

***Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ***

ΔΡΟΣΟΥ ΣΟΦΙΑ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Α. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

α) Σε διεθνές επίπεδο

Σε διεθνές επίπεδο το δικαίωμα για σύσταση και λειτουργία συνδικαλιστικών οργανώσεων κατοχυρώθηκε με τη διεθνή σύμβαση εργασίας υπ' αριθμ. 87/17-6-1948¹ «περί συνδικαλιστικής ελευθερίας και προστασίας του συνδικαλιστικού δικαιώματος», η οποία κυρώθηκε με τον νόμο 4204/19-9-1961², η οποία καλύπτει και τους δημοσίους υπαλλήλους, αφού με το άρθρο 9 παρ.1 εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της μόνο τους αστυνομικούς και το προσωπικό των ενόπλων δυνάμεων. Επομένως με το επιχείρημα της εξ αντιδιαστολής (argumentum contrario) κατοχυρώνει και το συνδικαλισμό των δημοσίων υπαλλήλων.³

Το δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων να διαπραγματεύονται συλλογικά με την Πολιτεία τις εργασιακές τους σχέσεις, που αποτελεί το ουσιαστικό περιεχόμενο της συνδικαλιστικής ελευθερίας, αναγνωρίστηκε με τις δσε 151/7-6-1978 «για την προστασία του δικαιώματος οργάνωσης και τις διαδικασίες καθορισμού των όρων απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση» και 154/19-6-1981 «για την προώθηση της συλλογικής διαπραγμάτευσης».

Οι εν λόγω διεθνείς συμβάσεις, 151/1978 και 154/1981, παρέχουν γενική προστασία στην ατομική και συλλογική συνδικαλιστική ελευθερία, στη συνδικαλιστική δραστηριότητα και στην ενθάρρυνση των συλλογικών διαπραγματεύσεων ως μηχανισμού ρύθμισης των εργασιακών σχέσεων στις δημόσιες υπηρεσίες, με εξαίρεση τις ένοπλες δυνάμεις και την αστυνομία.⁴

Οι διατάξεις των άρθρων 7 και 8 της 151/1978 δσε που αφορούν αντίστοιχα τις συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση και τους μηχανισμούς επίλυσης των συλλογικών διαφορών δεν έχουν χαρακτήρα επιτακτικό. Μάλιστα, η διατύπωσή τους είναι τόσο γενική που δεν καθορίζει τη μορφή των διαπραγματεύσεων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα

1 Σ. Μουδόπουλος, *Συλλογή Κειμένων για τους Κανόνες Προστασίας των Συνδικαλιστικών Οργανώσεων*, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλα, 1998, σελ. 173-177 και

Ι. Κουκιάδης, *Βασικοί Εργατικοί Νόμοι. Διεθνείς συμβάσεις εργασίας. Εσωτερικό Δίκαιο. Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας από το 1979*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής, 1991, σελ 99-100.

2 ΦΕΚ 174/19-9-1961.

3 Γ. Λεβέντης, *Παρεμβάσεις στα Πρακτικά Ημερίδας στις 13/2/1993 με θέμα Το Δικαίωμα των Ελεύθερων Συλλογικών Διαπραγματεύσεων στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα, 1994, σελ. 108.

4 Ζ. Καπούλας, «Τα συλλογικά δικαιώματα οργάνωσης απεργίας και διαπραγμάτευσης των δημοσίων υπαλλήλων» in *Διοικητική Ενημέρωση*, τ. 4, Αθήνα 1996, σελ. 57.

να υπάρχει ποικιλία εφαρμογών στο εθνικό δίκαιο αυτών που ως γενικές κατευθύνσεις εισάγει η 151/1978 δσε.⁵ Η 154/1981 δσε διευκρινίζει με τις διατάξεις των άρθρων της 1 παρ.3 και 5 παρ.1 ότι η τα μέτρα που θα ληφθούν για την προώθηση της συλλογικής διαπραγματεύσεως στη δημόσια διοίκηση θα πρέπει να συμβιβάζονται με τις εθνικές συνθήκες.⁶

β) Σε εθνικό επίπεδο

Σε εθνικό επίπεδο η αναγνώριση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων στους δημοσίους υπαλλήλους άρχισε με την κατοχύρωση του δικαιώματος συσπείρωσης και σύγκρουσης, δηλαδή συνεταιρισμού και απεργίας, με τα άρθρα 12 παρ.4 και 23 παρ.2 Συντ. 1975, συνεχίστηκε με το άρθρο 30 του ν.1264/1982, για να ολοκληρωθεί με την κατοχύρωση του δικαιώματος στο διάλογο με τον νόμο 2738/1999 και στη συνέχεια με το άρθρο 22 παρ.3 Συντ. 2001.

Χρειάστηκε να περάσουν σχεδόν δεκαοχτώ χρόνια από την ψήφιση της 151/1978 δσε και περίπου δεκαέξι χρόνια από την ψήφιση της 154/1978 δσε για την εισαγωγή αυτών των διεθνών συμβάσεων στο εθνικό μας δίκαιο με τους κυρωτικούς νόμους 2405/1996 και 2403/1996⁷ αντίστοιχα. Η κύρωση όμως των δσε 151/1978 και 154/1981 θα ήταν κενό γράμμα, αφού η συλλογική αυτονομία ήταν αδύνατον να λειτουργήσει χωρίς τη δημιουργία κατάλληλου νομικού πλαισίου. Το θεσμικό κενό της συμμετοχής των δημοσίων υπαλλήλων στην ρύθμιση των εργασιακών τους σχέσεων κάλυψε ο ν.2738/1999, που δημιούργησε για πρώτη φορά κανόνες για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις.⁸ Έτσι, το ελληνικό δικαϊκό σύστημα εναρμονίστηκε με τα ισχύοντα σε διεθνές επίπεδο για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση.

Μεσολάβησαν πάνω από τρία χρόνια από την κύρωση των δσε 151/1978 και 154/1981 για να ολοκληρωθεί στη χώρα μας η θεσμική εξομοίωση των δημοσίων υπαλλήλων με τους υπόλοιπους εργαζομένους στον τομέα των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων με την

5 Δ. Παπαδημούλης, Παρεμβάσεις στα Πρακτικά Ημερίδας 13/2/1993 με θέμα: **Το Δικαίωμα των Ελεύθερων Συλλογικών Διαπραγματεύσεων στη Δημόσια Διοίκηση**, Αθήνα: ΟΛΜΕ, 1994, σελ. 85.

6 Νόμος 2403/1996 in Κώδικας Νομικού Βήματος, τ. 44, Αθήνα, 1996,σελ. 737-738.

7 Εισηγητής του νομοσχεδίου για την κύρωσή των δσε 151 και 154 ήταν ο κ. Σ. Γιάτρας. Οι 151 και 154 δσε κυρώθηκαν ομόφωνα από την Βουλή, δηλαδή τις ψήφισαν όλα τα κόμματα του Ελληνικού Κοινοβουλίου.

8 Μ. Ντότσικα, «Οργάνωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων και πεδίο ισχύος των συλλογικών ρυθμίσεων» στην Ημερίδα στις 9/3/2001 με θέμα **Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας στο Δημόσιο, Εκτιμήσεις από την Πρώτη Εφαρμογή και Προοπτικές**, Αθήνα: ΠΟΕΜΔΥΔΑΣ, 2001, σελ. 1, 3.

ψήφιση του ν.2738/1999. Επίσης πέρασαν δύο ακόμα χρόνια από την εισαγωγή του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση για να κατοχυρωθεί το δικαίωμα σύναψης συλλογικών συμβάσεων εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων πλήρως επί τη ευκαιρία της αναθεώρησης του Συντάγματος το 2001.

Πίνακας 1

Δικαίωμα συλλογικής αυτονομίας των δημοσίων υπαλλήλων: η εξέλιξη της νομοθεσίας

Έτος	Εξέλιξη της νομοθεσίας	Αποτέλεσμα
1996	Κυρωτικοί νόμοι 2405/1996 και 2403/1996 των δσε 151/1978 και 154/1981 αντίστοιχα	αναγνώριση του δικαιώματος της συλλογικής αυτονομίας στους δημοσίους υπαλλήλους
1999	Νόμος 2738/1999	εισαγωγή συστήματος συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση
2001	Σύνταγμα του 2001 (άρθρο 22, παρ.3)	κατοχύρωση του δικαιώματος σύναψης συλλογικών συμβάσεων από τους δημοσίους υπαλλήλους

Πηγές: Ζ: Καπούλας: «Τα συλλογικά δικαιώματα οργάνωσης, απεργίας και διαπραγμάτευσης των δημοσίων υπαλλήλων» in *Διοικητική Ενημέρωση*, τ. 4, Αθήνα, 1996, σελ.55-58

Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, 2001

γ) Αιτίες καθυστέρησης της αναγνώρισης του δικαιώματος

Ιστορικά, έτσι όπως αναπτύχθηκε ο θεσμός των συλλογικών διαπραγματεύσεων στην Ευρώπη και τον κόσμο, παρατηρείται ότι πράγματι υπήρξε μια καθυστέρηση ως προς την αναγνώριση του δικαιώματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση.⁹ Στην Ελλάδα, επίσης, σημειώθηκε όπως είδαμε καθυστέρηση της αναγνώρισης του συλλογικού δικαιώματος διαπραγμάτευσης στους δημοσίους υπαλλήλους και της δημιουργίας ανάλογου θεσμικού πλαισίου, γεγονός που έχει να κάνει με το χαρακτήρα των εργασιακών σχέσεων στη δημόσια διοίκηση και με τη λειτουργία του ίδιου του κράτους.

Οι πραγματικές αιτίες της χρονικής καθυστέρησης που σημειώθηκε όσον αφορά στην αναγνώριση του δικαιώματος της συλλογικής διαπραγμάτευσης στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι:

- οι αντιλήψεις για τη δημοσιοϋπαλληλική σχέση
- η έλλειψη πολιτικής βούλησης και
- η καθυστέρηση ανάληψης πρωτοβουλίας από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις.

⁹ Λ. Αποστολίδης, Παρεμβάσεις στα Πρακτικά Ημερίδας στις 13/2/1993 με θέμα **Το Δικαίωμα των Ελεύτερων Συλλογικών Διαπραγματεύσεων στη Δημόσια Διοίκηση**, Αθήνα: ΟΛΜΕ, 1994, σελ. 80.

-Παραδοσιακά το ελληνικό διοικητικό σύστημα θεμελιωνόταν στην αντίληψη ότι οι όροι και οι σχέσεις εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να διέπονται από το δημόσιο δίκαιο στο πλαίσιο της ειδικής εξουσιαστικής σχέσης κράτους-δημόσιου υπαλλήλου.

-Κατηγορηματική ήταν η άρνηση όλων των κυβερνήσεων έως το 1996 να επικυρώσουν τις δσε 151/1978 και 154/1981 και κατ' επέκταση να αναγνωρίσουν το δικαίωμα της συλλογικής διαπραγματεύσεως των δημοσίων υπαλλήλων, παρ' όλες τις διαφορετικές διακηρύξεις

-Παρόλο που το θέμα των συλλογικών διαπραγματεύσεων αποτελούσε χρόνιο αίτημα του δημοσιοϋπαλληλικού κινήματος, ωστόσο δεν μπορούμε να πούμε ότι είχε γίνει υπόθεση συνολικά όλων των ομοσπονδιών και των σωματείων μέσα στο δημοσιοϋπαλληλικό συνδικαλιστικό κίνημα γεγονός που αιτιολογεί και την καθυστέρηση που υπήρξε από πλευράς δημοσιοϋπαλληλικού κινήματος στην προβολή του στην ουσία και όχι στους τύπους, γιατί το αίτημα αυτό αν και είχε τεθεί πολλά χρόνια πριν, δεν είχε διεκδικηθεί.¹⁰ Το γεγονός, όμως, ότι για μια σειρά ετών αποτέλεσε και απεργιακό αίτημα το ζήτημα της κύρωσης των διεθνών συλλογικών συμβάσεων εργασίας βοήθησε ασφαλώς προς την κατεύθυνση αυτή.

Ο Έλληνας δημόσιος υπάλληλος είχε επαφθεί στην πανάκεια της μονιμότητας και σε όλες τις σύμφυτες συνέπειες που επέρχονται από αυτή την έννοια της μονιμότητας, άλλως είναι έννοια της σχέσεως δημοσίου δικαίου και δεν είχε την ευκαιρία να ασχοληθεί με μια σειρά από σημαντικά ζητήματα, όπως τη συμμετοχή του σε αυτή την υπαλληλική σχέση που συνάπτει με το κράτος.¹¹

Η δομή και η διάθρωση του συνδικαλιστικού κινήματος των δημοσίων υπαλλήλων, με τα χιλιάδες σωματεία και τις δεκάδες ομοσπονδίες,¹² επίσης έπαιξε αρνητικό ρόλο στην αποτελεσματικότητα των αγώνων του για την κατάκτηση του εν λόγω δικαιώματος. Πράγματι η οργανωτική πολυδιάσπαση των ελληνικών συνδικάτων αποτελεί βασικό αρνητικό παράγοντα για τον συντονισμό της δράσης τους και κατ' επέκταση για την αποτελεσματικότητα των αγώνων τους.¹³

10 Ηλ. Βρετάκος, Παρεμβάσεις στα Πρακτικά Ημερίδας 13/2/1993 με θέμα **Το Δικαίωμα των Ελεύθερων Συλλογικών Διαπραγματεύσεων στη Δημόσια Διοίκηση**, Αθήνα: ΟΛΜΕ, 1994, σελ. 125-126.

11 Κ. Ρέμελης, ομοίως, σελ. 114-115.

12 Το 1993 είχαν καταγραφεί 60 ομοσπονδίες και 1200 πρωτοβάθμια σωματεία, ενώ το 1996 ο αριθμός τους έφτασε στις 70 ομοσπονδίες και τα 1500 πρωτοβάθμια σωματεία.

13 Θ. Σακελλαρόπουλος, (*Επιμέλεια*), **Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους**, Αθήνα: Κριτική, 1999, σελ. 271.

Β. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

α) Τα νομικά θεμέλια του νόμου 2738/1999

Η κύρωση των 151/1978 και 154/1981 διεθνών συμβάσεων εργασίας έθεσε τα νομικά θεμέλια για την εισαγωγή του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση. Πράγματι, με την κύρωση των 151/1978 και 154/1981 δσε, η ελληνική Πολιτεία δεσμεύθηκε να λάβει μέτρα για να ενθαρρύνει και να προωθήσει την ευρύτερη ανάπτυξη και χρησιμοποίηση διαδικασιών, που να επιτρέπουν τη συλλογική διαπραγμάτευση ανάμεσα στις ενδιαφερόμενες δημόσιες αρχές και τις οργανώσεις δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και να υιοθετήσει τρόπους διακανονισμού των διαφορών που προκαλούνται κατά τον καθορισμό των όρων απασχόλησης είτε με διαπραγματεύσεις των μερών, είτε με διαδικασία που να παρέχει εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, όπως η μεσολάβηση.¹⁴ Με άλλα λόγια, τα ελληνικά πολιτειακά όργανα με την κύρωση των ανωτέρω δσε δεσμεύτηκαν να οργανώσουν την άσκηση του δικαιώματος των δημοσίων υπαλλήλων για συλλογική διαπραγμάτευση των όρων απασχόλησής τους. Επομένως, η έκδοση ενός τυπικού νόμου, ο οποίος θα ρύθμιζε τις διαδικασίες της συλλογικής διαπραγμάτευσης, κατάρτισης συλλογικών συμβάσεων και επίλυσης των συλλογικών διαφορών στη δημόσια διοίκηση, ήταν αναγκαία .

Έτσι, εκδόθηκε ο ν.2738/1999, με τις ρυθμίσεις του οποίου κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά νομικά το δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων για συλλογικές διαπραγματεύσεις και κατάρτιση συλλογικών συμβάσεων εργασίας και οργανώθηκε θεσμικά η άσκηση του δικαιώματος αυτού. Συνεπώς, με τη έκδοση του ν.2738/1999, που δημιουργήθηκε με βάση τους κανόνες υπερεθνικού δικαίου σχετικά με τη διεξαγωγή των συλλογικών διαπραγματεύσεων, το ελληνικό δικαϊκό σύστημα εναρμονίστηκε με τα ισχύοντα σε διεθνές επίπεδο στο συγκεκριμένο θέμα.

β) Τα διαπραγματευόμενα-συμβαλλόμενα μέρη

Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 2 και 1 παρ., τα πρόσωπα που έχουν δικαίωμα και υποχρέωση να διαπραγματεύονται, είναι:

από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των έμμισθων πολιτικών υπαλλήλων με σχέση δημοσίου δικαίου:

¹⁴Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις», σελ. 1.

- του Δημοσίου,
- των διοικητικών υπηρεσιών των δικαστηρίου, δηλαδή των δικαστικών υπαλλήλων
- των νπδδ και
- των οτα. α΄ και β΄ βαθμού

καθώς και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των

διπλωματικών υπαλλήλων

των γιατρών του ΕΣΥ

των υπαλλήλων της Βουλής

υπό προϋποθέσεις που θα ρυθμίζουν ειδικά προεδρικά διατάγματα ή ο Κανονισμός της Βουλής σε περίπτωση των υπαλλήλων της Βουλής, λόγω του ειδικού νομικού καθεστώτος που διέπει την υπηρεσιακή τους κατάσταση και των ιδιαιτεροτήτων της οργάνωσης και δομής των συνδικαλιστικών τους οργανώσεων¹⁵ απαιτείται ειδική νομική μεταχείριση (άρθρ.12).

και από την πλευρά του Δημοσίου :

- το Δημόσιο
- τα νπδδ
- οι οτα α΄ και β΄ βαθμού

Με δεδομένο ότι σκοπός και κατάληξη των διαπραγματεύσεων είναι η κατάρτιση συλλογικών ρυθμίσεων, τα ίδια αυτά πρόσωπα καθίστανται και ικανά για διαπραγμάτευση και κατάρτιση, συλλογικών συμβάσεων εργασίας ΣΣΕ και συλλογικών συμφωνιών (σσ)¹⁶, δηλαδή συλλογικών ρυθμίσεων¹⁷. Όμως, όπως προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρου 4 παρ.1 και 2 και 13 παρ.3, ικανότητα διαπραγμάτευσης και συνεπώς υπογραφής συλλογικών ρυθμίσεων δεν αναγνωρίζεται στο σύνολο των παραπάνω προσώπων αλλά σε μέρος αυτών, συγκεκριμένα:

από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων στις συνδικαλιστικές οργανώσεις που πληρούν σωρευτικά τα εξής κριτήρια:

15Μ. Ντότσικα, «Οργάνωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων και πεδίο ισχύος των συλλογικών ρυθμίσεων» στην Ημερίδα στις 9/3/2001 με θέμα **Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας στο Δημόσιο, Εκτιμήσεις από την Πρώτη Εφαρμογή και Προοπτικές**, ΠΟΕΜΔΥΔΑΣ, Αθήνα 2001, σελ. 19-20.

16Β. Δούκα, «Συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. Διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in **Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου**, Τ. 60, τ. 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ. 582.

17Στο εξής όταν θα χρησιμοποιείται ο όρος συλλογικές ρυθμίσεις γίνεται αναφορά στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας (ΣΣΕ) και στις συλλογικές συμφωνίες(σσ).

- είναι τρίτου ή δευτέρου¹⁸ βαθμού και
- είναι οι πλέον αντιπροσωπευτικές

Γνωρίζουμε ότι η πλέον αντιπροσωπευτική τριτοβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση των δημοσίων υπαλλήλων είναι η ΑΔΕΔΥ. Στο σημείο αυτό τίθεται το ερώτημα βάσει ποιων κριτηρίων προσδιορίζεται κάθε φορά η πλέον αντιπροσωπευτική δευτεροβάθμια οργάνωση. Η έλλειψη διατάξεων για την έννοια της «πιο αντιπροσωπευτικής συνδικαλιστικής οργάνωσης», σύμφωνα με την επικρατέστερη άποψη¹⁹, μας οδηγεί στο άρθρο 6 παρ.2 του ν.1876/1990 που ορίζει ως κριτήριο της αντιπροσωπευτικότητας τον αριθμό των εργαζομένων που ψήφισε στις τελευταίες εκλογές για την ανάδειξη διοίκησης. Όμως, η προσφυγή στο ίδιο άρθρο του ν.1876/1990 δεν μπορεί να καλύψει το κενό του ν.2738/1999, ο οποίος δεν ορίζει όργανο που μπορεί να αποφαίνεται επί της αντιπροσωπευτικότητας, γιατί το όργανο αυτό που προβλέπει ο νόμος 1876/1999 είναι στελεχωμένο από πρόσωπα που θέσει και φύσει βρίσκονται στο πεδίο των σχέσεων εργασίας του ιδιωτικού δικαίου.²⁰

από την πλευρά του Δημοσίου:

- μόνο το Δημόσιο²¹

Από τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ.1 και 2 και 13 παρ.3, προκύπτει επίσης ότι, ανάλογα με το επίπεδο των διαπραγματεύσεων και κατ' επέκταση το είδος των ΣΣΕ και σσ, διαφοροποιείται τόσο η εκπροσώπηση του Δημοσίου όσο και ο βαθμός εκπροσώπησης των συνδικαλιστικών οργανώσεων των δημοσίων υπαλλήλων. Επομένως, ο ν.2738/1999 ορίζει τα διαπραγματευόμενα μέρη ανάλογα με το επίπεδο διαπραγμάτευσης και κατ' επέκταση τα συμβαλλόμενα μέρη ορίζονται ανάλογα με το είδος των συλλογικών ρυθμίσεων.

Επισημαίνεται τέλος ότι, επειδή από το νόμο 2738/1999 δε γίνεται διάκριση σε ότι αφορά την εφαρμογή του σε όλους, χωρίς εξαίρεση, τους δημοσίους υπαλλήλους μπορούμε ερμηνευτικά να πούμε ότι, οι διατάξεις του εφαρμόζονται σε όλους, ακόμα και στους υπαλλήλους των ανώτατων βαθμών της υπαλληλικής ιεραρχίας.

18 Σημειώνεται ότι, στην περίπτωση των δ/θμων σ.ο. δεν απαιτείται η ένταξή τους σε κάποια ανωτέρου βαθμού συνδικαλιστική οργάνωση.

19 Β. Δούκα, «συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. Διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in **Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου**, Τ. 60, τ. 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ. 582.

20 Ομοίως, σελ. 580.

21 Η αναγνώριση της ικανότητας αυτής μόνο στο Δημόσιο και όχι στα νπδδ και στα α' και β' βαθμού ενισχύεται και από τη διάταξη του άρθρου 4 παρ.3, σύμφωνα με την οποία ακόμη και για τη διενέργεια του διαλόγου με τις αντιπροσωπευτικές πρωτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις νομιμοποιείται μόνο το Δημόσιο.

β) Το περιεχόμενο των συλλογικών διαπραγματεύσεων- συλλογικών ρυθμίσεων

Η κατάληξη των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση είναι δυνατό να είναι είτε η υπογραφή συλλογικών συμβάσεων εργασίας (ΣΣΕ) είτε η υπογραφή συλλογικών συμφωνιών (σσ), ανάλογα με το είδος των θεμάτων που ρυθμίζονται. Συνεπώς:

Αντικείμενο συλλογικών διαπραγματεύσεων και συλλογικών συμβάσεων μπορούν να αποτελέσουν τα εξής θέματα που περιοριστικά αναφέρονται στο άρθρο 3 παρ.2 του ν.2738/1999:

- η εκπαίδευση και η επιμόρφωση,
- τα μέτρα υγιεινής και ασφάλειας, εφόσον δε τίγονται κανόνες αναγκαστικού δικαίου,
- τα ζητήματα που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση των υπαλλήλων, εκτός από τα συνταξιοδοτικά,
- η άσκηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων,
- τα θέματα αδειών και χρόνου απασχόλησης,
- τα θέματα που αφορούν την κινητικότητα του προσωπικού (τοποθέτηση, μετακίνηση, μετάθεση, απόσπαση και μετάταξη) και
- η ερμηνεία των όρων των συλλογικών συμβάσεων εργασίας

Αντικείμενο συλλογικών διαπραγματεύσεων και συλλογικών συμφωνιών μπορούν να αποτελέσουν, σύμφωνα με τη διάταξη 13 παρ.1,

- θέματα που το Σύνταγμα επιβάλλει να ρυθμίζονται μόνο με νόμο²².

Συνέπεια της συνταγματικής αυτής επιταγής είναι ότι τα θέματα αυτά δεν μπορούν να ρυθμιστούν με οποιοδήποτε άλλο δικαιοπαραγωγό μέσο, όπως η ΣΣΕ.²³ Πράγματι, ζητήματα όρων και συνθηκών απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων ως προς τα οποία υφίσταται συνταγματικός περιορισμός δεν μπορούν να αποτελέσουν περιεχόμενο κανονιστικού όρου συλλογικής σύμβασης εργασίας²⁴. Δεδομένης της στενής λειτουργικής σχέσης που υπάρχει ανάμεσα στο ενοχικό περιεχόμενο και στο κανονιστικό μέρος μιας ΣΣΕ, όπου το πρώτο είναι ανεκτό μόνο όταν ενισχύει τους όρους του δεύτερου, τα ανωτέρω θέματα δεν μπορούν να αποτελέσουν ούτε περιεχόμενο ενοχικού όρου μιας ΣΣΕ. Έτσι, εισάγεται ο θεσμός των συλλογικών συμφωνιών, οι οποίες είναι πολιτικές συμφωνίες που

²²Τέτοια θέματα είναι οι μισθοί, οι συντάξεις, η σύσταση οργανικών θέσεων, τα προσόντα, ο τρόπος διορισμού κ.α.

²³B. Δούκα,, «Μορφές συλλογικών ρυθμίσεων. Είδη, νομική φύση, περιεχόμενο» στην Ημερίδα στις 9-3-2001 με θέμα **Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας στο Δημόσιο. Εκτιμήσεις από την Πρώτη Εφαρμογή και Προοπτικές**, Αθήνα: ΠΟΕΜΔΥΔΑΣ, 2001, σελ. 3.

²⁴ B. Δούκα, «συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. Διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in **Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου**, Τ. 60, τ. 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ. 581.

αποτελούν τη βάση για την προώθηση νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων και δεν παράγουν κανένα έννομο αποτέλεσμα μέχρι την «υιοθέτησή» τους από τη Βουλή. Επίσης, αντικείμενο του περιεχομένου των σσ μπορεί να αποτελέσει:

- ο χρόνος υλοποίησης της δέσμευσης για την έκδοση νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων (άρθρ.13 παρ.2).

Εδώ προκύπτει το ερώτημα αν τα θέματα που δεν έχουν συνταγματικό περιορισμό και δεν απαριθμούνται στο άρθρο 3 παρ.2 του ν.2738/1999 μπορούν να αποτελούν αντικείμενο συλλογικής διαπραγμάτευσης. Επειδή η απαρίθμηση των θεμάτων στο άρθρο 3 παρ.2 του ν.2738/1999 είναι περιοριστική²⁵ και η διάταξη 13 παρ.1 αφορά μόνο θέματα που έχουν συνταγματικό περιορισμό, άρα θέματα που δεν απαριθμούνται στο άρθρο 3 και δεν έχουν συνταγματικό περιορισμό δεν θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο ούτε σύμβασης ούτε συμφωνίας. Τα θέματα αυτής της κατηγορίας φαίνεται να αφήνονται στη μονόπλευρη ρύθμιση από την εκτελεστική εξουσία.

β) Επίπεδα διαπραγμάτευσης και επίπεδο διαλόγου

Τα επίπεδα των συλλογικών διαπραγματεύσεων είναι ενιαία είτε αφορούν συλλογικές συμβάσεις, είτε συλλογικές συμφωνίες. Συγκεκριμένα, ο ν.2738/1999, με το άρθρο 4, εισάγει δύο επίπεδα διαπραγμάτευσης (παρ 1 και 2) συνδυάζοντας στοιχεία συγκέντρωσης και αποκέντρωσης κατά τη διαδικασία των διαπραγματεύσεων και ένα επίπεδο διαλόγου (παρ 3).

Η πρόταση της ΟΚΕ σχετικά τα επίπεδα διαπραγμάτευσης ήταν να οριστούν τα επίπεδα διαπραγμάτευσης και ιδίως το τρίτο με σαφήνεια. Για το λόγο αυτό είχε προταθεί, ο όρος «αντικείμενο διαλόγου» που συμπεριλαμβάνεται στο άρθρο 4 παρ.3 του ν.2738/1999 να αντικατασταθεί από τον όρο «αντικείμενο διαπραγμάτευσης»²⁶ Τελικά όμως, η πρόταση της ΟΚΕ δεν έγινε δεκτή, δηλαδή το δικαίωμα σύναψης συλλογικών ρυθμίσεων δε δόθηκε στις πρωτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις.

ι) Κεντρικό επίπεδο διαπραγμάτευσης

Οι διαπραγματεύσεις διεξάγονται σε ένα πρώτο, κεντρικό, επίπεδο. Αρμόδια πρόσωπα για διαπραγματευτούν στο επίπεδο αυτό και να καταρτίσουν γενικές συλλογικές ρυθμίσεις

25 Εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΔΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.24/291/20236/29-9-1999, σελ. 4.

26 Γνώμη της ΟΚΕ: Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, Α΄ Κεφάλαιο του σχεδίου νόμου «Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις», Αθήνα 1998, σελ. 9-10.

είναι, όπως είδαμε, η πλέον αντιπροσωπευτική τριτοβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση των δημοσίων υπαλλήλων, η ΑΔΕΔΥ, και το Δημόσιο, το οποίο εκπροσωπείται σε κεντρικό επίπεδο. (άρθρ.4 παρ.1).

Τα θέματα που τίθενται στο πρώτο επίπεδο διαπραγμάτευσης είναι θέματα που αφορούν τους γενικούς όρους που διέπουν το εργασιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Τα γενικά αυτά θέματα, τα οποία προβλέπονται από τα άρθρα 3 παρ.2 και 13 παρ.1, μπορούν να αποτελέσουν περιεχόμενο γενικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας (ΓΣΣΕ) ή γενικών συλλογικών συμφωνιών (γσσ), αντίστοιχα. Τονίζεται ότι, η διεξαγωγή κεντρικών συλλογικών διαπραγματεύσεων και η σύναψη γενικών συλλογικών ρυθμίσεων είναι σε πάντοτε δυνατή.

ii) Αποκεντρωμένο επίπεδο διαπραγμάτευσης

Οι διαπραγματεύσεις διεξάγονται σε ένα δεύτερο, αποκεντρωμένο, ανά

- Υπουργείο και ένα ή περισσότερα νπδδ που υπάγονται σ' αυτό και μία ή περισσότερες αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες που υπάγονται σ' αυτό ή ανά
- ομάδα νπδδ ή
- ομάδα διοικητικώς αποκεντρωμένων υπηρεσιών ή
- ομάδα αυτοδιοικούμενων κατά τόπο νπδδ (άρθρ.4 παρ.2).

Παρατηρούμε ότι η ομαδοποίηση στα παραπάνω επιμέρους τμήματα της κεντρικής διοίκησης γίνεται με συγκεκριμένα κριτήρια, όπως την ένταξη στο ίδιο υπουργείο, την ομοιότητα στη διοικητική οργάνωση, την όμοια καθ' ύλην ή κατά τόπο αρμοδιότητα. Συνεπώς, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις στο αποκεντρωμένο επίπεδο και κατ' επέκταση οι ειδικές συλλογικές ρυθμίσεις δεν αφορούν το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων, αφορούν μόνο τους υπαλλήλους των παραπάνω τμημάτων της κεντρικής διοίκησης. Σημειώνεται ότι, τμήμα φαίνεται να αποτελεί για τη δημόσια διοίκηση ότι ο κλάδος στον ιδιωτικό τομέα.

Αρμόδια πρόσωπα για να διαπραγματευτούν στο επίπεδο αυτό και να καταρτίσουν ειδικές συλλογικές ρυθμίσεις είναι από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων, η πλέον αντιπροσωπευτική δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση ή σύμφωνα με τα όσα ορίζει το άρθρο 4 παρ.2 εδ.β', όλες οι κατά κλάδο ή ειδικότητα αντιπροσωπευτικές δευτεροβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις του κάθε τμήματος της κεντρικής διοίκησης, όπου διεξάγονται οι εν λόγω διαπραγματεύσεις, με βάση τις κοινά διαμορφωμένες θέσεις τους και το Δημόσιο, που εκπροσωπείται από τα αρμόδια όργανα του στο εν λόγω τμήμα.

Σύμφωνα με το σύστημα που εισάγει το άρθρο 4 παρ.2 εδ.β', είναι φανερό ότι, ο κοινός νομοθέτης επέλεξε η εκπροσώπηση των δημοσίων υπαλλήλων που απασχολούνται στο συγκεκριμένο τμήμα να είναι πλήρης μέσω όλων των αντιπροσωπευτικών τους οργανώσεων, οι οποίες καλούνται να ενεργήσουν από κοινού. Για το λόγο αυτό, η αρμοδιότητα διεξαγωγής και υπογραφής ειδικών συλλογικών ρυθμίσεων ανήκει στο σύνολο των αντιπροσωπευτικών συνδικαλιστικών οργανώσεων του εν λόγω τμήματος της διοίκησης.

Συνεπώς, στο ερώτημα αν είναι δυνατή η σύναψη ειδικής συλλογικής ρύθμισης με μία μόνο και όχι με το σύνολο των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων ενός τμήματος της διοίκησης είναι αρνητική. Από την άλλη πλευρά, στο ερώτημα αν η άρνηση μιας ή περισσότερων από όλες τις αντιπροσωπευτικές συνδικαλιστικές οργανώσεις ενός τμήματος της διοίκησης αποκλείει την κατάρτιση ειδικών συλλογικών ρυθμίσεων με τις υπόλοιπες είναι θετική.

Το μεγαλύτερο μειονέκτημα αυτού του συστήματος που εισάγεται με το άρθρο 4 παρ.2 εδ.β' είναι το γεγονός ότι, αν υπάρχουν περισσότερες από μία δευτεροβάθμιες οργανώσεις που διεκδικούν τη σύναψη της ειδικής συλλογικής ρύθμισης και αν οι εν λόγω οργανώσεις δε συμφωνούν σε κοινά διαμορφωμένες θέσεις, τότε υπάρχει ο κίνδυνος να οδηγηθούμε σε αδυναμία διεξαγωγής των διαπραγματεύσεων και σε μονομερή καθορισμό από την Κυβέρνηση των όρων εργασίας.

Στο σημείο αυτό τίθεται το ερώτημα αν είναι δυνατή η κατάρτιση ομοιοεπαγγελματικών ειδικών συλλογικών ρυθμίσεων, δηλαδή είναι δυνατή η κατάρτιση μιας ειδικής συλλογικής ρύθμισης με μία μόνο κατηγορία υπαλλήλων με την ίδια ειδικότητα που απασχολούνται σε ένα τμήμα της κεντρικής διοίκησης. Το ερώτημα αυτό αφορά όχι μόνο στον καθορισμό της αρμόδιας συνδικαλιστικής οργάνωσης αλλά και στο περιεχόμενο μιας ομοιοεπαγγελματικής ειδικής ρύθμισης²⁷. Η απάντηση δόθηκε και σε σχετική συζήτηση στη Βουλή αλλά και στην πράξη με την κατάρτιση ομοιοεπαγγελματικών ΕΣΣΕ και εσσε.²⁸ Άλλωστε, τόσο το γεγονός ότι το άρθρο 4 παρ.2 δε φαίνεται να αποκλείει αυτού του είδους τις ειδικές ρυθμίσεις και παράλληλα η διάταξη του άρθρου 6 παρ.2 αναφέρει ότι μια συλλογική ρύθμιση θα πρέπει να αναγράφει την έκταση εφαρμογής της συνηγορούν υπέρ της σύναψης ομοιοεπαγγελματικών συλλογικών ρυθμίσεων. Αρμόδια συνδικαλιστική οργάνωση

27 Β. Δούκα, «Συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. Διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in **Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου**, Τ. 60, τ. 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ. 586-587.

28 Με δήλωσή του ο κ. Α. Τζανής (Υφυπουργός ΕΣΔΔΑ) σε σχετική συζήτηση στη Βουλή με θέμα τις ΣΣΕ και σσε των διπλωματούχων μηχανικών είχε διευκρινίσει ότι υπάρχει η δυνατότητα κατάρτισης ομοιοεπαγγελματικού τύπου ΣΣΕ και σσε στο δεύτερο επίπεδο. Μάλιστα, στην πράξη έχουν ήδη καταρτισθεί ομοιοεπαγγελματικού τύπου ειδικές ΣΣΕ και ειδικές σσε.

για τη σύναψη ομοιοεπαγγελματικών ΕΣΣΕ ή εσς είναι η πλέον κατά ειδικότητα αντιπροσωπευτική συνδικαλιστική οργάνωση.

Τα θέματα που τίθενται στο δεύτερο επίπεδο διαπραγματεύσεων είναι όλα τα θέματα που ορίζουν τα άρθρα 3 παρ.2 και 13 παρ.1 και μπορούν να ρυθμιστούν με ΓΣΣΕ ή με γσσ. Όμως, για να καταστεί δυνατή η διεξαγωγή του δεύτερου επιπέδου διαπραγμάτευσης, θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις που ρητά θέτει η διάταξη του άρθρου 4 παρ.2: τα θέματα που καλούνται να ρυθμίσουν

- από τη φύση τους χρειάζονται ειδικότερη αντιμετώπιση ή αφορούν στις ιδιαίτερες συνθήκες εργασίας και
- δεν έγιναν δεκτά για να αποτελέσουν περιεχόμενο γενικών συλλογικών ρυθμίσεων,²⁹ πράγμα που σημαίνει είτε ότι δεν έχουν τεθεί προς διαπραγμάτευση είτε ότι έχουν τεθεί και δεν έχουν γίνει δεκτά ως περιεχόμενο ΓΣΣΕ ή γσσ.³⁰

Τα ειδικά, βάσει των ανωτέρω κριτηρίων που προβλέπονται στο άρθρο 4 παρ.2, θέματα, τα οποία προβλέπονται από τα άρθρα 3 παρ.2 και 13 παρ.1, μπορούν να αποτελέσουν περιεχόμενο ειδικών συλλογικών συμβάσεων (ΕΣΣΕ) και ειδικών συλλογικών συμφωνιών (εσς), αντίστοιχα.

Το γεγονός ότι, η διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων και η κατάρτιση ειδικών συλλογικών ρυθμίσεων δεν είναι πάντα δυνατή, αναδεικνύει ένα αρνητικό στοιχείο του ν.2738/1999, την *υποβάθμιση του ρόλου των δευτεροβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων*.

Βάσει του ν.2738/1999, κύρια προϋπόθεση για το χαρακτηρισμό ενός θέματος ως ειδικού είναι να μην έχει γίνει δεκτό για να αποτελέσει περιεχόμενο γενικής συλλογικής ρύθμισης (άρθρα 4 παρ.2 και 13 παρ.3). Επομένως, *αν η ΑΔΕΔΥ συμφωνήσει να διαπραγματευτεί ένα ειδικό θέμα και το συμπεριλάβει ως περιεχόμενο μιας συλλογικής*

29Η αρχική διατύπωση στο **Σχέδιο Νόμου** «Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις» ήταν αντικείμενο διαπραγμάτευσης και όχι περιεχόμενο συλλογικών συμβάσεων, με αποτέλεσμα να υπάρχει ο κίνδυνος αποκλεισμού των δευτεροβάθμιων οργανώσεων από το σύνολο των ειδικών θεμάτων που προβλέπει ο νόμος ότι μπορούν να διαπραγματεύονται, όπως επισημάνθηκε από την αρμόδια κοινοβουλευτική ομάδα κατά τη συζήτηση του νόμου στη Βουλή (βλ. Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΙΘ', 3/8/1999).

30**Εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΔΑ** ΔΙΔΑΔ/Φ.65/3/οικ.5858/13-3-2001, σελ. 4 και εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΔΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.65/71/οικ.6284/29-3-2002, σελ. 3. Με τη διευκρίνιση αυτή, που περιλαμβάνεται στις εγκυκλίους του ΥΠΕΣΔΔΑ, απαντήθηκε ένα ερώτημα που είχε απασχολήσει το νομικό κόσμο, δηλαδή αν ο όρος δεν έγιναν δεκτά, που οπωσδήποτε σημαίνει ότι δεν μπορούν να αποτελούν περιεχόμενο γενικής ΣΣΕ, σημαίνει ότι μπορούν να τεθούν θέματα σε επίπεδο ειδικής ΣΣΕ για πρώτη φορά ή πρέπει να έχουν προταθεί πρώτα σε επίπεδο γενικής ΣΣΕ και να μην έχουν γίνει δεκτά.

ρύθμισης, τότε αυτόματα αποκλείονται οι δευτεροβάθμιες οργανώσεις από τις διαπραγματεύσεις για τα θέματα αυτά. Ομοίως, αν ένα ειδικό θέμα εισαχθεί από την Κυβέρνηση με σκοπό να μην επιτευχθεί συμφωνία με την ΑΔΕΔΥ και καταγραφεί η σχετική διαφωνία στο κείμενο της τελικής συλλογικής ρύθμισης, είναι δυνατό να οδηγήσει στον αποκλεισμό των δευτεροβάθμιων συνδικαλιστικών οργάνων από τις διαπραγματεύσεις για το εν λόγω θέμα.

iii) Το επίπεδο διαλόγου που εισάγει ο ν.2738/1999

Με τη διάταξη του άρθρου 4 παρ.3. εισάγεται ένα επίπεδο διαλόγου, ο οποίος διεξάγεται σε κάθε χώρο εργασίας. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειώσουμε ότι ο όρος «εργασιακός χώρος» ή «χώρος εργασίας», ο οποίος αναφέρεται στο άρθρο 4 παρ.3 του ν.2738/1999, δεν είναι απολύτως σαφής ως προς το περιεχόμενό του και αφήνει περιθώρια ερμηνείας. Στο πλαίσιο της εξεταζόμενης διάταξης το περιεχόμενο του όρου αυτού θα πρέπει, κατά μια ερμηνευτική εκδοχή, να προσδιορισθεί σε συνάρτηση με τους χώρους στους οποίους βάσει του άρθρου 30 του ν.1264/1982 μπορεί να συσταθεί μια συνδικαλιστική οργάνωση. Τέτοιοι «χώροι» είναι η

- κάθε υπηρεσία του δημοσίου,
- κάθε νπδδ,
- κάθε οτα

Η άποψη αυτή ενισχύεται από τη διάταξη του άρθρου 4 παρ.2 όπου οι χώροι αυτοί εργασίας ομαδοποιούνται όταν πρόκειται για τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων στο δεύτερο επίπεδο με σκοπό τη σύναψη ειδικών συλλογικών ρυθμίσεων εργασίας.³¹

Αρμόδια πρόσωπα για τη να συμμετάσχουν σε αυτόν τον διάλογο είναι η οικεία, ή αν υπάρχουν περισσότερες η πλέον αντιπροσωπευτική, πρωτοβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση στο χώρο εργασίας που διεξάγεται ο εν λόγω διάλογος, και το Δημόσιο το οποίο εκπροσωπείται από το αρμόδιο όργανο στο συγκεκριμένο εργασιακό χώρο.

Επειδή, όπως είδαμε, η συγκεκριμένη διάταξη δεν αναφέρει ποια μπορεί να είναι η κατάληξη ενός τέτοιου διαλόγου, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι γίνεται αναφορά σε διάλογο και όχι σε διαπραγμάτευση, η κατάληξη δεν μπορεί παρά να είναι η διαμόρφωση θέσεων και προτάσεων για τη ρύθμισή τους με μεταγενέστερη γενική ή ειδική συλλογική. Αυτό σημαίνει

31 Β. Δούκα, «Συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. Διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*, Τ. 60, τ. 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ. 594.

ότι, τα πορίσματα του διαλόγου δεν έχουν καμία νομική ισχύ.³² Η έλλειψη, όμως, ρητής νομοθετικής ρύθμισης που να επιτρέπει την κατάρτιση συλλογικής ρύθμισης σε επίπεδο κάθε χώρου εργασίας, δεν σημαίνει ότι αποκλείεται οποιαδήποτε «κινητικότητα» στο επίπεδο κάθε συγκεκριμένου εργασιακού χώρου.

Για να καταστεί δυνατή η διεξαγωγή ενός τέτοιου διαλόγου θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις που ρητά θέτει η παραπάνω διάταξη: τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο διαλόγου

- να μην έχουν ρυθμισθεί με οποιουδήποτε είδους συλλογική ρύθμιση ούτε να είχαν αποτελέσει αντικείμενο διαπραγματεύσεων για την κατάρτιση οποιουδήποτε είδους ΣΣΕ η σσ και
- η εφαρμογή των ρυθμίσεων δεν πρέπει να συνεπάγεται ιδιαίτερες οικονομικές επιβαρύνσεις.

Από τα παραπάνω προκύπτει ένα ακόμη αρνητικό στοιχείο του ν.2738/1999, ο αποκλεισμός των πρωτοβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων από τη σύναψη συλλογικών ρυθμίσεων συνεπώς η υποβάθμιση του ρόλου τους.

γ) Οι συλλογικές ρυθμίσεις

ι) Μορφές συλλογικών ρυθμίσεων

Οι μορφές που προσλαμβάνουν οι συλλογικές ρυθμίσεις στο νόμο 2738/1999, η νομική φύση και το περιεχόμενό τους είναι αποτέλεσμα των ιδιοτεροτήτων που παρουσιάζει το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Ο ν. 2738/1999 προβλέπει ότι οι μορφές που είναι δυνατό να πάρουν οι συλλογικές ρυθμίσεις στο δημοσιοϋπαλληλικό χώρο είναι δύο, οι οποίες αναφέρονται ρητά στα άρθρα 4 και 13 παρ.1: Οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας (ΣΣΕ), γνωστές ήδη από το χώρο του ιδιωτικού δικαίου, και οι πρωτοεμφανιζόμενες στο δικαστικό μας σύστημα συλλογικές συμφωνίες εργασίας (σσ).³³ Το κριτήριο της διττής αυτής διάκρισης των συλλογικών ρυθμίσεων έγκειται στο, όπως είδαμε, στο είδος των θεμάτων.

Λαμβάνοντας κανείς υπόψη τον ήδη γνωστό από το εργατικό δίκαιο ορισμό της ΣΣΕ στη λογική του και προσαρμόζοντας τον στη λογική του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου και στον νόμο 2738/1999, μπορεί να ορίσει τη

32 Β. Δούκα, «Συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. Διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in **Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου**, Τόμος 60, Τεύχος 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ. 595.

33 Β. Δούκα, «Μορφές Συλλογικών Ρυθμίσεων. Είδη, Νομική Φύση, Περιεχόμενο» στην Ημερίδα ΤΕΕ-ΠΟΕΜΔΥΔΑΣ στις 9-3-2001 με θέμα **Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας στο Δημόσιο. Εκτιμήσεις από την Πρώτη Εφαρμογή και Προοπτικές**, Αθήνα 2001, σελ. 2.

Συλλογική σύμβαση εργασίας (ΣΣΕ) ως την ιδιότυπη σύμβαση που καταρτίζεται εγγράφως μεταξύ συνδικαλιστικών οργανώσεων δημοσίων υπαλλήλων και της δημόσιας διοίκησης μετά από συλλογικές διαπραγματεύσεις και ρυθμίζει με κανονιστική ισχύ τους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων για τη ρύθμιση των οποίων δεν απαιτείται από το Σύνταγμα έκδοση τυπικού νόμου και τη

Συλλογική συμφωνία (σς) ως την ιδιότυπη εκείνη σύμβαση που καταρτίζεται εγγράφως μεταξύ συνδικαλιστικών οργανώσεων δημοσίων υπαλλήλων και της δημόσιας διοίκησης μετά από συλλογικές διαπραγματεύσεις και με την οποία δεσμεύεται η δημόσια διοίκηση είτε να προβεί στην έκδοση πράξης κανονιστικής φύσης, για την οποία υπάρχει σχετική εξουσιοδότηση νόμου, είτε να προωθήσει νομοσχέδιο με συγκεκριμένο περιεχόμενο, όταν πρόκειται να ρυθμίσει θέματα που κατά το Σύνταγμα πρέπει να ορίζονται με τυπικό νόμο.³⁴

ii) Νομική φύση- Δεσμευτικότητα των συλλογικών ρυθμίσεων

Ο ν.2738/1999 εισήγαγε τις *συλλογικές συμβάσεις εργασίας* του ιδιωτικού χώρου χωρίς καμία ουσιαστικά θεσμική ή λειτουργική μεταβολή, εκτός από τη στενότερη οριοθέτηση του περιεχομένου τους, επομένως η νομική φύση των ΣΣΕ στο χώρο της δημόσιας διοίκησης είναι αυτή που έχουν και στο ιδιωτικό δίκαιο, δηλαδή έχουν διττό χαρακτήρα, ως προς την προέλευση και τη θέσπιση ενοχικό, και ως προς τη ρύθμιση των επιμέρους δημοσιοϋπαλληλικών σχέσεων που ρυθμίζουν κανονιστικό.³⁵

Σκοπός των *συλλογικών συμφωνιών* δεν είναι η θέσπιση όρων κανονιστικού χαρακτήρα, αλλά η δέσμευση της δημόσιας διοίκησης, που είναι ένα εκ των δύο συμβαλλόμενων μερών, να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για να παραχθούν κρατικής προέλευσης κανόνες με το περιεχόμενο που έχει συμφωνηθεί. Συνεπώς ο μόνος χαρακτήρας που μπορούν να έχουν είναι ενοχικός και μάλιστα συμβατικός.³⁶ Με άλλα λόγια πρόκειται για πολιτικές συμφωνίες οι οποίες δεν παράγουν κανένα έννομο αποτέλεσμα μέχρι την υιοθέτησή τους από τη Βουλή.

34 Β. Δούκα, «Συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*, », Τ. 60, τ. 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ. 581.

35 Β. Δούκα, «Μορφές συλλογικών ρυθμίσεων. είδη, νομική φύση, περιεχόμενο» στην Ημερίδα στις 9-3-2001 με θέμα *Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας στο Δημόσιο. Εκτιμήσεις από την Πρώτη Εφαρμογή και Προοπτικές*, Αθήνα: ΠΟΕΜΔΥΔΑΣ 2001, σελ. 6.

36 Ομοίως, σελ. 6.

Εδώ τίθεται το ερώτημα *αν από μία συλλογική συμφωνία μπορούν να παραχθούν αγώγιμες αξιώσεις και υπέρ ποιων προσώπων με σκοπό τον εξαναγκασμό της δημόσιας διοίκησης ως συμβαλλόμενο μέρος στη σύμβαση αυτή για την έκδοση αναγκαίας κανονιστικής πράξης ή την προώθηση του απαιτούμενου νομοσχεδίου*. Από το νόμο 2738/1999 γενικά και ειδικότερα από το άρθρο 13 δεν μπορεί να συναχθεί ένας τέτοιος εξαναγκασμός της δημόσιας διοίκησης, ούτε, όμως, μπορεί να συναχθεί μια τέτοια δέσμευση ερμηνευτικά γιατί κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε αντισυνταγματική παρέμβαση στη νομοθετική εξουσία, ακόμη και στην περίπτωση που ασκηθεί κατ' εξουσιοδότηση από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας.

Ένα ερώτημα επίσης που τίθεται *είναι αν υπάρχει η δυνατότητα για νομοθετική ρύθμιση των θεμάτων που μπορούν να αποτελέσουν περιεχόμενο συλλογικής συμφωνίας είτε χωρίς να έχει προηγηθεί συλλογική συμφωνία είτε με διαφορετικό περιεχόμενο από αυτό που περιέλαβε η συλλογική συμφωνία και αν όχι ποιες είναι οι κυρώσεις που προέρχονται από μια τέτοια νομοθετική ρύθμιση*. Συνεπώς, δεν υπάρχει νομικό πρόβλημα αν το δημόσιο δεν τηρήσει τις δεσμεύσεις που ανέλαβε με τις συλλογικές συμφωνίες ή αν προωθήσει νομοσχέδιο με περιεχόμενο αντίθετο από αυτό που συμφωνήθηκε με τη συλλογική συμφωνία.³⁷ Στην πραγματικότητα η ευθύνη που φέρει η Κυβέρνηση δεν είναι νομική, αλλά πολιτική, πράγμα που σημαίνει ότι θα έχει να αντιμετωπίσει τις αντιδράσεις των εργαζομένων και την κοινή γνώμη.

Σημειώνεται ότι, από το κείμενο του νόμου 2738/1999 δεν προκύπτει *αν η Βουλή κυρώνει τις συλλογικές συμφωνίες χωρίς να τροποποιεί τις διατάξεις τους*. Στην πραγματικότητα, η Βουλή ασκώντας κυριαρχική αρμοδιότητα με βάση το Σύνταγμα έχει τη δυνατότητα να επέμβει στο περιεχόμενο των συλλογικών συμφωνιών.

Επιπροσθέτως από το κείμενο του νόμου δεν προκύπτει *εάν αντί για την ψήφιση νόμου με το περιεχόμενο που έχει διαμορφώσει η σσ είναι δυνατή η κύρωσή της ίδιας της σσ*. Η απάντηση στο αντίστοιχο ερώτημα είναι μάλλον θετική με την προϋπόθεση ότι το περιεχόμενο της σσε είναι διατυπωμένο με τέτοιο τρόπο ώστε να πληροί τις προδιαγραφές μιας νομοθετικής διάταξης.³⁸

iii) Είδη συλλογικών ρυθμίσεων

37 Β. Δούκα, «Συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*, Τ. 60, τ. 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ. 590-591.

38 Ομοίως, σελ. 594.

Με βάση τις ρυθμίσεις του νόμου 2738/1999 οι ΣΣΕ διακρίνονται με δύο διαφορετικά κριτήρια. Το πρώτο κριτήριο συνδέεται με τα θέματα που ρυθμίζουν, οπότε καθορίζονται συγχρόνως τα κατά περίπτωση συμβαλλόμενα μέρη και το εξ υποκειμένου πεδίο εφαρμογής κάθε είδους ΣΣΕ (άρθρ.4 παρ.1, 2). Το δεύτερο κριτήριο αφορά τον χρόνο ισχύος τους (άρθρα 7 και 9).

1. Με κριτήριο τη διάρκεια ισχύος τους,

- οι ΣΣΕ διακρίνονται σε:

ΣΣΕ αορίστου χρόνου, με ελάχιστη διάρκεια το ένα έτος (άρθρα 7 παρ.2 και 9 παρ.1) και *ΣΣΕ ορισμένου χρόνου*, οι οποίες είναι δυνατό να καταγγέλλονται κατά τη διάρκεια του πρώτου έτους ή πριν τη λήξη του συνολικού χρόνου διαρκείας τους, μόνο εάν έχουν μεταβληθεί σημαντικά οι συνθήκες που υπήρχαν κατά την υπογραφή τους (άρθρα 7 παρ.2 και 9 παρ.2).³⁹

Χρονική ισχύς των ΣΣΕ

Όσον αφορά στη χρονική ισχύ της ΣΣΕ διευκρινίζεται ότι, αρχίζει από την ημέρα της δημοσίευσής της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και λήγει με την πάροδο του χρόνου που συμφωνήθηκε ή με καταγγελία (άρθρ.7 παρ.2).

Εδώ τίθεται το θέμα ποια ΣΣΕ ισχύει κατά το διάστημα μεταξύ της λήξης μιας ΣΣΕ είτε με καταγγελία είτε λόγω παρόδου του χρόνου που συμφωνήθηκε έως την υπογραφή νέας ΣΣΕ. Βάσει του άρθρου 7 παρ.2 εδ.β' του νόμου 2738/1999, αν καταγγελλεί μια ΣΣΕ μέχρι την υπογραφή και δημοσίευση νέας ΣΣΕ, εφαρμόζεται εκείνη που καταγγέλθηκε (*μετενέργεια ΣΣΕ*). Αν και δεν ορίζεται από το νόμο, το ίδιο θα πρέπει να ισχύσει και για τις ΣΣΕ που έληξαν λόγω παρόδου του χρόνου που συμφωνήθηκε.

Σε περίπτωση καταγγελίας μιας ΣΣΕ, όπως είδαμε, ο ν.2738/1999 ορίζει ότι μέχρι την υπογραφή και δημοσίευση νέας ΣΣΕ εφαρμόζεται εκείνη που καταγγέλθηκε (άρθρ.7 παρ.2 εδ.β'). Όμως, δίνεται η δυνατότητα από τον νόμο στα συμβαλλόμενα μέρη να ορίσουν για μια ΣΣΕ *αναδρομική ισχύ* ως την ημέρα της λήξης ή της δημοσίευσης της καταγγελίας της προηγούμενης ΣΣΕ από την οποία αρχίζει να υπολογίζεται η διάρκειά της και στην περίπτωση εκείνη που δεν υπάρχει προηγούμενη ΣΣΕ, από την έναρξη των διαπραγματεύσεων (άρθρ.7 παρ.3).

- Από τη λειτουργία και το περιεχόμενο των σσ δεν προκύπτει ανάγκη διάκρισής τους με κριτήριο τη διάρκεια, όπως στις συλλογικές συμβάσεις εργασίας

39 Β. Δούκα: «Συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*, Τ. 60, τ. 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ. 581.

2. Με κριτήριο τα θέματα που μπορούν να ρυθμίσουν, και κατ' επέκταση τα συμβαλλόμενα μέρη και το εξ υποκειμένου πεδίο εφαρμογής τους,

- οι ΣΣΕ διακρίνονται σε:

Γενικές ΣΣΕ (άρθρ.4 παρ.1) και

Ειδικές ΣΣΕ (άρθρ.4 παρ.2).

Σκοπός των γενικών ΣΣΕ, όπως προκύπτει από το συνδυασμό των παραγράφων 1, 2 και 3 του άρθρου 4, είναι να διαμορφωθούν ομοιόμορφοι όροι και συνθήκες απασχόλησης για το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων. Σκοπός των ειδικών ΣΣΕ είναι να ρυθμίσουν θέματα που από τη φύση τους χρειάζονται ειδικότερη αντιμετώπιση ή να αφορούν σε ιδιόμορφες και ιδιαίτερες συνθήκες εργασίας που αφορούν στους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης ενός μέρους των δημοσίων υπαλλήλων που ανήκει σε ένα τμήμα της κεντρικής διοίκησης.

Ο όρος «ειδικότερη αντιμετώπιση» δημιούργησε έναν προβληματισμό σχετικά με το αν υπάρχει η δυνατότητα ή όχι επαναρρύθμισης με ειδικές ΣΣΕ θεμάτων που έχουν ήδη αποτελέσει περιεχόμενο γενικής ΣΣΕ, αλλά είναι αναγκαία η εξειδίκευσή τους.⁴⁰ Για να διερευνήσουμε αν υπάρχουν περιθώρια μιας τέτοιας ερμηνείας, θα πρέπει αρχικά να εντοπισθεί η ανάγκη που υπαγορεύει την εξειδίκευση μιας ρύθμισης ή το κριτήριο, με βάση το οποίο θα μπορούσε να γίνει μια τέτοια εξειδίκευση. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό ενδέχεται να δοθεί στην πράξη από τα διαπραγματευόμενα μέρη και τη νομολογία.

Συρροή περισσότερων ΣΣΕ

Με το άρθρο 8 του νόμου 2728/1999 υιοθετείται ανάλογη αρχή του εργατικού δικαίου, κατά την οποία αν περισσότερες ισχύουσες συλλογικές συμβάσεις εργασίας ρυθμίζουν το ίδιο θέμα, εφαρμόζεται η πιο ευνοϊκή για τον υπάλληλο.⁴¹ Με τη ρύθμιση αυτή, ο «υπάλληλος» ενάγεται σε σημείο αναφοράς προκειμένου να αξιολογηθεί από τις συρρέουσες ΣΣΕ η ευνοϊκότερη, ανεξάρτητα από το είδος των ΣΣΕ.. Επομένως, το κριτήριο της ευνοϊκότερης ρύθμισης καθορίζεται ρητά στον ν.2738/1999 και είναι αναμφισβήτητο το ατομικό συμφέρον του εργαζόμενου, για τον οποίο θα γίνει η εφαρμογή της ΣΣΕ και δεν αφήνει περιθώρια για προβληματισμούς όπως συμβαίνει με το ν.1876/1990.

40 Β. Δούκα: «Συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*, Τ. 60, τ. 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ 586.

41 *Εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΔΑ ΔΙΔΑΔ/Φ.24/291/20236/29-9-1999*, σελ. 6.

- οι σσ, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 13, ακολουθούν τις διακρίσεις των συλλογικών συμβάσεων ως προς τα θέματα που μπορούν να αποτελέσουν περιεχόμενό τους και κατ' επέκταση τα πρόσωπα που συμβάλλονται για την κατάρτισή τους και τα πρόσωπα που αφορούν, συνεπώς διακρίνονται σε

Γενικές σσ και

Ειδικές σσ

Τα θέματα που αποτελούν περιεχόμενο γενικών και ειδικών συλλογικών ρυθμίσεων και τα συμβαλλόμενα σε κάθε περίπτωση μέρη τα έχουμε δει σε προηγούμενες ενότητες, οπότε στη συνέχεια θα εξετάσουμε το εξ υποκειμένου πεδίο εφαρμογής σε κάθε είδος συλλογικής ρύθμισης, δηλαδή τα πρόσωπα που δεσμεύονται από τις κανονιστικές ρυθμίσεις τους.

Το εξ υποκειμένου πεδίο εφαρμογής των ΓΣΣΕ, είναι από την πλευρά των εργαζομένων, το σύνολο των έμμισθων πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων ανεξάρτητα τόσο από την υπηρεσία, το νπδδ ή τον οτα όπου έχουν προσληφθεί και υπηρετούν όσο και την ιδιότητά τους ως μελών της συμβληθείσας συνδικαλιστικής οργάνωσης (άρθρα 2 και 1 παρ.1). Από την άλλη πλευρά δεσμεύεται το Δημόσιο στο οποίο εντάσσονται στο σύνολο τους οι αυτοδιοικούμενες ή και αποκεντρωμένες υπηρεσίες και οι διοικητικές υπηρεσίες των δικαστηρίων και τα νπδδ, περιλαμβανομένων και των οτα α' και β' βαθμίδας

Το εξ υποκειμένου πεδίο εφαρμογής των ΕΣΣΕ είναι από την πλευρά των υπαλλήλων δεσμεύεται το σύνολο όσων απασχολούνται στις διοικητικές μονάδες που συνθέτουν την ομάδα στο πλαίσιο της οποίας καταρτίζεται η ειδική ΣΣΕ. Από την άλλη πλευρά δεσμεύεται το Δημόσιο, αλλά μόνο για τους υπαλλήλους των υπηρεσιών αποκεντρωμένων ή μη που εντάσσονται στο τμήμα των διοικητικών μονάδων στο πλαίσιο του οποίου καταρτίζεται η ειδική ΣΣΕ και τα νπδδ, περιλαμβανομένων και των οτα α' και β' βαθμού, που κατά περίπτωση εντάσσονται στο τμήμα αυτό.⁴² Δηλαδή το Δημόσιο ενεργώντας ως αντισυμβαλλόμενο μέρος στις ειδικές ΣΣΕ δεν δεσμεύει μόνο τον εαυτό του, αλλά και όλα τα νπδδ, τα οποία περιλαμβάνονται στην ομάδα και τα οποία μπορούν να παρίστανται στις διαπραγματεύσεις⁴³ αλλά δεν έχουν δικαίωμα να προσυπογράψουν τις ΣΣΕ.

Επειδή οι σσε δεν περιέχουν κανονιστικούς όρους, το εξ υποκειμένου πεδίο εφαρμογής τους ταυτίζεται με τα συμβαλλόμενα πρόσωπα, που είναι και τα μόνα που

42 Β. Δούκα: «Συνδικαλιστικά δικαιώματα δημοσίων υπαλλήλων. διακρίσεις συλλογικών ρυθμίσεων στον νόμο 2738/1999» in *Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου*, Τ. 60, τ. 13 (1445), Αθήνα 2001, σελ. 588-589.

43 *Εγκύκλιοι ΥΠΕΣΔΔΑ* υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΦ/Φ.65/3/οικ.5858/13-3-2001, σελ. 5 και ΔΙΔΑΔ/Φ.65/71/οικ.6284/29-3-2002, σελ.5.

δεσμεύονται από τις σσε. Τα πρόσωπα στα οποία αφορούν οι συμφωνίες και στα οποία θα αφορούν και οι ρυθμίσεις των νόμων και των κανονιστικών πράξεων που πρόκειται να ψηφισθούν και να εκδοθούν αντίστοιχα, ταυτίζονται με τους υπαλλήλους που κατά περίπτωση καλύπτουν οι σσε. Συγκεκριμένα τα πρόσωπα τα οποία αφορούν οι γσσ είναι το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων που απασχολούνται στο Δημόσιο, στο σύνολο των αυτοδιοικουμένων και αποκεντρωμένων υπηρεσιών και στις διοικητικές υπηρεσίες των δικαστηρίων, και στο σύνολο των νπδδ, περιλαμβανομένων των οτα α' και β' βαθμού, ενώ τα πρόσωπα τα οποία αφορούν οι ειδικές σσε είναι το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων που απασχολούνται στις διοικητικές μονάδες που εντάσσονται στο τμήμα της κεντρικής διοίκησης στο πλαίσιο του οποίου καταρτίζεται η ειδική σσ.

δ) Σύστημα επίλυσης συλλογικών διαφορών στη δημόσια διοίκηση

i) Ο θεσμός της μεσολάβησης

Η ελληνική πολιτεία με την κύρωση των 151/1978 και 154/1981 δσε δεσμεύθηκε να υιοθετήσει τρόπους διακανονισμού των συλλογικών διαφορών που προκαλούνται κατά τις διαπραγματεύσεις των μερών για τον καθορισμό των όρων απασχόλησης (άρθρ.8 δσε 151 και άρθρ.5 παρ.2 εδ.ε' δσε 154).

Οι θεσμοί επίλυσης συλλογικών διαφορών ή αλλιώς θεσμοί παρεμβολής τρίτων στη συλλογική διαφορά με σκοπό την επίλυσή της που έχει αναδείξει η διεθνής πρακτική είναι τριών κατηγοριών:

η συμφιλίωση, κατά την οποία ο συμφιλιωτής παρεμβαίνει για να διευκολύνει την επαφή των μερών, προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ τους χωρίς να υπεισέρχεται στην ουσία της διένεξης, αλλά περιορίζεται στη διαμόρφωση του κατάλληλου κλίματος για την επίλυσή της,

η μεσολάβηση, όπου παρεμβαίνει ο μεσολαβητής, ο οποίος αναλαμβάνει να διατυπώσει στα μέρη μια πρόταση για την επίλυσή της, η ισχύς της οποίας εξαρτάται από τη συμφωνία και των δύο μερών και

η διαιτησία, κατά την οποία ο διαιτητής αναλαμβάνει να επιλύσει, μια συλλογική διαφορά, με απόφασή του, η οποία είναι υποχρεωτική και για τα δύο μέρη.⁴⁴ Όσο και αν η παρέμβαση του διαιτητή μπορεί να έχει συμφιλιωτικό χαρακτήρα, εκείνο που διακρίνει τη διαιτησία από τις άλλες μορφές ειρηνικής επίλυσης των συλλογικών διαφορών εργασίας είναι η έκδοση μιας απόφασης, της οποίας η ισχύς δεν εξαρτάται από τη συμφωνία των μερών και επιλύει οριστικά

44 I. Κουκιάδης, στα Πρακτικά Ημερίδας στις 12/7/1996 με θέμα **Συστήματα Συλλογικών Διαπραγματεύσεων στο Δημόσιο Τομέα στην Ευρώπη**, Χαλκίδα :ΑΔΕΔΥ, 1996, σελ. 140.

τη συλλογική διαφορά⁴⁵, γεγονός που συμβάλει στην αποφυγή απεργιακών κινητοποιήσεων που ενέχει στην περίπτωση που εξετάζουμε τον κίνδυνο διατάραξης της ομαλής λειτουργίας της διοίκησης.

Η επιλογή του κοινού νομοθέτη στην περίπτωση που οι διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση αποτύχουν είναι η δυνατότητα παρέμβασης Μεσολαβητή(άρθρ.5 παρ.1 εδ.β'). Η παραπομπή της διαφοράς σε μεσολάβηση είναι προαιρετική, όπως προκύπτει από το κείμενο του νόμου, και όχι υποχρεωτική. Αντικείμενο του δεύτερου αυτού κύκλου των διαπραγματεύσεων παρουσία του Μεσολαβητή αποτελούν τόσο τα θέματα που αποτελούν περιεχόμενο ΣΣΕ όσο και εκείνα που αποτελούν περιεχόμενο σσε (άρθρ.10 παρ.1, 13 παρ 5).

Στο σημείο αυτό τίθεται το ερώτημα γιατί ο κοινός νομοθέτης επέλεξε την εισαγωγή του θεσμού της μεσολάβησης αντί της διαιτησίας, δεδομένου ότι ο δεύτερος είναι πιο αποτελεσματικός. Στο δημόσιο τομέα, για συνταγματικούς λόγους δεν επιτρέπεται η θέσπιση διαιτητικής διαδικασίας στα θέματα που αποτελούν αντικείμενο συλλογικής συμφωνίας καθώς τα θέματα αυτά πρέπει να ρυθμίζονται με τυπικό νόμο. Συνεπώς, δεν είναι δυνατό να αποφασίσει κάποιος τρίτος για αυτά. Επίσης τονίζεται ότι, η διαιτησία είναι δύσκολο να εφαρμοσθεί στο δημόσιο, γιατί κάτι τέτοιο σημαίνει ότι κάποιος που έχει την ευθύνη της εξουσίας (όπως π.χ. ο Υπουργός Οικονομικών) θα πρέπει να αποδεχθεί αυτό που θα αποφασίσει ένας τρίτος, ο διαιτητής, και να το εφαρμόσει.⁴⁶

Βέβαια, λόγοι που να απαγορεύουν τη θέσπιση διαιτητικής διαδικασίας στα θέματα που αποτελούν περιεχόμενο ΣΣΕ δε συντρέχουν, όπως είχε επισημάνει η ΟΚΕ, η οποία είχε προτείνει την εισαγωγή του θεσμού της διαιτησίας για τα συγκεκριμένα θέματα, με την προϋπόθεση ότι η προσφυγή στη διαδικασία της διαιτησίας θα γίνεται κατόπιν συμφωνίας και των δυο μερών.⁴⁷

ii) Όργανο μεσολάβησης

45 Κ. Παπαδημητρίου, «Εθνική Εισήγηση: Ελλάδα», Διεθνές Συνέδριο με θέμα **Μηχανισμοί Επίλυσης των Συλλογικών Διαφορών Εργασίας**, ΟΜΕΔ, Αθήνα 2002 και

Κ. Παπαδημητρίου, **Συλλογικές Εργασιακές Σχέσεις και Επίλυση των Διαφορών Εργασίας. Η Επίλυση των Συλλογικών Διαφορών Εργασίας**, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλα, 1992, σελ. 125-127.

46 Ι. Κουκιάδης, στα Πρακτικά Ημερίδας στις 12/7/1996 με θέμα **Συστήματα Συλλογικών Διαπραγματεύσεων στο Δημόσιο Τομέα στην Ευρώπη**, Χαλκίδα :ΑΔΕΔΥ, 1996, σελ. 140.

47 **Γνώμη της ΟΚΕ**: Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, Α' Κεφάλαιο του σχεδίου νόμου «Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις», Οκτώβριος 1998, σελ 11.

Το όργανο μεσολάβησης ορίζεται από το άρθρο 11 του νόμου 2738/1999.

Προσωρινό Σώμα Μεσολαβητών

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 11 παρ.1, κάθε δύο έτη καταρτίζεται, ύστερα από απόφαση του Υπουργού ΕΣΔΔΑ, ονομαστική κατάσταση μεσολαβητών,⁴⁸ στην οποία συμμετέχουν τα εξής πρόσωπα:

- αφενός υποχρεωτικά ο πρόεδρος και οι αντιπρόεδροι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) και αφετέρου
- τρεις καθηγητές ή αναπληρωτές καθηγητές νομικών τμημάτων των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, που ορίζονται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης από τρεις προτεινόμενους από τον Πρόεδρο κάθε νομικού τμήματος.⁴⁹

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να διευκρινισθεί ότι, μέχρι να σχηματισθεί Σώμα Μεσολαβητών, οι ανωτέρω μεσολαβητές, δηλαδή ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι του Νομικού Συμβουλίου, καθώς και οι τρεις καθηγητές των Νομικών Σχολών αποτελούν de facto ένα προσωρινό «Σώμα Μεσολαβητών», εκ των οποίων κληρώνεται ο εκάστοτε μεσολαβητής για την επίλυση της δημόσιας συλλογικής διαφοράς.

Σώμα Μεσολαβητών

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 11 παρ.2 δυνητική είναι η σύσταση Σώματος Μεσολαβητών. Κατά την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 11 παρ.2, ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι του Νομικού Συμβουλίου και οι τρεις καθηγητές των Νομικών Σχολών θα αποτελούν τη Διοικούσα Επιτροπή του Σώματος Μεσολαβητών. Αρμοδιότητα της Διοικούσας Επιτροπής του Σώματος των Μεσολαβητών θα είναι η ετήσια κατάρτιση καταλόγου Μεσολαβητών. Επίσης, αρμοδιότητα της Διοικούσας Επιτροπής θα είναι ο ορισμός Μεσολαβητή, είτε από τον κατάλογο των Μεσολαβητών είτε από τα ίδια τα μέλη της Διοικούσας Επιτροπής, λαμβάνοντας υπόψη σε κάθε περίπτωση τα εισαγόμενα προς μεσολάβηση θέματα. Λαμβάνοντας υπόψη όσα προβλέπονται στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, τα μέλη της Διοικούσας Επιτροπής του Σώματος Μεσολαβητών θα έχει ισόβια θητεία, πράγμα που σημαίνει ότι δε θα υπάρχει τρόπος να ανανεωθεί αυτό το όργανο

48 Η πρώτη σχετική απόφαση είναι η υπ' αριθμ. ΔΙΑΚ/Φ.38/12602/6-7-2000 και η επόμενη είναι η υπ' αριθμ. ΔΙΑΚ/Φ.38/6/2505/12-6-2002.

49 Με δεδομένο ότι οι Νομικές Σχολές της χώρας είναι τρεις, η επιλογή των τριών καθηγητών γίνεται μεταξύ εννέα συνολικά προτεινόμενων.

μεσολάβησης.

Η ΟΚΕ, σε ότι αφορά τις ρυθμίσεις για τους Μεσολαβητές, είχε τονίσει ότι ο *περιορισμός των μεσολαβητών στον Πρόεδρο και τους Αντιπροέδρους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και σε τρεις πανεπιστημιακούς καθηγητές δε συμβάλλει στην αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού*. Η ΟΚΕ θεωρούσε επιβεβλημένη τη δημιουργία Σώματος Μεσολαβητών και τι' αυτό είχε προτείνει την εξ αρχής ρητή και όχι δυνητικά προβλεπόμενη σύστασή του.⁵⁰

Στο θεσμό της μεσολάβησης που εισάγεται στο σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση παρατηρούνται και άλλα τρωτά σημεία. Αρχικά το γεγονός ότι, οι καθηγητές ορίζονται από τον Υπουργό Εσωτερικών και όχι με αντικειμενικές διαδικασίες. *Ο διορισμός των Μεσολαβητών από την Πολιτεία υπονομεύει προκαταβολικά την αντικειμενικότητα και την αμεροληψία του θεσμού*. Αντίθετα, η διαδικασία μεσολάβησης θα έπρεπε να παρέχει στα δύο μέρη εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, όπως ορίζει το άρθρο 8 της 151 ΔΣΕ. Με άλλα λόγια, η έλλειψη αντικειμενικών κριτηρίων στο διορισμό των Μεσολαβητών δεν βοηθά στη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης στο έργο του Μεσολαβητή ούτε ενισχύει την εικόνα της αντικειμενικότητάς του.

Επίσης, ο νόμος αναφέρει ρητά στο άρθρο 11 παρ.1 εδ β' ότι, για την επίλυση κάθε συλλογικής διαφοράς ορίζεται ένας μόνο Μεσολαβητής. Όταν πρόκειται, όμως, για *συλλογική διαφορά που προκύπτει σε κεντρικό επίπεδο, δεδομένου της σοβαρότητας των προβλημάτων που ανακύπτουν σε αυτό το επίπεδο, ο θεσμός της μεσολάβησης ενδεχομένως να λειτουργούσε πιο αποτελεσματικά, αν ο αριθμός των Μεσολαβητών ήταν μεγαλύτερος του ενός και καθένας είχε διαφορετική επιστημονική κατάρτιση*. Η ΟΚΕ, μάλιστα, είχε προτείνει να επιλέγονται τρεις Μεσολαβητές στην περίπτωση αυτή.⁵¹

Τέλος, ο νόμος δεν αναφέρει ρητώς, αλλά κατά τη γνώμη μας *δε φαίνεται να αποκλείει και την περίπτωση ο Μεσολαβητής να ορίζεται με κοινή συμφωνία των μερών*. Τέλος, παρόλο που ο νόμος δεν αναφέρει τον ορισμό *αναπληρωτή Μεσολαβητή, ωστόσο μια τέτοια πρόβλεψη είναι σκόπιμη, γιατί δεν είναι δυνατό να ματαιώνεται μια διαδικασία διαπραγματεύσεων από*

50 **Γνώμη της ΟΚΕ:** Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, Α' Κεφάλαιο του σχεδίου νόμου «Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις», Οκτώβριος 1998, σελ 11.

51 Ομοίως, σελ. 11.

μια προσωπική αδυναμία του επιλεγέντος Μεσολαβητή.⁵² Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι, στις σχετικές υπουργικές αποφάσεις για τον ορισμό Μεσολαβητή υπάρχει πρόβλεψη για τον ορισμό αναπληρωτή Μεσολαβητή, επίσης με τη διαδικασία της δημόσιας κλήρωσης.

ε) Τα χαρακτηριστικά του νόμου 2738/1999

i) Τα θετικά χαρακτηριστικά του νόμου 2738/1999

1. Η δημιουργία δικαιώματος και υποχρέωσης συμμετοχής στις συλλογικές διαπραγματεύσεις που δεσμεύει εξίσου και την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων και τη δημόσια διοίκηση.
2. Η θέσπιση δικαιώματος πληροφόρησης της πλευράς των δημοσίων υπαλλήλων για κάθε θέμα που διευκολύνει τις συλλογικές διαπραγματεύσεις.
3. Η καθιέρωση της αρχής του καλόπιστου και τεκμηριωμένου διαλόγου μεταξύ των μερών, δηλαδή το καθήκον των μερών να διαπραγματεύονται με στόχο την επίτευξη συμφωνίας. Ο κανόνας αυτός αξιοποιείται κατά τις απευθείας διαπραγματεύσεις και κατά τη διαδικασία μεσολάβησης.⁵³
4. Η οριοθέτηση της παρέμβασης του κράτους και των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.

ii) Τα αρνητικά χαρακτηριστικά του νόμου 2738/1999

Κατά την ανάλυση των διατάξεων του ανωτέρω νόμου διαπιστώνουμε την ύπαρξη και άλλων αδυναμιών και ελλείψεων. Συνοπτική αναφορά σε αυτές γίνεται στη συνέχεια:

- Η καθιέρωση δύο επιπέδων διαπραγμάτευσης, ενός κεντρικού όπου από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων συμμετέχει η ΑΔΕΔΥ και ενός δεύτερου, αποκεντρωμένου σε επίπεδο Υπουργείου, Περιφέρειας, εποπτευόμενων νπδδ, αυτοτελών υπηρεσιών κτλ, όπου συμμετέχουν οι πλέον αντιπροσωπευτικές δευτεροβάθμιες οργανώσεις και ενός επιπέδου διαλόγου στο χώρο εργασίας οδηγεί στον αποκλεισμό των πρωτοβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων από τη διαδικασία των συλλογικών διαπραγματεύσεων.
- Η ανάδειξη της ΑΔΕΔΥ ως κύριου διαπραγματευτή από την πλευρά των δημοσίων

52 Ι. Ληξουριώτης «Συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση. διαδικασία διαπραγματεύσεων και ζητήματα εφαρμογής των συλλογικών ρυθμίσεων» στην Ημερίδα στις 9-3-2001 με θέμα «**Συλλογικές Συμβάσεις στο Δημόσιο. Εκτιμήσεις από την Πρώτη Εφαρμογή. Προοπτικές**», Αθήνα: ΠΟΕΔΜΥΔΑΣ 2001, σελ. 6.

53 Μ. Ντότσικα: «Οργάνωση των Συλλογικών Διαπραγματεύσεων και Πεδίο Ισχύος των Συλλογικών Ρυθμίσεων» στην Ημερίδα στις 9/3/2001 με θέμα «Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας στο Δημόσιο, Εκτιμήσεις από την πρώτη εφαρμογή και προοπτικές», ΠΟΕΔΜΥΔΑΣ, Αθήνα 2001, σελ. 10.

υπαλλήλων έχει ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση των δευτεροβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων.

- Το δικαίωμα της συλλογικής διαπραγμάτευσης αναγνωρίζεται στις αντιπροσωπευτικές δευτεροβάθμιες οργανώσεις χωρίς όμως να καθορίζονται από τον νόμο κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας ούτε η αρμόδια αρχή που θα κρίνει την αντιπροσωπευτικότητα μιας οργάνωσης, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει ακόμη και αδιέξοδο των συλλογικών διαπραγματεύσεων αν για παράδειγμα δύο δευτεροβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις διεκδικούν την υπογραφή μιας ΣΣΕ
- Οι δευτεροβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις έχουν το δικαίωμα να διαπραγματεύονται μόνο ειδικά θέματα. Στο σημείο αυτό τονίζεται ότι Το βασικό κριτήριο για το χαρακτηρισμό ενός θέματος ως ειδικού είναι να μην έχει αποτελέσει περιεχόμενο γενικής συλλογικής ρύθμισης. Η προϋπόθεση αυτή μπορεί να οδηγήσει στον αποκλεισμό των δευτεροβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων από τα θέματα που ορίζει ο νόμος σε περίπτωση που τα διαπραγματευόμενα μέρη δεχθούν να συμπεριλάβουν το οποιοδήποτε ειδικό θέμα σε γενική συλλογική ρύθμιση.
- Ο ρόλος του κράτους στο θεσμό της μεσολάβησης είναι διττός, ενεργεί ταυτόχρονα με την ιδιότητα του εργοδότη και κατ' επέκταση του ενός εμπλεκόμενου στη διαφορά μέρους, αλλά και με την ιδιότητα της αρχής εκείνης που επιλέγει και διορίζει τους μεσολαβητές. Η έλλειψη αντικειμενικών κριτηρίων για το διορισμό των μεσολαβητών δε συμβάλλει στην καλλιέργεια κλίματος εμπιστοσύνης στο έργο του μεσολαβητή και στην ενίσχυση της εικόνας της αντικειμενικότητάς του, γεγονός που μπορεί να δημιουργήσει αντικειμενική αδυναμία στο να ασκούν οι Μεσολαβητές το έργο τους.
- Η διαδικασία και το χρονοδιάγραμμα των συλλογικών διαπραγματεύσεων ρυθμίζεται αυστηρά από τον νόμο. Με τον τρόπο αυτό περιορίζεται το δικαίωμα των μερών να ευελικτοποιούν με συμφωνίες τους τις διαδικασίες των συλλογικών διαπραγματεύσεων και της μεσολάβησης.
- Σύμφωνα με τα χρονικά όρια που θέτει ο ν.2738/1999, το μεγαλύτερο μέρος των διαπραγματεύσεων λαμβάνει χώρα κατά τους θερινούς μήνες, γεγονός που προκαλεί δυσχέρειες στη διαπραγματευτική διαδικασία.
- Η έλλειψη διατάξεων που να καθορίζουν την εκπροσώπηση του Δημοσίου σε επίπεδο Υπουργών, Υφυπουργών ή έστω Γενικών Γραμματέων τόσο στο κεντρικό όσο και στο δεύτερο επίπεδο διαπραγμάτευσης, με αποτέλεσμα να μη διασφαλίζεται η ύπαρξη ενός αξιόπιστου διαπραγματευτή από την πλευρά του Δημοσίου.

ζ) Η πολιτική διάσταση της θεσμικής κατάκτησης των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση

Ο ν.2738/1999 σηματοδοτεί την υποχώρηση ενός συστήματος διοίκησης που στηριζόταν στην έννοια της υποταγής του υπαλλήλου προς την κρατική εξουσία και την καθιέρωση ενός συστήματος διμερούς επιρροής. Η εισαγωγή του συμμετοχικού και συναινετικού συστήματος της συλλογικής αυτονομίας στη δημόσια διοίκηση ως μεταρρύθμιση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί επαναστατική υπό την έννοια ότι έρχεται σε ρήξη με μια παράδοση δύο αιώνων, μιας παράδοσης που πρακτικά ισχύει από τότε που ιδρύθηκε το ελληνικό κράτος. Η πολιτική διάσταση των συλλογικών διαπραγματεύσεων και κατ' επέκταση της θεσμικής τους κατάκτησης είναι πολύ σημαντική, γιατί ουσιαστικά η πολιτική εξουσία αποδέχεται ότι δεν αποφασίζει πλέον μόνη της αλλά συναποφασίζει με τους δημόσιους υπαλλήλους για τα θέματα που τους αφορούν.

Αν και στο παρελθόν λειτούργησαν μορφές ανεπίσημων διαπραγματεύσεων μεταξύ της εκάστοτε Κυβερνήσεως και της ΑΔΕΔΥ, ιδίως σε θέματα μισθολογικής πολιτικής. Στο πλαίσιο των ανεπίσημων αυτών διαπραγματεύσεων οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των δημοσίων υπαλλήλων εκφράζανε στους αρμόδιους Υπουργούς τη γνώμη τους για θέματα που αφορούσαν τους όρους απασχόλησής τους, ασκούσαν δηλαδή το συνταγματικό δικαίωμα του αναφέρεσθαι (άρθρ.10 παρ.1 Συντ.),⁵⁴ με σκοπό την προαγωγή των εργασιακών τους συμφερόντων. Επίσης, οι άτυπες αυτές διαβουλεύσεις ήταν σύμφωνες με το άρθρο, 4 του ν.1264/1999 που προβλέπει ότι οι συνδικαλιστικές οργανώσεις δικαιούνται να αναφέρονται στις αρχές για κάθε ζήτημα που αφορά τους σκοπούς τους, τα μέλη τους, τις επαγγελματικές σχέσεις και τα συμφέροντα των μελών τους. Επομένως, η συνδικαλιστική οργάνωση αποτέλεσε για τους δημόσιους υπαλλήλους τη νόμιμη διέξοδο στην έκφραση των επαγγελματικών δυσαρεσκειών τους και μια μορφή ομαλής επικοινωνίας με την Κυβέρνηση.⁵⁵

Οι άτυπες αυτές διαπραγματεύσεις ενίσχυσαν την εμπιστοσύνη μεταξύ των δύο μερών, ωστόσο δεν μπορούσαν να δημιουργήσουν ένα συναινετικό κλίμα στο εσωτερικό της

54 Α. Καζάκος, **Το Εργατικό Δίκαιο στην Πράξη. Μελέτες Συλλογικού και Ατομικού Εργατικού Δικαίου**, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, 1998, σελ. 144.

55 Ι. Κουκιάδης, **Εργατικό Δίκαιο. Συλλογικές Εργασιακές Σχέσεις. Δίκαιο και Πολιτική 5**, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητή, 1981, σελ. 297,

Ε. Σπηλιωτόπουλος-Χ. Χρυσανθάκης, **Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου**, Αθήνα: Σάκκουλα, 1991, σελ 61, Γ. Κραβαρίτου, **Εισαγωγή στη Ρύθμιση Συνθηκών Εργασίας**, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, 1990, σελ. 31 και

Σ. Ορφανουδάκη, **Η ελευθερία της συνένωσης**, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, 1996, σελ. 62.

δημόσιας διοίκησης, αφού ήταν εκ των προτέρων γνωστό ότι παρά το διάλογο, οι όροι απασχόλησης θα προσδιορίζονταν από το ισχυρό μέρος των διαπραγματεύσεων. Εξάλλου, ουσιαστικός διάλογος δεν μπορεί να προκύψει όταν δεν αναγνωρίζεται η πλήρης αυτονομία των μερών, όταν τα μέρη εισέρχονται στη διαδικασία διαλόγου από εντελώς ανισότιμες θέσεις ισχύος.⁵⁶

η) Αποτίμηση του νόμου 2738/1999

Με βάση όσα προαναφέρθηκαν τίθεται το ερώτημα αν ο διάλογος που εισάγεται στη δημόσια διοίκηση με τον νόμο 2738/1999 είναι ουσιαστικός. Για να απαντήσουμε στο ερώτημα αυτό θα πρέπει αναλύοντας τις διατάξεις του ανωτέρω νόμου να διερευνήσουμε

- αν αναγνωρίζεται πλήρης αυτονομία των μερών και
- αν τα διαπραγματευόμενα μέρη είναι ισότιμα.

Βάσει του ν.2738/1999 οι διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση οδηγούν στη σύναψη συλλογικών συμβάσεων (ΣΣΕ), οι οποίες όπως είναι γνωστό έχουν δεσμευτική ισχύ, μόνο για κάποια ζητήματα ήσσονος κατά βάση σημασίας όπως για παράδειγμα η εκπαίδευση και η επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων, η άσκηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, ενώ για τα πλέον κρίσιμα ζητήματα, όπως οι για παράδειγμα αμοιβές, η κατάληξη των συλλογικών διαπραγματεύσεων μπορεί να είναι η σύναψη συλλογικών συμφωνιών (σσε), οι οποίες είναι πολιτικές συμφωνίες χωρίς δεσμευτική ισχύ και η υλοποίησή τους εξαρτάται αποκλειστικά από την έκδοση της απαιτούμενης κατά περίπτωση κανονιστικής πράξης. Συνεπώς ο νόμος οριοθετεί το περιεχόμενο των ΣΣΕ και των σσε και κατ' επέκταση περιορίζει ουσιαστικά το περιεχόμενο της συλλογικής αυτονομίας των συνδικαλιστικών οργανώσεων των δημοσίων υπαλλήλων. Γίνεται λοιπόν σαφές ότι κύριο χαρακτηριστικό του ν.2738/1999 είναι η περιορισμένη και όχι η πλήρης αναγνώριση του δικαιώματος της συλλογικής αυτονομίας των δημοσίων υπαλλήλων.

Σε ότι αφορά το σύστημα μεσολάβησης που καθιερώνεται θεωρείται αλλά και πρακτικά αποδεικνύεται ανεπαρκές και αναποτελεσματικό προκειμένου να διευκολύνει την επίλυση μιας συλλογικής διαφοράς. Κύριο χαρακτηριστικό του συστήματος επίλυσης των συλλογικών διαφορών που προκύπτουν από τις συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση είναι ότι φθάνει μόνο μέχρι το επίπεδο της μεσολάβησης, η οποία όπως είναι

⁵⁶ Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις», σελ. 1.

γνωστό δεν οδηγεί σε δεσμευτικά αποτελέσματα για τα διαπραγματευόμενα μέρη, αφού η πρόταση του μεσολαβητή μπορεί να ισχύσει μόνο έπειτα από τη σύμφωνη γνώμη και των δύο μερών. Παράλληλα η έλλειψη της διαδικασίας της διαιτησίας ως επικουρικού μέσου επίλυσης των συλλογικών διαφορών, η οποία πάντα οδηγεί σε λύσεις δεδομένου ότι η ισχύς της απόφαση του διαιτητή δεν εξαρτάται από τη σύμφωνη γνώμη των δύο μερών, επιτρέπει στην Πολιτεία να επιβάλει την πολιτική της μονομερώς στην περίπτωση που οι συλλογικές διαπραγματεύσεις δεν καταλήξουν σε συμφωνία και κατ' επέκταση να διατηρεί τη διαπραγματευτική της υπεροχή.⁵⁷ Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η πλευρά των εργαζομένων να διαπραγματεύεται υπό πίεση, άρα δεν μπορεί να γίνεται λόγος για ισοτιμία ανάμεσα στα διαπραγματευόμενα μέρη.

Έτσι λοιπόν, παρόλο που στον νόμο 2738/1999 σε κανένα σημείο δεν αναφέρεται το Δημόσιο ως φορέας δημόσιας εξουσίας ή ως υπερέχον μέρος αλλά αφήνεται να εννοηθεί ότι το Δημόσιο λαμβάνει μέρος στο διάλογο ως ισότιμος συνομιλητής των δημοσίων υπαλλήλων, ωστόσο το γεγονός ότι στο τέλος της διαπραγματευτικής διαδικασίας η πολιτεία μπορεί να επιβάλλει μονομερώς την πολιτική της για τις εργασιακές σχέσεις σε συνδυασμό με την έλλειψη ενός πλήρους και αξιόπιστου μηχανισμού διαλόγου για την επίλυση των συλλογικών διαφορών διατηρεί και τονίζει τη διαπραγματευτική υπεροχή της κρατικής εξουσίας και καταδεικνύει την έλλειψη ισοτιμίας ανάμεσα στα διαπραγματευόμενα μέρη.

Η απάντηση λοιπόν στο αρχικό ερώτημα, δηλαδή αν ο διάλογος στη δημόσια διοίκηση που καθιερώνει ο ν.2738/1999 είναι ουσιαστικός, είναι αρνητική, αφού αποδείξαμε ότι δεν πληροί τις προϋποθέσεις που θέσαμε: την πλήρη αναγνώριση της συλλογικής αυτονομίας των δημοσίων υπαλλήλων και την ισοτιμία των διαπραγματευόμενων μερών.

η) Η συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος σύναψης συλλογικών συμβάσεων στη δημόσια διοίκηση : σημασία και προοπτικές

Με την παράγραφος 3 που πρόσθεσε στο άρθρο 23 του Συντάγματος η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, η οποία προβλέπει ότι:«Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη σύναψη συλλογικών συμβάσεων εργασίας από τους δημοσίους υπαλλήλους και τους υπάλληλους οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου», κατοχυρώνεται πλήρως το δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων να διαπραγματεύονται και να

⁵⁷ Μ. Ντότσικα: «Οργάνωση των Συλλογικών Διαπραγματεύσεων και Πεδίο Ισχύος των Συλλογικών Ρυθμίσεων» στην Ημερίδα στις 9/3/2001 με θέμα «Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας στο Δημόσιο, Εκτιμήσεις από την πρώτη εφαρμογή και προοπτικές», ΠΟΕΜΔΥΔΑΣ, Αθήνα 2001, σελ. 9.

συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις εργασίας με τη δημόσια διοίκηση και εναρμονίζεται με τις δσε 151/1978 και 154 που είχε υπογράψει η χώρα.

Η εν λόγω συνταγματική ρύθμιση προβλέπει ότι, το σύστημα, και ειδικότερα η διαδικασία και τα επίπεδα της συλλογικής διαπραγμάτευσης, ορίζονται από τον κοινό νομοθέτη, όπως ακριβώς προβλέπεται και στην παρ.2 του ίδιου άρθρου που αφορά την περίπτωση των εργαζομένων με σχέση εξαρτημένης εργασίας. Επομένως, η βελτίωση του συστήματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων, όπως προκύπτει και από την εξέλιξη του θεσμού στον ιδιωτικό τομέα, είναι σε κάθε περίπτωση έργο του κοινού νομοθέτη, ο οποίος κινείται στο πλαίσιο της συνταγματικής ρύθμισης.

Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος των συλλογικών συμβάσεων στους δημοσίους υπαλλήλους ήταν αναγκαία, δεδομένου ότι αυτό είχε αμφισβητηθεί κυρίως από το άρθρο 80 παρ.1. Η επιχειρηματολογία που είχε αναπτυχθεί σχετικά με τα συνταγματικά κωλύματα για την εφαρμογή του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων θεμελιωνόταν στις διατάξεις των άρθρων 80 παρ.1, 73 παρ.1 και 103 παρ.1 και 2 και συνοπτικά διατυπωνόταν ως εξής: αφού ο μισθός δεν παρέχεται χωρίς οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο και το δικαίωμα πρότασης ανήκει στη Βουλή και την Κυβέρνηση, άρα η ρύθμιση μισθολογικών θεμάτων αποκλείεται. Επίσης, άλλα θέματα όπως οι προσλήψεις και οι συντάξεις ομοίως αποκλείονταν.⁵⁸ Βέβαια, για να ξεπεραστεί αυτό το εμπόδιο ο κοινός νομοθέτης ανακάλυψε τεχνητά τη συλλογική συμφωνία, έναντι της συλλογικής σύμβασης για το μισθό και τη σύνταξη,⁵⁹ υπερβαίνοντας με τον τρόπο αυτό το ως τότε ισχύον Σύνταγμα

Όπως προκύπτει από τις εργασίες της Βουλής, η συνταγματική ρύθμιση του άρθρου 22 παρ.3 είναι ειδική⁶⁰, πράγμα που σημαίνει ότι, σύμφωνα με τις γενικά αναγνωρισμένες αρχές της ερμηνείας των κανόνων δικαίου⁶¹, υπερισχύει των παραπάνω γενικών απαγορευτικών συνταγματικών διατάξεων. Λαμβάνοντας υπόψη ότι, το δικαίωμα σύναψης

58 Α. Καζάκος: «Το Εργατικό Δίκαιο στην πράξη. Μελέτες Συλλογικού και Ατομικού Εργατικού Δικαίου» Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1998, σελ. 148-149 και Γ. Σκουρή και Κ. Ρέμελη, Παρεμβάσεις στα Πρακτικά Ημερίδας στις 13/2/1993 με θέμα «Το Δικαίωμα των Ελεύθερων Συλλογικών Διαπραγματεύσεων στη Δημόσια Διοίκηση», ΟΛΜΕ, Αθήνα 1994, σελ. 101 και 115 αντίστοιχα.

59 Ι. Κουτσούκο, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Προεδρία Απ. Χρ. Κακλαμάνη, Περίοδος Γ-Σύνοδος Α', Αθήνα 2000, Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση Αναθεώρησης του Συντάγματος, σελ. 110.

60 Σύμφωνα με την ερμηνευτική δήλωση του εισηγητή της πλειοψηφίας κ. Ε. Βενιζέλου, Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Προεδρία Απ. Χρ. Κακλαμάνη, Περίοδος Γ-Σύνοδος Α', Αθήνα 2000, Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση Αναθεώρησης του Συντάγματος, σελ.226.

61 Π. Δαγτόγλου: «Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά δικαιώματα», Εκδόσεις, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σελ. 118-

συλλογικών συμβάσεων για τους δημοσίους υπαλλήλους έχει κατοχυρωθεί με ειδική συνταγματική ρύθμιση, η οποία υπερισχύει των άλλων απαγορευτικών συνταγματικών διατάξεων όπως των 80 παρ.1, 73 παρ.1 και 103 παρ.1 και 2, μπορούμε ερμηνευτικά να πούμε ότι θέματα, όπως οι μισθοί και οι συντάξεις, είναι δυνατό στο εξής να ρυθμίζονται με συλλογική σύμβαση. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, δίνεται η δυνατότητα διεύρυνσης του ρυθμιστικού πεδίου των συλλογικών συμβάσεων και στα θέματα εκείνα που ως τώρα ρυθμίζονται από τις συλλογικές συμφωνίες και κατ' επέκταση δεν υφίστανται πλέον οι λόγοι εκείνοι που οδήγησαν στην καθιέρωση του θεσμού των συλλογικών συμφωνιών.

Συνεπώς, με βάση την ερμηνεία αυτή, η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος σύναψης συλλογικών συμβάσεων στους δημοσίους υπαλλήλους η άρση των περιορισμών που έθετε το προηγούμενο Σύνταγμα ανοίγει το δρόμο για σημαντικές αλλαγές στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο στην κατεύθυνση της ουσιαστικής κατοχύρωσης του δικαιώματος της συλλογικής αυτονομίας.

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

α) Παρουσίαση στατιστικών στοιχείων

Η πρωτοβουλία για την έναρξη των συλλογικών διαπραγματεύσεων κατά κανόνα ανήκει στις συνδικαλιστικές οργανώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, όπως φαίνεται και από τον πίνακα που ακολουθεί.

Πίνακας 2

Συνδικαλιστικές οργανώσεις που απέστειλαν πρόσκληση για διαπραγματεύσεις

Έτος	Τρ/θμια σο	Μη Αντ/κες Δ/θμιας σ.ο.	Αντ/κες Δ/θμιας σ.ο. που απέστειλαν πρόσκληση	Συν. αρ. Δ/θμιων σ.ο.	Πρ/θμιας σο.	Συν. αρ. σ.ο. που απέστειλαν πρόσκληση
2000	1	1	26	27	28	56
2001	1	1	31	32	6	39
2002	1	0	40	40	2	43

Πηγές: «Ειδικό βιβλίο», Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ
«Γενικό Μητρώο», Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ

Στο δεύτερο επίπεδο διαπραγμάτευσης παρατηρείται ότι, κάθε χρόνο αυξάνεται ο αριθμός των συνδικαλιστικών που στέλνουν πρόσκληση για έναρξη διαπραγματεύσεων. Ανάμεσα στις οργανώσεις αυτές των δημοσίων υπαλλήλων, έχει σημειωθεί η περίπτωση μιας μη αντιπροσωπευτικής δευτεροβάθμιας συνδικαλιστικής οργάνωσης που έχει αποστείλει πρόσκληση τα δύο πρώτα έτη. Η οργάνωση αυτή αποκλείστηκε από τις διαπραγματεύσεις καθώς εκπροσωπήθηκε από την πλέον αντιπροσωπευτική δευτεροβάθμια οργάνωση στο τμήμα αυτό της διοίκησης.

Ο μεγάλος αριθμός των πρωτοβάθμιων συνδικαλιστικών οργανώσεων που απέστειλαν προσκλήσεις για έναρξη συλλογικών διαπραγματεύσεων καταδεικνύει τη μεγάλη σύγχυση που προκάλεσαν στην πλευρά του δημοσιοϋπαλληλικού κινήματος, η διάταξη του 4 παρ.3 σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 1 και 2. Ο διάλογος που προβλέπεται από αυτή τη διάταξη ερμηνεύτηκε ως ένα τρίτο επίπεδο διαπραγμάτευσης, δηλαδή θεωρήθηκε ότι το δικαίωμα διαπραγμάτευσης και σύναψης συλλογικών συμβάσεων δόθηκε και στις πρωτοβάθμιες οργανώσεις. Όμως, η Πολιτεία τελικά απέκλεισε τις πρωτοβάθμιες οργανώσεις από τις συλλογικές διαπραγματεύσεις με εξαίρεση το Σύλλογο Εργαζομένων Υπουργείου Αιγαίου, η οποία έχει γίνει δεκτή και στις διαπραγματεύσεις του 2001 και του 2003 που πραγματοποιήθηκαν στο αποκεντρωμένο επίπεδο.

Η εξαίρεση αυτή οφείλεται στις ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει η συγκεκριμένη οργάνωση και τα αιτήματά της, τα οποία συνδέονταν άμεσα με τη δημιουργία κινήτρων για

την ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού στα νησιά του Αιγαίου. Κατά μία άλλη εκδοχή, η συγκεκριμένη οργάνωση γίνεται δεκτή στις διαπραγματεύσεις του δευτέρου επιπέδου για να διαπραγματευτεί με το Δημόσιο, γιατί έχει χαρακτηριστικά τέτοια που θα μπορούσε να θεωρηθεί ως δευτεροβάθμια. Κατά μία τρίτη εκδοχή σημαντικό ρόλο στην αρχική απόφαση αυτή διαδραμάτισαν οι καλές σχέσεις της ανωτέρω οργάνωσης με ισχυρούς πολιτικούς κύκλους.

Ωστόσο, η απόφαση αυτή έχει δημιουργήσει προηγούμενο και για το λόγο αυτό συνεχίζουν ορισμένες πρωτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις να στέλνουν πρόσκληση για έναρξη διαπραγματεύσεων προκειμένου να εξασφαλίσουν συμμετοχή στις διαπραγματεύσεις που πραγματοποιούνται στο αποκεντρωμένο επίπεδο. Στις περισσότερες περιπτώσεις αυτές οι πρωτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις αποκλείονται από τις διαπραγματεύσεις καθώς εκπροσωπούνται από κάποια δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση που είναι η πλέον αντιπροσωπευτική στην ομάδα των διοικητικών μονάδων στην οποία ανήκει και η εν λόγω πρωτοβάθμια. Όμως στην περίπτωση της Ένωσης των Αποφοίτων της ΕΣΔΔ, η οποία είναι μια πρωτοβάθμια ομοιοεπαγγελματική συνδικαλιστική οργάνωση, παρόλο που για δύο συνεχόμενα έτη (20001-2002) έχει αποκλειστεί από τις διαπραγματεύσεις, το αίτημά της φαίνεται να είναι δίκαιο δε φαίνεται να υπάρχει αντίστοιχη δευτεροβάθμια οργάνωση που να μπορεί να εκπροσωπήσει πλήρως τα συμφέροντα της.

Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ Κυβέρνησης και ΑΔΕΔΥ έχουν οδηγηθεί σε αποτυχία και τα τρία πρώτα έτη της εφαρμογής του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση⁶². Έως σήμερα το δημοσιούπαλληλικό κίνημα δεν έχει επιτύχει την υπογραφή κάποιας γενικής συλλογικής ρύθμισης.

Πίνακας 3

Διαπραγματεύσεις στο κεντρικό επίπεδο

Έτος	σ.δ.	σ.δ. που πέτυχαν	ΓΣΣΕ	γσσ	Αποτελεσματικότητα σ.δ..
2000	1	0	0	0	0%
2001	1	0	0	0	0%
2002	1	0	0	0	0%

Πηγές: «**Ειδικό βιβλίο**»,» Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ
«**Γενικό Μητρώο**», Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ

62 Στο άρθρο 32 του νόμου 2738/1999 ορίζεται, ότι οι διατάξεις του Κεφαλαίου Α' του ίδιου νόμου που ρυθμίζουν τα σχετικά με τις συλλογικές διαπραγματεύσεις στη δημόσια διοίκηση αρχίζουν να ισχύουν από την 1-1-2000. Έτσι λοιπόν, το έτος 2000 πραγματοποιείται η πρώτη εφαρμογή του θεσμού αυτού (ΦΕΚ 180/Α'9-9-1999,σελ. 3767).

Παρόλο που καμία από τις κεντρικές διαπραγματεύσεις κατά την τριετία 2000-2003 δεν έχει πετύχει, η ΑΔΕΔΥ δεν έχει κάνει ποτέ αίτηση για προσφυγή σε μεσολάβηση.

Πίνακας 4
Μεσολάβηση στο κεντρικό επίπεδο

Έτος	σ.δ.	σ.δ. που δεν πέτυχαν	Μεσολάβηση	% Προσφυγής σε Μεσολάβηση
2000	1	1	0	0%
2001	1	1	0	0%
2002	1	1	0	0%

Πηγές: «Ειδικό βιβλίο», Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ
«Γενικό Μητρώο», Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ

Στο αποκεντρωμένο επίπεδο διαπραγμάτευσης, όπως είδαμε, όλο και περισσότερες δευτεροβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις επιθυμούν να λάβουν μέρος στις διαπραγματεύσεις, συνεπώς όλα και μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των διαπραγματεύσεων που διεξάγονται στο συγκεκριμένο επίπεδο. Το ποσοστό των συλλογικών διαπραγματεύσεων που πετυχαίνουν, δηλαδή που καταλήγουν στη σύναψη είτε ΕΣΣΕ είτε εσσ είτε και των δύο, παρουσιάζει σημαντική αύξηση ανά έτος. Ο συνολικός αριθμός των ΕΣΣΕ που έχει υπογραφεί έως σήμερα δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλος και είναι μικρότερος από τον συνολικό αριθμό των εσσ, γεγονός που φανερώνει το μεγάλο ενδιαφέρον των συνδικαλιστικών οργανώσεων για τα οικονομικά κυρίως θέματα.

Αξιοσημείωτο είναι ότι στις διαπραγματεύσεις του δευτέρου επιπέδου έχουν καταγραφεί και τα τρία έτη περιπτώσεις αντιπροσωπευτικών συνδικαλιστικών οργανώσεων που συμμετείχαν με κοινά διαμορφωμένες θέσεις καμία εκ των οποίων δεν είχε επιτυχή κατάληξη τα δύο πρώτα έτη, παρά μόνο το 2002.

Πίνακας 5
Διαπραγματεύσεις στο αποκεντρωμένο επίπεδο

Έτος	σ.δ.	σ.δ. που πέτυχαν	ΕΣΣΕ	εσσ	Αποτελεσματικότητα σ.δ.
2000	25	3	3	3	12%
2001	30	11	4	15	36%
2002	39	17	10	14	43%

Πηγές: «Ειδικό βιβλίο», Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ
«Γενικό Μητρώο», Δ/ση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ

Η πρωτοβουλία για την προσφυγή σε μεσολάβηση έναρξη, όπως και για την έναρξη των διαπραγματεύσεων, κατά κανόνα ανήκει στην πλευρά των εργαζομένων. Ο αριθμός των δευτεροβάθμιων οργανώσεων που έχουν ζητήσει τις υπηρεσίες μεσολαβητή παρουσιάζει μείωση ενώ το 2002 μηδενίζεται.

Πίνακας 6

Μεσολάβηση στο αποκεντρωμένο επίπεδο

Έτος	σ.δ.	σδ που δεν πέτυχαν	Μεσολαβήσεις	% Προσφυγής σε Μεσολάβηση	Μεσολαβήσεις που πέτυχαν	Αποτελεσματικότητα Μεσολάβησης
2000	25	22	8	36%	0	0%
2001	30	19	3	16%	0	0%
2002	39	22	0	0%	-	-

Πηγές: «Ειδικό βιβλίο»,» Δ/νση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ
«Γενικό Μητρώο», Δ/νση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ

Στη διάρκεια της τριετής εφαρμογής του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση έχουν υπογραφεί ΕΣΣΕ που αφορούν όχι μόνο τους υπαλλήλους ενός τμήματος- «κλάδου» της κεντρικής διοίκησης, τις οποίες τις ονομάζουμε, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας ως κλαδικές ΕΣΣΕ, αλλά και ομοιοεπαγγελματικές ΕΣΣΕ, οι οποίες αφορούν τους έμμισθους πολιτικούς υπαλλήλους μιας συγκεκριμένης ειδικότητας.

Πίνακας 7

Είδη ΕΣΣΕ

Έτος	ΕΣΣΕ	Κλαδικές ΕΣΣΕ	Ομοιοεπαγγελματικές ΕΣΣΕ
2000	3	2	1
2001	4	3	1
2002	10	7	2

Πηγές: «Ειδικό βιβλίο»,» Δ/νση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ
«Γενικό Μητρώο», Δ/νση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ

Ομοίως ισχύει και για τις εσσ. Στη συνέχεια παρατίθεται πίνακας που παρουσιάζει αριθμητικά στοιχεία σχετικά με τα είδη των εσσ που έχουν υπογραφεί κατά τα τρία πρώτα έτη της εφαρμογής του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση.

Πίνακας 8

Είδη εσσ

Έτος	εσσ	Κλαδικές εσσ	Ομοιοεπαγγελματικές εσσ
2000	3	2	1
2001	15	14	1
2002	14	12	2

Πηγές: «Ειδικό βιβλίο»,» Δ/νση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ
«Γενικό Μητρώο», Δ/νση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ

Από τα θέματα που αποτελούν περιεχόμενο των ΕΣΣΕ που έχουν υπογραφεί μέχρι σήμερα βλέπουμε ότι ρυθμίζει κατά κύριο λόγο το ήσσονος σημασίας θέμα της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων. Παρατηρείται δε ότι με την πάροδο των ετών όλο και περισσότερα θέματα ρυθμίζονται μέσω των ΕΣΣΕ, συνεπώς η αύξηση του αριθμού των ΕΣΣΕ αναδεικνύει και την ανάγκη να ρυθμιστούν και άλλα θέματα μέσω της διαδικασίας των διαπραγματεύσεων.

Πίνακας 9
Περιεχόμενο ΕΣΣΕ

Θέματα	2000	2001	2002	Σύνολο
ΕΣΣΕ	3	4	10	16
εκπαίδευση και η επιμόρφωση	2	4	6	12
κινητικότητα του προσωπικού	1		1	2
υγιεινή και ασφάλεια		1	1	2
κοινωνική ασφάλιση			1	1
συνδικαλιστικές διευκολύνσεις		2	1	3
άδεια,			3	3
χρόνος απασχόλησης			1	1
ερμηνεία όρων των ΣΣΕ				0
συγκρότηση επιτροπών	1	2	2	5

Πηγές: «**Ειδικό βιβλίο**»,» Δ/νση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ
«**Γενικό Μητρώο**», Δ/νση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ

Από το περιεχόμενο των εσσ που έχουν συναφθεί την τριετία 2000-2002 φαίνεται το μεγάλο ενδιαφέρον των συνδικαλιστικών οργανώσεων να ρυθμίσουν θέματα που αφορούν χρηματικές παροχές.

Πίνακας 10
Περιεχόμενο εσσ

Θέματα	2000	2001	2002	Σύνολο
εσσ	3	15	14	32
μισθολογικές και χρηματικές παροχές		14	8	22
συντάξεις				0
σύσταση οργανικών θέσεων εργασίας	1		1	2
συστήματα και οι διαδικασίες πρόσληψης & απαιτούμενα προσόντα				0
μονιμότητα				0
προαγωγές			1	1
αναγνώριση προϋπηρεσίας			2	2
αναπλήρωση λόγω αδειών μητρότητας		1		1
συγκρότηση επιτροπών	1	1	10	12
άλλα θέματα ⁶³	2		3	5
θέματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν περιεχόμενο ΕΣΣΕ ⁶⁴			7	7

Πηγές: «**Ειδικό βιβλίο**»,» Δ/νση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ
«**Γενικό Μητρώο**», Δ/νση Ανθρώπινου Δυναμικού ΥΠΕΣΔΔΑ

⁶³ Όπως: επέκταση νομοθετικών ρυθμίσεων (1), συμμετοχή εργαζομένων σε Δ.Σ. ασφαλιστικών ταμείων (1), μετονομασία ενός κλάδου (1), νομική κάλυψη σε θέματα σχετικά με την άσκηση των καθηκόντων (1), άσκηση επαγγέλματος μετά τη συνταξιοδότηση (1).

⁶⁴ Όπως κινητικότητα προσωπικού (2), εκπαίδευση και κατάρτιση (2), συνδικαλιστικές διευκολύνσεις (1), υγιεινής και ασφάλειας (1), χρόνος απασχόλησης (1).

β) Εκτιμήσεις από την εφαρμογή των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση

Από τη μικρή εμπειρία των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση που έχει καταγραφεί παρατηρείται ότι, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις σε κεντρικό επίπεδο έχουν οδηγηθεί σε αποτυχία και τα τρία πρώτα έτη της εφαρμογής του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση. Πενιχρά είναι τα αποτελέσματα στο δεύτερο επίπεδο των διαπραγματεύσεων.

Όπως είδαμε, η πρωτοβουλία τόσο για την προσφυγή σε μεσολάβηση όσο και για την έναρξη των διαπραγματεύσεων, κατά κανόνα ανήκει στην πλευρά των εργαζομένων, γεγονός αναμενόμενο, εφόσον η πλευρά των εργαζομένων είναι εκείνη που ενδιαφέρεται κυρίως για την επίτευξη συμφωνίας. Η μη προσφυγή σε μεσολάβηση όσον αφορά τις κεντρικές διαπραγματεύσεις και το μικρό ποσοστό προσφυγής σε μεσολάβηση όσον αφορά τις δευτεροβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η στάση του δημοσιοϋπαλληλικού κινήματος έναντι του θεσμού της μεσολάβησης χαρακτηρίζεται από επιφυλακτικότητα και έλλειψη εμπιστοσύνης. Το γεγονός αυτό δικαιολογείται, αν αναλογιστεί κανείς ότι καμία μεσολάβηση δεν έχει επιτύχει, αποδεικνύοντας έτσι και πρακτικά ότι το σύστημα επίλυσης συλλογικών διαφορών που εισήγαγε ο ν.2738/1999 είναι εντελώς αναποτελεσματικό.

Μια γενική συλλογική συμφωνία θα μπορούσε να παίξει το ρόλο «πιλότου» για τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων ενώ μια γενική συλλογική σύμβαση θα ήταν δυνατό να αποτελέσει την πηγή βασικών θεσμικών μεταρρυθμίσεων, όπως ο χρόνος εργασίας, η άδεια, η υγιεινή και η ασφάλιση. Εδώ τίθεται το ερώτημα γιατί ο κοινωνικός διάλογος στη δημόσια διοίκηση που διεξάγεται σε κεντρικό επίπεδο δεν είναι αποτελεσματικός.

Δεδομένου ότι το αποτέλεσμα μιας διαπραγμάτευσης καθορίζεται από το πολιτικό περιεχόμενο των στόχων της διαπραγμάτευσης και από τον συσχετισμό των δυνάμεων των διαπραγματευόμενων μερών, συνάγεται ότι οι διαπραγματεύσεις μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων και δημόσιας διοίκησης διεξάγονται μέσα στο πλαίσιο μιας προαποφασισμένης πολιτικής, η οποία δε διαμορφώνεται με γνώμονα τις κοινωνικές ανάγκες και απαιτήσεις των εργαζομένων, αλλά επιβάλλεται από εξωτερικά κέντρα αποφάσεων, ενώ το συνδικαλιστικό κίνημα παρουσιάζεται αδύναμο να πιέσει για να αλλάξει η πολιτική της Κυβέρνησης.

Ο αριθμός των ειδικών συλλογικών συμβάσεων που έχουν υπογραφεί στη διάρκεια της εφαρμογής του θεσμού είναι μικρός μάλιστα μικρότερος από τον αριθμό των συλλογικών συμφωνιών που έχουν δημιουργηθεί έως τώρα. Ο αυξανόμενος αριθμός των εσ

ίσως να έχει τις ρίζες του στην έλλειψη μιας γενικής σσε που θα ρύθμιζε με γενικό τρόπο τα μισθολογικά θέματα.

Στο σημείο αυτό τονίζεται ότι, η αποτυχία των διαπραγματεύσεων σημαίνει ότι κρίσιμα θέματα που αφορούν τους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων αφήνονται στο μονομερή καθορισμό τους από την Πολιτεία. Ο μεγάλος αριθμός των συλλογικών διαπραγματεύσεων που αποτυγχάνουν οφείλεται ως ένα βαθμό στην πολιτική επιμονή του δημοσίου στις μονομερείς ρυθμίσεις, στοιχείο που έχει επηρεάσει και τις διατάξεις του ν.2738/1999 και που όπως φαίνεται αποτυπώνεται και στην εφαρμογή του θεσμού.

Αξιολογώντας λοιπόν την εφαρμογή του ν.2738/1999 με κριτήρια την αποτελεσματικότητα των συλλογικών διαπραγματεύσεων και των μεσολαβήσεων που πραγματοποιούνται στο χώρο της δημόσιας διοίκησης συμπεραίνουμε ότι ο διάλογος στη δημόσια διοίκηση δεν είναι αποτελεσματικός. Συνεπώς κρίνεται απαραίτητη η βελτίωση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου έτσι ώστε ο θεσμός να καταστεί πιο λειτουργικός.

ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ

Η σημασία της εισαγωγής του θεσμού των συλλογικών διαπραγματεύσεων, με άλλα λόγια η εισαγωγή ενός συμμετοχικού και συναινετικού συστήματος συλλογικής αυτονομίας στη δημόσια διοίκηση, η είναι μεγάλη.

Τα πολλά και δυσχερή προβλήματα που δημιουργούν τα άρθρα 1-13 του ν.2738/1999 δεν μειώνουν την αξία του, ούτε υποβαθμίζουν τη σημασία του. Η κριτική που έχει δεχθεί ο ν.2738/1999 είναι έντονη και δικαιολογημένη λόγω των πολλών ελλείψεων και αδυναμιών του, που επηρεάζουν αρνητικά τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του ίδιου του θεσμού. Βέβαια, ορισμένα από τα κενά και τις ατέλειες που εμφανίζει ο ανωτέρω νόμος θα πρέπει να αξιολογηθούν ως απόρροια των ιδιαιτεροτήτων που έχει το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες επέδρασαν σημαντικά στη διαμόρφωση των διατάξεών του, αλλά και ως άρνηση εισαγωγής ρυθμίσεων που θεωρήθηκαν ασύμβατες προς το σύστημα που εισάγει ο συγκεκριμένος νόμος.

Η εφαρμογή του ν.2738/1999 στην πράξη αποκαλύπτει τις ελλείψεις του και μας καθοδηγεί στη βελτίωση των ρυθμίσεών του. Ένα σημαντικό βήμα που έχει γίνει για την ενίσχυση του θεσμού είναι η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος σύναψης συλλογικών συμβάσεων των δημοσίων υπαλλήλων. Η άρση των περιορισμών που έθετε το προηγούμενο Σύνταγμα ανοίγει το δρόμο για σημαντικές αλλαγές στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο στην κατεύθυνση της ουσιαστικής κατοχύρωσης του δικαιώματος της συλλογικής αυτονομίας.

Η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση θα προκύψει από τις ίδιες τις διαπραγματεύσεις ανάμεσα στους δημοσίους υπαλλήλους και το Δημόσιο. Επομένως, για τη μετάβαση από τον τυπικό διάλογο που καθιέρωσε ο ν.2738/1999 σε έναν ουσιαστικό και αποτελεσματικό διάλογο απαιτείται πολιτική βούληση και ενότητα του δημοσιοϋπαλληλικού κινήματος.

Συμπερασματικά προκύπτει ότι, ο θεσμός των συλλογικών διαπραγματεύσεων που εισήχθη στη δημόσια διοίκηση με τον νόμο 2738/1999 δε συμβάλλει στην καθιέρωση ενός ουσιαστικού και αποτελεσματικού διαλόγου. Ως ζητούμενο λοιπόν προβάλλεται η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου, ώστε να λάβει πιο ουσιαστικό περιεχόμενο.

Η αναμόρφωση αυτή του θεσμικού πλαισίου των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση θα προκύψει από τις ίδιες τις διαπραγματεύσεις ανάμεσα στους δημοσίους υπαλλήλους και το Δημόσιο. Δεδομένου ότι το αποτέλεσμα μιας διαπραγμάτευσης καθορίζεται από το πολιτικό περιεχόμενο των στόχων της διαπραγμάτευσης και από τον συσχετισμό των δυνάμεων των διαπραγματευόμενων μερών, για τη μετάβαση από τον τυπικό

διάλογο που καθιέρωσε ο ν.2738/1999 σε έναν ουσιαστικό και αποτελεσματικό διάλογο απαιτείται πολιτική βούληση και ενότητα του δημοσιοϋπαλληλικού κινήματος.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Μέτρα που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην ενδυνάμωση του θεσμού είναι:

- η οργάνωση ενός αποτελεσματικού συστήματος αντικειμενικής πληροφόρησης όπως π.χ. τα ειδικά γραφεία έρευνας για τους μισθούς στον Καναδά,
- η διαμόρφωση από την πλευρά του δημοσιοϋπαλληλικού κινήματος πρακτικών συναντίληψης για την ανάπτυξη κοινών θέσεων έτσι ώστε να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά οι «κλαδικές» διαπραγματεύσεις,
- η προώθηση από τη δημόσια διοίκηση πιο ευέλικτων σχημάτων διαπραγμάτευσης,
- η επανεξέταση του σχήματος οργάνωσης των συλλογικών διαπραγματεύσεων,
- η επανεκτίμηση των αυστηρών ρυθμίσεων του ν.2738/1999 για το χρονικό πλαίσιο έναρξης και εξέλιξης των συλλογικών διαπραγματεύσεων,
- η διασφάλιση της εκπροσώπησης της πολιτικής ηγεσίας στο δεύτερο επίπεδο διαπραγμάτευσης,
- η αναμόρφωση των διατάξεων για τον τρόπο διορισμού των μεσολαβητών,
- η σύσταση ενός μόνιμου οργάνου ως ανεξάρτητη αρχή για τη μεσολάβηση όπως π.χ. ο ΟΜΕΔ και, τέλος,
- η διεύρυνση του ρυθμιστικού πεδίου των συλλογικών συμβάσεων.

Ευελπιστούμε ότι, ο θεσμός των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια διοίκηση θα αποκτήσει μια τέτοια δυναμική αλλαγών που θα οδηγήσει σε γνήσια και ουσιαστική κατοχύρωση της συλλογικής αυτονομίας των δημοσίων υπαλλήλων και θα συμβάλει θετικά τόσο στη λειτουργία του θεσμού όσο και στην αποτελεσματικότητα του διαλόγου.