

Προπτυχιακή Εργασία

Τσάκωνα Στέλλα

Δημόσιοι Υπάλληλοι και Σύνταγμα

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

Σελ.

Κεφάλαιο Πρώτο

Εισαγωγή 3-4

Κεφάλαιο Δεύτερο

Ορισμός του δημόσιου υπαλλήλου

2.1. Δημόσιοι υπάλληλοι

2.2. Πρώτη προσέγγιση

2.3. Κρατούσα άποψη

2.4. Ανάλυση της κρατούσας άποψης 5

5

5

5

Κεφάλαιο Τρίτο

Πηγές δημοσιυπαλληλικού δικαίου

3.1. Πηγές υπαλληλικού δικαίου εν γένει

3.2. Το Σύνταγμα 7

7

Κεφάλαιο Τέταρτο

Το Σώμα των δημόσιων υπαλλήλων

4.1. Η συγκρότηση κατά το Σύνταγμα και τη νομοθεσία

4.2. Ο διορισμός - η είσοδος

4.3. Η σύμβαση εργασίας

4.4. Η παύση

4.5. Διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και φαινόμενο αναξιοκρατίας 8

8

9

10

10

Κεφάλαιο Πέμπτο

Συνταγματικοί περιορισμοί των δημόσιων υπαλλήλων

5.1. Πολιτική ουδετερότητα

5.2. Του συνεταιρίζεσθαι

5.3. Του εκφράζεσθαι

5.4. Η οικονομική ελευθερία

5.5. Της Απεργίας

5.5.1. Στο παρελθόν

5.5.2. Στο παρόν

5.5.3. Σύγκριση νόμου 643/1977 και νόμου 1264/1982

5.5.4. Συμπέρασμα 12

12

13

13

13

13

14

14

Κεφάλαιο Έκτο

Η υπηρεσιακή κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων

6.1. Δοκιμαστική υπηρεσία και μονιμοποίηση

6.2. Μονιμότητα

6.3. Επιμόρφωση 16

16

16

Κεφάλαιο Έβδομο

Μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης των δημόσιων υπαλλήλων

7.1. Τοποθέτηση

7.2. Μετάθεση

7.3. Μετακίνηση 18

18

18

7.4. Προαγωγή

7.5. Μετάταξη

7.6. Διαθεσιμότητα

7.7. Αργία

7.8. Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του πειθαρχικού δικαίου 18

19

19

20

20

Κεφάλαιο Όγδοο

Η δέσμευση από τα θεμελιώδη δικαιώματα

8.1. Οι φορείς της δημόσιας εξουσίας

8.2. Η τριτενέργεια / διαπροσωπική ενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων

8.3. Το ζήτημα του επιτρεπτού της παραιτήσεως από τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Ελλάδα

8.4. Τεχνολογία και Συνταγματικά δικαιώματα 22

23

23

23

Κεφάλαιο Ένατο

Συμπεράσματα 24

Βιβλιογραφία 26

Παράρτημα 27

Κεφάλαιο Πρώτο

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μελέτη αυτή με τίτλο Δημόσιοι υπάλληλοι και Σύνταγμα, ουσιαστικά πραγματεύεται το πλέγμα δραστηριοτήτων, δικαιωμάτων, υποχρεώσεων, προνομίων και περιορισμών των υπαλλήλων στις δημόσιες υπηρεσίες και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου εν γένει, μέσα στο θεσμικό πλαίσιο που καθορίζει το Σύνταγμα. Πρόκειται για ένα θέμα με ευρύτατες διαστάσεις, πολλές προηγούμενες αξιολογότερες επιστημονικές προσεγγίσεις αλλά και πάρα πολλές αναθεωρήσεις και επανατοποθετήσεις στο ενεργητικό του διότι αφορά τον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης που είναι ζωτικής σημασίας για την οργάνωση του Κράτους. Εφόσον οι κοινωνίες αλλάζουν και μετασχηματίζονται δε θα μπορούσε ασφαλώς η Δημόσια Διοίκηση να μείνει ανέπαφη και αποστασιοποιημένη από τα κοινωνικά δρώμενα και τεκταινόμενα. Σαφώς το αντικείμενο αυτό δεν εξαντλείται επουδενί τρόπο μέσα στα στενά όρια της εργασίας, μάλιστα το συγκεκριμένο αντικείμενο είναι πρόσφορο για περαιτέρω έρευνα σε

βάθος χρόνου. Γι' αυτό τον λόγο και το θέμα (που είναι αρκετά γενικό) περιοριστικέ (όπως φαίνεται και στον πίνακα περιεχομένων) σε αυτά που κατά προσωπική άποψη θεωρήσα πιο «ουσιώδη» δηλαδή κάποιες πολύ βασικές πτυχές αυτού του θέματος που είναι απαραίτητες για την διαμόρφωση μιας πρώτης εικόνας, τη στοιχειώδη κατανόηση και παρακολούθηση του. Έτσι, προσπάθησα να απαντήσω στο εξής ερωτηματολόγιο: Τι είναι ο δημόσιος υπάλληλος, Από πού αντλεί τις ρυθμίσεις του το υπαλληλικό δίκαιο δηλαδή ποιες είναι οι πηγές του, Ποιος είναι αρμόδιος να διορίζει και να παύει τους δημοσίους υπαλλήλους με ποιες διαδικασίες και υπό ποιες συνθήκες, Ποια προσόντα οφείλουν να έχουν όσοι επιθυμούν να καταλάβουν δημόσιες θέσεις, Κατά πόσο αξιοκρατικά λειτουργεί το σύστημα εισαγωγής στο δημόσιο, Υπόκεινται σε περιορισμούς οι δημόσιοι υπάλληλοι και σε ποιους, Ποια είναι η υπηρεσιακή κατάσταση του συστήματος των δημοσίων υπαλλήλων, Υπάρχει πρόβλεψη και μέριμνα για τυχόν μεταβολή αυτής της κατάστασης ή παραμένει σταθερή; Ιδιαίτερο βάρος δόθηκε στους περιορισμούς που απορρέουν από το Σύνταγμα και ειδικά της απεργίας καθώς και στις μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων, εξαιτίας του μεγάλου ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν και το οποίο συνίσταται στην εξελικτικότητα και στην πολυπλοκότητα που εμφανίζουν οι σχετικές ρυθμίσεις. Οι λόγοι που με ώθησαν να ασχοληθώ με το εν λόγω θέμα ποικίλλουν. Καταρχήν είναι επίκαιρο και αφήνει περιθώρια για περαιτέρω προβληματισμό (π.χ. υπό ποιο καθεστώς λειτουργεί καλύτερα η Δημόσια Διοίκηση, γιατί τείνουμε στην ιδιωτικοποίηση του δημοσίου, πόσο ελεύθερα λειτουργεί ο συνδικαλισμός στη δημοσιοϋπαλληλία) και αναζήτηση. Επίσης παρουσιάζει μεγάλο πρακτικό ενδιαφέρον ο τρόπος με το οποίο εφαρμόζονται οι σχετικές συνταγματικές διατάξεις από τα δικαστήρια (σχετικά παραδείγματα παρατίθενται στο παράρτημα). Μια ακόμα αιτία που συντέλεσε σε αυτή μου την επιλογή είναι το άμεσο περιβάλλον και οι προσλαμβάνουσες παραστάσεις, αφού άνθρωποι από τον περίγυρο μου, κατέχουν θέσεις στο δημόσιο τομέα • γεγονός που προκάλεσε την επιθυμία να βρω πληροφορίες ώστε να αποκομίσω γνώσεις. Στόχος μου ήταν αφενός να αφομοιώσω ορισμένες θεμελιώδεις αρχές, αφετέρου να καταλήξω σε κάποια συμπεράσματα με μια προοπτική να εμβαθύνω στο συγκεκριμένο αντικείμενο μελλοντικά. Η μέθοδος με την οποία εργάστηκα ήταν κυρίως παραθετική και συγκριτική σε ορισμένα σημεία (βλ. 4.5. και 5.5), ενώ το υλικό απ' όπου άντλησα πληροφορίες εκτείνεται χρονικά από το 1979 έως το 2004. Οι απόψεις των συγγραφέων που μελέτησαν το θέμα εν προκειμένω δεν παρουσιάζουν σημαντικές αποκλίσεις. Επιπροσθέτως συμβουλευτικά εργασίες προηγούμενων φοιτητών στο ίδιο (περίπου) θέμα. Αυτό που επιδίωξα ήταν να κατανοήσω τη φιλοσοφία της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο που ορίζει το ελληνικό Σύνταγμα.

Κεφάλαιο Δεύτερο ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥ

2.1. Δημόσιοι υπάλληλοι

Εκτός του προέδρου της Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης (κύριων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας), όργανα αυτής είναι και οι δημόσιοι υπάλληλοι και ειδικότερα οι δημόσιοι διοικητικοί υπάλληλοι (πολιτικοί και στρατιωτικοί). Έμμεσα όργανα του Κράτους είναι υπουργοί και υφυπουργοί. Δημόσιοι υπάλληλοι είναι και οι δικαστικοί λειτουργοί και οι υπάλληλοι της βουλής οι οποίοι όμως αποτελούν αντίστοιχα όργανα της δικαστικής και νομοθετικής εξουσίας.

2.2. Πρώτη Προσέγγιση

Αρχικά ο ορισμός του δημόσιου υπαλλήλου, στην ελληνική επιστήμη, διατυπώθηκε απ' τον καθηγητή Θ. Αγγελόπουλο, στο έργο του «Δίκαιο των Πολιτικών υπαλλήλων εν Ελλάδι» (έκδοση 2η, 1923). Ο νόμος 1811/951 δίνει νομοθετικό ορισμό του δημόσιου υπαλλήλου, υιοθετώντας τον ορισμό του εν λόγω καθηγητή (Άρθρο 1 §2 του Υ.Κ. «Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα, έμμεσα όργανα του κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, άμεσου, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέση»). Προσθέτει όμως το οικονομικό στοιχείο του μισθού. Η λήψη όμως μισθού (όπως και σύνταξης μετά την αποχώρηση από την υπηρεσία) δεν αποτελεί αναγκαίο στοιχείο της έννοιας του δημόσιου υπαλλήλου (ΣΕ 3180/1967). Περιπτώσεις δημοσίων υπαλλήλων στους οποίους δε χορηγείται μισθός είναι για παράδειγμα οι πλογοί (ίδια απόφαση ΣΕ) και οι άμισθοι πρόξενοι (ΣΕ 573/1960).

2.3. Κρατούσα άποψη

Κατά την κρατούσα άποψη δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα φυσικά εκείνα πρόσωπα, τα οποία παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο δημόσιο νομικό πρόσωπο του Κράτους, διότι συνδέονται προς αυτό με μια ειδική νομική σχέση που έχει συναφθεί προαιρετικά, συνεπάγεται

ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη και διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες διοικητικού δικαίου.

2.4 Ανάλυση της κρατούσας άποψης

Ακρογωνιαίος λίθος της έννοιας του δημόσιου υπαλλήλου είναι η ειδική νομική σχέση που τον συνδέει με το δημόσιο νομικό πρόσωπο του Κράτους. Χαρακτηριστικά της σχέσης αυτής είναι τα εξής: α) Έχει συναφθεί προαιρετικά από το φυσικό πρόσωπο, δηλαδή μετά από αίτησή του ή και σιωπηρή δήλωσή του και είναι δυνατόν να λυθεί οποιαδήποτε χρονική στιγμή με δήλωση του υπαλλήλου, εκτός αν συντρέχουν ειδικές συνθήκες. Το χαρακτηριστικό αυτό αποκλείει από την έννοια του δημόσιου υπαλλήλου, τα πρόσωπα εκείνα που προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στο Κράτος υποχρεωτικά όπως λ.χ. οι κληρωτοί ή έφεδροι στις ένοπλες δυνάμεις. β) Ο υπάλληλος έχει υποχρέωση να εκτελεί ορισμένα καθήκοντα ή ορισμένη εργασία σε μια υπηρεσιακή μονάδα του Κράτους, κυρίως για την άσκηση εκτελεστικής λειτουργίας ή του διοικητικού έργου της δικαστικής λειτουργίας. Έτσι οι δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται από τα πρόσωπα εκείνα, τα οποία βάσει μιας ειδικής έννομης σχέσης αναλαμβάνουν να προμηθεύσουν στο δημόσιο νομικό πρόσωπο του Κράτους, ορισμένα κινητά πράγματα (προμηθευτές του δημοσίου) ή να κατασκευάσουν ορισμένο τεχνικό έργο (εργολάβοι του δημοσίου). γ) Εισάγει τον υπάλληλο στην οργανική δομή του προσωπικού του Κράτους και συνεπάγεται την υποχρέωση να ακολουθεί τις διαταγές και τις οδηγίες των προϊσταμένων του, οι οποίοι έχουν και την αρμοδιότητα να ελέγχουν τις πράξεις του και την πειθαρχική του ευθύνη. Το χαρακτηριστικό αυτό διακρίνει τους δημόσιους υπαλλήλους από τα πρόσωπα που συγκροτούν τα άμεσα όργανα του νομικού προσώπου του Κράτους, και από τα πρόσωπα που προσφέρουν τις υπηρεσίες τους με σύμβαση έμμισθης εντολής. δ) Διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από κανόνες διοικητικού δικαίου, των οποίων η εφαρμογή ποικίλλει κατά περίπτωση και αποτελεί κριτήριο για την κατηγοριοποίηση των δημόσιων υπαλλήλων.

Κεφάλαιο Τρίτο

ΠΗΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

3.1. Πηγές υπαλληλικού δικαίου εν γένει

Οι πηγές του Δικαίου είναι συνταγματικού, νομοθετικού και διοικητικού χαρακτήρα. Κύρια πηγή του Υπαλληλικού δικαίου αποτελεί το ισχύον Σύνταγμα μαζί με τα ψηφίσματα και τις συντακτικές πράξεις. Τα ψηφίσματα εκδίδονται από αναθεωρητικές ή συντακτικές βουλές και ρυθμίζουν κενό συνταγματικού περιεχομένου. Τόσο τα ψηφίσματα όσο και οι συντακτικές πράξεις εκδίδονται σε περιπτώσεις πολιτικών αναταραχών ή μετά από αυτές και έχουν την ίδια τυπική ισχύ. Επίσης οι γενικώς παραδεδειγμένοι κανόνες διεθνούς δικαίου, οι διεθνείς συμβάσεις αλλά και οι κανόνες του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου συνιστούν τμήμα του ελληνικού δικαίου σύμφωνα με το άρθρο 28 §1 του Συντάγματος • συνεπώς είναι δυνατόν να αποτελούν πηγή υπαλληλικού δικαίου εφόσον ρυθμίζουν σχετικά θέματα .

3.2. Το Σύνταγμα

Το Σύνταγμα περιέχει πολλές διατάξεις που ρυθμίζουν ορισμένα βασικά θέματα της νομικής κατάστασης των δημόσιων υπαλλήλων. Τέτοιες διατάξεις είναι των άρθρων 4§4 (τυπικό προσόν της ιθαγένειας για την πρόσληψη), 12§4 (περιορισμός δικαιώματος για τη σύσταση σωματείων), 23§2 (περιορισμός του δικαιώματος της απεργίας), 46§1 (έκδοση πράξης διορισμού), 56 (κώλυμα για την εκλογή ως βουλευτή), 92 (κατάσταση υπαλλήλων της γραμματείας των δικαστηρίων και των εισαγγελιών), 103 και 104 (κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων) . Οι διατάξεις αυτές θέτουν κανόνες δικαίου αυξημένης τυπικής ισχύος. Τυχόν αντίθεση των κανόνων που θεσπίζονται από νομοθετικές διατάξεις προς τους κανόνες αυτούς τις καθιστούν αντισυνταγματικές.

Κεφάλαιο Τέταρτο

ΤΟ ΣΩΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

4.1. Η συγκρότηση κατά το Σύνταγμα και τη νομοθεσία

Το Σύνταγμα και η νομοθεσία καθιερώνουν μικτό σύστημα συγκρότησης του σώματος των δημόσιων υπαλλήλων. Το Σύνταγμα μας περιέχει βασικούς κανόνες στο άρθρο 103. Συγκεκριμένα: α) Η νομοθεσία καθορίζει τον αριθμό υπαλλήλων κατά κατηγορία ή κλάδο και βαθμό ή κλιμάκιο των διοικητικών υπηρεσιών του νομικού προσώπου του Κράτους (§1). Ο αριθμός αυτός στο Σύνταγμα (§§3 και 4) και τη νομοθεσία αναφέρεται με τον όρο

«οργανικές θέσεις», β) Οι οργανικές θέσεις πρέπει να καλύπτονται με υπαλλήλους, των οποίων η ειδική νομική σχέση με το Κράτος διέπεται από κανόνες διοικητικού δικαίου που ονομάζονται «τακτικοί». Σε εξαιρετικές μόνο περιπτώσεις (ειδικό επιστημονικό και τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό §3) μπορεί η νομοθεσία να προβλέπει ότι οι οργανικές θέσεις καλύπτονται με υπαλλήλους που προσλαμβάνονται με σχέση ιδιωτικού δικαίου (ΣΕ 3044/1980). γ) Για τους τακτικούς υπαλλήλους ισχύει δεσμευτικά το σύστημα της σταδιοδρομίας (σχηματισμός υπαλληλικής ιεραρχίας» §5) και το σύστημα της μονιμότητας (§4) και προβλέπονται εγγυήσεις που αφορούν τη μετάθεση, τον υποβιβασμό και την απόλυσή τους πριν από το όριο της ηλικίας. δ) Για ορισμένα λειτουργήματα, μπορεί η νομοθεσία να προβλέπει το σύστημα των ειδικευμένων θέσεων που καλύπτονται με μετακλητούς υπαλλήλους (§5) . Το Σύνταγμα προβλέπει (άρθρο 103§3) την έκδοση νόμου που θα καθορίζει τους όρους πρόσληψης και ειδικές εγγυήσεις για τους υπαλλήλους που προσλαμβάνονται, κατ'εξαιρεση, σε οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού με σύμβαση εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου. Εφαρμογή της διάταξης αυτής αποτελεί ο νόμος 993/1979 (Δ/γμα 410/1988) που εισάγει τη μονιμότητα και για τους υπαλλήλους αυτής της κατηγορίας. Σύμφωνα με το άρθρο 47 του προαναφερθέντος νόμου, η σύμβαση εργασίας μπορεί να λυθεί με καταγγελία από τη Διοίκηση οποτεδήποτε (δηλαδή και όταν είναι ορισμένου χρόνου, πριν περάσει η χρονική διάρκεια της σύμβασης) αλλά μόνο για «σπουδαίο λόγο» και ύστερα από σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου. Φυσικά η μονιμότητα αυτή μπορεί να προβλέπει τη διάρθρωση και των υπαλλήλων αυτών σε υπαλληλική ιεραρχία κατ'εφαρμογή του συστήματος της σταδιοδρομίας.

4.2. Ο διορισμός – η είσοδος

Στην περίπτωση των τακτικών δημόσιων υπαλλήλων και κυρίως των μετακλητών ή «δημοσιούπαλληλική σχέση» διέπεται αποκλειστικά από κανόνες διοικητικού δικαίου, οι οποίοι θεσπίζονται, μέσα στο συνταγματικό πλαίσιο, με νομοθετικές διατάξεις και κανονιστικές πράξεις που εκδίδουν τα αρμόδια διοικητικά όργανα βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης. Γι'αυτόν τον λόγο η σχέση αυτή μπορεί να χαρακτηριστεί ως «ρυθμιστική» (σε αντίθεση προς τη «συμβατική» νομική σχέση). Η δημοσιούπαλληλική σχέση ιδρύεται με τη διοικητική πράξη του διορισμού και τη δήλωση αποδοχής του διορισμού από τον διοριζόμενο. Η δήλωση αποδοχής γίνεται με την ορκωμοσία η οποία βεβαιώνεται με ειδικό πρωτόκολλο που υπογράφουν ο ορκιζόμενος και τα πρόσωπα μπροστά στα οποία δίνεται ο όρκος. Οι διατάξεις που διέπουν τη δημοσιούπαλληλική σχέση μπορούν να μεταβληθούν ελεύθερα απ' το νομοθετικό όργανο όπως επίσης και από τη Διοίκηση με νομοθετική εξουσιοδότηση. Μετά από τη διαδικασία της επιλογής, εκδίδεται από το αρμόδιο διοικητικό όργανο η πράξη του διορισμού. Κατά το Σύνταγμα (άρθρο 46§1), αρμόδιο όργανο για τον διορισμό των τακτικών μόνιμων δημόσιων υπαλλήλων είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καθώς και ο κατά περίπτωση Υπουργός. Τα άρθρα 53§1 του Υπαλληλικού Κώδικα και οι γενικές διατάξεις των άρθρων 2§1, και 4§2 του Νόμου 301/1976, προβλέπουν τη δημοσίευση περιλήψης της πράξης διορισμού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η πράξη διορισμού πρέπει να κοινοποιηθεί στον διοριζόμενο μέσα σε 30 το πολύ ημέρες από την ημερομηνία δημοσίευσής της. Διαφορετικά, θεωρείται ότι υπάρχει πλασματική κοινοποίηση. Η παράλειψη του διοριζομένου, να δηλώσει αποδοχή του διορισμού του μέσα σε προθεσμία 30 ημερών σημαίνει σιωπηρή δήλωσή του ότι δεν αποδέχεται τον διορισμό (ΥΚ άρθρο 55) οπότε επιτρέπεται ή επιβάλλεται η ανάκληση του διορισμού. Μόνο μετά την ορκωμοσία ο υπάλληλος επιτρέπεται να αναλάβει υπηρεσία (ΥΚ άρθρο 59§1). Οι ειδικές διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα τροποποιούν τους κανόνες της ανάκλησης κατά το ότι αποκλείουν την ανάκληση α) του νόμιμου διορισμού για λόγους δημόσιου συμφέροντος και β) του παράνομου διορισμού μετά την πάροδο διετίας, για λόγους δημόσιου συμφέροντος, άλλους εκτός από τους σχετικούς με την ιθαγένεια, την ποινική καταδίκη και τη θέση σε απαγόρευση ή δικαστική αντίληψη. Ο ΥΚ (άρθρο 56§3) ορίζει ότι ο υπάλληλος, του οποίου ο παράνομος διορισμός ανακλήθηκε υπέχει για τις ενέργειές του, όσον καιρό άσκησε τα καθήκοντά του, τις ευθύνες (ποινικές και αστικές) του δημόσιου υπαλλήλου. Επίσης καθιερώνει τον κανόνα του de facto οργάνου. Στην πράξη διορισμού καθορίζεται και η κατηγορία και ο βαθμός του διοριζομένου. Οι οργανικές θέσεις των τακτικών διοικητικών υπαλλήλων, που υπάγονται στον Υπαλληλικό Κώδικα, κατατάσσονται στις εξής τέσσερις γενικές κατηγορίες, ανάλογα με τον τίτλο σπουδών που απαιτείται ως ειδικό τυπικό προσόν για την πλήρωσή τους: ΠΕ (πτυχίο ΑΕΙ), ΤΕ (πτυχίο ανώτερης σχολής), ΔΕ (απολυτήριο λυκείου ή εξαταξίου γυμνασίου) ΥΕ (απολυτήριο γυμνασίου ή δημοτικού σχολείου). Οι θέσεις των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ΥΕ περιλαμβάνουν τέσσερις βαθμούς Α', Β', Γ', Δ'. Ο νεοδιοριζόμενος υπάλληλος σε θέση εκτός του βαθμού Α' διανύει διετή δοκιμαστική υπηρεσία και συνήθως λέγεται «δόκιμος υπάλληλος».

4.3. Η σύμβαση εργασίας (Βλ. πηγές παράρτημα σελ. 32,36,38)

Σύμφωνα με το άρθρο 103§3 του Συντάγματος, νομοθετικές διατάξεις μπορούν να προβλέπουν ότι σε οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού προσλαμβάνονται δημόσιοι υπάλληλοι με «σχέση ιδιωτικού δικαίου». Η ειδική νομική σχέση που συνδέει τους υπαλλήλους αυτούς με το Κράτος διέπεται από κανόνες ιδιωτικού και διοικητικού δικαίου, που ήδη προβλέπονται από τον Νόμο 993/1979 όπως τροποποιήθηκε με το Διάταγμα 410/1988, οι διατάξεις του οποίου δημιουργούν καθεστώς μονιμότητας και για τους υπαλλήλους αυτούς. Η σχέση αυτή συνάπτεται ως εξής: α) μετά την επιλογή του υπαλλήλου, ο αρμόδιος Υπουργός εκδίδει πράξη πρόσληψης στην οποία διευκρινίζεται εάν η σύμβαση είναι αορίστου ή ορισμένου χρόνου και στη δεύτερη περίπτωση ποια είναι η διάρκειά της. β) Η πράξη πρόσληψης κοινοποιείται ταχυδρομικά με απόδειξη στον ενδιαφερόμενο. γ) Ο ενδιαφερόμενος αποδέχεται την πράξη πρόσληψης με την ανάληψη υπηρεσίας, που πρέπει να γίνει μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών από την παραλαβή της. Με την ανάληψη υπηρεσίας θεωρείται ότι καταρτίστηκε σύμβαση εργασίας μεταξύ του υπαλλήλου και του Δημοσίου. Η πράξη πρόσληψης ανακαλείται, εάν ο προσλαμβανόμενος δεν αποδεχθεί την πρόσληψη με ρητή δήλωσή του ή δεν προσέλθει να αναλάβει υπηρεσία μέσα στην αποκλειστική προθεσμία των τριάντα ημερών. Με ανάλογη διαδικασία γίνεται η πρόσληψη των εκτάκτων που προσλαμβάνονται για την κάλυψη των επειγουσών και απρόβλεπτων ή εποχιακών αναγκών σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 1, 56 επ., και 64 επ. Δ/τος 410/1988, 14 Ν.1735/1987 και 29 Ν.1943/1991.

4.4. Η παύση

Σύμφωνα με το άρθρο 46§1 του Συντάγματος: «Ο πρόεδρος της δημοκρατίας διορίζει και παύει σύμφωνα με τον νόμο, τους δημόσιους υπαλλήλους, εκτός από τις εξαιρέσεις που ορίζει ο νόμος». Ο πρόεδρος κατά την άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων περιορίζεται από ορισμένες διατάξεις του Συντάγματος και από τους νόμους. Έτσι, οι διατάξεις των άρθρων 4§4 και 104§2 απαγορεύουν τον διορισμό αλλοδαπών ως δημόσιων υπαλλήλων ενώ οι διατάξεις του άρθρου 103§4 απαγορεύουν την απόλυση των μονίμων υπαλλήλων χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου αποτελούμενου τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Ο πρόεδρος περιορίζεται εν προκειμένω και από τους νόμους, οι οποίοι καθορίζουν τα προσόντα των δημόσιων υπαλλήλων καθώς και τους λόγους και τη διαδικασία της παύσης τους.

4.5. Διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και φαινόμενο αναξιοκρατίας

Ο όρος «διαφθορά» στο συγκεκριμένο πόνημα χρησιμοποιείται υπό τη γενική του έννοια, περιγράφοντας τη συμπεριφορά ατόμων ή ομάδων των οποίων οι ενέργειες έχουν αμιγώς ιδιοτελή κίνητρα. Είναι προφανές ότι το φαινόμενο της διαφθοράς τοποθετείται έξω από το Συνταγματικό πλαίσιο και μπορεί να χαρακτηριστεί δομικό πρόβλημα, αφού συνιστά παραβίαση της δημοκρατικής νομιμότητας και επιφέρει υποβάθμιση της δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτεύματος. Η διαφθορά αναπτύσσεται σε συνθήκες έλλειψης διαφάνειας και δημοσιότητας και μπορεί να αφορά οποιοδήποτε όργανο των τριών κρατικών εξουσιών. Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, στόχος της δημόσιας διοίκησης είναι η ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος• ενώ στην περίπτωση της διαφθοράς, το κρατικό όργανο εξυπηρετεί ιδιοτελή συμφέροντα, γεγονός που αντίκειται στην αρχή του Κοινωνικού Κράτους. Συγκεκριμένα όσον αφορά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις με νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας «η αρχή της αξιοκρατίας υπαγορεύει όπως η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα γίνεται με κριτήρια που συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων». Επίσης, το Ανώτατο Διοικητικό δικαστήριο της χώρας εφαρμόζει την «απορρέουσα από την αρχή της ισότητας δημοκρατική αρχή της σταδιοδρομίας εκάστου κατά το λόγο της προσωπικής του αξίας». Ειδικότερες όψεις της αρχής της αξιοκρατίας είναι η ισότητα των ευκαιριών για κατάληψη θέσεως στο Δημόσιο και η επιλογή των διοριστέων βάσει αντικειμενικών κριτηρίων.

Η θέσπιση του νόμου 2190/1994 για τις προσλήψεις στο Δημόσιο και η λειτουργία του ΑΣΕΠ περιόρισαν, αλλά δεν εξάλειψαν πλήρως το φαινόμενο της αναξιοκρατίας. Το κράτος λοιπόν, έχει καθήκον το οποίο απορρέει από το Σύνταγμα, να λαμβάνει τα απαραίτητα θεσμικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα, προκειμένου να περιοριστεί το φαινόμενο της διαφθοράς.

Κεφάλαιο Πέμπτο

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

5.1. Πολιτική ουδετερότητα

Θεμελιώδης περιορισμός του δημόσιου υπαλλήλου είναι η πολιτική ουδετερότητα. Το Σύνταγμα κατά το άρθρο 29§3 απαγορεύει οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων. Ο Νόμος 1735/1987 (άρθρο 18§3) περιορίζει τις εκδηλώσεις και τη δράση υπέρ πολιτικών κομμάτων μόνο κατά την άσκηση υπηρεσιακών καθηκόντων. Ο κανόνας όμως αυτός είναι αντίθετος προς τη συνταγματική διάταξη. Ο δημόσιος υπάλληλος δεν μπορεί να ανακηρυχθεί υποψήφιος ούτε να εκλεγεί βουλευτής εάν δεν παραιτηθεί, πριν από την ανακήρυξή του ως υποψηφίου (άρθρο 56§1 του Συντάγματος ΣΕ 5137/1987, 2609/1989). Η αποδοχή από βουλευτή διορισμού του σε θέση δημόσιου υπαλλήλου συνεπάγεται αυτοδίκαια την έκπτωσή του από το βουλευτικό αξίωμα (άρθρο 57§3 του Συντάγματος). Επίσης, ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει να ασκεί αντικειμενικά τα καθήκοντά του. Έχει δηλαδή υποχρέωση να καταβάλλει προσπάθεια για την επιτυχία του προγράμματος της κυβέρνησης ανεξάρτητα αν αυτό τον βρίσκει σύμφωνο ή μη• ακόμα πρέπει να αντιμετωπίζει τους διοικούμενους ισότιμα, χωρίς οποιαδήποτε διάκριση, και μάλιστα πολιτική, που να σημαίνει ευμενή ή δυσμενή χειρισμό των υποθέσεων τους.

5.2. Του συνεταιρίζεσθαι

Σύμφωνα με το άρθρο 12§4 του Συντάγματος, οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν, όπως όλοι οι Έλληνες, το δικαίωμα να ιδρύουν οποιασδήποτε φύσης σωματεία και να συμμετέχουν σε αυτά. Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι δεν είναι δυνατό να απαγορευθεί αλλά υπόκεινται σε περιορισμούς όσον αφορά τους δημόσιους υπαλλήλους. Δηλαδή οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν μπορούν να συμμετέχουν σε πολιτικά σωματεία ή έστω και σε σωματεία που κατά δευτερεύοντα λόγο έχουν πολιτική κατεύθυνση. Επίσης η άσκηση κριτικής των κυβερνητικών πράξεων ή των ανώτερων αρχών είναι μεν εφικτή αλλά απαγορεύεται αν τελείται δημοσίως ή με ασέβεια ή κατά τρόπο μη αντικειμενικό.

5.3. Του εκφράζεσθαι

Την ελευθερία αυτή προστατεύει η διάταξη 14§1 του Συντάγματος. Δεν απαγορεύεται η κατά τρόπο αντικειμενικό διατύπωση επιστημονικών και επαγγελματικών απόψεων σε θέματα του κύκλου του υπαλλήλου, οι οποίες είναι αντίθετες προς τις θέσεις των προϊσταμένων του και γενικότερα της κυβέρνησης. Ωστόσο το άρθρο 10 του Σχεδίου του υπαλληλικού Κώδικα κατοχυρώνει την ελευθερία εκφράσεως πολιτικών και θρησκευτικών πεποιθήσεων των δημόσιων υπαλλήλων υπό την προϋπόθεση ότι δεν ασκείται κατά την εργασία τους.

5.4. Η οικονομική ελευθερία

Η οικονομική ελευθερία κατοχυρώνεται απ' το άρθρο 5§1 του Συντάγματος. Περιεχόμενό της είναι και η ελευθερία εκλογής και παροχής της εργασίας, του εμπορίου και της ιδιωτικής επιχείρησης. Την οικονομική ελευθερία του δημόσιου υπαλλήλου περιορίζει η νομοθεσία (ΥΚ άρθρα 77 και 78).

5.5. Της Απεργίας

5.5.1. Στο παρελθόν

Παλαιότερα η απεργία των δημόσιων υπαλλήλων απαγορευόταν. Πρέπει να αναφερθεί το άρθρο 451 του παλαιού Ποινικού Κώδικα. Επίσης κατά το άρθρο 3 του νόμου 4879/1931 απαγορευόταν η απεργία καθώς και η λευκή απεργία και όσοι συμμετείχαν σε απεργία αντιμετώπιζαν την απειλή ποινής. Στη συνέχεια ο νόμος 5458/1932 καθιέρωνε ότι η συμμετοχή υπαλλήλου σε απεργιακή κινητοποίηση εκλαμβάνεται ως υποβολή παραίτησης, η οποία μάλιστα γινόταν υποχρεωτικά αποδεκτή. Ενδεικτικό στοιχείο του πως αντιμετωπιζόταν από νομοθετική άποψη η απεργία, είναι το νομοθετικό διάταγμα 1240/1942 την περίοδο της εχθρικής κατοχής, κατά το οποίο προβλεπόταν ακόμα η δυνατότητα επιβολής της εσχάτης των ποινών – δηλαδή θανατικής ποινής στους απεργούς δημόσιους υπαλλήλους. Αργότερα, το ζήτημα της απεργίας αντιμετωπίζει και το άρθρο 247 του Ποινικού Κώδικα του 1950 το οποίο επιβάλλει ποινή φυλάκισης μέχρι ένα έτος στους απεργούς. Αλλά και ο Υπαλληλικός Κώδικας (νόμος 1811/1951) στο άρθρο 47§2 ορίζει ότι «η απεργία αντίκειται απολύτως προς τη φύσιν της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως». Στην ίδια βάση κινούνται και τα άρθρα 132 και 182 του Υπαλληλικού Κώδικα τα οποία θεωρούν τη συμμετοχή σε απεργία σοβαρό πειθαρχικό αδίκημα και ότι οι μετέχοντες σε απεργία υπάλληλοι υπέβαλαν ανέκκλητη παραίτηση. Σύμφωνα με τις διατάξεις του προηγούμενου Συντάγματος, η απεργία των δημόσιων υπαλλήλων δεν ήταν και πάλι επιτρεπτή (άρθρο 11 §4 του Συντάγματος του 1952). Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 23§2 του Συντάγματος ψηφίστηκε ο νόμος 643/1977 «περί διασφαλίσεως της συνδικαλιστικής ελευθερίας των δημόσιων υπαλλήλων και περί του δικαιώματος της απεργίας αυτών». Από τα άρθρα 5, 6§1, 10, 11, 14, 15 και 16

συνάγεται ότι με το νόμο 643/1977 επιδιώκετο η αποδυνάμωση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της απεργίας .

5.5.2. Στο παρόν

Το άρθρο 23§2 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζει ότι η απεργία αποτελεί αναφαίρετο δικαίωμα και μάλιστα το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου αυτής ορίζει ότι: «το δικαίωμα προσφυγής σε απεργία των δημόσιων υπαλλήλων και των υπαλλήλων τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου,υπόκειται στους συγκεκριμένους περιορισμούς του νόμου που το ρυθμίζει. Οι περιορισμοί αυτοί δεν μπορούν να φθάνουν έως την κατάργηση του δικαιώματος της απεργίας ή την παρεμπόδιση της νόμιμης άσκησής τους» .

5.5.3. Σύγκριση νόμου 643/1977 και νόμου 1264/1982

Ο νόμος 1264/1982 βρίσκεται στον αντίποδα του νόμου 643/1977 τον οποίο καταργεί. Ο ισχύον πλέον νόμος (από 1ης Ιουλίου 1982) εφαρμόζεται στους έμμισθους πολιτικούς υπαλλήλους του δημοσίου, όπως και στους μονίμους ή με θητεία υπαλλήλους των ΟΤΑ, των ΑΕΙ, των εκκλησιαστικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καθώς και στους υπαλλήλους με σχέση ιδιωτικού δικαίου που κατέχουν οργανικές θέσεις κατά το άρθρο 103§3 του Συντάγματος. Σε αντιδιαστολή με τον καταργηθέντα νόμο 643/1977 ο νέος νόμος επιτρέπει τη συμμετοχής σε απεργία δημόσιων υπαλλήλων, οι οποίοι δεν είναι μέλη της συνδικαλιστικής οργάνωσης που κήρυξε την απεργία. Επίσης η κήρυξη απεργίας είναι επιτρεπτή όχι απαραίτητα από τη συνδικαλιστική οργάνωση αλλά και από ενώσεις προσώπων. Επιπρόσθετα γίνεται πλέον επιτρεπτή στους δημόσιους υπαλλήλους και η απεργία αλληλεγγύης. Προς την ίδια κατεύθυνση με την παλαιά νομοθεσία και ο νέος νόμος διατηρεί περιορισμούς πρόσληψης του δικαιώματος απεργίας, όπως είναι η υποχρέωση υποβολής αιτημάτων της συνδικαλιστικής οργάνωσης. Τα αιτήματα πρέπει να υποβληθούν με δικαστικό επιμελητή στα Υπουργεία Προεδρίας και Οικονομικών, όπως επίσης και στο αρμόδιο Υπουργείο στο οποίο ανήκουν οι δημόσιοι υπάλληλοι. Η απεργία δεν είναι νόμιμη όταν αφορά αιτήματα που δεν υποβλήθηκαν κατά τον υποδεικνυόμενο από το νόμο τρόπο. Σύμφωνα με το νέο νόμο πρέπει να παρέλθουν τέσσερις ημέρες ώστε να πραγματοποιηθεί νόμιμα η απεργία. Αρμόδιο όργανο για την κήρυξη της απεργίας είναι με το νόμο η Γενική Συνέλευση για τις πρωτοβάθμιες, δευτεροβάθμιες και τριτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις αλλά και η πλειοψηφία των δημόσιων υπαλλήλων για τις ενώσεις προσώπων. Ακόμα ο νέος νόμος προβλέπει ότι η συνδικαλιστική οργάνωση οφείλει να φροντίζει για το προσωπικό ασφαλείας κατά τη διάρκεια της απεργίας καθώς και για τη στοιχειώδη λειτουργία της υπηρεσίας σε περίπτωση εξαιρετικής ανάγκης. Το Μονομελές Πρωτοδικείο της έδρας της συνδικαλιστικής οργάνωσης είναι το αρμόδιο δικαστήριο για διαφορές, οι οποίες δημιουργούνται με την ισχύ του νέου νόμου. Ενώ ο νόμος 1264/1982 επαναλαμβάνει τη μη καταβολή αποδοχών στους απεργούς δημόσιους υπαλλήλους, καινοτομεί στο θέμα αναγνωρίσεως χρόνου πραγματικής δημόσιας ανεξαρτήτως του νομίμου ή μη της απεργίας. Ο νέος νόμος απαγορεύει το ενδεχόμενο πρόσληψης εκτάκτων υπαλλήλων για όσο χρόνο διαρκεί η απεργία όπως επίσης δεν προβλέπει ποινικές κυρώσεις εναντίον όσων δημόσιων υπαλλήλων παραβούν τις διατάξεις του (σε αντίθεση με το νόμο 643/1977).

5.5.4. Συμπέρασμα

Με το καθεστώς του νέου νόμου απεργία των δημόσιων υπαλλήλων είναι δυνατόν να κηρυχθεί νόμιμα ταχύτερα. Βέβαια και ο νέος νόμος προκαλεί προβλήματα, όταν καθιερώνει ως αρμόδιο όργανο για την κήρυξη απεργίας τη Γενική Συνέλευση, σε περιπτώσεις δευτεροβάθμιων και τριτοβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων, αφού πολλές από τις οργανώσεις αυτές δεν έχουν καταστατική Γενική Συνέλευση παρά μόνο Γενικό Συμβούλιο και Εκτελεστική Επιτροπή όπως π.χ. η ΑΔΕΔΥ. Σημαντικός συντελεστής στη συντόμευση του χρονικού διαστήματος για την κήρυξη απεργίας υπήρξε η κατάργηση του Συμβουλίου Συνδιαλλαγής καθώς επίσης και η μη υφιστάμενη προοπτική αναστολής ή διακοπής νομίμου απεργίας δημόσιων υπαλλήλων με δικαστική ή κυβερνητική απόφαση. Ωστόσο εξαιτίας των αλληπάλληλων απεργιών των δημόσιων υπαλλήλων με το νέο νόμο δημιουργείται κλίμα αμφιβολίας και σκεπτικισμού όσον αφορά την επαρκή λειτουργία και την ετοιμότητα στην επίλυση των προβλημάτων που προκύπτουν σε καθημερινό επίπεδο στις δημόσιες υπηρεσίες. Τίθεται πλέον ζήτημα για το κατά πόσο είναι εφικτό η διοίκηση να εκπληρώσει τον στόχο της δηλαδή να ανταποκρίνεται στις ανάγκες του πολίτη και στην προώθηση του παραγωγικού έργου της εκάστοτε κυβερνήσεως.

Η ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

6.1. Δοκιμαστική υπηρεσία και μονιμοποίηση

Ο Υπαλληλικός Κώδικας προβλέπει δοκιμαστική περίοδο δύο ετών για όλους τους δημόσιους υπαλλήλους, οι οποίοι καταλαμβάνουν κενές οργανικές θέσεις. Η δοκιμαστική υπηρεσία λειτουργεί ως ασφαλιστική δικλείδα. Το υπηρεσιακό συμβούλιο που λειτουργεί σε κάθε Υπουργείο γνωμοδοτεί για την καταλληλότητα του υπαλλήλου ή όχι. Στην πράξη περιπτώσεις μη μονιμοποίησης είναι εξαιρετικά σπάνιες ή και ανύπαρκτες.

6.2. Μονιμότητα

Το Σύνταγμα στο άρθρο 103 προβλέπει ένα πλέγμα ουσιαστικών εγγυήσεων για τους δημόσιους υπαλλήλους. Κορωνίδα αυτών αποτελεί η μονιμότητα που συνοδεύεται από ισχυρές δικονομικές δυνατότητες οι οποίες ασκούνται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων δεν αποτελεί αδικαιολόγητο προνόμιο των δημοσίων υπαλλήλων. Στόχο έχει την κατοχύρωση της πολιτικής ουδετερότητας κατά τρόπο τέτοιο ώστε οι δημόσιοι υπάλληλοι να είναι «γνήσιοι» εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και να υπηρετούν τον Λαό, όπως δηλαδή το ίδιο το Σύνταγμα επιτάσσει.

6.3. Επιμόρφωση

Πιθανώς δεν υπάρχει κυβερνητικό σύστημα που να μην έχει κάνει χρήση κάποιας μορφής επιμόρφωσης των στελεχών της. Ο θεσμός της επιμόρφωσης ποικίλλει στην έκταση και τον τρόπο με τον οποίο γίνεται η εξουσιοδότηση και τον γενικό χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος κάθε χώρας. Σε κυβερνητικό επίπεδο, η επιμόρφωση έχει ως στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Η επιμόρφωση αποτελεί συνέχεια της βασικής εκπαίδευσης και τα εκπαιδευτικά προγράμματα ποικίλλουν ανάλογα με τις δραστηριότητες των δημοσίων υπηρεσιών και κρατικών οργανισμών. Στόχοι των προγραμμάτων αυτών είναι η προσαρμογή στο εργασιακό περιβάλλον (εισαγωγική εκπαίδευση), η επαγγελματική κατάρτιση των στελεχών και η εξειδίκευση (μετεκπαίδευση). Η επιμόρφωση επηρεάζεται από το εθνικό και διεθνές περιβάλλον και λειτουργεί λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη τον συντελεστή των τοπικών δεδομένων. Εντούτοις η επίδραση από ξένα πρότυπα είναι φανερή και συχνά οδηγεί σε αποτελέσματα αντίθετα από τα αναμενόμενα και επιθυμητά. Οι βασικοί τύποι επιμόρφωσης είναι τρεις. Προεισαγωγική, δηλαδή οι υποψήφιοι δημόσιοι υπάλληλοι εκπαιδεύονται πριν από την είσοδό τους στη Δημόσια Υπηρεσία. Εισαγωγική, η εκπαίδευση γίνεται αμέσως μετά το διορισμό σε δημόσιες υπηρεσίες. Ανανέωσης γνώσεων που μπορεί να γίνεται σε όλη τη διάρκεια της δημοσιοϋπαλληλικής τους καριέρας.

Κεφάλαιο Έβδομο

ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

7.1. Τοποθέτηση

Ο δημόσιος υπάλληλος παρέχει τις υπηρεσίες του στο πλαίσιο μιας κεντρικής ή περιφερειακής υπηρεσιακής μονάδας ενός Υπουργείου, ή μιας αυτοτελούς υπηρεσίας, που αποτελεί «δημόσια αρχή», στην οποία υπάρχει οργανική θέση της κατηγορίας και του βαθμού του. Τοποθέτηση ονομάζεται ο καθορισμός της δημόσιας αρχής στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος. Η τοποθέτηση γίνεται με ειδική, ατομική διοικητική πράξη. Η πράξη της τοποθέτησης μπορεί να εκδίδεται ταυτόχρονα με την πράξη διορισμού ή μετάταξης αλλά είναι ιδιαίτερη και αυτοτελής πράξη.

7.2. Μετάθεση

Η μεταβολή της δημόσιας αρχής στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος λέγεται μετάθεση. Η μετάθεση γίνεται με ειδική ατομική διοικητική πράξη και είναι πολύ σοβαρή μεταβολή της κατάστασης του υπαλλήλου. Ενεργείται με πράξη του Υπουργού του Υπουργείου στο οποίο ανήκει η δημόσια αρχή όπου υπηρετεί ο υπάλληλος, μετά από σύμφωνη γνωμοδότηση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Η μετάθεση μπορεί να γίνει είτε αυτεπάγγελτα από τη Διοίκηση για τις ανάγκες της υπηρεσίας ή μετά από αίτηση του υπαλλήλου ή μετά από αίτηση δύο υπαλλήλων που επιθυμούν αμοιβαία μετάθεσή τους. Η μετάθεση μπορεί να έχει και τον χαρακτήρα πειθαρχικής ποινής («δυσμενής μετάθεση») ή διοικητικού μέτρου.

7.3. Μετακίνηση

Η μεταβολή της θέσης του υπαλλήλου μέσα στη δημόσια αρχή λέγεται μετακίνηση και γίνεται με ειδική ατομική διοικητική πράξη. Την πράξη της μετακίνησης εκδίδει ο προϊστάμενος της δημόσιας αρχής, στην οποία έχει τοποθετηθεί ο υπάλληλος, χωρίς γνώμη

του υπηρεσιακού συμβουλίου (κατά τον ΥΚ άρθρο 143) .

7.4. Προαγωγή

Βασικό στοιχείο του συστήματος της σταδιοδρομίας είναι η εξέλιξη του υπαλλήλου στους διαδοχικούς βαθμούς ή κλιμάκια της ιεραρχίας του κλάδου του με προαγωγή από τον βαθμό ή το κλιμάκιο που κάθε φορά έχει, στον ανώτερο βαθμό ή κλιμάκιο της ίδιας κατηγορίας. Τα βασικά συστήματα προαγωγής είναι δύο• «κατ'έκλογή» και «κατ'αρχαιότητα». Σύμφωνα με το ισχύον σύστημα προαγωγών που έχει καθιερώσει ο νόμος 1599/1986 (άρθρα 6,7 και 8), οι προαγωγές γίνονται στην ουσία κατ'αρχαιότητα. Η διαδικασία της προαγωγής αναλύεται στα εξής στάδια: α) Τον Ιανουάριο κάθε έτους, η αρμόδια υπηρεσία συντάσσει κατάσταση, στην οποία καταχωρούνται όλοι οι υπάλληλοι με τα στοιχεία που αφορούν την αρχαιότητά τους, τη μισθολογική τους κατάσταση και τους τίτλους σπουδών τους (οι υπάλληλοι έχουν δυνατότητα να διορθώσουν τα στοιχεία τους υποβάλλοντας αίτηση θεραπείας και προσφεύγοντας στο υπηρεσιακό συμβούλιο). β) Τον Απρίλιο κάθε έτους, το υπηρεσιακό συμβούλιο καταρτίζει πίνακα προακτέων και πίνακα μη προακτέων. Το υπηρεσιακό συμβούλιο αποφασίζει για την προαγωγή, συνεκτιμώντας την επαγγελματική κατάρτιση, το υπηρεσιακό ενδιαφέρον, τη διοικητική ικανότητα, την προθυμία εξυπηρέτησης πολιτών, τυχόν εκθέσεις επιθεώρησης καθώς και τις εκθέσεις αξιολόγησης των προϊσταμένων διευθυνσης ή του γενικού διευθυντή. Οι πίνακες προακτέων υποβάλλονται στον Υπουργό. γ) Ο αρμόδιος Υπουργός εκδίδει την πράξη προαγωγής (ΥΚ άρθρο 175). Η προαγωγή είναι υποχρεωτική τόσο για τη Διοίκηση όσο και για τους υπαλλήλους που περιλαμβάνονται στους πίνακες προακτέων, γίνεται μέσα σε ένα μήνα απ'την κύρωση των πινάκων ή από την ημέρα, που ο υπάλληλος συμπληρώνει τον απαιτούμενο για την προαγωγή χρόνο υπηρεσίας, ποτέ όμως πριν από την έναρξη ισχύος του σχετικού πίνακα. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, οι υπάλληλοι εξελίσσονται μισθολογικά ανεξάρτητα από τον βαθμό που κατέχουν.

7.5. Μετάταξη

Η μετάταξη συνίσταται στη μεταβολή της ειδικότερης ή της γενικότερης κατηγορίας στην οποία ανήκει ο υπάλληλος. Αναλύεται θεωρητικά σε δύο ιδιαίτερες πράξεις δηλαδή σε απόλυση του υπαλλήλου από την οργανική θέση που κατέχει και στον διορισμό του σε άλλη οργανική θέση. Η μεταβολή αυτή γίνεται χωρίς διακοπή της υπαλληλικής σχέσης και η προϋπηρεσία του υπαλλήλου στην προηγούμενη θέση υπολογίζεται για την υπηρεσιακή του κατάσταση. Η μετάταξη μπορεί να γίνει α) από μία σε άλλη ειδικότερη κατηγορία της ίδιας γενικότερης κατηγορίας και μπορεί να γίνει είτε αυτεπάγγελτα είτε μετά από αίτηση του υπαλλήλου και απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου και β) από κατώτερη σε ανώτερη κατηγορία η οποία μπορεί να γίνει μόνο μετά από αίτηση του υπαλλήλου και απλή γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου.

7.6. Διαθεσιμότητα

Είναι η κατάσταση του δημόσιου υπαλλήλου που εξακολουθεί να κατέχει την οργανική θέση στην οποία έχει διορισθεί, μεταταγεί ή προαχθεί, αλλά με ειδική πράξη τίθεται εκτός ενεργού υπηρεσίας δηλαδή δεν ασκεί τα καθήκοντά του. Η διαθεσιμότητα δεν οφείλεται σε υπαιτιότητα του υπαλλήλου και είναι μια ευνοϊκή ενδιάμεση κατάσταση, αντί για την άμεση απόλυσή του. Οι λόγοι θέσης σε διαθεσιμότητα είναι: α) Ασθένεια ιάσιμη μετά από τριετή τουλάχιστον πραγματική υπηρεσία. Η διάρκεια της διαθεσιμότητας είναι ένα έτος ή δυο έτη σε περίπτωση δυσίατων νοσημάτων. β) Κατάργηση της θέσης που κατέχει ο υπάλληλος, ο οποίος έχει συμπληρώσει τουλάχιστον πενταετή πραγματική υπηρεσία. Στην περίπτωση αυτή η διαθεσιμότητα διαρκεί ένα έτος μετά την πάροδο του οποίου ο υπάλληλος απολύεται. Η πράξη θέσης σε διαθεσιμότητα εκδίδεται αυτεπάγγελτα ή μετά από σχετική αίτηση του υπαλλήλου, από τον αρμόδιο Υπουργό μετά από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Κατά τη διάρκεια της διαθεσιμότητας ο υπάλληλος μισθοδοτείται στην περίπτωση ασθένειας με ποσοστό 50% των αποδοχών του και στην περίπτωση της κατάργησης της θέσης για έξι μήνες με ποσοστό 75% και για έξι μήνες με το 50% των αποδοχών του (ΥΚ άρθρο 189).

7.7. Αργία

Αργία είναι η κατάσταση του δημόσιου υπαλλήλου, ο οποίος τίθεται εκτός ενεργού υπηρεσίας. Είναι δυσμενής κατάσταση και οφείλεται σε υπαίτια διαγωγή του υπαλλήλου. Η θέση σε αργία δεν έχει χαρακτήρα πειθαρχικής ποινής, αλλά διοικητικού μέτρου, αναγκαίου για το συμφέρον της υπηρεσίας. Η θέση σε αργία είναι είτε αυτοδίκαια είτε δυναμική για την διοίκηση. Αυτοδίκαια σε αργία τίθεται ο υπάλληλος που στερήθηκε την προσωπική ελευθερία βάσει εντάλματος φυλάκισης ή καταδικαστικής απόφασης. Επίσης ο υπάλληλος

στον οποίο επιβλήθηκε η πειθαρχική ποινή της απόλυσης. Με πράξη του αρμόδιου Υπουργού, μετά από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, ο υπάλληλος τίθεται σε αργία, όταν εκκρεμεί εναντίον του ποινική δίωξη για ορισμένα εγκλήματα ή πειθαρχική δίωξη για πειθαρχικά αδικήματα ή υπάρχει εις βάρος του βάσιμη υπόνοια για διαχειριστικές ανωμαλίες. Κατά τη διάρκεια της αργίας γίνεται παρακράτηση του ¼ των αποδοχών του υπαλλήλου. Οι αποδοχές που παρακρατήθηκαν μπορεί να αποδοθούν στον υπάλληλο ύστερα από την επαναφορά του στην ενεργό υπηρεσία μετά από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου .

7.8. Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του πειθαρχικού δικαίου

Το πειθαρχικό δίκαιο παρουσιάζει ενδοστρέφεια και εσωτερικότητα διότι αφορά στα interna corporis της Διοικήσεως. Το πειθαρχικό δίκαιο είναι βαθύτατα νομολογιακό και περιπτωσιολογικό. Η γνώση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας συνιστά την sine qua non προϋπόθεση για την επεξεργασία των θεμάτων που το απασχολούν. Το πειθαρχικό δίκαιο στην Ελλάδα παρουσιάζει τη σημαντικότερη, επί παγκοσμίου επιπέδου, δικονομική πρωτοτυπία την οποία συνιστά η υπαλληλική προσφυγή του άρθρου 103 §4 του Συντάγματος. Η καλή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας συνιστά το έννομο αγαθό που προστατεύουν οι ουσιαστικοί κανόνες του πειθαρχικού δικαίου. Κλασικό παράδειγμα, που απασχολεί συχνότατα τη νομολογία, είναι η σύγκρουση μεταξύ των αρχών της πολιτικής αυτεπάρκειας των δημόσιων υπαλλήλων και του ατομικού δικαιώματος της ελεύθερης εκφράσεως. Ο δικαστής οφείλει αφενός μεν να προστατεύσει το δημόσιο συμφέρον, αφετέρου δε τα ατομικά δικαιώματα του πειθαρχικώς εγκαλουμένου υπαλλήλου. Διάφορες ερμηνευτικές υπεραπλουστεύσεις που θα έδιναν το προβάδισμα στο δημόσιο συμφέρον, του οποίου φορέας είναι στο πειθαρχικό δίκαιο η δημόσια υπηρεσία, δεν είναι δόκιμες• αφού ο πειθαρχικός δικαστής είναι ο εκ του Συντάγματος προστάτης και εγγυητής των ατομικών δικαιωμάτων των δημόσιων υπαλλήλων. Το δε σύγχρονο Κράτος Δικαίου δεν ανέχεται την ύπαρξη κατηγορίας πολιτών με εξορισμού μειωμένα ατομικά δικαιώματα.

Ιδιαίτερα λεπτά ζητήματα γεννώνται στην περίπτωση, όπου κάποιος δημόσιος υπάλληλος εγκαλείται πειθαρχικά και διώκεται ποινικά για μια πράξη ή παράλειψη που στοιχειοθετεί συγχρόνως πειθαρχικό αδίκημα και αξιόποινη κατά το ποινικό δίκαιο συμπεριφορά. Η θεμελιώδης αρχή του "non bis in idem" προϋποθέτει την αυστηρή οριοθέτηση μεταξύ του ποινικού και του πειθαρχικού κολασμού. Στο πειθαρχικό δίκαιο φορέας του θιγόμενου εννόμου αγαθού είναι η συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία, ενώ στα περί την υπηρεσία εγκλήματα του ποινικού κώδικα φορέας του εννόμου αγαθού είναι το κοινωνικό σύνολο, δηλαδή η σε έννομο τάξη οργανωμένη πολιτεία. Ένα τρίτο δυσχερές ζήτημα που ανακύπτει είναι οι σχέσεις του κυρωτικού αυτού δικαίου με το ευρύτερο «κυρωτικό» φαινόμενο, του εν γένει δικαίου, δημόσιου και ιδιωτικού. Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ του διοικητικού κυρωτικού φαινομένου και του πειθαρχικού δικαίου των δημόσιων υπαλλήλων, εντοπίζεται σε δύο κυρίως στοιχεία. Πρώτον μόνοι αποδέκτες του πειθαρχικού δικαίου είναι οι *stricto sensu* δημόσιοι υπάλληλοι, ενώ αποδέκτες των διοικητικών κυρώσεων μπορούν να είναι όλοι οι διοικούμενοι, ακόμη και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Δεύτερον, το πειθαρχικό δίκαιο ανάγει τον λόγο ύπαρξής του στην προστασία της ορθής και νόμιμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας ενώ, η πρόβλεψη και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων αποσκοπεί στην προστασία πλειόνων εκφάνσεων του δημόσιου συμφέροντος. Βέβαια είναι οφθαλμοφανές ότι όλες κυρώσεις του δημόσιου δικαίου υπηρετούν και προστατεύουν το δημόσιο συμφέρον.

Κεφάλαιο Όγδοο

Η ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΑΠΟ ΤΑ ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

8.1. Οι φορείς δημόσιας εξουσίας

Όλοι οι φορείς δημόσιας εξουσίας δεσμεύονται από τα θεμελιώδη δικαιώματα. Συγκεκριμένα τα θεμελιώδη δικαιώματα δεσμεύουν ολόκληρη την κρατική εξουσία, δηλαδή τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική, ενώ ορισμένα δεσμεύουν ακόμα και την αναθεωρητική εξουσία (άρθρο 110 §1 του Συντάγματος). Στο Σύνταγμά μας η ίδια δέσμευση όλων των κρατικών οργάνων προκύπτει σαφώς και από τη διάταξη του άρθρου 25§1. Το επιχείρημα, ότι οι κυβερνητικές πράξεις δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο και κυρίως στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, αδυνατεί να τις απαλλάξει από τη δέσμευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Άλλωστε ούτε η γενική διάταξη του άρθρου 20 §1 («Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ'αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως ο νόμος ορίζει») ούτε η ειδική διάταξη του άρθρου 95§1 περίπτωση α' του Συντάγμάτος μας («Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστικών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου») δεν

εξαιρεί τις πράξεις αυτές από τον δικαστικό έλεγχο. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός, ότι η θεωρία των κυβερνητικών πράξεων δεν κατόρθωσε να επικρατήσει στη γερμανική νομολογία (διοικητική και συνταγματική). Επίσης, όσον αφορά το ζήτημα αν τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου δεσμεύονται από τα θεμελιώδη δικαιώματα ανάλογα με τους νομικούς τύπους δράσεώς τους, τα πράγματα είναι σαφή. Η δημόσια διοίκηση (άμεση και έμμεση κρατική διοίκηση) υπόκειται πάντοτε στα θεμελιώδη δικαιώματα είτε ασκείτε σύμφωνα με τους τύπους του δημόσιου δικαίου (καταρχήν με διοικητικές πράξεις) είτε χρησιμοποιεί τους τύπους του ιδιωτικού δικαίου (τις συμβάσεις αυτού). Η γνώμη αυτή επικρατεί και στη γερμανική επιστήμη.

Η ad hoc υποστηριζόμενη δέσμευση όλων των μορφών δράσεως της δημόσιας διοίκησης από τα θεμελιώδη δικαιώματα καλύπτεται από μια ευρεία και τελεολογική ερμηνεία της διατάξεως του άρθρου 25§1 του Συντάγματός μας. Ακόμα τίθεται το ερώτημα, αν οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας (άρθρο 22§2 του Συντάγματος) υπόκεινται στα θεμελιώδη δικαιώματα. Κατά τη διάταξη του άρθρου 22§2 του Συντάγματος οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας συμπληρώνουν τους γενικούς όρους εργασίας που καθορίζονται από το νόμο. Κατ' αυτόν τον τρόπο οι συνδικαλιστικές οργανώσεις ασκούν εν προκειμένω νομοθετική εξουσία παραχωρούμενη από το εν λόγω άρθρο, δηλαδή είναι φορείς δημόσιας εξουσίας και ως τέτοιοι υπόκεινται στα θεμελιώδη δικαιώματα.

8.2. Η τριτενέργεια / διαπροσωπική ενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Το ζήτημα της τριτενέργειας διαπροσωπικής ενέργειας περιορίζεται καταρχήν στα ατομικά δικαιώματα. Τίθεται το ερώτημα αν αποδέκτες αυτών είναι εκτός από τους φορείς της δημόσιας εξουσίας και οι ιδιώτες ή τρίτοι• δηλαδή αν τα θεμελιώδη δικαιώματα έχουν «τριτενέργεια» ("Drittwirkung") ή «απόλυτη ενέργεια» («absolute Wirkung»). Η τριτενέργεια χαρακτηρίζεται και ως οριζόντια ενέργεια («Horizontalwirkung») των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατ' αντίθεση προς την κάθετη ενέργεια αυτών (την ενέργειά τους απέναντι στο Κράτος). Ωστόσο υπάρχουν και ορισμένα ατομικά δικαιώματα, τα οποία εκ φύσεως δεν έχουν τριτενέργεια και συνεπώς απευθύνονται αποκλειστικά στους φορείς δημόσιας εξουσίας και κυρίως του Κράτους. Σαν απόλυτη κατοχυρώνεται η συνδικαλιστική ελευθερία από τη διάταξη του άρθρου 23§1 του Συντάγματός μας. Ομοίως καθιερώνεται και η αρχή της ισότητας της αμοιβής των εργαζομένων από τη διάταξη του άρθρου 22§1 εδ.β' του Συντάγματός μας.

8.3. Το ζήτημα του επιτρεπτού της παραιτήσεως από τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Ελλάδα.

Τα θεμελιώδη δικαιώματα έχουν διατηρήσει καταρχήν τον ατομιστικό τους χαρακτήρα. Για τον λόγο αυτό και ενόψει της συνταγματικά κατοχυρωμένης ελευθερίας ανάπτυξεως της προσωπικότητας δεν μπορεί να εφαρμοστεί αυστηρά η αρχή του ανεπιτρεπτού της παραιτήσεως από τα θεμελιώδη δικαιώματα. Το άτομο έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά την επιλογή των μέσων για την ανάπτυξη της προσωπικότητάς του μέσα στα πλαίσια των συνταγματικά καθοριζόμενων ορίων (άρθρο 5§1 του Συντάγματος). Γι' αυτό πρέπει να θεωρείται επιτρεπτή η παραιτήση του ατόμου από μια ορισμένη εξουσία που απορρέει από ένα θεμελιώδες δικαίωμα αυτού, την οποία επιλέγει στη συγκεκριμένη περίπτωση ως μέσο για την ανάπτυξη της προσωπικότητάς του .

8.4. Τεχνολογία και Συνταγματικά δικαιώματα

Η επίδραση της τεχνολογίας στα συνταγματικά δικαιώματα είναι ζωτικής σημασίας και θα μπορούσε να παραλληλιστεί με τη σχέση δικαίου και σύγχρονης πραγματικότητας. Η άσκηση των συνταγματικών δικαιωμάτων εξαρτάται εν τέλει από το επίπεδο της τεχνολογικής εξέλιξης. Βέβαια το κράτος ενισχυμένο με τη νέα τεχνολογία απειλεί περισσότερο τα συνταγματικά δικαιώματα απ' ότι στο παρελθόν. Ωστόσο υπαίτια για την καταστρατήγηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν είναι η τεχνολογία αλλά η χρήση τους από τους ανθρώπους. Ένα θετικό παράδειγμα χρήσης της τεχνολογίας είναι λ.χ. το δικαίωμα της αναφοράς, παροχής πληροφοριών και χορήγησης εγγράφων (άρθρο 10) το οποίο έχει ήδη ηλεκτρονοποιηθεί προς όφελος του πολίτη αλλά και της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών .

Κεφάλαιο Ένατο
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Συνοψίζοντας, το φάσμα των δημοσίων υπαλλήλων περιλαμβάνει όλα τα φυσικά εκείνα πρόσωπα τα οποία συνδέονται με το δημόσιο νομικό πρόσωπο του Κράτους με ειδική νομική σχέση και παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε αυτό. (στρατιωτικούς, πολιτικούς, υπουργούς, υφυπουργούς καθώς και δικαστικούς λειτουργούς).

Κύρια πηγή του υπαλληλικού δικαίου είναι το ίδιο το κείμενο του Συντάγματος. Οι δημόσιοι υπάλληλοι υφίστανται περιορισμούς του δικαιώματος εκλέγεσθαι σε βουλευτή, δήμαρχο ή κοινοτικό σύμβουλο, του συνεταιρίζεσθαι, του εκφράζεσθαι και της απεργίας οι οποίοι απορρέουν από τις αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις. Η νομοθεσία και το Σύνταγμα καθιερώνουν μικτό σύστημα συγκρότησης των δημόσιων υπαλλήλων. Μετά την είσοδο στο δημοσιοϋπαλληλικό τομέα, δηλαδή μετά τον διορισμό, ο οποίος πραγματοποιείται με ειδική διαδικασία, η υπηρεσιακή κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων δεν παραμένει σταθερή αλλά είναι δυνατό να υφίσταται μεταβολές όπως η μετάθεση, η μετακίνηση, η προαγωγή, η μετάταξη, η διαθεσιμότητα, η αργία• μεταβολές οι οποίες επίσης διέπονται από συγκεκριμένες ρυθμίσεις. Αυτό που πραγματικά εντυπωσιάζει είναι ο τρόπος με τον οποίο προοδευτικά μεταβάλλεται και εξελίσσεται η σχέση των δημόσιων υπαλλήλων με το Σύνταγμα. Ορισμένες φορές (βλ.5.5.) η διάσταση ανάμεσα σε προηγούμενες νομοθετικές ρυθμίσεις που έχουν καταργηθεί και ισχύουσες ρυθμίσεις (για το ίδιο θέμα) πλησιάζει το απόλυτο (π.χ. απεργία) και συνακόλουθα μεταβάλλεται και το συνταγματικό πλαίσιο το οποίο τις προσδιορίζει. Ακόμα είναι εξαιρετικά λεπτές οι ισορροπίες που οφείλει να τηρεί ο δημόσιος υπάλληλος. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του έχει την υποχρέωση να είναι αντικειμενικός και ουδέτερος δηλαδή σχεδόν «απόρροπος» με σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών. Ενώ κατά την άσκηση των δικαιωμάτων του και για τη διεκδίκηση των συμφερόντων και αιτημάτων του να αγωνίζεται με τον ίδιο ζήλο, την ίδια συνέπεια και μαχητικότητα. Αν σκεφτούμε ότι κάθε άνθρωπος στον καθημερινό του βίο εκτελεί πολλαπλούς ρόλους, ο δημόσιος υπάλληλος θεσμοθετημένα πρέπει να ανταποκρίνεται στον δικό του. Κρατικό όργανο από τη μια πλευρά και ενεργός πολίτης από την άλλη, κάποιες φορές συγκρούονται και πραγματικά αξίζει να εξετάσουμε τη νομολογιακή απόφαση του Συμβουλίου της επικρατείας. Θεωρώ ότι το ζήτημα της σχέσης μεταξύ δημόσιου υπαλλήλου και Συντάγματος, όπως αυτή διαμορφώνεται με τα δεδομένα της εκάστοτε χρονικής περιόδου, είναι ένα θέμα πρόσφορο για επιπλέον μελέτη και επιστημονική έρευνα.

Β Ι Β Λ Ι Ο Γ Ρ Α Φ Ι Α

- Δαρζεντάς Ε., Νομικά κείμενα Δημοσίου Δικαίου και Φιλοσοφίας του Δικαίου 1977-1992, Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλας, 1993.
- Δημητρόπουλος Ανδρ., Γενική Συνταγματική Ιστορία, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, Τόμος Α', Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλας 2004.
- Δημητρόπουλος Ανδρ., «Η επίδραση της σύγχρονης τεχνολογίας στα συνταγματικά δικαιώματα», Επιθεώρησης Δημοσίου δικαίου και Διοικητικού δικαίου, τεύχος 2, τόμος 48 (Απρίλιος - Ιούνιος 2004), Αθήνα σσ.225-236.
- Παγκάκης Γρ., Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, έκδοση β', Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλας, 1991.
- Παναγόπουλος Θ., Εγχειρίδιο Υπαλληλικού Δικαίου, έκδοση β', Πειραιάς, Α. Σταμούλης, 1988.
- Παναγόπουλος Θ., Εγχειρίδιο Υπαλληλικού Δικαίου, έκδοση γ', Πειραιάς, Α.Σταμούλης, 1991.
- Παπαδημητρίου Γ., Μακρυδημήτρης Αντ., Κανελλόπουλος Ν., Χρυσανθάκης Χ., Το Σύνταγμα και τα πολιτικά δικαιώματα των δημόσιων υπαλλήλων, Διοίκηση και πολιτεία, Μελέτες - 4, Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλας, 1993.
- Παπακωνσταντίνου Α., «Διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική. Οι συνταγματικές πτυχές», Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού δικαίου, τεύχος 1, τόμος 48 (Ιανουάριος - Μάρτιος 2004), Αθήνα, σσ.30-53.
- Ράϊκος Α., Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου (κατά το Σύνταγμα του 1975), τόμος Α', έκδοσις έκτη, Αθήναι, 1979.
- Ράϊκος Α., Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου (κατά το Σύνταγμα του 1975), Τόμος Β', Τα θεμελιώδη δικαιώματα, τεύχος Α., έκδοση β', Αθήνα, 1983.
- Σαρμάς Ι., Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εξελικτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων, έκδοση β', PREFACE de Claude Goyard, Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ.Ν.Σάκκουλας, 1994.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., Χυσανθάκη Χ., Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Πανεπιστημιακές παραδόσεις, έκδοση β', Αθήνα - Κομοτηνή. Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Π Α Ρ Α Ρ Τ Η Μ Α

Άρθρο 4 §4

Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους.

Άρθρο 5 §1

Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη.

Άρθρο 12 §4

Οι γεωργικοί και αστικοί συνεταιρισμοί κάθε είδους αυτοδιοικούνται σύμφωνα με τους όρους του νόμου και του καταστατικού τους και προστατεύονται και εποπτεύονται από το Κράτος, που είναι υποχρεωμένο να μεριμνά για την ανάπτυξή τους.

Άρθρο 14 §1

Καθένας μπορεί να εκφράζει και να διαδίδει προφορικά, γραπτά και δια του τύπου τους στοχασμούς του τηρώντας τους νόμους του Κράτους.

Άρθρο 22 §2

Με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας, που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία.

Άρθρο 23 §2

Η απεργία αποτελεί δικαίωμα και ασκείται από τις νόμιμα συστημένες συνδικαλιστικές οργανώσεις για τη διαφύλαξη και προαγωγή των οικονομικών και εργασιακών γενικά συμφερόντων των εργαζομένων.

Απαγορεύεται η απεργία με οποιαδήποτε μορφή στους δικαστικούς λειτουργούς και σ'αυτούς που υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας. Το δικαίωμα προσφυγής σε απεργία των δημόσιων υπαλλήλων και της τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και του προσωπικού των κάθε μορφής επιχειρήσεων δημοσίου χαρακτήρα ή την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου, υπόκεινται στους συγκεκριμένους περιορισμούς του νόμου που το ρυθμίζει. Οι περιορισμοί αυτοί δεν μπορούν να φθάνουν έως την κατάργηση του δικαιώματος της απεργίας ή την παρεμπόδιση της νόμιμης άσκησής του.

Άρθρο 25 §1

Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.

Άρθρο 28 §1

Οι γενικά παραδειγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Η εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί πάντοτε υπό τον όρο της αμοιβαιότητας.

Άρθρο 29 §3

Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος στους δικαστικούς λειτουργούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις, και στα σώματα ασφαλείας. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων, η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο.

Άρθρο 46 §1

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει και παύει, σύμφωνα με το νόμο, τους δημόσιους υπαλλήλους, εκτός από τις εξαιρέσεις που ορίζει ο νόμος.

Άρθρο 56 §1

Έμμισθοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι, άλλοι υπάλληλοι του Δημοσίου, υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας, υπάλληλοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, διοικητές, υποδιοικητές ή πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων ή διευθύνοντες ή εντεταλμένοι σύμβουλοι νομικών προσώπων

δημοσίου δικαίου ή κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος ή επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές, αν δεν παραιτηθούν πριν από την ανακήρυξή τους ως υποψηφίων. Η παραίτηση συντελείται με μόνη τη γραπτή υποβολή της. Αποκλείεται η επάνοδος στην ενεργό υπηρεσία των στρατιωτικών που παραιτούνται. Τα ανώτερα αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές κατά τη διάρκεια της θητείας για την οποία εξελέγησαν, ακόμη και αν παραιτηθούν.

Άρθρο 57 §3

Βουλευτές που αποδέχονται οποιοδήποτε από τις ιδιότητες ή τα έργα που αναφέρονται σε αυτό ή στο προηγούμενο άρθρο και που χαρακτηρίζονται ότι αποτελούν κώλυμα για την υποψηφιότητα βουλευτή ή ότι είναι ασυμβίβαστα με το βουλευτικό αξίωμα, εκπίπτουν από το αξίωμα αυτό όπως ο νόμος ορίζει.

Άρθρο 92

1. Οι υπάλληλοι της γραμματείας όλων των δικαστηρίων και των εισαγγελιών είναι μόνιμοι. Μπορεί να παυθούν μόνο με δικαστική απόφαση εξαιτίας ποινικής καταδίκης, ή με απόφαση δικαστικού συμβουλίου για βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα, ασθένεια ή αναπηρία ή υπηρεσιακή ανεπάρκεια που βεβαιώνονται, όπως ο νόμος ορίζει.

2. Νόμος ορίζει τα προσόντα των υπαλλήλων της γραμματείας όλων των δικαστηρίων και των εισαγγελιών, καθώς και τα σχετικά με την κατάστασή τους γενικά.

3. Οι προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις και μετατάξεις των δικαστικών υπαλλήλων ενεργούνται ύστερα από σύμφωνη γνώμη υπηρεσιακών συμβουλίων που συγκροτούνται κατά πλειοψηφία από δικαστικούς λειτουργούς και δικαστικούς υπαλλήλους, όπως νόμος ορίζει. Η πειθαρχική εξουσία στους δικαστικούς υπαλλήλους ασκείται από τους ιεραρχικά προϊστάμενους τους δικαστές ή εισαγγελείς ή επιτρόπους ή υπαλλήλους, καθώς και από υπηρεσιακό συμβούλιο, όπως νόμος ορίζει.

Κατά των αποφάσεων που αφορούν μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης των δικαστικών υπαλλήλων, καθώς και κατά των πειθαρχικών αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων επιτρέπεται προσφυγή, όπως νόμος ορίζει.

4. Οι υπάλληλοι των υποθηκοφλακείων είναι δικαστικοί υπάλληλοι. Οι συμβολαιογράφοι και οι άμισθοι φύλακες υποθηκών και μεταγραφών είναι μόνιμοι εφόσον υπάρχουν οι σχετικές υπηρεσίες ή θέσεις. Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου έχουν αναλογική εφαρμογή και σε αυτούς.

5. Οι συμβολαιογράφοι και οι άμισθοι φύλακες υποθηκών και μεταγραφών αποχωρούν υποχρεωτικά από την υπηρεσία μόλις συμπληρώσουν το εβδομηκοστό έτος της ηλικίας τους και οι λοιποί μόλις συμπληρώσουν το όριο που προβλέπει ο νόμος.

Άρθρο 103 §2, §3 και §4

2. Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου.

3. Οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους για την πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το προσωπικό του προσλαμβάνεται.

4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους.

Άρθρο 104

1. Κανένας από τους υπαλλήλους που αναφέρονται στο προηγούμενο άρθρο δεν μπορεί να διοριστεί σε άλλη θέση δημόσιας υπηρεσίας ή οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή οργανισμού κοινής ωφέλειας. Κατ'εξαιρέση μπορεί να επιτραπεί με ειδικό νόμο ο διορισμός και σε δεύτερη θέση, εφόσον τηρούνται οι διατάξεις της επόμενης παραγράφου.

2. Οι κάθε είδους πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές των υπαλλήλων του προηγούμενου άρθρου δεν μπορεί να είναι κατά μήνα ανώτερες από το σύνολο των αποδοχών της οργανικής τους θέσης.

3. Δεν απαιτείται προηγούμενη άδεια για να εισαχθούν σε δίκη δημόσιοι υπάλληλοι, καθώς

και υπάλληλοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Άρθρο 110 §1

1. Οι διατάξεις του Συντάγματος υπόκεινται σε αναθεώρηση, εκτός από εκείνες που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος, ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, καθώς και από τις διατάξεις των άρθρων 2 παράγραφος 1,4 παράγραφοι 1,4 και 7,5 παράγραφοι 1 και 3, 13 παράγραφος 1 και 26.

ΑΚΥΡΩΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ – ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΗ ΣΧΕΣΗ
ΕΝ ΜΕΡΕΙ ΣΥΜΒΑΤΙΚΗ, ΕΝ ΜΕΡΕΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ

Επειδή δια της υπ' αρ, 13448 του 1930 κανονιστικής αποφάσεως του Νομάρχου Αιτωλοακαρνανίας, εγκριθείσης δια της υπ' αρ. 37577/1930 αποφάσεως του Υπουργού Εσωτερικών, στηριζομένης δε εις το άρθρον 42 παραγρ. 3 του Κώδικος περί Δήμων και Κοινοτήτων, ως ετροποποιήθη δια του αρθρ. 6 του Νόμου 4189, συνέστη γραφείον μηχανικής υπηρεσίας δια τους δήμους και κοινότητας του νομού Αιτωλοακαρνανίας, καθορισθέντων επιτακτικώς των όρων προσλήψεως μηχανικού, των -προσόντων, αρμοδιότητος, απολύσεως κ.λπ., δια δε του υπ' αρ. 10908 του 1930 συμβολαίου του συμβολαιογράφου Μεσολογγίου Π. Πλατύκα κατηρτίσθη σύμβασις μεταξύ του Νομάρχου και του ήδη προσφεύγοντος, ως μηχανικού, πτυχιούχου ανωτάτης σχολής του Μετσοβείου Πολυτεχνείου, επί ωρισμένω μισθώ και διάρκεια, πέντε ετών, διωρίσθη δε ο προσφεύγων μηχανικός.

Επειδή μετά δεκαοκτάμηνον από του διορισμού του ο Νομάρχης απέλυσε της υπηρεσίας τον προσφεύγοντα, θεωρήσας άκυρον την σύμβασιν και τον διορισμόν επί τω μεταγενέστερω γνωσθέντι λόγω ότι ο προσφεύγων δεν εκέκτητο πτυχίον κυρίως πολιτικού μηχανικού, ως απήτει ο ανώτερω νόμος και η κανονιστική απόφασις του Νομάρχου, αλλά πτυχίον τοπογράφου μηχανικού.

Επειδή δεν υφίσταται αναρμοδιότης του Συμβουλίου Επικρατείας λόγω των ότι πρόκειται περί ενοχικής συμβάσεως υπαγόμενης εις τα πολιτικά δικαστήρια, διότι η όλη ως άνω ενέργεια αποτελεί πράξιν σύνθετον και εν μέρει μόνον συμβατικήν, ήτοι εφ' όσον πρόκειται περί του ποσού του μισθού και της διάρκειας της σχέσεως, στοιχεία, ήτινα και μόνον αποτέλεσαν και ηδύναντο ν' αποτελέσωσιν αντικείμενον συζητήσεως, ενώ κατά τα λοιπά υπόκειται δημοσία υπαλληλική σχέσις μη συμβατική, ρυθμιζόμενη επιτακτικώς υπό της μνησθείσης αναγκαστικής φύσεως διατάξεως του νόμου δήμων και κοινοτήτων ως και της κανονιστικής αποφάσεως νομάρχου και Υπουργού, αποτελούσης και ταύτης ουσιαστικόν Νόμον.

Επειδή, ως ειρήται, διεπιστώθη, ότι ο προσφεύγων εκέκτητο πτυχίον τοπογράφου μηχανικού, όπερ δεν είναι ισοδύναμον προς το του πολιτικού μηχανικού, καθόσον κατά το άρθρ. 4 του νόμου 4663 «εν τη ασκήσει του επαγγέλματος του διπλωματούχου πολιτικού μηχανικού νοείται συνυπάρχουσα και η εξάσκησης του επαγγέλματος του αρχιτέκτονος, περιοριζόμενης εις καθαρώς αρχιτεκτονικάς και οικοδομικάς εργασίας, του δε τοπογράφου εις καθαρώς τοπογραφικάς υπηρεσίας», κατά την έννοιαν δε ανωτέρω διατάξεων και των εν τη καταστατική πράξει του νομάρχου και υπουργού προβλεπομένων και εκτελεστέων έργων πάντως απητούντο ειδικαί γνώσεις πολιτικού μηχανικού, αυτός δε ο προσφεύγων εν αναφορά προς τον νομάρχην από 12 Μαΐου 1931 ομολογεί την ιδίαν ανεπάρκειαν προς επίβλεψιν ανεγέρσεως δημοτικού μεγάρου, και αποφεύγει ν' αναλάβη την σχετικήν ευθύνην ως μη έχων ειδικάς γνώσεις πολιτικού μηχανικού, αλλά τοπογράφου μηχανικού.

Επειδή κατόπιν τούτων, ο νομάρχης νομίμως προέβη δια της προσβαλλομένης αποφάσεως εις απόλυσιν του προσφεύγοντος'.

ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΠΕΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
ΣΤΕ, Ολ. 1491/1977 (Γεώργιος Στουραϊτης κ.ά.)

Επειδή η §2 του άρθρου 23 του Συντάγματος ορίζει ότι «η απεργία αποτελεί δικαίωμα, ασκείται δε υπό των νομίμως συνεστημένων συνδικαλιστικών οργανώσεων προς διαφύλαξιν και προαγωγήν των οικονομικών και εργασιακών εν γένει συμφερόντων των εργαζομένων», ότι «απαγορεύεται η υφ' οιονδήποτε τύπον απεργία εις τους δικαστικούς λειτουργούς και τους υπηρετούντος εις τα σώματα ασφαλείας», ότι «το δικαίωμα της προσφυγής εις απεργίαν τελεί υπό τους συγκεκριμένους περιορισμούς του ρυθμιζόντος τούτο νόμου προκειμένου περί των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων της τοπικής αυτοδιοικήσεως και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ως και του προσωπικού των πάσης φύσεως επιχειρήσεων δημοσίου χαρακτήρα ή κοινής ωφελείας, η λειτουργία των

οποίων έχει ζωτικήν σημασίαν δια την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου» και ότι. «οι περιορισμοί ούτοι δεν δύναται να. εξικνούται μέχρι της καταργήσεως του δικαιώματος της απεργίας ή της παρακωλύσεως της ασκήσεως αυτής».

Επειδή, δια της ανωτέρω διατάξεως του Συντάγματος ως εκ της όλης διατυπώσεως αυτής σαφώς προκύπτει, αναγνωρίζεται ευθέως εις τους δημοσίους υπαλλήλους το δικαίωμα προσφυγής εις απεργίαν και δεν εξαρτάται τούτο εκ της εκδόσεως του υπό της αυτής διατάξεως προβλεπομένου νόμου, όστις απλώς δύναται, υπό τους εν τη διατάξει ταύτη όρους, να θέτη περιορισμούς εις το ως άνω συνταγματικώς αναγνωρισμένον δικαίωμα. Συνεπώς, ο επί της αντιθέτου εκδοχής ερειδόμενος ισχυρισμός του Δημοσίου, δι'ου ειδικώτερον προβάλλεται ότι, εφ' όσον δεν έχει εκδοθή ο υπό της §2 του άρθρου 23 του Συντάγματος προβλεπόμενος νόμος, οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν έχουν δικαίωμα προσφυγής εις απεργίαν και εξακολουθούσιν ισχύουσαι αι απαγορεύουσαι το δικαίωμα τούτο διατάξεις των προ του Συντάγματος εκδοθέντων νόμων, είναι αβάσιμος και απορριπτός.

Επειδή, το άρθρον 67 του Ν. 1811/1951 «περί κώδικος καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων» (Α 141), κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του οποίου εξεδόθη η προσβαλλομένη απόφασις, ορίζει ότι: «1, Μισθός δεν οφείλεται δια μη παρασχεθείσαν εξ υπαιτιότητας του υπαλλήλου υπηρεσίαν καθόλου ή εν μέρει. 2, η περικοπή ενεργείται, δια πράξεως του εντεταλμένου την εκκαθάρισιν και πληρωμήν των δαπανών, ειδοποιουμένου υπό του προϊσταμένου προς τούτο, ανακοινουμένης επί αποδείξει εις τον ενδιαφερόμενον υπάλληλον. Κατά της πράξεως ταύτης, επιτρέπεται προσφυγή ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου, εντός δέκα ημερών από της ανακοινώσεως, άνευ ανασταλτικής δυνάμεως Το υπηρεσιακόν συμβούλιον αποφαινεται τελειωτικώς».

Επειδή, η ανωτέρω παρατεθείσα διάταξις της §1 του άρθρου 67 του Ν. 1811/1951, ερμηνευομένη εν όψει και του ότι, ως συνάγεται εκ του χαρακτήρος της δημοσίας υπαλληλική σχέσεως και του σκοπού της συνάψεως αυτής, ο μισθός καταβάλλεται κατά κανόνα λόγω της υπό του δημοσίου υπαλλήλου παροχής των υπηρεσιών του, έχει την έννοιαν ότι, καίτοι δεν παρεσχέθησαν υπηρεσίαι, οφείλεται εν τούτοις μισθός μόνον οσάκις ο υπάλληλος παρεκωλύθη και. δεν ηδυνήθη να προσφέρη τας υπηρεσίας του εκ λόγων μη οφειλομένων εις υπαιτιότητα αυτού (βλ. Σ.Ε. 890/1956). Συνεπώς, οσάκις ο δημόσιος υπάλληλος δεν παρέσχε τας υπηρεσίας του καθ' ωρισμένον χρονικόν διάστημα συνεπεία της συμμετοχής του εις απεργίαν, δεν δικαιούται, κατά την έννοιαν της ανωτέρω διατάξεως, του μισθού, του αντιστοιχούντος εις το χρονικόν τούτο διάστημα και δη ασχέτως του νομίμου ή μη χαρακτήρος της απεργίας, διότι, εις την περιπτώσιν ταύτην, ο υπάλληλος ηδύνατο να παράσχη τας υπηρεσίας του και δεν παρέσχε ταύτας ασκών ελευθέρως και αβιάστως νόμιμον δικαίωμα του προς επίτευξιν του δια της απεργίας επιδιωκομένου σκοπού. Ούτω δε ερμηνευομένη η μνησθείσα διάταξις του άρθρου 67 του Ν. 1811/1951, δεν αντίκειται εις το άρθρον 23 §2 του Συντάγματος, διότι, εις την περιπτώσιν ταύτην, η περικοπή των αποδοχών, οφειλομένη εις νόμιμον μεν, αλλ' ηθελημένην μη παροχήν των υπηρεσιών εκ μέρους των δημοσίων υπαλλήλων και ουχί εις αυτό τούτο το γεγονός της κηρύξεως της απεργίας, δεν θίγει το δικαίωμα της απεργίας ούτε συνιστά κύρωσιν επιβαλλομένην συνεπεία της ασκήσεως αυτού και ούτω δεν δύναται να θεωρηθή ότι προσκρούει εις τους ορισμούς της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως, ήτις, καταργήσασα απλώς την υπό του προϊσχύσαντος Συντάγματος του 1952 θεσπισθείσαν απόλυτον απαγόρευσιν της προσφυγής των δημοσίων υπαλλήλων εις απεργίαν, δεν δύναται να θεωρηθή παρέχουσα επί του θέματος τούτου εις αυτούς ως προς τους οποίους μάλιστα αύτη επιτρέπει περιορισμόν δια νόμου του ως άνω δικαιώματος των μείζονα προστασίαν εν σχέσει προς άπαντας τους λοιπούς εργαζομένους, οίτινες κατά τι, παγίως γενόμενα δεκτά, εν όψει των κανόνων του Ιδιωτικού Δικαίου εν περιπτώσει νομίμου ασκήσεως του δικαιώματος της απεργίας, δεν δύναται κατ' αρχήν να αξιώσουν την καταβολήν αποδοχών δια το χρονικόν διάστημα καθ' ο απέσχον της εργασίας συνεπεία της συμμετοχής των εις την απεργίαν. Όθεν, νομίμως, κατ' εφαρμογήν των διατάξεων του άρθρου 67 του Ν. 1811/1951, περιεκόπησαν αι αποδοχαί των αιτούντων δημοσίων υπαλλήλων, αι. αντιστοιχούσαι, εις το χρονικόν διάστημα, καθ' ο ούτοι, ως δεν αμφισβητείται, δεν παρέσχον υπηρεσίας συνεπεία της συμμετοχής των εις την απεργίαν, δι'ο και πάντες οι περί του αντιθέτου λόγοι της υπό κρίσιν αιτήσεως είναι αβάσιμοι και απορριπτέοι.

Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΕΚΦΡΑΣΕΩΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
ΣΤΕ, Γ' 2209/1977 (Πάυλος Ντζουμανίκας)

Επειδή, κατά το Σύνταγμα, όλοι οι πολίται έχουν το δικαίωμα της ελευθέρας εκφράσεως των φιλοσοφικών, θρησκευτικών και πολιτικών πεποιθήσεων τους. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ελευθερίαν της γνώμης, και την ελευθερίαν της αντλήσεως πληροφοριών ή ιδεών από κάθε προσιτόν μέσον ενημερώσεως και της περαιτέρω μεταφοράς τούτων,

χωρίς, κατ' αρχήν, η κρατική εξουσία να έχει δικαίωμα επεμβάσεως. Και δύναται μιν, καθ' όσον αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους και ειδικώτερον τους στρατιωτικούς, ευρισκομένους προς το κράτος εις ηθελημένην ειδικήν σχέσιν εξουσιάσεως, να επιβληθούν ωρισμένοι περιορισμοί, οι οποίοι όμως ουδέποτε δύναται, να οδηγήσουν εις την κατάργησιν του αναφερθέντος ατομικού δικαιώματος. Οι περιορισμοί αυτοί συνοδεύουν τους δημοσίους υπαλλήλους κατά την άσκησιν των καθηκόντων τους, συνιστάμενοι εις το ότι ο υπάλληλος δεν ημπορεί να κάμνη χρήσιν της ιδιότητος του δια να διαδίδη τας ιδέας του, και δεν δύναται να επηρεάζεται από τας πολιτικές πεποιθήσεις του ως ιδιώτου ή των προς ους έρχεται εις υπηρεσιακήν επαφήν κατά την ρύθμισιν της υποθέσεως των, οφείλει επίσης ο δημόσιος υπάλληλος ν' απέχη από κάθε πράξιν η οποία θα ηδύνατο να δημιουργήση αμφιβολίας ως προς την νομιμότητα του εις το Δημοκρατικόν πολίτευμα και την ιεραρχικήν υποταγήν του εις την νόμιμον κυβέρνησιν. Ο δημόσιος όμως υπάλληλος, εκτός υπηρεσίας, σεβόμενος πάντοτε την υπό την ιδιότητα του επιβαλλομένην υποχρέωσιν διακριτικότητος απέναντι των τρίτων και του Κράτους, δικαιούται να εκφράζεται ελευθέρως, εφ' όσον βεβαίως, λαμβανομένου υπ' όψιν, όπως εις την προκειμένην περίπτωσιν του ειδικού καθεστώτος πειθαρχίας των στρατιωτικών, η άσκησις του δικαιώματος τούτου δεν οδηγεί εις ανεπιτρεπτον ανάμιξιν εις πολιτικές διενέξεις.

Επειδή, εξ άλλου, εφ' όσον το Σύνταγμα κατοχυρώνει την ελευθερίαν του τύπου και ακώλυτον κυκλοφορίαν του, χωρίς καμμίαν διάκρισιν από απόψεως ιδεολογικού περιεχομένου των εντύπων, η προμήθεια και η ανάγνωσις τούτων δεν δύναται να εμποδισθή δι' οιοδήποτε τρόπον και δη δια της διακρίσεως των εφημερίδων εις «εθνικόφρονας» των οποίων επιτρέπεται η ανάγνωσις από τους στρατιωτικούς και εις ελευθέρως και νομίμως κυκλοφορούσας «κομμουνιστικάς» των οποίων η προμήθεια και η ανάγνωσις δεν είναι επιτρεπτή.

Επειδή, κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, προκύπτει, ότι, η υπό του αιτούντος χωροφύλακος προμήθεια και ανάγνωσις των εφημερίδων «Ριζοπάσσης» και «Αυγή» δεν συνιστά πειθαρχικόν παράπτωμα, και επομένως το προσβαλλόμενον πρακτικόν είναι παράνομον κατά το σκέλος τούτο της αιτιολογίας του.

Επειδή, η συναναστροφή του αιτούντος μετά των συμμαθητών του εις το Γυμνάσιον, έστω και προσκειμένη εις αριστεράς οργανώσεις, και η σύναψις φιλίας μετά τουριστών και ιδιαιτέρου δεσμού μετ' αλλοδαπής, δεν συνιστούν αυτά καθ' εαυτά πειθαρχικόν παράπτωμα, εφ' όσον δεν αποδίδονται εις τον αιτούντα και έτεροι πράξεις ή παραλείψεις, αι οποίαι θα εξέθετον το κύρος του αιτούντος ως κρατικού οργάνου και του Σώματος εις το οποίον ανήκει, αλλά δικαίωμα του αιτούντος της ελευθέρας αναπτύξεως της προσωπικότητος του, όπως ούτος, εντός αντικειμενικών ορίων ευπρεπείας, το εννοεί καλύτερον δι' εαυτόν. Επομένως η προσβαλλομένη απόφασις είναι παράνομος και κατά τα σκέλη αυτά της αιτιολογίας της, και ακυρωτέα, κατά τον βασιμίως προβαλλόμενον λόγον ακυρώσεως.

ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΜΟΝΙΜΟΥ ΚΑΙ ΜΕ ΣΥΜΒΑΣΗ ΙΔ.ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΠΗΡΕΤΟΥΝΤΕΣ ΣΤΙΣ 31 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ ΚΑΘΕ ΕΤΟΥΣ

Σχέση Εργασίας / έτη	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Μόνιμοι	76.040	76.050	78.980	80.501	111.448	107.492	107.967	106.953
Με σύμβαση ιδιωτ. δικαίου αορίστου χρόνου	35.680	34.777	36.185	36.942	14.214	12.850	14.267	16.199
Σύνολο	111.720	110.827	115.165	117.443	125.662	120.342	122.234	123.152
Ετήσιος αριθμός αύξησης ως προς το προηγούμενο έτος	1,3%	-0,8%	3,9%	2,0%	7,0%	-4,2%	1,6%	0,7%

Αύξηση 13.942 άτομα -12,5%

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

* Δεν περιλαμβάνονται οι υπάλληλοι της Βουλής, ΕΥΠ και της Προεδρίας της Δημοκρατίας.

** Η αύξηση που παρατηρείται στον αριθμό των Υπηρετούντων από τις 31 Δεκεμβρίου 1981 μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1985 δηλ. 13.492 άτομα (ποσοστό 12,5%) οφείλεται:

α) στην αλλαγή σχέσης εργασίας των ήδη Υπηρετούντων (π.χ. Ν.1476/84 για το διάστημα 1984 έως 1985)

β) στη σχέση προσλήψεις - αποχωρήσεις

ΥΠΗΡΕΤΟΥΝΤΕΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΚΑΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΚΑΙ ΦΟΡΕΑ ΑΠΟΓΡΑΦΗ 31 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ
1988, ΣΥΝΟΛΟ ΕΛΛΑΔΑΣ

Φορείς

Υπουργεία Δημόσιες Υπηρεσίες Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου Οργανισμοί
Τοπικής
Αυτοδ/σης Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ
Προεδρίας της Κυβέρνησης 1536 72 ---- 3845 5453
Εσωτερικών 7629 735 37990 ----- 46354
Εξωτερικών 1944 - ---- ----- 1944
Εθνικής Άμυνας 25016 1053 ---- 5323 31392
Εθνικής Οικονομίας 2574 1933 ---- 299 4806
Υγείας, Πρόνοιας & Κοιν. Ασφαλίσεων 7470 70802 ---- 4002 82274
Δικαιοσύνης 7913 189 ---- ---- 8102
Εθνικής Παιδείας & Θρησκευμάτων 4411 6479 ---- ---- 10890
Πολιτισμού 6141 3585 ---- 2701 12427
Οικονομικών 19277 683 ---- 4638 24598
Μακεδονίας-Θράκης 59 767 ---- ---- 826
Αιγαίου 86 — ---- ---- 86
Γεωργίας 18443 2074 ---- 11017 31534
Περιβ. Χωρ/ξίας & Δημ. Έργων 10450 1245 ---- 4477 16172
Εργασίας 839 4829 ---- 7 5675
Βιομ. Ενέργειας και Τεχνολογίας
852 939 ---- 41028 42819
Εμπορίου 1652 819 ---- 41961 44432
Μεταφορών και Επικοινωνιών 5396 ---- 83187 88583
Εμπορικής Ναυτιλίας 958 5432 ---- ---- 6390
Δημόσιας Τάξης 2507 - ---- ---- 2507
Γενικό Σύνολο 125153 101636 37990 202485 467264

ΠΗΓΗ: ΥΠΠΚ, Δελτίο στατιστικών στοιχείων προσωπικού του δημόσιου τομέα, Εθνικό
Τυπογραφείο, Αθήνα 1990, σ. 231.

ΥΠΗΡΕΤΟΥΝΤΕΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΚΑΤΑ ΕΡΓΑΣΙΑΚΗ ΣΧΕΣΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ (ΔΗΜΟΣΙΕΣ
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ - Λ.Υ.), ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (Ν.Π.Δ.Δ.)
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (Ο.Τ.Α)
ΚΡΑΤΙΚΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (Κ.Ν.Π.Ι.Δ.)
ΑΠΟΓΡΑΦΗ 31 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 1988, ΣΥΝΟΛΟ ΕΛΛΑΔΑΣ

ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΜΟΝΙΜΟΙ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ ΙΔΙΩΤ. ΔΙΚΑΙΟΥ Σύνολο Τακτ. Προσω-
πικού (Μον. Ιδ. δικαίου Αορ. Χρόνου) Ιδ. Δικαίου Ορισμ. Χρόνου Έκτακτο προσωπικό ΓΕΝΙΚΟ
ΣΥΝΟΛΟ (Τακτ. -Έκτατ. Προσ/κό)
Δ.Υ. 106.953 16.199 123.152 2.001 125.153
Ν.Π.Δ.Δ. 84.176 15.161 99.337 2.299 101.636
Ο.Τ.Α. 20.704 11.459 32.163 5.827 37.990
Κ.Ν.Π.Ι.Δ. - 192.841 192.841 9,644 202.485
ΓΕΝΙΚΟ
ΣΥΝΟΛΟ 211.833 235.660 447.493 19.771 467.264

ΠΗΓΗ: ΥΠΠΚ, Δελτίο στατιστικών στοιχείων προσωπικού του δημοσίου τομέα, Εθνικό
Τυπογραφείο, Αθήνα, 1990, σ, 232.

Παγκάκη, Γρ.Α., 1991, Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, έκδοση 2η, εκδόσεις
Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή σσ.68-72.

Δημόσιοι Υπάλληλοι και Σύνταγμα
Public officers and Constitution

Π Ε Ρ Ι Λ Η Ψ Η

Η εργασία αυτή πραγματεύεται τη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ του δημόσιου υπαλλήλου και του υπέρτατου νόμου δηλαδή του Συντάγματος. Πιο συγκεκριμένα μελετά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις, τα προνόμια και τους περιορισμούς όσων κατέχουν θέσεις στο δημόσιο τομέα. Το Σύνταγμα καθορίζει το πλαίσιο μέσα στο οποίο προάγεται η εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας αλλά και ασφαλίζεται και προστατεύεται ο δημόσιος υπάλληλος. Στη μελέτη αυτή δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή σε ορισμένα βασικά ζητήματα που στοιχειοθετούν την εικόνα του δημόσιου υπαλλήλου όπως βέβαια το Σύνταγμα και η νομοθεσία ορίζουν.

This study concerns the relation which is developed between public officer and fundamental law. More specifically, it concerns the authorities and the obligations, the benefits and the limits of those who hold posts in the public section. The Constitution arrange the bounds into which the good action of public services is advanced and the public officer is assured and protected. In this essay some basic points, which compose the picture of public officer as the Constitution and the legislation arrange, are emphasized.

Λήμματα Vocabulary entry
Σύνταγμα Constitution
Δημόσιοι υπάλληλοι Public officers