

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΣΧΟΛΗ Ν.Ο.Π.Ε.  
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ

**ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ  
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ**

Επιμέλεια εργασίας: ΣΤΑΜΑΤΟΠΟΥΛΟΥ ΣΩΤΗΡΙΑ  
Α.Μ: 1340199900535

ΑΘΗΝΑ 2004

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Α)ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	2
1.Ιστορική εξέλιξη και ανάλυση του υπαλληλικού θεσμού.....	2
2.Ορισμός του Δημοσίου Υπαλλήλου .....	3
Β] ΣΧΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ –ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΙΔΙΚΩΝ ΚΥΡΙΑΡΧΙΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ.....	6
Γ] ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ .....	8
1.Προστασία της ανθρώπινης αξίας (ά.2.1 Σ.) και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (ά.5.1 Σ.).....	8
α.1.Περιεχόμενο δικαιώματος του άρθρου 2.1 Σ.....	8
α.2.Φορείς του δικαιώματος – Περιορισμοί.....	9
β.1.Περιεχόμενο δικαιώματος του ά.5.1Σ.....	9
Β.2.Φορείς του δικαιώματος –Περιορισμοί.....	9
2.Το δικαίωμα αναφοράς (άρθρο 10Σ.) .....	10
α.Περιεχόμενο δικαιώματος .....	10
β.Φορείς του δικαιώματος –περιορισμοί .....	10
3.Πειθαρχική ευθύνη (άρθρο 25.1.Σ.).....	11
4.Αρχή της Ισότητας(άρθρο 4 Σ.) .....	12
Α.Αρχή της αποκλειστικής πρόσβασης των Ελλήνων στις δημόσιες λειτουργίες .....	12
Β. Αρχή της ίσης πρόσβασης όλων των Ελλήνων στις δημόσιες λειτουργίες .....	13
Γ.Αρχή της ίσης αμοιβής για ίσης αξίας παρεχόμενη εργασία.....	15
5.Θρησκευτική ελευθερία (άρθρο 13Σ.) .....	16
Α. Περιεχόμενο δικαιώματος.....	16
Β.Φορείς του δικαιώματος–Περιορισμοί στο πλαίσιο της ειδικής κυριαρχικής σχέσης των δημοσίων υπαλλήλων. ....	17
6.Δικαίωμα εργασίας ( άρθρο 22 Σ.).....	18
7.Συνδικαλιστική ελευθερία (άρθρα 23 και 22 παρ.2 Σ.) και δικαίωμα απεργίας.....	20
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ.....	20
ΦΟΡΕΙΣ –ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ .....	22
ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ Η Α Π Ε Ρ Γ Ι Α .....	23
8.Ελευθερία συναθροίσεως (άρθρο 11 Σ.).....	25
9.Ελευθερία ενώσεως (άρθρο 12 Σ.).....	25
10.Ελευθερία έκφρασης (άρθρο 14 Σ.).....	27
11.Περιουσιακά δικαιώματα-Δικαίωμα επί του μισθού κατά τον Υπαλληλικό Κώδικα....	29
Το νομικό καθεστώς του μισθού.....	30
12.Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 103 παρ.4 Σ.).....	31
ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ .....	33
Η ΠΑΡΑΛΛΗΛΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ.....	34
13) Τα δικαιώματα του πολιτικού χώρου .....	35
Α.Εισαγωγικά.....	35
Β.ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΥΔΕΤΕΡΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑ .....	38
Γ.Η πρόσφατη νομολογιακή εξέλιξη : η ΣτΕ 3138/1991.....	41
Δ]ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ .....	42
Ε .ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	43
ΣΤ.ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	44
Ι. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ .....	44
ΙΙ) ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ.....	46

## **A)ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

### **1.Ιστορική εξέλιξη και ανάλυση του υπαλληλικού θεσμού.**

Η εμφάνιση του υπαλληλικού θεσμού είναι συνυφασμένη με την ύπαρξη των πρώτων κοινωνιών με οργάνωση και Πολιτειακή συγκρότηση .Η υπαλληλική σχέση ήταν εντελώς διαφορετική από τη σημερινή, ωστόσο όμως η ιεραρχική σχέση και η υποτέλεια μεταξύ του ηγεμόνα και των οργάνων που επικουρούσαν την εξουσιαστική του αποστολή, είχε πάντα το στοιχείο της εξάρτησης.Στην Μινωϊκή και Μυκηναϊκή περίοδο το Ανάκτορο, δηλαδή ο Βασιλιάς ήταν αρχηγός της διοικητικής αρχής, ο οποίος είχε ως βοηθούς τα Μέγαρα, που με τη σημερινή διοικητική ιεράρχηση, εξομοιούνται με τις Νομαρχίες .Υπήρχαν ακόμα οι γραφείς και οι απογραφείς, οι οποίοι είχαν αρμοδιότητα αυτήν περίπου που έχουν σήμερα οι δημόσιοι υπάλληλοι.

Η Αθηναϊκή Πολιτεία,δεν είχε οργανωμένη υπαλληλία με υπεύθυνη έκφραση, γιατί όλα τα θέματα, που αφορούσαν την `Αρχουσα τάξη της Αθηναϊκής δημοκρατίας, ελύονταν από την Εκκλησία του Δήμου.Ως υπάλληλοι για την εφαρμογή των αποφάσεων, που ελαμβάνοντο από την Εκκλησία του Δήμου εχρησιμοποιούντο οι δούλοι.

Στη βυζαντινή Αυτοκρατορία,ο Αυτοκράτορας ήταν πάντοτε ο απόλυτος άρχοντας .Η εξουσία των αρχόντων εδίδετο από τον Αυτοκράτορα κατά βούληση και ανακαλείτο κατά την επιθυμία του.Η κατάρρευση της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας μετά την άλωση της Κωνσταντινούπολης το 1453 από τον Μωάμεθ και η επικράτηση της οθωμανικής Αυτοκρατορίας δεν άφησε κανένα ίχνος διοικητικής εξουσίας .

Η απελευθέρωση της Χώρας από τον Τουρκικό ζυγό, δεν άφησε αδιάφορους τους συντάκτες των καταστατικών πράξεων της Τροιζήνας και της Επιδαύρου, αναφορικά με την πρόβλεψη συγκρότησης Δημόσιας Διοίκησης.Αντικειμενικοί όμως λόγοι δεν επέτρεψαν την άμεση ρύθμιση του σημαντικού αυτού θέματος.Πρώτη σοβαρή προσπάθεια έγινε από τον πρώτο Κυβερνήτη της Ελλάδας Ιωάννη Καποδίστρια, ο οποίος διόρισε εκπροσώπους της Κυβέρνησης και αυτοί θεωρούνται οι πρώτοι δημόσιοι υπάλληλοι της χώρας .Παράλληλα, έθεσε τις βάσεις για τη δημιουργία Σχολής Δημοσίων Υπαλλήλων .

Τα επόμενα χρόνια , η οθωμανική μοναρχία, δεν έδωσε δείγματα οργάνωσης Δημόσιας Διοίκησης,που θα μπορούσε να καλύπτει τις οργανικές ανάγκες της

χώρας.Ο Μάουρερ,ως εκπρόσωπος της βασιλικής εξουσίας, δεν ήταν δυνατό να σκεφτεί για οργάνωση δημοκρατικής Διοίκησης.Ολόκληρη η μακρά αυτή περίοδος, σχεδόν ένας ολόκληρος αιώνας, θεωρείται ως περίοδος «λαφύρων».Οι δημόσιοι υπάλληλοι της χώρας επαύοντο ή εδιορίζοντο, ανάλογα με τις κομματικές τους πεποιθήσεις.Οι διορισμοί νέων υπαλλήλων από το κόμμα που εκάστοτε κυβερνούσε ήταν το «γέρας» του εκλογικού αγώνα.Έπρεπε να σχηματίσει κυβέρνηση ο Ελευθ.Βενιζέλος μετά την επανάσταση του 1909 και να προβεί στην Αναθεώρηση του Συντάγματος του 1864 για να αλλάξει τη μορφή της Δημόσιας διοίκησης.Οι δημόσιοι υπάλληλοι με ρητή διάταξη του αναθεωρηθέντος Συντάγματος, εθεωρούντο πλέον μόνιμοι και οι δικαστές της τακτικής δικαιοσύνης ισόβιοι.

Το όραμα των δημοσίων υπαλλήλων, που για έναν σχεδόν αιώνα έμενε ανεκπλήρωτο, έγινε πραγματικότητα και η μονιμότητα έγινε συνταγματικός θεσμός.Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, απόκτημα της συνταγματικής μεταρρύθμισης του συντάγματος 1864/1911, που έγινε από την φιλελεύθερη κυβέρνηση τουΕλευθ.Βενιζέλου, εδοκιμάσθη έκτοτε πολλές φορές γιατί η κομματική διαπάλη είχε πάγιο στόχο τη Δημόσια Διοίκηση.Έτσι,όμως, η δημόσια υπαλληλία, δεν έπαυσε να είναι αντικείμενο περιστασιακών διοικητικών νομοθετικών ρυθμίσεων, που άλλοτε αφορούσαν την άρση της μονιμότητας και άλλοτε ρύθμιζαν μεμονωμένες περιπτώσεις υπαλλήλων ενός ή περισσοτέρων υπουργείων.

Η πρώτη προσπάθεια για τη θέσπιση καθολικού δικαίου των υπαλλήλων με κανόνες δικαίου ομοιόμορφης κάλυψης του υπαλληλικού θεσμού, έγινε κατά το έτος 1917.Η σύνταξη Κώδικα δημοσίων υπαλλήλων, γινόταν επιτακτική για να ρυθμιστούν θεσμικά τα υπαλληλικά ζητήματα.

## **2.Ορισμός του Δημοσίου Υπαλλήλου**

Ο ορισμός του δημοσίου υπαλλήλου υπήρξε κατά το παρελθόν αντικείμενο πολλαπλών συζητήσεων και αμφισβητήσεων.Τόσο στη χώρα μας,όσο και στην αλλοδαπή επικράτησαν διάφορες απόψεις και καθένας διεκδικούσε για τον εαυτό του την ορθότερη γνώμη.Ο κώδικας του 1951, έλυσε την αμφισβήτηση και πλέον διαμορφώθηκε ο ορισμός του Δημοσίου Υπαλλήλου.Με αυτόν τον τρόπο

καθιερώθηκε ότι, «δημόσιος υπάλληλος καλείται το έμμεσον όργανο του κράτους το διατελούν εν αμέσω υπηρεσιακή, προαιρετική και πειθαρχική προς αυτό σχέση».

Ο νομοθετικός ορισμός είναι ταυτόσημος με τον θεωρητικό ορισμό, που είχε διαμορφώσει ο καθηγητής Θ.Αγγελόπουλος και αυτούσιος διελείφθει στο νόμο.Είναι πραγματικά ο ορισμός που από κάθε άποψη ανταποκρίνεται καθολικά στη νομική φύση του δημοσιουπαλληλικού λειτουργήματος .Ο δημόσιος υπάλληλος είναι,όπως πραγματικά συμβαίνει έμμεσο όργανο του Κράτους.Αυτό είναι γεγονός αναμφισβήτητο, όπως και πιο πάνω αναλύθηκε, ευρίσκεται σε έμμισθη σχέση και σε σχέση υπηρεσιακή προς την Πολιτεία,γιατί διαφορετικά δεν θα μπορούσε να εκπληρώσει την αποστολή του, έχει άμεση σχέση με την Πολιτεία και κατά το στοιχείο αυτό αντιδιαστέλλεται η σχέση του με τη σχέση του υπαλλήλου νομικού προσώπου, έχει σχέση προαιρετική, που του επιτρέπει σε κάθε στιγμή να παραιτηθεί και τέλος υπόκειται σε πειθαρχική σχέση, που σημαίνει ότι δεν έχει ανευθυνότητα,αλλά ως υπεύθυνο όργανο της Πολιτείας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του υπόκειται στην κατασταλτική δράση της Πολιτείας .

Πράγματι, στο πλαίσιο του παραδοσιακού δημόσιου και ειδικότερα διοικητικού δικαίου καλλιεργήθηκε και αναπτύχθηκε η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου.Παράλληλα αναπτύχθηκε ιδιαίτερος κλάδος δικαίου,το δημοσιουπαλληλικό δίκαιο,δηλαδή το δίκαιο,που ρυθμίζει τη γενικότερη υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων,του οποίου οι διατάξεις έχουν περιληφθεί σε ιδιαίτερο κείμενο,τον Υπαλληλικό Κώδικα.Ο προσδιορισμός της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου προϋποθέτει την αναγωγή στο κλασσικό και ανεπαρκές για τα σύγχρονα δεδομένα τριαδικό σχήμα,νομοθεσία-διοίκηση-δικαιοσύνη.Προϋποθέτει ταυτόχρονα την διάκριση του κρατικού υπαλλήλου από τον δημόσιο υπάλληλο.Το παραδοσιακό τριαδικό σχήμα,οδηγεί στην διάκριση τριών κατηγοριών κρατικών υπαλλήλων,εκείνων της νομοθετικής οργάνωσης(πρόκειται για τους υπαλλήλους της βουλής),των δικαστικών λειτουργών και υπαλλήλων και των δημοσίων ή διοικητικών υπαλλήλων.Και η διάκριση αυτή περιέχεται στην όλη δομή του ισχύοντος Συντάγματος.Σύμφωνα με τα παραπάνω,ο όρος δημόσιος υπάλληλος αναφέρεται καταρχήν σε εκείνους τους υπαλλήλους που υπάγονται στην διοίκηση,όχι όμως και σε εκείνους που υπάγονται στην νομοθεσία ή στην δικαιοσύνη.

Όπως ορίζεται στον προϊσχύσαντα υπαλληλικό κώδικα(ΥΚ)δημόσιοι υπάλληλοι και υπάλληλοι νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου είναι τα έμμεσα,έμμισθα όργανα του κράτους ή αντίστοιχα του νομικού προσώπου,που

διατελούν σε προαιρετική άμεση υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέση. Και αμέσως μετά εξηγείται, ότι όπου στον ΥΚ αναφέρεται η λέξη "υπάλληλος" χωρίς να προσδιορίζεται ειδικότερα αν πρόκειται για υπάλληλο του δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, νοείται και ο δημόσιος υπάλληλος και ο υπάλληλος νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου.

Οι δυσκολίες που παρουσιάζει η επηρεαζόμενη από την παραδοσιακή σκέψη μεθοδολογία, γίνεται αμέσως εμφανής, εκτός των άλλων και από αυτό το ίδιο το κείμενο του ΥΚ. Ενώ θα αναμενόταν, ότι ο ΥΚ εφαρμόζεται σε όλους τους δημόσιους υπαλλήλους και τους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως ορίζεται στο άρθρο 1 παρ. 2, ο προϊσχύσας ΥΚ διαχωρίζει αμέσως στο επόμενο άρθρο 2, την έκταση της εφαρμογής του, από την έννοια του δημοσίου υπαλλήλου. Με την έννοια της εφαρμογής ενός συγκεκριμένου κλάδου δικαίου, σε μια συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων, ο όρος δημόσιος υπάλληλος αποτελεί *terminus technicus*, που δεν περιλαμβάνει όλους τους υπαλλήλους της διοίκησης. Χαρακτηριστικό είναι επίσης το ότι ο ΥΚ δεν ορίζει μόνο ποιοι υπάγονται, αλλά και ποιοι δεν υπάγονται στην έκταση της εφαρμογής του. Κατά το άρθρο 2 του ισχύοντος υπαλληλικού κώδικα, στις διατάξεις του υπάγονται οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Υπάλληλοι με ιδιαίτερο νομικό καθεστώς, όπως επίσης και οι υπάλληλοι των ΟΤΑ υπάγονται στις ειδικές για αυτούς διατάξεις. Εάν υπάρχει αμφισβήτηση για την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου αποφαινεται τριμελής επιτροπή του αρμόδιου για την επίλυση των υπαλληλικών διαφορών Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Όπως όριζε το άρθρο 1 παρ. 1 του καταργηθέντος ΥΚ (ΠΔ 611/1977), σκοπός του είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων, που να διέπουν την κατάσταση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, πάνω στη βάση της ισότητας και της δικαιοσύνης. Σκοπός του ΥΚ είναι επίσης η εξασφάλιση της ορθής επιλογής του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, της ομαλής σταδιοδρομίας και της μέγιστης δυνατής απόδοσης της εργασίας του. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νέου Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 2683/1999), σκοπός του παρόντος Κώδικα είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων που διέπουν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, σύμφωνα με τις αρχές της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και την διασφάλιση της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία τους.

Αυτή και μόνο η πολυμορφία της δημόσιας διοίκησης, πολυμορφία που συνεχώς αναπτύσσεται στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους, αποτελεί σοβαρότατο εμπόδιο για την δημιουργία ενός "ενιαίου δικαίου" δημόσιων υπαλλήλων. Παράλληλα το βασικό πρόβλημα της σύγχρονης νομικής επιστήμης δεν είναι τόσο η δημιουργία ενός ενιαίου δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου όσο η υπαγωγή των δημόσιων υπαλλήλων στο ίδιο δίκαιο, στον ίδιο κανόνα δικαίου, στον οποίο υπάγονται και οι λεγόμενοι ιδιωτικοί υπάλληλοι. Η σύγκριση του εργατικού δικαίου και του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, καταλήγει στο συμπέρασμα, ότι και οι δυο κλάδοι έχουν κοινό παρονομαστή και κοινά αντικείμενα. Η παροχή εργασίας στο κράτος εργοδότη και όχι στον "ιδιώτη" εργοδότη, δεν αποτελεί ασφαλώς λόγο για την παροχή προνομίων στους δημόσιους υπαλλήλους ούτε οπωσδήποτε και λόγο δυσμενούς μεταχείρισης και περιορισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως της απεργίας κλπ. Ειδικές ρυθμίσεις που προκύπτουν από την αναγκαιότητα της εύρυθμης ή έστω στοιχειώδους λειτουργίας του κοινωνικού συνόλου, δεν εξαρτώνται από την ιδιότητα του δημόσιου υπαλλήλου, αλλά από την φύση του έργου, που εκτελεί ο εργαζόμενος. Και πρέπει να σημειωθεί ότι το "ισχύον" δίκαιο δεν περιέχει λίγες δυνατότητες περιορισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων των δημόσιων υπαλλήλων.

## **Β] ΣΧΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ –ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΙΔΙΚΩΝ ΚΥΡΙΑΡΧΙΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ.**

Η ζωή του ανθρώπου δεν εξαντλείται στο πλαίσιο της γενικής κοινωνικής ή κυριαρχικής σχέσης κράτους–πολιτών. Μεγάλο μέρος της εκτυλίσσεται σε μερικότερα πλέγματα σχέσεων, σε θεσμούς. Οι θεσμοί αυτοί είναι, είτε «κρατικής, δημόσιας» υφής (σχολείο, πανεπιστήμιο, δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία κλπ), είτε «ιδιωτικής» προέλευσης (οικογένεια, σωματεία, πολιτικά κόμματα κλπ). Ο άνθρωπος ζώντας στην οργανωμένη κοινωνία είναι αναγκασμένος να εισέλθει, να ζήσει και να λειτουργήσει μέσα στους μερικότερους θεσμούς που υπάρχουν και λειτουργούν στο πλαίσιο της γενικότερης κοινωνικοκρατικής συνύπαρξης. Σε πολλές περιπτώσεις η είσοδος του ανθρώπου στους θεσμούς, έχει άμεσα αναγκαστικό χαρακτήρα (πχ

στρατιωτική θητεία). Σε άλλες περιπτώσεις, ο καταναγκασμός δεν εμφανίζεται τουλάχιστον άμεσα και υπερισχύει η ελευθερία επιλογής (π.χ. δημοσιουπαλληλική ιδιότητα). Η είσοδος του ανθρώπου στους μερικότερους θεσμούς έχει σε πολλές περιπτώσεις ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της ελευθερίας του. Με άλλα λόγια ο άνθρωπος εντασσόμενος με ή χωρίς τη θέλησή του σε θεσμούς δεν μπορεί πλέον να ασκεί τα δικαιώματά του μέσα στους χώρους αυτούς κατά τον τρόπο και το μέτρο που τα ασκεί έξω από αυτούς. Τα συνταγματικά δικαιώματα ασκούμενα μέσα στους θεσμούς «θεσμοποιούνται», δηλαδή συστέλλονται.

Η θεωρία της ειδικής κυριαρχικής σχέσης διατυπώθηκε κατά την περίοδο της συνταγματικής μοναρχίας και αντιδιαστέλλει την «ειδική σχέση εξουσίας», που συνδέει τον δημόσιο υπάλληλο με το κράτος, από την γενική σχέση εξουσίας, που συνδέει τον κάθε πολίτη με το κράτος. Έτσι, για τους δημοσίους υπαλλήλους, η ιδιότητα του φορέα κρατικής εξουσίας υπερισχύει – εξ ορισμού – της ιδιότητας του πολίτη, η δημοσιουπαλληλική σχέση υπαγορεύει από τη φύση της, εξ ορισμού τον περιορισμό των θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων. Ασφαλώς, κανείς δεν δέχεται πια σήμερα την αντίληψη αυτή, που θέλει οι δημόσιοι υπάλληλοι να αποτελούν «ειδική κατηγορία πολιτών» ή «πολίτες δεύτερης κατηγορίας»<sup>1</sup>. Το ίδιο το Συμβούλιο της Επικρατείας, στη νομολογία του σχετικά με το δικαίωμα έκφρασης των πολιτικών πεποιθήσεων των δημοσίων υπαλλήλων, δέχεται σαφώς ότι και οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι καταρχήν υποκείμενα των άρθρων 5 παρ.1 και 14 του Συντάγματος<sup>2</sup>. Δεν είναι, όμως, βέβαιο ότι αυτό εφαρμόζεται πάντα με λογική και νοηματική ακρίβεια.

Σε όλες τις ειδικές κυριαρχικές σχέσεις, είτε αυτές είναι εκούσιες είτε υπχρεωτικές, η Διοίκηση απαιτεί από τους πολίτες ορισμένη συμπεριφορά όχι μόνο βάσει ρητής νομοθετικής εξουσιοδότησης, αλλά και με «εσωτερικές διαταγές». Γεννάται, λοιπόν, το ερώτημα, μέχρι ποίου σημείου χαράσσονται τα όρια και είναι συνταγματικές αυτές οι εσωτερικές διαταγές που περιορίζουν τα ατομικά δικαιώματα. Το πρόβλημα είναι δύσκολο, γιατί η αρχή της νομιμότητας είναι προσανατολισμένη κυρίως στη γενική κυριαρχική σχέση. Βέβαια το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει ιδιαίτερους περιορισμούς ατομικών δικαιωμάτων, π.χ. της απεργίας ή των εκδηλώσεων υπέρ πολιτικών κομμάτων για ορισμένους πολίτες που τελούν σε ειδικές κυριαρχικές σχέσεις (δημόσιοι υπάλληλοι κλπ). Ερωτάται, όμως, αν θα μπορούσε να

<sup>1</sup> βλ. ενδεικτικά Α. Τάχος, Δημοσιο-Υπαλληλικό Δίκαιο, σελ. 146.

<sup>2</sup> Έτσι ΣτΕ 1048/1975, 595/1977, 2209/1977, 790/1981



συναχθεί εξ αντιδιαστολής η άποψη ότι για τα άλλα ατομικά δικαιώματα δεν μπορούν να υπάρξουν περιορισμοί. Η άποψη αυτή δεν είναι για τα ατομικά δικαιώματα, για τα οποία καθιερώνεται γενική επιφύλαξη νόμου. Από την άλλη, όμως μεριά δεν είναι ορθό να δεχτούμε ότι η περιοριστική διοίκηση στο πλαίσιο των ειδικών κυριαρχικών σχέσεων είναι νομικά αδέσμευτη.

Η νομολογία και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση της προασπίσεως των δικαιωμάτων του ανθρώπου απαιτεί, ιδίως στην περίπτωση περιορισμού συνταγματικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων τις εξής προϋποθέσεις για να είναι συνταγματικός ο περιορισμός βάσει μέτρων εσωτερικής τάξεως

1. Ο περιορισμός πρέπει και εντός της κυριαρχικής σχέσης να προβλέπεται από νόμο ειδικό σύμφωνο με το Σύνταγμα.

2. Ο περιορισμός δεν μπορεί να αφορά δικαιώματα ανεπίδεκτα περιορισμού, π.χ. όπως δέχτηκε το ΣτΕ η επιλογή συζύγου από δημόσιο υπάλληλο είναι ελεύθερη και δεν μπορεί να περιοριστεί με βάση τα πολιτικά φρονήματα.

3. Ο περιορισμός δεν μπορεί να αναιρεί τον πυρήνα του δικαιώματος.

4. Ο περιορισμός θα πρέπει να δικαιολογείται από το δημόσιο συμφέρον και να τελεί σε εύλογη σχέση αναγκαιότητας προς την ειδική κυριαρχική σχέση, δηλαδή να είναι σύμφωνος με την αρχή της ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ.

## **Γ] ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ**

**1. Προστασία της ανθρώπινης αξίας (ά.2.1 Σ.) και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (ά.5.1 Σ.)**

### **α.1. Περιεχόμενο δικαιώματος του άρθρου 2.1 Σ.**

Η «αξία» του ανθρώπου είναι ο απαραβίαστος πυρήνας της προσωπικότητας του ανθρώπου ως φυσικού υποκειμένου του δικαίου, που διακρίνει τον άνθρωπο από

τα άλογα όντα, αλλά και από τα αντικείμενα του δικαίου. Αναγνωρίζεται, λοιπόν ο άνθρωπος ως υποκείμενο του δικαίου, δηλαδή ως φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Πρόκειται για θεμελιώδη αρχή για το σύνολο της έννομης τάξης. Το άρθρο 2.1 Σ. δεν είναι απλώς «κατευθυντήρια» διάταξη, αλλά μια πλήρως νομικά δεσμευτική διάταξη, η οποία όμως εφαρμόζεται επικουρικά έναντι των ειδικών διατάξεων. Το Σύνταγμα δεν διακηρύσσει ρητά το απαραβίαστο της αξίας του ανθρώπου αλλά, προϋποθέτοντας την διακήρυξη αυτή, ορίζει την έννομη συνέπειά της που είναι η υποχρέωση του κράτους να σέβεται και να προστατεύει την αξία του ανθρώπου, στην οποία υποχρέωση αντιστοιχεί και δικαίωμα του ανθρώπου.

## **α.2. Φορείς του δικαιώματος – Περιορισμοί**

Καταρχήν φορείς του δικαιώματος είναι όλα τα φυσικά πρόσωπα, συνεπώς και οι δημόσιοι υπάλληλοι. Το δικαίωμα αυτό δεν υπόκειται σε κανέναν περιορισμό ή επιφύλαξη νόμου. Αντιθέτως, αποτελεί το άκρο όριο οποιουδήποτε περιορισμού συνταγματικού δικαιώματος, γιατί αφορά τον πυρήνα της ανθρώπινης προσωπικότητας.

## **β.1. Περιεχόμενο δικαιώματος του ά.5.1Σ.**

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει εδώ την ελεύθερη συμμετοχή του ατόμου στην οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας, την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας. Το άρθρο 5.1 κατοχυρώνει δικαίωμα αυτοδιάθεσης του ατόμου, το δικαίωμα του ατόμου να διαθέτει ελεύθερα τον εαυτό του προς τις κατευθύνσεις που το ίδιο το άτομο επιλέγει. Η διάταξη αυτή καλύπτει, επομένως, οποιαδήποτε εκδήλωση της ανθρώπινης προσωπικότητας πολύ πέρα από τις μερικότερες εκφάνσεις που κατοχυρώνουν οι μερικότερες διατάξεις.

## **Β.2. Φορείς του δικαιώματος – Περιορισμοί**

Φορείς του δικαιώματος είναι ημεδαποί, αλλά και αλλοδαποί, φυσικά αλλά και νομικά πρόσωπα. Ας σημειωθεί ότι η διάταξη αυτή, που κατοχυρώνει το δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας δεν περιλαμβάνει ρητή επιφύλαξη για τους

δημοσίους υπαλλήλους.Βέβαια,η ελεύθερη αυτή συμμετοχή εξασφαλίζεται μέσα στα όρια που θέτει η τριπλή οριοθέτηση,δηλαδή τα δικαιώματα των άλλων,το Σύνταγμα και τα χρηστά ήθη.

## **2.Το δικαίωμα αναφοράς (άρθρο 10Σ.)**

### **α.Περιεχόμενο δικαιώματος .**

Το σχετικό δικαίωμα έχει διπλό περιεχόμενο:1)την άτυπη πρόσβαση στις διοικητικές αρχές,2)την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης της αρχής.Το δικαίωμα της αναφοράς είναι διαδικαστικό,δηλαδή δεν αποτελεί αυτοτελές δικαίωμα,αλλά δικαίωμα για την προστασία άλλου δικαιώματος

### **β.Φορείς του δικαιώματος –περιορισμοί**

Φορείς του δικαιώματος είναι όλα τα φυσικά πρόσωπα και οι αλλοδαποί και τα νπδ.Το δικαίωμα συνοδεύεται με τρεις επιφυλάξεις νόμου:1)ο αναφερόμενος πρέπει να τηρεί τους νόμους του κράτους,2)η αρχή υποχρεούται σε ταχεία ενέργεια επί τη βάση των κειμένων διατάξεων3)η αρχή υποχρεούται σε έγγραφη αιτιολογημένη απάντηση .

Ειδικές πλευρές παρουσιάζει η περίπτωση προσώπων,που τελούν σε ειδική εξουσιαστική σχέση,όπως εν προκειμένω οι δημόσιοι υπάλληλοι.Δεδομένου,ότι κατά το άρθρο 29 παρ.3 «απαγορεύονται απολύτως οι οιασδήποτε μορφές εκδήλωσης υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος,κατά την άσκηση των καθηκόντων τους,στους υπαλλήλους του Δημοσίου....»,αναφορές των προσώπων αυτών που αποτελούν εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων απαγορεύονται απολύτως<sup>3</sup> .Γέτοιμες αναφορές δεν απολαύουν την προστασία του άρθρου 10.

Κατά τα λοιπά,οι «νόμοι» του κράτους δεν μπορούν να περιορίσουν ουσιαστικά το δικαίωμα αναφοράς ή καν να το απαγορεύσουν και να προβλέψουν πειθαρχικές ή ποινικές κυρώσεις για την απλή άσκησή του από τους δημοσίους

---

<sup>3</sup> βλ. Και άρθρα 74 ΥΚ και 18 παρ.3 του ν. 1735/1987 «Προσλήψεις στο Δημόσιο τομέα , κοινωνικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση , πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις»

υπαλλήλους.Μπορούν,όμως να προβλέψουν περιορισμούς που αφορούν τη μορφή της αναφοράς και να τιμωρούν την άκοσμη ή αντιπειθαρχική,που μπορεί ενδεχομένως να φτάσει ως την διάπραξη ομαδικής απείθειας .Στις περιπτώσεις αυτές,όμως,και εφόσον δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 29 παρ.3,εφαρμοστέα είναι η διάταξη του άρθρου 10 παρ.2:πρώτα δηλαδή δίνεται απάντηση στην αναφορά και έπειτα διώκονται ενδεχομένως οι αναφερόμενοι,ύστερα πάντως από άδεια της αρχής.

### **3.Πειθαρχική ευθύνη (άρθρο 25.1.Σ.)**

Κατά το άρθρο 25 παρ. 1,«τα δικαιώματα του ανθρώπου.....τελούν υπό την εγγύηση του κράτους,πάντων των οργάνων αυτού υποχρεουμένων να διασφαλίζουν την ακώλητην άσκηση αυτών».Η «πίστις εις το Σύνταγμα» την οποία οφείλει ο υπάλληλος κατά το άρθρο 70 παρ.1 του Υπαλληλικού Κώδικα,επιβάλλει σε αυτόν να διασφαλίζει την ακώλητη άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων.Η αντίθετη,υπαίτια και ακαταλόγιστη συμπεριφορά του επιδεικνύει έλλειψη πίστεως στο Σύνταγμα και συγκροτεί πειθαρχικό αδίκημα κατά το άρθρο 206παρ.1στοιχ.α΄ του Υπαλληλικού Κώδικα.Η πειθαρχική ευθύνη του υπαλλήλου αποτελεί μ΄αυτόν τον τρόπο μία πλευρά της διοικητικής προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων

Το ίδιο το Σύνταγμα επιβάλλει την τιμώρηση των δημόσιων οργάνων που παραβιάζουν ορισμένα ατομικά δικαιώματα και ο Ποινικός Κώδικας τιμωρεί τις παραβάσεις αυτές.Σ΄ολες αυτές τις περιπτώσεις πρόκειται συγχρόνως και για πειθαρχικά αδικήματα .

Ειδικοί νόμοι εκτελεστικοί των συνταγματικών διατάξεων που κατοχυρώνουν ατομικά δικαιώματα προβλέπουν την πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων που παραβαίνουν τις διατάξεις τους αυτές.

Το Σύνταγμα(άρθρο 95 παρ.5)υποχρεώνει ρητώς την διοίκηση να συμμορφώνεται προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που αποτελούν σπουδαίο μέσο δικαστικής προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων.Το Σύνταγμα ορίζει επίσης ότι«η παράβαση της υποχρέωσης ταύτης δημιουργεί ευθύνη διά παν υπαίτιον όργανο,ως νόμος ορίζει».Η ευθύνη αυτή είναι και πειθαρχική,όταν συντρέχει υπαιτιότητα και καταλογισμός.Αν,βέβαια,η κωλυσιεργία δεν ανάγεται σε

έναν συγκεκριμένο υπάλληλο, αλλά αποτελεί τακτική της υπηρεσίας, τότε στην πράξη πειθαρχική ευθύνη δεν θα ζητηθεί και είναι στην πράξη χωρίς σημασία.

#### **4. Αρχή της Ισότητας (άρθρο 4 Σ.)**

Κατά την διάταξη του άρθρου 4 παρ. 4, «μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους». Η σημασία της διατάξεως είναι διπλή:

Α. Μόνο Έλληνες πολίτες έχουν κατ' αρχήν πρόσβαση στις δημόσιες λειτουργίες (αρχή της αποκλειστικής προσβάσεως των Ελλήνων στις δημόσιες λειτουργίες).

Β. Όλοι οι Έλληνες έχουν ίση πρόσβαση στις δημόσιες λειτουργίες (αρχή της ίσης προσβάσεως στις δημόσιες λειτουργίες)

#### **Α. Αρχή της αποκλειστικής πρόσβασης των Ελλήνων στις δημόσιες λειτουργίες**

Την θεμελιώδη αυτή (μη αναθεωρήσιμη) συνταγματική αρχή επαναλαμβάνει ο Υπαλληλικός Κώδικας («ουδείς διορίζεται υπάλληλος αν δεν έχει την ελληνική ιθαγένεια»). Η έννοια του πολίτη προϋποτίθεται και στην διάταξη του Υπαλληλικού Κώδικα κατά την οποία «δεν διορίζεται υπάλληλος..... ο μη εκπληρώσας τας στρατιωτικές αυτού υποχρεώσεις ή μη απαλλαγείς τούτων νομίμως». Η αντίστροφη πλευρά της αρχής αυτής είναι η απαγόρευση αναθέσεως δημόσιων λειτουργιών σε αλλοδαπούς ή ανιθαγενείς. Μόνο για τους ομογενείς αλλοδαπούς θεωρούνται ανέκαθεν σύμφωνες με το Σύνταγμα οι γενικές εξαιρέσεις που περιέχουν διάφοροι νόμοι.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> άρθρα 18 παρ. 2 ΥΚ, 36 παρ. 2 Οργ. Δικαστ., 3 παρ. 1 Κώδ. Δικηγ.

## **B.. Αρχή της ίσης πρόσβασης όλων των Ελλήνων στις δημόσιες λειτουργίες.**

Επειδή εδώ πρόκειται για κατοχύρωση και όχι περιορισμό ατομικού δικαιώματος επιβάλλεται η ευρεία ερμηνεία του όρου δημόσια λειτουργία, ώστε να περιλαμβάνει κάθε απασχόληση στον δημόσιο τομέα. Πρόκειται για πολιτικό δικαίωμα συναφές με την ιδιότητα του πολίτη. Κανείς Έλληνας πολίτης, ανεξάρτητα από τον τρόπο που απέκτησε και τον χρόνο που κατέχει την ελληνική ιθαγένεια, δεν εξαιρείται εκ των προτέρων από καμμία δημόσια λειτουργία. Ότι δεν εξαιρούνται οι Ελληνίδες προκύπτει από τη συνταγματική διακήρυξη της ισότητας των φύλων, όπως άλλωστε και από το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο.<sup>5</sup> Επίσης, κατά το Σύνταγμα, «η απόλαυση των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων δεν εξαρτάται από τις πολιτικές εκάστου πεποιθήσεις». Μόνο η θέση του καθηγητή θρησκευτικών είναι εύλογο να επιφυλάσσεται σε πρόσωπο που πρεσβεύει το θρήσκευμα που διδάσκει. Αν και οι πολιτικές πεποιθήσεις δεν μπορούν κατά το Σύνταγμα να στηρίζουν διάκριση στην προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι δεν μπορούν να στηρίζουν διακρίσεις ούτε στην απόλαυση των άλλων δικαιωμάτων που κατοχυρώνει το Σύνταγμα. Μόνο σε περιπτώσεις ακραίων πολιτικών πεποιθήσεων που περιλαμβάνουν την επιδίωξη καταλύσεως του Συντάγματος, μπορεί να γίνει δεκτό ότι είναι ασυμβίβαστες με την κατάληψη κρίσιμων για την ασφάλεια του κράτους θέσεων, αφού καθιστούν τουλάχιστον αμφίβολη την ικανοποιητική άσκηση της συγκεκριμένης δημόσιας λειτουργίας.

Η ίση πρόσβαση στις δημόσιες λειτουργίες επιβάλλει την κατάληψή τους (μέσω εκλογής, διορισμού, προαγωγής κλπ) κατά την αρχή της αξιοκρατίας. Πράγματι, η πρόσβαση στις δημόσιες λειτουργίες μπορεί και πρέπει να εξαρτηθεί από τη συνδρομή «υποκειμενικών προϋποθέσεων», προσόντων, δηλαδή, που αναφέρονται στις προσωπικές ικανότητες (γνώσεις, επιδεξιότητες, εμπειρία)<sup>6</sup> και αρετές (εργατικότητα, ευγένεια, άμεμπτο παρελθόν κ.ο.κ.) του υποψηφίου. Η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών διαπιστώνεται κατά κανόνα με την διεξαγωγή διαγωνισμού. Από τις «αντικειμενικές προϋποθέσεις» μόνο το κατώτατο ή ανώτατο όριο ηλικίας ή η

<sup>5</sup> οδηγία 76/207 για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών στις εργασιακές σχέσεις, που κατά το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι εφαρμοστέα και στους εργαζομένους με σχέση δημοσίου δικαίου

<sup>6</sup> βλ. και παρ. στ' του συντάγματος της Επιδάουρου (1822): «Όλοι οι Έλληνες εις όλα τα αξιώματα και τιμές έχουσι το αυτό δικαίωμα, δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότης εκάστου».

σωματική ή πνευματική υγεία(ικανότητα προς δικαιοπραξία),καθώς και οι κανόνες του ασυμβίβαστου ή του μη εκλόγιμου,που σχετίζονται με την ικανοποιητική άσκηση της δημόσιας λειτουργίας αποτελούν θεμιτές προϋποθέσεις,παρά το γεγονός ότι η συνδρομή τους δεν εξαρτάται από τη θέληση και προσπάθεια του υποψηφίου.

Οι απόψεις αυτές συμπορεύονται ουσιαστικά με τη νομολογία του ΣτΕ,η οποία θεμελιώνεται όμως όχι μόνο στην αρχή της ισότητας,αλλά και στη δημοκρατική αρχή.Ήδη,στην απόφαση 2434/1952 η ολομέλεια του δικαστηρίου έκρινε ότι η κατά προτίμηση εισαγωγή υιών και αδελφών αξιωματικών «προσκορύνει εις την υπό του άρθρου 3 του Συντάγματος καθιερωμένην αρχήν της ισότητας των Ελλήνων ενώπιον του νόμου , ήτις επιβάλλει την ομοιόμορφην μεταχείρισιν αυτών υπό τας αυτάς ή ομοίας περιστάσεις και εις την εκ του πνεύματος καθόλου του εν λόγω άρθρου και του Συντάγματος γενικότερον απορρέουσαν δημοκρατικήν αρχήν της σταδιοδρομίας εκάστου κατά λόγον της προσωπικής αυτού αξίας και μόνον.....»

Η αρχή της ίσης προσβάσεως όλων των Ελλήνων στις δημόσιες λειτουργίες δεν υπόκειται σε καμμία εξαίρεση,η δε διάταξη του άρθρου 4παρ.4 δεν υπόκειται ούτε σε αναθεώρηση ούτε σε αναστολή ισχύος.Οι επιτρεπόμενες στο άρθρο 4 παρ.4 νομοθετικές εξαιρέσεις δεν αφορούν την ίση πρόσβαση των Ελλήνων,αλλά μόνο την απαγόρευση προσβάσεως των αλλοδαπών.

Από τον ανεξάιρετο χαρακτήρα της αρχής προκύπτουν τα εξής:

α.Η επιλογή μεταξύ των υποψηφίων πρέπει να γίνεται με αντικειμενικό τρόπο που κατά κανόνα σημαίνει με προκήρυξη θέσεων και ανοικτό διαγωνισμό,και γενικά με διαφανείς διαδικασίες ακόμη και εκεί που δεν ενδείκνυται και δεν επιβάλλεται διαγωνισμός

Η αρχή,όμως,αυτή που διακηρύσσεται και από τον Υπαλληλικό Κώδικα<sup>7</sup>, παραμερίστηκε από τη νομοθεσία της δεκαετίας του 80 σχετικά με τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα.Αντικαταστάθηκε σε μεγάλο βαθμό από το«σύστημα των μορίων»που δίνει σημασία όχι μόνο στα ειδικά για την προκηρυσσόμενη θέση προσόντα,αλλά και σε άσχετα μ'αυτήν κοινωνικά κριτήρια.Το σύστημα αυτό των μορίων εφαρμόστηκε,απέτυχε και εντούτοις επικυρώθηκε με μεταγενέστερο νόμο.Η επιλογή των υπαλλήλων γινόταν κατά τη διάκριση της διοικήσεως,εν πάσει περιπτώσει,χωρίς προκήρυξη θέσεων και χωρίς διαγωνισμό.Επειδή,από το 1982 δεν ετηρούντο σχετικές στατιστικές,δεν είναι γνωστός ο αριθμός των υπαλλήλων που

---

<sup>7</sup> Άρθρο 28ΥΚ

δοιρίστηκαν κατά την εποχή αυτή.Πρόκειται για επισώρευση αντισυνταγματικών ενεργειών και προπάντων για συνεχή παραβίαση των αρχών της ίσης και αξιοκρατικής προσβάσεως στις δημόσιες λειτουργίες

Β.Προνομιακή πρόσληψη ορισμένων κατηγοριών πολιτών(ευνοικότερη βαθμολόγηση,επιφύλαξη ορισμένου αριθμού,διορισμός ως υπεραρίθμων κ.ο.κ.)δεν επιτρέπεται κατ'αρχήν,γιατί μια τέτοια προνομιακή μεταχείριση αποτελεί ακριβώς άρνηση της αρχής του άρθρου 4 παρ.4.Μόνο στις περιπτώσεις που πρόκειται για άσκηση ειδικής φροντίδας του Κράτους,την οποία επιβάλλει το ίδιο το Σύνταγμα,όπως ιδίως στο άρθρο 21 και μάλιστα στην παρ.2 μπορεί να επιτρέπονται,σε περιορισμένη πάντως έκταση,τέτοιες αποκλίσεις από τον κανόνα του άρθρου 4 παρ.4.Οι ωφελούμενοι όμως δεν έχουν ποτέ αξίωση εκ του Συντάγματος για προνομιακό διορισμό,π.χ. προτίμηση τέκνων αναπήρων,πολυτέκνων κ.ο.κ

#### **Γ.Αρχή της ίσης αμοιβής για ίσης αξίας παρεχόμενη εργασία.**

Κατά τη διάταξη του άρθρου 22 παρ.2 υποπερ.2, «πάντες οι εργαζόμενοι, ανεξαρτήτως φύλου ή άλλης διακρίσεως , δικαιούνται ίσης αμοιβής για ίσης αξίας παρεχόμενη εργασία».

Η έννοια της εργασίας στην διάταξη του άρθρου 22 παρ.2 περιορίζεται στην εξαρτημένη εργασία.Η νομολογία επεκτείνει το δικαίωμα του εργαζόμενου σε ίση οικονομική μεταχείριση σε δικαίωμα ίσης μεταχειρήσεως εν γένει , ακολουθώντας στο σημείο αυτό το νομοθέτη , όπως άλλωστε και τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με το άρθρο 119 ΣυνθΕΟΚ<sup>8</sup>.

Από την γενική διατύπωση της διατάξεως του άρθρου 22 παρ1 υποπαρ.2 προκύπτει ότι το ατομικό της ίσης αμοιβής μπορεί να ασκηθεί έναντι οποιουδήποτε εργοδότη , επομένως και έναντι ιδιώτη.Το δικαίωμα δηλαδή αυτό αναπτύσσει τριτενέργεια .Παραδόξως,όμως το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι το δικαίωμα αυτό δεν αφορά εργαζομένους με σχέση δημοσίου δικαίου .Το δικαστήριο δηλαδή εξήρησε τον πυρήνα του δημόσιου τομέα από το πεδίο ισχύος αυτού του ατομικού δικαιώματος , μετατρέποντάς το μ'αυτόν τον τρόπο στο μόνο ατομικό δικαίωμα που δεν ισχύει έναντι του κράτους .Η άποψη αυτή,που αντιτίθεται στην άποψη του

---

<sup>8</sup> βλ.Χρ.Γεραρή ,Ηκοινοτική αρχή της ίσης μεταχειρήσεως των εργαζομένων και το ελληνικό δημόσιο δίκαιο



Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου , αλλά επικυρώθηκε από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο ,αντίκειται στην διεθνώς παραδεδομένη έννοια του ατομικού διακιώματος και δεν έχει ούτε ηθική ούτε πρακτική δικαιολόγηση.Το ζήτημα δεν θα είχε ίσως πρακτική σημασία αν ο νομοθέτης δεν περιόριζε την ισχύ του ν.1414/1984 για την ισότητα των φύλων στις εργασιακές σχέσεις , στους εργαζομένους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου,όπως και σε όσους ασκούν ελευθέρια επαγγέλματα .Το άρθρο 119ΣυνθΕΟΚ δεν προβαίνει πάντως σε τέτοια διάκριση , δεν λαμβάνεται όμως υπόψη και από την ανωτέρω νομολογία.

Το δικαίωμα ίσης αμοιβής δεν υπόκειται σε κανέναν περιορισμό που είναι άσχετος με την αξία της παρεχόμενης εργασίας .Λόγω της υπεροχής , όμως του κοινοτικού δικαίου και της εκτεταμένης νομοθεσίας και νομολογίας,που αναπτύσσει άμεση ισχύ, οισχετικές οδηγίες του Συμβουλίου και η εκτενής ήδη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχουν γίνει το σημείο προσανατολισμού του νομοθέτη και έμμεσα της νομολογίας στη χώρα μας .

Την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην αρχή της ίσης αμοιβής ανδρών και γυναικών επιχειρεί ο ν.1414/1984,αλλά περιορίζει,όπως είδαμε,στους εργαζομένους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου και σε όσους ασκούν ελευθέρια επαγγέλματα.Το άρθρο 119 Συνθ.ΕΟΚ δεν προβαίνει ,όμως σε τέτοια διάκριση , αναφέρεται επομένως και στους εργαζομένους με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου , κατοχυρώνοντας και για τους τελευταίους το ατομικό αυτό δικαίωμα.

## **5.Θρησκευτική ελευθερία (άρθρο 13Σ.)**

### **A. Περιεχόμενο δικαιώματος**

Η καθιερωμένη άποψη είναι ότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει τη θρησκευτική ελευθερία υπό τις δύο εκδηλώσεις της:την ελευθερία θρησκευτικής συνείδησης και την ελευθερία της λατρείας.

## **Β.Φορείς του δικαιώματος–Περιορισμοί στο πλαίσιο της ειδικής κυριαρχικής σχέσης των δημοσίων υπαλλήλων.**

Φορείς της θρησκευτικής ελευθερίας είναι κατά κύριο λόγο φυσικά πρόσωπα, και μάλιστα όχι μόνο οι ημεδαποί, αλλά και οι αλλοδαποί και ανιθαγενείς, ακόμα και κατά την άσκηση των ελευθεριών της συναθροίσεως και της ενώσεως για θρησκευτικούς σκοπούς.

Το άρθρο 5 παρ.2 περιέχει απαγόρευση διακρίσεων λόγω θρησκείας. Κατά τη διάταξη αυτή και τις αντίστοιχες διατάξεις των διεθνών διακηρύξεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η θρησκεία δεν αποτελεί θεμιτό κριτήριο διαφοροποίησης κατά την αναγνώριση, παραχώρηση, στέρηση ή περιορισμό δικαιωμάτων. Εξαιρέσεις επιτρέπονται μόνο αν και στο μέτρο που επιβάλλονται από το περιεχόμενο του δικαιώματος. Συγκεκριμένα, για τον περιορισμό του δικαιώματος αυτού των δημοσίων υπαλλήλων αξίζει ν' αναφερθούν τα εξής:

-το ΣτΕ δέχεται ότι οι λειτουργοί στοιχειώδους εκπαίδευσης πρέπει να είναι χριστιανοί ορθόδοξοι, γιατί οφείλουν να διδάσκουν όλα τα μαθήματα, άρα και τα θρησκευτικά, η δε μεγάλη πλειοψηφία του ελληνικού πληθυσμού είναι ορθόδοξη. Η εξαίρεση αυτή είναι πολύ γενικά διατυπωμένη. Δικαιολογημένη είναι μόνο σε μονοθέσιο σχολείο όπου δεν υπάρχει άλλος δάσκαλος να διδάξει θρησκευτικά. Κατά τα λοιπά η απαγόρευση διορισμού αλλόθρησκων ή αλλόδοξων δασκάλων είναι αντισυνταγματική, όπως δέχτηκε το ΣτΕ σχετικά με την μέση εκπαίδευση:

-η άρνηση διορισμού νηπιαγωγού ως καθολικής δεν είναι νόμιμη, εφόσον στην προσχολική παιδεία δεν επιβάλλεται θρησκευτική αγωγή. Μεταξύ της θρησκευτικής ελευθερίας της νηπιαγωγού και του παρεχόμενου από αυτήν έργου στο πλαίσιο της εργασίας της, δεν υπάρχει αιτιώδης συνάφεια, δεν επιτρέπεται επομένως ο περιορισμός του δικαιώματος.

-Αντίκειται στη συνταγματική αρχή της ισότητας και στην περί ανεξιθρησκείας διάταξη του άρθρου 13 του Συντάγματος, άρνηση διορισμού φιλολόγου στην μέση εκπαίδευση για το λόγο ότι είναι μάρτυρας του Ιεχωβά. Και τούτο διότι μεταξύ της θρησκευτικής πίστης της φιλολόγου και του παρεχόμενου από αυτήν έργου δεν υπάρχει αιτιώδης συνάφεια. Η διδασκαλία της φιλολόγου είναι άσχετη προς τη θρησκευτική πίστη της ίδιας και των μαθητών. Είναι, όμως, συνταγματική η άρνηση διορισμού καθηγήτριας θρησκευτικών

για το λόγο ότι είναι μάρτυς του Ιεχωβά,καθόσον η θρησκευτική της πίστη συνδέεται άμεσα με το παρεχόμενο από αυτήν έργο.

-Δεν είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα διάταξη κατά την οποία υποψήφιοι για κατάταξη στη χωροφυλακή πρέπει να μην ανήκουν σε θρησκευτικές αιρέσεις,διότι αντίκειται στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας.

## **6.Δικαίωμα εργασίας ( άρθρο 22 Σ.)**

Το άρθρο 22 του Συντάγματος όχι μόνο προστατεύει ειδικά την εργασία , αλλά και εξειδικεύει αυτήν την προστασία και ιδίως κατοχυρώνει το δικαίωμα της εργασίας,απαγορεύοντας συγχρόνως κάθε μορφή αναγκαστικής εργασίας.Συγκεκριμένα, το άρθρο 22:

Α)κατοχυρώνει το δικαίωμα της εργασίας

Β)κατοχυρώνει το δικαίωμα ίσης αμοιβής για εργασία ίσης αξίας

Γ)θεσπίζει την υποχρέωση του κράτους να μεριμνά

-για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης πάντων των πολιτών ,

-για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζομένου αγροτικού και αστικού πληθυσμού ,

-για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων .

δ)απαγορεύει την αναγκαστική εργασία, εκτός σε περιπτώσεις ανάγκης ή στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης .

Το άρθρο αυτό,λοιπόν, αναμιγνύει ατομικές ελευθερίες και κοινωνικές αξιώσεις,δικαιώματα των πολιτών και κρατικές υποχρεώσεις, την κρατική προστασία δικαιωμάτων με την κρατική υποχρέωση κοινωνικών ρυθμίσεων και παροχών.

Ειδικότερα,η ελευθερία της εργασίας περιλαμβάνει την ελευθερία επιλογής και αλλαγής εργασίας και ιδιαίτερα επαγγέλματος.Αυτό,κατάρχην δεν συνεπάγεται υποχρέωση του κράτους ή καν αξίωση του ατόμου προς δημιουργία συνθηκών που είναι αναγκαίες για την επιτυχή άσκηση του επιλεγέντος επαγγέλματος ή γενικά εργασίας ή και αξίωση προς σύσταση θέσεως και διορισμό ή κατάληψή της .Σημαίνει,όμως ότι το κράτος δεν μπορεί ούτε να επιβάλλει ούτε να αποκλείει την επιλογή μιας κατά το γενικό δίκαιο μη απαγορευμένης απασχολήσεως .Ολικός ή μερικός αποκλεισμός από μία ορισμένη εργασία ή ορισμένο επάγγελμα για λόγους που κατά το Σύνταγμα δεν μπορούν να θεμελιώσουν δικαίσεις εν γένει,ιδιαίτερα δε κατά την απόλαυση της ελευθερίας (φύλο,φυλή,γλώσσα,θρησκευτικές ή πολιτικές

πεποιθήσεις),δεν επιτρέπονται ούτε εδώ ,αφού το άρθρο 22 παρ.δεν διακρίνει κατά την κατοχύρωση του δικαιώματος εργασίας.Εξαιρέσεις μπορούν να δικαιολογηθούν μόνο όταν η φύση της αργασίας επιβάλλει την άσκησή της από πρόσωπα που ανήκουν σε μία συγκεκριμένη κατηγορία (π.χ.σε θέσεις καθηγητών θρησκευτικών διορίζονται μόνο χριστιανοί στο θρήσκευμα ή σε θέσεις μεταφραστών ή διερμηνέων προσλαμβάνονται μόνο πρόσωπα με μητρική γλώσσα την γλώσσα στην οποία γίνεται η διερμηνεία , η μεταφραση κ.ο.κ).

Δεν αντίκειται στην ελευθερία επιλογής επαγγέλματος η απαίτηση συνδρομής ουσιαστικών και τυπικών προσόντων , εφόσον αυτά προβλέπονται στο νόμο και τελούν σε εύλογη συνάφεια με το αντικείμενο της εργασίας.

Η ελευθερία επαγγέλματος είναι ασυμβίβαστη με τη επιβολή του λεγόμενου «κλειστού επαγγέλματος».Ο όρος αυτός αναφέρεται κατ' ακρίβεια στα επαγγέλματα εκείνα που είναι προσιτά μόνο στα συνδικαλισμένα μέλη , σε εκείνους δηλαδή που είναι ή που παραμένουν μέλη της συνδικαλιστικής οργάνωσης ενός ορισμένου επαγγέλματος . Όποιος ανήκει ήδη στο κλειστό επάγγελμα και αποχωρήσει από την αρμόδια συνδικαλιστική οργάνωση παύει να έχει το δικαίωμα άσκησης του επαγγέλματος ή της εργασίας αυτής και απολύεται.Το σύστημα αυτό του κλειστού επαγγέλματος προστατεύει τα μέλη του και καθιστά ιδιαίτερα ισχυρή την αρμόδια συνδικαλιστική οργάνωση,αλλά παραβιάζει την ελευθερία εργασίας.Νόμος,επομένως ή συλλογική σύμβαση που το καθιερώνουν αντίκεινται στο Σύνταγμα και διότι παραβιάζουν την αρνητική συνδικαλιστική ελευθερία, την ελευθερία δηλαδή της μη προσχώρησης σε καμμία ή σε μία ορισμένη συνδικαλιστική οργάνωση ή της αποχώρησης από αυτήν.

Ακόμα,ένα γενικής ισχύος όριο ηλικίας,ως χρόνος παύσεως(ή απαγορεύσεως ενάρξεως)οποιασδήποτε εργασίας,δεν θα ήταν σύμφωνο με το Σύνταγμα.Σχετικά με ορισμένο επάγγελμα,είναι όμως θεμιτό και συνηθισμένο στο πλαίσιο εξαρτημένης εργασίας τόσο στον δημόσιο,όσο και στον ιδιωτικό φορέα,εφόσον δεν αποτελεί αυθαίρετη διάκριση λόγω ηλικίας.Αυτό συμβαίνει π.χ. όταν ορίζεται αδικαιολόγητα χαμηλή ηλικία,ως ανώτατο όριο εισόδου στην δημόσια υπηρεσία.

Οι περιορισμοί,τους οποίους μπορεί να επιβάλλει ο νόμος στην επιλογή και την άσκηση του επαγγέλματος έχουν διαφορετικά εκάστοτε όρια.Το Σύνταγμά μας δεν προβαίνει στην διάκριση αυτή με την σαφήνεια ορισμένων ξένων συνταγμάτων,αλλά θέτει πάντως μόνο τον καθορισμό των όρων εργασίας υπό την επιφύλαξη του νόμου(άρθρο 22 παρ.1),ενώ το δικαίωμα εργασίας καθ' εαυτό(άρθρο

22 παρ.1),από το οποίο απορρέει και η ελευθερία επιλογής επαγγέλματος,δεν τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου.

Ο νομοθετικός περιορισμός της ελεύθερης επιλογής του επαγγέλματος μπορεί να έγκειται στην πρόβλεψη υποκειμενικών ή αντικειμενικών προσόντων για την επιλογή και άσκηση ενός επαγγέλματος.Υποκειμενικά προσόντα είναι τα εξαρτώμενα από τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο:εκπαίδευση,γνώσεις,πείρα,ικανότητα,συμπεριφορά, ήθος.Αντικειμενικά προσόντα είναι αντιθέτως εκείνα,η απόκτηση των οποίων δεν εξαρτάται από τον ενδιαφερόμενο,όπως η ανάγκη στην αγορά για περισσότερους επαγγελματίες ενός ορισμένου κλάδου,η κένωση μιας θέσεως σε ένα επάγγελμα με *numerus clausus* ή και η μη διακινδύνευση των υφιστάμενων ήδη επαγγελματιών.Η πρόβλεψη αντικειμενικών προσόντων επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση,μόνο δηλαδή αν για την εξυπηρέτηση του συγκεκριμένου δημόσιου συμφέροντος δεν επαρκεί η πρόβλεψη υποκειμενικών προσόντων και μόνο προς αποτροπή αποδεδειγμένως επικείμενων κινδύνων για ένα εξαιρετικώς σπουδαίο κοινωνικό αγαθό.

Η νομολογία των δικαστηρίων μας δεν φαίνεται όμως να ακολουθεί παρόμοιες διαβαθμίσεις της περιοριστικής εξουσίας του νομοθέτη,αν και η διαφορετική διατύπωση των παρ.1 και 2 του άρθρου 22 επιβάλλειτην διαβάθμιση αυτή.Η ελληνική νομολογίαεφαρμόζει σε όλες τις περιπτώσεις αρνητικών ή θετικών περιορισμώντης ελευθερίας επιλογής και ασκήσεως επαγγέλματος τα κριτήρια της αντικειμενικής και ίσης μεταχειρίσεως,καθώς και της εξυπηρετήσεωςσοβαρών λόγων δημόσιου συμφέροντος,κατ' αποκλεισμό της προνομιακής κατοχυρώσεως ορισμένων ομάδων εργαζομένων.

## **7.Συνδικαλιστική ελευθερία (άρθρα 23 και 22 παρ.2 Σ.) και δικαίωμα απεργίας**

### **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ**

Στην ελευθερία ενώσεως θεμελιώθηκε πάντοτε και η ελευθερία ιδρύσεως και λειτουργίας συνδικάτων(συνδικαλιστική ελευθερία).Στην Ελλάδα η ελευθερία ενώσεως διακηρύχθηκε ήδη από το Σύνταγμα του 1864,αλλά η συνδικαλιστική ελευθερία κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά ρητώς από το Σύνταγμα του

1975. Ήδη, όμως, από τα προηγούμενα συντάγματα συναγόταν η συνδικαλιστική ελευθερία από την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι. Υπό το ισχύον Σύνταγμα, εφαρμοστέες είναι οι ειδικές για τη συνδικαλιστική ελευθερία διατάξεις. Κατά το άρθρο 23 παρ.1, «το κράτος λαμβάνει τα προσήκοντα μέτρα προς διασφάλιση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και την ακώλητη άσκηση των συναφών με αυτήν διακωμάτων κατά πάσης προσβολής τούτων εντός των ορίων του νόμου». Η παρ. 2 διακηρύσσει και ρυθμίζει το δικαίωμα της απεργίας ως δραστηριότητα των συνδικαλιστικών οργανώσεων. Η συνδικαλιστική ελευθερία θεμελιώνεται επίσης στο άρθρο 22 παρ.2, που αποτελεί τη συνδικαλιστική κατοχύρωση των συλλογικών συμβάσεων εργασίας που συνάπτονται με ελεύθερες διαπραγματεύσεις, ενώ περιορίζεται σχετικά με τους δημοσίους υπαλλήλους με τα άρθρα 12 παρ.4.

Ιστορικά η συνδικαλιστική ελευθερία αναπτύχθηκε στον ιδιωτικό τομέα. Με την τεράστια διεύρυνση, όμως του δημόσιου τομέα ήταν αναπόφευκτο, και στις περισσότερες περιπτώσεις εύλογο, να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής της συνδικαλιστικής ελευθερίας και στον δημόσιο τομέα.

Το Σύνταγμα αποδέχεται την εξέλιξη αυτή, που πρώτα είχε επιβληθεί στην πράξη, επιτρέποντας τις ενώσεις εν γένει (επομένως και τις συνδικαλιστικές οργανώσεις) των δημοσίων υπαλλήλων, των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων (άρθρο 12 παρ.4). Ακόμη και το δικαίωμα απεργίας, που είναι ειδική έκφραση της συνδικαλιστικής ελευθερίας, το Σύνταγμα επιτρέπει υπό προϋποθέσεις και στους δημοσίους υπαλλήλους και τους υπαλλήλους της τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εξαιρώντας πάντως τους υπηρετούντες στα σώματα ασφαλείας και τους δικαστικούς λειτουργούς.

Επίσης, ο νόμος 1264/1982 εφαρμόζεται όχι μόνο σ' αυτούς που τελούν σε σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου (μισθωτούς), αλλά και στους εργαζόμενους στο δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (άρθρο 1 παρ.1). Η συνδικαλιστική ελευθερία αφορά μεν και στους εργαζόμενους στο δημόσιο ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά όχι τις επαγγελματικές οργανώσεις, που αποτελούν από συστάσεως, μεταγενεστέρως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Αυτά αποτελούν εξ ορισμού βραχίονες του κράτους και επομένως δεν μπορούν να αποτελούν συνδικαλιστικές οργανώσεις των οποίων την ελευθερία έναντι του κράτους να κατοχυρώνει το Σύνταγμα.

Η συνδικαλιστική ελευθερία περιλαμβάνει την ελευθερία συστάσεως, λειτουργίας και διαλύσεως μίας συνδικαλιστικής οργανώσεως, καθώς και της προσχωρήσεως ή αποχωρήσεως των μελών της. Επίσης, κατοχυρώνεται και ως α ρ ν η τ ι κ ή συνδικαλιστική ελευθερία, ως το δικαίωμα δηλαδή του ατόμου να μην προσχωρήσει σε καμμία ή να μην προσχωρήσει σε μία ορισμένη συνδικαλιστική οργάνωση ή να αποχωρήσει από άλλη και μάλιστα χωρίς δυσμενείς έννομες συνέπειες.

### **ΦΟΡΕΙΣ – ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ**

Τη συνδικαλιστική ελευθερία απολαμβάνουν κατ' αρχήν και οι δημόσιοι υπάλληλοι και γενικά οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα. Το Σύνταγμα, όμως (άρθρο 12 παρ. 4) επιβάλλει ορισμένους περιορισμούς στο εν γένει δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων και επιτρέπει την επιβολή περιορισμών και στους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων. Ειδικούς περιορισμούς της ελευθερίας ενώσεως και της συνδικαλιστικής ελευθερίας επιτρέπουν και οι διεθνείς διακηρύξεις των ατομικών δικαιωμάτων. Για όλους αυτούς τους ειδικούς περιορισμούς ισχύουν όλα όσα αναφέρονται στους ειδικούς περιορισμούς της ελευθερίας ενώσεως για τους δημοσίου υπαλλήλους, ήτοι:

Οι περιορισμοί, που επιτρέπει το άρθρο 12 του Συντάγματος για τους δημοσίους υπαλλήλους δεν είναι απεριόριστοι.

Π ρ ώ τ ο ν, πρόκειται για περιορισμούς μόνο και όχι γενική απαγόρευση του δικαιώματος ενώσεως των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα. Μία πλήρης απαγόρευση επομένως δεν μπορεί να θεσπιστεί ούτε δια νόμου.

Δ ε ύ τ ε ρ ο ν, οι περιορισμοί αυτοί δεν μπορούν να αφορούν την άσκηση συνδικαλιστικής ελευθερίας, που διέπεται από ξεχωριστή συνταγματική διάταξη.

Τ ρ ί τ ο ν, οι περιορισμοί πρέπει να τελούν σε συνάφεια με την προσήκουσα τέλεση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων, μέσα στο πλαίσιο και στο μέτρο που δικαιολογούνται από το Σύνταγμα. Άσχετοι, επομένως ή υπέρμετροι περιορισμοί είναι αντισυνταγματικοί.

Τ έ τ α ρ τ ο ν, οι περιορισμοί πρέπει να αποτελούν αναγκαία μέτρα μέσα σε μία δημοκρατική κοινωνία, να είναι δηλαδή δικαιολογημένοι *in concreto* εν όψει της

θεμελιώδους σημασίας για την δημοκρατία του συνταγματικώς κατοχυρωμένου αυτού δικαιώματος.

## **ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ Η ΑΠΕΡΓΙΑ**

Η συνδικαλιστική ελευθερία περιλαμβάνει και την ελευθερία εφαρμογής υπό ορισμένες προϋποθέσεις ορισμένων αγωνιστικών μέτρων για να πιεστεί η αντίπαλη πλευρά στην αποδοχή ορισμένων όρων εργασίας. Τα αγωνιστικά αυτά μέσα είναι από την πλευρά των εργαζομένων η απεργία, την οποία το Σύνταγμα κατοχυρώνει ρητά στο άρθρο 23 παρ. 2.

Η κοινή έννοια της απεργίας περιλαμβάνει κάθε συλλογική άρνηση των εργαζομένων να παράσχουν την συμβατικώς οφειλόμενη προς τον εργοδότη εργασία, όταν αυτό γίνεται με έναν ορισμένο, συλλογικό σκοπό. Συνταγματικώς θεμιτή απεργία είναι μόνο εκείνη, που:

- ασκείται από τις νόμιμα συνεστημένες συνδικαλιστικές οργανώσεις
- αποσκοπεί στη διαφύλαξη και προαγωγή των οικονομικών και εν γένει των εργασιακών συμφερόντων των εργαζομένων
- δεν αφορά τους δικαστικούς λειτουργούς ή τους υπηρετούντες στα σώματα ασφαλείας
- δεν αντίκειται στους περιορισμούς που κατ' εξουσιοδότηση του Συντάγματος θεσπίζει ο κοινός νομοθέτης

Οι δημόσιοι υπάλληλοι, ως εκ τούτου είναι φορείς του δικαιώματος της απεργίας, όμως το Σύνταγμα επιτρέπει στο νόμο να προβλέψει π ε ρ ι ο ρ ι σ μ ο ύ ς στην άσκηση του δικαιώματος της απεργίας σε ευρείες ομάδες εργαζομένων, που είτε απασχολούνται στον δημόσιο τομέα, είτε σε επιχειρήσεις, που εξυπηρετούν ζωτικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου. Εν τούτοις, κατά το Σύνταγμα, «οι περιορισμοί αυτοί δεν δύνανται να φτάσουν μέχρι της καταργήσεως του δικαιώματος της απεργίας ή της παρακωλήσεως της νομίμου ασκήσεως αυτής». Συγκεκριμένα:



Η ανάγκη αδιάκοπης λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών συνεπάγεται στις περισσότερες χώρες την παγόρευση ή τον περιορισμό του δικαιώματος απεργίας των δημοσίων υπαλλήλων(συμπεριλαμβανομένων ή μη των απασχλούμενων με σχέση ιδιωτικού δικαίου)και ενδεχομένως των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.Το Σύνταγμα του 1952 απαγόρευε στις περιπτώσεις αυτές την απεργία.Το ισχύον Σύνταγμα αντιθέτως αποκλείει μεν την απαγόρευση,αλλά επιτρέπει στο νομοθέτη να θεσπίσει περιορισμούς.Το δικαίωμα απεργίας,όμως των δημοσίων υπαλλήλων δεν εξαρτάται από την έκδοση σχετικού νόμου,γιατί τότε η εφαρμογή του Συντάγματος θα εξηρτάτο από τη θέληση του απλού νομοθέτη.

Ο νομοθέτης έκανε ελάχιστη χρήση της συνταγματικής αυτής εξουσιοδοτήσεως.Η κύρια απόκλιση ανάμεσα στους δημοσίους υπαλλήλους και τους υπαλλήλους του δημοσίου με σχέση ιδιωτικού δικαίου αφενός και τους λοιπούς εργαζομένους αφετέρου είναι ότι η αναγκαία για τη νομιμότητα της απεργίας προειδοποίηση(γνωστοποίηση δηλαδή των λόγων και των αιτημάτων,που τη δικαιολογούν)πρέπει να είναι τουλάχιστον 4 η μ ε ρ ώ ν ΑΝΤΙ των 24 ω ρ ώ ν,που αρκούν στον ιδιωτικό τομέα.Μερίμνησε μάλιστα ο νομοθέτης να προβλέψει ότι ο χρόνος της απεργίας των δημοσίων υπαλλήλων θεωρείται ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας,αν και δεν καταβάλλονται οι αποδοχές του χρόνου απεργίας.

Επειδή ο νομοθέτης δεν κάνει απλή χρήση της εξουσιοδοτήσεως του Συντάγματος,σε περιπτώσεις που κατά την κρίση της Κυβερνήσεως διακινδυνεύεται η εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου,γίνεται πολιτική επιστράτευση των απεργών.Η κρατική αυτή παρέμβαση θεωρήθηκε ως συνταγματική από το Συμβούλιο της Επικρατείας,που θεώρησε ισχυρό και εφαρμοστέο το άρθρο 112παρ.1 του Συντάγματος το ν.δ.17/1974 «περί πολιτικής σχεδιάσεως εκτάκτου ανάγκης» και υπήγαγε την πολιτική επιστράτευση των απεργών στις προβλεπόμενες από το άρθρο 22παρ.3 του Συντάγματος εξαιρέσεις από την απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας.Τις συνταγματικές αυτές εξαιρέσεις θεώρησε ως ειδικές και επομένως υπερέχουσες έναντι της συνταγματικής κατοχύρωσεως του δικαιώματος της απεργίας.Η νομολογία αυτή προκάλεσε ευρεία κριτική της θεωρίας,κατά την οποία η πολιτική επιστράτευση των απεργών δεν εκπληρώνει τις προϋποθέσεις των θεμιτών κατά το Σύνταγμα εξαιρέσεων από την απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας.

Πράγματι, το δικαίωμα της απεργίας έχει τις δικές του, ευρείες άλλωστε εξαιρέσεις, των οποίων, όμως την εφαρμογή εξαρτά από την κρίση του νομοθέτη—εν αντιθέσει προς τις εξαιρέσεις από την απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας, τις οποίες ο νομοθέτης «ρυθμίζει» απλώς, αλλά δεν θεσπίζει *ab initio*. Ο νομοθέτης δεν έκρινε μέχρι τώρα σκόπιμο να κάνει χρήση της ευρείας εξουσιοδοτήσεως που του χορηγεί το Σύνταγμα για το περιορισμό του δικαιώματος απεργίας στον δημόσιο τομέα. Τη νομοθετική αυτή θέληση δεν μπορούν να παρακάμπτουν η Διοίκηση και τα δικαστήρια, εφαρμόζοντας διατάξεις που δεν αναφέρονται στο δικαίωμα απεργίας.

### **8.Ελευθερία συναθροίσεως (άρθρο 11 Σ.).**

Το Σύνταγμα καθιερώνει γενική αρχή, κατά την οποία είναι ελεύθερη η διοργάνωση και πραγματοποίηση συναθροίσεων. Οι πολίτες μπορούν να συγκεντρώνονται για όποιο λόγο νομίζουν, ήσυχα και άοπλα σε χρόνο και τόπο της αρεκείας τους χωρίς κανέναν περιορισμό. Η δυνατότητα αυτή διασφαλίζεται άμεσα από το Σύνταγμα.

Περιορισμούς στην άσκηση του συνέρχεσθαι για πολιτικούς σκοπούς εισάγει η διάταξη του άρθρου 29παρ.3, η οποία απαγορεύει απολύτως οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων στους δικαστικούς λειτουργούς, στους στρατιωτικούς γενικά, στα όργανα των σωμάτων ασφαλείας καθώς και την εκδήλωση υπέρ οποιουδήποτε κόμματος στους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους

### **9.Ελευθερία ενώσεως (άρθρο 12 Σ.)**

Ειδικούς περιορισμούς ή/και ρυθμίσεις μπορεί να εισαγάγει ο νόμος και για τις ενώσεις των δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (άρθρο 12παρ.4). Εδώ, θα ερευνηθούν οι κατά τα άρθρα 12παρ.4 και 89παρ.5 ειδικοί περιορισμοί που μπορούν να επιβληθούν στο πλαίσιο ειδικής ή εξουσιαστικής κυριαρχικής σχέσεως, και μάλιστα της υπαλληλικής σχέσεως *lato sensu*. Ειδικά οι

περιορισμοί που αφορούν τη συμμετοχή σε συνδικαλιστικές ενώσεις και την άσκηση του δικαιώματος απεργίας θα αναπτυχθούν στο πλαίσιο του άρθρου 23.

Α. Ήδη, το Σύνταγμα του 1952(άρθρο 11παρ.3)είχε προβλέψει για πρώτη φορά,ότι«το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι εις τους δημοσίους υπαλλήλους και υπαλλήλους νομικών προσώπων και οργανισμών δημοσίου δικαίου δύναται δια νόμου να υποβληθεί εις ορισμένους περιορισμούς».Παρόμοιους περιορισμούς,που αφορούν μάλιστα εν μέρει ευρύτερο κύκλο υπαλλήλων,επιτρέπει το άρθρο 11 παρ. 2 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των δικαιωμάτων του ανθρώπου.Το ισχύον Σύνταγμα διευρύνει τους περιορισμούς αυτούς με διττό τρόπο:

Πρώτον,επεκτείνει τη δυνατότητα περιορισμού και στους υπαλλήλους των δημόσιων επιχειρήσεων,που είναι οργανωμένες ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου,αναγνωρίζοντας έτσι την ουσιαστική ενότητα του λεγόμενου δημόσιου τομέα,παρά τις τυπικές διαφοροποιήσεις της οργανωτικής μορφής των εκάστοτε μονάδων.<sup>9</sup>Παραδόξως,κατά την κατοχύρωση της ελευθερίας της ενώσεως ούτε το Σύνταγμα του 1952,ούτε το ισχύον Σύνταγμα αναφέρονται ρητά στους στρατιωτικούς και τα όργανα των σωμάτων ασφαλείας,όπως συμβαίνει σε άλλες συνταγματικές διατάξεις.

Δεύτερον,το άρθρο 12παρ.4 διακρίνει ανάμεσα στους δημοσίους υπαλλήλους,των οποίων το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι μπορεί να περιοριστεί δια νόμου και τους λοιπούς υπαλλήλους του δημόσιου τομέα,για τους οποίους το Σύνταγμα δεν επιτάσσει ρητώς τη νομοθετική μορφή του περιορισμού.

Το άρθρο 12παρ.4 επιτρέπει στο νομοθέτη να αποστεί από τους φραγμούς των παρ.1-3,δηλαδή να επιβάλλει προηγούμενη άδεια(χωρίς όμως μ'αυτόν τον τρόπο να καταστρατηγεί το δικαίωμα),να ρυθμίσει τη λειτουργία τους και να προβλέψει τη διάλυσή τους και χωρίς δικαστική απόφαση,υπό την προϋπόθεση ότι διατηρεί έννομη προστασία από τα δικαστήρια κατά το άρθρο 20 παρ.1

Οι περιορισμοί,όμως τους οποίους επιτρέπει το άρθρο 12 παρ.4 δεν είναι απεριόριστοι.

Πρώτον,πρόκειται για περιορισμούς μόνο και όχι γενική απαγόρευση ασκήσεως του δικαιώματος της ενώσεως των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα.Μία πλήρης απαγόρευση δεν μπορεί,επομένως να θεσπιστεί ούτε δια νόμου.

---

<sup>9</sup>πρβλ.άρθρα 23 παρ.2 , 29 παρ. 3 , 56 παρ. 3 του Συντάγματος .

Δεύτερον, οι περιορισμοί αυτοί δεν μπορούν να αφορούν την άσκηση συνδικαλιστικής ελευθερίας, που διέπεται από ξεχωριστή συνταγματική διάταξη (άρθρο 23).

Τρίτον, οι περιορισμοί πρέπει να τελούν σε συνάφεια με την προσήκουσα τέλεση των καθηκόντων των υπαλλήλων των εκάστοτε κατηγοριών του δημόσιου τομέα, μέσα στο πλαίσιο και στο μέτρο που δικαιολογούνται από το Σύνταγμα. Άσχετοι, επομένως ή υπερμετροί περιορισμοί είναι αντισυνταγματικοί

Τέταρτον, οι περιορισμοί πρέπει να αποτελούν αναγκαία μέτρα μέσα σε μία δημοκρατική κοινωνία<sup>10</sup>, να είναι δηλαδή δικαιολογημένοι *in concreto* εν όψει της θεμελιώδους σημασίας για την δημοκρατία του δικαιώματος της ενώσεως.

### **10. Ελευθερία έκφρασης (άρθρο 14 Σ.)**

Η ελευθερία της γνώμης δεν ανταποκρίνεται μόνο σε μία εσωτερική ανάγκη του ανθρώπου, αλλά αποτελεί και μία *conditio sine qua non* της δημοκρατίας. Είναι πράγματι συστατικό στοιχείο του δημοκρατικού πολιτεύματος. Υπ' αυτή την έννοια η ελευθερία της γνώμης δεν είναι απλώς αποθετικό δικαίωμα, δεν αποτελεί μόνο αξίωση για αποχή του κράτους, αλλά έχει και θετικό περιεχόμενο, λειτουργώντας συγχρόνως και ως πολιτικό δικαίωμα. Χωρίς την ελευθερία της γνώμης και της πληροφόρησης δεν είναι δυνατή η διαμόρφωση γνήσιας κοινής γνώμης, χωρίς αυτήν δεν έχει νόημα ο έλεγχος των δημόσιων πραγμάτων και η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, χωρίς αυτή δεν είναι δυνατή καμμία δημοκρατική διαδικασία.

Το Σύνταγμα υποβάλλει την ελευθερία της γνώμης στην επιφύλαξη του νόμου. Κατά το άρθρο 14 παρ. 1 «έκαστος δύναται να εκφράζει και να διαδίδει ..... τους στοχασμούς του, τηρώντας τους νόμους του κράτους».

Και εδώ, όμως, όπως σε όλα τα συνταγματικά δικαιώματα, ο νομοθετικός περιορισμός είναι θεμιτός συνταγματικά μόνο στο μέτρο που είναι κατάλληλος και αναγκαίος σε μία φιλελεύθερη δημοκρατική κοινωνία για την προστασία ενός συνταγματικά προστατευτέου έννομου αγαθού (αρχή της αναλογικότητας).

Ιδιαίτερα ζητήματα θέτει ο επιπλέον περιορισμός της ελευθερίας της γνώμης στο πλαίσιο των ειδικών ή εξουσιαστικών σχέσεων, εν προκειμένω της δημοσιούπαλληλικής σχέσης.

---

<sup>10</sup> πρβλ. Άρθρο 11 παρ.2 ΕΣΔΑ

Η ειδική αυτή εξουσιαστική σχέση κατ' αρχήν δεν επηρεάζει το δικαίωμα λήψεως ή αποδοχής μίας γνώμης ή μίας πληροφορίας, π.χ. της ακροάσεως μίας ομιλίας, της προμήθειας και αναγνώσεως μίας εφημερίδας ή ενός περιοδικού. Ακόμη, και αν η εκδήλωση ή διάδοση γνώμων συγκροτεί μία αξιόποινη πράξη (διότι αποτελεί, π.χ. εξύβριση ή δυσφήμιση ή αποκάλυψη προστατευόμενου από τον νόμο απορρήτου), η λήψη ή αποδοχή της γνώμης δεν αποτελεί καθ' εαυτήν αξιόποινη πράξη. Η συμμετοχή σε μία πολιτική συγκέντρωση μπορεί, όμως, να αποτελεί όχι μόνο (παθητική) λήψη γνώμων και πληροφοριών, αλλά και ενεργό πολιτική εκδήλωση, που απαγορεύεται σε έναν δημόσιο υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Πράγματι, ορισμένοι περιορισμοί είναι δυνατοί στο πλαίσιο των ειδικών εξουσιαστικών ή κυριαρχικών σχέσεων, όσον αφορά το δικαίωμα εκφράσεως και διαδόσεως γνώμης ή πληροφορίας. Για την υπαλληλική σχέση το Σύνταγμα προβλέπει ευρείς περιορισμούς της ελευθερίας της γνώμης. Οι περιορισμοί αυτοί προβλέπονται από το ίδιο το Σύνταγμα (δηλαδή δεν αφήνονται στην κρίση του νομοθέτη, ο οποίος δεν μπορεί ούτε να τους αμβλύνει, ούτε να τους οξύνει) και είναι δύο βαθμίδων:

A. «Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών των δικαστικών λειτουργιών, των στρατιωτικών εν γένει και των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας και των δημοσίων υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.»

B. «Απαγορεύεται επίσης η ενεργός υπέρ κόμματος δράσις των υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων, και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.» Κατά τα λοιπά, οι υπάλληλοι απολαμβάνουν της ελευθερίας της γνώμης στον ίδιο βαθμό, όπως και οι κοινοί πολίτες.

Οι περιορισμοί του άρθρου 29 παρ.3 του Συντ. αποσκοπούν την κομματική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων που είναι ουσιαστική προϋπόθεση της ομαλής λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος εναλλασσομένων κυβερνήσεων. Οι ανωτέρω δύο απαγορεύσεις είναι διαφορετικής εντάσεως, ανάλογα με την εγγύτητα προς την κεντρική πολιτική εξουσία των θιγόμενων υπαλλήλων. Η πρώτη απαγόρευση, που καταλαμβάνει και τους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά κατά την άσκηση των καθηκόντων τους είναι γενική και απόλυτη. Στις απαγορευόμενες εκδηλώσεις ανήκει κατά κύριο λόγο η έκφραση και διάδοση γνώμης υπέρ ή κατά ορισμένου πολιτικού κόμματος, ή κατά των κομμάτων εν γένει, «προφορικός, εγγράφως και δια του τύπου». Ο όρος «εκδήλωση» διαδηλώνει πάντως ένα βαθμό

δημοσιότητας και δεν αναφέρεται σε καθαρά ιδιωτικές συναντήσεις και συζητήσεις. Το Σύνταγμα όμως δεν απαγορεύει μη πολιτικές εκδηλώσεις ή εκδηλώσεις που είναι μεν πολιτικές, αλλά δεν είναι υπέρ ή κατά ενός κόμματος, π.χ. μία διάλεξη ή την συμμετοχή σε μία δημόσια συζήτηση για ένα θέμα, στο οποίο δεν υπάρχει κομματική διαπάλη. Η τελευταία περίπτωση είναι πάντως τόσο σπανιότερη, όσο περισσότερο «κομματικοποιημένη» είναι και η μικρότερη γωνιά της καθημερινής ζωής. Σε περίπτωση αμφιβολίας ο υπάλληλος πρέπει να αποφεύγει κάθε συμπεριφορά που θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως εκδήλωση υπέρ ή κατά ενός κόμματος και θα δυσχέραινε την υπηρεσία του υπό την εκάστοτε κυβέρνηση.

Η δεύτερη απαγόρευση αφορά τους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, καθώς και τους υπαλλήλους των επιχειρήσεων. Η απαγόρευση αυτή αφορά εκ πρώτης όψεως τους υπαλλήλους που βρίσκονται έξω από τον πολιτικά ευαίσθητο ή ιδιαίτερα ισχυρό πυρήνα της κρατικής διοικήσεως.

Πέρα από τους ανωτέρω δύο περιορισμούς της ελευθερίας της γνώμης και πληροφορίας που περιέχει το ίδιο το Σύνταγμα είναι δυνατοί περιορισμοί, που προβλέπονται από το νόμο και είναι αναγκαίοι για την ορθή λειτουργία της ειδικής εξουσιαστικής σχέσεως χωρίς να εξουθενώνουν το ατομικό δικαίωμα, να προσβάλλουν δηλαδή τον πυρήνα του

## **11. Περιουσιακά δικαιώματα-Δικαίωμα επί του μισθού κατά τον Υπαλληλικό Κώδικα**

Η δημόσια υπαλληλική σύμβαση, με την οποία ιδρύεται η υπαλληλική σχέση, προσδίδει σ' αυτή μεταξύ των άλλων στοιχείων και το στοιχείο της έμμισθης σχέσης. Το έμμισθο στοιχείο της σχέσης αποτελεί το θεμελιακό στοιχείο της δημοσιούπαλληλικής σύμβασης. Εάν δεν υπήρχε αυτό το στοιχείο, τότε η δημόσια υπαλληλική σχέση θα έμοιαζε με στράτευση του διοριζόμενου υπαλλήλου. Τέτοιον πράγμα όμως δεν συμβαίνει με την υπηρεσία που προσφέρει ο υπάλληλος. Αμφισβητείται, όμως, ποια η νομική φύση του μισθού. Η αντίληψη του παρελθόντος κατά την οποία η προσφορά των υπηρεσιών του υπαλλήλου ήταν αξίωση του ιδιωτικού δικαίου και αποτελούσε υλικό αντάλλαγμα, το οποίο χαρακτηριζόταν

μισθός δεν βρίσκει έρεισμα στις σύγχρονες αντιλήψεις του δημοσίου δικαίου.ο δικαιολογητικός αυτός λόγος συγκρούεται με την κατάσταση των υπαλλήλων του δημοσίου από την άποψη των υποχρεώσεων τους,των καθηκόντων και των δικαιωμάτων τους,ως καθορίζονται με το δημόσιο δίκαιο το οποίο στοχεύει κατά πρώτο λόγο στο δημόσιο συμφέρον.Αυτό,όμως σημαίνει ότι ο δημόσιος υπάλληλος δεν λαμβάνεται υπόψη ως ατομικός παράγοντας,αλλά ως δημόσιο όργανο , που έχει ταχθεί για την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου,για το οποίο άλλωστε προσφέρει και τις υπηρεσίες του.Η ρύθμιση των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων,όσο και αν θέλουμε να σταθούμε στη δημοσιολογική σύμβαση του διορισμού τους,προηγείται αυτής,με βάση το σύστημα της ρύθμισής της κατά το μέτρο της αξιολόγησης των αναγκών των υπαλλήλων, σύμφωνα με την Πολιτειακή βούληση.Με την αρχή ,όμως αυτή γεννάται το ζήτημαγια το χαρακτηρισμό του μισθού ,που λαμβάνει ο δημόσιος υπάλληλος από της ορκωμοσίας του,ο οποίος ονομάζεται και αποδοχές ,ποια είναι η πραγματική του έννοια;Βάσιμα,λοιπόν,μπορεί να υποστηριχθεί ότι αυτό που αποδέχεται ως αποδοχές,που είναι δεδομένο με βάση το βαθμό με τον οποίο διορίζεται, δεν είναι ούτε συνάλλαγμα ανταπόδοσης ,ούτε αντάλλαγμα προσφερόμενων υπηρεσιών ,ούτεαμοιβή,αφού αμοιβή σημαίνεικατά βάση μισθό.αλλά παροχή,που παρέχεται από την Πολιτεία για αξιοπρεπή διαβίωση των οργάνων της.

Άλλωστε και το γεγονός ότι ο μισθός προκαταβάλλεται ,όπως ορίζει και το άρθρο 42 του ΥΚ, συνηγορεί υπέρ της πιο πάνω άποψης για παροχή.Ως χρόνος καταβολής είναι η αρχή κάθε 15/θήμερουκατά την πάγια μέχρι σήμερα αρχή.Η αξίωση περί του δικαιώματος επί του μισθού , αποτελεί και νομοθετική επιβολή,σύμφωνα με το άρθρο 41 του ΥΚ,χωρίς μάλιστα να παραλείπεται η νομοθετική συμβολή του άρθρου αυτού , που ανάγει την εννοιολογική σημασία του μισθού σε αξίωση από τη μία μεριά και από την άλλη ως σκοπό για την αξιοπρεπή διαβίωση του υπαλλήλου .

Είναι αυτονόητο ότι η λύση της υπαλληλικής σχέσης σταματά την αξίωση του υπαλλήλου για τη διεκδίκηση των αποδοχών του και οι αποδοχές που καταβάλλονται για τρεις μήνες δεν είναι μισθός.

#### **Το νομικό καθεστώς του μισθού**

Μισθός, όπως ορίστηκε προηγείται της δημοσιολογικής σύμβασης,γιατί έχει πάγια καθορισθεί, ανάλογα με τον βαθμό του διοριζόμενου και έτσι συντρέχει με την ανάληψη της υπηρεσίας από τον υπάλληλο.Αύξηση του μισθού κατά το Σύνταγμα

δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο με νόμο και επομένως το νομικό καθεστώς του μισθού είναι έργο της νομοθετικής εξουσίας. Αυτό σημαίνει ότι το καθεστώς αυτό είναι έννοια νομική. Αντίθετα, η χορήγηση του μισθού, δεν είναι έννοια νομική, αλλά κοσμική, η οποία προσδίδει στο μισθό μια καταστατική μορφή, που εναρμονίζεται με τη σημασία που έχει ο μισθός ως στοιχείο παραγωγικότητας του υπαλλήλου και της κοινωνικής ανταπόκρισης, που του παρέχει ως μέσου κοινωνικής διαβίωσης.

Οι διατάξεις του νόμου, με τις οποίες ρυθμίζονται οι αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων, ερμηνεύονται στενά. Ευρεία ή αναλογική ερμηνεία δεν επιτρέπεται, γιατί το δικαίωμα των μισθών, θεωρείται αυστηρό δικαίωμα. Αλλά και στην περίπτωση εφαρμογής των διατάξεων του μισθολογίου επιβάλλεται η ομοιόμορφη μεταχείριση των Υπαλλήλων από τη Διοίκηση με πνεύμα ισότητας και δικαιοσύνης.

Το μισθολόγιο είναι ο γενικός νόμος που ρυθμίζει τις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων, περιλαμβάνει τα μισθολογικά κλιμάκια του μισθού για κάθε βαθμό και τον τρόπο μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων. Όταν στο νόμο περί μισθολογίου τάσσονται ορισμένοι όροι για τη χορήγηση μισθού, η Διοίκηση δεν μπορεί να θέσει ως προϋπόθεση άλλους όρους που δεν προβλέπονται από το νόμο περί μισθολογίου.

## **12. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 103 παρ.4 Σ.)**

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, ως γενική έννοια είναι συνυφασμένη με μόνιμο και άρρηκτο δεσμό του υπαλλήλου με τη θέση του, εφόσον δεν υπάρχει υπαίτιος καταλογισμός σε βάρος του, που διαφοροποιεί το δεσμό αυτό και αίρει με την πειθαρχική διαδικασία το αμετακίνητο του υπαλλήλου από τη θέση του. Η παρ.4 του άρθρου 103 του Συντάγματος εξασφαλίζει τον υπάλληλο και καθιστά τη δημόσια υπαλληλική ιδιότητα απρόσβλητη με την έννοια της καταστατικής εγγύησης.

Η μονιμότητα είναι θεσμός που πέρασε από πολλές φάσεις για να θεωρηθεί ως καταστατική εγγύηση. Στην Ελλάδα πριν από το 1911 οι υπάλληλοι δεν είχαν καμμία διασφάλιση. Επικρατούσε το σύστημα των «λαφύρων» και η απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων και ο διορισμός νέων, ήταν το γέρας του εκλογικού αγώνα για το κόμμα που θα αναλάμβανε την Κυβερνητική εξουσία. Όμως, η συνταγματική μεταρρύθμιση του έτους 1911 από τον τότε πρωθυπουργό Ελευθ. Βενιζέλο επαγίωσε το θεσμό της μονιμότητας. Έκτοτε, πολλές φορές σε εποχές έκρυθμης πολιτικής ζωής οι υπάλληλοι της χώρας είδαν επικρεμάμενη τη δαμόκλειο σπάθη πάνω από τα κεφάλια τους. Η κατάργηση των θέσεων οδήγούσε στην άρση της



μονιμότητας..`Αλλωστε,πάντοτε και σήμερα,με τη διάταξη του άρθρου 39 του Υ.Κ. («οι δημόσιοι υπάλληλοι,που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι,εφόσον οι θέσεις αυτές υπάρχουν»)η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων είναι συνσφασμένη με την ύπαρξη αντίστοιχης θέσης.

Το ΣτΕ βρέθηκε στην ανάγκη πολλές φορές να κρίνει το θεσμό της μονιμότητας,άλλοτε ήταν θετικό,με την κατάργηση και άλλοτε ήταν αποφαιτικό και αυτό συνέβαινε ανάλογα με τη μορφή της κατάργησης της θέσης.Εάν διατηρούνταν οι υπηρεσίες και η δικαιοδοσία που είχε ο Γενικός Διευθυντής,η απόφαση του ΣτΕ ήταν πάντα ακυρωτική.

Σημαντική νομολογιακή πρακτική,αποτελεί απόφαση του ΣτΕ με την οποία δέχτηκε,ότι η απόλυση του δημοσίου υπαλλήλου εξαιτίας άρσης της μονιμότητας,γιατί καταργήθηκε η θέση,τελεί σε υπολανθάνουσα κατάσταση.Αναβιώνει,όμως ευθύς μόλις επανασυσταθεί η θέση εντός ευλόγου χρόνου.Με την απόφαση αυτή τίθενται δύο νομικά θέματα:α)το εύλογο του χρόνου της επανασύστασης και β)η ταυτότητα της θέσης,η κατά το περιεχόμενο ομοιότητα αυτής.

Το εύλογο του χρόνου είναι θέμα νομικό και επομένως εναπόκειται εις την κρίση του Δικαστηρίου,για να κρίνει πόσος χρόνος πρέπει να περάσει μεταξύ κατάργησης και ανασύστασης της θέσης.Αλλά και η κατά το περιεχόμενο ομοιότητας της θέσης που συστάθηκε είναι επίσης νομικό θέμα και η επισήμανση της ομοιότητας ανήκει στο Δικαστήριο.

Η νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού δικαστηρίου,έχει αποφανθεί στο παρελθόν,ότι και η πάροδος ακόμη και δύομισι χρόνων μετά την πάροδο του χρόνου κατάργησης και ανασύστασης μπορεί να θεωρηθεί εύλογο χρονικό διάστημα.Η άποψη του ΣτΕ εκδηλώθηκε με σαφήνεια,όταν καταργήθηκε το Ανώτατο Εκπαιδευτικό Συμβούλιο και στη θέση του συστάθηκε το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.Και ο χρόνος που μεσολάβησε για να συσταθεί το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο θεωρήθηκε εύλογος,αλλά και οι θέσεις του κατά το περιεχόμενο,ήταν όμοιες προς τις θέσεις του ανωτάτου Εκπαιδευτικού Συμβουλίου και επομένως η υπολανθάνουσα μονιμότητα αναβίωσε και έπρεπε να καταληφθούν από τους απολυθέντες πρώην Συμβούλους του Α.Ε.Δ.

Η νομολογιακή αυτή αντίληψη του ΣτΕ ήταν μία ευτυχής συγκυρία,που εκάλυψε προγενέστερες αντιφάσεις του Δικαστηρίου αυτού γύρω από το θεσμό της μονιμότητας.Μεταγενέστερη,όμως τακτική του ίδιου δικαστηρίου,που τηρήθηκε στην

εποχή της δικτατορίας του Παπαδόπουλου και απόλυσε πλήθος δημοσίων υπαλλήλων ανώτατης υπηρεσιακής βαθμίδας και δικαστές, δεν ήταν η πρόβλεψη.

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, που πέρασε τους δύσκολους καιρούς, σε μία ακαταμάχητη επιδρομή, για την ικανοποίηση κομματικών επιδιώξεων, βρίσκεται σήμερα στο πιο ψηλό βάθος της υπαλληλικής λειτουργίας. Αυτή η μονιμότητα ως θεσμός πρέπει να είναι ο οδηγός εκείνων από τους υπαλλήλους, που συμμετέχουν στη διοίκηση των δημοσίων υπηρεσιών και είναι παράλληλα και συνδικαλιστικά όργανα του κλάδου τους.

### **ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ .**

Η μονιμότητα δεν είναι μόνο θεσμός που διαπλάστηκε και διαμορφώθηκε με την ελευθερία της σκέψης και την παγίωση των ατομικών δικαιωμάτων. Σήμερα, το κοινοβουλευτικό πολίτευμα της χώρας δεν επιτρέπει παρεκβάσεις από το θεσμό της μονιμότητας. Άλλωστε, η εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία, επιζητεί άμεσα τη συνδρομή των υπαλληλικών στελεχών για την ενημέρωση της πολιτικής ηγεσίας, που αναλαμβάνει τη διοίκηση των υπουργείων. Η συνεργασία των δύο παραγόντων με τη συνεισφορά από τον καθένα των γνώσεων του, δημιουργεί τις προϋποθέσεις αρμονικής διοίκησης.

Με γνώμονα το σκοπό αυτό, από τη μία μεριά ο υπουργός, εισάγει την πολιτική του κόμματος που βρίσκεται στην εξουσία, που υποτίθεται ότι αντικατοπτρίζει και τη λαϊκή εντολή και από την άλλη οι υπάλληλοι μαζί με το Γενικό Διευθυντή τους, εκθέτουν τις απόψεις τους επί των υπηρεσιακών και τεχνικών ζητημάτων. Συνεπώς, είναι φανερό ότι η μονιμότητα, πέρα από την εξ υποκειμένου διασφάλιση της υπηρεσιακής κατάστασης του υπαλλήλου και αντικειμενικά αποτελεί θετικό θεσμό, ο οποίος συμβάλλει αποτελεσματικά στην αξιολόγηση της πείρας και των υπηρεσιακών γνώσεων των υπαλλήλων.

Η παρ.3 του άρθρου 39 του Υ.Κ., δεν αλλοιώνει τον πιο πάνω σκοπό, γιατί οι υπάλληλοι που διορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ.4 του Συντάγματος, αν και στερούνται της μονιμότητας, παρέχουν συμβουλευτική υπηρεσία επιστημονικής σημασίας στον Υπουργό. Το ίδιο συμβαίνει και με τους υπαλλήλους, που ήταν μόνιμοι και κατέλαβαν τέτοιες θέσεις. Απλώς, παύουν, σύμφωνα με το άρθρο 39 παρ. 3 του Υ.Κ. να θεωρούνται μόνιμα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης.

Η μονιμότητα,ως έννοια παράλληλη προς το συμφέρον του υπαλλήλου,του επιτρέπει να υπηρετεί αλώβητος στη θέση του και να παρέχει τη δυνατότητα στον πολιτικό παράγοντα ως διοικητικό όργανο,για την απόκτηση των γνωστικών μέσων για να διοικήσει επαρκώς.Ωστόσο,όμως δεν έμεινε πάντοτε ανέγγιχτη,ιδιαίτερα μάλιστα η θέση του Γενικού Διευθυντή,υπήρξε πολλές φορές αντικείμενο πολιτικής εκμετάλλευσης,για ναέρθει τελικά ο Ν.1232/1982,να καταργήσει γενικά τη θέση αυτή.Ήταν ένα γεγονός νομικοπολιτικής σημασίας,για το οποίο η επιστήμη του Διοικητικού Δικαίου απασχόλησε πολύπλευρα το Στ Ε,το οποίο επιλήφθηκε της ακυρότητας του νόμου ως αντισυνταγματικού.Τελικά,το Ανώτατο αυτό Δικαστήριο με την υπ' αριθμ.1715/1983 απόφασή του έκρινε το νόμο αντισυνταγματικό με την αιτιολογία ότι η κατάργηση των θέσεων του Γενικού Διευθυντή,δεν παραβιάζει το συνταγματικό κανόνα της οργάνωσης και στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης διά μονίμων υπαλλήλων,ούτε τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος.

## **Η ΠΑΡΑΛΛΗΛΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ**

Ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας με το άρθρο 40,παρεισάγει στο θεσμό της μονιμότητας με τη δοκιμαστική υπηρεσία του νεοδιορισμένου υπαλλήλου και τη μονιμότητά του στη δημόσια υπηρεσία,εφόσον κριθεί ευδόκιμη η υπηρεσία που πρέπει να διανύσει για να δοκιμασθεί.Είναι φανερό ότι η νομοτεχνική διάρθρωση με την υπαγωγή στο άρθρο 40 του θέματος της δοκιμασίας του υπαλλήλου για να μονιμοποιηθεί ή να απολυθεί δεν προσιδιάζει με το κεφάλαιο του Κώδικα περί μονιμότητας,γιατί δεν υπάρχει ταυτότητα αντικειμένου.

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων είναι θεσμός με δικαιοπλαστική σημασία, η οποία καταλήγει στη θεώρηση της μονιμότητας ως δικαιώματος, που την αποκτά ο υπάλληλος με το διορισμό του στη δημόσια υπαλληλική θέση. Απλώς δε και μόνο η δοκιμασία επιβάλλεται για τη διαπίστωση εάν θα παραμείνει στη θέση που κατέλαβε με το διορισμό του ή θα απολυθεί. Επομένως, η σωστή νομική έκφραση είναι οριστικός διορισμός και όχι μονιμότητα.

### **13) Τα δικαιώματα του πολιτικού χώρου**

#### **A. Εισαγωγικά**

1. Το ζήτημα των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων θυμίζει τη γνωστή φράση του Marcuse : «Όταν τα γεγονότα δεν συμφωνούν με τη θεωρία, τόσο το χειρότερο για τα γεγονότα». Η έντονη διάσταση θεωρίας και κοινωνικοπολιτικής πρακτικής, που χαρακτηρίζει το πεδίο των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα, επιβεβαιώνει απόλυτα τη ρήση αυτή.

Είναι κοινός τόπος ότι οι βασικές αρχές του Δημοσίου Δικαίου ανάγονται στη συνταγματική μοναρχία. Όταν, όμως –έστω από τη δύναμη της αδράνειας – οι αρχές αυτές δεν αναπροσδιορίζουν το νόημά τους κατά τη μετάβαση από τη μοναρχική στη δημοκρατική νομιμοποίηση του πολιτεύματος, γεννιούνται προβλήματα : προβλήματα αποτελεσματικής εφαρμογής του κανόνα δικαίου, προβλήματα αξιοπιστίας και τελικά προβλήματα αποτελεσματικής λειτουργίας των θεσμών.

Κάτι τέτοιο συμβαίνει και με τα πολιτικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων : η σχετική πολιτική και επιστημονική συζήτηση ερείδεται στην αρχή της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Δεν είναι τυχαίο ότι και η πρόσφατη απόφαση ΣτΕ 3138/1991 επικαλείται τη αρχή αυτή. Η αρχή της πολιτικής ουδετερότητας διαμορφώθηκε κατά την περίοδο της συνταγματικής μοναρχίας. Η ιστορική της αντοχή στο πλαίσιο ενός πολιτεύματος, που θέλει τουλάχιστον να ορίζεται ως εκσυγχρονισμένο και δημοκρατικό δεν είναι αυτονόητη.

2. Θα ήταν ίσως χρήσιμο προκαταρκτικά, να γίνουν κάποιες διευκρινήσεις για το περιεχόμενο των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων και να καθορισθούν οι βασικές διατάξεις στις οποίες αυτά εμπίπτουν.

Στην κλασική διάκριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα πολιτικά δικαιώματα ορίζονται ως αξίωση ενεργητικής συμμετοχής στην άσκηση της κρατικής εξουσίας<sup>11</sup>. Από την άλλη πλευρά, η τάση ουσιαστικοποίησης της δημοκρατίας αναγνωρίζει πολιτικό περιεχόμενο και στα περισσότερα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, εφόσον, όπως επιγραμματικά τονίζει ο *Αρ. Μάνεσης* «ιδίως στην εποχή μας..... η ελευθερία είναι ενιαία και αδιαίρετη. Πάντως, αν υιοθετήσει κανείς έναν «ενδιάμεσο», μετριοπαθή ορισμό της έννοιας «πολιτικό δικαίωμα», μπορεί εδώ να συμπεριλάβει – εκτός από το ενεργητικό και το παθητικό εκλογικό δικαίωμα – την ελευθερία του πολιτικού φρονήματος, την ελευθερία έκφρασης και διάδοσης των πολιτικών πεποιθήσεων και, τέλος, τις «κομματικές» ελευθερίες, δηλαδή την ελευθερία ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα.<sup>12</sup>

Ως προς το ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα, είναι σαφές ότι το Σύνταγμα δεν επιτρέπει περιορισμό του δικαιώματος αυτού ειδικά για τους δημοσίους υπαλλήλους, εφόσον οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν περιλαμβάνονται σε κάποια από τις περιπτώσεις που αποκλειστικά απαριθμεί το άρθρο 51 παρ.3 για τον περιορισμό του δικαιώματος της ψήφου<sup>13</sup>. Αντίθετα, ως προς το παθητικό εκλογικό δικαίωμα, το Σύνταγμα προβλέπει στα άρθρα 56 και 57 παρ.3, κωλύματα εκλογιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων για τις βουλευτικές εκλογές και το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του δημοσίου υπαλλήλου και της ιδιότητας του βουλευτή<sup>14</sup>.

Για την ελευθερία του πολιτικού φρονήματος κρίσιμη είναι η συνταγματική διάταξη του άρθρου 103 παρ.1 εδ.β', κατά την οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι «οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα». Πρόκειται για τη λεγόμενη υποχρέωση νομιμοφροσύνης των δημοσίων υπαλλήλων. Κρίνεται, πια, σήμερα, ότι η διάταξη αυτή θεσπίζει για τον δημόσιο υπάλληλο υποχρέωση συμμόρφωσης στην έννομη τάξη που εγκαθιδρύει το Σύνταγμα, θεσπίζει δηλαδή υποχρέωση συμμόρφωσης σε κανόνες δικαίου. Δεν

---

<sup>11</sup> βλ. *Αρ. Μάνεσης*, *Συνταγματικά Δικαιώματα*, α' / *Δ. Τσάτσος*, *Συνταγματικό δίκαιο*, τόμος γ', *Θεμελιώδη δικαιώματα*, σελ. 189 επ.

<sup>12</sup> Δεν περιλαμβάνονται συνεπώς στον ορισμό αυτό το δικαίωμα της συνάθροισης, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι ή το δικαίωμα της απεργίας, που έχουν – έστω έμμεσα – πολιτικό χαρακτήρα.

<sup>13</sup> Βλ. *Α. Τάχος*, *Δημόσιο – Υπαλληλικό δίκαιο*, σελ. 146.

<sup>14</sup> βλ. *Α. Τάχος*, *Δημόσιο Υπαλληλικό δίκαιο* σελ. 137 / *Δ. Τσάτσος*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμος Β', σελ. 249 επ.

αναφέρεται,συνεπώς,στη εσωτερική του στάση,δηλαδή στο πολιτικό του φρόνημα,αλλά αποκλειστικά και μόνο στην εξωτερική του συμπεριφορά.<sup>15</sup>

Σχετικά με την ελευθερία έκφρασης και διάδοσης των πολιτικών πεποιθήσεων,το άρθρο 14 του Συντάγματος,που κατοχυρώνει γενικά την ελευθερία έκφρασης και διάδοσης των στοχασμών,δεν προβλέπει ειδική ρύθμιση για τους δημοσίους υπαλλήλους.Ειδική ρύθμιση προβλέπει το άρθρο 18 του Ν. 1735/1987 «Προσλήψεις στο Δημόσιο τομέα,κοινωνικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση,πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις»,που καθιερώνει–στην παρ.1-το δικαίωμα έκφρασης των πολιτικών πεποιθήσεων των δημοσίων υπαλλήλων και καθορίζει το πεδίο προστασίας.Συγκεκριμένα,στην παρ.2 απαγορεύει στους δημοσίους υπαλλήλους τη διάδοση των πολιτικών τους πεποιθήσεων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους ή χρησιμοποιώντας την ιδιότητά τους<sup>16</sup>.

Με ειδικές διατάξεις αναφέρεται το Σύνταγμα στην κομματική δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Έτσι, εφόσον η έκφραση ή η διάδοση των πολιτικών πεποιθήσεων συνιστά ταυτόχρονα κομματική δραστηριότητα,υπάγεται στις ειδικές αυτές διατάξεις.Πρόκειται για το άρθρο 29 παρ.3,σύμφωνα με το οποίο «*απαγορεύονται απολύτως οι οιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων στους δημοσίους υπαλλήλους,κατά την άσκηση των καθηκόντων τους*» και «*καθώς η ενεργός δράση υπέρ οποιουδήποτε κόμματος στους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου,των δημόσιων επιχειρήσεων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης*».Τη διάταξη αυτή επαναλαμβάνει αυτούσια ο Υ.Κ. 74 παρ.1.Τέλος,το άρθρο 18 του Ν.1735/1987 προβλέπει ότι οι εκδηλώσεις και η δράση των δημοσίων υπαλλήλων υπέρ πολιτικών κομμάτων απαγορεύονται κατά την άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων<sup>17</sup>.

Ας σημειωθεί,τέλος,ότι το άρθρο 5 παρ. 1 του συντάγματος,που κατοχυρώνει το δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας,δεν περιλαμβάνει ρητή επιφύλαξη για τους δημοσίους υπαλλήλους.

<sup>15</sup> βλ.Α.Τάχος Δημόσιο –Υπαλληλικό δίκαιο , σελ.111επ.

<sup>16</sup> . Την ελευθερία έκφρασης των δημοσίων υπαλλήλων αφορά και το άρθρο 74 παρ.1 Υ.Κ. , ως προς την άσκηση κριτικής κατά της Κυβέρνησης ή των προισταμένων αρχών .Για την ελευθερία έκφρασης των δημοσίων υπαλλήλων βλ. Σπηλιωτόπουλος /Χρυσανθάκης σελ.71επ.

<sup>17</sup> βλ.Δ.Τσάτσος ,Συνταγματικό Δίκαιο , τόμος Β΄ , σελ.440 επ.

## **Β.ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΥΔΕΤΕΡΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑ**

Η αρχή της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων εκφράζει στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης,τη θεωρία της συνταγματικής μοναρχίας,σύμφωνα με την οποία ο αρχηγός του κράτους και κατ' επέκταση το κράτος είναι πολιτικά ουδέτεροι.Η θεωρία αυτή στηρίζεται στη διάκριση κράτους και κοινωνίας και θέτει την κρατική εξουσία και τη διοίκηση έξω από το χώρο των πολιτικών συγκρούσεων και των κομματικών συμφερόντων.Η δημόσια διοίκηση εμφανίζεται ως πολιτικά ουδέτερη.

Η κριτική που έχει ασκηθεί κατά της αρχής της πολιτικής ουδετερότητας της δημόσιας διοίκησης είναι γνωστή.Η αντίληψη της δημόσιας διοίκησης ως «απολίτικου» θεσμού δεν ευσταθεί ούτε στο εννοιολογικό,ούτε στο λειτουργικό,ούτε και στο οργανωτικό επίπεδο.Η αντίληψη μιας πολιτικά ουδέτερης δημόσιας διοίκησης σχετικοποιείται άλλωστε ήδη από τη διάταξη του άρθρου 82παρ.2 του Συντάγματος,σύμφωνα με την οποία ο Πρωθυπουργός κατευθύνει τις ενέργειες των δημοσίων υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής.Οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν δηλαδή να πραγματώνουν την πολιτική της Κυβέρνησης.Με άλλα λόγια η Διοίκηση όχι μόνο δεν είναι πολιτικά ουδέτερη,αλλά αντίθετα εφαρμόζει την πολιτική του κυβερνώντος κόμματος και μάλιστα συμμετέχει στη διαμόρφωσή της.

Στην υποχρέωση του δημοσίου υπαλλήλου να πραγματώνει την πολιτική του κυβερνώντος κόμματος βρίσκεται ίσως και η ιστορική ratio της πολιτικής ουδετερότητας της δημόσιας διοίκησης.Η αρχή αυτή αποσκοπεί στη «συμπαγή» υπαγωγή του κρατικού μηχανισμού στους εκάστοτε φορείς της πολιτικής εξουσίας.Τούτο,είναι κατ' αρχήν θεμιτό,εφόσον η πολιτική εξουσία φέρει δημόσια και την ευθύνη της ασκούμενης πολιτικής.Παύει,όμως,να είναι θεμιτό,όταν η πολιτική ουδετερότητα χρησιμοποιείται ως πρόσχημα για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης με πρόσωπα που πρόσκεινται στο κυβερνών κόμμα.Τότε,η πολιτική ουδετερότητα μεταβάλλεται ουσιαστικά σε ενεργοποίηση του κρατικού μηχανισμού για την παραμονή του κυβερνώντος κόμματος στην εξουσία.Αυτό,όμως αποτελεί καταστρατήγηση της δημοκρατικής αρχής.Και,αν στην Ελλάδα ευνοούνται μόνο εκείνοι που ανήκουν στο κυβερνών κόμμα,στον ευρωπαϊκό χώρο το πρόβλημα τίθεται για κείνους που δεν ανήκουν καν σε κάποιο κόμμα.

Παρ' όλα αυτά, η θεωρία, η νομολογία, ακόμη και ο πολιτικός λόγος επιμένουν να αναφέρονται στην αρχή της πολιτικής ουδετερότητας, την οποία μάλιστα ανάγουν σε «μόνιμο στοιχείο του πολιτεύματος»<sup>18</sup>. Υποστηρίζεται, έτσι, ότι η αρχή της πολιτικής ουδετερότητας κατοχυρώνεται από το σύνταγμα: συγκεκριμένα αφενός από τις διατάξεις που προβλέπουν περιορισμό των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων, αφετέρου από τη γενική ρήτρα του άρθρου **103 παρ.1 εδ.α' που ορίζει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι «είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λάο»**, καθώς και από το άρθρο 52 κατά το οποίο «η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, τελεί υπό την εγγύηση όλων των λειτουργών της Πολιτείας, που έχουν υποχρέωση να τη διασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση». Μία τέτοια όμως θεώρηση ταυτίζει λεκτικό δεδομένο και ερμηνευτικό ζητούμενο του συνταγματικού κανόνα. Όσο συγκεκριμένη κι αν είναι η διατύπωση μιας συνταγματικής διάταξης – που εξ ορισμού έχει περιεχόμενο γενικό και αξιολογικό – το κανονιστικό της νόημα δεν μπορεί να προκύπτει μόνο από τη γραμματική ερμηνεία, αγνοώντας τη συστηματική, ιστορική και τελολογική της προσέγγιση. Έτσι, η άποψη που υπεραμύνεται της σαφήνειας μιας διάταξης του Συντάγματος προϋποθέτει ήδη τη συγκεκριμένη ερμηνεία της.

Φαίνεται, τελικά, ότι στη θεωρία και στη νομολογία υφέρπει η σύγχυση ανάμεσα στην πολιτική ουδετερότητα και στην αμεροληψία, ίσως επειδή η αμεροληψία της δημόσιας διοίκησης προβάλλεται συχνά για να δικαιολογήσει την πολιτική ουδετερότητα. Είναι χαρακτηριστικό ότι π.χ., στη νομολογία – και το επαληθεύει και η ΣτΕ 3138/1991 – η αναφορά στην πολιτική ουδετερότητα συνοδεύεται σχεδόν πάντα με αναφορά και στην αρχή της αμεροληψίας.

Πολιτική ουδετερότητα και αμεροληψία δεν είναι, όμως, ταυτόσημες έννοιες<sup>19</sup>. Πολιτική ουδετερότητα σημαίνει αποχή του δημοσίου υπαλλήλου από κάθε πολιτική δράση. Αμεροληψία, αντίθετα, σημαίνει δίκαιη δράση του δημοσίου υπαλλήλου. Η αρχή της αμεροληψίας απαγορεύει στον δημόσιο υπάλληλο, όταν ασκεί διοικητική λειτουργία, να υποκύπτει σε επηρεασμούς και να προβαίνει σε προτιμήσεις για λόγους –ας σημειωθεί – όχι μόνο πολιτικούς ή κομματικούς, αλλά και για οποιονδήποτε άλλο λόγο που συνδέεται με απολύτως προσωπικές επιλογές.

Έτσι, η αρχή της αμεροληψίας αφορά αποκλειστικά και μόνο τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Αφορά δηλαδή τη στάση του δημοσίου υπαλλήλου μόνο ως

<sup>18</sup> Βλ. Τάχος, Δημόσιο – Υπαλληλικό δίκαιο, σελ. 135

<sup>19</sup> για την εννοιολογική διάκριση βλ. Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Β' σελ. 439, 440



προς την άσκηση του υπαλληλικού του έργου. Αντίθετα, η πολιτική ουδετερότητα καταλαμβάνει τη γενικότερη στάση του δημοσίου υπαλλήλου έναντι του πολιτειακού γίνεσθαι, όχι μόνο ως προς την άσκηση του υπαλληλικού του έργου, αλλά και πέρα από αυτό.

Κυρίως, όμως, ενώ η αρχή της πολιτικής ουδετερότητας αποτελεί μία ερμηνευτική κατασκευή, η αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης θεσπίζεται σαφώς από το Σύνταγμα, προκύπτει από τις δύο θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης: την αρχή της νομιμότητας και την αρχή της ισότητας.<sup>20</sup>

Η αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης αποκτά εξάλλου ιδιαίτερη σημασία στο σύγχρονο κράτος, όπου η διαδικασία λήψης της πολιτικής απόφασης εγκαλεί πληθώρα πολιτικών και κοινωνικών φορέων, όπως ομάδες πίεσης, επαγγελματικές οργανώσεις, ομάδες συμφερόντων κλπ. Οι φορείς αυτοί δεν παρεμβαίνουν μόνο στο κυβερνητικό ή κοινοβουλευτικό επίπεδο, αλλά και στο επίπεδο της δημόσιας διοίκησης και μάλιστα κυρίως σε αυτό.

Έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι αντί της πολιτικής ουδετερότητας, που κρίνεται πλασματική και συνεπώς αλυσιτελής ορθότερη είναι η έννοια της κομματικής ουδετερότητας.<sup>21</sup> Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η πολιτική δράση του δημοσίου υπαλλήλου είναι κατ' αρχήν συνταγματικά θεμιτή, εκείνο που απαγορεύεται είναι η πολιτική του δράση. Πέρα ότι η άποψη αυτή εκφράζει τη δική της ερμηνεία του άρθρου 29 παρ. 3 του Συντάγματος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η διάκριση μεταξύ πολιτικής και καθαρά κομματικής δραστηριότητας είναι εξαιρετικά δυσχερής αν όχι ανέφικτη. Αν υποθεθεί ότι το κριτήριο της διάκρισης είναι η ένταξη σε ένα πολιτικό κόμμα, το ερώτημα είναι πώς διαπιστώνεται η ένταξη αυτή, ιδιαίτερα σε ένα σύστημα που προάγει τα μαζικά κόμματα. Άλλωστε, όπως ήδη παρατηρήθηκε, σε μία πολυκομματική δημοκρατία οποιαδήποτε εκδήλωση πολιτικών πεποιθήσεων, κι αν ακόμη προέρχεται από άτομο που δεν «εντάσσεται» σε κάποιο κόμμα αποτελεί – έστω έμμεσα – εκδήλωση υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος. Σε τελική δηλαδή ανάλυση, η κομματική ουδετερότητα συνεπάγεται και την απαγόρευση έκφρασης των πολιτικών πεποιθήσεων, συμπίπτει επομένως με την πολιτική ουδετερότητα.

<sup>20</sup> βλ. Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, ατομικά Δικαιώματα, σελ. 1044, 1045.

<sup>21</sup> Έτσι ο Ν. Αλιβιζάτος, «Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων»

### **Γ.Η πρόσφατη νομολογιακή εξέλιξη : η ΣτΕ 3138/1991.**

Λαβή για τη διατύπωση όλων των σκέψεων για τα πολιτικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων έδωσε και η έκδοση από το Συμβούλιο της Επικρατείας της παραπεμπτικής στην Ολομέλεια απόφασης του 3138/1991<sup>22</sup>. Η διαφορά επί της οποίας εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση, αφορούσε στη μη μονιμοποίηση δόκιμου εμπειρογνώμονα του Υπουργείου Εξωτερικών. Το δικαστήριο ασχολήθηκε με το πραγματικό ζήτημα της άσκησης από τον προσφεύγοντα των καθηκόντων του κατά το διάστημα της δοκιμασίας του. Στη συνέχεια το δικαστήριο επικέντρωσε την προσοχή του στο ειδικότερο πρόβλημα, εάν ήταν επιτρεπτό στον εν λόγω υπάλληλο να μετέχει σε κομματικές δραστηριότητες ή μήπως μία τέτοια συμπεριφορά προσκρούει στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 29 παρ.3 εδαφ.Α', η οποία απαγορεύει τις κομματικές εκδηλώσεις των δημοσίων υπαλλήλων. Ο προσφεύγων ισχυρίστηκε, ότι ενήργησε κατ' εφαρμογή του άρθρου 18 παρ. 3 του Ν.1735/1987, το οποίο απαγορεύει στον δημόσιο υπάλληλο να προβαίνει σε κομματικές εκδηλώσεις μόνον κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάνθηκε κατά πλειοψηφία, ότι ο συντακτικός νομοθέτης υιοθετεί αυστηρή στάση έναντι του ζητήματος, καθιερώνοντας απόλυτη απαγόρευση οποιασδήποτε κομματικής εκδήλωσης, είτε αυτή λαμβάνει χώρα εντός είτε εκτός της υπηρεσίας, είτε με την επίκληση της υπηρεσιακής ιδιότητας είτε χωρίς αυτήν. Ως προς την έννοια του άρθρου 18 παρ. 3 του Ν. 1735/1987, το Δικαστήριο υιοθέτησε τη λύση ότι ο νομοθέτης τονίζει ως πλέον επιβαρυντική, την περίπτωση της εκδήλωσης κομματικής προτίμησης κατά την άσκηση των υπαλληλικών καθηκόντων, χωρίς να εξαιρεί από την απαγόρευση εξουπηρεσιακές εκδηλώσεις, δεδομένου ότι διαφορετικά θα προσέκρουε στο σύνταγμα. Στην άποψη αυτή της πλειοψηφίας αντιπαρατέθηκε η μειοψηφία, η οποία με τη συνδυασμένη επίκληση των δικαιωμάτων ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικό κόμμα περιορίζει (ή προσδιορίζει) το ρυθμιστικό εύρος του άρθρου 29 παρ. 3 εδ.α' σε σχέση με την επικαλούμενη δημοσιονομική ιδιότητα, ως προς την οποία και έχει απόλυτο χαρακτήρα. Με βάση τη σκέψη αυτή δεν προσκρούει στο Σύνταγμα τυχόν παράλληλη προς την άσκηση των υπαλληλικών καθηκόντων κομματική δραστηριότητα, αρκεί να μην συνδέεται με την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων.

---

<sup>22</sup> Η απόφαση παρατίθεται στο παράρτημα της Νομολογίας

Αρα,λοιπόν,ορθά η αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 29 παρ. 3 του Συντάγματος ορίζει ότι«απαγορεύονται απολύτως οι οιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος **κατά την άσκηση των καθηκόντων τους** στους υπαλλήλους του Δημοσίου .....»και εισάγει έτσι νέα ρύθμιση για τη θέση των δημοσίων υπαλλήλων συγκροτώντας νέες δυνατότητες συμμετοχής για αυτήν την κρίσιμη κατηγορία πολιτών .

## **ΔΙΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ**

Η συνθετότητα του ρόλου του δημοσίου υπαλλήλου καταδεικνύεται από το γεγονός ότι στο επίπεδο αυτού του ρόλου διασταυρώνονται και συγκρούονται δύο αντίρροπες τάσεις και μείζονες λειτουργίες του πολιτικού συστήματος,η διοίκηση και η πολιτική. Έτσι,ενώ τα δεδομένα και οι προϋποθέσεις του τυπικού ρόλου του δημοσίου υπαλλήλου αντανακλούν και κατ' αρχήν υπαγορεύουν μία «διοικητική» λογική,από την άλλη πλευρά το φυσικό πρόσωπο,ο πολίτης που υπεισέρχεται σε αυτόν το ρόλο είναι φυσικό να εμφορείται,άλλοτε περισσότερο και άλλοτε λιγότερο,από ένα σύνολο αξιακών στοιχείων,ιδεολογικοπολιτικών αντιλήψεων,όπως ίσως κάθε ενεργός πολίτης στο πλαίσιο ενός «ανοιχτού» πολιτικού συστήματος στο οποίο μετέχει.

Η συνθετότητα και η πολυσημία του ρόλου του δημοσίου υπαλλήλου οφείλεται στη διαπλοκή των ιδιοτήτων του φυσικού προσώπου *ως υπαλλήλου και ως πολίτη*. Το ίδιο φυσικό πρόσωπο είναι ενδεχόμενο να μετέχει και σε άλλα κοινωνικά συστήματα και να αναλαμβάνει και άλλους ρόλους.Αυτό,όμως το ζεύγος των κεντρικών ιδιοτήτων του δημοσίου υπαλλήλου(ως υπαλλήλου και ως πολίτη)φαίνεται πως εξασκεί συχνά διαμετρικά αντίθετες διεκδικήσεις στο φυσικό πρόσωπο το οποίο,ενώ υπερβαίνει και τους δύο ρόλους,λειτουργεί ωστόσο και ανήκει σε αυτούς.

Επιπλέον,θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο δημόσιος υπάλληλος είναι κατά το Σύνταγμα φορέας των θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων.Ασφαλώς,όπως όλα τα δικαιώματα,τα δικαιώματα αυτά υπόκεινται σε περιορισμούς.Οι περιορισμοί,όμως αυτοί δεν επιβάλλονται εξ ορισμού,δηλαδή από την ίδια τη δημοσιουπαλληλική σχέση.Οι μόνοι περιορισμοί που επιτρέπει το Σύνταγμα είναι εκείνοι που προκύπτουν από την κάθε φορά συγκεκριμένη ανάγκη να μην θίγεται το λειτούργημα του δημοσίου υπαλλήλου ως φορέα δημόσιας διοίκησης.

Επίσης,υπό το πρίσμα της ειδικής κυριαρχικής σχέσης οι περιορισμοί των θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει να υπακούουν και στις γενικές αρχές περιορισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων,συγκεκριμένα στην αρχή της αναλογικότητας,στην αρχή της προστασίας του πυρήνα και στην αρχή της πρακτικής αρμονίας.

Τί σημαίνει,όμως,ότι οι μόνοι συνταγματικά θεμιτοί περιορισμοί των θεμελιωδών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων είναι όσοι κρίνονται απαραίτητοι,για να μη θίγεται το λειτούργημα του δημοσίου υπαλλήλου ως φορέα δημόσιας διοίκησης;

Δεν θίγεται,λοιπόν το λειτούργημα του δημοσίου υπαλλήλου ως φορέα δημόσιας διοίκησης,όταν η δραστηριότητά του δεν προσβάλλει τις συνταγματικές αρχές που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.Κατά συνέπεια,η διάκριση «εντός υπηρεσίας»-«εκτός υπηρεσίας» ή ακόμα «κατά την άσκηση των καθηκόντων τους»-«εκτός καθηκόντων»,που επίσης προτείνεται για τον περιορισμό των συνταγματικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων,δεν αποτελεί ασφαλές κριτήριο.Ένα παράδειγμα είναι ίσως διευκρινιστικό:αν,ο δημόσιος υπάλληλος εκφραστεί πολιτικά,κατά το χρόνο και στον τόπο της υπηρεσίας του,αλλά σε πρόσωπο που ήρθε σε επαφή μαζί του για λόγους προσωπικούς και όχι υπηρεσιακούς ,δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει συμπεριφερθεί παράνομα,διότι στην περίπτωση αυτή δεν παρεμβλήθηκε η ιδιότητά του ως φορέα δημόσιας διοίκησης.Αντίστροφα,συμπεριφέρεται παράνομα ο δημόσιος υπάλληλος όταν,π.χ. στο καφενείο υπόσχεται στον συνομιλητή του ευνοική μεταχείριση από την υπηρεσία του για να τον προσηλυτίσει.

## **Ε .ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Δ α γ τ ό γ λ ο υ Δ.,Συνταγματικό Δίκαιο , Ατομικά Δικαίωματα ,τευχ.Β',1991.

Δ α γ τ ό γ λ ο υ Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο,1984.

Δ η μ η τ ρ ό π ο υ λ ο ς Ανδρ.,Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου (φωτ), τευχ.ΙΙ, Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους,2001.

Δ η μ η τ ρ ό π ο υ λ ο ς Ανδρ.,Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου (φωτ),τευχ.ΠΙ,Συνταγματικά Δικαιώματα ,2004.

Κ α ν ε λ λ ο π ο ύ λ ο υ Ν., Η κομματική δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων ,Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου,1990.

Π α ν α γ ο π ο ύ λ ο υ Μ., Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού,αθήνα-Κομοτηνή,1986.

Ρ ά ι κ ο ς Α.,Συνταγματικό Δίκαιο ,τόμος Α΄1989.

Σ π η λ ι ω τ ό π ο υ λ ο ς Ε.-Χ ρ υ σ α ν θ ά κ η ς Χ.,Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου ,Πανεπιστημιακές Παραδόσεις ,2<sup>η</sup> έκδοση ,1991.

Τ ά χ ο ς Α.,Βασικές Υποχρεώσεις των Δημοσίων Υπαλλήλων,1981.

Τ ά χ ο ς Α., ΔημόσιοΥπαλληλικό Δίκαιο, Θεσσαλονίκη,1991.

Τ σ ά τ σ ο ς Δ.,Συνταγματικό Δίκαιο,τόμος Γ΄, Θεμελιώδη Δικαιώματα , 1988.

Φ θ ε ν ά κ η ς Χ.,Η Πολιτεία και το Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων ,200

## **ΣΤ.ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.**

### **I. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

Α.Σύνταγμα 1975/1986

Άρθρο 29

«1.Έλληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα μπορούν ελεύθερα να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα,που η οργάνωση και η δράση τους οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος(...)-  
3.Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων στους δικαστικούς λειτουργούς,στους στρατιωτικούς γενικά,στα όργανα των σωμάτων ασφαλείας και στους δημόσιους υπαλλήλους,καθώς και η ενεργός δράση υπέρ οποιουδήποτε κόμματος στους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου,των δημόσιων επιχειρήσεων και των οργανισμών τοπικής αυτοδίοικησης».

#### Άρθρο 103

«1.Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα.Τα προσόντα και ο τρόπος διορισμού τους ορίζονται από το νόμο.»

Β. «Σύμβασις δια την ρποάσπισιν των Δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών Ελευθεριών»(ν.δ.53/1974,ΕτΚ Α΄ 256)

#### Άρθρο11

«1.Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και εις την ελευθερία συνεταιρισμού,συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ιδρύσεως μετ' άλλων συνδικάτων και προσχωρήσεως εις συνδικάτα επί σκοπώ προασπίσεως των συμφερόντων του .2.....Το παρόν άρθρο δεν θα εμποδίζει την επιβολή περιορισμών εις την άσκησιν των δικαιωμάτων τούτων υπό μελών των ενόπλων δυνάμεων,της αστυνομίας ή των διοικητικών υπηρεσιών του κράτους».

Γ).Π.Δ.611/1977 «Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενο,υπό τον τίτλο Υπαλληλικός Κώδιξ των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.»(ΕτΚ Α΄ 198)

#### Άρθρο 74

«1.Απαγορεύονται απολύτως εις τους δημοσίους υπαλλήλους αι οιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων,ως και η ενεργός δράσις υπέρ κόμματος των υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.Επίσης,απαγορεύεται εις τους υπαλλήλους η δημοσία άσκησις κριτικής των πράξεων της Κυβερνήσεως ή των προϊσταμένων των αρχών κατά τρόπον προδίδοντα έλλειψιν αντικειμενικότητας,δια σκοπίμου χρήσεως αβασίμων επιχειρημάτων ή του οφειλόμενου σεβασμού».

Δ) .Ν.1735/1987 «Προσλήψεις στο Δημόσιο τομέα,κοινωνικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση,πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α΄ 195)

## Άρθρο 18

«1. Η ελευθερία έκφρασης των πολιτικών, φιλοσοφικών και θρησκευτικών πεποιθήσεων αποτελεί δικαίωμα των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων και τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους. Καμιά διάκριση δεν επιτρέπεται να γίνεται στους δημόσιους υπαλλήλους λόγω των πεποιθήσεών τους.-2. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους ή χρησιμοποιώντας την ιδιότητά τους οι δημόσιοι πολιτικοί υπάλληλοι δεν επιτρέπεται να διαδίδουν τις πολιτικές, φιλοσοφικές ή θρησκευτικές τους πεποιθήσεις είτε να κάνουν διακρίσεις σε όφελος ή βάρος των πολιτών εξαιτίας των οποιωνδήποτε πεποιθήσεών τους.-3. Οι εκδηλώσεις και η δράση των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων υπέρ πολιτικών κομμάτων κατά την άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων απαγορεύεται»

## II) ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

### 1. Απόφαση υπ' αριθμ. 227/2003 ΑΠ

(Α΄ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΝΟΜΟΣ) Πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές των υπαλλήλων του άρθρου 103 του Συντάγματος στις οποίες αναφέρεται η παρ. 2 του άρθρου 104 του Συντάγματος. Ως τέτοιες νοούνται μόνο οι αποδοχές από τη δεύτερη θέση την οποία τυχόν κατέχει ο υπάλληλος υπό τις προϋποθέσεις της παρ. 1 του ανωτέρω άρθρου 104 του Συντάγματος και όχι οι καταβαλλόμενες στους ανωτέρω υπαλλήλους, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι ιατροί του Ε.Σ.Υ., ως αμοιβή για εργασία παρεχόμενη στα πλαίσια της κυρίας οργανικής τους θέσεως, ανεξαρτήτως του χαρακτηρισμού της ως βασικού μισθού ή επιδόματος ή αποζημιώσεως για υπερωριακή απασχόληση, καθώς και εάν τους καταβάλλονται τακτικώς ή εκτάκτως. Κρίση ότι ειδικευόμενοι ιατροί που υπηρετούν σε νοσοκομεία νοσηλευτικά ιδρύματα με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου και έχουν πραγματοποιήσει υπό την ανωτέρω ιδιότητά τους εφημερίες, έχουν αξίωση για πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές είτε λόγω αποζημιώσεως είτε λόγω αδικαιολογήτου πλουτισμού πέραν του ορίου που τάσσει το άρθρο 104 παρ. 2 του Συντάγματος, δηλ. πέραν των ισούμενων προς το σύνολο των αποδοχών των οργανικών τους θέσεων (αναιρεί την Εφετείου Θεσ/κης 25/1999).

## **2.Απόφαση υπ' αριθμ 2514/2003 ΣτΕ**

(Α΄ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΝΟΜΟΣ) ΤΕΙ. Ο νομοθέτης μπορεί να ιδρύει νέο ΑΕΙ ή να μετατρέπει σε ΑΕΙ σχολές της ανώτερης επαγγελματικής εκπαίδευσης, όπως είναι τα ΤΕΙ. Αντίθετη μειοψηφία. Με το ν. 2916/2001 τα ΤΕΙ καταργούνται ως σχολές ανώτερης βαθμίδας και ιδρύονται ΑΕΙ με την ίδια ονομασία. Οι οργανικές θέσεις του προ του ν. 2916/2001 εκπαιδευτικού προσωπικού των ΤΕΙ δεν είναι όμοιες προς τις τακτικές θέσεις εκπαιδευτικού προσωπικού του νόμου αυτού. Δεν συνιστά υποβιβασμό η ρύθμιση της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 1 εδ. 1 του 2916/2001 για την ένταξη των κατόχων μόνιμης θέσης της βαθμίδας του καθηγητή σε προσωποπαγή θέση της προβλεπόμενης από το νέο νόμο βαθμίδας του αναπληρωτή καθηγητή ούτε η υποχρέωση αυτών να υποβληθούν σε κρίση αν επιθυμούν να καταλάβουν μόνιμη θέση αναπληρωτή καθηγητή ή καθηγητή. Δεν συνιστά υποβιβασμό ούτε η ρύθμιση του άρθρου 6 παρ. 4 του ν. 2916/2001, κατά την οποία οι κάτοχοι προσωποπαγών θέσεων στερούνται του δικαιώματος να μετέχουν στα εκλεκτορικά σώματα. Η εισαγωγή από το νομοθέτη ρυθμίσεων διαφορετικών από αυτές που ίσχυαν στο παρελθόν δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας, έστω και αν θίγονται υφιστάμενα δικαιώματα. Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης. (Όμοιες οι 2515/2003 ΣτΕ, 2516/2003 ΣτΕ, 2517/2003 ΣτΕ, 2518/2003 ΣτΕ, 2519/2003 ΣτΕ).

## **3 Απόφαση υπ' αριθμ 2922/1983 ΣτΕ**

Περίληψη υπόθεσης: Δημόσιοι υπάλληλοι. Απόλυση υπαλλήλου. Συλλογικά όργανα. Ασκήση προσφυγής κατ' αποφάσεως υπηρεσιακού συμβουλίου. Συγκρότηση συλλογικών οργάνων. Ελεγχος νομιμότητας αυτής. Πλήρωση οργανικών θέσεων δημοσίων υπηρεσιών και ΝΠΔΔ από υπαλλήλους επί θητεία. Επί θητεία διευθυντές κλινικών νοσηλευτικών ιδρυμάτων. Απόλυση υπαλλήλου επί θητεία απ' την δεύτερη θέση που κατέχει. Προϋποθέσεις. Συνταγματικές εγγυήσεις

Λύσις υπαλληλικής σχέσεως, απόλυσις, ως προκύπτει εκ του άρθρου 103παρ. 4 του Συντάγματος, προσφυγή ουσίας δεν χωρεί κατά των πράξεων μονομελούς



οργάνου της Διοικήσεως περί απολύσεως ή υποβιβασμού υπαλλήλου, είτε αυτή εκδίδεται άνευ προηγουμένης αποφάσεως συλλογικού οργάνου ενεργούντος ως υπηρεσιακού συμβουλίου είτε εις εκτέλεσιν τοιαύτης αποφάσεως, αλλά δύναται να ασκηθή μόνον κατά της αποφάσεως του συλλογικού οργάνου το οποίον επελήφθη του θέματος και απεφάνθη περί του υποβιβασμού ή απολύσεως, ανεξαρτήτως του άν το συλλογικόν τούτο όργανον πληροί, κατά τον υπό του νόμου προβλεπόμενον τρόπον συγκροτήσεώς του, τας συνταγματικές προϋποθέσεις, του ΣτΕ δυναμένου, κατά την εκδίκασιν της προσφυγής να χωρήση, κατόπιν προβολής σχετικού λόγου ή και αυτεπαγγέλτως, εις τον έλεγχον της νομιμότητος της συγκροτήσεως του συλλογικού οργάνου και από της ρηθείσης συνταγματικής απόψεως. Γενικώς, συνταγματική προστασία, η υπό του κοινού νομοθέτου σύστασις εις τας δημοσίας υπηρεσίας και τα ν.π.δ.δ. οργανικών θέσεων πληρουμένων ουχί διά τακτικών υπαλλήλων αλλά δι' υπαλλήλων επί θητείας, ούσα και υπό το ήδη ισχύον Σύνταγμα ανεκτή εις άς περιπτώσεις αυτή, κατά την κρίσιν του νομοθέτου, υποκειμένη πάντως εις τον έλεγχον του δικαστού δικαιολογείται εκ της ιδιαζούσης φύσεως, της ειδικής αποστολής και του περιεχομένου των αρμοδιοτήτων ωρισμένης υπηρεσίας ή θέσεως, ως συμβαίνει και εις την περίπτωσιν των επί θητεία διευθυντών κλινικών νοσηλευτικών ιδρυμάτων του ν.δ. 2592/1953, συνεπάγεται αδυναμίαν πάυσεως των εις τας θέσεις ταύτας υπηρετούντων προ της λήξεως της θητείας των άνευ τηρήσεως των συνταγματικών εγγυήσεων, αύται ισχύουν και διά τον κατέχοντα δευτέραν θέσιν υπάλληλον, κατ' εφαρμογήν ειδικής διατάξεως νόμου παρεχούσης τοιαύτην ευχέρειαν συμφώνως προς τα εν άρθρω 104 παρ. 1 του Συντάγματος οριζόμενα, εκτός άν η απόλυσίς του εκ της δευτέρας θέσεως επέρχεται συνεπεία υποβολής παραιτήσεως ή υποχρεωτικώς, εις εκτέλεσιν ορισμού της διαληφθείσης ειδικής διατάξεως αναφερομένου εις τυπικήν προϋπόθεσιν υπό την οποίαν τελεί η κατοχή της δευτέρας θέσεως.

#### **4. Απόφαση υπ' αριθμ 4257/2000 ΣτΕ**

Εισηγητής : Ν. Ντούβας.

Περίληψη υπόθεσης: Δόκιμοι δημόσιοι υπάλληλοι. Η κρίση για τη μη μονιμοποίηση απαιτείται να ληφθεί κατόπιν προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου. Η μη τήρηση της σχετικής συνταγματικής επιταγής καθιστά τη

σχετική απόφαση ακυρωτέα για παράβαση ουσιώδους τύπου, έστω και αν στην ειδική, εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, δεν γίνεται ρητώς σχετική πρόβλεψη. Η μη έγκαιρη, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, κλήτευση του υπό μονιμοποίηση υπαλλήλου δεν καλύπτεται από το γεγονός ότι ο υπάλληλος παρευρέθη κατά τη συνεδρίαση του υπηρεσιακού συμβουλίου και δεν αντέλεξε σχετικώς. Αντίθετη η μειοψηφία. Παραπομπή στην 7μελή σύνθεση. Το ένδικο μέσο που ασκείται κατά της ανωτέρω απόφασης του Υπηρεσιακού Συμβουλίου φέρει το χαρακτήρα υπαλληλικής προσφυγής, ενώ το ασκούμενο κατά της σχετικής πράξης του Προέδρου του Δ.Σ. του Νοσοκομείου έχει, παρά την αντίθετη διατύπωση του νόμου, το χαρακτήρα αιτήσεως ακυρώσεως. Παραδεκτή η ένωση των δύο δικογράφων. Συνεκδίκαση της αιτήσεως ακυρώσεως από το ΣτΕ λόγω συναφείας. Ακυρη η απόφαση του Προέδρου, εφόσον εκδόθηκε κατά παράβαση των προθεσμιών του άρθρου 42 παρ. 1 του ΠΔ 18/1989.

ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ : .....

2. Επειδή το υπό κρίση ένδικο μέσο, καθ' ό μιν μέρος στρέφεται κατά της περί μη μονιμοποίησης αποφάσεως του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου, έχει τον χαρακτήρα υπαλληλικής προσφυγής, σύμφωνα με τα άρθρα 103 παρ. 4 του Συντάγματος, άρθρ. 87 παρ. 5 του π.δ. 611/77, ΦΕΚ Α' 198 και ήδη άρθρ. 40 παρ. 5 του ν. 2683/99, ΦΕΚ Α' 19 περί του Υπαλληλικού Κώδικα. Καθ' ό δε μέρος στρέφεται κατά της περί απολύσεως πράξεως της προέδρου του διοικητικού συμβουλίου του νοσοκομείου έχει, παρά την αντίθετη διατύπωση του νόμου (βλ. άρθρον 40 παρ. 5 ν. 2683/99 ως κατωτέρω) τον χαρακτήρα αιτήσεως ακυρώσεως. Τα δύο αυτά ένδικα βοηθήματα παραδεκτώς ενώνονται στο ίδιο δικόγραφο, η δε αίτηση ακυρώσεως κατά της περί απολύσεως πράξεως παραδεκτώς κρατείται και εκδικάζεται από το Συμβούλιο της Επικρατείας, λόγω της στενής συναφείας των δύο πράξεων, αντί να παραπεμφθεί προς εκδίκαση από το αρμόδιο διοικητικό εφετείο.

3. Επειδή, κατά της ως άνω από 5.11.99 προσβαλομένης αποφάσεως του υπηρεσιακού συμβουλίου περί μη μονιμοποίησης, η προσφυγή ασκείται εμπροθέσμως (κατάθεση 10.2.2000), εφόσον από τα διαβιβασθέντα στοιχεία ουδόλως προκύπτει κοινοποίηση της αποφάσεως αυτής στον προσφεύγοντα, όπως απαιτείται από το άρθρ. 41 παρ. 2 του π.δ. 18/89 (ΦΕΚ Α' 8). Η περί απολύσεως όμως, από

18.11.99 πράξη της Προέδρου του διοικητικού συμβουλίου του νοσοκομείου, εξεδόθη κατά παράβαση της διατάξεως του άρθρου 42 παρ. 1 του αυτού π.δ. 18/89, εφόσον δεν έχει παρέλθει η 60ήμερος προθεσμία για τον ενδιαφερόμενο προς άσκηση προσφυγής, η οποία εν προκειμένω και ασκήθηκε, διό πρέπει, ως προώρως εκδοθείσα, να ακυρωθεί εν πάση περιπτώσει, δηλονότι ανεξαρτήτως της εκβάσεως της προκείμενης δίκης (βλ. και ΣτΕ 4685/98, 1470/93).

4. Επειδή στο άρθρο 40 του ρηθέντος ν. 2683/99 περί του (νέου) Υπαλληλικού Κώδικα, δημοσιευθέντος εις το ΦΕΚ 19 της 8.2.1999 και ισχύοντος μετά δίμηνον από της ημερομηνίας αυτής, κατ' άρθρο πέμπτον αυτού, ορίζονται τα εξής: "1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι υπάλληλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που διορίζονται σε οργανικές θέσεις, διανύουν διετή δοκιμαστική υπηρεσία, κατά τη διάρκεια της οποίας απολύονται για λόγους που ανάγονται στην υπηρεσία τους μόνο μετά από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. 2. Οι δόκομοι υπάλληλοι, κατά τη διάρκεια της δοκιμαστικής υπηρεσίας τους, παρακολουθούν υποχρεωτικά προγράμματα εισαγωγικής εκπαίδευσης που οργανώνονται σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις. 3. Μέσα σε τρεις (3) μήνες από τη συμπλήρωση της δοκιμαστικής υπηρεσίας, το υπηρεσιακό συμβούλιο υποχρεούται να αποφασίσει αν ο δόκιμος υπάλληλος είναι κατάλληλος για μονιμοποίηση. Για το σκοπό αυτόν συνεκτιμά τα προσόντα του υπαλλήλου, όπως προκύπτουν από τις εκθέσεις αξιολόγησης και τα λοιπά στοιχεία του προσωπικού του μητρώου, λαμβάνοντας υπόψη την επίδοσή του στο πρόγραμμα εισαγωγικής εκπαίδευσης και την επιμέλεια την οποία επέδειξε σε αυτό. 4. Ο υπάλληλος που κρίνεται κατάλληλος για μονιμοποίηση μονιμοποιείται με πράξη του οργάνου που είναι αρμόδιο για το διορισμό. Με όμοια πράξη απολύεται ο υπάλληλος που κρίνεται ακατάλληλος. 5. Κατά της απόφασης του υπηρεσιακού συμβουλίου για τη μη μονιμοποίηση δόκοιμου υπαλλήλου, καθώς και κατά της απόφασης απόλυσής του, σύμφωνα με την παρ. 1, επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής στο Συμβούλιο της Επικρατείας ...".

5. Επειδή, κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, το δικαίωμα της προηγουμένης ακροάσεως του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του.

6. Επειδή η κρίση για τη μονιμοποίηση δοκίμου δημοσίου υπαλλήλου έχει ως αποτέλεσμα την οριστική διακοπή της δημοσιονομικής σχέσεως του υπαλλήλου με την υπηρεσία. Προκειμένου όμως να ληφθεί κατά του δοκίμου υπαλλήλου μία τέτοια απόφαση, η οποία συνεπάγεται τη δυσμενέστατη γι' αυτόν υπηρεσιακή συνέπεια, ήτοι της απόλυσής του, η Διοίκηση οφείλει, κατ' επιταγή της παραπάνω συνταγματικής διάταξης, να καλέσει τον υπάλληλο σε προηγούμενη ακρόαση, για την παροχή από μέρους του των αναγκαίων αποσαφηνίσεων και εξηγήσεων. Η προηγούμενη αυτή ακρόαση, η οποία και τα συμφέροντα του υπαλλήλου, κατά του οποίου απειλείται απόλυση, προστατεύει και την υπηρεσία εξυπηρετεί από την άποψη της πληρέστερης ενημέρωσής της, επιβάλλεται από το Σύνταγμα ως ουσιώδης τύπος της σχετικής διαδικασίας, προκειμένου να καταλήξει η Διοίκηση στην κρίση περί απολύσεως του υπαλλήλου. Η μη τήρηση αυτού του ουσιώδους τύπου επιφέρει την ακυρότητα της αποφάσεως περί απολύσεως, ακόμα και αν η ειδική, εκάστοτε, νομοθεσία δεν προβλέπει, ρητώς, την τήρησή του (βλ. ΣτΕ 2141/93, ολ.).

7. Επειδή, πέραν των ανωτέρω και προς τον σκοπό παροχής πλήρους προστασίας, ο υπό μονιμοποίηση υπάλληλος πρέπει, λόγω της σοβαρότητας της ληφθησομένης αποφάσεως, να καλείται εγκαίρως, ήτοι σε χρόνο τέτοιο, ώστε να του παρέχεται επαρκές διάστημα, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, για να προετοιμάσει τα της παραστάσεώς του ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου, παρασκευαζόμενος καταλλήλως προς την παροχή των αναγκαίων εξηγήσεων, προσκομιδή στοιχείων κλπ. Η ως άνω δε απαίτηση προς έγκαιρη κλήτευση δεν καλύπτεται, έστω και αν ο υπάλληλος κατά την ημέρα συνεδριάσεως του υπηρεσιακού συμβουλίου παρέστη και δεν αντέλεξε σχετικώς, εφόσον, πάντως, με την προσφυγή του ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας παραπονείται το αντίθετο, λαμβανομένου προσθέτως υπόψη, ότι ο υπάλληλος κατά τη στιγμή της ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου παραστάσεώς του τελεί σε ιδιόμορφη ψυχολογική κατάσταση. Κατά τη γνώμη όμως της Συμβούλου Αικ. Συγγούνα και του Παρέδρου Διομ. Κυριλλόπουλου, η τυχόν έλλειψη της εγκαίρου κλήσεως του υπαλλήλου για παράσταση και παροχή εξηγήσεων ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου που αποφασίζει την μονιμοποίηση ή μη του υπαλλήλου, καλύπτεται από την αυτοπρόσωπο παράσταση αυτού ενώπιον του συμβουλίου και την μη προβολή

οιασδήποτε σχετικής αντιρρήσεως ή επιφυλάξεως εκ μέρους του (πρβλ. ΣτΕ 33/96.1064/94, 3019/91 κ.α.).

8. Επειδή, στην προκείμενη περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, ο προσφεύγων, μετά την συμπλήρωση διετούς δοκιμαστικής υπηρεσίας στο νοσοκομείο "Ασκληπιείο Βούλας" (Κλάδος ΤΕ Πολιτικών Μηχανικών), κρίθηκε ακατάλληλος για μονιμοποίηση, δυνάμει της προσβαλλομένης υπ' αριθμ. 3/5.11.99 αποφάσεως (πρακτικού) του υπηρεσιακού συμβουλίου του νοσοκομείου, για τους λόγους που εκτίθενται στην απόφαση αυτή, με αναφορά στα μνημομευόμενα υπηρεσιακά του στοιχεία, ήτοι για αδικαιολόγητη απουσία πολλών ημερών, δυσμενή υπηρεσιακή αξιολόγηση, εκκρεμή πειθαρχική δίωξη ένεκα αδικαιολόγητης απουσίας κλπ. Προ της εκδόσεως της περί μονιμοποίησεως αποφάσεως, η οποία, καθ' α ελέγχθη, έχει ως συνέπεια την απόλυση του υπαλλήλου από την υπηρεσία, ο προσφεύγων θα έπρεπε να κληθεί για την παροχή εξηγήσεων εκ μέρους του προς το υπηρεσιακό συμβούλιο σχετικά με τη συμπεριφορά του στην υπηρεσία κατά τη διάρκεια της δοκιμαστικής περιόδου, παρά το ότι οι προδιαληφθείσες σχετικές διατάξεις του άρθρ. 40 του Υπαλληλικού Κώδικα δεν προβλέπουν παρόμοια κλήση. Περαιτέρω, η κατά τα άνω τυχόν κλήτευσή του θα έπρεπε να έχει γίνει σε χρόνο τέτοιο, ώστε ο προσφεύγων να έχει στη διάθεσή του επαρκή χρόνο να παρασκευασθεί για την παρουσία του στο υπηρεσιακό συμβούλιο, κατά την ημέρα που αυτό συνεδρίασε. Τέτοια όμως κλήση δεν προκύπτει ότι έλαβε εν προκειμένω χώρα, διότι υπάρχει μεν στο φάκελλο της υποθέσεως το προγενέστερο υπ' αριθμ. 2/11.10.99 πρακτικό του αυτού υπηρεσιακού συμβουλίου, με το οποίο το μεν αναβάλλεται η κρίση περί μονιμοποίησεως σχετικά με τον προσφεύγοντα, για το λόγο ότι το συμβούλιο τον είχε καλέσει να παραστεί κατά τη διάρκεια της συνεδριάσεώς του εκείνης, πλην όμως αυτός απουσίασε αδικαιολογήτως, το δε αποσίζεται να καλέσει αυτόν να παρουσιασθεί στην επόμενη συνεδρίασή του, πλην όμως δεν προκύπτει ότι ο προσφεύγων πράγματι κλητεύθηκε και μάλιστα έγκαιρα, ήτοι προ ενός ευλόγου, κατά την περίπτωση, χρόνου, για τη συνεδρίαση της 5.11.99, καθ' ήν ελήφθη η περί μη μονιμοποίησεώς του απόφαση, ούτε την έλλειψη τέτοιας κλήσεως μπορεί εν προκειμένω να αντικαταστήσει το υπ' αριθμ. 12780/18.10.99 έγγραφο του υπηρεσιακού συμβουλίου που απευθύνεται προς τον προσφεύγοντα, εις το οποίο αναφέρεται ότι "Σας γνωρίζουμε ότι το Πρωτοβάθμιο Υπηρεσιακό Συμβούλιο του Νοσοκομείου κατά την 2/11.10.99 συνεδρίασή του αποφάσισε να σας καλέσει στην

επόμενη συνεδρίασή του προκειμένου να αποφασίσει για την μονιμοποίησή σας", διότι δεν υπάρχει αποδεικτικό κοινοποίησεως εις τούτον του εγγράφου αυτού, στο οποίο άλλωστε δεν ορίζεται συγκεκριμένη ημερομηνία της επομένης συνεδρίασεως. Τέλος, η κατά τα ανωτέρω έλλειψη της απαιτούμενης εγκαίρου κλητεύσεως δεν καλύπτεται από το γεγονός ότι στην προσβαλλόμενη απόφαση (υπ' αριθμ. 3/5.11.99 πρακτικό) του υπηρεσιακού συμβουλίου αναφέρεται ότι τούτο έλαβε την περί μη μονιμοποίησεως του προσφεύγοντος απόφασή του "αφού άκουσε τον ενλόγω υπάλληλο", εφόσον με την υπό κρίση προσφυγή του ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος προβάλλει ότι εκλήθη να παραστεί στο συμβούλιο "αυθημερόν" και ότι ουδεμία νομότυπη ειδοποίηση του είχε δοθεί πριν.

Οθεν, υπό τα ανωτέρω δεδομένα και ενόψει των όσων ανωτέρω εξετάθησαν η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί, για να τηρηθεί, προ της λήψεως νέας αποφάσεως από το υπηρεσιακό συμβούλιο, ο προαναφερθείς και παραλειφθείς ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, παράλληλα δε πρέπει, ως εξετάθη ήδη, να ακυρωθεί και η περί απολύσεως απόφαση, η οποία εν προκειμένω εξεδόθη προώρως. Κατά τη γνώμη όμως της μειοψηφίας, δεν συντρέχει εν προκειμένω περίπτωση ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως του υπηρεσιακού συμβουλίου και της συναφούς περί απολύσεως πράξεως, εφόσον ο προσφεύγων, όπως προκύπτει από την προσβαλλόμενη απόφαση και όπως ο ίδιος ομολογεί, παρέστη κατά τη συνεδρίαση του υπηρεσιακού συμβουλίου και δεν προέβαλε σχετική αντίρρηση για τη μη έγκαιρη τυχόν κλήτευσή του.

9. Επειδή, λόγω της σπουδαιότητας του ανακύπτοντος κατά τα ανωτέρω ζητήματα, συνισταμένου στο ότι δεν αρκεί να καλείται απλώς στη συνεδρίαση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου ο υπάλληλος, ο οποίος δεν κρίνεται για μονιμοποίηση, αλλά πρέπει συνάμα η κλήση αυτή να είναι και έγκαιρη, ως κατά τα ανωτέρω εξετάθη, μη καλυπτομένη εκ μόνης της παραστάσεως του υπαλλήλου, έστω και αν αυτός δεν διεμαρτυρήθη σχετικά, εφόσον πάντως μεταγενέστερα πράττει τούτο διά της προσφυγής του ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το Τμήμα κρίνει, υπό την παρούσα 5μελή σύνθεσή του, ότι η υπόθεση πρέπει να παραπεμφθεί (άρθρ. 14 παρ. 5 εδ. β' του π.δ. 18/89, ΦΕΚ 8 Α') στην 7μελή σύνθεσή του, οριζομένου ως εισηγητού ενώπιον αυτής του Συμβούλου Νικολάου Ντούβα και δικασίμου της 5ης Μαρτίου 2001.

## **5 Απόφαση υπ' αριθμ. 618/1995 ΔΕΦ ΠΕΙΡ**

Περίληψη υπόθεσης: Απεργία δημοσίων υπαλλήλων. Ατομική διοικητική πράξη περικοπής αποδοχών λόγω συμμετοχής τους στην απεργία. Η διαφορά που γεννάται από την έκδοση και προσβολή αυτής είναι διαφορά ουσίας και υπόκειται σε προσφυγή. Νόμιμη η σώρευση στο αυτό δικόγραφο της άνω προσφυγής με την αγωγή αποζημιώσεως του άρθρου 105 ΕΙΣΝΑΚ. Καθυστέρηση από τους καθηγητές μέσης εκπαίδευσέως της καταθέσεως των γραπτών δοκιμίων των μαθητών. Κρίση ότι συνιστά απεργία.

## **6. Απόφαση υπ' αριθμ. 2/1992 Διοικητικού Πρωτοδικείου Σύρου (Τριμελούς)**

**Περίληψη απόφασης:** Δημόσιοι υπάλληλοι. Απεργία. Έννοια. Εκδηλώσεις του απεργιακού δικαιώματος. Ο εργοδότης δεν υποχρεούται σε καταβολή των αποδοχών κατά τις ημέρες της απεργίας. Λευκή απεργία καθηγητών Μέσης Εκπαίδευσης. Περικοπή αποδοχών εκπαιδευτικών που άν και προσέφεραν άλλες υπηρεσίες αρνούνται να καταθέσουν την βαθμολογία. Δικαιοδοσία Διοικητικού Πρωτοδικείου. Άσκηση προσφυγής κατά της πράξης Διευθυντού Γυμνασίου με την οποία περικόπηκαν οι αποδοχές καθηγητή.

Με την κρινόμενη προσφυγή - αγωγή ζητείται :

α) η ακύρωση, αλλιώς η τροποποίηση, της 2039830/4518/0022/15.6.1990 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών, με την οποία αποφασίζεται περικοπή αποδοχών κατά το ήμισυ για τους εκπαιδευτικούς που παρουσιάζονται στο σχολείο, προσφέρουν όλες τις άλλες υπηρεσίες αλλά αρνούνται να καταθέσουν τη βαθμολογία και για όσες ημέρες διαρκεί η αποχή αυτή των εκπαιδευτικών, β) η ακύρωση, αλλιώς η τροποποίηση, της 1B/4922/6.6.1990 διαταγής του γενικού γραμματέα του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, με την οποία

διατάσσεται προς όλες τις Διευθύνσεις και τα Γραφεία Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης του Κράτους η περικοπή κατά το ήμισυ των αποδοχών των εκπαιδευτικών κατά το αμέσως ανωτέρω, και γ) η ακύρωση, αλλιώς η τροποποίηση, της από 29.6.1990 πράξεως της Διευθύντριας του 2ου Γυμνασίου Σάμου, με την οποία περικόπτονται κατά τα άνω οι αποδοχές του πρώτου των προσφευγόντων καθηγητών Μέσης Εκπαίδευσης κατά 13.105 δρχ. διότι είχε συμμετάσχει σε λευκή απεργία και είχε καθυστερήσει να παραδώσει τη βαθμολογία των μαθητών κατά 5 ημέρες, της δεύτερης προσφεύγουσας κατά 10.505 δρχ. διότι για τον ίδιο λόγο είχε παραδώσει τη βαθμολογία με καθυστέρηση 5 ημερών, της τρίτης προσφεύγουσας κατά 10.215 δρχ. διότι για τον ίδιο λόγο είχε καθυστερήσει την παράδοση της βαθμολογίας κατά 5 ημέρες, της τέταρτης προσφεύγουσας κατά 7.985 δρχ. διότι για τον ίδιο λόγο είχε καθυστερήσει την παράδοση της βαθμολογίας κατά 5 ημέρες, και του πέμπτου προσφεύγοντος κατά 6.186 δρχ., διότι για τον ίδιο λόγο είχε καθυστερήσει την παράδοση της βαθμολογίας κατά 3 ημέρες. Ζητείται, επίσης, με τη σωρευόμενη στο αυτό δικόγραφο αγωγή η αναγνώριση αξιώσεως εκάστου προσφεύγοντος κατά του ελληνικού Δημοσίου για την καταβολή των ανωτέρω χρηματικών ποσών. Η κρινόμενη προσφυγή κατά το μέρος που στρέφεται κατά των δύο ανωτέρω πρώτων κανονιστικών διοικητικών πράξεων απαραδέκτως ασκείται ενώπιον του Δικαστηρίου τούτου, η δικαιοδοσία του οποίου αφορά μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις που έχουν δια νόμου υπαχθεί στη δικαιοδοσία του. Περαιτέρω, η αυτή προσφυγή, κατά το μέρος που στρέφεται κατά της τρίτης των προσβαλλομένων πράξεων, η οποία τυγχάνει ατομική διοικητική πράξη, με την οποία περικόπτονται αποδοχές των προσφευγόντων, παραδεκτώς ασκείται ενώπιον του δικαστηρίου τούτου, έχοντος δικαιοδοσία εκδικάσεως της διαφοράς, σύμφωνα με το άρθρο 2 εδ. Θ' ν. 1406.1983 (ΦΕΚ 182, Α'). Παραδεκτώς, επίσης, σωρεύεται στο δικόγραφο προσφυγής και αίτημα αναγνώρισεως αξιώσεως εκάστου των προσφευγόντων επί του χρηματικού ποσού, το οποίο ανταποκρίνεται στο ουσιαστικό περιεχόμενο του δικαιώματος, του οποίου ζητείται η αναγνώριση δια της ακυρώσεως ή τροποποιήσεως της παραδεκτώς προσβαλλομένης ως άνω ατομικής διοικητικής πράξεως (Σ.τ.Ε. 1660/1984 ΕΔΚΑ 1984, 603), και συγκεκριμένα, 13105 δρχ. για τον πρώτο, 10.505 δρχ. για τη δεύτερη, 10.215 δρχ. για την τρίτη, 7.985 δρχ. για την τέταρτη και 6.186 δρχ. για τον πέμπτο προσφεύγοντα. Τέλος, η σωρευόμενη αγωγή αποζημιώσεως στο δικόγραφο της προσφυγής για την αναγνώριση των αυτών αξιώσεων, είναι απορριπτέα ελλείψει αντικειμένου, εφόσον το αυτό αίτημα εμπεριέχεται στην



προσφυγή. Σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 2 του Συντάγματος, "η απεργία αποτελεί δικαίωμα, ασκείται δε υπό των νομίμως συνεστημένων συνδικαλιστικών οργανώσεων προς τη διαφύλαξιν και προαγωγήν των οικονομικών και εργασιακών εν γένει συμφερόντων των εργαζομένων". Απεργία, σύμφωνα με τον ορισμό της επιστήμης, είναι η συλλογική αποχή των μισθωτών από την εργασία με αγωνιστικό σκοπό, για να ασκήσουν πίεση στην εργοδοτική πλευρά, επιδιώκοντας να εξυπηρετήσουν, να διαφυλάξουν και να προάγουν τα συλλογικά τους συμφέροντα, που αποφασίζεται και κηρύσσεται από νόμιμα συνεστημένες συνδικαλιστικές οργανώσεις τους (Αλ. Καρακατσάνης, Εργατικό Δίκαιο, Β' 11, 1980, σελ. 200 επ.). Η απεργία, ανεξάρτητα αν είναι νόμιμη ή παράνομη, εμφανίζεται με διάφορες μορφές. Στην επιστήμη διακρίνουν την επιθετική απεργία, όταν πρώτη ανοίγει τον εργατικό αγώνα, και την αμυντική, όταν απαντά σε συλλογικά αγωνιστικά μέτρα της εργοδοτικής πλευράς. Την ολική ή μερική απεργία, όταν καλούνται ν' απεργήσουν ορισμένοι μόνο από το προσωπικό μιας επιχειρήσεως λ.χ. σε θέσεις κλειδιά ή σε νευραλγικά σημεία, με αποτέλεσμα να αδυνατεί συνήθως να λειτουργήσει ολόκληρη η επιχείρηση. Αποκαλούν δε λευκή απεργία (Greve Perlee-Καρακατσάνης, ΙΒΙΔ, 203 - Sinay Traite de Droit du Travail, VI, Dalloz, Paris, 1966, σελ. 201, 203) διάφορες μορφές απεργίας, από την απλή σωματική παρουσία στους τόπους εργασίας ως τη μειωμένη απόδοση ή τη σχολαστική επιμέλεια και τήρηση των κανονισμών στη διεκπεραίωση της εργασίας, ώστε να καθυστερεί η εκτέλεσή της. Συνέπεια της νόμιμης απεργίας είναι ότι αναστέλλει την υποχρέωση του μισθωτού (ή δημόσιου υπαλλήλου) για παροχή εργασίας αλλά και την αντίστοιχη υποχρέωση του εργοδότη (Δημοσίου στην περίπτωση απεργίας δημοσίων υπαλλήλων) να καταβάλλει το μισθό. Σύμφωνα με τη ρητή διάταξη της παρ. 7 άρθρου 30 ν.1264/1982, "**ο χρόνος της απεργίας των δημοσίων υπαλλήλων θεωρείται ως χρόνος πραγματικής δημοσίας υπηρεσίας, χωρίς όμως να καταβάλλονται οι αποδοχές του χρόνου απεργίας**". Όπως συνήθως λέγεται, η απεργία είναι αγώνας με κίνδυνο και δαπάνη, και όχι τον εργοδότη που προσβάλλεται, (Tomandli : Streik und Asusperrung Wien 1965, σ. 326). Εξάλλου, το κόστος του τελευταίου από την εμπλοκή του στον απεργιακό αγώνα αντιπροσωπεύει η ζημιά του από την ολική ή μερική παύση της λειτουργίας της επιχειρήσεώς του, (Καρακατσάνης, αυτόθι, 247). Ο εργοδότης, συνεπώς, δεν είναι υποχρεωμένος να καταβάλει τους μισθούς για τις ημέρες της απεργίας, Ratio δε αυτής της νομικής ρυθμίσεως - οριοθετήσεως του επιχειρηματικού κινδύνου είναι όχι η επιβολή αστικής ποινής στους απεργούς μισθωτούς, αλλ' είναι η προσπάθεια εξισώσεως από το

νομοθέτη των εκατέρωθεν συμφερόντων (εργοδοτικής πλευράς και των εργαζομένων) δια της δικαίας αποζημίωσης, μέσω της προσαρμογής της αμοιβής του μισθωτού προς το παρασχεθέν έργο, του εργοδότη, στον οποίο παραμένει το όφελος της μη καταβολής του μισθού. Εκ των ανωτέρω έπεται ότι, στις εξαιρετικές περιπτώσεις που In Praxi εκ της όλης απεργιακής κινητοποιήσεως των εργαζομένων (δημοσίων υπαλλήλων προκειμένου για τον δημόσιο τομέα) δεν προκύπτει κανενός είδους ζημία στον εργοδότη (Δημόσιο εν προκειμένω), διότι παραδείγματος χάριν το μη παρασχεθέν λόγω απεργίας έργον παρέχεται εκ των υστέρων από τους απεργούς μετά τη λήξη της απεργίας lege artis, αν δεν πρόκειται για σύμβαση ακριβοχρόνου εκτελέσεως, ώστε κατά κρίσιν αγαθού ανδρός επιχειρηματικός κίνδυνος από την απεργία για τον εργοδότη δεν υπήρξε, ιδίως μάλιστα, σε συνάρτηση και με τη διάρκεια της απεργίας, όταν η ασκουμένη απειρήση, ή η δημοσία υπηρεσία αποτελεί μονοπώλιο χωρίς εμπορικό ανταγωνισμό, η κατά τα άνω ratio του κανόνα περικοπής των αποδοχών των απεργών - εν προκειμένω δημοσίων υπαλλήλων - για τις ημέρες της απεργίας δεν υφίσταται και συνεπώς οι αποδοχές στους απεργούς οφείλονται. Στην συγκεκριμένη υπόθεση, από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτουν τα εξής: Με την από 16.5.1990 απόφασή της η Γενική Συνέλευση της Ομοσπονδίας Λειτουργών Μέσης Εκπαίδευσης (ΟΛΜΕ) απεφάσισε για τους λόγους που αναφέρονται στο κείμενο της αποφάσεως αυτής 48ωρη απεργία στις 22-23 Μαΐου 1990, 24ωρη απεργία για κάθε ημέρα διεξαγωγής των γενικών εξετάσεων, καθώς και τη μη διόρθωση γραπτών δοκίμων των προαγωγικών και απολυτηρίων εξετάσεων και τη μη κατάθεση των βαθμών του τελευταίου τριμήνου στο Γυμνάσιο. Η απόφαση αυτή ήρθη στις 21.6.1990. Εξάλλου, σύμφωνα με το 196/10.5.1990 προεδρικό διάταγμα και τις σχετικές αποφάσεις του Υπουργού Εθνικής Παιδείας που αναφέρονται στη λήξη της διδασκαλίας των μαθημάτων, αυτή ορίστηκε για τις 10 Ιουνίου για τα γυμνάσια και για τις 18 Μαΐου για τα Λύκεια.

### **7. Απόφαση υπ' αριθμ. 3533/86 ΣτΕ(Τμ.Γ')**

Επειδή, δια της υπό κρίσιν εφέσεως ζητείται από του εκκαλούντος Υπουργού Παιδείας η εξαφάνισις ή άλλως η μεταρρύθμισις της 1700/1983 αποφάσεως του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, δια της οποίας ηκυρώθη η άρνησις διορισμού της

εφεσιβλήτου ως φιλολόγου καθηγήτριας εις την Μέσην Εκπαίδευσιν επί τη αιτιολογία ότι η εφεσίβλητος είναι «μάρτυς του Ιεχωβά».

Επειδή, η επί ακυρώσει προβληθείσα άρνησις διορισμού της εφεσιβλήτου επί τη αιτιολογία ότι είναι «μάρτυς του Ιεχωβά» ήτοι οπαδός θρησκείας γνωστής, εχούσης δοξασίας και λατρείαν φανεράν (βλ. ΣτΕ 2105/75, πρβλ. 2484/1980), δεν ευρίσκει νόμιμον έρεισμα ούτε εις τας ειδικάς περί προσόντων των εκπαιδευτικών λειτουργών διατάξεις των άρθρων 35 και 82 του ν.309/1976 ούτε και εις τας γενικάς περί προσόντων διατάξεις των άρθρων 18 έως 26, 70 έως 76, 77 έως 84 και 205 και 206 του π.δ/τος 611/77 (Υπαλληλικού κώδικος) μη περιλαμβανούσας κώλημα διορισμού με βάση το θρήσκευμα του υποψηφίου. Δεν δύναται δε να εύρη έρεισμα νόμιμον ουδέ εμμέσως εις τας διατάξεις του άρθρ.3 παρ.1 και 16 παρ.2 του Συντάγματος ουδέ εις τας γενικάς περί της αποστολής της Μέσης Παιδείας διατάξεις των άρθρων 26 παρ.1 και 29 παρ.1 του ν.309/1976, εν όψη του ότι κύρια αποστολή των καθηγητών των φιλολογικών μαθημάτων δεν είναι η ής γίνεται εν τη εφέσει επίκλησις ανάπτυξις της θρησκευτικής συνειδήσεως των μαθημάτων, δια την οποίαν προφανώς θα ήτο ακατάλληλος, ως εκπαιδευτικός, ο οπαδός ετέρας θρησκείας και ουχί του ορθοδόξου δόγματος, προκειμένου βεβαίως περί των μαθητών των ελληνικών γυμνασίων και λυκείων οι οποίοι κατά συντριπτικήν πλειοψηφίαν είναι χριστιανοί ορθόδοξοι, όθεν, εν όψη των περί ισότητος και ανεξιθρησκείας διατάξεων του Συντάγματος (άρθρ.4 και 13 παρ.1), δημιουργία κωλύματος εν προκειμένω δεν θα ήτο συνταγματικώς ανεκτή, δοθέντος ότι, ως προεξετέθη, η φύσις των ανατιθεμένων έργων δεν συνδέεται αναγκαίως με την μετάδοσιν ιδεών, αρρήκτως συνυφασμένων προς τα διατάγματα της Ανατολικής του Χριστού Εκκλησίας. Ούτω κρίναν και το δικάσαν εφετείον ορθώς τον νόμον ηρμήνευσε και εφήρμοσε και απορριπτέος ο περί του αντιθέτου λόγος εφέσεως ως και η έφεσις εν τω συνόλω της

#### **8. Απόφαση υπ' αριθμ.299/1988 Διοικητικού Εφετείου Αθηνών**

Ο Υπουργός αρνήθηκε να διορίσει άθεο ως δάσκαλο στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, παρά το γεγονός ότι δεν υπήρχε ρητή απαγορευτική διάταξη της κοινής νομοθεσίας. Κατά το άρθρο 16 παρ.2, η παιδεία έχει σκοπό, μεταξύ άλλων την ανάπτυξη της θρησκευτικής συνείδησης. Ως τέτοια, νοείται κατ' αρχήν, ενόψει και του

άρθρου 3παρ.1 Συνταγμ., αυτή που διαμορφώνεται σύμφωνα με το ορθόδοξο χριστιανικό δόγμα, το οποίο πρεσβεύει η συντριπτική πλειοψηφία των Ελλήνων. Άρα, από το συνδυασμό των άρθρων 13παρ.1 και 16παρ.2 δεν επιβάλλεται η απλή θρησκευολογική ενημέρωση έτσι ώστε ο μαθητής του δημοτικού σχολείου να γίνεται κοινωνός όλων ή των κυριότερων θρησκειών ή δογμάτων, για να επιλέξει, όταν ωριμάσει πνευματικά, τη θρησκεία ή το δόγμα της αρεσκείας του. Εξάλλου, από το άρθρο 13 παρ.1 του Συντ., απορρέει και το δικαίωμα των γονέων να μετδώσουν στα ανήλικα τέκνα τους τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις .

Από την άλλη πλευρά, ο φορέας της ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης κατά το άρθρο 13 παρ.1 του Συντ., είναι βέβαια και ο άθεος (αρνητική θρησκευτική ελευθερία, δηλαδή ελευθερία να μην πρεσβεύω καμμία θρησκεία) ενώ κατά τη ρητή διάταξη του εδ.β΄ της ίδιας παραγράφου «η απόλαυση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων δεν εξαρτάται από τις θρησκευτικές πεποιθήσεις καθενός». Επομένως, δεν μπορεί ν' αποκλειστεί το δικαίωμα του Έλληνα πολίτη που επιθυμεί να γίνει δάσκαλος και ακολούθησε, για τον σκοπό αυτό, τις προβλεπόμενες ειδικές σπουδές να διοριστεί σε θέση δασκάλου. Πρέπει, όμως, να προβλεφθεί η ανάθεση της διδασκαλίας των θρησκευτικών σε άλλον δάσκαλο και η μη τοποθέτηση δασκάλου άθεου ή άλλου θρησκευόμενου ή άλλου χριστιανικού δόγματος σε μονοτάξια δημοτικά σχολεία. Κατά συνέπεια, η άρνηση αυτή του Υπουργού θα πρέπει να θεωρηθεί αντισυνταγματική .

Διαφορετική άποψη δέχτηκε, όμως η πλειοψηφία των δικαστών του Διοικητικού Εφετείου Αθήνας, κατά την οποία. «.....στις περιπτώσεις, όμως αυτές επιβάλλεται ο διδάσκων, κατά συνταγματική επιταγή, να έχει τις ίδιες θρησκευτικές πεποιθήσεις με αυτές της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας, προκειμένου να διδάξει τις αλήθειες αυτές με ζέση και αφοσίωση, όπως απαιτεί το υπηρεσιακό του καθήκον αλλά και επιβάλλει η προστασία του δικαιώματος των ορθόδοξων γονέων να μεταδώσουν στα ανήλικα τέκνα τους τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις. Συνειδησιακό, άλλωστε, πρόβλημα έχει και ο αλλόθρησκος, ετερόδοξος ή άθεος όταν κληθεί όχι μόνο να διδάξει, αλλά κυρίως να μεταδώσει και να εμπεδώσει στους ανήλικους μαθητές του την πίστη προς τον Θεό (τον οποίο και δεν αποδέχεται) ή προς θρησκεία ή δόγματα διαφορετικά από αυτά που ο ίδιος πρεσβεύει. Πρέπει, συνεπώς, να γίνει δεκτό ότι συγχωρείται, επί του παρόντος ο αποκλεισμός του διορισμού ως δασκάλων της μέσης εκπαίδευσης Ελλήνων πολιτών άλλου (πλην του Ανατολικού ορθόδοξου) δόγματος.

## 9.Απόφαση Στε 3138/1991

### ΑΠΟΣΠΑΣΜΑ

.....2.Επειδή με την προσφυγή αυτή ζητείται η εξαφάνιση της από 2.10.1989 απόφασης του Υπηρεσιακού Συμβουλίου κατά το μέρος ,που με την απόφαση αυτή ο προσφεύγων ,δόκιμος υπάλληλος του Υπουργείου Εξωτερικών με το βαθμό του Εμπειρογνώμονα β΄τάξης ,κρίθηκε μη μονιμοποιητέος.

6.Επειδή,εξάλλου,από τις εν γένει διατάξεις που διέπουν στην Ελλάδα το υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων .....συνάγεται ότι ο δημόσιος υπ'αλληλος ,όπως είναι και ο υπάλληλος του Υπουργείου Εξωτερικών ,οφείλει ,εάν δεν ορίζεται διαφορετικά ,να ασκεί τα ανατεθέντα σ'αυτόν καθήκοντα συστηματικά ,δηλαδή κάθε εργάσιμη μέρα και όχι σταδιακά,συμπτωματικά ή τυχαία ,γιατί στις περιπτώσεις αυτές ασκεί με ελλιπή τρόπο τα καθήκοντά του.Εκ τούτου,συνάγεται ότι όχι μόνο η καθ'ολοκληρίαν άσκηση των καθηκόντων του αλλά και η αλλιπής κατά τα ανωτέρω άσκηση αυτών από τον υπό δοκιμασία διατελούντα υπάλληλο δικαιολογεί μετά το τέλος της δοκιμασίας αυτού κρίση αυτού ως ακαταλλήλου για μονιμοποίηση.

.....  
11.Επειδή με τις ανωτέρω ενέργειες του,τις οποίες ρητώς ομολογεί και οι οποίες προκύπτουν από τα ως άνω στοιχεία του φακέλου ,σε πολλά από τα οποία δημοσιεύεται και φωτογραφία του προσφεύγοντος με άλλα στελέχη του ΠΑΣΟΚ, ο προσφεύγων ανέπτυξε κατά την κρατήσασα στο Δικαστήριο γνώμη ανεπίτρεπτη για δημόσιο υπάλληλο δραστηριότητα υπέρ πολιτικού κόμματος και δεν έχει σημασία το ότι,ως ο ίδιος ισχυρίζεται η δραστηριότητα αυτή εξεδηλώθη εκτός υπηρεσίας , ούτε ασκεί επιρροή το γεγονός ότι κατά την εποχή εκείνη το εν λόγω πολιτικό κόμμα είχε τη διακυβέρνηση της χώρας ,δοθέντος ότι ο προσφεύγων δεν ενήργησε , κατά τις ως άνω δραστηριότητές του ,για λογαριασμό της τότε νομίμου Κυβερνήσεως ,αλλά για λογαριασμό του πολιτικού κόμματος από το οποίο προήρχετο η Κυβέρνηση εκείνη.Επομένως,κατά την κρατήσασα στο Δικαστήριο γνώμη , από τις ως άνω ενέργειες του προσφεύγοντος, οι οποίες είχαν και ως αποτέλεσμα να μην του απομείνει χρόνος για να σκήσει τα καθήκοντά του ως Υπάλληλος του Υπουργείου

εξωτερικών προκύπτει ότι αυτός είναι κατά την κρίση του δικαστηρίου , ακατάλληλος για μονιμοποίηση και ορθώς δεν μονιμοποιήθη με την προσβαλλόμενη απόφαση , για την έκδοση της οποίας δεν ήτο αναγκαίο κατά νόμο να κληθεί προηγουμένως ο προσφεύγων σε παροχή εξηγήσεων κατά το άρθρο 20 παρ.2 του Συντάγματος , αφού τέτοι α κλήση κατά τα ήδη κριθέντα δεν ήταν αναγκαία.

Κατά τη γνώμη όμως ενός μέλους του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο και ενός παρέδρου με το δεδομένο ,σύμφωνα με την ως άνω γνώμη της μειοψηφίας, ότι δεν επιβάλλεται από τον συντακτικό ή τον κοινό νομοθέτη η απαγόρευση εξωϋπηρεσιακής κομματικής έκφρασης και δράση του δημοσίου υπαλλήλου , η κομματική δραστηριότητα αυτού του είδους δεν δικαιολογεί,καθεαυτή , δυσμενείς υπηρεσιακής φύσης συνέπειες για τον δημόσιο υπάλληλο , εφόσον ο τρόπος άσκησης αυτής της δραστηριότητας δεν αντίκειται σε άλλες υποχρεώσεις του υπαλλήλου ,που προβλέπονται από τη νομοθεσία.Συνεπώς , η εν λόγω δραστηριότητα δεν μπορεί να οδηγήσει ούτε στη μη μονιμοποίηση δοκίμου δημοσίου υπαλλήλου για ανεπίτρεπτη σε δημόσιο υπάλληλο συμπεριφορά και πολύ περισσότερο,όπως δέχεται και η πλειοψηφήσασα γνώμη για έλλειψη ήθους.Πάντως , όπως σημειώθηκε και σε προηγούμενη σκέψη , κατά την άποψη της μειοψηφίας ,η ανάγκη για κλήση του προς μονιμοποίηση υπαλλήλου προς παροχή εξηγήσεων κατά το Σύνταγμα είναι ιδιαίτερα επιτακτική στις περιπτώσεις που πρόκειται να γίνει χρήση από την υπηρεσία περιστατικών από την εξωϋπηρεσιακή δραστηριότητα του δοκίμου υπαλλήλου , κατά την κρίση περί της μονιμοποίησεως ή όχι αυτού.Περαιτέρω,κατά την ίδια μειοψηφία από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει ,ότι οι παραπάνω δραστηριότητες του προσφεύγοντος συνδέονται με την υπαλληλική του ιδιότητα .Σε καμμία περίπτωση δεν προκύπτει ότι ο προσφεύγων χρησιμοποιούσε κατά την κομματική του δραστηριότητα την υπαλληλική του ιδιότητα στο Υπουργείο Εξωτερικών.....Το, αν δε, η δραστηριότητά του αυτή απέβαινε σε βάρος των υπαλληλικών του καθηκόντων στο Υπουργείο Εξωτερικών ,που κατ'αρχήν δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι συνέβαινε είναι πάντως ζήτημα πραγματικής εκτιμήσεως ,συνδεδεμένο κατεξοχήν με τα με τα συγκεκριμένα καθήκοντα ,που του είχαν ανατεθεί ως Εμπειρογνώμονα.....Και ,για τους λόγους αυτούς ,η παραπάνω απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου πρέπει να ακυρωθεί , προκειμένου η Διοίκηση να προβεί σε νέα κρίση της υπόθεσης του προσφεύγοντος .....

12.Επειδή ,όμως ,τα δύο ως άνω ανακύψαντα ζητήματα,ήτοι το ζήτημα εάν επιτρέπεται σε δημόσιο υπάλληλο να ασκεί δραστηριότητα υπέρ πολιτικού κόμματοςεκτός υπηρεσίας και το ζήτημα εάν ,προκειμένου περί μη μονιμοποιήσεως δημοσίου πολιτικού υπαλλήλου πρέπει να καλείται αυτός προηγουμένως προς παροχή εξηγήσεων κατά το άρθρο 20 παρ.2 του Συντάγματος , εμφανίζουν μείζονα σπουδαιότητα, το Δικαστήριο κρίνει , ότι πρέπει να παραπεμφούν προς επίλυση στην Ολομέλεια.....»