



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης»

I. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση Νοσχ αποτελείται από έξι κεφάλαια. Με τις διατάξεις του κεφ. Α΄ (άρθρα 1-12) ρυθμίζονται θέματα υπηρεσιακής και βαθμολογικής κατάστασης του προσωπικού που κατέχει οργανική θέση με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στο Δημόσιο, τις Ανεξάρτητες Αρχές, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, με εξαίρεση το προσωπικό μερικής απασχόλησης. Εν συνεχεία ρυθμίζονται λειτουργικά θέματα ανεξάρτητων αρχών, ελεγκτικών μηχανισμών και κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης (κεφ. Β΄, άρθρα 13-30), θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης (κεφ. Γ΄, άρθρα 31-42), θέματα μεταναστευτικής πολιτικής (κεφ. Δ΄, άρθρα 43-45), ενημέρωσης και επικοινωνίας (κεφ. Ε΄, άρθρα 46-55), καθώς και επί μέρους θέματα της Ειδικής Γραμματείας Ψηφιακού Σχεδιασμού (κεφ. ΣΤ΄, άρθρα 56 έως 60).

Συμφώνως προς το Σύνταγμα, το προσωπικό που απασχολείται στο Δημόσιο κατατάσσεται στις ακόλουθες κατηγορίες (για μία συνοπτική παράθεση της κατάταξης αυτής βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο - Χ. Χρυσανθάκη, Βασικοί θεσμοί δημοσιούπαλληλικού δικαίου, 7η έκδοση, 2007, σελ. 46-49): α) μόνιμοι - τακτικοί υπάλληλοι, οι οποίοι συνδέονται με σχέση δημοσίου δικαίου, κατέχουν οργανική θέση και χαίρουν της εγγύησης της μονιμότητας (άρθρο 103 παρ. 2 και 4 του Συντάγματος). Η κατηγορία αυτή προσωπικού διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην οργανωτική δομή της δημόσιας διοίκησης και, όπως έχει κριθεί από τη νομολογία (ΣΤΕ 1603/1991), το Σύνταγμα επιβάλλει

κατ' αρχήν την οργάνωση και στελέχωση της δημόσιας διοίκησης με μόνιμους υπαλλήλους και μόνον κατ' εξαίρεση με μη μόνιμους υπαλλήλους, β) υπάλληλοι με θητεία, οι θέσεις των οποίων προβλέπονται ως εξαίρεση σε σχέση με τις αντίστοιχες του τακτικού προσωπικού. Οι ανωτέρω απολαύουν ομοίως των εγγυήσεων της μονιμότητας για τη χρονική περίοδο της θητείας (ΣτΕ [Ολ] 1770/1983, 1179/1991), γ) μετακλητοί υπάλληλοι (άρθρο 103 παρ. 5 του Συντάγματος), δ) ειδικό επιστημονικό, βοηθητικό ή τεχνικό προσωπικό που καταλαμβάνει οργανικές θέσεις με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (άρθρο 103 παρ. 3 περ. α' του Συντάγματος). Το προσωπικό αυτό καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες, οι οποίες εξυπηρετούνται από τις ειδικές γνώσεις του και, ως εκ τούτου, απολαύει νομοθετικών εγγυήσεων παραπλήσιων των μονίμων (π.δ. 410/1988, βλ. και Κ. Μπακογιάννη, Η συνταγματική κατοχύρωση των ειδικών επιστημόνων της δημόσιας διοίκησης, σε Κράτος, Νόμος, Διοίκηση, Σύμμεικτα Επ. Σπηλιωτόπουλου, 2000, σελ. 413), ε) προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αορίστου χρόνου που κατέχει οργανικές θέσεις. Η κατηγορία αυτή προσωπικού προβλέπεται στο άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος (αναθεώρηση του 2001), και στ) προσωπικό για την κάλυψη είτε απρόβλεπτων και επειγουσών είτε πρόσκαιρων αναγκών, με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, χωρίς την κατοχή οργανικής θέσης (άρθρο 103 παρ. 3 περ. β' και 8 του Συντάγματος).

Η αναθεωρημένη παράγραφος 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος περιέχει δέσμη ρυθμίσεων για το υπηρεσιακό και εργασιακό καθεστώς των εργαζομένων με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στον δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά από τον νόμο. Πρώτη ρύθμιση είναι η παραπομπή στον κοινό νόμο για τον καθορισμό όχι μόνο της διάρκειας αλλά και των όρων των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στον δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Δεύτερη ρύθμιση, όπως ήδη αναφέρθηκε, είναι η παροχή της δυνατότητας πρόσληψης προσωπικού στον δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα με σύμβαση εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων, ακόμη και πέρα των θέσεων του ειδικού επιστημονικού και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού που προβλέπει η παρ. 3 του άρθρου 103 του Συντάγματος, είτε έκτακτων θέσεων για την αντιμετώπιση πρόσκαιρων αναγκών, με αποτέλεσμα τη διεύρυνση του κύκλου του προσωπικού που μπορεί να συνδέεται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Τρίτη ρύθμιση είναι η παραπομπή στον νόμο για τον καθορισμό των καθηκόντων που μπορεί να ασκεί το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Τέταρτη ρύθμιση είναι η απαγόρευση της δια νόμου μονιμοποίησης προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η

μετατροπή των συμβάσεων του προσωπικού αυτού σε αορίστου χρόνου. Τα ανωτέρω μάλιστα ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου, έτσι ώστε να μην καταστρατηγούνται οι ως άνω απαγορεύσεις.

Με αφορμή την τελευταία ρύθμιση αναπτύχθηκε έντονος επιστημονικός διάλογος ως προς το νόημα της παρ. 8 εδ. γ' του άρθρου 103 του Συντάγματος. Έτσι, οι απόψεις συγκλίνουν στο ότι η απαγόρευση μονιμοποίησης ή μετατροπής αφορά κατ' αρχάς και οπωσδήποτε τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου που κατ' επιταγήν του άρθρου 103 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος καλύπτουν πράγματι απρόβλεπτες και επείγουσες καθώς και, μετά την προσθήκη της παρ. 8 εδ. α', πρόσκαιρες ανάγκες (βλ. ενδεικτικώς, Γ. Λεβέντη, Η μονιμοποίηση των εκτάκτων του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., των Ο.Τ.Α. και το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος, ΔΕΝ, 2004, σελ. 613, Αρ. Καζάκο - Δ. Τραυλό Τζανετάτο, Η αποκατάσταση των εκτάκτων και το Σύστημα [Γνωμδ], ΕΕργΔ, 2004, σελ. 711, Δ. Παπασταύρου, Οι αποκαλούμενοι «συμβασιούχοι» και το άρθρο 103 του Συντάγματος, ΔΕΝ 2004, σελ. 615-616, Ευ. Βενιζέλο, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, 2002, σελ. 373, Επ. Σπηλιωτόπουλο - Χ. Χρυσανθάκη, οπ.π., σελ. 48). Διαφοροποιούνται, όμως, όχι μόνο ως προς το εάν καλύπτουν και εκείνες τις συμβάσεις που προσχηματικώς καταρτίζονται ως ορισμένου χρόνου, ενώ καλύπτουν στην ουσία πάγιες και διαρκείς ανάγκες, αλλά και ιδίως ως προς το εάν παρέχεται δυνατότητα μετατροπής των συμβάσεων εργασίας αορίστου χρόνου σε σχέσεις δημοσίου δικαίου, δηλαδή σε θέσεις μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων, υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. ή Ο.Τ.Α.. Σχετικώς με το ζήτημα αυτό υποστηρίζεται ότι, ούτως ή άλλως, πάντοτε υπάρχει δυνατότητα τέτοιας μετατροπής (βλ. Ευ. Βενιζέλο, οπ.π., σελ. 374) όπως υποστηρίζεται, και μάλιστα εξ αντιδιαστολής, ότι το προσωπικό που εμπίπτει στην παρ. 3 του άρθρου 103, δηλαδή το ειδικό επιστημονικό, βοηθητικό ή τεχνικό προσωπικό το οποίο καταλαμβάνει οργανικές θέσεις με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, μπορεί με νομοθετική ρύθμιση να καταστεί μόνιμο προσωπικό του Δημοσίου (οπ. π. σελ. 373). Κατ' άλλη άποψη, όμως, η κατά την παρ. 8 μονιμοποίηση συνδέεται μόνο με σχέσεις εργασίας δημοσίου δικαίου, οι οποίες δεν συνομολογούνται με σύμβαση, αλλά προϋποθέτουν διορισμό. Επομένως, κατ' αυτή την άποψη, μονιμοποίηση συμβασιούχων ιδιωτικού δικαίου δεν νοείται (βλ. Αρ. Καζάκο - Δ. Τραυλό - Τζανετάτο, οπ. π., σελ. 710, Δ. Παπασταύρου, οπ.π., σελ. 615). Υποστηρίζεται, τέλος, ότι η απαγόρευση της με νόμο μονιμοποίησης, που προβλέπει το άρθρο 103 παρ. 8, καταλαμβάνει και το προσωπικό που εμπίπτει στην παρ. 3, δηλαδή το ειδικό επιστημονικό, βοηθητικό ή τεχνικό προσωπικό, καθώς και το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου που κατέχει οργανικές θέσεις, το οποίο εμπίπτει στην

παρ. 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο - Χ. Χρυσανθάκη, οπ.π., σελ. 48). Η απόφαση εν προκειμένω (δηλαδή, εάν το Σύνταγμα παρέχει τη δυνατότητα μετατροπής των συμβάσεων εργασίας αορίστου χρόνου σε σχέσεις δημοσίου δικαίου, δηλαδή σε θέσεις μονίμων δημοσίων υπαλλήλων, υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. ή Ο.Τ.Α.) ανήκει, βεβαίως, στη Δικαιοσύνη.

Όπως σημειώθηκε, το Σύνταγμα παραπέμπει στον νόμο για τον καθορισμό των όρων των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στον δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, καθώς και των καθηκόντων που μπορεί να ασκεί το προσωπικό που συνδέεται με αυτή τη σχέση εργασίας. Ο νόμος αυτός, εκτελεστικός του άρθρου 103 παρ. 8 του Συντάγματος, μπορεί να προβλέπει τους όρους απασχόλησης, όπως και τη μισθολογική ή και τη βαθμολογική εξέλιξη του προσωπικού αυτού, η δε έκδοσή του δεν προσκρούει στο Σύνταγμα, εφόσον αφορά τη διακεκριμένη πλήρωση και σταδιοδρομία του προσωπικού αυτού σε αντίστοιχες θέσεις ιδιωτικού δικαίου (βλ. Χ. Χρυσανθάκη, Η υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού του Δημοσίου υπό το φως της επικείμενης συνταγματικής αναθεώρησης, ΔιΔίκη, 2007, σελ. 584-585).

Στο πλαίσιο αυτό, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' προτείνονται ρυθμίσεις σχετικές με τα θέματα βαθμολογικής εξέλιξης και υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού που κατέχει οργανική θέση με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στο Δημόσιο, τις Ανεξάρτητες Αρχές, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, με εξαίρεση το προσωπικό μερικής απασχόλησης. Έτσι, με τις προτεινόμενες διατάξεις, μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι οι θέσεις του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου κατατάσσονται σε πέντε συνολικά βαθμούς (Α' - Ε') και καθορίζεται ο εισαγωγικός και ο καταληκτικός βαθμός κατά εκπαιδευτική βαθμίδα (άρθρο 2)· προσδιορίζεται ο χρόνος υπηρεσίας που απαιτείται να έχει διανυθεί στον κατεχόμενο βαθμό για την προαγωγή των υπαλλήλων στον ανώτερο βαθμό (άρθρο 3) και καθορίζεται η σχετική διαδικασία (άρθρο 4)· ορίζονται οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων και του «Κώδικα Προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ.» (π.δ. 410/1988) που εφαρμόζονται ευθέως ή αναλόγως στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (άρθρο 5)· ρυθμίζονται θέματα σχετικώς με τη συμμετοχή του προσωπικού αυτού στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων (άρθρα 6 και 7), τροποποιούνται οι διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 2946/2001 και προβλέπεται η επέκταση, με π.δ., των σχετικών με το πειθαρχικό δίκαιο διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα και στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιω-

τικού δικαίου αορίστου χρόνου (άρθρο 9)· παρέχεται η δυνατότητα μεταφοράς του προσωπικού αυτού από Υπουργείο σε Υπουργείο ή σε άλλη δημόσια υπηρεσία ή σε Ν.Π.Δ.Δ. ή μεταξύ τους και, αντιστρόφως, σε κενές οργανικές θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (άρθρο 10), καθώς και η δυνατότητα μετάταξης από ειδικότητα σε ειδικότητα (άρθρο 11) και θεσπίζονται, τέλος, οι αναγκαίες μεταβατικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή των προτεινόμενων διατάξεων (άρθρο 12).

Εν συνεχεία, με το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 13-30) ρυθμίζονται λειτουργικά θέματα ανεξάρτητων αρχών, ελεγκτικών μηχανισμών και κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό προτείνεται: η ανάρτηση στον δικτυακό τόπο του ΑΣΕΠ - αντί της ανάρτησής τους στα καταστήματα των οικείων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων - των πινάκων κατάταξης των συμμετεχόντων σε γραπτό διαγωνισμό για πρόσληψη στον δημόσιο τομέα (άρθρο 13)· η παροχή στους Ειδικούς Επιθεωρητές του Γραφείου του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και στους Επιθεωρητές-Ελεγκτές των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου του δικαιώματος νομικής υπεράσπισής τους από μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ή δικηγόρους του Δημοσίου ενώπιον των ποινικών δικαστηρίων, για αποδιδόμενες στο πλαίσιο της εκτέλεσης των καθηκόντων τους πράξεις ή παραλείψεις (άρθρο 14 παρ. 1)· η υποχρεωτική, μετά από σχετικό αίτημα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, παράσταση του Δημοσίου ως πολιτικώς ενάγοντος σε ποινικές δίκες που αφορούν παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και των οποίων γνώση έχει λάβει η ως άνω αρχή μετά από ανακοίνωση του αρμόδιου Εισαγγελέα Πρωτοδικών (άρθρο 14 παρ. 2)· η διεύρυνση των ορεινών και νησιωτικών περιοχών (κατ' άρθρο 101 του Συντάγματος) οι κάτοικοι των οποίων μοριοδοτούνται, όταν επιδιώκουν διορισμό στο Δημόσιο, και η αύξηση της μοριοδότησης αυτής (άρθρο 16 παρ. 1)· η καταβολή και στους δημοσίους υπαλλήλους και υπαλλήλους ΟΤΑ, στους οποίους χορηγείται άδεια υπηρεσιακής εκπαίδευσης τμηματικώς, προσαύξησης αποδοχών του άρθρου 58 παρ. 5 του Υπαλληλικού Κώδικα, μειωμένης κατά 5% σε σχέση με την καταβαλλόμενη στους υπαλλήλους στους οποίους χορηγείται συνεχόμενη εκπαιδευτική άδεια (άρθρο 17)· η χορήγηση στον πατέρα δημόσιο υπάλληλο ή υπάλληλο ΟΤΑ γονικής άδειας δύο ημερών μετά τη γέννηση του τέκνου του (άρθρο 18)· η μεταρρύθμιση του θεσμού της μετάταξης δημοσίου υπαλλήλου (άρθρα 69 επ. ΥΚ), έτσι ώστε να αποτρέπεται η καταχρηστική εφαρμογή του (άρθρο 19)· η κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του π.δ. 164/2004 ανανέωση των συμβάσεων μίσθωσης έργου για τις ανάγκες λειτουργίας των ΚΕΠ (άρθρο 20)· η μη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως των αποφάσεων με τις οποίες ορίζονται τα μέλη των επιτροπών και συμβουλίων

του ν. 2190/1994 που αφορά τις προσλήψεις στο Δημόσιο (άρθρο 23)· η αναδιάρθρωση των Διοικήσεων Υγειονομικής Περιφέρειας (ΔΥΠΕ) του ν. 3329/2005 με τη μεταφορά σε αυτές οργανικών θέσεων υπαλλήλων από τα αντίστοιχα Τμήματα των Περιφερειών· η στελέχωση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης του ν. 2218/1994, με απόσπαση υπαλλήλων της Περιφέρειας, και η σύσταση οργανικών θέσεων μόνιμου προσωπικού στις Περιφέρειες της Χώρας (άρθρα 25-27)· και, τέλος, η αναγκαία προσαρμογή στον θεσμό του συμφώνου συμβίωσης του ν. 3719/2008, των διατάξεων περί καταχώρισης πράξεων στα ληξιαρχικά βιβλία και εγγραφής στα δημοτολόγια (άρθρο 29).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ' (άρθρα 31-42) ρυθμίζονται θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, το άρθρο 31 προβλέπει ότι για την πιλοτική εφαρμογή προγραμμάτων απλούστευσης διαδικασιών σε επιχειρήσεις Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων μπορεί, με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και των συναρμόδιων Υπουργών, να καθορίζονται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις στις οποίες θα γίνει η πιλοτική εφαρμογή καθώς και η υπηρεσία ή η ομάδα υπαλλήλων που θα είναι αποκλειστικά αρμόδια για τη διεκπεραίωση της νέας διαδικασίας. Με τη διάταξη του άρθρου 32 εισάγεται νέα εξαίρεση από τη διαδικασία δημοπράτησης για τη μίσθωση από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ακινήτων που ανήκουν στα εθνικά κληροδοτήματα. Η διάταξη του άρθρου 35 προβλέπει ότι ο Δήμαρχος που παραιτείται μπορεί να καταλάβει θέση δημοτικού συμβούλου. Περαιτέρω προβλέπεται ότι, εάν μέλος του δημοτικού συμβουλίου ανεξαρτητοποιηθεί, δεν μπορεί να ενταχθεί σε άλλη παράταξη ή να ιδρύσει νέα, δεν μπορεί να εκλεγεί ή να εξακολουθήσει να είναι μέλος του προεδρείου ή της δημοκρατικής επιτροπής, καθώς και να ορισθεί ή να παραμείνει Αντιδήμαρχος. Η επανένταξη του στην παράταξη από την οποία ανεξαρτητοποιήθηκε είναι δυνατή εφόσον συμφωνήσουν τα 2/3 των μελών της παράταξης. Με το άρθρο 36 ρυθμίζονται λειτουργικά θέματα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (εφεξής Ο.Τ.Α.), και με τη διάταξη του άρθρου 37 ρυθμίζονται ζητήματα οικονομικής διαχείρισης. Η διάταξη του άρθρου 38 προβλέπει πρόσθετες αρμοδιότητες για τον Γενικό Γραμματέα του Δήμου ή του Συνδέσμου και παρέχει τη δυνατότητα απόσπασης υπαλλήλων του δημόσιου τομέα στην Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.) και την Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.). Στο άρθρο 40 ρυθμίζονται επί μέρους θέματα Χώρων Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων, Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων και Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης. Με το άρθρο 41 εισάγονται ρυθμίσεις που αφορούν θέματα δημοτικών και κοινοτικών ιδρυμάτων, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και διατάξεις σχετικές με τη

λειτουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών. Με το άρθρο 42, τέλος, ρυθμίζονται θέματα προσωπικού των Δήμων, των δημοτικών επιχειρήσεων και της Δημοτικής Αστυνομίας.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Δ' (άρθρα 43-45) ρυθμίζονται ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής και, κυρίως, θεσμοθετείται η απ' ευθείας πρόσβαση των κατόχων αυτοτελών αδειών διαμονής στη μισθωτή απασχόληση, στην παροχή υπηρεσιών και την παροχή έργου, χωρίς να απαιτείται ειδική έγκριση (άρθρο 43), προβλέπεται η χορήγηση παράτασης της άδειας διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών για μία ακόμα πενταετία μετά την ενηλικίωση του ημεδαπού τέκνου τους (άρθρο 44 παρ. 1), τίθεται, ως προϋπόθεση για τη χορήγηση ατομικής άδειας διαμονής στα μέλη της οικογένειας των υπηκόων τρίτων χωρών του άρθρου 17 του ν. 3386/2005, η απόδειξη εκ μέρους του συντηρούντος ότι διαθέτει το οριζόμενο ελάχιστο προσωπικό εισόδημα (άρθρο 44 παρ. 3), και συμπληρώνονται οι διατάξεις του ν. 3386/2005 σχετικά με την επιβολή κυρώσεων σε υπηκόους τρίτων χωρών που παραβαίνουν τις υποχρεώσεις τους (άρθρο 44 παρ. 4 και 5).

Το Κεφάλαιο Ε' (άρθρα 46-55) περιλαμβάνει διατάξεις σχετικές με θέματα ενημέρωσης και επικοινωνίας. Μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι, μέχρι τη χορήγηση των αδειών στους τηλεοπτικούς και ραδιοφωνικούς σταθμούς, εξακολουθεί να ισχύει η διάταξη του άρθρου 1 παρ. 23 του ν. 2328/1995 σχετικά, αφενός, με τη σύναψη συλλογικών συμβάσεων εργασίας μεταξύ των επιχειρήσεων αυτών και του κάθε είδους απασχολούμενου προσωπικού τους και, αφετέρου, με το καθεστώς που εφαρμόζεται σε περίπτωση μη υπογραφής τέτοιων συλλογικών συμβάσεων εργασίας (άρθρο 47). Προβλέπεται, επίσης, ειδικό τέλος υπέρ της αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με την επωνυμία «Αστική Εταιρεία Δεοντολογίας και Επικοινωνίας» (άρθρο 48), ρυθμίζονται ζητήματα αδειών των υπηρετούντων σε Γραφεία Τύπου και Επικοινωνίας Εξωτερικού (άρθρο 52) και θεσπίζεται η υπό τις οριζόμενες προϋποθέσεις ανάληψη από το Δημόσιο της καταβολής των διδάκτρων φοίτησης σε ξενόγλωσσα σχολεία (ή ελληνικά που παρέχουν ξενόγλωσσο σύστημα σπουδών) για τα τέκνα των υπαλλήλων του κλάδου Συμβούλων και Γραμματέων Επικοινωνίας που μετατίθενται από Γραφείο Τύπου και Επικοινωνίας του εξωτερικού στην Κεντρική Υπηρεσία (άρθρο 53). Παρέχεται, τέλος, η δυνατότητα στην Ολομέλεια του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.) να αποφασίσει τη διαδικασία καταστροφής ορισμένης κατηγορίας εγγράφων (άρθρο 55).

Τέλος, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου ΣΤ' (άρθρα 56-61) ρυθμίζονται θέματα της Ειδικής Γραμματείας Ψηφιακού Σχεδιασμού. Συγκεκριμένως, συνιστάται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών Γενική Διεύθυνση Ψη-

φιακής Στρατηγικής, υπαγόμενη στην Ειδική Γραμματεία Ψηφιακού Σχεδιασμού, και ορίζονται οι αρμοδιότητες τόσο της Γενικής Διεύθυνσης (άρθρο 56), όσο και των επί μέρους δύο Διευθύνσεων της και των Τμημάτων και Γραφείων τους (άρθρο 57), ενώ, περαιτέρω, ρυθμίζονται τα σχετικά με τη σύσταση και τη διαδικασία κάλυψης των οργανικών θέσεων της ανωτέρω Διεύθυνσης (άρθρο 58).

II. Παρατηρήσεις επί των επί μέρους άρθρων του Νσχ

1. Επί του άρθρου 5 παρ. 2

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι «Στις διατάξεις του Κεφαλαίου Β΄ του π.δ. 410/1988 «Κώδικας Προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ.» υπάγεται όλο το προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ανεξαρτήτως ειδικότητας».

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι το εν λόγω π.δ., εκδοθέν κατ' επιταγήν του άρθρου 103 παρ. 3 εδ. β΄ του Συντάγματος, θεσπίζει, χάριν των ειδικών επισημώνων και του τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού, εγγυήσεις, των οποίων των περιεχόμενο είναι συγγενές προς εκείνο των εγγυήσεων που εξειδικεύουν τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων (βλ. λ.χ. τη διάταξη του άρθρου 52 σχετικώς με την υποχρεωτική επαναπρόσληψη των απασχολούμενων στις επανασυνιστώμενες εντός έτους από την κατάργησή τους θέσεις, όπου αυτοί ήταν τοποθετημένοι. Για τη συνταγματική σημασία των εγγυήσεων του π.δ. 410/1988, βλ., ενδεικτικώς, Κ. Μπακογιάννη, οπ.π., σελ. 413, ιδίως 429 επ.).

Εν συνεχεία, όπως σημειώνεται και στην αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το Νσχ, με την υπαγωγή του στις διατάξεις του Κεφαλαίου Β΄ του π.δ. 410/1988, το εν λόγω προσωπικό δικαιούται πλέον αποζημίωση λόγω συνταξιοδότησης ή καταγγελίας της σύμβασης εργασίας. Την αποζημίωση, μέχρι σήμερα, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους δεν την καταβάλλει, επειδή στις διατάξεις του προαναφερθέντος π.δ. υπάγεται μόνο το ειδικό επιστημονικό και τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό του άρθρου 103 παρ. 3 του Συντάγματος.

Σημειώνεται, περαιτέρω, ότι με την υπαγωγή αυτή καθιερώνεται εφεξής και για το προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου απόκλιση από τον κανόνα της από κοινού και εις ολόκληρον ευθύνης του Δημοσίου και του υπαλλήλου, που προβλέπει ο ΕισΝΑΚ. Υπενθυμίζεται ότι για τους μόνιμους τακτικούς δημοσίους υπαλλήλους, όπως και για το προσωπικό του άρθρου 103 παρ. 3 του Συντάγματος, το ζήτημα της αστικής ευθύνης ρυθμίζεται σήμερα από το άρθρο 38 του Υπαλληλικού Κώδικα, το ο-

ποίο καθιερώνει, αφενός, την άμεση ευθύνη του Δημοσίου έναντι του ζημιωθέντος και, αφετέρου, την έμμεση ευθύνη του υπαλλήλου, δηλαδή την ευθύνη έναντι του αποζημιώσαντος Δημοσίου σε περίπτωση που ο υπάλληλος ενήργησε ή παρέλειψε ενέργεια εκ δόλου ή βαριάς αμέλειας.

2. Επί των άρθρων 14 παρ. 1 και 25 παρ. 1

Κατά την πρώτη από τις προτεινόμενες διατάξεις, «Στους Ειδικούς Επιθεωρητές [...] παρέχεται το δικαίωμα νομικής στήριξης [...], ύστερα από αίτημα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο θα εγκριθεί με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, μετά από σύμφωνη γνώμη του Προέδρου του Ν.Σ.Κ.». Σκόπιμο θα ήταν, για λόγους γλωσσικής συνέπειας, να χρησιμοποιηθεί ενεστώς χρόνος και για την υπουργική έγκριση, ως εξής, «Στους Ειδικούς Επιθεωρητές [...] παρέχεται το δικαίωμα νομικής στήριξης [...], ύστερα από αίτημα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο εγκρίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών [...]».

Κατά τη δεύτερη από τις προτεινόμενες διατάξεις, «Οι οργανικές θέσεις, που συστήθηκαν [...]» πρέπει να αντικατασταθεί από το ορθό «συστάθηκαν».

3. Επί του άρθρου 43 παρ. 1

Συμφώνως προς την παρ. 1 του άρθρου 43, «Σε υπηκόους τρίτων χωρών, στους οποίους έχει χορηγηθεί ή χορηγείται αυτοτελής άδεια διαμονής, [...], παρέχεται πρόσβαση στη μισθωτή απασχόληση [...]». Θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να διευκρινισθεί η διαφοροποίηση των όρων: «έχει χορηγηθεί» και «χορηγείται».

4. Επί του άρθρου 45 παρ. 1

Με την παρ. 1 του άρθρου 45 προστίθεται ρύθμιση για τη δυνατότητα δημιουργίας και λειτουργίας Κέντρων Υποδοχής και Φιλοξενίας Μεταναστών στις διατάξεις του άρθρου 13 του ν. 1734/1987, με τις οποίες, εξαιρετικώς, επιτρέπονται ορισμένα έργα επί δημόσιων δασικών εκτάσεων που «δεν έχουν κηρυχθεί αναδασωτές και δεν έχουν προστατευτική σημασία» (παρ. 2 εδάφ. α' του άρθρου 13 του ως άνω νόμου).

Όπως έχει κριθεί νομολογιακώς, η ως άνω διάταξη του άρθρου 13 του ν. 1734/1987 δεν αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος, καθ' όσον με «το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος καθιερούται η υποχρέωση του Κράτους προς προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και, ειδικώς για το δάσος και τις δασικές εκτάσεις, θεσπίζεται ο κανόνας της απαγορεύσεως μεταβολής του προορισμού των. Σύμφωνα με την εν λόγω συνταγματική

διάταξη [...], ο κανόνας αυτός κάμπτεται για [...] τις δασικές εκτάσεις, επιτρεπομένης της μεταβολής του προορισμού των κατ' εξαίρεσιν, και δη αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη χρήση επιβαλλόμενη από το δημόσιο συμφέρον, και υπό τον όρον ότι η θυσία της δασικής βλαστήσεως αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσον για την ικανοποίηση της σχετικής αιτήσεως» (ΣτΕ 2066/2003, βλ. και ΣτΕ 2829/1993, ΣτΕ 4739/1995). Ειδικότερα, ο λόγος του δημόσιου συμφέροντος «ως νομιμοποιητικός και επιτρεπτικός των επεμβάσεων στα δάση και τις δασικές εκτάσεις προσδιορίζεται εκ του θεραπευομένου, δια της συγκεκριμένης παρεμβάσεως, σκοπού. Ο σκοπός αυτός, με τον χαρακτήρα του δημοσίου, πρέπει να αίρεται σε επίπεδο συνταγματικής προδιαγραφής και να αντιστοιχεί σε προγραμματική ή δεσμία, δια του Συντάγματος, πολιτειακή υποχρέωση» (ΓνωμΝΣΚ 196/2002). Έχει περαιτέρω κριθεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 13 του ν. 1734/1987 «είναι ειδικές, αποσκοπούσες κυρίως στην προστασία των δασών και προβλέπουσες δυνατότητα παραχωρήσεως δασικών εκτάσεων για συγκεκριμένους σκοπούς και με ειδικώς καθοριζόμενες προϋποθέσεις» (ΣτΕ 2065/2003). Εξυπακούεται ότι οι σχεδιαζόμενες παρεμβάσεις πρέπει, σε κάθε περίπτωση, «να σταθμίζονται κατά τη σημασία του σκοπού τους, λαμβανομένης υπ' όψη και της αδυναμίας της κατ' άλλον τρόπο, έστω δαπανηρότερο, επιτεύξεως αυτού, και να ασκούνται στο μέτρο του απολύτως αναγκαίου, σε τρόπο ώστε η – αποτελούσα το μόνο πρόσφορο μέσο θεραπείας σκοπού δημοσίου συμφέροντος – θυσία της δασικής εκτάσεως [...] να περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο τμήμα αυτών» (ΓνωμδΝΣΚ 196/2002, βλ. και ΟλΣτΕ 2224/1993, ΣτΕ 2435/1993, ΣτΕ 666/1994). Προαπαιτούμενο, πάντως, της εκτέλεσης νέων έργων και δραστηριοτήτων που τυχόν κατατάσσονται στην πρώτη (Α) κατηγορία του άρθρου 3 παρ. 2 του ν. 1650/1986 είναι η προέγκριση χωροθέτησης, πριν από την οποία πρέπει να καταρτίζεται η κατά το άρθρο 4 παρ. 2α του ν. 1650/1986 ολοκληρωμένη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων (βλ. ΣτΕ 2065/2003, καθώς και την Υ.Α. Η.Π. 15393/2332 ΦΕΚ Β' 1022/5.8.2002, στην οποία συγκεκριμενοποιείται η κατάταξη των δημοσίων και ιδιωτικών έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες συμφώνως προς το άρθρο 3 του ν. 1650/1986). Επισημαίνεται, τέλος, ότι τυχόν αμφισβήτηση της νομιμότητας των αποφάσεων του αρμόδιου –κατ' άρθρο 45 παρ. 3 του προς ψήφιση Νοσ – Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, για την παραχώρηση δασικών εκτάσεων με σκοπό τη δημιουργία και λειτουργία Κέντρων Υποδοχής και Φιλοξενίας Μεταναστών, γεννά διοικητική διαφορά, και μάλιστα ακυρωτική, υπαγομένη στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ΣτΕ 287/2005, ΟλΣτΕ 2224/1993, ΣτΕ 3525/1991).

5. Επί του άρθρου 45 παρ. 3

Με τη διάταξη αυτή ορίζεται ότι «Κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία της παρ. 3 του άρθρου 13 του ν. 1734/1987, σε περίπτωση παραχώρησης κατά κυριότητα ή κατά χρήση δημόσιων δασικών εκτάσεων σύμφωνα με την παράγραφο 1 του παρόντος, [...]». Θα ήταν ορθότερη, για λόγους νομοτεχνικής ακρίβειας, η αναδιατύπωση του ως άνω εδαφίου ως εξής: «Κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία της παρ. 3 του άρθρου 13 του ν. 1734/1987, σε περίπτωση παραχώρησης κατά κυριότητα ή κατά χρήση δημόσιων δασικών εκτάσεων για τη δημιουργία και λειτουργία Κέντρων Υποδοχής και Φιλοξενίας Μεταναστών, [...]».

Αθήνα, 26 Αυγούστου 2009

Οι εισηγητές
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Δημήτριος Κανελλόπουλος
Ελένη Κανελλοπούλου
Ανδρέας Κούνδουρος
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Επ. Καθηγητής του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Ο προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

