

2021



ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ

ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ  
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ - ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ

## ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

*Η ιδιωτικοποίηση της δημόσιας γης στην Ελλάδα κατά την τελευταία δεκαετία: η κανονικοποίηση μιας κατάστασης εξαίρεσης στον χωρικό σχεδιασμό*

---

*Μεταπτυχιακή Σπουδάστρια*

*Ευσταθία (Έφη) Μουγκαράκη*

*Επιβλέπουσα Καθηγήτρια*

*Ειρήνη Κλαμπατσέα*

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2021



## Περίληψη

Οι πολιτικές που ασκήθηκαν για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους αποσκοπούσαν, μεταξύ άλλων, στην ιδιωτικοποίηση της δημόσιας περιουσίας. Αν και οι ιδιωτικοποιήσεις είχαν εκκινήσει ήδη από τη δεκαετία του 1990, ωστόσο η δεκαετία του 2010 αποτελεί κομβικό σημείο: η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων επιβλήθηκε συντεταγμένα, μαζικά και υποχρεωτικά, με όρους εκποίησης και εγγυοδοσίας της δημόσιας γης. Παράλληλα, συνέτρεξαν και πολιτικές του σχεδιασμού του χώρου με ειδικές ρυθμίσεις χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού για την εκποιούμενη δημόσια γη. Έτσι, υπό το πρόσχημα της «έκτακτης ανάγκης», νομιμοποιήθηκαν νεοφιλελεύθερες πολιτικές και παρεκκλίσεις του υφιστάμενου σχεδιασμού σε ένα συγκροτημένο στρατηγικό θεσμικό πλαίσιο. Συνεπεία των παραπάνω, μεταβλήθηκε δραστικά η αντίληψη τόσο για τη δημόσια κτήση όσο και για τον χωρικό σχεδιασμό, που αμφότερα περιήλθαν σε κατάσταση εξαίρεσης. Η κατάσταση αυτή σήμερα έχει μονιμοποιηθεί, κανονικοποιηθεί και απενεχοποιημένη σχεδόν απαντά σε πλήθος περιπτώσεων σχεδιασμού, ακόμη και εκτός πλαισίου άμεσων ιδιωτικοποιήσεων.

**Λέξεις-κλειδί:** ιδιωτικοποίηση, δημόσια κτήση, δημόσια γη, χωρικός σχεδιασμός, έκτακτη ανάγκη, κατάσταση εξαίρεσης

## **Abstract**

The policies applied in order to face the debt crisis were in fact aimed, among other targets, at the privatization of public property. Even though privatizations had already begun since the early nineties, the decade of the twenty-tens constituted a pivotal point: the privatization policy was enforced coordinately, en masse and forcefully, by means of divestment and by guarantee of public land. This large-scale privatization scheme was accompanied by special regulation regarding spatial planning and land use for the public land under sale. Thus, behind the pretext of a “state of emergency”, neoliberal policies and deviations of the established spatial planning became legitimized and formed a structured strategic institutional framework. As a result of all the above, both the concepts of public land and of spatial planning were distorted in a drastic manner and fell at a state of constant exemption. Nowadays this state has been normalized, destigmatized and made permanent. Armed with these newly found qualities, it is utilized in a multitude of cases of urban planning, even beyond the sphere on direct privatizations.

**Key words:** privatization, public acquisition, public land, spatial planning, state of emergency, state of constant exemption

## Περιεχόμενα

ΑΡΤΙΚΟΛΕΞΑ .....	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	8
ΥΠΟΘΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ – ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ – ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ – ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ.....	10
I. ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ.....	12
II. ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΚΤΗΣΗΣ .....	15
1. ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ .....	15
2. Η ΙΔΙΑΙΤΕΡΗ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΚΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑΣ.....	21
3. ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ .....	28
III. Η ΙΔΙΟΥΤΥΠΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΥΡΙΟΤΗΤΑ (ή αλλιώς, τίνος είναι η δημόσια περιουσία;).....	31
IV. Η ΚΑΤΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΚΤΗΣΗΣ .....	38
V. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ .....	40
VI. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ (ή η κρίση του θεσμικού πλαισίου)....	46
1. ΠΡΩΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ, 2010 .....	47
2. ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ, 2011 .....	51
3. ΤΑΜΕΙΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ, 2011.....	54
4. ΔΕΥΤΕΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ,, 2012 .....	68
5. ΤΡΙΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ, 2015 .....	77
VII. Η ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΩΣ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑ.....	85
VIII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	91
IX. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	95

## ΑΡΤΙΚΟΛΕΞΑ

ΑΚ: Αστικός Κώδικας

ΔΕΑΑ: Διυπουργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΣΜ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης

ΕΣΧΑΔΑ: Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίου Ακινήτου

ΕΣΧΑΣΕ: Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων

Ε.Τ.Α. Α.Ε: Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Ανώνυμη Εταιρεία

ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε. : Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Ανώνυμη Εταιρεία

Ε.Ε.ΣΥ.Π. Α.Ε.: Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Ανώνυμη Εταιρεία

ΕΟΤ: Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού

ΚΕΔ: Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου

ΜΠΔΣ: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής

ΝΣΚ: Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

ΝΠΔΔ: Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ: Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου

ΟΔΑΠ: Οργανισμός Διαχείρισης και Ανάπτυξης Πολιτιστικών Πόρων

ΟΤΑ: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΠΝΠ: Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου

Σ: Σύνταγμα

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣΔ: Συντελεστής Δόμησης

ΣΜΠΕ: Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων

ΤΑΙΠΕΔ: Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου

ΤΧΣ: Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

ΥΠΠΟΑ: Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η άσκηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων της δημόσιας γης εκκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1990, με έμφαση στην πρώτη τριετία, και συνεχίστηκε τη δεκαετία του 2000, στο όνομα της παγκοσμιοποίησης. Αυτή αφορούσε ιδίως αποκρατικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, μετοχοποίηση του κεφαλαίου τους και εισαγωγή τους στο χρηματιστήριο. Τη δεκαετία του 2010 όμως η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων επιβλήθηκε με την άσκηση οικονομικής βίας, συντεταγμένα, μαζικά, αδιακρίτως και υποχρεωτικά, με όρους εκποίησης και εγγυοδοσίας της δημόσιας γης. Επομένως, η δημόσια γη χρησιμοποιείται: α) ως εργαλείο για την αποπληρωμή του χρέους και β) ως εγγυοδοτικό εργαλείο για την περίπτωση υπερημερίας του δανειζόμενου κράτους.

Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με: α) τη ρητή πρόβλεψη περί εφαρμοστέου του αγγλικού δικαίου (που δεν προστατεύει τη δημόσια κτήση), β) περί δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και γ) τη ρητή παραίτηση από όλες τις ασυλίες του διεθνούς δικαίου, ευνοεί την υφαρπαγή της γης, συνθέτοντας ένα εφιαλτικό τοπίο για τη μοίρα της, μια συνθήκη απειλητική για την ίδια τη βιωσιμότητα του κράτους, μια πολυεπίπεδη πολιτισμική και αξιακή δυστοπία.

Παράλληλα, στο πλαίσιο αυτό, οι πολιτικές για τον χωρικό σχεδιασμό συντρέχουν σωρευτικά και αποτελούν συμπληρωματική πλην αναγκαία ρύθμιση ως δεκανίκι της εκποίησης. Έτσι, δεν πωλείται μόνο το δημόσιο κτήμα, αλλά επιπλέον δωρίζεται και ο σχεδιασμός του. Αμφότερες οι ρυθμίσεις αποσκοπούν στη μείωση του παρεμβατικού ρόλου του κράτους στην οικονομία και τον σχεδιασμό αντιστοίχως. Ο κατ'έξαιρεση χαρακτήρας τους και η επίκληση της κατάστασης «έκτακτης ανάγκης» δεν συνεπάγονται όμως προσωρινότητα, έννοια αντιφατική εξάλλου με τις οριστικές επιπτώσεις τους. Καθώς οι μεταβολές που συντελέστηκαν είναι ριζικές, τα μέτρα αυτά έχουν μόνιμο χαρακτήρα. Η αντίληψη για τον προορισμό και τον σχεδιασμό της δημόσιας γης έχει κανονικοποιηθεί και έχει εισάγει ένα νέο υπόδειγμα οικονομικής και χωρικής εν γένει ανάπτυξης. Αυτό, απενοχοποιημένο πλέον, απαντά σε πλείστες



περιπτώσεις σχεδιασμού δημόσιας γης και δη προστατευόμενων  
δημόσιων χώρων.

## ΥΠΟΘΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ – ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ – ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ – ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Αν και οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα είχαν εκκινήσει από τη δεκαετία του 1990, ωστόσο κατά τη δεκαετία του 2010 η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων επιβλήθηκε συντεταγμένα, μαζικά και υποχρεωτικά, με όρους εκποίησης και εγγυοδοσίας της δημόσιας γης συλλήβδην. Παράλληλα με τις πολιτικές της ιδιωτικοποίησης της γης, συνέτρεχαν σωρευτικά και πολιτικές για τον χωρικό της σχεδιασμό: Τα εκποιούμενα δημόσια ακίνητα προικοδοτήθηκαν με ξεχωριστό ad hoc σχεδιασμό. Έτσι, διαμορφώθηκε ένα θελκτικό προς μεταβίβαση πακέτο, δύο σε ένα: με την αγορά του δημοσίου κτήματος, παρέχεται δώρο ο χωρικός του σχεδιασμός.

Επομένως, η δημόσια γη μετατοπίστηκε αιφνίδια από το εκτός στο εντός συναλλαγών πεδίο. Επιπλέον, αναιρέθηκαν οι δημόσιοι σκοποί που ήταν προορισμένη από τη φύση της να εξυπηρετεί και της αποδόθηκε αδιακρίτως η εξυπηρέτηση ενός και μοναδικού σκοπού, ταμειακής φύσης, η αποπληρωμή του χρέους. Παράλληλα, μεθοδεύτηκε ο χωρικός μετασχηματισμός της δημόσιας γης ώστε να εξυπηρετεί μονοδιάστατα τους επενδυτικούς σκοπούς.

Τα παραπάνω ακραία μέτρα ελήφθησαν υπό το πρόσχημα της «έκτακτης ανάγκης» και συγκροτούν ένα συντεταγμένο, πολυσύνθετο πλέγμα καινοφανών, κατ' εξαίρεση και κατά παρέκκλιση από το γενικό πλαίσιο, διατάξεων, που συνιστούν όμως οριστικές και ανεπίστρεπτες παρεμβάσεις. Τα μέτρα αυτά εισήγαγαν ένα νέο υπόδειγμα οικονομικής και χωρικής εν γένει ανάπτυξης, σύμφωνα με τις νεοφιλελεύθερες πολιτικές που νομιμοποιήθηκαν διά της κρίσης χρέους. Συνεπεία αυτού, η αλλαγή της αντίληψης για τη δημόσια κτήση, τον χωρικό της προορισμό και τον χωρικό της σχεδιασμό. Αντίληψη που έχει κανονικοποιηθεί, μονιμοποιηθεί και απενεχοποιημένη, πλέον, απαντά σε πλήθος περιπτώσεων σχεδιασμού, ακόμη και εκτός πλαισίου άμεσων ιδιωτικοποιήσεων.

Ωστόσο, είναι δεκτική ιδιωτικοποίησης συλλήβδην η δημόσια γη; Τίθενται όρια στη δυνατότητα μεταβίβασής της; Σε ποιον πραγματικά ανήκει; Ποια είναι η σχέση που τη συνδέει με το κράτος, τις δημόσιες πολιτικές και τα

ανθρώπινα δικαιώματα; Πώς επιδρούν οι κατ'εξαίρεση πολιτικές του σχεδιασμού της κρίσης στη μετά-κρίση εποχή;

Αντικείμενο της παρούσας είναι η διερεύνηση της έννοιας της δημόσιας κτήσης, στην οποία υπάγεται η δημόσια γη, καθώς και της ιδιωτικοποίησης και των επιπτώσεών της από τις πράξεις της υπαγωγής της στον ιδιωτικό χώρο. Η αληθής της σχέση με το κράτος και τα ανθρώπινα δικαιώματα και η αλληλεπίδραση των δημόσιων πολιτικών με τα δικαιώματα αυτά, με άξονα το έδαφος, τα συστατικά και τα στοιχεία της δημόσιας γης. Η διερεύνηση επίσης της ιδιαίτερης φύσης της ιδιοκτησίας του κράτους επί της γης του και τα συνακόλουθα όριά του στη δυνατότητα ιδιωτικοποίησης και εκποίησής της. Προσεγγίζεται ακόμη το θεσμικό πλαίσιο της κρίσης, στον βαθμό που αποτυπώνει εύγλωττα τόσο την υποχρεωτικότητα της ιδιωτικοποίησης της ακίνητης περιουσίας του δημοσίου όσο και τον κατ'εξαίρεση σχεδιασμό της. Τέλος, γίνεται υπαγωγή των πορισμάτων περί της κανονικοποίησης της κατάστασης εξαίρεσης, σε πολύ πρόσφατες περιπτώσεις χωρικού σχεδιασμού επί προστατευόμενης δημόσιας κτήσης.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε ήταν η μελέτη του θεσμικού πλαισίου της προηγούμενης δεκαετίας και ιδίως: των δανειακών συμβάσεων που συνήψε η χώρα, των σχετικών παραρτημάτων και των συνοδών μνημονίων συνεργασίας, καθώς και των νόμων με τους οποίους τυποποιήθηκαν σε όλο το φάσμα της δεκαετίας του 2010 και των αρχών της τρέχουσας. Συγκριτική επισκόπηση σε σχέση με τη θεωρία, τη βιβλιογραφία και τη νομολογία ιδίως του ΣτΕ και λοιπών δικαστηρίων. Ως πηγές χρησιμοποιήθηκαν η νομολογία των δικαστηρίων, πράξεις της διοίκησης, συμβατικά κείμενα, νομοθεσία και θεωρία και πλήθος κειμένων. Τέλος, αξιοποιήθηκε πρωτότυπο και αρχειακό υλικό από σχετικές δικογραφίες.

## I. ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

Το φαινόμενο της ιδιωτικοποίησης περιγράφεται ως η πρακτική των κρατών να αποξενώνονται από αρμοδιότητες και από τους συναφείς με αυτές πόρους και να τα μεταθέτουν αμφότερα από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα<sup>1</sup>. Η ακριβής οριοθέτηση όμως της έννοιας της ιδιωτικοποίησης δεν είναι ευχερής<sup>2</sup>, διότι δεν υφίσταται ένας κοινά αποδεκτός ή καθιερωμένος νομικός ορισμός τους. Στο Σύνταγμα δεν απαντά καν ο όρος ενώ οι νομοθετικοί ορισμοί εκ των πραγμάτων αναφέρονται σε επιμέρους εκφάνσεις ενός ευρύτερου φαινομένου.

Οι όροι «ιδιωτικοποίηση» και «αποκρατικοποίηση» δεν προβλέπονταν νομοθετικά πριν το 1990, καθώς ήταν ξένοι για την ελληνική πραγματικότητα. Εισήχθησαν για πρώτη φορά στο ελληνικό δίκαιο με τον ν. 2000/1991<sup>3</sup>, το άρθρο 1<sup>4</sup> του οποίου ορίζει την αποκρατικοποίηση ως την κατάργηση ή συγχώνευση φορέων του Δημοσίου, την εκκαθάριση υπερχρεωμένων φορέων του, ενώ περιλαμβάνει και την ιδιωτικοποίηση ως έκφανση της αποκρατικοποίησης, την οποία ορίζει ως τη μεταβίβαση σε ιδιώτες φορέων του Δημοσίου ή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων και προνομίων των φορέων αυτών, όπως ορίζεται στο άρθρο 5<sup>5</sup> του ίδιου

<sup>1</sup> Μαρία Καραμανώφ, Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, ο.π. σελ. 126

<sup>2</sup> Στην ελληνική βιβλιογραφία του δημόσιου δικαίου δεν επικρατεί συμφωνία ως προς το εύρος της έννοιας, ούτε ως προς τη σχέση της με την έννοια της αποκρατικοποίησης. Πρβλ. τους διαφορετικούς ορισμούς που δίνουν οι Έλ. Αδαμαντίδου, Τα συνταγματικά όρια της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, σε: ΚΔΕΟΔ, Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος (επιμ. Κ. Γώγου), Αθήνα-Κομοτηνή 2002, 141 επ. (141/2), της ίδιας, Αποκρατικοποίηση-εκσυγχρονισμός των δημόσιων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και προστασία των καταναλωτών, Αρμ 1998, 787 επ. (788), Σπ. Βλαχόπουλος, Ιδιωτικοποίηση: Το συνταγματικό πλαίσιο μιας πολιτικής απόφασης, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, 9 επ., Απ. Γέροντας, Δημόσιο οικονομικό δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, 586 επ., του ίδιου, Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, 123 επ.

<sup>3</sup> ΦΕΚ Α' 206

<sup>4</sup> Άρθρο 1: Πεδίο εφαρμογής αποκρατικοποίησης.

1. Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου αποκρατικοποίηση θεωρείται:

α. Η κατάργηση ή η συγχώνευση φορέων του Δημοσίου.

β. Η μεταβίβαση σε ιδιώτες φορέων του Δημοσίου ή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων και προνομίων των φορέων αυτών, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 (ιδιωτικοποίηση).

γ. Η εκκαθάριση υπερχρεωμένων φορέων του Δημοσίου. (, του ν. 2000/1991)

<sup>5</sup> Άρθρο 5: Τρόποι και μορφές ιδιωτικοποίησης.

1. Η κατά την περίπτωση β' της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του παρόντος νόμου ιδιωτικοποίηση πραγματοποιείται με έναν από του παρακάτω τρόπους ή με συνδυασμό αυτών:

β. Πώληση του συνόλου "ή μέρους" των μετοχών ανώνυμης εταιρείας των εταιρικών μεριδίων

εταιρείας περιορισμένης ευθύνης, που ανήκουν σε έναν ή σε περισσότερους φορείς του Δημοσίου ή της συμμετοχής του σε άλλης μορφής εταιρείες.

νόμου<sup>6</sup>. Το πεδίο εφαρμογής του δηλαδή περιορίζεται σε περιουσιακού χαρακτήρα μεταβιβάσεις. Στη συνέχεια, ο ν. 3049/2002, που αντικατέστησε τον προηγούμενο, ορίζει την αποκρατικοποίηση ως την «εφάπαξ ή σταδιακή έξοδο επιχειρήσεων του Δημοσίου από τον έλεγχό του», πεδίο αναφοράς του είναι δηλαδή μόνον επιχειρήσεις του δημοσίου<sup>7</sup>.

Ως ιδιωτικοποίηση χαρακτηρίζονται όμως και φαινόμενα όπως η μετάβαση από το δημόσιο στο ιδιωτικό δίκαιο, η μεταβίβαση κρατικών αρμοδιοτήτων σε ιδιώτες ή η μετάθεση ευθυνών από την οργανωμένη κοινότητα στο άτομο. Το βέβαιο είναι ότι η λέξη «ιδιωτικοποίηση» περιγράφει μια διαδικασία, μια πορεία μετάβασης, αφετηρία της οποίας είναι κάποιο σημείο του δημόσιου με κατεύθυνση κάποιο σημείο του ιδιωτικού<sup>8</sup>. «Αυτουργός» και «θύμα» είναι το κράτος: Η ιδιωτικοποίηση είναι μια διαδικασία που όχι μόνον αποφασίζεται από το κράτος, αλλά και αφορά αυτό το ίδιο –τις αρμοδιότητες, τις εξουσίες και γενικότερα τα καθήκοντα ή τις λειτουργίες του.

Με όρους οικονομικούς, κριτήριο των ιδιωτικοποιήσεων είναι η μεταβίβαση περιουσίας από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Για τον προσδιορισμό της νομικής έννοιας των ιδιωτικοποιήσεων όμως κριτήριο μπορεί να οριστεί η μετάθεση εξουσίας (αρμοδιότητες) από το κράτος σε ιδιωτικά πρόσωπα, φυσικά ή νομικά. Και ως ιδιωτικά πρόσωπα νοούνται όχι μόνο τα φυσικά πρόσωπα και οι συσσωματώσεις τους (ενώσεις προσώπων, νομικά πρόσωπα) αλλά και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ιδρύει το ίδιο το κράτος. Και τούτο διότι αποτελούν καθαυτά μορφές ιδιωτικοποίησης, στο βαθμό που η ίδρυσή τους είτε α) αποσκοπεί στη μεταβίβαση σε αυτά περιουσιακών στοιχείων του κράτους με σκοπό την περαιτέρω μεταβίβασή τους σε ιδιωτικά πρόσωπα, συνιστά δηλαδή μετάθεση περιουσιακών δικαιωμάτων από το κράτος σε ιδιώτες, είτε β)

---

γ. Εισαγωγή στο χρηματιστήριο και πώληση του συνόλου ή μέρους των μετοχών επιχείρησης, που ανήκει σε έναν, ή περισσότερους φορείς του Δημοσίου.

δ. Πώληση στοιχείων ενεργητικού ή και παθητικού, μεμονωμένων ή λειτουργικών συνόλων.

ε. Μίσθωση των αναφερόμενων στην περίπτωση δ' της παραγράφου αυτής στοιχείων με ή χωρίς δικαίωμα εξαγοράς, για συγκεκριμένη χρονική περίοδο και με ή χωρίς ταυτόχρονο με την εκμίσθωση καθορισμό του τιμήματος εξαγοράς.

στ. Ανάθεση της διαχείρισης, με ή χωρίς δικαίωμα εξαγοράς για συγκεκριμένη χρονική περίοδο και με ή χωρίς ταυτόχρονο με την ανάθεση καθορισμό του τιμήματος εξαγοράς.

ζ. ανταλλαγή του συνόλου ή μέρους των μετοχών επιχείρησης που ανήκουν σε φορείς του Δημοσίου με μετοχές επιχείρησης που ανήκουν σε ιδιώτες κ.λπ.

<sup>6</sup> Με τον ίδιο νόμο (άρθρο 2) συστήνεται για πρώτη φορά η Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων, που θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο από το 2011, όπως θα δούμε παρακάτω.

<sup>7</sup> Άρθρο 2 του ν. 3049/02 για την «αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου», ΦΕΚ Α' 212.

<sup>8</sup> Α. Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδ. Σάκκουλα, 2006, σ. 9-15

συνοδεύεται από μετάθεση σ' αυτά αρμοδιοτήτων του κράτους, συνιστά δηλαδή ανάθεση κρατικών καθηκόντων σε ιδιωτικά πρόσωπα.

Επομένως, το ερώτημα που ανακύπτει, βάσει των παραπάνω είναι αν μπορεί να ιδιωτικοποιηθεί η δημόσια γη και, πολύ περισσότερο, αν μπορεί να μεταβιβασθεί συλλήβδην και αδιακρίτως. Για να απαντήσουμε σε αυτό το ερώτημα προϋποτίθεται η απάντηση στα εξής ερωτήματα: Πώς συνδέεται η δημόσια γη με το κράτος; Ποιους δημόσιους σκοπούς δηλαδή αυτή εξυπηρετεί; Ποια είναι η αληθής φύση της ιδιοκτησίας του κράτους επί της δημόσιας γης; Επιτρέπει αυτή στον κοινό νομοθέτη την κατά βούληση απόσπαση της δημόσιας γης από τη δημόσια κτήση και τη μεταβίβασή της σε ιδιώτες; Ποιος είναι εν τέλει ο πραγματικός ιδιοκτήτης της;

## II. ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΚΤΗΣΗΣ

### 1. ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ

Από την οπτική των κοινωνικών επιστημών, η έννοια της δημόσιας κτήσης αντιστοιχεί σε μεγάλο βαθμό στην έννοια των «δημοσίων αγαθών» ή των «κοινών», που αντιδιαστέλλονται προς τα ιδιωτικά αγαθά. Ομοίως και στην οικονομική επιστήμη, και μάλιστα στη δημόσια οικονομική, η έννοια των δημοσίων αγαθών είναι θεμελιώδης για τη μελέτη της οικονομικής συμπεριφοράς του ατόμου, για τη διερεύνηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας της παροχής από το κράτος τόσο δημοσίων όσο και ιδιωτικών αγαθών, καθώς και για τη διαχείριση του (υλικού και άυλου) δημόσιου χώρου. Τούτο προκύπτει και από την οικονομικο-πολιτική αντίληψη κατά την οποία μπορεί να προκύψει οικονομική ωφέλεια για το δημόσιο από την οικονομική αξιοποίηση της δημόσιας κτήσης μέσα από τη διαμόρφωση των κατάλληλων εννόμων σχέσεων.

Από την οπτική της νομικής επιστήμης, η δημόσια περιουσία με τους συναφείς πόρους της, υλική και άυλη<sup>9</sup>, συνδέεται με την άσκηση δημόσιας πολιτικής και ισοδυναμεί με την κυριαρχική εξουσία του κράτους, δηλαδή με την αποφασιστική του αρμοδιότητα επί της πολιτικής αυτής. Και τούτο διότι **η δημόσια περιουσία** στο σύνολό της, είτε δημόσια είτε ιδιωτική, **εκπληρώνει πάντα δημόσιους σκοπούς**, ανάλογους με τη φύση και τον προορισμό των στοιχείων που τη συνθέτουν, υποδηλώνοντας ταυτόχρονα και το αντικείμενο της επίμαχης δημόσιας πολιτικής. Οι πολιτικές αυτές για να υλοποιηθούν χρειάζονται τους απαραίτητους πόρους, όπως λ.χ. το έδαφος και τα επί μέρους στοιχεία του, το υπέδαφος, τα οικοσυστήματα, τα αρχαία μνημεία, τις υποδομές και τις εγκαταστάσεις. Όλοι αυτοί οι πόροι συγκροτούν την εν ευρεία έννοια δημόσια περιουσία<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> «Στην περιουσία του Κράτους και των λοιπών δημοσίων φορέων ανήκουν τα ακίνητα ή τα ενσώματα ή ασώματα κινητά αντικείμενα που προορίζονται για την εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού» Πρ. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 7η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα –Θεσσαλονίκη 2014, αρ. περιθ. 1165 και 1166

<sup>10</sup> Μαρία Καραμανώφ, «Τα όρια των Ιδιωτικοποιήσεων, Βιώσιμο κράτος και δημόσια κτήση», Εκδ. Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιώσιμου Αναπτύξεως, 2010, σ.109 επ.

Πολύ συχνά, ένα περιουσιακό στοιχείο του κράτους εξυπηρετεί πολλαπλούς δημόσιους σκοπούς, εκ των οποίων άλλοι το συνδέουν χαλαρότερα και άλλοι στενότερα μαζί του. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση τουριστικών δημοσίων κτημάτων, τα οποία έχουν ήδη συλλήβδην μεταβιβαστεί στην ΕΤΑΔ, κατατασσόμενα στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου και θεωρούμενα ως πρόσφορα συναλλαγής. Στα ακίνητα αυτά είχε αποδοθεί (μόνο) η εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού της άσκησης τουριστικής πολιτικής. Ωστόσο, πολλά από αυτά αποτελούν και ουσιώδες τμήμα του φυσικού ή/και του πολιτιστικού κεφαλαίου, καθώς συχνά περιλαμβάνουν δάση<sup>11</sup>, τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους<sup>12</sup> και ιστορικούς τόπους/αρχαιολογικούς χώρους<sup>13</sup>. Περαιτέρω, ως τουριστικά ακίνητα, βρίσκονται κυρίως σε παραθαλάσσιες περιοχές, οπότε συχνά περιλαμβάνουν αιγιαλό και παραλία, που αποτελούν όμως «σκληρό» τμήμα της δημόσιας, εκτός συναλλαγής, δημόσιας κτήσης, καθώς εξυπηρετούν τον σκοπό της κοινοχρησίας. Συνεπώς, όταν τα παραπάνω δημόσια τουριστικά ακίνητα έπαυσαν να εξυπηρετούν τη δημόσια τουριστική πολιτική, δεν κατέστησαν αυτοδικαίως εκποιήσιμα διότι εξακολουθούσαν αυτά να συνδέονται άρρηκτα με άλλες θεμελιώδεις δημόσιες πολιτικές<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Βλ. δημόσιο (ήδη ιδιωτικοποιημένο) κτήμα Ερημίτη/Κασσιώπη στην Κέρκυρα, όπου δάσος (ήδη καμένο)

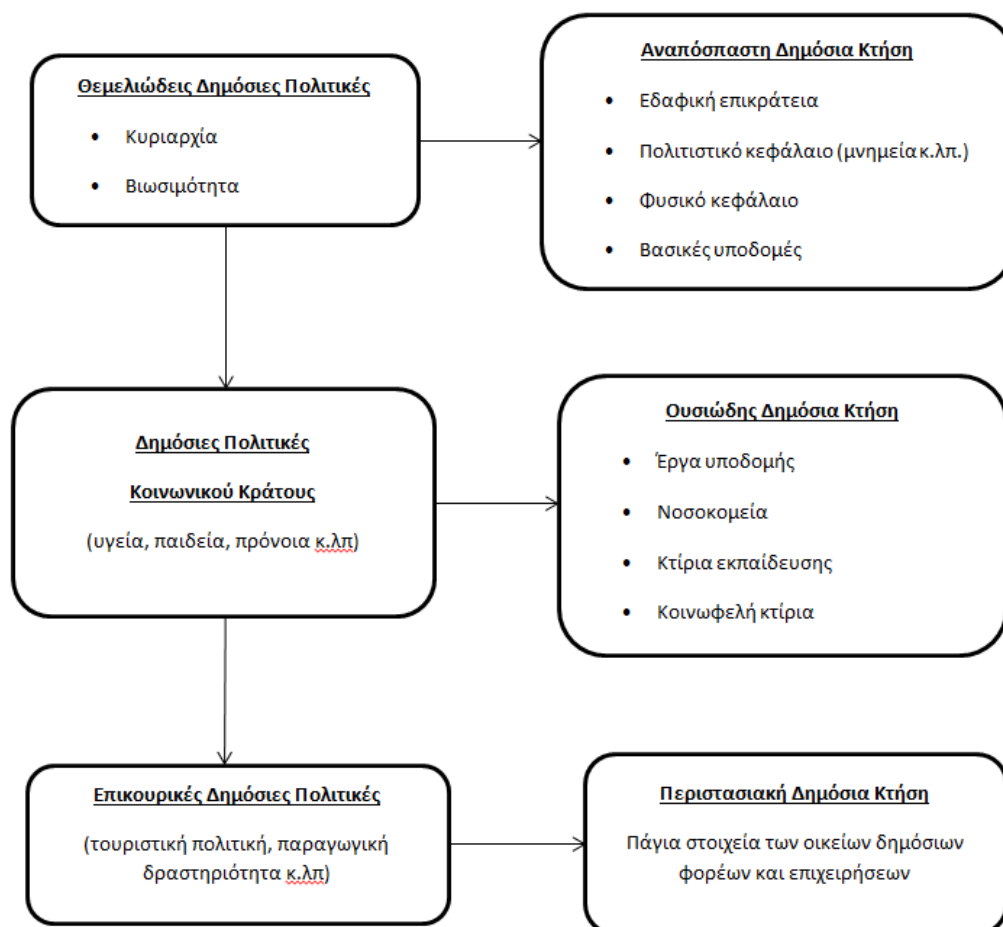
<sup>12</sup> Βλ. Αστέρας Βουλιαγμένης στο Μικρό Καβούρι (τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, αρχαιολογικός χώρος, Ζώνη Α' Απολύτου Προστασίας).

<sup>13</sup> δημόσιο (ήδη ιδιωτικοποιημένο) κτήμα Θερμοπυλών, Αφάντου Ρόδου, Ποσειδί στη Χαλκιδική, Ολυμπιακό Ιππικό Κέντρο Μαρκόπουλου, άπαντα αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους

<sup>14</sup> Μαρία Καραμανώφ, ο.π. σελ. 123,124



## Ιεραρχική δομή της δημόσιας κτήσης



[το σχεδιάγραμμα είναι αντιγραμμένο από το βιβλίο της Μ. Καραμανώφ, Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Βιώσιμο κράτος και δημόσια κτήση, Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας, 2010, σελ. 166]

Κατά την κλασική θεωρία, η περιουσία αυτή υποδιαιρείται στη δημόσια και την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Η οριοθέτηση των παραπάνω εννοιών είναι δυσχερής, καθώς η έννοια της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου ούτε νομοθετικά ούτε νομολογιακά προσδιορίζεται επακριβώς. Υπό το πρίσμα αυτό, το περιεχόμενό της προκύπτει εξ αντιδιαστολής με την έννοια της δημόσιας κτήσης. Είναι επίσης άλλο τόσο κρίσιμη, καθώς η υπαγωγή των δημόσιων ακινήτων στη μία ή την άλλη κατηγορία παράγει έννομες συνέπειες ως προς τη συναλλακτική τους δυνατότητα, πρακτικά δηλαδή τα εντάσσει εντός ή εκτός πεδίου συναλλαγών και προδιαγράφει τη μοίρα τους.

Το κριτήριο της διάκρισης τους εντοπίζεται στον τρόπο χρήσης τους, στον αν δηλαδή συνδέονται με την εξυπηρέτηση συγκεκριμένου δημόσιου σκοπού τον οποίο είναι αφιερωμένα να εξυπηρετούν ή απλό, οικονομικό δημόσιο σκοπό, τον οποίο μπορεί και περιστασιακά να εξυπηρετούν. Προφανώς, η οριοθέτηση αυτή είναι ρευστή και εξαρτάται από τις κάθε φορά κρατούσες αντιλήψεις περί του τι συνιστά δημόσιο σκοπό. Σημειώνεται ότι τη δεκαετία του 2010 δημόσιος σκοπός μονοσήμαντα θεωρήθηκε αυτός της αποπληρωμής του χρέους, ως δημοσιονομικός σκοπός.

Η **δημόσια κτήση** (*domain publique*<sup>15</sup>) περιλαμβάνει τα πράγματα τα οποία εξυπηρετούν κατά κύριο λόγο, άμεσα, μόνιμα και συστηματικά, δημόσιους σκοπούς και προορισμούς. Είναι εκτός συναλλαγής (*res extra commercium*, κατά το ρωμαϊκό δίκαιο), που σημαίνει ότι δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπράγματων σχέσεων, εξαιτίας νομικής (και όχι φυσικής)<sup>16</sup> ανικανότητας συμμετοχής τους στην ιδιωτική συναλλαγή, δηλαδή ο νόμος για λόγους δημοσίου συμφέροντος αποκλείει τα στοιχεία της δημόσιας κτήσης από τις συναλλαγές.

Στην έννοια του δημόσιου σκοπού εντάσσονται καταρχήν εκείνοι που συνδέονται αναπόσπαστα με την έννοια της κρατικής εξουσίας, συνδέονται άρρηκτα δηλαδή με την ίδια την υπόσταση του Κράτους<sup>17</sup>, όπως είναι η διαφύλαξη της τάξης και της ασφάλειας, η απονομή της δικαιοσύνης, η φορολογία, η κοπή και κυκλοφορία του νομίσματος κ.λπ. Περαιτέρω, το Σύνταγμα προβλέπει και επιμέρους δημόσιους σκοπούς, τους οποίους το κράτος οφείλει να υπηρετεί. Ως τέτοιοι χαρακτηρίζονται: η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος (αρ. 24 Σ), η

---

<sup>15</sup> Η γαλλική επιστήμη του διοικητικού δικαίου πρώτη, ξεκινώντας από τη νομοθεσία της Γαλλικής Επανάστασης και τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα (*Code Civil*, 1804) σχετικά με τα πράγματα που δεν ήταν λόγω του προορισμού τους δεκτικής ιδιωτικής κυριότητας, διέκρινε μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου. Η δημόσια περιουσία του δημοσίου υπαγόταν στους κανόνες της δημόσιας κτήσης, με πυρήνα την αρχή του αναπαλλοτρίωτου. Η Γαλλική Επανάσταση εμφορείτο από την αντίληψη ότι φορέας της κυριαρχίας ήταν το Έθνος (το οποίο αντικατέστησε τον μονάρχη ως φορέα εξουσίας), επομένως το Έθνος θεωρήθηκε ως κύριος της δημόσιας περιουσίας. Βλ. περισσότερα στο Η έννοια της δημόσιας κτήσης στο ελληνικό Δίκαιο, Μ. Ι. Βελεγράκη, σελ. 26 επ., εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

<sup>16</sup> Η θεωρία δυνάμει της οποίας τα ακίνητα αυτά δύνανται να μεταβιβαστούν βασίζεται στη λογική ότι η συναλλακτική τους ανικανότητα δεν είναι φυσική αλλά νομική. Επομένως, αν ο νομοθέτης άρει αυτή την ανικανότητα, τα δημόσια ακίνητα δεν εμποδίζονται από τη φύση τους να αποτελούν αντικείμενα συναλλαγών.

<sup>17</sup> Βροντάκης ό.π., Τα συνταγματικά όρια, σ. 181, σύμφωνα και ο Στασινόπουλος, Κοινόχρηστα και δημόσια πράγματα κατά τον Αστικό Κώδικα, σ. 66 (περιπτ.Α)

ελευθερία του συνέρχεσθαι (άρ. 11 Σ), η προαγωγή της επιστημονικής έρευνας (αρ. 16 Σ), η επιδίωξη της πλήρους απασχόλησης, η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης (αρ. 106 Σ) αλλά και η αδιάλειπτη παροχή υπηρεσιών, υποχρέωση που πηγάζει από το άρθρο 25 παρ. 1 Σ και την αρχή του κοινωνικού κράτους και αφορά στην παροχή υπηρεσιών υγείας, παιδείας, κοινωνικής πρόνοιας, κοινωνικής ασφάλισης κ.ά. Περαιτέρω, το δικαίωμα της ελεύθερης και ακώλυτης χρήσης των κοινόχρηστων πραγμάτων έχει υπαχθεί, κατά τη νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων, στο δικαίωμα στην προσωπικότητα (αρ. 5 Σ).

Επομένως, τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι παρά η άλλη όψη του αντικειμένου της δημόσιας πολιτικής, από τη σκοπιά του φορέα και χρήστη της, δηλαδή του ατόμου. Επομένως, η κατοχύρωση μιας αξίας μέσω της μορφής του δικαιώματος δεν διασφαλίζει μόνο την ελεύθερη άσκησή του, αλλά επιπλέον προσδιορίζει το περιεχόμενο και τους όρους διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής που την αφορά, τις υποχρεώσεις δηλαδή του κοινού νομοθέτη<sup>18</sup>.



<sup>18</sup> Μ. Καραμανώφ, Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Βιώσιμο Κράτος & Δημόσια Κτήση, Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιώσιμου Αναπτύξεως, 2010, σ. 104

Ο ελληνικός Αστικός Κώδικας<sup>19</sup>, ακολουθώντας το παράδειγμα του γαλλικού, όρισε στο άρθρο 966 ότι πράγματα εκτός συναλλαγής είναι τα κοινά τοις πάσι, τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημοσίων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών.

Σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη, τα δημόσια πράγματα διακρίνονται:

**α)** στα «**κοινόχρηστα πράγματα**», (στοιχεία του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος), τα οποία είναι στην άμεση διάθεση του κοινού εν γένει για χρήση σύμφωνα με τον προορισμό τους, επιτρέπεται δηλαδή η πρόσβαση πάντων και η απόλαυσή τους απ' όλους, π.χ. τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους, δημόσια δάση, πάρκα, οδικοί άξονες, πλατείες, αιγιαλοί, παραλίες κ.λπ. Η ενδεικτική απαρίθμησή τους στο 967 ΑΚ σε συνδυασμό με το κριτήριο της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος (της κοινοχρησίας εν προκειμένω), τη σημασία του συγκεκριμένου αγαθού για την κοινή ωφέλεια και τη δυνατότητα χρήσης του πράγματος όχι απαραίτητα από όλους, αλλά από έναν ευρύτερο, αόριστο αριθμό προσώπων, πρέπει να μας οδηγήσει σε μια ευρεία αντίληψη του κοινόχρηστου «χώρου»<sup>20</sup>,

**β)** στα «**ιδιόχρηστα πράγματα**»<sup>21</sup>, αυτά δηλαδή που έχουν τεθεί για την εξυπηρέτηση των αναγκών του Κράτους<sup>22</sup>, έννοια που καταλαμβάνει τα μέσα παροχικής διοίκησης (εκπαιδευτήρια, σχολεία, νοσοκομεία, μουσεία, θέατρα, βιβλιοθήκες, μέσα μεταφοράς, παροχές ύδατος, ηλεκτρισμού), τα

---

<sup>19</sup> Θεωρείται παράδοξο από τη βιβλιογραφία ότι ο ΑΚ, που ρυθμίζει σχέσεις ιδιωτικού δικαίου γενικά, περιέχει διατάξεις δημοσίου στην πραγματικότητα δικαίου, περί της δημόσιας κτήσης.

<sup>20</sup> Ενδεικτικά, αποφ. 10691/1997 ΜονΠρΑθ, όπου «τα κοινόχρηστα πράγματα, στα οποία καταλέγονται και οι αρχαιότητες, δεν μπορούν να είναι αντικείμενο οποιασδήποτε συναλλαγής, καθώς και κτήσης κατά το ιδιωτικό δίκαιο, είναι όμως δεκτικά χρήσης από κάθε πρόσωπο. Το δικαίωμα αυτό χρήσης, που στην περίπτωση των αρχαιοτήτων περιλαμβάνει την προστασία, διάσωση και απόλαυση των αρχαιολογικών θησαυρών και μνημείων της χώρας, έχει ιδιόρρυθμο χαρακτήρα και απορρέει από την προσωπικότητα κάθε ατόμου».

<sup>21</sup> Η διαφορά που εντοπίζεται ανάμεσα στα ιδιόχρηστα και στα κοινόχρηστα πράγματα έγκειται στο ότι δεν μπορεί να γίνει χρήση αυτών από όλους τους ανθρώπους, διότι αυτά εξυπηρετούν ειδικούς δημόσιους σκοπούς, βλ. Σχετικά Γεωργιάδη, σ.158 αλλά και Παππά Σ, σε: Γεωργιάδη-Σταθόπουλο, ΑΚ, τομ. V, άρθρ. 966 ΑΚ, αριθμ περ. 51-57.

<sup>22</sup> Σύμφωνα με τον Στασινόπουλο, «Κοινόχρηστα και δημόσια πράγματα κατά τον Αστικό Κώδικα, Νομική Μελέτη», Αθήναι 1972, σ. 36, όπου «τα πράγματα εκείνα, τα οποία είναι οργανικώς και αμέσως συνδεδεμένα προς την άσκηση της πολιτικής εξουσίας, την εκδηλούμενη δια της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών».

μέσα εξωτερικής ή εσωτερικής ασφάλειας και τάξης (εγκαταστάσεις, στρατώνες, οχήματα, πλοία ή αεροσκάφη, οπλισμός και πυρομαχικά) και τα μέσα στέγασης και λειτουργίας δημοσίων υπηρεσιών (κτίρια, οχήματα, μηχανές, έπιπλα) και

γ) στα «κοινά τοις πάσι» (αν και τα τελευταία δεν αποτελούν πράγματα με την έννοια του αρ. 947 ΑΚ<sup>23</sup>, εφόσον δεν είναι δεκτικά εξουσίασης και δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο κυριότητας, παρά μόνο κρατικής κυριαρχίας), όπως π.χ. αέρας, θάλασσα, λίμνες, ποτάμια, βουνά κ.λπ.

Η πιο «ταλαιπωρημένη» ομάδα από τις παραπάνω είναι αυτή των ιδιόχρηστων πραγμάτων, καθώς ούτε ο κοινός νομοθέτης ούτε η νομολογία συχνά την αντιμετωπίζει ως εξ ορισμού εκτός συναλλαγής περιουσία. Ενδεικτική είναι η περίπτωση της μεταβίβασης είκοσι οκτώ (28) ακινήτων του Ελληνικού Δημοσίου με συμβάσεις sale and lease back (με πρωτοφανώς δυσμενείς για το δημόσιο όρους) σε δύο τραπεζικές εταιρείες<sup>24</sup>, που χωρίς αιτιολογία αυθαίρετα εντάχθηκαν στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου, ενώ στέγαζαν και στεγάζουν μόνιμα υπουργεία και άλλες δημόσιες υπηρεσίες (π.χ. ΓΑΔΑ, Αστυνομική Διεύθυνση Π. Ράλλη), καταβάλλοντας πλέον υπέρογκα μισθώματα για τη χρήση τους.

## 2. Η ΙΔΙΑΙΤΕΡΗ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΚΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑΣ

Ιδιαίτερη κατηγορία δημόσιας κτήσης εκτός πάσης συναλλαγής αποτελούν τα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς, όπως ορίζονται στον ειδικό νόμο 3028/2002 «Για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς», συνταγματικής περιωπής, καθώς απορρέει ευθέως από το αρ. 24Σ, και υπηρετεί σκοπό εντόνου δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος συνάπτεται, για λόγους κυρίως ιστορικούς, με θεμελιώδεις και πάγιους δημόσιους σκοπούς, που άπτονται του πυρήνα

---

<sup>23</sup> Αρ. 947 ΑΚ: «Πράγματα, κατά την έννοια του νόμου, είναι μόνο ενσώματα αντικείμενα. Πράγματα λογίζονται και οι φυσικές δυνάμεις ή ενέργειες, ιδίως το ηλεκτρικό ρεύμα και η θερμότητα, εφόσον υπόκεινται σε εξουσίαση, όταν περιορίζονται σε ορισμένο χώρο».

<sup>24</sup> Εθνική Πανγαία ΑΕΕΑΠ και η Eurobank Properties ΑΕΕΑΠ

του Ελληνικού Κράτους, αλλά και της ταυτότητάς του, της ίδιας της ιστορικής του υπόστασης. Περαιτέρω, υποστηρίζεται απολύτως βάσιμα ότι τα ουσιώδη στοιχεία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος (ως ενιαίου αγαθού) συνδέονται καθαυτά άρρηκτα με τους θεμελιώδεις δημόσιους σκοπούς της βιώσιμης ανάπτυξης<sup>25</sup>. Σε συνθήκες κλιματικής και οικολογικής κρίσης, μια τέτοια θεώρηση μοιάζει απολύτως εύλογη. Σημειώνεται ότι η οικολογική ισορροπία της χώρας προστατεύεται συνταγματικά με την ίδια διάταξη του αρ. 24Σ κατά πάγια νομολογία του Ε΄ τμήματος του ΣτΕ και της Ολομελείας του.

Υπό το πρίσμα της κοινωνικής διάστασης του σκοπού της διαρκούς προστασίας της, η πολιτιστική κληρονομιά αποτελεί αγαθό υπό τριπλή έννοια, ως στοιχείο διαμόρφωσης της ιστορικής μνήμης και των συλλογικών ταυτοτήτων, ως συνιστώσα του εν ζην κάθε πολίτη και ως διαχρονικός παράγοντας εμπλουτισμού της ζωής κάθε ανθρώπου, χάριν της παρούσας και των μελλοντικών γενεών - αυτό το αίσθημα της διαχρονίας διαπερνά όλες τις διατάξεις του νόμου. Γι' αυτό τον λόγο, και στο βαθμό που η κυριότητα και η χρήση του αγαθού συνδέονται με την προστασία του, διέλαβε στις αιτιάσεις της η Εισηγητική Έκθεση ότι «η πολιτιστική κληρονομιά αποτελεί αγαθό, την εξασφάλιση και την προστασία του οποίου δεν μπορούμε να εμπιστευθούμε κατά κύριο λόγο στην ιδιωτική πρωτοβουλία<sup>26</sup>», ενώ έντονα παρατηρείται στις διατάξεις του νόμου συγκέντρωση του δικαιώματος κυριότητας στο Δημόσιο.

Στη δε λογική του νόμου αυτού είναι η αύξηση της δημόσιας κτήσης και όχι η μείωσή της. Και τούτο, διότι, σύμφωνα και με τη συνταγματική επιταγή που εξειδικεύει, η Πολιτεία δύναται να λαμβάνει όχι μόνο προληπτικά αλλά και κατασταλτικά μέτρα για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας, μεταξύ των οποίων περιορισμούς στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας μνημείων και αρχαιολογικών χώρων. Έτσι το Δημόσιο προβαίνει συστηματικά σε κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων για αρχαιολογικούς σκοπούς (λόγος δημόσιας

---

<sup>25</sup> Μαρία Καραμανόφ, «Τα Συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων», περιέχεται στον συλλογικό τόμο/βιβλίο: ΤΑΙΠΕΔ, Όργανο εκποίησης της περιουσίας και κατάργησης της εθνικής κυριαρχίας της Ελλάδας, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, [2014] σελ.93-99

<sup>26</sup> Βλ. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς», Ι.Α.Δ.ΙΙΙ, σελ. 3, [https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law\\_id=873798bd-4309-474a-b16d-edc062cc9e0f](https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=873798bd-4309-474a-b16d-edc062cc9e0f)

ωφέλειας) ή σε προσωρινή (ή και μακροχρόνια) στέρηση χρήσεων γης για την ολοκλήρωση λ.χ. ανασκαφικών ερευνών.

Τα στοιχεία της υλικής υπόστασης της πολιτιστικής κληρονομιάς, καταρχήν εντάσσονται στο πεδίο των απολύτως εκτός συναλλαγής πραγμάτων, εφόσον ανήκουν στο Δημόσιο. Μέχρι την πρόσφατη τροποποίηση (17.5.2019) του αρχαιολογικού νόμου, εκτός πάσης συναλλαγής τίθεντο τα ακίνητα μνημεία με τον περιβάλλοντα χώρο τους που χρονολογούνταν έως το έτος 1453. Τούτο διότι ετύχχαναν περιπτώσεις ατομικής ιδιοκτησίας σε ακίνητα μετά το 1453 λόγω κληρονομικής διαδοχής. Με την παραπάνω τροποποίηση, αποκαταστάθηκε, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, η αληθής βούληση του νομοθέτη, η οποία δεν ήταν η τοποθέτηση των χρονολογούμενων μετά το 1453 μνημείων στο πεδίο των συναλλαγών (την οποία προφανώς δεν είχε καν διανοηθεί), αλλά η προστασία των δικαιωμάτων ατομικής ιδιοκτησίας που ήδη υφίσταντο. Αφορμή για την τροποποίηση αυτή στάθηκε η από 19.6.2018<sup>27</sup> μεταβίβαση 10.119 ακινήτων του Δημοσίου προς την ΕΤΑΔ ΑΕ, θυγατρική της ΕΕΣΥΠ ΑΕ. Η διοικητική πράξη της μεταβίβασης προηγήθηκε του απαιτούμενου ελέγχου<sup>28</sup> των ακινήτων από τη διοίκηση προκειμένου να διαπιστωθεί αν τυχόν εξαιρούνται<sup>29</sup> από τη μεταβίβαση, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 4389/2016. Κατόπιν της διαπίστωσης ότι μέρος αυτών εμπίπτει στις εξαιρέσεις της μεταβίβασης διενέργειας, ο Υπ. Οικονομικών ανακάλεσε<sup>30</sup> τη μεταβίβαση κατά το μέρος που αφορούσε εξαιρετέα ακίνητα (2.330), εφαρμόζοντας τις διατάξεις του νόμου (τον οποίο επικαλείτο και στο σώμα της απόφασης μεταβίβασης). Αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτής

<sup>27</sup> ΥΠΟΙΚ 0004586 ΕΞ2018/19.6.2018 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (ΦΕΚ Β' 2320)

<sup>28</sup> Σύμφωνα με τις όμοιες μεταξύ τους 928-934/2020 αποφάσεις του Δ' τμ. του ΣτΕ, στο οποίο προσέφυγαν 7 Δήμοι κατά της απόφασης μεταβίβασης, «η προσβαλλόμενη υπουργική πρέπει να ακυρωθεί καθώς εκδόθηκε χωρίς προηγουμένως να έχει εξεταστεί για τα μεταβιβαζόμενα ακίνητα εάν υφίσταται η συνδρομή των αναγκαίων εκείνων προϋποθέσεων που προβλέπουν στη νομιμοποίηση της μη υπαγωγής τους στην κατηγορία των εξαιρουμένων από την μεταβίβαση, ενώ δεν είχε τηρηθεί η προβλεπόμενη από το νόμο διαδικασία ταυτοποίησης και ελέγχου των μεταβιβαζόμενων ακινήτων, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν πρέπει να εξαιρεθούν ή όχι από την μεταβίβαση [...] η διαδικασία ελέγχου ξεκίνησε 26.6.2018, δηλαδή μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης υπουργικής απόφασης», και κατά συνέπεια η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση όσο και οι υπόλοιπες συμπροσβαλλόμενες, εκδόθηκαν χωρίς προηγουμένως να εξεταστεί, όπως απαιτεί ο νόμος 4389/2016, η νόμιμη προϋπόθεση της μη υπαγωγής των μεταβιβαζόμενων ακινήτων στις εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 19 του εν λόγω νόμου 4389/2016».

<sup>29</sup> Οι εξαιρέσεις που τίθενται από τη μεταβίβαση με το άρ. 196 παρ. 4 του ν. 4389/2016 είναι: α. Αιγιαλοί, παραλίες και παρόχθιες εκτάσεις, υδρότοποι, β. περιοχές Ramsar, γ. περιοχές Natura, δ. αρχαιολογικοί χώροι, ε. αμιγώς δασικές εκτάσεις, και λοιπά πράγματα εκτός συναλλαγής.

<sup>30</sup> ΥΠΟΙΚ 0000548 ΕΞ/21.1.2019 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (Β' 57)

ήταν η διαπίστωση ότι οι νέες αντιλήψεις για τη δημόσια κτήση έθεταν σε κίνδυνο πολύτιμα στοιχεία της τα οποία το κράτος δεν δύναται να απολέσει, διότι συνδέονται άρρηκτα μαζί του και επιτελούν ειδικούς σκοπούς (προστασία πολιτιστικού περιβάλλοντος) στο πλαίσιο της πολιτιστικής βιωσιμότητας, που αποτελεί θεμελιώδη σκοπό των κρατών. Επομένως, με τη νέα τροποποιημένη διάταξη για την κυριότητα των μνημείων επεκτάθηκε η προστασία της δημόσιας κτήσης και στα αρχαία ακίνητα μνημεία που χρονολογούνται μετά το 1453, καθώς και στα νεότερα μνημεία (που χρονολογούνται μετά το 1830) αλλά και στην πάσης φύσεως ακίνητη περιουσία εν γένει που είτε ανήκει στο Υπ. Πολιτισμού κατά κυριότητα είτε χρησιμοποιείται ή διαχειρίζεται ή διοικείται από αυτό για τους σκοπούς της προστασίας και της ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς<sup>31</sup>.

Η ένταξη μνημείων και χωρικών συνόλων στα οποία αυτά είναι ενταγμένα<sup>32</sup>, στα εκτός συναλλαγής πράγματα υπηρετεί και το δημόσιο συμφέρον μέσα από το δικαίωμα ισότιμης πρόσβασης σε αυτά, το οποίο διασφαλίζει ο ν. 3028/2002, και ως προς αυτό προσομοιάζει με τα κοινόχρηστα πράγματα. Η ένταξη των λοιπών περιουσιακών στοιχείων

---

<sup>31</sup> «Άρθρο 7, Κυριότητα, διοίκηση και διαχείριση σε ακίνητα μνημεία, οργανωμένους αρχαιολογικούς χώρους και εν γένει ακίνητα πολιτιστικής κληρονομιάς:

1. Τα αρχαία ακίνητα μνημεία, κατά την έννοια των άρθρων 2 και 6, που χρονολογούνται έως και το 1453, καθώς και οι οργανωμένοι αρχαιολογικοί χώροι, κατά την έννοια του άρθρου 46, ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα και νομή και είναι πράγματα εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτα χρησικτησίας.

2. Τα αρχαία ακίνητα μνημεία, κατά την έννοια των άρθρων 2 και 6, που χρονολογούνται μετά το 1453, είναι πράγματα εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτα χρησικτησίας, εφόσον ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα ή νομή.

3. Τα ακίνητα αρχαία, που αποκαλύφθηκαν ή αποκαλύπτονται κατά την εκτέλεση ανασκαφών ή άλλης αρχαιολογικής έρευνας, ανήκουν κατά κυριότητα και νομή στο Δημόσιο, είναι εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτα χρησικτησίας.

4. Νεότερα ακίνητα μνημεία, κατά την έννοια των άρθρων 2 και 6, ακίνητα στα οποία στεγάζονται μουσεία, κατά την έννοια του άρθρου 45, και ακίνητα εν γένει, είναι πράγματα εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτα χρησικτησίας, εφόσον ανήκουν στο Δημόσιο κατά κυριότητα ή νομή και έχουν αποκτηθεί ή χρησιμοποιούνται ή υπάγονται σε διοίκηση και διαχείριση από το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού για την εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού της προστασίας και ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς.

5. Το δικαίωμα κυριότητας σε ακίνητα μνημεία μεταγενέστερα του 1453, τα οποία δεν εμπίπτουν στις διατάξεις των παραγράφων 2 και 4, ασκείται υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις του παρόντος νόμου.

6. Δεν υπόκεινται σε κατάσχεση τα ακίνητα των παραγράφων 1 έως 4. Οι παράγραφοι 2, 3 και 4 του άρθρου 22 εφαρμόζονται αναλόγως.

7. Η διοίκηση και διαχείριση των ακινήτων των παραγράφων 1 έως 4 ασκείται από το Δημόσιο, σύμφωνα με τον σκοπό τους.».

\*\*\* Το άρθρο 7 αντικαταστάθηκε ως άνω με το [άρθρο 123 Ν.4611/2019, ΦΕΚ Α 73/17.5.2019](#).

<sup>32</sup> Ο νομοθέτης αναγνωρίζει ότι τα μνημεία δεν υφίστανται απομονωμένα αλλά είναι ενταγμένα σε ευρύτερα σύνολα (αρχαιολογικούς χώρους, ιστορικούς τόπους)



του Υπ. Πολιτισμού, που ανήκουν σ' αυτό είτε κατά κυριότητα είτε κατά χρήση, διοίκηση, διαχείριση (κτήρια μουσείων, αρχαιολογικές αποθήκες, κτήρια που στεγάζουν δημόσιες υπηρεσίες του κ.ά.), εξυπηρετεί τόσο τους δημόσιους σκοπούς της προστασίας (διά της διαφύλαξης των αναγκαίων προς τούτο υποδομών) όσο και του κοινωνικού κράτους, που οφείλει να διασφαλίζει τη λειτουργία των μουσείων και των εν γένει πολιτιστικών υποδομών.

Ως προς την κατηγοριοποίηση της δημόσιας κτήσης της πολιτιστικής κληρονομιάς στις παραπάνω κατηγορίες του Αστικού Κώδικα (κοινόχρηστα, ιδιόχρηστα, κοινά τοις πάσι) δεν υπάρχει ομοφωνία. Έχει κριθεί από τα πολιτικά δικαστήρια<sup>33</sup> ότι τα μνημεία και οι αρχαιολογικοί χώροι είναι κοινόχρηστα εκτός συναλλαγής πράγματα και ως τέτοια υπάγονται στην έννοια της προσωπικότητας ως εκδηλώσεις της. Στην κρίση αυτή οδήγησε το σκεπτικό ότι το δικαίωμα πρόσβασης στα μνημεία συνεπάγεται και μια ιδιαίτερη μορφή χρήσης των μνημείων, η οποία περιλαμβάνει την αισθητική απόλαυσή τους, την επιστημονική μελέτη και την αξιοποίησή τους.

Ωστόσο, κατ' άλλη άποψη<sup>34</sup>, πειστικότερη μάλλον, η δημόσια κτήση της πολιτιστικής κληρονομιάς δεν εντάσσεται σε καμία από τις παραπάνω κατηγορίες, αλλά αποτελεί ξεχωριστή κατηγορία. Ο νομοθέτης σκοπίμως δεν χαρακτήρισε τα μνημεία ούτε ως κοινόχρηστα ούτε ως πράγματα που εξυπηρετούν ειδικούς σκοπούς, διότι ήθελε να δημιουργήσει μια ειδική κατηγορία εκτός συναλλαγής πραγμάτων, στην οποία ήθελε να συμπεριλάβει εκείνα τα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς για τα οποία έκρινε ότι πρέπει να μην αποτελούν αντικείμενο εμπραγμάτων σχέσεων (μεταβίβασης). Αν ήθελε εξάλλου να τα εντάξει σε μια από τις

---

<sup>33</sup> ΠΠΜΥΤ 99/2013 ΝΟΜΟΣ όπου «Τα μνημεία και οι αρχαιολογικοί χώροι είναι κοινόχρηστα πράγματα, ως ανήκοντα στα εκτός συναλλαγής (ΑΚ 966), και ως τέτοια περιλαμβάνονται στην ευρύτερη έννοια της προσωπικότητας και αποτελούν εκδηλώσεις της. Το δικαίωμα κάθε πολίτη, που έχει ηθικό έννομο συμφέρον, στην προστασία, διάσωση και απόλαυση αυτών (π.χ αρχαιολογικών θησαυρών και μνημείων της χώρας) είναι έκφανση του δικαίου της προσωπικότητας. Η προσβολή τους, επομένως, με οποιονδήποτε τρόπο συνιστά προσβολή του προστατευομένου κατ' άρ. 57 ΑΚ δικαιώματος της προσωπικότητας. Ο φορέας του δικαιώματος έχει ηθικό έννομο συμφέρον και αξίωση για άρση της προσβολής και παράλειψη αυτής στο μέλλον καθώς και για επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση. Οι αρχαιολογικοί θησαυροί και τα μνημεία της χώρας συγκαταλέγονται στα περιβαλλοντικά αγαθά, και η προστασία του δικαιώματος χρήσεώς των περιλαμβάνει όχι μόνον το δικαίωμα χρήσεως υπό στενή έννοια, αλλά και το δικαίωμα διάσωσής τους προς όφελος και των επόμενων γενεών».

<sup>34</sup> Καρύμπαλη – Τσίπτσιου Γ., Νομικό καθεστώς μνημείων, Σάκκουλας, 2009, σ. 51

κατηγορίες της διάταξης 966 ΑΚ (κοινόχρηστα ή πράγματα που εξυπηρετούν δημόσιους, δημοτικούς ή θρησκευτικούς σκοπούς) θα το είχε πράξει ρητά.

Άλλωστε, δικαίωμα κοινοχρησίας επί των υλικών μαρτυριών της πολιτιστικής κληρονομιάς πρακτικά δεν υφίσταται, διότι η χρήση τους δεν είναι απεριορίστη, αλλά υπόκειται σε όρια και κανόνες. Εξαιτίας της φύσης των πραγμάτων αυτών ως εύθραυστων και αναντικατάστατων σε περίπτωση βλάβης τους, αυτά χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας η οποία προβλέπεται συνταγματικά αφενός ως αυξημένη υποχρέωση της Πολιτείας, αφετέρου ως ατομικό και κοινωνικό δικαίωμα των πολιτών. Επομένως, η νομοθεσία διαθέτει στη διοίκηση - Αρχαιολογική Υπηρεσία ένα ευρύτατο φάσμα δράσης με σκοπό την προστασία, καθιερώνοντας οριοθετημένης μορφής απόλαυση και χρήση, που τελεί υπό κανόνες και απαγορεύσεις. Η αποτελεσματικότητα, η σκοπιμότητα και η καταχρηστικότητα πολλών από αυτές αμφισβητείται συχνά<sup>35</sup>, αλλά αυτό είναι άλλο ζήτημα.

Τα μνημεία με το ελεύθερο περιβάλλον τους πρέπει αφενός να είναι προσιτά στο ευρύ κοινό, αφετέρου να προστατεύονται από την πολιτεία προς τον σκοπό της διάσωσης αυτών για τις επόμενες γενεές, καθώς αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της πολιτιστικής μας κληρονομιάς, εξυπηρετούν τον σκοπό διατήρησης της ιστορικής μνήμης, τον εν γένει σκοπό της βιωσιμότητας του πολιτιστικού κεφαλαίου της χώρας, ως θεμελιώδη πολιτική της αειφορίας. Επομένως, ο δεσμός που συνδέει την πολιτιστική κληρονομιά με το κράτος είναι **άρρηκτος** στον βαθμό που η άσκηση της πολιτικής της πολιτιστικής βιωσιμότητας είναι θεμελιώδης.

---

<sup>35</sup> Βλ. σχετικά θεωρία της ενσώματης-αισθητηριακής αρχαιολογίας σε: Γ. Χαμηλάκης, Η αρχαιολογία και οι αισθήσεις, Βίωμα, μνήμη και συν-κίνηση, Εκδ. του Εικοστού Πρώτου, 2015



Αεροφωτογραφία του αρχαϊκού ναού του Απόλλωνος Ζωστήρος, σημαντικότετου ιερού στον αρχαίο δήμο των Αιξωνίδων Αλών (φωτ. Γιάννης Ασβεστάς / Εφορεία Αρχαιοτήτων Πειραιώς και Νήσων).



Η μοναδική θέα προς τον εγκλωβισμένο εντός του Αστέρα Βουλιαγμένης ναό του Απόλλωνα Ζωστήρα. Η φωτογραφία είναι εύγλωττη της συρρίκνωσης του δικαιώματος χρήσης και απόλαυσης του μνημείου<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Ο ναός εμπίπτει σε αρχαιολογική ζώνη Α', απολύτου προστασίας. Το ακίνητο του Αστέρα Βουλιαγμένης στο μικρό Καβούρι μεταβιβάστηκε στο ΤΑΙΠΔ το 2014, το 2017 κηρύχτηκε

Σε καμία περίπτωση λοιπόν τα μνημεία, οι αρχαιολογικοί χώροι (χερσαίοι και ενάλιοι), οι ιστορικοί τόποι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου. Διότι όχι απλώς εξυπηρετούν πάγιους και θεμελιώδεις σκοπούς του κράτους αλλά μάλιστα ταυτίζονται με τις δημόσιες πολιτικές άσκησής τους. Ως ειδική κατηγορία εκτός συναλλαγής πραγμάτων είναι λοιπόν άξια αυξημένης προστασίας, ως προς το δικαίωμα χρήσης<sup>37</sup> αυτών και ως προς το δικαίωμα διάσωσης και διατήρησής τους εις το διηνεκές.

Ωστόσο, η πολιτιστική κληρονομιά ως ουσιώδης διάσταση του πολιτιστικού περιβάλλοντος δεν νοηματοδοτεί μόνο τα υλικά τεκμήρια του ανθρώπινου πολιτισμού, αλλά και το φυσικό περιβάλλον. Τα σύγχρονα ρεύματα της ιστορίας και της αρχαιολογίας αντιμετωπίζουν το φυσικό περιβάλλον όχι μόνο ως το πλαίσιο, το «σκηνικό» μέσα στο οποίο διαδραματίστηκε η ανθρώπινη δραστηριότητα, αλλά ως ένα σύνολο σχέσεων, μια δυναμική και ζώσα πραγματικότητα που εξελίσσεται αυτοτελώς, αλλά και υπό την επίδραση του ανθρώπου, και επομένως ενέχει το ίδιο ιστορικότητα. Τα μνημεία (αρχαία και νεότερα), οι αρχαιολογικοί χώροι και τα ιστορικά τοπία είναι οι υλικές αποτυπώσεις αυτών των σχέσεων<sup>38</sup>. Επομένως, στον βαθμό που το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον διαπλέκονται σε μια δυναμική σχέση αλληλεπίδρασης, πρέπει να ιδωθούν ως ενιαίο αγαθό, γιατί εξυπηρετούν αλληλένδετους και αλληλοεξαρτώμενους δημόσιους σκοπούς.

### 3. ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Όπως εκτέθηκε παραπάνω, η διάκριση των εννοιών της δημόσιας και της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και, ως εκ τούτου, η υπαγωγή της ή μη στο πεδίο των συναλλαγών, είναι δυσχερής, καθώς η νομοθεσία και η

---

αρχαιολογικός χώρος στην έκταση του οποίου εμπίπτει όλο το ακίνητο καθώς και το ενάλιο τμήμα του. Ταυτόχρονα, εξαιρέθηκε η ζώνη Α από το ΕΣΧΑΔΑ, αλλά στην πράξη δεν διαχωρίστηκε ποτέ από την επένδυση. Μέχρι και σήμερα αποτελεί τουριστική ατραξιόν για τους πελάτες του Αστέρα ενώ οι υπόλοιποι πολίτες μπορούν να «απολαύσουν» τη θέα του από το εικονιζόμενο παράθυρο.

<sup>37</sup> Λασκαρίδη, Σύντομη Ερμηνεία Αστικού Κώδικα, αρθρ. 967, σ. 48, όπου «τα αρχαιολογικά μνημεία προστατεύονται ως μέρος της προσωπικότητας». <https://www.academia.edu>

<sup>38</sup> Ολγα Σακαλή, Είναι τα μνημεία ιδιωτική περιουσία του δημοσίου; 20.7.2014, Η Αυγή

νομολογία δεν είχαν κληθεί μέχρι προσφάτως να απαντήσουν σε ένα τέτοιο ερώτημα. Μέχρι την είσοδο της χώρας στην οργανωμένη πολιτική της υποχρεωτικής ιδιωτικοποίησης το έτος 2010, μέριμνα του κράτους ήταν μάλλον η αύξηση της περιουσίας του κυρίως μέσω αναγκαστικών απαλλοτριώσεων χάριν δημοσίων σκοπών. Κατά συνέπεια η θεωρία και η νομολογία είχαν εστιάσει στη διαδικασία και στις εγγυήσεις με τις οποίες το κράτος δικαιούται να αποστερήσει έναν ιδιώτη από την ατομική του ιδιοκτησία και όχι το αντίστροφο, δηλαδή υπό ποιες προϋποθέσεις δικαιούται το κράτος να εκποιήσει την περιουσία του σε ιδιώτες.

Κριτήριο διάκρισης είναι η έννοια της εξυπηρέτησης του δημοσίου σκοπού, διότι τόσο η δημόσια όσο και η ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου (των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ συμπεριλαμβανομένων<sup>39</sup>) κατατείνουν με τον έναν ή τον άλλον τρόπο στην εξυπηρέτηση δημοσίων σκοπών, η μεν πρώτη κατηγορία άμεσα, η δε δεύτερη έμμεσα.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Α. Καϊδατζής, «το σύνολο της περιουσίας του Δημοσίου, δηλαδή τα κάθε είδους περιουσιακά στοιχεία του, είτε εντάσσονται στη δημόσια κτήση είτε στη λεγόμενη “ιδιωτική περιουσία” του, από τη στιγμή που με οποιονδήποτε τρόπο και για οποιονδήποτε λόγο περιέλθουν σε αυτό, τάσσονται στην εξυπηρέτηση αποκλειστικά και μόνο δημοσίων σκοπών, είτε άμεσα με την αυτούσια χρήση τους (τα στοιχεία της δημόσιας κτήσης) είτε εμμέσως με την επωφελή αξιοποίησή τους (τα στοιχεία της ιδιωτικής περιουσίας). Για το λόγο αυτό, ότι δηλαδή είναι ταγμένα στην αξιοποίηση δημοσίων σκοπών, η διαχείρισή τους υπόκειται στις αρχές της νομιμότητας και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος»<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Βλ. ΣτΕ Ολ 183/1995, όπου ρητά αναφέρεται ότι: *η περιουσία αυτή έχει αναγνωρισθεί στα πιο πάνω νομικά πρόσωπα (δημοσίου δικαίου) όχι με την έννοια της ατομικής ιδιοκτησίας αλλά με το σκοπό να εξυπηρετούνται με αυτή ή με τους πόρους από αυτή οι κρατικοί σκοποί για την εξυπηρέτηση των οποίων έχουν συσταθεί τα νομικά αυτά πρόσωπα*, παρόμοια και η ΣτΕ 3096/2001 ΑΡΜ 2001, σ. 1414 επ., η οποία αφορούσε την περιουσία του καταργηθέντος Τ.Α.Υ.Υ.Π.Κ.ΕΞ, βλ. επίσης και ΣτΕ 2094/2011 (Α'), στην οποία ρητά αναφέρεται ότι *η προστασία της περιουσίας νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου είναι αναγκαία για να είναι τούτο σε θέση να εκπληρώνει απρόσκοπτα τους προέχοντες καταστατικούς του σκοπούς και να εξυπηρετεί το γενικότερο κοινωνικό και δημόσιο συμφέρον* και ΣτΕ Ολ 2115/2014, η οποία εκδόθηκε επί της άνω παραπεμπτικής 2094/2011 με την οποία υπογραμμίστηκε επίσης *η ανάγκη προστασίας περιουσίας του Κράτους, στη δημιουργία της οποίας συμβάλλουν με την καταβολή φόρων οι φορολογούμενοι πολίτες και στην εξυπηρέτηση των οποίων πρέπει, κατά το Σύνταγμα και τους νόμους, να αποβλέπει η διαχείριση της εν λόγω περιουσίας*.

<sup>40</sup> Ακρίτα Καϊδατζή, «Η εξουσία διάθεσης της περιουσίας του Δημοσίου. Σκέψεις με αφορμή τον ν. 3986/2011 για το ΤΑΙΠΕΔ», <http://ikee.lib.auth.gr/record/274289?ln=el>

Περαιτέρω, σε ένα τέτοιο θολό τοπίο, η Μ. Καραμανώφ υπογραμμίζει την ανάγκη *ιεράρχησης* των δημόσιων σκοπών τους οποίους εξυπηρετούν τα πάσης φύσεως ακίνητα που περιλαμβάνονται στη δημόσια περιουσία εν γένει, που με τη σειρά τους προδιαγράφουν αναλόγως τις επιτρεπόμενες για κάθε δημόσιο ακίνητο χρήσεις, συχνά ασυμβίβαστες και αλληλοσυγκρουόμενες μεταξύ τους, καθώς ένα ακίνητο μπορεί να εξυπηρετεί πολλαπλούς δημόσιους σκοπούς, ενώ ως κριτήριο για την παραπάνω *ιεράρχηση* θέτει το είδος του *συνδέσμου* κάθε συγκεκριμένου ακινήτου με τον δημόσιο σκοπό που αυτό εξυπηρετεί. Πρέπει δηλαδή να είναι *χαλαρός* ο σύνδεσμος αυτός, και όχι *άρρηκτος* ή *στενός* όπως συμβαίνει με τη δημόσια κτήση, προκειμένου να μπορεί να υπαχθεί περιουσία στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου, και να εξυπηρετεί έκτακτο ή προσωρινό, όχι πάγιο και θεμελιώδη, δημόσιο σκοπό, και άρα να εντάσσεται περιστασιακά και μόνον στη δημόσια κτήση.

Τέτοια περιουσιακά στοιχεία της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου (*domaine privé*) αποτελούν η εν γένει περιουσία που αποκτάται κατά τη συναλλακτική δραστηριότητα της διοίκησης, τα αδέσποτα ακίνητα, περιουσίες των αποβιούντων χωρίς κληρονόμο, τα ευρεθέντα και κατατεθέντα αλλά μη αναζητηθέντα πράγματα, η κυριότητα των οποίων περιέρχεται στον δήμο ή την κοινότητα του τόπου της ευρέσεως<sup>41</sup>, ακίνητα που προέρχονται από δωρεές ή κατασχέσεις κ.ά. Εφόσον όμως προέρχονται από αναγκαστικές απαλλοτριώσεις, πριν την εκποίησή τους, το κράτος οφείλει να εξετάσει την επιστροφή τους στους αρχικούς ιδιοκτήτες. Επομένως, θα μπορούσαμε να καταλήξουμε ότι πρόκειται κυρίως για περιουσιακά στοιχεία που εξυπηρετούν το ταμειακό όφελος του κράτους και των νομικών του προσώπων, συμβάλλουν δηλαδή κατά κύριο λόγο στην άντληση εσόδων για το Δημόσιο είτε από την εκμετάλλευσή τους είτε από την πώλησή τους.

Πώς συνδέεται όμως το ιδιοκτησιακό δικαίωμα του Δημοσίου επί της περιουσίας του με τη συναλλακτική της δυνατότητα; Όπως θα καταδειχθεί, ο ιδιότυπος χαρακτήρας της κυριότητας αυτής του κράτους οριοθετεί συνακολούθως και το «δικαίωμά» του να την απολέσει.

---

<sup>41</sup> Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ο.π. αρ. περ. 1182, σ. 658

### III. Η ΙΔΙΟΤΥΠΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΥΡΙΟΤΗΤΑ (ή αλλιώς, τίνος είναι η δημόσια περιουσία;)

*«ουχί βεβαίως ως επί περιουσίας του Δημοσίου*

*αλλ' ως περιουσίας δημοσίου»*

ΟλομΣτΕ, 41/1929 <sup>42</sup>

Σύμφωνα με τα παραπάνω, το ουσιαστικό κριτήριο για την υπαγωγή ακινήτου πράγματος στη δημόσια περιουσία αποτελεί η εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού κατά τον προσορισμό του (κοινοχρησία κ.ά.). Τυπικό κριτήριο της δημόσιας κτήσης αποτελεί η υπαγωγή των στοιχείων της στην κυριότητα του Δημοσίου, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ποια είναι όμως η αληθής σχέση που συνδέει το κράτος με την περιουσία του; Τι είδους κυριότητα δηλαδή είναι αυτή; Η φύση και το περιεχόμενό της είναι κρίσιμος παράγοντας της δυνατότητας κι εξουσίας του κράτους να διαθέτει ή όχι την περιουσία του κατά βούληση. Οι δύο διαφορετικές απόψεις που διατυπώνονται τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία, διαμορφώνοντας και μια ενδιαφέρουσα διεγκυστίνδα μεταξύ Αρείου Πάγου και Συμβουλίου της Επικρατείας, αναδεικνύουν τη γενικότερη διαμάχη για την τύχη της δημόσιας κτήσης.

Κατά την πάγια κρίση του Αρείου Πάγου<sup>43</sup>, η νομολογία του οποίου έχει διαμορφώσει και την κυρίαρχη αντίληψη, πρόκειται για το δικαίωμα κυριότητας του αστικού δικαίου, όπως προβλέπεται από το αρ. 999 ΑΚ<sup>44</sup> επ., με τη συλλογιστική ότι δεν υπάρχει εναλλακτική μορφή κυριότητας στο δίκαιο. Η κρατούσα άποψη λοιπόν αντιμετωπίζει το ιδιοκτησιακό δικαίωμα του κράτους και των νομικών του προσώπων ως δικαίωμα κοινής, ιδιωτικής κυριότητας, με χαρακτηριστικά ατομικής ιδιοκτησίας, όπως αυτή εγγυάται και προστατεύεται από το άρθρο 17 Σ. Βασικά χαρακτηριστικά της ατομικής ιδιοκτησίας είναι η ελευθερία διάθεσης και ο αποκλεισμός τρίτων από αυτήν.

<sup>42</sup> Ιστορική απόφαση για τη λίμνη Βιστωνίδα και τη διεκδίκησή της από τη Μονή Βατοπεδίου

<sup>43</sup> Πληθώρα αποφάσεων ΑΠ 590/1981, ΝοΒ 1982 2225, ΑΠ 1353/1994, ΕλλΔ 1996 622

<sup>44</sup> Αρθ. 999 Αστικού Κώδικα «Αντικείμενο κυριότητας είναι μόνο πράγματα ή όσα θεωρούνται πράγματα από το νόμο»

Ωστόσο, οι περισσότεροι συγγραφείς του δημοσίου δικαίου θεωρούν ότι πρόκειται περί ενός ιδιότυπου (*sui generis*) δικαιώματος κυριότητας, διατυπώνοντας τη θεωρία της διοικητικής θεώρησης της κυριότητας επί της δημόσιας κτήσης, που ιστορικά αποτελεί μετεξέλιξη της πλήρους άρνησης της ύπαρξης οποιασδήποτε μορφής κυριότητας στη δημόσια κτήση.

Κατά την άποψη αυτή, το ιδιοκτησιακό δικαίωμα του κράτους επί της δημόσιας κτήσης δεν ταυτίζεται με την κυριότητα του αστικού εμπράγματος δικαίου, η οποία επιτρέπει στον κύριο να διαθέτει την ιδιοκτησία του «κατ' αρέσκεια<sup>45</sup>», αλλά πρόκειται για μια ιδιότυπη δημοσίου δικαίου κυριότητα, η οποία συνδέει τον κάθε δημόσιο φορέα με τη δημόσια κτήση που είναι αναγκαία για την εκπλήρωση των σκοπών του. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για μια κυριότητα «δημόσια ή διοικητική», η οποία ομοιάζει μεν με την ατομική ιδιοκτησία, κυρίως ως προς τη μορφή και τον τύπο των διαδικαστικών πράξεων (τίτλους, μεταγραφές στο υποθηκοφυλακείο, καταχωρίσεις στο κτηματολόγιο κ.λπ.), αλλά δεν ταυτίζεται με αυτήν, για τους παρακάτω θεμελιακούς λόγους:

α) η κυριότητα του ΑΚ έχει σαν αντικείμενο πράγματα εντός συναλλαγών, ενώ η δημόσια κτήση είναι εκτός συναλλαγής, αναπαλλοτρίωτη και ακατάσχετη

β) η αστική κυριότητα/ατομική ιδιοκτησία περιλαμβάνει το δικαίωμα χρήσης, κάρπωσης και διάθεσης. Στην περίπτωση της δημόσιας κτήσης λείπουν τα συστατικά αυτά καθώς το Δημόσιο δεν είναι φορέας του δικαιώματος της ατομικής ιδιοκτησίας, διότι τα συνταγματικά δικαιώματα υπάρχουν για να προστατεύουν τα άτομα απέναντι στο κράτος και όχι το αντίστροφο. Η Καραμανώφ παρατηρεί σχετικά ότι *σ' ένα κράτος δικαίου η δημόσια εξουσία δεν μπορεί να ασκείται ως δικαίωμα, παρά μόνο ως αρμοδιότητα που απονέμει το δίκαιο. Ή κατά τον Αλέξανδρο Σβώλο, «Τα δικαιώματα του Δημοσίου αντιπροσωπεύουν τα συμφέροντα του λαού<sup>46</sup>».* Επομένως, δεν υφίσταται για το Δημόσιο εξουσία διάθεσης, ενώ η εξουσία κάρπωσης υπόκειται στους περιορισμούς της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος.

---

<sup>45</sup> Άρθ. 1000 «Ο κύριος του πράγματος μπορεί, εφόσον δεν προσκρούει στο νόμο ή σε δικαιώματα τρίτων, να το διαθέτει κατ' αρέσκειαν και να αποκλείει κάθε ενέργεια άλλου πάνω σ' αυτό».

<sup>46</sup> Σβώλου Α.Ι./Βλάχου Γ.Κ., «Το Σύνταγμα της Ελλάδος», Τόμος Α', Αθήνα 1954, σ. 206



Κατά συνέπεια, υποστηρίζεται βάσιμα ότι το καθεστώς που συνδέει τα εκτός συναλλαγής πράγματα με τον φορέα τους είναι ένα *sui generis* καθεστώς κτήσης, από το οποίο δεν απορρέουν δικαιώματα, αλλά εξουσίες, που ασκούνται ως αρμοδιότητες, και συγκεκριμένα εξουσία διαχείρισης, διοίκησης, ρύθμισης και προστασίας, μετατρέποντας τον φορέα σε εξουσιαστή, προστάτη και διαχειριστή, αντιστοίχως, πάντως όχι σε ιδιοκτήτη. Συνεπώς, η διαχείριση της δημόσιας περιουσίας δεν αφορά σε δικαίωμα αστικής, κοινής, κυριότητας, αλλά σε ενάσκηση δημόσιας εξουσίας που ασκείται ως αρμοδιότητα και που αποβλέπει στην εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος<sup>47</sup>.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει διατυπώσει αυτή την κρίση από ιδρύσεώς του τόσο για τη δημόσια όσο και για την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου (εκδίδοντας κατά καιρούς και αντιφατικές αποφάσεις). Ήδη με την 41/1929 απόφασή του, η οποία μάλιστα είναι η πρώτη απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου, αρνήθηκε ρητά την ύπαρξη αστικού δικαίου κυριότητας σε δημόσια κτήση. Η ιστορία παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον, γι' αυτό θα την αφηγηθούμε εν συντομία: Η υπόθεση αφορούσε τη γνωστή Μονή Βατοπεδίου, η οποία το 1922 άσκησε αγωγή κατά του ελληνικού Δημοσίου επιδιώκοντας να αναγνωρισθεί κυρία της Λιμνοθάλασσας Βιστωνίδας. Η κυριότητα της Λίμνης ανήκε στο Δημόσιο, στο οποίο είχε περιέλθει από το βουλγαρικό κράτος με την προσάρτηση της Ξάνθης στην Ελλάδα. Νομοθετικό διάταγμα το 1924 επεδίωξε να ρυθμίσει εν τω μεταξύ τη διαφορά προβλέποντας τη σύναψη σύμβασης παραχώρησης απλής κατοχής (και όχι κυριότητας) στη Μονή Βατοπεδίου. Κατοχύρωνε έτσι την κυριότητα του Δημοσίου στη λίμνη (η οποία αμφισβητήθηκε εκ νέου με τις γνωστές διεκδικήσεις της Μονής πριν από λίγα χρόνια). Τη σύμβαση όμως αυτή αρνήθηκε ρητά να υπογράψει ο Υπουργός Γεωργίας και η Μονή προσέφυγε στο ΣτΕ κατά της άρνησής του και για παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας. Το ΣτΕ απέρριψε την αίτηση ακύρωσης κρίνοντας ότι η παραχώρηση κατοχής είναι εκ της φύσης της ανακλητή. Κυρίως όμως έκρινε ότι η λιμνοθάλασσα **δεν είναι περιουσία του Δημοσίου αλλά δημόσια περιουσία** (ουχί βεβαίως ως επί περιουσίας του Δημοσίου αλλ' ως περιουσίας δημοσίου) και ως τέτοια δεν

---

<sup>47</sup> Ακρίτας Καϊδατζής, «Σε ποιον ανήκει η περιουσία του δημοσίου; Ποιος και πώς επιτρέπεται να την εκποιήσει;», Περιέχεται στον συλλογικό τόμο/βιβλίο: «ΤΑΙΠΕΔ, Όργανο εκποίησης της περιουσίας και κατάργησης της εθνικής κυριαρχίας της Ελλάδας», Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2014, σελ.87-93

είναι δεκτική αστικής κυριότητας, η δε σύμβαση παραχώρησης με οικονομικό αντάλλαγμα προς το δημόσιο δεν μεταγγίζει κυριότητα αστικού αλλά διοικητικού δικαίου. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο δέχτηκε δηλαδή ότι: α) η δημόσια κτήση δεν αποτελεί περιουσία του Δημοσίου αλλά δημόσια περιουσία, περιορίζοντας οποιαδήποτε ελευθερία του Δημοσίου στη διάθεσή της, β) η ύπαρξη οικονομικού ανταλλάγματος για την παραχώρηση της δημόσιας κτήσης δεν μεταβάλλει τον χαρακτήρα της, δεν την εντάσσει στο συναλλακτικό πεδίο, δεν θεμελιώνει δικαίωμα αστικής κυριότητας υπέρ του συναλλασσόμενου τρίτου και δεν μετατρέπει την κυριότητα της Διοίκησης σε αστική κυριότητα και γ) η Διοίκηση κατά τη διαχείριση της δημόσιας κτήσης ασκεί δημόσια εξουσία και όχι εξουσίες που προκύπτουν από το δικαίωμα της κυριότητας, περιορίζοντας συνεπώς και την εξουσία διαχείρισης. Δέχτηκε επίσης ότι κατά τις σχετικές συναλλαγές η Διοίκηση συναλλάσσεται ως δημόσια εξουσία, με υπερέχουσα δηλαδή θέση, έχοντας επομένως δικαίωμα να θέτει μονομερώς όρους στην άσκηση δικαιωμάτων επί δημόσιας κτήσης που έχει ή προτίθεται να παραχωρήσει<sup>48</sup>.

Ομοίως έκρινε η Ολομέλεια του ΣτΕ και με την ιδιαίτερα σημαντική 891/2008 απόφαση ότι η διαχείριση της δημόσιας κτήσης «αντιδιαστέλλεται προς τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και αποτελεί άσκηση δημόσιας εξουσίας», σε μία επίσης ενδιαφέρουσα αντιδικία κατοίκων του παράκτιου μετώπου της Αττικής με τα Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα, σε σχέση με πρόσκληση υποβολής ενδιαφέροντος της τελευταίας για παραχώρηση δικαιωμάτων εκμετάλλευσης των παραλιών που διαχειριζόταν<sup>49</sup>. Η απόφαση αυτή

<sup>48</sup> «Η παραχώρησης της κατοχής της λιμνοθάλασσης, δια της παρά του δημοσίου παραιτήσεως των επί ταύτης ασκουμένων δικαιωμάτων, ουχί βεβαίως ως επί περιουσίας του Δημοσίου αλλ' ως περιουσίας δημοσίου, αφού αι Λιμνοθάλασσαι ως τοιαύτη περιουσία θεωρούνται και δεν είναι δεκτικά αστικής κυριότητος και συνεπώς η παραχώρησης ταύτη, ήτις ουδόλως επηρεάζεται υπό του παρεχομένου υπό της Μονής ανταλλάγματος, εμφανίζουσα την διοίκησιν ως δημόσια εξουσία, δεν μεταγγίζει κυριότητα αστικού δικαίου αλλά διοικητικού δικαίου, ούσαν εκ της φύσεώς της ανακλητήν, εφ' όσον το γενικό συμφέρον ή το συμφέρον της δημοσίας υπηρεσίας, προσηκόντως εκτιμώμενον θα επέβαλε την ανάκλησιν ταύτης ή θα παρεβιάζοντο οι όροι της παραχωρήσεως, δι' ους εχορηγήθη εις τον Υπουργόν της Γεωργίας εκ του ΝΔ αδέσμευτος διακριτική εξουσία να καθορίση μονομερώς το περιεχόμενον αυτών ποικιλοτάτης μορφής». Βλ. σχετικά Μ. Ι. Βελεγράκης, ο.π. σελ. 241 επ.

<sup>49</sup> Η απόφαση 891/2008 έχει μεγάλο ενδιαφέρον: Κάτοικοι παράκτιων δήμων της Αττικής αιτήθηκαν την ακύρωση πράξης πρόσκλησης ενδιαφέροντος που εξέδωσε η ανώνυμη εταιρεία Ε.Τ.Α. ΑΕ διαχείρισης και εκμετάλλευσης των τουριστικών δημοσίων κτημάτων για την εκμίσθωση οργανωμένων ακτών της Αττικής (Αλίμου, Βούλας, Βουλιαγμένης, Βάρκιζας). Τα δικαιώματα διοίκησης, διαχείρισης και εκμετάλλευσης της περιουσίας και των επιχειρηματικών μονάδων του ΕΟΤ είχαν παραχωρηθεί στην ΕΤΑ από τον ΕΟΤ με τη συστατική της πράξη, τον ν. 2837/2000. Το ΣτΕ, αναφερόμενο στις διατάξεις του 967 ΑΚ και Ν. 2971/2001 «Αιγιαλός και παραλία», κρίνει ότι τα κοινόχρηστα πράγματα στα οποία περιλαμβάνονται ο αιγιαλός και η παραλία ανήκουν στη δημόσια

τάραξε τα νερά της κρατούσας αντίληψης περί δικαιώματος κοινής κυριότητας του κράτους και προκλήθηκε ανησυχία<sup>50</sup> ότι το Δικαστήριο επανέκαμψε στην 41/1929 ΟλΣτΕ απόφασή του σχετικά με τη μη ύπαρξη κυριότητας ή την ύπαρξη *suī generis* κυριότητας επί των κοινοχρήστων. Πολύ σύντομα θα διασκεδάζονταν αυτές οι εντυπώσεις με την νομολογία της κρίσης, πλην εξαιρέσεων (π.χ. απόφαση 1906/2014 της ΟλΣτΕ για την ΕΥΔΑΠ<sup>51</sup>).

Το ιδιοκτησιακό δικαίωμα του κράτους ως προς τη δημόσια κτήση του επομένως δεν συνιστά δικαίωμα κυριότητας, γιατί πραγματικός φορέας του δικαιώματος δεν είναι ούτε η εκάστοτε Κυβέρνηση ούτε ο εκάστοτε Υπουργός Οικονομικών ούτε η εκάστοτε Βουλή. Πραγματικός ιδιοκτήτης είναι ο ελληνικός λαός<sup>52</sup> στη διαχρονία του. Η άποψη αυτή συμβαδίζει και με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, εξάλλου.

Η δημόσια περιουσία λοιπόν αποτελεί κοινό κτήμα όλων των γενεών των πολιτών και το Κράτος νομιμοποιείται να την κατέχει και να την διαχειρίζεται υπέρ των συμφερόντων του πραγματικού φορέα της, έχει δηλαδή εξουσία διαχείρισης *υπέρ του λαού και του έθνους*, εκπληρώνοντας εκείνους τους δημόσιους σκοπούς στους οποίους είναι

---

κτήση και προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους. Η διαχείριση των πραγμάτων αυτών αντιδιαστέλλεται προς τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου και αποτελεί άσκηση δημόσιας εξουσίας. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρ. 970ΑΚ αλλά και πληθώρα ειδικών διατάξεων, στα κοινόχρηστα πράγματα επιτρέπεται η παραχώρηση από τη διοίκηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων προς φυσικά ή νομικά πρόσωπα, εφόσον όμως με τα δικαιώματα αυτά, τα οποία έχουν χαρακτήρα δημοσίου και όχι ιδιωτικού δικαίου, εξακολουθεί να υπηρετείται ή τουλάχιστον δεν αναιρείται η κοινή χρήση. Ενόψει των διατάξεων αυτών, αλλά και των άρ. 5 παρ. 1 Σ για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και 24 παρ. 1 Σ στο μέτρο που προστατεύει τα ευαίσθητα οικοσυστήματα, όπως τον αιγιαλό και την παραλία, κρίθηκε ότι η πράξη με την οποία παραχωρήθηκαν ιδιαίτερα δικαιώματα σε κοινόχρηστα πράγματα ανήκει στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, αφού η παραχώρηση αυτή έχει ως άμεση ή έμμεση συνέπεια την ευθεία παρέμβαση στο δικαίωμα των τρίτων προς ακώλυτη χρήση του κοινόχρηστου πράγματος, σύμφωνα με τον προορισμό του. Βλ. όμοιες σκέψεις και στη 1212/2010 ΟλΣτΕ σχετικά με τη νομική φύση της Διακήρυξης από την ΟΛΠ Α.Ε. διαγωνισμού για την παραχώρηση σε ιδιώτες επενδυτές προβλητών στο εμπορευματικό λιμάνι του Πειραιά.

<sup>50</sup> Βλ. σχετικά Μ. Ι. Βελεγράκης, ο.π. σελ. 245επ. («Η ΣτΕ 891/2008: Επανάκαμψη της θεωρίας της διοικητικής κυριότητας;»)

<sup>51</sup> Με την απόφαση αυτή ακυρώθηκε η υπ' αρ. 206/25.4.2012 (Β' 1363) της ΔΕΑΑ κατά το μέρος με το οποίο μεταβιβαζόταν το 34% του μετοχικού κεφαλαίου της ΕΥΔΑΠ από το ελλ. δημόσιο στο ΤΑΠΕΔ.

<sup>52</sup> Η άποψη αυτή εκκινεί από την αντίληψη ότι το γεγονός ότι το δικαίωμα χρήσης των κοινόχρηστων πραγμάτων ήδη από το ρωμαϊκό δίκαιο ανήκε σε όλους χωρίς περιορισμούς ερχόταν σε σύγκρουση με τον απόλυτο και αποκλειστικό χαρακτήρα της κυριότητας της κοινότητας επί των πραγμάτων αυτών. Γι' αυτό οι Γάλλοι θεωρητικοί και οι Γερμανοί πανδεκτιστές που θεμελίωσαν την έννοια του *domain publique* τον 19<sup>ο</sup> αι., αμφισβήτησαν την ύπαρξη της κυριότητας επί της δημόσιας κτήσης. Κατά την ίδια άποψη, η Διοίκηση διαθέτει απλώς αρμοδιότητα ρύθμισής της και υποχρέωση φύλαξης και συντήρησής της. Για περισσότερα βλ. Η έννοια της δημόσιας κτήσης στο ελληνικό Δίκαιο, Μ. Ι. Βελεγράκης, σελ. 216 επ., εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

αφιερωμένη, είτε πάγιους και θεμελιώδεις που συνδέονται άρρηκτα με την έννοια της κρατικής εξουσίας –και με την ίδια την υπόσταση του Κράτους ακόμα<sup>53</sup>- είτε επιμέρους / ειδικούς δημόσιους σκοπούς, οι οποίοι αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο του σύγχρονου κοινωνικού Κράτους, τους οποίους οφείλει το ίδιο κατά το Σύνταγμα να υπηρετεί.

Το ιδιοκτησιακό δικαίωμα του Δημοσίου επί της ιδιωτικής περιουσίας του ομοιάζει περισσότερο με την «αστική κυριότητα», εφόσον πρόκειται για περιουσία που εντάσσεται καταρχήν στο πεδίο των συναλλαγών. Το Δημόσιο μέσω αυτής μετέχει στις συναλλαγές χρησιμοποιώντας ιδιωτικοοικονομικά μέσα και μεθόδους ιδιωτικού – αστικού δικαίου (μίσθωση, πώληση κ.λπ.).

Και στην περίπτωση αυτή όμως πρόκειται για μια ιδιαίτερη, επίσης *sui generis* μορφής κυριότητα, εφόσον ελλείπει το ουσιώδες στοιχείο που αντιστοιχεί στο πλήρες δικαίωμα διάθεσης, καθώς η εξουσία διάθεσης που έχει το Δημόσιο μόνο ως αρμοδιότητα μπορεί να νοηθεί και να ασκηθεί. Με άλλα λόγια, η ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, αν και συνιστά αντικείμενο συναλλαγών, υπόκειται σε ένα σύστημα κανόνων του δημοσίου δικαίου και περιορίζεται πάντα από την αρχή της νομιμότητας, ενώ ο οικονομικός σκοπός που επιδιώκει εμπλέκεται με άλλες επιδιώξεις, το σύνολο των οποίων συγκροτούν το γενικότερο συμφέρον.

Αναλυτικότερα, το δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου στην ιδιωτική του περιουσία παρουσιάζει ιδιαιτερότητες, τόσο κατά το στάδιο της κτήσης όσο και κατά το στάδιο της χρήσης, οι οποίες, όπως σημειώνει ο Καϊδατζής, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για ένα «δικαίωμα κυριότητας περιορισμένο από την άποψη του αστικού δικαίου και ταυτόχρονα εμπλουτισμένο με στοιχεία δημοσίου δικαίου<sup>54</sup>». Και τούτο για δύο λόγους, πρώτον διότι η κτήση προκύπτει είτε απευθείας από τον νόμο είτε ως ενάσκηση νόμιμης δραστηριότητας (και όχι από ελεύθερη βούληση) και δεύτερον διότι δεν υφίσταται απεριοριστο δικαίωμα διάθεσης, αλλά υποχρέωση διαχείρισης ώστε να εξυπηρετείται το κοινό καλό με τον πιο επωφελή τρόπο. Δεν παρέχεται δηλαδή στο κράτος η

---

<sup>53</sup> Βροντάκης Μιχαήλ, «Τα συνταγματικά όρια της εξουσίας του νομοθέτη στον καθορισμό του τρόπου και την επιλογή της μορφής οργανώσεως για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού», Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2004, σελ. 181 επ.

<sup>54</sup> Α. Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, εκδ. Σάκκουλα, 2006

εξουσία να συνάπτει οποιαδήποτε δικαιοπραξία με οποιουδήποτε αντισυμβαλλομένους και υπό οποιουδήποτε όρους, παρά μόνον εκείνο το είδος των δικαιοπραξιών που είναι κάθε φορά είναι απαραίτητο για την επωφελή αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας. Σύμφωνα και πάλι με τον Καϊδατζή, «όταν το δημόσιο μεταβιβάζει περιουσιακά στοιχεία, ενώ η καθεαυτή μεταβίβαση συνιστά βεβαίως μια συναλλαγή ιδιωτικού δικαίου, η απόφαση για τη μεταβίβαση συνιστά ενάσκηση δημόσιας εξουσίας».

Οι έμπρακτες διαστάσεις των παραπάνω ζητημάτων είναι τεράστιες και οι έννομες συνέπειές τους σοβαρές και μη αναστρέψιμες, ανεξαρτήτως της θέσης που τηρεί ο καθένας έναντι της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων. Η σύγχυση που επικρατεί ως προς τον διαχωρισμό και την κατηγοριοποίηση της περιουσίας του κράτους, η παράλειψη ταξινόμησης και ιεράρχησης των στοιχείων της περιουσίας του Δημοσίου αναλόγως της φύσης και του σκοπού που είναι προορισμένα να υπηρετούν, ο αβάσιμος χαρακτηρισμός σημαντικού τμήματος της δημόσιας περιουσίας ως ιδιωτικής σε συνδυασμό με την κρίση του ΣτΕ τόσο ως προς τη διεύρυνση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος όσο και ως προς την αναρμοδιότητά του περί ελέγχου των σχετικών αποφάσεων μεταβίβασης, ευνόησε την αυθαίρετη και αθρόα υπαγωγή δημόσιας κτήσης στις λίστες της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και συνακολούθως δρομολόγησε την οριστική αποξένωση του κράτους από αυτήν.

#### IV. Η ΚΑΤΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΚΤΗΣΗΣ

Η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει μια ιδιαιτερότητα: διαθέτει πλούσιο απόθεμα δημόσιας γης. Το απόθεμα αυτό ανάγεται στην ίδια την ίδρυση του ελληνικού κράτους, ενώ ο τρόπος κτήσης του εξηγεί και την ιδιαίτερη αντιμετώπιση της δημόσιας κτήσης, συγκριτικά με άλλες χώρες.

Κατά την οθωμανική αυτοκρατορία, όλα εν γένει τα κτήματα ανήκαν στον Αλλάχ και στον σουλτάνο, ως τον εκπρόσωπό του επί γης. Κατά κανόνα, όλα αυτά τα κτήματα, που είχαν απελευθερωθεί στρατιωτικά κατά τη διάρκεια της Επανάστασης, περιήλθαν στο ελληνικό Δημόσιο λόγω διαδοχής κρατών με βάση το λεγόμενο «δικαίωμα του πολέμου». Έτσι, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο της ανεξαρτησίας του Ελληνικού Κράτους<sup>55</sup>, τα εδάφη περιήλθαν στο νέο ελληνικό κράτος όχι διά καταβολής αποζημιώσεως στον Σουλτάνο, αλλά «πολεμικώς και δημοτικώς», δηλαδή κυριαρχικά, με όρους διεθνούς δικαίου. Κατά την περιέλευση αυτή, τα εδάφη διατήρησαν εν πολλοίς τον ίδιο νομικό χαρακτηρισμό που είχαν σύμφωνα με το οθωμανικό δίκαιο περί οθωμανικών γαιών. Η δημόσια αυτή κτήση -οι εθνικές γαίες- κατά τον χρόνο της ίδρυσης του κράτους υπολογιζόταν σε 13 εκατ. στρέμματα. Διευρύνθηκε επιπλέον και χάρη στο διάταγμα του βασιλιά Όθωνα, σύμφωνα με το οποίο «πάντα τα λειβάδια, διά την επικαρπία των οποίων δεν έχει τις να παρουσιάσει έγγραφον (ταπί) εκδοθέν επί τουρκικής εξουσίας, θεωρούνται ως δημόσια και η νομή αυτών μένει ως και μέχρι τούδε στο Δημόσιον»<sup>56</sup>. Η περιουσία αυτή αυξήθηκε ακόμη περισσότερο με την προσάρτηση των νέων χωρών, που είχε ως αποτέλεσμα την απόκτηση μεγάλων εκτάσεων σε Κρήτη, Μακεδονία, Θράκη, Ήπειρο και νησιά του Αιγαίου. Έκτοτε το μεγαλύτερο τμήμα της διανεμήθηκε σε αγροτικές μεταρρυθμίσεις και παραχωρήθηκε σταδιακά (όταν δεν καταπατήθηκε), για να καλύψει στοιχειώδεις ανάγκες που ανέκυπταν λόγω πολέμων, μαζικών μετακινήσεων ή ανταλλαγών πληθυσμού, όπως μετά τη μικρασιατική καταστροφή του 1922 που δημιούργησε επιτακτική ανάγκη για διαμονή σχεδόν 1,5 εκατομμυρίου προσφύγων<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Γνωστό και ως Πρωτόκολλο του Λονδίνου

<sup>56</sup> Μ. Ι. Βελεγράκης, Η έννοια της δημόσιας κτήσης στο ελληνικό δίκαιο, ο.π. σελ. 36 επ.

<sup>57</sup> D. Litsardou, R. Klabatsea, Land management strategies for sustainable (re-)development of public land assets in protected areas

Γεγονός είναι ότι η δημόσια κτήση στην Ελλάδα αποτέλεσε εξαρχής τον κανόνα, ενώ η ιδιωτική περιουσία την εξαίρεση. Εξ ου και το γνωστό τεκμήριο κυριότητας του Δημοσίου<sup>58</sup> σε περίπτωση που δεν αποδεικνύεται παραχώρηση εδαφικής έκτασης σε ιδιώτες είτε από τον σουλτάνο πριν το 1830 είτε από το ελληνικό Δημόσιο μετά. Χάρη στο τεκμήριο αυτό, που αποτελεί συνέπεια των ιστορικών και νομικών συνθηκών ίδρυσης του κράτους, διασφαλίστηκε ότι ο εθνικός πλούτος κυρίως των δασών, αποτελεί δημόσια κτήση, «εθνική κοινοκτησία»<sup>59</sup> και όχι ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου.

Μετά την Επανάσταση του 1821 η απόκτηση των εθνικών γαιών ήταν μεγάλος στόχος των κοτζαμπάσηδων και η διανομή τους όνειρο των αγωνιστών προκειμένου να πάψουν να είναι κολίγοι. Βασική αιτία καθυστέρησης της διανομής ήταν ότι αυτή ήταν υποθηκευμένη ήδη πριν απελευθερωθεί, με τα αγγλικά δάνεια που είχε λάβει η επαναστατική κυβέρνηση στα 1824, 1825. Είναι χαρακτηριστική μια επιστολή του Κοραή προς τον Κουντουριώτη στις 12 Φεβρουαρίου 1825, στην οποία του έγγραφε: «Το δάνειον το γενόμενον από το αγγλικόν έθνος δεν πρέπει να το στοχάζεστε πολλά μεγάλην ευεργεσίαν. Και εις αυτόν τον διάβολον ήθελαν μετά χαράς να δανείσουν αργύρια, αν ο διάβολος είχε να τους ασφαλίσει με ενέχυρα»<sup>60</sup>.

Από εκεί ίσως εμπνεύστηκαν και οι δανειστές της χώρας το 2010, οπότε και έθεσαν ζήτημα εγγυοδοσίας της δημόσιας περιουσίας στη δανειακή σύμβαση, μάλιστα με εφαρμοστέο το αγγλικό δίκαιο, που δεν αναγνωρίζει τη δημόσια κτήση, και δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>58</sup> Θεσπίστηκε με το β.δ. 17.11.1836 «περί ιδιωτικών δασών» και το ισχύον σήμερα αντίστοιχο τεκμήριο κυριότητας του άρθρου 62 παρ. 1 του Ν. 998/ 1979 «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας» θεωρούνται ότι είναι δημόσια μέχρι της αναγνωρίσεώς τους ως ιδιωτικών.

<sup>59</sup> Μ. Καραμανώφ, ο.π. σελ. 170

<sup>60</sup> Σπύρος Αλεξίου, 21 ρωγμές για το 1821, Εκδ. Τόπος, 2021, σελ. 171, 257

## V. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ

Οι ακραίες νεοφιλελεύθερες πολιτικές που εφαρμόστηκαν στη χώρα από το 2010 συνδέονται με τις παγκόσμιες πολιτικές εξελίξεις και την ηγεμονία του νεοφιλελευθερισμού ως «νέας ορθοδοξίας» από τη δεκαετία του 1980 στις ΗΠΑ και τη Μ. Βρετανία, με καθυστέρηση στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου και σχεδόν ετεροχρονισμένα στην Ελλάδα. Ο Ντέιβιντ Χάρβεϊ παρατηρεί ότι «η ηγεμονία αυτή προκαλεί ανατροπή θεσμικών πλαισίων και εξουσιών, αμφισβητώντας ακόμη και παραδοσιακές μορφές κρατικής κυριαρχίας»<sup>61</sup>.

Ο νεοφιλελευθερισμός εκφράζει, μεταξύ άλλων, μια συνολική πολιτική αναθεώρησης του αστικού κράτους ως εργαλείου ακύρωσης ή αμφισβήτησης ή αναοριοθέτησης λαϊκών κατακτήσεων της προηγούμενης ιστορικής περιόδου, στο όνομα της ελευθερίας και της κυριαρχίας των αγορών<sup>62</sup>. Έτσι, το μεταπολεμικό ευρωπαϊκό κράτος πρόνοιας και δικαίου, στην ελληνική περίπτωση το «κράτος της μεταπολίτευσης» και δη από το 1981 και μετά, το παρεμβατικό, εθνικό κράτος, μεταλλάσσεται δομικά και ανατρέπεται στον πυρήνα του, εκχωρώντας αρμοδιότητές του στις (διεθνείς) αγορές και το (χρηματιστικό ιδίως) κεφάλαιο.

Οι ριζικοί και βαθείς μετασχηματισμοί που έχει υποστεί το σύγχρονο κράτος έχουν περιαγάγει το ίδιο σε «κατάσταση εξαίρεσης», παράγοντας πολιτικές που συγκροτούν συνολικά θεσμική κρίση.

Στην ελληνική περίπτωση, ήδη από τη δεκαετία του '90 ο νεοφιλελευθερισμός υπήρχε μεν αλλά κατά τον Χατζημιχάλη ως *βαλκάνιος*, που, συμβιώνοντας με άλλες μη καθαρά νεοφιλελεύθερες ρυθμίσεις, δεν ήταν ηγεμονικός<sup>63</sup>. Μόνο υπό τον φόβο του δημοσίου χρέους «νομιμοποιούνται» ακραιφνώς νεοφιλελεύθερες πολιτικές, με «μέτρα» και αντιμεταρρυθμίσεις που απορρέουν ως υποχρεώσεις από τις δανειακές συμβάσεις. Οι πολιτικές δηλαδή της δημοσιονομικής προσαρμογής είναι αυτές που καθορίζουν τους όρους αποπληρωμής των δανείων από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Παγκόσμια Τράπεζα προς τις χώρες που αντιμετωπίζουν οικονομική κρίση και καταφεύγουν

<sup>61</sup> Ντέιβιντ Χάρβεϊ, «Νεοφιλελευθερισμός, Ιστορία και Παρόν», εκδ. Καστανιώτη, 2007, σελ. 25

<sup>62</sup> Χριστ. Βερναρδάκης, «Το καπιταλιστικό Κράτος της Μεταπολίτευσης: από τον “αυταρχικό κρατισμό” στην “κατάσταση εξαίρεσης”», <http://www.vernardakis.gr/article.php?id=592>

<sup>63</sup> Κωστής Χατζημιχάλης, «Κρίση χρέους και υφαρπαγή γης», Εκδ. ΚΨΜ, 2014, σελ. 138



στον δανεισμό, ανεξαρτήτως των οικονομικών υποχρεώσεων, του επιτοκίου κ.λπ. Προβλέπονται στα Μνημόνια που προσαρτώνται στις δανειακές συμβάσεις και συνιστούν συμφωνίες σχετικά με το τι πρέπει να κάνει η δανειολήπτρια χώρα τα χρήματα που λαμβάνει, πού ακριβώς πρέπει να τα διοχετεύσει. Έτσι, ενώ αρχικά τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής πρέπει να εγγυώνται την εξόφληση των δανείων (σταθερότητα), σταδιακά γίνονται ένα πραγματικό μοντέλο νεοφιλελεύθερης ανάπτυξης. Τα μνημόνια αυτά βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στη Συναίνεση της Ουάσιγκτον<sup>64</sup>, όπως κατέληξε να εφαρμόζεται σε υπανάπτυκτες και αναπτυσσόμενες οικονομίες, ένα νεοφιλελεύθερο μανιφέστο που διαπνέεται από τον φονταμενταλισμό της αγοράς. Ένα ριζικό, γρήγορο και πλήρες πρόγραμμα μεταρρύθμισης, μια θεραπεία σοκ.

Ο Γ. Κατρούγκαλος<sup>65</sup> το 2011 χαρακτήριζε ως «παρασύνταγμα» το σύνολο των νομοθετικών μέτρων, διά των οποίων επιβλήθηκαν στη χώρα οι μνημονιακές πολιτικές, «στον βαθμό που η εφαρμογή τους προϋποθέτει αναγκαστικά τον παραμερισμό πολλών θεμελιωδών ρυθμίσεων του Συντάγματος». Ο ίδιος ο Ευ. Βενιζέλος, ως αντιπρόεδρος της συγκυβέρνησης, την ίδια εποχή αναφερόταν στη «δημοκρατία της ανάγκης<sup>66</sup>», ενώ ο ίδιος ο τότε πρόεδρος του ΣτΕ και νυν αντιπρόεδρος της κυβέρνησης, Π. Πικραμμένος εξηγούσε το 2012 ότι «Η πολιτική εξουσία της χώρας μας δεν λειτουργεί στην παρούσα συγκυρία αποκλειστικά πρωτογενώς, αλλά υπό την επιτήρηση άλλως την καθοδήγηση, ενίοτε δε και υπό τον εξαναγκασμό διεθνών οργανισμών στους οποίους συμμετέχει,

---

<sup>64</sup> Η Ουάσιγκτον ενσωμάτωσε οργανισμούς όπως το ΔΝΤ, την Παγκόσμια Τράπεζα και το υπουργείο Οικονομικών των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, τους μεγάλους χρηματοδότες δηλαδή της παγκόσμιας οικονομικής ανάπτυξης. Πρόκειται λοιπόν για μια συγχώνευση της πολιτικής, διοικητικής και τεχνοκρατικής Ουάσιγκτον. Οι προτεινόμενες πολιτικές είναι πολιτικές γύρω από τις οποίες «η Ουάσιγκτον» θα μπορούσε να συνάψει μια συμφωνία σχετικά με τις πολιτικές που οι χώρες οφείλουν να εφαρμόσουν. Με τον όρο νοείται ένας ελάχιστος κοινός παρονομαστής της πολιτικής για τις λατινοαμερικανικές χώρες, μια κοινή οικονομική λογική.

η «Συναίνεση της Ουάσιγκτον» περιλαμβάνει τις εξής οικονομικές πολιτικές με βάση τον Ουίλιαμσον: 1. Δημοσιονομική Πειθαρχία, 2. Προτεραιότητες (μείωση) Δημόσιων Δαπανών, 3. Φορολογική Μεταρρύθμιση, 4. Χρηματοπιστωτική Φιλελευθεροποίηση, 5. Συναλλαγματική Ισοτιμία 6. Απελευθέρωση του Διεθνούς Εμπορίου, 7. Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ), 8. Ιδιωτικοποίηση 9. Φιλελευθεροποίηση, 10. Δικαιώματα Ιδιοκτησίας

Γ. Μαραγκός, Διεθνής Οικονομική Ανάπτυξη: Η "Συναίνεση της Ουάσιγκτον", 20.09.16, Η Αυγή, <https://www.avgi.gr/politiki/207332-diethnis-oikonomiki-anaptyxi-h-synainesi-tis-oyasigkton>

<sup>65</sup> Γ. Κατρούγκαλος, «Το "παρασύνταγμα" του μνημονίου και ο άλλος δρόμος», Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 231-245.

<sup>66</sup> Από δήλωσή του την 20.10.2014, όπως αναφέρει η Ν. Βαλαβάνη στο «Η αρπαγή της Ελλάδας Χρέος και Ιδιωτικοποιήσεις», Εκδ. Λιβάνη 2015, σελ. 156

άλλων κρατών, αλλά και ιδιωτικών οικονομικών κέντρων εξουσίας»<sup>67</sup>.

Ο Αντώνης Λιάκος παρατηρεί ότι η ανεξαρτησία των οικονομικών θεσμών και του τραπεζικού συστήματος από το αντιπροσωπευτικό πολιτικό σύστημα, οι αυτοματισμοί με τους οποίους αντιμετωπίζονται οι οικονομικές αποκλίσεις και οι κρίσεις, η παραπομπή των πολιτικών ζητημάτων στα τεχνικά κλιμάκια, αποτυπώνουν τη φιλοσοφία στα ιστορικά τους συμφοραζόμενα. Παράλληλα ρεύματα σκέψης συνέκλιναν στην περιγραφή αυτής της -μετά-το-τέλος-της-ιστορίας φιλοσοφίας χρησιμοποιώντας όρους όπως «μεταδημοκρατία». Η μεταδημοκρατία ήταν παρούσα όταν μετά το 2010 όλα τα κόμματα υποχρεώνονταν να ψηφίζουν νόμους αντίθετους με το πρόγραμμά τους ακόμη κι εναντίον της επιχειρηματολογίας που είχαν αναπτύξει στη Βουλή την ίδια μέρα<sup>68</sup>.

Επιπλέον, μέσα σε αυτή την οικονομική και πολιτική συγκυρία, η προτεραιότητα στη δημιουργία «καλού επιχειρηματικού και επενδυτικού κλίματος» για την οικονομική αναδιάρθρωση της χώρας, σύμφωνα με το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, από τη μια σημαίνει τη χρήση δημοσίων πόρων για τη δημιουργία κατάλληλων υποδομών για τις επιχειρήσεις (σε συνδυασμό με επιδοτήσεις, φορολογικά κίνητρα και fast track διαδικασίες)<sup>69</sup> και από την άλλη συνεπάγεται την αντιμετώπιση τόσο των εργαζομένων όσο και του (φυσικού και πολιτιστικού) περιβάλλοντος ως εμπορευμάτων. Η προτεραιότητα αυτή λοιπόν στην «πάση θυσία ανάπτυξη» σηματοδοτεί και δρομολογεί μια πορεία οπισθοχώρησης και διαρκών συμβιβασμών, μια συνεχή υποχώρηση από το κράτος δικαίου, μια παραίτηση επί της ουσίας από αποφασιστικές αρμοδιότητες και εξουσίες και υψώνει ένα μέτωπο απέναντι σε κατοχυρωμένες εγγυήσεις, δικαιώματα και κατακτήσεις. Έτσι, εκκίνησε η διαμόρφωση μιας κατάστασης «συνεχών εξαιρέσεων» από τον νόμο και το Σύνταγμα.

Αλληπάλληλες νομοθετικές διατάξεις κατά παρέκκλιση άλλων ισχυουσών διατάξεων, ειδικές contra legem ρυθμίσεις έναντι γενικών αναγκαστικού δικαίου ρυθμίσεων, ιδιωτικοφανείς συμβάσεις με

---

<sup>67</sup> Π. Πικραμμένος, Δημόσιο Δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας. Εισήγηση σε εκδήλωση που διοργάνωσε την 12.3.2012 ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών με θέμα: Η αρχή του Κράτους Δικαίου σε έκτακτες συνθήκες μέσα στο περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσβάσιμη στο <https://www.nomikospoudastirio.gr/>

<sup>68</sup> Αντ. Λιάκος, Ο ελληνικός 20<sup>ος</sup> αιώνας, εκδ. Πόλις, σελ. 525

<sup>69</sup> Ντέιβιντ Χάρβεϊ, «Νεοφιλελευθερισμός, Ιστορία και Παρόν», εκδ. Καστανιώτη, 2007, σελ. 77

νομοθετική ισχύ, έκδοση σωρείας πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, εφαρμογές, ερμηνείες και πάσης φύσεως διαδικασίες παράκαμψης, αλλά και μια «κουλτούρα διαπραγμάτευσης» που διαπέρασε τη διοίκηση, ώστε αποφασιστικές αρμοδιότητες να τελούν υπό την αίρεση της αποδοχής τους από κάθε λογής επενδυτές και κερδοσκόπους, συνθέτουν ένα τοπίο παρεκτροπής.

Το καθεστώς αυτό, παρατηρεί ο Βερναρδάκης, αν και ομοιάζει με τον τύπο καθεστώτος έκτακτης ανάγκης (κατάσταση πολιορκίας) του άρθρου 48 του Συντάγματος, χωρίς την τυπική αναστολή κοινοβουλευτικών ή νομοθετικών λειτουργιών αλλά με την προσχηματική διατήρησή τους, ωστόσο επιτυγχάνει κάτι βαθύτερο: συστηματοποιεί και κανονικοποιεί την κατάσταση εξαίρεσης. Παράγει νομοθεσίες συνεχών εξαιρέσεων από τις παραδοσιακές συνταγματικές αρχές, τις οποίες ενδύει ιδεολογικά με το επιχείρημα της ανάγκης «να σωθεί η χώρα<sup>70</sup>», με σκοπό αυτή η παρεκτροπή να ενσωματωθεί ως κάτι το κανονικό, το φυσιολογικό, το συνηθισμένο, να παγώσει κάθε αίσθημα έκπληξης ή θυμού, να αδρανοποιήσει κάθε λογική διεργασία κριτικής και αμφισβήτησης, να απομονώσει κάθε δυνατότητα ανατροπής κι έτσι να αναπαράγεται ακώλυτα.

Ο καταναγκασμός αυτός, παρατηρεί ο Χάρβεϊ<sup>71</sup>, μπορεί να δημιουργήσει μια μοιρολατρική, ακόμη και δουλοπρεπή αποδοχή της ιδέας ότι δεν υπήρχε ούτε υπάρχει «άλλη εναλλακτική», όπως επέμενε η Μ. Θάτσερ, κατά τον χρόνο που ιδιωτικοποιούσε όλους τους τομείς της οικονομίας που αποτελούσαν δημόσια ιδιοκτησία.

Επομένως, η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων του δημόσιου πλούτου και των περιβαλλοντικών και πολιτιστικών αγαθών αποτελεί μια από τις βασικότερες πολιτικές της νεοφιλελεύθερης στρατηγικής<sup>72</sup> που θεσμοθετήθηκαν στη χώρα. Η διεθνής συγκυρία έχει μεγάλο ενδιαφέρον:

---

<sup>70</sup> Χριστόφορος Βερναρδάκης, ο.π.

<sup>71</sup> Ντέιβιντ Χάρβεϊ, «Νεοφιλελευθερισμός, Ιστορία και Παρόν», εκδ. Καστανιώτη, σελ. 70

<sup>72</sup> Σύμφωνα με τη Νάντια Βαλαβάνη, «Η αρπαγή της Ελλάδας, Χρέος και Ιδιωτικοποιήσεις», Εκδ. Λιβάνη 2015, σελ. 80 επ. η πολιτική της ιδιωτικοποίησης της δημόσιας περιουσίας δεν γεννήθηκε με τον νεοφιλελευθερισμό, αλλά προϋπήρχε στο οπλοστάσιο του συστήματος, όπως αποδεικνύει η ιστορική εμπειρία. Στην Ευρώπη της κρίσης και του Μεσοπολέμου, τα δύο φασιστικά κράτη (Ιταλία, Γερμανία) τάχθηκαν με αποφασιστικότητα υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων, περνώντας στα χέρια ιδιωτών κρατικές λειτουργίες, δημόσιες επιχειρήσεις και το σύνολο των τραπεζών. Φαίνεται λοιπόν ότι αυτή ήταν ανέκαθεν η πολιτική των πιο ισχυρών και αντιδραστικών τμημάτων του μονοπωλιακού και χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου, καταρρίπτοντας το επιχείρημα ότι πρόκειται για πολιτική των ελεύθερων δημοκρατικών κρατών.

Η κρίση χρέους συμπίπτει με τη μαζική στροφή του κεφαλαίου προς τις πολιτικές επενδύσεων στη γη, ως αποτέλεσμα της εγκατάλειψης των παραγωγικών επενδύσεων, της συντελούμενης αποβιομηχάνισης, της μετακίνησης της παραγωγής σε χώρες χαμηλού εργατικού κόστους και της δημιουργίας νέων χρηματιστηριακών προϊόντων. Στις νέες αυτές τάσεις σημαίνοντα ρόλο φαίνεται να έχει ο χώρος και συγκεκριμένα η αξιοποίηση της γης, ως προσοδοφόρο πεδίο για την καθιέρωση νέων μορφών επενδυτικής δραστηριότητας<sup>73</sup>.

Ταυτόχρονα, οι ελληνικές ιδιαιτερότητες, αφενός το συγκριτικά πολύ μεγαλύτερο από τον μέσο όρο άλλων ευρωπαϊκών κρατών, για ιστορικούς λόγους όπως είδαμε, απόθεμα δημόσιας γης, αφετέρου τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της γης τόσο ως προς τη γεωπολιτική της θέση<sup>74</sup> όσο και ως προς τα φυσικο-γεωγραφικά της χαρακτηριστικά (κλίμα, ηλιοφάνεια, ακτές, νησιά), ως εκ τριτου δε, το πλήθος ιστορικών μνημείων και η σχετική διατήρηση του τοπίου σε συνδυασμό με το brand name ως μεσογειακού προορισμού, και τέλος, η οικονομική και θεσμική συγκυρία - δημόσιο χρέος, ειδικό καθεστώς μνημονίων, απαξίωση της ανταλλακτικής αξίας γης και ακινήτων- συνθέτουν μια συνθήκη ελκυστική για κερδοσκόπους επενδυτές.

Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Κ. Χατζημιχάλης, «οι χώρες με υψηλό δημόσιο χρέος γίνονται ευκολότερα στόχοι υφαρπαγής γης, γιατί το χρέος λειτουργεί ταυτόχρονα ως μηχανισμός καθοδήγησης των κυβερνητικών επιλογών, ως μηχανισμός εξασθένισης της δημοκρατίας και της εθνικής κυριαρχίας και ως μηχανισμός απαξίωσης της ανταλλακτικής αξίας της γης»<sup>75</sup>. Έτσι, υπό τον φόβο της εξόδου της χώρας από την ευρωζώνη, μέσα από «πακέτα διάσωσης» και «διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις», που στον πυρήνα τους είχαν την πολιτική της ιδιωτικοποίησης της δημόσιας περιουσίας, εξυπηρετείται εκτός από το δημόσιο χρέος και το ιδιαίτερο ενδιαφέρον και συμφέρον των κερδοσκοπικών κεφαλαίων.

---

<sup>73</sup> Βλάση Αν., «Σύγχρονες μορφές επενδύσεων στον τουρισμό: Η περίπτωση της Costa Navarino», διπλωματική εργασία στην κατεύθυνση Πολεοδομία-Χωροταξία του ΔΠΜΣ Αρχιτεκτονική – Σχεδιασμός του Χώρου της Αρχιτεκτονικής Αθήνας, με επιβλέπουσα την Μ. Μαντουβάλου, δημοσιευμένη στο: <https://www.ektogrammis.gr/website/syghrones-morfes-ependyseon-ston-toyrismo-i-periptosi-tis-costa-navarino>

<sup>74</sup> Ο Κωστής Χατζημιχάλης τη χαρακτηρίζει μάλιστα ως «οιονεί μονοπωλιακή θέση ως προς τα γεωπολιτικά δεδομένα» και καταλήγει ότι «εκείνος που την κατέχει ή την ελέγχει μπορεί να απολαμβάνει μονοπωλιακή γαιοπρόσοδο», «Κρίση χρέους και υφαρπαγή γης», Εκδ. ΚΨΜ, σελ. 89

<sup>75</sup> Κωστής Χατζημιχάλης, ο.π., σελ. 60

Ο Χάρβεϊ παρατηρεί ότι «οι νεοφιλελεύθεροι επιδεικνύουν ιδιαίτερη φιλοπονία όταν επιδιώκουν την ιδιωτικοποίηση των περιουσιακών στοιχείων»<sup>76</sup>, καθώς και «ιδιαίτερη καχυποψία» απέναντι σε παρεμβάσεις του κράτους, όπως είναι ο κρατικός σχεδιασμός, η ρύθμιση και ο αναγκαστικός συντονισμός, επομένως, υπό τους κανόνες του αγοραίου ανταγωνισμού, «τομείς που προηγουμένως διοικούνταν ή ρυθμιζόνταν από το κράτος πρέπει να παραδοθούν στην ιδιωτική σφαίρα και να απορρυθμιστούν».

Όλα τα παραπάνω αποτυπώνονται εύγλωττα στο θεσμικό πλαίσιο της κρίσης<sup>77</sup>, που συνιστά και αντιστρόφως την κρίση του ίδιου του θεσμικού πλαισίου<sup>78</sup>. Θα επιχειρήσουμε να προσεγγίσουμε εντελώς ενδεικτικά κρίσιμα για το θέμα σημεία του.

---

<sup>76</sup> Ντέιβιντ Χάρβεϊ, «Νεοφιλελευθερισμός, Ιστορία και Παρόν», εκδ. Καστανιώτη, σελ. 70, 101

<sup>77</sup> Σε αυτό ενεργοποιήθηκαν και προγενέστερες διατάξεις, οι οποίες συνέτρεξαν σωρευτικά με τις παρακάτω προβλέψεις για τις ιδιωτικοποιήσεις της γης και τον σχεδιασμό της. Σημαντικότερη είναι αυτή του νδ 2687/1953: έχει εξουσιοδοτικό έρεισμα το μετεμφυλιακό Σύνταγμα του 1952, στο οποίο προβλεπόταν ότι θα εκδοθεί «άπαξ» νόμος για την προστασία της εισροής των ξένων κεφαλαίων. Πράγματι, ο νόμος εκδόθηκε το 1953 και ουδέποτε καταργήθηκε έκτοτε από καμία κυβέρνηση. Σειρά ιδιωτικοποιήσεων που έλαβαν χώρα από το 2010 υπάχθηκαν στο υπερπροστατευτικό καθεστώς του νόμου αυτού, όπως το Ελληνικό, τα 14 περιφερειακά αεροδρόμια κ.α.

<sup>78</sup> Η φράση αποδίδεται στην Ρ. Κλαμπατσέα κατά την παράδοση μαθήματος: Γεωγραφικές δυναμικές και σύγχρονοι μετασχηματισμοί του ελληνικού χώρου.

## VI. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ (ή η κρίση του θεσμικού πλαισίου)

*«Στους στατικούς κανόνες της νομιμότητας,  
η δημόσια εξουσία αντιτάσσει  
την ενεργητική αποτελεσματικότητα  
των εκτάκτων μέτρων»,*

Π. Πικραμμένος

Οι αθρόες ιδιωτικοποιήσεις της δημόσιας γης έγιναν κατ' εφαρμογή των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής που επέβαλε η ένταξη στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης και προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι δανειακές υποχρεώσεις που ανέλαβε με τις συμβάσεις χρηματοδοτικής διευκόλυνσης των ετών 2010, 2012 και 2015<sup>79</sup>.

Η πολιτική της συντεταγμένης, ευθείας, μαζικής και υποχρεωτικής ιδιωτικοποίησης της δημόσιας γης με όρους εκποίησης και η δέσμευση του συνόλου της, αδιακρίτως, ως εγγυοδοσίας συντελέστηκε το έτος 2010 που, γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, αποτελεί ιστορική τομή. Υπό το πρόσχημα της «έκτακτης ανάγκης» το ίδιο το κράτος με κοινοβουλευτικές διαδικασίες αυτοκαταργήθηκε εν μέρει, παραιτούμενο ρητά από εξουσίες και αρμοδιότητας, παραχωρώντας τις σε τρίτους.

---

<sup>79</sup> Πρόκειται για τις τρεις διαδοχικές συμβάσεις χρηματοδοτικής διευκόλυνσης που συνήψε με τα κράτη-μέλη της ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Η πρώτη δανειακή σύμβαση αποτελείται από: α) τη «*Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης*» μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και των κρατών-μελών της Ευρωζώνης της 8.5.2010 και β) τη «*Συμφωνία*» (Συμφωνία Έγκρισης ΔΝΤ) μεταξύ Ελληνικής Δημοκρατίας και Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, με την οποία εγκρίθηκε στις 9 Μαΐου 2010 από το ΔΝΤ ο «*Διακανονισμός Χρηματοδότησης*». Στη συνέχεια με το άρθρο 1 του ν. 4046/2012 «*Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας*» εγκρίθηκε η δεύτερη δανειακή σύμβαση (και συγκεκριμένα τα σχέδια Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος). Η τρίτη δανειακή Σύμβαση Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας συνήφθη τον Ιούλιο του 2015, μετά από σχετική εξουσιοδότηση που δόθηκε προς τον Υπουργό Οικονομικών με την παρ. 3 του ν. 4336/2015 «*Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης*».

## 1. ΠΡΩΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ, 2010

Οι ιδιωτικοποιήσεις της δημόσιας γης με όρους εκποίησης και εγγυοδοσίας επιβλήθηκαν με τη μορφή δανειακών υποχρεώσεων, που θεσμοθετήθηκαν: α) νομοθετικά με τον ν. 3845/6.5.2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του Μηχανισμού Στήριξης της Ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» και β) την από 8.5.2010 «Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης», η οποία δεν κυρώθηκε από την ελληνική Βουλή. Υπογράφηκε μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών Γ. Παπακωνσταντίνου, ο οποίος έλαβε καινοφανώς γενική εξουσιοδότηση από την ίδια τη σύμβαση να υπογράφει σχετικές συμβάσεις και μνημόνια συνεργασίας (άρθρο δεύτερο). Η ψήφιση του πρώτου ήταν προϋπόθεση για τη σύναψη της δεύτερης<sup>80</sup>.

Στη Σύμβαση αυτή προβλέπεται η **δέσμευση του συνόλου της δημόσιας περιουσίας έως την πλήρη και ολοσχερή εξόφληση του χρέους**. Ειδικότερα:

Με το άρθρο 4, προβλέπεται η δέσμευση της περιουσίας του Δανειολήπτη (ελληνικού Κράτους), «έως ότου όλο το κεφάλαιο της παρούσας Σύμβασης να έχει επιστραφεί **πλήρως** και όλοι οι τόκοι και τα πρόσθετα ποσά, αν υπάρχουν, στο πλαίσιο της παρούσας Σύμβασης, να έχουν πλήρως εξοφληθεί»<sup>81</sup>.

Με το άρθρο 8γ προβλέπεται δυνατότητα καταγγελίας της Σύμβασης, μεταξύ άλλων, σε περίπτωση που «οι υποχρεώσεις του Δανειολήπτη στο πλαίσιο της παρούσας Σύμβασης, κρίνονται από οποιοδήποτε καθ' ύλην αρμόδιο δικαστήριο ως μη δεσμευτικές ή εκτελεστές έναντι του Δανειολήπτη ή κρίνονται παράνομες», κατ' ευθεία παραβίαση της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης.

Με την παρ. 1 του άρθρου 14, **εφαρμοστέο δίκαιο είναι το αγγλικό**, με την παρ. 2 αποκλειστικά αρμόδιο το **Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής**

---

<sup>80</sup> Στις 3 Μαΐου 2010: συμφωνία και υπογραφή του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που ενεργούσε για λογαριασμό των κρατών - μελών της Ευρωζώνης και της Ελληνικής Δημοκρατίας με τα συστατικά μέρη του, ήτοι: (α) Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, (β) Μνημόνιο Συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής και (γ) Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης. Η υπογραφή του εν λόγω Μνημονίου αποτελούσε προαπαιτούμενο για τη σύναψη της Σύμβασης Δανειακής Διευκόλυνσης, καθώς και την έγκριση της χρηματοδότησης από το Εκτελεστικό Συμβούλιο του Δ.Ν.Τ.

<sup>81</sup> Όπως είδαμε παραπάνω (υπό ...) εγγυοδοσία της εθνικής γης είχε επιβληθεί αντιστοίχως από την Αγγλία για τη χορήγηση των αγγλικών δανείων προς την επαναστατική κυβέρνηση κατά τα έτη 1824,1825.

Ένωσης και τέλος, με την παρ. 5 του ίδιου άρθρου ρητώς συμφωνείται η **παραίτηση από όλες τις ασυλίες** που παρέχει σε ένα κράτος το διεθνές δίκαιο<sup>82</sup>, επί λέξει: *«Με την παρούσα ο Δανειολήπτης αμετάκλητα και άνευ όρων παραιτείται από κάθε ασυλία που έχει ή πρόκειται να αποκτήσει, όσον αφορά τον ίδιο ή τα περιουσιακά του στοιχεία[...]»*.

Από τα παραπάνω συνάγεται άμεσα, μεταξύ άλλων, ότι η δημόσια περιουσία τέθηκε σε συναλλαγή, με την επιβολή της άμεσης ιδιωτικοποίησής της ως εργαλείου αποπληρωμής του χρέους, καθώς και με την **υπεγγυότητάς της**<sup>83</sup> σε περίπτωση μη αποπληρωμής του. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την παράκαμψη του ελληνικού δικαίου στις σχετικές δανειακές συμβάσεις και την πρόβλεψη της εφαρμογής του αγγλικού δικαίου<sup>84</sup>, το οποίο, όπως είναι γνωστό, δεν αναγνωρίζει με τον ίδιο τρόπο την έννοια της δημόσιας κτήσης και μάλιστα σε συναλλακτικές συμβάσεις και την ταυτόχρονη δικαιοδοσία του ΔΕΕ σε περίπτωση που το ελληνικό κράτος αποβεί αναξιόχρεος οφειλέτης<sup>85</sup>, απογυμνώνει την δημόσια περιουσία από κάθε δυνατότητα προστασίας που θα μπορούσε να παράσχει το ελληνικό δίκαιο και ευνοεί την υφαρπαγή της δημόσιας γης.

Κορυφαία στιγμή αυθαιρεσίας αποτελεί το παράρτημα 4 της Σύμβασης, που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της, στο οποίο προσαρτάται υπόδειγμα Γνωμοδότησης του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κατ' εφαρμογήν των όρων της, που υπαγορεύει λέξη προς λέξη (!) τη θετική γνώμη του Συμβουλίου ως προς την παροχή εξουσιοδότησης υπογραφής προς τον Υπουργό Οικονομικών, την απόλυτη νομιμότητα και εγκυρότητα των όρων της Σύμβασης, τη μη πρόσκρουσή τους σε καμία διάταξη εθνικού ή

---

<sup>82</sup> Ο Γ. Κασιμάτης χαρακτηρίζει πρωτοφανή στην ιστορία των διεθνών συμβάσεων και, από κάθε άποψη ήθους και δικαίου, απαράδεκτη την παραίτηση από τις ασυλίες, με ειδική αναφορά στην παραίτηση από τις ασυλίες της εθνικής κυριαρχίας στο άρθρο του «Η δέσμευση της δημόσιας περιουσίας με τις δανειακές συμβάσεις και το ΤΑΙΠΕΔ» Περιέχεται στον συλλογικό τόμο/βιβλίο: «ΤΑΙΠΕΔ, Όργανο εκποίησης της περιουσίας και κατάργησης της εθνικής κυριαρχίας της Ελλάδας», Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2014, σελ. 78-86

<sup>83</sup> Διευκρινίζεται όμως ότι δεν έχει γνωστό αν στην πράξη πράγματι εγγράφηκαν εμπράγματα βάρη στα δημόσια ακίνητα, δηλ προσημείωση υποθήκης.

<sup>84</sup> Ο Χατζημιχάλης χαρακτηρίζει το αγγλικό δίκαιο ως αποκυοκρατικής προέλευσης, με πρώτιστο στόχο την εξασφάλιση του δανειστή και της απαίτησής του, με απαρέγκλιτη εφαρμογή της αρχής *pacta sunt servanda* (οι συμφωνίες πρέπει να τηρούνται), «Κρίση Χρέους και Υφαρπαγή γης», εκδ. ΚΨΜ, σελ. 92, ενώ ο Κατρούγκαλος το χαρακτηρίζει «το φιλικότερο για τους δανειστές, μαζί με αυτό της Πολιτείας της Νέας Υόρκης», στο νομικό άρθρο του «Δανειακή Σύμβαση και Εθνική Κυριαρχία», <https://www.constitutionalism.gr/2086-daneiaki-symbasi-kai-etniki-kyriarhia/>

<sup>85</sup> Μ.Ι. Βελεγράκης, Η έννοιας της δημόσιας κτήσης στο ελληνικό δίκαιο, ο.π. σ. 103



υπερεθνικού δικαίου<sup>86</sup>, την απόλυτη εγκυρότητα επιλογής του αγγλικού ως εφαρμοστέου δικαίου και τη γνώμη (σημείο 11) ότι «*Ούτε ο Δανειολήπτης ούτε τα περιουσιακά του στοιχεία έχουν ασυλία λόγω εθνικής κυριαρχίας ή διαφορετικά λόγω της δικαιοδοσίας, κατάσχεσης – συντηρητικής ή αναγκαστικής - ή αναγκαστικής εκτέλεσης σε σχέση με οποιαδήποτε ενέργεια ή διαδικασία σχετικά με τη Σύμβαση*».

Τέλος, υπαγορεύεται στο ΝΣΚ να γνωμοδοτήσει ότι (σημείο 14), «*Εν κατακλείδι, η Σύμβαση και το Μνημόνιο Συνεννόησης έχουν νομίμως συναφθεί/εκτελεσθεί εκ μέρους του Δανειολήπτη και όλες οι υποχρεώσεις του Δανειολήπτη αναφορικά με τη Σύμβαση και το Μνημόνιο Συνεννόησης είναι έγκυρες, δεσμευτικές και εκτελεστές σύμφωνα με τους όρους τους και δεν απαιτείται κάτι επιπλέον για να τεθούν αυτά σε εφαρμογή*». Ως γνωστόν βέβαια η συγκρότηση και λειτουργία του ΝΣΚ προβλέπεται από το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 100<sup>Α</sup>), καθώς και οι αρμοδιότητές του, κύριες εκ των οποίων είναι η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου και η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό, με όρους δημοσίου συμφέροντος ως οιονεί δικαστικό όργανο<sup>87</sup>. Εδώ δεν προκαταλαμβάνεται μόνο η γνώμη του ΝΣΚ στο έργο αρμοδιότητάς του, αλλά υπαγορεύεται μάλιστα έτοιμη, προδιατυπωμένη γνωμοδότηση, προκειμένου να υπογραφεί αυτούσια και

---

<sup>86</sup> «Η εφαρμογή της Σύμβασης δεν είναι αντίθετη με κανόνες δημόσιας τάξης του ελληνικού δικαίου, με τη δημόσια τάξη στην Ελληνική Δημοκρατία, με τις διεθνείς συνθήκες ή τις γενικές παραδεδομένες αρχές του διεθνούς δικαίου που δεσμεύουν τον Δανειολήπτη», Παράρτημα 4 της από 8.5.2010 Σύμβασης, σημείο 4 του Υποδείγματος Γνωμοδότησης.

<sup>87</sup> Στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανήκει η νομική υποστήριξη του Κράτους. Στην υποστήριξη αυτή περιλαμβάνονται ιδίως:

- Η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση ενώπιον των εθνικών, ενωσιακών και διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων, καθώς και ενώπιον των εθνικών και διεθνών διαιτητικών δικαστηρίων, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις,
- Η έκδοση γνωμοδοτήσεων σε ερωτήματα της Διοίκησης,
- Η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου,
- Ο δικαστικός και εξώδικος συμβιβασμός του Δημοσίου,
- Η γνωμοδότηση για την υπαγωγή διαφορών του Δημοσίου σε διαιτησία, όταν αυτό δεν προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, η επεξεργασία της ρήτηρας διαιτησίας σε συμβάσεις του Δημοσίου και ο ορισμός των διαιτητών του,
- Η νομική συνδρομή της Διοίκησης κατά την κατάρτιση συμβάσεων,
- Η νομοτεχνική υποστήριξη της Διοίκησης κατά την κατάρτιση σχεδίων νόμων ή κανονιστικών πράξεων,
- Η εισήγηση προς τους αρμόδιους υπουργούς της θέσπισης διατάξεων αναγκαίων για την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος
- Η νομική υποστήριξη της Ελληνικής Δημοκρατίας στην Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης και σε κάθε άλλο ενωσιακό ή διεθνές όργανο ή οργανισμό, εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά από ειδική διάταξη,
- Η νομική υποστήριξη της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων, ιδίως σε θέματα που αφορούν στη διαδικασία και τους όρους διενέργειας των αποκρατικοποιήσεων. <http://www.nsk.gr/web/nsk/to-nsk>

αυτολεξεί. Επιβάλλεται δηλαδή θετική γνώμη με συγκεκριμένη λεκτική διατύπωση σε μελλοντική γνωμοδότηση του οργάνου, πριν του ζητηθεί από τον αρμόδιο Υπουργό η παροχή της και πριν αυτό συνεδριάσει σχετικά για να τη λάβει. Και επίσημα πλέον, με αυτή την πρόβλεψη, ο ρόλος του ΝΣΚ δεν υποβαθμίζεται απλώς αλλά στην πραγματικότητα καταργείται.

Περαιτέρω, προκύπτει ευθέως και απαξίωση του ρόλου και των διαδικασιών της νομοθετικής εξουσίας εφόσον διαλαμβάνεται ότι δεν απαιτείται κάτι επιπλέον για να τεθούν αυτά σε εφαρμογή. Η απαξίωση αυτή ενισχύθηκε έτι περαιτέρω με την κατάθεση ογκωδών νομοσχεδίων σε ένα ή ελάχιστα άρθρα, την αθρόα έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου με την προσχηματική επίκληση της συνδρομής του αρ. 44 Σ<sup>88</sup>, «έκτακτων περιπτώσεων εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης», αλλά και με τη δέσμευση για παραγωγή νομοθεσίας κατ' εξαίρεση, όπως προβλεπόταν ευθέως στο πρώτο πρόγραμμα (εδ. α, παρ. 1, άρθρο δεύτερο ν. 3845/2010), όπου επί λέξει: «Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, λαμβάνονται όλα τα ενδεικνύμενα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής, με τη συμπλήρωση, την κατάργηση ή την τροποποίηση των κειμένων διατάξεων, για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος του προηγούμενου άρθρου». Σ' αυτό το σημείο προβλέπεται ευθέως η νομοθέτηση διά της ευθείας παράκαμψης της Βουλής που συνιστά το νομοθετικό σώμα: θα νομοθετεί ο ΠτΔ με τον Υπουργό Οικονομικών, μετακυλίνοντας τη νομοθετική εξουσία σε άλλο από το προβλεπόμενο στο Σύνταγμα όργανο και καταργώντας κυριολεκτικά τη συνταγματική και ιστορική διάκριση των εξουσιών<sup>89</sup>. Αφαιρέθηκε δηλαδή η νομοθετική και κανονιστική εξουσία από το ελληνικό κοινοβούλιο επ' αόριστον στον ευρύτατο και ουσιαστικά κύριο χώρο άσκησης της νομοθετικής πολιτικής, την δημοσιονομική πολιτική<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Αρ. 44, παρ. 1, 1ο εδ. Σ: «Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου»

<sup>89</sup> Άρθρο 26 Σ: (Διάκριση των εξουσιών)

1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.
2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση.
3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια· οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού.

<sup>90</sup> Δ. Μπελαντής, Νόμος για την παραχώρηση εξουσιών, Ελλάδα 2016-Γερμανία 2033, δημοσιευμένο στο <https://tvxs.gr/news/ellada/nomos-gia-tin-paraxorisi-eksoysion-ellada-2016-germania-1933>

Η έκπτωση των θεσμών και όλων των εξουσιών του κράτους φαίνεται πια απολύτως προδιαγεγραμμένη. Ομοίως και η μοίρα της δημόσιας γης.

## 2. ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ, 2011

Σε εφαρμογή του νόμου-πλαisiού 3845/2010, εκδόθηκε ο ν. 3985/2011, ο οποίος ενέκρινε το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015. Στο Παράρτημα ΒΠ<sup>91</sup> περιλαμβάνει στο Πρόγραμμα των Αποκρατικοποιήσεων 2011-2015, στοιχεία που κατά τον νόμο εμφανίζονται να ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου. Ενδεικτικά αναφέρουμε την πώληση του συνόλου ή του μεγαλύτερου μέρους των μετοχών που έχει το Δημόσιο σε επιχειρήσεις (ΕΥΑΘ, ΕΥΔΑΠ, ΔΕΠΑ, ΔΕΣΦΑ, ΔΕΗ, ΟΤΕ, Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών, ΟΔΙΕ, Ελληνική Βιομηχανία Οχημάτων, Ελληνικά Πετρέλαια, Ελληνικό Καζίνο Πάρνηθας, ΤΡΑΙΝΟΣΕ, ΟΛΠ ΟΛΘ, ΛΑΡΚΟ), καθώς και 70 περίπου ακίνητα, τα οποία διαχειρίζονται η Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου, η Εταιρεία Τουριστικών ακινήτων και η ΓΑΙΟΣΕ.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, «Η εξέλιξη του χρέους συνδέεται επίσης με το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων. Η κυβέρνηση έχει δεσμευτεί να πραγματοποιήσει ένα φιλόδοξο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων ύψους 50 δισ. ευρώ για την περίοδο 2011-2015. Το σχέδιο αυτό λειτουργεί συμπληρωματικά στην όλη δημοσιονομική προσπάθεια. [...] Μέσω του σχεδιασμού και της υλοποίησης ενός ιδιαίτερα σημαντικού προγράμματος αποκρατικοποιήσεων και αξιοποίησης της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου, επιχειρείται για πρώτη φορά η καταγραφή και αξιοποίηση ενός από τα μεγαλύτερα αλλά και πλέον ανεκμετάλλευτα στοιχεία του ενεργητικού του κράτους [...] Το

---

(ο συντάκτης αναφέρεται στο νόμο της ΕΕΣΥΠ, 4389/2016, ωστόσο, πολύ περισσότερο η αφαίρεση εξουσιών είχε ήδη συμβεί από το 2010, οπότε χρησιμοποιείται εδώ αναλογικά).

<sup>91</sup> Το ΜΠΔΣ 2013-20016 που ακολούθησε και κυρώθηκε με τον ν. 4093/2012, δεν έχει κάποια ουσιαστική διαφορά από το προηγούμενο, εκτός από το ότι αλλάζει το χρονικό πλαίσιο της κάθε αξιοποίησης, το οποίο επικαιροποιήθηκε με τον 4127/2013 και έτσι δεν ακολούθησε ΜΠΔΣ για το 2014-2017. Το ΜΠΔΣ 2015-2018 ψηφίστηκε με τον ν. 4263/2014. Τέλος, το ΜΠΔΣ 2019-2022 εγκρίθηκε με το αρ. 119 του ν. 4549/2018, στα άρθρα 1-14 του οποίου ιδρύεται, παρεμπιπτόντως, το ΝΠΔ «Φορέας Διαχείρισης Κοινοχρήστων εντός του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά», κατ' εφαρμογή του αρ. 2 του ν. 4422/2016 (Σύμβαση Αγοραπωλησίας Μετοχών Ελληνικού)

χαρτοφυλάκιο των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου αποτελείται από τέσσερεις κατηγορίες: επιχειρήσεις, υποδομές, μονοπωλιακά δικαιώματα και ακίνητα. Η κυβερνητική πολιτική στόχο έχει τη στρατηγική διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου μέσω της βελτιστοποίησης της κατανομής των αναλαμβανόμενων κινδύνων και των οικονομικών αποτελεσμάτων αλλά και την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα. Στο πλαίσιο αυτό η στρατηγική διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου βασίζεται στην ευέλικτη χρησιμοποίηση της εμπειρίας αλλά και των κεφαλαίων του ιδιωτικού τομέα, ενώ παράλληλα στοχεύει στην εξασφάλιση των δικαιωμάτων του Δημοσίου σε συγκεκριμένο αριθμό περιουσιακών του στοιχείων. Το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων της Κυβέρνησης αφορά στην περίοδο 2011-2015 με δέσμευση για τη συγκέντρωση εσόδων από αποκρατικοποιήσεις ύψους 5 δισ. ευρώ το 2011, καθώς και σωρευτικά 15 δισ. ευρώ έως το 2012 και 50 δισ. ευρώ έως το 2015. Τα έσοδα αυτά μπορούν να μειώσουν το χρέος μέχρι 20 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, συμβάλλοντας έτσι όχι μόνο στη βιωσιμότητά του αλλά και στη σημαντική μείωση της επιβάρυνσης από τόκους[...] Συνοπτικά, το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων της περιόδου περιλαμβάνει συναλλαγές σε περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου σε βασικούς τομείς δραστηριότητας: τραπεζικό τομέα, ενέργεια, τυχερά παιχνίδια, τηλεπικοινωνίες, λιμάνια, αεροδρόμια, αυτοκινητόδρομοι, σιδηροδρομικές μεταφορές, ορυχεία, διαχείριση υδάτων και αποβλήτων, άμυνα και ακίνητη περιουσία.».

## II. ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ

Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011-2015					
Έτος	Όνομα	Εκτιμώμενος χρόνος	Ποσοστό του Δημοσίου	Ποσοστό προς πώληση	Είδος συναλλαγής
<b>2011</b>					
	Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ)	2ο τρίμηνο	16,0%	10,0%	Πώληση Μετοχών
	Εταιρία Ύδρευσης Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης	3ο τρίμηνο	74,0%	40%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών (ΔΑΑ)	3ο τρίμηνο	100,0%	-	Επέκταση Σύμβασης
	Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου 1	3ο τρίμηνο	100,0%	-	Επέκταση Σύμβασης
	Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου 2	3ο τρίμηνο	100,0%	-	Νέες Άδειες Παιγνίων
	Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης	3ο τρίμηνο	74,3%	23,3%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Κρατικά Λαχεία	3ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς	4ο τρίμηνο	74,1%	23,1%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα (ΕΑΣ)	4ο τρίμηνο	99,8%	99,8%	Πώληση Μετοχών
	Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο	4ο τρίμηνο	34,0%	34,0%	Πώληση Μετοχών
	Δημόσια Επιχείρηση Αερίου (ΔΕΓΠΑ)	4ο τρίμηνο	65,0%	55,0%	Πώληση Μετοχών
	Διαχειριστής Εθνικού Συστήματος Αερίου (ΔΕΣΦΑ)	4ο τρίμηνο	65,0%	31,0%	Πώληση Μετοχών
	ΤΡΑΙΝΟΣΕ	4ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών
	ΛΑΡΚΟ	4ο τρίμηνο	55,2%	55,2%	Πώληση Μετοχών
	Alpha Bank	4ο τρίμηνο	0,6%	0,6%	Πώληση Μετοχών
	Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος	4ο τρίμηνο	1,2%	1,2%	Πώληση Μετοχών
	Οργανισμός Διεξαγωγής Ιπποδρομιών Ελλάδος (ΟΔΙΕ)	4ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών
	Άδειες Κινητής Τηλεφωνίας	4ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Επέκταση Σύμβασης
	Ελληνικό Καζίνο Πάρινηθας	4ο τρίμηνο	49,0%	49,0%	Πώληση Μετοχών
	Ελληνική Βιομηχανία Οχημάτων (ΕΛΒΟ)	4ο τρίμηνο	72,6%	72,6%	Πώληση Μετοχών
	Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου	4ο τρίμηνο	34,0%	34,0%	Πώληση Μετοχών
	Ελληνικό 1	4ο τρίμηνο	100,0%	-	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Τέσσερα Αεροσκάφη Airbus	4ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση
	Ακίνητα 1	4ο τρίμηνο	100,0%	-	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
<b>2012</b>					
	Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών (ΔΑΑ)	1ο τρίμηνο	55,0%	≥ 21%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ελληνικά Πετρέλαια (ΕΛΠΕ)	1ο τρίμηνο	35,5%	35,5%	Πώληση Μετοχών
	Τράπεζα Πειραιώς	1ο τρίμηνο	1,3%	1,3%	Πώληση Μετοχών
	Αγροτική Τράπεζα Ελλάδος (ΑΤΕ)	1ο τρίμηνο	77,3%	26,2%	Πώληση Μετοχών
	Αυτοκινητόδρομος «Εγνατία Οδός»	1ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛΤΑ)	1ο τρίμηνο	90,0%	≥ 40%	Πώληση Μετοχών
	Λιμάνια 1	1ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Εταιρία Ύδρευσης Αποχέτευσης Πρωτεύουσας	2ο τρίμηνο	61,3%	27,3%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων	2ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ακίνητα 2	2ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ)	3ο τρίμηνο	51,0%	17,0%	Πώληση Μετοχών
	Ελληνικοί Αυτοκινητόδρομοι 1	3ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Περιφερειακά Αεροδρόμια 1	3ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ελληνικό 2	4ο τρίμηνο	100,0%	-	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ακίνητα 3	4ο τρίμηνο	100,0%	-	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ψηφιακό Μέρισμα 1	4ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Δικαιωμάτων
	Εταιρία Ύδρευσης Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης	4ο τρίμηνο	34,0%	-	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Μεταλλευτικά Δικαιώματα 1	4ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
<b>2013</b>					
	Υποθαλάσσιο κοίτασμα φυσικού αερίου «Ν. Καβάλα»	1ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Περιφερειακά Αεροδρόμια 2	2ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Λιμάνια 2	2ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ακίνητα 4	3ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Μεταλλευτικά Δικαιώματα 2	3ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ψηφιακό Μέρισμα 2	4ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Δικαιωμάτων
	Εταιρία Ύδρευσης Αποχέτευσης Πρωτεύουσας	4ο τρίμηνο	34,0%	-	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ελληνικοί Αυτοκινητόδρομοι 2	4ο τρίμηνο	100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
<b>2014</b>					
	Ελληνικοί Αυτοκινητόδρομοι 3		100,0%	100,0%	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ακίνητη Περιουσία		100,0%	-	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
<b>2015</b>					
	Ελληνικοί Αυτοκινητόδρομοι 4		100,0%	-	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ
	Ακίνητη Περιουσία		100,0%	-	Πώληση Μετοχών ΕΕΣ

### 3. ΤΑΜΕΙΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ, 2011

Κατ' εφαρμογή του ν. 3985/29.06.2011<sup>92</sup>, ψηφίστηκε ο ν. 3986/29.06.2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής», ο ιδρυτικός νόμος του Ταμείου Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.» του γνωστού ΤΑΙΠΕΔ, που αποτελεί μεταφορά της Treuhand<sup>93</sup>, της εταιρείας που ιδιωτικοποίησε την τετραετία 1990-1994 το 85%<sup>94</sup> της δημόσιας περιουσίας της Ανατολικής Γερμανίας, ως μέρους της «θεραπείας σοκ» που υπέστησαν συλλήβδην οι πρώην σοβιετικές χώρες, όπως ονομάζει ο Χάρβεϊ την ένταξή τους στον νεοφιλελεύθερο καπιταλισμό. Ούτε στην επωνυμία όμως ούτε στο κείμενο του νόμου απαντά η λέξη «ιδιωτικοποίηση». Ο νομοθέτης θα προτιμήσει τη λιγότερο αρνητικά φορτισμένη και αρκούντως αόριστη λέξη «αξιοποίηση» στην οποία επιχειρεί να προσδώσει θετικό πρόσημο: η δημόσια περιουσία θα αξιοποιηθεί προς όφελος του Δημοσίου αντί να παραμένει σε μια στάσιμη και άχρηστη ή ακόμη κι επιζήμια δημόσια κυριότητα.

Αν και η θητεία του Ταμείου ορίζεται εξαετής, σύμφωνα με τροποποίηση της 5.6.2021, ορίστηκε ότι με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του μοναδικού μετόχου του Ταμείου η διάρκειά του μπορεί να παρατείνεται, εφόσον ο σκοπός του δεν έχει επιτευχθεί. Έτσι, η θητεία του έχει ήδη παραταθεί έως την 1η Ιουλίου 2026 με δυνατότητα περαιτέρω παράτασης. Μοναδικός μέτοχος σήμερα είναι η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ, της οποίας αποτελεί άμεση θυγατρική της με τα άρθρα 196 επ. του ν. 4389/2016, στην οποία υπεισήλθε αυτούσιο με τον ιδρυτικό του νόμο, αλλά με περικεκομμένο το χαρτοφυλάκιό του, με σημαντικό μέρος του να μεταβιβάζεται κατά την παρ. 8 του ίδιου άρθρου στην ΕΤΑΔ ΑΕ.

---

<sup>92</sup> Τόσο ο ν. 3985 όσο και ο ν. 3986 ψηφίστηκαν την 29.06.2011 υπό το κλίμα τεράστιων, μαζικότατων κινητοποιήσεων, υπό γενική πανεργατική, πανελλαδική 48ωρη απεργία και στο πλαίσιο του κινήματος των πλατειών. Τα μέσα μετρούσαν 500.000 διαδηλωτές κάθε στιγμή της ολοήμερης διαμαρτυρίας. Μια συγκέντρωση που καταπνίγηκε σε τόνους χημικών αερίων και υπέρμετρης άσκησης αστυνομικής βίας. Τα γεγονότα είναι διεθνώς πασίγνωστα.

<sup>93</sup>Κ. Χατζημιχάλης, ό.π. σελ. 60

<sup>94</sup> Νάντια Βαλαβάνη, «Η αρπαγή της Ελλάδας, Χρέος και Ιδιωτικοποιήσεις, ένα κοινοβουλευτικό χρονικό», 2015, εκδ. Λιβάνη, σελ. 69

Επίσης, την 5.6.2021<sup>95</sup>, διευρύνθηκαν παράλληλα οι σκοποί του, στους οποίους προστέθηκε η ωρίμανση Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας που έχουν ενταχθεί στο «Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας» (Πρόγραμμα) του ν. 4799/2021 (Α` 78), με την παρατήρηση ότι «Κατά την επιδίωξη του σκοπού του Ταμείου, λαμβάνεται μέριμνα για τη συμβολή του στην επίτευξη των στόχων της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και των 17 Παγκόσμιων Στόχων για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (SDGs)».

## Το χαρτοφυλάκιο του ΤΑΙΠΕΔ

### Περιεχόμενα



<b>1. Διαγωνισμοί σε εξέλιξη</b>	<b>3</b>	<b>4. Ακίνητα σε Διαδικασία Ωρίμανσης</b>	<b>30</b>
<a href="#">Πρώην Αμερικάνικη Βάση Γουρνών</a>	4	<a href="#">Θίνες Βαρθολομιό</a>	31
<a href="#">Κτήμα Νέα Ηρακλείτσα, Καβάλα</a>	5	<a href="#">Πρώην Σανατόριο Αγ. Ελεούσας, Ρόδος</a>	32
<a href="#">Παραθαλάσσιο οικόπεδο στην Σαμπάριζα</a>	6	<a href="#">Κτήμα Καραθώνα Ναυπλίου</a>	33
<a href="#">Ιαματική Πηγή &amp; Ξενία Κύθνου</a>	7	<a href="#">10 Οικόπεδα στον οικισμό Αγχιάλο</a>	34
<a href="#">Πενταρόφρη πολυκατοικία στη Νεάπολη</a>	8	<a href="#">10 Οικόπεδα στον οικισμό Νέοι Επιβάτες</a>	35
<a href="#">Οροφδιαμέρισμα στον 3ο όροφο πολυκατοικίας στο κέντρο της Αθήνας</a>	9	<a href="#">7 Οικόπεδα στον οικισμό Άνω Σχολάρι</a>	36
<a href="#">Διώροφο κτίριο (πρώην Ειρηνοδικείο) στην Ανδρίτσαινα</a>	10	<a href="#">7 Οικόπεδα στον οικισμό Άνω Σχολάρι</a>	37
<a href="#">Διώροφο κτίριο (πρώην Ειρηνοδικείο) στην Κλειτόρεια</a>	11	<a href="#">8 Οικόπεδα στον οικισμό Καρδία</a>	38
<b>2. Προσεχείς Διαγωνισμοί 2020 – 2021</b>		<a href="#">Ιαματική Πηγή Κυλλήνης</a>	39
<a href="#">Ολυμπιακό Ιππικό Κέντρο Μαρκόπουλου</a>	<b>12</b>	<a href="#">Παραθαλάσσια οικόπεδα στην Πούντα Ζέζα</a>	40
<a href="#">Ιαματική Πηγή Λουτρόπολης Καμένων Βούρλων</a>	13	<a href="#">Παραθαλάσσιο οικόπεδο στη Γλυκόβρυση</a>	41
<a href="#">Ιαματική Πηγή Θερμοπυλών</a>	14		
<a href="#">Οικόπεδο με 5 (πέντε) κτίρια Ταύρος</a>	<b>15</b>	<b>5. Ακίνητα με σημαντικούς Περιορισμούς</b>	<b>42</b>
<a href="#">Ακτή &amp; Κάμπινγκ Αγίας Τριάδας</a>	16	<a href="#">Κτήμα Μονοδένδρι Αζάπικα</a>	43
<a href="#">Οικόπεδο στο Πόρτο Χέλι</a>	17	<a href="#">Οικόπεδο στη Νέα Ηράκλεια</a>	44
<a href="#">Ακτή &amp; Κάμπινγκ Ποσειδίου</a>	18	<a href="#">Παραθαλάσσιο οικόπεδο στο Κουτσουνάρι</a>	45
<a href="#">Ιαματική Πηγή &amp; Κάμπινγκ Κονιαβίτη</a>	19	<a href="#">Παραθαλάσσιο οικόπεδο στη Μαύρη Πέτρα</a>	46
<a href="#">Εργασιακοί χώροι Αντιρρίου</a>	20	<a href="#">Αεροπορική Βάση ΣΕΔΕΣ</a>	47
<b>3. Διαγωνισμοί σε Προετοιμασία</b>	<b>22</b>	<a href="#">Παραθαλάσσιο οικόπεδο στη Λευκίμμη</a>	48
<a href="#">Ιαματική Πηγή Υπάτης</a>	23	<a href="#">Ολυμπιακό Κινηματοδόμιο Σχοινιά</a>	49
<a href="#">Παραθαλάσσιο οικόπεδο Μίκρα, Θεσσαλονίκη</a>	24		
<a href="#">Ακτή &amp; Κάμπινγκ Ασπροβάτας</a>	25		
<a href="#">Ιαματική Πηγή Αιδηψού</a>	26		
<a href="#">Ακτή &amp; Κάμπινγκ Κρυοπηγής</a>	27		
<a href="#">Ιαματική Πηγή Πλατυστόμου</a>	28		
<a href="#">Οικόπεδο στο Σάνη Κασσάνδρας</a>	29		

<sup>95</sup> με το άρθρο 102 παρ.1 Ν.4804/2021,ΦΕΚ Α` 90/05.06.2021.

**[Κεφάλαιο Α' του νόμου]**

Η μεταβιβαζόμενη περιουσία αφορά στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου καθώς και σε περιουσιακά στοιχεία Ν.Π.Δ.Δ. ή δημοσίων επιχειρήσεων των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ. Το προϊόν της αξιοποίησης χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους. Η εταιρεία εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, το μετοχικό κεφάλαιό της (30εκατ.) ανήκει εξ ολοκλήρου στο Ελληνικό Δημόσιο, αλλά η ίδια διέπεται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και όχι από τις διατάξεις περί εταιρειών του Δημοσίου, αν και απολαμβάνει όλα τα προνόμια και τις ατέλειες του Δημοσίου.

Μεταβιβάζονται και περιέχονται χωρίς αντάλλαγμα όλα τα περιουσιακά στοιχεία (ακίνητα, μετοχές ή άλλα δικαιώματα) που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015, καθώς στο αντίστοιχο πρόγραμμα κάθε επόμενου Μεσοπρόθεσμου. Στο Ταμείο μπορεί επίσης να μεταβιβαστεί και κάθε άλλο περιουσιακό στοιχείο που ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, κατόπιν σχετικής απόφασης της Διυπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων και Αναδιαρθρώσεων και ακολούθως απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου του Ταμείου, που αποτελεί για τα ακίνητα τον νόμιμο τίτλο μεταγραφής στο οικείο υποθηκοφυλακείο και το κτηματολογικό γραφείο.

Τα ανωτέρω περιουσιακά στοιχεία περιέχονται στο Ταμείο, **κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή και το Δημόσιο απεκδύεται** κάθε δικαιώματός του επ' αυτών από τη δημοσίευση της απόφασης της ΔΕΑΑ στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ενώ η **αναμεταβίβασή τους στο Δημόσιο αποκλείεται** ρητώς -η μεταβίβαση, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση είναι **οριστική και ανεπίστρεπτη**<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», 27.6.2011, σελ. 4,



Δεν τίθεται κανένας ποσοτικός φραγμός στον αριθμό των περιουσιακών στοιχείων που μπορούν να μεταβιβαστούν στο Ταμείο. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι το σύνολο της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου μπορεί να μεταβιβαστεί στο ΤΑΙΠΕΔ είτε με την ένταξή τους στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων κάποιου Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου είτε με την έκδοση απόφασης της παραπάνω Διυπουργικής Επιτροπής<sup>97</sup>. Αίσθηση επιπλέον προκαλεί ότι της μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων στο Ταμείο δεν προηγείται αποτίμηση της αξίας τους, αυτή γίνεται εκ των υστέρων από το ίδιο το Ταμείο. Το Δημόσιο δηλαδή μεταβιβάζει περιουσιακά στοιχεία την αξία των οποίων πιθανότατα δεν γνωρίζει<sup>98</sup>. Τέλος, τα στοιχεία αυτά αξιοποιούνται με το επιχειρησιακό πρόγραμμα που καταρτίζει το ίδιο το Ταμείο<sup>99</sup>. Το Ταμείο αποκτά την εξουσία να αξιοποιεί τα περιουσιακά του στοιχεία «με κάθε πρόσφορο τρόπο», με προτίμηση βέβαια στην πώληση και γενικότερα μεταβίβαση, δηλαδή διάθεση περιουσιακών στοιχείων.

Έτσι, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α', συντελείται η ουσιώδης μεταβολή της ιδιωτικοποίησης της περιουσίας του Δημοσίου. Μπορεί από συνταγματικής άποψης «ιδιοκτήτης» να παραμένει το Δημόσιο, υπό την έννοια ότι ήταν κατά τον χρόνο δημοσίευσης του νόμου ο μοναδικός μέτοχος του ΤΑΙΠΕΔ (σήμερα ο μοναδικός μέτοχός του είναι η ΕΕΣΥΠ, το γνωστό Υπερταμείο), ωστόσο παύει αμετάκλητα να είναι κύριος της περιουσίας του και φορέας δικαιωμάτων. Φορέας εμπραγμάτων δικαιωμάτων καθίσταται το ΤΑΙΠΕΔ. Πρόκειται για μια μεταβολή πρωτόγνωρη, καθώς σε όλες τις προηγούμενες εταιρείες (ΚΕΔ, ΕΤΑ, ΕΟΤ κ.λπ.) το Δημόσιο μεταβίβαζε μόνο το δικαίωμα διαχείρισης, παραμένοντας όμως στην ιδιοκτησία της περιουσίας του.

Δεύτερη μεταβολή, ότι δεν πρόκειται για υλοποίηση μέσω ιδιωτικών μέσων ενός δημοσίου σκοπού αλλά για μετακύλιση στη σφαίρα του ιδιώτη της λήψης της απόφασης για το πώς, με τι μέσα και ποιο κόστος θα επιτευχθεί ο σκοπός αυτός. Η Καραμανλώφ χρησιμοποιεί την πολύ εύστοχη

---

<sup>97</sup> Βλ. Καϊδατζή Α., «Η εξουσία διάθεσης της περιουσίας του Δημοσίου. Σκέψεις με αφορμή το ν. 3986/2011 για το ΤΑΙΠΕΔ», εισήγηση στην ημερίδα «Η διαχείριση της δημόσιας περιουσίας», Θεσσαλονίκη 13.5.2014, διαθέσιμη στο [https://www.academia.edu/12018743/Η\\_εξουσία\\_διάθεσης\\_της\\_περιουσίας\\_του\\_Δημοσίου.\\_Σκέψεις\\_με\\_αφορμή\\_το\\_ν.\\_3986\\_2011\\_για\\_το\\_ΤΑΙΠΕΔ](https://www.academia.edu/12018743/Η_εξουσία_διάθεσης_της_περιουσίας_του_Δημοσίου._Σκέψεις_με_αφορμή_το_ν._3986_2011_για_το_ΤΑΙΠΕΔ), σελ. 5

<sup>98</sup> Άρθρο 6 παρ. 1-3 του ν. 3986/2011

<sup>99</sup> Άρθρο 2, παρ. 10 του ν. 3986/2011

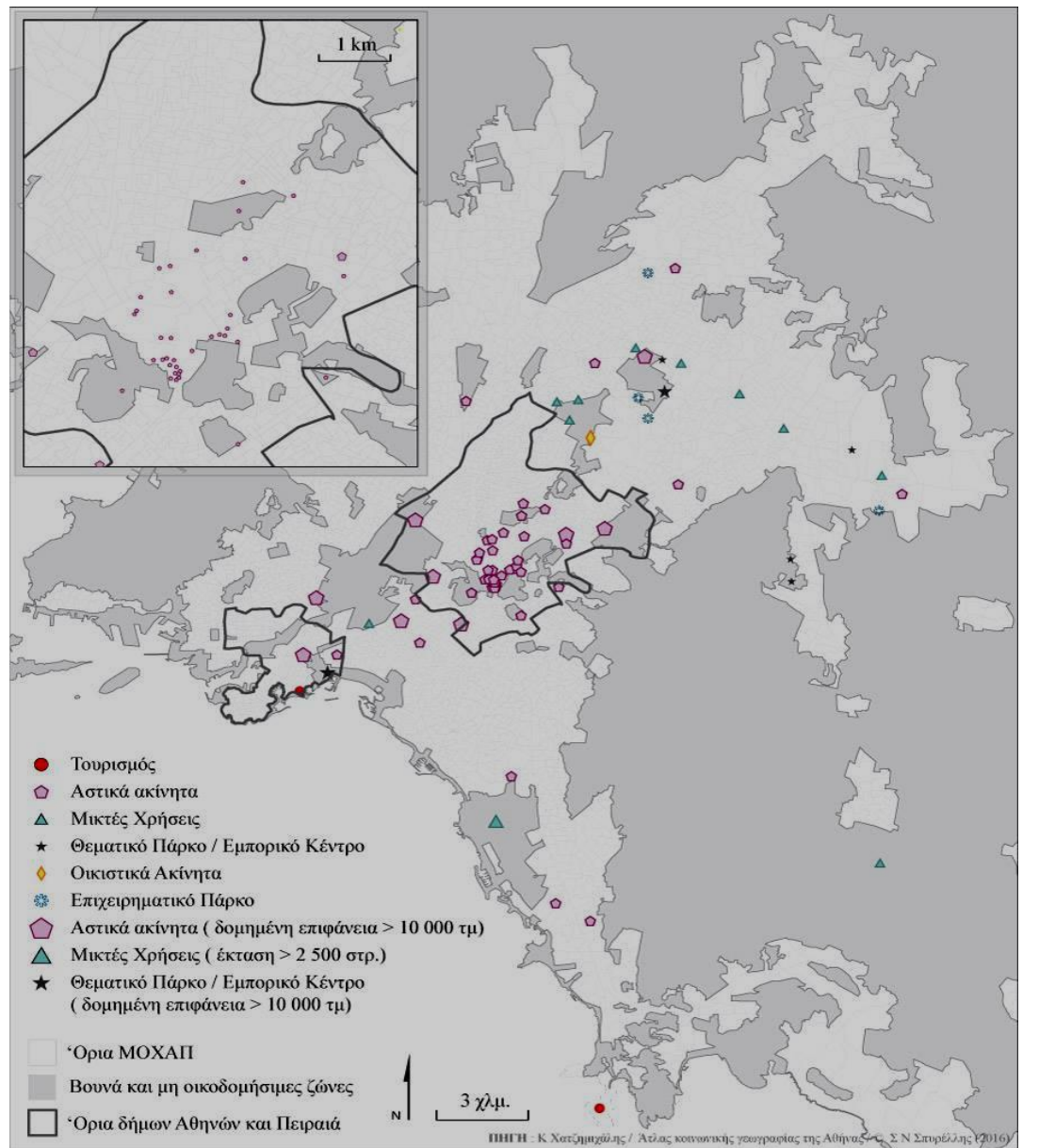
φράση «η δημόσια δράση μεταλλάσσεται σε ιδιωτική<sup>100</sup>». Πράγματι, όταν το κράτος ασκεί τις εξουσίες του, δεν είναι ανεξέλεγκτο αλλά υποχρεούται να αποφασίζει μέσα σε ένα πλέγμα περιορισμών δημοσίου συμφέροντος, σε αντίθεση με τον ιδιώτη που ενεργεί με μοναδικό κριτήριο την μεγαλύτερη επίτευξη κέρδους. Εάν μάλιστα αναλογιστεί κανείς ότι η λήψη απόφασης για την υλοποίηση και επίτευξη ενός δημοσίου σκοπού αποτελεί άσκηση κυριαρχίας, τότε μιλάμε για μεταφορά στον ιδιώτη κυριαρχικών αρμοδιοτήτων.



*Golf Αφάντου Ρόδου: Παραθαλάσσιο ακίνητο αποτελούμενο από επτά όμορα ή γειτνιάζοντα οικοπέδα με μήκος ακτογραμμής 4.200 μ. και μέτωπο εκτεινόμενο σε μήκος 3.350 μ. στην ομαλή, εκτεταμένη και αμμώδη παραλία της Αφάντου και των Καλυθιών (πηγή: ΤΑΙΠΕΔ, <https://www.hrdf.com/portfolio/view/141/golf-afantoy>)*

---

<sup>100</sup> Βλ. ό.π. Καραμανώφ, Τα συνταγματικό όρια των ιδιωτικοποιήσεων, σ. 102



Ακίνητα του ΤΑΙΠΕΔ στην Αττική, 2014 (πηγή Κ. Χατζημιχάλης, <https://www.athenssocialatlas.gr>)

«Υπέρβαση χωροθετικών ακαμψιών και εμποδίων...»

[Κεφάλαιο Β του νόμου]

«Το εγχείρημα της αξιοποίησης των δημοσίων ακινήτων απαιτεί κατάλληλο, σταθερό κι αποτελεσματικό πλαίσιο κανόνων και διαδικασιών και **υπέρβαση των χωροθετικών ακαμψιών και εμποδίων καθώς και των γραφειοκρατικών αγκυλώσεων** που συχνά

υπονομεύουν την προσέλκυση επενδύσεων στη χώρα μας», (αιτιολογική έκθεση του νόμου, σελ. 13).

Μετά τη συντέλεση της οριστικής αποξένωσης του κράτους από την περιουσία του, ρυθμίζεται ειδικό πολεοδομικό καθεστώς των ακινήτων του ΤΑΙΠΕΔ, κατά παρέκκλιση από τις γενικές πολεοδομικές διατάξεις και αρχές, εισάγοντας νέα εργαλεία σχεδιασμού και συνολικά έναν σχεδιασμό κατ' εξαίρεση.

Με τις διατάξεις των άρθρων 11-17, «*ρυθμίζεται η διαδικασία πολεοδομικής ωρίμανσης των δημοσίων ακινήτων και η απόδοση σε αυτά βιώσιμης επενδυτικής ταυτότητας, με σκοπό την αξιοποίηση τους, που συνιστά λόγο εντόνου δημοσίου συμφέροντος*<sup>101</sup>».

Ας ξεκινήσουμε από το τέλος. Η επίκληση, και μάλιστα με υπερθετικό τρόπο, του δημοσίου συμφέροντος -η αιτιολογική έκθεση<sup>102</sup> του νόμου επικαλείται σκοπούς υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος- φανερώνει την αγωνία του νομοθέτη να δικαιολογήσει τις κατά παρέκκλιση ρυθμίσεις και να θεραπεύσει δια της δήλωσης πιθανή αντισυνταγματικότητα. Και τούτο διότι ο τυπικός, κοινοβουλευτικός νομοθέτης δεν χρειάζεται να επικαλείται το δημόσιο συμφέρον για να νομοθετήσει. Έχει εκ του συντάγματος τη γενική νομοθετική αρμοδιότητα, αρκεί να μην παραβιάζει υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες. Η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος από τον νομοθέτη έχει νόημα, προκειμένου να δικαιολογηθεί ο περιορισμός κάποιου θεμελιώδους δικαιώματος ή γενικότερα η παρέκκλιση από κάποιον υπερνομοθετικής ισχύος κανόνα ή αρχή<sup>103</sup>.

Η αναζήτηση «βιώσιμης επενδυτικής ταυτότητας» και «πολεοδομικής ωρίμανσης του ακινήτου», επίσης γίνεται κατά κανόνα με πρωτοβουλία και σύμφωνα με τις υποδείξεις κάθε επίδοξου επενδυτή, όπως εύστοχα παρατηρεί η Καραμανώφ<sup>104</sup> αλλά αποδεικνύει και η ίδια η πρακτική.

---

<sup>101</sup> Άρθρο 10, παρ. 1, ν. 3986/11

<sup>102</sup> Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», 27/6/2011, σελ. 1, άποψη που υιοθέτησε το ΣτΕ, «το ΤΑΙΠΕΔ λειτουργεί προδήλως προς εξυπηρέτηση υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος», 1415/2013, σκέψη 9, ΕΛΔΔ 2013, σ. 720 = ΝοΒ 2013, σ. 2543 επ., με σχόλιο Κ. Σαμαρτζή.

<sup>103</sup> 63Βλ. Καϊδατζή Α., Η εξουσία διάθεσης της περιουσίας του Δημοσίου. Σκέψεις με αφορμή το ν. 3986/2011 για το ΤΑΙΠΕΔ, σελ. 7

<sup>104</sup> Βλ. Καραμανώφ Μ., Τα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων, σελ. 99

Με τις ρυθμίσεις των άρθρων 11-13 εισάγονται γενικοί κανόνες χωροθέτησης, γενικές κατηγορίες χρήσεων γης και ειδική διοικητική διαδικασία για την «αξιοποίηση» των ακινήτων, η οποία ακολουθεί την επενδυτική ωρίμανσή τους. Ειδικότερα:

Με το άρθρο 11 προβλέπεται **ειδικό πολεοδομικό και χωροταξικό καθεστώς**, εφόσον οι κανόνες της εθνικής δημοσιονομικής, αναπτυξιακής και χωροταξικής πολιτικής δεν είναι δεσμευτικοί, απλώς *συνεκτιμώνται ως κατευθύνσεις* κατά τον καθορισμό του χωρικού προορισμού των δημοσίων ακινήτων σε συνδυασμό με τις ανάγκες της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της επένδυσης<sup>105</sup>. Στο ίδιο άρθρο, αποδίδονται στα εκτός σχεδίου πόλεων ή οικισμών ακίνητα Γενικές Χρήσεις Γης, που περιλαμβάνουν πολύ εντατικές ειδικές πολεοδομικές λειτουργίες, επιτρέπουν μεγάλη ευελιξία προσαρμογής σε διαφορετικά επενδυτικά σχέδια και συγκροτούν την «επενδυτική ταυτότητα» του ακινήτου.

Περαιτέρω, προβλέπονται Γενικοί Όροι Δόμησης, με τον συντελεστή δόμησης να υπολογίζεται στο σύνολο της έκτασης (σε αντίθεση με τις γενικές διατάξεις με τις οποίες υπολογίζεται ΣΔ μόνο για τις οικοδομήσιμες εκτάσεις που καταλαμβάνονται από τα οικοδομικά τετράγωνα της πολεοδομικής ενότητας) και τον συντελεστή κάλυψης σε ποσοστό 50%, παρέχοντας απεριόριστη δυνατότητα κάλυψης, εφόσον για τον υπολογισμό της μέγιστης εκμετάλλευσης και των λοιπών όρων και περιορισμών δόμησης, η έκταση του ακινήτου νοείται ως ενιαίο σύνολο. Τέλος, ρητά προβλέπεται «*παρέκκλιση από το ανώτατο επιτρεπόμενο ύψος των κτιρίων και εγκαταστάσεων που ορίζεται κατά ΓΟΚ*». Πουθενά τέλος δεν προβλέπεται εισφορά σε γη και χρήμα, κατά παρέκκλιση των διατάξεων ν. 1337/1983<sup>106</sup>, επομένως οι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι που προκύπτουν δεν είναι ρητό ότι «περνάνε» στο Δημόσιο (ή στη δικαιοδοσία του οικείου Δήμου) ή αν παραμένουν τμήμα της ιδιωτικής ανάπτυξης.

Σημειωτέον ότι επιτρέπεται η αξιοποίηση ακινήτων, στα οποία περιλαμβάνονται χώροι που προστατεύονται από την κείμενη περιβαλλοντική και αρχαιολογική νομοθεσία όπως είναι ιδίως ζώνες

<sup>105</sup> Άρθρο 11, παρ. Α, εδ. 1.

<sup>106</sup> Όπως ισχύει μετά την τροποποίηση του με τον ν. 4315/2014 (ΦΕΚ Α' 269/24-12-2014)

προστασίας αρχαιολογικών χώρων, ιστορικοί τόποι, φυσικά πάρκα και περιοχές οικοανάπτυξης, χαρακτηριστικά όμως που, όπως αναπτύχθηκε, αποδίδονται στη δημόσια, εκτός συναλλαγής, κτήση και όχι στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου.

Το άρθρο 12, εισάγει ένα νέο εργαλείο σχεδιασμού, τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ), με την κατάρτιση οποίων συντελείται ο χωρικός προορισμός, που συνιστά τη βασική επενδυτική ταυτότητα του ακινήτου. Με τα σχέδια αυτά, οριοθετούνται τα ακίνητα, υπάγονται σε μία εκ των γενικών κατηγοριών χρήσεων γης και όρων δόμησης που ορίζονται στο άρθρο 11, αλλά και εγκρίνονται ειδικότερες χρήσεις γης, ειδικοί όροι δόμησης, ειδικές ζώνες προστασίας και ελέγχου, καθώς επίσης ενσωματώνονται και ειδικοί περιβαλλοντικοί όροι διά της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ).

Αρχή σχεδιασμού είναι ο κύριος του ακινήτου, δηλαδή το ΤΑΙΠΕΔ, ενώ με τον ν. 4269/2014 εισήχθη πρόβλεψη έγκρισης των ΕΣΧΑΔΑ με Προεδρικό Διάταγμα, εντάσσοντάς τα τυπικά στον πολεοδομικό σχεδιασμό<sup>107</sup>, κατόπιν διαβούλευσης της ΣΜΠΕ με συντεταγμένες όμως τις προθεσμίες που προβλέπονται στην υπ' αρ. 107017/2006 ΚΥΑ και απλής γνωμοδότησης του οικείου Περιφερειακού Συμβουλίου. Η διοικητική διαδικασία ολοκληρώνεται με την εισήγηση ειδικού συμβουλίου που συστήνεται με το άρθρο 16, του Κεντρικού Συμβουλίου Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας.

«Με τα προεδρικά διατάγματα της προηγούμενης παραγράφου μπορεί να τροποποιούνται εγκεκριμένα Ρυθμιστικά Σχέδια, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΖΟΕ και άλλα σχέδια χρήσεων γης, εφόσον η τροποποίηση καθίσταται αναγκαία για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη και την αποτελεσματική αξιοποίηση των δημοσίων ακινήτων[...]», αναφέρει ρητά το άρθρο, αντιστοίχως δε παρέχεται η δυνατότητα τροποποίησης εγκεκριμένων σχεδίων πόλεως και πολεοδομικών μελετών ή/και καθορισμού ειδικών χρήσεων γης και όρων δόμησης, ακόμη και κατά παρέκκλιση από τις τυχόν ισχύουσες στην περιοχή γενικές και ειδικές χρήσεις γης και όρους και περιορισμούς δόμησης, καθώς και από τις διατάξεις του Γενικού Οικοδομικού

---

<sup>107</sup> Εξασφαλίζοντας περαιτέρω και τον δικαστικό έλεγχο του ΣτΕ ως προς το περιεχόμενο και τη διαδικασία κατάρτισης και έγκρισής τους

Κανονισμού. Σκοπός των παραπάνω μέτρων, σύμφωνα με την αιτιολογική, είναι η παροχή αναγκαίας ευελιξίας κατά τον σχετικό σχεδιασμό.

Το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας πολεοδομικής ωρίμανσης προβλέπεται στο άρθρο 13 και εισάγει ειδική διαδικασία χωροθέτησης του επενδυτικού σχεδίου, ενσωματώνοντας τόσο τους περιβαλλοντικούς όρους όσο και ειδικές περιβαλλοντικές άδειες και εγκρίσεις από τη δασική και αρχαιολογική υπηρεσία. Ο νομοθέτης θεωρεί σημαντική καινοτομία τη ρύθμιση αυτή, διότι επιτυγχάνεται επιτάχυνση και απλοποίηση της χωροθετικής διαδικασίας.

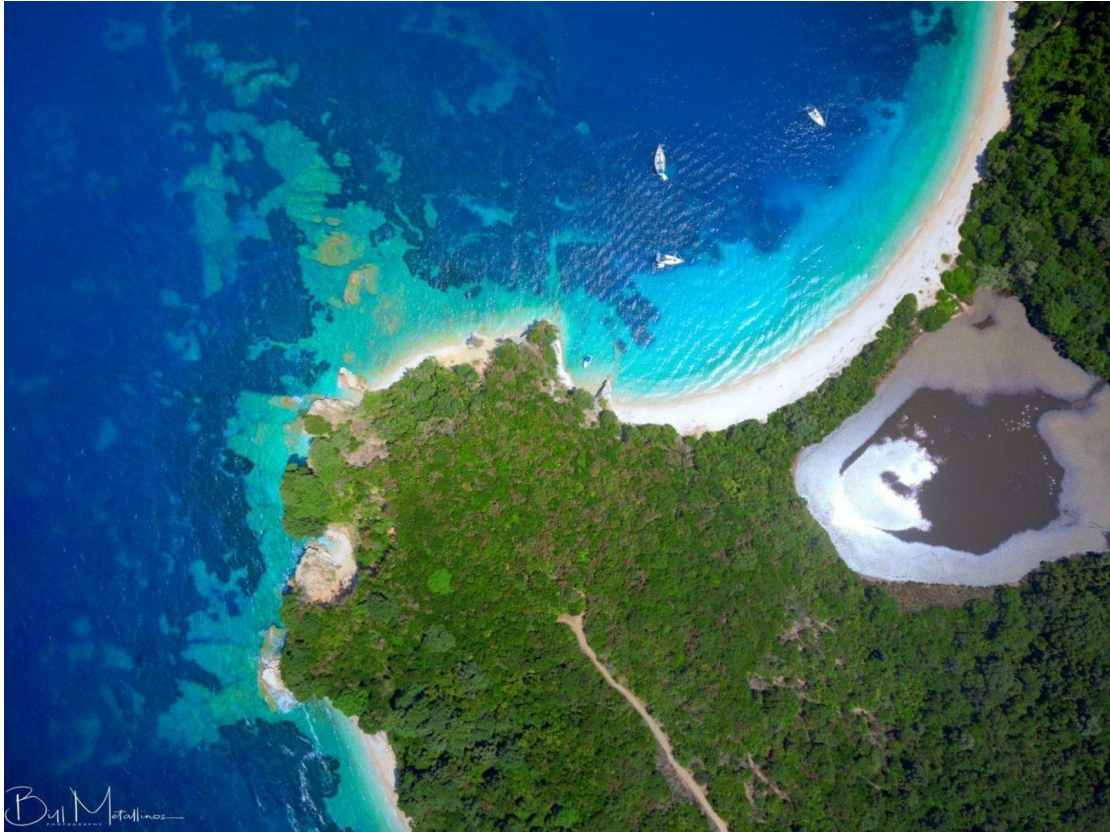
**Η παραχώρηση χρήσης αιγιαλού και παραλίας και του δικαιώματος εκτέλεσης, χρήσης και εκμετάλλευσης λιμενικών έργων για 99 χρόνια προβλέπεται στο άρθρο 14, ενώ με το άρθρο 14Α προβλέπεται η δυνατότητα δημιουργίας τουριστικής λιμενικής εγκατάστασης ή η χρήση υφισταμένης, για την εξυπηρέτηση της πελατείας τους, επιτρέποντας απευθείας παραχώρηση στον επενδυτή της χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης της τουριστικής λιμενικής εγκατάστασης, οι οποίες «περιλαμβάνουν τον αιγιαλό και την παραλία που βρίσκεται έμπροσθεν του ακινήτου, καθώς και το συνεχόμενο ή παρακείμενο θαλάσσιο χώρο ή/και πυθμένα». Τέλος, για την εξασφάλιση των επενδυτών και τη διασφάλιση υψηλής αξίας των προς διάθεση ακινήτων, προβλέπεται η κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων υπέρ του Ταμείου στο άρθρο 17.**

Στο κεφάλαιο Γ (αρ. 18-26), επανεισάγεται το εμπράγματο δικαίωμα της επιφανείας<sup>108</sup>, δηλαδή το εμπράγματο δικαίωμα κυριότητας επί των κτισμάτων (μπορεί να είναι και υπόγειο), ήδη υφισταμένων ή αυτών που θα κατασκευασθούν μελλοντικά. Το δικαίωμα αυτό δεν προβλέπεται στον

---

<sup>108</sup> Ο νόμος επιτρέπει στους επενδυτές να μεταβιβάσουν ελεύθερα την επιφάνεια και να την επιβαρύνουν με υποθήκη ή προσημείωση υποθήκης, αυξάνοντας έτσι την αγοραστική αξία του δικαιώματος και διευκολύνοντας τη χρηματοδότηση των απαραίτητων επενδύσεων. Έτσι, θέσπιση του δικαιώματος επιφανείας μπορεί να αποτελέσει καθεαυτή επενδυτικό κίνητρο τόσο για ημεδαπούς για επενδυτικούς φορείς, αφού και φθηνότερο είναι σε σύγκριση με την πλήρη κυριότητα και πιστωτικά θελκτικό αφού είναι υποθηκεύσιμο, βλ. Μπέρσης Γ. Μίντζας Θ., «Η αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων με το δικαίωμα επιφανείας», Άρθρο δημοσιευμένο στην εφημερίδα «ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ» στις 10/11/2012. (Το σχόλιο έχει αναπαραχθεί από διπλωματική εργασία της Μαρία-Άννας Λυμπεροπούλου με θέμα: «Το εμπράγματο δικαίωμα επιφανείας (ν. 3986/2011 όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4092/2012)» στο Π.Μ.Σ. του Τμ. Νομικών Επιστημών Τομέα Ιδιωτικού Δικαίου του Δ.Π.Θ.

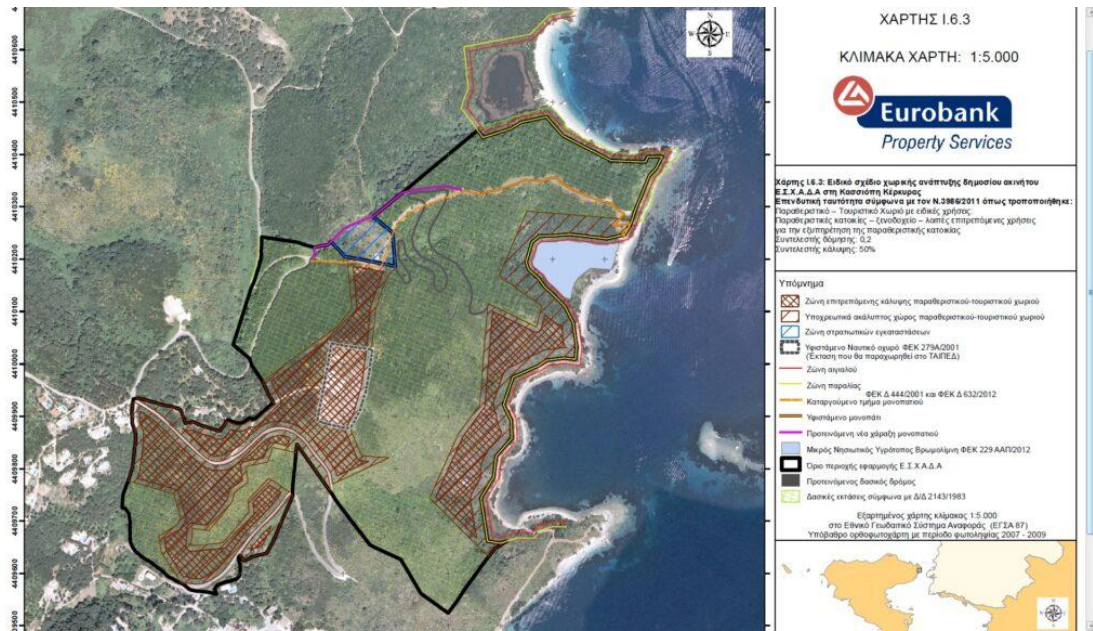
Αστικό Κώδικα, γι' αυτό το άρ. 19 το εισάγει (και αυτό) κατά παρέκκλιση: «Κατά παρέκκλιση των άρθρων 953 και 954 του Αστικού Κώδικα, επιτρέπεται η Σύσταση δικαιώματος επιφανείας επί δημοσίων κτημάτων». Τούτο σημαίνει ότι το δικαίωμα αυτό δεν ισχύει για όλους τους ιδιώτες και επί κάθε ακινήτου αλλά μόνο για τους επενδυτές που αποκτούν τα ιδιωτικοποιημένα δημόσια ακίνητα.



Ερημίτης, Κασσιώπη Κέρκυρας: Άποψη της παραθαλάσσιας έκτασης, του δάσους και του υγροβιότοπου, πηγή: <https://www.erimitis.gr>







Το ΕΣΧΑΔΑ του Ερημίτη/Κασσιώπη στην Κέρκυρα, πηγή: <https://www.corfupress.com/2021/>



Ερημίτης, Κασσιώπη Κέρκυρας, 300 από σύνολο 1500 στρ. κάηκαν τον Αύγουστο του 2020, στο τμήμα που η ιδιοκτήτρια πλέον εταιρεία NCH Capital Inc πρόκειται να αναπτύξει το «Project Kassiope», πηγή: Η Αυγή, [https://www.avgi.gr/politiki/363757\\_erotimata-fotia-gia-tin-pyrkagia-ston-erimiti](https://www.avgi.gr/politiki/363757_erotimata-fotia-gia-tin-pyrkagia-ston-erimiti)

Με αυτές, συνοπτικά, τις νομικές διαδικασίες επέλεξε το Δημόσιο να θέσει τη δημόσια περιουσία του στην υπηρεσία της αποπληρωμής του χρέους. Καθίσταται απολύτως σαφές ότι εισάγεται ένα νέο ειδικό θεσμικό πλαίσιο καθεστώτος εξαίρεσης για τα δημόσια ακίνητα που μεταβιβάστηκαν στο ΤΑΙΠΕΔ και προορίζονται προς περαιτέρω μεταβίβαση. Ένας νόμος μέσα στον Νόμο, που φέρνει νέα εργαλεία ad hoc σχεδιασμού (ΕΣΧΑΔΑ) αλλά και ένα νέο υπόδειγμα σχεδιασμού, κατά

παρέκκλιση, που μπορεί να ακυρώνει κάθε υφιστάμενη χωρική ρύθμιση για τη συγκεκριμένη περιοχή, με στόχο την προσέλκυση των επενδύσεων. Ενδεικτική η εμμονική επανάληψη των λέξεων «ειδικό» και «κατά παρέκκλιση» στις διατάξεις και την αιτιολογική του.

Στο πλαίσιο αυτό όμως δεν ιδιωτικοποιείται μόνο ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, αλλά και η δημόσια κτήση. Δεν πρόκειται για παραδρομή αλλά για ευθεία πρόβλεψη, όπως είδαμε στο άρθρο 11, με την υπαγωγή αρχαιολογικά και περιβαλλοντικά προστατευόμενων περιοχών στα ΕΣΧΑΔΑ -ιδίως τα φυσικά πάρκα, είναι ο ορισμός των κοινόχρηστων πραγμάτων. Όμως, ως πράγματα που ανήκουν στη δημόσια κτήση, θα έπρεπε ρητώς να εξαιρούνται τόσο από τα όρια των ΕΣΧΑΔΑ όσο και από τις συναπτόμενες εμπράγματα συμβάσεις, καθώς έτσι στρεβλώνεται ο πραγματικός τους προορισμός της κοινοχρησίας ή της ακώλυτης πρόσβασης και χρήσης από όλους. Αντίστοιχες συνέπειες επιφέρει και η παραχώρηση δικαιώματος χρήσης αιγιαλού και παραλίας με δικαίωμα εκτέλεσης, χρήσης και εκμετάλλευσης λιμενικών έργων για 99 (+50) χρόνια, πλήττοντας την εκτός συναλλαγής νομική τους φύση.

Εξάλλου, στην επίσημη ιστοσελίδα του ΤΑΙΠΕΔ, διαφημίζονταν προς πώληση πληθώρα ακινήτων που ανήκουν στην εκτός συναλλαγής δημόσια κτήση, έτσι που ο διακριτικός τίτλος της εταιρείας μόνο ως ευφημισμός μπορεί να εκληφθεί. Παράδειγμα, η μεταβίβαση των 28 ακινήτων του Δημοσίου, που ανήκαν στα ιδιόχρηστα πράγματα του 966ΑΚ, καθώς εξυπηρετούν μονιμότερα δημόσιους σκοπούς στέγασης δημοσίων υπηρεσιών, με συμβάσεις sale and lease back, σε εξευτελιστικά τιμήματα, κινώντας μάλιστα και σχετική ποινική δίωξη. Ακόμη χειρότερα, πάσης φύσεως ακίνητα, δάση, βουνά, ακτές, περιοχές φυσικού κάλλους κ.ο.κ., τεράστιας περιβαλλοντικής, φυσικής και πολιτιστικής σημασίας, βαφτίστηκαν «ιδιωτική» περιουσία του Δημοσίου και μεταβιβάστηκαν αθρόα κι ανεπιστρεπτί στην ιδιοκτησία του ΤΑΙΠΕΔ.

Η Καραμανώφ<sup>109</sup> σημειώνει ότι τα σημαντικά αυτά ακίνητα δεν χάνονται μόνο από την κυριότητα του Ελληνικού Δημοσίου, αλλά αλλάζουν μορφή, προορισμό και χρήση, αφού ο κάθε επίδοξος επενδυτής δικαιούται να αποκτήσει για το καθένα από αυτά το σχέδιο εκμετάλλευσης της

---

<sup>109</sup> Οι επιπτώσεις των πολιτικών λιτότητας στο περιβάλλον <http://www.environ-sustain.gr/index.php>

επιλογής του, αποκτώντας ταυτόχρονα ένα ολότελο δικό του καθεστώς. Τα ΕΣΧΑΔΑ καταρτίζονται κατά παρέκκλιση από τον ισχύοντα χωροταξικό (ν. 2742/1999) και πολεοδομικό (ν. 2508/1997) σχεδιασμό, δηλ. με όρους πολύ ευνοϊκότερους από εκείνους που ισχύουν για τον κοινό πολίτη σε σχέση με την πολεοδομική οργάνωση και τον χωροταξικό σχεδιασμό, την προστασία του περιβάλλοντος και τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Δικαιολογημένα έχουν επικριθεί ως ασύμβατα προς τον βιώσιμο χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, αφού αποτελούν πράγματι θύλακες εξαιρέσεων μέσα στη νομοθεσία, εντός των οποίων τα επιτρεπόμενα έργα και δραστηριότητες σχεδιάζονται με γνώμονα όχι χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια, αλλά τα ιδιωτικά επενδυτικά συμφέροντα.



Αγ.Ιωάννης Νικήτης: Παραθαλάσσια έκταση στα δυτικά παράλια της χερσονήσου της Σιθωνίας (πηγή: ΤΑΙΠΕΔ, <https://www.hradf.com/portfolio/view/46/agios-iwannhs-nikhths>)

Με τον τρόπο αυτό, παραβιάζεται ευθέως η καθιερούμενη με το άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της ισότητας, εφόσον αφενός αποκλείει την ισότιμη πρόσβαση στα δημόσια αγαθά και αφετέρου εισάγει άλλο καθεστώς για τους επενδυτές και άλλο για τους κοινούς πολίτες. Ζήτημα τίθεται όμως και με το αρ. 24 του Συντάγματος, όπου η προστασία του περιβάλλοντος –φυσικού και πολιτιστικού- και η χωροταξική αναδιάρθρωση ρυθμίζονται σε ενιαίο άρθρο, ως υποχρέωση της Πολιτείας, υπό την ενότητα μάλιστα που αφορά στα ατομικά και

κοινωνικά δικαιώματα (άρθρο 24Σ). Πώς συμβαδίζει αυτή η αρχή με την ιδιωτικοποίηση του ίδιου του χωρικού σχεδιασμού<sup>110</sup> που εισάγει ο 3986/2011;

Η ανατροπή αυτή στον σχεδιασμό είναι πολυσήμαντη. Δεν είναι το κράτος πια αυτό που σχεδιάζει, αλλά αυτό που απλώς εγκρίνει τον σχεδιασμό μιας ανώνυμης εταιρείας, που καταρτίστηκε σύμφωνα με τις επιδιώξεις και τα συμφέροντα κάθε επίδοξου επενδυτή. Επομένως, αυτό που συμβαίνει στ' αλήθεια είναι η ιδιωτικοποίηση της δημόσιας δράσης, όχι απλώς η ιδιωτικοποίηση της δημόσιας κτήσης. Η απάντηση στο ερώτημα «ποιος και με τι όρους σχεδιάζει», μας οδηγεί και στην απάντηση του ερωτήματος «για ποιον σχεδιάζει». Σίγουρα όχι προς όφελος της προστασίας της φύσης και του περιβάλλοντος, όχι προς την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης και τη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας, όχι προς τη βιώσιμη ανάπτυξη και την αειφορία, όχι προς την κατεύθυνση της συνεκτικής πόλης, ούτε υπέρ των συμφερόντων και των αναγκών των πολλών, των οποίων τις ανάγκες εξ ορισμού δεν στοχεύουν να καλύψουν, εφόσον οι σχεδιαζόμενες επενδύσεις απευθύνονται σε συγκεκριμένη κατηγορία του πληθυσμού υψηλών εισοδημάτων. Επομένως, η βαθιά αυτή μεταβολή σηματοδοτεί ένα βίαιο μοντέλο χωρικής ανάπτυξης που εντείνει τις οικονομικές, κοινωνικές και χωρικές ανισότητες.

#### **4. ΔΕΥΤΕΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ,, 2012**

*«η χώρα λαμβάνει εξαιρετικού χαρακτήρα μέτρα»<sup>111</sup>*

Με τον νόμο 4046/14.2.2012 εγκρίθηκαν τα σχέδια «Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης

---

<sup>110</sup> Βλ. Ελένη Πορτάλιου, Το νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας/Αττικής 2021: Η ρύθμιση του χώρου σε εποχή γενικευμένης απορρύθμισης, <http://net.xekinima.org/eleni-portaliou-i-rythmisi-toy-xoroy-se-eroxi-genikeym/>

<sup>111</sup> Από την αιτιολογική έκθεση του νόμου/2<sup>ου</sup> μνημονίου, σελ. 2, Ελλ. Βουλή.

μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας».

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, εγκρίνεται η υπογραφή του Μνημονίου Συνεννόησης <sup>112</sup> μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ελλάδας και της Τράπεζας της Ελλάδος, πριν από την υπογραφή των «συμβάσεων χρηματοδοτικής διευκόλυνσης», οι όροι δηλαδή και οι προϋποθέσεις που αποτελούν προαπαιτούμενο για την υπογραφή και θέση τους σε ισχύ. Σημειώνεται ότι το Μνημόνιο Συνεννόησης αποτελεί συμπληρωματικό έγγραφο προς το αρχικό Μνημόνιο που υπεγράφη στις 3 Μαΐου 2010, επομένως δεν καταργεί ούτε τροποποιεί τους όρους του πρώτου μνημονίου.

Σημαντικά σημεία είναι μεταξύ άλλων η επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος της γενικής κυβέρνησης ποσοστού 4 % του ΑΕΠ και η ραγδαία μείωση δημοσιονομικών δαπανών μέσω μειώσεων στη μισθολογική δαπάνη του δημοσίου τομέα που προβλέπεται να επιτευχθεί με α) τη «μεταρρύθμιση της αποζημίωσης» των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα, β) τις μειώσεις προσωπικού κατά 150.000 την περίοδο 2011-2015, και γ) περιορισμό των προσλήψεων. Περαιτέρω, ενδεικτικά προβλέπεται συνταξιοδοτική «μεταρρύθμιση», μείωση δαπανών στην υγεία, περικοπή λειτουργικών δαπανών στη δημόσια διοίκηση, «κλείσιμο» και μείωση μεγέθους φορέων της γενικής κυβέρνησης, εξορθολογισμό αμυντικών και στρατιωτικών δαπανών. Επιπλέον, προβλέπεται προβλέπονται μέτρα «φορολογικής μεταρρύθμισης» και βέβαια στήριξη του χρηματοπιστωτικού τομέα (τράπεζες). Επιπλέον, μέτρα για την άρση των αγκυλώσεων στην αγορά (κατάργηση συλλογικών συμβάσεων, αναθεώρηση μετενέργειας, αφαίρεση μονιμότητας σε όλες τις συμβάσεις σε εταιρείες, προσαρμογή του κατώτατου μισθού, κατάργηση περιορισμών σε κλειστά επαγγέλματα, βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος, επιτάχυνση διαδικασιών στη δικαιοσύνη, τροποποίηση Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, PSI κ.α.).

---

<sup>112</sup> Συγκεκριμένα το Μνημόνιο Συνεννόησης αποτελείται από τα ακόλουθα μέρη: (α) Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, (β) Μνημόνιο Συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής και (γ) Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης.

Επισημαίνεται ότι άπαντα τα μέτρα περιγράφονται στα παραρτήματα που προσαρτώνται στο νόμο στα ελληνικά και στα αγγλικά. Δεν περιγράφονται δηλαδή στο κείμενο του νόμου υπό τη μορφή της νομοθέτησης σε Κεφάλαια, Άρθρα, Παραγράφους και εδάφια. Το κείμενο του νόμου εγκρίνει απλώς σε ένα άρθρο τα παραρτήματα, ενάντια σε κάθε αρχή καλής νομοθέτησης και ουσιαστικής επεξεργασίας από το νομοθετικό σώμα.

Πρόκειται για ένα πραγματικό «όργιο» ακραίων νεοφιλελεύθερων, σκληρών πολιτικών σε όλα τα επίπεδα που βαφτίζονται μεταρρυθμίσεις, προσαρμογές, εξορθολογισμός. Η ψήφισή του προκάλεσε ισχυρότατες κοινωνικές και πολιτικές αντιδράσεις ενώ τη μέρα της συζήτησής του στη Βουλή, 12.2.2012, πραγματοποιήθηκε η μεγαλύτερη διαδήλωση των τελευταίων δεκαετιών [τα συστημικά μέσα (mega channel) μετρούσαν 1.000.000 διαδηλωτές].

Ως προς τις αποκρατικοποιήσεις συγκεκριμένα προβλέπεται ότι: «Στο πλαίσιο του προγράμματος σκοπεύουμε να πραγματοποιήσουμε μια ουσιαστική εκχώρηση των δημοσίων περιουσιακών στοιχείων στον έλεγχο του ιδιωτικού τομέα [...]. Για να προχωρήσει η διαδικασία ιδιωτικοποιήσεων το 2012 θα λάβουμε ένα αριθμό μέτρων:

-Διορισμός Συμβούλων

-Μεταφορά περιουσιακών στοιχείων στο Ταμείο Αποκρατικοποιήσεων (ΤΑΙΠΔ): Έως το τέλος Μαρτίου 2012 όλα τα περιουσιακά στοιχεία που περιλαμβάνονται στο ΜΠΔΣ θα μεταφερθούν στο ΤΑΙΠΔ. Τα ακίνητα περιουσιακά στοιχεία θα μεταφερθούν με αίτηση του ΤΑΙΠΔ από την Κτηματική Εταιρεία Δημοσίου (ΕΤΑΔ) (sic).

-Προετοιμασία των ακίνητων περιουσιακών στοιχείων: Η κυβέρνηση θα διορθώσει τις νομικές και τεχνικές ανεπάρκειες, θα επισπεύσει τον χωροταξικό σχεδιασμό και θα εκδώσει τις άδειες που απαιτούνται. Έχει ζητήσει τεχνική βοήθεια από το Task Force για να αναπτύξει ένα συνολικό κτηματολόγιο και στο πλαίσιο αυτό το ΤΑΙΠΔ έχει ήδη καταχωρήσει 3.000 σχέδια μέχρι το τέλος Ιουνίου.

- Συντονισμός πολιτικής: Η κυβέρνηση θα διαμορφώσει νέες πολιτικές σχετικά με τη χρήση των περιουσιακών στοιχείων (π.χ. πολεοδομία, σπα, γκολφ, REITS) ή να συστήσει νέες ρυθμιστικές αρχές (π.χ. για νερό, λιμάνια, αεροδρόμια, αυτοκινητόδρομους)».

Επαναλαμβάνεται τέλος η δέσμευση ότι το ΤΑΙΠΕΔ δεν θα μπορεί να αναμεταβιβάζει στη γενική κυβέρνηση περιουσιακά στοιχεία. Εάν καθοριστεί από το ΔΣ του ότι ένα ακίνητο δεν μπορεί να πωληθεί στην τρέχουσα μορφή του, θα πωλείται τμηματικά ή θα εκκαθαρίζεται.

Μεταξύ των στόχων, της στρατηγικής και των προοπτικών του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής περιγράφεται επί λέξει: «Για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας θα μειώσουμε σημαντικά την επιρροή του κράτους στην οικονομία μέσω τολμηρών διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων και μέσω της αποκρατικοποίησης δημόσιων περιουσιακών στοιχείων. Η οικονομική ανάκαμψη της Ελλάδας πρέπει να προέλθει από μια σθεναρή απάντηση του ιδιωτικού τομέα και αυτό δεν μπορεί να συμβεί με το κράτος να ελέγχει την πρόσβαση σε καίρια περιουσιακά στοιχεία [...] Τα σχέδια αποκρατικοποιήσεων που ενθαρρύνουν τις ΑΞΕ (Άμεσες Ξένες Επενδύσεις), [...] απελευθερώνουν ρευστότητα για τον ιδιωτικό τομέα.»<sup>113</sup>.



Ο Μητροπολιτικός Πόλος Ελληνικού-Αγίου Κοσμά, η κορωνίδα των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα. (Πηγή: Κ. Χατζημιχάλης, <https://www.athenssocialatlas.gr>)

<sup>113</sup> ΦΕΚ Α' 387/14.2.2012 σελ. 696, Παράρτημα V\_1 ΕΛΛ.

---	Κινητή Τηλεφωνία	V		Δεν υφίσταται	Ολοκληρώθηκε.
2011-Q4	Ελληνικοί Αυτοκινητόδρομοι	V		Μάρτιος 2012	Τέλος 2012
2011-Q4	Κρατικά Λαχεία	V		V	Αναμένεται χρηματοοικονομική προσφοράς από τρεις πλειοδότες τον Μάρτιο του 2012.
2012-Q2	Εγνατία Οδός	V		Μάρτιος 2012	Διαχωρισμός διαχείρισης υπηρεσιών/δικαιωμάτων αυτοκινητοδρόμων. Καθιέρωση ρυθμιστικών αρχών έως το τέλος του 2012.
2012-Q3	Μικρά λιμάνια και μαρίνες	2/		Μάρτιος 2012	Προσδιορισμός κατάλληλης πολιτικής. Καθιέρωση ρυθμιστικών αρχών έως τον Σεπτέμβριο του 2012.
2012-Q3	Λιμένας Θεσσαλονίκης	Μάρτιος 2012	Μάρτιος 2012	Μάρτιος 2012	Προσδιορισμός κατάλληλης πολιτικής. Καθιέρωση ρυθμιστικών αρχών έως τον Σεπτέμβριο του 2012.
2012-Q3	Λιμένας Πειραιώς	Μάρτιος 2012	Μάρτιος 2012	Μάρτιος 2012	Προσδιορισμός κατάλληλης πολιτικής. Καθιέρωση ρυθμιστικών αρχών έως τον Σεπτέμβριο του 2012.
2012-Q3	Μεγάλα περιφερειακά λιμάνια	Μάρτιος 2012	Μάρτιος 2012	Μάρτιος 2012	Προσδιορισμός κατάλληλης πολιτικής. Καθιέρωση ρυθμιστικών αρχών.
2012-Q3	Περιφερειακά Αεροδρόμια	V		Μάρτιος 2012	Προσδιορισμός κατάλληλης πολιτικής. Καθιέρωση ρυθμιστικών αρχών έως τον Σεπτέμβριο του 2012.
2012-Q4	Αποθήκες Αερίου Νοτίου Καβάλας	V		Μάρτιος 2012	Εκκαθάριση νομικών εμποδίων ως τον Σεπτέμβριο του 2012.
Δεν έχει αποφασιστεί	Δικαιώματα εξόρυξης χρυσού	V			
Δεν έχει αποφασιστεί	Ψηφιακό μέρισμα				
Δεν έχει αποφασιστεί	Αγωγός πετρελαίου ITGI				
<b>III. Ακίνητη Περιουσία</b>					
2011-Q4	Ελληνικό 1	V		V	Υιοθέτηση νόμου για τη χρήση γης ως τον Μάρτιο του 2012.
2012-Q1	Πώληση/ σύμφωνο επαναγοράς N κτηρίων	1/		Μάρτιος 2012	Η Κυβέρνηση θα υπογράψει τη δανειακή σύμβαση και θα μεταβιβάσει καθαρό τίτλο στο Ταμείο έως το Μάιο του 2012.
2012-Q1	Ακίνητη Περιουσία / JBC	1/		Μάρτιος 2012	Στρατηγική περιβαλλοντολογική μελέτη. Νόμος οριοθέτησης και σχεδιασμού θα εκδοθεί έως τον Ιούνιο του 2012.
2012-Q1	Ακίνητη περιουσία/ ΑΣΤΗΡ Βουλιγαμένης	1/		Μάρτιος 2012	Διαπραγματεύσεις με ΕΤΕ. Νόμος οριοθέτησης και σχεδιασμού θα εκδοθεί. Η διαδικασία συντονίζεται από ΕΤΕ έως τον Ιούνιο του 2012.
2012-Q2	Ακίνητη περιουσία/ Κασσιόπη	1/		Μάρτιος 2012	Μετακίνηση ραντάρ NATO. Νόμος οριοθέτησης και σχεδιασμού θα εκδοθεί έως τον Ιούνιο του 2012.
2012-Q2	Ακίνητη περιουσία/ μερίδα 1 (Αφάντου)	1/		Μάρτιος 2012	Νόμος οριοθέτησης και σχεδιασμού θα εκδοθεί έως τον Ιούνιο του 2012.
2012-Q2	Ακίνητη περιουσία/ μερίδα 2	1/		Μάρτιος 2012	Προσδιορισμός περιουσιακών στοιχείων ως τον Ιούνιο του 2012.
2012-Q3	Ακίνητη περιουσία/ μερίδα 3	1/		Μάρτιος 2012	Προσδιορισμός περιουσιακών στοιχείων ως τον Σεπτέμβριο του 2012.

1/ Μεταφορά περιουσιακών στοιχείων/δικαιωμάτων τη στιγμή της αποκρατικοποίησης.

2/ Μεταφορά δικαιωμάτων ψήφου.



Σύμφωνα με τις επισυναπτόμενες συμβάσεις, τα περιουσιακά στοιχεία (αλλά και τα έσοδά εν γένει) του κράτους φαίνεται ότι πρέπει να τίθενται στη διάθεση των δανειστών, επαναλαμβάνοντας με άλλη διατύπωση την αρχική δέσμευση του συνόλου της δημόσιας περιουσίας. Το ελληνικό κράτος αναλαμβάνει την υποχρέωση «να μην ασφαρίζει με υποθήκη, ενέχυρο ή οποιοδήποτε άλλο εμπράγματο βάρος επί των ιδίων περιουσιακών του στοιχείων ή εσόδων οποιοδήποτε παρόν ή μελλοντικό χρέος ή εγγύηση ή αποζημίωση που δόθηκε σε σχέση με αυτό, εκτός αν η Χρηματοδοτική Ενίσχυση, συγχρόνως, συμμετέχει κατ' ισομοιρία και κατ' αναλογία σε τέτοια εξασφάλιση».

Εφαρμοστέο δίκαιο είναι και πάλι το αγγλικό, αρμόδιο δικαστήριο αυτό του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και η παραίτηση από κάθε ασυλία επαναλαμβάνεται. «Το δικαιούχο κράτος/μέλος και η Τράπεζα της Ελλάδος παραιτούνται με την παρούσα ανεπιφύλακτα και αμετάκλητα από κάθε δικαίωμα ασυλίας που ήδη έχουν ή μπορεί να δικαιούνται σε σχέση με τους ίδιους και τα περιουσιακά τους στοιχεία έναντι δικαστικών ενεργειών σχετικά με την παρούσα Σύμβαση» (άρθρο 13.4 σε συμβάσεων).

Τέλος, όμοιο, επικαιροποιημένο, Υπόδειγμα Γνωμοδότησης του ΝΣΚ επισυνάπτεται στη Σύμβαση, ως αναπόσπαστο μέρος της, με την υπόδειξη να τυπωθεί σε επιστολόχαρτο του ΝΣΚ. Παραδόξως, η γνωμοδότηση απευθύνεται στο ΤΧΣ, ενώ το ΝΣΚ γνωμοδοτεί στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό και πάντως στο ελλ. Δημόσιο. Άγνωστο παραμένει αν υπεγράφη ποτέ από το ΝΣΚ σε αυτή τη μορφή, η οποία παρεμπιπτόντως είναι παντελώς ξένη με το ύφος, τη λογική, τη μεθοδολογία και τη δομή των γνωμοδοτήσεων του Συμβουλίου, αλλά και των νομικών γνωμοδοτήσεων εν γένει.

Παρατίθεται αυτούσια όπως δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ 387 Α/14.2.2012) για τη διατήρηση της σύγχρονης ιστορικής πολιτικής και θεσμικής μνήμης:

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 5**  
**ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ**

(να εκδίδεται σε επίσημο επιστολόχαρτο του Νομικού Συμβούλου του Κράτους του Υπουργείου Οικονομικών)

[τόπος, ημερομηνία]

Προς: Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας  
43, avenue John F. Kennedy  
L-1855 Luxembourg  
Υπόψιν: Οικονομικός Διευθυντής

**ΘΕΜΑ:** [•] ευρώ Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, της Ελληνικής Δημοκρατίας (ως Δικαιούχου Κράτους Μέλους) και της Τράπεζας της Ελλάδος που υπεγράφη την [•] 2012 – η Σύμβαση Διευκόλυνσης PSI Διαχείρισης Υποχρεώσεων

Αγαπητοί Κύριοι,

Υπό την ιδιότητα μου ως Νομικού Συμβούλου του Κράτους στο Υπουργείο Οικονομικών, αναφέρομαι στην εν θέματι Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης και στα Παραρτήματά της που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος αυτής, που συνάφθηκε, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (εφεξής αναφερόμενο ως «ΕΤΧΣ»), της Ελληνικής Δημοκρατίας (εφεξής αναφερόμενη ως «Δικαιούχο Κράτος Μέλος») και της Τράπεζας της Ελλάδος την [•], και στη Σύμβαση Συγχρηματοδότησης που συνάφθηκε μεταξύ του Δικαιούχου Κράτους Μέλους, της Τράπεζας της Ελλάδος, τον Εμπιστευματοδόχο Ομολογιών, τον Εντολοδόχο Πληρωμών Ομολογιών και τον Κοινό Εντολοδόχο Πληρωμών (εφεξής η Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης και η Σύμβαση Συγχρηματοδότησης θα αναφέρονται από κοινού ως «Συμβάσεις»). Επίσης, αναφέρομαι στο Μνημόνιο Συνεννόησης που υπογράφηκε στις [εισάγετε ημερομηνία] μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος (εφεξής αναφερόμενο ως «Μνημόνιο»).

Δηλώνω ότι έχω πλήρη αρμοδιότητα για την έκδοση αυτής της νομικής γνωμοδότησης σε σχέση με τις Συμβάσεις για λογαριασμό του Δικαιούχου Κράτους Μέλους.

Έχω εξετάσει τα πρωτότυπα ή αντίγραφα των πρωτοτύπων των υπογεγραμμένων Συμβάσεων και του Μνημονίου. Έχω επίσης ελέγξει τις σχετικές διατάξεις του εθνικού και διεθνούς δικαίου που διέπουν το Δικαιούχο Κράτος Μέλος και την Τράπεζα της Ελλάδος, τις εξουσιοδοτήσεις των υπογραφόντων, καθώς και κάθε άλλο έγγραφο, που έκρινα αναγκαίο ή κατάλληλο. Επιπλέον, έχω διενεργήσει κάθε άλλη έρευνα και έχω εξετάσει κάθε νομικό ζήτημα, που έκρινα ως σχετικό για την διατύπωση της παρούσας Γνωμοδότησης.

Έχω θεωρήσει ως αληθείς (α) η γνησιότητα όλων των υπογραφών (εκτός των υπογραφών του Δικαιούχου Κράτους Μέλους και της Τράπεζας της Ελλάδος) και τη συμφωνία όλων των αντιγράφων με τα πρωτότυπα, (β) την ικανότητα και αρμοδιότητα σύναψης των Συμβάσεων και την έγκυρη εξουσιοδότηση και υπογραφή από κάθε συμβαλλόμενο μέρος εκτός του Δικαιούχου Κράτους Μέλους και της Τράπεζας της Ελλάδος και (γ) την εγκυρότητα, δεσμευτική ισχύς και εκτελεστικότητα των Συμβάσεων για κάθε συμβαλλόμενο μέρος σύμφωνα με το αγγλικό δίκαιο.

Οι όροι που χρησιμοποιούνται και για τους οποίους δεν δίνονται ορισμοί στην παρούσα

γνωμοδότηση έχουν την έννοια που έχει καθορισθεί στις Συμβάσεις και το Μνημόνιο.

Η γνωμοδότηση αυτή περιορίζεται στα ζητήματα ελληνικού δικαίου όπως αυτό ισχύει κατά την ημερομηνία της γνωμοδότησης αυτής.

Με την επιφύλαξη των ανωτέρω, η γνώμη μου είναι ότι:

1. Κατ' εφαρμογή των νομοθετικών, κανονιστικών και νομικά δεσμευτικών αποφάσεων που ισχύουν σήμερα στην Ελληνική Δημοκρατία, το Δικαιούχο Κράτος Μέλος δια της υπογραφής των Συμβάσεων μέσω του [όνομα, τίτλος], έχει έγκυρα και αμετάκλητα δεσμευθεί να εκπληρώσει όλες τις υποχρεώσεις του σύμφωνα με αυτές. Ειδικότερα, οι διατάξεις των Συμβάσεων που αφορούν την χορήγηση Χρηματοδοτικής Ενίσχυσης είναι απολύτως έγκυρες.
2. Η εκ μέρους του Δικαιούχου Κράτους Μέλους υπογραφή, αποδοχή και εκπλήρωση των Συμβάσεων και του Μνημονίου (και των συναλλαγών που προβλέπονται σε αυτά): (i) έχουν πλήρως εγκριθεί με το σύνολο των απαραίτητων συγκαταθέσεων, ενεργειών, εγκρίσεων και εξουσιοδοτήσεων και (ii) δεν έχουν και δεν πρόκειται να παραβιάσουν οποιονδήποτε εφαρμοστέο κανόνα δικαίου, κανονισμό ή απόφαση αρμόδιας αρχής ή οποιαδήποτε δεσμευτική συμφωνία ή συνθήκη σε αυτό ή σε κάποιο από τους οργανισμούς της, (iii) δεν αποτελούν λόγο καταγγελίας (όπως κι αν περιγράφεται) σε οποιοδήποτε από τα θέματα που απαριθμούνται στην υποπαράγραφο (ii), και (iv) δεν θα συνεπάγεται παροχή εξασφάλισης ή υποχρέωσης για παροχή εξασφάλισης ή μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων (ως εξασφάλιση ή άλλη παρόμοια από οικονομικής άποψης συμφωνία) υπέρ οποιουδήποτε άλλου προσώπου.
3. Οι δηλώσεις και εγγυήσεις που δίδονται από το Δικαιούχο Κράτος Μέλος στην παρούσα Σύμβαση είναι αληθείς και ακριβείς.
4. Καμία διάταξη στις Συμβάσεις αυτές δεν αντιβαίνει ή περιορίζει τα δικαιώματα του Δικαιούχου Κράτους Μέλους να προβαίνει σε έγκαιρη και πραγματική πληρωμή για οποιοδήποτε οφειλόμενο ποσό ως κεφάλαιο, τόκο ή άλλη επιβάρυνση στο πλαίσιο των Συμβάσεων.
5. Οι Συμβάσεις είναι στην κατάλληλη νομική μορφή, σύμφωνα με την Ελληνική νομοθεσία, προκειμένου να εφαρμοστούν δεσμευτικά κατά του Δικαιούχου Κράτους Μέλους και της Τράπεζας της Ελλάδος. Η εφαρμογή των Συμβάσεων δεν είναι αντίθετη με κανόνες του ελληνικού δικαίου, με τη δημόσια τάξη στην Ελληνική Δημοκρατία, με τις διεθνείς συνθήκες ή τις γενικώς παραδεδεγμένες αρχές του διεθνούς δικαίου που δεσμεύουν το Δικαιούχο Κράτος Μέλος και την Τράπεζα της Ελλάδος.
6. Προκειμένου να διασφαλισθεί η νομιμότητα, η εγκυρότητα ή δεσμευτικότητα των Συμβάσεων, δεν είναι απαραίτητο αυτά να κατατεθούν, καταχωρηθούν ή εγγραφούν ενώπιον οποιασδήποτε δικαστικής ή άλλης αρχής στην Ελληνική Δημοκρατία.
7. Δεν οφείλονται φόροι, τέλη ή άλλες επιβαρύνσεις που επιβάλλονται από την Ελληνική Δημοκρατία ή οποιαδήποτε φορολογική αρχή αυτής ή εντός αυτής για την εκτέλεση και εκπλήρωση των Συμβάσεων ούτε για την πληρωμή ή μεταβίβαση κεφαλαίου, τόκων, προμηθειών και άλλων δαπανών που οφείλονται δυνάμει των Συμβάσεων.
8. Δεν απαιτούνται άδειες μεταφοράς συναλλάγματος και δεν οφείλεται χρέωση ή άλλη προμήθεια για τη μεταβίβαση οποιουδήποτε οφειλόμενου ποσού βάσει των Συμβάσεων.
9. Η υπογραφή των Συμβάσεων από τον [ονοματεπώνυμο], [Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος], δεσμεύει νόμιμα και έγκυρα την Τράπεζα της Ελλάδος.

10. Ο ορισμός του Αγγλικού δικαίου ως εφαρμοστέου δικαίου για την Σύμβαση αποτελεί έγκυρη επιλογή εφαρμοστέου δικαίου, που δεσμεύει το Δικαιούχο Κράτος Μέλος και την Τράπεζα της Ελλάδος σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο.
11. Το Δικαιούχο Κράτος Μέλος έχει υπαχθεί νόμιμα, αποτελεσματικά και αμετάκλητα στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Δικαστηρίων του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και στη δικαιοδοσία των άλλων δικαστηρίων που αναφέρονται στην παράγραφο 13(3) σε σχέση με τις Συμβάσεις και κάθε απόφαση του δικαστηρίου αυτού θα είναι αμετάκλητη και εκτελεστή στην Ελληνική Δημοκρατία.
12. Ούτε το Δικαιούχο Κράτος Μέλος ούτε η Τράπεζα της Ελλάδος ούτε κανένα από τα αντίστοιχα περιουσιακά τους στοιχεία εξαιρούνται, λόγω εθνικής κυριαρχίας ή για άλλο λόγο, της δικαιοδοσίας, κατάσχεσης – συντηρητικής ή αναγκαστικής – ή αναγκαστικής εκτέλεσης σε σχέση με οποιοδήποτε ένδικο βοήθημα ή διαδικασία σχετικά με τις Συμβάσεις.
13. Η υπογραφή των Συμβάσεων πραγματοποιείται σύμφωνα με τις διατάξεις των *[εισάγεται η κατάλληλη αναφορά των διατάξεων του εθνικού δικαίου]*.
14. Οι Συμβάσεις έχουν κυρωθεί νόμιμα σύμφωνα με τις διατάξεις των *[εισάγεται η κατάλληλη αναφορά των διατάξεων του εθνικού δικαίου]*.
15. Εν κατακλείδι, οι Συμβάσεις έχουν νομίμως συναφθεί εκ μέρους του Δικαιούχου Κράτους Μέλους και της Τράπεζας της Ελλάδος και όλες οι υποχρεώσεις του Δικαιούχου Κράτους Μέλους και της Τράπεζας της Ελλάδος αναφορικά με τις Συμβάσεις είναι έγκυρες, δεσμευτικές και εκτελεστές σύμφωνα με τους όρους τους και δεν απαιτείται κάτι επιπλέον για να τεθούν αυτά σε εφαρμογή.

Ο Νομικός Σύμβουλος του Κράτους του Υπουργείου Οικονομικών

## 5. ΤΡΙΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ, 2015

Μετά από διαπραγματεύσεις μηνών και πυκνότες πολιτικές εξελίξεις, εκδόθηκε την 14.8.2015 ο Νόμος 4336<sup>114</sup> με τον οποίον μεταξύ άλλων κυρώνεται το Σχέδιο Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης ποσού έως 86,000,000,000€, με «ημερομηνία λήξης της περιόδου διαθεσιμότητας» την 20<sup>η</sup> Αυγούστου 2018. Η υπογραφή της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ Ελληνικής Δημοκρατίας και Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας έλαβε χώρα την 19/08/2015, μετά δηλαδή την ψήφισή της από τη Βουλή και την κύρωσή της με νόμο. Το Μνημόνιο Συνεννόησης (ΜΣ) έχει συνταχθεί κατόπιν αιτήματος που υποβλήθηκε στις 8 Ιουλίου 2015, τρεις μόλις μέρες μετά το δημοψήφισμα της 5<sup>ης</sup> Ιουλίου, από την Ελληνική Δημοκρατία στον Πρόεδρο του Διοικητικού Συμβουλίου του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) για τη χορήγηση στήριξης σταθερότητας με τη μορφή δανείου τριετούς περιόδου διαθεσιμότητας.

Η συμφωνία αυτή προβλέπει ρητώς άσκηση πολιτικής ιδιωτικοποιήσεων και περιέχει α) δήλωση ότι «η ιδιωτικοποίηση μπορεί να συμβάλει στο να καταστεί αποδοτικότερη η οικονομία και να μειωθεί το δημόσιο χρέος της κυβέρνησης» και μάλιστα ότι «ενώ η διαδικασία ιδιωτικοποίησης έχει σταματήσει από τις αρχές του έτους, η κυβέρνηση είναι πλέον αποφασισμένη να προχωρήσει ένα φιλόδοξο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων», το ήδη δρομολογηθέν από το 2011 δηλαδή. Αυτό συνεπάγεται ρητώς την έγκριση του Σχεδίου αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων (Asset Development Plan - ADP) που προβλέπει την ιδιωτικοποίηση των περιουσιακών στοιχείων που υπάγονται στο ΤΑΙΠΕΔ από τις 31.12.2014. Επομένως, έπρεπε να επανεκκινήσουν όλες οι υπό εκκρεμότητα επιλεγείσες δράσεις του ΤΑΙΠΕΔ, οι ιδιωτικοποιήσεις που είχαν εγκριθεί εν γένει με τα προηγούμενα προγράμματα αλλά και η ίδρυση ενός νέου Ταμείου. Του οποίου πρωταρχικός στόχος είναι, σύμφωνα με το Μνημόνιο, να διαχειρίζεται ελληνικά περιουσιακά στοιχεία σημαντικής

---

<sup>114</sup> ΦΕΚ Α 94/14.08.2015

αξίας και να προστατεύει, να δημιουργεί και εν τέλει να μεγιστοποιεί την αξία τους την οποία θα ρευστοποιεί με ιδιωτικοποιήσεις και άλλα μέσα. Το ταμείο αυτό θα συσταθεί στην Ελλάδα και θα τελεί υπό τη διαχείριση των ελληνικών αρχών και την εποπτεία των οικείων ευρωπαϊκών θεσμών, ενώ ρητά αναφέρθηκε ότι «*ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να καταβληθεί για την αποκόμιση αξίας από ακίνητα περιουσιακά στοιχεία της Ελληνικής Δημοκρατίας, περιλαμβανομένων εκείνων στην κατοχή της ΕΤΑΔ*».

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι δεν ήταν αρκετή μια συμφωνία για την υλοποίηση ιδιωτικοποιήσεων, αλλά χρειαζόταν και κάτι παραπάνω: η διακηρυκτικού χαρακτήρα δήλωση ιδεολογικής προσχώρησης στην πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων, η διακήρυξη πίστης στο φιλελεύθερο οικονομικό μοντέλο και η εκ των υστέρων ανάκληση της προηγούμενης αντίθετης πολιτικής στάσης.

## **6. ΝΕΟ ΤΑΜΕΙΟ, 2016**

Σε εφαρμογή του τρίτου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, εκδόθηκε ο υπ' αρ. 4389/2016 νόμος ο οποίος μεταξύ άλλων περιλαμβάνει διατάξεις για την ίδρυση και λειτουργία του νέου Ταμείου. Συνιστάται επομένως ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.». Ρητά προβλέπεται ότι «4. Η Εταιρεία δεν ανήκει στο δημόσιο ή ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός εκάστοτε ορίζεται. Οι διατάξεις που αναφέρονται σε δημόσιες επιχειρήσεις, υπό την έννοια του ν. 3429/2005 (Α'314), δεν εφαρμόζονται ως προς την Εταιρεία, εκτός αν αυτό ρητά προβλέπεται στον παρόντα νόμο» (άρθρο 184). Η διάρκεια της Εταιρείας ορίζεται σε ενενήντα εννέα (99) χρόνια η οποία δύναται να παρατείνεται με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του μοναδικού μετόχου (άρθρο 185), δηλαδή του Υπ. Οικονομικών. Σύμφωνα με τον σκοπό της εταιρείας, αυτή λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Συστήνεται για να εξυπηρετεί ειδικό δημόσιο σκοπό. Ειδικότερα, η Εταιρεία διαχειρίζεται και αξιοποιεί τα περιουσιακά της στοιχεία προκειμένου να συνεισφέρει πόρους για την υλοποίηση της επενδυτικής πολιτικής της χώρας και για την πραγματοποίηση επενδύσεων που συμβάλλουν στην ενίσχυση της ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και

β) συμβάλει στην απομείωση των οικονομικών υποχρεώσεων της Ελληνικής Δημοκρατίας, σύμφωνα με το ν. 4336/2015 (Α` 94). (Άρθρο 185).

Άμεσες θυγατρικές της Εταιρείας είναι α. Το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. β. Το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου του ν. 3986/2011 (Α` 152) («ΤΑΙΠΕΔ»). γ. Η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου ΑΕ του ν. 2636/1998 (Α` 198) («ΕΤΑΔ»). (Άρθρο 188)

*Στην ΕΕΣΥΠ έχει μεταβιβασθεί το σύνολο των μετοχών του ΤΑΙΠΕΔ, της ΕΤΑΔ και του Ταμείου ΤΧΣ, οι οποίες αποτελούν τις «Άμεσες Θυγατρικές» της ΕΕΣΥΠ.*



(πηγή: ΕΕΣΥΠ, <https://www.hcap.gr/>)

Η εταιρεία που μας ενδιαφέρει κυρίως είναι η ΕΤΑΔ, διότι σε αυτή μεταβιβάζεται η κυριότητα α) ακινήτων που ήδη διαχειρίζεται με προηγούμενες νομοθετικές ρυθμίσεις και β) άλλων ακινήτων. Ειδικότερα με το Άρθρο 196 προβλέπεται ότι σκοπός της είναι να αξιοποιεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος, με κάθε πρόσφορο μέσο, τα ακίνητα περιουσιακά στοιχεία που περιέρχονται στην κυριότητά της δυνάμει του παρόντος νόμου, τα περιουσιακά στοιχεία τη διαχείριση των οποίων έχει αναλάβει από άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και από νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, καθώς και από δημόσιες επιχειρήσεις το μετοχικό κεφάλαιο των οποίων κατέχει, άμεσα ή έμμεσα, το ελληνικό Δημόσιο. Ειδικότερα προβλέπεται ότι η κυριότητα και νομή όλων των ακινήτων περιουσιακών στοιχείων τα οποία ανήκουν στο ελληνικό Δημόσιο και τον ΕΟΤ και τα διαχειρίζεται η ΕΤΑΔ σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, μεταβιβάζονται αυτομάτως στην ΕΤΑΔ χωρίς αντάλλαγμα.

Είναι σαφές ότι ΕΤΑΔ αποκτά μια τεράστια δεξαμενή ακινήτων, πολλά εκ των οποίων όμως είχαν ήδη εν μέρει αποδεσμευτεί από το κράτος εφόσον με προηγούμενες ρυθμίσεις η εταιρεία (σε προηγούμενη μορφή της) ήδη διαχειριζόταν και διοικούσε. Σημειώνεται ότι η ΕΤΑΔ δεν είχε την κυριότητα των ακινήτων προηγουμένως, παρά μόνο τη διοίκηση, διαχείριση, εκμετάλλευση, σύμφωνα με τον ν. 2636/1998 (άρθ. 13).

Ποια ακίνητα είναι αυτά; Ενδεικτικά, πρόκειται για τα ολυμπιακά ακίνητα, των οποίων η μοίρα προδιαγράφηκε ήδη από το 1999 με τον ν. 2370, οπότε και πριν προλάβουν να απαξιωθούν, πριν καν την πραγματοποίηση των Ολυμπιακών Αγώνων, εκείνα μεταβιβάζονταν στην ΕΤΑ προς εμπορική αξιοποίηση. Είχε προηγηθεί και πάλι παράκαμψη των χρήσεων γης και των όρων και περιορισμών δόμησης με τη λεγόμενη ολυμπιακή νομοθεσία, προκειμένου να καταστούν πιο θελκτικά προς μετέπειτα αξιοποίηση τα ακίνητα-φιλέτα του Δημοσίου. Αλλά είναι και τα ακίνητα του ΕΟΤ:

Ο ΕΟΤ είχε ήδη προικοδοτηθεί είτε με δικαίωμα κυριότητας είτε με δικαίωμα διαχείρισης από ιδρύσεώς του<sup>115</sup> και μετέπειτα σταδιακά με προνομιούχα ακίνητα της δημόσιας κτήσης (αιγιαλούς, παραλίες, δασικές εκτάσεις αλλά και το Μπούρτζι του Ναυπλίου, το Αχίλλειο στην Κέρκυρα, Αστέρια Γλυφάδας, Άλιμος, ιαματικές πηγές, σπήλαια, Ξενία, τουριστικά περίπτερα κ.ά.) με σκοπό την άσκηση δημόσιας τουριστικής πολιτικής της χώρας. Η ΕΤΑ διαδέχτηκε τον ΕΟΤ ως νέος «τουριστικός επιχειρηματίας» της Ελλάδας παράλληλα με το νέο χωροταξικό πλαίσιο για τον τουρισμό. Ιδρύθηκε καταρχάς ως Ανώνυμη Εταιρεία Αξιοποίησης Περιουσίας ΕΟΤ. Οστόσο με τον ν. 2837/2000 μετονομάζεται σε ΑΕ Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα (ΕΤΑ) ενώ οι μετοχές της (21% ελλ. Δημόσιο) περιέρχονται στο χρηματιστήριο με τον ν. 3105/2003. Επομένως, η ίδρυση της ΕΤΑ δεν ήταν παρά μια μορφή ιδιωτικοποίησης του ΕΟΤ. Με τον ν. 2819/2000 όλα τα ακίνητα του ελληνικού δημοσίου που κατά καιρούς χαρακτηρίστηκαν τουριστικά ακίνητα, ανεξαρτήτως αν χρησιμοποιήθηκαν ποτέ ή όχι από τον ΕΟΤ, περιήλθαν στην κυριότητα του τελευταίου και αυτομάτως διοχετεύτηκαν στη διαχείριση και διοίκηση της ΕΤΑ. Με ΚΥΑ του 2011 (ΦΕΚ 2779 Β) συγχωνεύεται επίσης με την Κτηματική Εταιρεία του

---

<sup>115</sup> Αρχική ίδρυση Ν. 4377/1929, μετέπειτα ν.δ. 180/1946, α.ν. 1565/1950 και 4109/1960.



Δημοσίου, διευρύνοντας έτι περαιτέρω την ήδη τεράστια δεξαμενή ακινήτων της.

Ωστόσο, στις μεταβιβάσεις κατά κυριότητα των ακινήτων αυτών που πραγματοποιείται με τον ιδρυτικό του Ταμείου νόμο, καθώς και άλλων που μπορεί να επιλέγει ο Υπ. Οικονομικών<sup>116</sup>, τίθενται για πρώτη φορά εξαιρέσεις από τον νομοθέτη και συγκεκριμένα εξαιρούνται:

α. Αιγιαλοί, παραλίες και παρόχθιες εκτάσεις, υδρότοποι, β. περιοχές Ramsar, γ. περιοχές Natura, δ. αρχαιολογικοί χώροι, ε. αμιγώς δασικές εκτάσεις, και λοιπά πράγματα εκτός συναλλαγής. Μάλιστα, ο ίδιος ο νόμος διακηρύττει ότι **«Καμία μεταβίβαση ακινήτου δεν μπορεί να λάβει χώρα, εφόσον είναι αντίθετη στην ελληνική νομοθεσία.»**

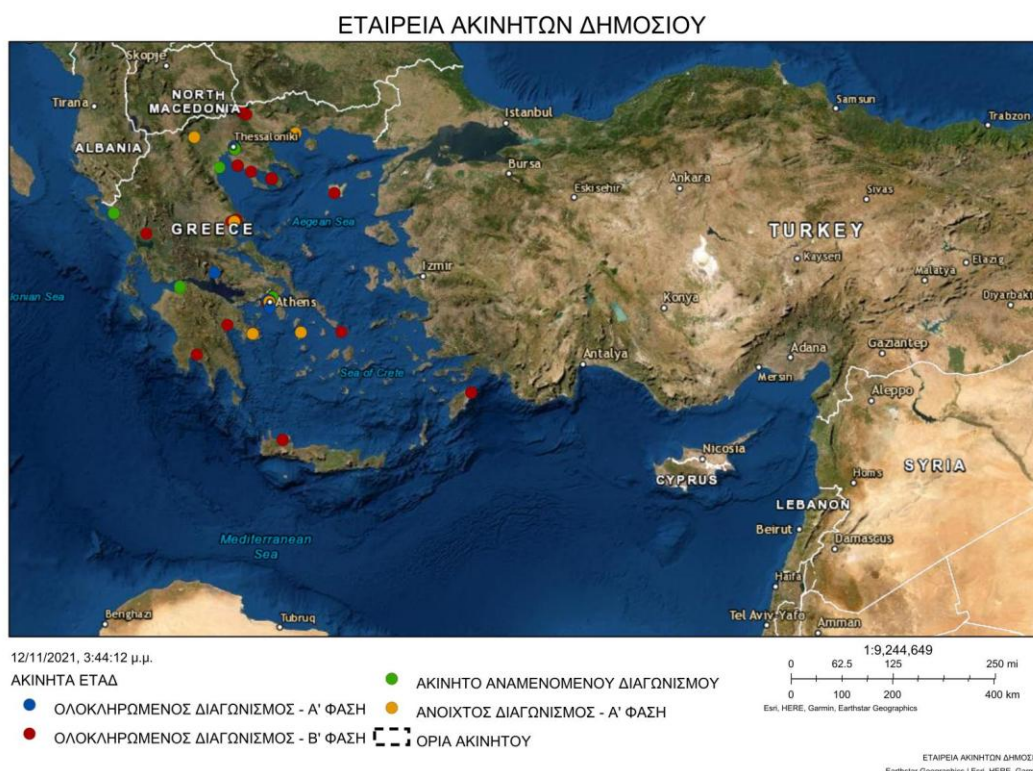
Η εξαίρεση όμως αφορά μόνο το δικαίωμα της κυριότητας καθώς προβλέπεται ότι: *«Η ΕΤΑΔ εξακολουθεί να διαχειρίζεται τα περιουσιακά στοιχεία που εξαιρούνται από τη μεταβίβαση σύμφωνα, με τα οριζόμενα στην προηγούμενη παράγραφο, υπό την επιφύλαξη υφιστάμενου δικαιώματος οποιουδήποτε νομικού προσώπου, «εκτός του Ελληνικού Δημοσίου και του ΕΟΤ, το οποίο νομικό πρόσωπο έχει αναθέσει» τη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων στην ΕΤΑΔ, να ανακαλέσει τη σχετική ανάθεση».*

Επομένως, η διαχείριση των ακινήτων παραμένει στην ΕΤΑΔ. Το ρήμα «παραμένει» σημαίνει ότι η ΕΤΑΔ διατηρεί τη διαχείριση ακινήτων που ήδη διαχειριζόταν κατά τον χρόνο ένταξής της στην ΕΕΣΥΠ. Ωστόσο, στα ακίνητα αυτά συγκαταλέγονται και αυτά της δημόσιας κτήσης που είναι εκτός συναλλαγής, όπως είδαμε, ενδεικτικά αιγιαλοί και παραλίες, σε πολλά από τα οποία τη διαχείριση και τη διοίκηση ουδέποτε ασκούσε, διότι στην πράξη ουδέποτε το ελληνικό Δημόσιο την παραχώρησε (πολύ συχνά η Διοίκηση αγνοούσε εντελώς το καθεστώς αυτό, δεν γνώριζε δλδ ότι η διαχείριση ακινήτων αρμοδιότητάς της είχε ανατεθεί στην ΕΤΑΔ και έλαβε γνώση πρώτη φορά μετά την ίδρυση της ΕΕΣΥΠ, οπότε και η ΕΤΑΔ εκκίνησε πράγματι να διεκδικεί τη διαχείριση από τις δημόσιες υπηρεσίες με έγγραφά της).

---

<sup>116</sup> 6. Άλλα περιουσιακά στοιχεία, τα οποία ανήκουν κατά κυριότητα στο Ελληνικό Δημόσιο δύναται να μεταβιβαστούν στην ΕΤΑΔ με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.

Όπως έχει δημοσίως αναρτηθεί στην επίσημη ιστοσελίδα<sup>117</sup> της εταιρείας, στο χαρτοφυλάκιο της περιλαμβάνονται δημόσια ακίνητα τα οποία εξυπηρετούν δημόσιους, θεμελιώδεις ή ειδικούς, σκοπούς, όπως: πεντακόσιοι τριάντα οκτώ (538) αρχαιολογικοί χώροι, πεντακόσια ενενήντα επτά (597) νησιά, έξι (6) νησίδες, δύο (2) μνημεία, ένα (1) σπήλαιο και τέσσερα (4) αρχοντικά. «Σε αυτά (τουριστικά ακίνητα) συγκαταλέγονται μαρίνες, κάμπινγκ, ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις, τουριστικά περίπτερα, παλαιοί αιγιαλοί καθώς και ακίνητα μεγάλης ιστορικής και πολιτιστικής αξίας, όπως το Μπούρτζι, η νησίδα της Σπιναλόγκας και τα Σπήλαια Διρού. Στο χαρτοφυλάκιο της ΕΤΑΔ περιλαμβάνονται επίσης ιαματικές πηγές, τα πρώην Ξενία, καθώς και τα Χιονοδρομικά Κέντρα του Παρνασσού και του Βόρα».



Ωστόσο, σύμφωνα με έγγραφα της διοίκησης (Υπ. Πολιτισμού), η ΕΤΑΔ ουδέποτε άσκησε τη διαχείριση και τη διοίκηση επί αρχαιολογικών χώρων και μνημείων καθώς αυτά τελούν διαχρονικά de jure και de facto υπό την αποκλειστική διοίκηση και διαχείριση του Δημοσίου/Υπουργείου

<sup>117</sup> <http://www.etas.gr/page.aspx?itemID=SPG183>, προσβάσιμη τελευταία φορά την 5<sup>η</sup> Ιουλίου 2019, οπότε και κατέβηκε το περιεχόμενό της

Πολιτισμού, την οποία και ασκεί αδιαλείπτως και ακώλυτα, ενώ ουδέποτε την ανέθεσε σε τρίτον, ως τμήμα της εκτός συναλλαγής δημόσιας κτήσης. Η δε ανάθεση της διαχείρισης τέτοιων ακινήτων σε ευθύνη τρίτου, πλην της Πολιτείας, αντιβαίνει στη συνταγματική διάταξη του αρ. 24, στο βαθμό που η διαχείριση συνδέεται με την προστασία και την απόλαυσή τους από το σύνολο της κοινωνίας ως ατομικού και κοινωνικού δικαιώματος. Γι' αυτό τον λόγο, η ΕΤΑΔ ως ανώνυμη εταιρεία που δεν σχετίζεται με τον δημόσιο τομέα και λειτουργεί με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια είναι προφανέστατα καθ' ύλην αναρμόδια να ασκεί πράξεις διαχείρισης και διοίκησης σε πολιτιστικά αγαθά, που από τη φύση τους, εξυπηρετούν αποκλειστικώς δημόσιους σκοπούς προστασίας, διατήρησης και ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς, ως υπέρτατου κοινωνικού αγαθού, αποκλειόμενης της υπαγωγής τους σε χαρτοφυλάκια που εξυπηρετούν αλλότριους σκοπούς. Το αυτό ισχύει και για τα λοιπά ακίνητα της δημόσιας κτήσης.

Περαιτέρω, στην εταιρεία έχουν μεταβιβασθεί αθροά ex lege δεκάδες χιλιάδες ακίνητα τα οποία αγνοούμε. Το σύνολο των ακινήτων που συμπεριλαμβάνονται στο Μητρώο που τηρείται στην εταιρεία είναι άγνωστο, πάντως γίνεται αναφορά σε εβδομήντα ένα χιλιάδες διακόσια ογδόντα εννέα (71.289) ακίνητα, όπως αναφέρεται στην επίσημη ιστοσελίδα. Επομένως, δεν έχουν εφαρμοσθεί οι εξαιρέσεις της παρ. 4 του αρ. 196 του ν. 4389/2016 (τα εκτός συναλλαγής) ούτε η γενική διακηρυκτική αρχή ότι καμία μεταβίβαση που είναι αντίθετη στην ελληνική νομοθεσία δεν μπορεί να λάβει χώρα. Αν και ο νομοθέτης προστάτεψε με αυτή τη δικλείδα ασφαλείας τη δημόσια κτήση νομοθετικά, ωστόσο στην πράξη φαίνεται να παραβιάζεται αυτή η μέριμνα.

Τέλος, ο νόμος της ΕΕΣΥΠ ρυθμίζει και ζητήματα χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου, ορίζοντας ότι: «Τα ακίνητα περιουσιακά στοιχεία επί των οποίων η Εταιρεία και οι άμεσες θυγατρικές της ή οποιαδήποτε εταιρεία, το μετοχικό κεφάλαιο της οποίας ανήκει, άμεσα ή έμμεσα, στο σύνολό του, στην Εταιρεία, έχει την κυριότητα ή άλλα δικαιώματα εμπραγμάτου δικαίου, ή δικαιώματα διαχείρισης και εκμετάλλευσης, λογίζονται ως δημόσια ακίνητα για τους σκοπούς του άρθρου 10 του ν. 3986/2011 και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 10-17 του ν.

3986/2011.» (άρθρο 208). Τούτο σημαίνει ότι εφαρμόζονται και για τα ακίνητα του «υπερταμείου» τα ίδια σχεδιαστικά εργαλεία που ισχύουν και για ακίνητα του ΤΑΠΠΕΔ: τα ΕΣΧΑΔΑ.

## VII. Η ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΩΣ ΚΑΝΟΝΙΚΟΤΗΤΑ

Σήμερα οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν μια κανονικότητα, το ίδιο και ο κατ'εξαίρεση σχεδιασμός. Αυτό γίνεται αντιληπτό σε μια σειρά από δημόσιους χώρους που μάλιστα αποτελούν προστατευόμενες περιοχές. Ακόμη και σε περιπτώσεις όπου δεν υφίσταται σχετική δανειακή υποχρέωση, προωθούνται πολιτικές που εμπλέκουν ιδιωτικούς φορείς στον σχεδιασμό του χώρου, παρακάμπτοντας τη σχετική αρμοδιότητα του δημοσίου. Ενδεικτικές είναι οι εξής περιπτώσεις:

1.Λόφος Φιλοπάππου. Με τον Νόμο 4674/2020 (άρθρα 100-104) συστήνεται ανώνυμη εταιρία ΟΤΑ με την επωνυμία «Εθνικός Κήπος-Μητροπολιτικό Πράσινο Α.Ε.», η οποία θα διαχειρίζεται επ' αμοιβή και τον Λόφο Φιλοπάππου. Εντούτοις, στον Εθνικό Κήπο υφίστανται αρχαία μνημεία και ο λόφος Φιλοπάππου, ως χαρακτηρισμένος οργανωμένος αρχαιολογικός χώρος από το έτος 2008, είναι εκτός οιασδήποτε συναλλαγής και η διαχείριση του γίνεται αποκλειστικά από το Δημόσιο, εν προκειμένω το ΥΠΠΟΑ.

2.Ακαδημία Πλάτωνος. Με Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του ΥΠΠΟΑ, του Δήμου Αθηναίων και της Εταιρείας «ΑΝΑΠΛΑΣΗ Α.Ε.» σχεδιάζεται η παράδοση της διαχείρισης του αρχαιολογικού χώρου και των αρχαίων μνημείων της Ακαδημίας Πλάτωνος στους δύο εκ των συμβαλλομένων, με το Υπουργείο Πολιτισμού, απλώς να συναινεί και να υποστηρίζει τις δράσεις αυτών, παρότι έχει τον αποκλειστικό θεσμικό ρόλο της διαχείρισης και προστασίας.

3.Καταδυτικός τουρισμός. Με τον νόμο 4688/2020 του Υπουργείου Τουρισμού «Ειδικές μορφές τουρισμού, διατάξεις για την τουριστική ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» ανοίγει ο ασκός του Αιόλου για τη δυνατότητα παραχώρησης σε ιδιώτες της διαχείρισης ενάλιων μνημείων και επισκέψιμων αρχαιολογικών χώρων, δημοσίων δηλαδή μνημείων και χώρων που είναι εκτός συναλλαγής, της διοίκησης και διαχείρισής τους συμπεριλαμβανομένης.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Μαρία Ανδρεαδάκη-Βλαζάκη: Καταπατώντας τον αρχαιολογικό νόμο, Documento, 5.1.2021

4. ΟΔΑΠ: Με τον πρόσφατο νόμο 4761/2020 για την αναδιοργάνωση του Ταμείου Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων και μετονομασία του σε Οργανισμό Διαχείρισης και Ανάπτυξης Πολιτιστικών Πόρων, δόθηκε η δυνατότητα ίδρυσης νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου με αποκλειστικό σκοπό τη διαχείριση της περιουσίας του ΥΠΠΟΑ, δηλαδή της περιουσίας της οποίας έχει την κυριότητα ή διαχειρίζεται το ΥΠΠΟΑ, η οποία όμως όπως είδαμε είναι απολύτως εκτός συναλλαγής, ενώ προβλέπεται ρητώς τόσο στο κείμενο του άρ. 7 του ν. 3028/2002 όσο και στην αιτιολογική του έκθεση ότι η διαχείριση μνημείων και εν γένει ακινήτων θα ασκείται σύμφωνα με τον προορισμό τους μόνο από το δημόσιο (των ΝΠΔΔ συμπεριλαμβανομένων, αποκλεισμένων όμως ρητώς ΝΠΔ και εταιρειών εν γένει).

5. Το πιο κραυγαλέο όμως από όλα τα παραδείγματα εκχώρησης αρμοδιοτήτων διαχείρισης και σχεδιασμού προστατευόμενου χώρου αποτελεί η περίπτωση της Ακρόπολης των Αθηνών. Η νέα διαμόρφωση των διαστρώσεων πραγματοποιείται δυνάμει δωρεάς του Ιδρύματος Ωνάση με φορέα υλοποίησης την εταιρεία συμφερόντων του «ΑΡΙΟΝΑ ΕΛΛΑΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΚΑΛΛΙΤΕΧΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΩΝ ΕΚΔΗΛΩΣΕΩΝ ΤΕΧΝΙΚΗ ΟΙΚΟΔΟΜΙΚΗ». Η τελευταία επιλέγει τόσο την εταιρεία που σχεδίασε τις διαστρώσεις για τον Βράχο της Ακρόπολης όσο και τα συνεργεία που την υλοποίησαν και εξακολουθούν να εκτελούν σχετικές εργασίες, κατ'ευθεία παραβίαση τόσο της αρχαιολογικής νομοθεσίας όσο και του κανονιστικού πλαισίου της περί της διαδικασίας ανάθεσης και των κανόνων εκπόνησης μελετών αρχαιολογικών έργων. Εξάλλου, το Ίδρυμα Ωνάση αντιλαμβάνεται την ανάμειξή του στα έργα στην Ακρόπολη ως κάτι παραπάνω από δωρεά. Χαρακτηριστική είναι η δήλωση του Προέδρου του Ιδρύματος Ωνάση: *«Στην Ακρόπολη προβάλλονται ο σεβασμός και η έμπρακτη φροντίδα του Ιδρύματος Ωνάση για τη διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς, τον εκδημοκρατισμό της γνώσης, την ελεύθερη προσβασιμότητα, τα ίσα δικαιώματα [...] Σε όλες τις δράσεις μας, στους τομείς του Πολιτισμού, της Παιδείας και της Υγείας ενεργούμε ως εταίροι, και όχι ως απλοί χρηματοδότες. Το Ίδρυμα*

---

<https://www.documentonews.gr/article/maria-andreadakh-blazakh-katapattwntas-ton-arxaiologiko-nomo/>

*Ωνάση δεν είναι ένας απλός “ιδιώτης” που κάνει χορηγίες αλλά συμπράττει ισότιμα σε όλη τη διαδικασία του σχεδιασμού και της υλοποίησης όποιας δράσης αναλαμβάνει». Η εμπλοκή του ιδρύματος στον Βράχο, όπως και το ίδιο φαντασιώνεται και το κράτος αποδέχεται, συνιστά έμμεση εκχώρηση αρμοδιοτήτων και εξουσιών του σκληρού πυρήνα του δημοσίου σε ιδιώτη και αναδεικνύει όψεις έμμεσης ιδιωτικοποίησης του αρχαιολογικού χώρου και των παγκοσμίως κορυφαίων μνημείων του.*

6. Ο καινοφανής θεσμός του *αναδόχου αποκατάστασης και αναδάσωσης δημοσίων εκτάσεων δασικού χαρακτήρα αναδάσωσης*, που εισήχθη με πράξη νομοθετικού περιεχομένου <sup>119</sup> αιφνιδίως αμέσως μετά τις καταστροφικές πυρκαγιές του καλοκαιριού του 2021. Τέτοιος ανάδοχος μπορεί να είναι οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο ανεξαρτήτως αν είναι κερδοσκοπικού χαρακτήρα χωρίς να αποκλείονται τα πρόσωπα αυτά που έχουν πιθανώς αντικρουόμενα συμφέροντα στην επίμαχη περιοχή (λ.χ. εταιρείες εγκατάστασης ανεμογεννητριών). Σκοπός του είναι η εκπόνηση της μελέτης αναδάσωσης και η υλοποίηση έργων των αντιδιαβρωτικών έργων προστασίας των εδαφών, καθώς και των έργων τεχνητής αναδάσωσης. Ωστόσο η πρόβλεψη αυτή είναι εκτός πνεύματος και γράμματος της ως άνω συνταγματικής διάταξης της παρ. 1 του άρ. 24 Σ., την οποία ευθέως καταστρατηγεί, εφόσον η προστασία, διατήρηση, ανάπτυξη αλλά και αποκατάστασή των δασών, άρα και η διαδικασία της αναδάσωσης (εκπόνηση μελέτης και υλοποίησή της), εναπόκειται αποκλειστικά στα αρμόδια όργανα του κράτους, δηλαδή στη δασική υπηρεσία. Η τελευταία όμως απώλεσε τη σχετική αρμοδιότητα, η οποία

---

<sup>119</sup> Με την από 13.8.2021 ΠΝΠ<sup>119</sup> προστέθηκε παρ. 3 στο άρ. 42 του ν. 998/1979 με το εξής περιεχόμενο: «3. *Ειδικώς για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και την ταχύτερη αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος, δύναται να ορίζεται ανάδοχος αποκατάστασης και αναδάσωσης δημοσίων εκτάσεων δασικού χαρακτήρα, των οποίων η βλάστηση καταστράφηκε από πυρκαγιά και έχουν κηρυχθεί αναδασωτέες σύμφωνα με τα άρθρα 38 και 41 ή πληρούνται οι προϋποθέσεις για να κηρυχθούν αναδασωτέες. Ως ανάδοχοι αναδάσωσης μπορούν να ορίζονται νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, ανεξαρτήτως αν έχουν κερδοσκοπικό ή μη χαρακτήρα. Η πράξη ορισμού αναδόχου αποσκοπεί αποκλειστικά και μόνο στην εκπόνηση μελέτης και την υλοποίηση των αντιδιαβρωτικών έργων προστασίας των εδαφών, καθώς και των έργων τεχνητής αναδάσωσης, σύμφωνα με τις ισχύουσες τεχνικές προδιαγραφές για τα ως άνω έργα. Η εκπόνηση της μελέτης και η υλοποίηση των έργων διενεργούνται με έξοδα του αναδόχου, χωρίς το ελληνικό Δημόσιο να απεμπολεί οποιοδήποτε δικαίωμά του επί των εκτάσεων αυτών. Η θεώρηση και έγκριση των σχετικών μελετών, καθώς και η επίβλεψη εκτέλεσης των έργων γίνονται από την οικεία δασική υπηρεσία. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας εξειδικεύονται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της παρούσας, η επίβλεψη και ο έλεγχος του αναδόχου από τις αρμόδιες δασικές υπηρεσίες και κάθε τεχνικό ή λεπτομερειακό ζήτημα για την εφαρμογή της παρούσας.».*

εκχωρήθηκε σε ιδιώτη (που μπορεί να έλκει και οικονομικά συμφέροντα από την υπόθεση) και εξέπεσε απλώς σε ρόλο εγκρίνοντος τον σχεδιασμό του και επιβλέποντος το έργο του.

6. «Ειδική Επιτροπή Ανασυγκρότησης της Βόρειας Εύβοιας»: Χωρίς κανένα νόμιμο έρεισμα, χωρίς κανένα δικαιопρακτικό θεμέλιο, εντελώς άτυπα δηλαδή, συγκροτήθηκε Ειδική Επιτροπή Ανασυγκρότησης της Βόρειας Εύβοιας, προφορικά από τον πρωθυπουργό, μετά τις καταστροφικές πυρκαγιές του καλοκαιριού του 2021. Επικεφαλής της επιτροπής ορίστηκε ο Στ. Μπένος, πάλι προφορικά από τον πρωθυπουργό, με την αιτιολογία ότι: «Έχει την πείρα και το όραμα για να πετύχει αυτό που θέλουμε<sup>120</sup>». Η επιτροπή αυτή στην πραγματικότητα δεν έχει στόχο την αποκατάσταση των πληγεισών από τη φωτιά περιοχών αλλά πολύ περισσότερο την «επανίδρυση» της Β. Εύβοιας. Και τούτο διότι, οι αρμοδιότητές της συνίσταται σε πλήρη επανασχεδιασμό της περιοχής σε χωροταξικό και πολεοδομικό επίπεδο, ο οποίος θα καλύπτει όλες τις πτυχές της ανθρώπινης δραστηριότητας: υποδομές, οικονομία, τουρισμό, παιδεία, πολιτισμό κ.λπ.. Τούτο προκύπτει από τη «Διαγραμματική Απεικόνιση Μηχανισμού Διακυβέρνησης του Master Plan<sup>121</sup>», που αποφασίστηκε από τον Πρωθυπουργό, ο οποίος στη συνέχεια ανέθεσε τις σχετικές αρμοδιότητες κατάστρωσης του Σχεδίου στην παραπάνω Ειδική Επιτροπή. Όπως παρατήρησε ο Γ. Χριστοφορίδης, πρόεδρος του Επιμελητηρίου Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας, κατά την (ιστορική, κατά την άποψη της γράφουσας) παράστασή του ως φορέα στη Βουλή<sup>122</sup>: «[...]το λεγόμενο εγχείρημα αποκατάστασης αποτελεί πράγματι, σύμφωνα τουλάχιστον με την ισχύουσα νομοθεσία, ένα νέο Περιφερειακό Χωροταξικό Σχέδιο της

<sup>120</sup> <https://www.economix.gr/2021/08/10/epikefalis-tis-epitropis-gia-tin-anasygkrotisi-tis-evvoias-o-stavros-benos/>

<sup>121</sup> Περιλαμβάνει 10 μελέτες, μεταξύ άλλων, το Master Plan της ανασυγκρότησης, το Master Plan των υποδομών, το Master Plan για το νέο δάσος (αλήθεια, τι σημαίνει νέο δάσος), τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια, Μελέτη της νέας τουριστικής ταυτότητας κ.λπ. Οι ανάδοχοι των 8 μελετών έχουν ήδη επιλεγεί. Δύο μελέτες έχουν ανατεθεί στην ETAM Α.Ε. Σύμβουλοι Επιχειρήσεων, δύο στη Diapneosis, μία στην Toposorphy κ.λπ., ενώ οι άλλοι δύο ανάδοχοι θα επιλεγούν από τον Δημήτρη Οικονόμου και το Ίδρυμα Καπετάν Βασίλη και Κάρμεν Κωνσταντακόπουλου, αντίστοιχα. Χορηγοί των μελετών είναι η Diapneosis (δύο μελέτες), το Σωματείο Διάζωμα (4 μελέτες), η Toposorphy κ.λπ.

<sup>122</sup> κατά την ακρόαση φορέων στην από 28/9/2021 συνεδρίαση της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Προστασίας Περιβάλλοντος της Βουλής των Ελλήνων, με θέμα «Περιβαλλοντικές διαστάσεις των σχεδίων αποκατάστασης των πυρόπληκτων περιοχών», ολόκληρη η ομιλία προσβάσιμη στο <https://dasarxeio.com/2021/09/30/102631/>



Εύβοιας. Είναι μάλιστα και κάτι παραπάνω, αφού, όπως προκύπτει από τα αντικείμενα των μελετών, δεν περιορίζεται στη θέσπιση γενικών αρχών και κατευθύνσεων (όπως κάνουν τα Περιφερειακά Σχέδια). Αντίθετα, υπεισέρχεται και υποκαθιστά και τα επόμενα επίπεδα του Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού, αφού φτάνει μέχρι και την εκπόνηση ειδικών πολεοδομικών σχεδίων, συνενώσεις οικισμών κ.λπ. (Τι σημαίνει άραγε αυτό; Ότι θα οικοδομηθούν οι δασικές και η γεωργική γη που μεσολαβούν ανάμεσα στους αγροτικούς οικισμούς της Εύβοιας;) Όπως ήταν φυσικό, διερωτήθηκα μήπως υπάρχει κάποια νομοθετική ρύθμιση με την οποία η Βουλή αποφάσισε να τροποποιήσει την ισχύουσα νομοθεσία, και δη τη νομοθεσία περί χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και τη νομοθεσία περί ανάθεσης μελετών. [...] Η διαδικασία χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού είναι ήδη νομοθετημένη και αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία που λαμβάνει χώρα σε πολλά στάδια και διεξάγεται από τα όργανα της επαγγελματικής Δημόσιας Διοίκησης, τα οποία ασκούν ουσιαστικές αρμοδιότητες αντίστοιχες προς τις ειδικότητές τους. Η διαδικασία αυτή προδήλως δεν μπορεί να υποκατασταθεί από την απλή υπογραφή ή έγκριση σχεδίων που έχουν εκπονήσει με δικά τους στελέχη και δικές τους διαδικασίες κάποιοι ιδιώτες, όσο έμπειροι και έγκριτοι κι αν είναι αυτοί.

Υπενθυμίζω ότι, κατά το Σύνταγμα και την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, **ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός ανήκει στον σκληρό πυρήνα του κράτους και δεν μπορεί να εκχωρηθεί ούτε καν στην τοπική αυτοδιοίκηση.** Όσο για τη νομοθεσία περί ανάθεσης μελετών, και αυτή είναι ιδιαίτερα τυπική και μάλιστα σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, ώστε να διασφαλίζεται η ποιότητα των μελετών, η διαφάνεια και ιδίως οι αρχές του ανταγωνισμού.

**Ρύθμιση, λοιπόν, που να αφαιρεί τις σχετικές αρμοδιότητες από τα αντίστοιχα Υπουργεία και να εξουσιοδοτεί τον Πρωθυπουργό να τις αναθέσει σε Επιτροπή, δεν βρήκα και διορθώστε με αν κάνω λάθος.** Ακόμα βέβαια και αν υπήρχε ή αν θεσπιστεί αύριο μεθαύριο, θα γεννούσε πρωτοφανή συνταγματικά ζητήματα. Αν δηλαδή, υπό την ισχύουσα συνταγματική τάξη, το κράτος μπορεί να επιλέξει να απεκδυθεί των συνταγματικών του υποχρεώσεων και αρμοδιοτήτων, επειδή του πέφτουν βαρείες και θεωρεί ότι κάποιος άλλος μπορεί να τις κάνει καλύτερα.

[...] Και για να διασφαλιστεί ότι το κράτος αποφασίζει σωστά, με συνεκτίμηση όλων των πτυχών ενός προβλήματος και κριτήριο το δημόσιο συμφέρον, το ίδιο το Σύνταγμα καθορίζει και η νομοθεσία περαιτέρω

προσδιορίζει με ακρίβεια τον τρόπο με τον οποίο οφείλει να λαμβάνει τις αποφάσεις του κάθε όργανο του κράτους (Βουλή, Κυβέρνηση, Διοίκηση και Δικαστήρια). Κανείς δεν εξαιρείται από τις διαδικασίες αυτές, όσο υψηλά ιστάμενος κι αν είναι. Η «σάρωση της γραφειοκρατίας», την οποία επαγγέλλονται σχετικά κείμενα που δημοσιεύθηκαν στον Τύπο, υποδηλώνει άραγε ένα εναλλακτικό μοντέλο συνταγματικής οργάνωσης; Υπενθυμίζω ότι το σχετικό άρθρο 26 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι η Βουλή νομοθετεί και η Κυβέρνηση εκτελεί, δηλαδή εξειδικεύει και εφαρμόζει τους νόμους μέσω της Δημόσιας Διοίκησης που οργανώνεται σε καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία, δεν είναι δεκτικό αναθεώρησης. Και φυσικά δεν εννοεί ότι η υποχρεωτική άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών καλύπτεται με μια απλή προσυπογραφή αποφάσεων που στην πραγματικά έχουν ήδη ληφθεί από τρίτους μέχρι την τελευταία τους λεπτομέρεια. Το ελληνικό κράτος δεν είναι *tabula rasa* όπου μπορεί κανείς να αποφασίζει εκτός του πλαισίου των νομοθετημένων αρμοδιοτήτων του.

[...] το όλο εγχείρημα, έτσι όπως έχει καταστρωθεί, υπερακοντίζει τους σκοπούς μιας αποκαταστατικής διαδικασίας και προβαίνει σε συνολικό χωροταξικό σχεδιασμό σε όλες του τις πτυχές και όλα του τα επίπεδα, υποκαθιστώντας τις ισχύουσες νομικές ρυθμίσεις και διαδικασίες. Και όπως όλοι γνωρίζουμε, **ο ορθολογικός χωροταξικός σχεδιασμός είναι το μοναδικό εργαλείο και η πραγματική ασπίδα του περιβάλλοντος. Γι' αυτό άλλωστε και το Σύνταγμά μας τον επιφυλάσσει ρητά και αποκλειστικά στο ίδιο το κράτος».**

Όλα τα παραπάνω καταδεικνύουν την ενεργό εμπλοκή ιδιωτών στον σχεδιασμό της δημόσιας κτήσης και την εκχώρηση σε αυτούς αρμοδιοτήτων άσκησης δημόσιας πολιτικής από τις οποίες το ίδιο ουσιαστικά παραιτήθηκε. Η παραίτηση από τις αρμοδιότητες αυτές και η εκχώρησή τους γίνεται, όπως είδαμε άλλοτε με νομιμοφανώς (ΠΝΠ, συμβάσεις κ.λπ.) και άλλοτε εντελώς παράτυπα ή και παράνομα (προφορικά). Αν και στις περιπτώσεις αυτές δεν τελείται μεταβίβαση ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, ωστόσο η ανάμιξη ιδιωτών στον σχεδιασμό συνιστά έμμεση όψη ιδιωτικοποιήσεων, ιδιωτικοποίηση της δημόσιας πολιτικής και αναδεικνύει την κανονικοποίηση της κατάστασης εξαίρεσης στην οποία περιήλθε ο σχεδιασμός του χώρου.

## VIII. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με τις ρυθμίσεις της δεκαετίας του 2010 συγκροτείται ένα συντεταγμένο στρατηγικό πλαίσιο ιδιωτικοποιήσεων και χωρικού σχεδιασμού, ενεργοποιώντας και προηγούμενες ρυθμίσεις ευνοϊκές για τους επενδυτές, οι οποίες συνέτρεξαν σωρευτικά. Αποτέλεσμα των ρυθμίσεων αυτών, είναι η αλλαγή της αντίληψης για τη δημόσια κτήση και συγκεκριμένα: α) η μετατόπιση της δημόσιας γης στο πεδίο των συναλλαγών και β) η μεταβολή του εξυπηρετούμενου σκοπού της, δηλαδή η κατάργηση της εξυπηρέτησης των δημόσιων σκοπών που μέχρι τότε αυτή εξυπηρετούσε ανάλογα με τη φύση και τον προορισμό της και η απόδοση ενός και μόνο δημόσιου σκοπού αδιακρίτως, την εξυπηρέτηση του χρέους, ανεξαρτήτως της φύσης και του προορισμού τους.

Η μονοδιάστατη απόδοση αυτή αντιμετώπιση της δημόσιας κτήσης συρρίκνωσε δικαιώματα των πολιτών και αρμοδιότητες του κράτους, αντιστοίχως, καθώς αυτά αλληλεπιδρούν και η ύπαρξη του καθενός από αυτά προϋποθέτει την ύπαρξη του άλλου.

Η εγγυοδοσία της δημόσιας γης δεν ήταν μια ιδέα εντελώς πρωτότυπη. Όπως είδαμε, το 2010 επαναλήφθηκε η ιστορία των αγγλικών δανείων που έλαβε πάμπτωχη η επαναστατική κυβέρνηση στα 1824 και 1825. Επομένως, το 2010 «ξεσηκώθηκαν» παμπάλαιες πρακτικές πριν ακόμη συσταθεί το ελληνικό κράτος.

Ανεξαρτήτως της γνώμης και της ιδεολογικής θέσης που μπορεί να έχει κανείς για τα σχετικά μέτρα που ελήφθησαν από το 2010 και μετά, όσον αφορά την καταλληλότητα, την αναγκαιότητα, τη νομιμότητα, την ηθική, τη λυσιτέλεια και την προσφορότητά τους, το βέβαιο είναι ότι, σε κάθε περίπτωση, οι πολιτικές που ασκήθηκαν την προηγούμενη δεκαετία συνιστούν βαθύτατες και ριζικές μεταβολές με πολυεπίπεδες επιπτώσεις, πολλές εκ των οποίων μόνιμες πια, ανέκκλητες, καθώς:

α) γεννούν ευθέως ζήτημα εδαφικής κυριαρχίας (και εθνικής κυριαρχίας εν γένει),

β) ανατρέπουν τόσο το νομικό καθεστώς όσο και τη γενική αντίληψη για τη δημόσια κτήση (αντίληψη συνομήλικη με το νεοελληνικό κράτος)

γ) ανατρέπουν την αντίληψη και για τον δημόσιο χώρο (διότι η δημόσια κτήση συγκροτεί και τον δημόσιο χώρο),

δ) αναιρούν δικαιώματα που για να ασκηθούν προϋποθέτουν την ίδια την ύπαρξη και την προσβασιμότητα του χώρου, π.χ. το δικαίωμα του συνέρχεσθαι πρακτικά ασκείται επί δημόσιου χώρου, χρειάζεται μια πλατεία κι έναν δρόμο η πραγματοποίηση μιας συγκέντρωσης, ενός συλλαλητηρίου, μιας πορείας, μιας συναυλίας, το δικαίωμα στο περιβάλλον ασκείται επί δασικής έκτασης, φυσικού τοπίου ή αρχαιολογικού χώρου, το δικαίωμα στην κοινοχρησία ασκείται επί του αιγιαλού, της παραλίας, πάλι επί πλατείας και δρόμου, δηλαδή όλα τα παραπάνω δικαιώματα συνέχονται και μεταξύ τους, το δικαίωμα δε στην προσωπικότητα καταλαμβάνει όλα τα παραπάνω

δ) δημιουργούν μια μονοδιάστατη αντίληψη οικονομικής εκμετάλλευσης του χώρου, με όρους καθαρά κερδοφορίας, περιφρονώντας τις υλικές και άυλες αξίες που αυτός τυχόν εμπεριέχει και που ορίζουν τον αληθινό προορισμό του (ιστορικότητα, φυσικός και αρχαιολογικός πλούτος, μνημειακότητα, τοπιακότητα), οι οποίες συχνά είναι ανεκτίμητης αξίας,

ε) προσδίδουν στη δημόσια γη σκοπούς αλλότριους του προορισμού της (δημοσιονομικούς σκοπούς, οικονομική ανάπτυξη, θέσεις εργασίας) αναιρώντας τους προηγούμενους σκοπούς που αυτή ήταν τυχόν προορισμένη να εξυπηρετεί (κοινοχρησία, χρήση, απόλαυση, πολιτιστική ανάπτυξη, άθληση),

ε) μεθοδεύουν μια εντεινόμενη γενική αντίληψη παραίτησης από δικαιώματα και εγγυήσεις στους πολίτες και αντίστοιχα μια ολοένα και αυξανόμενη έκπτωση του κράτους από τις αντίστοιχες υποχρεώσεις του για τη διασφάλισή τους (εφόσον τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν την άλλη όψη των δημοσίων αρμοδιοτήτων)

στ) δημιουργούν θεσμούς και μηχανισμούς δύο ταχυτήτων: τους μεν για τους απλούς πολίτες τους δε για τους επίδοξους επενδυτές επί δημόσιας εκποιούμενης γης, εκπαιδύοντας τον πληθυσμό στην ανισοτιμία και την άνιση μεταχείριση

στ) στρεβλώνουν την αντίληψη για τον σχεδιασμό του χώρου: από τον τόπο για τον οποίο προορίζεται ο σχεδιασμός μέχρι το ποιος σχεδιάζει, πώς, με τι κανόνες και υπό ποιους όρους εκπονεί τον σχεδιασμό, για ποιον

σχεδιάζει, σε ποιους απευθύνεται, τίνων ανάγκες καλύπτει και τι είδους σκοπούς εξυπηρετεί, αν και ποια προβλήματα επιλύει, πώς εντάσσεται ο σχεδιασμός αυτός στον ευρύτερο χώρο στον οποίον εμπίπτει, τι επιπτώσεις θα έχει η υλοποίησή του συνολικότερα, (καθότι ο ιδιώτης δεν αποκτά απλώς τη δημόσια γη αλλά του χαρίζεται και ο σχεδιασμός της), τέλος

ζ) μετασχηματίζουν τον ίδιο τον χώρο, το τοπίο και το ευρύτερο περιβάλλον στο οποίο αυτός εντάσσεται. Κατακερματίζουν τον χώρο, διότι δεν τον βλέπουν ενιαία, εφόσον λειτουργούν με εντελώς ξέχωρους, ειδικούς κανόνες και ad hoc εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού (ΕΣΧΑΔΑ, ΣΟΑ κ.ά.). Επομένως, πληγώνουν και αποσυνθέτουν το τοπίο, όπου και όσο αυθεντικά αυτό σώζεται. Δημιουργούν σύνορα, περιφράσσουν τον χώρο, περιφράσσουν παραλίες, υψώνουν τείχη της νέας πόλης (Ελληνικό). Υποβαθμίζουν και περιφρονούν υλικές και άυλες αξίες του χώρου τον οποίο σχεδιάζουν (ρέματα μπαζώνονται, αρχαιολογικοί χώροι θάβονται, μετακινούνται ή αποδομούνται, δασικές εκτάσεις αποχαρακτηρίζονται, δάση καίγονται, αξιόλογα διατηρητέα κτήρια κατεδαφίζονται, αθλητικές εγκαταστάσεις ξηλώνονται, παραλίες περιφράσσονται). Αποθεώνουν νέα «τοπόσημα», σύμβολα της κουλτούρας της αγοράς ανταγωνιζόμενοι τα γνήσια τοπόσημα, τα μνημεία της φύσης και του ανθρώπου (βλ. ουρανοξύστες Ελληνικού ως νέοι παρθενώνες). Η σύγκλιση χωρικού σχεδιασμού και προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού κεφαλαίου αποτελεί ευφημισμό. Ομοίως ευφημισμό αποτελεί και κάθε επίκληση στην πράσινη ανάπτυξη, σε δήθεν συμμόρφωση στις αρχές της αειφορίας για την οικολογική και κλιματική ισορροπία. Βλέπουν τον χώρο ως κενό, χέρσο οικόπεδο, κάθε επιφάνεια του οποίου οφείλει να είναι δομήσιμη –η ιδιωτικοποιούμενη δημόσια γη δεν αρκεί να εκποιηθεί, πρέπει να είναι απαλλαγμένη και από «βάρη», όπου βάρη οι οριοθετήσεις προστατευόμενων εκτάσεων, όμως δεν χωρούν αδόμητες ζώνες στους εκποιούμενους χώρους.

Η αντίληψη αυτή που καλλιεργείται για τον εκποιούμενο, υπό επένδυση, δημόσιο χώρο, περνάει ως αντίληψη γενική όμως και έξω από τις περιπτώσεις των ιδιωτικοποιήσεων, όπου η υποβάθμιση της προστασίας της δημόσιας κτήσης εν γένει καρποφορεί σε πρόσφορο έδαφος. Γιατί διαμορφώνει συνειδήσεις που ανέχονται ως εύλογο ότι τα πάντα χωρούν ενόψει της ικανοποίησης του επιδιωκόμενου οικονομικού/αναπτυξιακού

σκοπού. Η υποβάθμιση του σχεδιασμού με σκοπό μονοσήμαντα το κέρδος διαπερνά τον σχεδιασμό στο σύνολό του, κάτι που βλέπουμε καθαρά π.χ. στα δημόσια αναπτυξιακά έργα. Πράγματι, υπό αυτές τις ανώμαλες συνθήκες, ευνοείται η αποδόμηση του μνημειακού βυζαντινού Σταυροδρομιού στον σταθμό Βενιζέλου (decumanus maximus και cardo) για τη δήθεν επιτάχυνση της λειτουργίας του μετρό Θεσσαλονίκης, η διάστρωση με οπλισμένο σκυρόδεμα στον Βράχο της Ακρόπολης για την διεύρυνση του χώρου προς εξυπηρέτηση ακόμη περισσότερων τουριστών κυρίως κρουαζιέρας και προς χρήση φιλοξενίας εκδηλώσεων, η αδειοδότηση πάρκου ανεμογεννητριών εντός ή πλησίον αρχαιολογικών χώρων όπως στον Ισθμό Ιεράπετρας και στη Μάνη, η αλλοίωση της πειραϊκής ακτής για την κρουαζιέρα του ιδιωτικοποιημένου ΟΛΠ -ήδη COSCO-, για να αναφέρουμε μερικά μόνο παραδείγματα. Επιπλέον ευνοείται η ανάμιξη ιδιωτών στον σχεδιασμό προστατευόμενων περιοχών δημόσιας κτήσης που δεν προορίζονται για ιδιωτικοποίηση. Όπως στην Ακρόπολη, όπου τον σχεδιασμό εκπονούν ιδιώτες και το δημόσιο εκπίπτει στο να εγκρίνει και να επιβλέπει. Όπως στις προσφάτως καμένες εκτάσεις, όπου και πάλι τον σχεδιασμό, με κατ'εξαίρεση νομοθεσία, εκπονούν και υλοποιούν ιδιώτες.

Αυτό που κανονικοποιείται επιπλέον της δημόσιας κτήσης, δηλαδή, είναι η ίδια η εκχώρηση δημόσιων αρμοδιοτήτων του κράτους σε ιδιώτες. Η δημόσια δράση. Η δημόσια εξουσία.

## ΙΧ. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βαλαβάνη Ν. στο «Η αρπαγή της Ελλάδας Χρέος και Ιδιωτικοποιήσεις», Εκδ. Λιβάνη 2015
- Βασενχόβεν Λ., «Ελληνικόν... πάθος: Η ανάπτυξη του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού», Εκδ. Σάκκουλα, 2018
- Βελεγράκης Μ.Ι., «Η έννοια της δημόσιας κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο», Νομική Βιβλιοθήκη 2012
- Βερναρδάκης Χ., «Το καπιταλιστικό Κράτος της Μεταπολίτευσης: από τον “αυταρχικό κρατισμό” στην “κατάσταση εξαίρεσης”», <http://www.vernardakis.gr/article.php?id=592>
- Βροντάκης Μ., «Τα συνταγματικά όρια της εξουσίας του νομοθέτη στον καθορισμό του τρόπου και την επιλογή της μορφής οργανώσεως για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού», Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδ. Σάκκουλα, 2004
- Γεωργιάδης-Σταθόπουλος, «Αστικός Κώδικας – Κατ’ άρθρο ερμηνεία», Εκδ. Π.Ν.Σάκκουλα, τομ. V - Δαγτόγλου Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 7η έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2014
- Καϊδατζής Α., Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδ. Σάκκουλα, 2006 -Καραβοκύρης, Γ.Ν., «Το Σύνταγμα και η Κρίση, Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου», Εκδ. Κριτική, 2014
- Καραμανώφ Μ., «Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Βιώσιμο κράτος και δημόσια κτήση», Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας, 2010
- Καρούμπαλη – Τσίπτσιου Γ., «Νομικό καθεστώς μνημείων», Εκδ. Σάκκουλα, 2009
- Παπαδοπούλου Κ., «Η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος σε περίοδο οικονομικής κρίσης», Νομική Βιβλιοθήκη, 2018
- Κατρούγκαλος Γ., «Το “παρασύνταγμα” του μνημονίου και ο άλλος δρόμος», Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011
- Κλαμπατσέα Ρ., «Η κρίση της χωροταξίας και η χωροταξία της κρίσης», Σημειώσεις στο μάθημα «Γεωγραφικές Δυναμικές και σύγχρονοι μετασχηματισμοί του ελληνικού χώρου», ΔΠΜΣ ΕΜΠ Πολεοδομία-Χωροταξία
- Λιάκος Α., «Ο ελληνικός 20ος αιώνας», Εκδόσεις Πόλις, 2020
- Πάντος Α.Π., Δίτομο έργο «Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας για την Πολιτισμική Κληρονομιά», Έκδοση Διευθύνσεως Εθνικού Αρχείου Μνημείων ΥΠ.ΠΟ, 2005

- Παπαπετρόπουλος Δ., «Νόμος 3028/2002, Για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς», Εκδόσεις Σάκκουλα 2006
- Πικραμμένος Π., «Δημόσιο Δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας», <https://www.nomikospoudastirio.gr/> [75]
- Πορτάλιου Ε., Το νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας/Αττικής 2021: Η ρύθμιση του χώρου σε εποχή γενικευμένης απορρύθμισης, <http://net.xekinima.org/eleniportaliou-i-rythmisi-toy-xoroy-se-epoxi-genikeym/>
- «ΤΑΙΠΕΔ, Όργανο εκποίησης της περιουσίας και κατάργησης της εθνικής κυριαρχίας της Ελλάδας», συλλογικός τόμος, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2014
- Φιλιππίδης Χρ., «Πόλη, Κρίση και Πυρωμένο Σίδερο, επιτελώντας την κατάσταση έκτακτης ανάγκης in situ», Εκδ. futura, 2014
- Χατζημιχάλης Κ., «Κρίση χρέους και υφαρπαγή γης», Εκδ. ΚΨΜ, 2014
- Agamben G., «Κατάσταση Εξαιρέσεως», Εκδ. Πατάκη 2007
- Litsardou, D. and R. Klabatsea (2019) 'Land management strategies for sustainable (re-) development of public land assets in protected areas'. International Conference on Changing Cities IV: Spatial, Design, Landscape and socioeconomic dimensions, 24-30 June 2019, Chania, Crete Island, Greece.
- Harvey D. , «Νεοφιλελευθερισμός, Ιστορία και Παρόν», Εκδ. Καστανιώτη, 2007
- Harvey D. , «Δρόμοι και Τρόποι του Καπιταλισμού, Καπιταλισμός-Χώρος-Τόποι», Εκδ. angelus novus, 2016