



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΠΜΣ «ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ ΣΚΟΥΡΤΗ**

**«Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις εργασιακές σχέσεις εν καιρώ οικονομικής κρίσης».**

Επιβλέπων Καθηγητής: **Ξενοφών Κοντιάδης**



**Αθήνα, Νοέμβριος 2017**

**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ**

<b>Περίληψη.</b>	<b>6</b>
<b>Summary.</b>	<b>7</b>
<b>Εισαγωγή.</b>	<b>8</b>
<b>Κεφάλαιο 1: Οικονομική κρίση και εργασιακές σχέσεις.</b>	<b>10</b>
1.1 Η εργασία και το δικαίωμα της εργασίας.	10
1.2 Ορισμός και περιγραφή των εργασιακών σχέσεων.	11
1.3 Η αποδόμηση των εργασιακών σχέσεων από την οικονομική κρίση.	13
1.4 Η αποδόμηση ως «αναγκαίο κακό»;	15
<b>Κεφάλαιο 2: Η προστασία της εργασίας και των εργασιακών σχέσεων στο Σύνταγμα.</b>	<b>17</b>
2.1 Ιστορική αναδρομή.	17
2.2 Το άρθρο 22 του Συντάγματος (προστασία της εργασίας).	18
2.3 Το άρθρο 23 του Συντάγματος (συνδικαλιστική ελευθερία).	19
2.4 Λοιπές διατάξεις του Συντάγματος.	21
<b>Κεφάλαιο 3: Η διεθνής προστασία των εργασιακών σχέσεων.</b>	<b>22</b>
3.1 Οι Διεθνείς Συνθήκες.	22
3.2 Το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο.	23
3.3 Το μέλλον της απασχόλησης στην ΕΕ.	25
<b>Κεφάλαιο 4: Εργατική νομοθεσία.</b>	<b>26</b>
4.1 Τα κεκτημένα χρόνων.	27
4.2 Η απώλεια των κεκτημένων.	31
4.3 Ειδικά η ΠΥΣ 6/2012.	36
<b>Κεφάλαιο 5: Η απόφαση 2307/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την συλλογική αυτονομία και διαιτησία.</b>	<b>38</b>
5.1 Το ιστορικό της απόφασης.	38
5.2 Οι ρυθμίσεις της ΠΥΣ 6/2012 που κρίθηκαν συνταγματικές.	40
5.3 Η ρύθμιση της ΠΥΣ 6/2012 για την διαιτησία, που κρίθηκε αντισυνταγματική.	44

5.4 Ρυθμίσεις για την συλλογική αυτονομία αμφιβόλου συνταγματικότητας.	46
5.5 Κριτική προσέγγιση της απόφασης.	49
<b>Κεφάλαιο 6: Η απόφαση 668/2012 της Ολομέλειας του ΣτΕ για τις μισθολογικές περικοπές των εργαζομένων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα.</b>	<b>51</b>
6.1 Το ιστορικό της απόφασης.	52
6.2 Οι θέσεις του Δικαστηρίου (πλειοψηφία).	53
6.3 Οι θέσεις της μειοψηφίας.	57
6.4 Ειδικά το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον.	59
6.5 Το δίκαιο της ανάγκης.	60
6.6 Κριτική προσέγγιση της απόφασης.	62
<b>Κεφάλαιο 7. Οι αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ για τα ειδικά μισθολόγια.</b>	<b>65</b>
7.1 Η απόφαση <b>2192/2014</b> της Ολομέλειας του ΣτΕ για τις περικοπές των μισθών (και συντάξεων) στρατιωτικών ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας.	66
7.1.1 Η αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας.	67
7.1.2 Η κρίση περί αντισυνταγματικότητας των περικοπών.	69
7.1.3 Κριτική προσέγγιση της απόφασης.	72
7.2 Η απόφαση <b>4741/2014</b> της Ολομέλειας του ΣτΕ για τις περικοπές των αποδοχών των μελών ΔΕΠ.	75
7.2.1 Ερμηνεία του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ - Ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις οργάνων της νομοθετικής εξουσίας και παθητική νομιμοποίηση.	76
7.2.2 Η κρίση περί αντισυνταγματικότητας των περικοπών.	77
7.2.3 Η γνώμη της μειοψηφίας.	80
7.2.4 Ο χρόνος επέλευσης των συνεπειών της ακύρωσης.	81
7.2.5 Κριτική προσέγγιση της απόφασης.	83

<b>Κεφάλαιο 8: Οι αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ για τις εργασιακές σχέσεις των εργαζομένων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα.</b>	<b>85</b>
<b>8.1</b> Η απόφαση 3354/2013 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα.	85
<b>8.2</b> Η απόφαση 3169/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την κατάργηση ειδικοτήτων εκπαιδευτικού προσωπικού.	91
<b>8.3</b> Η απόφαση 16/2015 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την κατάργηση του κλάδου της Δημοτικής Αστυνομίας.	96
<b>8.4</b> Η απόφαση 2151/2015 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την διαθεσιμότητα υπαλλήλων του δημοσίου τομέα λόγω κατάργησης θέσεων κατ' άρθρο 90 §1 του Ν.4172/2013.	99
<b>8.5</b> Οι αποφάσεις 1512-1513/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την βαθμολογική κατάταξη των δημοσίων υπαλλήλων.	101
<b>8.6</b> Η 230/2014 απόφαση της Επιτροπής αναστολών του ΣτΕ, για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων.	103
<b>8.7</b> Η απόφαση 1900/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για τον θεσμό της αυτοδίκαιης αργίας.	107
<b>Κεφάλαιο 9: Η λειτουργία των καταστημάτων την Κυριακή.</b>	<b>111</b>
<b>9.1</b> Η απόφαση 2307/2014 της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ.	112
<b>9.2</b> Η απόφαση 100/2017 της Ολομέλειας του ΣτΕ.	113
<b>9.3</b> Η σημασία της απόφασης.	114
<b>9.4</b> Η εκ νέου αίτηση αναστολής και ακύρωσης.	115
<b>Κεφάλαιο 10: Το ΣτΕ και ειδικότερα θέματα εργασιακών σχέσεων.</b>	<b>117</b>
<b>10.1</b> Η απόφαση 1901/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για το κλείσιμο της ΕΡΤ.	117
<b>10.2</b> Ομαδικές απολύσεις στο ΔΕΕ - υπόθεση της εταιρείας ΑΓΕΤ Ηρακλής.	121
<b>10.3</b> Το μέλλον των συμβασιούχων στο ΔΕΕ με την απόφαση 1305/2017 Γ' Τμήματος του ΣτΕ.	124
<b>10.4</b> Απόφαση 2151/2017 του Δ' Τμήματος του ΣτΕ για τα πρόστιμα για την αδήλωτη εργασία.	127
<b>Κεφάλαιο 11: Το δικαίωμα της απεργίας και ο θεσμός της ανταπεργίας.</b>	<b>130</b>
<b>11.1</b> Το δικαίωμα της απεργίας και η αντιμετώπιση του από την ελληνική και ενωσιακή νομολογία.	130

11.1.1	Η απόφαση 1623/2012 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την απεργία πληρωμάτων του Εμπορικού Ναυτικού.	132
11.1.2	Η απόφαση 118/2013 της Επιτροπής αναστολών του ΣτΕ για τις απεργίες στο Μετρό Αθηνών και οι μετέπειτα Ολ.ΣτΕ 1764-1765/2014.	132
11.1.3.	Η απόφαση 1766/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την απεργία των εκπαιδευτικών.	134
11.1.4	Αποφάσεις του ΔΕΕ για την απεργία.	136
11.2	Η απαγόρευση της ανταπεργίας.	137
11.3	Υπάρχει ανάγκη θέσπισης του θεσμού της ανταπεργίας στο Σύνταγμα;	139
11.4	Η ανταπεργία στην πράξη (άρθρο 36§4 του Ν.4489/2017).	142
11.5	Τι επιφυλάσσει το μέλλον;	145
	<b>Συμπεράσματα.</b>	<b>147</b>
	<b>Βιβλιογραφία – Αρθρογραφία.</b>	<b>153</b>
	<b>Συντομογραφίες.</b>	<b>157</b>

**«όλα γίνονται από την αντίθεση και την ανάγκη».**

**ΗΡΑΚΛΕΙΤΟΣ**

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η οικονομική κρίση εισήλθε στις εργασιακές σχέσεις ως «δούρειος ίππος» και με το πρόσχημα της θεραπείας της χαμηλής ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, επέβαλλε μεταξύ άλλων την «εσωτερική υποτίμηση», τη μείωση δηλαδή του εργατικού κόστους, κυρίως με την περικοπή των μισθών των εργαζομένων στον ιδιωτικό και στο δημόσιο τομέα, αλλά και με τον εν γένει περιορισμό των εργατικών δικαιωμάτων. Ο νομοθέτης της κρίσης ενόψει του άμεσου κινδύνου οικονομικής κατάρρευσης, «έγειρε» αναντίρρητα προς την πλευρά του δημοσιονομικού συμφέροντος της χώρας εις βάρος των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Ο δικαστής σε πρώτο χρόνο ασπάστηκε το δόγμα του δικαστικού αυτοπεριορισμού και του οριακού δικαστικού ελέγχου επί των κυρίαρχων επιλογών του νομοθέτη, αλλά στην συνέχεια αυστηροποίησε τον δικαστικό έλεγχο και σε αρκετές περιπτώσεις επέδειξε και δικαστικό ακτιβισμό. Σκοπός λοιπόν της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση των σημαντικότερων αποφάσεων του ΣτΕ για τις εργασιακές σχέσεις των μισθωτών του Ιδιωτικού και του Δημοσίου Τομέα κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης και η ανάλυση των ζητημάτων συνταγματικότητας στα οποία κλήθηκε το ανώτατο Δικαστήριο να αποφασίσει. Οι ενδεικτικές αυτές αποφάσεις απασχόλησαν ιδιαίτερα το νομικό κόσμο, αλλά και συνολικά την κοινή γνώμη και αντανakλούν στις ζωές των εργαζομένων και εν γένει όλων των Ελλήνων πολιτών.

## SUMMARY

The economic crisis was introduced into labor relations as a "Trojan horse" and under the pretense of treating the low competitiveness of the Greek economy, imposed, among other things, the "internal devaluation" and the reduction of labor costs, mainly by cutting wages of private and public sector workers and by restricting the labor rights. The legislator of the crisis in view of the immediate risk of an economic deterioration chose undeniably to support the financial interest of the country over the constitutionally entrenched individual and social rights. The judge, at first embraced the dogma of judicial self-restraint and limited judicial control over the legislator's dominant choices, however later on, exercised a strict judicial control and in several cases also displayed judicial activism. The purpose of this paper is to present the most important decisions of the Council of State regarding the labour relations in private and public sector during the economic crisis and to analyze the constitutional issues on which the Supreme Court was called upon to decide. These indicative decisions concerned extremely the legal world, as well as the public opinion, since these decisions have a great impact on the lives of workers and all Greek citizens.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η οικονομική κρίση που μαστίζει τη χώρα μας από τα τέλη του 2009 μέχρι σήμερα αποτελεί ένα σημείο τομής για τη μεταπολιτευτική ιστορία της Ελλάδας. Η κρίση ανέδειξε με τον πλέον τραγικό τρόπο εγγενείς παθογένειες της χώρας, ιδίως στον τομέα της εθνικής οικονομίας, και ήρθε να προστεθεί στις ήδη επιβαρυντικές περιστάσεις των διευρυμένων δημοσιονομικών ελλειμμάτων, της διόγκωσης του δημοσίου χρέους λόγω του υπέρογκου δανεισμού, του αρνητικού ισοζυγίου εισαγωγών – εξαγωγών και της έλλειψης ανταγωνιστικότητας. Αναμφίβολα η οικονομική κρίση επηρέασε και τους θεσμούς της χώρας, καθώς η επίδρασή της συνιστά μια μείζονα δοκιμασία για τα θεμελιώδη δικαιώματα, το πολιτικό και κομματικό σύστημα, τη λειτουργία τους πολιτεύματος και εντέλει για το ίδιο το Σύνταγμα, το οποίο καλείται να αποδείξει την ανθεκτικότητά του σε συνθήκες κρίσης. Το Σύνταγμα δηλαδή οφείλει να λειτουργήσει ως ανάχωμα και στήριγμα στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όταν οι εφαρμοστικοί των «Μνημονίων» νόμοι και η οικεία νομοθεσία παρεμβαίνουν σε σημαντικούς τομείς των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, βάλλοντας συχνά τον ίδιο τον πυρήνα του κοινωνικού κράτους. Και αυτό γιατί το Σύνταγμα μιας δημοκρατικά οργανωμένης πολιτείας δεν μπορεί παρά να αξιώνει την κανονιστική του πραγμάτωση. Η αξίωση αυτή ισχύει τόσο σε περίοδο οικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης όσο και σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Μάλιστα στην τελευταία περίπτωση αναδεικνύεται η χρησιμότητά του και δοκιμάζεται η αξιοπιστία του.

Μέσα σε αυτό το ιδιαίτερα σκληρό κλίμα, με τις υποχρεώσεις της χώρας να συνοδεύονται από ασφυκτικά χρονοδιαγράμματα και να συνδέονται με την επίτευξη ορισμένων αριθμητικών στόχων, αναλήφθηκε πληθώρα νομοθετικών πρωτοβουλιών, προκειμένου να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις των ευρωπαϊών εταίρων και δανειστών μας. Ο νομοθέτης της κρίσης ανέλαβε τον δύσκολο ρόλο να ισορροπήσει ανάμεσα στο δημοσιονομικό συμφέρον της χώρας, που, ενόψει του άμεσου κινδύνου οικονομικής κατάρρευσης, έχει σχεδόν ταυτιστεί με το δημόσιο συμφέρον, και στα συνταγματικώς κατοχυρωμένα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών και το εν γένει δικαίωμά τους στην αξιοπρεπή διαβίωση και στην απόλαυση του κράτους δικαίου. Ειδικότερα, ο στόχος βελτίωσης των δημοσιονομικών του ελληνικού κράτους είχε δύο διακριτές κατευθύνσεις: αφενός, την αύξηση των κρατικών εσόδων (και αυτό μέσω της αύξησης των



υφιστάμενων ή της καθιέρωσης νέων φόρων και παντός είδους εισφορών) και αφετέρου, τη μείωση των κρατικών εξόδων (μέσω μείωσης κυρίως των αποδοχών των εργαζομένων και των συντάξεων, αλλά και παντός άλλου είδους υποχρεώσεων του κράτους προς πληρωμή). Τα μέτρα αυτά είχαν το πρωτοφανές για τα ελληνικά χρονικά χαρακτηριστικό, πέραν του οικονομικού άχθους τους, ότι δεν επιβάλλονταν εφάπαξ, αλλά, κατ' επανάληψη, σε σύντομο μάλιστα χρονικό διάστημα και με αυξημένη ένταση, πλήττοντας πολλαπλά τις κατηγορίες του πληθυσμού, οι οποίες ενέπυταν στο πεδίο εφαρμογής τους. Στο στόχαστρο βρέθηκαν ιδίως οι «δημοσιονομικά ορατές» και «άμεσα αποτελεσματικές» ομάδες πολιτών, όπως οι φορολογούμενοι, οι μισθωτοί και οι συνταξιούχοι, των οποίων τα έσοδα ήταν ελέγξιμα από το κράτος.

Τα αποτελέσματα της ανωτέρω στάθμισης του νομοθέτη και των μέτρων που αυτός έλαβε για την εφαρμογή των Μνημονίων, που όπως αποδείχθηκε «έγειρε» αναντίρρητα προς την πλευρά του δημοσιονομικού συμφέροντος, κλήθηκε να κρίνει ο δικαστής, στον οποίον αποδόθηκε σε δεύτερο χρόνο ο ρόλος της αποκατάστασης της ταραγμένης ισορροπίας των αντίρροπων δυνάμεων. Την αρχική, θεσμικά αποστασιοποιημένη και μάλλον αναμενόμενη αντιμετώπιση των μέτρων του Μνημονίου Ι από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (εφεξής ΣτΕ), στην οποία κυριάρχησε το δόγμα του δικαστικού αυτοπεριορισμού και του οριακού δικαστικού ελέγχου επί των κυρίαρχων επιλογών του νομοθέτη, διαδέχθηκε μία περίοδος αυστηροποίησης του δικαστικού ελέγχου. Αρχικά, δηλαδή η κρίση δημοσίου χρέους και τα μέτρα προσαρμογής αντιμετωπίστηκαν διστακτικά με διάθεση μη παρεμπόδισης των νομοθετικών επιλογών<sup>1</sup>. Κατά βάση, ο δικαστής έδωσε χρόνο στο νομοθέτη, στο πλαίσιο εγκαθίδρυσης μεταξύ τους ενός διαλόγου, να αποκαταστήσει τη συμβατότητα των μέτρων με το Σύνταγμα<sup>2</sup>.

Όσον αφορά τις εργασιακές σχέσεις, που είναι και το θέμα της εργασίας, είναι προφανές ότι η λαίλαπα των «μέτρων διάσωσης» της ελληνικής οικονομίας που επέβαλαν τα μνημόνια, παρέσυρε στη δίνη της θεσμικούς εργασιακούς νόμους. Τα εργασιακά δικαιώματα και η συλλογική αυτονομία υποχωρούν «άτακτα» με στόχο τη μείωση του κόστους ανά εργατική μονάδα και άρα την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων. Παράλληλα, με τις πλημμελώς σχεδιασμένες και σπασμωδικές προσπάθειες αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης, στοχοποιήθηκαν πρώτα οι αποδοχές και εν τέλει η ίδια η μονιμότητα των δημοσίων

1 Ξ. Κοντιάδης - Α. Φωτιάδου, «Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πώς αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση;», ΕφημΔΔ 2015, σελ. 410 επ.

2 Ξ. Κοντιάδης - Α. Φωτιάδου, «Κοινωνικά Δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση. Θεωρητικές Επισημάνσεις επ' ευκαιρία της ΣτΕ (Ολ.) 668/2012», ΔτΑ 2012. σελ.41.

υπαλλήλων. Σκοπός λοιπόν της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση των σημαντικότερων αποφάσεων του ΣΤΕ για τις εργασιακές σχέσεις των μισθωτών του Ιδιωτικού και του Δημοσίου Τομέα κατά την διάρκεια της οικονομικής κρίσης και η ανάλυση των ζητημάτων συνταγματικότητας στα οποία κλήθηκε το ανώτατο δικαστήριο να αποφασίσει. Οι ενδεικτικές αυτές αποφάσεις απασχόλησαν ιδιαίτερα το νομικό κόσμο, αλλά και συνολικά την κοινή γνώμη και αντανακλούν στις ζωές των εργαζομένων και εν γένει όλων των Ελλήνων πολιτών.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

### ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ

#### 1.1 Η εργασία και το δικαίωμα της εργασίας.

Ο Φ. Έγκελς είχε πει χαρακτηριστικά «Η εργασία δημιούργησε τον άνθρωπο». Η εργασία λοιπόν αποτελεί κεντρική έννοια στην ζωή του ανθρώπου. Είναι απαραίτητη ως μέσο απόκτησης εισοδήματος, αγαθών και περιουσιακών στοιχείων αναγκαίων για την κάλυψη των βιοτικών του αναγκών και εν γένει για την επιβίωση του. Επίσης παίζει πολύ σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη μιας κοινωνίας, στην εξυγίανση της και στην οικονομική της ανάπτυξη. Η αξία της όμως δεν έγκειται μόνο στο οικονομικά αποτιμητό αποτέλεσμα της, ως μέσο βιοπορισμού. Οι άνθρωποι στον χώρο εργασίας τους περνάνε το μεγαλύτερο μέρος της καθημερινότητας τους, καλλιεργούν την προσωπικότητα τους, βρίσκουν νόημα για την ζωή τους, αναπτύσσουν φιλίες και άλλες σημαντικές διαπροσωπικές σχέσεις, αισθάνονται ψυχική ικανοποίηση και ολοκλήρωση ως άτομα και ως κοινωνικά όντα. Αυτή η αξία της εργασίας έχει οριστεί στην θεωρία ως αυτοεκπλήρωση<sup>3</sup>. Οι σημαντικές αυτές διαπιστώσεις για τον οικονομικό και τον κοινωνικό χαρακτήρα της εργασίας, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη της τεχνολογίας, οδήγησαν τον Έλληνα νομοθέτη να καθιερώσει για πρώτη φορά το δικαίωμα της εργασίας, ως κοινωνικό δικαίωμα στο Σύνταγμα του 1975. Η συνταγματική αυτή κατοχύρωση του δικαιώματος της εργασίας στο 22§1 εδ.α σταθεροποίησε την

3 J. Elster, «Is There (or should there be) a Right to Work?» - Collins, «Right to Work».

εργατική νομοθεσία, ρύθμισε τις εργασιακές σχέσεις, διευκόλυνε την ζωή των εργαζομένων, δημιούργησε στους πολίτες αισθήματα ασφάλειας, σιγουριάς και ελπίδας για το μέλλον. Ως βασική εξειδίκευση της ανθρώπινης αξίας είναι δικαίωμα αναφαίρετο, ώστε να μην μπορεί κανείς να το στερηθεί και η άσκηση του πρέπει να είναι ελεύθερη, ακώλυτη και να μην επιβάλλεται με την βία. Φορείς του δικαιώματος πρέπει να είναι το σύνολο των ανθρώπων, αφού το κράτος μεριμνά για την δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του πληθυσμού. Το δικαίωμα για εργασία έχει εύστοχα χαρακτηριστεί ως «αρχέτυπο» των κοινωνικών δικαιωμάτων, στο μέτρο που η αξίωση για εργασία και διασφάλιση των όρων και των συνθηκών εργασίας αποτέλεσε το αφετηριακό αίτημα των κοινωνικών επαναστάσεων το 19<sup>ο</sup> αιώνα<sup>4</sup>, ως «η μήτρα όλων των άλλων κοινωνικών δικαιωμάτων», ως η «κορωνίδα των κοινωνικών δικαιωμάτων» κλπ.

## **1.2 Ορισμός και περιγραφή των εργασιακών σχέσεων.**

Σύμφωνα με τα παραπάνω η Πολιτεία υποχρεούται όχι μόνο να προστατεύει το δικαίωμα της εργασίας, αλλά και να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την δημιουργία συνθηκών απασχόλησης και την βελτίωση των εργασιακών σχέσεων. Εργασιακή σχέση είναι κάθε επίσημη και ανεπίσημη σχέση εργασίας, μεταξύ των εργοδοτών και των εργαζομένων, είτε σε συλλογικό επίπεδο μεταξύ των εργοδοτών ή των φορέων τους και των εργατικών οργανώσεων ή σωματείων, είτε σε ατομικό επίπεδο μέσω συμφωνίας εργοδότη και εργαζομένου, είτε μέσω της παρέμβασης του ίδιου του κράτους στην διαμόρφωση τους. Στην κοινοβουλευτική δημοκρατία συνήθως λειτουργούν θεσμοί τριμερούς συνεργασίας ανάμεσα σε συνδικαλιστικούς εκπροσώπους των μισθωτών, των εργοδοτών και των εργασιακών φορέων του κράτους. Η συνεργασία αυτή σκοπό έχει την επίτευξη και διατήρηση της εργασιακής ειρήνης, όμως πολλές φορές καταλήγει σε εργασιακές συγκρούσεις. Η εργασιακή σχέση αποτελεί μια σχέση ουσιαστικής ανισότητας κι εξάρτησης και οι κίνδυνοι που απειλούν την προσωπικότητα του εργαζομένου είναι ιδιαίτερα συχνοί και σημαντικοί. Η σύγχρονη τεχνολογική εξέλιξη συμβάλλει στην αύξηση αυτών των κινδύνων, παραχωρώντας στην εργοδοτική εξουσία νέες δυνατότητες, ώστε να διεισδύσει με πιο παγιδευτικό τρόπο στην προσωπική σφαίρα του ανθρώπου, απειλώντας την ψυχική του υπόσταση. Γι αυτό οι εργασιακές σχέσεις είναι ο τομέας εκείνος των διαπροσωπικών σχέσεων

4 Ξενοφών Κοντιάδης, «Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα», εκδόσεις Σάκκουλα 1997, σ.447.

στον οποίο κατεξοχήν αναφέρεται η ανάγκη προστασίας των άυλων συμφερόντων του ατόμου.

Με το γενικό όρο «εργασιακές σχέσεις»<sup>5</sup> λοιπόν ονομάζονται οι σχέσεις που αναπτύσσονται μέσα στο εργασιακό περιβάλλον και οι οποίες αντιδιαστέλλονται από τις κοινωνικές σχέσεις, οι οποίες αναπτύσσονται μέσα από τη διαδικασία της κοινωνικής αλληλεπίδρασης ή αλλιώς η κάθε πλευρά των επίσημων και ανεπίσημων σχέσεων ανάμεσα στους μισθωτούς, τους εργοδότες και τους εργασιακούς εκπροσώπους του κράτους»<sup>6</sup> ή και «η μελέτη όλων των πλευρών των συνθηκών και των όρων εργασίας» (Clegg και Bain) ή ακόμα «η πολλαπλότητα των επάλληλων σχέσεων ανάμεσα στους μισθωτούς, στους διευθυντές των επιχειρήσεων και στους εργασιακούς εκπροσώπους του κράτους» (John Dunlop). Πολλές φορές συναντάμε και τον όρο «εργασιακά συμφέροντα» ο οποίος αναφέρεται στα συμφέροντα των εργαζομένων που συνδέονται με τη ρύθμιση των όρων της εξαρτημένης εργασίας (πρόσληψη, όροι και συνθήκες παροχής της εργασίας, αμοιβή, λύση κλπ). Τα οικονομικά συμφέροντα ταυτίζονται με τα εργασιακά, όταν αναφέρονται σε κάθε μορφής αμοιβή (σε χρήμα ή σε είδος) για την παρεχόμενη εργασία. Επίσης χρησιμοποιείται και ο όρος «συνδικαλιστικά συμφέροντα» ο οποίος αναφέρεται στα συμφέροντα των εργαζομένων που συνδέονται με την άσκηση της συνδικαλιστικής ελευθερίας, καθετί δηλαδή που ενισχύει και διευκολύνει τη συνδικαλιστική δράση, οργάνωση και αλληλεγγύη μεταξύ των εργαζομένων (πχ προστασία της συνδικαλιστικής δράσης μέσα στην επιχείρηση, μη απόλυση των μισθωτών για συνδικαλιστική δράση, η αντιμετώπιση κάθε μέτρου του εργοδότη που έχει σκοπό να την περιορίσει κλπ).

Τις εργασιακές σχέσεις μπορούμε να τις εξετάσουμε με τις δύο έννοιες του όρου, ήτοι με τη στενή και την ευρύτερη έννοια. Στην πρώτη περίπτωση αναφερόμαστε στις εργασιακές σχέσεις υπό το νομικό πρίσμα, όπως αυτές προσδιορίζονται από το Σύνταγμα, την εργατική νομοθεσία και τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας (εφεξής ΣΣΕ) και συνήθως περιλαμβάνουν: **α)** τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, που ορίζει το Εργατικό Δίκαιο, δηλαδή την διαδικασία μέσω της οποίας οι ενώσεις των μισθωτών διαπραγματεύονται με τους εργοδότες ή τις ενώσεις τους, τις αμοιβές τους όρους και τις συνθήκες εργασίας των μελών τους, που συνήθως καταλήγει στη σύναψη ΣΣΕ είτε Εθνικών Γενικών ΣΣΕ (εφεξής ΕΓΣΣΕ) ή άλλων κλαδικών, τοπικών ή απλώς εργασιακών. Στο εύρος των εργασιακών σχέσεων που ασχολούνται οι συλλογικές διαπραγματεύσεις, περικλείονται επίσης εκτός του καθορισμού των μισθών, των ημερομισθίων,

5 Οι διεθνώς γνωστοί όροι στην αγγλική είναι «Industrial Relations» και «Labour Relations».

6 Θεόδωρος Κατσανέβας, «Οικονομική της Εργασίας & Εργασιακές Σχέσεις», Εκδόσεις Σταμούλη, 2007.

των επιδομάτων, του τόπου και του χρόνου παροχής της εργασίας, σοβαρά ζητήματα, όπως η υγιεινή και η ασφάλεια, η κοινωνική ασφάλιση κ.α. ή γενικότερα θέματα όπως η απασχόληση, η ανεργία, η τήρηση ή μη και η διαμόρφωση των ΣΣΕ, οι διαδικασίες κήρυξης απεργιών κ.α., καθώς και παρεπόμενα θέματα όπως οι επιπτώσεις των νέων τεχνολογιών στη απασχόληση, η συμμετοχή, η παραγωγικότητα, η επικινδυνότητα κλπ, **β)** τις διαδικασίες πρόσληψης, προαγωγών, επιβολής ποινών, καταγγελίας συμβάσεως και απολύσεως, συνταξιοδότησης, καταβολής αποζημιώσεων (είτε λόγω απόλυσης ή συνταξιοδοτήσεως, είτε λόγω εργατικού ατυχήματος, πρόσκαιρης ή μόνιμης αναπηρίας των μισθωτών) και **γ)** και το θεσμό της διαιτησίας (προαιρετικής ή υποχρεωτικής). Στην περίπτωση αυτή μεσολαβεί, ανάλογα και με την περίπτωση, το Υπουργείο Εργασίας και τα διοικητικά διαιτητικά Δικαστήρια (πρωτοβάθμιο και δευτεροβάθμιο ή και το Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας).

Στη δεύτερη περίπτωση (με την ευρεία έννοια) αναφερόμαστε σε όλο το πλέγμα των τυπικών και άτυπων κανόνων εργασίας, που πηγάζουν είτε από τα εργατικά και επιχειρησιακά έθιμα ή από τις συλλογικές και ατομικές εργασιακές συμφωνίες που αναπτύσσονται μέσα στο εργασιακό περιβάλλον (όροι και συνθήκες εργασίας, συμπεριφορές εργαζομένων και εργοδοτών, άδειες, ωράρια, ρεπό, επιβραβεύσεις, εργασιακά έθιμα, απόδοση, στοχοθεσία κλπ) με έμφαση στις σχέσεις οι οποίες προκύπτουν ως υποχρεωτικές ενέργειες της εργοδοσίας έναντι των εργαζομένων. Στην παρούσα εργασία θα ασχοληθούμε κατά βάση με την πρώτη περίπτωση, δηλαδή τις εργασιακές σχέσεις υπό το νομικό πρίσμα, όπως αυτές προσδιορίζονται από το Σύνταγμα, την εργατική νομοθεσία και τις ΣΣΕ.

### **1.3 Η αποδόμηση των εργασιακών σχέσεων από την οικονομική κρίση.**

Με τα δύο πρώτα μνημόνια επιβλήθηκε στην χώρα μας η πολιτική της «εσωτερικής υποτίμησης»<sup>7</sup> δια της μείωσης των μισθών. Με αυτό τον τρόπο επιδιώχθηκε η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων στην Ελλάδα. Αυτή η πολιτική αντιμετωπίζει την εργασία ως επαχθές κόστος και έχει καταστρεπτικές συνέπειες για τους υλικούς όρους αξιοπρεπούς διαβίωσης των πολιτών, για την οικονομία και την κοινωνία γενικότερα. Η κυρίαρχη

---

<sup>7</sup> Με τον όρο «εσωτερική» υποτίμηση εννοείται κυρίως η υποτίμηση των μισθών, αλλά και των λοιπών εγγυήσεων του κοινωνικού κράτους στην εργασία, σε αντίθεση με την κλασική έννοια της υποτίμησης, που έχει ως αντικείμενο το εθνικό νόμισμα.

νεοφιλελεύθερη πολιτική σκληρής λιτότητας που ταιριάζει στο μοντέλο εξαγωγικού καπιταλισμού των χωρών του Βορρά «ρήμαξε» την εσωτερική ζήτηση των χωρών του Νότου με δρακόντιες μειώσεις μισθών και συντάξεων και προτάσσοντας στις εργασιακές σχέσεις, αντί των ΣΣΕ και της διαιτησίας, την ατομική σύμβαση εργασίας, όπου ο εργοδότης υπαγορεύει με μορφή τελεσιγράφου τους όρους εργασίας, όντας ο ισχυρότερος, συχνά ακόμα και κάτω από την ελάχιστη προστασία που θέτουν οι αναγκαστικού δικαίου διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας. Η τραγική ειρωνεία είναι ότι σήμερα μετά από 7 χρόνια σκληρής λιτότητας με μειώσεις μισθών κατά 26% μεσοσταθμικά (η μείωση ήταν στην πραγματικότητα, σε πείσμα των στατιστικών αποτυπώσεων μεγαλύτερη), μείωση της αγοραστικής δύναμης κατά 50% (λόγω περικοπών μισθών, αύξησης τιμών και άγριας φορολόγησης), μείωσης των κοινωνικών παροχών, την τερατώδη ανεργία (που στην πραγματικότητα είναι μεγαλύτερη από το 25% που καταγράφει η στατιστική), το μαζικό κλείσιμο επιχειρήσεων, τις απολύσεις και την πρωτοφανή ύφεση και κατάρρευση της ελληνικής οικονομίας ο στόχος των μνημονίων, δηλαδή η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, δεν έχει ούτε κατά διάνοια επιτευχθεί. Πριν από την κρίση βρισκόμασταν στην 69<sup>η</sup> θέση στον πίνακα ανταγωνιστικότητας ανάμεσα σε 140 κράτη σύμφωνα με τα στοιχεία του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ και τρία χρόνια μετά την ψήφιση του πρώτου Μνημονίου πέσαμε στην 96<sup>η</sup> θέση, ενώ σήμερα μετά από τόσες θυσίες ανεβήκαμε απλώς στην 92<sup>η</sup>. Και όλα αυτά ενώ όλοι γνώριζαν, ότι ο καπιταλισμός των χωρών του Νότου στηρίζεται κατά κύριο λόγο στην εσωτερική ζήτηση, που ασφαλώς καταρρέει όταν ρημάζονται οι μισθοί, οι συντάξεις, τα εισοδήματα και οι εργασιακές σχέσεις.<sup>8</sup>

Οι κυρίαρχες πολιτικές εμμένουν στη διαρκή περικοπή των μισθών και γενικά των εργασιακών δικαιωμάτων, «με τους υποστηρικτές τους να επιμένουν ότι τα κοινωνικά κράτη ανήκουν νομοτελειακά στο παρελθόν» και πως «είναι υποχρεωμένα να ακολουθήσουν την οδό της νεοφιλελεύθερης απορρύθμισης», προκειμένου να επιβιώσουν.<sup>9</sup> Οι πολιτικές αυτές όχι μόνον απέτυχαν να βγάλουν τη χώρα από την κρίση και έσυραν την οικονομία σε μια «σπείρα αργού θανάτου», αλλά υπονομεύουν και τα θεμέλια του ατομικού και συλλογικού Εργατικού Δικαίου και την ίδια την αρχή του κοινωνικού κράτους. Ίσως δεν αποτελεί έτσι υπερβολή ο χαρακτηρισμός του

8 Άρις Καζάκος, «Η συλλογική αυτονομία στην μέγγενη της πολιτικής της εσωτερικής υποτίμησης», Ε.Εργ.Δ., 02/2017.

9 Ξενοφών Κοντιάδης, «Εναλλακτικές εκδοχές μεταρρύθμισης του κράτους πρόνοιας», σε Γ. Σωτηρέλη – Χ.Τσαϊτουρίδη, «Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας», Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης, 2007, σ.56επ.

ελληνικού Εργατικού Δικαίου ως «δικαίου κατεχόμενης χώρας».<sup>10</sup> Η αντιμετώπιση λοιπόν της οικονομικής κρίσης, όσο βαθιά, εκτεταμένη και επικίνδυνη και αν είναι, δεν μπορεί να αποτελεί λόγο ουσιαστικής αναστολής των θεμελιωδών εργασιακών δικαιωμάτων, ούτε βεβαίως παρεμπόδισης της κανονιστικής τους πραγμάτωσης μέσω της αποτελεσματικής άσκησής τους. Το σύστημα της «κοινωνικά δεσμευμένης οικονομίας της αγοράς», το οποίο διασφαλίζεται από το Σύνταγμα, αξιώνει τήρηση και σεβασμό ανεξαρτήτως οικονομικής της συγκυρίας.<sup>11</sup> Αυτό σημαίνει απαγόρευση εφαρμογής ακραίων επιλογών που οδηγούν σε «εκβαρβαρισμό»<sup>12</sup> των κοινωνικών και εργασιακών σχέσεων. Η σύνδεση έτσι της οικονομικής ανασυγκρότησης με την ανάγκη σωτηρίας της πατρίδας, δεν μπορεί να οδηγεί σε υπονόμευση ή ανατροπή του Συντάγματος και των θεμελιωδών αρχών του δημοκρατικού πολιτεύματος, όπως είναι η λαϊκή κυριαρχία, οι μορφές συλλογικής οργάνωσης και δράσης και τα θεμελιώδη δικαιώματα, ιδίως των αντικειμενικά ευρισκόμενων σε μειονεκτική θέση εργαζομένων και των συλλογικών τους φορέων.

#### **1.4 Η αποδόμηση ως «αναγκαίο κακό»;**

Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα αποτέλεσε απόρροια της απόκλισης της ελληνικής οικονομίας από τις σταθερές του άρθρου 126 της Συνθήκης Λειτουργίας (εφεξής ΣΛΕΕ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΕΕ) , σχετικά με τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. Η ελληνική έννομη τάξη υποχρεώθηκε να συμμορφωθεί προς τις δημοσιονομικές σταθερές με σκοπό την εξασφάλιση χρηματοδότησης από την ΕΕ. Στη σημερινή ελληνική πραγματικότητα η άποψη ότι η πλήρης αναμόρφωση των εργασιακών σχέσεων αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για την προσέλκυση επενδύσεων και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, κερδίζει συνεχώς έδαφος. Η άποψη αυτή απαιτεί από όλους ρεαλισμό, σύνεση αλλά και διάθεση αυστηρής αυτοκριτικής, για τα κακώς κείμενα που μας έφεραν στη χρεοκοπία. Πρεσβεύει ότι πρέπει να αναζητήσουμε τις γενεσιουργές αιτίες της χρεοκοπίας, που σχετίζονται άμεσα με το έλλειμμα αξιοπιστίας της χώρας διεθνώς και ότι η νομοθεσία πρέπει να αναπροσαρμόζεται στα νέα οικονομικά δεδομένα. Κατά τις προηγούμενες δεκαετίες θεωρεί ότι έγινε πολύ μεγάλη ζημιά από τον κομματικό

<sup>10</sup> Ιωάννης Κουκιάδης, εφημερίδα Ελευθεροτυπία, 19/06/2010.

<sup>11</sup> Δημήτρης Τραυλός Τζανετάτος, «Σύνταγμα, μνημόνιο, εργασιακές σχέσεις και «σωτηρία της πατρίδας», εφημερίδα Αυγή, 20/06/2010.

<sup>12</sup> βλ. μεταξύ άλλων Κουζή, «Η Εποχή», 30.5.2010. σ. 4, Ρωμανιά, «Η Εποχή», 13.6.2010, σ. 4.

συνδικαλισμό, αφού οι συντεχνίες του δημοσίου αποτελούσαν βαρίδι προς οποιονδήποτε μεταρρυθμιστή, που ήθελε να αλλάξει τα κακώς κείμενα. Χρειάζεται λοιπόν νέος συνδικαλιστικός νόμος, που θα τελειώσει τα πάσης φύσεως «δώρα» προς τους συνδικαλιστές και την ανοχή και την ενθάρρυνση των πρακτικών τους από την εκάστοτε πολιτική εξουσία και χρειάζεται και αλλαγή εργασιακής κουλτούρας στον ιδιωτικό, αλλά κυρίως, στον δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με την θεωρία αυτή, η απελευθέρωση των εργασιακών σχέσεων αποτελεί «αναγκαίο κακό» για να έρθουν επενδύσεις, να αυξηθεί το ΑΕΠ και να τονωθούν τα εισοδήματα. Η επανεκκίνηση της ελληνικής οικονομίας σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης, θα έρθει μόνο μετά από περιορισμό της συνδικαλιστικής ασυδοσίας, με ελεύθερες προσλήψεις και απολύσεις, με αποδοτικότητα και παραγωγικότητα, με μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα και στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, με ευελιξία στις αγορές εργασίας, με την κατοχύρωση μίας minimum κοινωνικής προστασίας, με ανοικτές διαδικασίες κοινωνικής εταιρικότητας και με συλλογικές συμφωνίες διοίκησης - εργαζομένων σε βάρος των κλαδικών ρυθμίσεων, με αύξηση της ανεξάρτητης έναντι της εξαρτημένης εργασίας κλπ.

Είναι αλήθεια ότι στα πρώτα χρόνια κρίσης επικρατούσε το σύνθημα να δούμε «την κρίση ως ευκαιρία», υπό την έννοια ότι η χώρα θα μπορούσε όχι απλώς να αποφύγει τη χρεωκοπία αλλά και να προωθήσει μια σειρά από μεταρρυθμίσεις, να βάλει σε τάξη τα δημοσιονομικά της, να περιορίσει τον υπέρογκο δημόσιο τομέα και να διορθώσει παθογένειες πολλών ετών. Δυστυχώς ο πολιτικός κόσμος της χώρας φοβήθηκε το πολιτικό κόστος και οι απαιτήσεις των δανειστών υπήρξαν τουλάχιστον υπερβολικές και εξωπραγματικές. Είναι προφανές ότι σε αυτή την άποψη περί ενός μονόδρομου του μνημονίου στα πλαίσια μιας νεοφιλελεύθερης «ορθολογικότητας», η αρχή του κοινωνικού κράτους δεν χωρά, διότι η αναδιανεμητική του λειτουργία δεν μπορεί να γίνει ανεκτή από το φονταμενταλισμό της αγοράς, αφού απαιτεί την εγγύηση ενός ελάχιστου επιπέδου κοινωνικής προστασίας, που ο νομοθέτης δεν μπορεί να παραβιάσει. Μπορεί η πρόσφατη απορρύθμιση του Εργατικού Δικαίου να μην συνιστά καινοτομία στον ευρωπαϊκό χώρο, ωστόσο «καινοτομία αποτελεί το γεγονός ότι τέτοιας ποσότητας και περιεχομένου μέτρα λαμβάνονται σε διάρκεια μόλις λίγων μηνών, προκαλώντας με τη βιαιότητα, την κοινωνική αναληγσία και το μένος που εκδηλώνουν απέναντι στο σύνολο της μισθωτής εργασίας».<sup>13</sup>

---

13 Γ. Κουζής, «Η εργασία στη δίνη της οικονομικής κρίσης και του μνημονίου», Ουτοπία, 97, 2011, σ.7 επ., 10



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ.

#### 2.1 Ιστορική αναδρομή.

Όπως όλοι γνωρίζουμε το Ελληνικό Σύνταγμα περιλαμβάνει τις θεμελιώδεις αρχές οργάνωσης των σχέσεων εργασίας τόσο σε ατομικό, όσο και σε συλλογικό επίπεδο. Το Σύνταγμα του 2002, όπως κι αυτά του 1981 και του 1975, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο Εργατικό Δίκαιο και στις εργασιακές σχέσεις. Θεμελιώδη εργατικά και συνδικαλιστικά δικαιώματα, κατοχυρώνονται ρητά για πρώτη φορά και τερματίζεται έτσι η αβεβαιότητα ως προς τη συνταγματική προστασία της εργασίας και της συνδικαλιστικής δράσης. Επιπλέον, το νέο Σύνταγμα παρέχει αρκετή ευχέρεια για μελλοντική προσαρμογή της νομοθεσίας σε περισσότερο σύγχρονες εξελίξεις της οικονομικής και κοινωνικής πραγματικότητας. Η κατοχύρωση λοιπόν της εργασίας σ' αυτόν τον υπέρτατο νόμο και η ανταπόκριση του Συντάγματος στην πραγματικότητα των εργασιακών σχέσεων, έχει υψώσει το Εργατικό Δίκαιο σε συνταγματική τάξη σχέσεων, με αποτέλεσμα να γίνεται λόγος και για Συνταγματικό Εργατικό Δίκαιο. Ακόμη, η συνταγματική θεμελίωση των εργασιακών σχέσεων κατέδειξε, όχι μόνο την καλλιέργεια του Εργατικού Δικαίου, αλλά και την θεραπεία του Συνταγματικού Δικαίου, καθιστώντας το Σύνταγμα ανθρώπινο, εντός της κοινωνικής πραγματικότητας και διαχρονικό. Από πλευράς συνταγματικής ιστορίας είναι σημαντικό να σημειώσουμε ότι για πρώτη φορά διάταξη σχετική με την εργασία περιείχε το Σύνταγμα του 1927. Η πρώτη αυτή συνταγματική κατοχύρωση της, αν και βραχύβια, αφορούσε αποκλειστικά την υποχρέωση του κράτους να την προστατεύει. Επίσης πριν την καθιέρωση του άρθρου 22§1 του Συντάγματος η νομολογία χρησιμοποιούσε για την προστασία της εργασίας (ελλείψει ειδικότερης ρύθμισης) το άρθρο 4 του Συντάγματος του 1952 για την προσωπική ελευθερία, το οποίο όταν μετά καθιερώθηκε στο άρθρο 5 του Συντάγματος του 1975, δημιούργησε μία σύγχυση μεταξύ του δικαιώματος της ελευθερίας της εργασίας (ατομικό δικαίωμα του άρθρου 5) και του δικαιώματος της εργασίας (κοινωνικό δικαίωμα του άρθρου 22§1). Η ελευθερία της ενώσεως είχε διακηρυχθεί ήδη από το Σύνταγμα του 1864, αλλά η συνδικαλιστική ελευθερία καθ' αυτή κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά ρητά από το Σύνταγμα του

1975, το οποίο με τις περισσότερες εκτεταμένες αναθεωρήσεις του 1986 και του 2001, καθώς και την πιο περιορισμένη του 2008, ισχύει μέχρι και σήμερα. Ωστόσο και από τα προηγούμενα Συντάγματα συναγόταν η προστασία της συνδικαλιστικής ελευθερίας από το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι. Εφόσον πρόκειται λοιπόν να θίξουμε θέματα συνταγματικότητας, είναι απαραίτητο να αναφερθούν τα άρθρα του Συντάγματος που έχουν εφαρμογή στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων.

## **2.2 Το άρθρο 22 του Συντάγματος (προστασία της εργασίας).**

Το άρθρο **22§1 εδ.α'** του Συντάγματος ορίζει: «Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αγροτικού και αστικού πληθυσμού». Το δικαίωμα λοιπόν της εργασίας είναι ένα θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα, που οικοδομείται πάνω σε τρεις πυλώνες: α) αναγνωρίζεται ότι η εργασία αποτελεί δικαίωμα που προστατεύεται από το κράτος, β) το Σύνταγμα επιβάλλει στο κράτος να δημιουργήσει συνθήκες πλήρους απασχόλησης και γ) υποχρεώνει την ελληνική Πολιτεία να λαμβάνει πρόνοια, ώστε οι συνθήκες εργασίας να είναι δίκαιες, αξιοπρεπείς και κατάλληλες. Βέβαια, πρόκειται περισσότερο για μια προγραμματική εξαγγελία και όχι για απαιτητό δικαίωμα, καθώς είναι προφανές ότι το κράτος δεν μπορεί να εξασφαλίσει για όλους εργασία. Η νομολογία του Αρείου Πάγου (εφεξής ΑΠ) αμφισβητεί τον χαρακτήρα της διάταξης αυτής ως πλήρους δικαιώματος (ΑΠ 681/1987 και μεταγενέστερες) και αποφαινεται ότι «...έχει τον χαρακτήρα διακηρύξεως των σκοπών του κράτους και κατευθυντήριας γραμμής προς την νομοθετική εξουσία. Συνεπώς δεν συνιστά κανόνα δικαίου».

Το εν λόγω άρθρο στην **§2** ορίζει ότι «Με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας, που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και, αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία». Πρόκειται περί θεμελιώδους ρύθμισης που τονίζει ότι η συλλογική διαπραγμάτευση αποτελεί τον κύριο ρυθμιστικό παράγοντα των εργασιακών σχέσεων, κατά περιορισμό της παντοδυναμίας του νομοθέτη, με αποτέλεσμα όρος ΣΣΕ να μην μπορεί να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί με τυπικό νόμο. Σύμφωνα με την απορρέουσα από τη συνταγματική διάταξη αρχή της επικουρικότητας της

κρατικής ρύθμισης, ο νομοθέτης, αφού διαμορφώσει ένα θεσμικό πλαίσιο γενικών όρων εργασίας, στη συνέχεια οφείλει να παρεμβαίνει μόνο επικουρικά, όταν δηλαδή η συλλογική αυτονομία δεν λειτουργεί. Το ΣτΕ δέχεται σχετικά ότι με την παραπάνω συνταγματική διάταξη «περιωρίσθη η υπό το κράτος των προγενεστέρων συνταγμάτων αναγνωριζόμενη παντοδυναμία του νομοθέτου» και ότι με αυτή «τίθεται φραγμός εις την παντοδυναμίας του νομοθέτου κατά τη ρύθμισιν των εν λόγω θεμάτων, ούτως ώστε να καθίσταται αντίθετος προς την συνταγματικήν ταύτην διάταξιν, η άσκησης της νομοθετικής αρμοδιότητος κατά τρόπο άγοντα εις πλήρη αποδυνάμωσιν του θεσμού», ενώ ειδικότερα για τις αποδοχές των εργαζομένων, η Ολομέλεια δέχθηκε ότι ο καθορισμός των αποδοχών τους «δεν μπορεί να γίνει από το νόμο κατά τρόπο αποκλειστικό, να αφαιρεθεί δηλαδή από την ύλη της συλλογικής συμβάσεως» (Ολ.ΣτΕ 632/1978). Επίσης κατά τη συνταγματική επιταγή οι κανόνες της διαιτησίας αντικαθιστούν τη ΣΣΕ, στην οποία τα μέρη δεν μπόρεσαν να καταλήξουν με ελεύθερες διαπραγματεύσεις. Η διαιτητική απόφαση δηλαδή έχει κανονιστική λειτουργία και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των αυτόνομων πηγών του εργατικού δικαίου. Από τον προαναφερόμενο συνταγματικό κανόνα προκύπτει ακόμα ότι το υλικό αντικείμενο της διαιτησίας δεν διαφοροποιείται από εκείνο των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Άρα οποιοδήποτε θέμα που μπορεί να ρυθμιστεί με συλλογικές διαπραγματεύσεις, μπορεί επίσης να ρυθμιστεί και με διαιτητική απόφαση. Αν λοιπόν το κράτος αδρανήσει στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων του, ενεργοποιούνται οι συνδικαλιστικές οργανώσεις ή και η διαιτησία θέτοντας γενικούς όρους εργασίας. Σύμφωνα με τον Alan Flanders «οι συλλογικές διαπραγματεύσεις είναι οικονομικός και πολιτικός θεσμός, που κατοχυρώνει την ομαλότητα, αλλά ταυτόχρονα επιδιώκει την αλλαγή».

### **2.3 Το άρθρο 23 του Συντάγματος (συνδικαλιστική ελευθερία).**

Το άρθρο **23** του Συντάγματος στην **§1** ορίζει ότι: «Το Κράτος λαμβάνει τα προσήκοντα μέτρα για τη διασφάλιση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και την ανεμπόδιση άσκηση των συναφών μ' αυτή δικαιωμάτων εναντίον κάθε προσβολής τους, μέσα στα όρια του νόμου» και στην **§2** ορίζει: «Η απεργία αποτελεί δικαίωμα και ασκείται από τις νόμιμα συστημένες συνδικαλιστικές οργανώσεις για τη διαφύλαξη και προαγωγή των οικονομικών και εργασιακών

γενικά συμφερόντων των εργαζομένων...». Στο άρθρο αυτό καθιερώνονται δύο θεμελιώδη δικαιώματα, η συνδικαλιστική ελευθερία και το δικαίωμα της απεργίας των εργαζομένων. Με τον όρο συνδικαλιστική ελευθερία κατοχυρώνεται το ατομικό δικαίωμα του πολίτη να ιδρύει, να προσχωρεί, να απέχει ή να αποχωρεί από μια συνδικαλιστική οργάνωση (το ατομικό δικαίωμα του συνδικαλιζέσθαι, υπό τη στενή έννοια του όρου), όπως και το δικαίωμα της ίδιας της συνδικαλιστικής οργάνωσης να υφίσταται και να λειτουργεί ελεύθερα και αυτόνομα (συλλογικό δικαίωμα). Επιπροσθέτως, προστατεύονται και τα συναφή με την συνδικαλιστική ελευθερία δικαιώματα, δηλαδή η συλλογική αυτονομία και η απεργία, γεγονός που δίδει τις εγγυήσεις για ελεύθερο συνδικαλισμό (θεσμική εγγύηση). Επίσης αναφέρεται ρητά και η υποχρέωση του κράτους να διασφαλίζει την ελευθερία και την ακώλυτη άσκηση της συνδικαλιστικής ελευθερίας. Αυτό αποτελεί εξειδίκευση της γενικής υποχρέωσης των κρατικών οργάνων, να διασφαλίζουν την ακώλυτη άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου (άρθρο 25§1 του Σ). Σύμφωνα μάλιστα με την διάταξη αυτή, η συνδικαλιστική ελευθερία προστατεύεται όχι μόνο έναντι του κράτους, αλλά και έναντι κάθε τρίτου «κατά πάσης προσβολής», γεγονός που σημαίνει πως το δικαίωμα αυτό προστατεύεται απόλυτα (τριτενέργεια δικαιώματος).

Στο άρθρο **23§2** παρέχεται στον εργαζόμενο το πιο σημαντικό όπλο των εργατικών αγώνων, προκειμένου να πετύχουν τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας τους και του βιοτικού τους επιπέδου, με την εξασφάλιση της υψηλότερης δυνατής τιμής στην αμοιβή τους. Ένα όπλο που χρειάστηκαν πολλοί αγώνες και «χύθηκε αρκετό αίμα» για την αναγνώριση του από τους κυβερνώντες και τους εργοδότες ανά τον κόσμο. Γι αυτό το δικαίωμα της απεργίας αποτελεί προέκταση και η κυριότερη έκφραση της συνδικαλιστικής δράσης, κατά την οποία οι απεργοί προβάλλοντας συγκεκριμένα αιτήματα επιδιώκουν να κάμψουν τη θέληση του εργοδότη και να επιτύχουν την άμεση ικανοποίηση των αιτημάτων τους, χωρίς τη βοήθεια κρατικής παρέμβασης. Με τη συνταγματική κατοχύρωση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και δράσης, αλλά και της απεργίας αποκαθίσταται η δημοκρατία στις εργασιακές σχέσεις για τον καθορισμό των όρων εργασίας καθώς και η ελευθερία με την έννοια, ότι η συμφωνία στην οποία καταλήγουν οι κοινωνικοί ανταγωνιστές, αποτελεί ταύτιση ελεύθερων υποκειμένων χωρίς την κρατική παρέμβαση. Δυστυχώς, πολύ συχνά τόσο ο νομοθέτης όσο και η νομολογία εθελουφλούν στα κατοχυρωμένα αυτά συνταγματικά δικαιώματα της εργασίας<sup>14</sup>.

14 Σταύρος Μουδόπουλος, «Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις», σελ. 121 και Ελευθέριος Βενιζέλος, «Συνδικαλιστικές ελευθερίες και περιορισμοί κατά το άρθρο 106Σ».

## 2.4 Λοιπές διατάξεις του Συντάγματος.

Η αναφορά των παραπάνω διατάξεων δεν αποκαλύπτει όλη την έκταση της συνταγματικής κάλυψης των εργασιακών σχέσεων. Στο Σύνταγμα, οι διατάξεις που μπορούν να επιδράσουν και να επηρεάσουν τις εργασιακές σχέσεις είναι διάσπαρτες σ' όλη την έκταση του θεμελιώδους Νόμου, όπως το άρθρο **2§1** (προστασία της αξίας του ανθρώπου), το **4§1** (αρχή της Ισότητας), το **5** (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, καθότι η προσωπικότητα των εργαζομένων και γενικότερα τα άυλα συμφέροντα τους κατά τη λειτουργία της εργασιακής σχέσης χρειάζονται αυξημένη προστασία, που είναι αναγκαία λόγω της ειδικής εξουσιαστικής σχέσης που δημιουργείται σε βάρος τους από αυτή), το **7** (όσον αφορά το πειθαρχικό δίκαιο των εργασιακών σχέσεων), το **9Α** (όσον αφορά την προστασία των προσωπικών δεδομένων στον χώρο εργασίας), το **12** (δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι), το **14§1** (ως προς την ελευθερία γνώμης στο χώρο εργασίας), το **16** (δωρεάν υποχρεωτική εκπαίδευση, συμπεριλαμβανομένης και της επαγγελματικής), το **17** (προστασία της ιδιοκτησίας, όσον αφορά τους μισθούς, επιδόματα και πάσης φύσεως περιουσιακά οφέλη, που λαμβάνουν οι εργαζόμενοι εξ αφορμής της εργασίας τους), το **21** (προστασία οικογένειας, γάμου, μητρότητας και παιδικής ηλικίας, δικαιώματα ατόμων με αναπηρίες, το οποίο νομιμοποιεί την μισθολογική διαφοροποίηση λόγω οικογενειακών βαρών και την ιδιαίτερη μεταχείριση στην επιχείρηση των γονιών και ανηλίκων, επιτάσσει την προστασία ευαίσθητων κοινωνικών ομάδων και αναφέρεται στην επαγγελματική ένταξη των ατόμων με αναπηρίες).

Σημαντική και άξια αναφοράς είναι και η διάταξη του άρθρου **22§1 εδ.β'** που ορίζει ότι «Όλοι οι εργαζόμενοι, ανεξάρτητα από φύλο ή άλλη διάκριση, έχουν δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας». Από τη συγκεκριμένη διατύπωση καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι ανήκει σ' εκείνη την κατηγορία των συνταγματικών δικαιωμάτων που αναπτύσσουν άμεση τριτενέργεια, δηλαδή δεσμεύουν όχι μόνο το κράτος αλλά και τους ιδιώτες. Επίσης στη **§4** του ίδιου άρθρου απαγορεύεται ρητά οποιαδήποτε μορφή αναγκαστικής εργασίας και στην **§5** επιτάσσεται η κρατική μέριμνα για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων. Τις εργασιακές σχέσεις των δημοσίων υπαλλήλων ρυθμίζει το άρθρο **103** (μονιμότητα, υπηρεσιακή εξέλιξη, υπηρεσιακά συμβούλια κλπ), ειδικά η **§7** του άρθρου (αρχή της αξιοκρατίας) και για κάποιες ειδικές κατηγορίες το άρθρο **16** (για την ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των μελών

ΔΕΠ των ΑΕΙ), τα άρθρα **45**, **23§2** και **29§3** (για την ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση των υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας), το **102§2** (αρχή της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ), το **92** (ιδιαίτερη μεταχείριση δικαστικών υπαλλήλων) κλπ. Τέλος σημαντικό είναι και το άρθρο **28§1**, το οποίο υποχρεώνει το κράτος να σέβεται γενικά παραδεδωγμένους κανόνες του Διεθνούς Δικαίου.

Από τις διατάξεις αυτές, άλλες επενεργούν και διαμορφώνουν αμέσως τις ατομικές και τις συλλογικές σχέσεις εργασίας ενώ άλλες απευθύνονται στο νομοθέτη για να διαμορφώσει ο ίδιος τις σχέσεις σύμφωνα με τις επιταγές τους, ώστε να πραγματοποιηθεί η συνταγματική βούληση. Αυτή η προσπάθεια ολοκληρωτικής κάλυψης των εργασιακών σχέσεων και της εργασίας από το συντακτικό νομοθέτη, οφείλεται στην σημασία της εργασίας στην κοινωνική ζωή. Το Σύνταγμα, ως ο υπέρτατος και θεμελιώδης νόμος του κράτους, αποτελεί μία από τις σπουδαιότερες πηγές του Εργατικού Δικαίου, ασκώντας άμεση επιρροή στη διαμόρφωση των εργασιακών σχέσεων και στην άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Υπό το πρίσμα αυτό, οι θεμελιώδεις αρχές του Εργατικού Δικαίου βρίσκουν αναπόφευκτη την απώτερη θεμελίωσή τους στους συνταγματικούς κανόνες.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ.

#### 3.1 Οι Διεθνείς Συνθήκες.

Η Διεθνής κοινότητα και οι Διεθνείς οργανισμοί προσπάθησαν να κατοχυρώσουν την προστασία του δικαιώματος της εργασίας σε όλες τις εκφάνσεις του. Με τη γενική Διακήρυξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου στα πλαίσια του ΟΗΕ (10/12/48), αναγνωρίζεται (άρθρο 23) το δικαίωμα εργασίας και ελεύθερης επιλογής επαγγέλματος σε κατάλληλες και ικανοποιητικές συνθήκες εργασίας, η προστασία από την ανεργία, το δικαίωμα ίσης αμοιβής για ίση εργασία, το δικαίωμα ικανοποιητικής αμοιβής για αξιοπρεπή ζωή και το δικαίωμα ίδρυσης συνδικαλιστικών οργανώσεων. Γίνεται όμως δεκτό ότι οι διατάξεις αυτές δεν επιχειρούν να προτρέψουν τα κράτη

να εξασφαλίσουν εργασία σε κάθε άνθρωπο που θα το επιθυμούσε. Υπάρχουν όμως και νομικά δεσμευτικές διεθνείς συνθήκες, που έχει κυρώσει η χώρα μας και αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού Δικαίου, όπως το Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα του 1966 (το οποίο κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν.1532/1985). Το οποίο στο άρθρο 6 αναγνωρίζει το δικαίωμα στην εργασία, ως το δικαίωμα κάθε προσώπου να κερδίζει τα απαραίτητα για την ζωή του με εργασία, που ελεύθερα επιλέγει και τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την εξασφάλιση του δικαιώματος αυτού (καθοδήγηση, εκπαίδευση, εκπόνηση προγραμμάτων κλπ). Στο ίδιο άρθρο θεμελιώνεται και η προστασία από την αυθαίρετη και αδικαιολόγητη απόλυση. Το άρθρο 7 εγγυάται εκφάνσεις του δικαιώματος μέσα στην εργασία (δίκαιοι και ευνοικοί όροι εργασίας, δίκαιος μισθός για αξιοπρεπή διαβίωση, υγιεινές και ασφαλείς συνθήκες εργασίας, λογικά ωράρια, άδειες με αποδοχές κλπ) και το άρθρο 2§2 απαγορεύει κάθε διάκριση σχετικά με τα παραπάνω. Το Σύμφωνο τέλος επιβάλλει στα κράτη μέλη να ακολουθούν πολιτική πλήρους απασχόλησης.

Στα πλαίσια του Διεθνή Οργανισμού Εργασίας (εφεξής ΔΟΕ) έχουν συναφθεί σημαντικές διεθνείς συνθήκες που αφορούν την προστασία της εργασίας και των εργαζομένων και οι οποίες έχουν υιοθετηθεί από πολλά Κράτη και αποτελούν βασικές πηγές του Διεθνούς Εργατικού Δικαίου με αυξημένη τυπική ισχύ έναντι της εθνικής νομοθεσίας. Μέχρι σήμερα έχουν υιοθετηθεί από την ΔΟΕ πάνω από 200 Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας (εφεξής ΔΣΕ), με αντικείμενο που καλύπτει όλο σχεδόν το εύρος των όρων και συνθηκών εργασίας (μη διάκριση και ισότητα της αμοιβής, απαγόρευση παιδικής και αναγκαστικής εργασίας, προστασία εξειδικευμένων κατηγοριών,, ζητήματα υγιεινής, ασφάλειας και εργασίας, θέματα κοινωνικής ασφάλειας και προαγωγής της απασχόλησης, ωράριο, άδειες, νυκτερινή εργασία, διάφορες μορφές απασχόλησης κλπ). Ως προς την συνδικαλιστική ελευθερία αξίζει να αναφέρουμε την ΔΣΕ 87/1949 (άρθρο 8§3) που υπογραμμίζει ότι τα συνδικαλιστικά δικαιώματα, που η σύμβαση εγγυάται, δεν μπορούν να θίγονται, ούτε από τους νόμους ενός κράτους μέλους, ούτε από την εφαρμογή αυτών, την ΔΣΕ 98/1949 (άρθρο 4) που ορίζει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα για την προώθηση των ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων, αποσκοπώντας στη ρύθμιση των όρων εργασίας μέσω ΣΣΕ, την ΔΣΕ 151/1978 (άρθρο 8) που επιτάσσει τον διακανονισμό των όρων απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση με διαπραγματεύσεις ή διαδικασία περιβαλλόμενη από εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, την ΔΣΕ 154/1981 (άρθρο 5) που απαιτεί να

λαμβάνονται συμβατά, με τις εθνικές συνθήκες, μέτρα για την προώθηση της συλλογικής διαπραγμάτευσης και ως προς την πολιτική της πλήρους απασχόλησης, την ΔΣΕ 122/1964 κλπ.

### **3.2 Το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο.**

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής ΕΣΔΑ) δεν αναγνωρίζει δικαίωμα στην εργασία, αρκούμενη (άρθρα 3 και 4) στην απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας, στην προστασία των οποίων θεωρείται, ότι υπάγονται και οι περιπτώσεις που ο εργαζόμενος μετατρέπεται σε εμπόρευμα ή αντικείμενο (trafficking, συνθήκες ειλωτείας κλπ). Περαιτέρω και το άρθρο 8 για τον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής έχει χρησιμοποιηθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής ΕΔΔΑ) για την προστασία των εργαζομένων από αυθαίρετες απολύσεις (η απόλυση ως επέμβαση στην προσωπική ζωή), το άρθρο 11 που εγγυάται το δικαίωμα ίδρυσης συνδικαλιστικών οργανώσεων και συμμετοχής σ' αυτές και το οποίο έχει ερμηνευθεί από το ΕΔΔΑ, ως εγγυώμενο και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και το δικαίωμα της απεργίας και το άρθρο 14 για την απαγόρευση των διακρίσεων. Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης όμως (εφεξής ΕΚΧ) είναι η κορυφαία συνθήκη προστασίας των κοινωνικών και εργασιακών δικαιωμάτων στην Ευρώπη. Η χώρα μας τον έχει κυρώσει 2 φορές (το αρχικό κείμενο το 1984 και το αναθεωρημένο με το Ν.4359/2016). Ο αρχικός ΕΚΧ του 1961 απαριθμεί 4 στόχους που οφείλει να επιδιώκει το κράτος προκειμένου να βελτιωθεί το επίπεδο απασχόλησης και είναι η επίτευξη πλήρους απασχόλησης, η διασφάλιση της ελεύθερης επιλογής απασχόλησης, η διάθεση δωρεάν υπηρεσιών απασχόλησης και η παροχή επαγγελματικού προσανατολισμού και εκπαίδευσης. Ο αναθεωρημένος πρόσθεσε άλλα 3 δικαιώματα, την προστασία από απόλυση, την αξιοπρέπεια στην εργασία και την απαγόρευση των διακρίσεων. Σημαντικό είναι και το άρθρο 6 που προβλέπει ότι οι κοινωνικοί εταίροι είναι υπεύθυνοι για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος συλλογικής διαπραγμάτευσης, εγκαθιδρύοντας το μηχανισμό που οι ίδιοι κρίνουν κατάλληλο τόσο για τη σύναψη ΣΣΕ, όσο και για την επίλυση των εργατικών διαφορών μέσω της διαιτησίας.

Στις 01/12/2009 ετέθη σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας, στην οποία αποτυπώνονται (άρθρο 353), εκτός των άλλων, οι κοινωνικοί στόχοι της ΕΕ, καθώς καλείται να δημιουργήσει «μια άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την



κοινωνική πρόοδο». Σημαντικότερο βήμα της Συνθήκης είναι και η αναγνώριση της δεσμευτικότητας του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (εφεξής ΧΘΔ), που έχει πλέον το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες (άρθρο 6§1) και αποτελεί πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ. Ο Χάρτης δεν αναφέρεται ευθέως σε δικαίωμα στην εργασία, αλλά προστατεύει σημαντικές εκφάνσεις του δικαιώματος εντός της εργασίας (δεν ιδρύει νέα δικαιώματα, αλλά επιβεβαιώνει), με πλήθος διατάξεις του όπως την απαγόρευση της δουλείας και της αναγκαστικής εργασίας (άρθρο 5§1 και §2), την συνδικαλιστική ελευθερία και δράση σε ενωσιακό επίπεδο (άρθρο 12), τη δωρεάν πρόσβαση στις υπηρεσίες εύρεσης εργασίας (άρθρο 29), τις δίκαιες και πρόσφορες συνθήκες εργασίας με περιόδους ανάπαυσης και αμειβόμενες περιόδους διακοπών σε ετήσια βάση (άρθρο 31), την έγκαιρη ενημέρωση και διαβούλευση στο πλαίσιο της επιχείρησης (άρθρο 27), το δικαίωμα των εργαζομένων, αλλά και των εργοδοτών, διαπραγμάτευσης και σύναψης ΣΣΕ, καθώς και προσφυγής σε συλλογικές δράσεις για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους συμπεριλαμβανομένης και της απεργίας (άρθρο 28), την προστασία του εργαζόμενου σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης (άρθρο 30) κλπ. Ακόμα από την ΕΕ έχουν εκδοθεί πλήθος οδηγιών και κανονισμών σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, τη δημιουργία προγραμμάτων κατάρτισης, την ελευθερία επιλογής του επαγγέλματος, την αναζήτηση εργασίας, την αναγνώριση επαγγελματικών διπλωμάτων, το δικαίωμα αποζημίωσης κλπ.

### **3.3 Το μέλλον της απασχόλησης στην ΕΕ.**

Σήμερα η κοινωνική πολιτική και η πολιτική απασχόλησης της ΕΕ (όπως περιγράφεται στο άρθρο 151 της ΣΛΕΕ) είναι κοινή για όλα τα κράτη μέλη και δείχνει την κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η νομική της βάση αποτυπώνεται στα άρθρα 3 της Συνθήκης για την ΕΕ (εφεξής ΣΕΕ) και 9, 10, 19, 45-48, 145-150 και 151-161 της ΣΛΕΕ. Συνιστά ουσιαστική πτυχή της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και στοχεύει στην εξασφάλιση της «ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς» με υψηλά επίπεδα απασχόλησης, στην βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας και στην μείωση του αριθμού των ανθρώπων που ζουν σε συνθήκες φτώχειας ή με τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού. Η νέα στρατηγική ατζέντα της ΕΕ αναφέρει για πρώτη φορά έναν σαφή στόχο για τον «κοινωνικό» πυλώνα (η απομάκρυνση 20 εκατομ. ανθρώπων από τον κίνδυνο της φτώχειας έως το 2020) και ένα φιλόδοξο στόχο στον τομέα της απασχόλησης

(75% ποσοστό απασχόλησης για την ηλικιακή ομάδα 20-64 ετών)<sup>15</sup>. Το 2017 ανακοινώθηκε ο ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων (ΕΠΚΔ), που ορίζει 20 βασικές αρχές και δικαιώματα για τη στήριξη της δίκαιης και εύρυθμης λειτουργίας των αγορών εργασίας και των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, οι οποίες διαρθρώνονται γύρω από τις εξής τρεις κατηγορίες: (i) ίσες ευκαιρίες και πρόσβαση στην αγορά εργασίας, (ii) δίκαιες συνθήκες εργασίας και (iii) πρόσβαση σε επαρκή και βιώσιμη κοινωνική προστασία. Από όλα τα ανωτέρω είναι φανερό ότι τα υπερεθνικά θεσμικά όργανα όσο και οι εθνικές αρχές, στην περίπτωση δηλαδή των Μνημονίων η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ελληνική Κυβέρνηση δεσμεύονται από το γεγονός ότι τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στις ενωσιακές και υπερεθνικές πηγές θα πρέπει να εφαρμόζονται υπό τους όρους τήρησης μιας διεθνούς υποχρέωσης σεβασμού ενός ελάχιστου επιπέδου προστασίας τους. Ειδικά μετά τη απόκτηση από τον ΧΘΔ νομικού κύρους όμοιου με τις Συνθήκες, τα συλλογικά εργατικά δικαιώματα, που ο Χάρτης εγγυάται, έχουν εξισωθεί σε επίπεδο νομικής δεσμευτικότητας με τις οικονομικές ελευθερίες. Όπως λοιπόν δεν θα μπορούσαμε σήμερα να φανταστούμε κρατικές, νομοθετικές επεμβάσεις στο πεδίο πχ της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων ή των υπηρεσιών, έτσι δεν πρέπει να δεχθούμε επεμβάσεις που αφορούν δικαιώματα του Εργατικού Δικαίου (αντίστοιχες σε ένταση με αυτές που οι εκτελεστικοί των μνημονίων νόμοι συνεπάγονται για τη συλλογική αυτονομία), αφού τίθεται πρόβλημα συμβατότητάς τους με το Δίκαιο των Συνθηκών της ΕΕ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### ΕΡΓΑΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ.

Το Εργατικό Δίκαιο εν γένει διακρίνεται σε ατομικό και συλλογικό. Κεντρική έννοια του ατομικού Εργατικού Δικαίου είναι η σύμβαση εξαρτημένης εργασίας. Πρόκειται για μια γραπτή ή προφορική συμφωνία με την οποία ο εργαζόμενος αναλαμβάνει την υποχρέωση να παρέχει στον εργοδότη την εργασία του, ακολουθώντας τις εντολές και τις οδηγίες του, χωρίς να ευθύνεται για

---

15 Όμως στην Ελλάδα υπάρχει η ιδιαιτερότητα, το ποσοστό των εργαζόμενων που απασχολούνταν σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις το 2008 ήταν 87%, ενώ ο μέσος όρος στην ΕΕ ήταν 67,4%. Μάλιστα το 58% των εργαζομένων στην Ελλάδα απασχολούνταν στις λεγόμενες μικρο-επιχειρήσεις, όταν το αντίστοιχο μέσο ποσοστό στην ΕΕ ήταν 29,7%.

το αποτέλεσμα της εργασίας, ενώ ο εργοδότης αναλαμβάνει αντίστοιχα την υποχρέωση να καταβάλλει το μισθό ως αντάλλαγμα για την παρεχόμενη εργασία (ΑΚ 648). Εκείνο που διαφοροποιεί τη σύμβαση εξαρτημένης εργασίας από τις άλλες συμβάσεις παροχής εργασίας είναι το στοιχείο της «εξάρτησης». Εξάρτηση είναι η υποχρέωση του μισθωτού να ακολουθεί τις οδηγίες του εργοδότη σχετικά με τον τρόπο, χρόνο, τόπο ή το είδος της παρεχόμενης εργασίας. Ο εργοδότης, λοιπόν, έχει το αντίστοιχο διευθυντικό δικαίωμα. Συνεπώς, οι διατάξεις του ατομικού Εργατικού Δικαίου δεν εφαρμόζονται σε άλλες μορφές συμβάσεων, όπως η σύμβαση ανεξάρτητων υπηρεσιών ή η σύμβαση έργου, αφού εκεί λείπει το στοιχείο της εξάρτησης.<sup>16</sup> Κεντρική έννοια του συλλογικού Εργατικού Δικαίου, είναι η συνδικαλιστική ελευθερία και αναλύεται στο εξής τρίπτυχο: **α)** στο συνδικαλιστικό δικαίωμα, δηλαδή στο δικαίωμα συσπείρωσης των εργαζομένων και των εργοδοτών σε συνδικαλιστικές οργανώσεις **β)** στο δικαίωμα απεργίας, δηλαδή στο δικαίωμα αποχής του εργαζομένου από την εργασία χωρίς να πληρώνεται και **γ)** στη συλλογική αυτονομία δηλαδή στο δικαίωμα ελεύθερης σύναψης ΣΣΕ από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων και των εργοδοτών.<sup>17</sup>

#### 4.1 Τα κεκτημένα χρόνων.

Η συνταγματική πρόβλεψη υπήρξε απότοκος της κοινωνικής αναγκαιότητας να κατοχυρωθεί το δικαίωμα της εργασίας, της συλλογικής αυτονομίας και της συνδικαλιστικής ελευθερίας, αποκτώντας συνταγματική περιωπή, όντας κοινωνικό κεκτημένο από τις αρχές του 20ου αιώνα. Η συνταγματική κατοχύρωση των εν λόγω δικαιωμάτων στα άρθρα 22 και 23 τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου και η συνταγματική εξουσιοδότηση παραπέμπει σε πληθώρα νόμων, εκ των οποίων ίσως οι πιο πρωτοπόροι, καινοτόμοι και αντιπροσωπευτικοί είναι οι κατωτέρω:

**1) Ο Ν.281/1914** «Περί σωματείων», με τον οποίο επετράπη εις τα επαγγελματικά σωματεία η σύναψη ομαδικών συμβάσεων εργασίας μεταξύ μεμονωμένων εργοδοτών ή ομάδων εργοδοτών. Επρόκειτο για την πρώτη αναγνώριση του δικαιώματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων και του θεσμού των ΣΣΕ.

16 Ιωάννης Ληξουριώτης, «Ατομικές Εργασιακές Σχέσεις», 2013, σελ. 97-99.

17 Γεώργιος Λεβέντης, «Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο», 2007, σελ. 13-16.

**2) Ο Ν.2112/20** «Περί υποχρεωτικής καταγγελίας της συμβάσεως εργασίας ιδιωτικών υπαλλήλων», ο οποίος περιέχει τις στοιχειώδεις προστατευτικές εργατοδικαιϊκές ρυθμίσεις των αρχών του 20<sup>ού</sup> αιώνα, για την προστασία των εργαζομένων από απολύσεις.

**3) Το ΝΔ 21/4 - 1/5 του 1926.** Με αυτό θεσπίστηκε για πρώτη φορά υποτυπώδης διαδικασία Διαιτησίας συλλογικών διαφορών. Η διαδικασία αυτή αντιμετώπιζε τις περιπτώσεις μείωσης των αποδοχών ομάδων υπαλλήλων ή την άρνηση ικανοποίησης εκ μέρους του εργοδότη των αιτημάτων του 1/2 των απασχολούμενων σε αυτόν. Ενώ δηλαδή ήδη υπήρχε διαδικασία συλλογικών διαπραγματεύσεων από το 1914, κατέστη αναγκαία και η αντιμετώπιση των συλλογικών διαφορών με άλλο τρόπο.

**4) Ο ΑΝ 16-21/11/1935 και ο ΑΝ 16-20/11/1935.** Πρόκειται περί σημαντικής ειδικής νομοθεσίας που διαγράφει πλήρως τον θεσμό των ΣΣΕ και της διαιτησίας, διότι αναφέρεται στην διαδικασία των διαπραγματεύσεων, στο περιεχόμενο, στην έκταση εφαρμογής και στον τρόπο επίλυσης των εργατικών διαφορών. Κυρίως η ΣΣΕ καταρτιζόταν ελεύθερα μεταξύ ενός εργοδότη ή περισσοτέρων ή οργανώσεων εργοδοτών και μιας ή περισσοτέρων οργανώσεων μισθωτών και δέσμευε μόνο τούς συμβληθέντες ή τα μέλη των συμβληθεισών οργανώσεων (εργοδοτών και εργαζομένων). Η ΣΣΕ δεν εγκρινόταν από το κράτος, το οποίο όμως μπορούσε να επεκτείνει τα δεσμευτικά της αποτελέσματα, αν με αυτή δεσμεύονταν εργοδότες που απασχολούσαν τα 3/5 των μισθωτών του επαγγέλματος.

**5) Ο ΑΝ 1367/1938.** Με αυτόν η εφαρμογή της Εθνικής Σύμβασης έγινε υποχρεωτική, ενώ υπογράφονταν παρουσία του Υπουργού Εργασίας και επικυρώνονταν από το Υπουργικό Συμβούλιο. Στο άρθρο 6 δόθηκε η ευχέρεια στον Υφυπουργό Εργασίας να καθορίζει, κατά την κρίση του, τις γενικότερης σημασίας οργανώσεις των εργοδοτών για την κατάρτιση και υπογραφή των ΣΣΕ. Εδώ ξεκινά και η προσπάθεια νόθευσης του συστήματος των ΣΣΕ, που με σειρά μετέπειτα νόμων απέβαλε τον αρχικό του χαρακτήρα και διατήρησε μόνο τα εξωτερικά χαρακτηριστικά του θεσμού.

**6) Ο ΑΝ 99/1967** «Περί ελέγχου ομαδικών απολύσεων και τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του Ν.2112/20 κλπ» και ο **ΑΝ 173/1967** «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του ΑΝ 99/67 κλπ», οι οποίοι είχαν υιοθετήσει το σύστημα της παρεμβάσεως της δημόσιας αρχής στις ομαδικές απολύσεις, υπό την έννοια αν δεν εγκρινόταν από τον Υπουργό Εργασίας ήταν άκυρες.

**7) Ο Ν.3239/1955** «Περί τρόπου ρυθμίσεως των συλλογικών διαφορών εργασίας, συστάσεως Εθνικού Γνωμοδοτικού Συμβουλίου Κοινωνικής Πολιτικής κλπ». Με τον νόμο αυτόν είχε εκχωρηθεί από την ελληνική πολιτεία στη συλλογική αυτονομία η απευθείας από τους κοινωνικούς εταίρους ρύθμιση και επίλυση οποιασδήποτε διαφοράς εργασίας (άρθρο 1§1 «αι συλλογικά διαφοράι εργασίας επιλύονται απευθείας υπό των ενδιαφερομένων επαγγελματικών οργανώσεων διά καταρτίσεως ΣΣΕ, εν περιπτώσει δε διαφωνίας δι' υποχρεωτικής διαιτησίας»). Είναι μάλιστα εντυπωσιακή η ευρύτητα της έννοιας «συλλογική διαφορά εργασίας» στην §2 του ίδιου άρθρου: «Ως συλλογική διαφορά εργασίας θεωρείται πάσα διένεξι μεταξύ οργανώσεων εργοδοτών και οργανώσεων μισθωτών αφορώσα εις τους όρους ή τας συνθήκας ή την αμοιβήν της εργασίας». Ο Ν.3239/1955 είχε χαρακτηριστεί αντεργατικός, κυρίως για τους όρους της υποχρεωτικής διαιτησίας, η οποία σε πολλές περιπτώσεις είχε θεωρηθεί προκατειλημμένη και καθοδηγούμενη από την πολιτεία. Διαπνεόταν από έντονο κρατικό παρεμβατισμό και είχε ψηφισθεί κάτω από εντελώς διαφορετικές κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες και σκοπιμότητες της μεταπολεμικής εποχής. Πρόέβη και σε προσδιορισμό της σχέσης μεταξύ ΣΣΕ και Διαιτητικής Απόφασης στο άρθρο 19§2 το οποίο όριζε, ότι οι Διαιτητικές Αποφάσεις επέχουν θέση ΣΣΕ και διέπονται περαιτέρω υπό των περί ταύτης διατάξεων του παρόντος ως προς την καταγγελία, την κήρυξη αυτών ως υποχρεωτικών, την παράταση της ισχύος τους και τη διάκριση σε εθνικές γενικές, εθνικές ομοιοεπαγγελματικές, τοπικές γενικές, τοπικές ομοιοεπαγγελματικές και ειδικές». Καθίσταται σαφές ότι υπό το καθεστώς του Ν.3239/1955 η Διαιτητική Απόφαση ταυτιζόταν με τη ΣΣΕ με εξαίρεση κάποια τεχνικά ζητήματα που είχαν να κάνουν με τον τρόπο έκδοσης της Διαιτητικής Απόφασης καθώς η τελευταία εκδιδόταν από διαιτητικά διοικητικά δικαστήρια.

**8) Ο Ν.1264/1982** «Για τον εκδημοκρατισμό του Συνδικαλιστικού Κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων». Ύστερα από 34 χρόνια απειλείται με κατάργηση από τους δανειστές ο συνδικαλιστικός Ν.1264/1982, ο οποίος γιγάντωσε και θέριασε επί δεκαετίες τον ελληνικό κρατικομονοπωλιακό (στη Δημόσια Διοίκηση και στις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς) συνδικαλισμό, με τα απίστευτα προνόμια και την προκλητική προστασία των εκπροσώπων των εργαζομένων. Ο Νόμος περιέχει και το βασικό νομοθετικό πλαίσιο εντός του οποίου ασκείται και το δικαίωμα της απεργίας και απαγορεύει και την ανταπεργία. Πιο εξειδικευμένοι νόμοι για την συνδικαλιστική ελευθερία είναι ο Ν.1915/1990

«Προστασία των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων και του κοινωνικού συνόλου, οικονομική αυτοτέλεια τον συνδικαλιστικού κινήματος», ο Ν.2224/1994 «Ρύθμιση θεμάτων εργασίας, συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, υγιεινής και ασφάλειας των εργαζομένων κλπ», ο Ν.1361/1983 «Αγροτικές Συνδικαλιστικές Οργανώσεις» και ο Ν.1712/1987 «Εκσυγχρονισμός επαγγελματικών οργανώσεων των εμπόρων, βιοτεχνών κλπ».

**9) Ο Ν.1387/1983** «Ελεγχος των ομαδικών απολύσεων και άλλες διατάξεις», (όπως τροποποιήθηκε με τους Ν.2874/2000 και Ν.3963/2010), ο οποίος εκδόθηκε προκειμένου να εναρμονιστεί το ελληνικό Δίκαιο προς την Οδηγία 75/129 «περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών - μελών που αφορούν τις ομαδικές απολύσεις». Ομαδικές απολύσεις θεωρούνται αυτές που γίνονται από επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις που απασχολούν περισσότερους από 20 εργαζομένους, για οικονομοτεχνικούς λόγους, δηλαδή λόγους που δεν αφορούν το πρόσωπο των απολυομένων και υπερβαίνουν κάθε ημερολογιακό μήνα ορισμένα όρια.

**10) Ο Ν.1876/1990** «Ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις και άλλες διατάξεις» Στην Ελλάδα εξέχουσα θέση κατέχει ο Ν.1876/1990 που, παρά τις πολλές τροποποιήσεις που δέχθηκε στη συνέχεια, διατήρησε αλώβητο τον κεντρικό κορμό του και αποκατέστησε μια σημαντική περίοδο κοινωνικής εμπιστοσύνης ανάμεσα στην πολιτεία και στους κοινωνικούς φορείς. Στο άρθρο 4§1 κατοχυρώνει το δικαίωμα για ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις αλλά και την υποχρέωση για καλόπιστη συμμετοχή σε αυτές. Επειδή όμως οι συλλογικές διαπραγματεύσεις δεν καταλήγουν πάντα σε υπογραφή ΣΣΕ, με αποτέλεσμα να αναφύονται συλλογικές διαφορές συμφερόντων, προς επίλυση των οποίων και με σκοπό πάντα την αυτόνομη ρύθμιση των εργασιακών θεμάτων, χωρίς την παρέμβαση τρίτων, ο νόμος προέβη στην ίδρυση του Οργανισμού Μεσολάβησης και Διαιτησίας (εφεξής ΟΜΕΔ), ο οποίος μέσω των διαδικασιών της μεσολάβησης και της διαιτησίας συνδράμει στην επίλυση των συλλογικών διαφορών εργασίας. Κύριος σκοπός του δικαιώματος της συλλογικής αυτονομίας είναι η κατάρτιση ΣΣΕ και η επίτευξη μέσω αυτής ευνοϊκότερων ρυθμίσεων σε σχέση με τις νομοθετικές ρυθμίσεις ή τους όρους των ατομικών εργασιακών συμβάσεων. Ο Νόμος χαρακτηρίστηκε ως καινοτόμος, αφού εισήγαγε μια νέα αντίληψη για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και τις συλλογικές διαφορές σε σχέση με το προϊσχύοντα Ν.3239/1955. Το καθεστώς αυτό βασιζόταν στις εξής σταθερές: α) στην αρχή της εύνοιας, β) στη δυνατότητα κήρυξης των ΣΣΕ ως γενικώς υποχρεωτικών, γ) στη διατήρηση των ρυθμίσεων των ΣΣΕ και μετά τη λήξη της ισχύος τους και δ) στη δυνατότητα μονομερούς

προσφυγής στη διαιτησία κλπ. Οι περί διαιτησίας διατάξεις του Ν.1876/1990 παρέμειναν άθικτες για μια σχεδόν εικοσαετία, μέχρι την έκδοση του Ν.3899/2010. Από το 2010 όμως και εντεύθεν, οι μεγάλες οικονομικές και νομοθετικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στη χώρα μας, επηρέασαν και αναδιαμόρφωσαν, με αλληπάλληλες τροποποιήσεις το Ν.1876/1990 και όπως διαμορφώθηκε το νέο τοπίο, καμία από τις σταθερές του νόμου δεν ισχύει πλέον. Ειδικότερα η αρχή της εύνοιας δεν αποτελεί πλέον αυτονόητη αρχή του συλλογικού Εργατικού Δικαίου αλλά παρέχεται η δυνατότητα για δυσμενέστερες ρυθμίσεις σε επίπεδο επιχείρησης.

#### **4.2 Η απώλεια των κεκτημένων.**

Τα μνημόνια, στη βάση της λογικής της εσωτερική υποτίμησης από το Μάιο έως και το Δεκέμβριο του 2010, ανέτρεψαν δικαιώματα και κεκτημένα χρόνων, με στόχο την περαιτέρω συμπίεση του εργασιακού κόστους και την ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων (διευκόλυνση απολύσεων, επιβολής εκ περιτροπής εργασίας και ενοικίασης εργαζομένων, μείωση αμοιβής υπερωριακής εργασίας και υπερεργασίας, προσλήψεις νέων με μισθούς κατώτερους από αυτούς της ΕΓΣΣΕ κλπ). Με τις ρυθμίσεις τους αποδυναμώνονται οι ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις και συμβάσεις, που αποτελούν βασικό πυλώνα της λειτουργίας της δημοκρατίας και του ευρωπαϊκού πολιτισμού, μειώνονται ανεξέλεγκτα οι μισθοί στον ιδιωτικό τομέα και εντείνεται η ύφεση, χωρίς θετικά αποτελέσματα στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας<sup>18</sup>. Με τους πρόσφατους Ν.3846/2010, 3863/2010 και 3899/2010 επήλθαν αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις, με σκοπό την ελαστικοποίηση του χρόνου εργασίας. Ειδικότερα:

##### **1) Ο Ν.3846/2010.**

**α)** Ο Νόμος κατ' αρχήν καθιερώνει μαχητό τεκμήριο υπέρ της συμβάσεως εξαρτημένης εργασίας. Βαρύνεται, συνεπώς, ο εργοδότης να αποδείξει ότι δεν πρόκειται για τέτοια σύμβαση, ιδίως στις περιπτώσεις αμοιβής κατά μονάδα εργασίας (φασόν), τηλεργασίας, κατ' οίκον απασχόλησης κλπ.

**β)** Το άρθρο 2 του Νόμου ορίζει την μερική απασχόληση, ως μικρότερη της κανονικής σε ημερήσια, εβδομαδιαία, δεκαπενθήμερη ή μηνιαία βάση, δηλαδή λιγότερες ώρες του κανονικού ωραρίου. Η σχετική συμφωνία εργοδότη - εργαζομένου οφείλει να είναι έγγραφη και η μη

<sup>18</sup> Λούκα Κατσέλη, «Ανεξέλεγκτη μείωση μισθών: ένας επικίνδυνος δρόμος», Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 09/10/2011.

τήρηση του τύπου επιφέρει ακυρότητα. Γνωστοποιείται εντός 8 ημερών στην Επιθεώρηση Εργασίας, άλλως τεκμαίρεται ότι υποκρύπτει σύμβαση πλήρους απασχόλησης.

**γ)** Το άρθρο 2 ορίζει επίσης την εκ περιτροπής απασχόληση, ως απασχόληση κατά λιγότερες ημέρες την εβδομάδα ή κατά λιγότερες εβδομάδες το μήνα ή κατά λιγότερους μήνες το χρόνο, ή και ο συνδυασμός αυτών, κατά πλήρες ωράριο εργασίας. Για τη σύναψή της ισχύουν, ότι και για τη μερική απασχόληση. Επιφυλάσσει όμως και στον εργοδότη το δικαίωμα να την επιβάλει, αντί καταγγελίας της σύμβασης εργασίας, αν περιοριστούν οι δραστηριότητές του. Άλλες σημαντικές προβλέψεις του άρθρου είναι ο ορισμός των εκπροσώπων των εργαζομένων για την εφαρμογή της εκ περιτροπής εργασίας, η ακυρότητα της καταγγελίας σε περίπτωση που ο εργαζόμενος δεν δεχθεί την πρόταση του εργοδότη για μερική απασχόληση, η υποχρέωση του εργαζομένου να παρέχει εργασία πέραν της μερικής απασχόλησης (εφόσον υπάρχει ανάγκη), η κατάργηση των προσαυξήσεων στις αποδοχές των μερικώς απασχολούμενων (πλην των νομίμων για απασχόληση την Κυριακή, αργία, νυκτερινή εργασία), η δυνατότητα του μισθωτού να ζητήσει μετά τη συμπλήρωση ημερολογιακού έτους εργασίας (αν πάνω από 20 εργαζόμενοι) μερική απασχόληση και η πρόβλεψη για επάνοδό του σε πλήρη απασχόληση. Ενώ γίνεται και ρητή πρόβλεψη για ισότητα στη μεταχείριση πλήρως και μερικώς απασχολούμενων στην ίδια επιχείρηση. Τέλος, προβλέπεται ρητά η δυνατότητα τροποποίησης ή συμπλήρωσης των διατάξεων για μερική απασχόληση από επιχειρησιακές συμβάσεις.

**δ)** Στο άρθρο 4 του Νόμου προβλέπεται η δυνατότητα θέσης σε διαθεσιμότητα μισθωτών από επιχειρήσεις και εκμεταλλεύσεις αν έχει περιοριστεί η οικονομική τους δραστηριότητα, διάρκειας μέχρι 3 μήνες ετησίως, μόνο μετά από διαβούλευση με τους εκπροσώπους των εργαζομένων ή το σύνολο των εργαζομένων. Κατά τη διάρκεια της διαθεσιμότητας ο μισθωτός λαμβάνει το 1/2 του μέσου όρου των τακτικών αποδοχών των 2 τελευταίων μηνών, υπό καθεστώς πλήρους απασχόλησης.

**ε)** Στο άρθρο 7 καθορίζεται η διευθέτηση του χρόνου εργασίας, κατά σειρά προτεραιότητας με επιχειρησιακές ΣΣΕ ή με συμφωνίες του εργοδότη και του επιχειρησιακού σωματείου ή του συμβουλίου εργαζομένων ή της ένωσης προσώπων (5 εργαζόμενοι όπου ο αριθμός ανέρχεται σε τουλάχιστον 20), άλλως μεταξύ εργοδότη και αντίστοιχου κλαδικού σωματείου ή αντίστοιχης ομοσπονδίας, ενώ προβλέπεται δυνατότητα προσφυγής σε μεσολάβηση και διαιτησία σε



περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας μεταξύ τους. Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται και περίοδος αυξημένης απασχόλησης, όπου ο εργαζόμενος απασχολείται περισσότερες ώρες, λόγω σώρευσης εργασίας (αποδιδόμενη στη φύση, είδος, αντικείμενο των εργασιών ή ασυνήθεις ή απρόβλεπτους λόγους), υπό την προϋπόθεση ότι οι επιπλέον ώρες θα αφαιρούνται από τις ώρες εργασίας άλλης χρονικής περιόδου (περίοδος μειωμένης απασχόλησης) ή θα χορηγούνται ρεπό ή και συνδυασμός τους. Ο εργαζόμενος έχει δικαίωμα άρνησης μόνο εφόσον δεν είναι σε θέση να την εκτελέσει και η άρνησή του δεν είναι αντίθετη στην καλή πίστη και δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο καταγγελίας. Για τις υπερβάσεις του 40ωρου εβδομαδιαίως κατά την αυξημένη απασχόληση, δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις για υπερεργασία και υπερωρία.

**στ)** Το άρθρο 8 του Νόμου ορίζει ότι επί πενθήμερης εργασίας, η εργασία που παρέχεται την έκτη ημέρα, ανεξάρτητα από τις προβλεπόμενες κυρώσεις, αμείβεται με το καταβαλλόμενο ημερομίσθιο προσαυξημένο κατά 30%. Στο ίδιο άρθρο ρυθμίζεται η τηλεργασία, όπου αναφέρονται οι υποχρεώσεις του εργοδότη για παροχές/ενημέρωση του εργαζομένου και η περίοδος προσαρμογής 3 μηνών όταν κανονική εργασία μετατρέπεται σε τηλεργασία. Με το ίδιο άρθρο προβλέπεται κατάτμηση του χρόνου αδείας σε περισσότερες από 2 περιόδους, η μία από τις οποίες πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον 12 εργάσιμες ημέρες, επί εξαήμερης εβδομάδας παροχής εργασίας και 10 εργάσιμες επί πενθήμερης παροχής υπηρεσίας.

**ζ)** Με το άρθρο 3 του Νόμου και με το άρθρο 17§6 του Ν.3899/2010 τροποποιήθηκε ο Ν.2956/2001 περί δανεισμού εργαζομένων με κυριότερες αλλαγές τις εξής: α) ο μέγιστος χρόνος απασχόλησης στον έμμεσο εργοδότη είναι 36 μήνες, β) ο έμμεσος εργοδότης θα μπορεί να αμείβει τον δανειζόμενο με βάση τα όρια των ΕΓΣΣΕ, ανεξάρτητα από τις αμοιβές του υπόλοιπου προσωπικού και γ) στην περίπτωση που ο έμμεσος εργοδότης δεν είναι γνωστός κατά το χρόνο πρόσληψης του μισθωτού από την εταιρεία προσωρινής απασχόλησης (ΕΠΑ), τότε στη σύμβαση αυτή θα αναφέρεται το πλαίσιο των όρων και συνθηκών για την παροχή εργασίας στον έμμεσο εργοδότη δ) απαλείφθηκε το εδάφιο «με το οποίο συμφωνεί ο μισθωτός», που σημαίνει ότι σε περίπτωση άρνησης του μισθωτού να παράσχει την εργασία του στον έμμεσο εργοδότη, διότι διαφωνεί, η άρνησή του θα αποτελεί λόγο καταγγελίας της συμβάσεως από την ΕΠΑ.

**2) Ο Ν.3863/2010.**

**α)** Στο άρθρο 74 του Νόμου τροποποιούνται οι ποσοστώσεις επί ομαδικών απολύσεων. Μέχρι 6 εργαζόμενοι για επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις που απασχολούν έως 150 εργαζομένους ή ποσοστό 5% του προσωπικού και μέχρι 30 εργαζομένους αν απασχολούν άνω των 150 εργαζομένων. Στο ίδιο άρθρο καθιερώνεται ως δοκιμαστική περίοδος το πρώτο 12μηνο απασχόλησης επί συμβάσεως αορίστου χρόνου, οπότε καταγγέλλεται χωρίς προειδοποίηση και χωρίς αποζημίωση απόλυσης, εκτός αντίθετης συμφωνίας των μερών (άρθρο 74§2), όπως τροποποιήθηκε με το Ν.3899/2010.

**β)** Συντμείται ο χρόνος προειδοποίησης καταγγελίας της συμβάσεως αορίστου χρόνου (ένας μήνας αν υφίσταται απασχόληση 1-2 χρόνια, 2 μήνες αν 2-5 χρόνια, 3 μήνες αν 5-10 χρόνια, 4 μήνες αν 10-15 χρόνια, 5 μήνες αν 15-20 χρόνια και 6 μήνες αν 20 χρόνια και πλέον). Η καταγγελία με προειδοποίηση συνεπάγεται την καταβολή του 1/2 της αποζημιώσεως απόλυσεως. Ο υπολογισμός της αποζημιώσεως δεν θίγεται. Εφαρμόζεται μόνο επί υπαλλήλων και όχι εργατοτεχνιτών. Τροποποιείται και η τμηματική καταβολή της αποζημιώσεως, όταν υπερβαίνει τις αποδοχές 2 μηνών. Οι δόσεις είναι πλέον διμηνιαίες και το άμεσα καταβλητέο ποσό αντιστοιχεί στις αποδοχές 2 μηνών.

**γ)** Επίσης προβλέπεται δικαίωμα αυτασφάλισης απολυομένων ηλικίας 55 έως 64 ετών, που ασκείται εντός διμήνου από την καταγγελία της συμβάσεως εργασίας, εφόσον παραμένουν άνεργοι και υποχρεούται ο εργοδότης για διάστημα μέχρι 3 έτη να συμμετέχει στο κόστος αυτασφάλισης κατά 50% (για τους από 55 έως 60 ετών) και κατά 80% (για τους από 60 έως 64 ετών). Με ποινή ακυρότητας όλων των απολύσεων, δεν επιτρέπεται οι απολυόμενοι ως άνω, να υπερβαίνουν το 10% του συνόλου των απολυομένων.

**δ)** Ο Νόμος θεσπίζει κίνητρα για πρόσληψη νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας, μέχρι 25 ετών και επιδότηση από τον ΟΑΕΔ των ασφαλιστικών εισφορών τους και προβλέπει συμβάσεις μαθητείας για νέους από 15 έως 18 ετών, διάρκειας έως ένα έτος με σκοπό την απόκτηση δεξιοτήτων. Στην πρώτη περίπτωση θα καταβάλλεται το 84% του κατώτατου βασικού μισθού ή ημερομισθίου της ΕΓΣΣΕ και στην δεύτερη το 70%.

**ε)** Τέλος ο Νόμος προβλέπει μείωση αποδοχών υπερεργασίας (από 25% αμείβονται πλέον με προσαύξηση 20%) και υπερωριακής απασχόλησης (μέχρι 120 ωρών ετησίως προσαύξηση 40%,

πέραν των 120 ωρών προσαύξηση 60% από 75% και αν παράνομη υπερωρία 80% από 100%).

### **3) Ο Ν.3899/2010**

Ο Νόμος αυτός πέραν των τροποποιήσεων που επέφερε στους πιο πάνω νόμους, όπως αναφέρθηκε στις οικείες θέσεις, προβλέπει και τα εξής:

**α)** Στα άρθρα 14 έως 16 ρυθμίζει εκ νέου την διαδικασία επίλυσης των συλλογικών διαφορών, τη μεσολάβηση και την διαιτησία αντικαθιστώντας τα άρθρα 14 έως 17 του Ν.1876/1990 και καταργώντας τη μεσολάβηση του άρθρου 73 του Ν.3863/2010.

**β)** Στο άρθρο 13 προβλέπει την κατάρτιση Ειδικής Επιχειρησιακής ΣΣΕ, που μπορεί να ρυθμίζει αποδοχές και συνθήκες εργασίας, που αποκλίνουν από τα προβλεπόμενα αντίστοιχων κλαδικών και πάντως όχι κατώτερα των ΕΓΣΣΕ. Μάλιστα για αυτές δεν ισχύουν οι όροι των άρθρων 10 και 11 του Ν.1876/1990 (περί συρροής και προσχώρησης), δηλαδή πλέον κάμπτεται η αρχή της ευνοϊκής μεταχείρισης του εργαζομένου, αφού οι ΣΣΕ αυτής της παραγράφου μπορούν να εισάγουν δυσμενέστερες για τους εργαζομένους ρυθμίσεις, όσον αφορά τον αριθμό θέσεων εργασίας, τους όρους και προϋποθέσεις της μερικής και της εκ περιτροπής απασχόλησης, την διαθεσιμότητα κλπ. Καταρτίζονται και από εργοδότη που απασχολεί λιγότερους από 50 εργαζομένους με το αντίστοιχο σωματείο και ελλείψει τέτοιου με το αντίστοιχο κλαδικό σωματείο ή ομοσπονδία. Τα μέρη με αιτιολογική έκθεσή τους δικαιολογούν την πρόθεσή τους να καταρτίσουν ειδική επιχειρησιακή ΣΣΕ στο Συμβούλιο Ελέγχου Επιθεώρησης Εργασίας που γνωμοδοτεί εντός αποκλειστικής προθεσμίας 20 ημερών, οπότε τεκμαίρεται η χορήγησή της. Ζήτημα όμως γεννιέται για τις επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 20 εργαζομένους, οπότε θα λείπει σωματείο εργαζομένων και έτσι θα έχουν ελάχιστη διαπραγματευτική δύναμη με το αντίστοιχο κλαδικό σωματείο ή ομοσπονδία. Άλλο ζήτημα είναι η τύχη των υφισταμένων συμβάσεων εργασίας κατά τον χρόνο σύναψης της ειδικής επιχειρησιακής ΣΣΕ, αν δηλαδή θα θεωρηθεί ότι καταλαμβάνονται και αυτές (διότι προφανώς θα πρόκειται για δυσμενέστερες για τους εργαζομένους ρυθμίσεις) ή αν θα πρέπει να υπογραφούν εκ νέου συμβάσεις με τους εργαζομένους, που να περιλαμβάνουν τους όρους της ειδικής επιχειρησιακής.

### 4.3 Ειδικά η ΠΥΣ 6/2012.

Τον Φεβρουάριο του 2012 ψηφίσθηκε από την Ολομέλεια της Βουλής ο Ν.4046/2012, με τον οποίο ενεκρίθη το «Μνημόνιο II» μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και των δανειστών της, αποτελούμενο από τρία επιμέρους Μνημόνια, τα σχέδια των οποίων επισυνάφθηκαν στον νόμο ως Παραρτήματά του. Με το άρθρο 1§6 του Ν.4046/2012 ορίστηκε ότι οι ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο Κεφάλαιο Ε΄ §28 και 29 του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Συνεργασίας και στο Κεφάλαιο 4§4.1 του Μνημονίου Συνεννόησης, οι οποίες αφορούν μέτρα ταχείας προσαρμογής της αγοράς εργασίας, συνιστούν πλήρεις κανόνες δικαίου άμεσης εφαρμογής. Οι εν λόγω ρυθμίσεις διατυπώνονται ως διακηρύξεις και κατευθυντήριες οδηγίες προς τον νομοθέτη, με αποτέλεσμα να είναι αμφίβολο αν θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν κανόνες δικαίου στην περίπτωση που ο Ν.4046/2012 δεν προέβαινε ρητώς σε αυτόν τον χαρακτηρισμό. Επιπλέον, οι ρυθμίσεις αυτές καθίστανται νόμος του κράτους με νομοτεχνικά ασυνήθη για την ελληνική έννομη τάξη τρόπο, δηλαδή με την προσάρτησή τους ως παραρτήματος σε τυπικό νόμο και την παραπομπή του νόμου σε αυτές, ενώ θα έπρεπε να καταστούν οργανικό περιεχόμενο του νόμου και να επιφέρουν τροποποίηση των διατάξεων των θιγόμενων εργασιακών νόμων (εν προκειμένω Ν.1876/1990 για τις ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις). Περαιτέρω με το άρθρο 1§6 του Ν.4046/2012 δίδεται εξουσιοδότηση στο Υπουργικό Συμβούλιο να εκδίδει αποφάσεις προκειμένου να ρυθμίσει κάθε αναγκαίο ζήτημα για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής.

Με βάση την εξουσιοδότηση αυτή εκδόθηκε η Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου (εφεξής ΠΥΣ) 6/28.2.2012, η οποία μετέβαλε δραστικά το θεσμικό περιβάλλον των συλλογικών εργασιακών σχέσεων, παρεμβαίνοντας ευθέως σε θέματα που ρυθμιζόνταν με ΣΣΕ. Ειδικότερα με τις ρυθμίσεις της ΠΥΣ μειώθηκαν τα κατώτατα διαμορφωμένα όρια μισθών και ημερομισθίων της από 15-7-2010 ισχύουσας ΕΓΣΣΕ, όπως αυτά ίσχυαν τη χρονική στιγμή που τέθηκε σε ισχύ η ΠΥΣ. Ο κατώτατος μισθός μειώθηκε κατά 22% στο ύψος των 586 ευρώ μεικτά (από 751) για τους μισθωτούς που έχουν συμπληρώσει το 25ο έτος της ηλικίας τους, ενώ για τους νέους κάτω των 25 η μείωση έφθασε το 32%, δηλαδή στα 510 ευρώ μεικτά. Παράλληλα προβλέφθηκε ότι οι νέοι μισθοί «παγώνουν» μέχρι τη λήξη του δημοσιονομικού προγράμματος (άρθρο 1). Θεσπίστηκαν τα 3 έτη ως ανώτατη διάρκεια των ΣΣΕ και ορίστηκε ότι οι ΣΣΕ που είχαν στις 14.2.2012 συμπληρώσει

24 μήνες ή περισσότερο, θα είχαν υπολειπόμενη διάρκεια 1 έτους. Μετά τη λήξη της διάρκειάς τους η κανονιστική ισχύς των όρων των ΣΣΕ παρατείνεται ex lege για 3 μήνες (αντί για 6 μήνες που προέβλεπε η προηγούμενη ρύθμιση). Αν μετά την πάροδο του τριμήνου δεν καταρτιστεί νέα ΣΣΕ του ίδιου επιπέδου, ξεκινά η περίοδος της «μετενέργειας» της ΣΣΕ, κατά την οποία ο εργοδότης υποχρεούται να συνεχίσει να καταβάλλει το βασικό μισθό και τα επιδόματα ωρίμανσης (αρχαιότητας στην υπηρεσία), τέκνων, εκπαίδευσης και βαρέων επαγγελμαμάτων που όριζε η λήξασα ή καταγγελθείσα ΣΣΕ (άρθρο 2), οι οποίοι θεωρείται ότι μετενεργούν μέχρις ότου τροποποιηθούν ή αντικατασταθούν με συλλογική ή ατομική συμφωνία. Σύμφωνα με την προϊσχύουσα ρύθμιση μετενεργούσαν όλοι οι κανονιστικοί όροι της ΣΣΕ, με την έννοια ότι ενσωματώνονταν, ως απλοί συμβατικοί όροι, στις ατομικές εργασιακές συμβάσεις και ο εργοδότης δεν μπορούσε να τους τροποποιήσει παρά μόνο με τη σύμφωνη γνώμη του εργαζομένου.

Επίσης καταργήθηκε η δυνατότητα προσφυγής στη διαιτησία από το ένα μέρος της συλλογικής διαφοράς (μονομερής προσφυγή) και η διαιτησία επετράπη μόνο με κοινή συμφωνία των μερών (εκούσια προσφυγή), ενώ παράλληλα το αντικείμενό της περιορίστηκε στον καθορισμό του βασικού μισθού/ημερομισθίου. Οι λοιποί όροι εργασίας, όπως ρυθμίσεις για διευθέτηση χρόνου εργασίας, άδειες, πριμ παραγωγικότητας, λύση της σχέσεως εργασίας (διαδικασία καταγγελίας, αποζημίωση απόλυσης), ρύθμιση ζητημάτων που ανήκουν στον κανονισμό εργασίας (προαγωγές, πειθαρχική διαδικασία, πειθαρχικά ή υπηρεσιακά συμβούλια, τρόπος άσκησης διευθυντικού δικαιώματος κλπ) δεν μπορούσαν πλέον να ρυθμίζονται με διαιτητική απόφαση. Τα ζητήματα αυτά μπορούσαν να είναι αντικείμενο συλλογικών διαπραγματεύσεων και διαδικασίας μεσολάβησης, εφόσον οι διαπραγματεύσεις αποτύγχαναν (άρθρο 3). Από τις 14-2-2012 (έναρξη ισχύος της ΠΥΣ) και μέχρι το ποσοστό της ανεργίας να διαμορφωθεί σε ποσοστό κάτω του 10%, ανεστάλη η εφαρμογή διατάξεων νόμων, κανονιστικών πράξεων και κάθε είδους ΣΣΕ (εθνικής, γενικής, κλαδικής, ομοιοεπαγγελματικής ή επιχειρησιακής) που προβλέπουν αυτόματη αύξηση μισθών, με βάση το χρόνο προϋπηρεσίας ή απασχόλησης στον ίδιο εργοδότη (άρθρο 4). Καταργήθηκαν οι όροι ΣΣΕ, κανονισμών εργασίας και οργανισμών προσωπικού που συνέδεαν τη διάρκεια της σύμβασης εργασίας με τη συμπλήρωση ορισμένου ορίου ηλικίας ή τη συμπλήρωση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης (άρθρο 5). Με τη συμπλήρωση του ορίου ηλικίας ή των συνταξιοδοτικών προϋποθέσεων η σύμβαση εργασίας

έληγε αυτοδικαίως, ενώ πριν τη συμπλήρωση των προϋποθέσεων αυτών επιτρεπόταν η καταγγελία μόνο για ρητώς αναφερόμενους λόγους και μετά από τήρηση συγκεκριμένης διαδικασίας. Οι εν λόγω ρήτρες εμφανίζονταν κυρίως σε οργανισμούς προσωπικού τραπεζών ή επιχειρήσεων του ευρύτερου δημοσίου τομέα και λόγω της ιδιαίτερης προστασίας που παρείχετο στους εργαζόμενους, η οποία προσιδίαζε σε καθεστώς δημοσίου υπαλλήλου, αναφέρονταν ως «ρήτρες μονιμότητας».

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### Η ΑΠΟΦΑΣΗ 2307/2014 ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΣΤΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΙΤΗΣΙΑ.

#### 5.1 Το ιστορικό της Απόφασης.

Τα πρώτα χρόνια της οικονομικής κρίσης (2010-2014) το ΣτΕ επέδειξε μια τάση δικαστικού αυτοπεριορισμού σε μία σειρά αποφάσεων του, όπως την Ολ.ΣτΕ 668/2012 που αφορά το Μνημόνιο Ι, τις ΣτΕ 1620/2011 και Ολ.ΣτΕ 2114/2014 για το επιτόκιο του Δημοσίου, Ολ.ΣτΕ 1685/2013 για την έκτακτη εισφορά, Ολ.ΣτΕ 1116/2014 για το PSI, Ολ.ΣτΕ 2307/2014 για την συλλογική αυτονομία και διαιτησία, στις οποίες έκρινε κατά κανόνα ως σύμφωνες με το Σύνταγμα τις πρωτοβουλίες του νομοθέτη για την αντιμετώπιση της κρίσης, αφενός αναγνωρίζοντας του την γνωστική του υπεροχή, αφετέρου, και ιδίως, επικαλούμενο το δημοσιονομικό δημόσιο συμφέρον, με άλλα λόγια την αποτροπή του δημοσιονομικού εκτροχιασμού και την προοπτική της οικονομικής επαναφοράς της χώρας. Οι δε μάλλον αποσπασματικές περιπτώσεις αντισυνταγματικών κανόνων (Ολ.ΣτΕ 1972/2012 για την διακοπή του ηλεκτρικού ρεύματος ως κύρωση της μη πληρωμής του ειδικού τέλους ακινήτων και Ολ.ΣτΕ 2307/2014, ως προς το σκέλος κατάργησης της μονομερούς προσφυγής σε διαιτησίας) μάλλον επιβεβαίωσαν τον οριακό χαρακτήρα της δικαστικής κρίσης και κατ' επέκταση την υποδοχή και εγγραφή της δημοσιονομικά

δεδομένης κατάστασης ανάγκης της χώρας στην συνήθη ροή της νομικής μας κανονικότητας.<sup>19</sup> Από τα ανωτέρω είναι φανερό, ότι η Ολ.ΣτΕ 2307/2014 είναι η σημαντικότερη απόφαση για τις εργασιακές σχέσεις, γιατί κρίνει το μέλλον δύο θεμελιωδών θεσμών του Εργατικού Δικαίου, της συλλογικής αυτονομίας και της διαιτησίας, αλλά και γιατί είναι η πρώτη απόφαση που το Δικαστήριο, επιδεικνύοντας δικαστικό ακτιβισμό<sup>20</sup>, κρίνει ως αντισυνταγματική μνημονιακή διάταξη, δηλαδή την κατάργηση της μονομερούς προσφυγής σε διαιτησία.

Τον Μάρτιο και τον Απρίλιο του 2012 η ΓΣΕΕ και άλλες 8 πρωτοβάθμιες και δευτεροβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις προσέφυγαν στο ΣτΕ αιτούμενες την ακύρωση της ΠΥΣ 6/2012 και του άρθρου 1§6 του Ν.4046/2012, κατ' επίκληση του οποίου εκδόθηκε η ΠΥΣ. Ως λόγοι ακύρωσης προβάλλονταν η μη συμβατότητα των επίμαχων ρυθμίσεων προς το Σύνταγμα (άρθρα 4§1 και 5, 22 §1 και 2, 23§1 και 2, 25§1 και 43§2), τα άρθρα 126 και 136 της ΣΛΕΕ, τα άρθρα 11 της ΕΣΔΑ και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτόκολλου της (εφεξής ΠΠΠ), τις ΔΣΕ υπ' αριθμό 87, 98 και 154 και τον ΕΚΧ. Στις 27/06/2014 δημοσιεύτηκε μετά από 18 μήνες αναμονής η απόφαση 2307/2014 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, η οποία αποτελεί ορόσημο για την εργατική και εν γένει μνημονιακή νομολογία και η οποία έκρινε σύμφωνες με το Σύνταγμα, το δίκαιο της ΕΕ και τις Διεθνείς Συμβάσεις όλες τις εργασιακές ρυθμίσεις που εισήγαγε το Μνημόνιο ΙΙ, μέσω της ΠΥΣ 6/2012 και του άρθρου 1§6 του Ν.4046/2012, πλην αυτών με τις οποίες καταργήθηκε η μονομερής προσφυγή στη διαιτησία και περιορίστηκε το αντικείμενό της στον καθορισμό του βασικού μισθού (άρθρο 3§1,2,4 της ΠΥΣ), τις οποίες έκρινε αντίθετες στη συνταγματική αρχή της συλλογικής αυτονομίας (άρθρο 22§2). Περαιτέρω η απόφαση έκρινε καταργημένη τη δίκη ως προς τη νομοθετική μείωση του κατώτατου μισθού και ημερομισθίου (άρθρο 1 της ΠΥΣ), με το σκεπτικό ότι το θέμα αυτό ρυθμίζεται ήδη με νεώτερο νόμο (Ν.4093/2012). Στην συνέχεια θα αναλύσουμε τα ζητήματα συνταγματικότητας της εν λόγω Απόφασης του ΣτΕ και ειδικότερα θα ασχοληθούμε με το θέμα της συμφωνίας των ρυθμίσεων της ΠΥΣ 6/2012 με τις συνταγματικές αρχές της συλλογικής αυτονομίας και της συνδικαλιστικής ελευθερίας, στο οποίο και επικεντρώθηκε η απόφαση, αφιερώνοντας το μεγαλύτερο τμήμα των σκέψεών της.

19 Γιώργος. Καραβοκύρης «Η "κρίση-μη" πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-2290/2015».

20 Όταν οι αποφάσεις του δικαστή παρεμβαίνουν πέραν του επιτρεπτού στην πολιτική εξουσία.

## 5.2 Οι ρυθμίσεις της ΠΥΣ 6/2012 που κρίθηκαν συνταγματικές.

### α) Ως προς την συλλογική αυτονομία

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω η συλλογική αυτονομία είναι το δικαίωμα ελεύθερης σύναψης ΣΣΕ από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών. Σύμφωνα με το άρθρο 22 του Συντάγματος «Με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας, που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις, και αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία». Άρα, ο νομοθέτης θέτει τους γενικούς όρους εργασίας, αυτοί συμπληρώνονται με τις ΣΣΕ που συνάπτουν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών και σε περίπτωση που αποτύχουν οι συλλογικές διαπραγματεύσεις γίνεται προσφυγή στη διαιτησία. Όμως μέχρι ποιο βαθμό μπορεί ο νομοθέτης να θέτει γενικούς όρους εργασίας περιορίζοντας έτσι τη συλλογική αυτονομία; Με μια πρώτη ανάγνωση της συνταγματικής διάταξης θα μπορούσαμε να οδηγηθούμε στο συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης προηγείται στον καθορισμό των γενικών όρων εργασίας και στο βαθμό που αφήνει περιθώριο μπορεί να αναπτυχθεί και να λειτουργήσει η συλλογική αυτονομία. Αυτή η στενή ερμηνεία της διάταξης περιορίζει υπερβολικά τη συλλογική αυτονομία. Αντιθέτως η ορθή ερμηνεία είναι ότι πρέπει να αφήνεται ένα ευρύ περιθώριο δράσης στις συνδικαλιστικές οργανώσεις και όχι απλώς ένα στενό περιθώριο συμπληρωματικής παρέμβασης.<sup>21</sup>

Η ΠΥΣ 6/2012 περιλαμβάνει ρυθμίσεις οι οποίες περιορίζουν τη συλλογική αυτονομία. Ειδικότερα το άρθρο 2 καταργεί τις ΣΣΕ αορίστου χρόνου, περιορίζει την χρονική ισχύ των κανονιστικών όρων των ΣΣΕ μετά τη λήξη τους από εξάμηνο σε τρίμηνο και αποδυναμώνει τη μετενέργεια τους. Το άρθρο 3 καταργεί τη μονομερή προσφυγή σε διαιτησία καθώς και το αντικείμενο της διαιτησίας, ενώ το άρθρο 4 επιφέρει πάγωμα αυξήσεων. Τέλος, το άρθρο 5 καταργεί τις ρήτρες μονιμότητας. Για την εν λόγω προσβολή της συλλογικής αυτονομίας το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι ναι μεν τα παραπάνω άρθρα περιορίζουν τη συλλογική αυτονομία και τα εργασιακά δικαιώματα, ωστόσο οι περιορισμοί αυτοί υπηρετούν το υπέρτερο κοινωνικό συμφέρον, συμβάλλουν στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας, δεν προσβάλλουν την αρχή της αναλογικότητας καθώς είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του παραπάνω σκοπού και δεν θίγουν τον πυρήνα των εργασιακών δικαιωμάτων. Κρίθηκε, λοιπόν, ότι οι διατάξεις αυτές δεν αντιβαίνουν στο Σύνταγμα. Η επίκληση του υπέρτερου κοινωνικού

21 Γεώργιος Λεβέντης, «Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο», 2007, σελ. 30-50.



συμφέροντος που αποτελεί συνήθη τακτική των ανώτερων δικαστηρίων της χώρας για τη δικαιολόγηση περιορισμών δικαιωμάτων έχει προκαλέσει έντονη κριτική. Το Σύνταγμα όμως αναφέρει άμεσα ή έμμεσα ποια συνταγματικά δικαιώματα υπόκεινται σε περιορισμούς. Για παράδειγμα το άρθρο 17 περί προστασίας της ιδιοκτησίας προβλέπει ρητά, ότι η άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιοκτησία δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. Όμως, το άρθρο 22 περί προστασίας της συλλογικής αυτονομίας δεν αναφέρει κανένα άμεσο ή έμμεσο περιορισμό. Συνεπώς, η επίκληση του κοινωνικού συμφέροντος ως περιορισμού της συλλογικής αυτονομίας είναι προβληματική, γιατί δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα.<sup>22</sup>

Ωστόσο, από την ΠΥΣ ανέκυψε και ένα άλλο ειδικότερο θέμα περιορισμού της συλλογικής αυτονομίας. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 4 προβλέπεται πάγωμα αυξήσεων και υπηρεσιακών ωριμάνσεων (αναστολή της ισχύος των διατάξεων νόμων, κανονιστικών πράξεων, ΣΣΕ και Διαιτητικών Αποφάσεων που προβλέπουν αυξήσεις μισθών με βάση το χρόνο υπηρεσίας) μέχρι να μειωθεί η ανεργία. Ενώ, λοιπόν, μέχρι σήμερα γνωρίζαμε ότι η ρύθμιση του κοινού νομοθέτη δεν μπορούσε να αποκλείσει την εισαγωγή ευμενέστερης ρύθμισης μέσω των ΣΣΕ, η ΠΥΣ αναστέλλει τις αυξήσεις. Στο παρελθόν, είχαμε κανόνες μονομερώς αναγκαστικού δικαίου ενώ τώρα έχουμε κανόνες αμφιμερώς αναγκαστικού δικαίου, δηλαδή η συλλογική αυτονομία δεν μπορεί πλέον να εισαγάγει ούτε δυσμενέστερες ρυθμίσεις, αλλά ούτε και ευμενέστερες.<sup>23</sup> Το Δικαστήριο απεφάνθη ότι εξυπηρετείται υπέρτερο κοινωνικό συμφέρον και δεν θίγεται η αρχή της αναλογικότητας και συνεπώς δεν αντιβαίνει στη συλλογική αυτονομία. Επίσης, είπε ότι δεν αντιβαίνει ούτε στο άρθρο 2§1 ούτε στο άρθρο 5 του Συντάγματος. Στο ίδιο πλαίσιο κρίθηκε συνταγματικό και το άρθρο 1 της ΠΥΣ, που προβλέπει μείωση του κατώτατου βασικού μισθού που περιλαμβάνεται στην ΕΓΣΣΕ του 2010 κατά 22% (586,08 €) και για τους νέους κάτω των 25 ετών μείωση κατά 32% (510,95 €).

### **β) Ως προς την διάρκεια των Σ.Σ.Ε.**

Η ΠΥΣ 6/2012 ορίζει στο άρθρο 2 ότι οι ΣΣΕ συνάπτονται εφεξής για ορισμένο χρόνο ισχύος, η διάρκεια του οποίου δεν μπορεί να είναι μικρότερη από 1 έτος και δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 3 έτη. Με άλλα λόγια, καταργήθηκαν οι ΣΣΕ αορίστου χρόνου. Η συγκεκριμένη

<sup>22</sup> Αναστάσιος Παυλόπουλος, περιοδικό Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2014, σελ. 623-635.

<sup>23</sup> Το φαινόμενο της ρήτρας απαγόρευσης αυξήσεων ήταν γνωστό και τη δεκαετία του 1980.

επιλογή του νομοθέτη μοιάζει προβληματική διότι το να παρεμβαίνει για να θεσπίσει ελάχιστη διάρκεια ισχύος μιας ΣΣΕ είναι σίγουρα επιτρεπτό και το να προβλέπει μια μέγιστη διάρκεια ισχύος για τη ΣΣΕ ορισμένου χρόνου είναι επίσης συνταγματικά ανεκτό. Όμως το να θέτει χρονική απαγόρευση, ως προς τον τρόπο με τον οποίον θα αυτοδεσμευτούν τα μέρη αυτό ενδέχεται να θίγει τη συλλογική αυτονομία. Βέβαια η εν λόγω διάταξη της ΠΥΣ δεν απαγορεύει ρητώς τις ΣΣΕ αορίστου χρόνου, πλην όμως αναφέρεται μόνο στις ορισμένου χρόνου, δημιουργώντας έτσι την εντύπωση, ότι καταργεί τις αορίστου χρόνου.<sup>24</sup> Επί τούτου το δικαστήριο απεφάνθη ότι η διάταξη αυτή δεν αντικρούει στα άρθρα 22 και 23 του Συντάγματος, γιατί εξυπηρετεί έναν συνταγματικά θεμιτό σκοπό δηλαδή την αύξηση της ανταγωνιστικότητας.

#### **γ) Ως προς την μείωση χρονικής ισχύος των κανονιστικών όρων μετά τη λήξη της Σ.Σ.Ε.**

Όταν μια ΣΣΕ λήγει, εμφανίζεται ο κίνδυνος να διανυθεί ένα χρονικό διάστημα, κατά το οποίο οι εργαζόμενοι δεν θα έχουν ΣΣΕ, για να προστατευθούν. Για το λόγο αυτό πριν από την έκδοση της ΠΥΣ 6/2012 προβλεπόταν στο νόμο μια εξάμηνη προθεσμία, κατά την οποία παρατεινόταν η άμεση και αναγκαστική ισχύς των κανονιστικών όρων της ΣΣΕ. Έτσι, στο διάστημα αυτό (παρά τη λήξη της ΣΣΕ) καμία δυσμενής διαφοροποίηση ατομικής σύμβασης εργασίας δεν ήταν επιτρεπτή. Το άρθρο 2 της ΠΥΣ μείωσε αυτό το χρονικό διάστημα από εξάμηνο σε τρίμηνο. Το ΣτΕ απεφάνθη ότι αυτή η μείωση δεν είναι αντισυνταγματική διότι το τρίμηνο είναι αρκετό για ανάληψη συνδικαλιστικής δράσης και ψήφιση νέας ΣΣΕ.

#### **δ) Ως προς την μετενέργεια των ΣΣΕ.**

Είπαμε ότι μετά τη λήξη της ΣΣΕ ακολουθεί ένα τρίμηνο παράτασης της ισχύος της. Όμως, ακόμα και μετά τη λήξη αυτού του τριμήνου υπάρχει και άλλο ένα στάδιο, αυτό της μετενέργειας, το οποίο διαρκεί απεριόριστα μέχρι να συναφθεί νέα ΣΣΕ. Κατά το στάδιο αυτό η ατομική σύμβαση εργασίας εξακολουθεί να επηρεάζεται από την λήξασα - μετενεργούσα ΣΣΕ. Όμως μετενεργεί η ενοχική ισχύς της ΣΣΕ και όχι η κανονιστική. Αυτό σημαίνει ότι ναι μεν ισχύουν οι όροι της ΣΣΕ, όμως ο εργοδότης και ο εργαζόμενος μπορούν να συμφωνήσουν δυσμενέστερους όρους, κάτι που απαγορεύεται, όταν είναι σε ισχύ η ΣΣΕ. Με απλά λόγια, οι όροι της λήξασας - μετενεργούσας ΣΣΕ παύουν να είναι αναγκαστικοί και γίνονται ενδοτικοί. Στο προϊσχύσαν δίκαιο μετενεργούσαν όλοι οι όροι της ΣΣΕ, και οι μισθολογικοί και οι μη.<sup>25</sup> Η ΠΥΣ 6/2012 επέφερε μεταρρύθμιση του καθεστώτος μετενέργειας ορίζοντας στο άρθρο 2, ότι πλέον μετενεργούν μόνο

24 Ιωάννης Ληξουριώτης, «Συλλογικές Εργασιακές Σχέσεις», 2013, σελ. 271-272.

25 Γεώργιος Λεβέντης, «Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο», 2007, σελ. 482-485.

οι μισθολογικοί όροι και μάλιστα όχι όλοι παρά μόνο ο βασικός μισθός και τα επιδόματα τέκνων, ωρίμανσης, σπουδών και επικίνδυνης εργασίας. Το Δικαστήριο τοποθετήθηκε λέγοντας ότι αυτή η νέα ρύθμιση δεν αντιβαίνει στο άρθρο 22 του Συντάγματος, γιατί οι ρυθμίσεις οι σχετικές με τη μετενέργεια προβλέπονταν σε τυπικό νόμο και δεν αποτελούσαν όρο κάποιας ΣΣΕ. Επίσης, ανέφερε ότι η μετενέργεια είναι παράταση παρατάσεως ΣΣΕ που έχει λήξει. Είναι δηλαδή η εξαίρεση και όχι ο κανόνας και ως εξαίρεση μπορεί να καταργηθεί ελεύθερα το νομοθέτημα που θέσπισε, πολύ περισσότερο, όταν διατηρείται η μετενέργεια σημαντικών όρων, όπως είναι ο βασικός μισθός και τα τέσσερα προαναφερθέντα επιδόματα. Στο συγκεκριμένο ζήτημα υπήρξε μειοψηφία η οποία υποστήριξε ότι ο περιορισμός του πεδίου της μετενέργειας έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 22, γιατί αποδυναμώνεται η διαπραγματευτική θέση των εργαζομένων.

#### **ε) Ως προς τις ρήτρες μονιμότητας.**

Ρήτρες μονιμότητας είναι όροι που περιλαμβάνονται σε ΣΣΕ ή σε κανονισμούς ορισμένων επιχειρήσεων, οι οποίοι προβλέπουν αυξημένη προστασία των μισθωτών από την καταγγελία της σύμβασης εργασίας σε σχέση με την προστασία που γενικώς παρέχεται από την εργατική νομοθεσία. Το άρθρο 5 της ΠΥΣ 6/2012 καταργεί τις ρήτρες μονιμότητας. Το ΣτΕ απεφάνθη ότι η κατάργηση αυτών των ρητρών δεν πλήττει την αρχή της αναλογικότητας ως προς τη συλλογική αυτονομία, γιατί αυτές οι ρήτρες αφορούν μόνο συγκεκριμένες πτυχές της εργασίας (λήξη σύμβασης) και εκτός αυτού διατηρούνται ούτως ή άλλως οι βασικές εγγυήσεις που ισχύουν για όλους τους εργαζομένους, δηλαδή προειδοποίηση και αποζημίωση. Πέρα από αυτό η διάταξη αυτή εξυπηρετεί και δημόσιο συμφέρον και άρα δεν αντιβαίνει στο Σύνταγμα. Τέλος, το ΣτΕ είπε ότι δεν προσβάλλεται ούτε η προστατευόμενη εμπιστοσύνη των διοικουμένων.

#### **στ) Ως προς τα λοιπά θέματα της ΠΥΣ 6/2012.**

Ως προς τη νομοθετική εξουσιοδότηση οι προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι το Μνημόνιο II δεν περιέχει πλήρεις κανόνες άμεσης εφαρμογής και άρα δεν δόθηκε η προβλεπόμενη από το άρθρο 43 του Συντάγματος νομοθετική εξουσιοδότηση στο Υπουργικό Συμβούλιο για την ψήφιση της ΠΥΣ. Το ΣτΕ απέρριψε αυτόν τον ισχυρισμό απαντώντας ότι το μνημόνιο έχει κανονιστικές διατάξεις και άρα εγκύρως δόθηκε νομοθετική εξουσιοδότηση στο Υπουργικό Συμβούλιο. Στην συνέχεια οι προσφεύγοντες υποστήριξαν, ότι η κατάργηση της μετενέργειας στους μη μισθολογικούς όρους, αποτελεί υπέρβαση της νομοθετικής εξουσιοδότησης που δόθηκε με το Ν.4046/2012 ο οποίος καταργούσε ρητά τους μισθολογικούς όρους, πλην του βασικού μισθού και

των τεσσάρων επιδομάτων που αναφέρθηκαν. Το ΣτΕ απάντησε λέγοντας, ότι ο Ν.4046/2012 κατήργησε μεν τους μισθολογικούς όρους, πλην των παραπάνω, ωστόσο εφόσον οι μη μισθολογικοί όροι αναφέρονται κυρίως σε ασφαλιστικές παροχές, εντάσσονται στην έννοια της αμοιβής και άρα η ΠΥΣ κινήθηκε εντός των ορίων της εξουσιοδότησης του Ν.4046/2012. Τέλος το ΣτΕ απεφάνθη ότι η ΠΥΣ δεν αντικρούει στα άρθρα 2§1 και 5§1 του Συντάγματος, γιατί υπηρετεί δημόσιο συμφέρον και ο συνταγματικός έλεγχος είναι οριακός. Ούτε όμως αντικρούει στην αρχή της ισότητας (άρθρο 4 του Σ), γιατί στο πλαίσιο των πολιτικών δημοσιονομικής εξυγίανσης έχουν ψηφιστεί μέτρα που πλήττουν όλες τις επαγγελματικές και κοινωνικές ομάδες και συνεπώς δεν πλήττεται κάποια μεμονωμένη ομάδα. Ως προς τις μειώσεις του βασικού μισθού, το ΣτΕ τις έκρινε συνταγματικές με την αιτιολογία, ότι δεν προσβάλλεται η συλλογική αυτονομία.

### **5.3 Η ρύθμιση της ΠΥΣ 6/2012 για την διαιτησία, που κρίθηκε αντισυνταγματική.**

Όπως αναφέραμε παραπάνω το άρθρο 22 του Συντάγματος ορίζει ότι με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας που συμπληρώνονται από τις ΣΣΕ συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και αν αυτές αποτύχουν με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία. Το Σύνταγμα, λοιπόν, θέτει τη διαιτησία ως τον τρόπο επίλυσης συλλογικών διαφορών. Σχετικά με τη διαιτησία έχει ανακύψει το εξής θέμα συνταγματικότητας: Τι διαιτησία θεσπίζει το Σύνταγμα; Προαιρετική ή υποχρεωτική; Στη θεωρία έχουν υποστηριχθεί διάφορες απόψεις ως προς το θέμα αυτό. Σύμφωνα με την πρώτη άποψη με τον όρο διαιτησία ο συντακτικός νομοθέτης εννοεί μόνο την προαιρετική διαιτησία, δηλαδή τη διαιτησία που για να ενεργοποιηθεί, θα πρέπει να συμφωνήσουν και τα δύο μέρη. Σύμφωνα με μια άλλη άποψη, με τον όρο διαιτησία εννοείται τόσο η προαιρετική όσο και υποχρεωτική διαιτησία. Συνεπώς, εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη αν θα επιλέξει να καταστήσει τη διαιτησία υποχρεωτική ή προαιρετική. Ωστόσο, αν ο κοινός νομοθέτης επιλέξει να τη διαμορφώσει ως υποχρεωτική, δεν θα πρέπει να στραγγαλίσει τελείως τη συλλογική αυτονομία. Κατά την άποψη αυτή δεν επιτρέπεται για παράδειγμα μια υποχρεωτική διαιτησία στην οποία θα μπορεί μονομερώς να προσφεύγει η μια πλευρά με την πρώτη ασυμφωνία, που θα ανακύψει στη διαπραγμάτευση. Θα πρέπει η υποχρεωτική διαιτησία να αποτελεί το τελευταίο αναπόφευκτο στάδιο της συλλογικής επίλυσης της διαφοράς. Τέλος, υπάρχει και η άποψη που λέει ότι η διαιτησία που αναφέρεται στο Σύνταγμα είναι αποκλειστικά

υποχρεωτική.<sup>26</sup> Σε παλαιότερες αποφάσεις του το ΣτΕ (2370/1984, 3929/1986) είχε κρίνει ότι η αναφορά της διατάξεως του άρθρου 22§2 στη διαιτησία, χωρίς προσδιορισμό του είδους της, έχει την έννοια ότι ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να καθιερώσει το σύστημα διαιτησίας, που αυτός κρίνει σκόπιμο για τη διασφάλιση της εργασιακής ειρήνης. Η προέκταση της νομολογιακής αυτής θέσης είναι, ότι δεν απαγορεύεται στο νομοθέτη να θεσπίζει, αλλά και να καταργεί οποιαδήποτε μορφή διαιτησίας, αφού το Σύνταγμα δεν θέτει φραγμούς. Με αυτή τη θέση συνέπλευσε και ο ΑΠ (ΟΛ.ΑΠ 25/2004).

Η ΠΥΣ 6/2012 όμως κατάργησε τη δυνατότητα μονομερούς προσφυγής στη διαιτησία και όριζε ότι η προσφυγή στη διαιτησία μπορεί να γίνει μόνο με κοινή συμφωνία των μερών (άρθρο 3). Το ΣτΕ απεφάνθη, ότι το άρθρο 22, όταν μιλάει για διαιτησία εννοεί την μονομερή και αυτό γιατί σε αντίθετη περίπτωση η αναφορά της διαιτησίας θα ήταν περιττή. Με απλά λόγια, εάν ο συντακτικός νομοθέτης εννοούσε την προαιρετική διαιτησία, δεν θα την ανέφερε καν, καθώς ούτως ή άλλως τα μέρη θα μπορούσαν με κοινή τους συμφωνία να καταφύγουν σε αυτή, χωρίς να υπάρχει ανάγκη συνταγματικής ή νομοθετικής πρόβλεψης. Το ΣτΕ επίσης, είπε ότι σκοπός του Συντάγματος είναι η διασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης. Αν, λοιπόν, ως διαιτησία του άρθρου 22 νοείται η προαιρετική, τότε σε περίπτωση μη συμφωνίας των μερών για προσφυγή σε διαιτησία, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις θα κατέληγαν σε αδιέξοδο και οι κοινωνικές συγκρούσεις θα διαιωνίζονταν. Συνεπώς, το Σύνταγμα που επιθυμεί την κοινωνική ειρήνη, εννοεί την μονομερή προσφυγή σε διαιτησία.<sup>27</sup> Έτσι το ΣτΕ έκρινε την κατάργηση της μονομερούς διαιτησίας από την ΠΥΣ ως αντισυνταγματική και την επανέφερε. Πέραν του Συντάγματος ο Ν.1876/1990 (άρθρο 16) όριζε ότι είναι δυνατή η προσφυγή στη διαιτησία μονομερώς στις εξής περιπτώσεις: α) από οποιοδήποτε μέρος εφόσον το άλλο μέρος αρνήθηκε τη μεσολάβηση, β) από οποιοδήποτε μέρος μετά την υποβολή της πρότασης μεσολάβησης.

Κατά την άποψη όμως της μειοψηφίας, τόσο η κατάργηση της υποχρεωτικής διαιτησίας όσο και ο περιορισμός της αρμοδιότητας του διαιτητή στον βασικό μισθό, δεν αντίκεινται στο άρθρο 22, διότι η αναφορά στη διαιτησία έχει την έννοια, ότι η συνταγματική αυτή πρόβλεψη επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη να προβλέψει σε κάθε περίπτωση ένα σύστημα διαιτησίας και τον δεσμεύει να μην απαγορεύσει την επίλυση των συλλογικών διαφορών εργασίας μέσω της διαιτησίας. Αν δεν υπήρχε η συνταγματική πρόβλεψη για διαιτησία, ο κοινός νομοθέτης θα ήταν

<sup>26</sup> Γεώργιος Λεβέντης, Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, 2007, σελ. 522-530.

<sup>27</sup> Για παράλειψη του ΣτΕ να προβεί σε συστηματική ερμηνεία των άρθρων 22 §.2, 23 §1 και §2 του Συντάγματος κάνουν λόγο: Λεβέντης, ΔΕΝ 2014. 1269-1270 και Μπακόπουλος, ΕΕργΔ 2014.

ελεύθερος να μην προβλέψει, ή και να απαγορεύσει, διαδικασίες διαιτησίας για την επίλυση των διαφορών αυτών. Στα ζητήματα που υπάγονται στη ρυθμιστική αυτή ευχέρεια του Νομοθέτη υπάγεται και το θέμα της υποχρεωτικότητας ή μη της διαιτησίας. Άρα ο νομοθέτης μπορεί ελεύθερα να ορίζει τη διαιτησία ως μονομερή ή προαιρετική.

#### **5.4 Ρυθμίσεις για την συλλογική αυτονομία αμφιβόλου συνταγματικότητας.**

##### **α) Απαγόρευση πολλαπλής συμμετοχής.**

Το άρθρο 7§1 του Ν.1264/1982 απαγορεύει την πολλαπλή συμμετοχή σε επαγγελματικά σωματεία. Κάθε εργαζόμενος επιτρέπεται να συμμετέχει σε δύο το πολύ σωματεία: ένα εργοστασιακό, επιχειρησιακό ή κλαδικό και ένα ομοιοεπαγγελματικό, δηλαδή σωματείο εργαζομένων του ίδιου επαγγέλματος. Ο Λεβέντης θεωρεί ότι η απαγόρευση της συμμετοχής σε περισσότερα ομοιοεπαγγελματικά ή επιχειρησιακά σωματεία δεν προσβάλλει το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 12 του Σ.), ενώ άλλοι συγγραφείς πιστεύουν το αντίθετο.<sup>28</sup> Πάντως το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι κατοχυρώνει την ίδρυση ή προσχώρηση σε σωματείο, δεν κατοχυρώνει όμως την παράλληλη συμμετοχή σε περισσότερα επαγγελματικά σωματεία. Για το λόγο άλλωστε αυτό, δεν προσκρούει στη συνδικαλιστική ελευθερία (άρθρο 23§1 Σ) ή στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, ρήτρα του καταστατικού εργατικού σωματείου που απαγορεύει τη συμμετοχή μελών του σε άλλο εργατικό σωματείο (άρθρο 7§4 του Ν.1264/1982). Από την νομολογία προκύπτει ότι η ταυτόχρονη συμμετοχή σε δύο ομοιοεπαγγελματικά ή δύο εργοστασιακά σωματεία δεν αποτελεί συμπεριφορά χρηστού και σώφρονος κοινωνικού ανθρώπου<sup>29</sup> και νοθεύει την αντιπροσωπευτικότητα των διοικήσεων των συνδικαλιστικών οργανώσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 7§2 του Ν.1264/1982, κάθε πρωτοβάθμιο σωματείο έχει το δικαίωμα να γίνει μέλος της αντίστοιχης ομοσπονδίας και του αντίστοιχου εργατικού κέντρου. Αν λοιπόν τα περισσότερα εργοστασιακά ή ομοιοεπαγγελματικά σωματεία, στα οποία συμμετέχει ο μισθωτός, είναι μέλη της ίδιας ομοσπονδίας, τότε ο μισθωτός επηρεάζει την εκλογή της Διοικήσεως της ομοσπονδίας ψηφίζοντας δύο φορές (μέσω και των δύο σωματείων). Κατ'εξαίρεση, αν ο εργαζόμενος απασχολείται σε δύο εκμεταλλεύσεις ή σε δύο επαγγέλματα, τότε πρέπει κατά το πνεύμα του νόμου να γίνει δεκτό, ότι επιτρέπεται η πολλαπλή συμμετοχή.

28 Θεοδώρου Θεόδωρος, «Συνδικαλιστικό Δίκαιο», 1983, σελ. 226 επ.

29 Εφ. Αθην. 3826/1984, ΔΕΝ 1985, 170, Εφ. Αθην. 3531/1977, ΕΕΔ 1978, 463.

Οι ρυθμίσεις του άρθρου 7 του Ν.1264/1982 έχουν προκαλέσει αμφιβολίες για την συνταγματικότητά τους και ως προς την με αναγκαστικές διατάξεις είσοδο νέων μελών, τις προϋποθέσεις εισόδου (δίμηνη απασχόληση), τις περιπτώσεις αυτοδίκαιης διαγραφής, την απαγόρευση της πολλαπλής συμμετοχής κλπ. Η ρύθμιση των παραπάνω θεμάτων ανήκει αναμφισβήτητα στην εσωτερική αυτονομία των συνδικαλιστικών οργανώσεων, που κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα (άρθρα 12§1, 23§1). Η προστασία αυτή δεν είναι απόλυτη και δεν απαγορεύει στο νομοθέτη να θέσει με νόμο ορισμένους γενικούς και υποχρεωτικούς κανόνες αναφορικά με την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία των εργατικών σωματείων. Οι κανόνες αυτοί πρέπει βέβαια να διασφαλίζουν, να διευκολύνουν την άσκηση της συνδικαλιστικής ελευθερίας. Κατά το ΣΤΕ είναι δυνατή η θέσπιση με νόμο αντικειμενικών προϋποθέσεων για την άσκηση του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι και τη νόμιμη λειτουργία του σωματείου. Επίσης, ο ΑΠ στην απόφασή 420/83 δέχτηκε ότι το κράτος «δικαιούται να θέτει με αντικειμενικά κριτήρια γενικές διατάξεις ή και ειδικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για τη διασφάλιση και την προστασία της συνδικαλιστικής ελευθερίας και της ασκήσεως του συνδικαλιστικού δικαιώματος».

#### **β) Ικανότητα προς σύναψη ΣΣΕ.**

Στις εγγυήσεις της συνδικαλιστικής ελευθερίας περιλαμβάνεται και η ικανότητα προς σύναψη ΣΣΕ. Η ικανότητα να είναι κανείς συμβαλλόμενος σε μία ΣΣΕ είναι ειδική και ρυθμίζεται κατά τρόπο ιδιόρρυθμο στο ελληνικό δίκαιο. Δεν παραχωρείται σε όλες τις συνδικαλιστικές οργανώσεις αλλά μόνο στις πλέον αντιπροσωπευτικές (άρθρο 6§1α του Ν.1876/1990). Κριτήριο της αντιπροσωπευτικότητας είναι η αριθμητική δύναμη των μελών του σωματείου ή, σε περίπτωση ενώσεως σωματείων, η αριθμητική δύναμη των μελών των σωματείων που απαρτίζουν την ένωση. Κατά το Ν.1876/1990 (άρθρο 6§2) κριτήριο της αντιπροσωπευτικότητας είναι ο αριθμός των εργαζομένων που ψήφισε στις τελευταίες εκλογές για την ανάδειξη της διοικήσεως της συνδικαλιστικής οργάνωσης. Ταυτόχρονα ο νόμος εισάγει το σύστημα του κλειστού αριθμού στην αναγνώριση της αντιπροσωπευτικότητας: μία μόνο συνδικαλιστική οργάνωση κατά κλάδο, επιχείρηση ή επάγγελμα μπορεί να αναγνωρισθεί ως η πλέον αντιπροσωπευτική και μόνο σε αυτή παραχωρείται η ικανότητα συνάψεως ΣΣΕ. Είναι όμως αυτό σύμφωνο με το Σύνταγμα; Η σύναψη ΣΣΕ είναι ένα αναγκαίο όπλο για την πραγματοποίηση του σκοπού της συνδικαλιστικής ελευθερίας. Η αφαίρεση της δυνατότητας συνάψεως ΣΣΕ ακρωτηριάζει τη δύναμη κρούσεως<sup>30</sup> και περιορίζει τη δράση των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

30 Ιωάννης Ληξουριώτης, ΕΕΔ 1990, σελ. 569.

Επίσης η διάκριση των συνδικαλιστικών οργανώσεων σε ικανές και μη προς σύναψη ΣΣΕ μπορεί να θεωρηθεί, ότι προσκρούει στην αρχή της ισότητας. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι κάθε συνδικαλιστική οργάνωση που ιδρύεται, πρέπει χωρίς άλλο να έχει και την ικανότητα να συνάπτει ΣΣΕ. Ο νομοθέτης μπορεί να καθορίζει προϋποθέσεις για τη χορήγηση της ικανότητας αυτής. Τέτοιες προϋποθέσεις είναι, μεταξύ άλλων, η αριθμητική δύναμη των μελών του σωματείου, η οικονομική ανεξαρτησία του, η ανεξαρτησία του απέναντι στο κράτος και στα πολιτικά κόμματα κλπ. Η χορήγηση λοιπόν της ικανότητας προς σύναψη ΣΣΕ μόνο στις οργανώσεις εκείνες που παρέχουν εγγυήσεις για την πραγματοποίηση του σκοπού της συνδικαλιστικής ελευθερίας δεν είναι αντισυνταγματική. Προσβολή κατά της συνδικαλιστικής ελευθερίας υπάρχει, όταν μια συνδικαλιστική οργάνωση εμποδίζεται από την έννομη τάξη ή δυσχεραίνεται σοβαρά να αποκτήσει την ικανότητα συνάψεως ΣΣΕ. Ο Ν.1876/1990, καίτοι παρέχει την ικανότητα αυτή μόνο στην πλέον αντιπροσωπευτική συνδικαλιστική οργάνωση, δεν εμποδίζει κάθε άλλη οργάνωση να γίνει η πλέον αντιπροσωπευτική ή να αμφισβητήσει την αντιπροσωπευτικότητα της «πλέον αντιπροσωπευτικής». Η διάκριση πάντως των συνδικαλιστικών οργανώσεων σε αντιπροσωπευτικές και μη και η παραχώρηση προνομίων στις αντιπροσωπευτικές είναι παλαιά και υπάρχει σε πολλές νομοθεσίες.

#### **γ) Ζητήματα επιχειρηματικής πολιτικής**

Ο Ν.1876/1990 (άρθρο 2 αρ.4) προέβλεψε ότι οι ΣΣΕ μπορούν να ρυθμίζουν ζητήματα σχετικά με την επιχειρηματική πολιτική με ένα σημαντικό περιορισμό: τα ζητήματα που σχετίζονται με την επιχειρηματική πολιτική ρυθμίζονται με ΣΣΕ στο μέτρο, που επηρεάζουν άμεσα τις εργασιακές σχέσεις. Αντικείμενο της ΣΣΕ δεν είναι τα ζητήματα καθ' αυτά της επιχειρηματικής πολιτικής, αλλά οι άμεσες συνέπειες που προκαλούν στις εργασιακές σχέσεις, δηλαδή οι όροι εργασίας. Επιχειρηματικές αποφάσεις του εργοδότη που επηρεάζουν άμεσα τις εργασιακές σχέσεις είναι πχ η μεταφορά της εκμεταλλεύσεως, ο περιορισμός των εργασιών της, η εισαγωγή νέας τεχνολογίας κ.α. Εφόσον, μετά το Ν.1876/1990 η πλευρά των εργαζομένων μπορεί να συναποφασίζει πλέον για τα παραπάνω θέματα μέσω των ΣΣΕ και της ασκήσεως πιέσεως με απεργία, τίθεται ζήτημα συνταγματικότητας της διάταξης αυτής. Κατά το μέτρο που το άρθρο αυτό αναθέτει στις ΣΣΕ ρύθμιση όρων εργασίας, δεν υπερβαίνει κατ' αρχήν τα συνταγματικά όρια της συνδικαλιστικής ελευθερίας. Ωστόσο αν με την άσκηση πιέσεως μέσω απεργίας εξαναγκάζεται ο εργοδότης - επιχειρηματίας να ακολουθήσει επιχειρηματική πολιτική χαραγμένη



από τρίτο, τότε περιορίζεται ουσιαστικά η επιχειρηματική και οικονομική του ελευθερία. Για το λόγο αυτό δεν συνιστά κατ' αρχήν νόμιμο αίτημα απεργίας η ανατροπή μιας σπουδαίας οικονομικοτεχνικής αποφάσεως του εργοδότη, πχ της αποφάσεως για οριστική διακοπή της λειτουργίας μιας εκμεταλλεύσεως. Τέτοιου είδους απεργίες κυρίως για απολύσεις που οφείλονται σε οικονομικοτεχνικούς λόγους, γίνονται συχνά στην Ελλάδα και χαρακτηρίζονται συνήθως παράνομες και καταχρηστικές από τα Δικαστήρια.<sup>31</sup>

### 5.5 Κριτική προσέγγιση της απόφασης.

Στη σχολιαζόμενη απόφαση το Δικαστήριο εκκινεί από την κρίσιμη διαπίστωση, ότι οι ρυθμίσεις των άρθρων 2-5 της ΠΥΣ 6/2012 περιορίζουν το ρυθμιστικό πεδίο της συλλογικής αυτονομίας και συνιστούν σοβαρή υποχώρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων και εξασθένηση της θέσης τους έναντι των εργοδοτών. Ωστόσο, όπως και στο παρελθόν, επιβεβαίωσε το ανέλεγκτο των νομοθετικών επιλογών, ως προς τα εργασιακά μέτρα λιτότητας και θεωρεί ότι η επίκληση του γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος νομιμοποιεί τον περιορισμό της συλλογικής αυτονομίας. Ενώ όμως προβαίνει σε έλεγχο αναλογικότητας για να διαπιστώσει εάν τα εργασιακά μέτρα της ΠΥΣ είναι πρόσφορα και αναγκαία, καθώς και σε έλεγχο της τυχόν παραβίασης του πυρήνα της συλλογικής αυτονομίας, ορίζοντας ότι «οι περιορισμοί αυτοί είναι συνταγματικώς ανεκτοί γιατί ούτε είναι δυσανάλογοι, ούτε θίγουν τον πυρήνα των δικαιωμάτων της συλλογικής αυτονομίας, της εργασίας και της ελευθερίας των συμβάσεων», παραλείπει να ελέγξει αν τα περιοριστικά μέτρα έχουν προσωρινό χαρακτήρα, αφού ο περιορισμός του δικαιώματος είναι συνταγματικά ανεκτός, μόνο όταν αποτελεί προσωρινό μέτρο ανάγκης με εξαιρετικό χαρακτήρα. Ακόμα είναι φανερό ότι ως προς το ζήτημα της μη παραβίασης του κοινωνικού δικαιώματος της εργασίας (άρθρο 22 §2 του Σ) και του δικαιώματος ελευθερίας των συμβάσεων (άρθρο 5§1 του Σ) η αιτιολογία της είναι ελλειμματική.

Ως προς την διαιτησία η απόφαση σηματοδοτεί μια μείζονα μεταστροφή της νομολογίας,<sup>32</sup> δεδομένου ότι για πρώτη φορά Ανώτατο Δικαστήριο κρίνει ότι σκοπός του Συντάγματος ήταν να κατοχυρώσει την υποχρεωτική διαιτησία. Το ΣτΕ έτσι προδιαγράφει τη μορφή εργασιακής διαιτησίας που, κατά την κρίση του, επιβάλλεται να θεσπίσει ο κοινός νομοθέτης και δείχνει

31 Γεώργιος Λεβέντης, «Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο», 2007, σελ. 406-408.

32 Μπακόπουλος Κων/νος, «Σχόλια και σκέψεις για τη Διαιτησία με αφορμή την Ολ.ΣτΕ 2307/2014», ΕΕργΔ 2014, 913, 918.

απρόθυμο να χαρακτηρίσει την υποχρεωτική προσφυγή στη διαιτησία, ως εξαίρεση (δηλαδή μόνο αν η μία πλευρά αρνείται ή υπονομεύει ή δεν προσέρχεται ή φέρεται κακόπιστα κλπ) στη συνταγματική αρχή της συλλογικής αυτονομίας ή ακόμα και περιορισμό αυτής<sup>33</sup>, η οποία επιτρέπεται όταν το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον επιβάλλει, να μην οδηγείται σε αδιέξοδο μια συλλογική διαφορά, που είτε πλήττει τις στοιχειώδεις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, είτε επηρεάζει μεγάλο αριθμό εργαζομένων, θέτοντας σε διακινδύνευση την κοινωνική ειρήνη. Το Σύνταγμα όμως φαίνεται να καταλείπει στον κοινό νομοθέτη τη ρυθμιστική ευχέρεια οργάνωσης της μορφής διαιτησίας, που θεωρεί πρόσφορη εν όψει των εκάστοτε κοινωνικών συνθηκών.

Η απόφαση του ΣτΕ προβληματίζει και στο ότι, ενώ έκρινε ότι το περιεχόμενο της ΠΥΣ, ως κανονιστικής πράξης, έρχεται σε αντίθεση με το Σύνταγμα και την ακύρωσε, δεν έλεγξε το ζήτημα της συνταγματικότητας της εξουσιοδοτικής διάταξης του Ν.4046/2012, η οποία αποτελεί το νομικό της έρεισμα και αναθέτει στην ΠΥΣ να εξειδικεύσει τις ρήτρες του Μνημονίου για τη διαιτησία. Γι αυτό και η επαναρρύθμιση του θέματος έγινε διά νέου τυπικού νόμου (άρθρο 4 του Ν.4303/2014), στον οποίο προέβη η πολιτική εξουσία για να ευθυγραμμιστεί και να συμμορφωθεί (έστω και μερικώς) με τα πορίσματα της απόφασης Ολ.ΣτΕ 2307/2014. Βέβαια η διαπραγμάτευση για τα εργασιακά συνεχίζεται υπό τους χειρότερους δυνατούς όρους και συνοπτικά οι δεσμεύσεις του Μνημονίου ΙΙΙ είναι, ότι κάθε νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης, πρέπει να έχει την έγκριση των δανειστών και στα θέματα των εργασιακών σχέσεων και στο νέο σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων, αλλά και γενικότερα το νέο θεσμικό πλαίσιο για τα εργασιακά πρέπει να προσανατολιστεί στις «βέλτιστες ευρωπαϊκές πρακτικές» και αποκλείεται η επιστροφή στο σύστημα του Ν.1876/90.

Η απόφαση τελικά επιβεβαιώνει ότι το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει ρυθμιστικό μονοπώλιο υπέρ της συλλογικής αυτονομίας και κάμπτεται τη μέχρι σήμερα θέση του ΣτΕ, ότι ο κρατικός νομοθέτης δεν εξουσιοδοτείται να επιβάλλει αποκλειστικές ρυθμίσεις σε τέτοια έκταση και χρόνο, που να συνάγεται, ότι παραλύει η συλλογική αυτονομία. Η ΠΥΣ 6/2012 περιλαμβάνει ρυθμίσεις που θίγουν μόνιμα τον πυρήνα της συλλογικής αυτονομίας και όμως δεν κρίνονται αντισυνταγματικές (πχ το πάγωμα των αυξήσεων που προβλέπουν ΣΣΕ με βάση το χρόνο υπηρεσίας των μισθωτών). Η χρονική διάρκεια εφαρμογής των περιοριστικών της συλλογικής

---

33 Λεβέντης Γιώργος, «Η προσφυγή στη διαιτησία του ν. 1876/1990 μετά την απόφαση 2307/2014 της ολομέλειας του Συμβουλίου της επικρατείας», ΔΕΝ 2014.

αυτονομίας μέτρων, ως αποφασιστικό κριτήριο του δικαστικού ελέγχου συνταγματικότητας, φαίνεται να έχει εγκαταλειφθεί. Αυτή είναι μια εξαιρετικά αρνητική εξέλιξη για τη σημασία της κατοχύρωσης της συλλογικής αυτονομίας ως εγγύησης θεσμού.<sup>34</sup> Εν τέλει η κρίση της Ολομέλειας περί αντισυνταγματικότητας της κατάργησης της δυνατότητας μονομερούς προσφυγής στη διαιτησία οφείλεται μάλλον στην απουσία άμεσης σύνδεσης με το δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Το σίγουρο είναι ότι τα μέτρα του Μνημονίου II διαλύουν όλο αυτό το σύστημα και μας ρίχνουν δύο αιώνες πίσω, εκεί που πρωτοξεκίνησε το εργατικό δίκαιο στις αρχές του 19ου αιώνα, όπου ο βασικός και αποκλειστικός παράγοντας διαμόρφωσης όρων εργασίας ήταν η ατομική σύμβαση<sup>35</sup>.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

### Η ΑΠΟΦΑΣΗ 668/2012 ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΣΤΕ ΓΙΑ ΤΙΣ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΕΡΙΚΟΠΕΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ.

Η απόφαση Ολ.ΣτΕ 668/2012, είναι η πρώτη δικαστική απόφαση σε ανώτατο επίπεδο, η οποία ασχολήθηκε με το σύνολο σχεδόν των ζητημάτων που απασχόλησαν την επιστήμη και τη νομολογία κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης στη χώρα μας. Προηγείται χρονικά της Ολ.ΣτΕ 2307/2014, αλλά έχει μείνει στην ιστορία, για το ότι έκρινε συνταγματικό το Μνημόνιο Ι και όχι τόσο για την επίδραση της στις εργασιακές σχέσεις. Στον όρο «εργασιακές σχέσεις» υπάγεται το σύνολο των σχέσεων που αναπτύσσονται μέσα στο εργασιακό περιβάλλον, άρα περιλαμβάνονται και οι αποδοχές και τα επιδόματα των εργαζομένων και πάσης φύσεως περιουσιακά οφέλη, που λαμβάνουν εξ αφορμής της εργασίας τους. Είναι ευνόητο ότι δεν περιλαμβάνονται οι συνταξιοδοτικές παροχές, που χορηγούν οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης, καθότι δεν υφίσταται πλέον εργασιακή σχέση. Στο κεφάλαιο λοιπόν αυτό θα ασχοληθούμε μόνο με τις μισθολογικές περικοπές των εργαζομένων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα και όχι με τις

34 Σταματίνα Γιαννακούρου, «Σύνταγμα & εργασιακές ρυθμίσεις του Μνημονίου ΙΙ, Η απόφαση Ολ.ΣτΕ 2307/2014».

35 Αρις Καζάκος, «Το Μνημόνιο 2, γυρίζει το Εργατικό Δίκαιο στις αρχές του 19ου αιώνα» 2012.

περικοπές των συντάξεων. Η προσπάθεια αποδόμησης λοιπόν των εργασιακών σχέσεων ξεκίνησε με πράξεις περικοπών αποδοχών και επιδομάτων εορτών και αδείας, οι οποίες εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή των Ν3833/2010 και Ν.3845/2010. Δεν θα μπορούσε λοιπόν στο σημείο αυτό να μην γίνει μια σύντομη αναφορά στην απόφαση Ολ.ΣτΕ 668/2012.

### **6.1 Το ιστορικό της απόφασης.**

Η υπόθεση του «Μνημονίου Ι» ήχθη ενώπιον του ΣτΕ κατόπιν αιτήσεως ακυρώσεως, την οποία άσκησαν στις 26 Ιουλίου 2010 από κοινού μια σειρά από νομικά και φυσικά πρόσωπα. Ενδεικτικά, στα νομικά πρόσωπα περιλαμβάνονταν ο ΔΣΑ, η ΑΔΕΔΥ, η Πανελλήνια Ομοσπονδία Πολιτικών Συνταξιούχων (ΠΟΠΣ), η ΕΣΗΕΑ, το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΤΕΕ), η Ομοσπονδία Εργατικών Στελεχών Ελλάδος κ.α. Επίσης, ασκήθηκε αίτηση ακυρώσεως και από 22 φυσικά πρόσωπα, για λόγους που αφορούσαν περικοπές των αποδοχών τους. Η αίτηση στρεφόταν τόσο κατά του Υπουργού Οικονομικών όσο και κατά του Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Προσβαλλόμενες πράξεις ήταν δύο κανονιστικές διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν από τον Υφυπουργό Οικονομικών, μία ΚΥΑ των Υφυπουργών Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης (σχετικές με περικοπές επιδομάτων εορτών και αδείας) αλλά και πράξεις περικοπών αποδοχών που αφορούσαν ατομικά τα 22 προαναφερθέντα φυσικά πρόσωπα, οι οποίες εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή των Ν.3833/2010 και Ν.3845/2010. Ωστόσο, οι αιτήσεις που στρέφονταν κατά των δύο πρώτων πράξεων (του Υφυπουργού Οικονομικών) απορρίφθηκαν ως απαράδεκτες, αφού οι πράξεις αυτές αποτελούσαν ερμηνευτικές εγκυκλίους, δηλαδή μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις οι οποίες δεν προσβάλλονται δικαστικά (Σκέψη 17). Κάποιες άλλες αιτήσεις απορρίφθηκαν ως απαράδεκτες διότι στρέφονταν κατά πράξεων που εκδόθηκαν από ΝΠΙΔ (Σκέψη 5). Οι υπόλοιπες κρίθηκαν καταρχήν παραδεκτές και το δικαστήριο προχώρησε στην εξέταση του βασίμου τους. Η υπόθεση εισήχθη στην Ολομέλεια λόγω της σπουδαιότητάς της (άρθρο 14§2α Π.Δ.18/89). Σημειωτέον ότι χρειάστηκαν 5 διασκέψεις (στις 13/02, 18/03, 19/4, 13/5 και 20/6/2011), προκειμένου το δικαστήριο να καταλήξει σε απόφαση. Αποτέλεσμα της διαδικασίας ήταν να εκδοθεί η με αριθμό 668/2012 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ με την οποία απορρίφθηκε η αίτησης ακύρωσης κατά των νομοθετικών διατάξεων που προβλέπουν περικοπή αποδοχών και επιδομάτων για τους εργαζόμενους στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (καθώς και περικοπές στις συντάξεις).

## **6.2 Οι θέσεις του Δικαστηρίου (πλειοψηφία).**

Η απόφαση 668/2012 πριν από την εξέταση και κρίση του κύριου όγκου των ζητημάτων παραδεκτού των αιτήσεων ακυρώσεως και του συνόλου των κρίσεων για τη βασιμότητα των ισχυρισμών και αιτημάτων των αιτούντων, παραθέτει δια μακρών, στις Σκέψεις 6-14, τα βασικά στοιχεία του σκοπού και των στόχων της ΕΕ, της ΟΝΕ και του ΔΝΤ, την πολιτική των εν λόγω οργανισμών για την εκπλήρωσή τους, καθώς και τις υποχρεώσεις της χώρας μας ως κράτους μέλους και την πολιτική της για την εκπλήρωση των εν λόγω υποχρεώσεων. Προβαίνει δηλαδή σε μια σκιαγράφιση της ανατομίας όλων των μηχανισμών που συμμετέχουν με κάποιο τρόπο στο πρώτο Μνημόνιο Συνεννόησης (Memorandum of Understanding). Ως προς τις μισθολογικές περικοπές των εργαζομένων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, το Δικαστήριο (Σκέψεις 27-43), αφού εξέτασε τα ζητήματα συνταγματικότητας, που προέκυψαν, έκρινε ως εξής:

### **α) Ως προς την προστασία της ιδιοκτησίας.**

Το Δικαστήριο προσδιορίζει ορθώς και με πλήρη ακρίβεια την έννοια της ιδιοκτησίας («περιουσίας»), που εγγυάται το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, ακολουθώντας πιστά τη νομολογία του ΕΔΔΑ και την απόφαση Ολ.ΑΠ 40/1998, καθώς και την από δεκαετίες πάγια νομολογία των δικαστηρίων και τη θεωρία των ευρωπαϊκών χωρών. Θεωρεί ότι στην έννοια της περιουσίας υπάγονται τα εμπράγματα δικαιώματα», όλα τα «περιουσιακής φύσεως» δικαιώματα, «τα κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα», ακόμα και τα ενοχικά δικαιώματα (απαιτήσεις από έννομες σχέσεις του δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου, αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση, ή υπάρχει νόμιμη προσδοκία), αλλά και «η αξίωση για καταβολή προβλεπόμενων από τη νομοθεσία του συμβαλλομένου κράτους αποδοχών, εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες για την καταβολή τους προϋποθέσεις» και «οι έναντι των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αξιώσεις για την χορήγηση προβλεπόμενων από τη νομοθεσία του συμβαλλομένου κράτους κοινωνικοασφαλιστικών παροχών». Όμως, στη συνέχεια η Απόφαση περνάει στους νόμιμους περιορισμούς της ιδιοκτησίας τονίζοντας ότι «... με το άρθρο 1 του ΠΠΠ δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους με συνέπεια να μην αποκλείεται, κατ' αρχήν διαφοροποίηση του ύψους του μισθού ή συνταξιοδοτικής παροχής αναλόγως με τις επικρατούσες εκάστοτε συνθήκες» και «...για να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 1

του ΠΠΠ επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθό, πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος...». Και καταλήγει ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν αντίκεινται ούτε στο άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ και τη σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ για το άρθρο 17 του ΧΘΔ της ΕΕ, ούτε στο άρθρο 17§1 και §2 του Συντάγματος, γιατί με τις εν λόγω διατάξεις κατοχυρώνεται η περιουσία του προσώπου, «το οποίο μπορεί να τη στερηθεί μόνο για λόγους δημοσίας ωφέλειας», αλλά δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε μισθό ή σύνταξη ορισμένου ύψους. Η εκτίμηση δε του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δημοσίου συμφέροντος επιβάλλοντας τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και ως προς την επιλογή της πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος, υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο. Άρα τα επίμαχα μέτρα περικοπών αποτελούν περιορισμό και όχι στέρηση περιουσιακών δικαιωμάτων.

### **β) Ως προς το δημόσιο συμφέρον και την αρχή της αναλογικότητας.**

Προς δικαιολόγηση των κρινόμενων περικοπών, το Δικαστήριο προβαίνει (σκέψη 35), στην διαπίστωση ότι «η προσφυγή στον ευρωπαϊκό μηχανισμό στήριξης της ελληνικής οικονομίας και τα διάφορα μέτρα που λήφθηκαν με τους Ν.3833/2010 και Ν.3845/2010, μεταξύ των οποίων περικοπή αποδοχών και επιδομάτων εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, αποτελεί τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και προωθήσεως διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της ελληνικής οικονομίας, το οποίο, συνολικώς εφαρμοζόμενο, αποσκοπεί τόσο στην αντιμετώπιση της κατά την εκτίμηση του νομοθέτη άμεσης ανάγκης καλύψεως οικονομικών αναγκών της χώρας όσο και στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της κατάστασης, δηλαδή στην εξυπηρέτηση σκοπών, που συνιστούν κατ' αρχήν σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και αποτελούν, ταυτοχρόνως, και σκοπούς κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, εν όψει της καθιερωμένης από τη νομοθεσία της ΕΕ υποχρεώσεως δημοσιονομικής πειθαρχίας και διασφαλίσεως της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της». Η σχετική εκτίμηση του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη του λόγου δημοσίου συμφέροντος υπόκειται μεν σε οριακό δικαστικό έλεγχο, ωστόσο τα μέτρα που λαμβάνονται προς εξυπηρέτησή του, οφείλουν να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25§1 εδ.δ του Σ), δηλαδή η επέμβαση στην περιουσία πρέπει να είναι πρόσφορη και αναγκαία και να μην είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Επί τούτου το Δικαστήριο αποφάνθηκε, ότι δεν επήλθε παράβαση της αρχής της αναλογικότητας,

(υπό την έννοια ότι ο νομοθέτης παρέλειψε να εξετάσει άλλα, ενδεχομένως, ηπιότερα μέτρα), διότι η δημοσιονομική εξυγίανση δεν στηρίζεται μόνον στην μείωση των δαπανών μισθοδοσίας των εργαζομένων στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, αλλά στη λήψη και άλλων μέτρων, οικονομικών, δημοσιονομικών και διαρθρωτικών, η συνολική και συντονισμένη εφαρμογή των οποίων εκτιμάται από το νομοθέτη ότι θα συμβάλει στην έξοδο της Χώρας από την κρίση και στη βελτίωση των δημοσιονομικών της μεγεθών, κατά τρόπο δυνάμενο να διατηρηθεί και στο μέλλον, δηλαδή μετά την πάροδο της τριετίας, στην οποία, κατ' αρχήν αποβλέπει το Μνημόνιο. Για τους παραπάνω λόγους απορριπτέος τυγχάνει και ο ισχυρισμός ότι, κατά παράβαση και πάλι της αρχής της αναλογικότητας, δεν προσδόθηκε προσωρινός χαρακτήρας στα εν λόγω μέτρα.

**γ) Ως προς την αρχή του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου.**

Ειδικότερα το Δικαστήριο απέρριψε ως αβάσιμο το λόγο ακυρώσεως περί παραβιάσεως της προστασίας της ανθρώπινης αξίας, διότι η συνταγματική αυτή διάταξη, όπως και το άρθρο 1 του ΠΠΠ, δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ορισμένου ύψους αποδοχών, εκτός αν συντρέχει περίπτωση διακινδυνεύσεως της αξιοπρεπούς διαβιώσεως. Οι αιτούντες όμως δεν προέβαλαν συγκεκριμένους ισχυρισμούς ότι οι επίμαχες περικοπές αποδοχών, εν όψει του ύψους τους, συνεπάγονται τέτοια διακινδύνευση είτε για τα μέλη των αιτούντων νομικών προσώπων είτε για τα συγκεκριμένα αιτούντα φυσικά πρόσωπα. Με την τελευταία αυτή κρίση το Δικαστήριο φαίνεται να αποδέχεται κατ' αρχάς το ελάχιστο όριο της αξιοπρεπούς διαβιώσεως, ως σημαντικό αντίβαρο έναντι της εξυπηρέτησης των δημοσιονομικών αναγκών της χώρας, αλλά λόγω μη προσκόμισης αναγκαίων στοιχείων από τους αιτούντες, απέφυγε τεχνητώς να ορίσει το περιεχόμενο της έννοιας αυτής.

**δ) Ως προς την αρχή της αναλογικής ισότητας βαρών.**

Επίσης το Δικαστήριο απέρριψε το λόγο ακυρώσεως περί παραβιάσεως της αρχής της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών, ως αβάσιμο, με το σκεπτικό ότι σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσεως, ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, πλην η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο τις συνταγματικές αρχές της ισότητας αναλόγως των δυνάμεων εκάστου και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Τούτο σημαίνει ότι η επιβάρυνση αυτή

πρέπει να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολουμένων τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των ασκούντων ελευθέρια επάγγελμα. Σε συνδυασμό και με την αξίωση του Κράτους (άρθρο 25§4 του Σ) να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα επίμαχα μέτρα να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, οι οποίοι κατά κανόνα είναι συνεπείς προς τις υποχρεώσεις τους, και να ευνοούνται άλλες κατηγορίες από την ασυνέπεια των οποίων (κυρίως στο πεδίο της εκπλήρωσης των φορολογικών τους υποχρεώσεων) προκαλείται σε μεγάλο ποσοστό η δυσμενής αυτή συγκυρία. Από τα δεδομένα που ίσχυαν κατά τον χρόνο δημοσιεύσεως του Ν.3845/2010, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η επιβολή των επίμαχων περικοπών παραβιάζει την συνταγματική αυτή διάταξη και για τον λόγο ότι αυτές αποτελούν μέρος δέσμης μέτρων, η συνδυασμένη εφαρμογή των οποίων είναι κατά την ουσιαστική εκτίμηση του νομοθέτη, που υπόκειται μόνον σε οριακό δικαστικό έλεγχο, αναγκαία, για την άμεση αντιμετώπιση της κρίσιμης δημοσιονομικής καταστάσεως της Χώρας και την αποτροπή του κινδύνου χρεοκοπίας της Χώρας.

Η ανωτέρω εκτίμηση δεν κάμπτεται, ούτε από την θέσπιση με το Ν.3888/2010 της περαιώσεως εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων, διότι ο ειδικός τρόπος επιλύσεως των διαφορών αυτών αποβλέπει στην εντός συντόμου χρονικού διαστήματος εισροή εσόδων στο δημόσιο ταμείο, έως ότου αποδώσουν τα πάγια φορολογικά μέτρα, τα οποία είχαν ήδη θεσπισθεί με τον Ν.3842/2010 για την αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φορολογικής απάτης. Εξ άλλου κατά την συγκλίνουσα με την ανωτέρω πλειοψηφία γνώμη 5 Συμβούλων ο υπό κρίση λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος, διότι τα επίμαχα μέτρα υιοθετήθηκαν κάτω από επείγουσες συνθήκες, είχαν εξαιρετικό και προσωρινό χαρακτήρα, μη συναπτόμενο προς μια μόνιμη και χρονικά παρατεταμένη οικονομική κρίση και δεν αποδεικνύεται άμεσος και ευθύς σύνδεσμος των εν λόγω μέτρων με τα νομοθετικά μέτρα περαιώσεως φορολογικών υποθέσεων, τα οποία επικαλούνται οι αιτούντες, μεταξύ των οποίων και τα ληφθέντα με τον Ν.3888/2010 (μεταγενέστερο του Ν.3845/2010) .

#### **ε) Ως προς την αρχή της ισότητας.**

Ως προς τον προβαλλόμενο λόγο ακυρώσεως περί παραβάσεως της αρχής της ισότητας είναι απορριπτός ως αβάσιμος, διότι η θέσπιση της διατάξεως της §10 του άρθρου 3ου του Ν.3845/2010 που ορίζει το αυτό, κατ' αρχήν, ποσοστό μειώσεως των επιδομάτων των



εργαζομένων στο δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, (καθώς και ενιαίων επιδομάτων εορτών και αδείας για τους εν ενεργεία υπαλλήλους, των οποίων οι αποδοχές δεν υπερβαίνουν κατά μήνα, υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη βάση, τις 3.000 ευρώ), και η μη πρόβλεψη της διαβαθμίσεως της μειώσεως αναλόγως με το ύψος των αποδοχών δεν αντίκειται κατ' αρχήν σε κάποια συνταγματική διάταξη και ειδικότερα δεν αποτελούν περιπτώσεις αυθαίρετης ενιαίας μεταχειρίσεως προσώπων, που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες και η επίμαχη ρύθμιση έχει οιονεί μεταβατικό χαρακτήρα. Τέλος συμπληρώνει ότι τα επίμαχα μέτρα δεν προσκρούουν ούτε και σε άλλα άρθρα του Συντάγματος, όπως το άρθρο 5 περί οικονομικής ελευθερίας, το άρθρο 20 και το άρθρο 6§1 της ΕΣΔΑ, που αφορούν το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, το άρθρο 22, που προβλέπει τις συλλογικές συμβάσεις ως μέσο καθορισμού των αποδοχών, το άρθρο 23 για την προστασία της συνδικαλιστικής ελευθερίας κλπ. Κάτω από αυτές τις συνθήκες είναι φανερό, ότι το άρθρο 22 του Συντάγματος για την προστασία της εργασίας (και της κοινωνικής ασφάλισης) δεν έλαβε την πρέπουσα σημασία.

### **6.3 Οι θέσεις της Μειοψηφίας.**

Η μειοψηφία από την μεριά της (σκέψεις 36, 39 και 41) υποστήριξε ότι στην έννοια της περιουσίας που εγγυάται το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, περιλαμβάνονται σειρά περιουσιακών δικαιωμάτων (μισθών, συντάξεων, επιδομάτων κ.α.), τα οποία αποτελούν αυτοτελή ιδιοκτησιακά δικαιώματα, για τον λόγο αυτό η εν όλω ή εν μέρει κατάργησή τους αποτελεί εν όλω ή εν μέρει στέρηση του αντικειμένου των δικαιωμάτων αυτών. Είναι και γεγεννημένα, αφού προβλέπονται από συγκεκριμένες νομοθετικές διατάξεις, συνεπώς η αφαίρεσή τους (έστω και εν μέρει) συνιστά και στέρηση της ιδιοκτησίας, η οποία (ακόμα και αν συντελείται για λόγους δημοσίας ωφέλειας) θεμελιώνει δικαίωμα έγκαιρης και δίκαιης αποζημίωσης. Δεν συνιστούν δηλαδή απλό περιορισμό ιδιοκτησιακού δικαιώματος, που να δικαιολογείται χάριν δημοσίου συμφέροντος, αλλά θίγουν τον πυρήνα του δικαιώματος. Κατ' άλλη γνώμη, η παραβίαση έγκειται στη μη συνδρομή των προϋποθέσεων νομίμου περιορισμού των εν λόγω ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων σε σχέση με το δημόσιο συμφέρον. Ως προς την αρχή της αναλογικότητας υποστήριξε ότι η θεμελίωση της αναγκαιότητας στη «γενικότερη πολιτική της δημοσιονομικής προσαρμογής», δεν αποδεικνύει ότι ο νομοθέτης είχε εξετάσει άλλα, ηπιότερα μέτρα, τα οποία θα μπορούσαν να επιφέρουν το

προσδοκώμενο οικονομικό αποτέλεσμα. Το ελάχιστο όμως που επιτάσσει η αρχή της αναλογικότητας, ακόμα και όταν εφαρμόζεται στην αξιολόγηση παρεμβάσεων στα κοινωνικά δικαιώματα, είναι η πειστικότητα της νομοθετικής επιλογής. Ο νομοθέτης είναι εκείνος που οφείλει, αν μη τι άλλο, να πείθει ότι έλαβε υπόψη όλα τα κρίσιμα στοιχεία και επέδειξε τη δέουσα προσοχή στην αξιολόγησή τους.<sup>36</sup> Ως προς την προστασία της αξίας του ανθρώπου υποστηρίζει ότι αυτή θίγεται, διότι οι περικοπές δε συναρτώνται με τη θέσπιση ενός ελαχίστου ποσού αποδοχών, με αποτέλεσμα να μη διασφαλίζεται το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης.

Ως προς την παραβίαση της αρχής της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών η μειοψηφία διετύπωσε τις εξής απόψεις: α) Παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει κατοχύρωση συγκεκριμένου ύψους μισθών, ούτε στο Σύνταγμα ούτε στην ΕΣΔΑ, η αρχή της ισότητας παραμένει ισχυρή και αφού τα μέτρα έχουν και χαρακτήρα μελλοντικό, ελέγχονται και τα μεταγενέστερα της ψήφισης του Ν.3845/2010 μέτρα. Οι ελεύθεροι επαγγελματίες και οι επιχειρηματίες, όπως οι μισθωτοί στο δημόσιο τομέα και οι συνταξιούχοι, θα έπρεπε να συμπεριληφθούν και αυτοί (έστω και μεταγενέστερα) στα υπό κρίση δυσμενή μέτρα, β) το Κράτος θα πρέπει είτε να επιβάλλει σε όλους επιβαρύνσεις ανάλογα με τις δυνάμεις τους ή, εφόσον επιλέξει μια συγκεκριμένη κατηγορία πολιτών, να παράσχει ένα αντιστάθμισμα έναντι της επιβάρυνσης. Επιπλέον, τα μέτρα αυτά δεν πλήττουν κατά τον ίδιο τρόπο τους υψηλόμισθους με τους χαμηλόμισθους, αφού προβλέπονται μειώσεις κατά το ίδιο ποσοστό για τα επιδόματα στους εργαζομένους στο δημόσιο τομέα, αφετέρου δε μείωση κατά το ίδιο απόλυτο αριθμητικό ποσό για επιδόματα εορτών και αδείας. Στη θεωρία έχει διατυπωθεί και η άποψη ότι υφίσταται επίσης παραβίαση και του άρθρου 73§2 του Συντάγματος, που επιβάλλει τα νομοσχέδια για τις συντάξεις να είναι ειδικά, με ποινή μάλιστα την ακυρότητα αλλά και απαιτεί επίσης, ως επιπρόσθετη προϋπόθεση, την αναγκαία γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Κατ' άλλη άποψη, υφίσταται επιπλέον και παραβίαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης με την ανατροπή, από μέρους της Διοίκησης, ήδη νομοθετημένων δικαιωμάτων.

---

36 Βλ. Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, «Κοινωνικά Δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση.....» ο.π., σ.45.

#### 6.4 Ειδικά το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον.

Το ΣτΕ κατά τα πρότυπα της 668/2012, υιοθέτησε τον γνωστό και οικείο σε αυτό «μηχανισμό» του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος σε πάρα πολλές μετέπειτα αποφάσεις του. Και αυτό γιατί η ανάγκη του Δικαίου να αντιμετωπίσει την οικονομική κρίση οδήγησε σε ουσιαστική αλλοίωση εννοιών του Δημοσίου Δικαίου που συνιστούν την δικαιοπολιτική του βάση. Και η έννοια του δημοσίου συμφέροντος συνιστά το θεμέλιο όλου του Δημοσίου Δικαίου, γιατί αφενός αποτελεί τη νόμιμη βάση για τη λειτουργία όλων των οργάνων της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου λειτουργεί ως νομιμοποιητικός λόγος περιορισμού των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος παραδοσιακά διακρινόταν από την έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος και από την έννοια των ταμειυτικών σκοπών του δημοσίου. Στο μέτρο όμως που η δημοσιονομική πολιτική περιορίζεται στη λήψη μέτρων βιωσιμότητας της ελληνικής οικονομίας, δεν επιδιώκονται ταμειυτικοί σκοποί του δημοσίου, αλλά έντονα δημόσιοι σκοποί<sup>37</sup>. Το δημοσιονομικό συμφέρον, διαφοροποιείται και από το ταμειακό συμφέρον του δημοσίου, το οποίο τόσο κατά τη θεωρία, όσο και κατά τη νομολογία, δεν αποτελεί συνταγματικά αποδεκτό και προστατευτέο δημόσιο συμφέρον, διότι εξυπηρετεί στενά εισπρακτικούς και ταμειακούς σκοπούς<sup>38</sup>. Η διάκριση αυτή καταλύθηκε στο πλαίσιο των δεδομένων της οικονομικής κρίσης, αφού το δημοσιονομικό συμφέρον της χώρας, με την ανάγκη εκπόνησης ενός μακροπρόθεσμου προγράμματος για την εξυγίανση της οικονομικής της κατάστασης και τη λήψη μεταρρυθμιστικών μέτρων, σε συνδυασμό με την έμμεση επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου, οδήγησε στη νομολογιακή κατασκευή της έννοιας του «υπέρτερου» δημοσίου συμφέροντος της χώρας. Πρόκειται δηλαδή για μία έμμεση αναγνώριση διαβάθμισης των όψεων του δημοσίου συμφέροντος. Και αυτό γιατί το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον έχει ως σκοπό να νομιμοποιεί κάθε είδους νομική ρύθμιση, η οποία υπό τις φυσιολογικές συνθήκες μπορεί να μην έβρισκε νόμιμο έρεισμα στην κλασική έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Από την άλλη όμως ανάγεται σε νομιμοποιητικό λόγο υπέρμετρου περιορισμού ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, περιορίζοντας αν όχι και καταλύοντας τον έλεγχο της αναλογικότητας.

37 Βλ. Ι. Μαθιουδάκη, «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου», ΕφημΔΔ 2011, σ. 478 επ.

38 Την άποψη αυτή έχει υιοθετήσει και η ΣτΕ 1620/2011, σύμφωνα με την οποία, η διασφάλιση της δημοσιονομικής ισορροπίας του κράτους αποτελεί αποχρώντα λόγο δημοσίου ή γενικού συμφέροντος και δεν πρέπει να ταυτίζεται με το απλό ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου.

Ωστόσο η προτεραιότητα αυτή του νομοθέτη στον καθορισμό της οικονομικής πολιτικής, με γνώμονα την εξυπηρέτηση του κατά την κρίση του δημοσίου συμφέροντος, δεν πρέπει να αναιρεί την υποχρέωσή του να αιτιολογεί, μέσω των εκθέσεων που συνοδεύουν τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων, τις επιλογές του. Είναι σαφές ότι όταν ο νομοθέτης παραθέτει κατά το δυνατόν περισσότερα στοιχεία που να δικαιολογούν με επάρκεια και σαφήνεια τα μέτρα που λαμβάνει, παρέχει και την ευχέρεια στο δικαστή να ελέγξει περαιτέρω την προσφορότητα και την αναγκαιότητα του συγκεκριμένου μέτρου σε σχέση με το δημόσιο σκοπό που εξυπηρετεί. Είτε το δει κανείς ως ποιοτική–κανονιστική αναβάθμιση του δημοσίου συμφέροντος<sup>39</sup>, είτε ως απομείωση, έστω υπό προϋποθέσεις, του δημοσίου συμφέροντος από το κοινωνικό του περιεχόμενο<sup>40</sup>, η ουσία δεν αλλάζει. Υπό το πρίσμα αυτό, ο έλεγχος συνταγματικότητας από τον δικαστή γίνεται συχνά «οριακός», προσαρμοσμένος στις συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, καθώς ο δικαστής αναγνωρίζει ότι η πολιτική εξουσία, ακριβώς σε αυτό το σημείο, έχει μεγαλύτερα περιθώρια εκτίμησης του δημοσίου συμφέροντος. Ειδικά στις περικοπές που θίγουν την εισοδηματική κατάσταση των εργαζομένων και συνδέονται άρρηκτα με τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας το «ισοζύγιο» του ελέγχου γέρνει υπέρ των επιλογών του νομοθέτη. Το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που ταυτίζεται πλέον με την επιβίωση της χώρας, δεν μπορεί να διαθέτει όμως υπερσυνταγματικές ιδιότητες, αλλά οφείλει να είναι υποταγμένο στο συνολικό συνταγματικό πλαίσιο οργάνωσης της πολιτείας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και υπόκειται σε διπλό περιορισμό, α) από τον πυρήνα του θιγόμενου δικαιώματος και β) από την αρχή της αναλογικότητας. Πάντως η συνεχής και αδιάλειπτη επίκληση του δεν αρκεί, για να παραβιάζεται κατάφωρα το Σύνταγμα και η Δημοκρατία να κινδυνεύει να χάνει την αξιοπιστία της.

### 6.5 Το δίκαιο της ανάγκης.

Στην περίοδο της κρίσης, γίνεται πολύ συχνά λόγος για μια «κατάσταση έκτακτης ανάγκης στην οποία βρίσκεται η χώρα», η οποία είναι η γενουσιουργός αιτία για ένα δίκαιο εξαιρετικών περιστάσεων, ένα «δίκαιο της ανάγκης». Το «δίκαιο» αυτό, αποτελούμενο από το σύνολο των

---

39 άποψη Δημήτρη Τραυλού Τζανετάτου.

40 Ε.Θεοχαροπούλου «Η δραματική προέλαση του δημοσιονομικού συμφέροντος του Κράτους στη θέση του δημοσίου συμφέροντος σε καιρούς εθνικής δημοσιονομικής κρίσης εν μέσω παγκοσμίου οικονομικής κρίσης», ΔΦΝ 2012,

νομοθετικών ρυθμίσεων<sup>41</sup> που θεσπίστηκαν για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής και γενικότερα της οικονομικής κρίσης, υλοποιείται πάντα μέσα από την επίκληση της έννοιας του γενικού ή δημοσίου ή γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος. Η σύνδεση αυτή δεν έχει γίνει ανατιολόγητα αφού: α) ο κίνδυνος του δημοσιονομικού εκτροχιασμού είναι υφιστάμενος, β) οι συνέπειές του αφορούν το σύνολο της κοινωνίας και απειλούν την οργανωμένη ζωή της και γ) ο κίνδυνος είναι εξαιρετικός με αποτέλεσμα να επιβάλλει μεγαλύτερους από τους συνήθεις περιορισμούς ατομικών δικαιωμάτων και συνταγματικών εγγυήσεων. Η κρίση όμως, αντί να ανακόπτεται, επιδεινώνεται διαρκώς και υπάρχει άμεσος κίνδυνος, το εξαιρετικό «δίκαιο της ανάγκης» να καταστεί πάγιο και διαχρονικό και τα αναποτελεσματικά και απρόσφορα μέτρα να επαναλαμβάνονται και τα ατομικά δικαιώματα να περιορίζονται περαιτέρω. Στην πραγματικότητα Συνταγματικό Δίκαιο της «ανάγκης», πέραν του ισχύοντος Συντάγματος (κατάσταση πολιορκίας του άρθρου 48) δεν υπάρχει και δεν μπορούν να μεταβληθούν λόγω εκτάκτων συνθηκών το γράμμα και το τέλος των συνταγματικών διατάξεων. Υπό αυτήν την έννοια, μπορεί κανείς να κάνει λόγο για νομοθετικό δίκαιο της ανάγκης, δηλαδή για όλους τους επιμέρους τυπικούς νόμους και κανονιστικές πράξεις, που φτιάχτηκαν έχοντας ως ratio το δημοσιονομικό συμφέρον και την έκτακτη κατάσταση και μόνο. Ούτε νομική ερμηνεία της ανάγκης, ούτε μεθοδολογία της ανάγκης είναι δογματικώς ανεκτή, γιατί η μέθοδος ερμηνείας του δικαίου δε μεταβάλλεται λόγω εκτάκτων συνθηκών.

Οι έκτακτες συνθήκες και η ανάγκη να τονιστεί περισσότερο το δημοσιονομικό συμφέρον εις βάρος των ατομικών δικαιωμάτων, μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνο στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας. Η πραγματικότητα και η «ανάγκη» λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη από την πλευρά του δημοσίου συμφέροντος κατά τη στάθμιση με τα συγκρουόμενα με το δημόσιο αυτό συμφέρον ατομικά δικαιώματα. Τα παραπάνω δε σημαίνουν ότι στο δίκαιο της ανάγκης η αρχή της αναλογικότητας μεταβάλλεται. Η αρχή αυτή παραμένει πάντα η ίδια. Νοηματοδοτείται απλώς διαφορετικά από την κατάσταση ανάγκης. Εκεί έγκειται άλλωστε η ιδιαιτερότητα και η ευκαμψία της. Κανένα άλλο συνταγματικό και μεθοδολογικό εργαλείο δεν χρειάζεται ο νομικός μας πολιτισμός εκτός από την αρχή της αναλογικότητας, προκειμένου να λάβει νομίμως υπόψη του την κατάσταση ανάγκης. Έτσι το «δίκαιο της ανάγκης», αν δεχτούμε ότι υφίσταται, είναι το «δίκαιο της αυξημένης αιτιολογίας και του αυξημένου δικαστικού ελέγχου»<sup>42</sup>. Σε περιόδους

41 Που χαρακτηρίζεται από υπερνομοθέτηση, ταχεία νομοθέτηση, σε συνδυασμό με την αύξηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης.

42 Πάνος Λαζαράτος, «Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης», ΘΠΔΔ 8-9/2013, σελ.691.

κρίσης τίθεται πάντα το ερώτημα, εάν το δίκαιο κατισχύει της οικονομίας ή εάν αντίθετα η οικονομία κατισχύει επί του δικαίου. Η νομική εννοιοκρατία δηλαδή εναντίον του οικονομικού ρεαλισμού.

### 6.6 Κριτική προσέγγιση της Απόφασης.

Η 668/2012 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ για πολλά χρόνια θα αποτελεί σημείο αναφοράς, τόσο για το νομικό κόσμο της χώρας όσο και για την ελληνική κοινωνία στο σύνολό της, αφού ο αντίκτυπος της έχει επίδραση σε όλους μας ανεξαιρέτως. Πρόκειται «για πανόραμα νομικών ζητημάτων, των κυρίων εκ των μεγίστων»<sup>43</sup>. Η απόφαση αυτή οδήγησε στην συνέχιση των μνημονιακών μέτρων καθώς δεν θεωρήθηκε, ότι τίθεται ζήτημα παραβίασης των κοινωνικών δικαιωμάτων και σε αυτή καθιερώθηκε μία τάση δικαστικού αυτοπεριορισμού, ψήγματα της οποίας είχε επιδείξει το Συμβούλιο και σε προηγούμενες αποφάσεις του. Ειδικά για τις περικοπές των αποδοχών και επιδομάτων για τους εργαζόμενους στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (καθώς και περικοπές στις συντάξεις), το Δικαστήριο τις αντιμετώπισε ως δημοσιονομικά μέτρα άμεσης απόδοσης για την αντιμετώπιση της οξείας δημοσιονομικής κρίσης και την αποτροπή της χρεωκοπίας. Έκρινε ότι τα μέτρα πάρθηκαν υπέρ της δημόσιας ωφέλειας, είναι μέσα σε βιώσιμα επίπεδα, δεν αντίκεινται σε κάποια συνταγματική διάταξη, δεν παραβιάζουν το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και δεν αποτελούν περιπτώσεις αυθαίρετης ενιαίας μεταχείρισης προσώπων, που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες. Αφού λοιπόν σε καμία συνταγματική διάταξη δεν ορίζεται το ύψος των αποδοχών, δεν αποκλείεται η αλλαγή τους λόγω των συντρεχουσών συνθηκών.

Επίσης το ΣτΕ επιφύλαξε για τον εαυτό του τον ρόλο του φύλακα δημοσιονομικού συμφέροντος του κράτους, αιτιολόγησε και δικαιολόγησε όλα τα μέτρα, αναγνωρίζοντας την υπεροχή του νομοθέτη και υποκαθιστώντας τον. Έκρινε δηλαδή την αναγκαιότητα λήψεως των επίμαχων μέτρων και το προδήλως αληθές των παραδοχών, από τις οποίες εκκινεί ο νομοθέτης. Για να το πετύχει αυτό χρησιμοποίησε την αρχή της αναλογικότητας υιοθετώντας ένα (όχι μαχητό) τεκμήριο υπεροχής του νομοθέτη. Δηλαδή το μέτρο είναι πρόσφορο, εφόσον παρίσταται ως πρόσφορο από τον ίδιο τον νομοθέτη και τότε είναι σύμφωνο με το Σύνταγμα. Με αυτό το

---

43 Φίλιππος Σπυρόπουλος, «Δικαστικός Έλεγχος των interna corporis», ΤοΣ 1/2012, σ.143.

τρόπο "σχετικοποίησε" την αρχή της αναλογικότητας και μετατόπισε τα όρια υπέρ του δημοσιονομικού συμφέροντος σε βάρος των ατομικών δικαιωμάτων<sup>44</sup>. Η αναλογικότητα όμως ως εργαλείο προσέγγισης του περιορισμού των δικαιωμάτων δεν συνάδει με την έννοια του οριακού ελέγχου.

Η πρώτη παρατήρηση λοιπόν σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας από το δικαστήριο, έγκειται στην επιλογή του δικαστηρίου για οριακό δικαστικό έλεγχο με την ταυτόχρονη επιλογή της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας ως «εργαλείου» για την εξέταση των υπό κρίση μέτρων. Η παράλληλη χρήση και των δύο μεθόδων ελέγχου συνιστά μία αντίφαση, καθότι ο οριακός έλεγχος αποτελεί μορφή «χαλαρού» ελέγχου ενώ, αντιθέτως, η αρχή της αναλογικότητας (και μάλιστα υπό την ευρεία έννοια) απαιτεί αυξημένο βαθμό έντασης ελέγχου. Συνεπώς, η επιλογή αυτή – από μόνη της – καθίσταται μεθοδολογικά προβληματική<sup>45</sup>. Η δεύτερη παρατήρηση είναι, ότι κατά την ίδια την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας από το δικαστήριο, η αιτιολόγηση π.χ. της προσφορότητας των μέτρων με τη φράση «δεν παρίστανται ως προδήλως απρόσφορα» συνιστά ελλιπή αιτιολόγηση και υποδηλώνει ίσως την πρόθεση του δικαστή να μην προχωρήσει σε περαιτέρω έλεγχο. Αλλά και η αιτιολόγηση της αναγκαιότητας μέσω της επίκλησης του γενικού επιχειρήματος της ένταξης των μέτρων σε ένα ευρύτερο πλαίσιο – πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής, δεν καθίσταται επαρκής να τεκμηριώσει την εξέταση άλλων ηπιότερων μέτρων από πλευράς του νομοθέτη. Είναι φανερό ότι στην απόφαση ενυπάρχουν πολλές μορφές έλλειψης ή μη επαρκούς αιτιολογίας, που στην ουσία τους, ίσως συνιστούσαν και μορφές αρνησιδικίας.

Όμως η προσεκτική ανάγνωση του σκεπτικού της απόφασης οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι σε τόσο σοβαρά ζητήματα πολιτικής ο νομοθέτης δεν είναι ανέλεγκτος. Το Δικαστήριο θέτει τα όρια στον νομοθέτη, εντός των οποίων μπορεί να κινηθεί και να είναι συνταγματικά ανεκτό. Τόσο η κρίση της πλειοψηφίας, όσο και της μειοψηφίας υποκρύπτουν υπόδειξη προς την πολιτική εξουσία. Οι τάσεις αυτές εντοπίζονται στην υποχρέωση θεμελίωσης της ορθολογικότητας των νομοθετικών επιλογών και κυρίως στον έλεγχο του σωρευτικού αποτελέσματος που έχουν σε σχέση με άλλα μέτρα που έχουν επιβληθεί. Πρέπει δηλαδή να λαμβάνονται υπόψη και να εξετάζονται συνολικά και στο ευρύτερο πλαίσιο τους και οι περιορισμοί που επέρχονται από τη

44 Λαζαράτος Πάνος, «Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης», ΘΠΔΔ 8-9/2013.

45 Βλ. Ξ. Κοντιάδης/Α.Φωτιάδου, «Κοινωνικά δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση – Θεωρητικές επισημάνσεις επ' ευκαιρία της ΟΛ. ΣΕ 668/2012» ΔτΑ Νο 53/2012 ,σ.42 επ.

σώρευση περισσότερων μέτρων και οι οποίοι συνεπάγονται δραστική μείωση της κοινωνικής προστασίας και σοβαρή κοινωνική οπισθοδρόμηση.

Και άλλες σκέψεις διατυπώνονται στις γνώμες της κάθε άλλο παρά ευκαταφρόνητης μειοψηφίας, όπως ότι «δεν τεκμηριούται με τη δέουσα σαφήνεια και την παράθεση αναλυτικών στοιχείων» ο επικαλούμενος λόγος σπουδαίου δημοσίου συμφέροντος και «προς τούτο θα απαιτείτο η σύνταξη ειδικής και συνολικής οικονομικής μελέτης, η οποία όφειλε να καταδείξει ότι έχουν εφαρμοστεί και εξαντληθεί όλα τα ηπιότερα εξ επόψεως συνεπειών σε θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα μέσα». Υπάρχει και η άποψη στην θεωρία ότι το Δικαστήριο όφειλε να ελέγξει αυτεπαγγέλτως, αν οι επίμαχες περικοπές παραβιάζουν, σε ορισμένες εισοδηματικές κατηγορίες προσώπων, το μέτρο του κατώτατου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης, λαμβάνοντας υπ' όψιν τη σχέση του εισοδήματος που απομένει σ' αυτές με το κόστος των βασικών αναγκών του ανθρώπου (διατροφής, στέγασης, ένδυσης, υγείας, εκπαίδευσης και κάθε άλλης βασικής ανάγκης του ανθρώπου). Βέβαια το Δικαστήριο σε μεταγενέστερες κρίσεις του φαίνεται να διορθώνει «τα κακώς κείμενα» ως προς την θεμελίωση του δημοσίου συμφέροντος για την επιβολή νόμιμων περιορισμών σε θεμελιώδη δικαιώματα και τη στάθμισή του με το δημόσιο συμφέρον προστασίας τους και ειδικά ως προς την έννοια της αξιοπρεπούς διαβίωσης θα αναλύσει και θα προσδιορίσει επαρκώς το περιεχόμενο της<sup>46</sup>. Ποιο σωστό λοιπόν είναι να μην μιλάμε για μεταστροφή της νομολογίας, αλλά για μετεξέλιξη της.

Τέλος άξιο λόγου είναι ότι το Δικαστήριο μέσα σε αυτό το δυσμενές περιβάλλον και μπροστά στον κίνδυνο ενός δημοσιονομικού εκτροχιασμού, βρέθηκε, σύμφωνα με τα λόγια του απερχόμενου Προέδρου του Σ. Ρίζου<sup>47</sup>, ενώπιον της ένστασης του Μενίππου «ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος». Η ένσταση αυτή προβλήθηκε και διαχύθηκε από κρατικούς και άλλους ελεγχόμενους διαύλους απευθυνόμενη αμέσως ή εμμέσως στο ΣτΕ. Στην γερμανική θεωρία και νομολογία είναι γνωστό σαν η επιφύλαξη του εφικτού και υποδηλώνει ότι ο πολίτης μπορεί να αξιώσει από το κράτος ως κοινωνική παροχή μόνο το «εύλογο», ενώ ο νομοθέτης είναι ο μόνος που μπορεί να προσδιορίσει τα όρια προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, λαμβάνοντας υπόψη την επάρκεια των δημόσιων πόρων και την ανάγκη διαφύλαξης της δημοσιονομικής ισορροπίας, έτσι ώστε η παροχή να είναι εύλογη. Η επιφύλαξη όμως της ρήτρας του εφικτού

46 Ολ.ΣτΕ 2192επ/2014, 4741/2014 και 2287επ/2015.

47 Βλ. Σ. Ρίζου, "Το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του κοινωνικού κράτους και της πολιτικής ενστάσεως «ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος»" ΘΠΔΔ 2015, σελ. 293.



μπορεί να οδηγήσει στο λανθασμένο συμπέρασμα ότι το Κράτος Δικαίου ταυτίζεται με το οικονομικά βιώσιμο κράτος, άρα αφού το ελληνικό κράτος δεν έχει επαρκείς πόρους, μπορεί προσωρινά να αναστείλει το κράτος δικαίου<sup>48</sup>. Το κράτος όμως υποχρεούται να μεριμνά ώστε να εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους για την ικανοποίηση κάθε ατομικού ή κοινωνικού δικαιώματος και όταν αφορά τον σκληρό πυρήνα τους η υποχρέωση είναι απόλυτη και αποκλείει κάθε δυνατότητα επίκλησης της ρήτρας του εφικτού σε βάρος της διαφύλαξης ενός ελαχίστου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

### ΟΙ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΣΤΕ ΓΙΑ ΤΑ ΕΙΔΙΚΑ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΑ.

Την διετία 2014-2015 το ΣτΕ προχωρεί με αφετηρία τα ειδικά μισθολόγια των στρατιωτικών και των μελών ΔΕΠ (Ολ.ΣτΕ 2192/2014, ΣτΕ 4741/2014) σε μία νέα νομολογιακή στάση, καθώς έκρινε ως αντισυνταγματικά τα μέτρα μισθολογικών περικοπών των ανωτέρω κατηγοριών δημοσίων λειτουργών, εμμένοντας στην ιδιαίτερη μεταχείριση τους (στρατιωτικοί) και στην αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων τους (μέλη ΔΕΠ), σε ad hoc δηλαδή εξαιρετικές κρίσεις. Την νομολογιακή αυτή στροφή φάνηκε προς το παρόν να επεκτείνει ως και να κανονικοποιεί η απόφαση Ολ.ΣτΕ 2287/2015 και οι όμοιες της Ολ.ΣτΕ 2288-2290/2015, στην οποία κρίθηκαν αντίθετες στο Σύνταγμα και στην ΕΣΔΑ οι διατάξεις των Ν.4051/2012 και 4093/2012 που επέφεραν περαιτέρω μειώσεις στις κύριες και επικουρικές συντάξεις.

---

48 Κ. Γιαννακόπουλος, «Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων : «να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο», ΕφημΔΔ 4/2015, σελ. 417 επ.

### **7.1 Η 2192/2014 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ για τις περικοπές των μισθών (και συντάξεων) στρατιωτικών ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας.**

Με την απόφαση 2192/2014 η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε την αίτηση των ενώσεων αποστράτων αξιωματικών στρατού, ναυτικού και αεροπορίας με την οποία ζητήθηκε η ακύρωση της οικ.2/83408/0022/ 14.11.2012 απόφασης του αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, με τίτλο "Επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθεισών αποδοχών και συντάξεων που προκύπτουν από την εφαρμογή των διατάξεων της §Γ1 του άρθρου 1ου του Ν.4093/2012", στο μέτρο που μέσω αυτής καθορίσθηκε ο χρόνος και ο τρόπος επιστροφής των "αχρεωστήτως καταβληθέντων" ποσών συντάξεων στους απόστρατους στρατιωτικούς των ενόπλων δυνάμεων, που προέκυψαν από την αναδρομική μείωση των αποδοχών των ενεργεία στρατιωτικών, με τις προαναφερόμενες στον τίτλο της απόφασης διατάξεις, καθώς και της 2/85127/0022/22.11.2012 πράξεως του αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών, με θέμα "Κοινοποίηση Μισθολογικών Διατάξεων", στο μέρος που μέσω αυτής κοινοποιήθηκαν στις αρμόδιες υπηρεσίες, μεταξύ άλλων, οι προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου πρώτου του Ν.4093/2012, που αφορούν στην κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδειάς. Επισημαίνεται ότι η προσβαλλόμενη Υπουργική απόφαση, εξειδικεύοντας τις επίμαχες διατάξεις του Ν.4093/2012, συνιστά κατ' ουσίαν πράξη εφαρμογής τους.

Η αίτηση απορρίφθηκε στο μέρος που αφορούσε τη δεύτερη από τις προσβαλλόμενες πράξεις, ενώ εξετάσθηκαν περαιτέρω οι λόγοι ακυρώσεως που αφορούσαν την πρώτη εκ των προσβαλλόμενων πράξεων. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο συνέδεσε το ειδικό εξουσιαστικό καθεστώς υπό του οποίου τελούν όσοι εργάζονται στις ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας, με την ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση την οποία διαχρονικά απολαμβάνουν ως αντιστάθμισμα, η οποία μάλιστα, συνιστά υποχρέωση του νομοθέτη εφόσον ως αρχή απορρέει από τα άρθρα 45, 23§2 και 29§3 του Συντάγματος. Ακολούθως, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο νομοθέτης κατά τη λήψη των επίμαχων νομοθετικών μέτρων δεν έλαβε υπόψη του τα κριτήρια που επιτάσσει η αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης, αλλά το προδήλως απρόσφορο αριθμητικό κριτήριο σύμφωνα με το οποίο όλα τα ειδικά μισθολόγια αντιμετωπιζόμενα συλλήβδην ως ένα ενιαίο οικονομικό μέγεθος θα έπρεπε να μειωθούν κατά 10%, μείωση η οποία

λόγω και του σωρευτικού της αποτελέσματος αθροιστικά και με άλλα νομοθετικά μέτρα οικονομικής και φορολογικής φύσης ξεπερνά τα ακραία όρια που θέτει το Σύνταγμα, υπέρβαση που δεν μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Ειδικότερα:

### **7.1.1 Η αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας.**

#### **α) Αποστολή, απαγορεύσεις και περιορισμοί στρατιωτικών ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας.**

Αρχικά, το Δικαστήριο, τόνισε την ιδιαίτερη σημασία της αποστολής των ενόπλων δυνάμεων, όπως αυτή προκύπτει εμμέσως από το Σύνταγμα και το άρθρο 45 που ορίζει ότι: «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι αρχηγός των Ενόπλων Δυνάμεων της Χώρας, που τη διοίκησή τους ασκεί η Κυβέρνηση, όπως νόμος ορίζει. Απονέμει επίσης τους βαθμούς σε όσους υπηρετούν σ' αυτές, όπως νόμος ορίζει». Περαιτέρω, με το άρθρο 23§2 του Συντάγματος «... Απαγορεύεται η απεργία με οποιαδήποτε μορφή στους δικαστικούς λειτουργούς και σ' αυτούς που υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας ...», ενώ με το άρθρο 29§3 αυτού «Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος στους δικαστικούς λειτουργούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας». Κατόπιν, ανατρέχοντας σε νόμους, οι οποίοι εκδόθηκαν σε εκτέλεση του άρθρου 45, περιέγραψε το ιδιόμορφο καθεστώς λειτουργίας υπό το οποίο τελούν οι υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας. Ειδικότερες εκφάνσεις του αποτελούν οι περιορισμοί στα δικαιώματα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (δηλώσεις στα ΜΜΕ, μόνο κατόπιν άδειας), της επαγγελματικής ελευθερίας (απαγόρευση της ενασχόλησης με αμοιβομένη εργασία), και της συνενώσεως (η συμμετοχή σε Συνδέσμους και Σωματεία, επιτρέπεται μόνο κατόπιν άδειας). Την ιδιομορφία αυτή ενισχύουν η καθιέρωση ειδικών πειθαρχικών παραπτωμάτων, η υποχρέωση παραμονής τους στην Υπηρεσία για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, η υποχρέωση υπακοής στους ανώτερους, ο καθορισμός ειδικών κανόνων συμπεριφοράς ακόμα και εκτός υπηρεσίας, η υπαγωγή για τα εγκλήματα που διαπράττουν στη δικαιοδοσία ειδικών ποινικών δικαστηρίων και η καθιέρωση, με τον στρατιωτικό ΠΚ, ειδικών στρατιωτικών εγκλημάτων. Τέλος, στοιχεία της υπηρεσιακής τους καταστάσεως αποτελούν και η διαρκής ετοιμότητα, η αυξημένη επιφυλακή και οι συχνές μεταθέσεις.

**β) Διαχρονική ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση.**

Στη συνέχεια, το Δικαστήριο αναφέρθηκε στην ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση την οποία διαχρονικά απολαμβάνουν, όσοι εργάζονται στις ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας, ως αντιστάθμισμα των ανωτέρω περιορισμών. Με το Ν.1643/1986 εισήχθη μισθολόγιο αποκλειστικής επ' αυτών εφαρμογής, ενώ με το Ν.2448/1996, διατηρήθηκαν βασικά επιδόματα συνδεδεμένα με την ιδιαίτερη φύση της αποστολής τους, αυξήθηκαν ορισμένα άλλα, θεσπίστηκαν νέα και χορηγήθηκαν αυξήσεις στους ανώτατους αξιωματικούς «προς ενίσχυση του κύρους του βαθμού και για την αντιστάθμιση της αυξημένης ευθύνης των καθηκόντων που τους ανατίθενται». Ακολούθως, με το Ν.3205/2003 κωδικοποιήθηκαν οι διατάξεις του μισθολογίου και χορηγήθηκαν επιπλέον αυξήσεις, ώστε η δομή του μισθολογίου να ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες του προσωπικού.

**γ) Πυρήνας κρατικής κυριαρχίας και ιδιαίτερο εξουσιαστικό καθεστώς.**

Εξαιρετικά ενδιαφέρουσα είναι η ένταξη από το ΣτΕ των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας στον στενό πυρήνα της άσκησης της κρατικής εξουσίας. Το Δικαστήριο τόνισε ότι η διαφύλαξη της εθνικής άμυνας, η προάσπιση της εδαφικής ακεραιότητας της χώρας, η προστασία των Ελλήνων πολιτών και η εν γένει υποστήριξη των εθνικών συμφερόντων αποτελούν σκοπούς, που, ως εκ της φύσεώς τους, συνάπτονται άμεσα με την ίδια την κρατική υπόσταση. Η εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη και η κρατική ασφάλεια, ως κατεξοχήν δημόσιες εξουσίες και εκφράσεις κυριαρχίας, αποτελούν αρμοδιότητες αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας και η άσκηση των επιμέρους αρμοδιοτήτων που συγκροτούν την αποστολή των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας ασκείται, μέσω αυτών, μόνο από το κράτος. Η ειδική αυτή σχέση εξουσιάσεως και οι απορρέουσες από αυτήν υποχρεώσεις, είναι αυτή που δικαιολογεί τις απολύτου χαρακτήρα απαγορεύσεις που επιβάλλονται από το Σύνταγμα, και καθιστά συνταγματικά επιτρεπτούς τους ειδικούς περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων των στρατιωτικών οι οποίοι δεν θα ήταν ανεκτοί αν επιβάλλονταν στους λοιπούς πολίτες.

**δ) Υποχρέωση τήρησης αρχής ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης.**

Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης έχει υποχρέωση να τηρήσει την απορρέουσα εμμέσως από τις διατάξεις των άρθρων 45, 23§2 και 29§3 του Συντάγματος, αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχειρίσεως των στρατιωτικών, η οποία αποτελεί «μια πρόσθετη θεσμική εγγύηση που εξασφαλίζει την αξιοπρεπή διαβίωσή τους, την αποτελεσματική εκπλήρωση

της αποστολής των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, μέσω της ενισχύσεως του ηθικού των στελεχών τους, αλλά και δικαίωμα των στρατιωτικών, λόγω των συνταγματικών απαγορεύσεων και περιορισμών, στους οποίους υπόκεινται και της επικινδυνότητας των καθηκόντων τους» Το δε ύψος των αποδοχών της ηγεσίας των σωμάτων αυτών, πρέπει να διαμορφώνεται αναλόγως και του κύρους του βαθμού τους και των ευθυνών των καθηκόντων τους.

### **7.1.2 Η κρίση περί της αντισυνταγματικότητας των περικοπών.**

#### **α) Θεμελίωση της αναλογικότητας του περιορισμού.**

Στη σκέψη 12 το Δικαστήριο κάνει την πρώτη σημαντική διαπίστωση όσον αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι μισθολογικές αυτές περικοπές θα ήταν ανεκτές. Κατ αρχήν, αποδέχεται τη δυνατότητα του νομοθέτη, στο πλαίσιο της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής και κατ εκτίμηση των εκάστοτε κρατουςών οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, να προβεί σε μείωση του βασικού μισθού και των επιδομάτων των στρατιωτικών, δεδομένου, μάλιστα ότι από καμία συνταγματική διάταξη ή αρχή δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε αποδοχές συγκεκριμένου ύψους. Τονίζει όμως, ότι η μεταβολή του μισθολογικού καθεστώτος με τέτοιας φύσεως και εκτάσεως μείωση αποδοχών, που να επιφέρει ανατροπή του ισχύοντος μισθολογικού καθεστώτος, δεν μπορεί να γίνει χωρίς προηγουμένως να έχει εκτιμηθεί: α) το δημοσιονομικό όφελος, σε σχέση με τις επιπτώσεις, που η μείωση αυτή μπορεί να έχει στη λειτουργία των ενόπλων αυτών σωμάτων, καθώς και β) αν η μείωση είναι αναγκαία ή θα μπορούσε να αναπληρωθεί με άλλα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος, με μικρότερο κόστος για το προσωπικό. Ο Δικαστής, έτσι επισημαίνει στο Νομοθέτη την υποχρέωσή του για θεμελίωση της αναλογικότητας του περιορισμού.

#### **β) Το Μνημόνιο Συνεννόησης και το δημοσιονομικό συμφέρον.**

Το Δικαστήριο στη συνέχεια προσδιορίζει τη νομοθετική βάση των μέτρων (σκέψη 14) μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και «η μείωση κατά 12% κατά μέσο όρο των ειδικών μισθών του δημόσιου τομέα για τους οποίους δεν ισχύει το νέο μισθολόγιο» και καθορίζει λεπτομερώς το δημοσιονομικό συμφέρον, χάριν του οποίου επιβλήθηκαν οι μισθολογικές περικοπές και το οποίο κατατείνει στην ανάγκη άμεσης καλύψεως των οικονομικών αναγκών της χώρας, στη βελτίωση της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής καταστάσεως και στην εκπλήρωση των

ευρωπαϊκών στόχων της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Τέλος ο δικαστής επισημαίνει (σκέψη 15) ότι μετά τη δημοσίευση του Ν.4093/2012 και την κύρωση του κρατικού προϋπολογισμού, στον οποίο ενσωματώθηκαν τα μέτρα, το Eurogroup αποφάσισε στις 27/11/2012, την αποκατάσταση της ομαλής ροής χρηματοδότησης της Ελλάδας, ενώ τον Δεκέμβριο του 2012, έλαβε χώρα νέα επικαιροποίηση του Μνημονίου Συνεννόησης. Ως εκ τούτου η προσφορότητα των θεσπιζόμενων μέτρων, δεν ετίθετο υπό αμφισβήτηση.

#### **γ) Μειώσεις κατ εφαρμογή αριθμητικού κριτηρίου.**

Στην σκέψη 17, ωστόσο, το Δικαστήριο, κατακρίνει την «χρησιμοποίηση» από το νομοθέτη των μισθοδοτούμενων από το Δημόσιο για την αντιμετώπιση της παρατεταμένης οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης, λόγω κυρίως της δυνατότητα άμεσης επέλευσης των σκοπούμενων αποτελεσμάτων. Παράλληλα, τονίζει ότι, δεν έλαβε υπόψη του, τους λόγους για τους οποίους είχε θεσπισθεί ιδιαίτερο μισθολόγιο για καθεμία από τις εν λόγω κατηγορίες υπαλλήλων, οι οποίες έχουν απολύτως διακεκριμένα καθήκοντα και αποστολή, αλλά αντιμετώπισε τα ειδικά μισθολόγια, ως ένα ενιαίο οικονομικό μέγεθος, το οποίο έπρεπε, στο σύνολό του, να μειωθεί κατά ποσοστό 10%, στο πλαίσιο της επιχειρούμενης μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους. Με βάση το αμιγώς αριθμητικό αυτό κριτήριο, ο νομοθέτης θέσπισε μεγαλύτερο ποσοστό μείωσης (άνω του 10%) στα μισθολόγια, στα οποία το ύψος των αποδοχών ήταν υψηλότερο, και μικρότερο σε εκείνα που το ύψος των αποδοχών ήταν χαμηλότερο (ρύθμιση η οποία κατά την εκτίμηση του προστάτεψε όσους βρίσκονται στις χαμηλότερες μισθολογικές κλίμακες). Εντός δε του ίδιου μισθολογίου μείωσε κατά μεγαλύτερο ποσοστό τις αποδοχές των κατεχόντων τους ανωτέρους βαθμούς λειτουργούς και υπαλλήλους.

#### **δ) Ισότητα στην κατανομή των δημοσίων βαρών, Αρχή αναλογικότητας και χρέος κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.**

Το δικαστήριο, στη συνέχεια (σκέψη 19) τονίζει πως, «η δυνατότητα του νομοθέτη να θεσπίζει μέτρα περιστολής των δημοσίων δαπανών που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού και, ιδίως, όσων λαμβάνουν μισθό ή σύνταξη από το δημόσιο ταμείο λόγω της άμεσης εφαρμογής και αποτελεσματικότητας δεν μπορεί να είναι απεριόριστη. Έχει ως όριο τις αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, οι οποίες επιτάσσουν το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών

απασχολουμένων τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, όπως, επίσης, και των ασκούντων ελευθέριο επάγγελμα, δεδομένου, μάλιστα, ότι η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών είναι προς όφελος όλων». <sup>49</sup> Ενόψει και της αξιώσεως του κράτους να εκπληρώνουν όλοι οι πολίτες το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25§4 του Σ), δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, ώστε η σωρευτική επιβάρυνση αυτών να είναι ιδιαίτερα μεγάλη, αντί της προωθήσεως διαρθρωτικών μέτρων ή της εισπράξεως των φορολογικών εσόδων από την μη εφαρμογή των οποίων ευνοούνται, κυρίως, άλλες κατηγορίες πολιτών» (πρβλ ΣτΕ 668/2012). Εξάλλου και οι στρατιωτικοί και οι υπηρετούντες στα σώματα ασφαλείας, υπεβλήθησαν παράλληλα (σκέψη 20) και στο σύνολο των γενικών οικονομικών και φορολογικών μέτρων για την αντιμετώπιση του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας (μείωση αφορολογήτου ορίου, επιβολή ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης κλπ).

**ε) Κριτήρια που έπρεπε να ληφθούν υπόψη κατά τον προσδιορισμό του ύψους των περικοπών.**

Το Δικαστήριο (σκέψη 21) τονίζει ότι, ούτε από τις προπαρασκευαστικές εργασίες ψηφίσεως του Ν.4093/2012, ούτε από το κείμενο του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, ούτε από το κείμενο του εγκριθέντος με τον Ν.4046/2012 Μνημονίου ΙΙ, προκύπτει ότι κατά τον προσδιορισμό του ύψους των περικοπών ελήφθησαν υπόψη, πέραν του καθαρώς αριθμητικού και προδήλως απρόσφορου κριτηρίου, η σημασία της αποστολής των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και οι ιδιαίτερες συνθήκες ασκήσεως των καθηκόντων των στελεχών τους. Ούτε προκύπτει ότι έγιναν ειδικές εκτιμήσεις για τις επιπτώσεις των μειώσεων στη λειτουργία των σωμάτων αυτών, ούτε αν οι επιπτώσεις αυτές είναι μικρότερες ή μεγαλύτερες από το οικονομικό όφελος που θα προκύψει, ούτε, τέλος, αν θα μπορούσαν να ληφθούν άλλα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, με μικρότερο κόστος. Δεν εξετάσθηκε, επίσης, αν οι αποδοχές τους παραμένουν, και μετά τις νέες μειώσεις, επαρκείς για την αντιμετώπιση του κόστους αξιοπρεπούς διαβίωσης τους και ανάλογες της αποστολής τους. Η συνεκτίμηση των ως άνω κριτηρίων ήταν επιβεβλημένη, διότι οι επίμαχες περικοπές αφορούσαν σε αποδοχές των στελεχών στρατιωτικώς οργανωμένων σωμάτων, υπέρ των οποίων ο κοινός νομοθέτης έχει υποχρέωση ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχειρίσεως, η οποία

---

<sup>49</sup> βλ. αποφάσεις 187/2013 και 353/2013 του Πορτογαλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου.

απορρέει εμμέσως από το Σύνταγμα.

**στ) Το δημόσιο συμφέρον ως αναγκαίος, αλλά όχι και επαρκής όρος για τη συνταγματικότητα των μέτρων**

Η απόφαση καταλήγει, ότι όσον αφορά στους λόγους δημοσίου συμφέροντος που επικαλείται η Διοίκηση, οι οποίοι συνίστανται στην επίτευξη των στόχων του μεσοπρόθεσμου προγράμματος, δηλαδή στην εκπλήρωση των προαπαιτούμενων για τη συνέχιση της χρηματοδότησης του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας, αν και δικαιολογούν κατ' αρχήν, τη λήψη μέτρων περιστολής των δημοσίων δαπανών, δεν αρκούν για να καταστήσουν συνταγματικώς ανεκτές τις συγκεκριμένες περικοπές, διότι το δημόσιο συμφέρον, για την εξυπηρέτηση του οποίου επεβλήθησαν οι νέες μειώσεις, δεν ήταν τόσο έντονο όσο εκείνο που δικαιολογούσε την υιοθέτηση των αρχικών μέτρων των Ν.3833/2010 και Ν.3845/2010 που ελήφθησαν, προ του κινδύνου άμεσης χρεωκοπίας και εξόδου της χώρας από την ευρωζώνη. Οι επίμαχες περικοπές συνιστούν μέτρα που λαμβάνονται μεν για την αντιμετώπιση της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, επιβαρύνουν, όμως, και πάλι, κατά παράβαση της κατ' άρθρο 25§4 του Συντάγματος, υποχρέωσης όλων των πολιτών για εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, την ίδια κατηγορία πολιτών. Ούτε μπορούν να δικαιολογηθούν εκ του αναγκαίου αλλά όχι και επαρκή λόγου, ότι αποτελούν τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής που περιέχει δέσμη μέτρων για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας και την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών. Τέλος, η υπ' αριθ. 2012/211/ΕΕ απόφαση του Συμβουλίου της ΕΕ της 13.3.2012, με την οποία προβλέφθηκε «μείωση κατά 12% κατά μέσο όρο των ειδικών μισθών του δημόσιου τομέα για τους οποίους δεν ισχύει το νέο μισθολόγιο», δεν έχει την έννοια ότι απαλλάσσει τον εθνικό νομοθέτη, κατά την άσκηση της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής στο πλαίσιο εκπλήρωσης των διεθνών υποχρεώσεων της Χώρας, από την τήρηση των προαναφερομένων συνταγματικών διατάξεων και αρχών.

**7.1.3. Κριτική προσέγγιση της απόφασης.**

Το Δικαστήριο κατέληξε, ότι οι υπό κρίση μισθολογικές περικοπές, αντίκεινται προς την απορρέουσα εμμέσως από το Σύνταγμα (άρθρα 45, 23§2 και 29§9) αρχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης των ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας, καθώς και προς τις



συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 4§5 και 25§4 (ισότητα στην κατανομή των δημοσίων βαρών, χρέος κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης). Το Δικαστήριο εκκινεί τον δικανικό του συλλογισμό από το (πανηγυρικού χαρακτήρα) άρθρο 45 του Συντάγματος, το οποίο όμως δεν εστιάζει στο ρόλο ή την αποστολή των ενόπλων δυνάμεων, ενώ και τα άρθρα 23§2 και 29§9 αναφέρονται σε περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, που στόχο έχουν να εγγυηθούν την πολιτική τους ουδετερότητα, τη διάκρισή τους από την πολιτική εξουσία αλλά και την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή περισσότερο στις υποχρεώσεις και λιγότερο στη φύση του έργου τους. Οι αναφορές αυτές δεν συνιστούν τη συνταγματική θεμελίωση της "ιδιαίτερης" αποστολής η του ρόλου των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας (η οποία σαφώς προκύπτει από την κείμενη νομοθεσία), αλλά αντίθετα κατατείνουν προς την οριοθέτησή της.

Και ενώ η απουσία μειοψηφούσης άποψης, δεν αφήνει πολλά περιθώρια για την κρίση ως αβάσιμου του ανωτέρω δικανικού συλλογισμού, το Δικαστήριο υπερθεματίζει την ιδιαίτερη και εξέχουσας φύσης αποστολή των «στρατιωτικών», παραβλέποντας το παρωχημένο της αναφοράς αυτής σε μία ειρηνική και δημοκρατική κοινωνία και προσπαθεί να τους στεγανοποιήσει – οριοθετήσει, έναντι των υπόλοιπων πολιτικών υπαλλήλων, οι οποίοι δεν απολαμβάνουν τα ίδια "ιδιαίτερα" χαρακτηριστικά στο επάγγελμά τους. Συντελείται έτσι μία αντιστροφή της αντίληψης περί της γενικής αρχής της ισότητας, που αποκτά μία ιδιότυπη προστατευτική λειτουργία των όσων "αποδεδειγμένα" δεν τελούν σε όμοια κατάσταση με τους υπόλοιπους και χρησιμοποιείται προκειμένου να υποστηριχθεί υπέρ αυτών η ιδιαίτερη μισθολογική τους μεταχείριση, ως ανταμοιβή για την ιδιαίτερη θέση τους και τον ρόλο που επιτελούν. Παρόλο, που το Δικαστήριο φαίνεται να κάνει έλεγχο αναλογικότητας, στην πραγματικότητα η εφαρμογή της γενικής αρχής της ισότητας είναι αυτή που έχει τον πρώτο ρόλο και διαπνέει όλη την έκταση του δικανικού συλλογισμού<sup>50</sup>

Ο απόλυτος όμως διαχωρισμός μεταξύ των δύο κατηγοριών υπαλλήλων κάμπτεται εκ των πραγμάτων. Για παράδειγμα η υποχρέωση αποκλειστικής απασχόλησης στην υπηρεσία, όπου προβλέπεται, δεν ισχύει απαρέγκλιτα (οι εν ενεργεία αξιωματικοί επιτρέπεται να διδάσκουν σε δημόσιες ή ιδιωτικές σχολές ή εκπαιδευτικά ιδρύματα) ή η υποχρέωση παραμονής στο

50 Σ. Χριστοφορίδου, «ΣτΕ 2192/2014 Ολομ – Αντισυνταγματικές οι περικοπές των μισθών και συντάξεων στρατιωτικών ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας, 2015, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).

στράτευμα έχει κριθεί ότι αντίκειται στο άρθρο 22§4 του Συντάγματος και στον ΕΚΧ (ενώ αντίθετα υποχρέωση παραμονής στην υπηρεσία βαραίνει τους αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης). Και οι δύο κατηγορίες υπαλλήλων τελούν υπό ιεραρχική πυραμιδοειδή δομή και οργάνωση, η οποία εμπεριέχει την υποχρέωση υπακοής των κατωτέρων προς τους ανώτερους κ.α. Ακόμα και η υποχρέωση λήψης προηγούμενης άδειας για δημοσίευση γνώμης των υπαλλήλων της ΕΛΑΣ έχει κριθεί, ότι αντιβαίνει στο άρθρο 14 του Συντάγματος και στο άρθρο 10 της Σύμβασης της Ρώμης. Και βέβαια η ειδική σχέση εξουσίασης στην οποία βρίσκονται με το κράτος οι υπάλληλοι των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας είναι εκούσια και ηθελημένη. Εδώ πρέπει να επισημανθεί και ότι η Ολομέλεια του ΑΠ στην 3/2012 απόφασή της, έκρινε ότι το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι «δεν εξαρτάται από προηγούμενη άδεια κρατικής ή άλλης αρχής ή αν υφίσταται ένας τέτοιος νόμος, τότε αυτός δεν εφαρμόζεται ως ερχόμενος σε αντίθεση με το Σύνταγμα» και ότι οι υπηρετούντες στις Ένοπλες Δυνάμεις δεν αποτελούν ειδική κατηγορία Ελλήνων πολιτών. Ισχύουν δηλαδή οι ίδιες ακριβώς ρυθμίσεις για τα ατομικά ή κοινωνικά δικαιώματα όλων των Ελλήνων πολιτών, με την επιφύλαξη των διατάξεων του Συντάγματος, με τις οποίες θεσπίζεται η κομματική ουδετερότητα των στρατιωτικών, (άρθρο 29§3), τα κωλύματα εκλογιμότητάς τους (άρθρο 56§§1,3,4) και η υπαγωγή τους στην δικαιοδοσία των στρατιωτικών δικαστηρίων (άρθρο 96§§4,5). Ενδεχόμενοι περιορισμοί στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι επιτρέπονται, εφόσον δικαιολογούνται από την αρχή της αναλογικότητας.

Παρ' όλες τις «αστοχίες» της η απόφαση αυτή συνιστά μια μείζονος σημασίας νομολογιακή εξέλιξη. Η Ολομέλεια φαίνεται πως υιοθετεί, έστω και με προσεκτικά διατυπωμένες σκέψεις, δύο γνώμες που παρέμεναν μέχρι τώρα μειοψηφικές στη νομολογία του ΣτΕ, δηλαδή τον έλεγχο της τεκμηρίωσης των νομοθετικών επιλογών και τον έλεγχο του σωρευτικού αποτελέσματος των εξεταζόμενων μέτρων. Σύμφωνα με την πρώτη γνώμη, ο νομοθέτης οφείλει να τεκμηριώνει με συγκεκριμένα στοιχεία και μελέτες ότι τα δυσμενή μέτρα που επιβάλλει υπήρξαν πράγματι αναπόφευκτα.<sup>51</sup> Πρόκειται ουσιαστικά για μια εφαρμογή της αρχής της ορθολογικής νομοθέτησης. Σύμφωνα με τη δεύτερη γνώμη, κατά το δικαστικό έλεγχο δυσμενών μέτρων οφείλει να συνεκτιμάται και το σωρευτικό αποτέλεσμα από την προηγηθείσα επιβολή παρόμοιων μέτρων<sup>52</sup>. Το δικαστήριο δέχεται ότι, για σημαντικές μειώσεις που συνιστούν ανατροπή μισθολογικού καθεστώτος, απαιτείται «να έχει προηγουμένως εκτιμηθεί το

51 βλ. ιδίως ΣτΕ 668/2012 Ολομ. σκέψεις 33.Γ και 36.Β, γνώμες μειοψηφίας.

52 βλ. ΣτΕ 668/2012 Ολ, σκέψη 39.Α, γνώμη μειοψηφίας, ιδίως ΣτΕ 1972/2012 Ολ σκέψη 17.Γ, γνώμη μειοψηφίας.

δημοσιονομικό όφελος σε σχέση με τις επιπτώσεις», καθώς και «αν η μείωση είναι αναγκαία ή θα μπορούσε να αναπληρωθεί με άλλα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος» (σκέψη 12), ότι ούτε από πουθενά δεν προκύπτει ότι λήφθηκαν υπόψη οι ιδιαιτερότητες των συγκεκριμένων περιπτώσεων, ούτε «έγιναν ειδικές εκτιμήσεις για τις επιπτώσεις» των μειώσεων και για το αν αυτές θα μπορούσαν να αποφευχθούν (σκέψη 21). Επίσης δέχεται ότι η «σωρευτική επιβάρυνση» συγκεκριμένων κατηγοριών πολιτών συνιστά κριτήριο για τον έλεγχο υπέρβασης των ορίων της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη (σκέψη 19) και, μετά από παράθεση όλων των εισοδηματικών επιβαρύνσεων που επιβλήθηκαν από το 2010 και εφεξής (σκέψη 20), καταλήγει ότι οι επίμαχες μειώσεις του Ν.4093/2012, «συνυπολογιζόμενες με τις υπόλοιπες μειώσεις που επεβλήθησαν διαδοχικώς στις αποδοχές των στρατιωτικών και τις αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις, υπερβαίνουν, λόγω του σωρευτικού τους αποτελέσματος και της εκτάσεώς τους», τα όρια αυτά (σκέψη 21). Σίγουρα η σχολιαζόμενη απόφαση είναι ένα σημαντικό βήμα μετεξέλιξης, ενδεχομένως και υπέρβασης, του νομολογιακού «κανόνα» που είχε διαμορφωθεί με την απόφαση 668/2012 της Ολομέλειας.

## **7.2 Η απόφαση 4741/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για τις περικοπές των αποδοχών των μελών ΔΕΠ.**

Η απόφαση Ολ.ΣτΕ 4741/2014 εκδόθηκε κατόπιν της υπ' αριθμ. 2705/2014 παραπεμπτικής του Στ' Τμήματος επί αγωγής με την οποία ζητήθηκε να αναγνωρισθεί η εις ολόκληρον υποχρέωση του ΕΚΠΑ και του Ελληνικού Δημοσίου να καταβάλουν στους ενάγοντες, με το νόμιμο τόκο υπερημερίας, ποσά που αντιστοιχούν σε περικοπείσες αποδοχές τους, χρονικού διαστήματος από 1.8.2012 έως 30.4.2013, βάσει των διατάξεων της περίπτωσης 17, της § Γ1, του άρθρου 1ου του Ν.4093/2012 και της υπ' αριθμ. οικ.2/83408/022/14.11.2012 απόφασης του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών. Κατά τους ισχυρισμούς των εναγόντων, οι διατάξεις του ως άνω νόμου αντίκεινται στα άρθρα 4§1 και 5, 2§1, 5§1, 25§1, 16 και 17, 74§5 και 80§1 του Συντάγματος, καθώς και στο ΠΠΠ της ΕΣΔΑ. Η εκδίκαση της υπόθεσης από το ΣτΕ γίνεται στα πλαίσια του θεσμού της πρότυπης ή «πιλοτικής» δίκης, για μείζονος σπουδαιότητας και γενικότερου ενδιαφέροντος ζητήματα που αναμένεται να προκαλέσουν μεγάλο αριθμό διαφορών. Πρόκειται λοιπόν για μια απόφαση που εντάσσεται στη νομολογία σχετικά με τη

συνταγματικότητα των διατάξεων περί περικοπών αποδοχών ειδικών επαγγελματικών κατηγοριών, περιλαμβάνει δε ερμηνεία των άρθρων 16, 4§5, 25§1 και §4 και 87 του Συντάγματος, τεχνική ελέγχου συνταγματικότητας, ανάλυση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος, ερμηνεία του άρθρου 105 ΕισΝ.ΑΚ και εκτενείς σκέψεις για τις ιδιομορφίες της κατάστασης των καθηγητών ΑΕΙ ως δημοσίων λειτουργών, ενώ ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν τις εξουσίες του ΣτΕ στον προσδιορισμό των συνεπειών των αποφάσεών του.

### **7.2.1. Ερμηνεία του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ - Ευθύνη του Δημοσίου από πράξεις οργάνων της Νομοθετικής εξουσίας και παθητική νομιμοποίηση.**

Το Δικαστήριο προβαίνει κατ' αρχήν σε ερμηνεία του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και αναφέρει ότι για να στοιχειοθετηθεί ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση λόγω πράξεως ή παραλείψεως των οργάνων του κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σ' αυτά δημόσιας εξουσίας, απαιτείται, μεταξύ άλλων, η πράξη ή παράλειψη να είναι παράνομη. Δεν μπορεί όμως να προκύψει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, από την εκ μέρους της πολιτείας νομοθέτηση ή από την παράλειψη αυτής, εκτός αν γεννάται αντίθεση προς κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος<sup>53</sup> Σε αυτή την περίπτωση, ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση του ζημιωθέντος γεννάται μόνο αν οι επιζήμιες συνέπειες επέρχονται απευθείας από την επίμαχη διάταξη. Στις λοιπές περιπτώσεις που οι επιζήμιες συνέπειες επέρχονται από την πράξη της Διοίκησης, που εφαρμόζει τον κανόνα δικαίου στην ατομική περίπτωση, η ευθύνη έναντι του ζημιωθέντος προκύπτει από την τελευταία αυτή πράξη. Επίσης απαιτείται να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράνομης πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας και της επελθούσας ζημίας. Στην συνέχεια θεωρεί, ότι το Ελληνικό Δημόσιο και το ΕΚΠΑ νομιμοποιούνται παθητικώς στην παρούσα δίκη, διότι οι αξιώσεις των εναγόντων (τριών μελών ΔΕΠ του ΕΚΠΑ) ερείδονται στην, κατά τους ισχυρισμούς τους, αντίθεση προς κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος των διατάξεων που θεσμοθετήθηκαν από το πρώτο, έχοντας ευρύτερες δυσμενείς συνέπειες στη διαμόρφωση των εκ νέου μειούμενων αποδοχών των μελών του ΔΕΠ των ΑΕΙ, εφαρμόστηκαν δε από το δεύτερο, κατά τον υπολογισμό των αποδοχών των εναγόντων, που τους καταβλήθηκαν μειωμένες, για το προαναφερθέν χρονικό διάστημα.

---

53 ΣτΕ 3901/2013, 2544/2013 7μ.

### **7.2.2 Η κρίση περί της αντισυνταγματικότητας των περικοπών.**

#### **α) Ερμηνεία του άρθρου 16 του Συντάγματος**

Το Δικαστήριο περιγράφει πως με τις διατάξεις του άρθρου 16 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η ελεύθερη ανάπτυξη της επιστήμης ως θεμελιώδης σκοπός του κράτους και καθορίζονται οι βασικές αρχές που πρέπει να διέπουν την παροχή της ανώτατης εκπαίδευσης, για την οποία θεσπίζονται συγκεκριμένα οργανωτικά και λειτουργικά πλαίσια, που οριοθετούν τη δράση της διοίκησης και του κοινού νομοθέτη κατά τη ρύθμιση των σχετικών θεμάτων. Η ανώτατη εκπαίδευση, σκοπός της οποίας είναι η αδέσμευτη προαγωγή και μετάδοση της επιστημονικής γνώσης με την έρευνα και τη διδασκαλία, παρέχεται από ίδια και αυτοτελή ιδρύματα, που αποτελούν ΝΠΔΔ, σύμφωνα με την αρχή της ακαδημαϊκής ελευθερίας (ως ατομικό δικαίωμα του πανεπιστημιακού και ως θεσμική εγγύηση) και με την αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ιδρυμάτων αυτών. Προς εκπλήρωση των σκοπών αυτών το Κράτος υποχρεούται να εξασφαλίζει την αναγκαία υποδομή, να διαθέτει τα απαραίτητα οικονομικά μέσα και να διασφαλίζει τις προϋποθέσεις για την ακώλυτη άσκηση από τα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ της διδακτικής και ερευνητικής τους δραστηριότητας, όπως ρητά ορίζεται στη §5 εδ.2 του άρθρου 16 του Συντάγματος, καθιερώνοντας «δικαίωμα» των ΑΕΙ να ενισχύονται οικονομικά από το Κράτος. Για τους λόγους αυτούς τα μέλη ΔΕΠ αναγνωρίζονται, ενόψει των αυξημένων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων και του κύρους τους, αλλά και των συνθηκών υπό τις οποίες ασκούν τα διδακτικά και ερευνητικά τους καθήκοντα, ευθέως από το Σύνταγμα, ως δημόσιοι λειτουργοί, τελούντες υπό ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς εγγυόμενο την προσωπική και λειτουργική τους ανεξαρτησία. Μεταξύ δε των εγγυήσεων αυτών περιλαμβάνεται και η υποχρέωση του νομοθέτη να εξασφαλίζει αποδοχές, κατ' εκτίμηση των ειδικών συνθηκών άσκησης και της σπουδαιότητας του λειτουργήματός τους, που να τους επιτρέπει να ασκούν αποτελεσματικά και απερίσπαστα τα καθήκοντα τους και να προσδίδει κύρος στα Ιδρύματα, ώστε να καθίστανται ελκυστικά για νέο υψηλής στάθμης επιστημονικό προσωπικό, λαμβανομένων βεβαίως υπ' όψιν των εκάστοτε οικονομικών δυνατοτήτων του κράτους.

#### **β) Ερμηνεία των άρθρων 4§5, 25§1 και §4, 79§1 και 106§1 του Συντάγματος.**

Η Απόφαση στην συνέχεια επικαλείται τα άρθρα 4§5, 25§1 και §4, το άρθρο 79§1 (για τον προϋπολογισμό) και το άρθρο 106§1(για την οικονομική ανάπτυξη) και από τον συνδυασμό τους συνάγει, ότι σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, ο κοινός νομοθέτης δύναται να

θεσπίσει μέτρα περιστολής των δημοσίων δαπανών που συνεπάγονται σοβαρή οικονομική επιβάρυνση μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού και, ιδίως, όσων λαμβάνουν μισθό ή σύνταξη από το δημόσιο ταμείο, λόγω της άμεσης εφαρμογής και αποτελεσματικότητας των επιβαλλομένων σε βάρος τους μέτρων για τον περιορισμό του δημοσίου ελλείμματος. Η δυνατότητα αυτή δεν είναι απεριόριστη, αλλά έχει ως όριο τις αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, οι οποίες επιτάσσουν το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής να κατανέμεται μεταξύ όλων των κατηγοριών απασχολούμενων τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα, όπως, επίσης, και των ασκούντων ελευθέριο επάγγελμα. Ενόψει και της αρχής της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25§4 του Σ), δεν είναι επιτρεπτό η επιβάρυνση από τα μέτρα να κατανέμεται πάντοτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών, ώστε η σωρευτική επιβάρυνση αυτών να είναι υπέρμετρη και να είναι πλέον εμφανής η υπέρβαση των ορίων της αναλογικότητας και της ισότητας στην κατανομή των δημοσίων βαρών, αντί της προώθησης διαρθρωτικών μέτρων ή της είσπραξης των φορολογικών εσόδων από την μη εφαρμογή των οποίων ευνοούνται, κυρίως, άλλες κατηγορίες πολιτών. Επιπλέον όρια στην εξουσία του νομοθέτη προκύπτουν και από τυχόν ειδικές διατάξεις του Συντάγματος σχετικές με τις θιγόμενες ομάδες του πληθυσμού.

#### **γ) Έλεγχος της συνταγματικότητας των περικοπών των αποδοχών των μελών ΔΕΠ.**

Ο νομοθέτης επεφύλαξε διαχρονικώς στα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση, που δεν ταυτίζεται με εκείνη των αμέσων πολιτειακών οργάνων του Κράτους (άρθρο 26 του Σ), αλλά απορρέει εμμέσως από την συνταγματική (άρθρο 16) αναγνώρισή τους ως δημοσίων λειτουργών με ιδιαίτερης σημασίας αποστολή, οι οποίοι είναι αναγκαίο να έχουν και ιδιαίτέρως αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα.<sup>54</sup> Λόγω όμως της αποτυχίας της φορολογικής συμμόρφωσης, της είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών και της προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ο νομοθέτης με τις επίμαχες διατάξεις, αποφάσισε την περαιτέρω μείωση των αποδοχών των μισθοδοτούμενων από το δημόσιο βάσει «ειδικών μισθολογίων» υπαλλήλων και λειτουργών. Ωστόσο, ακολούθησε ένα αμιγώς αριθμητικό κριτήριο, αντιμετωπίζοντας όλα τα ειδικά μισθολόγια ως ένα ενιαίο οικονομικό μέγεθος που έπρεπε να μειωθεί συνολικά κατά ποσοστό 10%, παρόλο που καθένα από αυτά αφορούσε διαφορετική

<sup>54</sup> Ο κοινός νομοθέτης, εκφράζοντας τις θέσεις του συνταγματικού νομοθέτη, ορίζει στις διατάξεις του άρθρου 25§1 του Ν.4009/2011 ότι: «Οι αποδοχές των καθηγητών είναι ανάλογες του λειτουργήματος που επιτελούν, της βαθμίδας που κατέχουν και του είδους απασχόλησης τους στο ίδρυμα και καθορίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.3205/2003, όπως εκάστοτε ισχύει».

κατηγορία λειτουργών ή υπαλλήλων, με απολύτως διακεκριμένα καθήκοντα, αποστολή και προσόντα. Το εξισωτικό αυτό κριτήριο είχε ως αποτέλεσμα να μειωθούν περισσότερο (άνω του 10%) τα μισθολόγια με υψηλότερο ύψος αποδοχών και λιγότερο εκείνα με χαμηλότερο ύψος αποδοχών, ενώ εντός του ίδιου μισθολογίου μειώθηκαν περισσότερο οι αποδοχές των πιο υψηλόβαθμων. Έτσι, με τις επίμαχες διατάξεις επιβλήθηκαν νέες μειώσεις στους βασικούς μισθούς των ΔΕΠ των ΑΕΙ, καθώς και στα χορηγούμενα σ' αυτούς επιδόματα και αποζημιώσεις. Ο Νομοθέτης έχει μεν διακριτική ευχέρεια στη διαμόρφωση των αποδοχών των μελών ΔΕΠ, τα δικαστήρια όμως δύνανται και οφείλουν, χωρίς να εξετάσουν τη σκοπιμότητα των επιλογών του, να ερευνήσουν αν ελήφθη υπ' όψιν η ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείριση τους, καθώς και η συνταγματική αρχή της ισότητας, με την έννοια της υποχρέωσης του νομοθέτη να μεταχειρίζεται ανίσως τις άνισες καταστάσεις.

Επιπροσθέτως, κατά τον προσδιορισμό του ύψους των περικοπών αυτών δεν συνεκτιμήθηκαν η ανάγκη διαφύλαξης του κύρους του δημοσίου λειτουργήματος, τα ιδιαίτερος αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, για την απόκτηση των οποίων απαιτούνται μακροχρόνιες μεταπτυχιακές σπουδές και πρωτότυπες συγγραφικές εργασίες, καθώς επίσης και η μέριμνα για την προσέλκυση στα Πανεπιστήμια της Χώρας νέων, υψηλής επιστημονικής επάρκειας, στελεχών, ούτε εξετάσθηκε αν οι αποδοχές τους παραμένουν, και μετά τις νέες μειώσεις, επαρκείς για την αντιμετώπιση του κόστους αξιοπρεπούς διαβίωσής τους και ανάλογες της αποστολής τους. Περαιτέρω, οι συγκεκριμένες μειώσεις, συνυπολογιζόμενες με την πλήρη κατάργηση των επιδομάτων εορτών και αδείας, τις μειώσεις των πάσης φύσεως επιδομάτων, αποζημιώσεων και πρόσθετων αμοιβών, την επιβολή ειδικών εισφορών αλληλεγγύης και αλληπάλληλες φορολογικές επιβαρύνσεις, υπερβαίνουν, λόγω του σωρευτικού τους αποτελέσματος και της έκτασής τους, το όριο που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη. Εν όψει τούτων το Δικαστήριο έκρινε ότι οι επίμαχες διατάξεις του Ν.4093/2012, με τις οποίες προβλέπονται νέες μειώσεις των αποδοχών των μελών του ΔΕΠ των ΑΕΙ, καθώς και οι διατάξεις της Υπουργικής απόφασης με τις οποίες οι μειώσεις αυτές επιβλήθηκαν αναδρομικώς από 1.8.2012, αντίκεινται στο άρθρο 16 του Συντάγματος και την απορρέουσα από αυτό αρχή της «ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισής» τους, καθώς και στις αρχές της αναλογικότητας και της ισότητας στα δημόσια βάρη. Αυτό δεν αναιρείται από την επίκληση του δικαιώματος εξωπανεπιστημιακής απασχολήσεως των μελών

ΔΕΠ, διότι δεν πρόκειται για κάτι το σταθερό και βέβαιο αλλά για μια δυνατότητα που επαφίεται στην ελεύθερη βούλησή του καθενός και διαφέρει ριζικά μεταξύ των διαφόρων επιστημών, κατευθύνσεων και ειδικοτήτων. Τέλος, ως προς την απόφαση 2012/211/ΕΕ του Συμβουλίου της ΕΕ, ισχύουν τα αναφερόμενα παραπάνω στην Ολ.ΣτΕ 2192/14.

### **7.2.3 Η γνώμη της μειοψηφίας.**

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ισχυρή μειοψηφία η οποία διετύπωσε την γνώμη, ότι ούτε από το άρθρο 16 του Συντάγματος, ούτε από κάποια άλλη συνταγματική διάταξη ή αρχή δεν κωλύεται, κατ' αρχήν, ο νομοθέτης, εκτιμώντας τις εκάστοτε συνθήκες και λαμβάνοντας υπόψη τη δημοσιονομική κατάσταση του κράτους, να προβαίνει σε αναμόρφωση του μισθολογίου των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, εισάγοντας νέες ρυθμίσεις, οι οποίες υπόκεινται σε οριακό μόνο δικαστικό έλεγχο. Στην περίπτωση δε των μελών ΔΕΠ, υποχρεούται σε ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείρισή τους, αυτό όμως δεν επιβάλλει τη μισθολογική τους εξομοίωση με τους δικαστικούς λειτουργούς ή με άλλες κατηγορίες λειτουργών ή υπαλλήλων, οι οποίοι ασκούν αρμοδιότητες στενά συνδεδεμένες με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας (στρατιωτικοί, σώματα ασφαλείας). Επίσης από καμιά συνταγματική διάταξη, ούτε και από το ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε αποδοχές συγκεκριμένου ύψους. Βεβαίως οι αποδοχές των μελών ΔΕΠ, προκειμένου να διασφαλίζεται η ακαδημαϊκή τους ελευθερία, πρέπει να επαρκούν για να εξασφαλίσουν την αξιοπρεπή τους διαβίωση, ανάλογη του κύρους του λειτουργήματος και της σπουδαιότητας των καθηκόντων τους, εν τούτοις όμως το επίπεδο της αξιοπρεπούς διαβίωσης πρέπει να προσδιορίζεται με βάση τις γενικότερα επικρατούσες συνθήκες και το επίπεδο διαβίωσης των υπολοίπων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων και του πληθυσμού της χώρας εν γένει. Ακόμα και μετά τη νέα αυτή μείωση, πληρούται η υποχρέωση της «ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης», εφόσον έχουν τη δυνατότητα παράλληλης εξωπανεπιστημιακής απασχόλησης, οι αποδοχές τους προβλέπονται από «ειδικό μισθολόγιο», ευνοϊκότερο από το ενιαίο μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων και εισπράττουν ειδικά επιδόματα (διδασκικής προετοιμασίας, αποζημίωση για δημιουργία βιβλιοθήκης, ειδικό ερευνητικό επίδομα κ.α.). Άλλωστε, η επίμαχη μείωση αποδοχών ήταν η πρώτη που αφορούσε τον βασικό μηνιαίο μισθό τους, ενώ οι προηγηθείσες μειώσεις αφορούσαν περικοπή, μόνο, πρόσθετων επιδομάτων ή φορολογικών απαλλαγών.



Ενόψει λοιπόν της αντιμετώπισης των επειγουσών οικονομικών αναγκών και της άμεσης ανάγκης βελτίωσης της δημοσιονομικής κατάστασης της Χώρας, ο Νομοθέτης αποφάσισε την περαιτέρω μείωση των αποδοχών των «ειδικών μισθολογιών», η οποία είναι προδήλως πρόσφορη και αναγκαία για την εκπλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, δεδομένου ότι το μέτρο αυτό συμβάλλει αμέσως στην περιστολή των δημοσίων δαπανών<sup>55</sup>, εκτίμηση που υπόκειται σε οριακό μόνο δικαστικό έλεγχο. Το δε προκύπτον τελικό ύψος των συνολικών καθαρών αποδοχών των εναγόντων δεν φτάνει σε σημείο που να διακυβεύεται το αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης τους, ενόψει των σημερινών εν γένει οικονομικών συνθηκών της χώρας, ή να καθίσταται ιδιαιτέρως δυσχερής η άσκηση των καθηκόντων τους. Επιπλέον δε η αναδρομική εφαρμογή του εν λόγω μέτρου αφορούσε σε μικρό χρονικό διάστημα 3 περίπου μηνών πριν από τη δημοσίευση του νόμου (12.11.2012), ενώ η παρακράτηση των αποδοχών τους για το διάστημα 1.8.2012 - 31.12.2012, έλαβε χώρα τμηματικώς σε μηνιαίες δόσεις, αρχής γενομένης από τον Ιανουάριο 2013. Επομένως κατά τη γνώμη λοιπόν της μειοψηφίας δεν παραβιάσθηκε η δίκαιη ισορροπία μεταξύ του γενικού συμφέροντος και της προστασίας των δικαιωμάτων των εναγόντων και οι επίμαχες διατάξεις δεν αντίκειται στις προαναφερόμενες διατάξεις του Συντάγματος και στο ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, διότι ο νομοθέτης αποφάσισε με αυτές την περαιτέρω μείωση, όχι μόνο των αποδοχών των μελών ΔΕΠ, αλλά όλων όσων αμείβονται με «ειδικά μισθολόγια», καθώς και μια σωρεία περικοπών και καταργήσεων αποδοχών, επιδομάτων, αποζημιώσεων και εν γένει αμοιβών για όλους σχεδόν τους λειτουργούς και υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΝΠΙΔ και των ΟΤΑ.

#### **7.2.4 Ο χρόνος επέλευσης των συνεπειών της αντισυνταγματικότητας.**

Με το άρθρο 22§1 του Ν.4274/2014, δόθηκε η δυνατότητα στο ΣτΕ, υπό προϋποθέσεις τις οποίες το ίδιο σταθμίζει, να αποκλίνει, σε εξαιρετικές πάντως περιπτώσεις, από τον κανόνα της αναδρομικής ακύρωσης και να καθορίσει μεταγενέστερο χρόνο επέλευσης των συνεπειών της ακύρωσης. Τα αυτά και για τους ίδιους λόγους πρέπει αναλογικώς να ισχύσουν και επί αγωγών και άλλων διαφορών ουσίας, που εκδικάζονται από το ΣτΕ μέσω του νέου δικονομικού θεσμού της πρότυπης δίκης. Το Δικαστήριο λοιπόν έκρινε ότι στην προκειμένη περίπτωση, η διάγνωση της αντισυνταγματικότητας των επίμαχων διατάξεων του Ν.4093/2012 και η συνεπεία αυτής

<sup>55</sup> Ολ.ΣτΕ 668/2012 σκ.35 και Ολ.ΣτΕ 1210/2010 σκ.24.

αναδρομική ακύρωση της Υπουργικής απόφασης θα επέφερε υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφωθεί με αναδρομική καταβολή των αποδοχών που περικόπηκαν όχι μόνο στους ενάγοντες, αλλά και σε ιδιαιτέρως ευρύ κύκλο προσώπων που αφορά η παρούσα πρότυπη δίκη. Κατόπιν στάθμισης του δημοσίου συμφέροντος, όρισε ότι οι συνέπειες της αντισυνταγματικότητας των επίμαχων διατάξεων θα επέλθουν μετά την δημοσίευση της παρούσας απόφασης. Εννοείται ότι για τους ενάγοντες και όσους άλλους έχουν ασκήσει ένδικα μέσα ή βοηθήματα μέχρι το χρόνο δημοσίευσης της απόφασης η διαγνωσθείσα αντισυνταγματικότητα θα έχει αναδρομικό χαρακτήρα. Η πλειοψηφία θεωρεί ότι η άποψη αυτή δεν συγκρούεται ούτε με το άρθρο 20§1 του Συντάγματος περί της αξίωσης δικαστικής προστασίας, ούτε με το άρθρο 6§1 της ΕΣΔΑ και το άρθρο 1 του ΠΠΠ αυτής, διότι η αναδρομικότητα των συνεπειών των αποφάσεων του ΣτΕ δεν αποκλείει αυτονόητα κάθε άλλη ρύθμιση και με τον ως άνω περιορισμό δεν διαταράσσεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων, εφόσον δεν τους αποστερεί των δικαιωμάτων τους, απλώς τα περιορίζει.

Μία πρώτη μειοψηφία διατύπωσε την άποψη ότι οι συνέπειες της απαγγελλόμενης από το Δικαστήριο αντισυνταγματικότητας των ως άνω διατάξεων, πρέπει να επέλθουν από τον χρόνο δημοσίευσης της παρούσας απόφασης, χωρίς καμία εξαίρεση, ήτοι να αποκλεισθεί η καταβολή χρηματικών αξιώσεων τόσο στους ενάγοντες, όσο και σε εκείνους που έχουν τυχόν ασκήσει σχετική αγωγή πριν από τη δημοσίευση της απόφασης. Μία δεύτερη όμως μειοψηφία θεωρεί ότι ο αποκλεισμός με δικαστική απόφαση της δυνατότητας οποιουδήποτε ζημιωθέντος προσώπου από την εφαρμογή αντισυνταγματικού νόμου, πέραν όσων έχουν ήδη ασκήσει σχετικές αγωγές, να επιδιώξει δικαστικώς, με αγωγή, την αποκατάσταση της ζημίας αντίκειται σε θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και διατάξεις. Πρωτίστως, η διατύπωση με δικαστική απόφαση κανόνων γενικής εφαρμογής (*erga omnes*), επιτακτικών ή απαγορευτικών, προσκρούει στην αρχή της διακρίσεως των εξουσιών (άρθρο 26 του Σ), καθώς τέτοιοι κανόνες θεσπίζονται μόνο από τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας ή, κατόπιν ειδικής εξουσιοδότησης νόμου, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση και όχι από τα όργανα της δικαστικής εξουσίας. Επίσης θεωρεί ότι κατά τα άρθρα 87§2 και 93§4 του Συντάγματος, στην ελληνική έννομη τάξη ισχύει ο διάχυτος και παρεμπόδιτος έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, βάσει του οποίου οποιοδήποτε δικαστήριο έχει εξουσία και, συγχρόνως, υποχρέωση να ελέγχει, στο πλαίσιο της εκδίκασης της

συγκεκριμένης εκάστοτε διαφοράς, τη συμφωνία προς το Σύνταγμα κάθε κανόνα δικαίου που καλείται να εφαρμόσει και αν τον κρίνει ως αντισυνταγματικό, να μην τον εφαρμόσει.

### 7.2.5 Κριτική προσέγγιση της Απόφασης.

Κατόπιν όλων των ανωτέρω, το Δικαστήριο κάνει δεκτή την αγωγή, ορίζει ως χρονικό σημείο επέλευσης των αποτελεσμάτων της διαγνωσθείσας αντισυνταγματικότητας των επίμαχων διατάξεων το χρόνο δημοσίευσης της εν λόγω απόφασης και αναγνωρίζει την εις ολόκληρον υποχρέωση του Ελληνικού Δημοσίου και του ΕΚΠΑ να καταβάλουν με νόμιμο τόκο υπερημερίας στους ενάγοντες τα αιτούμενα ποσά. Η Απόφαση όμως, σε μία πολύ δύσκολη περίοδο για την χώρα, φαίνεται να διατείνεται ιδιαίτερα ευνοικά για τα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ. Από το σύνολο των υπαλλήλων και λειτουργών του κράτους (πλην των πολιτειακών παραγόντων), το Σύνταγμα σε μία και μόνη περίπτωση διατυπώνει ρητό κανόνα ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης, αυτόν του άρθρου 88§2 για τους δικαστικούς λειτουργούς<sup>56</sup>. Ο νομοθέτης βέβαια υποχρεούται (άρθρο 16 του Σ) σε ιδιαίτερη μισθολογική μεταχείρισή των μελών ΔΕΠ των ΑΕΙ, αυτό όμως δεν σημαίνει τη μισθολογική τους εξομίσωση με τους δικαστικούς λειτουργούς ή με άλλες κατηγορίες λειτουργών ή υπαλλήλων, οι οποίοι ασκούν αρμοδιότητες στενά συνδεδεμένες με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας (στρατιωτικοί, σώματα ασφαλείας). Ούτε από το ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, δεν κατοχυρώνεται δικαίωμα σε αποδοχές συγκεκριμένου ύψους, ούτε από καμία συνταγματική διάταξη ή αρχή, δεν κωλύεται ο νομοθέτης, να προβαίνει σε αναμόρφωση του μισθολογίου των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων. Άλλωστε, ήταν η πρώτη μείωση αποδοχών που αφορούσε τον βασικό μηνιαίο μισθό τους, ενώ οι αποδοχές τους προβλέπονται από «ειδικό μισθολόγιο», ευνοϊκότερο έναντι του «ενιαίου μισθολογίου» και επιπλέον χορηγούνται σε αυτούς ειδικά επιδόματα και έχουν τη δυνατότητα παράλληλης εξωπανεπιστημιακής απασχόλησης. Το δε τελικό ύψος των αποδοχών τους είναι φανερό ότι διασφαλίζει την ακαδημαϊκή τους ελευθερία και επαρκεί για να εξασφαλίσουν αξιοπρεπή διαβίωση, ανάλογη του κύρους του λειτουργήματος και της σπουδαιότητας των καθηκόντων τους. Το επίπεδο όμως της διαβίωσης τους δεν πρέπει να λογίζεται ως «ξεκομμένο» από τις επικρατούσες συνθήκες, που βιώνει όλος ο πληθυσμός της χώρας και από το επίπεδο διαβίωσης των υπολοίπων δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων.

56 βλ. Μισθοδικείο 88/2013, Αρμ 2014.533.

Στην ίδια απόφαση, το ΣτΕ όρισε ότι τα αποτελέσματα της αντισυνταγματικότητας επέρχονται από την δημοσίευση της απόφασης αυτής, την 29.12.2014 και διευκρίνισε ότι δεν μπορούν στο μέλλον να ασκηθούν αγωγές για προγενέστερο της ημερομηνίας αυτής χρονικό διάστημα (όσες αγωγές είχαν ήδη ασκηθεί έως την 29.12.2014 θα δικαιωθούν και για το προγενέστερο χρονικό διάστημα). Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει επίκληση της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων αυτών για τη θεμελίωση αξιώσεων αποζημίωσης άλλων μελών ΔΕΠ, που αφορούν περικοπείες, βάσει των εν λόγω διατάξεων, αποδοχές τους, για χρονικά διαστήματα προγενέστερα του χρόνου δημοσίευσης της παρούσας απόφασης. Η μειοψηφία όμως εδώ φαίνεται να έχει δίκιο. Ο γενικός αποκλεισμός της δυνατότητας προσώπων να επιδιώξουν και να επιτύχουν δικαστικώς αποκατάσταση ζημίας που υπέστησαν, ιδίως συνεπεία παράβασης του Συντάγματος, δεν συνιστά απλό περιορισμό, αλλά πλήρη στέρηση του δικαιώματος της ένδικης προστασίας και στοιχειοθετεί παράβαση των άρθρων 20§1 του Συντάγματος και 6§1 της ΕΣΔΑ, στο βαθμό δε που πρόκειται για πρόκληση περιουσιακής ζημίας, αντίκειται στο άρθρο 1 του ΠΠΠ. Τέλος το Στε φαίνεται σαν να ασκεί κατ ουσίαν αρμοδιότητες συνταγματικού δικαστηρίου, οι οποίες όμως στην ελληνική έννομη τάξη ανήκουν στο ΑΕΔ.<sup>57</sup>

Είναι αναμφίβολο ότι οι δύο αυτές αποφάσεις του ΣτΕ, αποτελούν τομή στη μέχρι τώρα διαμορφωθείσα νομολογία. Και αυτό γιατί, ο δικαστής, στη δεύτερη πλέον φάση της κρίσης, κατά την οποία ο κίνδυνος της οικονομικής κατάρρευσης δεν είναι τόσο άμεσος και το δημοσιονομικό συμφέρον τόσο επιτακτικό, αποκαθιστά τις ισορροπίες και τολμά να θέσει υπό αμφισβήτηση τις νομοθετικές επιλογές. Ειδικότερα, με τις αποφάσεις αυτές, αναδείχθηκε, μεταξύ άλλων, η σημασία των αρχών της αναλογικότητας και της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, οι οποίες έτσι απεκδύθηκαν τον ευχολογικό τους χαρακτήρα και αποδείχθηκαν σημαντικά μεθοδολογικά εργαλεία για τη στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος και των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων. Από εδώ και πέρα η αρχή της αλληλεγγύης βρίσκει εφαρμογή στο δικανικό συλλογισμό, ο οποίος την ανέσυρε από τη θεωρητική περιθωριοποίηση και τη νομολογιακή αδράνεια για να την χρησιμοποιήσει όταν προκύπτει σωρευτική επιβάρυνση, εξόφθαλμα δυσανάλογη σε βάρος ορισμένων κατηγοριών πολιτών, οι οποίες έχουν ήδη υποστεί σοβαρότατα οικονομικά πλήγματα και ενίοτε αγγίζουν το ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης,<sup>58</sup>

57 Ευγενία Πρεβεδούρου, «Αντισυνταγματικότητα των περικοπών των αποδοχών των μελών ΔΕΠ. Περιορισμός της χρονικής έκτασης των αποτελεσμάτων της αντισυνταγματικότητας», 16/01/2015.

58 Μαθιουδάκης Ιάκωβος «Η αρχή της αλληλεγγύης κατά το άρθρ. 25 παρ. 4 Συντ.. Ερμηνευτικές οριοθετήσεις με βάση τη νομολογία της οικονομικής κρίσης», ΕφημΔΔ 4-2016, σ. 464.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

### ΟΙ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ ΣΤΕ ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟΝ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ.

Οι παθογένειες της δημόσιας διοίκησης και η ανάγκη καταπολέμησης αυτών υπήρχε ανέκαθεν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των εκάστοτε Κυβερνήσεων. Ωστόσο, παρά τις κατά καιρούς πολιτικές εξαγγελίες περί «αλλαγής» ή «επανίδρυσης του κράτους ή «μεταρρυθμίσεων», η πολιτική εξουσία, υπό την πίεση του πελατειακού συστήματος, δεν τόλμησε να προχωρήσει σε βαθιές τομές Στο πλαίσιο όμως της σημερινής δυσχερούς οικονομικής συγκυρίας και υπό την πίεση των δανειστών, ψηφίστηκαν πολλά νομοθετικά μέτρα για την αναδιοργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Αποδυνάμωσαν το θεσμό της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, με την εισαγωγή των καθεστώτων της διαθεσιμότητας - κινητικότητας και της αυτοδίκαιης αργίας, μείωσαν το προσωπικό της διοίκησης με την κατάργηση οργανικών θέσεων στο σύνολο των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, τόσο των μονίμων όσο και των με σχέση ιδιωτικού δικαίου απασχολούμενων υπαλλήλων και περιέκοψαν ουσιαδώς τις αποδοχές του ως άνω προσωπικού. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έγιναν με τρόπο σπασμωδικό και συνταγματικά οριακά ανεκτό, με συνέπεια η Ολομέλεια του ΣτΕ να κληθεί να αποφανθεί για πρώτη φορά μετά από πολλές δεκαετίες για ζήτημα απολύσεων δημοσίων υπαλλήλων, έστω και με έμμεσο τρόπο, με τη μορφή, δηλαδή, της θέσης σε κατάσταση προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας στην αρχή και λύσης της υπαλληλικής σχέσης στη συνέχεια.

#### **8.1 Η απόφαση 3354/2013 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα.**

Με την 3354/2013 απόφαση της Ολομέλειας του, το Δικαστήριο κλήθηκε να κρίνει τη νομιμότητα της ΚΥΑ ΔΙΔΑΔ/Φ. 2614/756/οικ. 21872/4.11.2011 των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών με θέμα: «Καθορισμός περιεχομένου των διαπιστωτικών πράξεων: α) κατάργησης οργανικών θέσεων που κενώνονται

λόγω της αυτοδίκαιης απόλυσης και της θέσης σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα των υπαλλήλων Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και β) αυτοδίκαιης απόλυσης και θέσης σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα των υπαλλήλων που πληρούν τις προϋποθέσεις και του τρόπου διαπίστωσης των εξαιρέσεων από την αυτοδίκαιη απόλυση και την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα», η οποία εκδόθηκε κατ' επίκληση της §10 του άρθρου 33 του Ν.4024/2011. Η δίκη είχε ως αφετηρία σχετική αίτηση ακύρωσης που κατέθεσε η ΑΔΕΔΥ.

**α) Οι θεσμοί της «προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας» και της «εργασιακής εφεδρείας».**

Αρχικά με τις διατάξεις του άρθρου 37§7 του Ν.3986/2011 «Επείγοντα μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015», οι οποίες αντικαταστάθηκαν και συμπληρώθηκαν στη συνέχεια με εκείνες του Ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο-βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία κλπ», εισήχθησαν στην ελληνική έννομη τάξη οι νέοι θεσμοί της «προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας» και της «εργασιακής εφεδρείας». Παρά την χρήση διαφορετικών όρων, το περιεχόμενο των δύο θεσμών είναι παρεμφερές. Η διαφορά τους έγκειται στο ότι η μεν «προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα» αφορά τους δημόσιους πολιτικούς υπαλλήλους, τους υπαλλήλους των ΟΤΑ α' και β' βαθμού καθώς και των ΝΠΔΔ, ενώ ο όρος «εργασιακή εφεδρεία» χρησιμοποιείται για τους εργαζομένους με σχέση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα<sup>59</sup>. Κατά τα λοιπά, σηματοδοτούν αμφότεροι ένα στάδιο αναστολής της σχέσης εργασίας, χωρίς πραγματική παροχή εργασίας και με δικαίωμα λήψης μειωμένων αποδοχών για ορισμένο διάστημα. Πρόκειται για ένα ειδικό καθεστώς, το οποίο κατ' ουσίαν αποτελεί τον προθάλαμο της απόλυσης των εργαζομένων στους οποίους αφορά, ή, όπως έχει διατυπωθεί πιο γλαφυρά, συνιστά ένα είδος «απόλυσης με φερετζέ»<sup>60</sup>. Τα ζητήματα συνταγματικότητας που απασχόλησαν το Δικαστήριο ήταν πρωτόγνωρα.

**β) Η κατάργηση οργανικών θέσεων για δημοσιονομικούς λόγους.**

Το Δικαστήριο, αφού εξέτασε αρχικά το έννομο συμφέρον της αιτούσας συνδικαλιστικής οργάνωσης, προχώρησε στη συνέχεια στην ερμηνεία των εφαρμοστέων συνταγματικών διατάξεων των άρθρων 4§1 και 103§2, 4 και 6 που έκρινε ότι διέπουν την υπό κρίση περίπτωση και οι οποίες αναφέρονται στην γνώμη της πλειοψηφίας και των συγκλινουσών προς την

59 Φωτεινή Δερμιτζάκη., Η «εργασιακή εφεδρεία» του ν. 4024/2011, ΕΕργΔ 2011, σελ.1481 επ.

60 Άρις Καζάκος, “Παράνομη η εργασιακή εφεδρεία, είναι απόλυση με φερετζέ”, Ελευθεροτυπία, 27/9/2011.

πλειοψηφία απόψεων των υπολοίπων μελών του Δικαστηρίου. Μνημονεύοντας και παλαιότερη νομολογία του δέχθηκε, ότι ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να καταργεί οργανικές θέσεις, εφόσον με τις ρυθμίσεις αυτές δεν παραβιάζεται ο κανόνας της οργανώσεως και στελεχώσεως της Διοικήσεως με μονίμους υπαλλήλους και ότι σε περίπτωση καταργήσεως της κατεχόμενης από τον υπάλληλο θέσεως, είτε μεμονωμένως είτε με την κατάργηση ολόκληρης της δημοσίας υπηρεσίας στην οποία ανήκει η θέση, μπορεί ο υπάλληλος να απολυθεί ή να τοποθετηθεί σε άλλη υπηρεσία. Επί απολύσεως δημοσίου υπαλλήλου, συνεπεία καταργήσεως όλων των ομοιοβάθμων θέσεων μιας υπηρεσίας, δεν απαιτείται προηγούμενη απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου. Ο κοινός νομοθέτης, κατά την επιλογή του τρόπου ρυθμίσεως των θεμάτων που σχετίζονται με την κατάργηση οργανικών θέσεων, πρέπει να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας, δηλαδή να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των υπαλλήλων και να θεσπίζει κανόνες με αντικειμενικά κριτήρια. Στη συνέχεια, στη βασική σκέψη της πλειοψηφίας του Δικαστηρίου αναδεικνύεται μια ενδιαφέρουσα ερμηνεία του Συντάγματος, σχετιζόμενη με τα πραγματικά περιστατικά που έχει διαμορφώσει η οικονομική κρίση, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί και υποχρεώσεις της χώρας προς τους εταίρους, σύμφωνα με την οποία, «...Δημοσιονομικοί λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο των επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και την διοικητική αναδιοργάνωσή του, ωστόσο οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει αφενός να εισάγονται με τήρηση των συνταγματικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοικήσεως και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, και αφετέρου να εναρμονίζονται με τις αναφερθείσες συνταγματικές εγγυήσεις που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων...».

**γ) Η αντίθεση του μέτρου στο άρθρο 103 του Συντάγματος, στην αρχή της ισότητας και στην αρχή της αξιοκρατίας.**

Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 33 του Ν.4024/2011, που αποτέλεσαν το έρεισμα των διατάξεων της προσβαλλόμενης ΚΥΑ και αφορούν την αυτοδίκαιη απόλυση υπαλλήλων, αμέσως ή αφού τεθούν σε προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, «αντίκεινται στο συνταγματικό πλαίσιο που θεσπίζεται με το άρθρο 103 του Συντάγματος καθώς και στην επίσης συνταγματικώς κατοχυρούμενη αρχή της ισότητας, διότι η μεταβολή αυτή στο υπηρεσιακό

καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων: α) έχει συνέπειες στην οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, β) δε βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και σε διοικητική αναδιοργάνωσή του κατ' εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών και με κριτήριο την αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών, γ) η δε κατάργηση των νομοθετημένων οργανικών θέσεων δεν επέρχεται ως συνέπεια της αναδιαρθρώσεως και δ) δεν ανάγεται σε πάγια αλλαγή του γενικού καθεστώτος που διέπει τους όρους λύσεως της υπαλληλικής σχέσεως με απόλυση λόγω ορίου ηλικίας και 35ετίας». Ο επιδιωκόμενος σκοπός της επίμαχης διάταξης, που κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, είναι ο περιορισμός του Κράτους και η μείωση της δημόσιας δαπάνης διενεργείται μέσω της διαδικασίας αυτοδίκαιης απολύσεως υπαλλήλων, (αμέσως ή αφού προηγηθεί προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα), με περιορισμένο χρονικά πεδίο εφαρμογής και καταλήγει στην αντίστοιχη κατάργηση οργανικών θέσεων και την τροποποίηση των οργανισμών των υπηρεσιών, χωρίς να βασίζεται σε προηγούμενο ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και μεταρρύθμιση των οργανωτικών αναγκών της Διοικήσεως με ορθολογικό τρόπο, εν όψει και των υφισταμένων εν γένει πόρων και μέσων και χωρίς να τηρηθεί το κατά τα ως άνω συνταγματικό πλαίσιο. Η δε σκοπούμενη οργάνωση των υπηρεσιών είναι παρεπόμενο αποτέλεσμα διαδικασίας απομακρύνσεως μονίμων υπαλλήλων με κριτήρια (ηλικία και χρόνος υπηρεσίας) τυχαία και συμπτωματικά μη συνδεδεμένα με τον επιδιωκόμενο σκοπό και θεσπιζόμενα κατ' απόκλιση των γενικώς και παγίως ισχυουσών διατάξεων». Με βάση τις σκέψεις αυτές, το Δικαστήριο έκρινε κατά πλειοψηφία, ότι το ηλικιακό κριτήριο και το κριτήριο του χρόνου παραμονής στην υπηρεσία είναι άσχετο με τις λειτουργικές ανάγκες της Διοίκησης και αντίθετο στο Σύνταγμα.

Κατά την γνώμη τριών Συμβούλων, το μέτρο παραβιάζει επιπλέον και την αρχή της αξιοκρατίας (άρθρο 103§7 του Σ), η οποία συναντάται στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο και διατρέχει κάθε διαδικασία από την πρόσληψη έως και τη λύση της υπαλληλικής σχέσης. Πρόκειται, στην ουσία, για την εξασφάλιση του δημοσίου υπαλλήλου, ότι όλες οι υπηρεσιακές μεταβολές που τυχόν θα πραγματοποιηθούν στο πρόσωπό του είναι αποτέλεσμα της αξιολόγησης των προσωπικών του ικανοτήτων και της απόδοσής του στο πλαίσιο της εργασιακής του ιδιότητας. Η παρέκκλιση από την συνταγματική αρχή στοιχειοθετείται, όπως και με την αρχή της ισότητας, επειδή τα κριτήρια που εφαρμόστηκαν δεν ήταν ποιοτικά, αλλά ποσοτικά. Ειδικά ως προς την έλλειψη κρίσης Υπηρεσιακού Συμβουλίου, το Δικαστήριο επανέλαβε την γνωστή στη



νομολογία θέση του ότι αποτελεί εγγύηση παρεχόμενη από το άρθρο 103 του Συντάγματος και είναι πάντοτε υποχρεωτική, πλην των δύο περιοριστικώς προβλεπόμενων περιπτώσεων (παύση λόγω δικαστικής απόφασης ή λόγω συνταξιοδότησης).

#### **δ) Η παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.**

Ζήτημα τέθηκε, εάν με την κατάργηση της δυνατότητας παρατάσεως της παραμονής στην υπηρεσία παραβιάζεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης όσων υπαλλήλων είχαν υποβάλει σχετική αίτηση και είχαν βάσιμη υποψία ότι θα παραμείνουν σε αυτή βάση των ειδικών διατάξεων του Ν.3863/2010. Εδώ ενδιαφέρον παρουσιάζει η συγκλίνουσα προς την πλειοψηφία άποψη, σύμφωνα με την οποία, ο περιορισμός της νομοθετικής λειτουργίας «...που θα στηριζόταν σε μόνο το επισφαλές κριτήριο του ευνοϊκού για ορισμένη κατηγορία προσώπων χαρακτήρα μιας υφισταμένης ρυθμίσεως, θα κατέληγε σε παράλυση της δράσεως του νομοθέτη και ματαίωση της αποστολής του να ρυθμίζει τις έννομες σχέσεις, όχι μόνον εκείνες που θα ιδρυθούν στο μέλλον αλλά και τις ήδη συνεστημένες (εντός βεβαίως του πλαισίου της συνταγματικής τάξεως) σύμφωνα με τις επιταγές του δημοσίου συμφέροντος αναλόγως και με τις εκάστοτε κρατούσες συνθήκες».

#### **ε) Η γνώμη της μειοψηφίας.**

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η γνώμη της μειοψηφίας, σύμφωνα με την οποία, ο καθορισμός των ειδικών προϋποθέσεων αποχωρήσεως των δημοσίων υπαλλήλων έγινε με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια και δεν παραβιάζει, συνεπώς, την αρχή της ισότητας, είναι δε εύλογος εν όψει των διδαγμάτων της κοινής πείρας και δεν έρχεται σε αντίθεση προς τη συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Και σύμφωνα με την ειδικότερη μειοψηφία, οι προβλέψεις του άρθρου 33 του Ν.4024/2011 είναι οριακά ανεκτές από το Σύνταγμα.

#### **στ) Η σημασία της απόφασης.**

Ο θεσμός της μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων μετρά περισσότερο από έναν αιώνα ζωής, καθώς για πρώτη φορά θεσπίστηκε με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1911, μετά από εισήγηση του Ελευθέριου Βενιζέλου στη Β' Αναθεωρητική Βουλή. Ο δικαιολογητικός λόγος αυτής της αυξημένης προστασίας του καθεστώτος μονιμότητας των δημόσιων υπαλλήλων είναι η επιτακτική ανάγκη για μία δημόσια διοίκηση αμερόληπτη και πολιτικώς ουδέτερη, που θα μπορεί

να δημιουργεί εμπιστοσύνη στον πολίτη για τις επιλογές της. Αυτή η αυξημένη εργασιακή προστασία των δημόσιων υπαλλήλων που κατοχυρώνεται στο άρθρο 103 του Συντάγματος φαίνεται να σχετικοποιείται κατά την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης με νομοθετήματα, όπως ο Ν.4024/2011. Η απόφαση 3354/2013 της Ολομέλειας του ΣτΕ ήρθε να επιβεβαιώσει τη θέση της θεωρίας περί αντισυνταγματικότητας των ρυθμίσεων του άρθρου 33 του Νόμου για την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα. Ειδικά ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόστηκε το μέτρο της «εφεδρείας» δε φαίνεται να συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, καθώς δεν υπήρξε κάποια προηγούμενη αξιολόγησή του ως προς την προσφορότητα και καταλληλότητά του, όσον αφορά τη μείωση των λειτουργικών πόρων του δημόσιου μηχανισμού και δεν φαίνεται να εξετάστηκε η δυνατότητα επίτευξης του σκοπού, που είναι η μικρότερη οικονομική επιβάρυνση του δημόσιου τομέα, με κάποιο ηπιότερο μέτρο. Η εν λόγω απόφαση του ΣτΕ είναι ιδιαίτερα σημαντική, όχι μόνο γιατί επέδειξε πρωτοφανή γενναιότητα και σπάνιο δικαστικό ήθος απέναντι στις «μνημονιακές πολιτικές»<sup>61</sup>, αλλά κυρίως γιατί είναι η πρώτη απόφαση με την οποία το ΣτΕ αντιμετωπίζει μέτρα της μνημονιακής περιόδου που άπτονται της συνταγματικής αρχής της μονιμότητας<sup>62</sup>. Είναι και άκρως επίκαιρη, καθότι το σκεπτικό της έτυχε εφαρμογής και σε άλλες περιπτώσεις δημοσίων υπαλλήλων, που τίθενται σε καθεστώς διαθεσιμότητας, ιδιαίτερα εν όψει των πολλών νομοθετημάτων που καταργούν θέσεις δημοσίων υπαλλήλων και υπηρεσίες και θέτουν σε καθεστώς διαθεσιμότητας τους κατέχοντες τις καταργούμενες θέσεις, προκαλώντας κατ' επέκταση πληθώρα διαφορών ενώπιον όλων των δικαστηρίων της χώρας μας.

Σε μία από αυτές τις διαφορές, η απόφαση Ολ.ΣτΕ 3355/2013 έκρινε ότι οι δικαστικοί υπάλληλοι δεν υπάγονται σε καθεστώς προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας και ακύρωσε απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, με την οποία «διαπιστώθηκε η αυτοδίκαιη κατάργηση» 239 οργανικών θέσεων στα δικαστήρια και απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης, διότι το μέτρο «θα δυσχέραινε σε καθοριστικό βαθμό, αν δεν ματαιώνε» την επιτάχυνση της απονομής της Δικαιοσύνης». Στο ΣτΕ είχε προσφύγει η Ομοσπονδία Δικαστικών Υπαλλήλων Ελλάδος (ΟΔΥΕ).

61 Αργυρός Α., «Η διαθεσιμότητα είναι απόλυση; ή “Υπάρχουν δικαστές εις τας Αθήνας”», ΝοΒ 2013.

62 Συμεωνίδης Ι., «Η Μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων στην εποχή των Μνημονίων», Αθήνα 2014, σελ. 204.

## **8.2. Η απόφαση 3169/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την κατάργηση ειδικοτήτων εκπαιδευτικού προσωπικού.**

Με την απόφαση ΟλΣτΕ 3169/2014 κρίθηκε η συνταγματικότητα της κατάργησης οργανικών θέσεων εκπαιδευτικών της δευτεροβάθμιας τεχνικής εκπαίδευσης, στο πλαίσιο της επιχειρούμενης αναδιάρθρωσης της. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του άρθρου 82 του Ν.4172/2013 προβλέφθηκε απευθείας από το νόμο η κατάργηση (ανά κλάδο και κατηγορία) 50 ειδικοτήτων εκπαιδευτικού προσωπικού της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης καθώς και του συνόλου των κατεχόμενων από το προσωπικό αυτό οργανικών θέσεων. Περαιτέρω, ορίστηκε ότι το προσωπικό των καταργούμενων ειδικοτήτων τίθεται σε διαθεσιμότητα σύμφωνα με τις διατάξεις της §Ζ.2 του άρθρου 1ου του Ν.4093/2012. Με βάση τις ανωτέρω διατάξεις, εκδόθηκε σειρά Υπουργικών Αποφάσεων, με τις οποίες διαπιστώθηκε η κατάργηση των οικείων ειδικοτήτων και η αυτοδίκαιη διαθεσιμότητα των αντιστοιχούντων εκπαιδευτικών. Οι ειδικότητες αυτές και οι αντίστοιχες οργανικές θέσεις κρίθηκαν από τον κοινό νομοθέτη, ως μη αναγκαίες ενόψει κατάργησης των αντίστοιχων τομέων και ειδικοτήτων των ΕΠΑΛ και ΕΠΑΣ, στο πλαίσιο της ήδη σχεδιαζόμενης αναδιάρθρωσης με το Ν.4186/2013 της δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης, είτε διότι «δε θα έπρεπε να αποτελούν αντικείμενο της δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης, αλλά επαγγελματικές δεξιότητες», είτε διότι «οδηγούν σε υψηλότερα ποσοστά ανεργίας σε σχέση με τους αποφοίτους της ίδιας ειδικότητας σε υψηλότερες βαθμίδες της εκπαίδευσης»<sup>63</sup>.

Μολονότι οι αρχές και τα δικαιώματα που ενδεχομένως πλήττονται είναι κοινά, κατά το μεγαλύτερο μέρος, τόσο για την προσυνταξιοδοτική διαθεσιμότητα, όσο και για τη διαθεσιμότητα ως συνέπεια κατάργησης θέσης, το ΣτΕ έκρινε διαφορετικά σχετικά με τη συνταγματικότητα των δύο μέτρων. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε υπέρ της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων περί διαθεσιμότητας των άρθρων 82, 81 και 90 του Ν.4172/2013 με τις αποφάσεις της Ολομέλειας του 3169/2014, 16/2015 και 2151/2015 αντίστοιχα. Η σαφής διαφοροποίηση της στάσης της νομολογίας δικαιολογείται από τις ουσιαστικές διαφορές ως προς τη φύση των μέτρων και ως προς τα κριτήρια που τίθενται για την εφαρμογή τους και γι αυτό απασχόλησαν το Δικαστήριο νέα διαφοροποιημένα ζητήματα συνταγματικότητας.

---

63 Κατά τα αναφερόμενα στις οικείες προπαρασκευαστικές πράξεις του ν. 4172/2013.

**α) Ως προς τη μονιμότητα και την ορθολογική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης.**

Το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης του άρθρου 103 του Συντάγματος, καθώς, σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΣτΕ, «ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να καταργεί οργανικές θέσεις στο πλαίσιο του ανακαθορισμού των λειτουργιών του κράτους, εφόσον με τις ρυθμίσεις αυτές δεν παραβιάζεται ο κανόνας της οργάνωσης και στελέχωσης της Διοίκησης με μόνιμους υπαλλήλους». Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 103§4, «οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν». Συνεπώς, με την κατάργηση της θέσης παύει και η προστασία της εν λόγω διάταξης που κατοχυρώνει αυτή τη θεσμική εγγύηση. Και τούτο, διότι, προφανώς η θέση δεν υπάρχει για χάρη του δημοσίου υπαλλήλου, αλλά ο δημόσιος υπάλληλος κατέχει θέση, που εξυπηρετεί κάποιο σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Εν προκειμένω, λοιπόν, η επίμαχη κατάργηση 50 ειδικοτήτων εκπαιδευτικού προσωπικού και των αντίστοιχων οργανικών θέσεων, που συνεπάγεται τη θέση σε διαθεσιμότητα των εκπαιδευτικών που υπηρετούν στις καταργούμενες θέσεις, συνδέεται άμεσα με την αναδιοργάνωση και τον ανακαθορισμό των πάγιων αναγκών της δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης και στηρίζεται σε κριτήρια συνδεδεμένα με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοίκησης.

**β) Ως προς την κατάργηση οργανικής θέσης, χωρίς παράλληλη κατάργηση της αντίστοιχης αρμοδιότητας.**

Το Δικαστήριο αντιμετώπισε και το πρόβλημα ότι ο Ν.4186/2013 (για την αναδιάρθρωση) ακολούθησε χρονικά την κατάργηση των ειδικοτήτων, που είχαν κριθεί ως μη αναγκαίες ενόψει της νέας δομής, και των αντίστοιχων οργανικών θέσεων του εκπαιδευτικού προσωπικού, και γι' αυτό η επίμαχη ρύθμιση ίσως να μην συνιστά γνήσια κατάργηση μόνιμης οργανικής θέσης, Έκρινε όμως ότι κατά την ψήφιση των προσβαλλόμενων ρυθμίσεων, αφενός ήταν ήδη διαπιστωμένη η ανάγκη του ανασχεδιασμού της δομής και λειτουργίας της δευτεροβάθμιας τεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης και ορθολογικής ανακατανομής των λειτουργούντων τομέων και ειδικοτήτων, και αφετέρου η έκδοση του Ν.4186/2013 ακολούθησε εντός ευλόγου χρόνου και πάντως πριν από την έναρξη της νέας σχολικής χρονιάς (τα δύο νομοθετήματα εντασσόμενα στο ίδιο πλαίσιο απέχουν χρονικά μόλις δύο μήνες) με παράλληλη πρόβλεψη για την κάλυψη των αναγκών σε εκπαιδευτικό προσωπικό των καταργούμενων ειδικοτήτων κατά το μεταβατικό στάδιο εφαρμογής του νέου οργανωτικού πλαισίου.

**γ) Ως προς την προηγούμενη ειδική μελέτη για τη διάγνωση της αναγκαιότητας του μέτρου.**

Επιπλέον, το Δικαστήριο θεώρησε ότι δε δύναται να συναχθεί αντισυνταγματικότητα των ρυθμίσεων του άρθρου 82 του Ν.4172/2013 από μόνο το γεγονός ότι το μέτρο αυτό δεν στηρίζεται σε προηγούμενη ειδική μελέτη για τη διάγνωση της αναγκαιότητας των καταργήσεων των συγκεκριμένων ειδικοτήτων, αφού η εκπόνηση τέτοιας μελέτης δεν προβλέπεται ρητώς από το Σύνταγμα (ΣτΕ 1016/2010 7μ). Το Δικαστήριο όμως σε παλαιότερα πρακτικά επεξεργασίας του, που εκδόθηκαν στο πλαίσιο της γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας, είχε εκφράσει την άποψη ότι τέτοιες μελέτες είναι απαραίτητες. Συγκεκριμένα, η επέμβαση στη δομή διοικητικής υπηρεσίας οποιουδήποτε επιπέδου είναι μεν επιτρεπτή και ανήκει στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, πρέπει δε να είναι προϊόν εμπειριστατωμένης μελέτης που στηρίζεται στις αρχές της διοικητικής επιστήμης, με τρόπο ώστε η επιχειρούμενη οργάνωση να είναι ορθολογική, διαρκής και αποτελεσματική και όχι περιστασιακή, αποσπασματική και εξυπηρετική άλλων σκοπών μη σχετιζόμενων προς τις συνταγματικές αρχές της ορθολογικής δόμησης της δημόσιας διοίκησης<sup>64</sup>. Τέλος, κατά την απόφαση, δεν απαιτείτο ούτε προηγούμενη απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, εφόσον καταργείται το σύνολο των θέσεων κάθε καταργούμενης ειδικότητας.

**δ) Ως προς την συμφωνία του μέτρου με τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της αναλογικότητας.**

Το Δικαστήριο απορρίπτει τις αιτιάσεις, ως προς την πρόσκρουση του επίμαχου μέτρου στις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας. Επαναλαμβάνει την πάγια νομολογία του κατά την οποία, ο κοινός νομοθέτης κατά την επιλογή του τρόπου ρυθμίσεως των θεμάτων που σχετίζονται με την κατάργηση οργανικών θέσεων, πρέπει να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας, δηλαδή να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των υπαλλήλων και να θεσπίζει κανόνες με αντικειμενικά κριτήρια. Στην προκειμένη περίπτωση, κρίνει ότι η κατάργηση των επίδικων ειδικοτήτων εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ήτοι την αναγκαία αναδιοργάνωση και τον εξορθολογισμό της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, σε συνδυασμό με δημοσιονομικούς λόγους, και στηρίζεται σε γενικά και αντικειμενικά κριτήρια και, άρα, υπό το πρίσμα αυτό, δικαιολογείται η διαφορετική μεταχείριση των εκπαιδευτικών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης των οποίων οι ειδικότητες καταργούνται, έναντι των λοιπών εκπαιδευτικών των

<sup>64</sup> Χρυσανθάκης Χ.Ο θεσμός της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας/εργασιακής εφεδρείας υπό το φως του Συντάγματος, της ΕΣΔΑ και του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, ΘΠΔΔ 12/2011, σελ.1087-1088.

οποίων οι ειδικότητες διατηρούνται. Έτσι, δημιουργούνται δύο ανόμοιες μεταξύ τους καταστάσεις, οι οποίες δικαιολογούν και την αποκλίνουσα αντιμετώπιση. Όσον αφορά την αρχή της αναλογικότητας θεωρεί ότι «δημοσιονομικοί λόγοι μπορεί να αποτελέσουν κριτήριο των επιλογών του νομοθέτη για τον ανακαθορισμό των λειτουργιών του Κράτους και την διοικητική αναδιοργάνωσή του, ωστόσο οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει αφενός να εισάγονται με την τήρηση των συνταγματικών αρχών, σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοικήσεως και η παροχή των υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου, και αφετέρου να εναρμονίζονται με τις αναφερθείσες συνταγματικές εγγυήσεις που αφορούν το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων». Περαιτέρω, ως προς το επίμαχο μέτρο της διαθεσιμότητας των εκπαιδευτικών, το Δικαστήριο, επιβεβαιώνοντας την σχέση σκοπού-μέσου, θεωρεί ότι καταρχήν στηρίζεται σε κριτήρια συνδεδεμένα με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοίκησης και δεν μπορεί να θεωρηθεί αποσπασματικό, που εξυπηρετεί άλλους σκοπούς μη σχετιζόμενους προς την οργάνωση της δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης.

**ε) Ως προς τη συμφωνία με το άρθρο 16 του Συντάγματος.**

Σύμφωνα με την πλειοψηφία, δεν τίθεται λόγος αντίθεσης του επίμαχου μέτρου, στο άρθρο 16 του Συντάγματος που κατοχυρώνει την παιδεία (και την επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση) ως βασική αποστολή του κράτους, διότι αυτό συνιστά τμήμα της ευρύτερης επιχειρούμενης μεταρρύθμισης της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, μέσω της οποίας επιδιώκεται η αναβάθμιση και ο εξορθολογισμός της. Η επιλογή του μέτρου υπαγορεύθηκε «στο πλαίσιο αναδιάρθρωσης της τεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης και της αντιμετώπισης των προβλημάτων που δημιουργούσε η πολυδιάσπαση των ειδικοτήτων, ο υπερπληθωρισμός προσφοράς ορισμένων εξ αυτών και η σύγχυση στην αγορά εργασίας, με κυριότερο την ανεργία των νέων, η οποία κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας είναι ένα από τα μεγαλύτερα σύγχρονα κοινωνικά προβλήματα». Συνεπώς, το επιβαλλόμενο μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί προδήλως απρόσφορο ή απολύτως ακατάλληλο αλλά κρίθηκε και από το νομοθέτη αναγκαίο για την επίτευξη των εν λόγω σκοπών δημοσίου συμφέροντος και ως εκ τούτου δεν αντίκειται στο άρθρο 16 Σ, ούτε παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

**στ) Ως προς την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.**

Τέλος, σύμφωνα με το Δικαστήριο, η θέση σε διαθεσιμότητα του εν λόγω εκπαιδευτικού προσωπικού, ως άμεση συνέπεια της κατάργησης των ειδικοτήτων τους και των αντίστοιχων οργανικών θέσεων, δεν παρίσταται αντίθετη προς τη αρχή της προστατευόμενης ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Κατ' αυτήν την αρχή, η Πολιτεία οφείλει, ενόψει επιχειρούμενης μεταβολής καθεστώτος που διέπει κατηγορία ενδιαφερομένων, να παρέχει σε αυτούς ικανό χρόνο προσαρμογής, ούτως ώστε να αποφεύγονται αιφνίδιες και ανεπιεικείς καταστάσεις και να μην προσβάλλεται η προσωπική, οικονομική, επαγγελματική ελευθερία τους (άρθρα 5§1 του Σ και 8 της ΕΣΔΑ), όπως και το δικαίωμα στην περιουσία (άρθρα 17 του Σ και 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ). Άλλωστε, το ήδη ισχύον νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τους δημοσίους υπαλλήλους προβλέπει τη δυνατότητα θέσης σε διαθεσιμότητα και απολύσεως συνεπεία καταργήσεως νομοθετημένης οργανικής θέσης (βλ. άρθρα 101 και 154 ΥΚ).

**ζ) Η έλλειψη ειδικής μελέτης (η άποψη της μειοψηφίας).**

Στην έλλειψη ειδικής μελέτης στηρίχθηκε η (ισχυρή) μειοψηφία, για να αιτιολογήσει την άποψή της περί αντίθεσης των επίδικων ρυθμίσεων στα άρθρα 4 (αρχή της ισότητας), 5 (αρχή της αξιοκρατίας), 103 (αρχή της ορθολογικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης) και 16 (που κατοχυρώνει την δημόσια επαγγελματική εκπαίδευση) του Συντάγματος. Η μειοψηφία θεωρεί ότι η επέμβαση στη δομή διοικητικών υπηρεσιών, στις οποίες έχει ανατεθεί η εξυπηρέτηση ειδικών σκοπών δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η επαγγελματική εκπαίδευση, πρέπει να είναι επαρκώς τεκμηριωμένη και να στηρίζεται σε προηγούμενη αξιολόγηση των υφιστάμενων δομών, βάσει κριτηρίων συνδεόμενων με τις λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της Διοίκησης. Ούτε οι επίμαχες ρυθμίσεις του άρθρου 82 του Ν.4172/2013, ούτε οι ρυθμίσεις του άρθρου 8 του Ν.4186/2013, συνοδεύονται από την αναγκαία τεκμηρίωση, ως προς την ανάγκη κατάργησης των συγκεκριμένων τομέων και ειδικοτήτων και αντίστοιχης κατάργησης συγκεκριμένων, κατ' αριθμό και κλάδο και ειδικότητα, κατηγοριών εκπαιδευτικού προσωπικού, αλλά ούτε και από κανένα στοιχείο προκύπτει ότι προηγήθηκε των επίμαχων ρυθμίσεων οποιαδήποτε αξιολόγηση των καταργούμενων ειδικοτήτων της επαγγελματικής εκπαίδευσης (η δημόσια διαβούλευση ήταν περιορισμένης χρονικής διάρκειας). Η διαφοροποίηση των απόψεων της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας δεν οφείλεται σε μια διαφορετική ανάγνωση και ερμηνεία των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων, αλλά έγκειται στην τεκμηρίωση που η μειοψηφία θεωρεί, ότι

απαιτείται για να δικαιολογηθούν οι επίδικες μεταβολές. Πρόκειται για μια λεπτή απόχρωση, η οποία οφείλεται στο χαρακτήρα και στη φύση του ασκούμενου δικαστικού ελέγχου. Η απόκλιση, όμως, αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική, δεδομένου του διαφορετικού συμπεράσματος στο οποίο καταλήγει η μειοψηφία<sup>65</sup>. Η μειοψηφία ακολουθεί τη διεθνή τάση να απαιτείται από το νομοθέτη μια πειστική θεμελίωση των επιλογών του, με ταυτόχρονη υποχρέωσή του να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας, όταν επιβάλλει περιορισμούς σε θεμελιώδη δικαιώματα για λόγους δημοσίου συμφέροντος<sup>66</sup>.

### **8.3 Η απόφαση 16/2015 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την κατάργηση του κλάδου της Δημοτικής Αστυνομίας.**

Με τις διατάξεις του άρθρου 81 του Ν.4172/2013 (σε συνδυασμό με εκείνες της §Ζ.2 του άρθρου 1ου του Ν.4093/2012 όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 90 του Ν.4172/2013) προβλέφθηκε η κατάργηση του κλάδου της Δημοτικής Αστυνομίας (εφεξής ΔΑ) και των αντίστοιχων θέσεων και η ένταξη του υπηρετούντος προσωπικού σε καθεστώς διαθεσιμότητας. Παράλληλα, ελήφθη μέριμνα για την απορρόφηση, δια του θεσμού της κινητικότητας, μεγάλου μέρους του τιθεμένου σε διαθεσιμότητα προσωπικού της ΔΑ στην ΕΛΑΣ, στα καταστήματα κράτησης και στις λοιπές υπηρεσίες του δημοσίου τομέα. Με την Ολ.ΣτΕ 16/2015 το Δικαστήριο κλήθηκε να κρίνει τη συνταγματικότητα των ως άνω ρυθμίσεων περί κατάργησης των θέσεων της ΔΑ και θέσης σε διαθεσιμότητα των δημοτικών αστυνομικών και βρέθηκε ενώπιον ουκ ολίγων ζητημάτων συνταγματικότητας.

#### **α) Ως προς την αρχή της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ.**

Το Δικαστήριο αποφάνθηκε, ότι η Αρχή αυτή που καθιερώνεται στο άρθρο 102§2 του Συντάγματος, δε θίγεται καθ' οιονδήποτε τρόπο από το μέτρο αυτό. Ειδικότερα, είναι δυνατή και συνταγματικά επιτρεπτή, μετά από διαφορετική εκτίμηση των περιστάσεων, η επαναφορά στα όργανα της ΕΛΑΣ αρμοδιοτήτων που είχαν ανατεθεί στην ΔΑ με νεότερη νομοθετική ρύθμιση, χωρίς παράλληλα και αναγκαία να προβλέπεται η διατήρηση στην υπηρεσία των υπαλλήλων των ΟΤΑ, οι οποίοι ήταν επιφορτισμένοι με την άσκησή τους. Η κατάργηση της ΔΑ, η οποία αποτελεί

65 Παπαθανασίου Ν., Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 3169/2014, ΘΠΔΔ 5/2015, σελ. 489-490.

66 Κοντιάδης Ξ./Φωτιάδου Α., ό.π., σελ. 47, 50



υπηρεσιακή μονάδα των ΟΤΑ, και η εκ νέου ανάθεσή στην ΕΛΑΣ αρμοδιοτήτων, που είχαν αποσπαστεί τμηματικά και περιστασιακά από αυτήν για να δοθούν στην ΔΑ, δεν προσκρούει στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 102, εφόσον με τις §1 και §2 του άρθρου δεν καθιερώνεται υπέρ των ΟΤΑ αυτονομία, ούτε εξουσία να θέτουν αυτοτελώς κανόνες δικαίου, αλλά παρέχεται σ' αυτούς μόνον αυτοδιοίκηση, ήτοι εξουσία να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων με δικά τους όργανα, εντός του πλαισίου των γενικών κανόνων, οι οποίοι διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους και των οποίων η θέσπιση ανήκει στην νομοθετική εξουσία ή στην κατ' εξουσιοδότηση αυτής νομοθετούσα Διοίκηση. Τα θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων τους δε συνιστούν τοπική υπόθεση και η θέση τους σε διαθεσιμότητα δεν παραβιάζει τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ (συνδ. 102§2 και §4 και 103 §4 και §6 του Σ). Έτσι, με την κατάργηση του θεσμού της ΔΑ δεν παραβιάζεται το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ σε ζητήματα διαχείρισεως τοπικών υποθέσεων που κατοχυρώνει το άρθρο 102§1 του Συντάγματος και ούτε ήταν επιβεβλημένη η προηγούμενη γνώμη των εμπλεκόμενων ΟΤΑ επί του θέματος.

**β) Ως προς την αρχή της ορθολογικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης.**

Το δικαστήριο έκρινε ότι το επίμαχο μέτρο δεν παραβιάζει την αρχή της ορθολογικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, που ερείδεται και στη μονιμότητα, διότι, όπως έχει επισημανθεί και προηγουμένως, κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να καταργεί οργανικές θέσεις στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης της διοίκησης. Με την κατάργηση της θέσης παύει και η συνταγματική προστασία του άρθρου 103 διότι ότι η εγγύηση της μονιμότητας προϋποθέτει την ύπαρξη νομοθετημένης θέσης που υπηρετεί κάποιο σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Όπως προκύπτει και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου, η κατάργηση του εν λόγω θεσμού, υπαγορεύθηκε από την ανάγκη επίτευξης των ποσοτικών στόχων σε σχέση με τις μειώσεις του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων που περιλαμβάνονται στα Μνημόνια, σε συνδυασμό με το σύνολο των μέτρων που αποφάσισε το ελληνικό κράτος στο πλαίσιο ανορθώσεως της εθνικής οικονομίας και εξόδου από την κρίση και από την μεταβολή των αντιλήψεων του νομοθέτη, ως προς τον τρόπο ορθότερης και αποδοτικότερης οργάνωσης της αστυνόμευσης. Κοινώς ότι ο θεσμός δεν απέδωσε τα αναμενόμενα. Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη και το ότι οι υπηρετούντες στη ΔΑ τελούσαν, επίσης, υπό ιδιαίτερο καθεστώς προσλήψεως αλλά και υπό ιδιαίτερο υπηρεσιακό καθεστώς ακριβώς λόγω της φύσης των ασκουμένων από αυτούς καθηκόντων, στο οποίο εφαρμοζόταν συμπληρωματικά μόνο το

καθεστώς των υπαλλήλων των ΟΤΑ.

**γ) Ως προς τις αρχές της αξιοκρατίας, της ισότητας, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης .**

Το Δικαστήριο έκρινε ότι με τις επίμαχες ρυθμίσεις ούτε οι αρχές της αξιοκρατίας και της ισότητας προσβάλλονται, αφού ο νομοθέτης δεν κωλύεται από κάποια συνταγματική διάταξη να καταργήσει την υπηρεσία της ΔΑ εν τω συνόλω και να επαναφέρει τις αρμοδιότητές της στην ΕΛΑΣ, σύμφωνα με αντικειμενικά και ορθολογικά κριτήρια, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, στο πλαίσιο ορθολογικότερης οργάνωσης του τομέα αυτού της δημόσιας διοίκησης, οι αρμοδιότητες του οποίου εντάσσονται στον πυρήνα της κρατικής λειτουργίας, σε συνδυασμό και με τους επιτακτικούς δημοσιονομικούς λόγους των τελευταίων ετών που έχουν αναγορευθεί σε λόγους δημοσίου συμφέροντος. Αλλά ούτε και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης παραβιάζεται διότι, κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ, η μακρόχρονη διατήρηση της ισχύος ενός ευνοϊκού για ορισμένη κατηγορία προσώπων νομοθετικού καθεστώτος δεν αποτελεί, κατά το Σύνταγμα, πρόσκομμα για τη μεταβολή του, καθώς ο κοινός νομοθέτης θα περιοριζόταν υπέρμετρα και θα ματαιωνόταν η, κατά το Σύνταγμα, αποστολή του να ρυθμίσει τις έννομες σχέσεις σύμφωνα με τις επιταγές του δημόσιου συμφέροντος, όπως αυτές διαμορφώνονται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες. Δεν κωλύεται επίσης να εισάγει ρυθμίσεις διαφορετικές από αυτές που ίσχυαν στο παρελθόν και προς τις οποίες έχουν προσαρμοσθεί και αποβλέψει οι διοικούμενοι, έστω κι αν θίγονται υφιστάμενα δικαιώματα και συμφέροντα αυτών, αρκεί η επιχειρούμενη ρύθμιση να χωρεί κατά τρόπο γενικό, απρόσωπο και αντικειμενικό (Ολ.ΣτΕ 2824/2002).

**δ) Ως προς τα λοιπά άρθρα του Συντάγματος.**

Σύμφωνα με την απόφαση, η επίμαχη ρύθμιση είναι σύμφωνη και στο άρθρο 5§1 του Συντάγματος (δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας), δεδομένου ότι το δικαίωμα αυτό δεν εμπεριέχει αξίωση του δημοσίου υπαλλήλου στην εις το διηνεκές παροχή υπηρεσιών, αντίστοιχη της εγγυήσεως της μονιμότητας και επιπλέον, εφόσον γίνεται δεκτό ότι δεν αντίκειται στο Σύνταγμα το μείζον, ήτοι η απόλυση των υπαλλήλων των οποίων οι οργανικές θέσεις καταργούνται, πόσο μάλλον δεν αντίκειται η καθιέρωση ενός μεταβατικού σταδίου διαθεσιμότητας με καταβολή αποδοχών, κατά τη διάρκεια του οποίου θα παρέχεται στους υπαλλήλους, η δυνατότητα να απορροφηθούν από άλλους φορείς, αναλόγως των προσόντων και της υπηρεσιακής τους επάρκειας.<sup>67</sup> Επίσης η ρύθμιση είναι σύμφωνη και στα άρθρα 22§1

<sup>67</sup> Ευγενία Πρεβεδούρου Δημοτική αστυνομία. Διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης οργανικών θέσεων (ΣτΕ Ολ 15, 16,

(δικαίωμα στην εργασία) και 17 (δικαίωμα στην ιδιοκτησία), καθώς το δικαίωμα στην εργασία απολαμβάνουν μόνο οι απασχολούμενοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου και όχι οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, ενόψει της ειδικής νομικής σχέσης που τους συνδέει με το κράτος και τους ΟΤΑ και των αυστηρών κανόνων που διέπουν την σχέση αυτή. Εξάλλου, η έννομη σχέση Δημοσίου Δικαίου που διέπει τον υπάλληλο με την υπηρεσία δεν αποτελεί περιουσιακής φύσεως αξίωση και δεν εμπίπτει στην έννοια της περιουσίας υπό την ειδικότερη εκδοχή της απώλειας δικαιώματος για απόληψη μελλοντικών μισθών.

#### **ε) Η γνώμη της μειοψηφίας.**

Είναι σκόπιμο να γίνει αναφορά και στην μειοψηφική άποψη ενός Συμβούλου, σύμφωνα με την οποία παραβιάζεται η κατοχυρούμενη στο άρθρο 103 του Συντάγματος αρχή της ορθολογικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, λόγω έλλειψης τεκμηρίωσης ως προς την αξιολόγηση των υπηρεσιών και του προσωπικού της ΔΑ (βλ. παραπάνω μειοψηφία ΟΛΣΤΕ 3169/2014). Αντί αυτού συνεχίζει, η αιτιολογική έκθεση του Ν.4172/2013 κυριαρχείται από αοριστολογία, ενώ είναι, κατά κοινή πείρα, γνωστή η αναγκαιότητα του θεσμού αυτού ιδίως στα μεγάλα αστικά κέντρα.

### **8.4 Η απόφαση 2151/2015 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την διαθεσιμότητα υπαλλήλων του δημοσίου τομέα λόγω κατάργησης θέσεων κατ' άρθρο 90 §1 του Ν.4172/2013.**

Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκε το ΣτΕ με την απόφαση 2151/2015 της Ολομέλειας του, η οποία απέρριψε τις προσφυγές της ΑΔΕΔΥ, που ζητούσε να ακυρωθούν 25 ΚΥΑ του 2013 για τη διαθεσιμότητα και τη κινητικότητα των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, με τις οποίες καταργήθηκαν πλέον των 6.000 οργανικών θέσεων σε διάφορα Υπουργεία, Οργανισμούς του Δημοσίου και ΝΠΔΔ. Ενώπιον του τέθηκαν τα ίδια ζητήματα συνταγματικότητας τα οποία αντιμετώπισε με παρόμοιο τρόπο, αποφαινόμενο υπέρ της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του άρθρου 90§1 του Ν.4172/2013 που προβλέπουν τη θέση σε διαθεσιμότητα, συνεπεία κατάργησης των θέσεών τους, υπαλλήλων του δημοσίου τομέα. Η ΑΔΕΔΥ είχε υποστηρίξει ότι οι

---

17/2015).

επίμαχες αποφάσεις που εξέδωσε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης προσκρούουν σε σωρεία συνταγματικών διατάξεων (ισότητα πολιτών, αξία του ανθρώπου, ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας κλπ), καθώς, στο άρθρο 74 (που δεν επιτρέπει την δημοσίευση σε νόμο άσχετων διατάξεων με τον τίτλο και το περιεχόμενό του), στο άρθρο 103 που προστατεύει τους δημοσίους υπαλλήλους, στην ΕΣΔΑ, στον ΧΘΔ της ΕΕ κλπ.

Ειδικότερα το Δικαστήριο θεωρεί ότι κατά την έννοια της παρ.1 του άρθρου 90 του Ν.4172/2013, (όπως αυτή αποτυπώνεται και στην αιτιολογική έκθεση του Νόμου), δεν επιβάλλεται με την εν λόγω διάταξη η κατάργηση προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και φορέων προκειμένου να επιτευχθούν αριθμητικώς προσδιοριζόμενοι εκ των προτέρων στόχοι. Αντιθέτως προβλέπεται ότι είναι δυνατή η κατάργηση θέσεων, κατά την θεσπιζόμενη με την εν λόγω διάταξη διαδικασία, υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνονται υπόψη οι λειτουργικές και οργανωτικές ανάγκες της υπηρεσίας και από τις σχετικές αξιολογήσεις δομών και τα σχέδια στελέχωσης και ότι μετά την κατάργηση των θέσεων διασφαλίζεται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της Διοίκησης, καθώς και η παροχή υπηρεσιών που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται για τους διοικουμένους στο πλαίσιο της αποστολής του κράτους. Η ίδια διάταξη προβλέπει άλλωστε, εκτός από την κατάργηση και την δυνατότητα με ΚΥΑ σύστασης θέσεων σε δημόσιες υπηρεσίες και φορείς, καθότι επιδιώκει πρωτίστως να εξυπηρετήσει θεμιτούς οργανωτικούς σκοπούς του Νομοθέτη και δευτερευόντως δημοσιονομικούς. Είναι απορριπτέος και ο ειδικότερος ισχυρισμός περί παραβίασεως της αρχής της συνεχείας των δημοσίων υπηρεσιών. Υπό τα δεδομένα αυτά το Δικαστήριο έκρινε, ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν παραβιάζουν τις συνταγματικές αρχές, που απορρέουν από τις διατάξεις των άρθρων 26, 81, 101 και (ιδίως) 103.

Απορριπτέος ως αβάσιμος είναι και ο ισχυρισμός περί παραβίασεως της θεσμικής εγγυήσεως της μονιμότητας, θεσμός που κατά την ΑΔΕΔΥ προστατεύει τους υπαλλήλους από αυθαίρετες και άσχετες από τις ανάγκες των υπηρεσιών καταργήσεις οργανικών θέσεων. Όμως παγίως γίνεται δεκτό, ότι η μονιμότητα αποτελεί εγγύηση που προϋποθέτει την ύπαρξη οργανικής θέσεως, η δε εμβέλεια της προστασίας της δεν φτάνει μέχρι την παρεμπόδιση του Νομοθέτη να προβεί σε κατάργηση οργανικών θέσεων (Ολ.ΣτΕ 1715/1983, 2650/1987 κλπ). Ούτε συντρέχει περίπτωση παραβίασεως του δικαιώματος των εργαζομένων μελών των συνδικαλιστικών οργανώσεων, που ανήκουν στην αιτούσα, στην ελεύθερη ανάπτυξη της

προσωπικότητάς τους, κατά το άρθρο 5§1 του Συντάγματος, ή της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, διότι το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας δεν εμπεριέχει αντίστοιχη της εγγυήσεως της μονιμότητας αξίωση του δημοσίου υπαλλήλου στην εις το διηνεκές παροχή υπηρεσιών (ΣτΕ 2719, 2722/2003, 2902/1984) και διότι ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται, κατ' αρχήν, από την αρχή της προστατευομένης εμπιστοσύνης να προβεί στην κατάργηση θέσεων προσωπικού του Δημοσίου αλλά και να εισάγει ρυθμίσεις διαφορετικές από αυτές που ίσχυσαν στο παρελθόν και προς τις οποίες έχουν προσαρμοσθεί και αποβλέψει οι διοικούμενοι, έστω και αν θίγονται υφιστάμενα δικαιώματα ή συμφέροντα αυτών, αρκεί η επιχειρούμενη ρύθμιση να χωρεί, όπως εν προκειμένω, κατά τρόπο γενικό, απρόσωπο και αντικειμενικό (Ολ.ΣτΕ 2824/2002).

Αξίζει να γίνει μια αναφορά στην ενδιαφέρουσα μειοψηφία ενός Συμβούλου, σύμφωνα με την οποία οι επίμαχες ρυθμίσεις αντίκεινται στο άρθρο 103 του Συντάγματος, καθώς σκοπός τους είναι η μείωση των δημοσίων δαπανών, καθ' υπαγόρευση από την ανάγκη τήρησης των δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα με το Μνημόνιο II, και όχι η αποτελεσματικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Κι αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι η κυβέρνηση ανέλαβε, εκ των προτέρων και χωρίς προηγουμένως να γίνει ανακαθορισμός των λειτουργιών της διοίκησης και διοικητική αναδιοργάνωση του κράτους κατ' εκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών, την αθρόα κατάργηση μεγάλου αριθμού οργανικών θέσεων (αριθμητικά κριτήρια - οριζόντια μέτρα). Επομένως οι επίδικες ρυθμίσεις δε συνδέονται με τις πραγματικές οργανωτικές και λειτουργικές ανάγκες της δημόσιας διοίκησης, αλλά υπαγορεύονται από δημοσιονομικούς σκοπούς και δεν είναι οργανωτικές, αλλά ψευδοοργανωτικές και με αυτές δε διασφαλίζεται η ορθολογική, αποτελεσματική και διαρκής λειτουργία της διοίκησης στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου.

### **8.5 Οι αποφάσεις 1512-1513/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την βαθμολογική κατάταξη των δημοσίων υπαλλήλων.**

Η αμφίβολη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων του Ν.4024/2011, σχετικά με τη βαθμολογική κατάταξη των δημοσίων υπαλλήλων, απασχόλησε, όπως ήταν αναμενόμενο, το ΣτΕ, η Ολομέλεια του οποίου με δύο αποφάσεις, τις 1512-1513/2014 απέρριψε τις προσφυγές ενός δικαστικού υπαλλήλου, ο οποίος ζήτησε την ακύρωση της διαπιστωτικής πράξης του Υπουργείου

Δικαιοσύνης, κατά το μέρος που τον κατέτασσε σε συγκεκριμένο βαθμό και ενός υπαλλήλου του υπουργείου Εσωτερικών, απορρίπτοντας ταυτόχρονα και τους ισχυρισμούς τους περί αντισυνταγματικότητας του Ν.4024/2011, ο οποίος επέβαλλε νέο σύστημα βαθμολογικής διάρθρωσης και προαγωγών των δημοσίων υπαλλήλων, δικαστικών υπαλλήλων κ.λ.π.

#### **α) Η απόφαση Ολ.ΣτΕ 1512/14.**

Στην Ολ.ΣτΕ 1512/14 το ενδιαφέρον της δικαστικής κρίσης εντοπίστηκε στην απόφαση για τη συνταγματικά θεμιτή υπαγωγή και των δικαστικών υπαλλήλων στο νέο σύστημα βαθμολογικών προαγωγών και μισθολογικής εξέλιξης. Σύμφωνα με ρητή πρόβλεψη του Συντάγματος (άρθρο 92), οι δικαστικοί υπάλληλοι συνιστούν «ιδιαίτερη κατηγορία υπαλλήλων του Δημοσίου», και απολαμβάνουν διακριτή συνταγματική μεταχείριση. Είναι μόνιμοι (§1) και τα απαιτούμενα προσόντα τους καθορίζονται νομοθετικά (§2). Επίσης, κάθε μεταβολή στην υπηρεσιακή τους κατάσταση και σε όλες τις επιμέρους εκδηλώσεις της (προαγωγές, μεταθέσεις, αποσπάσεις, μετατάξεις κλπ) ενεργείται ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, συγκροτούμενο στην πλειονότητά του από δικαστικούς λειτουργούς και δικαστικούς υπαλλήλους. Ως δικαιολογητική βάση αυτών των προνομίων, μπορεί να θεωρηθεί η ιδιαίτερη θέση των δικαστικών υπαλλήλων στο σύστημα απονομής δικαιοσύνης στη χώρα μας. Πράγματι, είναι βοηθητικά όργανα της δικαστικής λειτουργίας, εντάσσονται στο δικαστικό μηχανισμό του Κράτους, μετέχουν στη σύνθεση των δικαστηρίων και συμβάλλουν ενεργά στην άσκηση του δικαιοδοτικού τους έργου. Πρέπει, συνεπώς, να περιβάλλονται με εγγυήσεις ικανές να διασφαλίσουν τη λειτουργική και την προσωπική τους ανεξαρτησία, τέτοιες δε εντοπίζονται, προνομιακά, στα ζητήματα που σχετίζονται με την υπηρεσιακή τους κατάσταση<sup>68</sup>. Το Δικαστήριο έκρινε, ότι ναι μεν ο κοινός νομοθέτης, ενεργώντας στο πλαίσιο συνταγματικής εξουσιοδότησης, δύναται να μεταβάλει επιτρεπτά την κλίμακα της βαθμολογικής κατάταξης ή να επανακαθορίσει το σύστημα των προαγωγών και των τοποθετήσεων των δικαστικών υπαλλήλων, ωστόσο, η ειδική μεταχείριση που τους επιφυλάσσει το άρθρο 92 του Συντάγματος, δεν τον υποχρεώνει να ρυθμίσει κατά τρόπο διαφορετικό, σε σχέση με τους λοιπούς υπαλλήλους του Δημοσίου, τη βαθμολογική κατάταξη και τη μισθολογική τους εξέλιξη. Επομένως, έγινε δεκτό ότι η επιλογή του νομοθέτη να τους εντάξει όλους στο ίδιο καθεστώς δεν προσκρούει στην ισχύουσα συνταγματική τάξη.

<sup>68</sup> Ξηρός Θ., «Το Σύνταγμα, ο Ν. 4024/2011 και οι δικαστικοί υπάλληλοι - Η βαθμολογική τους κατάταξη στην απόφαση 1512/2014 (Ολ.) του Συμβουλίου της Επικρατείας», ΘΠΔΔ 7/2014, σελ. 650

**β) Η απόφαση Ολ.ΣτΕ 1513/2014.**

Εν συνεχεία, με αφορμή αίτηση ακυρώσεως υπηρετούντος δημοσίου υπαλλήλου ο οποίος αμφισβήτησε ως αντισυνταγματικές τις εν λόγω διατάξεις του Ν.4024/2011, το ΣτΕ με την 1513/2014 απόφαση της Ολομέλειας του (βλ. σκέψη 5), επαναλαμβάνοντας και παλαιότερη νομολογία, έκρινε ότι: «ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να καταργεί οργανικές θέσεις ή να τροποποιεί τις αρμοδιότητές τους, καθώς επίσης να επεκτείνει ή να συμπύσσει τη βαθμολογική κλίμακα, εφόσον με τις ρυθμίσεις αυτές αφενός δεν παραβιάζεται ο κανόνας της οργάνωσης και στελέχωσης της Διοίκησης με μονίμους υπαλλήλους και αφετέρου τηρούνται οι συνταγματικές αρχές, που απορρέουν από τις διατάξεις των άρθρων 26, 81 επ., 101 και 103 επ., σύμφωνα με τις οποίες επιβάλλεται να διασφαλίζονται η ορθολογική, αποτελεσματική και αδιάλειπτη λειτουργία της Διοίκησης καθώς και η παροχή υπηρεσιών στους διοικούμενους στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους δικαίου (ΟλΣτΕ 3354/2013). Η κατάταξη των υπαλλήλων στη νέα βαθμολογική κλίμακα, την οποία καθιστά αναγκαία η σύμπτυξη των βαθμών ή η θέσπιση μεταβατικών ρυθμίσεων για τους υπηρετούντες υπαλλήλους, δε συνιστά, για όσους κατείχαν υψηλότερο βαθμό της παλαιάς βαθμολογικής κλίμακας, υποβιβασμό, κατά την έννοια του άρθρου 103§3 του Συντάγματος ή άλλη μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης η οποία να μην μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου. Γι' αυτό η κατάταξη των υπηρετούντων υπαλλήλων στους νέους βαθμούς αυτομάτως, με κριτήρια αντικειμενικά, χωρίς να μεσολαβεί ουσιαστική εκτίμηση των προσόντων και των ικανοτήτων τους, δεν προσκρούει στις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος».

**8.6 Η απόφαση 230/2014 της Επιτροπής αναστολών για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων.**

Παραδόξως, για το θέμα της συνταγματικότητας της αξιολόγησης δεν υπάρχει σχετική νομολογία του ΣτΕ, αξίζει όμως να αναφερθούμε στην υπ' αριθ. 230/2014 απόφαση της Επιτροπής Αναστολών, η οποία απέρριψε την αίτηση της ΑΔΕΔΥ που ζητούσε να ανασταλούν ως αντισυνταγματικές οι εγκύκλιοι του υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης για την αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων των ΝΠΔΔ. Οι

προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι ο Ν.4250/2014 και οι επίμαχες εγκύκλιοι του Υπουργού, ήταν αντίθετες στις συνταγματικές αρχές της ισότητας, της αμεροληψίας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας και επίσης ότι προσέκρουαν στα άρθρα 77, 103 και 109 του Συντάγματος. Οι δικηγόροι των συνδικαλιστικών οργανώσεων, κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια, δήλωσαν χαρακτηριστικά ότι «η αξιολόγηση είναι μια ισοπεδωτική λειτουργία με τυχαία και συμπωματικά κριτήρια». Το ΣτΕ, αφού αποφάσισε ότι οι επίμαχες εγκύκλιοι δεν υπόκειται σε αναστολή, γιατί «συνδέονται άμεσα με την οργάνωση και την ομαλή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και των υπηρεσιών των ΝΠΔΔ», αρκέστηκε να δηλώσει ότι οι ισχυρισμοί της ΑΔΕΔΥ περί αντισυνταγματικότητας είναι «προδήλως αβάσιμοι», δηλαδή, πιθανολογείται ότι δε θα γίνουν δεκτοί κατά την εξέταση από το ΣτΕ της κυρίας προσφυγής της ΑΔΕΔΥ. Τελικά, η Ολομέλεια του ΣτΕ δεν προχώρησε σε ουσιαστική κρίση περί συνταγματικότητας του Ν. 4250/2014, που αποτέλεσε έρεισμα των επίμαχων εγκυκλίων (βλ. Ολ.ΣτΕ. 3912, 3913/2014).

Όσον αφορά τις ρυθμίσεις της ποσόστωσης, ο νομοθέτης επιχείρησε να θεραπεύσει την υφιστάμενη εδώ και δεκαετίες παθογένεια του συστήματος, σύμφωνα με την οποία οι εκθέσεις ικανότητας εμφάνιζαν άριστη επίδοση σχεδόν όλων των υπηρετούντων υπαλλήλων, γεγονός που δεν επέτρεψε τη διάκρισή τους ανάλογα με τα ουσιαστικά τους προσόντα, με αποτέλεσμα η Διοίκηση να μην έχει μια πραγματική εικόνα των ικανοτήτων και της αποδοτικότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Το βέβαιο είναι ότι το επίμαχο σύστημα αξιολόγησης ήρθε σε μετωπική σύγκρουση με πολλές συνταγματικές αρχές, όπως:

**α) Την αρχή της αξιοκρατίας.**

Σύμφωνα με την αρχή της αξιοκρατίας, η οποία κατοχυρώνεται στα άρθρα 103 §7, 2 §1, 4 §1, 5 §1 και 16 §4β' του Συντάγματος, απαιτείται η πρόσληψη, οι υπηρεσιακές μεταβολές και η λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης να ενεργούνται αποκλειστικά κατά το λόγο της προσωπικής αξίας και ικανότητας κάθε προσώπου με ίσους όρους. Η εν λόγω αρχή, μάλιστα, αποτυπώνεται τόσο στο άρθρο 8 του ΥΚ, που προβλέπει ότι τα ουσιαστικά προσόντα των υπαλλήλων αξιολογούνται βάσει συστήματος αξιολόγησης το οποίο διέπεται από τις αρχές της αμεροληψίας, της επαγγελματικής ικανότητας του υπαλλήλου και της αποδοτικότητας του, όσο και στο άρθρο 1 του Π.Δ.318/1992, όπου επίσης προβλέπεται ότι η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται με τις εκθέσεις αξιολόγησης και αποβλέπει στην αντικειμενική και αμερόληπτη στάθμιση της επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας των υπαλλήλων σε



σχέση με το αντικείμενο της εργασίας τους και τα καθήκοντα που ασκούν. Εξάλλου, από τη νομολογία<sup>69</sup> έχει ήδη κριθεί ότι «..Βασικές αρχές και κατευθύνσεις του συστήματος αξιολόγησης είναι η αντικειμενική και αμερόληπτη στάθμιση της επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας των υπαλλήλων σε σχέση με το αντικείμενο της εργασίας τους και τα καθήκοντα που ασκούν, βάσει σαφώς προσδιορισμένων κριτηρίων, σε συνάρτηση με τους καθορισμένους στόχους και δείκτες, που επιτρέπουν την εκτίμηση της απόδοσης των υπαλλήλων εντός ορισμένης χρονικής περιόδου, με σκοπό την αποδοτικότερη λειτουργία των υπηρεσιών». Ένα σύστημα αξιολόγησης, λοιπόν, το οποίο θέλει να είναι σύμφωνο με την αρχή της αξιοκρατίας, πρέπει και οφείλει να παραθέτει εκ των προτέρων κριτήρια επαγγελματικής ικανότητας, βάσει των οποίων θα γίνει η εν λόγω αξιολόγηση. Τα δε εισαγόμενα κριτήρια του άρθρου 20§5 του Ν.4250/2014 δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την αναγκαιότητα της ρύθμισης, ούτε μπορούν να αποτελέσουν αντικειμενικά κριτήρια του συστήματος επιμερισμού, γιατί είναι γενικόλογα, αόριστα και παραβλέπουν τα μεγέθη της ατομικής αξιολόγησης του κάθε υπαλλήλου. Άρα, είναι σχετικά και ως εκ των πραγμάτων δεν μπορούν να εφαρμοσθούν.

### **β) Την αρχή της ισότητας και την αρχή της αναλογικότητας.**

Ταυτόχρονα με την αρχή της αξιοκρατίας, το εν λόγω σύστημα αξιολόγησης διέπει και η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της ισότητας (άρθρο 4§1), η οποία ειδικότερα επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των προσώπων που τελούν υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες, αποκλείοντας τόσο την εκδήλως άνιση μεταχείριση, όσο και την αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή την ενιαία μεταχείριση προσώπων που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες, με βάση όμως τυπικά ή συμπτωματικά ή άσχετα μεταξύ τους κριτήρια<sup>70</sup>. Τέλος αντίκειται ευθέως και προς τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25§1). Τούτο διότι αυτή αποτελεί απρόσφορο και μη αναγκαίο μέσο για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει ο νομοθέτης με τις διατάξεις του Ν.4250/2014 και σε κάθε περίπτωση πλήττει δυσανάλογα το δικαίωμα εκάστου υπαλλήλου να αξιολογηθεί αντικειμενικά κατά το λόγο της προσωπικής αξίας και επίδοσης του χωρίς ο δυσανάλογος αυτός περιορισμός να δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος.<sup>71</sup>

69 ΣτΕ 1667-72/2002, 88/2010 Δ. Εφ. Αθηνών, 788/2011 ΔεφΑ.

70 Καρούζος Γ., «Το Νέο σύστημα αξιολόγησης των Δημοσίων υπαλλήλων, Ζητήματα αντισυνταγματικότητας», ΦΕ 2014, σελ. 1612 επ.

71 Τον προβληματισμό, αναφορικά με τη συμβατότητα του άρθρου 20 του Ν. 4250/2014 προς την αρχή της αξιοκρατίας και την αρχή της αναλογικότητας, εξέφρασε και η Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής.

Ενώ λοιπόν η αιτιολογική έκθεση του εν λόγω άρθρου θέτει ως σκοπό την άρση των στρεβλώσεων και της απαξίωσης του ήδη υπάρχοντος συστήματος αξιολόγησης, είναι πρόδηλο ότι η θέσπιση υποχρεωτικών ποσοστών ανά κλίμακα βαθμολόγησης κατά την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων παραβιάζει κατάφωρα τις ανωτέρω συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές και συνιστά περιορισμό του δικαιώματος τους να εξελίσσονται και να αξιολογούνται αντικειμενικά με προκαθορισμένα αμιγώς αξιολογικά κριτήρια επαγγελματικής ικανότητας και καταλληλότητας σε σχέση πάντα με το αντικείμενο της εργασίας τους. Ταυτόχρονα διαστρεβλώνει την πραγματική εικόνα της δημόσιας διοίκησης και επιβάλλει, εκ των προτέρων και χωρίς εξατομικευμένη κρίση, όρια, δημιουργώντας ομάδες υπαλλήλων που θα «πρέπει» οπωσδήποτε να αποτελέσουν περιεχόμενο της εκάστοτε ποσόστωσης (25%, 60%, 15%) και καταδικάζει πάντα ένα ποσοστό 15% εξ αυτών να αξιολογηθεί υποχρεωτικά από 1 έως 6. Έτσι οι υπάλληλοι αποθαρρύνονται, αφού δεν έχουν κανένα κίνητρο βελτίωσης και αύξησης της αποδοτικότητάς τους, αφού γνωρίζουν εκ των προτέρων ότι η βαθμολόγησή τους με ανώτερο βαθμό (ένταξη σε ανώτερη ποσόστωση) δεν εξαρτάται μοναχά από τη δική τους προσπάθεια, αλλά από το αυθαίρετο κριτήριο της ποσόστωσης πχ από την ταυτόχρονη συνδρομή του τυχαίου γεγονότος αξιολόγησης κάποιου άλλου συναδέλφου με βαθμό 6 και κάτω.

#### **γ) Την ειδική αιτιολογία.**

Αναφορικά με την ειδική αιτιολογία, που απαιτείται στις περιπτώσεις που αξιολογείται ο υπάλληλος με βαθμούς 9 ή 10 (τους υψηλότερους στην κλίμακα), καθώς και με βαθμούς 4 και κάτω (τους χαμηλότερους), η συνοδευτική του νόμου έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής υπέδειξε ότι «θα μπορούσε ενδεχομένως, υπό το φως των αρχών της αμεροληψίας και της αξιοκρατίας, να προβλεφθεί αιτιολογία για όλη την κλίμακα βαθμολογιών». Πράγματι, εφόσον η αξιολόγηση βασίζεται σε επιμέρους κριτήρια, από πριν γνωστά και κατανεμημένα ανά κατηγορίες, δεν φαίνεται να συντρέχει κάποιος ιδιαίτερος λόγος, βάσει του οποίου να μην απαιτείται ειδική αιτιολογία για όλες τις βαθμολογίες της κλίμακας.

#### **δ) Προβληματισμοί.**

Τα κριτήρια της «αξιολόγησης» των εργαζομένων φαίνεται ότι σκόπιμα είναι αόριστα και υποκειμενικά, όπως η αφοσίωση, η επίδειξη ενδιαφέροντος, η πρωτοβουλία, οι καινοτομίες κλπ. Γιατί πως θα είναι κάποιος καινοτόμος ή πως θα αναπτύξει τις δεξιότητές του, όταν δεν έχουν αξιολογηθεί πρώτα οι δομές, ο εξοπλισμός, τα μέσα, ο όγκος της δουλειάς του κλπ. Παράλληλα οι

εργαζόμενοι καλούνται να αξιολογηθούν για την ικανότητα άσκησης πολλαπλών καθηκόντων, δηλαδή πλέον υποχρεώνονται να εκτελούν καθήκοντα που δεν περιλαμβάνονται στο εργασιακό τους αντικείμενο και βαθμολογούνται γι' αυτά και για την αναβάθμιση του εργασιακού τους περιβάλλοντος, το οποίο δεν εξαρτάται από αυτούς. Περαιτέρω υπάρχει σύνδεση της αξιολόγησης με το μισθολόγιο με συνέπεια την δημιουργία διαφορετικών κατηγοριών αμοιβομένων υπαλλήλων στον ίδιο κλάδο, αφού προβλέπεται ότι οι «άριστοι» θα έχουν ταχύτερη μισθολογική εξέλιξη και οι «ανεπαρκείς» ή «ακατάλληλοι» θα υποστούν αναστολή της (άρθρο 12 Ν. 4354/2015). Οι προαγωγές των εργαζομένων και η εξέλιξή τους εξαρτώνται άμεσα από τις εκθέσεις αξιολόγησης και οι χαρακτηρισμοί των βαθμολογημένων υπαλλήλων σε «επαρκείς», «μέτριους», «ανεπαρκείς» και «ακατάλληλους», θα συνοδεύουν το φάκελο κάθε εργαζόμενου. Όσοι χαρακτηριστούν δύο συνεχόμενες φορές «ανεπαρκείς» και «ακατάλληλοι», θα δημιουργήσουν μια «δεξαμενή προβληματικών» και δυνητικά «διαθέσιμων» υπαλλήλων, βλέποντας μπροστά τους την πόρτα της εξόδου.

Αυτό που χρειάζεται προς το παρόν είναι οι δημόσιες υπηρεσίες να πολεμήσουν την εσωστρέφεια, την γραφειοκρατία και τον νομικισμό, με σκοπό την βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και την έμφαση στην αποτελεσματικότητα<sup>72</sup>. Η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών, η ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων, η ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας, και η ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-government) προηγούνται της αξιολόγησης των υπαλλήλων.

### **8.7 Η απόφαση 1900/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για τον θεσμό της αυτοδίκαιης αργίας.**

Η συνταγματικότητα των ως άνω ρυθμίσεων (και ιδίως της διάταξης του άρθρου 103§1 περ.ε' ΥΚ<sup>73</sup>, (όπως αυτό τροποποιήθηκε με τον Ν.4093/2012) ήχθη ενώπιον του ΣτΕ, το οποίο, με την Ολ.ΣτΕ 1900/2014, έκρινε ότι δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα. Τα ζητήματα συνταγματικότητας που απασχόλησαν το Δικαστήριο ήταν τα εξής:

72 Βλ. Καρκατσούλη Π., Το Κράτος σε Μετάβαση, Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάντζιμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδ.Σιδέρης, Αθήνα, 2004, σ. 40.

73 σε συνδυασμό με άρθρο 107 παρ. 1 του ΥΚ. μεταξύ των πειθαρχικών παραπτωμάτων που απαριθμούνται περιοριστικά στο εν λόγω άρθρο είναι και η αναξιοπρέπης ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός της υπηρεσίας.

**α) Ως προς την αρχή της μονιμότητας.**

Το πρώτο ζήτημα συνταγματικότητας που ανακύπτει αφορά τη συμφωνία του θεσμού της αυτοδίκαιης αργίας, όπως αυτός αναμορφώθηκε με το Ν.4093/2012, με την αρχή της μονιμότητας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 103§4 του Συντάγματος. Υποστηρίζεται η άποψη ότι οι επίμαχες διατάξεις αντίκεινται ευθέως στη συνταγματικά κατοχυρωμένη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς η θέση σε κατάσταση αργίας, χωρίς προηγούμενη δικαστική απόφαση ή απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, συνιστά παράνομη αντισυνταγματική στέρηση του δικαιώματος του υπαλλήλου να ασκεί τα νόμιμα καθήκοντά του που συνδέονται με την υφιστάμενη οργανική θέση που αυτός κατέχει. Το ΣτΕ, όμως, με την απόφαση 1900/2014 δε δέχεται την αντίθεση του μέτρου αυτού στο εν λόγω άρθρο του Συντάγματος, διότι κατά πάγια νομολογία του, η θέση υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη αργία συνιστά προσωρινό διοικητικό μέτρο, το οποίο συνεπάγεται την για λόγους δημοσίου συμφέροντος διακοπή των υπηρεσιακών καθηκόντων του υπαλλήλου, μέσω της άμεσης και έγκαιρης απομάκρυνσής του, όσο εκκρεμεί πειθαρχική ή ποινική του υπόθεση, δηλαδή δεν επιφέρει τη λύση της υπαλληλικής σχέσης, ούτε την απώλεια της οργανικής θέσης ή του κατεχόμενου από τον υπάλληλο βαθμού, ούτε αποτελεί πράξη απόλυσης από την υπηρεσία. Κατά συνέπεια, η επιβολή του εν λόγω μέτρου δεν ισοδυναμεί προς απόλυση ή υποβιβασμό και, ως εκ τούτου, δεν εμπίπτει στις περιπτώσεις για τις οποίες απαιτείται προηγούμενη απόφαση του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου.

**β) Ως προς το τεκμήριο αθωότητας.**

Περαιτέρω, εγείρεται ζήτημα πρόσκρουσης του μέτρου της αυτοδίκαιης αργίας υπό το νέο χαρακτήρα του στο τεκμήριο αθωότητας, το οποίο κατοχυρώνεται ρητά από το άρθρο 6§2 της ΕΣΔΑ, ενώ απορρέει και από το άρθρο 2§1 του Συντάγματος ως κανονιστική αρχή της ελληνικής συνταγματικής τάξης<sup>74</sup>. Και τούτο διότι, η αυτοδίκαιη αργία, με τις τροποποιήσεις που εισήγαγε ο Ν.4093/2012, δεν έχει πλέον τον χαρακτήρα γνήσιας μεταβολής της υπηρεσιακής κατάστασης, αλλά στην ουσία πρόκειται για προκαταβολική ποινή και άρα εμπίπτει στις περιπτώσεις των ποινικής φύσεως κυρώσεων, για τις οποίες πρέπει να τηρούνται οι εγγυήσεις της δίκαιης δίκης, κατά το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ. Πιο συγκεκριμένα, το τεκμήριο αθωότητας (ως διαδικαστική εγγύηση), το οποίο αποτελεί ειδικότερη έκφανση της δίκαιης δίκης, επιβάλλει να θεωρείται ένα πρόσωπο που κατηγορείται για αδίκημα «ποινικής φύσεως» αθώο μέχρι να αποδειχθεί η ενοχή του από το

74 Παρασκευόπουλος Ν., Αυτοδίκαιη αργία δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, ΕφημΔΔ 4/2013, σελ. 569

Δικαστήριο και εν συνεχεία να γίνεται σεβαστό και να μην αμφισβητείται μετά την οριστική απαλλαγή του το αποτέλεσμα αυτό. Το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω διάταξης δεν περιορίζεται μόνο στο πρόσωπο, που έχει την ιδιότητα του κατηγορουμένου στο πλαίσιο μιας ποινικής δίκης, αλλά επεκτείνεται, υπό προϋποθέσεις και με τη συνδρομή ορισμένων κριτηρίων σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, και σε πράξεις που ο εθνικός νομοθέτης χαρακτηρίζει πειθαρχικά παραπτώματα, προβλέποντας την επιβολή τύποις πειθαρχικών κυρώσεων ή διοικητικών μέτρων. Κατά συνέπεια, επί αμιγώς πειθαρχικών ή διοικητικών κυρώσεων ή μέτρων, τα οποία δεν έχουν οποιοδήποτε σύνδεσμο με παράλληλη ή προηγούμενη ποινική διαδικασία, δε γεννάται ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ. Στην προκειμένη περίπτωση, το ΣτΕ έκρινε ότι η λήψη του προβλεπόμενου από το άρθρο 103 §1 του ΥΚ μέτρου της αυτοδίκαιης αργίας επιβάλλεται σε βάρος του υπαλλήλου για λόγους δημοσίου συμφέροντος και εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, λαμβάνεται ασυνδέτως με οποιαδήποτε ποινική διαδικασία, ενώ δε συνιστά πειθαρχική κύρωση ούτε πλήττει τον υπάλληλο με τέτοια σφοδρότητα, ώστε να προσλαμβάνει ποινική χροιά και, επομένως, δεν τίθεται θέμα πρόσκρουσης του στο τεκμήριο της αθωότητας.

**γ) Ως προς την αρχή της αναλογικότητας.**

Στη συνέχεια, αποφάνθηκε επί της αντίθεσης ή όχι του επίμαχου μέτρου στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25§1). Η πλειοψηφία έκρινε ότι δεν παραβιάζεται η εν λόγω συνταγματική αρχή, διότι πέραν των σκοπών που υπηρετεί η εφαρμογή του μέτρου αυτού, ήτοι η ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας και η διαφύλαξη του κύρους της δημόσιας διοίκησης, πρόκειται για ένα μέτρο με προσωρινό χαρακτήρα, καθώς δε συνεπάγεται το μόνιμο αποκλεισμό του υπαλλήλου από την άσκηση των καθηκόντων του, ενώ δύναται να ανασταλεί οποτεδήποτε και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί μέτρο καταφανώς απρόσφορο ή ότι υπερβαίνει προδήλως το αναγκαίο για την επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος σκοπού μέτρο. Άλλωστε, ο υπάλληλος εξακολουθεί να λαμβάνει υψηλό ποσοστό των αποδοχών του (75%) και η αρξαμένη κατ' αυτού πειθαρχική διαδικασία επιβάλλεται να ολοκληρώνεται εντός ιδιαιτέρως σύντομης προθεσμίας από την παραπομπή του. Ισχυρή όμως μειοψηφία υποστηρίζει την άποψη ότι με την εφαρμοστέα ρύθμιση, το μέτρο της αυτοδίκαιης θέσης σε αργία, το οποίο πρωτίστως αποσκοπεί στη διαφύλαξη της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, αποσυνδέεται από τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος που καλείται να υπηρετήσει, δηλαδή, ενώ επάγεται σε βάρος του υπαλλήλου δυσμενείς υπηρεσιακές, κοινωνικές και

οικονομικές συνέπειες, τούτο επιβάλλεται εκ μόνου του γεγονότος της απλής παραπομπής του χωρίς να εκτιμηθούν τα πραγματικά περιστατικά της καθεμιάς υπόθεσης και ιδίως χωρίς να εξεταστεί αν η επιβολή του παρίσταται αναγκαία για την απρόσκοπτη και γενικά ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας, ελλείπει κρίσης αρμοδίου οργάνου<sup>75</sup> και άρα στοιχειοθετείται αντίθεση του επίμαχου μέτρου στην αρχή της αναλογικότητας.

#### **δ) Ως προς το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης.**

Επιπλέον, ζήτημα εγείρεται και ως προς την πρόσκρουση της επίμαχης ρύθμισης στο άρθρο 20§2 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του. Υποστηρίζεται η άποψη ότι παραβιάζεται η εν λόγω συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της προηγούμενης ακρόασης, διότι σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 103§1 εδ.ε΄ του ΥΚ, ο υπάλληλος ο οποίος τίθεται σε αυτοδίκαιη αργία, εξαιτίας της παραπομπής του ενώπιον του αρμόδιου πειθαρχικού συμβουλίου, δεν έχει προηγουμένως τη δυνατότητα να αναπτύξει τους ισχυρισμούς του και να υπερασπίσει τα έννομα δικαιώματά του, δεδομένου ότι η έναρξη της πειθαρχικής δίωξης σηματοδοτείται από την παραπομπή στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο και μόνον μετά από αυτή καλείται αυτός σε απολογία, με την οποία πληρούνται οι προϋποθέσεις της προηγούμενης ακρόασης. Κατά την απόφαση 1900/2014, όμως, γίνεται δεκτό ότι η ρύθμιση που επιχειρείται με τις σχετικές διατάξεις κινείται εντός του πλαισίου, που θέτει η εν λόγω συνταγματική αρχή, καθώς κατά τη διοικητική διερεύνηση της υπόθεσης ο εγκαλούμενος υπάλληλος έχει τη δυνατότητα τόσο να ακουσθεί ο ίδιος και να αναπτύξει τα επιχειρήματά του, ώστε να αποκρούσει την εναντίον του κατηγορία, όσο και να προτείνει την εξέταση μαρτύρων προς ενίσχυση των απόψεών του και, συνεπώς, το δικαίωμα υπερασπίσεώς του ικανοποιείται επαρκώς προ της λήψεως σε βάρος του, του ως άνω μέτρου της αυτοδίκαιης αργίας. Και σ' αυτήν την περίπτωση, σχηματίσθηκε μείζων μειοψηφία, η οποία υποστήριξε ότι το εν λόγω διοικητικό μέτρο, χαρακτηριζόμενο στον ίδιο τον νόμο ως «αυτοδίκαιο», δε συνοδεύεται από καμία διαδικαστική προϋπόθεση, ειδικότερα δε, από διαδικασία ακρόασεως του ενδιαφερομένου.

#### **ε) Ως προς τις εκκρεμείς πειθαρχικές υποθέσεις.**

Τίθεται όμως και ένα ιδιαίτερο ζήτημα συνταγματικότητας, καθώς στο πεδίο εφαρμογής της αυτοδίκαιης αργίας υπάγονται, σύμφωνα με τον Ν.4093/2012, και οι εκκρεμείς πειθαρχικές

<sup>75</sup> Παρασκευόπουλος Ν., ό.π., ΕφημΔΔ 4/2013, σελ.571 και Διχάλα Δ, ό.π., συνήγορος 95/2013, σελ.31.

υποθέσεις. Αυτή η πρόβλεψη συνιστά αναδρομική εφαρμογή των αυστηρότερων έννομων συνεπειών ενός μεταγενέστερου νομικού καθεστώτος και συνεπώς εγείρονται εύλογες αμφιβολίες ως προς τη συνταγματικότητα της αναδρομικής αυτής εφαρμογής του συγκεκριμένου μέτρου ενόψει της αναλογικής θεώρησης των εγγυήσεων του άρθρου 7§1 του Συντάγματος, στο οποίο κατοχυρώνεται η αρχή του Ποινικού Δικαίου *nullum crimen nulla poena sine previa lege*, ως ειδικότερη έκφανση της γενικής αρχής *nullum crimen nulla poena sine lege* και η οποία συνίσταται στην απαγόρευση αναδρομικής ισχύος νόμου που θεμελιώνει ή επαυξάνει το αξιόποινο για πράξεις που τελέσθηκαν πριν από την έναρξη της ισχύος του και άρα τίθεται ζήτημα αντίθεσης των ρυθμίσεων σ' αυτό. Θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι για τον ίδιο λόγο, στοιχειοθετείται πρόσκρουση και στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς η εν λόγω αναδρομική εφαρμογή συνιστά διάψευση της εύλογης πεποίθησης του υπαλλήλου περί νομιμότητας της συμπεριφοράς του<sup>76</sup>.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

### Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΩΝ ΤΗΝ ΚΥΡΙΑΚΗ

Η λειτουργία των καταστημάτων την Κυριακή αποτελεί ένα σημαντικό νομικό, κοινωνικό και ηθικό ζήτημα, που δίχασε την κοινωνία. Για το θέμα αυτό, μέσα σε έντονα φορτισμένο κλίμα, έχουν πραγματοποιηθεί πολυάριθμα συνέδρια, διαλέξεις και διαμαρτυρίες, ενώ η ανάπαυση την Κυριακή αποτελούσε ένα από τα βασικά αιτήματα του κινήματος στο Γουδί το 1909. Μάλιστα, σε κάποια Συντάγματα όπως είναι το Γερμανικό προστατεύεται ρητώς η ανάπαυση των εργαζομένων κατά την ημέρα της Κυριακής (άρθρο 140). Η πλειοψηφία της κοινής γνώμης φαίνεται να υποστηρίζει ότι η Κυριακή είναι παραδοσιακή ημέρα αργίας για τους Έλληνες και έτσι πρέπει να παραμείνει. Οι άμεσα θιγόμενοι είναι οι εργαζόμενοι στα εμπορικά καταστήματα (αύξηση ωραρίου, χωρίς σίγουρη αύξηση αποδοχών και δραστική μείωση ελεύθερου χρόνου), οι μικρές επιχειρήσεις (η αδιάκοπη λειτουργία τους καθ όλη την διάρκεια του χρόνου καθίσταται εξαιρετικά δυσχερής για επιχειρήσεις χωρίς ή με έναν ή δύο υπαλλήλους) και για προφανείς λόγους η

---

76 Τσιφωνάς Α., ό.π., ΘΠΔΔ 8-9/2014, σελ. 695-696.

ορθόδοξη εκκλησία (η λατρευτική δραστηριότητα της περιστρέφεται γύρω από την κυριακάτικη λειτουργία. Κατ' ουσίαν πρόκειται για μία αντιδικία ανάμεσα στην μικρή και στην μεγάλη επιχειρηματικότητα με προεκτάσεις σε όλη την κοινωνία.

### **9.1 Η απόφαση 2307/2014 της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ.**

Το άρθρο 16 του Ν.4177/2013 προβλέπει την προαιρετική λειτουργία των καταστημάτων τριών μεγάλων τουριστικών περιοχών την Κυριακή (περιοχές της Αττικής, της Κεντρικής Μακεδονίας και του Νοτίου Αιγαίου). Με βάση αυτή τη διάταξη εκδόθηκε η κανονιστική διοικητική πράξη Κ1-1119/ 7.7.2014 του Υφυπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, της οποίας η αναστολή ζητήθηκε ενώπιον του ΣτΕ. Οι αιτούντες την αναστολή προέβαλαν ως λόγους αναστολής την ανεπανόρθωτη ή δυσμενώς επανορθώσιμη ηθική, προσωπική, οικονομική και επαγγελματική βλάβη. Ειδικότερα, υποστήριξαν ότι η εργασία την Κυριακή έχει ως συνέπεια την έλλειψη ανάπαυσης, ψυχαγωγίας και ελεύθερου χρόνου. Ακόμα, περιορίζει τον χρόνο που αφιερώνουν οι εργαζόμενοι στην οικογένειά τους και παρεμποδίζει την άσκηση θρησκευτικών δικαιωμάτων. Όσον αφορά τον οικονομικό-επαγγελματικό τομέα η λειτουργία των καταστημάτων την Κυριακή επιφέρει δυσμενείς επιπτώσεις στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις αφού οι εργοδότες αναγκάζονται να προσλάβουν περαιτέρω προσωπικό, ενώ όσοι αποφασίσουν να μην ανοίξουν τα καταστήματά τους την Κυριακή, θα χάσουν μέρος της πελατείας τους, η οποία θα περάσει στα ανοιχτά καταστήματα. Τέλος, οι προσφεύγοντες επικαλούμενοι διάφορες εκθέσεις της ΕΕ υποστήριξαν ότι σε κάποιες περιπτώσεις η υπερσυγκέντρωση της πελατείας στα καταστήματα που ανοίγουν την Κυριακή οδήγησε στην αύξηση της ανεργίας. Η Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ με την απόφαση 2307/2014 έκανε δεκτή την αίτηση αναστολής της κανονιστικής πράξης Κ1-1119/7.7.2014 λόγω ηθικής, προσωπικής, οικονομικής, επαγγελματικής ανεπανόρθωτης ή δυσμενώς επανορθώσιμης βλάβης και «πάγωσε» προσωρινά την επίμαχη Υπουργική απόφαση, μέχρι να εκδοθεί η οριστική απόφαση της Ολομέλειας, με συνέπεια το πιλοτικό πρόγραμμα για το άνοιγμα των καταστημάτων τις Κυριακές στις συγκεκριμένες περιοχές να μην εφαρμοστεί.

Η απόφαση αυτή της επιτροπής αναστολών του ΣτΕ επικρίθηκε γιατί θεωρήθηκε, ότι περιέχει έλλειμμα αιτιολογίας. Συγκεκριμένα, η αναφορά σε ανεπανόρθωτη ή δυσμενώς επανορθώσιμη ηθική βλάβη μπορεί να αντικρουστεί από το γεγονός ότι ορισμένα καταστήματα



λειτουργούν κατεξοχήν την Κυριακή, όπως είναι τα εστιατόρια, τα κέντρα διασκέδασης ή και τα πρατήρια βενζίνης. Αυτό που μάλλον υπονοεί το δικαστήριο είναι ότι η προστασία της οικογένειας ως κοινωνικού δικαιώματος συνταγματικά κατοχυρωμένου δύναται να λειτουργήσει ως έρεισμα προκειμένου ο νομοθέτης να προβεί σε περιορισμό άλλων συνταγματικών δικαιωμάτων, όπως είναι η επιχειρηματική ελευθερία του εργοδότη να λειτουργήσει το κατάστημά του την Κυριακή. Τέλος, το επιχείρημα ότι παρεμποδίζεται η άσκηση θρησκευτικών καθηκόντων δύναται να αντικρουστεί από το γεγονός ότι το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων μπορεί να μην συμπίπτει με την ώρα άσκησης της θρησκευτικής λατρείας.<sup>77</sup>

## 9.2 Η απόφαση 100/2017 της Ολομέλειας του ΣτΕ.

Η Ολομέλεια του ΣτΕ συνεδρίασε στις 7/11/2014, για να δικάσει την από 21/7/2014 αίτηση της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ελληνικού Εμπορίου, της ΓΣΕΒΕΕ, της Ομοσπονδίας Ιδιωτικών Υπαλλήλων Ελλάδος, του Εμπορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης και 20 καταστηματαρχών και εμπόρων κατά του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, με την οποία ζητούσαν να ακυρωθεί ως αντισυνταγματική και παράνομη η Κ1-1119/7-7-2014 απόφαση του Υφυπουργού με τίτλο “Ορισμός τριών τουριστικών περιοχών της Ελλάδας όπου επιτρέπεται πιλοτικά για ένα έτος η προαιρετική λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων και τις υπόλοιπες Κυριακές πέραν των αναφερομένων στην §1 του άρθρου 16 του Ν.4177/2013”. Η Υπουργική απόφαση επέτρεπε πιλοτικά για ένα χρόνο την προαιρετική λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων τις Κυριακές στις νομαρχίες: 1) Αττικής: α) Ιστορικό κέντρο Αθηνών και β) Δήμος Ραφήνας - Πικερμίου, 2) Κεντρική Μακεδονία: α) Ιστορικό κέντρο Θεσσαλονίκης και β) Χαλκιδικής και 3) Νότιο Αιγαίο οι Δήμοι: α) Ρόδου β) Κω γ) Σύρου δ) Μυκόνου και ε) Θήρας. Τελικά δύομισι χρόνια μετά την κατάθεση της προσφυγής η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε, με την με αριθμό 100/2017 απόφαση της, αντισυνταγματική την από 7-7-2014 Υπουργική απόφαση, που επέτρεπε τη λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων όλες τις Κυριακές σε 8 περιοχές της χώρας, οι οποίες είχαν κριθεί ως τουριστικές.

Ειδικότερα το Δικαστήριο έκρινε ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση (από τους Ν.4177/2013, 4208/2013 και 4254/2014) προς τον Υπουργό Ανάπτυξης να εκδίδει απόφαση αναφορικά με τη

---

77 Βασιλική Κόκκωτα, περιοδικό Δικαιώματα του Ανθρώπου, 62/2014, σελ. 949-960.

λειτουργία των καταστημάτων τις Κυριακές, «χωρίς συγκεκριμένο προσδιορισμό» είναι αντίθετη προς το άρθρο 43 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο για παρόμοια θέματα επιβάλλεται η έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων και όχι Υπουργικών αποφάσεων. Εν συνεχεία, το ΣτΕ έκανε αναφορά και στα συνταγματικά δικαιώματα των εργαζομένων και των πολιτών, σε σχέση με την αργία της Κυριακής. Λένε χαρακτηριστικά οι ανώτατοι δικαστές: «το Σύνταγμα κατοχυρώνει για τους πάσης φύσεως εργαζομένους και απασχολούμενους το δικαίωμα ελεύθερου χρόνου και της απόλαυσης του ατομικού και του από κοινού με την οικογένεια τους, ως τακτικό διάλειμμα της εβδομαδιαίας εργασίας. Το διάλειμμα αυτό υπηρετεί την υγεία και την ομαλή ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου με τη φυσική και ψυχική ανανέωση που προσφέρει η τακτική αργία στον εργαζόμενο άνθρωπο εντός της κάθε εβδομάδας (άρθρα 5 και 21). Συναφώς, προσφέρει και τη δυνατότητα οργάνωσης της κοινωνικής και οικογενειακής ζωής του, θέματα για τα οποία μεριμνά επίσης το Σύνταγμα (άρθρο 21). Περαιτέρω το ως άνω δικαίωμα προσλαμβάνει πρακτική αξία για τους εργαζόμενους, όταν αυτοί δύνανται μόνοι ή από κοινού με την οικογένεια τους να μετέχουν στην συλλογική ανάπαυλα μιας κοινής αργίας ανά εβδομάδα, ως τέτοια ημέρα έχει επιλεγεί κατά μακρά παράδοση, τόσο στην Ελλάδα όσο και στα λοιπά κράτη της Ευρώπης, η σχετιζόμενη με τη Χριστιανική θρησκεία». Εδώ λοιπόν έχουμε διπλή αντισυνταγματικότητα της νομοθετικής διάταξης και τυπικής ως προς το εύρος της εξουσιοδότησης και ουσιαστικής όσον αφορά το περιεχόμενο της. Αξιοσημείωτη είναι και η παρέμβαση της Επιτροπής ανταγωνισμού η οποία παίρνει σαφή θέση υπέρ της μίας πλευράς, ενώ είναι ανεξάρτητη αρχή που εποπτεύει και τους δύο διαδίκους. Εν τέλει το Δικαστήριο προστάτευσε την αργία της Κυριακής ως πολιτισμικό κεκτημένο και κοινωνικό αγαθό.

### **9.3 Η σημασία της Απόφασης.**

«Ποτέ την Κυριακή» είπε λοιπόν η Ολομέλεια του ΣτΕ στα ανοιχτά καταστήματα όλες τις Κυριακές του χρόνου σε 8 περιοχές της Ελλάδος, διότι θεωρεί την Κυριακή ως μία ημέρα αναντικατάστατη για την ίδια την ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου και του οικογενειακού και κοινωνικού δεσμού, τόσο των εμπόρων που λειτουργούν τα καταστήματά τους, όσο και των εργαζομένων σε αυτά και ως τέτοια δεν μπορεί να υποκατασταθεί από κανένα «κλείσιμο» ή «ρεπό» οποιασδήποτε άλλης ημέρας. Το δικαίωμα όμως που υπερασπίστηκε η απόφαση του ΣτΕ στην πράξη παραβιάζεται, εφόσον βρίσκονται σε ισχύ άλλοι νόμοι που δίνουν τη δυνατότητα για το άνοιγμα των καταστημάτων 8 Κυριακές το χρόνο και πρόσφατα η

Κυβέρνηση νομοθέτησε τη δυνατότητα να ανοίγουν τα καταστήματα 2 επιπλέον Κυριακές μέσα στα πλαίσια των εκπαιδευτικών περιόδων. Ανοίγει όμως στους εμποροϋπαλλήλους το δρόμο, για να διεκδικήσουν με νέα προσφυγή στη Δικαιοσύνη την ακύρωση και αυτού του Νόμου.

Παρά την απόφαση του ΣτΕ, το θέμα δεν θεωρείται λήξαν, καθότι οι θεσμοί έθεσαν εκ νέου στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων τη διεύρυνση της λειτουργίας των καταστημάτων όλες τις Κυριακές του χρόνου, σύμφωνα και με τις συστάσεις του ΟΑΣΑ. Στο τραπέζι πέφτουν συνεχώς συμβιβαστικές προτάσεις για απελευθέρωση του ανοίγματος στις τουριστικές περιοχές της χώρας και για όσο διαρκεί η τουριστική περίοδος. Ποιες όμως είναι τουριστικές περιοχές (π.χ. το ΔΝΤ θεωρεί αυτές που έχουν πάνω από 2.000 κλίνες); Έχουν όλες την ίδια τουριστική περίοδο; Και γιατί αυτή η εμμονή των θεσμών για το θέμα; Οι τρεις συνδικαλιστικές οργανώσεις (ΓΣΕΒΕΕ, ΕΣΕΕ, ΟΙΥΕ) που εκπροσωπούν το σύνολο σχεδόν των εμπορικών επιχειρήσεων της χώρας και τους εργαζόμενους στον κλάδο του εμπορίου με κοινή τους ανακοίνωση σημειώνουν: «Είναι εμφανές ότι η επαναφορά του ζητήματος της Κυριακής είναι πρωτοβουλία συγκεκριμένων επιχειρηματικών συμφερόντων του εσωτερικού, με τους δανειστές στην πραγματικότητα να διαμεσολαβούν το αίτημα μεγάλων πολυεθνικών ομίλων, αλυσίδων, εμπορικών κέντρων και malls. Οι στόχοι είναι πολλοί: να ελέγξουν την αγορά, συντρίβοντας τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, μέσα από την εγκαθίδρυση ολιγοπωλιακών συνθηκών και πρακτικές συμφωνημένων τιμών και «προσφορών» αλλά και να ανατρέψουν κάθε κατάκτηση και δικαίωμα των εργαζομένων επιβάλλοντας και διευρύνοντας τις ελαστικές σχέσεις εργασίας και τη γενικευμένη εργασιακή ανασφάλεια» και συνεχίζουν «η μέχρι σήμερα εμπειρία από την εφαρμογή της λειτουργίας των καταστημάτων για 8 Κυριακές το χρόνο, όπως έχουν αποδείξει μελέτες που πραγματοποιήθηκαν επανειλημμένα το τελευταίο διάστημα, αλλά και επίσημα στατιστικά στοιχεία, ούτε στην αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας έχει συμβάλει, ούτε στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας».

#### **9.4 Η εκ νέου αίτηση αναστολής και ακύρωσης.**

Η δικαστική διαμάχη για την λειτουργία των καταστημάτων τις Κυριακές συνεχίζεται με τη από 19/7/2017, αίτηση ακυρώσεως και αίτηση αναστολής της ΕΣΕΕ μαζί με άλλους φορείς και ιδιώτες εμπόρους κατά της 7812/06-07-2017 απόφασης «Ορισμός περιοχών στις οποίες

επιτρέπεται η λειτουργία των εμπορικών καταστημάτων τις Κυριακές, κατ εφαρμογή της εξουσιοδοτικής διάταξης της §1 του άρθρου 16 του Ν.4177/2013» του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης. Η προσπάθεια των αιτούντων επικεντρώθηκε στην εισαγωγή της υπόθεσης στο τμήμα διακοπών του Δικαστηρίου, ώστε να είναι επίκαιρη η αναστολή της. Αυτό δεν κατέστη εφικτό με αποτέλεσμα η υπόθεση να εισαχθεί τελικά στο Δ' Τμήμα του ΣτΕ, όπου και εκκρεμεί, ενώ η εκδίκαση της αναστολής ως ασφαλιστικού μέτρου δεν έχει πλέον νόημα, δεδομένου ότι η χρονική επενέργεια της Υπουργικής Απόφασης για το έτος 2017 λήγει στις 31 Οκτωβρίου. Η υπόθεση αρχικά εισήχθη προς συζήτηση στις 24 Οκτωβρίου, πλην όμως αναβλήθηκε μετά από αίτημα της ΓΓ Εμπορίου, λόγω και παρεμβάσεων υπέρ του Υπουργείου των ΣΕΒ, ΣΕΛΠΕ, ΣΕΤΕ και της Επιτροπής ανταγωνισμού. Ως νέα ημερομηνία εκδίκασης ορίστηκε η 16/01/2018.

Το μόνο σίγουρο είναι ότι το ΣτΕ θα καλείται συνεχώς να κρίνει την συνταγματικότητα καινούργιων παραλλαγμένων νομοθετικών ρυθμίσεων σχετικά με το θέμα, που θα προσπαθούν να παρακάμψουν την Ολ.ΣτΕ 100/2017 και να καταστρατηγήσουν τις κρίσεις της. Και κάποια στιγμή δεν θα είναι έκπληξη να μην αφορά μόνο καταστηματάρχες ή εμπορουπάλληλους, αλλά και δημοσίους υπαλλήλους. Και αυτό το αναφέρουμε εξ αφορμής πρόσφατων επιστολών των διοικήσεων ασφαλιστικών Οργανισμών, με τις οποίες ζητούν να εργαστούν οι υπάλληλοι των Ταμείων ακόμη και το Σαββατοκύριακο, προκειμένου να εκδοθούν όσο το δυνατόν περισσότερες συντάξεις, για να μη χαθεί δόση που έλαβε η κυβέρνηση από το πρόγραμμα αποπληρωμής των ληξιπρόθεσμων οφειλών (πρόκειται για πόρους που προέρχονται από τον ΕSM, οι οποίοι κινδυνεύουν να επιστραφούν). Στα έγγραφα αυτά επισημαίνεται ότι το θέμα είναι «ιδιαίτερα κρίσιμο», ότι το αποτέλεσμα των ενεργειών των εργαζόμενων «θα επηρεάσει συνολικά την χρηματοδότηση της χώρας» και ότι «εξυπακούεται ότι για όσους υπαλλήλους απασχοληθούν εντός του Σαββατοκύριακου, θα ληφθεί μέριμνα προκειμένου να τους χορηγηθεί άδεια κατ' αναλογία της επιπρόσθετης απασχόλησής τους».

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10

### ΤΟ ΣΤΕ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΘΕΜΑΤΑ ΕΡΓΑΣΙΑΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ

Οι συντελούμενες αλλαγές στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων εκδηλώνονται σε 4 βασικούς άξονες του περιεχομένου της μισθωτής εργασίας: Στην υποβάθμιση του ρόλου της πλήρους και σταθερής απασχόλησης υπέρ των ευέλικτων μορφών εργασίας που συνεπάγονται περιορισμένες αμοιβές και δικαιώματα, στην αποδιάρθρωση του τρόπου διαμόρφωσης των ΣΣΕ και του τρόπου καθορισμού των αποδοχών, στην ελαστικοποίηση του χρόνου εργασίας με την απόλυτη προσαρμογή του στις ανάγκες της επιχείρησης και τέλος, στην άμβλυση των όρων της προστασίας από τις απολύσεις. Το ΣτΕ κλήθηκε πολλές φορές να κρίνει από μόνο του ή ζητώντας την βοήθεια του ΔΕΕ, την νομιμότητα κλεισίματος επιχειρήσεων, ομαδικών ή ατομικών απολύσεων, συμβάσεων απασχόλησης διαφόρων τύπων και ήρθε αντιμέτωπο με τα φαινόμενα των νέων ευέλικτων και επισφαλών μορφών εργασίας και της εκτεταμένης παράνομης ή ανασφάλιστης εργασίας. Σε αυτές τις συνθήκες εργασιακού μεσαίωνα της ελληνικής αγοράς εργασίας, το Δικαστήριο άλλες φορές ικανοποίησε τις προσδοκίες μεγάλων κατηγοριών εργαζομένων και άλλες τους απογοήτευσε. Σε κάποιες από αυτές που είτε είναι αντιπροσωπευτικές, είτε καινοτόμες, είτε προήγαγαν το αίσθημα εργασιακής ασφάλειας, είτε απασχόλησαν έντονα την κοινή γνώμη, θα κάνουμε παρακάτω μία σύντομη αναφορά.

#### **10.1 Η απόφαση 1901/2014 της Ολομέλειας του ΣτΕ για το κλείσιμο της ΕΡΤ.**

Στις 11 Ιουνίου 2013 «σίγησε» η ΕΡΤ. Πρώτη φορά το κλείσιμο ενός οργανισμού, επιχείρησης ή εταιρείας και η απόλυση των υπαλλήλων της, πυροδότησε τόσο μεγάλο κύμα διαμαρτυριών και αντιδράσεων σε όλη την Ελλάδα και στο εξωτερικό. Απλοί πολίτες συγκεντρώθηκαν έξω από το Ραδιομέγαρο σε ένδειξη συμπαράστασης και αλληλεγγύης, ενώ ΕΣΗΕΑ, ΓΣΕΕ και ΑΔΕΔΥ κατήλθαν σε 24ωρη απεργία. Ξένα τηλεοπτικά δίκτυα κάλυψαν ζωντανά τα γεγονότα και η Ευρωπαϊκή Ραδιοτηλεοπτική Ένωση (EBU) επέκρινε το κλείσιμο της ΕΡΤ, εκδίδοντας ανακοίνωση όπου εξέφραζε «βαθιά απογοήτευση εκ μέρους ολόκληρων των δημόσιων μέσων ενημέρωσης της Ευρώπης» και κάλεσε τον Πρωθυπουργό να ανατρέψει την

απόφαση. Στις 17/06/2013 ο πρόεδρος του ΣτΕ με προσωρινή διαταγή ανέστειλε, εν μέρει, την εκτέλεση της ΚΥΑ, ως προς το τμήμα της με το οποίο προβλεπόταν, ότι διακόπτεται η μετάδοση ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών και η λειτουργία διαδικτυακών ιστοτόπων της ΕΡΤ και ότι οι συχνότητες της ΕΡΤ παραμένουν ανενεργές, μέχρις ότου συσταθεί ο νέος φορέας. Η προσωρινή διαταγή δεν περιελάμβανε τα μουσικά σύνολα και τις συμφωνικές ορχήστρες της ΕΡΤ, καθώς και την έκδοση του περιοδικού «Ραδιοτηλεόραση». Στον απόηχο του κλεισίματος στις 21/06/2013 η Δημοκρατική Αριστερά (ο τότε τρίτος κυβερνητικός εταίρος) αποχώρησε από την συγκυβέρνηση ΝΔ-ΠΑΣΟΚ, επικαλούμενη ως αιτία τον τρόπο που επέλεξε η κυβέρνηση για την αναδιοργάνωση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης.

Τον επόμενο χρόνο η Ολομέλεια του ΣτΕ, με πλειοψηφία 15 υπέρ και 10 κατά, έκρινε συνταγματικό, νόμιμο και μη αντίθετο στην ΕΣΔΑ το «μαύρο» που έπεσε στην ΕΡΤ τον Ιούνιο του 2013, ενώ παράλληλα οι σύμβουλοι Επικρατείας αποφάνθηκαν, ότι οι απολύσεις των 2.915 εργαζομένων στην ΕΡΤ δεν υπάγονται στο νόμο για τις ομαδικές απολύσεις. Η Ολομέλεια με την 1901/2014 απόφασή της απέρριψε την αίτηση της ΠΟΣΠΕΡΤ, η οποία υποστήριζε ότι η κυβερνητική απόφαση με την οποία σίγησε η ΕΡΤ, προσκρούει σε μία πλειάδα συνταγματικών κανόνων και είναι αντίθετη σε υπερνομοθετικού περιεχομένου Ευρωπαϊκές συμβάσεις, αλλά και στην Ελληνική νομοθεσία. Ειδικότερα με την προσφυγή της ζητούσε να ακυρωθεί η από 11.6.2013 απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Οικονομικών για το «λουκέτο» στην ΕΡΤ και τις θυγατρικές εταιρείες της, διότι προσκρούει στον ΕΚΧ που προστατεύει την ελευθερία της έκφρασης και της πληροφόρησης (διάδοση πληροφοριών μέσω και της ραδιοτηλεόρασης) και στη ΕΣΔΑ, η οποία με τη σειρά της προστατεύει την ελευθερία της έκφρασης και την έκφραση μέσω της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης, αλλά προσκρούει και στις επιταγές του άρθρου 15 του Συντάγματος που αφορά τους κανόνες λειτουργίας της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης, όπως επίσης και στο άρθρο 25, που καθιερώνει την αρχή της αναλογικότητας. Από τους δικαστές απορρίφθηκαν όλοι οι ισχυρισμοί της ΠΟΣΠΕΡΤ ως αβάσιμοι.

#### **α) Η κρίση του Δικαστηρίου.**

Κατ' αρχάς, η απόφαση κάνει μια μακροσκελή αναδρομή από το 1930 στην ιστορική πορεία της Ελληνικής ραδιοφωνίας η οποία με την πάροδο των ετών επεκτάθηκε και στην τηλεόραση. Στην συνέχεια αναφέρει ότι από τον Ιούλιο του 2011, σύμφωνα με το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής της Ελλάδος, οι σταθμοί δημόσιας τηλεόρασης περιελήφθησαν στον

σχεδιασμό κατάργησης, συγχώνευσης ή εξυγίανσης «μη απαραίτητων δημοσίων φορέων». Μετά το Δικαστήριο έκρινε ότι από τις συνταγματικές επιταγές (άρθρο 15) «δεν προκύπτει ότι επιβάλλεται η λειτουργία δημόσιου φορέα ραδιοτηλεόρασης». Ο νομοθέτης, σημειώνεται στην δικαστική απόφαση, «έχει την ευχέρεια, συνεκτιμώντας την οικονομική δυνατότητα του κράτους σε κάθε συγκεκριμένη χρονική περίοδο, να επιλέξει αν, με κριτήριο την αποτελεσματική εφαρμογή των συνταγματικών επιταγών για την ραδιοτηλεόραση, είναι αναγκαίο και δυνατό να ιδρυθεί δημόσιος φορέας ραδιοτηλεόρασης». Πάντως, προσθέτουν οι δικαστές, «σε περίπτωση κατά την οποία επιλεγεί η ίδρυση δημόσιου φορέα ραδιοτηλεόρασης, σύμφωνα με το Σύνταγμα αυτός επιβάλλεται να έχει πλουραλιστική δομή, να οργανώνεται με τρόπο που αποτρέπει κυβερνητικές και κομματικές επιρροές και λειτουργεί αυστηρά με βάση της αρχές της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της πολυφωνίας». Στην συνέχεια η απόφαση υπογραμμίζει ότι η κατάργηση της ΕΡΤ έγινε, πέραν των δημοσιονομικών λόγων, με σκοπό να ιδρυθεί νέος φορέας δημόσιας τηλεόρασης, σύμφωνα με το Ν.4173/2013, ενώ μέχρι την λειτουργία του νέου φορέα, άρχισε να λειτουργεί μεταβατικός φορέας δημόσιας τηλεόρασης. Άρα ούτε παραβιάζει το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ, ούτε προσκρούει στον ΧΘΔ της ΕΕ και στην ΣΛΕΕ (πρωτόκολλο 29 σχετικά με το σύστημα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στα κράτη μέλη). Επίσης έκρινε ότι τόσο ο Ν.1387/1983, όσο και η Οδηγία 75/129/ΕΟΚ που αφορά τις ομαδικές απολύσεις, δεν καταλαμβάνει εργαζόμενους «που απασχολούνται σε οργανισμούς δημοσίου δικαίου που ασκούν δημόσια εξουσία». Κατά συνέπεια, οι νομοθετικές διατάξεις (Ευρωπαϊκές και εθνικές) «περί ελέγχου των ομαδικών απολύσεων δεν εφαρμόζονται στο προσωπικό που απασχολείται σε επιχειρήσεις ή εκμεταλλεύσεις του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, που ασκούν δημόσια εξουσία εξυπηρετώντας δημόσιο σκοπό». Επομένως η απόφαση κατέληξε ότι, «η ΕΡΤ εξαιρείται από την εφαρμογή τόσο της Οδηγίας για τις ομαδικές απολύσεις, όσο και του Ν.1387/1983».

### **β) Η άποψη της μειοψηφίας.**

Όμως 10 σύμβουλοι Επικρατείας μειοψήφησαν υπογραμμίζοντας ότι η κατάργηση της ΕΡΤ και των θυγατρικών της προσκρούει στο άρθρο 15 του Συντάγματος και αναφέρουν ότι «ο νομοθέτης δεν επιτρέπεται να καταργήσει το φορέα της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης και δη επί αόριστον» και ότι «η υποχρέωση αυτή του νομοθέτη, συναπτόμενη και με την τήρηση της αρχής της συνεχούς λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας, καθίσταται ακόμη εντονότερη στην

προκειμένη περίπτωση, λόγω του ότι οι ιδιωτικοί φορείς ραδιοτηλεόρασης λειτουργούν παρανόμως μέχρι σήμερα με την ανοχή της Πολιτείας». Σε άλλο σημείο η μειοψηφία αναφέρει ότι «με βάση την ήδη εικοσαετή λειτουργία της ιδιωτικής τηλεόρασης στην Ελλάδα, αλλά και με βάση τα διεθνή δεδομένα, οι ιδιωτικοί αυτοί φορείς προσφέρουν συχνά ένα πολύ χαμηλού επιπέδου ραδιοτηλεοπτικό προϊόν, κύριο χαρακτηριστικό του οποίου είναι ο εύκολος εντυπωσιασμός, η πολιτική ένδεια και η αύξηση με κάθε δυνατό τρόπο της ακροαματικότητας, σε βάρος της ποιότητας και της αντικειμενικότητας, αλλά και της νηφαλιότητας της παρεχόμενης πληροφόρησης» και ότι «με την επικρατούσα μάλιστα τάση δημιουργίας όλο και περισσότερο μονοπωλιακών καταστάσεων στον χώρο επιτυγχάνεται η πλήρης χειραγώγηση των πολιτών και η μετατροπή τους σε απλούς καταναλωτές πληροφοριών και μηνυμάτων». Τέλος υπογραμμίζει ότι «η αναγκαιότητα της υποχρεωτικής κατά το Σύνταγμα ύπαρξης μιας τέτοιας δημόσιας ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας έχει μάλιστα καταστεί σήμερα ακόμη πιο έντονη από ότι κατά τον χρόνο θεσπίσεως της επίμαχης, διότι με την λειτουργία του διαδικτύου, το οποίο κατά κοινή πείρα διακινεί πάσης φύσεως πληροφορίες, απόψεις, ακόμη και τις πιο αντίθετες στις αξίες του ανθρώπου και στις αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος και ειδήσεις κακόβουλες προδήλως ανακριβείς ή παραπλανητικές, έχει δημιουργηθεί σε πολλούς πολίτες πλήρη σύγχυση οφειλόμενη στην αδυναμία κριτικής αξιολόγησης και ταξινόμησης αυτής της πλημμυρίδας πληροφοριών».

#### **γ) Προβληματισμοί.**

Η απόφαση προβληματίζει στο ότι η παροχή ραδιοτηλεοπτικής δημόσιας υπηρεσίας, κυρίως ως οικονομική δραστηριότητα με κερδοσκοπικό χαρακτήρα, δεν μπορεί να εξομοιωθεί με δημόσια αρχή ασκούμενη δημόσια εξουσία. Συνέπεια αυτού οι απολύσεις προσωπικού της ΕΡΤ λογίζονται για ομαδικές απολύσεις λόγω διακοπής της λειτουργίας της επιχείρησης, που δεν εξαρτάται από την θέληση του εργοδότη. Πρόκειται για μία εκ του νόμου αυτοδίκαιη λύση των συμβάσεων, η οποία υπάγεται στην Οδηγία 98/59.<sup>78</sup> Τόσο η ΕΡΤ, όσο και το Ελληνικό Δημόσιο που την διαδέχτηκε, παρέλειψαν να τηρήσουν την διαδικασία ενημέρωσης και διαβούλευσης με το προσωπικό που απολύθηκε, όπως απαιτεί η ως άνω Οδηγία για τις ομαδικές απολύσεις.<sup>79</sup>

78 βλ. Απόφαση ΔΕΕ 12/10/2004, υπόθεση C-55/02, Επιτροπή κατά Πορτογαλικής Δημοκρατίας.

79 Θεοδώρα Αντωνίου, Επιθ.Ε.Δικ, σελ.538, Μάιος 2015.



## 10.2 Ομαδικές απολύσεις στο ΔΕΕ - υπόθεση της εταιρείας ΑΓΕΤ Ηρακλής.

Στο ΣτΕ προσέφυγε η «ΑΓΕΤ Ηρακλής» και ζήτησε να ακυρωθεί ως αντισυνταγματική, παράνομη, αντίθετη στην ευρωπαϊκή νομοθεσία, νομολογία και στην ΕΣΔΑ, η από 26.4.2013 απόφαση του Υπουργού Εργασίας με την οποία δεν εγκρίθηκαν οι ομαδικές απολύσεις 229 εργαζομένων στο εργοστάσιο της στη Χαλκίδα, μετά τη διακοπή της λειτουργίας του. Σύμφωνα με την τσιμεντοβιομηχανία (η οποία ανήκει στον πολυεθνικό όμιλο Lafarge και έχει 3 εργοστάσια στη χώρα μας) η άρνηση του υπουργού Εργασίας να εγκρίνει τις ομαδικές αυτές απολύσεις είναι αντίθετη στα άρθρα 5 (επαγγελματική ελευθερία) και 25 (αρχή αναλογικότητας) του Συντάγματος, στην ΕΣΔΑ που προστατεύει με το άρθρο 1 την ιδιοκτησία, στο άρθρο 4 της Οδηγίας 98/59/ΕΚ για τις ομαδικές απολύσεις και παραβιάζει και τη ΣΛΕΕ ως προς το σκέλος που αφορά την κυκλοφορία κεφαλαίων. Ακόμα η εταιρεία αναφέρει ότι τον Μαρτίου του 2013 αποφάσισε την οριστική διακοπή της λειτουργίας του εργοστασίου της Χαλκίδας εξαιτίας της σημαντικής μείωσης του κύκλου εργασιών του κατά τα τελευταία χρόνια που η διεθνής και ειδικά η ελληνική οικονομική κρίση έχουν προκαλέσει την κατάρρευση του κατασκευαστικού κλάδου και περαιτέρω τη μείωση των πωλήσεων τσιμέντου της εταιρείας και εξ αυτού προέκυψε η ανάγκη προσαρμογής της παραγωγικής δυνατότητας της εταιρείας.

### α) Τα προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ.

Στην συνέχεια τον Απρίλιο του 2015, το Δ' Τμήμα του ΣτΕ απέστειλε με την υπ' αριθμ. 1254/2015 απόφασή του δύο προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ, ως προς την συμβατότητα του Ελληνικού νόμου περί ομαδικών απολύσεων με το αντίστοιχο ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο και ειδικότερα: **I.** Αν είναι σύμφωνη με την Οδηγία 98/59/ΕΚ ή τα άρθρα 49 και 63 της ΣΛΕΕ εθνική διάταξη (Ν.1387/1983), η οποία θεσπίζει ως προϋπόθεση για τη διενέργεια ομαδικών απολύσεων την εκ μέρους του Υπουργείου Εργασίας έγκριση των ομαδικών απολύσεων με κριτήρια: α) τις συνθήκες της αγοράς εργασίας, β) την κατάσταση της επιχείρησης και γ) το συμφέρον της εθνικής οικονομίας; και **II.** Σε περίπτωση που η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι αποφατική, τότε εθνική νομοθετική διάταξη με το ανωτέρω περιεχόμενο είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της Οδηγίας 98/59/ΕΚ ή την ΣΛΕΕ, εφόσον συντρέχουν σοβαροί κοινωνικοί λόγοι, όπως οξεία οικονομική κρίση και ιδιαίτερα αυξημένη ανεργία;

**β) Η απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016 του ΔΕΕ.**

Η απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016 του ΔΕΕ στην υπόθεση της εταιρείας ΑΓΕΤ Ηρακλής (με την τελική απόφαση να παραπέμπεται στο ΣτΕ) θεωρήθηκε ότι ανοίγει «παράθυρο» για την απελευθέρωση των ομαδικών απολύσεων. Όπως σημειώνει στη απόφασή του το ΔΕΕ, στην Ελλάδα, εάν δεν επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ των μερών (δηλαδή μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων) σχετικά με σχέδιο ομαδικών απολύσεων, ο Νομάρχης ή ο Υπουργός Εργασίας δύνανται, λαμβάνοντας υπόψη τρία κριτήρια (τις συνθήκες στην αγορά εργασίας, την κατάσταση της επιχείρησης και το συμφέρον της εθνικής οικονομίας) να μην επιτρέψουν την πραγματοποίηση μέρους ή του συνόλου των σχεδιαζόμενων απολύσεων. Εάν το σχέδιο των απολύσεων δεν εγκριθεί, δεν μπορεί να υλοποιηθεί.

Στη απόφασή του το ΔΕΕ υπογραμμίζει, ότι το δίκαιο της ΕΕ δεν απαγορεύει καταρχήν σε κράτος - μέλος να εναντιώνεται, υπό ορισμένες περιστάσεις, σε ομαδικές απολύσεις προκειμένου να προστατεύονται οι εργαζόμενοι και η απασχόληση. Ωστόσο, επισημαίνει ότι στο πλαίσιο μιας τέτοιας εθνικής ρύθμισης, «η οποία πρέπει να κατατείνει στον συγκερασμό και στη δίκαιη εξισορρόπηση μεταξύ, αφενός, της προστασίας των εργαζομένων και της απασχόλησης και, αφετέρου, της ελευθερίας εγκατάστασης και της επιχειρηματικής ελευθερίας των εργοδοτών», τα προβλεπόμενα από τον νόμο κριτήρια τα οποία πρέπει να εφαρμόζει η αρμόδια αρχή, προκειμένου να εναντιωθεί σε σχέδιο ομαδικών απολύσεων δεν πρέπει να είναι διατυπωμένα κατά τρόπο γενικό και ασαφή. Υπό αυτό το σκεπτικό, θεωρήθηκαν μη συμβατοί με το ευρωπαϊκό δίκαιο οι χειρισμοί στο θέμα ομαδικών απολύσεων στην υπόθεση της ΑΓΕΤ. Συνοπτικά, το ΔΕΕ δεν αποφάσισε κατά των εξαιρέσεων των κρατών-μελών σε περιπτώσεις ομαδικών απολύσεων, αλλά με τρόπο που δεν θα παραβιάζονται βασικές αρχές της ΕΕ. Επίσης, απαιτούνται αυστηρά κριτήρια για το πότε και γιατί θα μπορεί ένα κράτος να θέσει εξαιρέσεις, εμποδίζοντας ομαδικές απολύσεις.

Σημειώνεται επίσης πως το ΔΕΕ αποφαινεται ότι το γεγονός ότι σε ένα κράτος-μέλος επικρατούν συνθήκες χαρακτηριζόμενες από οξεία οικονομική κρίση και ιδιαίτερα υψηλό δείκτη ανεργίας, δεν διαφοροποιεί την προηγούμενη λύση, διότι ούτε η Οδηγία, ούτε η ΣΛΕΕ προβλέπουν δυνατότητα παρέκκλισης, αν επικρατούν τέτοιες συνθήκες σε εθνικό επίπεδο. Όπως αναφέρει σχετικά: «Η Οδηγία 98/59/ΕΚ, δεν αντιτίθεται, καταρχήν, σε εθνική νομοθετική

ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, δυνάμει της οποίας, ελλείψει συμφωνίας με τους εκπροσώπους των εργαζομένων επί σχεδίου ομαδικών απολύσεων, ο εργοδότης δεν μπορεί να προβεί στις απολύσεις αυτές, εφόσον η αρμόδια δημόσια αρχή στην οποία το σχέδιο πρέπει να κοινοποιηθεί, δεν εγκρίνει, με αιτιολογημένη απόφασή της εντός της προβλεπόμενης από την ως άνω ρύθμιση προθεσμίας και κατόπιν εξετάσεως του φακέλου και αξιολογήσεως των συνθηκών της αγοράς εργασίας, της καταστάσεως της επιχειρήσεως και του συμφέροντος της εθνικής οικονομίας, την εν όλω ή εν μέρει υλοποίηση των σχεδιαζόμενων απολύσεων. Δεν ισχύει όμως το ίδιο, εάν διαπιστωθεί ότι, λόγω των τριών κριτηρίων αξιολογήσεως στα οποία παραπέμπει η ρύθμιση αυτή και της κατά περίπτωση εφαρμογής της από την ως άνω δημόσια αρχή υπό τον έλεγχο των αρμοδίων δικαστηρίων, η επίμαχη ρύθμιση έχει ως συνέπεια να καθίστανται οι διατάξεις της οδηγίας άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας, ζήτημα του οποίου η εξέταση απόκειται στο αιτούν δικαστήριο. Σε περίπτωση όπως αυτή που αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ αντιτίθεται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση όπως η διαλαμβανόμενη στην πρώτη περίοδο του πρώτου εδαφίου του παρόντος σημείου του διατακτικού. Το γεγονός ότι σε ένα κράτος μέλος επικρατούν συνθήκες χαρακτηριζόμενες από οξεία οικονομική κρίση και ιδιαίτερα υψηλό δείκτη ανεργίας δεν διαφοροποιεί τις απαντήσεις που παρατίθενται στο σημείο 1 του παρόντος διατακτικού».

#### **γ) Κριτική προσέγγιση της Απόφασης.**

Δεδομένου ότι τώρα αναμένεται πλέον η απόφαση του ΣτΕ επί της υπόθεσης, πρέπει να τονίσουμε ότι το θέμα των ομαδικών απολύσεων δεν έχει να κάνει μόνο με ζητήματα που άπτονται του ελεύθερου επιχειρείν και της ελεύθερης διακίνησης των κεφαλαίων.<sup>80</sup> Πρόκειται για τον χειρότερο φόβο του εργαζόμενου καθώς δεν χάνει μόνο αυτός την δουλειά του, άλλα συγγενείς, φίλοι, γείτονες και συντοπίτες. Πλήττεται ο κοινωνικός του περίγυρος και διαρρηγνύεται ο κοινωνικός ιστός ολόκληρης περιοχής. Η πρώτη και μοναδική φορά που εγκρίθηκε αίτημα για ομαδικές απολύσεις, στα 33 χρόνια που ισχύει ο Ν.1387/1983, απαιτήθηκαν δύο συνεδριάσεις του Ανώτατου Συμβουλίου Εργασίας στις 10 και στις 11 Ιουνίου του 2014. Τότε με οριακή πλειοψηφία (4 ψήφοι υπέρ, 3 κατά) εγκρίθηκε το αίτημα της Χαλυβουργίας Ελλάδας ΑΕ, που ζητούσε την απόλυση 45 εργαζομένων, από τους 95 που είχαν απομείνει. Συνολικά από το ξεκίνημα της κρίσης το 2008 ως και σήμερα έχουν καταθέσει αίτημα ομαδικών απολύσεων 25

80 βλ. εισήγηση του γενικού εισαγγελέα του ΔΔΕ την 10η Ιουνίου 2016.

επιχειρήσεις, μικρό ποσοστό αν αναλογιστεί κανείς τον αριθμό των επιχειρήσεων που έβαλαν «λουκέτο» κατά τη διάρκεια της κρίσης. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι οι περισσότερες επιχειρήσεις, γνωρίζοντας πως το πιθανότερο είναι να συναντήσουν την άρνηση του Υπουργού, προτίμησαν είτε να πάνε σε σταδιακές απολύσεις στο όριο του επιτρεπομένου είτε, αδυνατώντας να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους, να επιλέξουν τον δρόμο της πτώχευσης.

Είναι αλήθεια ότι από πρώτης όψεως η κρίση του ΔΕΕ φαίνεται να περιορίζεται στο ζήτημα της διοικητικής προέγκρισης των απολύσεων, καθώς και στα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη κατά τη λήψη της απόφασης από τη δημόσια αρχή και να μην ασχολείται με τα ισχύοντα όρια των ομαδικών απολύσεων. Ειδικότερα κρίνει ότι είναι συμβατή με το ενωσιακό δίκαιο η ρύθμιση που δίνει σε δημόσια αρχή την εξουσία να μην επιτρέπει ομαδικές απολύσεις με αιτιολογημένη απόφαση και έπειτα από ουσιαστικό έλεγχο, αλλά θεωρεί και ότι τα κριτήρια των ελληνικών αρχών όταν εξετάζουν σχέδια των ομαδικών απολύσεων, πρέπει να είναι πιο εξειδικευμένα. Από την άλλη πολλοί υποστηρίζουν ότι η απόφαση του ΔΕΕ, έχει το σκεπτικό της υπεράσπισης των «θεμελιωδών ελευθεριών» του κεφαλαίου και ανοίγει το δρόμο για την «πλήρη «απελευθέρωση» των ομαδικών απολύσεων και τη μη δέσμευση της εργοδοσίας από οποιαδήποτε διοικητική διαδικασία και έλεγχο, όταν αυτή επιθυμεί να κλείσει επιχειρήσεις εν μία νυκτί και να μεταφερθεί οπουδήποτε στα πλαίσια της ελεύθερης οικονομίας της ΕΕ, αφήνοντας πίσω τους εκατοντάδες άνεργους εργαζόμενους. Πάντως πρέπει οπωσδήποτε να ενισχυθεί ο έλεγχος στις κρίσιμες διαδικασίες ενημέρωσης και διαβούλευσης των εργαζομένων στο πλαίσιο ομαδικών απολύσεων και πιθανό να αυστηροποιηθούν και τα πρόστιμα σε περίπτωση παραβίασής τους.

### **10.3 Το μέλλον των συμβασιούχων στο ΔΕΕ με την απόφαση 1305/2017 του Γ' Τμήματος του ΣτΕ.**

Στο Γ' Τμήμα του ΣτΕ εισήχθησαν, προκειμένου να κριθούν με την διαδικασία της πιλοτικής δίκης δύο αιτήσεις ακύρωσης, που κατέθεσε εταιρεία στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, και με τις οποίες προσβαλλόταν: α) η έγκριση έκδοσης προκηρύξεων για την πρόσληψη προσωπικού με ατομικές συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (24 μηνών), για τους τομείς καθαριότητας, εστίασης (διανομής γευμάτων, κλπ) και φύλαξης (security) σε

νοσοκομεία της χώρας β) η σύναψη των συμβάσεων και γ) η έγκριση σύναψης τους, κατ' εφαρμογή του άρθρου 63 του Ν.4430/2016. Παρεμβάσεις στο ΣτΕ άσκησαν και 7 εταιρείες παροχής υπηρεσιών καθαριότητας, ασφαλείας, σίτισης κλπ. Οι σύμβουλοι Επικρατείας με την υπ' αριθμ. 1305/2017 απόφασή τους επιφυλάχθηκαν να εκδώσουν οριστική απόφαση, καθώς απέστειλαν τρία προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ για μείζονος ενδιαφέροντος, όπως τα χαρακτηρίζουν, νομικά ζητήματα και επιφυλάχθηκαν να επανέλθουν για οριστική απόφαση μετά την έκδοση της απόφασης του ΔΕΕ. Το ΣτΕ πριν καταλήξει στην αποστολή προδικαστικών ερωτημάτων προς το ΔΕΕ, ασχολήθηκε, μεταξύ των άλλων, με τη συμβατότητα του Ν.4430/2016 με το ευρωπαϊκό δίκαιο και έθεσε το ερώτημα, αν οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου στους τομείς της καθαριότητας, της σίτισης/εστίασης, της φύλαξης, κλπ που μπορεί να συναφθούν, είναι δυνατόν να θεωρηθούν ότι εμπίπτουν την έννοια της «απασχόλησης», που προβλέπεται ως επιτρεπόμενη παρέκκλιση από την Οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες. Παράλληλα, τίθεται ζήτημα διασφάλισης των οικονομικών συμφερόντων των αρμοδίων υπουργείων, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η αποδοτικότερη δυνατή χρήση των δημοσίων πόρων.

#### **α) Τα προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ:**

I. Κατά την έννοια του άρθρου 10 περ. ζ' της Οδηγίας 2014/24, αρκεί για το χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως «σύμβασης απασχόλησης» ότι αποτελεί σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ή πρέπει η σύμβαση αυτή να συνοδεύεται από ιδιαίτερα χαρακτηριστικά (πχ ως προς το είδος της εργασίας, τις συνθήκες σύναψης, τα προσόντα των υποψηφίων, τα στοιχεία της διαδικασίας επιλογής τους), ώστε η επιλογή κάθε εργαζομένου να είναι αποτέλεσμα εξατομικευμένης κρίσης και υποκειμενικής εκτίμησης της προσωπικότητάς του από τον εργοδότη; Συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου οι οποίες καταρτίζονται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, όπως ο χρόνος ανεργίας του υποψηφίου, η προηγούμενη εμπειρία ή ο αριθμός των ανήλικων τέκνων, κατόπιν ενός τυπικού ελέγχου δικαιολογητικών και μιας προκαθορισμένης μοριοδότησης των ως άνω κριτηρίων, όπως οι συμβάσεις του άρθρου 63 του Ν.4430/2016, μπορούν να θεωρηθούν ως «συμβάσεις απασχόλησης» κατά την έννοια του άρθρου 10 περ. ζ' της Οδηγίας 2014/24;

II. Κατά την έννοια των διατάξεων της Οδηγίας 2014/24 (άρθρα 1§4, 18§1 και 2, 19§1, 32 και 57, σε συνδυασμό με την 5η αιτιολογική σκέψη), της ΣΛΕΕ (άρθρα 49 και 56) και του ΧΘΔ

(άρθρα 16 και 52), καθώς και των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αναλογικότητας, η προσφυγή των δημοσίων αρχών σε άλλα μέσα, συμπεριλαμβανομένων των συμβάσεων απασχόλησης, κατ' αποκλεισμό των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να εκπληρώνουν οι ίδιες υποχρεώσεις δημοσίου συμφέροντος, είναι επιτρεπτή και υπό ποιές, ενδεχομένως, προϋποθέσεις, όταν η προσφυγή αυτή δεν έχει χαρακτήρα πάγιας οργάνωσης της δημόσιας υπηρεσίας, αλλά – όπως στην περίπτωση του άρθρου 63 του Ν.4430/2016 – γίνεται για ορισμένη χρονική περίοδο και για να αντιμετωπισθούν έκτακτες περιστάσεις, καθώς και για λόγους που ανάγονται στην αποτελεσματικότητα του ανταγωνισμού ή τη νομιμότητα της λειτουργίας των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην αγορά δημοσίων συμβάσεων; Λόγοι με το περιεχόμενο αυτό, καθώς και περιστάσεις όπως η αδυναμία απρόσκοπτης εκτέλεσης δημόσιας σύμβασης ή η επίτευξη μείζονος δημοσιονομικού οφέλους έναντι μιας δημόσιας σύμβασης, μπορούν να θεωρηθούν ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος, που δικαιολογούν τη λήψη ενός μέτρου που οδηγεί σε έναν σοβαρό σε έκταση και διάρκεια περιορισμό της επιχειρηματικής δραστηριότητας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων;

**III.** Κατά την έννοια του άρθρου 1 της Οδηγίας 89/665, όπως ισχύει, εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής της η δικαστική προστασία κατά απόφασης δημόσιας αρχής, όπως οι προσβαλλόμενες στην κύρια δίκη, για την ανάθεση σύμβασης που φέρεται ως μη εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/24 (π.χ. ως «σύμβαση απασχόλησης»), όταν την προσφυγή ασκεί οικονομικός φορέας που θα είχε έννομο συμφέρον να του ανατεθεί όμοια δημόσια σύμβαση και ισχυρίζεται ότι παρανόμως δεν εφαρμόσθηκε η Οδηγία 2014/24 υπό την αντίληψη ότι ήταν επιτρεπτή η μη εφαρμογή της;

### **β) Οι ελαστικές μορφές εργασίας.**

Η κάθε μορφής ελαστική εργασία που έχει εμφανιστεί στην Ελλάδα τα χρόνια της κρίσης έχει δημιουργήσει εν πολλοίς ένα νέο «αχαρτογράφητο» εργασιακό πεδίο. Συμβάσεις εργασίας σύντομης διάρκειας ή και μηδενικών ωρών, προσωρινής και κατά παραγγελία εργασίας, συμβάσεις επιμερισμού θέσεων εργασίας, εργασία με δελτίο (κουπόνια) περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, στις νέες μορφές απασχόλησης που έχουν κάνει την εμφάνισή τους ανά τον κόσμο, αλλά και στην Ελλάδα.<sup>81</sup> Η θέση βέβαια του ΣΕΒ είναι «να υπάρξει συναίνεση ότι η πρόσβαση σε

<sup>81</sup> Σύμφωνα με την καταγραφή του ΣΕΒ στις νέες μορφές απασχόλησης περιλαμβάνονται οι συμβάσεις εργασίας με πληθοπορισμό (crowdwork), οι συμβάσεις «μηδενικών ωρών» (zero hours contracts), οι συμβάσεις σύντομης διάρκειας (short term contracts), προσωρινής εργασίας ή εργασίας κατά παραγγελία (on demand work), οι

όλες τις μορφές απασχόλησης θα είναι ανοιχτή προκειμένου να καταπολεμηθεί η ανεργία και ότι παράλληλα θα διασφαλιστούν αξιοπρεπείς όροι και συνθήκες εργασίας για όλους και θα προχωρήσει ο εκσυγχρονισμός των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης». Μελλοντικά το ΣτΕ θα κληθεί να αντιμετωπίσει την συνταγματικότητα και την συμβατότητα με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο τέτοιων εργασιακών μορφωμάτων «λάστιχο» και σε αυτό δεν φαίνεται να έχει σύμμαχο του το ΔΕΕ. Υπενθυμίζεται ότι, το ΣτΕ είχε μπλοκάρει τους διαγωνισμούς για την πρόσληψη καθαριστριών με ατομικές συμβάσεις εργασίας, στα νοσοκομεία και τα εποπτευόμενα από το Υπουργείο Υγείας νομικά πρόσωπα, που πραγματοποιήθηκαν ή είχαν δρομολογηθεί να πραγματοποιηθούν στο πλαίσιο του άρθρου 97 του Ν.4368/2016 και τη σχετική εγκύκλιο του υπουργού Υγείας. Όμως, μετά την έκδοση των αποφάσεων του ΣτΕ, άλλαξε το νομοθετικό πλαίσιο.

#### **10.4 Απόφαση 2151/2017 του Δ' Τμήματος του ΣτΕ για τα πρόστιμα για την αδήλωτη εργασία.**

Το Δ' Τμήμα του ΣτΕ στην 2151/2017 πιλοτική απόφασή του, έκρινε σύμφωνη με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ την με αριθμό 27397/122/19.8.2013 ΚΥΑ του Υπουργού και του Υφυπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, για την «επιβολή διοικητικών κυρώσεων για τις ευθέως αποδεικνυόμενες παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας, κατά δέσμια αρμοδιότητα του Επιθεωρητή Εργασίας», η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του αρ. 24§4 και 5 του Ν.3996/2011 «Αναμόρφωση του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας, ρυθμίσεις θεμάτων Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις» (η οποία ισχύει από 15.9.2013) και προβλέπει την επιβολή υψηλών προστίμων των 10.549,44 € και 9.197,10 € στους εργοδότες για κάθε ένα αδήλωτο εργαζόμενο που ανακαλύπτουν οι επιθεωρητές του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ). Στο ΣτΕ απέστειλε προδικαστικό ερώτημα το Διοικητικό Πρωτοδικείο Λαμίας, καθώς η αιτούσα εταιρεία υποστηρίζει ότι η ισχύουσα νομοθεσία που προβλέπει τα υψηλά πρόστιμα είναι αντισυνταγματική, παράνομη και αντίθετη στην ΕΣΔΑ.

---

«μικροσυμβάσεις» (mini jobs), η εργασία ανά χαρτοφυλάκιο (portfolio work), η εργασία βάσει δελτίου/κουπονιών (voucher-based work), διάφορες μορφές τηλεεργασίας και κινητής εργασίας με χρήση εφαρμογών και νέων τεχνολογιών, οι συμβάσεις αστικού δικαίου (σύμβαση έργου, σύμβαση ανεξαρτήτων υπηρεσιών) και οι συμβάσεις επιμερισμού θέσεων εργασίας (job sharing).

Σύμφωνα με τον Ν.2874/2000, οι εργοδότες έχουν την υποχρέωση να αναρτούν σε εμφανές σημείο του τόπου εργασίας πίνακα των απασχολούμενων σε αυτούς μισθωτών, με πλήρες περιεχόμενο των στοιχείων τους (ονοματεπώνυμο, ονοματεπώνυμο πατέρα και μητέρας, οικογενειακή κατάσταση, ειδικότητα, ημερομηνία πρόσληψης, κα). Η εν λόγω Υπουργική απόφαση προβλέπει ότι, όταν οι επιθεωρητές εργασίας του ΣΕΠΕ, σε ελέγχους που πραγματοποιούν σε επιχειρήσεις, διαπιστώσουν τη μη αναγραφή εργαζομένου στον πίνακα προσωπικού που τηρείται από τους εργοδότες, επιβάλλουν πρόστιμα χωρίς προηγούμενη πρόσκληση των εργοδοτών για παροχή εξηγήσεων. Τα πρόστιμα είναι: για κάθε αδήλωτο υπάλληλο ηλικίας άνω των 25 ετών, ο οποίος λαμβάνει μηνιαίο μισθό 568,08€, προβλέπεται επιβολή προστίμου σε βάρος του εργοδότη ύψους 10.549,44 € (568,08X18 μήνες εργασίας), ενώ για κάθε αδήλωτο υπάλληλο ηλικίας κάτω των 25 ετών, ο οποίος λαμβάνει μισθό 510,95 €, το πρόστιμο ανέρχεται σε 9.197,10 € (510,95X18 μήνες εργασίας). Οι μισθοί είναι οι κατώτεροι που καθορίστηκαν με τον Ν.4093/2012. Το Δικαστήριο ερωτήθηκε: **I.** αν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις του Ν.3996/2011 είναι ειδικές και ορισμένες, σύμφωνα με το άρθρο 43§2 του Συντάγματος, **II.** εάν η διάταξη της Υπουργικής Απόφασης που ορίζει ότι στην ανωτέρω περίπτωση (μη αναγραφής εργαζομένου) επιβάλλεται πρόστιμο κατά δεσμία αρμοδιότητα και **III.** εάν το ύψος του προστίμου (10.549,44 €) παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας. Ως προς τα προδικαστικά ερωτήματα, το Δικαστήριο έκρινε:

**1)** ότι η εν λόγω εξουσιοδότηση, ανεξαρτήτως του εύρους της, είναι ειδική και ορισμένη. Περιέχει συγκεκριμένο προσδιορισμό των προς ρύθμιση θεμάτων παρέχεται δε αρμοδιότητα στον Υπουργό να καθορίσει και άλλες τέτοιου είδους παραβάσεις. Εξ άλλου η παράβαση της εργατικής νομοθεσίας έχει τον χαρακτήρα της τυπικής παράβασης, δηλαδή αρκεί, η εκ μέρους του αρμόδιου οργάνου απλή διαπίστωση των αντικειμενικών στοιχείων κατά τη διάρκεια του επιτόπιου ελέγχου. Η παροχή εξουσιοδότησης προς συμπλήρωση του καταλόγου των «ευθέως αποδεικνυομένων» παραβάσεων αποτελεί ειδικότερη ρύθμιση του άρθρου 43§2 εδ.β' του Συντάγματος, οπότε μπορεί να ανατεθεί σε άλλο όργανο της Διοίκησης, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας.

**2)** Η ανωτέρω διάταξη της Υπουργικής απόφασης βρίσκεται εντός των ορίων της εξουσιοδοτικής διάταξης καθόσον η εν λόγω παράβαση πληρεί την προϋπόθεση της τυπικής παράβασης, καθόσον ερείδεται στην απλή διαπίστωση του αντικειμενικού γεγονότος της μη



καταχώρισης του εργαζομένου στον τηρούμενο στην επιχείρηση πίνακα προσωπικού και η ίδια ως άνω παράβαση αποτελεί εξειδίκευση της θεσπιζομένης από τον Ν.2874/200 υποχρέωσης του εργοδότη να αναρτά σε εμφανές σημείο του τόπου εργασίας των απασχολούμενων σε αυτόν μισθωτών πίνακα με πλήρες περιεχόμενο, περιέχοντα τα οριζόμενα από το νόμο στοιχεία των εργαζομένων.

3) Η επιβολή των επίμαχων προστίμων έχει «υπαγορευθεί από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι συνίστανται στην αποτελεσματική καταπολέμηση του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας, η οποία αφενός παραβιάζει τα βασικά δικαιώματα των εργαζομένων, με συνέπεια να μεταπίπτει η εργασία από κοινωνικό λειτούργημα σε αντικείμενο εμπορίας, αφετέρου στερεί από τα ασφαλιστικά ταμεία σημαντικά έσοδα, με συνέπεια την αποδυνάμωση του ασφαλιστικού συστήματος, ιδιαιτέρως κατά την περίοδο της σοβαρής δημοσιονομικής κρίσης που διέρχεται η χώρα». Περαιτέρω το ΣτΕ έκρινε ότι «δεν αντίκειται στην προβλεπόμενη από το άρθρο 25§1 του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας», γιατί «δεν θεσπίζεται κύρωση προδήλως απρόσφορη, ούτε η προβλεπόμενη κύρωση υπερακοντίζει τον επιτακτικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος, τον οποίο αποβλέπει να εξυπηρετήσει, δηλαδή την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας, δεδομένου ότι με το σοβαρό ύψος του προβλεπόμενου προστίμου επιδιώκεται τόσο ο αυστηρός κολασμός του συγκεκριμένου παραβάτη, όσο και η αποτροπή της παράνομης πρακτικής της αδήλωτης εργασίας από τους λοιπούς εργοδότες». Κατά συνέπεια, τα επίμαχα πρόστιμα δεν μπορεί να θεωρηθούν ως προδήλως δυσανάλογα για την επίτευξη του σκοπού του δημοσίου συμφέροντος, «ενόψει της σπουδαιότητας του διακυβευόμενου αγαθού της καταπολέμησης του φαινομένου της αδήλωτης εργασίας, με τις σοβαρότατες για τους εργαζόμενους, το ασφαλιστικό σύστημα και τα δημόσια έσοδα, δυσμενείς συνέπειες». Μειοψήφησε ένας σύμβουλος, υποστηρίζοντας ότι η επιβολή των επίμαχων προστίμων αποτελεί πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος σκοπού της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας, αλλά ο καθορισμός του ύψους των προστίμων για τον αδήλωτο εργαζόμενο «αντίκειται στην αρχή της εν στενή έννοια αναλογικότητας, λαμβανομένων υπ' όψιν των συνεπειών της επιβολής του προστίμου σε μικρές επιχειρήσεις». Σημειώνεται, ότι η εν λόγω απόφαση του Δ' Τμήματος είναι πιλοτική και θα την ακολουθήσουν πανελλαδικά όλα τα διοικητικά δικαστήρια της χώρας, όπου εκκρεμούν υποθέσεις εργοδοτών, οι οποίοι ζητούν να ακυρωθούν τα πρόστιμα που τους έχουν επιβληθεί για αδήλωτη

εργασία.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11

### ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΑΠΕΡΓΙΑΣ ΚΑΙ Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΝΤΑΠΕΡΓΙΑΣ.

#### 11.1 Το δικαίωμα της απεργίας και η αντιμετώπιση του από την ελληνική και ενωσιακή νομολογία.

Το άρθρο 23 του Συντάγματος, στην §2 κατοχυρώνει το δικαίωμα της απεργίας και ορίζει: «2. Η απεργία αποτελεί δικαίωμα, ασκείται από τις νόμιμα συνεστημένες συνδικαλιστικές οργανώσεις για τη διαφύλαξη και προαγωγή των οικονομικών και εργασιακών γενικά συμφερόντων των εργαζομένων. Απαγορεύεται η απεργία με οποιανδήποτε μορφή στους δικαστικούς λειτουργούς και σ' αυτούς που υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας. Το δικαίωμα προσφυγής σε απεργία των δημοσίων 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 άσκησής του». Το δικαίωμα της απεργίας είναι «το πιο κακοποιημένο κοινωνικό δικαίωμα», σύμφωνα με την διάσημη ρήση του πρώην Εισαγγελέα του ΑΠ, Δημήτρη Λινού. Ποιος όμως το κακοποιεί; Η απάντηση είναι σαφής: τα Δικαστήρια και μάλιστα παρά το Σύνταγμα και τον νόμο. Είναι γεγονός ότι το πολύπαθο και «ιερό» δικαίωμα της απεργίας βρίσκεται στη χώρα μας, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '80 σε «απηνή διωγμό» από τα δικαστήρια. Το 95% των δικαστικών αποφάσεων αξιολογεί τις απεργίες ως παράνομες και καταχρηστικές, διατάζει τη διακοπή τους και απαιτεί την παράλειψη των ιδίων ή και «παρομοίων» απεργιών στο μέλλον. Ενδεικτική της άκριτης και ουσιαστικά τυποποιημένης νομολογιακής αυτής «παραγωγής» αποτελεί δικαστική απόφαση που χαρακτήριζε την πρωτομαγιάτικη απεργία ως «παράνομη και

καταχρηστική».<sup>82</sup> Πολλώ μάλλον καθώς σήμερα το σύστημα της συλλογικής αυτονομίας βρίσκεται σε κατάσταση νομοθετικής αποδιάρθρωσης, με αποτέλεσμα τη σημαντική de facto αποδυνάμωσή του.

Η αναπαγωγή αυτού του νομολογιακού καθεστώτος εξακολουθεί να λαμβάνει χώρα σε πείσμα της βαρυσήμαντης απόφασης 27/2004 της Ολομέλειας του ΑΠ, η αξία της οποίας έγκειται στην (έμμεση) κατάφαση του «τεκμηρίου νομιμότητας» της απεργίας, αλλά και στην επέκτασή του μέχρι την έκδοση τελεσίδικης απόφασης. Αυτό σημαίνει ότι ακόμη και αν γινόταν δεκτό το αίτημα για διακοπή της απεργίας, η υλοποίησή του δεν θα μπορούσε να στηριχτεί στην έκδοση της πρωτόδικης απόφασης, αφού ο απεργός καλύπτεται από το «τεκμήριο νομιμότητας» μέχρι την τελεσιδικία της επίμαχης απόφασης. Έτσι ο εργοδότης δεν μπορεί να προβεί μέχρι τότε σε απολύσεις και ο εργαζόμενος δεν έχει δυσμενείς έννομες συνέπειες (ούτε ποινικές), ούτε επιτρέπεται η αναγκαστική (έμμεση) μέσω απειλής χρηματικής ποινής και προσωπικής κράτησης εκτέλεση (άρθρο 946 Κ.Πολ.Δ), καθώς αυτό θα οδηγούσε σε παροχή απαγορευμένης από το Σύνταγμα (άρθρο 22§4) αναγκαστικής εργασίας. Με άλλα λόγια, κατά την προαναφερθείσα απόφαση του ΑΠ δεν νοείται προσωρινή εκτελεστότητα της πρωτόδικης απόφασης.

Τρεις φορές τα τελευταία χρόνια η κυβέρνηση επέβαλε επίταξη (όχι τυχαία, σε κλάδους με ισχυρά συνδικάτα), προκειμένου να αποτρέψει απεργίες, που είχαν εξαγγελθεί ενάντια στα μέτρα λιτότητας. Το Νοέμβριο 2011 στους ναυτεργάτες, τον Ιανουάριο 2013 στους εργαζομένους στο μετρό και το τραμ της Αθήνας και το Μάιο 2013 στους εκπαιδευτικούς της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Και στις τρεις περιπτώσεις η κυβέρνηση επικαλέστηκε κινδύνους για τη δημόσια υγεία. Τα συνδικάτα αμφισβήτησαν την κρίση αυτή ενώπιον του ΣτΕ, αλλά όλες οι προσφυγές απορρίφθηκαν. Αξίζει να αναφέρουμε και τις αποφάσεις 1466 και 1467/2017 της Ολομέλειας του ΣτΕ που έκριναν αντισυνταγματική την απεργία - αποχή των δικηγόρων από τα καθήκοντα τους<sup>83</sup>.

---

82 Δημήτρης Τραυλός-Τζανετάτος, Δικαστήρια και απεργίες: Μια «μονομανής» πρακτική. Enthemata.wordpress.com, 03/02/2013.

83 η Ολομέλεια του ΣτΕ με τις 1466 και 1467/2017 αποφάσεις, έβαλε τέλος στην πολύμηνη πανελλαδική απεργία-αποχή των δικηγόρων, με την οποία παρέλυσαν τα δικαστήρια της χώρας, την οποία έκρινε αντίθετη στο Σύνταγμα και στην ΕΣΔΑ, διότι «ξεπέρασε κατά πολύ τον επιτρεπόμενο βραχύ χρόνο αποχής και δεν νοείται σε ένα κράτος δικαίου να παραλύει η Δικαιοσύνη από πράξεις ή παραλείψεις των δικηγόρων, οι οποίοι συμβάλλουν στην απονομή της, ως συλλειτουργοί».

### **11.1.1 Η απόφαση 1623/2012 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την απεργία πληρωμάτων του Εμπορικού Ναυτικού.**

Μετά την από 15 Δεκεμβρίου 2010 αίτηση ακυρώσεως της ΠΝΟ κατά των πράξεων του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Θαλασσιών Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας, που κήρυξαν σε κατάσταση «πολιτικής κινητοποίησης τα πληρώματα πλοίων του εμπορικού ναυτικού και επέταξαν τις υπηρεσίες τους, εκδόθηκε η Ολ.ΣτΕ 1623/2012 που έκρινε, ότι την επιβολή μέτρων της πολιτικής κινητοποίησης υπαγόρευαν λόγοι αναγόμενοι στην προστασία της υγείας των κατοίκων των νησιών από τις επιπτώσεις της διακοπής των ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών, λόγω της απεργίας των πληρωμάτων (έλλειψη φαρμάκων και υγειονομικού υλικού, έλλειψη καυσίμων και πετρελαίου θέρμανσης, αδυναμία μετακινήσεως εγκύων, ασθενών και χρονίως πασχόντων που υποβάλλονται σε διαρκείς θεραπείες κλπ) . Μειοψηφία όμως 8 δικαστών διατύπωσε τη γνώμη, ότι το Σύνταγμα «δεν ανέχεται τη λήψη μέτρου για αόριστο χρόνο», διότι τότε «θα έπαυε να είναι εξαιρετικό και θα ισοδυναμούσε με συνταγματικώς απαγορευμένη αναγκαστική εργασία» (σκέψη 6, γνώμη μειοψηφίας).

### **11.1.2 Η απόφαση 118/2013 της Επιτροπής αναστολών για τις απεργίες στο Μετρό Αθηνών και οι μετέπειτα Ολ.ΣτΕ 1764 -1765/ 2014.**

Η Ολομέλεια του ΣτΕ στην συνέχεια απέρριψε την από 25/01/2013 αίτηση του «Σωματείου εργαζομένων λειτουργίας Μετρό Αθηνών» που ζητούσε να ανασταλούν ως αντισυνταγματικές και παράνομες οι αποφάσεις του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Ανάπτυξης για την επίταξη του προσωπικού του Μετρό, καθώς και την επίταξη της χρήσης των ακινήτων και κινητών της «Αττικό Μετρό ΑΕ» και της «ΣΤΑΣΥ ΑΕ» που είναι απαραίτητα για «την εκτέλεση του συγκοινωνιακού έργου». Οι εργαζόμενοι στο Μετρό υποστήριζαν, μεταξύ των άλλων, ότι η επίταξη τους είναι αντίθετη σε διατάξεις της ΕΣΔΑ, το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, τις ΔΣΕ 29, 87 και 105, το άρθρο 22 του Συντάγματος που απαγορεύει την αναγκαστική εργασία, καθώς και το άρθρο 23 του Συνταγματικού Χάρτη το οποίο προστατεύει το δικαίωμα της απεργίας, ενώ παράλληλα είναι αντίθετη και στο Ν.3536/2007 που καθορίζει τους κανόνες της πολιτικής κινητοποίησης. Η δικαστική απόφαση ανέφερε, ότι σε όλες

τις κυβερνητικές αποφάσεις που «εκδόθηκαν κατ' εφαρμογήν των άρθρων 18§3, 22§4 και 112§1 του Συντάγματος, του άρθρου 41 του Ν.3536/2007 και των διατάξεων του Ν.Δ.17/1974, γίνεται επίκληση άμεσης και επείγουσας ανάγκης, να αποτραπούν οι δυσμενείς συνέπειες στο συγκοινωνιακό έργο στο λεκανοπέδιο Αττικής, το οποίο έχει πλήρως διαταραχθεί από την παρατεινόμενη απεργία των εργαζομένων στην εταιρεία «Σταθερές Συγκοινωνίες (ΣΤΑΣΥ ΑΕ, ΑΜΕΛ ΑΕ, ΗΣΑΠ ΑΕ και ΤΡΑΜ Α.Ε.), απειλώντας τη δημόσια τάξη και υγεία και προκαλώντας σοβαρή διαταραχή στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας». Κατόπιν αυτών, η Ολομέλεια του ΣτΕ με την 118/2013 απόφασή της (σχηματισμός αναστολών) απέρριψε όλους τους ισχυρισμούς του Σωματείου των εργαζομένων στο Μετρό.

Το επίμαχο Σωματείο υποστήριζε επίσης, πως από την επιστράτευση θα υποστεί άμεση βλάβη, η οποία δεν θα μπορεί να ανορθωθεί στο μέλλον, καθώς «πλήττεται άμεσα το δικαίωμά του στην απεργία και καταργείται κάθε δυνατότητα διεκδικήσεως των αιτημάτων του για λογαριασμό των μελών του». Όμως, οι δικαστές αποφάνθηκαν, ότι η βλάβη που επικαλείται το Σωματείο «είναι παροδική και επανορθώσιμη» σε περίπτωση ευδοκιμήσεως της εκκρεμούς κυρίας προσφυγής, η οποία άλλωστε θα δικαστεί σε σύντομο χρόνο. Εξάλλου, η εφαρμογή των επίμαχων κυβερνητικών αποφάσεων «δεν επιφέρουν συνέπειες που ισοδυναμούν προς ματαίωση» του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν δικαιολογείται η χορήγηση αναστολής τους. Επιπρόσθετα, οι σύμβουλοι Επικρατείας αποφάνθηκαν, ότι δεν είναι «προδήλως βάσιμοι» (δεν θα ευδοκιμήσουν δηλαδή κατά στην υπόθεση της κυρίας προσφυγής) οι ισχυρισμοί του Σωματείου περί παραβίασης του Συντάγματος, της ΕΣΔΑ κλπ, δεδομένου, ότι δεν υπάρχει για ανάλογες περιπτώσεις νομολογιακό προηγούμενο.

Το Δικαστήριο ασχολήθηκε περαιτέρω και με την αίτηση ακύρωσης για την ίδια περίπτωση και με τις αποφάσεις του Ολ.ΣτΕ 1764 και 1765/2014 έκρινε, ότι με τις απεργιακές κινητοποιήσεις «τίθεται σε δοκιμασία η σωματική και ψυχική υγεία όλων των επιθυμούνταν να μετακινηθούν στην Αθήνα, ευλόγως δε των πλέον αδυνάτων». Ειδικότερα η έλλειψη μέσων σταθερής τροχιάς δημιούργησε σοβαρά προβλήματα σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού (άτομα με ειδικές ανάγκες, ασθενείς, ηλικιωμένοι κλπ) για τις οποίες το κράτος οφείλει να μεριμνά (άρθρο 20§3 του Σ) και για τις οποίες τα μέσα σταθερής τροχιάς είναι ειδικώς διαμορφωμένα, ενώ παράλληλα έγινε δυσχερέστατη η έγκαιρη πρόσβαση αυτών σε υπηρεσίες υγείας, απειλώντας με τον τρόπο αυτό τη δημόσια υγεία, δεδομένου ότι τα μέσα σταθερής τροχιάς εξυπηρετούν ένα ευρύτατο

δίκτυο υγειονομικών μονάδων σε όλο το λεκανοπέδιο. Μειοψηφία 4 Συμβούλων διατύπωσε εκ νέου την άποψη, ότι η αιτιολογία των προσβαλλομένων πράξεων είναι ανεπαρκής να στηρίξει το κύρος τους για αόριστη χρονική διάρκεια. Υπό την έννοια δε αυτήν οι προσβαλλόμενες πράξεις, που διατηρούνται εισέτι σε ισχύ, φέρουν πλημμελή αιτιολογία, παραβιάζοντας συγχρόνως και την αρχή της αναλογικότητας.

### **11.1.3 Η απόφαση 1766/2014 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ για την απεργία των εκπαιδευτικών.**

Σε άλλη περίπτωση το ΣτΕ απέρριψε την αίτηση αναστολής της ΟΛΜΕ να χορηγηθεί προσωρινή διαταγή, με την οποία να «παγώνουν» προσωρινά οι κυβερνητικές αποφάσεις (Πρωθυπουργού και συναρμοδίων Υπουργών) για την πολιτική κινητοποίηση των εκπαιδευτικών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και την επίταξη των κτιρίων (σχολείων), που είναι αναγκαία για την διεξαγωγή των πανελλαδικών εξετάσεων. Η ΟΛΜΕ στην προσφυγή της υπογραμμίζει ότι η πολιτική κινητοποίηση των εκπαιδευτικών και η επίταξη των προσωπικών τους υπηρεσιών, όπως και η επίταξη της χρήσης ακινήτων και κινητών μέσων που είναι απαραίτητα για τις πανελλαδικές εξετάσεις, είναι αντισυνταγματική και αντίθετη στο άρθρο 22 του Συντάγματος (το οποίο απαγορεύει την αναγκαστική εργασία) και στο 23 (που προστατεύει τη συνδικαλιστική ελευθερία), αντίθετη στην ΕΣΔΑ, τον ΕΚΧ και τις ΔΣΕ 105 (κατάργηση αναγκαστικής εργασίας), 87 (περί συνδικαλιστικής ελευθερίας και προστασίας συνδικαλιστικών δικαιωμάτων) και 98 (κατοχύρωση του δικαιώματος της συλλογικής διαπραγμάτευσης), τη Διεθνή Σύμβαση της Γενικής Συνδιάσκεψης της ΔΟΕ (για την αναγκαστική ή υποχρεωτική εργασία) και στον Ν.3536/2007, που προβλέπει την επίταξη των προσωπικών υπηρεσιών σε περίοδο ειρήνης.

Περαιτέρω οι εκπαιδευτικοί τονίζουν ότι δεν υπάρχει καμιά «έκτακτη ανάγκη» για την επιστράτευση τους και επισημαίνουν: «η απόφαση του ΔΣ να προτείνει προς έγκριση την προκήρυξη 24ωρης απεργίας δεν συνιστά αιφνίδια κατάσταση, η οποία απαιτεί τη λήψη άμεσων μέτρων προς αντιμετώπιση αμυντικών αναγκών της χώρας, ούτε ασφαλώς επείγουσα κοινωνική ανάγκη, από κάθε μορφής απειλούμενη φυσική καταστροφή». Η ΟΛΜΕ προσθέτει πως «οι αποφάσεις για την επιστράτευση των εκπαιδευτικών επικαλούνται αυθαίρετα και παντελώς αστήρικτα τον υποτιθέμενο κίνδυνο δήθεν πρόκλησης στην υγεία των υποψηφίων μαθητών» και σε άλλο σημείο της προσφυγής αναφέρει ότι «η εκτελεστική εξουσία επιδεικνύοντας πρωτοφανή

αδιαλλαξία δεν ενεργοποίησε καν οποιαδήποτε μορφή ουσιαστικού δημοσίου διαλόγου και ούτε επέδειξε διάθεση καλόπιστης διαπραγματεύσεως για την επίλυση των φλεγόμενων προβλημάτων του κλάδου και του δημοσίου σχολείου, προβλήματα που επιτείνονται με την απόφαση της κυβέρνησης να προωθήσει στην παρούσα χρονική στιγμή διατάξεις για τις οποίες μόλις προ ολίγων μηνών μας διαβεβαίωνε ότι δεν πρόκειται να εφαρμοστούν, αναγνωρίζοντας εμμέσως τον επιζήμιο χαρακτήρα τους». Τέλος θεωρεί, ότι όλα αυτά θα είχαν αποφευχθεί, εάν υπήρχε διάλογος από την πλευρά της Κυβέρνησης και χαρακτηρίζουν «σφόδρα πιθανό» ότι όλα θα είχαν αποτραπεί, εάν το θέμα είχε οδηγηθεί στον ΟΜΕΔ. Η κυβέρνηση υποστήριξε ότι προχώρησε στην επιστράτευση, διότι υπήρχε ανάγκη αποτροπής των απειλούμενων δυσμενών συνεπειών από την πρόταση της ΟΛΜΕ για 24ωρη πανελλαδική απεργία την πρώτη ημέρα διεξαγωγής των πανελλαδικών εξετάσεων και «από κάθε άλλη προταθσόμενη ή κηρυχθσόμενη εντός της περιόδου διεξαγωγής των εξετάσεων αυτών και μέχρι την ολοκλήρωσή τους, καθώς και τη σημαντική διαταραχή στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας και τους σοβαρούς κινδύνους που επαπειλούνται για τη δημόσια τάξη και την υγεία των υποψηφίων στις εξετάσεις».

Εν τέλει η Ολ.ΣτΕ 1766/2014 έκρινε ότι η αναβολή των πανελλαδικών εξετάσεων, ως αποτέλεσμα τυχόν κηρυχθσόμενης απεργίας των εκπαιδευτικών κατά την προγραμματισμένη περίοδο διεξαγωγής των, μπορεί να έχει πολύ σοβαρές επιπτώσεις στην ψυχική υγεία των μαθητών που συμμετέχουν στις εξετάσεις αυτές, σε έκταση και ένταση τέτοιες, ώστε να δημιουργείται κίνδυνος για την δημόσια υγεία, για την αντιμετώπιση του οποίου δικαιολογείται, κατά το Σύνταγμα και τον νόμο, η επίταξη των προσωπικών υπηρεσιών των εκπαιδευτικών. Άρα η επίμαχη επίταξη δεν αντιβαίνει στις διατάξεις των άρθρων 22§4 και 25§1 του Συντάγματος, εφόσον αν κηρυχθεί η απεργία εκ μέρους της ΟΛΜΕ, μπορεί να τεθεί σε κίνδυνο η δημόσια υγεία. Επίσης το Δικαστήριο έκρινε ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις δεν εκδόθηκαν κατά κατάχρηση εξουσίας, με σκοπό να ματαιώσουν την άσκηση του απεργιακού δικαιώματος των εκπαιδευτικών και ότι με βάση το άρθρο 3§1 του Ν.2224/1994, επιβάλλεται, υπό προϋποθέσεις, στις συνδικαλιστικές οργανώσεις να καλέσουν τον εργοδότη σε δημόσιο διάλογο και όχι το αντίστροφο, ενώ η αιτούσα στο δικόγραφο της κρινομένης αιτήσεως δεν ισχυρίζεται, με αναφορά σε συγκεκριμένα στοιχεία, ότι έλαβε την πρωτοβουλία για ένα τέτοιο διάλογο.

Η γνώμη της μειοψηφίας ήταν, ότι δεν τεκμηριώνεται επαρκώς, (από την 10.5.2013 έκθεση ενός θεραπευτή οικογένειας, διευθυντή κέντρου παιδοψυχιατρικής του ΕΟΠΠΥ, η οποία

προσκομίστηκε από την διοίκηση) ότι σε περίπτωση αναβολής των εξετάσεων, η έκταση των προβλημάτων ψυχικής υγείας στον μαθητικό πληθυσμό, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως κίνδυνος για την δημόσια υγεία (άρθρο 22 παρ. 4 του Σ) που να δικαιολογεί την λήψη του μέτρου της επιτάξεως προσωπικών υπηρεσιών. Συνεπώς οι προσβαλλόμενες πράξεις, θα έπρεπε να ακυρωθούν. Είναι αλήθεια ότι η δημόσια υγεία έχει μία συγκεκριμένη και ιδιαίτερη σημασία και εστιάζει αποκλειστικά και μόνο σε θέματα μολύνσεων, επιδημιών κλπ. και δεν είναι επιδεκτική σε τέτοιες διασταλτικές ερμηνείες.

#### **11.1.4 Αποφάσεις του ΔΕΕ για την απεργία.**

Και οι αποφάσεις του ΔΕΕ τείνουν να εναντιώνονται στο δικαίωμα της απεργίας, αλλά και συνολικά σε κάθε είδους συλλογική πάλη των εργαζομένων, αντικατοπτρίζοντας τις αντεργατικές κατευθύνσεις και «βέλτιστες πρακτικές» της ΕΕ, προς χάριν της κανονικότητας της εργασίας και της Ευρώπης της δικαιοσύνης και της δημοκρατίας. Χαρακτηριστική είναι η νομολογία του ΔΕΕ για την απεργία (που δεσμεύει τα δικαστήρια των κρατών μελών), σύμφωνα με την οποία τα συνδικαλιστικά δικαιώματα και φυσικά το δικαίωμα της απεργίας υποχωρούν, με το πρόσχημα της «αρχής της αναλογικότητας», απέναντι στην ελευθερία κίνησης του κεφαλαίου που αποτελεί την πεμπτουσία του Κοινοτικού Δικαίου. Σταθμός είναι οι αποφάσεις στις υποθέσεις «Viking» και «Laval», που έκριναν παράνομες τις απεργίες των Σουηδών οικοδόμων και των Φιλανδών ναυτεργατών ενάντια στα μέτρα για την απόσπαση εργαζομένων, που παρέχουν τη δυνατότητα στους μονοπωλιακούς ομίλους της ΕΕ να δηλώνουν ως έδρα χώρες της ΕΕ με το χαμηλότερο επίπεδο μισθών και εργασιακών δικαιωμάτων, ώστε απασχολώντας το εργατικό δυναμικό των χωρών αυτών στις χώρες παροχής υπηρεσιών, να αποκομίζουν το μεγαλύτερο δυνατό κέρδος με την υπερεκμετάλλευση των εργαζομένων αυτών. Οι απεργίες κρίθηκαν παράνομες επειδή παραβιάζουν τη «θεμελιώδη ελευθερία» που κατοχυρώνουν οι Συνθήκες της ΕΕ, την ελευθερία κίνησης του κεφαλαίου και συναφώς τα «θεμελιώδη δικαιώματα» που θεσπίστηκαν και κατοχυρώθηκαν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, δηλαδή το «δικαίωμα της ελεύθερης εγκατάστασης των επιχειρήσεων» και το «δικαίωμα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και κυκλοφορίας των εργαζομένων» στα κράτη μέλη της Ε.Ε. Πρόσφατα η επίτροπος της ΕΕ για την Απασχόληση, Μαριάν Τίσεν, σε συνέντευξή της δήλωσε, μεταξύ άλλων, πως «χρειαζόμαστε μεταρρυθμίσεις στο νόμο για τις απεργίες». Πιθανόν το δίκαιο στα πρότυπα του οποίου προκρίνεται να βαδίσουν και οι υπόλοιπες χώρες είναι το δίκαιο της Αγγλίας, που θεωρείται από



τα πιο αυστηρά για το δικαίωμα στην απεργία.

### **11.2 Η Απαγόρευση της ανταπεργίας.**

Δεν έφτανε η απαξίωση του δικαιώματος της απεργίας, επανέρχεται και η συζήτηση για την εφαρμογή του θεσμού της ανταπεργίας. Ανταπεργία είναι η άρνηση της εργοδοτικής πλευράς να δεχθεί τις υπηρεσίες των μισθωτών κατά τρόπο συλλογικό και με αγωνιστικό σκοπό, αποβλέποντας στην άσκηση πίεσεως στην εργατική πλευρά και επιδιώκοντας την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της, δηλαδή να δεχθούν οι μισθωτοί τη ρύθμιση των όρων εργασίας που επιδιώκει ο εργοδότης. Μπορεί να έχει την μορφή του αποκλεισμού των μισθωτών από τον τόπο εργασίας ή τη μη παράδοση σε αυτούς των απαραίτητων μέσων για να εργαστούν. Φορείς του δικαιώματος ανταπεργίας είναι οι εργοδότες, οι οποίοι το ασκούν είτε μεμονωμένα, όταν πλήττονται από απεργία, είτε δια των εργοδοτικών οργανώσεών τους. Η άρνηση αυτή αποδοχής των προσφερομένων από τους εργαζόμενους υπηρεσιών δεν συνιστά καταγγελία της εργασιακής σχέσης από τον εργοδότη. Όπως η απεργία, έτσι και η ανταπεργία, όταν ασκείται νόμιμα, δεν αποτελεί παράβαση της σύμβασης εργασίας, την οποία δεν καταγγέλλει αλλά απλώς αναστέλλει.

Σύμφωνα όμως με τις διατάξεις του άρθρου 22§2 του Ν.1264/1982 η ανταπεργία απαγορεύεται, όποια μορφή και να λαμβάνει, είτε είναι επιθετική όταν ο εργοδότης προσφεύγει πρώτος σε αυτήν, είτε είναι αμυντική, όταν ο εργοδότης την χρησιμοποιεί ως μέσω καταστολής της απεργίας των εργαζομένων. Απαγορεύεται η ανταπεργία, ακόμα και αν η απεργία των εργαζομένων είναι παράνομη. Η απαγόρευση της ανταπεργίας στηρίζεται στην συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της απεργίας, ως μέσο έκφρασης της συνδικαλιστικής ελευθερίας και ως αυτοτελές δικαίωμα των εργαζομένων. Στην Ελλάδα, ρητή συνταγματική αναφορά για την απεργία υπάρχει για πρώτη φορά στο άρθρο 23§2 του Συντάγματος του 1975, που κατοχυρώνει το δικαίωμα απεργίας, αλλά για την ανταπεργία δεν κάνει λόγο. Η σιωπή αυτή σημαίνει ότι το Σύνταγμα ή δεν την αναγνωρίζει ή την απαγορεύει. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες και οι συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή για τη ψήφιση του εν λόγω άρθρου δεν βοηθούν στη λύση του ερμηνευτικού προβλήματος. Οι ομιλητές αναφέρθηκαν διεξοδικά στο δικαίωμα της απεργίας, ενώ δεν ασχολήθηκαν με την ανταπεργία, ενώ τα κόμματα της τότε Αντιπολιτεύσεως δεν υπέβαλαν καμία τροπολογία και δεν έθεσαν κανένα θέμα απαγορεύσεως

της ανταπεργίας. Από τη μελέτη των πρακτικών αποκομίζει κανείς την εντύπωση ότι ο συντακτικός νομοθέτης ρύθμισε στο άρθρο 23§2 μόνο το δικαίωμα απεργίας, ενώ άφησε ανοικτό το θέμα της ανταπεργίας. Στη διερεύνηση της συνταγματικής προστασίας της ανταπεργίας συμβάλλει το άρθρο 23§1, δηλαδή η διάταξη που προστατεύει τη συνδικαλιστική ελευθερία.

Η συνδικαλιστική ελευθερία δεν εγγυάται μόνο την ίδρυση επαγγελματικού σωματείου, αλλά και την ελεύθερη δράση του. Ειδικότερα διασφαλίζει και τα μέσα συνδικαλιστικής δράσης, κατά κύριο λόγο τη σύναψη ΣΣΕ και την απεργία. Το εν λόγω άρθρο πιθανόν να προστατεύει και τον εργοδοτικό συνδικαλισμό. Πρωταρχικός βέβαια σκοπός της συνδικαλιστικής ελευθερίας ήταν να δώσει τη δυνατότητα στους εργαζομένους να εξισορροπήσουν με τη συνένωση και τη συλλογική δράση, την οικονομική υπεροχή του εργοδότη. Η ανάπτυξη όμως του εργατικού κινήματος προκάλεσε ως αναγκαίο αντίδοτο τον εργοδοτικό συνδικαλισμό, ο οποίος προέκυψε ακριβώς από τη συλλογική αντιπαράθεση των συμφερόντων εργαζομένων και εργοδοτών. Οι εγγυήσεις του άρθρου διασφαλίζουν αυτή την αντιπαράθεση των συμφερόντων και κατά το μέτρο αυτό διασφαλίζουν και τον εργοδοτικό συνδικαλισμό. Ειδικότερα το άρθρο 23§1 εγγυάται στην εργοδοτική πλευρά δυνατότητες συνδικαλιστικής δράσης που θα της επιτρέψουν να αντιτάξει αποτελεσματική άμυνα στις διεκδικήσεις και στην πίεση των εργαζομένων, ώστε να μπορεί να γίνει λόγος για «ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις» και για σύναψη ΣΣΕ. Το άρθρο δεν προσδιορίζει τη μορφή της εργοδοτικής άμυνας. Το θέμα αυτό αφήνεται από το Σύνταγμα ανοικτό και ανήκει στη ρύθμιση του κοινού νομοθέτη. Πάντως επιτρέπει διαφοροποιήσεις μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών αναφορικά με την προστασία της αγωνιστικής τους δράσης.

Το Σύνταγμα λοιπόν δεν αποκλείει την ανταπεργία, ούτε όμως την κατοχυρώνει ρητά ως δικαίωμα. Αν υποθέσουμε ότι στα άρθρα 23§1 και §2 του Συντάγματος δεν προκύπτει ξεκάθαρα η συνταγματική βάση της ανταπεργίας, τότε ίσως θεωρηθεί ότι αυτή θεμελιώνεται και από τα άρθρα 4§1 για την ισότητα ενώπιον του νόμου, από το 25§1 το οποίο διασφαλίζει την ακώλυτη άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου ως ατόμου και από το 5§1 σε ότι αφορά το δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητας. Η απαγόρευση πάντως της ανταπεργίας και της προσλήψεως απεργοσπαστών, αποτελεί σίγουρα περιορισμό της αγωνιστικής δράσης των εργοδοτών, χωρίς όμως να φθάνει τα ακραία όρια των δυνατών περιορισμών ή διαφοροποιήσεων αναφορικά με την κατανομή των αγωνιστικών μέσων. Σύμφωνα με την θεωρία, η απαγόρευση του άρθρου 22§2

του Ν.1264/1982 δεν προσκρούει τελικά στο άρθρο 23§1 του Συντάγματος, γιατί ο εργοδότης εκτός από την οικονομική του υπεροχή, διαθέτει και άλλα δικαιώματα που εξισορροπούν μέχρι ενός σημείου την υπεροχή των εργαζομένων στα αγωνιστικά μέσα<sup>84</sup>, όπως την συνταγματικά κατοχυρωμένη δυνατότητα πολιτικής επιστράτευσης των απεργών από το κράτος, την υποχρέωση ενημέρωσης του εργοδότη προ 24 ωρών για τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα και προ 4 ημερών για τους εργαζόμενους στον δημόσιο, τους περιορισμούς στο πλαίσιο των αιτημάτων και στην απεργία αλληλεγγύης, καθώς και άλλες νομοθετικές διατάξεις όπως ο Ν.2224/1994 και ο Ν.330/1976.

### **11.3 Υπάρχει ανάγκη θέσπισης του θεσμού της ανταπεργίας στο Σύνταγμα;**

Η πρόταση για την «επαναφορά» μέσω του Συντάγματος, της ανταπεργίας<sup>85</sup> (ή με την αγγλική ορολογία «λοκ ουτ»), ως δικαίωμα των εργοδοτών, μετά από 35 χρόνια απαγόρευσης προκαλεί ένταση και αφορμή για συζήτηση γύρω από τα συνεχώς αυξανόμενα δικαιώματα της εργοδοτικής πλευράς. Επανατίθεται το ερώτημα αν με την υιοθέτηση ενός τέτοιου μέτρου οι συνθήκες εργασίας των εργαζομένων θα βελτιωθούν ή αποτελεί μέτρο οπισθοχώρησης των δικαιωμάτων τους και άρα χειροτέρευσης των εργασιακών τους σχέσεων. Αξίζει να σημειωθεί ότι το μέτρο αυτό συζητήθηκε και στο πλαίσιο αναθεώρησης του συνδικαλιστικού νόμου. Το παρόν νομοθετικό πλαίσιο βέβαια απαγορεύει την ανταπεργία, διότι θεωρείται ότι προέχει η προστασία του δικαιώματος της απεργίας ως έκφραση της συνδικαλιστικής ελευθερίας. Το Σύνταγμα ορίζει ότι οι γενικοί όροι εργασίας ρυθμίζονται από τις ΣΣΕ που καταρτίζουν οι επαγγελματικές ενώσεις των εργαζομένων και των εργοδοτών ύστερα από ελεύθερες, δηλαδή ακηδεμόνευτες από την κρατική εξουσία, διαπραγματεύσεις. Επίσης αναγνωρίζει στις επαγγελματικές οργανώσεις των εργαζομένων ένα αξιόλογο μέσο πίεσης, την απεργία. Η απεργία είναι ακόμη και σήμερα το μοναδικό όπλο που έχουν οι μισθωτοί, προκειμένου να πετύχουν τη βελτίωση του βιοτικού τους επιπέδου, με την εξασφάλιση της υψηλότερης δυνατής τιμής στην αμοιβή εργασίας τους χωρίς τη βοήθεια κρατικής παρέμβασης. Είναι φανερό ότι η τάξη των εργαζομένων έχει ανάγκη από τον εξοπλισμό αυτό, γιατί στο πλαίσιο των ελεύθερων διαπραγματεύσεων, θα ήταν σε μειονεκτική

84 Γεωργίου Λεβέντη, Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, 2007, σελ. 726-733.

85 Βλ. Αλιβιζάτος, Βουρλούμης, Γεραπετρίτης, Κτιστάκης, Μάνος, Σπυρόπουλος, Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα, Μεταίχμιο, 2016.

θέση, κάτω από το βάρος της συντριπτικής οικονομικής υπεροχής των εργοδοτών. Είναι αφελές να θεωρούνται ελεύθερες διαπραγματεύσεις, όταν από τη μια μεριά υπάρχει η δύναμη του κεφαλαίου, δηλαδή η οργανωτική δυναμική επιρροή των εργοδοτικών μηχανισμών, και από την άλλη πλευρά υπάρχει η ολότητα των εργαζομένων με τα πολύπλευρα κίνητρα που τους ωθούν στην αποδοχή ή μη των εργασιακών παροχών.

Πριν τον Ν.1264/82 υπήρχε το άρθρο 32§3 του Ν.330/1976, που αναγνώριζε το δικαίωμα ανταπεργίας, εφόσον όριζε ότι «αϊ διατάξεις του παρόντος κεφαλαίου εφαρμόζονται αναλόγως και επί εργοδοτών ή εργοδοτικών σωματείων εν περιπτώσει ανταπεργίας». Δηλαδή ο Ν.330/1976 εξίσωνε πλήρως την ανταπεργία με την απεργία και εξόπλιζε τους εργοδότες με τα ίδια μέσα άσκησης πίεσης, που είχε αναγνωρίσει και στους εργαζομένους, ορίζοντας ότι οι διατάξεις περί απεργίας έχουν ανάλογη εφαρμογή και επί των εργοδοτών. Στο πλαίσιο της νεοφιλελεύθερης αντίληψης των συντηρητικών παρατάξεων της εποχής εκείνης, προείχε η ανάγκη της ίσης μεταχείρισης όλων των πολιτών, είτε πρόκειται να εργαζομένους, είτε για εργοδότες. Και σε άλλες έννομες τάξεις έχει θεσμοθετηθεί η ανταπεργία και είναι νομοθετικά αποδεκτή ως δράση για την ισότητα των όπλων, τόσο στην ΕΕ (Ην. Βασίλειο και Γερμανία), όσο και στον υπόλοιπο κόσμο, καθώς πολλά Κράτη ακολουθούν τους κανόνες του ελεύθερου εργασιακού αγώνα. Η ανταπεργία αναφέρεται και στην §4 του ΕΚΧ ως δικαίωμα των εργοδοτών σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων. Έχει υποστηριχθεί άλλωστε ότι η απαγόρευση της ανταπεργίας αντιβαίνει στην ΔΣΕ 87/1948<sup>86</sup>, η οποία κατοχυρώνει την συνδικαλιστική ελευθερία και το δικαίωμα συλλογικών εργατικών αγώνων τόσο για τους εργαζόμενους, όσο και για τους εργοδότες και οι ΔΣΕ σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ.1 του Συντάγματος έχουν ισχύ ανώτερη από τον νόμο.

Τέλος, στο ζήτημα βαρύτητας της ισχύος που έχει το δικαίωμα της απεργίας, έναντι αυτού της ανταπεργίας πολλές φορές φαίνεται, ότι από πλευράς του εργαζομένου υπάρχει πολύπλευρη υποστήριξη στα εργασιακά του δικαιώματα, καθώς οι συνδικαλιστικές οργανώσεις είναι ιδιαίτερα οργανωμένες και με πολλαπλά μέτωπα υποστηρίζουν κάθε πιθανή ανάγκη των μελών τους, ενώ ο εργοδότης εμφανίζεται χωρίς κάλυψη από τον νόμο, ευάλωτος και όμηρος κάθε απεργιακής κινητοποίησης εις βάρος του. Είναι όμως η ανταπεργία το δικαίωμα που έρχεται να εξισορροπήσει τις δύο πλευρές; Γιατί η εφαρμογή της ανταπεργίας, συνιστά και νομιμοποίηση και της απεργοσπασίας, αφού η εργοδοτική πλευρά είναι δυνατόν να επικαλεστεί το δικαίωμα

---

86 Βλ. Αρθρο 3 ΔΣΕ 87/1948 που αναφέρεται στο δικαίωμα των οργανώσεων, των εργαζομένων και εργοδοτών «να οργανώνουν την δραστηριότητα τους και να καταστρώνουν το πρόγραμμα δράσης τους».

μέρους του προσωπικού να εργαστεί και να απομακρύνει όσους απεργούν, με αποτέλεσμα η εφαρμογή της εργοδοτικής ανταπεργίας να δημιουργεί καθεστώς ομηρίας πλέον για τους εργαζόμενους, αφού αναστέλλει την εξαρτημένη σχέση εργασίας, χωρίς να την λύνει, αποτελώντας ένα πολύ ισχυρό εργοδοτικό όπλο. Άλλη αρνητική έκβαση ανταπεργίας θα μπορούσε να είναι η περίπτωση ο εργοδότης επικαλούμενος λόγους μη βιωσιμότητας της εταιρίας του, εξαιτίας της απεργίας, να προχωρήσει στο κλείσιμο της επιχείρησης, με αποτέλεσμα να μην καταβάλλει τα δεδουλευμένα προς τους εργαζόμενους και να τους δώσει και μειωμένη αποζημίωση ή για παρόμοιους λόγους να μεταφέρει την επιχείρηση του σε γειτονικά κράτη.

Με το Μνημόνιο III <sup>87</sup>, οι ελληνικές αρχές έχουν δεσμευτεί να ακολουθήσουν τις διεθνείς και ευρωπαϊκές «βέλτιστες πρακτικές» στους θεσμούς της αγοράς εργασίας, με την επισήμανση ότι «η προσέγγιση αυτή πρέπει όχι μόνο να εξισορροπήσει την ευελιξία με τη δικαιοσύνη για εργαζόμενους και εργοδότες, αλλά και να λάβει υπόψη το πολύ υψηλό επίπεδο ανεργίας και την ανάγκη επιδίωξης βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης». Ενώ, προβλέπεται ρητώς ότι «οι επικείμενες αλλαγές στις πολιτικές για την αγορά εργασίας δεν θα πρέπει να συνεπάγονται την επιστροφή σε παλαιότερα πλαίσια πολιτικής, ασύμβατα με τους στόχους της προώθησης μιας βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης». Με βάση τις ανωτέρω δεσμεύσεις φαίνεται να ενισχύεται η άποψη, ότι η εφαρμογή της ανταπεργίας θα ενισχύσει το διαπραγματευτικό ρόλο των εργοδοτών έναντι των συνδικαλιστικών οργανώσεων, θα δημιουργήσει ένα κλίμα εμπιστοσύνης, θα ενθαρρύνει νέες επενδύσεις, θα ενισχύσει την υπάρχουσα παραγωγή και θα εξασφαλίσει τον επενδυτικό και επιχειρηματικό χώρο, με συνέπεια την οικονομική ανάπτυξη της Χώρας. Εξ άλλου όπως προείπαμε το μέτρο της ανταπεργίας προβλέπεται από ΔΣΕ, η οποία υπερτερεί του εγχώριου νομικού καθεστώτος και θα έπρεπε ήδη να έχει εφαρμοστεί. Χαρακτηριστική είναι η απάντηση της Μαριάν Τισέν σε σχετική ερώτηση Έλληνα Ευρωβουλευτή, ότι «Μόνο σε λίγες ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Ελλάδα, το «λοκ άουτ» απαγορεύεται ρητά. (...) Ο Έλληνας νομοθέτης μπορεί να διευκρινίσει, ότι ο εργοδότης έχει το δικαίωμα να μην πληρώσει μη απεργούς εργάτες, αν δεν μπορούν να συνεχίσουν να εργάζονται επειδή μια απεργία βρίσκεται σε εξέλιξη στην επιχείρηση ή στις εγκαταστάσεις της». Και συνέχισε ότι είναι «ευπρόσδεκτες οι αλλαγές που θα βελτιώσουν τη σαφήνεια και θα συμβάλλουν στη διασφάλιση της ομοιόμορφης ερμηνείας των συναφών κανόνων και της εφαρμογής των διαδικασιών».

Για να έχουν θετικό πρόσημο οι οικονομικές επιπτώσεις της ανταπεργίας και να

---

87 Νόμος 4336/2015.

συντελέσουν στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, πρέπει η εφαρμογή της να γίνει σε πλαίσιο αυστηρά καθορισμένης νομιμότητας και να σέβεται τον ήδη ταλαιπωρημένο εργασιακό χώρο, ο οποίος τα τελευταία 7 χρόνια, εν μέσω ασφυκτικής οικονομικής χρήσης, έχει απολέσει και περιορίσει πολλά εργασιακά δικαιώματα, με το μόνο που έχει απομείνει να είναι το δικαίωμα της απεργίας. Το πιθανότερο όμως είναι να δημιουργήσει περαιτέρω αντιδράσεις από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και ο συνδυασμός απεργίας και ανταπεργίας και η κλιμάκωση τους σε βάθος χρόνου, να λάβει πρωτόγνωρες καταστρεπτικές διαστάσεις<sup>88</sup>. Αυτές οι αντιδράσεις είναι ιδιαίτερα επικίνδυνες, αφού από τους κανόνες αλληλεξάρτησης της αγοράς, η συνολική ζημία που ενδέχεται να επέλθει στους εργαζομένους ή στον εργοδότη, θα είναι πολύ μεγαλύτερη από οποιοδήποτε κέρδος. Μελετώντας λοιπόν το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο προκύπτει εύκολα το συμπέρασμα πως η εφαρμογή της ανταπεργίας αυξάνει τα δικαιώματα της εργοδοτικής πλευράς και απαξιώνει την απεργία ως δικαίωμα των εργαζομένων. Η απεργία όμως είναι το ισχυρότερο εργαλείο των μισθωτών, πάντα έπειτα από συνεπή και νόμιμη χρήση, προς υπεράσπιση των εργασιακών τους δικαιωμάτων. Και χωρίς την εφαρμογή της ανταπεργίας τα όπλα εργοδοτών και εργαζομένων είναι ήδη εξισορροπημένα, αφού υπάρχουν άλλες νομοθετικές διατάξεις προς υπεράσπιση των εργοδοτών. Στην δεδομένη χρονική στιγμή που το βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων έχει ήδη καταρρακωθεί με τις περικοπές αποδοχών, συντάξεων, την ανεργία και την εν γένει απορρύθμιση του κοινωνικού κράτους και η κοινωνία έχει δεχτεί ένα πιθανόν ανεπανόρθωτο πλήγμα, το τελευταίο που χρειάζεται είναι να επανέλθει ένα ξεχασμένο για 35 χρόνια αμφιλεγόμενο αντιεργατικό μέτρο.

#### **11.4 Η ανταπεργία στην πράξη (άρθρο 36§4 του Ν.4489/2017).**

Το ΔΣ της ΑΔΕΔΥ κήρυξε στις 15/3/2017 απεργία-αποχή από τις διαδικασίες αξιολόγησης με τη μορφή συλλογικής αποχής από κάθε στάδιο της διαδικασίας αξιολόγησης των Ν.4369/2016 και Ν.4473/2017 « Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου σε θέματα εκπαίδευσης». Το αίτημα της είναι η μη ψήφιση και εφαρμογή στη συνέχεια τροπολογίας/ρύθμισης, σύμφωνα με την οποία επιβάλλεται η στέρηση συμμετοχής των αξιολογητών των υπαλλήλων σε διαδικασίες επιλογής και τοποθέτησης προϊσταμένων, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν.3528/2007 και του Ν.3584/2007 ή σύμφωνα με άλλες γενικές ή ειδικές διατάξεις, αν υπαιτίως

<sup>88</sup> Φαινόμενο γνωστό και ως «Domino Effect».

δεν εκπληρώνουν την υποχρέωση αξιολόγησης των υφισταμένων τους (άρθρο 36§4 του Ν.4489/2017). Αυτό, πρακτικά, σημαίνει πως όσοι αξιολογητές δεν συμπράξουν στη διαδικασία αξιολόγησης λόγω συμμετοχής τους στην απεργία που κήρυξε η ΑΔΕΔΥ για αποχή των υπαλλήλων από τις διαδικασίες αξιολόγησης, θα έχουν αρνητικές επιπτώσεις στη βαθμολογική-μισθολογική εξέλιξή τους. Κατά τη διάρκεια αυτής της απεργίας οι απεργοί εκτελούν κανονικά όλα τα άλλα καθήκοντά τους και οι υπηρεσίες στις οποίες είναι τοποθετημένοι λειτουργούν πλήρως. Πρόκειται επομένως για μορφή μερικής απεργίας-αποχής μόνο από τα καθήκοντα που αναφέρονται στις διαδικασίες αξιολόγησης των υπαλλήλων. Αυτή η συνδικαλιστική επιλογή καλύπτεται από την εγγύηση του άρθρου 23§2 του Συντάγματος, που συμπροστατεύει και την ελευθερία επιλογής αγωνιστικών μέσων, άρα και της μορφής και του είδους της απεργίας και γενικά του εργασιακού αγώνα.<sup>89</sup>

Η απεργία της ΑΔΕΔΥ μέχρι την τελεσίδικη διάγνωση του, τυχόν, παράνομου χαρακτήρα της (Ολ.ΑΠ 27/2004), καλύπτεται από το τεκμήριο της νομιμότητας, που προστατεύει όχι μόνο τη συνδικαλιστική οργάνωση που την αποφασίζει, αλλά και τους απεργούς. Οι υπάλληλοι δηλαδή με τη συμμετοχή τους στην απεργία δεν παραβαίνουν ούτε τον νόμο, ούτε τις υποχρεώσεις τους για εκτέλεση των καθηκόντων τους και υπακοή στις διαταγές των προϊσταμένων τους (άρθρο 25 §1 και 2 ΥΚ). Οι παραλείψεις των υπαλλήλων, που είναι αποτέλεσμα της συμμετοχής τους στην απεργία της ΑΔΕΔΥ (ανασταλτικό αποτέλεσμα), δεν μπορούν, εξ ορισμού, να αποτελούν ή να αξιολογούνται ως αντιπειθαρχικές συμπεριφορές, ούτε επομένως να θεμελιώσουν πειθαρχική αξίωση εναντίον τους ή να δικαιολογήσουν άλλου είδους κυρώσεις ή επαχθείς σε βάρος τους συνέπειες. Άρα δεν είναι νόμιμη η *ex lege* κύρωση της επίμαχης ρύθμισης, για στέρηση της συμμετοχής σε διαδικασίες επιλογής και τοποθέτησης προϊσταμένων από όσους αξιολογητές υπαλλήλων δεν εκπληρώνουν υπαιτίως την υποχρέωση αξιολόγησης των υφισταμένων τους, Η ρύθμιση αυτή πλήττει καίρια το απεργιακό δικαίωμα, διότι αναγορεύει εμμέσως πλην σαφώς τη νόμιμη συμμετοχή των υπαλλήλων στην απεργία σε υπαίτια και παράνομη πράξη, αγνοώντας ότι το ανασταλτικό αποτέλεσμα και το τεκμήριο νομιμότητας της απεργίας αποτελούν στοιχεία του προστατευόμενου από το Σύνταγμα δικαιώματος (άρθρο 23§2), χωρίς τα οποία η άσκησή του καθίσταται, σχεδόν, αδύνατη.

---

89 η «αποχή υπαλλήλων» από συγκεκριμένα καθήκοντα προβλέπεται από τις διατάξεις του Ν.1264/82, όπως αυτές έχουν ερμηνευθεί από αρμόδια δικαστήρια (Διοικητικό Εφετείο 486/1995 και απόφαση 2395/2014 του μονομελούς πρωτοδικείου Αθηνών) και συνιστά μορφή συνδικαλιστικής πάλης.

Με ειδικές απαγορεύσεις δικονομικού και ουσιαστικού δικαίου ο Ν.1264/82 σε αρμονία με τη συνταγματική προστασία της απεργίας (άρθρο 23 §2) θωρακίζει την άσκηση του δικαιώματος απεργίας, αποδοκιμάζοντας την ανταπεργία, την πρόσληψη απεργοσπαστών, τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων κλπ. Ειδική κατηγορία απαγορευόμενων εργοδοτικών μέτρων αποτελούν τα λεγόμενα αντιαπεργιακά επιδόματα.<sup>90</sup> Ο νομοθέτης, αποδοκιμάζοντας τις κύριες εκφάνσεις συμπεριφορών και ενεργειών που πλήττουν την αποτελεσματικότητα της άσκησης του δικαιώματος απεργίας, εκδηλώνει τη γενική αποδοκιμασία του έναντι κάθε ενέργειας που υπονομεύει τη δραστηριότητα του δικαιώματος. Υπό το πρίσμα αυτό τα αντιαπεργιακά επιδόματα που υπόσχεται ή καταβάλλει ο εργοδότης αποτελούν ένα αντιαπεργιακό μέσο, που πλήττει το δικαίωμα και τη αποτελεσματικότητα της άσκησης του. Οι παροχές ή τα πριμ απεργοσπαστικής συμπεριφοράς δίνονται ως αντικίνητρα, πριν, κατά τη διάρκεια ή και μετά τη λήξη της απεργίας, με στόχο να δελεαστούν οι εργαζόμενοι και να μην ασκήσουν το δικαίωμα απεργίας, έτσι ώστε να σπάσει ο δεσμός αλληλεγγύης των εργαζομένων μεταξύ τους. Οι παροχές αυτές που δίνει ο εργοδότης ή και τρίτοι συχνά διαφοροποιούνται ανάλογα με την ειδικότητα, τη θέση εργασίας, την παροχή ή μη υπερωριακής εργασίας κλπ.

Από όλα τα ανωτέρω τεκμαίρεται ο αντιαπεργιακός χαρακτήρας της επίμαχης ρύθμισης του άρθρου 36 §4 του Ν.4489/2017, που ορίζει ρητά πως όσοι αξιολογητές δεν συμπράξουν στη διαδικασία αξιολόγησης, λόγω συμμετοχής τους στην απεργία που κήρυξε η ΑΔΕΔΥ για αποχή των υπαλλήλων από τις διαδικασίες αξιολόγησης θα έχουν αρνητικές επιπτώσεις στη βαθμολογική-μισθολογική εξέλιξή τους. Σκοπός της ρύθμισης είναι να πλήξει την αποτελεσματικότητα της άσκησης του δικαιώματος απεργίας, να υπονομεύσει τη δραστηριότητα του και να σπάσει τον δεσμό αλληλεγγύης μεταξύ των εργαζομένων. Το μόνο συνταγματικά αποδεκτό συμπέρασμα είναι ότι οι υπάλληλοι δεν μπορούν να διωχθούν ή να τους επιβληθούν κυρώσεις κάθε είδους, επομένως ούτε η κύρωση του άρθρου 36§4 του Ν.4489/2017 λόγω της συμμετοχής τους στην απεργία της ΑΔΕΔΥ, όσο αυτή συνεχίζεται και καλύπτεται από το τεκμήριο νομιμότητας, σε πλήρη αρμονία με τη θεμελιώδη απόφαση της Ολ.ΑΠ 27/2004. Όσο η απεργία παράγει το ανασταλτικό αποτέλεσμά της σε σχέση με τα καθήκοντα των υπαλλήλων/απεργών η αποχή τους από τις διαδικασίες αξιολόγησης είναι καθόλα νόμιμη.<sup>91</sup>

90 Γνωμοδότηση Άρι Καζάκου στο ερώτημα της ΑΔΕΔΥ «Η μη υποβολή και σύνταξη εκθέσεως αξιολογήσεως από αξιολογούμενο και αξιολογητή, κατ'ένάσκηση του δικαιώματος απεργίας τους, οδηγεί σε επέλευση των προβλεπόμενων στις παρ.1-6 του άρθρου 24Α ν.4369/2016 εννόμων συνεπειών;» 09/2017.

91 βλ. γνωμοδότηση Άρι Καζάκου στο ερώτημα της ΑΔΕΔΥ σπ.



Συμπερασματικά η μη υποβολή και σύνταξη εκθέσεως αξιολογήσεως από αξιολογούμενο και αξιολογητή, κατ' ενάσκηση του δικαιώματος απεργίας τους, εμποδίζει την επέλευση των προβλεπόμενων στις §1-6 του άρθρου 24Α ν.4369/2016 εννόμων συνεπειών μέχρι να κριθεί (τυχόν) η κηρυχθείσα απεργία παράνομη με τελεσίδικη δικαστική απόφαση, από την δημοσίευση της οποίας, και μόνο για το χρονικό διάστημα μετά από αυτή, μπορούν να επιβληθούν οι προβλεπόμενες στις ανωτέρω διατάξεις κυρώσεις, εφόσον ασφαλώς εξακολουθούν να απεργούν οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι.<sup>92</sup> Όποιος λοιπόν ισχυρίζεται ότι η απεργία της ΑΔΕΔΥ από τις διαδικασίες αξιολόγησης είναι παράνομη, πρέπει να αναλάβει και το πολιτικό κόστος να την προσβάλλει και όχι να προωθεί αντιαπεργιακές πρακτικές και ρυθμίσεις. Η αξιολόγηση των υπαλλήλων και της επάρκειας της οργάνωσης, των δομών και υλικοτεχνικών υποδομών της δημόσιας διοίκησης είναι, προφανώς, αναγκαία, προκειμένου να ληφθούν κατόπιν τα αναγκαία για τη βελτίωση των υπηρεσιών μέτρα, αλλά πρέπει να γίνει με συνταγματικά ανεκτό τρόπο.

### **11.5 Τι επιφυλάσσει το μέλλον;**

Ακόμα και αν το πολιτικό σύστημα αντέξει στην πίεση για την κατάργηση της απαγόρευσης της ανταπεργίας, είναι σίγουρο ότι οι εργοδότες θα βρουν τρόπους με τις ευλογίες της ΕΕ να υποσκάψουν τα θεμέλια της άσκησης του δικαιώματος της απεργίας, με διάφορα αντιαπεργιακά επιδόματα, πρακτικές και ρυθμίσεις<sup>93</sup>. Και έπεται η συμφωνία κυβέρνησης – θεσμών για το κλείσιμο της δεύτερης αξιολόγησης, που θα διαμορφώσει νέο τοπίο στις εργασιακές σχέσεις με τα μέτρα της κατάργησης της διοικητικής προέγκρισης των ομαδικών απολύσεων, της αλλαγής του συνδικαλιστικού νόμου (ταχεία δικαστική διαδικασία που θα κρίνει τη νομιμότητα των απεργιών, ψηφιακό μητρώο των συνδικαλιστικών οργανώσεων, τροποποίηση λόγων απόλυσης και του συστήματος αδειών των συνδικαλιστών), επαναφορά της επεκτασιμότητας των κλαδικών συμβάσεων, αλλά και έλεγχος της αντιπροσωπευτικότητας. Για την διαιτησία οι αρχές θα υποβάλλουν έκθεση, βάσει της άποψης ανεξάρτητων νομικών, για το ρόλο της διαμεσολάβησης και της διαιτησίας, ώστε το Μάρτιο του 2018, σε συνεννόηση με τους θεσμούς και τους κοινωνικούς εταίρους, να επανεξετάσει το ισχύον νομικό πλαίσιο, αφού βρεθεί πρώτα τρόπος να

92 Γνωμοδότηση Πάνου Λαζαράτου στο ερώτημα της ΑΔΕΔΥ σπ.

93 εκτός βέβαια από τη ίδια την νομολογία των δικαστηρίων, η οποία δια του άρθρου 656 ΑΚ, αναγνωρίζει στον εργοδότη το δικαίωμα να μην πληρώσει τους μη απεργούς εργάτες, αν δεν μπορούν να συνεχίσουν να εργάζονται, επειδή μια απεργία βρίσκεται σε εξέλιξη στην επιχείρηση.

ξεπεραστεί ο σκόπελος του ΣτΕ.

Ένα όμως προαπαιτούμενο εκτιμάται ότι μπορεί να φέρει «από το παράθυρο» την ανταπεργία. Το επίμαχο άρθρο προβλέπει: «Αν ο εργοδότης έγινε υπερήμερος ως προς την αποδοχή της εργασίας ή αν η αποδοχή της εργασίας είναι αδύνατη από λόγους που τον αφορούν και δεν οφείλονται σε ανώτερη βία, ο εργαζόμενος έχει δικαίωμα να απαιτήσει το μισθό, χωρίς να είναι υποχρεωμένος να παράσχει την εργασία σ' άλλο χρόνο. Ο εργοδότης όμως έχει δικαίωμα να αφαιρέσει από το μισθό καθετί που ο εργαζόμενος ωφελήθηκε από τη ματαίωση της εργασίας ή από την παροχή της αλλού». Επί της ουσίας, πρόκειται για την υφιστάμενη «light εκδοχή του lock out», πίσω από την οποία οχυρώθηκε η κυβέρνηση για να αποφύγει την επαναφορά ρητής πρόβλεψης για τη δυνατότητα ανταπεργίας. Το προαπαιτούμενο όμως, που θα θίξει καίρια το δικαίωμα της απεργίας, είναι η διάταξη που ορίζει, ότι για να προκηρύξει απεργία ένα πρωτοβάθμιο σωματείο, θα πρέπει να υπάρχει απόφαση από την απόλυτη πλειοψηφία (50%) των μελών του. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι είτε οι εργαζόμενοι πρέπει να επαναδραστηριοποιηθούν μαζικά στα συνδικαλιστικά τους όργανα, είτε ότι η απεργία θα γίνει λίαν συντόμως «είδος προς εξαφάνιση»<sup>94</sup>. Εν τέλει το συμπέρασμα είναι, ότι κανένα συνταγματικό δικαίωμα δεν αντιμετωπίζεται από τα δικαστήρια με τέτοια και τόση εχθρότητα, όσο το δικαίωμα της απεργίας, ενώ θα έπρεπε να αντιμετωπίζεται, ως μέρος της «πάλης όλων των τίμιων ανθρώπων για μία ευπρεπή ζωή»<sup>95</sup>.

---

94 Για να έχουμε ένα μέτρο σύγκρισης: Στην αρχαία Αθήνα από τους 30.000 περίπου Αθηναίους πολίτες συμμετείχαν και ψήφιζαν στην Εκκλησία του Δήμου γύρω στις 8.000 με 9.000, παρόλο μάλιστα που οι Αθηναίοι αμείβονταν για τη συμμετοχή τους.

95 Άρις Καζάκος, Σε τι χρησιμεύει ένας καλός δικαστής, ΕεργΔ, Μαΐος 2015.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

### 1. Κοινωνικό κράτος, μέχρι πότε;

Σε διεθνές επίπεδο ζούμε σε μία εποχή, που χαρακτηρίζεται ως εποχή του αχαλίνωτου καπιταλισμού και του φομενταλισμού των αγορών και τροφοδοτείται από την παγκοσμιοποίηση και την ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων και ανθρώπων. Οι διεθνείς οικονομικές δυνάμεις μίας νέας υπερεθνικής πραγματικότητας, που έχουν μετεξελιχθεί σε αδηφάγες ιδιωτικές εξουσίες, περισφίγγουν σαν ιστοί αράχνης τα εθνικά κράτη, προσπαθώντας να συρρικνώσουν τις κατακτήσεις της σύγχρονης δημοκρατίας, και συγκεκριμένα τα κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα. Ο στόχος καθόλου τυχαίος, διότι τα εργασιακά δικαιώματα είναι και μεσολαβητικά, δηλαδή βοηθούν στην πραγμάτωση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Χωρίς λοιπόν εργασιακά δικαιώματα, δεν νοείται κοινωνικό κράτος και δεν νοούνται κοινωνικά δικαιώματα. Βλέπουμε λοιπόν την αναγκαιότητα της συνέχειας του κράτους, διασταυρούμενη έντονα με την ανάγκη διαβίωσης του ατόμου, να θέτει σε κίνδυνο το υποκείμενο της αξίας, δηλαδή τον άνθρωπο, ο οποίος από σκοπός της κρατικής προστασίας τείνει να γίνει μέσο διασφάλισης αυτής<sup>96</sup>. Αποτέλεσμα η δημιουργία μίας γενιάς σπουδασμένων νέων, που εύστοχα το Spiegel τους ονόμασε: οι νέοι σπουδασμένοι «working poor» της Ελλάδας<sup>97</sup>.

### 2. Ο σύγχρονος «δούρειος ίππος».

Η οικονομική κρίση εισήλθε στις εργασιακές σχέσεις ως «δούρειος ίππος» και με το πρόσχημα της θεραπείας της χαμηλής ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, επέβαλλε την «εσωτερική υποτίμηση», τη μείωση δηλαδή του εργατικού κόστους, κυρίως με την περικοπή των μισθών των εργαζομένων στον ιδιωτικό και στο δημόσιο τομέα, αλλά και με τον εν γένει περιορισμό των εργατικών δικαιωμάτων (που αφορούν την οργάνωση των εργαζομένων, τις συνδικαλιστικές ελευθερίες, το δικαίωμα στην απεργία, τις απολύσεις κτλ). Νομιμοποίησε την εργοδοτική παραβατικότητα και τους τριτοκοσμικούς όρους εργασίας, δημιούργησε εκτεταμένες γκρίζες ζώνες και προστάτευσε την μαύρη αγορά εργασίας. Το αποτέλεσμα συνάδει με δημοκρατική και συνταγματική εκτροπή. Το Εργατικό Δίκαιο δεν εφαρμόζεται πλέον και οι

96 Καραβοκύρης Γιώργος, «Το Σύνταγμα και η κρίση», 2014.

97 Spiegel: Δημιούργημα των δανειστών οι νέοι σπουδασμένοι «working poor» της Ελλάδας, Tvxs.gr, 04/11/2017.

εργαζόμενοι αποτελούν μόνιμα θύματα στο διαρκές στόχαστρο του κεφαλαίου. Ο παρεμβατικός ρόλος της Πολιτείας στο πεδίο της αγοράς εργασίας κατέρρευσε σε μεγάλο βαθμό και απομακρυνόμαστε σημαντικά από την ιδέα της κοινωνικής αλληλεγγύης, που πριν κάποια χρόνια θεωρούσαμε δεδομένη και αδιαμφισβήτητη. Ο νόμος φαίνεται να ακολουθεί, να γίνεται αντικείμενο των κανόνων της αγοράς και του ανταγωνισμού, αντί να τους καθορίζει<sup>98</sup>.

### **3. Ο Έλληνας δικαστής αντιμέτωπος με το «ευρωπαϊκό Εργατικό Δίκαιο».**

Το Εργατικό Δίκαιο βρίσκεται σε διαρκή συνομιλία με το Συνταγματικό Δίκαιο. Είμαστε όμως ικανοποιημένοι από την πορεία του Συντάγματος τα τελευταία 40 χρόνια, ως προς την προστασία που παρέχει στα δικαιώματα των εργαζομένων; Το ελληνικό Σύνταγμα παρ όλες τις αδυναμίες, παλινδρομήσεις και αντιρρήσεις, που μπορεί να έχουν εκφραστεί σε ειδικά ζητήματα ως προς την υλοποίηση από τον Νομοθέτη ορισμένων συνταγματικών επιταγών και ως προς την ερμηνεία αρκετών συνταγματικών κανόνων από την νομολογία, συνέβαλε στο να εκδημοκρατισθούν, να γίνουν πιο δίκαιες και πιο ουσιαστικές οι εργασιακές σχέσεις στην χώρα μας.<sup>99</sup> Τώρα όμως στα πλαίσια μίας νομικής παγκοσμιοποίησης, εκτός από το ελληνικό Σύνταγμα, στις εργασιακές σχέσεις επενεργούν πολλαπλές πηγές αυξημένης τυπικής ισχύος (όπως η ΕΣΔΑ, ο ΧΘΔ της ΕΕ, ο ΕΚΧ κλπ), χωρίς ξεκάθαρη ιεραρχική σχέση μεταξύ τους, που η κάθε μία θέλει να επιβάλλει το δικό της δίκαιο με τα δικά της όργανα. Το Εργατικό Δίκαιο επηρεάζεται πλέον σε μεγάλο βαθμό από αυτές τις υπερεθνικές ρυθμίσεις και στο μέλλον φαίνεται, ότι θα προκύψει ένα ενιαίο ευρωπαϊκό Εργατικό Δίκαιο, που θα εφαρμόζει καλώς ή κακώς τις λεγόμενες «βέλτιστες πρακτικές» της ΕΕ. Το Εργατικό Δίκαιο όμως είναι κατεξοχήν νομολογιακό δίκαιο και μέσα από τις γενικές ρήτρες και τις αόριστες έννοιες του δίνει ένα μεγάλο περιθώριο στον δικαστή να βάλει το δικό του χρώμα και έτσι να διατηρείται και σε ένα βαθμό το εθνικό χρώμα της κάθε χώρας. Ο απόλυτος άρχων και κυρίαρχος του Εργατικού Δικαίου είναι ο δικαστής και δεν μπορεί κάποιος να το γνωρίσει, αν μείνει μόνο στις νομοθετικές ρυθμίσεις<sup>100</sup>.

98 Alain Supiot (2010), "A legal perspective on the economic crisis of 2008".

99 Κώστας Παπαδημητρίου, 15ο πανελλήνιο συνέδριο ΕΔΕΚΑ, «Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις 40 χρόνια μετά» Μάιος 2016.

100 Δημήτριος Ζερδελής, συνέδριο ΕΔΕΚΑ 2016, «Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις 40 χρόνια μετά», Ηράκλειο Κρήτης.

#### **4. Το ΣτΕ βάλλεται από παντού.**

Ως προς το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο της Χώρας είναι γεγονός ότι βάλλεται από παντού. Η Ολ.ΣτΕ 668/2012 χαρακτηρίστηκε ως απόφαση εκφέρουσα «πρωτοφανή αμηχανία και παραλυσία ενώπιον μιας πρωτόγνωρης κατάστασης ανάγκης», ως «συγχωροχάρτι στο νομοθέτη» και πυροδότησε την αντίδραση του ΔΣΑ, πλήθους νομικών και μεγάλου μέρους του πολιτικού κόσμου. Όταν η Ολ.ΣτΕ 2307/2014 έκρινε ως αντισυνταγματική τη διάταξη που απαγόρευε τη μονομερή προσφυγή στη Διαιτησία, οι δανειστές και ειδικά το ΔΝΤ δεν έκρυψαν την έντονη δυσφορία τους, ασκώντας εξ αρχής πιέσεις προκειμένου να βρεθεί η νομική φόρμουλα για να παρακαμφθεί το απαγορευτικό του ΣτΕ. Και οι πρόσφατες αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ για τις τηλεοπτικές άδειες και για το θέμα της παραγραφής των φορολογικών υποθέσεων δέχτηκαν έντονη απροκάλυπτη κριτική από κυβερνητικούς παράγοντες και μερίδα του Τύπου. Η κριτική όμως των δικαστικών αποφάσεων δεν πρέπει να υπακούει στο εάν μας είναι αρεστές ή όχι, αλλά πρέπει να γίνεται με βάση τη νομική τους ορθότητα. Ούτε μπορεί να γίνει αποδεκτό το αποπροσανατολιστικό «ανακάτεμα» αποφάσεων, που αφορούν τελείως άσχετες υποθέσεις μεταξύ τους.

#### **5. «Μην πυροβολείτε τον πιανίστα».**

Πρέπει λοιπόν να προφυλάξουμε το κύρος των δικαστών, καθότι δεν είναι αυτοί αρμόδιοι να λύσουν όλα τα θέματα της οικονομικής κρίσης και δεν είναι αυτοί υπεύθυνοι (όντας και πολιτικώς ανεύθυνοι) για όλες τις αδυναμίες της πολιτικής εξουσίας. Γιατί, σε τελική ανάλυση, ο δικαστής είναι σαν τον πιανίστα: Εάν δεν μας αρέσει το κομμάτι που παίζει, μπορεί και να μην οφείλεται σε αυτόν αλλά πολύ πιθανόν στον συνθέτη του κομματιού. Ας μην «πυροβολούμε» λοιπόν τους δικαστές, όπως πυροβολούσαν τότε τους πιανίστες στην Άγρια Δύση!<sup>101</sup> Ο ρόλος του δικαστή μέσα στην κρίση είναι να αναζητήσει τον σχετικό πυρήνα<sup>102</sup> του συνταγματικού δικαιώματος (αφού είναι φανερό ότι πλέον δεν προστατεύεται το απόλυτο κερτημένο), για να οριοθετήσει τους νομοθετικούς περιορισμούς. Ο περιορισμός αυτός καθίσταται αναγκαίος, μόνο αν υπάρχουν όλως εξαιρετικές καταστάσεις και η αναγκαιότητα του περιοριστικού μέτρου θεμελιώνεται με τεκμηριωμένη και πλήρως ενημερωμένη μελέτη.

101 Σπύρος Βλαχόπουλος, Μην πυροβολείτε τους πιανί(ΣτΕ)ς! [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), 31.10.2016.

102 Η άποψη ότι ένα κοινωνικό δικαίωμα μπορεί να περιοριστεί μέχρι ενός σημείου ώστε να μην καταργείται το δικαίωμα συνιστά το «σχετικό κοινωνικό κερτημένο».

## 6. Η θέση του δικαστή στη «θεσμική αρχιτεκτονική».

Ο δικαστής κατ επέκταση λειτουργεί ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας<sup>103</sup>. Έτσι για να αποφασίσουμε για την κανονιστική θέση των κοινωνικών δικαιωμάτων, πρέπει να καταλήξουμε προηγουμένως στο είδος του δικαστή που επιθυμούμε. Ένα δικαστή που, με διάθεση αναχωρητισμού, θα σηκώσει τα χέρια ψηλά ή ένα δικαστή που, έστω με οριακό τρόπο, θα ασκήσει κοινωνική πολιτική; Ένα δικαστή που θα αυτοπεριοριστεί στο ελάχιστο ή ένα δικαστή που θα προχωρήσει στον πραγματικό έλεγχο της εφαρμογής των κοινωνικών δικαιωμάτων σ' ένα συγκεκριμένο οικονομικό περιβάλλον; Όπως ορθά έχει επισημανθεί, κρίσιμη είναι η «θέση του δικαστή στη θεσμική αρχιτεκτονική»<sup>104</sup>. Σε περιόδους κρίσης ο δικαστής δεν καλείται απλώς να διορθώσει κάποιες νομοθετικές αβλεψίες, ατέλειες ή παραλείψεις. Αντίθετα, βρίσκεται αντιμέτωπος απέναντι σε θεμελιώδεις αποφάσεις κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής της κυβέρνησης, οι οποίες πολλές φορές εμπεριέχουν το πρόβλημα του μη σεβασμού των κοινωνικών δικαιωμάτων. Και δεν αφορούν αδικίες σε βάρος ενός μεμονωμένου ατόμου ή μιας μικρής ομάδας. Ενδεχόμενη ακύρωση ορισμένων νομοθετημάτων θα απειλούσε το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας. Είναι φανερό ότι υπάρχουν μείζονες και ελάσσονες κοινωνικές υποθέσεις και τα αποτελέσματα της ανατροπής δεν είναι τα ίδια από δημοσιονομικής άποψης για όλες.<sup>105</sup>

## 7. Τι είδους εργασία τελικά χρήζει προστασίας;

Οι ραγδαίες εξελίξεις επιτάσσουν, ότι δεν αρκεί να ενισχυθεί το δικαίωμα στην εργασία, υπό την έννοια του κοινωνικού δικαιώματος, αλλά πρέπει να προστατευτεί πλέον ως δικαίωμα σε αξιοπρεπή εργασία και να υλοποιείται στην πράξη μέσω ειδικών πολιτικών, ώστε να μην μένει κενό γράμμα η συνταγματική πρόβλεψη και να αποκτά στοιχειώδη νομική αξία. Εξ άλλου το δικαίωμα στην εργασία έχει μία πρόσθετη αξίωση κανονιστικότητας, διότι είναι από τις ελάχιστες πτυχές την κοινωνικής ελευθερίας, που αναφέρεται ρητά στο Σύνταγμα ως δικαίωμα (η άλλη είναι το δικαίωμα στη δωρεάν παιδεία), ενώ τα άλλα συνάγονται κατά τρόπο έμμεσο. Επίσης επιτάσσουν να επανακαθοριστεί τι σημαίνει εργασία και ποια εργασία προστατεύει το Εργατικό Δίκαιο; Μήπως δεν είναι πλέον χρήσιμη η διάκριση εξηρημένης από ανεξάρτητη; Μήπως

103 Άγγελος Στεργίου, «τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα ενώπιον της κρίσης»

104 Γ. Γεραπετρίτη, Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: προβολές του New Deal, ΕφημΔΔ 3/2011.

105 Η απόφαση της Ολομ. ΣτΕ 2287-90/15 κοστολογείται περίπου στα 4 δισ. €.

κινδυνεύουν το ίδιο με τους μισθωτούς, οι εργαζόμενοι με συμβάσεις εργασίας πληθοπορισμού, «μηδενικών ωρών», σύντομης διάρκειας, προσωρινής ή κατά παραγγελία, ανά χαρτοφυλάκια, βάσει δελτίου/κουπονιών, επιμερισμού θέσεων, τηλεργασίας και κινητής εργασίας με χρήση εφαρμογών και νέων τεχνολογιών κλπ; Πρέπει να θεσπιστούν κανόνες που θα προστατεύσουν επαρκώς τους ευάλωτους αυτούς εργαζόμενους, να προσαρμοστούν όλοι (νομοθέτης και δικαστές) στα καινούργια δεδομένα και να αλλάξουν τα μεθοδολογικά εργαλεία, ορίζοντας την εργασία ξανά.

### **8. «Η λεπτή (κόκκινη) γραμμή»<sup>106</sup>**

Τίθεται, λοιπόν, το ερώτημα εάν στην «εποχή των σταθμίσεων», κατά τον κλασικό πλέον όρο του Aleinikoff, ο απρόσβλητος πυρήνας των δικαιωμάτων αποτελεί μια «νοσταλγική ανάμνηση» και κατά πόσον η αναλογικότητα έχει απομακρυνθεί από την παραδοσιακή της λειτουργία, που προϋπέθετε ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα διαθέτουν έναν πυρήνα απαραβίαστο από νομοθετικούς περιορισμούς. Αυτός ο προβληματισμός καθίσταται ακόμη πιο κρίσιμος όταν η αναλογικότητα εφαρμόζεται στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>107</sup>. Μήπως τελικά η περαιτέρω δικαστική επεξεργασία της αρχής της αναλογικότητας θα μπορούσε να ενισχύσει την κανονιστικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων ενόψει της δημοσιονομικής κρίσης, επιβάλλοντας κανόνες στάθμισης στον νομοθέτη και επιτρέποντας στον δικαστή να ισορροπήσει στην λεπτή γραμμή ανάμεσα στον ακτιβισμό, την αυτοδέσμευση και τον ρόλο του εγγυητή των δικαιωμάτων και του κοινωνικού κράτος δικαίου<sup>108</sup>; Μήπως τελικά χρειάζεται ένα νέο διαλογικό μοντέλο επικοινωνίας, ένα «new deal», ανάμεσα στο νομοθέτη και τον δικαστή, ως προς τον τρόπο προσέγγισης των νομοθετικών μέτρων που αφορούν δικαιώματα; Μήπως πρέπει να στηριχτούμε και στο 25§4 του Συντάγματος που προβλέπει ότι «Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης» και το οποίο μπορεί να αποτελέσει το απαραίτητο συνταγματικό έρεισμα για να ζητήσει η Πολιτεία από όλους μας να συμβάλουμε, ο καθένας στο μέτρο των δυνάμεων του στην προσπάθεια για να βγει η Χώρα από την κρίση<sup>109</sup>;

106 Η φράση «λεπτή κόκκινη γραμμή» χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει το έσχατο όριο μιας υποχώρησης.

107 Βλ. Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, «Κοινωνικά Δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση. Θεωρητικές Επισημάνσεις επ' ευκαιρία της ΣτΕ (Ολ.) 668/2012», ΔτΑ 2012, σ.39.

108 Βλ. Ξ. Κοντιάδη/Α. Φωτιάδου, οπ σ.51.

109 Νίκος Αλιβιζάτος, 15ο πανελλήνιο συνέδριο ΕΔΕΚΑ, «Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις 40 χρόνια μετά» Μάιος 2016.

**Εν κατακλείδι** οι ανώτατοι δικαστές του ΣΤΕ μετά τις πρώτες άτακτες υποχωρήσεις, φαίνεται ότι κατάφεραν να κρατήσουν την «λεπτή (κόκκινη) γραμμή» της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων, μη υποκύπτοντας στον εκβιασμό του Μενίππου<sup>110</sup>. Ως προς επελαύνουσα λαίλαπα διάλυσης του Εργατικού Δικαίου, επίκαιρη και διδακτική παραμένει η γνωστή θέση και προτροπή του εισαγγελέα του ΑΠ, Ευάγγελου Κρουσταλάκη, προς τους δικαστές, να λειτουργήσουν ως «ύστατο καταφύγιο» των βαλλόμενων από την κρίση εργαζομένων στους χαλεπούς καιρούς της παγκοσμιοποίησης.

---

<sup>110</sup> Ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος απάντησε στον Χάροντα ο Μένιππος όταν ο τελευταίος του ζήτησε το «ναύλο» για να το περάσει με βάρκα από την Αχερουσία λίμνη στον Κάτω Κόσμο.



**ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ**

- Ακριβοπούλου Χριστίνα, «ΣτΕ 2192/2014: Αναδρομικές μειώσεις συντάξεων στρατιωτικών (σχόλιο)», 2015, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr).
- Αλιβιζάτος, Βουρλούμης, Γεραπετρίτης, Κτιστάκης, Μάνος, Σπυρόπουλος, «Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα», Μεταίχιμο, 2016.
- Αργυρός Α., «Η διαθεσιμότητα είναι απόλυση; ή “Υπάρχουν δικαστές εις τας Αθήνας”», ΝοΒ 2013.
- Βλαχόπουλος Σπύρος, «Μην πυροβολείτε τους πιανί(ΣτΕ)ς!» [www.Constitutionalism.gr](http://www.Constitutionalism.gr), 31.10.2016.
- Βόγκλης Ελευθέριος «Διάγνωση και πλήρωση των κενών στις συμβάσεις» /Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2015.
- Γιαννακόπουλος Κων/νος, «Το ελληνικό Σύνταγμα και η επιφύλαξη του εφικτού της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων : να είστε ρεαλιστές, να ζητάτε το αδύνατο», ΕφημΔΔ 4/2015.
- Γιαννακούρου Σταματίνα, «Σύνταγμα & εργασιακές ρυθμίσεις του Μνημονίου ΙΙ, η απόφαση Ολ.ΣτΕ 2307/2014».
- Δερμιτζάκη Φωτεινή, «Η εργασιακή εφεδρεία του ν. 4024/2011», ΕΕργΔ 2011.
- Θεοχαροπούλου Ελένη «Η δραματική προέλαση του δημοσιονομικού συμφέροντος του Κράτους στη θέση του δημοσίου συμφέροντος σε καιρούς εθνικής δημοσιονομικής κρίσης εν μέσω παγκοσμίου οικονομικής κρίσης», ΔΦΝ 2012,
- Καζάκος Άρις, «Η συλλογική αυτονομία στην μέγγενη της πολιτικής της εσωτερικής υποτίμησης», ΕΕργΔ, 02/2017.
- Καζάκος Άρις, «Παράνομη η εργασιακή εφεδρεία, είναι απόλυση με φερετζέ», Ελευθεροτυπία, 27/9/2011.
- Καζάκος Άρις, Γνωμοδότηση σε ερώτημα της ΑΔΕΔΥ για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, 09/2017
- Καραβοκύρης Γιώργος, «Το Σύνταγμα και η κρίση», Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου, Εκδόσεις Κριτική, 2014.
- Καραβοκύρης Γιώργος, «Η "κρίση-μη" πολιτικότητα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, σκέψεις με αφορμή τις ΟλΣτΕ 2287-2290/ 2015».

- Καρούζος Γ., «Το Νέο σύστημα αξιολόγησης των Δημοσίων υπαλλήλων, Ζητήματα αντισυνταγματικότητας», ΦΕ 2014.
- Κατρούγκαλος Γεώργιος, «Το τέλος του Εργατικού Δικαίου; Συνταγματική αποτίμηση της "αντιμεταρρύθμισης" του Μνημονίου II», ΕΕργΔ 2012.
- Κατσανέβας Θεόδωρος, «Οικονομική της Εργασίας & Εργασιακές Σχέσεις», Εκδόσεις Σταμούλη, 2007.
- Κατσέλη Λούκα, «Ανεξέλεγκτη μείωση μισθών: ένας επικίνδυνος δρόμος», Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 09/10/2011.
- Κοντιάδης Ξενοφών, «Κράτος Πρόνοιας και Κοινωνικά Δικαιώματα», εκδόσεις Σάκκουλα, 1997.
- Κοντιάδης Ξενοφών, «Η σταθεροποιητική λειτουργία των κοινωνικών δικαιωμάτων», ΤοΣ-Το Σύνταγμα, τεύχος 2, 1999.
- Κοντιάδης Ξενοφών, «Ο Νέος Συνταγματισμός και τα Θεμελιώδη Δικαιώματα μετά την Αναθεώρηση του 2001», Σάκκουλας, 2002.
- Κοντιάδης Ξενοφών, «Εναλλακτικές εκδοχές μεταρρύθμισης του κράτους πρόνοιας», σε Γ. Σωτηρέλη – Χ. Τσαϊτουρίδη, «Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας», Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης, 2007.
- Κοντιάδης Ξ / Φωτιάδου Α., «Κοινωνικά Δικαιώματα, αναλογικότητα και δημοσιονομική κρίση. Θεωρητικές Επισημάνσεις επ' ευκαιρία της ΣτΕ (Ολ.) 668/2012», ΔτΑ 2012.
- Κοντιάδης Ξ / Φωτιάδου Α., «Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πώς αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση;», ΕφημΔΔ 2015,
- Κουζής Γ, «Η εργασία στη δίνη της οικονομικής κρίσης και του μνημονίου», Ουτοπία, 97, 2011.
- Κουκιιάδης Ιωάννης, «Εργασιακό Δίκαιο κατεχόμενης χώρας», Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 12/12/2010.
- Κουκιιάδης Ιωάννης, «Δίκαιο της κρίσης, δίκαιο της μεταρρύθμισης ή κατάλυσης της προστασίας της εργασίας;» ΕΕργΔ 2012.
- Κτιστάκη Σταυρούλα, «Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων πριν και μετά το Μνημόνιο», ΕΔΚΑ 2013.
- Λαζαράτος Πάνος, «Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης», ΘΠΔΔ 8-9/2013.
- Λαζαράτος Πάνος, Γνωμοδότηση σε ερώτημα της ΑΔΕΔΥ για την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων. 09/2017
- Λεβέντης Γεώργιος, «Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο», 2007.
- Λεβέντης Γεώργιος, Κώστας Παπαδημητρίου, «Ατομικό Εργατικό Δίκαιο», 2011.
- Λεβέντης, «Η προσφυγή στη διαιτησία του ν. 1876/1990 μετά την απόφαση 2307/2014 της ολομέλειας

του Συμβουλίου της επικρατείας», ΔΕΝ 2014.

- Ληξουριώτης Ιωάννης, «Ατομικές Εργασιακές Σχέσεις», 2013.
- Μαθιουδάκης Ιάκωβος, «Μετασχηματισμοί του ταμειακού συμφέροντος του Δημοσίου», ΕφημΔΔ 2011.
- Μαθιουδάκης Ιάκωβος, «Η αρχή της αλληλεγγύης κατά το άρθ. 25 παρ. 4 Συντ. Ερμηνευτικές οριοθετήσεις με βάση τη νομολογία της οικονομικής κρίσης», ΕφημΔΔ 4-2016.
- Μακρυδημήτρης Α, «Η εφεδρεία στη δημόσια υπαλληλία», ΕΔΔηΛΥ 3/2011.
- Μαντζούφας Παναγιώτης, «Οικονομική Κρίση και Σύνταγμα», Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014
- Μουζουράκης Π, «Τα ειδικά μισθολόγια στο Συμβούλιο της Επικρατείας: μία νέα φάση ή –περισσότερες από μία– αντιφάσεις στη σχετική με την οικονομική κρίση νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου; Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις (Ολ.) 2192/2014 και 4741/2014», ΕφημΔΔ 3/2015.
- Μπακόπουλος Κων/νος, «Σχόλια και σκέψεις για τη διαιτησία με αφορμή την Ολ.ΣτΕ 2307/2014», ΕΕργΔ 2014.
- Ξηρός Θ., «Το Σύνταγμα, ο Ν. 4024/2011 και οι δικαστικοί υπάλληλοι - Η βαθμολογική τους κατάταξη στην απόφαση 1512/2014 (Ολ) του Συμβουλίου της Επικρατείας», ΘΠΔΔ 7/2014
- Παπαθανασίου Ν. «Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ Ολ. 3169/2014», ΘΠΔΔ 5/2015.
- Παρασκευόπουλος Ν., «Αυτοδίκαιη αργία δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών», ΕφημΔΔ 4/2013.
- Πικραμένος Μ., «Οι μείζονες μεταβολές στη δημόσια διοίκηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», ΘΠΔΔ 5/2015.
- Πρεβεδούρου Ευγενία «Δημοτική αστυνομία. Διαθεσιμότητα λόγω κατάργησης οργανικών θέσεων (ΣτΕ Ολ 15, 16, 17/2015)».
- Ρίζος Σωτήρης, «Το Συμβούλιο της Επικρατείας μεταξύ του συνταγματικού προτύπου του κοινωνικού κράτους και της πολιτικής ενστάσεως «ουκ αν λάβοις παρά του μη έχοντος», ΘΠΔΔ 2015.
- Σπυρόπουλος Φίλιππος, «Δικαστικός Έλεγχος των interna corporis», Το Σ 01/2012.
- Στεργίου Άγγελος, «Τα κοινωνικά (αναδιανεμητικά) δικαιώματα της κρίσης - Ο δικαστής ως εγγυητής ενός εύλογου επιπέδου ευημερίας», [www.koufafoundation.org](http://www.koufafoundation.org).
- Συμεωνίδης Ι., «Η Μονιμότητα των Δημοσίων Υπαλλήλων στην εποχή των Μνημονίων», Αθήνα 2014,
- Τραυλός Τζανετάτος Δημήτρης, «Σύνταγμα, μνημόνιο, εργασιακές σχέσεις και σωτηρία της πατρίδας», εφημερίδα Αυγή, 20/06/2010.
- Τραυλός Τζανετάτος Δημήτρης, «Ανώτατα δικαστήρια και εργασιακές σχέσεις στην εποχή των Μνημονίων», 2015.
- Τραυλός Τζανετάτος Δημήτρης, «Δικαστήρια και απεργίες: Μια “μονομανής” πρακτική». Enthemata.wordpress.com, 03/02/2013.
- Τσιρώνας Αθανάσιος, «Η κατάργηση των οργανικών θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων», ΕφημΔΔ

6/2012.

- Χάνος Αντώνιος, «Τελολογική ερμηνεία του δικαίου και αρχή της αναλογικότητας», Περιοδικό Σκοπός, Τελολογία και Δίκαιο, ανάτυπο τεύχος 4, Σάκκουλας.
- Χριστοφορίδου Στέλλα, «ΣΤΕ 2192/2014 Ολ, αντισυνταγματικές οι περικοπές των μισθών και συντάξεων στρατιωτικών ενόπλων δυνάμεων και σωμάτων ασφαλείας», 2015.
- Χρυσανθάκης Χαράλαμπος, «Ο θεσμός της προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας / εργασιακής εφεδρείας υπό το φως του Συντάγματος, της ΕΣΔΑ και του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», ΘΠΔΔ 12/2011.
- Χρυσόγονος Κώστας, «Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των μνημονίων», Εκδόσεις Λιβάνη, 2013.
- 15ο πανελλήνιο συνέδριο ΕΔΕΚΑ, «Σύνταγμα και εργασιακές σχέσεις 40 χρόνια μετά», Ηράκλειο Κρήτης, Μάιος 2016.
- Virginia Mantouvalou, «The Right to Work: Legal and Philosophical Perspectives», Oxford and Portland, Oregon, 2015.
- I. Zisimopoulos, G. Economakis & P. Polychroniou, «Greek Industrial Relations and the economic crisis...».
- Alain Supiot (2010), «A legal perspective on the economic crisis of 2008».
- R.Posner, «Economic Analysis of law: An essential tool for legal theory and practice»/ «Οικονομική ανάλυση του δικαίου, Ένα απαραίτητο εργαλείο για τη νομική θεωρία και πράξη», Αρμενόπουλος, 2003.

**ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ**

- ΑΠ ▶ Άρειος Πάγος.
- ΔΑ ▶ Δημοτική Αστυνομία.
- ΔΕΕ ▶ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- ΔΕΠ ▶ Διδακτικό-Ερευνητικό Προσωπικό των ΑΕΙ.
- ΔΟΕ ▶ Διεθνής Οργανισμός Εργασίας.
- ΔΣΕ ▶ Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας.
- ΕΓΣΣΕ ▶ Εθνική γενική συλλογική σύμβαση εργασίας.
- ΕΔΔΑ ▶ Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.
- ΕΕ ▶ Ευρωπαϊκή Ένωση.
- ΕΕργΔ ▶ Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου (περιοδικό).
- ΕΚΧ ▶ Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης.
- ΕΛΑΣ ▶ Ελληνική Αστυνομία.
- ΕΣΔΑ ▶ Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.
- ΚΥΑ ▶ Κοινή Υπουργική Απόφαση.
- ΝΠΔΔ ▶ Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
- ΝΠΙΔ ▶ Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
- Ολ.ΣτΕ ▶ Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας.
- ΟΜΕΔ ▶ Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας.
- ΟΤΑ ▶ Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- ΠΟΣΠΕΡΤ ▶ Πανελλήνια Ομοσπονδία Συλλόγων Προσωπικού Εργαζομένων ΕΡΤ.
- ΠΠΠ ▶ Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ.
- ΠΥΣ ▶ Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου.
- ΣΛΕΕ ▶ Συνθήκη λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- ΣΣΕ ▶ Συλλογικές συμβάσεις εργασίας.
- ΣτΕ ▶ Συμβούλιο της Επικρατείας.
- ΥΚ ▶ Υπαλληλικός Κώδικας.
- ΧΘΔ ▶ Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.