

Η θεσμική προσέγγιση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, υπό το πρίσμα της σύγχρονης και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης

**Αναστάσιος Ντάνος
Τμήμα Διοίκησης
Επιχειρήσεων
Τ.Ε.Ι. Πειραιά**

Περίληψη

Η ισχύουσα συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων συναρτάται με την ύπαρξη και κατοχή των αντίστοιχων οργανικών θέσεων. Το Σύνταγμα, προστατεύει την μονιμότητα και ως εκ τούτου απαγορεύει τις αυθαίρετες απολύσεις από την εκτελεστική εξουσία των δημοσίων υπαλλήλων που υπηρετούν σε οργανικές θέσεις. Πέρα όμως από τη συνταγματική μονιμότητα, προβλέπεται και η μονιμότητα που θεσπίζεται με κοινό νόμο, η οποία παρέχει μικρότερη προστασία από την συνταγματική γιατί καταργείται οποτεδήποτε με νεότερο κοινό νόμο.

Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων υφίσταται μόνο στην Ελλάδα. Στην Αγγλία για παράδειγμα, η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων δεν προβλέπεται ούτε από το Σύνταγμα ούτε από τον κοινό νόμο, αλλά καθιερώθηκε ως εθιμική παραδοχή του θεσμού και με το πέρασμα του χρόνου απέκτησε αυξημένο κύρος. Στην Γαλλία, η κατοχύρωση της μονιμότητας δημοσίων υπαλλήλων συνδέεται με τις παραδόσεις του δημοσιοϋπαλληλικού βίου που θεωρούνται αξιολογικές, με αποτέλεσμα ουδέποτε μέχρι σήμερα εγέρθηκε θέμα της μονιμότητας, ούτε κατάργησής της.

Η παρούσα επιστημονική μελέτη στοχεύει να αναδείξει τη θεσμική διάσταση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων στα πλαίσια μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, ενώ παράλληλα επιχειρεί να καταγράψει την

πολύπαθη και πολυκύμαντη διαχρονική εξέλιξη της μονιμότητας από τη δημιουργία- ίδρυση του νεοπαγούς – νεότευκτου ελληνικού κράτους μέχρι τις μέρες μας.

Abstract

The current constitutional legislation, which guarantees the permanency of civil servants, is associated with the existence and occupancy, of corresponding organizational job posts. The constitution protects the permanency and consequently prohibits arbitrary redundancies by the executive power of civil servants serving in organizational posts. Moreover, beyond, the constitutional permanency, the permanency is also protected under common law. However, this provides less protection than the constitutional legislation, because it can be cancelled anytime with a new public law.

The constitutional consolidation of the permanency, of civil servants exists only in Greece. In England, for example, the permanency of civil servants is provided neither by the constitution, nor by the common law. It was established as an institution, having been a tradition, which acquired increased prestige with time. In France, the consolidation of the permanency of civil servants is connected with the traditions of civil life. These have always been considered so respectable, that the permanency of civil servants has never been questioned and its abrogation has never been an issue.

The present scientific study, aims to highlight the institutional dimension of the permanency of civil servants, within the framework, of a modern and effective public administration, while at the same time, it attempts to record its much afflicted

and eventful evolution from the establishment of the newly born Greek state until today.

Λέξεις – Κλειδιά:

Συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση, πολιτική εξουσία, υπηρεσιακή κατάσταση, αυθαίρετες παρεμβάσεις, δημόσιο συμφέρον

1. Εισαγωγή

Η μονιμότητα αναφέρεται στην προστασία των δημοσίων υπαλλήλων, από τις κάθε μορφής αυθαίρετες παρεμβάσεις της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας, ενώ παράλληλα αποτρέπει τον κίνδυνο της απόλυσής τους και εμπεδώνει το αίσθημα της υπηρεσιακής διασφάλισης κατά την άσκηση του διοικητικού τους έργου.

Το ισχύον Σύνταγμα στο άρθρο 103 παρ.4 ορίζει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι, στην περίπτωση που υφίστανται οι θέσεις αυτές δηλαδή, εφόσον υπάρχουν οι προαναφερόμενες θέσεις, οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν απολύονται από την υπηρεσία τους. Επιπλέον, η μονιμότητα καθιερώνεται με τη δικαστική προστασία που παρέχεται στους δημοσίους υπαλλήλους, από τα διοικητικά δικαστήρια, από διώξεις και κυρίως για λόγους πολιτικούς. Συγκεκριμένα, η προστασία της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων σε όλες τις χώρες της Ευρώπης αποτελεί έργο των διοικητικών δικαστηρίων, στα οποία ασκούν το ένδικο μέσο της προσφυγής οι παραπάνω υπάλληλοι, που διώκονται παράνομα και αδικαιολόγητα και ειδικότερα στην περίπτωση όπου η δίωξη ενδεχόμενα οδηγήσει στην ποινή της οριστικής παύσης, από τα υπηρεσιακά καθήκοντα.¹

Η αρχή της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, σύμφωνα με τη διοικητική επιστήμη, στις ευρωπαϊκές χώρες θεμελιώνεται στο Σύνταγμα και το νόμο. Ειδικότερα, τα Συντάγματα της Σουηδίας και της Νορβηγίας προστατεύουν τους δημοσίους υπαλλήλους με τα ειδικά άρθρα τους. Η Συνταγματική αυτή κατοχύρωση διαπνέεται από το δημοκρατικό και φιλελεύθερο πνεύμα που διακρίνει τα Συντάγματα των χωρών αυτών. Πέραν όμως από τη Συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, αλλά και στη χώρα μας, έχει θεσπιστεί με νόμο η νομοθετική κατοχύρωση, που προστατεύει τους δημοσίους υπαλλήλους, με αυστηρές διατάξεις, από ενδεχόμενη απόλυση από την υπηρεσία, ενώ παράλληλα τους παρέχει το δικαίωμα προσφυγής στα δικαστήρια. Το δικαίωμα αυτό παρέχεται και στους δημοσίους υπαλλήλους που η σχέση τους με τη διοίκηση δεν είναι μόνιμη αλλά συμβατική.

Στη χώρα μας όμως, η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων θεμελιώνεται με δύο νομικούς τύπους, δηλαδή με το Σύνταγμα και το νόμο.

Το Σύνταγμα στο άρθρο 103 παρ.4 συνδέει τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων με την κατοχή των αντίστοιχων οργανικών θέσεων. Όμως, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η προαναφερόμενη μονιμότητα επεκτείνεται και στους υπαλλήλους που κατέχουν θέσεις, οι οποίες από τη φύση τους εξυπηρετούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες της υπηρεσίας.² Έτσι, παρότι οι θέσεις εργασίας που κατέχουν υπάλληλοι μπορεί να μην ορίζονται από το νόμο ως οργανικές, οι θέσεις αυτές επειδή εξυπηρετούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες καθίστανται τακτικές, σύμφωνα με την παραπάνω νομολογία και κατά συνέπεια οργανικές. Επομένως, οι υπάλληλοι που κατέχουν τις θέσεις αυτές για μεγάλο χρονικό διάστημα, θεωρούνται τακτικοί, δηλαδή μόνιμοι και τυγχάνουν της παρεχόμενης προστασίας από το Σύνταγμα.³

Τέλος, συναφής με τη συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, είναι η θεωρία του διοικητικού δικαίου, η οποία παραδέχεται ότι η μονιμότητα αποτελεί ένα σύνολο εγγυήσεων που διασφαλίζονται από το Σύνταγμα και τους νόμους κατά των αυθαίρετων μεταβολών της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων από την πολιτική εξουσία. Οι υπηρεσιακές αυτές μεταβολές, στις οποίες αναφέρονται οι συνταγματικές και νομοθετικές εγγυήσεις είναι κυρίως: η μετάθεση, ο υποβιβασμός και η απόλυση του υπαλλήλου. Πιο συγκεκριμένα, κατά των αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων, που αφορούν τις υπηρεσιακές μεταβολές, παρέχεται η δυνατότητα προσφυγής στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

2. Η διαχρονική προσέγγιση του θεσμού της μονιμότητας

Στο νεότευκτο-νεοπαγές Ελληνικό κράτος οι διορισμοί στο δημόσιο γίνονταν με κριτήριο την αποκατάσταση των Ελλήνων, οι οποίοι είχαν προσφέρει στον εθνικοαπελευθερωτικό αγώνα του 1821 το σύνολο ή το μεγαλύτερο μέρος της περιουσίας τους. Οι επικρατούσες συνθήκες και το χαμηλό επίπεδο γνώσεων, δεν άφηναν περιθώρια για τη θεσμοθέτηση συγκεκριμένων προσόντων διορισμού στο δημόσιο. Έτσι, οι προσλήψεις και απολύσεις ελάμβαναν χώρα σύμφωνα με την ελεύθερη βούληση των αρμοδίων διοικητικών οργάνων.

Κατά την περίοδο της απόλυτης μοναρχίας του Όθωνα (1833-1843), άρχισαν να γίνονται οι πρώτες προσπάθειες για την κατοχύρωση της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων, που όμως ατυχώς, δεν συνεχίστηκαν κατά την περίοδο της συνταγματικής του μοναρχίας (1843-1862), αφού το Σύνταγμα του 1844 δεν έκανε καμία αναφορά στην υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων. Μοναδική εξαίρεση του παραπάνω Συντάγματος αποτελεί το άρθρο 87 που προέβλεπε την

ισοβιότητα των δικαστών, αλλά ουδέποτε εφαρμόστηκε, γιατί δεν εκδόθηκε ο σχετικός νόμος από τον οποίο είχε εξαρτηθεί η ισχύς του.

Ακολούθως, στο Σύνταγμα του 1864 που ίσχυσε μέχρι το 1911, καταβλήθηκαν σημαντικές προσπάθειες που στόχευαν στην προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από τις αυθαίρετες επεμβάσεις της πολιτικής εξουσίας.

Ειδικότερα, κατά την περίοδο της διακυβέρνησης της χώρας μας από τον Χαρίλαο Τρικούπη, με το νόμο ΑΠΣΓ της 19^{ης} Μαΐου 1884 «περί προσόντων και πειθαρχικής τιμωρίας των δημοσίων υπαλλήλων», διασφαλίστηκαν οι προϋποθέσεις για περιορισμό τόσο των κομματικών παρεμβάσεων⁴ στις υπηρεσιακές μεταβολές των υπαλλήλων, όσο και της εξάρτησής τους από τους βουλευτές. Παράλληλα, ο ίδιος νόμος προέβλεπε αξιοκρατικά κριτήρια για την πρόσληψη και εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων, χωρίς όμως να κάνει αναφορά στη μονιμοποίησή τους.

Στη συνέχεια, με τους νόμους ΒΤΣΘ/1895 και ΓΣΤ/1905, καθιερώθηκε αντίστοιχα η μονιμότητα των λειτουργών δημοτικής και μέσης εκπαίδευσης, ενώ ο νόμος ΓΡΓ/1905 αποτελεί ορόσημο για τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, καθότι προέβλεπε ότι όσοι δημόσιοι υπάλληλοι είχαν συμπληρώσει δεκαπέντε χρόνια συντάξιμης υπηρεσίας, δεν μπορούσαν να απολυθούν από την υπηρεσιακή τους θέση, παρά μόνον για συγκεκριμένες περιπτώσεις, οι οποίες προβλέπονταν από ποινικούς νόμους.

Μετά την επανάσταση του 1909, πολλοί νόμοι προέβλεπαν την καθιέρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων σε αρκετούς κλάδους της δημόσιας διοίκησης. Όμως, η νομοθετική μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων κινδύνευε σε κάθε χρονική στιγμή να καταργηθεί με νεότερο νόμο. Για το λόγο αυτό ο Ελευθέριος Βενιζέλος πέτυχε τη συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας⁵ με το άρθρο 102 παρ.2 του Συντάγματος του Συντάγματος το 1911, που προέβλεπε ότι «μετά την

έναρξιν της λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας οι υπάλληλοι ούτοι από του οριστικού αυτών διορισμού εισί μόνιμοι, εφόσον υφίστανται αι σχετικαί υπηρεσίαι. Πλην δε την περιπτώσεων της παύσεως δυνάμει δικαστικής αποφάσεως ούτε μετατίθενται άνευ γνωμοδοτήσεως ούτε απολύονται ή υποβιβάζονται άνευ ειδικής αποφάσεως κατά νόμον οργανωμένου και εκ μονίμων υπαλλήλων κατά τα δύο τρίτα τουλάχιστον αποτελουμένου συμβουλίου». Με το παραπάνω άρθρο διασφαλίζεται συνταγματικά για πρώτη φορά η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ ακολούθως το εν λόγω άρθρο περιλαμβάνεται με πανομοιότυπο τρόπο στα επόμενα Συντάγματα⁶ (1927, 1952, 1975). Η διάταξη του προαναφερόμενου άρθρου θα τερματίσει την αστάθεια και την ανασφάλεια της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ θα δώσει τέλος και σε όλα όσα είχαν υποστεί οι ίδιοι πολλές δεκαετίες πριν από την επανάσταση του 1909 στο Γουδί από τον αχαλίνωτο κοινοβουλευτισμό και την παραλληλόδρομη κομματική συναλλαγή.

Μετά το Σύνταγμα του 1911, τα επόμενα Συντάγματα, δηλαδή του 1927, 1952, 1975, όπως αναφέραμε παραπάνω, προέβλεπαν την κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Συγκεκριμένα: Το Σύνταγμα του 1927 στο άρθρο 114 παρ.1 εδάφ.Β΄ διασφαλίζει τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων. Το Σύνταγμα του 1952 προέβλεπε με το άρθρο 101 την προστασία της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, με τον όρο όμως της νομιμοφροσύνης και της πίστης στα εθνικά ιδεώδη.

Το Σύνταγμα του 1975 στο άρθρο 103 παρ.4 ορίζει ρητά την κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, Όμως η παρ.1 του παραπάνω άρθρου έτυχε έντονης κριτικής από την αντιπολίτευση, γιατί η αναφορά σ' αυτήν, σύμφωνα με την οποία «οι δημόσιοι υπάλληλοι...οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα», ενδεχόμενα να οδηγούσε σε επιλεκτικές ερμηνείες, που θα περιόριζαν το δικαίωμα διορισμού στο δημόσιο.

3. Το περιεχόμενο και η έκταση της μονιμότητας

Η μονιμότητα διακρίνεται σε συνταγματική και κοινή. Η συνταγματική παρέχει μεγαλύτερη προστασία από την κοινή, γιατί καταργείται με αλλαγή του Συντάγματος ή με συντακτικές πράξεις που έχουν ίση τυπική ισχύ με τις συνταγματικές διατάξεις και εκδίδονται σε ανώμαλες περιόδους, από σφετεριστές της εξουσίας, ενώ η κοινή αναφέρεται συνήθως και ως νομοθετική κατοχύρωση.

Η προστασία της μονιμότητας που προβλέπεται από το ισχύον Σύνταγμα διαλαμβάνει τους δημοσίους υπαλλήλους που κατέχουν οργανικές θέσεις, τους υπαλλήλους της Βουλής των Ελλήνων, τους υπαλλήλους των Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των υπόλοιπων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των υπαλλήλων της Γραμματείας όλων των Δικαστηρίων και Εισαγγελιών οργανικές θέσεις, τους Συμβολαιογράφους, τους φύλακες υποθηκών και μεταγραφών, τους διευθυντές των κτηματολογικών γραφείων, καθώς επίσης και τους δόκιμους υπαλλήλους κατά τη διάρκεια της διετούς δοκιμαστικής υπηρεσίας.

Αντίθετα, δεν παρέχεται συνταγματική προστασία σε όσους υπηρετούν στις Ένοπλες Δυνάμεις, στην Ελληνική Αστυνομία και το Λιμενικό Σώμα, αλλά η μονιμότητά τους ρυθμίζεται με κοινό νόμο, σύμφωνα με το άρθρο 45 του ισχύοντος Συντάγματος. Οι υπηρετούντες όμως στο Πυροσβεστικό Σώμα απολαμβάνουν, όσον αφορά τη μονιμότητα, συνταγματική κατοχύρωση, γιατί το παραπάνω Σώμα θεωρείται πολιτική υπηρεσία.

Επίσης, η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων δεν εκτείνεται στους μετακλητούς υπαλλήλους και στις κατηγορίες των υπαλλήλων που ανήκουν στο ειδικό επιστημονικό, τεχνικό και βοηθητικό προσωπικό. Οι μετακλητοί υπάλληλοι επιλέγονται από την εκάστοτε Κυβέρνηση και απολύονται οποτεδήποτε, για οποιονδήποτε λόγο και αποχωρούν πάντα σε περίπτωση αλλαγής

της Κυβέρνησης, αφού θεωρούνται πρόσωπα της εμπιστοσύνης της εκάστοτε Κυβέρνησης και κατέχουν θέσεις που παρουσιάζουν έντονο πολιτικό χαρακτήρα.⁸ Η κατηγορία των υπαλλήλων που ανήκουν στο ειδικό επιστημονικό, τεχνικό και βοηθητικό προσωπικό, προσλαμβάνεται στο Δημόσιο με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και παρότι το προσωπικό της παραπάνω κατηγορίας κατέχει νομοθετημένες οργανικές θέσεις και εξυπηρετεί πάγιες και διαρκείς ανάγκες, όμως δεν καλύπτεται από την προστασία της μονιμότητας του άρθρου 103 παρ.4 του Συντάγματος.

Περαιτέρω, η μονιμότητα εξασφαλίζει την κατοχή μίας οργανικής θέσης, με συγκεκριμένο βαθμό, με αποτέλεσμα η ενδεχόμενη μετάταξη από μία θέση στην άλλη να λαμβάνει χώρα με ειδική διαδικασία, αλλά και με τον ίδιο ή ανώτερο βαθμό.

Επίσης, η μονιμότητα συνδέεται άμεσα με το δικαίωμα της δημοσιouπαλληλικής ιδιότητας που ανάγεται σε ένα συγκεκριμένο βαθμό της διοικητικής ιεραρχίας, δίχως όμως να παρέχει προστασία από ακούσια μετακίνηση από μία θέση σε άλλη. Το δικαίωμα αυτό παρέχεται στην εκάστοτε διοικητική και πολιτική ηγεσία.

Στη χώρα μας και στην Ισπανία, η μονιμότητα διασφαλίζει το δικαίωμα της κατοχής μίας οργανικής θέσης με συγκεκριμένο βαθμό, με συνέπεια οι δημόσιοι υπάλληλοι να έχουν τη δυνατότητα με την έκδοση των σχετικών διοικητικών πράξεων να μετακινηθούν από μία θέση στην άλλη, στα πλαίσια της διοικητικής και οργανωτικής πυραμίδας, που αποτυπώνεται-καταγράφεται στον Οργανισμό Εσωτερικής υπηρεσίας του Υπουργείου.

Στη Βρετανία και στη Γαλλία ισχύει το σύστημα της «γενικότητας» των υπηρεσιών, με συνέπεια να επιτρέπεται η μετακίνηση των υπαλλήλων από υπηρεσία σε υπηρεσία ακόμη και άλλου Υπουργείου. Σε αρκετές επίσης ευρωπαϊκές χώρες, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, παρέχεται η δυνατότητα ανάθεσης

καθηκόντων άλλης δημόσιας θέσης που ευρίσκεται υψηλότερα στη διοικητική ιεραρχία, χωρίς να απολέσουν την προηγούμενη οργανική τους θέση. Εξάλλου, στη Γερμανία, Γαλλία και Σουηδία, υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι ασκούν καθήκοντα θέσεων, που η μία συνήθως είναι μόνιμη και στην οποία επιστρέφουν όταν απομακρυνθούν από τη δεύτερη. Στη χώρα μας σε πολλές περιπτώσεις γίνεται ανάθεση καθηκόντων π.χ. διοικητή, υποδιοικητή δημόσιου Οργανισμού σε ανώτερο υπάλληλο, που επιστρέφει στην αρχική (οργανική) του θέση, όταν απομακρυνθεί από τη δεύτερη.⁹

4. Κριτική διάσταση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων

Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων θεωρείται συχνά μάστιγα για τη δημόσια διοίκηση και συνδέεται με τη διοικητική καχεξία, την γραφειοπαθολογία και την εν γένει παθογένεια αυτής. Η αντίληψη-θεώρηση αυτή δεν είναι σωστή, αλλά εγκυμονεί κινδύνους αυθαίρετων επεμβάσεων στο εργασιακό status-καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων. Εξάλλου, πριν από την καθιέρωση της μονιμότητας, οι δημόσιοι υπάλληλοι διορίζονταν και παύονταν αυθαίρετα από την εκάστοτε κρατική εξουσία και δέχονταν τις όποιες κομματικές παρεμβάσεις κατά την άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων.

Η καθιέρωση της μονιμότητας με συνταγματική διάταξη το 1911 προσφέρει μεγαλύτερη ασφάλεια στην διαδραμάτιση του δημοσιοϋπαλληλικού τους ρόλου και συμβάλλει στην απαλλαγή των δημοσίων υπαλλήλων από τις αυθαίρετες κυρίως απολύσεις της δημόσιας διοίκησης. Η ιστορική πλατεία Κλαυθμώνος ήταν πλατεία κλαυθμών και οδυρμών πριν το 1911, γιατί κάθε φορά που άλλαζε η Κυβέρνηση, διορίζονταν από τη νέα Κυβέρνηση «οι κομματικοί της φίλοι», που ήταν πρόσωπα δικής της εμπιστοσύνης και παύονταν αντίστοιχα οι υπάλληλοι που είχαν διοριστεί

από την προηγούμενη Κυβέρνηση. Η κομματική εξάρτηση ήταν συνυφασμένη με των υπηρεσιακή κατάσταση των υπηρετούντων δημοσίων υπαλλήλων.

Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας, συνέβαλε στην καθιέρωση της αρχής του «Κράτους δικαίου», που επιβεβαιώνεται με τη νομιμότητα και τη συμμόρφωση της δημόσιας διοίκησης με τους अपαράγραπτους κανόνες και αρχές του δικαίου.

Η μονιμότητα είναι ανεξάρτητη από την εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία και διασφαλίζει στον πολίτη το αίσθημα της σταθερότητας και της παγιότητας της δημόσιας διοίκησης, συμβάλλοντας παράλληλα στην εξισορρόπηση των ρόλων του πολιτικού και υπηρεσιακού παράγοντα στη λειτουργία της κρατικής μηχανής. Η μονιμότητα παρέχει τη δυνατότητα στους δημοσίους υπαλλήλους να διαφωνούν και να προβάλλουν αντίσταση στις παράνομες και αντισυνταγματικές εντολές της δημόσιας διοίκησης. Αποτελεί εσφαλμένη αλλά και επικίνδυνη αντίληψη-θεώρηση ότι η κατάργηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων θα συμβάλει στην ευελιξία και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης.

Επίσης, η τυχόν κατάργηση της συνταγματικά κατοχυρωμένης μονιμότητας, θα οδηγήσει στην υπηρεσιακή ανασφάλεια των δημοσίων υπαλλήλων και θα αποτελέσει αντικίνητρο¹⁰ για την απόδοσή τους, ενώ θα συντελέσει ενδεχομένως στη μείωση της πολιτικής ουδετερότητας. Αντίθετα, η ενδυνάμωση της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων, που είναι συνακόλουθη της συνταγματικής και νομοθετικής κατοχύρωσης της μονιμότητας, συμβάλλει στη μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια στην άσκηση του διοικητικού έργου των δημοσίων υπαλλήλων. Επιπλέον, η μονιμότητα συνεισφέρει σημαντικά οφέλη στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, που αποτελεί την πεμπτούσια της δημόσιας διοίκησης.

Ακολούθως, η μειωμένη προστασία της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων ή η ενδεχόμενη κατάργηση της συνταγματικής και νομοθετικής κατοχύρωσης της μονιμότητας, θα κατευθύνει τους δημοσίους υπαλλήλους στα πολιτικά κόμματα. Έτσι, θα αναζητήσουν αρωγή και υποστήριξη σε αυτά, με συνέπεια την εξάρτηση και τη μεταβολής τους από όργανα που υπηρετούν το λαό και τη βούληση του Κράτους, σε εκτελεστές εξυπηρέτησης της θέλησης των κομμάτων. Κατ' αυτόν όμως τον τρόπο θα υπάρξει πλήρης κομματικοποίηση των δημοσίων οργάνων, με όλα εκείνα τα αρνητικά επακόλουθα, που επισώρευσαν τόσα δεινά στο δημόσιο βίο, πριν από την κατοχύρωση της μονιμότητας. Η κατάργηση λοιπόν αυτής της μονιμότητας, θα συνδεθεί με την υποκειμενική και μεροληπτική στάση των οργάνων, κατά την άσκηση του διοικητικού τους έργου και με την ανεπάρκεια της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και της εξυπηρέτησης των πολιτών.

Περαιτέρω, η κατάργηση της μονιμότητας, θα συντελέσει στην αποδιοργάνωση της κρατικής μηχανής, στη γενίκευση του πελατειακού-ρουσφετολογικού συστήματος, στην κομματική φαυλοκρατία, στην αναξιοκρατία και στην εν γένει διαφθορά της δημόσιας διοίκησης.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να επισημάνουμε την εναρμόνιση της μονιμότητας, σύμφωνα με τις σημερινές κρατούσες συνθήκες. Είναι πάμπολλες οι περιπτώσεις όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι εκλαμβάνουν τη μονιμότητα ως απόλυτη εξασφάλιση για όλη την υπηρεσιακή ζωή τους. Συμπτώματα της διάστασης αυτής είναι η χαμηλή αποδοτικότητα, η έλλειψη ενδιαφέροντος, η υπέρμετρη αλαζονεία και η γραφειοπαθολογία. Η τελευταία, σε πολλές περιπτώσεις συνδέεται με την ιδιαίτερη βιοψυχική ιδιοσυστασία του δρώντος δημοσίου υπαλλήλου, αφού ανάγεται σε αίτια βιολογικής και ψυχολογικής υφής.

Στις μέρες μας, είναι αναγκαίο η μονιμότητα να συνδεθεί με την ύπαρξη ενός αξιολογικού συστήματος, που θα καθιερώνει την αντικειμενικότητα, την αμεροληψία, την αξιοκρατία και την πολιτική ουδετερότητα. Η τελευταία προστατεύει τους δημοσίους υπαλλήλους από τις εναλλαγές των κομμάτων στην εξουσία, με συνέπεια η δημόσια διοίκηση να είναι όσο το δυνατόν ανεξάρτητη από τις όποιες κομματικές επιρροές και οι δημόσιοι υπάλληλοι να επιδεικνύουν μεγαλύτερη επιμέλεια στην άσκηση του διοικητικού τους έργου. Οι σύγχρονες θεωρήσεις-αντιλήψεις για τη μονιμότητα προσανατολίζονται συνήθως στην κατεύθυνση της εμπέδωσης του αισθήματος της ασφάλειας των δημοσίων οργάνων, που σε καμία περίπτωση δεν θα παίρνει τη μορφή της υπερπροστασίας. Επιπλέον όμως δίνουν έμφαση στην παράλληλη εξυπηρέτηση του πολίτη, μέσα από το όραμα της συνεχούς διακονίας του δημοσίου συμφέροντος, που αποτελεί τη βασική αποστολή-προοπτική του σύγχρονου κράτους δικαίου.

Οι τυχόν απειλές που εκτοξεύονται κατά καιρούς για την κατάργηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, δημιουργούν προφανώς σύγχυση και ανασφάλεια, παρά συμβάλλουν σε μία ουσιαστική παρέμβαση για την αναζήτηση και εφαρμογή ενός θεσμικού πλαισίου, που ενδεχομένως θα προωθούσε την εναρμόνιση της μονιμότητας με τις ανάγκες της σύγχρονης εποχής και θα ικανοποιούσε τον πολίτη, στα πλαίσια της νομιμότητας, της αξιοκρατίας και του κράτους δικαίου. Μια μεταρρύθμιση, που θα συνέβαλε στην απαλλαγή της δημόσιας διοίκησης από την αναξιοκρατία, τη διαφθορά και τον στείρο κομματισμό, θα μπορούσε να συνεισφέρει καθοριστικές υπηρεσίες στην προσαρμογή της μονιμότητας στις απαιτήσεις και ανάγκες της νέας εποχής.

5. Επίλογος-Συμπεράσματα

Ο θεσμός της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων παρέχει ασφάλεια στην άσκηση του διοικητικού έργου γιατί συμβάλλει στην προστασία των παραπάνω υπαλλήλων από τις ενδεχόμενες και πολλές φορές αυθαίρετες επεμβάσεις της πολιτικής εξουσίας, ενώ παράλληλα διασφαλίζει την οργανική τους θέση από τον απειλούμενο κίνδυνο της απόλυσης. Περαιτέρω, η κατοχύρωση της μονιμότητας εξασφαλίζεται με το δικαίωμα προσφυγής και τη δικαστική προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από διώξεις που υφίστανται και κυρίως για λόγους πολιτικούς. Σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες η προστασία της μονιμότητας αποτελεί έργο των διοικητικών δικαστηρίων, στα οποία αναζητούν ένδικη προστασία οι προσφεύγοντες δημόσιοι υπάλληλοι, για τις όποιες διώξεις, οι οποίες μπορεί ακόμη να καταλήξουν και στην απόλυση από την υπηρεσία.

Στη χώρα μας, η αρχή της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων θεμελιώνεται στο Σύνταγμα και το νόμο. Η συνταγματική κατοχύρωση της νομιμότητας αναφέρεται στην κατοχή οργανικών θέσεων από μέρος των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Το Σύνταγμα αφενός προστατεύει τη μονιμότητα και αφετέρου απαγορεύει τις αυθαίρετες απολύσεις από την εκτελεστική εξουσία των προαναφερόμενων υπαλλήλων.

Επίσης, η κατοχύρωση της μονιμότητας στη χώρα μας θεσπίζεται και με τη νομοθεσία, η οποία όμως δεν είναι ίδιου τυπικού κύρους με τη συνταγματική, καθότι καταργείται οποτεδήποτε με νεότερο κοινό νόμο και κατά συνέπεια δεν παρέχει αυξημένη κατοχύρωση.

Ο θεσμός της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων στη χώρα μας, γνώρισε μια μακρόχρονη, πολύπαθη και πολυκύμαντη πορεία από τη δημιουργία του νεοελληνικού κράτους, μέχρι τις μέρες μας. Τα πρώτα Συντάγματα δηλαδή του 1844

και 1864 δεν παρείχαν καμία διασφάλιση της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων. Η έλλειψη της θεσμοθετημένης προστασίας της μονιμότητας ήταν προφανής λόγω της μορφής του πολιτεύματος, αλλά και της ύπαρξης του κομματικού κράτους. Ουσιαστική πρόοδος για τη θεσμική κατοχύρωση της μονιμότητας έλαβε χώρα κατά την περίοδο της διακυβέρνησης του Χαριλάου Τρικούπη, η οποία εστιάστηκε κυρίως σε δύο κατευθύνσεις: α) στον περιορισμό των κομματικών παρεμβάσεων στην άσκηση του διοικητικού έργου των δημοσίων υπαλλήλων και β) στην πρόσληψη και εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων με αξιοκρατικά κριτήρια.

Η συνταγματική όμως κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων θα συντελεστεί από τον Ελευθέριο Βενιζέλο, με το Σύνταγμα του 1911, όπου για πρώτη φορά προβλέπονταν ρητά η θεσμική διασφάλιση της αρχής της μονιμότητας και μάλιστα με συνταγματική διάταξη αυξημένου τυπικού κύρους, που τερμάτιζε την αστάθεια και ανασφάλεια της υπηρεσιακής κατάστασης των παραπάνω υπαλλήλων. Η διάταξη αυτή επαναλήφθηκε σε όλα τα Συντάγματα μέχρι και το ισχύον σήμερα Σύνταγμα στη χώρα μας.

Κατά καιρούς, αλλά και στις μέρες μας, η συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων έχει δεχθεί έντονη κριτική¹¹ και συνδέεται με τα συμπτώματα της διοικητικής παθογένειας, της γραφειοπαθολογίας, της αναποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της χαμηλής αποδοτικότητας των προαναφερομένων υπαλλήλων. Οι παραπάνω αντιλήψεις-κριτικές αποτελούν βαρύτατη και επικίνδυνη πλάνη και μπορούν να οδηγήσουν σε παρακινδυνευμένες καταστάσεις με ανεξέλεγκτες διαστάσεις, αφού θα αφαιρέσουν από τους δημοσίους υπαλλήλους όλους τους μηχανισμούς προστασίας και άμυνας που τους προσδίδουν τη δυνατότητα να διαφωνούν και να αντιστέκονται

στις τυχόν αντισυνταγματικές και παράνομες πράξεις της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον, οι παραπάνω τοποθετήσεις, συντελούν στην ενδυνάμωση της κομματικής εξάρτησης των δημοσίων υπαλλήλων, με όλα τα αρνητικά επακόλουθα που αντιστρατεύονται την αρχή της νομιμότητας, το κράτος δικαίου και το δημόσιο συμφέρον.

Καταλήγοντας, πρέπει να επισημάνουμε ότι η κατάργηση της μονιμότητας σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να συνεισφέρει· αντίθετα, δημιουργεί κίνδυνο και ανασφάλεια στην υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο, οι συνθήκες και οι ανάγκες των καιρών μας, επιβάλλουν μία μεταρρύθμιση στο καθεστώς της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, που θα απαλλάσσει τη δημόσια διοίκηση από τη διαφθορά, την αναξιοκρατία και τον στείρο κομματισμό, ενώ παράλληλα θα θέτει τέρμα στην υπερπροστασία και στον ωχαδελφισμό των εν λόγω υπαλλήλων. Στόχος αυτής της μεταρρύθμισης θα πρέπει να είναι η συμβολή στη συνεχή εξυπηρέτηση του ευρύτερου δημόσιου συμφέροντος και στην προάσπιση και καλύτερη ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών.

Υποσημειώσεις

1. Θ. Κόντης (2001), Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα, σελ.191.
2. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΕ 1432/65, 48, 143/68, 301/71, 3218/73) έκριναν ότι η προστασία της μονιμότητας που παρέχεται από το Σύνταγμα στους δημοσίους υπαλλήλους που κατέχουν οργανικές θέσεις, επεκτείνεται και στους υπαλλήλους που υπηρετούν σε θέσεις οι οποίες από τη φύση τους εξυπηρετούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες της διοίκησης.
3. Το Συμβούλιο της Επικρατείας με τις αποφάσεις του (ΣΕ 3218/73, 4356/76, 1715, 1727, 1734, 1770/83) θεώρησε ότι η συνταγματική προστασία που απολαμβάνουν οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι που υπηρετούν σε οργανικές θέσεις, παρέχεται και στους υπαλλήλους που κατέχουν θέσεις, οι οποίες εξυπηρετούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες της υπηρεσίας και στην περίπτωση ακόμη που από το νόμο οι θέσεις αυτές χαρακτηρίζονται ως έκτακτες.
4. Θ. Αγγελόπουλος (1923), Το Δίκαιον των πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι, Έκδοσις Β΄, σελ. 17-18.
5. Ζ. Καπούλας (1999), Όψεις του Ελληνικού διοικητικού προβλήματος, Αθήνα, σελ. 33.
6. Γ. Παπαχατζής (1976), Σύστημα του ισχύοντος εν Ελλάδι Διοικητικού Δικαίου, Αθήνα, σελ. 308.
7. Γ. Παπαχατζής (1976), Σύστημα του ισχύοντος εν Ελλάδι Διοικητικού Δικαίου, όπ.π. σελ. 433.

8. Μ. Ντασκαγιάννης (2007), «η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων», π. Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων, τχ. 47, Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2007, Αθήνα, σελ. 14-15.
9. Brian Chapman (1963), The profession of Government, London, p. 150-152.
10. Μ. Ραμματά (2005), «Η διαχείριση και ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων ως συνιστώσες του εκσυγχρονισμού στη δημόσια διοίκηση», π. Διοικητική Ενημέρωση, τχ. 32, Ιανουάριος-Φεβρουάριος-Μάρτιος 2005, σελ. 20.
11. Η κριτική που αναπτύσσεται στις μέρες μας συνδέεται με την αδιαφορία που συχνά επιδεικνύουν οι δημόσιοι υπάλληλοι προς τους πολίτες. Έχουν καταγραφεί πράγματι πολλές τέτοιες αρνητικές καταστάσεις, αρκετές από τις οποίες έχουν οδηγηθεί μέχρι και τις δικαστικές αίθουσες. Τα αρνητικά αυτά συμπτώματα δεν αναφέρονται στην πλειονότητα των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία με απaráμιλλο ήθος, ενεργητικότητα και ευσυνειδησία εκτελεί τα υπηρεσιακά της καθήκοντα. Τέλος, πρέπει να τονιστεί ο υπέρμετρος ζήλος και η αυταπάρνηση πολλών δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι υπερβαίνουν σε πολλές περιπτώσεις και τα τυπικά-υπηρεσιακά τους καθήκοντα.

Βιβλιογραφία

- Αγγελόπουλος Θ., (1913, 1923) Το δίκαιον των πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι, Έκδοση Α΄ και Β΄, Αθήνα.
- Charman Brian, (1963) The profession of Government, London.
- Γεραγός Κ., (1948) Σελίδες από την Διοικητική Ιστορίαν της Ελλάδος, Αθήνα.
- Καζάζης Ν., (1910) Ο Κοινοβουλευτισμός εν Ελλάδι, Αθήνα.
- Καπούλας Ζ., (1999) Οι όψεις του Ελληνικού διοικητικού προβλήματος, Αθήνα.
- Κόντης Θ., (2001) Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα.
- Κορδάτος Ι., (1957) Μεγάλη Ιστορία της Ελλάδος, τχ. Χ΄, 20^{ος} αιώνας, Αθήνα.
- Μαρίνος Α., (1996) Τα βασικά του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, Αθήνα.
- Μοίρα-Μυλωνοπούλου Π., (1998) Οι Δημόσιοι Υπάλληλοι, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Ντασκαγιάννης Μ., (2007) «η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων», π. Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων, τχ. 47, Ιούλιος-Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2007, Αθήνα.
- Οικονόμου Δ., (1978) Ιστορία της Δημόσιας Διοίκησης εν Ελλάδι (1821-1944), στον τιμητικό τόμο Μνήμη Μιχ. Δένδια, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Παναγοπούλου Μ.,-Ε., (1986) Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Παπαχατζής Γ., (1976) Σύστημα του ισχύοντος εν Ελλάδι Διοικητικού Δικαίου, εκδ. 5^η, Αθήνα.
- Περγαντάς Κλ. (1994) Οι υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελληνική και Γαλλική έννομη τάξη, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

- Πούλης Π., (1987) Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (1821-1975), Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Σπηλιωτόπουλος Επαμ., Χρυσανθάκης Χαρ., (1991) Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, Β' έκδοση, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Στασινόπουλος Μιχ., (1951) Υπαλληλικός Κώδιξ και Κώδιξ υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, Αθήνα.
- Τάχος Αναστ., - Συμεωνίδης Ιωάν., (1999) Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη.
- Φθενάκης Χρ., (2000) Η Πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Φλωράτος Χρ., (1998) Η Δημόσια Διοίκηση από μία άλλη ματιά, Εκδ. Αρσενίδη, Αθήνα.