



Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ

Στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.)»

I. Γενικά

Οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν την πιο χαρακτηριστική εκδήλωση της κρατικής παρεμβατικής δραστηριότητας, δεδομένου ότι μέσω αυτών το Δημόσιο αναλαμβάνει την ευθύνη της οικονομικής δράσης σε ζωτικούς τομείς «χάριν του δημοσίου συμφέροντος». Οι δημόσιες επιχειρήσεις έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, τα οποία τις διαφοροποιούν από άλλα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου τομέα. Αποτελούν «...είδος νομικού προσώπου το οποίον συνιστάται υπό του Κράτους διά την άσκησην βιομηχανικής ή εμπορικής επιχείρησης κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος, έχει ευρείαν διοικητικήν ανεξαρτησίαν, διέπεται κατ' αρχήν υπό του ιδιωτικού δικαίου και υπόκειται εις δημόσιον έλεγχον» (Ε. Σπηλιωτόπουλου, Η δημόσια επιχείρησις, 1963 σελ. 46, Α. Τάχου, Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, 5η έκδ. 1996, σελ. 379 επ. όπου και αναλυτική βιβλιογραφία).

Κατά γενικό κανόνα, δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν τα νομικά πρόσωπα τα οποία ιδρύονται με περιουσιακά στοιχεία του Κράτους για την επιδίωξη σκοπών «...που ικανοποιούνται ή είναι δυνατό να ικανοποιηθούν διά της αναπτύξεως κατά κύριο λόγο παραγωγικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας. Οι δημόσιες επιχειρήσεις ιδρύονται με νόμο ή με κανονιστική πράξη, η οποία εκδίδεται κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης και έχουν τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, κατά το πλείστον ανώνυμης εταιρείας. Κατά κανόνα, τα συλλογικά όργανα της διοικήσεώς τους διορίζονται από την κρατική εξουσία, οι δε πράξεις τους υπόκεινται στην εποπτεία ή τον

έλεγχου του Κράτους» (Ι. Αναστόπουλου, Οι δημόσιες επιχειρήσεις (Νομική - θεσμική θεώρηση), 1987, σελ. 38, βλ. επίσης Πρ. Παυλόπουλου, Η έννοια της δημόσιας επιχείρησης, ΕΔΔΔ 1991, σελ. 175 επ., πρβλ. ΑΕΔ 33/1982).

Συνεπώς, στοιχεία της δημόσιας επιχείρησης – και μάλιστα «υπό στενή έννοια», κατά τη σχετική διάκριση της θεωρίας – είναι : «....α) ίδρυση βάσει νόμου, β) με περιουσιακά στοιχεία του κράτους, γ) με τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου (συνήθως ΑΕ, μπορούν να έχουν όμως και μορφή ΕΠΕ), δ) για την ικανοποίηση σκοπών γενικότερου συμφέροντος μέσα από την ανάπτυξη παραγωγικής ή επιχειρηματική δραστηριότητας και ε) υπαγωγή σε κρατική εποπτεία και ελέγχους» (Ε. Σπηλιωτόπουλου, ό.π. σελ. 45 επ., Ι. Αναστόπουλου, Οι δημόσιες επιχειρήσεις, ό.π. σελ. 38, Ζ. Παπαθανασίου – Παπαϊωάννου, Άσκηση δημοσίας διοικήσεως μέσω νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, 1985, ΑΕΔ 40/1991, 42/1991 «...δημόσια επιχείρηση κατά την έννοια του άρθρου 56 παρ. 3 του Συντάγματος είναι επιχείρηση για την οποία νόμος, είτε ιδρυτικός είτε άλλος, ή κανονιστική πράξη – βάσει νόμου – προβλέπει ότι λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος (...), και η οποία περαιτέρω, οργανωμένη σε νομικό πρόσωπο (...) λειτουργεί με κριτήρια την επιδίωξη οικονομικού αποτελέσματος και αποφασιστική κρατική επιρροή. Η τελευταία αυτή επιδίωξη δεν είναι απαραίτητως η επίτευξη κέρδους, αρκεί και η καταστατική επιδίωξη της μείωσης του κόστους των παραγομένων υπηρεσιών ή αγαθών για να προσδώσει στην ιδρυόμενη επιχειρηματική μονάδα τον χαρακτήρα δημόσιας επιχείρησης...» σε ΔιΔικ 1993, σελ. 614 – 620). Αντίθετα, δημόσιες επιχειρήσεις «υπό ευρεία έννοια» αποτελούν «οι επιχειρηματικοί φορείς που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, ανεξάρτητα από την ιδιαίτερη νομική μορφή τους, τον τρόπο δημιουργίας τους και το είδος των σχέσεών τους με το Κράτος» (Ι. Αναστόπουλου, ό.π. σελ. 39 - 40, βλ. επίσης ΑΕΔ 42/1991 «...η διάταξη αυτή (ενν. του άρθρου έκτου ν. 96/1975 σύμφωνα με την οποία η ΟΛΥΜΠΙΑΚΗ ΑΕΡΟΠΟΡΙΑ Α.Ε. αποτελεί από την ίδρυσή της επιχείρηση κοινής ωφέλειας) χρησιμοποιεί τον όρο «επιχείρηση» με την ευρεία του έννοια και όχι με την οργανική έννοια της «δημόσιας επιχείρησης»...).

Κατά τη στερεότυπη διατύπωση του νομοθέτη, οι δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούν «προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος, κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας» και, συγκεκριμένα «....κυρίως για την εξασφάλιση της παραγωγής των κοινωνικώς σπουδαίων αγαθών και υπηρεσιών ανεξαρτήτως των συνθηκών της αγοράς και σε τιμές κοινωνικά εύλογες...» (Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4η έκδ. 1997, σελ. 606). Σχετικά με

την κύρια αποστολή των δημόσιων επιχειρήσεων στη χώρα μας, υποστηρίζεται ότι η παροχή κοινωφελών υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο αποτελεί τον βασικότερο σκοπό της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας (βλ. ενδεικτικά Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π. σελ. 606 αρ. 1154, Ι. Αναστόπουλου, ό.π., σελ. 52 – 55, Πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ 385/1995, 608/1995 σε ΤοΣ 1996 σελ. 285 επ., 32/1998, 33-34/1998 σε ΕΔΔΔ 1998 σελ. 381 επ., κ. ά.). Ο ν. 1264/1982 και, στη συνέχεια, ο ν. 2414/1996 παρέθεταν αναλυτικά τις κατηγορίες επιχειρήσεων ή εκμεταλλεύσεων που χαρακτηρίζονται ως επιχειρήσεις δημόσιου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας και η λειτουργία των οποίων έχει ζωτική σημασία για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Ειδικότερα, πρόκειται για τις εξής επιχειρήσεις :

- α) Παροχής υγειονομικών υπηρεσιών από νοσηλευτικά ιδρύματα εν γένει,
- β) διύλισης και διανομής ύδατος,
- γ) παραγωγής και διανομής ηλεκτρικού ρεύματος ή καυσίμου αερίου,
- δ) παραγωγής ή διύλισης ακαθάρτου πετρελαίου,
- ε) μεταφοράς προσώπων και αγαθών από την ξηρά, τη θάλασσα και τον αέρα,
- στ) τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων ραδιοφωνίας και τηλεόρασης,
- ζ) αποχέτευσης και απαγωγής ακαθάρτων υδάτων και λυμάτων και
- η) φορτοεκφόρτωσης και αποθήκευσης εμπορευμάτων στα λιμάνια.

Ο χαρακτηρισμός μιας επιχείρησης ως «κοινής ωφέλειας» δεν εξαρτάται τόσο από τη νομική μορφή της, όσο από τη φύση των υπηρεσιών που παρέχει και οι οποίες πρέπει, κατά τον ορισμό του Συντάγματος, να είναι ζωτικής σημασίας για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου (π.χ., έχει κριθεί ότι έχουν τέτοιον χαρακτήρα οι αλλοδαπές αεροπορικές επιχειρήσεις που λειτουργούν στην Ελλάδα, ΣτΕ 3244/1989). Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι, πέρα από την παροχή κοινωφελών υπηρεσιών, οι δημόσιες επιχειρήσεις γενικά εξυπηρετούν και άλλους δημόσιους σκοπούς – ρυθμιστικής ή κατευθυντήριας οικονομικής παρέμβασης – όπως, π.χ., στον τομέα της ενεργειακής πολιτικής (Δ.Ε.Π.), στον τομέα της βιοτεχνίας και της μεταποίησης (ΕΟΜΜΕΧ), της ασφάλισης και της χρηματοδότησης (ΕΤ-ΒΑ, ΟΑΕ, ΑΤΕ, κ.λπ).

Προκειμένου να καταστεί δυνατός ο συνδυασμός των ανωτέρω προϋποθέσεων – δημόσιο συμφέρον και κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας – η δημόσια επιχείρηση απολαμβάνει διοικητικής και οικονομικής αυτονομίας και διέπεται κατά την οργάνωση και λειτουργία της, όπως προαναφέρθηκε, κατ’

αρχήν από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου. Ταυτόχρονα, όμως, επειδή η δημόσια επιχείρηση διαχειρίζεται κρατικά περιουσιακά στοιχεία, και η δραστηριότητά της από απόψεως σκοπών ταυτίζεται με εκείνη του Κράτους, υπόκειται στην εποπτεία και τον έλεγχο του Κράτους και, επίσης, διέπεται παράλληλα – αν και κατ' εξαίρεση – από τις διατάξεις του διοικητικού δικαίου. Η εν λόγω εφαρμογή των κανόνων του δημόσιου δικαίου είναι ευρύτερη και εντονότερη, όταν η δράση της δημόσιας επιχείρησης αποβλέπει στην ικανοποίηση αναγκών ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο (Πρακτ. Επεξεργασίας ΣτΕ 385/1995 και 608/1995 σε ΤοΣ 1996 σελ. 285 επ. σχετικά με τη λειτουργία τηλεπικοινωνιακών δικτύων και την άσκηση τηλεπικοινωνιακών δραστηριοτήτων από τον ΟΤΕ, Πρακτ. Επεξεργασίας ΣτΕ 38/1998 για τη μετατροπή του Ο.Σ.Κ. σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, 242/1998 για τη μετατροπή των Οργανισμών Κεντρικής Αγοράς Αθηνών και Κεντρικής Αγοράς Θεσσαλονίκης σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου : «...από τις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2, 29 παρ. 3 και 106 παρ. 3 Σ, συνάγεται ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, όπως είναι μεταξύ άλλων και οι τηλεπικοινωνίες, ασκούν πράγματι δημόσια υπηρεσία. Διότι, ασχέτως του ιδιωτικού προσωπείου τους, οι επιχειρήσεις αυτές επιδιώκουν το δημόσιο σκοπό της διασφάλισης στο κοινωνικό σύνολο των ειρημένων υπηρεσιών, χωρίς τις οποίες δεν υφίστανται οι ομαλοί όροι για την κατά τα σύγχρονα κριτήρια αξιοπρεπή διαβίωση του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και δραστηριότητάς του που εγγυώνται τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Σ. Ως εκ τούτου, οι δημόσιες επιχειρήσεις που παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες ζωτικής σημασίας, ανεξαρτήτως του νομικού τους ενδύματος, τελούν πάντοτε υπό την εξάρτηση και εποπτεία του Κράτους...»).

Οι βασικότεροι λόγοι για τους οποίους ο νομοθέτης επιλέγει να ιδρύσει νομικά πρόσωπα τα οποία οργανώνει με βάση τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, είναι κυρίως η πληρέστερη διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά τους, η δυνατότητα πρόσληψης σε αυτά του κατάλληλου στελεχικού δυναμικού κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων, η ευελιξία και ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων, η έλλειψη κατάλληλων θεσμών στο δημόσιο δίκαιο. Στο προτεινόμενο νομοσχέδιο, οι λόγοι αυτοί φαίνεται να συνοψίζονται στους εξής «...τρεις άξονες μεταρρύθμισης, οι οποίοι είναι μεταξύ τους συμπληρωματικοί : (i) Αποτελεσματική διαδικασία χάραξης και παρακολούθησης της εταιρικής στρατηγικής και του επιχειρησιακού σχεδιασμού (ii) Ευθυγράμμιση με την υφιστάμενη εταιρική νομοθεσία, διαφάνεια στη λειτουργία

της Διοίκησής τους και στην παρακολούθηση των οικονομικών στοιχείων (iii) Αποκατάσταση στρεβλώσεων σε θέματα προσωπικού» (Αιτιολογική Έκθεση επί του Νοχ, σελ. 1-3).

Ως προς τον έλεγχο των δημόσιων επιχειρήσεων, όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, οι ιδρυτικοί νόμοι των περισσότερων από αυτές προβλέπουν συνήθως κρατική εποπτεία σε αυτές, η οποία περιλαμβάνει την παροχή γενικών κατευθυντήριων οδηγιών στα διοικούντα όργανα, την έγκριση ορισμένων αποφάσεών τους και την παρακολούθηση της λειτουργίας τους με σκοπό τον συντονισμό της δραστηριότητάς τους με την εκάστοτε εφαρμοζόμενη από την κυβέρνηση οικονομική πολιτική, χωρίς να αναιρείται η διοικητική αυτοτέλεια του νομικού προσώπου (Πρακτ. Επεξεργασίας ΣτΕ 434/1996 σχετικά με τη σύσταση, οργάνωση και λειτουργία επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών ασφαλείας «...ο νομοθέτης πρέπει να ρυθμίζει τον τρόπο ασκήσεως εποπτείας από την Πολιτεία, δεδομένου ότι κατ' ουσίαν παραχωρείται τμήμα της κρατικής εξουσίας, τη δυνατότητα προστασίας των θιγόμενων τρίτων, καθώς και πλήρες σύστημα κυρώσεων, ποινικών και διοικητικών σε περίπτωση παραβάσεων του νόμου από τις επιχειρήσεις αυτές...», και τούτο προκειμένου να διασφαλίζεται «...η αρχή της συνεχούς λειτουργίας που διέπει τη Δημόσια Διοίκηση, διά της συνεχούς από αυτές (ενν. τις δημόσιες επιχειρήσεις) παροχής των παραγομένων προϊόντων και των παρεχομένων υπηρεσιών...» (Πρακτ. Επεξ. ΣτΕ 33/1998 σε ΕΔΔΔ 1998 σελ. 383 επ.). Αξίζει να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας ασχολήθηκε διεξοδικά με τα ζητήματα της εναρμόνισης προς το Σύνταγμα διάφορων μορφών ιδιωτικοποίησης, κρίνοντας κατ' αρχάς ως συνταγματική την ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, υπό την προϋπόθεση της ταυτόχρονης διατήρησης της εποπτείας του Κράτους (βλ. τα προαναφερόμενα Πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ). Όμως, με νεότερη απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου επί των ιδιωτικών εταιρειών ελέγχου στάθμευσης των οχημάτων, έκρινε ως αντισυνταγματική την εν λόγω ανάθεση αστυνομικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων σε ιδιώτες, ΣτΕ Ολ. 1934/1998 σε Διδικ 1999 σελ. 1254, 1262).

II. Επί των επιμέρους άρθρων του Νοχ

1. Επί του άρθρου 1

Στην παρ. 6 του άρθρου 1 του προς ψήφιση Νοχ προβλέπεται ότι : «Με

κοινή υπουργική απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του εποπτεύοντος Υπουργού υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Κεφαλαίου Α του νόμου αυτού, εφαρμοζομένων αναλόγως, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (εκτός των δημόσιων επιχειρήσεων) χρηματοδοτούμενα από το δημόσιο ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό («Οργανισμοί»).

Ως προς τον προβληματισμό που θα μπορούσε να διατυπωθεί σχετικά με την παρεχόμενη από αυτή δυνατότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων για την υπαγωγή στις διατάξεις του και Οργανισμών χρηματοδοτούμενων από το δημόσιο ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό, το ζήτημα απασχόλησε τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας με αφορμή τις εξουσιοδοτικές διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 2 και 2 παρ. 1 του ν. 2414/1996. Ειδικότερα, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι είναι συνταγματικά επιτρεπτή η ρύθμιση των εν λόγω ζητημάτων με προεδρικό διάταγμα, με τις ακόλουθες σκέψεις : «...Στο άρθρο 26 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζεται ότι η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Περαιτέρω στην παρ. 2 του άρθρου 43 Σ ορίζεται ότι επιτρέπεται, ύστερα από πρόταση του αρμόδιου υπουργού, η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση του νόμου και μέσα στα όριά της. Κατά την έννοια των ως άνω συνταγματικών διατάξεων, η νομοθετική εξουσιοδότηση, για να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, υπό την έννοια ότι πρέπει να προσδιορίζει καθ' ύλην το αντικείμενό της, ήτοι να μην είναι γενική και αόριστη, ασχέτως αν είναι ευρεία ή στενή, ασχέτως, δηλαδή, αν είναι μεγαλύτερος ή μικρότερος ο αριθμός των περιπτώσεων τις οποίες η διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει, βάσει της συγκεκριμένης νομοθετικής εξουσιοδότησεως, κανονιστικώς (...). Η ευρύτητα της εξουσιοδότησεως, εφόσον το περιεχόμενό της είναι ορισμένο, δεν επηρεάζει το κύριος της από συνταγματική άποψη. Περαιτέρω, για το συνταγματικό κύρος της νομοθετικής εξουσιοδότησεως δεν απαιτείται οπωσδήποτε να διαγράφει η ίδια ή με παραπομπή σε άλλη διάταξη νόμου, βασικές αρχές στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Διοίκηση κατά την κανονιστική ρύθμιση των θεμάτων αυτών (ΟΛΣτΕ 3724/2000, 3067/1997, 2304, 1455/1995). όπως προκύπτει από τις παρατεθείσες διατάξεις των παρ. 1 – η οποία, κατά τα ήδη λεχθέντα, περιλαμβάνει, μεταξύ των απαριθμούμενων σε αυτή δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου – και 2 του άρθρου 1 του ν. 2414/1996, είναι καταρχήν επιτρεπτή η υπαγωγή, κατ' εφαρμογήν της ως άνω παρ. 2, στις διατά-

ξεις του νόμου αυτού δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών που έχουν τη μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, και, περαιτέρω, η μετατροπή τους σε ανώνυμες εταιρείες με προεδρικά διατάγματα εκδιδόμενα επί τη βάση της διατάξεως της παρ. 1 του άρθρου 2 του ίδιου νόμου. Με το περιεχόμενο αυτό, οι εξουσιοδοτικές διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 2 και 2 παρ. 1 του ν. 2414/1996, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με τις λοιπές διατάξεις του νόμου αυτού, με τις οποίες, κατά τα ήδη αναφερθέντα, επιδιώκεται η υπαγωγή των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών σε ενιαίο θεσμικό και λειτουργικό πλαίσιο, είναι ειδικές και ορισμένες, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Σ. (...) Από τα άρθρα 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Σ προκύπτει ότι στην περίπτωση δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών που (όπως ο ΟΣΚ) δεν ασκούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ως έκφραση κυριαρχίας (πρβλ. ΟΛΣΤΕ 1934/1998), παρέχεται ευχέρεια στον νομοθέτη και τη βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησεως κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, μετά από εκτίμηση ως προς τον προσφορότερο τρόπο οργανώσεως και λειτουργίας τους για την, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, καλύτερη εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου υπ' αυτών σκοπού κοινής ωφέλειας, να επιλέγει τη νομική μορφή του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, εφόσον κρίνεται ως η πλέον κατάλληλη προς τούτο. Η ευχέρεια δε αυτή του νομοθέτου ή της κανονιστικώς δρώσας Διοικήσεως ασκείται, κατά περίπτωση, είτε με την ίδρυση δημόσιας επιχειρήσεως ή οργανισμού με τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου είτε με τη μετατροπή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (πρβλ. ΟΛΣΤΕ 3818/1997, 1999/2000). Εν προκειμένω, με το ν. 2414/1996 επιδιώκεται, όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση του σχετικού σχεδίου νόμου, η ικανοποίηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος, και ειδικότερα η ενίσχυση της ανεξαρτησίας των διοικήσεων των δημοσίων επιχειρήσεων, ο λειτουργικός και οργανωτικός εκσυγχρονισμός τους για την επίτευξη υψηλότερων βαθμών οικονομικής αποτελεσματικότητας και ο σαφής καθορισμός των σχέσεων Κράτους και δημοσίων επιχειρήσεων. Επιβάλλεται, εξάλλου, στις υπαγόμενες στις διατάξεις του ως άνω νόμου δημόσιες επιχειρήσεις, προς διασφάλιση της καλής λειτουργίας τους χάριν του δημοσίου συμφέροντος, η υποχρέωση να καταρτίζουν στρατηγικά και επιχειρησιακά σχέδια τα οποία εγκρίνονται με κοινή απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και του εποπτεύοντος Υπουργού (άρθρο 3 ν. 2414/1996). Περαιτέρω, προβλέπεται η σύναψη «Συμβολαίου Διαχείρισης» μεταξύ του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου και του Διευθύνοντος Συμβούλου της δημοσίας επιχειρήσεως (ανώνυμης

εταιρείας) αφενός και του Δημοσίου αφετέρου, καθώς επίσης και η καταγγελία του συμβολαίου διαχείρισης και των συμβάσεων του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου και του Διευθύνοντος Συμβούλου της εταιρείας και η ανάκληση των πράξεων διορισμού των στην περίπτωση αδικαιολόγητης σοβαρής αποκλίσεως των μεγεθών ή του χρόνου πραγματοποιήσεως των στόχων του συμβολαίου διαχείρισης ή συνδρομής άλλου σπουδαίου λόγου (άρθρο 4). Καθιερώνει δηλαδή ο νόμος εποπτεία της Διοικήσεως προς διασφάλιση της καλής λειτουργίας και της τηρήσεως των υποχρεώσεων της εταιρείας σε σχέση με τους στόχους της και τις μεθόδους πραγματοποιήσεώς των, που περιλαμβάνει και έλεγχο των οργάνων αυτής, δυνάμενο να οδηγήσει σε λύση της εργασιακής σχέσεώς των. Υπό τα δεδομένα αυτά, οι διατάξεις του ν. 2414/1996 συμπορεύονται, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, με τις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3 και 26 παρ. 2 του Σ και δεν αντίκεινται δε στο άρθρο 106 παρ. 3 Σ (...) ΣτΕ 2166/2002, ΝοΒ 2003 σελ. 1098 – 1100, βλ. επίσης ΣτΕ 867/2002 σε ΝοΒ 2003, σελ. 145, ΕΛΔ 2003, σελ. 1056-1057 «...Τόσο η επιλογή της νομικής μορφής της δημόσιας επιχειρήσεως ως νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, όσο και η επιλογή της διαδικασίας μετατροπής της σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, συνιστούν εκτίμηση του νομοθέτη ή, κατά περίπτωση, της κανονιστικώς δρώσας διοικήσεως, η οποία εκφεύγει του ελέγχου του ακυρωτικού δικαστή εφόσον δεν παρίσταται καταδήλως αυθαίρετη και απολύτως απρόσφορη υπ' οιανδήποτε λογική εκδοχή, προς επίτευξη του επιδιωκόμενου με τη νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση σκοπού...»).

Επομένως, από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η ευρεία ρυθμιστική αρμοδιότητα του κανονιστικού νομοθέτη εκτείνεται και στις περιπτώσεις των ιδιωτικοποιήσεων, οι οποίες ανήκουν στην κατηγορία των δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν ζωτικής σημασίας τομείς δημόσιου συμφέροντος, δεδομένου ότι «... η παραχώρηση μιας τέτοιας δημόσιας λειτουργίας σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου μόνο κανονιστικά, δηλαδή με τυπικό νόμο ή με κανονιστική διοικητική πράξη βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, δύναται από συνταγματική άποψη να επιτραπεί...» (Πρακτ. Επεξ. ΣτΕ 608/1995 ΤοΣ 1995, σελ. 287-289).

2. Επί του άρθρου 10

Στην τρίτη παράγραφο της υπό ψήφιση διατάξεως ορίζεται ότι, με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανι-

σμών, μεταξύ άλλων, εγκρίνονται οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας για κάθε δημόσια επιχείρηση.

Εν προκειμένω τίθενται ερωτήματα ως προς το ποια είναι η νομική σημασία της εγκρίσεως αυτής και ως προς το πότε παρέχεται. Υπό τη συγκεκριμένη διατύπωση της υπό ψήφιση διατάξεως, θα μπορούσε να διερωτηθεί κανείς αν η έγκριση της Διυπουργικής Επιτροπής πρέπει, απλώς, να προηγείται της υπογραφής μιας συλλογικής συμβάσεως. Τότε η έγκριση αυτή θα αποτελεί ζήτημα εσωτερικής διαδικασίας λήψεως αποφάσεων στις ΔΕΚΟ και ουδέν θα υφίσταται πρόβλημα. Αν όμως, αντιθέτως, θεωρηθεί ότι η έγκριση της Διυπουργικής Επιτροπής έπεται της υπογραφής της συλλογικής συμβάσεως, θα μπορούσε να δημιουργηθεί προβληματισμός ως προς τη δυνατότητά της να απορρίπτει την ήδη συμφωνημένη και υπογραφείσα συλλογική σύμβαση εργασίας. Αντιστοίχως, θα μπορούσε να τεθεί το ερώτημα αν η ανωτέρω έγκριση απαιτείται και για τις διαιτητικές αποφάσεις, οι οποίες, σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 16 ν. 1876/1990, εξομοιώνονται με συλλογικές συμβάσεις εργασίας, ή αν αποκλείεται κάθε είδους διαιτησία, σε περίπτωση αποτυχίας των συλλογικών διαπραγματεύσεων, δηλαδή ακόμη και η εκούσια. Στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε επίσης να υπάρξει προβληματισμός ως προς το αν η υπό ψήφιση διάταξη εισάγει απόκλιση από τη διαδικασία επιλύσεως συλλογικών διαφορών εργασίας, η οποία, ενόψει και της ρύθμισης του άρθρου 22 παρ. 2 του Σ, θεσπίζεται με τις διατάξεις των άρθρων 16 επ. του ν. 1876/1990.

3. Επί του άρθρου 13

Με την πρώτη και δεύτερη παράγραφο της υπό ψήφιση διατάξεως παρέχεται η δυνατότητα στις δημόσιες επιχειρήσεις που εντάσσονται στο κεφάλαιο Α του Νοχ να προσλαμβάνουν και να καταγγέλλουν, για λόγους δημόσιου συμφέροντος, τις συμβάσεις εργασίας του νεοπροσλαμβανόμενου προσωπικού κατά παρέκκλιση των διατάξεων των εσωτερικών κανονισμών ή οργανισμών, που έχουν ισχύ νόμου ή ισχύ κανονιστική, καθώς και κατά παρέκκλιση οποιωνδήποτε διατάξεων ή συμφωνιών. Κατά συνέπεια, στις περιπτώσεις αυτές, δεν θα απαιτείται πλέον για τη νομιμότητα της καταγγελίας να υπάρχει «σπουδαίος λόγος», όπως σήμερα ισχύει προκειμένου περί των συμβάσεων εργασίας πολλών δημόσιων επιχειρήσεων.

Στην τρίτη παράγραφο της υπό ψήφιση διατάξεως ορίζεται ότι η άσκηση του δικαιώματος καταγγελίας δεν πρέπει να γίνεται καταχρηστικά, αλλά

μέσα στα όρια που ορίζονται από το άρθρο 281 ΑΚ, πράγμα που, άλλωστε, προκύπτει αβιάστως και νομολογιακώς γίνεται παγίως δεκτό σε κάθε περίπτωση ασκήσεως του δικαιώματος καταγγελίας συμβάσεως εργασίας αορίστου χρόνου (όλως ενδεικτικά ΑΠ 284/1996, ΔΕΝ 1996,529. Βλ. αναλυτικά Δ. Ζερδελής, Το δίκαιο της καταγγελίας της σύμβασης εξαρτημένης εργασίας, 2002, 324 επ. και την εκεί παρατιθέμενη πλούσια νομολογία)

4. Επί του άρθρου 14

Στο πρώτο εδάφιο της πρώτης παραγράφου της υπό ψήφιση διατάξεως ορίζεται ότι, σε δημόσιες επιχειρήσεις που εμφανίζουν αρνητικά αποτελέσματα ή επιχορηγούνται από το δημόσιο με στόχο την εξυγίανσή τους, πρέπει να ληφθούν μέτρα για την αξιοποίηση του προσωπικού τους, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η κατάρτιση νέων κανονισμών προσωπικού σε αντικατάσταση των ήδη ισχυόντων. Στο δεύτερο εδάφιο της πρώτης παραγράφου της υπό ψήφιση διατάξεως ορίζεται ότι η εν λόγω αντικατάσταση γίνεται με τη διαδικασία των συλλογικών διαπραγματεύσεων, με σκοπό την υπογραφή συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Στη δεύτερη παράγραφο της υπό ψήφιση διατάξεως ορίζεται ότι η εν λόγω διαδικασία πρέπει να ολοκληρωθεί εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, ενώ στην τρίτη παράγραφο, ότι αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη, οι αλλαγές, δηλαδή η αντικατάσταση των παλαιών κανονισμών με νέους, γίνεται με νόμο.

Εν προκειμένω, δεδομένου ότι πολλοί από τους ανωτέρω κανονισμούς αποτελούν συλλογικές συμβάσεις εργασίας, είναι ευνόητο ότι θα πρέπει και να θεωρηθεί πως μόνα τα αρνητικά αποτελέσματα μιας επιχείρησης ή μόνη η επιχορήγησή της από το δημόσιο, αποτελούν πράγματι λόγο δημόσιου συμφέροντος, ο οποίος, ενδεχομένως, δημιουργεί ανάγκη περιορισμού της συλλογικής αυτονομίας, με τη μορφή καταργήσεως ισχυουσών συλλογικών συμβάσεων και αντικατάστασής τους με νόμο σε περίπτωση αποτυχίας των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Εν προκειμένω δηλαδή θα πρέπει, στην περίπτωση ζημιωγόνων επιχειρήσεων, να αξιολογούνται οι λόγοι δημιουργίας του ελλείμματος αυτού, η σημασία του ύψους του και η αιτιώδης συνάφειά του με συγκεκριμένες ρυθμίσεις των προς αντικατάσταση κανονισμών προσωπικού, όπως, αντιστοίχως, στην περίπτωση των επιδοτούμενων επιχειρήσεων, θα πρέπει να αξιολογείται το ύψος της επιχορήγησης (Πρβλ. Δ. Τραυλός- Τζανετάτος, Η καθιέρωση ανωτάτου ορίου αποζημίωσης (άρθρο 2 παρ. 2 α.ν. 173/1967) και το Σύνταγμα, ΕΕργΔ 2005, Σ. 1317).

Εξ άλλου, σε περίπτωση αποτυχίας των συλλογικών διαπραγματεύσεων, το συνταγματικό μας πλαίσιο προβλέπει, όπως προαναφέρθηκε, τη δυνατότητα να καθορίζονται οι όροι εργασίας με διαιτησία, το είδος της οποίας καθορίζεται από το νομοθέτη. Εν προκειμένω όμως τίθεται το ερώτημα αν, στις περιπτώσεις αυτές αλλαγής των όρων εργασίας σε κάθε ΔΕΚΟ, αποκλείεται ή όχι, με την υπό ψήφιση διάταξη, η προσφυγή στη διαδικασία της διαιτησίας και εάν υποκαθίσταται ο νόμος σε αυτήν, σημείο το οποίο χρήζει διευκρινίσεως.

Αθήνα, 12.12.2005

Οι εισηγητές
Αλεξάνδρα Καρέτσου
Επιστημονική Συνεργάτις
Δημήτριος Κανελλόπουλος
Ανδρέας Κούνδουρος
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Τμήματος Μελετών
Οικονομίας, Περιβάλλοντος και Τεχνολογίας
Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου
Επ. Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών