

ΒΑΣΙΛΗΣ Γ. ΤΖΕΜΟΣ

Διδάκτωρ Δημοσίου και Ευρωπαϊκού Δικαίου (Freiburg),

Δικηγόρος Αθηνών παρ' Αρείω Πάγω,

Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ),

Διευθυντής Ηλεκτρονικού Επιστημονικού Περιοδικού «ΔΗΜΟΣΙΟ

ΔΙΚΑΙΟ» www.publiclawjournal.com)

Σύμβουλος ΑΣΕΠ

Η διεύρυνση και η εμβάθυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις στο Δημόσιο

Δικαιοπολιτική είναι η συνεχής αξιολόγηση του ισχύοντος δικαίου ως προς το περιεχόμενό του και ως προς την εφαρμοσιμότητά του και ο βάσει αυτής της αξιολόγησης *de lege ferenda* πρακτικός, κυρίως νομοπαρασκευαστικός, στοχασμός. Αναφέρεται στις προοπτικές ουσιαστικών τροποποιήσεων στην έννομη τάξη αλλά και στις διαδικασίες των αναγκαίων νομοθετικών παρεμβάσεων. Εξετάζει τι είναι προβληματικό στις ισχύουσες ρυθμίσεις, τι πρέπει να διατηρηθεί, πώς να συντηρηθεί και προς ποια κατεύθυνση να ενισχυθεί, τι πρέπει να αλλάξει, προς ποια τροπή, με ποια μορφή νομοθετικής παρέμβασης, σε ποιον χρόνο, με ποια προεργασία, σε συνδυασμό με ποιες πολιτικές ή οργανωτικές παρεμβάσεις και με ποιες συνέργειες και καλές πρακτικές. Η δικαιοπολιτική συνέχεται άρρηκτα με μια μεταρρυθμιστική λογική, συναιρώντας πορίσματα της συνταγματικής επιστήμης και της διοικητικής επιστήμης. Η δικαιοπολιτική δεν είναι μόνο μέθοδος, τρόπος σκέψης. Η ουσία της δεν εξαντλείται στον γόνιμο προβληματισμό α) για ένα καλύτερο και β) για ένα περισσότερο εφαρμοζόμενο¹ ισχύον δίκαιο. Εκτείνεται και στην εξής κομβική αρχή -*leitmotiv*: Όλες οι μορφές δημόσιας εξουσίας στα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη δικαίου² λειτουργούν και υπηρετούν την πραγματική απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων³. Η λειτουργικότητα του

¹ Ο στόχος της εφαρμοσιμότητας του ισχύοντος δικαίου συνέχεται άρρηκτα με τα ζητήματα α) της καλής νομοθέτησης, β) της απλότητας των νομικών ρυθμίσεων, γ) του περιορισμού της πολυνομίας, της κακονομίας και ιδίως των αντιφατικών νομικών ρυθμίσεων, δ) της ταχύτητας στην απονομή της δικαιοσύνης, ε) της ταχύτητας στην έκδοση των αναγκαίων κανονιστικών διοικητικών πράξεων για την εφαρμογή των νόμων, στ) της τήρησης των ισχυουσών προθεσμιών από όλα τα κρατικά όργανα και της νομοθετικής αναπροσαρμογής των προθεσμιών που δεν μπορούν να τηρηθούν σε μια ρεαλιστική βάση.

² Αλλά και σε κάθε μορφή πολιτειακής οργάνωσης όπως π.χ. στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στο Συμβούλιο της Ευρώπης, στο Ο.Η.Ε.
³ Βλ. Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο. Διαγράμματα, 2013, σ. 2,6,8,28-29, ο ίδιος, σε Αναθεώρηση του Συντάγματος και Αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, σε: Β. Τζέμος, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Συνταγματική Αναθεώρηση, 2015, σ.1επ.

συνταγματικού δικαίου των εξουσιών ως οργανωτικού-διαδικαστικού προστάτη και κατοχυρωτή των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ως μέσου στην υπηρεσία του κορυφαίου πολιτειακού σκοπού της προστασίας ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων, εξηγεί πλήρως την φύση και την λειτουργία α) της δημόσιας (κρατικής, διεθνούς, ευρωπαϊκής) εξουσίας ως κρατικής λειτουργίας και β) της δημόσιας (κρατικής, διεθνούς, ευρωπαϊκής) διοίκησης ως δημόσιας υπηρεσίας. Το περιεχόμενο αυτό της δικαιοπολιτικής θα μπορούσε να χαρακτηριστεί «δικαιοπολιτικό κεντρί» ή «δικαιοπολιτική πυξίδα». Υπό αυτή την έννοια, σε αυτή την κατεύθυνση κατατίθενται συγκεκριμένες δικαιοπολιτικές προτάσεις για τον ρόλο του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις στο Δημόσιο.

Στο συνταγματικά συγκροτημένο πεδίο της θεσμικής αρχιτεκτονικής, καινοτομία δεν είναι η μονήρης «τυχοδίωξη» της βελτίωσης, αλλά η θεραπεία της αποτελεσματικότητας και της προόδου με όρους δημοκρατίας, δικαιοκρατίας και ισότητας, με όρους νομιμοποίησης. Οι ελληνικοί συνταγματικοί θεσμοί χρειάζονται επειγόντως έξυπνες και ρηξικέλευθες μεταρρυθμίσεις, άλλα πάντα εντός της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου και επίσης με απλή εκφορά (ώστε να είναι εποπτεύσιμες από τον πολίτη, προσβάσιμες από αυτόν) και με συνεχή αναφορά στην ανάγκη επιτάχυνσης των διαδικασιών. Το κομβικό στο Δημόσιο είναι ότι α) χρειαζόμαστε αποτελεσματικότερα (άριστα, ηθικά και εργατικά) στελέχη στις θέσεις ευθύνης, β) ηλικιακή ανανέωση στο εργατικό δυναμικό, γ) αξιοκρατικές προσλήψεις, δ) νέες διοικητικές δομές που να ανταποκρίνονται στις σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες. Ενόψει αυτών ο ρόλος του ΑΣΕΠ είναι πολύ σημαντικός.

Με το ν. 2190/1994 ιδρύθηκε το ΑΣΕΠ ως ανεξάρτητη αρχή αρμόδια για τις προσλήψεις στο Δημόσιο. Το ΑΣΕΠ στοιχείται λειτουργικά στο οχτάπτυχο αξιών νομιμότητα, δημοσιότητα, διαφάνεια, αμεροληψία, αντικειμενικότητα, αξιοκρατία, ταχύτητα, αποτελεσματικότητα (υπό την έννοια της ωφελιμότητας-χρησιμότητας του προσλαμβανόμενου στην λειτουργία του φορέα του και της δημόσιας διοίκησης γενικότερα). Το νομοθετικό πλαίσιο σε σημαντικό βαθμό, κυμαινόμενο ιστορικά, προσανατολίζει δυναμικά το ΑΣΕΠ και σε ένα ένατο παράλληλο στόχο, την κοινωνική αλληλεγγύη, την άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέσω των προσλήψεων, την προστασία ευάλωτων κοινωνικά ομάδων μέσω των προσλήψεων. Τα παράλληλα αυτά μελήματα είναι ενίοτε

αλληλοσυγκρουόμενα. Το μίγμα αυτών των 9 στόχων ποικίλλει ιστορικά στα νομικά προβλεπόμενα συστήματα προσλήψεων τόσο σε καθεστώς ισχύος του ΑΣΕΠ όσο και νωρίτερα. Και η δικαιοπολιτική βάσανος αναστοχάζεται για την ιδανική ισορροπία τους.

Το ΑΣΕΠ συνταγματικά νομοτελειακά συζεύγνυται με ένα συγκεκριμένο σύστημα προσλήψεων βάσει του άρθρου 103 του Συντάγματος. Επίσης συλλειτουργεί με το εκάστοτε ισχύον δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο αλλά και με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Το ΑΣΕΠ, ήδη από τον ιδρυτικό του νόμο 2190/1994, αλλά κυρίως με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, έχει εξοπλιστεί με ειδικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας για την υλοποίηση της αποστολής του. Τα μέλη του είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Δεν υπόκειται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, αλλά σε κοινοβουλευτικό έλεγχο από την Βουλή σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής, ενώ οι πράξεις του δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο από άποψη νομιμότητας αλλά μόνο σε δικαστικό έλεγχο.

Η Βουλή έχει με νόμο καθορίσει πόσες προσλήψεις μπορούν να γίνουν κάθε χρόνο, με βάση τον λόγο αποχωρήσεων-προσλήψεων. Η Κυβέρνηση διατηρεί την πολιτική απόφαση, τον επιτελικό ρόλο για τον καθορισμό του είδους, του αριθμού και του χώρου των προσλήψεων με πράξεις υπουργικού συμβουλίου. Το ΑΣΕΠ δηλαδή παίρνει την σκυτάλη της αρμοδιότητας από την στιγμή που έχει πολιτικά προσδιοριστεί πόσοι, ποιοι θα προσληφθούν και σε ποιους φορείς και περιοχές. Και ο ρόλος του αυτός στην έκδοση των προκηρύξεων είναι πολύ σημαντικός. Ως προς το προφίλ των προσληπτέων έχει μερικώς κανονιστικό ρόλο. Ρόλο θα έπρεπε να έχει και ως προς την περιγράμματα θέσεων των προσληπτέων.

Το ΑΣΕΠ είναι μια επιτυχημένη Ανεξάρτητη Αρχή. Είχε σοβαρό λόγο ύπαρξης, την εκρίζωση του πελατειακού κράτους και της αναξιοκρατίας στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Αν ο Συνήγορος του Πολίτη είναι η Ανεξάρτητη Αρχή Υπέρ Αδυνάτου, Η Ανεξάρτητη Αρχή- Χρηστή Διοίκηση, το ΑΣΕΠ είναι κατά βάση Η Αρχή υπέρ των Αρίστων, η Ανεξάρτητη Αρχή -Αξιοκρατία. 22 χρόνια λειτούργησε προς αυτή την κατεύθυνση εμπεδώνοντας κλίμα και ουσία αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας, ιδίως στις προσλήψεις που έγιναν

απευθείας από αυτό. Νομοθετικά έγιναν προσπάθειες συρρίκνωσης του ρόλου του. Ευτυχώς με το ν. 3812/2009 επανέκτησε το ευρύ του πεδίο.

Το Σύνταγμα καθιερώνει την γενική αρμοδιότητα Ανεξάρτητης Αρχής για τον έλεγχο των προσλήψεων στο Δημόσιο, με μικρές ευτυχώς, αν και πάλι όχι στο σύνολό τους απαραίτητες, δυνατότητες εξαιρέσεων. Ο ν. 2190/1994 το ονόμασε εύστοχα Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού. Το έργο του είναι λοιπόν η οριζόντια επιλογή προσωπικού στο Δημόσιο, τόσο α) σε μόνιμες θέσεις δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, όσο και β) σε θέσεις ορισμένου χρόνου, εποχικού προσωπικού, αλλά και γ) σε θέσεις ευθύνης. Οι όποιες εξαιρέσεις στον οριζόντιο αυτό ρόλο, θα πρέπει κατά την γνώμη μου να εκλείψουν. Αυτή είναι η πρώτη μου θέση. Διεύρυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις. Με άλλη διατύπωση: όλες οι προσλήψεις στο δημόσιο μέσω ΑΣΕΠ. Είναι επιτακτικότερη από ποτέ η εξάλειψη των εξαιρέσεων, ακριβώς γιατί έχει στατιστικά επανειλημμένα επιβεβαιωθεί ότι συντηρούν νησίδες αναξιοκρατίας. Όλες οι μόνιμες προσλήψεις στο Δημόσιο προτείνεται να υπαχθούν στην αξιοκρατική, θεσμική ελεγκτική ομπρέλα του ΑΣΕΠ: Ενδεικτικά οι Δικηγόροι και οι γιατροί του Δημοσίου, τα μέλη του ΝΣΚ, τα μέλη ΔΕΠ ΑΕΙ και ΤΕΙ, οι Σπουδαστές ΕΣΔΔΑ και ΕΣΔΙ. Το ΑΣΕΠ θα εγγυάται την διαφανή, αμερόληπτη και αντικειμενική διαδικασία. Οι τεχνοκράτες που θα εμπλουτίζουν την εξεταστική επιτροπή θα δίνουν προστιθέμενη αξία (θα αθροίζουν σε αξιοκρατία). Θα βοηθούν στην ζυγισμένη, ισορροπημένη συνεκτίμηση των τυπικών και των ουσιαστικών προσόντων.

Στις επιτροπές επιλογής προσωπικού όλων των φορέων του Δημοσίου θα πρέπει να έχουμε συμμετοχή του ΑΣΕΠ με προεδρία και πλειοψηφία μελών (είτε 3 και ένας καταξιωμένος επαίων και ένα μέλος από τον φορέα επιλογής είτε 2 και ένας από τον φορέα επιλογής). Σε ειδικές περιπτώσεις (π.χ. διαγωνισμός παραγωγικών σχολών ΕΣΔΙ, ΕΣΔΔ, διαγωνισμούς για νομικούς συμβούλους του κράτους, το ΑΣΕΠ να έχει μόνο την αρμοδιότητα για σύνταξη της προκήρυξης, του ορισμού της επιτροπής εξετάσεων και του κατασταλτικού ελέγχου νομιμότητας, αυτεπαγγέλτου και κατόπιν ενστάσεων και ο διαγωνισμός να πραγματοποιείται από επιτροπή ειδικών με την συμμετοχή μόνο ενός Μέλους του ΑΣΕΠ).

Η ιστορική δε εμπειρία έχει διδάξει ότι είναι καλύτερο όλη η διαδικασία των προσλήψεων, συμπεριλαμβανομένης και της έκδοσης της προκήρυξης, να πραγματοποιείται από το ΑΣΕΠ, καθώς και ο διοικητικός νομικός έλεγχος της διαδικασίας αυτής. Επίσης, από το άρθρο 103 παρ. 7 του Σ. δεν καλύπτεται και η ευρεία γκάμα εξαιρέσεων από την πλήρη ελεγκτική αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ σε συμβάσεις εποχικού, προσωπικού, μίσθωσης έργου, συμβάσεων ορισμένου χρόνου, επικουρικού νοσηλευτικού προσωπικού, προσωπικού για έκτακτες ανάγκες κ.ο.κ.

Στις περιπτώσεις αυτές το ΑΣΕΠ έχει κατά κανόνα σήμερα μόνο αρμοδιότητα κατασταλτικού νομικού ελέγχου των ενστάσεων, ενίοτε δε και αρμοδιότητα χρονικά πιεστικής έγκρισης των ανακοινώσεων. Ιδιαίτερα δε προβληματική και συνταγματικά και δικαιολογικά, αλλά κυρίως δε ανορθολογική είναι η πανσπερμία και η διαφοροποίηση στις διαδικασίες προσλήψεων μη τακτικού προσωπικού στο Δημόσιο. Υπολόγισα ότι είναι 19 σήμερα. Οι οποίες σημειωτέον είναι και πάρα πολλές αριθμητικά ειδικά για το έτος 2016. Σε ποσοστό 68% οι προκηρυχθείσες θέσεις στο Δημόσιο το 2016 ήταν μη μόνιμες (σ. 107 ετήσιας έκθεσης 2016). 49,4 % των ενστάσεων επί των θέσεων εποχικού προσωπικού έγιναν δε δεκτές από το ΑΣΕΠ το 2016 όταν το αντίστοιχο ποσοστό των αποδεκτών ενστάσεων για θέσεις μόνιμου προσωπικού ήταν μόλις 8,2%. Συνελόντι ειπείν, για το μη τακτικό προσωπικό, επείγει κατά την γνώμη μου η απλούστευση – ενιαιοποίηση της διαδικασίας, πάντα υπό την αιγίδα και με την ενδεδειγμένη εμπλοκή του ΑΣΕΠ. Ως πιο διαφανής λύση παρίσταται η προκήρυξη των διαγωνισμών αυτών από το ΑΣΕΠ και η επιλογή των υποψηφίων με βάση την διαδικασία της επιλογής με σειρά προτεραιότητας του σημερινού άρθρου 18. Αυτή η λύση θα μειώσει και τον υψηλό αριθμό των κατά την διαδικασία των ενστάσεων διαπιστούμενων παρατυπιών.

Το Σύνταγμα στο άρθρο 103 παρ. 7 επιτρέπει την εξαίρεση ελάχιστων κατηγοριών περιπτώσεων από την ελεγκτική αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις. Δεν απαγορεύει δε το Σύνταγμα, κι αυτό είναι ιδιαίτερα κρίσιμο, όλες οι κατηγορίες δημοσίων προσλήψεων, ακόμα κι αυτές που περιοριστικά απαριθμούνται στο άρθρο 103 παρ. 5 του Σ (π.χ. υπάλληλοι προεδρίας της Δημοκρατίας, πρέσβεις), να υπάγονται στην αποφασιστική αρμοδιότητα ή/και στον έλεγχο νομιμότητας του ΑΣΕΠ.

Αντίθετα το άρθρο 14 παρ. 2 του ν. 2190/1994, προβλέπει ευρύτατη γκάμα εξαιρέσεων για τις προσλήψεις στο Δημόσιο μέσω ΑΣΕΠ, προβλέπει 20 εξαιρέσεις. Οι περισσότερες από τις κατηγορίες αυτές περιπτώσεων έρχονται σε ευθεία αντίθεση με το σύστημα των ρυθμίσεων των άρθρων 103 παρ. 5 και 7. Οι εξαιρέσεις αυτές όμως καλύπτονται συνταγματικά από την μεταβατική ρύθμιση του άρθρου 118 παρ. 6 του Συντάγματος που προβλέπει: «Προβλεπόμενες ή διατηρούμενες στο νόμο 2190/1994, όπως αυτός ισχύει, εξαιρέσεις από την αρμοδιότητα του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού εξακολουθούν να ισχύουν.» Περαιτέρω εξαιρέσεις πάντως από τις διαδικασίες μέσω ΑΣΕΠ, πέρα δηλαδή από αυτές που είχαν ρυθμιστεί και ίσχυαν στο νόμο του ΑΣΕΠ κατά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 δεν επιτρέπονται. Και επίσης, καθόσον κάποιες από τις εξαιρέσεις αυτές, έχουν ευτυχώς στο μεταξύ καταργηθεί, δεν μπορούν με νέο νόμο να επανεισαχθούν, καθώς πλέον δεν καλύπτονται από την μεταβατική διάταξη του άρθρου 118 παρ. 6 του Σ. Αλλά και περαιτέρω, καθώς η διάταξη του άρθρου 118 παρ. 6 είναι μεταβατική, δεν δικαιολογείται δικαιοπολιτικά, (αν και όχι αυστηρά νομικά) η διατήρηση των εξαιρέσεων από την αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ ακόμα και 16 χρόνια μετά την Συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Η μεταβατικότητα της συνταγματικής διάταξης επιτάσσει την κατάργηση των εξαιρέσεων του άρθρου.

Αλλά και στα πλαίσια της επόμενης συνταγματικής αναθεώρησης, πιστεύω ότι είναι κρίσιμο να καταργηθεί η μεταβατική διάταξη του άρθρου 118 παρ. 6, αλλά και κάθε εξαίρεση στον οριζόντιο ρόλο του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις.

Γενικότερα, είναι επιτακτική η ανάγκη για νομοθετική απλοποίηση και περιορισμό των διαφοροποιημένων διαδικασιών επιλογής προσωπικού μέσω ΑΣΕΠ (που σήμερα είναι 31 μόνο για το νεοπροσλαμβανόμενο προσωπικό), ακόμα και μετά την εδώ προτεινόμενη συμπερίληψη όλων των προσλήψεων στο Δημόσιο στην αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ. Οι διαδικασίες προσλήψεων από το ΑΣΕΠ θα μπορούσαν κατά την γνώμη μου να ενσωματωθούν στα εξής 3 βασικά μοντέλα (1) με γραπτό διαγωνισμό, 2) με σειρά προτεραιότητας βάσει αντικειμενικών προσόντων-κοινωνικών κριτηρίων και χωρίς συνέντευξη (στην διαδικασία αυτή προτείνω να συμπεριληφθούν όλες οι προσλήψεις ορισμένου χρόνου), και 3) με σωρευτική βαθμολόγηση των αντικειμενικών προσόντων

αλλά και της συνέντευξης (κατά το πρότυπο του σημερινού άρθρου 19 για τους ειδικούς επιστήμονες). Ανάλογα με την ιδιαιτερότητα κάθε διαγωνισμού το νομικό πλαίσιο θα μπορεί τέταρτον να προβλέπει και γραπτό διαγωνισμό και αντικειμενική-αυστηρά προδιαγεγραμμένη αξιολόγηση τυπικών προσόντων και κοινωνικών δεδομένων και συνέντευξη-εξέταση (όπως συμβαίνει π.χ, στην Εθνική Σχολή Δικαστών) ή και πέμπτον μόνο τον συνδυασμό γραπτού διαγωνισμού και προφορικής συνέντευξης. Επίσης, μπορεί ο νόμος να δίνει την δυνατότητα στο ΑΣΕΠ, ως αποκλειστικά αρμόδια Αρχή για την σύνταξη των προκηρύξεων, να εμπλουτίζει την διαδικασία των τριών βασικών μοντέλων συστημάτων προσλήψεων αυτή π.χ. και με ειδικά τεστ, ενόψει της εκάστοτε ιδιαίτερης φυσιογνωμίας των θέσεων στο δημόσιο (π.χ. ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας) Αφού απλοποιηθούν, ομογενοποιηθούν-συγχωνευτούν σε 3 ως 5 μοντέλα οι διαδικασίες προσλήψεων αποκλειστικά μέσω ΑΣΕΠ, τότε να γίνει και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας του ΑΣΕΠ.

Μεθοδολογικά συνεπές και δικαιολογικά αναγκαίο είναι λοιπόν κατά την γνώμη μου να ακολουθηθούν τα εξής βήματα: 1) γενική νομοθετική πρόβλεψη της διενέργειας όλων των προσλήψεων στο Δημόσιο μέσω ΑΣΕΠ, 2) απλοποίηση-ομογενοποίηση των διαδικασιών προσλήψεων του ΑΣΕΠ, 3) κωδικοποίηση της νομοθεσίας. Μόνη η κωδικοποίηση ενός τόσο ανορθολογικά πολυδαίδαλου τοπίου, που αργά ή γρήγορα θα ομογενοποιηθεί είναι ανώφελη-μάταιη. Κωδικοποίηση χωρίς προηγούμενη απλοποίηση θα είναι ουσιαστικά επιδοκιμασία της πολυνομίας-κακονομίας που διέπει το πεδίο. Είναι δε κρίσιμο να συσταθεί άμεσα νομοπαρασκευαστική επιτροπή σε αυτή την κατεύθυνση με την συμμετοχή ικανού αριθμού νυν Μελών του ΑΣΕΠ.

Μετά από τόσα χρόνια λειτουργίας χρειάζονται και ποιοτικές αλλαγές στην άσκηση της αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ (άλλες από αυτές χρειάζονται νομοθετική ρύθμιση και άλλες όχι). Αυτή είναι η δεύτερη μου θέση: Εμβάθυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις. Σημειωτέον δε ότι και η απλοποίηση, που αποτελεί αδήριτη ανάγκη, εμβάθυνση είναι. Ένας επιτυχημένος θεσμός δεν θα βαλτώσει, μόνο όταν δεν επαναπαύεται και αναστοχάζεται κριτικά και φιλοπρόοδα αναζητώντας την σταθερή διόρθωση των λαθών αλλά και την βελτίωση της δράσης του. Αυτός ο δεύτερος άξονας έχει σαφή πυξίδα:

Περισσότερη αντικειμενικότητα, αξιοκρατία, απλούστευση, ενότητα (ομογενοποίηση), ηλεκτρονική διαδικασία και ταχύτητα. Θα θίξω συνοπτικά ορισμένες θεματικές σε αυτή την προοπτική.

-Επιλογή ειδικών επιστημόνων βάσει του άρθρου 19 που αποτελούν κορυφαίας σημασίας στελέχη για την βελτίωση της δημόσιας διοίκησης σε κομβικούς τομείς. Προτείνεται σε πρώτο χρόνο να γίνεται βαθμολόγηση των τυπικών προσόντων των υποψηφίων που πληρούν τις τυπικές προϋποθέσεις της προκήρυξης σε πίνακες κατάταξης πριν την διενέργεια συνέντευξης (με βάση κριτήρια που θα θέτει ο νόμος ή η Ολομέλεια του ΑΣΕΠ και θα είναι γνωστά στους υποψηφίους πριν την υποβολή υποψηφιοτήτων (ενδεικτικά η σκέψη 6 της αποφάσεως 1065/2016 του Γ. Τμήματος του ΣτΕ). Και στην συνέχεια να πραγματοποιείται δομημένη συνέντευξη με βάση τις αυστηρές προδιαγραφές διαφάνειας, αμεροληψίας και αξιοκρατίας που θέτει η νομολογία του ΣτΕ (ενδεικτικά η σκέψη 6 της αποφάσεως 3673/2014 του Γ. Τμήματος του ΣτΕ) με ποσοστό επιρροής, θα πρότεινα στην τελική αξιολόγηση 20-25%.

-Προκηρύξεις. Στα πάγια μέρη των προκηρύξεων να ενσωματωθεί η εμπειρία του θεσμού από δυσλειτουργίες-αστοχίες. Η εμπειρία της Διεύθυνσης πλέον Νομικών Υποθέσεων, και των Μελών του ΑΣΕΠ που είναι υπεύθυνοι για τις εκθέσεις απόψεων, διδάσκει ότι χρειάζεται πολλή προσοχή στις διατάξεις προκήρυξης. Οι αποφάσεις του ΑΣΕΠ που καταπίπτουν δικαστικώς, συνήθως αναδέχονται τα νομικά προβλήματα των προκηρύξεων. Χρειάζεται εντατική συνεργασία των δύο αρμών (διεύθυνση προκηρύξεων και διεύθυνση νομικών υποθέσεων) του ΑΣΕΠ και σοβαρή επιστημονική δουλειά για την μη επανάληψη λαθών στις προκηρύξεις. Και επίσης, προτείνεται με επίταση όλες οι προκηρύξεις να ενσωματώνουν περίγραμμα θέσεων και μισθό. Οι ελλείψεις αυτές των προκηρύξεων δεν δείχνουν τον δέοντα σεβασμό στους υποψηφίους και πρέπει να διορθωθούν άμεσα.

Οι προκηρύξεις είναι το κεντρικό στοιχείο της αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ. Για αυτόν το λόγο πιστεύω, ότι αφού θα έχουν λάβει γνώση του προσχεδίου τους όλα τα Μέλη του ΑΣΕΠ, θα πρέπει όλες οι προκηρύξεις να συζητούνται και να επικυρώνονται από την Μείζονα Ολομέλεια.

-Να διατηρηθεί ως κόρην οφθαλμού και να γενικευτεί σε όλες τις κατηγορίες προσλήψεων ο διπλός αυτεπάγγελτος και κατ'ένσταση έλεγχος νομιμότητας του ΑΣΕΠ που έχει εξαρθεί από το ΣΤΕ (βλ. ενδεικτικά ΣΤΕ Γ. Τμήματος, 305/2016, σκέψη 4), και ο οποίος είναι θεσμική του κληρονομιά, κύριος λόγος της περιβολής του με αξιοπιστία και αποδοχή.

-Στελέχωση με νέο προσωπικό υψηλών προσόντων. Το Δημόσιο, ως ζωντανός και δυναμικός οργανισμός, πρέπει να αναζωογονείται συνεχώς με νέους επιστήμονες υψηλών εφοδίων που θα εκσυγχρονίζουν τον τρόπο λειτουργίας του και θα βελτιώνουν την ποιότητα των υπηρεσιών. Στις προκηρύξεις των προσλήψεων, που όπως τονίστηκε θα πρέπει να γίνονται αποκλειστικά και γρήγορα μέσω ΑΣΕΠ, θα προβλέπεται ειδικά το περίγραμμα της θέσης, οι όροι εργασίας, ο τόπος εργασίας και το ύψος της αμοιβής. Ειδικά δε το ίδιο το ΑΣΕΠ είναι απαραίτητο να στελεχωθεί με 30 ικανότατους νομικούς με ειδίκευση στο Δημόσιο Δίκαιο και 15 πτυχιούχους πληροφορικής.

-Ανακατανομή του προσωπικού. Το ΑΣΕΠ θα πρέπει να συνδράμει ενεργά στην ορθολογική ανακατανομή του προσωπικού στο Δημόσιο. Χρειάζεται η νομοθετική και πολιτική πρωτοβουλία να αναληφθεί, χωρίς βιασύνη αλλά με ταχύτητα, χρονοδιάγραμμα και δικαιosuγκριτική θεμελίωση. Είναι γιγάντιο αλλά απολύτως απαραίτητο το έργο της ορθολογικής, αξιοκρατικής και αμερόληπτης ανακατανομής του προσωπικού. Μεθοδολογική βάση για την ανακατανομή πρέπει να αποτελέσουν τρία κριτήρια: η εύρυθμη λειτουργία των δημοσίων φορέων αιχμής, η ακαδημαϊκή και επαγγελματική ειδίκευση και η ικανότητα και η ριζική ανασυγκρότηση της κοινωνικής διοίκησης και των ελεγκτικών μηχανισμών. Χρειαζόμαστε δραστική αναδόμηση - ισχυροποίηση της κοινωνικής δημόσιας διοίκησης με έμφαση στην ενεργοποίηση τελέσφορων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, δωρεάν σίτισης, στέγασης, ψυχολογικής υποστήριξης, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης των ακραία φτωχών και επανένταξης των ανέργων στην εργασία. Η κατάργηση δε δημοσίων υπηρεσιών χωρίς αντικείμενο πρέπει να συνδυαστεί νομοθετικά με τη σύσταση χρήσιμων κοινωνικών υπηρεσιών.

-Το ήδη υλοποιούμενο διακύβευμα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης – ηλεκτρονικής δημόσιας διοίκησης στο ΑΣΕΠ πρέπει να προχωρήσει σταθερά, σε πλήρη εναρμόνιση με τις απαιτήσεις της αρχής της νομιμότητας (τις

προδιαγραφές του διοικητικού δικαίου) αλλά και με κύρια προοπτική την επιτάχυνση.

-Το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών πρέπει να λειτουργήσει άμεσα. Είναι σημαντική θεσμική μεταρρύθμιση, η οποία είναι εν μέρει ανολοκλήρωτη. Είναι χρήσιμο εργαλείο ενόψει του στόχου της απολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης. Πιστεύω ότι οι συνθήκες είναι ώριμες ο αρμόδιος Υπουργός είτε να μην έχει διακριτική ευχέρεια επιλογής ενός εκ των τριών αξίων του ΕΣΕΔ (δηλαδή να επιλέγει πλήρως το ΕΣΕΔ) είτε η τελική λίστα να απαρτίζεται από 2 και όχι 3 πρόσωπα.

-Η ενεργότερη εμπλοκή του ΑΣΕΠ, τύπου ΑΣΔΥ στον προγραμματισμό των προσλήψεων και στο ζήτημα ποιες προσλήψεις και όχι μόνο στην διαδικασία, στο πώς των προσλήψεων. Είναι κρίσιμο να θεσπιστεί ρητά νομοθετικά το συντομότερο δυνατόν η προηγούμενη γνωμοδότηση της Ολομέλειας του ΑΣΕΠ επί κατατιθέμενων (νομοθετικών ή κανονιστικών) ρυθμίσεων στον τομέα των προσλήψεων και της δημόσιας διοίκησης γενικότερα. Είναι κρίσιμο επίσης να ρυθμιστεί νομοθετικά η κοινή Συνεδρίαση της Ολομέλειας του ΑΣΕΠ με τον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης, τον Υπουργό Εσωτερικών, τον Υπουργό Οικονομικών ενδεχομένως και με την συμμετοχή του Πρωθυπουργού και των επικεφαλής των Κοινοβουλευτικά εκπροσωπούμενων δημοκρατικών κομμάτων, τουλάχιστον 2 φορές τον χρόνο για θέματα Δημόσιας Διοίκησης. Αυτού του είδους η καινοτόμα συνεργασία θα μπορέσει να φέρει αποτελέσματα στον καλύτερο προγραμματισμό των προσλήψεων. Επίσης είναι χρήσιμο να γίνονται τουλάχιστον δυο φορές τον χρόνο συναντήσεις εργασίας της Ολομέλειας του ΑΣΕΠ με τον Συνήγορο του Πολίτη και τους Βοηθούς Συνηγόρους του Πολίτη.

Το ΑΣΕΠ, μαζί με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, την ίδρυση των ΚΕΠ, τον Συνήγορο του Πολίτη⁴, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔ)⁵ και την εφαρμογή της Διαύγειας⁶ αποτελούν τους έξι πυλώνες της, αναιμικής είναι η αλήθεια, βελτίωσης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης⁷ την τελευταία 25ετία.

4

Βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, ο Συνήγορος του Πολίτη, 2012 με περαιτέρω παραπομπές. Βλ. και www.synigoros.gr

5

Βλ. www.ekdd.gr.

6

Βλ. ν. 3861/2010 για το πρόγραμμα Διαύγεια.

7

Βλ. και Α. Μακρυδημήτρης, Υφαιίνοντας των ιστό της Πηνελόπης, 2013. Α. Μακρυδημήτρης, Σημεία για την συνταγματική αναθεώρηση, σε: Β. Τζέμος, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Συνταγματική Αναθεώρηση, 2015, σ. 151επ., Μ. Πραβίτα, Συνταγματική αναθεώρηση και Δημόσια Διοίκηση, σε: Β. Τζέμος, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Συνταγματική Αναθεώρηση, 2015, σ. 109επ.

Συμπερασματικά, είναι ώριμες οι συνθήκες, το ΑΣΕΠ να αναπτύξει γενικευμένα και χωρίς καταρχήν εξαιρέσεις την πυρηνική του τετράδυμη αρμοδιότητα α) κανονιστική (βάσει της έκδοσης των προκηρύξεων που θα περιλαμβάνουν και περίγραμμα θέσεων και αποδοχές) β) συγκρότησης επιτροπών διαγωνισμών γ) αποφασιστική βάσει του ισχύοντος δικαίου επί των προσλήψεων στο Δημόσιο και δ) ελεγκτική της νομιμότητας των προσλήψεων αυτών αρμοδιότητα. Όλες οι προσλήψεις λοιπόν στο ελληνικό Κράτος, χωρίς καμία εξαίρεση, να γίνονται από το ΑΣΕΠ, που πρέπει να ενισχυθεί σε προσωπικό και υποδομές. Οι δε επιτελικές θέσεις του Δημοσίου (π.χ. Διοικητές Οργανισμών) θα πρέπει να στελεχώνονται αποκλειστικά από την δεξαμενή του ισχύοντος μητρώου Επιτελικών Στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης που επίσης λειτουργεί στο ΑΣΕΠ. Ταυτόχρονα είναι σημαντικό να ομογενοποιηθούν όλες οι διαδικασίες προσλήψεων, σε απλά και αξιοκρατικά 3-5 μοντέλα, στον ίδιο ενιαίο νόμο, που θα είναι σύντομος και εύληπτος, όπως και να επιταχυνθούν οι διαδικασίες των προσλήψεων, χωρίς εκπτώσεις στην αντικειμενικότητα, την αξιοπιστία, την διαφάνεια, με ευρύτερη χρήση της ηλεκτρονικής διοίκησης. Η διεύρυνση και η εμβάθυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις στο Δημόσιο είναι δύσκολος, αλλά αναγκαίος και ρεαλιστικός στόχος.

Άρθρο 103 Σ

1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο.
2. Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου.
3. Οργανικές θέσεις ειδικού Επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους για την πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το προσωπικό που προσλαμβάνεται.
4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει.
5. Με νόμο μπορεί να εξαιρούνται από τη μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών.
6. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων έχουν εφαρμογή και στους υπαλλήλους της Βουλής, οι οποίοι κατά τα λοιπά διέπονται εξ ολοκλήρου από τον Κανονισμό της, καθώς και στους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.
- **7. Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με

προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. 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.

****8.** Νόμος ορίζει τους όρους, και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου.

****9.** Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του «Συνηγόρου του Πολίτη» που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή.