



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση – Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις»

I. Γενικές παρατηρήσεις

Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε από τη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, αποτελείται από πέντε (5) Κεφάλαια και τριάντα (30) άρθρα.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου 1 (άρθρα 1 και 2) τροποποιείται, ιδίως, το νομοθετικό πλαίσιο του θεσμού της επίταξης προσωπικών υπηρεσιών (άρθρο 1) και ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τη διαδικασία ανάδειξης των μελών του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και του Συνηγού του Πολίτη (άρθρο 2).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου 2 (άρθρα 3 έως 6) τροποποιούνται διατάξεις πειθαρχικού δικαίου που περιλαμβάνονται στον ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26/9.2.2007) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (στο εξής, Υπαλληλικός Κώδικας) και στον ν. 3584/2007 (ΦΕΚ Α' 143/28.6.2007) «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (στο εξής, Κώδικας Δημοτικών Υπαλλήλων). Οι κυριότερες αλλαγές που προτείνονται, εν προκειμένω, είναι οι ακόλουθες:

- καταργείται η ρύθμιση περί θέσης σε αυτοδίκαιη αργία υπαλλήλου που παραπέμφθηκε αμετακλήτως ενώπιον δικαστηρίου για τα αδικήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης, απάτης, εκβίασης, πλαστογραφίας, δωροδοκίας, κα-

2

ταπίσεως και απιστίας περί την υπηρεσία (άρθρο 3 παρ. 2 και 3),

- περιορίζονται οι λόγοι για τους οποίους μπορεί υπάλληλος να τεθεί σε αργία (δυνητική θέση σε αργία) (άρθρο 3 παρ. 4 και 5),

- αναπροσαρμόζεται το ποσοστό των αποδοχών που καταβάλλεται σε υπάλληλο, ο οποίος τίθεται σε αργία (στην περίπτωση της δυνητικής θέσης σε αργία) (άρθρο 3 παρ. 6 και 7),

- λήγει η αργία που έχει επιβληθεί αυτοδικαίως σε υπαλλήλους, με εξαίρεση τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η αργία επιβλήθηκε βάσει των λόγων αργίας οι οποίοι προβλέπονται στα άρθρα 103 του Υπαλληλικού Κώδικα και 107 του Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων και δεν τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις που προτείνεται να καταργηθούν (δηλαδή, με το άρθρο πρώτο του ν. 4057/2012, την περιπτ. 1-9 της υποπαρ. Ζ.3 της παρ. Ζ' του άρθρου πρώτου του ν. 4093/2012, άρθρο 14 του ν. 4111/2013, παρ. 6 του άρθρου 25 του ν. 4203/2013, άρθρα 14, 15 και 16 του ν. 4210/2013, παρ. 2 και 3 του άρθρου 29 του ν. 4305/2014 και παρ. 1 και 2 του άρθρου 69 του ν. 4310/2014) (άρθρο 3 παρ. 8),

- απαριθμούνται περιοριστικώς τα παραπτώματα για τα οποία μπορεί να επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης υπαλλήλου (άρθρο 4),

- εισάγεται ρύθμιση συμφώνως προς την οποία μετέχουν στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, ως μέλη, εκπρόσωποι της Α.Δ.Ε.Δ.Υ και της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. (άρθρο 5 παρ. 1),

- ορίζεται ότι η άσκηση συνδικαλιστικής, πολιτικής ή κοινωνικής δράσης δεν συνιστά ανάρμοστη συμπεριφορά ή αναξιοπρεπή ή ανάξια για υπάλληλο διαγωγή κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1.ε. του Υπαλληλικού Κώδικα (άρθρο 6).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου 3 (άρθρα 7 έως 13) επεκτείνεται, μεταξύ άλλων, η εφαρμογή των διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας σχετικώς με την προθεσμία για τη διεκπεραίωση υποθέσεων των πολιτών, την πρόσβαση σε έγγραφα, την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, την αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, την τήρηση πρωτοκόλλου υπηρεσίας και τη χορήγηση βεβαίωσης για την καταχώριση εγγράφου, και στα ν.π.ι.δ. που ανήκουν στο Κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά από κρατικούς πόρους κατά το 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους, στα ν.π.ι.δ. και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ) του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005, καθώς και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. εντός ή εκτός της Γενικής Κυβέρνησης (άρθρο 7). Επίσης, αναδιαμορφώνεται ο τρόπος καθορισμού του προσωπικού που προσλαμβάνεται για κάλυψη εποχικών αναγκών, και ορίζεται ότι οι συμβάσεις μίσθωσης έργου που συνάπτουν οι φορείς στο πλαίσιο επιχειρησιακών προγραμμάτων

του Ε.Σ.Π.Α. ή άλλων προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή διεθνών προγραμμάτων, αναρτώνται υποχρεωτικώς στο πρόγραμμα «Διαύγεια» (άρθρο 8). Παρέχεται, ακόμη, η δυνατότητα στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στο δημόσιο, τα ν.π.δ.δ. και στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού να συμμετέχει με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις που ισχύουν για τους μόνιμους υπαλλήλους, σε διαδικασίες κινητικότητας και να καταλαμβάνει κενές ή συνιστώμενες οργανικές θέσεις μόνιμων υπαλλήλων όμοιου κλάδου και αντίστοιχης ειδικότητας, εφόσον διαθέτει τα απαιτούμενα προσόντα (άρθρο 9), ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την ηλεκτρονική ταυτοποίηση των πολιτών (άρθρο 10), και εισάγονται ρυθμίσεις σχετικώς με τα ηλεκτρονικά αρχεία που υποχρεούται να τηρεί το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (στο εξής, Α.Σ.Ε.Π.) (άρθρο 11), με την αυτεπάγγελτη αναζήτηση εκ μέρους της αρμόδιας υπηρεσίας εγγράφων που εκδίδονται από το δημόσιο, τους Ο.Τ.Α. και τα ν.π.δ.δ. (άρθρο 12), και την ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων του δημόσιου τομέα (άρθρο 13).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου 4 (άρθρα 14 έως 21Α), μεταξύ άλλων, καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής των προτεινόμενων ρυθμίσεων, οι οποίες καταλαμβάνουν υπαλλήλους των οποίων έχει λυθεί η υπαλληλική σχέση κατόπιν λήξης της διαθεσιμότητας ή οι οποίοι τελούν σε καθεστώς διαθεσιμότητας συμφώνως προς τις διατάξεις του ν. 4172/2013, του ν. 4250/2014 (ακόμη και εάν έχει παρέλθει ο χρόνος της διαθεσιμότητας, χωρίς να έχει λυθεί η υπαλληλική τους σχέση) και του άρθρου 67 παρ. 4 του ν. 4316/2014 ή οι οποίοι, μετά την κατάργηση της οργανικής θέσης τους, υπηρετούν κατ' εκτέλεση δικαστικής απόφασης ή ανήκουν οργανικώς σε ν.π.δ.δ. και ν.π.ι.δ. που καταργήθηκαν με τις διατάξεις του ν. 4250/2014 ή, τέλος, τέθηκαν σε εργασιακή εφεδρεία βάσει των παρ. 6 και 7 του άρθρου 34 του ν. 4024/2011. Στο εν λόγω προσωπικό παρέχεται η δυνατότητα συμμετοχής στις διαδικασίες εθελοντικής κινητικότητας, παραλλήλως με το δικαίωμα επαναφοράς στις θέσεις που κατείχαν ή σε συνιστώμενες προσωποπαγείς θέσεις. Δεν υπάγονται στις υπό ψήφιση ρυθμίσεις του νομοσχεδίου οι υπάλληλοι των οποίων η υπαλληλική σχέση λύθηκε κατόπιν υποβολής αίτησης παραίτησης ή αίτησης για συνταξιοδότηση (άρθρο 14). Επίσης, ορίζεται η διαδικασία προσδιορισμού και πλήρωσης θέσεων προσωπικού των φορέων και των υπηρεσιών του δημοσίου με εθελοντική κινητικότητα. Οι προς πλήρωση θέσεις καθορίζονται με πρόσκληση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, κατόπιν γνωμοδότησης των συλλογικών οργάνων – Τριμελών Επιτροπών – οι οποίες συνιστώνται για τον σκοπό αυτό. Οι εν λόγω Τριμελείς Επιτροπές αποφασίζουν αιτιολογημένως εντός τριακονθήμερης προθεσμίας σχετικώς με τη μοριοδότηση και την κατάταξη των αιτούντων σε προσωρι-

νούς πίνακες κατάταξης και διάθεσης, κατά των οποίων οι ενδιαφερόμενοι έχουν δικαίωμα υποβολής ένστασης εντός πέντε (5) ημερών από την επομένη της ανάρτησης των οικείων πινάκων στον διαδικτυακό τόπο του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Οι προαναφερθείσες διαδικασίες επαναφοράς προσωπικού στην υπηρεσία και επανασύστασης καταργηθέντων κλάδων, ειδικοτήτων και θέσεων προσωπικού υπόκεινται σε αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας από το Α.Σ.Ε.Π. Περαιτέρω, προβλέπεται η έκδοση υπουργικών αποφάσεων διά των οποίων ρυθμίζονται ειδικότερα τα θέματα σχετικώς με την ανωτέρω αναφερόμενη διαδικασία εθελοντικής κινητικότητας, τη συγκρότηση των Τριμελών Επιτροπών, τον ορισμό των μελών τους, τις αρμοδιότητές τους επί των αιτημάτων των φορέων ως προς τις ανάγκες τους σε προσωπικό, της μοριοδότησης των αιτούντων και της έκδοσης πινάκων κατάταξης και διάθεσης στις οικείες υπηρεσίες (άρθρα 15 και 16). Εξ άλλου, προβλέπεται η επανασύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας, οι θέσεις και κλάδοι της οποίας είχαν καταργηθεί με τη διάταξη του άρθρου 81 του ν. 4172/2013 (ΦΕΚ Α' 167), και η αντίστοιχη κατάργηση στην Ελληνική Αστυνομία των θέσεων δημοτικών αστυνομικών (άρθρο 19).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου 5 (άρθρα 22 έως 29) ρυθμίζονται λοιπά θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Μεταξύ άλλων, ρυθμίζονται ζητήματα εκποίησης οχημάτων του δημοσίου (άρθρο 22), ζητήματα σχετικά με τη λειτουργία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (άρθρο 23), και ζητήματα απόσπασης διακριθέντων αθλητών (άρθρο 25), συνιστάται δε, σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση, θέση προϊσταμένου που φέρει τον τίτλο «Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης» (άρθρο 28).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

Η επίταξη πραγμάτων, η προσωρινή, δηλαδή, στέρηση της χρήσης και κάρπωσης ιδιοκτησίας με μονομερή πράξη του κράτους, προκειμένου να ικανοποιηθεί έκτακτη και άμεση δημόσια ανάγκη, προβλέπεται στο άρθρο 18 παρ. 3 του Συντάγματος («Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με τις επιτάξεις για τις ανάγκες των ενόπλων δυνάμεων σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης, ή για τη θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία»).

Η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών, ως εξαίρεση από τη ρητή απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας, προβλέπεται στο άρθρο 22 παρ. 4 του Συντάγ-

ματος («Οποιαδήποτε μορφή αναγκαστικής εργασίας απαγορεύεται. Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης ή για την αντιμετώπιση αναγκών της άμυνας της Χώρας ή επείγουσας κοινωνικής ανάγκης από θεομηνία ή ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία, καθώς και τα σχετικά με την προσφορά προσωπικής εργασίας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για την ικανοποίηση τοπικών αναγκών»).

Με το άρθρο 41 του ν. 3536/2007, το οποίο προτείνεται, εν προκειμένω, να καταργηθεί, ρυθμίζονται αμφότεροι οι ως άνω θεσμοί επίταξης (επίταξη προσωπικών πραγμάτων και επίταξη υπηρεσιών) σε περίοδο ειρήνης.

Με τις διατάξεις του άρθρου 1 του νομοσχεδίου προτείνονται, ιδίως, οι ακόλουθες τροποποιήσεις του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου:

α. Συμφώνως προς την παρ. 6 του άρθρου 1 του νομοσχεδίου, «Οι διατάξεις του άρθρου 41 του ν. 3536/2007 (Α' 42) και του άρθρου 23 του ν.δ. 17/1974 (Α' 236), όπως ισχύουν, καταργούνται».

Αντικείμενο ρύθμισης των εν λόγω προτεινόμενων να καταργηθούν διατάξεων (άρθρα 41 του ν. 3536/2007 και 23 του ν.δ. 17/1974) αποτελεί ο συνταγματικώς προβλεπόμενος θεσμός της επίταξης πραγμάτων σε περίοδο ειρήνης. Ειδικότερα, επισημαίνεται ότι το άρθρο 41 παρ. 7 του ν. 3536/2007 έχει το ακόλουθο περιεχόμενο: «Οι διατάξεις ιδίως των άρθρων 2 παρ. 5, 18, 19, 22 και 23 του ν.δ. 17/1974 δεν εφαρμόζονται εφεξής για την αντιμετώπιση έκτακτης ανάγκης σε καιρό ειρήνης, εφόσον έρχονται σε αντίθεση προς τις διατάξεις αυτού του άρθρου». Δηλαδή, με τη ρύθμιση αυτή – η οποία σήμερα προτείνεται να καταργηθεί – ο νομοθέτης έθεσε την εφαρμογή των αναφερόμενων σε αυτή διατάξεων (άρθρα 2 παρ. 5, 18, 19, 22 και 23 του ν.δ. 17/1974) υπό την προϋπόθεση της μη αντίθεσής τους προς το περιεχόμενο του ν. 3536/2007.

Στο πλαίσιο αυτό, δημιουργείται, ενδεχομένως, ασάφεια από την προτεινόμενη ρύθμιση σχετικά με την ισχύ των άρθρων 2 παρ. 5, 18, 19 και 22 του ν.δ. 17/1974, η οποία (ασάφεια) θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να αρθεί διά ρητής ρύθμισης στο προτεινόμενο νομοσχέδιο. Ασάφεια δεν δημιουργείται αναφορικά με την ισχύ του άρθρου 23 του εν λόγω ν.δ., διότι, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, το άρθρο 1 παρ. 6 του νομοσχεδίου προβλέπει τη ρητή κατάργησή της.

β. Επί του ζητήματος των προϋποθέσεων δυνάμει των οποίων δύναται να επιβληθεί επίταξη προσωπικών υπηρεσιών σε περίοδο ειρήνης, η προτεινόμενη ρύθμιση δεν αφίσταται της ισχύουσας. Αμφότερες επαναλαμβάνουν τη διατύπωση του Συντάγματος (βλ. άρθρο 22 παρ. 4 του Συντάγματος: «Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών σε

περίπτωση (...) ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία (...)).

γ. Πρέπει να γίνει ιδιαίτερη μνεία της διάταξης της παρ. 2 του άρθρου 1 του νομοσχεδίου, η οποία συμπληρώνει τον θεσμό της επίταξης προσωπικών υπηρεσιών σε καιρό ειρήνης ως εξής: «Σε καμία περίπτωση δεν επιβάλλεται πολιτική επιστράτευση ή οποιασδήποτε άλλης μορφής επίταξη προσωπικών υπηρεσιών ως μέτρο αντιμετώπισης απεργίας ή ανάλογης μορφής κινητοποίησης ελεύθερων επαγγελματιών ή αυτοαπασχολούμενων: [ορθώς: αυτοαπασχολούμενων, εφόσον πρόκειται περί μετοχής επέχουσας θέση Ουσιαστικού, εν προκειμένω] πριν [από] ή μετά την κήρυξή τους».

Συναφώς επισημαίνεται ότι ο συνταγματικός θεσμός της επίταξης προσωπικών υπηρεσιών (ή «πολιτικής επιστράτευσης», συμφώνως προς τη διατύπωση του ν.δ. 17/1974) αποτελεί εξαίρεση από την απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας, η οποία ερείδεται στη συνταγματική υποχρέωση των πολιτών (βλ. άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος) να συμπράττουν στην «κοινωνική και εθνική αλληλεγγύη» (βλ. Πρ. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά δικαιώματα, 2012, σελ. 797, Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2006, σελ. 207). Οι λόγοι αυτοί διατυπώνονται ρητώς στο άρθρο 22 παρ. 4 του Συντάγματος.

Η απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας συνιστά επιταγή και διεθνών συμβάσεων, κυρωθεισών από το ελληνικό δίκαιο, υπό τους εκάστοτε ειδικότερους περιορισμούς (βλ. άρθρο 1 παρ. 1 και 2 περίπτ. δ' της υπ' αριθμ. 29 Διεθνούς Σύμβασης της Γενικής Συνδιάσκεψης της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας «περί της αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας», που υπογράφηκε στη Γενεύη την 23.6.1930 και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2079/1952, άρθρο 1 της υπ' αριθμ. 105 Διεθνούς Σύμβασης της Γενικής Συνδιασκέψεως της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας, «περί καταργήσεως της αναγκαστικής εργασίας», που υπογράφηκε στη Γενεύη την 5.6.1957 και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 4221/1961, άρθρο 4 παρ. 2 και 3 περίπτ. γ' της Διεθνούς Σύμβασης της Ρώμης «δια την προάσπισιν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών» (ΕΣΔΑ), που κυρώθηκε και τέθηκε εκ νέου σε ισχύ με το ν.δ. 53/1974, και άρθρο 8 παρ. 3 περίπτ. α' και γ' του κυρωθέντος με τον ν. 2462/1997 Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα).

Το δικαίωμα της απεργίας, εξ άλλου, αποτελεί έκφανση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα υπό τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 23 παρ. 2 («Η απεργία αποτελεί δικαίωμα και ασκείται από τις νόμιμα συστημένες συνδικαλιστικές οργανώσεις για τη διαφύλαξη και προαγωγή των οικονομικών και εργασιακών γενικά συμφερόντων των εργαζο-

μένων. Απαγορεύεται η απεργία με οποιαδήποτε μορφή στους δικαστικούς λειτουργούς και σ' αυτούς που υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας. Το δικαίωμα προσφυγής σε απεργία των δημόσιων υπαλλήλων και των υπαλλήλων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και του προσωπικού των κάθε μορφής επιχειρήσεων δημοσίου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας, που η λειτουργία τους έχει ζωτική σημασία για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου, 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 άσκησης του»).

Η συνδικαλιστική ελευθερία κατοχυρώνεται και στα άρθρα 151 και 153 (πρώην άρθρα 136 και 137) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και σε διεθνείς συμβάσεις, κυρωθείσες από το ελληνικό δίκαιο (βλ. άρθρα 3, 8 και 11 της υπ' αριθμ. 87 Διεθνούς Σύμβασης της Γενικής Συνδιασκέψεως της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας «περί συνδικαλιστικής ελευθερίας και προστασίας του συνδικαλιστικού δικαιώματος», που υπογράφηκε στον Άγιο Φραγκίσκο την 9.7.1948 και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 4204/1961, άρθρα 1 και 2 της υπ' αριθμ. 98 Διεθνούς Σύμβασης της Γενικής Συνδιασκέψεως της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας «περί εφαρμογής των αρχών του δικαιώματος οργανώσεως και συλλογικής διαπραγματεύσεως», που υπογράφηκε στην Γενεύη την 8.6.1949 και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 4205/1961, Μέρος Ι και άρθρο 1 της Διεθνούς Σύμβασης «Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης», που υπογράφηκε στο Τορίνο την 18.10.1961 και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 1426/1984, όπως αυτή τροποποιήθηκε με το «Πρωτόκολλο Τροποποίησης του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη», το οποίο υπογράφηκε στο Τορίνο την 21.10.1991 και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2422/1996).

Όπως έχει κρίνει το Συμβούλιο της Επικρατείας, οι συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 22 παρ. 4 εδάφ. β' και 23 παρ. 2, μολονότι έχουν διαφορετικό πεδίο εφαρμογής, «δεν αποκλείεται να διασταυρωθούν, όπως στην περίπτωση κατά την οποία ορισμένη απεργία προκαλεί κατάσταση που απειλεί τη δημόσια υγεία. Στην περίπτωση αυτή, η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 4 εδ. β' του Συντάγματος εισάγει εξαίρεση και από τον κανόνα του άρθρου 23 παρ. 2 του Συντάγματος» (ΣτΕ Ολομ 1764/2014, 1765/2014, 1766/2014, 1623/2012, βλ. και Π. Παραρά, όπ. π., σελ. 373). Το Δικαστήριο, δηλαδή, έχει κρίνει ότι το δικαίωμα απεργίας υποχωρεί έναντι του αγαθού της δημόσιας υγείας, όπως αυτό εξειδικεύεται κατ' επίκληση του δημόσιου συμφέροντος.

Στο πλαίσιο αυτό, η έννοια της δημόσιας υγείας πρέπει να ερμηνεύεται στενώς (βλ. Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975, Corpus, 1985, σελ. 356, Κ. Χρυσό-

γονο, όπ. π., σελ. 384). Όπως έχει επισημάνει και η θεωρία, πάντως, τόσο η διοίκηση, που επιβάλλει σε περίπτωση παρατεταμένης απεργίας το μέτρο της επίταξης προσωπικών υπηρεσιών για λόγους προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, όπως αυτό εξειδικεύεται, εν προκειμένω, στο αγαθό της δημόσιας υγείας, όσο και η σχετική νομολογία επί αιτήσεων ακυρώσεως κατά των σχετικών διοικητικών πράξεων τείνουν να εκλαμβάνουν την έννοια του δημόσιου συμφέροντος ολόένα και ευρύτερα (βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, Παρατηρήσεις επί της απόφασης ΣτΕ Ολομ 1766/2014, ΘΠΔΔ 2014, σελ. 746-748, Μαρία Νινιατσούδη, Παρατηρήσεις επί των αποφάσεων ΣτΕ Ολομ 1764/2014, 1765/2014, ΕΕΕυρΔ 2014, σελ. 566-568).

Εν προκειμένω, ο έχων τη νομοθετική πρωτοβουλία επισημαίνει ότι «το μέτρο της επίταξης υπηρεσιών (...) εφαρμόστηκε εκτεταμένα σε όλη τη διάρκεια της μεταπολιτευτικής περιόδου ως απεργοσπαστικός μηχανισμός (...). (...) μέχρι το 2010 είχαν επιταχθεί οι υπηρεσίες απεργών σε έξι περιπτώσεις απεργιών (...). (...) από το 2010 έως το 2014, επιβλήθηκε επίταξη υπηρεσιών έξι φορές, όσες δηλαδή είχε συνολικά επιβληθεί τις προηγούμενες τέσσερις δεκαετίες (...)» (αιτιολογική έκθεση, σελ. 1). Προκειμένου να «αποκα[ταστήσει] τη συνταγματική νομιμότητα και το σεβασμό της συλλογικής αυτονομίας τόσο στην ευρύτερη κοινωνία, όσο και στο εσωτερικό της διοίκησης» (αιτιολογική έκθεση, σελ. 1), ο έχων τη νομοθετική πρωτοβουλία θέτει – με απόλυτο τρόπο – την προστασία του δικαιώματος απεργίας ως όριο της αρμοδιότητας της διοίκησης να επιβάλλει επίταξη προσωπικών υπηρεσιών σε καιρό ειρήνης.

Η ως άνω προτεινόμενη ρύθμιση της σχέσης μεταξύ της αρμοδιότητας της διοίκησης να επιβάλλει επίταξη προσωπικών υπηρεσιών και του δικαιώματος απεργίας δημιουργεί τον ακόλουθο προβληματισμό.

Συμφώνως προς το άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος, το κράτος υποχρεούται να μεριμνά για την υγεία των πολιτών («Το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και παίρνει ειδικά μέτρα για την προστασία της νεότητας, του γήρατος, της αναπηρίας και για την περίθαλψη των απόρων»). Το δικαίωμα στην υγεία αποτελεί συνταγματικό όριο στην άσκηση άλλων συνταγματικών δικαιωμάτων (βλ. Πρ. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 164-165, Κ. Χρυσόγονο, όπ. π., σελ. 550-551, Χ. Ανθόπουλο, Η προστασία της υγείας ως θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα, ΤοΣ 1993, σελ. 781 επ., Κ. Κρεμαλή, Το δικαίωμα προστασίας της υγείας, 1987, σελ. 112 επ., 133 επ., ΣτΕ 2546/1999, 5380/1995, 3953/1995, 1874/1994, 2412/1993, 3458/1983).

Υπό το φως των ανωτέρω, η διά νόμου απόλυτη απαγόρευση της επιβολής επίταξης προσωπικών υπηρεσιών σε περίπτωση απεργίας φαίνεται να εισάγει, σε ορισμένες περιπτώσεις, ανεπίτρεπτο περιορισμό στην εφαρμογή

του άρθρου 21 παρ. 3 του Συντάγματος, όπως στην περίπτωση κατά την οποία «η απεργία προέρχεται από εργαζομένους σε επιχειρήσεις που παρέχουν διά της λειτουργίας τους αγαθά και υπηρεσίες ζωτικής σημασίας για την κάλυψη βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου, ώστε η μη άμεση θεραπεία των εν λόγω αναγκών να συνεπάγεται, αναλόγως και των περιστάσεων υπό τις οποίες διεξάγεται η απεργία (παρατεταμένη διάρκεια, συνθήκες πλήρους ή μερικής διακοπής της δημόσιας υπηρεσίας υπό ουσιαστική έννοια, είδος και κοινωνική κρισιμότητα της υπηρεσίας αυτής, σε συνδυασμό και με άλλες συναφείς ή μη υπηρεσίες), κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, λόγω δημιουργίας αντικειμενικώς πρόσφορων προς τούτο όρων, εξαιτίας των μη εξυπηρετούμενων βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου» (ΣΤΕ 1764/2014, 1765/2014).

Εξ άλλου, με την απαγόρευση της επίταξης προσωπικών υπηρεσιών σε περίπτωση απεργίας αδιακρίτως, δηλαδή, υπό κάθε είδους συνθήκες (ακόμη, συνεπώς, και υπό τις ανωτέρω συνθήκες που μνημονεύει η απόφαση ΣΤΕ 1764/2014), περιορίζεται το πεδίο εφαρμογής της κατ' άρθρο 22 παρ. 4 εδάφ. β' του Συντάγματος εξαίρεσης από την απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας, η οποία, όπως ορίζει η εν λόγω συνταγματική διάταξη, εφαρμόζεται όταν παρίσταται «ανάγκη[ς] που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία» και υπό την επιφύλαξη έκδοσης σχετικού νόμου.

Τέλος, ευνόητο είναι ότι συνταγματικοί περιορισμοί στο δικαίωμα απεργίας προκύπτουν τόσο από την απαγόρευση καταχρηστικής άσκησης του (βλ. άρθρο 25 παρ. 3 του Συντάγματος) όσο και από την αρχή της αναλογικότητας (βλ. άρθρο 25 παρ. 1 εδάφ. δ' του Συντάγματος) (βλ. Πρ. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 848-849, Κ. Χρυσόγονο, όπ. π., σελ. 527-528).

2. Επί του άρθρου 2

Με τις διατάξεις του άρθρου 2 ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής των μελών (Προέδρου, Αντιπροέδρου και Συμβούλων) του Α.Σ.Ε.Π. και του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς και ζητήματα σχετικά με το όριο ηλικίας για τη θέση τους.

Δεδομένου ότι το πλαίσιο λειτουργίας του Α.Σ.Ε.Π. διέπεται από τον ιδρυτικό του ν. 2190/1994 (ΦΕΚ Α' 28/1.3.1994) «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης», του δε Συνηγόρου του Πολίτη από τον ν. 3094/2003 (ΦΕΚ Α' 10/22.1.2003) «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις», θα ήταν σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις να ενσωματωθούν απευθείας είτε στους ως άνω ειδικούς νόμους είτε στον εκτελεστικό του Συντάγματος ν. 3051/2002 (ΦΕΚ Α' 220/20.9.2002) «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρ-

τητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις».

3. Επί του άρθρου 3 παρ. 2 και 3 (άρθρο 103 του ν. 3528/2007 και άρθρο 107 του ν. 3584/2007, αντιστοίχως)

Με το άρθρο 3 παρ. 2 τροποποιούνται οι διατάξεις του άρθρου 103 του Υπαλληλικού Κώδικα και του άρθρου 107 του Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων, που αφορούν την αυτοδίκαιη αργία.

α. Όπως έχει επισημανθεί (βλ. έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 2.3.2012 επί του νομοσχεδίου «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», παρατήρηση 1), ο όρος της «αυτοδίκαιης θέσης σε αργία» έχει την έννοια ότι κατ' αρχήν δεν απαιτείται έκδοση σχετικής διοικητικής πράξης με ουσιαστική κρίση. Εν τούτοις, η εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας επιβάλλει την έκδοση σχετικής διαπιστωτικής πράξης, η οποία έχει εκτελεστό χαρακτήρα (ΣτΕ 2533/2001, Γνμδ ΝΣΚ 91/2012, Γνμδ ΝΣΚ 239/2009).

β. Συμφώνως προς την παρ. 2 του άρθρου 103 του Υπαλληλικού Κώδικα και του άρθρου 107 του Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων, όπως προτείνεται να αντικατασταθούν, «ο υπάλληλος επανέρχεται αυτοδίκαια στα καθήκοντά του, εάν εκλείψει ο λόγος για τον οποίο έχει τεθεί σε αργία».

Η άρση του διοικητικού μέτρου της αυτοδίκαιης αργίας – το οποίο αποτελεί δυσμενή και εξαιρετική ρύθμιση εν σχέσει προς τις συνταγματικές εγγυήσεις υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων (βλ. ΣτΕ 2857/1985 και Αν. Τάχο/Ι. Συμεωνίδη, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, τόμος Α', σελ. 936) – αποτελεί κρίσιμο στάδιο της εν γένει διαδικασίας, για λόγους που αφορούν τόσο την αποκατάσταση της νομιμότητας όσο και την αποκατάσταση της υπηρεσιακής θέσης και των δικαιωμάτων του τεθέντος σε αργία υπαλλήλου. Στο πλαίσιο αυτό, θα ήταν, σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου και προς αποφυγή κάθε ασάφειας που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο το δικαίωμα του ενδιαφερόμενου υπαλλήλου να επανέλθει στην υπηρεσία, να τεθεί λεπτομερέστερη ρύθμιση σχετικώς με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες αίρεται το διοικητικό μέτρο της αυτοδίκαιης αργίας.

γ. Συμφώνως προς την παρ. 3 του άρθρου 103 του Υπαλληλικού Κώδικα και του άρθρου 107 του Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων, όπως προτείνεται να αντικατασταθούν, «η διαπιστωτική πράξη (...) επανόδου εκδίδεται από το αρμόδιο για το διορισμό όργανο». Υπό το φως των σκέψεων που εκτέθηκαν αμέσως ανωτέρω, και δεδομένου ότι η ισχύουσα ρύθμιση ορίζει ότι η διοίκηση οφείλει «αμελλητί», δηλαδή χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, να προβεί στην

έκδοση της εν λόγω διαπιστωτικής πράξης, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να αποσαφηνισθεί στην προτεινόμενη διάταξη το χρονικό εύρος που διαθέτει το αρμόδιο διοικητικό όργανο προς εκτέλεση της εν λόγω αρμοδιότητάς του.

4. Επί του άρθρου 3 παρ. 8

Συμφώνως προς τις προτεινόμενες διατάξεις, «η αυτοδίκαιη αργία που προβλέπεται στις καταργούμενες με την παράγραφο 1 διατάξεις λήγει αυτοδικαίως μετά από δεκαπέντε (15) ημέρες από τη δημοσίευση του παρόντος, (...). Εντός της ανωτέρω δεκαπενθήμερης προθεσμίας ο οικείος Υπουργός, ο Πρόεδρος Ανεξάρτητης Αρχής, το ανώτατο μονομελές όργανο διοίκησης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή, αν δεν υπάρχει, ο Πρόεδρος του συλλογικού οργάνου διοίκησης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και το αρμόδιο για το διορισμό όργανο στην περίπτωση των δημοτικών υπαλλήλων μπορεί να αποφασίσει με αιτιολογημένη απόφασή του την αναστολή άσκησης των καθηκόντων για όσους από τους υπαλλήλους αυτούς υφίσταται σχετικός επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος, παραπέμποντάς τους με την ίδια απόφαση στο οικείο πειθαρχικό συμβούλιο για τη θέση τους ή μη σε δυνητική αργία με τη διαδικασία της παρ. 2 του άρθρου 104 του ν. 3528/2007 ή με τη διαδικασία της παρ. 2 του άρθρου 108 του ν. 3584/2007, όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο αυτό».

Εν προκειμένω, χρήζουν επισήμανσης τα ακόλουθα:

Αφ' ενός ερωτάται αν στις περιπτώσεις κατά τις οποίες λήγει, κατά τα ως άνω, η αυτοδίκαιη θέση σε αργία υπαλλήλου, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 105 παρ. 2 εδάφ. γ' του Υπαλληλικού Κώδικα ή του άρθρου 109 παρ. 2 εδάφ. γ' του Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων («Εάν ο υπάλληλος απαλλαγεί από κάθε πειθαρχική ευθύνη ή αποδειχθεί αβάσιμη η υπόνοια για έκνομη διαχείριση, επιστρέφεται το μέρος των αποδοχών του που παρακρατήθηκε»).

Αφ' ετέρου γεννάται προβληματισμός – δεδομένης της φύσης του θεσμού της θέσης υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη ή δυνητική αργία ως διοικητικού μέτρου «που αποσκοπεί στην εξασφάλιση της ευρυθμίας στο πλαίσιο της εσωτερικής λειτουργίας της υπηρεσίας, αλλά και στην εγγύηση της εμπιστοσύνης του ευρύτερου κοινού στην εν γένει νομιμότητα της λειτουργίας αυτής» (γνμδ ΝΣΚ 266/2010) – σχετικά με το αν μπορεί να θεωρηθεί επαρκές το χρονικό διάστημα των δέκα πέντε ημερών από τη δημοσίευση του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, εντός του οποίου πρέπει να έχει ολοκληρωθεί η εκ μέρους των αρμόδιων οργάνων εξέταση όλων των υποθέσεων υπαλλήλων που έχουν τεθεί κατά τα ως άνω αναφερόμενα σε αυτοδίκαιη αργία, καθώς

και η εντός της ίδιας προθεσμίας λήψη απόφασης εκ μέρους των οργάνων αυτών σχετικώς προς την κίνηση της οικείας διαδικασίας για ενδεχόμενη θέση σε αργία (περίπτωση της δυνητικής αργίας) κάθε υπαλλήλου επί του οποίου θα έχει εφαρμογή η ρύθμιση.

5. Επί του άρθρου 11 παρ. 3

Συμφώνως προς το άρθρο 12 του ν. 2190/1994, όπως προτείνεται να τροποποιηθεί, «οι υπηρεσίες και (...) ιδιωτικοί φορείς, οφείλουν να συνεργάζονται με το Α.Σ.Ε.Π. για την παροχή στοιχείων, πληροφοριών ή εγγράφων, τα οποία ζητούνται από το Α.Σ.Ε.Π. για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του και την εκπλήρωση της αποστολής του. Επίσης, το Α.Σ.Ε.Π. μπορεί να επικοινωνεί (...) με τους εν λόγω φορείς, προκειμένου να αναζητά τα ανωτέρω στοιχεία, πληροφορίες, έγγραφα, που βρίσκονται στην κατοχή των φορέων αυτών, και επικαλούνται ενώπιον του Α.Σ.Ε.Π. οι υποψήφιοι (...)».

Με τις διατάξεις του άρθρου 9Α του Συντάγματος κατοχυρώνεται ρητώς το δικαίωμα προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Κορμός της προστασίας του εν λόγω αγαθού σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας είναι ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος 2472/1997 (ΦΕΚ Α' 50/10.4.1997), ο οποίος ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την οδηγία 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 1995 «για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών» (ΕΕ L 281 της 23.11.1995, σελ. 31-50) (βλ., σχετικώς, και την Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 19.12.2014 επί του νομοσχεδίου «Ίδρυση παρατηρητηρίου άνοιας, βελτίωση περιγεννητικής φροντίδας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Υγείας»).

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, το Α.Σ.Ε.Π. αφ' ενός λειτουργεί ως υπεύθυνος επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (κατά την έννοια του άρθρου 2 περίπτ. δ' και ζ' του ν. 2472/1997), ακόμη και ευαίσθητων (κατά την έννοια του άρθρου 2 περίπτ. β' του ν. 2472/1997), αφ' ετέρου αποκτά πρόσβαση σε αρχεία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (κατά την έννοια του άρθρου 2 περίπτ. ε' του ν. 2472/1997), είτε με τη συγκατάθεση του υποκειμένου των δεδομένων είτε χωρίς αυτή (βλ., αντιστοίχως, εδάφ. α' και β' της ως άνω προτεινόμενης διάταξης).

Στις εν λόγω προτεινόμενες λειτουργίες του Α.Σ.Ε.Π. θα εφαρμόζεται η ρύθμιση του άρθρου 7Α παρ. 1α) του ν. 2472/1997, συμφώνως προς την οποία: «Ο υπεύθυνος επεξεργασίας απαλλάσσεται από την υποχρέωση Γνω-

στοποίησης του άρθρου 6 και από την υποχρέωση λήψης άδειας του άρθρου 7 (...) όταν η επεξεργασία πραγματοποιείται αποκλειστικά για σκοπούς που συνδέονται άμεσα (...) με παροχή υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα και είναι αναγκαία για την εκπλήρωση υποχρέωσης που επιβάλλει ο νόμος (...). Εφαρμόζεται, επίσης, η ρύθμιση του άρθρου 5 παρ. 2 περίπτ. β' και δ' του ν. 2472/1997, συμφώνως προς την οποία: «Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η επεξεργασία και χωρίς τη συγκατάθεση [του υποκειμένου], όταν (...) η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκπλήρωση υποχρέωσης του υπεύθυνου επεξεργασίας, η οποία επιβάλλεται από το νόμο» και «η επεξεργασία είναι αναγκαία για την εκτέλεση έργου δημόσιου συμφέροντος ή έργου που εμπίπτει στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και εκτελείται από δημόσια αρχή (...)».

Επισημαίνεται, τέλος, ότι, υπό το φως της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και της προστασίας τους από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τυγχάνουν εφαρμοστέες κατά την άσκηση των ως άνω αρμοδιοτήτων του Α.Σ.Ε.Π. οι γενικές αρχές για τη συλλογή και επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, όπως αυτές έχουν διατυπωθεί τόσο στην Οδηγία 95/46/EK (βλ. άρθρα 6 και 7) όσο και τον ν. 2472/1997 (βλ. άρθρα 4, 5, 10-13). Οι αρχές αυτές αφορούν, ιδίως, την τήρηση των αρχών της νομιμότητας των σκοπών και του τρόπου συλλογής και επεξεργασίας των δεδομένων, της αναλογικότητας κατά τη συλλογή και επεξεργασία τους, της ακρίβειας του περιεχομένου τους, του εμπιστευτικού χαρακτήρα και της ασφάλειας της επεξεργασίας τους, καθώς και της προστασίας του δικαιώματος πρόσβασης των υποκειμένων στα δεδομένα τους που αποτελούν αντικείμενο επεξεργασίας.

6. Επί του άρθρου 12 παρ. 3

Εν προκειμένω ορίζεται ότι «Οι ρυθμίσεις του άρθρου αυτού, εκτός από τις εξουσιοδοτικές, έχουν πλήρη εφαρμογή μετά την πάροδο έξι μηνών από την δημοσίευση του παρόντος».

Σκοπός της διάταξης, συμφώνως προς την αιτιολογική έκθεση (σελ. 5) που συνοδεύει το υπό ψήφιση νομοσχέδιο είναι «να έχουν το χρόνο οι υπόχρεοι φορείς να προβούν στις κατά περίπτωση ενέργειες προσαρμογής τους στις απαιτήσεις της ρύθμισης». Δεδομένου, όμως, ότι η έννοια των όρων «πλήρους εφαρμογής» δεν έχει ιδιαίτερο περιεχόμενο εν σχέσει προς τον όρο «εφαρμογής», η εν λόγω διάταξη θα μπορούσε, ενδεχομένως, να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Η ισχύς του άρθρου αυτού, εκτός από τις εξουσιοδοτικές διατάξεις του, αρχίζει έξι μήνες μετά τη δημοσίευση του παρόντος. Οι υπηρεσίες που εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου αυτού (...) υποχρεούνται μέχρι τότε να έχουν προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για την

εφαρμογή του».

7. Επί των άρθρων 14 έως 17

Με τις υπό ψήφιση διατάξεις ανασυνιστώνται υπηρεσίες και κλάδοι του δημοσίου, των ν.π.δ.δ. και των ν.π.ι.δ. που καταργήθηκαν και των οποίων το προσωπικό τέθηκε σε καθεστώς διαθεσιμότητας ή του οποίου έληξε η υπαλληλική σχέση κατ' εφαρμογή των αναφερόμενων στα εν λόγω άρθρα διατάξεων.

α. Ως προς το ζήτημα της διαθεσιμότητας στο πλαίσιο του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, επισημαίνονται τα ακόλουθα:

Στο πλαίσιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας έχει κριθεί ότι το μέτρο της διαθεσιμότητας, όπως θεσμοθετήθηκε και επιβλήθηκε, καθώς και η εργασιακή εφεδρεία των παρ. 3 επ. του άρθρου 34 του ν. 4024/2011, εισάγουν ένα νέο «*sui generis*» είδος απόλυσης υπό προθεσμία (βλ. ΜΠρΑθ 4796/2012, ΕΕργΔ 2012, σελ. 749 επ., ΜΠρΑθ 7112/2012, ΕΕργΔ 2012, σελ. 1009 επ., ΜΠρΑθ 1759/2013, ΕΕργΔ 2013 σελ. 239 επ., ΜΠρΑθ 13915/2013, ΕΕργΔ 2014 σελ. 547), το οποίο είναι «(...) αντίθετο με τις αρχές της ανθρωπίνης αξίας, της προστασίας της ανάπτυξης της προσωπικότητας, της ισότητας, της προστασίας της εργασίας, της αξιοπρεπούς διαβίωσης και της αρχής της αναλογικότητας κατά το Σύνταγμα και κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ» (ΜΠρΠρεβ 117/2014, αδημοσίευτη στον νομικό τύπο). Συμφώνως, ωστόσο, προς τη νομολογία πρωτοβάθμιων δικαστηρίων, στο πλαίσιο παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, έχει κριθεί, αντιθέτως, ότι «(...) το μέτρο της διαθεσιμότητας αποβλέπει στον περιορισμό του διογκωμένου δημόσιου τομέα, εξυπηρετεί την ορθολογική κατανομή του προσωπικού του και συμβάλλει στην περιστολή των δημοσίων δαπανών, αλλά πρέπει να τελείται με καλή πίστη και τελεί υπό τους περιορισμούς του άρθρου 281 ΑΚ (...) τα προβλεπόμενα νομοθετικώς μέτρα (...) δεν προσκρούουν ούτε στις συνταγματικές συνέπειες της απόλυσης ούτε στις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 5 παρ. 1, 17, 22 παρ. 1, 25 παρ. 1δ του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, διότι στηρίζονται σε γενικό και αντικειμενικό κριτήριο και συνάπτονται άμεσα με την επιλογή του νομοθέτη να προχωρήσει σε περιορισμό του δημοσίου τομέα» (ΜΠρΘεσ 5026/2014, αδημοσίευτη στον νομικό τύπο, ΜΠρΚαβ 324/2014, ομοίως, ΕιρΠατρών 215/2014, ομοίως, πρβλ., επίσης, ΔιοικΕφΑθ 153/2013, ΔιοικΕφΑθ 157/2013, ΔιοικΕφΑθ 34/2013, ομοίως).

β. Περαιτέρω, με το άρθρο 15 παρ. 6 του νομοσχεδίου παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρό-

τησης να καθορίζει τα ζητήματα που αφορούν στον προσδιορισμό των κριτηρίων βάσει των οποίων θα πραγματοποιηθεί η μοριοδότηση και η κατάταξη των υποψήφιων προς πλήρωση θέσεων υπό το καθεστώς της εθελοντικής κινητικότητας. Ως προς την προτεινόμενη ρύθμιση σημειώνεται ότι, συμφώνως προς τις διατάξεις των παρ. 2 εδάφ. α' και 4 του άρθρου 43 του Συντάγματος, παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η αρμοδιότητα να εξουσιοδοτεί τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας προς έκδοση κανόνων δικαίου εντός του πλαισίου της παρεχόμενης εξουσιοδότησης.

Για να είναι συνταγματική, η εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, δηλαδή να προβαίνει σε συγκεκριμένο προσδιορισμό του αντικειμένου της και να καθορίζει τα όριά της σε σχέση προς αυτό. Η εξουσιοδότηση είναι ειδική, όταν περιλαμβάνει συγκεκριμένο αριθμό θεμάτων, τα οποία πρέπει ή μπορεί να ρυθμισθούν με τις κανονιστικές πράξεις που θα εκδοθούν (βλ. ΣτΕ 2309/1992). Η ευρύτητα της εξουσιοδότησης δεν επηρεάζει το κύρος της εξουσιοδοτικής διάταξης, εφόσον τα θέματα είναι επαρκώς καθορισμένα (βλ. ΣτΕ 2116/2009, 941/2008). Η νομοθετική εξουσιοδότηση, εξ άλλου, είναι ορισμένη, όταν υπάρχουν επαρκή κριτήρια, γενικές αρχές, διδάγματα της κοινής πείρας ή κατευθύνσεις που καθορίζουν τα πλαίσια της ρύθμισης των θεμάτων τα οποία αφορά (βλ., εκτενέστερα, Επ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, 13η έκδ., αρ. 54, σελ. 58 επ., ΣτΕ 478/1999, 3889/2005, 1342/2006). Η εξουσιοδοτική, επομένως, διάταξη πρέπει να μην είναι γενική και αόριστη, ασχέτως του αν είναι ευρεία ή στενή, αν περιλαμβάνει δηλαδή μεγάλο ή μικρό αριθμό περιπτώσεων, τις οποίες η διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει κανονιστικώς βάσει της νομοθετικής εξουσιοδότησης (βλ. ΣτΕ 1210/2010 Ολομ., 1101/2002 Ολομ., 1466/1995 Ολομ.).

Περαιτέρω, με τη διάταξη της παρ. 2 εδάφ. β' του αυτού άρθρου 43, προβλέπεται ότι επιτρέπεται η παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης και προς άλλα διοικητικά όργανα και όχι μόνο στον πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό (βλ. και ΣτΕ 1101/2002 Ολομ.). Ως ειδικότερα θέματα νοούνται τα θέματα εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά περιεχόμενο, μερικότερη περίπτωση σε σχέση προς την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο στο οποίο περιλαμβάνεται η εξουσιοδοτική διάταξη (ΣτΕ 1300/2011 Ολομ., ΣτΕ 1342/2006, ΣτΕ 1442/2005 επταμ., βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. π.). Λεπτομερειακό είναι το ζήτημα που αφορά στη θέσπιση δευτερευουσών και επουσιωδών ρυθμίσεων, ενώ οι κύριες και ουσιώδεις ρυθμίσεις πρέπει να έχουν τεθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη (βλ. ΣτΕ 2820/1999). Τεχνικού χαρα-

κτῆρα είναι το θέμα που αφορά στη θέσπιση ρύθμισης για την οποία απαιτείται παρέμβαση αρμόδιου τεχνικού οργάνου (βλ. ΣτΕ 2820/1999, 2967/1999). Επομένως, συμφώνως προς τα ανωτέρω, η εξουσιοδοτική διάταξη απαιτείται να περιέχει, όχι απλώς τον καθ' ύλη προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδότησης, αλλά επιπλέον και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω σε γενικό, αλλά ορισμένο πλαίσιο, εντός του οποίου θα ενεργήσει η διοίκηση, προκειμένου να ρυθμίσει τα επιμέρους θέματα (βλ. ΣτΕ 1210/2010 Ολομ., ΣτΕ 1892/2010, 3973/2009, 125/2009, κ.ά.).

Υπό το φως των ανωτέρω, η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 15 παρ. 6 του νομοσχεδίου θα μπορούσε να δημιουργήσει προβληματισμό αφ' ενός ως προς το ορισμένο της εξουσιοδότησης που παρέχεται στον Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, αφ' ετέρου ως προς το εάν τα κριτήρια των μοριοδοτήσεων συνιστούν, κατά τα ανωτέρω, ειδικότερα θέματα ή θέματα με τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα, συμφώνως προς όσα ήδη αναφέρθηκαν (πρβλ. ΣτΕ 1670-1672/2002 επταμ., συμφώνως προς τις οποίες η παρεχόμενη εξουσιοδότηση ρύθμισης διά προεδρικού διατάγματος των θεμάτων που αφορούν τη διαδικασία και τα όργανα της αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών «(...) μετά μάλιστα από τη χάραξη με προηγούμενη διάταξη της ίδιας παραγράφου των βασικών αρχών και κατευθύνσεων του συστήματος αξιολόγησης, είναι ειδική και ορισμένη, υπό την προεκτεθείσα έννοια, εφόσον καθορίζονται με αυτή συγκεκριμένως τα θέματα τα οποία είναι δυνατόν να ρυθμίσει ο κανονιστικός νομοθέτης. Επομένως, νόμιμα κατ' αρχήν και μέσα στα όρια της πιό πάνω εξουσιοδοτικής διατάξεως εκδόθηκε το Π.Δ. 318/1992 με το οποίο, ειδικότερα, χορηγήθηκε στην ειδική επιτροπή αξιολόγησης αρμοδιότητα επανεξέτασης, σε ορισμένες περιπτώσεις, της βαθμολογίας ουσιαστικών προσόντων υπαλλήλων (...).».)

8. Επί του άρθρου 19

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις προβλέπεται η επανασύσταση της Δημοτικής Αστυνομίας, οι θέσεις και κλάδοι της οποίας είχαν καταργηθεί με τη διάταξη του άρθρου 81 του ν. 4172/2013, και η αντίστοιχη κατάργηση των θέσεων δημοτικών αστυνομικών στην Ελληνική Αστυνομία.

Ως προς το ζήτημα κατά πόσον η θέσπιση δυνατότητας επανασύστασης ή μη οργανικών θέσεων σε Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού συνιστά περιορισμό ή κάμψη της διοικητικής αυτοτέλει των Ο.Τ.Α., η οποία εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 102 παρ. 2 εδάφ. α' του Συντάγματος, επισημαίνεται ότι, όπως έχει συναφώς κριθεί (ΣτΕ Ολομ. 15/2015, 16-17/2015), «(...) από τον

συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 102 παρ. 2 και 4 και 103 παρ. 4 και 6 του Συντάγματος, συνάγεται ότι η καθιερούμενη με την παρ. 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος διοικητική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού έναντι της κρατικής διοίκησης περιλαμβάνει την κατοχύρωση του διοικητικού έργου των οργανισμών αυτών, όχι όμως και την εξουσία να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για θέματα όπως αυτά της υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων τους, τα οποία δεν συνιστούν τοπική υπόθεση (ΣτΕ 4077/2009 7μ.). (...) [Η] θέση σε διαθεσιμότητα των υπαλλήλων της Δημοτικής Αστυνομίας δεν συνιστά τοπική υπόθεση (...), οι ρυθμίσεις του ν. 4172/2013 περί καταργήσεως της Δημοτικής Αστυνομίας δεν προσκρούουν ούτε στη διάταξη του άρθρου 103 του Συντάγματος, διότι (...) η κατάργηση αυτή υπαγορεύθηκε από την μεταβολή αντιλήψεων του νομοθέτη ως προς τον τρόπο οργανώσεως δημοσίας υπηρεσίας της οποίας οι αρμοδιότητες εντάσσονται στον πυρήνα της κρατικής λειτουργίας, αλλά και από επιτακτικούς δημοσιονομικούς λόγους (πρβλ. ΣΕ 3354/2013 Ολομ.). (...) [ούτε] υφίσταται παραβίαση των συνταγματικών αρχών που απορρέουν από τις διατάξεις των άρθρων 26, 91, 101 και (ιδίως) 103 του Συντάγματος (...).

9. Επί του άρθρου 23

α. Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι η παρ. 3 του άρθρου 15 του π.δ. 57/2007 αντικαθίσταται ως εξής: «3. Η εκπαίδευση στη Σχολή γίνεται σε τρεις φάσεις. Η πρώτη φάση είναι κοινή για όλους τους σπουδαστές, ενώ κατά τη δεύτερη φάση λειτουργούν τμήματα εξειδίκευσης (...)». Η τρίτη φάση της εκπαίδευσης καθορίζεται στην παρ. 4 του άρθρου 15 του ως άνω π.δ., η οποία, όμως, προτείνεται να καταργηθεί διά της παρ. 4 του προτεινόμενου άρθρου («Οι παράγραφοι 4 και 6 του άρθρου 15 (...) καταργούνται»).

Υπό το φως των ανωτέρω, χρήζει διευκρίνισης αν η εκπαίδευση στη Σχολή θα αποτελείται στο εξής από δύο ή τρεις φάσεις, και ποιο θα είναι το αντικείμενο της τρίτης φάσης, στην περίπτωση που αυτή διατηρείται.

β. Συμφώνως προς την παρ. 4 του προτεινόμενου άρθρου 23, «Οι παράγραφοι 4 και 6 του άρθρου 15, καθώς και η παρ. 6 του άρθρου 22 του π.δ. 57/2007 (Α' 59) καταργούνται». Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί στο τέλος της εν λόγω διάταξης η φράση «οι δε επόμενες παράγραφοι αναριθμούνται αναλόγως».

Για τον ίδιο λόγο, οι παρ. 5 και 6 του προτεινόμενου άρθρου 23 πρέπει να αντικατασταθούν ως εξής, αντιστοίχως: «5. Η παρ. 7 του άρθρου 22 του π.δ. 57/2007 (...) αναριθμείται σε παρ. 6 και αντικαθίσταται ως ακολούθως: «6.

(...)»», και «6. Η παρ. 8 του άρθρου 22 του π.δ. 57/2007 (Α΄ 59) αναριθμείται σε παρ. 7 και αντικαθίσταται ως ακολούθως: «7. (...)»».

Αθήνα, 30.4.2015

Οι εισηγήτριες

Αλεξάνδρα Καρέτσου (Ι., ΙΙ.7-8)
Επιστημονική Συνεργάτις
Δρ Μαριάνθη Καλυβιώτου (Ι., ΙΙ.1-6,9)
Ειδική Επιστημονική Συνεργάτις

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Πελοποννήσου

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

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