

Ανατιμήσεις – Κρατική Παρέμβαση - Σύνταγμα¹

Λιονύσιος Φιλίππου, Επίκουρος Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου ΔΠΘ, Δικηγόρος

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Μπροστά στα παλιρροϊκά κύματα των πρωτοφανών ανατιμήσεων σε όλα τα είδη και αγαθά πρώτης ανάγκης, σε ένα περιβάλλον διαρκούς υποβάθμισης του βιοτικού επιπέδου, της διόγκωσης και μεγέθυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων, της φτωχοποίησης μεγάλου μέρους του ελληνικού λαού, και της ορατής κοινωνικής δυστυχίας, ερωτάται ποιες κανονιστικές, αξιακές και ηθικές αντιστάσεις μπορεί να προβάλλει η επίκληση των σχετικών συνταγματικών κανόνων.

Η περιώνυμη συζήτηση για την κανονιστικότητα, και κατ' επέκταση την εφαρμογή των κανόνων αυτών, δεν είναι πλέον ένα σχολικό παράδειγμα, δικαιολογητικό έρεισμα για «μεταφυσικές» νομικές αναζητήσεις, ούτε συνιστά δείγμα «συνταγματικού ρομαντισμού». Αντίθετα, θεωρώ ότι αποτελεί την ύστατη ελπίδα για τη μη πλήρη υποβάθμιση του βιοτικού επιπέδου και τη διασφάλιση της μη αποσάθρωσης του κοινωνικού ιστού. Ως εκ τούτου, το μείζον αυτό κοινωνικό θέμα των ημερών που αφορά τη ρήτρα αναπροσαρμογής του τιμήματος του ηλεκτρικού ρεύματος σε συμβάσεις προμήθειας στους πελάτες-καταναλωτές, καθώς και εν γένει το φαινόμενο των πρωτόγνωρων ανατιμήσεων θα το προσεγγίσουμε από συνταγματική σκοπιά. Θέμα οπωσδήποτε που ενέχει προεχόντως αστικο-εμπορική νομική διάσταση, δοκιμάζει όμως τις αντοχές καθώς και την έκταση, όπως και την κανονιστική εμβέλεια των σχετικών συνταγματικών κανόνων.

Εν προκειμένω, μήπως το Σύνταγμα αναχωρεί, ή μάλλον έχει ήδη αναχωρήσει, από τη χώρα μας την τελευταία δωδεκαετία; (υπενθυμίζω: δημοσιονομική, οικονομική, υγειονομική και τώρα κοινωνική κρίση μέσω των ανατιμήσεων των ειδών πρώτης ανάγκης, κρίση, δηλ., βιοτική)². Εάν στο ερώτημα αυτό η απάντηση είναι καταφατική, τότε τίθεται εν αμφιβολία αυτή καθεαυτή η λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Με γνώμονα, λοιπόν, αυτονόητη πολιτικο-νομική προϋπόθεση ότι το Σύνταγμα υφίσταται ως ένα σύστημα κανόνων δικαίου με υποχρεωτικό δεοντολογικό περιεχόμενο και αυξημένη τυπική ισχύ, επιχειρείται με την παρούσα η ερμηνευτική προσέγγιση του κρίσιμου αυτού κοινωνικού θέματος, με κύριους άξονες την προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων τις σχετικές και συναφείς συνταγματικές αρχές που καθιστούν υποχρεωτική την κρατική παρέμβαση για την ρύθμιση του συγκεκριμένου θέματος, υπό το πρίσμα της σχετικής νομολογίας των Ελληνικών Δικαστηρίων, ιδίως του ΣτΕ, καθώς και των διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων.

¹ Η παρούσα αποτελεί εισήγηση στο πλαίσιο ημερίδας που έλαβε χώρα την 18-5-2022 στον Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιά και συνδιοργανώθηκε από το Δικηγορικό Σύλλογο Πειραιά και την Ένωση Ελλήνων Δημοσιολόγων με θέμα: Ανατιμήσεις βασικών αγαθών, κρατική παρέμβαση και Σύνταγμα.

² Βλ. ενδεικτικά Π. Μαντζούφα, Οικονομική κρίση και Σύνταγμα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2014, Γ. Καραβοκώρη, Το Σύνταγμα και η κρίση, Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, Αθήνα, 2014.

II. Απελευθέρωση της αγοράς και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας

Σκοπός της απελευθέρωσης των αγορών δικτύου, όπως χαρακτηρίζονται, καθώς και της ηλεκτρικής ενέργειας, απετέλεσε η βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών μέσω της διασφάλισης αποδοτικότητας, και όχι κατ' επέκταση η οικονομική εκμετάλλευση των συμμετεχόντων ιδιωτών στην εν λόγω αγορά³. Η φύση των αγαθών και των υπηρεσιών αυτών συνυφαίνεται άρρηκτα με την εν γένει κοινή ωφέλεια, αφού προσλαμβάνουν καθοριστική σημασία για την ανθρώπινη ζωή και διαβίωση⁴.

Ο όρος ΥΚΩ είναι όρος του Ευρωπαϊκού Δικαίου και συνέχεται άμεσα με τον όρο Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (ΥΓΟΣ), ο οποίος απαντάται στο κείμενο της Συνθήκης Ε.Ε., και ειδικότερα στο πρωτογενές Ενωσιακό Δίκαιο και έχει ερμηνευθεί σχετικά από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης⁵. Ενόψει του άρθρου 14 ΣΛΕΕ αλλά και από το άρθρο 36 του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε., ο όρος ΥΓΟΣ προσλαμβάνει καθοριστική σημασία για την οικονομική και κοινωνική δομή του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Κατά την έννοια δε των ως άνω διατάξεων, στις κοινές αξίες της Ένωσης περιλαμβάνονται ιδίως ο ουσιώδης ρόλος των εθνικών περιφερειακών και τοπικών αρχών να παρέχουν, αναθέτουν, και οργανώνουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος όσο το δυνατόν εγγύτερα στις ανάγκες των χρηστών.

Σύμφωνα δε με την απόφαση «Almelo» του ΔΕΕ (C-393/92), κρίθηκε ότι μια επιχείρηση οφείλει να διασφαλίζει την προμήθεια προς όλους τους καταναλωτές κατά τρόπο συνεχή και αδιάλειπτο ηλεκτρικής ενέργειας σε επαρκείς ποσότητες, υπό ομοιόμορφα τιμολόγια και όρους που δεν επιτρέπεται να διαφοροποιούνται παρά σε ειδικές περιπτώσεις. Επίσης, στην απόφαση «Stadtwerke Neuwied» (C-765/18) έγινε δεκτό ότι όσον αφορά στην εσωτερική αγορά φυσικού αερίου, οι πελάτες πρέπει να ασκούν πλήρως τα δικαιώματά τους και να αποφασίζουν κατά πόσον θα καταγγείλουν την σύμβαση ή θα αμφισβητήσουν την τιμή για την παροχή της ενέργειας του αερίου. Για το λόγο αυτό πρέπει να ενημερώνονται εγκαίρως πριν από την τροποποίηση των τιμολογίων, σχετικά με τους όρους και την έκτασή της.

Σε επίπεδο παράγωγου δικαίου της ΕΕ, οι υποχρεώσεις διαφάνειας και ενημέρωσης, τις οποίες επιβάλλει η Οδηγία 2003/55 της Ε.Ε. έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν την προστασία των καταναλωτών, ενώ στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας ανάλογες ρυθμίσεις περιέχονται στην Οδηγία 2009/72, όπου προβλέπεται υποχρέωση καθολικής υπηρεσίας γενικά για όλους τους καταναλωτές. Σε σχέση δε με την προμήθεια, καθορίζεται επιβολή υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας, ήτοι του δικαιώματος να προμηθεύεται ο καταναλωτής ηλεκτρική ενέργεια ορισμένης ποιότητας, σε λογικές, εύκολα και σαφώς συγκρίσιμες, διαφανείς και μη εισάγουσες

³ Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η απελευθέρωση αυτή έγινε ορατή από τη δεκαετία του 1990, όπου ελήφθησαν τα πρώτα κανονιστικά μέτρα του παράγωγου δικαίου της ΕΕ, Ενδεικτ. Βλ. Α. Ηλιάδου, Δίκαιο της Ενέργειας, Σύγχρονες προκλήσεις και ρόλος του Κράτους, πολ. Σ. Φλογαίτη, Αθήνα, 2021, σελ. 90 επ. Σημειώνεται δε ότι η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας πραγματοποιήθηκε το πρώτον με τον ν. 2773/1999 και εν συνεχεία με τους ν. 3175/2003 και 3426/2005.

⁴ Βλ. γενικά, Π. Παυλόπουλου, Η δημόσια υπηρεσία, Μία ενδοσκόπηση του δημοσίου δικαίου, Αθήνα, 2017, Π. Παραρά, Οικονομική ελευθερία - άρθρο 5 παρ. 1ε, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 469.

⁵ Βλ. Α. Ηλιάδου, όπ. παρ., σελ. 82 επ. και Θ. Φορτσάκη - Ν. Φαραντούρη, Δίκαιο της Ενέργειας, Αθήνα, 2016, σελ. 1 επ.

διακρίσεις, τιμές. Επιπροσθέτως, προβλέπονται ρυθμίσεις που αφορούν στην επιβολή υποχρεώσεων καθολικής υπηρεσίας και μάλιστα ως ουσιαστικό αντίβαρο-αντιστάθμισμα λόγω της κατάργησης του κρατικού μονοπωλίου.

Έτσι, υπό το πρίσμα του πρωτογενούς και παραγώγου Ενωσιακού Δικαίου, καθώς και των αποφάσεων των αρμοδίων ενωσιακών οργάνων, έχουν θεσπισθεί αναφορικά με τις υποχρεώσεις κοινής ωφέλειας οι εξής αρχές:

- α) η αρχή της αναλογικότητας, ως το αναγκαίο μέτρο για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού γενικού οικονομικού συμφέροντος,
- β) η αρχή της αμεροληψίας που αφορά τις διαδικασίες επιβολής υποχρεώσεων παροχής ΥΚΩ, και
- γ) η αρχή της διαφάνειας που επιτάσσει η επιβολή υποχρεώσεων ΥΚΩ να πραγματοποιείται με δημόσια απόφαση και να εφαρμόζεται σε όλες τις επιμέρους συμβατικές σχέσεις των μερών.

III) Το πλέγμα των συνταγματικών κανόνων.

Φρονώ ότι ο κεντρικός πυρήνας του ευλόγου ζητήματος ενέχει προεχόντως δημοσιολογική και δη συνταγματικοδιοικητική θεώρηση. Κυρίως δε συνέχεται με το ποια είναι η «προκατανόησή» μας, η «προαντίληψή» μας για το Σύνταγμα, το Πολίτευμα και εν γένει για τη δημοκρατική Πολιτεία. Στο πλαίσιο αυτό, υιοθετούμε τον ορισμό του Συντάγματος ως συμπυκνωμένης νομικής έκφρασης του συσχετισμού των κοινωνικοπολιτικών δυνάμεων⁶, που αποσκοπεί ιδιαιτέρως στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων των κοινωνικά ασθενέστερων και στην εν γένει απάμβλυση των κοινωνικών ανισοτήτων για την παγίωση και διασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης.

Κατωτέρω θα γίνει αναφορά σε συγκεκριμένους συνταγματικούς κανόνες που εφαρμόζονται, εν προκειμένω, στο πλαίσιο της συγκεκριμένης υπόθεσης με παραπομπή σε συγκεκριμένα σχετικά νομολογιακά παραδείγματα (ιδίως από τη νομολογία του ΣτΕ). Συγκεκριμένα:

α) Το οικονομικό Σύνταγμα

Στη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 κατοχυρώνεται το δικαίωμα της οικονομικής-επιχειρηματικής ελευθερίας, το οποίο όμως υποβάλλεται στους άμεσα, συνταγματικά προβλεπόμενους περιορισμούς⁷. Ο νομοθέτης δύναται να θεσπίζει περιορισμούς στην άσκηση της οικονομικής ελευθερίας ή να θεσπίζει το αναγκαίο ρυθμιστικό πλαίσιο για την άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων, υπό την προϋπόθεση ότι η σχετική νομοθετική ρύθμιση να δικαιολογείται από συγκεκριμένους λόγους δημοσίου συμφέροντος (π.χ. προστασία δημόσιας υγείας, περιβάλλοντος αλλά και προστασίας καταναλωτών), να καθορίζει σαφή και αντικειμενικά κριτήρια, να εναρμονίζεται με το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής

⁶ Βλ. ειδικότερα την εμβριθή και πάντα επίκαιρη ανάλυση του Αρ. Μάνεση, σε: Συνταγματικό Δίκαιο I, Θεσσαλονίκη, 1980, σελ. 164 επ.

⁷ Βλ. Π. Παραρά, όπ. παρ., Σκούρα Κ., σε: Φ. Σπυρόπουλου - Ξ. Κοντιάδη - Χ. Ανθόπουλου - Γ. Γεραπετρίτη, Σύνταγμα κατ' άρθρο ερμηνεία, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 93 επ. Γ. Δεληγιάννη, Οικονομική ελευθερία και κρατική παρέμβαση, ΝοΒ 1992, σελ. 1180, Α. Γέροντα, Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο, 2011.

της αναλογικότητας, και να μη θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος⁸.

Πάντως, ο Ανώτατος Καταστατικός Χάρτης, παρότι δεν περιέχει διατάξεις που να προκρίνουν συγκεκριμένο οικονομικό σύστημα, από το σύνολο των επιμέρους διατάξεών του και προβαίνοντας σε μια συστηματική, κριτική ερμηνευτική προσέγγιση αυτών υιοθετείται η άποψη ότι προβλέπει, σκιαγραφεί, και εγγυάται το καθεστώς της ελεύθερης οικονομίας ή της οικονομίας της αγοράς, χωρίς αυτό να συνεπάγεται κατ' ανάγκη και την επιλογή ενός ακραιφνώς φιλελεύθερου μοντέλου οικονομικών σχέσεων και οικονομικής ανάπτυξης.

Παράδειγμα προστασίας της οικονομικής ελευθερίας και της ιδιοκτησίας σε συνδυασμό με την συνύπαρξη και παράλληλη αναγνώριση κρατικού και δη έντονου παρεμβατισμού στα εν λόγω πεδία συνιστούν τα άρθρα 5, 17, και 106 Συντάγματος. Συγκεκριμένα, από το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 106 παρ. 1 συνάγεται υποχρέωση του κράτους να παρεμβαίνει σε τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, εφόσον υφίστανται ειδικοί λόγοι που καθιστούν αναγκαία την παρέμβαση αυτή. Η παρ. 2 του αυτού άρθρου αποτελεί συνταγματική βάση για τη θέσπιση περιορισμών στην ελεύθερη οικονομική δραστηριότητα χάριν της ελευθερίας, της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της εθνικής οικονομίας⁹. Όσον αφορά ειδικότερα στον τομέα των «δημοσίων επιχειρήσεων»¹⁰ ή «επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας» δεν προβλέπονται στο Σύνταγμα ρητοί περιορισμοί ως προς την ιδιωτικοποίηση αυτών. Καθορίζονται όμως συγκεκριμένες συνέπειες και ειδικοί περιορισμοί για τα πρόσωπα που απασχολούνται ή διοικούν τις εν λόγω επιχειρήσεις.

Εξ αυτού δε καταδεικνύεται η ιδιαίτερη σημασία που απέδωσε ο συνταγματικός νομοθέτης για την εν γένει λειτουργία των συγκεκριμένων «δημόσιων επιχειρήσεων» και τους απώτερους σκοπούς που πραγματώνει η δράση και η λειτουργία αυτών.

β) Η προστασία της αξίας του ανθρώπου και το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Στη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 Συντ. προστατεύεται ο σεβασμός και η αξία του ανθρώπου που αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας. Με τη θεμελιώδη αυτή διάταξη, που θεσπίζει τόσο ένα πλέγμα επιμέρους ατομικών δικαιωμάτων όσο και μια πρωταρχική συνταγματική αρχή που διαπερνά το σύνολο της έννομης τάξης, τα πολιτειακά όργανα οφείλουν, όχι μόνο να σέβονται, αλλά και να προστατεύουν την αξία αυτή¹¹. Για το λόγο αυτό άλλωστε συνυφαίνεται άρρηκτα και με το άρθρο 1 του Συντάγματος, δηλαδή, τη μορφή του Πολιτεύματος.

Απότοκο του άρθρου 2 θεωρείται και η νεοπαγής συνταγματική διάταξη του εδ. β' της περ. 1 άρθρου 21 Συντ., η οποία αποτυπώθηκε ρητά στο Συνταγματικό μας Χάρτη με την πρόσφατη αναθεώρηση του 2019, που αφορά στο ελάχιστο επίπεδο

⁸ ΣτΕ 3037/2008

⁹ Βλ. ενδεικτ. Μ. Βροντάκη, Προβλήματα, ερμηνευτικής τακτικής του Συμβουλίου της Επικρατείας σε θέματα οικονομικού προγραμματισμού και παρεμβατισμού, σε: Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, 1986, σελ. 311 επ., Κασσιμάτης Γ., Νέες μορφές παρέμβασης στο σύστημα οικονομικής παραγωγής, σε: Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, 1986, σελ. 229 επ., Α. Τσιρώνά, Αποκρατικοποιήσεις - έννοια - φύση και λειτουργία από άποψη Διοικητικού Δικαίου, 2016.

¹⁰ Βλ. τη κλασική μελέτη του Ε. Σπηλιωτόπουλου, Η δημόσια επιχείρηση, εκδ. Ι. Ζαχαρόπουλου, 1963, του ίδιου. Αι δημόσιες επιχειρήσεις εν Ελλάδι, ΕΔΔΔΔ 1958.

¹¹ Αντί άλλων, Θ. Αντωνίου, Ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου ως αρχή και δικαίωμα στο Σύνταγμα του 1975, Αθήνα - Κομοτηνή, 2010.

αξιοπρεπούς διαβίωσης¹². Δικαίωμα κοινωνικό αλλά και ατομικό που προέρχεται από τη γερμανική θεωρία αλλά και τη νομολογία των Γερμανικών Δικαστηρίων.

Το δικαίωμα αυτό δεν έχει τύχει ακόμη της δέουσας επεξεργασίας και εφαρμογής, ιδίως εκ μέρους των ελληνικών δικαστηρίων. Το ουσιαστικό περιεχόμενο δε αυτού σε συστηματική αλληλουχία με την αρχή του κοινωνικού κράτους συνίσταται στην προστασία των αναγκαίων υλικών προϋποθέσεων που θεωρούνται συνυφασμένες με την ανθρώπινη υπόσταση και ικανοποιούν ένα ελάχιστο επίπεδο συμμετοχής στην κοινωνική, πολιτική, και οικονομική ζωή. Ως εκ τούτου, τα πολιτειακά όργανα και ιδίως ο κοινός νομοθέτης που είναι επιφορτισμένος με την εξειδίκευση του ελάχιστου ορίου διαβίωσης δεσμεύεται από τις ως άνω συνταγματικές διατάξεις και συνεπώς οι νομοθετικές ρυθμίσεις πρέπει να διασφαλίζουν το ελάχιστο και αξιοπρεπές όριο διαβίωσης που μπορεί να οριστεί με βάση τις άμεσες βασικές ανάγκες διαβίωσης, π.χ. τροφή, οικιακή συντήρηση, στέγη, θέρμανση, ηλεκτρικό ρεύμα, κ.λπ.

Άκρως σημαντική θεωρείται, εν προκειμένω, η απόφαση ΣτΕ Ολ. 1792/2012, που έκρινε τη συνταγματικότητα του «Ε.Ε.ΤΗ.ΔΕ» του έκτακτου τέλους ηλεκτροδοτούμενων επιφανειών μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ. Σημειώνεται ότι η απόφαση αυτή περιέχει, ενδεχομένως, τις περισσότερες μειοψηφήσασες απόψεις. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την άποψη της πλειοψηφίας, η δυνατότητα διακοπής της παροχής του ηλεκτρικού ρεύματος σε καταναλωτή, ο οποίος δεν καταβάλλει το συγκεκριμένο τέλος, αποτελεί συνταγματικώς ανεπίτρεπτη επέμβαση στη συμβατική σχέση μεταξύ καταναλωτή και προμηθευτή ηλεκτρικού ρεύματος. Κατά τη γνώμη μιας εκ των μειοψηφιών, η κύρωση της διακοπής της παροχής του ηλεκτρικού ρεύματος αντίκειται όχι μόνο στο άρθρο 5 παρ. 2 του Συντ. και την αρχή της αναλογικότητας, αλλά επίσης και στο άρθρο 2 παρ. 1, διότι συνεπάγεται στέρηση κοινωνικού αγαθού ζωτικής σημασίας, ουσιώδους για την αξιοπρεπή, υπό τα σύγχρονα δεδομένα, διαβίωση του ανθρώπου.

Επιπροσθέτως, μια άκρως σημαντική απόφαση της Ολ. ΣτΕ είναι η 1906/2014, που αφορά την συνταγματικότητα της απόφασης της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων περί μεταβίβασης μετοχών της Ε.Υ.ΔΑΠ. Α.Ε. στο «ΤΑΠΠΕΔ Α.Ε.». Σύμφωνα με αυτή, η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας δεν συνιστά δραστηριότητα αναπόσπαστη από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Στην περίπτωση που μια δημόσια επιχείρηση που παρέχει τις υπηρεσίες αυτές μετατρέπεται σε ιδιωτική που λειτουργεί με γνώμονα το κέρδος, καθιστά αβέβαιη τη συνέχεια της εκ μέρους της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, και δη υψηλής ποιότητας, η οποία δεν εξασφαλίζεται πλήρως με την κρατική εποπτεία. Αβεβαιότητα ως προς τη συνέχεια της παροχής προσιτών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας με αυτόν τον βαθμό αναγκαιότητας δεν συγχωρείται από το άρθρο 5 του Συντ., ειδικότερα από τη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου αυτού που κατοχυρώνει το δικαίωμα στην προστασία της υγείας και από το 21 παρ. 3 που ορίζει ότι το κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών. Επισημαίνει δε ότι οι ως άνω σκέψεις της ΣτΕ 1906/2014 επαναλαμβάνονται και στην πρόσφατη ΣτΕ Ολ. 191/2022 που κρίθηκαν σημαντικά θέματα που αφορούσαν το Υπερταμείο.

Και ούτως τούτων εχόντων ερωτάται:

¹² Βλ. Στ. Χριστοφορίδου, Η αξιοπρεπής διαβίωση εντός του διαλόγου για τη συνταγματική αναθεώρηση, <http://www.constitutionalism.gr>, 16.07.2020 και Σ. Βλαχόπουλου, Σύνταγμα και δημοσιονομική πολιτική, εφημ. Καθημερινή φ. 30-12-2018.

Η άκρως αφηνδιαστική αύξηση των τιμολογίων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και η εξ αυτού πρωτοφανής αύξηση της τιμής των ειδών πρώτης ανάγκης που συνδέονται αναπόσπαστα με τη φύση του ανθρώπου, την αξιοπρεπή διαβίωσή του, την υγεία του (σωματική και ψυχολογική), καθώς και τη συμμετοχή του στην κοινωνικοοικονομική ζωή της χώρας, συνάδει με το κανονιστικό περιεχόμενο της ως άνω διατάξεως;

γ) Η προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Το Σύνταγμα σε μια δέσμη διατάξεων του κατοχυρώνει τα κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία για την πραγμάτωση του ουσιαστικού περιεχομένου προϋποθέτουν τη θετική παρέμβαση εκ μέρους του κοινού νομοθέτη¹³. Ειδικό κοινωνικό δικαίωμα συνιστά, για παράδειγμα, η προστασία των ευπαθών κοινωνικών ομάδων, όπως π.χ. οι πολύτεκνοι, οι οικογένειες με ασθενείς.

Έτσι, με την Ολ. ΣτΕ 430/2022 κρίθηκε το ζήτημα της ακύρωσης ή μη της απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με την οποία καταργούνται οι προϊσχύουσες ρυθμίσεις για το ειδικό τιμολόγιο ηλεκτρικής ενέργειας οικιακής χρήσης των πολύτεκνων οικογενειών. Στην εν λόγω απόφαση υιοθετείται, εκτός των άλλων, ότι το άρθρο 21 Συντ. που κατοχυρώνει μια ιδιαίτερη δέσμη κοινωνικών δικαιωμάτων έχει κατευθυντήριο χαρακτήρα και καταλείπει στο νομοθέτη πεδίο διακριτικής ευχέρειας για να προσδιορίσει το είδος και την έκταση της ειδικής μέριμνας για της «ειδικές» κοινωνικές κατηγορίες. Πλην όμως από την εν λόγω συνταγματική διάταξη απορρέει στοιχειώδης απαγορευτικός κανόνας, δεσμευτικός για τον κοινό νομοθέτη, σύμφωνα με τον οποίο δεν είναι συνταγματικά ανεκτός ο περιορισμός ή η υποβάθμιση του δικαιώματος.

Η λήψη δε μέτρων για τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης αποτελεί κατά το Σύνταγμα αυτοτελή και διακεκριμένο στόχο της κοινωνικής πολιτικής. Επίσης, γίνεται ειδική αναφορά στην Οδηγία 2009/72 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τίτλο «σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας» καθορίζει, μεταξύ των άλλων, ότι τα κράτη-μέλη λαμβάνουν μέτρα για την προστασία των τελικών πελατών και ειδικότερα μεριμνούν, ώστε να υπάρχουν επαρκείς διασφαλίσεις για την προστασία των ευάλωτων ομάδων.

Τέλος, πρέπει να υπογραμμισθεί με έμφαση ότι οι συνταγματικές διατάξεις περί κοινωνικών δικαιωμάτων συνδυάζονται άρρηκτα με το άρθρο 25 παρ. 4 Συντ., δηλαδή με το θεμελιώδες χρέος, και άρα με την αρχή της εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης. Εντός της κοινωνικής συλλογικότητας από την οποία εκπορεύεται η κοινωνική αλληλεγγύη¹⁴, οι συμμετέχοντες διατηρούν σχέσεις αλληλεξάρτησης, εναλλάσσουν κοινωνικούς ρόλους με κριτήριο την επέλευση και αντιμετώπιση της εκάστοτε ανάγκης.

Ενδεικτικά, η Ολ. ΣτΕ 4741/2014 έκρινε ότι το χρέος της εθνικής και κοινωνικής αλληλεγγύης δεν επιτρέπει η επιβάρυνση από τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση δυσμενούς και παρατεταμένης οικονομικής συγκυρίας να πύπτει πάντοτε στους ώμους συγκεκριμένων κατηγοριών πολιτών. Εκτός από την εν λόγω αρχή, επίκληση της οποίας έγινε κατ' επανάληψη από κυβερνητικούς αξιωματούχους, προκειμένου, κατά τη διάρκεια της πανδημίας, να δικαιολογηθούν

¹³ Γ. Κατρούγκαλου, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, 1998, Α. Παπακωνσταντίνου, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το σύνταγμα του 1975/1986/2001, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.

¹⁴ Στ. Μήττα, Η αλληλεγγύη ως θεμελιώδης αρχή Δικαίου, 2016

οι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων σε μια προσπάθεια μετεξέλιξης των ατομικών δικαιωμάτων σε κοινωνικά καθήκοντα ή υποχρεώσεις μπορεί επιπροσθέτως να αποτελέσει τον δικαιολογητικό λόγο του ως άνω συνταγματικοπολιτικού επιχειρήματος, απότοκο μιας διαφορετικής ερμηνευτικής προσέγγισης της συνταγματικής διάταξης που προβλέπει την ως άνω αρχή.

VI. Τα δικαιώματα του καταναλωτή.

Από τη δεκαετία του 1990 το εν γένει καθεστώς των δημοσίων επιχειρήσεων τέθηκε σε νέα βάση τόσο στο διεθνή χώρο όσο και στη χώρα μας. Η θεσμική αυτή αναδιοργάνωση των θεσμικών αυτών μορφωμάτων είχε ως κύριο όχημα την τυπική ή ιδιωτική ιδιωτικοποίηση. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του ν. 2414/1996 ο νομοθέτης προέβη σε ενιαία ρύθμιση θεμάτων σχετικών με τις δημόσιες επιχειρήσεις. Θεσπίστηκε κοινό κανονιστικό πλαίσιο διαμορφώνοντας ένα ενιαίο, θεσμικό, και λειτουργικό καθεστώς, το οποίο περιελάμβανε την υποβολή εκ μέρους των δημοσίων επιχειρήσεων στρατηγικών και επιχειρησιακών σχεδίων, προκειμένου να προσδιορίζονται κατά τρόπο δεσμευτικό τα μέσα και οι επιδιωκόμενοι σκοποί που συμβάλλουν στην αποτελεσματική και υγιή λειτουργία των επιχειρήσεων αυτών (σημειώνεται ότι οι έννοιες αυτές υποκρύπτουν συγκεκριμένα πολιτικό μοντέλο ανάπτυξης, καθώς και την οικονομική ανάλυση του δικαίου).

Ειδικότερα, στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας τονίζεται ότι η ΔΕΗ μετατράπηκε με τον ν. 2773/1994 σε ανώνυμη εταιρεία στο πλαίσιο της πολιτικής της απελευθέρωσης της αγοράς στο πεδίο της ηλεκτρικής ενέργειας και της θεσμοθέτησης ομοιόμορφων συνθηκών ανταγωνισμού¹⁵. Δεν είναι δυνατόν να αξιολογηθεί εάν επετεύχθη ο σκοπός αυτός. Πάντως, ενδεχομένως να υλοποιήθηκε η προσδοκώμενη καθολικότητα στην παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, πλην, όμως, στο επίπεδο της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και στην τιμολόγηση αυτών μάλλον τα αποτελέσματα δεν είναι τα αναμενόμενα.

Παράλληλα με τη λειτουργία των δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων στα ευαίσθητα πεδία της παροχής κοινωφελών υπηρεσιών, τίθεται ως αδήριτη κοινωνική αναγκαιότητα η προστασία του καταναλωτή, του τελικού αποδέκτη των υπηρεσιών αυτών. Κρίσιμη στο σημείο αυτό θεωρείται και η εννοιολογική διάκριση των εννοιών χρήστη και καταναλωτή, διάκριση που αφορά στο πολιτικό και κανονιστικό τους θεμέλιο, τους σκοπούς που επιδιώκουν τις προϋποθέσεις προστασίας της ιδιαίτερη κοινωνικής τους θέσης, κ.λπ. Η διάκριση αυτή (χρήση-καταναλωτή) συνιστά πολιτική και συνταγματική αντανάκλαση της θεμελιώδους αντιδιαστολής μεταξύ του ατόμου-ιδιώτη και του ατόμου-πολίτη, η οποία διαπερνά την πολιτική φιλοσοφία του διαφωτισμού, τη θεωρία του πολιτικού και οικονομικού φιλελευθερισμού καθώς και τη φιλελεύθερη συνταγματική θεωρία. Το άτομο, πλέον, εκλαμβάνεται στο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ως «πολίτης» και ως «μέλος του κοινωνικού συνόλου» αξιώνοντας από το κράτος τη διασφάλιση της διαρκούς παροχής των εν λόγω υπηρεσιών υπό όρους υψηλής ποιότητας και προσιτής τιμής.

Το σύγχρονο δικαιοπολιτικό αίτημα της προστασίας του καταναλωτή αποτέλεσε το κοινωνικοοικονομικό και συνταγματικό αντίβαρο στην προϊούσα υποβάθμιση της πραγματικής και νομικής θέσης που ο πολίτης κατέχει ως υποκείμενο συμμετοχής, ως «συνδιαμορφωτής, ως παίκτης» του μηχανισμού της αγοράς. Κατά τη μετουσίωση του αιτήματος αυτού σε πλέγμα κανόνων

¹⁵ Πλ. Θ. Φορτσάκη - Ν. Φαραντούρη, Δίκαιο της Ενέργειας, όπ. παρ. σελ. 229 επ.

συνταγματικής περιωπής, θεωρήθηκε ότι η ανάγκη προστασίας του πολίτη και καταναλωτή, ως οικονομικού, δηλαδή, φορέα δικαιωμάτων απορρέει από τους κανονιστικούς αρμούς του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.). Παράλληλα πρέπει να θεωρηθεί ότι ο καταναλωτής ως οικονομική οντότητα που συμμετέχει ισότιμα σε ένα πλέγμα οικονομικών διεργασιών και σχέσεων περιβάλλεται από τον προστατευτικό μανδύα του άρθρου 5 του Συντάγματος, στο πλαίσιο της αρχής της ιδιωτικής αυτονομίας και της συμμετοχής του στην οικονομική ζωή της χώρας¹⁶. Εξειδίκευση των ως άνω συνταγματικών κανόνων συνιστά και το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας του καταναλωτή (ν. 2251/1994), που περιέχει πληθώρα διατάξεων που αποσκοπούν στην πλήρη, αποτελεσματική και λυσιτελή προστασία του καταναλωτή.

V. Η επιβεβλημένη κρατική παρέμβαση.

Ειδική έκφανση του άρθρου 5 παρ. 1 Συντ. του δικαιώματος της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και συμμετοχής στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας συνιστά τη αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων (άρθρο 361 Α.Κ.). Από τη συστηματική ερμηνευτική προσέγγιση των διατάξεων των άρθρων 5 παρ. 1 και 106 παρ. 1 Συντ. συνάγεται ότι η εν λόγω αρχή της ιδιωτικής αυτονομίας υπόκειται σε περιορισμούς. Συνεπώς είναι επιτρεπτή κατ' εξαίρεση η μεταγενέστερη επέμβαση στην συμβατική ελευθερία, εφόσον προσβάλλει τα δικαιώματα άλλων ή αντιτίθεται στο Σύνταγμα ή ενέχει προσβολή των χρηστών ηθών καθώς και όταν αποβαίνει σε βάρος της εθνικής οικονομίας.

Ειδικότερα, στη διάταξη του άρθρου 106 παρ. 2 συνάγεται ότι η συμβατική ελευθερία μπορεί να περιοριστεί σε εξαιρετικές περιπτώσεις όταν αυτό επιβάλλεται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος¹⁷. Στην περίπτωση αυτή, η ρυθμιστική πρωτοβουλία με τη μορφή της νομοθετικής παρέμβασης σε μια ενεργό συμβατική σχέση είναι όχι μόνον επιτρεπτή αλλά και επιβεβλημένη για λόγους γενικότερου ή δημοσίου συμφέροντος. Το μέτρο, ωστόσο, αυτό πρέπει να λαμβάνεται με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια και με σεβασμό στη τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, σύμφωνα με τις συνταγματικές προδιαγραφές του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. δ'. Αναφορικά, εν προκειμένω, με το ζήτημα της απρόοπτης μεταβολής των συνθηκών, (π.χ. πόλεμο στην Ουκρανία, ενεργειακή κρίση) τυγχάνουν εφαρμογής οι σχετικές διατάξεις 388 Α.Κ. σε συνδυασμό με 288 Α.Κ.

Σημειώνεται δε ότι το ΣτΕ έκανε δεκτό ότι κατά το ουσιαστικό περιεχόμενο των ως άνω διατάξεων με το οποίο απηχείται μία γενική αρχή δικαίου, το δικαστήριο δύναται παρεμβαίνον διορθωτικά στα της συμβάσεως να αναγάγει, κατ' απόκλιση των συμφωνηθέντων, την παροχή στο προσήκον μέτρο, εφόσον τα περιστατικά, τα οποία απετέλεσαν το θεμέλιο της καταρτίσεως διοικητικής σύμβασεως, μετεβλήθησαν λόγω έκτακτων και απρόβλεπτων συνθηκών και ως εκ τούτου η εκπλήρωση της παροχής κατέστη υπερμέτρως επαχθής¹⁸. Ιδιαίτερη δε μνεία πρέπει να γίνει και στην περιβόητη ΣτΕ 1116/2014 που αφορούσε το PSI και έθιξε στην ουσία την παρέμβαση του νομοθέτη στην εξέλιξη συνεστημένης συμβατικής σχέσης. Ανάλογα κυμαίνεται και η νομολογία των πολιτικών Δικαστηρίων (ενδεικτικά Α.Π. 1289/2011).

¹⁶ Βλ. ενδεικτ. Α. Καραμπατζού, ιδιωτική αυτονομία και προστασία καταναλωτή. Μία συμβολή στην συμπεριφορική οικονομική ανάλυση του Δικαίου, Αθήνα, 2016. Δίκαιο προστασίας καταναλωτή, Ελληνικό-Ενωσιακό (επιμ. Ε. Αλεξανδρίδου), Αθήνα, 2018.

¹⁷ Βλ.Α. Καϊδατζή, σε: Σύνταγμα - κατ' άρθρο ερμηνεία, όπ.παρ. σελ. 1717 επ.

¹⁸ ΣτΕ 1582/2009, 1888/2007 κ.ά.

Πάντως δικαιολογημένα τίθεται το ερώτημα που αφορά τον πυρήνα της συμβατικής σχέσης ενόψει της απρόοπτης μεταβολής των συνθηκών: γιατί το βάρος και τις συνέπειες της εν λόγω μεταβολής να το υποστεί ο ασθενέστερος συμβαλλόμενος, δηλαδή ο καταναλωτής;

Επιπροσθέτως, το κράτος δεν πρέπει να παραμένει κοινωνικοπολιτικά αδιάφορο στα πλαίσια ενός εύτακτου, φιλελεύθερου συνταγματικά καθεστώτος, που κατοχυρώνει κατά τρόπο ρητό και συγκεκριμένο ένα πλέγμα κανόνων προστατευτικών των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Δεν θέτω, εν προκειμένω, το ζήτημα συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της τριτενέργειας, αλλά το ζήτημα της αντικειμενικής λειτουργίας των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, η οποία προσλαμβάνει καθολική ισχύ και διαπνέει το σύνολο της έννομης τάξης.

Στο πλαίσιο αυτό και σύμφωνα με τη γερμανική θεωρία αλλά και τη νομολογία του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου περί της κρατικής υποχρέωσης προστασίας των δικαιωμάτων, τα αρμόδια πολιτειακά όργανα οφείλουν, εν προκειμένω, να ασκήσουν τις συνταγματικά προβλεπόμενες αρμοδιότητές τους αποσκοπώντας στην ουσιαστική κατοχύρωση των συνταγματικών δικαιωμάτων στο πλαίσιο του εγγυητικού ρόλου του κράτους.

Το εν λόγω θέμα, εκτός από τη δικαϊκή του διάσταση, προσλαμβάνει και αμιγώς πολιτικό χαρακτήρα και αποτυπώνει σε τελική ανάλυση συνολικά το μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης (ήτοι φιλελεύθερο ή νεοφιλελεύθερο).

Καταληκτικά, εν προκειμένω, γίνεται μια ενδεικτική αναφορά στη «Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας - ΡΑΕ», η οποία διαθέτει ιδιαίτερες ρυθμιστικές αρμοδιότητες στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας. Δεν γνωρίζω εάν έχει λάβει θέση με την έκδοση σχετικών αποφάσεων, δεδομένου ότι στη δικαστική διένεξη της ΔΕΗ, στην οποία παρενέβησαν ιδιωτικές εταιρείες παραγωγής και εμπορίας ηλεκτρικής ενέργειας και με την οποία εξητήτο η ακύρωση της απόφασης 285/2013 της ΡΑΕ που αφορούσε την «Τροποποίηση του Κώδικα Συναλλαγών Ηλεκτρικής Ενέργειας, η Ανεξάρτητη Αρχή στην ουσία υπεραμύνθηκε των συμφερόντων των ιδιωτικών εταιρειών¹⁹.

Καταληκτικές παρατηρήσεις

Από την παρούσα εισήγηση, καταβλήθηκε προσπάθεια να καταδειχθεί και να αναδειχθεί η συνταγματική προβληματική του κοινωνικού και πολιτικού αυτού ζητήματος. Θεωρώ ότι η μη προβολή της συνταγματικής οπτικής δεν συμβάλλει στην ολόπλευρη επιστημονική διερεύνηση. Το Σύνταγμα πρέπει να επιβάλλεται, να εφαρμόζεται όχι μόνο σε περιόδους κανονικότητας και κοινωνικής ευμάρειας, αλλά και σε καιρούς χαλεπούς. Διότι μόνον με τον τρόπο αυτό αναδεικνύεται η πραγματική του φύση που συνίσταται στην προστασία των οικονομικά ασθενέστερων, δηλαδή της πλειοψηφίας της ελληνικής κοινωνίας.

Και αυτό είναι το κυρίαρχο θέμα το μεγάλο στοίχημα της Δημοκρατίας.

¹⁹ ΣτΕ 1761/2016