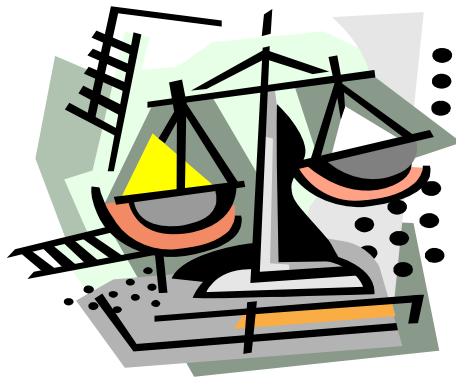


ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Όνοματεπώνυμο: Ελένη - Ενρίντα Γκαζέλη

A.M.: 1340200200667



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ

Σεπτέμβριος 2004

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	2
1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
2 ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ	5
2.1 ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ;.....	5
2.2 ΑΙΤΙΑ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ.....	5
2.3 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ.....	6
2.4 ΜΟΡΦΕΣ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ.....	7
2.5 ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΧΩΡΟ	7
3 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	9
3.1 ΣΗΜΑΣΙΑ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΠΟ ΑΠΟΨΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	9
3.1.1 Ατομικά δικαιώματα	9
3.1.2 Δημοκρατική αρχή	10
3.1.3 Συνταγματικές εγγυήσεις λειτουργίας Δημόσιων Υπηρεσιών.....	10
3.2 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΟΡΙΑ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ.....	10
3.2.1 Απόλυτες απαγορεύσεις	10
3.2.2 Σχετικές απαγορεύσεις	11
3.3 ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	13
4 ΕΠΗΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ	15
5 ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	16
6 ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ–ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ	18
6.1 ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ	18
6.2 ΜΕΛΛΟΝ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	20
7 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	21
8 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	22

1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το θέμα των αποκρατικοποιήσεων δημοσίων επιχειρήσεων αποτελεί ένα ζήτημα που συζητείται ευρέως στη χώρα μας, ιδιαίτερα μάλιστα μετά την ψήφιση του νόμου 2000/91. Μάλιστα, η εμπειρία σε εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο μας έχει δείξει ότι η έννοια της αποκρατικοποίησης θέτει πολλά θέματα τόσο θεωρητικής, όσο και πρακτικής σημασίας.

Μεταξύ αυτών αξίζει να αναφέρουμε τη σύγκρουση μεταξύ παρεμβατισμού και φιλελευθερισμού που λαμβάνει χώρα στο βωμό της αποκρατικοποίησης, μερικές φορές με ιδιαίτερα έντονα σημάδια εκδήλωσης. Από τη μία πλευρά δηλαδή έχουμε αρχές που ενισχύουν την επέμβαση του κράτους στην άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας και από την άλλη τάσεις οι οποίες υποστηρίζουν τον περιορισμό του κράτους και τη λειτουργία του πρότυπου της οικονομίας της αγοράς.

Πρωτεύουσα θέση στον διάλογο σχετικά με τις αποκρατικοποιήσεις (σε οποιοδήποτε πλαίσιο γίνονται αυτές, π.χ. συνταγματικό, οικονομικό, ιδεολογικό κ.α.) κατέχουν οι δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας καθώς αποτελούν επιχειρήσεις που παράγουν και παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες ζωτικής σημασίας για το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο. Για το λόγο αυτό αποτελούν και σημείο αναφοράς στη συζήτηση περί αποκρατικοποιήσεων αφού είναι πάγιο το ενδιαφέρον ιδιωτικών οργανισμών να εισχωρήσουν στην ιδιοκτησία και διαχείρισή τους.

Αναλύοντας κανείς περισσότερο τις διάφορες τάσεις και απόψεις που αφορούν στην αποκρατικοποίηση, είναι γεγονός ότι οδηγείται σε συμπεράσματα τα οποία ποικίλουν και είναι σε άμεση συνάρτηση της οπτικής την οποία εκφράζουν οι εν λόγω τάσεις και απόψεις. Πάντως, σε κάθε περίπτωση κύριο επιχείρημα των υπέρμαχων των αποκρατικοποιήσεων είναι η αναμενόμενη αύξηση της ανταγωνιστικότητας, από την οποία θα προκύψει η βελτίωση της παρεχόμενης υπηρεσίας και η προάσπιση του γενικότερου συμφέροντος.

Βέβαια, η λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού σε συνδυασμό με την παροχή βελτιωμένων υπηρεσιών θα πρέπει να συνοδεύεται από ορισμένες δικλείδες ασφαλείας, κάτι που αποτελεί βασική υποχρέωση του κράτους, όπως άλλωστε υπαγορεύεται από το Σύνταγμα και τις σχετικές κοινοτικές οδηγίες.

Η παρούσα εργασία παρουσιάζει τις βασικότερες πτυχές του ζητήματος της αποκρατικοποίησης, όπως αυτό (πρέπει να) αντιμετωπίζεται στον ελληνικό χώρο. Ιδιαίτερη βαρύτητα βέβαια δίνεται στη νομική πτυχή του θέματος, χωρίς όμως να λείπουν και αναφορές και σε άλλες διαστάσεις του.

Αρχικά επιχειρείται η ακριβής προσέγγιση του όρου «αποκρατικοποίηση», όπως αυτός θεσμοθετείται στα πλαίσια του Συντάγματος και της Νομοθεσίας. Συγκεκριμένα, παρατίθενται οι διάφορες μορφές της αποκρατικοποίησης καθώς και η διαδικασία που προβλέπεται να ακολουθείται κατά περίπτωση. Επιπλέον, δίνονται ορισμένα χρήσιμα ιστορικά στοιχεία των αποκρατικοποιήσεων στην Ελλάδα από τα οποία κανείς μπορεί να εξάγει χρήσιμα συμπεράσματα όσον αφορά στο πλαίσιο στο οποίο θεμελιώθηκε τόσο το ενδιαφέρον για το ζήτημα των αποκρατικοποιήσεων, όσο και ο τρόπος διαχείρισής του από περίοδο σε περίοδο.

Ακολούθως, αναφέρεται το νομικό πλαίσιο στο οποίο λειτουργεί ο θεσμός των αποκρατικοποιήσεων στην Ελλάδα. Δηλαδή αναλύονται οι Συνταγματικές Διατάξεις και η Νομολογία που αφορούν στις αποκρατικοποιήσεις και οι οποίες βρίσκονται σε ισχύ. Άλλωστε, δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι αν και η αποκρατικοποίηση αφορά σε ένα σύνολο εξωνομικών κλάδων, η κύρια πτυχή της σχετίζεται με τη Νομική Επιστήμη, καθώς αυτή καθορίζει τα όρια και τις συνέπειες της στο κοινωνικό σύνολο.

Συνεχίζοντας, κρίθηκε απαραίτητο να ερευνηθούν τα γενικότερα χαρακτηριστικά των αποκρατικοποιήσεων τόσο ως γενική έννοια αλλά και ως εφαρμογή τους στον ελλαδικό και όχι μόνο χώρο. Με βάση αυτά έγινε μια προσπάθεια να συγκεντρωθούν, να παρατεθούν και αξιολογηθούν ένα σύνολο από θετικά και αρνητικά στοιχεία των αποκρατικοποιήσεων. Η διαδικασία αυτή είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα καθώς από αυτή θα προκύψουν δεδομένα που θα δείξουν την οδό που θα πρέπει μελλοντικά να ακολουθήσει το νομικό πλαίσιο των αποκρατικοποιήσεων προκειμένου να καρπωθεί η κοινωνία και οι πολίτες στο σύνολό τους τις θετικές συνέπειες αυτών και να εξαλειφθούν (κατά το δυνατό) οι αρνητικές επιπτώσεις τους λόγω της μη επιβεβλημένης εφαρμογής τους.

Επίσης, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η εν λόγω εργασία, λαμβάνοντας υπόψη ότι η αποκρατικοποίηση αφορά βασικά στους πολίτες-καταναλωτές, επιχειρεί να προσεγγίσει και την ιδιαίτερα ευαίσθητη πτυχή του θέματος των αποκρατικοποιήσεων που δεν είναι άλλη από την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών ως νομικό όριο των αποκρατικοποιήσεων.

Τέλος, έχει συμπεριληφθεί και μία σύντομη αναφορά σε περίπτωση αποκρατικοποίησης στην Ελλάδα (με όλα τα γενικά αλλά και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της), ενώ στη συνέχεια δίνονται ορισμένες εκτιμήσεις σχετικά με το μέλλον της διαδικασίας, όπως αυτό προδιαγράφεται από τη μέχρι τώρα εφαρμογή της αλλά και από το πλαίσιο λειτουργίας της που έχουν επιβάλει το Σύνταγμα και η Νομοθεσία.

2 ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

2.1 Τί είναι Αποκρατικοποίηση;

Ο όρος Αποκρατικοποίηση χρησιμοποιείται για να υποδηλωθεί η μεταβίβαση μίας αρμοδιότητας ή επιχείρησης από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Κύριο χαρακτηριστικό της είναι η εφάπαξ ή σταδιακή έξοδος επιχειρήσεων του Δημοσίου από τον έλεγχο του (Άρθρο 2, Ν. 3049/2002). Αυτή η μεταβίβαση μπορεί να γίνει με διάφορες μορφές και σε διαφορετικές εκτάσεις. Έτσι, ως αποκρατικοποίηση περιγράφεται:

1. Η μετατροπή μίας διοικητικής αρχής ή ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου.
2. Η μετάθεση μίας κρατικής αρμοδιότητας σε ιδιώτες.
3. η κατάργηση κρατικών μονοπωλίων και η απελευθέρωση της σχετικής αγοράς και η πώληση μίας επιχείρησης ή γενικότερα ενός περιουσιακού στοιχείου του Δημοσίου σε ιδιώτες.

Επιπλέον, γίνεται λόγος και για αποκρατικοποίηση κανόνων δικαίου προκειμένου να υποδηλωθεί το φαινόμενο εκείνο κατά το οποίο ιδιώτες θεσπίζουν κανόνες οι οποίοι στη συνέχεια με κρατική πράξη λαμβάνουν τον χαρακτήρα κανόνων δικαίου.

Ανάλογα με το εάν το κράτος διατηρεί ή όχι τον έλεγχο της μεταβίβασης δραστηριότητας υπάρχουν δύο μορφές αποκρατικοποίησης:

α) εκείνη όπου η δραστηριότητα δεν ασκείται πλέον από το δημόσιο νομικό πρόσωπο του κράτους ή από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου αλλά από νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου (π.χ. ανώνυμη εταιρία), το οποίο διέπεται κατά βάση από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ταυτόχρονα όμως, ανήκει –εξ ολοκλήρου ή κατά πλειοψηφία – στο κράτος. Σ' αυτή την περίπτωση έχει μεταβιβαστεί η σχετική δραστηριότητα.

β) η περίπτωση όπου το κράτος παραχωρεί μία δραστηριότητα σε έναν ή περισσότερους ιδιώτες χωρίς να διατηρεί τον έλεγχο της μεταβιβασθείσας δραστηριότητας. Εδώ ανήκει η κατάργηση κρατικών μονοπωλίων και η απελευθέρωση της σχετικής αγοράς. Στις περιπτώσεις αυτές γίνεται πραγματική μεταβίβαση της δραστηριότητας από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και έτσι είναι ορθότερο να γίνεται λόγος για αποκρατικοποίηση.

Ο όρος αποκρατικοποίηση δηλώνει με μεγαλύτερη σαφήνεια την αποδέσμευση της εκάστοτε δραστηριότητας από το κράτος και έτσι διακρίνεται η περίπτωση αυτή από την απλή αλλαγή της μορφής άσκησης της κρατικής δραστηριότητας (που αναφέρεται ως ιδιωτικοποίηση).

2.2 Αιτία Αποκρατικοποίησης

Η αποκρατικοποίηση, από την εμφάνισή της έως σήμερα, θα μπορούσαμε να πούμε ότι αποτελεί μία νέα μόδα ή ακόμη και ένα φαινόμενο μεγαλύτερης και ουσιαστικότερης εμβέλειας. Η ιστορική εμπειρία καταδεικνύει ότι η σύγκρουση ανάμεσα στο κράτος και τον ιδιωτικό τομέα για την ανάληψη υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (επιλέγουμε επιμόνως να περιοριστούμε σε υπηρεσίες αυτού του είδους) δεν είναι ένα φαινόμενο που παρατηρείται μόνο στην εποχή μας, αλλά αποτελεί χαρακτηριστικό γνώρισμα και πραγματικότητα που συνοδεύει όλη την ιστορική διαδρομή του σύγχρονου κράτους.

Στον βωμό της παραπάνω διαμάχης, παρεμβατισμός και φιλελευθερισμός έχουν συγκρουστεί επανειλημμένως μεταξύ τους στο όνομα πάντοτε της καλύτερης εξυπηρέτησης του γενικού κοινωνικού συμφέροντος, μετακινώντας με τον τρόπο αυτό τα όρια του κράτους και του

δημόσιου δικαίου. Μια ανάλογη και τέτοιου είδους στροφή συντελέστηκε στην αρχή της δεκαετίας του 1980, ως αποτέλεσμα διαφόρων αιτιών.

Μεταξύ αυτών, οι οικονομικές πιέσεις, οι οποίες με αφορμή κατά κύριο λόγο την διεθνοποίηση της οικονομίας, δυναμώνουν την οικονομική κρίση και την ολοένα αυξανόμενη ανάγκη για χρήματα ώστε να καλυφθούν τα κρατικά ελλείμματα των προϋπολογισμών, αποτελούν μία από τις βασικότερες και τις πλέον συνηθισμένες αιτίες εμφάνισης και ενίσχυσης των τάσεων για αποκρατικοποιήσεις.

Επιπλέον, η ανάγκη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας στη διοίκηση και λειτουργία των κοινωφελών υπηρεσιών, οι οποίες νοσούν από χρόνια και συσσωρευμένα προβλήματα έχουν δώσει νέα δυναμική στις αποκρατικοποιήσεις. Προβλήματα όπως προσλήψεις με πολιτικά κριτήρια, κορεσμός σε υπαλλήλους, έλλειψη παραγωγικότητας, αδιαφορία στην εξυπηρέτηση του κοινού και ασφυκτικός οικονομικός και πολιτικός έλεγχος έχουν ως αποτέλεσμα την δημιουργία κινδύνων ακόμη και επιβίωσης των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας μέσα στο σύγχρονο διεθνές ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Ακόμη, ένας άλλος λόγος διείσδυσης της τάσης της αποκρατικοποίησης είναι η υπό εξέλιξη τεχνολογική επανάσταση, η οποία ανατρέπει τα δεδομένα της θεωρίας του φυσικού μονοπωλίου, αφού πλέον είναι τεχνικά και οικονομικά εφικτά και μπορούν να λειτουργήσουν πλήρως όχι ένα αλλά πολλά εναλλακτικά και παράλληλα δίκτυα παροχής υπηρεσιών (π.χ. τηλεπικοινωνίες). Μάλιστα, έχει φανεί ότι σε πολλές περιπτώσεις η λειτουργία ιδιωτικών δικτύων παροχής υπηρεσιών κρίθηκε αποτελεσματικότερη και πλήρως ανταγωνιστική των αντίστοιχων δημοσίων που κάποτε κατείχαν το μονοπώλιο και την πρωτοκαθεδρία.

Τέλος, μία άλλη αιτία που δεν μπορεί να μην αναφερθεί είναι και η ιδεολογική στροφή που παρατηρείται σε παγκόσμιο επίπεδο προς την νεοφιλελεύθερη ιδεολογία, βασικός άξονας της οποίας είναι και η αποκρατικοποίηση. Άλλωστε, είναι γεγονός ότι κυβερνητικοί οργανισμοί, ανεξαρτήτου πολιτικής και ιδεολογικής προέλευσης, προσχωρούν ολοένα και πιο αποφασιστικά στην πολιτική των αποκρατικοποιήσεων, κάτι που εμφανίζεται σε όλα τα μήκη και τα πλάτη του πλανήτη. Επομένως, όταν κανείς παρακολουθεί ακόμη και διεθνούς εμβέλειας και κύρους υπερεθνικούς οργανισμούς να υιοθετούν και να ενισχύουν εντατικά την οδό των αποκρατικοποιήσεων, αντιλαμβάνεται ότι πρόκειται για μια βαθύτερη μεταβολή η οποία συντελείται στη δομή του σύγχρονου κράτους και μια ιδιαίτερη όψη εξέλιξης της ίδιας της κοινωνίας μας.

Σε κάθε περίπτωση όμως, από όποια σκοπιά και αν το βλέπει κανείς, η αποκρατικοποίηση αφορά σε μια μεταβολή που εξαπλώνεται με ραγδαίους ρυθμούς, ανατρέπει ιδέες και αντιλήψεις δεκαετιών και προκαλεί εντάσεις. Και για αυτούς τους λόγους αξίζει προσεκτικής μελέτης αλλά και νομικής οριοθέτησής της ώστε να τίθενται τα πλαίσια εφαρμογής της.

2.3 Διαδικασία αποκρατικοποίησης

Σύμφωνα με το Άρθρο 3 Ν. 3049/2002, κύριο θεσμικό ρόλο στη διαδικασία της αποκρατικοποίησης διαδραματίζει η Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων (Δ.Ε.Α.). Η Δ.Ε.Α. αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών, ως Πρόεδρο και από τους Υπουργούς Ανάπτυξης, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και κατά περίπτωση από τον υπουργό που εποπτεύει την επιχείρηση του Δημοσίου που υπάγεται στις διατάξεις του νόμου περί αποκρατικοποιήσεων. Ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών είναι αυτός που εποπτεύει συνολικά το έργο της αποκρατικοποίησης και αποτελεί και τον εισηγητή στη Δ.Ε.Α. Η απόφαση της Δ.Ε.Α. λαμβάνεται με απόλυτη πλειοψηφία των μελών της.

Η Δ.Ε.Α. είναι υπεύθυνη για την χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής αναφορικά με την αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου και καθορίζει με τις αποφάσεις της εκείνες τις επιχειρήσεις του Δημοσίου που αποκρατικοποιούνται.

Σύμφωνα με τη διαδικασία, έχει συσταθεί και λειτουργεί στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών Ειδική Γραμματεία Αποκρατικοποιήσεων (Ε.Γ.Α.), με κύριο σκοπό την επικουρία του έργου της Δ.Ε.Α.. Η οργάνωση της εν λόγω Γραμματείας, η λειτουργία και οι αρμοδιότητές της (στις οποίες περιλαμβάνεται και η επικουρία του έργου εποπτείας των δημόσιων επιχειρήσεων ΔΕΚΟ) καθορίζονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών.

2.4 Μορφές αποκρατικοποίησης

Η Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων (Δ.Ε.Α.) που αποτελείται από τους Υπουργούς Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και κατά περίπτωση από τον υπουργό που εποπτεύει την επιχείρηση του δημοσίου που θα αποκρατικοποιηθεί μπορεί να ακολουθήσει οποιαδήποτε μορφή, τρόπο ή διαδικασία αποκρατικοποίησης κρίνει κατάλληλα κατά περίπτωση και αναλόγως των συνθηκών. Σύμφωνα με το άρθρο 4 του νόμου 3049/2002 οι μορφές μπορεί να είναι οι ακόλουθες: πως ενδεικτικά το άρθρο 4 του νόμου 3049/2002 :

α) Πώληση του συνόλου της επιχείρησης ή περιουσιακών στοιχείων ή τμημάτων αυτής. της επιχείρησης

β) Εισαγωγή στο Χρηματιστήριο της επιχείρησης.

γ) Πώληση με οποιοδήποτε τρόπο του συνόλου ή μέρους των μετοχών της επιχείρησης.

δ) Παραχώρηση αδειών ή και λοιπών δικαιωμάτων εκμετάλλευσης της επιχείρησης.

ε) Σύσταση ή συμμετοχή σε εταιρείες με συνεισφορά περιουσιακών στοιχείων, κλάδων, δικαιωμάτων, μετοχών.

στε) Κάθε είδους εκμίσθωση, περιλαμβανομένης και της εκμίσθωσης ολόκληρης της επιχείρησης ως συνόλου ή δικαιωμάτων ή περιουσιακών στοιχείων ή λειτουργούντων τμημάτων ή κλάδων της επιχείρησης.

ζστ) Ανάθεση σε τρίτο της διαχείρισης της επιχείρησης.

ηζ) Ανταλλαγή μετοχών της επιχείρησης.

ηθ) Ανταλλαγή προμετόχων του δημοσίου με μετοχές αποκρατικοποιούμενων επιχειρήσεων.

ιθ) Πώληση μετοχών με ειδικά σύμφωνα, όπως σύμφωνο επαναγοράς από τον πωλητή-μέτοχο δημόσιο ή επιχείρηση του δημοσίου, με οποιουδήποτε όρους.

ια) Πώληση μετοχών σε ημεδαπό ή αλλοδαπό νομικό πρόσωπο για την έκδοση από αυτό κινητών αξιών ανταλλάξιμων με τις πωληθείσες μετοχές.

ιβα) Πώληση μετοχών σε πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοοικονομικούς οίκους της ημεδαπής ή αλλοδαπής προς το σκοπό περαιτέρω διάθεσης από αυτούς των μετοχών σε τρίτους

ιβγ) Έκδοση εταιρικών ομολόγων μετατρέψιμων σε μετοχές επιχειρήσεων.

2.5 Ιστορικά στοιχεία στον ελληνικό χώρο

Το «κύμα» των αποκρατικοποιήσεων άρχισε στην Ελλάδα με την προσπάθεια ένταξης της Χώρας στην ΟΝΕ. Οι κοινοτικές νομοθετικές απελευθέρωσης υπηρεσιών κοινής ωφέλειας δεν άφησαν αδιάφορο τον έλληνα νομοθέτη. Μία μεγάλη σειρά αποκρατικοποίησης των

ελληνικών ΔΕΚΟ μπορούν να καταγραφούν αυτά τα χρόνια στον ελληνικό χώρο. Οι πρωτοβουλίες αυτές επιδιώκουν να ουσιαστικοποιήσουν και την προστασία των καταναλωτών-χρηστών των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η ελληνική εκκίνηση δόθηκε με τον νόμο 2000/91 “περί αποκρατικοποίησης”, ο οποίος οριοθέτησε για πρώτη φορά την έννοια, εντάσσοντας σ’ αυτή α) την κατάργηση ή συγχώνευση των φορέων του δημοσίου, β) την εκκαθάριση των προβληματικών επιχειρήσεων και γ) τις ιδιωτικοποιήσεις. Ακολούθησε μία σειρά προεδρικών διαταγμάτων που προέβλεπαν την αποδέσμευση δημόσιων επιχειρήσεων από διατάξεις που ισχύουν για το δημόσιο τομέα με παράλληλη δυνατότητα μετοχοποίησής τους (αυτή η έξοδος εφαρμόστηκε στην περίπτωση της ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΔΕΠ, ΟΑ, ΕΥΔΑΠ κ.τ.λ.). Ο νόμος 1914/90 προέβλεψε ακόμη τη δυνατότητα εισαγωγής στο χρηματιστήριο δημόσιων επιχειρήσεων με μορφή Α.Ε. ενώ ειδικά για τις ΔΕΚΟ ορίστηκε ότι πρέπει να παραμένει στην κυριότητα του ελληνικού δημοσίου το 51% τουλάχιστον του συνόλου των μετοχών τους. Η τάση αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ βασίζεται κυρίως στο επιχείρημα της αύξησης της ανταγωνιστικότητας από την οποία θα προκύψει η βελτίωση της παρεχόμενης υπηρεσίας. Η λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού μπορεί να οδηγήσει στην παροχή βελτιωμένων υπηρεσιών και την προστασία των συμφερόντων του καταναλωτή, υπό την προϋπόθεση όμως ότι τηρούνται ορισμένες δικλείδες ασφαλείας. Μετά ειδικότεροι νόμοι προσάρμοζαν σταδιακά τα κλασικά κρατικά μονοπώλια κοινής ωφέλειας στον ελεύθερο ανταγωνισμό, όπως ιδίως την κινητή τηλεφωνία, τις ταχυμεταφορές και την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας. Επίσης υπάρχει ο νόμος 2414/96 για τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ και άλλες νομοθετικές ενέργειες προστασίας των ελλήνων καταναλωτών στο χώρο της κοινής ωφέλειας. Στο πλαίσιο των ανώτερων προσπαθειών αποτελεί και η ίδρυση ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών, προστασίας καταναλωτών και ελέγχου τόσο των δημόσιων όσο και των ιδιωτικών φορέων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η “Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών”, “Εθνική Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο”, η “Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απορρήτου” και ο “Συνήγορος του Πολίτη” που αποδεικνύουν τη συμμόρφωση και του έλληνα νομοθέτη στις νέες επιταγές λειτουργίας του σύγχρονου “Κράτους- Ρυθμιστή”. Για να καταλήξουμε στον πρόσφατο νόμο 3049/2002 «Αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις».

3 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

3.1 Σημασία αποκρατικοποίησης από άποψη Συνταγματικού Δικαίου

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, ιδιαίτερη προτεραιότητα δίνεται στην ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία, κατά τα άρθρα 5 παρ 1,3 και 17 παρ 1. Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. Ταυτόχρονα όμως αναγνωρίζει το δικαίωμα του κράτους να επεμβαίνει στην οικονομία σύμφωνα με το άρθρο 106 παρ 1 και 3. Οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά ζωτικής σημασίας, ασχέτως του νομικού τους πλαισίου λειτουργίας, τελούν πάντοτε υπό την εξάρτηση και εποπτεία του κράτους, από την οποία και δεν μπορούν να εξέλθουν. Το κράτος έχει πάντοτε την ευθύνη για την άσκηση εποπτείας και ελέγχου επί των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, άσχετα από τη νομική μορφή τους.

Η εποπτεία του κράτους εκδηλώνεται είτε

- α) με την άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας και την θέσπιση σχετικών περιορισμών.
- β) είτε με την εξατομικευμένη εφαρμογή των περιορισμών αυτών μέσω του συστήματος αδειών.
- γ) είτε τέλος με την μονομερή εκ μέρους του κράτους επιβολή υποχρεώσεων σε περίπτωση πολέμου ή δημόσιας ανάγκης.

3.1.1 Ατομικά δικαιώματα

Είναι αυτονόητο ότι η αποκρατικοποίηση μπορεί να συνοδεύεται από σημαντικές συνέπειες στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων. Και, τούτο, διότι τα ατομικά δικαιώματα απευθύνονται καταρχήν στην κρατική εξουσία υπό την μορφή του δημόσιου νομικού προσώπου του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Δεν είναι όμως τόσο αυτονόητο ότι τα ατομικά δικαιώματα δεσμεύουν το κράτος όταν αυτό δρα υπό την μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, ενώ ακόμη πιο έντονα τίθεται το ζήτημα της ισχύος των ατομικών δικαιωμάτων στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. Με βάση τη διαπίστωση αυτή η μεταβίβαση της άσκησης μίας δραστηριότητας από τον κρατικό στον ιδιωτικό τομέα μπορεί να επιφέρει την απώλεια των ατομικών δικαιωμάτων.

Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί το δικαίωμα της αναφοράς ενώπιον των διοικητικών αρχών. Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 10 Συντ. καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές. Όταν ο νομοθέτης αποφασίζει την μετατροπή μίας διοικητικής αρχής ή ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου ελεγχόμενο από το κράτος, τίθεται ζήτημα μη εφαρμογής της εν λόγω συνταγματικής διάταξης. Ο κίνδυνος της απώλειας του δικαιώματος της αναφοράς είναι ακόμη πιο έντονος στην περίπτωση της αποκρατικοποίησης.

Αυτό ισχύει και όταν το κράτος διατηρεί την εποπτεία επί της αποκρατικοποιημένης δραστηριότητας. Ακόμα και στην περίπτωση αυτή, ο ιδιώτης δεν μπορεί να υποβάλει αναφορά ενώπιον της εποπτεύουσας κρατικής αρχής, δεδομένου ότι η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων περιορίζει το επιτρεπτό περιεχόμενο της αναφοράς στην προβολή αιτήσεων κατά πράξεων ή παραλείψεων διοικητικών αρχών και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Η λειτουργία λ.χ. των ιδιωτικών εταιριών αστυνόμευσης είναι άρρηκτα συνυφασμένη με περιορισμούς ατομικών δικαιωμάτων, όπως αυτών της προσωπικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ. 3Σ), του απόρρητου του ιδιωτικού βίου (άρθρο 9 Σ), του δικαιώματος του συνέρχεσαι (άρθρο 11Σ), ενδεχομένως και της ανθρώπινης ζωής (άρθρο 5 παρ. 2 Σ). Όταν, συνεπώς, ο νομοθέτης επιτρέπει την ίδρυση των ιδιωτικών εταιριών αστυνόμευσης και αποφασίζει την άρση του

κρατικού μονοπωλίου στον τομέα αυτό, υφίσταται ο κίνδυνος απώλειας των προαναφερθέντων ατομικών δικαιωμάτων, διαπίστωση η οποία έχει συνέπειες για την χάραξη των συνταγματικών ορίων της ιδιωτικοποίησης (όπως θα αναπτυχθεί αναλυτικά κατωτέρω")

3.1.2 Δημοκρατική αρχή

Η συνταγματική προβληματική των αποκρατικοποιήσεων δεν περιορίζεται όμως μόνο στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων. Η αποκρατικοποίηση μίας κρατικής δραστηριότητας μπορεί να οδηγήσει και σε αναίρεση της δημοκρατικής αρχής. Δεν είναι συνεπώς τυχαίο ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας θεμελίωσε την άποψη του περί της αντισυνταγματικότητας του ελέγχου της στάθμευσης οχημάτων από ιδιωτικές εταιρίες –στη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 3 Σ (Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα). Ειδικότερα, η μεταβίβαση της άσκησης μίας δραστηριότητας από τον κρατικό στον ιδιωτικό τομέα θέτει ζήτημα παραβίασης της δημοκρατικής αρχής, δεδομένου ότι οι ιδιώτες δεν διαθέτουν την απαραίτητη προς τούτο δημοκρατική νομιμοποίηση. Δεν υφίσταται, δηλαδή, η «αλυσίδα» εκείνη, η οποία συνδέει τους κρατικούς λειτουργούς με το εκλογικό σώμα μέσω της εξάρτησης της Κυβέρνησης από το . Η ύπαρξη δημοκρατικής νομιμοποίησης είναι, όμως, απαραίτητη μόνον όταν ασκείται «εξουσία» και όχι δραστηριότητα επιχειρηματικής φύσεως.

3.1.3 Συνταγματικές εγγυήσεις λειτουργίας Δημόσιων Υπηρεσιών

Το Σύνταγμα περιέχει μία σειρά από διατάξεις, οι οποίες συνδέονται με τη λειτουργία των κρατικών αρχών και των δημοσίων επιχειρήσεων. Στις διατάξεις αυτές αποτυπώνεται με ενάργεια η βούληση του συντακτικού νομοθέτη για τη διασφάλιση της παροχής των ζωτικών δημόσιων υπηρεσιών, και μάλιστα κατά τρόπο ώστε να εξυπηρετούνται τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου. Εδώ εντάσσεται λ.χ. τόσο η δυνατότητα της δια νόμου επιβολής περιορισμών στο δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων να συνεταιρίζονται (άρθρο 23 παρ. 2Σ) προκειμένου να εξασφαλισθεί η αρχή της συνέχειας των δημόσιων υπηρεσιών.

Ο κοινός νομοθέτης μπορεί να προβαίνει στην μεταβίβαση δραστηριοτήτων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα (εκτός από την περίπτωση που κάτι τέτοιο απαγορεύεται από ρητές συνταγματικές διατάξεις), παράλληλα, όμως, θα πρέπει να μεριμνά για τη διαμόρφωση του κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου που θα ανταποκρίνεται στη συνταγματική επιταγή της συνέχειας των (μέχρι πρότινος) δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση τους επ' ωφελεία του κοινωνικού συνόλου.

3.2 Συνταγματικά όρια αποκρατικοποίησης

3.2.1 Απόλυτες απαγορεύσεις

Συγκεκριμένες συνταγματικές διατάξεις απαγορεύουν την αποκρατικοποίηση μίας διοικητικής αρχής ή ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου (που ανήκει στο κράτος). Η πιο χαρακτηριστική διάταξη είναι αυτή του άρθρου 16 παρ. 5 Σ, σύμφωνα με την οποία η «ανωτάτη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου» (και τη διάταξη του άρθρο 6 Σ: «Η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται»). Στην περίπτωση αυτή, οι φορείς παροχής της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης καθορίζονται από το ίδιο το Σύνταγμα (νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου), με περαιτέρω συνέπεια η ίδρυση και λειτουργία ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων με τη μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου να προϋποθέτει την αναθεώρηση της εν λόγω συνταγματικής διάταξης. Σύμφωνα, εξάλλου, με τη διάταξη του άρθρου 16 παρ. 4 Σ, όλοι «Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια. Το Κράτος ενισχύει τους σπουδαστές που διακρίνονται, καθώς και αυτούς που έχουν ανάγκη από βοήθεια ή ειδική προστασία, ανάλογα

με τις ικανότητές τους.» Η διάταξη αυτή έχει ως συνέπεια την απαγόρευση της μετατροπής των κρατικών εκπαιδευτηρίων σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

Αλλά και εκτός του πλαισίου της εκπαίδευσης, υφίστανται συνταγματικές διατάξεις οι οποίες θέτουν φραγμούς στην ιδιωτικοποίηση ή αποκρατικοποίηση κρατικών δραστηριοτήτων. Έτσι, το άρθρο 15 παρ.2 Σ ορίζει ότι η «ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται στον άμεσο έλεγχο του Κράτους». Υπό το δεδομένο αυτό, θα ήταν συνταγματικά ανεπίτρεπτη η κατάργηση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (ανεξάρτητη διοικητική αρχή) και η μεταβίβαση των εποπτικών του αρμοδιοτήτων σε ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου.

3.2.2 Σχετικές απαγορεύσεις

Η κρατική εξουσία χαρακτηρίζεται από έναν πυρήνα αρμοδιοτήτων, όπου περιλαμβάνεται και η διασφάλιση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας του κράτους. Οποιαδήποτε προσπάθεια αποκρατικοποίησης ή του πυρήνα αυτού της κρατικής εξουσίας φαίνεται να αναιρεί την ίδια την έννοια του κράτους.

Με βάση τα ανωτέρω φαίνεται εύλογη η θέση, την οποία η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας επ' αφορμή της μεταβίβασης σε ιδιωτικές εταιρίες της αρμοδιότητας των Οργανισμών. Τοπικής Αυτοδιοίκησης για έλεγχο της στάθμευσης των οχημάτων.

Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι οι «διατάξεις του αρθ. 36 του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα και του άρθρου 45 του νόμου 2218/1994, κατά το μέρος που προβλέπουν ευθέως ή επιτρέπουν την ανάθεση αστυνομικής φύσεως αρμοδιοτήτων (βεβαίωση της παράβασης, ακινητοποίηση οχημάτων, επιβολή προστίμων) σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αντίκεινται στις θεμελιώδεις διατάξεις του αρθ. 1 και 26 του Συντάγματος, κατά την έννοια των οποίων, αστυνομική εξουσία, ως η κατεξοχήν δημόσια εξουσία και η έκφραση κυριαρχίας, ασκείται δια της αστυνομικής αρχής μόνο από το Κράτος. (και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που και αυτά είναι αποκεντρωμένες και αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες) και όχι από ιδιώτες»

Το ότι κάθε κρατική εξουσία διαθέτει ένα πυρήνα αρμοδιοτήτων, ο οποίος δεν μπορεί να ιδιωτικοποιηθεί στο σύνολο του χωρίς αναίρεση της ίδιας της έννοιας και της υπόστασης του κράτους είναι αυτονόητο. Τούτο, όμως δεν σημαίνει ότι απαγορεύεται στο κράτος να ιδιωτικοποιήσει μεμονωμένες μορφές άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών.

Αλλά παραδείγματα αποτελούν τα διπλωματικά καθήκοντα που ασκούν όχι μόνον οι μόνιμοι διπλωματικοί υπάλληλοι του Υπουργείου Εξωτερικών αλλά και οι επίτιμοι πρόξενοι, οι οποίοι μπορεί να, είναι ακόμα και αλλοδαποί και η υπαλληλική ιδιότητα των οποίων είναι, τουλάχιστον κατά μία άποψη, αμφίβολη.

Μένει επομένως να εξετασθεί το ζήτημα κατά πόσον υπάρχουν συνταγματικές διατάξεις οι οποίες απαγορεύουν την άσκηση των «κλασσικών» κρατικών αρμοδιοτήτων από ιδιώτες. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, στην προαναφερθείσα απόφαση του, θεμελίωσε την άποψη του σχετικά με την αντισυνταγματικότητα της ανάθεσης αρμοδιοτήτων αστυνομικής φύσεως σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου στις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 Σ. Η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 3 Σ ορίζει ότι όλες «οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα». Με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται η δημοκρατική αρχή, έτσι ώστε να καθίσταται συνταγματικά ανεπίτρεπτη η άσκηση δημόσιας εξουσίας από πρόσωπα, που δεν διαθέτουν την απαραίτητη προς τούτο δημοκρατική νομιμοποίηση. Δεν είναι όμως μόνον οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι υπάλληλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που διαθέτουν δημοκρατική νομιμοποίηση. Αυτή υφίσταται και στους υπαλλήλους των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και στους ιδιώτες - φυσικά πρόσωπα, εφόσον υπάγονται στην, άμεση εποπτεία κρατικών αρχών. Μέσω της εποπτείας αυτής διασφαλίζεται η δημοκρατική νομιμοποίηση των ιδιωτών που ασκούν

κρατικές αρμοδιότητες και κατ' επέκταση το κανονιστικό περιεχόμενο της διάταξης άρθρου 1 παρ. 3 Σ. Κατά συνέπεια, η εν λόγω συνταγματική διάταξη δεν απαγορεύει εκ των προτέρων την ανάθεση αστυνομικών αρμοδιοτήτων (και άλλων αρμοδιοτήτων που υπάγονται στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας) σε ιδιώτες, αλλά απλώς θέτει προϋποθέσεις και, πιο συγκεκριμένα, εξαρτά τη συνταγματικότητα της παραχώρησης αυτής από τη διατήρηση της κρατικής εποπτείας επί της μεταβιβασθείσας αρμοδιότητας .

Αλλά ούτε και η διάταξη του άρθρου 26 παρ. 2 Σ είναι σε θέση να καταστήσει α priori αντισυνταγματική την αποκρατικοποίηση των προαναφερθέντων αρμοδιοτήτων. Η διάταξη αυτή μπορεί να ορίζει ότι η «εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση», δεν ορίζει όμως, και τον τρόπο άσκησης της εκτελεστικής λειτουργίας. Με άλλα λόγια, η εν λόγω συνταγματική διάταξη δεν ορίζει εάν τα κρατικά όργανα θα πρέπει να είναι υλικοί φορείς εκτέλεσης των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής λειτουργίας ή εάν αντίθετα η συνταγματικά επιβεβλημένη άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών από τα κρατικά όργανα μπορεί να συνίσταται και στην εποπτεία επί των ιδιωτών (στους οποίους έχει μεταβιβασθεί η υλική άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών).

Η άποψη του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου περί αντισυνταγματικότητας της ανάθεσης αρμοδιοτήτων αστυνομικής φύσεως σε ιδιώτες (ακόμα και στην περίπτωση της διατήρησης της εποπτείας του κράτους) έρχεται σε αντίθεση με τη θέση, η οποία είχε διατυπωθεί σε προηγούμενο πρακτικό επεξεργασίας σχεδίου προεδρικού διατάγματος σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία ιδιωτικών εταιριών παροχής ασφαλείας. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εντόπισε την αντισυνταγματικότητα του σχεδίου προεδρικού διατάγματος που επέτρεπε την ίδρυση και λειτουργία των εν λόγω εταιριών, στο γεγονός ότι ο νομοθέτης δεν είχε προβεί ο ίδιος στη ρύθμιση των ζητημάτων, τα οποία σχετίζονται με την επέμβαση των εταιριών αυτών στα ατομικά δικαιώματα των πολιτών. Έτσι το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχθηκε της παροχής αστυνομικών υπηρεσιών από ιδιώτες και της άρσης του κρατικού μονοπωλίου στον τομέα αυτό, παρά το γεγονός ότι ουσιαστικά παραχωρείται τμήμα της κρατικής εξουσίας.

Η ανάθεση της άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών σε ιδιώτες είναι συνταγματικά επιτρεπτή μόνον υπό ορισμένες ειδικότερες προϋποθέσεις: το πρώτο όριο που τίθεται, αφορά την άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης μπορεί να οδηγήσει στην απώλεια των ατομικών δικαιωμάτων, δεδομένης της αμφισβήτησης που επικρατεί ως προς τη δυνατότητα προβολής των ατομικών δικαιωμάτων και έναντι νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή ιδιωτών – φυσικών προσώπων. Έτσι ο κοινός νομοθέτης, κατά τη ρύθμιση του πλαισίου άσκησης της ιδιωτικοποιηθείσας δραστηριότητας, θα πρέπει να μεριμνήσει για την κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων και έναντι των ιδιωτών στους οποίους έχει ανατεθεί η σχετική δραστηριότητα. Μόνον υπό την προϋπόθεση αυτή μπορεί να κριθεί ως συνταγματικά επιτρεπτή η μεταβίβαση το εν λόγω αρμοδιοτήτων σε ιδιώτες. Εάν δεν ετίθετο η ως άνω προϋπόθεση η ιδιωτικοποίηση θα αποτελούσε ένα έμμεσο τρόπο για την καταστρατήγηση των συνταγματικών διατάξεων που κατοχυρώνουν τα ατομικά δικαιώματα και την αναίρεση της κανονιστικής τους εμβέλειας.

Επίσης, ως περαιτέρω προϋπόθεση τίθεται η διατήρηση της εποπτείας του κράτους επί της ιδιωτικοποιηθείσας δραστηριότητας. Δίχως την εποπτεία αυτή, οι ιδιώτες φορείς άσκησης της μεταβιβασθείσας αρμοδιότητας δεν διαθέτουν την απαραίτητη δημοκρατική νομιμοποίηση κατά παράβαση της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 1 παρ. 3 Σ. Επίσης το κράτος οφείλει να διατηρήσει το ρόλο του εγγυητή για να διασφαλίσει το σεβασμό των ατομικών δικαιωμάτων, την τήρηση της αρχής της νομιμότητας και την αδιάκοπη παροχή των υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο. Η νομοθετική διάταξη η οποία επιτρέπει τη

μεταβίβαση των εν λόγω αρμοδιοτήτων σε ιδιώτες πρέπει επίσης να καθορίζει την εποπτεύουσα κρατική αρχή, να παρέχει εγγυήσεις για τη διασφάλιση της εποπτικής λειτουργίας του κράτους, και να προβλέπει την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης των υποχρεώσεων εκ μέρους του ιδιώτη.

Το ζήτημα της ιδιωτικοποίησης ή αποκρατικοποίησης τίθεται και στην περίπτωση της παροχής υπηρεσιών που έχουν ζωτική σημασία για το κοινωνικό σύνολο όπως ή παροχή ηλεκτρικού ρεύματος και ύδατος σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου τομέα. Αλλά δεν υπάρχει καμία συνταγματική διάταξη η οποία να απαγορεύει την παραχώρηση των εν λόγω υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα. Στο άρθρο 29 παρ. 3 Σ κάνει λόγο για «δημόσιες επιχειρήσεις» δεν κατοχυρώνει την εις το διηνεκές λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων και την απαγόρευση της πώλησης τους σε ιδιώτες ή της κατάργησής τους με ταυτόχρονη μεταβίβασή τους στον ιδιωτικό τομέα. Με βάση την αρχή της επικουρικότητας που αποτελεί μέρος του ισχύοντος συνταγματικού δικαίου το κράτος οφείλει να σέβεται την πρωτοβουλία των ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων και να επεμβαίνει για την πραγμάτωση σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Το κανονιστικό περιεχόμενο των αρχών της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας δεν διασφαλίζεται μόνο με την μη επέμβαση του κράτους στο προστατευόμενο πεδίο των ατομικών αυτών δικαιωμάτων, αλλά και με την παροχή των υπηρεσιών που εμφανίζουν ζωτική σημασία για το κοινωνικό σύνολο. Η μετάθεση των υπηρεσιών που έχουν ζωτική σημασία στον ιδιωτικό τομέα είναι συνταγματικά επιτρεπτή μόνο υπό όρο της κατοχύρωσης της συνέχειάς τους. Το κράτος θα πρέπει να διασφαλίσει επίσης και την ποιοτική παροχή των υπηρεσιών από τους ιδιωτικούς φορείς. Όλα αυτά προϋποθέτουν την εποπτεία του κράτους επί της αποκρατικοποιηθείσας δραστηριότητας. Η άφεση των εν λόγω δραστηριοτήτων εξ ολοκλήρου στην ιδιωτική πρωτοβουλία χωρίς την εποπτεία του κράτους είναι συνταγματικά ανεπίτρεπτη.

Εκτός από τις υπηρεσίες ζωτικής σημασίας, σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις η μετάθεση των δραστηριοτήτων στον ιδιωτικό τομέα είναι συνταγματικά επιτρεπτή χωρίς ειδικότερες προϋποθέσεις και περιορισμούς. Έτσι είναι δυνατή η πώληση μίας τράπεζας του δημοσίου τομέα σε ιδιώτες και η εποπτεία επί της μεταβιβασθείσας τράπεζας δεν είναι αναγκαίο να είναι εντονότερη από αυτή που ισχύει για τις λοιπές ιδιωτικές τράπεζες.

3.3 Γενικές αρχές του Δημοσίου Δικαίου

Εκτός από τη γενική αρχή της ευθύνης του κράτους για έλεγχο επί των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, οι επιμέρους αρχές του δημοσίου δικαίου δεσμεύουν το κράτος ως προς τη μεθόδευση τόσο της ίδιας της διαδικασίας αποκρατικοποίησης όσο και του κρατικού ελέγχου επί της αποκρατικοποιούμενης επιχείρησης.

Από τις βασικές αρχές του δημοσίου δικαίου που ισχύουν και εφαρμόζονται κατά τη διαδικασία αποκρατικοποίησης είναι η αρχή της ισότητας του άρθρου 4 παρ. 1 του συντάγματος. Η αρχή αυτή επιβάλλει τη θέσπιση γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων για την επιλογή του ιδιώτη επενδυτή ή την παροχή αδειών, έτσι ώστε να αποτρέπεται η διακριτική και μεροληπτική μεταχείριση μεταξύ των ενδιαφερομένων.

Από την ίδια αρχή της ισότητας απορρέει και μια άλλη αρχή αυτή της διαφάνειας, η οποία εξασφαλίζεται με τη θέσπιση διαδικασιών δημοσιότητας, όπως είναι η πώληση επιχείρησης με δημόσιο πλειοδοτικό διαγωνισμό. Τις βασικές αυτές αρχές της ισότητας και διαφάνειας καθιερώνει και η οδηγία 90/388/ΕΟΚ στο άρθρο 4, κατά το οποίο τα κράτη μέλη που διατηρούν αποκλειστικά ή ειδικά δικαιώματα για την εγκατάσταση και την εκμετάλλευση δημοσίων δικτύων τηλεπικοινωνιών, λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου οι ισχύοντες όροι προσπέλασης στα δίκτυα αυτά να καθίστανται γνωστοί στο κοινό, να είναι αντικειμενική και να μην φέρουν διακρίσεις.

Με την αρχή της ισότητας αλλά και με την αρχή της χρηστής διοίκησης συνδέεται και μια άλλη βασική αρχή του δικαίου του ανταγωνισμού, η αρχή της απαγόρευσης εκμετάλλευσης δεσπόζουσας θέσης. Η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει επίσης στο κράτος να μεριμνά για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη της τηλεπικοινωνιακής υποδομής της χώρας, την εξασφάλιση υπό συνθήκες ανταγωνισμού της παροχής τεχνικών αξιόπιστων και οικονομικώς προσιτών τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, την εφαρμογή των κανόνων της αγοράς καθώς και την υιοθέτηση και διάδοση νέων τεχνολογιών επικοινωνίας και την προστασία των δικαιωμάτων των χρηστών.

4 ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

Είναι γεγονός ότι η εισαγωγή και η διάδοση της έννοιας της αποκρατικοποίησης συνοδεύεται από έναν σημαντικό αριθμό επιπτώσεων, μεταξύ των οποίων κάποιος μπορεί να εντοπίσει τόσο θετικές όσο και αρνητικές (και μάλιστα σε μερικές περιπτώσεις ακόμη και επικίνδυνες).

Απαριθμώντας τα επιχειρήματα υπέρ της αποκρατικοποίησης θα πρέπει να αναφέρουμε την εξοικονόμηση των δημόσιων δαπανών, την αποδέσμευση από τις νομοθετικές διατάξεις που ισχύουν για το δημόσιο τομέα, την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και προϊόντων, καθώς και την δυνατότητα επικέντρωσης της κρατικής δραστηριότητας στους σημαντικούς τομείς και μόνο.

Δεν είναι όμως λίγα και τα επιχειρήματα που προβάλλονται κατά των ιδιωτικοποιήσεων. Για παράδειγμα, είναι ιδιαίτερα υπαρκτός ο κίνδυνος εξυπηρέτησης ιδιωτικών συμφερόντων και απομάκρυνσης από το σκοπό του δημοσίου συμφέροντος, κάτι που άλλωστε έχει αποδειχθεί περίτρανα από την έως τώρα εμπειρία των αποκρατικοποιήσεων σε εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο. Επίσης, ως συνέπεια των αποκρατικοποιήσεων έχουν παρατηρηθεί κοινωνικά προβλήματα που προκύπτουν από την μείωση των θέσεων εργασίας. Ακόμη, ο αποκλειστικός προσανατολισμός στην επίτευξη οικονομικού οφέλους εις βάρος του συμφέροντος κοινωνικού συνόλου, το οποίο πολλές φορές απαιτεί και την ανάληψη ζημιωγόνων δραστηριοτήτων (π.χ. αναγκαιότητα αεροπορικής σύνδεσης απομακρυσμένων νησιών και κατά τους χειμερινούς μήνες) συντελεί στην δημιουργία αρνητικών επιπτώσεων από τις αποκρατικοποιήσεις.

Επίσης, κρίσιμη θεωρείται και η μορφή την οποία λαμβάνει η αποκρατικοποίηση. Εάν ένα κρατικό μονοπώλιο μεταβιβάζεται σε έναν ιδιώτη χωρίς απελευθέρωση της σχετικής αγοράς το βασικό επιχείρημα υπέρ της αποκρατικοποίησης (που είναι πτώση των τιμών και βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω της δημιουργίας συνθηκών ανταγωνισμού) παύει πια να ισχύει.

Η στάθμιση όλων αυτών των παραγόντων βάσει των συνθηκών της κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης είναι μία κατεξοχήν σημαντική πολιτική απόφαση. Το Σύνταγμα δεν προκαθορίζει κατά κανόνα την απόφαση αυτή, δεν απαγορεύει την αποκρατικοποίηση, αλλά απλώς απαιτεί τη διαμόρφωση του κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου που θα διέπει την αποκρατικοποιηθείσα δραστηριότητα με τον τρόπο και στο πλαίσιο που αναφέρθηκε ανωτέρω.

Άλλωστε, η σημασία των αποκρατικοποιήσεων από άποψη συνταγματικού δικαίου εντοπίζεται στον κίνδυνο αναίρεσης του κανονιστικού περιεχομένου των συνταγματικών διατάξεων, οι οποίες κατοχυρώνουν τα ατομικά δικαιώματα, τη δημοκρατική αρχή και παρέχουν εγγυήσεις για τη συνεχή λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών εις όφελος του κοινωνικού συνόλου.

5 ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ

Σημαντικό πρόβλημα της θεωρίας των ατομικών δικαιωμάτων, της θεωρίας περί κράτους αλλά και του δικαίου του ανταγωνισμού, είναι το ζήτημα της ισχύος των δεσμεύσεων δημοσίου δικαίου στις έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου και το οποίο έχει δυο πλευρές. Κατά πόσο ισχύουν τα ατομικά δικαιώματα και οι δεσμεύσεις του δημοσίου α) όταν η δραστηριότητα ασκείται από ιδιωτικό φορέα που λειτουργεί με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας αλλά ανήκει στον δημόσιο τομέα (π.χ. ΟΤΕ, ΔΕΗ και τα κρατικά κανάλια ραδιοτηλεόρασης) και β) όταν η κοινωφελής δραστηριότητα ασκείται από αμιγώς ιδιωτικό φορέα (π.χ. εταιρίες κινητής τηλεφωνίας).

Και στις δύο περιπτώσεις γίνεται λόγος για ατομικά δικαιώματα και όχι απλώς για δικαιώματα του καταναλωτή, διότι η διαδικασία της αποκρατικοποίησης συνεπάγεται μεταβίβαση όχι συνηθισμένων δραστηριοτήτων αλλά καθηκόντων που έχουν μεγάλη σημασία για το κοινωνικό σύνολο και που για τον λόγο αυτό παραδοσιακά θεωρούνται «δημόσια».

Μελετώντας κανείς την πρόσφατη ελληνική νομοθετική δραστηριότητα στον ευαίσθητο χώρο της κοινής ωφέλειας καταγράφει σημαντικά βήματα προόδου. Μεταξύ αυτών μπορούμε να αναφέρουμε την προσπάθεια νέας, λεπτομερούς κανονιστικής ρύθμισης κάθε τομέα κοινής ωφέλειας ξεχωριστά, με θέσπιση νέων νόμων και ειδικευμένα προεδρικά διατάγματα. Επιπλέον, συστήνονται Κανόνες Δεοντολογίας (π.χ. για την άσκηση τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών), ενώ ξεχωρίζει και η Δήλωση Φορέων Τηλεπικοινωνιακών Υπηρεσιών όπου οι φορείς απευθύνουν στην Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών δήλωση συμμόρφωσης ως προς τις υποχρεώσεις τους.

Επίσης, η καθιέρωση νέων μορφών ένδικης προστασίας των καταναλωτών, όπως η συλλογική αγωγή, συνοδεύεται και από διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επιδιώκουν να ουσιαστικοποιήσουν και να διευκολύνουν την προστασία των καταναλωτών. Ανάμεσά τους ξεχωρίζει η δημιουργία Γραφείου Καταναλωτή, η σύσταση Επιτροπής Επίλυσης Διαφορών (σε κάθε ΔΕΚΟ) και η ίδρυση Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Οι Επιτροπές Φιλικού Διακανονισμού (μία σε κάθε έδρα Νομαρχίας) προσφέρουν δωρεάν εξωδικαστική επίλυση διαφορών ενώπιον τριμελούς επιτροπής, η οποία αποφάινεται υποχρεωτικά μέσα σε 15 ημέρες από την υποβολή της σχετικής αίτησης. Οι αποφάσεις τους δεν είναι βέβαια υποχρεωτικά εκτελεστές, δηλαδή μπορούν να αμφισβητηθούν και να προσβληθούν σε τακτικά δικαστήρια. Όμως, δεν παύουν να γνωρίζουν βαθμιαίο σεβασμό, ιδιαίτερα στο εξωτερικό.

Επιστέγασμα όλων των ανωτέρω αποτελεί η ίδρυση και στην χώρα μας ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών προστασίας των καταναλωτών και ελέγχου τόσο των δημόσιων όσο και των ιδιωτικών φορέων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών, το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, η Εθνική Επιτροπή Προστασίας του Απορρήτου και ο συνήγορος του Πολίτη αποδεικνύουν τη συμμόρφωση και του έλληνα νομοθέτη στις νέες επιταγές λειτουργίας του σύγχρονου κράτους.

Τέλος, θα πρέπει να τονίσουμε ότι μένουν ακόμη να γίνουν πολλά βήματα προς την κατεύθυνση της ουσιαστικής προστασίας των ευρωπαίων και των ελλήνων καταναλωτών. Πολλές φορές είμαστε δέκτες καλών προθέσεων, όμως είναι γεγονός ότι αυτό δεν αρκεί καθώς έχουν εδραιωθεί καταστάσεις και συνθήκες που δεν είναι εύκολο να μεταλλαχθούν (και ιδιαίτερα στις ελληνικές δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς). Παρόλα αυτά, αν όλες οι προαναφερθείσες ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές αποκτήσουν ουσιαστική ανεξαρτησία και οι ΔΕΚΟ ουσιαστικές αρμοδιότητες στη λήψη κρίσιμων αποφάσεων (π.χ. τιμολογιακή

πολιτική και άλλοι σημαντικοί τομείς) τότε είναι σίγουρο ότι οι τελευταίες σχετικές νομοθετικές πρωτοβουλίες θα συμβάλουν στην εγκαθίδρυση μιας νέας εποχής προστασίας καταναλωτών, κάτι που άλλωστε αρχίζει να διαφαίνεται ήδη στην κοινοτική και ελληνική έννομη τάξη.

6 ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ–ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ

6.1 Αποκρατικοποίηση Ραδιοτηλεόρασης

Η Ραδιοτηλεόραση στην Ελλάδα αποτελεί μία εξαιρετικά χρήσιμη εμπειρία αποκρατικοποίησης που έλαβε χώρα στη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας. Το σταθερό για δεκαετίες κρατικό μονοπώλιο στο ραδιόφωνο και την τηλεόραση αντικαταστήθηκε από την εγκατάσταση και ανάπτυξη ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών οργανισμών οι οποίοι έχουν πλέον εξαναγκάσει τους αντίστοιχους κρατικούς να βρίσκονται στο περιθώριο.

Η εν λόγω αποκρατικοποίηση συντελέστηκε στα πλαίσια της πλήρους εξάπλωσης και θεμελίωσης της ελευθερίας της έκφρασης, η οποία άλλωστε αποτελεί και ένα από τα κύρια θεμέλια μιας δημοκρατικής κοινωνίας. Με τον τρόπο αυτόν ενισχύθηκε η ελεύθερη διάδοση των σκέψεων και των γνώμων μέσα στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο με σκοπό την απόδοση ενεργότερου ρόλου στην κοινή γνώμη.

Εξετάζοντας τις συνταγματικές παραμέτρους της αποκρατικοποίησης πρέπει να τονίσουμε ότι παρόλο το άρθρο 14 παρ. 1 Συντ. δίνει έμφαση στην ενεργητική και ατομική διάσταση της επικοινωνίας σε δημοσιότητα, δηλαδή στο δικαίωμα του καθενός να εκφράζεται ελεύθερα, εξίσου σημαντική είναι και η παθητική-κοινωνική διάσταση. Με άλλα λόγια, η ελευθερία της έκφρασης κατοχυρώνει και το δικαίωμα της παθητικής πληροφόρησης του κοινωνικού συνόλου.

Για να συμβεί όμως κάτι τέτοιο προϋποθέτεται η ύπαρξη πλουραλισμού των πηγών πληροφόρησης, η διασφάλιση του οποίου είναι πλέον επιτακτική για την κρατική εξουσία. Ρόλος δηλαδή του κράτους δεν είναι μόνο ο σεβασμός αλλά και η θετική παρέμβαση από πλευράς του, όποτε οι συνθήκες το επιβάλουν, με σκοπό την αποτροπή μονοπωλιακών καταστάσεων. Επομένως, πέρα από το ατομικό δικαίωμα για ελεύθερη έκφραση, το άρθρο 14 παρ.1 Συντ. καθιερώνει τη θεσμική εγγύηση της ελεύθερης και πλουραλιστικής διαμόρφωσης της κοινής γνώμης.

Επιπλέον, με βάση το γεγονός ότι στόχος του Συντάγματος είναι η ελεύθερη και πλουραλιστική διαμόρφωση της κοινής γνώμης, η απαρίθμηση των τρόπων επικοινωνίας σε δημοσιότητα έχει μόνο ενδεικτική σημασία. Σε αυτούς δηλαδή εντάσσονται όλοι οι δυνατοί τρόποι επηρεασμού της κοινής γνώμης, είτε υπαρκτοί είτε μελλοντικοί, όπως η χρήση μέσων μαζικής ενημέρωσης, το διαδίκτυο κ.α.

Θα πρέπει βέβαια στο σημείο αυτό να τονίσουμε ότι το ζήτημα της έκφρασης μέσω του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης παρουσιάζει ορισμένες ιδιαιτερότητες όπως είναι αφενός η μεγάλη δύναμη επηρεασμού που ασκεί (κυρίως η τηλεόραση) και αφετέρου ο εξ' αντικειμένου περιορισμός αριθμός των διαθέσιμων συχνοτήτων εκπομπής. Συνεπώς, ελεύθερη τηλεοπτική έκφραση δεν μπορεί να σημαίνει, αντίθετα με ότι συμβαίνει στην περίπτωση του τύπου, πως ο καθένας δικαιούται να καταλάβει μια συχνότητα και να εκπέμπει τηλεοπτικά μηνύματα κατά το δοκούν. Και αυτό διότι αυτή η κατάσταση θα κατέληγε σε αδικαιολόγητο προνόμιο υπέρ όσων προλάβουν να ιδιοποιηθούν τις συχνότητες, αποκλείοντας έτσι όλους τους υπόλοιπους ενδιαφερόμενους.

Αντίθετα, οι συχνότητες θεωρούνται και αποτελούν εθνική περιουσία, η αξιοποίηση της οποίας οφείλει να γίνεται υπό τον άμεσο έλεγχο του κράτους και με σκοπούς όχι τόσο ταμειευτικούς όσο κυρίως ποιοτικούς, όπως αυτοί περιγράφονται στην παρ. 2 του άρθρου 15 Συντ.

Μελετώντας επομένως κανείς τις συνταγματικές παραμέτρους του θέματος, όπως αυτές διατυπώνονται στις διατάξεις των άρθρων 14 παρ. 1 και 15 παρ. 1 και 2 Συντ. αναδεικνύεται ένα σύστημα θεσμικών εγγυήσεων σχετικών με τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Πρόκειται

δηλαδή για θεσμικές εγγυήσεις και όχι για κλασικά ατομικά δικαιώματα, αφενός λόγω των ιδιαιτεροτήτων που επισημάνθηκαν στις παραπάνω παραγράφους και αφετέρου λόγω της έντονης διάστασης σκοπού την οποία το Σύνταγμα προσδίδει στην λειτουργία του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης.

Η πιο βασική εκ' των εγγυήσεων αυτών είναι η ελευθερία της ραδιοτηλεοπτικής έκφρασης, με την έννοια ότι ο νομοθέτης υποχρεούται, με βάση κυρίως το άρθρο 14 παρ.1, να προβλέψει τη δυνατότητα ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών. Ο έλεγχος του κράτους συνίσταται στο ότι η ίδρυση και λειτουργία των παραπάνω σταθμών υπάγεται στο καθεστώς διοικητικής άδειας και μάλιστα άδειας ορισμένης χρονικής διάρκειας, με κύριο στόχο τη διασφάλιση του πλουραλισμού και της ποιότητας των εκπομπών. Βέβαια εννοείται ότι στο πλαίσιο ενός σύγχρονου δημοκρατικού πολιτεύματος, ο έλεγχος αυτός δεν μπορεί και δεν πρέπει να μεταφραστεί ποτέ σε κρατικό μονοπώλιο. Το κρατικό μονοπώλιο αποτελεί τον πιο αυστηρό περιορισμό της ελευθερίας της έκφρασης και κρίνεται ως υπερβολικό μέτρο, αφού δεν εξυπηρετεί κάποια πιεστική ανάγκη της κοινωνίας, ούτε επιβάλλεται για τεχνικούς λόγους. Συνεπώς, η καθιέρωση κρατικού μονοπωλίου συνιστά περιορισμό δυσανάλογο και μη αναγκαίο σε μια δημοκρατική κοινωνία.

Σε ότι αφορά τη λειτουργία των ιδιωτικών σταθμών, ο άμεσος έλεγχος υπερβαίνει ασφαλώς σε έκταση και περιεχόμενο την έννοια της κρατικής εποπτείας και επιτρέπει τη βαθιά επέμβαση του κράτους προκειμένου να διασφαλίζεται η υλοποίηση των σκοπών που προδιαγράφονται στο άρθρο 15 παρ. 2 Συντ. Βέβαια, για την άσκηση της συγκεκριμένης ελεγκτικής αρμοδιότητας έχει θεσπιστεί μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή με σκοπό τη αποφυγή αντιπαραθέσεων μεταξύ της εκάστοτε κυβέρνησης και των ιδιωτικών μέσων μαζικής ενημέρωσης. Το όργανο αυτό είναι το Εθνικό συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.).

Το Ε.Σ.Ρ. συγκροτείται από προσωπικότητες αναγνωρισμένου κύρους υποδεικνυόμενες από τα πολιτικά κόμματα, με τριετή θητεία και διασφάλιση της προσωπικής και λειτουργικής τους ανεξαρτησίας. Ο Ε.Σ.Ρ. δεν υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο ή κρατική εποπτεία κατά την άσκηση του έργου του. Άλλωστε είναι γεγονός ότι αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα μετακύλισης αρμοδιοτήτων και ευθυνών σε ανεξάρτητες αρχές. Με τον τρόπο αυτό βέβαια είναι γεγονός ότι προκύπτουν μία σειρά από πλεονεκτήματα, όμως δημιουργούνται και αρκετά προβλήματα. Για παράδειγμα, μέσω της λειτουργίας οργανισμών όπως το Ε.Σ.Ρ. αποσυνδέεται η πολιτική νομιμοποίηση από την ευθύνη για την λήψη των αποφάσεων, έστω και αν στην συγκεκριμένη περίπτωση η ανάγκη αμερόληπτου (κατά το δυνατόν) ελέγχου των μέσων μαζικής ενημέρωσης αποτελεί επαρκές δικαιολογητικό έρεισμα των αρμοδιοτήτων του Ε.Σ.Ρ. Πάντως θα πρέπει να σημειωθεί ότι σε κάθε περίπτωση το Ε.Σ.Ρ. δεν εκδίδει αυτοτελώς εκτελεστές ατομικές ή κανονιστικές πράξεις, αλλά κατά κανόνα στη λειτουργία του εμπλέκεται η σύμφωνη γνώμη και η έκδοση υπουργικής απόφασης ή προεδρικού διατάγματος.

Τέλος, άλλες θεσμικές εγγυήσεις της ραδιοτηλεοπτικής έκφρασης είναι η αντικειμενικότητα των εκπομπών, η οποία αναλύεται σε υποχρέωση πολιτικής και κοινωνικής ενημέρωσης με ίσους όρους, καθώς και η ποιότητα, που επιβάλλεται από την κοινωνική αποστολή της ραδιοτηλεόρασης.

Η αποκρατικοποίηση της ραδιοτηλεόρασης που παρουσιάστηκε στο κεφάλαιο αυτό αποτελεί ένα σύγχρονο παράδειγμα αποκρατικοποίησης στον ελληνικό χώρο με πολυσύνθετα και πολυσήμαντα χαρακτηριστικά. Όμως λόγω αυτών ακριβώς των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της περίπτωσης αυτής, δίνεται η δυνατότητα ανίχνευσης εκείνων των στοιχείων των συνταγματικών διατάξεων που εξασφαλίζουν αφενός την εύρυθμη λειτουργία των υπό αποκρατικοποίηση μέσων και αφετέρου την εκπλήρωση του σκοπού σύστασής τους που δεν είναι άλλος από την εξυπηρέτηση του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου.

6.2 Μέλλον αποκρατικοποιήσεων στην Ελλάδα

Είναι γεγονός ότι ο όρος «αποκρατικοποίηση» εμφανίστηκε στο προσκήνιο της ελληνικής πραγματικότητας κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών και ιδιαίτερα μετά την ψήφιση του νόμου 2000/91. Μέχρι τότε, στη χώρα μας όπως άλλωστε και σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη, το σύνολο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ανήκε στο κράτος. Υπήρχαν έτσι οργανωμένα κρατικά μονοπώλια, στα πλαίσια του δημόσιου τομέα, υπό τον άμεσο έλεγχο και εποπτεία της κρατικής εξουσίας.

Όμως, η εισαγωγή και η εξάπλωση του φαινομένου της αποκρατικοποίησης έχει αλλάξει ήδη το τοπίο σε πάρα πολύ μεγάλο βαθμό. Το κράτος έχει ήδη αρχίσει να υποχωρεί σταδιακά από την άμεση παραγωγή αγαθών και την παροχή υπηρεσιών ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο. Οι αιτίες ποικίλουν, όπως συμβαίνει και με τους κινδύνους που εγκυμονεί το κύμα των αποκρατικοποιήσεων που είναι σε εξέλιξη και μάλιστα αναμένεται να ενισχυθεί.

Μέσα σε αυτό το περιβάλλον, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το Σύνταγμα και το ευρύτερο νομικό πλαίσιο που έχει θεσπιστεί σχετικά με τις αποκρατικοποιήσεις διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο τόσο στον προβληματισμό περί της συνταγματικότητάς τους, όσο και στην προσπάθεια εξασφάλισης της ενδεδειγμένης σχεδίασης και υλοποίησής τους. Επομένως, θεωρείται βέβαιο ότι καθώς ο ρυθμός των αποκρατικοποιήσεων θα αυξάνει, θα απαιτείται η διερεύνηση επιπλέον χειρισμών και η θέσπισή τους μέσω ρυθμίσεων πάντοτε στα πλαίσια της συνταγματικότητας.

7 Συμπεράσματα

Με βάση τα παραπάνω, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το ζήτημα των αποκρατικοποιήσεων (σε εθνικό και όχι μόνο επίπεδο) είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον και ιδιαίτερα όταν αυτό αφορά στον ευαίσθητο χώρο της κοινής ωφέλειας.

Είναι γεγονός ότι οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας δεν αποτελούν απλές και συνηθισμένες δημόσιες επιχειρήσεις. Αυτό έχει να κάνει με το ότι η δραστηριότητά τους επιτρέπει και συμβάλει στην αξιοπρεπή διαβίωση του πολίτη και την ελεύθερη και ολοκληρωμένη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του. Η εξυπηρέτηση δε σκοπών γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος στην οποία αποσκοπούν, προσδίδει στις επιχειρήσεις αυτού του είδους μια ιδιαιτερότητα, η οποία αναγνωρίζεται από το ελληνικό Σύνταγμα υπό τη μορφή θεμιτών επεμβάσεων (περιορισμών) στην ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία.

Όμως, ως απόρροια της προαναφερθείσας ιδιαιτερότητας διαμορφώνεται για το σύγχρονο ελληνικό κράτος ένας ειδικός ρόλος ευθύνης και λειτουργίας. Το κράτος, πλήρως αποσιωμένο στην βασική αρχή της αδιάλειπτης παροχής κοινωφελών υπηρεσιών (αρχή που επιβάλλεται από το Σύνταγμα) οφείλει να εγγυάται την συνεχή και καθολική παροχή τους, ακόμη και εάν οι υπηρεσίες αυτές δεν προσελκύουν ιδιώτες. Στο μέτρο όμως που προσελκύουν ιδιώτες, το κράτος δεν πρέπει να τους αποτρέπει ιδρύοντας μονοπώλια, παρά μόνο όταν αυτό επιβάλλεται από ρητή συνταγματική διάταξη ή εάν κάτι τέτοιο αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την πραγματική ή νομική εκπλήρωση της ιδιαίτερης κοινωνικής αποστολής που φέρουν.

Πάντως σε κάθε περίπτωση, είτε συνύπαρξης ιδιωτικών και δημόσιων φορέων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, είτε αποκλειστικής δραστηριοποίησης των ιδιωτών, το κράτος πρέπει να υποχωρεί από την άμεση παροχή και να διατηρεί έναν ρόλο ρύθμισης και μέριμνας για τους ισχύοντες κανόνες. Το ελληνικό Σύνταγμα επιτρέπει την ισότιμη δραστηριοποίηση δημόσιων και ιδιωτικών φορέων στο χώρο της κοινής ωφέλειας, αλλά ταυτόχρονα επιβάλλει στο κράτος να εγγυάται με γενικούς κανόνες και αρχές λειτουργίας την καθολική, διαφανή και απρόσκοπτη παροχή από όλους και σε όλους των υπηρεσιών ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο.

Για να πετύχει το κράτος στον ρόλο αυτό έχουν χρησιμοποιηθεί διάφορα μέσα όπως η εθνικοποίηση, η διατήρηση της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου και η ασφυκτική κρατική εποπτεία. Όμως τα μέτρα αυτά εκ' του αποτελέσματος δεν κρίνονται επαρκή και επομένως πρέπει να αντικατασταθούν από νέα οργανωτικά σχήματα και κανόνες που αν εξυπηρετούν αποτελεσματικότερα και ποιοτικότερα το γενικότερο συμφέρον.

Ο εκάστοτε νομοθέτης πρέπει να διαθέτει διακριτική ευχέρεια να κρίνει εκείνα τα οργανωτικά σχήματα που είναι προσφορότερα να εγγυηθούν σε δεδομένο χώρο και χρόνο την καλύτερη παροχή και ρύθμιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Θεωρείται άλλωστε βέβαιο ότι η μεγάλη αλλαγή του σύγχρονου κράτους έγκειται ακριβώς στη μετάλλαξη της ρυθμιστικής αυτής λειτουργίας του. Η θέσπιση γενικών αρχών λειτουργίας των υπηρεσιών και αυστηρών κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασής τους είναι αναγκαία προκειμένου να εξασφαλιστεί η παροχή υπηρεσιών μεγαλύτερων ποιοτικών και ποσοτικών διαστάσεων, προς όφελος του πολίτη και με σκοπό την καλύτερη και ταχύτερη εξυπηρέτησή του.

8 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- [1] Βλαχόπουλος Σ., Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, 1998.
- [2] Δημητρόπουλος Α., Συνταγματικά Δικαιώματα, 2004.
- [3] Δουβλή Β., Μέθοδοι και νομικό καθεστώς ιδιωτικοποίησης κρατικών επιχειρήσεων στο ελληνικό οικονομικό δίκαιο, 1988.
- [4] Νόμος 3049, Αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις, 212/10.09.2002.
- [5] Σκουρής Β., Ιωάννου Κ., Παπαντωνιάδου Σ., Μεγγλίδου Σ., Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή: επίλυση καταναλωτικών διαφορών, 1998.
- [6] Williams J., Privatisation of large publicly owned enterprises: A public choice prospective, 1997.