

ΠΡΟΣΕΤΙΜΩΣΗ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΕΧΝΙΑ ΑΙΕΣΤΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΕΤΕ ΑΙΕΣΤΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Ανταγωνιστική Ευσέβεια

ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΑΝΩΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ Ε.Ε., ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΕΣΔΑ

Πανεπιστήμιο Πειραιώς



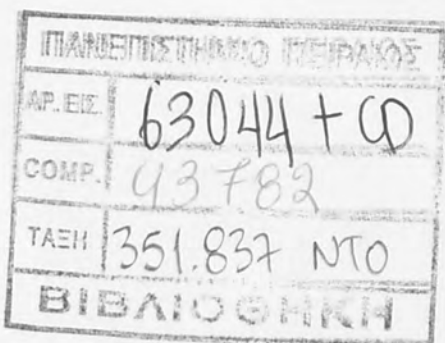
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
 ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
 ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
 ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

Διπλωματική Εργασία

ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
 ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ Ε.Ε., ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΕΣΔΑ

ΜΑΡΙΑ ΜΑΡΣΕΛΑ Π. ΝΤΟΥΝΗ
 ΜΘ/06024

ΠΕΙΡΑΙΑΣ
 2009



00163044



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

Διπλωματική Εργασία

ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ Ε.Ε., ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΕΣΔΑ

ΜΑΡΙΑ ΜΑΡΣΕΛΑ Π. ΝΤΟΥΝΗ
ΜΘ/06024

ΠΕΙΡΑΙΑΣ

2009

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Με την παρούσα εργασία επιχειρείται η ανάδειξη, κατά τρόπο ενδελεχή και συνάμα συνοπτικό, των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων έτσι όπως ορίζονται από τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα στην Ελλάδα, αλλά και κατά πόσο εναρμονίζονται ή αντιτάσσονται αυτά, στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που ορίζει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Οι αλλαγές που παρατηρούνται στον δημόσιο τομέα τα τελευταία χρόνια και οι προσπάθειες που γίνονται για να εναρμονιστεί με τα πρότυπα των άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αποτέλεσαν το έναυσμα για την επιλογή του θέματος. Η μελέτη βασίζεται σε προσεχτική και εις βάθος έρευνα ποικίλους ύλης και πληθώρας ξένων και ελληνικών τίτλων σχετικά με το ζήτημα.

Αρχικά, παρουσιάζεται μια ιστορική επισκόπηση του θεσμού της υπαλληλίας, η οποία ακολουθείται από τον ορισμό και την απαρίθμηση των κατηγοριών των δημοσίων υπαλλήλων. Στο πρώτο μέρος, αναπτύσσεται διεξοδικά το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων στη Ελλάδα μέσα από την παρουσίαση του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα και των βασικότερων διατάξεών του.

Αναλύονται, εν συνεχεία, τα τυπικά προσόντα και τα κωλύματα του διορισμού ως δημοσίου υπαλλήλου καθώς και τα δικαιώματα και οι περιορισμοί του λειτουργήματος. Γίνεται ιδιαίτερη μνεία σε θέματα όπως η αστική και ποινική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και η λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης.

Στο δεύτερο μέρος, αναλύονται τα ουσιαστικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Γίνεται, σαφώς, λεπτομερής αναφορά του πλαισίου θέσπισης της ΕΣΔΑ και του περιεχομένου της. Ακόμη, αναπτύσσεται ο θεσμός του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Έπειτα ακολουθεί ανάλυση των ουσιαστικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων, μεταξύ των οποίων και αυτά της προστασίας από τις τηλεφωνικές υποκλοπές και την καταχρηστική επεξεργασία των προσωπικών τους

δεδομένων, της ελευθερίας εκφράσεως και της υποχρέωσης υπακοής καθώς και της θρησκευτικής και συνδικαλιστικής ελευθερίας τους.

Εν συνεχεία στο τρίτο μέρος, αναπτύσσεται ο θεσμικός ρόλος της ΕΣΔΑ στο ελληνικό δημοσιοϋπαλληλικό καθεστώς, ο προβληματισμός γύρω από το ζήτημα αυτό και η παρουσίαση της νομολογιακής αντιμετώπισης θεμάτων που έχουν κατά καιρούς ανακύψει. Η σχέση της εθνικής εννόμου τάξεως και της ΕΣΔΑ αποτελεί ζήτημα κομβικής σημασίας που έχει κατά καιρούς προκαλέσει πλήθος συζητήσεων και αντιπαραθέσεων μεταξύ των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης τα οποία και δεσμεύει, έχει απασχολήσει και την ελληνική έννομη τάξη, διχάζοντας θεωρία και νομολογία. Σημαντική είναι επίσης η αναφορά της διστακτικής στάσης του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά την αρχική εφαρμογή της ΕΣΔΑ στις διαφορές των δημοσίων υπαλλήλων με την Διοίκηση.

Τέλος, παρατίθενται τα συμπεράσματα, η βιβλιογραφία που χρησιμοποιήθηκε στην εκπόνηση της εργασίας καθώς και το παράρτημα, που περιλαμβάνει την συνοπτική παρουσίαση των ρυθμίσεων του νέου υπαλληλικού κώδικα, προς διευκόλυνση της ανάγνωσης της παρούσας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Κυριότερες Συντομογραφίες.....σελ.7

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Σύντομη ιστορική επισκόπηση του θεσμού της υπαλληλίαςσελ.8
2. Ορισμός και κατηγορίες των δημοσίων υπαλλήλων.....σελ.9
 - α) Ορισμός του δημοσίου υπαλλήλου.....σελ.9
 - β) Γενικές διακρίσεις των δημοσίων υπαλλήλων.....σελ.11
 - γ) Διάκριση μεταξύ δημοσίου υπαλλήλου και δημοσίου λειτουργού....σ.12

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Το Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο.....σελ.14
2. Συνοπτική παρουσίαση του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα.....σελ.16
3. Σύστημα πρόσληψης δημοσίων υπαλλήλων.....σελ.16
4. Θετικές προϋποθέσεις διορισμού ή πρόσληψηςσελ.17
5. Αρνητικές προϋποθέσεις διορισμού ή πρόσληψης.....σελ.20
6. Τα δικαιώματα και τα καθήκοντα των δημοσίων υπαλλήλων.....σελ.21
 - α) Τα δικαιώματα.....σελ.21
 - β) Τα καθήκοντα.....σελ.25
7. Περιορισμοί των δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλωνσελ.27
 - α) Περιορισμός της ελευθερίας των δημοσίων υπαλλήλων υπέρ του λαού.....σελ. 27
 - β) Περιορισμοί των πολιτικών δικαιωμάτων.....σελ. 28
 - γ) Περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων.....σελ.29
8. Αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων.....σελ.33
 - α) Προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου.....σελ.35
 - β) Η ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι στους διοικούμενους.....σελ.36
 - γ) Η ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι στο Δημόσιο.....σελ.37
9. Ποινική και πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων.....σελ.39

α) Ποινική ευθύνη.....	σελ.39
β) Πειθαρχική ευθύνη.....	σελ.39
10. Μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης	σελ.40
α) Τοποθέτηση-Μετακίνηση-Μετάθεση-Απόσπαση.....	σελ.40
β) Προαγωγή.....	σελ.41
γ) Μετάταξη.....	σελ.42
δ) Διαθεσιμότητα-Αργία.....	σελ.42
11. Η λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης.....	σελ.43

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΕΣΔΑ

A. Εισαγωγικά.....	σελ.45
I. Το θεσμικό περιβάλλον της ΕΣΔΑ, το Συμβούλιο της Ευρώπης.....	σελ.45
II. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.....	σελ.47
III. Το περιεχόμενο της ΕΣΔΑ.....	σελ.48
IV. Ο Επίτροπος για τα δικαιώματα του ανθρώπου.....	σελ.50
V. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.....	σελ.51
B. Ουσιαστικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ	
α) Προστασία της ιδιωτικής ζωής των δημοσίων υπαλλήλων και συμφέρον της υπηρεσίας.....	σελ.55
β) Η προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από τις τηλεφωνικές υποκλοπές και την καταχρηστική επεξεργασία των προσωπικών τους δεδομένων.....	σελ.56
γ) Ελευθερία έκφρασης και υποχρέωση υπακοής των δημοσίων υπαλλήλων.....	σελ.57
δ) Άσκηση καθηκόντων και περιορισμοί της θρησκευτικής ελευθερίας των δημοσίων υπαλλήλων.....	σελ.64
ε) Συνδικαλιστική ελευθερία και ιδιαίτερο καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων.....	σελ.70

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΣΔΑ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ

1. Σχέση εθνικής εννόμου τάξεως και ΕΣΔΑ.....	σελ.72
---	--------

α) Η σχέση της ελληνικής και της έννομης τάξης της ΕΣΔΑ σε τρεις περιόδους.....σελ.74	σελ.74
β) Ενίσχυση δικαστικών εγγυήσεων προστασίας.....σελ.78	σελ.78
2. Ο ρόλος της ΕΣΔΑ στο ελληνικό δημοσιοϋπαλληλικό καθεστώς.....σελ.80	σελ.80
3. Ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας.....σελ.87	σελ.87
α) Η αρχική διστακτική στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας στις διαφορές των δημοσίων υπαλλήλων με τη Διοίκηση.....σελ.87	σελ.87
i. Το πεδίο των ουσιαστικών δικαιωμάτων των υπαλλήλων.....σελ.87	σελ.87
ii. Το πεδίο των δικονομικών δικαιωμάτων των υπαλλήλων.....σελ.99	σελ.99
β) Η στάση του ΣτΕ απέναντι στην νομολογία του ΕΔΔΑ για τα δικονομικά δικαιώματα του δημοσίου υπαλλήλου.....σελ.106	σελ.106
4. Το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων στη σύγχρονη ευρωπαϊκή δημόσια τάξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου.....σελ.110	σελ.110
α) Η διαμόρφωση ενός πυρήνα δικαιωμάτων του δημοσίου υπαλλήλου.....σελ.111	σελ.111
β) Η θέση του δημοσίου υπαλλήλου στην Ευρώπη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.....σελ.115	σελ.115
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑσελ.119	σελ.119
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑσελ.122	σελ.122

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Συνοπτική παρουσίαση των ρυθμίσεων του νέου υπαλληλικού κώδικα

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Δ	Δίκη
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Διδικ	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου (περιοδικό)
ΔιοικΕφΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΝΠ	Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΔΚΑ	Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΔΑ	Ευρωπαϊκή Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕΕυρΔ	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
ΕΕυρΚ	Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ν	Νόμος
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Συλλ.	Συλλογή αποφάσεων του ΔΕΚ
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΤοΣ	Το Σύνταγμα-Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματική Θεωρίας και Πράξης (περιοδικό)
ΥπΚ	Υπαλληλικός Κώδικας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Σύντομη ιστορική επισκόπηση του θεσμού της υπαλληλίας

Η εμφάνιση του υπαλληλικού θεσμού είναι συνυφασμένη με την ύπαρξη των πρώτων κοινωνιών με οργάνωση και πολιτειακή συγκρότηση. Ένα πρώιμο παράδειγμα δημοσίου υπαλλήλου αποτελούν ίσως οι γραφείς, μια τάξη επαγγελματιών η οποία κάνει την εμφάνιση της στις πόλεις των Σουμερίων καθώς και στην φαραωνική Αίγυπτο. Η σφηνοειδής γραφή των Σουμερίων καθώς και η αντίστοιχη ιερογλυφική των Αιγυπτίων ήταν εξαιρετικά περίπλοκες και γι' αυτό ήταν αναγκαία η ύπαρξη γραφέων οι οποίοι ήταν εκπαιδευμένοι να χειρίζονται τα περίπλοκα αυτά συστήματα γραφής. Οι γραφείς αυτοί κατείχαν σημαντική θέση στις κοινωνίες τους καθώς ήταν οι μοναδικοί οι οποίοι μπορούσαν να συγγράψουν τα κρατικά αρχεία καθώς και να αναγράψουν επιγραφές πάνω στα μνημεία των βασιλέων.

Η Αθηναϊκή Δημοκρατία δεν είχε οργανωμένη υπαλληλία με υπεύθυνη έκφραση, καθώς η άσκηση της δημόσιας εξουσίας από τους πολίτες περιοριζόταν σε ένα χρονικό διάστημα των έξι ή δώδεκα μηνών και ήταν άμισθη. Η οργανωμένη υπαλληλία ήταν συνυφασμένη με τις μεγάλες αυτοκρατορίες όπως ήταν η Περσική, η Ρωμαϊκή και αργότερα η Βυζαντινή και η Οθωμανική, όπου η ύπαρξη ενός καλά οργανωμένου υπαλληλικού συστήματος ήταν αναγκαία για την διακυβέρνηση των τεράστιων εκτάσεων που κυβερνούσαν οι αυτοκρατορίες αυτές. Αναμφισβήτητα όμως, η πιο καλά οργανωμένη και αποτελεσματική όλων των αρχαίων γραφειοκρατιών ήταν η Κινεζική. Ακόμα και ο ίδιος ο Κομφούκιος είχε επισημάνει την ανάγκη ύπαρξης ενός καλά οργανωμένου υπαλληλικού συστήματος για την εύρυθμη λειτουργία του κράτους. Κατά τη διάρκεια της δυναστείας των Χαν (206 π.Χ.–220 μ.Χ.) καθιερώνονται στην Κίνα εξετάσεις για την επιλογή δημοσίων υπαλλήλων. Παρά ταύτα στη Δύση η καθιέρωση εξετάσεων για την πρόσληψη δημοσίων υπαλλήλων δεν έχει τόσο βαθιά παράδοση. Κατά τους Μέσους Χρόνους ήταν εντελώς «προσωπική» του Ηγεμόνα, μια κατάσταση η οποία παρέμεινε σταθερή και κατά την περίοδο της απόλυτης μοναρχίας στα δυτικοευρωπαϊκά κράτη.

Η καθιέρωση της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης είναι στενά συνδεδεμένη με την παρακμή του φεουδαλικού συστήματος και την ανάπτυξη των συγχρόνων ευρωπαϊκών κρατών. Η ανάπτυξη της κεντρικής διοίκησης η οποία ήρθε να αντικαταστήσει τις αρμοδιότητες των τοπικών αρχόντων και της εκκλησίας, σήμαινε την παράλληλη διεύρυνση της δημόσιας διοίκησης η οποία ήρθε να καλύψει τις αυξημένες ανάγκες του κράτους. Σύντομα όμως κατέστη φανερό ότι η διεύρυνση αυτή συνοδεύτηκε με φαινόμενα διαφθοράς και νεποτισμού. Για την αντιμετώπιση αυτών των φαινομένων πολλές χώρες προχώρησαν, γύρω στα τέλη του 19^{ου} αιώνα, σε αλλαγές μεγάλης κλίμακας όσον αφορά τη Δημόσια Διοίκηση, με σημαντικότερους σταθμούς την θέσπιση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και την καθιέρωση του διαγωνισμού ως τρόπο πρόσληψής τους.

Στην νεότερη Ελλάδα, ήδη από την εποχή του Ι. Καποδίστρια επιδείχθηκε ενδιαφέρον για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, ενώ και επί Όθωνα έγιναν προσπάθειες για την διασφάλιση της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων. Μολαταύτα, η θέση του δημοσίου υπαλλήλου στο νεότευκτο «Βασίλειον της Ελλάδος» κατέστη κομματικό λάφυρο και μέσω εξυπηρετήσεως πελατειακών σχέσεων. Οι δημόσιοι υπάλληλοι της χώρας παύονταν ή διορίζονταν ανάλογα με τις κομματικές τους πεποιθήσεις. Οριστικό τέλος στην αστάθεια και ανασφάλεια της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων έφερε η καθιέρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων που καθιερώθηκε για πρώτη φορά από τον Ελευθέριο Βενιζέλο στο Σύνταγμα του 1911.¹ Με το άρθρο 102 § 2 του Συντάγματος ορίσθηκε ότι οι διοικητικοί υπάλληλοι «...είσι μόνιμοι, εφ' όσον υφίστανται αι σχετικαί υπηρεσίαι...».

2. Ορισμός και κατηγορίες των δημοσίων Υπαλλήλων

α) Ορισμός του δημοσίου υπαλλήλου

Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα φυσικά πρόσωπα, τα οποία παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο ΔΝΠ του Κράτους, διότι συνδέονται προς αυτό με μία ειδική

¹ Η. ΑΨΦΑΝΤΗ-ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ, *Οι απαρχές της προσπάθειας για τον προσδιορισμό της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου στην Ελλάδα*, ΕΔΔ, 1992, 334.

νομική σχέση που έχει συναφθεί προαιρετικά, συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη και διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου.² Το θεμέλιο της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου είναι η ειδική έννομη σχέση που τον συνδέει με το ΔΝΠ του Κράτους και τον διακρίνει από άλλα φυσικά πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε άλλα ΔΝΠ. Ως προσδιοριστικά στοιχεία της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου και της ειδικής αυτής έννομης σχέσης μπορούν να θεωρηθούν τα ακόλουθα:

1. Ο δημόσιος υπάλληλος αποτελεί όργανο του νομικού προσώπου στο οποίο ανήκει, και στο όνομα και για λογαριασμό του οποίου διενεργεί ορισμένες πράξεις. Κατά συνέπεια, δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι πολλές κατηγορίες προσώπων που βρίσκονται σε χαλαρότερη μη οργανωτική με τη διοίκηση σχέση. Επίσης ούτε ο τρόπος πρόσληψης αλλά ούτε το ακριβές περιεχόμενο της δραστηριότητας συνιστούν βασικά χαρακτηριστικά της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας.
2. Ο δημόσιος υπάλληλος τελεί σε προαιρετική σχέση με την πολιτεία (π.χ. οι έφεδροι και κληρωτοί των ενόπλων δυνάμεων δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι), καθώς τόσο η σύσταση όσο και η λύση της σχέσης δημοσίου υπαλλήλου-πολιτείας ενεργοποιούνται μετά από ρητή δήλωση του δημοσίου υπαλλήλου και αφού έχει παρέλθει ορισμένος χρόνος ασφάλειας (δηλαδή ένας ή το περισσότερο τρεις μήνες), γιατί σε αντίθετη περίπτωση θα επρόκειτο για αντισυνταγματική δέσμευση ελευθερίας.³
3. Ο δημόσιος υπάλληλος υπόκειται σε ιεραρχικό και πειθαρχικό έλεγχο υπό την έννοια ότι η βούλησή του δεν διαμορφώνεται απλώς και μόνο από τις διατάξεις που εμπίπτουν και εφαρμόζονται στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του (όπως των δικαστών κατά ρητή πρόβλεψη του αρθρ. 87 παρ. 2 συντ. 1975/86), αλλά συγχρόνως (και σε δεύτερο πάντοτε λόγο) από κατευθύνσεις και εντολές ιεραρχικού χαρακτήρα.⁴ Η μισθοδοσία δεν αποτελεί απαραίτητο στοιχείο, ανεξάρτητα αν διενεργείται από το δημόσιο ταμείο ή από ειδικά ταμεία ούτε πολύ περισσότερο η συνταξιοδότηση, δεδομένου ότι η νομοθεσία γνωρίζει

² Ι. ΖΗΣΙΑΔΟΥ, *Η έννοια του όρου υπάλληλος*, Αρμεν. 1968, 191.

³ Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο-Β'*, 1992, 422.

⁴ Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ-Χ. ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗ, *Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*, 2006, 17.

κατηγορίες μη μισθοδοτούμενων δημοσίων υπαλλήλων, όπως οι άμισθοι πρόξενοι. Οι δημόσιοι υπάλληλοι επανδρώνουν και στελεχώνουν τις κεντρικές και περιφερικές πολιτικές υπηρεσίες του κράτους και των ΝΠΔΔ, όπως και τις γραμματείες όλων των δικαστηρίων και των εισαγγελιών (για αυτούς ισχύει ειδική νομοθεσία), και τις στρατιωτικές υπηρεσίες στην έκταση που δεν καταλαμβάνονται από τους στρατιωτικούς υπαλλήλους.

4. Η σχέση αυτή διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από κανόνες του Διοικητικού δικαίου. Η έκταση της εφαρμογής κανόνων διοικητικού δικαίου στη σχέση που συνδέει τον υπάλληλο με το Δημόσιο ποικίλλει κατά περίπτωση και είναι κριτήριο για τη διάκριση των δημοσίων υπαλλήλων σε ορισμένες κατηγορίες.⁵

β) Γενικές διακρίσεις των δημοσίων υπαλλήλων

Σύμφωνα με τις ισχύουσες συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις οι δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες: τους στρατιωτικούς και τους διοικητικούς ή πολιτικούς. Οι δημόσιοι υπάλληλοι των διοικητικών υπηρεσιακών μονάδων του Κράτους χαρακτηρίζονται με τον όρο «διοικητικοί» στα Συντάγματα του 1911 (άρθρο 102), 1927 (άρθρο 114) και 1952 (άρθρο 101). Το Σύνταγμα του 1975 αναφέρει τον όρο διοικητικοί μόνο στην παράγραφο 5 του άρθρου 103, ενώ Ο ΥπΚ στον τίτλο χρησιμοποιεί τον όρο «πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι». Πάντως, οι χαρακτηρισμοί «διοικητικός» και «πολιτικός» ταυτίζονται και αντιδιαστέλλουν την κατηγορία που χαρακτηρίζουν από την κατηγορία των «στρατιωτικών» υπαλλήλων.

Στρατιωτικοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι οι μόνιμοι αξιωματικοί και υπαξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων (και όχι οι κληρωτοί και οι έφεδροι), δηλαδή του Στρατού Ξηράς, του Πολεμικού Ναυτικού και της Πολεμικής Αεροπορίας καθώς και οι οπλίτες, υπαξιωματικοί και αξιωματικοί της Ελληνικής Αστυνομίας όπως επίσης και οι λιμενοφύλακες, οι υπαξιωματικοί και αξιωματικοί του Λιμενικού Σώματος. Δεν είναι στρατιωτικοί, αλλά πολιτικοί υπάλληλοι αυτοί που

⁵ Θ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, *Εγχειρίδιο υπαλληλικού δικαίου*, 2003, 44.

υπηρετούν στο Πυροσβεστικό Σώμα. Η ειδική νομική κατάσταση των διαφόρων υποκατηγοριών των στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων έχει κοινά χαρακτηριστικά και επειδή είναι προσαρμοσμένη στις ιδιαίτερες ανάγκες της στρατιωτικής οργάνωσης και υπηρεσίας, διαφέρει ουσιωδώς από τη νομική κατάσταση των διαφόρων υποδιαιρέσεων των πολιτικών δημόσιων υπαλλήλων. Βασική διαφορά είναι ότι οι στρατιωτικοί υπάλληλοι δεν υπάγονται στην συνταγματική κατοχύρωση και ιδιαίτερη προστασία που προβλέπει η διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Χωριστή κατηγορία υπαλλήλων αποτελούν οι υπάλληλοι της Βουλής, για τους οποίους ισχύουν οι εξασφαλιστικές εγγυήσεις του άρθρου 65 παράγραφος 6 του Συντάγματος.

Πολιτικοί ή διοικητικοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι οι υπάλληλοι οι οποίοι στελεχώνουν τις μονάδες των κεντρικών και περιφερικών εξαρτημένων και αυτοτελών υπηρεσιών που ανήκουν στο ΔΝΠ του Κράτους, καθώς και όσοι υπηρετούν στο Πυροσβεστικό Σώμα, οι μη στρατιωτικοί υπάλληλοι των στρατιωτικών και αστυνομικών υπηρεσιών, της γραμματείας των δικαστηρίων, των εισαγγελιών και των γραφείων του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς και της Προεδρίας της Δημοκρατίας.

γ) Διάκριση μεταξύ δημοσίου υπαλλήλου και δημοσίου λειτουργού

Βασική διάκριση των οργάνων της δημόσιας διοίκησης είναι εκείνη που αφορά στη διαστολή μεταξύ των εννοιών του δημοσίου υπαλλήλου και του δημοσίου λειτουργού. Η διάκριση αυτή μεταξύ δημοσίου υπαλλήλου και δημοσίου λειτουργού έχει σημασία για τον προσδιορισμό του περιορισμού του ποσοστού της ελευθερίας του. Οι δημόσιοι λειτουργοί μολονότι θεωρούνται όργανα του κράτους ή του ΝΠΔΔ δεν υπόκεινται στις διατάξεις του ΥπΚ. Συνεπώς, δεν έχουν τους περιορισμούς, που διέπουν τους δημόσιους υπαλλήλους, αλλά αντιθέτως διαθέτουν μεγαλύτερη υπηρεσιακή κυρίως ανεξαρτησία στην εκτέλεση των καθηκόντων τους, χωρίς βέβαια να θεωρηθεί ότι δεν υπόκεινται σε εποπτεία⁶. Στην περίπτωση των δημοσίων λειτουργών εντάσσονται: (α) οι «δικαστικοί λειτουργοί», δηλ. οι δικαστές όλων των Δικαστηρίων (για τα Στρατοδικεία βλ. την §5 του άρθρου 96 του Συντάγματος)

⁶ Α. ΤΑΧΟΥ, *Δημόσιο-υπαλληλικό Δίκαιο*, 1985, 14.

και όλων των βαθμών συμπεριλαμβανομένων και των εισαγγελέων. (β) οι καθηγητές των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΑΕΙ) (άρθρο 16 § 6 Συντ.) (γ) οι υπουργοί (άρθρο 81-83 Συντ.), (δ) Το Σύνταγμα μνημονεύει τους λειτουργούς όλων των γνωστών θρησκειών, και φυσικά της «επικρατούσας θρησκείας», που υπόκεινται όλοι στις ίδιες υποχρεώσεις απέναντι στην Πολιτεία (άρθρο 13 § 3). Και τέλος, (ε) το διδακτικό προσωπικό της στοιχειώδους κατώτερης και μέσης εκπαίδευσης οι οποίοι χαρακτηρίζονται από το Νόμο ως εκπαιδευτικοί λειτουργοί (βλ. Ν 309/1976 «περί Γενικής Εκπαιδύσεως» και Ν 1566/1985).

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Το Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο

Το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο είναι οι κανόνες που διέπουν τη νομική κατάσταση των διαφόρων κατηγοριών των πολιτικών δημόσιων υπαλλήλων, έχουν κοινές συνταγματικές βάσεις, προβλέπουν όμοιες ή παρεμφερείς ρυθμίσεις για κάθε ξεχωριστή κατηγορία υπαλλήλων, ώστε να συγκροτούν μια ιδιαίτερη συστηματική ενότητα μελέτης και ερμηνείας.

Πηγές του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου είναι το Σύνταγμα, τα ψηφίσματα, οι συντακτικές πράξεις, το διεθνές δίκαιο, οι διεθνείς συμβάσεις, το Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, ο τυπικός και ο αναγκαστικός νόμος, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας και τέλος οι κανονιστικές πράξεις της Διοικήσεως (όπως π.χ. τα προεδρικά διατάγματα, οι νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις).⁷

Το μεγαλύτερο μέρος των κανόνων του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου έχει θεσπιστεί με νομοθετικές πράξεις. Βασική νομοθετική πράξη θεωρείται σήμερα ο νόμος 3528/2007.

Βασικός σκοπός της δημιουργίας αυτού του δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων δικαίου οι οποίοι θα διέπουν την υπηρεσιακή κατάσταση του συνόλου των οργάνων στα οποία αναφέρεται.⁸

Ο ΥπΚ (άρθρο 2) και οι συναφείς νόμοι όρισαν ποιοι υπάλληλοι υπάγονται και ποιοι δεν υπάγονται στις διατάξεις του. Ειδικότερα, στον υπαλληλικό κώδικα υπάγονται:

1. Οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του Κράτους
2. Οι πολιτικοί υπάλληλοι των στρατιωτικών Υπηρεσιών και των Σωμάτων Ασφαλείας.
3. Οι υπάλληλοι των ΝΠΔΔ

⁷ Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ-Χ. ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗ, *Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*, 2006, 17.

⁸ Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ-Χ. ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗ, *Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*, 2006, 26.

4. Οι υπάλληλοι της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, με την επιφύλαξη ορισμένων διατάξεων (άρθρο 35, Ν 3528/2007).

Στον υπαλληλικό κώδικα δεν υπάγονται:

1. Οι υπάλληλοι της διπλωματικής και προξενικής υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών
2. Οι δικαστικοί
3. Οι αξιωματικοί και υπαξιωματικοί του Στρατού, του Ναυτικού και Αεροπορίας, της Ελληνικής Αστυνομίας και του Λιμενικού Σώματος
4. Το διδακτικό προσωπικό των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων
5. Οι άμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι
6. Οι υπάλληλοι της Βουλής
7. Οι υπάλληλοι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
8. Οι σύμβουλοι, εισηγητές και γραμματείς, εκπαιδευτικοί – λειτουργοί του Κέντρου Εκπαιδευτικών Μελετών και Επιμορφώσεως (ΚΕΜΕ).
9. Το διδακτικό προσωπικό των Παιδαγωγικών Ακαδημιών, Ακαδημιών Νηπιαγωγών, της Εθνικής Ακαδημίας Σωματικής Αγωγής, των Ανωτάτων Σχολών Οικιακής Οικονομίας, των Διδασκαλείων Δημοτικής, Μέσης Επαγγελματικής και Τεχνικής Εκπαιδεύσεως.
10. Οι υπάλληλοι των γραφείων της Βουλής, οι οποίοι δεν είναι διοικητικοί υπάλληλοι αλλά υπάλληλοι της νομοθετικής λειτουργίας του Κράτους.
11. Όσον αφορά στην Εκκλησία, η οποία χαρακτηρίζεται ως ΝΠΔΔ τα όργανά της δεν υπάγονται στις διατάξεις του ΥπΚ., γιατί κυρίαρχο στοιχείο της είναι η πνευματική της αποστολή.⁹
12. Οι δημόσιοι λειτουργοί.

2. Συνοπτική παρουσίαση του νέου Δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα

ΝΟΜΟΣ 3528/13 – 2 – 07

Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

⁹ Σ. ΤΡΩΪΑΝΟΥ, *Παραδόσεις Εκκλησιαστικού Δικαίου Β'*, 1984, 311 επ.

Α΄ ΜΕΡΟΣ, (άρθρα 1 έως και 23)

Προϋποθέσεις διορισμού

Β΄ ΜΕΡΟΣ, (άρθρα 24 έως και 38)

Υποχρεώσεις – Περιορισμοί – Κωλύματα – Αστική Ευθύνη

Γ΄ ΜΕΡΟΣ, (άρθρα 39 έως και 64)

Δικαιώματα – Μονιμότητα

Δ΄ ΜΕΡΟΣ, (άρθρα 65 έως και 105)

Υπηρεσιακές μεταβολές

Ε΄ ΜΕΡΟΣ, (άρθρα 106 έως και 147)

Πειθαρχικό Δίκαιο – Πειθαρχικά Παραπτώματα και Ποινές

ΣΤ΄ ΜΕΡΟΣ, (άρθρα 148 έως και 168)

Λύση Υπαλληλικής Σχέσης – Συλλογικά Όργανα

Ζ΄ ΜΕΡΟΣ, (άρθρα 169 έως και 172)

Τελικές μεταβατικές διατάξεις.

3. Σύστημα πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων

Ο νομοθέτης προβλέπει ότι η διαχείριση του ζητήματος των προσλήψεων ανατίθεται στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), το οποίο οργανώνεται και λειτουργεί σαν ανεξάρτητη διοικητική αρχή. Το ΑΣΕΠ συγκροτείται από είκοσι τέσσερα (24) μέλη, δηλαδή τον Πρόεδρο, δύο αντιπροέδρους και είκοσι έναν (21) συμβούλους. Έχει ως αρμοδιότητα την προκήρυξη των προς πλήρωση θέσεων, τη συγκρότηση των απαιτούμενων επιτροπών και τη φροντίδα για την ολοκλήρωση της διαδικασίας του διαγωνισμού ή της επιλογής προσωπικού είτε μόνιμου είτε με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου έως το στάδιο του διορισμού.

Ως προς το καθιερωμένο σύστημα προσλήψεων, ο νομοθέτης καθιερώνει την ακόλουθη διαδικασία επιλογής:

α) Γραπτός Διαγωνισμός. Με γραπτό διαγωνισμό πληρούνται οι θέσεις προσωπικού, τακτικού και με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Οι διαγωνισμοί διακρίνονται σε κοινούς για περισσότερες υπηρεσίες ή ΝΠΔΔ, για ορισμένη υπηρεσία ή νομικό πρόσωπο ή ΟΤΑ και σε ειδικούς για ορισμένο κλάδο ή ειδικότητα. Οι υποψήφιοι που συγκεντρώνουν την καθορισμένη βαθμολογία βάσης κατατάσσονται σε πίνακες επιτυχίας κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας.

β) Πλήρωση θέσεων βάσει προτεραιότητας. Με τη διαδικασία αυτή πληρούνται οι θέσεις προσωπικού, τακτικού και με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, για τις οποίες απαιτείται, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, ως τυπικό προσόν είτε απολυτήριο τίτλος υποχρεωτικής εκπαίδευσης είτε τίτλος σπουδών δευτεροβάθμιας ή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

4. Θετικές προϋποθέσεις διορισμού ή πρόσληψης

Τα προσόντα των δημοσίων υπαλλήλων καθορίζονται από τον νόμο (άρθρο 103 § 1 Συντ.), υπό την προϋπόθεση ότι θα συνάδει με την αρχή της ισότητας (άρθρο 4 §1 και §4, Συντ.) διότι, με βάση τα προσόντα καθίσταται δυνατή η απόλαυση από τους Έλληνες πολίτες του πολιτικού και ατομικού-κοινωνικού δικαιώματος να γίνονται δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες (άρθρο 4 §4 και άρθρο 5 §1 Συντ.). Τα προσόντα διακρίνονται σε θετικά και αρνητικά.

Τα προσόντα, θετικά και αρνητικά, βάση της ελληνικής νομοθεσίας ισχύουν και για τους υποψήφιους δημόσιους ή ΝΠΔΔ υπαλλήλους που έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 2 §1, Ν 2431/1996). Για αυτούς όμως ισχύει το πρόσθετο προσόν της γνώσης της ελληνικής γλώσσας και της εκπλήρωσης της στρατιωτικής υποχρέωσης, όπου συντρέχει περίπτωση.

Το Σύνταγμα στο άρθρο 103 §2 ορίζει ως αναγκαία προϋπόθεση του διορισμού και γενικότερα της πρόσληψης του δημόσιου υπαλλήλου την ύπαρξη νομοθετημένης οργανικής θέσης. Με μόνη εξαίρεση την κάλυψη, χωρίς να υπάρχουν οργανικές θέσεις, απρόβλεπτων, επείγουσών και παροδικών

αναγκών με ειδικές διατάξεις νόμου. Εφόσον ισχύει η παραπάνω προϋπόθεση, πρέπει να υπάρχουν και τα απαραίτητα προσόντα για τον διορισμό.

Η νομοθεσία συγκεκριμένα καθορίζει ορισμένα στοιχεία ή ιδιότητες που πρέπει να συγκεντρώνει ένα φυσικό πρόσωπο για να μπορεί να διοριστεί ή να προσληφθεί ως υπάλληλος στο νομικό πρόσωπο του Κράτους. Τα στοιχεία και οι ιδιότητες αυτές χαρακτηρίζονται ως «τυπικά προσόντα». Τα γενικά αυτά τυπικά προσόντα ο κάθε υποψήφιος πρέπει να τα πληροί σε δυο διαφορετικά χρονικά σημεία, σε αυτό της επιλογής ή του διαγωνισμού και σε αυτό του διορισμού ή της πρόσληψης. Τα θετικά προσόντα όπως ο κώδικας ορίζει είναι:

1. **Η ελληνική ιθαγένεια.** Το άρθρο 4 §4 του Συντάγματος ορίζει ότι μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους. Η διάταξη αυτή δεν επιβάλλει μόνο την ισότητα πρόσβασης των Ελλήνων στο σώμα των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και το τυπικό προσόν της ελληνικής ιθαγένειας, αποκλείοντας με αυτόν τον τρόπο τους αλλοδαπούς. Σχετικές διατάξεις περιέχονται στον ΥπΚ (άρθρο 4 §1) και άλλες νομοθετικές πράξεις που διέπουν την κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων. Με ειδικό νόμο εξαιρούνται οι Βορειοηπειρώτες, οι Κύπριοι ομογενείς καθώς και οι ομογενείς από την Ίμβρο Τένεδο και την Κωνσταντινούπολη. Σε περίπτωση που η ελληνική ιθαγένεια αποκτήθηκε με πολιτογράφηση από αλλογενείς δεν επιτρέπεται πρόσληψη ή διορισμός εάν δεν συμπληρωθεί ένα έτος. Ο νομοθέτης επιπλέον για να συμμορφωθεί με τους κοινοτικούς κανόνες, προβλέπει (άρθρο 4 §2 ΥπΚ) ότι οι πολίτες των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιτρέπεται να διορίζονται σε θέσεις οι οποίες δεν εμπίπτουν την εξαίρεση της §4 του άρθρου 48 Συνθ. Ε.Κ., σύμφωνα με τα προβλεπόμενα γι' αυτούς σε ειδικό νόμο. Ο διορισμός ή πρόσληψη γίνεται μόνο σε θέσεις ή ειδικότητες, οι αρμοδιότητες των οποίων δεν συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας καθώς και στην άσκηση καθηκόντων που έχουν ως αντικείμενο την διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του Κράτους ή άλλων δημοσίων φορέων (άρθρο 1§ 1). Έτσι, δεν είναι δυνατή η πρόσβαση στις ένοπλες δυνάμεις, την

αστυνομία και τις λοιπές δυνάμεις τήρησης της δημόσιας τάξης και ασφαλείας, το διπλωματικό σώμα και την φορολογική διοίκηση.

2. **Το φύλο.** Σύμφωνα με το άρθρο 4 §2 του Συντάγματος «Έλληνες και Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις». Καθιερώνεται λοιπόν η ισονομία των δυο φύλων και απαγορεύονται οι διακρίσεις λόγω φύλου και για τον διορισμό σε θέσεις δημοσίου υπαλλήλου (άρθρο 4 §1 ΥπΚ). Πραγματικά ο ΥπΚ ορίζει ότι οι γυναίκες μπορούν να διορίζονται σε όλες τις θέσεις πολιτικών υπαλλήλων του κράτους ή των ΝΔΠΠ επί ίσοις όροις με τους άνδρες. Εντούτοις, το φύλο αποτελεί διάκριση, ως φυσικό κριτήριο άλλοτε κατά των γυναικών (λ.χ. είναι φύση αδύνατη η εκτέλεση μάχιμης υπηρεσίας στις ένοπλες δυνάμεις -βλ. και άρθρο 19 § 2, ΥπΚ και ΔιοικΕφΑθ 111, 2476/1991, ΔιΔικ 1991, 838 και 1992, 74) ή άλλοτε υπέρ αυτών (λ.χ. δικαιούνται να λάβουν ειδικές άδειες κύησης και λοχείας- άρθρο 105, ΥπΚ).

3. **Η ηλικία.** Το προσόν τούτο αναφέρεται σε φυσική ιδιότητα δηλ. στην ωριμότητα του υποψηφίου και εναπόκειται στον νόμο να ορίσει τα όρια εισόδου στην δημόσια διοίκηση. Έτσι, ουδείς ορίζεται πριν από τη συμπλήρωση του 21ου και μετά τη συμπλήρωση του 35ου έτους της ηλικίας του. Οι σχετικές διατάξεις καθορίζουν το ανώτατο και κατώτατο όριο ηλικίας. Είναι απαραίτητο λοιπόν όπως ορίζει το άρθρο 6 §1 του ΥπΚ να πληρούνται τα εξής ηλικιακά όρια:

- Κατηγορία Π.Ε. και Τ.Ε. 21ο και 35ο έτος
- Κατηγορία Δ.Ε. 21ο και 30ο έτος
- Κατηγορία Υ.Ε. 20ο και 30ο έτος.

Από τα όρια αυτά προβλέπονται παρεκκλίσεις για εξαιρετικούς λόγους με την έκδοση σχετικού προεδρικού διατάγματος. Οι πιο πάνω διατάξεις για το ανώτατο όριο ηλικίας δεν εφαρμόζονται για τον διορισμό των μετακλητών υπαλλήλων και των υπαλλήλων με θητεία. Ειδικές όμως διατάξεις μπορούν να προβλέπουν τέτοιο όριο. Περίπτωση ακόμα που δεν ισχύουν τα ανώτατα όρια ηλικίας είναι στον αναδιορισμό, δηλαδή υπάλληλος που απολύθηκε λόγω πνευματικής ή σωματικής ανικανότητας αναδιορίζεται εντός 5ετίας από την απόλυσή του, αρκεί να πληροί ακόμα τα υπόλοιπα τυπικά προσόντα.

4. **Το ήθος.** Το προσόν τούτο αναφέρεται σε ηθική ιδιότητα του υποψηφίου. Ο ΥπΚ απαιτεί από τον υποψήφιο «το προσήκων εις δημόσιον υπάλληλον ήθος», δηλ. την αξιοπρεπή και έντιμη διαγωγή κατά τους κανόνες της κρατούσας κοινωνικής ηθικής, ώστε να είναι άξιος κοινής εμπιστοσύνης και εκτίμησης.
5. **Η υγεία.** Το προσόν αυτό αναφέρεται στην φυσική κατάσταση του υποψηφίου, έτσι ουδείς διορίζεται αν δεν είναι υγιής. Ως υγιής νοείται ο αρτιμελής σωματικά και ικανός ψυχικά να προσφέρει εργασία σε δημόσια υπηρεσία
6. **Η γνώση της ελληνικής γλώσσας.** Από τους υποψηφίους που έχουν ιθαγένεια κράτους -μέλους της ΕΕ. (άρθρο 2 §3, Ν2431/1996)
7. **Ειδικά τυπικά προσόντα** (άρθρο 27 ΥπΚ και άρθρο 2, Ν1735/1987). Τα προσόντα αυτά αναφέρονται στις πνευματικές ή επαγγελματικές ιδιότητες των υποψηφίων, διότι πρόκειται για τις ειδικές γνώσεις αυτών. Η βεβαίωση των ειδικών προσόντων ενεργείται με πιστοποιητικό σπουδών ή εμπειρίας και με δοκιμασία, όπου προβλέπεται διαγωνισμός ή εξέταση. Τα ειδικά προσόντα ορίζονται κατά κατηγορίες ή κλάδους.

5. Αρνητικές προϋποθέσεις διορισμού ή πρόσληψης

Η νομοθεσία καθορίζει επίσης, ορισμένες νομικές καταστάσεις ή άλλα στοιχεία (κωλύματα), που αν συντρέχουν αποκλείεται ο διορισμός ή η πρόσληψη εκείνων των προσώπων.¹⁰ Αυτά είναι:

1. **Η μη εγγραφή στα μητρώα αρρένων ή στα γενικά μητρώα.** Η μη εγγραφή των αντρών στα μητρώα αρρένων και για τις γυναίκες στο γενικό μητρώο δημοτών. (Αρνητική όψη του τυπικού προσόντος της ιθαγένειας).
2. **Η μη εκπλήρωση των στρατιωτικών υποχρεώσεων.** (ΥπΚ άρθρο 5). Για τους άντρες η μη εκπλήρωση των στρατιωτικών τους υποχρεώσεων ή η μη νόμιμη απαλλαγή από την στράτευση, ή για όσους έχουν χαρακτηριστεί αντιρρησίες συνείδησης η μη εκπλήρωση άοπλης ή

¹⁰ Χ. ΦΘΕΝΑΚΗ, *Σύστημα υπαλληλικού δικαίου*, τόμος Α', 1965, 152, 154, 262, 264, 266.

εναλλακτικής πολιτικής κοινωνικής υπηρεσίας. Το κώλυμα ισχύει και για όσους έχουν πάρει αναστολή στράτευσης λόγω σπουδών. Κώλυμα επίσης δημιουργεί η ανυποταξία (μη έγκαιρη προσέλευση για την θητεία) και η τελεσίδικη απόφαση για λιποταξία (αδικοιολόγητη απουσία από την μονάδα).

3. **Η ποινική καταδίκη, στερητική ή επικουρική δικαστική συμπαράσταση ή παραπομπή για ορισμένα εγκλήματα** (ΥπΚ άρθρο 8). Δεν μπορούν να διορισθούν ως υπάλληλοι όσοι έχουν καταδικασθεί για κακούργημα και σε οποιαδήποτε ποινή για κλοπή, υπεξαίρεση (κοινή και στην υπηρεσία), απάτη, εκβίαση, πλαστογραφία, απιστία δικηγόρου, δωροδοκία, καταπίεση, απιστία περί την υπηρεσία, παράβαση καθήκοντος, καθ' υποτροπή συκοφαντική δυσφήμιση, καθώς και για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής. Εάν η ποινή επιβλήθηκε με αναστολή, το κώλυμα υπάρχει και κατά την διάρκεια της αναστολής και αίρεται μετά την επιτυχή διαδρομή της, εφόσον δεν καταδικάστηκε για κάποιο άλλο έγκλημα. Επίσης, κώλυμα δημιουργεί η λόγω καταδίκης στέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων καθώς και η θέση σε πλήρη ή μερική δικαστική συμπαράσταση, ή επικουρική δικαστική συμπαράσταση ύστερα από δικαστική απόφαση. Στην περίπτωση αυτή υπάρχει πρόβλημα λόγω μερικής ή πλήρους δικαιοπρακτικής ανικανότητας.
4. **Η απόλυση από άλλη θέση για πειθαρχικούς λόγους.** (ΥπΚ άρθρο 9). Συνιστά κώλυμα η προηγούμενη απόλυση από θέση δημόσιας υπηρεσίας ή Ο.Τ.Α. ή ΝΠΔΔ λόγω επιβολής πειθαρχικής ποινής ή καταγγελία σύμβασης εργασίας για σπουδαίο λόγο, οφειλόμενο σε υπαιτιότητα υπαλλήλου. Το κώλυμα είναι προσωρινό και διαρκεί για 5 έτη.
5. **Η έλλειψη υγείας.** (ΥπΚ άρθρο 7). Υπάρχει κώλυμα όταν ο υποψήφιος για τον διορισμό ή την πρόσληψη κρίνεται ανίκανος, για την άσκηση των καθηκόντων της θέσης για την οποία προορίζεται λόγω ασθένειας. Η έλλειψη φυσικών σωματικών δεξιοτήτων δεν εμποδίζει τον διορισμό, εφόσον ο υπάλληλος, με την κατάλληλη και δικαιολογημένη τεχνική υποστήριξη, μπορεί να ασκήσει τα καθήκοντα της αντίστοιχης θέσης.

Ειδικές διατάξεις για το διορισμό ατόμων με αναπηρία δεν θίγονται. Τέλος, υπάρχουν τα ειδικά τυπικά προσόντα σύμφωνα με τα οποία ανάλογα με την κατηγορία ή την συγκεκριμένη θέση που θα καταλάβει ο υποψήφιος πρέπει να αποδεικνύονται τίτλοι σπουδών, ή πιστοποιητικά εμπειρίας ή άλλα στοιχεία από τα οποία τεκμαίρεται ότι έχει τις αναγκαίες γνώσεις για την εκτέλεση των αντίστοιχων καθηκόντων.¹¹

6. Τα δικαιώματα και τα καθήκοντα των δημοσίων υπαλλήλων

α) Τα δικαιώματα

Η ειδική νομική σχέση που συνδέει τον δημόσιο υπάλληλο με το ΔΝΠ του Κράτους συνίσταται σε μια δέσμη δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που καθορίζονται από το Σύνταγμα, διατάξεις νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων ή και από ατομικές διοικητικές πράξεις. Τα δικαιώματα του δημόσιου υπαλλήλου έχουν χαρακτήρα δημόσιου δικαιώματος, προηγούμενη παραίτηση από αυτά δεν επιτρέπεται και δεν έχει ισχύ. Αναλυτικότερα τα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων είναι τα εξής:

1. **Μονιμότητα** (ΥπΚ άρθρο 39).¹² Τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων προβλέπει το ίδιο το Σύνταγμα στο άρθρο 103 §4, «Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν». Σύμφωνα με το άρθρο αυτό η δημοσιούπαλληλική σχέση μετά την ίδρυση λύεται αναγκαστικά για τον υπάλληλο μόνο για ορισμένους λόγους που είναι: α. Η συμπλήρωση του ορίου της ηλικίας, β. Η έκπτωση μετά από δικαστική απόφαση, γ. Η απόλυση επειδή καταργήθηκε η θέση που κατείχε ο υπάλληλος, δ. Η απόλυση μετά από απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου.¹³ Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις (ΥπΚ άρθρο 40 §1) ο τακτικός υπάλληλος που διορίζεται σε οργανική θέση αρχικά υπηρετεί ως δόκιμος για διάστημα

¹¹ Θ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, *Θετικά και αρνητικά προϋποθέσεις διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων*, ΕΕΝ, 1974, 780.

¹² Βλ. Μ. Ε. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, *Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογική επεξεργασία του θεσμού*, 1986.

¹³ Δ. ΔΑΣΚΑΛΑΚΗΣ, *Το εργασιακό καθεστώς του προσωπικού των δημοσίων επιχειρήσεων*, 1993, 255, 258.

δυο ετών. Μετά την συμπλήρωση της δοκιμαστικής υπηρεσίας, μέσα σε τρεις μήνες, το αρμόδιο υπηρεσιακό συμβούλιο πρέπει να κρίνει αν ο δόκιμος υπάλληλος είναι κατάλληλος για μονιμοποίηση ή όχι με δικαιολογημένη πράξη. Οι δόκιμοι υπάλληλοι είναι μόνιμοι κατά την διάρκεια της δοκιμαστικής τους υπηρεσίας. Επίσης μόνιμοι είναι και οι υπάλληλοι με θητεία κατά την διάρκεια της θητείας τους.

2. **Αποδοχές** (ΥπΚ άρθρο 41). Η νομοθεσία προβλέπει την περιοδική καταβολή στους δημόσιους υπαλλήλους αποδοχών, δηλαδή ενός χρηματικού ποσού (μισθός) που δεν έχει χαρακτήρα ανταλλάγματος για τις υπηρεσίες που προσφέρουν (ΣΕ 890/1956, 1525/1966), αλλά έχει σκοπό να τους επιτρέψει διαβίωση ανάλογη προς τον βαθμό τους. Ένεκα τούτου, ο υπάλληλος δικαιούται μισθού σε κάθε περίπτωση κατά την οποία χωρίς υπαιτιότητά του δεν παρέχει υπηρεσία (ΑΠ 1369/1980, ΝοΒ, 1981, 678, ΑΠ 917/1986, ΝοΒ, 1987, 1215), το δικαίωμα επί του μισθού δηλαδή είναι λειτουργικό.¹⁴ Οι τακτικές αποδοχές περιλαμβάνουν το βασικό μισθό και διάφορα επιδόματα κοινά για όλους τους υπαλλήλους, ή ειδικά για ορισμένους υπαλλήλους που ορίζονται είτε σε ποσοστό του βασικού μισθού του βαθμού του υπαλλήλου ή ορισμένου βαθμού είτε ως συγκεκριμένο ποσό. Προβλέπεται και η καταβολή αποζημιώσεως λόγω υπερωριακής εργασίας ή μετακίνηση εκτός της έδρας για υπηρεσιακούς λόγους. Η μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου γίνεται με πράξη οργάνου που είναι αρμόδιο για τον διορισμό, εκτός αν πρόκειται για υπαλλήλους των υπηρεσιών της περιφέρειας, οπότε αρμόδιος είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας.
3. **Ελευθερία της έκφρασης** (ΥπΚ άρθρο 45). Η ελευθερία της έκφρασης των πολιτικών, φιλοσοφικών και θρησκευτικών πεποιθήσεων, όπως και των επιστημονικών απόψεων και της υπηρεσιακής κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής, αποτελεί δικαίωμα των υπαλλήλων και τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους. Δεν επιτρέπονται διακρίσεις των υπαλλήλων λόγω των πεποιθήσεων ή των απόψεων τους ή της κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής.
4. **Συνδικαλιστική ελευθερία** (ΥπΚ άρθρο 46). Η συνδικαλιστική ελευθερία

¹⁴ Α. ΤΑΧΟΣ, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 1996, 316.

και η ανεμπόδιστη άσκηση των συναφών με αυτήν δικαιωμάτων διασφαλίζονται στους υπαλλήλους. Συνδικαλιστική ελευθερία σημαίνει θετικά το δικαίωμα του κάθε υπαλλήλου να μπορεί ελεύθερα να ιδρύει συνδικαλιστική οργάνωση, να γίνει μέλος της και να αποχωρεί ελευθέρως, και αρνητικά το δικαίωμα καθενός να μη μετέχει σε καμία συνδικαλιστική οργάνωση.¹⁵ Η απόλαυση της συνδικαλιστικής ελευθερίας τελεί υπό την επιφύλαξη των υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων «που απορρέουν από τη νομική τους κατάσταση και από τη φύση των καθηκόντων που ασκούν» (ΔΣ Εργασίας, άρθρο 9). Έτσι ο λχ. ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει υπακοή στις εντολές των προϊσταμένων του και όχι της συνδικαλιστικής οργάνωσης (ΣΕ 4197/1986, 5954/1995).

5. **Δικαίωμα απεργίας** (ΥπΚ άρθρο 46). Η απεργία αποτελεί αναφαίρετο δικαίωμα των υπαλλήλων και ασκείται από τις συνδικαλιστικές τους οργανώσεις. Σκοπός της απεργίας είναι η διαφύλαξη και προαγωγή των οικονομικών, εργασιακών, συνδικαλιστικών, κοινωνικών και ασφαλιστικών συμφερόντων των υπαλλήλων.¹⁶ Το άρθρο 23 §2 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζει ότι: «το δικαίωμα προσφυγής σε απεργία των δημοσίων 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»
6. **Άδειες** (ΥπΚ άρθρο 48). Ο υπάλληλος κατά την διάρκεια της υπηρεσίας του έχει δικαίωμα να λαμβάνει ορισμένες άδειες, επιτρέπεται δηλαδή η νόμιμη αποχή από το καθήκον εκτέλεσης της υπηρεσίας.
 - α) *Κανονική με αποδοχές*, η οποία έχει διάρκεια είκοσι (20) εργάσιμες μέρες, όταν εφαρμόζεται σύστημα πενθήμερης εβδομάδας, και είκοσι τέσσερις (24) εργάσιμες μέρες στην περίπτωση της εξαήμερης εβδομάδας. Η διάρκεια της άδειας επαυξάνεται κατά μία εργάσιμη μέρα για κάθε έτος απασχόλησης και μέχρι την συμπλήρωση είκοσι πέντε (25) ή τριάντα (30) εργάσιμων ημερών αντίστοιχα. Επίσης, προσαυξάνεται κατά πέντε (5) εργάσιμες μέρες, όταν ο

¹⁵ Θ. ΒΑΝ, *Το συνδικαλιστικό δικαίωμα*, 1990, 392, 413.

¹⁶ Λ. ΚΙΟΣΣΕ-ΠΑΥΛΙΔΗ, *Το δικαίωμα της απεργίας των δημοσίων υπαλλήλων*, Νομ. Μελέτες ΕΔΠ-Κομοτηνής, 2/1981, 45.

υπάλληλος ζητήσει και την λάβει στο σύνολό της εκτός της περιόδου από 15 Μαΐου έως 31 Οκτωβρίου, Χριστουγέννων και Πάσχα.

β) *Άδειες διευκολύνσεων*. Οι άδειες αυτές είναι οι ακόλουθες:

*Ειδικές*¹⁷ που χορηγούνται λόγω γάμου ή θανάτου του συζύγου, για την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος ή για συμμετοχή σε δίκη, λόγω ιατρικών λόγων που συντρέχουν στο πρόσωπο του υπαλλήλου ή των τέκνων του ή λόγω αναπηρίας.

*Άδειες χωρίς αποδοχές*¹⁸ για προσωπικούς ή ιδιωτικούς λόγους ή για την παροχή υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση ή σε διεθνή οργανισμό ή λόγω υπηρετούντος στην αλλοδαπή συζύγου.

*Άδειες μητρότητας*¹⁹, οι οποίες χορηγούνται κατά την περίοδο της κύησης και της λοχείας.

*Γονικές άδειες*²⁰ που χορηγούνται στη μητέρα τέκνου έως δύο ετών ή, σε περίπτωση διάστασης, διαζυγίου, χηρείας ή γέννησης τέκνου χωρίς γάμο των γονέων του, σε εκείνον που ασκεί τη γονική μέριμνα.

γ) *Ειδικές Εκπαιδευτικές*²¹. Πρόκειται για τις παρακάτω άδειες:

*Άδειες υπηρεσιακής εκπαίδευσης*²² που χορηγούνται για τη συμμετοχή υπαλλήλου σε προγράμματα μετεκπαίδευσης ή προγράμματα και κύκλους μεταπτυχιακής εκπαίδευσης²³.

*Άδειες για επιμορφωτικούς ή επιστημονικούς λόγους*²⁴, που χορηγούνται σε όσους μετέχουν σε διαγωνισμούς είτε για λήψη υποτροφίας είτε για εισαγωγή στην ΕΣΔΔ είτε για φοίτηση σε προγράμματα μεταπτυχιακών σπουδών που ενδιαφέρουν την υπηρεσία.

*Άδειες εξετάσεων*²⁵, τις οποίες δικαιούνται μαθητές, σπουδαστές ή φοιτητές.

δ) *Αναρρωτικές*²⁶. Οι υπάλληλοι που έχουν συμπληρώσει τρία έτη πραγματική εργασία δικαιούνται να λάβουν αναρρωτική άδεια με πλήρεις αποδοχές επειδή είναι ασθενείς ή σε ανάρρωση. Η διάρκεια της άδειας είναι

¹⁷ ΥπΚ άρθρο 50.

¹⁸ ΥπΚ άρθρο 51.

¹⁹ ΥπΚ άρθρο 52.

²⁰ ΥπΚ άρθρο 53.

²¹ ΥπΚ άρθρα 58-60.

²² ΥπΚ άρθρο 58.

²³ Μετά το τέλος της άδειας ο υπάλληλος υποχρεούται να υπηρετήσει για χρονικό διάστημα ίσο με το τριπλάσιο του χρόνου της άδειάς του.

²⁴ ΥπΚ άρθρο 59.

²⁵ ΥπΚ άρθρο 60.

²⁶ ΥπΚ άρθρα 54-56.

τόσοι μήνες όσα τα έτη πραγματικής εργασίας, αλλά αφαιρείται το διάστημα των αδειών που χορηγήθηκαν την προηγούμενη πενταετία καθώς και οι μέρες απουσίας λόγω ασθένειας. Το διάστημα της άδειας δεν μπορεί να υπερβεί τους δώδεκα συνεχείς μήνες. Για τους υπαλλήλους που δεν έχουν συμπληρώσει τα τρία έτη πραγματικής εργασίας, η διάρκεια της άδειας με πλήρεις αποδοχές είναι επίσης τόσοι μήνες όσα τα έτη πραγματικής υπηρεσίας.

ε) *Συνδικαλιστικές άδειες*. Η ισχύουσα νομοθεσία καθιερώνει την υποχρέωση χορήγησης άδειας στα μέλη των διοικητικών συμβουλίων, των ελεγκτικών επιτροπών και των πρωτοβάθμιων, δευτεροβάθμιων και τριτοβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων, η οποία έχει διάρκεια, κατά περίπτωση, από μία μέρα ανά μήνα έως και όλη τη θητεία στο οικείο συνδικαλιστικό όργανο. Η άσκηση του δικαιώματος της απουσίας για συνδικαλιστικούς λόγους προϋποθέτει τη λήψη προηγούμενης άδειας από τον προϊστάμενο.

7. **Υγειονομική περίθαλψη**²⁷. Το δημόσιο υποχρεούται να παρέχει νοσοκομειακή και έξω νοσοκομειακή περίθαλψη, ιατρική και φαρμακευτική κάλυψη στους δημόσιους υπαλλήλους και στα μέλη των οικογενειών τους (ΥπΚ άρθρο 57 §1).

8. **Υγιεινή και ασφάλεια**²⁸. Ο υπάλληλος έχει δικαίωμα στη διασφάλιση ικανοποιητικών συνθηκών υγιεινής και ασφάλειας στον χώρο εργασίας (ΥπΚ άρθρο 44 §1)

9. **Ηθικές αμοιβές**²⁹. Ο δημόσιος υπάλληλος απολαμβάνει και ηθικές αμοιβές οι οποίες απονέμονται για εξαιρετικές πράξεις κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας ή για εξαιρετική επίδοση πέραν αυτής που επιβάλλεται από τα καθήκοντα του υπαλλήλου (άρθρα 61-64 ΥπΚ). Αυτές είναι: α) η εύφημη μνεία β) η ευαρέσκεια, που απονέμεται και κατά την αποχώρηση από την υπηρεσία, εφόσον υπήρξε μακρά και ευδόκιμη γ) ο έπαινος δ) το μετάλλιο διακεκριμένων πράξεων με δίπλωμα (βλ. το σχετικό ΠΔ 513/1979). Ακόμη, παρέχεται ηθική αμοιβή και χρηματικό βραβείο, σε υπαλλήλους που διακρίνονται κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους ως αξιολογικά υπερέχοντες. Τέλος, προβλέπεται βράβευση (και υλική

²⁷ ΥπΚ άρθρο 57.

²⁸ ΥπΚ άρθρο 44.

²⁹ ΥπΚ άρθρο 61.

αμοιβή) αξιόλογων πρωτότυπων προτάσεων ή μελετών.

10. **Εκπαίδευση προσωπικού**³⁰. Η υπηρεσιακή εκπαίδευση είναι δικαίωμα του υπαλλήλου. Η εκπαίδευση γίνεται με τη συμμετοχή του υπαλλήλου σε προγράμματα εισαγωγικής εκπαίδευσης, επιμόρφωσης, μετεκπαίδευσης και προγράμματα ή κύκλους μεταπτυχιακής εκπαίδευσης. Τα προγράμματα εκτελούνται στην Ελλάδα ιδίως στο πλαίσιο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.) ή στο εξωτερικό, σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά.

β) Τα καθήκοντα

Τα καθήκοντα των δημοσίων υπαλλήλων καθορίζονται από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, αλλά και από τις εγκύκλιους, τις οδηγίες και τις διαταγές των προϊσταμένων τους καθώς και την αντίληψη που επικρατεί για τη συμπεριφορά τους κατά την εκτέλεση των υπηρεσιών τους τόσο εντός όσο και εκτός υπηρεσίας.³¹ Τα σημαντικότερα από αυτά θεωρούνται:

1. **Η πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα** (άρθρο 103 §1 και ΥπΚ άρθρο 24). Ο υπάλληλος κατά την άσκηση της υπηρεσίας του δεν ενεργεί ως άτομο με προσωπικούς και εγωιστικούς σκοπούς, αλλά ως εκτελεστής της θέλησης του Κράτους για την επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος και την εμπέδωση της δημοκρατίας. Το καθήκον αυτό συνδέεται άμεσα με την κομματική ουδετερότητα.
2. **Η νομιμότητα των υπηρεσιακών ενεργειών** (ΥπΚ άρθρο 25 §1). Στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας που διέπει την Δημόσια Διοίκηση, ο δημόσιος υπάλληλος είναι υπεύθυνος για τη νομιμότητα των ενεργειών που συνιστούν την άσκηση των καθηκόντων του .
3. **Η εχεμύθεια** (ΥπΚ άρθρο 26). Η γνώση στοιχείων που αφορούν το Κράτος ή και ιδιώτες, επιβάλλει το καθήκον της εχεμύθειας του υπαλλήλου, ο οποίος οφείλει να μην κοινοποιεί σε αναρμόδια πρόσωπα, γεγονότα ή πληροφορίες που έμαθε κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Η υποχρέωση αυτή δεν αντιτάσσεται στο δικαίωμα των πολιτών

³⁰ ΥπΚ άρθρο 47

³¹ Βλ. Α. ΤΑΧΟΥ, *Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων*, 1981, Μέρη II-IV.

πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα. Το καθήκον της εχεμύθειας δεσμεύει τον υπάλληλο τόσο κατά το χρόνο της ενεργής υπηρεσίας, όσο και μετά την αποχώρηση από την δημόσια διοίκηση.

4. **Η προσήκουσα συμπεριφορά** (ΥπΚ άρθρο 27 §1). Ο υπάλληλος κατά την άσκηση των καθηκόντων του να συμπεριφέρεται με ευπρέπεια στους πολίτες, τους προϊστάμενους και τους λοιπούς υπαλλήλους. Η κόσμια και αξιοπρεπή συμπεριφορά του υπαλλήλου είναι απαραίτητη όχι μόνο στην υπηρεσία του αλλά και εκτός από αυτήν, σε όλη την κοινωνική και ιδιωτική του ζωή, ώστε να είναι άξιος της κοινής εμπιστοσύνης.
5. **Η δήλωση της περιουσιακής κατάστασης** (ΥπΚ άρθρο 28). Ο υπάλληλος υποχρεούται να δηλώσει εγγράφως, με υπεύθυνη δήλωση, στην προϊστάμενη Αρχή την περιουσιακή κατάσταση του ίδιου, της συζύγου και παιδιών του, εφόσον συνοικούν με αυτόν, καθώς και κάθε μεταγενέστερη ουσιώδη μεταβολή της. Η μη έγκαιρη δήλωση της μεταβολής της περιουσιακής κατάστασης, συνιστά πειθαρχικό αδίκημα υπό την έννοια της παράβασης υπαλληλικού καθήκοντος. Ο ΥπΚ καθιερώνει την υποχρέωση της αρμόδιας υπηρεσίας προσωπικού να ζητάει κάθε δύο χρόνια από τους υπαλλήλους να υποβάλλουν υπεύθυνη δήλωση για την ουσιώδη μεταβολή ή μη της περιουσιακής τους κατάστασης. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί μεταβολή της περιουσιακής κατάστασης δυσανάλογη προς τις αποδοχές και την εν γένει οικονομική του κατάσταση, η αρμόδια υπηρεσία υποχρεούται να ενεργήσει έρευνα για την προέλευση των πόρων του υπαλλήλου. Αν διαπιστωθεί παράβαση, τότε ο αρμόδιος υπουργός προβαίνει στις απαραίτητες ενέργειες για την ποινική ή πειθαρχική δίωξη του υπαλλήλου αυτού. Οι διατάξεις ισχύουν και για τους υπαλλήλους που υπάγονται στον ισχύοντα κώδικα και ρυθμίζονται οι σχέσεις τους με ειδικές διατάξεις.
6. **Η εκτέλεση της υπηρεσίας** (ΥπΚ άρθρα 29 και 30 §1). Ο υπάλληλος έχει την υποχρέωση να εργάζεται με επιμέλεια και ευσυνειδησία κατά τον κανονισμένο χρόνο και πέραν αυτού εφόσον οι έκτακτες υπηρεσιακές ανάγκες το απαιτούν. Στην περίπτωση αυτή καταβάλλεται στον υπάλληλο αποζημίωση σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. Η προσφορά υπηρεσίας πρέπει να γίνεται μέσα στο πλαίσιο της υπηρεσιακής μονάδας που ανήκει οργανικά και όχι σε άλλη, κατά την

κρίση του υπαλλήλου, χωρίς να τηρηθεί η νόμιμη διαδικασία.

7. **Η αμεροληψία** (ΥπΚ άρθρα 36 και 37). Ο υπάλληλος έχει καθήκον να ασκεί την αρμοδιότητά του κατά τρόπο αμερόληπτο, ώστε να μην κλονίζεται η πεποίθηση του διοικούμενου στο αδιάβλητο του χειρισμού των υποθέσεων του από την διοίκηση.
8. **Η υποχρέωση της υπακοής** (ΥπΚ άρθρο 25 §2). Ένα από τα σημαντικότερα καθήκοντα του δημοσίου υπαλλήλου είναι αυτό της υποχρέωσης να υπακούει στις διαταγές των ανωτέρων – προϊσταμένων του χωρίς αντίρρηση, όταν βέβαια οι διαταγές αυτές είναι νόμιμες, σύμφωνες δηλ. με τους κανόνες δικαίου που ισχύουν στη δημόσια διοίκηση, ανεξάρτητα από τη πηγή προέλευσής τους. Πρόβλημα δημιουργείται μόνο στην περίπτωση που ο υπάλληλος θεωρεί, ότι οι διαταγές των προϊσταμένων του είναι παράνομες, διότι στην περίπτωση αυτή υπάρχει σύγκρουση μεταξύ του καθήκοντος του υπαλλήλου για την νομιμότητα των ενεργειών του και της υποχρέωσης υπακοής. Στην περίπτωση αυτή ο Κώδικας κάνει διάκριση μεταξύ των απλώς παράνομων και προδήλως παράνομων διαταγών. Στην πρώτη περίπτωση ο υπάλληλος εκτελεί τις διαταγές, αφού πρώτα αναφέρει εγγράφως ότι έχει αντίθετη άποψη. Στην δεύτερη περίπτωση οφείλει να μην την εκτελέσει και να το αναφέρει χωρίς αναβολή. Ο υπάλληλος ακόμα και στην περίπτωση που η διαταγή είναι προδήλως παράνομη υποχρεούται να την εκτελέσει, εάν διατυπώνονται σε αυτήν λόγοι επείγοντος ή γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, ή εάν μετά την άρνηση του ακολουθήσει δεύτερη διαταγή, στην οποία διατυπώνονται και πάλι λόγοι επείγοντος και γενικότερου συμφέροντος από την εκτέλεσή της.

6. Περιορισμοί των δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων

α) Περιορισμός της ελευθερίας των δημοσίων υπαλλήλων υπέρ του λαού

Ο δημόσιος υπάλληλος ως αντιστάθμισμα των εγγυήσεων που κατά το Σύνταγμα απολαμβάνει, υπόκειται σε περιορισμούς ορισμένων ατομικών δικαιωμάτων (π.χ. το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι) κατά μεγαλύτερη έκταση

απ' ότι οι λοιποί πολίτες. Οι περιορισμοί αυτοί διαφοροποιούν τη θέση των δημοσίων υπαλλήλων και όσον αφορά τις συνέπειες – έννομες ή υλικές των πράξεων ή των παραλήψεών τους, δηλ. της θετικής (συμμόρφωση) ή της αρνητικής (μη συμμόρφωση) στάσης τους απέναντι στις υποχρεώσεις τους. Διότι ό,τι πράττει ή ό,τι παραλείπει να πράξει ο δημόσιος υπάλληλος, δεν αφορά το πρόσωπό του όπως συνήθως συμβαίνει με τους ιδιώτες, αλλά αφορά τους πολίτες το Λαό.³² Ο δημόσιος υπάλληλος στερείται ένα ποσοστό της ελευθερίας του για να μπορέσει να απολαύσει πληρέστερα την ελευθερία του το κοινωνικό σύνολο, ο Λαός. Αυτό το γνώρισμα αποδεικνύει ότι ο δημόσιος υπάλληλος πρέπει να είναι «υπηρέτης του Λαού» (άρθρο 103 § 1 του Συντάγματος).

β) Περιορισμοί πολιτικών δικαιωμάτων

Η **πολιτική ουδετερότητα**.³³ Θεμελιώδης περιορισμός του δημόσιου υπαλλήλου είναι η πολιτική ουδετερότητα που έχει ως σκοπό τον αποκλεισμό πολιτικών εξαρτήσεων, κριτηρίων και επιρροών κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Η πολιτική ουδετερότητα εμφανίζεται με τα ακόλουθα στοιχεία:

1. Σύμφωνα με το Σύνταγμα απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων κατά την άσκηση των δημοσιοϋπαλληλικών καθηκόντων (άρθρο 29 §3). Απαγορεύεται δηλαδή οποιαδήποτε μορφή κομματικής εκδήλωσης, είτε αυτή έχει ενεργητικό είτε παθητικό χαρακτήρα, μόνο όμως εφόσον αυτή πραγματώνεται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η παθητική όμως συμμετοχή, ως θεατών-ακροατών, σε πολιτικές συγκεντρώσεις, ιδίως προεκλογικής περιόδου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «πολιτική εκδήλωση», διότι μια τέτοια άποψη θα συνιστούσε απαγόρευση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι (άρθρο 11 Συντ).
2. Κώλυμα εκλογής ως βουλευτής. Ο δημόσιος υπάλληλος δεν μπορεί να ανακηρυχθεί υποψήφιος ούτε να εκλεγεί βουλευτής αν δεν παραιτηθεί, πριν από την ανακήρυξή του ως

³² Α. ΤΑΧΟΣ, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 1996, 379-382.

³³ Βλ. Ν. Α. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Η κομματική δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων*, 1990.

υποψήφιος (άρθρο 56 §1 Συντ.). Επιπλέον, ο υπάλληλος που διετέλεσε διευθυντής, μολονότι παραιτήθηκε, δεν μπορεί να εκλεγεί σε περιφέρεια που έχει την έδρα της η υπηρεσιακή μονάδα στην οποία υπηρέτησε τους τελευταίους δεκαοχτώ μήνες της τετραετούς βουλευτικής περιόδου. Απαγορεύεται η επάνοδος στην ενεργή υπηρεσία των δημοσίων υπαλλήλων πριν από την παρέλευση ενός έτους από την παραίτηση.

3. Ασυμβίβαστο προς την ιδιότητα του βουλευτή. Η αποδοχή του βουλευτή, διορισμού του σε θέση δημόσιου υπαλλήλου συνεπάγεται αυτοδίκαια την έκπτωσή του από το βουλευτικό αξίωμα (άρθρο 57 §3, Συντ.), δηλ. το Σύνταγμα καθιερώνει το ασυμβίβαστο μεταξύ των ιδιοτήτων του βουλευτή και του δημοσίου υπαλλήλου.
4. Αντικειμενική άσκηση των καθηκόντων. Η αντικειμενικότητα συνίσταται σε δύο πλευρές. Αρχικά, στην εκτέλεση της γενικής κυβερνητικής πολιτικής και του προγράμματος της κυβέρνησης, όπου ο υπάλληλος στο πλαίσιο των καθηκόντων του όχι μόνο δεν πρέπει να αντιδρά στην εφαρμογή τους, αλλά πρέπει να καταβάλλει κάθε προσπάθεια και για την καλύτερη επίτευξη αυτών. Επιπλέον, αντικειμενικότητα απέναντι στους διοικούμενους. Ο υπάλληλος πρέπει να ασκεί τα καθήκοντά του μέσα στο πλαίσιο της αρχής της μονιμότητας και της εύρυθμης λειτουργίας χωρίς καμία διάκριση ή αμεροληψία, και μάλιστα πολιτική που να συνεπάγεται ευμενή ή δυσμενή χειρισμό των υποθέσεών τους.

γ) Περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων του δημοσίου υπαλλήλου

Ο δημόσιος υπάλληλος απολαμβάνει τα ατομικά δικαιώματα υπό ορισμένους όμως περιορισμούς.³⁴ Ειδικότερα, απολαμβάνει:

³⁴ Βλ. Μ. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗ – Β. ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Καθήκοντα, Περιορισμοί, Αστική ευθύνη των υπαλλήλων*, ΔιοικΜετ, 17/1984, 59. και Γ. ΝΑΥΠΛΙΩΤΗ, *Ατομικές ελευθερίες με ειδική συνταγματική επιφύλαξη και υπαλληλική σχέση*, Διδικ, 1994, 257.

(α) **Το δικαίωμα του εκφράζεσθαι**, δηλ. της έκφρασης και διάδοσης προφορικώς, εγγράφως και διά τύπου των στοχασμών (άρθρο 14 §1 Συντ., άρθρο 10, ΕΣΔΑ και σε 1802/1986), σε συνδυασμό με την ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρο 5 §1 Συντ). 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.

(β) **Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι** (άρθρο 11, Συντ.), όχι όμως πλήρως βλ. παραπάνω 8.2 § 1.

(γ) **Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι** (άρθρο 12, Συντ.). 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 υπόκειται 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.

(δ) **Την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης**. Το άρθρο 13 §1, Συντ. προστατεύει το ατομικό δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας που περιλαμβάνει ειδικότερα την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης και την ελευθερία της λατρείας. Εξαιρέσεις επιτρέπονται μόνο αν και στο μέτρο που επιβάλλονται από το περιεχόμενο του δικαιώματος. Συγκεκριμένα, για τον περιορισμό του δικαιώματος αυτού των δημοσίων υπαλλήλων ισχύει το 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 μονοθέσια σχολεία όπου δεν υπάρχει άλλος δάσκαλος να διδάξει θρησκευτικά. Κατά τα λοιπά η απαγόρευση διορισμού αλλοθρήσκων ή αλλόδοξων δασκάλων είναι αντισυνταγματική.

(ε) **Την ελευθερία της εργασίας**. Το άρθρο 22 §1 Συντ. καθιερώνει το κοινωνικό δικαίωμα της εργασίας. Η ελευθερία της εργασίας περιλαμβάνει την

αξίωση κάθε ανθρώπου, έναντι του κράτους και των άλλων προσώπων, να μην παρεμποδίζεται να διαλέγει και να μεταβάλει το είδος και τις συνθήκες της εργασίας του (ελευθερία επιλογής εργασίας), να μην παρεμποδίζεται να συνεχίζει την απασχόλησή του για όσο χρόνο θέλει (ελευθερία άσκησης εργασίας) και να μην εξαναγκάζεται να εργασθεί παρά τη θέλησή του (αρνητική ελευθερία εργασίας).³⁵ 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 π.χ. η ανάγκη στην αγορά για περισσότερους επαγγελματίες. 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.

(στ) **Την ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας.** Η προσωπικότητα του ατόμου προστατεύεται αφενός από το Σύνταγμα στις διατάξεις που κατοχυρώνουν τα επί μέρους θεμελιώδη δικαιώματα και αφετέρου με τις επικουρικές διατάξεις του άρθρου 2 §1 του Συντ. και του άρθρου 5 § 1 του Συντ., από τις οποίες προκύπτει ότι το κράτος υποχρεούται να σέβεται την προσωπικότητα κάθε ανθρώπου και να λαμβάνει μέτρα αποτροπής των σοβαρών προσβολών της από τα κρατικά όργανα ή από άλλα πρόσωπα. Επίσης, οι παραπάνω διατάξεις συνάγονται την υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει μέτρα για την προστασία της προσωπικότητας των υπαλλήλων καθώς και να παραλείπει τα μέτρα εκείνα που τη θίγουν σοβαρά.³⁶ 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.

(ζ) **Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις Αρχές.** (άρθρο 10 Συντ.) το σχετικό δικαίωμα έχει διπλό περιεχόμενο 1) την άτυπη πρόσβαση στις

³⁵ ΓΚΟΥΤΟΣ Χ. *Εργατικό Δίκαιο*, 1999, σελ.214.

³⁶ Γ. ΝΑΥΠΛΙΩΤΗ, *Η Ανάπτυξη της προσωπικότητας στο χώρο του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*, ΔιΔικ, 1991, 1031.

διοικητικές αρχές, 2) την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης της αρχής. Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι είναι διαδικαστικό, δηλαδή δεν αποτελεί αυτοτελές δικαίωμα, αλλά δικαίωμα για την προστασία άλλου δικαιώματος. Οι νόμοι του κράτους δεν μπορούν να περιορίσουν ουσιαστικά το δικαίωμα του αναφέρεσθαι, μπορούν όμως να προβλέψουν περιορισμούς που αφορούν τη μορφή της αναφοράς και να τιμωρήσουν την άκοσμη ή αντιπειθαρχική αναφορά που μπορεί ενδεχομένως να φτάσει ως τα όρια της ομαδικής απείθειας.

(η) **Την οικονομική ελευθερία.** Η οικονομική ελευθερία κατοχυρώνεται απ' το άρθρο 5 §1 του Συντάγματος.³⁷ Περιεχόμενό της είναι και η ελευθερία εκλογής και παροχής της εργασίας, του εμπορίου και της ιδιωτικής επιχείρησης. Παρά ταύτα υπάρχουν οι παρακάτω περιορισμοί:

1. **Άσκηση ιδιωτικού έργου με αμοιβή.** Μετά από άδεια ο υπάλληλος μπορεί να ασκεί ιδιωτικό έργο ή εργασία με αμοιβή, εφόσον συμβιβάζεται με τα καθήκοντα της θέσης του και δεν παρεμποδίζει την ομαλή εκτέλεση της υπηρεσίας του. Απαγορεύεται η κατ' επάγγελμα άσκηση εμπορίας ή σύσταση κερδοσκοπικών συνεταιρισμών ή η συμμετοχή σε τέτοιους.
2. **Συμμετοχή σε εταιρείες.** Ο υπάλληλος υποχρεούται να δηλώνει στην υπηρεσία του τη συμμετοχή του σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου οποιασδήποτε μορφής, εκτός των σωματείων και των κοινωφελών ιδρυμάτων. Απαγορεύεται ο υπάλληλος να μετέχει σε οποιαδήποτε εμπορική εταιρεία προσωπική, περιορισμένης ευθύνης ή κοινοπραξία ή να είναι διευθύνων ή εντεταλμένος σύμβουλος ανώνυμης εταιρείας ή διαχειριστής οποιασδήποτε εμπορικής εταιρείας. Μετά από άδεια ο υπάλληλος μπορεί να μετέχει στη διοίκηση ανώνυμης εταιρείας ή γεωργικού συνεταιρισμού με την επιφύλαξη του προηγούμενου εδαφίου. Η άδεια χορηγείται με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 31 του παρόντος. Απαγορεύεται η απόκτηση μετοχών ανωνύμων εταιρειών, υπαγόμενων σε ειδικό έλεγχο, ιδίως, της Υπηρεσίας στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος, από τον ίδιο, σύζυγο

³⁷ Α. ΤΑΧΟΣ, *Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο*, 1992, 214 επ.

και τέκνα αυτού. Επιτρέπεται η συμμετοχή υπαλλήλων με την υπηρεσιακή τους ιδιότητα σε συνεταιρισμούς ή στη διοίκηση ανωνύμων εταιρειών ή εταιρειών περιορισμένης ευθύνης, οι οποίες ελέγχονται από το Δημόσιο, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους Ο.Τ.Α. και τις δημόσιες επιχειρήσεις, όταν τούτο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις.

3. **Δικηγορική ιδιότητα.** Απαγορεύεται η άσκηση δικηγορίας εκτός αν ειδικές διατάξεις ορίζουν διαφορετικά.
4. **Έργα ασυμβίβαστα με το βουλευτικό αξίωμα.** Απαγορεύεται στους υπαλλήλους η άσκηση έργων ασυμβίβαστων προς το βουλευτικό αξίωμα.
5. **Κατοχή δεύτερης θέσης.** Απαγορεύεται ο διορισμός υπαλλήλου, με οποιαδήποτε σχέση, σε δεύτερη θέση: α) δημοσίων υπηρεσιών, β) νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, γ) Ο.Τ.Α., συμπεριλαμβανομένων και των ενώσεων αυτών, δ) δημοσίων επιχειρήσεων και δημοσίων οργανισμών, ε) νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς, από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους ή το κράτος κατέχει το 51% τουλάχιστον του μετοχικού τους κεφαλαίου και στ) νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, που ανήκουν στα υπό στοιχεία β', γ', δ' και ε' νομικά πρόσωπα ή επιχορηγούνται από αυτά τακτικώς, κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις ή κατά τα οικεία καταστατικά που τα ανωτέρω νομικά πρόσωπα κατέχουν το 51% τουλάχιστον του μετοχικού τους κεφαλαίου. Διατάξεις ειδικών νόμων που επιτρέπουν το διορισμό σε δεύτερη θέση εξακολουθούν να ισχύουν. Υπάλληλος που κατά παράβαση των διατάξεων των παραπάνω παραγράφων διορίζεται σε δεύτερη θέση και αποδέχεται το διορισμό του θεωρείται ότι παραιτείται αυτοδίκαια από την πρώτη θέση.

7. Αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων

Το δημόσιο καθώς και τα ΝΠΔΔ ευθύνονται για τις παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας (άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ) για πράξεις ή παραλείψεις στο πλαίσιο των ρυθμιστικών τους αρμοδιοτήτων ή υλικών ενεργειών και στο πλαίσιο πράξεων ή παραλείψεων που αφορούν σχέσεις που διέπονται από το Ιδιωτικό δίκαιο, ή την ιδιωτική τους περιουσία (άρθρα 104 ΕισΝΑΚ και 922 ΑΚ).³⁸

Σύμφωνα με τα παραπάνω οι προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, καθώς και των ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ, κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας είναι οι εξής:

α) παράνομη ζημιογόνος πράξη ή παράβλεψη, β) καταλογισμός της πράξης στο δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ, γ) η μη αποκλειστική εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.³⁹ Ειδικότερα: *Παράνομη* είναι η πράξη ή η παράλειψη όταν λαμβάνει χώρα κατά την παράβαση ενός κανόνα Δικαίου με τον οποίο προστατεύεται συγκεκριμένο δικαίωμα σχετικό με ένα υλικό ή άυλο αγαθό. *Ζημιογόνος* είναι η πράξη ή παράλειψη όταν προκαλεί ζημιά, δηλ οποιαδήποτε βλάβη των έννομων αγαθών, υλικών ή άυλων του διοικούμενου δηλαδή της ζωής, υγείας, σωματικής ακεραιότητας, ελευθερίας, τιμής κ.λπ. Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι ανάμεσα στην πράξη ή παράλειψη και τη ζημιά είναι απαραίτητο να υφίσταται πρόσφορη αιτιώδης συνάφεια: δηλαδή η πράξη ή η παράλειψη να είναι ικανή, σύμφωνα με την κοινή πείρα και λογική, να επιφέρει τη ζημιά, κατ' αντικειμενική πρόγνωση και σύμφωνα με την συνήθη πορεία των πραγμάτων.⁴⁰ Για τον καταλογισμό της ευθύνης δεν απαιτείται υπαιτιότητα, δηλαδή δόλος ή αμέλεια του προσώπου που διέπραξε την παράνομη ζημιογόνο πράξη ή παράλειψη. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη δημιουργία ευθύνης είναι και ο καταλογισμός της παράνομης ζημιογόνου πράξης ή παράλειψης στο Δημόσιο ή στο νομικό πρόσωπο. Ο όρος γι' αυτόν τον καταλογισμό είναι η διενέργεια της από όργανο του νομικού προσώπου. Αναγκαίο στοιχείο

³⁸ Βλ. αναλυτικά για την αστική ευθύνη της διοίκησης σε Α. ΤΑΧΟΣ, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 1996, 577

ΕΠ.

³⁹ Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Αστική ευθύνη του κράτους*, 1950, ανατύπωση 1968, 91, επ.

⁴⁰ Βλ. Παραδείγματα παράνομων υλικών ενεργειών και παραλείψεων υλικών ενεργειών, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Η Αστική ευθύνη του δημοσίου*, 1989, 68-72.

επίσης για τον καταλογισμό είναι η πράξη ή η παράλειψη να βρίσκεται σε άμεση εσωτερική συνάφεια προς τα καθήκοντα του οργάνου δηλαδή προς την ανατεθειμένη σε αυτό υπηρεσία και την εκτέλεσή της. Συνέπεια της θεμελίωσης της ευθύνης είναι η υποχρέωση παροχής αποζημίωσης στον ζημιωθέντα. Η αποζημίωση είναι κατ' αρχήν χρηματική, χωρίς να αποκλείεται και η περίπτωση της αυτούσιας αποζημίωσης. Ανεξαρτήτως δε της περιουσιακής αποζημίωσης είναι δυνατή και η επιδίκαση χρηματικού ποσού για αποκατάσταση ηθικής βλάβης.

Στην περίπτωση έννομων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου ή διαχείρισης της ιδιωτικής περιουσίας οι κανόνες που εφαρμόζονται είναι τα άρθρα 71 και 922 του ΑΚ σε συνδυασμό με όλες τις σχετικές διατάξεις του ΑΚ και των ειδικών νόμων που τυχόν υπάρχουν. Υπογραμμίζεται ότι στην περίπτωση αυτή, πέρα από τις προϋποθέσεις που αναπτύχθηκαν παραπάνω και που ισχύουν και εδώ, δηλαδή παράνομη, ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη, πρόσφορη αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της πράξης ή παράληψης και των καθηκόντων του οργάνου, απαιτείται κατά κανόνα και υπαιτιότητα (δόλος ή αμέλεια) του οργάνου με την στενή ή την ευρεία έννοια, όταν πρόκειται για πράξη συμβατική ή αδικοπραξία, εκτός των περιπτώσεων που ιδρύεται κατ' εξαίρεση αντικειμενική ευθύνη.⁴¹

α) Προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου

Το Δημόσιο, ως ΔΝΠ, ευθύνεται για τις πράξεις ή παραλείψεις τόσο των άμεσων όσο και των έμμεσων οργάνων του με τη στενή και την ευρεία έννοια. Οι πράξεις αυτές (νομικές ή υλικές) ή οι παραλείψεις μπορούν να πραγματοποιηθούν στο πλαίσιο νομικών σχέσεων, εξω-συμβατικών ή συμβατικών, που ρυθμίζονται είτε από το διοικητικό δίκαιο, διότι έχουν σχέση με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας⁴² είτε από το ιδιωτικό δίκαιο, ή μπορεί να αφορούν την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου⁴³. Οι προϋποθέσεις της ευθύνης του Δημοσίου είναι:

Α. Στην περίπτωση άσκησης δημόσιας εξουσίας:

ι) Πράξη (διοικητική πράξη ή υλική ενέργεια) ή παράλειψη, η οποία προξενεί

⁴¹ Μ. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗ –Β. ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Καθήκοντα, Περιορισμοί, Αστική ευθύνη των υπαλλήλων*, ΔιοικΜετ. 17/1984, 59.

⁴² Άρθρο 105 ΕισΝΑΚ.

⁴³ Άρθρο 104 ΕισΝΑΚ και 71, 198, 334 και 922 ΑΚ.

στον διοικούμενο περιουσιακή ή ηθική ζημία, θετική ή αποθετική. Η πράξη ή η παράλειψη να είναι παράνομη, δηλαδή αντίθετη σε κανόνα δικαίου, που προστατεύει άμεσα ή έμμεσα ένα συγκεκριμένο δικαίωμα ή έννομο συμφέρον του διοικούμενου που ζημιώθηκε⁴⁴.

ii) Καταλογισμός της πράξης ή παράλειψης στο Δημόσιο, δηλαδή εσωτερικός ουσιώδης σύνδεσμος μεταξύ της πράξης ή παράλειψης και των καθηκόντων του προσώπου που την διέπραξε, ως οργάνου έμμεσου ή άμεσου, με την στενή ή με την ευρεία έννοια, του ΔΝΠ του Κράτους. Υπαιτιότητα του οργάνου δεν απαιτείται. Η ευθύνη του Δημοσίου στην περίπτωση αυτή είναι αντικειμενική.

Β. Στην περίπτωση έννομων σχέσεων του ιδιωτικού δικαίου ή διαχείρισης της ιδιωτικής περιουσίας απαιτείται και υπαιτιότητα (δόλος ή αμέλεια οποιουδήποτε βαθμού) του οργάνου με την στενή ή την ευρεία έννοια, όταν πρόκειται για πράξη συμβατική ή αδικοπραξία, οπότε έχουν εφαρμογή τα άρθρα 71 και 922 ΑΚ.

β) Η ευθύνη των υπαλλήλων απέναντι στους διοικούμενους

Σύμφωνα με το άρθρο 71 του ΑΚ και το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ, στην περίπτωση που θεμελιώνεται αστική ευθύνη του Δημοσίου, ιδρύεται και αστική ευθύνη του προσώπου ή των προσώπων που αποτελούν το όργανο, εάν ενήργησαν με δόλο ή αμέλεια (οποιουδήποτε βαθμού), δηλαδή αν συντρέχει υπαιτιότητά⁴⁵ τους.

Ο κανόνας αυτός δεν έχει εφαρμογή στους δημοσίους υπαλλήλους που διέπονται από τις διατάξεις του ΥπΚ, σύμφωνα με το άρθρο 38 §1⁴⁶ του οποίου, ο υπάλληλος δεν ευθύνεται απέναντι στους τρίτους (διοικούμενους) για πράξεις ή παραλείψεις, τις οποίες τέλεσε από δόλο ή βαρεία αμέλεια⁴⁷ κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Ο κανόνας του ανεύθυνου των δημοσίων

⁴⁴ Εάν ο κανόνας δικαίου, προς τον οποίο είναι αντίθετη η πράξη ή η παράλειψη, προστατεύει απλώς το γενικό συμφέρον, δεν θεμελιώνεται ευθύνη του Δημοσίου.

⁴⁵ Το υπαίτιο πρόσωπο ευθύνεται «εις ολόκληρον» μαζί με το Δημόσιο, δηλαδή ο διοικούμενος μπορεί να αξιώσει την αποκατάσταση της ζημίας από το πρόσωπο αυτό αποκλειστικά ή παράλληλα και από το Δημόσιο. Εάν το υπαίτιο πρόσωπο είναι Υπουργός ή Υφυπουργός, η ευθύνη του ρυθμίζεται από τις σχετικές ειδικές διατάξεις.

⁴⁶ Ο κανόνας του άρθρου 38 του ΥΚ αποκλείει την πολιτική αγωγή σε περίπτωση που η πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου συνιστά ποινικό αδίκημα. (ΑΠ 443/1980).

⁴⁷ Κατά μείζονα λόγο ο υπάλληλος δεν ευθύνεται και για τις πράξεις ή παραλείψεις του από ελαφρά αμέλεια.

πολιτικών υπαλλήλων επεκτάθηκε με τον Ν.1998/1954 και στους στρατιωτικούς υπαλλήλους. Η σχετική διάταξη αναφέρει τους «στρατιωτικούς εν γένει» και τους «ανήκοντας στα Σώματα Ασφαλείας και το Λιμενικό Σώμα». Συνεπώς, έχει εφαρμογή και σε εκείνους που δεν έχουν την ιδιότητα του υπαλλήλου⁴⁸.

Ο κανόνας⁴⁹, όπως προκύπτει από τη γενικότητα της διάταξης, ισχύει είτε οι ζημιογόνες και υπαίτιες πράξεις των δημοσίων υπαλλήλων αφορούν έννομες σχέσεις του Δημοσίου που ρυθμίζονται από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου είτε οι πράξεις αυτές έχουν σχέση με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Επίσης ο κανόνας έχει εφαρμογή και στους υπαλλήλους που συνδέονται με το ΔΝΠ του κράτους με δημοσιοϋπαλληλική σχέση που διέπεται αποκλειστικά από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου (τακτικούς ή μετακλητούς) και τους υπαλλήλους που προσλαμβάνονται με σχέση ιδιωτικού δικαίου σε οργανικές θέσεις μετακλητών υπαλλήλων ή ειδικού επιστημονικού καθώς και βοηθητικού προσωπικού⁵⁰.

Οι διαφορές που είναι σχετικές με την αστική ευθύνη του Δημοσίου, έχουν χαρακτήρα ιδιωτικής διαφοράς, εάν αφορούν έννομες σχέσεις που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο ή τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, είτε διοικητικής διαφοράς ουσίας, εάν έχουν δημιουργηθεί από πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

γ) Η ευθύνη των υπαλλήλων απέναντι στο Δημόσιο

Η αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι στο Δημόσιο, σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 38 παράγραφος 1 του ΥπΚ και τις διατάξεις του άρθρου 46 του Δ/τος 774/1980, μπορεί να διακριθεί σε άμεση και έμμεση.

Οι προϋποθέσεις της άμεσης ευθύνης είναι:

ι. Πράξη (νομική ή υλική) ή παράλειψη του υπαλλήλου, η οποία προξένησε

⁴⁸ Όπως για παράδειγμα οι στρατιώτες.

⁴⁹ Ειδική εξαίρεση από τον κανόνα του άρθρου 38 του ΥπΚ εισάγουν οι διατάξεις του άρθρου 95 παρ.5 του Συντάγματος, 50 παράγραφος 4 του Δ/τος 18/1989 και η διάταξη του άρθρου 198 παράγραφος 2 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας⁴⁹, σύμφωνα με τις οποίες υπέχει αστική ευθύνη το πρόσωπο ή τα πρόσωπα που αποτελούν την αρμόδια διοικητική αρχή, η οποία δεν συμμορφώνεται με αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας ή του Διοικητικού Εφετείου μετά από αίτηση ακυρώσεως ή του Διοικητικού Πρωτοδικείου μετά από προσφυγή. Επίσης, εξαίρεση καθιερώνει και το άρθρο 6 παράγραφος 3 του Συντάγματος.

⁵⁰ Δ/γμα 410/1988 άρθρο 16 παράγραφος 1.

θετική ζημία στην περιουσία του ΔΝΠ του Κράτους.

- ii. Εσωτερικός ουσιώδης σύνδεσμος μεταξύ της πράξης ή παράλειψης και των καθηκόντων του προσώπου που την διέπραξε, ως έμμεσου οργάνου του Δημοσίου, με την στενή ή την ευρεία έννοια. Η πράξη ή η παράλειψη πρέπει να συνιστά παράβαση των υπηρεσιακών καθηκόντων του υπαλλήλου. Δεν απαιτείται να είναι και παράνομη, δηλαδή να συνιστά παράβαση συγκεκριμένης διάταξης.
- iii. Υπαιτιότητα του υπαλλήλου που συνίσταται σε δόλο ή σε βαρεία αμέλεια.

Οι προϋποθέσεις της έμμεσης ευθύνης είναι:

- i. Καταβολή αποζημίωσης από το Δημόσιο σε διοικούμενο είτε επειδή ο ζημιωθείς, αν και είχε αξιώσεις κατά του υπαίτιου υπάλληλου προτίμησε να αξιώσει την αποζημίωση από το Δημόσιο, είτε επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 38 §1 του ΥπΚ ή τις άλλες ειδικές διατάξεις, ο υπαίτιος υπάλληλος δεν είχε ευθύνη απέναντι στον διοικούμενο.
- ii. Η πράξη ή η παράλειψη που προξένησε ζημία του διοικούμενου και θεμελίωσε την αξίωση για αποζημίωσή του από το Δημόσιο, να έγινε από δόλο ή βαρεία αμέλεια του υπαλλήλου.

Στην περίπτωση της έμμεσης ευθύνης, αντικείμενο της ευθύνης του δημοσίου υπαλλήλου είναι η αποζημίωση που κατέβαλε το Δημόσιο, ανεξάρτητα από το αν καλύπτει θετική ή αποθετική περιουσιακή ζημία ή ηθική βλάβη του διοικούμενου. Πάντως και στις δύο περιπτώσεις (άμεσης και έμμεσης ευθύνης), εάν η ευθύνη του υπαλλήλου θεμελιώνεται όχι σε δόλο, αλλά σε βαρεία αμέλεια, το δικαστήριο μπορεί, εκτιμώντας τις περιπτώσεις υπό τις οποίες έλαβε χώρα η πράξη ή η παράλειψη, να καταδικάσει τον υπάλληλο σε μέρος μόνο της ζημίας που προξένησε στο Δημόσιο ή της αποζημίωσης που κατέβαλε στο Δημόσιο⁵¹.

⁵¹ ΥπΚ άρθρο 38 παράγραφος 2.

8. Ποινική και πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων

α) Ποινική ευθύνη

Ο Ποινικός Κώδικας προβλέπει τα ιδιώνυμα αδικήματα, τα αδικήματα δηλαδή εκείνα των οποίων προϋποθέτει την δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα, παράλληλα με τα κοινά εγκλήματα τα οποία είναι δυνατόν να πράξουν οι δ.υ. Εγκλήματα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους θεωρούνται η δωροδοκία, η κατάχρηση εξουσίας, η απιστία, η υπεξαίρεση κ.α.⁵²

β) Πειθαρχική ευθύνη (άρθρο 106 ΥπΚ)

Το άρθρο 106 §1 του Συντάγματος δίνει την έννοια του πειθαρχικού αδικήματος και ορίζει ότι είναι κάθε υπαίτια παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος με μια πράξη ή παράλειψη που μπορεί να καταλογιστεί στον υπάλληλο.

Τα στοιχεία του αδικήματος είναι α) Πράξη ή παράλειψη δημοσίου υπαλλήλου νομίμου οφειλόμενης ενέργειας, η οποία να συνιστά παράβαση του καθήκοντος (αντικειμενικό κριτήριο), β) Υπαιτιότητα, δηλαδή ο δόλος ή η αμέλεια. Δόλος υπάρχει όταν η πράξη ή η παράλειψη γίνεται ηθελημένα και με γνώση ότι συνιστά πειθαρχικό αδίκημα. Αμέλεια συντρέχει όταν ο δημόσιος υπάλληλος δεν επέδειξε την απαιτούμενη προσοχή κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του (υποκειμενικό κριτήριο), γ) Καταλογισμός, που υπάρχει όταν η πράξη ή παράλειψη εξαρτάται θετικά ή αρνητικά, από την βούληση του υπαλλήλου, όχι κάτω από συνθήκες βίας, μέθης, ασθένειας.

Ο ισχύον Υπαλληλικός Κώδικας περιέχει επιπλέον αναλυτικά, συγκεκριμένα πειθαρχικά αδικήματα, τα πειθαρχικά όργανα που εκδικάζουν τις αποφάσεις, την διαδικασία αλλά και τις πειθαρχικές ποινές κατά σειρά βαρύτητας.

⁵² Βλ. Δ. ΣΠΙΝΕΛΛΗ, *Ποινικό δίκαιο*. Ειδ. Μέρος, Εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία, 1998.

9. Μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης του Δημοσίου Υπαλλήλου

α) Τοποθέτηση – μετακίνηση – μετάθεση – απόσπαση

Ο δημόσιος υπάλληλος παρέχει τις υπηρεσίες του, εκτελώντας ορισμένα καθήκοντα στο πλαίσιο μιας κεντρικής ή περιφερικής υπηρεσιακής μονάδας ενός υπουργείου ή μίας αυτοτελούς υπηρεσίας, που αποτελεί «δημόσια αρχή», στην οποία υπάρχει οργανική θέση της κατηγορίας και του βαθμού του.⁵³

Τοποθέτηση ονομάζεται ο καθορισμός της δημόσιας αρχής, στην οποία πρόκειται να υπηρετήσει ο υπάλληλος και της ειδικότερης μονάδας ή υπηρεσιακής θέσης της αρχής αυτής, όπου προσφέρει τις υπηρεσίες του, και, όταν συντρέχει περίπτωση, των ιδιαιτέρων καθηκόντων που θα ασκεί (π.χ. ως προϊστάμενος). Η τοποθέτηση αποτελεί το επακόλουθο κάποιας άλλης πράξης, που μεταβάλλει την υπηρεσιακή του κατάσταση (π.χ. προαγωγή, μετάθεση) ή απλώς επακόλουθο της πράξης του διορισμού και γίνεται με ειδική, ατομική διοικητική πράξη⁵⁴. Σύμφωνα με τον ΥπΚ (άρθρο 65 § 1), την πράξη τοποθέτησης σε μία δημόσια αρχή εκδίδει ο προϊστάμενός της μετά από σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου. Αρμόδιος για την τοποθέτηση σε υπηρεσιακή θέση περιφερειακής δημόσιας αρχής είναι επίσης ο προϊστάμενός της.

Μετά την αρχική τοποθέτηση του υπαλλήλου σε δημόσια αρχή και σε ορισμένη υπηρεσιακή θέση της αρχής αυτής, είναι δυνατή η μετατόπιση του α) σε άλλη ομοιόβαθμη κενή θέση του υπηρεσιακού κλάδου, δηλαδή της ίδιας δημόσιας αρχής ή β) σε δημόσια αρχή διαφορετική από αυτήν από την οποία αρχικά τοποθετήθηκε. Η μεταβολή της θέσης του υπαλλήλου μέσα στην δημόσια αρχή λέγεται *μετακίνηση*. Η μεταβολή της δημόσιας αρχής στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος, λέγεται *μετάθεση*, ανεξάρτητα από το εάν η δημόσια αρχή, στην οποία μετατίθεται ο υπάλληλος εδρεύει στον ίδιο τόπο. Και στις δύο περιπτώσεις η μεταβολή γίνεται με την πλήρωση κενής υπηρεσιακής θέσης που αντιστοιχεί σε μία από τις οργανικές θέσεις του ίδιου κλάδου και του ίδιου βαθμού.

⁵³ Βλ. Μ. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗ- Β. ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΥ- Σ. ΧΑΤΖΗΘΕΟΔΩΡΟΥ, *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα*, 1979, 213, 224, 225, 233, 364, 368, 373.

⁵⁴ Η πράξη της τοποθέτησεως μπορεί να εκδίδεται ταυτόχρονα με την πράξη διορισμού ή μετάταξης αλλά είναι ιδιαίτερη και αυτοτελής πράξη.

Απόσπαση είναι η προσωρινή απομάκρυνση του υπαλλήλου από την οργανική του θέση και η ανάθεση σε αυτόν άλλης υπηρεσίας, κατά κανόνα μη σχετικής προς το περιεχόμενο των καθηκόντων της κύριας (οργανικής του θέσης). Ο αποσπασθείς εξακολουθεί οργανικά να ανήκει στην υπηρεσία στην οποία ανήκε και να απολαμβάνει πλεονεκτήματα που συνδέονται με αυτήν. Ακόμη, η απόσπαση δεν επιτρέπεται να γίνει σε θέση βαθμολογικά κατώτερη από την κατεχόμενη και για να είναι έγκυρη πρέπει η δυνατότητα απόσπασης να προβλέπεται από τις οικείες νομοθετικές διατάξεις (π.χ. Ν. 1558/1985 άρθρα 30 § 3 και 32, Ν. 1892/1990 άρθρο 87, Ν. 2190/1994 άρθρο 32 §§ 1-4) οι οποίες καθορίζουν με ποιες προϋποθέσεις και ποια διαδικασία γίνονται οι αποσπάσεις.

β) Προαγωγή

Ο θεσμός της προαγωγής δηλώνει την διαφορά κατάταξης του υπαλλήλου στα κλιμάκια της ιεραρχίας της υπηρεσίας του. Οι διαφέρουσες βαθμίδες της κλίμακας, με κατεύθυνση από κάτω προς τα άνω, διαγράφουν την εξελικτική επαγγελματική πορεία του υπηρετούντος προσωπικού και συνιστούν τους βαθμούς. Η βαθμολογική προαγωγή, που είναι η προώθηση ενός υπαλλήλου σε μία ανώτερη ιεραρχική βαθμίδα από αυτήν την οποία ήδη κατέχει, μπορεί ενδεχομένως, να διακρίνεται ή και να ανεξαρτητοποιείται από τη μισθολογική προαγωγή⁵⁵.

Τα βασικά συστήματα προαγωγής είναι δύο:

α) «κατ' αρχαιότητα» και β) «κατ' εκλογή». Στην κατ' αρχαιότητα προαγωγή η κρίση είναι κατά κανόνα αυτοτελής, αναφερόμενη στα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα του κρινόμενου σε σχέση με την υπό κατάληψη θέση. Στον δεύτερο τρόπο προαγωγής δημιουργούνται ευρεία πλαίσια διακριτικής ευχέρειας, αφού απαιτείται η ύπαρξη και η εκτίμηση σειράς ουσιαστικών προσόντων (π.χ. ο χαρακτήρας, το ήθος, η διοικητική ικανότητα, η επιστημονική ή υπηρεσιακή κατάρτιση, η πρωτοβουλία και δραστηριότητα και η αφοσίωση στο καθήκον), που να συγκλίνουν σε μία κατά προτίμηση εκλογή του «καλύτερου» εκ των αρχαιότερων ομοιόβαθμων υπαλλήλων.

⁵⁵ Το σύστημα της πλήρους αποσύνδεσης στις δημόσιες υπηρεσίες μεταξύ βαθμολογικής και μισθολογικής προαγωγής εισήγαγε ο νόμος Ν.1505/1984.

γ) Μετάταξη

Η μετάταξη αναφέρεται στη μετατόπιση σε ομοιόβαθμη κενή θέση άλλου υπηρεσιακού κλάδου, που ανήκει στο ίδιο ή σε άλλο υπουργείο, στην τελευταία περίπτωση, εφ' όσον υπάρχει ειδική νομοθετική πρόβλεψη, σε άλλο ή (σπανιότερα) σε ίδιο ΝΠΔΔ. Επειδή όμως η μεταβολή αυτή γίνεται χωρίς διακοπή της υπαλληλικής σχέσης, η προϋπηρεσία του υπαλλήλου στην προηγούμενη θέση υπολογίζεται για την υπηρεσιακή κατάστασή του (αρχαιότητα, χορήγηση επιδομάτων σχετικά με τον χρόνο υπηρεσίας κ.λπ.).

Η μετάταξη μπορεί να γίνει i) από μία σε άλλη ειδικότερη κατηγορία της ίδιας γενικότερης κατηγορίας και ii) από κατώτερη σε ανώτερη κατηγορία, του ίδιου ή άλλου κλάδου - κατηγορίας (ΥπΚ άρθρα 69, 70, 72), εφ' όσον ο μετατασσόμενος έχει τα τυπικά προσόντα του κλάδου αυτού και ήδη ορισμένο χρόνο προϋπηρεσίας στον παλιό κλάδο. Επίσης, πρέπει να καλύπτει από πλευράς προσόντων τις απαιτήσεις της νέας θέσης. Η μετάταξη γίνεται σε κενή οργανική θέση της ειδικότερης ή της ανώτερης κατηγορίας.⁵⁶

δ) Διαθεσιμότητα – Αργία

Διαθεσιμότητα είναι η κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου που εξακολουθεί να κατέχει την οργανική θέση στην οποία έχει διορισθεί, μεταταχθεί ή προαχθεί, αλλά με ειδική πράξη τίθεται εκτός ενεργού υπηρεσίας, δηλαδή δεν ασκεί τα καθήκοντα του. Η διαθεσιμότητα δεν οφείλεται σε υπαιτιότητα του υπαλλήλου και είναι ευνοϊκή, ενδιάμεση κατάσταση, αντί την άμεση απόλυσή του. Οι λόγοι της διαθεσιμότητας είναι i) η μακράς διάρκειας νόσος και ii) η κατάργηση θέσεως ή υπηρεσίας. Στην νόσο δεν επιτρέπεται η διαθεσιμότητα να υπερβεί το έτος, μετά την πάροδο του οποίου –σε δυσίατες νόσους μπορεί η διαθεσιμότητα να φθάσει τα δύο έτη- ο υπάλληλος, αφού δεν ιάθηκε, πρέπει να απολυθεί. Η διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης θέσεως ή υπηρεσίας διαρκεί και αυτή ένα έτος, έχει δε την ευνοϊκή συνέπεια ότι, αν κατά τη διάρκεια του έτους ή αν μέσα σε ένα έτος από την απόλυση κενωθεί ή συσταθεί στην ίδια υπηρεσία θέση του

⁵⁶ Μ. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗ- Β. ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Τοποθέτηση. Μετακίνηση. Απόσπαση. Μετάταξη. ΔιοικΜετ.* 18/1984, 67.

αυτού βαθμού με την καταργηθείσα, γεννάται δικαίωμα προτίμησης για την κατάληψη αυτής υπέρ του απολυθέντος.

Αργία. Η θέση υπαλλήλου σε αργία αποτελεί προσωρινό και επείγον διοικητικό μέτρο, το οποίο είναι προκαταρτικό της πειθαρχικής δίωξης του υπαλλήλου και αποσκοπεί στην άμεση απομάκρυνση του από την υπηρεσία, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, μέχρις ότου το αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο, ενώπιον του οποίου επιβάλλεται η άμεση παραπομπή του υπαλλήλου, αποφανθεί τελικά, μέσα σε σύντομη τακτή προθεσμία και κάτω από τις πλήρεις εγγυήσεις της πειθαρχικής διαδικασίας (κλήση σε απολογία κ.λ.π.), ως προς την ευθύνη του υπαλλήλου σχετικά με τις αιτιάσεις που αποδίδει σε αυτόν η πράξη με την οποία τίθεται σε αργία. Η θέση σε αργία είναι είτε αυτοδίκαια είτε δυναμική για την Διοίκηση.⁵⁷

Σε περίπτωση απαλλαγής του υπαλλήλου από το πειθαρχικό συμβούλιο, αίρονται αναδρομικά όλες οι δυσμενείς για τον υπάλληλο συνέπειες που συνεπάγεται η λήψη του παραπάνω μέτρου.

10. Η λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης

Οι τρόποι λύσης της ειδικής νομικής σχέσης που συνδέει τους υπαλλήλους διαφόρων κατηγοριών με το δημόσιο και η οποία δημιουργείται με τον διορισμό ή την πρόσληψη καθορίζονται από την νομοθεσία. Σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Υπαλληλικό Κώδικα οι τρόποι λύσης της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης, διακρίνονται σε τρεις μεγάλες κατηγορίες:

1. **Αυτοδίκαιη λύση** ανεξάρτητα με την βούληση του υπαλλήλου ή του δημοσίου. α) Θάνατος (άρθρο 148 ΥπΚ), β) Έκπτωση λόγω ποινικής καταδίκης, επιτρέπεται η επάνοδος μόνο σε περίπτωση χάριτος ή αμνηστίας. γ) Έκπτωση λόγω απώλειας της ελληνικής ιθαγένειας. Ο υπάλληλος εκπίπτει αυτοδικαίως της υπηρεσίας από την ημερομηνία που απώλεσε την ελληνική ιθαγένεια ή την ιθαγένεια κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. δ) Λήξη θητείας των υπαλλήλων που διορίζονται με θητεία σε μια συγκεκριμένη θέση.

⁵⁷ Σ. ΠΑΠΠΑ, *Η αργία των δημοσίων υπαλλήλων*, ΔιοικΜετ, 17/1984, 5.

2. **Παραίτηση**, είναι η δήλωση της βουλήσεως οικειοθελώς του υπαλλήλου ότι επιθυμεί τη λύση της σχέσεως με το δημόσιο (άρθρο 148 §1 ΥπΚ). Υπάρχουν όμως οι εξής περιορισμοί, εάν ο υπάλληλος πάρει εκπαιδευτική άδεια καλείται να εργαστεί στην συνέχεια για κάποιο χρονικό διάστημα, υπάλληλοι απόφοιτοι της ΕΣΔΔ έχουν υποχρέωση να εργαστούν στο δημόσιο ή στους ΟΤΑ για 10 χρόνια διαφορετικά υποχρεούνται επιστροφή των απολαβών τους, τέλος αν εκκρεμεί εις βάρος του ποινική δίκη ή κακούργημα ή πειθαρχική δίωξη, ο υπάλληλος έχει δικαίωμα να ανακαλέσει την παραίτηση εντός ενός μηνός από την υποβολή της.
3. **Η απόλυση**. Ο υπάλληλος απολύεται μόνο για τους επόμενους λόγους: **α)** επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης, **β)** σωματική ή πνευματική ανικανότητα, **γ)** κατάργηση της θέσης στην οποία υπηρετεί, **δ)** συμπλήρωση του ορίου της ηλικίας. Η σχέση λύεται αυτομάτως όταν ο υπάλληλος συμπληρώσει μια ορισμένη ηλικία, που έχει οριστεί ως γενικό όριο το 65^ο έτος και το 67^ο αν δεν έχει συμπληρωθεί η τριακοπενταετία, **ε)** συμπλήρωση τριάντα πέντε ετών προϋπηρεσίας, **ζ)** ακαταλληλότητα κατά το άρθρο 95 του υπαλληλικού κώδικα.

Η υπαλληλική σχέση λύεται με απόφαση του οικείου υπουργού ή του μονομελούς οργάνου διοίκησης του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και, αν δεν υπάρχει, του προέδρου του συλλογικού οργάνου διοίκησης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, περίληψη της οποίας δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΕΣΔΑ

A. Εισαγωγικά

I. Το θεσμικό περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε το 1949 με τη Συνθήκη του Λονδίνου ως αποτέλεσμα των ιστορικών διεργασιών για τη θεσμοποίηση της ευρωπαϊκής συνεργασίας και ενοποίησης. Πολιτικός, κυρίως, οργανισμός έχει ευρείες αρμοδιότητες και στον οικονομικό, κοινωνικό, επιστημονικό, πολιτιστικό, νομικό, και διοικητικό τομέα. Στις πρώτες δεκαετίες της λειτουργίας του είχε ως μέλη κυρίως δυτικοευρωπαϊκά κράτη. Μετά από καταλυτικές εξελίξεις στην Ευρώπη του 1989 άρχισε μια διεύρυνση προς τις σοσιαλιστικές χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης. Σήμερα περιλαμβάνει 46 κράτη μέλη.

Ως όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης θεσπίστηκαν η Γραμματεία, με επικεφαλή τον Γενικό Γραμματέα, η Συμβουλευτική Συνέλευση, η οποία το 1974 ονομάστηκε Κοινοβουλευτική Συνέλευση, και η Επιτροπή Υπουργών. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση απαρτίζεται από αντιπροσώπους των κρατών μελών, οι οποίοι διορίζονται από τα εθνικά κοινοβούλια κατά σχετική αναλογία προς το μέγεθος του πληθυσμού της κάθε χώρας, κατά τρόπο όμως που η σύνθεση να είναι ναί μεν εθνική και διακρατική, αλλά όχι και κυβερνητική, εφόσον συμμετέχουν και βουλευτές της αντιπολίτευσης. Η Συνέλευση έχει απλώς συμβουλευτική αρμοδιότητα. Οι συστάσεις της προς την Επιτροπή Υπουργών έχουν αποτελέσει την αφετηρία για πρωτοβουλίες σε πολλούς καίριους τομείς στην εργασία του Συμβουλίου⁵⁸.

Η Επιτροπή Υπουργών συγκροτείται καταρχήν από Υπουργούς Εξωτερικών, ενεργεί εξ ονόματος του Οργανισμού και προσδιορίζει την κοινή δράση στα πλαίσιά του. Συνέρχεται και σε επίπεδο Αναπληρωτών,

⁵⁸ ΠΕΡΡΑΚΗΣ Σ. Ε., *Διαστάσεις της Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003, 83-84.

αποτελούμενο από τους Πρέσβεις – Μόνιμους Αντιπροσώπους των κρατών μελών στον Οργανισμό. Εκδίδει, κυρίως κατά πλειοψηφία αποφάσεις και συστάσεις που απευθύνονται προς τα κράτη μέλη. Τα δύο αυτά όργανα επικουρούνται από τη Γραμματεία. Ο Γενικός Γραμματέας, ως επικεφαλής της, εκλέγεται από τη Συνέλευση για πενταετή θητεία και έχει κυρίως διοικητικά καθήκοντα.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης, 57 χρόνια μετά την ίδρυση του, έχει να επιδείξει έναν εντυπωσιακό κατάλογο επιτευγμάτων στην προσπάθεια του να ενώσει το σύνολο των ευρωπαϊκών κρατών. Περισσότερες από 170 Συνθήκες και Συμφωνίες έχουν υπογραφεί στα πλαίσια του Οργανισμού, ανάμεσα στις οποίες η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία αντανάκλα με τα επιτεύγματα των οργάνων της Σύμβασης στον τομέα της προστασίας των ατομικών εγγυήσεων⁵⁹. Γνωστά παραδείγματα διεθνών συμβάσεων που εκπονήθηκαν από το Συμβούλιο της Ευρώπης και έχουν προέλθει από συστάσεις της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης είναι: ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την πρόληψη των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας και οι Συμβάσεις για την καταστολή της τρομοκρατίας, το καθεστώς των μεταναστών εργαζομένων, την προστασία του ατόμου από την αυτοματοποιημένη επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κ.α⁶⁰.

Τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι 46 και είναι τα ακόλουθα: Αλβανία (1995), Ανδόρα (1994), Αρμενία (2001), Αυστρία (1956), Αζερμπαϊτζάν (2001), Βέλγιο (1949), Βουλγαρία (1992), Βοσνία και Ερζεγοβίνη (2002), Γαλλία (1949), Γεωργία (1999), Γερμανία (1950), Δανία (1949), Ελβετία (1963), Ελλάδα (1949), Εσθονία (1993), Ηνωμένο Βασίλειο (1949), Ιρλανδία (1949), Ισλανδία (1950), Ισπανία (1977), Ιταλία (1949), Κροατία (1996), Κύπρος (1961), Λετονία (1995), Λιθουανία (1993), Λιχτενστάιν (1978), Λουξεμβούργο (1949), Μάλτα (1965), Μολδαβία (1995), Νορβηγία (1949), Ολλανδία (1949), Ουγγαρία (1990), Ουκρανία (1995), Πολωνία (1991), Πορτογαλία (1976), Ρουμανία (1993), Ρωσία (1996), Σαν Μαρίνο (1998), Σλοβακία (1993), Σλοβενία (1993), Σουηδία (1949), Τουρκία (1949), Τσεχία (1993), Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της

⁵⁹ Π. ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ, *Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών. Η Θεσμική Διάσταση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2002, 267.

⁶⁰ D. GOMIEN- D. HARRIS- L. ZWAAK, *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης: Δίκαιο και Πρακτική*, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2001, 34-35.

Μακεδονίας (1995), Φινλανδία (1989), Σερβία (2003) και Μονακό (2004). Κράτη με την ιδιότητα του παρατηρητή στην Επιτροπή Υπουργών είναι ο Καναδάς, η Ιαπωνία, το Μεξικό, οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής και το Βατικανό. Τέλος, κράτη με την ιδιότητα του παρατηρητή στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση είναι ο Καναδάς, το Ισραήλ και το Μεξικό. Οι εν λόγω χώρες μετέχουν των συνεδριάσεων της ολομέλειας και των επιτροπών της χωρίς δικαίωμα ψήφου.⁶¹

II. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Η ιδέα ενός ευρωπαϊκού συμβατικού πλαισίου προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου ξεπήδησε από την Ευρωπαϊκή Κίνηση στο συνέδριό της στη Χάγη, το Μάιο 1948. Μέσα σ' ένα διεθνές περιβάλλον ευνοϊκό για την υλοποίηση τέτοιων μεγαλόπνοων σχεδίων – στα Ηνωμένα Έθνη ψηφιζόταν η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ενώ συνεχίζονταν κι οι εργασίες για την κατάρτιση των Συμφώνων για τα δικαιώματα του ανθρώπου – η Ευρωπαϊκή Κίνηση προχώρησε στη σύνταξη ενός σχεδίου συμβάσεως δικαιωμάτων του ανθρώπου που υπέβαλε, τον Ιούνιο 1949, στην Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Τα επόμενα βήματα για την κατάρτιση της συμβάσεως έγιναν μέσα από ένα γόνιμο αλλά και δύσκολο διάλογο Συνελεύσεως και Επιτροπής Υπουργών, που επέτρεψε σε εμπειρογνώμονες και στελέχη των Κρατών μελών να ολοκληρώσουν τις εργασίες το καλοκαίρι του 1950. Τελικά, το σχέδιο της συμβάσεως, ελαφρά τροποποιημένο, για να ληφθούν υπόψη οι προτάσεις της Συνελεύσεως, υποβλήθηκε στη φθινοπωρινή σύνοδο της Επιτροπής Υπουργών στη Ρώμη. Με την υπογραφή της από 14 χώρες μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, στις 4 Νοεμβρίου 1950, η Σύμβαση περί προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών ήταν πλέον ένα γεγονός. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει επικυρωθεί μέχρι σήμερα από 46 κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και έχουν επίσης υπογραφεί 14⁶² Πρόσθετα Πρωτόκολλα⁶³. Από το Ελληνικό Κράτος κυρώθηκε

⁶¹ www.coe.int

⁶² Το 14^ο Πρωτόκολλο αφορά σε κάποιες αλλαγές στο σύστημα ελέγχου παραβιάσεως των προστατευόμενων από τη Σύμβαση δικαιωμάτων, το οποίο όμως δεν έχει τεθεί ακόμα σε ισχύ.

⁶³ Χ. Ν. ΣΑΤΛΑΝΗΣ, *Θεμελιώδεις έννοιες και διαστάσεις της διεθνούς και ευρωπαϊκής έννομης τάξης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005, 565.

μαζί με το Πρόσθετο Πρωτόκολλο με το Ν. 2329/1953. Στη συνέχεια, το καθεστώς της δικτατορίας την κατήγγειλε και τέθηκε εκ νέου σε ισχύ με το Ν.Δ. 53/1974. Από τότε η Σύμβαση δεσμεύει την Ελλάδα διεθνώς και οι διατάξεις της αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου που υπερισχύουν κάθε άλλης διάταξης νόμου (άρθρο 28 §1 Συντάγματος)⁶⁴.

Εμπνευσμένη από την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1948, έκφραση μιας ενοποιητικής διαδικασίας στον δυτικοευρωπαϊκό χώρο, αλλά και μιας ορισμένης ιδεολογίας, αντανάκλαση κοινών δημοκρατικών αρχών και παραδόσεων στα δυτικοευρωπαϊκά Κράτη, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποτελεί την πρώτη υλοποίηση σε περιφερειακό επίπεδο των αρχών της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποτελεί το παλαιότερο διεθνές νομικό όργανο με σκοπό την εγγύηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η Σύμβαση θέσπισε το πρώτο σε διεθνές επίπεδο, δικαστικό μηχανισμό διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και χάραξε με τον τρόπο αυτό την απαρχή μιας νέας εποχής στη θεσμική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Το σύστημα προστασίας της είναι το πιο ανεπτυγμένο και αποτελεί την πιο πλούσια νομολογία για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η ρητή αποστολή των οργάνων του Στρασβούργου υπαινίσσεται την ύπαρξη κάποιου βαθμού προσοχής στο εσωτερικό δίκαιο και την πρακτική ορισμένων κρατών μελών, προκειμένου να διασφαλιστεί η ακεραιότητα του συστήματος σε διεθνές επίπεδο⁶⁵.

III. Το περιεχόμενο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που εγγυάται η ΕΣΔΑ εμπίπτουν, στο μεγαλύτερο μέρος τους, στην κατηγορία των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων και ελευθεριών του ανθρώπου, παρέχοντας στα άτομα που διαμένουν στα 46 κράτη μέλη πλήρη προστασία στην περίπτωση παραβίασής

⁶⁴ Α. Δ. ΜΑΓΓΑΝΑΣ, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Αποφάσεις και πρακτική του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2002, 20.
⁶⁵ D. GOMIEN- D. HARRIS- L. ZWAAK, ο.π., 42-49.

τους. Τα εν λόγω δικαιώματα έχουν «αμυντικό» περιεχόμενο αντιπαρατιθέμενο στο Κράτος, από το οποίο οι φορείς των δικαιωμάτων απαιτούν αποχή από ενέργειες που θα μπορούσαν να τα προσβάλλουν.⁶⁶ Το προοίμιο υπογραμμίζει ότι στα ευρωπαϊκά κράτη επικρατεί ενιαίος τρόπος σκέψης και όλοι μοιράζονται την κοινή «κληρονομιά» της ελεύθερης πολιτικής παράδοσης, των κοινών ιδεωδών, ελευθεριών και του κράτους δικαίου⁶⁷.

Τα δικαιώματα που καλύπτει η ίδια η Σύμβαση περιλαμβάνουν το δικαίωμα στη ζωή (άρθρο 2), την απαγόρευση των βασανιστηρίων και κάθε απάνθρωπης μεταχείρισης και της δουλείας (άρθρα 3 και 4), το δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια του προσώπου (άρθρο 5), το δικαίωμα δημόσιας δικαστικής ακρόασης (χρηστή δίκη) εντός εύλογου χρονικού διαστήματος και από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο που συγκροτείται κατά Νόμο (άρθρο 6), την απαγόρευση αναδρομικότητας των ποινικών Νόμων (άρθρο 7), το δικαίωμα του σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (άρθρο 8), ελευθερία έκφρασης (άρθρο 10), ελευθερία του «συνέρχεσθαι» και του «συνεταιρίζεσθαι» (άρθρο 11), το δικαίωμα στο γάμο και την ίδρυση οικογένειας (άρθρο 12), το δικαίωμα προς ένα αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα ενώπιον των εθνικών Αρχών σε περίπτωση παραβίασης των διατάξεων της Σύμβασης (άρθρο 13), η απαγόρευση πάσης φύσεως διάκρισης λόγω φυλής, φύλλου, εθνικότητας, χρώματος, θρησκείας, γλώσσας κ.τ.λ. (άρθρο 14)⁶⁸.

Ειδικότερα, το άρθρο 15 δίνει το δικαίωμα στα κράτη μέλη να άρουν την ισχύ των περισσότερων διατάξεων στην επικράτεια τους, κάτω όμως από αυστηρότατους περιορισμούς προς αποφυγή καταχρήσεων. Έτσι, η άρση μπορεί να διαταχθεί από την υπεύθυνη κυβέρνηση μόνο σε περίοδο πολέμου⁶⁹ ή άλλης έκτακτης ανάγκης που να απειλεί τη ζωή του έθνους (συνήθως έξαρση της τρομοκρατίας ή κάποια καταστροφική επιδημία), η έκταση της άρσης πρέπει να είναι η απολύτως αναγκαία βάσει της κρισιμότητας της καταστάσεως, πρέπει να γίνονται σεβαστές οι υπόλοιπες υποχρεώσεις της χώρας κατά το διεθνές δίκαιο, υπό τη διαδικαστική προϋπόθεση ότι έχει εγκαίρως ενημερωθεί για την

⁶⁶ Σ. ΠΕΡΡΑΚΗΣ, ο.π., σελ.18-19.

⁶⁷ Γ. Ι. ΜΙΝΤΣΗΣ, *Οι διακρατικές προσφυγές στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου : κυπριακό ζήτημα, ελληνική δικτατορία, τουρκική δικτατορία, Βόρεια Ιρλανδία, Νότιο Τυρόλο* Αθήνα, Κοροτηνή, Α. Σάκκουλας, 2003, 36.

⁶⁸ Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ν.Δ. 53/1974.

⁶⁹ Ο πόλεμος πρέπει να είναι νόμιμος, δηλαδή αμυντικός πόλεμος στα πλαίσια του άρθρου 51 του Χάρτη των Η.Ε.

άρση της ισχύος διατάξεων της ΕΣΔΑ ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρώπης και πρέπει να κηρυχθεί επίσημα η χώρα σε κατάσταση ανάγκης. Δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση άρση τη ισχύος άρθρων 2 (δικαίωμα στη ζωή), 3 (απαγόρευση βασανιστηρίων), 4 §1 (απαγόρευση της δουλείας), 7 (απαγόρευση της αναδρομικής ισχύος των ποινικών νόμων) και 3 του Πρωτοκόλλου VI (απαγόρευση της θανατικής ποινής)⁷⁰.

Η Σύμβαση συμπληρώνεται και τροποποιείται επίσης από 14 Πρωτόκολλα, με κύριο όργανο το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που επαγρυπνεί για το σεβασμό των παραπάνω δικαιωμάτων. Η εσωτερική νομοθεσία των κρατών μελών έχει ενσωματώσει τη Σύμβαση κατά ποικίλους τρόπους, αν και η ίδια η Σύμβαση δεν αναφέρει πως ακριβώς τα κράτη πρέπει να εφαρμόσουν τις διατάξεις της⁷¹.

IV. Ο Επίτροπος για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

Στα πλαίσια της αποτελεσματικότερης προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου αποφασίστηκε από την Επιτροπή Υπουργών το 1999 η δημιουργία του θεσμού του Επιτρόπου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Ο Επίτροπος εκλέγεται από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση από κατάλογο που υποβάλλει η Επιτροπή Υπουργών. Η θητεία του είναι επταετής χωρίς δικαίωμα επανεκλογής. Από το 1999 έως το 2005 διετέλεσε Επίτροπος ο Alvaro Gil-Robles, οποίος αντικαταστάθηκε το 2006 από τον Thomas Hammarberg⁷².

Υποψήφιοι για την θέση αυτή δύνανται να είναι μόνο υπήκοοι κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, αναγνωρισμένου κύρους και ήθους στα θέματα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Σκοπός του θεσμού είναι η προαγωγή της έννοιας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ο σεβασμός τους και η πλήρης απόλαυση τους από όλα τα κράτη μέλη. Ειδικότερα, θα πρέπει ο Επίτροπος να προσβλέπει στην προαγωγή της εκπαίδευσης και επαγρύπνησης στο σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου στα κράτη μέλη, να επισημαίνει ελλείψεις στο δίκαιο και στην πρακτική τους και να βοηθάει στην προαγωγή του αποτελεσματικού ελέγχου και της πλήρους απόλαυσης τους.

⁷⁰ Γ. Ι. ΜΙΝΤΣΗΣ, ο.π., σελ.37-39.

⁷¹ Π. ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ, ο.π., σελ.268-269.

⁷² http://www.coe.int/t/commissioner/about/biohammarberg_en.asp

Παρέχει πληροφορίες που σχετίζονται με τα δικαιώματα του ανθρώπου, σε κυβερνήσεις, στα εθνικά κοινοβούλια, στον συνήγορο του πολίτη και πραγματοποιεί επισκέψεις στα κράτη μέλη για την εξέταση διαφόρων θεμάτων. Τέλος, ασκεί τις αρμοδιότητες του με πλήρη ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα⁷³. Στην έκθεση που υπέβαλλε για το 2002-2005 ο τότε Επίτροπος Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Alvaro Gil-Robles, κατόπιν επίσκεψης του στην Ελλάδα το 2002, αναγνώρισε την σε ικανοποιητικό βαθμό συμμόρφωση του ελληνικού κράτους προς τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου αλλά και προς τις συστάσεις του ιδίου⁷⁴.

V. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Μέχρι την 1^η Νοεμβρίου 1998, οπότε εφαρμόστηκε το 11^ο Πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, υπήρχαν τρία όργανα αρμόδια για την εξέταση των προσφυγών: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο και το Συμβούλιο Υπουργών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποτελούσε ένα προδικαστικό όργανο, στο οποίο μπορούσε να προσφύγει ο ιδιώτης⁷⁵ που θεωρούσε ότι προσεβλήθησαν κάποια από τα θεμελιώδη δικαιώματα του που προστατεύονται από τη Σύμβαση. Η ατομική προσφυγή εξεταζόταν καταρχήν από την Επιτροπή, η οποία αποφάσιζε κατά πόσον ήταν παραδεκτή. Εφόσον κρινόταν παραδεκτή, η Επιτροπή βοηθούσε στην επίτευξη φιλικού διακανονισμού μεταξύ ιδιώτη και κράτους. Σε περίπτωση αποτυχίας του φιλικού διακανονισμού, συντασσόταν έκθεση για το αν υπήρχε παραβίαση άρθρων της ΕΣΔΑ, η οποία διαβιβαζόταν στο Συμβούλιο Υπουργών. Η υπόθεση είτε σταματούσε εκεί με απόφαση του Συμβουλίου είτε μέσα σε τρεις μήνες παραπεμπόταν στο Δικαστήριο για την εκδίκαση της υπόθεσης. Τέλος, σε κάθε περίπτωση το Συμβούλιο Υπουργών ήταν αρμόδιο για την εκτέλεση της απόφασης⁷⁶.

⁷³ Π. ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ, ο.π., 270.

⁷⁴

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=319429&SecMode=1&DocId=291818&Usage=2>

⁷⁵ Η άσκηση ατομικής προσφυγής είχε προϋπόθεση την αποδοχή της σχετικής αρμοδιότητας της Επιτροπής από το ενοχοποιούμενο κράτος.

⁷⁶ Α. Δ. ΜΑΓΓΑΝΑΣ, 21.

Το 1994 υπογράφηκε το 11^ο Πρωτόκολλο με το οποίο αναμορφώθηκε πλήρως ο μηχανισμός προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου. Τη θέση της Επιτροπής και του Δικαστηρίου κατέλαβε ένα νέο όργανο, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το οποίο συνεδριάζει διαρκώς και όχι περιοδικά, όπως συνέβαινε με την Επιτροπή και Δικαστήριο. Ο αριθμός των Δικαστών είναι ίσος προς τα κράτη μέλη της ΕΣΔΑ και εκλέγονται από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση. Η θητεία τους είναι εξαετής και μπορεί να ανανεωθεί μέχρι την ηλικία των 70 χρονών.

Το Δικαστήριο εκδικάζει τόσο ατομικές όσο και διακρατικές προσφυγές. Οι τελευταίες είναι σπάνιες και συνιστούν περισσότερο πολιτική αντιπαράθεση μεταξύ κρατών. Ο μικρός αριθμός τους οφείλεται στο γεγονός ότι τα ευρωπαϊκά κράτη, πλην ελάχιστων εξαιρέσεων, έχουν αναπτύξει τέτοιες διακρατικές σχέσεις, ώστε είναι μάλλον απίθανο να οδηγηθούν σε τόσο ακραία λύση επίλυσης διαφορών τους. Επιπλέον, η ατομική προσφυγή τείνει να υποκαταστήσει τη διακρατική προσφυγή, όπως στην περίπτωση των Κυπρίων, οι οποίοι προσφεύγουν κατά της Τουρκίας⁷⁷. Ατομική προσφυγή θεωρείται η προερχόμενη από φυσικά πρόσωπα, μη κυβερνητικές οργανώσεις, σύνολα προσώπων που ισχυρίζονται ότι είναι θύματα παραβίασης, εκ μέρους ενός από τα συμβαλλόμενα μέρη, των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η Σύμβαση ή τα Πρωτόκολλα της. Η αναγνώριση του δικαιώματος ατομικής προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 25 της ΕΣΔΑ (ήδη άρθρο 34, μετά το 11ο Πρωτόκολλο) από την Ελλάδα το 1985 υπήρξε αποφασιστικό βήμα στην προσπάθεια της χώρας μας να ενσωματώσει στην έννομη τάξη της την καθοριστική συνιστώσα της ευρωπαϊκής δημόσιας τάξης: τον έλεγχο της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου από τα δικαιοδοτικά όργανα του Στρασβούργου. Τα δύο είδη προσφυγών έχουν την ίδια διαδικασία και παράγουν τα ίδια έννομα αποτελέσματα.

Το Δικαστήριο συνεδριάζει σε Επιτροπές, από τρεις δικαστές, σε Τμήματα, από επτά δικαστές, και σε Τμήμα Ευρείας Συνθέσεως, από δέκα επτά δικαστές. Η βασική αρμοδιότητα των Επιτροπών είναι να αποφαινόνται επί του παραδεκτού μιας ατομικής προσφυγής με ομοφωνία ή να αποφασίζουν για την διαγραφή μιας υποθέσεως από το πινάκιο αν δεν απαιτείται συμπληρωματική

⁷⁷ Γ. Ι. ΜΙΝΤΣΗΣ, ο.π., 59-63.

εξετάσει. Στη συνέχεια, η υπόθεση παραπέμπεται στο Τμήμα, το οποίο εξετάζει τόσο το παραδεκτό όσο και την ουσία της υπόθεσης. Στις δικαστικές αποφάσεις του Τμήματος μπορεί να ασκηθεί έφεση ενώπιον του Τμήματος Ευρείας Συνθέσεως. Ωστόσο, όταν μια δικαστική απόφαση είναι τελεσίδικη -ύστερα από πάροδο 3 μηνών- δεν είναι δυνατόν να ασκηθεί έφεση. Οι αποφάσεις του Τμήματος Ευρείας Σύθεσης θεωρούνται τελικές αμέσως μόλις απαγγελθούν. Αποφάσεις μπορούν να δοθούν σε Δικαστήριο ανοιχτό για το κοινό ή να κοινοποιηθούν γραπτώς. Το Τμήμα Ευρείας Σύθεσης επίσης συντάσσει και γνωμοδοτήσεις έπειτα από αίτηση άλλων οργάνων⁷⁸.

Κατά το στάδιο σύνταξης και υποβολής της προσφυγής δεν είναι απαραίτητη η παρουσία δικηγόρου, ενώ αντίθετα στα μεταγενέστερα στάδια της διαδικασίας η εκπροσώπηση είναι απαραίτητη. Εάν ο προσφεύγων δεν έχει τους αναγκαίους πόρους για να καλύψει τα έξοδα του δικηγόρου, το Δικαστήριο μπορεί να του παράσχει νομική βοήθεια εφόσον αποφασίσει να κοινοποιήσει την προσφυγή στο κράτος κατά του οποίου στρέφεται και εφόσον το κρίνει αναγκαίο για την καλή διεξαγωγή της υπόθεσης. Το Δικαστήριο τίθεται επίσης στη διάθεση των μερών για την επίτευξη φιλικού διακανονισμού στη βάση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτό σημαίνει ότι όχι μόνο δεν θα προχωρήσει η δίκη, αλλά θα ικανοποιηθεί ο προσφεύγων με την αλλαγή π.χ. μιας διοικητικής πρακτικής στη Σύμβαση⁷⁹.

B. Ουσιαστικά Δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ

Η Παγκόσμια Διακήρυξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου, της 4ης Δεκεμβρίου 1948, καθώς και το Διεθνές Σύμφωνο για τα αστικά και τα πολιτικά δικαιώματα, της 16ης Δεκεμβρίου 1966 αναγνωρίζουν, αντιστοίχως, σε κάθε πρόσωπο «ένα δικαίωμα προσβάσεως στις δημόσιες διοικήσεις της χώρας του» (άρθρο 21 §2) και «σε κάθε πολίτη... το δικαίωμα και την ευχέρεια προσβάσεως, υπό συνθήκες ισότητας, στις δημόσιες διοικήσεις της χώρας του (άρθρο 25)».

Εντούτοις, αντίστοιχο δικαίωμα δεν κατοχυρώνεται στην Ευρωπαϊκή

⁷⁸ Σ. ΜΑΤΘΙΑΣ, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, 12-13.

⁷⁹ Γ. Ι. ΜΙΝΤΣΗΣ, ο.π., 46-58.

Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ούτε στα Πρόσθετα Πρωτόκολλα αυτής. Δεν πρόκειται, όμως, για συμπτωματική αβλεψία των ευρωπαϊκών οργάνων. Στο Προοίμιο της ΕΣΔΑ καταγράφεται ρητά η βούληση των συντακτών της να διασφαλίζουν την εγγύηση *ορισμένων* από τα δικαιώματα τα οποία αναφέρονται στην Παγκόσμια Διακήρυξη.

Το Δικαστήριο του Στρασβούργου, με αφορμή υπόθεση που έθετε το ζήτημα της εφαρμογής της ΕΣΔΑ όταν θίγονται δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων, διατύπωσε την ακόλουθη, βασική σκέψη, για το πνεύμα που διέπει τη νομολογία στον σχετικό τομέα: «Τα συμβαλλόμενα κράτη δεν θέλησαν, από σεβασμό στην κρατική κυριαρχία⁸⁰, να κατοχυρώσουν, στη Σύμβαση ή στα Πρόσθετα Πρωτόκολλα, το δικαίωμα προσβάσεως στη δημόσια διοίκηση κάθε κράτους μέλους. Τούτο δεν αποκλείει ότι και σε άλλες περιπτώσεις, οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να τεθούν εκτός του πεδίου εφαρμογής της Συμβάσεως. Όμως, στα άρθρα 1 και 14, η Σύμβαση ορίζει ότι, κάθε πρόσωπο που εμπίπτει στη δικαιοδοσία των συμβαλλόμενων Κρατών πρέπει να απολαύει, χωρίς καμία διάκριση, των δικαιωμάτων και ελευθεριών που απαριθμούνται στον Τίτλο Ι αυτής»⁸¹.

Η προσέγγιση του δημοσιοϋπαλληλικού καθεστώτος υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου παρουσιάζει την εξής ιδιομορφία: ο δημόσιος υπάλληλος αντιμετωπίζεται ως η προέκταση του νομικού προσώπου του Κράτους και ως φορέας των ατομικών δικαιωμάτων του. Σε ένα σύστημα οργάνωσης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι αποτελούν όργανα της διοικητικής δράσης, η άσκηση των καθηκόντων τους προϋποθέτει την εξισορρόπηση δύο αντιτιθέμενων συμφερόντων: αφενός την προστασία των δικαιωμάτων τους και αφετέρου τη διασφάλιση του γενικού συμφέροντος⁸².

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αφού κυρώθηκε από την Ελλάδα⁸³, έχει καταστεί εσωτερικό δίκαιο, δεν διακρίνει τους τομείς στους

⁸⁰ Βλ. σχετικές σκέψεις, J. KISSANGOULA, *L'exclusion originelle du contentieux de la fonction publique du champ d'application de la Convention*, *Revue française de droit administratif*, 2000, 1268-1281.

⁸¹ ΕΣΔΑ, απόφαση *Glaserapp* κατά της Γερμανίας, απόφαση 29 Αυγούστου 1986, série A n.ο. 104, σελ. 26, § 49.

⁸² Στ. Ν. Κτιστάκη, *Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σελ.7.

⁸³ Έχει παρέλθει διάστημα περίπου 30 χρόνων από την εκ νέου κύρωση από το ελληνικό κράτος της Συμβάσεως «για την προστασίαν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών» με το ν.δ. 53/1974 (ΦΕΚ Α'256).

οποίους εφαρμόζεται, ανάλογα με το αν εμπíπτουν στο δημόσιο ή στο ιδιωτικό δίκαιο. Πράγματι, η ΕΣΔΑ αφορά όλους τους τομείς του δικαίου: κατά προτεραιότητα το ποινικό και αστικό δίκαιο, χωρίς να αδιαφορεί για το διοικητικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένου του δικαίου του περιβάλλοντος, αλλά και για το φορολογικό δίκαιο που αποτελεί μια από τις βασικές εκφράσεις της κρατικής κυριαρχίας.

Από την ίδια την οικονομία της Συμβάσεως Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αποκαλύπτεται η ύπαρξη μιας ιεραρχίας ηθικής ή κοινωνικής σπουδαιότητας μεταξύ των κανόνων που έχουν όλοι αναγορευτεί ως εξίσου θεμελιώδεις. Δύναται κανείς να διακρίνει δικαιώματα που είναι δεκτικά περιορισμών, καθώς και τα αυστηρά δικαιώματα. Στην πρώτη κατηγορία, εντάσσονται τα δικαιώματα, κατά την άσκηση των οποίων αναγνωρίζεται στο κάθε κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης πως έχει την εξουσία να ενεργεί παρεμβάσεις. Πρόκειται για τα δικαιώματα που προστατεύονται από τα άρθρα 8 έως 12 της ΕΣΔΑ. Πιο συγκεκριμένα:

α) Προστασία της ιδιωτικής ζωής των δημοσίων υπαλλήλων και συμφέρον της υπηρεσίας

Η ειδική εξουσιαστική σχέση που διέπει το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων βρίσκει νομιμοποιητικό έρεισμα στην ανάγκη διασφάλισης της ομαλής λειτουργίας της υπηρεσίας. Η ειδική αυτή σχέση εκδηλώνεται τόσο κατά την είσοδο του δημοσίου υπαλλήλου στη Διοίκηση, όσο και κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας του, ενώ αντιστοίχως εξειδικεύεται και το συμφέρον της υπηρεσίας. Μολονότι το δικαίωμα της απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση δεν είναι κατοχυρωμένο από την ΕΣΔΑ⁸⁴, οι πρώτες περιπτώσεις παραβίασης της ιδιωτικής ζωής του δημοσίου υπαλλήλου μπορούν να εμφανιστούν στο στάδιο της πρόσληψής του στη δημόσια διοίκηση.

⁸⁴ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, αντιθέτως, η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, στο άρθρο 39, (πρώην άρθρο 48 ΣυνθΕΚ) κατοχυρώνει το δικαίωμα στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση κάθε ευρωπαίου πολίτη, εφόσον η θέση, που καλείται να καλύψει, δεν εμπίπτει στον στενό πυρήνα της δημόσιας εξουσίας, υπό την έννοια της εξαιρέσεως που εισάγει παράγραφος 4 στο ως άνω άρθρο. Εκτενέστερα για το θέμα αυτό, βλ. ΒΗΛΑΡΑ Μ.- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ., *Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική Διοίκηση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1993, ΣΚΟΥΡΗ Β. Κ.ά., *Η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημοσίου τομέα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994 και ΖΩΝΤΑΝΟΥ Π., *Απασχόληση στη Δημόσια Διοίκηση και δραστηριότητες συνδεδεμένες με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, κατά τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1998.

β) Προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από τις τηλεφωνικές υποκλοπές και την καταχρηστική επεξεργασία των προσωπικών τους δεδομένων

Με αφετηρία μία κλασική αντίληψη της έννοιας της ιδιωτικής ζωής, το Δικαστήριο του Στρασβούργου κλήθηκε να αποφανθεί περί της συμφωνίας της παρακολουθήσεως των τηλεφωνικών συνδιαλέξεων δημοσίου υπαλλήλου από το χώρο εργασίας του προς το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ. Από τη σχετική νομολογία προκύπτει ότι το Δικαστήριο δεν δίστασε να αποφανθεί ότι «οι τηλεφωνικές συνδιαλέξεις που προέρχονται από τον εργασιακό χώρο, ακόμη και αν πρόκειται για δημόσια υπηρεσία, όπως και οι συνδιαλέξεις από την οικία, εμπίπτουν στην έννοια της ιδιωτικής ζωής, που προστατεύεται από το άρθρο 8 §1 της ΕΣΔΑ»⁸⁵. Το Δικαστήριο, στηριζόμενο σε μια κλασική αντίληψη της ασφάλειας της μυστικότητας των τηλεφωνικών επικοινωνιών⁸⁶, έκρινε ακόμη ότι η μαγνητοφώνηση τηλεφωνικής συνδιάλεξης ιδιώτη, εμπλεκόμενου σε ποινική κατηγορία, με τη βοήθεια ανώτατου στελέχους της αστυνομίας, που παρεσχέθη κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας, συνιστά ανεπίτρεπτη ανάμιξη στην ιδιωτική σφαίρα του ατόμου, η οποία αντίκειται στο άρθρο 8 §1 της ΕΣΔΑ.

Όταν, όμως, πρόκειται για τομείς που άπτονται της εθνικής ασφάλειας, το Δικαστήριο του Στρασβούργου προβαίνει σε μια πιο περιοριστική ερμηνευτική προσέγγιση της έννοιας της ιδιωτικής ζωής και δικαιολογεί τη λήψη μέτρων για τον έλεγχο του προσωπικού που απασχολείται σε αντίστοιχους τομείς, ακόμη και αν περιορίζουν την ιδιωτική του ζωή, κατά την έννοια του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ. Σε μια προσπάθεια οριοθέτησης της σχετικής εξουσίας που ασκείται προσωπικό της αστυνομίας της Σουηδίας, σύμφωνα με την εθνική της νομοθεσία, το Δικαστήριο αποφαινεται χαρακτηριστικά, ότι: «Σε ένα σύστημα προληπτικού ελέγχου που ασκείται σε όλο το προσωπικό ασφαλείας, η εθνική νομοθεσία πρέπει να χρησιμοποιεί σαφείς όρους για να καθιστά γνωστό στους ενδιαφερομένους, υπό ποιες συνθήκες και προϋποθέσεις επιτρέπεται σε δημόσια αρχή να προβαίνει στην άσκηση μυστικών ελέγχων, οι οποίοι δύνανται να αποτελέσουν επικίνδυνη επέμβαση στην ιδιωτική του ζωή»⁸⁷.

⁸⁵ ΕΔΔΑ, απόφαση της 25.6.1997, Halford c. Royaume-Uni, Revue française de droit administratif, 1998, 1199.

⁸⁶ ΕΔΔΑ, απόφαση της 23.11.1993, A. c. la France, παρατηρήσεις του P. WACHSMANN, Les écoutes téléphoniques, Revue trimestrielle des droits de l' homme, 1994, 578-585.

⁸⁷ Βλ. ΕΔΔΑ, απόφαση της 26.3.1987, Leander c. la Suède και παρατηρήσεις του Olivier de SCHUTER: L'applicabilité de l'article 8 de la Convention au traitement de données a caractère personnel, Revue trimestrielle des droits de l' homme, 2001, 48-183.

Η Επιτροπή, με τη σειρά της, δεν θεωρεί ότι ένας έλεγχος για λόγους ασφαλείας, ο οποίος συνίσταται στη συλλογή και διατήρηση πληροφοριών που αφορούν το πρόσωπο ενός υπαλλήλου αποτελεί επέμβαση στο δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής του ζωής, που εγγυάται το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ. Μια τέτοια επέμβαση μπορεί να προκληθεί μόνο σε περίπτωση που ο έλεγχος για λόγους ασφαλείας πλήττει την ιδιωτική σφαίρα του ατόμου. Στην τελευταία, όμως, περίπτωση δεν απαιτείται ο ενδιαφερόμενος να αποδείξει ότι οι πληροφορίες προσωπικού χαρακτήρα χρησιμοποιήθηκαν σε βάρος του, προκειμένου να θεμελιωθεί η παράβαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ⁸⁸.

Αυτή, όμως, η αντίληψη των δικαιοδοτικών οργάνων του Στρασβούργου, σχετικώς με τη μεταχείριση των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των υπαλλήλων, παραμένει περιορισμένη και στενά οριοθετημένη. Και τούτο διότι, μόνη η συλλογή των προσωπικών δεδομένων ενέχει τον κίνδυνο της καταχρηστικής χρησιμοποίησής τους από το φορέα της δημόσιας εξουσίας που τα διατηρεί. Ένας τέτοιος κίνδυνος, που γίνεται μεγαλύτερος λόγω του ιδιαίτερου καθεστώτος του δημοσίου υπαλλήλου⁸⁹, καθιστά επιτακτική τη διασταλτική⁹⁰ ερμηνεία του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, στην οποία θα εμπεριέχεται κάθε μορφή συλλογής, διατηρήσεως και επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

γ) Ελευθερία έκφρασης και υποχρέωση υπακοής των δημοσίων υπαλλήλων

Η ελευθερία έκφρασης κάθε ατόμου, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 της ΕΣΔΑ, έχει ερμηνευθεί ευρύτατα από το Δικαστήριο του Στρασβούργου. Στην έννοια αυτή εμπίπτει η ελευθερία της γνώμης, καθώς και η ελευθερία διάδοσης των απόψεων και των ιδεών και μεταδόσεως πληροφοριών οποιουδήποτε χαρακτήρα (πολιτικού, πολιτιστικού, οικονομικού, επαγγελματικού, καλλιτεχνικού, εμπορικού).

⁸⁸ΕΕΔΑ, 6.7.1988, I. Hilton c. Royaume-Uni, req. no 12015/86, DR 57, σελ. 108 επ.

⁸⁹Όπως επισημαίνεται από τον Απ. ΓΕΡΟΝΤΑ, «στην περίπτωση που συλλέγονται και επεξεργάζονται πληροφορίες που αφορούν την κατάσταση υγείας του πολίτη ή άλλα προσωπικά στοιχεία, στη χορήγηση των οποίων δεν εξαναγκάζονται μεν ευθέως, υποχρεώνονται όμως έμμεσα..., τότε και οι «αξιοπρεπείς πολίτες» αισθάνονται δικαιολογημένα φόβο, αφού οι προσωπικές πληροφορίες ... είναι δυνατόν να καταστούν «πολλαπλά χρήσιμες»»: βλ. *Το δικαίωμα της αυτοδιάθεσης των πληροφοριών. Υπερβολή ή αναγκαιότητα*; ΤοΣ, 1997, 849-868.

⁹⁰Για τη διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της ιδιωτικής ζωής στη νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων, βλ. Olivier de SCHUTTER: *La vie privée: entre droit de La personnalité et liberté*, Revue trimestrielle des droits de l' homme, 1999, 827-835.

Αυτή, όμως, η θεμελιώδης ελευθερία είναι δεκτική περιορισμών, οι οποίοι προβλέπονται στην παράγραφο 2 της ίδιας διατάξεως του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ, η οποία ορίζει ότι: «Η άσκησης των ελευθεριών τούτων, συνεπαγομένων καθήκοντα και ευθύνες, δύναται να υπαχθή εις ωρισμένας διατυπώσεις, όρους, περιορισμούς ή κυρώσεις, προβλεπόμενους υπό του νόμου και αποτελούντας αναγκαία μέτρα εν δημοκρατική κοινωνία διά την εθνικήν ασφάλειαν, την εδαφικήν ακεραιότητα ή δημοσίαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν του εγκλήματος, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, την προστασίαν της υπολήψεως 11 των δικαιωμάτων των τρίτων, την παρεμπόδισιν της κοινολογήσεως εμπιστευτικών πληροφοριών ή την διασφάλισιν του κύρους και της αμεροληψίας της δικαστικής εξουσίας».

Αυτή η διάταξη αποκτά ιδιαίτερη σημασία στον τομέα των εργασιακών σχέσεων. Θα πρέπει, όμως, να ερευνηθεί εάν η έννοια «καθήκοντα και ευθύνες», που εμπεριέχεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 10, συνεπάγεται ιδιαίτερες υποχρεώσεις για το δημόσιο υπάλληλο. Ειδικότερα Εγγυάται το ζήτημα, εάν δύναται να θεωρηθεί ότι η φύση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί εγγενή περιορισμό στο δικαίωμα προστασίας της ελευθερίας εκφράσεως. Για να δοθεί απάντηση σ' αυτό το ερώτημα θα πρέπει να προηγηθεί η οριοθέτηση της υποχρεώσεως υπακοής κάθε υπαλλήλου προς την προϊσταμένη αρχή, η οποία αποτελεί μία από τις βασικές υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων⁹¹.

Ο δημόσιος υπάλληλος διαθέτει την ελευθερία εκφράσεως των πολιτικών, φιλοσοφικών και θρησκευτικών πεποιθήσεών του, υποχρεούται όμως να διατηρεί ορισμένες επιφυλάξεις όταν εξωτερικεύει αυτή τη γνώμη του, είτε εντός, είτε εκτός υπηρεσίας. Αυτές οι επιφυλάξεις συνοψίζονται στο καθήκον υπακοής. Η υποχρέωση υπακοής εμπεριέχει δύο αντιτιθέμενα στοιχεία: από τη μία πλευρά, η δημόσια διοίκηση, ως εκφραστής της κρατικής εξουσίας, επιχειρεί τον κατά το δυνατόν περιορισμό της εξωτερικεύσεως της γνώμης των δημοσίων υπαλλήλων, ιδίως όταν αυτή έχει κριτικό χαρακτήρα, ενώ, από την άλλη πλευρά, ο δημόσιος υπάλληλος διατηρεί το δικαίωμα, που έχει κάθε άτομο, να εκφράζει ελεύθερα τη γνώμη του.

⁹¹ Για την έννοια του υπαλληλικού καθήκοντος, ως μία από τις βασικές υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, βλ. ΝΤΑΣΚΑΓΙΑΝΝΗ Μ., *Τα πειθαρχικά παραπτώματα των δημοσίων υπαλλήλων κατά το νέο Υπαλληλικό Κώδικα*, Διοικητική Ενημέρωση, τ. 28, Ιαν.-Μάρτιος 2004, σελ. 21-41.

Σε μια ιεραρχικά δομημένη Διοίκηση, όπως η ελληνική, κατά το πρότυπο της γαλλικής Διοικήσεως, η υποχρέωση υπακοής αποτελεί τη λογική συνέχεια της ιεραρχικής υποταγής του υπαλλήλου στο ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο, διαπνέεται από την ανάγκη διασφάλισης της καλής λειτουργίας και της τάξης σε μία δημόσια υπηρεσία. Το καθήκον, όμως, αυτό θα πρέπει να θεραπεύει πραγματικές υπηρεσιακές ανάγκες και να αντανakλά, με τρόπο άμεσο ή έμμεσο, το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας⁹². Η ανυπακοή στη διαταγή του ιεραρχικά προϊσταμένου οργάνου έχει ανέκαθεν κριθεί από εθνικά δικαιοδοτικά όργανα ως παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, που δικαιολογεί τη λήψη πειθαρχικού μέτρου⁹³.

Οι θεωρητικοί του διοικητικού δικαίου διακρίνουν, περαιτέρω, ανάμεσα σε νόμιμη ή παράνομη και μάλιστα, προφανώς παράνομη διαταγή της προϊσταμένης αρχής. Κατά τη μία θεωρητική άποψη, ο δημόσιος λειτουργός οφείλει, στα πλαίσια της αρχής της νομιμότητας, συμμόρφωση μόνο ως προς το νόμο και συνεπώς, υποχρεούται να μην υπακούσει σε μία παράνομη διαταγή⁹⁴. Στον αντίποδα αυτής της απόψεως, άλλοι θεωρητικοί υποστηρίζουν ότι δεν ανήκει στο δημόσιο υπάλληλο να κρίνει για τη νομιμότητα της διαταγής της ιεραρχικής προϊσταμένης του αρχής, αλλά οφείλει απλώς να υπακούει σε αυτή.

Τα όργανα του Στρασβούργου φαίνονται καταρχήν προσκολλημένα στην υποχρέωση υπακοής των δημοσίων υπαλλήλων, χωρίς να προβαίνουν σε διακρίσεις ανάλογα με τη φύση της διαταγής. Σ' αυτό το πνεύμα, η Επιτροπή όταν αντιμετώπισε την περίπτωση της θέσης σε διαθεσιμότητα εκπαιδευτικού που ασκούσε υψηλά καθήκοντα σε επαρχιακό σχολείο, με την αιτιολογία ότι είχε παραβεί το καθήκον υπακοής και συγκεκριμένα, διότι είχε θέσει υπό αμφισβήτηση τη φήμη των προϊσταμένων της, διατύπωσε την ακόλουθη σκέψη: «Οι δημόσιοι υπάλληλοι, κατά κανόνα, απολαύουν της ελευθερίας της εκφράσεως. Εντούτοις, όταν εισέρχονται στη δημόσια διοίκηση αποδέχονται ορισμένους περιορισμούς στην άσκηση αυτής της ελευθερίας, περιορισμούς, οι

⁹² Βλ. σχετικά: ΠΕΡΓΑΝΤΑ ΚΛ., *Οι υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελληνική και Γαλλική έννομη τάξη*, Σάκκουλα, 1994, 123.

⁹³ Βλ. σχετικά ΝΑΥΠΛΙΩΤΗ Γ., *Πειθαρχικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003, 525.

⁹⁴ Στην ελληνική θεωρία, η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε από τον Ν.Ν. Σαρίπολο, κατά τον οποίο, ο υπάλληλος υποχρεούται να ελέγχει τόσο την τύποις, όσο και την κατ'ουσία νομιμότητα των διαταγών των προϊσταμένων του και να μην υπακούει στη διαταγή, η οποία είναι τύποις ή κατ'ουσίαν παράνομη. Βλ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΥ Σπ., *Η επιρροή των Γερμανών Δημοσιολόγων στο έργο του Ν.Ν. Σαρίπολου - Ιδιαίτερα στο πεδίο του δημοσιούπαλληλικού δικαίου*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 1/1996, 10-24.

οποίοι είναι συμφυείς προς τα καθήκοντά τους». Και κατέληξε στην κρίση ότι, το επιβληθέν διοικητικό μέτρο ήταν αναγκαίο για την προστασία της φήμης και των δικαιωμάτων των τρίτων, και πάντως ήταν ανάλογο μέτρο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, λαμβανομένων υπόψη τόσο των καθηκόντων που ασκούσε η προσφεύγουσα, όσο και του βάρους των καταγγελιών της.

Ένα άλλο υπηρεσιακό καθήκον, το καθήκον νομιμοφροσύνης αποτελεί βασικό αιτιολογικό έρεισμα, σε πολλές αποφάσεις του Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, για τη λήψη περιοριστικών μέτρων σε βάρος υπαλλήλων. Μια από τις πιο σχολιασμένες αποφάσεις στην υπόθεση Glasenapp, έθεσε το ζήτημα του «πολιτικού καθήκοντος πίστης» προς το Κράτος, δόκιμου υπαλλήλου. Η Επιτροπή κλήθηκε να αποφανθεί εάν η απόφαση απολύσεως δόκιμου καθηγητή λυκείου, στον οποίο προσήψαν ότι είχε εκφραστεί γραπτώς στον τύπο υπέρ της ιδεολογίας του γερμανικού κομμουνιστικού κόμματος και ότι αρνήθηκε να αποκηρύξει την πολιτική του ιδεολογία, αποτελεί παράβαση του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ.

Στο κρίσιμο αυτό ζήτημα, η Επιτροπή έκρινε ότι οι όροι και περιορισμοί που δημιουργεί η υποχρέωση νομιμοφροσύνης ενός υπαλλήλου γεννώνται από τη στιγμή που ο υπάλληλος επιλέγει την απασχόλησή του στη δημόσια διοίκηση. Στον υπάλληλο δεν αφήνονται περιθώρια αποδοχής ή μη αυτών των όρων, παρά μόνο επιτρέπεται να επιλέξει εάν θα αποδεχθεί ή θα αρνηθεί τη συγκεκριμένη θέση στη δημόσια διοίκηση.

Η Επιτροπή προχώρησε, όμως, την σκέψη της προς την αναζήτηση ενός λογικού ορίου στην υποχρέωση νομιμοφροσύνης του υπαλλήλου. Ο έλεγχος της τηρήσεως του «πολιτικού καθήκοντος πίστης» από το δόκιμο υπάλληλο είχε - κατά την Επιτροπή - εξίσου δυσμενείς συνέπειες για τον υπάλληλο, που θα είχε και η λήψη πειθαρχικών μέτρων. Η απαίτηση της αρμόδιας διοικητικής αρχής από το δόκιμο καθηγητή να αποδείξει τη συμμόρφωσή του προς τις συνταγματικές αρχές, με την παραίτηση εκφράσεως των πολιτικών του πεποιθήσεων, έθετε σε ενέργεια ένα μηχανισμό, δυσανάλογο και μη αναγκαίο σε σχέση με τους απαριθμούμενους σκοπούς στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ.

Αντιθέτως, το Δικαστήριο του Στρασβούργου ακολούθησε άλλη νομολογιακή τακτική. Αφού οριοθέτησε τη θέση της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων απέναντι στο δικαίωμα προσβάσεως στη δημόσια

διοίκηση, το οποίο δεν αναγνωρίζεται σ'αυτή, διατύπωσε την ακόλουθη σκέψη σχετικά με το καθεστώς του δοκίμου υπαλλήλου: «Εφόσον το δημοσιοϋπαλληλικό καθεστώς του δοκίμου υπαλλήλου, το οποίο αποκτάται με την πρόσληψη, δεν αποστερεί τον εν λόγω υπάλληλο από την προστασία του άρθρου 10, θα πρέπει, περαιτέρω, να εξετασθεί εάν το αμφισβητούμενο μέτρο αποτελεί μία επέμβαση της αρμόδιας αρχής στην άσκηση της ελευθερίας εκφράσεως, ή εάν αυτό το μέτρο εντάσσεται στα πλαίσια της προσβάσεως στη δημόσια διοίκηση, δικαίωμα το οποίο δεν εγγυάται η Σύμβαση».

Στην προκειμένη περίπτωση επρόκειτο για δόκιμο υπάλληλο και για το λόγο αυτό, το Δικαστήριο έκρινε ότι η πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση βρίσκεται στο κέντρο του προβλήματος που ετέθη με την προσφυγή. Για το ΕΔΔΑ, το αμφισβητούμενο μέτρο της απόλυσης δεν ελήφθη από την αρμόδια αρχή εξαιτίας των απόψεων και των πεποιθήσεων της προσφεύγουσας, «αλλά προκειμένου να, αξιολογηθεί εάν αυτή - η προσφεύγουσα - διέθετε τις απαραίτητες προσωπικές ιδιότητες για την κατάληψη της επίμαχης θέσης». Με το σκεπτικό αυτό, το Δικαστήριο κατέληξε στην κρίση ότι, εν προκειμένω, δεν ετίθετο θέμα παράβασης του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ⁹⁵.

Την ίδια αιτιολογία επανέλαβε το Δικαστήριο του Στρασβούργου, όταν έκρινε σχετικά με τη συμφωνία προς το άρθρο 10 μιας αποφάσεως μη μονιμοποίησεως εκπαιδευτικού, που είχε προσληφθεί για δοκιμαστική περίοδο, λόγω της συμμετοχής του σε ακροδεξιό κόμμα, στο οποίο είχε μάλιστα αναλάβει επιτελικά καθήκοντα. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε, στην υπόθεση Kosiek, ταυτοχρόνως με την υπόθεση Glasenapp, ότι ο όρος που τίθεται από τη διοίκηση, κατά τον οποίο, η πρόσβαση σ'αυτή εξαρτάται από την ικανότητα του υπαλλήλου να προστατεύει το δημοκρατικό καθεστώς, «δεν μπορεί να θεωρηθεί, καθ' αυτός, ασυμβίβαστος με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση»⁹⁶.

Αυτή η δικανική κρίση μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο θεωρούσε αρχικώς πως δεν υφίσταται παράβαση της ελευθερίας έκφρασης του υπαλλήλου από τη λήψη σχετικών μέτρων κατά τη δοκιμαστική περίοδο που διανύει ο υπάλληλος, δεδομένου ότι, αφότου απολυθεί, δύναται να απολαύει της απεριορίστου ελευθερίας να εξωτερικεύει τη γνώμη του. Η σχετική, όμως, αιτιολογία της αποφάσεως αυτής, όπως,

⁹⁵ ΕΔΔΑ, απόφαση της 28.8.1986, Glasenapp c. la RFA, série A, no 104.

⁹⁶ ΕΔΔΑ, απόφαση της 28.8.1986, Kosiek, série A, no 105.

άλλωστε, το σημειώνει και η μειοψηφούσα γνώμη του δικαστού Cremona στην απόφαση Glasenapp, ήταν προσχηματική, ενώ, στην πραγματικότητα, η αμφισβητούμενη απόλυση είχε ως έρεισμα την εξωτερίκευση των πολιτικών απόψεων της προσφεύγουσας⁹⁷.

Αυτή η αυστηρή στάση της νομολογίας του Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που προσπαθεί να βρει έρεισμα στο γεγονός ότι το επίμαχο περιοριστικό μέτρο αφορούσε την άσκηση της ελευθερίας εκφράσεως εντός της υπηρεσίας από υπαλλήλους που τελούσαν σε δοκιμαστική υπηρεσία⁹⁸, δεν διαφοροποιείται ιδιαίτερα όταν πρόκειται για την έκφραση της γνώμης από δημόσιο λειτουργό εκτός της υπηρεσίας του.

Η Επιτροπή κλήθηκε να αποφανθεί εάν η επιβολή της ποινής της επίπληξης σε δικαστή της περιοχής της Ζυρίχης, για παράβαση της υποχρεώσεως υπακοής και πίστωσης, ήταν σύμφωνη προς την παράγραφο 2 του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ. Αφού έλαβε υπόψη, αφενός μεν τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά, δηλαδή, ότι ο προσφεύγων διένειμε σαν μέλος του σοσιαλιστικού κόμματος, φυλλάδια, που κατέκριναν τη στάση των αρχών ως προς τις ταραχώδεις διαδηλώσεις, που είχαν πραγματοποιηθεί στη Ζυρίχη, το 1989, με τις οποίες επιδιωκόταν η παύση των διώξεων κατά των διαδηλωτών και αφετέρου, την «ιδιαιτέρη θέση που κατείχε το πρόσωπο που ασκούσε, εν προκειμένω, την ελευθερία της εκφράσεως», η Επιτροπή χαρακτήρισε αβάσιμη την προσφυγή του δικαστή.

Οι περαιτέρω σκέψεις της Επιτροπής παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, διότι αντικατοπτρίζουν τη νομολογιακή τάση, κατά την εφαρμογή του άρθρου 10 από τα όργανα του Στρασβούργου. Όπως, δε, έκρινε η Επιτροπή, «ενόψει της θέσης του, ως δικαστικού λειτουργού, θα περίμενε κανείς ότι, αυτός θα ασκούσε την ελευθερία εκφράσεώς του με κάποια αυτοσυγκράτηση, ιδίως σε ανάλογες με την κρινόμενη περιπτώσεις, όπου το δικαστικό κύρος και η δικαστική αμεροληψία μπορούσαν να τεθούν υπό αμφισβήτηση»⁹⁹. Δεν

⁹⁷ Βλ. τη σχετική μειοψηφία στην απόφαση Glasenapp, καθώς και τις μειοψηφούσες απόψεις των δικαστών Van Dijk και van Hoof, οι οποίοι κατέκριναν την παράλειψη του Δικαστηρίου να εξετάσει εάν το αμφισβητούμενο μέτρο της απολύσεως δικαιολογείτο από κάποιον από τους περιοριστικά αναφερόμενους λόγους στο άρθρο 10 παρ. 2 της ΕΣΔΑ.

⁹⁸ Η στροφή που έκανε η νομολογία στον συγκεκριμένο τομέα αφορούσε απόλυση μονίμου υπαλλήλου, για παράβαση της υποχρεώσεως νομιμοφροσύνης προς την πολιτική εξουσία. Βλ. FLAUSS J-F., *Convention Européenne des Droits de l'Homme et répression disciplinaire dans la fonction publique française*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1995, 201-228.

⁹⁹ ΕΔΔΑ, Ε. c. la Suisse, 7.5.1984, req. no 10279/83.

αμφισβητείται δηλαδή, το δικαίωμα του δικαστικού λειτουργού να εκφράζει και αντίθετες προς τις κρατούσες πολιτικές απόψεις, στο μέτρο μάλιστα που αυτό το δικαίωμα ενυπάρχει στη δικαστική ανεξαρτησία. Ούτε αγνοείται η ευχέρεια που διαθέτει να εξωτερικεύει τις πεποιθήσεις του, ακόμη και όταν αυτές έχουν την μορφή της κριτικής προς τους ανωτέρους του. Κρίσιμος, για την Επιτροπή, είναι ο τρόπος με τον οποίο ασκείται η συγκεκριμένη κριτική, ώστε να συνάδει προς το κύρος του ίδιου του προσφεύγοντος, ως δικαστικού λειτουργού, αλλά και του θεσμού τον οποίο υπηρετεί.

Σ'αυτό το πνεύμα, αφού απέκλεισε τη δυνατότητα συμμετοχής του στη σύνθεση δικαστηρίου που θα έκρινε τους ταραχοποιούς διαδηλωτές, η Επιτροπή αποφάνθηκε ότι η επιβληθείσα στον προσφεύγοντα ποινή, η οποία αντικατόπτριζε τα «καθήκοντα και ευθύνες», υπό την έννοια του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ, που έχουν ανατεθεί σε ένα δικαστικό λειτουργό, αποτελεί αναγκαίο μέτρο για τη διασφάλιση του κύρους και της αμεροληψίας του δικαστή.

Με ανάλογη αυστηρότητα αντιμετώπισε και πάλι η Επιτροπή μια αντίστοιχη περίπτωση αυστριακού δικαστή, για τις λεκτικές παρεκβάσεις του, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ιδιαιτέρως, για την άρνησή του να εγκρίνει υποβληθείσα αίτηση «δικαστικής αρωγής» και να δικαιολογήσει την καθυστέρηση στην άσκηση των δικαστικών του καθηκόντων προς τους προϊσταμένους του, με την αιτιολογία ότι θιγόταν η ανεξαρτησία του. Η Επιτροπή γνωμοδότησε ότι η προειδοποίηση που απευθύνθηκε προς τον προσφεύγοντα από την αρμόδια αρχή αποτελούσε «αναγκαίο μέτρο σε μια δημοκρατική κοινωνία» για την προστασία του κύρους της δικαιοσύνης.

Πίσω από την πρόταση της έννοιας της «δημοκρατικής κοινωνίας», αφήνεται να διαφανεί μια διστακτική στροφή των δικαιοδοτικών οργάνων του Στρασβούργου προς τη «λογική του Κράτους» (raison d'Etat), κατά την οποία προέχει η καλή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας έναντι βασικών δικαιωμάτων δημοσίων υπαλλήλων, όπως η ελευθερία εκφράσεως.

δ) Άσκηση καθηκόντων και περιορισμοί της θρησκευτικής ελευθερίας των δημοσίων υπαλλήλων

Το άρθρο 9 της ΕΣΔΑ κατοχυρώνει το δικαίωμα κάθε προσώπου στην ελευθερία της σκέψεως, της συνειδήσεως και της θρησκείας, που αναλύεται σε

ελευθερία μεταβολής των θρησκευτικών πεποιθήσεων, καθώς και σε ελευθερία της εξωτερικεύσεως αυτών των πεποιθήσεων. Η ιδιαίτερη θέση, που οι συντάκτες της Συμβάσεως αναγνώρισαν σ' αυτή την έκφραση ελευθερίας, αποδεικνύεται από τη διατύπωση της παραγράφου 2 του άρθρου 9. Η τελευταία, κατ' αντιστοιχία προς τις διατάξεις των άρθρων 8 έως 11 της ΕΣΔΑ¹⁰⁰, εισάγει περιοριστικούς όρους στη θρησκευτική ελευθερία, αλλά οι σχετικοί περιορισμοί αφορούν μόνο τον τρόπο ασκήσεως αυτής της ελευθερίας, χωρίς να θίγουν την ουσία της.

Η νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου αποδεικνύεται, όμως, ιδιαίτερα διστακτική, κάθε φορά που καλείται να αντιμετωπίσει τη θρησκευτική ελευθερία δημοσίων εν γένη λειτουργών απέναντι στην υποχρέωση ασκήσεως των υπηρεσιακών τους καθηκόντων.

Χαρακτηριστικές της διστακτικότητας που επέδειξαν τα δικαιοδοτικά όργανα του Στρασβούργου, κατά την αρχική εφαρμογή του άρθρου 9 της ΕΣΔΑ στους δημόσιους λειτουργούς, είναι οι αποφάσεις της Επιτροπής, με τις οποίες οριοθετείται η άσκηση της θρησκευτικής ελευθερίας από άτομα που απασχολούνται σε Εκκλησίες ως κληρικοί, ή σε άλλα εκκλησιαστικά ιδρύματα.

Κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Εκκλησία, ως θρησκευτική οντότητα με ιδιαίτερη ταυτότητα, δεν υποχρεούται να διασφαλίζει στους κληρικούς της την ελευθερία θρησκευτικών πεποιθήσεων, αλλά αντιθέτως, μπορεί να επιβάλει σ' αυτούς την ομοιογένεια κατά την άσκηση της λατρείας, με σκοπό τη διασφάλιση της θρησκευτικής της αυτονομίας. Μια σύμφωνη με αυτή την ερμηνευτική προσέγγιση σκέψη, θα μπορούσε να καταλήξει στην άποψη ότι η άσκηση της θρησκευτικής ελευθερίας κάθε θρησκευτικού λειτουργού εξαντλείται κατά το χρόνο του χρίσματος ενός προσώπου ως κληρικού, ή της καθ' οιονδήποτε τρόπο, σύμφωνα με το οικείο δόγμα, εντάξεώς του στην εκκλησιαστική ιεραρχία.

Η Επιτροπή συνάγει ένα τεκμήριο συμπτώσεως των θρησκευτικά)ν πεποιθήσεων του ενδιαφερομένου και των δογματικών απόψεων της συγκεκριμένης Εκκλησίας που υπηρετεί, για να καταλήξει ότι, σε περίπτωση οποιασδήποτε αντιθέσεως αυτών των απόψεων, η ελευθερία του θρησκευτικού λειτουργού Εξακολουθεί να προστατεύεται, στο μέτρο που αυτός διατηρεί το

¹⁰⁰ Βλ. την παράγραφο 2 αυτών των άρθρων.

δικαίωμα να απαλλαχθεί από τα καθήκοντά του.

Προτάσσοντας την ανάγκη να διασφαλίζεται η τάξη στο εσωτερικό της Εκκλησίας η Επιτροπή γνωμοδότησε ότι το μέτρο της αξιολόγησης ενός κληρικού ως ακατάλληλου για την άσκηση των καθηκόντων του, λόγω της αρνητικής του θέσης απέναντι σε δόγμα της Εκκλησίας που υπηρετούσε, δεν αποτελούσε επέμβαση στην άσκηση της θρησκευτικής του ελευθερίας, κατά την έννοια του άρθρου 9 της ΕΣΔΑ¹⁰¹. Η Επιτροπή κράτησε την ίδια στάση σε κάθε περίπτωση όπου η αντίθεση των θρησκευτικών πεποιθήσεων του θρησκευτικού λειτουργού προς το δόγμα της συγκεκριμένης Εκκλησίας, την οποία καλείτο να υπηρετήσει, δεν μπορούσε να διαφανεί κατά το χρόνο της αναλήψεως των καθηκόντων του.

Εξάλλου τα δικαιοδοτικά όργανα του Στρασβούργου εφάρμοσαν περιοριστικά το άρθρο 9 της ΕΣΔΑ και σε περιπτώσεις που η άσκηση της θρησκευτικής ελευθερίας ερχόταν σε αντίθεση με την άσκηση των καθηκόντων δημοσίων υπαλλήλων. Από τις υποθέσεις που έφθασαν στα όργανα του Στρασβούργου ορισμένες αφορούσαν ζητήματα συμβιβασμού της υποχρέωσης τηρήσεως του ωραρίου από τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο με την υποχρέωση ασκήσεως των θρησκευτικών του καθηκόντων και άλλες, την εκδήλωση των θρησκευτικών πεποιθήσεων των υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Σε ένα πρώτο στάδιο, η Επιτροπή κλήθηκε να κρίνει τη συμφωνία, προς το άρθρο 9 της Σύμβασης, της άρνησης σε μωαμεθανό δάσκαλο να του χορηγηθεί άδεια απουσίας του από το σχολείο το απόγευμα της Παρασκευής, ώστε να μπορέσει να ασκήσει τα θρησκευτικά του καθήκοντα. Ως συνέπεια αυτής της άρνησης, ο εκπαιδευτικός υποχρεώθηκε να παραιτηθεί και να αποδεχτεί μια εργασία μερικής απασχόλησης, η οποία, όμως, θα του επέτρεπε να ανταποκρίνεται στις θρησκευτικές του υποχρεώσεις.

Η Επιτροπή έκρινε αβάσιμο τον ισχυρισμό του προσφεύγοντος δασκάλου, ότι η επίμαχη άρνηση παραβίαζε το άρθρο 9 της ΕΣΔΑ, με την σκέψη ότι ο εκπαιδευτικός είχε αναλάβει οικειοθελώς τα διδακτικά του καθήκοντα, καθιστώντας ταυτοχρόνως ανέφικτη την άσκηση των θρησκευτικών του

¹⁰¹ ΕΕΔΑ, απόφαση της 8.9.1988, Karlsson c. Suède, req. no 12356/86, καθώς και ΕΕΔΑ, 8.3.1976, X. c. Denmark, req. No. 110 7374/76, στην οποία κρίθηκε ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 9 της ΕΣΔΑ η επαπειλούμενη επιβολή ποινής σε βάρος κληρικού της Δανικής Εκκλησίας, για το λόγο ότι είχε υποβάλει το μυστήριο της βαπτίσεως σε μη προβλεπόμενους όρους από την Εκκλησία που υπηρετούσε.

υποχρεώσεων το απόγευμα της Παρασκευής. Εξάλλου, ελήφθη υπόψη το γεγονός ότι ούτε κατά τη διάρκεια της διαδικασίας της συνεντεύξεως για την πρόσληψή του, ούτε κατά τα έξι πρώτα χρόνια κατά τα οποία ασκούσε τα εκπαιδευτικά του καθήκοντα, ο προσφεύγων δεν είχε εκφράσει κάποια σχετική επιθυμία. Η Επιτροπή, δε, κατέληξε στην εκφρασθείσα με στερεότυπο τρόπο γνώμη της, ότι, εφόσον ο προσφεύγων έκρινε ότι τα διδακτικά του καθήκοντα έρχονταν σε σύγκρουση με τις θρησκευτικές του υποχρεώσεις, αυτός διατηρούσε, πάντως, το δικαίωμα να παραιτηθεί¹⁰².

Το σκεπτικό αυτής της απόφασης προκαλεί τον ακόλουθο προβληματισμό: ο υποψήφιος σε μία δημόσια θέση θα πρέπει να ενημερώνει εκ των προτέρων την υπηρεσία του για τις θρησκευτικές του πεποιθήσεις, προκειμένου να καθίσταται υποχρεωτικός ο σεβασμός τους από την αρχή η οποία αποδέχεται τη σχετική υποψηφιότητα; Σ' αυτό το ερώτημα δίνει απάντηση μια παλαιά, αλλά χαρακτηριστική για τη νομολογιακή τακτική, απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Με την απόφαση αυτή, ο δικαστής του ΔΕΚ, υιοθέτησε παρόμοια λύση σε υπόθεση που στρεφόταν κατά του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στο οποίο η προσφεύγουσα, η οποία ήταν υποψήφια σε διαγωνισμό για πρόσληψη στο συγκεκριμένο κοινοτικό όργανο, προσήψε ότι δεν έλαβε υπόψη, κατά τη διοργάνωση αυτού του διαγωνισμού, τις θρησκευτικές της υποχρεώσεις. Στην αιτίαση αυτή, το ΔΕΚ απάντησε με την ακόλουθη σκέψη: «...εάν το καθ'ού η προσφυγή όργανο υποχρεούται να λάβει όλα τα ορθολογικά μέτρα, προκειμένου να αποφευχθεί η διεξαγωγή του διαγωνισμού σε μια ημερομηνία, κατά την οποία κάποιος υποψήφιος θα εμποδιζόταν να συμμετάσχει, εφόσον το όργανο αυτό ενημερωνόταν εγκαίρως για το σχετικό θρησκευτικό κώλυμα, από τη σχετική υποχρέωση δύναται να συναχθεί ότι, εν προκειμένω, το καθ'ού όργανο δεν ενημερώθηκε σχετικά, πριν τον προσδιορισμό του χρόνου διεξαγωγής του διαγωνισμού, και για το λόγο αυτό, δικαιολογημένα αρV11θηκε να προτείνει άλλη ημερομηνία, εφόσον οι λοιποί υποψήφιοι είχαν ήδη ειδοποιηθεί για την καθορισθείσα ημερομηνία.»¹⁰³

Για το ΔΕΚ, η υποχρέωση επιμέλειας για έγκαιρη ενημέρωση της αρμόδιας αρχής, ως προς την ύπαρξη θρησκευτικού κωλύματος συμμετοχής σε

¹⁰² ΕΕΔΑ, 12.3.1981, Ahmed c. Royaume-Uni, req. no 8160/78.

¹⁰³ ΔΕΚ, απόφαση της 27.10.1976, Prais c. Conseil, υπόθ. 130/75, Συλλ. 1976, σελ. 1599, σκέψη 19.

διαγωνισμό, βαρύνει τον υποψήφιο, ο οποίος, σε αντίθετη περίπτωση, κινδυνεύει να μη δύναται να συμμετάσχει στη διαδικασία για πρόσληψη στη Διοίκηση, χωρίς, μάλιστα, δυνατότητα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Ανάλογα ζητήματα ετέθησαν ενώπιον της Επιτροπής του Στρασβούργου. Την αφορμή έδωσε η παύση ενός υπαλλήλου, μέλους της Εκκλησίας των Αδβεντιστών της Έβδομης μέρας, ο οποίος, λόγω των συγκεκριμένων θρησκευτικών πεποιθήσεων του, αρνείτο να συνεχίσει να ασκεί τα καθήκοντά του μετά τη δύση του ηλίου. Η Επιτροπή δεν δέχθηκε, ούτε σ' αυτή την περίπτωση, την επιχειρηματολογία του προσφεύγοντος, για τον οποίο επανέλαβε την στερεότυπη πλέον κρίση ότι ήταν ελεύθερος να αφήσει τη θέση του, εφόσον διαπίστωνε σύγκρουση μεταξύ του ωραρίου εργασίας και των θρησκευτικών του υποχρεώσεων.

Στη συγκεκριμένη, όμως, περίπτωση, προχώρησε περαιτέρω τη σκέψη της: η παύση του υπαλλήλου δεν οφειλόταν στις θρησκευτικές του πεποιθήσεις, όπως ο ίδιος ισχυριζόταν, αλλά στην άρνηση του να ασκήσει τα υπηρεσιακά του καθήκοντα. Μια τέτοια άρνηση, έστω και για θρησκευτικούς λόγους, δεν μπορούσε να θεωρηθεί - σύμφωνα με την Επιτροπή - ότι εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 9 παρ. 1 της ΕΣΔΑ¹⁰⁴. Η Επιτροπή δεν θα οδηγείτο στην ίδια σκέψη, εάν ο προσφεύγων επιτύγχανε να αποδείξει ότι είχε υποστεί από την υπηρεσία του πιέσεις για να μεταβάλει τις θρησκευτικές του πεποιθήσεις, ή για να εμποδιστεί στην εκδήλωση αυτών των πεποιθήσεων.

Η σταθερή αυτή στάση της Επιτροπής αφήνει να διαφανεί ότι, ενώπιον της υποχρέωσης των υπαλλήλων να σέβονται τα υπηρεσιακά τους καθήκοντα, που συνδέεται με την τήρηση του ωραρίου, υποχωρεί η ελεύθερη άσκηση των θρησκευτικών τους πεποιθήσεων. Κατά τη στάθμιση αυτών των υποχρεώσεων, ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στη συναίνεση του υπαλλήλου στον περιορισμό της ελευθερίας της σκέψεως ή της συνειδήσεως, όπως αυτές προστατεύονται από το άρθρο 9 της ΕΣΔΑ, με αναγκαίο αντιστάθμισμα την ευχέρεια που διατηρεί ο υπάλληλος να παραιτηθεί, εφόσον ο περιορισμός στην άσκηση των σχετικών ελευθεριών συνεπάγεται γι' αυτόν μια υπέρμετρη θυσία.

¹⁰⁴ΕΕΔΑ, 3. Ι 2. 1996, Konttinen c. Finlande, req. no 24949/94.

Αυτή η νομολογιακή τακτική, που έχει υποστεί την κριτική των θεωρητικών, για υπερβολική «τυπολατρία», αφήνει τον υπάλληλο ελλιπώς προστατευμένο. Και τούτο διότι, η παύση του ή η υποχρεωτική παραίτησή του έχει ως μοναδικό λόγο την αδυναμία άσκησης της θρησκευτικής του ελευθερίας. Δεν μπορεί κανείς παρά να επικρίνει τη διστακτικότητα του δικαστή του Στρασβούργου, ο οποίος δεν προχωρά σε έλεγχο της αναγκαιότητας του αμφισβητούμενου μέτρου, θέτοντας στην πραγματική του διάσταση το ζήτημα της επεμβάσεως του Κράτους στην άσκηση της θρησκευτικής ελευθερίας από τους δημόσιους λειτουργούς.

Μια ανάλογη νομολογιακή τακτική διαφαίνεται στις αποφάσεις των δικαιοδοτικών οργάνων του Στρασβούργου, όταν ελέγχουν τη συμφωνία με την ΕΣΔΑ μέτρων, περιοριστικών της θρησκευτικής ελευθερίας, τα οποία λαμβάνονται λόγω της φύσεως των ασκούμενων καθηκόντων από τους υπαλλήλους. Όμως εάν η υποχρέωση υπακοής αποτελεί βασική αρχή που διέπει το καθεστώς του δημοσίου υπαλλήλου, η αρχή της ουδετερότητας πρέπει να χαρακτηρίζει τη δράση της διοικήσεως και μάλιστα η αρχή της θρησκευτικής ουδετερότητας ιδίως όταν πρόκειται για τη διοίκηση του κρατικού εκπαιδευτικού συστήματος.

Στο πλαίσιο αυτών των αρχών, η Επιτροπή κλητεύθηκε να γνωμοδοτήσει σχετικά με τη συμφωνία των κανόνων που διέπουν την ενδυματολογική περιβολή, του εκπαιδευτικού προσωπικού και των διδασκόμενων σε ένα λαϊκό Πανεπιστήμιο της Τουρκίας. Έτσι, στην περίπτωση της προσφυγής που είχε ασκηθεί από πτυχιούχο του εν λόγω Πανεπιστημίου κατά της αρνήσεως χορηγήσεως σε αυτήν του πανεπιστημιακού διπλώματος, επειδή δεν είχε προσκομίσει φωτογραφία της με ακάλυπτο το κεφάλι (χωρίς, δηλαδή, να φέρει το μουσουλμανικό φουλάρι) η Επιτροπή δεν έδωσε στο άρθρο 9 της ΕΣΔΑ ανάλογο περιεχόμενο προς τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας. Για την Επιτροπή, η επιλογή φοιτήσεως σε ένα λαϊκό Πανεπιστήμιο συνεπάγεται για τον φοιτητή ότι αποδέχεται οικειοθελώς να υπαχθεί στον κανονισμό του συγκεκριμένου Πανεπιστημίου. Αυτή δε η συναίνεση αφορά και ενδεχόμενους περιορισμούς στην άσκηση της θρησκευτικής του ελευθερίας, που έχουν κριθεί αναγκαίοι για την προστασία των ελευθεριών των άλλων σπουδαστών και την

ομαλή λειτουργία του ίδιου του πανεπιστημίου¹⁰⁵.

Εξάλλου, το Δικαστήριο του Στρασβούργου ακολούθησε την ίδια νομολογιακή λύση στην περίπτωση της προσφυγής εκπαιδευτικού σε δημόσιο σχολείο της Ελβετίας, η οποία διαμαρτυρόταν για την απαγόρευση να φέρει το «ισλαμικό φουλάρι» κατά την άσκηση των διδακτικών της καθηκόντων, διότι, εξ αυτού του λόγου, θιγόταν η θρησκευτική της ελευθερία.

Το ΕΔΔΑ, αφού έλαβε ιδιαίτερα υπόψη του τη μικρή ηλικία των μαθητών, τους δίδασκε η προσφεύγουσα και τον κίνδυνο προσηλυτισμού τους από το σχετικό θρησκευτικό έμβλημα, (το ισλαμικό φουλάρι υποδήλωνε τις θρησκευτικές πεποιθήσεις της εκπαιδευτικού), δεν δίστασε να κρίνει ότι «οι εκπαιδευτικοί των δημόσιων σχολείων πρέπει να ανέχονται ορισμένους περιορισμούς στην άσκηση της θρησκευτικής τους ελευθερία», οι οποίοι βρίσκουν επαρκές έρεισμα στην παράγραφο 2 του άρθρου 9 της ΕΣΔΑ¹⁰⁶.

Σε ένα επόμενο στάδιο, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα Κράτη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια για να επιβάλουν τέτοιους περιορισμούς, όταν μάλιστα τίθεται σε κίνδυνο η αρχή της ουδετερότητας που πρέπει να διέπει τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών¹⁰⁷. Με αυτές τις σκέψεις αποφάνθηκε ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, η απαγόρευση σε εκπαιδευτικό να φέρει το ισλαμικό φουλάρι, κατά την άσκηση των καθηκόντων της, αποτελεί μεν κρατική επέμβαση στη θρησκευτική της ελευθερία, αναγκαία, δε, και ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό της ουδετερότητας στη δημόσια εκπαίδευση.

Πρόσφατη απόφαση εθνικού δικαστηρίου έρχεται να επιβεβαιώσει αυτή τη νομολογία, κατά την οποία η θρησκευτική ελευθερία του δημοσίου υπαλλήλου και η προστασία της ασκήσεώς της υποχωρεί μπροστά στην αρχή της θρησκευτικής ουδετερότητας της δημόσιας υπηρεσίας

ε) Συνδικαλιστική ελευθερία και ιδιαίτερο καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων

Οι εθνικές έννομες τάξεις των συμβαλλόμενων κρατών αμφισβήτησαν ιδιαίτερα εάν στο πεδίο εφαρμογής των προστατευόμενων δικαιωμάτων από

¹⁰⁵ ΕΕΔΑ, 3.5.1993, Karaduman c. Turquie, DR vol. 74, σελ. 93.

¹⁰⁶ ΕΔΔΑ, απόφαση της 15.2.2001, Dahlab c. Suisse, AJDA, 2001, σελ. 480.

¹⁰⁷ Πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο απέφυγε να αναγνωρίσει την αρνητική ελευθερία της μη εκδηλώσεως των θρησκευτικών πεποιθήσεων. Βλ. σχετικά, ΣΙΓΑΛΑ Τ., *Μαθητικές παρελάσεις και θρησκευτική ελευθερία*, ΤοΣ, 1997, 995-1012.

την ΕΣΔΑ στους δημοσίους υπαλλήλους εμπίπτουν και οι συλλογικές τους ελευθερίες, όπως αυτές εκδηλώνονται με την άσκηση της συνδικαλιστικής τους ελευθερίας και το δικαίωμα της απεργίας. Στις αρχές του 20^{ου} αιώνα, όλες οι συζητήσεις που αφορούσαν την αναγνώριση ενός ιδιαίτερου νομικού καθεστώτος στους δημοσίους υπαλλήλους στρέφονταν γύρω από την δυνατότητα καθιέρωσης ενός δικαιώματος συναθροίσεως της συνδικαλιστικής ελευθερίας από αυτή την ιδιαίτερη κατηγορία πολιτών.

Από τα εθνικά δίκαια που διέπουν το ιδιαίτερο δημοσιοϋπαλληλικό καθεστώς διαφαίνεται η προσπάθεια εντάξεως σ' αυτό το ιδιαίτερο καθεστώς, που αναγνωρίζεται από την κρατική εξουσία υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων, της συνδικαλιστικής τους δραστηριότητας, που έχει ως σκοπό τη διεκδίκηση της προστασίας των δικαιωμάτων κάθε εργαζομένου έναντι της κρατικής εξουσίας. Ιδιαίτερες δυσκολίες παρουσιάζει η αποτίμηση της επιδράσεως της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως στην άσκηση συλλογικών δικαιωμάτων από τους δημόσιους υπαλλήλους, η οποία, κατ' εξοχήν στο συγκεκριμένο τομέα, φαίνεται να διέπεται από την ιδέα της υπεροχής της δημόσιας εξουσίας.

Στην δεύτερη κατηγορία, βρίσκονται τα δικαιώματα που δεν ανέχονται περιορισμούς, ούτε αφήνουν στα κράτη περιθώρια ιδιαίτερων μεταρρυθμίσεων, άλλων από εκείνες που εξασφαλίζουν τον σεβασμό αυτών των δικαιωμάτων. Πρόκειται για τα δικαιώματα, από τα οποία το άρθρο 15 παρ. 2 της ΕΣΔΑ δεν επιτρέπει στα Κράτη καμία «παρέκκλιση σε περίπτωση πολέμου ή άλλου δημόσιου κινδύνου που απειλεί τη ζωή του έθνους» και συγκεκριμένα, για το δικαίωμα στη ζωή (άρθρο 2), την απαγόρευση των βασανιστηρίων (άρθρο 3), την απαγόρευση της δουλείας (άρθρο 4 παρ. 1), και τον αποκλεισμό αναδρομικής εφαρμογής των ποινικών νόμων (άρθρο 7). Η απαρέγκλιτη φύση αυτών των δικαιωμάτων, κατά την κρατούσα άποψη, συνεπάγεται ακριβώς από αυτή την απαρίθμηση, η οποία αποκλείει οποιαδήποτε παρέκκλιση από τα εν λόγω δικαιώματα, σε καιρό εξαιρετικού δημόσιου κινδύνου που απειλεί την ύπαρξη του έθνους.

Ανάμεσα στα δικαιώματα, που δεν είναι δεκτικά περιορισμών μπορεί να ενταχθεί και το δικαίωμα του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ που παραθέτει εκτενώς τους όρους που εξασφαλίζουν την αμερόληπτη και ορθή απονομή δικαιοσύνης, και ως προς την άσκηση του οποίου δεν προβλέπεται καμία δυνατότητα επέμβασης. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, λόγω του

επικουρικού της χαρακτήρα, εμπιστεύεται σε κάθε συμβαλλόμενο κράτος το καθήκον να διασφαλίζει τα κατοχυρωμένα από την ίδια δικαιώματα.

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΣΔΑ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΫΠΑΛΛΗΛΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ

1. Σχέση Εθνικής Έννομης Τάξεως και ΕΣΔΑ

Από την τελευταία κύρωσή της με το ν.δ. 53/1974, η ΕΣΔΑ αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της Ελληνικής έννομης τάξης και υπερισχύει κάθε άλλης αντίθετης διάταξης εθνικού νόμου. Και τούτο διότι, σύμφωνα με το αρ. 28 §.1 του Συντάγματος, οι διεθνείς συμβάσεις έχουν, από την κύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ, τυπική δύναμη υπέρτερη κάθε άλλης αντίθετης διάταξης νόμου. Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να τονιστεί ότι της αυξημένης αυτής τυπικής ισχύος απολαμβάνουν οι διεθνείς συμβάσεις ανεξάρτητα αν κυρώθηκαν πριν ή μετά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975, αφού ο συντακτικός νομοθέτης δεν κάνει σχετική διάκριση.

Είναι παραδεκτό ότι οι διατάξεις τις ΕΣΔΑ έχουν υπερνομοθετική ισχύ. Διχογνωμία όμως δημιουργείται ως προς το αν η ΕΣΔΑ υπερισχύει και του εθνικού Συντάγματος. Η νομολογία δέχεται ότι οι κυρωμένες με νόμο διεθνείς συμβάσεις είναι ιεραρχικά υποδεέστερες του Συντάγματος¹⁰⁸. Μόνο διατάξεις του διεθνούς δικαίου ευθέως αντίθετες προς το Σύνταγμα μένουν ανεφάρμοστες. Διατάξεις των διεθνών συμβάσεων, οι οποίες κινούνται στον ίδιο θεματικό κύκλο προς συνταγματική διάταξη, χωρίς ν' αντίκεινται σ' αυτήν, ισχύουν και υποχρεώνουν σε συμμόρφωση τον κοινό νομοθέτη. Κατά κανόνα άλλωστε το Σύνταγμα λειτουργεί ως όριο των επιλογών του τελευταίου, χωρίς να αποκλείει τη θέση στενότερων ορίων με διεθνείς συμβάσεις. Ακόμη, εάν το Σύνταγμα παρέχει μείζονα προστασία στο άτομο απ' ότι το διεθνές δίκαιο, τότε θα ληφθεί υπόψη η συνταγματική διάταξη, για να κριθεί το θεμιτό ή μη συγκεκριμένης μορφής πολιτειακής δράσης. Τούτο άλλωστε προβλέπεται ρητά και σε πολλές από τις ίδιες τις διεθνείς συμβάσεις, π.χ. στο άρθρο 53 ΕΣΔΑ. Εάν αντίθετα μείζονα προστασία παρέχει το διεθνές δίκαιο, τότε και αυτό θα αποτελέσει το κριτήριο.

¹⁰⁸ Βλ. Φ. ΒΕΓΛΕΡΗ, *Η Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Σύνταγμα*, ΤοΣ 1977, 216-218.

Είναι αυτονόητο ότι ο αντίθετος σε διεθνή σύμβαση νόμος, ακόμη και αν είναι μεταγενέστερος του κυρωτικού της σύμβασης, δεν εφαρμόζεται από τα ελληνικά δικαστήρια στο πλαίσιο των υποθέσεων που αυτά κρίνουν κάθε φορά. Αυτός ο διάχυτος και παρεμπόδιων έλεγχος της «συμβατικότητας» των τυπικών νόμων και των κανονιστικών πράξεων είναι άμεση συνέπεια της κατά το άρθρο 28 §1 Συντ. αυξημένης τυπικής ισχύος των διεθνών συμβάσεων και δεν παρεμποδίζεται από την έλλειψη ρητής σχετικής συνταγματικής πρόβλεψης, όπως το άρθρο 93 §4 Συντ. για τον έλεγχο συνταγματικότητας. Άλλωστε ο διάχυτος και παρεμπόδιων έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων είχε καθιερωθεί στην χώρα μας ήδη από την εποχή του Συντάγματος του 1864, χωρίς ρητή συνταγματική πρόβλεψή του, με επίκληση μόνο της φύσης του Συντάγματος ως θεμελιώδη νόμου, ουσιαστικά δηλαδή της διαφοράς τυπικής ισχύος Συντάγματος και νόμου.

Και στην περίπτωση λοιπόν των κυρωμένων με νόμο διεθνών συμβάσεων η διαφορά τυπικής ισχύος, κατ' άρθρο 28 §1 Συντ., συνιστά από μόνη της επαρκές έρεισμα για έναν διάχυτο και παρεμπόδιοντα έλεγχο της «αντισυμβατικότητας» των κοινών νόμων. Ο έλεγχος αυτός οφείλει να γίνεται και αυτεπάγγελτα από τον δικαστή, κατ' εφαρμογή της γενικής αρχής *jus novit curia*, αφού οι διεθνείς συμβάσεις από την κύρωσή τους με νόμο αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου.

Ο έλεγχος της συμβατικότητας δεν ταυτίζεται προς τον έλεγχο της συνταγματικότητας και άρα δεν βρίσκει στην περίπτωση αυτή έδαφος εφαρμογής η νέα παράγραφος 5 του άρθρου 100 Συντ. (όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001). Συνεπώς, αν τμήμα ανώτατου δικαστηρίου κρίνει διάταξη νόμου ως αντίθετη προς διάταξη διεθνούς σύμβασης, οφείλει να μη την εφαρμόσει και όχι να παραπέμψει στην ολομέλεια. Αυτό άλλωστε μπορεί να αποτελέσει στην πράξη ένα κίνητρο για την εντατικοποίηση του ελέγχου της συμβατικότητας από τα ελληνικά δικαστήρια.

Περαιτέρω, θα πρέπει να επισημανθεί πως, όταν πρόκειται για διεθνείς συμβάσεις για την προστασία δικαιωμάτων του ανθρώπου, οι παραδοσιακές παραδοχές της ελληνικής θεωρίας και νομολογίας περί υπερνομοθετικής αλλά υποσυνταγματικής ισχύος των διεθνών συνθηκών γενικά δεν ευσταθούν. Η διεθνής και η συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου βρίσκονται νοηματικά σε μια σχέση συγκοινωνούντων δοχείων. Για την

πρόληψη του ενδεχόμενου συγκρούσεων και για να μην εκτεθεί διεθνώς η χώρα, πρόσφορη λύση αποτελεί η σύμφωνη με τη Σύμβαση ερμηνεία του Συντάγματος. Η σύμφωνη με τις διεθνείς συνθήκες για την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων ερμηνεία του Συντάγματος βρίσκει έρεισμα στην κατά το άρθρο 25 §1 Συντ. υποχρέωση όλων των κρατικών οργάνων να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η χρησιμοποίηση του όρου αυτού και όχι των όρων «συνταγματικά δικαιώματα» ή έστω «ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα», τόσο στις §1 και 2 του άρθρου 25 όσο και στην §3 του άρθρου 28, υποδηλώνει ότι ο συντακτικός νομοθέτης εκλαμβάνει τα ανθρώπινα δικαιώματα, ανεξάρτητα από τη συνταγματική ή συμβατική τους προέλευση, ως νοηματική ενότητα. Η μεταξύ του Συντάγματος και των διεθνών συμβάσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα σχέση πρέπει άρα να γίνεται αντιληπτή όχι τόσο με όρους ιεραρχίας των πηγών του εσωτερικού δικαίου, όσο κυρίως με όρους προσαρμογής στη διεθνή και ιδίως στην «ευρωπαϊκή δημόσια τάξη των ανθρώπινων δικαιωμάτων».

Στην πράξη πάντως η προσαρμογή της ελληνικής έννομης τάξης αποδεικνύεται συχνά ελλιπής και την ευθύνη γι' αυτό μοιράζονται τόσο ο λογοθέτης και η διοίκηση όσο και τα δικαστήρια. Τα τελευταία εμφανίζονται συχνά να αγνοούν τη νομολογία του ΕΔΔΑ και αντιμετωπίζουν τόσο την ΕΣΔΑ όσο και τις άλλες σχετικές διεθνείς συμβάσεις ως κείμενα του εσωτερικού δικαίου, υποκείμενα στην αποκλειστική ερμηνευτική αρμοδιότητα του Έλληνα δικαστή. Η πρακτική αυτή έρχεται σε κατάφωρη αντίθεση με το άρθρο 32 §1 ΕΣΔΑ, που καθιερώνει τη δικαιοδοσία του ΕΔΔΑ για όλα τα σχετικά με την ερμηνεία και εφαρμογή της ΕΣΔΑ και των Πρωτοκόλλων της θέματα και άρα υποχρεώνει τα εθνικά δικαστήρια να λαμβάνουν υπόψη τους τη νομολογία του ΕΔΔΑ και να παραπέμπουν σε αυτή, έστω κι αν δεν συνιστά δεσμευτικό νομολογιακό προηγούμενο¹⁰⁹.

Εδώ μπορούμε να κάνουμε δύο παρατηρήσεις: Πρώτο, είναι καθεαυτή αδιαμφισβήτητη η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης και των Κοινοτήτων της έναντι των τυπικών νόμων και των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, είτε αυτή θεωρηθεί ότι θεμελιώνεται στο άρθρο 28 §2 και 3 Συντ., είτε στην ίδια τη φύση του κοινοτικού φαινομένου. Δεύτερο, δεν επιτρέπεται η εφαρμογή

¹⁰⁹ Βλ. Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ, *Η ενσωμάτωση της ΕΣΔΑ στην εθνική έννομη τάξη*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001.

διατάξεων της εσωτερικής έννομης τάξης με σκοπό τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, διότι αυτό θα έθιγε την ενότητα και την πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαίου αυτού.

α) Η σχέση της ελληνικής και της έννομης τάξης της ΕΣΔΑ σε τρεις περιόδους¹¹⁰

Η σχέση της ελληνικής και της έννομης τάξης της ΕΣΔΑ θα μπορούσε να εξετασθεί σε τρεις διακριτές μεταξύ τους περιόδους: α) την περίοδο από την θέση σε ισχύ του Συντάγματος ως την δήλωση της Ελληνικής Κυβέρνησης για την αναγνώριση των ατομικών προσφυγών (11 Ιουνίου 1975-Νοέμβριος 1985), β) από την αναγνώριση της σχετικής δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου ως την έναρξη της λειτουργίας του υπό τη νέα του συγκρότηση (Δεκέμβριος 1985 - Νοέμβριος 1998) και τέλος, γ) η τρίτη περίοδος, αρχίζει από τη στιγμή αυτή.

Για την εξέταση της εν λόγω σχέσης καθοριστική σημασία έχει η βασική επιλογή του συντακτικού νομοθέτη για την ένταξη της Ελλάδας στη Διεθνή Κοινωνία με το άνοιγμα της ελληνικής στη διεθνή έννομη τάξη και τη δημιουργία των προϋποθέσεων για την αρμονική και αποδοτική λειτουργία τους. Πρέπει να σημειωθεί ότι η βασική αυτή επιλογή, συνολικά θεωρούμενη στο πλαίσιο της συνταγματικής μας τάξης, δεν έχει ακόμη διευκρινισθεί επαρκώς και, συνεπώς, δεν έχει αξιοποιηθεί στη θεωρία και την πράξη.

Η εν λόγω επιλογή συγκεκριμενοποιείται κυρίως στο άρθρο 28 §1 Συντ. αλλά και στο άρθρο 2 §2 του Συντ. Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελεί, εξάλλου, το άρθρο 28 §2 και 3 Συντ. που παρέχει το θεμέλιο για την ενοποιητική λειτουργία.

Η σχέση της ελληνικής και της έννομης τάξης της ΕΣΔΑ προσδιορίζεται, κατά την πρώτη δεκαετή περίοδο, πρωταρχικά από το άρθρο 28 §1 Συντ. υπό τη συνήθη ως σήμερα πρόσληψή του. Το γεγονός αυτό εξηγείται κυρίως ενόψει

¹¹⁰ Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Ο Έλληνας δικαστής και η ΕΣΔΑ*, 11.10.1998 ΤοΣ (Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης), τεύχος 5/2002.

της ενεργοποίησης μίας μόνον λειτουργίας της ΕΣΔΑ, δηλαδή της ισχύος της στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης υπό τους όρους της παραπάνω συνταγματικής διάταξης. Υπό αυτά τα δεδομένα, στη νομολογία των δικαστηρίων σπανίως γίνεται επίκληση και πολύ περισσότερο αξιοποίηση των κανόνων της ΕΣΔΑ. Η σχέση τους διαμορφώνεται έτσι εντελώς υποτονική, ενώ η επίδραση της Σύμβασης στην ελληνική έννομη τάξη είναι, αν όχι ουσιαστικά ανύπαρκτη, κυριολεκτικά ισχνή. Η πραγματικότητα αυτή δεν εναρμονίζεται με το άρθρο 28 §1 Συντ.

Μετά την αναγνώριση της ατομικής προσφυγής, η ΕΣΔΑ αρχίζει - ύστερα από μία εύλογη περίοδο χάριτος - να αναπτύσσει και δεύτερη λειτουργία. Η λειτουργία αυτή συνίσταται στην ερμηνεία και αποσαφήνιση των κανόνων της σε υποθέσεις ελληνικού ενδιαφέροντος όχι από τον Έλληνα δικαστή - όπως συνέβαινε ως τότε - αλλά και από τα δικαιοδοτικά όργανά της.

Υπό αυτούς τους όρους, η ώσμωση των δύο έννομων τάξεων θα έπρεπε να γίνει εφεξής εντατικότερη και να προσλάβει άλλη ποιότητα, αφού η σημασία των κανόνων της ΕΣΔΑ για τη λύση επιμέρους διαφορών έπαψε να προσδιορίζεται μόνο από τον Έλληνα δικαστή. Ήδη προσδιορίζεται και από το Δικαστήριο του Στρασβούργου, του οποίου μάλιστα η κρίση υπερισχύει της κρίσης του Έλληνα δικαστή, γεννώντας υποχρέωση συμμόρφωσης της Ελληνικής Πολιτείας προς τις αποφάσεις του.

Η στάση του Έλληνα δικαστή απέναντι στην ΕΣΔΑ δεν φαίνεται όμως να διαφοροποιήθηκε. Η διαπίστωση ότι ακολουθεί την «πεπατημένη» είναι ίσως υπερβολική, δεν απέχει ωστόσο πολύ από την πραγματικότητα. Τα αντανakλαστικά του «δικαστικού πατριωτισμού» έμειναν ανενεργά, και όταν ακόμη η προσεκτική μελέτη της νομολογίας των δικαιοδοτικών οργάνων του Στρασβούργου οδηγεί με βεβαιότητα στην εκτίμηση ότι η υπαγωγή του κρινόμενου προβλήματος στο Δικαστήριο θα οδηγήσει αναπόδραστα στην καταδίκη της Ελλάδας.

Η εικόνα της αξιοποίησης της ΕΣΔΑ τη δεύτερη περίοδο (1985- 1998) παραμένει έτσι κατά κανόνα ισχνή. Οι λίγες, ευπρόσδεκτες ασφαλώς, εξαιρέσεις βεβαιώνουν τον κανόνα. Και η ανάπτυξη λοιπόν της δεύτερης λειτουργίας της ΕΣΔΑ δεν στάθηκε ικανή - όπως θα περίμενε κανείς εύλογα - να μεταβάλλει την εικόνα αισθητά. Η Σύμβαση εξακολουθεί επομένως να παραμένει ο «φτωχός συγγενής» στο σύστημα προστασίας των δικαιωμάτων

του ανθρώπου που ισχύει στη χώρα μας.

Κατά την τρίτη περίοδο που διανύουμε επιβάλλεται να αλλάξει δραστικά το ισοζύγιο στη σχέση της ελληνικής και της έννομης τάξης της ΕΣΔΑ. Γι' αυτό το σκοπό πρέπει να αναζητήσουμε με ευρηματικότητα τα μέσα με τα οποία οι δύο έννομες τάξεις θα λειτουργήσουν αρμονικά, συμβάλλοντας στη βελτίωση και την επαύξηση της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου σύμφωνα με τις απαιτήσεις της εποχής.

Προς την κατεύθυνση αυτή επιβάλλεται αφενός να πυκνώσει η επίκληση της ΕΣΔΑ από τον Έλληνα δικαστή και αφετέρου να αναβαθμισθεί η λειτουργία και η εφαρμογή των κανόνων τους. Πρόκειται για δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Στην πρώτη περίπτωση ζητούμενο είναι να διευκολύνουμε όσο είναι δυνατόν την προσφυγή του Έλληνα δικαστή στους κανόνες της ΕΣΔΑ (ποσοτική παράμετρος), ενώ στη δεύτερη να δημιουργήσουμε τους καλύτερους όρους για την ανάπτυξη της κανονιστικής ενέργειάς της στην πράξη (ποιοτική παράμετρος). Η πύκνωση της επίκλησης των κανόνων της ΕΣΔΑ θα μπορούσε να επιτευχθεί είτε με τη διαμόρφωση μίας δημιουργικής νομολογίας είτε με πρόσφορα νομοθετικά μέτρα. Ανεξαρτήτως μεθόδου, η λύση που προβάλλει είναι επιβαλλόμενη ενόψει του άρθρου 28 §1 Συντ. και της συνοχής του συστήματος της ΕΣΔΑ.

Τα δικαστήρια θα μπορούσαν εν προκειμένω να αποδεχθούν την προβολή λόγων εκ μέρους των διαδίκων που ανάγονται στη Σύμβαση σε κάθε βαθμό δικαιοδοσίας και σε οποιοδήποτε στάδιο της δίκης. Κατά μία πιο προχωρημένη εκδοχή, θα ήταν μάλιστα δυνατό να θεμελιωθεί συνταγματικά η υποχρέωση των δικαστηρίων να εξετάζουν αυτεπαγγέλτως συναφείς λόγους. Η λύση αυτή είναι όμως αργόσυρτη, διότι εξαρτάται από την ανάληψη τολμηρών πρωτοβουλιών ιδίως από τα Ανώτατα Δικαστήρια και την παγίωσή τους. Ως εναλλακτική λύση προσφέρεται πάντοτε η ενεργοποίηση του νομοθέτη προς την ίδια κατεύθυνση.

Η αναβάθμιση των κανόνων της ΕΣΔΑ με την ανάπτυξη των δύο βασικών λειτουργιών της και τις μείζονες εγγυήσεις που παρέχει ήδη το Δικαστήριο του Στρασβούργου θα μπορούσε να επέλθει με περισσότερους τρόπους. Πρέπει να γίνει σαφές ότι οι ουσιαστικοί κανόνες της ΕΣΔΑ υπερισχύουν στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης κάθε κανόνα της κοινής νομοθεσίας. Από την θέση αυτή απορρέει εξάλλου η αρχή της σύμφωνης με τη Σύμβαση ερμηνείας των

κανόνων της κοινής νομοθεσίας, η οποία διασφαλίζει έμπρακτα την υπεροχή της. Ασφαλές έρεισμα στις παραπάνω θέσεις προσφέρει το άρθρο 28 §1 Συντ. και γενικότερα η βασική επιλογή του συντακτικού νομοθέτη για την ένταξη της Ελλάδας στη Διεθνή Κοινωνία.

Ως κομβικό πρόβλημα παρουσιάζεται η σχέση των κανόνων της Σύμβασης με το Σύνταγμα. Με καθαρά συστηματικούς όρους η σύγκρουση τους δεν μπορεί να αποκλεισθεί, παρουσιάζεται πάντως ως σπάνια στιγμή στη μεταξύ τους ώσμωση. Στην περίπτωση που το ενδεχόμενο αυτό αποκτούσε επικαιρότητα στην πράξη, θα έπρεπε να δεχθούμε εντέλει την υπεροχή του συνταγματικού κανόνα. Η υπόθεση αυτή στηρίζεται βέβαια στον αναπόφευκτο χαρακτήρα της σύγκρουσης.

Μια διεισδυτικότερη προσέγγιση του ζητήματος θα μας έπειθε, ωστόσο, ότι το ενδεχόμενο αυτό προϋποθέτει μία και μόνη ανάγνωση και ερμηνεία του συνταγματικού κανόνα, κάτι που δεν συμβαίνει στην πραγματικότητα. Γι' αυτό ακριβώς η προσπάθεια πρέπει να μετατοπίζεται στην αποφυγή της σύγκρουσης με την επιλογή της ανάγνωσης και ερμηνείας του υπόψη κάθε φορά συνταγματικού κανόνα κατά τρόπο που να συναιρεί τη διαφαινόμενη αντίθεση. Ο σύνθετος αυτός προβληματισμός για την πύκνωση και την αναβάθμιση των κανόνων της ΕΣΔΑ στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης δεν θα είχε βέβαια νόημα, αν με ρητή συνταγματική διάταξη οι ουσιαστικοί κανόνες της σύμβασης αποκτούσαν περιωπή συνταγματικού κανόνα. Πρόκειται ασφαλώς για την πιο ριζοσπαστική πρόταση ως προς την σχέση της ελληνικής και της έννομης τάξης της ΕΣΔΑ.

β) Ενίσχυση δικαστικών εγγυήσεων προστασίας

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να γίνει μια αναφορά περί των δικαστικών εγγυήσεων που απορρέουν από την κατοχύρωση της αρχής της «δίκαιης δίκης» στο άρθρο 6. Η δύναμη σημασία της λειτουργίας αυτής, της ενίσχυσης δηλαδή των δικαστικών εγγυήσεων προστασίας, είναι πολύ ευρύτερη από την εισαγωγή απλών δικονομικών βελτιώσεων. Είναι προφανές ότι και στον τομέα αυτόν υφίστανται αρκετές ρυθμίσεις του εσωτερικού δικαίου αντίθετες προς την ΕΣΔΑ, όπως, για παράδειγμα, η απόλυτη απαγόρευση αναγκαστικής εκτέλεσης και κατά της ιδιωτικής περιουσίας των ΝΠΔΔ.

Οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις της Σύμβασης, όμως, μπορούν να χρησιμοποιηθούν και προς την κατεύθυνση της άμεσης εφαρμογής και δικαστικής προστασίας όλων των διατάξεων που κατοχυρώνουν δικαιώματα, ακόμη και αυτών με σχετικά λιποβαρή κανονιστική πυκνότητα. Υπό την ερμηνευτική αυτή ανάγνωση του άρθρου 6, κάθε κανόνας δικαίου με επαρκώς καθορισμένο περιεχόμενο πρέπει να τυγχάνει αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, ακόμη και εάν δεν έχουν προβλεφθεί εξ αρχής σε νομοθετικό ή κανονιστικό επίπεδο επαρκείς δικονομικές εγγυήσεις προς τούτο.

Η προσέγγιση αυτή δεν είναι ρηξικέλευθη και κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, το δικαίωμα για την παροχή έννομης προστασίας έχει άμεση, πάγια και σαφώς αναγνωρισμένη εφαρμογή με την έννοια ότι εφ' όσον διαπιστωθεί η ύπαρξη ουσιαστικού κανόνα που προστατεύει ατομικό συμφέρον, δεν απαιτείται καμιά ειδική νομοθετική πράξη για την διασφάλιση της προστασίας του συμφέροντος αυτού. Είναι προφανές ότι προνομιακό έδαφος εφαρμογής της ερμηνευτικής αυτής εκδοχής θα είναι, μεταξύ άλλων, και τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, των οποίων την δυνατότητα δικαστικής επιδίωξης εξακολουθεί να αποκρούει η κρατούσα άποψη. Στον τομέα αυτόν έχει ήδη εκδηλωθεί μια επεκτατική πολιτική του ΕΔΔΑ, με αποφάσεις που επεξετέιναν το ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 6 §1 σε τομείς όπως οι παροχές κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας, παρά τον γραμματικό περιορισμό της διάταξης στις αστικές και ποινικές διαφορές.

Σημειωτέον ότι το Δικαστήριο έχει προσδώσει κοινωνική ερμηνεία, ή εν πάση περιπτώσει αναγνωρίζει την υποχρέωση θετικών κρατικών υποχρεώσεων, και στην περίπτωση άλλων άρθρων της ΕΣΔΑ. Έτσι π.χ. ερμήνευσε το άρθρο 2 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου για το δικαίωμα στην εκπαίδευση θεωρώντας ότι τα κράτη δεν έχουν απλώς υποχρέωση να εξασφαλίζουν την πρόσβαση στα εκπαιδευτικά ιδρύματα, αλλά και να αναγνωρίζουν επίσημα τις διενεργηθείσες σπουδές και τα σχετικά επαγγελματικά δικαιώματα.

2. Ο ρόλος της ΕΣΔΑ στο ελληνικό δημοσιοϋπαλληλικό καθεστώς

Έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα από την εκ νέου κύρωση από το ελληνικό κράτος της Συμβάσεως «διά την προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών» με το ν.δ. 53/1974 (ΦΕΚ Α' 256). Παρόλα αυτά, η ελληνική νομολογία έχει προβεί σε μάλλον περιορισμένη χρήση των διατάξεων της ΕΣΔΑ, αν και μετά την κύρωσή της, αποκτά μεγαλύτερη ισχύ έναντι των υπόλοιπων νόμων στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου¹¹¹. Ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας, όπως κυρώθηκε με το Ν. 3528/2007, καταρτίσθηκε αφού ελήφθησαν υπόψη νεότερες θεωρητικές απόψεις, αλλά και συγκριτικά στοιχεία για το αντίστοιχο καθεστώς που ισχύει στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως, στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων, υπήρξε έμμεση και μη προφανής. Οι σχετικές ρυθμίσεις έχουν προσαρμοσθεί στις κρατούσες αντιλήψεις, εντός πάντοτε των πλαισίων του ισχύοντος Συντάγματος, αλλά με άξονα αναφοράς την αναγνώριση των, δημοσίων υπαλλήλων ως πολιτών, με πολιτική και κοινωνική οντότητα, ισότιμη με τους άλλους πολίτες¹¹².

Υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ, παρατηρείται, αφενός μεν μια έμμεση επίδραση, από την άποψη παρεχόμενων εγγυήσεων, των διατάξεων της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως στις σύγχρονες ρυθμίσεις του εσωτερικού δικαίου που αφορούν τους μονίμους¹¹³ δημοσίους υπαλλήλους, αφετέρου μια επιφυλακτική στάση των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων έναντι της Συμβάσεως, στο πεδίο των δημοσιοϋπαλληλικών διαφορών.

Μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας στη χώρα μας, η εκ νέου¹¹⁴ κύρωση της ΕΣΔΑ, με το Ν.Δ. 53/1974, αποτέλεσε μια μορφή δηλώσεως προς τη διεθνή κοινότητα της συντελεσθείσας πολιτειακής μεταβολής, κύριο χαρακτηριστικό της οποίας ήταν ο δημοκρατικός προσανατολισμός. Με την πολιτειακή αυτή πράξη, η Ελλάδα ανέλαβε την υποχρέωση να αναγνωρίζει σ'

¹¹¹ ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗ Χ., *Ο ελληνικός μηχανισμός παροχής δικαστικής προστασίας υπό το φως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, Δ 22, 1991, 815-816.

¹¹² Βλ. ΦΘΕΝΑΚΗ Χ., *Η Πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, 108.

¹¹³ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 2 του Ν. 2683/1999, ο νέος Υ.κ. εφαρμόζεται στους μονίμους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους του Κράτους και των Ν.Π.Δ.Δ., ενώ δεν αφορά τους συμβασιούχους αορίστου χρόνου, που υπηρετούν στις δημόσιες υπηρεσίες και τα Ν.Π.Δ.Δ.

¹¹⁴ Η ΕΣΔΑ είχε αρχικώς κυρωθεί από την Ελληνική Πολιτεία με το Ν. 2329/1953.

όλα τα πρόσωπα, που εξαρτώνται από τη δικαιοδοσία της, ορισμένα δικαιώματα και ελευθερίες που αναφέρονται στις ουσιαστικές διατάξεις της Συμβάσεως. Ο σεβασμός, όμως, των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από την ΕΣΔΑ προϋποθέτει την ύπαρξη κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου. Συνεπώς, η ελληνική πολιτεία θα έπρεπε να είχε θέσει αμέσως σε κίνηση το μηχανισμό πλήρους εναρμονίσεως της εθνικής νομοθεσίας προς τις αναληφθείσες διεθνείς της υποχρεώσεις. Εντούτοις, αυτό δεν συνέβη στην οφειλόμενη έκταση, σε όλες τις υποθέσεις που αφορούσαν ατομικά δικαιώματα¹¹⁵. Τέτοια περίπτωση αποτελεί και το νομοθετικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων.

Η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου συνεπαγόταν ανέκαθεν για το πρόσωπό του, ειδικούς περιορισμούς ορισμένων δικαιωμάτων, τα οποία η ελληνική έννομη τάξη έχει καθιερώσει για κάθε άνθρωπο που βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια για ή κάθε Έλληνα πολίτη. Οι ειδικοί αυτοί περιορισμοί λαμβάνουν τη μορφή εξαιρέσεων από τις αντίστοιχες γενικές διατάξεις και μπορούν να βρουν έρεισμα είτε στο ισχύον Σύνταγμα, το οποίο εισάγει αντίστοιχες εξαιρέσεις, είτε στις μνημονευθείσες διατάξεις της ΕΣΔΑ, που προβλέπουν περιοριστικά τις εξαιρετικές περιπτώσεις επεμβάσεων των δημόσιων αρχών στην άσκηση των προστατευόμενων από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση ατομικών δικαιωμάτων.

Στο τρίτο μέρος του ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα προστίθεται ένα νέο¹¹⁶, Γ' Κεφάλαιο, με τον τίτλο «Θεμελιώδη δικαιώματα». Στο Κεφάλαιο αυτό καθιερώνονται ρητά η ελευθερία της εκφράσεως και η συνδικαλιστική ελευθερία των δημοσίων υπαλλήλων. Ενώ, η ελευθερία της εκφράσεως δεν προστατευόταν ρητά από τον προηγούμενο Υπαλληλικό Κώδικα, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και το δικαίωμα της απεργίας περιέχονταν στο Κεφάλαιο «υποχρεώσεις-περιορισμοί- αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων» (άρθρα 73 και 74 του Π.Δ. 611/1977). Ήδη, με τη διάταξη του άρθρου 45 του νέου Υπαλληλικού Κώδικα, καθιερώνεται το δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων για

¹¹⁵ Για μια εμπειρισταωμένη ανάλυση των δυσχερειών των ελληνικών δικαστηρίων κατά την άσκηση του ελέγχου της «συμβατικότητας» των νόμων, βλ. τη μελέτη του Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΥ: Η ενσωμάτωση της ΕΣΔΑ στην εθνική έννομη τάξη. Οι ελληνικές δυσχέρειες προσαρμογής στην ευρωπαϊκή δημόσια τάξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, 223.

¹¹⁶ Ο προϊσχύσας Υπαλληλικός Κώδικας, (Κωδικοποιητικό Π.Δ. 611/1977), που κωδικοποίησε τις διατάξεις του Ν. 1811/1951, όπως αυτές ίσχυαν τροποποιημένες, δεν περιείχε σχετικό κεφάλαιο με ανάλογα δικαιώματα. Αντίθετα, υπό τον τίτλο «Δικαιώματα των υπαλλήλων» περιλαμβάνονταν η μονιμότητα (άρθρο 87) και ο μισθός, καθώς και κάθε φύσεως αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 91).

ελεύθερη έκφραση των πολιτικών, φιλοσοφικών και θρησκευτικών τους πεποιθήσεων και των επιστημονικών τους απόψεων, καθώς και για υπηρεσιακή κριτική των πράξεων της προϊσταμένης αρχής. Αυτή η διάταξη αντανακλά την αντίστοιχη ρύθμιση του άρθρου 10 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως, το εννοιολογικό της, δε, περιεχόμενο ταυτίζεται με αυτό που, όπως προεκτάθηκε, έχει προσδώσει στη σχετική διάταξη της ΕΣΔΑ το Δικαστήριο του Στρασβούργου. Εξάλλου, απαγορεύεται ρητά οποιαδήποτε διάκριση των υπαλλήλων λόγω των πεποιθήσεων ή των απόψεών τους ή της κριτικής που ασκούν στις πράξεις της προϊσταμένης αρχής.

Μολονότι, όμως, η ελευθερία έκφρασης του δημοσίου υπαλλήλου προστατεύεται σε συνταγματικό επίπεδο (άρθρο 14§1), σε διεθνές (άρθρο 9 της ΕΣΔΑ) και σε επίπεδο τυπικού νόμου (άρθρο 47 ΥπΚ), ο υπάλληλος υποχρεούται όταν εκφράζει τις απόψεις του σε μεγάλο κύκλο προσώπων, προφορικά ή γραπτά, ασκώντας κριτική κατά των προϊσταμένων του, να μη χρησιμοποιεί «προδήλως απρεπείς εκφράσεις» που αποδεικνύουν έλλειψη σεβασμού προς την προϊσταμένη αρχή, ή «εκδήλως ανακριβή στοιχεία» (άρθρο 107 §1). Συνεπώς, ενώ επιτρέπεται η κατά τρόπο αντικειμενικό, διατύπωση επιστημονικών και επαγγελματικών απόψεων που άπτονται της υπηρεσίας στην οποία ανήκει ο συγκεκριμένος υπάλληλος, δεν είναι ανεκτή κακόπιστη κριτική των θέσεων των προϊσταμένων αρχών ή των οργάνων της Κυβερνήσεως¹¹⁷. Η συνδικαλιστική ελευθερία διασφαλιζόταν και υπό την ισχύ του προηγούμενου Υπαλληλικού Κώδικα, καθώς και η ανεμπόδιστη άσκηση των συναφών με αυτή δικαιωμάτων. Ειδικότερα, οι Έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι απολαύουν του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι, που βρίσκει τη συνταγματική του έκφραση στο άρθρο 12 του Συντάγματος, κατοχυρώνεται, δε, και στο άρθρο 11 της ΕΣΔΑ. Με άλλα λόγια, απολαύουν της ελευθερίας ιδρύσεως επαγγελματικών συνδικαλιστικών οργανώσεων, καθώς και της ανεμπόδιστης συμμετοχής τους σε αυτές (άρθρο 46§1 ΥπΚ). Περαιτέρω, η ακώλυτη άσκηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων, που προστατεύεται από το άρθρο 23 του Συντάγματος, βρίσκει τη θετική έκφρασή της στην αναγνώριση του δικαιώματος της απεργίας (άρθρο 46 παρ. 2 ΥπΚ) και την προστασία των συνδικαλιστικών στελεχών.

¹¹⁷ Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ – Χ. ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ, *Βασικοί θεσμοί δημοσίου υπαλληλικού δικαίου*, Σάκκουλας, 1993, 84.

Η απεργία που ανάχθηκε σε δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων από το ισχύον Σύνταγμα, δύναται πλέον να ασκείται ως μέσο για τη προαγωγή των οικονομικών, εργασιακών, συνδικαλιστικών, κοινωνικών και ασφαλιστικών συμφερόντων τους, αλλά και ως εκδήλωση αλληλεγγύης προς άλλους εργαζομένους για τους αυτούς σκοπούς. Το δικαίωμα της απεργίας ασκείται σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις και υπάγεται σε περιορισμούς, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι εξειδικεύονται από τον κοινό νομοθέτη και αντιστοιχούν στους προβλεπόμενους περιορισμούς από την παράγραφο 2 του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ. Αυτοί, όμως, οι περιορισμοί δεν μπορούν να οδηγήσουν στην ουσιαστική κατάργηση του σχετικού δικαιώματος, ή ακόμη στην παρακώλυση της νόμιμης άσκησης του.

Ωστόσο, από τη διατύπωση της συνταγματικής διατάξεως της παραγράφου 3 του άρθρου 23 προκύπτει σαφώς η δυνατότητα θεσπίσεως μεγαλύτερων περιορισμών στο δικαίωμα της απεργίας των υπαλλήλων, σε σχέση με τις άλλες κατηγορίες εργαζομένων, δεδομένου ότι σταθμίζεται από τη σχετική διάταξη η σπουδαιότητα και βαρύτητα για το κοινωνικό σύνολο των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων, σε συνδυασμό με τον εξουσιαστικό χαρακτήρα της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως. Από την άλλη πλευρά, η οριοθέτηση των υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται σε συνάρτηση με την ιδιότητά τους και τη σχέση εξουσιάσεως στην οποία τελούν ως προς το Κράτος, στα πλαίσια που καθορίζουν το Σύνταγμα, καθώς και οι αρχές της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως, της πολιτικής ουδετερότητας και της αμεροληψίας. Ειδικότερα, ο δημόσιος υπάλληλος, θεωρούμενος από την ελληνική έννομη τάξη ως εκτελεστής της θελήσεως του Κράτους, οφείλει κατά νόμο πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα (άρθρο 24 ΥπΚ). Σεβόμενος την αρχή της νομιμότητας της δράσης της Διοικήσεως, είναι υπεύθυνος για τη νομιμότητα των υπηρεσιακών του ενεργειών. Στο πλαίσιο της διοικητικής ιεραρχίας, βάσει της οποίας είναι διαρθρωμένη η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει να υπακούει στις διαταγές των προϊσταμένων του. Η ανάγκη ομαλής λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας ανέκαθεν θεμελιώνει την εξουσία του προϊσταμένου να εκδίδει τις αναγκαίες οδηγίες και διαταγές για τη διευθέτηση των εσωτερικών προβλημάτων της υπηρεσίας και την αντίστοιχη υποχρέωση των υφισταμένων για την εκτέλεση

των διαταγών.

Η άλλοτε κρατούσα αντίληψη περί *απολύτου υπακοής* εύρισκε τα όρια της στην προδήλως παράνομη διαταγή. Κατά την άποψη αυτή, τα όρια του καθήκοντος υπακοής του υπαλλήλου αναζητούνται σε μια προσπάθεια συγκερασμού, αφενός μεν της τήρησης της αρχής της νομιμότητας, που πρέπει να διέπει τη διοικητική δράση στο σύνολό της και αφετέρου της προασπίσεως της σταθερότητας και της τάξης μέσα στην υπηρεσία και στη διοικητική εν γένει ιεραρχία, η οποία θα διέτρεχε τον κίνδυνο να διαταραχθεί εάν αναγνωριζόταν σε κάθε υπάλληλο το δικαίωμα να μην υπακούει σε μη προφανώς παράνομη διαταγή της Προϊσταμένης αρχής. Ακολούθως, δημιουργήθηκε ένα τεκμήριο νομιμότητας υπέρ της διαταγής του προϊσταμένου, που είχε ως συνέπεια την πειθαρχική ευθύνη του υπαλλήλου, ο οποίος κατ' εσφαλμένη κρίση, θεώρησε παράνομη διαταγή προϊσταμένου και αρνήθηκε να υπακούσει. Χωρίς να κάμπτεται η υποχρέωση υπακοής του δημοσίου υπαλλήλου, ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας δεν υιοθετεί το τεκμήριο της νομιμότητας της διαταγής, ορίζοντας με σαφήνεια, στο σημείο αυτό ότι: «Η διαταγή δεν προσκτάται νομιμότητα εκ του ότι ο υπάλληλος οφείλει να υπακούει».

Περαιτέρω, όμως, υιοθετεί την διάκριση μεταξύ *απλώς παράνομων* και *προδήλως παράνομων* διαταγών. Έτσι, όταν ο υπάλληλος θεωρεί τη διαταγή απλώς παράνομη, οφείλει να την εκτελέσει, με την πρόσθετη υποχρέωση να αναφέρει εγγράφως προς τον προϊστάμενο που έδωσε τη σχετική διαταγή, την αντίθετη γνώμη του (άρθρο 25 §2 ΥπΚ).

Εάν, όμως, η διαταγή είναι προδήλως αντισυνταγματική ή αντίκειται σε σαφείς νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις, ο υπάλληλος οφείλει να μη την εκτελέσει και να το αναφέρει χωρίς αναβολή. Όμως και αυτό το δικαίωμα ανυπακοής παύει να υφίσταται όταν η προδήλως παράνομη διαταγή συνοδεύεται από ειδικότερους λόγους κατεπείγοντος ή από εξαιρετικούς λόγους γενικότερου συμφέροντος, που επιβάλλουν την τήρηση αυτής της διαταγής. Σ'αυτή την περίπτωση, ο υπάλληλος οφείλει να εκτελέσει τη διαταγή αμελλητί, υποβάλλοντας σχετική αναφορά στην προϊσταμένη του διατάξαντος

αρχή¹¹⁸. Για πρώτη, δε, φορά, στον ισχύοντα Υπαλληλικό Κώδικα, προβλέπεται η υποχρέωση υποβολής της σχετικής αναφοράς στον Πρωθυπουργό, εφόσον δεν υπάρχει κατά νόμο προϊσταμένη του διατάξαντος αρχή (άρθρο 25 §3 ΥπΚ).

Το συμφέρον της υπηρεσίας προτάσσεται έναντι της ελευθερίας της εκφράσεως του υπαλλήλου, όταν πρόκειται για θέματα που χαρακτηρίζονται ως απόρρητα, ανεξαρτήτως του τρόπου που περιήλθαν αυτά σε γνώση του. Το καθήκον εχεμύθειας του δημοσίου υπαλλήλου επεκτείνεται, σύμφωνα με το άρθρο 26 του Υπαλληλικού Κώδικα και σε κάθε περίπτωση που αυτό επιβάλλεται από την κοινή πείρα, για πληροφορίες ή γεγονότα των οποίων λαμβάνει γνώση, κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Εντούτοις, η υποχρέωση αυτή υποχωρεί στην περίπτωση που ο ιεραρχικώς προϊστάμενος, ως αρμοδιότερος γνώστης του υπηρεσιακού συμφέροντος, απαλλάσσει τον υφιστάμενο από την οφειλόμενη εχεμύθεια. Το καθήκον εχεμύθειας δεν θίγει, άλλωστε, το δικαίωμα των πολιτών να λαμβάνουν γνώση των διοικητικών εγγράφων, σύμφωνα και με σχετική αρχή που διέπει τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Εξάλλου, ο υπάλληλος υπέχει ένα αυστηρό καθήκον ουδετερότητας, τόσο έναντι των προϊσταμένων του και των συναδέλφων του, αλλά και έναντι των πολιτών με τους οποίους έρχεται σε επαφή, κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, δεν επιτρέπεται να προβαίνει σε διακρίσεις, σε όφελος ή σε βάρος των πολιτών, με βάση τις πολιτικές, θρησκευτικές ή φιλοσοφικές τους πεποιθήσεις.

Τέτοιες, άλλωστε, εκδηλώσεις θα διατάρασσαν την υπηρεσιακή του αντικειμενικότητα και θα επέφεραν μείωση της εμπιστοσύνης, την οποία πρέπει να τρέφουν οι πολίτες προς τη Διοίκηση, η οποία οφείλει να υπηρετεί το γενικότερο συμφέρον μακριά από πολιτικές διαμάχες¹¹⁹. Πρόκειται για μια υποχρέωση που επιβάλλει, αφενός μεν έναν περιορισμό στην εκδήλωση της γνώμης του υπαλλήλου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, περιορισμό

¹¹⁸ Η περίπτωση αυτή υποχρέωσης υπακοής χαρακτηρίζεται ως «ιεραρχική επιβολή». Βλ. σχετικά, Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Δίκαιον των διοικητικών πράξεων*, 1957, ανατύπωση 1982, και Ζ. Παπαϊωάννου, *Εφαρμογές Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου με βάση τη Νομολογία των Δικαστηρίων*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη -Αθήνα, 2000, σελ. 30.

¹¹⁹ Βλ. σχετικά, Ν. ΣΑΚΕΛΛΑΡΙΟΥ, *Το δικαίωμα ακροάσεως και η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων*, ΤοΣ, 1994, σελ. 345-389.

που συμπλέει προς τον προβλεπόμενο από την §2 του άρθρου 9 της ΕΣΔΑ, αφετέρου δε, την άνευ διακρίσεων μεταχείριση των διοικούμενων.

Εν τέλει, ο υπάλληλος υποχρεούται να συμπεριφέρεται αξιοπρεπώς και εκτός υπηρεσίας, σε όλες τις ιδιωτικές του σχέσεις, σύμφωνα με την κρατούσα κοινή αντίληψη για την ορθή κοινωνική συμπεριφορά του μέσου ανθρώπου, ώστε να καθίσταται άξιος της κοινής εμπιστοσύνης (άρθρο 27 ΥΠΚ). Ειδικότερα, στα πλαίσια της υποχρέωσης διακριτικότητας που υπέχει, λόγω της ιδιότητάς του, οφείλει να συμπεριφέρεται και να εκφράζεται διακριτικά και εκτός υπηρεσίας. Το περιεχόμενο αυτού του καθήκοντος οριοθετείται από τις διατάξεις που προβλέπουν ότι η παράβασή του, από ορισμένες δραστηριότητες του υπαλλήλου, συνεπάγεται την τέλεση συγκεκριμένων πειθαρχικών παραπτωμάτων. Ενδεικτικά αναφέρεται το παράπτωμα της χρησιμοποίησης της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου του υπαλλήλου ή τρίτων, ή ακόμη το παράπτωμα της συνάψεως στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα, των οποίων συμφέροντα εξαρτώνται από τον τρόπο αντιμετώπισης θεμάτων της αρμοδιότητας του συγκεκριμένου υπαλλήλου.

Από την ανάλυση των διατάξεων του ισχύοντος Κώδικα των δημοσίων υπαλλήλων διαπιστώνεται ότι η εθνική έννομη τάξη καθιέρωσε ρητά υπέρ αυτών ορισμένα θεμελιώδη δικαιώματα, επηρεασμένα από το ρυθμιστικό περιεχόμενο των αντίστοιχων διατάξεων της ΕΣΔΑ. Αντιστοίχως, οι υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, που συνάδουν προς τη ιδιαίτερη σχέση εξαρτήσεως τους από τη Διοίκηση, δικαιολογούν περιορισμούς στην άσκηση των δικαιωμάτων τους, ανάλογους με αυτούς που προβλέπουν οι διατάξεις των άρθρων 8 έως 11 της ΕΣΔΑ για τα κατοχυρωμένα από τη Σύμβαση ουσιαστικά δικαιώματα.

3. Ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας¹²⁰

α) Η διστακτική στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την αρχική εφαρμογή της ΕΣΔΑ στις διαφορές των δημοσίων υπαλλήλων με τη Διοίκηση

i. Το πεδίο των ουσιαστικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων

Υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1952, οπότε πραγματοποίησε την αρχική της είσοδο στην ελληνική έννομη τάξη η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, οι κρατούσες συνθήκες ήταν τόσο δυσμενείς¹²¹, ώστε δεν απέμενε ευρύ πεδίο εφαρμογής της από τα εθνικά δικαστήρια. Έτσι εξηγείται ο μικρός σχετικά αριθμός αποφάσεων, όπου ετέθη ζήτημα ισχύος ή ερμηνείας των διατάξεων της ΕΣΔΑ, σε μια εποχή τόσο διεισδυτικών επεμβάσεων του Κράτους στην άσκηση θεμελιωδών ελευθεριών.

Λίγες είναι οι νομολογιακές περιπτώσεις, όπου ο εθνικός δικαστής αντέταξε στον ισχυρισμό ιδιώτη διαδίκου, περί παραβίασεως διατάξεως της Συμβάσεως από μια δημόσια αρχή, ότι μια Συντακτική πράξη, που είχε διατηρήσει σε ισχύ το Ψήφισμα 16/29 Απριλίου 1952, θέσπιζε κανόνα υπέρτερης αξίας, ο οποίος υπερίσχυε της Συμβάσεως, ακόμη και όταν ήταν αντίθετος προς αυτή.

Ένα, όμως, από τα πρώτα θέματα που απασχόλησαν το Συμβούλιο της Επικρατείας αφορούσε την προστατευτική ενέργεια της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως στα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων και ειδικότερα, τη συμφωνία προς αυτή του άρθρου 2 του Ν.Δ. 2500/1953. Η διάταξη αυτή έθετε την «αφοσίωσιν εις τα εθνικά ιδεώδη», ως ένα από τα κριτήρια για την κρίση των υπηρεσιακών συμβουλίων, προκειμένου αυτά να αποφανθούν για τη διατήρηση ή απόλυση δημοσίων υπαλλήλων, όταν περιοριζόταν ο αριθμός των θέσεων στις δημόσιες υπηρεσίες. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το κριτήριο «της προς τα εθνικά ιδεώδη αφοσίωσης, ... για την κρίση ως απολυτών υπαλλήλων, λόγω καταργήσεως θέσεως, επειδή υπαγορεύεται από την ανάγκη προστασίας της δημόσιας ασφαλείας και τάξεως, δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, ούτε στη διεθνή σύμβαση της Ρώμης»¹²². Περαιτέρω, όμως, επιφυλάχθηκε, ότι

¹²⁰ Σ.Ν. ΚΤΙΣΤΑΚΗ, *Δημοσιούπαλληλικό Δίκαιο & ΕΣΔΑ*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσ/νίκη, 2004, 172-179.

¹²¹ Για την ανάλυση της αντισυνταγματικής και αντισυμβατικής νομοθεσίας που ίσχυε κατά την προσχώρηση της Ελλάδας στο Συμβούλιο της Ευρώπης και κατά την κύρωση της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως με το Ν. 2329/1953, βλ. Φ. ΒΕΓΛΕΡΗ, *Η Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Σύνταγμα*, ΤοΣ, 1976, σελ. 533-571.

¹²² ΣΤΕ 1796/1954, 7μελής.

αποτελεί μεν φυσικό δικαίωμα της νομοθετικής λειτουργίας να προβαίνει στην αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, με αύξηση ή περικοπή των οργανικών θέσεων, δεδομένου ότι η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων αίρεται με την κατάργηση της οργανικής θέσεως που κατέχει ο υπάλληλος, αλλά όμως, η κατάργηση αυτή πρέπει να γίνεται με νόμιμο τρόπο¹²³.

Εν προκειμένω τίθεται το ζήτημα, εάν η κρίση ότι η υστέρηση του προσφεύγοντος υπαλλήλου έναντι των διατηρηθέντων στην υπηρεσία συναδέλφων του, λόγω της έλλειψης αφοσιώσεώς του στα εθνικά ιδεώδη και της μη έμπρακτης αποδείξεως ότι απομακρύνθηκε από την πρότερα αντεθνική ιδεολογία του, βρίσκει επαρκές αιτιολογικό έρεισμα στην ανάγκη διασφάλισης της δημόσιας τάξεως. Η απόφαση αυτή, θεωρούμενη υπό το πρίσμα των άρθρων 9 και 10 §2 της ΕΣΔΑ, αναδεικνύει τη διάσταση που υπήρξε αρχικά ανάμεσα στη νομολογία του ακυρωτικού δικαστού και στο πνεύμα της ΕΣΔΑ.

Με την ίδια ερμηνευτική προσέγγιση των επίμαχων διατάξεων της Συμβάσεως, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η μη ένταξη εισπράκτορα στο προσωπικό των ΚΤΕΛ, λόγω μη νομιμοφροσύνης του, δεν αντίκειται στα άρθρα 9 και 10 της ΕΣΔΑ, στο μέτρο που αυτές οι διατάξεις δεν αποκλείουν την επέμβαση του νομοθέτου για τη λήψη περιοριστικών μέτρων, αναγκαίων για τη δημόσια ασφάλεια και την προάσπιση της δημόσιας τάξεως¹²⁴.

Υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975 και μάλιστα μετά την επανέναρξη ισχύος της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως στην ελληνική έννομη τάξη, άρχισε μια διστακτική επίκληση των διατάξεων της ενώπιον, αρχικώς, των ελληνικών δικαστηρίων. Αφού, μάλιστα, αναγνωρίσθηκε η υποχρεωτική αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ενεργοποιήθηκε ο μηχανισμός υποβολής ατομικής προσφυγής στα δικαιοδοτικά όργανα του Στρασβούργου¹²⁵. Ιδιαίτερα επιφυλακτική υπήρξε η στάση του Έλληνα

¹²³ Βλ. σχετικά, Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Αναδιορισμός μονίμου δημοσίου υπαλλήλου εις ανασυσταθείσαν θέσιν*, ΕΔΔΔ, 1960, σελ. 113-124. Κατά τον συγγραφέα, «η μονιμότης των τακτικών υπαλλήλων ευρίσκει το χρονικόν αυτής τέρμα εις την στιγμήν, κατά την οποίαν η θέσις την οποίαν κατέχει ο υπάλληλος καταργείται κατά νόμιμον τρόπον». Ειδικότερα, για τη νομολογία που αφορά το θεσμό της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, βλ. Μ.-Ε. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, *Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητος των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού*, όπ.πρ.

¹²⁴ ΣτΕ 607/1967. Για την υποχρέωση πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων υπό το Σύνταγμα του 1952, βλ. Ν. ΣΑΚΕΛΛΑΡΙΟΥ, *Το δικαίωμα ακροάσεως και η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων*, όπ.πρ.

¹²⁵ Για μια αναλυτικότερη παρουσίαση του ιστορικού της επαναπροσχωρήσεως της Ελλάδας στο Συμβούλιο της Ευρώπης, βλ. Χ. ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗ [επιμ.], *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, 11.

δικαστού, ως προς το πεδίο εφαρμογής αυτής της Συμβάσεως. Περιορίσθηκε στην επικουρική κυρίως επίκληση των διατάξεων της ΕΣΔΑ έναντι των συνταγματικών διατάξεων, με αντίστοιχο ρυθμιστικό περιεχόμενο.

Επικεντρώνοντας την προσοχή στη νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, το οποίο επιλαμβάνεται, σε πρώτο ή σε τελευταίο βαθμό, υποθέσεων που άπτονται δημοσιοϋπαλληλικών σχέσεων, διαπιστώνεται ότι αρκετές φορές, ο Έλληνας ακυρωτικός δικαστής δεν εξετάζει προβαλλόμενους λόγους περί παραβάσεως της Συμβάσεως λόγω αοριστίας τους. Έτσι, έχει κριθεί ότι λόγος εφέσεως, με τον οποίο προβάλλεται παράβαση των διατάξεων των άρθρων 6 §1, 13, 14 και 17 της ΕΣΔΑ είναι αόριστος, «γιατί, όπως διατυπώνεται, δεν διευκρινίζει σε τι συνίσταται η παράβαση των διατάξεων αυτών από την προσβαλλόμενη απόφαση του διοικητικού εφετείου, ενώπιον του οποίου επίσης αορίστως έγινε επίκλησή τους, ώστε να μπορεί να ελεγχθεί από το δικαστήριο»¹²⁶.

Σε άλλη υπόθεση προβαλλόταν ο ισχυρισμός ότι η διάταξη, στην οποία βασίσθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, αντίκειται στο άρθρο 6§1 της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι με τη διάταξη αυτή επιδιώχθηκε η παραβίαση της ισότητας των διαδίκων στη δίκη επί τριτανάκοπής που ασκήθηκε «από ορισμένους από τους νυν παρεμβαίνοντες κατά της ακυρωτικής ... αποφάσεως και σε δίκες με άλλες αιτήσεις ακυρώσεως του πρώτου των αιτούντων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και οι οποίες είναι εισέτι εκκρεμείς». Στην περίπτωση αυτή απορρίφθηκε ο προβαλλόμενος λόγος, προέχοντας διότι αφορούσε άλλες δίκες¹²⁷.

Η ιδιαιτερότητα, όμως, των δημοσιοϋπαλληλικών διαφορών οδήγησε τον ακυρωτικό δικαστή συχνά να προτάξει το συμφέρον της υπηρεσίας έναντι των παρεχόμενων εγγυήσεων από τη Σύμβαση, στην περίπτωση που η συγκεκριμένη διαφορά αναγόταν στη ρύθμιση των σχέσεων του υπαλλήλου με την υπηρεσία του. Άλλοτε, όμως, χωρίς να παραγνωρίζει το προστατευτικό πεδίο της Συμβάσεως, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο την εφαρμόζει συμπληρωματικά, σε συνδυασμό με τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις, λόγω της υπεροχής της ισχύος τους έναντι της διεθνούς συμβάσεως¹²⁸.

¹²⁶ Βλ. ΣτΕ 3856/1988, σκέψ. 4.

¹²⁷ Βλ. ΣτΕ (7μελής) 5803/1996, σκέψ. 15.

¹²⁸ Στο πνεύμα αυτό κρίθηκε ότι η πειθαρχική δίωξη καθηγητού της Παντείου Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών, ως συνεργασθέντος με το δικτατορικό καθεστώς, δεν κωλύονταν από διατάξεις της ΕΣΔΑ,

Συγκεκριμένα, στην περίπτωση κατ' έφεση προβολής λόγου ότι η άρνηση χορηγήσεως σε εκπαιδευτική λειτουργό άδειας χωρίς αποδοχές προσβάλλει τους προστατευόμενους από τα άρθρα 8 και 12 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου θεσμούς της οικογένειας και του γάμου, ο λόγος αυτός απορρίφθηκε ως αβάσιμος, ως αναγόμενος στη ρύθμιση των σχέσεων της εκκαλούσας με την υπηρεσία της¹²⁹. Εν προκειμένω, δηλαδή, ο ακυρωτικός δικαστής έκρινε ότι το προστατευτικό πεδίο των ως άνω διατάξεων της ΕΣΔΑ δεν εκτείνεται και στην υποβληθείσα αίτηση χορηγήσεως υπηρεσιακής άδειας, ακόμη και αν έχει ως σκοπό την ολοκλήρωση των μεταπτυχιακών σπουδών της αιτούσας στο εξωτερικό και την προσωρινή συγκατάστασή της με τον μονίμως διαβιούντα εκεί σύζυγο. Από την αιτιολογική, όμως, βάση αυτής της αποφάσεως, ότι η κριθείσα αμφισβήτηση αφορούσε τις υπηρεσιακές σχέσεις του υπαλλήλου με τη Διοίκηση προκύπτει ότι, κατά τη στάθμιση των διακυβευόμενων συμφερόντων, προκρίθηκαν οι ανάγκες της υπηρεσίας έναντι των προστατευόμενων δικαιωμάτων του υπαλλήλου.

Εξάλλου, εξετάζοντας τη συμβατότητα του μέτρου της προσωρινής παύσεως λειτουργίας δικηγορικού γραφείου με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε, ότι το επιβαλλόμενο, βάσει του νόμου (άρθρο 48 Ν. 2065/1992 και άρθρο 7 Ν. 2120/1993), μέτρο της προσωρινής παύσεως λειτουργίας του γραφείου ενός δικηγόρου, ως δημοσίου λειτουργού, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, συνιστά διοικητική κύρωση για την καθυστέρηση εξοφλήσεως οφειλής από οποιαδήποτε αιτία προς το Δημόσιο. Περαιτέρω δε, κρίθηκε, κατά πλειοψηφία, ότι με τη λήψη αυτού του μέτρου, ναί μεν αποκλείεται η προσέλευση και υποδοχή σ' αυτό πελατών του δικηγόρου προς πραγματοποίηση επαγγελματικών συναντήσεων, αλλά δεν αποκλείεται η μετάβαση σ' αυτό του ίδιου του δικηγόρου για προσωπική εργασία. Συνεπώς, κατά την πλειοψηφούσα άποψη, η εν λόγω διοικητική κύρωση δεν συνιστά ανεπίτρεπτο, κατά το άρθρο 5 §3 και 4 του Συντάγματος, μέτρο περιοριστικό της ελευθέρας κινήσεως.

Κατά τη γνώμη, όμως, της μειοψηφίας, η οποία έλεγξε αυτεπαγγέλτως τη συμφωνία της ως άνω κυρώσεως με την ΕΣΔΑ, η επιβολή της προσωρινής

εφόσον η σχετική διαδικασία προβλεπόταν από το άρθρο 10 της από 3.9.1974 Συντακτικής Πράξεως, η οποία έχει μεγαλύτερη τυπική ισχύ και ως εκ τούτου, κατ' ελάχιστον, κάθε άλλη διατάξεως που είχε μικρότερη δύναμη: ΣτΕ 97/1976.

¹²⁹ Βλ. ΣτΕ 495/1993.

παύσεως λειτουργίας δικηγορικού γραφείου επάγεται αποκλεισμό της δυνατότητας εισόδου και παραμονής και του ίδιου του δικηγόρου σ' αυτό το χώρο και συνεπώς, αποτελεί ατομικό διοικητικό μέτρο περιοριστικό της ελευθέρας κινήσεως, το οποίο αντίκειται τόσο στο άρθρο 5§3 και 4 του Συντάγματος, όσο και στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ που προστατεύει το άσυλο της κατοικίας¹³⁰. Η μειοψηφούσα άποψη αποδίδει στη διάταξη του άρθρου 8 της Συμβάσεως αντίστοιχη λειτουργία προς αυτή του άρθρου 9 του Συντάγματος, συνιστάμενη στην αποχή του Κράτους από την ιδιωτική σφαίρα κάθε ατόμου, στην οποία περιλαμβάνεται και το άσυλο της κατοικίας.

Εξάλλου, το Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας κλήθηκε να αποφανθεί, σε μείζονα σύνθεση, περί της συμβατότητας διατάξεων του Ν. 2472/1997, που ίδρυσε την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, με τα άρθρα 8 και 10 της ΕΣΔΑ. Το άρθρο 7 του νόμου αυτού απαγορεύει καταρχήν τη συλλογή και επεξεργασία ευαίσθητων δεδομένων, σε περίπτωση δε παραβάσεως των σχετικών υποχρεώσεων προβλέπονται κυρώσεις για τους υπεύθυνους επεξεργασίας ή τους τυχόν εκπροσώπους τους (άρθρο 21), με σκοπό τη διασφάλιση της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και του απαραβίαστου της ιδιωτικής σφαίρας των προσώπων.

Το Δ' Τμήμα του Δικαστηρίου έκρινε, με αναφορά στις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 5 §1 και 14 §1, ότι στο προστατευτικό τους πεδίο δεν εμπίπτει «η διάδοση πληροφοριών που ανάγονται στην απαραβίαστη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής των προσώπων, στον πυρήνα της οποίας ανήκει προδήλως και η ερωτική τους ζωή». Σε ένα επόμενο στάδιο, λαμβάνοντας υπόψη την αναγνωριζόμενη από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση εξουσία των κρατικών αρχών προς επιβολή κυρώσεων, χάριν της προστασίας της υπολήψεως τρίτων, υπό το πρίσμα της διατάξεως του άρθρου 8 §1 της ΕΣΔΑ¹³¹, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι επιβληθείσες κυρώσεις σε τρίτους, ως υπεύθυνους παράνομης επεξεργασίας ευαίσθητων δεδομένων, δεν έρχονται σε αντίθεση προς το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ¹³², που προστατεύει την ελευθερία λήψεως και μεταδόσεως πληροφοριών από κάθε επέμβαση δημόσιων αρχών. Σε μια

¹³⁰ Βλ. ΣτΕ 3078/1997.

¹³¹ Για την τριτενέργεια των δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ, βλ. E.A. ALKEMA (Evert Albert): The third-party applicability or «Drittwirkung» of the European Convention on Human Rights, στο *Mélanges en l'honneur de Gérard Wiarda*, Carl Haymanns Verlag KG, Köln, 1990, 33-45.

¹³² ΣτΕ (7μελής) 3545/2002, σκέψη. 11.

περαιτέρω σκέψη, οριοθετείται από τον ακυρωτικό δικαστή το πεδίο του δικαιώματος προστασίας της ιδιωτικής ζωής έναντι των δημοσίων αρχών, με μόνο άξονα αναφοράς τη σχετική συνταγματική διάταξη του άρθρου 9.

Από την νομολογία προκύπτει η διστακτική στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς την ουσιαστική εφαρμογή του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, του οποίου γίνεται χρήση επικουρικώς και σε συνδυασμένη, πάντοτε, ερμηνεία με την αντίστοιχη συνταγματική διάταξη. Αλλά και όταν το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο εφαρμόζει ουσιαστικά την διάταξη του άρθρου 12 της Συμβάσεως, με την οποία προστατεύεται το δικαίωμα συνάψεως γάμου και δημιουργίας οικογένειας, ακολουθεί μια εξίσου στενή ερμηνευτική προσέγγιση της διατάξεως αυτής, με την ερμηνευτική μέθοδο που χρησιμοποιεί ο δικαστής του Λουξεμβούργου και του Στρασβούργου, προκειμένου για πρόσωπα που βρίσκονται σε ηθελημένη σχέση εξουσίσεως προς το Κράτος. Έτσι, με τη σκέψη ότι τα όργανα των Σωμάτων ασφαλείας υπόκεινται οικειοθελώς σ'αυτή τη σχέση εξαρτήσεως από την κρατική εξουσία, σε μεγαλύτερο μάλιστα βαθμό απ'ότι οι λοιποί δημόσιοι υπάλληλοι, κρίθηκε θεμιτή η θέσπιση περιορισμών στο δικαίωμα ελεύθερης εκλογής συζύγου, που εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 12 της ΕΣΔΑ. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε, σε Ολομέλεια¹³³, ότι, από την ως άνω διάταξη της Διεθνούς Συμβάσεως, ερμηνευμένη σε συνδυασμό με το άρθρο 103 του Συντάγματος¹³⁴, που χαρακτηρίζει τους δημόσιους υπαλλήλους ως εκτελεστές της θελήσεως του Κράτους, δεν αποκλείεται η νομοθετική θέσπιση περιορισμών στο δικαίωμα αυτό, για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Στο πνεύμα αυτό, η θεσπισθείσα απαίτηση της λήψεως άδειας τελέσεως γάμου από όργανο του Σώματος Ασφαλείας κρίθηκε ανεκτή, στο μέτρο που απέβλεπε στη διασφάλιση ότι το πρόσωπο της μέλλουσας συζύγου του οργάνου συγκέντρωνε ατομικά ορισμένες προϋποθέσεις, που ανάγονταν στο ήθος και τις κοινωνικές της αντιλήψεις.

Εντούτοις, το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν δίστασε να κρίνει ότι η θέσπιση της εν λόγω διατάξεως, κατά το μέρος που επιτρέπει, για τη χορήγηση

¹³³ ΣτΕ (Ολομ.) 395/1978.

¹³⁴ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, πριν από το Ν. 1481/1984, η Αστυνομία Πόλεων είχε το χαρακτήρα πολιτικής διοικητικής υπηρεσίας του Κράτους, οι υπηρετούντες σ' αυτή ήταν μόνιμοι πολιτικοί υπάλληλοι και απολάμβαναν της κατ' άρθρο 103 του Συντάγματος προστασίας: Βλ. σχετικά, ΣτΕ 1214/1990.

της σχετικής άδειας τελέσεως γάμου, να συνεκτιμάται η αφοσίωση στα εθνικά ιδεώδη τρίτων προσώπων, συγγενών της συζύγου, αντίκειται στις διατάξεις των άρθρων 5, 9 και 21 του Συντάγματος. Για τη διαμόρφωση, όμως, του δικανικού του συλλογισμού, ο ακυρωτικός δικαστής δεν προσέφυγε, αυτεπαγγέλτως, σε συνδυασμένη ερμηνεία των σχετικών συνταγματικών διατάξεων με τα άρθρα 8 και 12 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως, στην οποία ανέκαθεν επιφύλασσε επικουρικό ρόλο.

Σε άλλη υπόθεση, στην οποία αμφισβητείτο η νομιμότητα της μη χορηγήσεως άδειας προς σύναψη γάμου σε μόνιμο αξιωματικό των Ενόπλων Δυνάμεων, για το λόγο ότι δεν πληρούντο οι νόμιμες, για το σκοπό αυτό, προϋποθέσεις, ο ακυρωτικός δικαστής περιορίσθηκε να ακυρώσει τη σχετική απόφαση, ως ερειδόμενη επί γενικής και αόριστης αιτιολογίας, αποφεύγοντας να εξετάσει το ζήτημα εάν οι διατάξεις που προβλέπουν τις νόμιμες προϋποθέσεις τελέσεως του γάμου συνάδουν ή μη προς τις αντίστοιχες διατάξεις του Συντάγματος ή της ΕΣΔΑ¹³⁵.

Χρειάσθηκε να περάσει μια δεκαετία για να εμπεδωθούν οι συνταγματικές διατάξεις που αφορούν την αξία του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του (άρθρα 2 και 5 του Συντάγματος) και να εφαρμοσθούν σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 12 της ΕΣΔΑ, προκειμένου να σημειωθεί νομολογιακή μεταβολή στο επίμαχο ζήτημα. Πράγματι, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι η νομοθετική επιβολή του καθεστώτος της προηγούμενης διοικητικής άδειας στρατιωτικού υπαλλήλου για την τέλεση γάμου, καθώς και η ανάθεση του ελέγχου της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων στην προϊσταμένη του ενδιαφερόμενου αξιωματικού αρχή δεν συμβιβάζεται προς τις διατάξεις των άρθρων 5, 9 και 21§1 του Συντάγματος, αλλά περαιτέρω, ότι συνιστά και επέμβαση της δημόσιας αρχής, αντίθετη προς το άρθρο 12 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹³⁶.

Η πλειοψηφούσα γνώμη δεν παραγνωρίζει την ιδιαιτερότητα της έννομης σχέσης που συνδέει το δημόσιο υπάλληλο με τη Διοίκηση, ειδικά δε τον στρατιωτικό με την προϊσταμένη του αρχή. Στο πνεύμα αυτό αποφαίνεται ότι

¹³⁵ ΣτΕ (Ολομ.) 3634/1978, 4590/1976.

¹³⁶ ΣτΕ (Ολομ.) 867/1988.

«ακόμα και αν πρόκειται για πρόσωπα τα οποία βρίσκονται εκουσίως σε ιδιαίτερη σχέση εξουσιάσεως προς το κράτος, όπως οι στρατιωτικοί υπάλληλοι, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να προβλέψει, ως υποχρεωτική, την προηγούμενη γνωστοποίηση του μέλλοντος να τελεστεί γάμου ή την υποβολή σχετικής δηλώσεως του στρατιωτικού προς την προϊσταμένη αρχή, περιοριζόμενη στη διαπίστωση της συνδρομής των γενικών τυπικών όρων τελέσεως του γάμου, κατά τον αστικό κώδικα». Εντούτοις, σύμφωνα με την πλειοψηφούσα άποψη, δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή η νομοθετική πρόβλεψη πρόσθετων ουσιαστικών και τυπικών προϋποθέσεων, πολλώ δε μάλλον η εξάρτηση της τελέσεως γάμου από την προηγούμενη λήψη διοικητικής άδειας, που συνδέεται με τον έλεγχο ή την εκτίμηση των παραπάνω, μη θεμιτών πρόσθετων ουσιαστικών και τυπικών προϋποθέσεων. Προς επιρροή δε αυτής της κρίσεως, η πλειοψηφία ερμηνεύει την επίμαχη ρύθμιση και υπό το πρίσμα του άρθρου 12 της ΕΣΔΑ.

Συγκεκριμένα, η Ολομέλεια έκρινε, κατά πλειοψηφία ότι, όταν η συγκεκριμένη διάταξη παραπέμπει στους εθνικούς νόμους για τη ρύθμιση του προστατευόμενου απ' αυτή δικαιώματος, αναφέρεται σε γενικούς κανόνες που θεσπίζουν κωλύματα ή θετικές προϋποθέσεις για τη σύναψη έγκυρου γάμου και δεν επιτρέπει την εξάρτηση της ασκήσεως του εν λόγω δικαιώματος από την προηγούμενη ουσιαστική χρήση διοικητικής αρχής. Και τούτο διότι, η οικεία αρχή, κατά την αυτή άποψη καθίσταται αρμόδια από το νόμο προς χορήγηση της σχετικής άδειας, μετά από στάθμιση κριτηρίων, ξένων προς την κατ' αρχήν νομική ικανότητα, την κατάσταση της υγείας και την ελεύθερη βούληση των μελλονύμφων. Αυτή, δε, η νομοθετική ρύθμιση έρχεται σε αντίθεση προς το ρυθμιστικό περιεχόμενο του άρθρου της ΕΣΔΑ.

Κατά την μειοψηφούσα, όμως, άποψη, η οποία εμμένει στην αρχική νομολογιακή λύση, η ιδιαίτερη σχέση εξουσιάσεως προς το Κράτος, στην οποία έχουν τεθεί εκουσίως οι εν ενεργεία μόνιμοι αξιωματικοί καθιστούν ανεκτή, από άποψη συνταγματικότητας και συμβατότητας προς την ΕΣΔΑ, τη νομοθετική πρόβλεψη, ως αναγκαίου όρου για την τέλεση γάμου από στρατιωτικό, της κατοχής της ελληνικής ιθαγένειας από τη μέλλουσα σύζυγό του. Για τη μειοψηφία, από τη στάθμιση των διακυβευόμενων συμφερόντων, λόγω της ιδιάζουσας φύσεως της υπηρεσιακής καταστάσεως των στρατιωτικών

υπαλλήλων προκρίνεται το συμφέρον της υπηρεσίας τους έναντι του συνδεδεμένου με την ιδιωτική τους ζωή, δικαιώματος ελεύθερης εκλογής συζύγου και δημιουργίας οικογένειας.

Ομοίως, αυτή τη συντηρητική στάση ακολουθεί η νομολογία, σε σχέση με την αποκατάσταση υπηρετούντων στρατιωτικών των Ενόπλων Δυνάμεων, κατά το χρόνο ενάρξεως ισχύος του αποκαταστατικού νόμου. Το ζήτημα ετέθη ενόψει του άρθρου 18 του Ν. 1848/1989, το οποίο περιοριζόταν στην αναγνώριση των γάμων των εν ενεργεία αξιωματικών και υπαξιωματικών των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας που είχαν τελεσθεί χωρίς άδεια της αρμόδιας αρχής, ενώ δεν ρύθμιζε την άρση όλων των συνεπειών που προέκυψαν από τη μεσολαβήσασα απόταξη, όπως την αναγνώριση του εκτός υπηρεσίας χρόνου, λόγω της αποτάξεως, ως χρόνου πραγματικής υπηρεσίας και ως χρόνου συμμετοχής στους οικείους ασφαλιστικούς φορείς. Με δεδομένο ότι η εν λόγω νομοθετική αποκατάσταση είχε ως έρεισμα τις αδικίες που δημιουργήθηκαν σε βάρος ορισμένης κατηγορίας προσώπων, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο κάνει κατ' αρχήν αναφορά στις συνταγματικές διατάξεις, που προστατεύουν την αξία του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, προκειμένου να επιτευχθεί μία σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του κανονιστικού πλαισίου της αποκαταστάσεως των στρατιωτικών. Σε ένα επόμενο στάδιο και αφού έκρινε ότι ανήκει στον κοινό νομοθέτη να καθορίσει το είδος και την έκταση της εν λόγω αποκαταστάσεως, το Δικαστήριο προβαίνοντας σε έναν έλεγχο της συμβατότητας του επίμαχου νόμου, ερμηνεύει την επίμαχη ρύθμιση υπό το πρίσμα του άρθρου 12 της ΕΣΔΑ. Και αποφαινεται ότι η εν λόγω ρύθμιση, στο μέτρο που «σκοπούσε στην προώθηση της ελεύθερης εκλογής συζύγου από στρατιωτικούς υπαλλήλους» συμπλέει με τη *ratio* αυτής της διατάξεως της ΕΣΔΑ¹³⁷.

Ο Έλληνας, όμως, ακυρωτικός δικαστής υπήρξε ιδιαίτερα δεκτικός της επιρροής της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως, κατά τον έλεγχο της συμβατότητας περιοριστικών διοικητικών μέτρων στην ελευθερία της σκέψης, της συνειδήσεως και της θρησκείας δημοσίων υπαλλήλων προς τις διατάξεις των άρθρων 9 και 10 της ΕΣΔΑ. Χρειάστηκε να παρέλθει περίπου μια δεκαετία

¹³⁷ ΣΤΕ 2708/1998. Το Δικαστήριο είχε υιοθετήσει ανάλογη λύση, όσον αφορά την αποκαταστατική ρύθμιση αξιωματικών αδελφών νοσοκόμων που είχαν αποστρατευθεί λόγω παραβάσεως της νομοθεσίας σχετικά με την τέλεση γάμου χωρίς την απαιτούμενη διοικητική άδεια: βλ. ΣΤΕ 3623/1996.

από την κύρωση της ΕΣΔΑ, με το Ν.Δ. 53/1974, προκειμένου το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο να οριοθετήσει την ευχέρεια του νομοθέτη να λαμβάνει περιοριστικά μέτρα στην άσκηση της ελευθερίας της γνώμης και της εκφράσεως, εμφανώς επηρεασμένα από τη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου.

Σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας, η διάταξη του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ έχει εφαρμογή και στα πρόσωπα, τα οποία βρίσκονται σε «ηθελημένη σχέση εξουσιάσεως προς το Κράτος», συνεπώς και στους δημόσιους εν γένει υπαλλήλους. Η δε άσκηση του δικαιώματος της ελευθερίας της εκφράσεως από τους δημόσιους υπαλλήλους είναι δεκτική όχι μόνον των γενικών περιορισμών, τους οποίους ο νόμος επιβάλλει σε κάθε πολίτη, αλλά επί πλέον και των ειδικότερων περιορισμών, που δικαιολογούνται από τη φύση της υπαλληλικής σχέσεως και των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτή.

Προκειμένου, άλλωστε, για τους στρατιωτικούς υπαλλήλους, οι ειδικότεροι περιορισμοί δικαιολογούνται και από το ιδιαίτερο καθεστώς πειθαρχίας που τους διέπει. Αυτή δε η αυστηρή ιεραρχική σχέση δικαιολογεί, σύμφωνα με την πάγια νομολογία, και τον περιορισμένο δικαστικό έλεγχο στην ασκούμενη επί των στρατιωτικών πειθαρχική εξουσία¹³⁸.

Εντούτοις, υπό την επιρροή της ερμηνευτικής προσεγγίσεως του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ από τα δικαιοδοτικά όργανα του Στρασβούργου, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι οι ειδικοί αυτοί περιορισμοί δεν είναι δυνατό να φθάνουν μέχρι του σημείου να αναιρείται, στην ουσία του, το δικαίωμα της ελευθερίας της εκφράσεως. Μόνον, όμως, τα ουσιώδη στοιχεία αυτού του δικαιώματος απαγορεύεται να προσβληθούν, γιατί αυτά φέρουν το χαρακτήρα κανόνων δημοσίας τάξεως. Υπ' αυτό το πνεύμα, κρίθηκε ότι δεν αποτελεί θεμιτό περιορισμό, η θέσπιση διατάξεως που εξαρτά την άσκηση του δικαιώματος της ελευθερίας εκφράσεως των δημοσίων εν γένει υπαλλήλων, στους οποίους περιλαμβάνονται και οι στρατιωτικοί, από την προηγούμενη άδεια της προϊσταμένης ή άλλης αρχής. Και το Δικαστήριο, χωρίς ρητή μνεία των περιορισμών της παραγράφου 2 του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ, αποφαινεται ότι η διάταξη που ανάγει σε ιδιώνυμο πειθαρχικό παράπτωμα τη δημοσίευση στον

¹³⁸ Σύμφωνα, όμως, με διαφορετική θεωρητική άποψη, το πειθαρχικό φαινόμενο στην ελληνική έννομη τάξη δεν προϋποθέτει, κατ' ανάγκη, ειδικές σχέσεις εξουσίας. Βλ. σχετικά: Σ. ΛΥΤΡΑ, *Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989, 37.

τύπο ή με άλλο μέσο οποιασδήποτε γνώμης στρατιωτικού, χωρίς την προηγούμενη άδεια του Υπουργού Εθνικής Άμυνας, είναι αντίθετη προς το άρθρο 14 του Συντάγματος¹³⁹. Παρά τη μη ρητή επίκληση των περιοριστικών όρων του άρθρου 10 της Συμβάσεως¹⁴⁰, η απόφαση αυτή αφήνει να διαφανεί το άνοιγμα του εθνικού δικαστή στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου.

Ο ακυρωτικός δικαστής ακολούθησε μια ανάλογη τακτική και κατά την οριοθέτηση του προστατευτικού πεδίου του άρθρου 9 της Συμβάσεως. Το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε να αντιμετωπίσει τη νομιμότητα της άρνησης εγκρίσεως προσλήψεως του αιτούντος ως ορκωτού λυγιστού, παρόλο ότι είχε πετύχει στο σχετικό για την πρόσληψη διαγωνισμό, γιατί συνέτρεχε στο πρόσωπο του κώλυμα οφειλόμενο σε καταδίκη του από το Διαρκές Στρατοδικείο Αθηνών, για το προβλεπόμενο από τον Στρατιωτικό Ποινικό Κώδικα κακούργημα της ανυπακοής σε καιρό γενικής επιστράτευσης. Συγκεκριμένα, ο αιτών είχε καταδικασθεί σε ποινή φυλακίσεως τεσσάρων ετών, λόγω της αρνήσεώς του να παραλάβει στρατιωτικό ιματισμό για εκτέλεση υπηρεσίας αόπλου στρατιώτη, ως μάρτυρας του Ιεχωβά.

Το Δικαστήριο προέβη στην κρίση ότι διάταξη του Υπαλληλικού Κώδικα που θέτει ως προϋπόθεση διορισμού την μη ύπαρξη κωλυμάτων από ποινική καταδίκη δεν άπτεται θεμάτων θρησκευτικής συνειδήσεως και συνεπώς, δεν αντίκειται στα άρθρα 4 §1 και 13 §1 του Συντάγματος και στο άρθρο 9 της ΕΣΔΑ. Με τον τρόπο, όμως, αυτό απέφυγε να αποφανθεί σχετικά με τη συμβατότητα της σχετικής διατάξεως του Υπαλληλικού Κώδικα με την προστατευόμενη από το άρθρο 9 της Σύμβασης ελευθερία της θρησκευτικής συνειδήσεως¹⁴¹.

Αυτή η διστακτική στάση του ακυρωτικού δικαστού, ως προς την ερμηνεία

¹³⁹ ΣτΕ 2217/1986.

¹⁴⁰ Σε προγενέστερη απόφασή του, το Δικαστήριο περιορίστηκε να απορρίψει ως αβάσιμο τον προβαλλόμενο λόγο περί ψευδούς ερμηνείας και εφαρμογής των άρθρων 14.1 του Συντάγματος και 10 της ΕΣΔΑ από την εκκαλούμενη απόφαση, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας της επιβληθείσας ποινής της θέσεως σε αργία με προσωρινή απόλυση στον εφεσίβλητο σηναγό, λόγω της δημοσιεύσεως στον ημερήσιο τύπο επιστολών του προς το ΥπΕΘΑ για υπηρεσιακό θέμα, χωρίς προηγούμενη άδεια της προϊσταμένης του αρχής: ΣτΕ 1802/1986, ΤοΣ, 1987, σελ. 341επ. Ανάλογη λύση είχε δοθεί και στην περίπτωση δημοσιευμάτων στο τύπο από εν ενεργεία αστυνομικό. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο περιορίστηκε να θεμελιώσει τη σκέψη του στο άρθρο 14 του Συντάγματος: ΣτΕ 780/1981.

¹⁴¹ Βλ. ΣτΕ 3604/1996. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι έχει ήδη κριθεί πως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση δεν κατοχυρώνει ένα ατομικό δικαίωμα απαλλαγής από την στρατιωτική υπηρεσία για τους αντιρρησίες συνειδήσεως, ακόμη και για θρησκευτικούς λόγους: ΣτΕ (7μελές) 526, 4509/2001, 2274/2003, σκέψ.6.

της διάταξης του άρθρου 9 της ΕΣΔΑ, η οποία, άλλωστε, επικρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹⁴², άλλαξε σταδιακά, υπό την προφανή επιρροή της νομολογίας του Δικαστηρίου του Στρασβούργου. Κατά το δικαστικό έλεγχο της συμφωνίας με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση της Πράξεως Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), που προέβλεπε ορισμένο τρόπο διορισμού των μουφτήδων στις μουσουλμανικές κοινότητες εντός της ελληνικής επικράτειας, χωρίς τη δυνατότητα άμεσης εκλογής από όλους τους μουσουλμάνους κατοίκους της περιφέρειάς τους, το Συμβούλιο της Επικρατείας, ψηφίζοντας σε μείζονα σύνθεση, απέβλεψε, αφενός μεν την ιδιότητα των μουφτήδων και αφετέρου, στο σκοπό της επίμαχης ρύθμισης.

Ειδικότερα, αφού έλαβε υπόψη το γεγονός ότι οι μουφτήδες ασκούν στην Ελλάδα δημόσια εξουσία, δεδομένου ότι, εκτός από την ιδιότητα του θρησκευτικού λειτουργού, έχουν και την ιδιότητα του ανώτατου δημοσίου υπαλλήλου, το Δικαστήριο επιχειρεί να οριοθετήσει την ευχέρεια εκτιμήσεως που διαθέτει η ελληνική πολιτεία κατά τον καθορισμό του τρόπου διορισμού αυτών των δημοσίων αρχών, με κριτήριο το δημόσιο συμφέρον. Έτσι, κρίθηκε ότι ο προβλεπόμενος από την προσβαλλόμενη ΠΝΠ διορισμός των μουφτήδων διενεργείται βάσει ειδικών προσόντων, ύστερα από διαδικασία στην οποία συμμετέχει και το μουσουλμανικό στοιχείο με θρησκευτικούς του λειτουργούς, καθώς και επιφανείς μουσουλμάνους πολίτες της περιφέρειάς τους και «εξυπηρετεί τη διασφάλιση της πολιτικής αμεροληψίας, αλλά και της εν γένει ανεξαρτησίας των μουφτήδων, καθώς και την προστασία των πολιτών, των οποίων οι έννομες σχέσεις θα μπορούσαν να επηρεασθούν από πράξεις ή παραλείψεις αυτών ως δημοσίων οργάνων του Κράτους»¹⁴³.

Η νομολογιακή αυτή λύση υπενθυμίζει την τεχνική του «περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας» που αφήνεται στα συμβαλλόμενα Κράτη από την ίδια τη Σύμβαση και την προσπάθεια του ευρωπαϊκού δικαστού να οριοθετήσει τη

¹⁴² Μετά την έκδοση της ως άνω απορριπτικής αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο μετέβαλε τη νομική βάση της αιτιολογίας του και έκρινε, ομοφώνως, ότι η απαγόρευση των διακρίσεων που εγγυάται το άρθρο 14 της Συμβάσεως παραβιάζεται, όχι μόνο όταν οι δημόσιες αρχές επιβάλλουν μέτρα με τα οποία πρόσωπα που βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση υφίστανται αδικαιολόγητα δυσμενή μεταχείριση, αλλά και όταν δεν διασφαλίζεται διαφορετική μεταχείριση σε πρόσωπα που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες. Και το Δικαστήριο του Στρασβούργου έκρινε ότι η πράξη με την οποία ο αιτών, ο οποίος είχε καταδικασθεί από το Στρατιωτικό Ποινικό Δικαστήριο για ανυπακοή, λόγω των θρησκευτικών του πεποιθήσεων σε ποινή αντίστοιχη προς τον καταδικασθέντα για έγκλημα του κοινού ποινικού νόμου, παραβιάζει τη διάταξη του άρθρου 14 της Συμβάσεως: ΕΕΔΑ, 6.4.2000, *Thlimenos c. Grèce*, AJDA 2000, σελ. 537επ.

¹⁴³ ΣτΕ 466/2003, 7μελής

σχετική ευχέρεια, όταν διακυβεύονται θεμελιώδεις αξίες μιας δημοκρατικής κοινωνίας από την άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Στο ίδιο, άλλωστε, πνεύμα, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, συμμορφούμενο με τη προαναφερθείσα απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, «Λαρίσης και άλλοι κατά Ελλάδος», προέβη στην κρίση ότι η προσπάθεια προσηλυτισμού των κατώτερων των προσφευγόντων στρατιωτικών αποτελεί πράξη παντελώς ασυμβίβαστη προς την ιδιότητα του στρατιωτικού, και μάλιστα του ανωτέρου αξιωματικού. Υιοθετώντας, την ερμηνευτική προσέγγιση του Δικαστηρίου του Στρασβούργου για την εφαρμογή του άρθρου 9 της Συμβάσεως στην κατηγορία των ιεραρχικά προϊσταμένων στις ένοπλες δυνάμεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η απόφαση του Συμβουλίου Προαγωγών Αεροπορίας, με την οποία ένας εκ των προσφευγόντων ανώτερων αξιωματικών κρίθηκε μη προακτέος, είναι νομίμως αιτιολογημένη¹⁴⁴. Από την νομολογία συνάγεται ότι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση παρέμεινε κατά την προδικτατορική περίοδο ανεφάρμοστη σε ότι αφορά τα ουσιαστικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ σταδιακά, αυτή η νομολογία επηρεάζεται από την «αυθεντία του ερμηνευτικού δεδικασμένου» του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

ii. Το πεδίο των δικονομικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων

Η νομολογιακή προσφυγή στο άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων από τα ελληνικά διοικητικά δικαστήρια αφήνει να διαφανεί η απροθυμία τους να αξιοποιήσουν, για την καλύτερη προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, το περιεχόμενο που έχει προσδοθεί σ'αυτή τη διάταξη από τα όργανα του Στρασβούργου¹⁴⁵. Από τη συστηματική μελέτη της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας συνάγεται ότι, στο σύνολο των περιπτώσεων εφαρμογής του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, η επίκληση των δικαιοκρατικών εγγυήσεων, που κατοχυρώνονται με αυτό το άρθρο, γίνεται με μία συνδυασμένη αναφορά στο άρθρο 20 §1 του Συντάγματος.

¹⁴⁴ ΣΤΕ 3811/2000, σκέψ. 6.

¹⁴⁵ Βλ. σχετικά Απ. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ, *Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: Η οριακή εφαρμογή του άρθρου από τον εθνικό δικαστή και οι επιπτώσεις στην συγκρότηση του δικανικού συλλογισμού από την τυπική αναγνώριση της εισδοχής της ΕΣΔΑ στην Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έννομη τάξη*, Διδικ, 1995, 11-22.

Το άρθρο 20 §1 του Συντάγματος καθιερώνει το δικαίωμα καθενός να τύχει προστασίας από μέρους των δικαστηρίων, εγγενές δε στοιχείο της δικαστικής προστασίας είναι η διασφάλιση μιας *δίκαιης δίκης*. Για να είναι, δε, δίκαιη η δίκη, σύμφωνα με απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, πρέπει «να εξασφαλίζεται το δικαίωμα του προσώπου προς υπεράσπιση των δικαιωμάτων και συμφερόντων του με δικηγόρο της δίκης του επιλογής, καθώς και η έκδοση της δικαστικής αποφάσεως μέσα σε εύλογο χρόνο από ένα ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο»¹⁴⁶. Από αυτή τη διατύπωση του σκεπτικού της αποφάσεως της Ολομελείας του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο ακυρωτικός δικαστής επιχειρεί να στηρίξει τη σκέψη του, αναφερόμενος εμμέσως στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, το οποίο, με αυτό τον τρόπο, καθίσταται συμπληρωματικός ερμηνευτικός κανόνας κατά το σχηματισμό του δικανικού του συλλογισμού. Τούτο, άλλωστε, οφείλεται στον επικουρικό χαρακτήρα των διατάξεων της ΕΣΔΑ, ως απόρροια της αυξημένης τυπικής ισχύος των συνταγματικών διατάξεων έναντι μιας Διεθνούς Συμβάσεως¹⁴⁷.

Σ' αυτό το πνεύμα, το Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριψε ως αβάσιμο το λόγο περί παραβάσεως του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ όταν το περιεχόμενό της φερόταν ως αντίθετο προς συγκεκριμένη συνταγματική διάταξη, που θεσπίζει ανέλεγκτο των πράξεων προαγωγής σε θέσεις προέδρων και αντιπροέδρων του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Στην περίπτωση αυτή, ακολουθεί την πάγια νομολογία κατά την οποία, η κυρωθείσα με νόμο διεθνής σύμβαση έχει μεν αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των κοινών νόμων, όχι όμως και έναντι του Συντάγματος¹⁴⁸. Άλλωστε, αυτό συνάδει και με το πνεύμα της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία αφήνει στον εσωτερικό νομοθέτη τη ρύθμιση των όρων και προϋποθέσεων ασκήσεως του κατοχυρωμένου σε αυτή δικαιώματος για δίκαιη δίκη, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι δεν θα περιορίζεται ουσιαστικά το δικαίωμα αυτό.

¹⁴⁶ Για το ρόλο του Ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας στην εφαρμογή του δικαιώματος για δίκαιη δίκη, βλ. Σπ. ΚΑΡΑΛΗ, *Το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ και η ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, στο «Κράτος - Νόμος - Διοίκηση», Σύμμεικτα Επαμ. Σπηλιωτόπουλου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, 124-142.

¹⁴⁷ Δεν πρέπει, όμως, να παραγνωρίζεται ότι ο αντίθετος σε διεθνή σύμβαση, όπως η ΕΣΔΑ, νόμος, ακόμη και αν είναι μεταγενέστερος του κυρωτικού της συμβάσεως αυτής, δεν εφαρμόζεται από τα ελληνικά δικαστήρια, κατά την κρίση των συγκεκριμένων υποθέσεων: βλ. Φ. ΒΕΓΛΕΡΗ: *Η Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Σύνταγμα*, 199-250.

¹⁴⁸ Βλ. ΣτΕ (Ολομ.) 1937/1998, (7μελής) 4751/1998

Εξάλλου, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ακολουθεί μια αντίστοιχη πορεία στις δημοσιοϋπαλληλικές διαφορές. Ο ακυρωτικός δικαστής κάνοντας ρητή μνεία της σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, υιοθετεί καταρχήν την άποψη ότι διαφορές που αφορούν την πρόσληψη, σταδιοδρομία και τη λύση της υπαλληλικής σχέσεως εκφεύγουν, γενικώς, του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 6 §1 της ΕΣΔΑ. Ο ακυρωτικός δικαστής ανάγει αρχικά σε κριτήριο εφαρμογής της δικονομικής αυτής διατάξεως της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως, το ζήτημα εάν η αμφισβητούμενη απαίτηση αφορά την πρόσληψη, τη σταδιοδρομία υπαλλήλου ή τη λύση υπαλληλικής σχέσεως, και κατά πόσο η αρμόδια δημόσια αρχή ενεργεί κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας, προκειμένου να αποφανθεί εάν η επίμαχη απαίτηση έχει χαρακτήρα «αστικής φύσεως», κατά την έννοια του άρθρου 6 §1 της ΕΣΔΑ.

Αυτή την άποψη φαίνεται να υιοθετεί το Συμβούλιο της Επικρατείας σε αποφάσεις του που αφορούν υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, σε υπόθεση, κατά την οποία αμφισβητείτο η νομιμότητα αποφάσεως του Ανωτάτου Συμβουλίου της Ελληνικής Αστυνομίας περί μη προαγωγής του αιτούντος στο βαθμό του ταξίαρχου, λόγω μη νομίμου συνθέσεως του ως άνω Ανωτάτου Συμβουλίου, ως εκ του ότι συμμετείχαν σε αυτό δύο μέλη που είχαν συμμετάσχει, κατά την σε πρώτο βαθμό κρίση του και στο Ανώτερο Συμβούλιο της ΕΛ.ΑΣ, το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αφορούσε «θέμα υπηρεσιακής κατάστασης υπαλλήλου του δημοσίου (μη προαγωγή)» και δεν έθιγε δικαιώματα «αστικής φύσεως», ούτε συνδεόταν με «ποινική κατηγορία εναντίον του», κατά την έννοια του άρθρου 6 §1 της ΕΣΔΑ. Στηριζόμενος σ' αυτή την αιτιολογική βάση, ο ακυρωτικός δικαστής κατέληξε ότι, στην υπόθεση αυτή, δεν είχε εφαρμογή η επίμαχη διάταξη της ΕΣΔΑ¹⁴⁹.

Εξάλλου, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο εφάρμοσε αυτά τα κριτήρια και σε πειθαρχικές υποθέσεις, προκειμένου να κρίνει εάν τυγχάνει εφαρμογής το άρθρο 6, ως δικονομική εγγύηση της αρχής της αμεροληψίας, αλλά και του δικαιώματος της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου στη πειθαρχική διαδικασία κατά δημοσίων λειτουργών.

¹⁴⁹ Βλ. ΣΤΕ 2434/1999

Πράγματι, το Γ΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας αντιμετώπισε το ζήτημα της εφαρμογής του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ επί υποθέσεως που αφορούσε τη νομιμότητα επιβολής πειθαρχικής ποινής σε μέλος ΔΕΠ, κατόπιν ασκήσεως πειθαρχικής διώξεως από τον Πρύτανη του οικείου ΑΕΙ. Επί του προβαλλόμενου, στην υπόθεση αυτή, ισχυρισμού ότι διάταξη, που επιτρέπει τη συμμετοχή του Πρυτάνεως στο Πειθαρχικό Συμβούλιο των μελών ΔΕΠ του οικείου ΑΕΙ, αντίκειται στην αρχή της δίκαιης δίκης, υπό την έννοια του άρθρου 6 §1 της ΕΣΔΑ, η επικρατέστερη στο Τμήμα γνώμη προέκρινε ότι δεν είχε εφαρμογή το άρθρο 6 §1 της ΕΣΔΑ, με το σκεπτικό ότι η αμφισβητούμενη πειθαρχική διαδικασία στρεφόταν κατά καθηγητή Α.Ε.Ι., «ο οποίος υπόκειται σε οικειοθελή ιεραρχική έννομη σχέση εντός του οικείου Α.Ε.Ι.». Με δεδομένο, δε, ότι «η πειθαρχική αυτή διαδικασία αποβλέπει στην εύρυθμη λειτουργία του οικείου Α.Ε.Ι.» και ότι η επιβληθείσα σε βάρος του αιτούντος πειθαρχική ποινή είχε δυσμενείς επιπτώσεις που αφορούσαν μόνο την υπηρεσιακή του κατάσταση εντός του ΑΕΙ, το Δικαστήριο έκρινε ότι η επίδικη πειθαρχική διαδικασία δεν έθιγε «δικαιώματα αστικής φύσεως του αιτούντος», ούτε είχε ως συνέπεια «τη στέρηση της προσωπικής του ελευθερίας»¹⁵⁰. Λόγω, όμως, της σπουδαιότητας του ζητήματος της εφαρμογής του άρθρου 6 §1 της ΕΣΔΑ στην επίδικη υπόθεση, το θέμα αυτό κρίθηκε και από την επταμελή σύνθεση του Τμήματος.

Υπό τη μείζονα σύνθεσή του, το Γ΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας προσέφυγε στην αρχή της δίκαιης δίκης, ως συμπληρωματικού ερμηνευτικού κανόνα προς την αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, η οποία αποτελεί μία ειδικότερη έκφανση της γενικότερης αρχής του Κράτους Δικαίου που απορρέει από το Σύνταγμα. Έτσι κατέληξε στην κρίση ότι δεν είναι επιτρεπτό, από τις ως άνω αρχές, το ίδιο πρόσωπο που άσκησε την πειθαρχική δίωξη, ακολούθως να συμμετάσχει και ως μέλος στο πειθαρχικό συμβούλιο, το οποίο θα αποφασίσει τελικώς περί της ενοχής ή μη του πειθαρχικώς διωκόμενου.

Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, σταθερό στην πάγια νομολογία του, αποφεύγει να προσδώσει στη δικαιοκρατική αρχή του άρθρου 6 §1 της ΕΣΔΑ το περιεχόμενο που έχουν δώσει τα όργανα του Στρασβούργου στην αρχή της

¹⁵⁰ Βλ. ΣτΕ 334/1999

δίκαιης δίκης, ως αυτόνομης έννοιας¹⁵¹.

Στο ίδιο πνεύμα, το Συμβούλιο της Επικρατείας προσφεύγει σε μία συνδυασμένη ερμηνεία του άρθρου 20 §2 του Συντάγματος με το άρθρο 6 §3 της ΕΣΔΑ, προκειμένου να εξετάσει εάν το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου τυγχάνει εφαρμογής κατά την πειθαρχική διαδικασία κατά των δημοσίων εν γένει λειτουργών.

Ακολουθώντας αυτή την ερμηνευτική μέθοδο, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου, κατά την πειθαρχική διαδικασία, περιλαμβάνει και την ευχέρεια του εγκαλουμένου να ζητήσει την κατά τη διαδικασία ενώπιον των πειθαρχικών εν γένει συμβουλίων συμπάρσταση του πληρεξουσίου δικηγόρου του. Συνεπώς, εάν ο εγκαλούμενος ζητήσει την ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου συμπάρσταση του πληρεξουσίου του δικηγόρου, η Διοίκηση, σύμφωνα με την έννοια της ως άνω διατάξεως του άρθρου 20 §2 του Συντάγματος, που - κατά την πλειοψηφούσα γνώμη - ερμηνεύεται σε συνδυασμό με το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, οφείλει να ικανοποιήσει το σχετικό αίτημα, «έστω και αν η ειδική εκάστοτε νομοθεσία δεν προβλέπει την τήρηση του ουσιώδους αυτού τύπου ή ρητά την αποκλείει»¹⁵². Σύμφωνα με αυτό το σκεπτικό, η διάταξη που αναφέρεται στην πειθαρχική διαδικασία κατά του αστυνομικού προσωπικού του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και απαγορεύει πλήρως τη συμπάρσταση δικηγόρου στις συνεδριάσεις των οικείων ανακριτικών (πειθαρχικών) συμβουλίων κρίθηκε, κατά πλειοψηφία, αντίθετη προς το Σύνταγμα, χωρίς, στο εν λόγω διατακτικό, να γίνεται ρητή μνεία της δικαιοπρακτικής αρχής της ΕΣΔΑ¹⁵³.

Σε άλλη, όμως, υπόθεση, το Συμβούλιο της Επικρατείας φαίνεται ότι τελεί υπό την προφανή επιρροή της προαναφερθείσας νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, που έχει κρίνει ότι πληροί τους όρους του άρθρου 6 της Συμβάσεως, η εφαρμογή των δικαιοκρατικών της εγγυήσεων ενώπιον ενός δικαστηρίου πλήρους δικαιοδοσίας, το οποίο θα επιληφθεί διαφοράς, που αναφύεται κατά την κινηθείσα πειθαρχική διαδικασία κατά δημοσίων

¹⁵¹ Βλ. ΣΤΕ 1117/2000, 7μελής.

¹⁵² ΣΤΕ (Ολομ.) 2152/2000, σκέψ. 4 και 4265/2000, σκέψ. 7. 214.

¹⁵³ Βλ. ΣΤΕ 3622/2001, σκέψ. 3.

λειτουργών¹⁵⁴. Υπ' αυτό το πνεύμα, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου αποφάνθηκε ότι, «όταν η ίδια κρίνει ως πειθαρχικό δικαστήριο, αρμόδιο για την επιβολή της ποινής της οριστικής παύσης σε δικαστικούς λειτουργούς των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, δεν επιτρέπεται κατά νόμο ούτε να εξετάσει τη νομική ορθότητα της παραπεμπτικής, ενώπιόν της, απόφασης του πειθαρχικού συμβουλίου, ούτε να αναπέμψει την υπόθεση σ' αυτό, λόγω πλημμελειών ή νομικών σφαλμάτων της απόφασης επί της ασκηθείσας πειθαρχικής αγωγής κατά δικαστικού λειτουργού». Με δεδομένο, άλλωστε, ότι ενώπιον της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως πειθαρχικού δικαστηρίου, επιτρέπεται η παράσταση του εγκαλούμενου δικαστικού λειτουργού με δικηγόρο, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκρινε ότι, η παροχή της δυνατότητας στον πειθαρχικώς διωκόμενο να αναθέσει την υπεράσπισή του ενώπιον του τελικώς και κατ' ουσίαν κρίνοντος πειθαρχικού δικαστηρίου σε δικηγόρο της επιλογής του συνιστά επαρκή εγγύηση, υπό το πρίσμα του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, για την προστασία του στην πειθαρχική διαδικασία¹⁵⁵.

Με αυτό το αιτιολογικό απορρίφθηκε ο ισχυρισμός του εγκαλουμένου δικαστικού λειτουργού ότι η απαγόρευση από το επταμελές πειθαρχικό συμβούλιο της ενώπιόν του συμπαραστάσεως του εγκαλουμένου, με δικηγόρο αντίκειται στο άρθρο 6 παρ. 3 της ΕΣΔΑ. Προέχων για την κρίση της εφαρμογής των εγγυήσεων του άρθρου 6, στην προκειμένη περίπτωση, είναι ο πλήρης έλεγχος που ασκείται από το Συμβούλιο της Επικρατείας, όταν κρίνει ως πειθαρχικό δικαστήριο¹⁵⁶.

Εξάλλου, το ΣΤ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν ήταν αρμόδιο για την εκδίκαση πειθαρχικών υποθέσεων, έκρινε, σε μείζονα σύνθεση, περί του εύρους της υποχρέωσης γνωστοποίησε στον πειθαρχικώς τιμωρηθέντα γιατρό του ΕΣΥ του ενδίκου μέσου το οποίο δύναται να ασκήσει κατά αποφάσεων πειθαρχικών οργάνων, καθώς και της προθεσμίας, εντός της οποίας πρέπει να ασκηθεί αυτό. Κατά την επικρατούσα γνώμη στο Τμήμα, η σχετική υποχρέωση ισχύει ειδικώς επί θεμάτων επιβολής

¹⁵⁴ Στ. ΣΤΑΥΡΟΥ, *Τα δικαιώματα του διωκόμενου στις πειθαρχικές διαδικασίες και το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ*, ΕΕΕυρΔ 1991.

¹⁵⁵ Βλ. ΣτΕ (Ολομ.) 2241/1999, σκέψ. 3.

¹⁵⁶ Σχετικές σκέψεις, ως προς την εφαρμογή της προστατευόμενης από το άρθρο 6 αρχής της δημοσιότητας κατά την πειθαρχική διαδικασία, βλ. Ε. ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Η υπόθεση Lorenzi και η επίδραση της ΕΣΔΑ στις διαδικασίες επιβολής διοικητικών και πειθαρχικών κυρώσεων*, ΔτΑ, 2001, 783-789.

πειθαρχικών ποινών σε γιατρούς του ΕΣΥ.

Σύμφωνα, όμως, με τη μειοψηφούσα άποψη, η οποία προσέδωσε συνταγματικό έρεισμα στη σχετική υποχρέωση, αποφεύγοντας να αναζητήσει, ως θεμέλιο αυτής της υποχρέωσης, το δικαίωμα στη δίκαιη δίκη, «η Διοίκηση υποχρεούται σε κάθε περίπτωση πειθαρχικής αποφάσεως να γνωστοποιεί στον πειθαρχικώς τιμωρηθέντα το ένδικο μέσο το οποίο δύναται να ασκήσει κατ' αυτής, καθώς και την προθεσμία ασκήσεώς του.»¹⁵⁷.

Εξάλλου, το Γ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, υπό τη μείζονα σύνθεσή του, επανατοποθέτησε τη σχέση της πειθαρχικής με την ποινική δίκη, ενόψει της ερμηνείας της διατάξεως του άρθρου 64 του π.δ/τος 18.1989 «Περί Συμβουλίου της Επικρατείας»¹⁵⁸, υπό το πρίσμα των άρθρων 20 §1 του Συντάγματος και 6 §1 της ΕΣΔΑ.

Στο πλαίσιο αυτό κρίθηκε ότι η τελευταία αυτή διάταξη, ερμηνευμένη ενόψει των ως άνω άρθρων, που κατοχυρώνουν το δικαίωμα αποτελεσματικής έννομης προστασίας¹⁵⁹, καθώς και του άρθρου 95 §3 του Συντάγματος, κατά το οποίο «το Συμβούλιο της Επικρατείας, όταν επιλαμβάνεται εφέσεως, διχάζει την αίτηση ακυρώσεως σε δεύτερο βαθμό και δεν αποκλείει τη λήψη υπόψη στοιχείων, μεταγενέστερων της εκκαλουμένης αποφάσεως του διοικητικού εφετείου και ιδίως τελεσίδικων αποφάσεων δικαστηρίων, με τα οποία ανατρέπεται ή κλονίζεται η αιτιολογική βάση της διοικητικής πράξεως που προσεβλήθη με την αίτηση ακυρώσεως και, κατ' επέκταση, η επ' αυτής κρίση του διοικητικού εφετείου»¹⁶⁰.

Έτσι, στην περίπτωση επιβολής σε στρατιωτικό υπάλληλο πειθαρχικής ποινής, κρίθηκε ότι θα πρέπει να ληφθεί, κατ' έφεση, υπόψη τελεσίδικη αθωωτική απόφαση του αρμόδιου ποινικού δικαστηρίου, μεταγενέστερη της εκκαλουμένης αποφάσεως του διοικητικού εφετείου, με την οποία κλονίζεται εξ υπαρχής η αιτιολογική βάση της πειθαρχικής αποφάσεως, διότι έρχεται σε αντίθεση με όσα δέχθηκε το ποινικό δικαστήριο ως προς τη διάπραξη των

¹⁵⁷ ΣΤΕ (7μελής) 4280/2000, σκέψ. 5.

¹⁵⁸ Η διάταξη αυτή προβλέπει τα όρια του κατ'έφεση δικαστικού ελέγχου κατά των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, που δικάζουν σε πρώτο βαθμό αιτήσεις ακυρώσεως κατά ατομικών διοικητικών πράξεων, ορίζοντας ότι: «Η έφεση αναφέρεται αποκλειστικά σε σφάλματα της πρωτόδικης αποφάσεως. Αν βρεθεί βάσιμος λόγος εφέσεως η εκκαλουμένη απόφαση εξαφανίζεται και το Συμβούλιο της Επικρατείας, δικάζει επί της αιτήσεως ακυρώσεως».

¹⁵⁹ Πρβλ. (Ολομ.) ΣΤΕ 2152/2000.

¹⁶⁰ ΣΤΕ 736/2002, 634/2000.

ίδιων πράξεων που αποδόθηκαν στον στρατιωτικό υπάλληλο. Η κάμψη αυτής της αρχής της ανεξαρτησίας μεταξύ πειθαρχικής και ποινικής δίκης αναδεικνύει το ρόλο της ΕΣΔΑ στην αποτελεσματική δικαστική προστασία των πειθαρχικών διωκομένων, όταν μάλιστα αυτοί βρίσκονται σε σχέση άμεσου εξουσιάσεως προς την στρατιωτική ιεραρχία¹⁶¹.

Η ανάλυση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στον τομέα των δημοσιούπαλληλικών διαφορών αφήνει να διαφανεί η σταδιακή επίδραση της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ως και η ερμηνευτική προσέγγιση από τα όργανα του Στρασβούργου της προστασίας των ουσιαστικών, αλλά και των δικονομικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων. Η ειδική σχέση εξουσίας στην οποία βρίσκεται ο υπάλληλος απέναντι στην Ελληνική Διοίκηση δικαιολογεί την πρόταξη του δημοσίου συμφέροντος έναντι των θεμελιωδών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και τη διστακτική στάση του ακυρωτικού δικαστού κατά την επίκληση των σχετικών προστατευτικών διατάξεων της ΕΣΔΑ.

Περαιτέρω, η προσπάθεια συνδυασμένης ερμηνείας των διατάξεων που κατοχυρώνουν την απονομή δικαστικής προστασίας στη συνταγματική έννομη τάξη και στην ΕΣΔΑ δεν μείωσε την αξία της νομολογίας του Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ως «ερμηνευτικού βοηθήματος κατά τον προσδιορισμό του περιεχομένου των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των δικαιοκρατικών αρχών¹⁶².

β) Η στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας απέναντι στην νομολογία του ΕΔΔΑ για τα δικονομικά δικαιώματα του δημοσίου υπαλλήλου

Η διεύρυνση των δικονομικών εγγυήσεων του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ στη μεγαλύτερη κατηγορία των δημοσίων υπαλλήλων αντανακλά στα εθνικά δίκαια των συμβαλλόμενων κρατών και αντικατοπτρίζεται στην προσπάθειά τους για άμεση εφαρμογή, με τους κατάλληλους δικονομικούς μηχανισμούς, όλων των διατάξεων που κατοχυρώνουν δικαιώματα προστατευόμενα από την ΕΣΔΑ.

¹⁶¹ Βλ. ΣΤΕ 1852/2003.

¹⁶² Βλ. σχετικά Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, *Η επίδραση της ΕΣΔΑ στην εσωτερική έννομη τάξη*, ΤοΣ, 2002, 685-691.

Υπό την ερμηνευτική αυτή προσέγγιση του άρθρου 6, κάθε εσωτερικός κανόνας δικαίου, με επαρκώς καθορισμένο περιεχόμενο, πρέπει να τυγχάνει αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας ακόμα και αν δεν έχουν προβλεφθεί σε νομοθετικό ή κανονιστικό επίπεδο, επαρκείς προς τούτο δικονομικές εγγυήσεις.

Η νεωτεριστική στάση του Δικαστηρίου του Στρασβούργου δεν αφήνει ανεπηρέαστη τη νομολογία του Ελληνικού Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο πλαίσιο άσκησης της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας, ήτοι κατά την επεξεργασία κανονιστικών διαταγμάτων με τα οποία ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν το διορισμό πολιτών χωρών-μελών της Ε.Ε. στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, είχε την ευκαιρία να επαναλάβει την διαμορφωμένη από το ΔΕΚ νομολογία, όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 39 § 4 ΣυνθΕΚ. Σύμφωνα με την ερμηνευτική προσέγγιση του ΣτΕ, για την υπαγωγή μιας θέσης απασχόλησης στην εξαίρεση του προαναφερόμενου άρθρου, απαιτείται επιπλέον η συνδρομή ενός λειτουργικού κριτηρίου, ειδικότερα, όπως τα καθήκοντα που συνδέονται με τη συγκεκριμένη θέση έχουν σχέση με την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή τη διαφύλαξη εν γένει συμφερόντων του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, ο νόμος 2431/1996, «για την πρόσληψη πολιτών της Ε.Ε. στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση», κρίθηκε σύμφωνος με το άρθρο 4 § 4 του ισχύοντος Συντάγματος και με την προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 39 § 4 ΣυνθΕΚ.

Μολονότι, μέχρι προσφάτως, το Γ' Τμήμα του ΣτΕ εφάρμοζε τη δικαιοκρατική αρχή του άρθρου 6 § 1 της ΕΣΔΑ, ως συμπληρωματικό ερμηνευτικό κανόνα προς τη γενικότερη συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου και στις πειθαρχικές διαφορές των δημοσίων υπαλλήλων, εντούτοις δεν είχε ασχοληθεί με τη φύση της κρινόμενης διαφοράς.

Το Γ' Τμήμα του ΣτΕ, υπό μείζονα σύνθεση, αντιμετώπισε εκ νέου αλλά υπό διαφορετικό πρίσμα, το ζήτημα της εφαρμογής του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ σε διαφορά που προέκυψε κατά την πειθαρχική διαδικασία κατά δημόσιου λειτουργού. Ειδικότερα, κλήθηκε να αποφανθεί σχετικά με την νομιμότητα της πειθαρχικής ποινής της παύσης που επιβλήθηκε σε πανεπιστημιακό λειτουργό για το πειθαρχικό παράπτωμα της απάδουσας στην αξιοπρέπειά του διαγωγής.

Στην υπόθεση αυτή, ο ακυρωτικός δικαστής προέβη σε ευθεία εφαρμογή του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, αφού πρώτα ανέλυσε το περιεχόμενό του και

οριοθέτησε το πεδίο εφαρμογής του. Κρίθηκε ότι με την διάταξη αυτή ανάγεται σε κανόνα υπερνομοθετικού χαρακτήρα μια πανανθρώπινη αξία, η ανεξαρτησία και η αμεροληψία του κριτή που αποφαίνεται σε διαφορές, σχετικές με δικαιώματα και υποχρεώσεις αστικής φύσης ή για το βάσιμο κάθε ποινικής κατηγορίας. Περαιτέρω, το ΣτΕ, αποφάνθηκε κατά πλειοψηφία ότι στην έννοια των αμφισβητήσεων ως προς τα δικαιώματα και υποχρεώσεις αστικής φύσης, κατά το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ «εμπίπτουν και οι διαφορές που προέρχονται από πράξεις διοικητικών ή πειθαρχικών οργάνων, σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλου, εφόσον οι πράξεις αυτές δεν συνδέονται στενά με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και δεν υπόκεινται σε ουσιαστικό δικαστικό έλεγχο»¹⁶³. Με την απόφαση αυτή, παρατηρείται μια στροφή της νομολογίας του ΣτΕ προς την εφαρμογή ενός ουσιαστικού κριτηρίου στις διαφορές που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων εν γένει λειτουργών.

Σε νεότερη όμως υπόθεση, στην οποία η ένδικη αμφισβήτηση αφορούσε αίτημα κατάταξης στα μισθολογικά κλιμάκια της κατηγορίας ΠΕ από υπαλλήλους της κατηγορίας ΔΕ του κλάδου των Εφοριακών του Υπουργείου Οικονομικών, ο ακυρωτικός δικαστής εξέτασε τη φύση των καθηκόντων της συγκεκριμένης κατηγορίας δημοσίων υπαλλήλων. Επαναλαμβάνοντας το σκεπτικό της απόφαση Pellegrin κατά Γαλλίας, το ΣτΕ έκρινε ότι οι αιτούντες είναι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι που ανήκουν στον κλάδο των Εφοριακών και στους οποίους έχουν ανατεθεί «καθήκοντα βεβαιώσεως, εισπράξεως και ελέγχου των δημοσίων εσόδων». Έτσι, το Γ' Τμήμα του ΣτΕ κατέληξε στην κρίση ότι η επίδικη διαφορά των αιτούντων υπαλλήλων με το Κράτος, επειδή αφορούσε «θέμα υπηρεσιακής κατάστασης δημοσίων υπαλλήλων, στους οποίους έχει ανατεθεί από το νόμο συμμετοχή στη δημόσια εξουσία και σε καθήκοντα που αποβλέπουν στη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του Κράτους», δεν εμπίπτει στα «δικαιώματα αστικής φύσης», υπό την έννοια του άρθρου 6 § 1 της ΕΣΔΑ¹⁶⁴.

Η νομολογία του ΣτΕ παρουσιάζει διακυμάνσεις ως προς την εμπέδωση του λειτουργικού κριτηρίου, κατά την έρευνα του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 6 § 1 της ΕΣΔΑ. Έτσι, σε άλλες περιπτώσεις ο ακυρωτικός δικαστής προβαίνει

¹⁶³ Βλ. ΣτΕ 2522/2001, 7μελής.

¹⁶⁴ Βλ. ΣτΕ 1482/2002 και ΣτΕ 1481/2002.

σε ευθεία εφαρμογή των εγγυήσεων του άρθρου 6 § 1 της ΕΣΔΑ και άλλοτε, δεν κάνει καμία σκέψη σχετικά με την φύση της διαφοράς και το κατά πόσο αυτή δικαιολογεί την εφαρμογή των εγγυήσεων δικαστικής προστασίας της Σύμβασης. Η στάση του ΣτΕ αξίζει ιδιαίτερης προσοχής όσον αφορά την εξέταση της συμβατότητας εσωτερικών κανόνων δικαίου προς το ρυθμιστικό περιεχόμενο του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, κατόπιν προβολής σχετικού ισχυρισμού εκ μέρους διαδίκου που είχε την ιδιότητα δημοσίου υπαλλήλου, χωρίς όμως να ληφθεί αυτό υπόψη από το Δικαστήριο κατά την αντιμετώπιση του σχετικού ισχυρισμού. Ανεξαρτήτως της επιχειρηματολογίας στην οποία στήριξε το δικανικό του συλλογισμό, ο ακυρωτικός δικαστής απέρριψε το σχετικό λόγο κατ' ουσία χωρίς να εξετάσει τη δυνατότητα εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ για την παροχή δικαστικής προστασίας στην επίμαχη διαφορά, ενόψει της φύσης της ένδικης αμφισβήτησης¹⁶⁵.

Αντίστοιχη τακτική ακολούθησε το αρμόδιο Τμήμα υπό την 5μελή του σύνθεση, κατά την κρίση περί της συμφωνίας με την αρχή της δίκαιης δίκης, υπό την έννοια του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, των διατάξεων που επιβάλλουν περιορισμό στην άσκηση αίτησης αναίρεσης ενώπιον του ΣτΕ, σε συνάρτηση προς το ύψος του χρηματικού αντικειμένου της διαφοράς¹⁶⁶. Το σχετικό λόγο είχε προβάλει υπάλληλος σε δημόσιο νοσοκομείο, με την περαιτέρω διευκρίνιση ότι η επίλυση της διαφοράς αποδοχών που είχε δημιουργήσει η αμφισβητούμενη απαίτησή της, είχε γι' αυτήν οικονομικές συνέπειες.

Το Τμήμα επανέλαβε τη βασική σκέψη της Ολομέλειας του Δικαστηρίου¹⁶⁷ κατά την οποία δεν αποκλείεται η θέσπιση, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, οικονομικών προϋποθέσεων για την άσκηση της αίτησης αναίρεσης. Εντούτοις, έκανε δεκτό τον ισχυρισμό ότι η επίλυση της συγκεκριμένης διαφοράς είχε ευρύτερες οικονομικές συνέπειες για την υπάλληλο. Ωστόσο, ο ακυρωτικός δικαστής θα μπορούσε να στηρίξει την εφαρμογή του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ στον περιουσιακό χαρακτήρα της αμφισβητούμενης απαίτησης που, σύμφωνα με το περιουσιακό κριτήριο, θα αρκούσε για να προσδώσει στη διαφορά αυτή το χαρακτήρα αστικής υπόθεσης.

Η συναγωγή συμπερασμάτων από τη νομολογιακή τακτική του ΣτΕ σχετικά

¹⁶⁵ ΣτΕ 761/2000

¹⁶⁶ ΣτΕ 42, 2572/2003

¹⁶⁷ ΣτΕ 3937/2000 (Ολομ.)

με την αναγνώριση των δικονομικών εγγυήσεων της Σύμβασης στους δημοσίους υπαλλήλους είναι αρκετά πρόωρη. Η επιλογή του δικαστηρίου να περιοριστεί στην αναφορά της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 20 § 1 του Συντάγματος ή σε συνδυασμένη ερμηνεία αυτής της διάταξης με το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, δεν σημαίνει απαραίτητα ότι παραγνωρίζεται η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για αυτόνομη ερμηνευτική προσέγγιση των εννοιών της Σύμβασης. Το γεγονός ότι από τη σχετική νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου προκύπτει ότι συχνά δεν ερευνάται εάν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της Σύμβασης, κυρίως δε όταν γίνεται επίκλησή της από τον αιτούντα με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, υποδηλώνει την έμμεση υιοθέτηση της ερμηνευτικής προσέγγισης του ΕΔΔΑ από τον εθνικό δικαστή.

4. Το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων στη σύγχρονη ευρωπαϊκή δημόσια τάξη

Η ιδιαίτερη θέση της κρατικής διοικήσεως που αντανακλάται στην ιδιομορφία του καθεστώτος του δημοσίου υπαλλήλου αμφισβητείται υπό την επίδραση ενοποιητικών μηχανισμών που κατατείνουν στην ευρωπαϊκή προσέγγιση των δικαίων των εθνικών διοικήσεων.

Αναμφίβολα, η ιστορία και η πολιτισμική φυσιογνωμία κάθε ευρωπαϊκού κράτους έχουν προσδώσει στο δημοσιοϋπαλληλικό του δίκαιο ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Ωστόσο, παρά τις υπάρχουσες διαφορές θεωρείται ότι είναι δυνατό να γίνει λόγος για «ευρωπαϊκό σύστημα», όσον αφορά το νομικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Υποστηρίζεται, άλλωστε, ότι η διαδικασία της εναρμονίσεως αυτών των κανόνων, που διέπουν τις δημόσιες διοικήσεις στην Ευρώπη, έχει ξεκινήσει και κατατείνει στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δημοσιοϋπαλληλικού δίκαιου.

Το νομικό καθεστώς του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος τίθεται υπό επανεξέταση μέσα από μια κοινή, ευρωπαϊκή αντίληψη των κανόνων προστασίας των υπαλλήλων, ως ατόμων. Υπάρχει ένας πυρήνας προστατευόμενων δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση, των οποίων η άσκηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το λειτούργημα του υπαλλήλου, ο οποίος, όμως, παραμένει απαραβίαστος. Θεσμοί, όπως το Δικαστήριο του

Στρασβούργου, αλλά και του Λουξεμβούργου, αποτελούν τη βασική πηγή από την οποία εκπορεύεται μια κοινή αντίληψη των προστατευόμενων δικαιωμάτων¹⁶⁸ που αντανακλάται και στο καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων.

α) Η διαμόρφωση ενός πυρήνα δικαιωμάτων του δημοσίου υπαλλήλου

Από την ίδια την οικονομία της Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αποκαλύπτεται η ύπαρξη μιας ιεραρχίας ηθικής ή κοινωνικής σπουδαιότητας μεταξύ των κανόνων που έχουν όλοι αναγορευθεί ως εξίσου θεμελιώδεις. Δύναται κανείς να διακρίνει τα δικαιώματα που είναι δεκτικά περιορισμών, καθώς και τα αυστηρά δικαιώματα. Στην πρώτη κατηγορία, εντάσσονται τα δικαιώματα, κατά την άσκηση των οποίων αναγνωρίζεται στο κάθε κράτος μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης πως έχει την εξουσία να ενεργεί επεμβάσεις. Πρόκειται για τα δικαιώματα που προστατεύονται από τα άρθρα 8 έως 12 της ΕΣΔΑ – σε σχέση με την ιδιαίτερη κατηγορία των δημοσίων υπαλλήλων. Στην εκ διαμέτρου αντίθετη πλευρά βρίσκονται τα δικαιώματα που δεν ανέχονται περιορισμούς, ούτε αφήνουν στα κράτη περιθώρια ιδιαίτερων ρυθμίσεων, άλλων από εκείνες που εξασφαλίζουν το σεβασμό αυτών των δικαιωμάτων. Πρόκειται για τα δικαιώματα, από τα οποία το άρθρο 15 § 2 της Σύμβασης δεν επιτρέπει στα Κράτη καμία «παρέκκλιση σε περίπτωση πολέμου ή άλλου δημόσιου κινδύνου που απειλεί τη ζωή του έθνους» και συγκεκριμένα, για το δικαίωμα στη ζωή (άρθρο 2), την απαγόρευση των βασανιστηρίων (άρθρο 3), την απαγόρευση της δουλείας (άρθρο 4 § 1) και τον αποκλεισμό αναδρομικής εφαρμογής των ποινικών νόμων (άρθρο 7).

Ανάμεσα στα δικαιώματα που, κατά την ΕΣΔΑ, δεν είναι δεκτικά περιορισμών μπορεί να ενταχθεί και το δικαίωμα του άρθρου 6 της Σύμβασης που παραθέτει εκτενώς τους όρους που εξασφαλίζουν την αμερόληπτη και ορθή απονομή της δικαιοσύνης, και ως προς την άσκηση του οποίου δεν προβλέπεται καμία δυνατότητα επέμβασης. Η πληρότητα του συστήματος δικαιοπρακτικών εγγυήσεων που οικοδομεί η σχετική διάταξη δεν αφήνει στις πρωτοβουλίες της εθνικής νομοθεσίας και της δικαστικής και διοικητικής

¹⁶⁸ ΡΟΖΑΚΗΣ Χρ.: *Ορισμένες σκέψεις για το νέο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΤοΣ, 2002, σελ. 23.

εφαρμογής της άλλη δυνατή πορεία από την προέκταση και τη διασφάλιση αυτού του κανόνα.

Η ΕΣΔΑ, λόγω του επικουρικού της χαρακτήρα, εμπιστεύεται καταρχήν σε κάθε συμβαλλόμενο κράτος το καθήκον να διασφαλίζει τα κατοχυρωμένα από την ίδια δικαιώματα. Εφόσον, η ουσιαστική προϋπόθεση της αναστολής ή μεταβολής θεμελιωδών ελευθεριών, δηλαδή η έννοια της υπέρτατης πολιτικής ανάγκης δεν διαφέρει μεταξύ της ΕΣΔΑ και των εσωτερικών δικαίων των συμβαλλόμενων κρατών, αυτή υπερισχύει, ως υποχρέωση της ίδιας της Συμβάσεως¹⁶⁹. Στην αντίθετη περίπτωση, όταν δηλαδή ένα αυστηρό Σύνταγμα συγχωρεί αναστολή περισσότερων δικαιωμάτων από όσα επιτρέπει το άρθρο 15, η διεθνής υποχρέωση να μη γίνει παρέκκλιση από δικαιώματα απαρέγκλιτα, κατά την έννοια αυτής της διάταξης, εξακολουθεί να ισχύει¹⁷⁰.

Ανάλογα με το εύρος των δικαιωμάτων που δέχεται κανείς ότι εμπίπτουν στα απαραβίαστα, υπό το πνεύμα του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ, κυμαίνεται και το περιθώριο της διακριτικής ευχέρειας που καταλείπεται στα εθνικά κράτη την εκτίμηση της συνδρομής της έκτακτης εθνικής ανάγκης που δικαιολογεί λήψη μέτρων παρέκκλισης από τα εν λόγω δικαιώματα. Και ναι μεν οι παράγραφοι 2 των άρθρων 8 έως 10 της ΕΣΔΑ επιτρέπουν την επιβολή περιορισμών στην άσκηση του δικαιώματος σεβασμού στην ιδιωτική ζωή, στην εκδήλωση της ελευθερίας της θρησκείας ή των πεποιθήσεων, ή ακόμη στην άσκηση της ελευθερίας της εκφράσεως. Εντούτοις, δεν επιτρέπουν περιορισμούς και στο ίδιο στο δικαίωμα στην ελευθερία. Πράγματι, περιορισμός του δικαιώματος να σκέπτεται κανείς και να εκφράζει ελεύθερα τη σκέψη του, ή να πιστεύει ή, ακόμη, να προστατεύει την ιδιωτική του ζωή δεν μπορεί να νοηθεί, παρά μόνο υπό την έννοια της προσβολής του πυρήνα του ίδιου του δικαιώματος.

Εξάλλου, ο λεπτομερής καθορισμός των δικαιοκρατικών εγγυήσεων που εμπεριέχονται στο κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, σε συνδυασμό με τον αυστηρό και ουσιαστικό έλεγχο που τα όργανα της Σύμβασης ασκούν στις δημόσιες εθνικές αρχές, δεν μαρτυρούν μόνο τη

¹⁶⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 60 της ΕΣΔΑ: «Καμία διάταξη της παρούσης Συμβάσεως δεν επιτρέπεται να ερμηνευθεί κατά τρόπο που περιορίζει ή προσβάλλει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες όπως αναγνωρίζονται από τους νόμους κάθε συμβαλλόμενου μέρους ή από άλλη Συνθήκη στην οποία το συμβαλλόμενο μέρος μετέχει».

¹⁷⁰ Βλ. σχετικά, ΒΕΓΛΕΡΗΣ Φ.: *Τα δικαιώματα του ανθρώπου και οι περιορισμοί τους*, ΤοΣ, ΤοΣ 1981, 193-241.

σημασία που τα όργανα αυτά αποδίδουν στην προστατευόμενη μέσω αυτών των εγγυήσεων, αξία του ανθρώπου. Δείχνουν ακόμη και πόσο δεσμευτικές για τις εθνικές αρχές, από την ίδια την πληρότητα της ρυθμιστικής τους διατάξεως, είναι αυτές οι εγγυήσεις και πόσο μικρός χώρος καταλείπεται στα Κράτη για την ελεύθερη ρύθμιση του δικονομικού τους συστήματος ή την ανέλεγκτη από τα όργανα και τις διαδικασίες της Σύμβασης δράση των Κρατών.

Με δεδομένο ότι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση διασφαλίζει σε κάθε πρόσωπο ένα ελάχιστο πεδίο εγγυήσεων των δικαιωμάτων του, ως απόρροια της προστασίας της ανθρώπινης αξίας, δεν μπορεί καταρχήν να γίνει δεκτή οικειοθελής παραίτηση από τα ατομικά δικαιώματα. Τούτο ισχύει για τους δημόσιους υπαλλήλους, για τους οποίους, η εκ μέρους τους αποδοχή του διορισμού τους, δεν αποτελεί, κατά την κρατούσα άποψη, αναγκαίο στοιχείο για τη γένεση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως. Με άλλα λόγια, η έννομη σχέση του υποψήφιου δημόσιου λειτουργού με το Κράτος ιδρύεται με μόνη τη κυριαρχική πράξη του διορισμού, η αποδοχή του οποίου εκ μέρους του διορισμένου αποτελεί απλή αίρεση για να επέλθουν οι έννομες συνέπειες της υπαλληλικής σχέσης. Υπό την άποψη αυτή, δεν μπορεί να νοηθεί ότι ο διορισμός του υπαλλήλου συνεπάγεται και την οικειοθελή του παραίτηση από την προστασία των δικαιωμάτων του, ως ατόμου.

Αλλά και αν ακόμη θεωρηθεί συμβατική η σχέση που ιδρύεται μεταξύ Κράτους, ως απλού εργοδότη και δημοσίου υπαλλήλου, και τότε ακόμη δεν μπορεί να γίνει δεκτή η γενική συγκατάθεση αυτού για την περιορισμό του απαραβίαστου πυρήνα των δικαιωμάτων του, υπό το πνεύμα της ΕΣΔΑ. Η αντίθετη άποψη, κατά την οποία ο διοριζόμενος συνάπτει εκουσίως την ειδική αυτή έννομη σχέση με την κυρίαρχη Διοίκηση, αποδεχόμενος, συγχρόνως με τα υπηρεσιακά του καθήκοντα, και περιορισμούς στην ελευθερία της σκέψης, των πεποιθήσεων, αλλά και της εκφράσεως προσκρούει στις αρχές μιας «δημοκρατικής κοινωνίας», με βάση τις οποίες ασκείται εφεξής ο έλεγχος εφαρμογής των εγγυήσεων της Συμβάσεως.

Η πρόσφατη νομολογία καθιστά ανάγλυφη την προσπάθεια του ΕΔΔΑ να διερευνήσει την εκάστοτε επιτακτική κοινωνική ανάγκη που δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων από τις δημόσιες αρχές σε βάρος των λειτουργών τους. Το επιτακτικό ή μη της ανάγκης κρίνεται με βάση ένα κοινό στοιχείο στον

ευρύτερο Ευρωπαϊκό χώρο, τις κρατούσες αντιλήψεις και αξίες περί δημοκρατικής κοινωνίας στις διάφορες έννομες τάξεις των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Η ελευθερία της σκέψης, η ελευθερία της έκφρασης και η υπεροχή του δικαίου αποτελούν, σύμφωνα με την νομολογία του Στρασβούργου, θεμελιώδεις αξίες σε μια δημοκρατική κοινωνία. Με δεδομένο, άλλωστε, ότι η υπεροχή του δικαίου δεν νοείται παρά μόνο μέσα από τη διασφάλιση μιας αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας¹⁷¹, διαπιστώνεται ότι οι βασικές αυτές αξίες για τις δημοκρατικές χώρες αποτελούν συγχρόνως και τον απαραβίαστο χώρο των προστατευόμενων δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων από την ΕΣΔΑ, στον οποίο δεν μπορεί να διεισδύσει καταλυτικά η άσκηση της κρατικής εξουσίας.

Η προάσπιση αυτού του απαραβίαστου πυρήνα θεμελιωδών δικαιωμάτων επιτελεί μια διπλή λειτουργία: δεν διασφαλίζει μόνο την προστασία των δικαιωμάτων του υπαλλήλου, ως ατόμου, αλλά διαφέρει και την ίδια τη δημοκρατία, όπως αυτή νοείται στη σύγχρονη Ευρώπη. Σε μια ευρωπαϊκή δημοκρατία, η θέση του δημοσίου υπαλλήλου δεν παραμένει αυτή του εκτελεστού της κρατικής βουλήσεως. Η σχέση εξαρτήσεως από την εθνική Διοίκηση αμβλύνεται από τις διεθνείς νομικές δεσμεύσεις. Η ίδια η κρατική κυριαρχία, η οποία είναι στενά συνδεδεμένη με το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο και δικαιολογεί τις ιδιομορφίες του καθεστώτος των δημοσίων λειτουργιών υφίσταται την έντονη επίδραση της κοινοτικής έννομου τάξης και των κοινών αρχών που συνάγονται από την ερμηνεία της Συμβάσεως των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Η Εθνική Διοίκηση μπροστά σε αυτή την πρόκληση καλείται να διασφαλίσει στους υπαλλήλους της ένα χώρο αυτονομίας. Ενόψει της ευρωπαϊκής προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ο δημόσιος υπάλληλος καθίσταται από αντικείμενο μιας εξουσιαστικής σχέσεως, υποκείμενο θεμελιωδών δικαιωμάτων.

¹⁷¹ Βλ. ΕΔΔΑ, 21.2.1975, Golder c. Royaume-Uni, serie A, no.18. Στην απόφαση αυτή διατυπώνεται η σκέψη ότι, δεν μπορεί να νοηθεί υπεροχή του δικαίου χωρίς δυνατότητα πρόσβασης σε δικαστήριο, με τις εγγυήσεις του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ.

β) Η θέση του δημοσίου υπαλλήλου στην ευρωπαϊκή δημόσια τάξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Η αντίληψη που επικρατεί πως ο υπάλληλος είναι εκτελεστής της βουλήσεως του Κράτους, οδήγησε στην καθιέρωση της αρχής ότι η δημόσια εξουσία δύναται να οριοθετεί μονομερώς τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των οργάνων που την ασκούν. Έτσι, το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων έχει οικοδομηθεί στην έννοια της δημόσιας εξουσίας.

Σε αυτό το πνεύμα, ο εθνικός νομοθέτης, επί μακρό διάστημα, ρύθμιζε κυριαρχικά το ιδιαίτερο καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Η άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων με μοναδικό στόχο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό αντανάκλασε στη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας είχε ως συνέπεια συχνές επεμβάσεις των εθνικών διοικήσεων σε θεμελιώδη δικαιώματα των υπαλλήλων τους.

Αυτή η ιδιαίτερη θέση της κρατικής διοικήσεως που αντανάκλαται στην ιδιομορφία του καθεστώτος του δημοσίου υπαλλήλου αμφισβητείται τόσο από θεωρητικές απόψεις, όσο και από πραγματικές θεσμικές μεταβολές που κατατείνουν σε μια ευρωπαϊκή προσέγγιση των δικαίων των εθνικών διοικήσεων. Η μία προσπάθεια αποβλέπει στην ενοποίηση των κανόνων που διέπουν τις δημόσιες διοικήσεις στην Ευρώπη, με τη δημιουργία ενός κοινού διοικητικού δικαίου, που θα επιτρέπει την εξεύρεση κοινών λύσεων μέσα από τα εθνικά διοικητικά δίκαια των κρατών μελών. Η άλλη αποσκοπεί στην ευρωπαϊκή προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Το ευρωπαϊκό τοπίο σε θέματα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχει αλλάξει ριζικά. Η μεταπολεμική Ευρώπη είχε στηρίξει το οικοδόμημα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε κανόνες και όρους που έθεταν όρια και βάρη στην εξουσία των κρατών για τη διασφάλιση της ειρήνης στον ευρωπαϊκό χώρο. Οι αρχικοί εμπνευστές της ευρωπαϊκής ιδέας φαντάσθηκαν την Ευρώπη ως μία ευρύτερη ένωση με ενιαίους ιδεολογικούς και πολιτικούς προσανατολισμούς¹⁷², στους οποίους η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων

¹⁷²Βλ. Προοίμιο της ΕΚΑΧ, σκέψη 5: «... αποφασισμένοι οι εκπρόσωποι των ιδρυτικών μελών της ΕΚΑΧ να υποκαταστήσουν στις προαιώνιες αντιζηλιές μία συγχώνευση των συμφερόντων τους, να θεμελιώσουν διά της εγκαθιδρύσεως μίας οικονομικής κοινότητας πρώτες βάσεις μιας ευρύτερης και βαθύτερης κοινότητας μεταξύ λαών, επί μακρών αντιτιθέμενων δι' αιματηρών διαιρέσεων και να θέσουν θεσμικές βάσεις, ικανές να κατευθύνουν προς ένα εφεξής κοινό πεπρωμένο».

είχε τη θέση της. Η εγγύηση, όμως, της λειτουργίας των θεμελιωδών ελευθεριών στα πλαίσια μιας διασυννοριακής πραγματικότητας αποτελεί το εφελτήριο για την ευρωπαϊκή διάσταση των δικαιωμάτων.

Δεν πρόκειται για μια απλή συγχώνευση των συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του Συμβουλίου της Ευρώπης, αλλά για μια εξελικτική αναδιατύπωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπό την επιρροή της νομολογίας του Δικαστηρίου του Στρασβούργου και της ευεργετικής αλληλεπίδρασής αυτής με τη νομολογία του ΔΕΚ¹⁷³.

Είναι, άλλωστε, αξιοσημείωτο το γεγονός ότι τη μεταπολεμική δεσπόζουσα θέση που είχε αναγνωρίσει το Συμβούλιο της Ευρώπης στην ΕΣΔΑ και την κυρίαρχη φροντίδα της προστασίας αυτών των δικαιωμάτων, που είχε αφευθεί στον εθνικό δικαστή, λόγω του επικουρικού χαρακτήρα του ελέγχου του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, τείνει σταδιακά να αντικαταστήσει μια παράλληλη συνύπαρξη δύο ευρωπαϊκών συστημάτων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με τη συνεχή εξελικτική τάση του κοινοτικού δικαίου προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Χαρακτηριστικότερες εκφάνσεις αυτής της τάσης είναι, αφενός μεν, η εισαγωγή της έννοιας της ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 8Α της συνθήκης του Μάαστριχτ), γεγονός που άνοιξε το δρόμο για την αναγνώριση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας στα κράτη μέλη, διευρύνοντας ταυτοχρόνως και το δικαίωμα ελεύθερης εγκαταστάσεως των εργαζομένων σε άλλες χώρες της Ε.Ε. Αφετέρου, η διακήρυξη του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στη Νίκαια¹⁷⁴, με την οποία υπερτονίζεται μια κοινοτική διάσταση προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η αυτονομία της έννοιας της δημόσιας διοίκησης και της απασχόλησης σε αυτή, τόσο από το Δικαστήριο του Στρασβούργου, όσο και από το ομόλογό του στο Λουξεμβούργο, επηρεάζει άμεσα την εθνική αντίληψη για τη φύση της δημόσιας διοίκησης. Περαιτέρω, μεταθέτει το κέντρο βάρους της προσέγγισης αυτής της έννοιας από την κρατική εξουσία στην άσκηση συγκεκριμένων καθηκόντων από τον υπάλληλο.

¹⁷³ Βλ. ΓΙΑΤΑΓΑΝΑ Ξ., *Η ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις Συνθήκες*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, 10.

¹⁷⁴ Βλ. ΓΙΑΤΑΓΑΝΑ Ξ., *Η ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις Συνθήκες*, όπ. πρ., υποσημ. 203.

Εξάλλου, η ιθαγένεια του ευρωπαϊού πολίτη, καταρχήν, δεν επιτρέπεται, να αποτελεί κώλυμα για την πρόσληψή του σε συγκεκριμένη θέση άλλης εθνικής Διοικήσεως από αυτή της οποίας είναι υπήκοος, αλλά ούτε και να του στερεί τα περαιτέρω δικαιώματα τα οποία απολαύουν όλοι οι υπάλληλοι, ως πολίτες.

Η ίδια η εθνική Διοίκηση καλείται εν τέλει να παραχωρήσει μια πτυχή θεσμικής της αυτοτέλειας, με την υπαγωγή της σε μια ενιαία έννομη τάξη, η οποία σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποδίδεται με τον όρο ευρωπαϊκή δημόσια τάξη.

Ο όρος αυτός που απαντάται στη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου¹⁷⁵, αναδεικνύει την ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Στο Προίμιο της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως διατυπώνεται ρητά ότι η προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί τη βάση «της δικαιοσύνης και της ειρήνης στον κόσμο». Αυτή, όμως, προϋποθέτει, τόσο ένα «πραγματικό δημοκρατικό πολίτευμα», όσο και «μια κοινή αντίληψη και έναν κοινό σεβασμό των δικαιωμάτων του Ανθρώπου»¹⁷⁶, ως μια κατευθυντήρια ψυχή όλης της Συμβάσεως, που δεσμεύει νομικά τα συμβαλλόμενα κράτη, αλλά και τον ερμηνευτή της ΕΣΔΑ, ο οποίος αντιλαμβάνεται τη δημοκρατία ως μόνο εγγυητή των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Υπ' αυτή την προοπτική, επαναπροσδιορίζεται η «εθνική δημόσια τάξη», η οποία δεν αποτελεί πλέον νομιμοποιητική βάση της κρατικής εξουσίας, αλλά οριοθετεί την άσκησή της, σε ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η ευρωπαϊκή δημόσια τάξη δεν αποτελεί μια νομολογιακή έννοια, θεωρητικά επεξεργασμένη, χωρίς πρακτική αξία. Ο έλεγχος που ασκεί το Δικαστήριο του Στρασβούργου στην εφαρμογή της Σύμβασης από τα εθνικά κράτη, όταν αμφισβητούνται δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων είναι χαρακτηριστικός σε αυτό το σημείο. Στο πλαίσιο αυτό, ο ιδιαίτερος δεσμός που ιδρύεται με την ένταξη κάθε δημοσίου λειτουργού σε ένα σύστημα διοικητικής ιεραρχίας μεταβάλλεται. Η πρόταξη του δημοσίου συμφέροντος στην άσκηση δημόσιας διοικήσεως κάμπτεται ενώπιον της ευρωπαϊκής δημόσιας τάξεως των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η Εθνική Διοίκηση μπροστά σ' αυτή την πρόκληση

¹⁷⁵ Ο όρος αυτός χρησιμοποιείται στην υπόθεση Λοϊζίδου κατά Τουρκίας, στην οποία το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ανάγει την ΕΣΔΑ σε «συνταγματικό εργαλείο της ευρωπαϊκής δημόσιας τάξεως», ΕΔΔΑ, 23.3.1995, serie A, no 310, παρ. 9.

¹⁷⁶ Παράγραφος 4 του Προιμίου.

καλείται να διασφαλίσει στους υπαλλήλους της ένα χώρο αυτονομίας, στον οποίο η κρατική εξουσία δεν μπορεί να διεισδύσει. Ενόψει της ευρωπαϊκής προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της οποίας η σημασία επιχειρήθηκε να καταδειχθεί σ' αυτή την εργασία, ο δημόσιος υπάλληλος καθίσταται από αντικείμενο μιας εξουσιαστικής σχέσεως, υποκείμενο θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το ζήτημα που ετέθη σ'αυτή τη διατριβή ήταν, κατά πόσο οι προστατευόμενες ελευθερίες από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση, των οποίων η άσκηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το λειτούργημα του δημοσίου υπαλλήλου, περιορίζονται αναπόφευκτα από την εξουσιαστική βούληση του Κράτους, ή υπάρχει ένας πυρήνας αυτών των δικαιωμάτων που παραμένει απαραβίαστος.

Υπό την δεύτερη εκδοχή δεν νοείται παραίτηση από τον απαραβίαστο πυρήνα των δικαιωμάτων. Η προάσπιση αυτού του απαραβίαστου πυρήνα θεμελιωδών δικαιωμάτων επιτελεί μια διπλή λειτουργία: δεν διασφαλίζει μόνο την προστασία των δικαιωμάτων του υπαλλήλου, ως ατόμου, αλλά και την ίδια τη δημοκρατία, όπως αυτή νοείται στη σύγχρονη Ευρώπη.

Σε μια ευρωπαϊκή δημοκρατία, η θέση του δημοσίου υπαλλήλου δεν παραμένει απλώς αυτή του εκτελεστού της κρατικής βουλήσεως. Η σχέση εξαρτήσεως από την εθνική Διοίκηση αμβλύνεται από τις διεθνείς νομικές δεσμεύσεις. Η ίδια η κρατική κυριαρχία, η οποία είναι στενά συνδεδεμένη με το δημοσιούπαλληλικό δίκαιο και δικαιολογεί τις ιδιομορφίες του καθεστώτος των δημοσίων λειτουργών υφίσταται την έντονη επίδραση της κοινοτικής έννομου τάξεως και των κοινών αρχών που συνάγονται από την ερμηνεία της Συμβάσεως των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Εύλογα διατυπώνεται το ερώτημα: μήπως κατευθυνόμαστε προς μια νέα έννομη τάξη, στον ευρωπαϊκό χώρο, στην οποία ο δημόσιος υπάλληλος, δέκτης των ευρωπαϊκών προκλήσεων, αντιμετωπίζεται όχι μόνον ως δημόσιο όργανο, αντικείμενο εξουσιάσεως από τις εθνικές αρχές, αλλά και ως υποκείμενο θεμελιωδών δικαιωμάτων; Προς μία θετική απάντηση σ' αυτό το ερώτημα, οδηγείται η παρούσα μελέτη.

Το ευρωπαϊκό τοπίο σε θέματα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχει αλλάξει ριζικά. Στην εποχή μας, τα δικαιώματα του ανθρώπου και η προστασία τους έχουν λάβει μια «ευρωπαϊκή διάσταση». Ενώ έως το 1945 το δίλημμα εθνική κυριαρχία ή δικαιώματα του ανθρώπου ήταν υπαρκτό, έκτοτε δεν τίθεται πλέον με την ίδια ένταση. Η κάμψη της εθνικής κυριαρχίας χάριν των δικαιωμάτων του ανθρώπου αποτελεί κατάκτηση του ευρωπαϊκού πολιτισμού.

Στα πλαίσια μιας ευρωπαϊκής προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ο ιδιαίτερος δεσμός που ιδρύεται με την ένταξη κάθε δημοσίου λειτουργού σε ένα σύστημα διοικητικής ιεραρχίας μεταβάλλεται. Η πρόταξη του δημοσίου συμφέροντος στην άσκηση δημόσιας διοικήσεως κάμπτεται ενώπιον μιας ενιαίας έννομου τάξεως σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που αποβλέπει πρωτίστως στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αναπόφευκτα οδηγούμαστε προς μια ευρωπαϊκή δημόσια τάξη ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το δίκαιο επιστρέφει στην ενότητα και την καθολικότητά του. Και επανέρχεται στις γενικές αρχές του φυσικού - θα έλεγαν άλλοτε- δικαίου, αρχές οι οποίες, πέρα από τα εθνικά νομοθετικά και συνταγματικά κείμενα, έχουν την πηγή τους στις θεμελιώδεις αξίες του ευρωπαϊκού πολιτισμού, απορρέουν δε από τη φύση του ανθρώπου, ως άτομου.

Η ευρωπαϊκή διάσταση της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, της οποίας η σημασία επιχειρήθηκε να καταδειχθεί σ' αυτή τη μελέτη, οδηγεί σε μια μεταβολή της θέσεως των δημοσίων υπαλλήλων, ως «ειδικής κατηγορίας πολιτών» απέναντι στη κυρίαρχη Διοίκηση. Από αντικείμενο μιας εξουσιαστικής σχέσεως, ο δημόσιος υπάλληλος καθίσταται, εφεξής, υποκείμενο θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει αναπτύξει, στον μισό αιώνα της ύπαρξής της, μια δυναμική χωρίς προηγούμενο στο χώρο του δημόσιου διεθνούς δικαίου, τείνοντας να μετεξελιχθεί σ' αυτό που έχει ονομασθεί "συνταγματικό εργαλείο της ευρωπαϊκής δημόσιας τάξης στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων". Η μετεξέλιξη αυτή σηματοδοτεί, μεταξύ άλλων, μια ενισχυμένη -σε σχέση με τις συνηθισμένες διεθνείς συμβάσεις- διεισδυτικότητα της ΕΣΔΑ στο εθνικό δίκαιο των ολοένα περισσότερων συμβαλλόμενων κρατών. Έτσι αυτά έχουν ενσωματώσει, σχεδόν όλα, τη Σύμβαση στο εσωτερικό τους δίκαιο και μάλιστα περίπου τα τρία τέταρτα από αυτά με αυξημένη τουλάχιστον έναντι των κοινών νόμων τυπική ισχύ.

Στην Ελλάδα πάντως η επίδραση του δικαίου της ΕΣΔΑ παραμένει στην πράξη χαμηλή συγκριτικά με άλλα συμβαλλόμενα κράτη. Σε κύριο εμπόδιο για την αποτελεσματική ενσωμάτωση της Σύμβασης στην ελληνική έννομη τάξη αναδεικνύεται η άγνοια, ή ενίοτε και συνειδητή αγνόηση, της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου από τον Έλληνα δικαστή. Όμως, η υπέρβαση που διαπιστώνεται ολοένα ευκρινέστερα, με βάση

τις αποφάσεις του Δικαστηρίου αυτού, του ελληνικού δικαιοκρατικού ελλείμματος, συνιστά για τη χώρα μας όχι μόνο νομική επιταγή αλλά και ιστορική αναγκαιότητα. Η υπέρβαση αυτή προϋποθέτει την εγκατάλειψη παραδοσιακών αντιλήψεων της θεωρίας και, κυρίως, τη μεταβολή μακροχρόνιων πρακτικών των ελληνικών κρατικών οργάνων, προς την κατεύθυνση μιας ουσιώδους αναβάθμισης της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα μας.

Πανεπιστήμιο Πειραιώς

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΥ Ε.**, *Η υπόθεση Lorenzi και η επίδραση της ΕΣΔΑ στις διαδικασίες επιβολής διοικητικών και πειθαρχικών κυρώσεων*, ΔτΑ, 2001.
- ΑΪΦΑΝΤΗ-ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ Η.**, *Οι απαρχές της προσπάθειας για τον προσδιορισμό της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου στην Ελλάδα*, ΕΔΔΔ, 1992.
- ΒΑΗΣ Θ.**, *Το συνδικαλιστικό δικαίωμα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1990.
- ΒΕΓΛΕΡΗΣ Φ.**, *Η Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Σύνταγμα*, ΤοΣ, 1997.
- ΒΕΓΛΕΡΗΣ Φ.**, *Τα δικαιώματα του ανθρώπου και οι περιορισμοί τους*, ΤοΣ, 1981.
- ΒΗΛΑΡΑΣ Μ. - ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ.**, *Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική Διοίκηση*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 1993.
- ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ Σπ.**, *Η επιρροή των Γερμανών Δημοσιολόγων στο έργο του Ν.Ν. Σαρίπολου - Ιδιαίτερα στο πεδίο του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 1/1996.
- ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απ.**, *Το δικαίωμα της αυτοδιάθεσης των πληροφοριών. Υπερβολή ή αναγκαιότητα;* ΤοΣ, 1997.
- ΓΙΑΤΑΓΑΝΑΣ Ξ.**, *Η Ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις Συνθήκες*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003.
- ΓΚΟΥΤΟΣ Χ.**, *Εργατικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αναστασίου, Αθήνα, 1999.
- ΦΘΕΝΑΚΗΣ Χ.**, *Σύστημα υπαλληλικού δικαίου*, Εκδόσεις Α. Σάκκουλα, Αθήνα, 1984.
- ΔΑΣΚΑΛΑΚΗΣ Δ.**, *Το εργασιακό καθεστώς του προσωπικού των δημοσίων επιχειρήσεων*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1993.
- ΖΗΣΙΑΔΟΥ Ι.**, *Η έννοια του όρου υπάλληλος*, Αρμεν. 1968.
- ΖΩΝΤΑΝΟΣ Π.**, *Απασχόληση στη Δημοσία Διοίκηση και δραστηριότητες συνδεδεμένες με την άσκηση δημοσίας εξουσίας, κατά τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 1998.
- ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ Ν. Α.**, *Η κομματική δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων*, Εκδόσεις Α. Σάκκουλα, Αθήνα, 1990.

- ΚΑΡΑΛΗΣ Σπ.**, Το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ και η ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο «Κράτος - Νόμος - Διοίκηση», Σύμμεικτα Επαμ. Σπηλιωτόπουλου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000.
- ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ Γ.**, Η επίδραση της ΕΣΔΑ στην εσωτερική έννομη τάξη, ΤοΣ, 2002.
- ΚΙΟΣΣΕ-ΠΑΥΛΙΔΗ Λ.**, Το δικαίωμα της απεργίας των δημοσίων υπάλληλων, Νομ. Μελέτες ΕΔΠ-Κομοτηνής, 2/1981.
- ΚΤΙΣΤΑΚΗ Σ. Ν.**, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο και Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: η επίδραση της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στο ιδιαίτερο καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2004.
- ΛΥΤΡΑΣ Σ.**, Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989.
- ΜΑΓΓΑΝΑΣ Α. Δ.**, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Αποφάσεις και πρακτική του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2002
- ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ Μ. - ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΣ Β.**, Κανονικές άδειες. Αναρρωτικές άδειες, ΔιοικΜετ, 18/1984.
- ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ Μ. - ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΣ Β.**, Τοποθέτηση. Μετακίνηση. Απόσπαση. Μετάταξη. ΔιοικΜετ, 18/1984.
- ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ Μ.- ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΣ Β. - ΧΑΤΖΗΘΕΟΔΩΡΟΥ Σ.**, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, Εκδόσεις Αικ. Μαθιουδάκη, Αθήνα, 1979.
- ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ Μ.- ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΣ Β.**, Καθήκοντα, Περιορισμοί, Αστική ευθύνη των υπαλλήλων, ΔιοικΜετ, 17/1984, 59.
- ΜΑΤΘΙΑΣ Σ.**, Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999.
- ΜΑΤΘΙΑΣ Σ.**, Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999.
- ΜΙΝΤΣΗΣ Γ. Ι.**, Οι διακρατικές προσφυγές στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου : Κυπριακό ζήτημα, ελληνική δικτατορία, τουρκική δικτατορία, Βόρεια Ιρλανδία, Νότιο Τυρόλο Αθήνα, Κομοτηνή, Εκδόσεις Α. Σάκκουλας, 2003.
- ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ Π.**, Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών. Η Θεσμική Διάσταση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2002.

- ΝΑΥΠΛΙΩΤΗ Γ.**, *Ατομικές ελευθερίες με ειδική συνταγματική επιφύλαξη και υπαλληλική σχέση*, Διδικ, 1994.
- ΝΑΥΠΛΙΩΤΗ Γ.**, *Η Ανάπτυξη της προσωπικότητας στο χώρο του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*, Διδικ, 1991.
- ΝΑΥΠΛΙΩΤΗΣ Γ.**, *Πειθαρχικό δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003.
- ΝΤΑΣΚΑΓΙΑΝΝΗ Μ.**, *Τα πειθαρχικά παραπτώματα των δημοσίων υπαλλήλων κατά το νέο Υπαλληλικό Κώδικα*, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχος 28, Ιαν.-Μάρτιος 2004.
- ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΣ Θ.**, *Εγχειρίδιο υπαλληλικού δικαίου*, Εκδόσεις Α. Σταμούλης, Πειραιάς, 2003.
- ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΣ Θ.**, *Θετικά και αρνητικά προϋποθέσεις διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων*, ΕΕΝ, 1974.
- ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ Μ. Ε.**, *Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογική επεξεργασία του θεσμού*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1986.
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ.**, *Ο Έλληνας δικαστής και η ΕΣΔΑ*, 11 Δεκεμβρίου 1998 ΤοΣ, τεύχος 5/2002.
- ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ Ζ.**, *Εφαρμογές δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου με βάση τη νομολογία των Δικαστηρίων*, Θεσσαλονίκη - Αθήνα, Εκδόσεις Α.Σάκκουλας, 2000.
- ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ Απ.**, *Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: Η οριακή εφαρμογή του άρθρου από τον εθνικό δικαστή και οι επιπτώσεις στην συγκρότηση του δικανικού συλλογισμού από την τυπική αναγνώριση της εισδοχής της ΕΣΔΑ στην Ευρωπαϊκή Κοινοτική Έννομη τάξη*, Διδικ, 1995
- ΠΑΠΠΑΣ Σ.**, *Η αργία των δημοσίων υπαλλήλων*, ΔιοικΜετ, 17/1984.
- ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π.**, *Η Αστική ευθύνη του δημοσίου*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989.
- ΠΕΡΓΑΝΤΑΣ Κλ.**, *Οι υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελληνική και Γαλλική έννομη τάξη*, Εκδόσεις Σάκκουλας, 1994.
- ΠΕΡΡΑΚΗΣ Σ. Ε.**, *Διαστάσεις της Διεθνούς Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003.

- ΡΟΖΑΚΗΣ Χρ.:** *Ορισμένες σκέψεις για το νέο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΤοΣ, 2002.
- ΣΑΚΕΛΛΑΡΙΟΥ Ν.,** *Το δικαίωμα ακροάσεως και η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων*, ΤοΣ 1994.
- ΣΑΡΙΠΟΛΟΣ Ν.,** *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου*, εν Αθήναις, 1851 (ανατύπωση Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993).
- ΣΑΤΛΑΝΗΣ Χ. Ν.,** *Θεμελιώδεις έννοιες και διαστάσεις της διεθνούς και ευρωπαϊκής έννομης τάξης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005.
- ΣΙΓΑΛΑΣ Τ.,** *Μαθητικές παρελάσεις και θρησκευτική ελευθερία*, ΤοΣ, 1997
- ΣΚΟΥΡΗΣ Β.** (επιμ.), *Η πρόσβαση των ευρωπαϊκών πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.
- ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε.- ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ Χ.,** *Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακούλας, Αθήνα, 2006.
- ΣΠΙΝΕΛΛΗ Δ.,** *Ποινικό δίκαιο. Ειδ. Μέρος, Εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία*, 1998.
- ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ.,** *Αναδιορισμός μόνιμου δημοσίου υπαλλήλου εις ανασυσταθείσαν θέσιν*, ΕΔΔΔ, 1960.
- ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ.,** *Αστική ευθύνη του κράτους*, 1950, ανατύπωση 1968.
- ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ.,** *Δίκαιον των διοικητικών πράξεων*, 1957, ανατύπωση 1982.
- ΣΤΑΥΡΟΥ Στ.,** *Τα δικαιώματα του διωκομένου στις πειθαρχικές διαδικασίες και το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ*, ΕΕΕυρΔ 1991.
- ΤΑΧΟΣ Α.** *Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1981.
- ΤΑΧΟΣ Α.,** *Δημόσιο-υπαλληλικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1985.
- ΤΑΧΟΣ Α.,** *Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1992
- ΤΑΧΟΣ Α.,** *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1996
- ΤΣΑΤΣΟΣ Δ.,** *Συνταγματικό Δίκαιο-Β΄*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακούλας, Αθήνα, 1992.

ΦΘΕΝΑΚΗ Χ., *Η Πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000.

ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ Χ. [επιμ.], *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001.

ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ Χ., *Ο ελληνικός μηχανισμός παροχής δικαστικής προστασίας υπό το φως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, Δ 22, 1991.

ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κ., *Η ενσωμάτωση της ΕΣΔΑ στην εθνική έννομη τάξη. Οι ελληνικές δυσχέρειες προσαρμογής στην ευρωπαϊκή δημόσια τάξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001.

Ξενόγλωσση

D. GOMIEN- D. HARRIS- L. ZWAAK, *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης: Δίκαιο και Πρακτική*, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2001.

FLAUSS J.-F., *Contentieux de la fonction publique communautaire et Convention Européenne des Droits de l' homme*, στο *Melanges a la memoire de Jacques Schwob*, Bruylant, Bruxelles, 1997.

FLAUSS J.-F., *Convention Européenne des Droits de l'Homme et répression disciplinaire dans la fonction publique française*, *Revue trimestrielle des droits de l' homme*, 1995.

FRUMER Ph., *La renonciation aux droits et libertés. La Convention Européenne Des Droits De L'homme À L'épreuve De La Volonté Individuelle*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

SUDRE F. – LABAYE H., *Réalités et perspectives du droit communautaire européen*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

SUDRE F. (dir), Sabrina Quellin, N. Rambion et Caroline Salviejo, *Droit communautaire des droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

SUDRE F., *Droit au respect de la vie privée au sens de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

ALKEMA E. A., *The third-party applicability or «Drittwirkung» of the European Convention on Human Rights*, στο *Mélanges en l'honneur de Gérard Wiarda*, Carl Haymanns Verlag KG, Köln, 1990.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Συνοπτική παρουσίαση των ρυθμίσεων του νέου υπαλληλικού κώδικα

Την 9^η Φεβρουαρίου του έτους 2007 δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ο ν. 3528/2007 (ΦΕΚ 26 Α') με τον τίτλο «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.». Ο νέος Υπαλληλικός Κώδικας περιλαμβάνει μία σειρά σημαντικών καινοτομιών κυριότερες από τις οποίες είναι οι ακόλουθες:

1. Ισότητα και αξιοκρατία σε όλα τα θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων. Στο άρθρο 1 προστίθεται στις αρχές της αξιοκρατίας, της κοινωνικής αλληλεγγύης και της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία, που διέπουν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων, και η αρχή της ισότητας. Με τον τρόπο αυτόν δηλώνεται πανηγυρικά εξ αρχής ότι στο πλαίσιο του νέου Κώδικα η ίση μεταχείριση των όμοιων περιπτώσεων και η μη αναγνώριση αδικαιολόγητων και μη αντικειμενικών προνομίων αποτελεί κατευθυντήρια αρχή αλλά και δέσμευση για όλα τα διοικητικά όργανα.

2. Ανώτατο όριο ηλικίας διορισμού. Στο άρθρο 6 απαλείφεται το ανώτατο όριο ηλικίας διορισμού. Ανώτατα όρια ηλικίας διορισμού μπορούν να καθορίζονται με τις οικείες προκηρύξεις, ύστερα από γνώμη του οικείου φορέα και απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, εφόσον απαιτούνται από τη φύση και τις ιδιαιτερότητες των καθηκόντων των προς πλήρωση θέσεων.

3. Συμμετοχή των συνδικαλιστικών οργάνων στον προγραμματισμό των προσλήψεων. Στο άρθρο 11 παρ. 1 προστίθεται ότι για τον ετήσιο προγραμματισμό προσλήψεων προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες και τα ν.π.δ.δ. απαιτείται, υποχρεωτικά, η γνώμη της οικείας συνδικαλιστικής οργάνωσης, δεδομένου ότι οι υπάλληλοι που απασχολούνται σε κάθε φορέα γνωρίζουν πολύ καλά τις πραγματικές ελλείψεις και τα κενά που υπάρχουν. Η

πρόβλεψη αυτή περιορίζει τα περιθώρια της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας να προβαίνει σε προσλήψεις που δεν συνάδουν με τις πραγματικές ανάγκες του κάθε φορέα.

4. Διαφάνεια στην περιουσιακή κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων. Στο άρθρο 28 επανακαθορίζεται ο τρόπος δήλωσης της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων, των συζύγων τους και των ανήλικων τέκνων τους, προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της διαφάνειας. Οι εν λόγω δηλώσεις συντάσσονται σε ειδικό έντυπο και αποστέλλονται, σε ηλεκτρονική μορφή, στη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, ενώ ο έλεγχός τους ανατίθεται σε ειδική υπηρεσία ελέγχων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, η οποία έχει την αναγκαία υποδομή για να προβαίνει, με ταχύτητα και ασφάλεια, στις αναγκαίες καταχωρίσεις και διασταυρώσεις. Με τον τρόπο αυτόν θα εκλείψει το φαινόμενο που παρατηρείται εδώ και πολλά χρόνια, να στοιβάζονται οι ετήσιες δηλώσεις, χωρίς να γίνονται ουσιαστικοί έλεγχοι, αλλά, στην καλύτερη περίπτωση, μόνο δειγματοληπτικοί.

5. Ανάθεση καθηκόντων άλλου κλάδου ή ειδικότητας. Στο άρθρο 30 η ανάθεση καθηκόντων άλλου κλάδου ή ειδικότητας επιτρέπεται για χρονικό διάστημα δύο μηνών, με υποχρέωση αιτιολόγησης της απόφασης του οικείου προϊσταμένου.

6. Διευκολύνσεις για όσους υπηρετούν σε προβληματικές, άγονες και νησιωτικές περιοχές. Στο άρθρο 37 προβλέπεται ότι η δυνατότητα θέσπισης κωλύματος εντοπιότητας καταλαμβάνει τους προϊσταμένους οργανικών μονάδων που εδρεύουν σε Δήμους ή Κοινότητες άγονων, προβληματικών ή νησιωτικών περιοχών με πληθυσμό μέχρι 3.000 κατοίκους .

7. Επιμήκυνση της προθεσμίας παραγραφής για αξιώσεις του Δημοσίου κατά υπαλλήλων. Στο άρθρο 38 προβλέπεται ότι η αξίωση του Δημοσίου κατά υπαλλήλων του για αποζημίωση στις περιπτώσεις αστικής ευθύνης παραγράφεται εφεξής σε πέντε έτη, αντί των δύο (2) ετών που ισχύουν σήμερα. Η δε πενταετία αρχίζει αφότου το αρμόδιο όργανο για την

υποβολή της αίτησης καταλογισμού έλαβε γνώση της ζημίας και του λόγου αυτής.

8. **Απλούστευση της διαδικασίας μονιμοποίησης.** Στο άρθρο 40 απλουστεύεται η διαδικασία μονιμοποίησης των υπαλλήλων. Ειδικότερα, η μονιμοποίηση πραγματοποιείται αυτοδικαίως με τη συμπλήρωση διετούς υπηρεσίας, εκτός και αν συντρέχουν ειδικοί λόγοι (π.χ. πειθαρχική ποινή, πειθαρχική εκκρεμότητα και δυσμενής έκθεση αξιολόγησης), οπότε για τη μονιμοποίηση αποφαινεται το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο.

9. **Τήρηση όρων υγιεινής και ασφάλειας στις δημόσιες υπηρεσίες.** Στο άρθρο 44 προβλέπεται η έκδοση προεδρικού διατάγματος, ύστερα από γνώμη της ΑΔΕΔΥ, με το οποίο θα συσταθεί ειδική οργανική μονάδα στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., με αρμοδιότητα την εποπτεία και τήρηση των όρων υγιεινής και ασφάλειας του χώρου εργασίας των δημόσιων υπαλλήλων.

10. **Διευκολύνσεις στο καθεστώς των αδειών, ιδίως για τις επικίνδυνες και ανθυγιεινές εργασίες.** Στο πλαίσιο της ενίσχυσης του κοινωνικού χαρακτήρα των ρυθμίσεων του νέου Υπαλληλικού Κώδικα το άρθρο 48 προβλέπει:

α) Το δικαίωμα χορήγησης κανονικής άδειας στους υπαλλήλους δύο (2) μήνες μετά το διορισμό τους, σε αντίθεση με την ισχύουσα διάταξη που προβλέπει τη συμπλήρωση ενός έτους δημόσιας πραγματικής υπηρεσίας για τη χορήγηση της εν λόγω άδειας. Η άδεια αυτή ορίζεται σε δύο ημέρες για κάθε μήνα υπηρεσίας.

β) Η δυνατότητα προσαύξησης της κανονικής άδειας για τους υπαλλήλους που απασχολούνται σε επικίνδυνες και ανθυγιεινές εργασίες, ύστερα από έκδοση σχετικού προεδρικού διατάγματος, με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

11. **Κίνητρα για την εξοικείωση των υπαλλήλων με τις νέες τεχνολογίες.** Στο άρθρο 50 καθιερώνεται η υποχρεωτική χορήγηση ειδικής άδειας μιας (1) ημέρας, ανά δίμηνο, σε υπαλλήλους που χειρίζονται

ηλεκτρονικούς υπολογιστές και απασχολούνται μπροστά σε οθόνη Η/Υ για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των πέντε ωρών ημερησίως.

12. Ενίσχυση της κοινωνικής αλληλεγγύης. Στο πλαίσιο της ενίσχυσης της κοινωνικής αλληλεγγύης, στον νέο Υπαλληλικό Κώδικα (άρθρο 50) προβλέπεται η χορήγηση ειδικής άδειας δύο (2) ημερών, με πλήρεις αποδοχές, στις περιπτώσεις όπου ο υπάλληλος μετέχει σε οργανωμένη ομαδική αιμοληψία ή ανταποκρίνεται σε πρόσκληση από υπηρεσία αιμοδοσίας για κάλυψη έκτακτης ανάγκης.

13. Το κοινωνικό πρόσωπο του νέου Υ.Κ.: Μέριμνα για τις πολύτεκνες και μονογονεϊκές οικογένειες - Ισότητα ευκαιριών στις γυναίκες και τους άνδρες Ενίσχυση της οικογένειας. Στο πλαίσιο της υποστήριξης της προσπάθειας της γυναίκας να συνδυάσει την οικογενειακή και την επαγγελματική ζωή, αλλά και της ειδικής πρόνοιας για τα μέλη των οικογενειών εκείνων, οι οποίες χρειάζονται μεγαλύτερη προστασία (μονογονεϊκές οικογένειες, πολύτεκνες, τρίτεκνες, άγαμες μητέρες, χήρες, γυναίκες με αναπηρίες κλπ.), προωθούνται οι ακόλουθες καινοτομίες (άρθρο 53 Υ.Κ.):

Χορήγηση γονικής άδειας και στον πατέρα. Ειδικότερα, αναγνωρίζεται αυτοτελές δικαίωμα χορήγησης της διευκόλυνσης του μειωμένου ωραρίου ή της άδειας ανατροφής τέκνου των εννέα μηνών και στον πατέρα υπάλληλο, εφόσον δεν κάνει χρήση η μητέρα υπάλληλος. Το ίδιο δικαίωμα αναγνωρίζεται και στο μοναδικό γονέα των μονογονεϊκών οικογενειών.

Για τις μητέρες που είναι άγαμες ή χήρες ή με αναπηρία 67% και άνω, προσαυξάνεται η διευκόλυνση του μειωμένου ωραρίου ή της άδειας ανατροφής τέκνου κατά έξι (6) μήνες ή ένα (1) μήνα αντίστοιχα.

Αμείβονται οι τρεις πρώτοι μήνες της γονικής άδειας ανατροφής παιδιών στους πολύτεκνους και τρίτεκνους γονείς. (Στις λοιπές περιπτώσεις η άδεια ανατροφής είναι χωρίς αποδοχές).

Για κάθε παιδί πέραν του τρίτου, η μετά τον τοκετό άδεια προσαυξάνεται κατά δύο ακόμη μήνες.

Προβλέπεται η περαιτέρω παράταση της διευκόλυνσης του μειωμένου ωραρίου εργασίας για δύο ακόμη έτη στην περίπτωση γέννησης τέταρτου

τέκνου.

Παρέχονται διευκολύνσεις στη μητέρα που υιοθετεί τέκνο, προκειμένου να καταστεί ομαλή η μετάβαση στη νέα οικογενειακή της ζωή, εφόσον το υιοθετημένο τέκνο είναι ηλικίας έως έξι (6) ετών. Ένας μήνας από την άδεια αυτή μπορεί να καλύπτει απουσία της υπαλλήλου κατά το προ της υιοθεσίας διάστημα.

14. Εγγυήσεις για την αποτροπή καταχρήσεων στις αναρρωτικές άδειες των δημοσίων υπαλλήλων.

Στο άρθρο 55 προβλέπεται ότι σε περίπτωση βραχυχρόνιας αναρρωτικής άδειας πριν ή μετά από αργία ή ανάμεσα σε δύο αργίες, ο υπάλληλος παραπέμπεται υποχρεωτικά για εξέταση στην οικεία υγειονομική επιτροπή, προς αποφυγή καταχρήσεων. Κατά τα ίδια διαστήματα ο υπάλληλος δεν μπορεί να πάρει αναρρωτική άδεια με υπεύθυνη δήλωσή του.

Αναρρωτική άδεια πέραν των δέκα (10) ημερών κατ'έτος χορηγείται ύστερα από γνωμάτευση της οικείας υγειονομικής επιτροπής, με εξαίρεση την περίπτωση που η άδεια χορηγείται ύστερα από γνωμάτευση του διευθυντή κλινικής δημόσιου νοσοκομείου και μόνον εφόσον έχει προηγηθεί νοσηλεία επτά τουλάχιστον ημερών ή χειρουργική επέμβαση.

Αναρρωτική άδεια για ψυχική νόσο πέραν του ενός (1) μηνός δεν χορηγείται, αν δεν έχει προηγηθεί νοσηλεία σε δημόσιο νοσοκομείο. Παράτασή της ή χορήγηση νέας άδειας, εφόσον υπερβαίνει, συνολικώς ή τμηματικώς, τον ένα (1) μήνα μέσα στο ίδιο ημερολογιακό έτος χορηγείται, ύστερα από αναλυτική έκθεση θεράποντος ιατρού και έκθεση εξέτασης λειτουργικότητας του ασθενούς, το περιεχόμενο των οποίων καθορίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Με την ίδια απόφαση ορίζονται τα όργανα που δικαιούνται να προβαίνουν σε εξέταση λειτουργικότητας του ασθενούς, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια (άρθρο 56).

15. Κίνητρα για επιμόρφωση και μετεκπαίδευση των υπαλλήλων.

Στο άρθρο 58 επαναπροσδιορίζονται οι όροι χορήγησης της άδειας υπηρεσιακής εκπαίδευσης, καθώς και το ποσοστό προσαύξησης των αποδοχών των υπαλλήλων που την λαμβάνουν. Ειδικότερα, δεν χορηγείται

άδεια για μετεκπαίδευση ή μεταπτυχιακή εκπαίδευση, αν ο χρόνος υπηρεσίας που απομένει στον υπάλληλο μετά το πέρας της άδειας είναι μικρότερος του τετραπλάσιου της χρονικής της διάρκειας. Επίσης η εν λόγω άδεια δεν χορηγείται σε δόκιμους υπαλλήλους.

Όσον αφορά την προσαύξηση των αποδοχών αυτή, προσδιορίζεται στο 20% (πριν ήταν 15%) για τη χορήγηση άδειας υπηρεσιακής εκπαίδευσης στο εσωτερικό. Η προσαύξηση αυτή μπορεί, με απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, να ανέλθει έως και το 40%, εάν η μετεκπαίδευση ή μεταπτυχιακή εκπαίδευση γίνεται μόνο εκτός της περιοχής του Δήμου που εδρεύει η υπηρεσία του υπαλλήλου.

16. Ηθική αμοιβή ως κίνητρο για τους δημόσιους υπαλλήλους.

Στο άρθρο 61 καθιερώνεται, για πρώτη φορά, η απονομή ηθικής αμοιβής στους υπαλλήλους που έχουν διακριθεί για την κοινωνική τους δράση.

17. Εγγυήσεις για μετακινήσεις εκτός νομού ή σε νησιά.

Στο άρθρο 66 προβλέπεται ότι η μετακίνηση υπαλλήλου εκτός νομού ή σε νησί γίνεται με τη διαδικασία της μετάθεσης. Σε κάθε περίπτωση προηγείται ο υπάλληλος που επιθυμεί να μετακινηθεί.

Τον Οκτώβριο αναμένεται να ψηφιστεί στη Βουλή ο νέος Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας ο οποίος θα αρχίσει να ισχύει από τον Ιανουάριο του 2007.

18. Παράταση του χρόνου απόσπασης κατά 1 επιπλέον έτος.

Στο άρθρο 68 προβλέπεται η παράταση του χρόνου απόσπασης κατά ένα (1) επιπλέον έτος μετά από σχετική αίτηση του υπαλλήλου (συνολική διάρκεια τρία έτη).

19. Για πρώτη φορά μετατάξεις με διαφάνεια και αντικειμενικότητα Μετατάξεις και από φορέα σε φορέα.

Επιτρέπονται, πλέον, οι μετατάξεις από Υπουργείο σε Υπουργείο ή σε άλλη δημόσια υπηρεσία ή σε νομικό πρόσωπο δημόσιου δικαίου και αντιστρόφως (άρθρο 71 του νέου Υ.Κ.). Υπάρχει δηλαδή διεύρυνση των μετατάξεων σε σχέση με το παρελθόν, όπου επιτρέπονταν μόνο εντός του

ιδίου φορέα. Τώρα μπορούν να γίνουν και από φορέα σε φορέα, ώστε να επιτυγχάνεται ορθολογικότερη ανακατανομή του προσωπικού και να καλύπτονται οι υπάρχουσες ανάγκες με το κατάλληλο προσωπικό. Ο οικείος φορέας υποχρεούται να προβεί σε σχετική ανακοίνωση, η οποία, προς ενίσχυση της διαφάνειας, αποστέλλεται σε όλα τα Υπουργεία, τα οποία την κοινοποιούν σε όλες τις εποπτευόμενες από αυτά υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου. Στην ανακοίνωση ορίζεται η αποκλειστική προθεσμία υποβολής αιτήσεων από τους ενδιαφερόμενους για μετάταξη υπαλλήλους. Αυτό σημαίνει ότι παύει να υπάρχει το αδιαφανές καθεστώς των εν κρυπτώ μετατάξεων που υπήρχε ως τώρα: Οι θέσεις που προκηρύσσονται για να καλυφθούν με μετάταξη ανακοινώνονται και από την ιστοσελίδα του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Υπάρχει δηλαδή η ευρύτερη δυνατή δημοσιότητα, ώστε να μπορούν να υποβάλλουν αιτήσεις όλοι οι ενδιαφερόμενοι για μετάταξη υπάλληλοι.

Για τη μετάταξη από κλάδο σε κλάδο της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας απαιτείται να κατέχει ο υπάλληλος τον τίτλο σπουδών του κλάδου στον οποίο μετατάσσεται, όπως ο τίτλος αυτός ορίζεται από τις κείμενες διατάξεις (άρθρα 69 και 70 του νέου Υ.Κ.). Σε περίπτωση που υπάρχουν περισσότεροι υποψήφιοι για μετάταξη, προηγούνται αυτοί που κατέχουν τον προβλεπόμενο τίτλο σπουδών και ακολουθούν οι υποψήφιοι που κατέχουν τίτλο σπουδών, ο οποίος προβλέπεται ως επικουρικό προσόν διορισμού. Οι αιτήσεις για την εν λόγω μετάταξη εξετάζονται εντός δύο μηνών από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής τους.

20. Μετατάξεις σε παραμεθόριες περιοχές λιγότερες δεσμεύσεις για τους πολύτεκνους.

Στο άρθρο 72 προβλέπεται το δικαίωμα μετάταξης σε υπηρεσίες παραμεθόριων περιοχών, με ανάλογη υποχρέωση παραμονής μία δεκαετία. Προκειμένου περί υπαλλήλου που αποκτά την ιδιότητα του πολυτέκνου μετά την μετάταξη, ο υποχρεωτικός χρόνος παραμονής του στην υπηρεσία μειώνεται από δέκα (10) έτη σε έξι (6) έτη.

21. Δικαίωμα άρνησης μετάταξης για λόγους νομιμότητας.

Τα αρμόδια όργανα υποχρεούνται να εκτελούν τις αποφάσεις των

υπηρεσιακών συμβουλίων για μετατάξεις υπαλλήλων. Στο άρθρο 74 διευκρινίζεται ότι μπορούν να αρνηθούν την εκτέλεση των ανωτέρω αποφάσεων μόνο για μετάταξη υπαλλήλων για λόγους νομιμότητας, στο πλαίσιο του Κράτους Δικαίου και της αρχής χρηστής διοίκησης.

22. Ταχύτερη εξέλιξη στους κατόχους διδακτορικών και μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών.

Στο άρθρο 80 καθιερώνεται ως εισαγωγικός βαθμός για τους κατόχους διδακτορικού διπλώματος σπουδών ο βαθμός Γ΄ αντί του βαθμού Δ΄ που ισχύει σήμερα. Δηλαδή επιταχύνεται η εξέλιξή τους κατά δύο (2) χρόνια εξ αυτού του λόγου. Επίσης για τους κατόχους διδακτορικού διπλώματος προβλέπεται περαιτέρω μείωση του χρόνου εξέλιξης κατά δύο έτη.

23. Μείωση του χρόνου εξέλιξης υπαλλήλων της κατηγορίας ΤΕ.

Στο άρθρο 82 προβλέπεται η μείωση του χρόνου προαγωγής στους ενιαίους βαθμούς για τους υπαλλήλους της κατηγορίας ΤΕ συνολικά κατά δύο (2) έτη. Οι υπάλληλοι της κατηγορίας αυτής προάγονται πλέον στο βαθμό Α΄ σε 15 έτη, αντί των 17 ετών που ήδη ισχύουν. Μείωση του χρόνου εξέλιξης κατά δύο έτη προβλέπεται επίσης για τους κατόχους μεταπτυχιακού τίτλου διάρκειας ενός, τουλάχιστον, έτους.

24. Αναμόρφωση του συστήματος επιλογής των προϊσταμένων οργανικών μονάδων, με την παρεμβολή πραγματικά αντικειμενικών κριτηρίων.

Είναι γνωστό ότι ένα από τα βασικότερα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης είναι η έλλειψη συνέχειας που ήταν αποτέλεσμα της έλλειψης εγγυήσεων διαφάνειας και αξιοκρατίας στο σύστημα επιλογής προϊσταμένων. Η έλλειψη συνέχειας δεν επέτρεψε να έχουμε μία υπαλληλική ιεραρχία, η οποία να αισθάνεται ότι προκύπτει μέσα από αξιοκρατία και διαφάνεια.

Στο άρθρο 85 καθιερώνεται νέο, αντικειμενικό και δίκαιο σύστημα επιλογής των προϊσταμένων οργανικών μονάδων, βασιζόμενο ιδίως σε κριτήρια που αφορούν τα επαγγελματικά-τεχνικά προσόντα, την εργασιακή-διοικητική εμπειρία και τις ικανότητες-δεξιότητες των υπαλλήλων και που αξιολογούνται βάσει συγκεκριμένων μορίων. Το βάρος των κριτηρίων κάθε ομάδας ανά

επίπεδο διοίκησης (Γενικός Διευθυντής, Διευθυντής, Τμηματάρχης) ορίζεται ως ποσοστό επί της συνολικής βαθμολόγησης των κριτηρίων. Με το σύστημα αυτό διασφαλίζεται η αντικειμενικότητα, η αξιοκρατία και η διαφάνεια στις επιλογές των προϊσταμένων οργανικών μονάδων.

Το σύστημα επιλογής των προϊσταμένων των οργανικών μονάδων αποτελεί τη βασική καινοτομία του νέου Υπαλληλικού Κώδικα. Το νέο σύστημα στηρίζεται στην αντικειμενικοποίηση, κατά το μεγαλύτερο μέρος, των κριτηρίων επιλογής των προϊσταμένων, τα οποία, για πρώτη φορά, υπερτερούν σε συντριπτικό βαθμό των υποκειμενικών. Προς τούτο θεσμοθετούνται τρεις ομάδες κριτηρίων:

Η πρώτη περιλαμβάνει αντικειμενικά κριτήρια που αφορούν στα επαγγελματικά-τεχνικά προσόντα (π.χ. οι βασικοί τίτλοι σπουδών, οι μεταπτυχιακοί τίτλοι και η γνώση ξένων γλωσσών χωρών τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και τρίτων χωρών, η αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και την Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η αποφοίτηση από τη Σχολή Εθνικής Άμυνας και τη Σχολή Εθνικής Ασφάλειας, καθώς και η πιστοποιημένη επιμόρφωση που παρέχεται είτε από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης είτε από άλλες σχολές του δημοσίου ή επιμόρφωση που παρέχεται από ΑΕΙ ή ΤΕΙ, ή από το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης).

Η δεύτερη ομάδα περιλαμβάνει κριτήρια που αφορούν την εργασιακή-διοικητική εμπειρία (π.χ. ο συνολικός χρόνος υπηρεσίας του υπαλλήλου και ο χρόνος υπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας).

Η τρίτη ομάδα περιλαμβάνει κριτήρια που αφορούν στις ικανότητες-δεξιότητες (π.χ. η υπηρεσιακή αξιολόγηση της τελευταίας πενταετίας των υπαλλήλων στα ζητήματα της γνώσης του αντικειμένου της υπηρεσίας, των διοικητικών ικανοτήτων, του ενδιαφέροντος και της δημιουργικότητας, των υπηρεσιακών σχέσεων και της συμπεριφοράς, καθώς και της αποτελεσματικότητας, οι ειδικές δραστηριότητες που αφορούν τις συγγραφικές εργασίες, ανακοινώσεις, εισηγήσεις σε συνέδρια, ημερίδες κλπ. που είναι συναφείς με τα αντικείμενα της υπηρεσίας ή της Δημόσιας Διοίκησης γενικότερα, η εκπροσώπηση σε συμβούλια, επιτροπές ή ομάδες εργασίας, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό, το μετάλλιο διακεκριμένων πράξεων και η ηθική αμοιβή του επαίνου).

Ειδικότερα:

Προβλέπεται μόνο για τους προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης και Διεύθυνσης η συνέντευξη, στόχος της οποίας είναι αποκλειστικώς η διαμόρφωση γνώμης για την προσωπικότητα, την ικανότητα και την εν γένει καταλληλότητα των υπαλλήλων ως προς την άσκηση των καθηκόντων του προϊσταμένου οργανικής μονάδας. Προκειμένου μάλιστα να μην μπορεί να ανατρέψει η συνέντευξη τα αντικειμενικά κριτήρια, προβλέπεται ότι για μεν τους Προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης το άθροισμα της βαθμολογίας της δεν μπορεί να υπερβεί το 12,5%, για δε τους Προϊσταμένους Διεύθυνσης το άθροισμα της βαθμολογίας της δεν μπορεί να υπερβεί το 7% της συνολικής βαθμολογίας του υποψηφίου. Όλα τα άλλα κριτήρια βασίζονται σε αντικειμενικά στοιχεία καθώς και στη βαθμολογία που προκύπτει από την ετήσια αξιολόγηση του υπαλλήλου κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Για πρώτη επίσης φορά, και προκειμένου να καλυφθεί θέση Γενικού Διευθυντή, γίνεται προκήρυξη, στην οποία μπορούν να συμμετέχουν, εκτός από τους υπαλλήλους του οικείου Υπουργείου και υπάλληλοι άλλων Υπουργείων και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εφόσον, φυσικά, έχουν τα προσόντα. Δημιουργείται δηλαδή μία κινητικότητα στο εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης, στο πλαίσιο της οποίας όσοι υπάλληλοι έχουν ικανότητες, έχουν και ευκαιρίες και κίνητρα να κριθούν σε όλο το φάσμα της Δημόσιας Διοίκησης, χωρίς να εγκλωβίζονται στα στενά όρια του φορέα τους. Ενισχύεται δηλαδή η άμιλλα και η δυνατότητα ευρύτερης αξιοποίησης του στελεχιακού δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης.

25. Διαδικασία επιλογής προϊσταμένων.

Στο άρθρο 86 προβλέπεται αναλυτικά η διαδικασία επιλογής των προϊσταμένων όλων των οργανικών μονάδων. Ειδικότερα:

α) Για την επιλογή των προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων καθιερώνεται νέα διαδικασία, σύμφωνα με την οποία η επιλογή γίνεται από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο, ύστερα από προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του οικείου Υπουργού και προκειμένου για Ν.Π.Δ.Δ. του Υπουργού που τα εποπτεύει. Με την προκήρυξη αυτή προσδιορίζονται τόσο οι κενές θέσεις προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης, όσο και οι όροι συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής. Στη διαδικασία επιλογής

παρέχεται, όπως προαναφέρθηκε, για πρώτη φορά, το δικαίωμα να συμμετέχουν και υπάλληλοι άλλων δημόσιων υπηρεσιών και Ν.Π.Δ.Δ. εφόσον πληρούν τους όρους και τις προϋποθέσεις της προκήρυξης.

β) Η επιλογή των προϊσταμένων των άλλων οργανικών μονάδων γίνεται από το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο.

γ) Όσοι επιλέγονται, τοποθετούνται προϊστάμενοι οργανικών μονάδων για τρία έτη. Υπάρχει δηλαδή θητεία και επανάκριση.

26. Προσμέτρηση προϋπηρεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στο άρθρο 98 λαμβάνεται υπόψη, για την εξέλιξη του υπαλλήλου, η προϋπηρεσία που έχει διανυθεί σε υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και σε υπηρεσίες των κρατών - μελών αυτής, για λόγους ίσης μεταχείρισης με τους λοιπούς υπαλλήλους που υπηρετούν στις ημεδαπές δημόσιες υπηρεσίες.

27. Πειθαρχικό δίκαιο: Για πρώτη φορά πειθαρχικό παράπτωμα η μη εξυπηρέτηση του πολίτη και η ανάρμοστη συμπεριφορά προς αυτόν Ενίσχυση των ελέγχων.

Στο άρθρο 117 θεσπίζεται το δικαίωμα άσκησης πειθαρχικής εξουσίας, εκ μέρους του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, επί των υπαλλήλων του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ. για ανάρμοστη συμπεριφορά προς τους πολίτες, αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτησή τους, μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους και άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών. Την ίδια πειθαρχική εξουσία δύναται να ασκεί ο Υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και στους υπαλλήλους των ΚΕΠ για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα. Καθιερώνεται επίσης ως ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα η άρνηση παροχής πληροφόρησης στους πολίτες.

Στο άρθρο 107 καθιερώνεται ρητώς ως πειθαρχικό παράπτωμα η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας και χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από το Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα σώματα και υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου. Γιατί η αποκατάσταση της διαφάνειας και η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί κεντρική επιλογή και στο πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου, χωρίς, πάντως, να θίγονται οι αρχές της δικαιοσύνης και της αναλογικότητας.

28. Λοιπές πειθαρχικές κυρώσεις.

Στο άρθρο 118 καθιερώνεται η δυνατότητα του Προϊσταμένου Διεύθυνσης να επιβάλλει την ποινή του προστίμου έως και το ένα έκτο των μηνιαίων αποδοχών. Με τον τρόπο αυτό τονίζεται και ενισχύεται η θέση ευθύνης του σε σχέση με την υποχρέωσή του για διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της οργανικής μονάδας του.

Στο άρθρο 142 προβλέπεται η αύξηση σε 30 ημέρες της προθεσμίας άσκησης της ένστασης κατά πειθαρχικής απόφασης.

29. Περισσότερες εγγυήσεις αντικειμενικότητας και διαφάνειας στα υπηρεσιακά συμβούλια.

Στο άρθρο 159 επαναπροσδιορίζεται ο τρόπος συγκρότησης των υπηρεσιακών συμβουλίων. Ειδικότερα, ως πρόεδρος του υπηρεσιακού συμβουλίου ορίζεται μόνιμος υπάλληλος, ο οποίος επιλέγεται μεταξύ των πέντε εν ενεργεία προϊσταμένων Διεύθυνσης που έχουν τον περισσότερο χρόνο άσκησης καθηκόντων προϊσταμένου Διεύθυνσης, αντί της ως τώρα ευχέρειας του οικείου οργάνου να ορίζει πρόεδρο του υπηρεσιακού συμβουλίου χωρίς καμία δέσμευση.

Στο άρθρο 162 προβλέπεται η σύσταση γραμματείας που θα επικουρεί το έργο του Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου.

30. Τελικές - Μεταβατικές Διατάξεις.

Στο κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνονται ρυθμίσεις που είναι αναγκαίες για την ομαλή μετάβαση στο νέο καθεστώς.