηκε ως αντισυνταγματική η ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων ύδρευσης και

---

[67] ΣτΕ 3818/1997, 3819/1997.
[68] ΣτΕ ΠΕ 158/1992, 33/1998.
[69] Για την έννοια των συνταγματικών σκοπών σε σχέση με τα δικαιώματα, βλ. Καραβοκύρης Γ. Ν., Οι συνταγματικοί σκοποί. Το δημόσιο δίκαιο σε λειτουργική στροφή, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα 2024.
[70] ΣτΕ Ολ.1901/2014.
[71] Βλ. Τσεβά Α., Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από το κράτος, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017, σελ. 89-100· Καϊδατζή Α., *«Άμεσος έλεγχος του κράτους και ραδιοτηλεοπτική ρύθμιση: Μια πρόταση ερμηνείας του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος»* στο συλλογικό έργο, Τιμητικός Τόμος Νικολάου Θ. Νίκα, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018· Πυργάκης Δ., *«Άρθρο 15»* στο Σπυρόπουλος/Κοντιάδης/Ανθόπουλος/ Γεραπετρίτης (επιμ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, ό.π., σελ. 369 επ.
[72] Βλ. Τσεβά Α., *«Διασφάλιση του πλουραλισμού και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης κατά το ελληνικό δίκαιο. Παρατηρήσεις με αφορμή το δημόσιο διάλογο για μια νέα νομοθετική ρύθμιση του ανταγωνισμού στο πεδίο του δημόσιου διαλόγου»* στο Τσεβάς Δ. Α. (επιμ.), Διασφάλιση του πλουραλισμού και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης, Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007, σελ. 118 επ.· Ανθόπουλο Χ., *«Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος»* στο Κοντιάδης Ξ. (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Σάκκουλας, Αθήνα 2006, σ. 350 επ.
[73] Βλ. ομοίως, ΟλΣτΕ 95/2017. Πρβλ. και Αναγνωσταράς Γ., *«Οι προκλήσεις της νέας αδειοδότησης παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 95/2017»*, ΕφημΔΔ 6/2016, σ. 651 επ.
[74] ΣτΕ Ολ. 1904/2014. Για παρατηρήσεις στην ΟλΣτΕ 1906/2014, Καραβοκύρης Γ., *«Τα συνταγματικά όρια στις ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας»*, ΔτΑ 63/2015, σ. 161 επ.· Καϊδατζής Α., Αρμ. 7/2014, σελ 1201 επ.· Λάππα Ε., *«Μια νομολογιακή μεταβολή στην ενιαία αντιμετώπιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας»*, ΤοΣ

αποχέτευσης. Εδώ το δικαστήριο καινοτομώντας, ώστε να δικαιολογήσει την ιδιαιτερότητα της παροχής του νερού σε σχέση με τις άλλες κοινωφελείς παροχές, τη συνδέει με το συνταγματικό δικαίωμα της υγείας (άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Σ). Θεωρώντας το νερό ως αγαθό απολύτως ζωτικής σημασίας κρίνει ότι η μεταβίβαση της δραστηριότητας αυτής σε ιδιώτες και η μετατροπή μιας δημόσιας επιχείρησης σε ιδιωτική καθιστά αβέβαιη τόσο τη συνέχεια όσο και την ποιότητα της παροχής. Η εν λόγω αβεβαιότητα, μάλιστα, κρίθηκε ότι δεν μπορεί να περιορισθεί από την κρατική εποπτεία[75]. Στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και η επόμενη απόφαση του δικαστηρίου[76] που έκρινε ότι ο κρατικός έλεγχος της ιδιωτικοποιημένης ΕΥΔΑΠ Α.Ε., στην οποία με σύμβαση παραχώρησης ανατέθηκε η παροχή νερού, διασφαλίζεται μόνο με την πλειοψηφική κατοχή μετοχών από το δημόσιο και όχι με την άσκηση ρυθμιστικής εποπτείας από αυτό. Με άλλα λόγια, κρίθηκε ότι το Κράτος υποχρεούται να διατηρεί τον ιδιοκτησιακό και διοικητικό έλεγχο του φορέα που παρέχει υπηρεσίες ύδρευσης σε μονοπωλιακό καθεστώς, διότι μόνο έτσι εξασφαλίζεται η αδιάλειπτη και η υψηλής ποιότητας παροχή τους[77]. Ως εκ τούτου, το Κράτος δεν μπορεί: α) να μεταβιβάσει τον ιδιοκτησιακό (και, κατ' επέκταση, τον διοικητικό) έλεγχο σε ιδιώτες[78], καθώς και β) να παραχωρήσει τον διοικητικό έλεγχο (ακόμη δηλαδή και αν διατηρεί τον ιδιοκτησιακό) σε άλλα όργανα της δημόσιας σφαίρας[79].

Εύλογα η απόφαση επικρίθηκε καθώς «*μεταξύ του ν. 3986/2011 και του ν. 4389/2016, και, κατ' επέκταση, μεταξύ των δύο υποθέσεων (ΟλΣτΕ 1906/2014 αφενός και ΟλΣτΕ 190-191/2022 αφετέρου), υπάρχει μια σημαντική διαφορά, η οποία καθιστά απρόσφορη την όμοια αντιμετώπισή τους: στον ν. 3986/2011, οι διατάξεις του οποίου κρίθηκαν αντισυνταγματικές με την ΟλΣτΕ 1906/2014, το κρίσιμο ζήτημα ήταν η μεταβίβαση του ιδιοκτησιακού ελέγχου της ΕΥΔΑΠ σε ιδιώτες (πιο συγκεκριμένα του πλειοψηφικού πακέτου των μετοχών της ΕΥΔΑΠ από το ελληνικό Δημόσιο στο ΤΑΙΠΕΔ και στη συνέχεια σε ιδιώτες), η «ουσιαστική» δηλαδή ιδιωτικοποίηση της εταιρίας*[80]*. Στον ν. 4389/2016, οι διατάξεις του οποίου κρίθηκαν αντισυνταγματικές με τις ΟλΣτΕ 190 και 191/2022, το κρίσιμο ζήτημα ήταν η μεταβίβαση του διοικητικού ελέγχου των εταιριών ΕΥΔΑΠ και ΕΥΑΘ σε μια εταιρία μητρική, κυριότητας του Ελληνικού Δημοσίου, η Διοίκηση της οποίας δεν ασκείται αποκλειστικά από το τελευταίο καθώς μέρος της έχει ανατεθεί (έμμεσα) σε υπερεθνικούς οργανισμούς. Ενόψει των ανωτέρω προκύπτει εύλογα το ερώτημα: πώς είναι δυνατόν η εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών εκ μέρους της ΕΕΣΥΠ, της μητρικής δηλαδή εταιρίας των ΕΥΔΑΠ και ΕΥΑΘ, να θεωρείται ασύμβατη με τον κοινωφελή προορισμό τους, αν όχι «επικίνδυνη» για την επιδίωξή του, όταν οι ίδιες λειτουργούν επίσης με τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου υπό το «ένδυμα» της*

---

2014, σ. 384 επ.· Τσιλιώτη Χ./Ηλιάδου Α., *«Νέες όψεις στη νομολογία του ΣτΕ για τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων»*, ΘΠΔΔ 6/2014, σ. 511 επ.

[75] Για «κατ' εξαίρεση εντατικό έλεγχο» αντισυνταγματικότητας στα ζητήματα αυτά κάνει λόγο ο Πατσίκας, Η συνταγματική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ό.π., σ. 102 επ.

[76] ΣτΕ Ολ. 190/2022.

[77] Για την ανάλυση της απόφασης, βλ. σχόλιο Βασιλικής Καψάλη, Αρμ. 3/2022, σ. 460 επ. και Ιωάννη Καρδάρα, ΔιΔικ 5/2022, σ. 804 επ.

[78] Βλ. ΟλΣτΕ 1906/2014, που έκρινε αντισυνταγματική τη μεταβίβαση του πλειοψηφικού πακέτου των μετοχών του ελληνικού Δημοσίου προς το ΤΑΙΠΕΔ με σκοπό την πώλησή τους σε ιδιώτες.

[79] Βλ. ΟλΣτΕ 190 και 191/2022, που έκρινε αντισυνταγματική τη μεταβίβαση των μετοχών του Ελληνικού Δημοσίου επί της ΕΥΔΑΠ και της ΕΥΑΘ στην ΕΕΣΥΠ για τον λόγο ότι η Διοίκηση της τελευταίας δεν ορίζεται από το Ελληνικό Δημόσιο, αλλά από ένα ειδικό συλλογικό όργανο, το Εποπτικό Συμβούλιο, τα μέλη του οποίου ορίζονται με συναπόφαση του Ελληνικού Δημοσίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας.

[80] Στην περίπτωση της «ουσιαστικής» ιδιωτικοποίησης το Κράτος μεταβιβάζει ένα περιουσιακό στοιχείο ή μια αρμοδιότητα σε έναν ιδιώτη. Αντίθετα, στην «τυπική» ιδιωτικοποίηση το περιουσιακό στοιχείο ή η αρμοδιότητα δεν μεταβιβάζεται σε ιδιώτες αλλά σε δημόσιους φορείς που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο. Για τη διάκριση των ιδιωτικοποιήσεων βλ. αναλυτικά Καϊδατζή, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π., σ. 27-28 και 34.

*Α.Ε.; Με άλλα λόγια, μπορεί πειστικά να υποστηριχθεί ότι η εφαρμογή των κανόνων της αγοράς (εντός του πλαισίου που διέπει την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος[81]) είναι αδιανόητη όταν ο αρμόδιος για την παροχή μιας υπηρεσίας ή ενός αγαθού φορέας λειτουργεί ως Α.Ε. και υπάγεται στο ιδιωτικό δίκαιο;»*[82].

**Επιλογικά: Υπάρχουν περιθώρια αναθεώρησης του άρθρου 106 Συντάγματος;**[83]

Υπό το φως μιας αγορακεντρικής ανάγνωσης του Συντάγματος και του δικαίου της ΕΕ, ακόμα και το 106 παρ. 3 που επιτρέπει την αναγκαστική εξαγορά ιδιωτικών επιχειρήσεων, εφόσον έχουν το χαρακτήρα ιδιωτικών μονοπωλίων, πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας, δηλαδή να δικαιολογείται η κρατικοποίηση μόνο όταν η ιδιωτική επιχείρηση δεν υπηρετεί τις κοινωνικές ανάγκες, τις οποίες καταρχήν εξυπηρετεί κατά αποδοτικότερο τρόπο από το δημόσιο η λειτουργία της αγοράς. Αυτό το πνεύμα απορρέει με σαφήνεια από το δίκαιο της ΕΕ. Γι' αυτό ακριβώς το ΔΕΕ -σε αντίθεση με το ΣτΕ- δεν αρκείται στην επίκληση σκοπού γενικού συμφέροντος για να κρίνει ως συνταγματικά δικαιολογημένους τους περιορισμούς, αλλά εξετάζει τις συνέπειες που προκαλούν τα μέτρα του κρατικού παρεμβατισμού στην αγορά και στις βασικές κοινοτικές ελευθερίες στην βάση του κόστους-οφέλους[84].

---

[81] Γενικά, για τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας γενικού οικονομικού συμφέροντος, βλ. Napolitano G., *«Towards a European legal order for services of general economic interest»*, EPL 11(4)/2005, σ. 565 επ.· Neergaard U., *«Services of general economic interest: the nature of the beast»*, στο Krajewski M./van den Gronden J./Neergaard U. (επιμ.), The changing legal framework for services of general interest in Europe. Between competition and solidarity, TMC Asser Press, Χάγη 2009, σ. 39-44· Sauter E. W., *«Services of general economic interest and universal service in EU Law»*, ELR 33(2)/2008, σελ. 167 επ.· Αδαμαντίδου Ε., *«Η προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών ως νομικό όριο αποκρατικοποίησης»* στο Μεγγλίδου Σ./Παπαντωνιάδου Σ. (επιμ.), Αποκρατικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1998, σελ. 41 επ. (45 επ.)· Βρεττού Χ., *«Η έννοια της καθολικής υπηρεσίας»*, ΔιΜΕΕ 3/2008, σελ. 312 επ.· Δελλή Γ., Κοινή ωφέλεια και αγορά. Το Δημόσιο Δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (τόμος Β΄), Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008· Ηλιάδου Α., *«Εξυπηρέτηση κοινής ωφέλειας σε απελευθερωμένες αγορές δικτύου»*, Ενέργεια & Δίκαιο 13-14/2010, σ. 57 επ. (65)· Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., *«Δημόσιο δίκαιο του ανταγωνισμού. Η συμβολή του ευρωπαϊκού δικαίου στην δημιουργία ενός νέου κλάδου του δημοσίου δικαίου»*, ΔηΣΚΕ & Αγορά 1/2008, σελ. 30 επ.· της ίδιας, *«Επίδραση του ανοίγματος των δημοσίων επιχειρήσεων κοινής ωφελείας στα δικαιώματα των καταναλωτών»* στο Μεγγλίδου/Παπαντωνιάδου (επιμ.), Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή, ό.π., σελ. 13 επ.· Κωνσταντάκου Ε., Κρατικές ενισχύσεις & κοινωφελείς επιχειρήσεις, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σ. 1-38· Λάππα Ε., Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων, ό.π., σ. 213 επ.· Ψαράκη Γ., *«Οι rationes legis, τα εργαλεία και οι sedes materiae της απελευθέρωσης των κοινωφελών δικτύων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα στο πλαίσιο διαμόρφωσης μιας γενικής θεωρίας περί ρύθμισης των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος»*, ΔΕΕ 2009, σ. 917 επ.

[82] Μαντζούφας Π. – Λάππα Ε., «*Η συνταγματική διάσταση του ελέγχου των υπηρεσιών ύδρευσης*», ΕφημΔΔ 1/2022, σ. 7 επ.

[83] Βλ. επ' αυτού και Μαντζούφα Π., «*Το Συνταγματικό πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς ενόψει της Αναθεώρησης του Συντάγματος*» στο Ανδρουλάκη Β. κ.α. (επιμ.), Προτάσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, διαΝΕΟσις 2025, σ. 415-421. Βλ. όμως και την κριτική προσέγγιση του Καϊδατζή Α., «*Το Σύνταγμα δεν χρειάζεται αλλαγή στο πεδίο της οικονομίας-χρειάζεται εφαρμογή*» στο Ανδρουλάκη Β. κ.α. (επιμ.), Προτάσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, ό.π. σ. 476-479 και Κουρουνδή Χ., *«Ξορκίζοντας το μέλλον: η επιδίωξη της "μόνιμης δημοσιονομικής ισορροπίας" και το άρθρο 106 του Συντάγματος»*, στο https://nomarchia.gr/%ce%be%ce%bf%cf%81%ce%ba%ce%af%ce%b6%ce%bf%ce%bd%cf%84%ce%b1%cf%82-%cf%84%ce%bf-%ce%bc%ce%ad%ce%bb%ce%bb%ce%bf%ce%bd-%ce%b7-%ce%b5%cf%80%ce%b9%ce%b4%ce%af%cf%89%ce%be%ce%b7-%cf%84%ce%b7%cf%82/ (πρόσβαση 08.11.2026).

[84] Βλ. Δελλή, Δήμος και αγορά, ό.π, σ. 281 επ.

Κατά περιόδους αποδόθηκαν στο Σύνταγμα οι ευθύνες ότι εγκλώβισε την οικονομία σε μια εξάρτηση από το κράτος (κατά βάση λόγω του άρθρου 106 Σ), πράγμα το οποίο οδήγησε σε ένα αντιαναπτυξιακό πρότυπο που αποτελεί συνδυασμό αντιπαραγωγικών δημόσιων επιχειρήσεων, κρατικοδίαιτης επιχειρηματικότητας, «κλειστών» επαγγελμάτων και στεγανών στις βασικές αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, που εκτρέφουν πρακτικές καρτέλ και οδηγούν στη μείωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας[85]. Η κριτική αυτή αποδείχθηκε άδικη, δεδομένου ότι το Σύνταγμα, όπως είδαμε παραπάνω, επιτρέπει δραστικά μεταρρυθμιστικά σχέδια στο πεδίο της οικονομίας, ακόμα και την περίοδο της οικονομικής κρίσης[86], ενώ τα όρια των μεταρρυθμίσεων είναι περισσότερο πολιτικά και ιδεολογικά και λιγότερο συνταγματικά.

Ίσως θα ήταν σκόπιμο στο πλαίσιο μιας αναθεωρητικής διαδικασίας να γίνει ρητή αναφορά στον θεσμό και στην ορθή λειτουργία της ελεύθερης αγοράς[87], ώστε να αποσαφηνιστεί ότι καταρχήν μέσω αυτής θα μπορούσε να προαχθεί το γενικό συμφέρον προκειμένου η κρατική παρέμβαση να δικαιολογείται μόνο όταν η ελεύθερη αγορά αδυνατεί να υπηρετήσει και κοινωνικούς σκοπούς αναγνωρισμένους από το Σύνταγμα (επικουρική λειτουργία του κράτους). Υπό το πρίσμα αυτό η αγορά αναγνωρίζεται ως ο κεντρικός θεσμός οργάνωσης των οικονομικών σχέσεων και το κράτος παρεμβαίνει κατ' εξαίρεση για να αντιμετωπίσει τις αποτυχίες της αγοράς και τις αδυναμίες της στον αναδιανεμητικό της ρόλο. Το πρότυπο αυτό ανταποκρίνεται και στην υπεροχή και ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, το οποίο επιβάλλει εφαρμογή των κανόνων του ελεύθερου ανταγωνισμού ακόμη και σε δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφελείας, κατά το μέτρο που οι συγκεκριμένοι κανόνες δεν εμποδίζουν την εκπλήρωση *«…της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί»* (άρθρο 106 παρ. ΣΛΕΕ). Σε παρόμοιους περιορισμούς ως προς τα περιθώρια του κράτους να παρεμβαίνει στην οικονομία δεν οδηγούν μόνο οι ενωσιακοί κανόνες περί ελεύθερου ανταγωνισμού (π.χ. αρχή του ασυμβιβάστου των κρατικών ενισχύσεων) και προστασίας των ενωσιακών ελευθεριών, αλλά και οι δεσμεύσεις που θέτει η συμμετοχή στην ΟΝΕ που αφορούν στην απαγόρευση υπερβολικών ελλειμμάτων και χρέους, αλλά και του ελέγχου των προϋπολογισμών των κρατών-μελών από τα ενωσιακά όργανα[88], προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα δημοσιονομικής εκτροπής, όπως συνέβη στην περίοδο της οικονομικής κρίσης που οδήγησαν στην επιβολή μέτρων δημοσιονομικής πειθαρχίας (μνημόνια).

[85] Βλ. Καζάκου Π., Αναθεώρηση του Συντάγματος και Οικονομία. Δοκίμιο οικονομικής ανάλυσης των συνταγματικών θεσμών, Παπαζήσης, Αθήνα 2007.

[86] Βλ. Μαντζούφα Π., *«Οικονομική κρίση και συνταγματική θεσμοί»* στο Γεωργαράκης Ν. Γ./Δεμερτζής Ν. (επιμ.), «Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας», Gutenberg-ΕΚΚΕ, Αθήνα 2015, σ. 612 επ.

[87] Βλ. Αλιβιζάτος Ν./Βουρλούμης Π./Γεραπετρίτης Γ./Κτιστάκης Γ./Μάνος Σ./Σπυρόπουλος Φ., Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα, Μεταίχμιο, Αθήνα 2016.

[88] Πρβλ. Γεωργάκη Κ., «*Η αναδιάρθρωση του ελληνικού δημοσίου χρέους του 2012 υπό το πρίσμα τριών εννόμων τάξεων: Η Ελλάδα ως «εργαστήριο» συνταγματικού πλουραλισμού»* στο Ανθόπουλος Χ. κ.α. (επιμ.), Η θεωρία της συνταγματικής πράξης. Μελέτες διαλόγου με το έργο του Ευάγγελου Βενιζέλου, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2024, σελ. 827 επ.