

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ



ΣΧΟΛΗ Ν.Ο.Π.Ε.

ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2007 - 2008

ΜΑΘΗΜΑ

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΘΕΜΑ

**ΕΠΙΤΑΞΗ ΠΡΑΓΜΑΤΩΝ
ΚΑΙ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ**

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

Κος ΑΝΔΡΕΑΣ ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΖΗΣΗ ΜΑΡΙΑ

Α.Μ.: 1340200300128

ΑΘΗΝΑ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2008

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|---|----|
| ΜΕΡΟΣ Α': ΕΠΙΤΑΞΗ ΠΡΑΓΜΑΤΩΝ | 2 |
| – Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας..... | 2 |
| α. Η ιδιοκτησία ως συνταγματικό δικαίωμα..... | 2 |
| β. Περιορισμοί της ιδιοκτησίας..... | 4 |
| γ. Η στέρηση της ιδιοκτησίας..... | 5 |
| – Επίταξη πραγμάτων | 6 |
| α. Προϋποθέσεις εφαρμογής και άρση του μέτρου | 6 |
| β. Σύγκριση επίταξης – αναγκαστικής απαλλοτρίωσης | 7 |
| γ. Αποζημίωση | 8 |
| ΜΕΡΟΣ Β': ΕΠΙΤΑΞΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ | 10 |
| – Η ελευθερία της εργασίας και του επαγγέλματος..... | 10 |
| – Το κοινωνικό δικαίωμα εργασίας | 12 |
| – Επίταξη και αναγκαστική εργασία..... | 14 |
| – Πολιτική Επιστράτευση και Απεργία | 17 |
| α. Ιστορικά..... | 17 |
| β. Απεργία και επίταξη προσωπικών υπηρεσιών στο Σύνταγμα..... | 19 |
| γ. Απεργία και πολιτική επιστράτευση κατά το ν.δ. 17/1974 | 21 |
| – Υπόθεση πιλότων της Ολυμπιακής (ΜονΠρωτΑθ 11333/1986) | 23 |
| ΠΕΡΙΛΗΨΗ..... | 26 |
| ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ | 27 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ..... | 28 |

ΜΕΡΟΣ Α': ΕΠΙΤΑΞΗ ΠΡΑΓΜΑΤΩΝ

Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας

α. Η ιδιοκτησία ως συνταγματικό δικαίωμα¹

Η ατομική ιδιοκτησία υπήρξε ιστορικά ένα απ' τα κλασσικά ατομικά δικαιώματα πρώτης γενιάς (βλ. ήδη άρθρο 17 της γαλλικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789), ενώ αποτέλεσε και έναν απ' τους βασικούς άξονες των σχετικών καταλόγων όλων των Ελληνικών Συνταγμάτων. Τούτο ασφαλώς δεν είναι τυχαίο. Η ατομική ιδιοκτησία θεωρούνταν ακόμη και πριν από την τελική επικράτηση του συνταγματισμού στη Δυτική Ευρώπη, π.χ. απ' το γερμανό φιλόσοφο Hegel, ως προέκταση, ως η «εξωτερική σφαίρα» της προσωπικής ελευθερίας.

Το ελληνικό Σύνταγμα του 1975 χρησιμοποιεί για την ιδιοκτησία στο άρθρο 17 παρ. 1 μια διατύπωση («τελεί υπό την προστασία του κράτους»), η οποία είναι συνηθέστερη για κοινωνικά παρά για παραδοσιακά ατομικά δικαιώματα, ενώ παράλληλα οριοθετεί αρνητικά το σκοπό της άσκησής της. Πέρα λοιπόν απ' την αμυντική της διάσταση, αυτή δηλ. της αξίωσης αποχής έναντι του κράτους, η προστασία της ιδιοκτησίας αποκτά και μια θεσμική διάσταση,² αφού τελεί σε συνάρτηση με συγκεκριμένο σκοπό (μη-βλάβη του γενικού συμφέροντος). Η θεσμική εγγύησή της σημαίνει ότι η ιδιοκτησία αποτελεί μεν θεμελιώδες στοιχείο της έννομης τάξης, η ακριβής όμως διαμόρφωση του περιεχομένου της, με τη συνακόλουθη επιβολή, αν είναι ανάγκη, των ανάλογων περιορισμών, ανατίθεται στον κοινό νομοθέτη. Συνεπώς η νομική έννοια της ιδιοκτησίας ούτε δεδομένη ούτε απόλυτη είναι, αλλά το περιεχόμενο κι η λειτουργία της μπορούν και πρέπει να προσαρμόζονται στην αλλαγή των οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών. Έτσι επιτρέπεται η μεταβολή του προορισμού της ιδιοκτησίας και η επιβολή περιορισμών στις

¹ Βλ. Χρυσογόνος Κ.Χ., «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σελ. 337 επ.

² Βλ. Γ. Κασιμάτη, «Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διεύρυνσις αυτής», ΕΔΔ 1974, σελ. 209 επ.

εξουσίες που πηγάζουν απ' τον προορισμό αυτό, εφόσον είναι συναφείς και δεν καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία.³

Επιπλέον, αφού το Σύνταγμα μας εγγυάται την ιδιοκτησία και ως θεσμό, καθίσταται επιτακτική η περιφρούρησή της και μέσω θετικών ενεργειών της κρατικής εξουσίας (π.χ. με αστυνομικά μέτρα).

Από πολύ νωρίς είχε τεθεί στη χώρα μας το ζήτημα αν η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας αφορά μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα ή εκτείνεται και στα ενοχικά. Η νομολογία ακολουθεί σταθερά την πρώτη άποψη,⁴ ενώ η θεωρία φαίνεται τα τελευταία χρόνια να προσανατολίζεται ολοένα περισσότερο προς τη δεύτερη.⁵ Υποστηρίζεται μάλιστα και η άποψη ότι στην προστασία της ιδιοκτησίας οφείλουν να θεωρηθούν ότι συμπεριλαμβάνονται και τα δικαιώματα πάνω σε άυλα αγαθά, δηλ. η πνευματική και η βιομηχανική ιδιοκτησία. Γενικότερα μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι, υπό τα σημερινά κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα, η προσκόλληση της ελληνικής νομολογίας σε μια πραγματοπαγή αντίληψη για την ιδιοκτησία, φαίνεται όχι μόνο αδικαιολόγητη αλλά και ξεπερασμένη. Εξάλλου, το άρθρο 1 παρ. 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974, ορίζει ότι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Η έννοια της περιουσίας, σύμφωνα με τη νομολογία των οργάνων της ΕΣΔΑ, είναι ευρύτατη, περιλαμβάνοντας κάθε ιδιωτικό δικαίωμα το οποίο αναλύεται σε μια κληρονομίσιμη οικονομική αξία, ή ακόμα και απλά οικονομικά συμφέροντα. Τα τελευταία χρόνια και τα ελληνικά δικαστήρια⁶ έχουν αρχίσει να προσχωρούν στην παραπάνω ερμηνεία του άρθρου 1. Αξιοσημείωτη είναι ιδίως η παραδοχή της εκ μέρους της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου.

Η προστασία της ιδιοκτησίας κατ' άρθρο 17 παρ. 1 Συντ. καλύπτει, πέρα απ' την τυπική ύπαρξη της νομικής σχέσης της κυριότητας μεταξύ του κυρίου και του πράγματος, και την ουσιαστική δυνατότητα ανεμπόδιστης και

³ Βλ. ΣτΕ 4575/1998, Αρμ. 1999, σελ. 577.

⁴ Βλ. ενδεικτικά ΑΠ 363/1995, Το Σ 1996 σελ. 1050, ΣτΕ 2705/1991, ΕΔΔ 1992 σελ. 456, Κ. Μποτόπουλο, «Η προστασία της μετοχής», ΕΛΛΔνη 1994, σελ. 274 επ.

⁵ Βλ. Δαγτόγλου Π., «Ατομικά δικαιώματα», Β', 1991, σελ. 901 επ., Α. Τάζου, «Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο», 1992, σελ. 251 επ.

⁶ Βλ. ΑΠ 40/1998 ΟΛ, Το Σ 1999 σελ. 103, ΕφΑθ 8266/1998, ΕΛΛΔνη 2000 σελ. 151, ΔιοικΕφΑθ 811/1999, ΔιΔικ 2000 σελ. 1140, ΕφΑθ 2013/2000, ΝοΒ 2000, 1585.

αποκλειστικής χρήσης και κάρπωσης του πράγματος.⁷ Η προερχόμενη είτε από νομικές ρυθμίσεις είτε από πραγματικές επεμβάσεις απώλεια του οικονομικού προορισμού και συνεπώς κατάλυση της οικονομικής αξίας του πράγματος καθιστά την ιδιοκτησία αδρανή και κενή περιεχομένου και άρα αντίκειται στη συνταγματική διάταξη. Επίσης, στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας περιλαμβάνονται τα δικαιώματα συντήρησης, μετατροπής, μετακίνησης και διάθεσης του αντικειμένου της είτε με δικαιοπραξία εν ζωή είτε αιτία θανάτου (με μόνο περιορισμό το θεσμό της νομικής μοίρας – συνταγματική προστασία της οικογένειας).

Φορέας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας μπορεί να είναι ο καθένας, Έλληνας ή αλλοδαπός, φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Για τους αλλοδαπούς, πάντως, μπορούν να επιβληθούν αυξημένοι περιορισμοί με νόμο για λόγους εθνικής ασφάλειας, τηρουμένης και της αρχής της αναλογικότητας.

Φορέας του δικαιώματος ιδιοκτησίας προφανώς δεν μπορεί να είναι το Δημόσιο εν στενή εννοία. Ερίζεται όμως το ζήτημα αν μπορούν να είναι φορείς του δικαιώματος τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Η νομολογία του ΣτΕ δίνει αρνητική απάντηση με το σκεπτικό ότι ο νομοθέτης ιδρύοντας τέτοια πρόσωπα μπορεί να προβαίνει στην αναδιοργάνωσή τους ή στην αναρρύθμιση των πόρων και της περιουσίας τους. Κατά μείζονα λόγο φορείς του δικαιώματος ιδιοκτησίας είναι τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα οποία ανήκουν καθ' ολοκληρία στο Δημόσιο ή νπδδ, έστω κι αν αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

Ως προς τους αποδέκτες της ισχύος του συνταγματικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας, η ίδια η διατύπωση του άρθρου 17 παρ. 1 Συντ. παρέχει μια ένδειξη προς την κατεύθυνση και των ιδιωτών, αφού υποχρεώνει το κράτος όχι μόνο να σέβεται το ίδιο την ιδιοκτησία, αλλά και να την προστατεύει με θετικές ενδεχομένως ενέργειες.

β. Περιορισμοί της ιδιοκτησίας

Η αναφορά του άρ. 17 παρ. 1 Συντ. στο «γενικό συμφέρον» καθιστά θεμιτή την επιβολή αυξημένων, σε σχέση με τα άλλα συνταγματικά δικαιώμα-

⁷ ΣΤε 3521/1992, ΑΠ 1/1982.

τα, περιορισμών στην άσκηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Οι περιορισμοί αυτοί στο περιεχόμενο και την έκταση του δικαιώματος ανάγονται ιδίως στη σχετικοποίηση της αποκλειστικής χρήσεως ή της απόλυτης καρπώσεως της ιδιοκτησίας. Προϋπόθεση πάντως είναι, πέρα απ' την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος και την ύπαρξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής πράξης ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση, ότι δεν εξαφανίζεται ή αδρανοποιείται η ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της. Στην πράξη οι περιορισμοί αυτοί αποσκοπούν συνήθως στην προστασία του φυσικού ή ανθρωπογενούς περιβάλλοντος.^{8,9} Βέβαια, το «γενικό συμφέρον» του άρθρου 17 παρ. 1 Συντ. δεν είναι κατ' ανάγκη περιβαλλοντολογικό, αλλά μπορεί να ανάγεται στην προστασία άλλων έννομων αγαθών, τα οποία βρίσκουν όμως κι αυτά μια άμεση ή έμμεση συνταγματική αναγνώριση, π.χ. η δημόσια υγεία, η ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, η άσκηση κοινωνικής πολιτικής κ.ο.κ.¹⁰

γ. Η στέρηση της ιδιοκτησίας

Γενικότερα θα πρέπει να διακρίνουμε τον απλό περιορισμό απ' την ολοκληρωτική στέρηση της ιδιοκτησίας. Στην παρ. 1 του άρ. 17 Συντ. μπορεί να βρει έρεισμα μόνο ο πρώτος, με την προϋπόθεση ότι εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον, όχι όμως και η δεύτερη, αφού αυτή μόνο υπό τους όρους της παρ. 2 του ίδιου άρθρου είναι ανεκτή (αναγκαστική απαλλοτρίωση).

Στέρηση της ιδιοκτησίας συνιστά κατά πρώτο λόγο η αφαίρεση κεκτημένου δικαιώματος κυριότητας.¹¹ Περαιτέρω προφανώς αντίκειται στη συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας η ανατροπή εμπράγματων δικαιωμάτων με νόμο αναδρομικής ισχύος,¹² καθώς κι η φορολόγηση της περιουσίας με υπερβολικά υψηλούς συντελεστές.

⁸ Βλ. Ε. Βενιζέλου, «Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων», 1990, σελ. 55 επ.

⁹ ΣτΕ 1424/1990, ΝοΒ 1991, σελ. 144.
ΕφΛαρ 979/1988, ΕλλΔνη 1991, σελ. 1318.

¹⁰ ΕφΑθ 698/1989, ΕλλΔνη 1992, σελ. 156.
ΑΠ 1600/1991, ΕλλΔνη 1993, σελ. 328.

¹¹ Βλ. ΣτΕ 1278/1993, ΣτΕ 2355/1996, ΣτΕ 5419/1996, ΣτΕ 4277/1997.

¹² Βλ. ΕφΑθ 9464/1992, ΕφΑθ 6492/1991, ΑΠ 73/1989.

Επίταξη πραγμάτων

α. Προϋποθέσεις εφαρμογής και άρση του μέτρου

Επίταξη¹³ κατά το άρ. 18 παρ. 3 Συντ. είναι η προσωρινή στέρηση της χρήσεως και καρπώσεως ιδιοκτησίας με μονομερή πράξη του κράτους, προς το σκοπό να ικανοποιηθεί έκτακτη κα άμεση δημόσια ανάγκη.

Το Σύνταγμα επιτρέπει επιτάξεις αφενός για τις ανάγκες των ενόπλων δυνάμεων σε περίπτωση πολέμου ή επιστρατεύσεως (στρατιωτικές επιτάξεις), και αφετέρου προς θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία (πολιτικές επιτάξεις). Τη ρύθμιση της επιτάξεως την αναθέτει το Σύνταγμα στο νομοθέτη, χωρίς να επιτάσσει την πρόβλεψη και συνδρομή άλλων ουσιαστικών, τυπικών ή διαδικαστικών προϋποθέσεων.

Ο ίδιος ο όρος «επίταξη» έχει την έννοια **προσωρινής** προσβολής της ιδιοκτησίας και συνεπώς η διοικητική πράξη με την οποία κηρύσσεται θα πρέπει να αναφέρει σαφώς συγκεκριμένη χρονική διάρκεια και η επίταξη μπορεί να παραταθεί μόνο με την έκδοση όμοιας νέας πράξης.¹⁴ Η νομολογία πάντως αρκείται στην απαίτηση να μη διατηρηθεί η επίταξη πέρα από ορισμένο εύλογο χρόνο κατά την κρίση του δικαστή, που λαμβάνει υπόψη τις εκάστοτε υφιστάμενες ειδικές συνθήκες και περιστάσεις. Μετά την πάροδο του εύλογου χρόνου υφίσταται υποχρέωση της διοίκησης να άρει την επίταξη.¹⁵

Από τις περιπτώσεις που δικαιολογούν την κήρυξη επίταξης ο «πόλεμος» και η «επιστράτευση» πρέπει να υπάρχουν τόσο από νομική όσο, κυρίως, και από πραγματική άποψη (γενικευμένη διεξαγωγή εχθροπραξιών ή έκτακτη και διευρυμένη κινητοποίηση των ενόπλων δυνάμεων). Η αντίθετη άποψη της νομολογίας,¹⁶ που θεωρεί επαρκή την κήρυξη επιστράτευσης με π.δ/μα και την έκτοτε μη άρση της, παρά την ανυπαρξία της στην πραγματικότητα, είναι διπλά εσφαλμένη: Πρώτο, αντιστρέφει την ιεραρχία των πηγών του

¹³ Βλ. Δαγτόγλου Π.Δ., «Ατομικά και κοινωνικά Δικαιώματα», Β', 2^η έκδ., εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005.

¹⁴ Χρυσογόνος Κ.Χ., «Ατομικά και κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

¹⁵ Βλ. ΣτΕ 3742/77, ΕυρΣτΕ 1977, σελ. 589.

¹⁶ Βλ. ΣτΕ 1677/1980, ΕυρΣτΕ 1980, σελ. 510.

δικαίου, αφού εξαρτά την εφαρμογή του άρ. 18 παρ. 3 Συντ. από την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων. Και δεύτερο, οδηγεί στη στέρηση της ιδιοκτησίας μέσω μιας παρατεινόμενης αδικαιολόγητα de facto απαλλοτρίωσης (άρ. 17 παρ. 1-2 Συντ.). Επιπλέον, η επίταξη ιδιωτικών ακινήτων είναι συνταγματικώς επιτρεπτή μόνο εφ' όσον δι' αυτής πληρούται έκτακτη και πρόσκαιρη, όχι μόνιμη και διαρκής, στρατιωτική ανάγκη.¹⁷ Βέβαια, όταν μόνιμη και διαρκής ανάγκη του στρατεύματος αποφασίζεται να αντιμετωπιστεί δια της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης των απαραίτητων ακινήτων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, εφόσον η προς ικανοποίηση ανάγκη είναι άμεσος και μη επιδεκτική καθυστερήσεων, επιτρέπεται η επιβολή του εξαιρετικού μέτρου της επιτάξεως μέχρι να ολοκληρωθεί η απαλλοτριωτική διαδικασία.¹⁸

Όσο για την «άμεση κοινωνική ανάγκη», αυτή οφείλει να είναι έκτακτη, επείγουσα και πρόσκαιρη, όχι δε μόνιμη, η οποία μπορεί να θεραπευθεί με αναγκαστική απαλλοτρίωση. Η νομολογία αντιλαμβάνεται τον όρο «δημόσια τάξη» υπό ευρύτερη έννοια που περιλαμβάνει, εκτός από τη δημόσια ασφάλεια, την τήρηση της συνεχούς και αδιατάρακτης λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, π.χ. των αστικών συγκοινωνιών.^{19,20} Ως κίνδυνος για τη δημόσια υγεία πρέπει, τέλος, να νοηθεί η δημιουργία προϋποθέσεων για την πρόκληση, διάδοση και εξάπλωση λοιμωδών, μολυσματικών ή μεταδοτικών νόσων.

β. Σύγκριση επίταξης – αναγκαστικής απαλλοτρίωσης²¹

Η επίταξη ενώ, όπως και η αναγκαστική απαλλοτρίωση, δεν επιτρέπεται για λόγους ιδιωτικής ωφέλειας, διαφέρει κατά τα άλλα θεμελιωδώς από την αναγκαστική απαλλοτρίωση. Δεν επιτρέπεται γενικώς για λόγους δημόσιας ωφέλειας, αλλά μόνο για λόγους δημόσιας ή κοινωνικής **ανάγκης**, που είναι εξ ορισμού **έκτακτη** και πρέπει να είναι **άμεση**. Από την προϋπόθεση αυτή

¹⁷ Βλ. ΣτΕ 732/78.

¹⁸ Βλ. ΣτΕ 1677, 407/80, ΕυρΣτΕ 1980.

¹⁹ Βλ. ΣτΕ 957/78, 958-9/78, Το Σ 1978, σελ. 516.

²⁰ Βλ. αντίθετη άποψη: Χρυσογόνος Κ.Χ., «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

²¹ Βλ. Δαγτόγλου Δ., «Ατομικά Δικαιώματα», Β', 2^η έκδ., εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005.

προκύπτει ότι το Σύνταγμα επιτρέπει την προσωρινή μόνο επίταξη, ενώ η αναγκαστική απαλλοτρίωση είναι κατά κανόνα οριστική. Το Σύνταγμα δεν προβλέπει προηγούμενη, πλήρη, δικαστικώς προσδιοριζόμενη αποζημίωση, αλλά απλώς αφήνει το ζήτημα αυτό στην κρίση του νομοθέτη, που προβλέπει χρονικά επόμενη, απλώς εύλογη και διοικητικά ή δια διοικητικών δικαστηρίων προσδιοριζόμενη αποζημίωση.

Στην πράξη πάντως δεν επικρατεί σαφήνεια στην οριοθέτηση της επίταξης έναντι της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Η ασάφεια προκύπτει σε σημαντικό βαθμό από το συνηθισμένο περιορισμό της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης στη μεταβίβαση κυριότητας ακινήτων, ώστε η στέρηση ιδιοκτησίας επί κινητών και η προσωρινή στέρηση επί ακινήτων να επαφίεται στο θεσμό της επιτάξεως, κάτι που δεν συμβιβάζεται ούτε με το Σύνταγμα ούτε με τη σημερινή οικονομική διάρθρωση της κοινωνίας. Η οριστική επίταξη αποτελεί αντικειμενική απαλλοτρίωση είτε αφορά κινητά είτε ακίνητα πράγματα, και εφαρμοστέες είναι επομένως οι διατάξεις του άρ. 17 Συντ. Αντίθετες διατάξεις νόμων²² πρέπει να θεωρηθούν ως αντισυνταγματικές. Οριστική είναι η στέρηση της ιδιοκτησίας που είτε γίνεται με έκδηλη αυτή την πρόθεση είτε αφορά αναλωτά πράγματα, είτε αποσκοπεί στη θεραπεία μόνιμων αναγκών, είτε διαρκεί πέρα από εύλογο χρόνο. Ποιος χρόνος είναι εύλογος κρίνει το δικαστήριο. Το ΣτΕ έκρινε αναλόγως με τις συγκεκριμένες συνθήκες και περιστάσεις²³ και έχει δεχθεί ότι ο εύλογος χρόνος δεν υπερβαίνει την πενταετία. Τέλος, η επίταξη είναι νόμιμη μόνο όταν αναφέρεται σε **συγκεκριμένα** πράγματα και επομένως είναι αντισυνταγματική η επίταξη γενικώς και αορίστως αναφερόμενων ακινήτων.

γ. Αποζημίωση

Χωρίς να το απαιτεί το Σύνταγμα, η νομοθεσία προβλέπει αποζημίωση που καλύπτει όμως τη θετική μόνο ζημία (άρ. 17 §1 ν. 4442/1929), ορίζεται συχνά ως αποκατάσταση της εύλογης απλώς αξίας χρήσεως του πράγματος και καταβάλλεται συνήθως μετά την κατάληψή του – μια πρακτική βέβαια που

²² Βλ. άρ. 22 §1 ν.δ. 17/1974 «περί πολιτικής σχεδιάσεως εκτάκτου ανάγκης».

²³ π.χ. ΣτΕ 1761/70, ΣτΕ 605, 940/1953.

δικαιολογείται μόνο σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης. Η υποχρέωση προς αποζημίωση βαρύνει πάντοτε το κράτος, που δεν μπορεί να παραπέμψει τον ιδιοκτήτη στους ωφελούμενους απ' την επίταξη.

Ουσιαστικώς αποζημίωση αποτελεί και το τίμημα επί της λεγόμενης αγοράς τοις μετρητοίς, όταν πληρώνεται απλώς η τιμή της διατιμήσεως.

Η αποζημίωση επί στρατιωτικών επιτάξεων προσδιορίζεται δικαστικώς: στο παρελθόν από ειδικά διοικητικά δικαστήρια επιτάξεων και τώρα, μετά την κατάργηση όλων των ειδικών διοικητικών δικαστηρίων, από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Ο δικαστικός προσδιορισμός γίνεται είτε απευθείας είτε κατόπιν προσφυγής κατά της σχετικής αποφάσεως αρμόδιας διοικητικής επιτροπής. Κατά των αποφάσεων των δικαστηρίων αυτών επιτρέπεται αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του ΣτΕ. Κατά της ατομικής διοικητικής πράξης της επιτάξεως επιτρέπεται κατά το Σύνταγμα (άρ. 95 §1 στοιχ. α') αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ, ώστε ολόκληρος ο δικαστικός έλεγχος των επιτάξεων συγκεντρώνεται τελικά στο ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας.

Από τη συνδυασμένη ερμηνεία των διατάξεων των παρ. 3 και 5 του άρ. 18 Συντ., προκύπτει ότι η τυχόν κατάργηση των διατάξεων της κοινής νομοθεσίας που προβλέπουν την καταβολή αποζημίωσης στους ιδιοκτήτες επιτασσόμενων πραγμάτων, δεν θα ήταν συνταγματικώς επιτρεπτή. Στην παρ. 5 του άρ. 18 Συντ. (στέρση της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας, αποκτούμενη από ιδιαίτερες περιστάσεις) προβλέπεται ότι νόμος ορίζει τους υποχρέους και τη διαδικασία καταβολής ανταλλάγματος, το οποίο πρέπει μάλιστα να ανταποκρίνεται κάθε φορά στις υφιστάμενες συνθήκες. Πρόκειται προφανώς για μέτρα λιγότερο επαχθή απ' την επίταξη και συνεπώς θα πρέπει να θεωρηθεί πως ό,τι απαιτείται συνταγματικά για το έλασσον, δηλαδή η καταβολή ανταλλάγματος, απαιτείται πολύ περισσότερο και για το μείζον.²⁴

²⁴ Βλ. Χρυσόγονος Κ.Χ., «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

ΜΕΡΟΣ Β': ΕΠΙΤΑΞΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Η ελευθερία της εργασίας και του επαγγέλματος²⁵

Για ελευθερία της εργασίας θα μπορούσε να γίνει λόγος όταν προέχει το στοιχείο της προσφοράς προσωπικών υπηρεσιών, ενώ αντίθετα όταν προέχει το στοιχείο της επένδυσης κεφαλαίου, πρόκειται για επιχειρηματική δραστηριότητα. Ο διαχωρισμός έχει τόσο πραγματική όσο και νομική σημασία, καθώς την ελευθερία της εργασίας και του επαγγέλματος δεν συρρικνώνουν οι περιορισμοί του άρ. 106 Συντ.

Θετική ελευθερία της εργασίας σημαίνει ότι ο καθένας μπορεί να επιλέγει ή να αλλάζει το είδος και τον τόπο της εργασιακής απασχόλησής του, καθώς και τον τρόπο άσκησής της. Περιορισμοί οι οποίοι εφαρμόζονται νομοθετικά σε σχέση με το ωράριο εργασίας, την ασφάλιση, την υγιεινή των εργαζομένων κ.τ.λ. δεν θα πρέπει να αντιμετωπιστούν ως περιορισμοί της ελευθερίας της εργασίας, αλλά αντίθετα ως περιορισμοί της επιχειρηματικής δράσης του εργοδότη.

Ως εργασία γενικά (εξαρτημένη ή ελεύθερο επάγγελμα) μπορούμε να αντιληφθούμε κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα με εμπορευματική αξία. Συνεπώς, συστατικό στοιχείο της ελευθερίας της εργασίας είναι και η ελευθερία να απολαμβάνει κανείς την αμοιβή της εργασίας του.

Φορείς της ελευθερίας της εργασίας και του επαγγέλματος είναι όλα τα φυσικά πρόσωπα. Τα νομικά πρόσωπα δεν μπορούν αντιθέτως να είναι φορείς, αν δεχτούμε ότι στην εργασία προέχει το στοιχείο των προσωπικών υπηρεσιών. Μπορούν, όμως, να επικαλεστούν την ελευθερία της επιχειρηματικής δράσης.

Περιορισμοί μπορούν να επιβληθούν νομοθετικά τόσο στην επιλογή όσο και στον τρόπο άσκησης του επαγγέλματος ή της εργασίας. Αρκεί να θεσπίζονται ρητά, ενώ δεν επιτρέπεται η διασταλτική ερμηνεία τους. Συνήθως είναι εξάλλου η πρόβλεψη προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση διάφορων επαγγελμάτων. Η νομολογία δέχεται πάντως ότι η επιλογή ενός ελεύθερου επαγγέλματος μπορεί να περιοριστεί μόνο για ηθικούς ή πνευμα-

²⁵ Χρυσόγονος Κ.Χ., «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

τικούς λόγους, που εμποδίζουν την ευδόκιμη άσκησή του, κι όχι για οικονομικούς ή άλλους άσχετους με τις προσωπικές ικανότητες του ατόμου.²⁶ Είναι γεγονός, πάντως, ότι η σχετική με τους περιορισμούς της ελευθερίας επιλογής επαγγέλματος κι εργασίας ελληνική νομολογία εμφανίζει ενίοτε απροσδόκητες διακυμάνσεις (π.χ. κρίθηκε συνταγματική η πρόβλεψη ανώτατου ορίου ηλικίας μετά τη συμπλήρωση του οποίου είναι υποχρεωτική η έξοδος από ελεύθερο επάγγελμα προκειμένου για τους εκτελωνιστές και τους δικαστικούς επιμελητές,²⁷ ενώ αντισυνταγματική για τους φαρμακοποιούς και τους εργολήπτες δημόσιων έργων).²⁸

Η αρνητική ελευθερία εργασίας (απαγόρευση αναγκαστικής εργασίας) αποτελεί την αντίστροφη όψη της θετικής ελευθερίας εργασίας και κατοχυρώνεται στο άρθρο 22 §4 εδ. α Συντ. Φορείς του σχετικού δικαιώματος είναι αδιακρίτως οι Έλληνες κι οι αλλοδαποί, είτε εργαζόμενοι με σχέση εξαρτημένης εργασίας είτε ελεύθεροι επαγγελματίες, καθώς και τα νομικά πρόσωπα. Αποδέκτης της υποχρέωσης μη επιβολής αναγκαστικής εργασίας είναι καταρχήν το κράτος, χωρίς να αποκλείεται να στραφεί η απαγόρευση και κατά ιδιωτών.

Στην έννοια του απαγορευμένου καταναγκασμού μπορεί να υπαχθεί, εκτός του άμεσου καταναγκασμού (χρήση ή απειλή ολικής βίας), η επιβολή διοικητικών κυρώσεων (χωρίς πρόστιμα) ή άλλων διοικητικών μέτρων, όχι όμως κι η αναπληρωματική εκτέλεση. Επίσης απαγορευμένο καταναγκασμό θα αποτελούσε η απειλή ποινικών κυρώσεων εναντίον όποιου αρνείται να εργασθεί, η εφαρμογή των άρθρων 946-947 ΚΠολΔ ή οι υπέρογκες οικονομικές κυρώσεις. Εξαίρεση από την απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας αποτελεί ο θεσμός της επίταξης προσωπικών υπηρεσιών.

²⁶ ΣτΕ 1628/1989, Ολ., ΕλλΔνη 1991, σελ. 403.

²⁷ ΣτΕ 3828/1997, Ολ., Το Σ 1998, σελ. 392.

²⁸ ΣτΕ 475/1989, Ολ., Το Σ 1989, σελ. 133.

Το κοινωνικό δικαίωμα εργασίας²⁹

Το άρθρο 22 §1 εδ. α' καθιερώνει το κοινωνικό δικαίωμα εργασίας που δεν πρέπει να συγχέεται με την ελευθερία εργασίας, σαν ατομικό δικαίωμα προβλεπόμενο απ' το άρθρο 5 §1.

Για πρώτη φορά στην Ελλάδα, με εξαίρεση το βραχύβιο Σύνταγμα του 1927, καθιερώθηκε στο Σύνταγμα του 1975, ρητά η υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αστικού και αγροτικού πληθυσμού. Προεβλέφθη, λοιπόν, το λεγόμενο κοινωνικό δικαίωμα προς εργασία.

Το κοινωνικό δικαίωμα για εργασία χαρακτηρίζεται στη θεωρία ως το «αρχέτυπο των δικαιωμάτων των εργαζομένων»³⁰ ή «η μήτρα όλων των άλλων κοινωνικών δικαιωμάτων».³¹ Κοινό τόπο αποτελεί πάντως η παραδοχή ότι το δικαίωμα αυτό δεν μεταφράζεται σε αξίωση κανενός να του εξασφαλίσει το κράτος συγκεκριμένη αμειβόμενη θέση εργασίας, αλλά μόνο σε μιας γενικής φύσεως υποχρέωση του κράτους για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης για όσους επιθυμούν και μπορούν να εργασθούν.³² Ακόμη και σ' αυτό το γενικό επίπεδο όμως η πλήρης ικανοποίηση του δικαιώματος είναι μάλλον ανέφικτη, αφού η ύπαρξη ενός ποσοστού ανέργων αποτελεί δομική αναγκαιότητα σε κοινωνικούς σχηματισμούς με καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής. Όλα αυτά ωστόσο δεν σημαίνουν ότι η διάταξη του άρθρου 22 §1 συνιστά απλώς διακήρυξη του συντακτικού νομοθέτη και κατευθυντήρια γραμμή προς τον κοινό νομοθέτη, αντιθέτως το άρθρο αυτό αποτελεί κανόνα δικαίου.³³

Ειδικότερα το δικαίωμα για εργασία θεμελιώνει ένα κοινωνικό κεκτημένο. Μετά το νέο Σύνταγμα σταθεροποιήθηκε όλη η εργατική και κοινωνική νομοθεσία που ίσχυε, καθ' όσον αφορά τις προβλεπόμενες

²⁹ Παράρας, «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα».

³⁰ Δ. Τραυλός-Τζανετάτος, «Το δικαίωμα εργασίας στο πεδίο έντασης μεταξύ συντάγματος και κοινωνικής πραγματικότητας, Το Σ 1975, σελ. 729.

³¹ Κατρουγκάλος Γ., «Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής», 1998, σελ. 672.

³² ΣΤΕ 818, 1133, 1138, 1310/1982, Το Σ 1983, 486(490).

³³ Χρυσόγονος Κ.Χ., «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, 1998.

διαδικασίες για διευκόλυνση των εργαζομένων να βρίσκουν αμέσως κενές θέσεις εργασίας ή να λαμβάνουν επίδομα ανεργίας ή να εργάζονται με ασφαλείς και υγιείς συνθήκες εργασίας κ.τ.λ., ώστε μελλοντικός νόμος που θα περιόριζε τα δικαιώματα αυτά, όπως σήμερα προστατεύονται από τις ειδικές νομοθεσίες,³⁴ θα ήταν οπωσδήποτε αντισυνταγματικός, θα παραβίαζε δηλαδή το άρθρο 22 §1 Συντ. Συνεπώς, από τη διάταξη αυτή συνεπάγεται ο θετικός κανόνας ότι ο νομοθέτης όχι μόνο δεν μπορεί να προσβάλει αυτό που μπορούμε να αποκαλέσουμε «εργατικό και κοινωνικό κεκτημένο», αλλά υποχρεούται σε μεταγενέστερες ρυθμίσεις να θεσπίζει διατάξεις που να κατοχυρώνουν ακόμη καλύτερα τη θέση γενικά των εργαζομένων.

Φορείς του δικαιώματος για εξεύρεση εργασίας είναι μόνο οι Έλληνες, αφού το άρ. 22 §1 Συντ. κάνει λόγο για «απασχόληση όλων των πολιτών», ενώ ως προς το δεύτερο σκέλος του δικαιώματος, δηλαδή τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας, η αδιάστικτη διατύπωση της διάταξης αφήνει να εννοηθεί ότι φορείς είναι και οι εργαζόμενοι αλλοδαποί (αφού και αυτοί συγκαταλέγονται στον εργαζόμενο πληθυσμό). Εξυπακούεται ότι φορείς του κοινωνικού αυτού δικαιώματος δεν είναι παρά μόνο φυσικά πρόσωπα. Περαιτέρω έχει νομολογηθεί ότι το δικαίωμα για εργασία καλύπτει όσους παρέχουν έναντι αμοιβής εξαρτημένη εργασία, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, και δεν αφορά τους ελεύθερους επαγγελματίες.³⁵ Οι παραδοχές αυτές δημιουργούν πάντως ερωτηματικά, αφού φαίνονται να εξομοιώνουν ανόμοιες καταστάσεις: Στη δραστηριότητα του ελεύθερου επαγγελματία μπορεί να προέχει το στοιχείο της προσφοράς προσωπικών υπηρεσιών, οι οποίες θα μπορούσαν να υπαχθούν σε μία ευρεία έννοια της «εργασίας», και όχι το στοιχείο της επένδυσης κεφαλαίου (όπως στην περίπτωση π.χ. τουριστικών ή εμπορικών επιχειρήσεων), οπότε βέβαια δεν μπορεί να γίνει λόγος για δικαίωμα στην εργασία. Άλλωστε και το ίδιο το άρθρο 22 §1 Συντ. έχει μια

³⁴ Βλ. Σπ. Σταμούλη, «Το εργατικόν δίκαιον ως έκφανσις του κοινωνικού δικαίου», ΕΕΔ 1977, σελ. 726-727.

³⁵ ΣΤΕ 1821/1995, Ολ., Το Σ 1996, σελ. 363-375.

χαρακτηριστικά ευρεία διατύπωση, κάνοντας λόγο για «απασχόληση κι όχι εξαρτημένη εργασία».³⁶

Αποδέκτης του δικαιώματος είναι κατά πρώτο λόγο, η κρατική εξουσία. Μια τελική παρατήρηση είναι ότι το δικαίωμα για εργασία είναι εκείνο που απειλείται περισσότερο ίσως από κάθε άλλο όσο προχωρεί η «παγκοσμιοποίηση» της οικονομίας. Η διασυνοριακή κινητικότητα του κεφαλαίου οδηγεί στην απαξίωση της εργασίας, αφού χώρες με χαμηλό εργατικό κόστος και ανεπαρκή εργατική νομοθεσία αποκτούν, σε συγκεκριμένους τουλάχιστον τομείς, ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας. Το αποτέλεσμα μπορεί να είναι ότι όσο βελτιώνονται σε εθνικό επίπεδο οι συνθήκες εργασίας, τόσο περισσότερο ενδέχεται να τίθενται σε κίνδυνο οι θέσεις εργασίας, λόγω της αποεπένδυσης και της φυγής του κεφαλαίου. Έτσι η προστασία του δικαιώματος για εργασία στο πλαίσιο του εθνικού κράτους καθίσταται εκ των πραγμάτων προβληματική και η διεθνής συνεργασία για το σκοπό αυτό, κυρίως μέσω της ΔΟΕ και των μηχανισμών της, επιτακτική.

Επίταξη και αναγκαστική εργασία

Εξαίρεση από την απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας αποτελεί ο θεσμός της επίταξης προσωπικών υπηρεσιών (άρθρο 22 §4 Συντ.: «Οποιαδήποτε μορφή αναγκαστικής εργασίας απαγορεύεται. Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης ή για την αντιμετώπιση αναγκών άμυνας της χώρας ή επείγουσας κοινωνικής ανάγκης από θεομηνία ή ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία»).

Από τις περιπτώσεις που δικαιολογούν την κήρυξη επίταξης, ο «πόλεμος» κι η «επιστράτευση» πρέπει να εκληφθούν τόσο με τη νομική όσο και με την πραγματική έννοια (γενικευμένη διεξαγωγή εχθροπραξιών, έκτακτη και διευρυμένη κινητοποίηση των ενόπλων δυνάμεων). Παραπέρα, η «ανάγκη της άμυνας της Χώρας» παραπέμπει σε μια ιδιαίτερη όξυνση των σχέσεων με

³⁶ Χρυσόγονος Κ.Χ., «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

άλλο κράτος, η οποία αφήνει να διαφανεί ως επικείμενος ο κίνδυνος εμπλοκής σε πολεμική αναμέτρηση. Η «επείγουσα κοινωνική ανάγκη από θεομηνία» περιλαμβάνει σοβαρές καταστροφές προερχόμενες από φυσικές αιτίες. Η «ανάγκη που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία» υπονοεί μεταβολές στον εξωτερικό κόσμο, οι οποίες δημιουργούν τους αιτιακούς όρους για επέλευση βλάβης με τη μορφή κυρίως της πρόκλησης, διάδοσης και μετάδοσης λοιμωδών, μολυσμαντικών ή μεταδοτικών νόσων. Διαφορετική από την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών είναι εξάλλου η προσφορά προσωπικής εργασίας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για την αντιμετώπιση τοπικών αναγκών και η επιβολή σχετικής υποχρέωσης στους κατοίκους συνάδει προς το Σύνταγμα μόνον εφόσον προβλέπεται παράλληλα δυνατότητα εξαγοράς. Η διοικητική πράξη για την κλήση συγκεκριμένων ατόμων να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους πρέπει να θεωρηθεί ως εκ του Συντάγματος αιτιολογητέα, είναι δηλαδή απαραίτητο να φέρει αιτιολογία στο ίδιο της το σώμα, ενώ ως «νόμος» κατά την έννοια του άρθρου 22 §4 εδ. β' Συντ. πρέπει να εκληφθεί μόνο ο τυπικός.³⁷

Σε επίπεδο κοινού δικαίου, το ν.δ. 17/1974 «περί πολιτικής σχεδιάσεως εκτάκτου ανάγκης» διευρύνει ανεπίτρεπτα το φάσμα των καταστάσεων³⁸ που μπορούν να δικαιολογήσουν την επίταξη, ή κατά τη δική του ορολογία «πολιτική επιστράτευση» και απειλεί δρακόντιες ποινικές κυρώσεις κατά των παραβατών. Είναι αναγκαία η προσαρμογή του θεσμικού αυτού πλαισίου στα δεδομένα του Συντ. 1975.

Κατά μία άποψη που επικρατεί στη θεωρία (βλ. Παράρας, «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα»), η παράγραφος 4 του άρθρου 22, την οποία οι εργατολόγοι συνδέουν κυρίως με το κοινωνικό δικαίωμα εργασίας, θα έπρεπε από συστηματικής απόψεως να ενταχθεί στο άρθρο 5 Συντ. Κατά τη γνώμη αυτή, θα πρέπει να θεωρείται αυτονόητο ότι σε αναγκαστική εργασία δεν δύναται να υποχρεωθεί όχι μόνο ο «εργαζόμενος» (με σχέση εξαρτημένης εργασίας), αλλά κάθε Έλληνας (έμπορος, γιατρός, δικηγόρος κ.τ.λ.), ακόμη κι ο αλλοδαπός. Δηλαδή το εδ. α' της §4, αναφέρεται στο «καθένας» του άρθρου

³⁷ Χρυσόγονος Κ.Χ., «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σελ. 185 επ.

³⁸ Βλ. άρ. 2 §5, 18 ν. 17/1974.

5 §1. Επίσης δε και η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών δεν μπορεί πάλι να αφορά μόνο τους «εργαζομένους». Δεν είναι νοητό να φέρουν μόνο αυτοί το βάρος της αντιμετώπισης των ειδικών αναγκών που πρέπει να καλυφθούν χάριν του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου. Την ίδια υποχρέωση φέρουν όλοι οι Έλληνες, ανεξάρτητα αν είναι ελεύθεροι επαγγελματίες, δημόσιοι υπάλληλοι ή εισοδηματίες, εφόσον είναι σε θέση να προσφέρουν αποτελεσματική εργασία. Επιπλέον, με την §4 του άρ. 22 Συντ. καθιερώνεται η αρνητική πλευρά του **ατομικού** δικαιώματος της εργασίας, το οποίο συνάγεται και απ' το άρ. 5 §1 Συντ.

Πάντως, σε κάθε περίπτωση, η οποιαδήποτε επίταξη προσωπικών υπηρεσιών σε οποιαδήποτε απ' τις περιοριστικά προβλεπόμενες περιστάσεις θα πρέπει να υπακούει στο γενικό κανόνα της αρχής της αναλογικότητας.³⁹ Η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών πρέπει να είναι μέτρο αναγκαίο και πρόσφορο στη συγκεκριμένη περίπτωση· η οποιαδήποτε ανάγκη πρέπει να μη μπορεί να αντιμετωπιστεί με ηπιότερα μέτρα. Επιπλέον, η επίταξη πρέπει να είναι χρονικά προσδιορισμένη με ακρίβεια και καθηλωμένη στο βραχύτερο δυνατό χρονικό διάστημα και να θίγει μόνο τον απολύτως αναγκαίο αριθμό ατόμων.

Κατά συνέπεια, η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών κατ' άρ. 22 §4 είναι ένας μηχανισμός παράλληλος (αλλά αρκετά διαφοροποιημένος ως προς τις προϋποθέσεις) με την επίταξη πραγμάτων κατ' άρθρο 18 §3, ενώ είναι μηχανισμός προφανώς ηπιότερος σε σχέση με την αναστολή ισχύος του άρθρου 22 που προβλέπει *in extremis* το άρθρο 48 §1 Συντ.

Ως ηπιότερος μηχανισμός περιορισμού της ελευθερίας της εργασίας και εν γένει της προσωπικής ελευθερίας, η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών πρέπει κάθε φορά να εντοπίζεται σε συγκεκριμένες κατηγορίες ατόμων και να περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα. Οι χρονικοί προσδιορισμοί του άρ. 48 προσφέρουν εν προκειμένω μια ισχυρή ερμηνευτική ένδειξη που πρέπει να ισχύει κατά μείζονα λόγο στον ηπιότερο περιορισμό του άρ. 22 §4 Σ.

Το συμπέρασμα όλων αυτών των παρατηρήσεων είναι η επιτακτική υποχρέωση μιας σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας του ν.δ. 17/1974, που

³⁹ Βενιζέλος Ε., «Πολιτική Επιστράτευση και Απεργία», ΕΕΔ 1986, σελ. 726 επ.

οργανώνει το μηχανισμό της «πολιτικής κινητοποίησης», βασικό μέτρο της οποίας είναι η πολιτική επιστράτευση. Η «πολιτική κινητοποίηση» του ν.δ. 17/1974 δεν μπορεί παρά να υπακούει στις ουσιαστικές προϋποθέσεις που τάσσονται τόσο για την επίταξη πραγμάτων, όσο και για την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών, χωρίς να εισέρχεται καθόλου στο πεδίο της κατάστασης πολιορκίας για την οποία ισχύουν αποκλειστικά και μόνο οι ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις του άρ. 48 Σ. και οι σχετικές ρυθμίσεις του εκτελεστικού νόμου «περί καταστάσεως πολιορκίας».

Πολιτική Επιστράτευση και Απεργία

α. Ιστορικά

Η πολιτική επιστράτευση των απεργών σε περίοδο ειρήνης για την αντιμετώπιση των απεργιών σε ζωτικούς κλάδους της οικονομίας, αποτελεί ένα σύνηθες πολιτικό φαινόμενο στη χώρα μας.⁴⁰

Για πρώτη φορά στη χώρα μας η πολιτική επιστράτευση θεσμοθετήθηκε από την κυβέρνηση του Ελ. Βενιζέλου με το ν. 325/1914, για να εξουδετερωθούν οι μεγάλες απεργίες των σιδηροδρομικών, των τραμβαγέρηδων της Αθήνας και του Πειραιά και του προσωπικού των Τ.Τ.Τ., οι οποίοι δεν ζητούσαν τίποτε άλλο παρά την εφαρμογή των Κανονισμών, που η ίδια η Κυβέρνηση είχε ψηφίσει με το ν. ΔΚΗ'/1912. Αργότερα οι διατάξεις του ν. 325/1914 επεκτάθηκαν και σε άλλες κατηγορίες μισθωτών, όπως τους μεταλλωρύχους (ν. 1120/1918) για να προστατευθούν τα συμφέροντα ξένων εταιριών, στο προσωπικό της διώρυγας της Κορίνθου, επίσης ξένης εταιρίας, στους εργαζόμενους στον ηλεκτρισμό, φωταέριο και τις μεταφορές (ν.δ. 9/21.6.1918, 13/16.6.1918). Η δικτατορία Μεταξά γενίκευσε την πολιτική επιστράτευση των απεργών με τους α.ν. 245/1936, 1861/1939, 1984/1939, 1986/1939.

Τα διδάγματα και συμπεράσματα απ' τους δύο παγκοσμίους πολέμους δεν επέδρασαν στις μεταπολεμικές κυβερνήσεις της χώρας μας. Πρώτη η κυβέρνηση του Π. Βούλγαρη βλέποντας την αλματώδη ανασυγκρότηση του

⁴⁰ Ντάσιος Λ., «Η Πολιτική Επιστράτευση των απεργών σε περίοδο ειρήνης», ΕΕΔ, 1986, σελ. 742 επ.

συνδικαλιστικού κινήματος, πάνω στις αρχές της πάλης των τάξεων, εξέδωσε το ν.δ. 450/1945, με το οποίο συμπληρώνοντας τους δικτατορικούς νόμους του Μεταξά και του Μανιαδάκη, καθιέρωσε την πολιτική επιστράτευση για κάθε περίπτωση ανάγκης προς αντιμετώπιση ανωμαλιών, που θα μπορούσαν να παρακωλύσουν την οικονομική ανασυγκρότηση ή να διαταράξουν την κρατική ή κοινωνική ζωή της χώρας. Οι παραβάσεις του νόμου εκδικάζονταν με τη διαδικασία των αυτόφορων αδικημάτων κι η εξαγορά της φυλάκισης ήταν ανεπίτρεπτη.

Μετά τη μεταπολίτευση του 1974 και την αποκατάσταση της δημοκρατίας, η τότε κυβέρνηση Καραμανλή αντικατέστησε τους μέχρι τότε ισχύοντες νόμους με το ν.δ. 17/1974, που εκδόθηκε σε μία περίοδο προπαρασκευής της άμυνας της χώρας ενόψει της εισβολής της Τουρκίας στην Κύπρο και των απειλών της κατά της εθνικής μας ανεξαρτησίας. Το ν.δ. ρύθμιζε γενικά θέματα πολιτικής σχεδίασης έκτακτης ανάγκης για την οργάνωση, προπαρασκευή και κινητοποίηση των πολιτικών δυνάμεων σε περίπτωση πολέμου και για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών σε περίοδο ειρήνης (άρ. 2 §2). Η παρ. 5 του άρ. 2 θεωρεί ως κατάσταση ανάγκης κάθε αιφνίδια κατάσταση που προκαλείται από φυσικά ή άλλα γεγονότα πολεμικά ή μη, είτε από κάθε φύσης ανωμαλίες, που έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ή την απειλή δημιουργίας εκτεταμένων ζημιών ή καταστροφών σε έμψυχο ή άψυχο δυναμικό ή την παρακώλυση και την διατάραξη της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας. Στην τελευταία περίπτωση υπάγονται και οι ανωμαλίες απ' την απεργία, αφού κι αυτές διαταράσσουν την οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας.

Η πολιτική κινητοποίηση κηρύσσεται με απόφαση του Πρωθυπουργού και βάσει αυτής οι αρμόδιοι κατά περίπτωση υπουργοί προχωρούν με απόφασή τους στην πολιτική επιστράτευση κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρ. 19 του ν.δ., κινητοποιώντας τις σχετικές ατομικές προσκλήσεις, ύστερα από έγκριση του Πρωθυπουργού (άρ. 23 §1). Έτσι ο Πρωθυπουργός είναι αυτός που αποφασίζει, κατά την κρίση του, για την επιστράτευση των απεργών και την κατάλυση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της απεργίας.

β. Απεργία και επίταξη προσωπικών υπηρεσιών στο Σύνταγμα⁴¹

Είναι προφανές ότι τα άρθρα 23 §2 (δικαίωμα απεργίας) και 22 §4 εδ. β' (επίταξη προσωπικών υπηρεσιών) διέπονται από διαφορετική ratio και διεκδικούν διαφορετικά πεδία εφαρμογής. Το πρώτο είναι κορυφαία έκφανση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και ανήκει στο πλέγμα των διατάξεων του Συντάγματος που φιλοδοξούν να διευθετήσουν τις σχέσεις κεφαλαίου και εργασίας· το δεύτερο θεσπίζει ένα πρόσθετο και ειδικό περιορισμό της ελευθερίας της εργασίας.

Παρόλα αυτά, οι δυο διατάξεις μπορούν να διασταυρωθούν σε δύο κυρίως περιπτώσεις: Πρώτον, όταν το απεργιακό δικαίωμα ασκείται ενώ υφίστανται λόγοι εφαρμογής του άρ. 22 §4 εδ. β' ή όταν παρόμοιοι λόγοι εμφανίζονται ενώ ασκείται το δικαίωμα της απεργίας από μια συνδικαλιστική οργάνωση. Δεύτερον, όταν –ενδεχομένως– μία απεργιακή κινητοποίηση ως factum συνιστά λόγο ή συνδέεται με λόγο εφαρμογής του άρ. 22 §4 εδ. β' Σ.

Βέβαια, για να εμφανιστεί ένα παρόμοιο ενδεχόμενο πρέπει να συντρέχουν κι άλλες προϋποθέσεις. Πρέπει κατ' αρχήν να μην βρισκόμαστε στο πεδίο εφαρμογής του άρ. 48 και άρα να μην έχει ανασταλεί το άρ. 23 ή το άρ. 22 Σ. Αντίθετα είναι κατά βάση αδιάφορο αν πρόκειται για απεργία νόμιμη ή παράνομη ή καταχρηστική. Όπως είναι και αδιάφορο αν επαρκεί το προσωπικό ασφαλείας που προσδιορίζεται κατά νόμο ιδίως στο δημόσιο τομέα και τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας. Η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών έχει διαφορετική τελολογία, υπακούει στις ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρ. 22 §4 εδ. β' Σ και δεν συνδέεται με τον έλεγχο της νομιμότητας μιας απεργίας. Δεν συνδέεται, κατά μείζονα λόγο, ούτε με τη δυνατότητα έμμεσης ανάγκης εκτέλεσης μιας δικαστικής απόφασης που διαπιστώνει τον παράνομο ή καταχρηστικό χαρακτήρα μιας απεργίας. Οι λόγοι αυτοί δεν είναι απ' τους προβλεπόμενους στο άρθρο 22 §4 εδ. β' και η επίκλησή τους θα καθιστούσε την επίταξη προφανώς **παράνομη**.

Είναι, λοιπόν, δυνατό μια απεργιακή κινητοποίηση να αποτελεί λόγο για τον οποίο είναι κατά το Σύνταγμα δυνατή η επίταξη υπηρεσιών; Σίγουρα δεν μπορεί να γίνει λόγος ούτε για πόλεμο, ούτε για επιστράτευση, ούτε για θεομηνία. Η απεργία αυτή καθαυτή σαν γεγονός δεν συνιστά καμιά απ' τις

⁴¹ Βενιζέλος Ε., «Πολιτική Επιστράτευση και Απεργία», ΕΕΔ, 1986, σελ. 726 επ.

περιπτώσεις αυτές. Αντίθετα, μπορεί καταρχήν τουλάχιστον να συζητηθεί τ4ο ενδεχόμενο μια απεργιακή κινητοποίηση να δημιουργήσει προβλήματα σχετικά με τις αμυντικές ανάγκες της χώρας ή τη δημόσια υγεία. Δηλαδή δεν αποκλείεται μία απεργιακή κινητοποίηση να προκαλέσει ή να επιτείνει μία κατάσταση που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία (π.χ. απεργία γιατρών, νοσηλευτικού προσωπικού, οδηγών απορριμματοφόρων οχημάτων) όπως και μια κατάσταση συνδεδεμένη με τις ανάγκες της άμυνας της χώρας (π.χ. έλεγχος εναέριας κυκλοφορίας).

Και στις δύο αυτές υποθετικές περιπτώσεις βασικός και στοιχειώδης κανόνας που απορρέει απ' την αρχή της αναλογικότητας είναι να μη μπορεί να καλυφθεί η οποιαδήποτε ανάγκη από άλλες κατηγορίες εργαζομένων που δεν απεργούν ή με το προσωπικό ασφαλείας.

Βέβαια, μπορούν να προκύψουν λόγοι εφαρμογής του άρ. 22 §4 εδ. β' ενώ διεξάγεται νόμιμη απεργία από αιτίες εντελώς άσχετες. Όπως και αντιστρόφως είναι προφανές ότι η ύπαρξη και μόνο λόγων που επιτρέπουν την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών δεν αναστέλλει το άρθρο 23 §2 και το δικαίωμα για απεργία.

Η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών ως διοικητική πράξη, που συνδέεται μάλιστα άμεσα με την άσκηση ατομικού δικαιώματος επιβάλλοντας περιορισμούς, υπάγεται τόσο σε ευθύ όσο και σε παρεμπόπτοντα έλεγχο της νομιμότητάς της. Επομένως, η παράβασή της κατά την άσκηση συνταγματικού δικαιώματος δεν επιφέρει κυρώσεις, εφόσον η σχετική διοικητική πράξη θεωρηθεί παράνομη (ως αντισυνταγματική) έστω και παρεμπιπτόντως.⁴² Η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου δεν εξουδετερώνει, βέβαια, το ενδεχόμενο της καταστρατήγησης του άρ. 22 §4 εδ. β' και μιας εκ

⁴² Βλ. Ντάσιος Λ. «Συνδικαλιστικές ελευθερίες και επιστράτευση των απεργών» (ΕΕργΔ 1980), όπου συνδέει την ανυπακοή σε μία παράνομη διοικητική πράξη ως εκδήλωση του δικαιώματος αντίστασης του άρ. 120 Σ.

Βλ. Μπέης Κ. «Η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών κι η αναγκαστική εργασία» (ΕΕΔ 1980), όπου ο συγγραφέας διστάζει, λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη του το τεκμήριο νομιμότητας που ισχύει υπέρ των διοικητικών πράξεων. Στην προκειμένη περίπτωση σημασία έχει η άρση του άδικου χαρακτήρα μιας πράξης που τυποποιείται ποινικά λόγω άσκησης συνταγματικού δικαιώματος. Ο ποινικός δικαστής ελέγχει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα των σχετικών διοικητικών πράξεων.

του πλαγίου επιβολής πρόσθετων περιορισμών στο δικαίωμα της απεργίας. Η διοίκηση διαθέτει ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας και ελεύθερης εκτίμησης. Τα πραγματολογικά δεδομένα, όμως, που βρίσκονται στον εμπειρικό πυρήνα όλων των προϋποθέσεων του άρ. 22 §4 εδ. β' είναι τόσο προφανή και πασίδηλα, ώστε να είναι δυνατό ο έλεγχος των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και της πολιτικής πρόγνωσης της Κυβέρνησης, ιδίως υπό το πρίσμα των «περιορισμών» που διέπουν αυτούς τους ίδιους τους περιορισμούς των συνταγματικών ελευθεριών.

γ. Απεργία και πολιτική επιστράτευση κατά το ν.δ. 17/1974

Με το άρ. 2 του ν.δ. 17/1974 είχε επιτραπεί η πολιτική επιστράτευση σε ορισμένες περιπτώσεις για την αντιμετώπιση τυχόν μελλοντικών εχθρικών ενεργειών κατά της χώρας ή καταστάσεως εκτάκτου ανάγκης.

Τούτο το ν.δ. είχε εκδοθεί από μια κυβέρνηση που είχε συγκροτηθεί για την αντιμετώπιση εξαιρετικά ανώμαλων, εσωτερικά και εξωτερικά, συνθηκών, που η δικτατορία στην Ελλάδα, το χουντικό πραξικόπημα στην Κύπρο, η Τουρκική επέμβαση στην Κύπρο κι η επιστράτευση, είχαν δημιουργήσει. Κατά το χρόνο της δημοσίευσης του ν.δ. 17/1974 σαν θεμελιώδης νόμος του κράτους ίσχυε το Σύνταγμα του 1952, όπως αυτό έπρεπε να εφαρμόζεται σύμφωνα με τη Συνταγματική πράξη της 1^{ης} Αυγούστου 1974. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι κατά το χρόνο έκδοσης του ν.δ. 17/1974 τόσο το πολιτικό όσο και το νομικό καθεστώς όχι μόνο ήταν εντελώς διαφορετικά απ' τα σημερινά αντίστοιχά τους, αλλά και καθόλου ομαλά.⁴³

Έκτοτε, όμως, και η πολιτική κατάσταση ομαλοποιήθηκε και το νομικό σύστημα συγκροτήθηκε στη βάση ενός νέου συντάγματος, που ψήφισε η Ε' Αναθεωρητική Βουλή, καθώς και πάρα πολλών νέων τόμων και κανονιστικών διατάξεων που εκδόθηκαν απ' το 1975 έως σήμερα. Με αυτές, λοιπόν, τις συνθήκες με κανένα τρόπο δεν θα μπορούσε να λεχθεί ότι ισχύουν όπως έχουν οι διατάξεις ενός τόσο μη σύγχρονου νομοθετήματος, όπως αυτές του ν.δ. 17/1974, και μάλιστα τόσο πιο πολύ όσο αφενός μεν, σύμφωνα με το άρ. 112 §1 Σ, εξακολουθούν να έχουν ισχύ μόνο εκείνες οι νομοθετικές διατάξεις

⁴³ Θεοδώρου Α., «Απεργία και Πολιτική Επιστράτευση», ΕΕΔ, 1986, σελ. 734.

που δεν είναι αντίθετες προς αυτό, αφετέρου δε στο άρθρο 22 §4 Σ ορίζονται ρητά και με σαφήνεια οι περιπτώσεις κατά τις οποίες επιτρέπεται η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών.

Δεδομένου, λοιπόν, ότι υπάρχει συνταγματική διάταξη που ρυθμίζει το θέμα άμεσα, ρητά και με σαφήνεια, τόσο η διοίκηση όσο και η δικαιοσύνη, έχουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν τη διάταξη αυτή, και μόνο στο βαθμό που οι διατάξεις του ν.δ. 17/1974 δεν είναι αντίθετες προς τη συνταγματική ρύθμιση, τότε κατά δεύτερο λόγο να εφαρμόζουν και τις διατάξεις του εν λόγω ν.δ.

Εκτός απ' τη συνταγματική διάταξη, που ορίζει τον κανόνα της απαγόρευσης της αναγκαστικής εργασίας και τις περιορισμένες και ρητά καθοριζόμενες εξαιρέσεις του, επίσης η Διεθνής Σύμβαση 105 του 1957, η οποία κυρώθηκε με το ν.δ. 4221/1961, ορίζει στο άρ. 1, ότι το κράτος έχει υποχρέωση να καταργήσει την αναγκαστική ή υποχρεωτική εργασία και να μην προσφεύγει σ' αυτή με οποιαδήποτε μορφή και ειδικότερα με τη μέθοδο της επιστράτευσης και χρησιμοποίησης του εργατικού δυναμικού για σκοπούς οικονομικής ανάπτυξης ή σαν μέτρο πειθάρχησης στην εργασία ή για τη συμμετοχή σε απεργία.

Εξάλλου, και η Διεθνής Σύμβαση Εργασίας 87, που κυρώθηκε με το ν.δ. 4204/1961, κατοχυρώνει τη συνδικαλιστική ελευθερία και την αυτονομία των συνδικαλιστικών οργανώσεων, ενώ συγχρόνως απαγορεύει στα κράτη να παίρνουν μέτρα που θα τείνουν στην κατάργηση της συνδικαλιστικής ελευθερίας ή θα παρεμποδίζουν τη δραστηριότητα των οργανώσεων στη διεκδίκηση και προστασία των επαγγελματικών συμφερόντων των μελών τους. Αλλά και ο ν. 1264/1982 «Για τον εκδημοκρατισμό του συνδικαλιστικού κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων» προστατεύει το συνδικαλιστικό και ιδίως το δικαίωμα απεργίας.

Τα νομικά συμπεράσματα βγαίνουν αβίαστα από τις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις και τους διεθνείς κανόνες. Η επιστράτευση των απεργών σε περίοδο ειρήνης για λόγους που δεν αναφέρονται στο άρ. 22 §4 Σ, ως μέτρο πειθάρχησης στην εργασία που παρείχαν οι εργαζόμενοι πριν την απεργία, είναι αντισυνταγματική και αντίθετη προς την 105 Δ.Σ.Ε. Η αντισυνταγματικότητα ελέγχεται απ' τα δικαστήρια, όπως και η νομιμότητα

των εκτελεστών διοικητικών πράξεων, στην οποία περιλαμβάνεται κι η έλλειψη αιτιολογίας.

Υπόθεση πιλότων της Ολυμπιακής (ΜονΠρωτΑθ 11333/1986)

Οι γενικές συνελεύσεις των επαγγελματικών σωματείων Χειριστών και Ιπτάμενων Μηχανικών πολιτικής αεροπορίας, για λόγους που μεταξύ άλλων αφορούσαν οικονομικά αιτήματα, έχουν λάβει απόφαση για απεργιακές κινητοποιήσεις που θα άρχιζαν στις 14.6.1986. Έτσι, ανεξάρτητα από όσα συνέβησαν στις 10.6.1986, οι τελευταίοι είχαν υποχρέωση από τη σύμβαση εργασίας που τους συνδέει με την Ολυμπιακή Αεροπορία, να εκπληρώσουν την παροχή που τους βάρυνε, δηλαδή να εκτελέσουν ως πλήρωμα συγκεκριμένου αεροσκάφους τις προγραμματισμένες για τις 12.6.1986 πτήσεις (αρ. 411, 412) για Αθήνα – Ν. Υόρκη και Ν. Υόρκη – Αθήνα αντίστοιχα.

Είναι αλήθεια ότι στις 10.6.1986, με τις Υ. 164 και 165 αποφάσεις του Πρωθυπουργού που δημοσιεύτηκαν στο Φ.Ε.Κ. και ύστερα απ' την 522 απόφαση του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών, οι κλάδοι των χειριστών και των ιπτάμενων μηχανικών κηρύχθηκαν σε κατάσταση πολιτικής κινητοποίησης για να αντιμετωπισθεί, όπως αναφέρεται σ' αυτές τις αποφάσεις, η ανάγκη πρόληψης ανωμαλιών από την παρακώληση εκτέλεσης των εναέριων συγκοινωνιών, πράγμα που όπως σ' αυτές επισημαίνεται θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, να ζημιώσει το εθνικό συμφέρον, ακόμη και να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία και την ασφάλεια των εναέριων συγκοινωνιών.

Όμως, και μετά από αυτή την ενέργεια της Πολιτείας, οι καθ' ων δεν συμμορφώθηκαν σε όσα είχαν υποχρέωση απ' το νόμο και τη σύμβαση εργασίας τους να πράξουν κι έγιναν υπαίτιοι με την άρνησή του να ματαιωθούν αυτά τα δρομολόγια. Κατά το Δικαστήριο, βάσει του ν.δ. 17/1974 (άρ. 2 §5, 13, 19, 22, 23) και της ανάγκης πρόληψης ανωμαλιών (που ως γεγονός επιστηρίζει πραγματικά μια από τις περιπτώσεις του άρ. 22 §4 εδ. β' Σ), υπάρχει αξίωση της αιτούσας σε βάρος των καθ' ων για αποζημίωση, η οποία προέρχεται από τη μείωση της φήμης, της αξιοπιστίας και του κύρους της εταιρίας λόγω της ματαίωσης των δρομολογίων.

Μια προσεκτικότερη εξέταση, όμως, και ερμηνεία του άρ. 22 §4 εδ. β' Σ, άρ. 23 §2 Σ, ΔΣΕ 105/1957, ΔΣΕ 87 και του ν. 1264/1982, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η απόφαση του Πρωθυπουργού Υ 164/1986, με την οποία έγινε επίταξη προσωπικών υπηρεσιών των πιλότων και των μηχανικών της «Ολυμπιακής Αεροπορίας» για το διάστημα που είχε κηρυχθεί απ' αυτούς απεργία, είναι αντισυνταγματική.

Η πρωθυπουργική αυτή απόφαση επικαλείται εκτός από το ν.δ. 17/1974 ή την εισήγηση του Α/ΓΕΕΘΑ, και το άρ. 22 §4 Σ, καθώς και το ενδεχόμενο να τεθεί εξαιτίας της εν λόγω απεργίας σε κίνδυνο η δημόσια υγεία. Με τον τρόπο αυτό επιδιώχθηκε η νομιμοποίηση της καταστολής της απεργίας με την επίταξη των προσωπικών υπηρεσιών, χάρη στην αναφορά του κινδύνου για τη δημόσια υγεία, ενός στοιχείου δηλαδή που κατά το Σύνταγμα καθιστά επιτρεπτή μια τέτοια επίταξη. Όμως, η Συνταγματικότητα κι η νομιμότητα μιας τέτοιας απόφασης, δεν θα κριθεί απ' το αν έχουν επικαλεστεί ή όχι στο κείμενό της έναν απ' τους περιοριστικά αναφερόμενους στο άρ. 22 §4 εδ. β' λόγους επίταξης προσωπικών υπηρεσιών, αλλά απ' το αν συντρέχει πράγματι ένας απ' αυτούς τους λόγους.

Και στην περίπτωση των πιλότων και των μηχανικών της Ολυμπιακής Αεροπορίας, κανένας απ' τους λόγους που αναφέρονται στη συνταγματική διάταξη δεν συνέτρεχε. Η σκοπιμότητα της Πρωθυπουργικής Απόφασης βρίσκεται στη διατάραξη της αεροπορικής συγκοινωνίας κατά την περίοδο της τουριστικής αιχμής, καθώς και στη ζημιά που θα υφίστατο η «Ολυμπιακή» εξαιτίας των απεργιακών αυτών κινητοποιήσεων.

Άλλωστε, όπως διαβάζουμε στην απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών 11333/1986, η αιτούσα «Ολυμπιακή Αεροπορία Α.Ε.» επικαλέστηκε σαν λόγο του αιτήματός της για συντηρητική κατάσχεση σε βάρος πιλότων και μηχανικών το γεγονός ότι οι τελευταίοι παρά το ότι οι κλάδοι στους οποίους εργάζονταν είχαν κηρυχθεί σε «κατάσταση πολιτικής κινητοποίησης για να αποτραπούν απεργιακές κινητοποιήσεις κατά τη διάρκεια του θέρους που οι Γενικές Συνελεύσεις των σωματείων τους είχαν αποφασίσει, αυτοί, αδιαφορώντας για τις συνέπειες που είχε η ενέργειά τους αυτή για την αιτούσα, τον τουρισμό και την εθνική οικονομία, αρνήθηκαν παρά το γεγονός ότι έλαβαν και το ειδικό φύλλο ατομικής πρόσκλησης της πολιτικής επιστράτευσης». Επίκληση της δημόσιας όμως υγείας δεν είχε γίνει και

τουλάχιστον απ' την άποψη αυτή η αίτηση της «Ολυμπιακής» ήταν ειλικρινής, γιατί κίνδυνος της δημόσιας υγείας δεν υπήρχε.

Θα ήταν ασφαλώς καλύτερο, αν η κυβέρνηση θεωρούσε πως η προστασία «της Ολυμπιακής, του τουρισμού και της εθνικής οικονομίας» έχει ιδιαίτερα μεγάλη σημασία, να νομοθετήσει ευθέως, σύμφωνα με την §2 άρ. 23Σ, συγκεκριμένους «περιορισμούς» για τον τρόπο άσκησης του δικαιώματος αυτού στους πιλότους και τους μηχανικούς της «Ο.Α.».

Ας σημειωθεί, τέλος, ότι σε όμοιες περιπτώσεις η θέση της Επιτροπής Συνδικαλιστικής Ελευθερίας του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας ήταν:

«Παρά την αναγνώριση ότι η διακοπή λειτουργίας υπηρεσιών ή επιχειρήσεων όπως οι εταιρείες μεταφορών, σιδηροδρόμων, τηλεπικοινωνιών ή ηλεκτρισμού θα μπορούσε να προσλάβει το χαρακτήρα διατάραξης της κανονικής κοινωνικής ζωής, θα ήταν δύσκολο να γίνει αποδεκτό πως η διακοπή λειτουργίας τέτοιων υπηρεσιών ή επιχειρήσεων είναι εξ ορισμού πρόσφορη για να χαρακτηριστεί η κατάσταση ως οξείας εθνικής κρίσης. Η Επιτροπή θεωρεί, κατά συνέπεια, ότι τα μέτρα επιστράτευσης που πάρθηκαν κατά τη διάρκεια των διενέξεων σε τέτοιες υπηρεσίες φέρουν το χαρακτήρα περιορισμού του δικαιώματος απεργίας ως μέσου επιστράτευσης των επαγγελματικών και οικονομικών συμφερόντων τους».

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο όρος «επίταξη» παράγεται από το ρήμα «επιτάσσω» που σημαίνει προστάζω, διατάζω, ορίζω, παραγγέλλω. Το Σύνταγμα γνωρίζει το θεσμό της επίταξης με τη μορφή της επίταξης πραγμάτων (άρ. 18 §3 Σ) αλλά και της επίταξης προσωπικών υπηρεσιών (άρ. 22 §4).

Αναφορικά προς τους λόγους για τους οποίους το Σύνταγμα επιτρέπει την επίταξη πραγμάτων, είναι δυνατή η διάκρισή της σε «αμυντική» και «ειρηνική» ή «κοινωνική» επίταξη. Η πρώτη επιτρέπεται για την κάλυψη των αναγκών των ενόπλων δυνάμεων σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης, ενώ η δεύτερη για τη θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία. Η επίταξη πραγμάτων είναι θεσμός με προσωρινό χαρακτήρα (≠ απαλλοτρίωση).

Η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών επιβάλλεται στις ειδικές και εξαιρετικές περιπτώσεις που περιοριστικά αναφέρονται στο άρ. 22 §4 Σ και για λόγους είτε στρατιωτικούς (πόλεμος, επιστράτευση, αντιμετώπιση αμυντικών αναγκών) είτε κοινωνικούς (επείγουσα κοινωνική ανάγκη από θεομηνία ή ανάγκη που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία). Δεν επιτρέπεται, επομένως, η επίταξη για άλλους σκοπούς και κυρίως η χρησιμοποίησή της ως αντιαπεργιακού μηχανισμού.

NΟΜΟΛΟΓΙΑ

ΣΤΕ 2500/2002 (<http://lawdb.intrasoftnet.com>)

ΣΤΕ 330/2002 »

ΣΤΕ 1948/2001 τμ. Δ' »

ΣΤΕ 1063/1998 Ολ. »

ΣΤΕ 3454/1998 τμ. Δ' »

ΣΤΕ 3456/1998 Ολ. »

ΣΤΕ 3385/1995 τμ. Δ' »

ΣΤΕ 2969/1990 τμ. Α' »

ΣΤΕ 2291/1987 Ολ. »

ΣΤΕ 2960/83 τμ. Δ' »

ΑΠ 723/2003 τμ. Γ' πολ. »

ΑΠ 177/2002 τμ. Β' πολ. »

ΑΠ 1302/1997 τμ. Γ' πολ. »

ΑΠ 71/1987 »

ΑΠ 633/1985 »

ΕφΑθ 10734/1986, Αρχ. Νομολ. 37, σελ. 714

ΣΤΕ 687/1987 Ολ., ΕΕΔ 1987, σελ. 461

ΣΤΕ 746/1984, Νομ Β 34, σελ. 1340

ΣΤΕ 1329/1982 τμ. Δ', ΣΤΕ 1982, σελ. 1677

ΣΤΕ 414/1963 Ολ., Νομολογία ΣΤΕ 1963, σελ. 510

ΣΤΕ 855/1952, Ολ. Αρχ. Νομολ. 1952, σελ. 376

ΣΤΕ 1563/1951, Ολ. Αρχ. Νομολ. 1952, σελ. 80

ΣΤΕ 87/1950 Ολ., Νομολ. ΣΤΕ 1950, σελ. 109

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αγγαλόπουλος Χρ., «Η αναγκαστική εργασία», 1957.
- Βενιζέλος Ε., «Πολιτική Επιστράτευση και Απεργία», ΕΕΔ 1986, σελ. 726.
- Δαγτόγλου Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 2^η έκδοση, 1984.
του ιδίου, «Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα», Τόμος Β', 1^η έκδοση, 1991.
- Δενδριάς Μ., «Διοικητικό Δίκαιο», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα, 1952.
- Θεοδώρου Α., «Απεργία και Πολιτική Επιστράτευση», ΕΕΔ, 1986, σελ. 734.
- Καποδίστριας Ι., «Νομιμότης Επιστράτευσης απεργών», ΕΕΔ, τ. 45.
- Καρακατσάνης Α., «Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο», 3^η έκδοση, εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992.
- Ντάσιος Λ., «Η Πολιτική Επιστράτευση», ΕΕΔ, 1986, σελ. 742.
- Μπέης Κ., «Η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών και αναγκαστική εργασία», ΕΕΔ, 1980.
- Σαρίπολος Ν.Ν., «Συνταγματικό Δίκαιο», γ' τόμος, 4^η έκδοση, 1923.
- Σβώλος – Βλάχος, «Σύνταγμα της Ελλάδας», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα, 1978.
- Σπηλιάκος Αγ., «Αι συνταγματικά προϋποθέσεις της επίταξης κι η νομολογία του ΣτΕ», ΕΕΔ, 1964.
- Τσιμπούκης Τ., «Σκέψεις για την πολιτική επιστράτευση», ΕΕΔ, τ. 25.
- Χρυσογόνος Κ.Χ., «Η απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας κι η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών», 1992.
του ιδίου, «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.