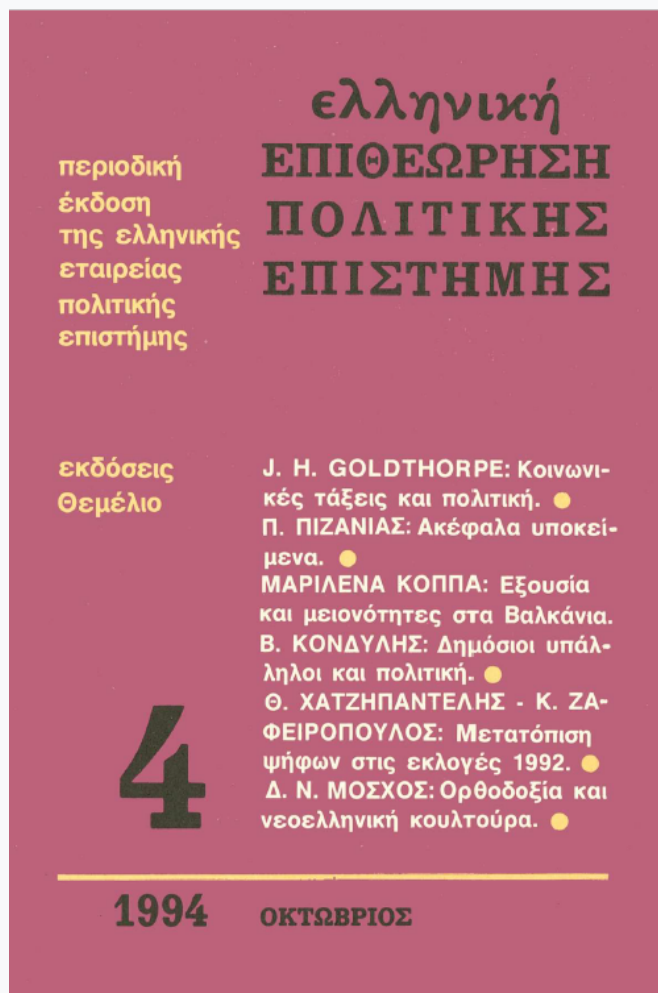


Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 4, Αρ. 2 (1994)



Ουδετερότητα-μορφές πολιτικοποίησης, δικαιώματα και υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων. Ιστορική προσέγγιση του προβλήματος (Γαλλία, Μεγάλη Βρετανία και ΗΠΑ)

Βασίλειος Θ. Κονδύλης

doi: [10.12681/hpsa.15297](https://doi.org/10.12681/hpsa.15297)

Copyright © 2017, Βασίλειος Θ. Κονδύλης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Κονδύλης Β. Θ. (2017). Ουδετερότητα-μορφές πολιτικοποίησης, δικαιώματα και υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων. Ιστορική προσέγγιση του προβλήματος (Γαλλία, Μεγάλη Βρετανία και ΗΠΑ). *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 4(2), 99–114. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15297>

ΟΥΔΕΤΕΡΟΤΗΤΑ-ΜΟΡΦΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ,
ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ
ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ
ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ (ΓΑΛΛΙΑ, ΜΕΓΑΛΗ ΒΡΕΤΑΝΙΑ
ΚΑΙ ΗΠΑ)

Οιαδήποτε προσπάθεια προσέγγισης του θέματος της ουδετερότητας και πολιτικοποίησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος – κατά συνέπεια, των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων, και ειδικότερα των πολιτικών δικαιωμάτων τους – στις τρεις χώρες, που πρόκειται να εξετάσουμε (τη Γαλλία, τη Μεγάλη Βρετανία και τις ΗΠΑ), συνιστά ένα δίπτυχο που δεν μπορούμε να παραβλέψουμε. Αφενός, αποτελεί την απόδειξη ότι η εξέταση της ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων δεν μπορεί να αποδεσμευτεί από την εξέταση των μορφών πολιτικοποίησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Αφετέρου, είναι άμεσα συνδεδεμένη με την ανάγκη ιστορικής ανάλυσης φαινομένων τα οποία άνθισαν κατά τη διάρκεια του 19ου μέχρι τις αρχές του 20ού αιώνα. Αυτή η σύντομη επισκόπηση δεν είναι ούτε μάταιη ούτε αλυσιτελής, διότι από την κατανόηση αυτών των ιστορικών φαινομένων και την εξαγωγή συμπερασμάτων εξαρτάται η εξήγηση της σημερινής καταστάσεως των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων και στις τρεις αυτές χώρες.¹

Η επείγουσα ανάγκη για την αντιμετώπιση των προβλημάτων

* *Διδάκτωρ Νομικής, Δικηγόρος.*

1. Για μια πλήρη ανάλυση του θέματος της ουδετερότητας και της άμεσα συνδεδεμένης με αυτήν πολιτικοποίησης των δημοσίων υπαλλήλων και της δημόσιας διοίκησης τόσο στη Γαλλία όσο και στη Μεγάλη Βρετανία και τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής από το τέλος του 18ου αιώνα ως τις μέρες μας, βλ. εκτενέστερα Vassilios Kondylis, *Le principe de neutralité dans la Fonction Publique*, διδακτορική διατριβή που υποστηρίχθηκε τη 13η Απριλίου 1991, στο Πανεπιστήμιο Παριού Ι, Πάνθεο-Σορβόννη, πολυγραφημένη, τρεις τόμοι, 980 σελ.

και γενικότερα την καλύτερευση της καταστάσεως των δημοσίων υπαλλήλων ήταν ιδιαίτερα έντονη καθ' όλη τη διάρκεια του 19ου αιώνα, που χαρακτηρίζεται στη Γαλλία από συχνές και βίαιες επαναστατικές εξάρσεις, την πτώση πολλών απολυταρχικών καθεστώτων αλλά και την έντονη θέληση για προστασία των δημοσίων υπαλλήλων-πολιτών από τις αυθαιρεσίες των κυβερνήσεων.

Γι' αυτό σε μια πρώτη ενότητα θα εξετάσουμε την πορεία των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων – όπως αυτή εμφανίζεται μέσα από την ακολουθούμενη πρακτική κατά τον 19ο αιώνα και κυρίως μέχρι την έκρηξη του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου –, πορεία η οποία χαρακτηριζόταν από την αντίθεση προς την ιδέα της ουδετερότητας. Σε μια δεύτερη ενότητα θα δούμε τις συγκεκριμένες προσπάθειες του νομοθέτη και του δικαστή για τη βελτίωση της θέσης των δημοσίων υπαλλήλων και το σεβασμό των δικαιωμάτων τους, διαφορετικής εντάσεως στην καθεμιά από τις τρεις χώρες.

1. ΜΙΑ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΑΝΤΙΘΕΤΗ ΠΡΟΣ ΚΑΘΕ ΙΔΕΑ ΟΥΔΕΤΕΡΟΤΗΤΑΣ

α. Η πρακτική που ακολουθήθηκε στη Γαλλία

i. Πριν από την οριστική εγκαθίδρυση της Δημοκρατίας

Στη Γαλλία του 19ου αιώνα, η απόλυτη πολιτικοποίηση της διαχείρισης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος είχε ως αποτέλεσμα την πλήρη κομματικοποίηση της δράσης των δημοσίων υπαλλήλων, την *capitis diminutio*, δηλαδή την ανυπαρξία της ελευθερίας έκφρασης και την απαγόρευση της ελεύθερης συμμετοχής τους στην πολιτική ζωή, δηλαδή τον υποβιβασμό τους σε πολίτες δεύτερης κατηγορίας. Επίσης, παρατηρούμε τον εκμηδενισμό κάθε μορφής προστασίας τους από τις αυθαιρεσίες των κυβερνήσεων τις οποίες ως το 1879, με μικρά μόνο διαλείμματα – όπως κατά τη σύντομη περίοδο της Δεύτερης Γαλλικής Δημοκρατίας –, διόριζαν σχεδόν χωρίς περιορισμούς οι βασιλείς ή ο αυτοκράτορας. Τούτο ήταν η συνέπεια και του απεριόριστου «σχεδόν δικτατορικού»² χαρακτήρα που παρουσίαζε τότε η ιεραρχική εξουσία, μέσα στη δημόσια

2. Κατά τη χαρακτηριστική έκφραση του Henri Chardon. Βλ. το έργο του *L'Administration de la France. Les fonctionnaires du Gouvernement. Le ministère de la Justice*, εκδ. Perrin et Cie, Παρίσι 1908 (435 σελ.), σ. 114.

διοίκηση, όπως αυτή αναδιαρθρώθηκε από τον Μεγάλο Ναπολέοντα το έτος VIII της Γαλλικής Δημοκρατίας, με πρότυπο την αυστηρή στρατιωτική οργάνωση.³

Βασικό στοιχείο της απόλυτης πολιτικοποίησης, αντίθετης προς την ιδέα της ουδετερότητας, ήταν και ο όρκος πίστωσης (*serment de fidélité*) που έπρεπε να δίδουν στο μονάρχη οι δημόσιοι υπάλληλοι πριν αναλάβουν τα καθήκοντά τους.⁴

Πολύ χαρακτηριστικά, ο γερμανός νομομαθής Paul Laband υποστήριξε την εποχή εκείνη ότι ο δημόσιος υπάλληλος ήταν «δουλοπάροικος» (*vassal*),⁵ αφού όφειλε το διορισμό του στην εύνοια των κυβερνώντων και ήταν υποχρεωμένος να είναι «ζηλωτής, προπαγανδιστής της κυβέρνησης» που βρισκόταν στην εξουσία.⁶ Επομένως, όφειλε να αποδεικνύει τον κομπορρισμό του, ο οποίος συνίστατο αφενός μεν στην απόλυτη ταύτισή του με τις ιδέες και τους στόχους της κυβέρνησης και του κόμματος που βρισκόταν στην εξουσία, και ήταν της απόλυτης βεβαίως εμπιστοσύνης του μονάρχη, αφετέρου δε, στην ενεργό συμμετοχή του για τη νίκη του κόμματος αυτού στις εκλογικές αναμετρήσεις, κάτι που συνέβαινε συ-

3. Βλ. σε αυτό το σημείο την ομιλία του Ναπολέοντα Α΄ στο Συμβούλιο της Επικρατείας (*Conseil d'Etat*), στη συνεδρίαση της 1ης Μαρτίου 1806, που αναφέρεται από τον Pelet de la Lozere, στο *Opinions de Napoléon sur divers sujets de Politique et d'Administration*, εκδ. Fermin Didot, Παρίσι 1833 (331 σελ.), σ. 163 κ.ε. Πρβλ. François Burdeau, *Histoire de l'Administration française. Du 18e au 20e siècle*, εκδ. Montchrestien, Παρίσι 1989 («Domat-Droit Public», 373 σελ.), σ. 81 κ.ε. και 96 κ.ε. Επίσης, βλ. Pierre Legendre, *Trésor historique de l'Etat en France, L'Administration classique*, Fayard («Les savoirs»), Παρίσι 1992 (638 σελ.), σ. 395 κ.ε., καθώς επίσης το χρονικό του Paul-Marie Gaudement, «Le déclin de l'autorité hiérarchique», στην επιθεώρηση *Dalloz*, 1947, σ. 137-140, και V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 100 κ.ε.

4. Στη Γαλλία, ο όρκος πίστωσης στο μονάρχη καταργήθηκε για ένα σύντομο χρονικό διάστημα από τα διατάγματα της 1ης και 2ας Μαρτίου 1848, επαναφέρθηκε μετά την κατάλυση της Β΄ Γαλλικής Δημοκρατίας από τον Ναπολέοντα τον Γ΄ και καταργήθηκε οριστικά με το διάταγμα της 11ης Σεπτεμβρίου 1870, όταν αποκαταστάθηκε η Δημοκρατία.

5. Βλ. P. Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, μετάφραση στα γαλλικά από το γερμανικό πρωτότυπο (πρόλογος του F. Larnaude), εκδ. F. Giard και E. Brière (σε 6 τόμους), τόμ. II, Παρίσι (714 σελ.), σ. 106 κ.ε. και 156 κ.ε. Βλ. επίσης Charles Fourier, *La liberté d'opinion du fonctionnaire, Essai de droit public comparé: France, Grande-Bretagne, Etat-Unis, U.R.S.S., Allemagne, Suisse, Belgique, etc.*, διδακτορική διατριβή, L.G.D.J., Παρίσι 1956, σ. 4 κ.ε. και 7 κ.ε.

6. Βλ. Ph. Biays, «Les obligations du fonctionnaire en dehors de son service», χρονικό, *Dalloz*, 1954 (σ. 105-112), σ. 105.

χνά στη Γαλλία πριν από το 1870, με τις λεγόμενες «επίσημες υποψηφιότητες»,⁷ αλλά και μετά την οριστική αποκατάσταση της Δημοκρατίας του 1879.⁸ Εξάλλου, η πρακτική των δημοσίων υπαλλήλων που ήταν ταυτόχρονα και βουλευτές της περιόδου της λεγόμενης Μοναρχίας του Ιουλίου (1830-1848) ήταν χαρακτηριστική της ευρύτητας της πολιτικοποίησης της γαλλικής δημόσιας διοίκησης εκείνης της περιόδου.⁹

ii. Μετά την παγίωση της Δημοκρατίας

Η αναγνώριση ευρύτατων εξουσιών στον υπουργό, ιεραρχικό προϊστάμενο συγκεκριμένου τομέα διοίκησης, και η απόλυτη πολιτικοποίηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος που απέρρευε από αυτήν, ήταν το χαρακτηριστικό μιας μακράς παράδοσης άμεσα συνδεδεμένης με τη Βασιλεία, η οποία όμως επέζησε και μετά την οριστική κατάργηση του βασιλικού θεσμού στη Γαλλία το 1870. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι πελατειακές σχέσεις και η ευνοιοκρατία αποτελούσαν τον κανόνα διαχείρισης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος (δηλαδή διορισμού, προαγωγών, μεταθέσεων και λοιπών μεταβολών στην υπηρεσιακή τους κατάσταση) και συνιστούσαν το θεμέλιο του κομφορμισμού των δημοσίων υπαλλήλων και της κομματικοποίησης της δράσης τους.

Η Τρίτη Γαλλική Δημοκρατία, αν και κατάργησε αμέσως τον όρο πίστεως των δημοσίων υπαλλήλων, εντούτοις δεν καλυτέρευσε τη νομική τους κατάσταση ούτε εγγυήθηκε τον πλήρη σεβασμό των δικαιωμάτων τους. Η υποχρέωση πίστεως στους δημοκρατικούς θεσμούς, που συνδυάστηκε με μια επιχείρηση ευρύτατης πολιτικής κάθαρσης των πολιτικών αντιπάλων του νεοσύστατου δημοκρατικού πολιτεύματος, γρήγορα εξελίχθηκε σε υποχρέωση κομφορμισμού προς το κυβερνών κόμμα και τούτο φαίνεται καθαρά από τις

7. Γι' αυτό το σημείο, πρβλ. το πρώτο μέρος της διδακτορικής διατριβής του Louis Puech, *Essai sur la candidature officielle en France depuis 1851*, εκδ. Mende, H. Chaptal, Παρίσι 1922.

8. Βλ. Jean-Pierre Machelon, *La République contre les libertés? Les restrictions aux libertés publiques sous le IIIe République -de 1879 à 1914*, διδακτορική διατριβή, Presses de la F.N.S.P., Παρίσι 1976 (426 σελ.), σ. 15 κ.ε.

9. Βλ. Georges Demartial, *Le statut des fonctionnaires*, Παρίσι 1909, 2η έκδ. (204 σελ.), σ. 60, και επίσης το άρθρο της Catherine Lecompte, «Le pouvoir électoral des hauts fonctionnaires en régime censitaire (1814-1848)», στο συλλογικό έργο *La Haute Administration et la politique*, εκδ. C.U.R.A.P.P., P.U.F., Παρίσι 1986, σ. 135-163.

δηλώσεις των υπουργών της εποχής και την πρακτική που ακολουθούσαν, θυμίζοντας χωρίς μεγάλες διαφορές, ανάλογες πρακτικές των προηγούμενων απολυταρχικών περιόδων.¹⁰ Δε θα ήταν καθόλου υπερβολή αν λέγαμε ότι εκείνη την περίοδο λειτουργούσε de facto ένα spoils system, που έθετε τον δημόσιο υπάλληλο στην αυθαίρετη διάθεση των κυβερνώντων και κομματικοποιούσε απόλυτα τη διοικητική δράση.¹¹

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εγκύκλιος του Πρωθυπουργού Combes της 20ής Ιουνίου 1902,¹² με την οποία ζητούσε από τους νομάρχες να ικανοποιούν τα αιτήματα μόνο εκείνων των διοικουμένων, που είχαν ίδιες πολιτικές πεποιθήσεις με εκείνες των κυβερνώντων, και να ξεετάζουν τις πολιτικές προτιμήσεις και τις θρησκευτικές πεποιθήσεις των δημοσίων υπαλλήλων και της οικογένειάς τους, πριν προβούν σε οιαδήποτε πράξη σχετική με την υπηρεσιακή τους κατάσταση.

Η εξήγηση της διαιώνισης αυτής της κατάστασης και μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας το 1870, μπορεί να αναζητηθεί, κατά πρώτον, στη συνύπαρξη καθ' όλη την εξεταζόμενη περίοδο ενός δημοκρατικού Συντάγματος και μιας διοίκησης μοναρχικού τύπου, βασιζόμενης στο απολυταρχικού χαρακτήρα μοντέλο της ναπολεόντειας διοίκησης, ένα παράδοξο που στιγμάτισε στις αρχές του αιώνα μας ο Charles Seignobos¹³ και πολλοί άλλοι μελετητές της περιόδου αυτής.¹⁴

Κατά δεύτερον, αυτή η κατάσταση οφειλόταν στις παρεμβάσεις των μελών των κυβερνήσεων και του κοινοβουλίου μέσα στη διοίκηση και στη διαχείριση του προσωπικού της, διότι έβλεπαν το χώρο αυτόν ως ένα πρόσφορο πεδίο κομματικής δράσεως, κατάλληλο για την ανάπτυξη και καλλιέργεια πελατειακών σχέσεων, με

10. Βλ. εκτενέστερα V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 133 κ.ε.

11. Στο ίδιο, σ. 146 κ.ε.

12. Για το κείμενο της εγκυκλίου αυτής βλ. *L'Année politique 1902*, του André Daniel, Librairie Académique Perrin et Cie, Παρίσι 1903, σ. 170.

13. Βλ. Ch. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe Contemporaine, Evolution des partis et des formes politiques, 1814-1914* (δύο τόμοι), A. Colin, 7η έκδ. (1231 σελ.), τόμ. Ι, Παρίσι 1929, σ. 283 κ.ε.

14. Πρβλ. Pierre Legendre, *Histoire de l'Administration de 1750 à nos jours*, P.U.F. (Collection «Thémis»), Παρίσι 1968 (580 σελ.), σ. 46, και Célestin Bouglé, «Les syndicats des fonctionnaires et les transformations de la puissance publique», μελέτη που βρίσκεται στο συλλογικό έργο *Syndicalisme et Démocratie, Impressions et Réflexions*, E. Cornély et Cie, Παρίσι 1908 (σ. 3-55), σ. 6.

βάση την ευνοιοκρατία και το νεποτισμό, που θα τους βοηθούσαν στις συχνές εκλογικές τους αναμετρήσεις.¹⁵

Τέλος, κατά τρίτον, η εν λόγω σοβαρή πολιτικοποίηση και μάλιστα κομματικοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων, που εκμηδένιζε την ουδετερότητά τους, την οποία εκθειάζαν συνεχώς οι θεωρητικοί του φιλελευθερισμού, απεδείκνυε την επιβίωση στην πράξη της ιδέας του «περιουσιακού χαρακτήρα των δημοσίων θέσεων» («patrimonialité des emplois publics»), δηλαδή της θεωρήσεώς τους ως «περιουσιακών αγαθών», ως «προσόδων» που οι κυβερνήσεις και οι βουλευτές μπορούσαν να μοιράσουν ελεύθερα στους ψηφοφόρους τους. Η εν λόγω ιδέα, θλιβερό κατάλοιπο του απολυταρχικού μοναρχικού παρελθόντος της προεπαναστατικής Γαλλίας,¹⁶ ασυμβίβαστη με την ιδέα της ουδετερότητας, απετέλεσε και την κατ'εξοχήν αιτία που οι θεωρητικές συζητήσεις αλλά και οι επιδιώξεις των δημοσίων υπαλλήλων επικεντρώθηκαν στην ψήφιση ενός νόμου (loi portant statut des fonctionnaires) για την ουσιαστική προστασία του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος από τις κομματικές παρεμβάσεις και τη συνακόλουθη υποχρέωση κομφορμισμού που αυτές επέγονταν, αλλά και για την πλήρη και ακώλυτη άσκηση των δικαιωμάτων συνδικαλισμού και απεργίας, τα οποία οι διαδοχικές κυβερνήσεις αρνούνταν να αναγνωρίσουν στους δημοσίους υπαλλήλους.¹⁷

β. Η πρακτική που ακολουθήθηκε στη Μεγάλη Βρετανία και στις ΗΠΑ

Κατά το πρώτο ήμισυ του 19ου αιώνα, στη Μεγάλη Βρετανία η «πολιτική προστασία» και η ευνοιοκρατία (political patronage) αποτελούσαν τον κανόνα διαχειρίσεως του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Γι' αυτό ο διορισμός και η σταδιοδρομία στη δημόσια διοίκηση εξαρτόνταν από την πίστη στο κόμμα που ήταν νικητής

15. Βλ., παραδείγματος χάριν, Alexandre Lefas, *L'Etat et les fonctionnaires*, M. Giard et E. Brière, Παρίσι 1913, 327 σελ. Επίσης βλ. τη διδακτορική διατριβή του Charles Georjgin, *L'avancement dans les fonctions publiques. Son organisation. Ses garanties. Contribution à l'étude du statut des fonctionnaires*, L.G.D.J., Παρίσι 1911, 930 σελ., και G. Demartial, *ό.π.*

16. Γι' αυτό το θέμα, βλ. εκτενέστερα François Olivier-Martin, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, εκδ. του C.N.R.S., Παρίσι 1984, 763 σελ. Επίσης πρβλ. Rolland Mousnier, *Les institutions de la France sous la Monarchie absolue. 1598-1789*, P.U.F. (δύο τόμοι), Παρίσι, και F. Burdeau, *ό.π.*

17. Βλ. εκτενέστερα V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 199 κ.ε.

των εκλογών. Αυτό σήμαινε τον κομπορμισμό των δημοσίων υπαλλήλων και την παράδοσή τους στην κομματική αυθαιρεσία, που ήταν απολύτως συνδεδεμένα με την κομματικοποίηση και μεροληψία της διοικητικής δράσης. Παρατηρούμε λοιπόν ότι στην πράξη και εδώ, όπως και στη Γαλλία, επιβίωνε η ιδέα του περιουσιακού χαρακτήρα των δημοσίων θέσεων, υπέρ του κόμματος που υπερίσχυε στις εκλογές,¹⁸ η οποία ήταν ασυμβίβαστη με την έννοια της ουδετερότητας.

Στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, πολύ νωρίς – ήδη από την εποχή των διαδόχων του Washington – η κομματική πίστη, δηλαδή ο κομπορμισμός, ανεδείχθη σε βασικό κανόνα για το διορισμό σε κάποια δημόσια υπηρεσία. Η αποστροφή των ιδρυτών του νέου κράτους προς την ιδέα της δημιουργίας ισχυρής διοικήσεως βασιζόμενης στην ιδέα της σταδιοδρομίας, την οποία θεωρούσαν επικίνδυνη για την προστασία των ελευθεριών των πολιτών, τους οδήγησε το 1820 στην αποδοχή με νόμο (Four Years Tenure of Office Act) του συστήματος της εναλλαγής στις δημόσιες θέσεις ως συνέπειας της εναλλαγής των κομμάτων στην εξουσία, αλλά και ως επιβίωσης της ιδέας του περιουσιακού χαρακτήρα των δημοσίων θέσεων υπέρ του εκάστοτε νικητή των προεδρικών εκλογών, με αποκλεισμό από αυτές των πολιτικών του αντιπάλων. Πρόκειται για το περίφημο spoils system (σύστημα μετακλητών υπαλλήλων),¹⁹ η εφαρμογή του οποίου αποτελούσε έκτοτε βασικό χαρα-

18. Βλ. κυρίως τη διδακτορική διατριβή του Démétrios Argyriades, *Génèse et évolution de la neutralité de la fonction publique en Grande Bretagne*, που υποστηρίχθηκε στο Πανεπιστήμιο Παρίσι I, 1974 (δακτυλογραφημένη), 247 σελ. Επίσης, βλ. Paul-Marie Gaudement, *Le Civil Service britannique - Essai sur le régime de la fonction publique en Grande-Bretagne*, Armand Colin, Cahiers de la F.N.S.P., Παρίσι 1952, 173 σελ., και Gavin Drewry - Tony Butcher, *The Civil Service today*, Basil Blackwell, Οξφόρδη 1988, 259 σελ.

19. Βλ. εκτενέστερα τη διδακτορική διατριβή του Gérard Conac, *La fonction publique aux Etat-Unis. Essai sur le régime du Civil Service fédéral*, A. Colin, Cahiers de la F.N.S.P., Παρίσι 1958, 256 σελ., και «Developments in the law - Public Employment», στην *Harvard Law Review*, τόμ. 97, Μάιος 1984, αρ. 7, σ. 1611-1800. Στα μέσα του περασμένου αιώνα, ο Alexis de Tocqueville στο κλασικό δίτομο έργο του *De la Démocratie en Amérique*, Librairie Philosophie J. Vrin, Παρίσι 1990, έγραφε χαρακτηριστικά για το spoils system: «Στις Ηνωμένες Πολιτείες, μόνο άτομα με μέτριες επιδιώξεις εμπλέκονται στις ατραπούς της πολιτικής. Τα μεγάλα ταλέντα [...] απομακρύνονται γενικά από [αποφεύγουν] την εξουσία προς αναζήτηση του πλούτου» (βλ. τόμ. II, σ. 157).

κτηριστικό της πολιτικής ζωής των ΗΠΑ²⁰ σε ομοσπονδιακό, κρατικό και τοπικό επίπεδο, αλλά σήμαινε μια άνευ προηγουμένου πολιτική διαφθορά, τον εκμηδενισμό της ελευθερίας γνώμης και έκφρασης των δημοσίων υπαλλήλων και την πλήρη κομματικοποίηση της διοικητικής δράσης. Αποκορύφωμα αυτής της πρακτικής υπήρξε η δολοφονία του Προέδρου Garfield, την 2α Ιουλίου 1881, από κάποιον δυσαρεστημένο ψηφοφόρο, τον οποίο ο Λευκός Οίκος είχε αρνηθεί να διορίσει σε κάποια κατώτερη διοικητική θέση, όπως του είχε προεκλογικά υποσχεθεί.

2. ΟΙ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ

α. Οι αποσπασματικές ενέργειες του γάλλου νομοθέτη και δικαστή

Αν και οι αρχές της αξιοκρατίας και της ισότητας ευκαιριών και διορισμού σε θέση δημοσίου υπαλλήλου είχαν ήδη καθιερωθεί από το άρθρο 6 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη του 1789, εντούτοις, κατά την εξεταζόμενη περίοδο, παρέμεναν ανενεργοί διότι ο γάλλος νομοθέτης δε θέλησε να προστατεύσει ουσιαστικά τον δημόσιο υπάλληλο από την αυθαιρεσία των κυβερνώντων με την ψήφιση κάποιου νόμου προς αυτήν την κατεύθυνση. Οι πελατειακές σχέσεις των βουλευτών και των υπουργών αποδείχθηκαν ισχυρότερες από τη θέληση για ουσιαστική εξυγίανση της διοικήσεως και την προστασία των δημοσίων υπαλλήλων. Γι' αυτό και ο νομοθέτης επέτρεπε στις κυβερνήσεις να ρυθμίζουν το θέμα κατά το δοκούν με διατάγματα (πρόκειται για το λεγόμενο régime des décrets).²¹

Όμως, οι παρατηρούμενες στην πράξη υπερβολές καθώς και το σκάνδαλο που ξέσπασε το 1905 με τη συστηματική αστυνόμευση των πεποιθήσεων των δημοσίων υπαλλήλων (γνωστό ως scandale des fiches) οδήγησαν στη λήψη ορισμένων αποσπασματικών προστατευτικών μέτρων όπως η ψήφιση διατάξεως (του άρθρου 65

20. Κατά τον Charles Zorgbibe, το spoils system αποτελούσε «τεχνική διακυβέρνησης» η οποία χαρακτήριζε το πολιτικό καθεστώς των ΗΠΑ. Πρβλ. το άρθρο του «Le spoils system, technique de gouvernement», στη *Revue Administrative*, αρ. 125, 1968, σ. 615-624.

21. Βλ. λ.χ. το χρονικό του Roger Bonnard, «La crise du fonctionnarisme et ses causes: le favoritisme - Remèdes: le statut des fonctionnaires: loi ou décret», στην *R.D.P.*, 1907, σ. 481-494· G. Demartial, *ό.π.*, και C. Georgin, *ό.π.*

του νόμου της 22ας Ιουλίου 1905) που καθιστούσε υποχρεωτική, πριν από την επιβολή κάθε πειθαρχικού μέτρου, τη γνωστοποίηση του φακέλου στον ενδιαφερόμενο δημόσιο υπάλληλο.²² Εξάλλου, το 1912, υιοθετήθηκε ο κανόνας της υποχρεωτικής συντάξεως πινάκων προαγωγών των δημοσίων υπαλλήλων, θέτοντας τέλος σε συνεχείς υπουργικές αυθαιρεσίες σε αυτόν τον τομέα.

Όμως, το 1875, όταν ο γάλλος νομοθέτης ρύθμισε τα κωλύματα εκλογιμότητας, δεν καθιέρωσε τη μη εκλογιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά προτίμησε ένα αυστηρό σύστημα ασυμβίβαστου μεταξύ των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων και εκείνων των βουλευτών και αργότερα (από το 1887) και των γερουσιαστών.²³

Εξάλλου, μόλις το 1901, αναγνωρίστηκε με νόμο σε όλους τους πολίτες η ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι. Αυτό όμως δε σήμαινε και την αναγνώριση για τους δημοσίους υπαλλήλους του συνδικαλιστικού δικαιώματος, όπως το προέβλεπε ήδη από το 1884 ειδικός νόμος για τους άλλους εργαζόμενους.

Το γαλλικό Συμβούλιο Επικρατείας (Conseil d'Etat) συνέβαλε αποφασιστικά στην απολιτικοποίηση²⁴ της διαχείρισης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, με τον συνεχή περιορισμό των εξουσιών των ιεραρχικά προϊστάμενων.²⁵ Έτσι, με την τολμηρή νομολογία του (απόφαση της 10ης Μαΐου 1910, «Abbé Bouteyre»),²⁶ κα-

22. Για τη σημασία αυτής της θεμελιώδους διατάξεως βλ. Guy Thuiller, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIXe siècle*, Librairie Droz, Γενεύη 1980 (670 σελ.), σ. 432 κ.ε.

23. Πρβλ. τη διδακτορική διατριβή του Alain Di Stefano, *La participation des fonctionnaires à la vie politique*, L.G.D.J., Παρίσι II, 1979 (333 σελ.), κυρίως σ. 196 κ.ε.

24. Για την έννοια της απολιτικοποίησης, τη διαφοροποίησή της από αυτήν της πολιτικοποίησης και τη σχέση της με αυτήν της ουδετερότητας βλ. V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 60 κ.ε., και του ίδιου, «Ουδετερότητα και πολιτικοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων (Εννοιολογική προσέγγιση)», άρθρο στην επιθεώρηση *Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια - Διοικητική μεταρρύθμιση*, τχ. 49-50, Ιανουάριος-Ιούνιος 1992 (σ. 76-101), και τχ. 51-52, Ιούλιος-Δεκέμβριος 1992 (σ. 100-110), σ. 99 κ.ε.

25. Βλ. V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 229 κ.ε.

26. Για το κείμενο και το σχολιασμό αυτής της αποφάσεως βλ. R. σ. 553-562, εισήγηση Helbronner S. 1912, III, σ. 145-147, σχόλιο M. Hauriou, D. 1914, 3, σ. 74-77, εισήγηση Helbronner, R.D.P. 1912, σ. 453-470, εισήγηση Helbronner, σχόλιο G. Jeze. Επίσης, βλ. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, των Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé και Bruno Genevois, Sirey, 9η έκδ., Παρίσι 1990, αρ. 28, σ. 151-154. Πρβλ. ομοίως τις παρατηρήσεις του V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 238 και κυρίως σ. 242 κ.ε.

ταδικάζε οποιαδήποτε ιδέα κομφορμισμού και ακύρωσε υπουργική απόφαση που απομάκρυνε κάποιον υποψήφιο για θέση καθηγητή Μέσης Εκπαιδευσεως, βασιζόμενη στις πεποιθήσεις (στη συγκεκριμένη περίπτωση θρησκευτικές) του ενδιαφερομένου και όχι στον ενδεχόμενο ασυμβίβαστο χαρακτήρα της εξωτερικευσης αυτών των πεποιθήσεων με τα καθήκοντα που ήταν συνδεδεμένα με την αιτούμενη θέση.

Παράλληλα, το Conseil d'Etat δεν παρέλειψε να καταδικάσει την απεργία των δημοσίων υπαλλήλων, δεχόμενο σε αυτήν την περίπτωση ότι ο απεργός τίθεται αυτοδικαίως εκτός διοικήσεως και χάνει την ιδιότητά του. Πρόκειται για την περιφημη νομολογία που διαμορφώθηκε με τις αποφάσεις «Winkell» και «Rosier» της 7ης Αυγούστου 1909²⁷ και επιβεβαιώθηκε με την απόφαση «Delle Minaire et autres», της 22ας Οκτωβρίου 1937.²⁸

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι τόσο το γαλλικό Ακυρωτικό Δικαστήριο (Cour de Cassation)²⁹ όσο και το Conseil d'Etat,³⁰ στηριζόμενα στην ιδιαιτερότητα των δραστηριοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων και του νομικού δεσμού που τους συνδέει με το κράτος (ή κάθε άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, όπου ασκούσαν τα καθήκοντά τους), καταδικάσαν τη συνδικαλιστική δραστηριότητά τους, θεωρώντας παράνομη τη δημιουργία συνδικάτων, κατά τις διατάξεις του νόμου της 21ης Μαρτίου 1884 για τα εργατικά συνδικάτα, αγνοώντας επιδεικτικά όμως την ύπαρξη πολλών και ισχυρών συνδικαλιστικών οργανώσεων, οι οποίες ωστόσο ήταν αδύνατον να διαλυθούν.³¹ Αυτή η νομολογία ανατράπηκε μετά την

27. Για το κείμενο και το σχολιασμό αυτών των αποφάσεων βλ. R. σ. 826 κ.ε., εισήγηση Tardieu, S. 1909, III, σ. 145-151, εισήγηση Tardieu, σχόλιο M. Hauriou, D. 1911, 3, σ. 17 κ.ε., εισήγηση Tardieu, R.D.P. 1909, σ. 494-505, σχόλιο G. Jeze, και *Les grands arrêts...*, ό.π., αρ. 23, σ. 128-132. Πρβλ. επίσης V. Kondylis, ό.π., σ. 232 κ.ε.

28. Βλ. R. σ. 843-850, R.D.P. 1938, σ. 121 κ.ε., εισήγηση M. Lagrange, σχόλιο G. Jeze, D. 1938, 3, σ. 49-57, εισήγηση M. Lagrange, σχόλιο Charles Eisenmann.

29. Βλ. Cass. Crim. 27 Ιουνίου 1885, *Lory et autres C. Ministère public*, D.P. 1886, 1, σ. 137 κ.ε.

30. Βλ. C.E. 13 Ιανουαρίου 1922, *Boisson et Syndicat national des agents des Contributions indirectes*, R. σ. 180-181, R.D.P. 1922, σ. 59-68, εισήγηση Berget, σχόλιο G. Jeze, και S. 1922, III, σ. 1-3, σχόλιο M. Hauriou. Πρβλ. V. Kondylis, ό.π., σ. 342 κ.ε.

31. Για το θέμα της ανάπτυξης ισχυρού συνδικαλιστικού κινήματος στο χώρο των δημοσίων υπαλλήλων, απόδειξη μας ισχυρής πολιτικοποίησης του δημοσιο-υπαλληλικού σώματος, και για τις αντιδράσεις που αυτή η κατάσταση προκάλεσε,

απελευθέρωση, το 1945, με την έμμεση (και, μετά την ψήφιση του νόμου του 1946 για τους δημοσίους υπαλλήλους, την άμεση) αναγνώριση του συνδικαλιστικού δικαιώματος των δημοσίων υπαλλήλων.³²

β. Η αποφασιστικότητα του βρετανού νομοθέτη

Στη Μεγάλη Βρετανία, ήδη από το 1701 με το νόμο Act of Settlement, απαγορεύτηκε στους υπαλλήλους του Στέμματος να εκλεγονται βουλευτές στη Βουλή των Κοινοτήτων. Η εφαρμογή αυτού του κανόνα οδήγησε στον περιορισμό των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων και μάλιστα στην απαγόρευση οιασδήποτε εκφράσεως πολιτικής γνώμης σε θέματα πολιτικής φύσεως καθώς επίσης και συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας, ιδίως ως υποψηφίων στις εκλογικές αναμετρήσεις. Τούτο ήταν το αντιστάθμισμα της προστασίας την οποία απολάμβαναν οι βρετανοί δημόσιοι υπάλληλοι, ιδίως μετά το 1855. Μόνο μετά τον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο η απόλυτη αυτή απαγόρευση άρχισε να χαλαρώνει με τη συνεχή πίεση των δημοσιοϋπαλληλικών συνδικαλιστικών οργανώσεων προς όφελος των χαμηλόβαθμων δημοσίων υπαλλήλων.³³

Αντιθέτως, στον τομέα της διαχείρισης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος παρατηρείται σημαντική βελτίωση. Συγκεκριμένα, το 1855, επί πρωθυπουργίας Γλάδστωνος, μετά από εισήγηση των Northcote-Trevelyan, άρχισε η πραγματική προστασία των δημο-

κατά την εξεταζόμενη περίοδο, βλ. εκτενέστερα V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 159 κ.ε., 193 κ.ε. και 229 κ.ε. Πρβλ. επίσης τη διδακτορική διατριβή του Lazare Prokitch, *Le droit syndical des fonctionnaires (Etude de droit comparée)*, που υποστηρίχθηκε την 11η Ιουλίου 1939 στο Παρίσι, εκδ. Imprimerie des Invalides, Λιέγη, 227 σελ., και Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Presses Universitaires de Lille, 1989, 342 σελ.

32. Βλ. V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 430.

33. Για την εξέλιξη αυτή βλ. κυρίως D. Argyriades, *ό.π.*, σ. 101 κ.ε., του ίδιου, «A propos de l'évolution du principe de neutralité dans la fonction publique britannique», χρονικό στη *Revue Administrative*, αρ. 159, 1974, σ. 273-274. Πρβλ. ομοίως P.-M. Gaudemet, *Le Civil Service britannique...*, *ό.π.*: Leon D. Epstein, «Political sterilization of Civil Servant. The United States and Great Britain», άρθρο στην *Public Administration Review*, αρ. 4, 1950 (σ. 281-290), σ. 284 κ.ε., και Claire Charlot, *L'énararchie à l'anglaise*, Presses Universitaires de Lille, 1989 (260 σελ.), σ. 143 κ.ε.

σίων υπαλλήλων από τον κίνδυνο του κομματισμού και του κομφορμισμού. Ακριβέστερα, τότε κατοχυρώθηκε η αρχή της αξιοκρατίας και ο διαγωνισμός ως μέθοδος εισόδου στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα και δημιουργήθηκε μια ειδική επιτροπή, η Civil Service Commission, που είχε ως καθήκον το σεβασμό των κανόνων που κατοχύρωναν την αμερόληπτη και αξιοκρατική διεξαγωγή της διαδικασίας εισόδου στη δημόσια διοίκηση.³⁴ Εντούτοις, μόλις το 1870 καθιερώθηκε με διάταγμα, πάλι επί Κυβερνήσεως Γλάδστωνος, ο «ανοιχτός» διαγωνισμός για όλους τους ενδιαφερόμενους πολίτες, δηλαδή έγινε αποδεκτή η ισότητα ευκαιριών όλων των πολιτών για διορισμό σε θέση δημοσίου υπαλλήλου με κριτήριο την προσωπική αξία των υποψηφίων.³⁵

Εντούτοις, ο νόμος για τα εργατικά συνδικάτα του 1871 εφαρμόζοταν και στα συνδικάτα των βρετανών δημοσίων υπαλλήλων, δηλαδή δεν τους αμφισβητήθηκε το συνδικαλιστικό δικαίωμα, κατά κύριο λόγο διότι θεωρούνταν ως ιδιωτικοί υπάλληλοι του Στέμματος, κάτι που δε δικαιολογούσε τη διαφοροποίησή τους από τους άλλους εργαζόμενους.³⁶

Οι δραστικοί περιορισμοί των άγγλων δημοσίων υπαλλήλων, σε συνδυασμό με την αυξημένη προστασία που απολάμβαναν κατά οιασδήποτε μορφής αυθαιρεσίας των ιεραρχικά προϊσταμένων τους, δεν απέβλεπαν μόνο στη διασφάλιση της αμεροληψίας και αντικειμενικότητας της διοικητικής δράσης, αλλά συνιστούσαν την αναγκαία συνέπεια της αυστηρότητας του θεμελιώδους συνταγματικού κανόνα της υπουργικής ευθύνης ενώπιον του Κοινοβουλίου,³⁷

34. Βλ. τη διδακτορική διατριβή του Jacques Ziller, *Egalité et mérite. L'accès à la fonction publique dans les Etats de la Communauté Européenne*, που υποστηρίχθηκε στο Παρίσι ΙΙ και εκδόθηκε στις Βρυξέλλες από το Ι.Ε.Α.Ρ., εκδ. E. Brylant, 1988 (350 σελ.), σ. 59 κ.ε., και G. Dewery - T. Butcher, *ό.π.*, σ. 43 κ.ε.

35. Βλ. τη δίτομη διδακτορική διατριβή του Jean-Philippe Bras, *Les approches théoriques de la fonction publique*, Παρίσι Ι, 1985 (πολυγραφημένη), τόμ. ΙΙ, σ. 67.

36. Για το συνδικαλισμό των Civil Servants βλ. τη διδακτορική διατριβή του Bernard Leger, *Les syndicats de fonctionnaires en Angleterre (fonctionnaires nationaux)*, Sirey, Παρίσι 1929, 264 σελ.

37. Για το θέμα αυτό υπάρχει πλούσια βιβλιογραφία. Βλ. εκτενέστερα Stanley de Smith - Rodney Brazier, *Constitutional and administrative law*, Penguin Books, Λονδίνο 1989, 6η έκδ. (756 σελ.), σ. 185 και 193. Ομοίως, πρβλ. V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 367 κ.ε.: Danièle Loschak, *La fonction publique en Grande-Bretagne*, P.U.F., Παρίσι 1972 (96 σελ.), σ. 8 κ.ε.: Gérard Timsit - Céline Wiener, «Administration et politique en Grande Bretagne, en Italie et en République fédérale d'Allemagne», άρθρο στην επιθεώρηση *R.F.S.P.*, Ιούνιος 1980, ΙΙΙ (σ. 506-532), σ. 506 κ.ε.

προς το οποίο θα αντέκειτο η πλήρης εξομοίωση των Civil Servants με τους άλλους πολίτες στον τομέα των πολιτικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

γ. Η δυναμική παρέμβαση του αμερικανού νομοθέτη

Στις ΗΠΑ, οι υπερβολές του spoils system οδήγησαν το 1883 στην ψήφιση νόμου (του Pendleton Act ή Civil Service Act ή Merit System Act), που δημιούργησε, κατά το βρετανικό παράδειγμα, μια αμερόληπτη επιτροπή, τη Civil Service Commission, που θα είχε ως αρμοδιότητα τη διεξαγωγή των προσλήψεων –περιορισμένου, στην αρχή τουλάχιστον, αριθμού δημοσίων υπαλλήλων– σύμφωνα με την αξία των υποψηφίων και όχι με τις κομματικές τους τοποθετήσεις.³⁸ Παρείχε δε στον Πρόεδρο το δικαίωμα να επεκτείνει τον κατάλογο των θέσεων στις οποίες ο διορισμός θα γινόταν με βάση την αρχή της αξιοκρατίας. Εξάλλου, ο νόμος του 1883 προστάτευε τους υπαλλήλους από τις κομματικές παρεμβάσεις κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας τους, αλλά δεν τους απαγόρευε τη συμμετοχή στις δραστηριότητες των πολιτικών κομμάτων, αρκεί να μην έκαναν χρήση της εξουσίας ή της επιρροής που απέρρεαν από τα καθήκοντά τους.

Ο νόμος του 1883 αποτελούσε αναμφισβήτητα μια δυναμική αρχή προς την κατεύθυνση της καλύτερης προστασίας της ουδετερότητας του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Παρατηρούμε λοιπόν ότι στην αρχή αφορούσε μόνο ένα ποσοστό 10,4% των αμερικανών δημοσίων υπαλλήλων. Το ποσοστό αυτό ανερχόταν στο 63,9% επί προεδρίας του Theodor Roosevelt, στο 70% επί προεδρίας Wilson, στο 90% στο τέλος της προεδρίας του Hoover. Παρατηρείται μια έξαρση των διορισμών κατά το spoils system το 1933, με την εκλογή του Φραγκλίνου Ρούσβελτ, που επιθυμούσε να εφαρμόσει μια νέα πολιτική, εκείνη του New Deal. Έτσι, το ποσοστό αυτό πλησίαζε το 60,5% στο τέλος της πρώτης προεδρικής θητείας του. Εντούτοις, επί Φραγκλίνου Ρούσβελτ ψηφίστηκε το 1939 νόμος (ο Ramspect Act) που κατοχύρωνε τις αρχές του merit system τις οποίες είχε θέσει το 1883 ο αμερικανός νομοθέτης.³⁹

38. Βλ. Roger Grégoire, «La conception de la Fonction Publique aux Etat-Unis», άρθρο στη *Revue Administrative*, αρ. 18, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 1950 (σ. 544-554), σ. 547.

39. Βλ. εκτενέστερα Martine Lamarque, *La fonction publique fédérale aux Etats-*

Εντούτοις, ο νόμος του 1883 άνοιξε και το δρόμο για την προοδευτική στέρηση από τους αμερικανούς δημοσίους υπαλλήλους των δικαιωμάτων ελεύθερης έκφρασης και συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας και τούτο ως αντιστάθμισμα της προστασίας που εφεξής θα απολάμβαναν κατά τη σταδιοδρομία τους. Αποκορύφωμα αυτής της πορείας συνιστά ο νόμος Hatch Act⁴⁰ που ψηφίστηκε στις 2 Αυγούστου 1939 και ο οποίος αφενός τόνιζε την αρχή της προσωπικής αξίας για την είσοδο στη δημόσια διοίκηση, περιορίζοντας ακόμη περισσότερο το πεδίο εφαρμογής του spoils system, και αφετέρου απαγόρευε στους ομοσπονδιακούς δημοσίους υπαλλήλους να συμμετέχουν ενεργά καθ' οιονδήποτε τρόπο στις προεκλογικές εκστρατείες και να είναι μέλη της διοίκησης οποιαδήποτε πολιτικού κόμματος.⁴¹ Συγκεκριμένα, ο νόμος αυτός, ο οποίος εξακολουθεί να ισχύει στις ΗΠΑ ακόμη και σήμερα, περιορίζει τις πολιτικές δραστηριότητες των ομοσπονδιακών υπαλλήλων, των υπαλλήλων του District of Columbia και ορισμένων κρατικών και τοπικών υπαλλήλων, με σκοπό την αποτελεσματική και αμερόληπτη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

Τέλος, το Κογκρέσο, αντιτιθέμενο στην πολιτική κατά των συνδικάτων που ακολουθούσαν οι αμερικανοί πρόεδροι, γρήγορα αναγνώρισε το συνδικαλιστικό δικαίωμα στους δημοσίους υπαλλήλους. Πρόκειται για το νόμο Lloyd-La Follette Act της 24ης Αυγούστου 1912, ο οποίος όμως απαγόρευσε ρητά το δικαίωμα απεργίας.⁴² Το 1947, ο αμερικανός νομοθέτης προέβλεψε την άμεση και αυτόματη απόλυση των απεργών δημοσίων υπαλλήλων,⁴³ θυμίζοντας έτσι τη σκληρή λύση του γαλλικού Conseil d'Etat, την 7η Αυ-

Unis (Travaux et mémoires de la Faculté de Droit et de Science Politique), P.U.F., Παρίσι 1971 (202 σελ.), σ. 20.

40. Βλ. εκτενέστερα *Developments in the law...*, ό.π., σ. 652 κ.ε., και G. Conac, ό.π., σ. 175 κ.ε. Επίσης, βλ. το άρθρο του William L. Magness, «“Un-Hatching” federal employee political endorsements», στην επιθεώρηση *University of Pennsylvania Law Review*, τόμ. 134, 1986, σ. 1497-1529.

41. Βλ. το σχετικό κατατοπιστικό φυλλάδιο που εξέδωσε το 1990 στην Ουάσιγκτον το Office of Special Counsel. Για τις αρμοδιότητες αυτού του οργάνου στον τομέα της τήρησης των απαγορευτικών διατάξεων του Hatch Act, βλ. V. Kondylis, ό.π., σ. 785.

42. Βλ. το άρθρο της Martine Lamarque, «La fonction publique aux Etats-Unis», στα *Cahiers Français (suppléments)*, αρ. 194, Ιανουάριος-Φεβρουάριος 1980, σημ. 9.

43. Βλ. τη διδακτορική διατριβή του G. Conac, ό.π., σ. 149.

γούστου 1909, στις υποθέσεις «Winkel» και «Rosier», που αναφέρθηκαν.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η εξέταση της πρακτικής και των προσπαθειών του νομοθέτη (αλλά και του δικαστή στην περίπτωση της Γαλλίας) σχετικά με τα πολιτικά δικαιώματα και τις συναφείς υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων και τη διαχείριση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, κατά τη διάρκεια του 19ου και τις αρχές του 20ού αιώνα, μας βοηθά να δούμε τα ουσιώδη στοιχεία, τον σκληρό πυρήνα της ουδετερότητας. Η εννοιολογική αυτή προσέγγιση⁴⁴ αποδεικνύει ότι η έννοια αυτή παρουσιάζεται ως μία μορφή τριπτύχου. Συγκεκριμένα:

Κατά πρώτον, *ουδετερότητα* σημαίνει *προστασία* των δημοσίων υπαλλήλων έναντι κάθε μορφής αυθαιρεσίας από μέρους των ιεραρχικών προϊσταμένων τους, που θα σήμαινε απαίτηση – σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό – κομφορμισμού στον απόλυτο νόμο, στην κυβέρνηση ή στο κυβερνών κόμμα, από το οποίο θα εξαρτόνταν η υπηρεσιακή κατάστασή τους και η άσκηση των πολιτικών δικαιωμάτων τους.

Κατά δεύτερον, ουδετερότητα σημαίνει *αποχή* από την άσκηση ορισμένων πολιτικών δραστηριοτήτων, και μάλιστα *περιορισμό* ή *στέρωση* ορισμένων πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων, κατά κύριο λόγο, εκείνου της ελεύθερης έκφρασης της γνώμης και ελεύθερης και ενεργού συμμετοχής στις κομματικές δραστηριότητες, στις εκλογικές αναμετρήσεις και γενικότερα, στην πολιτική ζωή της χώρας.

Τέλος, κατά τρίτον, ουδετερότητα σημαίνει *αμεροληψία* και *αντικειμενικότητα* και αναφέρεται στη δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Αν, βεβαίως, αυτή η αμεροληψία και αντικειμενικότητα αναφέρονται στη διαχείριση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, τότε πρόκειται για την προστασία που απολαμβάνουν οι δημόσιοι υπάλληλοι και ως εκ τούτου εμπύπτει στην πρώτη περίπτωση της ουδετερότητας/προστασίας.

Αντιθέτως, όπως η ιστορική έρευνα καταδεικνύει, η *πολιτικο-*

44. Για το θέμα αυτό βλ., αναλυτικότερα, V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 15 κ.ε., και του ίδιου, *Ουδετερότητα και πολιτικοποίηση...*, *ό.π.*

ποίηση παρουσιάζεται ως μια πηγή προβλημάτων για την ουσιαστική προστασία της ουδετερότητας, η οποία αφορά είτε τη διαχείριση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος είτε την άσκηση των πολιτικών δικαιωμάτων από τους δημοσίους υπαλλήλους είτε τη διοικητική δράση. Υπάρχουν διαβαθμίσεις, ή καλύτερα ποικίλες μορφές πολιτικοποίησης, οι οποίες εντούτοις δε διαφοροποιούνται ποιοτικά αλλά ποσοτικά, ανάλογα με το βαθμό προσβολής της ουδετερότητας που συνεπάγονται.⁴⁵

Συγκεκριμένα, η *απόλυτη* πολιτικοποίηση ταυτίζεται με την κομματικοποίηση της διοικητικής δράσης ή την ύπαρξη πελατειακών σχέσεων στο χώρο της δημόσιας διοίκησης, την ευνοιοκρατία στη διαχείριση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, και τον κομφορμισμό από τα οποία απορρέει η υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων να μετέχουν στις πολιτικές διαμάχες υπέρ ενός κόμματος.

Αντιθέτως, η *σχετική* πολιτικοποίηση προκύπτει από τη θέση των δημοσίων υπαλλήλων ως πολιτών που έχουν το δικαίωμα να μετέχουν στην πολιτική ζωή, δίχως τούτο να σημαίνει ότι αυτή η αναγκαία συμμετοχή γίνεται εις βάρος της ουδετερότητας, δηλαδή της αμεροληψίας και αντικειμενικότητας που πρέπει να διέπουν τη διοικητική δράση σε κάθε ευνομούμενη δημοκρατική πολιτεία.

45. Βλ. αναλυτικότερα V. Kondylis, *ό.π.*, σ. 30 κ.ε., και του ίδιου, *Ουδετερότητα και πολιτικοποίηση...*, *ό.π.*, σ. 84 κ.ε.