



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά τη συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, διαρθρώνεται σε τρία (3) Κεφάλαια και σαράντα ένα άρθρα (41) άρθρα.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' (άρθρα 1-19) προτείνεται η εισαγωγή Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας για τους υπαλλήλους που υπηρετούν σε υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών, των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και των ν.π.δ.δ., καθώς και των ν.π.ι.δ. που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, μέσω μετάταξης ή απόσπασης. Κατά την αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το νομοσχέδιο, βασική καινοτομία του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας είναι «ο αμιγώς εθελούσιος χαρακτήρας της κινητικότητας και ειδικότερα η δυνατότητα κάθε υπαλλήλου να έχει πρόσβαση στο σύνολο των προς κάλυψη θέσεων, βάσει ενιαίων κανόνων αναφορικά με τους όρους, τις προϋποθέσεις και εν γένει τις ακολουθούμενες διαδικασίες».

Ειδικότερα, καθιερώνεται Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας, για τους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους, μόνιμους και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, από μια δημόσια υπηρεσία σε άλλη, με μετάταξη ή

απόσπαση, προσδιορίζονται οι αρχές που διέπουν το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας, και ορίζεται ότι η μετακίνηση διενεργείται, κυρίως, ως μετάταξη σε κενή οργανική θέση κλάδου / ειδικότητας της ίδιας ή ανώτερης κατηγορίας / εκπαιδευτικής βαθμίδας, για την οποία ο υπάλληλος έχει τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα (άρθρα 1 και 2). Περαιτέρω, καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας και οι προϋποθέσεις συμμετοχής των φορέων, ως υπηρεσιών υποδοχής, και των ενδιαφερομένων υπαλλήλων (άρθρα 3 και 4), συνιστάται στο Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης επταμελής Κεντρική Επιτροπή Κινητικότητας, η οποία επιβλέπει και συντονίζει την εφαρμογή του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (άρθρο 5), καθορίζεται αναλυτικώς η διαδικασία του προγράμματος κινητικότητας, το οποίο διενεργείται σε τρεις κύκλους κατ' έτος (άρθρο 6), καθώς και της αξιολόγησης υποψηφίων από την υπηρεσία υποδοχής (άρθρο 7), καθορίζονται ειδικότερες διαδικασίες μετάταξης και απόσπασης σε υπηρεσίες απομακρυσμένων – παραμεθόριων και ορεινών – νησιωτικών Ο.Τ.Α. α' βαθμού (άρθρο 8), ενδοϋπουργικής κινητικότητας (άρθρο 9), αμοιβαίας μετάταξης και συνυπηρέτησης (άρθρα 10 και 11), και τροποποιούνται οι σχετικές με τις αποσπάσεις και μετατάξεις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007), προκειμένου να εναρμονισθούν με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (άρθρα 12 -14). Εν συνεχεία, δημιουργείται, σε βάση δεδομένων, Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο τηρείται σε κεντρικό ιστότοπο, που περιλαμβάνει όλες τις οργανικές μονάδες των φορέων οι οποίοι υπάγονται στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας, τους υπηρετούντες σε κάθε οργανική μονάδα υπαλλήλους και τα αντίστοιχα περιγράμματα θέσεων εργασίας (άρθρο 16), ορίζεται ότι το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από τη λήξη της προθεσμίας των τεσσάρων (4) μηνών, που προβλέπεται στο άρθρο 15 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007) και στο άρθρο 22 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων (ν. 3584/2007), έως την κατάρτιση της υπαλληλικής σχέσης, συνυπολογίζεται στο χρονικό διάστημα της οκταετίας για τη μετάταξη των περιλαμβανομένων σε πίνακες διοριστέων του Α.Σ.Ε.Π. ή των φορέων του άρθρου 14 του ν. 2190/1994 που εκδόθηκαν μετά την 1.1.2009 (άρθρο 17), τίθενται οι αναγκαίες, μεταβατικής ισχύος, διατάξεις για την εφαρμογή του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας (άρθρο 18) και προβλέπεται η κατάργηση κάθε γενικής ή ειδικής ρύθμισης που είναι αντίθετη στους όρους, τις προϋποθέσεις και διαδικασίες του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας, υπό τις τιθέμενες εξαιρέσεις (άρθρο 19).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β´ (άρθρα 20-23) καθορίζονται, ιδίως, έργα, δραστηριότητες και ιδιότητες, ασυμβίβαστες προς την κατοχή των θέσεων Διοικητικού και Αναπληρωτή Διοικητικού Γραμματέα Υπουργείου, Τομεακού και Ειδικού Τομεακού Γραμματέα Γενικής και Ειδικής Γραμματείας, και Προέδρου, Αντιπροέδρου, Διοικητή, Αναπληρωτή Διοικητή, Υποδιοικητή και εν γένει επικεφαλής Ν.Π.Δ.Δ. και Ν.Π.Ι.Δ. (βλ. άρθρα 6 παρ. 1,2 και 8 παρ.1 του ν. 4369/2016). Εισάγονται, επίσης, περιπτώσεις κατά τις οποίες συντρέχει σύγκρουση συμφερόντων, για τα πρόσωπα που κατέχουν τις εν λόγω θέσεις, κατά την άσκηση των σχετικών καθηκόντων τους, όπως επίσης και οι αντίστοιχες κυρώσεις.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ´ (άρθρα 24-41) ρυθμίζονται άλλα ζητήματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Μεταξύ άλλων, ανακαθορίζεται η διαδικασία ηλεκτρονικής έκδοσης και διακίνησης διοικητικών πράξεων και εγγράφων στον δημόσιο τομέα (άρθρο 24), αναπροσδιορίζονται τα ποσοστά ειδικών κατηγοριών προσωπικού (ομογενών, πολυτέκνων, τριτέκνων, κ.ά.) και προστίθενται νέες κατηγορίες (άτομα με αναπηρία ορισμένου ποσοστού και εξαιτίας ορισμένης πάθησης) στο σύστημα προσλήψεων τακτικού προσωπικού και προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε φορείς του δημόσιου τομέα (άρθρο 25), ανακαθορίζεται η διαδικασία ελέγχου της γνησιότητας που υποβάλλει κάθε υποψήφιος προς διορισμό σε θέσεις του δημόσιου τομέα (άρθρο 26), και αναγνωρίζεται, για τη βαθμολογική και μισθολογική εξέλιξή τους, στους επιλαχόντες του πανελλήνιου γραπτού διαγωνισμού του ΑΣΕΠ έτους 1995, οι οποίοι διορίστηκαν κατ' εφαρμογή του άρθρου 20 παρ. 22 του ν. 2738/1999, το χρονικό διάστημα από 1.1.1997 ή από την ημερομηνία διορισμού στον ίδιο φορέα επιτυχόντος στον εν λόγω διαγωνισμό, έως την ημερομηνία διορισμού τους (άρθρο 28). Τροποποιούνται, επίσης, διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007). Στο πλαίσιο αυτό, μεταξύ άλλων, ορίζεται ως χρονικό σημείο κατά το οποίο πρέπει να έχουν εκπληρωθεί οι στρατιωτικές υποχρεώσεις, ο χρόνος διορισμού του υπαλλήλου (σε αντίθεση με τα υπόλοιπα κωλύματα διορισμού, τα οποία απαιτείται να μην συντρέχουν τόσο κατά τον χρόνο λήξης της προθεσμίας υποβολής αιτήσεων συμμετοχής σε διαδικασία πρόσληψης όσο και κατά τον χρόνο του διορισμού) (άρθρο 29), και εισάγεται, ως ρητή διάταξη του Κώδικα, δικαίωμα των υπαλλήλων με ανήλικα τέκνα να λαμβάνουν άδεια μετ' αποδοχών έως τέσσερις (4) εργάσιμες ημέρες κατ' έτος, σε περίπτωση ασθένειας τέκνου τους (άρθρο

31). Εισάγεται, επίσης, η υποχρέωση των αρμόδιων οργάνων για τον διορισμό ή την πρόσληψη προσωπικού στο Δημόσιο, να προβαίνουν στη δημοσίευση των αντίστοιχων ατομικών πράξεων εντός προθεσμίας «τριών (3) μηνών από τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της απόφασης κατανομής» (άρθρο 32). Μετατίθεται, για το ακαδημαϊκό έτος 2017-2018, η εγγραφή των επιτυχόντων στις εξετάσεις εισαγωγής ιδιωτών στη Σχολή Αστυφυλάκων και στη Σχολή Αξιωματικών της Ελληνικής Αστυνομίας κατά το ακαδημαϊκό έτος 2015-2016, καθώς και όσων επιτύχουν στις ανωτέρω εξετάσεις κατά το ακαδημαϊκό έτος 2016-2017 (άρθρο 33), προβλέπεται η μετάταξη υπαλλήλων κατηγορίας ΔΕ ειδικότητας εκπαιδευτικών - εμπειροτεχνιτών του Ο.Α.Ε.Δ. οι οποίοι εξαιρέθηκαν από τη διαθεσιμότητα (άρθρο 90 του ν. 4172/2013) και μετατάχθηκαν σε θέσεις κλάδου ΥΕ Βοηθητικού Προσωπικού, σε ειδικώς συνιστώμενες θέσεις της κατηγορίας και ειδικότητας που κατείχαν πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 4172/2013 (άρθρο 34). Καθορίζεται, επίσης, ως μεταβατική διάταξη, ο χρόνος έναρξης ισχύος των πινάκων προακτών, κατά την πρώτη εφαρμογή του συστήματος προαγωγών των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα (άρθρο 35), εισάγεται η δυνατότητα περί πρόσληψης στην «Κοινωνία της Πληροφορίας Α.Ε.», ειδικού επιστημονικού προσωπικού με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (τριών ετών), οι οποίες μπορεί να ανανεώνονται μία μόνο φορά (άρθρο 38), καθώς και περί μετάταξης του προσωπικού που απασχολείται στην «Ηλεκτρομηχανική Κύμης Ε.Π.Ε.» σε υφιστάμενες κενές ή, σε περίπτωση που δεν υπάρχουν, σε συνιστώμενες θέσεις σε υπηρεσίες του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών, των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, των Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και των Ν.Π.Ι.Δ., «εφόσον υπάρχουν υπηρεσιακές ανάγκες στους φορείς αυτούς» (άρθρο 40).

Τέλος, με το άρθρο 41 καθορίζεται η έναρξη ισχύος του υπό ψήφιση νομοσχεδίου.

Β. Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι, υπό το ισχύον νομικό καθεστώς, μετά την τοποθέτηση του υπαλλήλου σε δημόσια αρχή και σε ορισμένη υπηρεσιακή θέση – τοποθέτηση σε συγκεκριμένη υπηρεσιακή μονάδα γίνεται με τον διορισμό ή τη μετάταξη – είναι δυνατή η μεταβολή τόσο της δημόσιας αρχής όσο και της υπηρεσιακής θέσης μέσα στη δημόσια αρχή στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος. Και στις δύο περιπτώσεις, η μεταβολή γίνεται για την πλήρωση κενής υπηρεσιακής θέσης μέσα στη δημόσια αρχή, στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος. Η μεταβολή της δημόσιας αρχής ονομάζεται μετάθε-

ση και συντελείται διά της τοποθέτησης του υπαλλήλου σε κενή οργανική θέση του ίδιου κλάδου και βαθμού με αυτήν την οποία κατείχε, σε άλλη δημόσια αρχή, η δε μεταβολή της θέσης του υπαλλήλου μέσα στη δημόσια αρχή λέγεται μετακίνηση (βλ. ενδεικτικώς, μεταξύ άλλων, Επ. Σπηλιωτόπουλο - Χ. Χρυσανθάκη, Βασικοί θεσμοί δημοσιούπαλληλικού δικαίου, 2006, σελ. 107 επ). Η μετάθεση (άρθρο 67 του Υπαλληλικού Κώδικα) αποτελεί ιδιαίτερος σοβαρή μεταβολή της υπηρεσιακής κατάστασης του υπαλλήλου, καθώς, μολονότι δεν αποκλείεται να γίνεται σε αρχή που εδρεύει στην ίδια πόλη, συνήθως γίνεται από κεντρική υπηρεσία σε περιφερειακή, και αντιστρόφως, ή από μία περιφερειακή υπηρεσία σε μία άλλη, με αποτέλεσμα να επιφέρει οπωσδήποτε μεταβολή της έδρας του υπαλλήλου, δηλαδή του τόπου όπου υπηρετεί. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η μετάθεση διακρίνεται από λιγότερο σοβαρές μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασής του υπαλλήλου, όπως η μετακίνηση, δηλαδή η μεταβολή της θέσης του μέσα στην ίδια δημόσια αρχή (άρθρο 66 του Υπαλληλικού Κώδικα), ή η απόσπαση (άρθρο 68 του Υπαλληλικού Κώδικα), δηλαδή η προσωρινή μόνον απομάκρυνσή του από την υπηρεσιακή του μονάδα, στην οποία ανήκει η οργανική θέση που κατέχει και στην οποία έχει τοποθετηθεί, και η ανάθεση σε αυτόν καθηκόντων σε άλλη υπηρεσιακή μονάδα.

Εξ άλλου, με τη μετάταξη πραγματοποιείται μεταβολή της ειδικότερης ή της γενικότερης κατηγορίας, στην οποία ανήκει ο υπάλληλος. Η μετάταξη αναλύεται σε δύο ιδιαίτερες πράξεις, δηλαδή σε απόλυση του υπαλλήλου από την οργανική θέση που κατέχει και στον διορισμό του σε άλλη οργανική θέση. Επειδή, όμως, η μεταβολή αυτή γίνεται χωρίς διακοπή της υπαλληλικής σχέσης, η προϋπηρεσία του υπαλλήλου στην προηγούμενη θέση υπολογίζεται για την υπηρεσιακή κατάστασή του. Η μετάταξη μπορεί να γίνει: α) από κλάδο σε κλάδο της ίδιας κατηγορίας (άρθρο 69 του Υπαλληλικού Κώδικα), β) από κατηγορία σε ανώτερη κατηγορία του ίδιου κλάδου (άρθρο 70 του Υπαλληλικού Κώδικα), και γ) από κατηγορία σε ανώτερη κατηγορία και άλλο κλάδο (άρθρα 70 και 71 παρ. 1 του Υπαλληλικού Κώδικα).

Εν προκειμένω, σημειώνεται ότι το Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας για τους υπαλλήλους που υπηρετούν σε υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών, των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και των ν.π.δ.δ., καθώς και των ν.π.ι.δ. που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση, λειτουργεί μέσω μετάταξης ή απόσπασης, οι δε θεσμοί της μετάθεσης και της μετακίνησης των υπαλλήλων (άρθρα 67 και 66 του Υπαλληλικού Κώδικα) διατηρούν την αυτοτέλειά τους.

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 3

Συμφώνως προς το άρθρο 3 παρ. 1 του νομοσχεδίου, στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας «υπάγονται οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι, μόνιμοι και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, που υπηρετούν σε υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές, του Δημοσίου, των Ανεξάρτητων Αρχών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α΄ και β΄ βαθμού και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), καθώς και των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), εφόσον ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση όπως εκάστοτε οριοθετείται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης». Εξαιρέση από την υπαγωγή στο ΕΣΚ εισάγεται, συμφώνως προς την παρ. 4 του νομοσχεδίου, για τους «δικαστικο[ύς] υπαλλήλο[υς], [τους] υπαλλήλο[υς] των Καταστημάτων Κράτησης και του Ιδρύματος Αγωγής Αρρένων Βόλου και [τους] υπαλλήλο[υς] όλων των κλάδων των νοσηλευτικών ιδρυμάτων του ΕΣΥ και του ΕΚΑΒ (...)».

Επισημαίνεται, εν προκειμένω, ότι, κατ' αναφορά προς τους υπαλλήλους της Βουλής των Ελλήνων, ορθώς οι ως άνω προτεινόμενες διατάξεις δεν περιλαμβάνουν σχετική ρύθμιση.

Συμφώνως προς το άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος, η Βουλή των Ελλήνων «ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό, που ψηφίζεται από την Ολομέλεια κατά το άρθρο 76 και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Η αυτονομία της Βουλής εκδηλώνεται με την αρμοδιότητά της να θεσπίζει, να τροποποιεί, να συμπληρώνει και να ερμηνεύει αυθεντικώς τον Κανονισμό της, χωρίς τη σύμπραξη της εκτελεστικής εξουσίας. Ζητήματα, επομένως, για τα οποία το Σύνταγμα θεσπίζει αποκλειστική αρμοδιότητα του Κανονισμού της Βουλής, δεν μπορούν να ρυθμισθούν με νόμο, όπως και, αντιστρόφως, ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα θεσπίζει αποκλειστική αρμοδιότητα του νόμου, δεν μπορεί να ρυθμίσει ο Κανονισμός της Βουλής. Στην ελληνική έννομη τάξη, δηλαδή, το πεδίο εφαρμογής του τυπικού νόμου και αυτό του Κανονισμού της Βουλής δεν τέμνονται, αλλά οριοθετούνται από το Σύνταγμα (βλ. Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 2014, σελ. 240-241, Φ. Σπυρόπουλο, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, 2006, σελ. 105, Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σελ. 185, Αθ. Ράϊκο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι, τεύχ. Α΄, 2009, σελ. 212-215).

Εξ άλλου, ειδικώς στην ως άνω ρύθμιση περί καθορισμού του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Συστήματος Κινητικότητας κατ' αναφορά προς τη Γενική Κυβέρνηση, η Βουλή δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να ενταχθεί.

Και τούτο, διότι, αφ' ενός, συμφώνως προς το άρθρο 120 παρ. 11 του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Κοινοβουλευτικό), «[η] Βουλή απολαύει πλήρους αυτονομίας κατά το άρθρο 65 παράγραφος 1 του Συντάγματος ως προς την εν γένει λειτουργία της και δεν εντάσσεται στη “Γενική Κυβέρνηση”. Για λόγους διαφάνειας και στατιστικής ταξινόμησης, αναρτά στοιχεία, μέσω της διαδικτυακής της πύλης, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων και τον ισολογισμό – απολογισμό της», αφ' ετέρου, συμφώνως προς το άρθρο 14 παρ. 1 περίπτ. στ' εδάφ. β' του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις»), αποκλειστικώς και μόνον «[γ]ια λόγους στατιστικής ταξινόμησης, η Βουλή των Ελλήνων περιλαμβάνεται και αυτή στην Κεντρική Διοίκηση, σύμφωνα με τον Κανονισμό της, ως προς τον προϋπολογισμό εξόδων και τον ισολογισμό-απολογισμό αυτής».

Υπό το φως των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι ζητήματα σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση και, ειδικότερα, την κινητικότητα του προσωπικού της Βουλής δύνανται να ρυθμίζονται αποκλειστικώς από τον Κανονισμό της Βουλής.

2. Επί του άρθρου 7 παρ. 3

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι, «[γ]ια την πληρέστερη αξιολόγηση των υποψηφίων για τις προκηρυσσόμενες θέσεις κλάδων/ειδικοτήτων ΠΕ και ΤΕ κατηγοριών διενεργείται συνέντευξη μεταξύ των τριών (3) επικρατέστερων. Συνέντευξη δύνανται να διενεργείται και για θέσεις κλάδων/ειδικοτήτων ΔΕ και ΥΕ κατηγοριών. Το πρακτικό επιλογής είναι ειδικά αιτιολογημένο, περιλαμβάνει συγκριτική αξιολόγηση των υποψηφίων και εισήγηση για τον υποψήφιο που πληροί τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα για την προκηρυσσόμενη θέση, καθώς και καθορισμό τουλάχιστον τριών (3) επιλαχόντων, εφόσον υπάρχουν».

Σημειώνεται ότι η αξιολόγηση των υποψηφίων επιβάλλεται να γίνεται με μεθόδους και διαδικασίες τέτοιες ώστε να εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις αμερόληπτης κρίσης και η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των σχετικών πράξεων των διοικητικών οργάνων. Στις μεθόδους αυτές περιλαμβάνεται και η προφορική συνέντευξη προκειμένου περί της αξιολόγησης προσόντων, για τα οποία, λόγω της φύσης τους, δεν είναι πρόσφορη η εξέταση με άλλους τρόπους, που παρέχουν ασφαλέστερα εχέγγυα αντικειμενικής κρίσης, όπως η γραπτή εξέταση ή η προφορική εξέταση σε συγκεκριμένη, οριζόμε-

νη εκ των προτέρων, ύλη, ή η λήψη υπόψη αντικειμενικών κριτηρίων, και για τα οποία, ως εκ τούτου, η προφορική συνέντευξη παρίσταται ως ο καταλληλότερος τρόπος επιλογής. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, «η προφορική συνέντευξη πρέπει να διεξάγεται με συνθήκες που να εξασφαλίζουν αφ' ενός τη διαφάνεια και αφ' ετέρου τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της κρίσης των διοικητικών οργάνων» [πρβλ. ΣτΕ (Πρ) 281/2005, ΔΦΝ, 2006, σελ. 15 επ., ΔΕφΑθ 381/2007]. Για την προβληματική, εν γένει, της προφορικής συνέντευξης, ιδίως εν σχέσει προς το σύστημα προσλήψεων, βλ. ενδεικτικώς, Ηβ. Μαυρομούστακου, Η προφορική συνέντευξη στο σύστημα προσλήψεων του δημόσιου τομέα: η σχετικοποίηση των αντικειμενικών κριτηρίων, Εφημ-ΔΔ, 2006, σελ. 260, Β. Καράκωστα, Αξιοκρατία στις προσλήψεις προσωπικού και προφορική συνέντευξη, ΔτΑ, 2006, σελ. 337.

Εξ άλλου, όπως παγίως έχει κριθεί στις περιπτώσεις προαγωγικής εξέλιξης σε θέσεις του Δημοσίου, (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 1075/2013, 3514/2013, 559/2013, 148, 149/2011 7μ., ΟλΣτΕ 3052, 3058/2009), το πρακτικό της συνέντευξης «ουσιώδης τύπος της διαδικασίας (...) επιβάλλεται ως εγγύηση τήρησης των συνταγματικών αρχών της ισότητας και της αξιοκρατίας και, ειδικότερα, της ελεύθερης πρόσβασης και σταδιοδρομίας κάθε Έλληνα πολίτη στις δημόσιες θέσεις κατά το λόγο της προσωπικής του αξίας και ικανότητας (άρθρο 4 παρ. 1 και 4 και άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος), της διαφάνειας (άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος), που κατά την έννοιά της, καταλαμβάνει όχι μόνο τη διαδικασία εισόδου στο υπαλληλικό σώμα αλλά και, περαιτέρω, εν γένει τις διαδικασίες εξέλιξης (προαγωγής και ανάθεσης καθηκόντων) των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) (...) Στο εν λόγω πρακτικό πρέπει να αναφέρεται, έστω συνοπτικά, το περιεχόμενο της συνέντευξης με μνεία των ερωτήσεων που υπέβαλαν τα μέλη του Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου και των απαντήσεων που δόθηκαν από τους υποψήφιους. Περαιτέρω δε, πρέπει να εκφέρεται εξατομικευμένη για κάθε υποψήφιο κρίση από τα μέλη του Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου ως προς την αξιολόγηση της παρουσίας του (...). Με την σύνταξη πρακτικού συνέντευξης των υποψηφίων, υπό το προεκτεθέν περιεχόμενο, αφενός εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις αμερόληπτης και αξιοκρατικής κρίσης και αφετέρου καθίσταται γνωστή στους υποψήφιους και ελέγξιμη από τον ακυρωτικό δικαστή, ενόψει του κατά το άρθρο 20 παρ.1 του Συντάγματος δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας και του άρθρου 95 παρ.1 εδ. α' του Συντάγματος περί κατοχυρώσεως της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η αξιολό-

γηση των υποψηφίων από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο κατά τη διαδικασία της συνέντευξης (...)» [βλ. και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 22.2.2016 επί του νομοσχεδίου (πλέον ν. 4369/2016) «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, Συστήματα Αξιολόγησης, Προαγωγών και Επιλογής Προϊσταμένων (Διαφάνεια - Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις»].

3. Επί του άρθρου 8 παρ. 3 και 4

Με την παρ. 3 του άρθρου 8 ορίζεται ότι, για τους υπάλληλους που μετατάσσονται σε υπηρεσίες απομακρυσμένων - παραμεθόριων καθώς και σε ορεινούς-νησιωτικούς ΟΤΑ α΄ βαθμού «και παραμένουν για τρία (3) τουλάχιστον έτη, ο απαιτούμενος χρόνος για τη βαθμολογική προαγωγή μειώνεται κατά δύο (2) έτη. Αντίστοιχα, για τους υπαλλήλους που αποσπώνται και παραμένουν για δύο (2) τουλάχιστον έτη συνεχώς, ο απαιτούμενος χρόνος για τη βαθμολογική προαγωγή τους μειώνεται κατά ένα (1) έτος», ο δε «μέγιστος χρόνος απόσπασης ή μετατάξης που δύναται να συνυπολογιστεί για τη βαθμολογική προώθηση του υπαλλήλου στη διάρκεια της συνολικής υπηρεσίας του είναι έξι (6) έτη.

Εξ άλλου, κατά την παρ. 4, «[υ]πάλληλοι που έχουν αποσπαστεί για δύο (2) έτη συνεχώς σε υπηρεσία της παραγράφου 1 δύναται κατά τη λήξη της απόσπασης να μεταταγούν κατά προτεραιότητα κατόπιν αίτησής τους σε κενή θέση κλάδου της ίδιας υπηρεσίας», υπό τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις.

Επισημαίνεται ότι στη διάταξη του άρθρου 101 παρ. 4 του Συντάγματος γίνεται ειδική αναφορά στις ιδιαίτερες συνθήκες των ορεινών και νησιωτικών περιοχών, τις οποίες ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικώς, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τους, στο δε εδάφιο β΄ της παρ. 1 του άρθρου 106 του Συντάγματος ορίζεται ότι το Κράτος λαμβάνει, μεταξύ άλλων, τα επιβαλλόμενα μέτρα για την προαγωγή «ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών».

Στο πλαίσιο αυτό, έχει κριθεί, συναφώς, ότι η αρχή της αξιοκρατίας, η οποία απορρέει από το άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος, «υπαγορεύει όπως η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα γίνεται με κριτήρια που συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων για την κατάληψή τους. Είναι όμως συνταγματικώς επιτρεπτή η θέσπιση ευεργετικών διατάξεων υπέρ των μονίμων κατοίκων και δημοτών δήμων και κοινοτήτων στους οποίους αφορούν οι προς πλήρωση θέσεις, εφόσον συ-

ντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος για την παραμονή τους στον τόπο της κατοικίας τους, τέτοιοι δε λόγοι συντρέχουν, ενόψει και της προπαρατεθείσας διάταξης του άρθρου 106 παρ. 1 του Συντάγματος, που αποσκοπεί στην ανάπτυξη, μεταξύ άλλων, των παραμεθωρίων περιοχών της χώρας» (βλ., σχετικώς, ΣτΕ 3584/2013).

4. Επί του άρθρου 12 σε συνδ. προς το άρθρο 19 παρ. 1

Με τις διατάξεις του προτεινόμενου άρθρου 12 τροποποιείται το άρθρο 68 υπό τον τίτλο «Απόσπαση» του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007). Μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι «η απόσπαση υπαλλήλων δημοσίων υπηρεσιών κάθε μορφής ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου σε υπηρεσία άλλου Υπουργείου ή σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή σε ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού ή σε Ν.Π.Ι.Δ.» επιτρέπεται υπό «τις προβλεπόμενες διαδικασίες στο ΕΣΚ». Ορίζεται δε ότι «[δ]ιατηρούνται σε ισχύ μόνο οι ειδικές διατάξεις που προβλέπεται ρητά ότι εξαιρούνται από το ΕΣΚ».

Συμφώνως, εξ άλλου, προς το άρθρο 19 παρ. 1 του νομοσχεδίου, «[κ]άθε γενική ή ειδική διάταξη για τη διενέργεια απόσπασης ή μετάταξης που αντίκειται στις διαδικασίες, τους όρους και τις προϋποθέσεις που θέτει το ΕΣΚ καταργείται», με εξαίρεση ειδικές διατάξεις για τις αποσπάσεις σε ορισμένους φορείς, ειδικά κατονομαζόμενους. Στους φορείς αυτούς δεν περιλαμβάνεται η Βουλή των Ελλήνων.

Εν προκειμένω, ισχύουν αναλόγως οι επισημάνσεις της Παρατήρησης επί του άρθρου 3 του υπό ψήφιση νομοσχεδίου.

Υπό το φως της συνταγματικώς κατοχυρωμένης αρχής της αυτονομίας της Βουλής, όπως αυτή εκφράζεται διά του Κανονισμού της, δεν δύναται τυπικός νόμος να καταργεί ρύθμιση του Κανονισμού της Βουλής.

Κατά συνέπεια, οι ως άνω προτεινόμενες ρυθμίσεις περί διατήρησης σε ισχύ ορισμένων μόνον από τις ειδικές διατάξεις περί αποσπάσεων, καταργουμένων των λοιπών, δεν εφαρμόζονται, ευνοήτως, κατ' αναφορά προς τις διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής που ρυθμίζουν ζητήματα αποσπάσεων.

5. Επί του άρθρου 14 (Επί της προτεινόμενης παρ. 4 του άρθρου 73 Υ.Κ.)

Συμφώνως προς την παράγραφο 4 του προτεινόμενου, νέου, άρθρου 73 του Υπαλληλικού Κώδικα, «[η] μετάταξη διενεργείται με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού ή του μονομελούς οργάνου διοίκησης του Ν.Π.Δ.Δ. και αν δεν υπάρχει, του Διοικητικού Συμβουλίου αυτού, μετά από γνώμη του αρμό-

διου συλλογικού οργάνου». Ερωτάται, εν προκειμένω, εάν «το αρμόδιο συλλογικό όργανο» είναι το τριμελές όργανο της υπηρεσίας υποδοχής, που καθιερώνεται με το άρθρο 7 του νομοσχεδίου, το οποίο είναι αρμόδιο για την αξιολόγηση των υποψηφίων για κάλυψη θέσης με μετάταξη ή απόσπαση. Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να αποσαφηνισθεί το ζήτημα εν προκειμένω.

6. Επί του άρθρου 21

Με το προτεινόμενο άρθρο καθορίζονται τα ασυμβίβαστα άσκησης καθηκόντων κατά τη διάρκεια της θητείας των προσώπων που καταλαμβάνουν τις θέσεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 6 και της παραγράφου 1 του άρθρου 8 του ν. 4369/2016, στη δε παράγραφο 5 ορίζεται ότι η διαπίστωση των ασυμβιβάστων συνεπάγεται αυτοδίκαιη έκπτωση των ως άνω προσώπων από την εν λόγω θέση, η οποία διαπιστώνεται με πράξη του αρμόδιου Υπουργού ή του Υπουργού που εποπτεύει το φορέα.

Δεδομένου ότι τις θέσεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 6 και της παραγράφου 1 του άρθρου 8 του ν. 4369/2016 καταλαμβάνουν, ιδίως, οι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο του άρθρου 1 του ν. 4369/2016, δηλαδή τακτικοί πολιτικοί υπάλληλοι, μόνιμοι και υπάλληλοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (Ι.Δ.Α.Χ.) κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, με βαθμό Α΄, του Δημοσίου, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α΄ και β΄ βαθμού, Ανεξάρτητων Αρχών και κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, Καθηγητές όλων των βαθμίδων και λέκτορες Πανεπιστημίων και μέλη ΕΠ Τ.Ε.Ι., καθώς και μέλη Ε.Δι.Π. και Ε.Ε.Π. των Πανεπιστημίων και Τ.Ε.Ι. της ημεδαπής ή μέλη ΔΕΠ και ΕΠ ομοταγών Ιδρυμάτων της αλλοδαπής, το επισημονικό προσωπικό των Ανεξάρτητων Αρχών, υπό τις οριζόμενες στον ν. 4369/2016 προϋποθέσεις, ερωτάται εάν τυχόν παράβαση των απαγορεύσεων που τίθενται στο προτεινόμενο άρθρο θεμελιώνει, παραλλήλως και διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος εκ μέρους των. Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να διευκρινισθεί το ζήτημα εν προκειμένω. Αυτόνομη, είναι, πάντως, ότι, σε καμία περίπτωση η διαπίστωση των εν λόγω ασυμβιβάστων δεν μπορεί να θεμελιώσει απώλεια της υπαλληλικής ιδιότητας των ανωτέρω προσώπων.

7. Επί του άρθρου 25

Με την προτεινόμενη διάταξη επαναπροσδιορίζονται τα ποσοστά των ειδικών κατηγοριών προσωπικού που προβλέπονται στο άρθρο 14 του ν.

2190/1994, ώστε να προστεθούν νέες κατηγορίες, ιδίως, ατόμων με αναπηρίες, στις ευεργετικές διατάξεις που προβλέπονται στο σύστημα προσλήψεων τακτικού προσωπικού και προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου οριστού χρόνου στους φορείς του δημόσιου τομέα.

Στις διατάξεις του άρθρου 21 παρ. 2, 3 και 6 του Συντάγματος θεμελιώνεται κρατική υποχρέωση για την παροχή «ειδικής φροντίδας» και τη λήψη «ειδικών μέτρων» για σειρά ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων. Από τη συστηματική ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων, κατ' αναφορά προς τις αρχές της προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος), της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητάς του (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος) και, ιδίως, της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, συνάγεται ότι στο άρθρο 21 του Συντάγματος κατοχυρώνεται ενιαίο, γενικό δικαίωμα για κοινωνική πρόνοια, του οποίου ειδικότερες εκφάνσεις αποτελούν οι ποικίλες μορφές κοινωνικής προστασίας προς τις ενδεικτικώς αναφερόμενες στο Σύνταγμα ομάδες. Ως φορέας του ενιαίου δικαιώματος για κοινωνική πρόνοια νοείται κάθε πρόσωπο του οποίου η κατάσταση επιτάσσει τη λήψη ειδικών μέτρων και την παροχή κοινωνικής φροντίδας (χωρίς διάκριση εθνικότητας, βλ. Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2002 σελ. 539), οι παροχές δε κοινωνικής πρόνοιας εξειδικεύονται σε εναλλακτικές μορφές παρέμβασης, προκειμένου να προσαρμόζονται αυτές στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ειδικές ανάγκες των επιμέρους ευάλωτων πληθυσμών (βλ., ενδεικτικώς, Κ. Κρεμαλή, Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια, 1991, σελ. 156 επ., Ξ. Κοντιάδη, Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση της κοινωνικής ασφάλισης. 2004, σελ. 469 επ.).

Ειδικώς, σημειώνεται, σε ό,τι αφορά τα άτομα με αναπηρίες, ότι το εν λόγω δικαίωμα για κοινωνική πρόνοια εμπλουτίστηκε, κατά την αναθεώρηση του 2001, με τη νέα παρ. 6 του άρθρου 21 του Συντάγματος, ώστε να απολαύουν μέτρων που εξασφαλίζουν την αυτονομία τους, την επαγγελματική τους ένταξη και τη συμμετοχή τους στη ζωή της χώρας.

Τέλος, επισημαίνεται ότι την προαγωγή, προστασία και διασφάλιση της πλήρους και ίσης απόλαυσης όλων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών, από όλα τα άτομα με αναπηρίες, επιτάσσει τόσο η Σύμβαση για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες, που υπογράφηκε στη Νέα Υόρκη στις 30 Μαρτίου 2007, και το Προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες, που υπογράφηκε στη Νέα Υόρκη στις 27 Σεπτεμβρίου 2010, τα οποία κυρώθηκαν με τον ν. 4074/2012, όσο και ο ν. 3305/2005, στο άρθρο 10 του οποίου ορίζεται ρητώς

ότι «[γ]ια την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης έναντι ατόμων με αναπηρία, ο εργοδότης υποχρεώνεται στη λήψη όλων των ενδεδειγμένων κατά περίπτωση μέτρων, προκειμένου τα άτομα αυτά να έχουν δυνατότητα πρόσβασης σε θέση εργασίας, να ασκούν αυτήν και να εξελίσσονται, καθώς και δυνατότητα συμμετοχής στην επαγγελματική κατάρτιση, εφόσον τα μέτρα αυτά δεν συνεπάγονται δυσανάλογη επιβάρυνση για τον εργοδότη».

Αθήνα, 23 Νοεμβρίου 2016

Οι εισηγητές
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Επιστημονική Συνεργάτις
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών