

Αθήνα 17 ΟΚΤ. 1989

Αριθ. Πρωτ. 17

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
 ———
 Ο ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑΣ
 ΤΟΥ ΑΡΕΙΟΥ ΠΑΓΟΥ
 ———

Προς

το Υπουργείο Εσωτερικών

Διεύθυνση Εκλογών

Ενταύθα

Στο τιθέμενο ερώτημα με το υπ' αριθ. 57317/6.10.89 έγγραφό σας η γνώμη μας είναι η ακόλουθη:

1. Με το άρθρο 27 παρ.1 της εκλογικής νομοθεσίας (Πρ.Δ/μα 265/1969) ορίζεται ότι: "οι δικαστικοί, οι δημόσιοι γενικά πολιτικοί υπάλληλοι, το προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας και του Πυροσβεστικού σώματος και οι στρατιωτικοί, που υπηρετούν με οποιαδήποτε ιδιότητα στις ένοπλες δυνάμεις, ή στο Λιμενικό Σώμα και είναι γραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους Δήμου ή Κοινότητας του Κράτους, αλλά που υπηρετούν την ημέρα της προκήρυξης των εκλογών σ' άλλο δήμο ή κοινότητα, ασκούν το εκλογικό τους δικαίωμα στις βουλευτικές εκλογές στο δήμο ή την κοινότητα που υπηρετούν. Για το σκοπό αυτό γράφονται σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους σύμφωνα με τις ακόλουθες διατάξεις...."

2. Στην έννοια του όρου της ως άνω διατάξεως "οι δημόσιοι γενικά πολιτικοί υπάλληλοι" περιλαμβάνονται μόνο οι πολιτικοί υπάλληλοι, οι οποίοι διατελούν σε άμεση υπηρεσιακή και πειθαρχική σχέση προς το Κράτος (κατά τρόπο άμεσο με το νομικό πρόσωπο της πολιτείας). Η λέξη "γενικά" σημαίνει ότι στην ως άνω διάταξη υπάγονται όχι μόνο οι μόνιμοι δημόσιοι πολιτικοί υπάλληλοι, αλλά και εκείνοι οι πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι, οι οποίοι υπηρετούν στο Δημόσιο ως έκτακτοι, με σύμβαση, με θητεία κ.τ.λ. σε τακτικές θέσεις με σχέση δημοσίου δικαίου, οι κατηγορίες άλλωστε αυτών των

πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων μνημονεύονται ενδεικτικώς (μέσα σε παρένθεση) στο τέλος της παραγράφου 2 του άρθρου 27 της εκλογικής νομοθεσίας (Πρ.Δ/τος 265/1989). Είναι χαρακτηριστικό ότι ο όρος "πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι" επαναλαμβάνεται και στο εδάφιο 3 της παραγράφου 1 του ίδιου ως άνω άρθρου 27 της εκλογικής νομοθεσίας.

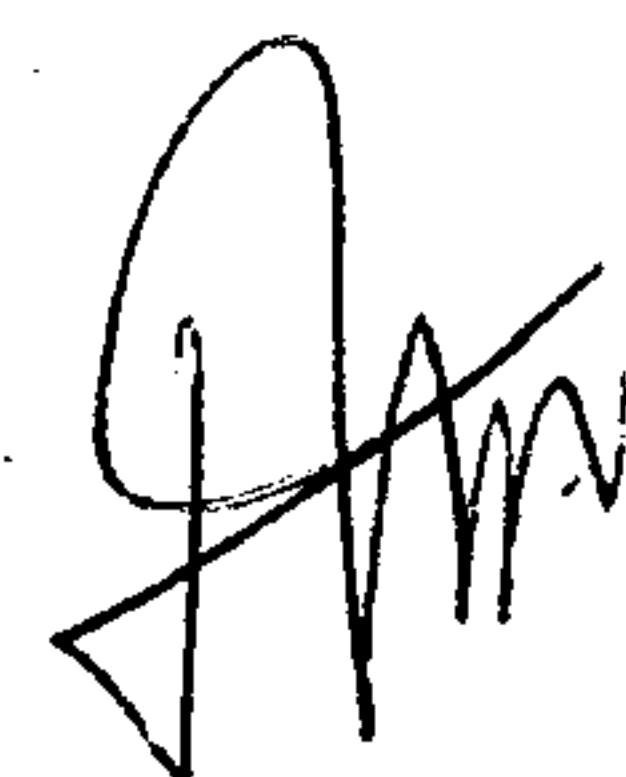
3. Τα παραπάνω σημαίνουν ότι στην παράγραφο 1 του άρθρου 27 της εκλογικής νομοθεσίας (Πρ.Δ/τος 265/1989) υπάγονται μόνο οι "δημόσιοι πολιτικοί υπάλληλοι" STRICTO SENSU και συνεπώς δεν περιλαμβάνονται υπάλληλοι ή δημόσιοι λειτουργοί, οι οποίοι συνδέονται με άμεση υπηρεσιακή και πειθαρχική σχέση προς οιοδήποτε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Έτσι δεν μπορούν να υπαχθούν στην ως άνω διάταξη:

α) υπάλληλοι της τοπικής αυτοδιοικήσεως (Δήμων και Κοινοτήτων).

β) υπάλληλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, για τους οποίους έχει επεκταθεί η ισχύς των διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα (Πρ.Δ/τος 611/1977), όπως π.χ. οι υπάλληλοι του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ - πρβλ. άρθρ. 1 του Βασ.Δ/τος 993/1966), ή οι υπάλληλοι του Οργανισμού Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), του Αυτόνομου Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), του Οργανισμού Εργατικής Εστίας (πρβλ. άρθρ. 11 παρ. 1 του Ν. 1082/1980) κ.λ.π.

γ) το προσωπικό νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, για το οποίο κατ'ειδική διάταξη νόμου εφαρμόζονται οι για τους δημοσίου υπαλλήλους ισχύουσες μισθολογικές, βαθμολογικές και λοιπές ρυθμίσεις, όπως π.χ. το διοικητικό προσωπικό των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (πρβλ. άρθρα 3 παρ. 1 και 22 παρ. 2 του Ν. 1268/1982), το προσωπικό της Σ.Ε.Λ. Ε.Τ.Ε. (πρβλ. άρθρ. 1 Ν.Δ/τος 581/1970, σε συνδυασμό με άρθρο 26 παρ. 2 και 3 του Ν.Δ/τος 789/1970) κ.τ.λ.

δ) υπάλληλοι ή δημόσιοι λειτουργοί, οι οποίοι υπηρετούν σε



άλλα, εκτός από το κράτος, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, δηλαδή σε οργανισμούς της αποκαλούμενης "καθ'ύλην αυτοδιοικήσεως" (πρβλ. σχετικώς Γ.Παπαχατζή, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, έκδ.6η, 1983, σελ 264 επ.) και των οποίων η δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα μπορεί να συναχθεί είτε από ειδικές διατάξεις της οργανικής νομοθεσίας του καθενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου που εξομοιώνουν το προσωπικό της υπηρεσίας του οργανισμού προς δημοσίους υπαλλήλους (όπως π.χ. το προσωπικό των κατ'άρθρ.7 του Ν.2592/1953 νοσηλευτικών ιδρυμάτων κατ'άρθρ.8 παρ.2 του Ν.2592/1953 και άρθρ.9 του Ν.965/1937, το προσωπικό των εθνικών-κρατικών παιδικών σταθμών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κατ'άρθρ.2 παρ.1 του Α.Ν.της 2.11.1935 "περί εθνικών παιδικών σταθμών" και άρθρου μόνου του Ν.1733/1951 κ.τ.λ.), είτε από το πνεύμα της οργανικής νομοθεσίας, όταν πρόκειται "περί κρατικής αυτόχρημα υπηρεσίας" οργανωμένης σε χωριστό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (π.χ.τα Πανεπιστήμια και τα άλλα Ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, το Γενικό Εκκλησιαστικό Ταμείο πρβλ. Συμβ.της Επικρ.725/1930, οι άλλοτε Σιδηρόδρομοι του Ελληνικού Κράτους-ΣΕΚ, πρβλ.Συμβ. της Επικρ.1193/1971 και 1933/1955 κτλ.)

4. Ενόψει των ανωτέρω παρέπεται ότι οι υπάλληλοι δημόσιοι λειτουργοί των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, για τους οποίους γίνεται λόγος στο ως άνω υπ'αριθ.57317/6.10.1989 έγγραφό (ερώτημά) σας, δεν υπάγονται στο άρθρο 27 παρ.1 της εκλογικής νομοθεσίας (Πρ.Δ/μα 265/1989). Ειδικότερα:

α) Οι ενταχθέντες στο Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣΥ) γιατροί που υπηρετούν στα αυτοδιοικούμενα και έχοντα χαρακτήρα νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου νοσοκομεία (πρβλ.άρθρ.6 Ν.1397/1983) τελούν σε άμεση υπηρεσιακή και πειθαρχική σχέση προς τα εν λόγω νομικά πρόσωπα και συνεπώς δεν έχουν την κατά το ως άνω άρθρο 27 παρ.1 της εκλογικής νομοθεσίας (Πρ.Δ/τος 265/1989) ιδιότητα του "δημοσίου πολιτικού υπαλλήλου". Και ορίζεται μεν στο άρθρο 24 παρ.2

του Ν.1397/1983 ότι οι γιατροί αυτοί είναι "μόνιμοι δημόσιοι λειτουργοί", η έννοια όμως του "δημοσίου λειτουργού" είναι ευρύτερη και περιλαμβάνει τόσο δημοσίους υπαλλήλους, όσο και υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (πρβλ.Αθαν.Ράϊκου, Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον, εκδ.11η, 1982, σελ.318 του ιδίου, Γ'Συμπλήρωμα ΔΦΕ.Δ., 1988, σελ.208 όπου και νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου).

β) Ως προς τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Α.Ε.Ι.) πρέπει να λεχθεί ότι "είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου πλήρως αυτοδιοικούμενα" (αρθρ.3 Ν.1268/1982). Το διδακτικό-ερευνητικό προσωπικό (ΔΕΠ) των Α.Ε.Ι. (Καθηγητές κ.λ.π.) τελεί σε άμεση υπηρεσιακή και πειθαρχική σχέση προς το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα). Και αν το διδακτικό προσωπικό των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων εξομοιώνεται προς δημοσίους υπαλλήλους (πρβλ. σχετικώς Συμβ.της Επικρ.137/1971, ΝοΒ 19,1051, Συμβ. της Επικρ.2650/1970 και 675/1947, υπ'αριθ.260/29.5.1980 Γνωμοδότηση του Καθηγητή Κων.Βαβούσκου ως νομικού Συμβούλου του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης), εν τούτοις τελεί σε άμεση υπηρεσιακή και πειθαρχική σχέση προς το νομικό πρόσωπο του Ανωτάτου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος και δεν έχουν επ'αυτού εφαρμογή όλες οι ισχύουσες για τους δημοσίους υπαλλήλους διατάξεις (πρβλ.για περιπτώσεις μη εφαρμογής των για τους λοιπούς δημοσίους υπαλλήλους ισχυουσών διατάξεων, Αρείου Πάγου 928/1981, Ποινικά Χρονικά ΑΒ,172 και Συμβ.της Επικρ.137/1971, ΝοΒ 19, 1051), αυτά δε ανεξάρτητα από τα νομικά ζητήματα της εφαρμογής ή μη όλων των σχετικών διατάξεων για όλα τα μέλη του διδακτικού προσωπικού των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (πρβλ.σχετικώς Αθαν.Ράϊκου, Β'Συμπλήρωμα Δικ.Εκλ.Δικ., 1983, σελ.88-89, σημ.164). Πρέπει να προστεθεί ότι ενώ στο άρθρο 16 του Συντάγματος του 1952 οι καθηγητές των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων χαρακτηρίζονταν ρητώς ως "δημόσιοι υπάλληλοι", στο άρθρ.16 παραγρ.6 του ισχύοντος Συντάγματος του 1975 χαρακτηρίζονται ως "δημόσιοι λειτουργοί", όρος ευρύτερος,



στον οποίο, όπως ελέχθη παραπάνω (στο στοιχείο α για τους γιατρούς του ΕΣΥ) περιλαμβάνονται τόσο δημόσιοι υπάλληλοι, όσο και υπάλληλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

γ) Τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Τ;Ε.Ι.) είναι αυτοδιοικτούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (αρθρ.1 παρ.1 του Ν. 1404/1983), τα δε μέλη του εκπαιδευτικού προσωπικού τους (καθηγητές, επίκουροι καθηγητές κ.λ.π.) "ασκούν δημόσιο λειτούργημα" και "η υπηρεσιακή τους κατάσταση ρυθμίζεται κατά τις διατάξεις του Ν. 1404/1983 και του εσωτερικού κανονισμού" (αρθρ.15 παρ.2 του Ν. 1404/1983) και συνεπώς τελούν σε άμεση υπηρεσιακή και πειθαρχική σχέση προς τα ως άνω νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Τ.Ε.Ι.). Ισχύουν συνεπώς αναλόγως και στην προκειμένη περίπτωση όσα ειτέθησαν παραπάνω στα στοιχεία α και β.

δ) Τέλος ανάλογα θα πρέπει να ισχύσουν και για όσους από τους υπαλλήλους που αναφέρονται στο ως άνω έγγραφό (ερώτημά) σας είναι υπάλληλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

5. Πρέπει να τονισθεί ότι και αν ακόμη υποστηριχθεί ότι το ως άνω επίμαχο για την ερμηνεία του άρθρου 27 παραγρ.1 της εκλογικής νομοθεσίας (Πρ.Δ/τος 265/1989) νομικό ζήτημα μπορεί να γεννήσει αμφιβολίες και αμφισβητήσεις που να οδηγήσουν και σε διαφορετικές λύσεις, αποκλίνουμε τελικώς προς την ως άνω άποψη, την οποία προκρίνομε και για τους ακόλουθους πρόσθετους λόγους:

α) Προς αποφυγή ενδεχομένων ακυροτήτων, οι οποίες μπορεί να προκύψουν αν σε συγκεκριμένη περίπτωση εκλογής η διαφορά των ψήφων μεταξύ των κομμάτων ή των υποψηφίων είναι μικρότερη από τον αριθμό των κατ'άρθρ.27 παρ.1 του Πρ.Δ/τος 265/1989 εγγραφέντων στις καταστάσεις και ψηφισάντων υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και αν τελικώς το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ως Εκλογοδικείο) δεχθεί ότι το άρθρο 27 παρα.1 της εκλογικής νομοθεσίας

δεν ισχύει και για τους υπαλλήλους των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και ότι συνεπώς όχι συννόμως οι εν λόγω υπάλληλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ψήφισαν βάσει των ως άνω καταστάσεων.

β) Όπως μας πληροφόρησαν οι αρμόδιες υπηρεσίες, ουδέποτε στο παρελθόν οι υπάλληλοι των ως άνω νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ψήφισαν βάσει καταστάσεων, κατ'εφαρμογή της από παλαιότερα (πρβλ. άρθρο 24 παρ. 2 του Ν. 4274/1962) ισχύουσας διάταξης του άρθρου 27 παρ. 1 της εκλογικής νομοθεσίας (Πρ. Δ/τος 265/1989).

γ) Αντίθετη της εδώ υποστηριζομένης απόψεως θα είχε ως συνέπεια είτε να επεκταθεί η ισχύς του άρθρου 27 παρ. 1 της εκλογικής νομοθεσίας (Πρ. Δ/τος 265/1989) σε όλους τους υπαλλήλους ή δημόσιους λειτουργούς όλων ανεξαιρέτως των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, είτε να επεκτείνεται η ισχύς της εν λόγω διατάξεως κατά περίπτωση σε ορισμένα μόνο νομικά πρόσωπα με αμφιλεγόμενα κάθε φορά κριτήρια. Τούτο όμως το τελευταίο θα δημιουργούσε στις οικείες υπηρεσίες πλείστες αμφιβολίες και αμφισβητήσεις, με κίνδυνο επελεύσεως των ως άνω (στο στοιχείο α) ακυρότητων, όταν μάλιστα είναι γνωστό ότι πολλές φορές για τα θέματα αυτά ανακύπτουν ακόμη και στη θεωρία και στη νομολογία νομικές έριδες, αμφιβολίες και αμφισβητήσεις.

6. Ανεξάρτητο από τα παραπάνω είναι βεβαίως το ζήτημα αν DE LEGE FERENDA είναι σκόπιμο να επεκταθεί η ισχύς του άρθρου 27 παρ. 1 της εκλογικής νομοθεσίας (Πρ. Δ/τος 265/1989) και στους υπαλλήλους ή δημόσιους λειτουργούς των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, τούτου όμως είναι ζήτημα ειδικής νομοθετικής ρυθμίσεως.-

Ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου


Γεώργιος Πλαγιαννάκος