

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ
ΕΞ. ΕΠΕΙΓΟΝΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

Αθήνα 15 Νοεμβρίου 2021

Αριθμ. Πρωτ.:
ΔΙΔΑΔ/Φ.35.56 / 2743/1671, 6317Προς: ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΠΟΔΕΚΤΩΝ

Πληροφορίες : Αγορίτσα Λέρα
Τηλέφωνο : 213 1313215
E-mail : a.lera@ydmed.gov.gr
Ταχ. Δ/νση : Βασ. Σοφίας 15, 106 74, Αθήνα

ΘΕΜΑ : «Πρόσληψη- Διορισμός πολιτών κρατών – μελών της ΕΕ στη Δημόσια Διοίκηση»
Σχετ: 1) Το αριθ. πρωτ. 60568/15.11.2021 έγγραφο του Υπουργείου Εξωτερικών
2) Το αριθ. πρωτ. 3082.05/056/7547/12.11.2021 έγγραφο της Μόνιμης Ελληνικής Αντιπροσωπείας στην Ε.Ε.

Α. Θεσμικό Πλαίσιο

Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 4 του Συντάγματος : «4. Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους.»

Σύμφωνα με το άρθρο 45 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (πρώην άρθρο 39 της ΣΕΚ):

«1. Εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Ένωσης.
2. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας.

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

α) να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας,

β) να διακινούνται ελεύθερα για τον σκοπό αυτό εντός της επικρατείας των κρατών μελών,
 γ) να διαμένουν σε ένα από τα κράτη μέλη με τον σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους μέλους,

δ) να παραμένουν στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θα αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών που θα εκδώσει η Επιτροπή.

4. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση.»

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007) όπως ισχύει, «1. Ως υπάλληλοι διορίζονται μόνο Έλληνες και Ελληνίδες πολίτες. 2. Οι πολίτες των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιτρέπεται να διορίζονται σε θέσεις, οι οποίες δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση της παρ. 4 του άρθρου 39 Σ. Ε.Κ., σύμφωνα με τα προβλεπόμενα γι' αυτούς σε ειδικό νόμο...»

Υπενθυμίζεται ότι η εξαίρεση της παρ. 4 του άρθρου 39 της Σ.Ε.Κ., ήδη παρ. 4 του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ, αναφέρεται στην μη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση.

Με τις διατάξεις του ν.2431/1996 (Α' 175) που εκδόθηκε στο πλαίσιο συμμόρφωσης της εθνικής με την κοινοτική νομοθεσία, επετράπη ο διορισμός ή η πρόσληψη πολιτών που έχουν την ιθαγένεια άλλου κράτους της ΕΕ σε υπηρεσίες και φορείς του δημόσιου τομέα. Ο διορισμός ή η πρόσληψη γίνεται σύμφωνα με τις διαδικασίες που ισχύουν και για τους Έλληνες πολίτες, σε κλάδους και ειδικότητες, οι αρμοδιότητες των οποίων δεν συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, καθώς και άσκηση καθηκόντων που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικότερων συμφερόντων του Κράτους ή άλλων δημοσίων φορέων.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 2431/1996 : «Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας και του οικείου Υπουργού καθορίζονται οι θέσεις ή ειδικότητες, στις οποίες επιτρέπεται ο διορισμός ή η πρόσληψη πολιτών των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και εκείνες που επιφυλάσσονται μόνο σε Έλληνες πολίτες, λόγω συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής της παρ. 4 του άρθρου 48 Συνθ. Ε.Ο.Κ..»

Κατ' εξουσιοδότηση των ανωτέρω διατάξεων εκδόθηκαν Προεδρικά Διατάγματα για αρκετούς φορείς της Δημόσιας Διοίκησης.

Β. Κριτήρια που θέσπισε η νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε.

Στο χρονικό διάστημα που ακολούθησε την έκδοση του ν. 2431/1996, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε. προκύπτουν τα εξής :

- ο όρος «δημόσια διοίκηση», κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 της ΣΛΕΕ , πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται συστατικά στο σύνολο της Ε.Ε. και δεν μπορεί να επαφίεται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

- ο περιορισμός αυτός αφορά τις θέσεις εργασίας που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και σε καθήκοντα σχετικά με την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων φορέων και προϋποθέτουν ως εκ τούτου την ύπαρξη

ειδικής σχέσης αλληλεγγύης των κατόχων τους προς το οικείο κράτος, καθώς και την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που συνιστούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας.

-η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 45 παρ. 4 της ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζεται ως προς θέσεις εργασίας, οι οποίες ενώ υπάγονται στο κράτος ή σε άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, δεν συνεπάγονται καμία συμμετοχή σε καθήκοντα που ανάγονται στην κατά κυριολεξία δημόσια διοίκηση.

-η εκπλήρωση των εν λόγω κριτηρίων πρέπει να αξιολογείται κατά περίπτωση, ανάλογα με τη φύση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων που αντιστοιχούν στην εκάστοτε θέση.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την αριθ. 255/2015 ατομική Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία έχει γίνει αρμοδίως αποδεκτή, διατυπώνονται τα εξής : «...3. Ειδικότερα, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ ως εξαίρεση στον κανόνα η διάταξη του άρθρου 45 παρ. 4 πρέπει να ερμηνεύεται στενά ενώ τα κριτήρια για την εφαρμογή της τα οποία και πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά και να αξιολογούνται κατά περίπτωση όσον αφορά στη φύση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων, που αντιστοιχούν στη θέση (λειτουργικό κριτήριο), είναι τα εξής : (i) η οικεία θέση απασχολήσεως πρέπει να προϋποθέτει ειδική σύνδεση του κατόχου της με το κράτος, η οποία πρέπει να εξασφαλίζεται με το θεσμό της ιθαγένειας (ii) η θέση απασχολήσεως να συνεπάγεται κατά τρόπο χαρακτηριστικό την άσκηση αρμοδιοτήτων δημόσιας εξουσίας και (iii) στον κάτοχο της θέσης να ανατίθενται καθήκοντα γενικού κρατικού συμφέροντος.». Τυπικές περιπτώσεις που εμπίπτουν στην εξαίρεση του άρθρου 45 (4) είναι οι θέσεις στις ένοπλες δυνάμεις, την αστυνομία, το δικαστικό σώμα, την εφορία καθώς και σε δημόσιες αρχές με νομοπαρασκευαστικές αρμοδιότητες. Αντίθετα δεν εμπίπτουν θέσεις νοσοκόμων, δασκάλων, ερευνητών ...»

Επισημαίνεται δε, ότι ο αποκλεισμός των αλλοδαπών υπαλλήλων από συγκεκριμένες θέσεις απασχόλησης, σε περίπτωση που συντρέχουν σωρευτικά τα ανωτέρω κριτήρια, πρέπει να γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε η υπηρεσιακή και βαθμολογική εξέλιξη των αλλοδαπών υπαλλήλων που εισέρχονται στη Δημόσια Διοίκηση να μην διαφοροποιείται κατά τρόπο δυσμενή σε σχέση με την αντίστοιχη εξέλιξη των ημεδαπών δημοσίων υπαλλήλων. Ως εκ τούτου, οι αρμόδιες Υπηρεσίες στο πλαίσιο των άμεσων ενεργειών τους όπως προκύπτουν κατωτέρω, θα πρέπει να φροντίσουν ιδιαίτερως ώστε να μην υφίστανται περιπτώσεις καθολικού αποκλεισμού των αλλοδαπών υπαλλήλων από τις θέσεις ευθύνης όλων των επιπέδων του οικείου φορέα. Σε περίπτωση δε, που διαπιστώνεται ότι για συγκεκριμένη θέση ευθύνης στην διοικητική ιεραρχία του οικείου φορέα, συντρέχουν σωρευτικά τα ανωτέρω κριτήρια που επιβάλουν τον αποκλεισμό των αλλοδαπών υπαλλήλων, αυτός πρέπει να αιτιολογείται ειδικά και με σαφήνεια.

Γ. Επισήμανση

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφορικά με τη Διαδικασία επί παραβάσει και στο πλαίσιο της ταχείας διευθέτησης, αν διαπιστώσει πιθανή παραβίαση της ενωσιακής νομοθεσίας, ή αν δεχθεί σχετική καταγγελία, επιχειρεί να επιλύσει τάχιστα το πρόβλημα με το οικείο κράτος μέλος μέσω του λεγόμενου "διαρθρωμένου διαλόγου" (EU PILOT). Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να παράσχουν περαιτέρω πραγματικά ή νομικά στοιχεία σε περίπτωση πιθανής παραβίασης της ενωσιακής νομοθεσίας, με στόχο να εξευρεθεί σύντομα λύση βάσει του δικαίου της ΕΕ και, **συνεπώς, να αποφευχθεί η κίνηση επίσημης διαδικασίας επί παραβάσει.**

Στο πλαίσιο της διαδικασίας EU-PILOT, η Επιτροπή μας ενημέρωσε για την υπόθεση καταγγελίας πολίτη της Ε.Ε. σχετικά με τον αποκλεισμό του από την τοποθέτησή του ως Προϊσταμένου Τμήματος στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, βάσει του κριτηρίου της Ιθαγένειας.

Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε ότι η Ελλάδα παραβίασε τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 45 της ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι το εθνικό μας δίκαιο επιφυλάσσει ορισμένες θέσεις της δημόσιας διοίκησης για Έλληνες, χωρίς να εξετάζει κατά περίπτωση κατά πόσον οι θέσεις αυτές συνεπάγονται συμμετοχή σε καθήκοντα που ανάγονται στην κατά κυριολεξία δημόσια διοίκηση.

Η θέση της Επιτροπής, όπως αυτή εκφράστηκε σε σχετικά έγγραφά της μπορεί να συνοψιστεί στο ότι τα ανωτέρω κριτήρια που θεσπίστηκαν βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ε.Ε. θα πρέπει να αξιολογούνται κατά περίπτωση, ανάλογα με τη φύση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων που αντιστοιχούν στην εκάστοτε θέση, ενώ η Ελλάδα φαίνεται να αποκλείει οριζόντια μη Έλληνες υπηκόους από αυτές τις θέσεις, βάσει ενός οργανικού κριτηρίου (ιεραρχικό επίπεδο στον οργανισμό).

Δ. Άμεσες ενέργειες

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, παρακαλούνται οι Υπηρεσίες, αποδέκτες της παρούσας εγκυκλίου, να προβούν σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες κατά λόγο αρμοδιότητας, για την συμμόρφωση της Ελληνικής νομοθεσίας με το άρθρο 45 της ΣΛΕΕ και την εφαρμογή του κριτηρίου της Ιθαγένειας ως προϋπόθεση κατάληψης ορισμένων θέσεων ευθύνης της Δημόσιας Διοίκησης, συμφώνως προς τα ανωτέρω κριτήρια που θέσπισε η νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε.

Επισημαίνεται ότι πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην ακριβή καταγραφή των θέσεων ευθύνης που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας και σε καθήκοντα σχετικά με την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων φορέων και στην κατά περίπτωση ουσιαστική αξιολόγηση των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων της εκάστοτε θέσης ευθύνης.

Ειδικότερα:

1. Όσοι φορείς της Δημόσιας Διοίκησης δεν έχουν εκδώσει τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 2431/1996, Προεδρικά Διατάγματα, θα πρέπει άμεσα να προβούν σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες για την έκδοση τους λαμβάνοντας υπόψη σε κάθε περίπτωση τα ανωτέρω κριτήρια που θεσπίστηκαν βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ε.Ε.
2. Όσοι φορείς της Δημόσιας Διοίκησης έχουν εκδώσει τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 2431/1996, Προεδρικά Διατάγματα, πρέπει να προβούν σε επανεκτίμηση αυτών, στο πλαίσιο της συμμόρφωσης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης προς τα ανωτέρω κριτήρια της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ε.Ε.

3. Επισημαίνεται ότι η επανεκτίμηση, σύμφωνα με τα ανωτέρω, των διατάξεων των ήδη εκδοθέντων Προεδρικών Διαταγμάτων αλλά και η έκδοση νέων, θα πρέπει να περιλαμβάνει μια συνολική αξιολόγηση των θέσεων του Φορέα, κατά περίπτωση, ανάλογα με τη φύση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων που αντιστοιχούν στην εκάστοτε θέση, όχι μόνον όσον αφορά τις θέσεις από τις οποίες αποκλείονται πολίτες που έχουν την ιθαγένεια άλλου κράτους της Ε.Ε (π.χ. των Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων), αλλά και τις θέσεις στις οποίες επιτρέπεται ο διορισμός/πρόσληψή τους με βάση τη διαμορφωθείσα μέχρι σήμερα νομολογία.

Η Γενική Γραμματέας

Παρασκευή Χαραλαμπογιάννη

ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ
Η Προϊσταμένη του Τμήματος
Γραμματείας και Παροχής Πληροφοριών
Του Υπουργείου Εσωτερικών
Μαρίνα Χρύση

Πίνακας Αποδεκτών:

1. Όλα τα Υπουργεία, Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού
2. Γενικές και Ειδικές Γραμματείες Υπουργείων, Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού
3. Γενική Γραμματεία Πρωθυπουργού
4. Γενικές και Ειδικές Γραμματείες, Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού
5. Όλες τις Ανεξάρτητες Αρχές
6. Υπουργείο Εσωτερικών, Διεύθυνση Προσωπικού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, info@ypes.gr, για κοινοποίηση της εγκυκλίου στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και στους ΟΤΑ β' βαθμού.
7. Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, tdprosopikou@nsk.gr
8. Υπουργείο Εξωτερικών, Ειδική Νομική Υπηρεσία, Τμήμα Δικαίου Ε.Ε. enyee@mfa.gr

Κοινοποίηση:

Α.Δ.Ε.Δ.Υ., Ψύλλα 2 και Φιλελλήνων, 105 57 Αθήνα, adedy@adedy.gr

Εσωτερική Διανομή:

- Γραφείο Υπουργού
- Γραφείο Γενικού Γραμματέα
- Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών

ΔΑΠ ΔΕΠΘ

- webupload@ydmed.gov.gr, για ανάρτηση στην ιστοσελίδα του Υπουργείου, στη διαδρομή
«Διοικητική Ανασυγκρότηση / Ανθρώπινο Δυναμικό / Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων