

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
“ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ”**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**“Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ
ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ
ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ”**



**ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
κ.ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ -ΣΚΑΛΤΣΑ
κ ΚΟΥΣΚΟΥΝΑ
κ.ΚΟΥΡΝΟΥΤΟΣ**

ΤΑΛΕΑΣ ΕΥΣΤΑΘΙΟΣ

ΙΟΥΛΙΟΣ 2008

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

''Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ''

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΣΕΛΙΔΕΣ 1-17

§ 1. ΠΡΟΛΟΓΟΣ

ΣΕΛΙΔΕΣ 1-5

Α) ΘΕΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Β) ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ ΘΕΜΑΤΟΣ

Γ) ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

§ 2. ΓΕΝΙΚΑ-ΠΕΡΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

ΣΕΛΙΔΕΣ 6-11

Α) ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ-ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΠΡΟΣΩΠΩΝ-ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Β) ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Β1) ΣΧΕΔΙΟ SCHUMAN-ΙΔΡΥΣΗ ΕΚΑΧ

Β2) ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΕΚΑ

Β3) ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΟΚ

Β4) ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΕ

§ 3. ΚΟΙΝΗ ΑΓΟΡΑ

ΣΕΛΙΔΕΣ 12-17

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Β) ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΚΟΙΝΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

Γ) Η ΚΟΙΝΗ ΑΓΟΡΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ Ε.Ε.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΕΛΙΔΕΣ 18-35

§ 1. ΔΙΜΕΡΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

ΣΕΛΙΔΕΣ 18-24

- Α) ΕΛΛΗΝΟΓΑΛΛΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ
- Β) ΕΛΛΗΝΟΒΕΛΓΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ
- Γ) ΕΛΛΗΝΟΓΕΡΜΑΝΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ
- Δ) ΕΛΛΗΝΟΛΛΑΝΔΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ
- Ε) ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ
- ΣΤ) ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΔΙΜΕΡΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ
- Ζ) ΡΥΘΜΙΣΗ ΔΙΜΕΡΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ
- Η) ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΟΡΩΝ ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

§ 2. ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΣΥΝΔΕΣΣΕΩΣ ΕΛΛΑΔΑΣ-ΕΟΚ

ΣΕΛΙΔΕΣ 25-28

- Α) ΓΕΝΙΚΑ
- Β) ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΛΟΓΩ ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑΣ

§ 3. Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΚΑΤΑ ΤΑ ΚΕΪΜΕΝΑ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ (από ΣΕΚΑΧ έως ΣΕΟΚ)

ΣΕΛΙΔΕΣ 29-33

- Α) ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕΚΑΧ

Β)ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕΚΑΕ

Γ)ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕΟΚ

§ 4. Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΑ ΚΕΙΜΕΝΑ ΤΗΣ ΣΕΟΚ ΚΑΙ ΣΕΚ ΚΕΙΜΕΝΑ ΣΥΝΘΗΚΩΝ

ΣΕΛΙΔΕΣ 34-35

Α)ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕΟΚ

Β)ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕΚ

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΣΕΛΙΔΕΣ 36-82

§ 1.ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

ΣΕΛΙΔΕΣ 36

§ 2.ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΥ

ΣΕΛΙΔΕΣ 37-43

Α)ΓΕΝΙΚΑ

Β)ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

§ 3. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ- ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

ΣΕΛΙΔΕΣ 44-48

Α)ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΔΙΑΒΑΣΗΣ ΕΝΔΟΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ

Β) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Γ)ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ

Δ)ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ

**§ 4. ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗ
ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧ ΚΑΙ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΣΕΕ**

ΣΕΛΙΔΕΣ 49-53

Α)ΓΕΝΙΚΑ

Β)Η ΕΞΑΙΡΕΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗΣ

§ 5. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ

ΣΕΛΙΔΕΣ 54-59

Α)ΓΕΝΙΚΑ

Β)ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Γ)ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

**§ 6. ΠΑΡΑΛΛΗΛΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ
ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΤΟΥΣ
ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**6.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ
ΤΩΝ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ**

ΣΕΛΙΔΕΣ 60-72

Α)ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

Β)ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

Γ)ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ

Δ)Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ
ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΧΩΡΙΣ
ΦΥΛΕΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ

ΟΔΗΓΙΑ 2000/43 ΕΚ

Δ-1)ΓΕΝΙΚΑ

Δ-2) ΣΚΟΠΟΣ ΟΔΗΓΙΑΣ

Δ-3) ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2000/43

Δ-4) ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΟΔΗΓΙΑ

Ε)ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΕΚΦΑΝΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Ε-1)ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ

Ε-2)ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ

Ε-4) ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Ε-5) ΙΣΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ

Ε-6) ΊΣΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

6.2 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

ΣΕΛΙΔΕΣ 73-78

Α)ΓΕΝΙΚΑ

Β)ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ-ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

Γ) ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ

Γ-1)ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΜΕΤΑΚΙΝΗΣΕΩΣ ΓΙΑ ΕΞΕΥΡΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ Η ΑΛΛΙΩΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗΣ ΠΟΥ ΙΣΧΥΕΙ ΓΙΑ ΤΟ ΣΚΟΠΟ ΑΠΟΔΟΧΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.

Γ-2)ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΔΙΕΚΔΙΚΗΣΕΩΣ ΚΑΘΕ ΠΡΟΣΦΕΡΟΜΕΝΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ .

Γ-3)ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ ΜΕΤΑ ΤΟ ΠΕΡΑΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΕΩΣ .

Δ) ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΦΥΓΗ

6.3 ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑ

ΣΕΛΙΔΕΣ 79-82

Α)ΓΕΝΙΚΑ

Β)ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

ΤΕΤΑΡΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΓΙΑ ΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΣΕΛΙΔΕΣ 83-188

§ 1. ΓΕΝΙΚΑ ΠΕΡΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

ΣΕΛΙΔΕΣ 83-86

Α)ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Β)ΑΠΟ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 48 ΣΕΟΚ ΣΤΟ ΑΡΘΡΟ 39 ΣΕΚ

Γ)ΣΤΟΧΟΣ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ

§ 2. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΣΕΛΙΔΕΣ 87-97

Α)ΓΕΝΙΚΑ

Β)ΟΡΓΑΝΙΚΗ ΘΕΩΡΕΙΑ

Γ)ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

Δ)ΑΠΟΨΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

Ε)ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΣΤ)ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΣΤ-1) ΠΡΩΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ

ΣΤ-2)ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ

**§ 3. ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΟΡΓΑΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ**

ΣΕΛΙΔΕΣ 98-111

- Α) ΑΡΧΙΚΟ ΨΗΦΙΣΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ
- Β) Η ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΕΠΤΡΟΠΗΣ
- Γ) ΣΧΕΔΙΟ ΟΔΗΓΙΑΣ ΕΠΤΡΟΠΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
- Δ) ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΕΠΤΡΟΠΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
- Ε) Η ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ

§ 4. Η ΟΠΤΙΚΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

ΣΕΛΙΔΕΣ 112-116

- Α) ΓΕΝΙΚΑ
- Β) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ
- Γ) ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

**§ 5. ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΗΝ ΑΠΟΔΟΧΗ ΤΟΥ
ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

ΣΕΛΙΔΕΣ 117-123

- Α) ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΣΥΝΕΙΔΗΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΟΡΑΜΑΤΟΣ.
- Β) ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ –ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ
- Γ) ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ –ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
- Δ) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

§ 6. ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΣΕΛΙΔΕΣ 124-137

- Α) ΣΧΕΣΗ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ –ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.
- Β) ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
- Γ) Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ
- Δ) ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΑΡΘΡΟΥ 4 ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ
- Δ-1) ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ

Δ-2) ΔΙΑΣΤΑΛΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ

Δ-3)) ΣΥΣΤΑΛΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ

Δ-4) ΜΕΤΡΙΟΠΑΘΗΣ ΕΚΔΟΧΗ ΤΗΣ ΣΥΣΤΑΛΤΙΚΗΣ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ

Ε) ΣΚΟΠΟΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ

ΣΤ) ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ

§ 7. ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

7.1 ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ

ΣΕΛΙΔΕΣ 138-148

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Β) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

7.2 ΓΛΩΣΣΙΚΟ ΙΔΙΩΜΑ

ΣΕΛΙΔΕΣ 148-153

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Β) ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ-ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

Γ) ΕΠΙΣΗΜΕΣ ΓΛΩΣΣΙΚΕΣ ΔΙΑΛΕΚΤΟΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Δ) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

7.3 ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

ΣΕΛΙΔΕΣ 154-162

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Β) ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ-ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

Γ) ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

Δ) Η ΟΠΤΙΚΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

Ε) ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

**7.4 ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ
ΕΜΠΕΙΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΑΣ**

ΣΕΛΙΔΕΣ 163-167

- Α) ΓΕΝΙΚΑ
- Β) ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ
- Γ) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

7.5 ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

ΣΕΛΙΔΕΣ 168-176

- Α) ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ (ΕΛΛΑΔΑ ΑΥΣΤΡΙΑ ΓΕΡΜΑΝΙΑ)
- Β) ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ
- Γ) ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ-ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ
- Δ) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

§ 8. ΕΡΕΥΝΑ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

ΣΕΛΙΔΕΣ 177-181

- Α) ΓΕΝΙΚΑ
- Β) ΕΡΕΥΝΑ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ
- Γ) ΕΡΕΥΝΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΓΕΙΑ
- Δ) ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

**§ 9. ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΣΤΟΝ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ
ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ**

ΣΕΛΙΔΕΣ 182-188

- Α) ΓΕΝΙΚΑ-(ΕΡΤ,ΕΥΔΑΠ,ΟΣΕ,ΗΛΠΑΠ,ΔΕΗ,ΕΛΤΑ)
- Β) ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ
- Γ) ΘΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΠΟΥ ΑΣΚΟΥΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΞΟΥΣΙΑ

ΠΕΜΠΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΓΕΝΙΚΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ

ΣΕΛΙΔΕΣ 189-202

§ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΣΕΛΙΔΕΣ 189-194

- Α) ΓΕΝΙΚΑ
- Β) ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ
- Γ) ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

§ 2. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ, ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΥΓΕΙΑΣ.

ΣΕΛΙΔΕΣ 195-202

- Α) ΔΗΜΟΣΙΑ ΤΑΞΗ
- Β) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΕΩΣ
- Γ) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ
- Δ) ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΓΕΙΑΣ
- Ε) ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ (297 298 ΣΕΚ)
- ΣΤ) ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

ΕΚΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΣΕΛΙΔΕΣ 203-237

§ 1. ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΣΥΜΒΑΣΗ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΣΕΛΙΔΕΣ 203-205

§ 2. ΠΟΛΙΤΕΣ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

ΣΕΛΙΔΕΣ 206-209

A) ΓΕΝΙΚΑ

B) ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

§ 3. ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΓΙΑ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ

ΣΕΛΙΔΕΣ 210-219

A) Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧ

B) ΣΥΝΘΗΚΗ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ

Γ) ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΣΕΝΓΚΕΝ

Δ) Η ΟΔΗΓΙΑ 2004/38

Ε) ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

§ 4. Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΑ ΝΕΟ ΕΝΤΑΧΘΕΝΤΑ ΚΡΑΤΗ

ΣΕΛΙΔΕΣ 220-224

A) ΓΕΝΙΚΑ

B) ΕΝΤΑΞΗ ΒΟΥΛΓΑΡΙΑΣ ΡΟΥΜΑΝΙΑΣ

§ 5. ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΓΙΑ ΠΑΡΑΒΑΣΗ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΣΕΛΙΔΕΣ 225-233

A) ΓΕΝΙΚΑ

B) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Γ) Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

§ 6. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

ΣΕΛΙΔΕΣ 234-237

Α) ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Β) ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

§ 1. ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Α) ΘΕΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Το θέμα της παρούσας μελέτης είναι η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα και κατά πόσο αυτή επιτυγχάνεται μέσα στην ευρωπαϊκή ένωση .

Όπως είναι προφανές το δικαίωμα του κάθε πολίτη κράτους μέλους της ευρωπαϊκής ένωσης να απασχολείται σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης οιαδήποτε κράτους επιθυμεί, πηγάζει από το αναφαίρετο δικαίωμα του στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που του διασφαλίζει το κοινοτικό δίκαιο.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων , από την άλλη, είναι ένα συγγενές δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων που και αυτό παρέχεται σε όλους τους πολίτες της ένωσης.

Το ερώτημα που αρχικά τίθεται είναι αν μπορεί να υπάρξει μια ουσιαστική ένωση κρατών, αν οι πολίτες της δεν μπορούν να κινηθούν ελεύθερα , να αναπτύξουν ελεύθερα την προσωπικότητά τους σε αυτή , αν δεν μπορούν ειδικότερα να εργαστούν σε οποιοδήποτε κράτος μέλος αυτοί επιθυμούν.

Αντικείμενο παράπλευρης έρευνας είναι με τις υπάρχουσες συνθήκες κατά πόσο οι ουσιαστικές επιταγές του κοινοτικού δικαίου ισχύουν στις μέρες μας και πως έχουν διαχρονικά αναπτυχθεί.

Άραγε τα κράτη μέλη που μέχρι τώρα είχαν τις δικές τους εθνικές συνήθειες ,που το στοιχείο της διάκρισης μεταξύ των εργαζομένων το χρησιμοποιούσαν και το χρησιμοποιούν ακόμα και σήμερα στους ημεδαπούς εργαζομένους τους , εφαρμόζοντας διαφορετικές συνθήκες για κάποιους από κάποιους άλλους ή εισάγοντας στις προκηρύξεις θέσεων του δημόσιου τους τομέα παρωχημένους θεσμούς ,όπως αυτός της εντοπιότητας , διακρίνοντας τους εργαζόμενους μιας περιοχής από αυτούς που κατοικούν σε άλλη , μπορούν να σεβαστούν την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας , ίσης μεταχείρισης και απαγόρευσης διακρίσεων για τους αλλοδαπούς κοινοτικούς εργαζομένους που'' απολαμβάνουν '' η διεκδικούν ,το δικαίωμα τους στην εργασία

Με την παρούσα μελέτη θα αποδειχθεί ότι η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα βαδίζει παράλληλα με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων ,καθώς ουσιαστικά αποτελεί μέρος της, αλλά και με την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων.

Τελικά αντικείμενο έρευνας της παρούσας μελέτης είναι αν η ευρωπαϊκή ένωση είναι τυπικά ένωση ή ουσία ένωση , τουλάχιστον όσον αφορά τη θεμελιώδη για αυτήν ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων.

Β) ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ ΘΕΜΑΤΟΣ

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αποτελεί δικαίωμα του κάθε πολίτη της ένωσης. Η πρόσβαση των ευρωπαϊών πολιτών σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης είναι δικαίωμα τους, καθώς αποτελεί μέρος της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων .

Ωστόσο δεν είναι όλη η δημόσια διοίκηση ανοιχτή για τους κοινοτικούς αλλοδαπούς ,αλλά μόνο εκείνες οι θέσεις απασχόλησης που δεν ασκούν δημόσια εξουσία , οι οποίες εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ,σε αντίθεση με όλες τις άλλες που εξαιρούνται από αυτή.

Γ) ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Για γίνει αντιληπτό το περιεχόμενο της εργασίας αναφέρεται το διάγραμμα της και τα βασικά θέματα που αναλύονται σε αυτή.

Σε γενικό πλαίσιο θα εξεταστεί η πρόσβαση των ευρωπαϊών πολιτών σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης ως μια πτυχή της κοινοτικής ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και αυτή επίσης θα εξεταστεί ως ένα κομμάτι της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Αρχικά θα αναφερθεί η διαδικασία δημιουργίας των ευρωπαϊκών κοινοτήτων μέχρι την ίδρυση της ευρωπαϊκής οικονομικής κοινότητας και της ευρωπαϊκής ένωσης και θα αναλυθεί η έννοια της κοινής αγοράς

,μια που αποτελεί μια σημαντική έννοια για την πραγμάτωση των κοινοτικών ελευθεριών.

Στη συνέχεια θα καταγραφεί η ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ιστορικά από τις διμερείς συμβάσεις πριν την ένταξη της Ελλάδας στην κοινότητα και τη συμφωνία σύνδεσης με την ΕΟΚ , έως την ρύθμιση του θέματος στη Συνθήκη της ΕΟΚ και αργότερα τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Έπειτα θα αναλυθούν η σημαντική έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και τα δικαιώματα και αρχές που αυτή παρείχε για την κατοχύρωση των κοινοτικών ελευθεριών ,όπως η αρχή απαγόρευσης των διακρίσεων, καθώς και το δικαίωμα εισόδου ,διαμονής και παραμονής του εργαζομένου , καθώς και της οικογένειας του.

Αφού περιγραφεί το βασικό πλέγμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και ειδικότερα το δικαίωμα πρόσβασης σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης θα αναλυθεί η εξαίρεση στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων ως προς τις θέσεις δημόσιας διοίκησης που έχουν .όμως, ως αρμοδιότητα την άσκηση δημόσιας εξουσίας .

Μόλις αναλυθεί η ερμηνεία της εξαίρεσης με τις αντικρουόμενες ερμηνείες που έχουν δοθεί ,θα αναλυθεί η ελληνική συνταγματική ρύθμιση για την πρόσβαση των πολιτών στη δημόσια διοίκηση και τα διάφορα προβλήματα που στην πραγματικότητα συναντά ο κοινοτικός αλλοδαπός που επιθυμεί να εργαστεί σε δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους από εκείνο που διατηρεί την υπηκοότητα του.

Τέλος έπειτα από την ανάλυση ειδικότερων θεμάτων επι της κυκλοφορίας των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση , όπως η ρύθμιση

για τους πολίτες τρίτης χώρας , οι διατάξεις νεοενταχθέντων κρατών και οι συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου θα διατυπωθούν προτάσεις για την ουσιαστική και απρόσκοπτη πρόσβαση των πολιτών στη δημόσια διοίκηση.

§ 2. ΓΕΝΙΚΑ-ΠΕΡΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Α) ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ-ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΠΡΟΣΩΠΩΝ- ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Είναι προφανές πως η κάθε μια από τις κοινοτικές ελευθερίες που κατοχυρώνονται από τις ιδρυτικές συνθήκες της Ευρωπαϊκής ένωσης, είναι πολύ σημαντική και πραγματώνει την ουσιαστική ενοποίηση των κρατών μελών της ένωσης , όμως, θα ερευνηθεί στην παρούσα μελέτη η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και εργαζομένων, καθώς μέσω αυτών μπορούν οι ευρωπαίοι πολίτες να έχουν ελεύθερη πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών .Μπορεί άραγε κανείς να φανταστεί ουσιαστική ενοποίηση χωρίς την ύπαρξη των δύο αυτών ελευθεριών ;

Ασφαλώς δε θα είχε κανένα νόημα οποιαδήποτε ένωση που οι πολίτες των κρατών θα ήταν αναγκασμένοι να ζουν μόνο εκεί που γεννήθηκαν ή να εργάζονται σε ένα τόπο μόνο και δε θα είχαν τη δυνατότητα μεταφοράς τους σε άλλο τόπο .

Εξάλλου μια πρώτη περιγραφική μεν , ωστόσο ουσιαστική προσέγγιση της έννοιας της Ενωμένης Ευρώπης είναι ένας χώρος ανοιχτός , χωρίς σύνορα , χωρίς δεσμεύσεις που ο κάθε ευρωπαίος πολίτης θα έχει το δικαίωμα να ζει , να εργάζεται και εν γένει να αναπτύσσει τις δραστηριότητες του, όπου και όπως αυτός θέλει

Χρονολογικά η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων προϋπήρχε , αυτής των προσώπων , η οποία καθιερώθηκε με τη συνθήκη του Μάαστριχ , ωστόσο εννοιολογικά μάλλον η ελεύθερη κυκλοφορία των

προσώπων είναι μια ευρύτερη έννοια, η οποία εμπεριέχει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που καθιερώθηκε από τη δεκαετία του 1950 επεδίωκε να διευκολύνει τη μετακίνηση του οικονομικά ενεργού πληθυσμού, καθώς και των επιχειρήσεων από τη μια χώρα της κοινότητας στην άλλη. Με αυτό τον τρόπο ο κάθε ένας Ευρωπαίος πολίτης θα μπορούσε να εκμεταλλευτεί τις καλύτερες και συμφέρουσες για αυτόν προτάσεις εργασίας σε όποια χώρα της κοινότητας επιθυμούσε. Με αυτό τον τρόπο επίσης, καταπολεμούνταν η ανεργία με το πιο δραστικό τρόπο, καθώς δινόταν η δυνατότητα στα βιομηχανικά κράτη να αναπτυχθούν με ταχύτερο ρυθμό.¹

Επίσης σε ψυχολογικό αλλά και σε πρακτικό επίπεδο με την κατοχύρωση των κοινοτικών ελευθεριών αλλά και με την ακώλυτη άσκηση τους, δίνονταν η δυνατότητα στον πολίτη κράτους μέλους της κοινότητας να αισθανθεί και να απολαύσει την πραγματική διάσταση της ενοποίησης, και εν προκειμένω στο θέμα που ερευνάται, μέσω της μεταφοράς της επαγγελματικής τους ενασχόλησης ή της έναρξης νέας σε οποιοδήποτε κράτος μέλος της κοινότητας επιθυμούσε.²

Η ανάπτυξη των κοινοτικών ελευθεριών, πάντως, είναι ένας διαρκής αγώνας που δίνουν τόσο τα θεσμικά όργανα της κοινότητας, όσο και τα κράτη μέλη και οι πολίτες της ένωσης και μάλιστα είναι ένας αγώνας ιδιαίτερα δύσκολος, λόγω των επιμέρους συνθηκών και συμφερόντων που κατά καιρούς υπάρχουν

1 Γ Παπαστάμκος-Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων -Εκδόσεις κυριακίδη 1988

2 Louis J-V Η κοινοτική έννομη τάξη, Συλλογή Ευρωπαϊκές Προοπτικές 1979

B) ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Προκειμένου ,όμως, να αντιληφθεί κανείς και να μπορέσει να διαπραγματευτεί πληρέστερα το ζήτημα της ελεύθερης κυκλοφορίας θα πρέπει να προσεγγίσει την ύπαρξη της ένωσης, τους στόχους, την ιστορική εξέλιξη της καθώς και τις συνθήκες βάσει των οποίων δημιουργήθηκε , όπως και τα γεγονότα που άλλαξαν και διεύρυναν τους στόχους και τις κατευθύνσεις της

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων πάντως και ειδικότερα η πρόσβαση τους σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα είναι ένα δικαίωμα των πολιτών των κρατών μελών της ένωσης που τους παρασχέθηκε από την ίδρυση της ευρωπαϊκής κοινότητας , κάτι που σημαίνει ότι οι συνθήκες ήταν ήδη ώριμες για να συμβεί αυτό. Η ίδρυση της ευρωπαϊκής κοινότητας προέκυψε ως εξής:

B-1) ΣΧΕΔΙΟ SCHUMAN-ΙΔΡΥΣΗ ΕΚΑΧ

Το σχέδιο schuman αποτέλεσε το εναρκτήριο λάκτισμα για την ένωση της Γαλλίας και της Γερμανίας μέσω της κοινής διαχείρισης δύο προϊόντων μεγάλης σπουδαιότητας, όπως αυτό του χάλυβα και του άνθρακα. Τα δύο αυτά έθνη ,καθώς είχαν αναμετρηθεί πολεμικά αρκετές φορές στο παρελθόν και καθώς ο άνθρακας και ο χάλυβας είναι απαραίτητα προϊόντα για τη διεξαγωγή του πολέμου πίστεψαν ότι με τη συνεργασία τους σε αυτά τα προϊόντα θα μπορούσαν να ελέγχουν τις

συνθήκες και να αποτρέπουν την έναρξη πολεμικών συρράξεων στο μέλλον. Μαζί με τη Γαλλία και τη Γερμανία συνέπραξε η Ιταλία , το Λουξεμβούργο ,το Βέλγιο , και οι κάτω χώρες και υπέγραψαν στις 18 Απριλίου 1951 τη Συνθήκη ίδρυσης της ΕΚΑΧ (ΣΕΚΑΧ), η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 15 Ιουλίου 1952 με αρχικό χρονικό ορίζοντα το διάστημα των πενήντα ετών .³

Η ΣΕΚΑΧ ήταν μια `` συνθήκη νόμος ``που μπορούσε να καθορίζει η ίδια λεπτομερώς τους κανόνες που εφαρμόζονταν στην κοινή αγορά του άνθρακα και του χάλυβα.

B-2) ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΕΚΑ

Ωστόσο η επιτυχής πορεία της ΣΕΚΑΧ στους τομείς του άνθρακα και του χάλυβα έδωσε την ιδέα της μεταφοράς της έννοιας της συμμαχίας σε ευρύτερο πεδίο του οικονομικού και καθώς οι συνθήκες της εποχής το ευνοούσαν , η κυβέρνηση της Γαλλίας πρότεινε στα υπόλοιπα πέντε συνεργαζόμενα μέλη τη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής κοινότητας άμυνας (ΕΚΑ) που θα είχε ως στόχο την αμυντική συμμαχία των έξι χωρών με την πεποίθηση ότι η προηγούμενη επιτυχής οικονομική συνεργασία στα προϊόντα του άνθρακα και του χάλυβα θα μπορούσε να μεταφερθεί σε οποιοδήποτε τομέα τα συνεργαζόμενα κράτη επιθυμούσαν .⁴

3 Π.Στάγκος –Ε.Σαχπεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης- σελ.5Εκδόσεις Σάκουλα 2000

4 Π.Στάγκος –Ε.Σαχπεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης- σελ.6

4 Κείμενο ΣΕΚΑΧ

Σκοπός της ΕΚΑ ήταν στην πραγματικότητα η δημιουργία ευρωπαϊκού στρατού αποτελούμενου από στρατιωτικά τμήματα των έξι κρατών μελών υπό ενιαία διοίκηση.⁵

Όμως η Γαλλική εθνοσυνέλευση είχε διαφορετική άποψη και αρνήθηκε να επιτρέψει στην κυβέρνηση της Γαλλίας στην επικύρωση της Συνθήκης και έτσι το επιχείρημα αυτό απέτυχε.

B-3) ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΟΚ

Το πολιτικό τραύμα που προκάλεσε η αποτυχία ίδρυσης της ΕΚΑ, ενίσχυσε την άποψη ότι η οικονομική ένωση προέχει της πολιτικής και έδωσε νέα ώθηση στην ιδέα της δημιουργίας μια επέκτασης της Συνθήκης της ΕΚΑΧ σε ευρύτερους οικονομικούς τομείς. Έτσι μετά από πολύμηνες διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής διάσκεψης κατέληξαν οι έξι χώρες στην υπογραφή δύο συνθηκών, την συνθήκη της ατομικής ενέργειας και την συνθήκη που ίδρυσε την Ευρωπαϊκή οικονομική κοινότητα (ΕΟΚ)⁶

B-4) ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΕ

Η αναγκαιότητα μετεξέλιξης των ευρωπαϊκών κοινοτήτων σε μια ευρωπαϊκή ένωση διακηρύχτηκε πολλές φορές από τα κράτη μέλη στη δεκαετία του 1980, ωστόσο τα σημαντικά ιστορικά γεγονότα που συνέβησαν στις αρχές της δεκαετίας του 90 έδωσαν ώθηση στα μέχρι τότε μετά από διευρύνσεις, ήδη δώδεκα μέλη της κοινότητας για τη δημιουργία μιας ουσιαστικότερης ενοποίησης τους, καθώς με αυτό τον

6 Π.Στάγκος –Ε.Σαχπεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης
Εκδόσεις Σάκκουλα 2000

τρόπο πίστευαν ότι θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν καλύτερα οι νέοι γεωπολιτικοί σχεδιασμοί που προέκυπταν . Έτσι το Ευρωπαϊκό συμβούλιο κατά τη σύνοδο του στη Ρώμη το Δεκέμβριο του 1990 αποφάσισε τη σύγκληση δύο διακυβερνητικών διασκέψεων , από τις οποίες η μία θα επεξεργάζονταν την οικονομική και νομισματική ένωση και η άλλη την πολιτική ένωση. Οι δύο αυτές διασκέψεις δημιούργησαν ένα σχέδιο συνθήκης για την Ευρωπαϊκή ένωση , το οποίο επικύρωσαν στο Μάαστριχ τον Δεκέμβριο του 1991 και αργότερα από αυτό το σχέδιο της συνθήκης προέκυψε η οριστική μορφή της συνθήκης για την ευρωπαϊκή ένωση που υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου από τους υπουργούς της εθνικής οικονομίας και εξωτερικών ⁷

7 Π.Στάγκος –Ε.Σαχτεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης- σελ.7Εκδόσεις Σάκουλα 2000

§ 3. ΚΟΙΝΗ ΑΓΟΡΑ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Στόχος της ευρωπαϊκής ένωσης ήταν η δημιουργία μια εσωτερικής κοινής αγοράς .

Οι κοινοτικές ελευθερίες και εν προκειμένω η ελευθερία κυκλοφορία των εργαζομένων και η ελεύθερη πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση μπορεί να συντελεστεί μόνο στο χώρο που κατά την κοινοτική ορολογία αποκαλείται " κοινή αγορά" .

Η έννοια της κοινής αγοράς υπήρχαν τόσο στη ΣΕΟΚ , όσο και στην ΣΕΚΑΧ. Σύμφωνα με την αρχική διατύπωση του άρθρου 2 ΣΕΟΚ μέσω της κοινής αγοράς μπορεί να επιτευχθεί η αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων , η συνεχής και ισόρροπη επέκταση της οικονομίας , η ανύψωση του βιοτικού επιπέδου , καθώς και η ουσιαστική ολοκλήρωση των σχέσεων μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών⁸.

Ως κοινή αγορά νοείται ένας ενιαίος χώρος που θα μπορούν ελεύθερα να κυκλοφορούν τα εμπορεύματα , τα πρόσωπα , οι υπηρεσίες , καθώς και τα κεφάλαια . Όπως στην αρχή προαναφέρθηκε η έννοια της κοινής αγοράς είναι μια πολύ σημαντική έννοια που αφορά το ευρωπαϊκό δίκαιο , ίσως είναι ο πιο σημαντικός όρος που αφορά τον ευρωπαϊκό χώρο, καθώς είναι ο απώτερος στόχος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και το γεγονός που αποτελεί το σκοπό ύπαρξης της ευρωπαϊκής ένωσης , καθώς χωρίς την κοινή αγορά δεν μπορούμε να μιλάμε για ένωση χωρών τουλάχιστον σε ουσιαστικό επίπεδο⁹.

9 Ε.Σαχπεκίδου Σημειώσεις Ευρωπαϊκού δικαίου -2003

Η κοινή αγορά είναι ένας ελεύθερος χώρος όπου τα παραγόμενα προϊόντα και οι ίδιοι άνθρωποι μπορούν να διακινούνται ελεύθερα , χωρίς διακρίσεις και δεσμεύσεις . Μέσα σε αυτόν τον χώρο της κοινής αγοράς ο κάθε πολίτης μπορεί να εργάζεται ελεύθερα είτε στον ιδιωτικό είτε και στο δημόσιο τομέα . Η κοινή αγορά δεν είναι απλά μια τελωνειακή ένωση , αλλά είναι κάτι πολύ ευρύτερο από αυτή ,είναι μια ανοιχτή σε πρόσβαση και δραστηριότητες αγορά.

Με το άρθρο 3 ΣΕΟΚ προβλέπεται η θέσπιση ενός μεγάλου και ικανού αριθμού πολιτικών κοινών , οι οποίες επρόκειτο να συντονίσουν την οικονομική πολιτική των κρατών μελών σε κοινούς στόχους , όπως στο τομέα της γεωργίας και των μεταφορών , καθώς και στον τομέα της εμπορικής πολιτικής έναντι τρίτων χωρών με απώτερο στόχο τη δημιουργία της κοινής αγοράς. Παράλληλα υπήρξε και η πρόβλεψη να αντιμετωπιστούν έγκαιρα τα προβλήματα που τυχόν θα προέκυπταν από τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς και έτσι θεσπίστηκαν μέτρα για την καταπολέμηση του αθέμιτου ανταγωνισμού ¹⁰

B) ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΚΟΙΝΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

Τόσο στη δημιουργία όσο και στη λειτουργία της κοινής αγοράς παρουσιάστηκαν και ακόμα παρουσιάζονται διάφορα εμπόδια.

Οποιαδήποτε δυσχέρεια στη δημιουργία και στην λειτουργία της κοινής αγοράς δημιουργεί προβλήματα στην απόλαυση των κοινοτικών ελευθεριών , καθώς ,όπως αναφέρθηκε , μόνο σε καθεστώς κοινής αγοράς μπορούν οι κοινοτικές ελευθερίες να εφαρμοστούν.

¹⁰ Ερμηνεία Κειμένου Συνθήκης ΕΟΚ

Στο χρονικό διάστημα μεταξύ της δεκαετίας του 1950 και έως τη δεκαετία του 1990 πραγματοποιήθηκαν οι απαραίτητες ενέργειες για την εδραίωση της οικονομικής ενοποίησης , αλλά παρατηρήθηκαν επίσης και πολλά προβλήματα και καθυστερήσεις προς αυτό το στόχο .Ο δρόμος βέβαια προς την ουσιαστική οικονομική ενοποίηση μέσω της κοινής αγοράς επηρεάστηκε από τις εν γένει κατ' εποχή δυσκολίες και κρίσεις ,όπως π.χ. οι δύο πετρελαϊκές κρίσεις που συνέβησαν στη δεκαετία του 70 , οι οποίες επηρέασαν το γενικότερο οικονομικό κλίμα ¹¹

Παράλληλα οι αλληπάλληλες διευρύνσεις των κοινοτήτων και οι απαραίτητες προσαρμογές της οικονομίας των νεοενταχθέντων κρατών προς το κοινοτικό κεκτημένο προκάλεσαν καθυστερήσεις προς τη διαδικασία της ουσιαστικής ενοποίησης και επομένως προβλήματα στην εφαρμογή των κοινοτικών ελευθεριών.

Τέλος τα οικονομικά συμφέροντα, οι παλιές συνήθειες και ο ανταγωνισμός μεταξύ των κρατών μελών δημιουργούν κατά καιρούς προβλήματα στη λειτουργία της κοινής αγοράς.

Γ) Η ΚΟΙΝΗ ΑΓΟΡΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ Ε.Ε.

Το σημαντικότερο βήμα για την ολοκλήρωση των στόχων της ΣΕΟΚ πραγματοποιήθηκε με τη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου το 1985 , η οποία περιείχε όλους τους τρόπους κατάργησης των εσωτερικών συνόρων για τη δημιουργία της κοινής αγοράς .Το 1986 -87 που υπογράφηκε η ενιαία ευρωπαϊκή πράξη ΕΕΠ ,ορίσθηκε παράλληλα ως κύριος στόχος της ΕΟΚ η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς με την εκπνοή του έτους 1992.(σημερινό άρθρο 14 παρ.2 ,άρθρο 8 Α ΣΕΟΚ),

11Δ. Παπαγιάννης-Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό δίκαιο Εκδόσεις Αντ.Σάκουλα 1999

οπού εσωτερική αγορά ορίσθηκε από την ίδια τη διάταξη ο χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα ,μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων , των προσώπων , των υπηρεσιών και των κεφαλαίων¹²

Στα τέλη του 1991 οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων συνήψαν στο Μάαστριχ την ομώνυμη συνθήκη για την ευρωπαϊκή ένωση ΣΕΕ, η οποία έθεσε τις βάσεις για μια σημαντική πολιτική μετεξέλιξη της ευρωπαϊκής κοινότητας , αλλά και για την υλοποίηση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης¹³

Έτσι η εως τότε ευρωπαϊκή οικονομική ενότητα μετατρέπεται σε ευρωπαϊκή κοινότητα , χάνοντας δηλαδή τον όρο οικονομική από την ονομασία της , χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι χάνει πλήρως τον οικονομικό της χαρακτήρα , ο οποίος μένει και συνυπάρχει πλέον με νέους όρους , όπως αυτός της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής συνεργασίας.

Η ευρωπαϊκή ένωση αποτελείται πλέον από τρεις πυλώνες , οπού το πρώτο βάθρο αποτελεί το κοινοτικό τμήμα της Ένωσης , που απαρτίζεται από τις τρεις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες.

Ο δεύτερος πυλώνας αναφέρεται στην κοινή εξωτερική πολιτική και στην πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και ο τρίτος πυλώνας συνδέεται με

12 Ε.Σαχπεκίδου Σημειώσεις Ευρωπαϊκού δικαίου 2007

12 Π.Στάγκος –Ε.Σαχπεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης-σελ.9Εκδόσεις Σάκκουλα

13 Κείμενο Συνθήκης Μάαστριχ

ζητήματα συνεργασίας στη δικαιοσύνη και έφερε τότε τον τίτλο Συνεργασία στη Δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις (ΣΔΕΥ).¹⁴

Στις 2 Οκτωβρίου 1997 υπογράφηκε από τα κράτη μέλη της ΕΕ νέα συνθήκη, η λεγόμενη Συνθήκη του Άμστερνταμ που έχει ως στόχο την απλοποίηση των κειμένων και την εξάλειψη παλιών διατάξεων και την δημιουργία νέων διατάξεων που αντιμετωπίζουν τις νέες συνθήκες της εποχής και ουσιαστικά θέτει νέους όρους απέναντι στις νέες ανάγκες της κοινής αγοράς.¹⁵

Η ΣΤΑ επιφέρει ουσιώδεις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, καθώς προσθέτει ένα νέο κεφάλαιο στο κείμενο της ΣΕΚ με τον τίτλο "Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση, και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων (άρθρα 61-69 ΣΕΚ).¹⁶¹⁷

Κατά τη διακυβερνητική διάσκεψη της Νίκαιας της Γαλλίας τον Δεκέμβρη του 2000 οι αρχηγοί των κρατών συμφώνησαν επί ενός σχεδίου αναθεώρησης των συνθηκών και έτσι υπογράφηκε η συνθήκη της Νίκαιας, η οποία επιφέρει τροποποιήσεις στο σώμα των ιδρυτικών συνθηκών που αφορούν κυρίως το θεσμικό πεδίο και δεν επηρεάζουν τα κεφάλαια που σχετίζονται με τις κοινοτικές ελευθερίες.¹⁸

Τέλος η συνθήκη της Λισσαβόνας επιχειρεί να αλλάξει τη μορφή και τις αρμοδιότητες της ένωσης και μάλιστα προτείνεται ως η εναλλακτική

14 Ε.Σαχπεκίδου-Ερμηνεία Κειμένου Συνθήκης Μάαστριχ-πανεπιστημιακές παραδόσεις

15 Ε.Σαχπεκίδου Ερμηνεία Κειμένου Συνθήκης Άμστερνταμ-πανεπιστημιακές παραδόσεις

16 Π. Κανελλόπουλος -Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής ένωσης Εκδόσεις Αντ.Σακκουλα 1999

17 ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ ΠΡΟΔΡΟΜΟΣ

Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Άμστερνταμ - μια κριτική ανάλυση (Συμπλήρωμα του «Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου»)-Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1999

18 Π.Στάγκος -Ε.Σαχπεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης-

λύση μετά την κατάργηση του Ευρωσυντάγματος ,όμως, και αυτή η συνθήκη βρίσκει εμπόδια στην εφαρμογή της , μετά την άρνηση κάποιων κρατών μελών να την εφαρμόσουν.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων αποτελεί την πρώτη από τις κοινοτικές ελευθερίες και αναφέρεται στα άρθρα 23-31 ΣΕΚ . Ακολουθούν οι διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (άρθρα 39-42 ΣΕΚ) , το κεφάλαιο για το δικαίωμα εγκατάστασης (άρθρα 43-48 ΣΕΚ) , οι κανόνες για την παροχή υπηρεσιών (άρθρα 49—55 ΣΕΚ).¹⁹

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αποτελεί απαραίτητο “συστατικό” στοιχείο της κοινής αγοράς.

¹⁹ Ε.Σαχπεκίδου-ερμηνεία κειμένων Συνθηκών-πανεπιστημιακές παραδόσεις

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§ 1. ΔΙΜΕΡΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Η κυκλοφορία των εργαζομένων και η πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση συνέβαινε , έστω και σε μικρότερο βαθμό, έστω και με λιγότερα δικαιώματα από πλευράς διακινουμένων και πριν από τη δημιουργία της ευρωπαϊκής κοινότητας .

Πιθανώς από αυτή την κινητικότητα που ανέκαθεν, μέχρι ενός βαθμού, υπήρχε θεσμοθετήθηκε άμεσα από την ίδρυση των κοινοτήτων , η ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων ως δικαίωμα του κάθε ευρωπαίου πολίτη.

Ειδικότερα

Η ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μεταξύ της Ελλάδας και των κρατών μελών της κοινότητας, πριν την ένταξη της Ελλάδας στην κοινότητα , γινόταν βάση διμερών συνθηκών μεταξύ των κρατών. Συγκεκριμένα :

Α) ΕΛΛΗΝΟΓΑΛΛΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ

Η ελληνογαλλική μεταναστευτική σύμβαση υπογράφηκε στο Παρίσι στις 13 -3 -1954 , και σύμφωνα με τη σύμβαση αυτή η γαλλική κυβέρνηση γνωστοποιούσε κατά περιόδους στην ελληνική τα προγράμματα και τα σχέδια της για τη μετανάστευση ελλήνων στη Γαλλία , καθώς και τις συνθήκες κατοικίας , εργασίας και αμοιβής των μετακινούμενων εργαζομένων. Η Γαλλική κυβέρνηση καθόριζε τον αριθμό των Ελλήνων που θα μπορούσε να δεχτεί και τις προϋποθέσεις (ηλικία ,υγεία , επαγγελματική ιδιότητα και ικανότητα). Η προεπιλογή που γινόταν από την Ελληνική κυβέρνηση περιελάμβανε μεταξύ άλλων την ιατρική και επαγγελματική εξέταση των υποψηφίων , ωστόσο η κύρια επιλογή γινόταν από μια γαλλική επιτροπή που είχε εγκατασταθεί στην Ελλάδα για αυτό το σκοπό.

Οι Έλληνες μετανάστες απολάμβαναν στη Γαλλική επικράτεια τα ίδια δικαιώματα με τους Γάλλους εργαζόμενους , σχετικά με το όριο ηλικίας για την εργασία , τους όρους εργασίας και αμοιβής, τις άδειες με αποδοχές , τις οικογενειακές παροχές και τα επιδόματα για εργαζομένους και ανέργους^{20,21}

20 Γ .Παπαστάμκος Η Ελεύθερη κυκλοφορία Ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ σελ.45

21 Κείμενο Ελληνογαλλικής μεταναστευτικής σύμβασης.

Β) ΕΛΛΗΝΟΒΕΛΓΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ

Η Ελληνοβελγική συμφωνία υπογράφηκε στην Αθήνα στις 12-07-57 και αφορούσε τη μετανάστευση ελλήνων πολιτών στο Βέλγιο, προκειμένου να απασχοληθούν σε ανθρακωρυχεία.

Ο Βέλγος διπλωματικός αντιπρόσωπος ενημέρωνε την Ελληνική κυβέρνηση για τον αριθμό των Ελλήνων εργατών που μπορούσε ανά χρονική περίοδο να δεχτεί το κράτος του Βελγίου , ενώ η επιλογή των εργαζομένων που θα μετανάστευαν γινόταν από την Ελληνική κυβέρνηση .Οι Έλληνες μετανάστες είχαν και στο Βέλγιο ίδια μεταχείριση με τους αντίστοιχους Βέλγους ,όσον αφορά τη κοινωνική ασφάλιση , τις αποδοχές και τις συνθήκες εργασίας ²².

Γ) ΕΛΛΗΝΟΓΕΡΜΑΝΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ

Στα τέλη της δεκαετίας του 1950 παρουσιάστηκε μεγάλη έλλειψη εργατικού δυναμικού στην Γερμανία , η οποία βρισκόταν σε στάδιο μεγάλης οικονομικής ανάπτυξης και έτσι χρειάστηκε η χρησιμοποίηση αλλοδαπών εργαζομένων. Την ίδια περίοδο η Ελλάδα βρισκόταν στην ακριβώς αντίθετη θέση από αυτήν της Γερμανίας και πολλοί από τους πολίτες της αναζητούσαν μια διέξοδο για επαγγελματική αποκατάσταση σε άλλες χώρες²³

22 Π.Στάγκος –Ε.Σαχπεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης- σελ.5

20 Γ .Παπαστάμκος Η Ελεύθερη κυκλοφορία Ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ Εκδόσεις κυριακίδη σελ.48

23 Κείμενο Ελληνογερμανικής σύμβασης.

Στις 30-03-60 υπογράφηκε στη Βιέννη μεταναστευτική συμφωνία μεταξύ της Ελλάδας και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, σύμφωνα με την οποία το ελληνικό υπουργείο εργασίας ήταν αρμόδιο να συγκεντρώνει τις υποβαλλόμενες υποψηφιότητες και στη συνέχεια να κάνει μια πρώτη επιλογή έχοντας ως κριτήρια την επαγγελματική και σωματική ικανότητα και επίσης αναλάμβανε την παρουσίαση των ενδιαφερομένων στην Γερμανική επιτροπή που είχε σταλεί από το Γερμανικό κράτος και η οποία έπαιρνε και την τελική απόφαση²⁴

Η έννομη προστασία των Ελλήνων εργαζομένων καθοριζονταν από τη διμερή συμφωνία σε συνδυασμό με το νόμο περί αλλοδαπών .Η διακρατική συμφωνία μετά την επικύρωση της υπερείχε απέναντι στο νόμο περί αλλοδαπών²⁵

Δ) ΕΛΛΗΝΟΛΑΝΔΙΚΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ

Τέλος υπήρχε και η ελληνολλανδική συμφωνία που υπογράφηκε μεταξύ Ελλάδας και των κάτω χωρών στις 13-9-66 , η οποία , όμως, δεν δημοσιεύτηκε ποτέ. ²⁶Το δίκαιο καταστάσεως αλλοδαπών ρύθμιζε την έννομη προστασία των ελλήνων στην Ολλανδία ,δηλαδή ο νόμος 13-3-1965 που τέθηκε σε ισχύ την 1-1-1967

24 Γ .Παπαστάμκος Η Ελεύθερη κυκλοφορία Ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ Εκδόσεις Κυριακίδη σελ50 επομ

25 Συλλογή Νόμων Γερμανικού Δικαίου

26 Γ .Παπαστάμκος Η Ελεύθερη κυκλοφορία Ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ σελ.58

Το χρονικό διάστημα 1973/1974 ανεστάλησαν από πολλές χώρες τα μέτρα της υποδοχής των αλλοδαπών εργαζομένων , εξαιτίας της μεγάλης οικονομικής κρίσης που προκάλεσε η πετρελαϊκή κρίση και η αυξανόμενη ανεργία .²⁷

Ε) ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ

Άλλες συμφωνίες μεταξύ της Ελλάδας και των άλλων κρατών μελών της ευρωπαϊκής κοινότητας δεν υπογράφηκαν ,αλλά για τους Έλληνες που εργάζονταν στα υπόλοιπα κράτη μέλη ίσχυαν οι διατάξεις για τους αλλοδαπούς που υπήρχαν στις νομοθεσίες των συγκεκριμένων κρατών.²⁸

ΣΤ) ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΔΙΜΕΡΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί ότι σε καμία από αυτές τις διμερείς συμφωνίες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων που υπογράψε η Ελλάδα με τα υπόλοιπα κράτη μέλη πριν την ένταξη της δεν υπήρχε σαφή πρόβλεψη περί δικαιώματος στην εργασία στη δημόσια διοίκηση , καθώς οι ανάγκες για εργατικό δυναμικό της κάθε χώρας ήταν συγκεκριμένες και αφορούσαν συγκεκριμένες εργασίες , όπως επίσης και δεν αποκλείονταν , γεγονός που αντικατόπτριζε και την πραγματικότητα της εποχής , καθώς ο κυριότερος λόγος που οδηγούσε τους Έλληνες εργαζόμενους στην επαγγελματική μετανάστευση ήταν τα μεγάλα οικονομικά τους προβλήματα και πρωταρχικός στόχος ήταν η απασχόληση τους σε αλλοδαπές επιχειρήσεις για την εξασφάλιση της

²⁷ Πανεπιστημιακές σημειώσεις Ευρωπαϊκής ιστορίας.

²⁸ Γ. Παπαστάμκος Η Ελεύθερη κυκλοφορία Ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ σελ.45

διαβίωσης τους , παρά η επαγγελματική τους σταδιοδρομία σε μια θέση δημόσιας διοίκησης.

Επίσης ο κύριος λόγος που τα άλλα κράτη δεχόντουσαν εργατικό δυναμικό ήταν για να εξυπηρετήσουν την έλλειψη εργατικού δυναμικού στην αναπτυσσόμενη βιομηχανία τους και όχι η στελέχωση της δημόσιας διοίκησης τους που ούτως η άλλως γίνονταν από ημεδαπούς .

Ζ) ΡΥΘΜΙΣΗ ΔΙΜΕΡΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ

Παράλληλα με τις διμερείς συμφωνίες για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων ρυθμίστηκαν με ξεχωριστές συμβάσεις και τα θέματα κοινωνικής ασφάλισης των μετακινούμενων εργαζομένων ,καθώς απαραίτητο συνοδευτικό κομμάτι της εργασίας και πρώτη προτεραιότητα των κρατών ήταν η ασφάλεια των εργαζομένων τους²⁹

Παραδειγματικά μπορούμε να αναφέρουμε την ελληνοβελγική σύμβαση που υπογράφηκε την 1-4-58 στην Αθήνα και κυρώθηκε με το Ν.Δ. 3870/25-10-1958 , την Ελληνογαλλική σύμβαση που υπογράφηκε στις 19-04-1958 στην Αθήνα και κυρώθηκε με το ν.δ. 3869/25-10-1958 και την Ελληνογερμανική σύμβαση που υπογράφηκε στις 25-04-1961 στη Βόννη³⁰

29 Γ .Παπαστάμκος Η Ελεύθερη κυκλοφορία Ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ σελ.

30 Κείμενα Συνθηκών.

Η) ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΟΡΩΝ ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Από τους όρους των διμερών συμβάσεων μπορεί κανείς να συμπεράνει ότι στα κράτη μέλη της κοινότητας έγινε από πολύ νωρίς κατανοητή η σημασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και ειδικότερα των εργαζομένων και τούτο γίνεται προφανές με τη χρησιμοποίηση ευνοϊκών όρων για την εγκατάσταση εργαζομένων και από χώρες εκτός κοινότητας, όπως τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή η Ελλάδα.

Από την ευνοϊκότητα των όρων που είχαν πολλές από τις διμερές συμβάσεις που υπόγραψε η Ελλάδα γίνεται σαφές ότι για τα κράτη μέλη της κοινότητας η κοινή αγορά και ο ενιαίος χώρος ήταν συνειδητές επιλογές τους και εμπεδωμένες καλά, μάλιστα σε πολύ γρήγορο χρονικό διάστημα. Ωστόσο πρέπει να σημειωθεί ότι ο χώρος της δημόσιας διοίκησης ήταν ανέκαθεν δυσπρόσιτος από αλλοδαπούς. Βέβαια θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι τα κράτη μέλη εκμεταλλεύονταν αλλοδαπό εργατικό δυναμικό, εκεί που είχαν ανάγκη, καθώς κάτι τέτοιο τους ήταν αναγκαίο για την οικονομική τους ανάπτυξη, αλλά μια τέτοια μονοδιάστατη θεώρηση των πραγμάτων, παρόλο που αναμφισβήτητα μέχρι ενός σημείου περιέχει αλήθεια, καθώς αποτέλεσε ένα από τους σημαντικότερους λόγους ανταλλαγής μεταξύ των χωρών εργατικού δυναμικού, θα αδικούσε την πραγματικότητα της γοργής συνειδητοποίησης των κρατών μελών της κοινότητας πως το μέλλον της οικονομικής ανάπτυξης βρίσκεται στην κοινή αγορά και ότι το μέλλον της κοινωνικής προόδου βρίσκονταν στην ενοποίηση και τη συνεργασία³¹

31 Ε Σαχτεκίδου-Δίκαιο Ευρωπαϊκών κοινοτήτων-Πανεπιστημιακές παραδόσεις

§ 2. ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΣΥΝΔΕΣΕΩΣ ΕΛΛΑΔΑΣ-ΕΟΚ

Α)ΓΕΝΙΚΑ

Αμέσως μετά τις διμερείς συμβάσεις ακολούθησε η συμφωνία σύνδεσης μεταξύ Ελλάδος και ΕΟΚ , η οποία ρύθμιζε αυτοτελώς το θέμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.

Συγκεκριμένα:

Όταν στις 25-3-57 υπογράφηκαν οι Συνθήκες της Ρώμης και δημιουργήθηκαν η ΕΟΚ και η ΕΚΑΕ , η Ελλάδα λόγω της δυσχερούς της οικονομικής της κατάστασης αδυνατούσε να ενσωματωθεί στην κοινότητα .

Ωστόσο το 1961 υπογράφηκε στην Αθήνα η πρώτη συμφωνία συνδέσεως, η οποία είχε ως στόχο τη δημιουργία στενών δεσμών μεταξύ του ελληνικού λαού και των κρατών μελών της κοινότητας, καθώς και την παράλληλη μείωση της οικονομικής απόστασης σε επίπεδο οικονομικών δεικτών .³²

Η συμφωνία συνδέσεως της Ελλάδος με την ΕΟΚ συνιστά την πρώτη περίπτωση μιας διμερούς συμφωνίας βάσει του άρθρου 238 ΣΕΟΚ ,όπου ορίζεται η δυνατότητα της κοινότητας να συνάπτει, με ένα ή περισσότερα κράτη ή με

³² Γ .Παπαστάμκος Η Ελεύθερη κυκλοφορία Ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ εκδόσεις Κυριακίδη

διεθνείς οργανισμούς, συμφωνίες που συνιστούν σύνδεση, η οποία συνεπάγεται αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις, κοινές δράσεις και ειδικές διαδικασίες³³

Η συμφωνία συνδέσεως με την Ελλάδα περιείχε ρυθμίσεις και για τις τέσσερις ελευθερίες της κοινότητας , δηλαδή τις ελευθερίες κυκλοφορίας προσώπων , κεφαλαίων , εμπορευμάτων και παροχής υπηρεσιών.

Το άρθρο 44 παρ 1 διατύπωνε την αρχή ότι η ελεύθερη κυκλοφορία πρέπει να καθιερωθεί μεταξύ των κρατών μελών και της Ελλάδας

Όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων ,σύμφωνα το άρθρο 44 παρ .2 το συμβούλιο συνδέσεως μπορούσε με βάση τις διατάξεις της ΣΕΟΚ για την ελευθερία κυκλοφορία των εργαζομένων και αφού λαμβάνονταν υπόψη η κατάσταση της απασχολήσεως στην Ελλάδα να πάρει μέτρα τα οποία θα έβρισκαν εφαρμογή στη μεταναστευτική κίνηση των εργαζομένων μεταξύ της Ελλάδος και των χωρών της ΕοΚ ως Το χρονικό σημείο της οριστικής πραγματοποίησης της ελεύθερης κυκλοφορίας το οποίο όριζε ότι θα έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί το 1974, κάτι που δεν έγινε εξαιτίας των κακών οικονομικών συνθηκών εκείνης της περιόδου , αλλά και εξαιτίας της καθυστέρησης προόδου της Ελλάδας στο συγκεκριμένο τομέα , και έτσι ακολουθήθηκε σε ολόκληρη εκείνη την περίοδο το μοντέλο των διμερών συμβάσεων .

33Ε.Σαχπεκίδου-Ερμηνεία Κειμένου Συνθήκης ΕΟΚ

Β)ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΛΟΓΩ ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑΣ

Η επταετής δικτατορία που μεσολάβησε ,είναι γεγονός ότι προκάλεσε μεγάλες καθυστερήσεις στην προετοιμασία της Ελλάδας για την ένταξη της στην ευρωπαϊκή κοινότητα , καθώς και προβλήματα στις σχέσεις της χώρας με τα υπόλοιπα κράτη μέλη της ένωσης.

Είναι φανερό πως όταν τα υπόλοιπα κράτη μέλη έκαναν βήματα για την κατάκτηση του ευρωπαϊκού οράματος ,που ήθελέ ένα χώρο ελεύθερο και ανοιχτό στις νέες προτάσεις και στις νέες ιδέες, όταν τα κράτη μέλη αγωνίζονταν καθημερινά να κατακτήσουν και να ουσιαστικοποιήσουν τις κοινοτικές ελευθερίες , η Ελλάδα κλεινόταν μέσα στον εαυτό της , θεωρούσε τις προοδευτικές ιδέες της Ευρώπης ως επικίνδυνο φαινόμενο και δε μπορούσε να διανοηθεί ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων στο εσωτερικό της ίδιας της χώρας , πολύ δε περισσότερο δεν μπορούσε να ανεχτεί μετακίνηση ατόμων από διαφορετικές χώρες της κοινότητας .

Τέλος η επταετής δικτατορία της Ελλάδας ήταν μια δικτατορία που στηρίχτηκε σε έντονα πατριωτικές και εθνικιστικές ιδέες που υποστήριζαν την ανωτερότητα του ελληνικού έθνους έναντι των άλλων , οπότε είναι προφανές ότι η ιδέα της ένωσης και της συνεργασίας με άλλα κράτη και ως εκ τούτου και ο περιορισμός κατά ένα τρόπο και ως ένα βαθμό των εθνικών αρμοδιοτήτων του κράτους, προκειμένου να ενταχθεί σε μια ένωση , ήταν γεγονότα ασύλληπτα για την εποχή εκείνη για το ελληνικό κράτος.³⁴

Το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο στην απόφαση της 11-5-67 διαπίστωνε ότι η συμφωνία ένταξης που είχε υπογράψει η Ελλάδα και τα κράτη μέλη της

34 Ιστορία Ελληνικού κράτους –εγκυκλοπαίδεια

κοινότητας και η οποία προέβλεπε την βραδύτερη ένταξη της χώρας στην κοινότητα , μπορεί να εφαρμοστεί μόνο όταν αποκατασταθούν οι δημοκρατικές δομές και η πολιτική και συνδικαλιστική ελευθερία στην Ελλάδα³⁵

Ωστόσο μετά από το 1974 που αποκαταστάθηκε η δημοκρατία στην Ελλάδα επανεφαρμόστηκε η συμφωνία συνδέσεως και έτσι την 1-11-1974 πραγματοποιήθηκε μεταξύ της Ελλάδας και της κοινότητας των 6 η τελωνειακή ένωση για τα προϊόντα της δωδεκαετούς μεταβατικής περιόδου .

Στις 12-06-75 η ελληνική κυβέρνηση ζήτησε την πλήρη ένταξη της χώρας στις ευρωπαϊκές κοινότητες και λόγω της προηγούμενης συμφωνίας συνδέσεως υπήρχε μια ευνοϊκότερη νομική αφετηρία για την ένταξη αυτή .Το αίτημα για ένταξη στηρίχτηκε στη συμφωνία συνδέσεως και επομένως ανάγκασε την κοινότητα να δώσει χρονική προτεραιότητα στην διαδικασία προσχώρησης της Ελλάδας, λόγω κεκτημένου δικαιώματος συνδέσεως , ενώ υπήρχαν και άλλες αιτήσεις εκκρεμείς , όπως της Πορτογαλίας και της Ισπανίας .³⁶Εξάλλου πρέπει να τονιστεί ότι η δυνατότητα ένταξης μιας χώρας στις κοινότητες προέκυπτε από το προοίμιο της ΣΕΟΚ ως πρόσκληση στους άλλους λαούς της Ευρώπης που αναγνωρίζουν τους υψηλούς στόχους των ιδρυτικών μελών να συμμετάσχουν στην προσπάθεια οικοδόμησης μιας ενωμένης Ευρώπης.

35 Απόφαση Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου

36 Πανεπιστημιακές παραδόσεις ιστορίας Ευρωπαϊκού δικαίου.

**§ 3. Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ
ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΚΑΤΑ ΤΑ ΚΕΙΜΕΝΑ
ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ(από ΣΕΚΑΧ έως ΣΕΟΚ)**

Α)ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕΚΑΧ

Το θέμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ρυθμίζονταν στη συνθήκη της ευρωπαϊκής κοινότητας άνθρακα και χάλυβα, όπου τα κράτη μέλη της συνθήκης ανέλαβαν την υποχρέωση με την επιφύλαξη βέβαια του περιορισμού για λόγους δημόσιας υγείας και δημόσιας τάξεως και ασφαλείας να καταργήσουν οποιοδήποτε περιορισμό που προκύπτει από την υπηκοότητα στην αναγνωρισμένη ειδικευση σε ανθρακωρυχεία και χαλυβουργεία των κρατών μελών (άρθρο 1 ΣΕΚΑΧ)³⁷

Είναι προφανές ότι ως εργαζόμενο η συνθήκη εννοεί τον εργαζόμενο που σχετίζεται με το περιεχόμενο της συνθήκης , δηλαδή τον εργαζόμενο στο αντικείμενο του χάλυβα και του άνθρακα και η ελεύθερη κυκλοφορία αφορά επομένως τις συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων.

Η ΣΕΚΑΧ υποχρέωνε τα κράτη μέλη της συνθήκης να διατυπώσουν ένα κοινό ορισμό των προϋποθέσεων για την αναγνώριση του ειδικευμένου εργάτη και να τροποποιήσουν τη μεταναστευτική τους νομοθεσία σε περίπτωση που η εξέλιξη της παραγωγής ανασταλεί από την έλλειψη κατάλληλου εργατικού δυναμικού .Τέλος υποχρέωσε τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης στους όρους εργασίας μεταξύ των υπηκόων τους και των αλλοδαπών εργαζομένων ,καθώς και

37 Ε.Σαχπεκίδου-Ερμηνεία Συνθηκών-πανεπιστημιακές παραδόσεις

να ρυθμίσουν τις διατάξεις τους για την κοινωνική ασφάλιση ,ώστε να μην εμποδίζεται η διακίνηση του εργατικού δυναμικού³⁸³⁹

Παράγωγο δίκαιο

Για τη συμμόρφωση των κρατών στη συμφωνία της ΣΕΚΑΧ , τα κράτη μέλη εξέδωσαν τις αποφάσεις 8-12-1954 και 16-05-1961, όπου ρυθμίζονταν η διαδικασία εκδόσεως ,παρατάσεως και ανανέωσης της κάρτας εργασίας , ο κάτοχος της οποίας χωρίς πλέον να έχει ανάγκη την άδεια εργασίας ,μπορούσε να αναλάβει εργασία στα κράτη μέλη της ΣΕΚΑΧ⁴⁰

Β)ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕΚΑΕ

Το άρθρο 96 της ΣΕΚΑΕ ορίζει ρητά ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καταργήσουν όλους τους περιορισμούς έναντι των υπηκόων ενός κράτους μέλους που προκύπτουν από την υπηκοότητα και αφορούν την ανάληψη μιας απασχόλησης στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας , άρα διακηρύσσει την ανάγκη άρσης όλων των ενδεχόμενων διακρίσεων κατά των αλλοδαπών και των περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των αλλοδαπών υπηκόων κρατών μελών που προβλέπονται από τις νομοθεσίες των χωρών της ευρωπαϊκής κοινότητας , πάντα βέβαια σε σχέση με την απασχόληση της πυρηνικής ενέργειας που είναι και το αντικείμενο της συγκεκριμένης συνθήκης.

Το ίδιο άρθρο δίνει στο συμβούλιο την ευχέρεια έκδοσης οδηγιών προκειμένου να εξασφαλίσει την ελεύθερη κυκλοφορία ,κάτι το οποίο

38 Κείμενο Συνθήκης ΕΚΑΧ

39 Γ .Παπαστάμκος Η Ελεύθερη κυκλοφορία Ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ

40 Αποφάσεις 8-12-1954,16-05-1961

έγινε με την οδηγία που εξεδόθη στις 5-3-62 για την ελεύθερη είσοδο σε εξειδικευμένες απασχολήσεις στον πυρηνικό Τομέα ⁴¹

Γ) ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕΟΚ

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων , όπως περιγράφεται στα άρθρα 48 -51 τέθηκε σε ισχύ το 1961 και με την οριστική υλοποίηση το 1968 αποτέλεσε ένα από τα σημαντικότερα βήματα της ευρωπαϊκής ένωσης και ένα από τα σημαντικότερους στόχους του ευρωπαϊκού οράματος ⁴²

Σύμφωνα με το άρθρο 3 εδαφ.γ ΣΕΟΚ η δραστηριότητα της κοινότητας περιλαμβάνει την κατάργηση όλων των εμποδίων που μπορούν να δυσχεράνουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ των κρατών μελών ⁴³

Το άρθρο 48 παρ.1 ΣΕΟΚ καθορίζει την αρχή της διασφάλισης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ως το τέλος της μεταβατικής περιόδου ⁴⁴

Το άρθρο 49 ΣΕΟΚ ρυθμίζει τη διαδικασία κατά την οποία πρέπει να ληφθούν από το Συμβούλιο οι απαραίτητες οδηγίες και κανονισμοί για να καταστεί δυνατή η πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας και έτσι από την έναρξη ισχύος της ΣΕΟΚ εκδόθηκαν οδηγίες και κανονισμοί για την επίτευξη αυτού του στόχου , όπως π.χ. κατά εξουσιοδότηση του άρθρου 49 ΣΕΟΚ το Συμβούλιο βασίστηκε για πρώτη φορά στις 16-08-1961 εκδίδοντας τον κανονισμό 15 "περί των πρώτων μέτρων για την

41 Κείμενο συνθήκης ΕΚΑΕ

42 Π..Στάγκος –Ε.Σαχτεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης-

43 Άρθρο 3 ΣΕΟΚ

44 Ε.Σαχτεκίδου-Ερμηνεία κείμενου ΣΕΟΚ –Πανεπιστημιακές παραδόσεις

πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της κοινότητας'' , καθώς επίσης εκδόθηκε και η οδηγία που αφορούσε τη διοικητική διαδικασία και πρακτική για την αποδοχή ,απασχόληση και διαμονή των εργαζομένων και των οικογενειών τους ,ενός κράτους μέλους σε ένα άλλο κράτος μέλος της κοινότητας.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων καθιερώθηκε οριστικά στα πλαίσια του τρίτου σταδίου , οπού στις 15-10-1968 είχαμε την έκδοση του κανονισμού 1612 σύμφωνα με τον οποίο '' η ελεύθερη κυκλοφορία συνιστά για τους εργαζομένους και τις οικογένειες τους θεμελιώδες δικαίωμα . Σύμφωνα με τον κανονισμό Η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού στην κοινότητα πρέπει να αποτελεί για τον εργαζόμενο ένα από τα μέσα που του εξασφαλίζουν τη δυνατότητα να βελτιώσει τους όρους διαβίωσης και εργασίας του και να διευκολύνει την κοινωνική του προαγωγή και ταυτόχρονα πρέπει να συμβάλλει στην ικανοποίηση των αναγκών της οικονομίας των κρατών μελών. Με την ελεύθερη κυκλοφορία κατοχυρώνεται το δικαίωμα όλων των εργαζομένων των κρατών μελών να ασκούν τη δραστηριότητα της Επιλογής τους στο εσωτερικό της κοινότητας⁴⁵.

Έτσι λοιπόν η Συνθήκη της Ρώμης ίδρυσε την ευρωπαϊκή οικονομική κοινότητα θεσπίζοντας αρχικά τέσσερις πολύ σημαντικές ελευθερίες , τις οποίες , όμως, λόγω του οικονομικού χαρακτήρα της συνθήκης τις αντιμετώπισε με οικονομικά κριτήρια , δηλαδή διέκρινε κατά κύριο λόγο τον οικονομικό τους σκοπό ύπαρξης .

45 Γ .Παπαστάμκος Η Ελεύθερη κυκλοφορία Ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ και κανονισμός 1612 /1968

Ούτως ή άλλως βέβαια η ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων έχει το οικονομικό στοιχείο που δίνει στην ελευθερία αυτή λόγο ύπαρξης.

Πέρα από τον οικονομικό τους σκοπό η συνθήκη έκανε σαφές πάντως ότι στον προστατευτικό μανδύα των ελευθεριών της ανήκουν τα άτομα τα οποία μετακινούνται από ένα κράτος σε άλλο προκειμένου να ασκήσουν κάποια δραστηριότητα οικονομικού χαρακτήρα.⁴⁶

⁴⁶ Ε.Σαχτεκίδου –Ερμηνεία Συνθηκών. 2004

§ 4. Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΑ ΚΕΙΜΕΝΑ ΤΗΣ ΣΕΟΚ ΚΑΙ ΣΕΚ ΚΕΙΜΕΝΑ ΣΥΝΘΗΚΩΝ

Α) ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕΟΚ

Άρθρο 48 ΣΕΟΚ

1. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας εξασφαλίζεται το αργότερο κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

2. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση

κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των Κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας.

3. Με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμά τους:

- α) να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας
- β) να διακινούνται ελεύθερα για το σκοπό αυτό εντός της επικρατείας των Κρατών μελών
- γ) να διαμένουν σε ένα από τα Κράτη μέλη με το σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του Κράτους μέλους
- δ) να παραμένουν στην επικράτεια ενός Κράτους μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θα

αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών εφαρμογής που θά εκδώσει η Επιτροπή.

4. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί

απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση. ⁴⁷

B)ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΕΚ

Το άρθρο 39 (πρώην 48) ΣυνθΕΚ εξασφαλίζει την

«ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός τής Κοινότητας. Η ελευθερία αυτή συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των Κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τούς άλλους όρους εργασίας, περιλαμβάνει δε το δικαίωμα, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών πού δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας, να αποδέχονται πραγματικές προσφορές εργασίας, να διακινούνται ελεύθερα , για τον σκοπό αυτόν εντός τού εδάφους των Κρατών μελών, να διαμένουν σε ένα από τα Κράτη μέλη με τον σκοπό να εργάζονται εκεί και να παραμένουν εκεί μετά το πέρας τής εργασίας αυτής» ⁴⁸

⁴⁷ Άρθρο 48 ΣΕΟΚ

⁴⁸ ΔΕΚ 53/81, Levin, Συλλ. 1982, 1035, σκέψη 15

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§ 1. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Μετά την καταγραφή των κειμένων των συνθηκών για το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων χρήσιμο είναι να μάθουμε και το πεδίο εφαρμογής της.

Φορείς της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων , έτσι όπως κατοχυρώνεται από τις Συνθήκες , είναι μισθωτοί, δηλαδή φυσικά πρόσωπα που τελούν σε σχέση εξαρτημένης εργασίας, όχι ,όμως, και νομικά πρόσωπα⁴⁹

Σύμφωνα με τον Κανονισμό 1612/68, δευτερογενές και παρακολουθηματικό δικαίωμα διαμονής κλπ έχουν τα μέλη της οικογένειας του μισθωτού, κατά τις ειδικότερες ρυθμίσεις του Κανονισμού⁵⁰

Το άρθρο πρώην 48 (νυν 39) έχει ισχύ και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών (αναπτύσσει δηλαδή τριτενέργεια).

49 Ε.Σαχκεκίδου- Ερμηνεία Συνθηκών-πανεπιστημιακές παραδόσεις

50 Κανονισμός 1612/68

§ 2.ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΥ

Α)ΓΕΝΙΚΑ

Το πρώτο πράγμα που θα πρέπει να αναλυθεί προκειμένου να κατανοηθεί η ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων και η πρόσβαση αυτών στη δημόσια διοίκηση είναι το ίδιο το υλικό στοιχείο της ελευθερίας , δηλαδή η έννοια του εργαζομένου.

Κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΚ, ο όρος «εργαζόμενος» έχει σημασία κοινοτικού δικαίου, είναι δηλαδή έννοια κοινοτική που πρέπει να ερμηνεύεται με ευρύτητα ενόψει της ανάγκης για ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη

Διαφορετικά, «οι περί ελευθέρας κυκλοφορίας των εργαζομένων κοινοτικοί κανόνες θα απέβαιναν μάταιοι, διότι το περιεχόμενο των όρων αυτών θα ήταν αδύνατο να ορισθεί και να τροποποιηθεί μονομερώς, χωρίς έλεγχο εκ μέρους των οργάνων της Κοινότητας, από τις εθνικές νομοθεσίες, οι οποίες θα είχαν έτσι την δυνατότητα να αποκλείσουν, κατά το δοκούν, ορισμένες κατηγορίες προσώπων, από την εφαρμογή της συνθήκης. Αυτό θα συνέβαινε ιδίως στην περίπτωση που η απόλαυση των δικαιωμάτων που παρέχονται βάσει της ελευθέρας κυκλοφορίας των εργαζομένων θα μπορούσε να εξαρτηθεί από το κριτήριο ενός μισθού, τον οποίο η νομοθεσία του κράτους υποδοχής ορίζει ως κατώτατο, οπότε το πεδίο εφαρμογής, *ratione personae*, των σχετικών κοινοτικών κανόνων θα ποικίλε από του ενός Κράτους μέλους στο άλλο. Επομένως, η έννοια και η έκταση των όρων «εργαζόμενος» και «αμειβομένη δραστηριότητα» πρέπει να αποσαφηνισθούν υπό το φως των αρχών τής κοινοτικής

εννόμου τάξεως. Σχετικώς, πρέπει να υπογραμμισθεί ότι οι όροι αυτοί ορίζουν το πεδίο εφαρμογής μίας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες πού εξασφαλίζει η συνθήκη και για τον λόγο αυτό δεν δύνανται να ερμηνευθούν συσταλτικώς». 51 «Το κύριο χαρακτηριστικό της σχέσεως εργασίας είναι το γεγονός ότι ένα πρόσωπο παρέχει, κατά τη διάρκεια ορισμένου χρόνου, προς ένα άλλο πρόσωπο και υπό τη διεύθυνση αυτού του τελευταίου υπηρεσίες έναντι των οποίων λαμβάνει αμοιβή»· πρέπει να είναι όμως η μισθωτή δραστηριότητα γνήσια και πραγματική).52

).» Το κοινοτικό δίκαιο δεν θέτει πρόσθετους όρους προκειμένου να χαρακτηριστεί ένα άτομο ως εργαζόμενος»

Επομένως κατ' αρχήν ο εργαζόμενος που απασχολείται σε δημόσια υπηρεσία είναι εργαζόμενος κατά το κοινοτικό δίκαιο.

Β) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Στο σημείο αυτό χρήσιμη είναι η παράθεση των περιπτώσεων όπου το ΔΕΚ δέχθηκε τη συνδρομή της έννοιας του εργαζομένου:

Για μισθωτό όχι μόνο ολικής, αλλά και μερικής απασχόλησης:

) [...] οι περί ελεύθερας κυκλοφορίας των εργαζομένων διατάξεις αφορούν και εκείνους, οι οποίοι ασκούν ή επιθυμούν να ασκήσουν μία αμειβομένη δραστηριότητα κατά μερική απασχόληση, και οι οποίοι, για τον λόγο αυτό, κερδίζουν ή θα κέρδιζαν αμοιβή κατώτερη της ελάχιστης αμοιβής πού εξασφαλίζεται στον συγκεκριμένο τομέα [...]. (σκέψη 17)

Πρέπει πάντως να διευκρινισθεί ότι, ναι μεν η εργασία κατά μερική απασχόληση δεν εξαιρείται τού πεδίου εφαρμογής των κανόνων περί

51 (ΔΕΚ 53/81, Levin, Συλλ. 1982, 1035, σκέψεις 11 έως 13).

52 (ΔΕΚ 66/85, Lawrie-Blum, Συλλ. 1986, 2121, σκέψη 17. ΔΕΚ 197/86, Brown, Συλλογή 1988, 3205

ελευθέρως κυκλοφορίας των εργαζομένων, οι κανόνες όμως αυτοί καλύπτουν μόνο την άσκηση πραγματικών και αποτελεσματικών δραστηριοτήτων, κατ' αποκλεισμό τόσο περιορισμένων απασχολήσεων, πού εμφανίζονται ως καθαρώς περιθωριακές και επουσιώδεις [...].⁵³

Για μισθωτό με σχέση όχι μόνο ιδιωτικού, αλλά και δημοσίου δικαίου:

«[...] Δεδομένου ότι η αναφερθείσα διάταξη [παρ. 4] δεν προβαίνει σε καμία διάκριση, δεν έχει σημασία αν ο εργαζόμενος έχει προσληφθεί ως εργάτης, υπάλληλος ή δημόσιος υπάλληλος, ή ακόμα και αν η εργασιακή του σχέση διέπεται από το δημόσιο ή το ιδιωτικό δίκαιο [...].⁵⁴

Για ασκούμενο καθηγητή (και γενικότερα μισθωτό):

Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ 66/85, Lawrie-Blum, «[...] είναι βέβαιο ότι ο ασκούμενος καθηγητής βρίσκεται καθ' όλη τη διάρκεια της ασκήσεως υπό τη διεύθυνση και την επίβλεψη του σχολείου στο οποίο απασχολείται, το οποίο του ορίζει τις υπηρεσίες που πρέπει να παράσχει και τις ώρες εργασίας του, και του οποίου πρέπει να εκτελεί τις οδηγίες και να τηρεί τον κανονισμό. Κατά τη διάρκεια σημαντικού μέρους της ασκήσεως καλείται να παραδώσει μαθήματα στους μαθητές του σχολείου, παρέχοντας με τον τρόπο αυτό υπηρεσίες στο εν λόγω σχολείο, οι οποίες έχουν ορισμένη οικονομική αξία. Τα ποσά που λαμβάνει μπορούν να θεωρηθούν ως αμοιβή [...].⁵⁵

53 ΔΕΚ 53/81, Levin, Συλλ. 1982, 1035, σκέψεις 16 και 17: «(σκέψη 16 Βλ. και ΔΕΚ 168/85, Επιτροπή/Ιταλία, Συλλ. 1986, 2945 για τους ασκούμενους δημοσιογράφους.

54 ΔΕΚ 152/73, Sotgiu, Συλλ. 1974, Ελληνική ειδική έκδοση 87, σκέψη 5:

55 ΔΕΚ 66/85, Lawrie-Blum, Συλλ. 1986, 2121, σκέψη 18:

Για μαθητευόμενο:

Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ C-3/90, Bernini⁵⁶ σκέψεις 17 και 21: «(σκέψη 17) [...] ο υπήκοος κράτους μέλους ο οποίος εργάστηκε σε άλλο κράτος μέλος στο πλαίσιο επαγγελματικής εκπαίδευσεως πρέπει να θεωρείται ως εργαζόμενος υπό την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και του κανονισμού 1612/68 εφόσον παρέσχε υπηρεσίες για τις οποίες του καταβλήθηκε αμοιβή, υπό τον όρο ότι οι δραστηριότητές του είναι πραγματικές και γνήσιες. (σκέψη 21) [...] ο διακινούμενος εργαζόμενος που εγκαταλείπει εθελοντικά την εργασία του για να αφοσιωθεί, μετά την πάροδο ορισμένου χρόνου, σε σπουδές πλήρους φοιτήσεως στη χώρα της οποίας είναι υπήκοος διατηρεί την ιδιότητα του εργαζομένου, υπό τον όρο ότι υπάρχει σχέση μεταξύ της προηγούμενης επαγγελματικής δραστηριότητάς του και των σπουδών αυτών»⁵⁶ και σύμφωνα με την απόφαση ΔΕΚ 197/86, Brown, σκέψη 23: «[...] πρέπει να θεωρηθεί ως εργαζόμενος κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 1612/68 ο υπήκοος άλλου κράτους μέλους ο οποίος συνάπτει σχέση εργασίας στο κράτος υποδοχής για χρονικό διάστημα οκτώ μηνών με σκοπό να αρχίσει στη συνέχεια πανεπιστημιακές σπουδές στον ίδιο επαγγελματικό κλάδο και ο οποίος δεν θα είχε προσληφθεί από τον εργοδότη του, αν δεν είχε ήδη γίνει δεκτός από το πανεπιστήμιο»⁵⁷

⁵⁶ ΔΕΚ C-3/90, Bernini, Συλλ. 1992, I-1071, σκέψεις 17 και 21: «(σκέψη 17) [...]

⁵⁷ απόφαση ΔΕΚ 197/86, Brown, Συλλογή 1988, 3205 σκέψη 23

Για εργαζόμενο που αφού άφησε την εργασία του ενδέχεται να αναλάβει κάποια άλλη:

Σύμφωνα με την απόφαση ΔΕΚ 75/63, Unger, σκέψη 2: «[...] [Η Συνθήκη δεν επιδίωξε] να προστατεύσει αποκλειστικά και μόνο τον τωρινό εργαζόμενο, αλλά [...] και εκείνον ο οποίος αφού άφησε την εργασία του ενδέχεται να ανέλαβε κάποια άλλη».⁵⁸

Για επαγγελματία αθλητή:

Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ C-415/93, Bosman, σκέψεις 87 και 104: «[...] το άρθρο 48 [νυν 39] της Συνθήκης εφαρμόζεται επί κανόνων που θεσπίζουν αθλητικές ομοσπονδίες όπως η URBSFA, η FIFA ή η UEFA, οι οποίες καθορίζουν τους όρους ασκήσεως μιας μισθωτής δραστηριότητας εκ μέρους των επαγγελματιών αθλητών» [εν προκειμένω επαγγελματία ποδοσφαιριστή]. Συνεπώς, «(σκέψη 104) [Οι τότε ισχύοντες] κανόνες περί μετεγγραφών συνιστούν εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων [...]».⁵⁹

Για μισθωτό με δραστηριότητα με αθλητικό χαρακτήρα που δεν κατατάσσεται συνήθως στην οικονομική ζωή:

Κατά την απόφαση του ΔΕΚ 36/74, Walrave, , σκέψη 4: «Λαμβανομένων υπόψη των στόχων της Κοινότητας, η αθλητική δραστηριότητα δεν υπόκειται στο κοινοτικό δίκαιο, παρά κατά το μέτρο που συνιστά οικονομική δραστηριότητα».⁶⁰

⁵⁸ ΔΕΚ 75/63, Unger, Ελληνική ειδική έκδοση, 1069, σκέψη 2:

⁵⁹ ΔΕΚ C-415/93, Bosman, Συλλ. 1995, I-4921, σκέψεις 87 και 104

⁶⁰ ΔΕΚ 36/74, Walrave, Συλλ. 1974, Ελληνική ειδική έκδοση 563, σκέψη 4: και ΔΕΚ 13/76, Dona/Mantero, Συλλ. 1974, Ελληνική Ειδική έκδοση 507, σκέψη 12

Για «σερβιτόρες σε ύποπτο από απόψεως ηθών μπαρ» :

Κατά τις αποφάσεις του ΔΕΚ 115 και 116/81 (συνεκδ.), Rezguia Adoui και Dominique Cornuaille, και οι σερβιτόρες σε κακόφημα μπαρ είναι κανονικά εργαζόμενες και ασφαλώς υπόκεινται στα δικαιώματα που το κοινοτικό δίκαιο παρέχει.

Για μισθωτό, το ύψος της αμοιβής του οποίου είναι ακόμη και χαμηλότερο από το κατώτερο όριο διαβίωσης:

Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ 139/85, Kempf, σκέψη 14: «[...] δεν πρέπει να αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής [του άρθρου πρώην 48, νυν 39 ΣυνθΕΚ] πρόσωπο που ασκεί πραγματική και γνήσια μισθωτική δραστηριότητα με μειωμένο ωράριο, λόγω του μόνου γεγονότος ότι το πρόσωπο για το οποίο πρόκειται επιδιώκει να συμπληρώσει την αμοιβή που αποκομίζει από τη δραστηριότητα αυτή, χαμηλότερη από το κατώτατο όριο διαβίωσης, με άλλα νόμιμα μέσα διαβίωσης. Υπό την έποψη αυτή, δεν ενδιαφέρει αν τα συμπληρωματικά μέσα διαβίωσης προέρχονται από περιουσιακά στοιχεία ή από την εργασία μέλους της οικογένειας του ενδιαφερομένου, πραγματική κατάσταση της απόφασης Levin, ή αν προέρχονται, όπως εν προκειμένω, από οικονομική ενίσχυση χορηγούμενη από το δημόσιο ταμείο του κράτους μέλους κατοικίας, νοουμένου ότι αποδεικνύεται ότι η μισθωτή δραστηριότητα είναι πραγματική».⁶¹

⁶¹ ΔΕΚ 139/85, Kempf, Συλλ. 1986, 1741, σκέψη 14:

Για μισθωτό που λαμβάνει ποσοστιαία αμοιβή.

Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ 3/87, Agegate «Η απάντηση στο ερώτημα αν υφίσταται μια τέτοια εργασιακή σχέση πρέπει να δίδεται κάθε φορά σε συνάρτηση με όλα τα στοιχεία και τις περιστάσεις που χαρακτηρίζουν τις σχέσεις μεταξύ των μερών, όπως, για παράδειγμα, η συμμετοχή στους εμπορικούς κινδύνους της επιχειρήσεως, η ελευθερία επιλογής του ωραρίου ή προσλήψεως των συνεργατών. Εν πάση περιπτώσει, μόνο το γεγονός ότι ένα άτομο αμείβεται με ποσοστά και ότι η αμοιβή του υπολογίζεται, ενδεχομένως, βάσει των αποτελεσμάτων μιας συλλογικής εργασίας δεν αποτελεί στοιχείο ικανό να αποκλείσει τη δυνατότητα χαρακτηρισμού του ατόμου αυτού ως εργαζομένου».⁶²

Δεν συντρέχει πάντως η ιδιότητα του εργαζομένου κατά το άρθρο 39 ΣυνθΕΚ, αν οι ασκούμενες δραστηριότητες συνιστούν απλώς μέσο αγωγής αποκαταστάσεως ή επανεντάξεως.⁶³

62 ΔΕΚ 3/87, Agegate, Συλλ. 1989, 4459, σκέψη 36:

63 ΔΕΚ 344/87, Bettray, Συλλ. 1989, 1621 (η προκείμενη περίπτωση αφορούσε τοξικομανή).

§ 3. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ-

ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Για να μπορέσει πάντως κάποιος ευρωπαίος πολίτης να απολαύσει τις κοινοτικές ελευθερίες και συγκεκριμένα να εργαστεί ελεύθερα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα , δικαίωμα που του παρέχει η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων , θα πρέπει να συντρέχουν κάποιες προϋποθέσεις.

Α)ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΔΙΑΒΑΣΗΣ ΕΝΔΟΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ

Η πρώτη προϋπόθεση είναι να υπάρχει πραγματική διάβαση ενδοκοινοτικών συνόρων , δηλαδή να υπάρχει πραγματική μετακίνηση ατόμων από κάποιο κράτος μέλος της κοινότητας σε κάποιο άλλο κράτος μέλος της κοινότητας και επομένως η απλή μετακίνηση στο εσωτερικό μιας χώρας , έστω και αν αυτή είναι μέλος της κοινότητας και εφαρμόζει τις κοινοτικές ελευθερίες , δεν είναι σε καμία περίπτωση διάβαση ενδοκοινοτικών συνόρων, άρα σε τέτοιες περιπτώσεις δεν μπορούν να εφαρμοστούν οι κοινοτικές ελευθερίες .

Έτσι μέτρα παραδείγματος χάρη μέτρα στερητικά ή περιοριστικά της ελευθερίας ενός προσώπου που υπεβλήθησαν σε πολίτη κράτους μέλους δεν ενδιαφέρουν το κοινοτικό δίκαιο και επομένως δεν εφαρμόζονται οι

ελευθερίες που αυτό καθιερώνει.(Σχετική απόφαση ΔΕΚ saunders 28.9.1973)⁶⁴

Ωστόσο το αν υπάρχει πραγματική διάβαση ενδοκοινοτικών συνόρων είναι ένα ζήτημα που σε κάποιες περιπτώσεις φαίνεται εύκολο να διαγνωστεί , όμως , υπάρχουν και περιπτώσεις που δεν είναι και τόσο εύκολο κάτι τέτοιο να συμβεί , έτσι το δικαστήριο Ευρωπαϊκών κοινοτήτων αναγκάζεται πολύ συχνά να απαντά σε σχετικά προδικαστικά ερωτήματα .

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι ως προϋπόθεση εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου είναι η πραγματική μετακίνηση και όχι η πρόθεση μετακίνησης , ούτε η υποθετική μετακίνηση , αλλά μόνο η πραγματική μετακίνηση που έχει ήδη συντελεστεί.

Β) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Στην υπόθεση Dzodzi (ΔΕΚ 18-10-1990) το ΔΕΚ αρνήθηκε να δεχτεί να εφαρμόσει την κοινοτική ελευθερία, όταν υπήκοος τρίτης χώρας που ωστόσο ήταν παντρεμένη με υπήκοο της κοινότητας διεκδίκησε μετά το θάνατο του συζύγου της να μείνει στο κράτος του συζύγου της , όταν ,όμως , ο σύζυγος της δεν άσκησε ποτέ το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης είτε ως εργαζόμενος είτε κατά οιονδήποτε άλλο τρόπο⁶⁵

Σε άλλη του σχετική απόφαση το ΔΕΚ (ΔΕΚ 7-07-92) γνωστή ως υπόθεση Singh δέχτηκε ότι γυναίκα Βρετανή μπορεί να επικαλεσθεί το δικαίωμα να συνοδεύεται από τον σύζυγο της υπήκοο τρίτης χώρας ,καθώς υπήρχε περίπτωση σε αυτό το ζευγάρι διάβασης ενδοκοινοτικών

⁶⁴ Σχετική απόφαση ΔΕΚ saunders 28.9.1973)

⁶⁵ Απόφαση ΔΕΚ 18-10-1990

συνόρων και υπήρχε και το οικονομικό στοιχείο , ότι δηλαδή και οι δύο είχαν εργαστεί σε κοινοτικό κράτος⁶⁶

Γ)ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ

Η δεύτερη προϋπόθεση εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου κατά τη συνθήκη της ΕΟΚ είναι να συντρέχει το οικονομικό στοιχείο Έτσι δικαιολογούσε την ελευθερία κυκλοφορίας των προσώπων , όταν αυτά μετακινούνταν με σκοπό την κατάληψη μιας δραστηριότητας είτε μισθωτής , είτε μη μισθωτής ,όταν δηλαδή η μετακίνηση τους είχε οικονομικό σκοπό και περιεχόμενο και δεν γινόταν για άλλους λόγους⁶⁷

Την έννοια του εργαζομένου πάντως την ερμηνεύει ,όπως αναφέρθηκε σε σχετικό κεφάλαιο , το ίδιο το ΔΕΚ και σίγουρα αυτή την ερμηνεία πρέπει να υιοθετούμε προκειμένου για θέματα που αφορούν το κοινοτικό δίκαιο , καθώς τα εθνικά κράτη μεμονωμένα χρησιμοποιούν μια πολύ πιο στενή ερμηνεία της έννοιας του εργαζομένου , η οποία δεν συνάδει με την ερμηνεία του ΔΕΚ⁶⁸

Ωστόσο με τις ερμηνείες περί εργαζομένου υπήρχε ο κίνδυνος να μείνουν εκτός κοινοτικής προστασίας μια μεγάλη μερίδα ατόμων , όπως οι φοιτητές , οι συνταξιούχοι και όσοι δεν μπορούν να ασκήσουν καμία οικονομική δραστηριότητα. Κάποια από αυτά τα πρόσωπα ,όμως, με την παραμονή τους σε κάποιο άλλο κράτος εμφανίζουν πολύ σημαντικές οικονομικές παραμέτρους , παρόλο που οι ίδιοι δεν ασκούν οικονομική

66 Απόφαση ΔΕΚ 07-07 -92

67 Μ.ΒΗΛΑΡΑΣ'-Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης – το Σύνταγμα 3/1995 σελ 533

68 Σχετικές αποφάσεις ΔΕΚ

δραστηριότητα και έτσι αν και δεν είχε οικονομικό περιεχόμενο η μετακίνηση τους , ωστόσο ουσιαστικά πληρούσε την οικονομική προϋπόθεση που η ΣΕΟΚ έθετε.

Έτσι προκειμένου να μην μείνουν εκτός κοινοτικής προστασίας , εξέδωσε την οδηγία 90/364 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής και την οδηγία 90/365 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων και την οδηγία 90/366 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών, και στην ουσία με αυτό τον τρόπο έκανε την αρχή της αναγνώρισης των κοινοτικών ελευθεριών , χωρίς να πληρείται ο όρος της οικονομικής δραστηριότητας ⁶⁹ η οδηγία 90/366 μάλιστα ακυρώθηκε μετά από προσφυγή του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου ,λόγω εσφαλμένης επιλογής της νομικής βάσης , καθώς το Συμβούλιο είχε προκρίνει ως κατάλληλη νομική βάση το άρθρο 235 ΣΕΚ που προέβλεπε διαδικασία διαβούλευσης , σημερινό 308 ΣΕΚ , ενώ το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο είχε προτείνει ως νομική βάση το άρθρο 7 παρ 12 ΣΕΚ που προέβλεπε με τη διαδικασία συνεργασίας , τη γενική απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας . Πάντως παρόλο την ακύρωση αυτής της οδηγίας το ουσιαστικό της αποτέλεσμα εξακολουθούσε να ισχύει μέχρι και την έκδοση νέας οδηγίας 93/96 που ρυθμίζει το ίδιο θέμα βασιζόμενο ,όμως, σε διαφορετική νομική βάση αυτή του άρθρου 7 παρ.2 .(σημερινό άρθρο 12 ΣΕΚ)⁷⁰

65 οδηγίες 90/364 , 90/365/ 90/366

70 Μ.ΒΗΛΑΡΑΣ'-Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης –το Σύνταγμα 3/1995

Δ) ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ

Εφόσον λοιπόν συντρέχουν οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις μπορεί το κοινοτικό δίκαιο να εφαρμοστεί και ο διακινούμενος κοινοτικός υπήκοος να απολαύσει τις ελευθερίες που αυτό θεσπίζει.

Μπορεί με άλλα λόγια να εργαστεί μέσα στην κοινότητα σε οποιαδήποτε θέση απασχόλησης του ιδιωτικού τομέα και σε κάποιες θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα που μπορούν να υπαχθούν στο γενικό πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.

Οι εργαζόμενοι αυτοί αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο δικαιώματα σημαντικά για την προάσπιση των ελευθεριών τους , όπως την κατάργηση κάθε είδους ιθαγένειας και διάκρισης που στηρίζεται σε αυτή , εκτός από κάποιες θέσεις δημόσιας απασχόλησης, όπου εκεί και για συγκεκριμένους λόγους που παρακάτω θα αναλυθούν μπορεί να διατηρείται η ιθαγένεια ως προϋπόθεση πρόσβασης από τα κράτη μέλη⁷¹. Επίσης ο κάθε εργαζόμενος μπορεί να εισέρχεται , να διαμένει και να μετακινείται ελεύθερα στις χώρες υποδοχής .

Με την είσοδο των κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή ένωση η εθνική ιθαγένεια παύει να ισχύει ως απαιτούμενος όρος διαμονής και εργασίας και ένας καινούριος όρος αρχίζει να χρησιμοποιείται από τα κράτη μέλη , αυτός της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.

⁷¹ Μ.ΒΗΛΑΡΑΣ'-Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης –το Σύνταγμα 3/1995

§ 4. ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧ ΚΑΙ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗ ΣΕΕ

Α)ΓΕΝΙΚΑ

Με τη συνθήκη του Μάαστριχ δημιουργήθηκαν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις απόλαυσης των κοινοτικών ελευθεριών από τους πολίτες της ένωσης ,μέσω της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και της αρχής της ισότητας της μεταχείρισης των εργαζομένων και την αρχή απαγόρευσης κάθε διακρίσεως .

Ειδικότερα

Από την 1.1.1992 μπορούν όλοι οι πολίτες της ένωσης να εργάζονται σε οποιοδήποτε κράτος μέλος της ένωσης επιθυμούν είτε ως μισθωτοί ,οπότε και ισχύουν για αυτούς οι ίδιοι όροι εργασίας που ισχύουν για τους ημεδαπούς εργαζόμενους .είτε ως μη μισθωτοί⁷²

Μπορούν επίσης να εργάζονται σε οποιαδήποτε θέση ιδιωτικού τομέα , αλλά και σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα με τις προϋποθέσεις όμως που ορίζονται στο άρθρο 39 και οι οποίες θα αναλυθούν εκτενώς παρακάτω.

Από τη στιγμή που ένας κοινοτικός εργαζόμενος αποφασίσει να εργαστεί σε άλλο κοινοτικό κράτος απολαμβάνει τα δικαιώματα που ορίζει η ευρωπαϊκή του ιθαγένεια ,όπως την αρχή της ίσης μεταχείρισης με κάθε άλλο ημεδαπό εργαζόμενο , καθώς απαγορεύεται κάθε δυσμενής διάκριση για αυτόν⁷³

⁷² Ε.Σαχπεκίδου-ερμηνεία κειμένου συνθήκης Μάαστριχ-πανεπιστημιακές παραδόσεις

⁷³ Σύμφωνα με Κανελόπουλο Π. "Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής ένωσης" 1999 Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα.

Σύμφωνα με τις επιταγές της συνθήκης του Μάαστριχ Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να οργανώσουν ένα σύστημα προσλήψεων που θα στηρίζεται στις κοινοτικές επιταγές και σίγουρα δε θα εισάγει διακρίσεις μεταξύ των εργαζομένων. Τα κράτη μέλη δεν πρέπει να επιβάλλουν όρους που θα έχουν ως αποτέλεσμα διακρίσεις κατά των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν είναι υπήκοοι του κράτους μέλους υποδοχής ή θα περιορίζουν το δικαίωμα πρόσβασης στην απασχόληση αυτών των πολιτών. Δεν μπορούν, για παράδειγμα, να καθορίζουν ειδικές διαδικασίες πρόσληψης για τους κοινοτικούς υπηκόους, να περιορίσουν ή να ελαττώσουν τη δημοσιότητα μέσω του τύπου ή οποιουδήποτε άλλου μέσου για την προσφορά απασχόλησης, έτσι ώστε οι κοινοτικοί υπήκοοι να έχουν λιγότερες πιθανότητες να ενημερωθούν σχετικά, ούτε να επιβάλλουν για την πρόσβαση στην απασχόληση όρους σχετικούς με την εγγραφή σε γραφεία οργανισμών απασχόλησης εργατικού δυναμικού ή σχετικά με τον τόπο κατοικίας τους.⁷⁴

Η πρόσληψη ενός υπηκόου κράτους μέλους για την κάλυψη θέσης σε άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να εξαρτάται από ιατρικά, επαγγελματικά ή άλλα κριτήρια τα οποία, εάν συγκριθούν με εκείνα που ισχύουν για τους ημεδαπούς του άλλου κράτους μέλους στο οποίο επιθυμούν να ασκήσουν την ίδια δραστηριότητα, τείνουν να εισάγουν διάκριση λόγω εθνικότητας

Ωστόσο, ένας εργαζόμενος που δέχθηκε προσφορά από έναν εργοδότη που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο του οποίου

74 Π. Στάγκος – Ε. Σαχπεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης-

είναι υπήκοος μπορεί να αναγκαστεί να υποβληθεί σε δοκιμασία επαγγελματικής ικανότητας, εφόσον ο εργοδότης το έχει ορίσει ρητώς στην προσφορά του.

Τα κράτη μέλη μπορούν να αναζητούν κάποιες πιστοποιημένες γνώσεις και προσόντα ή τη γνώση μιας γλώσσας , αρκεί να τα αναζητούν με τον ίδιο τρόπο από όλους τους εργαζομένους.

Επίσης Κάθε εργαζόμενος που έχει απολέσει την εργασία του στο κράτος μέλος υποδοχής λαμβάνει παροχές ανεργίας υπό όρους ίδιους με εκείνους που ισχύουν για τους ημεδαπούς υπηκόους.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Συνθήκη του Μάαστριχ, όπως περιγράφηκε πιο πάνω έκανε σημαντικά βήματα για την θωράκιση των κοινοτικών ελευθεριών και συγκεκριμένα για την ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων και πρόσβασης τους σε ορισμένες θέσεις δημόσιας διοίκησης, με την θέσπιση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και των δικαιωμάτων που αυτή επιφέρει, καθώς και με τη σημαντική αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων .

β) Η ΕΞΑΙΡΕΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗΣ

Μια ακόμη σημαντική εξέλιξη για την απόλαυση των κοινοτικών ελευθεριών από τους πολίτες που η συνθήκη του Μάαστριχ θεσμοθέτησε ,ήταν η εξάλειψη της οικονομικής προϋπόθεσης για την άσκηση των ελευθεριών , γεγονός που έφερε τον Ευρωπαίο πολίτη πιο κοντά στις ελευθερίες που του παρέχονται.

Ειδικότερα

Τα πρώτα χρόνια μετά την ίδρυση των κοινοτήτων η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εξαρτιόταν από την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας .Από τα τέλη της δεκαετίας του 60 ,όμως, με την διεύρυνση των δικαιωμάτων των διακινούμενων με την αναγνώριση του δικαιώματος διαμονής και ίσης μεταχείρισης στην οικογένεια του εργαζομένου και την μετέπειτα αναγνώρισης δικαιώματος παραμονής του εργαζομένου(συνταξιούχου και ανάπηρου κατ' αρχήν) , παρόλο που δεν ασκεί πλέον οικονομική δραστηριότητα , άρχισε να αποδεσμεύεται η απόλαυση των κοινοτικών ελευθεριών από το οικονομικό στοιχείο , κάτι που ολοκληρώθηκε με τις τρεις οδηγίες της 28.6.1990 ⁷⁵και με τη συνθήκη του Μάαστριχ ,όπου το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και ίσης μεταχείρισης επεκτάθηκε και στους μη εργαζόμενους, αλλά προφανώς δυνάμενους και οιονεί εργαζομένους μετατρέποντας

75 Οδηγία 90/364 –υπέρ κοινοτικών πολιτών που έχουν παύσει την επαγγελματική τους απασχόληση ως μισθωτοί ή ελεύθεροι επαγγελματίες .
Οδηγία 90 /365 υπέρ σπουδαστών

ουσιαστικά την ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων σε ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων^{76,77}

Έτσι το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών κατοχυρώθηκε με γενική διάταξη του πρωτογενούς δικαίου υπέρ των “πολιτών της ένωσης” χωρίς να ενδιαφέρει ή άσκηση οικονομικής δραστηριότητας ,αλλά παρέχονταν ως προνόμιο της ευρωπαϊκής ιθαγένειας του κάθε πολίτη της ένωσης.

76 Ε.Σαχπεκίδου-Ερμηνεία Συνθήκης Μάαστριχ –πανεπιστημιακές παραδόσεις.

77 Χ.Ταγαράς-Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων ,προσώπων ,υπηρεσιών , κεφαλαίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση σελ.73 επ.,Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 2005

§ 5. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ

A) ΓΕΝΙΚΑ

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια διασφάλισε τις κοινοτικές ελευθερίες , παρέχοντας πλέγμα ασφάλειας για αυτές , μέσω των νέων δικαιωμάτων που παρείχε στον Ευρωπαίο πολίτη.

Σύμφωνα με τα επίσημα κείμενα των συνθηκών η ιθαγένεια της ένωσης ορίζεται ως εξής:

“Θεσπίζεται ιθαγένεια της Ένωσης. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους. Η ιθαγένεια της Ένωσης συμπληρώνει και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια.

Οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από την συνθήκη.”⁷⁸

Σύμφωνα με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια κάθε πολίτης της Ένωσης απολαμβάνει μέσα στην κοινότητα , ακόμα και στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοος, της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού. Τα κράτη μέλη καθορίζουν μεταξύ τους, τους αναγκαίους κανόνες και αρχίζουν τις απαιτούμενες διεθνείς διαπραγματεύσεις για να εξασφαλίσουν την προστασία αυτή.⁷⁹

78 Ε.Σαχπεκίδου –Ερμηνεία Κειμένου Συνθήκης-πανεπιστημιακές παραδόσεις

79 Ε.Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων , υπηρεσιών , εργαζομένων –κεφάλαιο’’η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων υπό το πρίσμα της ιθαγένειας της ένωσης σελ .60 επ.-τετράδιο σημειώσεων 2007.

Με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια ο πολίτης του κάθε κράτους μέλους της ένωσης μετατρέπεται από απλός φορέας οικονομικών δικαιωμάτων σε υποκείμενο της κοινοτικής έννομης τάξης με πολιτικά δικαιώματα.

Επομένως, με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποδεσμεύεται ο δεσμός του πολίτη με την άσκηση καθαρά οικονομικών δραστηριοτήτων προκειμένου να απολαύσει τις κοινοτικές ελευθερίες.

Κάθε πολίτης της Ένωσης σύμφωνα με το δικαίωμα που του δίνει η ευρωπαϊκή του ιθαγένεια, έχει το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 194, γεγονός που νομικά προστατεύει τα δικαιώματά του.⁸⁰

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια απαιτεί από τα κράτη μέλη την ίση μεταχείριση όλων των πολιτών της ένωσης και απαγορεύει κάθε διάκριση τους.

Όσον αφορά το δικαίωμα στην εργασία, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια εξασφαλίζει στον πολίτη της ένωσης το δικαίωμα να εργάζεται σε όποιο κράτος μέλος επιθυμεί με ίδιες συνθήκες και χωρίς διακρίσεις από του υπόλοιπους εργαζομένους.

Κάθε πολίτης της Ένωσης, σύμφωνα με το δικαίωμα που του δίνει η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, δύναται να απευθυνθεί στον Διαμεσολαβητή που θεσμοθετείται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 195, γεγονός που διευκολύνει την άρση των δυσχερειών στα τυχόν εμπόδια στην άσκηση των δικαιωμάτων του.⁸¹

Κάθε πολίτης της Ένωσης δύναται επίσης να απευθύνεται γραπτώς σε οποιοδήποτε από τα όργανα ή τους οργανισμούς, σε μία από τις επίσημες

80 Ε.Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, υπηρεσιών, εργαζομένων –κεφάλαιο II η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων υπό το πρίσμα της ιθαγένειας της ένωσης σελ.60 επ.-τετράδιο σημειώσεων 2007

81 Ε.Σαχπεκίδου-Ερμηνεία Συνθηκών –πανεπιστημιακές παραδόσεις.

γλώσσες, και δικαιούται να παίρνει απάντηση στην ίδια γλώσσα, γεγονός που τον φέρει πιο κοντά την εθνική του καταγωγή με την κοινοτική του υπόσταση⁸²

Β)ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια που θεσπίζεται με το άρθρο 8Α επόμενα και σήμερα 15 επόμενα δεν αποτελεί αυθύπαρκτο δεσμό μεταξύ της Ευρώπης των πολιτών και των πολιτών των κρατών μελών , αλλά προϋποθέτει την ύπαρξη της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους τα οποία την παράσχουν τα ίδια με όρους που τα ίδια εισάγουν, καθώς πρόκειται για μια έννοια πολύ διαφορετική και μάλλον πιο ουσιαστική , από αυτή που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη για το προσδιορισμό της εθνικής ιθαγένειας.

Με το άρθρο 8^Α εισάγεται ένα γενικό δικαίωμα κάθε πολίτη της ένωσης να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα σε κάθε κράτος της ένωσης ασχέτως από οικονομικές προϋποθέσεις, υπό τους όρους της ίδιας της Συνθήκης και των διατάξεων του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου .

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια διασφαλίζει τον κοινοτικό εργαζόμενο στο να μπορεί να ασκήσει ελεύθερα την εργασία του είτε στον ιδιωτικό ,είτε στο δημόσιο τομέα , με την επιφύλαξη της εξαίρεσης της παραγράφου 4 του άρθρου 39 και μάλιστα με τις ίδιες συνθήκες και όρους που την απολαμβάνει οποιοσδήποτε ημεδαπός⁸³

82 Ε.Σαχπεκίδου-ερμηνεία συνθηκών –πανεπιστημιακές παραδόσεις.

83 Ε.Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων , υπηρεσιών , εργαζομένων –κεφάλαιο´´η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων υπό το πρίσμα της ιθαγένειας της ένωσης σελ .60 επ.-τετράδιο σημειώσεων 2007

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια επίσης δίνει το δικαίωμα διαμονής σε οποιονδήποτε την κατέχει , χωρίς να ερευνάται το οικονομικό στοιχείο της δραστηριότητας του .Μάλιστα αυτό υποστηρίχθηκε και από την επιτροπή , αλλά αρχικά το ΔΕΚ σε σχετικές αποφάσεις απέφυγε να πάρει σαφή θέση.

Γ)ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Σχετικά με την αναγνώριση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και των προνομίων που αυτή παρέχει

Χαρακτηριστική ήταν η υπόθεση Martinez Sala το 1998 ,όπου μία υπήκοος κράτους μέλους διέμενε νόμιμα σε άλλο κράτος μέλος και εργάζονταν σαν μισθωτή .Μόλις ,όμως , έπαψε να εργάζεται και δεν της χορηγήθηκε νέα άδεια διανομής τέθηκε το ερώτημα αν το πρόσωπο αυτό μπορούσε να επικαλεσθεί μετά την 1 Νοεμβρίου 1993 ,όπου και άρχισε να ισχύει και η συνθήκη για την ευρωπαϊκή ένωση, τα άρθρα σχετικά με την ευρωπαϊκή ιθαγένεια προκειμένου να αναγνωριστεί δικαίωμα διαμονής χωρίς συνδρομή οικονομικής δραστηριότητας. Το ΔΕΚ αποφεύγοντας να ασχοληθεί με την πραγματική ουσία της υπόθεσης και με αυτό τον τρόπο να αναγνωρίσει ένα νέο δικαίωμα αποφάσισε ότι θα έπρεπε η συγκεκριμένη γυναίκα να συνεχίσει να διαμένει στο κράτος που εργάζονταν , καθώς ισχυρίστηκε ότι άπαξ και της είχε επιτραπεί να διαμένει νόμιμα εντός της χώρας αυτής , παρά την άρνηση των αρχών να

της χορηγήσουν νέα άδεια διαμονής δεν χρειαζόταν να ασχοληθεί κανείς ειδικότερα με τα δικαιώματα διαμονής που πηγάζουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια.

Ωστόσο αναγνώρισε το ΔΕΚ ότι το συγκεκριμένο πρόσωπο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια και ως εκ τούτου δικαιούται να μην υφίσταται διακρίσεις λόγω ιθαγένειας⁸⁴

Με την απόφαση ,όμως , του ΔΕΚ της 17.9.02 στην υπόθεση Baymbast τοποθετήθηκε επί του θέματος .Επρόκειτο για την διερεύνηση της δυνατότητας ενός προσώπου που μετακινήθηκε από τη μία κοινοτική χώρα σε άλλη προκειμένου να εργαστεί , να επικαλείται δικαιώματα διαμονής στη χώρα υποδοχής ,παρά το γεγονός ότι η εργασία του αυτή δεν υφίσταται πλέον και ο ίδιος χρειάστηκε να μεταβεί και να εργαστεί σε Τρίτη χώρα.

Το ερώτημα που τέθηκε στο ΔΕΚ ήταν αν και κατά πόσο ο συγκεκριμένος πολίτης μπορεί να διαμένει στη χώρα εκείνη που εργάζονταν βασίζοντας το δικαίωμα του αυτό στο γεγονός και μόνο ότι ήταν πολίτης της ένωσης.

Με την απόφαση του το ΔΕΚ δέχτηκε ότι το σημερινό άρθρο 18 ΣΕΚ περιέχει δικαίωμα διαμονής σε κάθε πολίτη της ένωσης, το οποίο ,όμως , επιδέχεται και περιορισμούς από τα άρθρα της συνθήκης και από το δευτερογενές κοινοτικό δίκαιο .Οι περιορισμοί αυτοί δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο και δεν επιτρέπεται να εμποδίζουν το άμεσο αποτέλεσμα των δικαιωμάτων του άρθρου 18 παρ.1 ΣΕΚ.⁸⁵

84 Απόφαση ΔΕΚ martinez sala

85 Απόφαση ΔΕΚ 17-09-92 Συλλογή Ευρ. Νομοθ.

Η ιθαγένεια της ένωσης επίσης δίνει στους φορείς της ένα γενικό δικαίωμα για ίση μεταχείριση εκ μέρους του κράτους υποδοχής.

Σύμφωνα με ορισμό του ΔΕΚ στην υπόθεση Grzelczyk οι πολίτες της ένωσης αντλούν απευθείας από την ιθαγένεια της ένωσης το δικαίωμα να διεκδικούν ίδια μεταχείριση με εκείνη των υπηκόων του κράτους μέλους κατ' άρθρο 12 ΣΕΚ , χωρίς να είναι ανάγκη να καταφεύγουν στις ειδικότερες διατάξεις της Συνθήκης ή του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου.⁸⁶

⁸⁶ Υπόθεση ΔΕΚ Grzelczyk Σελίδα ΕΕ στο ιντερνετ

§ 6. ΠΑΡΑΛΛΗΛΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

6.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων , καθώς και η πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση ,όταν αυτή επιτρέπεται , όπως και κάθε άλλη κοινοτική ελευθερία για να μπορέσει ουσιαστικά να εφαρμοστεί εμπεριέχει την αρχή της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων.

Σύμφωνα με την αρχή αυτή απαγορεύεται κάθε είδους διάκριση που βασίζεται στην ιθαγένεια και επίσης απαγορεύονται και οι άμεσες ή συγκεκαλυμμένες διακρίσεις που αν και βασίζονται σε κριτήρια φαινομενικά ουδέτερα καταλήγουν στην ουσία στο ίδιο αποτέλεσμα.

Διάκριση σημαίνει διαφοροποίηση , διαφορετική μεταχείριση μεταξύ των ημεδαπών και αλλοδαπών κοινοτικών εργαζομένων⁸⁷

Α) ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

Η απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας ρυθμίζεται στο άρθρο 39 παρ.2 ΣΕΚ και λόγω της διατύπωσης της εμφανίζει κοινά σημεία με το άρθρο 12 πρώην άρθρο 6 ΣΕΚ ,που απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω

⁸⁷ Ε.Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων , υπηρεσιών , εργαζομένων –κεφάλαιο’’η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων υπό το πρίσμα της ιθαγένειας της ένωσης σελ .64 επ.-τετράδιο σημειώσεων 2007

ιθαγένειας εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης , καθώς και το άρθρο 141 ,πρώην άρθρο 119 ΣΕΚ , που διασφαλίζει την ισότητα αμοιβής για όμοια ή ίσης αξίας εργασίας μεταξύ ανδρών και γυναικών εργαζομένων. Η σύνδεση μεταξύ άρθρου 39 ΣΕΚ και 12 ΣΕΚ είναι σχέση μεταξύ γενικής και ειδικής ρύθμισης⁸⁸

Ο αποδέκτης των επιταγών του άρθρου 39 παρ.2 ΣΕΚ είναι ο εργοδότης του ενδιαφερόμενου εργαζόμενου και δεν ενδιαφέρει ο χαρακτήρας και η φύση του εργοδότη , αλλά ούτε και η φύση της εργασίας αν ασκείται σε ιδιωτικό ή δημόσιο τομέα ,καθώς υπόχρεοι της ρύθμισης αυτής είναι τόσο ο δημόσιος τομέας ,όσο και ο ιδιωτικός .⁸⁹

Β)ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

Ο κανονισμός 1612/68 καθιερώνει την ίση μεταχείριση με τους εθνικούς εργαζόμενους ,όσον αφορά ιδίως τους όρους απασχόλησης και αμοιβής , τα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα , την επαγγελματική εκπαίδευση , τα συνδικαλιστικά δικαιώματα , την κατοικία και την εκπαίδευση των τέκνων.

Ο κανονισμός 1612/68 ρυθμίζει

- i) Ίση μεταχείριση κατά την πρόσβαση στην εργασία (Άρθρα 1-6 Καν.1612/68)
- ii) Ίση μεταχείριση κατά την άσκηση της εργασίας (Άρθρα 7-10 Καν.1612/68)⁹⁰

⁸⁸ κείμενο ΣΕΚ , άρθρο 39 , άρθρο 6, άρθρο 12

⁸⁹ Άρθρο 39 ΣΕΚ

⁹⁰ Κανονισμός 1612/68

Ο κανονισμός 1408/71 αναφέρεται σχετικά με την εφαρμογή των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς εργαζόμενους ,καθώς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της κοινότητας . Ο κανονισμός αυτός εγγυάται τη διατήρηση των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης του εργαζόμενου και σε περίπτωση αλλαγής χώρας απασχόλησης και ως εκ τούτου εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση των εργαζομένων⁹¹

Γ)ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΔΙΑΚΡΙΣΕΩΝ

Οι περιπτώσεις διακρίσεων που μπορούν να παρατηρηθούν στη διακίνηση των πολιτών για την εργασία τους στη δημόσια διοίκηση άλλων κρατών μελών είναι πολλές.

Μια σημαντική έμμεση διάκριση που παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης συντελείται παραδείγματος χάρη στην περίπτωση της μισθολογικής προαγωγής κατ' αρχαιότητα, όταν δεν συνυπολογίζονται οι περίοδοι εργασίας σε άλλη χώρα σε τομέα απασχόλησης παρόμοιας δραστηριότητας ⁹²

Χαρακτηριστικό νομολογιακό παράδειγμα βρίσκεται στην περίπτωση μιας Ελληνίδας ιατρού που εργάζονταν σε δημόσιο νοσοκομείο και αμφισβήτησε τη γερμανική συλλογική σύμβαση για τους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα ,καθώς η σύμβαση δεν προέβλεπε τον υπολογισμό του αντίστοιχο χρόνο προϋπηρεσίας που αποκτήθηκε σε άλλη κοινοτική χώρα .Το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση αντιβαίνει στο

⁹¹ Κανονισμός 1408/71

⁹² Μ.Βηλαράς -Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών
σελ54 επ,Εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 1993

άρθρο 7 του κανονισμού 1612/68 ,και ως εκ τούτου υπενθύμισε στα κράτη μέλη ότι θα πρέπει να διορθωθούν τα σημεία εκείνα των συλλογικών συμβάσεων που έρχονται σε αντίθεση με το κοινοτικό δίκαιο και ότι πρέπει να υπάρξει εξομοίωση των όρων εργασίας μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών κοινοτικών εργαζομένων ^{93,94}

Μία ακόμη έμμεση διάκριση είναι η απαίτηση του κάθε κράτους μέλους για άριστη ή πολύ καλή γνώση της γλώσσας του κράτους υποδοχής και ειδικά για την κάλυψη θέσεων απασχόλησης του δημόσιου τομέα που η άριστη ή η πολύ καλή της γλώσσας δεν θεωρείται πάντα απαραίτητη. Το ΔΕΚ αποφάσισε ότι τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν κάποιες προϋποθέσεις γνώσης της γλώσσας για την απασχόληση σε θέσεις δημοσίου τομέα για λόγους καθαρά πρακτικούς και για λόγους διαφύλαξης της εθνικής και πολιτιστικής κληρονομιάς , αρκεί οι απαιτήσεις αυτές των κρατών να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο , η απόδειξη της γλωσσικής επάρκειας να είναι ευχερής και να απαιτείται το ίδιο επίπεδο γλωσσικής επάρκειας για όλους τους εργαζομένους ,ημεδαπούς και αλλοδαπούς ^{95,96}

93 υπόθεση δεκ.Schoning-κουγεβετοπουλου

94 Κανονισμός 1612/68

95 Ε.Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων , υπηρεσιών , εργαζομένων –κεφάλαιο´´η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων υπό το πρίσμα της ιθαγένειας της ένωσης σελ .60 επ.-τετράδιο σημειώσεων 2007

96 Μ.Βηλαράς –Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών σελ54 επ,Εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 1993

**Δ) Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ
ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΧΩΡΙΣ ΦΥΛΕΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ
ΟΔΗΓΙΑ 2000/43 ΕΚ**

Δ-1) ΓΕΝΙΚΑ

Σημαντική συμβολή στο νομοθετικό πεδίο για την κατοχύρωση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και απαγόρευσης των διακρίσεων έθεσε η οδηγία 2000/43 ΕΚ για την γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνικής καταγωγής .

Η οδηγία αυτή κλήθηκε να ρυθμίσει τις περιπτώσεις που υπήρχε διάκριση στη συμπεριφορά απέναντι σε αλλοδαπούς πολίτες, λόγω της φύλου τους ή του έθνους που κατάγονται, διακρίσεις που ουσιαστικά κατέλυαν το δικαίωμα των πολιτών στην ελεύθερη κυκλοφορία και εργασία τους⁹⁷

Μπορεί ασφαλώς η οδηγία να μοιάζει να ρυθμίζει θέματα που κατ' αρχήν αφορούν πολίτες τρίτων χωρών και όχι ευρωπαίους πολίτες ,αλλά στην πραγματικότητα η υπέρμετρη χρησιμοποίηση από τα κράτη μέλη της προϋπόθεσης, παραδείγματος χάρη, της εθνικής ιθαγένειας για την πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα ,είναι μια διαφορετική μεταχείριση που χρησιμοποιεί εθνικά και πιθανώς φυλετικά κριτήρια.

Ειδικότερα

⁹⁷ Οδηγία 2000/43

Η οδηγία εξαίρει τη σημασία της ισότητας και προστασίας των δικαιωμάτων αναφέροντας ότι " Η ισότητα ενώπιον του νόμου και η προστασία όλων των ατόμων έναντι των διακρίσεων αποτελεί οικουμενικό δικαίωμα αναγνωρισθέν από την οικουμενική διακήρυξη των ανθρώπινων δικαιωμάτων, τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την εξάλειψη κάθε μορφής διάκρισης εις βάρος των γυναικών, τη διεθνή σύμβαση για την εξάλειψη κάθε μορφής φυλετικής διάκρισης, τα σύμφωνα των Ηνωμένων Εθνών για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα και από την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, συμβαλλόμενα μέρη των οποίων είναι όλα τα κράτη μέλη"⁹⁸

Οι κατευθυντήριες γραμμές της οδηγίας για την απασχόληση, οι οποίες εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 1999, τονίζουν ότι πρέπει να προωθηθεί η δημιουργία προϋποθέσεων για μια αγορά εργασίας που θα ευνοεί την κοινωνική ένταξη, με τη διαμόρφωση ενός συνεκτικού συνόλου πολιτικών που θα στοχεύουν στην καταπολέμηση των διακρίσεων εις βάρος ομάδων, όπως είναι οι εθνοτικές μειονότητες, κάτι που ουσιαστικά αποτελεί τον στόχο και το αντικείμενο της συγκεκριμένης οδηγίας⁹⁹

Οι διακρίσεις λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, όπως αναφέρεται στην οδηγία μπορούν να υπονομεύσουν την επίτευξη των στόχων της συνθήκης ΕΚ, ειδικότερα δε την επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την άνοδο του βιοτικού

⁹⁸ Απόσπασμα οδηγίας 2000/43 ΕΚ

⁹⁹ Συνεδρίαση Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Ελσίνκι-Σελίδα ΕΕ στο ίντερνετ

επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και αλληλεγγύη και ασφαλώς την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και την πρόσβαση τους σε θέσεις απασχόλησης δημόσιας διοίκησης . Μπορούν επίσης να υπονομεύσουν το στόχο ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η οδηγία καθορίζει ελάχιστες προϋποθέσεις, αφήνοντας στα κράτη μέλη τη δυνατότητα θέσπισης ή διατήρησης ευνοϊκότερων διατάξεων. Τονίζεται πάντως ότι η εφαρμογή της οδηγίας δεν θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί σε καμία περίπτωση ως δικαιολογία για ενδεχόμενη οπισθοδρόμηση σε σχέση με την σημερινή κατάσταση στα κράτη μέλη¹⁰⁰

Δ-2) Σκοπός οδηγίας

Σκοπός της οδηγίας είναι να θεσπισθεί πλαίσιο για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, με στόχο να πραγματοποιηθεί στα κράτη μέλη η αρχή της ίσης μεταχείρισης και ως εκ τούτου να υπάρξει ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της πρόσβασης τους σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης, όπως και προκειμένου να εφαρμοστούν και οι υπόλοιπες κοινοτικές ελευθερίες.

¹⁰⁰ οδηγία 2000/43 ΕΚ

Δ-3) Πεδίο εφαρμογής οδηγίας 2000/43

Η οδηγία εφαρμόζεται σε όλα τα πρόσωπα, που απασχολούνται στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων φορέων, όσον αφορά:

α) τους όρους πρόσβασης στην απασχόληση, την αυτοαπασχόληση και την εργασία, συμπεριλαμβανομένων των κριτηρίων επιλογής και των όρων πρόσληψης, ανεξάρτητα από τον κλάδο δραστηριότητας και σε όλα τα επίπεδα της επαγγελματικής ιεραρχίας, συμπεριλαμβανομένων των προαγωγών·

β) την πρόσβαση σε όλα τα είδη και όλα τα επίπεδα επαγγελματικού προσανατολισμού, επαγγελματικής κατάρτισης, επιμόρφωσης και επαγγελματικού αναπροσανατολισμού, συμπεριλαμβανομένης της απόκτησης πρακτικής επαγγελματικής πείρας·

γ) τις εργασιακές συνθήκες και τους όρους απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων των απολύσεων και των αμοιβών·

δ) την ιδιότητα του μέλους και τη συμμετοχή σε μια οργάνωση εργαζομένων ή εργοδοτών ή σε οποιαδήποτε οργάνωση τα μέλη της οποίας ασκούν ένα συγκεκριμένο επάγγελμα, συμπεριλαμβανομένων των πλεονεκτημάτων που χορηγούνται από τέτοιες οργανώσεις·

ε) την κοινωνική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης και της υγειονομικής περίθαλψης·

στ) τις κοινωνικές παροχές·

ζ) την εκπαίδευση¹⁰¹

η) την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες που είναι διαθέσιμα στο κοινό, και στην παροχή αυτών, συμπεριλαμβανόμενης της στέγασης.

Για τους σκοπούς της οδηγίας, η αρχή της ίσης μεταχείρισης σημαίνει την απουσία άμεσης ή έμμεσης διάκρισης λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής¹⁰²

Δ-4) Περιπτώσεις διακρίσεων κατά την οδηγία

Στη συνέχεια η οδηγία ορίζει και τις περιπτώσεις που υπάρχει διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής,

.Συγκεκριμένα ορίζει ότι :

α) συντρέχει άμεση διάκριση όταν, για λόγους φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, σε ένα πρόσωπο επιφυλάσσεται μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτήν της οποίας τυγχάνει, έτυχε ή θα ετύγχανε ένα άλλο πρόσωπο, σε ανάλογη κατάσταση¹⁰³

β) συντρέχει έμμεση διάκριση όταν μια εκ πρώτης όψεως ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική μπορεί να θέσει πρόσωπα συγκεκριμένης φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής σε μειονεκτική θέση συγκριτικά με άλλα πρόσωπα, εκτός εάν η διάταξη, το κριτήριο ή η πρακτική αυτή

101 οδηγία 2000/43 ΕΚ

102 οδηγία 2000/43 ΕΚ

103 Κείμενο οδηγίας 2000/43

δικαιολογείται αντικειμενικά από ένα θεμιτό σκοπό και τα μέσα επίτευξης αυτού του σκοπού είναι πρόσφορα και αναγκαία.¹⁰⁴

Η παρενόχληση νοείται ως διάκριση, εφόσον σημειώνεται ανεπιθύμητη συμπεριφορά συνδεδεμένη με φυλετική ή εθνοτική καταγωγή με σκοπό ή αποτέλεσμα την προσβολή της αξιοπρέπειας ενός προσώπου και τη δημιουργία εκφοβιστικού, εχθρικού, εξευτελιστικού, ταπεινωτικού ή επιθετικού περιβάλλοντος. Στη συνάρτηση αυτή, η έννοια της παρενόχλησης μπορεί να ορισθεί σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και πρακτική των κρατών μελών.

Τέλος σύμφωνα με τη συγκεκριμένη οδηγία οποιαδήποτε εντολή για την εφαρμογή διακριτικής μεταχείρισης, λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής νοείται ως διάκριση .

104 Κείμενο οδηγία 2000/43

Ε)ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΕΚΦΑΝΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης στο επίπεδο της εργασίας εμπεριέχει κάποια ειδικότερα, ωστόσο πολύ σημαντικά ζητήματα όπως:
αρχή της ισότητας στα φορολογικά και κοινωνικά πλεονεκτήματα.

E-1)Φορολογικά πλεονεκτήματα

Σύμφωνα με τον κανονισμό 1612/68 ΕΟΚ οι εργαζόμενοι από άλλα κράτη μέλη πρέπει να απολαμβάνουν τα ίδια κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα με τους ημεδαπούς.^{105,106}

Το ΔΕΚ με σωρεία αποφάσεων του έχει κρίνει ότι παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης δικαιοϋκή ρύθμιση που εξαρτά την επιστροφή φόρων από τη μόνιμη ή μη εγκατάσταση στο εσωτερικό της χώρας.

E-2)Κοινωνικά πλεονεκτήματα

Τα κοινωνικά πλεονεκτήματα είναι τα κάθε είδους πλεονεκτήματα που το κράτος παρέχει σε ημεδαπό εργαζόμενο , τα οποία κατά το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να επεκτείνονται και σε εργαζομένους υπηκόους άλλων κρατών μελών , είτε εργάζονται στον ιδιωτικό είτε στο δημόσιο τομέα, έτσι ώστε να ευνοηθεί η κινητικότητα των εργαζομένων.¹⁰⁷

105 Κανονισμός 1612/68

106 Χ.Ταγαράς-Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων , προσώπων , κεφαλαίων στην ευρωπαϊκή ένωση σε/116 Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα

107 Γ.ΠΑΠΑΣΤΑΜΚΟΣ –Η ελεύθερη κυκλοφορία ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚΕκδόσεις Κυριακίδη

Σύμφωνα με τον κανονισμό 1612/68 κοινωνικό πλεονέκτημα αποτελεί κάθε πλεονέκτημα που δύναται να βελτιώσει τους όρους διαβίωσης και εργασίας του εργαζομένου και την κοινωνική του προαγωγή¹⁰⁸

Ως κοινωνικό πλεονέκτημα μπορεί να θεωρηθούν : οι παροχές των πολυτέκνων ,τα βοηθήματα σε ανάπηρους (ΔΕΚ 63/76),οι παροχές για αγορά πρώτης κατοικίας (ΔΕΚ 305/87) , τα επιδόματα σπουδών , η χορήγηση υποτροφιών ¹⁰⁹

E-4) Συνδικαλιστικά δικαιώματα

Για να υπάρξει ίση μεταχείριση των εργαζομένων κατά την κινητικότητα τους σε άλλες χώρες θα πρέπει να τους διασφαλίζεται η συνδικαλιστική ελευθερία και τα συνδικαλιστικά τους δικαιώματα.

Συγκεκριμένα ο κανονισμός 1612/68 αναφέρει ότι πρέπει οι διακινούμενοι κοινοτικοί εργαζόμενοι να απολαμβάνουν ίση μεταχείριση ως προς τα συνδικαλιστικά δικαιώματα και το δικαίωμα ψήφου.

Όσον αφορά τις θέσεις δημόσιας διοίκησης το ΔΕΚ στην απόφαση του c-149/79 ανέφερε ότι είναι δυνατός ο αποκλεισμός συνδικαλιστικών δικαιωμάτων για δραστηριότητες που έχουν σχέση με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, όχι ,όμως , σε κάθε άλλη περίπτωση¹¹⁰¹¹¹

104 κανονισμός 1612/68

109 Αποφάσεις ΔΕΚ 63/76 ,

110 Απόφαση δεκ c 149/79

E-5) Ίση μεταχείριση στην επαγγελματική εκπαίδευση

Σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ.3 του κανονισμού παρέχεται δικαίωμα στον κοινοτικό αλλοδαπό να φοιτά σε επαγγελματικές σχολές και σε κέντρα επαναπροσαρμογής και επανεκπαίδευσης στο κράτος υποδοχής¹¹²

E-6) Ίση μεταχείριση στην πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση

Επίσης τα κράτη μέλη πρέπει να εφαρμόζουν τα ίδια κριτήρια και να αναζητούν τις ίδιες προϋποθέσεις για την κάλυψη των θέσεων απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης τους όσον αφορά ειδικότερα το γλωσσικό τους ιδίωμα , την αναγνώριση της επαγγελματικής τους εμπειρίας , την αναγνώριση των διπλωμάτων σπουδών τους , τα οποία θα ερευνηθούν περαιτέρω σε σχετικό κεφάλαιο.

111 Γ.ΠΑΠΑΣΤΑΜΚΟΣ –Η ελεύθερη κυκλοφορία ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ

Εκδόσεις ΚΥΡΙΑΚΙΔΗ

112 Κανονισμός 1612/68

6.2 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Το δικαίωμα εισόδου και διαμονής είναι ένα δικαίωμα συνοδευτικό και εκτελεστικό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζόμενων και της πρόσβασης τους σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης στην κοινότητα. καθώς χωρίς την ύπαρξη αυτού θα ήταν αδύνατη κατ' αρχήν πρακτικά η εργασία κοινοτικού αλλοδαπού σε χώρες της ένωσης, καθώς για να μπορέσει κάποιος να εργαστεί κάπου θα πρέπει κατ' αρχήν να μπορεί να εισέλθει στο κράτος μέλος και να μπορέσει να διαμένει σε αυτό .

Το δικαίωμα αυτό παρέχεται από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο , δηλαδή την ίδια τη Συνθήκη και μπορεί σύμφωνα με ρύθμιση του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου να το ασκήσουν όχι μόνο οι εργαζόμενοι , αλλά και τα μέλη της οικογένειας τους .

Η νομολογία του ΔΕΚ διεύρυνε το δικαίωμα εισόδου και διαμονής και στους πολίτες εκείνους που μπορεί προσωρινά να μην εργάζονται και να μην αποτελούν εργαζομένους με την τυπική έννοια του όρου , ωστόσο αναζητούν εργασία και πρόκειται να εργασθούν .Σε αυτή την κατηγορία πολιτών παρέχεται αυτό το δικαίωμα για διάστημα έξι μηνών¹¹³¹¹⁴

Εν όψει της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς , το Συμβούλιο αποφάσισε την επέκταση του δικαιώματος διαμονής από 1.7 .92 σε όλους τους πολίτες της ένωσης ,έστω και αν δεν ασκούν κάποια οικονομική δραστηριότητα , αρκεί να μη λειτουργούν σαν οικονομικά βαρίδια στο

113 Μ.Βηλαράς -Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σελ.534 επ.-περ.Το Σύνταγμα 3/1995

114 Κανονισμός 1251/70 της Επιτροπής της 29.6.70,οδηγία 72/34 ΕΟΚ 17.12.74

κράτος υποδοχής , διαθέτοντας υγειονομική ασφάλιση που καλύπτει όλους τους κινδύνους στο κράτος μέλος υποδοχής^{115,116,117}

Β)ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ-ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

Σύμφωνα με την Οδηγία 68/360/ΕΟΚ:Η άδεια διαμονής εξυπηρετεί μόνο την απόδειξη του δικαιώματος που απορρέει από τη Συνθήκη και δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να έχει συστατική ενέργεια. Μπορεί να ζητηθεί υπ' αυτές τις συνθήκες η απόδειξη της ταυτότητας του εργαζομένου και δήλωση πρόσληψης του εργοδότη/ πιστοποιητικό εργασίας. Το πιστοποιητικό πρέπει να χορηγείται για πέντε έτη και για ολόκληρη την επικράτεια(με την εξαίρεση όσων εργάζονταν για βραχεία χρονική περίοδο, από 3 μήνες έως ένα έτος) και να μην αφαιρείται αν ο εργαζόμενος καθίστατο προσωρινά άνεργος ή ανίκανος προς εργασία ακούσια.¹¹⁸

Η οδηγία 2004/38 Αντικατέστησε την 68/360/ΕΟΚ και κυρίως διευκολύνει την ελεύθερη κυκλοφορία , επεκτείνοντας προγενέστερες ρυθμίσεις και κωδικοποιώντας σχετική νομολογία του ΔΕΚ)

Στο άρθρο 6 παρέχεται αρχικό δικαίωμα εισόδου και διαμονής μέχρι 3 μήνες για όλους τους Ευρωπαίους Πολίτες και τις οικογένειές τους , χωρίς άλλους όρους ,εκτός από αυτόν της επίδειξης ταυτότητας .

115 Γ.ΠΑΠΑΣΤΑΜΚΟΣ –Η ελεύθερη κυκλοφορία ελλήνων εργαζομένων σε χώρες της ΕΟΚ
ΣΕΑ118

116 Μ.Βηλαράς –Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σελ.534 επ.-περ.Το Σύνταγμα 3/1995

117 Οδηγία 90/364 εκ του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕΕΚ Ι 180 της 13.7.90)

118 οδηγία 68/360 ΕΟΚ

Γ) ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ

Πέραν του δικαιώματος εισόδου και διαμονής το κοινοτικό δίκαιο ενόψει της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων παρέχει στους πολίτες των κρατών μελών δικαιώματα διαμονής σχετικά με την εργασία.

Γ-1) ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΜΕΤΑΚΙΝΗΣΕΩΣ ΓΙΑ ΕΞΕΥΡΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ Η ΑΛΛΙΩΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗΣ ΠΟΥ ΙΣΧΥΕΙ ΓΙΑ ΤΟ ΣΚΟΠΟ ΑΠΟΔΟΧΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Το δικαίωμα αυτό παρέχεται από τη συνθήκη που στο άρθρο 48 παρ.3 εδάφιο α ορίζεται το δικαίωμα διεκδίκησης μιας θέσης γενικά , ενώ στο εδάφιο β ορίζεται η ελεύθερη μετακίνηση ενός εργαζομένου στην κοινότητα προκειμένου να αναζητήσει είτε να αποδεχτεί κάποια εργασία¹¹⁹.

119 Γ.Παπαστάμκος- Η ελεύθερη κυκλοφορία ελλήνων εργαζομένων σε χώρες ΕΟΚ σελ117,120

Γ-2)ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΔΙΕΚΔΙΚΗΣΕΩΣ ΚΑΘΕ ΠΡΟΣΦΕΡΟΜΕΝΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Το δικαίωμα αυτό παρέχεται από τη συνθήκη μέσω του άρθρου 48 παρ3 εδ.α ,όπου ορίζεται ότι οι εργαζόμενοι που είναι υπήκοοι κάποιου κράτους μέλους έχουν το δικαίωμα να διεκδικούν κάθε πραγματικά προσφερόμενη εργασία .

Ο όρος “κάθε πραγματικά προσφερόμενης εργασίας” σημαίνει ότι οι εργαζόμενοι μπορούν να διεκδικούν θέσεις από κράτη μέλη που πραγματικά αποζητούν εργατικό δυναμικό και όχι από τα κράτη μέλη που λόγω οικονομικών δυσχερειών και ανεργίας στην πραγματικότητα δεν έχουν διαθέσιμες θέσεις εργασίας για κανένα εργαζόμενο και όχι φυσικά για τους αλλοδαπούς κοινοτικούς μόνο , καθώς κάτι τέτοιο θα σήμαινε αδικαιολόγητη διάκριση λόγω εθνικότητας¹²⁰

Γ-3)ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΑΡΑΜΟΝΗΣ ΜΕΤΑ ΤΟ ΠΕΡΑΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΕΩΣ .

Το άρθρο 48 παρ3 εδ δ δίνει στους αλλοδαπούς εργαζόμενους το δικαίωμα μετά τη λήξη της εργασίας τους να παραμείνουν στο κράτος που εργάζονταν με όρους παραμονής που ρυθμίζονται από κανονισμούς που θεσπίζει η επιτροπή και συγκεκριμένα ρυθμίστηκαν αρχικά με τον κανονισμό 1251/70 ,οπού αναφέρονταν λεπτομέρειες για το δικαίωμα αυτό , καθώς και τα συγγενή με αυτό δικαιώματα ,όπως παραδείγματος χάρη ότι με την αναγνώριση του δικαιώματος παραμονής έχουν το

120 Γ.Παπαστάμκος- Η ελεύθερη κυκλοφορία ελλήνων εργαζομένων σε χώρες ΕΟΚ σελ 118

δικαίωμα να διατηρούν την κατοικία τους στη χώρα που διέμεναν ως εργαζόμενοι ¹²¹

Δ) ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ

Ο διακινούμενος κοινοτικός πολίτης και εργαζόμενος που του στερείται το δικαίωμα εισόδου και διαμονής έχει το δικαίωμα προσφυγής κατά του κράτους μέλους που του στερεί αυτό του το δικαίωμα

Με αυτόν τον τρόπο θωρακίζεται νομικά το δικαίωμα του πολίτη της ένωσης σε αδικαιολόγητη άρνηση των κρατών μελών σχετικά με το δικαίωμα διαμονής του

Συγκεκριμένα με το άρθρο 8 της οδηγίας 64 /221 /ΕΟΚ του συμβουλίου ορίζει ότι Ο ενδιαφερόμενος δύναται να ασκήσει κατά της αποφάσεως περί αρνήσεως εισόδου, αρνήσεως εκδόσεως ή ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή κατά της αποφάσεως περί απομακρύνσεως από την επικράτεια, τις προσφυγές που δύνανται να ασκήσουν οι ημεδαποί κατά των πράξεων της διοικήσεως.» ¹²²

Συγκεκριμένα Το άρθρο 9 της οδηγίας προβλέπει:

«1. Αν δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή αν η προσφυγή αυτή αναφέρεται μόνο στη νομιμότητα της αποφάσεως ή αν δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, η απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή η απόφαση περί απομακρύνσεως του κατόχου αδείας διαμονής από την επικράτεια λαμβάνεται από τη διοικητική αρχή - εκτός

121 Γ.Παπαστάμκος- Η ελεύθερη κυκλοφορία ελλήνων εργαζομένων σε χώρες ΕΟΚ σελ 144

122 οδηγία 64/221 ΕΚ

επειγουσών περιπτώσεων - μόνο κατόπιν γνώμης αρμοδίας αρχής της χώρας υποδοχής, ενώπιον της οποίας ο ενδιαφερόμενος πρέπει να δύναται να προβάλλει τα μέσα υπερασπίσεώς του και να δύναται να επικουρείται ή να εκπροσωπείται κατά τους διαδικαστικούς όρους που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία.¹²³

Η αρχή αυτή πρέπει να είναι άλλη από εκείνη που έχει αρμοδιότητα να λαμβάνει την απόφαση περί αρνήσεως ανανεώσεως της αδείας διαμονής ή την απόφαση περί απομακρύνσεως.

Οι αποφάσεις περί αρνήσεως εκδόσεως της πρώτης αδείας διαμονής, καθώς και οι αποφάσεις περί απομακρύνσεως προ της εκδόσεως της εν λόγω αδείας, υποβάλλονται προς εξέταση, κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, στην αρχή εκείνη, η προηγουμένη γνώμη της οποίας προβλέπεται από την παράγραφο . Ο ενδιαφερόμενος επιτρέπεται τότε να αναλάβει αυτοπροσώπως την υπεράσπισή του, εκτός αν λόγοι ασφαλείας του κράτους αντιτίθενται στην υπεράσπιση αυτή.»¹²⁴

123 Άρθρο 9 Οδηγίας 64/221

124 Κείμενο οδηγίας 64/221

6.3 ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑ

Α)ΓΕΝΙΚΑ

Μετά την εξέταση των επιμέρους δικαιωμάτων που εξασφαλίζει στους διακινούμενους κοινοτικούς εργαζομένους η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων , θα ερευνηθούν οι ρυθμίσεις για τα μέλη της οικογένειας τους.

Θεωρώ σκόπιμο το δικαίωμα των μελών της οικογένειας να καταταχθεί στα συγγενικά –παράλληλα δικαιώματα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων , καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις η τύχη των μελών της οικογένειας διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στο ίδιο το δικαίωμα της εργασίας του διακινούμενου εργαζόμενου.

Επομένως για την πληρέστερη ικανοποίηση και εξυπηρέτηση του κοινοτικού υπηκόου που επιλέγει να ασκήσει την ελευθερία κυκλοφορίας που του διασφαλίζει το κοινοτικό δίκαιο και προκειμένου αυτή ή ελευθερία να αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο και αξία για τον ενδιαφερόμενο να την ασκήσει ,το κοινοτικό δίκαιο επιλαμβάνεται και για την οικογένεια του και όχι μόνο για τον ίδιο.

Ο κανονισμός 1612/68 αναφέρει το δικαίωμα της οικογένειας του εργαζομένου ως εξής :

“ Ο/η Σύζυγος και άλλα εξαρτημένα από τον εργαζόμενο πρόσωπα δικαιούνται να τον συνοδεύουν στον τόπο όπου προτίθεται να ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας . ”¹²⁵

125 κανονισμός 1612/68

Έτσι με το άρθρο 10 του κανονισμού 1612/68 το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας μπορεί να ασκηθεί όχι μόνο από τον διακινούμενο εργαζόμενο ,ο οποίος πρέπει να έχει την ιθαγένεια κάποιου κράτους αλλά και για τα μέλη της οικογένειας του , ανεξαρτήτως της δικής τους ιθαγένειας.

Σαν μέλη της οικογένειας κατ' αρχήν νοούνται ο σύζυγος του εργαζόμενου ,οι κατιόντες τους μέχρι της ηλικίας των είκοσι ενός ετών ή οι κατιόντες που συντηρούνται από τους γονείς τους ανεξαρτήτως ηλικίας , καθώς και οι ανιόντες και των δύο συζύγων, εφόσον συντηρούνται από αυτούς.

Θέμα έχει προκύψει και ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια σχετικά με το αν μπορούν να ληφθούν ως μέλη της οικογένειας οι πολυετείς σχέσεις που δεν έχουν καταλήξει σε γάμο ή οι ομοφυλοφιλικές συμβάσεις συμβίωσης που είναι αναγνωρισμένες σε κάποια μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης. Η απάντηση που κατ' αρχήν δίνεται είναι ότι το άρθρο δεν εμπεριέχει τις προαναφερόμενες περιπτώσεις ,κάτι που ίσως τα τελευταία χρόνια μοιάζει ανακόλουθο με τις μεταβαλλόμενες συνθήκες^{126,127}

Πάντως το βέβαιο είναι ότι το κοινοτικό δίκαιο απαιτεί εφ' όσον τα κράτη μέλη παρέχουν δικαιώματα σε περιπτώσεις ημεδαπών άγαμων ζευγαριών είτε ετερόφυλων είτε ομόφυλων ,το ίδιο θα πρέπει να κάνουν και για τις περιπτώσεις αλλοδαπών κοινοτικών ζευγαριών.

Όσον αφορά τα υπόλοιπα μέλη του διακινούμενου εργαζόμενου η οδηγία συνιστά στα κράτη μέλη να φροντίζουν για την υποδοχή και των

126 Ε.Σαχπεκίδου –Σημειώσεις ευρωπαϊκού δικαίου –πανεπιστημιακές παραδόσεις

127 Αποσπάσματα συνεδριάσεων Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου –ΕΕΔ Συνεδρίαση 2006

υπολοίπων μελών της οικογένειας ,εφόσον τα πρόσωπα αυτά ζουν στο ίδιο σπίτι με αυτόν στη χώρα καταγωγής ή εξαρτώνται οικονομικά από αυτόν¹²⁸

Σημαντικό είναι να διασαφηνιστεί ότι τα προνόμια και δικαιώματα που απολαμβάνει ο κοινοτικός εργαζόμενος μπορούν να απολαύσουν και τα μέλη της οικογένειας του¹²⁹

Τέτοια δικαιώματα αναγνωρίστηκαν κατ' αρχάς με τον κανονισμό 1612/68 ,την πρώτη πράξη που εξέδωσε το Συμβούλιο κάνοντας χρήση της εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 40 '' για την προοδευτική υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων ''¹³⁰

Συγκεκριμένα το άρθρο 10 θεσπίζει δικαίωμα συνεγκατάστασης των μελών της οικογένειας του , το άρθρο 11 δικαίωμα άσκησης μισθωτής δραστηριότητας από τα μέλη της οικογενείας ,με την εξαίρεση των ανιόντων του εργαζομένου και το άρθρο 12 δικαίωμα πρόσβασης των κατιόντων στα μαθήματα γενικής εκπαίδευσης¹³¹

Επιπλέον στο πλαίσιο της κοινοτικής προστασίας για τα μέλη της οικογένειας ,καθιερώνονται ευκολίες για την αντιμετώπιση τους στο κράτος υποδοχής ,θεσπίζεται παραδείγματος χάρη η υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν την υποχρεωτική εκπαίδευση ,μαθητεία και επαγγελματική εκπαίδευση στα παιδιά των διακινούμενων εργαζομένων Επίσης στο πλαίσιο της ίσης μεταχείρισης, το κράτος υποδοχής

128 κανονισμός 1612/68

129 Δ.Ευρ.Κ 22-6-2000 , Eylip –δικαίωμα εργασίας των μελών της οικογενείας εργαζομένων

130 Χ.Ταγαράς ''Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων ,προσώπων ,υπηρεσιών , κεφαλαίων στην ΕΕ'' σελ 82 επ. εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 2005

131 Άρθρο 10..11.12 κανονισμού 1612/68

υποχρεούται να παράσχει και τα κοινωνικά πλεονεκτήματα , που παρέχει στους δικούς τους υπηκόους^{132,133}

Β)ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Όσον αφορά τα δικαιώματα της οικογένειας στη νομολογία του ΔΕΚ, βρίσκουμε σωρεία αποφάσεων που αναφέρονται σχετικά.

Χαρακτηριστική είναι η απόφαση του ΔΕΚ 3.7.1974 ,γνωστή ως υπόθεση Casagrande σύμφωνα με την οποία παιδί αλλοδαπού κοινοτικού εργαζομένου ,αν και σπούδαζε σε Τρίτη χώρα ,έλαβε τα επιδόματα που το κράτος μέλος έδινε στους δικούς του υπηκόους ,όταν σπουδάζουν σε άλλη χώρα.¹³⁴

Επίσης προς χάριν των σπουδών των παιδιών, ο γονέας υπήκοος τρίτης χώρας διατηρεί το δικαίωμα διαμονής στη χώρα υποδοχής, παρά το διαζύγιο του με τον γονέα υπήκοο κοινοτικής χώρας ,παρά δηλαδή ότι το γεγονός της ενότητας με το κοινοτικό δίκαιο δεν υφίσταται πλέον .Χαρακτηριστική σχετική νομολογία επί του θέματος υπάρχει στην η απόφαση ΔΕΚ 17-09-02 ,γνωστή ως υπόθεση Baumbast¹³⁵

132 Ε.Σαχπεκίδου –Ελ.κυκλοφορία εργαζομένων –σημειώσεις 2007

133 Χ.Ταγαράς 'Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων ,προσώπων ,υπηρεσιών , κεφαλαίων στην ΕΕ''σελ 82 επ. εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 2005

134 Απόφαση ΔΕΚ 3-7-1974

135 Απόφαση ΔΕΚ 17-09-02

ΤΕΤΑΡΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΓΙΑ ΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ – Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§ 1. ΓΕΝΙΚΑ ΠΕΡΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Α) ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εξαιρούν κατ' αρχήν από το πεδίο εφαρμογής τους απασχολούμενους στη δημόσια διοίκηση. Όμως θα πρέπει εξ' αρχής να διασαφηνιστεί ότι το περιεχόμενο της κοινοτικής ελευθερίας δεν εξαιρεί το σύνολο των απασχολούμενων στη δημόσια διοίκηση, αλλά κάποιες συγκεκριμένες θέσεις που έχουν άμεση σχέση με την άσκηση δημόσια εξουσίας και με βάση ορισμένα κριτήρια τα οποία ακολούθως θα αναλυθούν.

Επομένως όλες οι υπόλοιπες θέσεις της δημόσιας διοίκησης που δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση του άρθρου 39 εμπεριέχονται στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων^{136,137}

Έτσι λοιπόν η παράγραφος 4 του άρθρου 48 εξαιρεί της κοινοτικής ελευθερίας κυκλοφορίας των εργαζομένων τους εργαζόμενους που

¹³⁶ Π.Δαγτόγλου –Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο .Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1998

¹³⁷ Άποψη Αντ .Μανιτάκη

απασχολούνται σε κάποιες θέσεις δημόσιας διοίκησης με κάποια ορισμένα χαρακτηριστικά.¹³⁸

Β) ΑΠΟ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 48 ΣΕΟΚ ΣΤΟ ΑΡΘΡΟ 39 ΣΕΚ

Με την αντικατάσταση του άρθρου 48 από το Το άρθρο 39 παρ. 4 ΣυνθΕΚ, η εξαίρεση συνεχίζεται να προβλέπεται καθώς και το άρθρο αυτό ορίζει ότι οι διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων «δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση». Η διάταξη αυτή σύμφωνα με πολλούς θεωρητικούς δεν εισάγει περιορισμό, αλλά οριοθετεί την σχετική ελευθερία.^{139,140}

Γ) ΣΤΟΧΟΣ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ

Στόχος του κοινοτικού νομοθέτη στη θέσπιση της συγκεκριμένης εξαίρεσης ήταν να προστατέψει ορισμένες θέσεις της δημόσιας διοίκησης από την εισβολή αλλοδαπών κοινοτικών εργαζομένων με το σκεπτικό ότι κάποιες θέσεις δημόσιας διοίκησης έχουν μια ιδιαίτερη σχέση εμπιστοσύνης με το κράτος ,που την εξασφαλίζει η εθνική ιθαγένεια.¹⁴¹

Πράγματι κάποιες θέσεις της δημόσιας διοίκησης έχουν κάποιο ειδικό ρόλο να επιτελέσουν που έχει μια ειδική και ιδιαίτερη σχέση με την εκάστοτε κρατική εξουσία και είναι χρήσιμο , τουλάχιστον έτσι έκρινε ο

138 Άρθρο 48 παρ 4 ΣΕΟΚ

139 Άρθρο 39 ΣΕΚ

140 Π.Δαγτόγλου –Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο .Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1998

141 Απόσπασμα συνεδριάσεων Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου-εεεκ 1970

κοινοτικός και ο εθνικός νομοθέτης , να ασκούνται από εργαζομένους της ίδιας εθνικότητας¹⁴²

Επιπλέον τα κράτη μέλη ιστορικά θεωρούν τη δημόσια διοίκηση ως ένα στοιχείο της προσωπικότητας τους , και της εθνικής τους ανεξαρτησίας και ακεραιότητας , καθώς υπάρχει ο φόβος της εισροής αλλοδαπών και αλλοτρίωσης τους ,για αυτό και επιθυμούν την διατήρηση των θέσεων απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης για τους ημεδαπούς υπηκόους τους και μόνο¹⁴³

Ακόμη είναι γνωστό ότι τα κράτη μέλη επιθυμούν να κρατήσουν ένα μεγάλο πυρήνα θέσεων στη δημόσια διοίκηση για τους δικούς τους υπηκόους ,εξυπηρετώντας με αυτόν τον τρόπο διάφορα μικρά πολιτικά συμφέροντα , όπως η υπόσχεση θέσεων απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση, προκειμένου να χρησιμοποιήσουν τις θέσεις αυτές για ψηφοθηρικούς λόγους .¹⁴⁴¹⁴⁵

Επομένως ,ενώ η πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη για το πεδίο εξαίρεσης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων για τις θέσεις απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση είναι εξαιρετικά μικρό και εμπεριέχει μόνο εκείνες τις θέσεις που έχουν άμεση και ιδιαίτερη σχέση με το κράτος , η τακτική των κρατών μελών είναι να ερμηνεύουν τη δημόσια διοίκηση με όσο το δυνατόν πιο ευρύ περιεχόμενο ,προκειμένου

142 Χ.Χρυσανθάκης "το ισχύον σύνταγματικό καθεστώς της συγκρότησης του δημοσιουπαλληλικού σώματος" σελ 13 επ.εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 2004

143 Σύμφωνα με Σκανδάμη Ν. "Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και ελληνικό δίκαιο προσαρμογής" Έκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 1992

144 Σύμφωνα με Σκανδάμη Ν. "Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και ελληνικό δίκαιο προσαρμογής" Έκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 1992

145 Π.Δαγτόγλου Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο .Έκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1998

να εξυπηρετήσουν τα συμφέροντα τους , όπως ανωτέρω περιγράφηκε.¹⁴⁶¹⁴⁷

Για να υπάρξει ,πάντως, η δυνατότητα να προσεγγιστεί αυτή η εξαίρεση του κοινοτικού νομοθέτη θα πρέπει αρχικά να αναλυθούν ορισμένες έννοιες και να αναλυθούν οι εκάστοτε ερμηνείες που δίνουν σε αυτές οι εμπλεκόμενοι φορείς , στην ουσία δηλαδή τα εθνικά κράτη μέλη από τη μία και το κοινοτικό δίκαιο από την άλλη.

Για την ανάλυση της εξαίρεσης αυτής θα πρέπει να αναλυθεί κατ αρχήν ο όρος της δημόσιας διοίκησης που σε αυτόν αναφέρεται η κοινοτική διάταξη , όπως και να εξακριβωθεί η σημασία της , το εύρος της , και η αναζήτηση της αληθούς ερμηνείας της μέσα από δισταμένες απόψεις

146 'Αποψη Αντ. Μανιτάκη.

147 Κακούρης Κ.-''υπάρχει δικονομική αυτονομία των κρατών μελών ''NoB 1998.

§ 2. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Η παράγραφος 4 του άρθρου 39 αναφέρει ότι εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής και προστασίας της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ,τις θέσεις απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση .Όμως ,τι ακριβώς είναι η δημόσια διοίκηση και πως την ερμηνεύουν τα κράτη μέλη από τη μία και το κοινοτικό δίκαιο από την άλλη.

Η δημόσια διοίκηση κάθε κράτους βρίσκει το νομικό της έρεισμα στα συνταγματικά κείμενα ,καθώς και στην εκάστοτε νομοθεσία.

Συγκεκριμένα για την Ελλάδα η δημόσια διοίκηση αντλεί την ισχύ της από το Σύνταγμα , καθώς επίσης και από τον υπαλληλικό κώδικα¹⁴⁸

Στη θεωρία υπάρχει η διαπίστωση ότι ο ορισμός της δημόσιας διοίκησης ως θεσμού , είναι αν όχι αδύνατος , τουλάχιστον δυσχερής , λόγω της ιδιομορφίας και της ποικιλομορφίας της . Όρισμός σημαίνει οριοθέτηση , επομένως περιορισμό , ενώ η σύγχρονη διοίκηση ασκεί σχεδόν απεριόριστες δραστηριότητες ¹⁴⁹. Αυτός είναι και ο λόγος που αντί ορισμού χρησιμοποιείται η απλή περιγραφή της δημόσιας διοίκησης , καθώς και διακρίσεις της με βάση διάφορα κριτήρια αντλούμενα από τη νομοθεσία και τη νομολογία ¹⁵⁰

Οι κρατούσες ερμηνείες για τη δημόσια διοίκηση από τις οποίες μάλιστα εξαρτάται και το εύρος της ,στοιχείο απόλυτα χρήσιμο για την ερμηνεία του άρθρου 39 παρ.4, καθώς από εκεί εξαρτάται ποιές θέσεις

148 Α.Τάχος-Ελληνικό διοικητικό δίκαιο –Εκδόσεις Σάκκουλα 2004

149Α Τάχος-Ελληνικό Διοικητικό δίκαιο Εκδόσεις Σάκκουλα 2004

150 Σύμφωνα με Μ.Βηλαρά "Η πρόσβαση των Ευρωπαίων πολιτών στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών "σελ.15 επ. Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1993

απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης θα συμπεριλάβει η εξαίρεση, είναι η οργανική και η λειτουργική.

Β)ΟΡΓΑΝΙΚΗ ΘΕΩΡΕΙΑ

Σύμφωνα με την θεωρία αυτή ως δημόσια διοίκηση νοείται κάθε όργανο που αποτελεί οργανική ενότητα με το κράτος και στο οποίο έχει ανατεθεί από το νόμο η άσκηση δημόσιας διοικητικής εξουσίας και αρμοδιότητας για την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων¹⁵¹¹⁵²

Επομένως κυρίαρχο ρόλο για τον προσδιορισμό της έννοιας της δημόσιας διοίκησης κατά την οργανική θεωρία έχει η νομική οργανωτική μορφή του οργάνου που εκδίδει τις πράξεις και όχι η νομική φύση των δραστηριοτήτων των οργάνων και του ουσιαστικού περιεχομένου των εκδιδόμενων νομικών πράξεων¹⁵³

Έτσι λοιπόν το κράτος ασκεί διοίκηση είτε άμεση μέσω κεντρικών ή αποκεντρωμένων υπηρεσιών , είτε έμμεση μέσω των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου¹⁵⁴

Πολλοί επιστήμονες υποστηρίζουν πάντως ότι υπάρχει αδυναμία αυτοτελούς ορισμού της οργανικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης ,καθώς κάθε αποδοχή της οργανικής θεωρίας θα σήμαινε αυτομάτως την παραπομπή στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους και επομένως το κοινοτικό δίκαιο θα ανεχόταν τη διαφοροποιημένη ερμηνεία του κάθε

151 Σύμφωνα με Μ.Βηλαράς'Η πρόσβαση των Ευρωπαίων πολιτών στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών ''σελ.15 επ. Εκδόσεις Αντ.Σακκουλα 1993

152 Χ.Τσιλιώτης –Ελεύθερη πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση ΕκδόσειςΑντ. Σακκουλα 2004σελ.26

153 Χ.Τσιλιώτης –Ελεύθερη πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση ΕκδόσειςΑντ. Σακκουλα2004 σελ.26

154 Ε.Σπηλιωτόπουλος-''Δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό δίκαιο''ΕΕυρΚ 7/1989 ΣΕΛ 78 επο

κράτους που για τους δικούς του λόγους θα ερμήνευε κατά το συμφέρον του την έννοια της δημόσιας διοίκησης.¹⁵⁵

Η οριοθέτηση ,πάντως της δημόσιας διοίκησης με οργανικά κριτήρια δεν είναι πάντα εύκολη και για αυτό το λόγο η θεωρία έχει χρησιμοποιήσει κάποια κριτήρια ,όπως το νομικό καθεστώς λειτουργίας του κάθε οργάνου , δηλαδή αν ανήκει στο δημόσιο ή ιδιωτικό δίκαιο η ακόμα και η εξ' ολοκλήρου η όχι συμμετοχή του δημοσίου σε αυτό.^{156,157}

Είναι κατανοητό ότι με την αποδοχή της οργανικής θεωρίας για την ερμηνεία της εξαίρεσης του άρθρου 39 θα σήμαινε και τον αυτόματο αποκλεισμό όλων των θέσεων της δημόσιας διοίκησης για τους κοινοτικούς αλλοδαπούς, θέτοντας τις θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης εντελώς εκτός της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.¹⁵⁸ ωστόσο με την αποδοχή της οργανικής θεώρησης θα έμεναν αλώβητες όλες εκείνες οι θέσεις απασχόλησης που δεν θα άνηκαν στο κράτος και δεν θα χαρακτηρίζονταν ως δημοσιονομικές.¹⁵⁹

155 Ε.Σπηλιωτόπουλος-“Δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό δίκαιο” ΈΕυρΚ 7/1989 ΣΕΛ 78 επο

156 Αποσπάσματα συνεδριάσεων Ευρ.Κοινοβουλίου-Ε.ευρ.Κ

157 Ε.Σαχπεκίδου-“Το δικαστήριο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και η πορεία προς την Ευρ.Ενωση” Εκδόσεις Σάκκουλα 1995

158 Α.Τάχος-Ελληνικό Διοικητικό δίκαιο Εκδόσεις Σάκκουλα

159 Ε.Σπηλιωτόπουλος-“Δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό δίκαιο” ΈΕυρΚ 7/1989 ΣΕΛ 78 επ

Γ)ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ

Για τη λειτουργική θεωρία το στοιχείο που ενδιαφέρει δεν είναι η οργανική ενότητα του οργάνου στο οποίο έχει ανατεθεί η άσκηση της δημόσιας εξουσίας, δηλαδή με άλλα λόγια η νομική του μορφή, αλλά το περιεχόμενο της νομικής πράξης που εκδίδεται. Έτσι αν το όργανο εκδίδει πράξη στο πλαίσιο της δημόσιας εξουσίας, τότε το εκδόν όργανο εμπίπτει στη δημόσια διοίκηση, ενώ αν η πράξη που εκδίδεται δεν έχει σχέση με τη δημόσια εξουσία, τότε το όργανο δεν εμπίπτει στη δημόσια διοίκηση. Έτσι σύμφωνα με τη λειτουργική θεωρία ως δημόσια διοίκηση μπορούν να εννοηθούν ακόμα και οι πράξεις νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου με τις οποίες ασκείται δημόσια εξουσία, ενώ ως μη δημόσια διοίκηση μπορούν να θεωρηθούν πράξεις νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που δεν έχουν σχέση με άσκηση δημόσιας εξουσίας.¹⁶⁰¹⁶¹

Γίνεται φανερό ότι με τη λειτουργική θεωρία για τη δημόσια διοίκηση η εξαίρεση του άρθρου 39 θα μπορούσε να λάβει τις πραγματικές της διαστάσεις, αφήνοντας κατ' αρχήν εκτός κοινοτικής προστασίας ένα κομμάτι της δημόσιας διοίκησης και όχι το σύνολο της.

Ωστόσο τα κράτη μέλη εκμεταλλευόμενα τη λειτουργική θεώρηση της δημόσιας διοίκησης προσπαθούν να εμποδίσουν την πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε ακόμα μεγαλύτερο φάσμα θέσεων από αυτό που θα τους επιτρέπονταν από το οργανικό κριτήριο, βαφτίζοντας ως θέσεις

¹⁶⁰ Σύμφωνα με Χ.Τσιλιώτη –Ελεύθερη πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση Εκδόσεις Σ'ακκουλα σελ.27

¹⁶¹ Μ.Βηλαράς 'Η πρόσβαση των Ευρωπαίων πολιτών στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών' σελ.33 επ. Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1993

δημόσιας διοίκησης ακόμα και θέσεις απασχόλησης του ιδιωτικού τομέα που δεν έχουν καμία σχέση με τη δημόσια διοίκηση.¹⁶²

Δ) ΑΠΟΨΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

Η κρατούσα άποψη , πάντως , στην Ελλάδα καθώς και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες , σύμφωνα και με τη λογική και συνήθεια των κρατών μελών που εν συντομία περιγράφηκε , τάσσεται υπέρ της οργανικής θεώρησης της δημόσιας διοίκησης .¹⁶³ Προς παράδειγμα χρήσιμο είναι να αναφερθεί η απόφαση της ολομέλειας του ΣΤΕ η οποία αναίρεσε την απόφαση 312/1986 του Διοικητικού εφετείου Αθηνών¹⁶⁴ , σύμφωνα με την οποία διαφορές από σύμβαση μεταξύ ιδιώτη και δημόσιας επιχείρησης που λειτουργεί υπό μορφή Α.Ε. είναι διοικητικές και κατά συνέπεια υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων . Σύμφωνα με την απόφαση του ΣΤΕ οι διοικητικές συμβάσεις που δημιουργούν διοικητικές διαφορές ουσίας μπορούν να θεωρηθούν μόνο εκείνες που συνάπτονται μεταξύ ιδιωτών και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου . Για να επικυρώσει μάλιστα αυτή του την άποψη ισχυρίστηκε ότι η δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων ορίζεται από το ίδιο το Σύνταγμα και επομένως δεν μπορεί να ισχύσει οτιδήποτε άλλο εκτός από αυτό .¹⁶⁵

162 Π. Παντελίδης – Άποψη για τη δημόσια διοίκηση – εφημερίδα “τα νέα”

163 Ε. Σπηλιωτόπουλος – “Δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό δίκαιο” ΕΕυΚ 7/1989 ΣΕΛ 85 επ

164 Χ. Τσιλιώτης – Ελεύθερη πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση Εκδόσεις Αντ. ‘ακκουλα σελ. 28

165 Απόφαση ολομέλειας ΣΤΕ , απόφαση 312/1986 διοικητικό εφετείο Αθηνών.

Όπως γίνεται αντιληπτό από την απόφαση αυτή του δικαστηρίου , η οποία μάλιστα εκδόθηκε από ανώτατο δικαστήριο και η οποία επικυρώθηκε και από το ΔΕΚ , η άποψη της ελληνικής νομολογίας υποστηρίζει την οργανική θεωρία της δημόσιας διοίκησης .166,167

Ε)ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η ερμηνεία κατά το κοινοτικό δίκαιο της έννοιας της δημόσιας διοίκησης εμπεριέχει το σύνολο των απασχολήσεων που συνεπάγονται συμμετοχή , άμεση ή έμμεση στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημοσίων οργανισμών.168

Με την ερμηνεία αυτή που έδωσε το ΔΕΚ γίνεται σαφές ότι το κοινοτικό δίκαιο χρησιμοποιεί κυρίως τη λειτουργική θεωρία για να προσδιορίσει τα όρια της δημόσιας διοίκησης ,γιατί όπως αναφέρει το ΔΕΚ μόνο κάποιες απασχολήσεις προϋποθέτουν την ύπαρξη ειδικής σχέσης αλληλεγγύης που σε αυτές τις περιπτώσεις πρέπει να υπάρχει μεταξύ κράτους και εργαζομένου και επίσης μόνο κάποιες θέσεις ,προϋποθέτουν την αμοιβαιότητα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας 169 ,170

166 Βλ.απόφαση ΑΕΔ 10/1987 με αντίθετη μειοψηφία

167 Β.Σκουρής "συνταγματική κατοχύρωση του νομοθετικού οργάνου"-Διοικ.Δικ 1989. σελ 5 επ.

168 Ε.Σαχτεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία -σημειώσεις

169 Προδικαστική απόφαση επιτροπής κατά Βελγίου

170 Σύμφωνα με Μ.Βηλαρά "ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση στη δημόσια διοίκηση"
ΕΕυρΚ7/1989

Το ΔΕΚ με την ερμηνεία αυτή ουσιαστικά ,όπως και το ίδιο αναφέρει , κρατά ενεργό το περιεχόμενο της κοινοτικής ελευθερίας των εργαζομένων , καθώς πρόθεση του είναι η γενική εφαρμογή της συγκεκριμένης ελευθερίας χωρίς παρεκκλίσεις για αυτό και ερμηνεύει στενά τη συγκεκριμένη εξαίρεση , βγάζοντας έξω της κοινοτικής ελευθερίας μόνο συγκεκριμένες απασχολήσεις της δημόσιας διοίκησης , όσες δηλαδή έχουν άμεση σχέση με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Επομένως κατά το ΔΕΚ η επέκταση και η διεύρυνση αυτής της εξαίρεσης , σε θέσεις απασχόλησης που τυπικά βέβαια ανήκουν σε φορείς του δημοσίου δικαίου ,ουσιαστικά ,όμως, δεν έχουν καμία σχέση με τη διαχείριση της δημόσιας διοίκησης , είναι ανεπίτρεπτη και παραβιάζει ευθέως και κατάφορα το κοινοτικό δίκαιο .¹⁷¹

ΣΤ)ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το ΔΕΚ δεν επιχείρησε να ερμηνεύσει την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση με έναν απλά κοινοτικό ορισμό ,αλλά έδωσε γενικές κατευθυντήριες γραμμές για τη λειτουργία της εξαίρεσης υιοθετώντας δύο κριτήρια για την ερμηνεία της δημόσιας διοίκησης που σε αυτήν δεν εφαρμόζονται οι περί ελεύθερης κυκλοφορίας διατάξεις.¹⁷²

171 Ε.Σαχπεκίδου-“Το δικαστήριο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και η πορεία προς την Ευρ.Ενωση” Εκδόσεις Σάκκουλα 1995

172 Ε.Σπηλιωτόπουλος –Δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό δίκαιο σελ 94 επΕυρ,κ /1989 σελ.81

ΣΤ-1) ΠΡΩΤΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ

Το πρώτο το κριτήριο για την διευκρίνιση του όρου δημόσια διοίκηση , έτσι όπως αναφέρεται στην εξαίρεση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων είναι αυτό που έχει να κάνει με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας.¹⁷³

Το κριτήριο αυτό το δανείστηκε από την διάταξη του άρθρου 55 εδ.1, η οποία εξαιρεί από την ελευθερία εγκατάστασης τις δραστηριότητες που συνδέονται έστω και περιστασιακά με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Και σε αυτή την περίπτωση το ΔΕΚ προτίμησε να μη δώσει εννοιολογικό προσδιορισμό της δημόσιας διοίκησης, ούτε να αναφερθεί σε περιπτώσεις άσκησης της δημόσιας εξουσίας και σε περιπτώσεις μη άσκησης αυτής και επέλεξε να προσδιορίσει την έννοια αυτή με περιπτωσιολογική εκτίμηση.¹⁷⁴ Σύμφωνα πάντως με την άποψη του γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση Reyners ,δημόσια εξουσία είναι η απορρέουσα από την κυριαρχία του κράτους και συνεπάγεται για αυτόν που την ασκεί την ευχέρεια να χρησιμοποιεί εξουσίες που παρεκκλίνουν από το κοινό δίκαιο ,προνόμια της δημόσιας αρχής και εξουσίες καταναγκασμού που επιβάλλονται επί των πολιτών.¹⁷⁵

Ο εισαγγελέας *mansini* διευκρίνισε πως για να μη μπορεί ο κοινοτικός αλλοδαπός να αναλάβει θέση δημόσιας διοίκησης θα πρέπει τα καθήκοντα αυτά που θα αναλάβει να υλοποιούνται με πράξεις βουλήσεως που επιβάλλονται επί των ιδιωτών κατά τρόπο που να

173 Σύμφωνα με Ε.Σπηλιωτόπουλο-''Δημόσια διοίκηση και κοινοτικό δίκαιο ''σελ 81 επ

174 Χ.Τσιλιώτης -Ελεύθερη πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση Εκδόσεις Σ'ακκουλα σελ.82

175 Άποψη γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση *reyners*

απαιτείται η υπακοή τους ή αν αυτοί δεν υπακούουν να εξαναγκάζεται η συμμόρφωση τους¹⁷⁶

Οι ερμηνείες που προηγήθηκαν παραπέμπουν στην αποδοχή της δημόσιας διοίκησης *stricto sensu* όχι, όμως, υπό την έννοια ότι η εξαίρεση καλύπτει αυτόματα όλες τις θέσεις που υπάγονται σε αυτήν, αλλά ότι εφαρμόζεται μόνο για τις θέσεις των οποίων τα καθήκοντα συνδέονται με τις παραδοσιακά τυπικές διοικητικές λειτουργίες, χαρακτηριστικό των οποίων είναι η χρήση κυριαρχικών μέσων, δηλαδή της διαταγής και του καταναγκασμού.

ΣΤ-2)ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ

Το δεύτερο κριτήριο που χρησιμοποιεί το ΔΕΚ είναι ένα κριτήριο που δεν προσδιορίζεται συγκεκριμένα. Πρόκειται για την γενική έννοια της προάσπισης των γενικών συμφερόντων του κράτους, τα οποία μπορεί να επικαλείται το κράτος μέλος, προκειμένου να διαφυλάσσει κάποιες θέσεις της δημόσιας διοίκησης για τους υπηκόους του και μόνο^{177,178}

Ο γενικός εισαγγελέας H.Mayras στην υπόθεση *sotgiu* ερμηνεύει τα εθνικά γενικά συμφέροντα ως εκείνα που κατά κύριο λόγο σχετίζονται με την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια του κράτους, ενώ στις προτάσεις του στην υπόθεση 149/79 αναφέρει ότι η εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια του κράτους είναι ίδια με την "δημόσια ασφάλεια", τη

176 Άποψη γενικού εισαγγελέα *mançini*

177 Σύμφωνα με Ε.Σπηλιωτόπουλο- "Δημόσια διοίκηση και κοινοτικό δίκαιο" εκδόσεις

Σάκκουλα' σελ 81 επ

178 Μ.Βηλαράς -Γ.Παπαδημητρίου-η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση – εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 2004 σελ 32

διαφύλαξη της οποίας την εγγυάται η εξαίρεση του άρθρου 48 παρ.3^{179,180}

Ο εισαγγελέας Mancini προσπαθώντας να δώσει έναν ορισμό της έννοιας "γενικά συμφέροντα" αναφέρει ότι είναι αδύνατο να καταρτιστεί κατάλογος που να περιλαμβάνει τις περιπτώσεις που μπορούν να ενταχθούν στην "προστασία των γενικών συμφερόντων" και ότι θα μπορούσε κανείς να εντάξει στα γενικά συμφέροντα τις θέσεις που συνδέονται με την άσκηση των εξουσιών της απονομής δικαιοσύνης της εθνικής άμυνας, της εθνικής ασφάλειας και της επιβολής φόρων¹⁸¹

Το ΔΕΚ δεν παίρνει σαφή θέση για το ζήτημα και αναφέρει για τη συνδρομή της εξεταζόμενης προϋπόθεσης ότι δεν αρκεί απλά η επιδίωξη στοιχείων δημόσιου συμφέροντος¹⁸², αλλά θα πρέπει να πρόκειται για την προάσπιση συμφερόντων που έχουν μεγάλη σημασία για την ίδια την ύπαρξη του φορέα για τον οποίο πρόκειται^{183,184} Το ΔΕΚ σε σχετική του απόφαση π.χ. απέκλεισε την εφαρμογή του άρθρου 48 παρ.4 στις θέσεις των βελγικών σιδηροδρόμων, καθώς οι εξαιρετικές περιπτώσεις αναταραχών ή πολέμου που επικαλείτο η Βελγική κυβέρνηση δεν μπορούσαν να δικαιολογήσουν και μάλιστα κατά τρόπο γενικό, τον αποκλεισμό των εργαζομένων από την απασχόληση τους από τον σιδηρόδρομο¹⁸⁵.

179 προτάσεις γεν. εισαγγελέα Mayras στην υπόθεση sotgin

180 προτάσεις γεν. εισαγγελέα στην υπόθεση c149/79

181 Συλλ. 1980 σελ. 3910

182 David o Keef σελ. 95,96

183 ΜΒηλαράς -Γ.Παπαδημητρίου-η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση - εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 2004 σελ. 32

184 Κατά τον Ε.Σπηλιωτόπουλο τα κριτήρια χαρακτηρισμού των συμφερόντων ως γενικών μπορεί να είναι ποιοτικά, ποσοτικά ή ψυχολογικά

185 ΜΒηλαράς -Γ.Παπαδημητρίου-η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση - εκδόσεις Αντ.σάκκουλα 2004 σελ. 32

Επομένως σύμφωνα με τα προαναφερθέντα και σύμφωνα με την άποψη του ΔΕΚ για να εφαρμοστεί η εξαίρεση του άρθρου 48 παρ .4 και να περιοριστεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων θα πρέπει να συντρέχουν οι δύο προϋποθέσεις αθροιστικά και επομένως η εξαίρεση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μπορεί να εφαρμοστεί για ορισμένες μόνο θέσεις δημόσιας διοίκησης που είναι επιφορτισμένες με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και συγχρόνως με την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων¹⁸⁶

186 Σύμφωνα μεΜ Βηλαρά –Γ.Παπαδημητρίου-η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση –εκδόσεις Αντ. σάκκουλα 2004σελ 33

§ 3. ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΟΡΓΑΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥ

Η Συνθήκη ,όπως και προηγουμένως διαπιστώθηκε, δεν διευκρινίζει τι εννοεί με τον όρο απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, κάτι που άφησε το περιθώριο να ερμηνεύεται με πολλούς τρόπους και πολλές φορές ενάντια στην θέληση του κοινοτικού νομοθέτη, άρα ουσιαστικά άφησε το περιθώριο να αποκοπούν όλες οι θέσεις εργασίας της δημόσιας διοίκησης από τους αλλοδαπούς κοινοτικούς εργαζομένους.

Προκειμένου την ορθή εφαρμογή της εξαίρεσης , τα όργανα των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων κατά καιρούς προσπάθησαν να ερμηνεύσουν και να εξειδικεύσουν το περιεχόμενο αυτού του όρου .

Α) ΑΡΧΙΚΟ ΨΗΦΙΣΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

Αρχικά το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο το 1972 με ένα ψήφισμα του ξεκαθάρισε ότι το άρθρο 48 παρ.4 μπορεί να εφαρμοστεί σε κάθε απασχόληση που ένα κράτος μέλος εντάσσει στον τομέα της δημόσιας διοίκησης , ανεξάρτητα από το περιεχόμενο της δραστηριότητας που ασκείται στο πλαίσιο της απασχόλησης ¹⁸⁷

.Στη συνέχεια το κοινοβούλιο υποστήριξε ότι η διάταξη αποβλέπει να δώσει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να διατηρήσουν το δικαίωμα άσκησης της δημόσιας εξουσίας για τους ίδιους τους υπηκόους τους και περιορίστηκε στο να ευχηθεί απλά τα κράτη μέλη να μην διευρύνουν

187 Ψήφισμα Ευρ.Κοινοβουλίου-σελίδα ΕΕ στον ίντερνετ-1972

υπέρμετρα τα όρια αυτής της εξαίρεσης ,κάτι που όπως εκ των πραγμάτων φάνηκε δεν έγινε^{.188}

Β) Η ΑΠΟΨΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η επιτροπή από την πλευρά της ασχολήθηκε και αυτή πολλές φορές με την εξαίρεση στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων που εισάγει η παρ . 4 του άρθρου 48 και από το 1985 εξέφρασε μέσω της Λευκής βίβλου την ανάγκη της προώθησης της ελεύθερης πρόσβασης στις θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα.

Η επιτροπή επίσης άσκησε κατά καιρούς πολλές προσφυγές με τις οποίες ζητούσε τα κράτη μέλη να μην αποκλείουν τους κοινοτικούς εργαζομένους από τις θέσεις της δημόσιας διοίκησης ερμηνεύοντας την παράγραφο 4 του άρθρου 48 παρ .4 με κριτήρια εθνικά , αλλά με κριτήριο κοινοτικά^{.189}

Γ) ΣΧΕΔΙΟ ΟΔΗΓΙΑΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Η Επιτροπή προσπάθησε το 1988 να δημιουργήσει ένα σχέδιο οδηγίας που θα όριζε ποιες ακριβώς θέσεις μπορεί να εμπεριέχονται στην εξαίρεση του άρθρου 39 και να αναλύσει όρους που είχαν χρησιμοποιηθεί από το δικαστήριο ευρωπαϊκών κοινοτήτων .

Διακρίνει κατ' αρχήν τη δημόσια διοίκηση σε διοίκηση υπό στενή έννοια και σε διοίκηση υπό ευρεία έννοια.

188 Ψήφισμα Ευρ.Κοινοβουλίου-σελίδα ΕΕ στον ίντερνετ-1972

189 Β.Σκουρή-η πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα. –εκδόσεις Α,Σακκουλα σελ 14 επ,

Δημόσια διοίκηση υπό ευρεία έννοια

Τη δημόσια διοίκηση υπό ευρεία έννοια απαρτίζουν όσοι φορείς ασκούν οικονομικές και κοινωνικές αρμοδιότητες που παρόλο που εντάσσονται στο δημόσιο τομέα , δεν ανήκουν στο κύκλο των τυπικών και συνηθισμένων αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης.¹⁹⁰

Η δημόσια διοίκηση υπό ευρεία έννοια ασκείται από τα νομικά πρόσωπα που δεν είναι δημόσιες αρχές , αλλά θεωρούνται κρατικά όργανα λόγω του ότι έχουν ιδρυθεί βάσει νόμων ή πράξεων κανονιστικού περιεχομένου , το κεφάλαιο τους αποτελείται από χορηγήσεις των χρηματοδοτικών μέσων του κράτους ή άλλων δημόσιων αρχών, το κράτος ή άλλο δημόσιο πρόσωπο ασκεί έλεγχο στη διαχείριση ή τον προϋπολογισμό τους , όλο το εγγεγραμμένο κεφάλαιο τους ανήκει στο κράτος ή άλλη δημόσια αρχή.

Δημόσια διοίκηση υπό στενή έννοια

Τη δημόσια διοίκηση υπό στενή έννοια αποτελεί η παραδοσιακή διοίκηση ,όπως η κυβέρνηση , οι τοπικές αρχές , οι περιφερειακές αρχές , Η δημόσια διοίκηση υπό στενή έννοια περιλαμβάνει επίσης τις λειτουργίες που ασκούνται από την κεντρική κυβέρνηση , τις περιφερειακές και τοπικές αρχές , τις εκ του νόμου καθοριζόμενες δημόσιες αρχές στις οποίες έχει δοθεί το δικαίωμα άσκησης δημόσιας εξουσίας

Στη συνέχεια το σχέδιο οδηγίας ορίζει δύο έννοιες που πρέπει να ενυπάρχουν για να μπορέσει να οριστεί η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης , όπως η συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και η

¹⁹⁰ Β.Σκουρής-η πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα. –εκδόσεις Α,Σακκουλα σελ 14 επ,

διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους, τις οποίες έννοιες δεν τις ερμηνεύει, αλλά παραπέμπει για αυτό στις εθνικές νομοθεσίες¹⁹¹

Η Επιτροπή υιοθετώντας το λειτουργικό κριτήριο, θεωρεί ότι η διάκριση της διοίκησης σε στενή και ευρεία έχει ως συνέπεια ότι στη μεν στενή έννοια τα κράτη μέλη μπορούν να διαφυλάξουν τις θέσεις αυτές στους υπηκόους τους με την προϋπόθεση ότι τα σχετικά καθήκοντα συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και στην προάσπιση των γενικών συμφερόντων, ενώ με την ευρεία έννοια υποχρεούνται τα κράτη μέλη να δέχονται σε θέσεις δημόσιας διοίκησης αλλοδαπούς κοινοτικούς, εκτός και αν αποδείξουν ότι οι θέσεις αυτές προϋποθέτουν άμεση ή έμμεση άσκηση δημόσιας εξουσίας¹⁹²

Το σχέδιο οδηγίας της Επιτροπής δεν εφαρμόστηκε ποτέ, ούτε καν είδε ποτέ το φως της δημοσιότητας.

Στη συνέχεια εκδόθηκε ένα σχέδιο οδηγίας για τους όρους πρόσβασης σε θέσεις απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση που δεν καλύπτονται από το άρθρο 39 παρ. 4 ΣΕΕ

191 Β.Σκουρής-η πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα. —εκδόσεις Α,Σακκουλα σελ 14 επ,

192 Πρακτικά επιτροπής —συλλ.Ευρ.νομοθεσίας.

Σύμφωνα με το σχέδιο οδηγίας

Δημόσια εξουσία από κανονιστική άποψη

Η δημόσια εξουσία από κανονιστική άποψη , σύμφωνα με το σχέδιο οδηγίας , περιλαμβάνει τις εξουσίες που παρέχει το εθνικό νομικό σύστημα σε κάθε κυβερνητικό υπουργείο ή άλλη δημόσια αρχή να προβαίνει μονομερώς σε πράξεις με δεσμευτικές νομικές συνέπειες.

Οι πράξεις αυτές μπορεί να έχουν γενική ή μεμονωμένη εφαρμογή και να δημιουργούν νέα νομική κατάσταση είτε προς όφελος είτε εις βάρος των προσώπων στα οποία εφαρμόζονται.

Δημόσια διοίκηση από υλική άποψη

Η δημόσια εξουσία από υλική άποψη περιλαμβάνει τις εξουσίες που παρέχει μονομερώς η εθνική νομοθεσία σε υπαλλήλους κυβερνητικών υπηρεσιών ή άλλης δημόσιας αρχής να προβαίνουν σε πράξεις που δημιουργούν ή τροποποιούν μια πραγματική κατάσταση ή να αναθέτουν την ανάληψη τέτοιων πράξεων.

Περαιτέρω διευκρινίζονται και οι όροι της άμεσης και έμμεσης συμμετοχής στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας ,όπου ως άμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας αναφέρεται η εξ ολοκλήρου και αποκλειστική απασχόληση του υπαλλήλου στην προετοιμασία , σύνταξη , διαμόρφωση και εκτέλεση πράξεων ή ενεργειών σχετικών με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Η έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας αναφέρεται στο ότι ο υπάλληλος απασχολείται κατά τρόπο ουσιαστικό , αλλά περιοδικό στην προετοιμασία , σύνταξη ή εκτέλεση πράξεων ή ενεργειών σχετικών με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

Σύμφωνα με το σχέδιο οδηγίας ή έννοια της διαφύλαξης των γενικών συμφερόντων περιλαμβάνει την προστασία και υπεράσπιση νομικών ή υλικών πράξεων ,παραλείψεων ή γεγονότων που θα μπορούσαν να θίξουν γενικά συμφέροντα. Η διαφύλαξη επιτυγχάνεται με νομικές ή υλικές πράξεις εκ μέρους κυβερνητικής υπηρεσίας ή δημόσιας αρχής ή εκ μέρους δημόσιου υπαλλήλου ή υπαλλήλου της κεντρικής κυβέρνησης ή άλλης δημόσιας αρχής κατά την άσκηση των καθηκόντων του.¹⁹³

Αυτές οι πράξεις διαφύλαξης των γενικών συμφερόντων μπορούν να βασίζονται στο συνταγματικό και στο διοικητικό δίκαιο

Τα γενικά συμφέροντα αποτελούν επιδίωξη των κυβερνητικών υπηρεσιών ή άλλων δημόσιων υπαλλήλων σε όλες τις καταστάσεις ή πράξεις που έχουν σχέση με την επίτευξη καθορισμένων σκοπών τους .

Στο δεύτερο άρθρο του σχεδίου οδηγίας αναφέρεται ότι τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν στους πολίτες των κρατών μελών δικαίωμα πρόσβασης σε θέσεις απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση υπό τους όρους που ισχύουν και για τους ίδιους τους πολίτες και εντός των ορίων που καθορίζονται στα επόμενα άρθρα.¹⁹⁴

Στο τρίτο άρθρο αναφέρεται ότι τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν στους πολίτες των κρατών μελών το δικαίωμα πρόσβασης σε θέσεις απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση υπό στενή έννοια , εφόσον τα σχετικά καθήκοντα δεν συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων αρχών.¹⁹⁵

193 Σχέδιο Επιτροπής –Συλλ.ευρ.νομοθεσίας.

194 Άρθρο 2 Σχεδίου οδηγίας.-Συλλ.Ευρ. νομοθεσίας

195 Άρθρο 4 Σχεδίου οδηγίας.-Συλλ.Ευρ. νομοθεσίας

Αμέσως μετά στο τέταρτο άρθρο του σχεδίου οδηγίας αναφέρεται ότι τα κράτη μέλη μπορούν να κρατούν για τους πολίτες τους ορισμένες θέσεις απασχόλησης στην υπό ευρεία έννοια δημόσια διοίκηση , στην περίπτωση που οι θέσεις αυτές συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και την προάσπιση γενικών συμφερόντων του κράτους .¹⁹⁶ Οι θέσεις αυτές μπορούν ειδικότερα να σχετίζονται με τη διοίκηση μεγάλων βιομηχανικών ή εμπορικών μονάδων ή με ιδιαίτερα εμπιστευτικές υποθέσεις νομικών προσώπων¹⁹⁷

Δ) ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Αμέσως μετά το 1988 η Επιτροπή εξέδωσε μια ανακοίνωση στην επίσημη εφημερίδα των ευρωπαϊκών κοινοτήτων στην οποία εξέθεσε τους βασικούς άξονες δράσης της, προκειμένου να μην αφήσει την εξαίρεση της παραγράφου 4 του άρθρου 48 χωρίς καμία ερμηνεία και θέλοντας να προστατέψει όσες περισσότερες θέσεις απασχόλησης μπορούσε για να χρησιμοποιηθούν από κοινοτικούς αλλοδαπούς¹⁹⁸

Όπως αναφέρει η Επιτροπή Στο πλαίσιο των προσπαθειών για την προώθηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων'' προτίθεται να εξασφαλίσει την ελεύθερη κυκλοφορία στους υπηκόους της κοινότητας για τις θέσεις απασχόλησης που υπάγονται στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών και για τις οποίες κατά τη γνώμη της

¹⁹⁶ Άρθρο 4 Σχεδίου οδηγίας.-Συλλ.Ευρ. νομοθεσίας

¹⁹⁷ Β.Σκουρής-η πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα. -εκδόσεις Α.Σακκουλα σελ 14 επ,

¹⁹⁸ Βλ. σχετικά Europe Sociale no 1/1989 και άρθρο Durante Rapacciuicio σελ 106-113

επιτροπής δεν μπορεί να ισχύσει η παρέκκλιση από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων'' .^{199 200}

Η επιτροπή στην οποία η συνθήκη ανέθεσε την ευθύνη να εξασφαλίσει την ορθή εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων και την τήρηση των αποφάσεων του ΔΕΚ ,προτίθεται ,όπως αναφέρει η ίδια στο σχέδιο δράσης της , να φροντίσει ώστε τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν πραγματικά τη ρύθμιση στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της ίσης μεταχείρισης των κοινοτικών εργαζομένων ,όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση , με βάση τις αρχές της συνθήκης^{201.202}

Έτσι έθεσε ως προτεραιότητα της την δράση σε τέσσερις τομείς δραστηριότητας , αφήνοντας έξω από την προστασία της ειδικές λειτουργίες του κράτους και των συναφών αρχών ,όπως οι αστυνομικές δυνάμεις ,το δικαστικό και το διπλωματικό σώμα , τα υπουργεία και τις γενικές γραμματείες τους , τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης , καθώς και άλλους φορείς που παραδοσιακά εκφράζουν το κράτος.

Οι τέσσερις τομείς δραστηριότητας είναι οι εξής :

A) Οι οργανισμοί που διαχειρίζονται υπηρεσίες εμπορικού χαρακτήρα.

B) Η εκπαίδευση που ασκείται από τα δημόσια ιδρύματα.

Γ) Οι μη στρατιωτικού σκοπού έρευνες από τα δημόσια ιδρύματα.

Δ) Οι λειτουργικές υπηρεσίες της δημόσιας υγείας .²⁰³

199 Απόσπασμα σχεδίου δράσης επιτρ.Ευρ.Κοιν-σελίδα εε στο ιντερνετ

200 Μ.Βηλαράς -''ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση στη δημόσια διοίκηση''σελ.121 επ/ΕΕυρΚ7/1998

201 Απόσπασμα σχεδίου δράσης επιτρ.Ευρ.Κοιν-σελίδα εε στο ιντερνετ

202 Μ.Βηλαράς -''ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση στη δημόσια διοίκηση''σελ.121 επ/ΕΕυρΚ7/1989

203 Κατά τον Μ.Βηλαρά ο όρος ''λειτουργικές χρησιμοποιήθηκε για να διαχωρίσει τη μεταχείριση που η επιτροπή επιφυλάσσει στους δημοσίους υπαλλήλους και το υπόλοιπο προσωπικό των υπηρεσιών υγείας.Η δράση της επιτροπής δεν αφορά τις κατηγορίες αυτές.

Πρόκειται για τομείς που πολύ συχνά και λανθασμένα κατά την επιτροπή τα κράτη μέλη τους εντάσσουν στην εξαίρεση του άρθρου 48 παρ. 4 , ενώ κατά την επιτροπή πρόκειται για τομείς που τις περισσότερες φορές ασκούν αρκετά απομακρυσμένες δραστηριότητες από αυτές που κατά το αναγνωρισμένο από την επιτροπή λειτουργικό κριτήριο, αποτελούν δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης .Επομένως προκύπτει από την ανακοίνωση ότι οι προαναφερόμενοι τομείς και ειδικότερα οι θέσεις απασχόλησης στους τομείς αυτούς δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση του άρθρου 48 παρ.4 ²⁰⁴

Η επιτροπή για μια ακόμη φορά και σε αυτό το σχέδιο δράσης της αναφέρει ότι η παρέκκλιση που καθορίζεται με το άρθρο 48 παρ.4 αφορά μόνο τις ειδικές λειτουργίες του κράτους και των εξομοιούμενων με αυτό αρχών όπως είναι οι ένοπλες δυνάμεις , η αστυνομία, το δικαστικό σώμα , η φορολογική διοίκηση και το διπλωματικό σώμα.

Επιπλέον θεωρείται ότι καλύπτονται από την παρέκκλιση αυτή οι θέσεις απασχόλησης που υπάγονται στα υπουργεία του κράτους , στις περιφερειακές κυβερνήσεις , στις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλους εξομοιούμενους οργανισμούς , στις κεντρικές τράπεζες στο μέτρο που πρόκειται για το προσωπικό που ασκεί δραστηριότητες σχετικές με τη δημόσια εξουσία του κράτους ή άλλου νομικού προσώπου δημόσιου δικαίου , σε νομικά θέματα ,όπως είναι η επεξεργασία νομικών πράξεων , η εκτέλεση των πράξεων αυτών , ο έλεγχος της εφαρμογής τους και η εποπτεία των εξαρτώμενων οργανισμών ²⁰⁵

204 Β.Σκουρής-η πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα. -εκδόσεις Α.Σακκουλα σελ 14 επ,

205 ΕΕΕΚ C-72 -18/03/1988 SEL.3

Ε) Η ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΤΑ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ

Η ανακοίνωση γνωστοποιεί τη δυνατότητα καταγγελιών των πολιτών στην επιτροπή για μη τήρηση των οριζόμενων από αυτή ή ακόμα την προσφυγή των πολιτών στα εθνικά δικαστήρια , καθώς αναφέρει επίσης ότι στα κράτη μέλη που παραβαίνουν την τήρηση των κοινοτικών επιταγών θα ασκείται εναντίον τους η διαδικασία του άρθρου 169 ΣυνθΕΟΚ , μια διαδικασία που τους δίνει τη δυνατότητα να αποδείξουν τη θέση τους , περί ύπαρξης σχέσεως μεταξύ της επίδικης θέσης και των δραστηριοτήτων δημόσιας διοίκησης²⁰⁶

Επομένως και σύμφωνα με το σχέδιο δράσης της επιτροπής είναι δικαίωμα κάθε κοινοτικού υπηκόου να προσφύγει δικαστικά σε οιαδήποτε απόρριψη αίτησης υποψηφιότητας τους για μια θέση στο δημόσιο τομέα, εφόσον βέβαια κρίνει ότι αυτή η απόρριψη δεν συμβιβάζεται με τους κοινοτικούς κανόνες δικαίου ,οι οποίοι κατά το σχέδιο δράσης ισχύουν άμεσα στις εθνικές έννομες τάξεις όλων των κρατών μελών και υπερέχουν έναντι των αντίθετων εθνικών διατάξεων.²⁰⁷

Το σχέδιο δράσης αναφέρει ότι αν τεθεί σε κάποιο εθνικό δικαστήριο θέμα ερμηνείας των κανόνων ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων , το δικαστήριο αυτό έχει την ευχέρεια ή σε ορισμένες περιπτώσεις την υποχρέωση να παραπέμψει το θέμα αυτό στο ΔΕΚ κατά εφαρμογή του

206 Απόσπασμα σχεδίου δράσης επιτρ.Ευρ.Κοιν-σελίδα 66 στο ιντερνετ

207 Σύμφωνα με Μ.Βηλαρά -''ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση στη δημόσια διοίκηση''σελ.121 επ/ΕΕυρΚ7/1989

άρθρου 177 της συνθήκης ΕΟΚ , ώστε να αποφανθεί το τελευταίο με προδικαστική απόφαση.²⁰⁸

Στο πλαίσιο λοιπόν αυτό κινήθηκε και μία ιταλίδα υπήκοος , η οποία διαπιστώνοντας την έλλειψη της ελευθερίας στην κυκλοφορία των εργαζομένων στο κράτος της Γαλλίας θεώρησε σωστό να διαμαρτυρηθεί μέσω μιας αναφοράς και να ζητήσει σχετικές εξηγήσεις από την Επιτροπή των ευρωπαϊκών κοινοτήτων που με την απάντηση της έκανε ένα σημαντικό βήμα για την κοινοτική ερμηνεία της εξαίρεσης του άρθρου 39 και για τη συμμόρφωση του Γαλλικού κράτους με αυτή.

Συγκεκριμένα

Η αναφέρουσα, η οποία διαμένει στη Γαλλία και αναζητούσε εκεί εργασία επί δύο έτη, ισχυρίστηκε ότι οι γαλλικοί κανόνες σχετικά με τις προσλήψεις στη δημόσια διοίκηση επιφέρουν διακρίσεις σε βάρος των μη γάλλων ευρωπαίων πολιτών, οι οποίοι για παράδειγμα δεν μπορούν να προσληφθούν σε θέσεις βιβλιοθηκονόμων στη Γαλλία

Επίσης, επισήμανε ότι οι μεσαίες και ανώτερες θέσεις απασχόλησης του δημοσίου τομέα στο Γαλλικό

Υπουργείο Εξωτερικών Υποθέσεων δεσμεύονται συγκεκριμένα για τους γάλλους πολίτες και μόνο οι κατώτερες θέσεις (Κατηγορία Γ) είναι ανοικτές για μη γάλλους ευρωπαίους πολίτες

Η αναφέρουσα ισχυρίστηκε ότι οι γαλλικοί κανονισμοί δεν συνάδουν με τις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και

208B. Σκουρής-η πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημοσίου τομέα. –εκδόσεις Α.Σακκουλα σελ 14 επ,

κατήγγειλε το γεγονός ότι οι πολίτες της ΕΕ δεν έχουν πρόσβαση σε πολυάριθμες θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης στη Γαλλία, π.χ. ως βιβλιοθηκονόμοι

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής μετά την αναφορά την ενημέρωσαν ότι Το άρθρο 39 της ΣΕΚ προβλέπει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση· ωστόσο, η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι «οι διατάξεις του παρόντος άρθρου αυτού δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση».²⁰⁹

Εντούτοις, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ερμηνεύει συνεχώς αυτή την εξαίρεση κατά τρόπο πολύ περιοριστικό. Επομένως, τα κράτη μέλη μπορούν να δεσμεύουν θέσεις απασχόλησης στον δημόσιο τομέα για τους δικούς τους υπηκόους, μόνον αν οι θέσεις αυτές σχετίζονται άμεσα με τη συγκεκριμένη δραστηριότητα της δημόσιας υπηρεσίας, δηλαδή θέσεις οι οποίες ενέχουν την άσκηση δημόσιας αρχής και την ευθύνη της διαφύλαξης του γενικού συμφέροντος του κράτους

Αυτό πρέπει να αξιολογείται από τις αρχές των κρατών μελών κατά περίπτωση ανάλογα με τη φύση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων που καλύπτει η θέση.

Όσον αφορά τις θέσεις βιβλιοθηκονόμων, οι υπηρεσίες της Επιτροπής έκριναν ότι δεν εμπεριέχεται σε αυτές καμία άσκηση δημόσιας εξουσίας και ότι, συνεπώς, οι θέσεις αυτές πρέπει να είναι ανοιχτές στους πολίτες της ΕΕ.

209 Απόσπασμα από απόφαση ΔΕΚ

Στο πλαίσιο διαδικασίας επί παραβάσει, οι γαλλικές αρχές ενημέρωσαν την Επιτροπή τον Ιούλιο του 2002 ότι οι διαγωνισμοί για

βιβλιοθηκονόμους είναι πλέον ανοιχτοί και στους πολίτες της ΕΕ²¹⁰

Αν η αναφέρουσα έχει πρόσφατες πληροφορίες σχετικά με διαγωνισμούς για βιβλιοθηκονόμους στους οποίους

περιλαμβάνεται προϋπόθεση ιθαγένειας, οι υπηρεσίες της Επιτροπής ζήτησαν από την αναφέρουσα να τους αποστείλει τις σχετικές πληροφορίες, καθιερώνοντας με αυτό τον τρόπο μια συνεργασία μεταξύ πολίτη και οργάνων της επιτροπής, που είναι αναγκαία για την καλύτερη αντιμετώπιση των προβλημάτων.

Όσον αφορά τη γενικότερη κατάσταση της εφαρμογής του άρθρου 39, παράγραφος 4, της ΣΕΚ στις θέσεις απασχόλησης στον δημόσιο τομέα της Γαλλίας, οι υπηρεσίες της Επιτροπής πληροφόρησαν την αναφέρουσα ότι οι γαλλικές αρχές ετοιμάζουν επί του παρόντος μια μεταρρύθμιση, προκειμένου να ανοίξουν στους πολίτες της ΕΕ όλες τις θέσεις που δεν εμπεριέχουν δημόσια αρχή.

Πράγματι στις 26 Ιουλίου 2005, οι γαλλικές αρχές ψήφισαν το νόμο αριθ. 2005-843 (νόμος περί

διαφόρων μέτρων μεταφοράς του κοινοτικού δικαίου σχετικά με τη δημόσια διοίκηση).²¹¹ Με το άρθρο 10 τροποποιείται ο νόμος 83-634 της 13ης Ιουλίου 1983 (νόμος περί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων), ως εξής: Οι πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ή άλλου κράτους συμβαλλομένου στη

210 Απόφαση ΔΕΚ

211 Νόμος 843-2005 –κώδικας νομικού βήματος 2005

συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο εκτός της Γαλλίας έχουν πρόσβαση, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο Γενικό Κανονισμό, στους κλάδους των υπαλλήλων του δημοσίου, στους κλάδους των υπαλλήλων της τοπικής αυτοδιοίκησης και σε λοιπές θέσεις δημοσίων υπαλλήλων.²¹² Ωστόσο, δεν έχουν πρόσβαση σε θέσεις τα χαρακτηριστικά των οποίων είτε είναι συνυφασμένα με την άσκηση της κυριαρχίας, είτε συνεπάγονται άμεση ή έμμεση άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας του κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων. (...) Οι όροι εφαρμογής του παρόντος άρθρου θεσπίζονται με διάταγμα του Συμβουλίου του Κράτους.

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής θεωρούν ότι αυτές οι νέες διατάξεις της γαλλικής νομοθεσίας θα οδηγήσουν στην ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περί της ελεύθερης κυκλοφορίας Εργαζομένων και είναι πράγματι έτσι και μπορεί κανείς να συμπεράνει ότι από τη συνεργασία αυτή που μόλις προαναφέρθηκε μεταξύ πολίτη(μέσω της αναφοράς) και οργάνων επιτεύχθηκε η συμμόρφωση της Γαλλίας προς το κοινοτικό δίκαιο.

212 νόμος 83-634 της 13ης Ιουλίου 1983 (νόμος περί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων), κώδικας νομικού βήματος 1983

§ 4. Η ΟΠΤΙΚΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Τα κράτη μέλη παρά τις ερμηνείες της εξαίρεσης που προσπάθησε να δώσει το ΔΕΚ αλλά και τα όργανα των ευρωπαϊκών κοινοτήτων συνεχίζουν σε πολλές περιπτώσεις να έχουν μια άλλη προσέγγιση της εξαίρεσης αυτής, διευρύνοντας τα όρια της με όποιον τρόπο μπορούν.

Τα εθνικά κράτη αντιμετωπίζουν, όπως προείπαμε, τη δημόσια διοίκηση ως ένα στοιχείο της εθνικής κυριαρχίας τους και θεωρούν ότι έχουν το δικαίωμα να ερμηνεύουν τη διάταξη αυτή και την εξαίρεση της με δικά τους κριτήρια, καθώς πρόκειται για ένα κομμάτι που το θεωρούν εσωτερικό. Έτσι παρατηρείται ακόμα και στις μέρες μας η εμμονή ορισμένων κρατών στη διατήρηση των περισσότερων, για να μη πούμε όλων, των θέσεων δημόσιας διοίκησης για τους υπηκόους τους, κάτι που εύκολα παρατηρείται από την ανάγνωση των προκηρύξεων τους με την εμμονή τους σε όρους, όπως η υπηκοότητα και η εθνική ιθαγένεια.

.213

Έτσι το ΔΕΚ αναγκάζεται συχνά να παρεμβαίνει υπενθυμίζοντας ότι η διάταξη του άρθρου 48 παρ. 4 πρέπει να ερμηνεύεται ομοιόμορφα στο σύνολο της κοινότητας και όχι κάθε κράτος μέλος να την ερμηνεύει διαφορετικά και μάλιστα αναφέρει ότι πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου. Επίσης τονίζει κάθε φορά που του δίνεται η αφορμή ότι η δημόσια διοίκηση κατά την έννοια του

213 Κακούρης Κ.-Η σχέση της κοινοτικής έννομης τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών μελών – ΕΕΕΥΡΑ1986 σελ 525 επ.

άρθρου 48 παρ .4 δεν μπορεί να αφεθεί στην απόλυτη διάκριση των κρατών μελών ²¹⁴ και υπενθυμίζει επίσης στα κράτη μέλη την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού.²¹⁵

Β) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ

Το ΔΕΚ αναγκάστηκε πολλές φορές μέχρι σήμερα με τις αποφάσεις του να ερμηνεύσει την ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων και να οριοθετήσει την εξαίρεση που αυτή ορίζει απέναντι στην προαναφερόμενη τακτική των κρατών να οριοθετούν τη δημόσια διοίκηση με δικά τους κριτήρια

Έτσι κρίθηκε ότι δεν εμπίπτουν στην έννοια δημόσια διοίκηση και ούτε αποτελούν απασχόληση σε αυτή οι θέσεις εργατών στα κρατικά ταχυδρομεία ²¹⁶, οι θέσεις κλειδούχου ²¹⁷, φορτωτή, μηχανοδηγού, εργάτη σιδηροδρόμου, χειριστή σημάτων σε κρατικούς σιδηροδρόμους, οι θέσεις καθαριστή γραφείου, βοηθού ελαιοχρωματιστή, βοηθού διακοσμητή, εργάτη ²¹⁸, οι θέσεις νοσοκόμων σε δημόσια νοσοκομεία ²¹⁹. Συγκεκριμένα στην υπόθεση 149/79 επιτροπής κατά Βελγίου, το Βέλγιο κατηγορήθηκε ότι έθετε ως απαραίτητο προσόν για τη κάλυψη θέσεων στους Βελγικούς σιδηροδρόμους τη βελγική υπηκοότητα, χωρίς να αποδεικνύει προφανώς ότι οι θέσεις αυτές σχετίζονται άμεσα με την άσκηση δημόσιας εξουσίας ²²⁰

214 *ibidem* σελ. 3891 περίπτωση 18

215 πάγια νομολογία ΔΕΚ

216 ΔΕΚ Συλλ. Σελ.87 επ.

217 ΔΕΚ Συλλ.1982 σελ.1845,1851, αρ.περ.8(επιτροπή κατά Βελγίου

218 Χ.Τσιλιώτης-ελεύθερη πρόσβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση εκδόσεις α.σακουλα σελ 47

219 ΔΕΚ Συλλ.1986,σελ.1725 επ.,1739,αρ περ 17

220 Υπόθεση ΔΕΚ 149/79 –επιτροπή κατά βελγίου- ur-lex.europa.eu/el/index.htm

Στην υπόθεση 152/73 γνωστή ως υπόθεση ως sotgiu απαντώντας το ΔΕΚ σε προδικαστικά ερωτήματα ανέφερε ότι κακώς ιταλός εργαζόμενος στα ταχυδρομεία της Γερμανίας δεν εισέπραξε αποζημίωση λόγω της διαφοράς κατοικίας του μεταξύ της μόνιμης κατοικίας και του τόπου εργασίας του. Το ΔΕΚ τόνισε ότι δεν μπορεί να δεχτεί διακριτική μεταχείριση σε όρους εργασίας εναντίον κοινοτικού υπηκόου που ασκεί το αναφαίρετο δικαίωμα του να εργαστεί σε άλλη χώρα της κοινότητας ,ασχέτως αν η σύμβαση του είναι σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου²²¹

Στην υπόθεση 225/85 – με διάδικους τους ερευνητές του consiglio Nazionale delle Ricerche και το εθνικό συμβούλιο, η Ιταλία εσφαλμένα κατά την κρίση του δικαστηρίου χρησιμοποιούσε την προϋπόθεση της ιθαγένειας για την πρόσληψη αλλοδαπών ερευνητών στο Εθνικό συμβούλιο ερευνών ,διευρύνοντας με αυτόν τον τρόπο την έννοια της δημόσιας διοίκησης σε θέσεις που δεν επιθυμούσε ο κοινοτικός νομοθέτης, καθώς δεν προέκυπτε κατά το δικαστήριο ότι η εργασία τους είχε να κάνει με άσκηση δημόσιας εξουσίας ή με προώθηση γενικών συμφερόντων του κράτους .Ωστόσο το δικαστήριο σημείωσε ότι καθήκοντα διευθύνσεως ή συμβούλου του κράτους επί επιστημονικών και τεχνικών θεμάτων σχετίζονται με άσκηση δημόσιας εξουσίας και για αυτό μπορεί στις συγκεκριμένες θέσεις να εφαρμοστεί η εξαίρεση του άρθρου 48^{222,223}

221 ΔΕΚ Συλλ 1974 ,σελ.87 επ.

222 Υπόθεση ΔΕΚ 225/85 Συλλ

223 Σύμφωνα με Χ.Τσιλιώτη “ελεύθερη πρόσβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση “ σελ.45 επ-Εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 2004

Με την απόφαση της 27-11-91 επί της υπόθεσης c 491 το δεκ απαντώντας σε προδικαστικό ερώτημα της Γαλλίας σχετικά με το αν κάποια Γερμανίδα υπήκοος δικαιούται να συμμετάσχει σε διαγωνισμό για κάλυψη θέσης καθηγήτριας Γερμανικής γλώσσας που διεξάγονταν σε Γαλλικό σχολείο τόνισε ότι η θέση του καθηγητή δεν αποτελεί απασχόληση στη δημόσια διοίκηση υπό την έννοια που δίνει σε αυτή το άρθρο 48 παρ.4 της ΣυνθΕΟΚ.²²⁴

Με την απόφαση 30 -5-1989 στην υπόθεση 33/88 γνωστή ως υπόθεση Allue το δικαστήριο θα δεχτεί ότι η απασχόληση λέκτορα ξένης γλώσσας σε πανεπιστήμιο δεν αποτελεί απασχόληση σε δημόσια διοίκηση, καθώς δεν συνεπάγεται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους. Επομένως κατά το δικαστήριο κάθε δυσμενής αντιμετώπιση στη μεταχείριση τους στους όρους εργασίας θεωρείται απαράδεκτη^{225,226}

224 Υπόθεση ΔΕΚ c491 –επιτροπή κατά βελγίου- ur-lex.europa.eu/el/index.htm

225 Β.Σκουρής –η πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης δημόσιου τομέα σελ25.

226 Σύμφωνα με Χ.Τσιλιώτη “ελεύθερη πρόσβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση “ σελ.45 επ-Εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 2004

Γ) ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Από τα προαναφερόμενα νομολογιακά παραδείγματα γίνεται σαφές ότι τα κράτη μέλη προσπαθούν να διευρύνουν τα όρια της εξαίρεσης τα παραγράφου 4 του άρθρου 39 ,όχι μόνο στις θέσεις δημοσίων οργανισμών παρόλο που δεν ασκούν δημόσια εξουσία ,αλλά εκμεταλλευόμενα τη λειτουργική θεώρηση της δημόσιας διοίκησης προσπαθούν να εμποδίσουν την πρόσβαση των κοινοτικών σε πολλές ακόμα θέσεις ακόμα και του ιδιωτικού τομέα που τίποτα δεν έχουν να κάνουν με δημόσιας διοίκηση ,ούτε κατά το οργανικό κριτήριο ,ούτε κατά το λειτουργικό

§ 5. ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΗΝ ΑΠΟΔΟΧΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Από τα όσα προαναφέρθηκαν διαπιστώθηκε η απροθυμία των κρατών μελών για την ελεύθερη πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης, την οποία επιτυγχάνουν ,όπως περιγράφηκε παραπάνω με την διευρυμένη ερμηνεία της εξαίρεσης του άρθρου 39

Επιπλέον Τα κράτη μέλη πολλές φορές αδυνατούν και σε γενικότερο επίπεδο να προσαρμοστούν με τις επιταγές κοινοτικού δικαίου , δημιουργώντας διάφορα προβλήματα στην άσκηση των ελευθεριών στους πολίτες και αναγκάζοντας είτε την επιτροπή να παρέμβει ,είτε το ΔΕΚ να αποφασίσει σχετικά

Αν γίνει μια προσπάθεια να συνοψιστούν οι λόγοι της δυσκολίας των κρατών μελών προς την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου θα μπορούσαν να αναφερθούν τα εξής :

Α) ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΣΥΝΕΙΔΗΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΟΡΑΜΑΤΟΣ

Τα κράτη όταν εντάσσονται στην ευρωπαϊκή κοινότητα καλούνται να αλλάξουν εντελώς τη συλλογιστική τους και τους στόχους τους.

Καλούνται να παραμερίσουν την καθαρά εθνική σκοπιά των πραγμάτων που μέχρι τότε είχαν και να προσαρμοστούν σε νέα δεδομένα συνεργασίας και συμπόρευσης. Καλούνται να εμπεδώσουν και με τις ενέργειες τους να αποδείξουν την πρόκληση του ευρωπαϊκού οράματος , το οποίο αντιμετωπίζει όλα τα συμβαλλόμενα κράτη μέλη ως ενιαίο

σύνολο και φέρνει τον ευρωπαίο πολίτη στο προσκήνιο ενός μεγάλου ενιαίου χώρου , χωρίς σύνορα , χωρίς διακρίσεις .

Με άλλα λόγια καλούνται να αντικαταστήσουν το έως τότε εθνικό τους "εγώ " με το κοινοτικό "εμείς " .

Είναι λοιπόν προφανές πως τα κράτη μέλη δεν είναι πάντα έτοιμα να είτε να συνειδητοποιήσουν την αλλαγή αυτή στους στόχους τους , είτε να αντιληφθούν άμεσα τη σημασία του ευρωπαϊκού οράματος και αυτό συμβαίνει για διάφορους λόγους , όπως οι ιστορικές τους καταβολές , οι έως τότε πολιτικές συνήθειες και τακτικές κ.τ.λ.²²⁷

Β) ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ –ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ

Ένας ακόμα σημαντικός λόγος δυσκολίας των κρατών να αποδεχτούν τη κοινοτική πραγματικότητα είναι ότι πρέπει να αντιληφθούν ότι με την προσχώρηση τους στην ευρωπαϊκή κοινότητα συνήψαν συμβάσεις με τις οποίες περιόριζαν σε κάποιους τουλάχιστον τομείς τις αρμοδιότητες τους αποδεχόμενα την υπερισχύ του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού

²²⁸Ετσι παρατηρείται πολύ συχνά το φαινόμενο τα κράτη μέλη να μην ανταποκρίνονται στη συμβατική τους υποχρέωση και κατά το δοκούν και συμφέρον πότε να αποδέχονται τις κοινοτικές επιταγές και πότε όχι

²²⁹Εξαιτίας αυτής τους της στάσης το ΔΕΚ με τις κατά καιρούς αποφάσεις του ,έχει παρέμβει τονίζοντας στα κράτη μέλη ότι η αναδρομή σε διατάξεις της εσωτερικής έννομης τάξης για να περιοριστεί το περιεχόμενο των διατάξεων των κοινοτικών κανόνων θα είχε ως

227 Κακούρης Κ.-Η σχέση της κοινοτικής έννομης τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών μελών-εεευρδ σελ.525 επ.

228 Ε.Βενιζέλος "Μαθήματα Συνταγματικού δικαίου "Εκδόσεις Σάκκουλα 1993

229 Κεραμεύς Κ.-σύνυαγμα,εθνικός δικαστής και κοινοτικό δίκαιο

αποτέλεσμα να θιγούν η ενότητα και η αποτελεσματικότητα αυτού του δικαίου και δεν μπορεί να γίνει σε καμία περίπτωση δεκτή.²³⁰

Ο εν λόγω κανόνας πρέπει να εφαρμόζεται επίσης και στον προσδιορισμό των ορίων και του περιεχομένου των άρθρων της συνθήκης, όπως εν προκειμένω στο άρθρο 48 παρ.4.^{231,232}

Παρόλα αυτά πάντως τα κράτη μέλη ακόμα και σήμερα σε πολλές περιπτώσεις αρνούνται να εφαρμόσουν το κοινοτικό δίκαιο και να συμμορφωθούν είτε στις οδηγίες και στους κανονισμούς, είτε ακόμα και στις αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων.

Συγκεκριμένα η Ελλάδα είναι μάλλον από τις πρώτες χώρες στην παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και έως τώρα τις έχουν επιβληθεί ουκ ολίγα πρόστιμα.

Γ) ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ –ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Στο πλαίσιο της σύγκρουσης του εθνικού δικαίου με το κοινοτικό, ένα σημαντικό πρόβλημα που από την ίδρυση της η ευρωπαϊκή κοινότητα κλήθηκε να αντιμετωπίσει ήταν οι σχέσεις της με τα εθνικά συντάγματα και το ζήτημα της ιεράρχησης της στην πυραμίδα των εθνικών ενόμων τάξεων. Κάθε συντεταγμένο εθνικό κράτος επιφυλάσσει για το ανώτερο κανόνα δικαίου του την πρώτη θέση στην ιεράρχηση των κανόνων δικαίου, καθώς από εκεί συγκροτείται, λαμβάνει τα χαρακτηριστικά του και διαρθρώνει τις δομές του.²³³

230 Σύμφωνα με Ε.Σαχπεκίδου "Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα Ελληνικά δικαστήρια" Αρμενόπουλος 2000 και

σύμφωνα με Ε.Σαχπεκίδου "το ΔΕΚ και η πορεία προς την ΕΕ" Εκδόσεις Σάκκουλα 2000

231 Χ.Τσιλιώτης-η διακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων στις χώρες της εε-εκδόσεις σακκουλα σελ46

232 Σύμφωνα με Αντ Μανιτάκη "κράτος δικαίου" Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα

233 Ε.Βενιζέλος- "Μαθήματα Συνταγματικού δικαίου" -εκδόσεις Σάκκουλα 1993

Με την ίδρυση των ευρωπαϊκών κοινοτήτων και με την προσχώρηση των κρατών μελών σε αυτές δημιουργήθηκε μια ξεχωριστή έννομη τάξη και αντιμετωπίστηκε το ζήτημα σε ποια θέση θα πρέπει να τοποθετηθεί .

Τα κράτη μέλη από τη μεριά τους τόνισαν την πρωτοκαθεδρία των εθνικών συνταγμάτων ,²³⁴ ενώ η ευρωπαϊκή κοινότητα μέσω των οργάνων της υποστήριξε την ανωτερότητα του κοινοτικού δικαίου έναντι σε κάθε εθνικό δίκαιο ακόμα έναντι και των εθνικών συνταγμάτων.^{235,}

Συγκεκριμένα είναι γενικά αποδεκτό ότι το κοινοτικό δίκαιο έχει υπέρτερη ισχύ από τα εθνικά δίκαια των κρατών μελών και ότι τα κράτη μέλη οφείλουν είτε να αναπροσαρμόζουν τη νομοθεσία τους στα θέματα που διαφέρουν από τις επιταγές του κοινοτικού νομοθέτη, είτε να νομοθετούν πλέον με τη συνειδητοποίηση ότι είναι μέλη μιας κοινότητας και πρέπει να λειτουργούν σύμφωνα με τις κοινοτικές επιταγές.^{236,237,}

Στο επίπεδο του Συντάγματος τώρα το ΔΕΚ από την αρχή της νομολογίας του υποστήριξε την ανωτερότητα του κοινοτικού δικαίου αναφέροντας ότι "Αντιθέτως προς τις συνηθισμένες διεθνείς συνθήκες , η συνθήκη της ΕΟΚ δημιούργησε μια δική της έννομη τάξη , η οποία με την έναρξη ισχύος της εντάχθηκε στις έννομες τάξεις των κρατών μελών και πρέπει να εφαρμόζεται από αυτά ."²³⁸ Από την ίδρυση της κοινότητας για απεριόριστο χρόνο , η οποία διαθέτει δικά της όργανα , ικανότητα

234 Ε.Βενιζέλος- Μαθήματα Συνταγματικού δικαίου-εκδόσεις Σάκκουλα 1993

235 Χ.Τσιλιώτης "ελεύθερη πρόσβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση" σελ. 53 επ.Εκδόσεις Σάκκουλα 2004

236 ΠΣτάγκος-Σαχπεκίδου-δίκαιο των ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της ευρωπαϊκής ένωσης-εκδόσεις σακκουλα

237 Α.Καλογερόπουλος"η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι των δικαίων των κρατών μελών "Το Σ 1980 σελ 1 επ.

Και σύμφωνα με Γ.Δρόσο "Ελλ.ηνική Συνταγματική τάξη και Ευρ'Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις Εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 1987 σελ 15 επ.

238 Νομολογία ΔΕΚ-νομική βάση δεδομένων"νόμος"

δικαίου , δικαιοπρακτική ικανότητα , ικανότητα του διεθνώς συμβάλλεσθαι και κυρίως γνήσια κυριαρχικά δικαιώματα , προερχόμενα από τον περιορισμό της αρμοδιότητας των κρατών μελών ή την μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων των κρατών μελών στην κοινότητα , τα κράτη μέλη περιόρισαν την κυριαρχία τους , αν και σε στενά καθορισμένο πεδίο , και έτσι , δημιούργησαν ένα σώμα δικαίου που είναι δεσμευτικό για τους υπηκόους τους και για αυτά τα ίδια.²³⁹

Ἡ ένταξη αυτών των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου στα δίκαια των κρατών μελών και γενικά το κείμενο και το πνεύμα τη Συνθήκης έχουν ως συνέπεια ότι είναι αδύνατο τα κράτη μέλη να λάβουν μεταγενέστερα μονομερή μέτρα εναντίον της έννομης τάξης , την οποία αποδέχτηκαν με τον όρο της αμοιβαιότητας.²⁴⁰

Τα κράτη επομένως , επιφυλάσσοντας κατά τις διατάξεις της Συνθήκης δικαιώματα και υποχρεώσεις , που ως τότε ανήκαν στις εσωτερικές τους έννομες τάξεις , στη ρύθμιση της κοινοτικής έννομης τάξης , προέβησαν στον περιορισμό των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων , μια ενέργεια τους που δεν μπορεί να ανακληθεί με μέτρα ασυμβίβαστα με την έννοια της κοινότητας.²⁴¹

Την ανωτέρω αρχή υπεροχής της κοινοτικής έννομης τάξης επέκτεινε το ΔΕΚ και έναντι των εθνικών συνταγμάτων ισχυριζόμενο ότι η ισχύς μιας κοινοτικής πράξης ή η εφαρμογή της σε ένα κράτος μέλος δεν μπορούν να επηρεασθούν από τον ισχυρισμό ότι παραβιάζουν ατομικά δικαιώματα

239 Χ.Τσιλιώτης "ελεύθερη πρόσβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση" σελ. 53 επ.Εκδόσεις Σάκκουλα 2004

240 ΔΕΚ Συλλ 1964 σελ.1141 ,1269-1271 όπως και προγενέστερα ΔΕΚ Συλλ 1960 σελ.1163 επ.

241 ΔΕΚ Συλλ 1964 σελ.1141 ,1269-1271 όπως και προγενέστερα ΔΕΚ Συλλ 1960 σελ.1163 και Συλλ 1969 σελ 1 επ. (Wilhelm)

προστατευόμενα από το σύνταγμα του κράτους αυτού ή τις θεμελιώδεις αρχές του εθνικού συντάγματος.²⁴²

Σε σχετικές μάλιστα απαντήσεις επί προδικαστικών ερωτημάτων κρατών μελών σχετικά με την ερμηνεία της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση, το ΔΕΚ ισχυρίστηκε ότι είναι απαράδεκτο τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν διατάξεις του εσωτερικού τους δικαίου για την ερμηνεία αυτής της εξαίρεσης, είτε το εσωτερικό αυτό δίκαιο είναι κάποιο νομοθέτημα, είτε είναι ακόμα και συνταγματική διάταξη.

Δ) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Όσον αφορά την υπέρτερη ισχύ του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών συνταγμάτων οι αποφάσεις του ΔΕΚ που ασχολήθηκαν σχετικά είναι πολλές.

Συγκεκριμένα:

Σχετική επι του θέματος νομολογία υπάρχει στην υπόθεση Επιτροπής κατά Λουξεμβούργου, όπου το ΔΕΚ έκρινε ότι ενδεχόμενη σύγκρουση του άρθρου 39 παρ.4 (πρώην 48 παρ 4) ΣυνθΕΚ με εθνικές συνταγματικές διατάξεις, όπως εν προκειμένω το άρθρο 11 του Συντάγματος του Λουξεμβούργου που θέτει την ιθαγένεια ως προϋπόθεση για την πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση οδηγεί σε αναγκαστική υποχώρηση των διατάξεων του κράτους μέλους χάριν του κοινοτικού δικαίου.²⁴³

Αντίστοιχη απόφαση εξέδωσε το ΔΕΚ στην υπόθεση Επιτροπής κατά Βελγίου, καθώς το Βέλγιο χρησιμοποιώντας συνταγματική του διάταξη,

²⁴² Χ.Τσιλιώτης-η διακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων στις χώρες της εε-εκδόσεις σακκουλα σελ54,55

²⁴³ Υπόθεση ΔΕΚ επιτροπή κατά Λουξεμβούργου Συλλ σελ 332

έθετε ως όρο πρόσληψης κάποιου στη Δημόσια διοίκηση την Βελγική ιθαγένεια , κάτι που κατά το ΔΕΚ ήταν αντίθετο με το κοινοτικό δίκαιο , καθώς μόνο για κάποιες απασχολήσεις της δημόσιας διοίκησης είχε το δικαίωμα να το κάνει αυτό.²⁴⁴

²⁴⁴ Υπόθεση Δεκ Επιτροπή κατά Βελγίου Συλλ σελ 410

§ 6. ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η Ελλάδα έχει συνταγματικά ρυθμίσει τόσο τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στη δημόσια διοίκηση όσο και τη νομική φύση της εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων.

A) ΣΧΕΣΗ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ –ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.

Η σχέση του ελληνικού συντάγματος με το κοινοτικό δίκαιο εμφανίζεται προβληματική , καθώς όπως προαναφέρθηκε γενικότερα η σχέση των εθνικών συνταγμάτων με το κοινοτικό δίκαιο είναι ιδιαίτερη , εξαιτίας του ζητήματος της ιεραρχικής διάρθρωσης τους.

Η συνταγματική θεωρία και νομολογία στη χώρα μας έκανε μια διαφορετική προσέγγιση του ζητήματος αυτού.

Ξεκινώντας από την άποψη ότι οποιοσδήποτε καθορισμός της σχέσης ελληνικού συντάγματος και κοινοτικού δικαίου θα πρέπει να ξεκινά από το τι επιτρέπει το Ελληνικό Σύνταγμα και ειδικά το άρθρο 28 κατέληξε στην άποψη ότι δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου ακόμα και επί του Συντάγματος αρκεί ,όμως , να υπάρχει εθνικό συμφέρον , να μην θίγονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και να τηρούνται οι αρχές της ισότητας με τον όρο της αμοιβαιότητας Κατά μια άποψη αυτό έχει ήδη επιτευχθεί με τη συνθήκη προσχώρησης ,κατά άλλη άποψη θα πρέπει να επαναλαμβάνεται κάθε φορά που τίθεται θέμα περιορισμών ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας.²⁴⁵²⁴⁶

245X .Τσιλιώτης-η διακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων στις χώρες της εε-εκδόσεις σακκουλα σελ59 και σύμφωνα με 245X .Τσιλιώτης-η διακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων στις χώρες της εε-εκδόσεις σακκουλα σελ 62 επ. και Χ.Χρυσανθάκης ``η οργανωτική διάρθρωση ``ΕΕΕΔ 1997

Μία άλλη προσέγγιση θεωρεί ότι κάθε φορά που τίθεται ζήτημα αντίθεσης μιας συνταγματικής διάταξης με το κοινοτικό δίκαιο επέρχεται μια σιωπηρή οιοονεί αναθεώρηση της κρίσιμης συνταγματικής διάταξης. Τέλος υπάρχει και η τοποθέτηση που διαχωρίζει εντελώς την σχέση υπεροχής η μη του εθνικού Συντάγματος έναντι του κοινοτικού δικαίου , αναφέροντας την αυτοτέλεια του καθενός μέσω των διαφορετικών πεδίων εφαρμογής τους.²⁴⁷

Β) ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Το ελληνικό Σύνταγμα έχει ρυθμίσει από μόνο του το θέμα της πρόσβασης στη ελληνική δημόσια διοίκηση δίνοντας το δυνατότητα αυτή κατ' αρχήν και κυρίως στους Έλληνες πολίτες και αφήνοντας μια δυνατότητα και στους αλλοδαπούς κατόπιν ,όμως , συγκεκριμένης ρύθμισης με ειδικό νόμο.²⁴⁸

Άρθρο 4 παρ.4

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

Μία από τις χώρες λοιπόν που χρησιμοποιούν την προϋπόθεση της ιθαγένειας ως απαραίτητο προσόν για τη πρόσληψη εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση είναι και η Ελλάδα η οποία με το άρθρο 4 του Συντάγματος της ορίζει ότι “μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες

246 Ε.Βενιζέλος- Μαθήματα συνταγματικού δικαίου εκδόσεις σακκουλα 1993

247 Σύμφωνα με Γ.Παπαδημητρίου “Το Σύνταγμα και η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση” .Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1993

248 Σύμφωνα με Ε.Βενιζέλο “μαθήματα Συνταγματικού δικαίου” Εκδόσεις Σάκκουλα 1993 και σύμφωνα με Δ.Τσάτσο “Συνταγματικό δίκαιο ” Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 1993

τις δημόσιες λειτουργίες , εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους

Γ) Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ

Η συγκεκριμένη συνταγματική διάταξη έχει προΐστορία στον ελληνικό χώρο, καθώς υπήρχε ανέκαθεν στα συνταγματικά κείμενα της χώρας ,όπως στο πρώτο ελληνικό σύνταγμα του 1822, όπου στο άρθρο στ ορίζεται ότι "Όλοι οι Έλληνες είς όλα τα αξιώματα και τιμάς έχουσι το αυτό δικαίωμα δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότης εκάστου"και επαναλαμβάνεται και στα άλλα συντάγματα της επαναστατικής περιόδου ,όπως στο Σύνταγμα του 1823 όπου στο άρθρο ε αναφέρεται ότι "όλοι οι Ελληνες είναι δεκτοί επίσης εις τα πολιτικά και στρατιωτικά , και εις όλα εν γένει τας τιμάς δοτήρ δε τούτων μόνη εκάστου η αξιότης"και στο Σύνταγμα του 1827 που στο άρθρο 8 παρ.1 αναφέρεται ότι "όλοι οι Έλληνες είναι δεκτοί , έκαστος κατά το μέτρον της προσωπικής του αξίας , εις όλα τα δημόσια επαγγέλματα ,πολιτικά και στρατιωτικά"^{249,250} Στο Σύνταγμα του 1844 στο άρθρο 3 προτ.2 ορίζεται ότι "μόνο οι πολίται Έλληνες είναι δεκτοί εις όλα τα δημόσια επαγγέλματα "²⁵¹ Στο Σύνταγμα του 1864 παρομοίως αναφέρεται στο άρθρο 3 προτ.2 ότι "μόνοι δε οι πολίται Έλληνες εις όλας τας δημόσιας λειτουργίας"²⁵²

249 Αναστασιάδης-Ελλ.Συνταγματική ιστορία –εκδόσεις σάκκουλα

250 Γ.Παπαδημητρίου "Το Σύνταγμα και η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση". Σελ 91 Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1993

251 Σύνταγμα 1844, άρθρο 3 παρ.2

252 Σύνταγμα 1864 άρθρο 3

Στο Σύνταγμα του 1911 στο άρθρο 3 ορίζεται ότι "μόνοι δε οι πολίται Έλληνες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες ,πλὴν των δι' ειδικών νόμων εισαγομένων ειδικών εξαιρέσεων"²⁵³

Στο Σύνταγμα του 1927 στο άρθρο 6 παρ.1 προτ.2 αναφέρεται ότι "εις τας δημοσίας λειτουργίας είναι δεκτοί μόνοι οι Έλληνες ,πλὴν των δι' ειδικών νόμων εισαγομένων ειδικών εξαιρέσεων"²⁵⁴

Στο Σύνταγμα του 1952 στο άρθρο 3 παρ.1 ορίζεται ότι "μόνον πολίται Έλληνες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες ,πλὴν των δι' ειδικών νόμων εισαγομένων εξαιρέσεων"²⁵⁵

Τέλος στο ισχύον Σύνταγμα του 1975/86/01 επαναλήφθηκε παρόμοια διάταξη με την προσθήκη για πρώτη φορά ειδικού ορισμού για την πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση^{256,257}

Σε μια πρώτη λοιπόν προσέγγιση και ερμηνεία του θέματος της απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση , έτσι όπως ιστορικά καταγράφεται μέσα από τις συνταγματικές διατάξεις , θα γινόταν αντιληπτό ότι για την Ελλάδα ιστορικά είναι συνυφασμένη η δημόσια διοίκηση με την απαίτηση της ιθαγένειας , καθώς επιλέγεται να δικαιούνται να έχουν πρόσβαση σε αυτήν μόνο Έλληνες πολίτες. Βέβαια πρέπει επίσης να παρατηρηθεί και μια σχετική ευελιξία των ελληνικών συνταγμάτων ενόψει των διαμορφωμένων νέων συνθηκών , καθώς σχετικά νωρίς στο Ελληνικό Σύνταγμα του 1911 για πρώτη φορά περιελήφθη ή

253 Σύνταγμα 1911 , άρθρο 3 , βλ .σχετικά Ν.Σαρίπολο "Συνταγματικό δίκαιο "τ.Γ.1923 σελ.15 επ., Μ.Στασινόπουλο "Υπαλληλικός κώδικας " 1951 σελ.43 επ.,Αλ.Σβώλου Γ.Βλάχου "το Σύνταγμα της Ελλάδος 1954 σελ.266 επ.,Ηλ.Κυριακόπουλο "Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο"τ.Γ 1961 Σελ.188 επ.

254 Σύνταγμα 1927,άρθρο 6 ,παρ.1

255 Σύνταγμα 1952,άρθρο 3 παρ.1

256 Αναστασιάδης-Ελλ.Συνταγματική ιστορία -εκδόσεις σάκκουλα

257 Σύνταγμα 1975/86/01 άρθρο 4

κατ' εξαίρεση και δυνάμει ειδικών συνθηκών δυνατότητα πρόσβασης και αλλοδαπών στη δημόσια διοίκηση.²⁵⁸

Είναι επομένως κατ' αρχήν εν μέρει "ιστορικά" δικαιολογημένη η δυσκολία της Ελλάδος να ερμηνεύσει την εξαίρεση του 48 παρ. 4 με στενά όρια και η δυσκολία της να υποδεχτεί αλλοδαπούς στη στελέχωση της δημόσιας της διοίκησης.

Μάλιστα θα πρέπει να σημειωθεί ότι πέρα από την εμμονή του Ελληνικού Συντάγματος στη διάταξη αυτή επέλεξε με το άρθρο 110 παρ.1 να εντάξει τη διάταξη αυτή στο σκληρό πυρήνα μη αναθεωρητέων διατάξεων και μάλιστα είναι κάτι που έρχεται σε αντίφαση με τη σχετικά γρήγορη πρόβλεψη της εξαίρεσης για τη πρόσβαση και αλλοδαπών στη δημόσια διοίκηση με το Σύνταγμα του 1911.

Πρέπει επίσης να παρατηρηθεί ότι το άρθρο 4 παρ.4 Συντ. ψηφίστηκε στην ολομέλεια της Ε αναθεωρητικής βουλής χωρίς σχεδόν καμία συζήτηση και όπως ακριβώς είχε προταθεί στο άρθρο 3 παρ.3 του κυβερνητικού σχεδίου συντάγματος, κάτι που πιθανώς σήμαινε ότι η πεποίθηση πως η δημόσια διοίκηση ανήκει στους ημεδαπούς πολίτες του κράτους, ήταν καθολική πεποίθηση ολοκλήρου του πολιτικού κόσμου και πιθανώς και της κοινωνίας, αν δεχτούμε ότι η πολιτική εκφράζει την κοινωνία και σίγουρα πάντως δεν ήταν μια συγκεκριμένη πολιτική άποψη της κυβερνητικής πλειοψηφίας.^{259,260}

258 Σύμφωνα με Επ.Σπηλιωτόπουλο "βασικοί θεσμοί δημοσιονομικού δικαίου Εκδόσεις Σάκκουλα σελ.33 και Α.Τάχου Δημοσιονομικό δίκαιο 1985 Εκδόσεις Σάκκουλα σελ.85-87

259 Γ.Παπαδημητρίου "Το Σύνταγμα και η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση". Σελ 91 Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1993

260 Κατά τον Γ.Παπαδημητρίου για την ανάγκη επιβίωσης του άρθρου 4 Σ γίνεται δεκτό ότι επιτρέπεται με φειδώ και αυτοσυγκράτηση παρέμβαση και στις μη αναθεωρητέες διατάξεις -Σχετικά έχουν τοποθετηθεί Αλ.Σβώλος "η αναθεώρηση του Συντάγματος Αθήνα 1993 σελ 69 επ. και ο Αρ.Μάνεσης

Δ) ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΑΡΘΡΟΥ 4 ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Για να μπορέσει να κατανοηθεί το κανονιστικό πλαίσιο της διάταξης του άρθρου 4 του Συντάγματος θα πρέπει να αναλυθεί κατ' αρχήν ο όρος δημόσιες λειτουργίες που η διάταξη αναφέρει .

Δ-1) ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ

Η αλήθεια είναι ότι ο όρος δημόσιες λειτουργίες και η συνακόλουθη ανάλυση του έχει φέρει πολλές δυσκολίες στην ανάλυση του πραγματικού νοήματος της διάταξης , καθώς το περιεχόμενο του όρου είναι ασαφές .

Η δυσκολία έγκειται στην ανεύρεση του νοήματος της έννοιας “ δημόσιες λειτουργίες” για να εντοπιστούν και εκείνες οι θέσεις που επιθυμεί ο Έλληνας συντακτικός νομοθέτης να καταλαμβάνονται μόνο από ημεδαπούς πολίτες ²⁶¹

Ο όρος “δημόσιες λειτουργίες” εντοπίζεται για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1864 , καθώς επίσης και στα Συντάγματα του 1927 και 1952. Στα Συντάγματα του 1822 και 1823 χρησιμοποιούνται οι όροι “δημόσια αξιώματα” και στο Σύνταγμα του 1911 χρησιμοποιείται ο όρος “δημόσια υπηρεσία” ²⁶²

Για την κατανόηση του όρου “δημόσια λειτουργία” υποστηρίχθηκαν διάφορες ερμηνείες ,όπως η διασταλτική, συσταλτική και η μετριοπαθής.

261 Σύμφωνα με Χ.Τσιλιώτη “ελεύθερη πρόσβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση” σελ30 επ'Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 2004

262 Αναστασιάδης-Ελλ.Συνταγματική ιστορία –εκδόσεις σάκκουλα

Δ-2) ΔΙΑΣΤΑΛΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ

Η διασταλτική ερμηνεία που βρίσκεται κοντά στη λειτουργική θεωρεία για την ερμηνεία της δημόσιας διοίκησης, αντιλαμβάνεται τις δημόσιες λειτουργίες ως οτιδήποτε έχει να κάνει με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Επομένως σε αυτήν μπορούν να υπαχθούν ακόμα και θέσεις των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, αν αυτές είναι επιφορτισμένες με καθήκοντα άσκησης δημόσιας εξουσίας. Εξαιρεί, ωστόσο, τα επιστημονικά και επαγγελματικά νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου, όπως τους Δικηγορικούς Συλλόγους και τους ιατρικούς συλλόγους, καθώς αρνείται την άσκηση δημόσιας εξουσίας από αυτά τα σωματεία.²⁶³²⁶⁴

Δ-3)) ΣΥΣΤΑΛΤΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ

Η συσταλτική ερμηνεία αντιλαμβάνεται τον όρο δημόσιες λειτουργίες ως την κάθε συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας μέσω των τριών λειτουργιών υπό την έννοια του άρθρου 26 Σ ή μέσω της άσκησης εξουσίας από τους άρχοντες της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και από τις υπηρεσίες που ανήκουν στο σκληρό πυρήνα του κράτους και είναι επιφορτισμένες με αποστολές, όπως η εξωτερική πολιτική από το διπλωματικό σώμα, η εθνική άμυνα από τις ένοπλες δυνάμεις, η δημόσια ασφάλεια από τα σώματα ασφαλείας, η φορολογική διοίκηση από την

263 Χ.Τσιλιώτης –ελεύθερη πρόσβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση –εκδόσεις Αντ. σάκκουλα,
264 Κακούρης Κ-Η σχέση της κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών μελών και σύμφωνα με Δ.Τσάτσο ‘Συνταγματικό δίκαιο ‘1993 και Ε.Βενιζέλο ‘μαθήματα συνταγματικού δικαίου‘1993

ΣΔΟΕ και τις ΔΟΥ .Η συσταλτική θεωρεία θεωρεί ως δημόσια λειτουργία οποιαδήποτε απασχόληση στο δημόσιο τομέα ή και στην δημόσια διοίκηση υπό τη στενή οργανική έννοια και καθιστά σαφές ότι οι δημόσιες λειτουργίες είναι περιορισμένες .²⁶⁵

Δ-4) ΜΕΤΡΙΟΠΑΘΗΣ ΕΚΔΟΧΗ ΤΗΣ ΣΥΣΤΑΛΤΙΚΗΣ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ

Ανάμεσα στη διασταλτική και στη συσταλτική ερμηνεία έχει υποστηριχθεί και μια πιο μετριοπαθής εκδοχή της συσταλτικής ερμηνείας , όπου στο περιεχόμενο του όρου δημόσιες λειτουργίες εμπίπτει όχι μόνο η εκτελεστική αλλά και η δικαστική λειτουργία .Απο την εκτελεστική εξουσία ,όμως , εμπεριέχεται μόνο η *stricto sensu* δημόσια διοίκηση , η οποία ταυτίζεται με τη δημόσια διοίκηση υπό την οργανική έννοια ,περιλαμβάνει δηλαδή μόνο τους δημόσιους υπαλλήλους του νομικού προσώπου του κράτους και τα άλλα ΝΠΔΔ , με οργανική θέση ή σε αυτούς που διέπονται από σύμβαση ιδιωτικού δικαίου ,όχι ,όμως τους εργαζομένους που απασχολούνται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

Η μετριοπαθής συσταλτική ερμηνεία υποστηρίζεται από πολλούς ότι είναι η ορθότερη για την ερμηνεία του άρθρου 4 του Συντάγματος.²⁶⁶

265 Χ.Τσιλιώτης –ελεύθερη πρόσβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση –εκδόσεις σάκκουλα,και σύμφωνα με Δ.Τσάτσο “Συνταγματικό δίκαιο ”1993 και Ε.Βενιζέλο “μαθήματα συνταγματικού δικαίου”1993

266 Χ.Τσιλιώτης –ελεύθερη πρόσβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση –εκδόσεις σάκκουλα,2004

Ε) ΣΚΟΠΟΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ

Η διάταξη του άρθρου 4 πάντως έχει ως σκοπό, αφενός να εξασφαλίσει τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης με Έλληνες πολίτες και με βάση αυτήν στις περισσότερες προκηρύξεις χρησιμοποιείται η ιθαγένεια ως προϋπόθεση για την κατάληψη θέσεων δημόσιας διοίκησης και αφετέρου να εξασφαλίσει την ισότητα στην πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση για όλους τους Έλληνες πολίτες.

Ωστόσο η διάταξη του άρθρου αυτού αφήνει ανοιχτό το δικαίωμα των αλλοδαπών στην πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση ,κατόπιν νομοθετικής ρύθμισης .Είναι κατά κάποιον τρόπο ένα είδος ευελιξίας του συντακτικού νομοθέτη στις εξελίξεις και στις ανάγκες που ενδέχεται να προκύψουν. Πρόκειται λοιπόν για μια εξαίρεση του κανόνα που θέλει μόνο Έλληνες πολίτες να απασχολούνται σε θέσεις δημόσιας διοίκησης και που πρέπει να τηρείται από την Ελληνική πολιτεία , κάθε φορά που εκείνη το κρίνει σκόπιμο ,αλλά θα πρέπει να αναφερθεί ότι θα πρέπει να εισάγεται με βάση ειδικό νόμο και όχι απλά με κανονιστικές πράξεις της δημόσιας διοίκησης , κάτι που αποδεικνύει για μια ακόμη φορά την ακλόνητη πίστη του συντακτικού νομοθέτη στην ορθότητα της επιταγής του περί της κατά κανόνα απασχόλησης ημεδαπών στη δημόσια διοίκηση της χώρας 267

267 Α. Μανιτάκης σημειώσεις πανεπιστημιακών παραδόσεων/ και αναφέρονται σχετικά Επ.Σπηλιωτόπουλος "βασικοί θεσμοί δημοσιονομικού δικαίου Εκδόσεις Σάκκουλας και Α.Τάχος" Δημοσιονομικό δίκαιο 1985 Εκδόσεις Σάκκουλα

ΣΤ) ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΚΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Το Σύνταγμα πέραν του δικαιώματος πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση , ρυθμίζει και την υπαλληλική σχέση των δημόσιων υπαλλήλων στην Ελλάδα . Συγκεκριμένα οι διατάξεις του Συντάγματος ορίζουν αφενός μέσω του άρθρου 4 το πολιτικό δικαίωμα συμμετοχής του πολίτη στη δημόσια διοίκηση και αφετέρου με τα άρθρα 103 και 104 ρυθμίζουν το καθεστώς εργασίας του δημόσιου υπαλλήλου στην ελληνική δημόσια διοίκηση .268

Το κείμενο του Συντάγματος περιγράφει ξεκάθαρα τη συγκρότηση του δημοσιουπαλληλικού σώματος .

Συγκεκριμένα τα άρθρα 103 και 104 του Συντάγματος αναφέρουν

Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης

Άρθρο 103

1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και
υπηρετούν το Λαό. Οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο.

268 Σύμφωνα Χ.Χρυσανθάκη " το ισχύον συνταγματικό καθεστώς της συγκρότησης του δημοσιουπαλληλικού σώματος "σελ.11 επ. Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 2004 και Δ.Τσάτσο "Συνταγματικό Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλαδίκαιο"1993

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

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

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

Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει.

5. Με νόμο μπορεί να εξαιρούνται από τη μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών.

6. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων έχουν εφαρμογή και στους υπαλλήλους της Βουλής, οι οποίοι κατά τα λοιπά διέπονται εξ ολοκλήρου από τον Κανονισμό της, καθώς και στους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

****7.** Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει.

Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής.

****8.** Νόμος ορίζει τους όρους, και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου.²⁶⁹

269 Συνταγμα Ελλάδος

Άρθρο 104.

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

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

3. Δεν απαιτείται προηγούμενη άδεια για να εισαχθούν σε δίκη δημόσιοι υπάλληλοι, καθώς και υπάλληλοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου²⁷⁰

Επομένως γίνεται κατανοητό ότι το Σύνταγμα ρυθμίζει πλήρως την υπηρεσιακή κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων ,αναδεικνύοντας ως κύριο στοιχείό τους την οργανική θέση .καθώς και τους παρέχει πλήθος εγγυήσεων και ασφαλιστικών δικλείδων όσον αφορά την επαγγελματική τους ανεξαρτησία .

²⁷⁰ Σύνταγμα της Ελλάδος

§ 7. ΕΜΠΟΔΙΑ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

7.1 ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Η Ιθαγένεια που το Ελληνικό Σύνταγμα ,αλλά και πολλά ευρωπαϊκά συντάγματα επίσης θέτουν ως προϋπόθεση για την πρόσβαση οποιουδήποτε πολίτη στη δημόσια διοίκηση αποτελεί το σημαντικότερο εμπόδιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.

Το πρόβλημα βέβαια παρουσιάζεται όχι στις περιπτώσεις εκείνες που οι θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης έχουν άμεση σχέση με την άσκηση δημόσιας διοίκησης ,οπότε ορθά και σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο τα κράτη μέλη εντάσσουν τον όρο της ιθαγένειας ,αλλά σε όλες τις άλλες περιπτώσεις θέσεων δημόσιας διοίκησης που θα έπρεπε να είναι ανοιχτές σε οιονδήποτε κοινοτικό αλλοδαπό.²⁷¹

Η ιθαγένεια αποτελεί ένα στοιχείο εξατομίκευσης του φυσικού προσώπου .Ως στοιχεία της εξατομίκευσης της ταυτότητας του προσώπου χρησιμοποιούνται το φύλο , η ηλικία

, το επάγγελμα .Ειδικότερα , όμως , ο προσδιορισμός της ταυτότητας του ανθρώπου και συνεπώς η εξατομίκευση του θεμελιώνεται κυρίως στο όνομα , την κατοικία και την ιθαγένεια ²⁷²

Ιθαγένεια είναι ο νομικός δεσμός ενός προσώπου με ορισμένη πολιτεία .

²⁷¹ Σύμφωνα με Μ Βηλαρά-Γ. Παπαδημητρίου-''η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση ''σελ 22επ. και Χ.Χρυσανθάκη ''η διακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων στις χώρες της ΕΕ.
²⁷² Μ.Καράσης''Εγχειρίδιο Γενικών αρχών αστικού δικαίου-εκδόσεις Αντ. Σακκουλα 1996

Στο ελληνικό δίκαιο η ιθαγένεια διέπεται από τις διατάξεις του κώδικα ελληνικής ιθαγένειας , όπου εκεί ορίζεται ότι το τέκνο Έλληνα ή Ελληνίδας αποκτά από τη γέννηση του την ελληνική ιθαγένεια²⁷³

Την ελληνική ιθαγένεια αποκτά από τη γέννηση του και όποιος γεννιέται σε ελληνικό έδαφος , εφόσον δεν αποκτά με τη γέννηση του αλλοδαπή ιθαγένεια ή είναι άδηλης ιθαγένειας ²⁷⁴

Σημαντική επίδραση επί των ζητημάτων της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων άσκησε η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας , η οποία δεν αποτελεί πάντως αυθύπαρκτο δεσμό μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών , αλλά προϋποθέτει την ύπαρξη της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους²⁷⁵

Τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να αποφασίζουν με ποιους όρους θα απονέμουν την ιθαγένεια τους ,ωστόσο σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούν την ιθαγένεια ως αιτιολογία για τον περιορισμό των κοινοτικών ελευθεριών ²⁷⁶

273 κώδικας ελληνικής ιθαγένειας

274 Κώδικας Ελληνικής ιθαγένειας.

275 Π.Στάγκος Ε.Σαχπεκίδου ΈΔίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων Έκδόσεις Σάκκουλα 2003

276 Ε.Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων – σελ 60 2007

Β) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού δικαστηρίου μπορούν να αναφερθούν πολλά παραδείγματα για περιπτώσεις παραβίασης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της πρόσβασης τους στη δημόσια διοίκηση μέσω της απαίτησης της εθνικής ιθαγένειας.

Χαρακτηριστικό νομολογιακό παράδειγμα που η ιθαγένεια χρησιμοποιήθηκε ως εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αναφέρεται στην προσφυγή της ευρωπαϊκής κοινότητας κατά της ιταλικής δημοκρατίας .

Συγκεκριμένα:

Η προσφεύγουσα επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο:

- να αναγνωρίσει ότι η Ιταλία, προβλέποντας στην εθνική της νομοθεσία ότι για την άσκηση του επαγγέλματος του πλοιάρχου και του υποπλοιάρχου σε όλα τα κρατικά και μη υπό ιταλική σημαία πλοία είναι αναγκαία η ιταλική ιθαγένεια, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 39 ΕΚ,

Η Επιτροπή παρατήρησε ότι η ιταλική νομοθεσία, προβλέποντας την υποχρέωση της ιταλικής ιθαγενείας για την άσκηση του επαγγέλματος του πλοιάρχου και του υποπλοιάρχου σε όλα τα υπό ιταλική σημαία πλοία, δεν είναι σύμφωνη προς το άρθρο 39 ΕΚ που καθιερώνει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, όπως αυτό ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο, καθώς πρόκειται για ασχολίες που δεν ανήκουν στη δημόσια διοίκηση με την έννοια που τίθεται στην εξαίρεση του άρθρου 39.

Οι Ιταλικές αρχές από τη μεριά τους στην απάντηση της 22ας Μαΐου 2007 δεν αμφισβήτησαν την παράβαση και εξέφρασαν την πρόθεσή τους να παραιτηθούν από την υποχρέωση της ιταλικής ιθαγενείας προκειμένου κάποιος να μπορεί να ασκεί το επάγγελμα του πλοιάρχου και του υποπλοιάρχου, αναλαμβάνοντας την υποχρέωση να πληροφορήσουν την Επιτροπή για το ενδεχόμενο αποτέλεσμα των διαβουλεύσεων μεταξύ των ενδιαφερόμενων υπουργείων.

Η Επιτροπή, ωστόσο, δεν έλαβε καμιά ανακοίνωση ως προς το χρονοδιάγραμμα τροποποίησης της ιταλικής νομοθεσίας. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η ιταλική νομοθεσία, προβλέποντας την υποχρέωση της ιταλικής ιθαγενείας για την άσκηση του επαγγέλματος του πλοιάρχου και του υποπλοιάρχου σε όλα τα πλοία υπό ιταλική σημαία, δεν είναι σύμφωνη προς το άρθρο 39 ΕΚ που καθιερώνει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, όπως αυτή ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο.

Σε αντίστοιχες αποφάσεις του ΔΕΚ στο πλαίσιο υποθέσεων που αφορούσαν αντιστοίχως τη θέση του πλοιάρχου και του υποπλοιάρχου σε εμπορικά πλοία υπό ισπανική σημαία (υπόθεση C-405/01) και τη θέση του πλοιάρχου σε πλοία που προορίζονται για "μικρή ναυσιπλοΐα" (Kleine Seeschiffahrt), στην ειδική περίπτωση των αλιευτικών πλοίων υπό γερμανική σημαία τα οποία επιδίδονταν στη μικρή αλιεία ανοικτής θαλάσσης (C-47/02), το Δικαστήριο διευκρίνισε, με τις αποφάσεις του της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, ότι είναι απαράδεκτη και αντίθετη με την ερμηνεία του άρθρου 39 ΕΚ, η απαίτηση της εθνικής ιθαγένειας για την κάλυψη των προαναφερομένων θέσεων, καθώς δεν ανταποκρίνεται στα κοινοτικά κριτήρια για τον προσδιορισμό των θέσεων δημόσιας

διοίκησης που εξαιρούνται από τα δικαιώματα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων^{277,278}

Άλλο χαρακτηριστικό νομολογιακό παράδειγμα σχετικά με την χρησιμοποίηση της εθνικής ιθαγένειας ως εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων είναι η υπόθεση C290/94 που εκδίκασε το ΔΕΚ με προσφεύγουσα την επιτροπή ευρωπαϊκών κοινοτήτων κατά της Ελληνικής δημοκρατίας²⁷⁹

Η υπόθεση αυτή είχε ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, επιβάλλοντας την προϋπόθεση της ιθαγενείας έναντι των εργαζομένων υπηκόων των άλλων κρατών μελών για την πρόσβαση στις θέσεις εργασίας που υπάγονται στις δημόσιες, ημιδημόσιες ή δημοτικές επιχειρήσεις και εταιρίες οι οποίες διαχειρίζονται τις υπηρεσίες διανομής ύδατος, φωταερίου και ηλεκτρισμού και στις λειτουργικές υπηρεσίες της δημόσιας υγείας, στις θέσεις εκπαιδευτικού στον τομέα της δημόσιας προσχολικής, πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας, ανώτερης και πανεπιστημιακής εκπαίδευσης που υπάγονται στο Υπουργείο Εθνικής Παιδείας, στις θέσεις εργασίας που υπάγονται στις υπηρεσίες, εταιρίες ή οργανισμούς θαλασσιών και αεροπορικών μεταφορών, στον Οργανισμό Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ) και στους δημόσιους ή δημοτικούς οργανισμούς, εταιρίες και επιχειρήσεις που διαχειρίζονται τις υπηρεσίες των δημοσίων αστικών και υπεραστικών μεταφορών, στις θέσεις εργασίας που κατέχονται από το επιστημονικό και μη επιστημονικό

277 Αποφάσεις ΔΕΚ C405/01, C 47/02-συλλογή ευρ.νομολογίας -01

278 Σχετικά αναφέρονται :Επ.Σπηλιωτόπουλος''δημόσιοι υπάλληλοι και κοινότικο διάκιο και Βηλαρά-Παπαδημητρίου-''η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση ''σελ 22επ. και Χ.Χρυσανθάκη ''η διακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων στις χώρες της ΕΕ.

279 Υπόθεση ΔΕΚ C 290/94-νομική βάση δεδομένων ''νόμος''

προσωπικό των δημοσίων ερευνητικών κέντρων για μη στρατιωτικούς σκοπούς, στις θέσεις εργασίας που υπάγονται στους δημόσιους ή ημιδημόσιους οργανισμούς ή επιχειρήσεις που διαχειρίζονται τις υπηρεσίες ταχυδρομείων (ΕΛΤΑ), τηλεπικοινωνιών (ΟΤΕ) και ραδιοτηλεοράσεως (ΕΤ), καθώς και στις θέσεις μουσικών στην Εθνική Λυρική Σκηνή και στις ορχήστρες των δήμων και κοινοτήτων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΚ και από τα άρθρα 1 και 7 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33),

Σημαντικές είναι οι διατυπώσεις της απόφασης επί του θέματος όπου αναφέρεται ότι Το άρθρο 48, παράγραφοι 1 έως 3, της Συνθήκης ΕΟΚ (ήδη Συνθήκης ΕΚ) καθιερώνει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών. Το άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης προβλέπει ότι οι διατάξεις του άρθρου αυτού δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η τελευταία αυτή διάταξη αφορά τις θέσεις εργασίας που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημοσίας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή των άλλων δημοσίων οργανισμών και οι οποίες συνεπώς προϋποθέτουν την ύπαρξη ειδικής σχέσεως αλληλεγγύης των κατόχων τους προς το κράτος, καθώς και την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και καθηκόντων που αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγενείας. Αντιθέτως, η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 48, παράγραφος 4, δεν έχει εφαρμογή επί

των θέσεων εργασίας που, ενώ υπάγονται στο κράτος ή σε άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, εντούτοις δεν συνεπάγονται καμία συμμετοχή σε καθήκοντα που ανάγονται στην κατά κυριολεξία δημόσια διοίκηση²⁸⁰ (απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου,) Το ΔΕΚ ,ωστόσο , διαπιστώνει ότι, σε ορισμένα κράτη μέλη, πολυάριθμες θέσεις εργασίας που θεωρείται ότι υπάγονται στον δημόσιο τομέα δεν έχουν σχέση με την άσκηση της δημοσίας εξουσίας και τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους, παρόλο που τα όργανα της ένωσης προσπάθησαν να ερμηνεύσουν την εξαίρεση ,όπως η Επιτροπή που ανέλαβε, το 1988, «συστηματική δράση», βάσει της ανακοινώσεως 88/C 72/02, η οποία φέρει τον τίτλο «Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η πρόσβαση σε θέσεις απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών - Η δράση της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ» (ΕΕ 1988, C 72, σ. 2). Με την ανακοίνωση αυτή, η Επιτροπή κάλεσε τα κράτη μέλη να παράσχουν στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών τη δυνατότητα προσβάσεως στις θέσεις εργασίας στους οργανισμούς στους οποίους έχει ανατεθεί η διαχείριση μιας υπηρεσίας εμπορικού χαρακτήρα, όπως είναι οι δημόσιες μεταφορές, η διανομή ηλεκτρισμού ή φωταερίου, η αεροπλοα ή η θαλασσοπλοα, τα ταχυδρομεία και οι τηλεπικοινωνίες, καθώς και στους ραδιοτηλεοπτικούς οργανισμούς και στις λειτουργικές υπηρεσίες της δημόσιας υγείας, στη δημόσια εκπαίδευση και στην έρευνα για μη

280 απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 537, σκέψεις 10 και 11).

στρατιωτικούς σκοπούς στα δημόσια ιδρύματα. Η Επιτροπή θεωρούσε ότι τα καθήκοντα και οι ευθύνες που χαρακτηρίζουν τις θέσεις εργασίας που υπάγονται στους τομείς αυτούς δεν εμπίπτουν, παρά μόνον όλως κατ' εξαίρεση, στην παρέκκλιση που προβλέπεται στο άρθρο 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης.

Τέλος αφού το ΔΕΚ εξέτασε τα πραγματικά της συγκεκριμένης υπόθεσης αποφάσισε ότι Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και από το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, διότι δεν προέβλεψε ότι η προϋπόθεση της ελληνικής ιθαγενείας απαιτείται για την πρόσβαση μόνο στις θέσεις εργασίας που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημοσίας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή των άλλων δημοσίων οργανισμών στους δημόσιους τομείς της διανομής ύδατος, φωταερίου και ηλεκτρισμού, στις λειτουργικές υπηρεσίες της δημοσίας υγείας, στους τομείς της δημοσίας εκπαίδευσης, των θαλασσίων και αεροπορικών μεταφορών, των σιδηροδρόμων, των αστικών και υπεραστικών μεταφορών, της έρευνας για μη στρατιωτικούς σκοπούς, των ταχυδρομείων, των τηλεπικοινωνιών και της ραδιοτηλεοράσεως, καθώς και στην Εθνική Λυρική Σκηνή και στις ορχήστρες των δήμων και κοινοτήτων.

Πολύ πρόσφατα η ευρωπαϊκή επιτροπή άσκησε προσφυγή κατά της ελληνικής δημοκρατίας για παραβίαση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο επάγγελμα του συμβολαιογράφου.

Οι συμβολαιογράφοι περιλαμβάνονται στους ελάχιστους επαγγελματίες που έχουν εξαιρεθεί από την κοινοτική οδηγία για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και για την ελευθερία εγκατάστασης.

Η επιτροπή θεωρεί ότι η σχετική διάταξη του κώδικα Συμβολαιογράφων που απαγορεύει στους αλλοδαπούς κοινοτικούς υπηκόους να ασκήσουν τα καθήκοντα συμβολαιογράφου ότι παραβιάζει τις κοινοτικές ελευθερίες²⁸¹

Ο ισχυρισμός των ελληνικών αρχών ότι οι συμβολαιογράφοι ασκούν καθήκοντα δημόσιου λειτουργού ή καθήκοντα λειτουργού της δικαιοσύνης, όποτε ασκούν δημόσια εξουσία και άρα πρέπει να υπάρχει η προϋπόθεση της ελληνικής ιθαγένειας και ως εκ τούτου θα πρέπει να εξαιρεθούν από την εφαρμογή της κοινοτικής ελευθερίας και να υπαχθούν στην εξαίρεση που θεσπίζεται στο άρθρο 39 ΣΕΚ βρίσκει αντίθετη την ευρωπαϊκή επιτροπή, η οποία χαρακτηριστικά αναφέρει στην προσφυγή της: "Καμία από τις ιδιότητες ή δραστηριότητες που επικαλούνται οι ελληνικές αρχές δεν συνιστά άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και επομένως δεν δικαιολογείται η προϋπόθεση ιθαγένειας"²⁸²

Με δεύτερη πρόσφατη της προσφυγή, η Ευρωπαϊκή επιτροπή ζητεί την καταδίκη της Ελλάδας για την έκδοση και διατήρηση σε ισχύ του νόμου 3209/2003. Με το εν λόγω νόμο η ελληνική πολιτεία παρείχε κατ' εξαίρεση σε ορισμένες κατηγορίες ιατρών, που δεν έχουν ιατρική ειδικότητα, αλλά έχουν εικοσαετή άδεια άσκησης επαγγέλματος ή δεκαετή σύμβαση με το δημόσιο, ασφαλιστικούς οργανισμούς, ταμεία

281 Προσφυγή επιτροπής κατά ελλ. κράτους –δημοσίευση εφημερίδα "τα νεα"

282 Προσφυγή επιτροπής κατά ελλ. κράτους –δημοσίευση εφημερίδα "τα νεα"

και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου , την ειδικότητα του γενικού ιατρού κατόπιν εξετάσεων ,εφόσον βέβαια είχαν την ελληνική ιθαγένεια. Την πράξη αυτή της ελληνικής πολιτείας η Επιτροπή θεωρεί ως παράνομη καθώς αντιβαίνει την ελευθερία κυκλοφορίας των εργαζομένων , καθώς εισάγει δυσμενή διάκριση με τους κοινοτικούς υπηκόους που δεν προβλέπεται η ειδικότητα του γενικού ιατρού στα κράτη τους .²⁸³Με την προσφυγή της ζητεί από το ΔΕΚ να καταδικαστεί η Ελλάδα , αλλά και να υποχρεωθεί να αποσύρει άμεσα όλα τα διπλώματα γενικής ιατρικής που χορηγήθηκαν με τη διαδικασία του άρθρου 29 δ1 και δ2 του ν.3209/03 , καθώς πρόκειται για πρωτοφανή περίπτωση μέσα στην ένωση ,όπου οι ειδικευόμενοι έχουν ειδικά βιβλιάρια στα οποία καταγράφεται η εξέλιξη της εκπαίδευσης τους. Ειδικότερα απαιτούνται τέσσερα χρόνια άσκησης για να πάρουν οι νέοι ιατροί ειδίκευση στη γενική ιατρική.

Ωστόσο η ελεύθερη πρόσβαση των πολιτών στη δημόσια διοίκηση δεν εμποδίζεται πλέον μόνο από τον απαιτούμενο όρο της ιθαγένειας , αλλά υπάρχουν και άλλα πολύ σημαντικά εμπόδια που τείνουν να αντικαταστήσουν την ιθαγένεια και αντί να διευκολύνουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και ειδικότερα την ακώλυτη πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση , στην πραγματικότητα κάνουν ακριβώς το αντίθετο

Τα εμπόδια αυτά δημιουργούνται τις περισσότερες φορές από τα ίδια τα κράτη μέλη που στην προσπάθεια τους να μην αφήσουν ελεύθερη την

283 Προσφυγή επιτροπής κατά ελλ. κράτους –δημοσίευση εφημερίδα “τα νεα”

πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση σε διακινούμενους κοινοτικούς δημιουργούν προβλήματα ως προς την πρόσβαση τους .

7.2 ΓΛΩΣΣΙΚΟ ΙΔΙΩΜΑ

A) ΓΕΝΙΚΑ

Η πρώτη και ίσως σημαντικότερη δυσχέρεια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και ειδικότερα στην πρόσβαση τους σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης είναι το διαφορετικό γλωσσικό ιδίωμα που σε κάθε χώρα χρησιμοποιείται. Είναι προφανές ότι για να μπορέσει κάποιος εργαζόμενος να απασχοληθεί σε κάποιο άλλο κράτος μέλος της κοινότητας πέραν αυτού που έχει γεννηθεί θα πρέπει να γνωρίζει και το αντίστοιχο γλωσσικό ιδίωμα του κράτους υποδοχής , διαφορετικά θα είναι πολύ δύσκολη η εξάσκηση του επαγγέλματος που επιθυμεί. ²⁸⁴Ειδικά στις θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης το γλωσσικό πρόβλημα εμφανίζεται διευρυμένο , καθώς οι συγκεκριμένες θέσεις έχουν συνήθως συχνή επαφή με τους πολίτες , οπότε η χρησιμοποίηση της ίδιας γλώσσας είναι αναγκαία .Το γλωσσικό εμπόδιο οφείλεται στη διαφορετικότητα των γλωσσικών ιδιωμάτων των χωρών που συμμετέχουν στην ευρωπαϊκή κοινότητα , στην ανυπαρξία μιας ενιαίας γλώσσας για όλη την κοινότητα και στην παράλληλη αδυναμία της κοινότητας να απαιτήσει ενιαίο γλωσσικό ιδίωμα στις θέσεις απασχόλησης όλων των κρατών μελών .Επίσης το γλωσσικό εμπόδιο παρατηρείται και από την έλλειψη γνώσης στους πολίτες της ένωσης ξένων γλωσσών. Στη πραγματικότητα το γλωσσικό εμπόδιο με τη

284 Ε.Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων.-2007

διαφορετικότητα των χρησιμοποιούμενων γλωσσικών ιδιωμάτων οδηγεί στον περιορισμό της ελευθερίας κυκλοφορίας των προσώπων και εργαζομένων ,καθώς δυσχεραίνει τη λεκτική τους ,τουλάχιστον επικοινωνία ²⁸⁵

Το ερώτημα που τίθεται είναι αν και κατά πόσο τα κράτη έχουν δικαίωμα να χρησιμοποιούν τη γνώση του γλωσσικού τους ιδιώματος ως απαραίτητη προϋπόθεση για την κατάληψη μιας θέσης που ανήκει στη δημόσια διοίκηση και μέχρι ποιού σημείου και από την άλλη αν μπορεί μια οδηγία να απαιτήσει από τα κράτη να μη το θέτουν αυτό ως προαπαιτούμενο ²⁸⁶

Τα κράτη μέλη πάντως στην προσπάθεια να δημιουργήσουν περαιτέρω εμπόδια στην πρόσβαση των κοινοτικών αλλοδαπών στη δημόσια διοίκηση , απαιτούν ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο γνώσης της γλώσσας για την κατάληψη των συγκεκριμένων θέσεων , κάτι που δε συνάδει με τις απαιτήσεις της συγκεκριμένης θέσης και κάτι που αντιστοίχως δεν απαιτούν για τους δικούς τους υπηκόους²⁸⁷

Επομένως , γίνεται φανερό ότι από τον τρόπο που τα κράτη μέλη διαχειρίζονται την γνώση της εθνικής τους γλώσσας ως προϋπόθεση πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση , φανερώνεται και η συμμόρφωση τους στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου , μέσω της ορθής ερμηνείας της εξαίρεσης του άρθρου 39 και μέσω του σεβασμού στην αρχή της ίσης μεταχείρισης και απαγόρευσης των διακρίσεων²⁸⁸

285 ΜΒηλαράς-ΓΠαπαδημητρίου-πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική διοίκηση-εκδόσεις ΑντΣάκκουλα 1993σελ 55 επ

286 Βλ. Και άρθρο 20 παρ.3 της οδηγίας 75/362 ΕΟΚ , άρθρο 15 παρ.3 της οδηγίας 77/452 ΕΟΚ άρθρο 26 παρ.3 της οδηγίας 85/384

287 Προκήρυξη πρόσληψης δημοσίων υπαλλήλων στο Υπουργείο Οικονομικών

288 ΜΒηλαράς-ΜΠαπαδημητρίου-πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική διοίκηση-εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 1993σελ 55 επ

Β) ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ-ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

Οι οδηγίες αναφέρουν γενικά και αόριστα ότι "η γνώση της γλώσσας είναι υποχρέωση που βαρύνει όχι μόνο τα κράτη μέλη ,αλλά και τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο .Η οδηγία 89/48 της εοκ περί αμοιβαίας αναγνώρισης διπλωμάτων δεν περιέλαβε ρύθμιση για τις γλωσσικές γνώσεις ,αλλά μια δήλωση που καταχωρήθηκε στα πρακτικά του Συμβουλίου όριζε " ότι το Συμβούλιο και η επιτροπή συμφωνούν ότι ο ενδιαφερόμενος πρέπει να έχει τις γλωσσικές γνώσεις που είναι απαραίτητες για την εξάσκηση του επαγγέλματος του"²⁸⁹

Η διάταξη του άρθρου 3 παρ.1 του κανονισμού 1612/68 θεωρεί πάντως θεμιτή την απαίτηση γλωσσικών γνώσεων που απαιτούνται από τη φύση της προς πλήρωση θέσης.^{290291.}

Άρα όσον αφορά το γλωσσικό ιδίωμα το κοινοτικό δίκαιο δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη στο να το απαιτούν για τις προσλήψεις θέσεων για τη δημόσια τους διοίκηση , αλλά αυτό πρέπει να γίνεται μέσα στα πλαίσια του αναγκαίου για τις ανάγκες της συγκεκριμένης θέσης και χωρίς να δημιουργείται διάκριση εις βάρος των κοινοτικών αλλοδαπών

Γ) ΕΠΙΣΗΜΕΣ ΓΛΩΣΣΙΚΕΣ ΔΙΑΛΕΚΤΟΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι τα κράτη μέλη με την ένταξη τους στην ευρωπαϊκή ένωση καθιστούν την εθνική τους γλώσσα ως επίσημη γλώσσα της ευρωπαϊκής ένωσης .

²⁸⁹ Οδηγία 89/48 ΕΟΚ

²⁹⁰Μ Βηλαράς-Γ.Παπαδημητρίου-πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική διοίκηση-εκδόσειςΑντ Σάκκουλα 1993σελ 57 επ

²⁹¹ κανονισμός 1612/68

Χαρακτηριστική είναι η απόφαση του Συμβουλίου 956/2006 ,της 18 ης Δεκεμβρίου 2006 , για την τροποποίηση του κανονισμού διαδικασίας του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων όσον αφορά το γλωσσικό καθεστώς .Συγκεκριμένα το συμβούλιο της ευρωπαϊκής ένωσης , ανέφερε ότι:

“ Με την ένταξη της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας αποφάσισε ότι η βουλγαρική και η ρουμανική γλώσσα καθίστανται επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και πρέπει να περιληφθούν μεταξύ των γλωσσών που καθορίζονται από τον κανονισμό διαδικασίας,:

Αυτή ,όμως , η αντίφαση που παρατηρείται , δηλαδή από τη μία να βρίσκεται το γλωσσικό ιδίωμα του εργαζομένου στις επίσημες γλώσσες της ένωσης και από την άλλη να μην μπορεί να εργαστεί σε κάποιο κράτος μέλος της ένωσης , επειδή δεν γνωρίζει κάποιο άλλο γλωσσικό ιδίωμα έχει γίνει αντικείμενο πολλών διαφορών μεταξύ κοινοτικών υπηκόων και κρατών μελών ,καθώς υποστηρίζεται η άποψη , ότι εφόσον κάποιος είναι πολίτης κράτους μέλους ,διαθέτοντας ευρωπαϊκή ιθαγένεια και εφόσον η γλώσσα που γνωρίζει και ομιλεί αποτελεί επίσημη γλώσσα της ένωσης ,δικαιούται να προσλαμβάνεται στη δημόσια διοίκηση άλλων κρατών μελών , χωρίς να πρέπει να γνωρίζει και να ομιλεί διαφορετική γλώσσα²⁹²

Γίνεται λοιπόν κατανοητό ότι Το γλωσσικό ζήτημα έχει απασχολήσει τη νομολογία του ΔΕΚ πολλές φορές και για άλλα θέματα πέραν των προαναφερομένων , όπως παραδείγματος χάρη για θέματα που αφορούν

292 Ε.Σαχπεκίδου-σημειώσεις πανεπιστημιακών παραδόσεων.

ακυρώσεις προκηρύξεων για προσλήψεις σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα και για ακυρώσεις λίστας επιτυχόντων .

Δ) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Συγκεκριμένα στην προσφυγή της 29 ης Ιανουαρίου (Angioi κατά επιτροπής) ζητήθηκε - να ακυρωθεί η απόφαση της Υπηρεσίας Επιλογής Προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (EPSO) της 14ης Μαρτίου 2006 για την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της συμμετοχής της προσφεύγουσας στις εξετάσεις προεπιλογής συμβασιούχων υπαλλήλων UE 25;Ειδικότερα ζητήθηκε από το ΔΕΚ να

- να ακυρώσει την απόφαση της EPSO και/ή της εξεταστικής επιτροπής να μην καταχωρίσει το όνομα της προσφεύγουσας στη βάση δεδομένων των επιτυχόντων στις εξετάσεις προεπιλογής.Η προσφεύγουσα έβαλε κυρίως κατά του ότι με την πρόσκληση αφενός ορίζεται ως κύρια γλώσσα των υποψηφίων η γλώσσα της ιθαγένειάς τους (ή, στην περίπτωση κρατών μελών με περισσότερες της μιας επίσημες γλώσσες, η γλώσσα στην οποία έχουν πραγματοποιήσει τις σπουδές τους στην υποχρεωτική εκπαίδευση) και αφετέρου προβλέπεται ότι κάθε υποψήφιος υποβάλλεται στις εξετάσεις προεπιλογής όχι στην κύρια γλώσσα του, αλλά σε άλλη γλώσσα, την οποία πρέπει συγκεκριμένα να επιλέξει μεταξύ της αγγλικής, της γαλλικής και της γερμανικής. Το αποτέλεσμα των διατάξεων αυτών ήταν ότι οι υποψήφιοι, πρώτον, δεν μπορούσαν να δηλώσουν ως κύρια γλώσσα τους μια άλλη κοινοτική γλώσσα, της οποίας να έχουν πολύ καλή γνώση, χωρίς όμως να έχουν την αντίστοιχη ιθαγένεια, και, δεύτερον, αναγκάστηκαν να υποβληθούν στις εξετάσεις σε μία από τις προαναφερθείσες τρεις γλώσσες. Το σύστημα οδηγεί σε

διαφορετική μεταχείριση, ανάλογα με την ιθαγένεια, η οποία δεν δικαιολογείται αντικειμενικά από τις απαιτήσεις που συναρτώνται προς τα προς άσκηση καθήκοντα, καθώς επίσης θεωρήθηκε ως αδικαιολόγητη αντιμετώπιση του γλωσσικού ιδιώματος ως εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.²⁹³

Τέλος η Ιταλία στην προσφυγή της 18 Ιουλίου 2007 κατά επιτροπής και κοινοβουλίου ζητά να ακυρωθεί η προκήρυξη του γενικού διαγωνισμού EPSO/AD/95/07, για την κατάρτιση εφεδρικού πίνακα για πρόσληψη 20 διοικητικών υπαλλήλων (AD5) στον τομέα της πληροφόρησης (βιβλιοθήκη/τεκμηρίωση), η οποία δημοσιεύθηκε μόνο στην αγγλική, γαλλική και γερμανική έκδοση της Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Ένωσης της 8ης Μαΐου 2007, αριθ. φύλλου C 103, καθώς κάτι τέτοιο θεωρήθηκε ως χρησιμοποίηση του διαφορετικού γλωσσικού ιδιώματος ως εμποδίου προς την πληροφόρηση, προκειμένου να μην υπάρξουν άλλες αιτήσεις συμμετοχής για τους κοινοτικούς εργαζόμενους.²⁹⁴

²⁹³ Προσφυγή της 29 ης Ιανουαρίου (Angioi κατά επιτροπής) –βάση δεδομένων “νόμος”

²⁹⁴ προσφυγή ιταλικού κράτους κατά επιτροπής και ευρ.κοινοβουλίου-βάση δεδομένων ΔΣΑ.

7.3 ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Ένα ακόμη ζήτημα που δημιουργεί δυσχέρειες στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και ειδικότερα στην πρόσβαση των πολιτών στη δημόσια διοίκηση είναι η μη ύπαρξη αμοιβαίου συστήματος αναγνώρισης διπλωμάτων και η εξαιτίας αυτού στέρηση από τα κράτη μέλη της παροχής επαγγελματικών δικαιωμάτων

Το πρόβλημα που εντοπίζεται είναι όταν κάποια θέση απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση απαιτεί την ύπαρξη κάποιου συγκεκριμένου επίπεδου σπουδών που βάση αυτού απονέμονται επαγγελματικά δικαιώματα .

Τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικά εκπαιδευτικά συστήματα και με διαφορετικές προϋποθέσεις αναγνωρίζουν επαγγελματικά δικαιώματα

Όσον αφορά τα κράτη εκείνα που παρόλο που έχουν διαφορετικό εκπαιδευτικό σύστημα αναγνωρίζουν ,όμως, τα πτυχία των άλλων κρατών της κοινότητας δεν δημιουργείται πρόβλημα , καθώς με την αναγνώριση των πτυχίων των άλλων χωρών της κοινότητας και τη συνακόλουθη αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων των πτυχιούχων αυτών δεν δημιουργούνται εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και στην πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση²⁹⁵

Το πρόβλημα συγκεκριμένα δημιουργείται σε εκείνα τα κράτη μέλη της κοινότητας που αρνούνται να αναγνωρίσουν πτυχία που έχουν δοθεί από

²⁹⁵ Β.Σκουρής "Δίκαιο Εκπαίδευσης " Εκδόσεις Σάκκουλα 2007

κράτη με διαφορετικό εκπαιδευτικό σύστημα από το δικό τους και κατ' επέκταση αρνούνται να απονεύμουν επαγγελματικά δικαιώματα.²⁹⁶

Το πρόβλημα που δημιουργείται από τη μη αναγνώριση των διπλωμάτων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων είναι μεγάλο , καθώς όταν δεν αναγνωρίζεται το πτυχίο του εργαζομένου και δεν του δίνεται κανένα επαγγελματικό δικαίωμα θα αναγκαστεί ο εργαζόμενος να μην εκπληρώσει την επιθυμία του να εργαστεί στο συγκεκριμένο κράτος ή στην τελευταία περίπτωση θα αναγκαστεί προκειμένου να επιβιώσει να εργαστεί σε εργασία διαφορετική από το αντικείμενο που έχει σπουδάσει. Έτσι με τον τρόπο αυτό βάλλεται ο πυρήνας του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και δημιουργείται ζήτημα διάκρισης των εργαζομένων σε αυτούς που έχουν πτυχία αποκτημένα στο εθνικό εκπαιδευτικό σύστημα του κάθε κράτους μέλους ή όχι.²⁹⁷

Θα πρέπει κατ' αρχήν να αποσαφηνιστεί ότι διαφορετική είναι η αναγνώριση ενός τίτλου σπουδών και διαφορετική η επαγγελματική αναγνώριση και ορισμένα κράτη μπορεί να αναγνωρίζουν ακαδημαϊκά ένα τίτλο , αλλά να μη παρέχουν τα αντίστοιχα επαγγελματικά δικαιώματα στον αλλοδαπό κοινοτικό πτυχιούχο, στην πραγματικότητα ,όμως , το ένα οδηγεί στο άλλο , καθώς η μη αναγνώριση του τίτλου σπουδών συνδυάζεται με τη μη αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων, καθώς τα επαγγελματικά δικαιώματα συνήθως παρέχονται μετά την αναγνώριση ενός επιπέδου σπουδών .

296 Σχετικά αναφέρονται B.Goldman,A.lyon Caen , Droit commetcial europeen,Dallos 1983 sel.395

297 ΜΒηλαράςΓ-Παπαδημητρίου-πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική διοίκηση-εκδόσεις Σάκκουλα σελ 63 επ και Β.Σκουρής "Δίκαιο Εκπαίδευσης" Εκδ.Σάκκουλα 2007

Η Ελλάδα συγκεκριμένα είναι μια από τις χώρες που δεν αναγνωρίζει ακαδημαϊκά τα πτυχία άλλων κρατών της κοινότητας ,όταν δεν έχουν ληφθεί με τις ίδιες προϋποθέσεις που η ίδια μέσω του εκπαιδευτικού της συστήματος έχει ορίσει για την απόκτηση των πτυχίων και επίσης ακόμα και όταν αναγνωρίζει ακαδημαϊκά κάποιους τίτλους σπουδών , σε πολλές των περιπτώσεων δεν παρέχει επαγγελματική ισοτιμία ,όταν διαπιστώνει ότι οι συνθήκες απόκτησης της επαγγελματικής εκπαίδευσης ή και εμπειρίας είναι διαφορετικές από αυτές που η ίδια στους υπηκόους της θέτει.²⁹⁸

Συγκεκριμένα πρόβλημα παρατηρείται στην αναγνώριση από το Ελληνικό κράτος των πτυχίων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ,όταν αυτά αποκτήθηκαν σε χρόνο μικρότερο των τεσσάρων ετών ,που είναι ο ελάχιστος απαιτούμενος χρόνος για την απόκτηση ελληνικού πτυχίου τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.. Έτσι δημιουργείται πρόβλημα με όλες εκείνες τις ευρωπαϊκές χώρες που απονέμουν πτυχία σε χρόνο μικρότερο από τα τέσσερα έτη , τα οποία το Ελληνικό κράτος μπορεί να τα αναγνωρίζει ως ισότιμα , αλλά όχι ως αντίστοιχα με τα δικά της και ως εκ' τούτου αρνείται να αναγνωρίσει και επαγγελματικά δικαιώματα στους κατόχους αυτών των πτυχίων²⁹⁹.

298 Δίκαιο Παιδείας –εκδόσεις Σάκκουλα -2003 σελ 80

299 Α. Μανιτάκης-μαθήματα συνταγματικού δικαίου.

B) ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ-ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

Όσον αφορά το πρωτογενές νομικό πλαίσιο που διέπει την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων το άρθρο 57 παρ.1 της ΣυνθΕοκ προβλέπει την έκδοση οδηγιών για την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων ,πιστοποιητικών και άλλων τίτλων με σκοπό να διευκολύνει την ανάληψη και άσκηση δραστηριοτήτων .

Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου (όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 16 παρ.2 και το άρθρο 6 παρ.7 της ΕΕΠ) προβλέπει την έκδοση μιας δεύτερης κατηγορίας οδηγιών για το συντονισμό των νομοθετικών , κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ανάληψη και άσκηση δραστηριοτήτων ^{.300,301}

Επίσης για το συγκεκριμένο ζήτημα ο χάρτης των θεμελιωδών κοινοτικών δικαιωμάτων αντιμετωπίζει το θέμα της μη αμοιβαίας αναγνώρισης των διπλωμάτων επισημαίνοντας στο άρθρο 2 το περιεχόμενο του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων το οποίο επιτρέπει σε κάθε εργαζόμενο να μετακινείται μέσα στην κοινότητα και να ασκεί οποιοδήποτε επάγγελμα ή επιτήδευμα επιθυμεί και έτσι κατά τον καταστατικό χάρτη για να εξασφαλιστεί η ελευθερία αυτή θα πρέπει να εξαλειφθούν τα εμπόδια που προκύπτουν από τη μη αναγνώριση διπλωμάτων ή αντίστοιχων επαγγελματικών προσόντων ^{.302}

300 άρθρο 57 παρ.1 της ΣυνθΕοκ

301 Σχετικά αναφέρεται j-c Seche "επαγγελματικός οδηγός ενόψει της μεγάλης αγοράς "έκδοση επιτροπής των Ε.Κ. Βρυξέλες -Λουξεμβούργο 2008

302 άρθρο 2 χάρτη κοινοτικών δικαιωμάτων- επίσημη σελίδα ε.ε στο ίντερνετ

Γ) ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η οδηγία 21.12.1998 περί αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών προσπάθησε να καθιερώσει ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων εισάγοντας ένα ελάχιστο χρονικό όριο για την απόκτηση τους. Σε σχέση με την αναγνώριση των διπλωμάτων και την πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση η ίδια οδηγία αναφέρει ότι το γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων δεν θίγει την εφαρμογή του άρθρου 48 παρ.4, θέλοντας να καταστήσει σαφές ότι η γενική αναγνώριση δε σημαίνει αυτόματα και ελεύθερη πρόσβαση όλων στη δημόσια διοίκηση του κάθε κράτους, αλλά σίγουρα βοηθά προς αυτή την κατεύθυνση περιορίζοντας την εξαίρεση στην ελευθερία κυκλοφορία των εργαζομένων και θέτοντας τις πραγματικές διαστάσεις αυτής της εξαίρεσης, μην επιθυμώντας η διαφορετικότητα της χώρας προέλευσης των διπλωμάτων να δημιουργεί ένα επιπλέον εμπόδιο στη πρόσβαση των πολιτών στη δημόσια διοίκηση.³⁰³

Η Οδηγία 21.12.1988 ορίζει την ανάγκη συγκρότησης ενός γενικού συστήματος αναγνώρισης διπλωμάτων.

³⁰³ Οδηγία 21.12.1988

Δ) Η ΟΠΤΙΚΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

Από τη σκοπιά τώρα των εθνικών νομοθεσιών τα κράτη μέλη απονέμουν διπλώματα και αναγνωρίζουν επαγγελματικά δικαιώματα με βάση το εθνικό τους δίκαιο, έτσι όπως εκφράζεται από τα Συντάγματα και την νομοθεσία τους σχετικά με την εκπαίδευση και ειδικά όταν οι προϋποθέσεις απόκτησης διπλωμάτων ορίζονται στα κράτη μέλη με συνταγματικές διατάξεις, προκύπτει το πρόβλημα μεταξύ της υπεροχής ή μη του Συντάγματος σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο.³⁰⁴

Η Ελλάδα έχει υποστεί πολλές κυρώσεις από τη μη εφαρμογή των σχετικών οδηγιών για την αμοιβαία αναγνώριση διπλωμάτων και όταν σχετικά πρόσφατα επιχείρησε την αλλαγή του νομοθετικού της πλαισίου για την τριτοβάθμια εκπαίδευση παρουσιάστηκε έντονη αντίδραση από συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες (φοιτητές, καθηγητές πανεπιστημίων), ειδικά δε όταν επιχείρησε να αναθεωρήσει το σύνταγμα της στο περιεχόμενο του άρθρου 16 αντιμετώπισε την άρνηση των υπολοίπων κομματικών σχηματισμών και έτσι η αναθεώρηση δεν επετεύχθη.³⁰⁵

Οι οδηγίες πάντως αναφέρουν και επιδιώκουν μέχρι τώρα την επαγγελματική αναγνώριση των διπλωμάτων και όχι την ακαδημαϊκή, καθώς πρωταρχικός στόχος είναι το δικαίωμα του εργαζομένου να εξασκεί το επάγγελμα για το οποίο έχει προηγουμένως λάβει την αντίστοιχη εκπαίδευση και προσόντα.

304 Β. Σκουρής "Δίκαιο Εκπαίδευσης" Έκδόσεις Σάκκουλα 2007

305 Συμπέρασμα από αποφάσεις ΔΕΚ

Πάντως και η ακαδημαϊκή αναγνώριση είναι πολύ σημαντική καθώς εξασφαλίζει την αξία των σπουδών του ενδιαφερόμενου και το δικαίωμα του να τις συνεχίσει σε ανώτερο επίπεδο σε άλλο κράτος.³⁰⁶

Όσον αφορά την αναγνώριση των διπλωμάτων υπάρχει η άποψη ότι δεν μπορούσε να γίνει παρά μόνο με το συντονισμό των εθνικών διατάξεων που διέπουν την εκπαίδευση.³⁰⁷

Ε) ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Το σύστημα της αμοιβαίας αναγνώρισης προσόντων και διπλωμάτων είναι εξίσου εφαρμοστέο στο δημόσιο τομέα σε σχέση με τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα.

Οι οδηγίες 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ είναι εφαρμοστέες, μόνον εάν το απαιτούμενο δίπλωμα για την πρακτική άσκηση ενός δεδομένου επαγγέλματος πιστοποιεί κατάρτιση που προετοιμάζει ειδικά για την άσκηση του επαγγέλματος. Οι θέσεις στο δημόσιο τομέα ενός κράτους μέλους συχνά απαιτούν ένα διαφορετικό είδος διπλώματος, π.χ δίπλωμα που βεβαιώνει ορισμένα επίπεδα εκπαίδευσης χωρίς να καθορίζεται το περιεχόμενο (π.χ. πανεπιστημιακό πτυχίο, απολυτήριο σχολείου συν τρία έτη ανώτερης εκπαίδευσης, κλπ.) ή δίπλωμα που βεβαιώνει ένα επίπεδο εκπαίδευσης που πληροί ορισμένα κριτήρια σχετικά με το περιεχόμενο, χωρίς το εν λόγω περιεχόμενο να συνιστά επαγγελματική κατάρτιση κατά την έννοια των οδηγιών 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ (π.χ. απαίτηση

³⁰⁶ Μ.Βηλαράς "η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση των κρατών μελών" εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1993

³⁰⁷ Ε.Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, εργαζομένων –τετράδιο σημειώσεων-2007

να υπάρχει δίπλωμα είτε στις οικονομικές, στις πολιτικές και στις θετικές επιστήμες είτε στις κοινωνικές επιστήμες κτλ^{308,309}

Καθώς αυτές οι περιπτώσεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ μπορεί να γίνει επίκληση μόνο του άρθρου 39 της συνθήκης ΕΚ. Η άποψη της Επιτροπής είναι ότι, για να υπάρξει συμμόρφωση με το άρθρο 39 της συνθήκης ΕΚ, οι σχετικές διαδικασίες πρέπει να συμμορφώνονται με τις ακόλουθες αρχές:

- Όταν Το δίπλωμα χορηγείται με την ολοκλήρωση κάποιου επιπέδου εκπαίδευσης ή κατάρτισης χωρίς να απαιτείται ειδικό περιεχόμενο: στην περίπτωση αυτή, μόνο το επίπεδο του διπλώματος μπορεί να ληφθεί υπόψη από τις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής. Ο κανόνας θα πρέπει να είναι όταν ένα δίπλωμα κάποιου επιπέδου παρέχει πρόσβαση σε θέση δημόσιου τομέα σε εκείνο το κράτος μέλος ή σε μια διαδικασία επιλογής για μια θέση σε μια ιδιαίτερη κατηγορία, πρέπει επίσης να παρέχει πρόσβαση με τον ίδιο τρόπο σε μια διαδικασία επιλογής για μια θέση σε μια ισοδύναμη κατηγορία στο δημόσιο τομέα του κράτους μέλους υποδοχής.
- Δίπλωμα που βεβαιώνει επίπεδο κατάρτισης που πληροί ορισμένα κριτήρια σχετικά με το περιεχόμενο χωρίς το εν λόγω περιεχόμενο να συνιστά επαγγελματική κατάρτιση κατά την έννοια των οδηγιών 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΚ. Η άποψη της Επιτροπής σχετικά με την αξιολόγηση του επιπέδου του διπλώματος είναι η

308 οδηγίες 89/48/ΕΟΚ και 92/51/ΕΟΚ

309 Σχετικά αναφέρεται "έκθεση Adonnino" στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των βρυξελλών. Και ΒΕΕΚ L.209 της 24.7.1992 σελ.25 επ.

ίδια με αυτήν που προαναφέρθηκε. Όσον αφορά την αξιολόγηση του πραγματικού περιεχομένου της κατάρτισης, η Επιτροπή πιστεύει ότι Εφόσον το δίπλωμα χορηγήθηκε με την ολοκλήρωση της εκπαίδευσης ή της κατάρτισης στο απαιτούμενο αντικείμενο, πρέπει να αναγνωριστεί η ισοδυναμία του διπλώματος..

Διαδικασία αναγνώρισης:Όσον αφορά τη διαδικασία αναγνώρισης το κοινοτικό δίκαιο επιτάσσει ότι όσο το δυνατόν ταχύτερα, οι διακινούμενοι εργαζόμενοι πρέπει να είναι σε θέση να υποβάλουν την αίτησή τους για την αναγνώριση ενός διπλώματος σε κάθε στιγμή, χωρίς να πρέπει να περιμένουν την προκήρυξη μιας θέσης εργασίας. Τα κράτη μέλη καλούνται να εξασφαλίσουν ότι οι διαδικασίες αυτές ολοκληρώνονται το ταχύτερο δυνατόν, ώστε να μεγιστοποιηθεί η κινητικότητα και να μην τεθούν σε κίνδυνο οι προοπτικές σταδιοδρομίας των ατόμων.

7.4 ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΑΣ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα για τους διακινούμενους κοινοτικούς πολίτες που θέλουν να απασχοληθούν σε θέσεις απασχόλησης δημοσίου τομέα είναι η συνήθεια των κρατών μελών να μην αναγνωρίζουν την προηγούμενη τους επαγγελματική εμπειρία, αν αυτή αποκτήθηκε σε διαφορετικό κράτος, όσον αφορά τον υπολογισμό του μισθού τους ή τις διαδικασίες της προαγωγής τους, ακόμα και αν πρόκειται για ίδιο αντικείμενο στη χώρα καταγωγής τους, κάτι που ουσιαστικά καταπατά το πυρήνα του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας τους και της πρόσβασης τους σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα, εκεί βέβαια που η εξαίρεση του άρθρου 39 επιτρέπει³¹⁰

Β) ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

Η αναγνώριση της προηγούμενης εμπειρίας και αρχαιότητας που πρέπει να συμβαίνει προκειμένου να ασκείται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση έχει ως νομικό έρεισμα την αρχή της ίσης μεταχείρισης και απαγόρευσης των διακρίσεων του κοινοτικού δικαίου και ειδικότερα την ίση μεταχείριση κατά την άσκηση της εργασίας³¹¹

310 ΜΒηλαράς-Γ. Παπαδημητρίου-πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική διοίκηση-εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 1993 σελ 63 επ και από πληροφορίες σχετικές από αποφάσεις δεκ .1/78.20/75 ,184/73,228/88,20/75.66/77 και άλλες

311 (άρθρα 7-10 Καν 1612/68)

Γ) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Σύμφωνα με τη νομολογία του δικαστηρίου και με την επιτροπή ευρωπαϊκών κοινοτήτων οι προηγούμενες περίοδοι συγκρίσιμης απασχόλησης που αποκτήθηκαν από τον διακινούμενο εργαζόμενο σε άλλη κοινοτική χώρα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τις διοικήσεις των κρατών μελών για τους σκοπούς πρόσβασης στο δικό τους δημόσιο τομέα και για τον καθορισμό επαγγελματικών πλεονεκτημάτων κατά τον ίδιο τρόπο με αυτόν που ισχύει για την απόκτηση εμπειρίας στο δικό τους σύστημα.

Χαρακτηριστικό νομολογιακό παράδειγμα από το ΔΕΚ είναι η υπόθεση c-205/04 οπού η επιτροπή ευρωπαϊκών κοινοτήτων προσέφυγε κατά της Ισπανίας για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου στο θέμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, καθώς δεν συνυπολόγιζε την αρχαιότητα και την επαγγελματική εμπειρία που αποκτήθηκε στη δημόσια διοίκηση άλλων κρατών μελών.

Το δικαστήριο αφού έλαβε υπ' όψιν του το άρθρο 39 ΣΕΚ και το άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 αποφάσισε ότι Το Βασίλειο της Ισπανίας, παραλείποντας να θεσπίσει νομοθετικές διατάξεις που να προβλέπουν ρητώς την υποχρέωση της ισπανικής δημόσιας διοικήσεως να αναγνωρίζει, από πλευράς οικονομικών και άλλων συνεπειών, την προϋπηρεσία των πολιτών της Ένωσης στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους μέλους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 39 ΕΚ και από το άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της

15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας³¹²

Σε άλλη ανάλογη απόφαση του ΔΕΚ και συγκεκριμένα στην υπόθεση c15/96 με προσφεύγουσα την Καλλιόπη Schöning-Κουγεβετοπούλου κατά Freie und Hansestadt Hambur επανέλαβε την άποψη του για την υποχρέωση των κρατών μελών να αναγνωρίζουν την προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία οπουδήποτε και αν αυτή αποκτήθηκε μέσα στην κοινότητα.

Η υπόθεση αφορούσε το συνυπολογισμό από συλλογική σύμβαση αφορώσα τους εργαζομένους στις δημόσιες υπηρεσίες μόνον των περιόδων απασχολήσεως που διανύθηκαν σε εθνική δημόσια υπηρεσία, αποκλεισμένων εκείνων που διανύθηκαν, σε τομέα παρόμοιας δραστηριότητας, σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους και ως εκ τούτου στοιχειοθετούνταν δυσμενής διάκριση λόγω ιθαγενείας .

Σύμφωνα με το σκεπτικό που ανέπτυξε το ΔΕΚ το άρθρο 48 της Συνθήκης και το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού 1612/68, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, απαγορεύουν ρήτρα συλλογικής συμβάσεως εφαρμοστέας στις δημόσιες υπηρεσίες κράτους μέλους η οποία προβλέπει, για τους εργαζόμενους των δημοσίων υπηρεσιών αυτών, μισθολογική προαγωγή κατ' αρχαιότητα μετά από οκτώ έτη εργασίας στο πλαίσιο καθοριζόμενης από τη σύμβαση αυτή μισθολογικής κατηγορίας, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις περιόδους απασχολήσεως, σε τομέα παρόμοιας δραστηριότητας, που συμπληρώθηκαν κατά το παρελθόν σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους. Συγκεκριμένα, μια τέτοια ρήτρα μπορεί

312 c-205/04 επιτροπή ευρωπαϊκών κοινοτήτων κατά της Ισπανίας

να παραβιάζει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων που καθιερώνουν οι διατάξεις αυτές, καθόσον οι προϋποθέσεις μισθολογικής προαγωγής κατ' αρχαιότητα θέτουν προφανώς σε δυσμενή θέση τους διακινούμενους εργαζόμενους που έχουν διανύσει τμήμα της σταδιοδρομίας τους σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους. Η ρήτρα αυτή δεν μπορεί να δικαιολογηθεί, όσον αφορά δραστηριότητες που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης, ούτε με επιχειρήματα αντλούμενα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της απασχολήσεως σε δημόσια υπηρεσία ούτε από τη μέριμνα να ανταμειφθεί η πίστη των εργαζομένων, λόγω του ότι οι εργοδότες είναι πολλοί και με διακριτή νομική υπόσταση.

Μια ρήτρα συλλογικής συμβάσεως, που συνεπάγεται δυσμενή διάκριση αντίθετη προς το άρθρο 48 της Συνθήκης και το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68, είναι, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 4, του ίδιου κανονισμού, αυτοδικαίως άκυρη. Το εθνικό δικαστήριο οφείλει συνεπώς, χωρίς να ζητεί ή να αναμένει την προηγούμενη εξάλειψη της ρήτρας αυτής μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων ή με κάποιο άλλο μέσο, να εφαρμόζει στα μέλη της ομάδας που τίθεται σε δυσμενή θέση λόγω της διακρίσεως αυτής το ίδιο καθεστώς του οποίου τυγχάνουν οι λοιποί εργαζόμενοι.³¹³

Όσον αφορά την επαγγελματική εμπειρία και την απόδειξη αυτής, χαρακτηριστική είναι η Απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Φεβρουαρίου 1994 που αφορούσε την υπόθεση μεταξύ Ingetraut Scholz κατά Opera Universitaria di Cagliari και Cinzia Porcedda. Σύμφωνα με το

313 Υπόθεση c15/96 Καλλιόπη Schöning-Κουγεβετοπούλου κατά Freie und Hansestadt Hambur-βαση δεδομένων ΔΣΑ βλ. και αποφάσεις 7.7.88, υποθ.143/88, Συλλ 1988 σελ.3877, αποφ.της 7.7.88 στις συνεκδιακασθείσες υποθέσεις 154 και 155/87. Συλλ.1988 σελ.3997

σκεπτικό του δικαστηρίου μορφή συγκεκαλυμμένης διακρίσεως είναι και αυτή που κατ' εφαρμογή άλλων κριτηρίων διακρίσεως, καταλήγει στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα. Ως εκ τούτου, , όταν ένας δημόσιος οργανισμός κράτους μέλους, επ' ευκαιρία προσλήψεως προσωπικού σε θέσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 48, παράγραφος 4, της Συνθήκης, προτίθεται να λάβει υπόψη τις προηγούμενες επαγγελματικές δραστηριότητες που άσκησαν οι υποψήφιοι στο πλαίσιο της δημοσίας διοικήσεως, ο οργανισμός αυτός δεν μπορεί, έναντι των κοινοτικών υπηκόων, να προβεί σε διάκριση ανάλογα με το αν οι δραστηριότητες ασκήθηκαν σε δημόσια υπηρεσία του ιδίου αυτού κράτους μέλους ή σε δημόσια υπηρεσία άλλου κράτους μέλους.³¹⁴

314 Απόφαση ΔΕΚ της 23ης Φεβρουαρίου 1994 μεταξύ Ingetraut Scholz κατά Opera Universitaria di Cagliari και Cinzia Porcedda

7.5 ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ

Το θέμα της κοινωνικής ασφάλισης είναι ένα πολύ σημαντικό ζητούμενο το οποίο πρέπει να εξασφαλίζεται ,ώστε ο κάθε εργαζόμενος να μπορεί να μπορεί να εργαστεί νόμιμα και υπό τις πρέπουσες συνθήκες.

Η διαφορετική μεταχείριση σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης από τα κράτη μέλη δημιουργεί σημαντικά εμπόδια στην πρόσβαση των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση και αποτελεί ανεπίτρεπτη διάκριση κατά το κοινοτικό δίκαιο.

Όσον αφορά το καθεστώς ασφάλισης των δημόσιων υπαλλήλων, το κάθε κράτος μέλος έχει δική του ασφαλιστική νομοθεσία που καθορίζει το καθεστώς ασφάλισης τους.

Ειδικότερα:

A) ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ (ΕΛΛΑΔΑ ΑΥΣΤΡΙΑ ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Ελλάδα

Στην Ελλάδα οι δημόσιοι υπάλληλοι διορίζονται ως μόνιμοι υπάλληλοι , σύμφωνα μάλιστα με συνταγματική απαίτηση.

Υπάγονται στο ασφαλιστικό σύστημα του δημοσίου τομέα ,που διαφέρει από το ασφαλιστικό σύστημα των υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα, παρέχοντας περισσότερες ασφαλιστικές εγγυήσεις³¹⁵

315 Β.Δ.Κιάντος-''Ασφαλιστικό δίκαιο''-Εκδόσεις Σάκκουλα 2003

Αυστρία

Στην Αυστρία οι δημόσιοι υπάλληλοι διέπονται από καθεστώς δημόσιου δικαίου και διορίζονται από τη δημόσια αρχή.

Η Αυστρία είναι ομοσπονδιακή δημοκρατία με εννέα ομόσπονδα κρατίδια (Lander) στην οποία ισχύει το σύστημα των δύο βουλών.

Τα Lander εφαρμόζουν τους νόμους που προτείνει η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, καθώς υποβάλλουν και προτάσεις νόμων.

Το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων δεν είναι κατοχυρωμένο συνταγματικά, αλλά βασίζεται στο νόμο και συνεπώς μπορεί τροποποιείται δια της εισαγωγής νέων νομοθετημάτων διαρκώς. Το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων διέπεται στην πραγματικότητα από τη δημόσια αρχή στην οποία έχουν διοριστεί, οπότε οι εργαζόμενοι για την ομοσπονδιακή κυβέρνηση διέπονται από ομοσπονδιακό νόμο, ενώ το καθεστώς των εργαζομένων για τα Lander ή για τα δημοτικά συμβούλια διέπονται από την ειδική νομοθεσία που θεσπίζει κάθε Land

316

Όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση, το αυστριακό σύστημα αποτελείται από πέντε κλάδους κοινωνικής ασφάλισης (ανεργία, ασθένεια, εργατικά ατυχήματα, γήρας και ασφάλιση εξάρτησης).

Οι παροχές ανεργίας, χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό και από εισφορές επί των ακαθαρίστων αποδοχών.

Ο δημόσιος φορέας ασφάλισης ανεργίας χορηγεί δύο ειδών επιδόματα ανεργίας (απλό επίδομα και προνομιακό επίδομα ανεργίας)..

316 Σύμφωνα με : M-L Onee-Abbruciati, C. Fernandes 'social protection of civil servants of Europe'- development and european trade union institute 2000

Για την ασφάλεια υγείας ασφαλιστικοί οργανισμοί καλύπτουν ειδικές επαγγελματικές ομάδες , όπως οι δημόσιοι υπάλληλοι , οι οποίοι φτάνουν τους δεκαεννέα και δέκα ανά διαφορετικές επαγγελματικές κατηγορίες. Οι δημόσιοι υπάλληλοι της Αυστρίας διέπονται από ειδικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης , όπου τους δίνει θεσμικές εγγυήσεις μονιμότητας , καθώς δεν μπορούν να απομακρυνθούν από την εργασία τους παρά μόνο σε περίπτωση πειθαρχικού παραπτώματος , τα οικογενειακά τους επιδόματα είναι μεγάλα και καταβάλλονται άμεσα , η άδεια μητρότητας διαρκεί δύο μήνες πριν και δύο μήνες μετά από την ημέρα του τοκετού . Επίσης ρυθμίζονται ευνοϊκά σε σύγκριση με το ιδιωτικό δίκαιο , χωρίς ωστόσο με μεγάλες αποκλίσεις από αυτό θέματα αναπηρίας και εργατικών ατυχημάτων καθώς και η ασφάλεια λόγω θανάτου³¹⁷

Γερμανία

Η Γερμανία είναι ομοσπονδιακή δημοκρατία με δεκαέξι ομόσπονδα κρατίδια (Lander)στην οποία ακολουθείται το σύστημα των δύο βουλών . Εργοδότες των δημόσιων υπαλλήλων είναι τα lander και το ομοσπονδιακό κράτος, ωστόσο υπάρχουν και δημόσιοι υπάλληλοι με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου για τους οποίους το υπαλληλικό καθεστώς ορίζεται από συλλογικές συμβάσεις εργασίας³¹⁸

Στη Γερμανία οι κανόνες που διέπουν την κοινωνική ασφάλιση των υπαλλήλων και εργατών ισχύουν με ελάχιστες εξαιρέσεις και για τους

317 Ο.Αγγελοπούλου- η κοινωνική προστασία των δημόσιων υπαλλήλων σελ.71 Εκ.Σάκκουλα σ

318 Τα στοιχεία για τη Γερμανία προκύπτουν από M-L Onne-Abbruciati,C.Fernandes 'social protection of civil servants of Europe'-development and european trade union institute 2000 και B.Schulin ,C.Igl 'Sogialrecht' 2002

δημόσιους υπαλλήλους .Πρόκειται για ένα πλήρως αναπτυγμένο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης με ρυθμίσεις για την ανεργία, τα οικογενειακά επιδόματα που δικαιούνται όλοι όσοι φορολογούνται , την ασθένεια , επίδομα μητρότητας κ.τ.λ.

Οι δημόσιου υπάλληλοι με καθεστώς δημόσιου δικαίου υπάγονται σε ειδικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης ,το οποίο προκειμένου για την κοινωνική τους ασφάλεια προσφέρει πλήρη κάλυψη από τους κοινωνικούς κινδύνους.³¹⁹

Β) ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Είναι φανερό με τη συνοπτική περιγραφή των παραπάνω περιπτώσεων πως τα κράτη μέλη έχουν αναπτυγμένο ένα πλήρες σύστημα κοινωνικής ασφάλισης των εργαζομένων τους , ένα σύστημα που ,όπως παρατηρήθηκε , γίνεται αρτιότερο όσον αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους ,καθώς διασφαλίζει την εργασιακή τους σχέση με μονιμότητα και τους παρέχει επιπλέον παροχές που οι υπόλοιποι δεν απολαμβάνουν .Επομένως προκειμένου ένας εργαζόμενος να αποφασίσει να μετακινηθεί σε άλλο κράτος μέλος της κοινότητας από το δικό του θα πρέπει το κράτος υποδοχής του να εξασφαλίζει τουλάχιστον τα ίδια δεδομένα κοινωνικής ασφάλισης που απολάμβανε στο κράτος καταγωγής του.Αν δε συμβεί αυτό ο εργαζόμενος δε θα μπορέσει να μετακινηθεί ,κάτι που ουσιαστικά καταργεί την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και την πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση.

319 Ο.Αγγελοπούλου- η κοινωνική προστασία των δημόσιων υπαλλήλων σελ.84 Εκ Σάκκουλα

Γ) ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ-ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΔΙΚΑΙΟ

Ωστόσο αρχικά το άρθρο 4 παρ.4 του κανονισμού 1408/71 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς , στους μη μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της κοινότητας αναφέρεται ότι "ο παρών κανονισμός δεν ισχύει για την κοινωνική πρόνοια και την ιατρική πρόνοια , ούτε για τα ειδικά συστήματα των δημόσιων υπαλλήλων ή των προς αυτών εξομοιούμενων".

Επομένως οι δημόσιοι υπάλληλοι που υπάγονταν σε ειδικά συστήματα κοινωνικής ασφάλισης δεν μπορούσαν να απολαύσουν τα πλεονεκτήματα και τις ρυθμίσεις που εισήγαγε ο προαναφερόμενος κανονισμός , όπως η συνάθροιση των περιόδων ασφάλισης που έχουν διανύσει σε περισσότερα του ενός κράτους μέλους για την θεμελίωση του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος., κάτι που παραβίαζε το δικαίωμα τους στην ελεύθερη κυκλοφορία και στην ελεύθερη πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση³²⁰³²¹

Πρέπει να γίνει σαφές ότι και εδώ μιλάμε για εκείνες τις θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης που δεν εμπεριέχονται στην εξαίρεση του άρθρου 39 παρ.4 και ως εκ τούτου δικαιούται οποιοσδήποτε πολίτης της ένωσης να εργαστεί.

Μια τέτοια ρύθμιση , όπως αυτής του κανονισμού 1408/71 εμπόδιζε την κοινοτική ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας, κάτι που αντελήφθη η Επιτροπή που πρότεινε στο συμβούλιο υπουργών την αλλαγή τόσο του προσωπικού πεδίου εφαρμογής του άρθρου 2 ,όσο και του πεδίου του

320Μ Βηλαράς-Γ.Παπαδημητρίου-πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην Ελληνική διοίκηση-εκδόσειςΑντ Σάκκουλα σελ 80.81.82

321 Κανονισμός 1408/71 –βάση δεδομένων " νόμος"

κανονισμού 1408/71 ,ώστε να περιληφθούν σε αυτά οι δημόσιοι υπάλληλοι , καθώς και οι οικογένειες τους .Η πρόταση αυτή υπήρξε το αναγκαίο επακόλουθο της συστηματικής δράσης που ανέλαβε και ασκεί η επιτροπή σχετικά με την εφαρμογή της εξαίρεσης του άρθρου 48 παρ.4 της ΣυνθΕΟΚ για την οποία έγινε ήδη λόγος .Όπως αναφέρεται και στη σχετική αιτιολογική έκθεση με τη ψήφιση της θεμελιώδους αυτής τροποποίησης , το σύνολο κατ' αρχήν των ειδικών συστημάτων για δημόσιους υπάλληλους θα περιληφθεί στο πεδίο εφαρμογής , καθ' ύλη των κανονισμών 1408/71 και 574 /72 ,εκτός της περίπτωσης συμμετοχής στη δημόσια εξουσία .Έτσι γίνεται αντιληπτό , ότι η εφαρμογή της νέας ρύθμισης οριοθετείται από το εύρος εφαρμογής της εξαίρεσης του άρθρου 48 παρ.4 ,πράγμα που σημαίνει ότι με την βελτίωση της κοινωνικής ασφάλισης στους αλλοδαπούς κοινοτικούς δημόσιους υπάλληλους δεν σημαίνει και το αυτόματο άνοιγμα της δημόσιας διοίκησης σε όλους , αλλά η εξαίρεση του άρθρου 48 παρ.4 εξακολουθεί να ορίζει το δικαίωμα εισόδου αλλοδαπών κοινοτικών στη δημόσια διοίκηση άλλου κράτους από εκείνο της καταγωγής τους³²²

322 Βλ.σχετικές αποφάσεις :αποφ.της 8.3.79 ,υποθ.129/78 Lohmann,Συλλ.1979 σελ.853, σκέψη 3 και πρόταση σε ΕΕΕΚ C-46 της 20.2.92 σελ.1

Δ) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Χαρακτηριστικό παράδειγμα από τη νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με το ζήτημα της κοινωνικής ασφάλισης, είναι η Απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 7ης Ιουλίου 2005.

Την υπόθεση Με διάδικους A. J. van Pommeren-Bourgon diën κατά Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank.

Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως: Rechtbank te Amsterdam - Κάτω Χώρες.

Το ΔΕΚ στην απόφαση του αυτή τόνισε ότι

Η αρχή του ενιαίου συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, την οποία θεσπίζει το άρθρο 13, παράγραφος 1, του κανονισμού 1408/71, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 2195/91, δεν αμφισβητείται λόγω της εφαρμογής νομοθεσίας κράτους μέλους, η οποία παρέχει στους κατοίκους αλλοδαπής, που έπαυσαν κάθε επαγγελματική δραστηριότητα στο εν λόγω κράτος μέλος, τη δυνατότητα να παραμένουν προαιρετικώς ασφαλισμένοι, δυνάμει της νομοθεσίας του εν λόγω κράτους μέλους, στους κλάδους στους οποίους η υπαγωγή έπαυσε να είναι υποχρεωτική.

Πράγματι, οι διατάξεις του τίτλου II του εν λόγω κανονισμού, τμήμα των οποίων αποτελεί το άρθρο 13, έχουν ως σκοπό όχι μόνον την αποφυγή της ταυτόχρονης εφαρμογής περισσοτέρων εθνικών νομοθεσιών και των εντεύθεν δυναμένων να προκύψουν περιπλοκών, αλλά και την αποφυγή του ενδεχομένου τα υπαγόμενα στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού πρόσωπα να στερούνται προστασίας σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως, λόγω ελλείψεως οποιασδήποτε εφαρμοστέας νομοθεσίας. Απόκειται στη νομοθεσία του κάθε κράτους μέλους να καθορίσει τις

προϋποθέσεις υπάρξεως του δικαιώματος ή της υποχρεώσεως υπαγωγής σε ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισεως ή σε κάποιον κλάδο τέτοιου συστήματος, περιλαμβανομένης της προϋποθέσεως για την παύση της ασφάλισεως..

Μολονότι τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα οργανώσεως των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισεως, οφείλουν εντούτοις να ασκούν την αρμοδιότητα αυτή τηρώντας την κοινοτική νομοθεσία και, ιδίως, τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων.

Το άρθρο 39 ΕΚ απαγορεύει νομοθεσία κράτους μέλους δυνάμει της οποίας ένα πρόσωπο το οποίο έπαυσε κάθε επαγγελματική δραστηριότητα στη χώρα του να εξακολουθεί να υπάγεται υποχρεωτικώς σε ορισμένους κλάδους κοινωνικής ασφάλισεως μόνον αν διατηρεί την κατοικία του εντός του κράτους αυτού, ενώ η υπαγωγή του προσώπου αυτού σε άλλους κλάδους κοινωνικής ασφάλισεως παραμένει υποχρεωτική, δυνάμει της νομοθεσίας του εν λόγω κράτους μέλους, ακόμη και αν η κατοικία του βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος, εφόσον οι προϋποθέσεις της προαιρετικής υπαγωγής στους κλάδους ως προς τους οποίους έπαυσε η υποχρεωτική ασφάλιση είναι λιγότερο ευνοϊκές από αυτές που ισχύουν για την υποχρεωτική υπαγωγή.

Πράγματι, μια τέτοια νομοθεσία θέτει τους κατοίκους αλλοδαπής σε κατάσταση λιγότερο ευνοϊκή σε σχέση με τους κατοίκους του εν λόγω κράτους μέλους, όσον αφορά την υπαγωγή τους σε σύστημα κοινωνικής

ασφαλίσεως, και, ως εκ τούτου, παραβιάζει την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας που κατοχυρώνει το άρθρο 39 ΕΚ³²³

³²³ Απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 7ης Ιουλίου 2005.

A. J. van Pommeren-Bourgondiën κατά Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

§ 8. ΕΡΕΥΝΑ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Μετά τα όσα προαναφέρθηκαν για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και τα δικαιώματα που αυτή παρέχει , για την εξαίρεση στην ελεύθερη κυκλοφορία και πως αυτή οριοθετείται και για την εξακολουθούμενη τακτική των κρατών μελών να διατηρούν τις θέσεις απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση για τους δικούς τους υπηκόους , Χρήσιμο είναι να αναφερθεί πρακτικά , ποια είναι η πραγματικότητα στους όρους πρόσβασης των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει , κατ' αρχήν , η έρευνα στους τομείς που η επιτροπή με την ανακοίνωση της επέλεξε να αναλάβει δράση για τη σωστή ερμηνεία της εξαίρεσης της παραγράφου 4 του άρθρου 48 και πως το Ελληνικό κράτος ρυθμίζει το νομοθετικό καθεστώς και προκηρύσσει θέσεις για την πρόσληψη εργαζομένων στις θέσεις απασχόλησης που αφορούν τους προστατευόμενους τομείς .

Μετά το σχέδιο δράσης της επιτροπής ,το έτος 1991 το Ελληνικό κράτος εξέδωσε το νόμο 1943/1991 περί εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και αναβάθμισης του προσωπικού της ,όπου από το γενικό σύστημα πρόσληψης δημόσιων υπαλλήλων εξαιρεί τους εκπαιδευτικούς λειτουργούς , το ιατρικό προσωπικό του εθνικού συστήματος υγείας ,καθώς και το ερευνητικό προσωπικό. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι εξαιρεί με αυτό το νόμο συγκεκριμένες κατηγορίες προσωπικού και όχι όλους τους εργαζόμενους που απασχολούνται στους παραπάνω φορείς , καθώς στους προαναφερόμενους τομείς απασχολείται και βοηθητικό

διοικητικό προσωπικό , το οποίο ,όμως , εμπίπτει κανονικά στη δημόσια διοίκηση και άρα ισχύει η διάταξη του άρθρου 48 παρ.4³²⁴

Β) ΈΡΕΥΝΑ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Όσον αφορά την εκπαίδευση οι νόμοι που ρυθμίζουν την οργανωτική της διάρθρωση είναι ο Ν 1566/1985 για τη δομή της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και ο Ν.1268/92 για τη δομή και λειτουργία των ΑΕΙ και 1404/90 για τη δομή και λειτουργία των ΤΕΙ.

Για το εκπαιδευτικό προσωπικό της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ο νόμος δεν απαιτεί την ελληνική ιθαγένεια ,ωστόσο επειδή οι θέσεις αυτές λειτουργούν με τη διαδικασία της υπηρεσιακής εξέλιξης έντονο ζήτημα παρουσιάζεται ,όταν προκύψουν θέσεις διευθυντών και προϊστάμενων εκπαίδευσης, καθώς έχει κριθεί ότι αυτές οι θέσεις ασκούν δημόσια εξουσία και άρα δεν μπορεί να τις καταλάβει κάποιος αλλοδαπός³²⁵

Για αυτό το λόγο το ελληνικό κράτος πολλές φορές έκρινε ότι παρόλο που στο εκπαιδευτικό προσωπικό δεν απαιτείται ο τυπικός όρος της ιθαγένειας ,εντούτοις στο μέτρο που η δημόσια εκπαίδευση λειτουργεί ως δημόσια υπηρεσία με οργανικές θέσεις και κλάδους προσωπικού , συνάγεται ότι ασκεί δημόσια λειτουργία και μπορεί να απαιτηθεί ο όρος της ιθαγένειας.

Για το εκπαιδευτικό προσωπικό της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ο νόμος δεν απαιτεί το τυπικό προσόν της ιθαγένειας ,αλλά στη διοικητική πρακτική στην προκήρυξη θέσεων για μέλη ΔΕΠ η ιθαγένεια ζητείται ,

324 Νόμος 1943/1991-Νομικό βήμα 1992

325 Ν 1566/1985, Ν.1268/92 , Ν.1404/90

καθώς αντλείται από τη φύση των ΑΕΙ ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου³²⁶

Γίνεται λοιπόν σαφές ότι παρόλο που οι νόμοι δεν ορίζουν την ιθαγένεια ως απαραίτητο προσόν για την κάλυψη των συγκεκριμένων θέσεων του εκπαιδευτικού προσωπικού, η ελληνική διοίκηση πολλές φορές τον απαιτεί, είτε επηρεασμένη από τις μέχρι τώρα συνήθειες της, είτε ερμηνεύοντας λανθασμένα τη φύση των δραστηριοτήτων των παραπάνω θέσεων, είτε για να εξυπηρετήσει δικά της συμφέροντα που επιτυγχάνονται καλύτερα με τη σύνδεση αυτών των θέσεων με "ημέτερους".

Φυσικά οι θέσεις διευθυντών σχολείων, συμβούλων και επιθεωρητών εκπαίδευσης, πρυτάνεων και αντιπρυτάνεων των παραπάνω φορέων θα μπορούσαν να αποκλειστούν για τους κοινοτικούς αλλοδαπούς, καθώς είναι θέσεις που ασκούν δημόσια εξουσία, αλλά προσωπικά δε θεωρώ σωστή την εξαίρεση όλου του τεχνικού προσωπικού, καθώς τίποτα από άσκηση δημόσιας εξουσίας δεν συγκαταλέγεται στις αρμοδιότητες τους, ούτε και μεγάλης μερίδας του διοικητικού προσωπικού, καθώς κάτι τέτοιο έρχεται σε αντίθεση με την αποδεκτή από το κοινοτικό δίκαιο λειτουργική θεώρηση της δημόσιας διοίκησης³²⁷

326 Β.Σκουρής-η πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα. –εκδόσεις Α,Σακκουλα

327 Β.Σκουρής-η πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα. –εκδόσεις Α,Σακκουλα

Γ) ΕΡΕΥΝΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΓΕΙΑ

Στη δημόσια υγεία το εθνικό σύστημα υγείας καθιερώθηκε με το νόμο 1397/1988 , η οργανωτική δομή των νοσοκομείων ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ρυθμίζεται από το νομοθετικό διάταγμα 2592/1953 ,όπως συμπληρώνεται από το νόμο 1397/83.³²⁸

Κάθε νοσοκομείο αποτελείται από τρεις υπηρεσίες : την ιατρική, τη νοσηλευτική και την διοικητική.(Ν.87/1986).

Όσον αφορά το ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό ο νόμος 1397/83 απαιτούσε την πλήρωση του όρου της ιθαγένειας, προκειμένου κάποιος να έχει το δικαίωμα απασχόλησης σε αυτές τις ειδικότητες ,κάτι που αναθεωρήθηκε με το νόμο 1821/1988 “κύρωση σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού δημοσίου και του Ερυθρού Σταυρού και άλλες διατάξεις”, όπου στο άρθρο 2 παρ.6 τροποποιήθηκε η συγκεκριμένη διάταξη αφήνοντας το περιθώριο να εργαστούν στα δημόσια νοσοκομεία και να αποκτήσουν μάλιστα και διευθυντικές θέσεις γιατροί και νοσηλευτές που ήταν υπήκοοι κράτους μέλους της κοινότητας , εφόσον γνώριζαν την ελληνική γλώσσα. Όσον αφορά το διοικητικό προσωπικό ακόμα και με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου απαιτείται το προσόν της ελληνικής ιθαγένειας, κάτι που κατά την προσωπική μου άποψη δεν είναι ορθό ,καθώς οι διοικητικοί υπάλληλοι τις περισσότερες φορές ,ούτε δημόσια εξουσία ασκούν ,ούτε διαφυλάσσουν τα γενικά συμφέροντα της χώρας.³²⁹

328 νόμοι 1397/1988, 2592/1953, 1397/83,κώδικας νομικού βήματος

329 νόμος1821/1988,κώδικας νομικού βήματος και σύμωνα με Β.Σκουρής-η πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημοσίου τομέα. –εκδόσεις Α,Σακκουλα

Τέλος όσον αφορά το ερευνητικό προσωπικό δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρ.4 του άρθρου 48 ,εκτός και αν πρόκειται για διευθυντές ερευνητικών κέντρων ή για θέσεις παροχής στο κράτος επιστημονικών και τεχνικών ζητημάτων , θέσεις ,όπου θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως απασχόληση στη δημόσια διοίκηση³³⁰³³¹

Δ) ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Από όσα προαναφέρθηκαν μπορεί κανείς να καταλάβει ότι παρά την προστατευτική δράση της επιτροπής σε κάποιους συγκεκριμένους τομείς, προκειμένου να αφήσει ανοιχτές κάποιες θέσεις απασχόλησης για τους κοινοτικούς αλλοδαπούς , τα κράτη μέλη και εν προκειμένω η Ελλάδα πολύ δύσκολα ακόμα και σε αυτούς τους τομείς αφήνουν το περιθώριο της κάλυψης τέτοιων θέσεων σε εργαζόμενους που δεν πληρούν την προϋπόθεση της εθνικής ιθαγένειας .Βέβαια σε σχέση με το παρελθόν παρατηρείται μια εξέλιξη και έτσι τουλάχιστον στους προαναφερόμενους τομείς έχουν απελευθερωθεί κάποιες θέσεις , όμως , υπάρχει ακόμα μεγάλος δρόμος να διανυθεί για να φτάσει η ελληνική διοίκηση να ερμηνεύει την παράγραφο 4 του άρθρου 48 με τα ορθά κριτήρια και σύμφωνα με την οπτική του κοινοτικού δικαίου. Χρήσιμο είναι να αναφερθεί ότι η κατάσταση και στον υπόλοιπο ευρύτερο δημόσιο τομέα αν δεν είναι χειρότερη από αυτή που αναφέρθηκε είναι τουλάχιστον ίδια.

330 Β.Σκουρής –η πρόσβαση των ευρωπαϊών πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα Εκδόσεις Σάκκουλα σελ47 και δικαίου 1990

331 Σ.ΙΩΑΝΝΙΔΟΥ-Η απασχόληση στις δημόσιες επιχειρήσεις και κοινοτική παρέμβαση.Κοινοτικό δίκαιο και δημόσιες επιχειρήσεις –Κείμενο έρευνας Ι.Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού οικονομικού

Ειδικότερα :

§ 9. ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΝ ΣΤΟΝ ΕΥΡΥΤΕΡΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

Α) ΓΕΝΙΚΑ-(ΕΡΤ,ΕΥΔΑΠ,ΟΣΕ,ΗΛΠΑΠ,ΔΕΗ,ΕΛΤΑ)

Για να κατανοήσουμε τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζει η ελληνική δημόσια διοίκηση την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και την πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης, χρήσιμο θα ήταν να αναφερθούμε σε ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες και το καθεστώς πρόσληψης προσωπικού τους.

Κατ' αρχήν πρέπει να αναφερθεί σε γενικό επίπεδο ότι τα πρόσωπα που ασκούν διοίκηση στις δημόσιες υπηρεσίες ,όπως ο διοικητής , ο υποδιοικητής , το διοικητικό συμβούλιο , η γενική συνέλευση , η επιτροπή με μέλη διοριζόμενα από το κράτος στις δημόσιες επιχειρήσεις με τη νομική μορφή της Α.Ε. ασκούν ,έστω και με έμμεσο τρόπο, δημόσια εξουσία και έτσι τις περισσότερες φορές απαιτείται η ελληνική ιθαγένεια για την κατάληψη αυτών των θέσεων .

Επομένως σε ότι αφορά αυτές τις θέσεις δημόσιας διοίκησης καθίσταται δύσκολη έως αδύνατη η πρόσβαση κοινοτικών υπηκόων .

Εκτός ,όμως , από τις θέσεις που λόγω του αντικειμένου τους ασκούν δημόσια εξουσία , υπάρχουν και οι θέσεις υπαλλήλων στις δημόσιες υπηρεσίες που ένα μέρος από αυτές μόνο εμπεριέχονται στην εξαίρεση του άρθρου 39 παρ.4, λόγω της ιδιαίτερης σχέσης που έχουν με άσκηση

έστω και εμμέσως δημόσιας εξουσίας, παρόλα αυτά ,όμως, στη πραγματικότητα συμβαίνει το αντίθετο

Συγκεκριμένα :

EPT

Στην ελληνική ραδιοφωνία τηλεόραση (EPT) σύμφωνα με τον εσωτερικό της κανονισμό και παρόλο που αποτελεί πλέον ανώνυμη εταιρεία με μεγαλομέτοχο ,όμως το ελληνικό δημόσιο, απαιτείται η ελληνική ιθαγένεια για όλο το τακτικό προσωπικό , ενώ δεν απαιτείται για το έκτακτο προσωπικό, εξαιρουμένων των κλάδων των δημοσιογράφων ,σκηνοθετών και βοηθών σκηνοθετών.³³²

ΕΥΔΑΠ

Στην ΕΥΔΑΠ η ελληνική ιθαγένεια δεν απαιτείται κατ αρχήν , αλλά αυτή μπορεί να συναχθεί από την προϋπόθεση της μη στέρησης πολιτικών δικαιωμάτων που απαιτεί για πρόσληψη ο εσωτερικός της κανονισμός..³³³

ΟΣΕ

Στον Οργανισμό σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ)η ελληνική ιθαγένεια απαιτείται για την πρόσληψη τακτικού προσωπικού ,όχι ,όμως και για το εποχικό προσωπικό .³³⁴

³³² κανονισμός προσωπικού ερτ.

³³³ Κανονισμός προσωπικού ευδαπ , προκήρυξη θέσεων απασχόλησης Ευδαπ.

³³⁴ Κανονισμός προσωπικού οσε , προκήρυξη θέσεων απασχόλησης οσε

ΗΛΠΑΠ

Στον ΗΛΠΑΠ η ελληνική ιθαγένεια απαιτείται για την πρόσληψη προσωπικού (δόκιμους) , σύμφωνα με το άρθρο 11 ΓΚΠ.

Για το έκτακτο προσωπικό δεν απαιτείται ρητά η ελληνική υπηκοότητα, πάντως αναφέρεται ότι προτιμώνται όσοι έχουν ίδια τα γενικά και ειδικά προσόντα που απαιτούνται για τους δόκιμους ή σε έλλειψη αυτών όσοι έχουν τα περισσότερα από τα προσόντα που απαιτούνται για τους μόνιμους υπαλλήλους , άρα και την ελληνική ιθαγένεια³³⁵

ΔΕΗ

Στη ΔΕΗ σύμφωνα με το άρθρο 5 παραγρ 5 του κανονισμού κατάστασης προσωπικού η ελληνική υπηκοότητα απαιτείται για την πρόσληψη τακτικού προσωπικού ,εκτός αν πρόκειται για αλλοδαπό ομογενή κάτοχο άδειας εργασίας.. Δεν απαιτείται ρητά η ελληνική ιθαγένεια για την πρόσληψη εκτάκτου προσωπικού ³³⁶

335 Β.Σκουρής –η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις αποσχόλησης του δημόσιου τομέα σελ66 και κανονισμός προσωπικού ΗΛΠΑΠ

336 κανονισμός προσωπικού ΔΕΗ

ΕΛΤΑ -ΟΤΕ

Στον ΟΤΕ και στον ΕΛΤΑ η ελληνική υπηκοότητα απαιτείται για την πρόσληψη μόνιμου προσωπικού.³³⁷

Εξαίρεση αποτελούν οι ομογενείς Έλληνες που διαμένουν στην Ελλάδα, αν και έχουν γεννηθεί στο εξωτερικό.

Επίσης αλλογενής που έχει αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια με πολιτογράφηση ή με γάμο δεν μπορεί να εργαστεί στους εν λόγω οργανισμούς πριν την πάροδο πενταετίας .

Όσον αφορά το έκτακτο προσωπικό τόσο στον ΟΤΕ όσο και στα ΕΛΤΑ δεν απαιτείται ρητά η ελληνική ιθαγένεια.³³⁸

Β) ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ

Από την εξέταση αυτών των περιπτώσεων μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι οι παραπάνω οργανισμοί που οι περισσότεροι από αυτούς είτε έχουν μετατραπεί σε δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας , είτε λειτουργούν σε μια περίεργη μορφή της ανώνυμης εταιρίας με μεγαλομέτοχο το κράτος και με εργαζόμενους μόνιμους δημόσιους υπάλληλους ,δεν αποτελούν διοίκηση με την οργανική έννοια , καθώς οι οργανισμοί αυτοί λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και ως εκ τούτου δεν συνιστούν δημόσιες αρχές και επομένως κατά τεκμήριο δεν ακούν δημόσια εξουσία. Ωστόσο κάποιες δραστηριότητες τους , όπως η κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων τους ,εμπλέκονται με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας .Επομένως κάποιες επιμέρους ,μόνο,

337 Άρθρο 6 κανονισμού προσωπικού οτε . άρθρο 7 κανονισμός προσωπικού ελτα.

338 Β.Σκουρής –η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις αποσχόλησης του δημόσιου τομέα
σελ67 εκδόσεις Αντ.Σάικουλα

δραστηριότητες των εν λόγω οργανισμών σχετίζονται με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και επομένως μπορεί να αποκλειστεί η εισροή κοινοτικών αλλοδαπών σε αυτές .

Γ) ΘΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΠΟΥ ΑΣΚΟΥΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΞΟΥΣΙΑ

Ενδεικτικά είναι χρήσιμο να αναφερθούν ποιες επιμέρους δραστηριότητες των οργανισμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα μπορούν να θεωρηθούν ως συνδεόμενες με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας ή με τα γενικότερα συμφέροντα του κράτους και έτσι δικαιολογημένα μπορεί να αποκλεισθεί η πρόσβαση κοινοτικών αλλοδαπών σε αυτές.

Στον **ΟΤΕ** η άσκηση καθηκόντων σχετικών με την κατάρτιση εθνικού χάρτη συχνοτήτων , καθώς και αρμοδιότητες σχετικές με τον προγραμματισμό , την παρακολούθηση και τον χειρισμό έργων εθνικής υποδομής σε συνεργασία με αρμόδιους κρατικούς φορείς.

Επίσης η σύνταξη του υπηρεσιακού οργανισμού , η διεξαγωγή της ανταπόκρισης εν πλώ σε περίπτωση πλοίων που κινδυνεύουν , η διασφάλιση του εθνικού απορρήτου από τις επικοινωνίες και τα σήματα του στρατού.³³⁹

³³⁹ Β.Σκουρής –η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις αποσχόλησης του δημόσιου τομέα και εσωτερικός κανονισμός ΟΤΕ

Στη ΔΕΗ ως αρμοδιότητες που ασκούν δημόσια εξουσία μπορούν να χαρακτηριστούν :

Η οργάνωση , παρακολούθηση της λειτουργίας συντήρησης και επισκευής και προστασίας του συστήματος διαμονής ηλεκτρικής ενέργειας ,καθώς επίσης και της παρακολούθησης και λειτουργίας των αυτόνομων σταθμών παραγωγής.

Στην ΕΥΔΑΠ η άσκηση από τους τεχνικούς υπαλλήλους καθηκόντων αστυνόμευσης των συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης της εταιρίας , θεωρείται ως άσκηση δημόσιας εξουσίας ³⁴⁰

Στον ΟΣΕ η άσκηση από το προσωπικό αρμοδιοτήτων της υπηρεσίας πολιτικής σχεδίασης έκτακτης ανάγκης ,όσον αφορά το συντονισμό και την κατεύθυνση των ενεργειών των υπηρεσιών του οργανισμού για τη λήψη κάθε μέτρου σχετικού με την οργάνωση της μετάπτωσης του δυναμικού από την κατάσταση ειρήνης στην πολεμική , καθώς και στην αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών σε περίοδο ειρήνης.(αρ.72 υπηρεσιακού κανονισμού)³⁴¹

Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 24 ν.δ από 4-9-35 ``περί διοικήσεως των σιδηροδρόμων του ελληνικού κράτους `` οι σταθμάρχες , οι ελεγκτές , οι προϊστάμενοι αμαξοστοιχιών , οι μηχανικοί , οι εργοδηγοί γραμμής , οι επιθεωρητές εκμεταλλεύσεως .κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας τους και χωρίς άλλο διορισμό ή ειδική ορκωμοσία περιβάλλονται με όλα τα

340 αρ23 παρ.4 ν1068/80) Και η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα και εσωτερικός κανονισμός ΔΕΗ

341 αρ.72 υπηρεσιακού κανονισμού)

δικαιώματα και τα καθήκοντα του αστυνομικού υπάλληλου, καθώς και με τα κατά την ποινική δικονομία ανακριτικά καθήκοντα σε ότι αφορά τα εις βάρος της ασφάλειας ή της περιουσίας των σιδηροδρόμων ή της τάξης σε αυτούς διαπραττόμενα αδικήματα και ως εκ τούτου ασκούν καθήκοντα δημόσιας εξουσίας και επομένως εντάσσονται στην εξαίρεση του άρθρου 39 παρ. 4.³⁴²

Ωστόσο στην πραγματικότητα η απαίτηση της ιθαγένειας δεν ζητείται μόνο για τις παραπάνω θέσεις , αλλά για πολλές περισσότερες από αυτές κατά παράβαση ασφαλώς του κοινοτικού δικαίου , καθώς με την τακτική αυτή διευρύνεται υπέρμετρα η εξαίρεση του άρθρου 39 παρ, 4 , δημιουργώντας εμπόδια στην ελευθερία κυκλοφορία των εργαζόμενων.³⁴³

³⁴² 24 ν.δ από 4-9-35

³⁴³N. Βεντούρης .Θέματα σύγχρονης πολιτικής επιστήμης-εκδόσεις Παπαζήση 1968

ΠΕΜΠΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΓΕΝΙΚΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ

§ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Εκτός της εξαίρεσης του άρθρου 39 για τις θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης που αναλύθηκε προηγουμένως , η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών στη δημόσια διοίκηση μπορεί να εμποδιστεί και από τους γενικούς λόγους περιορισμού κοινοτικών ελευθεριών.

Συγκεκριμένα:

Οι κοινοτικές ελευθερίες εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη της κοινότητας μέχρι τη στιγμή που για κάποιους λόγους τα κράτη μέλη δικαιούνται να περιορίσουν τις κοινοτικές ελευθερίες και για κάποιο χρονικό διάστημα να μη τις εφαρμόσουν.

Με τον περιορισμό των κοινοτικών ελευθεριών είναι επόμενο να πλήττονται όλες οι κοινοτικές ελευθερίες και εν προκειμένω και η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η εξ' αυτής ελεύθερη πρόσβαση των πολιτών στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες καθίστανται ανενεργές

Όμως οι λόγοι που τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν τις κοινοτικές ελευθερίες είναι συγκεκριμένοι και προβλέπονται σαφώς από τα ίδια τα κείμενα των Συνθηκών, και πρόκειται για λόγους που κρίνονται ,εκείνη τη χρονικά συγκεκριμένη τουλάχιστον στιγμή του περιορισμού ,υπέρτεροι των κοινοτικών ελευθεριών .

Συγκεκριμένα τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν τις κοινοτικές ελευθερίες για λόγους δημόσιας ασφάλειας , δημόσιας τάξης καθώς και δημόσιας υγείας .Πρόκειται για περιορισμούς που περιλαμβάνονται στο ίδιο το κείμενο του πρωτογενούς δικαίου και συγκεκριμένα στα άρθρα 39 παρ.3 , 46 παρ.1 , και 55 ΣΕΚ (πρώην άρθρα 48 παρ.3 ; 56 παρ.1 και 66). Επίσης περιορισμό υφίσταται και το δικαίωμα από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια για ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή σε άλλα κράτη μέλη της ένωσης , που σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ.1 ΣΕΚ υπόκειται σε περιορισμούς που προβλέπονται από τη Συνθήκη καθώς και από τους κανόνες δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου που εκδίδονται κατά εφαρμογή της.³⁴⁴

Ωστόσο το περιεχόμενο των όρων της δημόσιας τάξης , δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας δεν ορίζονται ρητά από τη Συνθήκη και έτσι τα κράτη μέλη μπορούν να τα ερμηνεύουν με τον τρόπο που θέλουν γεγονός που συχνά έχει δημιουργήσει προβλήματα στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου ,καθώς τα κράτη μέλη συχνά διευρύνουν ερμηνευτικά τους όρους αυτούς προκειμένου να μην εφαρμόσουν το κοινοτικό δίκαιο. Έτσι το ΔΕΚ σε πολλές περιπτώσεις κλήθηκε να αποφασίσει μέχρι σήμερα και ισχυρίστηκε με σαφήνεια ότι κατ' αρχήν οι έννοιες δημόσια τάξη , η δημόσια ασφάλεια και δημόσια υγεία είναι έννοιες που προσδιορίζονται από τα κράτη μέλη , καθώς τόσο η ασφάλεια όσο και η δημόσια τάξη και η δημόσια υγεία είναι ζητήματα σημαντικά για τα ίδια

³⁴⁴ Ε.Σαχτεκίδου-Ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων , εργαζομένων –τετράδιο σημειώσεων σελ.82

τα κράτη, καθώς με την ύπαρξη αυτών και μόνο μπορεί να συνεχιστεί η εύρυθμη λειτουργία τους και η ύπαρξη τους εν γένει.³⁴⁵

Τα κράτη μέλη μπορούν βέβαια να προσδιορίσουν τις έννοιες των όρων αυτών ,αλλά αυτός ο περιορισμός υπόκειται σε έλεγχο εκ μέρους των κοινοτικών αρχών και του δικαστηρίου Ευρωπαϊκών κοινοτήτων το οποίο ελέγχει :

α). Την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, καθώς το μέτρο πρέπει να είναι κατάλληλο και πρόσφορο προς το σκοπό της προστασίας της τάξης ή ασφάλειας και να μην υπάρχουν τρόποι αντιμετώπισης της απειλής με λιγότερο περιοριστικά μέσα³⁴⁶

Β) Την ύπαρξη ζητήματος , θεμελιώδους για την κοινωνία που πρέπει να προασπίζεται με τον περιορισμό των κοινοτικών ελευθεριών³⁴⁷

B) ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

Μεγάλη σημασία για τον προσδιορισμό των μέτρων που λαμβάνονται από τα κράτη μέλη μετά από επίκληση των λόγων δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και υγείας ,έχει η οδηγία 64/221 περί του συντονισμού των ειδικών μέτρων για τη διακίνηση των αλλοδαπών ,τα οποία δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης, ασφάλειας και υγείας

345 Γ.Παπαστάμκος –η ελεύθερη κυκλοφορία των ελλήνων εργαζομένων σε χώρες εκκ σελ148 επ.εκδόσεις Κυριακίδη

346 Η αρχή της αναλογικότητας επιτάσσει ότι μεταξύ του συγκεκριμένου διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση.Η σχέση αυτή υπάρχει όταν το λαμβανόμενο μέτρο είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και συνεπάγεται κατ'ενταση και διάρκεια τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα για τον ιδιώτη και το κοινό και βλ. αποφ.ΣΤΕ 1149/88 Το Σ 1988 ΣΕΛ325, ΣΤΕ 2153/89,ΣΤΕ 4050/90

347 Γ.Παπαστάμκος –η ελεύθερη κυκλοφορία των ελλήνων εργαζομένων σε χώρες εκκ σελ148 επ.

Η ισχύς της οδηγίας 64/221 καταλαμβάνει τους υπηκόους κρατών μελών , οι οποίοι μετακινούνται για να ασκήσουν κάποια μισθωτή ή μη μισθωτή εργασία ή αυτούς που μετακινούνται για να αποδεχθούν υπηρεσίες ,καθώς και τις συζύγους και άλλα μέλη της οικογένειας τούς.³⁴⁸

Το άρθρο 2 παρ.2 της οδηγίας απαγορεύει αυστηρά οποιαδήποτε σύνδεση των λόγων δημόσιας τάξης , ασφάλειας και υγείας με οικονομικούς λόγους και σκοπιμότητες , κατά συνέπεια το κράτος υποδοχής δεν επιτρέπεται να επικαλεσθεί ούτε τις μεγαλύτερες οικονομικές δυσχέρειες προκειμένου να απαγορεύσει υπηκόους άλλων κρατών μελών να εισέλθουν στο εσωτερικό του και να απολαύσουν κάποια ελευθερία.³⁴⁹

Κατά τα άλλα η οδηγία 64/221 καθιερώνει δύο βασικούς κανόνες για την ερμηνεία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας ορίζοντας ότι τα μέτρα του κράτους μέλους που θα ληφθούν εν ονόματι των λόγων αυτών θα πρέπει να βασίζονται στην προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου και όχι κάποιου άλλου οικείου ή φίλου του και ορίζοντας επίσης την υποβάθμιση των προηγούμενων ποινικών καταδικών του ενδιαφερόμενου προσώπου κατά την αξιολόγηση της ενδεχόμενης απειλής του ενδιαφερόμενου για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια.³⁵⁰

Η οδηγία αφού υπέστη πολλές ερμηνείες κατά τα πολλά έτη εφαρμογής της αντικαταστάθηκε από την οδηγία 2004/38 η οποία εκδόθηκε μετά την υιοθέτηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας , η οποία επηρέασε όλες τις κοινοτικές ελευθερίες και ιδίως τα ζητήματα που έχουν να κάνουν με ελεύθερη διακίνηση και διαμονή.

³⁴⁸ Οδηγία 64/221

³⁴⁹ ΠΔαγτόγλου-Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εκδόσεις ΑντΣάκκουλα

³⁵⁰ Οδηγία 64/221 εκ

Η Οδηγία όσον αφορά τους περιορισμούς για λόγους δημόσιας τάξης ,ασφάλειας και υγείας επαναλαμβάνει τους σημαντικότερους όρους της οδηγίας 64/221 ,όπως ο αποκλεισμός των οικονομικών διαστάσεων καθώς και ότι εκείνο που ενδιαφέρει είναι η προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου ατόμου που πρέπει να συνιστά πραγματική , ενεστώσα και σοβαρή απειλή κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας , έτσι ώστε να δικαιολογείται ο περιορισμός της κοινοτικής ελευθερίας .³⁵¹

Γ) ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Πέραν αυτών των λόγων περιορισμού των κοινοτικών ελευθεριών υπάρχει και ο περιορισμός χάριν του γενικού συμφέροντος , τον οποίο μπορούν να επικαλεστούν τα κράτη για να περιορίσουν παροδικά τις κοινοτικές ελευθερίες .Νομολογιακά έχει κριθεί ότι λόγος γενικού συμφέροντος συνιστά π.χ η αποτροπή κερδοσκοπίας επί αγροτικών εκτάσεων και η εξασφάλιση ότι οι εν λόγω εκτάσεις θα ανήκουν στα πρόσωπα που τις καλλιεργούν (ΔΕΚ 6.11.84 Fearon), η συνοχή του φορολογικού συστήματος (ΔΕΚ 11.8.95 Wielockx,η προστασία της εμπορικής επωνυμίας (ΔΕΚ 11.5.99 Pfeiffer,lowa0)³⁵² και άλλα.

Το ΔΕΚ πάντως ερμήνευσε με αυστηρότητα τις προϋποθέσεις έγκυρης επίκλησης των λόγων γενικού συμφέροντος , προκειμένου να μη χρησιμοποιούνται αυτοί από τα κράτη μέλη ασύδοτα και όρισε ότι τα υπαγορευόμενα μέτρα θα πρέπει να είναι κατάλληλα για την επιδίωξη του επιδιωκόμενου στόχου , να είναι αναγκαία για την επίτευξη του

³⁵¹ Οδηγία 2004/38

³⁵² Γ.Παπαστάμκος –η ελεύθερη κυκλοφορία των ελλήνων εργαζομένων σε χώρες εκσ σελ155 επ.

επιδιωκόμενου στόχου και να εφαρμόζονται κατά τρόπο που δε θα δημιουργεί διακρίσεις .Με αυτό τον τρόπο επετεύχθη ο άγραφος αυτός λόγος περιορισμού να χρησιμοποιείται με μικρή συχνότητα από τα κράτη μέλη ³⁵³

353 Ε.Σπηλιωτόπουλος-δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό δίκαιο-ΕευρΚ 7/1989

§ 2. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ , ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΥΓΕΙΑΣ.

Άρθρο 39 παρ.3 «....με την επιφύλαξη περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας »

Με τον περιορισμό των ελευθεριών για λόγους δημόσιας τάξης , ασφάλειας και υγείας ασφαλώς περιορίζεται και η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση .

Α) ΔΗΜΟΣΙΑ ΤΑΞΗ

Με τον όρο «δημόσια τάξη» νοείται η θέση και τήρηση ρυθμιστικών κανόνων που τίθενται κυριαρχικά από το κράτος και διασφαλίζουν την ευταξία του μηχανισμού του κράτους. Γενικά θεωρείται ότι αντιπροσωπεύει τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου, των πολιτών ως αποδεκτών της κρατικής προστασίας³⁵⁴

Η δημόσια τάξη ως έννοια του εθνικού δικαίου θεωρεί τη δημόσια τάξη ως έννοια εσωτερική , στο βαθμό που ο επηρεασμός των δικαιωμάτων του άρθρου 48 παρ.3 αποτελεί εθνική επιφύλαξη και επιτρέπει στα κράτη μέλη να ελέγχουν την ελεύθερη κυκλοφορία .

³⁵⁴ Σύμφωνα με Χ.Ταγαρά –Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων , προσώπων , υπηρεσιών, κεφαλαίων στην ΕΕ Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 2002 σελ. 125 επ

Σύμφωνα με τη συλλογιστική του selmer η συνθήκη της ΕΟΚ ξεκινά από μια διαφορετική θεώρηση της έννοιας της δημόσιας τάξης στα διάφορα κράτη μέλη , καθώς έγινε αντιληπτό ότι ένας ενιαίος ορισμός της δημόσιας τάξης για όλες τις χώρες ήταν αδύνατος ,εξαιτίας των διαφορετικών αξιών και συνθηκών του κάθε κράτους μέλους.

Η κοινοτική αντίληψη περί δημόσιας τάξης είναι ότι αποτελεί έννοια του κοινοτικού δικαίου που χρειάζεται κοινοτική ερμηνεία .

Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι ή έννοια της δημόσιας τάξης πρέπει να ερμηνευτεί αρχικά από το κοινοτικό δίκαιο και πως τα κριτήρια του εθνικού δικαίου πρέπει να χρησιμοποιηθούν όσον αφορά την εφαρμογή της .Κατά την επιτροπή αν η ερμηνεία της δημόσιας τάξης θα μπορούσε να περιοριστεί ή να επεκταθεί από κάθε κράτος μέλος τότε οι υποχρεώσεις που βασίζονται στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων θα διέφεραν από χώρα σε χώρα.³⁵⁵

Το ΔΕΚ έκρινε ότι τα κράτη μέλη με την επιφύλαξη του άρθρου 48 παρ.3 διατηρούν την δυνατότητα να καθορίζουν ελεύθερα και τα ίδια την έννοια της δημόσιας τάξης.. Πάντως προκειμένου η ερμηνεία των κρατών να μην εμπεριέχει κινδύνους για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων το ΔΕΚ τόνισε ότι όρος αυτός πρέπει να ερμηνεύεται στενά

.356

355 Γ.Παπαστάμκος –η ελεύθερη κυκλοφορία των ελλήνων εργαζομένων σε χώρες εοκ

356 Συλλογή ευρωπαϊκής νομολογίας.

B) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΕΩΣ

Για την πληρέστερη κατανόηση της δημόσιας τάξης χρήσιμο είναι να αναθερθούν νομολογιακά παραδείγματα από τη νομολογία του ΔΕΚ.

Με την απόφαση του ΔΕΚ 36/75, Rutili το ΔΕΚ έκανε σαφές ότι ο περιορισμός σε συγκεκριμένο μέρος αντί για απέλαση επιτρέπεται μόνο στο μέτρο και στο βαθμό που επιβάλλεται και στους ημεδαπούς.

Στην απόφαση του ΔΕΚ 41/74, Van Duyn):Κρίθηκε ότι δεν μπορεί να ποινικοποιηθεί συμπεριφορά αλλοδαπού και ακολούθως να απελαθεί αυτός από τη χώρα για συμμετοχή του σε Οργανισμό (εν προκειμένω στην εκκλησία της Σαϊεντολογίας) αν δεν απαγορεύεται αυτό σε ημεδαπούς, καθώς κάτι τέτοιο δεν αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη. Γενικά απαγορεύεται η απέλαση κοινοτικού αλλοδαπού για συμπεριφορά που δεν έχει κυρώσεις για ημεδαπούς.³⁵⁷³⁵⁸

357 Απόφαση ΔΕΚ 41/74-επίσημη ιστοσελίδα εε

358 Χ Ταγαράς-η ελεύθερη .κυκλοφορία εμπορευματοπ.προσώπων υπηρεσιών , κεφαλαίων εκδόσεις Σάκκουλα 125 επ

Γ) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Με τον όρο «δημόσια ασφάλεια» νοείται η διασφάλιση, η προστασία των βασικών και ουσιωδών συμφερόντων του κράτους, όπως βασικών δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης κατά πολλούς εντάσσεται εδώ η έννοια της εσωτερικής αλλά και εξωτερικής ασφάλειας του κράτους.³⁵⁹

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ υπάρχουν δύο μορφές δημόσιας ασφάλειας, η εσωτερική και η εξωτερική.

Η διατάραξη της εξωτερικής ασφάλειας περιλαμβάνει τη διατάραξη των εξωτερικών σχέσεων του κράτους και οποιαδήποτε εξωτερική απειλή μπορεί να δεχτεί κάποιο κράτος(ΔΕΚ C-367/89, Richardt)³⁶⁰

Η διατάραξη της εσωτερικής ασφάλειας του κράτους περιλαμβάνει τη διατάραξη του ίδιου του κράτους, των θεσμών και των υπηρεσιών του (ΔΕΚ 72/83-Campus-Oil)³⁶¹

359 D.Martin''reflexions sur le champ d application materiel de l art

360 ΔΕΚ C-367/89, Richardt-επίσημη ιστοσελίδα ε.ε.

361 ΔΕΚ 72/83-Campus-Oil επίσημη ιστοσελίδα ε.ε.

Δ) ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΓΙΑ ΛΟΓΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΓΕΙΑΣ

Τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν τις κοινοτικές ελευθερίες και εν προκειμένω την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και την πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση αν συντρέχει σοβαρός λόγος δημόσιας υγείας που απειλεί το ίδιο το κράτος μέλος ³⁶²

Σύμφωνα με την οδηγία 2004/48 επιτρέπεται ο περιορισμός της ελευθερίας κυκλοφορίας των εργαζομένων για λόγους δημόσιας υγείας ,όταν πρόκειται για ασθένειες με διαστάσεις επιδημίας, μολυσματικές ή μεταδοτικές-παρασιτικές, μόνο αν οι εν λόγω διατάξεις εφαρμόζονται και σε ημεδαπούς, υφίσταται επί παραδείγματι κάποιος περιορισμός και επί ημεδαπών όταν αυτοί είναι φορείς κάποιας από τις ως άνω αναφερόμενες ασθένειες.(Αρθρ.29 παρ.1) ³⁶³

Ο περιορισμός αυτός ,όπως και οι υπόλοιποι κρίνονται πάντα με την αρχή της αναλογικότητας και ενδιαφέρει η πραγματική κατάσταση της υγείας του ίδιου του διακινουμένου και μόνο

Ε) ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ (297 298 ΣΕΚ)

Μεγάλης σημασίας είναι οι δυνατότητες εξαιρέσεων που προβλέπει η Συνθήκη μέσω των άρθρων 297 και 298 ΣΕΚ, από την ελευθερία κυκλοφορίας των εμπορευμάτων ,προσώπων , υπηρεσιών και κεφαλαίων σε έκτακτες περιπτώσεις .

Οι δυνατότητες παρεκκλίσεων που εισάγονται με αυτό τον τρόπο δεν αφορούν τη συνήθη εφαρμογή των κανόνων σχετικά με τις κοινοτικές

³⁶² Χ Ταγαράς-η ελεύθ.κυκλοφορία εμπορευμάτων,προσώπων υπηρεσιών , κεφαλαίων εκδόσεις Σάκκουλα 125 επ

³⁶³ Ε.Σαχπεκίδου-Ελ.κυκλοφορία προσώπων , εργαζομένων –σελ82 –τετράδιο σημειώσεων2007

ελευθερίες , όπως οι λόγοι εξαιρέσεων που αναφέρθηκαν προηγουμένως , αλλά επιτελούν τελείως διαφορετική λειτουργία , η οποία σχετίζεται με ασυνήθιστα γεγονότα . Η πρώτη(297) από αυτές τις δύο διατάξεις περιέχει τους όρους ουσιαστικού δικαίου που πρέπει να συντρέχουν , ώστε κάποιο ή κάποια από τα κράτη μέλη να προχωρήσει σε λήψη μέτρων σε βάρος των θεμελιωδών κοινοτικών ελευθεριών.³⁶⁴

Προϋποτίθεται εδώ περίπτωση πολεμικής σύρραξης ή απειλής πολέμου , περιπτώσεις σοβαρής εσωτερικής διαταραχής της δημόσιας τάξης ή μέτρα που λαμβάνονται από πλευράς του κράτους μέλους προς εκπλήρωση των υποχρεώσεων του με σκοπό τη διατήρηση της ειρήνης και της διεθνούς ασφάλειας .

Η διάταξη 298 ΣΕΚ αναφέρεται στις δυνατότητες άμυνας που έχει η κοινότητα υπό παρόμοιες συνθήκες , εισάγει , λοιπόν , εξουσία παρεμβολής της επιτροπής , ώστε να αποτραπεί π.χ. οποιαδήποτε νόθευση του ανταγωνισμού και επίσης το ίδιο άρθρο προβλέπει τη δυνατότητα της επιτροπής να στραφεί η ίδια κατά του κράτους μέλους που λαμβάνει τα εν λόγω έκτακτα μέτρα , ενώπιον του ΔΕΚ, εάν βέβαια θεωρηθεί ότι το κράτος μέλος έχει κινηθεί ασκώντας εξουσία κατά τρόπο καταχρηστικό .

Οι εξαιρέσεις του άρθρου 297 ΣΕΚ σπανιότατα χρησιμοποιήθηκαν μέχρι σήμερα και επίσης σπάνια υπήρξε η παρέμβαση της επιτροπής και η χρησιμοποίηση από αυτή των εκτάκτων εξουσιών που τις επιφυλάσσει το άρθρο 298 ΣΕΚ.³⁶⁵

364 Ε.Σαχπεκίδου-Ελ.κυκλοφορία προσώπων , εργαζομένων –σελ82 –τετράδιο σημειώσεων

365 Ε.Σαχπεκίδου-Ελ.κυκλοφορία προσώπων , εργαζομένων –σελ82 –τετράδιο σημειώσεων

Χαρακτηριστική περίπτωση ήταν η παρέμβαση της επιτροπής με αφορμή την επιβολή από την Ελλάδα μέτρων εμπάργκο σε βάρος της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας (FYROM).

ΣΤ) ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Όσον αφορά τα ειδικότερα δικαιώματα ,για λόγους δημόσιας τάξης , δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας ,μπορούν τα κράτη μέλη να περιορίσουν :

Α) το δικαίωμα εισόδου

Τα κράτη μέλη μπορούν να αρνηθούν την είσοδο στο έδαφος τους σε κοινοτικούς υπηκόους ,όταν οι αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες θεωρήσουν ότι επίκειται κίνδυνος από προσωπική συμπεριφορά του επιθυμούντα να περάσει στο έδαφος τους.³⁶⁶

Χαρακτηριστική νομολογία βρίσκεται στην υπόθεση 41/74 ,όπου απαγορεύτηκε είσοδος στο βρετανικό έδαφος Ολλανδής υπηκόου ,επειδή ήθελε να εργαστεί ως γραμματέας στην εκκλησία της επιστημολογίας .

Η απόφαση υπαγορεύτηκε από την πολιτική της Βρετανικής κυβέρνησης εναντίον της οργάνωσης αυτής και ασφαλώς το ΔΕΚ ισχυρίστηκε ότι μια τέτοια πράξη είναι παράνομη και ασύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο, καθώς από μια τέτοια ενέργεια δεν προκύπτει κανείς κίνδυνος στη δημόσια τάξη , ασφάλεια και υγεία.³⁶⁷

³⁶⁶ Γ.Παπαστάμκος –η ελεύθερη κυκλοφορία των ελλήνων εργαζομένων σε χώρες εκκ σελ157

³⁶⁷ Απόφαση ΔΕΚ 41/74-Συλλ Ευρ, νομ, 1972 σελ 234

Β) Δικαίωμα διαμονής

Τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν το δικαίωμα διαμονής με την απέλαση κάποιου αλλοδαπού, είτε με τη μη ανανέωση της άδειας παραμονής του, όταν κριθεί ότι αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, ασφάλεια και υγεία του κράτους.³⁶⁸

Η απέλαση είναι το πιο επιβαρυντικό μέτρο όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και των εργαζομένων και έχει ως περιεχόμενο την εντολή στον υφιστάμενο την απέλαση να εγκαταλείψει την επικράτεια του κράτους μέλους.

Χαρακτηριστικό νομολογιακό παράδειγμα για το μέτρο της απέλασης από κράτος μέλος της κοινότητας για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας απασχόλησε το ΔΕΚ στην υπόθεση 67/74, όπου Ιταλός κάτοικος Κολωνίας, είχε σκοτώσει από αμέλεια τον αδερφό του κατά τη χρήση του περιστρόφου του. Το Γερμανικό δικαστήριο τον έκρινε ένοχο για ανθρωποκτονία εξ αμελείας και οι αρμόδιες διοικητικές αρχές της πόλεως αποφάσισαν την απέλαση του από τη χώρα.

Το διοικητικό πρωτοδικείο της Κολωνίας υπέβαλε στο ΔΕΚ το ερώτημα αν μπορεί να απελαθεί κάποιος για λόγους "γενικής πρόληψης", δηλαδή χάριν παραδειγματισμού των υπολοίπων.

Το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι είναι αντίθετο το κοινοτικό δίκαιο με την απέλαση ενός αλλοδαπού υπηκόου, όταν αυτή διατάσσεται με σκοπό το εκφοβισμό άλλων αλλοδαπών.³⁶⁹

³⁶⁸ Π. Δαγτόγλου-ελευθ. κυκλ. προσώπων, εκδόσεις σάκκουλα σελ 200

³⁶⁹ Υπόθεση δεκ 67/74-Συλλ -Ευρ'νομολ σελ 342

ΕΚΤΟ ΜΕΡΟΣ

ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§ 1. ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΣΥΜΒΑΣΗ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Πέραν ,όμως , των θέσεων απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης με υπαλληλική σχέση μονιμότητας ,τα τελευταία χρόνια παρουσιάζεται και το φαινόμενο των θέσεων δημόσιας διοίκησης με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου.

Κάποια κράτη μέλη αν και επιλέγουν να μην αφήνουν στο δημοσιονομικό τους τομέα να εισχωρούν υπήκοοι άλλων κρατών της κοινότητας έχουν εφεύρει το καθεστώς της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα ,με συμβάσεις όχι δημοσίου δικαίου , αλλά ιδιωτικού, προκειμένου να ρυθμίζουν τέτοιες περιπτώσεις³⁷⁰

Χαρακτηριστική περίπτωση είναι το κράτος της Γερμανίας που από τη μία έχει κλειστό προς τους διακινούμενους κοινοτικούς όλο το δημοσιονομικό της τομέα , σύμφωνα με το άρθρο 116 του θεμελιώδους της νόμου που αναφέρει ότι μόνο οι Γερμανοί υπήκοοι έχουν το δικαίωμα πρόσβασης σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης, από την άλλη ,όμως , στις θέσεις του δημόσιου τομέα με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου δεν θέτει καμιά προϋπόθεση ιθαγένειας

370 Σύμφωνα με Μ.Βηλαρά : ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση στη δημόσια διοίκηση –
Ευρ.Κ7/1989 σελ114

,παρέχοντας πλήρη εξομοίωση των κοινοτικών με τους Γερμανούς υπηκόους.³⁷¹ Το ίδιο σύστημα ακολουθεί τα τελευταία χρόνια και η Ελλάδα προσλαμβάνοντας στο δημόσιο της τομέα συμβασιούχους υπαλλήλους , με όρους εργασίας διαφορετικούς από τους μόνιμους υπαλλήλους των ίδιων υπηρεσιών και χωρίς να απαιτεί από αυτούς την πλήρωση του όρου της ιθαγένειας Η τακτική αυτή που ακολουθεί το γερμανικό και ελληνικό κράτος ,όπως και πολλά ακόμη κράτη της ένωσης , υποστηρίζεται από πολλούς ως η ενδεδειγμένη λύση σε εκείνα τα κράτη μέλη που λόγω συνταγματικών δυσχερειών ή λόγω της μακροχρόνιας τους συνήθειας δεν μπορούν να δεχτούν αλλοδαπούς στο δημοσιοϋπαλληλικό τους σύστημα .Ωστόσο αυτό δεν αποτελεί κατά την προσωπική μου άποψη λύση στο πρόβλημα που παρουσιάζεται στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και στην ακώλυτη πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση .Λύση θα αποτελούσε το άνοιγμα των θέσεων απασχόλησης του δημόσιου τομέα με τις ίδιες συνθήκες που δίνεται αυτή η δυνατότητα και στους ημεδαπούς υπηκόους ³⁷²³⁷³

Η λύση που παρουσιάζεται μπορεί τυπικά να προσφέρει μια κατ' επίφαση διέξοδο στο παρατηρούμενο πρόβλημα , αλλά ουσιαστικά είναι μια επιβεβαίωση του υπάρχοντος προβλήματος και αν μη τι άλλο παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο.

371 Ανάλογες περιπτώσεις συναντώνται στη Δανία για τους ερευνητές επί συμβάσει , στην Ιταλία στους ιταλικούς σιδηρόδρομους , στην Ισπανία για το προσωπικό επί σύμβασει των εταιριών διανομής ύδατος , ,Λουξεμβούργο , Γαλλία για το προσωπικό στη ραδιοτηλεόραση και αερομεταφορές

372 Γερμανικό Σύνταγμα και ελληνικό σύνταγμα

373 Ε.Σπηλιωτόπουλος-δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό δίκαιο ΕΕυρΚ7/1989 ΣΕΛ.118

Είναι παρατηρημένο ότι τα δημοσιούπαλληλικά συστήματα εργασίας παρέχουν πολλές περισσότερες εγγυήσεις στους υπάλληλους τους από ότι οι συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ,ακόμα και αν αυτές αφορούν θέσεις δημόσιας διοίκησης. Στην Ελλάδα παραδείγματος χάρη, οι δημόσιοι υπάλληλοι απολαμβάνουν μονιμότητα που καθιερώνεται με συνταγματική διάταξη Στη Γερμανία οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν μεγαλύτερη έννομη προστασία , περισσότερες εγγυήσεις όσον αφορά τις πειθαρχικές διώξεις , καλύτερο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης Επομένως με τον τρόπο που ορισμένα κράτη μέλη ακολουθούν προκειμένου υποθετικά να λύσουν το πρόβλημα ,δηλαδή τις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου , ουσιαστικά επαναλαμβάνουν το ίδιο πρόβλημα της δυσκολίας των κοινοτικών αλλοδαπών να εργαστούν σε θέσεις απασχόλησης στο δημόσιο τομέα ,καθώς με τη σύμβαση ιδιωτικού δικαίου τους προσφέρονται άλλες συνθήκες εργασίας από ότι στις κανονικές δημοσιουπαλληλικές θέσεις ,τους προσφέρεται στην πραγματικότητα μια άλλη εργασία , από αυτή που επιθυμούν να κάνουν και ουσιαστικά παραβιάζεται και πάλι το δικαίωμα που τους καθιερώνει το κοινοτικό δίκαιο να διακινούνται και να εργάζονται ελεύθερα και με τους ίδιους όρους σε όλα τα κράτη μέλη της κοινότητας^{374,375}

Με τον προαναφερθέντα τρόπο επομένως . ουσιαστικά τα κράτη μέλη στην πραγματικότητα δημιουργούν εργαζόμενους δύο ταχυτήτων , που διακρίνονται στους τυχερούς "εντόπιους" και στους άτυχους διακινούμενους κοινοτικούς εργαζόμενους³⁷⁶

374 Ε.Σπηλιωτόπουλος-δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό δίκαιο ΕΕυρΚ7/1989 ΣΕΛ.118

375 Goerlick 1044 και BvertG,Αποφ. Της 26-3-80 ,ΖΒR 1980 σελ.212

376 βλ. Και αποφ. Της 15-1-96 υποθ 41/84 prima σκέψη 23 , Συλλ 1986 σελ.1 και υποθ.33/88 σκέψη 1

§ 2. ΠΟΛΙΤΕΣ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Εκτός ,όμως , από τους κοινοτικούς υπηκόους που μετακινούνται σε χώρες της κοινότητας και εργάζονται σε αυτές και απολαμβάνουν τις ελευθερίες ,υπάρχουν και πολίτες τρίτων χωρών που είτε διαμένουν και εργάζονται ήδη σε χώρες της κοινότητας , αποτελώντας μάλιστα πολλές φορές τονωτική δύναμη στην οικονομική-βιομηχανική ανάπτυξη της χώρας , καθώς αποτελούν φτηνή εργατική δύναμη , είτε επιθυμούν να διακινηθούν σε χώρες της κοινότητας προκειμένου να εγκατασταθούν και να εργαστούν , καθώς οι χώρες της ευρωπαϊκής ένωσης αποτελούν για αυτούς τόπους ελπίδας , μπροστά στις δύσκολες τις περισσότερες φορές συνθήκες διαβίωσης τους στις χώρες καταγωγής τους³⁷⁷

Το θέμα αν οι κοινοτικές ελευθερίες που απολαμβάνουν οι κοινοτικοί υπήκοοι στα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης θα πρέπει να προσφέρονται και στους πολίτες των τρίτων χωρών που διαμένουν ή επιθυμούν να διαμείνουν σε κάποιο κράτος μέλος της κοινότητας, έχει απασχολήσει θεωρία και νομολογία πολλές φορές.

Κοινώς αποδεκτό είναι πάντως ότι οι πολίτες τρίτων χωρών , που διαμένουν σε χώρες της ευρωπαϊκής ένωσης, προς τα παρόν δεν έχουν τα δικαιώματα της ελεύθερης κυκλοφορίας ,παρόλο που τα κράτη μέλη πολλές φορές έχουν εκφράσει μέχρι τώρα και μάλιστα με επίσημο τύπο , όπως στη σχετική δήλωση τους στην ενιαία ευρωπαϊκή πράξη ,ότι επιθυμούν να ισχύσουν και για αυτούς^{378,379}

377 Ε.Σαχπεκίδου-ελ.κυκλ. προσώπων και εργαζομένων –τετράδιο σημειώσεων -2007

378 Κείμενο Ενιαίας Ευρωπαϊκής πράξης

Ούτε η πλήρης ενσωμάτωση της συνθήκης του Σένγκεν δεν βοήθησε στην αναγνώριση της ελεύθερης κυκλοφορίας , καθώς τα δικαιώματα που παρέχει έχουν να κάνουν μόνο με επιμέρους πτυχές του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας ,όπως το δικαίωμα των φυσικών προσώπων να διέρχονται τα σύνορα , καθώς και να παραμένουν προσωρινά στις χώρες της κοινότητας³⁸⁰

Όσον αφορά την εργασία των πολιτών τρίτων χωρών σε χώρες της ευρωπαϊκής ένωσης ,αυτή ρυθμίζεται από διακρατικές συμφωνίες που υπογράφουν από τη μία η Τρίτη χώρα και το κράτος μέλος της ΕΕ και οι οποίες δίνουν τη δυνατότητα σε κάποιο αριθμό εργαζομένων να εισέρχονται και να εργάζονται νομίμως με έκδοση ανάλογης άδειας διαμονής και άδειας εργασίας για περιορισμένο πάντα χρόνο. Οι συγκεκριμένες άδειες μπορούν βέβαια να ανανεωθούν με ειδικές προϋποθέσεις που κάθε κράτος δια της νομοθετικής οδού εισάγει ,όπως παραδείγματος χάρη ένας προαπαιτούμενος ελάχιστος αριθμός ενσήμων που πρέπει να έχουν εξασφαλίσει μετά την προηγούμενη τους άδεια³⁸¹

Ωστόσο και η ίδια η κοινότητα έχει υπογράψει συμφωνίες με τρίτες χώρες βασισμένες στο άρθρο 238 της Συνθήκης ΕΚ που περιέχουν ορισμένα κοινωνικά κυρίως δικαιώματα ,όπως τη ρήτρα περί απαγορεύσεως των διακρίσεων όσον αφορά τους όρους εργασίας , τις συνθήκες εργασίας και το καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης³⁸²

Σημαντική όσον αφορά τα δικαιώματα των πολιτών τρίτων χωρών εντός της κοινότητας είναι η συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο ,

379 Σύμφωνα με Χ.Ταγαράς-η ελ.κυκλ. εμπορ.προσωπ.υπηρ.κεφ. στην ΕΕ Εκδόσεις Σάκκουλα σελ85

380 Χ.Ταγαράς-η ελ.κυκλ. εμπορ.προσωπ.υπηρ.κεφ. στην ΕΕ Εκδόσεις Σάκκουλα σελ85

381 Σύμφωνα με Γ Παπαστάμκος-Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων –Εκδόσεις κυριακίδη

382 Μ.Βηλαράς-Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης-Το Σ.υνταγμα 5/1995 σελ540 επ

που άρχισε να ισχύει από την 1.1.1994 και ανέπτυξε το κοινοτικό κεκτημένο στο πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων στις χώρες στις χώρες της ΕΖΕΣ ,πλήν της Ελβετίας που με δημοψήφισμα το απέρριψε^{383,384}

Β) ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Όσον αφορά την πρόσβαση των πολιτών τρίτων χωρών στη δημόσια διοίκηση αυτή ρυθμίζεται από συντάγματα ορισμένων κρατών μελών που δίνουν το δικαίωμα πρόσβασης στους αλλοδαπούς εν γένει , άρα και σε πολίτες τρίτων χωρών ,οι οποίοι με ειδικούς νόμους μπορούν να απασχοληθούν σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Ελλάδα που μέσω του άρθρου 4 του ισχύοντος Συντάγματος επιτρέπει την πρόσβαση των αλλοδαπών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα κατόπιν ειδικού νόμου που ορίζει τις λεπτομέρειες και προϋποθέσεις³⁸⁵

Ωστόσο στην πραγματικότητα το δικαίωμα αυτό παραμένει ανενεργό και ελάχιστοι πολίτες τρίτων χωρών το απολαμβάνουν , καθώς τα κράτη μέλη , όταν επιλέγουν να ανοίξουν τις θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα το κάνουν μόνο για τους κοινοτικούς υπηκόους και από την άλλη οι πολίτες τρίτων χωρών δεν μπορούν να αντιτάξουν κανένα δικαίωμα τους , καθώς το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας δεν το έχουν ακόμα.

Τέλος οι επιμέρους ρυθμίσεις που αφορούν μέλη οικογένειας διακινούμενου κοινοτικού εργαζομένου που είναι πολίτες τρίτων χωρών

383 Κείμενο συμφωνίας για ευρωπαϊκό χώρο

384 Σύμφωνα με Χ.Ταγαράς-Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων , προσώπων , κεφαλαίων στην ευρωπαϊκή ένωση

385Ν. Τάχος-διοικητικό δίκαιο-εκδόσεις Σάκκουλα 2003

και τα δικαιώματα που τους παρέχονται, δεν είναι αυτοτελή δικαιώματα τους , αλλά είναι δικαιώματα εξαρτώμενα από το κοινοτικό υπήκοο μέλος της οικογένειας και του παρέχονται για να διευκολύνουν πρώτα τη ζωή του κοινοτικού υπηκόου και μετά με τη σκέψη της διευκόλυνσης του μέλους οικογένειας του.

§ 3. ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΓΙΑ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η πρόσβαση τους σε θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης, όπου επιτρέπεται, με την πάροδο των χρόνων έχουν θωρακιστεί μετά από κάποιες εξελίξεις που συνέβησαν και από τις οποίες κάποιες περιγράφηκαν προηγουμένως.

Συγκεντρωτικά οι σημαντικότερες εξελίξεις για την θωράκιση των κοινοτικών ελευθεριών και την μετεξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης ήταν :

Α) Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧ

Η υπογραφή της συνθήκης του Μάαστριχ ήταν πολύ σημαντική για τις ελευθερίες κυκλοφορίας των προσώπων και των εργαζομένων .

Με τη συνθήκη του Μάαστριχ οι αρμοδιότητες της ένωσης χωρίστηκαν σε τρεις πυλώνες κ με την ενιαία ευρωπαϊκή πράξη που υπογράφηκε το 1992 ,όπου έγινε προσπάθεια κατάργησης των ευρωπαϊκών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών^{386,387}

386 Κείμενο Συνθήκης Μάαστριχ

387 Σύμφωνα με Ε.Σαχπεκίδου –Ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων –τετράδιο σημειώσεων 2007

Και σύμφωνα με Π.Στάγκος –Ε.Σαχπεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης- Εκδόσεις Σάκκουλα

Β) ΣΥΝΘΗΚΗ ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ

Με τη συνθήκη του Άμστερνταμ τα θέματα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων έχουν περιβληθεί τον νεό γενικό τίτλο "χώρος ελευθερίας , ασφάλειας και δικαιοσύνης

388389

Γ) ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΣΕΝΓΚΕΝ

Η συμφωνία Σένγκεν επηρέασε και αυτή με τη σειρά της σε μεγάλο βαθμό τις κοινοτικές ελευθερίες και ειδικά την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, καθώς ουσιαστικοποίησε το περιεχόμενο των ελευθεριών καταργώντας τους τυπικούς ελέγχους.

Συγκεκριμένα η συμφωνία Σένγκεν υπογράφηκε το 1985 στη πόλη Σένγκεν από την Γαλλία , την Γερμανία , το Βέλγιο , τις κάτω χώρες και το Λουξεμβούργο .Η συμφωνία προέβλεπε την κατάργηση των ελέγχων σε βάρος των διακινούμενων προσώπων στα μεταξύ τους σύνορα, καθώς επίσης και την ένταση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα³⁹⁰

Η συμφωνία Σένγκεν παρέμεινε για ένα μεγάλο διάστημα μυστική και ανενεργή και αφού ακολούθησαν πολλές διαπραγματεύσεις μεταξύ των συμμετεχόντων υπογράφηκε τελικά το 1990 η σύμβαση περί εφαρμογής

388 Σύμφωνα με Ε.Σαχπεκίδου –Ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων –τετράδιο σημειώσεων 2007

389 Π.Στάγκος –Ε.Σαχπεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης- Εκδόσεις Σάκκουλα

390 Χ.Ταγαράς-Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων , προσώπων , κεφαλαίων στην ευρωπαϊκή ένωση σελ. 85 Έκδόσεις Αντ.Σάκκουλα

της συμφωνίας Σένγκεν , η οποία ήταν περισσότερο διευρυμένη από την προηγούμενη συμφωνία και καθιέρωσε το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν που στην ουσία είναι ένα ιδιότυπο σύστημα αστυνομικής συνεργασίας με την ανταλλαγή σχετικών πληροφοριών μεταξύ των συνεργαζόμενων κρατών. Οι συμφωνίες Σένγκεν άρχισαν να ισχύουν από το 1995 ,ενώ ήδη είχαν προσχωρήσει στην συνεργασία αυτή και άλλα κράτη ,όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία.

Η κριτική για τη συγκεκριμένη συμφωνία ήταν μεγάλη και προήλθε από τα ίδια τα όργανα της κοινότητας , καθώς η κίνηση αυτή έμοιαζε επιθετική προς την ίδια κοινότητα ,αφού ήταν μια συμφωνία εκτός κοινοτικού δικαίου και κατά μία έννοια περιθωριοποιούσε τις κοινοτικές διαδικασίες και τα κοινοτικά όργανα, ωστόσο κάτι τέτοιο κατά την προσωπική μου άποψη δεν είναι αληθές ,καθώς η συμφωνία Σένγκεν κάνει τις ελευθερίες πιο ουσιαστικές και εφαρμόζει το ευρωπαϊκό όραμα του ενιαίου και ελεύθερου χώρου μεταξύ των πολιτών της ένωσης , καθώς καταργεί τους περιττούς ελέγχους και διαδικασίες κατά τη μετακίνηση των κοινοτικών αλλοδαπών.

Έτσι κάθε πολίτης της ένωσης μπορεί μετά από τη συμφωνία αυτή και όσον αφορά τη διάβαση του από τα σύνορα των συνεργαζόμενων κρατών να διαβαίνει ελεύθερος τα σύνορα και να αναπτύσσει τις δραστηριότητες τους σε όποια από χώρες της ένωσης θέλει απλά με την επίδειξη της αστυνομικής του ταυτότητας , χωρίς τις σύνθετες διαδικασίες της έκδοσης και επίδειξης διαβατηρίων ³⁹¹³⁹²

391 Ε.Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων , εργαζομένων –τετράδιο σημειώσεων σελ99-100
392 Σύμφωνα με Π.Στάγκος –Ε.Σαχπεκίδου Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής ένωσης- Εκδόσεις Σάκκουλα 2000

Δ) Η ΟΔΗΓΙΑ 2004/38

Σημαντική εξέλιξη για τη θωράκιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων αποτελεί η συγκεκριμένη οδηγία για αυτό και είναι χρήσιμο να αναφερθεί σε αυτό το κεφάλαιο μαζί με τις Συνθήκες που ουσιαστικοποίησαν την ένωση , παρόλο που αποτελεί δευτερογενές δίκαιο.

Συγκεκριμένα η οδηγία 2004/38 εμπεριέχει τις τελευταίες ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των εργαζομένων .

Η οδηγία υλοποιώντας τα δικαιώματα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας προβαίνει σε κατάταξη των δικαιωμάτων των προσώπων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της σε τρεις κατηγορίες , ανάλογα με το διάστημα διαμονής τους σε άλλη κοινοτική χώρα , από αυτήν που έχουν την υπηκοότητα³⁹³

Οι κατηγορίες είναι οι εξής :

A) Διαμονή για διάστημα μέχρι τριών μηνών.

Οι πολίτες της ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα έως τρία έτη , χωρίς καμία άλλη προϋπόθεση πέραν της κατοχής δελτίου αστυνομικής ταυτότητα ή ισχύοντος διαβατηρίου . Με αυτό τον τρόπο υλοποιείται το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων , καθώς για τη διαμονή τους αυτή δεν απαιτείται καμία οικονομική δραστηριότητα³⁹⁴

393Ε. .Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων , εργαζομένων –τετράδιο σημειώσεων 2007σελ91

394 κείμενο οδηγίας 2004/38

Το ίδιο δικαίωμα ισχύει και για τα μέλη της οικογένειας του διακινούμενου , εφόσον δεν έχουν ευρωπαϊκή ιθαγένεια και μετακινούνται ταυτόχρονα με τον ίδιο ή προκειμένου να συναντήσουν αυτόν .

Σύμφωνα με τελευταίες εξελίξεις το διάστημα παραμονής των ευρωπαίων πολιτών σε χώρες τις κοινότητες αυξάνεται από τρεις σε έξι μήνες , σύμφωνα με απόφαση του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και μετά από έκθεση του Giacomo Santini. Τα βασικά σημεία του εγκριθέντος ψηφίσματος αφορούν στο διάστημα που ένας Ευρωπαίος πολίτης και η οικογένειά του δικαιούνται να διαμένουν σε άλλο κράτος μέλος, στις συνθήκες που καθιστούν δυνατή την παράταση της διαμονής τους – είτε πρόκειται για υπαλλήλους, αυτοαπασχολούμενους ή άτομα με επαρκή εισοδήματα – και στον προσδιορισμό των συζύγων, των απευθείας κατιόντων και των απευθείας ανιόντων συγγενών ως «μέλη οικογενείας».^{395,396}

Τα ανύπαντρα ζευγάρια περιλαμβάνονται επίσης στον ορισμό αυτό σε εκείνα τα κράτη μέλη όπου αντιμετωπίζονται ισότιμα με τα παντρεμένα ζευγάρια. Οι ευρωβουλευτές συμπεριέλαβαν τον/την σύζυγο του ίδιου φύλου, τον ληξιαρχικά καταχωρισμένο σύντροφο και τον σύντροφο εκτός γάμου, ανεξαρτήτως φύλου, στον ορισμό του μέλους οικογενείας, αν η χώρα υποδοχής ή/και καταγωγής αντιμετωπίζει τα ζευγάρια αυτά ισότιμα με τα παντρεμένα ζευγάρια.³⁹⁷

395 επίσημη ιστοσελίδα ευρωπαϊκής ένωσης.

396Ε. Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων , εργαζομένων –τετράδιο σημειώσεων 2007σελ91

397 Συνεδρίαση Ευρ.κοινοβουλίου-δημοσίευση εφημερίδας "τα νέα"

Με τη συμπλήρωση τεσσάρων ετών σε ένα κράτος μέλος οι Ευρωπαίοι πολίτες και οι οικογένειές τους αποκτούν το δικαίωμα μόνιμης διανομής.

Β) Διαμονή για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των τριών μηνών.

Κάθε πολίτης της ένωσης δικαιούται να διαμένει στο έδαφος άλλων κρατών μελών περισσότερο των τριών μηνών, αλλά προπάντως χρήση του δικαιώματος αυτού έχουν όσοι ασκούν οικονομική δραστηριότητα, χωρίς βέβαια να αποκλείονται οι υπόλοιπες κατηγορίες.

Επομένως το δικαίωμα αυτό απολαμβάνουν κατ' αρχήν οι μισθωτοί, η μη μισθωτοί, όσοι έχουν επαρκείς πόρους, οι σπουδαστές και τα μέλη των οικογενειών των προαναφερθεισών κατηγοριών.

Για αυτή την κατηγορία ισχύουν κάποιες διατυπώσεις, όπως η εγγραφή τους σε καταλόγους εντός τριών μηνών από την αφιξή τους³⁹⁸

Γ) Μόνιμη διαμονή

Οι πολίτες της ένωσης δικαιούνται να ζήσουν και να εργαστούν μόνιμα σε άλλο κράτος μέλος της κοινότητας, αν και εφόσον διαμένουν στην επικράτεια του συγκεκριμένου κράτους μέλους για διάστημα πέντε ετών.

Στο διάστημα αυτό ο πολίτης έχει το δικαίωμα για ορισμένη χρονική περίοδο να απουσιάζει για προσωπικούς του λόγους, όπως διακοπές, λόγους υγείας και σπουδές σε άλλη χώρα ή προκειμένου να εκπληρώσει υποχρεώσεις στην πατρίδα του, όπως η στρατιωτική του θητεία³⁹⁹

398 Κείμενο οδηγίας 2004/38

399 Σύμφωνα με Ε. Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, εργαζομένων –τετράδιο σημειώσεων 2007σελ91

Παρομοίως το δικαίωμα αυτό το έλκει από τον διακινούμενο κοινοτικό υπήκοο και η οικογένεια του ,παρόλο που δεν έχει την ιθαγένεια της ένωσης αλλά κάποιας τρίτης χώρας⁴⁰⁰

Το δικαίωμα μόνιμης κατοικίας εφόσον αποκτηθεί δεν μπορεί μετέπειτα να αφαιρεθεί , παρά μόνο εάν απουσιάσει ο ενδιαφερόμενος από το κράτος υποδοχής για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των δύο ετών.

Η μόνιμη διαμονή ,όπως είδαμε παραπάνω για αυτήν που ξεπερνά τους τρεις μήνες , θα πρέπει να δηλώνεται στις αρχές της χώρας υποδοχής , οι οποίες εκδίδουν και πιστοποιητικό μόνιμης διαμονής για κάθε νόμιμη χρήση του ενδιαφερόμενου⁴⁰¹

Ε) ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η πρόσβαση τους στη δημόσια διοίκηση αναφέρεται ως δικαίωμα των πολιτών και στο χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων.Συγκεκριμένα

Με τη διακήρυξη του χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής

Ένωσης κατά τη σύνοδο κορυφής της Νίκαιας, στις 7 και 8 Δεκεμβρίου 2000, οι

Δεκαπέντε ηγέτες των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης πραγματοποίησαν ένα

σημαντικό βήμα προς τον καθορισμό μιας βάσης κοινών αξιών.

400 Χ..Ταγαράς-Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων , προσώπων , κεφαλαίων στην ευρωπαϊκή ένωση σελ. 85 Έκδόσεις Αντ.Σάκκουλα

401 κείμενο οδηγίας 2004/38

Η διακήρυξη αυτή είναι το πρώτο αποτέλεσμα της απόφασης του Ευρωπαϊκού

Συμβουλίου της Κολωνίας της 3ης και 4ης Ιουνίου 1999, με την οποία οι αρχηγοί

κρατών και κυβερνήσεων συμφώνησαν ως προς την ανάγκη κατάρτισης ενός

χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε., προκειμένου να εδραιωθεί και να

λάβει συγκεκριμένη μορφή για τους πολίτες της η εξαιρετική σημασία των

δικαιωμάτων αυτών και η εμβέλειά τους .

Η απόλαυση των δικαιωμάτων αυτών συνεπάγεται ευθύνες και καθήκοντα έναντι τόσο των τρίτων όσο και της ανθρώπινης κοινότητας και των μελλοντικών γενεών.⁴⁰²

Στο χάρτη διατυπώνονται δικαιώματα και αρχές που πρέπει να τηρούνται από

την Ένωση και τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Τα δικαιώματα που έχουν περιληφθεί στο χάρτη ανήκουν σε τέσσερις κατηγορίες:

-Δικαιώματα, ελευθερίες και δικονομικές εγγυήσεις, όπως προκύπτουν από την

Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και

των Θεμελιωδών Ελευθεριών καθώς και από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Πρόκειται για ατομικά και πολιτικά δικαιώματα,

όπως οι δικονομικές εγγυήσεις, η αρχή της ισότητας, ο σεβασμός της ιδιωτικής

ζωής, καθώς και τα δικαιώματα που απορρέουν από τις κύριες δημόσιες

402 Προοίμιο χάρτη θεμελιωδών κοινοτικών δικαιωμάτων.

ελευθερίες ,όπως η ελευθερία του τύπου , η ελευθερία συνειδήσεως , η ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι. Αυτά τα δικαιώματα και

ελευθερίες αποτελούν σήμερα μέρος του κοινοτικού δικαίου, ως γενικές αρχές

του κοινοτικού Δικαίου σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, και επομένως, ήδη επιβάλλονται στα κράτη μέλη και τα κοινοτικά θεσμικά όργανα.

-Δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης. Τα δικαιώματα αυτά περιλαμβάνονται,

συγκεκριμένα, στο δεύτερο μέρος της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής

Κοινότητας (ΣΕΚ) με τίτλο «ιθαγένεια της Ένωσης». Πρόκειται για τις διατάξεις

εκλογικού δικαίου της Ένωσης (συμμετοχή στις δημοτικές εκλογές και στις

εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου), την κοινή διπλωματική προστασία, το

δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την προσφυγή στο

Διαμεσολαβητή.

-Οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα που αντιστοιχούν αφενός σε διατάξεις

του εργατικού δικαίου, όπως το συνδικαλιστικό δικαίωμα, το δικαίωμα απεργίας, το δικαίωμα σε ένα κατώτατο όριο αποδοχών, το δικαίωμα επαγγελματικής κατάρτισης, το δικαίωμα επαγγελματικής ένταξης των ατόμων

με ειδικές ανάγκες, και αφετέρου σε διατάξεις κοινωνικού δικαίου, όπως η

κοινωνική προστασία και το δικαίωμα υγειονομικής περίθαλψης.

-«Σύγχρονα δικαιώματα», τα οποία, χωρίς να είναι πράγματι νέα, όπως η προστασία των προσωπικών δεδομένων ή τα δικαιώματα που αφορούν τη βιοηθική, απαντούν στις προκλήσεις που συνδέονται με τις σημερινές και μελλοντικές εξελίξεις των τεχνολογιών των πληροφοριών και της γενετικής

μηχανικής. Σε έναν άλλο χώρο, ο χάρτης καλύπτει επίσης τα αιτήματα διαφάνειας και αμεροληψίας στη λειτουργία της κοινοτικής διοίκησης, αφού

περιλαμβάνει το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα των κοινοτικών

θεσμικών οργάνων ή το δικαίωμα χρηστής διοίκησης⁴⁰³

Όσον αφορά συγκεκριμένα το δικαίωμα της εργασίας αναφέρεται στο χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο άρθρο 15 ως εξής:

Άρθρο 15

Ελευθερία του επαγγέλματος και δικαίωμα προς εργασία

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να εργάζεται και να ασκεί το επάγγελμα, το οποίο επιλέγει ή αποδέχεται ελεύθερα.

2. Κάθε πολίτης της Ένωσης είναι ελεύθερος/η να αναζητεί απασχόληση, να εργάζεται, να εγκαθίσταται ή να παρέχει υπηρεσίες σε κάθε κράτος μέλος.

3. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν άδεια να εργάζονται στο έδαφος των κρατών μελών δικαιούνται συνθηκών εργασίας αντίστοιχων με εκείνες που απολαμβάνουν οι πολίτες της Ένωσης.⁴⁰⁴

403 Ε.Σαχπεκίδου-ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων εργαζομένων –τετράδιο σημειώσεων

404 Άρθρο 15 Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων

§ 4. Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΑ ΝΕΟ ΕΝΤΑΧΘΕΝΤΑ ΚΡΑΤΗ

Α) ΓΕΝΙΚΑ

Κάθε νέο κράτος που εντάσσεται στην ευρωπαϊκή ένωση έχει κάποιο χρονικό διάστημα προσαρμογής σε αυτή και είναι απολύτως λογικό μια που πρέπει να αναθεωρήσει ένα μεγάλο κομμάτι της νομοθεσίας του και να προσαρμοστεί στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου.

Επομένως για κάποιο χρονικό διάστημα το οποίο καλείται μεταβατικό , οι κοινοτικές ελευθερίες μπορούν να εφαρμοστούν, σταδιακά με κάποιες επιφυλάξεις και προϋποθέσεις⁴⁰⁵

Στις 16 Απρίλη του 2004 τα δεκαπέντε μέλη της ΕΕ και τα δέκα υπό ένταξη κράτη τη σύμβαση προσχώρησης , συμφώνησαν ότι οι νέοι πολίτες της ένωσης δικαιούνται το σύνολο των δικαιωμάτων που παρέχει το κοινοτικό δίκαιο , ωστόσο μπορεί σε ορισμένους τομείς να προβλεφθεί μια μεταβατική περίοδος.

Τα δικαιώματα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μπορούν να παραχωρηθούν σταδιακά και βάση ενός συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος που μπορεί να φτάσει το χρονικό διάστημα μέχρι και των επτά ετών.

Κάθε νέο κράτος μέλος και ανάλογα με τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες που έχει κατά την ένταξη του στην ένωση , μπαίνει σε μια μεταβατική περίοδο και τα ήδη ενταχθέντα κράτη μέλη μπορούν να

405 Ε.Σαχπεκίδου-ελευθερη κυκλοφορία προσώπων εργαζομενων –τετράδιο σημειώσεων.

αποφασίσουν αν θα παραχωρήσουν αμέσως και σε ποιο βαθμό την ελεύθερη πρόσβαση των νέων πολιτών της ένωσης στην αγορά εργασίας του ιδιωτικού τομέα ή στις θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα ή θα περιορίσουν και σε ποιο βαθμό την άμεση ελεύθερη πρόσβαση.

Η ρήτρα της αμοιβαιότητας βέβαια επιτρέπει και στο νέο κράτος μέλος να επιλέξει αν και αυτό με τη σειρά του επιλέξει να ανοίξει την αγορά εργασίας του και τις θέσεις δημόσιας διοίκησης στα άλλα κράτη μέλη ήδη ενταχθέντα στην ένωση, είτε στα νεοενταχθέντα.

Όσον αφορά τα ειδικότερα δικαιώματα τους Οι νέοι πολίτες της ένωσης μπορούν αμέσως να επωφεληθούν τα κοινοτικά δικαιώματα, όπως παραδείγματος χάρη την αρχή της αμοιβαίας επαγγελματικής αναγνώρισης των διπλωμάτων, αρχή που έχει καίρια σημασία για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και ειδικότερα για την ακώλυτη τους πρόσβαση σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα. Ωστόσο σε αυτή την αναγνώριση μπορούν να υπάρχουν ορισμένες προϋποθέσεις αναφορικά με τα πτυχία που έχουν αποκτηθεί πριν από την ημερομηνία προσχώρησης ή που επικυρώνουν μια κατάρτιση που άρχισε πριν από την εν λόγω ημερομηνία.⁴⁰⁶⁴⁰⁷

Επίσης με την ένταξη των νέων κρατών μελών τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης συντονίζονται, έχοντας ως συνέπεια τη μεταφορά από κράτος σε κράτος κάποιων κοινωνικών παροχών και τον αθροιστικό υπολογισμό των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων, σύμφωνα με τις πραγματικές εισφορές των εργαζομένων σε οποιαδήποτε χώρα της ένωσης.

406 .Ε. Σαχπεκίδου-ελευθερη κυκλοφορία προσώπων εργαζομενων –τετράδιο σημειώσεων

407 Επίσημη σελίδα ΕΕ στο ιντερνετ.

Όσον αφορά τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα , δηλαδή αυτά που κάθε κράτος μέλος δεν επιτρέπει την άσκηση τους ,παρά μόνο εάν ο πολίτης κατέχει πτυχίο , δίπλωμα ή πιστοποιητικό που πιστοποιεί ένα επαρκές επίπεδο κατάρτισης από άποψη γνώσεων και πρακτικής , δεν υπάρχει κανένα μεταβατικό στάδιο , ωστόσο σε ένα νέο πολίτη της ένωσης μπορεί να ζητηθεί η επίδειξη απόδειξης ότι έχει ήδη ασκήσει το επάγγελμα για κάποια χρόνια στη χώρα του ή σε κάποια άλλη χώρα⁴⁰⁸

Β) ΕΝΤΑΞΗ ΒΟΥΛΓΑΡΙΑΣ ΡΟΥΜΑΝΙΑΣ

Παραδειγματικά μπορεί να αναφερθεί η μεταβατική περίοδος στις νεοενταχθείσες χώρες Βουλγαρία και Ρουμανία ,σχετικά με το ποιοι όροι εφαρμόστηκαν στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και στην ακώλυτη πρόσβαση τους στις θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης ,τουλάχιστον σε εκείνες που μπορούσαν να καταλάβουν μετά την ορθή ερμηνεία της εξαίρεσης του άρθρου 39.

Τα πρώτα δύο χρόνια που θα ακολουθήσουν την ένταξη της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, η πρόσβαση των βούλγαρων και των ρουμάνων εργαζομένων στις αγορές εργασίας των κρατών μελών της ΕΕ-25 θα εξαρτάται από το εθνικό δίκαιο και την πολιτική των κρατών αυτών , καθώς και από τις διμερείς συμφωνίες που ενδεχομένως έχουν υπογράψει με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία

Ορισμένα κράτη μέλη έχουν δηλώσει ότι σκοπεύουν να ανοίξουν πλήρως και άμεσα την αγορά εργασίας τους στους εργαζόμενους από τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία

⁴⁰⁸ Επίσημη ιστοσελίδα της Ε.Ε.

Άλλα κράτη μέλη της ΕΕ-25 σκοπεύουν να περιορίσουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, οπότε το πιθανότερο είναι πως οι διακινούμενοι εργαζόμενοι θα χρειαστούν άδεια εργασίας κατά τη διάρκεια της περιόδου που τα κράτη μέλη της ΕΕ-25 θα εφαρμόζουν μεταβατικά μέτρα.

Στο τέλος της πρώτης διετίας ύστερα από τη διεύρυνση, η Επιτροπή θα συντάξει έκθεση βάση της οποίας το Συμβούλιο θα αναθεωρήσει τη λειτουργία των μεταβατικών ρυθμίσεων. Επιπλέον, καθένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ-25 πρέπει να κοινοποιήσει επίσημα στην Επιτροπή εάν προτίθεται να συνεχίσει την εφαρμογή των εθνικών μέτρων για τρία ακόμη χρόνια κατ' ανώτατο όριο (στην περίπτωση αυτή και πάλι θα χρειάζεται άδεια εργασίας) ή εάν θα εφαρμόσει το

καθεστώς της απόλυτα ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων που προβλέπει η κοινοτική νομοθεσία (οπότε θα υπάρχει η δυνατότητα ελεύθερης εργασίας στο κράτος αυτό).

Κατ' αρχήν, οι μεταβατικές ρυθμίσεις αναμένεται να λήξουν πέντε χρόνια ύστερα από τη διεύρυνση. Ωστόσο, τα κράτη μέλη της ΕΕ-25 έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν από την Επιτροπή άδεια για να παρατείνουν την εφαρμογή των εθνικών μέτρων για άλλα δύο χρόνια, μόνο όμως εάν αντιμετωπίζουν σοβαρές διαταραχές στην αγορά εργασίας τους (ή εάν υπάρχει κίνδυνος να δημιουργηθούν τέτοιου είδους διαταραχές). Οι μεταβατικές ρυθμίσεις δεν είναι δυνατόν να παραταθούν πέρα από το απολύτως ανώτατο όριο των επτά ετών⁴⁰⁹

Όσον αφορά τους πολίτες των κρατών μελών της ΕΕ-25, δεν υπάρχουν αυτόματοι περιορισμοί για το δικαίωμά μετάβασης στη Βουλγαρία ή στη

409 Κείμενο Συμφωνίας ένταξης Βουλγαρίας –Ρουμανίας –επίσημη σελίδα ΕΕ

Ρουμανία με σκοπό να εργαστούν Ωστόσο, εάν το κράτος μέλος αυτό επιβάλει περιορισμούς στους υπηκόους της Βουλγαρίας ή της Ρουμανίας, τότε η Βουλγαρία ή η Ρουμανία μπορεί να επιβάλει ισοδύναμους περιορισμούς στους εργαζομένους από το συγκεκριμένο κράτος μέλος

Με άλλα λόγια εάν κάποιο από τα κράτη μέλη της ΕΕ-25 εξακολουθεί να εφαρμόζει εθνικά μέτρα αντί για την ελεύθερη κυκλοφορία που προβλέπει η κοινοτική νομοθεσία, τότε τα εν λόγω κράτη μπορούν να κάνουν χρήση της «ρήτρας διασφάλισης» για να επιβάλουν περιορισμούς στους εργαζόμενους από τα συγκεκριμένα κράτη.⁴¹⁰

410 410 Επίσημη ιστοσελίδα της Ε.Ε.

§ 5. ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΓΙΑ ΠΑΡΑΒΑΣΗ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

A) ΓΕΝΙΚΑ

Τα κράτη μέλη φέρουν ευθύνη για την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου ,όχι μόνο ως προς τα όργανα της ένωσης , αλλά φέρουν ευθύνη και για κάθε πολίτη ξεχωριστά όταν καταπατούν κάθε δικαίωμα και ελευθερία που τους εξασφαλίζει το κοινοτικό δίκαιο.

Εν προκειμένω όταν τα κράτη μέλη αδικαιολόγητα εμποδίζουν την πρόσβαση των πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα κάνουν λανθασμένη και ευρεία ερμηνεία της εξαίρεσης του άρθρου 39 παρ. 4 ΣΕΚ ,παραβιάζοντας το δικαίωμα κάθε πολίτη της ένωσης στην ελευθερία κυκλοφορίας του .

Συγκεκριμένα η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ως ιδιόμορφη πλήρης Κοινότητα Δικαίου, διέπεται από την αρχή της νομιμότητας και την αρχή δικαστικού ελέγχου της τήρησης της κοινοτικής έννομης τάξης ,τόσο από τα κοινοτικά ,όσο και από τα εθνικά όργανα των κρατών μελών. Ενώ ,όμως, η αρχή αυτή τονίζεται με ιδιαίτερη έμφαση σε κάθε Συνθήκη ΕΟΚ όσον αφορά την υποχρέωση αποκατάστασης των ζημιών που προξένησαν σε τρίτους τα όργανα ή οι υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρο 288 ΣΕΚ), τα άρθρα 226, 227 και 228 ΣΕΚ , που αφορούν τη διάγνωση παράβασης του Κοινοτικού Δικαίου από εθνικά όργανα των κρατών μελών, δεν αναφέρουν τίποτα σχετικά με την υποχρέωση του κράτους να αποζημιώσει τους ιδιώτες για τις συνέπειες της παράβασης αυτής. Η ευθύνη αυτή θα μπορούσε συνεπώς να

θεμελιωθεί ως προς τις ουσιαστικές και δικονομικές της προϋποθέσεις μόνο στο εθνικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους με επέκταση των διατάξεων που διέπουν την ευθύνη του κράτους για παραβίαση της εθνικής νομοθεσίας και στις περιπτώσεις παραβίασης της κοινοτικής⁴¹¹

Το ΔΕΚ ως εκ τούτου ασχολήθηκε αρκετά νωρίς με το πρόβλημα αυτό και την ανάγκη συμπλήρωσης του κενού των Συνθηκών όσον αφορά τη θεμελίωση δικαστικής προστασίας εκείνων που πλήττονται από την εκ μέρους των οργάνων των κρατών μελών παραβίαση διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που θεμελιώνουν υπέρ αυτών δικαιώματα. Με τις αποφάσεις Solgoil, Bozzetti, Sohnshon, UNECTEF υπογράμμισε την αναγκαιότητα των κρατών μελών να διασφαλίζουν δικαστικώς την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών που απορρέουν από την κοινοτική έννομη τάξη ,ενώ με την απόφαση Humblet συνέδεσε το γενικότερο δικαίωμα δικαστικής προστασίας με το δικαστικό μηχανισμό αποζημίωσης για τις περιπτώσεις που η παραβατική συμπεριφορά του κράτους έχει ήδη προκαλέσει ζημιογόνες συνέπειες σε ιδιώτες⁴¹²

Ήταν όμως με την υπόθεση Francovich που το ΔΕΚ θεμελίωσε το δικαίωμα δικαστικής προστασίας με περιεχόμενο την αποζημίωση απευθείας στο Κοινοτικό Δίκαιο, αλλά και αποσαφήνισε τις ουσιαστικές προϋποθέσεις από τις οποίες θα πρέπει να διέπεται.

Η υπόθεση αφορούσε την μη εκπλήρωση από την πλευρά της Ιταλίας της υποχρέωσης μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 80/987/ΕΟΚ του Συμβουλίου που εξασφάλιζε στους εργαζόμενους ένα ελάχιστο

411 Π.Στάγκος-Ε.Σαχπεκίδου-Δίκαιο των ευρωπαϊκών κοινοτήτων και της ευρωπαϊκής ένωση Εκόσεις Σάκκουλα 2000

412 Υποθέσεις ΔΕΚ Solgoil, Bozzetti, Sohnshon, UNECTEF

κοινοτικής προστασίας σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, ιδίως μέσα από την καθιέρωση επιμέρους εγγυήσεων για την πληρωμή των οφειλών του. Η Ιταλία δεν προσαρμοσε την έννομη τάξη στο περιεχόμενο της οδηγίας μέσα στην προβλεπόμενη προθεσμία γεγονός που διαπιστώθηκε και με την απόφαση του ΔΕΚ στην προσφυγή της Επιτροπής κατά της Ιταλίας. Όταν ο Francovich εργαζόμενος σε ιταλική εταιρία δεν μπόρεσε να ικανοποιηθεί από την εταιρία του ελλείψει υιοθέτησης των εγγυήσεων της οδηγίας ,στράφηκε ενώπιον του τοπικού δικαστηρίου εναντίον του Ιταλικού Κράτους ,προκειμένου να λάβει από αυτό τις εν λόγω εγγυήσεις ή, επικουρικώς, αποζημίωση.⁴¹³

Στο προδικαστικό ερώτημα που απηύθυνε στο Ιταλικό Δικαστήριο στο ΔΕΚ και στο σχετικό κεφάλαιο της ευθύνης του Κράτους, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι αυτή απορρέει από το γενικό σύστημα της Συνθήκης και τις θεμελιώδεις αρχές της ,τις οποίες υπενθύμισε ανατρέχοντας στην πάγια νομολογία του:

«Η Συνθήκη δημιούργησε μια ιδιαίτερη έννομη τάξη που εντάσσεται στις έννομες τάξεις των Κρατών □ Μελών και επιβάλλεται στα δικαστήριά τους και της οποίας υποκείμενα είναι όχι μόνον τα Κράτη □Μέλη αλλά και οι πολίτες τους. Το κοινοτικό δίκαιο, όπως δημιουργεί υποχρεώσεις για τους ιδιώτες έτσι γεννά και δικαιώματά τους. Τα δικαιώματα αυτά γεννιούνται όχι μόνον όταν παρέχονται ρητά αλλά και όταν επιβάλλουν υποχρεώσεις κατά τρόπο σαφή τόσο στους ιδιώτες όσο και τα Κράτη □Μέλη».

⁴¹³ υπόθεση ΔΕΚ Francovich-επίσημη σελίδα Ε.Ε

«Τα εθνικά δικαστήρια έχουν καθήκον να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων και να προστατεύουν τα δικαιώματα που οι κανόνες αυτοί παρέχουν στους ιδιώτες».⁴¹⁴

Για να καταλήξει ότι «η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων θα κινδύνευε και η προστασία των δικαιωμάτων που παρέχουν θα εξασθενίσει αν οι ιδιώτες δεν είχαν τη δυνατότητα να επιτύχουν αποκατάσταση, όταν τα δικαιώματά τους θίγονται από παράβαση του Κοινοτικού Δικαίου που διαπράττει ένα Κράτος □ Μέλος».

Η αρχή αυτή εξάλλου «πηγάζει και από το άρθρο 5 της Συνθήκης κατά το οποίο τα Κράτη □ Μέλη οφείλουν να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο για να εξασφαλίσουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που τους επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο. Μεταξύ των υποχρεώσεων αυτών είναι και η υποχρέωση εξάλειψης των αθέμιτων συνεπειών της παράβασης του Κοινοτικού Δικαίου».

Ωστόσο υποστηρίζεται και η άποψη ότι μια τέτοια ένδικη προστασία είναι εκ των πραγμάτων ελλιπής , καθώς τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών καλούνται να αποφασίσουν για τις ευθύνες των ίδιων των κρατών μελών απέναντι στο κοινοτικό δίκαιο , ενώ ισχυρίζονται ότι η ευθύνη των κρατών μελών θα έπρεπε να εκδικάζεται από κάποιο κοινοτικό δικαστήριο ή κάποιο κοινοτικό ελεγκτικό όργανο.

Αυτή η τοποθέτηση είναι ,όμως, απόλυτα εσφαλμένη, καθώς τα εθνικά δικαστήριά που υπάρχουν στις ευρωπαϊκές χώρες διαθέτουν αμεροληψία και αντικειμενικότητα , στοιχεία απαραίτητα για την δημοκρατική ύπαρξη των κρατών μελών και επομένως δεν έχουν κανένα

414 υπόθεση ΔΕΚ Francovich-επίσημη σελίδα Ε.Ε

απολύτως συμφέρον να καλύψουν λάθη και παραλείψεις της διακριτής από αυτά νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας.

Προκειμένου λοιπόν να συντρέχει ευθύνη αποζημίωσης ενός Κράτους λόγω έκδοσης νόμου αντίθετου προς το Κοινοτικό Δίκαιο πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά α) ο κανόνας του δικαίου που παραβιάστηκε είχε σκοπό να αποδώσει δικαιώματα σε ιδιώτες, β) η παραβίαση του κανόνα ήταν κατάφορη, γ) ανάμεσα στην παραβίαση των κανόνα και τη ζημία του ιδιώτη να υπήρχε άμεση αιτιώδης σύνδεση⁴¹⁵

Το Δικαστήριο όρισε τα εθνικά δικαστήρια ως αρμόδια για να κρίνουν βάσει του εσωτερικού δικαίου τη συνδρομή του κατάφορου της παραβίασης αρκούμενο στο να καθορίσει ως αποφασιστικό κριτήριο την πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση των ορίων που επιβάλλονται στη διακριτική ευχέρεια και να αποδείξει ορισμένα στοιχεία αυτού του χαρακτηρισμού, όπως ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα, το εύρος των περιθωρίων εκτιμήσεως που αφήνει ο παραβιαζόμενος κανόνας στις εθνικές ή κοινοτικές αρχές, ο ηθελημένος ή ακούσιος χαρακτήρας της διαπραχθείσης παραβάσεως ή της προκληθείσας ζημίας, το συγγνωστόν ή ασύγγνωστον ενδεχόμενης νομικής πλάνης, το γεγονός ότι η στάση ενός κοινοτικού οργάνου μπορεί να συντέλεσε στην παράλειψη, τη θέσπιση ή τη διατήρηση αντίθετων προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικών μέτρων ή πρακτικής.

Το ΔΕΚ περαιτέρω αποφάνθηκε αρνητικά ως προς την ανάγκη συνδρομής πταίσματος εκ μέρους των κρατικών οργάνων για τη γένεση της αποκαταστατικής τους ευθύνης, απέρριψε το αίτημα της Γερμανίας για χρονικό περιορισμό των αποτελεσμάτων της ευθύνης της κατά τη

415 Επίσημη ιστοσελίδα Ε.Ε.

διάγνωση της κρατικής παράβασης από ΔΕΚ και όρισε την έκταση της αποζημίωσης ως ανάλογη προς τη βλάβη του ιδιώτη εναποθέτοντας στο εσωτερικό δίκαιο τα κριτήρια καθορισμού του ύψους της.

B) ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Στις υποθέσεις *British Telekom* και *Dillenkofer* το ΔΕΚ ήρθε αντιμέτωπο με αιτήσεις αποζημίωσης λόγω ατελούς και εκπρόθεσμης μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο⁴¹⁶

Στην υπόθεση *Dillenkofer* που αφορούσε την εκπρόθεσμη μεταφορά από τη Γερμανία της οδηγίας 30/314ΕΟΚ για τα οργανωμένα ταξίδια, προχώρησε στην εξομοίωση της απλής παράβασης του Κοινοτικού Δικαίου που συνεπάγεται η εκπρόθεσμη μεταφορά οδηγίας προς κατάφορη παραβίαση. Άσχετα, μάλιστα από την ευρεία ή όχι διακριτική ευχέρεια των κρατών κατά την επιλογή των μέσων συμμόρφωσης προς την οδηγία, το κράτος μέλος υπερβαίνει με τρόπο κατάδηλο και σοβαρό τα όρια της ευχέρειάς του αυτής όταν παραλείπει να λάβει οποιοδήποτε μέτρο μεταφοράς της οδηγίας εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας⁴¹⁷

Στην υπόθεση *Lomas* που αφορούσε την απαγόρευση από τη Βρετανική Κυβέρνηση της εξαγωγής ζωντανών προβάτων στην Ισπανία λόγω το ότι τα Ισπανικά σφαγεία δεν συμμορφώνονταν προς την οδηγία 74/577 για τη νάρκωση των ζώων πριν τη σφαγή. Το ΔΕΚ έκρινε ότι στην περίπτωση ατομικής διοικητικής απόφασης που ερχόταν σε αντίθεση με τη Συνθήκη (άρθρο 29 πρώην 34 ΣΕΚ) για την απόδοση ευθύνης

416 Υποθέσεις ΔΕΚ *British Telekom* και *Dillenkofer*-βάση δεδομένων "νόμος"

417 υπόθεση *Dillenkofer*-βάση δεδομένων "νόμος"

αποζημίωσης εκ μέρους του Κράτους αρκούσε η απλή και μόνο διάγνωση της συνδρομής των προϋποθέσεων που είχε ορίσει.⁴¹⁸

Η αναζήτηση της ως άνω αποζημίωσης θα αναζητηθεί φυσικά ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και βάση των υπαρχόντων σε κάθε εσωτερική έννομη τάξη ένδικων μέσων και βοηθημάτων. Το εθνικό δικονομικό δίκαιο είναι αυτό που θα εφαρμοστεί τόσο για την επιλογή του αρμόδιου δικαστηρίου και του κατάλληλου ένδικου μέσου όσο και για όλες τις δικονομικές προϋποθέσεις της διαδικασίας (προθεσμίες, παραδεκτό κλπ.).

Με βάση εξάλλου το εσωτερικό δίκαιο απόδειξης θα διαγνώσει ο εθνικός δικαστής τη συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων που ορίζει η νομολογία του ΔΕΚ και κυρίως το κατάφορο της παραβίασης του κοινοτικού δικαίου και την ύπαρξη του αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της κρατικής παράβασης του κοινοτικού δικαίου και της ζημίας που υπέστη ο ιδιώτης, καθώς και την έκταση της αποζημίωσης.

Το ΔΕΚ ωστόσο, ήδη από την απόφαση Francovich θέτει δύο σημαντικούς όρους ως προς την εφαρμογή του εθνικού δικαίου:

ΟΙ εθνικές ρυθμίσεις πρέπει α) να μην είναι λιγότερο ευνοϊκές από αυτές που αφορούν παρόμοιες διεκδικήσεις εσωτερικής φύσης β) η έννομη προστασία να μη ρυθμίζεται έτσι ώστε να καθίσταται ουσιαστικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερής η αποκατάσταση της ζημίας

Πέρα όμως από τους δύο αυτούς όρους η νομολογία του ΔΕΚ σταθερά αναγνωρίζει την Αρχή της διαδικαστικής αυτονομίας του εθνικού δικαίου, καθώς κανένα νομικό σύστημα δεν μπορεί να λειτουργήσει σε διαδικαστικό κενό αλλά αντίθετα έχει ανάγκη από αρχές όπως η

418 Υπόθεση ΔΕΚ Iomas-επίσημη σελίδα Ε.Ε.

ασφάλεια δικαίου, τα δικαιώματα υπεράσπισης και την ανάγκη τελεσιδικίας της αντιδικίας⁴¹⁹

Γ) Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Όπως σημειώθηκε η ευθύνη του Κράτους πηγάζει απευθείας από το Κοινοτικό Δίκαιο και επομένως δεν περιορίζεται στις πράξεις των διοικητικών οργάνων για τις οποίες καθιερώνει ευθύνη ο ΕισΝΑΚ (άρθρα 104, 105) αλλά επεκτείνεται και σε πράξεις ή παραλείψεις του νομοθετικού οργάνου ,ενώ η εξαίρεση του γενικού συμφέροντος του άρθρου 103 δεν ισχύει. Την ευθύνη φέρει το Ελληνικό Δημόσιο κατά του οποίου και θα στραφεί ο ιδιώτης για αποζημίωση. Σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο προκειμένου η διαφορά να χαρακτηρίζεται ως διοικητική θα πρέπει α) η πράξη ή παράλειψη που προκάλεσε τη διαφορά να προέρχεται από όργανο του Κράτους και β) η έννομη σχέση ή κατάσταση που διαταράχθηκε από αυτή να διέπεται από κανόνες δημοσίου δικαίου. Σύμφωνα με τα παραπάνω ο θιγόμενος από πράξη ή παράλειψη διοικητικού οργάνου ή του νομοθέτη νομιμοποιείται να εγείρει αγωγή αποζημίωσης κατά του Ελληνικού Δημοσίου ,ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου⁴²⁰

Εφόσον μάλιστα ο θιγόμενος ιδιώτης έχει προηγουμένως προσφύγει στα ελληνικά δικαστήρια για την ικανοποίηση του δικαιώματος που του παρέχει ο κοινοτικός κανόνας και δεν έχει επιτύχει την ικανοποίηση του δικαιώματός του λόγω της μη εκπλήρωσης εκ μέρους του Κράτους των

419 υπόθεση ΔΕΚ Francovich-επίσημη σελίδα Ε.Ε

420Α. Τάχος-εγχειρίδιο Ελληνικού διοικητικού δικαίου και σύμφωνα με Α.Μανιτάκη "Κ'ρατος δικαίου" εκδόσεις Σάκκουλα 1994

υποχρεώσεών του, η αγωγή αποζημίωσης αποτελεί ένδικο βοήθημα που μπορεί να ασκήσει και μετά την εξάντληση των άλλων ένδικων βοηθημάτων χωρίς αυτή να αποτελεί και προϋπόθεσή της.

§ 6. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Παρόλο που όλα τα κράτη μέλη της κοινότητας και ειδικότερα η Ελλάδα καταβάλλουν προσπάθειες για την εναρμόνιση τους με το κοινοτικό δίκαιο, τουλάχιστον όσον αφορά την ακώλυτη άσκηση εκ' μέρους των πολιτών των θεμελιωδών τους ελευθεριών, ακόμη και σήμερα παρουσιάζονται διάφορα προβλήματα.

Το Ελληνικό κράτος αντιλαμβανόμενο τις μεταβαλλόμενες συνθήκες, καθώς και τις υποχρεώσεις του που προκύπτουν από την ένταξη της στη κοινότητα προσπάθησε νομοθετικά να ρυθμίσει το θέμα, εκδίδοντας το Ν.2431/1996 δίνοντας το δικαίωμα στους πολίτες των άλλων κρατών μελών της ευρωπαϊκής ένωσης να διορίζονται ή να προσλαμβάνονται σε θέσεις δημοσίων υπηρεσιών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή οργανισμών και επιχειρήσεων που ελέγχονται από το δημόσιο, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που διορίζονται οι Έλληνες πολίτες, με εξαίρεση την προϋπόθεση της Ελληνικής ιθαγένειας. Ο νόμος ορίζει επίσης ότι με προεδρικά διατάγματα καθορίζονται οι θέσεις για τις οποίες επιτρέπεται ο διορισμός ή η πρόσληψη πολιτών των κρατών μελών της ΕΕ, καθώς και εκείνες που επιφυλάσσονται αποκλειστικά για τους Έλληνες υπήκοους, επειδή συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 48 παρ.4 ΣυνθΕΚ. Ακολούθησαν τα Π.Δ. 19/1999, 134/1999, 149/1999.⁴²¹

Παρατηρώντας τη διατύπωση αυτού του νόμου διαπιστώνεται μια φιλότιμη προσπάθεια εναρμόνισης του Ελληνικού δικαίου με το κοινοτικό, η οποία, όμως, σε πολλές περιπτώσεις παρέμεινε ανενεργή είτε λόγω ελλείψεως προεδρικών διαταγμάτων εκτελεστικών των νόμων,

⁴²¹ Νόμος Ν.2431/1996 και Π.Δ. 19/1999, 134/1999, 149/1999.421, κώδικας νομικού βήματος

είτε από την εμμένουσα διογκωμένη χρήση από τα προεδρικά διατάγματα του όρου της ιθαγένειας.

A) ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΟΣΩΝ ΑΦΟΡΑ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Στο επίπεδο του Συντάγματος και με βάση τις προαναφερόμενες εντοπισμένες δυσχέρειες έχουν υποστηριχθεί πολλές προτάσεις για την εναρμόνιση των εθνικών διατάξεων με τις κοινοτικές επιταγές.

Δεδομένου λοιπόν της "σύγκρουσης" του άρθρου 48 με το άρθρο 4 του Σ μπορεί κάποιος να ισχυριστεί, σε μια προχωρημένη και από ελάχιστους υποστηριζόμενη άποψη, ότι ο ειδικός νόμος που το άρθρο 4 του Ελληνικού συντάγματος που αναφέρει ότι προκειμένου να μπορέσει κάποιος αλλοδαπός να εργαστεί σε θέσεις απασχόλησης της ελληνικής διοίκησης, είναι το ίδιο το άρθρο 48 που θεμελιώνει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μέσα στην κοινότητα.

Μια άλλη άποψη που μπορεί να επιφέρει αποτέλεσμα είναι η ερμηνεία του όρου "δημόσιες λειτουργίες" που το άρθρο 4 του Συντάγματος επιλέγει να χρησιμοποιήσει, με την οπτική ότι περιγράφει όχι τις περισσότερες θέσεις της δημόσιας διοίκησης, αλλά μόνο κάποιες περιορισμένες που ταυτίζονται με άσκηση δημόσιας εξουσίας.⁴²²

Μια πιο προοδευτική άποψη που μπορεί να υποστηριχθεί είναι ότι στο πνεύμα της ευρωπαϊκής ένωσης και δεδομένου ότι με την ένταξη των κρατών μελών στην ένωση γίνονται κοινωνοί υπερεθνικών χαρακτηριστικών, ο όρος έλληνας πολίτης του άρθρου 48 μεταλλάσσεται σε "πολίτη της ευρωπαϊκής ένωσης".

422 Χ.Τσιλιώτης "Ελεύθερη πρόσβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση" εκδόσεις Σάκκουλα 2004

Πάντως η άποψη που ευρέως έχει χρησιμοποιηθεί μέχρι σήμερα και αποτέλεσε πολλές φορές κοινό τόπο των αποφάσεων του , είναι ότι με την είσοδο του κάθε κράτους μέλους στην κοινότητα ,παύουν να ισχύουν οι εθνικές τους διατάξεις όταν συγκρούονται με διατάξεις του κοινοτικού δικαίου , ακόμα και όταν αυτές οι διατάξεις προέρχονται από το ίδιο το Σύνταγμα τους.^{423,424}

B) ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Σε επίπεδο νομοθετικό οι ενέργειες που μπορούν να γίνουν είναι σαφώς περισσότερες από αυτές που μπορούν να γίνουν σε συνταγματικό επίπεδο.Έτσι λοιπόν μπορεί νομοθετικά να απαλειφεί σταδιακά η προϋπόθεση της εθνικής ιθαγένειας , από τους νόμους διάρθρωσης των δημόσιων υπηρεσιών που τον προβλέπουν και να οριστεί ξεκάθαρα σε ποιες συγκεκριμένες θέσεις σε κάθε δημόσια υπηρεσία δεν μπορούν να απασχοληθούν κοινοτικοί αλλοδαποί και για ποιους συγκεκριμένους λόγους .Επίσης θα μπορούσε σε μια συνέχεια του νόμου 2431/1996 που περιγράψαμε παραπάνω και με την έκδοση των ανάλογων προεδρικών διαταγμάτων σύμφωνα με τις κοινοτικές επιταγές , να υπάρξει ορισμός ποιών θέσεων και από ποιους μπορούν να καταλαμβάνονται .

Τέλος σε επίπεδο κανονισμών προσωπικού θα πρέπει να απαλειφεί ο όρος της εθνικής ιθαγένειας στις θέσεις που δεν χρειάζεται να υπάρχει και να διευκρινιστεί σε ποιες θέσεις πρέπει να παραμείνει και θα πρέπει να συνταχθούν κανονισμοί προσωπικού με οπτική που συνάδει με τις

423 βλ. και Τ.Ηλιόπουλο [Ετράγκα "Ελληνικό συνταγματικό δίκαιο και ευρωπαϊκή ένωση,εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1996σελ 63

424 Γ.Δρόσος "Ελληνική συνταγματική τάξη και ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1987 σελ.15 επ

κοινοτικές επιταγές περισσότερο ,παρά με τις "εθνικές" συνήθειες , όπως συμβαίνει σε πολλές περιπτώσεις μέχρι σήμερα.

Και σε κοινοτικό επίπεδο χρειάζεται να υπάρχει εκ νέου νομοθετική ρύθμιση του θέματος μέσω ενός κανονισμού ή μιας οδηγίας που να εκφράσει με σαφήνεια και όχι παρεμπιπτόντως την πραγματική θέληση του κοινοτικού δικαίου για τα όρια της εξαίρεσης και τις πραγματικές διαστάσεις αυτής της εξαίρεσης .

Από τα όσα προαναφέρθηκαν στην παρούσα εργασία έγινε κατανοητό ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αποτελεί δικαίωμα του κάθε πολίτη της ένωσης , το οποίο πρέπει τα κράτη μέλη όχι μόνο να σεβαστούν , αλλά με τις ενέργειες τους να θωρακίσουν.

Η πρόσβαση των πολιτών στις θέσεις απασχόλησης της δημόσιας διοίκησης, πάντα βέβαια στις θέσεις εκείνες που με την ορθή και προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία της εξαίρεσης του άρθρου 39 επιτρέπεται η πρόσβαση, αποτελεί τμήμα της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων ,άρα τμήμα του δικαιώματος που το κοινοτικό δίκαιο παρέχει σε κάθε πολίτη της ένωσης.

Η ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων επίσης αποτελεί τμήμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων .

Η ελεύθερη κυκλοφορία εν γένει αποτελεί συστατικό τμήμα μιας πραγματικής και κατ' ουσία ενωμένης Ευρώπης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1) Ο..Αγγελοπούλου- η κοινωνική προστασία των δημόσιων υπαλλήλων από το βιβλίο
κρεμαλής/χρυσανθακης/αγγελοπουλου/τσαντίλας/τσιλιωτης
''Η διακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης'' Εκ.Αντ.Σάκκουλα-2005
- 2) Γ.Αναστασιάδης-Πολιτική και συνταγματική ιστορία της Ελλάδος
.Συνταγματική ιστορία Εκδόσεις Σάκκουλα 2001
- 3) Ε.Βενιζέλος-Μαθήματα Συνταγματικού δικαίου Εκδόσεις Σάκκουλα 1993
- 4) Ν. Βεντούρης □ Θέματα σύγχρονης πολιτικής επιστήμης.Πολιτική φιλοσοφία ,πολιτική ψυχολογία , ευρωπαϊκή ολοκλήρωση-εκδόσεις Παπαζήση 1968
- 5) Μ.Βηλαράς -''Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης'' □το Σύνταγμα 3/1995
- 6) Μ.Βηλαράς □ Γ.Παπαδημητρίου-''Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση ''□Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1993
- 7) Α.Γραμματικάκη □ Αλεξίου, Ζ.Παπασιώπη-Πασιά,Ε.Βασιλακάκης''Ιδιωτικό διεθνές δίκαιο'' Εκδόσεις Σάκκουλα 2002
- 8) Π.Δαγτόγλου-Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1996 και 2002
- 9) Σ.Ιωαννίδου-''Η απασχόληση στις δημόσιες επιχειρήσεις και κοινοτική παρέμβαση.Κοινοτικό δίκαιο και δημόσιες επιχειρήσεις ''□Κείμενο έρευνας Ι.Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού οικονομικού δικαίου 1990
- 10) Κ. Κακούρης □ Υπάρχει δικονομική αυτονομία των κρατών μελών ''Νομικό Βήμα 1998

11)Κ.Κακούρης.-''Η σχέση της κοινοτικής έννομης τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών μελών'' □ΕΕΕΥΡΔ1986

12) Π. Κανελλόπουλος □ ''Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής ένωσης'' Εκδόσεις Αντ. Σακκουλα 1999

13)Μ.Καράσης-''Εγχειρίδιο γενικών αρχών του Αστικού δικαίου'' Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1996

14)Β.Δ.Κιάντος-''Ασφαλιστικό δίκαιο''-Εκδόσεις Σάκκουλα 2003

15)Κ. Κεραμεύς -''σύνταγμα,εθνικός δικαστής και κοινοτικό δίκαιο''1988

16) Ηλ.Κυριακόπουλο ''Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο''τ.Γ 1961

17)Α.Μανιτάκης σημειώσεις πανεπιστημιακών παραδόσεων

18)Α.Μανιτάκης -'' Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας'' Εκδόσεις Σάκκουλα 1994

19)Ν.Θ.Νίκας □ ''Ευρωπαϊκό δικονομικό διεθνές δίκαιο''Εκδόσεις Σάκκουλα 2002.

20)Δ. Παπαγιάννης-''Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό δίκαιο ''Εκδόσεις Σάκκουλα 1999

21) Γ Παπαστάμκος-Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων □ Εκδόσεις κυριακίδη 1988

22)Ζ.Παπασιώπη-Πασιά-''Δίκαιο Ιθαγένειας''Εκδόσεις Σάκκουλα 2004

23) Δ.Παπαστερίου-''Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου'' □Εκδόσεις Σάκκουλα 1994

24) Π.Πετρίδης -''Πολιτικές δυνάμεις και συνταγματικοί θεσμοί στην Ελλάδα''Εκδόσεις Σάκκουλα 1992.

25) Πουλής-Δίκαιο Εκπαίδευσης Εκδόσεις Σάκκουλα 1999

- 26))Ε.Ρούκουνα-''Διεθνές δίκαιο 2'' Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1982
- 27) Ε.Σαχπεκίδου Σημειώσεις Ευρωπαϊκού δικαίου -2003
- 28)Ε..Σαχπεκίδου □'Σημειώσεις ευρωπαϊκού δικαίου '' □
πανεπιστημιακές παραδόσεις
- 29) Ε.Σαχπεκίδου- Η Ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων , εργαζομένων -
2007
- 30)Ν.Σκανδάμης □'Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης''
Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1990
- 31)Ν.Σκανδάμης -''Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και ελληνικό δίκαιο
προσαρμογής-λειτουργία της κοινοτικής έννομης τάξης'' .Εκδόσεις
Αντ.Σάκκουλα 1992
- 32)Ε.Σπηλιωτόπουλος □'Δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό δίκαιο''
Ευρ,κ 1989
- 33)Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης-''Βασικοί θεσμοί
δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου'', έβδομη έκδοση-Εκδόσεις Αντ.
Σακκουλα 2007
- 34)Π.Στάγκος □Ε.Σαχπεκίδου -''Δίκαιο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και
της Ευρωπαϊκής ένωσης''- Εκδόσεις Σάκκουλα 2000
- 35)Β.Σκουρης-''Η πρόσβαση των Ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις
απασχόλησης του δημόσιου τομέα: η εφαρμογή του άρθρου 48 παρ.4 της
Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή κοινότητα στην Ελληνική δημόσια
διοίκηση'' Εκδόσεις Αντ-Σάκκουλα 1994
- 36) Β.Σκουρής '-''Δίκαιο Παιδείας'' □Εκδόσεις Σάκκουλα -2007
- 37) Β.Σκουρής -''Διοικητικό δικονομικό δίκαιο''Εκδόσεις Σάκκουλα
1996.
- 38) Β..Σκουρής -''συνταγματική κατοχύρωση του νομοθετικού
οργάνου''-Διοικ.Δικ 1989

39) Χ.Ταγαράς-Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων , προσώπων , κεφαλαίων στην ευρωπαϊκή ένωση Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλας 2002

40) Α.Τάχος-΄Ελληνικό Διοικητικό δίκαιο΄΄ Εκδόσεις Σάκκουλα 2000

41) Δ.Τσάτσος-΄΄Σύνταγματικό δίκαιο΄΄ εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα 1993

42)Χ.Τσιλιώτης □΄Ελεύθερη πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση
΄΄Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 2004

43)Κ.Χ. Χρυσόγονος □΄ Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα ΄΄Εκδόσεις
Αντ.Σάκκουλα 2002

44) Χ.Χρυσανθάκης -΄΄το ισχύον σύνταγματικό καθεστώς της
συγκρότησης του δημοσιουπαλληλικού σώματος΄΄.Εκδόσεις
Αντ.Σάκκουλα από το βιβλίο
κρεμαλης/χρυσανθακης/αγγελουπουλου/τσαντιλας/τσιλιωτης
΄΄Η διακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων στις χώρες της Ευρωπαϊκής
Ένωσης΄΄ Εκ.Αντ.Σάκκουλα-2005

45)Κοινοτική Ευρώπη-΄΄Η κοινωνική διάσταση της εσωτερικής
αγοράς΄΄-έκθεση προόδου εργασιών της διυτηρεσιακής ομάδας , ειδικό
τεύχος , επιτροπή των Ευρ.Κοινοτήτων,υπηρεσία επίσημων εκδόσεων
των Ε.Κοινοτήτων Λουξεμβούργο 1989

46) Γ.Αναστασιάδης-Πανεπιστημιακές σημειώσεις Ευρωπαϊκής ιστορίας

47)Γ.Αναστασιάδης- Πανεπιστημιακές παραδόσεις ιστορίας Ευρωπαϊκού
δικαίου.