

11.2025

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Προτάσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση Οικονομία

Γιώργος Δελλής, Παναγιώτης Μαντζούφας,
Νικόλαος Ι. Σημαντήρας, Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου,
Κατερίνα Πέρρου, Γεώργιος Ν. Γιαννόπουλος,
Κωνσταντίνα Γεωργάκη, Δημήτριος Α. Κυριαζής,
Μιχαήλ Θ. Παπαγεωργίου, Κωνσταντίνος Καρτάλης,
Χρυσοβαλάντου-Βασιλική Μήλλιου, Δημήτρης Λιάκος,
Ακρίτας Καϊδατζής

Νοέμβριος 2025

Η διαΝΕΟσας ανοίγει τον διάλογο για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, καταθέτοντας ιδέες και προτάσεις. Με στόχο τον εκσυγχρονισμό των θεσμών και τη διαμόρφωση ενός Συντάγματος που θα λαμβάνει υπ' όψιν τις προκλήσεις του μέλλοντος, ο οργανισμός διοργάνωσε (Ιανουάριος-Ιούλιος 2025) ανοιχτό συνέδριο, στο οποίο έμπειροι ειδικοί επιστήμονες συζητούν σημαντικά πεδία προς Αναθεώρηση. Το συνέδριο φιλοξένησε 8 εκδηλώσεις για τις ισάριθμες θεματικές ενότητες: Κοινοβούλιο· Δικαιοσύνη· Ανεξάρτητες Αρχές· Εκτελεστική Λειτουργία· ΠτΔ-Κυβέρνηση-Δημόσια Διοίκηση· Σύνταγμα και Θρησκευματα· Ατομικά Δικαιώματα· Κοινωνικό Κράτος· Σύνταγμα και Οικονομία. Η συμμετοχή στο συνέδριο ήταν ανοικτή στο κοινό διαδικτυακά, ενώ προσκλήθηκαν, επίσης, να συμμετάσχουν εκπρόσωποι οικονομικών και κοινωνικών φορέων, της ακαδημαϊκής κοινότητας και της Κοινωνίας των Πολιτών.

Η εκδήλωση της θεματικής ενότητας με θέμα Σύνταγμα και Οικονομία πραγματοποιήθηκε την 1η Ιουλίου 2025 στην Αθήνα, με συντονιστή τον Καθηγητή Δημοσίου Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ, **Γιώργο Δελλή**. Συμμετείχαν με εισηγήσεις τους οι: (πρώτο πάνελ) **Παναγιώτης Μαντζούφας, Νικόλαος Ι. Σημαντήρας, Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου, Κατερίνα Πέρρου, Γεώργιος Ν. Γιαννόπουλος, Κωνσταντίνα Γεωργάκη, Δημήτρης Κυριαζής** και (δεύτερο πάνελ) **Μιχαήλ Θ. Παπαγεωργίου, Κωνσταντίνος Καρτάλης, Χρυσοβαλάντου-Βασιλική Μήλλιου, Δημήτρης Λιάκος** και **Ακρίτας Καϊδατζής**.

Ακολούθησε Στρογγυλή Τράπεζα, στην οποία τα θέματα που παρουσιάστηκαν συζητήσαν με τους εισηγητές οι: **Τάσος Γιαννίσης**, Ομότιμος Καθηγητής Οικονομικών Επιστημών του ΕΚΠΑ, **Νίκος Βέττας**, Γενικός Διευθυντής του IOBE και Καθηγητής στο ΟΠΑ, **Μάρκος Βερέμης**, Συνιδρυτής και Πρόεδρος του ΔΣ της Upstream, Εταίρος στην BigPi Ventures Capital, Πρόεδρος της Επιτροπής Καινοτομίας του ΣΕΒ, και **Αντώνης Παπαγιαννίδης**, Δημοσιογράφος. Η εκδήλωση ολοκληρώθηκε με ανοικτή συζήτηση του κοινού με τους συμμετέχοντες.

Παρακάτω μπορείτε να διαβάσετε τα βασικά σημεία των εισηγήσεων.

Συντονιστής

Γιώργος Δελλής

Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ

Εισηγητές και Εισηγήτριες

Παναγιώτης Μαντζούφας

Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Νικόλαος Ι. Σημαντήρας

Επίκουρος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και ιδίως Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ

Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου

Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Δημοσίου και ιδίως Διοικητικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ, Μέλος της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ)

Κατερίνα Πέρρου

Επίκουρη Καθηγήτρια Οικονομικού, Δημοσιονομικού και Φορολογικού Δικαίου

Γεώργιος Ν. Γιαννόπουλος

Καθηγητής Νομικής Πληροφορικής στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ

Κωνσταντίνα Γεωργάκη

Επίκουρη Καθηγήτρια Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Δημήτρης Α. Κυριαζής

Επίκουρος Καθηγητής στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Μιχαήλ Θ. Παπαγεωργίου

Επίκουρος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΔΠΘ

Κωνσταντίνος Καρτάλης

Καθηγητής Φυσικής Περιβάλλοντος και Κλίματος στο ΕΚΠΑ, Μέλος Επιστημονικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κλιματική Αλλαγή

Χρυσοβαλάντου-Βασιλική Μήλλιου

Καθηγήτρια Οικονομικών στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του ΟΠΑ, Τακτικό Μέλος της Επιτροπής Ανταγωνισμού

Δημήτρης Λιάκος

Οικονομολόγος, Σύμβουλος Διοίκησης Eurobank

Ακρίτας Καϊδατζής

Αναπληρωτής Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Περιεχόμενα

Επιτελική Σύνοψη	5
Το συνταγματικό πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς εν όψει της Αναθεώρησης του Συντάγματος	13
Ιδιωτικοποιήσεις και κρατικοποιήσεις	17
Δημόσιες επιχειρήσεις και Σύνταγμα	22
Βιώσιμο φορολογικό σύστημα	25
Χρειάζεται ένα διαφορετικό μοντέλο αντίληψης για την ψηφιακή τεχνολογία;	28
Η ανάγκη Αναθεώρησης του άρθρου 107 του Συντάγματος, ή: Χρήζει συνταγματικής κατοχύρωσης μια επένδυση;	31
Σκέψεις για Αναθεώρηση του ελληνικού «οικονομικού Συντάγματος» λόγω της επίδρασης του ενωσιακού Δικαίου	35
Το «τρισυπόστατο» της βιώσιμης ανάπτυξης ως οριζόντια συνταγματική ρήτρα βιωσιμότητας: Οι προοπτικές και οι προκλήσεις για την ενσωμάτωσή της σε μια επικείμενη Συνταγματική Αναθεώρηση.....	39
Είναι αναγκαία η ενσωμάτωση της κλιματικής κρίσης σε μια Αναθεώρηση του Συντάγματος;	43
Η σημασία της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού.....	45
Ο ρόλος του Συντάγματος στη νέα οικονομική πραγματικότητα.....	49
Το Σύνταγμα δεν χρειάζεται αλλαγή στο πεδίο της οικονομίας – χρειάζεται εφαρμογή	52

Επιτελική Σύνοψη

Γιώργος Δελλής

I. Ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα»: Μία συνταγή ξεπερασμένη από το ευρωπαϊκό Δίκαιο

Ως «οικονομικό Σύνταγμα» ορίζουμε τις διατάξεις του θεμελιώδους κειμένου που αφορούν άμεσα ή έμμεσα τις οικονομικές σχέσεις. Σε ένα πρώτο επίπεδο, η θεματική αυτή καλύπτει το άρθρο 106 για τον ρόλο του κράτους στην οικονομία, το άρθρο 107 για την προστασία των ξένων επενδύσεων, τα άρθρα 75 και 78-80 για τη φορολογία και τα δημόσια οικονομικά, και τα θεμελιώδη οικονομικά δικαιώματα των άρθρων 5 παρ. 1 και 17 του Συντάγματος. Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, συναρτάται με πλειάδα ρυθμίσεων, από την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη μέχρι τα άρθρα που αναφέρονται στις κοινωνικές εγγυήσεις (δημόσια παιδεία και υγεία, προστασία της εργασίας, κοινωνική ασφάλιση κλπ.), στις διαστάσεις του δημόσιου τομέα, στη μεταχείριση των υπαλλήλων, έως και την επίλυση των δικαστικών διαφορών.

Η μεγάλη πλειονότητα των ομιλητών στη σχετική εκδήλωση που διοργάνωσε η διαΝΕΟσις την 1η Ιουλίου 2025, ανεξάρτητα από το επιστημονικό τους υπόβαθρο (νομικοί ή μη νομικοί) και τη θεσμική τους προέλευση (πανεπιστήμια, πολιτική, Δικαιοσύνη, αγορά), συμφώνησε ότι οι διατάξεις του ελληνικού «οικονομικού Συντάγματος» είναι σε μεγάλο βαθμό ξεπερασμένες. Δεν είναι δύσκολο να εξηγηθεί το γιατί.

Η οικονομία αποτελεί τον πιο ραγδαία εξελισσόμενο τομέα της ανθρώπινης δράσης· μεταβάλλεται πολύ πιο γρήγορα από την ικανότητα του Δικαίου και των κρατικών θεσμών να την ακολουθήσουν. Τα χαρακτηριστικά της είναι αντιστρόφως ανάλογα προς την αυστηρότητα την οποία χρειάζονται οι συνταγματικοί κανόνες για να αντέχουν στον χρόνο. Το Σύνταγμα του 1975 μορφοποιήθηκε σε μία συγκυρία εντελώς διαφορετική από τη σημερινή: Η παγκοσμιοποίηση (με τις προοπτικές και τους κινδύνους της) δεν υπήρχε καν ως προοπτική, υφίσταντο ακόμη στεγανά σύνορα, η Ελλάδα δεν είχε ακόμη προσχωρήσει στην ενωμένη Ευρώπη, ενώ η κινητικότητα κεφαλαίων και επενδύσεων ήταν σχεδόν μηδαμινή. Αποτυπώνει το –κυρίαρχο, τότε– ιδεολογικό αφήγημα, σύμφωνα με το οποίο το κράτος έχει ως αποστολή να παρεμβαίνει στην οικονομία για να θεραπεύει τις αστοχίες της. Ειδικά, όμως, για την Ελλάδα, η συγκεκριμένη θέση (η οποία δεν είναι εσφαλμένη),

έλαβε μια πιο ακραία μορφή. Ο φιλελεύθερος προσανατολισμός του πολιτεύματος δεν αποτυπώθηκε στο γράμμα των συνταγματικών ρυθμίσεων για την οικονομία. Δεν υπάρχει αναφορά στους θεσμούς της ελεύθερης αγοράς και του υγιούς ανταγωνισμού, ενώ γίνεται ρητή μνεία στις κρατικοποιήσεις επιχειρήσεων, αλλά όχι στη δυνατότητα να αποκρατικοποιούνται δημόσιες οικονομικές δομές ή δραστηριότητες. Με μία λέξη, το Σύνταγμα που 1975 αποπνέει «αγοραφοβία», προφανώς όχι με την ψυχιατρική εκδοχή του όρου... Σε μια χώρα που δεν είχε ακόμη κλείσει τον ιδεολογικό διχασμό του Εμφυλίου, η έντονα πατερναλιστική προσέγγιση για τις οικονομικές σχέσεις μάλλον αποτελούσε το σημείο συνάντησης της πατριωτικής Δεξιάς με την Αριστερά.

Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι οι επίμαχες διατάξεις του Συντάγματος του 1975 –ιδίως το άρθρο 106 του Συντάγματος– δεν αναθεωρήθηκαν ούτε το 1986 ούτε το 2001 ούτε το 2008 ούτε το 2019, εκτός του ότι επιβεβαιώνει τον ανεπίκαιρο χαρακτήρα τους, σημαίνει κάτι. Τι σημαίνει, όμως;

Κατά μία άποψη, την οποία υποστηρίζει ο **Ακρίτας Καϊδατζής**, η διατήρηση της αφετηριακής διατύπωσης του άρθρου 106 του Συντάγματος για μία πεντηκονταετία δείχνει πως ο συνταγματικός νομοθέτης δεν επιθυμεί να μετακινηθεί από την οπτική του παρελθόντος, την οποία η θεωρία περιέγραφε ως «ανοικτό οικονομικό Σύνταγμα». Ότι, δηλαδή, δίνεται μια «carte blanche» στο δημοκρατικά νομιμοποιημένο Κοινοβούλιο να ακολουθεί όποιον δρόμο επιθυμεί κάθε φορά, σύμφωνα με τις ιδεολογικές του προτιμήσεις· αρκεί να αποφεύγει τα άκρα, αφενός την πλήρη απορρύθμιση της οικονομίας, αφετέρου την κεντρική οργάνωσή της με απόλυτο τρόπο. Για τον συγκεκριμένο ομιλητή, τυχόν Αναθεώρηση θα υπονόμει τον διευθυντικό ρόλο του κράτους στην οικονομία, στο όνομα κρατοφοβικών/νεοφιλελεύθερων τάσεων.

Κατά μια άλλη εκδοχή, την οποία αναπτύσσει ο **Δημήτριος Α. Κυριαζής** και υιοθέτησαν οι περισσότεροι, το αφήγημα περί ενός οικονομικού μοντέλου τόσο ανοικτού σε διαφορετικές αναγνώσεις, ακόμη και έντονα κρατικιστικές/αγοραφοβικές, έχει καταρριφθεί εδώ και δεκαετίες μέσω Βρυξελλών και Λουξεμβούργου. Από τότε που η Ελλάδα έγινε μέλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και στη συνέχεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), το ενωσιακό «οικονομικό Σύνταγμα» (δηλαδή οι θεμελιώδεις οικονομικοί κανόνες των Συνθηκών) επικαθορίζει το περιεχόμενο και τα ερμηνευτικά όρια του αντίστοιχου εθνικού. Η αγορά και ο ανταγωνισμός είναι θεσμοί πρωταρχικής σημασίας, οι δημόσιες επιχειρήσεις οφείλουν να σέβονται το παιχνίδι της ελεύθερης αγοράς, απαγορεύονται οι κρατικές ενισχύσεις (για τις οποίες το ημεδαπό Σύνταγμα σιωπά), όπως και οι υπέρμετροι περιορισμοί στις επιχειρηματικές συναλλαγές, επιβάλλεται η απελευθέρωση ορισμένων κοινωφελών δραστηριοτήτων, ενώ τα μέτρα οικονομικού παρεμβατισμού δεν ανήκουν στην, ανέλεγκτη σχεδόν, ευχέρεια του νομοθέτη· συνιστούν την εξαίρεση που πρέπει να τεκμηριώνεται επαρκώς. Αντίστοιχα, στο πεδίο των δημόσιων οικονομικών, ο τρόπος και τα χαρακτηριστικά φορολόγησης, η κατάρτιση του Προϋπολογισμού, η δυνατότητα του κράτους να δανείζεται και τα περιθώρια ελλειμμάτων, καθώς

και δημοσίου χρέους –ζητήματα τα οποία το Σύνταγμα του 1975 αγνοεί ή ξεπερνά με επιδερμικό τρόπο– πρέπει να εναρμονίζονται με τις, συχνά δρακόντειες, προδιαγραφές των ευρωπαϊκών Συνθηκών.

Με μια φράση, η «ευρωπαϊκή» του ελληνικού «οικονομικού Συντάγματος» έχει ήδη επιφέρει την ερμηνευτική του μετατόπιση προς ένα σύστημα πολύ πιο «αγορακεντρικό» από όσο αφήνει να εννοηθεί το γράμμα του. Η μετακίνηση αυτή έχει μεταβάλει το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, μιας και μεγάλο μέρος των οικονομικών ρυθμίσεων προέρχεται από την Ένωση ή επιβάλλεται από αυτήν. Είναι, όμως, και νομολογιακής προέλευσης: Τα ημεδαπά δικαστήρια, παρότι αναπαράγουν σε αρκετές περιπτώσεις τον αφετηριακό κρατισμό, εν τέλει συντονίζονται με το ευρωπαϊκό παράδειγμα. Δεν αντιτάχθηκαν στις ιδιωτικοποιήσεις, αναγνώρισαν την κεντρική σημασία του ελεύθερου ανταγωνισμού, δεν επιτρέπουν την παράκαμψη των ενωσιακών οικονομικών κανόνων.

II. Χρειάζεται Αναθεώρηση το ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα»;

Γεννιέται, εύλογα, το επόμενο ερώτημα. Γιατί είναι απαραίτητη μια Συνταγματική Αναθεώρηση, από τη στιγμή που τα έχουμε καταφέρει, έστω μέσω Ευρώπης, να προσαρμοζόμαστε στις εξελίξεις; Αφού μπορούμε να καθιστούμε λειτουργικές ακόμη και τις πλέον πεπαλαιωμένες διατάξεις του Συντάγματός μας, χωρίς να ακουμπάμε τη διατύπωσή τους; Όλοι συμφωνήσαμε πως η εθνική έννομη τάξη μπορεί να συνεχίσει και χωρίς επαναδιατύπωση των κρίσιμων χωρίων του «οικονομικού Συντάγματος». Εάν δεν συγκεντρωθούν οι αναγκαίες πλειοψηφίες για την ενεργοποίηση του άρθρου 110 του Συντάγματος περί Αναθεώρησης, οι Έλληνες νομικοί θα εξακολουθούν να αναγιγνώσκουν τις υφιστάμενες ρυθμίσεις υπό το φως του ενωσιακού Δικαίου, παρακάμπτοντας σε μεγάλο βαθμό την ιστορική τους ερμηνεία.

Για τους περισσότερους ομιλητές, πάντως, η αδράνεια δεν αποτελεί τη βέλτιστη επιλογή. Η Αναθεώρηση συγκεκριμένων άρθρων, ιδίως των άρθρων 78, 79, 106 και 107 του Συντάγματος, θα αποκτούσε συμβολική, αλλά και πρακτική σημασία. Θα επιβεβαίωνε ότι η αγορακεντρική μετατόπιση, η οποία έχει συντελεστεί μέσω ευρωπαϊκού Δικαίου ως προς τη σχέση του κράτους με την οικονομία, έχει καταστεί μη αναστρέψιμη. Επομένως, ακόμη και εάν δεν είναι απόλυτα επιτακτική, μία συνταγματική αλλαγή θα ήταν πάντως ευκαία. Πόσω μάλλον όταν οι διατάξεις του «οικονομικού Συντάγματος» έχουν κεφαλαιώδη σημασία, όχι μόνο για τους νομικούς, αλλά και για την ίδια την οικονομία. Όπως σημειώνει ο **Δημήτρης Λιάκος**, η ύπαρξη ενός ισχυρού, σύγχρονου θεσμικού πλαισίου, στο οποίο περιλαμβάνεται και το κείμενο του Συντάγματος, αποτελεί αναγκαία και απαραίτητη συνθήκη για τη βιώσιμη και συμπεριληπτική ανάπτυξη, την ανθεκτικότητα της οικονομίας, την κοινωνική πρόοδο και ευημερία και τη μείωση των ανισοτήτων.

III. Οι θεματικές μιας πιθανής Αναθεώρησης

ι. Περιγραφή του οικονομικού συστήματος και νέες προκλήσεις

Όπως αναφέρει και ο **Παναγιώτης Μαντζούφας**, έχει έρθει η ώρα να αποτυπωθεί ρητά ότι το οικονομικό σύστημα της Ελλάδας είναι το ίδιο με εκείνο της ΕΕ: Ορίζεται ως «κοινωνική οικονομία της αγοράς» και δεν μπορεί να λάβει τη μορφή ούτε του κρατοφοβικού νεοφιλελευθερισμού ούτε της αναίτιας και υπέρμετρης δημόσιας χειραγώγησης των οικονομικών σχέσεων. Μία σαφής και επίκαιρη συνταγματική περιγραφή μεγιστοποιεί την ασφάλεια δικαίου και παρέχει αρτιότερες υποδείξεις στον δικαστή ως εγγυητή των θεμελιωδών κανόνων.

Αντίστοιχα, θα ήταν χρήσιμο το Σύνταγμα να κάνει ρητή αναφορά στην ελεύθερη αγορά και τον υγιή ανταγωνισμό, ως θεμελιώδεις θεσμούς, η διαφύλαξη των οποίων συνιστά βασική δημόσια αποστολή. Οργανωτική προέκταση της παραπάνω κατοχύρωσης είναι η συνταγματική κατοχύρωση της Επιτροπής Ανταγωνισμού ως Ανεξάρτητης Ρυθμιστικής Αρχής, αρμόδιας για την ορθή και ελεύθερη λειτουργία της αγοράς. Τη θεσμική σημασία της Ανεξάρτητης αυτής Αρχής τονίζει ιδιαίτερα η **Χρυσοβαλάντου-Βασιλική Μήλλιου**.

Οι παραπάνω προσθήκες δεν αναιρούν τον διευθυντήριο ρόλο του κράτους στην οικονομία, στο όνομα του γενικού συμφέροντος, ούτε περιορίζουν τις αναγκαίες εξουσίες τις οποίες αυτό διαθέτει. Θα μπορούσε, μάλιστα, να προστεθεί, ως παράμετρος του συγκεκριμένου ρόλου, η αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων· ένα πρόβλημα το οποίο έχει οξυνθεί λόγω της παγκοσμιοποίησης.

Περαιτέρω, η Συνταγματική Αναθεώρηση θα προσέφερε την ευκαιρία να προστεθούν δύο κρίσιμες θεματικές, οι οποίες απασχολούν όλο και περισσότερο στην πορεία του 21ου αιώνα.

Αφενός, οι ψηφιακές τεχνολογίες και η Τεχνητή Νοημοσύνη. Η παρέμβαση του **Γεώργιου Ν. Γιαννόπουλου** αναδεικνύει τα προβλήματα που ανακύπτουν από τη ραγδαία εξέλιξη των νέων τεχνολογιών και το πόσο ατελείς είναι οι υφιστάμενες διατάξεις του Συντάγματος για την αντιμετώπισή τους. Η Τεχνητή Νοημοσύνη δεν γεννά μόνο ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πρόκειται να μετασχηματίσει τις οικονομικές σχέσεις, επηρεάζοντας αντίστοιχα τη σχέση του κράτους με την οικονομία.

Αφετέρου, η αναζήτηση βιωσιμότητας και η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Όπως επισημαίνει ο **Μιχαήλ Θ. Παπαγεωργίου**, η βιωσιμότητα έχει τρεις υποστάσεις, την οικολογική, την κοινωνική και την οικονομική. Δεν εξαντλείται στην επίτευξη περιβαλλοντικών σκοπών. Ο στόχος της αειφόρου ανάπτυξης, ο οποίος συνιστά προτεραιότητα για Ελλάδα και Ευρώπη, πρέπει να προστεθεί ρητά στο άρθρο 106 του Συντάγματος, ως κατευθυντήρια αρχή οικονομικού περιεχομένου. Ο **Κωνσταντίνος Καρτάλης** αναφέρεται στην κλιματική κρίση και την επιτακτική

ανάγκη αυτή να αντιμετωπιστεί με κάθε μέσο. Στο μέτρο που η κρίση αυτή συναρτάται και με την αλλαγή οικονομικού μοντέλου, καθώς και των συμπεριφορών του επιχειρηματία, αλλά και του καταναλωτή, δεν μπορεί να αγνοείται από τις διατάξεις του εθνικού οικονομικού Συντάγματος.

ii. Κοινή ωφέλεια, ιδιωτικοποιήσεις και κρατικοποιήσεις, δημόσιο επιχειρείν

Μία από τις πλέον ευαίσθητες θεματικές είναι εκείνη των οικονομικών δραστηριοτήτων που ενδιαφέρουν ιδιαίτερα το γενικό συμφέρον ή στις οποίες παρατηρούνται οι πιο σοβαρές αστοχίες της αγοράς. Στην γκρίζα αυτήν ζώνη, η οποία περιλαμβάνει τα κοινωφελή αγαθά ή υπηρεσίες, αλλά και ζωτικούς κλάδους της οικονομίας (ο τραπεζικός τομέας υπό συνθήκες, η αμυντική βιομηχανία ή η αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου), η δημόσια από την ιδιωτική όψη της δραστηριότητας δεν διακρίνονται με σαφήνεια. Επίσης, σύμφωνα με τη μέχρι σήμερα εμπειρία στην Ελλάδα και διεθνώς, το μοντέλο για την οργάνωσή τους μπορεί να μεταβάλλεται ανάλογα με τις συνθήκες: μονοπωλιακή οργάνωση ως «φυσικό μονοπώλιο», απελευθέρωση και δραστηριοποίηση περισσότερων επιχειρήσεων, δημόσια παροχή, παροχή από ιδιώτες ως αναδόχους δημόσιας υπηρεσίας, πλήρες άνοιγμα στην αγορά.

Το Σύνταγμα ως έχει σήμερα είναι ιδιαίτερα λακωνικό. Αναφέρεται ρητά και εξαντλητικά στην πλέον κρατικιστική οργανωτική εκδοχή, την κρατικοποίηση ιδιωτικών επιχειρήσεων (άρθρο 106, παρ. 3-5 του Συντάγματος), η οποία ουδέποτε εφαρμόστηκε αυτούσια. Έχει έρθει η ώρα το Σύνταγμα να εμπνευστεί από τις κρατούσες θέσεις της οικονομικής θεωρίας για αυτά τα ζητήματα, αλλά και να προσδιορίσει καλύτερα την αποστολή του κράτους ειδικά για τις κοινωφελείς δραστηριότητες, αποστολή η οποία είναι πρωτίστως ρυθμιστική και εγγυητική και επικουρικά μόνο παροχική.

Στο πλαίσιο αυτό, χρειάζεται να επαναδιατυπωθούν πλήρως οι διατάξεις που αφορούν την αμφίδρομη μετάβαση μίας οικονομικής μονάδας ή μίας συνολικής δραστηριότητας από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα και αντιστρόφως. Ο **Νικόλαος Ι. Σημαντήρας** αναλύει διεξοδικά τη συγκεκριμένη θεματική, εξηγώντας ότι το Σύνταγμα οφείλει να αφήνει περιθώριο προσαρμογής στις εκάστοτε οικονομικές εξελίξεις. Για παράδειγμα, η έννοια των ιδιωτικοποιήσεων έχει πλέον διευρυνθεί. Εκτός από τη διάθεση δημόσιας περιουσίας, περιλαμβάνει και την πολυμορφική αποκρατικοποίηση της διαχείρισής της (εκχώρηση management, συμπράξεις κλπ.). Την ίδια στιγμή, το φαινόμενο αυτό προϋποθέτει ότι το κράτος διατηρεί δικλίδες ασφαλείας, μέσα από τον αναφαίρετο ρυθμιστικό του ρόλο.

Στις περιπτώσεις που το κράτος παραμένει πάροχος μίας κοινωφελούς δραστηριότητας μέσω δημοσίων επιχειρήσεων, ο τρόπος με τον οποίο αυτές λειτουργούν θα ήταν σκόπιμο να συμπεριληφθεί στο «οικονομικό Σύνταγμα», σε αρμονία με το πρωτογενές Δίκαιο της ΕΕ. Το ζήτημα εξετάζει η **Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου**, κατά την οποία ο συνταγματικός νομοθέτης οφείλει πλέον να αντιμετωπίσει τη δημόσια επιχειρηματική δραστηριότητα με τρόπο θετικό. Να θέσει, δηλαδή, το πλαίσιο δράσης τους: πότε δικαιολογείται η χρήση του συγκεκριμένου μοντέλου, πώς

διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητά τους και η συμβατότητά τους με το σύστημα της ανοιχτής αγοράς, ποιοι οι μηχανισμοί λογοδοσίας και παρακολούθησης. Εξάλλου, το δημόσιο επιχειρείν μπορεί να αποτελέσει επιταχυντή της οικονομικής ανάπτυξης, ιδίως ως προς την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών.

iii. Από την προστασία των κεφαλαίων εξωτερικού στις στρατηγικές επενδύσεις

Η διάταξη του άρθρου 107 του Συντάγματος για την προστασία κεφαλαίων εξωτερικού έχει μακρά προϊστορία. Η **Κωνσταντίνα Γεωργάκη** αναδεικνύει τη σημασία της, αλλά και τη διαχρονική λογική την οποία υπηρετεί: να δώσει τα αναγκαία κίνητρα προσέλκυσης μίας συγκεκριμένης μορφής επενδύσεων, τις «παραγωγικές», καθώς συνεισφέρουν μακροπρόθεσμα στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Και η διάταξη αυτή, πάντως, χρειάζεται «φρεσκάρισμα». Η νέα εκδοχή του άρθρου θα μπορούσε να εμπνευστεί από την ισχύουσα νομοθεσία για τις «στρατηγικές επενδύσεις», εκείνες που λόγω της στρατηγικής τους βαρύτητας για την εθνική ή την τοπική οικονομία μπορούν να συμβάλουν θετικά στο αναπτυξιακό αφήγημα (θέσεις εργασίας, καινοτομία, εξαγωγές). Επίσης, ενώ από τη μία προσήκει να διατηρηθεί, ενδεχομένως και να αυξηθεί, η προστασία των συγκεκριμένων επενδύσεων, ο τρόπος προσέλκυσής τους θα πρέπει να συνάδει με το Δίκαιο της ΕΕ, ιδίως με τον κανόνα της απαγόρευσης κρατικών ενισχύσεων.

iv. Φορολογική και δημοσιονομική βιωσιμότητα

Η **Κατερίνα Πέρρου** αξιολογεί τις συνταγματικές διατάξεις που αφορούν στη φορολογία. Διαπιστώνει ότι αυτές δεν υπηρετούν τις σύγχρονες ανάγκες, σε ένα περιβάλλον διασυννοριακών συναλλαγών και παγκοσμιοποιημένης οικονομίας. Το φορολογικό σύστημα σήμερα οφείλει να είναι ανταγωνιστικό συγκριτικά με εκείνο άλλων κρατών και να καθίσταται ελκυστικό ιδίως μέσα από τη σταθερότητά του. Η σταθερότητα είναι σημαντικότερη και από μία ακραία αλλά θνησιγενή μείωση των φορολογικών συντελεστών. Μόνο που ως σταθερότητα δεν νοείται η μακροχρόνια παγίωση των ρυθμίσεων –κάτι τέτοιο θα αντέφασκε με την εγγενή ρευστότητα των οικονομικών σχέσεων–, αλλά πρωτίστως η προβλεψιμότητα και η διαφάνειά τους. Οι συγκεκριμένες ιδιότητες είναι εκείνες που καθιστούν τη φορολογία βιώσιμη τόσο για το δημόσιο ταμείο όσο και για τους φορολογούμενους.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, η Συνταγματική Αναθεώρηση εμφανίζεται ως ευκαιρία να γίνουν κρίσιμες προσθήκες, όπως να απαγορευτεί πλήρως η αναδρομική επιβολή φόρων ή οικονομικών βαρών, να κατοχυρωθεί ο χρόνος παραγραφής των αξιώσεων του Δημοσίου και να αναγνωριστεί συνταγματικά η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Για το ζήτημα του «δημοσιονομικού φρένου», το οποίο υπάρχει ήδη στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες, η Κατερίνα Πέρρου είναι θετική στο να συμπεριληφθεί στην Αναθεώρηση, ενώ ο Δημήτρης Λιάκος υποστήριξε το αντίθετο.

ν. Σύνταγμα και οικονομία: Μια συνολική αποτίμηση

Στη Στρογγυλή Τράπεζα, στην οποία έλαβαν μέρος οι Τάσος Γιαννίτσας, Νίκος Βέττας, Μάρκος Βερέμης και Αντώνης Παπαγιαννίδης, η συζήτηση ανέδειξε τη σύνθετη σχέση μεταξύ του συνταγματικού πλαισίου και της οικονομικής πραγματικότητας στην Ελλάδα. Οι συμμετέχοντες συμφώνησαν ότι, ενώ το Σύνταγμα δεν είναι εχθρικό προς την οικονομία, η νομοθετική πρακτική και η ποιότητα των θεσμών αποτελούν τα κύρια εμπόδια για την αποτελεσματική εφαρμογή του. Ως κύρια προβλήματα αναγνωρίστηκαν το πελατειακό σύστημα, που εμποδίζει την ανάπτυξη νέων επιχειρήσεων, ο κατακερματισμός της αγοράς σε πολύ μικρές, μη ανταγωνιστικές μονάδες, και η κρατική στρέβλωση (γραφειοκρατία, υπερρύθμιση) η οποία λειτουργεί ως τροχοπέδη στην επιχειρηματικότητα, υπονομεύοντας την αξιοκρατία και τον ανταγωνισμό. Επιπλέον, τονίστηκαν η κρίσιμη έλλειψη εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού και οι σημαντικές καθυστερήσεις στην απονομή Δικαιοσύνης, που δημιουργούν ανασφάλεια και αποθαρρύνουν τις επενδύσεις.

Λύση στα παραπάνω προβλήματα ανταγωνιστικότητας θα μπορούσε να είναι μια Συνταγματική Αναθεώρηση η οποία θα ενσωματώσει θεμελιώδεις αρχές, όπως η αποτελεσματικότητα, η αξιοκρατία και η προνοητικότητα για τις μελλοντικές προκλήσεις (π.χ. κλιματική αλλαγή, γήρανση του πληθυσμού). Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην ανάγκη για δημοσιονομική πειθαρχία και διαγενεακή δικαιοσύνη, με προτάσεις για αυξημένες πλειοψηφίες σε αποφάσεις που επηρεάζουν αρνητικά το δημόσιο χρέος. Πάντως, το τελικό συμπέρασμα ήταν ότι οι αναγκαίες βελτιώσεις θα επιτευχθούν, όχι τόσο από την Αναθεώρηση του γράμματος του Συντάγματος, αλλά μέσω της βελτίωσης της ποιότητας των θεσμών, της απλοποίησης των νόμων και, κυρίως, της σταθερής και αποτελεσματικής εφαρμογής τους στην πράξη.

IV. Πρόταση Αναθεώρησης του άρθρου 106 του Συντάγματος: «Κράτος και εθνική οικονομία»

1. Το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα της Χώρας, σύμφωνα με το σύστημα της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς και το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με σκοπό την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης, την άρση των ανισοτήτων, την αειφόρο ανάπτυξη, την πορεία προς την κλιματική ουδετερότητα και την προστασία κάθε άλλης πτυχής του γενικού συμφέροντος. Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, την προαγωγή όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας, την προσαρμογή στις εξελίξεις της Τεχνητής Νοημοσύνης και τη δίκαιη ανάπτυξη όλων των περιοχών της Χώρας, ιδίως εκείνων της περιφέρειας.
2. Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της ανταγωνιστικής λειτουργίας των αγορών και της εθνικής οικονομίας. Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού ανατίθεται στην Επιτροπή Ανταγωνισμού, η οποία λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή, ως νόμος ορίζει. Στην Επιτροπή Ανταγωνισμού

δύνатаι να ανατίθενται και άλλες αρμοδιότητες για την εποπτεία της αγοράς ή συγκεκριμένων τομέων της, καθώς και για τη ρύθμιση της οικονομίας.

3. Το Κράτος μεριμνά ιδιαιτέρως για αγαθά ή υπηρεσίες που έχουν κοινωφελή χαρακτήρα ή αυξημένη κοινωνική σημασία. Εγγυάται την ισότιμη, καθολική και ποιοτική πρόσβαση των πολιτών σε αυτά, μέσω ρυθμιστικών παρεμβάσεων και παροχών. Οι κανόνες της αγοράς εφαρμόζονται στις παραπάνω δραστηριότητες κατά το μέρος που δεν θίγεται η ιδιαίτερη αποστολή τους.
4. Το Κράτος δύναται να υπηρετεί τους σκοπούς του και να συμμετέχει στις οικονομικές δραστηριότητες της Χώρας μέσω δημοσίων επιχειρήσεων στις οποίες μετέχει ευθέως ή μέσω άλλων δημόσιων φορέων, ως νόμος ορίζει, εφόσον με τον τρόπο αυτόν εξυπηρετείται πιο αποτελεσματικά το γενικό συμφέρον. Οι δημόσιες επιχειρήσεις υπόκεινται στους κανόνες της αγοράς, κατά τα οριζόμενα στις προηγούμενες παραγράφους. Το Κράτος δύναται να μεταβιβάζει εν όλω ή εν μέρει τα περιουσιακά δικαιώματα ή/και τον έλεγχο των παραπάνω επιχειρήσεων σε ιδιώτες, να παραχωρεί σε αυτούς έργα και υπηρεσίες δημόσιου ή κοινωφελούς χαρακτήρα, καθώς και την κυριότητα, τη διαχείριση ή την εκμετάλλευση δημόσιων πόρων ή δικαιωμάτων, ως νόμος ορίζει. Αναγκαία προϋπόθεση για την αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων ή δραστηριοτήτων είναι να τεκμηριώνεται ότι με αυτόν τον τρόπο υπηρετείται πιο αποτελεσματικά το γενικό συμφέρον, να διασφαλίζονται πλήρως τα οικονομικά δικαιώματα του Κράτους ή των λοιπών δημόσιων φορέων και να διατηρείται η αναγκαία δημόσια εποπτεία σε αυτές, ιδίως όταν αφορούν σε αγαθά ή υπηρεσίες της παραγράφου 3.
5. Με την επιφύλαξη της προστασίας που παρέχεται από το άρθρο 107 ως προς την επανεξαγωγή κεφαλαίων εξωτερικού, μπορεί να ρυθμίζονται με νόμο τα σχετικά με την εξαγορά επιχειρήσεων ή την αναγκαστική συμμετοχή σ' αυτές του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων, εφόσον οι επιχειρήσεις αυτές έχουν χαρακτήρα μονοπωλίου ή ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, ή έχουν ως κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι να τεκμηριώνεται ότι η συνέχιση της λειτουργίας των ανωτέρω επιχειρήσεων υπό ιδιωτικό έλεγχο δεν υπηρετεί ικανοποιητικά την κοινωνική τους αποστολή ή το γενικό συμφέρον, αλλά οι σκοποί αυτοί υπηρετούνται πιο αποτελεσματικά μέσω της εξαγοράς ή της αναγκαστικής συμμετοχής. Το τίμημα της εξαγοράς ή το αντάλλαγμα της αναγκαστικής συμμετοχής του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων καθορίζεται απαραίτητα δικαστικώς και πρέπει να είναι πλήρες, ώστε να ανταποκρίνεται στην αξία της επιχείρησης που εξαγοράζεται ή της συμμετοχής σε αυτήν, εκτός από την αξία που αντιστοιχεί στον τυχόν μονοπωλιακό της χαρακτήρα. Μέτοχος, εταίρος ή κύριος επιχείρησης, της οποίας ο έλεγχος περιέχεται στο Κράτος ή σε φορέα που ελέγχεται απ' αυτό εξαιτίας αναγκαστικής συμμετοχής, κατά την παράγραφο 3, δικαιούται να ζητήσει την εξαγορά της συμμετοχής του στην επιχείρηση, όπως νόμος ορίζει.
6. Νόμος μπορεί να ορίσει τα σχετικά με τη συμμετοχή στη δαπάνη του Δημοσίου αυτών που ωφελούνται από την εκτέλεση έργων κοινής ωφελείας ή γενικότερης σημασίας για την οικονομική ανάπτυξη της Χώρας».

Το συνταγματικό πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς εν όψει της Αναθεώρησης του Συντάγματος

Παναγιώτης Μαντζούφας

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 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 διαχείριση της χώρας. Αυτό που ονομάζουμε 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. Η λειτουργία της οικονομίας της αγοράς προϋποθέτει τη σταθερότητα της φιλελεύθερης δημοκρατίας, η οποία σήμερα σε πολλές χώρες του πλανήτη είναι αποσταθεροποιημένη.

Η Ιστορία και η σύγχρονη παρατήρηση των πολιτευμάτων παγκοσμίως έχουν δείξει ότι οι περισσότεροι οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες άνησαν κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά (π.χ. Κίνα), εντός φιλελεύθερων και δημοκρατικών καθεστώτων. 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 παύει να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και εξυπηρετεί τα συμφέροντα των οικονομικά ισχυρών (καπιταλισμός των ημετέρων).

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. Συνεπώς, για την επιβίωση της δημοκρατίας απαιτούνται ισχυροί θεσμοί που εγγυώνται τον διαχωρισμό της πολιτικής από την οικονομία αμφιπλεύρως. Έτσι, συνταγματικοί κανόνες και Ανεξάρτητες Αρχές που εγγυώνται πλουραλιστικές και αδιάβλητες εκλογές, πάταξη της διαφθοράς, λογοδοσία και ανεξάρτητες λειτουργίες, όπως η Δικαιοσύνη, προστατεύουν το πολιτικό σύστημα από την επιρροή των οικονομικών παραγόντων. Αντίστοιχα, 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.

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 κρατικοποίησης 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. Το άρθρο 106 παρ. 2 του Συντάγματος, ουσιαστικά αναγνωρίζοντας τις 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 τη συνολική λειτουργία της εθνικής οικονομίας.

Οι παρ. 3-5 του άρθρου 106 κατοχυρώνουν έναν ισχυρό περιορισμό των οικονομικών δικαιωμάτων των ιδιωτών, όπως είναι η κρατικοποίηση μιας επιχείρησης, αλλά και την υποχρεωτική συμμετοχή όσων ωφελούνται από έργο κοινής ωφελείας στη δαπάνη του Δημοσίου (παρ. 6 του άρθρου 106 του Συντάγματος). Η δυνατότητα που το Σύνταγμα αναγνωρίζει στο κράτος να εξαγοράσει υποχρεωτικά μια επιχείρηση ή να συμμετέχει αναγκαστικά σε αυτήν εξαρτάται σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 106 από τρία κριτήρια: 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. Τα κριτήρια αυτά μπορούν να συντρέχουν εναλλακτικά και δικαιολογούν παρέμβαση του κράτους με σκοπό την κρατικοποίηση, εκτός αν η επιχείρηση εμπίπτει στο καθεστώς των κεφαλαίων προστασίας εξωτερικού του άρθρου 107 του Συντάγματος.

Οι παρεμβάσεις αυτές, που συχνά παίρνουν τη μορφή νομοθετικών περιορισμών της οικονομικής ελευθερίας, γίνονται δεκτές από τη νομολογία των δικαστηρίων, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ), εκτός περιπτώσεων που εξυπηρετούνται συντεχνιακά συμφέροντα μίας συγκεκριμένης επαγγελματικής ομάδας ή όταν ο περιορισμός κρίνεται απρόσφορος και μη αναγκαίος. Περαιτέρω, ευρύτατες παρεμβάσεις αναγνώρισαν τα δικαστήρια στον νομοθέτη σε ζητήματα του τρόπου άσκησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας (καθεστώς προηγούμενης άδειας, αποκλεισμός συγκεκριμένων εταιρικών τύπων σε σχέση με δραστηριότητες στον τομέα της Υγείας, κανόνες προστασίας του καταναλωτή, αγορανομικός καθορισμός των τιμών σε προϊόντα και υπηρεσίες, ευθύνη φυσικών προσώπων σε εταιρείες, καθορισμός ύψους νοσηλίων σε νοσοκομεία και ιατρικών αμοιβών).

Στο πνεύμα αυτό τα δικαστήρια δέχθηκαν, ιδίως στο παρελθόν, ως συνταγματικά δικαιολογημένες ευρείες παρεμβάσεις στην οικονομία, που έφταναν μέχρι τη δημιουργία δημόσιων μονοπωλίων ή παραχώρηση μονοπωλιακής θέσης σε ιδιωτικές επιχειρήσεις (παρεμβάσεις του κράτους το διάστημα 1974-1990 σε τράπεζες και προβληματικές επιχειρήσεις).

Στη χώρα μας τις δεκαετίες '90 και '00 οι αποκρατικοποιήσεις οδήγησαν στη μετατροπή των δημοσίων επιχειρήσεων σε Ανώνυμες Εταιρείες (ΑΕ) του Ιδιωτικού Δικαίου, υπό τον έλεγχο του κράτους, και στη σταδιακή ένταξη των τομέων κοινής ωφελείας στον ελεύθερο ανταγωνισμό. Πιο συγκεκριμένα, όλο το νομοθετικό πλαίσιο των προαναφερόμενων δεκαετιών, βάσει του οποίου οι φορείς παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας που ανήκαν στο Δημόσιο μετατράπηκαν σε Ανώνυμες Εταιρείες, αποσκοπούσε ακριβώς σε αυτό: στην εξαίρεση των επιχειρήσεων κοινής ωφελείας 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 προέβλεπε τη δυνατότητα μετατροπής τους σε ΑΕ που λειτουργούν βάσει των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας και το Εταιρικό Δίκαιο. 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 ωφελείας μέσω δημοσίων 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 Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)– απαιτούσε τη δημιουργία Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών με εξειδικευμένες αρμοδιότητες ανά πεδίο δραστηριότητας (π.χ. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας-ΡΑΕ).

Την περίοδο της οικονομικής κρίσης τα δεδομένα άλλαξαν σημαντικά, καθώς 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 ΑΕ [Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) και Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ)], με σκοπό, αφού συγκεντρώσουν το σύνολο της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου, να το μεταβιβάσουν περαιτέρω σε ιδιώτες επενδυτές.

Με βάση τα παραπάνω συνταγματικά και νομολογιακά δεδομένα τίθεται, επομένως, το ερώτημα αν υπάρχουν περιθώρια Αναθεώρησης του Συντάγματος και ιδίως του άρθρου 106, προκειμένου να διευκολυνθεί περαιτέρω η λειτουργία μιας ανοιχτής οικονομίας, η οποία πρέπει παράλληλα να εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον και τις βασικές ανάγκες των πολιτών.

Υπό το φως μιας αγορακεντρικής ανάγνωσης του Συντάγματος και του Δικαίου της ΕΕ, ακόμα και το άρθρο 106 παρ. 3, που επιτρέπει την αναγκαστική εξαγορά ιδιωτικών επιχειρήσεων, εφόσον έχουν τον 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 Δικαστήριο της ΕΕ (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 τις βασικές κοινοτικές ελευθερίες στη βάση του κόστους-οφέλους.

Κατά περιόδους αποδόθηκαν στο Σύνταγμα οι ευθύνες ότι εγκλώβισε την οικονομία σε μια εξάρτηση από το κράτος (κατά βάση λόγω του άρθρου 106 του Συντάγματος), πράγμα το οποίο οδήγησε σε ένα αντιαναπτυξιακό πρότυπο, που αποτελεί συνδυασμό αντιπαραγωγικών δημοσίων 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. 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, ενώ τα όρια των μεταρρυθμίσεων είναι περισσότερο πολιτικά και ιδεολογικά και λιγότερο συνταγματικά.

Ίσως θα ήταν σκόπιμο, αλλά όχι και απολύτως αναγκαίο, στο πλαίσιο μιας αναθεωρητικής διαδικασίας να γίνει ρητή αναφορά στον θεσμό και την ορθή λειτουργία της ελεύθερης αγοράς, ώστε να αποσαφηνιστεί ότι καταρχήν μέσω αυτής θα μπορούσε να προαχθεί το γενικό συμφέρον, ώστε 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, π.χ., 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. 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (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. απαγόρευση κρατικών ενισχύσεων) και προστασίας των ενωσιακών ελευθεριών, αλλά και οι δεσμεύσεις που θέτει η συμμετοχή στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), που αφορούν την απαγόρευση υπερβολικών ελλειμμάτων και χρέους, αλλά και τον έλεγχο των Προϋπολογισμών των κρατών-μελών από τα ενωσιακά όργανα, προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα δημοσιονομικής εκτροπής, όπως συνέβη στην περίοδο της οικονομικής κρίσης που οδήγησαν στην επιβολή μέτρων δημοσιονομικής πειθαρχίας (Μνημόνια).

Ιδιωτικοποιήσεις και κρατικοποιήσεις

Νικόλαος Ι. Σημαντήρας

Ι. Σύνταγμα και οικονομία: Το ανοικτό Σύνταγμα ως προϋπόθεση οικονομικής ευελιξίας

Το Σύνταγμα είναι ανοικτό έναντι φαινομένων όπως οι ιδιωτικοποιήσεις και οι κρατικοποιήσεις, υπό την έννοια ότι δεν προδιαγράφει επιλογές της πολιτικής εξουσίας, αλλά καθορίζει άκρα όρια. Πρόκειται βασικά για ζητήματα όχι συνταγματικά, αλλά πολιτικά, για πολιτικές επιλογές, ακριβέστερα *επιλογές οικονομικής πολιτικής*, τις οποίες δεν διαρρυθμίζει το Σύνταγμα και –εν όψει του αυστηρού χαρακτήρα του Συντάγματος και των απαιτήσεων μιας Συνταγματικής Αναθεώρησης– δεν θα ήταν και σκόπιμο να διαρρυθμίσει.

Διαφορετικά το Σύνταγμα θα δυσχέραине την προσαρμογή του νομοθέτη στις απαιτήσεις των καιρών, που ειδικά στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής προϋποθέτει ταχύτητα αντανakλαστικά και δυνατότητα διαρκούς επαναξιολόγησης κάθε μέτρου που λαμβάνεται.

Τούτο έγινε ιδιαίτερα εμφανές κατά την τελευταία δεκαπενταετία της κρίσης χρέους, όπου σημειώθηκαν σημαντικές εξελίξεις στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων. Στη συντριπτική τους πλειονότητα οι αποφάσεις κρίθηκαν ως συμβατές με το Σύνταγμα, επιβεβαιώνοντας ότι η λειτουργία του Συντάγματος στον τομέα της οικονομικής πολιτικής είναι ο καθορισμός του γενικού πλαισίου, των άκρων ορίων, και όχι ο προκαθορισμός ή η χάραξη της οικονομικής πολιτικής.

Παρ' όλα αυτά, οι εξελίξεις έχουν συνταγματικό ενδιαφέρον, καθώς καταδεικνύουν σημαντικές αλλαγές σε σχέση με τη γενικότερη αντίληψη περί ιδιωτικοποιήσεων, η οποία έχει και θεσμική διάσταση. Παρατηρείται ότι σε θεσμικό επίπεδο το Σύνταγμα πράγματι είναι σε θέση να συμβάλει μέσω της εγγυητικής του λειτουργίας, ιδίως σε σχέση με τη θωράκιση των αρμόδιων φορέων –ανεξάρτητων Εποπτικών, Ρυθμιστικών και Διαχειριστικών Αρχών– έναντι επεμβάσεων από την πλευρά της πολιτικής εξουσίας.

II. Ιδιωτικοποιήσεις: Από τη διάθεση περιουσίας στην αποκρατικοποίηση της διαχείρισής τους

i. Διεύρυνση έννοιας και μορφών ιδιωτικοποίησης: Συνταγματικά ανεκτές εξελίξεις

Στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων παρατηρούνται δύο βασικές εξελίξεις.

Πρώτον, η ίδια η έννοια των ιδιωτικοποιήσεων έχει *διευρυνθεί σημαντικά*. Ενώ παραδοσιακά η έννοια της ιδιωτικοποίησης ήταν συνδεδεμένη με τη διάθεση δημοσίων επιχειρήσεων ή άλλων περιουσιακών στοιχείων του κράτους, σήμερα έχουν αναπτυχθεί νέες μορφές συνεργασίας ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, που επιδιώκουν την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος με όρους ιδιωτικής οικονομικής δραστηριότητας. Εντάσσεται έτσι στην έννοια των ιδιωτικοποιήσεων όχι μόνον η απόσυρση του κράτους από την παροχή υπηρεσιών με αντίστοιχο άνοιγμα σε ιδιώτες μιας αγοράς που προηγουμένως ήταν μονοπωλιακή, αλλά και η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης δημόσιων υποδομών σε ιδιώτες: αυτοκινητοδρόμων, λιμένων, αερολιμένων.

Όλα τα παραπάνω έχουν κριθεί από τη νομολογία ως συμβατά με το Σύνταγμα, με μία εξαίρεση: τη διάθεση της πλειοψηφίας των μετοχών της Εταιρείας Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως Πρωτευούσης (ΕΥΔΑΠ) σε ιδιώτες, η οποία αξιολογήθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας ως επικίνδυνη για θεμελιώδη δικαιώματα και δη για το δικαίωμα προστασίας της υγείας, που –κατά τις παραδοχές της νομολογίας– δεν διασφαλίζεται σε επαρκή βαθμό αν η παροχή ύδατος και η συντήρηση του δικτύου ελέγχονται από ιδιώτες που αποσκοπούν στο κέρδος (ΣτΕ Ολ 1906/2014).

Πρόκειται, όμως, μάλλον για την *εξαίρεση που επιβεβαιώνει τον κανόνα* ότι οι ιδιωτικοποιήσεις κρίνονται ως συνταγματικά ανεκτές. Ακόμη και η μάλλον ιδιότυπη ιδιωτικοποίηση επιχείρησης με διατήρηση του μονοπωλιακού της χαρακτήρα, ένα *ιδιωτικοποιημένο μονοπώλιο* που ισχύει σήμερα στον τομέα της παροχής τυχερών παιγνίων σε επίγεια πρακτορεία, έχει κριθεί ως συνταγματικά ανεκτή από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ Ολ 3167/2014).

ii. Αποκρατικοποίηση διοίκησης και αποπολιτικοποίηση διαχείρισης περιουσίας

Δεύτερον, κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους έχει σταδιακά *αποκρατικοποιηθεί η ίδια η διαδικασία και διοίκηση των ιδιωτικοποιήσεων*. Τούτο οφείλεται στη δυσπιστία έναντι της πολιτικής εξουσίας λόγω της απροθυμίας να προτάξει κάποια *οικονομική λογική* στις αποφάσεις της. Άλλωστε, επί δεκαετίες μπορούσε να παρατηρηθεί μάλλον απροθυμία της πολιτικής εξουσίας να προβεί σε τολμηρές αποφάσεις και ιδιωτικοποίηση ακόμη και ελλειμματικών δημοσίων επιχειρήσεων, οι οποίες χρησίμευαν περισσότερο ως εκλογικό λάφυρο παρά ως μορφή αποτελεσματικής δράσης του κράτους και παροχής υπηρεσιών υψηλού επιπέδου στους καταναλωτές.

Στα πρώτα στάδια της κρίσης χρέους παρουσιάστηκε ένα υπερφιλόδοξο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων που θα μπορούσε να αποφέρει έσοδα 50 δισεκατομμύρια ευρώ, αλλά σύντομα κατέστη σαφές ότι πάλι τα πράγματα κυλούν αργά και αναποτελεσματικά. Οδηγηθήκαμε έτσι στην *αποκρατικοποίηση της διοίκησης του τομέα των ιδιωτικοποιήσεων*. Πρώτα με την ίδρυση του ΤΑΙΠΕΔ και στη συνέχεια, ακόμη πιο δραστικά, με τη διά νόμου ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ), του γνωστού «Υπερταμείου» (άρθρο 184 επ. του Ν. 4389/16, Α' 94).

Το ότι δεν πρόκειται για ελληνικής εμπνεύσεως μόρφωμα μαρτυρά η εταιρική δομή του Υπερταμείου, όπου, πέραν του Διοικητικού Συμβουλίου, ανατέθηκε ρόλος ελέγχου στο Εποπτικό Συμβούλιο, ενός συλλογικού οργάνου μάλλον άγνωστου στο ελληνικό Δίκαιο εταιρειών, γνωστού όμως στο Εταιρικό Δίκαιο ένομων τάξεων της Κεντρικής Ευρώπης και ιδίως της Γερμανίας (Aufsichtsrat). Ήταν το αποτέλεσμα της περίφημης δεκαεπτάωρης διαπραγμάτευσης για το τρίτο Μνημόνιο τον Ιούλιο του 2015.

Τα μέλη του Εποπτικού Συμβουλίου, που έχει πλέον μετονομαστεί σε Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης, δεν επιλέγονται μόνο από την ελληνική κυβέρνηση. Από τα πέντε μέλη, τρία ορίζονται από το Δημόσιο (υποχρεωτικά ένας από τους υποδιοικητές της Τράπεζας της Ελλάδος, ένας από τους γενικούς γραμματείς του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και ο γενικός διευθυντής του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους) και δύο μέλη, μεταξύ των οποίων ο πρόεδρος του Συμβουλίου Εταιρικής Διακυβέρνησης (ΣΕΔ), επιλέγονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (άρθρο 191 παρ. 2 του Ν. 4389/16, ως ισχύει). Για τη λήψη απόφασης απαιτείται θετική ψήφος τουλάχιστον τεσσάρων μελών και ως εκ τούτου τουλάχιστον ενός μέλους που δεν έχει επιλεγεί από την ελληνική κυβέρνηση: Η προκαλούμενη αποκρατικοποίηση της διοίκησης που διαχειρίζεται τα περιουσιακά στοιχεία του Ελληνικού Δημοσίου διαπιστώθηκε και από τη νομολογία του ΣτΕ, καθώς κρίθηκε ότι δεν είναι συνταγματικώς ανεκτό η ΕΥΔΑΠ να ελέγχεται από το Υπερταμείο (ΣτΕ Ολ 190/2022).

III. Κρατικοποιήσεις

Στον τομέα των κρατικοποιήσεων παρατηρούνται παρόμοιες εξελίξεις. Παραδοσιακά η έννοια των κρατικοποιήσεων συνδέεται είτε με οικονομικά συστήματα κρατικού προγραμματισμού της οικονομίας, όπως παρατηρείται σε ανελεύθερες δημοκρατίες, είτε με ανορθόδοξα σχέδια δήθεν εξυγίανσης επιχειρήσεων για την επιλεκτική διάσωση θέσεων εργασίας ή επιχειρηματιών, που έκαναν την εμφάνισή τους και στη χώρα μας κατά τη δεκαετία του '80 (πρβλ. Ν. 1386/1983, Α' 107).

Κατά την κρίση χρέους το εργαλείο της κρατικοποίησης χρησιμοποιήθηκε για την αναδιάρθρωση και σταθεροποίηση του τραπεζικού συστήματος: Τράπεζες συγχωνεύτηκαν και οι συστημικές τράπεζες ανακεφαλαιοποιήθηκαν από ένα νέο Ταμείο που συστάθηκε για τον σκοπό αυτόν, το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ν. 3864/2010, Α' 119).

Η επιδίωξη του *bail out* ήταν να αποφευχθεί η λύση του *bail in*, η διάσωση δηλαδή των τραπεζών με χρήση των καταθέσεων. Οι καταθέσεις διασώθηκαν, το Ταμείο σταδιακά αποεπένδυσε και διατηρεί σήμερα περιορισμένο ποσοστό στις συστημικές τράπεζες. Πρόσφατα, μάλιστα, ολοκλήρωσε τη βασική αποστολή του και εντάχθηκε στο Υπερταμείο.

IV. Τρεις συμπερασματικές σκέψεις

i. Το κράτος αλλάζει μορφή: Διπλή θεσμική ανεξαρτησία και προκλήσεις ρυθμιστικής ισότητας

Οι εξελίξεις της τελευταίας δεκαπενταετίας επιβεβαιώνουν ότι μέσω των ιδιωτικοποιήσεων το κράτος δεν εξαφανίζεται από τους τομείς δραστηριότητας. Απλώς αλλάζει μορφή. Μετατρέπεται από πάροχος υπηρεσιών σε ρυθμιστή και επόπτη της οικείας αγοράς.

Αντίστοιχα, αυξάνονται οι απαιτήσεις αμεροληψίας και ανεξαρτησίας. Πρόκειται, μάλιστα, για ανεξαρτησία διπλή: τόσο έναντι της πολιτικής εξουσίας όσο και έναντι των εποπτευόμενων ιδιωτικών συμφερόντων που τελούν σε ανταγωνιστική σχέση στην οικεία αγορά.

Από συνταγματική άποψη, η απελευθέρωση συντείνει μεν στην ενίσχυση της ελευθερίας, της οικονομικής ελευθερίας, αντίστοιχα, όμως, αυξάνεται η σημασία θεσμικών εγγυήσεων για τη διαφύλαξη της αρχής της ισότητας.

ii. Η αποπολιτικοποίηση των ιδιωτικοποιήσεων ως τρόπος εξορθολογισμού οικονομικών επιλογών

Από τη σκοπιά του Συντάγματος, οι ιδιωτικοποιήσεις εμφανίζονται ως πολιτικό ζήτημα *αρνητικά*, υπό την έννοια ότι η απόφαση για τον τρόπο εκμετάλλευσης της δημόσιας περιουσίας καταρχήν δεν είναι νομικό ζήτημα.

Τούτο, όμως, δεν σημαίνει ότι η διαχείριση της περιουσίας πρέπει να παραμείνει απαραίτητως στα χέρια της πολιτικής εξουσίας. Μεταξύ των διαθέσιμων επιλογών είναι και η *αποπολιτικοποίησή* της, ώστε οι επιλογές να υπακούουν σε κάποια οικονομική λογική, να αποδίδουν και να εξυπηρετούν πράγματι το δημόσιο συμφέρον. Η αποπολιτικοποίηση είναι συνταγματικώς ανεκτή και μακροπρόθεσμα μάλλον ευπρόσδεκτη τόσο από οικονομική όσο και από συνταγματική άποψη.

iii. Αναθεώρηση του ρόλου του κράτους στην οικονομία μέσω ενίσχυσης θεσμικής ανεξαρτησίας

Καθίσταται εμφανές ότι στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων δεν παρίσταται ως αναγκαία η Αναθεώρηση των συνταγματικών επιταγών. Δεν χρειαζόμαστε Αναθεώρηση του Συντάγματος. Χρειαζόμαστε όμως αναθεώρηση νοοτροπίας σε σχέση

με τον ρόλο του κράτους στην οικονομία. Η ανάγκη αφορά κυρίως την πολιτική εξουσία και εκτείνεται σε κάθε τομέα άμεσης ή έμμεσης παρέμβασης του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα.

Περιορισμένες και στοχευμένες πρωτοβουλίες Αναθεώρησης του Συντάγματος θα ήταν ευπρόσδεκτες στο επίπεδο της προστασίας ή ενίσχυσης των εγγυήσεων θεσμικής ανεξαρτησίας Ρυθμιστικών και Εποπτικών Αρχών. Προς την κατεύθυνση αυτήν θα συνέτειναν η συνταγματική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της Επιτροπής Ανταγωνισμού και Ρυθμιστικών Αρχών σε κρίσιμους τομείς, όπως οι υποδομές, ο ρητός καθορισμός αυξημένων πλειοψηφιών για την επιλογή μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, η ενίσχυση της λειτουργικής και προσωπικής τους ανεξαρτησίας και η ρητή απαγόρευση νομοθετικών παρεμβάσεων στο εποπτικό και ελεγκτικό έργο τους ή στη σύνθεσή τους.

Δημόσιες επιχειρήσεις και Σύνταγμα

Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου

Στη γενικότερη συζήτηση για τη σχέση κράτους και οικονομίας, η δημόσια επιχειρηματική δραστηριότητα είναι ζήτημα κεντρικής σημασίας, που μπορεί να επανεξεταστεί στο πλαίσιο της Αναθεώρησης.

Για την κατανόηση των δημοσίων επιχειρήσεων κρίνεται αναγκαία η αναγωγή στην ιστορική αφετηρία της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας στην Ελλάδα. Η αφετηρία αυτή, όπως είναι γνωστό, τοποθετείται χρονικά στη δεκαετία του '50, όταν ιδρύθηκε η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), με στόχο την επίτευξη του εξηλεκτρισμού μέσω της αξιοποίησης οικονομιών κλίμακος και επιβολής δημόσιου ελέγχου επί των τιμών και των επενδύσεων. Αργότερα, πεδίο ανάπτυξης δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας αποτέλεσαν οι τομείς των Τηλεπικοινωνιών, του Νερού και της Αποχέτευσης, του Πετρελαίου και του Φυσικού Αερίου, της Βιομηχανίας Άμυνας κοκ. Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των περιπτώσεων είναι ότι πρόκειται για αγορές που αφορούν στην παραγωγή και διάθεση προϊόντων με χαρακτηριστικά δημοσίου συμφέροντος.

Ένας δεύτερος άξονας δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας αφορούσε ιστορικά την επιδίωξη του κράτους να διασφαλίσει την επιβίωση στρατηγικών τομέων της ελληνικής βιομηχανίας (π.χ. Βιομηχανία Σιδερονικελίου).

Τρίτο άξονα αποτέλεσε, τέλος, η επιδίωξη του κράτους να ελέγχει την οικονομία, τη ρευστότητα, τις τιμές. Ουσιαστικά πρόκειται εν προκειμένω για την ανάληψη επιχειρηματικής δράσης στον τραπεζικό τομέα. Τα κοινά χαρακτηριστικά των δημοσίων επιχειρήσεων που συστάθηκαν κατ' αυτόν τον τρόπο συνοψίζονται στις έννοιες της καθετοποίησης και του δημόσιου μονοπωλίου: Όταν το κράτος επιλέγει να είναι το ίδιο επιχειρηματίας, καταλαμβάνει ολόκληρους τομείς της οικονομίας. Έτσι, η έννοια της δημόσιας επιχείρησης παραδοσιακά συνδέεται με θεσμοποιημένα μονοπωλιακά προνόμια, ώστε να διασφαλίζεται άμεσος έλεγχος των επενδύσεων, των τιμών και των διοικήσεων. Άλλωστε, η μονοπωλιακή οργάνωση δίνει τη δυνατότητα για οικονομίες κλίμακος, άρα για την επίτευξη καλύτερου οικονομικού αποτελέσματος, ενώ παράλληλα εξυπηρετείται η γενική αναπτυξιακή προοπτική της οικονομίας και κατ' επέκταση το κοινωνικό σύνολο. Ακριβώς, μάλιστα, επειδή η δημόσια επιχειρηματική δραστηριότητα έχει τα χαρακτηριστικά που

περιγράφονται εν προκειμένω, οι δημόσιες επιχειρήσεις συνδυάστηκαν συστηματικά με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας (*service public*) κατά το λειτουργικό κριτήριο (παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς τους διοικούμενους), άλλως με την έννοια της παροχικής (ή παρέχουσας) διοίκησης (*leistende Verwaltung*). Αυτή η δομική σύνδεση επιτρέπει την εφαρμογή των γενικών αρχών που διέπουν τη δημόσια υπηρεσία κατά λειτουργικό κριτήριο, ήτοι της οικονομικότητας, της προσαρμοστικότητας, της ίσης μεταχείρισης και της συνέχειας.

Κατά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975 η δημόσια επιχειρηματική δραστηριότητα είχε ήδη εμπεδωθεί σε σημαντικούς τομείς της οικονομίας, κυρίως στους τομείς των Βιομηχανιών Δικτύου. Ωστόσο, δεν υπάρχει ένα σύστημα κανόνων για τις δημόσιες επιχειρήσεις στο Σύνταγμα του 1975. Υπάρχουν, βεβαίως, σποραδικές ρυθμίσεις, διάσπαρτες διατάξεις, κατά τις οποίες ρυθμίζονται επιμέρους ειδικά ζητήματα. Αυτές, όμως, οι διατάξεις δεν αποτελούν ένα σαφές σύστημα και, κυρίως, δεν καθορίζουν (τουλάχιστον όχι ευθέως) τι πρέπει να κάνει το ίδιο κράτος ως επιχειρηματίας, πότε επιβάλλεται η υποκατάσταση της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας από το κράτος και πώς πρέπει να γίνεται. Ούτε, άλλωστε, από το άρθρο 106 του Συντάγματος προκύπτει τέτοιο σύστημα κανόνων.

Στο μεταξύ, ωστόσο, από τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975 μέχρι σήμερα έχουν συμβεί θεμελιώδεις αλλαγές σε σχέση με τα ζητήματα αυτά: Το κράτος-επιχειρηματίας μετασχηματίστηκε σε κράτος-ρυθμιστή, έννοια που συνδέεται με τη σύσταση Ανεξάρτητων Ρυθμιστικών Αρχών, με αρμοδιότητα πρωτίστως τη ρύθμιση του φυσικού μονοπωλίου, δηλαδή της δικτυακής υποδομής, που συνήθως περιλαμβάνουν οι αγορές του τομέα αρμοδιότητάς τους και ιδιωτικοποίησης. Σε όλη αυτήν την περίοδο, από το 1975 και μετά, και κυρίως όταν αρχίζουν να εφαρμόζονται πολιτικές απελευθέρωσης, πολιτικές αποκρατικοποίησης, το κεντρικό ζήτημα που απασχολεί τη συνταγματική θεωρία είναι αν υπάρχουν από το Σύνταγμα όρια που να επηρεάζουν τη δυνατότητα υποχώρησης του κράτους από τους τομείς της οικονομίας, στους οποίους έχει αναμικθεί. Η κλασική προσέγγιση, όπως είναι γνωστό, είναι ότι κατά κανόνα τουλάχιστον μπορεί το κράτος να υποχωρεί ακόμα και πλήρως από τομείς της οικονομίας που είχε καταλάβει στο παρελθόν, εφόσον πάντως διατηρεί αρμοδιότητα εποπτείας και ελέγχου.

Εξαίρεση εν προκειμένω συνιστά ο τομέας της Ύδρευσης και Αποχέτευσης των μεγάλων αστικών κέντρων, όπου με νομικό θεμέλιο το (αμυντικό και κοινωνικό) δικαίωμα υγείας και με αναφορά στην ιδιαιτερότητα του αγαθού και τη μονοπωλιακή οργάνωση του συγκεκριμένου τομέα για τα μεγάλα αστικά κέντρα φαίνεται η κατάσταση να διαφοροποιείται και να αναδεικνύεται κατά τη νομολογία συνταγματικός φραγμός στη δυνατότητα του κράτους να υποχωρήσει από τον ειδικό αυτόν κλάδο της οικονομίας.

Από τα δεδομένα αυτά προκύπτει ευχερώς ότι η συνταγματική προβληματική για το θέμα βασίζεται σε αρνητική προσέγγιση. Στόχος είναι να τεθεί φραγμός, όριο στη δυνατότητα του κράτους να υποχωρεί από την οικονομία. Αυτός, όμως, είναι

ένας τρόπος σκέψης, ο οποίος θα λέγαμε ότι μάλλον ταιριάζει σε μια οικονομία με χαμηλή αναπτυξιακή δυνατότητα. Ταιριάζει στην οικονομία της δεκαετίας του '70, η οποία προφανώς επηρεαζόταν από μια κατάσταση μεγάλης πολιτικής ανασφάλειας, επακόλουθο της οποίας είναι και η οικονομική ανασφάλεια και άρα η επενδυτική αδράνεια. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο δεν υπάρχουν ικανοί πόροι, το ανθρώπινο δυναμικό δεν είναι τόσο ανεπτυγμένο, αφού η οικονομική υστέρηση επηρεάζει και την Παιδεία, τα χρηματοδοτικά εργαλεία δεν είναι και τόσο ανεπτυγμένα και οι ξένες επενδύσεις φαίνεται να μην μπορούν να γίνουν με εύκολο τρόπο τουλάχιστον, αν δεν τους δώσει κανείς ένα ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας τύπου άρθρου 107 του Συντάγματος.

Υπ' αυτά τα δεδομένα, φαίνεται η ανάγκη παρέμβασης του κράτους στην οικονομία να είναι παρούσα, κυρίως στη σύγχρονη εποχή, κατά την οποία ο σκοπός της δημόσιας παρέμβασης αλλάζει, καθώς αναδεικνύονται νέοι στόχοι δημοσίου συμφέροντος που πρέπει να επιδιωχθούν με τρόπο αποτελεσματικό (π.χ. βιώσιμη ανάπτυξη και προστασία του κλίματος). Χρειάζεται μια διαφορετική παρέμβαση του κράτους, ως παράμετρος μόχλευσης της ανάπτυξης, της τεχνολογικής εξέλιξης και της αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών.

Εν όψει τούτων κρίνεται σκόπιμο να εξεταστεί το ενδεχόμενο να προστεθεί στα βασικά δεδομένα του άρθρου 106 του Συντάγματος ένας νέος άξονας για τη δημόσια επιχειρηματική δραστηριότητα, που θα επιτρέψει στο κράτος να γίνει μοχλευτής της οικονομικής ανάπτυξης και να αξιοποιήσει νέες τεχνολογίες.

Το δεύτερο σημείο στο οποίο θα μπορούσε να γίνει προσθήκη ίσως είναι η ανάγκη σαφούς ρύθμισης της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας με τρόπο θετικό, πράγμα που σημαίνει ότι χρειαζόμαστε κριτήρια για την ενεργό ανάπτυξη του κράτους στην οικονομία, που θα πρέπει να ανταποκρίνονται σε ένα συγκεκριμένο πρότυπο (concept). Το πρότυπο αυτό εκτιμάται ότι πρέπει να βασίζεται σε τέσσερα σημεία. Δηλαδή το κράτος πρέπει να αιτιολογεί για ποιον λόγο γίνεται εκάστοτε ενεργός ανάμιξη στην οικονομία (justification), να προβλέπονται μηχανισμοί λογοδοσίας (accountability), με την έννοια της απόδοσης ευθύνης σχετικά με τη δραστηριότητα του κράτους, να προβλέπονται διαδικασίες παρακολούθησης (monitoring) και ελέγχου της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας, και διαδικασίες επαλήθευσης (verification) σε σχέση με το αν εκπληρώνονται οι στόχοι.

Βιώσιμο φορολογικό σύστημα

Κατερίνα Πέρρου

Βιώσιμο φορολογικό σύστημα είναι εκείνο το οποίο παρέχει στο κράτος σταθερή βάση εσόδων, προωθώντας παράλληλα την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ευημερία τόσο για τις τρέχουσες όσο και για τις μελλοντικές γενιές. Στον πυρήνα της έννοιας του βιώσιμου φορολογικού συστήματος βρίσκεται η εξισορρόπηση της ανάγκης για κρατικά έσοδα με την πρόθεση ενθάρρυνσης βιώσιμης οικονομικής συμπεριφοράς, παροχής κοινωνικής προστασίας και ελαχιστοποίησης των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον. Διαμορφώνονται τέσσερις βασικοί άξονες βιωσιμότητας ενός φορολογικού συστήματος: (α) η οικονομική-δημοσιονομική βιωσιμότητα, (β) η κοινωνική βιωσιμότητα, (γ) η περιβαλλοντική βιωσιμότητα και (δ) η διακυβέρνηση και διαφάνεια.

Η έννοια και τα χαρακτηριστικά του βιώσιμου φορολογικού συστήματος μπορούν να θεμελιωθούν σε διάφορες συνταγματικές διατάξεις και στην πράξη πολλά από αυτά τα χαρακτηριστικά έχουν διαπλαστεί ή και αναδειχθεί μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ). Δεν έχουν, όμως, μέχρι σήμερα συστηματοποιηθεί.

Με γνώμονα, λοιπόν, τις αρχές του βιώσιμου φορολογικού συστήματος, προτείνεται να υιοθετηθούν τα εξής:

i. Η πλήρης απαγόρευση της αναδρομικής επιβολής φόρων ή άλλων οικονομικών βαρών. Η περιορισμένη αναδρομικότητα υιοθετήθηκε στο Σύνταγμα του 1975 με το επιχείρημα ότι αν το κράτος βρεθεί σε εξαιρετικές περιστάσεις θα πρέπει να μπορεί να βρει τα απολύτως απαραίτητα έσοδα. Ωστόσο, ειδικά για τους φόρους στη δαπάνη και στις συναλλαγές (στην κατανάλωση), η, έστω και περιορισμένη, αναδρομικότητα αντενδείκνυται πλήρως, καθώς προκαλεί δυσανάλογα μεγάλη αναστάτωση στην οικονομία και διαταράσσει την ομαλή λειτουργία της αγοράς χωρίς να προσφέρει ασφάλεια εσόδων.

ii. Καθιέρωση της πενταετούς παραγραφής των φορολογικών υποθέσεων. Η πρακτική των με νόμο διαδοχικών παρατάσεων του χρόνου παραγραφής πέραν της πενταετίας κρίθηκε αντισυνταγματική (ΣτΕ Ολ 1738/2017). Κατ' εξαίρεση θα μπορούσε να προβλέπεται με νόμο μακρότερος χρόνος παραγραφής και πάντως όχι

πέραν της δεκαετίας για εξαιρετικές περιπτώσεις υποθέσεων ιδιαίτερα αυξημένης πολυπλοκότητας, που καθιστά δυσχερή τον εντοπισμό της φορολογητέας ύλης ή τον προσδιορισμό των υπόχρεων σε φόρο προσώπων.

iii. *Συνεχής διαρκής κωδικοποίηση της ισχύουσας φορολογικής νομοθεσίας και της ερμηνείας της από τη διοίκηση.* Σκοπός της υποχρέωσης αυτής είναι η δημιουργία ασφάλειας δικαίου, η οποία διαταράσσεται από τις συχνές αλλαγές στη νομοθεσία και την πολυνομία.

iv. *Συνταγματική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ).* Η ΑΑΔΕ προβλέπεται ήδη ως Ανεξάρτητη Αρχή, με εγγυήσεις λειτουργικής ανεξαρτησίας (άρθρα 3-6 του Ν. 4389/2016). Η αναβάθμισή της σε συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή θα ενισχύσει περαιτέρω την εμπιστοσύνη των πολιτών στη φορολογική διοίκηση.

v. *Η υιοθέτηση δημοσιονομικού φρένου.* Παρόλο που η συνταγματική κατοχύρωση του δημοσιονομικού φρένου στη Γερμανία επικρίθηκε, θεωρήθηκε έως και επιζήμια για τη γερμανική, αλλά και για την ευρωπαϊκή οικονομία και τελικά εγκαταλείφθηκε πρόσφατα, η δημοσιονομική ισορροπία αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό ενός βιώσιμου φορολογικού συστήματος. Η υιοθέτηση σχετικής συνταγματικής ρήτρας στην Ελλάδα, λαμβάνοντας υπ' όψιν την εμπειρία της Γερμανίας, θα μπορούσε να έχει ωφέλιμα αποτελέσματα. Λαμβάνοντας υπ' όψιν την εύλογη κριτική που ασκήθηκε στη γερμανική ρήτρα φρένου χρέους, η ελληνική πρόταση θα πρέπει να μη θέτει συγκεκριμένο ποσοστό (αυτό ορίζεται ούτως ή άλλως σε επίπεδο ενωσιακού Δικαίου), αλλά μόνο τον χαρακτηρισμό ότι το διαρθρωτικό έλλειμμα πρέπει να παραμένει σε βιώσιμα επίπεδα. Επιπλέον, για την αποφυγή των στρεβλώσεων που παρατηρήθηκαν στη Γερμανία, προτείνεται να υιοθετηθούν ειδικές εξαιρέσεις από την απαγόρευση νέου δανεισμού (π.χ. νέος δανεισμός θα πρέπει να είναι επιτρεπτός εφόσον δικαιολογείται από εξαιρετικές περιστάσεις, αν απαιτείται για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών ή αν πρόκειται για τη χρηματοδότηση μεγάλων έργων υποδομών εθνικής σημασίας).

vi. *Κατάργηση του εδαφίου β' του άρθρου 78 παρ. 4 του Συντάγματος.* Το εδάφιο αυτό εισήχθη στο Σύνταγμα του 1975, προκειμένου να αντιμετωπισθεί ζήτημα που είχε εγερθεί από το ΣτΕ, το οποίο είχε κρίνει, κατά τη δεκαετία του '60 και υπό το Σύνταγμα του 1952, ότι δεν ήταν επιτρεπτός ο καθορισμός της «αυτόματης» υπεραξίας που αποκτά παρακείμενη ακίνητη περιουσία σε περιοχές όπου εκτελούνται δημόσια έργα διά γενικών κανόνων και κατά τα γενικά ουσιαστικά στοιχεία της με απόφαση της διοίκησης (ΣτΕ Ολ 1106/1964 και ΣτΕ Ολ 1311/1964). Δεν κρίνεται σκόπιμη η διατήρηση της διάταξης αυτής, λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι είχαν ήδη διατυπωθεί πολλές επιφυλάξεις για τη σκοπιμότητα εισαγωγής της και κατά τη συζήτηση για το Σύνταγμα του 1975.

vii. *Απαίτηση τυπικού νόμου για τη χρήση αλγορίθμων και λοιπών εργαλείων Τεχνητής Νοημοσύνης.* Η χρήση αλγορίθμων και Τεχνητής Νοημοσύνης στο πεδίο της

φορολογίας θα πρέπει να προβλέπεται στον νόμο και να μην βασίζεται σε εξουσιοδοτήσεις, σε εγκυκλίους ή απλώς σε πρακτικές εντός της διοίκησης. Πρέπει να προβλέπεται ότι θα υπόκειται πάντα σε ανθρώπινη εποπτεία, να συνοδεύεται από δυνατότητα ελέγχου και αιτιολόγηση των αποτελεσμάτων της και γενικά να υπόκειται στους περιορισμούς που απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου. Τέλος, είναι σκόπιμο να ανατεθεί σε Ανεξάρτητη Αρχή η αρμοδιότητα της τήρησης μητρώου αλγορίθμων που χρησιμοποιούνται από τη φορολογική (αλλά και γενικά από τη δημόσια) διοίκηση, προκειμένου να διασφαλίζεται ο έλεγχος της εφαρμογής τους.

Χρειάζεται ένα διαφορετικό μοντέλο αντίληψης για την ψηφιακή τεχνολογία;

Γεώργιος Ν. Γιαννόπουλος

I. «Πληροφοριακό Σύνταγμα» και «Κοινωνία της Πληροφορίας»

Οι επικαλούμενοι το «πληροφοριακό Σύνταγμα» αναφέρονται emphaticώς στη διάταξη του άρθρου 5Α παράγραφος 2 για την «Κοινωνία της Πληροφορίας» (εφεξής ΚτΠ), αλλά παραλείπουν να επισημάνουν, σε σχέση με τις τεχνικές λεπτομέρειες, το εμφανές έλλειμμα νοοτροπίας. Ο όρος που υιοθέτησε ο αναθεωρητικός νομοθέτης προέκυψε από το «Information Society», που ήταν –τη δεκαετία του '90– η ευρωπαϊκή απάντηση στο «Information Superhighway» του τότε αντιπροέδρου των ΗΠΑ, Αλ Γκορ. Η εξοβελιστέα, από αρκετούς συνταγματολόγους, διάταξη-ευχή, αποτυπώνει, πάντως, την καθοδήγηση προς τον απλό νομοθέτη να ερμηνεύει *in dubio pro informationem*, δηλαδή «υπέρ» των νέων τεχνολογιών. Συναφώς, ενώ δεν διαπιστώνεται «πληροφοριακό Σύνταγμα», σκοπός της παρούσας εισήγησης είναι να αναδείξει ακριβώς το έλλειμμα νοοτροπίας φιλικής προς τις νέες τεχνολογίες, με αναφορά σε συγκεκριμένες διατάξεις και την ερμηνεία τους.

II. Οι τρεις πυλώνες για την υλοποίηση της «Κοινωνίας της Πληροφορίας» (άρθρο 5Α παρ. 2 του Συντάγματος)

Οι τρεις πυλώνες στους οποίους στηρίζεται το εύρημα της ΚτΠ είναι (α) η Καθολική Υπηρεσία, (β) η «Ουδετερότητα» των διαδικτυακών παρόχων και (γ) η ασφάλεια δικτύων και υπηρεσιών. Για την επίτευξη των στόχων της ΚτΠ είναι απαραίτητο να έχουμε παροχή υπηρεσιών σε όλη την επικράτεια, σε ικανοποιητική ποιότητα και σε προσιτή τιμή (α-Καθολική Υπηρεσία), χωρίς παρεμβάσεις των παρόχων στις επικοινωνίες ή στο περιεχόμενο (β-Ουδετερότητα) και με ασφάλεια τόσο του επικοινωνιακού υποβάθρου όσο και των επιφυών υπηρεσιών (γ). Η ανάλυση των επιμέρους στοιχείων παρέλκει, αλλά είναι προφανές ότι τόσο το (α) όσο και το (β) αποτελούν καθαρά ζητήματα ελεύθερου ανταγωνισμού, χωρίς ωστόσο καμία αναφορά στις λέξεις «ανταγωνισμός» και «οικονομία» στις οικείες νομοθετικές διατάξεις. Η τήρηση της νομοθεσίας σε σχέση με τους δύο πρώτους πυλώνες έχει ανατεθεί στην Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), επειδή υποτίθεται ότι επιβλέπει την εύρυθμη λειτουργία των υποδομών. Αντίθετα, ο τρίτος πυλώνας, υπό την επίδραση και της Οδηγίας NIS-2, έχει ανατεθεί σε άλλη Αρχή, την Εθνική Αρχή Κυβερνοασφάλειας. Το πρόβλημα δεν είναι τόσο η σύγκρουση

των αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών Αρχών όσο η εμφανής έλλειψη «τεχνικής» αντίληψης για τα υπό ρύθμιση αντικείμενα.

III. Προστασία των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 9Α του Συντάγματος) ή προστασία του απορρήτου (άρθρο 19 του Συντάγματος);

Το ζήτημα αυτό αναδεικνύεται εντονότερα κατά την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ, άρθρο 9Α του Συντάγματος) και της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ, άρθρο 19 του Συντάγματος), ιδίως ως προς το ζήτημα της έννοιας των δεδομένων «επικοινωνίας». Ατυχώς, τόσο η ΑΔΑΕ όσο και μεγάλο τμήμα της νομολογίας του ΑΠ (ενδεικτικώς ΑΠ 1/2017, ΑΠ 426/2022, ΑΠ Ολ 4 & 5/2024, ΑΠ Ολ 587/2025) δέχονται ότι τα εξεταζόμενα δεδομένα (επρόκειτο για δεδομένα επικοινωνιών από κοινωνικά δίκτυα) δεν εμπίπτουν στη σφαίρα των «διαθέσιμων στο κοινό υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών σε δημόσια δίκτυα». Η νομολογία αυτή δέχεται μεν ότι τα κοινωνικά δίκτυα αποτελούν «Υπηρεσίες της ΚτΠ», εν τούτοις δεν εφαρμόζεται η νομοθεσία περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών, αλλά αυτή περί προστασίας των («στατικών») προσωπικών δεδομένων (αρμοδιότητα ΑΠΔΠΧ). Συναφώς, η άποψη αυτή θεωρεί ότι νομοθεσία περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών (και ως εκ τούτου και η προστασία του απορρήτου – άρθρο 19 του Συντάγματος, αρμοδιότητα ΑΔΑΕ) εφαρμόζεται μόνον κατά το διάστημα της επικοινωνίας, το οποίο όμως στα ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας είναι απειροελάχιστο (σημ.: 0,13 έως 0,22 δευτερόλεπτα ανάλογα με το μέσο).

Αρκετά παραδείγματα σύγκρουσης αρμοδιοτήτων μεταξύ ΑΠΔΠΧ, ΑΔΑΕ και ΕΕΤΤ αναδεικνύουν τη γενικότερη αμνηχανία των εφαρμοστών του Δικαίου όταν εμπλέκονται ποικίλες νέες μορφές επικοινωνίας, ενώ, παράλληλα, οι υφιστάμενες διατάξεις (άρθρα 9Α και 19 του Συντάγματος) αδυνατούν να προσαρμοστούν στις ανάγκες σύγκλισης των διαφορετικών τεχνολογιών. Πράγματι, στο τεχνικό μέρος, εδώ πρόκειται για διαρκή «μεταγωγή» δεδομένων με πολλαπλές αντιγραφές και δυσδιάκριτα όρια στις διάφορες εφαρμογές μεταξύ του τι είναι «δυναμικό-μεταφερόμενο» και τι είναι «στατικό-αποθηκευμένο» δεδομένο. Κοντολογίς, όταν οι εφαρμογές, η τεχνολογία γενικότερα, συγκλίνουν ως προς τις τεχνικές επιλογές, δεν μπορεί οι νομοθετικές (και οι ερμηνευτικές) επιλογές να οδηγούν σε ανεπιπλοκούμενα αποτελέσματα, επειδή ο νομοθέτης έχει προσκολληθεί σε παραστάσεις του παρελθόντος. Ούτε, πάλι, επιτρέπεται να έχουμε διαφορετική αντιμετώπιση των δεδομένων («δυναμικά» επικοινωνίας/«στατικά») επειδή κάποιος χρησιμοποιεί διαφορετική εφαρμογή (π.χ. κοινωνικό δίκτυο, εφαρμογή επικοινωνίας). Είναι καιρός για το ζήτημα αυτό να ακολουθήσουμε τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) (ενδεικτικώς «Copland κατά Ηνωμένου Βασιλείου», «Bărbulescu κατά Ρουμανίας»), που επεκτείνει την προστασία του άρθρου 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), ως προς την έννοια της «αλληλογραφίας» (correspondence), τόσο στα e-mails όσο και, γενικότερα, στη χρήση του Internet, υπαινισσόμενη την ανάγκη σύγκλισης νομοθεσίας/τεχνολογίας.

IV. Προστασία του περιεχομένου με τις διατάξεις για τον Τύπο (άρθρο 14 του Συντάγματος) ή τη ραδιοτηλεόραση (άρθρο 15 του Συντάγματος);

Ομοίως, αρκετά παραδείγματα [π.χ. φωτογραφία γυμνού κοριτσιού στο Βιετνάμ, φράσεις και χαρακτηρισμοί, επιβολή προστίμων από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) κλπ.] αναδεικνύουν ότι έννοιες όπως «άσεμνο», «συκοφαντικό», «υβριστικό» είναι εξαιρετικά δύσκολο να ερμηνευθούν σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον διάδοσης της πληροφορίας. Το Σύνταγμα είτε στην πιο φιλελεύθερη μορφή της διάταξης περί Τύπου (άρθρο 14 παρ. 3 του Συντάγματος) προβλέπει κατάσχεση εντύπων υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις είτε στην πιο ασφυκτική, ως προς τον έλεγχο, διάταξη περί ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος) προβλέπει την επιβολή κυρώσεων από το ΕΣΡ. Οι διατάξεις φαίνεται ότι ακολουθούν τη λογική της καταστολής που ανταποκρίνεται σε έγχαρτο («κατάσχεση φύλλων») ή αναλογικό (έλεγχος κεραιών/συχνοτήτων) περιβάλλον. Η επιβολή τέτοιου είδους κατασταλτικών μέτρων σε ψηφιακό διασυνοριακό περιβάλλον καθίσταται δυσχερής έως ανέφικτη. Η χρήση εφαρμογών δήθεν Τεχνητής Νοημοσύνης που ευαγγελίζονται τον αυτόματο έλεγχο του περιεχομένου μάλλον περισσότερα προβλήματα γεννά.

V. Αντί για συμπέρασμα

Η προσκόλληση σε «έγχαρτες» συναλλαγές ή, γενικότερα, σε αναλογικά (τεχνικά) περιβάλλοντα δεν ευνοεί την ανάπτυξη της ψηφιακής οικονομίας. Παράλληλα, η αντίληψη για «τοπικά ήθη» ή για μια «εθνική ηθική» παρουσιάζει σοβαρές δυσκολίες εφαρμογής όταν πρόκειται για διασυνοριακές κατασταλτικού χαρακτήρα ρυθμίσεις. Συνεπώς, η διάταξη-ευχή του άρθρου 5Α παρ. 2 για την ΚτΠ δεν αρκεί, από μόνη της, για να αποδώσει «ψηφιακό» προσανατολισμό στο Σύνταγμα. Τέτοιος προσανατολισμός θα επιτευχθεί όταν μεταβληθεί η νοοτροπία. Μολονότι η διαφορετική ανάγνωση του γράμματος του Συντάγματος –όπως καταδεικνύει το πρόσφατο παράδειγμα των αποφάσεων για τα ιδιωτικά πανεπιστήμια– μπορεί να εμφανίζεται λειτουργική, εν τούτοις η ερμηνευτική ευελιξία δεν επαρκεί.

Στο πλαίσιο της παγκόσμιας ψηφιακής πραγματικότητας δεν πρόκειται απλώς για διαφορετικό «επιστημονικό» παράδειγμα, ίσως αναδύεται ένα διαφορετικό «κοινωνικό» παράδειγμα. Η προσαρμογή του συνταγματικού πλαισίου στις προκλήσεις αυτές απαιτεί, συνεπώς, όχι απλώς νομολογική ή ερμηνευτική καινοτομία, αλλά βαθύτερη μεταβολή νοοτροπίας, που ίσως καθιστά αναγκαία την υιοθέτηση «ριζοσπαστικών» λύσεων.

Η ανάγκη Αναθεώρησης του άρθρου 107 του Συντάγματος, ή: Χρήζει συνταγματικής κατοχύρωσης μια επένδυση;

Κωνσταντίνα Γεωργάκη

Η εισήγηση θα εστιάσει στο Σύνταγμα και τις επενδύσεις, προσπαθώντας να δώσει απάντηση στο αν και κατά πόσον χρήζουν συνταγματικής κατοχύρωσης σήμερα, στο πλαίσιο μιας επικείμενης Συνταγματικής Αναθεώρησης, η έννοια της επένδυσης και η ενδεχόμενη θέσπιση κινήτρων προσέλκυσης επενδύσεων στη χώρα μας.

Αρχικά, μία ερώτηση. Υπάρχει σήμερα συγκεκριμένη αναφορά ή συγκεκριμένη διάταξη στο ισχύον Σύνταγμα που να αφορά στις επενδύσεις;

Η απάντηση είναι ναι. Και η σχετική διάταξη είναι το άρθρο 107 του Συντάγματος. Το άρθρο 107 προβλέπει:

«1. Η πριν από την 21 Απριλίου 1967 νομοθεσία με αυξημένη τυπική ισχύ για την προστασία κεφαλαίων εξωτερικού διατηρεί την αυξημένη τυπική ισχύ που είχε και εφαρμόζεται και στα κεφάλαια που θα εισάγονται στο εξής.

Την ίδια ισχύ έχουν και οι διατάξεις των Κεφαλαίων Α΄ έως και Δ΄ του τμήματος Α΄ του νόμου 27/75 “περί φορολογίας πλοίων, επιβολής εισφοράς προς ανάπτυξιν της εμπορικής ναυτιλίας, εγκαταστάσεως αλλοδαπών ναυτιλιακών επιχειρήσεων και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων”.

2. Νόμος, που εκδίδεται μία φορά μόνο μέσα σε τρεις μήνες από την ισχύ του Συντάγματος, ορίζει τους όρους και τη διαδικασία για την αναθεώρηση ή λύση των εγκριτικών διοικητικών πράξεων που εκδόθηκαν με οποιονδήποτε τύπο κατ’ εφαρμογήν του νομοθετικού διατάγματος 2687/1953 ή των συμβάσεων που έχουν συναφθεί από 21 Απριλίου 1967 έως 23 Ιουλίου 1974 για επενδύσεις κεφαλαίων εξωτερικού, με εξαίρεση εκείνες που αφορούν τη νηολόγηση πλοίων με ελληνική σημαία».

Το άρθρο 107 του Συντάγματος αναφέρεται ρητά, τουλάχιστον στη δεύτερη παράγραφό του, σε «επενδύσεις κεφαλαίων εξωτερικού». Για να κατανοήσουμε καλύτερα το άρθρο 107 και τη χρησιμότητά του, πρέπει να κάνουμε μια σύντομη αναδρομή στην ιστορία του.

Στην Ελλάδα, οι απαρχές της συνταγματικής κατοχύρωσης επενδύσεων εντοπίζονται ήδη τη δεκαετία του '50, όταν, έπειτα από μία χρεοκοπία και μία σχεδόν δεκαετή περίοδο πολέμου (Β΄ Παγκόσμιος και εν συνεχεία Εμφύλιος Πόλεμος), κατέστη σαφές ότι οι τεράστιες κεφαλαιακές ανάγκες για την ανασυγκρότηση και ανάπτυξη της χώρας θα μπορούσαν να καλυφθούν μόνο με κεφαλαιακές εισροές.

Προς τον σκοπό προσέλκυσης επενδυτικών κεφαλαίων από το εξωτερικό, ο συνταγματικός νομοθέτης του 1952 προέβλεψε στο άρθρο 112 του Συντάγματος ότι «*Νόμος εφ' άπαξ εκδιδόμενος θέλει ρυθμίση την προστασίαν των εκ της αλλοδαπής εισαγόμενων προς τοποθέτησιν εις την Χώραν κεφαλαίων*».

Βάσει της διάταξης αυτής, ακολούθησε το Νομοθετικό Διάταγμα (ΝΔ) 2687/1953 «*Περί επενδύσεως και προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού*», το οποίο προέβλεπε την παροχή σειράς διοικητικών διευκολύνσεων, αλλά και αυξημένης ουσιαστικής και δικονομικής προστασίας σε κεφάλαια που χαρακτηρίζονταν ως «*κεφάλαια εξωτερικού*». Ως τέτοια νοούνταν τα με οποιαδήποτε μορφή εισαγόμενα από το εξωτερικό κεφάλαια, εφόσον τοποθετούνταν σε «*παραγωγικές επενδύσεις*», ήτοι επενδύσεις που απέβλεπαν στην ανάπτυξη της εθνικής παραγωγής ή συνέβαλλαν με άλλον τρόπο στην οικονομική πρόοδο της χώρας.

Η θέσπιση της επιπρόσθετης αυτής προϋπόθεσης καταδεικνύει σαφώς ότι πρόθεση του εθνικού νομοθέτη δεν ήταν απλώς να κινητροδοτήσει την αθρόα εισαγωγή κεφαλαίων από το εξωτερικό, φαινόμενο που μπορεί να μη συνεπάγεται απαραίτητα θετικά αποτελέσματα για τη χώρα, αλλά, αντιθέτως, να προσελκύσει εκείνα τα κεφάλαια που θα συνέβαλλαν μακροπρόθεσμα στην ανάπτυξή της. Ο νομοθετικός αυτός στόχος επιρρωνύεται και από τον τίτλο του σχετικού Κεφαλαίου Α΄ του ΝΔ 2687/1953, που αναφέρεται συγκεκριμένα σε «*μακροπρόθεσμες επενδύσεις*», αλλά και από το κείμενο της εισηγητικής έκθεσης του σχεδίου του ΝΔ, η οποία όριζε πως σκοπός του ΝΔ ήταν «*η διά της προσελκύσεως κεφαλαίων εξωτερικού **προώθησις των παραγωγικών επενδύσεων εν τη χώρα, η αύξησις της απασχολήσεως και γενικώς η επίσπευσις της οικονομικής αναπτύξεως της Χώρας***».

Η αυξημένη προστασία των κεφαλαίων εξωτερικού συνεχίστηκε και ενισχύθηκε κατά την περίοδο της επταετούς δικτατορίας μέσω της θέσπισης σειράς αναγκαστικών νόμων (89/1967, 378/1968 και 465/1968). Στην ίδια κατεύθυνση, το άρθρο 23 παρ. 1 του Συντάγματος της χούντας του 1968 προέβλεπε ότι το ΝΔ 2687/1953 θα διατηρείτο σε ισχύ και ότι τόσο αυτό όσο και οι από τη χούντα ψηφισθέντες αναγκαστικοί νόμοι θα μπορούσαν να τροποποιηθούν μόνο με νόμο εφ' άπαξ εκδιδόμενο και μόνο προς την κατεύθυνση διεύρυνσης της προστασίας των κεφαλαίων εξωτερικού.

Μετά την πτώση της χούντας και την αποκατάσταση της δημοκρατίας το 1974, η νέα Κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας αναγνώρισε την αναγκαιότητα των ξένων κεφαλαίων για την οικονομική και δημοσιονομική σταθερότητα της χώρας. Εν όψει και της ανασφάλειας δικαίου που κρίθηκε ότι θα προκαλούσε η κατάργηση

των σχετικών επενδυτικών προνομίων, με το άρθρο 9 της Συντακτικής Πράξης υπ' αριθμ. 1/1974 τροποποιήθηκε το άρθρο 112 του Συντάγματος 1952, προβλέποντας ότι το ΝΔ 2687/1953 θα διατηρούσε την αυξημένη τυπική του ισχύ, ενώ τυχόν τροποποιήσεις του θα λάμβαναν χώρα μόνο με νόμο εφ' άπαξ εκδιδόμενο και μόνο προς την κατεύθυνση της περαιτέρω προστασίας των κεφαλαίων εξωτερικού. Η φιλοεπενδυτική αυτή προσέγγιση συνεχίστηκε στο πλαίσιο του Συντάγματος του 1975 με το άρθρο 107, το οποίο παραμένει αναλλοίωτο έως σήμερα.

Από τη σύντομη αυτή αναδρομή, προκύπτει σαφώς ότι το Σύνταγμα του 1975 ήδη, μέσω της διάταξης του άρθρου 107, προσφέρει κίνητρα προσέλκυσης μίας αρκετά συγκεκριμένης μορφής επενδύσεων, των παραγωγικών επενδύσεων, εκείνων δηλαδή που μπορούν να προσφέρουν μακροπρόθεσμα στην οικονομική και παραγωγική ανάπτυξη της χώρας, των «καλών επενδύσεων». Σήμερα, μια επένδυση που θα χαρακτηριστεί ως κεφάλαιο εξωτερικού τοποθετημένο σε παραγωγική επένδυση βάσει του ΝΔ 2687/1953 όχι μόνο απολαμβάνει συγκεκριμένα προνόμια (π.χ. εξαιρέση από αναγκαστική απαλλοτρίωση, ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων, ρήτρα διαιτησίας σχετικών διαφορών), αλλά τα προνόμια αυτά έχουν αυξημένη τυπική ισχύ, υπερισχύοντας του απλού νόμου και κατισχύοντας μόνο του Συντάγματος. Προβλέπεται, δε, ρητά εντός του ΝΔ ότι η απόφαση χαρακτηρισμού μιας επένδυσης ως παραγωγικής είναι ανέκκλητη αναφορικά με τους όρους της και μπορεί να ανακληθεί μόνο με τη ρητή συναίνεση του επενδυτή.

Σήμερα, μια μορφή «παραγωγικών» επενδύσεων, στις οποίες ο νομοθέτης χορηγεί συγκεκριμένα προνόμια προσέλκυσης, είναι οι «στρατηγικές επενδύσεις». Βάσει του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, «στρατηγικές» και υπαγόμενες στην ευνοϊκή μεταχείριση του νόμου αυτού χαρακτηρίζονται γενικότερα οι επενδύσεις που:

«λόγω της στρατηγικής τους βαρύτητας για την εθνική ή την τοπική οικονομία, δύνανται να ενισχύσουν την απασχόληση, την παραγωγική ανασυγκρότηση και την ανάδειξη του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος της χώρας, σύμφωνα με τις αρχές της κοινωνικά δίκαιης, δίχως αποκλεισμούς, ισόρροπης και αειφόρου ανάπτυξης, με κύρια χαρακτηριστικά την προσέλκυση επενδυτικών κεφαλαίων, την εξωστρέφεια και εξαγωγική δραστηριότητα, την καινοτομία, την ανταγωνιστικότητα, τον ολοκληρωμένο σχεδιασμό, την εξοικονόμηση φυσικών πόρων στην προοπτική της κυκλικής οικονομίας και την υψηλή προστιθέμενη αξία, ιδίως σε τομείς οικονομικών δραστηριοτήτων διεθνώς εμπορεύσιμων προϊόντων ή υπηρεσιών» (Ν. 5164/2024).

Αναλόγως του ύψους του προϋπολογισμού τους, καθώς και του τομέα της οικονομίας τον οποίο αφορούν, ο νομοθέτης διακρίνει τις στρατηγικές επενδύσεις σε διαφορετικές κατηγορίες, χορηγώντας τους και αντίστοιχα κίνητρα και διευκολύνσεις. Παρά τις μεταξύ τους παρατηρούμενες εννοιολογικές διαφορές, κοινό χαρακτηριστικό όλων των χαρακτηριζόμενων ως στρατηγικών επενδύσεων αποτελεί η διακρίβωση της πλήρωσης ποσοτικών και ποιοτικών κριτηρίων που λειτουργούν ως τεκμήρια της αναμενόμενης συμβολής τους στην εθνική ή τοπική οικονομία.

Εν όψει του ανωτέρου νομικού πλαισίου, το ερώτημα που τίθεται είναι αν, στο πλαίσιο της επόμενης Συνταγματικής Αναθεώρησης, χρήζει αναθεώρησης το άρθρο 107 του Συντάγματος και, αν ναι, προς ποια κατεύθυνση. Κατά τη γνώμη μου, η απάντηση είναι ναι, υπό όρους:

Αρχικά, η αυξημένη προστασία των «παραγωγικών» επενδύσεων πρέπει να διατηρηθεί, ενδεχομένως και να ενισχυθεί. Σήμερα η χώρα μας έχει ανάγκη επενδύσεων σε τομείς, όπως η Βιομηχανία, οι Νέες Τεχνολογίες και η Άμυνα, επενδύσεις που προϋποθέτουν τη μακρόχρονη δέσμευση υψηλού κεφαλαίου από τον επενδυτή και, ως εκ τούτου, αυξημένη ασφάλεια δικαίου. Επιπλέον, η διάκριση σήμερα μεταξύ ξένων και ημεδαπών κεφαλαίων, επίσης, δεν έχει το νόημα που είχε στο παρελθόν, επομένως θα ήταν σημείο όπου η αυξημένη προστασία της διάταξης θα μπορούσε να διευρυνθεί. Περαιτέρω, θα πρέπει σήμερα να εξετάσει κανείς με προσοχή και τα παρεχόμενα σε επενδύσεις προνόμια βάσει του ΝΔ 2687/1953, ιδίως αναφορικά με τη συμφωνία, αλλά και τη χρησιμότητα κάποιων από αυτά εν όψει της στο μεταξύ προσχώρησης της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) (π.χ. η ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων προβλέπεται από το Δίκαιο της ΕΕ, ενώ η έλλειψη εξαιρέσεων δύναται να καταστεί προβληματική, π.χ. επένδυση που χαρακτηρίστηκε ως κεφάλαιο εξωτερικού, αλλά ο επενδυτής βρίσκεται σήμερα υπόλογος κυρώσεων από την ΕΕ).

Σε κάθε περίπτωση, το άρθρο 107 του Συντάγματος χρήζει σήμερα αποκάθαρσης και επικαιροποίησης, δεδομένου και του χρόνου και της συγκυρίας στην οποία έλαβε χώρα η ψήφισή του. Πράγματι, η θέσπισή του στόχευε τότε να διατηρήσει υψηλά το αίσθημα ασφάλειας δικαίου ξένων επενδυτών που είχαν επενδύσει στην Ελλάδα είτε πριν είτε κατά τη διάρκεια της δικτατορίας, στοχεύοντας, έτσι, στην επίρρωση του αισθήματος ασφάλειας δικαίου και ξένων επενδυτών που σκέφτονταν τότε τη χώρα μας ως επενδυτικό προορισμό.

Σκέψεις για Αναθεώρηση του ελληνικού «οικονομικού Συντάγματος» λόγω της επίδρασης του ενωσιακού Δικαίου

Δημήτριος Α. Κυριαζής

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Θέμα της παρούσας εισήγησης είναι η επίδραση του ενωσιακού Δικαίου στο ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα». Θα υποστηριχθεί ότι το γράμμα του τελευταίου είναι, εν πολλοίς, ξεπερασμένο και επανακαθορισμένο από το ενωσιακό Δίκαιο. Έμφαση θα δοθεί σε τέσσερις άξονες, ήτοι στην οικονομική ελευθερία, στην προστασία της ιδιοκτησίας, στην παρέμβαση του κράτους στην οικονομία με κρατικούς πόρους και στη νομισματική πολιτική.

Η πρόταση του γράφοντος είναι η εξής: Με αφορμή την επικείμενη Συνταγματική Αναθεώρηση, θα πρέπει προσεκτικά να τροποποιηθούν ορισμένες διατάξεις του ελληνικού «οικονομικού Συντάγματος». Σκοπός είναι η ευθυγράμμισή του με το ενωσιακό κεκτημένο και η αποφυγή του άσκοπου και περιπτώσιολογικά αυθαίρετου παραμερισμού του λόγω της υπεροχής του ενωσιακού Δικαίου.

Η δομή του παρόντος έχει ως εξής: Στο μέρος II παρατίθενται οι διατάξεις του ελληνικού «οικονομικού Συντάγματος» που είναι κρίσιμες για τους σκοπούς της παρούσας εισήγησης, ήτοι κυρίως οι διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1, 17, 80 και 106 του Συντάγματος. Στο μέρος III γίνονται ορισμένες εισαγωγικές παρατηρήσεις σχετικά με τα χαρακτηριστικά της ενωσιακής έννομης τάξης και τη σχέση αυτής με την εθνική έννομη τάξη. Αυτό είναι αναγκαίο, *inter alia*, καθώς οι κανόνες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων είναι πρωτογενές ενωσιακό Δίκαιο και, συνεπώς, υπερισχύουν μέχρι και έναντι εθνικών συνταγματικών διατάξεων, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), παλαιά και πρόσφατη, όπως αυτή θα αναλυθεί στο εν λόγω μέρος. Στο μέρος IV αναλύεται εν συντομία η επίδραση της ενωσιακής έννομης τάξης στο ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα». Τέλος, το μέρος V συνοψίζει τα συμπεράσματά μας και καταλήγει.

II. Συνταγματικές διατάξεις

Αρχικά, θεμελιώδης για το ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα» είναι η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία ορίζει ότι καθένας «έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη». Εξίσου σημαντική είναι και η διάταξη του άρθρου 106 παρ. 2 του Συντάγματος: «Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας».

Επίσης,¹ σημαντικές για την οικονομία είναι οι διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος, στις οποίες κατοχυρώνεται η προστασία της ιδιοκτησίας. Τέλος, κανένα «οικονομικό Σύνταγμα» δεν μπορεί να είναι πλήρες χωρίς αναφορά στη νομισματική πολιτική. Ωστόσο, το άρθρο 80 παρ. 2 του Συντάγματος είναι ιδιαίτερος λακωνικό: «Νόμος ορίζει τα σχετικά με την κοπή ή την έκδοση νομίσματος».

III. Ενωσιακή έννομη τάξη – Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι αδιαμφισβήτητη ιδιαίτερη. Οι λόγοι που συνηγορούν προς αυτό είναι ποικίλοι, και είναι εξίσου πρακτικοί και νομικοί, αλλά η ανάλυσή τους παρέλκει εν προκειμένω. Τα κύρια στοιχεία του ενωσιακού Δικαίου, τα οποία προσδίδουν μοναδικότητα στην ενωσιακή έννομη τάξη, είναι το άμεσο αποτέλεσμα και η υπεροχή του ενωσιακού Δικαίου έναντι του εθνικού Δικαίου. Αυτά τα δύο στοιχεία, τα οποία διαπλάσθηκαν νομολογικά από το ΔΕΕ τη δεκαετία του '60 με τις αποφάσεις «Van Gend en Loos» και «Costa v ENEL» αντιστοίχως, έχουν σημαντικές συνέπειες για τη σχέση εθνικού και ενωσιακού Δικαίου, οι οποίες επεκτείνονται και στη σχέση ενωσιακού και εθνικού «οικονομικού Δικαίου». Ειδικότερα, το άμεσο αποτέλεσμα του ενωσιακού Δικαίου ουσιαστικά σημαίνει ότι αυτό μπορεί εφαρμοσθεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ενώ η αρχή της υπεροχής συνεπάγεται ότι διάταξη του εθνικού Δικαίου, η οποία αντίκειται στο ενωσιακό Δίκαιο, θα πρέπει να μένει ανεφάρμοστη, ακόμα και αν ανήκει στο εθνικό Σύνταγμα.

Είναι προφανές, συνεπώς, η σημασία της εν λόγω παρατήρησης για το «οικονομικό μας Σύνταγμα». Το αποτέλεσμα, σε περίπτωση που διατάξεις ενωσιακού Δικαίου συγκρούονται με διατάξεις του εθνικού Δικαίου, συμπεριλαμβανομένου του ελληνικού Συντάγματος, κρίνεται από την προαναφερθείσα αρχή της υπεροχής του ενωσιακού Δικαίου. Αυτή αναγκαία συνεπάγεται ότι η εθνική διάταξη οφείλει να υποχωρήσει και ο εθνικός δικαστής οφείλει να μην την εφαρμόσει στην ενώπιόν του διαφορά, επιτρέποντας, έτσι, στο ενωσιακό Δίκαιο να επικρατήσει. Αυτονοήτως,

¹ Σημειωτέον ότι δεν θα αναφερθούμε στην παρούσα εισήγηση σε έτερα τμήματα του «οικονομικού μας Συντάγματος», ήτοι στη σημαντική επίδραση του ενωσιακού Δικαίου στο Δημοσιονομικό και Φορολογικό Δίκαιο, καθώς αυτά τα θέματα καλύφθηκαν από άλλους εισηγητές.

συνεπώς, η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού Δικαίου δεν ισχύει μόνο για τα εθνικά δικαστήρια, αλλά και για τις εθνικές διοικητικές αρχές, οι οποίες υποχρεούνται να εξετάζουν το εθνικό Δίκαιο όσον αφορά τη συμβατότητα με το ενωσιακό Δίκαιο και σε περίπτωση ασυμφωνίας να απέχουν από την εφαρμογή του.

IV. Ενωσιακή έννομη τάξη – Επίδραση στο ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα»

Το αποτέλεσμα των ως άνω χαρακτηριστικών του ενωσιακού Δικαίου είναι ότι το ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα» έχει ήδη επανακαθορισθεί μέσω της ΕΕ. Μερικά παραδείγματα, επί εκάστου των προαναφερθέντων τεσσάρων άρθρων του Συντάγματος, θα μας διαφωτίσουν.

Αρχικά, το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος περί οικονομικής ελευθερίας έχει ξεπερασθεί από τις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες του ενωσιακού Δικαίου που είναι αναγκαίες για την ύπαρξη της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ, βάσει του άρθρου 26 παρ. 2 της ΣΛΕΕ. Σχετικό εδώ είναι και το άρθρο 16 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, το οποίο ρητά και ξεχωριστά από τις λοιπές οικονομικές ελευθερίες (σε αντίθεση με το Σύνταγμά μας) κατοχυρώνει την επιχειρηματική ελευθερία. Στο ελληνικό Σύνταγμα μία μόνο πρόταση στην παρ. 1 του άρθρου 5 κατοχυρώνει έναν «καταρράκτη» ελευθεριών, από τον οποίο συνάγεται μια «ομπρέλα» δικαιωμάτων (επαγγελματική, επιχειρηματική, ανταγωνισμού, διαφήμισης). Ωστόσο, θα πρέπει να σκεφθούμε σοβαρά αν κάθε ελευθερία αξίζει ξεχωριστή μνεία και χωριστούς περιορισμούς. Γιατί οι ίδιοι λόγοι να περιορίζουν την ελευθερία διαφήμισης και λ.χ. την ελευθερία ανταγωνισμού;

Δεύτερον, η προστασία της ιδιοκτησίας έχει ρητά (και όχι μόνο νομολογιακά) συμπεριλάβει τα ενοχικά δικαιώματα και την πνευματική ιδιοκτησία, και όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα. Σχετικό εδώ είναι το άρθρο 17 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

Τρίτον, το άρθρο 106 παρ. 2 του Συντάγματος δεν κάνει καμία αναφορά στην ελεύθερη αγορά και αντανakλά μια φοβική προσέγγιση απέναντι στην ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία, όντας πλήρως αντίθετο στο άρθρο 119 της ΣΛΕΕ, όπου ορίζεται ότι η οικονομική πολιτική «ασκείται σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό». Ιδίως το ενωσιακό Δίκαιο περί κρατικών ενισχύσεων έχει πολλαπλώς περιορίσει την ικανότητα του κράτους να παρεμβαίνει στην αγορά μέσω της επιλεκτικής χορήγησης κρατικών πόρων.

Τέλος, το άρθρο 80 παρ. 2 είναι de facto ξεπερασμένο, παρά την ερμηνευτική του δήλωση, καθώς η νομισματική πολιτική για τα κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ, όπως η Ελλάδα, αποτελεί πλέον αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ (άρθρο 3 της ΣΛΕΕ).

V. Συμπεράσματα

Στην παρούσα εισήγηση υποστηρίχθηκαν τα εξής: Πρώτον, η σχέση του ενωσιακού Δικαίου με το «οικονομικό μας Σύνταγμα» είναι το σημαντικότερο ζήτημα στη θεματική «Σύνταγμα και Οικονομία».

Δεύτερον, το ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα» είναι προ πολλού ξεπερασμένο ως προς το γράμμα του από το ενωσιακό Δίκαιο.

Τρίτον, το ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα» επιβιώνει για τρεις λόγους κυρίως: (α) λόγω της ανθεκτικότητάς του (ήτοι, εν πολλοίς, λόγω πλείστων αόριστων νομικών εννοιών)· (β) λόγω της δημιουργικής ερμηνείας από τους εθνικούς δικαστές των αόριστων αυτών εννοιών· (γ) ενίοτε, λόγω του δυνητικού παραμερισμού του από το υπέρτερης τυπικής ισχύος ενωσιακό Δίκαιο.

Συμπέρασμα: Το ελληνικό «οικονομικό Σύνταγμα» έχει ήδη επανακαθορισθεί μέσω της ΕΕ και είναι καιρός να επικαιροποιηθεί –προσεκτικά– και το γράμμα του.

Το «τρισυπόστατο» της βιώσιμης ανάπτυξης ως οριζόντια συνταγματική ρήτρα βιωσιμότητας: Οι προοπτικές και οι προκλήσεις για την ενσωμάτωσή της σε μια επικείμενη Συνταγματική Αναθεώρηση

Μιχαήλ Θ. Παπαγεωργίου

I. Στις σημερινές συνθήκες των επάλληλων και αλληλένδετων κρίσεων –κλιματική, ενεργειακή, κοινωνική, αναπτυξιακή και δημοσιονομική–, η συζήτηση για τη Συνταγματική Αναθεώρηση δεν μπορεί να προσπερνά την ανάγκη θεμελίωσης ενός θεσμικά εγγυημένου, διακυβερνητικά δεσμευτικού και στο διηνεκές –εκ φύσεως– μεταρρυθμιστικά αναδιανεμητικού υπερκείμενου κανονιστικού πλαισίου-ρήτρας, όπου θα συναρτώνται οι δικαιο-παραγωγικοί όροι και τα ρυθμιστικά όρια χάραξης και απόδοσης των δημόσιων πολιτικών. Μίας ρήτρας-πλαίσιο ικανής να ξεπερνά την εκάστοτε πολιτική συγκυρία, εκφράζοντας ένα εξ ορισμού διαγενεακό και διαχρονικά επίκαιρο Κοινωνικό Συμβόλαιο για τον τελολογικό σκοπό και την ίδια την υπόσταση μιας σύγχρονης δημοκρατικής και ευνομούμενης Πολιτείας. Αυτή δεν είναι άλλη από την αρχή της βιωσιμότητας (Sustainability Principle), που σωρεύει ολιστικά το κοινό πολιτειακό συμφέρον με την εναρμονιστική και ισόρροπη διασφάλιση σειράς ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και ελευθεριών εντός του σύγχρονου κράτους δικαίου.

II. Τόσο το Σύνταγμα ως κανονιστικό κείμενο όσο και ο προγραμματικός αναπτυξιακός σχεδιασμός μιας ευνομούμενης Πολιτείας, για να έχουν την απαραίτητη δυναμική ως προς τη συνεπή και ολιστική απόδοσή τους, είναι αναγκαίο να δομούνται και να διαρθρώνονται με αφετηρία τις προκλήσεις τού σήμερα, αλλά και με προσανατολισμό τις προοπτικές του μέλλοντος. Ως εκ τούτου, η βιωσιμότητα της ίδιας της Πολιτείας εξαρτάται: α) από την εφαρμοσμένη αποτελεσματικότητα (-συνέπεια) των θεμελιωδώς κατοχυρωμένων αρχών και αξιών του κράτους δικαίου και συνακόλουθα β) από την κοινωνικο-οικονομική ανταπόκρισή (-συνοχή) τους με ένα διαγενεακό και πολυεπίπεδο, μάλιστα, αναπτυξιακό πρόσημο και νομιμοποιητική αναφορά. Το σύγχρονο, λοιπόν, κοινωνικό και συνάμα φιλελεύθερο, κράτος δικαίου για να μετουσιωθεί σε δίκαιο κράτος *erga omnes*, υπό την προοπτική όχι

μόνο της τυπικά ορθής τήρησης των όρων της νομιμότητας, αλλά και υπό το πρίσμα της καλής και αποτελεσματικής διακυβέρνησης, απαιτεί θεσμικές συνέργειες και έννομες εκτιμήσεις, που θα μπορούν να «παντρέψουν» τη δικαιοδική αξία με τη δημοκρατική διαδικασία και την τεχνοκρατική ουσία με κανόνες διαφάνειας και ορθότητας, πρωτίστως, με γνώμονα τον άνθρωπο ως ον πολιτικό, μέσα σε μια οργανωμένη κοινωνία και αγορά, που διαβιοί και παράγει αντίστοιχα. Δεν είναι, άλλωστε, τυχαίο ότι οι δεσπόζουσες υπερ-αρχές της σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης, η αναλογικότητα, η επικουρικότητα και η βιωσιμότητα, διεκδικούν και αξιώνουν ακριβώς τέτοιες έννομες αποδόσεις δικαιο-παραγωγικής ανάδειξης της συντεταγμένης και βέλτιστης διασύνδεσης μεταξύ «αιτίας και αιτιατού» για την πλέον εφεκτική ανταπόκριση-νομιμοποίηση των όρων και των συνθηκών της σύνθεσης, της λήψης και της άσκησης των δημόσιων πολιτικών, τόσο ως προς αυτόν καθ'αυτόν τον δομικό καθορισμό και την ορθολογική επιλογή τους όσο και ως προς την αντίστοιχα ισορροπημένη αξιολόγησή τους.

III. Έτσι, εν προκειμένω, στο ειδικότερο πλέγμα της συζήτησης «Σύνταγμα και Οικονομία», καταλυτική και ειδοποιός βάση αναφοράς συνιστούν η πολύφερνη και περιπόθητη διάταξη της βιώσιμης ανάπτυξης και οι διαρκώς και «φύσει» μεταρρυθμιστικοί όροι της, που ενσωματώνουν τις παραπάνω παραμέτρους στη διαδικασία της κατάρτισης και της διάρθρωσης των οικείων πολιτειακών εφαρμογών με πολλαπλό και πολυεπίπεδο αντίκτυπο τόσο προς την κοινωνία όσο και προς την αγορά. Και τούτο διότι, εν τοις πράγμασι, η βιώσιμη ανάπτυξη έχει καταστεί η πλέον σύγχρονη εκδοχή διάρθρωσης του δημοσίου συμφέροντος, που παράλληλα ακτινοβολεί και την ικανότητα να εσωτερικεύει στον πυρήνα του, με τρόπο αμοιβαία εναρμονιστικό και ισόρροπα βελτιστοποιητικό, δικαιώματα και ελευθερίες, κατά την αντίστοιχα ενδεδειγμένη δημοκρατική συγκρότηση και τεχνοκρατική θωράκισή του. Σήμερα, κατά μία ολιστική προσέγγιση των όρων και των ορίων της βιώσιμης ανάπτυξης, σύμφωνα και με την εξελικτική ωρίμανσή της ως κανονιστικό και θεσμικό πλαίσιο σύνθεσης και διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών σε ένα σύγχρονο ευρωπαϊκό κράτος δικαίου, γίνεται πλέον αποδεκτό, παρά τις μερικότερες δικαιο-πολιτικές και εν πολλοίς συγκρουσιακές αντιπαράθεσεις των προηγούμενων δεκαετιών για την ταυτότητα και τον προσανατολισμό της, ότι διαθέτει τρεις ισοδύναμους και αλληλένδετους διαγενεακούς πυλώνες, που επιβάλλεται να εναρμονιστούν μπροστά στο κοινό καλό και την κοινή ευημερία της Πολιτείας. Αυτοί οι πυλώνες είναι:

- α) η προστασία του περιβάλλοντος για την ισόρροπη ανθρωπο-κεντρική διαβίωση σε ένα ασφαλές, υγιές και ανθεκτικό οικοσύστημα (φυσικό, οικιστικό/χωροταξικό, πολιτιστικό),
- β) η οικονομική ανάπτυξη με τρόπο, επίσης, ισόρροπο, ασφαλές και ανθεκτικό για την ανεξαρτησία, την ανταγωνιστικότητα και την πρόοδο του εθνικο-παραγωγικού πλούτου της επικράτειας του κράτους, και

- γ) η κοινωνική συνοχή και ευημερία με την προσδοκία του αμοιβαίου κοινωνικού οφέλους και της εγγυητικά αναδιανεμητικής κοινωνικής αλληλεγγύης και δικαιοσύνης.

IV. Η εν λόγω, λοιπόν, συμπεριληπτική «τρισυπόστατη» διάσταση των όρων και των ορίων της βιώσιμης ανάπτυξης λειτουργεί ως μια ευρύτερη κανονιστική συνταγματική ρήτρα «βιωσιμότητας».

Η ρήτρα αυτή αποτυπώνει τις ρυθμιστικές αποδόσεις του σύγχρονου κράτους δικαίου σε πεδία που άπτονται του γενικού δημοσίου συμφέροντος και των μικτών δικαιωμάτων και ελευθεριών, όπως αυτά αναδύονται από τους τρεις πυλώνες της βιώσιμης ανάπτυξης. Στην ουσία, αναδεικνύεται ακόμη περισσότερο η πολιτειακή σημασία της αρχής της αλληλεγγύης στο τρίπτυχο «κράτος-κοινωνία-αγορά». Η αρχή αυτή αποκτά πιο δικαιопλαστικό χαρακτήρα, καθώς συμβάλλει στη νομιμοποιητική στοιχειοθέτηση και αξιολόγηση κάθε μορφής δημόσιας δράσης και παρέμβασης. Παράλληλα, καθιστά αναγκαία μια συγκροτημένη και ελεγχόμενη «εκτίμηση συνεπειών» κάθε ρύθμισης, ενισχύοντας έτσι τη λογοδοσία και τη διαφάνεια στη δημόσια διακυβέρνηση. Τέλος, η προσέγγιση αυτή ευνοεί την έννομη υιοθέτηση στοιχείων της οικονομικής ανάλυσης του κοινωνικού οφέλους, προκειμένου να επιτυγχάνεται το βέλτιστο μέτρο και μέσο υπέρ της αποτελεσματικής ενάσκησης των επιδιώξεων και των αναγκών της σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης.

V. Με βάση όλα τα παραπάνω, σε ευθεία, στην ουσία, «εκ-συγχρονιστική» εναρμόνιση με τον ευρύτερο ενωσιακό Συνταγματισμό, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η οριζόντια ρητή ένταξη της αρχής της βιωσιμότητας στο ελληνικό Σύνταγμα, πέραν της συστηματικής ερμηνευτικής δυναμικής ενός πλέγματος διατάξεων, όπως διαμορφώθηκε ως επί το πλείστον νομολογιακά από το Συμβούλιο της Επικρατείας με τις έννομες συναρτήσεις του άρθρου 24 παρ. 1 και του άρθρου 106 παρ. 1 του Συντάγματος, θα λειτουργούσε προαγωγικά ως προς τη θεμελιώδη δέσμευση της Ελληνικής Δημοκρατίας για την καθιέρωση βιώσιμων συνθηκών και όρων σύνθεσης και απόδοσης της δημόσιας διακυβέρνησης, σε μεθοδολογική, μάλιστα, συνέχεια της κατοχύρωσης της αρχής της αναλογικότητας. Και γιατί όχι προσδιοριστικά αυτής, έναντι του εκάστοτε αφηρημένα αντιπαραβαλλόμενου θεμιτού σκοπού επί ενός επίσης αόριστου «δημοσίου συμφέροντος».

Συνεπώς, στο «οικοσύστημα» του ελληνικού Συντάγματος, δεν υπάρχει καλύτερη θέση για την ένταξη της ρήτρας της βιωσιμότητας από το ισχύον άρθρο 25, ως μία διακριτή και αυτοτελή πρόσθετη παράγραφο 5 σε αυτό. Η, δε, προτεινόμενη ρήτρα δεν αποτελεί μια απλή διακήρυξη «καλών προθέσεων», αλλά μια κανονιστική επιλογή με σαφή «επιχειρησιακό» διακυβερνητικό περιεχόμενο: Κάθε δημόσια πολιτική –από τον χωροταξικό σχεδιασμό έως την ενεργειακή στρατηγική και την κοινωνική συνοχή και μέριμνα– θα πρέπει να διαρθρώνεται και να ελέγχεται ως προς τη συνέπεια και την επάρκειά της με την αρχή βιωσιμότητας, υπό την αποτελεσματική (συνεκτική και βελτιστοποιητική) ισορροπία και των τριών πυλώνων

της. Μια τέτοια συνταγματική κατοχύρωση θα ευθυγραμμίσει την Ελλάδα με τη διαπολιτειακή ταυτότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα ενισχύσει την ενότητα, τη διάχυση και την κανονιστική συνέπεια του συνταγματικού Δικαίου στη νομοθετική και διοικητική πρακτική και στην οριοθετημένη δικανική κρίση, και θα προάγει μια τεχνοκρατική και συνάμα βαθιά δημοκρατική κουλτούρα μακροπρόθεσμου και επιμελημένου σχεδιασμού για τα δημόσια πράγματα. Κυρίως, θα στείλει ένα σαφές μήνυμα ότι η χώρα μας επιλέγει να οικοδομήσει την πρόοδο και ευημερία της πάνω σε γερά και βιώσιμα θεμέλια, με ευθύνη και διαφάνεια απέναντι στις επόμενες γενιές.

VI. Εν κατακλείδι, μια δόκιμη διατύπωση για τη συνταγματική ρήτρα-πλαίσιο της αρχής της βιωσιμότητας ως παράγραφος 5 στο άρθρο 25 του ελληνικού Συντάγματος θα ήταν αναλυτικά η εξής:

«Η Πολιτεία επιβάλλεται να σχεδιάζει και λαμβάνει κάθε μέτρο σύμφωνα με την αρχή της βιωσιμότητας για τη δίκαιη ικανοποίηση των αναγκών και των επιδιώξεων της παρούσας και των μελλοντικών γενεών, με γνώμονα τη βέλτιστη και ισόρροπη εναρμόνιση μεταξύ της προστασίας του περιβάλλοντος, της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής ωφέλειας. Η αρχή της βιωσιμότητας δεσμεύει όλα τα όργανα της Πολιτείας και πρέπει να ενσωματώνεται και να λαμβάνεται αιτιωδώς υπ' όψιν σε κάθε δημόσια πολιτική και έννομη ρύθμιση, που διαμορφώνει τους σχετικούς όρους του δημοσίου συμφέροντος και την εγγυημένη απόδοση των συναφών δικαιωμάτων και ελευθεριών».

Είναι αναγκαία η ενσωμάτωση της κλιματικής κρίσης σε μια Αναθεώρηση του Συντάγματος;

Κωνσταντίνος Καρτάλης

Η εισαγωγή του άρθρου 24 στο Σύνταγμα του 1975 (πρώτο άρθρο ελληνικού Συντάγματος με περιεχόμενο την προστασία του περιβάλλοντος) και η Αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 (με ενσωμάτωση της αρχής της αειφορίας στο αρχικό κείμενο του άρθρου 24) συγκροτούν ένα καταρχήν συμπαγές πλαίσιο για την προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος.

Στο ερώτημα αν το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει επαρκώς και την κλιματική κρίση, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, ως έχει, το άρθρο 24 για το περιβάλλον οδηγεί στην ερμηνεία ότι η αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης είναι υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα των πολιτών. Πλην, όμως, εκτιμάται ότι η κλιματική κρίση έχει ιδιαιτερότητες που υπερβαίνουν τις προβλέψεις του συντακτικού νομοθέτη του 1975, καθώς και του αναθεωρητικού νομοθέτη του 2001. Και τούτο γιατί η κλιματική κρίση έχει αίτια και χαρακτηριστικά [έκταση (χωρική και χρονική), ένταση και ρυθμό] που τη διαφοροποιούν από τα άλλα περιβαλλοντικά ζητήματα (λ.χ. την προστασία των δασών ή τον χωροταξικό σχεδιασμό) και άρα διαμορφώνουν την απαίτηση για ένα διευρυμένο κανονιστικό πλαίσιο στο άρθρο 24.

Επιπροσθέτως, ένα διευρυμένο κανονιστικό πλαίσιο του άρθρου 24 που θα περιλαμβάνει και ρητή υποχρέωση της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής (δηλαδή τον μετριασμό της κλιματικής αλλαγής, αλλά και την προσαρμογή στις επιπτώσεις της) θα σημαίνει και υποχρέωση χρήσης καθαρής ενέργειας, που άλλωστε αποτελεί και τη λύση του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής.

Στην ανάγκη για μία πιο εξειδικευμένη, σαφή και δεσμευτική συνταγματική ρύθμιση για την κλιματική κρίση συνηγείται και το γεγονός ότι (η κλιματική κρίση) υπερβαίνει τον ιστορικό χρόνο και αναφέρεται στον γεωφυσικό (κλιματικό) χρόνο που δεν ανατρέπει μεν την πρόνοια του ισχύοντος Συντάγματος ως προς την αλληλεγγύη των γενεών, την επανατοποθετεί, όμως, σε ένα νέο –σημαντικά διευρυμένο– χρονικό πλαίσιο.²

² Ακόμα και στην απολύτως υποθετική περίπτωση του μηδενισμού των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου (ΑΘ) στον παρόντα χρόνο, η κλιματική κρίση θα συνεχισθεί για 80 ή και πλέον έτη λόγω του μεγάλου χρόνου ζωής των ΑΘ.

Διαμορφώνεται επί της ουσίας ένα ειδικότερο ανθρώπινο δικαίωμα,³ που συνδέεται άρρηκτα με τα θεμελιώδη δικαιώματα που απορρέουν από το Σύνταγμα της Ελλάδος (ζωή, αξιοπρέπεια, υγεία).

Στο ερώτημα αν η ένταξη του ως άνω ειδικότερου ανθρώπινου δικαιώματος θα πρέπει να είναι στο επίπεδο του Συντάγματος ή αν θα μπορούσε να γίνει στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, αρκεί να ληφθεί υπόψη η πρόσφατη (2025) εμβληματική γνωμοδότηση του Διεθνούς Δικαστηρίου των Ηνωμένων Εθνών, με την οποία τονίζεται ότι η κλιματική αλλαγή αποτελεί υπαρξιακή απειλή που θέτει σε κίνδυνο τη φύση και τους ανθρώπους στο επίπεδο του πλανήτη – και άρα η θέσπιση υποχρέωσης των πολιτειακών οργάνων για αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής είναι πρέπον να γίνεται στο ανώτατο νομικό επίπεδο.

Θα πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι η συμπερίληψη της κλιματικής κρίσης στο άρθρο 24 εναρμονίζεται με –και μπορεί, μάλιστα, να θεωρηθεί ότι πηγάζει από– το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια,⁴ το άρθρο 4 για την αρχή της ισότητας,⁵ το άρθρο 5 παρ. 5 για το δικαίωμα στην υγεία⁶ και το άρθρο 25 που αναφέρεται στο κοινωνικό κράτος δικαίου.⁷

Παράλληλα, διευκολύνει τον δικαστικό έλεγχο, καθώς νέες άμεσα συνδεόμενες με την κλιματική αλλαγή έννοιες που ενδεχομένως εισαχθούν, όπως η έκθεση, η τρωτότητα και η διακινδύνευση, θα δημιουργήσουν αντίστοιχα δικαιώματα και υποχρεώσεις, μειώνοντας τα περιθώρια αδράνειας και λύνοντας ερμηνευτικά ζητήματα ως προς τη δίκαιη κατανομή των βαρών (βλ. τα αυξημένα βάρη που αναλαμβάνονται από τον αγροτικό κόσμο λόγω της παρατεταμένης ξηρασίας που αποδίδεται στην κλιματική αλλαγή), καθώς και πρόνοιες για τη δίκαιη προσαρμογή (just adaptation) και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας, που άλλωστε αποτελεί προϋπόθεση για τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Σε ειδικότερα ζητήματα, διορθωτικές παρεμβάσεις στο Σύνταγμα του 2001 θα αφορούσαν τη σύνδεση της κλιματικής κρίσης:

- α) με το άρθρο 24 και ειδικότερα τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, ώστε να λαμβάνεται υπ' όψιν η έννοια της κλιματικής ανθεκτικότητας στον σχεδιασμό,
- β) με το άρθρο 106, ώστε να διατυπώνεται η υποχρέωση του κράτους να κατευθύνει την οικονομία προς την κλιματική ουδετερότητα και να σχεδιάζει με βάση την αρχή της πρόληψης στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.

³ Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) έκρινε στην υπόθεση «KlimaSeniorinnen κατά Ελβετίας» (Απρίλιος 2024) ότι οι κυβερνήσεις που δεν λαμβάνουν επαρκή μέτρα κατά της κλιματικής αλλαγής παραβιάζουν το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) (ιδιωτική και οικογενειακή ζωή). Έτσι, έμμεσα αναγνώρισε την κλιματική αλλαγή ως ισορροπία ανήκουσα στο πλέγμα των προστατευόμενων από την ΕΣΔΑ δικαιωμάτων και άμεσα θεώρησε ότι η κλιματική αλλαγή επηρεάζει τα ανθρώπινα δικαιώματα.

⁴ Η αξιοπρέπεια σχετίζεται πρωταρχικά με τις συνθήκες ανθρώπινης διαβίωσης.

⁵ Είναι αναμφισβήτητο και επιστημονικά αποδεδειγμένο ότι η κλιματική αλλαγή έχει δημιουργήσει νέες ανισότητες.

⁶ Καθώς, όπως έχει αποδειχθεί επιστημονικά, η κλιματική αλλαγή έχει άμεσες επιπτώσεις στη δημόσια υγεία.

⁷ Ιδίως λαμβάνοντας υπ' όψιν την ανάγκη για δίκαιη μετάβαση και την καθοριστική σημασία δημόσιων πρωτοβουλιών προς αυτήν την κατεύθυνση.

Η σημασία της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού

Χρυσοβαλάντου-Βασιλική Μήλλιου

I. Από την οικονομική ελευθερία στην ελευθερία ανταγωνισμού

Το ισχύον Σύνταγμα κατοχυρώνει την οικονομική ελευθερία ως ατομικό δικαίωμα (άρθρο 5). Η οικονομική ελευθερία, αν και δεν έχει ρητά προσδιορισμένο περιεχόμενο στο Σύνταγμα, γίνεται κατανοητή ως η ελευθερία της οικονομικής δραστηριότητας. Ως τέτοια, συνδέεται άρρηκτα με την ελευθερία του ανταγωνισμού, η οποία αναφέρεται στην ελευθερία εισόδου κάθε οικονομικού φορέα στην αγορά που επιθυμεί να εισέλθει, καθώς και στην ελεύθερη δραστηριοποίησή του μέσα σε αυτήν. Η ελευθερία του ανταγωνισμού αποτελεί, λοιπόν, βασική πτυχή-ειδική έκφραση ή αλλιώς συγκεκριμένη εκδήλωση της οικονομικής ελευθερίας. Συνεπώς, η ελευθερία του ανταγωνισμού κατοχυρώνεται συνταγματικά μέσω της οικονομικής ελευθερίας και δεν διαθέτει αυτοτελή συνταγματική κατοχύρωση ως ειδικό ατομικό δικαίωμα.

II. Οφέλη του ελεύθερου ανταγωνισμού

Γιατί η ελευθερία του ανταγωνισμού είναι σημαντική; Αρχικά, τι είναι ο ανταγωνισμός; Ο ανταγωνισμός είναι μια διαδικασία αντιπαλότητας μεταξύ επιχειρήσεων που είναι στην ίδια αγορά, κατά την οποία κάθε επιχείρηση προσπαθεί να προσελκύσει καταναλωτές κάνοντας προσφορές που αποσκοπούν στο να είναι πιο ελκυστικές από αυτές των ανταγωνιστών της. Ο ανταγωνισμός ωθεί τις επιχειρήσεις να κάνουν το καλύτερο δυνατό.

Όταν ο ανταγωνισμός στην αγορά είναι ελεύθερος, τότε επιφέρει μια σειρά από θετικές επιδράσεις για τους καταναλωτές. Πιο συγκεκριμένα, οδηγεί σε χαμηλότερες τιμές, σε καλύτερη ποιότητα προϊόντων, σε μεγαλύτερη ποικιλία προϊόντων, καθώς και στην εμφάνιση καινοτόμων προϊόντων και νέων μεθόδων παραγωγής. Τα οφέλη του ελεύθερου ανταγωνισμού δεν σταματούν εκεί. Ο ελεύθερος ανταγωνισμός στις αγορές μιας χώρας έχει θετικές επιδράσεις και για το σύνολο της οικονομίας της χώρας. Επιφέρει αύξηση της καινοτομίας, της παραγωγικότητας και των επενδύσεων, καθώς και ενδυναμώνει την εξαγωγική δραστηριότητα της χώρας. Ως συνέπεια, συμβάλλει στην ανάπτυξη της οικονομίας.

Μια πληθώρα θεωρητικών και εμπειρικών οικονομικών μελετών επιβεβαιώνει τα προαναφερθέντα οφέλη του ελεύθερου ανταγωνισμού.

III. Περιορισμός ελεύθερου ανταγωνισμού – Αντι-ανταγωνιστικές πρακτικές

Όμως ο ελεύθερος ανταγωνισμός έχει μια εγγενή «παθολογία»: Παρέχει ο ίδιος τα μέσα στα μέλη του (στις επιχειρήσεις) για να φέρουν πλήγματα σε αυτόν. Υπονομεύεται από τους ίδιους τους ανταγωνιστές στην αγορά (επιχειρήσεις) και κάποιες φορές και από δημόσιους φορείς. Πιο συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις, επιδιώκοντας την αύξηση του κέρδους τους, επιστρατεύουν ποικίλες πρακτικές που περιορίζουν τον ανταγωνισμό στην αγορά –αντι-ανταγωνιστικές πρακτικές–, που ενδέχεται να στερούν από τους καταναλωτές τα οφέλη του ανταγωνισμού. Καθώς συμβαίνει αυτό, απαιτείται η *προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού*. Θα πρέπει να γίνει σαφές ότι η καταστολή των αντι-ανταγωνιστικών πρακτικών δεν συνεπάγεται τη μείωση του ελεύθερου ανταγωνισμού, αλλά την αποκατάσταση του ελεύθερου ανταγωνισμού.

IV. Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού

i. Νομική βάση και Δίκαιο ανταγωνισμού

Η νομική βάση της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού στη χώρα μας προκύπτει έμμεσα ως λειτουργικό προαπαιτούμενο της οικονομικής ελευθερίας (άρθρο 5 του Συντάγματος), υποστηρίζεται, επίσης, μέσω ερμηνευτικής προέκτασης του άρθρου 106 του Συντάγματος και, ταυτόχρονα, απορρέει από το ενωσιακό Δίκαιο.

Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού γίνεται μέσω της θέσπισης και της εφαρμογής του Δικαίου ανταγωνισμού, το οποίο, στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελείται κυρίως από τα άρθρα 101, 102, 107 και 108 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), καθώς και από την πρόσφατη Πράξη για τις Ψηφιακές Αγορές. Στο επίπεδο της Ελλάδας αποτελείται από το εθνικό Δίκαιο ανταγωνισμού, με κυριότερο νόμο τον Ν. 3959/2011.

ii. Φορέας εφαρμογής

Η Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΑ) είναι η κύρια αρμόδια Αρχή εφαρμογής του Δικαίου ανταγωνισμού στην Ελλάδα. Η ΕΑ διαθέτει μια σειρά από εργαλεία, τα κυριότερα από τα οποία είναι τα εξής:

α) Καταστολή αντι-ανταγωνιστικών συμπράξεων επιχειρήσεων:

Περιλαμβάνει τον εντοπισμό, την τιμωρία και την αποτροπή συμπράξεων μεταξύ επιχειρήσεων που αποσκοπούν στη μείωση του μεταξύ τους ανταγωνισμού (τα γνωστά καρτέλ), αλλά και κάποιες μορφές συμπράξεων μεταξύ επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά στάδια της κάθετης αλυσίδας παραγωγής.

β) Καταστολή κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης:

Εδώ πρόκειται για πρακτικές που ακολουθούν επιχειρήσεις που έχουν μεγάλη ισχύ στην αγορά και που οδηγούν κυρίως στον αποκλεισμό ανταγωνιστών τους (π.χ. ρήτρες αποκλειστικότητας) ή στην παρεμπόδιση της εισόδου νέων ανταγωνιστών.

γ) Έλεγχος συγκεντρώσεων επιχειρήσεων:

Η ΕΑ ελέγχει προτεινόμενες συγχωνεύσεις και εξαγορές και είτε τις εγκρίνει, με ή χωρίς προϋποθέσεις, είτε τις απαγορεύει. Η λογική πίσω από τον έλεγχο είναι η πρόληψη στρεβλώσεων στη λειτουργία του ανταγωνισμού.

Πέρα από την κατασταλτική της αρμοδιότητα, η ΕΑ έχει και ρυθμιστικό ρόλο. Μπορεί να προβαίνει σε κανονιστικές παρεμβάσεις όταν διαπιστώνει δομικές στρεβλώσεις σε συγκεκριμένους κλάδους της οικονομίας, καθώς και να εκδίδει σχετικές γνωμοδοτήσεις προς δημόσιους φορείς για την άρση ή την τροποποίηση προβληματικών ρυθμίσεων.

Μια χρήσιμη διευκρίνιση είναι ότι η ΕΑ δεν είναι αρμόδια για την αισχροκέρδεια, τον αθέμιτο ανταγωνισμό, την εφαρμογή του Δικαίου ανταγωνισμού στην αγορά τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων και τις κρατικές ενισχύσεις.

iii. Ανεξαρτησία της Επιτροπής Ανταγωνισμού

Η ΕΑ είναι Ανεξάρτητη Αρχή με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Η ανεξαρτησία της δεν είναι ρητά κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα.⁸ Η ανεξαρτησία της προκύπτει από τον νόμο (Ν. 2296/1995, Ν. 2837/2000) και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Πρόσφατα απέκτησε και κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της και στο ενωσιακό Δίκαιο με την Οδηγία (ΕΕ) 2019/1 (ECN+).

iv. Έργο της Επιτροπής Ανταγωνισμού

Το έργο της ΕΑ κατά τα τελευταία χρόνια υπήρξε ιδιαίτερα σημαντικό και έχει αποφέρει μεγάλα οφέλη στους καταναλωτές. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της ΕΑ, το πλεόνασμα καταναλωτή που προέκυψε από τις παρεμβάσεις της αυξήθηκε σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Η Επιτροπή κατά τη διάρκεια του 2023 μόνο επέφερε με τις αποφάσεις της μετρήσιμη δημόσια ωφέλεια περίπου 204 εκατομμυρίων ευρώ.⁹ Αυτές οι εκτιμήσεις είναι αρκετά συντηρητικές, καθώς είναι στατικές και δεν λαμβάνουν υπ' όψιν τις αποτρεπτικές επιδράσεις των αποφάσεών της και τις μη τιμολογιακές επιδράσεις σε καινοτομία και παραγωγικότητα.

⁸ Το άρθρο 101Α του Συντάγματος κατοχυρώνει την ύπαρξη Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, η ΕΑ δεν κατονομάζεται ρητά μεταξύ αυτών.

⁹ Επιτροπή Ανταγωνισμού (2024), Έκθεση Πεπραγμένων για το 2023.

V. Επισημάνσεις

Οι εξελίξεις στις ψηφιακές αγορές και στον χώρο της Τεχνητής Νοημοσύνης τα τελευταία χρόνια, όπως, για παράδειγμα, η δημιουργία οικοσυστημάτων και η χρήση αλγορίθμων στην τιμολόγηση, δημιουργούν νέες προκλήσεις και επιβάλλουν τη συνεχή προσαρμογή των εργαλείων της προστασίας του ανταγωνισμού.

Παράλληλα, βρίσκεται σε εξέλιξη μια διεθνής συζήτηση σχετικά με τη διεύρυνση των στόχων των Αρχών ανταγωνισμού: αν θα πρέπει να παραμείνουν προσηλωμένες στην προστασία του ανταγωνισμού και την ευημερία των καταναλωτών ή αν θα πρέπει να αρχίσουν να συνεκτιμούν και άλλες θεμελιώδεις αξίες (όπως η πολυφωνία, η ελευθερία της πληροφόρησης και η βιωσιμότητα). Ενδεχομένως, και αυτή η συζήτηση να απαιτήσει θεσμικές μεταβολές.

VI. Εν κατακλείδι

Ο ελεύθερος ανταγωνισμός στις αγορές προάγει την ευημερία των καταναλωτών και της κοινωνίας συνολικά. Η ύπαρξή του, όμως, δεν είναι αυτονόητη. Απαιτεί συνεχή εποπτεία, αποτελεσματική εφαρμογή κανόνων μέσω ανεξάρτητων θεσμών και θεσμική εγρήγορση. Και ακριβώς εδώ, θα ήθελα να καλέσω όλους μας να συμβάλουμε στη διαρκή θωράκιση αυτής της θεμελιώδους αρχής.

Ο ρόλος του Συντάγματος στη νέα οικονομική πραγματικότητα

Δημήτρης Λιάκος

Το ζήτημα της ρύθμισης (regulation) της οικονομίας είναι ένα θέμα με σημαντικές πολιτικές και ιδεολογικές προεκτάσεις, γεγονός που σημαίνει ότι αναλόγως των πεποιθήσεων, αλλά και της τάσης που επικρατεί διεθνώς ανά καιρούς, διαμορφώνονται οι θέσεις και οι τοποθετήσεις των πολιτικών και επιστημονικών προσώπων και φορέων.

Κάνοντας μια ιστορική αναδρομή, θα δούμε ότι το θέμα του ρυθμιστικού πλαισίου για την οικονομία συσχετίζεται με τον ρόλο του κράτους. Μεταπολεμικά, κυρίως στην Ευρώπη, ο ρόλος του κράτους δεν περιοριζόταν σε εκείνον του ρυθμιστή και του θεματοφύλακα του θεσμικού πλαισίου, αλλά είχε λάβει σε ιδιαίτερα σημαντικό βαθμό τον ρόλο του κατόχου και του παραγωγού μέσων άσκησης οικονομικής δραστηριότητας. Κυρίαρχο παράδειγμα η ύπαρξη και λειτουργία μονοπωλιακών εταιρειών, υπό αυστηρό κρατικό έλεγχο, ενώ ταυτόχρονα το νομικό πλαίσιο ήταν αρκετά αυστηρό και περιοριστικό για την άσκηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Σε αυτό το περιβάλλον είχαν σημειωθεί αρκετές κρατικοποιήσεις ιδιωτικών εταιρειών, ειδικά όταν χαρακτηρίζονταν κρίσιμες για την εύρυθμη λειτουργία συγκεκριμένων αγορών με σημαντικό κοινωνικό αντίκτυπο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Ελλάδα τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης και τη δεκαετία του '80, με τις κρατικοποιήσεις πολλών ιδιωτικών επιχειρήσεων σε κλάδους όπως οι τράπεζες, οι μεταφορές, τα ναυπηγεία κ.ά.

Η τάση αυτή κυριάρχησε διεθνώς μέχρι τη δεκαετία του '80, όπου η πολιτική αλλαγή σε ΗΠΑ και Μεγάλη Βρετανία έφερε στην κορυφή της πολιτικής πυραμίδας ηγεσίες που ενστερνίζονταν τις νεοφιλελεύθερες πολιτικές. Απελευθέρωση και άνοιγμα αγορών, απορρύθμιση (deregulation) και μείωση των ρυθμιστικών απαιτήσεων, ιδιωτικοποιήσεις, περιορισμός του ρόλου του κράτους αποτέλεσαν τα βασικά χαρακτηριστικά του νέου οικονομικού υποδείγματος. Η επικράτηση του νεοφιλελεύθερου μοντέλου ήταν απόλυτη, σε σημείο που επηρέασε τις προγραμματικές προτάσεις των προοδευτικών κομμάτων ανά τον κόσμο. Αυτό διήρκεσε μέχρι την εκδήλωση της συστημικής κρίσης το 2008, που τράνταξε συθέμελα το ισχύον σύστημα και επανέφερε τον ρόλο του κράτους στο προσκήνιο.

Σημαντική παρατήρηση, η κρίση του 2008 δεν προκάλεσε την επάνοδο του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα ως κάτοχο των μέσων παραγωγής. Σε κάποιες περιπτώσεις, π.χ. τραπεζικός και ασφαλιστικός τομέας, η κατοχή της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου από το Δημόσιο συνέβη, ωστόσο αυτό ίσχυσε μόνο για μία μικρή μεταβατική περίοδο, έως την οριστική σωτηρία αυτών των επιχειρήσεων. Ουσιαστικά το κράτος έπαιξε τον ρόλο του διασώστη, ενώ ταυτόχρονα αναγνωρίστηκε η αναγκαιότητα δημιουργίας ενός αυστηρότερου θεσμικού πλαισίου, προκειμένου να αποφευχθούν ανάλογες καταστάσεις στο μέλλον. Με λίγα λόγια, περάσαμε από το deregulation στο regulation, με το κράτος να έχει ξανά τον ρόλο του νομοθέτη και του θεματοφύλακα. Το βασικό ερώτημα που τέθηκε ήταν το πλαίσιο, ο σκοπός αυτής της αλλαγής, με ζητούμενο και αιτούμενο τη δημιουργία ενός κατάλληλου θεσμικού περιβάλλοντος.

Ωστόσο, στον ευρωπαϊκό χώρο η εκδήλωση της κρίσης και η παρέμβαση του κράτους δεν αποτέλεσαν την ευκαιρία προώθησης ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων κοινού ενδιαφέροντος και εξυπηρέτησης των συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ενιαίο σύνολο. Αντιθέτως, παρατηρήθηκε το φαινόμενο επιβολής της θέλησης των ισχυρών, κάτι το οποίο επαναλαμβάνεται και στις ημέρες μας με άλλους πρωταγωνιστές. Κύριο πεδίο εφαρμογής αυτής της ιδιότυπης στάσης αποτέλεσαν οι δημοσιονομικοί κανόνες, μέσω του Συμφώνου Σταθερότητας. Τα χαρακτηριστικότερα παραδείγματα ήταν η μη τιμωρία της Γερμανίας και της Γαλλίας που παραβίασαν χρονικά πρώτες τα όρια του ετήσιου ελλείμματος και αφετέρου η εφαρμογή της περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής (λιτότητας) σε όλη την Ευρώπη κατ' απαίτηση των ισχυρότερων χωρών, που στην περίπτωση της Ελλάδας έλαβε τη μορφή των μνημονιακών υποχρεώσεων.

Επιστρέφοντας στο βασικό ερώτημα, περί κατάλληλου θεσμικού πλαισίου, θα δίναμε σε αυτό δύο βασικά χαρακτηριστικά:

- α) να δημιουργεί τις κατάλληλες συνθήκες μία οικονομία που θα αναπτύσσεται με βιώσιμο τρόπο, με σταθερότητα και ασφάλεια, με εξασφάλιση των κανόνων ισονομίας, δικαιοσύνης και υγιούς ανταγωνισμού,
- β) να εμπεριέχει ταυτόχρονα τους κατάλληλους μηχανισμούς ευελιξίας, προκειμένου να δίνει τη δυνατότητα στην οικονομία να προσαρμόζεται γρήγορα και αποτελεσματικά στις συνεχώς μεταβαλλόμενες και απαιτητικότερες διεθνείς συνθήκες.

Υπό το πρίσμα της οικονομικής επιστήμης, η ύπαρξη ενός ισχυρού, σύγχρονου θεσμικού πλαισίου αποτελεί αναγκαία και απαραίτητη συνθήκη για τη βιώσιμη και συμπεριληπτική ανάπτυξη, την ανθεκτικότητα της οικονομίας, την κοινωνική πρόοδο και ευημερία και τη μείωση των ανισοτήτων. Η απονομή του βραβείου Νόμπελ Οικονομίας στους Νταρόν Ατσέμογλου, Τζέιμς Ρόμπινσον και Σάιμον Τζόνσον το 2024, σχετικά με τη συσχέτιση θεσμών και οικονομίας, αποτελεί την καλύτερη απόδειξη για την παραπάνω προσέγγιση. Επίσης, η οικονομολόγος Μαριάνα Ματσουκάτο τονίζει ότι οι θεσμοί και η δημιουργία ενός «αναπτυξιακού»

κράτους αποτελούν βασικές προϋποθέσεις της βιώσιμης ανάπτυξης, με τρόπο που θα συμπεριλαμβάνει τον ιδιωτικό τομέα, θα προωθεί τη συμπερίληψη και την κοινωνική ευημερία και θα σέβεται το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους.

Δοθείσης της ευκαιρίας, να δώσουμε δύο παραδείγματα, ενός με ατελές ρυθμιστικό πλαίσιο και ενός δεύτερου που μας έρχεται από το άμεσο μέλλον. Θέματα που θεωρούνται ως κρίσιμα και οφείλουμε ως Ελληνική Πολιτεία και ως ευρωπαϊκή οικογένεια να ασχοληθούμε, προκειμένου να ενσωματώσουμε τις βελτιώσεις εκείνες που, αφενός, θα μειώσουν τα καταγεγραμμένα προβλήματα και τις παρατηρούμενες αρρυθμίες και, αφετέρου, θα μας επιτρέψουν να καταστήσουμε τα συγκεκριμένα πεδία σε ευκαιρίες για την οικονομία και την κοινωνία:

- α) Κλιματική αλλαγή και εφαρμογή Environmental, Social and Governance (ESG) πολιτικών: Το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο θεωρείται αρκετά απαιτητικό, χωρίς να λαμβάνει υπ' όψιν τη φέρουσα ικανότητα της πραγματικής οικονομίας και των επιχειρήσεων, η ενημέρωση και η πρότερη διαβούλευση ήταν ελλιπής, ενώ παράλληλα τα αυξημένα κόστη ενέργειας προκάλεσαν τη δυσαρέσκεια των πολιτών, προκαλώντας τη μειωμένη αποδοχή των σχετικών ρυθμίσεων και προτάσεων.
- β) Τεχνητή Νοημοσύνη: Η προσέγγιση περί εφαρμογής ενός αυστηρού θεσμικού πλαισίου χωρίς να προηγηθούν ο απαραίτητος διάλογος και η ενσωμάτωση πρόβλεψης αλλαγών ενδέχεται να μας οδηγήσει σε μη επιθυμητό αποτέλεσμα.

Όσον αφορά την ιδέα περί συνταγματικών αλλαγών που προβλέπονται για την οικονομία, θα λέγαμε ότι είναι μια θετική και απαραίτητη προσέγγιση. Υπάρχουν συνταγματικές διατάξεις που οφείλουμε να αναδιατυπώσουμε με πιο σύγχρονο τρόπο και άλλες που πρέπει να προσαρμόσουμε στις νέες συνθήκες, π.χ. Ανεξάρτητες Αρχές, Συμπράξεις Δημόσιου με Ιδιωτικό Τομέα, συσχέτιση της βιώσιμης ανάπτυξης με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (Sustainable Development Goals) του ΟΗΕ, ελευθερία οικονομικής δραστηριότητας και επίτευξη ισορροπίας με το δημόσιο συμφέρον, ψηφιακή οικονομία και καινοτομία. Η ιδέα για ενσωμάτωση στο Σύνταγμα προβλέψεων σχετικά με το ύψος του ελλείμματος και του χρέους δεν κρίνεται ως θετική, καθώς το πλαίσιο του αναθεωρημένου Συμφώνου Σταθερότητας είναι επαρκές και ταυτόχρονα δεσμευτικό ως προϊόν της συμμετοχής της χώρας στην Ευρωζώνη.

Το Σύνταγμα δεν χρειάζεται αλλαγή στο πεδίο της οικονομίας – χρειάζεται εφαρμογή

Ακρίτας Καϊδατζής

I. Μια εισαγωγική παρατήρηση γενικά, και συνολικά, για το Σύνταγμα: Δεν είναι αναγκαία η Αναθεώρησή του. Αντιθέτως, είναι αναγκαίο να μην ξεκινήσει διαδικασία Αναθεώρησης. Το μεγαλύτερο πρόβλημα που έχει το Σύνταγμά μας δεν λύνεται με Αναθεώρηση. Αντιθέτως, οι προηγούμενες Αναθεωρήσεις υπήρξαν από τις κύριες αιτίες του.

Το μείζον πρόβλημα του Συντάγματός μας είναι ότι πολλές διατάξεις του έχουν φτάσει να μη σημαίνουν απολύτως τίποτε. Υπάρχουν ως διακηρύξεις, αλλά δεν εφαρμόζονται, παραμένουν γράμμα κενό – απλώς ωραία λόγια. Οι διατάξεις αυτές έχουν πολλαπλασιαστεί μετά τις Αναθεωρήσεις του Συντάγματος, ιδίως αυτές του 2001 και του 2019. Αν κάποιος που δεν γνωρίζει τίποτε για τη χώρα μας διαβάσει, για παράδειγμα, το άρθρο 14 παρ. 9 για τον πλουραλισμό και τους κανόνες διαφάνειας και αντισυγκέντρωσης στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης ή το άρθρο 29 παρ. 2 για τη διαφάνεια και τους ελέγχους στα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων και του πολιτικού προσωπικού, θα νομίσει ότι ζούμε σε πρότυπη Πολιτεία. Οι υπόλοιποι θα καγχάσουμε. Αυτές είναι διατάξεις που προστέθηκαν στο Σύνταγμα με την Αναθεώρηση του 2001. Η κατοχύρωση του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (άρθρο 21 παρ. 1), ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας (άρθρο 73 παρ. 6), η εξομοίωση των στρατιωτικών με τα τακτικά δικαστήρια (άρθρο 96 παρ. 5) είναι αλλαγές που προβλέφθηκαν με την Αναθεώρηση του 2019. Καμία δεν υλοποιήθηκε. Στην πράξη, τίποτε δεν άλλαξε – παρά τις συνταγματικές διακηρύξεις.

Σ' αυτά και σε πολλά άλλα παραδείγματα μπορούμε να διαγνώσουμε ένα εξαιρετικά επικίνδυνο μοτίβο: Όταν το πολιτικό σύστημα δεν θέλει να λύσει ένα πρόβλημα, κάνει μια Αναθεώρηση για να δείξει ότι τουλάχιστον προσπαθεί. Τα μεγάλα και ωραία λόγια μένουν στο Σύνταγμα, αλλά οι ίδιες πλειοψηφίες που ψηφίζουν την Αναθεώρηση δεν κάνουν τίποτε για να τα υλοποιήσουν. Το Σύνταγμα καταλήγει έτσι να μην είναι παρά ένα άλλοθι για την αδράνεια της πολιτικής εξουσίας να αντιμετωπίσει υπαρκτά και πιεστικά προβλήματα.

II. Τα παραπάνω ισχύουν κατά μείζονα λόγο για τις διατάξεις του Συντάγματος που αφορούν την οικονομία. Δεν λείπει τίποτε από το Σύνταγμα που να χρειάζεται

πραγματικά για την οικονομική δραστηριότητα και την ανάπτυξη. Και, αντιστρόφως, δεν υπάρχει τίποτε στο Σύνταγμα που να εμποδίζει την οικονομική δραστηριότητα. Προτάσεις που κατά καιρούς γίνονται στο πεδίο αυτό έχουν κατά κανόνα συμβολική (και, βεβαίως, ιδεολογική) σημασία.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα το άρθρο 106 παρ. 3 για τις κρατικοποιήσεις επιχειρήσεων. Λοιδορείται ως επικίνδυνο για μια ελεύθερη οικονομία, κατάλοιπο οικονομικών αντιλήψεων της δεκαετίας του '70. Και, παράλληλα, απαξιώνεται ως άνευ αντικειμένου ρύθμιση που περιήλθε σε αχρησία – και άρα δεν ισχύει πλέον. Οι κριτικές αυτές, βεβαίως, αντιφάσκουν μεταξύ τους. Παραβλέπεται, όμως, ότι, έπειτα από δεκαετίες μη εφαρμογής, η διάταξη εφαρμόστηκε χωρίς σοβαρές αντιδράσεις με τον Ν. 4482/2017 για την κρατικοποίηση των (πάντως, κρατικοδίδαιτων) αστικών συγκοινωνιών της Θεσσαλονίκης. Και, κυρίως, κανείς δεν λέει ότι η διάταξη αυτή περιέχει μια εγγύηση υπέρ των επιχειρήσεων – και όχι έναν κίνδυνο. Μας λέει ότι στις επιχειρήσεις δεν εφαρμόζεται το άρθρο 17 παρ. 2 για τις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις και, επομένως, δεν μπορεί να κρατικοποιηθεί καμία επιχείρηση αν δεν ανήκει στις κατηγορίες που εξαντλητικά απαριθμούνται στο άρθρο 106 (φυσικά μονοπώλια, εκμετάλλευση εθνικού πλούτου, υπηρεσίες κοινής ωφελείας).

Συνολικά, όσον αφορά τη ρύθμιση της οικονομίας, το Σύνταγμά μας δεν διαφέρει από τα περισσότερα ευρωπαϊκά Συντάγματα. Περιέχει εξίσου διατάξεις, αφενός, για την προστασία της ιδιοκτησίας και της οικονομικής δραστηριότητας και, αφετέρου, για την προστασία της εργασίας και των κοινωνικά αδύναμων. Κατά τούτο, αφήνει ευρύτατη διακριτική ευχέρεια στις εκάστοτε πλειοψηφίες να διαμορφώσουν τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής τους. Η ευελιξία αυτή είναι και το ζητούμενο. Η συνταγματοποίηση κανόνων που δένουν τα χέρια των εκάστοτε κυβερνήσεων (όπως το διαβόητο «χρεόφρενο») δεν είναι ποτέ καλή ιδέα και όσοι την επιχείρησαν φαίνεται πως μετανιώνουν. Οι πρόσφατες εξελίξεις στη Γερμανία είναι διδακτικές.

III. Σημαίνουν όλα αυτά πως, στο πεδίο της οικονομίας, δεν υπάρχουν συνταγματικά προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν; Κάθε άλλο. Υπάρχουν κολοσσιαία, κυριολεκτικά υπαρξιακά, προβλήματα. Μόνο που δεν αντιμετωπίζονται (στα λόγια) με Αναθεωρήσεις του Συντάγματος. Απαιτούν πραγματική πολιτική βούληση. Που ακόμη δεν την έχουμε δει από καμία πολιτική δύναμη.

Το μείζον συνταγματικό πρόβλημα –που είναι ταυτόχρονα πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας, αλλά και του πολιτεύματος της Ελληνικής Δημοκρατίας– είναι ότι στη χώρα μας δεν έχουμε ελεύθερη οικονομία. Έχουμε κρατικοδίαιτη οικονομία. Δεν έχουμε ελεύθερο ανταγωνισμό. Έχουμε κρατικά απονεμημένα προνόμια. Οικονομία των «απευθείας αναθέσεων». Το πρόβλημα δεν είναι η κρατικοποίηση της οικονομίας. Είναι η ιδιωτικοποίηση του κράτους.

Και είναι αμφίπλευρο πρόβλημα. Από τη μια, αποθαρρύνεται αυτό που θα μπορούσαμε να αποκαλέσουμε «υγιής επιχειρηματικότητα», η πραγματικά ελεύθερη οικονομία. Από την άλλη, το πολιτικό σύστημα δεν μολύνεται απλώς, αλλά κυριολεκτικά στηρίζεται στη διαπλοκή, στη διαφθορά και το μαύρο πολιτικό χρήμα.

Για να αντιμετωπίσουμε το μείζον αυτό πρόβλημα δεν χρειάζεται Συνταγματική Αναθεώρηση. Απαιτείται πραγματική πολιτική βούληση. Το Σύνταγμα δεν εμποδίζει –αντιθέτως, προβλέπει και επιτάσσει– τη λήψη και, κυρίως, την εφαρμογή (νομοθετικών) μέτρων για τη στεγανοποίηση πολιτικής και οικονομίας. Όσο δεν λαμβάνονται τέτοια μέτρα, έχουμε κάθε λόγο να είμαστε καχύποπτοι απέναντι σε προτάσεις Συνταγματικής Αναθεώρησης που δεν είναι παρά ευχολόγια, λόγια στο χαρτί και, τελικά, άλλοθι για την ηθελημένη αδράνεια της πολιτικής εξουσίας.



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ