

## Η μονιμότητα ως αποδιοπομπαίος τράγος

Δημήτρης Σαρρής

### **Εισαγωγικά**

Τα άρθρα 103 και 104 του Συντάγματος είναι αυτά που ρυθμίζουν την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης. Σύμφωνα, ειδικότερα, με την παράγραφο 4 του άρθρου 103 «οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν».

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων είναι ένα νομικό status που τον τελευταίο καιρό βρέθηκε συχνά στην επικαιρότητα, κατά κανόνα ως δέκτης επικρίσεων. Θεωρήθηκε αδικαιολόγητο προνόμιο, το οποίο συντηρεί την αναποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ συνδέθηκε με την κακή συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι στον πολίτη, λόγω της απροκάλυπτης υιοθέτησης από μέρους των υπαλλήλων της λογικής του «ακλόνητου βολεμένου».

Για τις κακοδαιμονίες της Δημόσιας Διοίκησης δεν χρειάζεται να πούμε το παραμικρό. Ο καθένας με τη στοιχειώδη έστω πείρα από διοικητικές συναλλαγές, είναι σε θέση να παραθέσει περιστατικά που τεκμηριώνουν την κρίση ότι το Ελληνικό Κράτος διαθέτει έναν δυσκίνητο, αναποτελεσματικό, αναξιοκρατικό και αναχρονιστικό γραφειοκρατικό μηχανισμό διοικητικής δράσης. Βήματα προόδου έχουν σημειωθεί. Θεσπίστηκε ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, η διοικητική δράση «σκανάρεται» έντονα και σε έκταση από τα Διοικητικά Δικαστήρια (στο βαθμό που σχετικές διαφορές άγονται ενώπιόν τους), ιδρύθηκε το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με επικεφαλής το Γενικό Επιθεωρητή, προωθείται η μηχανοργάνωση των υπηρεσιών, καθιερώθηκαν αξιοκρατικές διαδικασίες πρόσληψης (ελεγχόμενες από το Α.Σ.Ε.Π.). Ωστόσο, τα βήματα αυτά δεν στάθηκαν ικανά να αντιστρέψουν τη δυσμενή εικόνα της Διοίκησης, ούτε εν τέλει να βελτιώσουν θεαματικά την αποτελεσματικότητά της. Επίσης, σε επίπεδο συμπεριφοράς - ιδιαίτερα από ένα παλιό, συμπαγές σώμα κομματικώς τοποθετημένων υπαλλήλων με εξουσιαστικά σύνδρομα - λίγα έχουν αλλάξει.

Για όλα τα παραπάνω, λοιπόν, κατηγορείται, μεταξύ άλλων, η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Το μοντέλο της ιδιωτικής επιχείρησης, το αυστηρά προσανατολισμένο στην παραγωγικότητα, με τους σφικτούς μηχανισμούς ελέγχου και την επιτηδευμένα ευγενική συμπεριφορά προς τους καταναλωτές των υπηρεσιών, δελεάζει. Οι θιασώτες της κατάργησης του υπαλληλικού αυτού κεκτημένου υποστηρίζουν ότι ένας υπάλληλος με ορατό το ενδεχόμενο απόλυσης ενώπιόν του και χωρίς την (πρακτική και ψυχολογική) οχύρωση της μονιμότητας θα είναι περισσότερο αποτελεσματικός και περισσότερο προσεκτικός στη συμπεριφορά του. Υποστηρίζουν, επίσης, ότι η εν λόγω κατάργηση θα επιτρέψει τη συρρίκνωση του κρατικού μηχανισμού σε ένα πιο ευέλικτο σχήμα. Επικαλούνται, τέλος, την αρχή της ισότητας, αντιπαραβάλλοντάς τα ισχύοντα στο δημόσιο τομέα με τα αντίστοιχα στον ιδιωτικό. Ας τα δούμε ένα ένα:

### **Γιατί μονιμότητα;**

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων θεσπίστηκε το πρώτον με το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1911, κατόπιν σχετικής εισήγησης του Έλευθερίου Βενιζέλου. Θεωρήθηκε μέτρο διασφάλισης αφενός της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των υπαλλήλων από υπαγορεύσεις της κυβερνητικής πλειοψηφίας και αφετέρου της συνέχειας της διοικητικής δράσης, η οποία κινδύνευε από τις ευκαιριακές, κομματικά υποκινούμενες, αλλαγές στο στελεχιακό δυναμικό της Διοίκησης.

### **Σήμερα;**

Ποιες από τις ανάγκες που υπαγόρευαν την καθιέρωση της αρχής της μονιμότητας υφίστανται και σήμερα, έτσι ώστε να κριθεί κατά πόσο συντρέχει λόγος κατάργησής της;

Αμφότερες, τολμώ να πω. Όπως αποδεικνύει σταθερά η πρακτική των εναλλασσόμενων στην εξουσία κομματικών παρατάξεων, η μέθοδος της εξαγοράς ψήφων ή εν γένει υποστήριξης, με αντάλλαγμα θέσεις στον κρατικό μηχανισμό, επιβιώνει διαχρονικά αλώβητη. Η απαίτηση των νεοελλήνων για άκοπο βόλεμα των ιδίων ή των τέκνων τους από τον τοπικό βουλευτή ή από τον «γνωστό» Υπουργό, παραμένει εθνική αξία. Στρατιές κομματοτραφών στελεχών, επίδοξων «καρεκλοκένταυρων», αναμένουν την «αξιοποίησή» τους και την ανταμοιβή της αφοσίωσής τους (άλλωστε ποιος άλλος είναι ο ρόλος των ...κομμάτων;). Στην Ελλάδα η Πολιτική, έχοντας κατά πολύ απεκδυθεί το ιδεολογικό της υπόβαθρο, παραμένει ένα οργανωμένο σύστημα αμοιβαίων εξυπηρετήσεων, χάριν της κοινωνικής επιβίωσης ή ανέλιξης των εμπλεκόμενων. Εξάλλου, η κεντρική εξουσία κινείται μονίμως οριακά από άποψη νομιμότητας. Είναι τόσο «νόμιμη», όσο να μην εμφανίζεται κραυγαλέα παράνομη (πολλές φορές ούτε και τόσο). Εξυπηρετεί τόσο το δημόσιο συμφέρον, όσο να μην καταρρεύσει το σύστημα που της δίνει νόημα. Κύριος στόχος: η διατήρηση της εξουσίας στην παράταξη. Παρεμπίπτων (όσο δεν διακυβεύεται ο κύριος): η επίλυση προβλημάτων και αυτό που καλείται «πρόοδος».

### ***Οι κίνδυνοι***

Ένας διοικητικός μηχανισμός χωρίς την ανεξαρτησία που του προσδίδει η μονιμότητα θα ήταν όπλο στα χέρια της κυβερνητικής πλειοψηφίας: Ένας στρατός πειθήνιων εκτελεστών της βούλησής της, χωρίς την ικανότητα και τη βούληση να αρθρώσει αντίλογο - αφενός γιατί θα αισθάνεται ότι η υπηρεσιακή τύχη του βρίσκεται στα χέρια της και αφετέρου γιατί θα της οφείλει την εφήμερη κρατικοδίαιτη ύπαρξή του.

Περαιτέρω, οι κομματικές αλλαγές θα σήμαιναν άρδην αλλαγή της στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης. Πέρα από την κοινωνική αναστάτωση που θα προκαλούνταν εξαιτίας αυτού, η διοικητική μηχανή κάθε τόσο θα παρέλυε, καθώς θα έπρεπε να ανασυνταχθεί με εντελώς νέο ανθρώπινο δυναμικό, σε πολλές περιπτώσεις άσχετο με το αντικείμενο που θα καλούνταν να διεκπεραιώσει (το βλέπουμε σε κάθε κυβερνητική αλλαγή στις ειδικές θέσεις που δεν καλύπτονται από τη μονιμότητα).

### ***Μα η άρση της νομιμότητας θα θεράπευε...***

Ας πάμε στα αντεπιχειρήματα: η άρση της μονιμότητας, υποστηρίζεται, θα προήγαγε την αποτελεσματικότητα της Διοίκησης και θα εδραίωνε το αίσθημα ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτά, όμως, προϋποθέτουν το να διατηρείται ως ενεργό ενδεχόμενο η απόλυση κάθε υπαλλήλου σε περίπτωση υπηρεσιακής ανεπάρκειάς του, έτσι ώστε η προοπτική αυτή να λειτουργεί γι' αυτόν ως κίνητρο/φόβητρο απόδοσης και καλής συμπεριφοράς προς το διοικούμενο. Ποιός εγγυάται ότι σε ένα σύστημα κομματικά δομημένης Διοίκησης θα λειτουργήσουν οι μηχανισμοί εκκαθάρισης των ανεπαρκών (μη μόνιμων πλέον) υπαλλήλων; Επίσης, οι διαδικασίες πειθαρχικού ελέγχου, με έσχατο μέτρο την απόλυση, υπάρχουν νομοθετημένες και σήμερα. Μόνιμοι δεν σημαίνει ανεξέλεγκτοι. Μόνιμοι δεν σημαίνει υπάλληλοι με εγγυημένη παραμονή στον κρατικό μηχανισμό ακόμη και σε περίπτωση ανεπάρκειας ή απαράδεκτης συμπεριφοράς. Το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων είναι πλήρες, προβλέπει κλιμακωτές κυρώσεις, έως και την οριστική απόλυση, και μπορεί να καλύψει ποικιλία παραπτωμάτων. Αυτό που λείπει είναι η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΒΟΥΛΗΣΗ για την αποτελεσματική εφαρμογή του, οι ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ διασφάλισης της εφαρμογής αυτής, ο ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ της διοικητικής δράσης με τρόπο καίριο, έγκαιρο και αποτελεσματικό. Πώς η άρση της μονιμότητας θα καλύψει τις ελλείψεις αυτές;

### ***«Το Α.Σ.Ε.Π. θα μας σώσει»***

Για όσους προσβλέπουν στο Α.Σ.Ε.Π. για την περίσωση του «αμόλυντου» κομματικά χαρακτήρα της Διοίκησης θα παραπέμψουμε στη διαφανόμενη σταδιακή απίσχναση της αρχής αυτής - με παρούσα ακόμη τη μονιμότητα, πόσο μάλλον μετά την κατάργησή της.

Όπως είπαμε, η κεντρική εξουσία αναζητά πεδία ανάπτυξης της λαϊκίστικης πολιτικής της, πεδία εξόφλησης «κομματικών γραμματίων» της. Ήδη, για τον λόγο αυτόν, παρακάμπτει τις αντικειμενικές διαδικασίες, ήδη νομοθετεί εξαιρέσεις, ήδη παραλείπει να στηρίζει το Α.Σ.Ε.Π. με ανθρώπινο δυναμικό και υποδομή, υποθάλποντας την εναντίον του κατακραυγή για καθυστερήσεις και αδικίες. Ποια κυβέρνηση θα αντισταθεί στον πειρασμό να αποδομήσει και να επαναδομήσει την εκτελεστική της μηχανή κατά το δοκούν; Ποιες είναι οι ενδείξεις που δικαιολογούν την αισιοδοξία ότι ο σεβασμός στην αξιοκρατία εδραιώθηκε τόσο ώστε να μας επιτρέπει ένα τέτοιο ρίσκο (όταν υπηρεσίες όπως το Σ.Δ.Ο.Ε. διαλύονται και μετονομάζονται μόνο και μόνο για να επανδρωθούν με κομματικά «έμπιστους»);

#### ***Αν όχι άρση τις νομιμότητας, τότε τι;***

Τα προβλήματα που αναφέρθηκαν (αναποτελεσματικότητα, ανευθυνότητα) δεν προϋποθέτουν άρση της νομιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Η σχετική πρόταση αποτελεί στην ουσία μια εκτονωτική, επιπόλαιη κραυγή αγανάκτησης των πολιτών, οι οποίοι αποδίδουν εκεί τις ευθύνες για την κακή Διοίκηση με την οποία έρχονται αντιμέτωποι. Αντ' αυτού θα έπρεπε να επιδιώκουν:

- Ουσιαστική ενεργοποίηση των πειθαρχικών διαδικασιών των δημοσίων υπαλλήλων - διαφάνεια του ελέγχου αυτού - ευχερή κίνησή του με πρωτοβουλία πολιτών (χωρίς, ωστόσο, να εκτίθεται ο υπάλληλος σε άσκοπες πειθαρχικές διώξεις - επομένως με ένα φιλτράρισμα από αρμόδιο ανεξάρτητο όργανο).
- Ενίσχυση των θεσμών ανεξάρτητου ελέγχου της διοικητικής δράσης (ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και ιδίως Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης).
- Σαφές και αντικειμενικό σύστημα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, βάσει του οποίου θα πραγματοποιούνται οι προαγωγές - να γίνει η προαγωγή κίνητρο απόδοσης και όχι προεξοφλημένο ζήτημα συμπλήρωσης χρόνων υπηρεσίας.
- Αυστηρό έλεγχο στις προσλήψεις από το Α.Σ.Ε.Π. - πάταξη του νεποτισμού - αντικειμενικά κριτήρια για την τοποθέτηση σε ειδικές (εκτός Α.Σ.Ε.Π.) θέσεις.
- Ενίσχυση των Διοικητικών Δικαστηρίων με έμπυχο δυναμικό και με τη θεσμική δυνατότητα διοικητικού κολασμού των πειθαρχικών παραβάσεων που εντοπίζουν.

#### ***Και ο τεράστιος αριθμός των υπαλλήλων;***

Όσον αφορά στην υποτιθέμενη συρρίκνωση του διογκωμένου κρατικού μηχανισμού ύστερα από την περιώνυμη άρση της νομιμότητας, πρέπει να πούμε ότι η διογκωση αυτή είναι αποτέλεσμα των ανωτέρω στρεβλώσεων του πολιτικού μας συστήματος και όχι της νομιμότητας. Μη αναγκαίες προσλήψεις, που θα εξοφλούν κομματικές δεσμεύσεις, μπορεί να γίνουν και με τη μορφή σχέσεων ιδιωτικού δικαίου (γίνονται ήδη).

#### ***Δεν πλήττεται η αρχή της ισότητας;***

Τέλος, η αρχή της ισότητας συνεπάγεται την όμοια μεταχείριση όμοιων καταστάσεων αλλά και την ανόμοια μεταχείριση των ανόμοιων. Η αυθαίρετη εξίσωση διαφορετικών στη βάση τους περιπτώσεων πλήττει την αρχή αυτή. Οι δημόσιοι υπάλληλοι, ενόψει των ανωτέρω αλλά και ενόψει της λειτουργηματικής φύσης της απασχόλησής τους, δεν είναι στην ίδια θέση με τους ιδιωτικούς υπαλλήλους. Ένας δάσκαλος, ένας εφοριακός, ένας δικαστικός υπάλληλος απασχολούνται στη διαδικασία υλοποίησης του δημοσίου συμφέροντος, οι δε πράξεις του προάγουν ή περιορίζουν θεμιτά τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών. Ένας υπάλληλος ιδιωτικής επιχείρησης απασχολείται στην επιδίωξη κερδοφορίας. Το νομικό status τους δεν μπορεί να είναι το ίδιο, όσο η αποστολή των πρώτων είναι πιο ευαίσθητη και απαιτεί αυξημένες εγγυήσεις.

#### ***Συμπέρασμα***

Η νομιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων δεν ευθύνεται για τη δυσλειτουργία της κρατικής μηχανής - οι σχετικές ευθύνες ανήκουν αλλού. Τα άρθρα 103 και 104 δεν χρήζουν επί του

παρόντος αναθεώρησης ως προς την πρόβλεψη αυτή, θα μπορούσαν ωστόσο να περιλάβουν μέτρα ενίσχυσης του πειθαρχικού ελέγχου των δημοσίων υπαλλήλων και διαδικασίες αξιολόγησης της απόδοσής τους. Επίσης, θα μπορούσαν να ενσωματώσουν ρυθμίσεις που θα ενδυνάμωναν τη θέση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών με αντικείμενο τον έλεγχο των προσλήψεων και τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, με τρόπο που δεν θα καταλείπονται εξαιρέσεις. Έλεγχος-διαφάνεια, ταχύτητα, αξιοκρατία είναι οι συνιστώσες για μια πετυχημένη Διοίκηση. Η εκβιασμένη άρση της μονιμότητας όχι μόνο δεν είναι πανάκεια, αλλά αμφιβάλλω αν είναι καν θεραπεία. Αντιθέτως, την ύπαρξη του εν λόγω θεσμού θα καταστήσουν ΠΕΡΙΤΤΗ - οπότε και η κατάργησή του θα είναι ασφαλής - η πλήρης επικράτηση της αξιοκρατίας, η εδραίωση του ανεξάρτητου ελέγχου της Διοίκησης και η πλήρης στεγανοποίηση της διαδικασίας των προσλήψεων από κομματικές επιρροές, παράμετροι οι οποίες απαιτούν προϋούσα πολιτική και κοινωνική ωριμότητα. Ως τότε, «ανώριμες» πολιτείες απαιτούν «ανώριμους» θεσμούς.

*\* Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα ([info@civilitas.gr](mailto:info@civilitas.gr))*