



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ**  
**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**  
**ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**  
**ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"**  
**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**Μετακλητοί δημόσιοι υπάλληλοι: μια κριτική επισκόπηση του θεσμού αναφορικά με τις διέπουσες τη στελέχωση, οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης αρχές**

**Non-permanent civil servants/political appointees: a critical overview of the institution regarding the principles governing the staffing, organization, and operation of the public administration.**

**Παπώτη Μαρία (Α.Μ.: ΔΜ2104)**

**Επιβλέπων καθηγητής: Μακρίδης Σάββας**

**Αθήνα, 23 Μαΐου 2023**

## ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Αυτή η διπλωματική εργασία υποβάλλεται από τη φοιτήτρια Παπώτη Μαρία του Κωνσταντίνου (ΑΜ: 2104), συγγραφέα της, ως μερική εκπλήρωση των απαιτήσεων του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής.

Υπεύθυνα δηλώνεται ότι, η συγκεκριμένη διπλωματική εργασία είναι πρωτότυπη και ότι εκπονήθηκε αποκλειστικά και μόνο από την Υπογράφουσα και μόνο για την απόκτηση του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού τίτλου, αποτελώντας προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας της ίδιας και του Ιδρύματος. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει αξιολογηθεί στο πλαίσιο άλλου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Κάθε δοθείσα βοήθεια είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται ρητώς στην εργασία, καθώς επίσης και κάθε πηγή άντλησης δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε με παράφραση.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου της φοιτήτριας.

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι .. και έπειτα από αίτησή μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η δηλούσα

Παπώτη Μαρία



## Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1. Μακρίδης Σάββας

2. Ασωνίτου Σοφία

3. Ψυχάρης Ιωάννης

Η διπλωματική αυτή εργασία αφιερώνεται στους/στις καθηγητές/τριες μου

## Συντομογραφίες

ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΝΠΙΔ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ν.Σ.Κ.: Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

ΕτΚ: Εφημερίδα της Κυβερνήσεως

ΑΕΙ: Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα

ΥΚ: Υπαλληλικός Κώδικας (Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων Και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ)

Αρχή: Εθνική Αρχή Διαφάνειας

ΑΣΔΥ: Ανώτατο Συμβούλιο Δημόσιων Υπηρεσιών

Ο.Τ.Α: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα.

Ν.: Νόμος

Σ.: Σύνταγμα

ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΕΣΔΔΑ: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

ΕΚΔΔΑ: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

ΠΕ: Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης

ΤΕ: Τεχνολογικής Εκπαίδευσης

ΔΕ: Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης

Ε.Σ.Ε.Δ: Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων

## Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά πρωτίστως τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Μακρίδη, για την αποδοχή επίβλεψης καθώς επίσης και την καθοδήγηση και υποστήριξη που προσέφερε στη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας διπλωματικής εργασίας, καθώς επίσης και τα μέλη της Επιτροπής.

Πολλές ευχαριστίες προς όλους/ες τους καθηγητές/τριες του συγκεκριμένου Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών που με την επιστημονική τους αυθεντία και το ήθος τους μέσω μιας πολύ όμορφης διαδρομής μας μεταλαμπάδευσαν σπουδαίας αξίας γνώσεις και μας διένοιξαν νέους πνευματικούς ορίζοντες. Ευχαριστίες και προς την κα Ιωαννίδου για την υποστήριξη και καθοδήγηση που παρείχε σε όλους τους/τις σπουδαστές/στριες.

Ευχαριστώ επιπλέον όλα τα πρόσωπα του οικείου περιβάλλοντός μου που συνέβαλαν πολύ υποστηρικτικά στο να ανταπεξέλθω στις ακαδημαϊκές υποχρεώσεις του μεταπτυχιακού προγράμματος.

## Περιεχόμενα

Συντομογραφίες .....	5
Ευχαριστίες .....	6
Περίληψη .....	9
Λέξεις – Κλειδιά .....	10
Abstract .....	10
Keywords .....	11
Εισαγωγή .....	12
Μεθοδολογία εργασίας .....	14
1. Δημόσια Διοίκηση .....	16
1.1. Εισαγωγή .....	16
1.2. Η Δημόσια διοίκηση στην ελληνική έννομη τάξη .....	17
1.3. Οι δημόσιοι υπάλληλοι στην ελληνική έννομη τάξη .....	21
1.4. Το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων: συγκρότηση & διακρίσεις .....	25
1.5. Τρόποι πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων .....	30
2. Μετακλητοί Δημόσιοι Υπάλληλοι .....	35
2.1. Ορισμός και θεμελίωση του θεσμού .....	35
2.2. Νομοθετικές διατάξεις που πλαισιώνουν τους μετακλητούς υπαλλήλους ...	37
2.2.1. Νόμος 1320/1983 Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις. 38	
2.2.2. Νόμος 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» .....	39
2.2.3. Κανονισμός της Βουλής - Προσωπικό Μέρος Β' - ΦΕΚ 51/Α/10-4-1997 52	
2.3 Νομιμοποιητικό έρεισμα για τους μετακλητούς υπαλλήλους .....	54
2.4. Μετακλητοί υπάλληλοι σε άλλες έννομες τάξεις .....	56

2.5. Στατιστικά στοιχεία μετακλητών υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση .....	63
3. Παθογένειες στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση .....	70
3.1. Πολιτικοποίηση & δημόσια διοίκηση .....	70
4. Τα εχέγγυα της αξιοκρατίας στη Δημόσια Διοίκηση .....	75
4.1. Μονιμότητα δημοσίων υπαλλήλων .....	75
4.2. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) & ο διαγωνισμός ως κύριο σύστημα πρόσληψης .....	80
4.3. Αρχές που διέπουν τη στελέχωση, την οργάνωση και την εν γένει λειτουργία της Δημοσίας Διοίκησης .....	83
4.4. Αρχή της Αξιοκρατίας .....	83
4.5. Αρχή της Ισότητας .....	86
4.6. Αρχή της Διαφάνειας .....	88
4.7. Η αμεροληψία ως πολιτική ουδετερότητα .....	89
Κριτικές καταληκτικές παρατηρήσεις .....	91
Προτάσεις .....	103
Βιβλιογραφία .....	106



## Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται τον θεσμό-φαινόμενο των δημοσίων μετακλητών υπαλλήλων σε συνάρτηση προς τις αρχές που διέπουν τη στελέχωση, οργάνωση και λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Οι αρχές αυτές έχοντας συνταγματικό έρεισμα συνίστανται στις αρχές της αξιοκρατίας, της ισότητας, της διαφάνειας, της ουδετερότητας και είναι ενσωματωμένες σε ένα ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο εχέγγυων που διασφαλίζουν μια υγιή, λειτουργική, παραγωγική, αποτελεσματική και αποδοτική δημόσια διοίκηση. Η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, η οποία είναι συναρθρωμένη με αυτά τα χαρακτηριστικά, προασπίζει το δημόσιο συμφέρον, συμβάλλει στην κοινωνική ανάπτυξη του κράτους, τονώνει το κοινό αίσθημα δικαίου και εμπεδώνει τους δημοκρατικούς θεσμούς και τη νομιμότητα σε ένα κράτος δικαίου.

Η εξασφάλιση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης είναι πολυπαραγοντική συνάρτηση κι ένας από τους κρίσιμους και καθοριστικούς συντελεστές είναι ο ανθρώπινος. Η στελέχωση της δημόσιας διοίκησης επικαθορίζει την ίδια την οργάνωση και λειτουργία αυτής. Επομένως, η επάνδρωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος πρέπει να υπόκειται σε αυστηρή εναρμόνιση προς τις θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου. Διεisdύοντας στην ελληνική πραγματικότητα της δημοσιοϋπαλληλικής στελέχωσης παρατηρούνται διαφοροποιήσεις ως προς τις μεθόδους με τις οποίες η στελέχωση λαμβάνει χώρα. Οι μετακλητοί υπάλληλοι είναι μια κατηγορία που αποκλίνει από τη βασική συνθήκη που χαρακτηρίζει την κατάσταση των λοιπών δημοσίων υπαλλήλων.

Η ερευνητική προσέγγιση, μέσα από θεωρητική αλλά και πρακτική επισκόπηση, αναδεικνύοντας το ιδιαίτερο καθεστώς αυτής της κατηγορίας υπαλλήλων, διερευνά εντέλει, αναφορικά με το θεσμικό και ρεαλιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται, την ίδια την σκοπιμότητα της ύπαρξης αυτού που διατρέχει όλη την ιστορία της δημόσιας διοίκησης. Η πολιτική διάσταση του θεσμού είναι τόσο δεδομένη που χρησιμοποιείται μεθοδευμένα ως κύριος νομιμοποιητικός λόγος για την εδραίωσή του και μάλιστα με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά. Οι μετακλητοί υπάλληλοι εξαιρούνται από το σύνηθες καθεστώς πρόσληψης και δεν καταλαμβάνονται από τη μονιμότητα της υπαλληλικής κατάστασης των υπόλοιπων δημοσίων υπαλλήλων. Διαφεύγουν ωστόσο τελικά και της εφαρμογής των

θεμελιωδών δημοκρατικών αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας, εγείροντας ουσιαστικά δημοκρατικά ζητήματα.

### **Λέξεις – Κλειδιά**

Δημόσια διοίκηση, δημόσιοι υπάλληλοι, δημόσιος τομέας, μετακλητοί, μονιμότητα, αξιοκρατία, ισότητα, πρόσληψη, στελέχωση, ΑΣΕΠ, Σύνταγμα, διαφάνεια, πελατειακές σχέσεις, πατρωνία, δημοκρατία, αμεροληψία, αντικειμενικότητα

### **Abstract**

This thesis deals with the institution-phenomenon of public non-permanent employees in relation to the principles that govern the staffing, organization, and operation of the Greek public administration. These principles, having a constitutional basis, consist of the principle of meritocracy, equality, transparency, neutrality and are integrated into a wider institutional framework of guarantees that ensure a healthy, functional, productive, effective, and efficient public administration. The quality of public administration that is integrated with these characteristics defends the public interest, contributes to the social development of the state, stimulates the common sense of law and consolidates democratic institutions and legitimacy in a state of law.

Ensuring the quality of public administration is a multifactorial function and one of the critical and determining factors is the human factor. The staffing of the public administration determines its very organization and operation. Therefore, the manning of the civil service must be subject to strict harmonization with the fundamental principles. Penetrating the Greek reality of civil service staffing, differences are observed in terms of the methods by which it takes place. Transferred employees are a category that deviates from the basic condition that characterizes the situation of other public employees.

The research approach, through a theoretical as well as a practical overview, highlighting the special status of this category of employees, ultimately investigates, in relation to the institutional and realistic context in which it is included, the very feasibility of the existence of what runs through the entire history of public administration. The political dimension of the institution is so given that it is methodically used as the main legitimizing reason for its consolidation and indeed

with the specific characteristics. Transferred employees are excluded from the normal recruitment regime and are not covered by the permanence of the official status of the rest of the civil servants. However, they ultimately evade the application of the fundamental democratic principles of meritocracy and equality, raising essentially democratic issues.

### **Keywords**

Public administration, civil servants, public sector, political appointees/ non-permanent civil servants, permanency, meritocracy, equality, recruitment, staffing, ASEP, Constitution, transparency, customer relations, patronage/spoil system, democracy, impartiality, objectivity

## Εισαγωγή

Σκοπός της συγκεκριμένης διατριβής είναι αφενός να χαρτογραφήσει το πλαίσιο εντός του οποίου υφίσταται η ιδιαίτερη κατηγορία των μετακλητών δημοσίων υπαλλήλων και να αποτυπώσει τη ρεαλιστική διάσταση του καθεστώτος τους. Αφετέρου, και εν είδει τεκμηρίου του πρώτου σκέλους, επιχειρείται η κριτική εξέταση του θεσμού σε συνάρτηση προς τις αρχές και τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα που (οφείλουν να) διέπουν τη δημόσια διοίκηση. Ο απώτερος στόχος συνίσταται στον εντοπισμό τυχόν παθογενειών ή αναντιστοιχιών και στην πρόταση ορθολογικών και εύλογων μεθόδων και μέσων διαχείρισης, σε μια ευρύτερη προσπάθεια απόδοσης μιας συγκροτημένης αναφοράς επί του θεσμού των μετακλητών δημοσίων υπαλλήλων που στερείται έντονης ακαδημαϊκής ερευνητικής προσοχής και ενασχόλησης.

Πιο συγκεκριμένα, σε αρχικό στάδιο επιχειρείται μια ευσύνοπτη στοιχειοθέτηση της δημόσιας διοίκησης, όπως αυτή νοείται στην ελληνική έννομη τάξη και προδιαγράφεται στο Σύνταγμα. Μέσα σε ένα θεσμικά ορισμένο πλαίσιο, προσεγγίζεται ο παράγων ανθρώπινο δυναμικό που στελεχώνει την ελληνική δημόσια διοίκηση, αλλά και ο τρόπος με τον οποίο τελείται η επιλογή και πρόσληψή του στον δημόσιο τομέα. Γίνεται αναφορά στις διακρίσεις των δημοσίων υπαλλήλων και ιχνηλατείται η εστιγμένη γραμμή από τη μονιμότητα, ως κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα της δημόσιας υπαλληλίας, προς τις νόμιμες εξαιρέσεις και παραλλάγματα αυτής. Στη βάση αυτής της διάκρισης των υπαλλήλων που στελεχώνουν τη δημόσια διοίκηση ή λειτουργούν ως φορείς άσκησης της, και σε μια παράλληλη προσπάθεια εξακρίβωσης του αληθινού νοήματος αυτής της σκοπιμότητας, η εστίαση στρέφεται προς τους μετακλητούς υπαλλήλους της δημόσιας διοίκησης.

Σε επόμενο στάδιο, επιχειρείται μια σύντομη επισκόπηση του φαινομένου των μη μόνιμων/πολιτικά τοποθετούμενων δημοσίων υπαλλήλων και σε συστήματα δημόσιας διοίκησης εκτός ελληνικής επικράτειας μέσα από την οποία γίνεται προσπάθεια εντοπισμού κοινών στοιχείων που χαρακτηρίζουν αυτή τη μορφή υπαλληλικής σχέσης.

Συνακόλουθα όλων των ανωτέρω χαρτογραφείται η διάσταση του φαινομένου των μετακλητών υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση μέσα από την

πραγματική καταγραφή των στοιχείων που τους αφορούν, αντλούμενων κυρίως από την υπηρεσία «Μητρώο Ανθρώπινου Ελληνικού Δημοσίου (Απογραφή)». Με τη ρεαλιστική διάσταση της κατάστασης της δημόσιας διοίκησης συσχετίζεται η διαχρονικότητα της παθογένειας της πολιτικοποίησης αυτής με ό,τι συνεπάγεται. Όντας πάγιο χαρακτηριστικό της πραγματικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που κατέστησε απαιτητή τη διαμόρφωση θεσμικών εχέγγυων για τον περιορισμό ή την εξάλειψή του, γίνεται προσπάθεια να καταγραφεί το σύναγμα αυτών.

Εμφατικά αναλύονται οι κομβικές αρχές που διέπουν τη διαδικασία στελέχωσης, λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, όπως η αρχή της αξιοκρατίας, της ισότητας, της διαφάνειας και της ουδετερότητας για να καταφανεί καταληκτικά αν και σε ποια σημεία συνάδει η ύπαρξη του θεσμού των μετακλητών υπαλλήλων με αυτές τις αξιακές κατευθυντήριες αρχές και παραβολικά προς όλα τα συγκεντρωμένα δεδομένα. Εν είδει προοικονομίας εδώ, και μέσα από μια σφαιρικά κριτική επισκόπηση, το συμπέρασμα συντείνει στην τεκμηρίωση της άποψης πως ο θεσμός των μετακλητών υπαλλήλων ενέχει αρκετά επικριτικά γνωρίσματα αναξιοκρατίας που αντίκεινται στο δέον πνεύμα της δημόσιας διοίκησης και κατατίθενται αντιπροτάσεις διαχείρισης του φαινομένου πολλαπλασιαστικά επωφελείς για τη δημόσια διοίκηση εν συνόλω.

## Μεθοδολογία εργασίας

Η μεθοδολογία έρευνας και συγγραφής της παρούσας εργασίας δομήθηκε σε στάδια ερευνητικού σχεδιασμού. Το ερευνητικό ερώτημα εστίασε στον θεσμό των μετακλητών υπαλλήλων του δημόσιου τομέα. Ως ζήτημα είναι ευρέως συναντούμενο στην καθημερινότητα του δημόσιου λόγου φέροντας κατά κανόνα αρνητικό πρόσημο. Μια εκ πρώτης όψεως επισκόπηση της υπάρχουσας βιβλιογραφίας ανέδειξε έλλειψη ερευνητικού και ακαδημαϊκού εστιασμένου ενδιαφέροντος και ελάχιστη στοχευμένη μνεία επί του θέματος. Με αφορμή τη διαπίστωση αυτή, που αναδεικνύει τη σημαντικότητα και τη μοναδικότητα του παρόντος εγχειρήματος, οριοθετήθηκε και διατυπώθηκε το ερευνητικό ερώτημα θέτοντας ως παραμέτρους συσχέτισης τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις διαδικασίες στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης.

Η εργασία εκκινεί με την αποσαφήνιση όρων ενός βασικού εννοιολογικού πλαισίου εντός του οποίου αναπτύσσεται το ερευνητικό αντικείμενο. Έννοιες όπως δημόσια διοίκηση και δημόσιοι υπάλληλοι αποτελούν βασικά εννοιολογικά εργαλεία για την ανάπτυξη της εργασίας. Η ερευνητική προσέγγιση βασίστηκε κυρίως στη βιβλιογραφική επισκόπηση. Το πεδίο στο οποίο επικεντρώθηκε ήταν αυτό του δημοσίου δικαίου και δη του συνταγματικού και διοικητικού. Μέσα από ακαδημαϊκά συγγράμματα της ελληνόγλωσσης κυρίως βιβλιογραφίας ανασκοπήθηκε ο θεσμός των μετακλητών σε θεωρητικό επίπεδο. Επιχειρήθηκε και μια θεωρητική αλλά και ρεαλιστική προσέγγιση του αντίστοιχου φαινομένου και του πλαισίου που το περιβάλλει και σε μη εθνικό επίπεδο μέσα από επισκόπηση ξενόγλωσσης ως επί το πλείστον αρθρογραφίας και βιβλιογραφίας, διαθέσιμων μέσω ακαδημαϊκών βιβλιοθηκών προσβάσιμων ηλεκτρονικά. Κομβική συμβολή στη σύνταξη της εργασίας παρείχαν επίσης τα στοιχεία που αντλήθηκαν από την επισκόπηση του Συντάγματος και των νόμων της ελληνικής έννομης τάξης. Επιπλέον, αξιοποιήθηκαν κριτικά και ηλεκτρονικές πηγές, εκπαιδευτικές και ειδησεογραφικές.

Σε αντίστιξη, επιχειρήθηκε μια αποτύπωση της πραγματικής υπάρχουσας κατάστασης όπως αυτή καταγράφεται στο επίσημο κυβερνητικό μητρώο<sup>1</sup> των δημοσίων υπαλλήλων του δημοσίου, στενού και ευρύτερου (Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου). Η πραγματική αυτή κατάσταση συνδεδεμένη με

---

<sup>1</sup> (Υπουργείο Εσωτερικών, Στατιστικά στοιχεία του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου (Απογραφή), 2022)

μια εμπεδωμένη χρόνια παθολόνα νοοτροπία πολιτικοποίησης, πάντοτε υφέρπουσα, προσεγγίστηκε στη συνέχεια από τη λογική της αντιτάξιμης παράθεσης όλων των εχέγγυων που (θα έπρεπε να) διασφαλίζουν τη συρρίκνωση ως και απάλειψη αυτής. Με έμφαση στις κοινές αρχές που διέπουν τη στελέχωση, οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης η κατάληξη της εργασίας δομήθηκε σε έναν αξιολογικό σχολιασμό όλων των ανωτέρω επί του ερευνητικού ζητούμενου. Από την ανάπτυξη των κριτικών καταληκτικών παρατηρήσεων και συμπερασμάτων γύρω από τον θεσμό των μετακλητών υπαλλήλων, η εργασία έχει ως τελική απόληξη την παραγωγή προτάσεων που ενδεχομένως θεραπεύουν το ερευνητικό θέμα.

## 1. Δημόσια Διοίκηση

### 1.1.Εισαγωγή

Αναντίλεκτα η γενική ανάπτυξη και λειτουργική επάρκεια ενός κράτους απεικονίζεται και στο επίπεδο ποιότητας της δημόσιας διοίκησης που διαθέτει. Αυτή η αξιωματικού χαρακτήρα άλλωστε διαπίστωση προκύπτει από το ίδιο το γεγονός πως η Δημόσια Διοίκηση αναγνωρίζεται στην οργάνωση του νεότερου κράτους ως η εκτελεστική λειτουργία της δημόσιας βούλησης, όπως αυτή μετουσιώνεται στην εκλογή των μελών των αντιπροσωπευτικών οργάνων, τα οποία και φέρουν τον επιτελικό ρόλο της διαμόρφωσης των κρατικών πολιτικών και κατευθύνσεων προς υλοποίηση και εφαρμογή. Η δημόσια διοίκηση συνιστά δε εν πολλοίς κινητήριο μηχανισμό κάθε κρατικού μορφώματος. Η εκτέλεση από τη δημόσια διοίκηση κάθε εφαρμοστέας δημόσιας πολιτικής οφείλει να είναι σύννομη και να αποσκοπεί στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος, δεδομένου ότι η ανάμιξη της δημόσιας διοίκησης στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή, ως ρυθμιστική εμβέλεια, είναι διευρυμένη<sup>2</sup>.

Κατά καιρούς έχει έρθει αρκετές φορές στο προσκήνιο της κριτικής το ζήτημα της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης στην ελληνική επικράτεια με την επισήμανση έκδηλων χαρακτηριστικών ελλείψεων ή παθογενειών της, όπως η πολιτική ιδιοποίηση και υπαγωγή της σε μια κομματικοποιημένη γραφειοκρατία, καθώς και η διαρθρωτική της ακαταλληλότητα διαθλασμένη σε επίπεδο οργάνωσης, διαδικασιών στελέχωσης και λειτουργίας και ανθρώπινου δυναμικού<sup>3</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, σχεδόν στερεοτυπικά, έχει αποδοθεί στον όρο «δημόσια διοίκηση» ένα αξιολογικά αρνητικό πρόσημο, χωρίς ωστόσο, παραδοξολογώντας, να αποστερείται την μεροληψία προτίμησής της από τους πολίτες – ανθρώπινο δυναμικό – ως «εξιδανικευμένου» τομέα προσχώρησης με όρους «δημόσιας υπαλληλίας». Διαχρονικά η ανάγκη εξυγίανσης και αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης προτάσσεται ως κυβερνητικό μέλημα και κοινωνική απαίτηση. Εντούτοις, εξίσου διαχρονικά διαφαίνεται η συνθετότητα του εγχειρήματος σε συνάρτηση με τα χαρακτηριστικά και τις συνθήκες της κοινωνίας, καθώς και η απόκλιση των εφαρμοστέων εντέλει

---

<sup>2</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 39)

<sup>3</sup> (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2010, σσ. 188-189)



πρακτικών από κάθε θεωρητικά προτασόμενη προοπτική διοικητικού εκσυγχρονισμού.

Παρά τις όποιες έως τώρα προσπάθειες εκσυγχρονισμού και απόπειρες μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος, αναδεικνύεται σταθερά η σημαντικότητα του παράγοντα της στελέχωσης από άποψη διαδικασίας επιλογής και μεθόδου τοποθέτησης, από άποψη καταλληλότητας αλλά και από άποψη λειτουργικής σκοπιμότητας, με θεσμικές πάντοτε εγγυήσεις, και απαγκιστρωμένου από στοιχεία πολιτικής πατρωνείας, στο περιβάλλον δυσκινησίας που χαρακτηρίζει διαχρονικά τη δημόσια διοίκηση.

## 1.2. Η Δημόσια διοίκηση στην ελληνική έννομη τάξη

Η ελληνική έννομη τάξη στηρίζεται στον θεμελιώδη κανόνα δικαίου της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, όπως αυτός κατοχυρώνεται στο άρθρο 26 του ελληνικού Συντάγματος<sup>4</sup>. Ως λειτουργία ή εξουσία νοείται ο καθορισμός των δημόσιων οργάνων που την αποτελούν καθώς και των αρμοδιοτήτων τους<sup>5</sup> με παράλληλη καθιέρωση των σχέσεων μεταξύ αυτών των οργάνων και της διαδικασίας άσκησης των ορισμένων κανονιστικά αρμοδιοτήτων<sup>6</sup> τους. Σύμφωνα με τη συνταγματική αυτή διάταξη οι πολιτειακές λειτουργίες διακρίνονται στη νομοθετική, τη δικαστική και την εκτελεστική. Η νομοθετική λειτουργία, ήτοι η αρμοδιότητα θέσπισης κανόνων δικαίου με νόμους που συνάδουν προς το Σύνταγμα, ασκείται κατά κανόνα από το νομοθετικό όργανο της Βουλής και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η δικαστική λειτουργία, ήτοι, η θέση εξατομικευμένων κανόνων δικαίου με έκδοση δικαστικών αποφάσεων, ασκείται από τα κάθε είδους δικαστήρια, καθώς και από δικαστικά όργανα ή δικαστικές αρχές. Η δε εκτελεστική λειτουργία, ήτοι η ανάπτυξη δραστηριότητας εκδηλωμένη με νομικές πράξεις<sup>7</sup> και υλικές ενέργειες βάσει της

<sup>4</sup> Αρ. 26 (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

<sup>5</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 19)

<sup>6</sup> Ως αρμοδιότητα διοικητικού οργάνου λογίζεται η προβλεπόμενη από τους κανόνες της έννομης τάξης ικανότητα θέσπισης κανόνων δικαίου με πράξεις του ή του να προβαίνει σε υλικές ενέργειες εντός του πλαισίου των σκοπών που καθορίζονται νομοθετικά. Οι αρμοδιότητες συνυφαίνονται και με τα καθήκοντα όταν γίνεται λόγος για τους υπαλλήλους (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 148).

<sup>7</sup> Ως νομική πράξη νοείται κάθε πράξη-δήλωση βούλησης οργάνου της έννομης τάξης που γίνεται κατά την προβλεπόμενη νόμιμη διαδικασία και παράγει απρόσωπο και γενικό ή ατομικό κανόνα δικαίου, επιφέρει δηλαδή με τη ρύθμιση που θεσπίζει μεταβολές στη νομική κατάσταση των προσώπων προς τα οποία είναι απευθυντέα. (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σσ. 18,103)

αρχής της νομιμότητας, ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την Κυβέρνηση και όλα τα υπόλοιπα διοικητικά όργανα<sup>8</sup>.

Τα διοικητικά αυτά όργανα συνιστούν εν πολλοίς τη «δημόσια διοίκηση» και κατά κανόνα αρμοδιότητά τους είναι η άσκηση της δημόσιας εξουσίας<sup>9</sup>. Παρότι η «δημόσια διοίκηση» είναι μια πολυσήμαντη εννοιολογικά ορολογία, που συχνά συνταυτίζεται με την έννοια της «δημόσιας υπηρεσίας»<sup>10</sup>, η σημασιολογική της απόδοση καθορίζεται αφενός από το επιστημονικό πρίσμα από το οποίο διερευνάται και αφετέρου από το επιλεγθέν κάθε φορά κριτήριο το οποίο κυμαίνεται ανάμεσα στο λειτουργικό και το οργανικό, μια κατηγοριοποίηση που διατρέχει όλο το δημόσιο δίκαιο, επομένως και το διοικητικό. Έτσι, η δημόσια διοίκηση με τη λειτουργική της έννοια ανάγεται στη διενέργεια πράξεων ως άσκηση δραστηριότητας προς εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού<sup>11</sup> είτε στην ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος και με την οργανική της διάσταση λογίζεται το σύνολο των δημόσιων οργάνων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου που επιλαμβάνονται αυτής της δραστηριότητας<sup>12</sup>. Στην πρώτη περίπτωση ως δημόσια διοίκηση εκλαμβάνεται η δραστηριότητα των «δημόσιων» νομικών προσώπων συμπεριλαμβανομένων του ιδιωτικού δικαίου που λειτουργούν χάριν του δημοσίου συμφέροντος, ενώ στη δεύτερη περίπτωση υπονοούνται μόνο το Νομικό Πρόσωπο του Κράτους και τα λοιπά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου που είναι ενταγμένα στην κρατική ιεραρχική δομή<sup>13</sup>.

Επισκοπώντας επομένως τα προαναφερθέντα συμπεραίνεται πως η διοικητική οργάνωση του Κράτους αποτελεί τμήμα της οργάνωσης των πολιτειακών λειτουργιών<sup>14</sup> και είναι από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους προσδεμένη σε ένα διοικητικό σύστημα που χαίρει της συνταγματικής προστασίας. Ειδικά τα διοικητικά όργανα, ήτοι η (υπόλοιπη) δημόσια διοίκηση, καταλαμβάνει ιδιαίτερο

---

<sup>8</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σσ. 19-20)

<sup>9</sup> Ως εκ του νόμου προβλεπόμενη ικανότητα μονομερούς επιβολής υποχρεώσεων

<sup>10</sup> (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002, σ. 5)

<sup>11</sup> Και ΝΠΙΔ που εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002, σ. 5)

<sup>12</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σσ. 23-24)

<sup>13</sup> (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002, σ. 6)

<sup>14</sup> (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002, σ. 1)

κεφάλαιο στο σώμα του Συντάγματος<sup>15</sup>, εντός του οποίου ορίζεται και το σύστημα διοικητικής οργάνωσης του Κράτους.

Στην ελληνική έννομη τάξη η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από την οργάνωση του κράτους, συνιστάμενου στη νομική μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, και των υπολοίπων Δημοσίων Νομικών Προσώπων κατά το αποκεντρωτικό σύστημα σε ενιαίες περιφέρειες. Σύμφωνα με αυτό, η δημόσια διοίκηση ασκείται τόσο από κεντρικά όσο και από περιφερειακά συστημένα όργανα στα οποία ανατίθενται αποφασιστικές αρμοδιότητες κυρίως σε θέματα που τα αφορούν τοπικά. Είναι προφανές πως τα κεντρικά όργανα<sup>16</sup> ασκούν αποφασιστικές καθ' ύλην μόνο αρμοδιότητες σε όλη την εδαφική περιοχή όπου εκτείνεται η δραστηριότητα του νομικού προσώπου και έχουν την ευθύνη της γενικής κατεύθυνσης, συντονισμού και ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων<sup>17</sup>. Η περιφερειακή αυτή κατανομή και κατ' επέκταση διοικητική διαίρεση διαμορφώνεται με κριτήρια τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Η συνταγματική θεμελίωση της αποκεντρωμένης διοίκησης ερείδεται στο άρθρο 101.

Στο άρθρο 102 του Συντάγματος κατοχυρώνεται ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοικήσεως που συνίσταται στη διαχείριση και διοίκηση των τοπικών υποθέσεων - κατά το τεκμήριο αρμοδιότητας - από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δευτέρου βαθμού με διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Η νομική προσωπικότητα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών διακρίνεται από αυτό του Κράτους και οι ΟΤΑ υπόκεινται σε έλεγχο διοικητικής εποπτείας εκ μέρους της κρατικής διοίκησης<sup>18</sup>. Το φαινόμενο της αυτοδιοίκησης είναι πολυσήμαντο με χροιά όχι μόνο νομική. Δεν αποτελεί μόνο διαρθρωτικό σχήμα της Διοίκησης αλλά ενέχει και πολιτική σημασία με δημοκρατική αξία και δεν είναι αμελητέο το γεγονός ότι απαντάται στα δίκαια των ευρωπαϊκών δημοκρατιών. Ταυτόχρονα συνιστά και

---

<sup>15</sup> Μέρος Τρίτο Τμήμα ΣΤ' (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

<sup>16</sup> Η κεντρική διοίκηση περιλαμβάνει τα κεντρικά όργανα του Κράτους και τις εξαρτώμενες από αυτό υπηρεσίες, που κατά κανόνα διαρθρώνονται στις ευρείες οργανωτικές μονάδες, τα υπουργεία. Αντίστοιχα και η περιφερειακή διοίκηση περιλαμβάνει τα περιφερειακά όργανα και τις εξαρτώμενες από αυτά υπηρεσίες. (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 269) Στα κεντρικά όργανα του Κράτους ανήκουν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί, οι Υφυπουργοί, οι Γενικοί Γραμματείς

<sup>17</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 254)

<sup>18</sup> (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002, σ. 147)

τεχνική ορθολογικότερης οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Η σύνθετη αυτή υπόσταση της αυτοδιοίκησης πραγματώνει τις αρχές της διοικητικής επιστήμης: του εκδημοκρατισμού του κρατικού μηχανισμού με την οριζόντια οργάνωση και «πολυαρχία», της επικουρικότητας του Κράτους, της αναλογικότητας και της εκλογίκευσης – εξορθολογισμού - της διοικητικής οργάνωσης προκειμένου να ανταποκρίνεται με αποτελεσματικότητα στις ανάγκες των πολιτών και να συμβάλλει στην αναπτυξιακή πολιτική του Κράτους.

Με τη διαρθρωτική μορφή της διοικητικής αποκέντρωσης επιδιώκεται η όσο το δυνατόν ομοιόμορφη διάχυση της παροχής των κεντρικών υπηρεσιών σε περιφερειακό επίπεδο και με την τοπική αυτοδιοίκηση προάγεται η εξυπηρέτηση πρωτίστως του κατά τόπον δημόσιου συμφέροντος<sup>19</sup>. Κατά αυτόν τον τρόπο η Διοίκηση καθίσταται πιο προσιτή στους πολίτες, καθώς εξασφαλίζεται η εγγύτητα της επαφής με όργανα που επιλαμβάνονται υποθέσεών τους, ενώ παράλληλα ο καταμερισμός των εργασιών επιταχύνει την επίλυση διοικητικού χαρακτήρα προβλημάτων.

Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης λειτουργεί με τη δράση των οργάνων της, άμεσων ή έμμεσων<sup>20</sup>, και η επιτέλεση της αποστολής της συντελείται μέσω του προσωπικού που τη στελεχώνει. Άμεσα λογίζονται τα όργανα που αφενός προβλέπονται απευθείας από τις καταστατικές διατάξεις που αφορούν στην οργάνωση των δημόσιων νομικών προσώπων και αφετέρου δεν υπόκεινται σε ιεραρχική σχέση προς άλλο όργανο, όπως για παράδειγμα ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός, οι υπουργοί, οι δήμαρχοι, τα δημοτικά συμβούλια κ.ά. Αντίστοιχα, έμμεσα είναι τα όργανα που τελούν σε ιεραρχική σχέση προς άλλα, λόγου χάρη οι γενικοί γραμματείς των υπουργείων. Η διάκριση αυτή είναι μία από τις συνηθισμένες διακρίσεις των διοικητικών οργάνων που γίνονται βάσει διάφορων κριτηρίων, αλλά είναι αναγκαία για τον προσδιορισμό της έννοιας του υπαλλήλου ενός Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου. Επομένως, γίνεται λόγος κατά κανόνα για «διοικητικά όργανα» που ασκούν δημόσια εξουσία, μη ανήκοντα στη νομοθετική

---

<sup>19</sup> (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2010, σ. 207)

<sup>20</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 2). (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 132).

και δικαστική εξουσία<sup>21</sup>. Το Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου είναι το σύνθητες οργανωτικό σχήμα της δημόσιας διοίκησης<sup>22</sup> και είναι προφανές πως τα δημόσια Νομικά Πρόσωπα που απαρτίζουν τη δημόσια διοίκηση ασκούν τη δραστηριότητά τους μέσω των φυσικών προσώπων, που συνδέονται με αυτά με έννομη σχέση<sup>23</sup> και αποτελούν ατομικά ή σε συλλογική μορφή τα προβλεπόμενα στη δομή κάθε νομικού προσώπου όργανα.

Στη διοικητική οργάνωση έχει επικρατήσει αυτό το υπαλληλικό σύστημα<sup>24</sup>, φέρον συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, με την αιτιολογία πως εξασφαλίζει θεωρητικά τη συνέχεια και ειδίκευση στη δράση των διοικητικών οργάνων, στοιχείο που ανάγεται σε μείζονα συνιστώσα του σύγχρονου «διοικητικού» κράτους. Με τον νεωτερικό συγκερασμό της πολιτικής εξουσίας και της δημόσιας διοίκησης, η υπαλληλία και η τεχνοκρατία συνιστούν παράγοντες σταθερότητας και συνέχειας στο πλαίσιο άσκησης κρατικής εξουσίας, συντείνοντας στην επίρρωση των έννομων σχέσεων μεταξύ διοικούμενων και κράτους με αίσθημα ασφάλειας δικαίου<sup>25</sup>. Όργανα συνεπώς του κράτους, και μάλιστα που τελούν σε ιεραρχική σχέση προς αυτό άρα είναι έμμεσα, είναι οι δημόσιοι υπάλληλοι, είτε αποτελούν όργανα κατά την τυπική έννοια είτε ασκούν με ουσιαστική έννοια δημόσια υπηρεσία<sup>26</sup>.

### 1.3.Οι δημόσιοι υπάλληλοι στην ελληνική έννομη τάξη

Σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 103§1 «οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της βούλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό», κοινώς το κοινωνικό σύνολο με χαρακτήρα άσκησης δημοσίου λειτουργήματος<sup>27</sup>. Κατά τη ρητή διατύπωση του άρθρου 103 του 2<sup>ου</sup> κεφαλαίου του Συντάγματος περί την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα δε προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από τον νόμο. Το άρθρο 4§4 του Συντάγματος θέτει έναν κρίσιμο όρο δικαιωματικής προσβασιμότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση και αυτός είναι η

<sup>21</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 20)

<sup>22</sup> (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002, σ. 6)

<sup>23</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 1)

<sup>24</sup> (Τάχος, Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο, 1996, σ. 43)

<sup>25</sup> (Τάχος, Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο, 1996, σ. 44)

<sup>26</sup> (Τάχος, Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο, 1996, p. 45)

<sup>27</sup> Η διάταξη αυτή υιοθετήθηκε για πρώτη φορά στο αρ.100§1 του Συντάγματος του 1952 (Τάχος, Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο, 1996, σ. 27)

ιδιότητα της ελληνικής ιθαγένειας. Έτσι, «μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί στις δημόσιες λειτουργίες», με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων<sup>28</sup> που ορίζουν οι νόμοι».

Για να μπορεί να διοριστεί κάποιο φυσικό πρόσωπο υπάλληλος θα πρέπει να υπάρχει νομοθετημένη οργανική θέση, ήτοι μια θέση σε υπηρεσιακή μονάδα του Κράτους που προσδιορίζεται με νομοθετική ή κανονιστική πράξη, συστήνεται για κάλυψη πάγιων και διαρκών λειτουργικών αναγκών της υπηρεσίας και φέρει αρμοδιότητες και καθήκοντα<sup>29</sup> ανάλογου περιεχομένου και φύσης. Η Βουλή θεσπίζει με νόμο οργανικές θέσεις στο Δημόσιο οι οποίες είναι κατά κανόνα δημοσίου δικαίου<sup>30</sup>. Ωστόσο, δύνανται να προβλέπονται με ειδικό νόμο εξαιρέσεις από την αρχή αυτή, σε περιπτώσεις αναγκαιότητας κάλυψης απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών με την πρόσληψη προσωπικού για ορισμένη χρονική περίοδο και με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Κατ' αντιστοιχία μπορούν να πληρούνται με προσωπικό ιδιωτικού δικαίου σχέσης πρόσληψης και σε οργανικές θέσεις ειδικού Επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού, με ειδικές εγγυήσεις οριζόμενες σε νόμο.

Κυρίαρχο κατά κανόνα χαρακτηριστικό της υπαλληλικής στελέχωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι η μονιμότητα. Έτσι προβλέπεται συνταγματικά ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι κάτοχοι οργανικών θέσεων είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Η μισθολογική τους εξέλιξη καθορίζεται σύμφωνα με τους νόμους και, με εξαίρεση τις περιπτώσεις αποχώρησής τους λόγω ορίου ηλικίας ή με δικαστική απόφαση παύσης τους, δεν δύναται να μετατεθούν ούτε να υποβιβαστούν ή να παυτούν, αντίστοιχα χωρίς γνωμοδότηση ή χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου αποτελούμενο από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα.

Εξαίρεση από το καθεστώς μονιμότητας, αλλά με πρόβλεψη σε νόμο, μπορούν να σταθούν ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της

---

<sup>28</sup> Κάμψη του κανόνα σχετίζεται με την τοποθέτηση πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (επιτρέπεται η κατάληψη εκ μέρους τους θέσεων απασχόλησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση εφόσον δεν συνεπάγονται αρμοδιότητες άσκησης δημόσιας εξουσίας και διασφάλισης κρατικών συμφερόντων όπως λόγου χάρη στις Ένοπλες Δυνάμεις, δημόσια τάξη, διπλωματικό σώμα) (Ν.2431/1996), καθώς και με τον απόδημο ελληνισμό για τον οποίο ο νομοθέτης μερίμνησε. (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2010, σ. 379)

<sup>29</sup> Βάσει της νομολογίας του ΣτΕ η ιδιότητα του τακτικού δημοσίου υπαλλήλου δεν προσδίδεται αποκλειστικά από τον χαρακτηρισμό της ως τέτοιου από τον νόμο, αλλά και από την ίδια τη φύση της υπηρεσίας και των καθηκόντων. (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2010, σ. 391)

<sup>30</sup> (Τζέμος, Δίκαιο των Προσλήψεων - Νόμος ΑΣΕΠ (Ν 2190/1994), 2020, σ. 5)

υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών<sup>31</sup>. Όλα τα ανωτέρω ισχύουν και για τους υπαλλήλους της Βουλής, οι οποίοι κατά τα λοιπά διέπονται εξ ολοκλήρου από τον Κανονισμό της Βουλής, αλλά και για τους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου.

Η δε πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο με ευρεία ή στενή έννοια, πραγματοποιείται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή βασισμένη σε προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής. Επίσης, νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής. Εξαίρεση από την εφαρμογή αυτής της διάταξης συνιστούν οι υπάλληλοι που, όπως προαναφέρθηκε, εξαιρούνται από τη μονιμότητα.

Ειδικά, όσον αφορά τη χρονική διάρκεια αλλά και τα καθήκοντα των σχέσεων εργασίας στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, ορίζονται οι όροι βάσει νόμου<sup>32</sup>. Ορίζεται δε σαφώς πως η μονιμοποίηση των συμβασιούχων του Δημοσίου με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου ή σύμβαση έργου απαγορεύεται.

Σύμφωνα με το άρθρο 104 του Συντάγματος, οι δημόσιοι υπάλληλοι υπόκεινται και ορισμένους περιορισμούς, όπως η κατοχή δεύτερης δημόσιας θέσης. Κατά κανόνα κανένας δημόσιος υπάλληλος δεν δύναται να διοριστεί σε άλλη θέση δημόσιας υπηρεσίας ή οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή δημόσιας επιχείρησης ή οργανισμού κοινής ωφέλειας. Κατ' εξαίρεση μπορεί να επιτραπεί με ειδικό νόμο ο διορισμός και σε δεύτερη θέση, εφόσον τηρούνται ορισμένοι όροι. Πιο συγκεκριμένα, ορίζεται πως οι κάθε είδους πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές των υπαλλήλων του προηγούμενου άρθρου δεν

---

<sup>31</sup>Αρ. 103§5 (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

<sup>32</sup>Αρ. 103§8 (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

μπορεί να είναι κατά μήνα ανώτερες από το σύνολο των αποδοχών της οργανικής τους θέσης.

Επισκοπώντας τις συνταγματικές διατάξεις σχετικά με τους δημοσίους υπαλλήλους, γίνεται αντιληπτό πως η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου αποδίδεται σε φυσικά πρόσωπα που συνδέονται με το κράτος με ειδική έννομη σχέση και παρέχουν υπηρεσίες στο κράτος και κατ' επέκταση στο κοινωνικό σύνολο. Αποτελούν όργανα του κράτους, ενταγμένα στην οργανωτική δομή του με ιεραρχική εξάρτηση, που ασκούν τα ορισμένα καθήκοντά τους πραγματώνοντας την κρατική βούληση σε απόλυτη εναρμόνιση με τους νόμους και το Σύνταγμα και με πειθάρχηση προς όλες τις κανονιστικές δεσμεύσεις<sup>33</sup>. Για την ίδρυση αυτή της υπαλληλικής σχέσης προϋποτίθενται η διάθεση<sup>34</sup> του προσώπου σε σαφώς προκαθορισμένες και με εχέγγυα τελούμενες διαδικασίες επιλογής καθώς επίσης και η αντικειμενική – αξιοκρατική επιλογή του με κριτήρια ικανότητας, αξιοσύνης και επάρκειας από τα αρμόδια όργανα<sup>35</sup> και ο διορισμός σε οργανικές θέσεις. Σύμφωνα με το αρ.46 του Συντάγματος οι δημόσιοι υπάλληλοι διορίζονται και παύονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, εκτός από τις νόμιμες εξαιρέσεις.

Επιπρόσθετα με τον συνταγματικό χάρτη, ζητήματα που αφορούν τους δημοσίους υπαλλήλους ρυθμίζονται επικουρικά και με άλλα νομοθετήματα, όπως προκύπτει ρητά και από τις διατυπώσεις των συνταγματικών διατάξεων που παραπέμπουν σε αυτά, αλλά και από την νομοθετική πραγματικότητα. Ιδιαίτερα σημαντικός είναι ο υπ' αριθμ. 3528/2007 Νόμος<sup>36</sup> που κυρώνει τον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Ο κοινός Υπαλληλικός αυτός Κώδικας διαλαμβάνει την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων και διασκεδάζει τυχόν αμφισημίες ως προς τα εννοιολογικά γνωρίσματα αυτού, παρότι δεν περιλαμβάνει στο κείμενό του τον ορισμό του δημοσίου υπαλλήλου, όπως συνέβαινε με τον προϊσχύσαντα Ν.1811/1951<sup>37</sup> «Περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων

---

<sup>33</sup> Επομένως φέρουν και πειθαρχική ευθύνη

<sup>34</sup> Άρα συνάπτεται προαιρετικά κατόπιν αίτησης ή σιωπηρής δήλωσης

<sup>35</sup> (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2010, σ. 374)

<sup>36</sup> Όπως συμπληρώθηκε με τον υπ' αριθμ. 4210/21-11-2013 Νόμο (ΕτΚ)

<sup>37</sup> Ο προϊσχύσας ΥΚ σκόπευε σε μια ενιαία και γενικευμένη ρύθμιση θεμάτων ώστε να απλουστευτεί η εφαρμογή των κανόνων του και να δημιουργήσει μια εύρυθμη τάξη στο σύνολο της



υπαλλήλων»<sup>38</sup>. Σύμφωνα με το αρ.2 του Υπαλληλικό Κώδικα υπάγονται στο πεδίο εμβέλειάς των διατάξεών του οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του Κράτους και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Καταλαμβάνονται επίσης οι υπάλληλοι ή λειτουργοί του Κράτους ή Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, παρότι κατά συνταγματική ή νομοθετική πρόβλεψη διέπονται από ειδικές διατάξεις, καθώς και οι υπάλληλοι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος, για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από τις ειδικές γι' αυτούς διατάξεις<sup>39</sup>.

Είναι γεγονός πως το μεγαλύτερο μέρος των κανόνων που αφορούν τους δημόσιους υπαλλήλους προέρχεται από νομοθετικές πράξεις<sup>40</sup>. Παρά την πολυνομία που χαρακτηρίζει το πεδίο της νομικής κατάστασης των πολιτικών κατά κύριο λόγο δημοσίων υπαλλήλων, στην πλειοψηφία τους οι κανόνες αυτοί έχουν κοινές συνταγματικές βάσεις και προβλέπουν συναφείς ρυθμίσεις για κάθε κατηγορία. Κατά αυτόν τον τρόπο, συγκροτείται μια συστηματική ενότητα, αυτή του «δημοσιούπαλληλικού δικαίου», με κύρια εκπήγαση από το διοικητικό δίκαιο που αποτελεί κλάδο του δημοσίου δικαίου και έχει ως αντικείμενο τους κανόνες που διέπουν την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, τη διοικητική δράση και τις σχέσεις μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένων.

#### 1.4. Το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων: συγκρότηση & διακρίσεις

Στην ελληνική έννομη τάξη με βάση τις ισχύουσες διατάξεις οι δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες: στους στρατιωτικούς και στους διοικητικούς - πολιτικούς, χαρακτηρισμοί πάντως με ταυτόσημη σημασία<sup>41</sup>. Οι στρατιωτικοί είναι οι μόνιμοι υπηρετούντες αξιωματικοί και υπαξιωματικοί, εκτός των κληρωτών και των εφέδρων, του Ναυτικού, της Αεροπορίας και του Στρατού Ξηράς, δηλαδή τα όργανα των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένων δηλαδή των οπλιτών, υπαξιωματικών και αξιωματικών της

---

δημόσιας διοίκησης. (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 10)

<sup>38</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 4)

<sup>39</sup> Αρ. 2 (Ν.3528 ΦΕΚ Α' 26/9.2.2007)

<sup>40</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 10)

<sup>41</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 6)

Ελληνικής Αστυνομίας, των λιμενοφυλάκων και (υπ)αξιωματικών του Λιμενικού Σώματος.

Οι διοικητικοί ή πολιτικοί υπάλληλοι είναι οι κατέχοντες οργανικές θέσεις σε κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες του Κράτους, οι μη στρατιωτικοί υπάλληλοι των στρατιωτικών και αστυνομικών υπηρεσιών- περιλαμβανομένου και του προσωπικού που επίκειται να στελεχώσει το νέο σώμα της δικαστικής αστυνομίας<sup>42</sup> βάσει του Ν. 4963/ΦΕΚ 149/Α/30-7-2022, οι υπηρετούντες στο Πυροσβεστικό Σώμα και στις γραμματείες των δικαστηρίων, των εισαγγελιών, των γραφείων της Προεδρίας της Δημοκρατίας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>43</sup>.

Οι δικαστικοί<sup>44</sup> και οι καθηγητές των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων<sup>45</sup> εμπίπτουν σε μια ιδιαίτερη κατηγορία αυτή των δημοσίων λειτουργών που διαφοροποιείται από τη γενική κατηγορία των δημοσίων υπαλλήλων. Ειδικότερα, οι τακτικοί δικαστές και εισαγγελείς συγκροτούν μια κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων που χαρακτηρίζεται από μια ειδική έννομη σχέση με το νομικό πρόσωπο του κράτους με ουσιώδεις διαφορές από των υπολοίπων. Η νομική αυτή σχέση αφορά στην άσκηση δικαστικής και όχι εκτελεστικής λειτουργίας, οι τακτικοί δεν τελούν σε ιεραρχική εξάρτηση και οι εισαγγελείς σε περιορισμένη αλλά με διαφορετική έννοια και υπόκεινται στους κανόνες οργάνωσης της δικαστικής εξουσίας<sup>46</sup>. Ξεχωριστή λογίζεται και η κατηγορία των υπαλλήλων της Βουλής που διέπονται από τις διατάξεις του οικείου κανονισμού<sup>47</sup>.

Οι διοικητικοί ή πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται σε περαιτέρω κατηγοριοποιήσεις ανάλογα με το επιλεχθέν και εφαρμοστέο σύστημα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Τα συστήματα αυτά είναι κατά βάση τρία. Το πρώτο εξ αυτών είναι το «σύστημα της σταδιοδρομίας» σύμφωνα με το οποίο οι υπάλληλοι που απαρτίζουν τη Δημόσια Διοίκηση υπόκεινται σε ένα σύστημα ιεραρχικής εξελισσιμότητας. Στο σύστημα αυτό οι διοικητικοί δημόσιοι υπάλληλοι

---

<sup>42</sup> Αρ.5 Στελέχωση Δικαστικής Αστυνομίας (Ν.4963/ΦΕΚ 149/Α/30-7-2022)

<sup>43</sup> (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2010, σ. 376)

<sup>44</sup> Αρ.88 (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

<sup>45</sup> Αρ.16§6 (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

<sup>46</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 7)

<sup>47</sup> Αρ.65§6 (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

μπορούν να υποδιαιρευθούν σε κατηγορίες ή κλάδους και να καταταχθούν σε βαθμούς ή κλιμάκια που διαρθρώνονται ιεραρχικά σε επάλληλες βαθμίδες, κλιμακωτής πυραμοειδούς μορφής. Στο σύστημα της σταδιοδρομίας κάθε υπάλληλος εισέρχεται κατ' αρχήν στον κατώτατο βαθμό της ιεραρχικής κλίμακας σε κατάλληλη ηλικία και με την κατάλληλη μόρφωση που θα του επιτρέψουν την προαγωγική του εξέλιξη σε ανώτερους βαθμούς και την άσκηση καθηκόντων ποικίλου χαρακτήρα<sup>48</sup>.

Το δεύτερο σύστημα είναι αυτό «των συγκεκριμένων θέσεων» κατά το οποίο οι δημόσιοι υπάλληλοι, χωρίς περιθώρια ιεραρχικής εξέλιξης ή μετακίνησης, τοποθετούνται λόγω προσόντων, με σχέση μονιμότητας ή μη, σε θέσεις με συγκεκριμένο αντικείμενο. Αντίθετο από αυτό «της σταδιοδρομίας», το εν λόγω σύστημα στις κρατικές υπηρεσίες οι οργανικές μονάδες έχουν συγκεκριμένες θέσεις και σε κάθε μία από αυτές αντιστοιχούν εξειδικευμένα καθήκοντα και κατ' επέκταση αναλογούνται προσόντα. Ο διορισθείς υπάλληλος, ανεξαρτήτως μισθολογικής εξέλιξης, θα επιτελέσει το έργο της συγκεκριμένης θέσης του, γνωρίζοντας εξ αρχής και λεπτομερώς τις απαιτήσεις του. Τόσο το σύστημα της σταδιοδρομίας όσο και το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων δεν συνυφάνονται με το νομικό καθεστώς που διέπει την υπαλληλική σχέση<sup>49</sup>.

Ως τρίτο χαρακτηρίζεται το σύστημα «των μετακλητών υπαλλήλων», όπου ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι, εξαιρούμενοι από την υπαλληλική ιεραρχία και τη μονιμότητα, τοποθετούνται ως επιλεγθέντες από την Κυβέρνηση και διέπονται από τις διατάξεις του διοικητικού δικαίου. Σύμφωνα με αυτό το σύστημα επιτρέπεται η πλήρης εξάρτηση των μετακλητών υπαλλήλων από τις κυβερνητικές εναλλαγές και χαρακτηρίζεται από μια ευχέρεια απομάκρυνσής τους από την υπηρεσία. Σε αντιπαραβολή προς το σύστημα «των μετακλητών υπαλλήλων», υπάρχει και το σύστημα «της μονιμότητας» που χαρακτηρίζει τη χρονική διάρκεια της έννομης σχέσης του δημοσίου υπαλλήλου με το δημόσιο<sup>50</sup>.

Τα προαναφερόμενα συστήματα συγκρότησης του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων δεν εφαρμόζονται σε καμία έννομη τάξη αμιγώς και αποκλειστικά, αλλά

<sup>48</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 15)

<sup>49</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 16)

<sup>50</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 17)

σε μια μεικτή μορφή που προκύπτει ανά περιόδους σε συνάρτηση με την επίδραση των τρεχουσών συνθηκών. Αντίστοιχα και στην ελληνική έννομη πραγματικότητα εφαρμόζεται ένα μεικτό σύστημα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος που εγκολπώνεται θεσμικά στο άρθρο 103 του ελληνικού Συντάγματος<sup>51</sup>. Σύμφωνα με αυτό, καθορίζεται μέσω των νομοθετημένων οργανικών θέσεων ο αριθμός των υπαλλήλων ανά κλιμάκιο, βαθμό ή κλάδο. Οι οργανικές αυτές θέσεις καλύπτονται με «τακτικούς» υπαλλήλους που τις καταλαμβάνουν με διορισμό ή μετάταξη. Ως τακτικοί λογίζονται οι μόνιμοι υπάλληλοι που υπόκεινται σε υπαλληλική ιεραρχία και για τους οποίους ισχύει το σύστημα της σταδιοδρομίας. Κατ' εξαίρεση, οργανικές θέσεις ειδικού Επιστημονικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να καλυφθούν με υπαλλήλους που προσλαμβάνονται με σχέση ιδιωτικού δικαίου.

Επίσης, το ελληνικό σύστημα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος καθιερώνει και το σύστημα μετακλητών υπαλλήλων και μάλιστα σε συγκεκριμένες θέσεις χωρίς να είναι απαραίτητα οργανικές εντός της υπαλληλικής ιεραρχίας<sup>52</sup>. Χαρακτηριστικές είναι οι επικουρικές του αρ.103§5 του Συντάγματος διατάξεις 46§2 και 29§1 του πρόσφατου Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» κατά τις οποίες σε κάθε ιδιαίτερο γραφείο μέλους της Κυβέρνησης, Υφυπουργού, Γενικού και Ειδικού Γραμματέα δύναται να προβλέπονται συγκεκριμένες αριθμητικά θέσεις μετακλητών συνεργατών, όπως και στην Προεδρία της Κυβέρνησης αντιστοίχως.

Κατά αυτόν τον τρόπο και βάσει του ελληνικού συστήματος συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος οι δημόσιοι διοικητικοί ή πολιτικοί υπάλληλοι διακρίνονται σε συγκεκριμένες κατηγορίες<sup>53</sup>, μία εκ των οποίων είναι η κατηγορία των τακτικών δημόσιων υπαλλήλων που συνιστά και την πολυπληθέστερη και η έννομη σχέση των οποίων διέπεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου. Κατά κανόνα τα συστήματα της σταδιοδρομίας και της μονιμότητας ισχύουν για αυτή την κατηγορία. Κατ' εξαίρεση της μονιμότητας υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη πλήρωσης οργανικών θέσεων με υπαλλήλους διορισθέντες με θητεία ορισμένου χρόνου.

---

<sup>51</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σσ. 19-20)

<sup>52</sup>52 Αρ.46§2 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>53</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σσ. 22-24)

Ωστόσο και αυτοί αντιμετωπίζονται για όσο διάστημα διαρκεί η θητεία ωσάν μόνιμοι.

Οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να υποδιαιρεθούν σε τρεις υποκατηγορίες: α) στους υπαλλήλους που υπάγονται στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, β) σε αυτούς που εξαιρούνται του Υπαλληλικού Κώδικα και πρόκειται για τους νομικούς συμβούλους, παρέδρους και δικαστικούς αντιπροσώπους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους<sup>54</sup>, τους υπαλλήλους του Πυροσβεστικού Σώματος, της γραμματείας των δικαστηρίων και των εισαγγελιών, του Υπουργείου Εξωτερικών καθώς και το ερευνητικό και διδακτικό προσωπικό των ΑΕΙ και γ) στους συμπληρωματικά υπαγόμενους στον Υπαλληλικό Κώδικα εφόσον δεν προβλέπονται ειδικές διατάξεις στο διοικητικό δίκαιο, ήτοι τους σχολικούς συμβούλους και το προσωπικό της δημοτικής, μέσης, ανώτερης, τεχνικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης.

Επόμενη διάκριση είναι η κατηγορία των υπαλλήλων διορισθέντων σε οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού, τεχνικού και βοηθητικού προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου. Η έννομη σχέση αυτών διέπεται από τις διατάξεις του ΥΚ, του Ν.4765/2021 και του Ν.993/1979 που εκδόθηκε δυνάμει εξουσιοδότησης του συνταγματικού αρ.103§3. Παρόμοια είναι και η κατηγορία των υπαλλήλων που επίσης συνάπτοντας σύμβαση ιδιωτικού δικαίου προσλαμβάνονται σε οργανικές θέσεις κατά το αρ. 103§8 του Συντάγματος.

Έτερα κατηγορία αφορά στους υπαλλήλους που προσλαμβάνονται σε μη οργανικές θέσεις με σύμβαση ορισμένη χρόνου ή έργου, με σκοπό την κάλυψη αναγκών παροδικού, απρόβλεπτου ή επείγοντος χαρακτήρα σύμφωνα με το αρ. 103§2 του Συντάγματος. Τέλος, στις διακρίσεις των δημοσίων υπαλλήλων εντάσσονται και οι μετακλητοί υπάλληλοι, οι οποίοι προσλαμβάνονται σε οργανικές θέσεις και είτε διέπονται από διοικητικού δικαίου κανόνες είτε έχουν σύμβαση ιδιωτικού δικαίου.

---

<sup>54</sup>Αρ.100Α (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

### 1.5. Τρόποι πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων

Για κάθε τύπο οργάνωσης η επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού που θα τη στελεχώσει αποτελεί μια από τις κυριότερες πτυχές της καθώς συνυφαίνεται άρρηκτα με την ποιότητα αυτού του παραγωγικού συντελεστή και την επίδρασή του στην αποδοτική λειτουργία αλλά και στην τελική επίτευξη των τιθέμενων οργανωσιακών στόχων. Ειδικά ο παράγοντας αυτός όταν σχετίζεται με δημόσια υπηρεσία κρίνεται ακόμη πιο καίριος γιατί εξαρτάται από αυτόν η εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και ευρύτερα η ίδια η ευημερία των πολιτών. Επομένως η διαδικασία πρόσληψης ως συνισταμένη ισχύουσας πολιτικής καθίσταται κρίσιμη για το σύνολο του διοικητικού μηχανισμού και των θεσμών που τον συγκροτούν<sup>55</sup>.

*Στο ελληνικό Σύνταγμα, και δη στο άρθρο 103§7, η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής<sup>56</sup>.*

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση οι μέθοδοι επιλογής του προσωπικού που θα τη στελεχώσουν διακρίνονται: α) στην επιλογή από τον προϊστάμενο της υπηρεσιακής μονάδας κατά την απόλυτη κρίση αυτού και βάσει σχετικής αρμοδιότητας σύμφωνα με την οποία πρέπει να διαπιστώσει αν ο υποψήφιος διαθέτει όλα τα τυπικά και ουσιαστικά νόμιμα προσόντα που απαιτούνται για να προσληφθεί, β) στην επιλογή από σώμα εκλεκτόρων που συγκροτείται από υπηρετούντες στο Κράτος δημοσίους υπαλλήλους ή λειτουργούς με ανώτερο ή ίσο από του υποψηφίου βαθμό, κατόπιν δημόσιας πρόσκλησης, γ) στην επιλογή με διαγωνισμό, ήτοι μέσω μιας τυπικής διαδικασίας, κατόπιν δημόσιας πρόσκλησης, γραπτή ή προφορική εξέταση υποψηφίων, δ) στην επιλογή μετά από δημόσια πρόσκληση από ειδικά συγκροτούμενο όργανο, το οποίο κρίνει, αξιολογεί και προκρίνει υποψηφίους βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων, ε) στην αποφοίτηση από ειδική παραγωγική σχολή, εφόσον οι δημοσίως καλούντες ενδιαφερόμενοι έχουν εισαχθεί και αποφοιτήσει

<sup>55</sup> (Οικονόμου, σ. 1)

<sup>56</sup> (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

επιτυχώς από τη σχολή και στ) στην αυτόματη επιλογή κατόπιν δημόσιας πρόσκλησης βάσει τυπικών κριτηρίων<sup>57</sup>.

Γενικά, ο γραπτός διαγωνισμός λογίζεται ως η μέθοδος που συγκριτικά με τις υπόλοιπες εξασφαλίζει σε μεγαλύτερο βαθμό τους δύο θεμελιώδεις συνταγματικούς κανόνες που διέπουν την πρόσβαση στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, ήτοι την ισότητα των ευκαιριών για όλους όσοι διαθέτουν τα προσόντα που προκαθορίζουν κανόνες δικαίου και την προσωπική αξία κατά την οποία προτιμώνται οι αξιότεροι εκ των υποψηφίων.

Ο γραπτός διαγωνισμός συνιστά σύνθετη διοικητική ενέργεια και αποτελείται από ορισμένα στάδια. Το πρώτο εξ αυτών είναι η δημόσια γνωστοποίηση της απόφασης των διοικητικών οργάνων να καλύψουν οργανικές θέσεις με νέες προσλήψεις η οποία πραγματοποιείται με την προκήρυξη. Η προκήρυξη είναι κανονιστική διοικητική πράξη και προσκαλεί τους ενδιαφερομένους να μετέχουν στη διαδικασία του διαγωνισμού όπως αυτός καθορίζεται. Σε αυτήν αναφέρονται οι θέσεις<sup>58</sup> που διατίθενται για προσλήψεις, η ύλη στην οποία θα βασιστεί η εξέταση, η προθεσμία υποβολής αιτήσεων συμμετοχής, τα τυπικά προσόντα των εν δυνάμει συμμετεχόντων και τα απαραίτητα δικαιολογητικά που πρέπει να υποβληθούν, καθώς επίσης και ο τόπος και χρόνος διεξαγωγής του διαγωνισμού.

Σε δεύτερο στάδιο η αρμόδια για τη διεξαγωγή του διαγωνισμού εξεταστική επιτροπή που συγκροτείται αναλαμβάνει τη διαλογή των υποψηφίων από άποψη κατοχής των τυπικών προσόντων για τη δυνατότητα συμμετοχής τους στον διαγωνισμό και καθορίζει το πρόγραμμα της εξεταστικής διαδικασίας και τα θέματα, εξετάζει, βαθμολογεί ή ορίζει τρόπο βαθμολόγησης και, μετά το πέρας της εξέτασης, καταρτίζει δημοσιευτέους πίνακες επιτυχόντων βάσει βαθμολογικής επίδοσης ή και κλήρωση ισοβαθμούντων. Το τελικό στάδιο αυτής της μεθόδου είναι ο διορισμός των επιτυχόντων που συνιστά υποχρέωση της διοίκησης.

Κατά την ελληνική νομοθεσία, ο γραπτός διαγωνισμός καθιερώθηκε ως γενικός κανόνας επιλογής των τακτικών υπαλλήλων με τον πρώτο Υπαλληλικό Κώδικα του 1951 υπό την εποπτεία ενός νεοϊδρυθέντος ανεξάρτητου θεσμού του

---

<sup>57</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σσ. 27-28)

<sup>58</sup> Η να παραπέμπει σε διατάξεις που τις προβλέπουν

Ανώτατου Συμβουλίου Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Σ.Δ.Υ.). Το προβλεπόμενο τυπικό προσόν συμμετοχής ήταν η κατοχή πτυχίου ΑΕΙ ή απολυτηρίου σχολείου μέσης εκπαίδευσης. Ωστόσο, για τους έκτακτους ή τους υπαλλήλους σε θέσεις ειδικού επιστημονικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού που προσλαμβάνονταν με σχέση ιδιωτικού δικαίου, προβλεπόταν η δυνατότητα με την κοινή απόφαση του Υπουργού Προεδρίας και του αρμόδιου υπουργού να οριστεί άλλη μέθοδος επιλογής<sup>59</sup> αντί του γραπτού διαγωνισμού<sup>60</sup>.

Την περίοδο που προηγήθηκε μεταξύ 1940-1951 δεν προβλεπόταν ούτε διαγωνισμός ούτε ιδιαίτερα προσόντα για τη στελέχωση του δημόσιου τομέα<sup>61</sup>. Ως το 1965 έγιναν προσλήψεις προσωπικού κατά παρέκκλιση όλων των ισχυουσών διατάξεων παρακάμπτοντας το Α.Σ.Δ.Υ.. Το 1974, έτος κατάργησης του Α.Σ.Δ.Υ, τα θέματα περί επιλογής προσωπικού πέρασαν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου της Προεδρίας της Κυβέρνησης και το 1975 στη Διεύθυνση Επιλογής Προσωπικού. Την ίδια περίοδο επαναεπιβεβαιώθηκε ο διαγωνισμός ως κεντρικό στοιχείο της διαδικασίας επιλογής προσωπικού χωρίς ωστόσο να παγιωθεί στην πράξη η τήρησή του<sup>62</sup>.

Αργότερα ο Ν.1320/1983 (και ο τροποποιητικός αυτού Ν.1400/1983), κατήργησε τον γραπτό διαγωνισμό και τέθηκε σε ισχύ η αυτόματη επιλογή βάσει ειδικών τυπικών στοιχείων που μοριοδοτούνταν με ευχέρεια εφαρμογής πολλαπλών εξαιρέσεων. Η μέθοδος αυτή έκαμπε εν μέρει την αρχή της αξιοκρατίας και δεν βελτιώθηκε η κατάσταση ούτε με τον μεταγενέστερο νόμο Ν.1735/1987 καθότι διατηρούσε κι αυτός την κατεύθυνση της αυτόματης επιλογής. Η επιστημονική διαπίστωση της αναποτελεσματικότητας και αναξιοκρατίας αυτού του συστήματος της «θεσμοποιημένης μεροληψίας» κατέστησε επιβεβλημένη την αλλαγή του. Έτσι, ο νόμος Ν.1943/1991 καθιέρωσε ένα ενιαίο αξιοκρατικό σύστημα προσλήψεων για τον δημόσιο τομέα που βασιζόταν στη διεξαγωγή ενός πανελλήνιου δημόσιου διαγωνισμού με παράλληλη συνεκτίμηση της εντοπιότητας, των μεταπτυχιακών τίτλων και του βαθμού τίτλου σπουδών. Η διαδικασία αυτή υπαγόταν στην Κεντρική Επιτροπή Διαγωνισμών.

---

<sup>59</sup> Π.χ. βάσει εμπειρίας ή τίτλων σπουδών.

<sup>60</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σσ. 29-30)

<sup>61</sup> (Οικονόμου, σ. 3)

<sup>62</sup> (Οικονόμου, σ. 5)



Ακολούθησαν δύο νομοθετήματα – Ν.2190/1194 και 2247/1994 – με τα οποία καθιερώθηκε ένα μεικτό σύστημα που περιλάμβανε τόσο το σύστημα της αυτόματης επιλογής με εφαρμογή τυπικών κριτηρίων μοριοδότησης όσο και αυτό του γραπτού διαγωνισμού. Με τον Ν.2190/1994 ιδρύθηκε η ανεξάρτητη αρχή, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), που ορίστηκε αρμόδια για τις προλήψεις στο Δημόσιο.

Το 2021 με τον Ν.4765/2021 καθιερώθηκε το νέο σύστημα προσλήψεων στον δημόσιο τομέα σε μια προσπάθεια εκσυγχρονισμένης αναμόρφωσής του σε συναρμογή με τις αρχές της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας<sup>63</sup>. Πιο συγκεκριμένα, διέπει τις προσλήψεις του μόνιμου και με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικού στο Δημόσιο και στους ΟΤΑ για όλες τις ειδικότητες και τις κατηγορίες ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ και ειδικού επιστημονικού προσωπικού. Σύμφωνα με τον νόμο αυτό, κάθε διετία θα λαμβάνει χώρα μία φορά έναν πανελλήνιο γραπτός διαγωνισμός<sup>64</sup> για την πλήρωση θέσεων τακτικού και εποχικού προσωπικού που προβλέπονται στον ετήσιο προγραμματισμό του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης. Η όλη διαδικασία υπάγεται στην αρμοδιότητα της ανεξάρτητης αρχής ΑΣΕΠ. Ο διαγωνισμός μπορεί να διενεργείται ενιαία ή κατά στάδια. Στη δεύτερη περίπτωση περιλαμβάνει σε πρώτο στάδιο την έκδοση πρόσκλησης προκήρυξης που αφορά στη λήψη μέρους στη διαγωνιστική διαδικασία και σε δεύτερο στάδιο την έκδοση προκήρυξης πλήρωσης θέσεων από τους επιτυχόντες του πρώτου σταδίου.

Μετά τη διενέργεια του διαγωνισμού και τη βαθμολόγηση συντάσσονται πίνακες επιτυχόντων κατά κατηγορία, κλάδο και ειδικότητα. Στους πίνακες των επιτυχόντων κατατάσσονται οι υποψήφιοι που καταφέρνουν να συγκεντρώσουν την απαιτούμενη προκαθορισμένη βαθμολογία η οποία προσαυξάνεται σύμφωνα με τα τυπικά προσόντα<sup>65</sup> και την εντοπιότητα.

Το πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού δεν καταλαμβάνει εκτός των άλλων τους μετακλητούς υπαλλήλους και τους συνεργάτες που στελεχώνουν τα ιδιαίτερα γραφεία των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών, των Γενικών και Ειδικών

---

<sup>63</sup> (Ν.4765 ΦΕΚ Α 6/15.1.2021)

<sup>64</sup> Στις 4/3/23 διεξήχθη η πρώτη εφαρμογή αυτού του πανελληνίου γραπτού διαγωνισμού και την παρούσα στιγμή βρίσκεται εν εξελίξει η διαδικασία αξιολόγησης

<sup>65</sup> Μεταπτυχιακοί ή διδακτορικοί τίτλοι, πιστοποιητικά ξένων γλωσσών, εμπειρία

Γραμματειών που προσλαμβάνονται με συγκεκριμένη διαδικασία πρόσληψης και απαιτούμενα προσόντα (κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 46 έως 48 του ν. 4622/2019), τους ειδικούς συμβούλους, επιστημονικούς και ειδικούς συνεργάτες των Ο.Τ.Α., καθώς και το προσωπικό του άρθρου 47 του ν. 4484/2017 που αφορά στο Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων παρά το Υπουργείο Οικονομικών. Οι μετακλητοί αυτοί υπάλληλοι επιλέγονται κατά παρέκκλιση των γενικών διατάξεων κατά την απόλυτη κρίση των αρμόδιων οργάνων χωρίς να είναι απαιτητή προηγούμενη δημόσια πρόσκληση.

Σε γενικές γραμμές, το ισχύον σύστημα προσλήψεων υπόσχεται να συμβάλλει στην ποιοτική βελτίωση της δημόσιας διοίκησης και στη προσέγγιση του μοντέλου του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ. Συντάσσεται με τις συνταγματικές αρχές που διέπουν τη στελέχωση του δημόσιου τομέα, αλλά αφήνει και πάλι περιθώρια διαφυγής από την κατεύθυνση που χαράζει. Είναι γεγονός πως κατά σε όλες τις περιόδους μεταξύ 1951-2017 κάθε πολιτική επιλογή προσωπικού είχε πάντοτε ως δείκτη τον αξιοκρατικό εξορθολογισμό του συστήματος στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών και την ανεξάρτησή του από το πολιτικό σύστημα, εντούτοις δεν θεωρήθηκε ποτέ καμία ως απόλυτα συνεπής ως προς αυτό το ζητούμενο. Σε όλες τις περιπτώσεις, η φυγόκεντρη τάση προς την παράκαμψη τη τυπικής διαδικασίας επιλογής και πρόσληψης και η εντέλεια διενέργεια διορισμών εκτός αξιοκρατικού πλαισίου ήταν και είναι γεγονός που δυστυχώς αποστερεί τη δυνατότητα να προσδιοριστεί σαφώς και επακριβώς το ποσοστό του σώματος της δημόσιας διοίκησης που διαπιστευμένα κρίθηκε κατάλληλο με αξιοκρατικές μεθόδους<sup>66</sup>.

Επίσης, η πολιτική επιλογής ανθρώπινου δυναμικού χαρακτηρίζεται από υψηλή μεταβλητότητα και θέτει εκτός προτεραιότητας τις πραγματικές οργανωσιακές ανάγκες της δημόσιας διοίκησης επιτρέποντας ανορθόδοξα τις πελατειακές προτιμήσεις να προσδιορίζουν την οργανωσιακή ανάπτυξη<sup>67</sup>. Παράλληλα, διαμορφώνεται ένας παράπλευρος μηχανισμός εισδοχής στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, εκτός των τυπικών, που ανθίσταται σε κάθε προσπάθεια αλλαγής με πρόφαση την ανελαστικότητα, δυσλειτουργία ή ανεπάρκεια των θεσμών. Όλα αυτά τα χαρακτηριστικά λειτουργούν διαβρωτικά απέναντι στους θεσμούς αλλά και στο ήθος και την εσωτερική ποιότητα της δημόσιας διοίκησης.

---

<sup>66</sup> (Οικονόμου, σ. 9)

<sup>67</sup> (Οικονόμου, σ. 13)

## 2. Μετακλητοί Δημόσιοι Υπάλληλοι

### 2.1. Ορισμός και θεμελίωση του θεσμού

Ομολογουμένως ο όρος μετακλητός υπάλληλος στο πεδίο της διοικητικής επιστήμης δεν καταγράφεται συστηματοποιημένα. Δεν προκύπτει δε από πουθενά σαφής ορισμός ούτε αναλύεται με κάποια μορφή κωδικοποίησης των διατάξεων με τις οποίες συμφύεται. Σε μια προσπάθεια απόδοσης της ερμηνευτικής εμβέλειας του όρου, θα μπορούσε να ειπωθεί πως αφορά μια ιδιαίτερη κατηγορία υπαλλήλων που διαφοροποιείται από το υπόλοιπο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων ως προς τον τρόπο επιλογής και τοποθέτησης και ως προς τα χαρακτηριστικά της υπαλληλικής τους σχέσης. Η ετυμολογία του όρου προέρχεται από το ρήμα «μετακαλώ», που έχει τη σημασία του «καλώ κάποιον επισήμως να έρθει για ορισμένο σκοπό να συμμετάσχει σε ορισμένη αποστολή»<sup>68</sup>. Συνεπώς, μετακλητός λογίζεται αυτός που δύναται να μετακληθεί και δεν έχει μόνιμη θέση και η μετάκληση αυτή είθισται κατ' επίφαση να τελείται λόγω γνωστικής εξειδίκευσης ή επιστημονικής κατάρτισης.

Οι μετακλητοί υπάλληλοι δεν αποτελούν σύγχρονη ιδιαιτερότητα. Το Σύνταγμα του 1911, με το οποίο θεσπίστηκε ο θεσμός της μονιμότητας των υπαλλήλων σε οργανικές θέσεις της δημόσιας διοίκησης, καθιέρωσε και τον θεσμό των μετακλητών υπαλλήλων, κάτι που ίσχυε στις τότε συγγενικές έννομες τάξεις. Η νομοθετική πεποίθηση όριζε ότι ένας μικρός αριθμός υπαλλήλων θα έπρεπε να επιλέγεται από τους υπουργούς ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η δέουσα επικοινωνία μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και υπαλληλικών δομών προκειμένου να υλοποιούνται οι πολιτικές που θα εξυπηρετήσουν το δημόσιο συμφέρον. Η τοποθέτησή τους βρίσκεται στο μεταίχμιο μεταξύ αιρετής πολιτικής ηγεσίας και μόνιμης δημόσιας υπαλληλίας.

Οι μετακλητοί υπάλληλοι, όπως ήδη έχει προαναφερθεί υπάγονται στην κατηγορία των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων. Επιλέγονται για να επιτελέσουν έναν ορισμένο σκοπό και μπορούν να απολυθούν από τους μετακαλούντες οποτεδήποτε πλην των ειδικών διατάξεων που ορίζουν την παύση τους. Ο διορισμός τους γίνεται για «συγκεκριμένη» και όχι αφηρημένη οργανική θέση για την οποία

---

<sup>68</sup> (Μπαμπινιώτης, 1998, σ. 1088)

έχουν επιλεγεί<sup>69</sup>. Οι οργανικές τους θέσεις νοούνται ως συγκεκριμένες εξειδικευμένων καθηκόντων που προβλέπονται από νομοθετική ή κανονιστική πράξη για την έκδοση της οποίας παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση<sup>70</sup>.

Η συνταγματική θεμελίωση του θεσμού ερείδεται στο άρθρο 103§5 που επιτρέπει τη με νόμο εξαίρεση από τη μονιμότητα ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας και παραμένει σχεδόν πυρηνικά αναλλοίωτο στο σώμα του κειμένου του Συντάγματος όπως αυτό ψηφίστηκε από την Ε' Αναθεωρητική Βουλή το 1975 παρά τις αναθεωρήσεις<sup>71</sup> που ακολούθησαν. Οι υπάλληλοι αυτοί διορίζονται απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, στην Προεδρία της δημοκρατίας ή στα ιδιαίτερα γραφεία του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και των Υφυπουργών και κατά κανόνα διέπονται από διοικητικού δικαίου κανόνες. Η διάταξη του αρ. 103§5 που αναφέρει τα λειτουργήματα των μετακλητών υπαλλήλων όμως δεν είναι περιοριστική, όπως στα προηγούμενα Συντάγματα. Αντιθέτως, επιτρέπει τη δημιουργία με νόμο τέτοιων συγκεκριμένων θέσεων εξειδικευμένων καθηκόντων εκτός οργανικά διαρθρωμένων στην υπαλληλική ιεραρχία, όπως ενδεικτικά είναι η θέση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου<sup>72</sup>.

Δεν υφίσταται έως τώρα νομοθέτημα που να πραγματεύεται ή να ρυθμίζει κατά αποκλειστικότητα ή ολιστικά ζητήματα που αφορούν τους μετακλητούς δημόσιους υπαλλήλους. Πλην της συνταγματικής διάταξης αρ. 103§5, θέματα που αφορούν τους μετακλητούς υπαλλήλους και την υπηρεσιακή τους κατάσταση εντοπίζονται σε διάσπαρτες κανονιστικές διατάξεις ή νομοθετήματα που δεν επιτρέπουν μια ομοιογενή αντιμετώπιση όλων των υπαλλήλων που αποκτούν θέση μετακλητού.

Πιο εκτενής αναφορά για τους μετακλητούς υπαλλήλους που χρήζει προσοχής γίνεται στον πρόσφατο Ν. 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας

---

<sup>69</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 39)

<sup>70</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 41)

<sup>71</sup> Διατάξεις κατ' άρθρον Επίσημων Σχεδίων – Τροπολογιών Ψηφισθέντος Τελικού Κειμένου (ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, 1975)

<sup>72</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 20)

διοίκησης» που συνιστά εγχείρημα κωδικοποίησης σε ενιαίο και επικαιροποιημένο νομοθέτημα του συνόλου των διατάξεων που διέπουν την οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης αποσκοπώντας στη συγκρότηση ενός εκσυγχρονισμένου και σύμφωνου προς τις τρέχουσες ανάγκες εγχειριδίου διακυβέρνησης που θα συντονίζει αποτελεσματικά την κυβερνητική δράση εντός ενός συνεκτικού θεσμικού πλαισίου με εχέγγυα διαφάνειας, ακεραιότητας και αποτελεσματικότητας σε όλο το φάσμα της κρατικής-διοικητικής λειτουργίας<sup>73</sup>.

Επιπλέον, συμπληρωματικές και τροποποιητικές διατάξεις αφορώσες τους μετακλητούς υπαλλήλους εμπεριέχει και ο επίσης πρόσφατος νόμος Ν. 4940/2022 «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες διατάξεις» όπου οι μετακλητοί (Γενικοί, Ειδικοί αλλά και Υπηρεσιακοί Γραμματείς) λειτουργούν ως αξιολογητές στο νέο εφαρμοστέο σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Ειδικότερες δε διατάξεις εντοπίζονται και σε άλλα νομοθετήματα καθώς επίσης και στους εσωτερικούς κανονισμούς λειτουργίας φορέων, όπως για παράδειγμα στον Κανονισμό της Βουλής καθώς υπάρχει κι εκεί πρόβλεψη για στελέχωση με μετακλητούς υπαλλήλους, εκτός από τους μόνιμους και τους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Ενδεικτικά επίσης επισημαίνονται και οι νόμοι Ν.4704/2020 (αρ.37 σχετικά με τους μετακλητούς στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας), Ν.4670/2020 (αρ.106 σχετικά με τους μετακλητούς στο Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής και Ασύλου) οι οποίοι επικρίνονται για τις διατάξεις τους που «μετακλητοποιούν<sup>74</sup>» ολόκληρες υπηρεσίες.

## 2.2. Νομοθετικές διατάξεις που πλαισιώνουν τους μετακλητούς υπαλλήλους

Όπως προαναφέρθηκε, υπάρχουν διάφορα νομοθετήματα που αφορούν κατηγορίες και ζητήματα μετακλητών υπαλλήλων. Παρακάτω παρατίθενται ενδεικτικά διατάξεις επιλεγμένων νομοθετημάτων που έχουν εκτενέστερη αναφορά και καταλαμβάνουν πιο ευρείες κατηγορίες μετακλητών υπαλλήλων, όπως της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και της Βουλής.

---

<sup>73</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019)

<sup>74</sup> (ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ)

### 2.2.1. Νόμος 1320/1983 Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις.

Αναφορικά με τους μετακλητούς υπαλλήλους, ιδίως όσους με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου πληρούν οργανικές θέσεις Ειδικών Συμβούλων, Ειδικών Συνεργατών και Επιστημονικών Συνεργατών και εξαιρούνται από τη μονιμότητα υπάρχουν οι διατάξεις του Νόμου 1320/1983 «Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις»<sup>75</sup>. Σύμφωνα με αυτές και ειδικότερα τα άρθρα 10-12, η πρόσληψή τους γίνεται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, αορίστου χρόνου, στις θέσεις που προβλέπονται ειδικά σε κάθε Υπουργείο. Δεν παρεμβάλλονται στην οργανωτική και βαθμολογική κλίμακα. Υπόκεινται απευθείας στην ιεραρχική εξάρτηση του οικείου Υπουργού για την επικουρία του οποίου έχουν προσληφθεί και είναι ανεξάρτητοι από το ειδικό επιστημονικό προσωπικό ιδιωτικού δικαίου που προσλαμβάνεται σε οργανικές θέσεις για την εξυπηρέτηση διαρκών αναγκών της Διοίκησης.

Τα προσόντα που απαιτούνται για τον διορισμό τους είναι τα γενικά που προβλέπονται συνήθως για τους δημόσιους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους εκτός από το ανώτερο όριο ηλικίας. Για την πρόσληψή τους απαιτείται πτυχίο Σχολής Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της χώρας ή ισότιμο πτυχίο ξένης και ειδίκευση σε επιστημονικό ή επαγγελματικό τομέα αρμοδιοτήτων του οικείου Υπουργείου, που αποδεικνύεται με αξιόλογη επιστημονική ενασχόληση (δημοσιεύσεις, συμμετοχή σε συνέδρια, ομάδες εργασίας, κ.λπ.) ή αξιόλογη επαγγελματική απασχόληση ή επαρκείς γνώσεις και σημαντική εμπειρία ανάλογη με τα αντικείμενα του τομέα αρμοδιοτήτων του οικείου Υπουργείου που θα απασχοληθούν. Επίσης, η ειδίκευση αυτή μπορεί να αποδεικνύεται και από την ιδιότητα των προσλαμβανομένων ως επαγγελματιών ειδικής εμπειρίας. Για τους Επιστημονικούς Συνεργάτες απαιτείται ειδικότερα και διδακτορικό δίπλωμα ή τίτλος μεταπτυχιακών σπουδών ή αξιόλογες ειδικές μελέτες, σχετικές με το αντικείμενο της απασχόλησής τους. Για τους Ειδικούς Συνεργάτες αρκεί η ειδική εμπειρία στον τομέα που προσλαμβάνονται χωρίς να απαιτούνται απαραίτητα τα προηγούμενα προσόντα. Η πλήρωση των θέσεων Ειδικών Συμβούλων, Ειδικών Συνεργατών και Επιστημονικών Συνεργατών γνωστοποιείται δημόσια δια

---

<sup>75</sup> (Μακρυδημήτρης, Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2006, σσ. 222-223)

του τύπου από τον αρμόδιο Υπουργό που εισηγείται τα πρόσωπα που, κατά την κρίση του, είναι κατάλληλα να προσληφθούν<sup>76</sup>.

### 2.2.2. Νόμος 4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης»

Όπως προαναφέρθηκε ο Ν. 4622/2019 αποσκοπεί να τυποποιήσει το πλαίσιο και να διαμορφώσει τις απαραίτητες δομές ώστε να λειτουργεί αποτελεσματικά ο κρατικός μηχανισμός ανεξαρτήτως πολιτικών εναλλαγών<sup>77</sup>, που συνιστά διαχρονικά παγιωμένη παθογένεια της δημόσιας διοίκησης με άμεση συνάφεια προς το καθεστώς των μετακλητών δημόσιων υπαλλήλων. Έτσι επιχειρείται η σαφής διάκριση της διοίκησης από την κυβέρνηση, η εξασφάλιση εχέγγυων ακεραιότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας σε κάθε πεδίο κρατικής λειτουργίας και ο συντονισμός της κυβερνητικής δράσης.

Αναγνωρίζοντας την ανθεκτική μέχρι τώρα αποτυχία του διοικητικού συστήματος της χώρας μας να συμβάλει στην κοινωνική ανάπτυξη, τη διαχρονικά κυβερνητική αστοχία στον σχεδιασμό και εφαρμογή αποτελεσματικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και τη δομική αδυναμία των θεσμών και της δημόσιας διοίκησης στην επιτέλεση της αποστολής τους<sup>78</sup>, ο νόμος αυτός προβαίνει σε μια διατυπωμένη διαμόρφωση συνθηκών τέτοιων που αφενός θα εξασφαλίσει την παροχή ποιοτικότερων δημόσιων υπηρεσιών, μέσω και μιας αλλαγής νοοτροπίας και αναδιοργάνωσης στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης, και αφετέρου θα ανακτήσει την κλονισμένη εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση και τους κυβερνητικούς θεσμούς προς επίρρωση της ουσιαστικής νομιμοποίησης κάθε κυβερνητικής πολιτικής.

Αναφορικά προς τον εκτελεστικό βραχίονα του κυβερνητικού έργου, δηλαδή τη δημόσια διοίκηση, επιχειρείται ο καθορισμός συγκεκριμένων κανόνων εφαρμοστέων στους μετακλητούς υπαλλήλους που στελεχώνουν τα κυβερνητικά όργανα και τα ιδιαίτερα γραφεία στελεχών<sup>79</sup> και μία δεοντολογικής φύσης ρύθμιση

<sup>76</sup> (Ν.1320 ΦΕΚ Α'6/11.1.1983)

<sup>77</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4622/2019 (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 1)

<sup>78</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 3)

<sup>79</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 6)

σχετικά με τις ευθύνες, τις υποχρεώσεις, τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα των δημοσίων υπαλλήλων εν συνόλω σε ένα ευρύτερο πλαίσιο – μη περιστασιακού χαρακτήρα - προγραμματισμού και αξιολόγησης του κυβερνητικού έργου. Μάλιστα η με συγκεκριμένους κανόνες ρύθμιση της στελέχωσης των θέσεων από μετακλητούς υπαλλήλους λογίζεται καινοτόμο στοιχείο που επιφέρει ο Ν.4622/2019 στην νέα αρχιτεκτονική δομή της δημόσιας διοίκησης. Ασφαλώς, για να καταστεί σαφής η θέση των μετακλητών δημοσίων υπαλλήλων σε αναφορά προς το σύνολο της δημόσιας διοίκησης που τους καταλαμβάνει, θα πρέπει πρωτίστως να αποσαφηνιστεί ο ορισμός της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, στοιχείο που πράγματι περιλαμβάνεται στον ίδιο νόμο.

Ειδικότερα επομένως, στο πλαίσιο της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της καλής διακυβέρνησης που θα την μετατρέψει σε σταθερό και συμπαγή θεσμό ικανό να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά το δημόσιο συμφέρον, στον Ν.4622/2019 επιχειρείται η οριοθέτηση και η αποστολή της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, αρχής γενομένης από τον ορισμό αυτής<sup>80</sup>. Έτσι, κατά το αρ. 18 του Ν.4622/2019, την Κεντρική Δημόσια Διοίκηση αποτελούν η Προεδρία της Δημοκρατίας, η Προεδρία της Κυβέρνησης, τα Υπουργεία και οι αποκεντρωμένες ή περιφερειακές υπηρεσίες τους, οι επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και οι Ανεξάρτητες Αρχές.

Κάθε φορέας της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και τα εποπτευόμενα από αυτούς Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, όπως επίσης και οι Ανεξάρτητες Αρχές, για να ανταποκριθούν στην αποστολή τους με ευελιξία, καθορίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία τους με τον Οργανισμό που καταρτίζεται για τους μεν πρώτους με Προεδρικό Διάταγμα κατόπιν πρόταση του Πρωθυπουργού ή του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, και για τις Ανεξάρτητες Αρχές με απόφαση του αρμόδιου οργάνου διοίκησής τους. Οι βασικές αρχές ωστόσο που διέπουν τους εν λόγω Οργανισμούς θεσπίζονται στον Ν.4622/2019<sup>81</sup>.

Ως κυβέρνηση νοείται το υπουργικό συμβούλιο, ήτοι ο Πρωθυπουργός, οι Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης και οι Υπουργοί, συμπεριλαμβανομένων των Υπουργών Επικρατείας και των Αναπληρωτών Υπουργών, χωρίς τους Υφυπουργούς,

---

<sup>80</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 16)

<sup>81</sup> Αρ.20 (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 17)



που πλαισιώνεται και συνεπικουρείται από άλλα κυβερνητικά όργανα, όπως κοινοβουλευτικές επιτροπές και συμβούλια. Προς επίρρωση της κυβερνητικής δράσης σε μια λογική συνεχούς παρακολούθησης και αξιολόγησης του κυβερνητικού έργου και συντονισμού των κυβερνητικών υπηρεσιών, συνιστάται η Προεδρία της Κυβέρνησης ως πρωτεύουσα σημασίας, αυτοτελής, επιτελική δημόσια υπηρεσία υπαγόμενη στον Πρωθυπουργό.

Η Προεδρία της Κυβέρνησης οργανώνεται κι αυτή με τον προβλεπόμενο Οργανισμό της και διαρθρώνεται σε πέντε Γενικές Γραμματείες<sup>82</sup>: α) Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, β) Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, γ) Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, δ) Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών και ε) η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης<sup>83</sup>. Προβλέπεται επιπροσθέτως και η σύσταση Ειδικών Γραμματειών όπως η Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος για την Παρακολούθηση του Κυβερνητικού Έργου σύμφωνα με το άρθρο 27 του Ν.4622/2019.

Σε όλες τις αναφερθείσες Γραμματείες και τις οργανικές τους μονάδες συστήνονται ιδιαίτερα γραφεία των Γενικών αλλά και Ειδικών Γραμματέων στα οποία προβλέπεται η τοποθέτηση μετακλητών υπαλλήλων. Επίσης, στις συνεδριάσεις των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, που προαναφέρθηκαν, βάσει του αρ.9 Ν. 4622/2019 δύνανται να μετέχουν, χωρίς δικαίωμα ψήφου, μετακλητοί σύμβουλοι, ύστερα από πρόσκληση του προεδρεύοντος, εφόσον κρίνεται απαραίτητο για την εξέλιξη της συνεδρίασης και με σκοπό τη διευκόλυνση του έργου τους χάρη στην παροχή πληροφοριών και στοιχείων που παρέχονται.

Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 29 του Ν.4622/2019 προβλέπεται ότι στο σύνολο των τετρακοσίων σαράντα (440) θέσεων της Προεδρίας της Κυβέρνησης, οι εκατό (100) προορίζονται για μετακλητούς υπαλλήλους, παρά την προσπάθεια δημιουργίας διοικητικών δομών οι οποίες, βάσει των διεθνών και ευρωπαϊκών προτύπων, θα έπρεπε να στελεχώνονται με προσωπικό που μετακινείται απλώς εντός των διοικητικών δομών χωρίς να επιφέρουν επιπρόσθετη επιβάρυνση στον κρατικό

---

<sup>82</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 18)

<sup>83</sup> Αρ. 21 (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 19)

προϋπολογισμό<sup>84</sup>. Ο προβλεπόμενος δε αυτός συνολικός αριθμός θέσεων κατά το αρ.23§ του Ν.4622/2019 δεν επιτρέπεται να μεταβάλλεται ακόμη και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δύναται με πρωθυπουργική απόφαση να προστίθενται ή να καταργούνται Γραφεία στους Τομείς Υποστήριξης του Πρωθυπουργού και Επιστημονικής Υποστήριξης του Πρωθυπουργού, να ανακαθορίζονται αρμοδιότητές τους ή να υπάγονται στον ίδιο, σε Υπουργούς Επικρατείας ή σε Υφυπουργούς. Όσον αφορά στη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, παρέχεται εξουσιοδότηση στον Πρωθυπουργό να καθορίσει με απόφασή του τους μετακλητούς υπαλλήλους που στελεχώνουν τη γραμματεία αυτή. Επίσης, στην Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος για την Παρακολούθηση και την Αξιολόγηση του Κυβερνητικού Έργου, προΐσταται Ειδικός Γραμματέας ως μετακλητός υπάλληλος με βαθμό 2ο της κατηγορίας ειδικών θέσεων<sup>85</sup>.

Επίσης, στο άρθρο 31 του Ν.4622/2019 γίνεται λόγος για πρόβλεψη πλήρωσης των θέσεων ευθύνης στα Γραφεία της Προεδρίας της Κυβέρνησης και των υπαγόμενων σε αυτά τμημάτων από μετακλητούς υπαλλήλους οι οποίοι διορίζονται και παύονται με Πρωθυπουργική απόφαση δημοσιευθείσα στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Σε αυτό το σημείο εισάγεται μια ρύθμιση που αφορά ειδικά στα απαιτούμενα προσόντα του προϊστάμενου του Γραφείου Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων για τον οποίο απαιτείται η κατοχή πτυχίου νομικής και συναφούς μεταπτυχιακού τίτλου τουλάχιστον ετήσιας διάρκειας<sup>86</sup>.

Αναφορικά με τα Υπουργεία, προβλέπεται η διάρθρωσή τους σε α) οριζόντιες επιτελικές υπηρεσίες, β) οριζόντιες υποστηρικτικές υπηρεσίες, γ) σε Γενικές Γραμματείες, δ) σε Ειδικές Γραμματείες και ε) σε περιφερειακές ή αποκεντρωμένες υπηρεσίες<sup>87</sup>, οι αρμοδιότητες των οποίων είναι διάφορες από αυτές που υπάγονται στον Υπηρεσιακό Γραμματέα του κάθε Υπουργείου, ο οποίος είναι μόνιμος<sup>88</sup> με βαθμό 1<sup>ο</sup> της κατηγορίας ειδικών θέσεων, υπαγόμενος στον υπουργό. Οι Γραμματείες, Γενικές και Ειδικές, αποτελούν βασικές δομές των Υπουργείων οι οποίες επί μακρόν χαρακτηρίζονταν από έντονη γραφειοκρατία. Σε κάθε Γραμματεία

---

<sup>84</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 27)

<sup>85</sup> άρθρο 27§4 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>86</sup> άρθρο 31 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>87</sup> άρθρο 35 (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 30)

<sup>88</sup> άρθρο 36 (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 31)

προϊσταται Γραμματέας, Γενικός ή Ειδικός, με αυξημένες αρμοδιότητες<sup>89</sup> που υπόκειται πλέον χάρη στο καινοτόμο άρθρο 43 του Ν.4322/2019 σε ένα σύστημα στοχοθεσίας, ελέγχου και ετήσιας αξιολόγησης, το λεγόμενο «Συμβόλαιο Απόδοσης». Η ετήσια αξιολόγηση αφορά στην επίτευξη των στόχων και των δράσεων που του ανατίθενται στη διάρκεια της θητείας του με την υπογραφή του Συμβολαίου Απόδοσης. Σε περίπτωση μη επιτυχούς απόδοσης οφειλόμενης σε δική του υπαιτιότητα δύναται να συναποφασιστεί από τον Πρωθυπουργό και τον οικείο Υπουργό η άμεση λήξη της θητείας του<sup>90</sup>.

Χαρακτηριστικές συνεπώς περιπτώσεις μετακλητών υπαλλήλων σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης είναι οι Γενικοί Γραμματείς. Οι Γενικοί Γραμματείς των υπουργείων διορίζονται και παύονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού ενώ για τους Γενικούς Γραμματείς της Προεδρίας της Κυβέρνησης αρκεί μόνη η απόφαση του Πρωθυπουργού<sup>91</sup>. Σε κάθε υπουργείο υπάρχει πρόβλεψη θέσης Γενικού Γραμματέα και σε ορισμένα συνιστώνται και γενικές γραμματείες ούσες αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες υπαγόμενες απευθείας στον οικείο υπουργό. Τουλάχιστον αυτό ως πρόβλεψη υφίστατο στο αρ.28 Ν.1558/1985<sup>92</sup>. Εξάιρεση αποτελεί το Υπουργείο Εθνικής Αμυνας<sup>93</sup>!

Στα καθήκοντα των Γενικών Γραμματέων περιλαμβάνεται η επικουρία προς τον Πρωθυπουργό, Υπουργό, Αναπληρωτή Υπουργό ή Υφυπουργό κατά τη διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών στο πεδίο αρμοδιοτήτων που τους έχει ανατεθεί. Ο Γενικός Γραμματέας που προϊσταται σε Γενική Γραμματεία έχει βαθμό 1ο της κατηγορίας ειδικών θέσεων. Οι Γενικοί Γραμματείς προϊστανται όλων των υφιστάμενων υπαλλήλων καθώς και των λοιπών υπηρεσιών του υπουργείου για των οποίων την εύρυθμη λειτουργία και τον συντονισμό τους προς τις σχεδιαζόμενες πολιτικές και στρατηγικές είναι υπεύθυνοι. Στο πλαίσιο των καθηκόντων τους επίσης συνεργάζονται με τον Υπηρεσιακό Γραμματέα του Υπουργείου για κάθε θέμα αρμοδιότητας του προκειμένου να διασφαλίσουν την εύρυθμη λειτουργία και των υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας

<sup>89</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σσ. 36-39)

<sup>90</sup> Αρ.18 (ΦΕΚ 106 Α' /24.6.1987)

<sup>91</sup> Αρ. 41 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>92</sup> (Ν.1558/ΦΕΚ 137/Α/26-7-1985)

<sup>93</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 288)

στην οποία είναι τοποθετημένοι. Επιπλέον, κατά το μέρος της αρμοδιότητάς τους προσυπογράφουν τα έγγραφα που υπογράφονται από τον Πρωθυπουργό, τον Υπουργό, τον Αναπληρωτή Υπουργό ή τον Υφυπουργό καθώς επίσης, λαμβάνουν μέρος συμμετοχικά στη διαδικασία σύνταξης του Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου και στην παρακολούθηση της εφαρμογής του κυβερνητικού έργου. Τέλος, υλοποιούν την εκάστοτε ορισμένη στοχοθεσία και το ανατεθειμένο βάσει του Συμβολαίου Απόδοσης πρόγραμμα δράσεων ασκώντας κάθε αρμοδιότητα μεταβιβαστέα σε αυτούς<sup>94</sup>.

Σε σχέση με τον Υπουργό και τον Υφυπουργό οι Γενικοί Γραμματείς είναι πειθαρχικά και ιεραρχικά υφιστάμενοι<sup>95</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 22§1 του Ν. 4320/2015 υπήρχε πρόβλεψη και για θέση μετακλητού Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα με βαθμό β' της κατηγορίας ειδικών θέσεων που διορίζονταν και παύονταν με κοινή απόφαση του αρμοδίου Υπουργού και Αναπληρωτή Υπουργού<sup>96</sup>, αλλά καταργήθηκε με τον νεότερο νόμο Ν.4622/2019 περί επιτελικού κράτους.

Εκτός από τις Γενικές Γραμματείες, προβλέπεται η σύσταση και Ειδικών Γραμματειών στα Υπουργεία οι οποίες στελεχώνονται κι αυτές από μετακλητούς υπαλλήλους με βαθμό ωστόσο 2ο της κατηγορίας των ειδικών θέσεων<sup>97</sup> και υπάγονται σε μέλος της Κυβέρνησης, Υφυπουργό ή Γενικό Γραμματέα. Οι Ειδικές Γραμματείες συνιστώνται με σκοπό τη διαχείριση συγκεκριμένων έργων ιδιαίτερης εθνικής ή κυβερνητικής σημασίας. Στην απόφαση σύστασης των Ειδικών Γραμματειών προσδιορίζεται με ακρίβεια το έργο τους, η θητεία και οι αρμοδιότητες των Ειδικών Γραμματέων, καθώς επίσης και οι υπηρεσίες που συστήνονται ή μεταφέρονται με το προσωπικό τους σε αυτές. Ομοίως με τους Γενικούς Γραμματείς, οι Ειδικοί Γραμματείς διορίζονται και παύονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού που είναι δημοσιευτέα στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Σχετικά με τα ελάχιστα απαραίτητα τυπικά προσόντα που πρέπει να φέρουν οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς, σύμφωνα με το αρ. 44 του Ν.4622/2019 περιλαμβάνονται: α) πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή

<sup>94</sup> Αρ. 41 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>95</sup> (Μαρούλης, 2001, σ. 83)

<sup>96</sup> (Ν.4320/ΦΕΚ Α' 29/19.3.2015)

<sup>97</sup> Αρ. 42 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

ισότιμο αντίστοιχης ειδικότητας σχολών της αλλοδαπής, (β) πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον γλώσσας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και (γ) ισχυρό ιστορικό φορολογικής συμμόρφωσης. Η ανάθεση των σχετικών καθηκόντων είναι επιτρεπτή και σε δικηγόρους με έμμισθη εντολή του δημοσίου τομέα, καθώς επίσης και σε δημοσίους υπαλλήλους δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Σε κάθε περίπτωση, ο χρόνος που υπηρετεί υπάλληλος ως μετακλητός σε θέση Γενικού ή Ειδικού Γραμματέα λογίζεται ως πραγματική δημόσια υπηρεσία και εφόσον αποχωρήσει επανέρχεται αυτοδίκαιη στην προηγούμενη κατεχόμενη θέση του<sup>98</sup>.

Για την επιλογή των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων εκδίδεται πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος από τον οικείο Υπουργό. Της επιλογής τους επιλαμβάνεται το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων (Ε.Σ.Ε.Δ.) που αξιολογεί τα προσόντα των υποψηφίων και υποβάλλει στον αρμόδιο Υπουργό εισήγηση με τους τρεις επικρατέστερους υποψηφίους, μέχρι ένας εκ των οποίων θα μπορεί να επιλέγεται μεταξύ των υποψηφίων που δεν υπηρετούν στο δημόσιο τομέα. Το Ε.Σ.Ε.Δ. λαμβάνει υπόψη του τα βιογραφικά στοιχεία των υποψηφίων και, κυρίως, τα τυπικά τους προσόντα, το επιστημονικό και ερευνητικό έργο τους σε συνάφεια με το προβλεπόμενο περίγραμμα της προκηρυσσόμενης θέσης και την πρότερη συνολικά διοικητική εμπειρία τους, ενώ διεξάγει και συνέντευξη με καθέναν από τους υποψηφίους. Ο διορισμός ολοκληρώνεται με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού.

Κάθε κυβερνητικό μέλος, Υφυπουργός, Γενικός και Ειδικός Γραμματέας επικουρείται από ένα ιδιαίτερο γραφείο. Τα ιδιαίτερα γραφεία, οριζόμενα αρχικά πολιτικά με την πρόβλεψη στο αρ.30 του Ν.1558/1985<sup>99</sup>, συνιστούν δημόσιες υπηρεσίες υπαγόμενες στο πρόσωπο που επικουρούν. Τόσο τα ιδιαίτερα γραφεία όσο και οι θέσεις/υπηρεσίες του προσωπικού σε αυτά συστήνονται και καταργούνται αυτοδικαίως με την ίδια πράξη διορισμού και παραίτησης των μελών που τα έχουν<sup>100</sup>. Προϊστάμενος στα ιδιαίτερα γραφεία τίθεται μετακλητός υπάλληλος ως διευθυντής. Σε κάθε ιδιαίτερο γραφείο προβλέπεται συγκεκριμένος αριθμός θέσεων συνεργατών και δη μετακλητών. Έτσι, κατά το άρθρο 46 του Ν. 4622/2019 στα γραφεία μελών της Κυβέρνησης οι μετακλητοί δύναται να καλύψουν τις οχτώ (8) από τους δεκαοχτώ (18) προβλεπόμενες θέσεις, στα ιδιαίτερα γραφεία των Υφυπουργών τις έξι (6) από

<sup>98</sup> Αρ. 44 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>99</sup> Όπως κωδικοποιήθηκε με το Π.Δ. 63/2005 ως άρθρο 55

<sup>100</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 40)

τις δώδεκα (12) θέσεις, στα ιδιαίτερα γραφεία των Γενικών Γραμματέων τις τρεις (3) από τις οχτώ (8) και στα ιδιαίτερα των Ειδικών Γραμματέων τις δύο (2) από τις τέσσερις (4) θέσεις. Ειδικά για τα γραφεία των Υπουργών οι θέσεις των μετακλητών προσαυξάνονται κατά τον αριθμό των υφιστάμενων Γενικών Γραμματειών. Στα Γραφεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας κάθε Υπουργείου οι Αναπληρωτές Υπουργοί δύνανται να διορίζουν έναν μετακλητό συνεργάτη<sup>101</sup>.

Στα ιδιαίτερα γραφεία Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών, ένας εκ των συνεργατών που καλύπτει θέση μετακλητού υπαλλήλου δύναται να είναι δημοσιογράφος. Οι θέσεις των συνεργατών σε θέση μετακλητών καλύπτονται από ιδιώτες οι οποίοι μπορεί να είναι ακόμη και συνταξιούχοι. Σε κάθε περίπτωση ο αριθμός των συνεργατών μπορεί να αυξηθεί κατά γραφείο ή κατηγορία αν υπάρξει ανάγκη. Εκδίδεται σχετική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου κατόπιν αιτιολογημένης πρότασης του αρμόδιου μέλους<sup>102</sup>. Η διαδικασία πλήρωσης των θέσεων των συνεργατών γίνεται με πράξη πρόσληψης δημοσιευθείσας στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης ενώ για τους αποσπασμένους με κοινή απόφαση των υπουργών υποδοχής και προέλευσης.

Στο σημείο αυτό χρήζει επισήμανσης το γεγονός πως οι θέσεις των μετακλητών μπορούν να καλυφθούν και με δημοσίους υπαλλήλους αποσπασμένους από θέση φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, Η απόσπαση<sup>103</sup> τελείται με απόφαση του Πρωθυπουργού ή του αρμόδιου Υπουργού κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης, χωρίς να απαιτείται γνώμη υπηρεσιακού συμβουλίου και χωρίς χρονικό περιορισμό της απόσπασης. Η πρακτέα τακτική δεν μπορεί να καταγραφεί ώστε να τεθεί ως συγκριτικό εκτιμητέο στοιχείο.

Όσον αφορά τα προσόντα για τη θέση του μετακλητού υπαλλήλου είναι τα γενικά απαιτούμενα προσόντα διορισμού που προβλέπονται συνήθως για τους δημόσιους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους. Εξαίρεση αποτελεί το ανώτερο όριο ηλικίας για διορισμό που σε αυτήν την περίπτωση δεν εφαρμόζεται. Τα ελάχιστα προσόντα που πρέπει να πληρούνται είναι το απολυτήριο Γενικού ή Επαγγελματικού Λυκείου και η καλή γνώση μιας γλώσσας χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα

---

<sup>101</sup> Αρ. 40§3 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>102</sup> Αρ. 46§ (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>103</sup> Άρθρα 29, 47 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

προσόντα και η ανυπαρξία κωλυμάτων βεβαιώνονται από τους συνεργάτες με υπεύθυνη δήλωση του Ν.1599/1986<sup>104</sup>, ενώ οι αρμόδιες για την πρόσληψη των συνεργατών των ιδιαίτερων γραφείων υπηρεσίες υποχρεούνται να διενεργούν έλεγχο νομιμότητας όλων των δικαιολογητικών αυτών.

Εκκινώντας από την αναφορά στη συνταγματική διάταξη του αρ.103 και διατρέχοντας τις νομοθετικές διατάξεις που πλαισιώνουν τους μετακλητούς υπαλλήλους τόσο στις Γενικές όσο και στις Ειδικές Γραμματείες, διαφαίνεται πως ο διορισμός ενός μετακλητού υπαλλήλου προϋποθέτει την ύπαρξη θεσμοθετημένης οργανικής θέσης – την πρόβλεψή της σε διάταξη - , καθορισμό καθηκοντολογίου και ελάχιστων απαιτούμενων τυπικών προσόντων και συντελείται με την πράξη διορισμού και την αποδοχή αυτής, όπως ορίζεται στον δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα για τους τακτικούς υπαλλήλους, εφόσον πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις διορισμού όσον αφορά προσόντα και κωλύματα<sup>105</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, βάσει του αρ.76§1 του Ν. 4622/2019 «διορισμός σε θέση μετακλητού υπαλλήλου δεν μπορεί να γίνει, αν στο πρόσωπο του υποψηφίου για διορισμό συντρέχει κώλυμα από εκείνα που προβλέπει ο νόμος για τον διορισμό δημοσίου πολιτικού διοικητικού υπαλλήλου, καθώς και στην περίπτωση που ο υποψήφιος για διορισμό τυγχάνει σύζυγος ή συμβίος/α<sup>106</sup>, ή συγγενής πρώτου ή δεύτερου βαθμού μέλους της Κυβέρνησης ή Υφυπουργού<sup>107</sup>».

Κωλύματα για τον διορισμό δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων που δεν πρέπει να υφίστανται κατά τον χρόνο διορισμού και για τους μετακλητούς, λογίζονται η καταδίκη για κακούργημα και σε οποιαδήποτε ποινή για κλοπή, υπεξαίρεση, εκβίαση, απιστία δικηγόρου ή περί την υπηρεσία, απάτη, πλαστογραφία, δωροδοκία, καταπίεση, παράβαση καθήκοντος, συκοφαντική δυσφήμιση καθ' υποτροπή και για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, η ιδιότητα του υπόδικου με παραπομπή με τελεσίδικο βούλευμα ή κατ' άλλον νόμιμο τρόπο για κακούργημα ή για πλημμέλημα των περιπτώσεων του προηγούμενου εδαφίου, η αποστέρηση λόγω καταδίκης των πολιτικών δικαιωμάτων και για όλη τη διάρκεια αυτής, η κατάσταση

<sup>104</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 42)

<sup>105</sup> (Ν.3528 ΦΕΚ Α' 26/ 9.2.2007)

<sup>106</sup> κατά την έννοια του άρθρου 1 του ν. 4356/2015

<sup>107</sup> (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

του να τελεί υπό πλήρη ή μερική/ επικουρική στερητική δικαστική συμπαράσταση, καθώς επίσης και η απόλυση από θέση δημόσιας υπηρεσίας ή Ο.Τ.Α. ή άλλου Νομικού Προσώπου του δημόσιου τομέα, λόγω επιβολής της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσεως ή λόγω καταγγελίας της σύμβασης εργασίας για σπουδαίο λόγο, οφειλόμενο σε υπαιτιότητα του εργαζομένου. Στην τελευταία περίπτωση το κώλυμα δεν υφίσταται αν από την απόλυση παρέλθει πενταετία. Ειδικά για τους άρρενες υποψηφίους προβλέπεται ένας πρόσθετος όρος, η εκπλήρωση των στρατιωτικών υποχρεώσεων ή η νόμιμη απαλλαγή από αυτές<sup>108</sup>. Η αιτιολογική βάση αυτής της διάταξης αντλείται από την παραδοχή της κοινωνικής και ηθικής απαξίας της τέλεσης αυτών των πράξεων από άτομα που στελεχώνουν τη δημόσια διοίκηση και κατ' ουσία προστατεύουν το δημόσιο συμφέρον.

Στο αρ.76 του Ν.4622/2019 προβλέπεται ότι η κατοχή της θέσης μετακλητού υπαλλήλου σε ιδιαίτερα γραφεία ή στην Προεδρία της Κυβέρνησης δεν συνεπάγεται την αναστολή άσκησης του οικείου ελευθέρου επαγγέλματος ή λειτουργήματος, όπως ορίζεται στη γενική διάταξη του άρθρου 70 του οικείου νόμου. Σε αυτήν την περίπτωση μέσα σε έναν μήνα από την ανάληψη των καθηκόντων τους, οι μετακλητοί υπάλληλοι υποβάλλουν προς τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης, που είναι αρμόδια για θέματα προσωπικού του οικείου φορέα, εφόσον υπάρχει, ή τον Προϊστάμενο Διεύθυνσης που είναι αρμόδιος για θέματα προσωπικού, δήλωση σχετικά με τις επαγγελματικές δραστηριότητες που διατηρούν».

Ειδικά για τις περιπτώσεις που δημόσιοι υπάλληλοι ή λειτουργοί που είναι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης, Υποδιεύθυνσης Τμήματος ή Γραφείου επρόκειτο να αποσπαστούν σε θέσεις μετακλητών υπαλλήλων σε ιδιαίτερα γραφεία ή να τους ανατεθούν καθήκοντα παράλληλης άσκησης καθηκόντων μετακλητού υπαλλήλου στα ήδη υπάρχοντα, θα πρέπει προηγουμένως να υποβάλλουν παραίτηση από τη θέση προϊσταμένου.

Ωστόσο στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου ορίζεται πως «η τοποθέτηση σε θέση Διευθυντή ιδιαίτερου γραφείου μέλους της Κυβέρνησης ή Υφυπουργού ή Γενικού Γραμματέα ή σε θέση μετακλητού Προϊσταμένου στην Προεδρία της Κυβέρνησης, αναστέλλει την άσκηση του ελευθέρου επαγγέλματος ή λειτουργήματος του τοποθετούμενου προσώπου» εισάγοντας εξαίρεση από το

---

<sup>108</sup> Μέρος Α - Κεφάλαιο Α' (Ν.3528 ΦΕΚ Α' 26/ 9.2.2007)



προηγούμενο εδάφιο με έρεισμα το άρθρο 81 του Συντάγματος που αναστέλλει οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα. Η συνταγματική ωστόσο απαγόρευση επαγγελματικής δραστηριότητας διευρύνεται καταλαμβάνοντας, εκτός από τα μέλη της Κυβέρνησης, τους Υφυπουργούς και τον Πρόεδρο της Βουλής και τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς. Ανώτερος σκοπός της σχετικής θεσμοθέτησης συνιστά η πρόληψη αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων<sup>109</sup>.

Ασυμβίβαστο που καταλαμβάνει και τους μετακλητούς συνιστά η σύναψη οποιασδήποτε μορφής σύμβασης με το Δημόσιο ή άλλα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου από την οποία μπορεί να επωφεληθεί ο υπάλληλος, οι σύζυγοι, οι συμβιούντες, τα τέκνα ή τρίτοι. Απαγορεύσεις ισχύουν και για τη συμμετοχή ως κύριοι μέτοχοι, εταίροι ή ανώτατα διοικητικά στελέχη. Τα ασυμβίβαστα αυτά δεν είναι τίποτε άλλο παρά θεσμοθετημένες κατευθυντήριες γραμμές για τα πρόσωπα που ενόσω ασκούν τα καθήκοντά τους οφείλουν να επιδεικνύουν απόλυτη αφοσίωση και προσήλωση σε αυτά.

Εφόσον διαπιστωθεί ύστερα από σχετικό έλεγχο ότι συντρέχει στο πρόσωπο μετακλητού υπαλλήλου κώλυμα ή ασυμβίβαστο ή παραβίαση των διατάξεων που διέπουν την υπηρεσιακή τους κατάσταση, ο μετακλητός παύεται άμεσα και του επιβάλλονται μάλιστα κυρώσεις<sup>110</sup>. Οι κυρώσεις αυτές προτείνονται με σχετικό πόρισμα που συντάσσεται από την Επιτροπή Δεοντολογίας και το οποίο αποστέλλεται στον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. Αυτός είναι ο αρμόδιος να εκδώσει σύμφωνη με το πόρισμα διοικητική πράξη για επιβολή προστίμου ή/και απαγόρευση διορισμού για περίοδο ως πέντε έτη από τη διαπίστωση της παράβασης<sup>111</sup>.

Σχετικά με τις κάθε είδους αποδοχές και αποζημιώσεις καθώς και με τον τρόπο καταβολής τους, για τους μετακλητούς υπαλλήλους της Προεδρίας της Κυβέρνησης εφαρμόζονται οι διατάξεις περί μισθολογίου του Ν.4351/2015, όπως ισχύει<sup>112</sup>. Από το προηγούμενο εδάφιο εξαιρούνται ως προς τις αποδοχές τους οι μετακλητοί προϊστάμενοι των γραφείων της Προεδρίας της Κυβέρνησης. Οι

---

<sup>109</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 64)

<sup>110</sup> Αρ.76 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>111</sup> Αρ. 75 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>112</sup> Αρ. 48§ (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

απολαβές των Προϊσταμένων των υπηρεσιών κάθε επιπέδου και ανεξαρτήτως του τρόπου διορισμού τους, των Γενικών Γραμματειών του Πρωθυπουργού, Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, πλην της Γενικής Διεύθυνσης του Εθνικού Τυπογραφείου, Συντονισμού, είναι ίσες αυτές των υπαλλήλων της κατηγορίας Ειδικών Θέσεων 1<sup>ου</sup> βαθμού <sup>113</sup>. Αντίστοιχα, οι απολαβές των Προϊσταμένων των υπηρεσιών της Μονάδας Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης, της Γενικής Διεύθυνσης του Εθνικού Τυπογραφείου και των Διευθύνσεων της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης ισούνται με αυτές των Προϊσταμένων διοίκησης.

Στο σημείο αυτό είναι σκόπιμο να επισημανθεί πως ορισμένοι μετακλητοί υπάλληλοι διακρίνονται από ιδιαίτερη αντιμετώπιση και σε επίπεδο αποδοχών και μισθολογικού κλιμάκιου. Τα σχετικά με αυτά στοιχεία καθορίζονται από τα νομοθετήματα Ν. 4354/2015 και τις αντίστοιχες τροποποιητικές διατάξεις του άρθρου 110 του Ν 4622/2019. Ενδεικτικά αναφέρεται πως οι Γενικοί Γραμματείς κατατάσσονται στο καταληκτικό<sup>114</sup> μισθολογικό κλιμάκιο της κατηγορίας Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ), πολλαπλασιαζόμενου του βασικού μισθού με τον συντελεστή 1.5, όταν για τους άλλους υπαλλήλους ΠΕ είναι 1.4. Επίσης, στους προϊσταμένους οργανικών μονάδων καταβάλλεται, για όσο χρόνο ασκούν τα καθήκοντά τους, μηνιαίο επίδομα θέσης ευθύνης<sup>115</sup>, που ειδικά για τους Γενικούς Γραμματείς ορίζεται στο ποσό των 1.400 ευρώ. Όσον αφορά την καταβολή υπερωριακής αποζημίωσης, προβλέπεται πως δεν είναι επιτρεπτή η καταβολή της στους μετακλητούς Προϊσταμένους κάθε επιπέδου της Προεδρίας της Κυβέρνησης, στους Γενικούς, Ειδικούς και Υπηρεσιακούς Γραμματείς καθώς και στους διευθυντές των Ιδιαιτέρων Γραφείων των μελών της Κυβέρνησης<sup>116</sup>.

Επίσης προβλέπεται στο αρ.76§4 ότι «κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οι μετακλητοί υπάλληλοι συμμορφώνονται με κώδικα δεοντολογίας, τον οποίο καταρτίζει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Οι λεπτομέρειες για την κατάρτιση κώδικα δεοντολογίας για τους μετακλητούς υπαλλήλους προσδιορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Διοικητή της

---

<sup>113</sup> Αρ.29 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>114</sup> Το 19<sup>ο</sup>

<sup>115</sup> Άρθρο 16 (Ν.4354/ ΦΕΚ 176/Α/16-12-2015;)

<sup>116</sup> Άρθρο 110 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

Εθνικής Αρχής Διαφάνειας», χωρίς ωστόσο να έχει προκύψει έως τώρα ανάλογος κώδικας. Σε κάθε περίπτωση, οι μετακλητοί υπάλληλοι όπως όλα τα μέλη της Κυβέρνησης, οι Υφυπουργοί, οι Συντονιστές των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και οι επικεφαλής των Ανεξάρτητων Αρχών και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου ή Ιδιωτικού δικαίου που καταλαμβάνονται από την εμβέλεια του Ν.4622/2019, υποχρεούνται να ασκούν τα καθήκοντά τους αμερόληπτα, αντικειμενικά, με ακεραιότητα, διαφάνεια, εμπιστευτικότητα, εχεμύθεια και κοινωνική υπευθυνότητα. Υποχρεούνται επίσης να απέχουν από τη διαχείριση συγκεκριμένων υποθέσεων εφόσον συντρέχει λόγος σύγκρουσης συμφερόντων<sup>117</sup>, δηλαδή εφόσον εμπεριέλθουν σε κατάσταση που επηρεάζει αντικειμενικά την αμερόληπτη εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Ωστόσο, η επιλογή και τοποθέτηση των μετακλητών υπαλλήλων πραγματοποιείται με τη σχετική βούληση του μετακαλούντος με τον οποίο είθισται να ενυπάρχει άμεση συνεργατική διασύνδεση. Ο μετακλητός υπάλληλος δύναται να απωλέσει τη θέση του εφόσον κατά ανάλογο τρόπο ο μετακαλών το ορίσει οποτεδήποτε και χωρίς ανάγκη αιτιολογίας της πράξης είτε με την απώλεια της ιδιότητας του μετακαλούντος. Η παύση των μετακλητών υπαλλήλων σε κάθε περίπτωση δεν εγείρει δικαίωμα αποζημίωσης<sup>118</sup>. *«Μετά τη λήξη των καθηκόντων τους για οποιονδήποτε λόγο, οι μετακλητοί υπάλληλοι υποβάλλουν δήλωση προς τον Προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης που είναι αρμόδια για θέματα προσωπικού του οικείου φορέα, εφόσον, υπάρχει, ή τον Προϊστάμενο Διεύθυνσης που είναι αρμόδιος για θέματα προσωπικού, σχετικά με την επαγγελματική δραστηριότητα την οποία θα ασκήσουν. Μάλιστα για χρονικό διάστημα δώδεκα (12) μηνών από την αποχώρησή τους, οφείλουν να λαμβάνουν άδεια κατόπιν αίτησης από την Επιτροπή Δεοντολογίας του άρθρου 74 για οποιαδήποτε επαγγελματική ή επιχειρηματική δραστηριότητα που σχετίζεται με τη δραστηριότητα του φορέα στον οποίο απασχολήθηκαν, εφόσον αυτή μπορεί να δημιουργήσει σύγκρουση συμφερόντων»<sup>119</sup>.*

Στο άρθρο 82 του Ν.4622/2019 συνίσταται η Ανεξάρτητη Αρχή «Εθνική Αρχή Διαφάνειας» με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της

<sup>117</sup> Αρ. 71 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>118</sup> Αρ.33§ Υπηρεσιακή κατάσταση και αποδοχές μετακλητών υπαλλήλων (Ν.1558/ΦΕΚ 137/Α/26-7-1985)

<sup>119</sup> Αρ.76§4β (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019) & άρθρο 38 (Ν.4940/ ΦΕΚ 112/Α/14-6-2022)

λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων και δημόσιων οργανισμών καθώς επίσης και την πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς εντός των δημόσιων φορέων. Στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας καλύπτονται θέσεις από μετακλητούς πλην αυτών που κατανέμονται με συγκεκριμένες θέσεις ανά κατηγορία<sup>120</sup>. Σύμφωνα με την τελευταία δημοσίευση της Αρχής δύο αποσπασμένοι δημόσιοι υπάλληλοι διατελούν σε θέση μετακλητού συνεργάτη και τέσσερις μετακλητοί υπάλληλοι σε θέση συνεργάτη στο Γραφείο Διοικητή ενώ στο Γραφείο Προέδρου και Μελών του Συμβουλίου Διοίκησης διατελούν δύο μετακλητοί υπάλληλοι σε θέση συνεργάτη<sup>121</sup>.

Το πλαίσιο που θεσπίζει ο Ν. 4622/2019 καταλαμβάνει και τη χρονικό διάστημα που έπεται της άσκησης των καθηκόντων των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών, των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων και των οργάνων της διοίκησης προκειμένου να εξασφαλίσει τα εχέγγυα διαφάνειας και ακεραιότητας στην κρατική λειτουργία απαλλαγμένης από πολιτικές παρεμβάσεις<sup>122</sup>.

Άλλη περίπτωση μετακλητών υπαλλήλων είναι και οι Γενικοί Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και οι υπάλληλοι των πολιτικών γραφείων των μελών της Κυβέρνησης, των υφυπουργών και γενικών γραμματέων υπουργείων και γενικών γραμματειών. Στα περιφερειακά όργανα του Κράτους μετακλητός δημόσιος υπάλληλος διορίζεται και ο Γενικός Γραμματέας της περιφέρειας<sup>123</sup>.

### 2.2.3. Κανονισμός της Βουλής - Προσωπικό Μέρος Β' - ΦΕΚ 51/Α/10-4-1997

Ο Κανονισμός της Βουλής, αποτελούμενος από δύο μέρη, το κοινοβουλευτικό και το υπηρεσιακό, κάνει αναφορά στην κατηγορία των μετακλητών υπαλλήλων που υπηρετούν στη Βουλή. Μάλιστα η αναφορά αυτή γίνεται με πολύ συγκροτημένο και σαφή τρόπο.

Σύμφωνα λοιπόν με τον Κανονισμό της Βουλής, οι μετακλητοί υπάλληλοι της Βουλής είναι δημόσιοι πολιτικοί της νομοθετικής λειτουργίας του Κράτους μαζί με τις άλλες δύο κατηγορίες των μόνιμων και των εχόντων σχέση εργασίας δημοσίου

<sup>120</sup> Αρ. 96 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019)

<sup>121</sup> (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2022)

<sup>122</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 2)

<sup>123</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 302)

δικαίου<sup>124</sup>. Όλοι τους μάλιστα ανεξαιρέτως υπόκεινται σε σύστημα ετήσιας αξιολόγησης<sup>125</sup>. Στην οργάνωση των υπηρεσιών της Βουλής συνιστώνται Γραμματείες<sup>126</sup>: Γενικού Γραμματέα και Ειδική Γραμματεία του Προέδρου της Βουλής. Οι Γενικός Γραμματέας της Βουλής και ο Ειδικός Γραμματέας που τοποθετούνται κατά αντιστοιχία σε αυτές τις δύο υπηρεσίες είναι μετακλητοί, ο μιν πρώτος με 1<sup>ο</sup> βαθμό της κατηγορίας Ειδικών Θέσεων και ο μιν δεύτερος με 2<sup>ο</sup> βαθμό.

Εκτός από αυτούς, στο άρθρο 35 του Κανονισμού προβλέπεται ένας ευρύς αριθμός θέσεων που καταλαμβάνονται από μετακλητούς υπαλλήλους, με διακύμανση στον βαθμό όπου τοποθετούνται. Χαρακτηριστικά αναγράφεται η πρόβλεψη δεκατριών (13) θέσεων μετακλητών στο Γραφείο του Προέδρου της Βουλής, πέντε (5) στα Γραφεία των αντιπροέδρων της Βουλής, πέντε (5) στο Γραφείο του Γενικού Γραμματέα της Βουλής, πέντε (5) στο Γραφείο του Ειδικού Γραμματέα της Βουλής και επτά (7) στα Γραφεία των Πρώην Προέδρων της Βουλής.

Με μετακλητούς υπαλλήλους στελεχώνονται και τα γραφεία των Προέδρων όλων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων. Σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής οι Κοινοβουλευτικές Ομάδες διαθέτουν διοικητικές γραμματείες. Η στελέχωση αυτών γίνεται με μετακλητούς υπαλλήλους οι οποίοι διορίζονται με απόφαση του Προέδρου της Βουλής κατόπιν προτάσεως του Προέδρου κάθε Κοινοβουλευτικής Ομάδας. Τόσο ο αριθμός όσο και η διαβάθμιση των θέσεων τους καθώς και η κατανομή τους μεταξύ των Κοινοβουλευτικών Ομάδων αναλογικά προς τη δύναμή τους γίνονται αντικείμενο πραγμάτευσης σε διατάξεις που αντιστοιχούν στο υπηρεσιακό μέρος του Κανονισμού (Μέρος Β')<sup>127</sup>.

Θέσεις μετακλητών υπαλλήλων συνιστώνται και στους πρώην Πρωθυπουργούς, στους πρώην Αντιπροέδρους Κοινοβουλευτικών Κυβερνήσεων και στους πρώην Προέδρους Κοινοβουλευτικών Ομάδων, αλλά οι θέσεις στα Γραφεία αυτών καταργούνται αυτοδικαίως μόλις εκλείψει το αντίστοιχο πρόσωπο.

Οι μετακλητοί υπάλληλοι στις θέσεις που αναφέρθηκαν διορίζονται μετά από πρόταση του κατά περίπτωση αρμοδίου και σε κάθε περίπτωση δεν είναι επιτρεπτή η

---

<sup>124</sup> Άρθρο 32 (ΦΕΚ 51/Α/10-4-1997)

<sup>125</sup> Άρ. 83 (ΦΕΚ 51/Α/10-4-1997)

<sup>126</sup> Άρθρο 3 (ΦΕΚ 51/Α/10-4-1997)

<sup>127</sup> Άρ.18 (ΦΕΚ 106 Α' /24.6.1987)

μετατροπή της εργασιακής τους σχέσης σε μόνιμη ή ιδιωτικού δικαίου. Ό,τι ισχύει από άποψη προσόντων, κωλυμάτων διορισμού, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τους μόνιμους υπαλλήλους της Βουλής ισχύει και για τους μετακλητούς. Οι μετακλητοί υπάλληλοι παύονται από τα καθήκοντά τους αυτοδικαίως εφόσον διαλυθεί η Βουλή, καταργηθούν οι θέσεις, αποχωρήσει ή απωλέσει την ιδιότητά του το άτομο στο γραφείο του οποίου είχαν διορισθεί.

### 2.3 Νομιμοποιητικό έρεισμα για τους μετακλητούς υπαλλήλους

Η επιχειρηματολογία υπέρ της ύπαρξης του θεσμού των μετακλητών ερείδεται στη σχέση εμπιστοσύνης που υφίσταται μεταξύ του μετακαλούντος και του μετακληθέντος, καθώς επίσης και στην τεχνοκρατική ίσως γνώση και εμπειρία που μπορεί να διαθέτει το πρόσωπο που διορίζεται μετακλητός. Το επιτρεπτό δε της εξαίρεσης στην οποία υπόκεινται οι μετακλητοί υπάλληλοι βασίζεται και στην άποψη πως οι θέσεις που καταλαμβάνουν έχουν ιδιαίτερη φύση, ειδική αποστολή και ιδιαίτερου περιεχομένου αρμοδιότητες<sup>128</sup>. Παραδοσιακά και συγκριτικά με κράτη όπου παρατηρείται ως πρακτική το σύστημα αυτό των μετακλητών υπαλλήλων συσχετίζεται με πρόσωπα διορισθέντα ή εκλεγμένα σε ανώτερες θέσεις και θέσεις ευθύνης. Η ελληνική δε πραγματικότητα έχει αποδείξει ότι δεν έχει καταφέρει να συγκροτήσει ένα πλαίσιο τέτοιο μέσα στο οποίο να ορθοποδήσει ένα σώμα ανωτάτων δημοσίων υπαλλήλων με μακρά θητεία σε θέσεις ευθύνης.

Σε κάθε περίπτωση ωστόσο προβλέπεται ως μια νόμιμα καθορισμένη διαδικασία πλήρωσης θέσεων ή αξιωμάτων. Παρόλα αυτά εγείρονται κατά καιρούς έντονα επικριτικοί προβληματισμοί και αμφιλογίες σχετικά με τον θεσμό και με τις πολιτικές σκοπιμότητες που ευνοεί. Το ζήτημα που ανακύπτει είναι εάν αυτό το ασφαλώς νόμιμο ένδυμα προσφέρεται ως επαρκής εγγύηση θεμιτής ύπαρξης του θεσμού και της αξιοκρατικής εφαρμογής της και κατά πόσο ως θεσμός συμβάλλει στην αρχή της αξιοκρατίας στον δημόσιο τομέα, στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και του δημοσίου συμφέροντος.

Είναι αξιοσημείωτο ότι στο άρθρο 81§1 του Συντάγματος υπάρχει πρόβλεψη σύστασης του θεσμού των «μόνιμων υπηρεσιακών υφυπουργών» που θα είναι δημόσιοι υπάλληλοι, ιεραρχικά υφιστάμενοι του Υπουργού και θα προΐστανται των

---

<sup>128</sup> Στο αιτιολογικό γνωμοδότησης (Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, 2011, σ. 3)

υπαλλήλων του υπουργείου, ασκώντας αρμοδιότητες που προβλέπονται με διατάξεις ή μεταβιβάζονται από τον Υπουργό. Θεωρητικά ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα ως διοικητικού υπεύθυνου για τη λειτουργία των υπηρεσιών του υπουργείου επικαλύπτεται από αυτόν στο άρθρο 81§1 του Συντάγματος θεσμός. Ωστόσο, οι μέχρι τώρα διαδοχικοί νόμοι περί κυβερνητικής οργάνωσης δεν υιοθέτησαν τον θεσμό του «μόνιμου υπηρεσιακού υφυπουργού» αλλά διατήρησαν σε ισχύ τον θεσμό του γενικού γραμματέα<sup>129</sup> που όπως προαναφέρθηκε είναι μετακλητός υπάλληλος άρα μη μόνιμος.

Κινούμενος ωστόσο στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκε ο Ν.4622/2019 σε διάταξη του οποίου προβλέπεται η θεσμοθέτηση μόνιμου επί θητεία Υπηρεσιακού Γραμματέα με ανάλογο ρόλο του μόνιμου Υπηρεσιακού Υφυπουργού. Οι μόνιμοι Υπηρεσιακοί Γραμματείς, ως επικεφαλής της υπηρεσιακής ιεραρχίας του Υπουργείου, επιλέγονται από πενταμελή Επιτροπή Επιλογής Στελεχών του Δημοσίου, χωρίς τη συμμετοχή κυβερνητικών στελεχών. Στη θέση αυτή τοποθετείται, με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Εξωτερικών, μόνιμος εν ενεργεία υπάλληλος του Διπλωματικού Κλάδου που φέρει το βαθμό του Πρέσβη ή Πρέσβης εκ προσωπικοτήτων που έχει διατελέσει μόνιμος διπλωματικός υπάλληλος με βαθμό Πρέσβη.

Το γεγονός ότι στο αρ.36 του Ν. 4622/2019 εισάγεται ρύθμιση που επιτρέπει τη σύσταση σε κάθε υπουργείο μόνιμου Υπηρεσιακού Γραμματέα με αντικειμενικά κριτήρια, συγκεκριμένα προσόντα και διαδικασία επιλογής στην οποία δεν μετέχουν κυβερνητικά στελέχη, συντείνει πράγματι στην προσπάθεια να αποκομματικοποιηθεί η διοικητική λειτουργία των υπουργείων, αλλά και η οικονομική, δεδομένου ότι ο Υπηρεσιακός γραμματέας είναι ο κύριος διατάκτης των πιστώσεων του προϋπολογισμού κάθε υπουργείου.

Η θέσπιση δε συγκεκριμένης διάρκειας – τριετούς για την ακρίβεια – θητείας με δικαίωμα ανανέωσης κατά μία μόνο επιπλέον φορά αναστέλλει φαινόμενα κατάχρησης εξουσίας και οργανωτικής εντροπίας. Επισημαίνεται πως για τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς απαιτείται και σταθμισμένη προϋπηρεσία συγκεκριμένων ετών προκειμένου να επιβεβαιώνεται η προγενέστερη ώσμως τους με τα θέματα των νευραλγικών πόστων των Υπουργείων, που διακρίνονται για πλήθος ιδιαιτεροτήτων

---

<sup>129</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 289)

σε σχέση με άλλους δημόσιους φορείς<sup>130</sup>. Παράλληλα, τίθενται και περιορισμοί ως προς την προηγούμενη προϋπηρεσία πάλι υπό το πρίσμα επίρρωσης της αποκομματικοποίησης. Αποκλείονται συνεπώς από αυτές τις θέσεις όσοι κατά τα προηγούμενα πέντε (5) έτη είχαν θητεύσει σε πολιτικά γραφεία, είχαν αποσπαστεί σε πολιτικά κόμματα ή κατείχαν θέση γραμματέως.

Καθώς η διάταξη αυτή συνιστά ρήγμα στη διαπλοκή διοίκησης και πολιτικής ίσως θα έπρεπε κατ' αναλογία να εφαρμοστεί σε όλο το πεδίο πρόβλεψης τοποθέτησης μετακλητών υπαλλήλων.

#### 2.4. Μετακλητοί υπάλληλοι σε άλλες έννομες τάξεις

Είναι δε ενδιαφέρον ότι η μεταφορά του όρου στην αγγλική ορολογία αντιστοιχεί στις λέξεις «political appointee», δηλαδή πολιτικά διορισθείς, εκτός από την έκφραση non-permanent civil servant, ήτοι μη μόνιμος δημόσιος λειτουργός. Το σύστημα δε των μετακλητών υπαλλήλων στην αγγλοαμερικανική ορολογία ονομάζεται «spoil system», σύστημα λαφύρων ή «patronage system», σύστημα πατρωνίας.

Το spoil/ patronage system χαρακτηρίζει μια πολιτική πρακτική που περιλαμβάνει την παράδοση κυβερνητικών θέσεων και τη διενέργεια διορισμών ως επιβράβευση σε άτομα με βάση την πίστη τους σε ένα συγκεκριμένο πολιτικό κόμμα ή υποψήφιο, και όχι με βάση τα προσόντα ή την αξία τους. Με άλλα λόγια, είναι η πρακτική του να δίνονται θέσεις εργασίας ή να γίνονται άλλες χάρες σε φίλους και υποστηρικτές, αντί να βασίζεται στις ικανότητες ή τα προσόντα τους. Συνήθως, μετά από μια κυβερνητική μεταβολή καταλαμβάνονται με μορφή οιονεί λαφύρων θέσεις στη διοίκηση του κρατικού μηχανισμού από το κυβερνών κόμμα και διανέμονται σε φιλικώς προς αυτό διακείμενα πρόσωπα, ενώ παράλληλα διώχνονται από αυτές οι προηγούμενοι υπάλληλοι προσκεείμενοι στο ηττηθέν κόμμα<sup>131</sup>. Όπως είναι εύκολα καταληπτό το σύστημα αυτό προσιδιάζει στο σύστημα τοποθέτησης μετακλητών υπαλλήλων, όπως αυτό λαμβάνει χώρα στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Το σύστημα της πατρωνίας έχει μακρά παράδοση στις πολιτικές επιστήμες και τη δημόσια διοίκηση, όπως έχει αποδειχθεί με σχετικές μελέτες διεθνώς. Παρόλο που η πρακτική της πατρωνίας είναι πανταχού παρούσα, η πατρωνία έχει

<sup>130</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 26)

<sup>131</sup> (Παναγοπούλου, 1986, σ. 35)



χρησιμοποιηθεί για διαφορετικούς σκοπούς σε διαφορετικές χώρες σε διαφορετικές χρονικές ιστορικές στιγμές.

Ειδικά στις Ηνωμένες Πολιτείες το σύστημα της πατρωνίας ήταν μια κοινή πρακτική και μάλιστα ζωτικής σημασίας για την ανάπτυξη ισχυρών πολιτικών μηχανών<sup>132</sup> κατά τη διάρκεια του 19ου αιώνα, ιδιαίτερα υπό τη διοίκηση του προέδρου Andrew Jackson. Ωστόσο, δέχτηκε αυξανόμενη κριτική για τις δυνατότητές της για διαφθορά, αναποτελεσματικότητα και έλλειψη λογοδοσίας. Πλέον ο αριθμός των πολιτικά διορισμένων εντοπίζεται στις υψηλές βαθμίδες της υπουργικής ιεραρχίας (διευθυντές, γραμματείς και αναπληρωτές) και σε επιτελικές θέσεις παρά του Προέδρου στον Λευκό Οίκο. Οι περισσότερες από αυτές τις θέσεις καλύπτονται από άτομα εκτός της κυβέρνησης, όπως πανεπιστημιακούς, ερευνητές, στελέχη ιδιωτικών εταιρειών και δικηγόρους δικηγορικών γραφείων<sup>133</sup>. Το ότι οι περισσότεροι διορισμένοι απασχολούνται εκτός της κυβέρνησης αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση πολιτικής που βασίζεται στο προεδρικό κίνητρο, χωρίς να περιορίζεται από τις υπάρχουσες οργανωτικές λογικές.

Αντίστοιχα και στη βρετανική πολιτική παράδοση, το σύστημα της πατρωνίας χρησίμευε για να υποδείξει την κατανομή των θέσεων στη διοίκηση σε άτομα από μια δεδομένη εκλογική περιφέρεια σε αντάλλαγμα για εκλογική υποστήριξη. Από το 1995 οι τοποθετήσεις με χαρακτήρα πολιτικών διορισθέντων αφορά κυρίως στους ειδικούς συμβούλους. Αυτοί διορίζονται από τον πρωθυπουργό και άλλους υπουργούς, και οι περισσότεροι από αυτούς απασχολούνται εκτός κυβέρνησης, λόγω χάρη ως στελέχη των κεντρικών γραφείων του κόμματος, δικηγόροι, μελετητές και δημοσιογράφοι. Είναι αρκετά σπάνιο να τοποθετηθούν σε αυτές τις θέσεις μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι. Οι ειδικοί σύμβουλοι τοποθετούνται ως μέλη του προσωπικού απευθείας υπό τον υπουργό στο οργανόγραμμα κάθε υπουργείου πράγμα που σημαίνει ότι ο ρόλος τους δεν περιλαμβάνεται στην ιεραρχική αλυσίδα διοίκησης. Τα καθήκοντά τους ορίζονται από συγκεκριμένο Κώδικα Δεοντολογίας που τους αφορά και είναι κυρίως καθήκοντα που υποστηρίζουν τις δραστηριότητες του υπουργού. Ως εκ τούτου, μπορεί να επιβεβαιωθεί ότι ειδικοί σύμβουλοι αναμένεται να συνδράμουν τις πολιτικές δραστηριότητες με σαφή κομματισμό. Διορίζονται εκτός της

---

<sup>132</sup> Ειδικά στις περιοχές της Βοστώνης, Νέα Υόρκης, Σικάγου και Κάνσας Σίτι και μάλιστα για νεοαφιχθέντες μετανάστες που αναζητούσαν εργασία (Panizza, Peters, & Larraburu, 2021, σ. 5).

<sup>133</sup> (Makita, 2022, σ. 152)

κυβέρνησης και καταλαμβάνουν καθαρές επιτελικές θέσεις χωρίς καμία εξουσία να δίνουν εντολές σε δημόσιους υπαλλήλους<sup>134</sup>.

Αντίστοιχα, στη Γαλλία, ως παράδειγμα ευρωπαϊκής δημοκρατικής χώρας, υπάρχουν δύο τύποι πολιτικών διορισθέντων, οι ανώτατοι υπάλληλοι και το υπουργικό συμβούλιο «cabinet ministériel». Οι πρώτοι διέπονται από τον εγχώριο νόμο περί δημοσίων υπαλλήλων του 1984 και καταλαμβάνουν εκτελεστικές θέσεις του υπουργείου, συμπεριλαμβανομένου του διευθυντή, του επικεφαλής της διεύθυνσης γενικού γραμματέα και του γενικού γραμματέα διοριζόμενων από τον πρόεδρο. Οι περισσότεροι εξ αυτών προέρχονται από το σώμα των μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων και εκεί επιστρέφουν. Το υπουργικό συμβούλιο, ως απόρροια πολιτικού εθίμου, συνιστά μια εκτελεστική οργάνωση που ιδρύεται απευθείας υπό τον υπουργό όπως και τα μέλη της. Ο αριθμός αυτών των προσώπων κυμαίνεται μεταξύ δέκα και τριάντα ατόμων ανά υπουργείο. Το υπουργικό συμβούλιο έχει δύο διαφορετικές πτυχές: μια ανεξάρτητη οργάνωση επιτελικού τύπου για τον υπουργό και μια οργάνωση τύπου γραμμής που συνδέει την πολιτική και τη δημόσια διοίκηση. Οι ρόλοι του υπουργικού συμβουλίου μπορεί να περιλαμβάνουν τη βοήθεια στις πολιτικές δραστηριότητες του υπουργού και τη μεταφορά και διάδοση του σκοπού του υπουργού στους μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους. Με βάση την ειδική λειτουργία, αφενός, της γεφύρωσης μεταξύ του υπουργού και των δημοσίων υπαλλήλων και, αφετέρου, της δράσης με τον υπουργό ως πολιτικό συνεργάτη, είναι κατανοητό ότι υπάρχει ένα ορισμένο ποσοστό μέλη εκτός της κυβέρνησης, πλην των μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων. Βάσει αυτής της ρύθμισης, ενώ οι ανώτατοι υπάλληλοι, που διορίζονται κυρίως από τους μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους, τοποθετούνται στη διοικητική γραμμή, το υπουργικό συμβούλιο, που διορίζεται τόσο από το εξωτερικό όσο και από το εσωτερικό της κυβέρνησης<sup>135</sup>.

Στον αντίποδα, στην Ιαπωνία<sup>136</sup> ο αριθμός των θέσεων των πολιτικά διορισθέντων είναι αρκετά μικρός, μικρότερος από τριάντα, και μάλιστα θεωρείται «μη ανεπτυγμένος τύπος» σε σχέση με τα προαναφερόμενα παραδείγματα των άλλων χωρών<sup>137</sup>. Οι θέσεις αυτές περιλαμβάνουν τη γραμματεία του υπουργικού

---

<sup>134</sup> (Makita, 2022, σ. 152)

<sup>135</sup> (Makita, 2022, σ. 154)

<sup>136</sup> Κράτος με πολίτευμα τη Βασιλευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία

<sup>137</sup> (Makita, 2022, σ. 155)

συμβουλίου και του εκτελεστικού γραμματέα του Πρωθυπουργού και άλλων Υπουργών. Οι περισσότερες από τις θέσεις διαμορφώνονται από τον ίδιο Κώδικα Δεοντολογίας που ισχύει για τους μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους. Οι θέσεις της γραμματείας του υπουργικού συμβουλίου καταλαμβάνονται συνήθως από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους που έχουν εμπειρία σε υψηλόβαθμες θέσεις σε κάθε υπουργείο. Συμβατικά συνεχίζουν να υπηρετούν σε όλες τις κυβερνήσεις, επομένως σπάνια εγκαταλείπουν τη θέση μεσοπρόθεσμα, ακόμη και αν αλλάξει η κυβέρνηση για πολιτικούς λόγους, συμπεριλαμβανομένων των γενικών εκλογών. Αντίθετα, οι εκτελεστικοί γραμματείς του πρωθυπουργού και των λοιπών υπουργών διορίζονται συνήθως εκτός της κυβέρνησης, όπως με το προσωπικό πολιτικό προσωπικό του πρωθυπουργού/υπουργών και το στενό κομματικό επιτελείο. Όταν τα πρόσωπα που τους διορίζουν παυτούν από τη θέση τους, παύονται αντίστοιχα και οι διορισθέντες από αυτούς.

Παρότι θα ήταν αναμενόμενη η σύνδεση μιας τέτοιας πρακτικής πατρωνίας με διοικήσεις λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών ωστόσο η παρουσία της εντοπίζεται σε όλες τις σύγχρονες δημοκρατίες των ανεπτυγμένων χωρών και μάλιστα σε έντονο βαθμό<sup>138</sup>. Η «πατρωνία» δεν είναι τίποτε άλλο από εργαλείο που χρησιμοποιούν οι πολιτικοί για να οικοδομήσουν, να διατηρήσουν και να προβάλουν την εξουσία. Αυτή η εξουσία μπορεί να χρησιμοποιηθεί για προσωπικό πολιτικό όφελος ή μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τον έλεγχο της κυβέρνησης και της δημόσιας πολιτικής. Το πατρονάρισμα έχει βαθιές ιστορικές ρίζες και είναι μια διάσταση της πολιτικής στα πολιτικά συστήματα.

Στα συστήματα πατρωνίας από την αρχή της παρουσίας τους και στην εξέλιξή τους παρατηρείται τα κόμματα διορίζουν τα στελέχη τους στη δημόσια διοίκηση και χρησιμοποιούν τον κρατικό μηχανισμό ως πόρο για να συντηρούν και να επιβραβεύουν τους πολιτικούς τους υποστηρικτές. Τα κόμματα, ωστόσο, δεν είναι οι μόνοι σχετικοί παράγοντες στην πολιτική του πατροναρίσματος. Η κεντρική θέση των κομμάτων στους διορισμούς πατρωνίας είναι ζωτικής σημασίας σε πολιτικά συστήματα με ισχυρά κομματικά συστήματα. Η κατανόηση των πρακτικών της κομματικής υποστήριξης ωστόσο συμβάλει στην κατανόηση της φύσης των κομματικών οργανώσεων, του τρόπου οργάνωσης των κομμάτων, πόσο μακριά

---

<sup>138</sup> (Panizza, Peters, & Larraburu, 2021, σ. 1)

μπορούν να φτάσουν στους κρατικούς θεσμούς και πώς χρησιμοποιούν την πρόσβαση στα κρατικά όργανα για τους δικούς τους οργανωτικούς και εκλογικούς σκοπούς. Στο βαθμό που η κομματική προστασία σχετίζεται με διαφορετικές ιδιαιτερότητες όπως η διαφθορά, ο νεποτισμός, η απάτη και ο πελατειακός χαρακτήρας, μας λέει για τη φύση της δημοκρατίας και τη νομιμότητά της. Ειδικά σε πολιτικά συστήματα όπου προκύπτουν πολυκομματικές κυβερνήσεις συνασπισμού το σύστημα πατρωνίας συντείνει ως εργαλείο και στην εσωκομματική συνοχή και τη διαχείριση κυβερνητικών συνασπισμών και γενικότερα την προώθηση της διακυβέρνησης.

Η έννοια του όρου πατρωνία/πατρονάρισμα κυμαίνεται από τη δράση ή επιρροή για προώθηση ιδίων ή άλλων συμφερόντων και την εξουσία ή το δικαίωμα σε προνόμια ή ελέγχους σε διορισμούς σε δημόσια αξιώματα και θέσεις. Ειδικά στους τομείς της πολιτικής και της δημόσιας διοίκησης, ο όρος έχει συνδεθεί στενά με τον πελατειακό χαρακτήρα. Η πατρωνία ωστόσο διακρίνεται νοηματικά από τον πελατειακό χαρακτήρα καθότι εκτός από τη δημιουργία πολιτικών πελατών, η πατρωνία είναι επίσης μια μορφή πολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης και ένα μέσο για την επίτευξη πελατειακών σκοπών, όπως την κατανομή και τον έλεγχο δημόσιων πόρων ή αποφάσεων δημοσίου τομέα ή έστω για ψηφοθηρία και άλλες μορφές πολιτικής στήριξης, που εκκινεί από το είδος του κινήτρου που την κατευθύνει. Μεταξύ των κινήτρων επομένως που υποκρύπτονται περιλαμβάνονται η παροχή τεχνικών συμβουλών και εμπειρογνωμοσύνης σε αξιωματούχους, ο έλεγχος των κρατικών πόρων, η εδραίωση κομματικών δικτύων εντός του κράτους, ο έλεγχος της διαδικασίας χάραξης και εφαρμογής πολιτικής, η διαχείριση εσωκομματικών παρατάξεων και κυβερνητικών συνασπισμών, ο έλεγχος της υπάρχουσας γραφειοκρατίας η προώθηση της πολιτικής υποστήριξης για πρωτοβουλίες πολιτικής και η επιβράβευση στελεχών του κόμματος και ψηφοφόροι με θέσεις εργασίας στον δημόσιο τομέα<sup>139</sup>.

Η πατρωνία ως μια μορφή πολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης χαρακτηρίζεται από την εξουσία των πολιτικών παραγόντων να διορίζουν έμπιστα άτομα με διακριτικότητα σε μη εκλεγμένες ή μη καταλαμβανόμενες μέσω ορισμένου συστήματος θέσεις στο δημόσιο τομέα. Η υποστήριξη αυτή δεν αποκλείει

---

<sup>139</sup> (Panizza, Peters, & Larraburu, 2021, σ. 9)

απαραίτητα την αξία ως κριτήριο επιλογής προσωπικού, αντίθετα σημαίνει ότι οι πολιτικοί έχουν τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξουν το κριτήριο που χρησιμοποιείται για την κάλυψη κρατικών θέσεων. Επομένως δεν διεισδύει τόσο στη νομιμότητα της απόφασης, τα κίνητρα για τους διορισμούς, τους ρόλους που διαδραματίζουν οι διορισμένοι, τις επαγγελματικές τους ικανότητες ή τον αντίκτυπο των διορισμών αυτών στην ποιότητα της δημόσιας διοίκησης.

Ο πιο συνήθης λόγος πίσω από την εφαρμογή του συστήματος πατρωνίας είναι ότι οι πολιτικοί θέλουν να ελέγχουν τις κυβερνητικές πολιτικές. Μπορεί να πιστεύουν ότι η μόνιμη γραφειοκρατία που κληρονομούν όταν αναλαμβάνουν τα καθήκοντά τους είναι προκατειλημμένη ή μη αποτελεσματική ή και τα δύο. Αυτή η πεποίθηση μπορεί να ισχύει ιδιαίτερα όταν υπάρχουν έντονες ιδεολογικές διαφορές με την προηγούμενη κυβέρνηση και ως εκ τούτου αναδύεται ως μια αισθητή ανάγκη «εκκαθάρισης»<sup>140</sup>. Αλλά ακόμη και όταν οι γραφειοκρατίες είναι πιο συμβατές με τους στόχους των εισερχόμενων πολιτικών, υπάρχει γενικά μια αντιληπτή ανάγκη να διαμορφωθεί η κυβέρνηση με συγκεκριμένο τρόπο και με ένα συγκεκριμένο σύνολο ατόμων.

Συνήθως μια πολιτική τοποθέτηση λαμβάνει χαρακτήρα παροχής συμβουλών που στηρίζεται σε κάποιο είδος πραγματογνωμοσύνης που κατέχει ο πολιτικά τοποθετηθείς. Καθόσον όμως αυτή συνυφίνεται με την εφαρμογή συγκεκριμένου πολιτικού προγράμματος προϋποθέτει και συμπόρευση σε κοινή πολιτικό-ιδεολογική κατεύθυνση<sup>141</sup>. Οι πολιτικοί διορισμένοι, ως προσωπικό που καταλαμβάνει θέσεις – ως επί το πλείστον επιτελικές - στην εκτελεστική εξουσία μέσω του διορισμού πολιτικών προσώπων, είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση και την εξισορρόπηση της έντασης μεταξύ πολιτικής και της διοικητικής γραφειοκρατίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι πολιτικοί διορισμένοι αναλαμβάνουν και τον ρόλο της διεπαφής που γεφυρώνει την πολιτικο-διοικητική σχέση. Μεταφέρουν τις προθέσεις των πολιτικών στη διοίκηση και αναφέρουν τις καταστάσεις της διοίκησης στους πολιτικούς, γεγονός που οδηγεί στη συγκρότηση μιας ολοκληρωμένης κυβέρνησης που θα πραγματοποιήσει σθεναρά και ομαλά τη σχεδιαζόμενη πολιτική των πολιτικών.

---

<sup>140</sup> (Panizza, Peters, & Larraburu, 2021, σ. 12)

<sup>141</sup> (Makita, 2022, σ. 148)

Ασφαλώς, ο ρόλος αυτός καθορίζεται από το είδος και τον βαθμό εξάρτησης και αλληλεπίδρασης που υπάρχει μεταξύ πολιτικής και διοικητικής σφαίρας<sup>142</sup>.

Σύμφωνα με πρόσφατες ακαδημαϊκές προσεγγίσεις του ζητήματος, πίσω από το σύστημα αυτό υφέρπει ο κίνδυνος της διακριτικής αλλά αποτελεσματικής διάβρωσης του αξιοκρατικού συστήματος με συγκαλυμμένη αλλά ουσιαστική πολιτική επιρροή στη δημόσια διοίκηση<sup>143</sup>. Γι' αυτό άλλωστε εντοπίζεται σε θέσεις σε ανώτερες ή υψηλές βαθμίδες της δημόσιας διοικητικής ιεραρχίας. Μάλιστα η πατρωνία συμπεριλαμβάνει ευρύτερα κάθε πολιτικό παράγοντα που έχει την εξουσία να διορίζει ή να επηρεάζει τέτοιου είδους πολιτικές αποφάσεις και όχι απλώς πολιτικά κόμματα. Έτσι, ενώ η νομική εξουσία των διορισμών ανήκει σχεδόν πάντα σε ένα εκτελεστικό αξίωμα, στην πράξη ο διορισμός μπορεί απλώς να σφραγίζει τον διορισμό ενός ατόμου που εμπιστεύεται το κυβερνών κόμμα ή κάποιο άλλο σημαντικό ενδιαφερόμενο μέρος, όπως μια επιχειρηματική ένωση ή μια συνδικαλιστική οργάνωση, που έχει την πραγματική δύναμη του διορισμού.

Τα συστήματα πατρωνίας έχουν συσχετιστεί εντόνως με φαινόμενα διαφθοράς για επιδίωξη ιδιωτικών στόχων καθώς επίσης και με διαδικασίες διορισμού αδιαφανείς και ευνοιοκρατίας και νεποτισμού. Συχνά δε οι επιλεγέντες διορισθέντες αποδεικνύονται άπειροι ή ακατάλληλοι για τα καθήκοντα που τους ανατίθενται, στερούνται δεξιοτήτων διαχείρισης, τεχνογνωσίας και δικτύων εργασίας λόγω της πραγματικής τάσης να συμπεριλαμβάνονται τα πάντα στη λίστα των επιθυμητών δεξιοτήτων. Κι αυτό είναι απόρροια της έλλειψης συστήματος ελέγχου των διορισμών αυτών<sup>144</sup>.

Σήμερα, πολλές χώρες έχουν απομακρυνθεί από το σύστημα αυτό υπέρ μιας πιο αξιοκρατικής προσέγγισης στη δημόσια διοίκηση, όπου οι διορισμοί θέσεων εργασίας βασίζονται στα προσόντα και τις ικανότητες των υποψηφίων και όχι στην πολιτική πίστη. Πρόκειται για μια πιο επαγγελματική δημόσια διοίκηση που προσλαμβάνεται με βάση αξιοκρατικές αρχές. Αυτό το πρότυπο διαχείρισης προσωπικού στο δημόσιο τομέα θεωρείται ότι παράγει ικανή, υπεύθυνη, αποπολιτικοποιημένη και υπόλογη διακυβέρνηση. Παρά την τάση αυτή, είναι γεγονός

---

<sup>142</sup> (Makita, 2022, σ. 149)

<sup>143</sup> (Panizza, Peters, & Larraburu, 2021, σ. 3)

<sup>144</sup> (Cocciasecca, Grossi, & Sa, 2021, σ. 180)

πως σε όλα τα πολιτικά συστήματα υπάρχουν τέτοιες τοποθετήσεις και οι διαφορές τους είναι ποσοτικές και όχι ποιοτικές. Η ένταση του φαινομένου είναι χαμηλότερη σε πιο δημοκρατικά πολιτικά συστήματα ενώ έχει σημασία και το κατά πόσο «δομικό» στοιχείο του συστήματος νοείται<sup>145</sup> καθώς και κατά πόσο βαθιά ενσωματωμένο βρίσκεται σε κάθε διοικητικό σύστημα. Αναντίλεκτα ως φαινόμενο έχει και κοινωνικές και πολιτιστικές συσχετίσεις και απολήξεις.

## 2.5. Στατιστικά στοιχεία μετακλιτών υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση

Τα τελευταία χρόνια, στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού και ψηφιοποίησης της δημόσιας διοίκησης, αναπτύχθηκε η υπηρεσία «Μητρώο Ανθρώπινου Ελληνικού Δημοσίου (Απογραφή)», που φιλοξενείται στην ιστοσελίδα <http://arografi.yap.gov.gr>, στην οποία καταγράφονται όλες οι μεταβολές του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης σε πραγματικό χρόνο. Η επικαιροποίηση των στοιχείων της υπηρεσίας αυτής πραγματοποιείται διαρκώς και με ευθύνη των Φορέων της Δημόσιας Διοίκησης. Το «Μητρώο Ανθρώπινου Ελληνικού Δημοσίου (Απογραφή)» αποτελεί από το 2013 την επίσημη εφαρμογή εξαγωγής στοιχείων προσωπικού για το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Το «Μητρώο Ανθρώπινου Ελληνικού Δημοσίου (Απογραφή)» προσφέρει την εξαγωγή στατιστικών με κατηγοριοποίηση του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης επιτρέποντας κατ' αυτόν τον τρόπο, εκτός από μία σφαιρική και ρεαλιστική αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης και της διαχρονικής εξέλιξής της, και μια συγκριτική προσέγγιση αναφορών ανά κατηγορίες και περιόδους. Η παροχή αυτών των δεδομένων συντείνει στην αποτελεσματικότερη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στο σύνολο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Απώτερος δε στόχος του εν λόγω εγχειρήματος συνιστά αφενός η ενίσχυση της διαφάνειας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και αφετέρου η βελτιστοποίηση της ποιότητας του πολιτικού διαλόγου, εξασφαλίζοντας την προσβασιμότητα των πολιτών στα στοιχεία αυτά.

Οι προς εξέταση αναφορές στηρίζονται σε ετήσιες εξαγωγές στατιστικών δεδομένων του ποσοστού κάθε κατηγορίας του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνει τη δημόσια διοίκηση. Η κατηγοριοποίηση αυτή συνίσταται στη διάκριση μεταξύ τακτικού προσωπικού (εκτός ΝΠΙΔ), μη τακτικού προσωπικού και λοιπών

---

<sup>145</sup> (Panizza, Peters, & Larraburu, 2021, σ. 11)

απογεγραμμένων (εκτός ΝΠΙΔ) ανάλογα με το είδος της εργασιακής σχέσης που τους διέπει, τακτικού προσωπικού ΝΠΙΔ και μη τακτικού προσωπικού και λοιπών απογεγραμμένων ΝΠΙΔ.

Στην πρώτη γενική κατηγορία εντάσσεται το προσωπικό που καταλαμβάνει θέσεις σε κυβερνητικούς-πολιτειακούς φορείς, στη Βουλή, στις Ανεξάρτητες Αρχές, στα Υπουργεία, στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει το προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, σύμβαση έργου, ωρομίσθιους και επί τηθεία χωρίς δυνατότητα μονιμοποίησης, τους αιρετούς, τους μετακλητούς υπαλλήλους καθώς και λοιπές κατηγορίες μισθοδοτούμενων (πρακτική άσκηση κ.ά.), καθώς επίσης και τους μισθοδοτούμενους προσλαμβανόμενους στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων και αυτοχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων που δεν επιβαρύνουν τον τακτικό προϋπολογισμό. Οι υπόλοιπες κατηγορίες αφορούν στα ΝΠΙΔ που απογράφονται στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου και είναι αυτά που εντάσσονται στη Γενική Κυβέρνηση, καθώς και αυτά που περιγράφονται στην παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 2190/1994 όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν.3812/2009.

Διατρέχοντας τις επίσημες συγκεντρωτικές αναφορές των τελευταίων εννέα (9) ετών, ήτοι από το έτος 2014 έως και το έτος 2022<sup>146</sup>, παρατηρούνται σε κάθε κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων ορισμένες τάσεις συντασσόμενες στον παρακάτω πίνακα. Με κίτρινο χρώμα επισημαίνονται οι αυξητικές τάσεις κάθε κατηγορίας ανά έτος ενώ με μαύρο χρώμα γραμματοσειράς οι καθοδικές τάσεις. Στην αναφορά του 2014 παρουσιάζονται συγκεντρωτικά στοιχεία που αφορούν την περίοδο 2009 - 2013.

	ΤΑΚΤΙΚΟΙ (ΕΚΤΟΣ ΝΠΙΔ)	ΜΗ ΤΑΚΤΙΚΟΙ (ΕΚΤΟΣ ΝΠΙΔ)	ΜΕΤΑΚΛΗΤΟΙ (ΕΚΤΟΣ ΝΠΙΔ)	ΤΑΚΤΙΚΟΙ ΝΠΙΔ	ΜΗ ΤΑΚΤΙΚΟΙ ΝΠΙΔ	ΜΕΤΑΚΛΗΤΟΙ ΝΠΙΔ
2022	567.699	140.165	3.331	31.142	23.794	151
2021	567.532	140.610	3.177	31.642	27.321	215
2020	569.009	127.176	3.024	33.780	21.945	0

<sup>146</sup> Ως το χρονικό σημείο που η γράφουσα προσπέλασε την πηγή – 4/12/2022 (Υπουργείο Εσωτερικών, Στατιστικά στοιχεία του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου (Απογραφή), 2022)



2019	572.324	98.103	2.500	34.240	26.345	Ελλιπή στοιχεία
2018	565.324	92.554	2.699	35.779	22.103	Ελλιπή στοιχεία
2017	566.861	78.297	2.487	36.047	17.522	Ελλιπή στοιχεία
2016	565.671	71.042	2.070	33.199	15.447	Ελλιπή στοιχεία
2015	566.913	65.547	1.901	33.571	13.802	Ελλιπή στοιχεία
2014	576.856	62.580	1.888	31.935 (από Ιούνιο 15)	14.791 (από Ιούνιο 15)	Ελλιπή στοιχεία
2013	599.207	58.756	1.901	Ελλιπή στοιχεία	Ελλιπή στοιχεία	Ελλιπή στοιχεία

Παρατηρώντας τα δεδομένα, και δη αυτά που αφορούν στους μετακλητούς υπαλλήλους εκτός των ΝΠΙΔ, διαφαίνεται μια διαχρονικά αυξητική τάση του ποσοστού αυτών από το χρονολογικό έτος 2013 κι έκτοτε, με μοναδικές εξαιρέσεις τα έτη 2014 και 2019. Συγκεκριμένα, στην αναφορά του 2020 καταγράφεται το υψηλότερο ποσοστό αύξησης που ανέρχεται σε +21%. Ο υψηλότερος αριθμός εύλογα εντοπίζεται στους ΟΤΑ και ο μικρότερος στο υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας.

#### Κατηγορία Φορέα

- ΟΤΑ – 1722
- Βουλή – 718
- Κυβερνητικοί – πολιτειακοί φορείς – 166
- Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων – 77
- Υπουργείο Ανάπτυξης & Επενδύσεων – 60
- Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου – 52
- Υπουργείο Οικονομικών – 46
- Υπουργείο Εσωτερικών – 43
- Ανεξάρτητες Αρχές – 42
- Υπουργείο Εξωτερικών – 41
- Υπουργείο Υποδομών & Μεταφορών – 40
- Υπουργείο Περιβάλλοντος & Ενέργειας – 40

- Υπουργείο Υγείας – 38
- Υπουργείο Παιδείας & Θρησκευμάτων – 37
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων – 34
- Υπουργείο Πολιτισμού & Αθλητισμού – 32
- Υπουργείο Ναυτιλίας & Νησιωτικής Πολιτικής – 25
- Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης - 24
- Υπουργείο Εθνικής Άμυνας - 22
- Υπουργείο Τουρισμού – 21
- Υπουργείο Δικαιοσύνης – 20
- Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη – 19
- Υπουργείο Κλιματικής Αλλαγής & Πολιτικής Προστασίας – 12

ΣΥΝΟΛΟ 3.331

Κατηγορία φορέα	Λοιποί Απογεγραμμένοι
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	24
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	40
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ	38
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	21
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	19
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	32
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	40
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	37
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	46
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	25
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ	52
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	12
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	43
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	77
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	41
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	22
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ	20
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	60
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	34
ΟΤΑ	1722
ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΙ ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	166
ΒΟΥΛΗ	718
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ	42
<b>Total</b>	<b>3331</b>

*Εικόνα 1 Μετακλητοί Δημοσίου 2022*

Με μια εστιασμένη στην τρέχουσα περίοδο προσέγγιση του συνόλου των μετακλητών υπαλλήλων (εντός και εκτός ΝΠΙΔ), μέσω της διαδραστικής απεικόνισης αναφορών της ιστοσελίδας της «Απογραφής», προκύπτει ότι ο μεγαλύτερος αριθμός μετακλητών υπαλλήλων συγκεντρωτικά μετά τους ΟΤΑ εντοπίζεται στη Βουλή και

ακολουθούν κυβερνητικοί-πολιτειακοί φορείς και τα Υπουργεία Ανάπτυξης & Επενδύσεων καθώς και Μετανάστευσης και Ασύλου<sup>147</sup>.

#### Κατηγορία Φορέα

- ΟΤΑ – 1760
- Βουλή – 718
- Κυβερνητικοί – πολιτειακοί φορείς – 181
- Υπουργείο Ανάπτυξης & Επενδύσεων – 82
- Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων – 77
- Υπουργείο Υποδομών & Μεταφορών – 61
- Υπουργείο Μετανάστευσης & Ασύλου – 52
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων – 51
- Υπουργείο Υγείας – 47
- Υπουργείο Οικονομικών – 47
- Υπουργείο Εξωτερικών – 44
- Υπουργείο Παιδείας & Θρησκευμάτων – 43
- Υπουργείο Εσωτερικών – 43
- Ανεξάρτητες Αρχές – 42
- Υπουργείο Περιβάλλοντος & Ενέργειας – 40
- Υπουργείο Πολιτισμού & Αθλητισμού – 37
- Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης - 34
- Υπουργείο Ναυτιλίας & Νησιωτικής Πολιτικής – 29
- Υπουργείο Εθνικής Άμυνας - 22
- Υπουργείο Τουρισμού – 21
- Υπουργείο Δικαιοσύνης – 20
- Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη – 19
- Υπουργείο Κλιματικής Αλλαγής & Πολιτικής Προστασίας – 12

ΣΥΝΟΛΟ 3.482

---

<sup>147</sup> (Υπουργείο Εσωτερικών, Απογραφή - Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου, 2022)

Κατηγορία φορέα	Λοιποί Απογεγραμμένοι
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	34
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	61
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ	47
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	21
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	19
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	37
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	40
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	43
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	47
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	29
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ	52
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΚΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	12
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ	43
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	77
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	44
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	22
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ	20
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	82
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	51
ΟΤΑ	1760
ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΙ - ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	181
ΒΟΥΛΗ	718
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ	42
<b>Total</b>	<b>3482</b>

*Εικόνα 2 Μετακλητοί Υπάλληλοι 2022 (Δημόσιο & ΝΠΙΔ)*

Αντίστοιχα, οι μετακλητοί υπάλληλοι στα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου του Δημοσίου καταγράφονται ως εξής:

#### Κατηγορία Φορέα

- ΟΤΑ – 38
- Υπουργείο Ανάπτυξης & Επενδύσεων – 22
- Υπουργείο Υποδομών & Μεταφορών – 21
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων – 17
- Κυβερνητικοί – πολιτειακοί φορείς – 15
- Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης - 10
- Υπουργείο Υγείας – 9
- Υπουργείο Παιδείας & Θρησκευμάτων – 6
- Υπουργείο Πολιτισμού & Αθλητισμού – 5
- Υπουργείο Ναυτιλίας & Νησιωτικής Πολιτικής – 4
- Υπουργείο Εξωτερικών – 3
- Υπουργείο Οικονομικών – 1

ΣΥΝΟΛΟ 151

Κατηγορία φορέα	Λοιποί Απογεγραμμένοι
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	10
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΠΩΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	21
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ	9
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	5
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	6
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	1
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	4
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	3
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	22
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	17
ΟΤΑ	38
ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΙ - ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	15
<b>Total</b>	<b>151</b>

*Εικόνα 3 Μετακλητοί ΝΠΙΔ 2022. Ενδεικτικά αναφέρεται πως από τους 15 μετακλητούς υπαλλήλους των κυβερνητικών-πολιτειακών φορέων ΝΠΙΔ Δημοσίου οι 13 είναι τοποθετημένοι στην Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση Ανώνυμη Εταιρεία Ε.Ρ.Τ. Α.Ε.)*

### 3. Παθογένειες στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση

#### 3.1. Πολιτικοποίηση & δημόσια διοίκηση

Η οικοδόμηση της ελληνικής έννομη τάξης και της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους στηρίχτηκε σε συστήματα που χαρακτηρίζονταν άλλοτε από υδροκέφαλο συγκεντρωτισμό, άλλοτε από άκαμπτη γραφειοκρατία, σε κάθε περίπτωση όμως συντηρούνταν φαινόμενα αναποτελεσματικότητας και διαφθοράς<sup>148</sup>. Ο πολιτικός-κομματικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης χαρακτήριζε εντόνως τη χώρα ήδη από την περίοδο της εθνικής απελευθέρωσης. Η στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών στηριζόταν - παραδοσιακά σχεδόν - σε πρακτικές ευνοιοκρατίας και πελατειακών σχέσεων. Μετά την κατοχή και τον εμφύλιο, ήταν διάχυτη η πεποίθηση ότι οι θέσεις στο Δημόσιο διανέμονταν στους φίλα προσκείμενους ψηφοφόρους των κομμάτων εν είδει λαφύρου<sup>149</sup>. Η τακτική αυτή δεν θα μπορούσε να ανταποκριθεί διαφορετικά στην πραγματικότητα αν αναλογιστεί κανείς πως σε ένα κοινοβουλευτικό καθεστώς η ανάδειξη των πολιτικών φορέων προκύπτει μέσω μιας διαδικασίας κομματικής πρέσβευσης πολιτικής βούλησης και ιδεολογίας. Το κυβερνών δε κόμμα, ως είθισται, έχει διευρυμένη ισχύ και στο νομοθετικό σώμα της Βουλής και στο εκτελεστικό σώμα της διοίκησης. Συνεπώς, η άσκηση της δημόσιας διοίκησης δεν θα μπορούσε να λογιστεί απόλυτα αδιαμεσολάβητη γι' αυτό και υπήρξε αμφιλεγόμενο πάντα σημείο και πεδίο τοποθέτησης εγκάθετων<sup>150</sup>.

Η σχέση μεταξύ πολιτικής εξουσίας, ήτοι της κυβερνώσας πολιτικής παράταξης και δημόσιας διοίκησης, συνιστά σχέση συγκερασμού των μορφών πλήρους υποταγής και ανεξαρτησίας. Η δημόσια διοίκηση δεσμεύεται στην επιτέλεση των σκοπών της γενικής πολιτικής που χαράζει η Πολιτική εξουσία, αλλά οφείλει να παραμένει αδέσμευτη ως προς την κομματική απόχρωση και οριοθετημένη στο πλαίσιο της νομιμότητας που χαρακτηρίζει κάθε κράτος δικαίου<sup>151</sup>. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως κάθε διοικητικό σύστημα, ως πολιτικό-κυβερνητικό, ενέχει έναν βαθμό πολιτικοποίησης ειδικά στις κορυφαίες βαθμίδες της οργανωτικής δομής τους, και είναι η ένταση αυτού του βαθμού που καθορίζει το μέγεθος «πολιτικοποίησης» της δημόσιας διοίκησης. Κάθε βεβαία προσπάθεια στεγανής διάκρισης μεταξύ

<sup>148</sup> (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002, σσ. 28-29)

<sup>149</sup> (Τζέμος, Δίκαιο των Προσλήψεων - Νόμος ΑΣΕΠ (Ν 2190/1994), 2020, σ. 1)

<sup>150</sup> (Τάχος, Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο, 1996, σ. 28)

<sup>151</sup> (Τάχος, Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο, 1996, σ. 40)

πολιτικής και διοίκησης είναι μάλλον αφελής<sup>152</sup>. Σε όλα όμως τα πολιτικά συστήματα, βασικό συστατικό αλλά και διακύβευμα συνάμα της αποτελεσματικής διακυβέρνησης είναι η απομόνωση των θεσμών από την άμεση πολιτική πίεση<sup>153</sup>.

Πράγματι σε διοικητικά συστήματα που είθισται οι κομματικές εναλλαγές στη διακυβέρνηση της χώρας να επανακαθορίζουν ριζικά τη στελέχωση<sup>154</sup> θέσεων διοικητικής ηγεσίας στις δημόσιες υπηρεσίες, όπως λόγου χάρη στις γενικές γραμματείες, στα πολιτικά γραφεία των υπουργών κ.ά., η πολιτική επιρροή είναι εντονότερη και χαρακτηρίζονται από πληθωριστικές πελατειακές σχέσεις που προσδίδουν σαθρότητα στην άσκηση της δημόσιας λειτουργίας, επιφέρουν σημαντική δημοσιονομική επιβάρυνση και μεγεθύνουν άσκοπα τη δημόσια υπαλληλία<sup>155</sup>. Αντίθετα, στα διοικητικά συστήματα όπου οι τέτοιου είδους υποκαταστάσεις πραγματοποιούνται φειδωλά και σε αμιγώς θέσεις πολιτικών-κυβερνητικών αξιωμάτων, όπως λόγου χάρη στις θέσεις υφυπουργών, ενώ κάθε άλλη τοποθέτηση γίνεται με όρους επαγγελματικής καταλληλότητας, τότε εξασφαλίζονται αποτελεσματικότερα η σταθερότητα, η ουδετερότητα και η λειτουργική αυτονομία της δημόσιας διοίκησης<sup>156</sup>, με ό,τι άλλο αυτές συνεπάγονται.

Παρότι τα γνωρίσματα μιας πολιτικοποιημένης δημόσιας διοίκησης εντοπίζονταν ανέκαθεν στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα με διακυμάνσεις στην ένταση, αρκετά πρόωμο ωστόσο έγινε αντιληπτή η ανάγκη «μόνωσης» της δημόσιας διοίκησης από πολιτικές επιρροές και απομάκρυνσης από αναξιοκρατικές μεθόδους επιλογής προσωπικού και στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών. Κατέστη επίσης κατανοητό πως είναι επιτακτικά καίρια η αδιάβλητη διαδικασία πρόσληψης ως προϋπόθεση για μια εύρυθμη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, αξιόπιστη προς το κοινωνικό σύνολο<sup>157</sup>. Σε όλα άλλωστε τα δημοκρατικά πολιτεύματα η αρχή της αξιοκρατίας συνιστά θεμέλιο της οργανωσιακής διαμόρφωσης της δημόσιας διοίκησης, γι' αυτό άλλωστε κατοχυρώνεται και συνταγματικά πλέον χαρακτηριστικά στη διάταξη του άρθρου 103 του ελληνικού Συντάγματος. Όταν δεν λειτουργούν οι

---

<sup>152</sup> (Pfiffner, 1987, σ. 60)

<sup>153</sup> (Ting, Snyder, Hirano, & Folke, 2012, σ. 364)

<sup>154</sup> Επιλογή και έλεγχος των μελών από την πολιτική ηγεσία.

<sup>155</sup> (Μακροδημήτρης, Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα, 2018)

<sup>156</sup> (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2010, σσ. 198-199)

<sup>157</sup> (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2010, σσ. 12,14)

δημοκρατικοί θεσμοί, οι εγγυήσεις που περιβάλλουν τη δημόσια διοίκηση ατονούν και η επιλογή των στελεχών της καθίσταται προσωπική υπόθεση των κυβερνώντων.

Ήδη από τη δεκαετία του '80 επιχειρείται προσπάθεια εκδημοκρατισμού του κρατικού διοικητικού μηχανισμού με προτάσεις διαρθρωτικών αλλαγών της διοίκησης και της οργανωσιακής της δομής επηρεασμένων και από τη διάχυση των αρχών του ιδιωτικού management στον δημόσιο τομέα που έχει επιπολαστεί πλέον. Το νέο Δημόσιο management που ανέκυψε ως συνδυασμός αρχών ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, προτάσσει την επιτελική ικανότητα των στελεχών χωρίς ωστόσο να αποστούν από αυτή η επικράτηση της αξιοκρατίας για το ανθρώπινο δυναμικό, η τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της αμεροληψίας<sup>158</sup>.

Για μια αποτελεσματική ως προς τους σκοπούς της και εύρυθμη οργανωσιακά και λειτουργικά δημόσια διοίκηση είναι απαιτητή η διασφάλιση της προσωπικής και επαγγελματικής καταλληλότητας και αξίας των στελεχών της που θα εξασφαλίσει παράλληλα και την ομαλή συνέχεια στην άσκηση της. Για αυτό, η επιλογή των προσώπων που καλούνται να συγκροτήσουν τη δημόσια διοίκηση πρέπει να γίνεται με αυστηρές διαδικασίες αξιολόγησης και καθεστώς πλήρους διαφάνειας. Ασφαλώς συνδυαστικά απαιτείται να αντικειμενοποιούνται με ακριβή περιγραφή τα καθήκοντα της θέσης για την οποία προορίζεται κάθε υποψήφιος δημόσιος υπάλληλος, ώστε να μπορεί να διαπιστωθεί το «συνταίριασμα προσόντων και εργασιακών απαιτήσεων». Όλη αυτή η διαδικασία πρέπει απαραίτητα να τίθεται υπό τον έλεγχο και εποπτεία ενός οργάνου με γενική επιτελική αρμοδιότητα για τις προσλήψεις στο Δημόσιο και πλήρως θεσμικά ανεξάρτητου έναντι σε κάθε κυβερνητική εναλλαγή.

Η δε άσκηση εκ μέρους τους δημόσιας λειτουργίας πρέπει να γίνεται σε καθεστώς (κομματικής) ουδετερότητας και αμεροληψίας. Τα πρόσωπα που απαρτίζουν τα διοικητικά όργανα πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης, ώστε οι διοικούμενοι να αποκομίζουν την πεποίθηση του αδιάβλητου κάθε διοικητικής ενέργειας και πράξης<sup>159</sup>. Οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να εκτελούν τα καθήκοντά τους αντικειμενικά, ανεπηρέαστοι από πολιτικές αλλαγές και κυβερνητικές εναλλαγές και υπό το πνεύμα της (υπερ)αρχής της νομιμότητας<sup>160</sup> που

---

<sup>158</sup> (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002)

<sup>159</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σ. 142)

<sup>160</sup> Αρ. 26§2, 43, 50, 82-83, 95§1 (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)



αποτελεί πρωταρχική έκφανση του «κράτους-δικαίου» που χαρακτηρίζει ως οργανωτική βάση<sup>161</sup> τα δημοκρατικά πολιτεύματα<sup>162</sup>. Πιο συγκεκριμένα και σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, όλη η δράση της δημόσιας διοίκησης ρυθμίζεται από δικαϊκούς κανόνες και υποχρεούνται όλα τα όργανά της να τηρούν αυτούς τους κανόνες και εν πάση περιπτώσει η δράση τους να μην αντίκειται σε αυτούς<sup>163</sup>.

Προς επίρρωση αυτής της θέσης καθιερώθηκε η θεσμική εγγύηση της μονιμότητας στη δημόσια διοίκηση, ενώ έχουν αναγνωριστεί γενικές αρχές που συμπυκνώνουν τους βασικούς δικαιολογικούς και δεοντολογικούς προσανατολισμούς της δημόσιας διοίκησης που διέπουν τόσο τη διοικητική οργάνωση - στελέχωση όσο και τη διοικητική δράση επίσης<sup>164</sup>. Παράλληλα, η ανάγκη της απαγκίστρωσης των προσλήψεων στο Δημόσιο από την πελατειοκρατία και η εφαρμογή – τήρηση αξιολογικών διαδικασιών στη διαδικασία αυτή οδήγησε στη σύσταση μίας ανεξάρτητης θεσμικής αρχής με τη σημερινή μορφή του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)<sup>165</sup> και στην καθιέρωση ενός συγκεκριμένου συστήματος προσλήψεων, αυτού του γραπτού διαγωνισμού.

Ωστόσο, η τακτική των εξαιρέσεων από τις αξιολογικές μεθόδους αναγνωρίζεται πάγια προσφιλή στην ελληνική δημόσια διοίκηση και η μεθοδευμένη εφαρμογή της άξια παρατήρησης. Δεν είναι ήσσονος σημασίας το γεγονός πως από την καθιέρωση του γραπτού διαγωνισμού με τη θέσπιση του Υπαλληλικού Κώδικα, εντός σύντομου χρονικού διαστήματος καταγράφηκε σημαντικός αριθμός τροποποιητικών νόμων διατάξεων του που, παρακάμπτοντας την αξιολογική μέθοδο της γραπτής διαδικασίας, λειτούργησε ως πράσινο φως για την καταχρηστική τοποθέτηση υπαλλήλων σε θέσεις δημοσιοϋπαλληλικές<sup>166</sup>.

Το γεγονός πως ακόμη πίσω από τη διαμόρφωση πρόσφατων νομοθετημάτων, όπως ο Ν.4622/2019, αναγνωρίζεται ως βασικό έρεισμα για τη δημιουργία τους η διαπίστωση της αναποτελεσματικότητας του διοικητικού συστήματος και της αποτυχίας κάθε πολιτικής που εφαρμόστηκε που, αντί να θεραπεύσει, οδήγησε σε νέες μορφές λειτουργικής εσωστρέφειας, εκ νέου κομματοποίηση, επανεμφάνιση

<sup>161</sup> (Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο - Διαγράμματα, 2013, σ. 9)

<sup>162</sup> (Μαρούλης, 2001, σ. 162)

<sup>163</sup> (Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2002, σσ. 91-92)

<sup>164</sup> (Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο - Διαγράμματα, 2013, σ. 27)

<sup>165</sup> (Τζέμος, Δίκαιο των Προσλήψεων - Νόμος ΑΣΕΠ (Ν 2190/1994), 2020, σ. 3)

<sup>166</sup> (Μακροδημήτρης, Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα, 2018, σ. 10)

πελατειακών σχέσεων και υπερδιόγκωση του δημόσιου τομέα και κατ' επέκταση σε κατίσχυση φαινομένων διαφθοράς και αδιαφάνειας, θα πρέπει να αποτελέσει τροφή προβληματισμού. Η επιβεβαίωση άλλωστε προκύπτει από μελέτες που αποδεικνύουν ότι μεταξύ των αιτιών που προκαλούν ή ευνοούν τη διαφθορά είναι η ανεπάρκεια του ανθρώπινου δυναμικού<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 3)

## 4. Τα εχέγγυα της αξιοκρατίας στη Δημόσια Διοίκηση

### 4.1. Μονιμότητα δημοσίων υπαλλήλων

Κατά την περίοδο του Όθωνα, για τους δημόσιους υπαλλήλους δεν είχε εισαχθεί καμία πρόβλεψη τυπικών προσόντων για την κατάληψη δημοσίων θέσεων ούτε κάποια μορφή μονιμότητας της υπαλληλικής σχέσης, παρά μόνον τα «βιβλία ποιότητας» τα οποία κατέγραφαν την υπηρεσιακή επίδοση αυτών. Το Σύνταγμα του 1864 συμπεριέλαβε τη διάταξη 102§2 η οποία όριζε ότι θα έπρεπε να ληφθεί πρόνοια για τη σύνταξη νόμου που θα καθόριζε τα προσόντα των δημοσίων υπαλλήλων, καθότι είχε αρχίσει να γίνεται αντιληπτό το γεγονός πως ο διορισμός υπαλλήλων χωρίς προσόντα κατά την ελεύθερη κρίση των κυβερνώντων δεν ήταν ωφέλιμος για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ωστόσο, η διάταξη έμεινε ανενεργή έως το 1877, οπότε και με δύο νόμους θεσπίστηκαν ορισμένα προσόντα για τους δημόσιους υπαλλήλους, καθώς επίσης και διαγωνισμός για την πρόσληψη υπαλλήλων στην Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών. Μόλις το 1884 με νόμο καθιερώθηκαν ορισμένα πτυχία ως τυπικά προσόντα για την πρόσληψη δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων παράλληλα με διαγωνιστική διαδικασία εισόδου στη Δημόσια Υπηρεσία<sup>168</sup>. Ωστόσο, καταργήθηκε κι αυτός ο νόμος λόγω του έντονου κομματικού παρεμβατισμού στις κρατικές υποθέσεις που χαρακτήριζε την περίοδο. Στα επόμενα έτη ακολούθησαν οι εκδόσεις νόμων οι οποίοι καθιέρωναν τη μονιμότητα σε ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων, αρχής γενομένης από τους λειτουργούς της δημοτικής εκπαίδευσης. Το 1905 εκδόθηκε νόμος σύμφωνα με τον οποίο όσοι διοικητικοί υπάλληλοι συμπλήρωναν δεκαπενταετή δημόσια υπηρεσία αποκτούσαν μονιμότητα.

Χρονολογική τομή στη χρόνια προβληματική δεσποτεία του κομματικού κράτους υπήρξε το έτος 1911, όταν ο πολιτικός Ελευθέριος Βενιζέλος, αναγνωρίζοντας πως για ένα εύρυθμο συγκροτημένο κράτος αναγκαία προϋπόθεση ήταν να συγκροτηθεί το σώμα της Δημόσιας Διοίκησης χωρίς να συνιστούν οι δημόσιοι υπάλληλοι και η υπηρεσιακή τους κατάσταση έρμαιο των διαθέσεων των κομμάτων και της κυβέρνησης, εισηγήθηκε στη Β' Αναθεωρητική Βουλή τη διάταξη περί της μονιμότητας των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων. Το άρθρο 102 λοιπόν διαλάμβανε τη συνταγματική κατοχύρωση του ευεργετήματος της μονιμότητας, η

<sup>168</sup> (Παναγοπούλου, 1986, σσ. 25-27)

οποία ωστόσο συσχετιζόταν με έναν δεσμό εξάρτησης από τη λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας ως εγγυητή τηρήσεων των συνταγματικών αρχών. Επίσης, προέβλεπε πως δεν ήταν δυνατή η απόλυση των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων εφόσον υφίσταντο οι σχετικές υπηρεσίες. Στο σώμα εκείνης της διάταξης περιλαμβανόταν και η δυνατότητα εξαίρεσης από τα τυπικά προσόντα και τη μονιμότητα δια νόμου των πρέσβων, των διπλωματικών πρακτόρων, των γενικών πρόξενων, των γενικών και των ιδιαίτερων γραμματέων των υπουργείων και των υπουργών αντίστοιχα, των νομαρχών, του βασιλικού επιτρόπου παρά την Ιερά Σύνοδο και του γενικού διευθυντή των ταχυδρομείων και τηλεγράφων.

Η διάταξη αυτή που αφορά στη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στα Συντάγματα του 1927, 1952 και 1975 που ακολούθησαν διατηρήθηκε στον πυρήνα της με εύλογες παραλλαγές στη διατύπωση. Εν συγκρίσει μάλιστα προς τα δικαιικά συστήματα άλλων χωρών, υποστηρίζεται πως αποτελεί ελληνική καινοτομία η κατοχύρωση της μονιμότητας με συνταγματική διάταξη που αποτελεί αυξημένης τυπικής ισχύος, κι όχι με κοινό νόμο λόγου χάρη τον Υπαλληλικό Κώδικα, όπως απαντάται στην πλειοψηφία των κρατών, όπου πράγματι υφίστανται μόνιμοι δημόσιοι διοικητικοί υπάλληλοι<sup>169</sup>.

Η μονιμότητα συνιστά ένα σύνολο εγγυήσεων. Πρωτίστως ασφαρίζει τον δημόσιο υπάλληλο από αυθαίρετες μεταβολές της υπηρεσιακής του κατάστασης από την εκτελεστική εξουσία. Όμως πέραν αυτού, η μέριμνα του συνταγματικού νομοθέτη στην καθιέρωση του θεσμού της συνταγματικής μονιμότητας των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων απέβλεπε κυρίως στη διασφάλιση της ομαλής, αδιάλειπτης, αδιατάρακτης, εύρυθμης και αποδοτικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και του κράτους ευρύτερα. Ο κίνδυνος που εμφιλοχωρούσε ήταν η παρεμβατικότητα των πολιτικών κομμάτων για εξυπηρέτηση ιδίων συμφερόντων, και ουδόλως του δημοσίου συμφέροντος, που άνθιζε στην ελληνική δημόσια πραγματικότητα.

Είναι εμφαντικές της κατάστασης οι ανεκδοτολογίες περί της ονομασίας του κήπου της Κλαυθμώνος και του χαρακτηρισμού «Παυσανία» που αποδιδόταν σε

---

<sup>169</sup> (Παναγοπούλου, 1986, σσ. 30-31)

δημόσιο υπάλληλο και έχουν καταγραφεί σε χρονογραφήματα<sup>170</sup> της εποχής. Σύμφωνα με αυτά, η ιδιώνυμη λέξη «Παυσανίες» χρησιμοποιήθηκε κυρίως τις δεκαετίες μεταξύ του 1850 και του 1870 για να χαρακτηρίσει τους δημοσίους υπαλλήλους που απολύθηκαν, παύτηκαν<sup>171</sup> από τα καθήκοντά τους μετά από κυβερνητική εναλλαγή λόγω κομματικών κριτηρίων -σχέσεων. Στη θέση των απολυμένων δημοσίων υπαλλήλων τοποθετούνταν άτομα φίλα προσκείμενα στη νέα κομματική κυβέρνηση<sup>172</sup>. Στη σημερινή πλατεία Κλαυθμώνος στο κέντρο της Αθήνας, κάποτε ονομαζόμενη πλατεία 25ης Μαρτίου, βρισκόταν το Υπουργείο των Οικονομικών. Οι λεγόμενοι «Παυσανίες», λόγω της «παύσης» τους από τη δημόσια υπαλληλική θέση εξαιτίας της κυβερνητικής αλλαγής, συγκεντρώνονταν για διαμαρτυρία έξω από το Υπουργείο των Οικονομικών προσδίδοντας γλαφυρά στο σημείο το τοπωνύμιο πλατεία Κλαυθμώνος λόγω των «κλαυθμηρισμών» τους<sup>173</sup> με σκοπό να ανακτήσουν τη θέση τους<sup>174</sup>.

Όντας φραγμός στην πρότερη αυτή τακτική, η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας απέβλεπε στη συγκρότηση ενός υπαλληλικού σώματος δρώντος ανεξάρτητα από οποιαδήποτε κυβερνητική μεταβολή και κομματική επιρροή και σύμφωνα με τις επιταγές των νόμων. Ωστόσο, ένας πρόσθετος λόγος που την υπαγόρευσε στάθηκε η ίδια η φύση του κοινοβουλευτικού συστήματος, που χαρακτηρίζεται ούτως ή άλλως και ορθώς από κομματικές και κυβερνητικές εναλλαγές ως δημοκρατική εκδήλωση. Ένεκα αυτής κρίθηκε απαραίτητη η ύπαρξη ενός παγιωμένου και σταθερού δημοσιοϋπαλληλικού σώματος που θα εξασφαλίζει και τη σταθερή συνέχεια του κράτους μετριάζοντας συνάμα και την ένταση των πολιτικών δυνάμεων και παραγόντων.

Η διατήρηση βέβαια της ισορροπίας μεταξύ πολιτικού και διοικητικού παράγοντα στον κρατικό μηχανισμό αξίωσε και κομματική ουδετερότητα από τους δημόσιους διοικητικούς υπαλλήλους που εγκολπώθηκε αντίστοιχα σε κανονιστικό

---

<sup>170</sup> Χαρακτηριστικά είναι του Δ. Καμπούρογλου στην Εστία το 1878 και του Γιάννη Καιροφύλα, Η ρομαντική Αθήνα, Φιλιππότης, Αθήνα 1996

<sup>171</sup> εκ του παύω – παύση → Παυσανίας

<sup>172</sup> (Μακροδημήτρης, Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα, 2018, σ. 6)

<sup>173</sup> Ανάδοχος της ονομασίας ήταν ο συγγραφέας και ακαδημαϊκός Δημήτρης Γρ. Καμπούρογλου, που » σε ένα χρονογράφημα του στην «Εστία» το 1878 ονόμασε την πλατεία «Κλαυθμώνος. (iefimerida.gr, 2013)

<sup>174</sup> (Καμτσίδου, 2018, σ. 24)

πλαίσιο<sup>175</sup>. Επομένως, δεν επιτρέπεται στους δημοσίους υπαλλήλους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους να εκδηλώνονται υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος<sup>176</sup>, χωρίς βέβαια αυτό να στερεί ή να μειώνει το δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων για ελεύθερη έκφραση των πολιτικών, φιλοσοφικών και θρησκευτικών τους πεποιθήσεων ως πολίτες με πολιτική και κοινωνική υπόσταση. Η άσκηση δε των καθηκόντων τους γίνεται πάντοτε και αυστηρά σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας, πολιτικής ουδετερότητας και αμεροληψίας.

Στο ισχύον Σύνταγμα η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων ερείδεται στο άρθρο 103. Η έκταση της προστασίας της μονιμότητας καλύπτει τους κατέχοντες οργανικές θέσεις στη διοικητική ιεραρχία, εφόσον αυτές υφίστανται, δηλαδή τους τακτικούς πολιτικούς υπαλλήλους – και το προσωπικό των υπηρεσιών των Ενόπλων Δυνάμεων-, τους υπαλλήλους των υπηρεσιών της Βουλής και των οργανισμών τοπικής και καθ' ύλην αυτοδιοίκησης. Οι δυνάμενοι να εξαιρεθούν με νόμο από τη μονιμότητα, όπως έχει προαναφερθεί, είναι οι ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι σε θέσεις εκτός υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι με πρεσβευτικό βαθμό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και των Υφυπουργών. Επαφίεται συνεπώς στον κοινό νομοθέτη να προσδιορίσει το περιεχόμενο και την έκταση της προστασίας αυτών των κατηγοριών υπαλλήλων που δεν υπόκεινται στη μονιμότητα<sup>177</sup>.

Οι μετακλητοί υπάλληλοι είναι από αυτούς που εξαιρούνται της προστασίας της μονιμότητας μολονότι καταλαμβάνουν οργανικές θέσεις που ανταποκρίνονται σε πάγιες, διαρκείς και μόνιμες ανάγκες του δημοσίου τομέα. Η εξαίρεσή τους, σύμφωνα και με νομολογικά πορίσματα, βασίζεται στη διασύνδεση λόγω σχέσεως εμπιστοσύνης με τους επικεφαλής των υπηρεσιών όπου τίθενται. Παρερχομένων αυτών των οργάνων, παρέρχονται και οι μετακλητοί διότι δεν θα μπορούσαν να παραμείνουν λόγω του υφισταμένου δεσμού<sup>178</sup>.

Με το άρθρο 2 του Ν.1232/1982 υιοθετήθηκε μια σύντμηση της διοικητικής ιεραρχίας και καταργήθηκαν σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες όλες οι ιεραρχικές βαθμίδες γενικών διευθύνσεων, οι θέσεις γενικών διευθυντών και ο 1ος βαθμός,

<sup>175</sup> (Παναγοπούλου, 1986, σσ. 36-37)

<sup>176</sup> Άρθρο 29§3 (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

<sup>177</sup> (Παναγοπούλου, 1986, σ. 45)

<sup>178</sup> (Παναγοπούλου, 1986, σ. 53)

καθώς και οι βαθμίδες των υπηρεσιών, οι θέσεις και ο βαθμός αναπληρωτών γενικών διευθυντών, μόνιμες, με θητεία ή σύμβαση καθώς επίσης και ο ειδικός κλάδος νομαρχιακών υπαλλήλων με τις θέσεις γενικών διευθυντών 1ου βαθμού και τις θέσεις συμβούλων βαθμών 3ου-2ου<sup>179</sup>. Οι αρμοδιότητες των καταργούμενων βαθμίδων, θέσεων και βαθμών επαναφέρθηκαν στον οικείο Υπουργό, ο οποίος, με απόφασή του, μπορούσε να μεταβιβάσει τις μεν αποφασιστικές στους γενικούς γραμματείς και στους υπ' αυτούς ανώτερους υπαλλήλους, τις δε επιτελικές (τεχνικές ή εκπαιδευτικές ή επιστημονικές κλπ.) σε συμβούλους ή συνεργάτες που κατέχουν νομοθετημένες θέσεις σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 3 του Συντάγματος, ήτοι τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού.

Βάσει αυτού του νομοθετικού ερείσματος απολύθηκαν από τις καταργημένες αυτές θέσεις οι κατέχοντες υπάλληλοι και μεταφέρθηκε μέρος των αρμοδιοτήτων τους σε μετακλητούς υπαλλήλους, γενικούς γραμματείς και συμβούλους. Επομένως καταργήθηκαν οι κεφαλές του οργανωτικού σχήματος της διοικητικής ιεραρχίας, αποσαθρώνοντας τη διοικητική σταθερότητα της δημόσιας διοίκησης ως συμπαγούς σώματος, και μάλιστα, μετακινήθηκαν οι αρμοδιότητές τους στους φορείς των πολιτικών αρχών, τον υπουργό (με τη σχετική αποφασιστική αρμοδιότητα) και στους περί αυτόν μετακλητούς υπαλλήλους ως αποφασιστικά και επιτελικά όργανα<sup>180</sup>. Μια τέτοια συνθήκη ανατρέπει την αξιούμενη ισορροπία μεταξύ διοικητικού και πολιτικού παράγοντα. Δεδομένου ότι η δημόσια διοίκηση οργανώνεται και στελεχώνεται σύμφωνα με θεμελιώδεις εγγυήσεις του κράτους δικαίου, και ακριβώς λόγω αυτής της συγκρότησης, και υπό το καθεστώς πολιτικό-κομματικής ουδετερότητας παρέχει αντίστοιχα εγγυήσεις αντικειμενικής λειτουργίας και εκτέλεσης των νόμων, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι δικαιολογείται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων θέσεων ανώτερων βαθμίδων λόγω της φύσης τους σε μετακλητούς υπαλλήλους, ήτοι πολιτικής χροιάς. Κι αυτό γιατί η διοικητική οργάνωση βασίζεται στην νομοθέτηση οργανικών θέσεων, καθεμιά από τις οποίες συνδέεται και περιγράφεται από συγκεκριμένες αρμοδιότητες προς εκπλήρωση πάγιων κρατικών αναγκών. Η διάρθρωση δε αυτών των θέσεων σε μια ιεραρχική δομή εξικνείται σε ένα ανώτερο επίπεδο όπου αναλογούσες είναι οι αρμοδιότητες αλλά και οι απαιτήσεις για την αποτελεσματική κάλυψή τους.

---

<sup>179</sup> (Ν.1232/1982 ΦΕΚ Α' 22/25.2.1982)

<sup>180</sup> (Παναγοπούλου, 1986, σσ. 95-96)

Στις θέσεις αυτές αρμόζουν υπάλληλοι που θα σταδιοδρομήσουν με τα κατάλληλα εφόδια, προσόντα και εγγυήσεις υπέρ της αδιάλειπτης και σταθερής σταδιοδρομίας εν συνόλω. Η τοποθέτηση μετακλητών υπαλλήλων, μη μόνιμων εντός της Διοίκησης αλλά υπέρθεν των μόνιμων, διακρίνεται ως πρόβλεψη στο Σύνταγμα από τη λοιπή διοικητική ιεραρχία λόγω του πολιτικού τους διαποτισμού. Λειτουργούν ως συντεταγμένος συνδετικός κρίκος της διοίκησης προς την κυβέρνηση. Η μεταβίβαση προς αυτούς διοικητικών αρμοδιοτήτων υψηλών βαθμίδων, με την έλλειψη όμως των εγγυήσεων των μόνιμων υπαλλήλων, δεν μπορεί να εκληφθεί ως ορθώς επιτρεπτέα. Άλλωστε διοικητικό δύναται να θεωρηθεί και το έργο όχι μόνο το αποφασιστικό αλλά και το επιτελικό, υπό την έννοια της εισήγησης και συμβολής σε αποφασιστικές αρμοδιότητες. Επειδή μια τέτοια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων μπορεί να λαμβάνει χώρα και χωρίς να προηγείται γνήσια κατάργηση ορισμένης μόνιμης θέσης, κοινώς με τυπική κατάργηση της θέσης αλλά ουσιαστικά όχι της αρμοδιότητας, θα έπρεπε να χαρακτηρίζεται από άλλη διαχείριση και πρόβλεψη.

#### 4.2.Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) & ο διαγωνισμός ως κύριο σύστημα πρόσληψης

Η ανάγκη εκρίζωσης του πελατειακού κράτους και της αναξιοκρατίας από το ελληνικό Δημόσιο και ειδικά στο στάδιο των προσλήψεων και της τοποθέτησης στελεχών, που ήταν ανέκαθεν και αναντίρρητα μείζον πρόβλημα και αναδείχθηκε ως τέτοιο και με την εκπόνηση μελετών για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, ανέδειξε ως άλλη ισότιμη αναγκαιότητα την καθιέρωση συγκεκριμένου συστήματος προσλήψεων και αποτέλεσε λόγο ίδρυσης ενός ανώτερου θεσμικού οργάνου που θα εγγυάται την αντικειμενικότητα και αξιοκρατία. Ανασκοπώντας το πεδίο αυτό, συναντούμε κομβικούς σταθμούς που συντέιναν στην προοπτική μιας συγκροτημένης δημοσιοϋπαλληλίας.

Μετά την καθιέρωση της μονιμότητας το 1911, κι έχοντας μεσολαβήσει μια μακρόχρονη προσπάθεια κατάρτισης ενός υπαλληλικού κώδικα ήδη από το 1917<sup>181</sup>, το 1951 με τον Ν.1811/1951 «περί κώδικος καταστάσεως τῶν δημοσίων διοικητικῶν υπαλλήλων» ψηφίστηκε ο Υπαλληλικός Κώδικας που ήταν εξαιρετικά συστηματικό

---

<sup>181</sup> (Ελληνικό Κοινοβούλιο, Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου " Κύρωση Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις, 1998)



και πλήρες νομοθέτημα για την εποχή - όπου η κρατούσα συνταγματική και πολιτική κατάσταση επέβαλε διακρίσεις των πολιτικών υπαλλήλων με βάση το πολιτικό φρόνημα (εθνοφοροσύνη - νομιμοφοροσύνη) - και ο οποίος καθιέρωνε ως κύριο σύστημα προσλήψεων τον γραπτό διαγωνισμό. Ο διαγωνισμός ήταν κατά τεκμήριο μια αξιοκρατική μέθοδος για την εισαγωγή στον δημόσιο τομέα και συνέτεινε στην προσπάθεια της αξιοκρατικής στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης αφήνοντας πίσω τις πελατειακές σχέσεις και την ευνοιοκρατία<sup>182</sup>. Ταυτόχρονα θεσμοθετήθηκε το Ανώτατο Συμβούλιο Δημόσιων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ).

Το ΑΣΔΥ, ως ιδιότυπος διοικητικός θεσμός προσιδιάζων στις σημερινές ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, θα εγγυόταν την ενιαία εφαρμογή του νεοεισαγόμενου Δημοσιούπαλληλικού Κώδικα ωςάν υποστηρικτικός - υποβοηθητικός του πυλώνας και με αρμοδιότητες συντονιστικές, ρυθμιστικές, επιτελικές και συμβουλευτικές. Επιλαμβανόμενο όλων των δημοσιούπαλληλικών θεμάτων, ιδίως στον τομέα των προσλήψεων, αποσκοπούσε στον εξορθολογισμό και τη χρηστή οργάνωσή του τομέα αυτού χαράσσοντας τη στρατηγική που θα εφαρμοζόταν. Θεωρείτο πλάι στο Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο το τρίτο «Μεγάλο Σώμα της Διοίκησης». Αργότερα από την ίδρυσή του, το 1965, αναβαθμίστηκε σε συμβουλευτικό όργανο της Κυβέρνησης σε όλα τα ζητήματα της Δημόσιας Διοίκησης, καταλήγοντας ωστόσο να συγχωνευθεί με τη Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης και την οργανωτική υπαγωγή του στον Πρωθυπουργό. Η κατάργησή του το 1974 ίσως ήταν νομοτελειακή δεδομένων των επικρίσεων που υφίστατο για παθητικό ρόλο και αναποτελεσματικότητα. Επιβεβαιωμένα διαρρηγμένο από πολιτικές παρεμβάσεις, το ΑΣΔΥ υποκαταστάθηκε από την πενταμελή Κεντρική Επιτροπή Διαγωνισμών που ιδρύθηκε το 1977 και κατά τη λειτουργία της οποίας το σύστημα προλήψεων που ίσχυε ήταν κατά κανόνα με διαγωνισμό<sup>183</sup>.

Με τον Ν.2190/1994 ιδρύθηκε το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού – ΑΣΕΠ - ως καθ' ύλην αρμόδιο για τις προσλήψεις στο Δημόσιο. Ο ιδρυτικός αυτός νόμος του ΑΣΕΠ τροποποιήθηκε από τον νεότερο Ν.4765/2001 *«Εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις»*. Το Ανώτατο Συμβούλιο

<sup>182</sup> (Μακροδημήτρης, Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα, 2018, σ. 9)

<sup>183</sup> (Δίκαιο των Προσλήψεων - Νόμος ΑΣΕΠ (Ν 2190/1994), 2020, pp. 1-2)

Επιλογής Προσωπικού συνιστά μία εκ των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, κι ως τέτοια αρχή εντάσσεται στην εκτελεστική εξουσία και ανήκει στην Κεντρική Δημόσια Διοίκηση. Ωστόσο, η θεσμική ανεξαρτησία του στην υλοποίηση της αποστολής του είναι εξασφαλισμένη με εγγυήσεις, καθώς στελεχώνεται με ανώτατους κρατικούς λειτουργούς που φέρουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία και υπόκειται μόνο σε ιδιότυπο κοινοβουλευτικό έλεγχο από τη Βουλή, ενώ οι πράξεις του σε ακυρωτικό δικαστικό. Στο πλαίσιο της αποστολής του, παρέχεται η ευχέρεια επίσης υλοποίησης ερευνών, δράσεων και έργων σχετικών με τον σκοπό και τους στρατηγικούς του στόχους και συμμετοχής σε ευρωπαϊκά και διεθνή προγράμματα<sup>184</sup>.

Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού είναι συζευγμένο με το σύστημα προσλήψεων που προβλέπει το Σύνταγμα και συνυφαίνεται επίσης με το ισχύον δημοσιούπαλληλικό και διοικητικό δίκαιο. Έχει τη γενική αρμοδιότητα να διενεργεί και να ελέγχει τη διαδικασία των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, όπως όμως αυτές αποφασίζονται και προγραμματίζονται αρχικά από την Κυβέρνηση και υλοποιούνται στο πλαίσιο του ισχύοντος συστήματος προσλήψεων. Ο ρόλος του ΑΣΕΠ έχει επεκταθεί και στο πεδίο επιλογής στελεχών σε θέσεις ευθύνης (Προϊσταμένων Οργανικών Μονάδων και Επιτελικών Στελεχών) του Δημοσίου αλλά και στην αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού<sup>185</sup>.

Το ΣτΕ έχει πολλαπλώς αποφανθεί μέσω της νομολογίας του ότι η θεσμοθέτηση του ΑΣΕΠ εγγυάται την τήρηση των συνταγματικών αρχών της ισότητας και της αξιοκρατίας καθώς επίσης και της ελεύθερης πρόσβασης και σταδιοδρομίας κάθε Έλληνα πολίτη στις δημόσιες θέσεις κατά τον λόγο της προσωπικής του αξίας και ικανότητας αλλά και της αρχής της διαφάνειας και του κράτους δικαίου<sup>186</sup>. Ο θεσμικός ρόλος του έχει εμπεδωθεί ως εγγυητής αδιάβλητων και αντικειμενικών διαδικασιών γι' αυτό οποιεσδήποτε εξαιρέσεις και διαφοροποιήσεις στις διαδικασίες επιλογής προσωπικού επιτακτικά πρέπει να περιοριστούν ή να αρθούν προκειμένου να εξαλειφθούν φαινόμενα αναξιοκρατίας.

---

<sup>184</sup> (ΑΣΕΠ, 2021, σ. 15)

<sup>185</sup> (Τζέμος, Δίκαιο των Προσλήψεων - Νόμος ΑΣΕΠ (Ν 2190/1994), 2020, σσ. 17-18)

<sup>186</sup> (Καμτσίδου, 2018)

#### 4.3. Αρχές που διέπουν τη στελέχωση, την οργάνωση και την εν γένει λειτουργία της Δημοσίας Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση διέπεται από ένα φάσμα θεμελιωδών αρχών που την υποστασιοποιούν και νομιμοποιούν τη δράση και λειτουργία της. Χαρακτηριστικά για την εκπλήρωση της αποστολής της ως γενικές κατευθυντήριες αρχές<sup>187</sup>, που καθορίζονται από τη διεθνή επιστημονική ανάλυση και πρακτική, τίθενται:

- της νομιμότητας της δημόσιας δράσης, σύμφωνα με το Σύνταγμα, τον νόμο, το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο
- της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος
- της χρηστής διοίκησης και καλής διακυβέρνησης
- της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου
- της αναλογικότητας και της επικουρικότητας
- της αμεροληψίας - ουδετερότητας
- της ισότητας
- της αξιοκρατίας
- της διαφάνειας και λογοδοσίας
- της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας

Ειδικά για την πρόσβαση στο σώμα των δημοσίων υπαλλήλων οι αρχές της αξιοκρατίας, της ισότητας και της διαφάνειας κρίνονται απαιτητές, δεδομένου ότι μέσω της συναίρεσης αυτών προασπίζεται και εξασφαλίζεται η καταλληλότητα του υποψηφίου που θα επιλεγθεί για τον διορισμό του στη δημόσια διοίκηση και συνιστά με τη σειρά της *conditio sine qua non* στο δίκαιο των προσλήψεων<sup>188</sup>.

#### 4.4. Αρχή της Αξιοκρατίας

Από ετυμολογική προσέγγιση η «αξιοκρατία» συντίθεται από τις λέξεις «άξιος» και «κράτος». Η μεν πρώτη ερμηνεύεται ως ενάρετος και ικανός και η δε δεύτερη έχει τη σημασία της επικράτησης, της εξουσίας και της δύναμης. Εν ολίγοις, ερμηνευτικά η

<sup>187</sup> (Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο - Διαγράμματα, 2013, σσ. 26-27)

<sup>188</sup> (Τζέμος, Δίκαιο των Προσλήψεων - Νόμος ΑΣΕΠ (Ν 2190/1994), 2020, σ. 15)

αξιοκρατία σημαίνει την επικράτηση εκείνων που αντικειμενικά είναι και θεωρούνται οι πιο άξιοι και ικανοί για ορισμένη θέση ή αξίωμα. Η αξιοκρατία ως αρχή σε μια δημοκρατική έννομη τάξη συνίσταται στην τοποθέτηση των άξιων, ως ικανών, κατάλληλων και απαραίτητων, σε θέσεις ή αξιώματα του δημόσιου ή ιδιωτικού βίου. Η επιλογή αυτών πραγματοποιείται με δημοκρατικό τρόπο και αντικειμενικά, προκαθορισμένα και ευρέως αποδεκτά κριτήρια βάσει των προσόντων, ικανοτήτων τους ή της εγνωσμένης τους απόδοσης σε κάποιο αντικείμενο ή τομέα. Η αναγνώριση και η εφαρμογή της αξιοκρατίας συνεπάγεται θετική επιρροή τόσο στο ίδιο το υποκείμενο όσο και στο περιβάλλον που το πλαισιώνει. Ειδικά σε κοινωνικό επίπεδο η αξιοκρατία εδραιώνει το κοινό περί δικαίου αίσθημα, τονώνει την τήρηση των λοιπών αρχών και τη νομιμότητα. Στον αντίποδα, η αναξιοκρατία είναι συνυφασμένη με φαινόμενα νεποτισμού, ευνοιοκρατίας, πελατειακών σχέσεων, οικογενειοκρατίας, τακτικές λαφύρων, πατρωνίας και διαφθοράς που εννοούν την κοινωνική απορρύθμιση<sup>189</sup>.

Η αρχή της αξιοκρατίας θεμελιώνει την κοινωνική της διάσταση ως έκφραση κοινωνικής δικαιοσύνης και συνυφαίνεται ισχυρά με τη δημοκρατική αρχή δεδομένου ότι επιτρέπει δικαιωματικά σε κάθε πολίτη να συμμετέχει ισότιμα και ανάλογα με τις δυνάμεις και την αξία του στη διεκδίκηση θέσεων στον δημόσιο βίο. Μάλιστα η διαχρονία της αξιοκρατίας σχετιζόμενη με τη δημοκρατική λειτουργία του πολιτεύματος και την εύρυθμη λειτουργία της κοινωνίας διαπιστώνεται ήδη από αρχαιοτάτων χρόνων. Μετά δε από την πανηγυρική διατύπωση της αρχής της προσωπικής αξίας ως κριτηρίου κατάληψης δημόσιων θέσεων και αξιωμάτων σε άρθρο της Γαλλικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Πολίτη εν έτει 1789, η έννοια της αξιοκρατίας ως αρχής εδραιώθηκε στη Δυτική Ευρώπη αλλά και ευρύτερα<sup>190</sup>.

Η αρχή της αξιοκρατίας είναι μία από τις βασικές οργανωτικές αρχές που διέπουν την προσβασιμότητα στη δημόσια διοίκηση. Με εκπήγαση από το συνταγματικό άρθρο 103§7, που την αναγνωρίζει μαζί με τη διαφάνεια ως καίριες αρχές για τη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών με τη λεκτική διατύπωση «*διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας*»<sup>191</sup>, αλλά και την ίδια τη δημοκρατική αρχή ως θεμελιώδη αρχή της

---

<sup>189</sup> (Πουλής, 2001, σσ. 17-19)

<sup>190</sup> (Πουλής, 2001, σσ. 24-25)

<sup>191</sup> Άρθρο 103 (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

έννομης τάξης, και λειτουργώντας εξισορροπητικά προς την αρχή της ισότητας, επιτάσσει την πρόσβαση στις δημόσιες θέσεις βάσει της προσωπικής αξίας. Και λέγοντας προσωπική αξία νοούνται τα προσόντα, οι ικανότητες και οι επαγγελματικές αρετές που χρειάζονται για την επιτέλεση μιας δημόσιας υπηρεσίας.

Πράγματι ο τρόπος πρόσληψης υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα προγραμματίζεται σε ετήσια βάση σύμφωνα με τις προκύπτουσες ανάγκες με συντονιστή το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Η πλήρωση των θέσεων τελείται σύμφωνα με τις αρχές της ίσης ευκαιρίας συμμετοχής, της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης, της διαφάνειας και της δημοσιότητας. Η πρόσληψη γίνεται με διαγωνισμό ή επιλογή που στηρίζεται σε προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια. Η όλη διαδικασία ανατίθεται σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή, τον ΑΣΕΠ. Το αξιοκρατικό σύστημα της κρατικής διοίκησης καταλαμβάνει μια σειρά από συνιστώσες, όπως την ακριβή περιγραφή της εργασίας και των καθηκόντων μιας θέσης προς κατάληψη, την προκαθορισμένη περιγραφή των ικανοτήτων που πρέπει να διαθέτει ο υποψήφιος, την απολιτικοποίηση και την πλήρη διαφάνεια της διαδικασίας.<sup>192</sup>

Η αρχή της αξιοκρατίας να επισημανθεί πως δεν περιορίζεται μόνο κατά το στάδιο της επιλογής των υποψηφίων δημοσίων υπαλλήλων, αλλά διέπει όλα τα στάδια της υπηρεσιακής τους κατάστασης και εξέλιξης<sup>193</sup>, όπως λόγου χάρη τυχόν υπηρεσιακές μεταβολές όπως η προαγωγική εξέλιξη και η λύση της υπαλληλικής σχέσης, δεσμεύοντας τη διοίκηση και τον νομοθέτη. Ζητούμενο επίσης είναι η εφαρμογή της να διαπνέει το στάδιο της στελέχωσης σε όλες τις βαθμίδες της διοίκησης, κατώτερες και ανώτερες. Η τήρησή της θα πρέπει να είναι επιτακτική, απαρέγκλιτη και με άκαμπτες δικλίδες ασφαλείας, ιδίως κατά την επιλογή υποψηφίων σε θέσεις ευθύνης, στάδιο κατά το οποίο ισχυροποιείται η σταθερή ηγεσία<sup>194</sup>. Η αρχή της αξιοκρατίας νοηματικά είναι αλληλένδετη και με την αρχή της αμεροληψίας και επιτάσσει η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις να γίνεται με

---

<sup>192</sup> (Gocevski, Spoils system and conflict of interests in the public administration : State, legal framework for prevention and effectiveness of the model, 2015, σ. 8)

<sup>193</sup> (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2010, p. 380)

<sup>194</sup> (Καμτσίδου, 2018, σ. 22)

αντικειμενικά κριτήρια που συνδέονται με την προσωπική αξία και την ικανότητα των ενδιαφερομένων.

Ανεξαρτήτως του οριζόμενου τρόπου πρόσβασης στην ελληνική δημόσια διοίκηση, κάθε διαδικασία επιλογής προσωπικού με νομοθετική πρόβλεψη προτάσσει την τοποθέτηση ατόμων άξιων και ικανών μέσω μεθόδων αδιάβλητων, διαφανών και αντικειμενικών που ελαχιστοποιούν τις πιθανότητες εκδήλωσης φαινομένων ευνοιοκρατίας και διαφθοράς<sup>195</sup> χαρακτηριστικά που ταλάνιζαν ανέκαθεν τη δημόσια διοίκηση. Παρότι αποτέλεσε κύρια κατευθυντήρια γραμμή για την κατάρτιση και του Υπαλληλικού Κώδικα καλύπτει όλες τις κατηγορίες υπαλλήλων είτε υπάγονται σε αυτόν είτε όχι γιατί είναι γενική αρχή δικαίου<sup>196</sup>. Άλλωστε η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ αξιοκρατίας και χρηστής διοίκησης είναι προφανής, καθότι οι αξιοκρατικά επιλεγμένοι υπάλληλοι τεκμαίρεται πως δύνανται να παρέχουν ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες προς τους πολίτες και να μεγιστοποιούν την εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

Στη νεότερη εποχή η τήρησή της στον δημόσιο τομέα στα στάδια πρόσληψης και προαγωγής, παρότι επαληθεύεται κατά κανόνα σε επίπεδο προθέσεων και στη συλλογική συνείδηση εδραιώνεται ως *sine qua non* στοιχείο δικαιοκρατικής κοινωνίας, συχνά σε επίπεδο εφαρμογής ματαιώνεται μέσω προβλεπόμενων εξαιρέσεων ή αλλαγών που υποκινούνται από πολιτικές επιλογές και φιλοδοξίες. Με τον τρόπο αυτό η αρχή της αξιοκρατίας κατ' επίφαση διέπει τις σχέσεις του δημοσιούπαλληλικού τομέα διαιωνίζοντας παθογένειες πελατειακών σχέσεων και διαφθοράς<sup>197</sup>. Αναμφίβολα ωστόσο η ποιότητα-αξία του προσωπικού που στελεχώνει τη δημόσια διοίκηση καθορίζει άμεσα την ποιότητα της διοικητικής δράσης.

#### 4.5. Αρχή της Ισότητας

Η αρχή της αξιοκρατίας λειτουργεί συμπληρωματικά προς την αρχή της ισότητας που επίσης διέπει το στάδιο της προσβασιμότητας στη δημόσια διοίκηση. Με συνταγματικό έρεισμα το άρθρο 4 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο «*Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου*» καθιερώνεται η ισότητα των ευκαιριών για

<sup>195</sup> (Παπαγιαννοπούλου, 2020, σ. 17)

<sup>196</sup> (Κοϊμτζόγλου, 2003, σ. 98)

<sup>197</sup> (Μπαμπαλιούτας, Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, 2018, σσ. 131-132)

όλους όσοι έχουν την ελληνική ιθαγένεια (και με τις σύννομες εξαιρέσεις που αφορούν στους Ευρωπαίους πολίτες). Ο κανόνας αυτός της ισότητας των ευκαιριών θεσμικής συμμετοχής στο πολιτικό γίνεσθαι και της δυνατότητας διορισμού σε δημοσιοϋπαλληλική θέση σημαίνει πως όλοι όσοι έχουν τα προκαθορισμένα από απρόσωπους κανόνες δικαίου προσόντα, κι εφόσον έχουν τη σχετική βούληση, μπορούν δικαιωματικά να θέσουν τον εαυτό τους υποψήφιο για διορισμό<sup>198</sup>.

Σαφώς η προτίμηση για διορισμό μεταξύ όσων έχουν τα ίδια τυπικά προσόντα βασίζεται στην αναλογική προσωπική αξία κάθε υποψηφίου. Η δε αυτή σύγκριση λαμβάνει χώρα ως δικαίωμα κρίσης και εκτίμησης διαφορών ανάμεσα σε υποψηφίους με αντικειμενικά και απρόσωπα κριτήρια εκ των προτέρων καθορισμένα και απαλλαγμένα από «φωτογραφική» διάσταση. Η ανάδειξη των αξιότερων προϋποθέτει ότι όλοι εκκινούν από το ίδιο σημείο ισότιμα και επιδιώκουν την απόδειξη της υπεροχής της αξιοσύνης τους συγκρινόμενοι εντός ενός πλαισίου προκαθορισμένης νομιμότητας<sup>199</sup>. Ο κάθε ενδιαφερόμενος πρέπει να έχει εμπεδωμένη την πεποίθηση ότι έχει τις ίδιες πιθανότητες να επιτύχει και να καταλάβει θέση.

Η αρχή αυτή δεσμεύει τον νομοθέτη, ο οποίος καλείται να θεσπίσει κανόνες που δεν την αντιβαίνουν, καθώς επίσης και τα δικαστήρια και τη διοίκηση. Μάλιστα ο συνταγματικός αυτός κανόνας απαιτεί και τη θέσπιση των αναγκαίων εγγυήσεων. Η αρχή της ισότητας εκφράζεται με πολλούς ειδικότερους τρόπους, λόγου χάρι ισότητα των φύλων, ισότητα αμοιβής για εργασία ίσης αξίας κ.ά., αλλά έχει και ουσιαστική ή αναλογική έννοια, επιτάσσοντας την ίση μεταχείριση όμοιων καταστάσεων και άνιση των ανόμοιων<sup>200</sup>. Με βάση το Σύνταγμα της Ελλάδας φορείς του δικαιώματος είναι οι Έλληνες πολίτες και οι πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την εξαίρεση της πρόσβασής τους σε δημόσιες θέσεις που συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας<sup>201</sup>. Η αρχή της διαφάνειας συμπλέκεται στενά και με την αρχή της αποτελεσματικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης

---

<sup>198</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 25)

<sup>199</sup> (Κοϊμτζόγλου, 2003, σ. 59)

<sup>200</sup> (Κοϊμτζόγλου, 2003, σ. 72)

<sup>201</sup> (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, σσ. 25-26)

#### 4.6. Αρχή της Διαφάνειας

Η αρχή της Διαφάνειας είναι μία εκ των πιο βασικών αρχών που θα έπρεπε να διέπει τη δημόσια ζωή σε ένα Κράτος Δικαίου. Η δημόσια εξουσία θα πρέπει να ελέγχεται κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται το αίσθημα ασφάλειας δικαίου του πολίτη και να αποτρέπεται η καταχρηστική, αδικαιολόγητη ή και παράνομη άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Η διαφάνεια και η φανερή δράση της δημόσιας διοίκησης βασίζονται στο άρθρο 5Α του Συντάγματος, το οποίο προστατεύει το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση. Αυτό επιτρέπει τον έλεγχο της δράσης των κρατικών οργάνων και αρχών από τους πολίτες, καθιστώντας τη διαφάνεια και τη δημοσιότητα βασικές συνιστώσες της δημοκρατικής αρχής. Η φανερή δράση και διαφάνεια της διοικητικής δράσης μειώνει τη διαφθορά και διαπλοκή της δημόσιας διοίκησης, διασφαλίζει τον έλεγχό της και προστατεύει τα δικαιώματα των πολιτών<sup>202</sup>. Το διαδικτυακό πρόγραμμα Διαύγεια (Ν.3861/2010), που δημιουργήθηκε για να ενισχύσει τη διαφάνεια στην κρατική δράση, υποχρεώνει τη δημοσίευση όλων των αποφάσεων των διοικητικών οργάνων και αρχών που διαθέτουν οικονομικό περιεχόμενο, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ανοιχτή πρόσβαση των διοικουμένων σε αυτές. Επίσης, πρέπει να δημοσιεύονται οι κανονιστικές πράξεις της δημόσιας διοίκησης καθότι η ευρεία δημοσιότητα και η πρόσβαση στην πληροφορία διασφαλίζουν τη διαφάνεια της κρατικής δράσης με συνέπεια την υπευθυνότητα, την ευθύνη και τη λογοδοσία από την πλευρά των φορέων άσκησης Δημόσιας εξουσίας και κατ' επέκταση την τήρηση της νομιμότητας και τη χρηστή δημόσια διοίκηση<sup>203</sup>.

Στο σύνολο των πράξεων που πρέπει να δημοσιεύονται στο «Διαύγεια» εντάσσονται και οι περιλήψεις πράξεων διορισμού, μετάταξης, διαθεσιμότητας, αποδοχής παραίτησης, λύσης της υπαλληλικής σχέσης ή υποβιβασμού υπαλλήλων, μόνιμων και μετακλητών, και διευθυντικών στελεχών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, φορέων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, σσ. 26-27)

<sup>203</sup> (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΥΓΕΙΑ, 2010)

<sup>204</sup> Αρ.2 (Ν. 3861 ΦΕΚ Α' 112/8/13.7.2010 )



#### 4.7. Η αμεροληψία ως πολιτική ουδετερότητα

Η αρχή της αμεροληψίας στη δημόσια διοίκηση επιβάλλει γενικά τη χρηστή διοίκηση βάσει της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, χωρίς εμπάθεια και προκατάληψη έναντι του διοικούμενου. Εκφάνσεις της εφαρμογής αυτής της αρχής είναι οι απαγορεύσεις άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τους υπουργούς, καθώς και οι περιορισμοί στη συμμετοχή σε συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης για συγγενείς μέχρι τρίτου βαθμού. Οι δημόσιοι φορείς οφείλουν να απέχουν από ενέργειες και διαδικασίες που συνιστούν συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης, εφόσον υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων<sup>205</sup>.

Η αρχή αυτή σε σχέση με τους δημοσίους υπαλλήλους ειδικότερα λαμβάνει και μια άλλη μορφή, αυτή της πολιτικής ουδετερότητας. Ένας επομένως από τους περιορισμούς που συνεπάγεται η ιδιότητα και η υπηρεσιακή κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου είναι η πολιτική/κομματική ουδετερότητα. Σκοπός αυτού του περιορισμού είναι ο αποκλεισμός πολιτικών εξαρτήσεων και επιρροών κατά την άσκηση των καθηκόντων του<sup>206</sup>. Σύμφωνα λοιπόν με το Σύνταγμα αλλά και το αρ.18§3 του Ν.1735/1987<sup>207</sup> απαγορεύεται οποιαδήποτε μορφή εκδήλωσης υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων κατά την άσκηση των δημοσιοϋπαλληλικών καθηκόντων<sup>208</sup>.

Η πολιτική ουδετερότητα εκφάνεται και ως κώλυμα εκλογής σε βουλευτικό αξίωμα αλλά και ως ασυμβίβαστο προς τη βουλευτική ιδιότητα. Επιπρόσθετα όμως αφορά και στην αντικειμενική άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων. Ο δημόσιος υπάλληλος υποχρεούται στο πλαίσιο των καθηκόντων του να εκτελεί χωρίς αντιδράσεις τη γενική κυβερνητική πολιτική και το κυβερνητικό πρόγραμμα ανεξαρτήτως συμφωνίας ή συμπάθειας προς το κυβερνών κόμμα. Μάλιστα οφείλει να

---

<sup>205</sup> (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015, σ. 25)

<sup>206</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 49)

<sup>207</sup> (Α' 195/11.11.1987)

<sup>208</sup> Άρθρο 29§3 (Το Σύνταγμα της Ελλάδος, 1975/1986/2001/2008/2019)

συμβάλει στην επιτυχή εφαρμογή του. Αντίστοιχη υποχρέωση μη (πολιτικής) διάκρισης έχει και έναντι των διοικούμενων<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 51)

## Κριτικές καταληκτικές παρατηρήσεις

Οι αρχές που διέπουν τις διαδικασίες στελέχωσης, οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και εγκολλώνονται στα νομικά κείμενα που τις καθορίζουν αντανακλούν πάντοτε τις συγκεκριμένες συνθήκες της εποχής κατά την οποία θεσπίζονται και πρέπει να συμπορεύονται με τη σύγχρονη διοικητική αντίληψη για το ρόλο και την ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων στο πλαίσιο της υιοθέτησης νέων συστημάτων οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης με στόχο την ποιοτική αναβάθμισή της και την εν γένει ανάπτυξη της χώρας. Η διαμόρφωση αυτών των αρχών πρέπει να λαμβάνει υπόψη την εμπειρία των προβλημάτων του παρελθόντος, τη νομολογία, τα συγκριτικά στοιχεία άλλων έννομων τάξεων καθώς επίσης και τις σύγχρονες επιστημονικές αντιλήψεις στο πεδίο.

Οι κυριότερες συνιστώσες του συνταγματικού πλαισίου για τη δημόσια διοίκηση είναι: α) η καθιέρωση του αποκεντρωτικού συστήματος (101 § 1), β) η πρόβλεψη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν το λαό, οφείλουν δε πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα (103 § 1), γ) η κατοχύρωση της αρχής της μονιμότητας για τους δημοσίους υπαλλήλους που κατέχουν οργανικές θέσεις (103 § 4) δ) η θέσπιση ελέγχου για την πρόσληψη των υπαλλήλων του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα από ανεξάρτητη αρχή (άρθρο 103 § 7), με σκοπό την εμπέδωση της αρχής της διαφάνειας, και δ) η καθιέρωση των θεμελιωδών αρχών της αξιοκρατίας και ισότητας. Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι το Σύνταγμα έχει επιφυλάξει ευρύτατα περιθώρια στον κοινό νομοθέτη ως προς τη θεσμοθέτηση του κατάλληλου σχήματος για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης<sup>210</sup>.

Δυστυχώς και παρά την όποια καταστατική διασφάλιση φέρουν, η συμμόρφωση προς όλους τους συνταγματικούς δείκτες δεν τηρείται απαρέγκλιτα και δεν προασπίζεται στην πράξη. Η ελλειμματική αυτή συνθήκη ενισχύεται από την ύπαρξη ενός μάλλον συγκεκριμένου και δαιδαλώδους θεσμικού πλαισίου που επιτρέπει αποκλίσεις και διαφοροποιήσεις κατά τη διαδικασία επιλογής και συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Ήδη από την ελεγκτική αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ διαφεύγει μια σημαντική κατηγορία δημοσίων

---

<sup>210</sup> (Πικραμένος, 2018)

υπαλλήλων/λειτουργών μεταξύ των οποίων και οι μετακλητοί υπάλληλοι<sup>211</sup> που καλλιεργούν τη συντήρηση φαινομένων αναξιοκρατίας.

Από την ερευνητική προσέγγιση που επιχειρήθηκε, διαφαίνεται πως ο θεσμός των μετακλητών υπαλλήλων με τη χροιά της πολιτικής επενέργειας έχει μακρά και διαχρονική παρουσία τόσο σε εθνικό όσο και διεθνές επίπεδο. Όλες οι κυβερνήσεις πλειοψηφικά των κρατών έχουν κάποιο επίπεδο διορισμού μετακλητών υπαλλήλων σε θέσεις εμπιστοσύνης στον δημόσιο τομέα. Αναφορικά με την ύπαρξη αυτής της σχέσης ανακύπτουν ως πεδία προς διερεύνηση το τι ποσοστό της δημόσιας διοίκησης καταλαμβάνουν, σε ποια επίπεδα διακυβέρνησης τοποθετούνται, ποια είναι τα κίνητρα που κατευθύνουν αυτές τις τοποθετήσεις, ποιοι ακριβώς είναι οι ρόλοι και οι πολιτικές ή τεχνικές δεξιότητες που απαιτούνται για να φέρουν εις πέρας αυτούς τους ρόλους, αν και πώς προσδιορίζονται και ελέγχονται, πώς εντάσσονται δομικά στο θεσμικό πλαίσιο και πώς συντάσσονται με τις ανακύπτουσες λειτουργικές ανάγκες της δημόσιας διοίκησης. Τα ερωτήματα αυτά ίσως εκ πρώτης δεν είναι εύκολο να απαντηθούν με καθαρές και απόλυτες αποκρίσεις καθώς συνυφαίνονται πάντοτε από ένα σύνθετο πλαίσιο με συγκεκριμένες πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες και ανάγκες εξισορρόπησης αντιτιθέμενων ροπών.

Αν και η υπαλληλική σταδιοδρομία και η αξιοκρατική δημόσια υπηρεσία είναι συνήθως αποδεκτή ως το μοντέλο χρηστής διακυβέρνησης, η εφαρμογή συστημάτων με στοιχεία πατρωνίας διεκδικούν την παρουσία τους σταθερά. Το φαινόμενο της τοποθέτησης σε δημόσιες θέσεις με πολιτική επιλογή έχει τις ρίζες τους στα συστήματα πατρωνίας, λαφύρων, ευνοιοκρατίας και πελατειακών σχέσεων που ευδοκιμεί επί μακρόν. Άνθισε σταδιακά ως θεμιτή πρακτική και σύννομη προς τις δημοκρατική αρχές και τις εναλλαγές στην κυβερνητική ηγεσία και εδραιώθηκε ως νόμιμη θεσμική εξαίρεση που αφορά στη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης εντός της έννομης τάξης διαμορφώνοντας μια ιδιαίτερη κατηγορία δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης που θα μπορούσε ίσως να έχει κάποια οφέλη για τη διακυβέρνηση.

Για μια αντικειμενική τοποθέτηση απέναντι σε οποιαδήποτε κανονιστική αξιολόγηση του φαινομένου των μετακλητών υπαλλήλων στον δημόσιο τομέα πρέπει

---

<sup>211</sup> (Μακροδημήτρης & Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 2010, σσ. 382-383)

να γίνεται προσεκτικά και να υπολογίζει το πλήρες φάσμα του κόστους και των οφελών. Πρέπει επίσης να λαμβάνονται πάντοτε υπόψη τα κοινωνικά, πολιτιστικά και πολιτικά πλαίσια, ενώ εξετάζονται τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της χρήσης πολιτικών διορισμών σε ένα συγκεκριμένο πολιτικό σύστημα. Σε κάθε όμως περίπτωση η χρήση τέτοιων δημόσιων διορισμών θα πρέπει πράγματι να αξιολογείται σε τελική ανάλυση ως προς τα δημοκρατικά και δικαιοκρατικά της αποτελέσματα, συμπεριλαμβανομένης της νομιμότητας και της εμπιστοσύνης στους δημόσιους θεσμούς<sup>212</sup> και από το σημείο αυτό αφορμάται και εκκινεί η κριτική προσέγγιση του ζητήματος.

Η θεωρητική προσέγγιση του θέματος των πολιτικών διορισμών στο δημόσιο εγείρει ζητήματα αξιοσύνης, εμπιστοσύνης, ικανοτήτων των διορισθέντων και ζητήματα διαφάνειας σε σχέση με το πολιτικό σώμα. Εύλογα ανακύπτει το ερώτημα γιατί να προτιμηθούν ορισμένα άτομα με πολιτικές διασυνδέσεις έναντι άλλων υποψηφίων με ανώτερα προσόντα και δεξιότητες, ικανότητες και εμπειρία<sup>213</sup>.

Αντιτείνεται ότι οι πολιτικά τοποθετημένοι υπάλληλοι εφαρμόζουν ακριβώς για τον λόγο της πολιτικής τους προτίμησης με μεγαλύτερο σθένος το πρόγραμμα της εκλεγμένης κυβέρνησης, ακολουθώντας έτσι τη δημοκρατική εντολή αυτής. Αυτός είναι εν μέρει ο λόγος που όλες οι κυβερνήσεις έχουν κάποιο επίπεδο πατρωνικής απασχόλησης, ακόμα κι αν ένα σύστημα προσωπικού που βασίζεται στην αξία είναι ο κυρίαρχος τρόπος οργάνωσης. Αυτές οι κυβερνήσεις θέλουν να εξασφαλίσουν την ικανότητα της κυβέρνησης να ελέγχει την πολιτική και την εφαρμογή της. Ταυτόχρονα όμως, οι κυβερνήσεις προσπαθούν να θεσμοθετήσουν ένα αξιοκρατικό σύστημα για να παρέχουν κάποια συνέχεια μεταξύ των κυβερνήσεων και να διασφαλίζουν ότι όλοι οι πολίτες αντιμετωπίζονται ισότιμα ανεξάρτητα από τις πολιτικές τους πεποιθήσεις.

Από μελέτες που έχουν διεξαχθεί στο αντικείμενο υποστηρίζεται πως οι διορισμοί πολιτικού χαρακτήρα, όπως είναι αυτοί των μετακλητών υπαλλήλων εξαρτώνται από την ηθική των πολιτικών, από τις οργανωτικές δομές και τις διαδικασίες διακυβέρνησης. Αν η διαδικασία της επιλογής αποσχιστεί από τη μορφή της πατρωνίας που λαμβάνει χώρα με προσωπικά ή κομματικά κίνητρα ή άλλους μη

---

<sup>212</sup> (Cocciasecca, Grossi, & Sa, 2021, σ. 181)

<sup>213</sup> (Cocciasecca, Grossi, & Sa, 2021, σ. 173)

δημόσιους σκοπούς θα μπορούσαν να είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο δημόσιας διακυβέρνησης, εφόσον βασιστούν στις κατευθυντήριες αρχές της αξίας και της τεχνοκρατία. Οι δημόσιοι διορισμοί μπορούν να συνεισφέρουν στην ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού και διαφανούς δημόσιου τομέα, αλλά χρειάζονται ίσως ορισμένες βελτιώσεις και παραλλαγές στη διαδικασία τους προκειμένου να διασφαλιστεί η επιλογή των κατάλληλων υποψηφίων.

Παρά τις όποιες διαφορές στη χρήση των πολιτικών διορισμών στο δημόσιο τομέα, σε όλες τις περιπτώσεις υπάρχει κάποια αίσθηση χρήσης πιο αφοσιωμένων πολιτικών διορισμένων για τον έλεγχο του διοικητικού συστήματος και των πολιτικών που διαμορφώνονται. Ενώ η επαγγελματική δημόσια υπηρεσία προορίζεται να παράγει αξιοπρέπεια και λογοδοσία, η πολιτικοποιημένη προσέγγιση έχει σκοπό να παράγει ανταπόκριση στους πολιτικούς ηγέτες και υψηλότερα επίπεδα δέσμευσης στο πρόγραμμα της κυβέρνησης που βρίσκεται στην εξουσία. Αυτή η προοπτική θα μπορούσε ίσως να έχει κάποια δημοκρατική αιτιολόγηση, ακόμη και αν οι συνέπειες για την αποτελεσματικότητα και την αποτελεσματικότητα μπορεί να είναι πολύ πιο προβληματικές.

Οι συνταγματικοί κανόνες της ισότητας και της προτίμησης βάσει της προσωπικής αξίας απαιτούν τη θέσπιση εγγυήσεων για τη διασφάλιση της αντικειμενικότητας των διαδικασιών επιλογής, όπως λόγου χάρη δημόσια πρόσκληση και δημόσια προκήρυξη διαγωνισμού, αλλά και για την αμεροληψία των οργάνων που είναι αρμόδια για την επιλογή των δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο, αναπάντητο και μη αποσαφηνισμένο παραμένει το ερώτημα εάν οι κανόνες αυτοί (πρέπει να) έχουν απόλυτη εφαρμογή σε όλες τις περιπτώσεις δημοσίων υπαλλήλων ανεξαρτήτως κατηγορίας ή αν περιορίζονται μόνο στις περιπτώσεις πρόσληψης σε θέσεις υπαλληλικής ιεραρχίας, δηλαδή τακτικών υπαλλήλων ή ειδικού επιστημονικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου<sup>214</sup>. Από το ενιαίο αυτό σύστημα προσλήψεων οι μετακλητοί υπάλληλοι εξαιρούνται<sup>215</sup> και ίσως αυτό στέκεται ως αποφαστική απάντηση στο δικαίως παρά ταύτα τιθέμενο ερώτημα.

---

<sup>214</sup> (Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, 2021, σ. 26)

<sup>215</sup> (Ν.2190 ΦΕΚ 28/ 03.03.1994)

Οι αποκλίσεις αυτές βρίσκουν έρεισμα σε συγκεκριμένους λόγους. Ειδικά για την κατηγορία των μετακλητών υπαλλήλων η επιχειρηματολογία υπέρ της κάμψης της εφαρμογής των αντικειμενικών αρχών ισότητας και αξιοκρατίας στον διορισμό τους εδράζεται στην άποψη πως συνδράμουν στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Μάλιστα στο ίδιο πνεύμα υποστηρίζεται πως η κάμψη αυτή εξισορροπείται με αντιζύγιο την έλλειψη απολαβής της εγγύησης της μονιμότητας στη διάρκεια της υπαλληλικής τους ιδιότητας και τη δυνητική απόλυσή τους ανατιολόγητα οποιαδήποτε χρονική στιγμή. Στη δικαιολογητική αυτή ερμηνεία εντούτοις εμφολωρεί μια κριτική μεθερμηνευση.

Η υπεροχή του θεσμού των μετακλητών υπαλλήλων έναντι μιας αξιοκρατικής διαδικασίας πρόσληψης υπαλλήλων σε ένα δημοκρατικό πλαίσιο δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί αναντίλεκτα και δεν προκύπτει από καμία πηγή ξεκάθαρα επαρκής λόγος της αναγκαιότητας ύπαρξης του φαινομένου αυτού. Αντιθέτως, πίσω από κάθε θεσμοθετημένο εχέγγυο της αξιοκρατίας σε ένα πλήρως εκδημοκρατισμένο περιβάλλον άσκησης δημόσιας εξουσίας προτάσσεται δεδομένα ο περιορισμός ως και η εξάλειψη της πολιτικής-κομματικής παρέμβασης και επιρροής που εμποτίζει πλήρως μια σχέση μετακλητού – μετακαλούντος. Γι' αυτό άλλωστε θεσπίστηκαν εχέγγυα όπως ο θεσμός της μονιμότητας, συγκεκριμένα συστήματα προσλήψεων, η εποπτεία από ανεξάρτητη αρχή και αναπτύχθηκαν γενικές κατευθυντήριες αρχές που διέπουν τη δημόσια διοίκηση.

Σε μια πιο εστιασμένη προσέγγιση του θέματος στην ελληνική δημόσια πραγματικότητα, όπως προαναφέρθηκε οι μετακλητοί δημόσιοι υπάλληλοι συνιστούν έναν θεσμό που υφίσταται επί μακρόν από το 1911. Ως φαινόμενο θυμίζει αρκετά από το θλιβερό παρελθόν των πελατειακών σχέσεων και της ευνοιοκρατίας που κατέκλυζαν τη δημόσια διοίκηση. Το σώμα των μετακλητών υπαλλήλων βρίσκεται κάπου μεταξύ πολιτικής ηγεσίας και δημόσιας υπαλληλίας. Η μεν πρώτη ως αιρετή φέρει τη δέουσα δημοκρατική νομιμοποίηση και υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Η δε δεύτερη υπό τις αρχές της νομιμότητας, της ουδετερότητας και της αμεροληψίας και υπό την επιλογή της βάσει αντικειμενικών και αξιοκρατικών

κριτηρίων εξασφαλίζει τη σταθερότητα και τη συνέχεια του κράτους δικαίου<sup>216</sup> υποκείμενη σε ιεραρχικό διοικητικό έλεγχο.

Οι μετακλητοί υπάλληλοι δεν επιλέγονται ούτε μέσω άμεσης εκλογής τους από τον λαό ούτε όμως απόλυτα μέσω τυπικών και αντικειμενικών διαδικασιών αξιοκρατίας και εχεγγύων. Η υποτιθέμενη εμπιστοσύνη που διέπει τη σχέση τους με τα πολιτικά πρόσωπα που τους επιλέγουν μόνο ανασφάλεια δημιουργούν στο κοινό αίσθημα και αναμφίβολα η δράση της δημόσιας διοίκησης επηρεάζει την κοινωνική εμπιστοσύνη και διαμορφώνει τις συνθήκες για τη δημιουργία δημόσιας αξίας. Δεν είναι άλλωστε αμελητέο προσοχής πως μετά από κάθε κυβερνητική αλλαγή γίνεται αντικείμενο επίκρισης ο κομματικός επιχρωματισμός της δημόσιας διοίκησης<sup>217</sup> που εγκυμονεί και τον κίνδυνο πολιτικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Η δε πρόσδεση ενός μίνιμουμ πακέτου προσόντων για τον διορισμό τους στο δημόσιο και μάλιστα σε θέσεις υψηλών απαιτήσεων, καθότι τοποθετούνται πλησίον των υψηλόβαθμων υπηρεσιών της διοικητικής ιεραρχίας, δεν είναι επαρκής, ακριβώς λόγω της ιδιάζουσας φύσης της θέσης, της ειδικής αποστολής και του περιεχομένου των αρμοδιοτήτων τους<sup>218</sup> που θα απαιτούσε υψηλότερου επιπέδου ικανότητες.

Η δε σχέση εμπιστοσύνης θα έπρεπε να τεκμαίρεται εκτός από τα τυπικά προσόντα και από προσωπικά χαρακτηριστικά ακεραιότητας, αμεροληψίας και εχεμύθειας επιβάλλοντας απαιτητικότερες διαδικασίες επιλογής κατά τη στελέχωση αλλά και ελέγχου κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Επίσης, ως συνδεδεμένος κρίκος μεταξύ δημόσιας διοίκησης και πολιτικής ηγεσίας οφείλει να επιδεικνύει όχι μόνο στοιχεία εμπιστοσύνης προς την αιρετή πλευρά αλλά κατά αντιστοιχία θα πρέπει να εξισορροπεί με επιτυχία και τις δύο πλευρές του ζυγού (πολιτική ηγεσία-δημόσια υπαλληλία) κι αυτό σαν διαδικασία θεωρητικά απαιτεί επικοινωνιακές και προσωπικές ικανότητες που ξεπερνούν τις στοιχειώδεις τεχνοκρατικές δεξιότητες. Ωστόσο, αυτό θα μπορούσε να είναι τεκμαρτό από την ίδια την αρχή της ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων που διέπει ούτως ή άλλως της δημόσιας διοίκησης.

---

<sup>216</sup> (Παπαγιαννοπούλου, 2020, σ. 5)

<sup>217</sup> (DW, 2021)

<sup>218</sup> (Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, 2011)



Η αμερόληπτη και ουδέτερη στάση, ως υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων με όλες τις εκφάνσεις που φέρει, καθιστά σαφές ότι όλοι όσοι εντάσσονται στον εργασιακό χώρο του δημοσίου τομέα πρέπει και μπορούν να σταθούν με αμεροληψία, ακεραιότητα και ουδετερότητα έναντι κάθε κυβερνητικής πολιτικής και θα έπρεπε να κατισχύει της όποιας προσωπικής ή πολιτικής σχέσης με τον μετακαλούντα. Ο θεμελιώδης αυτός περιορισμός που διέπει τη δημόσια διοίκηση με κάθε επιτρεπτή εξαίρεση από αυτόν αφήνει περιθώρια να καταστρατηγείται και αποστερείται ισχυροποίησης και νομιμοποιητικής δικαιολόγησης του περιεχομένου του. Ταυτόχρονα ευνοείται τρόπος τινά και η καταχρηστική εφαρμογή της εξαίρεσης. Η εμπιστοσύνη προς το πρόσωπο και ρόλο κάποιου ατόμου σε θέση που σχετίζεται με δημόσια εξουσία θα έπρεπε να τεκμαίρεται πρωτίστως από την εφαρμογή και τήρηση μόνο των αρχών της νομιμότητας, της ουδετερότητας, της εχεμύθειας και όλων των υπολοίπων. Ειδάλλως πώς μπορεί να βοηθεί και με ποια σκοπιμότητα θα έπρεπε να υπάρχει εμπιστοσύνη άλλου είδους;

Η κατοχή δημόσιας υπηρεσίας που επιλέγεται αξιοκρατικά και αναμένεται να είναι σε θέση να υπηρετήσει οποιονδήποτε πολιτικό «κύριο» με τον ίδιο ενθουσιασμό (ή έλλειψη αυτού) και δέσμευση είναι χαρακτηριστικό γνώρισμα της δημοκρατίας. Η δημόσια υπηρεσία σταδιοδρομίας παρέχει σταθερότητα και τεχνογνωσία για τις κυβερνήσεις που μπορεί να έρχονται και να φεύγουν. Η δημόσια διοίκηση έχει ουδέτερη αρμοδιότητα και διευκολύνει την κυβέρνηση της εποχής να επιτύχει τους στόχους της<sup>219</sup>. Αντιτείνεται ότι οι μετακλητοί υπάλληλοι δεν εντάσσονται στην ιεραρχία της δημόσιας διοίκησης. Παρά ταύτα η ίδια ή φύση της θέσης τους είναι οιονεί εμπλοκή σε άσκηση δημόσιας εξουσίας και θα έπρεπε να λογίζεται ως τέτοια με ό,τι αυτό συνεπάγεται από πλευράς εγγυήσεων και ασφαλιστικών δικλείδων.

Το επιχείρημα της εμπιστοσύνης μεταξύ υπαλλήλου και κυβέρνησης με σκοπό την απρόσκοπτη εφαρμογή της πολιτικής και του κυβερνητικού προγράμματος που επιτάσσει την εξαίρεση από τον τρόπο πρόσληψης, τη μονιμότητα και τις άλλες διοικητικές αρχές, δεν έχει ωστόσο την ισχύ ενός ιδιαίτερα πειστικού και δικαιολογημένου επιχειρήματος υψηλής κοινωνικής δικαιοπολιτικής αξίας, όπως μπορεί να επικαλεστεί κάποιος για την πρόνοια υπέρ ορισμένων κατηγοριών προσώπων με κοινωνικά κριτήρια παραδείγματος χάριν των ανάπηρων πολέμου.

---

<sup>219</sup> (Panizza, Peters, & Larraburu, 2021, σ. 13)

Αν ίσως πάλι ο λόγος της πολιτικής τοποθέτησης μετακλιτών υπαλλήλων εκκινεί από την άποψη ότι η υπάρχουσα μόνιμη διοίκηση δεν είναι ικανή-επαρκής για την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων και προγραμμάτων και ότι διαπιστώνουν πως η μόνιμη δημόσια υπηρεσία που κληρονομούν δεν έχει τις απαραίτητες δεξιότητες για να παρέχει καλές συμβουλές πολιτικής ή καλή εφαρμογή προγραμμάτων<sup>220</sup> και επομένως αναζητείται μια πιο «επαγγελματική ή τεχνοκρατική επάρκεια» σύμφωνα με τους κανόνες του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, περιορίζοντας την πρωταρχία της πολιτικής, τότε αφενός η τεχνογνωσία θα πρέπει να τεκμαίρεται με πολύ αυστηρά ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια κατά την επιλογή ώστε αυτή να δικαιολογείται πλήρως κι αφετέρου ίσως οι διορισμοί αυτοί σε υψηλές θέσεις και προνόμια/απολαβές «θεσμοθετεί» υφέρποντας τις ανεπάρκειες της δημόσιας υπηρεσίας.

Όταν οι διορισμένοι υπάλληλοι είναι αξιοκρατικά αξιολογημένοι πριν την τοποθέτησή τους σε μια θέση, είναι εύληπτα αναμενόμενο να αποδειχθούν κατάλληλοι σε όλη τη διάρκεια της δημοσιούπαλληλικής τους σταδιοδρομίας εξασφαλίζοντας με μεγαλύτερη συνέπεια την τήρηση των αρχών που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης, ήτοι της νομιμότητας, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της χρηστής διοίκησης, της αμεροληψίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας. Με το επιχείρημα αυτό αποκτά η αρχή της αξιοκρατίας και τη διάσταση της χρηστής διοίκησης διασφαλίζοντας στο μέγιστο την αποτελεσματική λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Οι αξιοκρατικά επιλεγθέντες υπάλληλοι θα είναι σε θέση να παρέχουν ποιοτικότερες υπηρεσίες στους πολίτες, θα εδραιώνουν το περί δικαίου αίσθημα και θα ενισχύουν τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ διοικούμενων και διοίκησης<sup>221</sup>.

Όπως προαναφέρθηκε, στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αιώνα οι δημόσιοι υπάλληλοι τελούσαν υπό καθεστώς κομματικής εξάρτησης και υποτέλειας και η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων γεννήθηκε λόγω της κατακραυγής εναντίον της κομματικής συναλλαγής που κυριαρχούσε. Ο θεσμός της μονιμότητας στάθηκε στοιχειώδης εγγύηση κατά αυθαίρετων πολιτικών επεμβάσεων στη διοίκηση και υπό μία έννοια η συνταγματική του κατοχύρωση μετρίασε την εξάρτηση της

---

<sup>220</sup> (Panizza, Peters, & Larraburu, 2021, σ. 12)

<sup>221</sup> (Παπαγιαννοπούλου, 2020, σ. 18)

λειτουργίας της από την πολιτική εξουσία, καταστώντας εν δυνάμει πραγματοποιήσιμη την έκφραση του κράτους δικαίου και της νομιμότητας<sup>222</sup>.

Ο θεσμός ωστόσο των μετακλητών δημοσίων υπαλλήλων βρίσκεται σε διάσταση ως προς τον σκοπό της μονιμότητας. Αφενός συνιστά προφανώς πράξη πολιτικής επενέργειας και κομματικής εξάρτησης, εφόσον επιλέγεται και τοποθετείται πλησίον του μετακαλούντος και ακολουθεί η υπηρεσιακή του κατάσταση την τύχη εκείνου. Μάλιστα ο διορισμός του λαμβάνει χώρα ακριβώς λόγω της πολιτικής σχέσης του με τον μετακαλούντα. Μια τέτοια συνθήκη μπορεί να θέτει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης καθώς το κριτήριο απλώς της εμπιστοσύνης στα πλαίσια πολιτικής βούλησης δεν διασφαλίζει ουδόλως την επιτυχή εκπλήρωση των τιθέμενων στόχων<sup>223</sup>, καθώς αυτή συσχετίζεται με την ικανότητα. Αντιθέτως είναι εμφανείς οι παραλληλισμοί προς τα φαινόμενα ευνοιοκρατίας και πελατειακών σχέσεων σε μια πιο σύγχρονη εκδοχή που φέρει μια τυπική νομιμοποίηση.

Επιπρόσθετα το γεγονός ότι υφίσταται αναλλοίωτος ως θεσμός για μεγάλο χρονικό διάστημα δεν αποκτά το νόημα ότι λογίζεται και πετυχημένος. Αντίθετα, θα μπορούσε να υπαινιχθεί πως η μη επένδυση στο πεδίο αυτό λειτουργεί με πολιτική βούληση ως πύλη υπό το ένδυμα νομιμοποίησης που ευνοεί τη διαίωνιση της βαθιάς ριζωμένης νοοτροπίας των πελατειακών σχέσεων και πατρωνίας στην ελληνική δημόσια διοίκηση και εξυπηρετεί άπαντες τους πολιτικούς στον δημόσιο πολιτικό στίβο. Μάλιστα, δεν είναι τυχαίο πως ύστερα από κάθε κυβερνητική αλλαγή εγείρονται δεικτικά ζητήματα – εντασσόμενα και στο πλαίσιο της αντιπολιτευτικής αντιπαράθεσης βέβαια - γύρω από τον καταχρηστικό αριθμό και την ταυτότητα των μετακλητών υπαλλήλων και το δημοσιονομικό βάρος που επιφέρουν με τα υψηλά κονδύλια που διεκδικούνται για τις απολαβές τους<sup>224</sup>. Άλλωστε δε, δεν αποδεικνύεται με κανέναν τρόπο η σύνδεση της ύπαρξης του θεσμού με βελτιωμένη αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών ή βελτιωμένο κυβερνητικό έργο κι ούτε έχει επιχειρηθεί ποτέ ένα τέτοιο εγχείρημα έρευνας και μελέτης.

---

<sup>222</sup> (Τάχος, Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο, 1991, σσ. 132-133)

<sup>223</sup> Εδώ ίσως συμβάλλει θετικά η πρόβλεψη του Συμβολαίου Απόδοσης ως σύστημα στοχοθεσίας, ελέγχου και αξιολόγησης κυβερνητικών στελεχών ειδικά για τους Γραμματείς στο άρθρο 43 (Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019) και (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 31)

<sup>224</sup> Ενδεικτικές δημοσιογραφικές αναφορές (Ζιαμπάκας, 2022), (DW, 2021), (Σώκος, 2021) αλλά και ερωτήματα στη Βουλή (Ελληνικό Κοινοβούλιο, Βουλή των Ελλήνων, 2019)

Δεδομένου ότι μετακλητοί μπορεί να είναι και αποσπασμένοι δημόσιοι υπάλληλοι λαμβάνει χώρα μια νοητή διάκριση. Η εν λόγω κριτική δεν περιλαμβάνει στο έπακρο κι αυτούς, γιατί σε αυτήν την περίπτωση διαφαίνεται μια συνεκτική τάση «ένταξης» και όχι διαχωρισμού, που θα ήταν ευρύτερα αποδεκτή και δικαιολογημένη σύμφωνα με τα προλεγόμενα<sup>225</sup>. Αυτού του είδους η τοποθέτηση στις θέσεις τις οποίες μπορούν να καταλάβουν μετακλητοί υπάλληλοι μπορεί να λειτουργήσει πιο επωφελώς, καθώς ο αποσπασμένος δημόσιος υπάλληλος έχει την κατάρτιση, την εμπειρία και τη γνώση του γραφειοκρατικού μοντέλου δημόσιας διοίκησης και μπορεί να ανταπεξέλθει αποτελεσματικότερα στην επικοινωνία μεταξύ διοίκησης και πολιτικής ηγεσίας. Θεωρητικά έχει διαβεί το στάδιο της αξιολόγησης και έχει κριθεί κατάλληλος για τη παρουσία του στη δημόσια διοίκηση υιοθετώντας με απόλυτη συμμόρφωση όλες τις διοικητικές αρχές.

Η καθιέρωση αξιοκρατικού συστήματος πρόσληψης καταλαμβάνει την πλειοψηφία των δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο, η κατηγορία των μετακλητών υπόκειται σε διαφορετική μέθοδο. Όσο κι αν γίνεται προσπάθεια να επενδυθεί με εχέγγυα αξιοκρατίας ή αντικειμενικότητας, η αισθητή διαφοροποίηση από τον κύριο μηχανισμό επιλογής υποψηφίων προς στελέχωση του δημοσίου τομέα, ενδεχομένως υποδηλώνει μια μεθόδευση ώστε να εντυπωθεί σαν δικαιολογημένη και θεμιτή, αλλά το μόνο που εμπεδώνεται είναι η διαιώνιση και το ρίζωμα του στοιχείου της «θεσμοποιημένης μεροληψίας». Είναι γεγονός άλλωστε πως στην κοινή αντίληψη η έννοια «μετακλητός» φέρει ένα σημασιολογικό φορτίο με συνυποδηλώσεις αποφαιτικής διάθεσης.

Πλέον οι σύγχρονες διοικητικές ανάγκες έχουν ανάγκη από τη βούληση να στελεχωθούν οι δημόσιες υπηρεσίες από προσωπικό με βάση την αρχή της αξιοκρατίας, αλλά και της τεχνοκρατίας, δίχως γραφειοκρατισμό και πολιτικές νοοτροπίες. Κρίνεται σκόπιμο να υπάρξει μια ενιαία και σαφής κοινή πολιτική στο πεδίο της στρατηγικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού που θα στελεχώσει της δημόσια διοίκηση<sup>226</sup>. Σε κάθε περίπτωση δηλαδή δεν είναι εφικτό να κυβερνηθεί μια χώρα με τους προσωπικούς μετακλητούς υπαλλήλους των Υπουργών, αλλά με

---

<sup>225</sup> (Makita, 2022, σσ. 149-150)

<sup>226</sup> (Μπαμπαλιούτας, Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, 2018, σσ. 1-2)

κρατικούς λειτουργούς οι οποίοι είναι φορείς τόσο της θεσμικής μνήμης όσο και της συνέχειας της δημόσιας διοίκησης που είναι βασικό χαρακτηριστικό της.

Η ανάγκη "συνέχειας" του κράτους ειδικά σε μια εποχή πολιτικής ρευστότητας με συχνές αλλαγές κυβερνητικών σχημάτων θα μπορούσε να προτάξει ως λύση την ενεργοποίηση της συνταγματικής ρήτρας του άρθρου 81 του Συντάγματος που προβλέπει το διορισμό μόνιμων υπηρεσιακών υφυπουργών. Οι μόνιμοι υπηρεσιακοί Υφυπουργοί έχουν ρόλο ανώτατων δημοσίων υπαλλήλων που προΐστανται όλων των υπηρεσιών του Υπουργείου, μετά τον Υπουργό και τον (πολιτικό) Υφυπουργό. Ο εν λόγω θεσμός ουδέποτε αξιοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης και στέκει κενό γράμμα. Στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και ο θεσμός του μόνιμου Γενικού Γραμματέα του υπουργείου εξωτερικών με το Σύνταγμα του 1952 (Ψήφισμα 31.12.1951) με τη δικαιολογία ότι η στάση της χώρας όσον αφορά τις εξωτερικές υποθέσεις διακατέχεται από μία σταθερότερη προσέγγιση, στην οποία πρέπει να εξασφαλίζεται η συνέχεια. Στο ίδιο πνεύμα κινείται ο Ν.4622/2019 με την καθιέρωση του θεσμού των μόνιμων Υπηρεσιακών Γραμματέων. Η θεσμοθέτηση αυτή κινήθηκε από την ανάγκη πραγματική αποκομματικοποίησης της διοικητικής και οικονομικής λειτουργίας των Υπουργείων και με σκοπό την οριστική διάρρηξη της διαπλοκής πολιτικής και διοικητικής σφαίρας στα αμιγώς διοικητικά ζητήματα<sup>227</sup>. Και μόνη βέβαια η διαπίστωση αυτή είναι αποσαφηνιστική και επαληθευτική της ύπαρξης αυτής της συνθήκης διαπλοκής.

Στο σημείο αυτό εύλογα μπορεί να αντιταχθεί ως συναχθέν από την αμέσως προηγούμενη αναφορά ότι στη σχέση επιλογής των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων στα υπουργεία και των λοιπών μετακλητών υπαλλήλων υφίσταται – σχεδόν προϋποτίθεται - προβληματική διαπλοκή, που επιχειρείται ίσως να αμβλυνθεί ή απλώς να διασκεδαστεί φαινομενικά από την πρόβλεψη του υπηρεσιακού γραμματέα με όλους τους τυπικούς περιορισμούς που περιβάλλεται.

Σε κάθε περίπτωση, όσο επιδερμικά ή διεισδυτικότερα κι αν διατρέξει κανείς τον θεσμό των μετακλητών υπαλλήλων στην ελληνική δημόσια διοίκηση, θα διαπιστώσει μια πρόδηλη αναντιστοιχία προς όλο το πλέγμα των θεσμικών εγγυήσεων που καθιερώθηκαν με σκοπό τη διασφάλιση της ομαλής, συνεχούς, εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και των αρχών

---

<sup>227</sup> (Υπουργικό Συμβούλιο, 2019, σ. 26)

που τη διέπουν και στα στάδια της στελέχωσης και οργάνωσης. Η ασυμφωνία αυτή εκτείνεται στην ίδια την άρση του δικαιοπολιτικού πνεύματος της δημοκρατίας, της δικαιοκρατίας και του κράτους δικαίου που κατεύθυνε τη θεσμοθέτηση των εχέγγυων της δημόσιας διοίκησης και με την επίκληση των οποίων εκκινεί κάθε μεταρρυθμιστικό εγχείρημα.

## Προτάσεις

Εν κατακλείδι, ο θεσμός των μετακλητών υπαλλήλων, ως βαθιά ριζωμένο αποκύημα και κατάλοιπο συνάμα, αλλά και νομιμοποιημένο πλέον μέσο νοοτροπιών του πελατειακού κράτους, αποτελεί έναν μάλλον παρωχημένο και προβληματικό θεσμό εν σχέσει προς τις απαιτήσεις και τις ανάγκες της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Όντας μια ασυμφωνία στο σύνολο του θεσμικού πλαισίου που διέπει τη δημόσια διοίκηση και παρέκκλιση από τις συνταγματικές αρχές και του τρόπου στελέχωσης του δημόσιου τομέα, συνδέεται με ζητήματα αδιαφάνειας, κομματοποίησης, ιδιοτέλειας, αναξιοκρατίας, μεροληπτικής διαλογής, έλλειψης λογοδοσίας, καταχρηστικής δημοσιονομικής επιβάρυνσης και κατ' επέκταση με θεμελιώδη ζητήματα νομιμότητας και δημοκρατίας. Ακριβώς για όλα αυτούς τους λόγους όμως χρήζει διεξοδικής και διαθεματικής προσέγγισης μελέτης και αξιολόγησης ικανής να οδηγήσει σε μια αποτίμηση που θα διαμορφωθεί είτε στη συγκρότηση ενός πιο δομημένου και κωδικοποιημένου θεσμικού πλαισίου είτε αντιτάξιμα στην κατάργησή του.

Μια αναλυτική αποκωδικοποίηση της σκοπιμότητας που επέτρεψε και διατήρησε τον θεσμό των μετακλητών υπαλλήλων ως σταθερά της πραγματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ένας διεισδυτικός έλεγχος των διαδικασιών πρόσληψής τους, μια τεκμηριωμένη αξιολόγηση του ρόλου τους, της απόδοσής τους, της ουσιαστικής συνεισφοράς τους και των επιπτώσεων των διορισμών τους σε κάθε πτυχή της δημόσιας διοίκησης θα ήταν ωφέλιμη τόσο από άποψη ακαδημαϊκού ενδιαφέροντος όσο και από επιστημονικού για τη διαμόρφωση ενός υγιούς και στεγανού αξιοκρατικού συστήματος στελέχωσης και μιας λειτουργικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης.

Οι θέσεις που προορίζονται για τους μετακλητούς, εφόσον είναι οργανικές και καλύπτουν μόνιμες και διαρκείς ανάγκες της δημόσιας διοίκησης, μπορούν να καλυφθούν από υποψηφίους μέσω κατάλληλων διαδικασιών επιλογής που φέρουν όλα τα απαραίτητα θεσμικά εχέγγυα. Μέσω μιας δημόσιας διάθεσης των θέσεων, όπως συμβαίνει με όλες τις προκηρύξεις θέσεων στο ΑΣΕΠ, θα μπορούσε να είναι επιτρεπτή η αξιοποίηση της ευκαιρίας από όλους ενδιαφερόμενους, όπως επιτάσσουν οι αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας. Θα μπορούσαν ασφαλώς να τεθούν αυστηρότερα κριτήρια εισδοχής με υψηλότερες απαιτήσεις από τις κοινές, ώστε να

διασφαλίζονται με ένα είδους πιστοποιητικού ή τεκμηρίου επάρκειας η ποιότητα και η ποσότητα των ικανοτήτων και των προσόντων όσων θα απασχοληθούν. Η διαδικασία θα έπρεπε να διενεργείται και να εποπτεύεται σε όλα τα στάδια μέσω της ανεξάρτητης αρχής του ΑΣΕΠ για να είναι εγγυημένο το αδιάβλητο της διαδικασίας σε όλα της τα στάδια.

Εφόσον οι θέσεις των μετακλητών λογίζονται ως ευθύνης και τοποθετούνται εκτός της συνήθους ιεραρχίας με περισσότερο επιτελικού χαρακτήρα αρμοδιότητες που συνυφαίνονται με στοχοθεσία μετρήσιμης αποτελεσματικότητας, τότε θα μπορούσε να προκριθεί και η τοποθέτηση αποσπασμένων υπαλλήλων αλλά επιλεγμένων με βάση αντικειμενικά κριτήρια<sup>228</sup>. Σε ορισμένες περιπτώσεις θέσεων που μπορούν να καλυφθούν από μετακλητούς πράγματι τίθεται διαζευκτικά και η επιλογή τοποθέτησης αποσπασμένου υπαλλήλου. Στη διαμόρφωση μιας τέτοιας τακτικής θα ήταν συνετό να καθιερώνεται και ειδική ίσως επιμόρφωση σε υπαλλήλους καταληκτικών βαθμίδων προκειμένου να αποκτήσουν περαιτέρω γνώση διοικητικής, πολιτικής και τεχνοκρατικής διάστασης<sup>229</sup> ώστε να προτιμώνται αντικειμενικά έναντι των μετακλητών. Σε κάθε περίπτωση επιστρέφουν στη αρχική θέση από όπου αποσπάστηκαν, χωρίς να συντρέχουν λόγοι μετέπειτα περιορισμών, όπως ισχύει για τους μετακλητούς.

Εναλλακτικά, θα μπορούσε να προταθεί, όπως άλλωστε έχει ενταθεί ως επιχείρημα τα τελευταία χρόνια, η κάλυψη των θέσεων αυτών από στελέχη ανώτερων σχολών, όπως λόγου χάρη είναι οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης<sup>230</sup> (ΕΣΔΔΑ), που συνιστά την εκπαιδευτική μονάδα του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) και έχει ως αποστολή την εκπαίδευση εξειδικευμένων επιτελικών στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης. Οι απόφοιτοι αυτοί, συνιστώντας ένας είδος δεξαμενής στελεχών, λόγω της κατάρτισης που λαμβάνουν και της αξιολόγησής τους δύνανται να αναλάβουν κρίσιμες θέσεις της Δημόσιας Διοίκησης με επαγγελματισμό, δεοντολογία και σύγχρονη διοικητική αντίληψη, μέσω διαφανών διαδικασιών πλήρους αξιοκρατίας.

---

<sup>228</sup> (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002, σ. 71)

<sup>229</sup> (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2002, σ. 73)

<sup>230</sup> (ΕΚΔΔΑ, 2008)



Η ανάγκη δημιουργίας και ύπαρξης σχολής ανωτάτων στελεχών Δημόσιας Διοίκησης είναι δεδομένη καθώς τα ανώτατα στελέχη ενισχύουν τον επαγγελματισμό όντας ικανά και προσοντούχα. Η τοποθέτηση δε τέτοιων μόνιμων στελεχών σε θέσεις όπως των μετακλητών, εξασφαλίζει συνοχή, συνέχεια, ποιότητα και αποτελεσματικότητα στη διοικητική δράση. Αναβαθμίζει δε κάθε υπηρεσία Δημόσιας Διοίκησης και δύναται να προσφέρει τάσεις καινοτομίας και βελτίωσης εκ των έσω που ούτως ή άλλως εντάσσονται στην ανάγκη μιας συνεχούς δυναμικής και εξελισσόμενης προσαρμογής στα νέα πραγματικά δεδομένα.

Σίγουρα, κάθε ανάγνωση γύρω από το υπό πραγμάτευση θέμα ενέχει υποκειμενικότητα, παρά την οποιαδήποτε προσπάθεια να συμβαδίσει με γενικές παραδοχές στη διοικητική επιστήμη και πρακτική. Ωστόσο, είναι ευρέως και κοινώς αποδεκτό πως κάθε θεσμός ή πρακτική που λειτουργεί ανασχετικά προς μια δικαιοκρατική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης δεν δικαιολογείται πλέον να συντηρείται ή να παραμένει ανεκτός.

## Βιβλιογραφία

- Cocciasecca, S., Grossi, G., & Sa, A. (2021). Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review. *International Journal of Public Sector Management*, 24(2), 171-188. doi:<https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2020-0096>
- DW. (2021, 12 30). Η «βιομηχανία» των μετακλητών στην Ελλάδα. Ανάκτηση 11 17, 2022, από <https://www.dw.com/el/%CE%B7-%CE%B2%CE%B9%CE%BF%CE%BC%CE%B7%CF%87%CE%B1%CE%BD%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BA%CE%BB%CE%B7%CF%84%CF%8E%CE%BD-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1/a-60293978>
- Gocevski, D. (2015). *Spoils system and conflict of interests in the public administration : State, legal framework for prevention and effectiveness of the model*. Institute for Democracy “Societas Civilis” - Skopje. Ανάκτηση από <http://www.idscs.org.mk>
- Gocevski, D. (χ.χ.). *Spoils system and conflict of interests in the public administration*. Institute for Democracy “Societas Civilis” - Skopje. Ανάκτηση από <http://www.idscs.org.mk>
- iefimerida.gr*. (2013, 4 19). Ανάκτηση 4 15, 2023, από <https://www.iefimerida.gr/news/101160/%CF%80%CE%BF%CE%B9%CE%BF%CE%AF-%CE%AD%CE%BA%CE%BB%CE%B1%CE%B9%CE%B3%CE%B1%CE%BD-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BA%CE%BB%CE%B1%CE%AF%CE%BD%CE%B5-%CE%B1%CE%BA%CF%8C%CE%BC%CE%B7-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CF%80%CE%BB%CE%B1%CF%84%>
- Makita, J. (2022). A study of the functions of political appointees from a comparative perspective. *Asian Journal of Comparative Politics*, 7, 141-161. doi:10.1177/20578911211036943

- Panizza, F., Peters, G., & Larraburu, C. (2021). Patronage and Public Administration. *Oxford Research Encyclopedias, Politics*. doi:<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1392>
- Pfiffner, J. (1987). Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century. *Public Administration Review*, 57-65. doi:<https://doi.org/10.2307/975472>
- Ting, M., Snyder, J., Hirano, S., & Folke, O. (2012). Elections and reform: The adoption of civil service systems in the U.S. states. *Journal of Theoretical Politics*, 25(3), 363–387. doi:10.1177/0951629812453217
- Α΄ 195/11.11.1987, Ν. 1. (χ.χ.). Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις.
- Ακριβοπούλου, Χ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΩΝ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΩΝ. Ανάκτηση από [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf](http://users.uoa.gr/~ahatzis/Akrivopoulou-Anthopoulos2.pdf)
- ΑΣΕΠ. (2021). *ΑΣΕΠ*. Ανάκτηση από Ετήσιες Εκθέσεις: [https://www.asep.gr/webcenter/portal/asep/asep/page1160?\\_adf.ctrl-state=zl0mt1jg4\\_1&\\_afrLoop=143427996366714497#!%40%40%3F\\_afrLoop%3D143427996366714497%26\\_adf.ctrl-state%3Dzl0mt1jg4\\_5](https://www.asep.gr/webcenter/portal/asep/asep/page1160?_adf.ctrl-state=zl0mt1jg4_1&_afrLoop=143427996366714497#!%40%40%3F_afrLoop%3D143427996366714497%26_adf.ctrl-state%3Dzl0mt1jg4_5)
- ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ. (1975). ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ-ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ. Ανάκτηση 3 8, 2023, από <https://anatheorisi.parliament.gr/%CE%A7%CF%81%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BB%CF%8C%CE%B3%CE%B9%CE%BF-%CE%A3%CF%85%CE%BD%CF%84%CE%AC%CE%B3%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82/%cf%88%ce%b7%cf%86%ce%af%ce%b6%ce%b5%cf%84%ce%b1%ce%b9-%ce%b1%cf%80%cf%8c-%cf%84%ce%b7%ce%bd->
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας. (2022, 9 8). *ΕΑΑ*. Ανάκτηση 3 20, 2023, από <https://ead.gr/nta/stoixeia-metaklhtwn-ypallhlwn>
- ΕΚΔΔΑ. (2008). *Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης*. Ανάκτηση από <https://www.ekdd.gr/i-sxolisesdda/%cf%80%cf%81%ce%bf%cf%86%ce%b9%ce%bb-%ce%b5%cf%83%ce%b4%ce%b4%ce%b1/>

- Ελληνικό Κοινοβούλιο. (1998). *Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου " Κύρωση Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις.*
- Ελληνικό Κοινοβούλιο. (2019, 7 23). *Βουλή των Ελλήνων.* Ανάκτηση από Κοινοβουλευτική Ομάδα Κίνημα Αλλαγής: Ερώτηση στη Βουλή: Εξορθολογισμός και μείωση των μετακλητών υπαλλήλων: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c0d5184d-7550-4265-8e0b-078e1bc7375a/11053470.pdf
- ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ. (χ.χ.). Ανακοίνωση ΕΝΑΠ ΕΣΔΔΑ για το ζήτημα των μετακλητών υπαλλήλων. Ανάκτηση 3 12, 2023, από <https://enap.gr/anakoinosi-enap-esdda-gia-to-zitima-to/>
- ΕτΚ. (χ.χ.). Ν.4210/21-11-2013 ΦΕΚ 254/Α'.
- Ζιαμπάκας, Σ. (2022, 7 27). *Η εφημερίδα των Συντακτών.* Ανάκτηση 12 8, 2022, από [https://www.efsyn.gr/ellada/koinonia/353472\\_spame-ola-ta-rekor-oi-metaklitoi-tis-nd](https://www.efsyn.gr/ellada/koinonia/353472_spame-ola-ta-rekor-oi-metaklitoi-tis-nd)
- Καμτσίδου, Ι. (2018). Ισότητα και αξιοκρατία: Το Συνταγματικό πλαίσιο επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα. *Pro Justitia: Ηλεκτρονική Επετηρίδα Νομικής Σχολής ΑΠΘ, 1.* doi:<https://doi.org/10.26262/pj.v1i0.6372>
- Κοϊμτζόγλου, Ι. (2003). *Η αρχή της αξιοκρατίας στο δημόσιο δίκαιο.* ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ: Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Δ. (2002). *Η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους.* Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2006). *Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης.* ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ: Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2018). Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα. *1ο Συνέδριο ΑΣΕΠ.* Ανάκτηση 4 15, 2023, από chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.asep.gr/webcenter/content/conn/ucmsserver/path/enterprise%20libraries/asep/%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%AD%CE%B4%CF%81%CE%B9%CE%B1/1%CE%BF%20%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%B5%CE%B4%CF%81%CE%AF%CE%BF/%CE%9C%CE
- Μακρυδημήτρης, Α., & Πραβίτα, Μ.-Η. (2010). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης.* Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

- Μαρούλης, Α. (2001). *Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου* (Β' έκδοση εκδ.). Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Μπαμπαλιούτας, Λ. (2018). *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης* (Τόμ. 1). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Μπαμπαλιούτας, Λ. (2018). *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης* (Τόμ. 2). ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ: Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Μπαμπινιώτης, Γ. (1998). *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*. Αθήνα: Κέντρο Λεξικολογίας Ε.Π.Ε.
- Ν. 3861 ΦΕΚ Α' 112/8/13.7.2010 . (χ.χ.). Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις. .
- Ν.1232/1982 ΦΕΚ Α' 22/25.2.1982. (χ.χ.). Επαναφορά σε ισχύ τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις.
- Ν.1320 ΦΕΚ Α' 6/11.1.1983. (χ.χ.). Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις.
- Ν.1558/ΦΕΚ 137/Α/26-7-1985. (χ.χ.). Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα.
- Ν.2190 ΦΕΚ 28/ 03.03.1994. (χ.χ.). Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης.
- Ν.2431/1996. (χ.χ.). Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη δημόσια διοίκηση.
- Ν.3528 ΦΕΚ Α' 26/ 9.2.2007. (χ.χ.). Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.
- Ν.4320/ΦΕΚ Α' 29/19.3.2015. (χ.χ.). Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις .
- Ν.4354/ ΦΕΚ 176/Α/16-12-2015;. (χ.χ.). Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.
- Ν.4622 ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019. (χ.χ.). Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης.

- N.4765 ΦΕΚ Α 6/15.1.2021. (χ.χ.). Εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις.
- N.4940/ ΦΕΚ 112/Α/14-6-2022. (χ.χ.). Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες διατάξεις.
- N.4963/ΦΕΚ 149/Α/30-7-2022. (χ.χ.). Σύσταση Δικαστικής Αστυνομίας και λοιπές επείγουσες διατάξεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης.
- Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. (2011, 12 5). Γνωμοδότηση 544/2011. Ανάκτηση 3 16, 2023, από <https://et.diavgeia.gov.gr/decision/view/%CE%924%CE%92%CE%A0%CE%9F%CE%A1%CE%A1%CE%95-%CE%99%CE%91%CE%A0>
- Οικονόμου, Γ. (χ.χ.). *Πολιτική προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού στη δημόσια διοίκηση: ποιοτικές και ποσοτικές ενδείξεις 1951-2017*. Ανάκτηση από [https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST-KF109/%CE%92%CE%B1%CF%83%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%A5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C\\_%CE%95%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82%201-10/%CE%95%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82%205-6/1\\_%CE%A0%](https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST-KF109/%CE%92%CE%B1%CF%83%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%A5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C_%CE%95%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82%201-10/%CE%95%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82%205-6/1_%CE%A0%)
- Παναγοπούλου, Μ.-ε. (1986). *Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΚΑΙ Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ*. ΑΘΗΝΑ-ΚΟΜΟΤΗΝΗ: ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- Παπαγιαννοπούλου, Σ. (2020). Εκπαιδευτικό Εγχειρίδιο ΕΣΔΔΑ "Ισότητα & Αξιοκρατία στη ΔΔ".
- Πικραμένος, Μ. (2018). *ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΥΠΟ ΔΙΑΡΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ*. ΕΚΠΟΛΙ.
- Πουλής, Π. (2001). *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου και Θεσμών*. ΑΘΗΝΑ-ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ: Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ.
- ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΥΓΕΙΑ. (2010). *Διαύγεια*. Ανάκτηση από <https://diavgeia.gov.gr/faq/search>

- Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2002). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., & Χρυσανθάκης, Χ. (2021). *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου* (10 εκδ.). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σώκος, Π. (2021, 6 27). *Δημοκρατία*. Ανάκτηση 12 8, 2022, από <https://www.dimokratia.gr/politiki/531242/metaklitoi-kratos-en-kratei-se-theseis-kleidia-me-yperexoysies/>
- Τάχος, Α. (1991). *Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο*. Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ.
- Τάχος, Α. (1996). *Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο* (4 εκδ., Τόμ. 2). Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τζέμος, Β. (2013). *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο - Διαγράμματα*. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζέμος, Β. (2020). *Δίκαιο των Προσλήψεων - Νόμος ΑΣΕΠ (Ν 2190/1994)*. Αθήνα: ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ.
- Το Σύνταγμα της Ελλάδος. (1975/1986/2001/2008/2019).
- Υπουργείο Εσωτερικών. (2022, 12 4). *Απογραφή - Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου*. Ανάκτηση από <https://www.apografi.gov.gr/%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%84%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC.html>
- Υπουργείο Εσωτερικών. (2022). *Στατιστικά στοιχεία του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου (Απογραφή)*. Υπουργείο Εσωτερικών. Ανάκτηση 12 04, 2022, από [https://84.205.194.219/hrstatistics/pub/v\\_sys\\_years\\_list.php](https://84.205.194.219/hrstatistics/pub/v_sys_years_list.php)
- Υπουργικό Συμβούλιο. (2019). *Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου "Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κεβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης"*. Αθήνα.
- ΦΕΚ 106 Α' /24.6.1987. (χ.χ.). Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων - Μέρος Κοινοβουλευτικό.
- ΦΕΚ 51/Α/10-4-1997. (χ.χ.). Κανονισμός της Βουλής Μέρος Β' Υπηρεσιακό.