

Η ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΤΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΩΝ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Η κατοχύρωση της συνδικαλιστικής ελευθερίας των αστυνομικών υπαλλήλων έχει αποκτήσει τα τελευταία χρόνια¹ αυξημένο πρακτικό ενδιαφέρον, λόγω της σύστασης πλειάδας σωματείων με μέλη αστυνομικούς, τα οποία φαίνονται, με βάση τις σχετικές διατάξεις των καταστατικών τους, να επιδιώκουν συνδικαλιστικούς κυρίως σκοπούς². Το θεωρητικό εξάλλου ενδιαφέρον του θέματος καθίσταται ευρύτερο, λόγω της θέσης του ως μέρους του γενικότε-

1. Ήδη πάντως το 1955 οι Α. Σβώλος-Γ.Κ. Βλάχος, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, Β', Αθήναι 1955, σ. 261, τόνιζαν ότι: "Οι αστυνομικοί υπάλληλοι απολαύουν της γενικής προστασίας του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι και προς επαγγελματικούς σκοπούς, υπό τους περιορισμούς οίτινες εκ της θέσεώς των επιβάλλονται ως προς τον τρόπον ασκήσεως".

2. Έτσι στο άρθρο 2 του καταστατικού της "Ένωσης Κατωτέρων Αστυνομικών", που ιδρύθηκε στις 21-3-1988 με έδρα την Αθήνα, αναφέρονται ως σκοποί της, μεταξύ άλλων, η "προάσπιση και προαγωγή της έννομης και ηθικοκοινωνικής θέσης των κατωτέρων αστυνομικών οργάνων", η "επαγγελματική εξύψωση των μελών της" και η "βελτίωση των συνθηκών έναρξης, διαδρομής και πέρατος της σταδιοδρομίας" τους. Αντίστοιχα στο άρθρο 3 του καταστατικού της "Δημοκρατικής Ένωσης Αστυνομικών Βορείου Ελλάδος", που ιδρύθηκε στις 21-6-1988 με έδρα τη Θεσσαλονίκη, αναφέρονται ως σκοποί της ένωσης "η μελέτη, προστασία, βελτίωση και προαγωγή των κοινωνικών, ασφαλιστικών, εργασιακών συμφερόντων και δικαιωμάτων των μελών" και ακόμη η "βελτίωση των συνθηκών εργασίας". Τα σωματεία αυτά αναγνωρίστηκαν με τις αποφάσεις 1498/88 ΠολΠρωτΑθ και 1175/1988 ΠολΠρωτΘεσ αντίστοιχα (ΕΕργΔ 1989, σ. 824 επ., 828 επ.), οι οποίες όμως παραδόξως διέταξαν, χωρίς ειδικότερη αιτιολογία, την εγγραφή τους στα διβλία κοινών και όχι επαγγελματικών σωματείων. Αντίθετα την ίδρυση επαγγελματικού σωματείου αστυνομικών με έδρα τη Δράμα, επωνυμία "Σωματείο Κατωτέρων Αστυνομικών Ν. Δράμας" και σκοπούς όμοιους με τους παραπάνω δέχθηκε με εμπεριστατωμένη αιτιολογία ως νόμιμη η ΠολΠρωτΔράμας 142/88, ΕλλΔνη 1990, σ. 1084 επ.

δου προδότηματος των συνταγματικών δικαιωμάτων των προσώπων, τα οποία υποστηρίζεται ότι βλάπτονται σε "ειδική σχέση" προς το κράτος.

1. Η ΑΝΤΟΜΕΝΗ "ΕΙΔΙΚΗ ΣΧΕΣΗ ΕΞΟΥΣΙΑΣΤΗΣ"

Η "ειδική σχέση εξουσίας" έλκει την καταγωγή της από τον γερμανικό συνταγματικό θεσμό του 19ου αιώνα. Σύμφωνα με τη θεωρητική αυτή κατασκευή η "ειδική" αντιδίδεται από τον προσώπων, όπως η "ειδική σχέση εξουσίας", στην οποία βλάπτονται ο καθένας προς το κράτος και όπου επηρεάζονται οι ειδικές ιδιότητες του ατόμου συλλογικά με το νόμο ή βάσει νόμου. Αντίθετα η "ειδική σχέση εξουσίας" χαρακτηρίζεται τον "εσωτερικό", όπως υποστηρίζεται, ως δομική της δημόσιας ή δημοτικής οργάνωσης ή στατιστικής ή διοικητικής ή δικαστικής, όπως οφείλει να εκπληρώσει, κατά την ίδια άποψη, να ασκήσουν ιδιότητες, όπως σχολεία, φυλάκες κ.α.). Όσοι υποκεινται σε μια τέτοια σχέση ή δεν επιτρέπεται, κατά την ίδια άποψη, να ασκήσουν συνταγματικές τους δικαιώματα ή πράξεις επηρεάζονται στη σφαίρα της ιδιότητας τους αυτονομίας από το κράτος είναι δυνατόν έστω και αν δεν πραγματοποιούνται ούτε με νόμο ούτε με βάση νόμο.³

Σταδιακά ωστόσο, ιδιαίτερα μετά τη θέσπιση του *Grundgesetz* της Βόννης το 1949, άρχισε να ασκείται έντονη κριτική κατά των παραπάνω αντιλήψεων⁴. Η αποφασιστική στροφή,

3. Βλ. ενδεικτικά, με αποχρώσεις, O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, τ. 1, 3η έκδ. 1924, σ. 101 επ., W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, 3η έκδ. 1931, σ. 122 επ., 341, P. Kahn, *Das besondere Gewaltverhältnis im öffentlichen Recht*, 1912, passim, H. Nawiasky, *Forderungen - und Gewaltverhältnis*, σε: *Festschrift für E. Zitelmann*, 1913, τ. III, σ. 1 επ. (36 επ.)

4. Από τη νεότερη γερμανική βιβλιογραφία βλ. ιδίως H. Krüger, *Das besondere Gewaltverhältnis*, VVDStRL 15 (1957), σ. 109 επ., C. H. Ule, *Das besondere Gewaltverhältnis*, VVDStRL 15 (1957), σ. 133 επ., *von Ido*, *Άρματα Gewaltverhältnis*, *besonderes*, σε: *Evangelisches Staatslexikon*, 2η έκδ. 1975, στήλ. 862 επ., K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 12η έκδ. Χαϊδελβέργη-Καράδοβη 1980, σ. 136 επ., L. v. Münch, *Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat*, σε: H.-U. Erichsen/W. Martens (επιμ.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6η έκδ. Βερολίνο κ.λπ. 1983, σ. 1 επ. (49 επ.), H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3η έκδ. Μόναχο 1983, σ. 84 επ., 129 επ., με λυό-τερο ή περιοσώτερο κριτική αντιμετώπιση. Πδβλ. όμως και τις περιοσώτερο παρα-δοσιακές απόψεις του E. Forsthoft, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, τ. 1, Μόναχο 1973, σ. 127 επ., ο οποίος καταλήγει στο συμπέρασμα ότι "το κατοχυρωμένο από το δικαιοκρατικό σύνταγμα ουσιαστικά της διασφάλισης της ελευθερίας της δι-κρίσης των εξουσιών και της βελτιστοποίησης της διοίκησης από τον νόμο περιλαμβάνει

που σηματοδοτεί την οριστική κατά τα φαινόμενα απομάκρυνση από αυτές, έγινε με την απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου για τα δικαιώματα των φυλακισμένων στις 14.3.1972⁵. Το δικαστήριο, ξεκινώντας από τη διαπίστωση ότι "η παραδοσιακή διαμόρφωση του σωφρονιστικού συστήματος ως μιας ειδικής σχέσης εξουσίασης επέτρεπε να σχετικοποιούνται τα θεμελιώδη δικαιώματα του φυλακισμένου, μέσα σε μια αφόρητη αοριστία" έκρινε ότι: "Στο άρθρο 1 παρ. 3 του Θεμελιώδη Νόμου διακηρύσσεται ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα δεσμεύουν τη νομοθεσία, την εκτελεστική εξουσία και τη δικαιοσύνη. Θα ήταν αντίθετο προς αυτή την ολοκληρωμένη δέσμευση της κρατικής εξουσίας, εάν τα θεμελιώδη δικαιώματα μπορούσαν να περιορισθούν ανέλεγκτα ή κατά διακριτική ευχέρεια στο πλαίσιο του ποινικού σωφρονισμού. Θέμα περιορισμού τίθεται μόνο εφόσον αυτός είναι απαραίτητος για την επίτευξη ενός σημαντικού για το κοινωνικό σύνολο σκοπού, τον οποίο καλύπτει η τάξη αξιών του Θεμελιώδη Νόμου, και με τις συνταγματικά προβλεπόμενες προς τούτο μορφές".

Στην Ελλάδα πάντως η θεωρία της "ειδικής σχέσης εξουσίασης" ποτέ δεν είχε γίνει αποδεκτή, τουλάχιστον με τη μορφή που είχε πάρει στη Γερμανία. Αντίθετα γινόταν ανέκαθεν δεκτό, σε ό,τι αφορά ειδικότερα τους δημόσιους υπαλλήλους, ότι αυτοί απολαμβάνουν των συνταγματικών δικαιωμάτων, όπως και οι άλλοι πολίτες, με τους περιορισμούς βέβαια οι οποίοι θεσπίζονται με νόμο ή με βάση νόμο⁶. Υπό το κράτος του Συντάγματος του 1975 η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι, μάλιστα και οι στρατιωτικοί, είναι φορείς συνταγματι-

κατά λογική αναγκαιότητα και την ειδική σχέση εξουσίασης".

5. BVerfGE 33,1 επ.

6. Έτσι ο Ν. Ν. Σαρίπολος, Σύστημα του συνταγματικού δικαίου της Ελλάδος, τ. Γ', 4η έκδ. Αθήναι 1923, σ. 24 επ., θεωρούσε ότι "τα δημόσια δικαιώματα ή τα ατομικά ή προσωπικά δικαιώματα ή αι ατομικά ελευθερία ή τα θεμελιώδη δικαιώματα ασφαλίζονται εν Ελλάδι υπό του Συντάγματος υπέρ πάντων εν γένει των προσώπων, ασχέτως ιδιότητος οιασδήποτε του προσώπου" και επεξηγεί ότι "π.χ. δεν χωρεί διάκρισις μεταξύ στρατιωτικών και μη". Εξάλλου η ΣτΕ 99/1930 είχε δεχθεί ότι "οι αστυφύλακες απολαμβάνουν των εκ των άρθρων 13 και 25 του Συντάγματος ατομικών δικαιωμάτων, δέον όμως κατά την άσκησιν αυτών να μη παραβαίνωσι τας εκ των γενικών και ειδικών όρων της υπηρεσίας αυτών υποχρεώσεις" (δικαιώματα του συνέρχεσθαι και του αναφέρεσθαι στις αρχές) και η ΣτΕ 1123/1962 ότι "οι δια του υπ' αριθ. 3/1934 ειδικού κανονισμού τιθέμενοι περιορισμοί ως προς την σύναψιν μνηστείας, αναγόμενοι κατά βάσιν εις την σφαίραν των προσωπικών σχέσεων του αστυνομικού υπαλλήλου, μόνον δια διατάξεως νόμου θα ηδύνατο να θεσπισθώσιν".

κών δικαιωμάτων, αλλά κατά την άσκησή τους από μέρους τους "είναι δεκτοί όχι μόνον οι γενικοί περιορισμοί τους οποίους ο νόμος επιβάλλει εις πάντα πολίτην, αλλ' επί πλέον και οι ειδικότεροι περιορισμοί οι οποίοι δικαιολογούνται εκ της φύσεως της υπαλληλικής σχέσεως και των υποχρεώσεων αι οποίαι εξ αυτής απορρέουν, προκειμένου δε περί των στρατιωτικών υπαλλήλων και εκ του ειδικού καθεστώτος πειθαρχίας το οποίον διέπει αυτούς ... όμως οι ειδικοί ούτοι περιορισμοί δεν δύνανται να θεσπισθούν, εφ' όσον δι' αυτών αναιρείται, εις την ουσίαν, το ατομικόν τούτο δικαίωμα και η αναγνωριζομένη, γενικώς, έκτασις της εφαρμογής του"⁷. Εξάλλου και η θεωρία δέχεται ότι οι ευρισκόμενοι σε τέτοια σχέση προς το κράτος είναι φορείς συνταγματικών δικαιωμάτων, που μπορούν να περιορισθούν με νόμο ή βάσει νόμου⁸.

Το ορθότερο πάντως θα ήταν να εγκαταλειφθεί τελείως ο όρος "ειδική σχέση εξουσίας" και όλοι οι συναφείς ή σε αντικατάστασή του προτεινόμενοι, όπως "ειδικό λειτουργικό καθεστώς", "ειδική λειτουργική σχέση", "ειδική κυριαρχική σχέση" κ.λπ., κανέναν από τους οποίους άλλωστε δεν χρησιμοποιεί το ισχύον Σύνταγμα. Όλοι αυτοί οι όροι επιχειρούν να στεγάσουν μια μεγάλη ποικιλία σχέσεων που η καθεμιά τους έχει τις δικές της ιδιομορφίες, με αποτέλεσμα να μην είναι πάντοτε εύκολο ή σκόπιμο να αχθούν όλες υπό έναν κοινό παρονομαστή. Από άποψη ουσίας, η συλλήβδην υπαγωγή τους σε μια παρόμοια θεωρητική κατασκευή κινδυνεύει ενδεχομένως να οδηγήσει στη συναγωγή από την τελευταία κανονιστικών συνεπειών για το σύνολο των σχέσεων αυτών, ουσιαστικά δηλαδή πρόσθετων περιορισμών των συνταγματικών δικαιωμάτων στο πλαίσιο τους, χωρίς οι περιορισμοί τούτοι να είναι αναγκαίοι και επιβεδλημένοι ενόψει της ιδιαίτερης φύσης και των σκοπών της συγκεκριμένης σχέσης που κρίνεται κάθε φορά.

7. ΣτΕ 1802/1986, Το Σ 1987, σ. 341 επ. Πρβλ. ΣτΕ 2209/1977, Το Σ 1977, σ. 636 επ., 780/1981, Το Σ 1982, σ. 74 επ., 1048/1975, Το Σ 1976, σ. 337 επ. Πρβλ. τις παρατηρήσεις Ι. Σαρμά, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, στη νομολογία του ΣτΕ σε θέματα ελευθερίας έκφρασης των δημοσίων υπαλλήλων, σ. 569 επ.

8. Βλ. ιδίως Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Γ', Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 254 επ., Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, α', Αθήναι 1977, σ. 85 επ., ο οποίος όμως διακρίνει μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων και άλλων "ειδικών κυριαρχικών σχέσεων", όπου δέχεται υπό προϋποθέσεις και περιορισμούς χωρίς νόμο, Α. Μανιτάκη, Τα συνταγματικά δικαιώματα των φυλακισμένων, "Πολίτης" 75 (3), 1987, σ. 55 επ., του ίδιου, Τα συνταγματικά δικαιώματα των κρατουμένων και η δικαστική προστασία τους, Ποινικά Χρονικά 1989, σ. 161 επ., ιδίως 164 επ., 167 επ.

Εξάλου και η "γενική σχέση εξουσίας" δεν είναι μία συγκεκριμένη σχέση, αλλά ένας όρος-πλαίσιο, με τον οποίο υποδηλώνονται οι πιο διαφορετικές μεταξύ τους έννομες σχέσεις, όπου το άτομο εμφανίζεται με διαφορετικές ιδιότητες, π.χ. ως δικαιούχος κοινωνικών παροχών έναντι του κράτους, φορολογούμενος, εκλογέας, αποδέκτης υποστήριξης και ενίσχυσης σε επενδυτικές προσπάθειες κ.λπ. Στην πραγματικότητα δεν υπάρχει καν "γενική" σχέση αλλά μόνο μία απέραντη πολυμορφία "ειδικών" ή "ιδιαίτερων"⁹ σχέσεων¹⁰.

Θα πρέπει να δεχθούμε ότι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων στο πλαίσιο οποιασδήποτε έννομης σχέσης είναι θεμιτοί μόνο εάν θεσπίζονται με νόμο ή βάσει νόμου και τηρείται παράλληλα η αρχή της αναλογικότητας¹¹, ενώ σε καμιά περίπτωση δεν επιτρέπεται, οι πραγματικές καταστάσεις, υπό τις οποίες τελούν ιδιαίτερες κατηγορίες ατόμων ή κοινότητες εργασίας, εκπαίδευσης, σωφρονισμού κ.λπ., να ανάγονται αυθαίρετα σε έννομες σχέσεις, προκειμένου να συναχθούν στη συνέχεια από αυτές πρόσθετοι περιορισμοί - χωρίς να βρίσκουν έρεισμα στον νόμο ή χωρίς να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας - για τις παραπάνω κατηγορίες¹². Η διαφοροποίηση που μπορεί να γίνει δεκτή για ορισμένες από τις σχέσεις, οι οποίες κατά την παραδοσιακή αντίληψη υπάγονταν στην "ειδική σχέση εξουσίας", είναι ότι, εφόσον ρητά θεμελιώνονται στο Σύνταγμα (π.χ. η δημόσια υπαλληλική σχέση στο άρθρο 103 του Συντάγματος) ή έστω υπονοούνται από αυτό (π.χ. η φυλάκιση στα άρθρα 6 παρ. 1 και 7 παρ. 1 του Συντάγματος), μπορούν να δικαιολογήσουν περιορισμούς, στο πλαίσιό τους, και

9. Τον όρο χρησιμοποιεί ο Μανιτάκης, Τα συνταγματικά δικαιώματα των κρατουμένων, ό.π., σ. 169.

10. Βλ. Maurer, ό.π., σ. 131.

11. Βλ. σχετικά, μεταξύ άλλων, Αρ. Μάνεση, Η συνταγματική προστασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των εντύπων, Το Σ 1977, σ. 1 επ. (21 επ.), Α. Μανιτάκη, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, Το Σ 1978, σ. 433 επ. (447 επ.), Α. Γέροντα, Η αρχή της αναλογικότητας στο Γερμανικό Δημόσιο Δίκαιο, Το Σ 1983, σ. 20 επ., Β. Σκουρή, Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, Ελλ Δνη 1987, σ. 773 επ., Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό Δημόσιο Δίκαιο, Θεσ/νίκη 1989, Ε. Βενιζέλου, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, Θεσ/νίκη 1990, σ. 205 επ., Β. Βουτσάκη, Η αρχή της αναλογικότητας, σε: Κ. Σταμάτη (επιμ.), Όψεις του Κράτους Δικαίου, Θεσ/νίκη 1990, σ. 205 επ. Από τη νομολογία χαρακτηριστική η ΣτΕ 2112/1984, Το Σ 1985, σ. 63 επ.

12. Βλ. Μανιτάκη, Τα συνταγματικά δικαιώματα των κρατουμένων, ό.π., σ. 168-9.

των "ανεπιφύλακτων" ή "απόλυτων" συνταγματικών δικαιωμάτων (π.χ. του δικαιώματος συνάθροισης σε κλειστό χώρο για τους φυλακισμένους). Οι περιορισμοί δέβαια αυτοί πρέπει να είναι αναγκαίοι, κατάλληλοι και ανάλογοι σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, δηλαδή τη διευκόλυνση της λειτουργίας του συγκεκριμένου θεσμού, και να μην αναιρούν την ουσία του δικαιώματος¹³. Και πάντως η δυνατότητα θέσπισής τους αποτελεί συνέπεια της συστηματικής, σύμφωνα με τα παραπάνω, ερμηνείας του Συντάγματος και όχι απότοκο της θεωρίας της "ειδικής σχέσης εξουσίας"¹⁴.

II. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΤΙΚΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΤΩΝ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΩΝ

Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν η ιδιότητά του δεν εμποδίζει τον αστυνομικό υπάλληλο να είναι καταρχήν φορέας των συνταγματικών δικαιωμάτων που προβλέπονται στα άρθρα 12 παρ. 1 και 23 παρ. 1, δηλ. του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι αλλά και της συνδικαλιστικής ελευθερίας¹⁵, εφόσον άλλωστε οι διατάξεις αυτές δεν κάνουν διάκριση σε ό,τι αφορά τον φορέα του δικαιώματος¹⁶.

Ωστόσο το Σύνταγμα ρητά προβλέπει τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών στα δικαιώματα αυτά. Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 12, μπορούν με νόμο να επιβληθούν περιορισμοί στο δικαίωμα

13. Βλ. όμοια Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό, Γ', ό.π., σ. 260.

14. Πρβλ. Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Γ', ό.π., σ. 269, Μανιτάκη, Τα συνταγματικά δικαιώματα των κρατουμένων, ό.π., σ. 169.

15. Για τη σχέση μεταξύ των άρθρων 23 παρ. 1 και 12 παρ. 1 του Συντάγματος οι απόψεις ποικίλλουν. Ο Ι. Κουκιάδης, Εργατικό Δίκαιο, Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, Θεσ/νίκη 1981, σ. 247, υποστηρίζει ότι "το σύνολο των συνδικαλιστικών ελευθεριών βρίσκει σήμερα αυτοτελή εγγύηση στο άρθρο 23 του Συντάγματος", ενώ το άρθρο 12 έχει επικουρική μόνο σημασία. Αντίθετα ο Α. Καρακατσάνης, Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 34, θεωρεί πως "το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι αποτελεί τη νομική βάση για τη συνένωση μισθωτών και εργοδοτών σε αντίστοιχες επαγγελματικές οργανώσεις". Ο S. Moudopoulos, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie im griechischen Recht, 1980, σ. 50 επ., δέχεται το άρθρο 23 ως αποκλειστικό συνταγματικό έρεισμα της συνδικαλιστικής ελευθερίας.

16. Το άρθρο 12 παρ. 1 προβλέπει ότι γενικά "οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνιστούν ενώσεις και μη κερδοσκοπικά σωματεία", ενώ το άρθρο 23 παρ. 1 δεν αναφέρεται άμεσα στους φορείς του δικαιώματος, χρησιμοποιώντας τη διατύπωση ότι "το Κράτος λαμβάνει τα προσηκόντα μέτρα για τη διασφάλιση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και την ανεμπόδιστη άσκηση των συναφών μ' αυτή δικαιωμάτων εναντίον κάθε προσβολής τους, μέσα στα όρια του νόμου".

~~θρου 12, μπορούν με νόμο να επιβληθούν περιορισμοί στο δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων, μεταξύ αυτών επομένως και των αστυνομικών υπαλλήλων, να συνεταιρίζονται. Αυτονόητο είναι ότι ο "περιορισμός" διαφοροποιείται από την πλήρη απαγόρευση, την οποία σαφώς αποκλείει, ενώ δεν μπορεί πάντως να θίξει τον πυρήνα του δικαιώματος και ν' αναιρέσει την ουσία του^{16α}. Αναίρεση του δικαιώματος συνιστά και η εξάρτηση της άσκησής του από προηγούμενη άδεια της διοίκησης. Και τούτο επειδή η ενδεχόμενη άρνηση της αρχής να παράσχει τη ζητούμενη άδεια καθιστά το δικαίωμα ανενεργό¹⁷.~~

16α. Βλ. *Σδώλου-Βλάχου*, Το Σύνταγμα, ό.π., Β', σ. 253, σε σχέση με την αντίστοιχη διάταξη, του άρθρου 11 εδ. γ', του Συντ. 1952. Γενικότερα βλ., μεταξύ άλλων, *Α. Σδώλου-Γ. Κ. Βλάχου*, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, Α', Αθήναι 1954, σ. 95, *Αρ. Μάνεση*, Συνταγματικά δικαιώματα, α', Ατομικές ελευθερίες, δ' έκδ. Θεσ/νίκη 1982, σ. 77, *Φ. Βεγλερή*, Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 19, *Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό, Γ', ό.π., σ. 248-251, όπου και αναφορές στη σχετική νομολογία του Αρείου Πάγου, του Συμβουλίου της Επικρατείας και του γερμανικού συνταγματικού δικαστηρίου.

17. Πρ6λ. ΣτΕ 1802/1986, Το Σ 1987, σ. 341 επ., σε σχέση με την ελευθερία της έκφρασης. Διαμετρικά αντίθετο όμως το υπ' αριθ. 720/1983 πρακτικό επεξεργασίας διατάγματος του ΣτΕ, Το Σ 1984, σ. 113 επ. (κύρωση Γενικού Κανονισμού Υπηρεσίας στον Στρατό), το οποίο δέχθηκε ότι "η παρ. 7 του άρθρ. 25 του δια του σχεδίου κυρουμένου Κανονισμού, καθ' ο μέρος δι' αυτής προβλέπεται ότι, προκειμένου τα μόνιμα στελέχη του Στρατού να συμμετάσχουν εις επιστημονικάς, αθλητικάς ή επαγγελματικάς ενώσεις, συνδέσμους ή σωματεία, οφείλουν να ζητήσουν να τους χορηγηθή άδεια της υπηρεσίας των, νομίμως τίθεται, εν όψει των ορισμών του άρθρου 12 παρ. 4 του Συντάγματος, κατά τους οποίους δια νόμου είναι δυνατή η επιβολή περιορισμών εις το δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων, ως τοιούτων νοουμένων και των στρατιωτικών, όπως συνεταιρίζονται". Η ερμηνεία όμως αυτή, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά το obiter dictum περί επιβολής περιορισμών, με την έννοια της προηγούμενης άδειας, στο δικαίωμα γενικά των δημοσίων υπαλλήλων, είναι ευθέως αντίθετη στο γράμμα και το πνεύμα της διάταξης του άρθρου 12 παρ. 4 του Συντάγματος. Τούτο συνάγεται από το γεγονός ότι προτάσεις για υπαγωγή της άσκησής του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι από τους δημόσιους υπαλλήλους σε προηγούμενη άδεια της Διοίκησης αποκρούσθηκαν σταθερά στο παρελθόν από τα ελληνικά συντακτικά σώματα. Όμως και η θεωρία του συνταγματικού δικαίου ομόφωνα και πάγια δέχεται πως θα ήταν αντισυνταγματικός νόμος που εξαρτά με οποιονδήποτε τρόπο την ίδρυση σωματείων δημοσίων υπαλλήλων από διοικητική άδεια. Βλ. ενδεικτικά Ν. Ν. Σαριπόλου, Σύστημα, Γ', ό.π., σ. 181, στην εκεί υποσημείωση, με αναφορά στις συνεδριάσεις της Γ' Εθνικής Συνέλευσης το 1922, *Α. Σδώλου*, Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και το δικαίον των σωματείων, Αθήναι 1915, σ. 85, *Σδώλου-Βλάχου*, Το Σύνταγμα, της Ελλάδος, τ.Β', Αθήναι 1955, σ. 250-254 και υποσημειώσεις 44,45 και 51, με εκτενείς παραπέρα ενδείξεις. Διαφορετικό είναι το θέμα, μήπως το καθεστώς της προηγούμενης άδειας θα δικαιολο-

Εξάλλου το άρθρο 23 παρ. 2 εδ. 6' του Συντάγματος απαγορεύει την "απεργία με οποιαδήποτε μορφή στους δικαστικούς λειτουργούς και σ' αυτούς που υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας". Από την απαγόρευση ωστόσο αυτή δεν μπορεί να συναχθεί και απαγόρευση της συνδικαλιστικής οργάνωσης γενικά. Το Σύνταγμα του 1975 διακήρυξε, με τη διάταξη του άρθρου 23 παρ. 2 εδ. α', ότι η απεργία αποτελεί δικαίωμα και μάλιστα ιδιαίτερο, διακεκριμένο από τη συνδικαλιστική ελευθερία γενικά, που την κατοχυρώνει η παρ. 1 του ίδιου άρθρου. Γεγονός είναι βέβαια πως η απεργία αποτελεί έκφραση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και κύριο αγωνιστικό μέσον για τη διαφύλαξη και προαγωγή των συμφερόντων των εργαζομένων, ενώ η κήρυξή της προϋποθέτει την ύπαρξη συνδικαλιστικού κινήματος¹⁸. Ωστόσο τούτο δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αποκλειστικός σκοπός και λόγος ύπαρξης του συνδικαλισμού: Είναι απλώς ένα μέσο για τη διεκδίκηση των σκοπών αυτών, για τη διεκδίκηση δηλαδή της κατοχύρωσης και βελτίωσης της θέσης των εργαζομένων. Ούτε το μόνο αγωνιστικό μέσο είναι η απεργία ούτε εξαντλείται σ' αυτή το σύνολο των συνδικαλιστικών δραστηριοτήτων: Υπάρχουν και άλλες, έμμεσες, μορφές πίεσης, όπως οι παραστάσεις προς τις προϊσταμένες της αστυνομικής ιεραρχίας πολιτικές αρχές, τη Βουλή και τα πολιτικά κόμματα, η απόσπαση της συμπάθειας και συμπαράστασης της κοινής γνώμης με τη χρήση του τύπου και των ραδιοτηλεοπτικών μέσων, η διοργάνωση εκδηλώσεων και συγκεντρώσεων διαμαρτυρίας προκειμένου να ευαισθητοποιηθούν οι υπεύθυνοι για τα προβλήματα του κλάδου κ.α.

Η μη ταύτιση του δικαιώματος της απεργίας προς το σύνολο της συνδικαλιστικής δραστηριότητας και την ίδια τη συνδικαλιστική ελευθερία προκύπτει όμως σαφώς και από το γεγονός ότι ο συντακτικός νομοθέτης θεώρησε απαραίτητο να τις κατοχυρώσει με δύο διαφορετικές διατάξεις, των παρ. 1 και 2 αντίστοιχα του άρθρου 23¹⁹. Από τον συνδυασμό μάλιστα των δύο διατάξεων συνάγεται

γούνταν ειδικά για τους στρατιωτικούς, για το οποίο πάντως δεν κάνει νύξη το πρακτικό επεξεργασίας.

18. Απεργία κηρύσσεται, ως γνωστό, είτε από συνδικαλιστικές οργανώσεις με νομική μορφή σωματίου είτε από ενώσεις προσώπων που θεωρούνται πρωτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις, κατά το άρθρο 1 παρ. 3 περίπτ. α' υποπερίπτωση γγ' ν. 1264/1982. Βλ. Α. Καρακατσάνη, Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 235.

19. Πρβλ. Κουκιάδη, Συλλογικές σχέσεις, ό.π., σ. 297: "Η απεργία εντάσσεται βέβαια σήμερα στις συνδικαλιστικές δραστηριότητες, δεν καλύπτει όμως το σύνολο των συνδικαλιστικών δραστηριοτήτων. Συνεπώς η απαγόρευση των απεργιών

επιχείρημα a contrario υπέρ του συνδικαλισμού των αστυνομικών: Αφού ο συντακτικός νομοθέτης θεώρησε αναγκαία τη ρητή απαγόρευση μιας συγκεκριμένης συνδικαλιστικής δραστηριότητας για τους αστυνομικούς, εξυπακούεται πως όλες οι υπόλοιπες επιτρέπονται και κατοχυρώνονται συνταγματικά, από την παρ. 1 του άρθρου 23.

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι στις περισσότερες δυτικοευρωπαϊκές χώρες αναγνωρίζεται το συνδικαλιστικό δικαίωμα των αστυνομικών υπαλλήλων. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Ομοσπονδιακής Γερμανίας, όπου τα συνταγματικά δεδομένα είναι παρόμοια με τα δικά μας: Γίνεται δεκτό εκεί ότι όλοι οι υπάλληλοι, ακόμη και οι στρατιωτικοί, απολαμβάνουν τόσο του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι, σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 1 του Θεμελιώδη Νόμου, κατά το οποίο "όλοι οι Γερμανοί έχουν το δικαίωμα να συνιστούν ενώσεις και σωματεία"²⁰, όσο και της συνδικαλιστικής ελευθερίας σύμφωνα με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, κατά την οποία "το δικαίωμα σύστασης ενώσεων για τη διαφύλαξη και βελτίωση των εργασιακών και οικονομικών συνθηκών κατοχυρώνεται για τον καθένα και για όλα τα επαγγέλματα"²¹. Το συνδικάτο των αστυνομικών είναι μάλιστα μέλος της γερμανικής ένωσης συνδικάτων (DGB) και αριθμούσε στις 31.1.1981 168.691 μέλη ή 2,1% του συνόλου των μελών της ένωσης των συνδικάτων²². Στην Ιταλία εξάλλου ο αστυνομικός συνδικαλισμός ρυθμίστηκε με τον νόμο 121/1.4.1981.

Στη Μεγ. Βρεταννία ο νόμος του 1964 για την Αστυνομία (Police Act) προέβλεψε τη δημιουργία της Ένωσης Αστυνομικών (Police Federation), η οποία έχει ως μέλη της τους αστυνομικούς υπαλλήλους και προασπίζει τα επαγγελματικά τους συμφέροντα. Έτσι η Ένωση επιτελεί ουσιαστικά λειτουργία συνδικάτου, αν και δεν έχει κατά τον νόμο την ιδιότητα αυτή. Ακόμη απαγορεύεται από

ούτε ισοδυναμεί με απαγόρευση του συνδικαλιστικού δικαιώματος ούτε και κάνει ανενεργό την άσκησή του". Ο ίδιος εξάλλου, ό.π., σ. 491, παρατηρεί πως "ιστορικά αποδεικνύεται ότι η αναγνώριση του δικαιώματος απεργίας δεν ταυτίσθηκε με την αναγνώριση του συνδικαλιστικού δικαιώματος", συμπέρασμα το οποίο τεκμηριώνει με εκτεταμένη ιστορική και συγκριτική επισκόπηση των σχετικών ρυθμίσεων.

20. Βλ. R. Scholz, άρθρο 9, αρ. 143 επ., σε: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, και A. Rinken, Art. 9, Abs. 1, αρ. 53, σ. 805, σε: R. Wassermann(επιμ.), Alternativkommentar Grundgesetz, Darmstadt 1984.

21. Βλ. Scholz, ό.π., αρ. 178, W. Kittner, Art. 9 Abs. 3, αρ. 37, σ. 857 επ., σε: Wassermann (επιμ.), Alternativkommentar, ό.π.

22. Βλ. Kittner, ό.π., σ. 836.

τον ίδιο νόμο με την απειλή ποινικών κυρώσεων η απεργία για τους αστυνομικούς, απαγόρευση που αποτελεί κατάλοιπο των τραυματικών εμπειριών από την απεργία της αστυνομίας το 1918. Το 1976 τα μέλη της Ένωσης Αστυνομικών αποφάσισαν να διεκδικήσουν το δικαίωμα της απεργίας, επειδή μισθολογικά τους αιτήματα έμεναν ανικανοποίητα. Επακολούθησε όμως η χορήγηση γενναίων αυξήσεων, οπότε υπαναχώρησαν από την πρόθεσή τους αυτή^{22α}. Στη Γαλλία απαγορεύεται, με το νόμο της 28.9.1948, η απεργία στους αστυνομικούς υπαλλήλους^{22β}, όπως και στη Μ. Βρετανία. Ωστόσο γίνεται δεκτό ότι απολαμβάνουν της συνδικαλιστικής ελευθερίας, σύμφωνα με το άρθρο 6 του Προοιμίου του Συντάγματος του 1946, στο οποίο παραπέμπει το Προοίμιο του ισχύοντος Συντάγματος του 1958, με τους περιορισμούς που δικαιολογεί η ανάγκη της πειθαρχίας στις αστυνομικές υπηρεσίες^{22γ}.

III. Ο ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ ΩΣ "ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ"

Ερωτηματικά μπορεί να προκαλέσει το γεγονός ότι, σύμφωνα με τον ν. 1481/1984, η Ελληνική Αστυνομία αποτελεί ένοπλο σώμα, είναι στρατιωτικά οργανωμένη, έχει στρατιωτική ιεραρχία και πειθαρχία (άρθρο 3 παρ. 1) και οι δυνάμεις της μετέχουν ενεργά στην εξασφάλιση της εθνικής άμυνας σε συνεργασία με τις λοιπές ένοπλες δυνάμεις, ενώ σε περίπτωση κήρυξης πολέμου το σύνολο ή τμήμα τους τίθεται κάτω από ενιαία διοίκηση με το στρατό ξηράς (άρθρο 18 παρ. 8). Ερμηνεύοντας τις διατάξεις αυτές το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η ΕΛ.ΑΣ. "συνιστά στρατιωτική υπηρεσία, οι δε ανήκοντες σ' αυτήν είναι όχι πολιτικοί αλλά στρατιωτικοί υπάλληλοι"²³. Πειστικότερη όμως φαίνεται η άποψη της

22α. Βλ. Lord Wedderburn, *The Worker and the Law*, 3η έκδ., Harmondsworth κ.λπ. 1986, σ. 655 επ.

22β. Από τη νομολογία βλ. C.E. 7 juill. 1950, Dehaene, Rec. 426, C.E. 29 janvier 1960, Fédération nationale des Syndicats de Police, Rec. 70. Πρβλ. M. Waline, *La grève dans les services publics*, R.D.P. 1965, σ. 700 επ., ιδίως σ. 701-702, M. Long/P. Weil/G. Braibant, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 7η έκδ. Παρίσι 1978, σ. 342 επ.

22γ. C.E. 18 mars 1959, Féd. synd. des personnels de la préfecture de police, Rec. 183. Πρβλ. J.-M. Verdier, *Syndicats et droit syndical*, τ. 1, 2η έκδ. Παρίσι 1987, σ. 249.

23. ΣτΕ 2649/1987 (Ολομ.), 118-9/1988.

μειοψηφίας στην ίδια απόφαση²⁴, η οποία υποστήριξε ότι "οι ένοπλες δυνάμεις και τα τυχόν αναγκαία γι' αυτές βοηθητικά σώματα δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αρμόδιες για την επί μονίμου βάσεως σε καιρό ειρήνης άσκηση του συνόλου των αστυνομικών καθηκόντων", τα οποία "προσιδιάζουν, σύμφωνα με τον δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, σε πολιτικές υπηρεσίες", ενώ προσθέτει ότι "η ρητή υπαγωγή του προσωπικού της στην απαγόρευση του άρθρου 23 παρ. 2 του Συντάγματος τονίζει τον χαρακτήρα της Ελληνικής Αστυνομίας ως πολιτικής υπηρεσίας και των υπηρετούντων σ' αυτήν ως πολιτικών υπαλλήλων, δεδομένου ότι η ρητή απαγόρευση της απεργίας αν επρόκειτο για στρατιωτικούς υπαλλήλους είναι περιττή, η δε θέσπιση της διατάξεως του άρθρου 23 περί απαγορεύσεως της απεργίας ειδικώς στους δικαστικούς λειτουργούς και στους υπηρετούντες στα σώματα ασφαλείας εξυπακούει την ιδιότητά τους ως πολιτικών οργάνων του κράτους".

Νομίζω πάντως ότι *sedes materiae* είναι εδώ κυρίως το άρθρο 4 παρ. 6 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο "κάθε Έλληνας που μπορεί να φέρει όπλα είναι υποχρεωμένος να συντελεί στην άμυνα της Πατρίδας". Η διάταξη αυτή διαγράφει, έμμεσα αλλά με σαφήνεια, τα συνταγματικώς επιτρεπτά όρια της αποστολής των ενόπλων δυνάμεων, σε αρμονία άλλωστε και προς τον δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος: Είναι η άμυνα της χώρας απέναντι σε εξωτερικούς κινδύνους και όχι η ενασχόληση με καθήκοντα αναγόμενα στην εσωτερική πολιτική. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από την αντιπαραβολή του άρθρου 4 παρ. 6 του Συντάγματος του 1975 προς το άρθρο 129 παρ. 1 του δικτατορικού συνταγματικού κειμένου του 1968, οι ομοιότητες με το οποίο δεν λείπουν κατά τα άλλα από το ισχύον Σύνταγμα²⁵, όπου διακηρύσσονταν ότι "οι Ένοπλοι Δυνάμεις ... έχουν ως αποστολή την υπεράσπισιν της Εθνικής ανεξαρτησίας, της εδαφικής ακεραιότητος του Κράτους, του κρατούντος πολιτεύματος και του κοινωνικού καθεστώτος έναντι πάσης επιβουλής". Η μη θέσπιση παρόμοιας διάταξης, για προστασία του πολιτεύματος και του κοινωνικού καθεστώτος, και ο περιορισμός στην "άμυνα της Πατρίδας" υποδηλώνουν ότι η τελευταία οφείλει να εκληφθεί με την πιο στενή της έννοια, ως υπερά-

24. ΣτΕ 2649/1987.

25. Πρβλ. Αρ. Μάνεση, Η νομιμοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος, ΝοΒ 1975, σ. 449 επ., αναδημοσιευμένο στον ίδιο, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσ/νίκη 1980, σ. 593 επ. (594).

σίας²⁶. Και τούτο μάλιστα κατά μείζονα λόγο, εφόσον το ισχύον Σύνταγμα, μετά την αναθεώρηση του 1986, απορρίπτει με το άρθρο 48 παρ. 1 και ειδικότερα με τις νέες ρυθμίσεις για τις ουσιαστικές προϋποθέσεις κήρυξης κατάστασης πολιορκίας την περιδότη θεωρία του "εσωτερικού εχθρού", σύμφωνα με την οποία οι κρατικοί κατασταλτικοί μηχανισμοί, κύρια ο στρατός δέβαια, πρέπει να επαγρυπνούν και ενδεχομένως να επεμβαίνουν για την πρόληψη των "εσωτερικών κινδύνων" που απειλούν το κράτος από την πλευρά του "εχθρού" αυτού²⁷. Τουλάχιστον λοιπόν σε ειρηνικές

26. Πρβλ. Φ. Βασιλόγιαννη, Η "αντίρρηση συνείδησης" από συνταγματική άποψη, Δίκαιο και Πολιτική 17-18, σ. 25 επ., ιδίως σ. 42, 48-53. Φαίνεται να αμφιβάλλει όμως ο Ν. Αλιβιζάτος, Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων, Ι, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 45-57, ο οποίος, αφού διερωτάται "μήπως ο κοινός νομοθέτης είναι δυνατό να προβλέψει ότι το στράτευμα μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για την επίτευξη άλλων στόχων, και μάλιστα στόχων αναγόμενων στην εσωτερική πολιτική της χώρας", σημειώνει ότι πάντως "όταν συντρέχουν καταστάσεις ανάγκης, το σύνταγμα δεν απαγορεύει την χρησιμοποίηση των ενόπλων δυνάμεων για την επίτευξη επιδιώξεων εσωτερικής πολιτικής". Ωστόσο οι καταστάσεις ανάγκης, εξ ορισμού έκτακτες και εξαιρετικές, δεν μπορούν να αποτελέσουν αποφασιστικό κριτήριο ερμηνείας για το τι ισχύει σε ομαλές περιόδους και σε μόνιμη βάση. Από την ξένη βιβλιογραφία πρβλ. A. de Laubadère, Traite élémentaire de droit administratif, τ. Ι, Παρίσι 1971, σ. 93, όπου το περιεχόμενο της "εθνικής άμυνας" εντοπίζεται στην "εξωτερική προστασία της χώρας", G. Frank, Aufgabe der Streitkräfte (Art. 87a Abs. 1 Satz 1 u. Abs. 2), σε: Wassermann (επιμ.), Alternativkommentar, ό.π., τ. 2, σ. 1551 επ., ιδίως σ. 1554, όπου ως αντικείμενο της "άμυνας", που συνιστά την αποστολή των ενόπλων δυνάμεων της Ομοσπονδιακής Γερμανίας σύμφωνα με το άρθρο 87α παρ. 1 εδ. 1 του Θεμελιώδη Νόμου, προσδιορίζεται η "προστασία της ύπαρξης της κρατικής τάξης του Θεμελιώδους Νόμου εναντίον εξωτερικών επιθέσεων". Εξάλλου η παράγραφος 2 του άρθρου 87α απαγορεύει τη χρησιμοποίηση των στρατιωτικών δυνάμεων για άλλους σκοπούς από την άμυνα, εκτός αν το επιτρέπει ρητά άλλη διάταξη του Θεμελιώδους Νόμου. Τέτοιες είναι οι διατάξεις των άρθρων 35 παρ. 2 και 3 και 87α παρ. 4, οι οποίες όμως προβλέπουν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, όταν δεν επαρκούν οι αστυνομικές δυνάμεις.

27. Σχετικά με την έννοια του "εσωτερικού εχθρού" βλ. Αρ. Μάνεση, Η κρίση της φιλελεύθερης Δημοκρατίας και το Σύνταγμα, Σύγχρονα Θέματα 8, αναδημοσιευμένο στον ίδιον, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, Θεσσαλονίκη 1980, σ. 543 επ., ιδίως 551 επ. Μετά την αναθεώρηση του άρθρου 48 ορθό είναι να θεωρηθεί πως οι συνταγματικά προβλεπόμενοι "εσωτερικοί κίνδυνοι" περιορίστηκαν σε έναν μόνο, την εκδήλωση ένοπλου κινήματος για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος, ενώ ως "εθνική ασφάλεια" θα πρέπει να νοηθούν η εθνική ανεξαρτησία και η εδαφική ακεραιότητα της χώρας. Βλ. αναλυτικότερα Κ. Χρυσόγονου, Η κατάσταση πολιορκίας πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, Δίκαιο και Πολιτική 13-14, σ. 287 επ. (289-293, 300-301, 311-313). Πρβλ. ωστόσο τις αμφιβολίες του Αρ. Μάνεση, Η νομικοπολιτική σημασία της συνταγματικής αναθεώρησης του

περιόδους και εφόσον δεν συντρέχουν καταστάσεις "έκτακτης ανάγκης", η ανάθεση σε στρατιωτικές υπηρεσίες αρμοδιοτήτων εσωτερικής πολιτικής σε μόνιμη βάση θα πρέπει να θεωρηθεί συνταγματικά ανεπίτρεπτη. Και βέβαια δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα κύρια αστυνομικά καθήκοντα, όπως αυτά με τα οποία ήταν επιφορτισμένη πριν από την κατάργησή της με τον ν. 1481/1984 η Αστυνομία Πόλεων, δηλ. η διασφάλιση της δημόσιας υγείας, ειρήνης, ησυχίας και τάξης και γενικότερα η προστασία του κοινωνικού συνόλου και της έννομης τάξης, συνιστούν ακριδώς τέτοιες αρμοδιότητες εσωτερικής πολιτικής²⁸.

Επομένως οι διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 1 του ν. 1481/1984 περί στρατιωτικής οργάνωσης, ιεραρχίας και πειθαρχίας της ΕΛ.ΑΣ., αν δεν είναι ευθέως αντισυνταγματικές, πρέπει τουλάχιστον να θεωρηθούν, κατά "σύμφωνη προς το Σύνταγμα ερμηνεία"²⁹ τους, ότι

1986, Δίκαιο και Πολιτική 13-14, σ. 5 επ. (55-56), σχετικά με τον όρο "εθνική ασφάλεια". Τη γενικότερη ερμηνευτική σημασία του περιορισμού των κάθε μορφής "εσωτερικών" κινδύνων σε μόνη τη "ρήτρα της εκδήλωσης ενόπλου κινήματος προς ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος" για όλο το φάσμα των συνταγματικών διατάξεων που ρυθμίζουν τις έκτακτες περιστάσεις επισημαίνει ο *Ε. Β. Βενιζέλος*, Πολιτική επιστράτευση και απεργία, ΕΕργΔ 1986, σ. 726 επ. (730).

28. Έτσι οι ΣτΕ 42-4/1976, 2284/1977, 1401/1981, 2144/1984 κ.ά. είχαν κρίνει ότι η Αστυνομία Πόλεων είναι πολιτική διοικητική υπηρεσία και οι υπηρετούντες και κατέχοντες οργανικές θέσεις σ' αυτήν μόνιμοι πολιτικοί υπάλληλοι.

29. Σχετικά με την τεχνική αυτή, που αναπτύχθηκε κυρίως από τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας βλ. από την ελληνική βιβλιογραφία *Α. Γέροντα*, Η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στη Δυτ. Γερμανία, Το Σ 1982, σ. 1 επ., *Β. Σκουρή/Ε. Β. Βενιζέλου*, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, σ. 107 και από τη γερμανική βιβλιογραφία, ενδεικτικά μόνο, *R. Zippelius*, Verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, σε: *Chr. Starck* (επιμ.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Tübingen 1976, τ. 2, σ. 108 επ. Πρώτη σχετική απόφαση ήταν η BVefGE 2,266 (282). Από την εγχώρια νομολογία βλ., μεταξύ άλλων, ΣτΕ 2152/1979, Το Σ 1980, σ. 176 επ., η οποία ερμήνευσε το άρθρο 119 ΑΚ που επιτρέπει τη μεταβολή του οργανισμού ιδρύματος εναντίον της θέλησης του ιδρυτή, εφόσον συντρέχουν ορισμένες ουσιαστικές προϋποθέσεις, σύμφωνα με το άρθρο 109 παρ. 2 του Συντάγματος που απαιτεί δικαστική απόφαση για τον σκοπό αυτό. Για τον λόγο αυτό ακύρωσε προεδρικό διάταγμα, με το οποίο είχε τροποποιηθεί το καταστατικό του ελληνικού Αντικαρκινικού Ινστιτούτου χωρίς να έχει προηγηθεί δικαστική απόφαση. Πρβλ. επίσης τη μνημονευόμενη από τον *Σαρμά*, ό.π., σ. 14-15, παλιότερη νομολογία του ΣτΕ. Χαρακτηριστική και η πιο πρόσφατη ΣτΕ 2614/1989 (Ολομ.), Το Σ 1989, σ. 468 επ., η οποία ερμήνευσε τη διάταξη του άρθρου 15 παρ. 3 ν. 1571/85, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 παρ. 3 ν. 1769/88, που αφορά τον αριθμό δυτιοφόρων ανά εταιρεία εμπορίας πετρελαιοειδών σύμφωνα με τη συνταγματική αρχή της οικονομικής ελευθερίας, έτσι ώστε ν' απο-

δεν καθιερώνουν χαρακτήρα στρατιωτικής υπηρεσίας γι' αυτήν.

Ωστόσο, έστω και αν η ΕΛ.ΑΣ. ήταν στρατιωτική υπηρεσία και όσοι υπηρετούν σ' αυτή στρατιωτικοί υπάλληλοι, δεν μπορεί να συναχθεί απ' αυτό απαγόρευση του συνδικαλισμού των τελευταίων. Άλλωστε και από τη σχετική συζήτηση στη Βουλή προκύπτει ότι ο νομοθέτης του ν. 1481/1984 δεν θεώρησε ότι υπάρχει αντίφαση μεταξύ του στρατιωτικού χαρακτήρα της ΕΛ.ΑΣ. και της συνδικαλιστικής οργάνωσης των αστυνομικών³⁰.

Εξάλλου δεν θα πρέπει να παραβλέψουμε ότι οι αστυνομικοί υπάλληλοι εκτελούν μια υπηρεσία που πολλές φορές μπορεί να αποδειχθεί επικίνδυνη, μέσα σε συνθήκες απασχόλησης συχνά κάθε άλλο παρά ιδανικές. Η εμπέδωση της πειθαρχίας στην ΕΛ.ΑΣ. και η εκπλήρωση της αποστολής της μπορούν να επιτευχθούν πληρέστερα και ευχερέστερα όταν τα προβλήματα αυτά του προσωπικού και τα αιτήματά του εκφράζονται με νόμιμο και διαφανή τρόπο, μέσα από τις συνδικαλιστικές του οργανώσεις. Εάν αντίθετα τα προβλήματα αφεθούν να υφέρπουν ανεπίλυτα και απλώς καταπιέζεται ή απαγορεύεται εντελώς η έκφρασή τους προς τα έξω το αποτέλεσμα είναι η δυσανεμία των αστυνομικών, οι οποίοι ούτε να πειθαρχήσουν συνειδητά μπορούν ούτε να αφοσιωθούν στην αποστολή τους. Μάλιστα την καταπίεση την οποία υφίστανται τη διοχετεύουν προς την κοινωνία, με αποτέλεσμα τον πολλαπλασιασμό των κρουσμάτων αστυνομικής βίας, αυθαιρεσίας και γενικότερα αυταρχικότητας απέναντι στον πολίτη³¹. Επομένως η τυχόν απαγόρευση του συνδικαλισμού των αστυνομικών δεν είναι μέτρο κατάλληλο για την αναβάθμιση του έργου της ΕΛ.ΑΣ.

Και ανεξάρτητα από αυτά όμως, η οποιαδήποτε ερμηνεία δοθεί στον ν. 1481/1984 δεν μπορεί να θίξει ένα συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα, όπως είναι η συνδικαλιστική ελευθερία των αστυνομικών, αναιρώντας μάλιστα τον πυρήνα του και φθάνοντας μέ-

κλείεται ο περιορισμός του αριθμού των θυτιοφόρων ανά εταιρεία με τον καθορισμό μέγιστου επιτρεπόμενου ορίου.

30. Σε παρατήρηση του βουλευτή Κ. Κάππου ότι "το νομοσχέδιο με την στρατιωτικοποίηση που κάνει απαγορεύει ουσιαστικά την συνδικαλιστική έκφραση" ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης Ι. Σκουλαρίκης απάντησε μονολεκτικά "λάθος". Βλ. Πρακτικά Βουλής, Τμήμα Θερινών Διακοπών, 1984, τόμος ένατος, Αθήνα 1984, σ. 1378. Πρβλ. Α. Τάχου, Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, Θεσ/νίκη 1990, σ. 191 επ.

31. Πρβλ. Κουκιάδη, Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, ό.π., σ. 297: "Η συνδικαλιστική οργάνωση θα αποτελέσει τη νόμιμη διέξοδο στην έκφραση των επαγγελματικών δυσανεσκειών και μια ομαλή μορφή επικοινωνίας με την κυβέρνηση. Έτσι θα περιορισθεί η χρησιμοποίηση μεθόδων που κινούνται στα περιθώρια του νόμου".

χει την πλήρη απαγόρευση. Κάτι τέτοιο θα αποτελούσε περίπτωση ανεπίτρεπτης ερμηνείας του Συντάγματος σύμφωνα με τον νόμο και αντιστροφή της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου³².

IV. Η ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΤΙΚΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΤΩΝ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΩΝ ΑΠΟ ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

Σε ό,τι αφορά την κατοχύρωση της συνδικαλιστικής ελευθερίας των αστυνομικών από το διεθνές δίκαιο, ιδιαίτερη σημασία έχουν οι ρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), η οποία κυρώθηκε, ως γνωστό, με το ν.δ. 53/1974 και ήδη έχει σχετικά αυξημένη τυπική ισχύ, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος³³. Το άρθρο 11 ΕΣΔΑ προβλέπει ότι κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι περιλαμβανομένου του δικαιώματος ίδρυσης συνδικάτων μαζί με άλλους ή προσχώρησης σε συνδικάτα με σκοπό την προάσπιση των συμφερόντων του (παρ. 1) και ότι επιτρέπεται η επιβολή "νομίμων περιορισμών εις την άσκησιν των δικαιωμάτων τούτων υπό μελών των ενόπλων δυνάμεων, της αστυνομίας ή των διοικητικών υπηρε-

32. Πρβλ., για το θέμα της "σύμφωνης με το νόμο ερμηνείας του Συντάγματος", κατ' αντιστροφή της "σύμφωνης προς το Σύνταγμα ερμηνείας του νόμου", *W. Leisner*, *Von der Verfassungsmässigkeit der Gesetze zur Gesetzmässigkeit der Verfassung*, Tübingen 1964, *passim*, *K. Hesse*, *Grundzüge*, ό.π., σ. 34 και, από τη νομολογία του γερμανικού συνταγματικού δικαστηρίου, ΒVerfGE 12, 45, 53· 28, 243, 260 επ.: 36, 1, 13 επ. Πρβλ. *Π. Παυλόπουλου*, Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ή δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας του Συντάγματος, ΝοΒ 1988, σ. 13 επ. (33-34).

33. Για το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντ. βλ., μεταξύ άλλων, *Φ. Βεγλερή*, Η σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και το Σύνταγμα, Το Σ 1977, σ. 211 επ., 218 επ., 235 επ., *Κ. Ιωάννου*, Η εφαρμογή των διεθνώς παραδεδεμένων κανόνων του διεθνούς δικαίου στην ελληνική έννομο τάξη, Αρμενόπουλος 1975, σ. 298 επ., *τον ίδιον*, Προβλήματα ερμηνείας του άρθρου 28 παρ. 1 του Συντάγματος 1975, σε: Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975, Κομοτηνή 1981, σ. 97 επ., *Ε. Ρούκουνα*, Σύνταγμα και Διεθνές Δίκαιο, σε: Ελληνικό Ινστιτούτο Διεθνούς και Αλλοδαπού Δικαίου, Η επίδρασις του Συντάγματος του 1975 επί του Ιδιωτικού και επί του Δημοσίου Δικαίου, Αθήναι 1976, σ. 91 επ., ιδίως σ. 95 επ., 100 επ., *Α. Fatouros*, *International Law in the new Greek Constitution*, *American Journal of International Law*, 70 (1976), σ. 492 επ., ιδίως 501 επ., *Μ. Κυπραίου*, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τα δικαστήρια, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1979, Ι, Αθήναι-Κομοτηνή 1979, σ. 201 επ., ιδίως 222 επ., *Γ. Δρόσου*, Ελληνική συνταγματική τάξη και ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 60 επ.

σιών του Κράτους" (παρ. 2 εδ. 6').

Το κρίσιμο ερώτημα είναι αν μπορούν οι περιορισμοί αυτοί να εξικνούνται έως την αναίρεση της ουσίας του δικαιώματος θίγοντας τον ίδιο τον πυρήνα του, όπως θα συνέβαινε σε περίπτωση πλήρους απαγόρευσης του συνδικαλισμού των αστυνομικών ή υπαγωγής σε καθεστώς προηγούμενης διοικητικής άδειας. Στην υπόθεση Engel το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου φαίνεται να απάντησε ως ένα σημείο στο θέμα αυτό, αφού έκρινε ότι: "Το άρθρο 4 παρ. 3 περίπτ. 6, το οποίο εξαιρεί τη στρατιωτική υπηρεσία από την απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας, επιβεβαιώνει παραπέρα ότι, ως γενικός κανόνας, οι εγγυήσεις της Σύμβασης εκτείνονται και σε όσους υπηρετούν. Το ίδιο αληθεύει και ως προς το άρθρο 11 παρ. 2 in fine, το οποίο επιτρέπει στα κράτη να επιβάλλουν ειδικούς περιορισμούς στην άσκηση των ελευθεριών του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι από μέλη των ενόπλων δυνάμεων. Πάντως κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων της Σύμβασης στην παρούσα υπόθεση το Δικαστήριο οφείλει να λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της στρατιωτικής ζωής και τ' αποτελέσματά τους στην κατάσταση των μελών των ενόπλων δυνάμεων"³⁴. Το Δικαστήριο λοιπόν δεν αναφέρεται καθόλου σε δυνατότητα πλήρους απαγόρευσης της άσκησης του συνδικαλιστικού δικαιώματος από τα μέλη των ενόπλων δυνάμεων, παρά μόνο στο ότι θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της στρατιωτικής ζωής, ενώ emphaticά τονίζει και αναλύει ότι πάντως οι στρατιωτικοί είναι καταρχήν φορείς των δικαιωμάτων της Σύμβασης. Η απόφαση φαίνεται επομένως να ευνοεί μάλλον την εκδοχή ότι οι περιορισμοί δεν μπορούν να φθάσουν ως την πλήρη απαγόρευση του συνδικαλισμού των στρατιωτικών και αντίστοιχα βέβαια και των αστυνομικών, στους οποίους επίσης αναφέρεται το άρθρο 11 παρ. 2 εδ. 6' ΕΣΔΑ. Στη

34. Engel Case, Publ. E.C.H.R. Series A, τ. 22 (1977), σ. 23. Το ίδιο απόσπασμα περιέχεται και στη συλλογή Council of Europe, Digest of Strasbourg Case-Law relating to the European Convention on Human Rights, τ. 3, Κολωνία κ.λπ. 1984, σ. 566-7. Ας σημειωθεί εξάλλου ότι στην υπόθεση National Union of Belgian Police, Publ. E.C.H.R., Series A, τ. 19 (1975), σ. 17 επ., το Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εξέτασε τους ισχυρισμούς της συνδικαλιστικής ένωσης αστυνομικών του Βελγίου, που ήταν η αιτούσα, κατά της βελγικής κυβέρνησης για παραβίαση του άρθρου 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ επί της ουσίας, χωρίς να ασχοληθεί καθόλου με το θέμα, μήπως οι αστυνομικοί μπορούσαν να στερηθούν γενικά των δικαιωμάτων της παρ. 1, δάσει της παρ. 2 εδ. 6' του ίδιου άρθρου. Πρβλ. Τάχου, Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, ό.π., σ. 191.

θεωρία πάντως οι γνώμες διχάζονται στο σημείο αυτό³⁵, αν και ορθότερη φαίνεται η εκδοχή ότι η πλήρης απαγόρευση συνιστά ανεπίτρεπτη διεύρυνση της έννοιας "νόμιμοι περιορισμοί".

Σαφέστερη ασφαλώς είναι η διάταξη του άρθρου 5 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, το εδ. α' του οποίου εγγυάται τη συνδικαλιστική ελευθερία ενώ τα εδ. β' και γ' αντιδιαστέλλουν μεταξύ αστυνομικών, για τους οποίους το μέτρο εφαρμογής των εγγυήσεων καθορίζεται από τις εθνικές νομοθεσίες, και στρατιωτικών, για τους οποίους επαφίεται στον εθνικό νομοθέτη ο καθορισμός όχι μόνο του μέτρου αλλά και της ίδιας της αρχής εφαρμογής ή μη των εγγυήσεων του εδ. α'³⁶. Ωστόσο το άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 1426/1984, με τον οποίο κυρώθηκε ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, ορίζει ότι η Ελλάδα δεν δεσμεύεται από τα άρθρα 5 και 6 του Χάρτη.

Όμως σχετικές διατάξεις περιλαμβάνει και η υπ' αριθμό 87 Διεθνής Σύμβαση Εργασίας, που κυρώθηκε με το ν.δ. 4204/1961 "περί

35. Οι J. Frowein/W. Peukert, *Europäische Menschen Rechts Konvention EMRK-Kommentar*, Kehl am Rhein κ.λπ. 1985, σ. 248-9, υποστηρίζουν ότι "το κατά πόσο η διάταξη υπάγει μόνο την άσκηση των δικαιωμάτων ή και την ύπαρξή τους για όσους ανήκουν στις παραπάνω κατηγορίες υπό την επιφύλαξη του νόμου, παραμένει ερωτηματικό. Από τη ρητή αναφορά μπορούμε όμως να συμπεράνουμε ότι οι περιορισμοί μπορούν να φθάσουν έως την πλήρη απαγόρευση κάθε άσκησης κατά την εκτέλεση των καθηκόντων (τους). Όμως και εδώ πρέπει να τηρηθεί το άρθρο 18 ΕΣΔΑ, έτσι ώστε δεν αποκλείεται η εξέταση της αναλογικότητας του περιορισμού". Αντίθετα οι P. van Dijk/G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Deventer 1984, σ. 328, θεωρούν ότι "η απαγόρευση ίδρυσης συνδικαλιστικής ένωσης ... δεν φαίνεται να δικαιολογείται (would appear to be wrong), επειδή με μια τέτοια απαγόρευση ο ενδιαφερόμενος και άλλοι που ανήκουν στην ίδια κατηγορία στερούνται εντελώς της συνδικαλιστικής ελευθερίας, ενώ αναμφίβολα σκοπείται (από τη διάταξη της ΕΣΔΑ) οι περιορισμοί να μπορούν να επιβληθούν σ' αυτούς μόνο σε σχέση με ιδιαίτερους τρόπους άσκησης αυτής της ελευθερίας". Από την ελληνική βιβλιογραφία, για το άρθρο 11 της ΕΣΔΑ γενικά, πρβλ. Σ. Ιωαννίδου, Το άρθρο 11 της ΕυρΣΔΑ και ο "εκ του νόμου" περιορισμός της συνδικαλιστικής ελευθερίας στην Ελλάδα, ΕΕυρΔ 1986, σ. 993 επ. και, ειδικότερα για την κατοχύρωση της συνδικαλιστικής ελευθερίας των αστυνομικών, Τάχου, Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, ό.π., σ. 189-190.

36. Πρβλ. J.E.S. Fawcett, *The application of the European Convention on Human Rights*, Οξφόρδη 1987, σ. 284-5, ο οποίος, εκλαμβάνοντας ως δεδομένο το συνδικαλιστικό δικαίωμα των αστυνομικών βάσει του άρθρου 5 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, ξεπερνά το ερμηνευτικό πρόβλημα του άρθρου 11 παρ. 2 εδ. β' ΕΣΔΑ με αναφορά στο άρθρο 60 ΕΣΔΑ, σύμφωνα με το οποίο καμιά από τις διατάξεις της δεν μπορεί να ερμηνευθεί ότι αναιρεί ή περιορίζει δικαιώματα και ελευθερίες που αναγνωρίζονται σύμφωνα με άλλη Σύμβαση που έχουν υπογράψει τα συμβαλλόμενα μέρη, όπως είναι ο Ευρ. Κοινων. Χάρτης.

συνδικαλιστικής ελευθερίας και προστασίας του συνδικαλιστικού δικαιώματος³⁷. Σύμφωνα με το άρθρο 2 καθιερώνεται το δικαίωμα των εργαζομένων "άνευ οιασδήποτε διακρίσεως και άνευ προηγουμένης αδείας να συνιστούν οργανώσεις της εκλογής των και να καθίστανται μέλη των οργανώσεων τούτων". Παραπέρα το άρθρο 9 προβλέπει ότι "η εθνική νομοθεσία καθορίζει εν τίνι μέτρω θα έχουν εφαρμογή και δια τας ενόπλους δυνάμεις και την αστυνομίαν αι υπό της παρούσης Συμβάσεως προβλεπόμεναι διασφαλίσεις". Επομένως στις εθνικές νομοθεσίες δεν εναπόκειται ο καθορισμός του εάν, καταρχήν, έχουν εφαρμογή οι διασφαλίσεις της στους υπηρετούντες στην αστυνομία, αλλ' απλώς ο καθορισμός του μέτρου στο οποίο έχουν αυτές εφαρμογή. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται και από τη σύγκριση προς το άρθρο 5 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, όπου τα συμβαλλόμενα κράτη, όπως είδαμε, ρητά επιφύλαξαν για τις εθνικές τους νομοθεσίες τον καθορισμό όχι μόνο του μέτρου αλλά και της ίδιας της αρχής εφαρμογής των εγγυήσεων της συνδικαλιστικής ελευθερίας εκεί όπου το θέλησαν, δηλ. για τις ένοπλες δυνάμεις. Κατά συνέπεια ο εθνικός νομοθέτης δεν μπορεί να απαγορεύσει εντελώς τον συνδικαλισμό των αστυνομικών, αλλά μόνο να τον υποβάλλει σε ιδιαίτερες ρυθμίσεις και περιορισμούς³⁸.

Ακόμα θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που υιοθετήθηκε από τη Γεν. Συνέλευση του Ο.Η.Ε. στις 10.12.1948, προβλέπει στο άρθρο 23 παρ. 4 ότι "καθένας έχει δικαίωμα να ιδρύει μαζί με άλλους συνδικάτα και να συμμετέχει σε συνδικάτα για την προάσπιση των συμφερόντων του", χωρίς άλλους ειδικούς περιορισμούς, εκτός του ότι, σύμφωνα με τον γενικό κανόνα του άρθρου 29 παρ. 2, "στην άσκηση των δικαιωμάτων του και στην απόλαυση των ελευθεριών του κανείς δεν υπόκειται παρά μόνο στους περιορισμούς που ορίζονται από τους νόμους, με αποκλειστικό σκοπό να εξασφαλίζεται η ανα-

37. Γενικά για το θέμα της επικύρωσης από την Ελλάδα των διεθνών συμβάσεων εργασίας και τα αποτελέσματά της στο εσωτερικό δίκαιο βλ. Σ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, Οι υποχρεώσεις των κρατών-μελών της "Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας" και η σύμβαση 100 για την ισότητα αμοιβών, Το Σ 1981, σ. 565 επ. (603 επ.). Ειδικότερα για την 87 ΔΣΕ βλ. ενδεικτικά G. Spyropoulos, La Liberté Syndicale, Παρίσι 1956, σ. 29 επ., Θ. Βαή, Συνδικαλιστική ελευθερία και προστασία συνδικαλιστικών ελευθεριών, Το Σ 1978, σ. 299 επ. (316-323), Κουκιάδη, Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, ό.π., σ. 268-9.

38. Πρβλ. Κουκιάδη, Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, ό.π., σ. 296, Τάχου, Δίκαιο της Δημόσιας Τάξης, ό.π., σ. 190.

γνώριση και ο σεβασμός των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των άλλων και να ικανοποιούνται οι δίκαιες απαιτήσεις της ηθικής της δημόσιας τάξης και του γενικού καλού σε μια δημοκρατική κοινωνία".

Από την επισκόπηση αυτή των ρυθμίσεων του διεθνούς δικαίου προκύπτει ότι η συνδικαλιστική ελευθερία των αστυνομικών κατοχυρώνεται καταρχήν τόσο από το άρθρο 11 παρ. 1 ΕΣΔΑ, με δυνατότητα επιβολής νομίμων περιορισμών οι οποίοι όμως, κατά την ορθότερη γνώμη, δεν μπορούν να εξικνούνται έως την πλήρη κατάργηση του δικαιώματος, κατά το άρθρο 11 παρ. 2 εδ. 6' ΕΣΔΑ, όσο και από το άρθρο 2 της 87 ΔΣΕ, με τη δυνατότητα και πάλι να υποβληθεί ο συνδικαλισμός αυτού του είδους σε ιδιαίτερες ρυθμίσεις και περιορισμούς, όχι όμως και ν' απαγορευθεί εντελώς, σύμφωνα με το άρθρο 9 της ίδιας σύμβασης. Και επισημαίνεται για μια ακόμη φορά ότι οι διατάξεις αυτές, οι οποίες πάντως δεν κάνουν τίποτε άλλο από το να επιβεβαιώνουν την υπάρχουσα, ούτως ή άλλως, συνταγματική κατοχύρωση της συνδικαλιστικής ελευθερίας των αστυνομικών, ισχύουν στη χώρα μας και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος.

Υ. Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΜΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν θα πρέπει να θεωρηθούν αντισυνταγματικές οι διατάξεις των άρθρων 132 παρ. 2 του β.δ. 12.3-28.4.1958 "περί κυρώσεως του Κανονισμού Υπηρεσίας Χωροφυλακής", που απαγορεύει στους άνδρες της Χωροφυλακής "να μετέχουν εις Συλλόγους, Σωματεία και Οργανώσεις πάσης φύσεως ή την διοίκησιν αυτών άνευ εγκρίσεως του Υπουργού Εσωτερικών", και 139 παρ. 1 β.δ. 31.12.1957-20.1.1958 "περί κωδικοποιήσεως διατάξεων αφορσών το Σώμα της Αστυνομίας Πόλεων", σύμφωνα με την οποία "εις τους ανήκοντας εις το Σώμα της Αστυνομίας Πόλεων απαγορεύεται να αποτελῶσι συλλόγους ή να συνέρχωνται άλλως προς συνεννόησιν δια την υποστήριξιν αξιώσεων σχετιζομένων προς την αστυνομικήν αυτών κατάστασιν". Οι διατάξεις αυτές, οι οποίες, ας σημειωθεί, παραμένουν προς το παρόν σε ισχύ και για την ΕΛ.ΑΣ. δυνάμει των γενικών διατάξεων των άρθρων 53 παρ. 1 και 62 παρ. 4 ν. 1481/1984, αντίκεινται στα άρθρα 12 παρ.1 και 4 και 23 παρ. 1 και 2 εδ. 6' του ισχύοντος Συντάγματος και στα άρθρα 11 ΕΣΔΑ και 2 και 9 της υπ' αρ. 87 Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας και

επομένως καθίστανται ανίσχυρες και ανεφάρμοστες³⁹.

Και τούτο επειδή, όπως εκτέθηκε, τόσο η απαίτηση προηγούμενης άδειας από τον Υπουργό, όσο και η πλήρης απαγόρευση του συνδικαλισμού υπερακοντίζουν κατά πολύ την έννοια της ρύθμισης ή του περιορισμού σε ό,τι αφορά την άσκηση της συνδικαλιστικής ελευθερίας των αστυνομικών, η οποία κατοχυρώνεται από τις προαναφερθείσες διατάξεις, και ισοδυναμούν με πλήρη αναίρεσή της. Ούτε είναι δυνατό, η μεταβάπτιση των αστυνομικών υπηρεσιών σε στρατιωτικές, με βάση τον ν. 1481/84 ή μια συγκεκριμένη ερμηνευτική εκδοχή για τον νόμο αυτό, να νομιμοποιήσει την αναίρεση του συνταγματικού αυτού δικαιώματος, πολύ περισσότερο μάλιστα όταν η διάταξη του άρθρου 23 παρ. 2 εδ. 6' του Συντάγματος, με τη ρητή απαγόρευση απεργίας των αστυνομικών και την έλλειψη οποιασδήποτε αναφοράς στους στρατιωτικούς, αφενός αντιδιαστέλλει σαφώς τους μεν από τους δε και αφετέρου υπονοεί ότι γενικά είναι ελεύθερη η συνδικαλιστική δραστηριότητα των αστυνομικών, γιαυτό και χρειάζεται να απαγορευθεί ρητά η συγκεκριμένη αυτή μορφή συνδικαλιστικής δραστηριότητας, δηλ. η απεργία. Επομένως ούτως ή άλλως, και αν ακόμη θεωρηθεί ότι η ΕΛ.ΑΣ. αποτελεί στρατιωτική υπηρεσία, αποκλείεται εκ του Συντάγματος η πλήρης εξομοίωση των αστυνομικών με τους στρατιωτικούς και η δάσει αυτής απαγόρευση του συνδικαλισμού των πρώτων.

Για όσον καιρό λείπουν ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με τον συνδικαλισμό των αστυνομικών θα πρέπει να δεχθούμε ότι εφαρμόζονται τόσο οι γενικές διατάξεις των άρθρων 78 επ. του Αστικού Κώδικα για τα σωματεία όσο και, αναλογικά, οι διατάξεις του ν. 1264/1982 "για τον εκδημοκρατισμό του Συνδικαλιστικού Κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων". Είναι αλήθεια βέβαια ότι, σύμφωνα με το άρθρο 30 παρ. 1 ν. 1264/1982, ο νόμος αυτός εφαρμόζεται ανάλογα στους έμμισθους πολιτικούς υπαλλήλους του Δημοσίου, ενώ το άρθρο 3 παρ. 1 εδ. α' ν. 1481/1984 αποκλείει την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν τους δημόσιους πολιτικούς υπαλλήλους και για το προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας. Επειδή όμως έτσι μένουν χωρίς ειδική νομοθετική ρύθμιση τα θέματα σχετικά με τον συνδικαλισμό των αστυνομικών υπαλλήλων, θα πρέπει να γίνει δεκτή η επεκτατική εφαρμογή και στην περίπτωση αυτή των διατάξεων του ν. 1264/1982, στο βαθμό βέβαια που αυτές ανταποκρίνονται στις ιδιομορφίες του

39. Πρβλ. Ν. Αλιβιζάτου, Το νομικό καθεστώς των σωμάτων ασφαλείας, ΝοΒ 1983, σ. 621 επ. (627).

συνδικαλισμού αυτού του είδους, παράλληλα προς τις γενικές διατάξεις του Αστικού Κώδικα. Η επεκτατική αυτή εφαρμογή των διατάξεων του ν. 1264/82 θεμελιώνεται στο γεγονός ότι, κατά κοινή πείρα, οι αστυνομικοί συνιστούν μία, μικρή σχετικά, μερίδα του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων, η πλειονότητα των οποίων είναι πολιτικοί υπάλληλοι και επομένως οι διατάξεις αυτές, στο μέτρο που εφαρμόζονται για τους τελευταίους κατ' επιταγή του άρθρου 30 παρ. 1 ν. 1264/1982, είναι γενικές, άρα το πεδίο εφαρμογής τους εκτείνεται αυτόματα και στο ζήτημα του συνδικαλισμού των αστυνομικών, μετά τον παραμερισμό των αντισυνταγματικών, σύμφωνα με όσα προαναφέραμε, διατάξεων των κανονισμών της Χωροφυλακής και της Αστυνομίας Πόλεων⁴⁰. Άλλωστε σε κάθε περίπτωση οι διατάξεις των άρθρων 12 παρ. 1 και 23 παρ. 1 του Συντάγματος έχουν άμεση εφαρμογή, χωρίς να είναι αναγκαία η έκδοση σχετικών εκτελεστικών νόμων⁴¹.

Στις μέχρι τώρα προσπάθειές τους να ασκήσουν τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματά τους οι αστυνομικοί υπάλληλοι συνάντησαν πάντως τη σφοδρή αντίθεση της ηγεσίας της ΕΛ.ΑΣ. και του Υπουργείου Δημ. Τάξης. Αντίθεση η οποία εκδηλώθηκε με ποικίλες μορφές, όπως μεταθέσεις ή αποσπάσεις συνδικαλιστών μακριά από τους τόπους που υπηρετούσαν, με το πρόσχημα δήθεν "υπηρεσιακών λόγων", οι οποίοι αποδεικνύονταν πως ήταν στην πραγματικότητα ο κολασμός και η παρεμπόδιση της συνδικαλιστικής τους δράσης⁴², επιβολή πειθαρχικών ποινών για δηλώσεις στα

40. Για την εφαρμογή της γενικής ρύθμισης, που τυχόν υπάρχει, μετά τον παραμερισμό της αντισυνταγματικής διάταξης και τα προβλήματα που προκαλεί στην πράξη βλ. ενδεικτικά Αρ. Μάνεση, Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η εφαρμογή της υπό των δικαστηρίων, ΕΕΝ 1958, σ. 444 επ., αναδημοσιευμένο στου ίδιου, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, ό.π., σ. 316 επ. (332-333), Β. Σκουρή/Ε.Β. Βενιζέλου, Ο δικαστικός έλεγχος, ό.π., σ. 111-114.

41. Βλ. ενδεικτικά Α. Τάχου, Η άμεση εφαρμογή του Συντάγματος από τη δημόσια διοίκηση, Αρμενόπουλος 1987, σ. 85 επ. (88). Περιέργως η πρόσφατη απόφαση 1378/1990 ΕφΘεσ (αδμ.), αγνοώντας παντελώς την άμεση εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων, οι οποίες κατοχυρώνουν τη συνδικαλιστική ελευθερία των αστυνομικών υπαλλήλων, απέρριψε, με απλή αναφορά στα άρθρα 30 παρ. 1 ν. 1264/82 και 3 παρ. 1 εδ. α' ν. 1481/84, το αίτημα της "Δημοκρατικής Ένωσης Αστυνομικών Βορείου Ελλάδος" για εγγραφή της στα βιβλία συνδικαλιστικών σωματείων.

42. Έτσι π.χ. με τις αποφάσεις 159/89, 269/89 και 365/89 ΔιοικΕφΑθ ακυρώθηκαν αντίστοιχες διαταγές του Αρχηγού της ΕΛ.ΑΣ. για απόσπαση τριών μελών του διοικητικού συμβουλίου της "Δημοκρατικής Ένωσης Αστυνομικών Βορείου Ελλάδος", με έδρα τη Θεσσαλονίκη, σε ακριτικές περιοχές, διότι η Διοίκηση δεν μπό-

μέσα μαζικής ενημέρωσης, απαγόρευση ανάρτησης ανακοινώσεων των συνδικαλιστικών οργανώσεων στους τόπους εργασίας των αστυνομικών⁴³ κ.ά. Οι αντιδράσεις αυτές μάλιστα εκδηλώνονται παρά το γεγονός ότι κατά καιρούς τόσο πολιτικά κόμματα όσο και ορισμένοι τουλάχιστον από τους πολιτικούς προϊσταμένους των σωμάτων ασφαλείας έχουν εκδηλωθεί θετικά για τον συνδικαλισμό των αστυνομικών⁴⁴. Θα μπορούσε μάλιστα να προβλέψει κανείς ότι η επιδίωξη αυτού του συνδικαλισμού στην πράξη θα εξαρτηθεί αφενός από την αντοχή των συνδικαλιστικών στελεχών απέναντι στις διώξεις που υφίστανται με μεταθέσεις, πειθαρχικές ποινές κ.λπ. και αφετέρου από τη στάση των διοικητικών δικαστηρίων και, σε τελευταίο βαθμό, του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφόσον οι σχετικές διοικητικές πράξεις προσβάλλονται σ' αυτά, αλλά και των πολιτικών δικαστηρίων από τα οποία ζητείται η αναγνώριση των συνδικαλιστικών σωματείων.

VI. Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΜΟΥ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Μέχρι στιγμής δεν έχουμε αποφάσεις των ανωτάτων δικαστηρίων μας οι οποίες να απαντούν, άμεσα ή έμμεσα, στα ερωτήματα σχετικά με τη νομιμότητα των συνδικαλιστικών δραστηριοτήτων των αστυνομικών υπαλλήλων.

Μια σειρά αποφάσεων πρωτοδικείων αναγνώρισαν σωματεία αστυνομικών υπαλλήλων⁴⁵ ή υπαλλήλων άλλων σωμάτων ασφαλείας⁴⁶. Εναντίον ορισμένων από τις αποφάσεις αυτές ασκήθηκαν

ρεσε να αποδείξει, ούτε καν να επικαλεσθεί, συγκεκριμένους "υπηρεσιακούς" λόγους, εξαιτίας των οποίων υποτίθεται πως είχαν γίνει οι αποσπάσεις σύμφωνα με τις ακυρωθείσες διαταγές.

43. Πρόσφατο παράδειγμα η υπ' αριθ. 9001/5/4/30.4.1990 διαταγή του Γενικού Αστυνομικού Διευθυντή Θεσσαλονίκης, με την οποία απαγορεύεται η ανάρτηση συνδικαλιστικών ανακοινώσεων στα αστυνομικά καταστήματα και απειλούνται με κυρώσεις όσοι την αποτολμήσουν.

44. Μεταξύ άλλων, στις 19-1-1984 σε γραπτή απάντησή του σε ερώτηση που υπέβαλαν στη Βουλή οι βουλευτές Θεοδωράκης, Μαυροδόγλου, Βασάλος, Δαμανάκη και Κάππος σχετικά με τον αστυνομικό συνδικαλισμό ο τότε Υπουργός Δημόσιας Τάξης Ι. Σκουλαρίκης ανέφερε ότι "η Κυβέρνηση εμμένει στην αρχική της απόφαση για την ανάπτυξη του συνδικαλισμού στα Σώματα Ασφαλείας σε τρόπο ώστε να φθάνουν σ' αυτή ασφαλέστερα και επεξεργασμένα τα θέματα που απασχολούν ή που αναφέρονται στο προσωπικό των Σωμάτων Ασφαλείας".

45. Βλ. παραπάνω, υποσ. 2.

46. Βλ. ΠολΠρωτΠειρ 370/1989, με την οποία έγινε δεκτή αίτηση αναγνώρισης

εφέσεις των αρμόδιων νομαρχών (άρθρο 82 εδ. 6' ΑΚ, 787 παρ. 2 ΚΠολΔ, 29 ν. 281/1914).

Αυτές ευδοκίμησαν σε δύο περιπτώσεις, με εντελώς διαφορετική όμως αιτιολογία των σχετικών αποφάσεων: Στην πρώτη από αυτές, το Εφετείο Κρήτης⁴⁷ δέχθηκε ότι οι διατάξεις του Κανονισμού Υπηρεσίας Χωροφυλακής και του β.δ. της 20-1-1958, στις οποίες αναφερθήκαμε παραπάνω⁴⁸ και απαγορεύουν ουσιαστικά τον συνδικαλισμό στα σώματα ασφαλείας, είναι συνταγματικές, ενόψει του στρατιωτικού χαρακτήρα των τελευταίων και του "υπέρτατου δημόσιου συμφέροντος, που επιβάλλει σ' αυτά να είναι απερίσπαστα στο εθνικοκοινωνικό τους έργο, μακριά από συνδικαλιστικές δραστηριότητες, ώστε να απαγορεύεται οποιαδήποτε αντιπαράθεση προς την κρατική εξουσία, την οποία ενσαρκώνουν στην κρισιμότερη έκφασή της, κι έτσι να αποτρέπεται η συμμετοχή σε πολιτικές διενέξεις, που θα έθετε σε δοκιμασία την αμεροληψία τους".

Εδώ η επίκληση ενός μάλλον νεφελώδους "υπέρτατου" δημοσίου συμφέροντος σηματοδοτεί απλώς τη θεμελίωση της απόφασης του Εφετείου πάνω σε ένα βάθρο πραγματικών διαπιστώσεων και όχι νομικών δεδομένων, διαπιστώσεων οι οποίες όμως κάθε άλλο παρά αναντίρρητες ή ιδεολογικά άχρωμες και ανύποπτες είναι. Το Εφετείο δεν εξηγεί με πειστικό και διαφανή τρόπο, ή μάλλον δεν εξηγεί καθόλου, γιατί οι συνδικαλιστικές δραστηριότητες παρεμποδίζουν την εκτέλεση του έργου των αστυνομικών υπαλλήλων. Όσο για τα περί "ενσαρκώσεως" της κρατικής εξουσίας μέσω των κατασταλτικών μηχανισμών, στην προκείμενη περίπτωση μέσω των σωμάτων ασφαλείας, και μάλιστα στην "κρισιμότερη έκφασή της", θα μπορούσαμε να παρατηρήσουμε πως αυτά μάλλον δεν έχουν θέση στα πλαίσια ενός δημοκρατικού πολιτεύματος. Στο πολίτευμα αυτό την κρισιμότερη έκφανση της κρατικής εξουσίας αποτελούν οι διαδικασίες μέσω των οποίων εκφράζεται η βούληση του κυρίαρχου, κατ' άρθρο 1 παρ. 2 του Συντάγματος, ελληνικού λαού και όχι μεταφυσικές "ενσαρκώσεις", που θυμίζουν κάπως το λουδοδίκειο "το κράτος είμαι εγώ". Τέλος ακατανόητη φαίνεται η αναφορά της απόφασης σε "πολιτικές διενέξεις που θα έθεταν σε δοκιμασία την αμεροληψία" των αστυνομικών υπαλλήλων. Διερωτάται κανείς, σε ποιά βάση στηρίζεται η αβασάνιστη αυτή ταύτιση μεταξύ συνδικα-

του επαγγελματικού σωματίου "Πανελλήνια Ένωση Κατωτέρου Προσωπικού Λιμενικού Σώματος".

47. Εφ Κρήτης 436/1989, Αρμενόπουλος 1990, σ. 1207 επ.

48. Βλ. παραπάνω, V.

λιστικών δραστηριοτήτων και συμμετοχής σε πολιτικές διενέξεις, εφόσον μάλιστα ούτε από το καταστατικό του συγκεκριμένου σωματείου αστυνομικών ούτε προφανώς και από τη δραστηριότητά του θα μπορούσε να συναχθεί πρόθεση παρέμβασης στην πολιτική ζωή, υπέρ ή κατά συγκεκριμένων κομμάτων κ.λπ. Και πάντως το θέμα της "αμεροληψίας" και των πολιτικών δραστηριοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων γενικότερα⁴⁹ και ειδικότερα των αστυνομικών υπαλλήλων είναι πολύ ευρύτερο και πιο σύνθετο από συνταγματική άποψη από όσο φαίνεται να υπονοεί ή να υποψιάζεται το Εφετείο Κρήτης.

Με έκπληξη διαβάσει κανείς παραπέρα, στην ίδια απόφαση, ότι η προαγωγή και εξύψωση του επαγγελματικού, κοινωνικού και πολιτιστικού επιπέδου των αστυνομικών υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο και η προάσπιση των δημοκρατικών ελευθεριών, που αποτελούσαν καταστατικά διακηρυγμένους σκοπούς του σωματείου, καθιστούν "πρόδηλη την πρόθεση των ιδρυτών προς δημιουργία συλλόγου, για να αναμειγνύεται στον τρόπο προστασίας της ενόμου τάξεως, ο οποίος έχει συνταγματικώς ανατεθεί στην αποκλειστική πρωτοβουλία και εγγύηση της κρατικής εξουσίας, που τον υλοποιεί με πλέγμα νομοθετημάτων (άρθρο 25 του Συν/τος)". Συνεπώς, καταλήγει, οι σκοποί αυτοί αντιβαίνουν στις συνταγματικές επιταγές, το νόμο και τη δημόσια τάξη.

Διαγιγνώσκει κανείς χωρίς δυσκολία πίσω από τη σκέψη αυτή της απόφασης μία πατερναλιστική (θα μπορούσαμε να χρησιμοποιήσουμε και ισχυρότερη λέξη από αυτή) αντίληψη περί κράτους, μία αντίληψη που ούτε άμεσα ούτε έμμεσα μπορεί να συναχθεί από το Σύνταγμα, ή έστω να βρει έρεισμα σ' αυτό, ιδίως δε στο άρθρο 25, του οποίου γίνεται ατελέσφορη επίκληση. Καταρχήν θα μπορούσαμε να παρατηρήσουμε ότι το άρ. 25 παρ. 1 Συντ. αναφέρεται όχι αφηρημένα στην έννομη τάξη αλλά στα δικαιώματα του ανθρώπου, ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου, τα οποία τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους και όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη άσκησή τους. Τούτο δεν σημαίνει δέβαια και αποκλειστικότητα του κράτους και των οργάνων του, όπως περιέργως δέχεται η σχολιαζόμενη απόφαση, σε ό,τι

49. Βλ. ενδεικτικά Α. Τάχου, Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Θεσ/νίκη 1981, σ. 171 επ., Δ. Κόρσου, Υπάρχει εκ του Συντάγματος πλαίσιο ελευθερίας των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων προς εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων; Το Σ 1987, σ. 835 επ., Ν. Κανελλοπούλου, Η κομματική δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων, Αθήνα-Κομοτηνή 1990.

αφορά την εγγύηση και προστασία των δικαιωμάτων.

Μπορεί εδώ να γίνει παραλληλισμός προς το άρθρο 16 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο η ανάπτυξη και η προαγωγή της τέχνης και της επιστήμης, της έρευνας και της διδασκαλίας αποτελούν υποχρέωση του κράτους. Ερμηνεύοντας τη διάταξη αυτή το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι "ούτε η επιστημονική έρευνα περιορίζεται μόνο στα πανεπιστήμια, ούτε η ανάπτυξη και υποστήριξη της είναι αποκλειστικό καθήκον του Κράτους... απλώς το Κράτος πρέπει να ενισχύει την επιστημονική έρευνα από οποιοδήποτε φορέα (ιδιωτικό ή δημόσιο) και αν διεξάγεται αυτή"⁵⁰.

Κατά συνέπεια η προστασία γενικότερα των συνταγματικά εγγυημένων δικαιωμάτων του ανθρώπου -ή, κατ' επέκταση, της συνταγματικής νομιμότητας συνολικά- δεν αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο και φροντίδα του κράτους, το οποίο αντίθετα μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να συνιστά πηγή κινδύνων για τα δικαιώματα. Άλλωστε ιστορικά τα δικαιώματα αυτά γεννήθηκαν ακριβώς ως αμυντικές διασφαλίσεις κατά του κράτους και ιδίως της εκτελεστικής εξουσίας⁵¹.

Και πάντως είναι απορίας άξιο πως θα προστατευθεί η έννομη τάξη με χαμηλού επιπέδου αστυνομικούς και υποβαθμισμένη παροχή αστυνομικών υπηρεσιών στο κοινό, αν υποθέσουμε ότι οι περί εξύψωσης του επιπέδου και αναβάθμισης των υπηρεσιών σκοποί του σωματείου είναι αντισυνταγματικοί, όπως δέχεται η απόφαση.

Με το παραπάνω συνταγματικά διάτρητο σκεπτικό το Εφετείο Κρήτης αποφάσισε, κατά πλειοψηφία, να εξαφανίσει την εφεσιδληθείσα από τον Νομάρχη Ηρακλείου απόφαση του Πολυμελούς Πρωτοδικείου περί εγγραφής στα βιβλία σωματείων της "Ένωσης Αστυνομικών ΕΛ.ΑΣ. Ηρακλείου".

Η δεύτερη περίπτωση στην οποία έγινε δεκτή έφεση στρεφόμενη εναντίον απόφασης για αναγνώριση σωματείου υπαλλήλων των σωμάτων ασφαλείας αφορά την "Πανελλήνια Ένωση Κατωτέρου Προσωπικού Λιμενικού Σώματος". Το Εφετείο Πειραιώς έκρινε⁵² ότι το καταστατικό της είναι παράνομο διότι δεν αποκλείει, ρητά ή σιωπηρά, την άσκηση του δικαιώματος της απεργίας, παρά την ύπαρξη της απαγορευτικής διάταξης του άρθρου 23 παρ. 2 εδ. 6'

50. ΣτΕ 1043/89, Το Σ 1989, σ. 308 επ.

51. Βλ. ενδεικτικά Δ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, τ.Γ', Αθήνα-Κομοτηνή 1988, σ. 49 επ., 68 επ.

52. Εφ Πειρ 1327/1990, ΕΕργΔ 1991, σ. 129 επ., με σχόλιο Γ. Ληξουριώτη, σ. 124 επ.

παρξη της απαγορευτικής διάταξης του άρθρου 23 παρ. 2 εδ. 6' Συντ. Αν και το συγκεκριμένο καταστατικό δεν φαίνεται να πάσχει από το ελάττωμα που του προσάπτεται και κατά συνέπεια η ορθότητα της τελικής κρίσης της απόφασης αμφισβητείται⁵³, το Εφετείο αναγνωρίζει ωστόσο καταρχήν το συνδικαλιστικό δικαίωμα όσων υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας, αντιδιαστέλλοντάς το, ορθά, από το απεργιακό δικαίωμα, που δέχεται ότι "συνιστά την πλέον έντονη εκδήλωση της συνδικαλιστικής δραστηριότητας, η οποία βεβαίως δεν καλύπτει το σύνολο των συνδικαλιστικών δραστηριοτήτων". Συμπεραίνει έτσι ότι επιτρέπεται η άσκηση του συνδικαλιστικού δικαιώματος από το προσωπικό του Λιμενικού Σώματος, παρά το ότι αυτό έχει στρατιωτική οργάνωση και πειθαρχία, όμοια με την Ελληνική Αστυνομία.

Βλέπουμε έτσι ότι δεν υπάρχει ενιαία απάντηση της νομολογίας, έστω και σε επίπεδο εφετειακών αποφάσεων, στο θέμα της συνδικαλιστικής ελευθερίας των αστυνομικών υπαλλήλων.

VI. ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Όπως έχει ήδη παρατηρηθεί, η συνδικαλιστική ελευθερία των αστυνομικών θα πρέπει να θεωρείται κατοχυρωμένη από το Σύνταγμα, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και την υπ' αρ. 87 Διεθνή Σύμβαση Εργασίας. Συνεπώς αυτοί έχουν δικαίωμα να συνιστούν συνδικαλιστικές ενώσεις ή να μετέχουν σ' αυτές και οι τελευταίες δεν επιτρέπεται να διαλυθούν από τη Διοίκηση, όπως προβλέπεται ειδικότερα από το άρθρο 12 παρ. 2 του Συντάγματος, ούτε δέβαια ν' ασκηθεί έμμεσα πίεση από μέρους της που αποβλέπει στον σκοπό αυτό. Από το πεδίο της νόμιμης δραστηριότητας των ενώσεων αυτών εξαιρείται μόνο η απεργία, σύμφωνα με τη ρητή διάταξη του άρθρου 23 παρ. 2 εδ. 6' του Συντάγματος. Αντίθετα επιτρέπονται όλες οι υπόλοιπες μορφές συνδικαλιστικής δραστηριότητας, όπως παραστάσεις προς την πολιτική ηγεσία των σωμάτων ασφαλείας, τη Βουλή, τα πολιτικά κόμματα και άλλους φορείς της κοινής γνώμης σχετικά με τα προβλήματα των αστυνομικών, δηλώσεις προς τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, ανάρτηση ανακοινώσεων συνδικαλιστικού περιεχομένου στους χώρους εργασίας (αστυνομικά καταστήματα), έκδοση και διανομή σχετικών εντύπων, σύμπραξη με άλλες δημοσιοϋπαλληλικές οργανώσεις

53. Βλ. *Ληξουριώτη*, ό.π., σ. 128-9.