

ΚΑΛΛΙΟΠΗ ΣΠΑΝΟΥ

Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΑΣΕΠ

1994

Κάποτε ένας ανώτατος υπάλληλος υπουργείου ζήτησε να συναντήσει τον υπουργό του για να του προτείνει μια λύση σε ένα σημαντικό, χρόνιο πρόβλημα. Ο υπάλληλος έβλεπε τον υπουργό να χάνει πολύτιμο χρόνο γνωστοποιώντας τα αποτελέσματα ενός διαγωνισμού πρόσληψης έκτακτων υπαλλήλων στους ενδιαφερομένους, οπότε του πρότεινε τη δημιουργία ενός μηχανογραφικού συστήματος ώστε αυτή η διαδικασία να γίνεται ταχύτερα και αποτελεσματικά. Ο υπουργός άκουσε την ιδέα του υπαλλήλου με προσοχή. Η αντίδρασή του ήταν ακαριαία. «Ωστε, λοιπόν, αν καταλαβαίνω καλά», είπε στον υπάλληλο, «εσείς θέλετε να το κλείσουμε το μαγαζί».

Η ιστορία αυτή, που περιέχεται στο βιβλίο *Η ελληνική διοίκηση* του Δ. Αθανασόπουλου,²³⁴ είναι ενδεικτική του πώς ένα μεγάλο μέρος του πολιτικού προσωπικού αντιμετώπιζε διαχρονικά την πρόσληψη και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού από το ελληνικό κράτος. Το 1994 πέρασε από τη Βουλή των Ελλήνων ένα νομοσχέδιο, που πρότεινε τη δημιουργία ενός νέου, ανεξάρτητου φορέα που φιλοδοξούσε να αντιμετωπίσει την αναξιοκρατία και τις πελατειακές πρακτικές στο Δημόσιο. «Τι κάνουμε, αλήθεια;» μπορεί να διαβάσει κανείς στα

²³⁴ Αθανασόπουλος 1983, σ. 68.

πρακτικά. «Ας αναρωτηθούμε όλοι οι Βουλευτές και οι Υπουργοί. Το 80% του χρόνου μας, για να μην πω παραπάνω, τον χάνουμε γυρίζοντας από υπηρεσία σε υπηρεσία, από Υπουργείο σε Υπουργείο και παρακαλώντας, ή πώς θα τακτοποιήσουμε κάποιον ή πώς θα επιτύχουμε την εξυπηρέτηση ενός άλλου πολίτη. Αλήθεια, είναι δυνατόν έτσι να συνεχιστεί η κατάσταση;»²³⁵

Το πιο πιθανό ήταν ότι, όντως, έτσι θα συνεχιζόταν η κατάσταση. Και, πράγματι, πολλοί προσπάθησαν ενεργά να εξασφαλίσουν ότι τίποτε δεν θα άλλαζε. Εκείνη τη φορά, όμως, παραδόξως, μετά από πολλές αποτυχημένες προσπάθειες, κάτι άλλαξε.

[1]

Αν το κριτήριο μιας σημαντικής μεταρρύθμισης είναι ότι έρχεται για να θεραπεύσει ένα από τα κακώς κείμενα της σύγχρονης Ελλάδας, η ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) ασφαλώς συγκαταλέγεται μεταξύ των σημαντικότερων. Πρόκειται για την ανεξάρτητη αρχή η οποία συμβολίζει το εγχείρημα της υπέρβασης των πελατειακών προσλήψεων: της χρησιμοποίησης της στελέχωσης του Δημοσίου ως εργαλείου επιρροής στην εκλογική υποστήριξη των κομμάτων που βρίσκονται στην εξουσία.

Αρχές όπως η αξιοκρατία, η αμεροληψία και η αντικειμενικότητα, που εισήλθαν στην κοινή κληρονομιά των δυτικών γραφειοκρατιών πριν από σχεδόν έναν αιώνα, σημείωσαν πολύ αργή πρόοδο στην Ελλάδα. Το παράδοξο είναι ότι, ενώ έτειναν να κυριαρχούν στον πολιτικό λόγο, είχαν χάσει τη γενική τους α-

²³⁵ Από τη συζήτηση του νομοσχεδίου, Πρακτικά της Βουλής, Η Περίοδος, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΝΓ', Τετάρτη 2 Φεβρουαρίου 1994.

ξιοπιστία. Επανελημμένες νομοθετικές παρεμβάσεις υπόσχονταν να τιθασεύσουν τις πελατειακές τάσεις του πολιτικού συστήματος, μόνο για να καταλήξουν ανενεργές ή διάτρητες.

Αν και έχει αναχθεί σε αυτοτελή αξία, η αξιοκρατία είναι μέσο ενόψει σκοπού. Υπηρετεί την οικοδόμηση μιας επαγγελματικής δημοσιοϋπαλληλίας, ικανής να φέρει εις πέρας όλο και πιο απαιτητικές αποστολές και να αντιμετωπίσει τις σύγχρονες προκλήσεις. Επίσης υπηρετεί την πολιτική (κομματική) ουδετερότητα έτσι ώστε να εκπληρώνει τον ρόλο της με βάση τις ηθικοπολιτικές προδιαγραφές των σύγχρονων δημοκρατικών κρατών. Τέλος, η αξιοκρατία αποτελεί υλοποίηση της ισότητας ευκαιριών, εφόσον το βασικό κριτήριο επιλογής είναι η ικανότητα και όχι υποκειμενικά ή άλλα κοινωνικά χαρακτηριστικά.²³⁶

Αντίθετα, όπως έδειξαν εμπειρίες άλλων χωρών, η έλλειψη αξιοκρατίας πλήττει την ικανότητα και ηθική ακεραιότητα της διοίκησης. Υποτάσσει το δυναμικό της σε αμφίβολες πρακτικές που υποθάλλει ο κομματικός ανταγωνισμός. Υπονομεύεται κατ' αυτόν τον τρόπο η εμπιστοσύνη της κοινωνίας στους θεσμούς του κράτους και τη δημοκρατία.

Το ζήτημα της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνει τη διοίκηση του ελληνικού κράτους αναδείχθηκε με ιδιαίτερη έμφαση μεταπολεμικά. Η ανοικοδόμηση της χώρας αλλά και η επωφελής διαχείριση της διεθνούς οικονομικής βοήθειας απαιτούσαν αυξημένη ικανότητα της ελληνικής διοίκησης. Το προσωπικό της τέθηκε στο επίκεντρο, σε σημείο που η διοικητική μεταρρύθμιση να θεωρείται πριν από οτιδήποτε άλλο «ζήτημα προσώπων».

Σχετικές επισημάνσεις διατύπωσε το 1952 ο Κ. Βαρβαρέσος.²³⁷ Η «πλημμελής λειτουργία της δημόσιας διοικήσεως και η

²³⁶ Βλ. σχετικά Σπανού 2000, σ. 141-167.

²³⁷ Βαρβαρέσος 2000/1952.

ανάγκη αναδιοργάνωσης» αφορούσε, μεταξύ άλλων, τις πολιτικές παρεμβάσεις, την ανισοκατανομή και την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού. Στο ειδικότερο ζήτημα της επιλογής και εκπαίδευσης των δημοσίων υπαλλήλων επικεντρώθηκε ο Γ. Μαραγκόπουλος²³⁸ αναδεικνύοντάς το σε απαραίτητο συμπλήρωμα της αρχής της μονιμότητας. Χρειαζόταν μια δημόσια διοίκηση αποτελεσματική και αξιόπιστη που δεν θα συμβαζόταν με πελατειακές προσλήψεις. Ο διαγωνισμός ως αντικειμενική μέθοδος επιλογής θα έθετε τέλος στην ευνοιοκρατία και θα προσέλκυε αξιόλογες υποψηφιότητες. Ο κεντρικός έλεγχος της τήρησης των διαδικασιών από ένα ειδικό όργανο ήταν η κρίσιμη συνιστώσα της επιτυχίας του εγχειρήματος.

Οι προσπάθειες ελέγχου των πελατειακών πρακτικών έχουν μακρά ιστορία.²³⁹ Ο Δημοσιούπαλληλικός Κώδικας του 1951 καταγράφει μια πρώτη προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση. Ο ρητός στόχος της ορθής επιλογής του προσωπικού συνοδευόταν από έναν σιωπηρό, που ήταν η αποκατάσταση της αξιοπιστίας και αμεροληψίας του συστήματος. Η καθιέρωση του διαγωνισμού αποτελούσε έκφραση της υιοθέτησης της αξιοκρατικής αρχής. Ωστόσο, ακρογωνιαίος λίθος και εγγυητής αυτού του συστήματος προσλήψεων ήταν το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), μια ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία υπαγόμενη στον πρωθυπουργό. Μεταξύ άλλων, το ΑΣΔΥ συγκέντρωνε την ευθύνη για την επιλογή του προσωπικού, την επίβλεψη των διαγωνισμών και την επεξεργασία των σχετικών κανονισμών και διαδικασιών. Τόσο η σύνθεση όσο και το καθεστώς των μελών του ΑΣΔΥ επιχείρησαν να διασφαλίσουν την ανεξαρτησία του απέναντι σε πιθανές πολιτικές παρεμβάσεις.

²³⁸ Μαραγκόπουλος 2000/1950.

²³⁹ Σπανού 1995.

Παρά τις ελπίδες που υποκίνησε, το ΑΣΔΥ σταδιακά περιθωριοποιήθηκε, μέχρι την κατάργησή του το 1974. Ο Γάλλος εμπειρογνώμονας Ζορζ Λανγκρό²⁴⁰ παρατηρούσε στην έκθεσή του το 1964: «Ο τρόπος καθ' ον αι αρμοδιότητές του διερρυθμίσθησαν υπό του νόμου και (έτι περισσότερον), ο τρόπος της εφαρμογής του τελευταίου εν τη πράξει, δεν επέτρεψαν εις τον μέγalon αυτόν οργανισμόν να επιτελέση την αποστολήν του». Η «σύμφωνη γνώμη» του δεν λαμβανόταν πάντοτε υπόψη, ενώ δεν είχε τη δυνατότητα να επιβάλει την τήρηση των κανονισμών και διαδικασιών που διαμόρφωνε. Έτσι, ο διαγωνισμός δεν κατόρθωσε να αποκτήσει την αναγκαία αξιοπιστία στη συνείδηση των πολιτών. Η χειραγώγηση των αποτελεσμάτων του ήταν συνήθης πρακτική, αφού οι υπουργοί και το περιβάλλον τους ουδέποτε παραιτήθηκαν από την ιδέα να επωφεληθούν εκλογικά από τις δυνατότητες που παρείχε η έντονη πίεση για απασχόληση στο Δημόσιο. Επιπλέον, μαζικές εξαιρέσεις από την αρχή του διαγωνισμού γίνονταν διά της νομοθετικής οδού. Έτσι, στην πραγματικότητα, μικρό μέρος του προσωπικού προσλαμβάνονταν μέσω των διαγωνισμών. Αδιάψευστος μάρτυρας είναι οι περιοδικές μαζικές μονιμοποιήσεις εκτάκτων.²⁴¹

²⁴⁰ Langrod 2000/1964, σ. 185.

²⁴¹ Παρά τη ρητή απαγόρευση, η πρόσληψη εκτάκτων που δεν απαιτούσε διαγωνισμό παρέμεινε το προνομιακό πεδίο της ευνοιοκρατίας και η πιο πείσμων πρακτική. Η μονιμοποίηση 8.000 συμβασιούχων βάσει του Ν.Δ. 4193/1961 και η μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου σε αορίστου χρόνου βάσει του Ν.Δ. 169/1969 μαρτυρούν τη διαρκή παράκαμψη της αρχής του διαγωνισμού. Η παρέμβαση του Σ.τ.Ε. για τον σεβασμό της αρχής της μονιμότητας οδήγησε παράλληλα στην ανάπτυξη μιας νομολογίας σύμφωνα με την οποία συμβασιούχοι που κάλυπταν πάγιες ανάγκες και διατηρούνταν στις θέσεις αυτές για πολλά χρόνια, θεωρούνται τακτικοί υπάλληλοι. Διάφορα νομοθετικά κείμενα (όπως ο Ν. 2314/1953 και το Ν.Δ. 385/1964), που προσπάθησαν να εκλογικεύσουν τις αυθαίρετες προσλήψεις, ουδέποτε εφαρμόστηκαν.

Μετά την πτώση της δικτατορίας, το Σύνταγμα του 1975 στο άρθρο 103 επανέλαβε άρθρο του Συντάγματος του 1952, το οποίο τόνιζε πως «ουδείς διορίζεται σε μη νομοθετημένη θέση». Ήταν μια προσπάθεια να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα των μαζικών προσλήψεων συμβασιούχων, πέραν του αριθμού των θέσεων που προβλέπονται στους Οργανισμούς των υπηρεσιών. Η αποτυχία του Κώδικα του 1951 και μεταγενέστερων ρυθμίσεων να ελέγξουν τις πελατειακές πρακτικές επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί με συνταγματικού επιπέδου ρύθμιση.

Στις διαδοχικές προσπάθειες εκλογίκευσης του συστήματος προσλήψεων που ακολούθησαν προστέθηκε ο Νόμος 1320/1983, ο οποίος υιοθετούσε το «σύστημα των μορίων» για διαφανή, αντικειμενική και αδιάβλητη διαδικασία επιλογής. Ωστόσο, τα κριτήρια επιλογής απέδιδαν μεγάλη βαρύτητα στις κοινωνικές διαστάσεις του προφίλ των υποψηφίων (οικογενειακή κατάσταση, εντοπιότητα, ηλικία κ.λπ.), σε σχέση με τα προσόντα που αποτυπώνουν τη συγκριτική «αξία» των υποψηφίων (σπουδές, βαθμολογία κ.λπ.). Πίσω από αυτή τη ρύθμιση υπολάνθανε η ελληνική εκδοχή του δόγματος του «απλού ανθρώπου», δηλαδή ότι δεν χρειάζονται ιδιαίτερες προϋποθέσεις και ικανότητες για τη στελέχωση της διοίκησης.²⁴² Οι υπερβολές στις προσλήψεις συμβασιούχων συνεχίστηκαν. Μαζικές μονιμοποιήσεις και μετατροπές συμβάσεων από ορισμένου σε αορίστου χρόνου έγιναν πριν από τις εκλογές του 1985. Λίγο αργότερα, οι αλλεπάλληλες εκλογικές αναμετρήσεις της περιόδου 1989-90 συνοδεύθηκαν από μαζικές προσλήψεις συμβασιούχων, αλλά και υποδαύλισαν αιτήματα μονιμοποίησης εκείνων που ήδη υπηρετούσαν, συχνά για αρκετό χρόνο μετά τη λήξη των συμβάσεών τους.

Έτσι, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990, είχαν δοκιμα-

²⁴² Σπανού 2000, σ. 164.

στεί διάφορες ιδέες και λύσεις, χωρίς αποτέλεσμα. Οι πελαταιακές προσλήψεις, κυρίως μέσω συμβάσεων ορισμένου χρόνου, συνεχίζονταν. Η επαναφορά του γραπτού διαγωνισμού ως συμβολικής αποκατάστασης της αξιοκρατίας το 1991 δεν πέτυχε και την αποκατάσταση της αξιοπιστίας του. Το ζήτημα των προσλήψεων στο Δημόσιο είχε αναχθεί σε εστία αμοιβαίας καχυποψίας μεταξύ των κομμάτων και είχε χάσει σε μεγάλο βαθμό την επαφή με τις απαιτήσεις της σύγχρονης διοίκησης.

Σε αυτό το πλαίσιο, μια ακόμη προσπάθεια έμελλε να γίνει το 1994.

[2]

Ο Νόμος 2190/1994 επιχείρησε εκ νέου την αντιμετώπιση του προβλήματος. Πέραν των συνήθων «παραλλαγών στο ίδιο θέμα» που βρίσκει κανείς σε σειρά ρυθμίσεων, εισήγαγε και μια καινοτομία από το παρελθόν: ένα ανεξάρτητο όργανο για τη διοργάνωση και εποπτεία των προσλήψεων, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Είναι ίσως προφανές ότι η ιδέα προερχόταν από το παλαιό ΑΣΔΥ, αν και με πιο οριοθετημένο αντικείμενο. Αυτή η συσχέτιση όμως αναδεικνύει το ερώτημα: Το ΑΣΕΠ ήταν άλλη μια προσπάθεια σε μια μακρά σειρά νομοθετημάτων και συστημάτων που είχαν δοκιμαστεί. Σήμερα δεν διανοείται κανείς την απουσία του. Γιατί έγινε τότε και, κυρίως, γιατί επιβίωσε;

Το βέβαιο είναι ότι ο νόμος που εισήγαγε το ΑΣΕΠ έβριθε αντιφάσεων. Εξ αυτού του λόγου, με δυσκολία έπειθε για τις ειλικρινείς προθέσεις των συντακτών του. Επίσης, συζητήθηκε εν μέσω μιας οξείας αντιπαράθεσης κυρίως των δύο μεγάλων κομμάτων για παράνομες προσλήψεις και απολύσεις, ενώ δεν υπήρξε ομοφωνία ούτε στην ίδρυση της ανεξάρτητης αρχής η

οποία, όπως τελικά αποδείχθηκε, θα διέψευδε και τους πιο απαισιόδοξους. Με άλλα λόγια, τίποτε δεν προμήνυε μια «ιστορική απόφαση».

Στα 44 άρθρα του νόμου περιλαμβάνονταν ρυθμίσεις για το σύστημα προσλήψεων, το βαθμολογικό και προαγωγικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων.²⁴³ Οι περισσότερες ρυθμίσεις του άλλαξαν αρκετές φορές έκτοτε. Βασική καινοτομία του ήταν η θεσμική επιλογή εκχώρησης σε μια ανεξάρτητη αρχή της παρακολούθησης εφαρμογής των κανόνων σχετικά με τις προσλήψεις. Η οργανωτική αυτή μορφή δεν ήταν ιδιαίτερα συχνή στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Μάλιστα, αφαιρούσε την κυβερνητική δυνατότητα παρέμβασης (ούτε ιεραρχικό έλεγχο, ούτε έλεγχο νομιμότητας) από ένα κατεξοχήν πεδίο πολιτικών παρεμβάσεων, όπως έδειξε η σύντομη αναδρομή στις μεταπολεμικές προσπάθειες τιθάσευσης των πελατειακών πρακτικών.

Η δημιουργία ανεξάρτητης αρχής αναδεικνύει γενικότερα την πολιτική εκτίμηση ότι ορισμένες αρμοδιότητες είναι προτιμότερο να ανατίθενται σε όργανα τα οποία λειτουργούν σε απόσταση από την κυβέρνηση.²⁴⁴ Στόχος ήταν να αποτραπούν παρεμβάσεις της και η συγκεκριμένη αποστολή να ασκείται με βάση τις ειδικές προδιαγραφές της – εν προκειμένω, σύμφωνα με αντικειμενική και αμερόληπτη κρίση.²⁴⁵ Έτσι, αν και οι προ-

²⁴³ Το βαθμολόγιο είχε ενσωματωθεί στο νομοσχέδιο την τελευταία στιγμή χωρίς επαρκή συζήτηση. Και ως προς αυτό εκφράζονταν αντιδράσεις.

²⁴⁴ Βλ. Σπανού 2008.

²⁴⁵ Όπως ανέφερε ο υπουργός Α. Πεπονής: «Η σύσταση ενός ανεξάρτητου σώματος, κυρίες και κύριοι συνάδελφοι, εκφράζει πράγματι μία βούληση αποδέσμευσης μίας διαδικασίας και ενός συστήματος, του συστήματος προσλήψεων, από οποιεσδήποτε παρεμβάσεις που δεν είναι αναγκαστικά μόνο μίας κυβέρνησης, αλλά είναι και προσώπων και Βουλευτών, είναι Βουλευτών όλων των κομμάτων, είναι παραγόντων οι οποίοι δικαίως και νομίμως επιθυμούν να εκπροσωπήσουν το λαό τους σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μπορεί να είναι ακόμα και συνδικαλιστικών στελεχών».

σλήψεις δεν αποτελούν τυπική περίπτωση αρμοδιότητας ανεξάρτητης αρχής, στις ελληνικές συνθήκες οδήγησαν στην εκτίμηση ότι η αμεροληψία, η αντικειμενικότητα και (στο μέτρο που οι δύο πρώτες την εξασφαλίζουν) η αξιοκρατία δεν μπορούσαν να εκπληρωθούν όσο το ζήτημα παρέμενε στην άμεση πολιτική εποπτεία.

Η αναξιοπιστία, στην οποία είχε καταλήξει ο διαγωνισμός μέχρι τότε, οδήγησε με άλλα λόγια στην αυτοδέσμευση του πολιτικού συστήματος να αποφύγει τις παρεμβάσεις. Αποσπούσε από την εμβέλεια επιρροής του ένα από τα σημαντικότερα εκλογικά όπλα. Ως προς αυτό, μάλιστα, δεν πρόκειται απλώς για θεσμική, αλλά για πολιτική καινοτομία.

Βέβαια, η αμοιβαία καχυποψία εκφράστηκε εντονότατα στη συζήτηση στη Βουλή: ποιος επιλέγει τα πρόσωπα, μέσω ποιας διαδικασίας; Τα ερωτήματα αυτά έχουν βέβαια διπλή ανάγνωση. Δεν είναι μόνο το ζήτημα της εκάστοτε κυβέρνησης, αλλά και των προσώπων που αυτή επιλέγει. Είναι χαρακτηριστικό ότι για τα δύο άρθρα για την ίδρυση του ΑΣΕΠ και για τον τρόπο συγκρότησής του (άρθρα 2 και 4) έγινε ονομαστική ψηφοφορία.²⁴⁶ Στην προσπάθεια αναζήτησης συγκλίσεων, αναδιατυπώθηκε η διαδικασία ορισμού για την πρώτη εφαρμογή του νόμου, ώστε να τεθεί το ζήτημα της σύνθεσης στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, δηλαδή σε ένα διακομματικό όργανο. Χρειάστηκε μάλιστα να γίνει αναφορά σε πρόσωπα κοινής αποδοχής ως (πιθανούς) αρχικούς επικεφαλής (πρόεδρος και αντιπρόεδρος) προκειμένου να διασκεδαστούν οι επιφυλάξεις σχετικά με την κυβερνητική πρόθεση κομματικοποίησης του ΑΣΕΠ.²⁴⁷

²⁴⁶ Ως προς το άρθρο 2: Ψήφισαν 204. Υπέρ του άρθρου ψήφισαν 126 και κατά του άρθρου 78. Ως προς το άρθρο 4: Υπέρ του άρθρου ψήφισαν 126 και κατά του άρθρου 70 (8.02.1994).

Οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας ενισχύθηκαν με τη συνταγματική κατοχύρωση του ΑΣΕΠ κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 (άρθρο 103, παρ. 7 σε συνδυασμό με το άρθρο 101Α).²⁴⁸ Όπως ισχύει και για τις άλλες συνταγματικές ανεξάρτητες αρχές (Ν. 3051/2002), τα μέλη του επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Δεν υπόκειται σε εποπτεία και έλεγχο από κυβερνητικά όργανα, αλλά σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και δικαστικό έλεγχο. Η αποστολή του για τον έλεγχο των διαδικασιών πρόσληψης στον δημόσιο τομέα κάνει ρητή αναφορά στην αρχή της αξιοκρατίας με οποιοδήποτε σύστημα και αν διενεργείται (διαγωνισμό, επιλογή κ.λπ.).

Στα εξορθολογιστικά στοιχεία του Ν. 2190/1994 εντάσσεται και η ρητή απαγόρευση της έκδοσης πράξεων διορισμού, πρόσληψης ή μεταβολής της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού από την προκήρυξη των βουλευτικών εκλογών μέχρι την ορκωμοσία της κυβέρνησης – με ορισμένες εύλογες εξαιρέσεις. Πρόκειται για μια διάταξη που επίσης εξέπληξε με τη διατήρησή της, σε σύγκριση με όλα τα υπόλοιπα στοιχεία του νόμου που άλλαξαν επανειλημμένα στη συνέχεια.

Στον αρχικό νόμο του 1994, ωστόσο, υπήρχαν και αρκετά άρθρα που κατέγραφαν όλη την παθολογία των πελατειακών προσλήψεων και αποκάλυπταν τη διαρκή κομματική αντιπαράθεση και αντιπαλότητα στο πεδίο αυτό. Στο ίδιο νομοσχέδιο προβλεπόταν επανέλεγχος και ακύρωση των προεκλογικών μεταβολών της υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού (ίδρωση θέσης, πρόσληψη, μετατροπή συμβάσεων σε αορίστου χρό-

²⁴⁷ Ενδιαφέρον έχει πάντως η διαρκής αύξηση των μελών του ΑΣΕΠ. Από τα αρχικά 11, το 1995 έγιναν 13, το 1999 έγιναν 21 και το 2003 αυξήθηκαν σε 24. Σήμερα είναι πλέον 28 (Πρόεδρος, 3 Αντιπρόεδροι, 24 Σύμβουλοι), οι οποίοι επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής.

²⁴⁸ Βλ. Παπαδοπούλου 2002· Μαυρομούστακου 2016.

νου, απόσπαση, μετάθεση, μετάταξη, προαγωγή κ.λπ.). Με βάση αυτό, όσοι είχαν προσληφθεί κατά την προεκλογική περίοδο από την προηγούμενη κυβέρνηση της ΝΔ, απολύονταν.²⁴⁹ Προβλεπόταν ακόμη η δυνατότητα επαναπροσλήψης όσων είχαν απολυθεί από την προηγούμενη κυβέρνηση (με τον 1882/1990, άρθρο 44, παρ. 1, 7 και 8)²⁵⁰ και τοποθέτησή τους και σε πέραν των οργανικών προσωποπαγείς θέσεις. Όσοι είχαν προσληφθεί στις θέσεις των επαναπροσλαμβανόμενων θεωρούνταν πλεονάζοντες και μεταφέρονταν σε άλλες υπηρεσίες. Μάλιστα, σε απόλυτη αναντιστοιχία με την αρχή ουδετερότητας της διοίκησης, γίνεται αναφορά σε «απολυθέντες λόγω πολιτικών πεποιθήσεων» που επανέρχονται, όπως και όσοι είχαν «αδικαιολόγητα μεταταχθεί ή μετατεθεί ως πλεονάζοντες» την περίοδο 1990-93. Ακόμη κυρώνονταν οι ΠΥΣ²⁵¹ του 1989 για μονιμοποίηση συμβασιούχων, με την αιτιολογία ότι τότε δεν πρόλαβε να ψηφιστεί ο νόμος λόγω πρόωρων εκλογών και μη επανεκλογής της κυβέρνησης.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στην επί της αρχής συζήτηση του

²⁴⁹ Η προεκλογική περίοδος από 9.09.1993 έως 31.10.1993. Αυτό ήταν ένα από τα κύρια σημεία διαμάχης μεταξύ των δύο κομμάτων κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στο Κοινοβούλιο. Βλ. *Το Έθνος*, 2.02.1994, *Τα Νέα*, 2.02.1994. Η συζήτηση επεκτάθηκε στους πελατειακούς διορισμούς από τη ΝΔ κατά τη διάρκεια της θητείας της και της προεκλογικής περιόδου. Στη συζήτηση του νομοσχεδίου αναφέρθηκε πως ο αριθμός τους έφτανε τις 20-30.000 (Ιω. Καψής 2.02.1994).

²⁵⁰ Η εξεύρεση ακριβών στοιχείων σχετικά με τις πελατειακές προσλήψεις είναι προφανώς δύσκολη, ιδιαίτερα για εκείνη την εποχή. Μια ιδέα του κλίματος δίνουν πάντως τα εξής: Περισσότεροι από 20.000 έκτακτοι υπάλληλοι απολύθηκαν τον Σεπτέμβριο του 1990, ενώ μονιμοποιήθηκαν περισσότεροι από 17.000 έκτακτοι υπάλληλοι της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ν. 1874/1990). Λίγα χρόνια αργότερα, ο υπουργός Προεδρίας ανακοίνωσε ότι υπό την κυβέρνηση της ΝΔ προσλήφθηκαν 33.528 εργαζόμενοι διαφορετικού καθεστώτος. Βλ. *Η Καθημερινή*, 2.02.1994 και Σπανού 1990.

²⁵¹ Επρόκειτο για δύο Πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου, τις αριθ. 61/19.05.1989 και αριθ. 76/15.06.1989.

νομοσχεδίου, η πελατειακού τύπου αντιπαράθεση επισκίασε τα στοιχεία εξορθολογισμού και τη βασική καινοτομία του. Η αντιπολίτευση εστίασε σε αυτό το μέρος και πίεζε αρχικά για τη συνολική απόσυρσή του και, εναλλακτικά, για συζήτηση μόνο του πρώτου μέρους του νομοσχεδίου, που αφορούσε το σύστημα προσλήψεων. Σε αντίθεση με τους βουλευτές της πλειοψηφίας που εξήραν την τομή που εισήγαγε και το πλήγμα που επέφερε στο πελατειακό σύστημα η θεσμική καινοτομία της ανεξάρτητης αρχής του ΑΣΕΠ, η αντιπολίτευση δεν φάνηκε διατεθειμένη να τα αποδεχτεί. Οι καινοτομίες του χαρακτηρίστηκαν «προκάλυμμα καπνού για τις υπόλοιπες διχαστικές διατάξεις».²⁵² Η σημασία του ΑΣΕΠ δεν φάνηκε να διαπερνά τις κομματικές γραμμές.

Η ατμόσφαιρα των συζητήσεων στη Βουλή μπορεί να περιγραφεί ενδεικτικά ως εξής: Στις τρεις πρώτες συζητήσεις (2, 3 και 8 Φεβρουαρίου του 1994) έγινε αναφορά στο «ρουσφέτι» και τις πελατειακές πρακτικές 134 φορές, στις απολύσεις 124 φορές, στην αξιοκρατία 100 φορές, στην αντικειμενικότητα και το αδιάβλητο 157 φορές και στην εμπιστοσύνη 24 φορές.

[3]

Ο νόμος που ψηφίστηκε τελικά έμεινε στην ιστορία ως «νόμος Πεπονή» και ο αρμόδιος υπουργός ως ο «εισηγητής της αξιο-

²⁵² Δ. Σιούφας, 8.02.1994. Ωστόσο, ορισμένες συμβιβαστικές φωνές ανέδειξαν ορισμένο βαθμό συγκλίσεων. Βλ. την αναφορά του Στ. Μπένου (8.02.1994) στη συζήτηση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής για το νομοσχέδιο: «Δύο πράγματα λέγατε –και στην Κοινοβουλευτική Επιτροπή και στη συζήτηση επί της αρχής– το ένα ήταν το θέμα της σύνθεσης, που νομίζω ότι μας υπερέρασε ο κύριος Υπουργός με αυτήν την πρόταση που κάνει και το άλλο ήταν το μεγάλο επιχείρημά σας, τότε θα ξεκινήσει να λειτουργεί».

κρατίας».²⁵³ Θεωρείται μάλιστα ο πρώτος που συνέδεσε το όνομά του με έναν νόμο.

Αυτή η προοπτική είχε όμως μόνο ειρωνικά αναφερθεί στη συζήτηση του νομοσχεδίου: «*Ο κ. Πεπονής*», ακούστηκε, «*θα γραφεί στην ιστορία γιατί θεσμοθετεί ένα τέτοιο όργανο. Είναι ένα όργανο κομματικό, κυρίες και κύριοι συνάδελφοι, ορίζεται και διορίζεται από τον Υπουργό*».²⁵⁴ Αν και πολλοί υπουργοί έχουν τη φιλοδοξία να συνδέσουν το όνομά τους με μια σημαντική μεταρρύθμιση, όπως δήλωνε ο ίδιος σε συνέντευξή του, το όνομά του έμεινε για τους λάθος λόγους: ως υπαίτιος της αδυναμίας διορισμών από διάφορους κομματικούς παράγοντες, μάλλον, παρά ως ευεργέτης μεταρρυθμιστής. Το πολιτικό σύστημα δεν ήταν όσο ώριμο φαινόταν. Αν και κανείς δεν είχε αντιταχθεί ανοιχτά,²⁵⁵ οι προσπάθειες υπονόμησης του νόμου από το ίδιο του το κόμμα και παρά τη στήριξη εκ μέρους του πρωθυπουργού Ανδρέα Παπανδρέου τον οδήγησαν σε παραίτηση λίγο αργότερα.²⁵⁶ Ίσως μάλιστα αυτή η κίνηση ευθυξίας να ενίσχυσε την ορατότητα της μεταρρύθμισης και να κατέστησε δυσκολότερη την ανατροπή της.

²⁵³ Βλ. σχετική εκδήλωση της Βουλής προς τιμήν του το 2016, Τηλεόραση Βουλής, εκδήλωση 10.04.2016. <https://youtu.be/HfKkFAq1Ks8>

²⁵⁴ Ο ειδικός αγορητής του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας Δ. Κουμπούρης, 2.02.1994.

²⁵⁵ «Κακώς τον χαρακτηρίζουν νόμο Πεπονή, είναι νόμος της κυβέρνησης», ανέφερε χαρακτηριστικά. Όπως έλεγε ο ίδιος, ο νόμος συνδέθηκε με το όνομά του όχι θετικά αλλά αποδοκιμαστικά, για την απόσχιση ευθυνών ώστε να είναι και με την κυβέρνηση και με τους ψηφοφόρους. Ενώ δεν είχαν διαφωνήσει στο υπουργικό συμβούλιο, ενώ όλοι τον είχαν ψηφίσει, οι ρουσφετολόγοι έλεγαν στους ψηφοφόρους «Τι να σου κάνω, ήρθε αυτός και ψήφισε αυτόν το νόμο και δεν μπορώ...»»

²⁵⁶ Παραιτήθηκε όταν μια εφημερίδα εξέφρασε υπόνοιες ότι ο νόμος Πεπονή «υπονομεύεται». Υπέβαλε την παραίτησή του στον πρωθυπουργό Α. Παπανδρέου «για να σώσει το νόμο». Βλ. *Ελευθεροτυπία*, 13. 12.1994.

Ο Α. Πεπονής (1924-2011) άφησε σημαντικό αποτύπωμα στη σύντομη θητεία του ως υπουργός Προεδρίας της Κυβερνήσεως (13.10.1993 - 28.12.1994). Προερχόταν από την Ένωση Κέντρου – Νέες Δυνάμεις. Χαρακτηρίστηκε ως μετριοπαθής, συμφιλωτικός, με κοινοβουλευτικό ήθος και θαρραλέα –και με κόστος– υπεράσπιση των αρχών του ακόμη και σε δύσκολες εποχές, όπως στη διάρκεια της δικτατορίας. Η πολιτική του πορεία τού είχε προσδώσει προσωπική και πολιτική αξιοπιστία, ιδιαίτερα σε σχέση με το αντικείμενο του συγκεκριμένου νόμου. Όλοι αναφέρονται στο ΑΣΕΠ ως τη σημαντικότερη παρακαταθήκη του, την «υπέρτατη συνεισφορά του στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης» (όπως χαρακτηρίστηκε σε δημοσιεύματα), με την καθιέρωση της αξιοκρατίας για την αντιμετώπιση των πελατειακών πρακτικών. Σε μεταγενέστερες δημόσιες δηλώσεις του δεν χρησιμοποίησε το συμβολικό φορτίο που απέκτησε ο νόμος για την προσωπική του προβολή. Ούτε το ανέφερε ως την «κορωνίδα» ή την παρακαταθήκη της πολιτικής του σταδιοδρομίας, παρόλο που είναι το πλέον ορατό και αναγνωρισμένο προϊόν της.²⁵⁷ Η ιδέα πιστώνεται στο πρόγραμμα του ΠΑΣΟΚ στις εκλογές του 1993, σε κεφάλαιο που, όπως είπε, «άλλος είχε γράψει». Αντίθετα, θεωρούσε άλλα ζητήματα που είχε την ευκαιρία να προωθήσει πιο καινοτόμα και σημαντικά για την εποχή τους, όπως π.χ. την εισαγωγή φυσικού αερίου την οποία ξεκίνησε ως υπουργός Ενέργειας.

Πάντως, το ΑΣΕΠ και ο «νόμος Πεπονής» εξελίχθηκαν σε σύμβολο αυτοδέσμευσης του πολιτικού συστήματος για την αποκοπή του πελατειακού ομφάλιου λώρου. Ωστόσο, δεν ήταν λίγες οι δυσκολίες που γνώρισε το ΑΣΕΠ στην προσπάθεια να παίξει τον θεσμικό του ρόλο. Όπως αναφέρεται στην ανασκό-

²⁵⁷ Βλ. την «Εφ' όλης της ύλης», συνέντευξη του Α. Πεπονής στον Μάκη Μάκκα, Αχελώος TV. <https://youtu.be/fVo8I7ZMhgI>

πηση της δεκαετίας 1994-2004, «η εδραίωση του θεσμού δεν ήταν απρόσκοπτη. Κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας του [...] το ΑΣΕΠ αντιμετώπισε εκ μέρους της διοίκησης ορισμένων μεγάλων φορέων ή ακόμη και πολιτικών παραγόντων μια εχθρική στάση, που συχνά άγγιζε τα όρια της πολεμικής, και αφετέρου εισέπραττε και μια γενικότερη δυσπιστία από μεγάλο μέρος της ελληνικής κοινωνίας ως προς την αντικειμενικότητά του και την ικανότητα να εκπληρώσει τους σκοπούς του».²⁵⁸

Αν η αμφισβήτηση της ίδιας της ανεξάρτητης αρχής είχε γίνει ταμπού, υπήρχαν παράπλευροι, λιγότερο εμφανείς τρόποι εξουδετέρωσής του. Ένας εξ αυτών είναι η παρέμβαση στο πεδίο εφαρμογής του νόμου, δηλαδή ο περιορισμός της έκτασης των διαδικασιών προσλήψεων που υπάγονταν στον άμεσο έλεγχο και/ή την εποπτεία του ΑΣΕΠ.²⁵⁹ Έτσι η κρυφή αντιπαράθεση μεταφέρθηκε στις διατάξεις που όριζαν το πεδίο εφαρμογής του.²⁶⁰ Αυτό υπέστη πολλές τροποποιήσεις, συχνά με το επιχείρημα της ευελιξίας, προκειμένου να εξαιρεθούν επιμέρους διαδικασίες και φορείς από τον έλεγχό του. Οι παρεμβάσεις στο πεδίο αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ δεν εξέλιπαν ακόμη και μετά τη συνταγματική αναγνώριση της αρμοδιότητάς του, αφού διάφορες εξαιρέσεις²⁶¹ προβλέφθηκαν νομοθε-

²⁵⁸ Βλ. ΑΣΕΠ 2005, σ. 56· Παπαδάκης 2003.

²⁵⁹ Βλ. Σπανού 2011, σ. 62 κ.επ.· Μαυρομούστακου 2016, σ. 42.

²⁶⁰ Για παράδειγμα ο Ν. 3812/2009 (άρθρο 1) επαναφέρει στο ΑΣΕΠ αρμοδιότητες που είχαν κατά καιρούς αφαιρεθεί (ΟΤΑ και στα νομικά τους πρόσωπα, τις ΔΕΚΟ και τα νοσηλευτικά ιδρύματα) και υιοθετεί τον ιδιαίτερα ευρύ ορισμό του «δημόσιου τομέα» που εισήγαγε ο Ν. 1256/1982. Επίσης περιορίζει τις εξαιρέσεις ορισμένων κατηγοριών προσωπικού από το σύστημα προσλήψεων του ΑΣΕΠ. Βλ. Σπανού 2011 και Χρυσανθάκης 2011.

²⁶¹ Οι εξαιρέσεις κατά κόρον αφορούσαν τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς του (ευρύτερου) δημόσιου τομέα, στο πεδίο του οποίου κατά καιρούς εντάσσονται ή από το οποίο απεντάσσονται διάφοροι φορείς. Η ένταξη ορισμένων φορέων στην έννοια του δημόσιου τομέα ή η εξαίρεσή τους είχε συ-

τικά μετά το 2001.²⁶² Παράλληλα, χρησιμοποιήθηκε συχνά η προσφυγή σε διαδικασίες που δεν ελέγχονταν από το ΑΣΕΠ ή γινόταν κατάφωρη παράκαμψή του.

Από την ίδρυση του ΑΣΕΠ και μετά, το σύστημα προσλήψεων στο Δημόσιο εμφάνισε μια σχάση ανάμεσα στο μέρος που τέθηκε υπό τον έλεγχό του και αφετέρου σε ένα πλέγμα κατ' εξαίρεση διαδικασιών. Αυτές ενισχύθηκαν ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, με αποτέλεσμα για σημαντικό αριθμό προσλήψεων να παρακάμπτεται το ΑΣΕΠ και οι διαδικασίες που αυτό εποπτεύει και ελέγχει. Οι εκτός ΑΣΕΠ διαδικασίες στερούνταν εγγυήσεων αντικειμενικότητας και διαφάνειας, στερούνταν συχνά ελάχιστων κριτηρίων επιλογής, όπως κατά κόρον στην περίπτωση της κατάχρησης σύναψης των συμβάσεων έργου που υπέκρυπταν εξαρτημένη εργασία.²⁶³ Παράλληλα, γίνονταν

νέπειες και για την εφαρμογή του συστήματος προσλήψεων και την αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ επί αυτών. Καθώς τα χρόνια που ακολούθησαν επήλθε σημαντική αναδιάταξη του δημόσιου τομέα, το πεδίο αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ αναπόφευκτα επηρεάστηκε.

²⁶² Το ΑΣΕΠ αναδείκνυε τον διά νόμου περιορισμό της αρμοδιότητάς του ακόμη και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και την κατοχύρωση του ρόλου του: «Ο συνταγματικός νομοθέτης, με το να ορίσει ότι προβλεπόμενες ή διατηρούμενες εξαιρέσεις στο νόμο 2190/1994 εξακολουθούν να ισχύουν, στέρησε από τον κοινό νομοθέτη την εξουσία να εισάγει μετά την 17.4.2001, χρονολογία έναρξης της ισχύος του νέου Συντάγματος, εξαιρέσεις από το σύστημα προσλήψεων του ΑΣΕΠ. Και τούτο διότι, σε αντίθετη περίπτωση, θα καθιστούσε κενή περιεχομένου την ίδρυση της ανεξάρτητης αρχής». ΑΣΕΠ 2009, σ. 85.

²⁶³ Βλ. ΑΣΕΠ 2009, σ. 80 κ.επ. Επίσης, Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη (2006) επισήμανε τα προβλήματα των προσλήψεων εκτός ΑΣΕΠ που συνίστανται εν ολίγοις στο περίπλοκο θεσμικό πλαίσιο με τις αλλεπάλληλες τροποποιήσεις και προσθήκες, και την έλλειψη εποπτείας και ελέγχου της τήρησης των εγγυήσεων διαφάνειας και αξιοκρατίας. Πρότεινε, μεταξύ άλλων, τον εξορθολογισμό του νομοθετικού πλαισίου και τη συγκρότηση ενός σώματος ελάχιστων κοινών προδιαγραφών αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας που θα διατρέχουν όλα τα στάδια μιας διαδικασίας πρόσληψης προσωπικού στον δημόσιο τομέα.

διαρκείς αλλαγές στο σύστημα προσλήψεων. Στην πρώτη δεκαετία της ζωής του ΑΣΕΠ καταγράφηκαν 50 σχετικές νομοθετικές παρεμβάσεις.²⁶⁴

Η προσπάθεια του πολιτικού συστήματος να παρακάμψει τις διαδικασίες του νόμου και κυρίως τη μεσολάβηση του ΑΣΕΠ αποτυπώθηκε στις κατά καιρούς μονιμοποιήσεις ή μετατροπές συμβάσεων από ορισμένου χρόνου (ή έργου) σε αορίστου χρόνου. Εκμεταλλευόμενο μάλιστα την αξιοπιστία του ΑΣΕΠ, του ανέθετε και αρμοδιότητες πέραν της αρχικής,²⁶⁵ μεταξύ των οποίων και την εποπτεία των «μονιμοποιήσεων». Σε διάφορες περιπτώσεις το ΑΣΕΠ κλήθηκε εκ των υστέρων να ελέγξει την κατάταξη σε οργανικές ή προσωποπαγείς θέσεις συμβασιούχων ορισμένου χρόνου ή έργου που μονιμοποιούνταν ή την κρίση σχετικά με τη συνδρομή των προϋποθέσεων μετατροπής διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου (π.χ. 2266/1994, 2508/1997, 2839/2000, ΠΔ 164/2004 και 180/2004 κ.λπ.). Ερχόταν δηλαδή στο τέλος να νομιμοποιήσει μια διαδικασία η οποία το είχε παρακάμψει.²⁶⁶

²⁶⁴ ΑΣΕΠ 2005, σ. 67.

²⁶⁵ Το ΑΣΕΠ ενεπλάκη στην επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων (άρθρο 7, Ν. 3839/2010) και ειδικά με τη σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙΣΕΠ) για επιλογή προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης, στην εποπτεία της αξιολόγησης του προσωπικού του Δημοσίου ενόψει κινητικότητας, μεταφοράς και διαθεσιμότητας (άρθρο 1, παρ. Ζ, Ν. 4093/2012), τη μοριοδότηση των υπαλλήλων (άρθρα 90, 91, Ν. 4172/2013), στον επανέλεγχο της μετατροπής συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή σχέσεων εργασίας ή έργου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου (Ν. 4250/2014, άρθρο 42), στη διαδικασία πλήρωσης θέσεων με εθελοντική κινητικότητα, στην τήρηση του Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο 1, Ν. 4369/2016) και τη συγκρότηση στο ΑΣΕΠ του Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Διοικήσεων (Ε.Σ.Ε.Δ.) για την κάλυψη διοικητικών θέσεων αυξημένης ευθύνης κ.λπ. Βλ. ΑΣΕΠ (2019), Ετήσια Έκθεση πεπραγμένων έτους 2018, σ. 10 κ.επ.

²⁶⁶ Αξίζει να παρατηρηθεί ότι μετά τη συνταγματική απαγόρευση, οι μονιμοποιήσεις βάσει του ΠΔ 164/2004 προήλθαν από σχετική κοινοτική οδηγία.

Τρανή μαρτυρία της συνέχισης παράπλευρων προσλήψεων, κατά παράκαμψη του συστήματος του 2190/1994 (με τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις), αποτελεί και η νέα διάταξη που προστέθηκε στο Σύνταγμα. Ενώ ήδη τα Συντάγματα του 1952 και του 1975/1986 προέβλεπαν ότι κανείς δεν διορίζεται «σε μη νομοθετημένη θέση», η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 οδήγηθηκε να απαγορεύσει ρητά τη διά νόμου μονιμοποίηση συμβασιούχων εργασίας ή έργου ή τη μετατροπή των συμβάσεων σε αορίστου χρόνου.²⁶⁷ Διαπιστώνεται (αλλά και ομολογείται) κατ' αυτόν τον τρόπο η αναποτελεσματικότητα παλαιότερων νομοθετικών και συνταγματικών ρυθμίσεων.

Μετά την κατάργηση της άμεσης δυνατότητας μονιμοποίησης με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, εμφανίστηκε μάλιστα σταδιακά ένας νέος τρόπος παράκαμψης του επίσημου συστήματος προσλήψεων: η εμπειρία ως κριτήριο πρόσληψης που ευνοούσε όσους είχαν ήδη εργαστεί στον συγκεκριμένο φορέα με σύμβαση ορισμένου χρόνου. Οι παρεμβάσεις αυτές κατέληγαν να δεσμεύουν τις διαδικασίες του ΑΣΕΠ, το οποίο διενεργούσε την επιλογή των υπαλλήλων για τις μόνιμες θέσεις βάσει των (νέων) *ad hoc* κριτηρίων. Το αποτέλεσμα ήταν να «νομιμοποιείται» τόσο η αρχική παράκαμψη του ιδίου όσο και η παράκαμψη της συνταγματικής απαγόρευσης των μονιμοποιήσεων.²⁶⁸

Η ένταξη στις διαδικασίες επιλογής ή στην εποπτεία του ΑΣΕΠ έγινε, ωστόσο, σύμβολο υπεράσπισης της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας. Αυτή η δυναμική οδήγησε στην επέκταση της αρμοδιότητάς του (π.χ. στους εκπαιδευτικούς). Όπως συχνά συμβαίνει, το ΑΣΕΠ κινδύνευσε να γίνει θύμα της επιτυχίας του. Από τη σύλληψή του αντανακλούσε μια λογική συ-

²⁶⁷ Βλ. σχετικά Παπαδοπούλου 2002, σ. 95 κ.επ.

²⁶⁸ Βλ. Σπανού 2011.

γκέντρωσης των διαδικασιών επιλογής και εφαρμογής ενιαίων διαδικασιών, ώστε να εξασφαλίζεται το αδιάβλητο και να αποφεύγεται η διακριτική μεταχείριση των υποψηφίων. Πράγματι, παρότι λειτούργησε σε ένα δαιδαλώδες πλέγμα διατάξεων, με τη σταδιακή οικοδόμηση της τεχνογνωσίας του κατόρθωσε να διαμορφώσει βασικές προδιαγραφές για προκηρύξεις και διαγωνισμούς, εισάγοντας πολύτιμα στοιχεία εξορθολογισμού στο πεδίο αυτό. Από την άλλη πλευρά, η συγκέντρωση και η μαζικότητα των διαδικασιών αφενός προκαλούσε καθυστερήσεις στην έκδοση των αποτελεσμάτων, με συνέπεια να μην καλύπτονται εγκαίρως οι ανάγκες των υπηρεσιών σε προσωπικό και, αντίθετα, να αυξάνονται οι πιέσεις για μείωση της εμπλοκής του ΑΣΕΠ ή εξαίρεση φορέων και διαδικασιών από το πεδίο του, ή ακόμη και για προσλήψεις «εκτάκτων» για κάλυψη άμεσων αναγκών μέχρι την ολοκλήρωση του διαγωνισμού.

Αν και εύκολα μια δυσλειτουργία μετατρέπεται σε αιτία υπονόμησης ενός θεσμού, το επιχείρημα της καθυστέρησης ή δυσκαμψίας είχε βάση (π.χ. επείγουσες ανάγκες ή διαδικασίες στις οποίες τα κριτήρια καταλληλότητας δεν συνάδουν με μαζικές διαδικασίες κ.λπ.).²⁶⁹ Η πολιτική πλειοδοσία σε συμβολισμούς κατέληγε όμως να υπαχθούν σε αυτό περιπτώσεις οι οποίες δεν ήταν συμβατές με τους ρυθμούς του ή με την εκπλήρωση άλλων σημαντικών αναγκών. Η συγκέντρωση ως μέσο εξασφάλισης της αντικειμενικότητας και διαφάνειας βρίσκει πάντα λειτουργικά όρια στην ποικιλία των αναγκών που οφεί-

²⁶⁹ Βλ. για παράδειγμα, ΑΣΕΠ 2005, σ. 44 κ.επ. Αλλά και μετέπειτα εκθέσεις (ΑΣΕΠ 2009, σ. 59): «Σε ετήσιες εκθέσεις προηγούμενων ετών έχουν ήδη εκτεθεί οι λόγοι για τους οποίους οι διαδικασίες πρόσληψης με το σύστημα του Ν. 2190/1994, όπως ισχύει, δεν ολοκληρώνονται εντός του επιθυμητού χρόνου. Η επιδείνωση της κατάστασης που παρατηρείται από το 2004 και εξής εξηγείται από την τεράστια αύξηση του όγκου εργασίας του ΑΣΕΠ, που οφείλεται στους εξής κυρίως λόγους [...]».

λει να εξυπηρετήσει. Αναζητείται λοιπόν η χρυσή τομή. Το δίλημμα ευελιξία ή αντικειμενικότητα οφείλεται να αντιμετωπιστεί σε σωστή βάση, χωρίς να θυσιάζεται η μεν στη δε, ώστε να διασφαλίζεται η χρονική και ποιοτική καταλληλότητα της στελέχωσης.

Η εκπλήρωση της αποστολής του ΑΣΕΠ απαιτεί διαρκή εγρήγορση. Η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια των διαγωνισμών έχουν αναμφισβήτητα ενισχυθεί σημαντικά. Ωστόσο, το ζήτημα της αξιοκρατικής επιλογής έχει λυθεί μόνο ως προς τη σύνδεσή της με τον αδιάβλητο χαρακτήρα της διαδικασίας. Εκκρεμεί μια ουσιαστική συζήτηση σε σχέση με το περιεχόμενο της αξιοκρατίας και τους τρόπους πιστοποίησής της. Η μαζικότητα των διαδικασιών αναπόφευκτα απαιτεί και υποθάλλει την τυποποίηση. Σε πρώτη φάση αυτή είναι απολύτως κρίσιμη, διότι η έλλειψή της ήταν βασική αιτία αυθαιρεσιών και ευνοιοκρατίας. Το επόμενο ζήτημα είναι όμως η ουσιαστική εκτίμηση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων που είναι δυσκολότερη σε μαζικές διαδικασίες. Αλλά σε αυτό το θέμα, το μεγαλύτερο μέρος της ευθύνης πέφτει στα κριτήρια που διαμορφώνονται από το νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο καλείται να εφαρμόσει το ΑΣΕΠ.

[4]

Με τη δημιουργία του ΑΣΕΠ, ο Ν. 2190/1994 ήρθε σε σύγκρουση με πολιτικές πρακτικές και κοινωνικές προσδοκίες δεκαετιών. Σήμερα θεωρείται μια αναμφισβήτητη κατάκτηση στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης. Ξεκίνησε ως αυτοδέσμευση του πολιτικού συστήματος και σταδιακά διαμόρφωσε μια νέα πραγματικότητα. Οι σειρήνες των πελατειακών πρακτικών δεν έπαυσαν εντελώς, αλλά η γοητεία τους πλέον βρίσκει αντιστάσεις.

Διαφάνεια, δημοσιότητα, αντικειμενικότητα και αξιοκρατία ως έκφραση ίσων ευκαιριών για τους πολίτες, αλλά και κομματικής ουδετερότητας της διοίκησης, καταγράφηκαν όχι μόνο ως προδιαγραφές της διοικητικής λειτουργίας αλλά και στον γενετικό κώδικα του θεσμού που έχει την ευθύνη να τις διασφαλίσει.

Ωστόσο, όπως φάνηκε στην αρχή αυτού του κειμένου, αντίστοιχες προσπάθειες είχαν γίνει και παλαιότερα και μάλιστα με θεσμική έκφραση, όπως στο ΑΣΔΥ. Το ΑΣΕΠ θα μπορούσε να έχει την τύχη τόσων άλλων μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών που δεν κατόρθωσαν να επιβιώσουν πέραν του υπουργού ή της κυβέρνησης που το εισήγαγε. Ωστόσο, όχι μόνο δεν θυσιάστηκε στην αναζήτηση μιας ακόμη καλύτερης λύσης –σύμφωνα με το σύνηθες επιχείρημα– αλλά απέκτησε μεγάλη συμβολική αξία.

Τίποτε δεν προμήνυε όμως μια τέτοια επιτυχία. Το πολιτικό προσωπικό στην καλύτερη περίπτωση ήταν αμφίθυμο, ενώ ο ίδιος ο νόμος έβριθε αντιφάσεων. Μια προσπάθεια να λυθεί το αίνιγμα της επιτυχίας μπορεί να λάβει υπόψη τους εξής παράγοντες:

Ο πρώτος έχει να κάνει με τη θεσμική του ορατότητα, στην οποία συνέβαλε πιθανόν και η παραίτηση του υπουργού λίγους μήνες μετά την ψήφιση του νόμου. Το ΑΣΕΠ έδωσε θεσμική έκφραση σε μια διάχυτη επιθυμία της κοινωνίας για αντικειμενικότητα και αξιοκρατία που δύσκολα μπορούσε να αμφισβητηθεί ανοιχτά. Αν και οι μάχες χρειάστηκε να δοθούν υπόγεια, όσο εδραιωνόταν η πεποίθηση ότι το ΑΣΕΠ ανταποκρίνεται στην αποστολή του, τόσο δυσκολότερο ήταν να αμφισβητηθεί ευθέως.

Αντίθετα, παρείχε κι ένα επιχείρημα σε όσα πολιτικά στελέχη δεν ήθελαν να εμπλακούν με πελατειακές σχέσεις. Η διατύπωση της κατηγορίας ότι κάποιος υπονομεύει το ΑΣΕΠ εμφανιζόταν πολιτικά επιβλαβής. Ενδεχομένως η κόπωση του

πολιτικού προσωπικού από τις πελατειακές πιέσεις να έπαιξε και αυτή τον ρόλο της. Αλλά και γενικότερα, η μεταρρύθμιση έγινε αποδεκτή από τη (δικαιολογημένα) καχύποπτη ελληνική κοινωνία.

Ένας δεύτερος παράγοντας είναι η κυβερνητική συνέχεια κατά τα επόμενα χρόνια, που απάλλαξε το πολιτικό σύστημα από τις συνήθεις πιέσεις ανατροπής του έργου των προκατόχων. Παράλληλα, η ανάδειξη της συμβολής των ανεξάρτητων αρχών στον εκσυγχρονισμό του πολιτικο-διοικητικού συστήματος από τη δεκαετία του 1990 και μετά, βοήθησε το ΑΣΕΠ να ριζώσει, σε βαθμό μάλιστα που στη συνέχεια κατοχυρώθηκε συνταγματικά. Πρόκειται για μεταρρύθμιση που πήγε τελικά πολύ πέραν της αρχικής της στόχευσης, αφού έγινε σύμβολο αναφοράς και κάθε επόμενη αλλαγή αναμετράται με αυτή. Οι κυβερνητικές εναλλαγές έκτοτε έσπευσαν να δείξουν ότι σέβονται και ενισχύουν την ανεξάρτητη αρχή.

Το ιστορικό της την καθιστά υπό μια έννοια ένα αντιπαράδειγμα «ηρωικής» μεταρρύθμισης. Οι συνθήκες γέννησής της μπορούν να χαρακτηριστούν ταπεινές. Σε αντίθεση με την αντίληψη των «ηρωικών» μεταρρυθμίσεων, δεν την επέβαλε ένας έναντι όλων. Αλλά ούτε και έγινε δεκτή ασμένως και ομοφώνως. Αν κανείς κοιτάξει την προέλευσή της, βλέπει ότι προέκυψε για μια ιδέα (από πολλές) που προερχόταν από το προεκλογικό πρόγραμμα της τότε κυβέρνησης. Ο πρωτεργάτης της μεταρρύθμισης δεν ήταν καν αυτός που τη συνέλαβε. Στη διαδικασία ψήφισης, κυριάρχησε η αντιπαράθεση. Η καινοτομία δεν διαπέρασε τις κομματικές γραμμές ή φάνηκε δευτερεύουσα σε σχέση με το παιχνίδι των κομματικο-πελατειακών ανταγωνισμών. Συνείδηση της σημασίας της δεν φάνηκε να υπάρχει από την αρχή. Αλλά και η πορεία της εδραίωσης του νέου θεσμού δεν ήταν ανέφελη.

Το ΑΣΕΠ πέτυχε κυρίως γιατί αφέθηκε να δοκιμαστεί, να α-

ποδείξει την ανεξαρτησία της λειτουργίας του στην εκπλήρωση της αποστολής του. Εδραιώθηκε μέσα από μια διαρκή εγρήγορση και προσπάθεια. Και απέδειξε ότι αυτό που εμφανίστηκε τότε ως «κεραυνός εν αιθρία» απαντούσε σε υπόγεια ρεύματα που υπάρχουν στην ελληνική κοινωνία και την πολιτική και κάποια στιγμή βρίσκουν τη θεσμική διέξοδο σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις.

- ry8miseis-sthn-ellada-istorikes-proseggiseis-7-8-ioynioy-2007.html [τελευταία πρόσβαση: 30.9.2020]
- Φραγκουδάκη, Άννα (2014), «Η δημοτικιστική “ιδέα”, ο Δελμούζος και η αξία του έθνους», στο Αλέξης Δημαράς (εποпт.), Αλεξάνδρα Πατρικίου (επιμ.), *Αλέξανδρος Δελμούζος, Ανάλεκτα. Η γλώσσα είναι μόνον μέσον*, Αθήνα: Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών (Ίδρυμα Μανόλη Τριανταφυλλίδη, Α.Π.Θ.), Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας (Ίδρυτής: Σχολή Μωραΐτη), σ. 21-47.
- Χάρης, Γιάννης Η. (2003), *Η γλώσσα, τα λάθη και τα πάθη*, Αθήνα: Πόλις (Α' τ.: 2003, Β' τ.: 2008).
- Χριστίδης, Αναστάσιος-Φοίβος (2001), «Ιστορίες της Ελληνικής Γλώσσας», στο Αναστάσιος-Φοίβος Χριστίδης (επιμ.), *Ιστορία της Ελληνικής Γλώσσας. Από τις αρχές έως την ύστερη αρχαιότητα*, Θεσσαλονίκη: Κέντρο Ελληνικής Γλώσσας και Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών (Ίδρυμα Μανόλη Τριανταφυλλίδη, Α.Π.Θ.), σ. 3-18.

[1994] Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΑΣΕΠ

- ΑΣΕΠ (2005), *Ετήσια Έκθεση 2004 και ανασκόπηση της δεκαετίας 1994-2004*. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, Οκτώβριος.
- ΑΣΕΠ (2009), *Ετήσια Έκθεση 2008*. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, Μάρτιος.
- ΑΣΕΠ (2019), *Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων έτους 2018*. Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού.
- Βαρβαρέσος, Κ. (2000), «Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκη αναδιοργάνωσής της» [1952], στο Α. Μακροδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης, σ. 65-91.
- Langrod, G. (2000), «Έκθεσις αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν» [1964], στο Α. Μακροδημήτρης & Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης, σ. 153-279.
- Μαραγκόπουλος, Γ. (2000), «Μέθοδοι επιλογής και εκπαιδεύσεως του προσωπικού της Διοικήσεως» [1950], στο Α. Μακροδημήτρης και Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης, σ. 93-151.

- Μαυρομούστακου, Ήβη (2016), *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Παπαδάκης, Μ. (2003), «Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού», στο Φ. Ι. Κοζύρης & Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών*, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 126-131.
- Παπαδοπούλου, Ό. (2002), «Η δημόσια υπαλληλία: Η τροποποίηση του άρθρου 103 στην αναθεώρηση του Συντάγματος», στο Α. Μακρουδημήτρης και Ό. Ζύγουρα (επιμ.), «Η διοίκηση και το Σύνταγμα», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 93-108.
- Σπανού, Κ. (1995), «Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού: Οι πολιτικές προσλήψεων στο δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους», στο Α. Μακρουδημήτρης (επιμ.), *Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 65-94.
- Σπανού, Κ. (2008), «Ανεξάρτητες Αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;», στο Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα: Παπαζήσης, σ. 215-256.
- Σπανού, Κ. (2011), «Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων. Παλιές προκλήσεις και νέες απαντήσεις», στο Χ. Χρυσανθάκης (επιμ.), *Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση. Αναδιάρθρωση της κεντρικής διοίκησης και σύστημα προσλήψεων*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 51-75.
- Σπανού Κ. (2000), *Διοίκηση Πολίτες και Δημοκρατία*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπανού, Κ. (1990), «Η μονιμοποίηση των εκτάκτων υπαλλήλων των ΟΤΑ», *Επιχειρήματα*, 15 και 16/17, σ. 55-60 και 93-97 αντίστοιχα.
- Συνήγορος του Πολίτη (2006), *Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα. Οι εκτός ελέγχου του ΑΣΕΠ διαδικασίες*, Ειδική Έκθεση. <https://www.synigoros.gr/resources/docs/188451.pdf>
- Χρυσανθάκης, Χ. (2011), «Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση», στο Χ. Χρυσανθάκης (επιμ.), *Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση. Αναδιάρθρωση της κεντρικής διοίκησης και σύστημα προσλήψεων*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 11-30.

ΟΣΥΛΛΟΓΙΚΟΣΤΟΜΟΣ
10 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ
ΠΟΥ ΑΛΛΑΞΑΝ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
ΜΕ ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΘΟΔΩΡΗ ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ
ΚΑΙ ΔΙΟΡΘΩΣΕΙΣ ΜΑΡΙΑΝΝΑΣ ΤΖΙΑΝΤΖΗ
ΣΤΟΙΧΕΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΜΕ TIMES, TRAJAN & PAPHYRUS
ΚΑΙ ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΘΗΚΕ ΣΤΟ ΕΠΙΤΡΑΠΕΖΙΟ ΕΚΔΟΤΙΚΟ
ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΕΚΔΟΣΕΩΝ ΚΑΣΤΑΝΙΩΤΗ. Η ΠΡΩΤΗ
ΕΚΔΟΣΗ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2021 ΓΙΑ
ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟ ΤΗΣ διαΝΕΟσις

