ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΜΙΑΣ (ΠΡΟΑΝΑΓΓΕΛΘΕΙΣΑΣ) ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 103 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ*

Ιάκωβος Μαθιουδάκης
Αν. Καθηγητής Νομικής ΑΠΘ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η αναθεώρηση του άρθρου 103 Σ. έχει συγκεντρώσει το ενδιαφέρον τόσο της επικαιρότητας, όσο και της νομικής επιστήμης. Μετά την παρουσίαση των αντίστοιχων ρυθμίσεων ορισμένων ευρωπαϊκών Συνταγμάτων η μελέτη διατυπώνει επτά προτάσεις αναθεώρησης της διάταξης. Προτάσσεται η αναδιατύπωση του κανόνα στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης καταρχήν από δημοσίους υπαλλήλους με σύμπτυξη και αναδιατύπωση των παρ. 2, 3 και 8 του άρθρου 103. Παράλληλα, επιχειρηματολογώντας υπέρ της διατήρησης της μονιμότητας των υπαλλήλων, εκτίθεται η εκδοχή περιορισμού της στις κυριαρχικές θέσεις της δημόσιας διοίκησης με τη διευκρίνιση ορισμένων στοιχείων της. Αρχές λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, όπως αυτή της ορθολογικότητας, προτείνεται ότι θα μπορούσαν να ενταχθούν στο συνταγματικό κείμενο ενώ η ήδη κατοχυρωμένη αρχή της αξιοκρατίας προβάλλεται ότι θα μπορούσε να διευκρινισθεί και επεκταθεί πέραν του διορισμού και στην εξέλιξη της υπαλληλικής σχέσης. Η συνταγματική κατοχύρωση του μισθού σε συνάρτηση με την αποδοτικότητα και τα ιδιαίτερα προσόντα των υπαλλήλων θα μπορούσε να αναδειχθεί παράγοντας προσέλκυσης και διατήρησης ικανών στελεχών στη δημόσια διοίκηση ενώ και οι διαδικασίες αξιολόγησης θα μπορούσαν να αποκτήσουν μία κανονικότητα και να διαδραματίσουν αντίστοιχο ρόλο αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης με την αποτύπωσή τους στο συνταγματικό κείμενο.

* Εισήγηση στην 4η θεματική ενότητα της διαΝΕΟσις για την αναθεώρηση του Συντάγματος σχετικά με την εκτελεστική λειτουργία, που έλαβε χώρα με υπεύθυνο συντονιστή τον Ιωάννη Συμεωνίδη, Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και συνάδελφο καθηγητή στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ. Τον ευχαριστώ θερμά τόσο για την πρόσκληση, όσο και για τις κατευθύνσεις του σε επιμέρους σημεία της εισήγησης. Ήδη κυκλοφόρησε ο σχετικός τόμος από τη διαΝΕΟσις με τίτλο: Προτάσεις για τη συνταγματική αναθεώρηση – 58 εισηγήσεις για ένα σύγχρονο Σύνταγμα, 2025.

ABSTRACT

The amendment of Article 103 of the Constitution has attracted considerable attention both in current public debate and within legal scholarship. After presenting the corresponding provisions found in several European constitutions, the study puts forward seven proposals for revising this constitutional provision. Priority is given to the reformulation of the rule that the public administration should, as a matter of principle, be staffed by civil servants, through the unification and redrafting of paragraphs 2, 3, and 8 of Article 103.

At the same time, while arguing in favor of maintaining the permanence of civil servants, the study presents the option of limiting such permanence to positions involving the exercise of sovereign powers within the public administration, accompanied by a clarification of certain aspects of this concept. Principles governing the functioning of the public administration, such as that of rationality, are proposed as potential additions to the constitutional text, while the already established principle of meritocracy is suggested to be clarified and extended beyond recruitment to include the career of civil servants.

Furthermore, the constitutional recognition of remuneration in connection with employees' performance and special qualifications could serve as a factor in attracting and retaining capable personnel within the public administration. Finally, evaluation procedures could acquire greater regularity and play a corresponding role in upgrading the administration's human resources through their explicit incorporation into the constitutional framework.

I. ΓΕΝΙΚΑ, ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΜΙΑΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 103 Σ.: ΤΟ ΑΡΘΡΟ 103 Σ. ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΦΥΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΚΕΙΜΕΝΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΟΡΙΣΜΕΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΩΝ

Βασικό χαρακτηριστικό του Συντάγματος ως νομικού κειμένου αποτελεί η *πυκνότητα* των ρυθμίσεων με μία παράλληλη *ελλειπτικότητα*, στο μέτρο που συνιστά τη μήτρα της όλης έννομης τάξης και το σημείο σταθερού προσανατολισμού της. Το Σύνταγμα διατυπώνεται με γνώμονα τη μακροβιότητα και τη χωρητικότητα σε αυτό της όλης έννομης τάξης[1]. Από την άλλη, από αυτό το λιτό νομικό κείμενο αναδεικνύονται ανάγλυφα οι βασικές θεσμικές μορφές της οικείας έννομης τάξης, τα «εκμαγεία» εκείνα, στα οποία θα εργασθεί στη συνέχεια ο νομοθέτης εξειδικεύοντας και πολλαπλασιάζοντας.

[1] Στη βραχύτητα του συνταγματικού κειμένου για τους ανωτέρω λόγους αναφέρεται ο Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα συνταγματικού δικαίου,* 2021, σελ. 3· ομοίως, ο Α. Μανιτάκης στον πρόλογό του στο: *Σύνταγμα 1975/1986/2001,* 2001, με κριτικές παρατηρήσεις υπό αυτό το πρίσμα για τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Πάντως, στη Γαλλία επισημαίνεται ότι η βραχύτητα δεν συνιστά ίδιον του Συντάγματος, μιας και το γαλλικό Σύνταγμα της 22.08.1875 περιελάμβανε 377 άρθρα, παρότι κατά τον Ναπολέοντα το συνταγματικό κείμενο πρέπει να είναι «σύντομο και σκοτεινό»· η βραχύτητα του Συντάγματος του 1958 οφείλεται σε λόγους θεσμικής ταχύτητας ενόψει του πολέμου με την Αλγερία, M. Verpeaux, *Contentieux constitutionnel: normes de référence – Diversité des normes de référence constitutionnelles,* 2025, πλαγ. 114.

Το άρθρο 103 του Συντάγματος, χωρίς να μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα συνταγματικής βραχύτητας[2] σε σύγκριση με τις αντίστοιχες διατάξεις άλλων ευρωπαϊκών Συνταγμάτων, αναδεικνύει, στο ελληνικό παράδειγμα, βασικούς θεσμούς της δημοσιοϋπαλληλίας, αν και, υπό το φως των νεότερων εξελίξεων, με ορισμένα ελλείμματα. Υπό τον τίτλο «Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης», το άρθρο 103 Σ., όπως αναμορφώθηκε μετά την αναθεώρηση του 2001, αριθμεί 9 παραγράφους, εκ των οποίων *η πρώτη* αναφέρεται σε ορισμένα «θεμελιώδη καθήκοντα» των δημοσίων υπαλλήλων (αυτά της συνταγματικής νομιμοφροσύνης και δημοκρατικότητας) εξουσιοδοτώντας τον νόμο για τα προσόντα και τον τρόπο διορισμού τους η *δεύτερη, τρίτη* και *όγδοη* παράγραφος αναφέρονται στο είδος του υπαλληλικού προσωπικού στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης –δημοσιοϋπαλληλικό, τακτικών (μονίμων) υπαλλήλων κατά κανόνα, επί θητεία[3] και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου κατ' εξαίρεση, καταρχήν σε οργανικές θέσεις ανάλογες του είδους της θέσης· προσωπικό ορισμένου χρόνου (έκτακτους), κατ' εξαίρεση, καταρχήν εκτός οργανικών θέσεων[4] με απαγόρευση μετατροπής συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου ή σε μόνιμες δημοσιοϋπαλληλικές. Η *τέταρτη, πέμπτη και έκτη* παράγραφος τυποποιούν τη μονιμότητα, τις εγγυήσεις της (με τη μεσολάβηση Υπηρεσιακού Συμβουλίου και την υπαλληλική προσφυγή), το πεδίο εφαρμογής και τις εξαιρέσεις της (με τους μετακλητούς υπαλλήλους). Η παρ. 7 καθιερώνει ως κανόνα *πρόσληψης* υπαλλήλων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα τον διαγωνισμό ή την επιλογή υπό καθεστώς *«προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων»* και υπό τον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής καθώς και εξαιρετικές διαδικασίες (αυξημένων εγγυήσεων) εκτός του ελέγχου της ανεξάρτητης αρχής. Η παρ. 9 καθιερώνει πλέον και συνταγματικά την ανεξάρτητη αρχή του *«Συνηγόρου του Πολίτη»*.

Η αίσθηση μίας αναλυτικής –για τα δεδομένα ενός Συντάγματος– ρύθμισης επιτείνεται ενόψει των δεδομένων άλλων ευρωπαϊκών Συνταγμάτων ενώ μπορεί κανείς να διακρίνει στα τελευταία στοιχεία, που δεν περιλαμβάνει το ελληνικό Σύνταγμα. Ο *Θεμελιώδης Νόμος της Γερμανίας* περιορίζεται –μετά τις παρ. 2 και 3 για την ίση πρόσβαση στις δημόσιες θέσεις ανάλογα με τα προσόντα και την ελευθερία των πεποιθήσεων– στο να προβλέψει λακωνικά στην παρ. 4 του άρθρου 33 ότι *«η άσκηση αρμοδιοτήτων δημόσιας εξουσίας απονέμεται ως σταθερό καθήκον καταρχήν σε δημοσίους υπαλλήλους»*. Η παρ. 5 του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι: *«Το δίκαιο της δημόσιας υπηρεσίας ρυθμίζεται και εξελίσσεται λαμβανομένων υπόψη των παραδεδομένων αρχών της δημοσιοϋπαλληλίας»* ενώ το άρθρο 36 παρ. 1 ορίζει ότι στα ανώτατα ομοσπονδιακά όργανα συμμετέχουν αναλογικά υπάλληλοι από όλα τα κρατίδια[5]. Το *Γαλλικό Σύνταγμα της Vης Γαλλικής Δημοκρατίας* της

---

[2] Έτσι, και ο Α. Παπακωνσταντίνου, «Άρθρο 103», σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο,* πλεκτρ. έκδοση, 2023, πλαγ. 1.

[3] Η παρέκκλιση των επί θητεία υπαλλήλων, κατά πάγια νομολογία, είναι ανεκτή μόνον εάν δικαιολογείται από την ιδιάζουσα φύση, την ειδική αποστολή και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων ορισμένης υπηρεσίας ή θέσεως, κατά την επί τούτο εκτίμηση του νομοθέτη, ΣΕ Ολ 511/2024, σκ. 17 με πληθώρα παραπομπών και καταγραφή του συνταγματικού καθεστώτος στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης.

[4] Β. Κονδύλης, «Άρθρο 103», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία,* 2017, πλαγ. 49.

[5] Για την ανάλυση της διάταξης του άρθ. 33 παρ. 2-3, 4 και 5 GG, βλ. M. Wichmann/K.-U. Langer, *Öffentliches Dienstrecht,* 7. Aufl., 2014, σελ. 34 επ., 42 επ. και 50 επ., με πλούσια νομολογία του BVerfG. Η άσκηση αρμοδιοτήτων

04.10.1958 περιέχει σχετική με τη δημοσιοϋπαλληλία πρόβλεψη μόνον σε σχέση με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του τυπικού και του κανονιστικού νομοθέτη επιφυλάσσοντας υπέρ του πρώτου και εξαιρώντας από το πεδίο των κανονιστικών διοικητικών πράξεων *«[...] τις θεμελιώδεις εγγυήσεις των πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων του κράτους»* (άρθ. 34)[6]. Πρόκειται για μία σειρά θεμελιωδών αρχών, όπως η διενέργεια διαγωνισμού για την πρόσληψη, η αποφασιστική αρμοδιότητα επιτροπών εξ υπαλλήλων, η επιλογή των εκπροσώπων των υπαλλήλων μέσω αρχαιρεσιών, η καταβολή του μισθού μετά την παροχή της υπηρεσίας κ.ά.[7].

Το *Ιταλικό Σύνταγμα*, από την άλλη, της 22.12.1947, προβλέπει στο 2ο Τμήμα του IIIου Τίτλου στο άρθρο 97 ότι: *«Οι δημόσιες υπηρεσίες οργανώνονται σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και αμεροληψία της διοίκησης. Οι Κανονισμοί των υπηρεσιών καθορίζουν τα πεδία των αρμοδιοτήτων, τα καθήκοντα και την ευθύνη των υπαλλήλων. Η πρόσληψη στη δημόσια διοίκηση πραγματοποιείται μέσω διαγωνισμού πλην των εξαιρέσεων που ορίζει ο νόμος»*. Το άρθρο 98 συμπληρώνει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι υπηρετούν αποκλειστικά το Έθνος ενώ προβλέπει περιορισμό στις προαγωγές, για τους υπαλλήλους που εκλέγονται βουλευτές καθώς και περιορισμούς στη συμμετοχή σε πολιτικά κόμματα ειδικών κατηγοριών υπαλλήλων, όπως οι δικαστές, οι εν ενεργεία στρατιωτικοί καριέρας, οι αστυνομικοί, οι διπλωματικοί υπάλληλοι και οι υπάλληλοι πρεσβείας[8].

Το κάπως αναλυτικότερο στο σημείο αυτό *Ισπανικό Σύνταγμα* προβλέπει στο ταυτάριθμο με το ελληνικό άρθρο 103, ότι: *«Η δημόσια διοίκηση υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον με αντικειμενικότητα και δρα σύμφωνα με τις αρχές της αποτελεσματικότητας, της ιεραρχίας, της αποκέντρωσης, της αποσυγκέντρωσης και του συντονισμού, υποκείμενη πλήρως στην δικαιοσύνη και τον νόμο. 2. Τα όργανα της κρατικής διοίκησης συστήνονται, κατευθύνονται και συντονίζονται σύμφωνα με τον νόμο. 3. Ο νόμος θα ορίσει το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, την είσοδο στην δημοσιοϋπαλληλία με*

δημόσιας εξουσίας επιβάλλεται, κυρίως, για την τήρηση της νομιμότητας και της κομματικής ουδετερότητας της εκτελεστικής εξουσίας, στις οποίες εντάσσονται τόσο οι αρμοδιότητες της περιοριστικής, όσο και αυτές της παροχικής διοίκησης, εφόσον οι τελευταίες ασκούνται επί τη βάσει του διοικητικού δικαίου και συνδέονται με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Πρόκειται για θεσμική εγγύηση, που εντάσσεται στις αρχές του κοινωνικού κράτους (σελ. 43, 47).

6 Για το περιεχόμενο της διάταξης και την έννοια του νομοθετικού καθεστώτος (statut) του υπαλλήλου, ότι το γενικό και τα ειδικά νομοθετικά καθεστώτα περιλαμβάνουν υπό τον τύπο του νόμου, τις θεμελιώδεις εγγυήσεις και τα όριά τους, δηλαδή τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ στην κανονιστική διοίκηση καταλείπεται η εξειδίκευσή τους, J.-F. Lachaume/A. Virot-Landais, *La fonction publique,* 4η έκδ., 2017, σελ. 33 επ.· για την πληθώρα των νομοθετικών καθεστώτων των υπαλλήλων, O. Dort, *Droit de la fonction publique,* 2η έκδ, 2012, σελ. 83 επ. Όπως προκύπτει από τη διάταξη, το γαλλικό Σύνταγμα δεν επιβάλλει συγκεκριμένη σχέση μεταξύ δημόσιας διοίκησης και υπαλλήλου, F. Melleray, *Droit de la fonction publique,* 4η έκδ., 2017, σελ. 33· A. Taillefait, *Droit de la fonction publique,* 8η έκδ., 2018, σελ. 95 επ.· E. Marc, σε: P. Gonod/F. Melleray/Ph. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif,* τ. 2, 2011, σελ. 343 επ. (351)· Conseil Constitutionnel, απόφαση της 12.10.2012. Με τις ιδιαιτερότητες της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης έναντι της σύμβασης εργασίας ιδιωτικού δικαίου ασχολείται, μεταξύ άλλων, η δημόσια έκθεση του Conseil d'État έτους 2003 με τίτλο: *Perspectives pour la fonction publique,* σελ. 306 επ.

7 F. Lambolez κ.ά., *Code général de la fonction publique, Annoté et commenté,* 2022, σελ. 210.

8 Κατά το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο (απόφαση 293/2009) ο διαφανής, αξιοκρατικός και ανοικτός διαγωνισμός βάσει προκαθορισμένων προσόντων αποτελεί τον κανόνα πρόσληψης προσωπικού στη δημόσια διοίκηση· σχετικά με το ζήτημα αυτό και τη μετάβαση στην Ιταλία από τη δημοσιοϋπαλληλία στη σχέση ιδιωτικού δικαίου με το κράτος, St. Battini, *Civil service reform in Italy between mythology and reality,* Rivista interdisciplinare sul diritto delle administrationi pubbliche 2/2023, σελ. 1 επ.

βάση τις αρχές της αξίας και της ικανότητας, τις λεπτομέρειες άσκησης του δικαιώματος συνένωσης, τα ασυμβίβαστα και τις εγγυήσεις αμεροληψίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους». Το άρθρο 104 περιέχει ειδική πρόβλεψη για τη δράση των σωμάτων ασφαλείας στο πλαίσιο της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών ενώ εξουσιοδοτείται ο νομοθέτης να ρυθμίσει τις λεπτομέρειες του ειδικού καθεστώτος τους. Ρυθμίσεις περιλαμβάνονται ακόμη στα άρθρα 28 παρ. 1 (εξαιρέσεις συμμετοχής δημοσίων υπαλλήλων σε συνδικάτα) και 149 παρ. 1 xviii (αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους να καθορίζει τις βάσεις του νομικού συστήματος της δημόσιας διοίκησης και του καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων).

Η αναλυτικότητα του άρθρου 103 του ελληνικού Συντάγματος αποτελεί, επομένως, μάλλον μία εξαίρεση στο ευρωπαϊκό συνταγματικό στερέωμα, για λόγους ίσως που ανάγονται στην ιστορική εμπειρία και στη θεσμική αβεβαιότητα του ελληνικού πολιτικού συστήματος[9]. Ευχερώς διαπιστώνει, πάντως, κανείς ότι θεσμικά στοιχεία, όπως η άσκηση αρμοδιοτήτων δημόσιας εξουσίας (καταρχήν) από τους δημοσίους υπαλλήλους του κράτους (Γερμανία) ή η διατύπωση των αρχών δράσης της δημοσιοϋπαλληλίας (Ιταλία, Ισπανία) δεν απαντώνται στο ελληνικό Σύνταγμα.

2. Τρία ερωτήματα φαίνεται να προβάλλουν σε επίπεδο συνταγματικής διαρρύθμισης της δημοσιοϋπαλληλίας: ποια είναι τα θεμελιώδη ζητήματα που απασχολούν τη δημοσιοϋπαλληλία και ποια από αυτά και με ποιον τρόπο θα έπρεπε να τα ρυθμίσει το Σύνταγμα. Μπορεί, ίσως, να γίνει μία πρώτη διάκριση μεταξύ των ζητημάτων οργάνωσης και στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης και, αφετέρου, του καθεστώτος των υπαλλήλων, των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεών τους. Πρέπει να σκεφθεί κανείς, επίσης, στο αρχικό αυτό επίπεδο, πόσα και ποια ζητήματα θα (είναι σκόπιμο να) καταλειφθούν προς ρύθμιση από τον νομοθέτη έναντι του συνταγματικού κειμένου. Τα ζητήματα αυτά επανέρχονται υπό το πρίσμα πιθανής αναθεώρησης του άρθρου 103 του Σ.

3. Η διάταξη του άρθρου 103 Σ. του 1975, μετά την αρχική της καθιέρωση με έξι (6) παραγράφους (στην καθαρεύουσα τότε μέχρι το Ψήφισμα της 06.03.1986), διευρύνθηκε με την προσθήκη τριών ακόμη παραγράφων (παρ. 7-9) με την αναθεώρηση του 2001 ενώ οι αρχικές έξι (6) παράγραφοι παρέμειναν κατά περιεχόμενο αλώβητες. Ενώ η παρ. 7 προέβλεψε τα σχετικά με τον αξιοκρατικό και διαφανή τρόπο πρόσβασης στη δημοσιοϋπαλληλία υπό διαδικασία ελέγχου ανε-

[9] Ο Α. Παπακωνσταντίνου, «Άρθρο 103», ό.π., μνημονεύει ως λόγους αναλυτικότητας της διάταξης την εμπειρία της δικτατορίας, τις αδιαφανείς διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού στο κράτος κατά τη Μεταπολίτευση και την ευρεία μονιμοποίηση προσωπικού, που υπηρετούσε σε αυτό με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου· για την ιστορική εξέλιξη του θεσμού της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα και τις αντιξοότητες λόγω της κομματοκρατίας, που οδηγούσε σε ανατροπές της νομοθετικής κατοχύρωσης της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, μέχρι το άρθρο 102 Σ. 1911, το οποίο κατοχύρωσε «αυξημένη» συνταγματική μονιμότητα σε σχέση με τη σημερινή διάταξη του άρθρου 103 παρ. 4 Σ., καθώς είχε εγγυηθεί τη μονιμότητα «*εφόσον υφίστανται αι σχετικαί υπηρεσίαι*» και όχι, όπως σήμερα, οι οργανικές θέσεις, Μ.-Ε. Παναγοπούλου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού,* 1986, σελ. 25 επ.· Ν. Αλιβιζάτος, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στην νεοελληνική ιστορία (1800-2010),* σελ. 156, για τη μεταβολή των αντιλήψεων μετά το κίνημα στο Γουδή· Γ. Αναστασιάδης, *Πολιτική και συνταγματική ιστορία της Ελλάδας (1821-1941),* 2001, ιδίως σελ. 114 επ.· Σ.-Α. Αλεξιάδου, *Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων,* ΔιοικΕνημ 2007, σελ. 6· από την ιστοριογραφία για την πατρωνία και το πελατειακό σύστημα της περιόδου, Γ. Β. Δερτιλής, *Ιστορία του ελληνικού κράτους 1830-1920,* 8η έκδ., 2014, σελ. 416 επ. 419 επ., ο οποίος αμφισβητεί ότι ο αριθμός των υπαλλήλων ήταν πολύ μεγάλος σε σχέση με τον πληθυσμό της χώρας ενώ αποδίδει στην κομματοκρατία τη δημιουργία ενός «ιδιότυπου κράτους-πρόνοιας», με περαιτέρω παραπομπές στη βιβλιογραφία.

ξάρτητης αρχής και η παρ. 9 κατοχύρωσε συνταγματικά τον *Συνήγορο του Πολίτη*, ως ανεξάρτητη αρχή, λόγω της άρρηκτης σχέσης των αρμοδιοτήτων του προς τη δημόσια διοίκηση, η παρ. 8 αποτέλεσε *προέκταση* των παρ. 2 και 3, χωρίς να ενοφθαλμισθεί στις διατάξεις αυτές, ενώ φαίνεται να *αναίρεσε* εν πολλοίς τη δεύτερη αυτή διάταξη (παρ. 3).

4. Οι συνταγματικές αναθεωρήσεις, όπως άλλωστε και η νομοθετική παραγωγή, όπως αποδεικνύει η πρόσφατη εγχώρια εμπειρία, κινούνται σε σημαντικό βαθμό «στις ράγες» της νομολογίας, είτε (συνήθως) «βεβαιωτικά» νομολογιακών τομών[10], είτε ορισμένες φορές και αναιρώντας νομολογιακές θέσεις[11], χωρίς βέβαια να απουσιάζει το έναυσμα από την επιστημονική συζήτηση, εγχώρια και υπερεθνική, εκτός νομολογιακών δεδομένων[12]. Πρόκειται για μία επιστημολογική προκείμενη αναθεώρησης του άρθρο 103 Σ., που οφείλει να ληφθεί υπόψη.

II. ΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 103 Σ.

1. ΕΠΑΝΑΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΟΣΟΤΙΚΟΥ ΚΑΝΟΝΑ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΥΣ

Σε επίπεδο νομοθετικής διάρθρωσης εύκολα αντιλαμβάνεται κανείς ότι η νέα παρ. 8 του άρθρου 103, πλην της απαγόρευσης μετατροπής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, ανατρέπει το περιορισμένο εύρος των συμβασιούχων ΙΔΑΧ της παρ. 3, καθιστώντας «μη αποκλειστικές» τις περιπτώσεις του επιστημονικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού –παρότι η ερμηνεία της παρ. 8 από το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν φαίνεται ότι είναι, κατά τα αναφερόμενα στη συνέχεια, σαφής. Η *σύμπτυξη και αναδιατύπωση των παρ. 2, 3 και 8* μπορεί να αποτελέσει το πρώτο στοιχείο αναθεώρησης του άρθρου 103 Σ., αφού καταστεί σαφές από τον συντακτικό νομοθέτη εάν η τριλογία των προαναφερόμενων κατηγοριών προσωπικού εξακολουθεί να αποτελεί αποκλειστικό τρόπο πρόσληψης προσωπικού ΙΔΑΧ ή όχι.

Ένα δεύτερο ζήτημα, σε συνέχεια του προηγουμένου, αποτελεί η επαναοριοθέτηση σε επίπεδο Συντάγματος του κανόνα στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης από δημοσίους υπαλλήλους. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας διατυπώνει παγίως τον κανόνα αυτό[13], μέχρι και σή-

---

[10] Κ. Χρυσόγονος, *Μία βεβαιωτική αναθεώρηση. Η αναθεώρηση των διατάξεων του Συντάγματος για τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα,* 2002.

[11] Χαρακτηριστικό το παράδειγμα της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης για ρυμοτομικούς σκοπούς. Η παρ. 2 του άρθ. 24 Σ. αναθεωρήθηκε προκειμένου να επιλυθεί το ζήτημα του συνταγματικά επιτρεπτού της μεταφοράς του ΣΔ και σε άλλες περιπτώσεις πλην αυτών της παρ. 6 του ίδιου άρθρου, Γ. Γιαννακούρου, *Δίκαιο χωροταξίας και πολεοδομίας*, β έκδ., 2022, σελ. 200-201· από τη νομολογία, ΣΕ 1587/2024, σκ. 4· για την προγενέστερη της αναθεώρησης νομολογία περί αποκλειστικού τρόπου αποζημίωσης με μεταφορά του ΣΔ μόνον των περιορισμών της ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ΣΕ Ολ 6070/1996· για την αντιδιαστολή πριν και μετά την αναθεώρηση για το συγκεκριμένο ζήτημα, ΣΕ 2148/2016, σκ. 4-5.

[12] Βλ. X. Contiades/A. Fotiadou (eds.), *Routledge handbook of comparative constitutional change,* 2021· R. Albert/X. Contiades/A. Fotiadou, *The foundations and traditions of constitutional amendment,* 2017.

[13] ΣΕ Ολ 1722/1983: *«Επειδή εκ των ανωτέρω διατάξεων [του άρθ. 103 Σ.] συνάγεται ότι η Δημοσία Διοίκησις οργανούται και στελεχούται δια μονίμων υπαλλήλων, εν ιεραρχία τελούντων και μόνον, κατ' εξαίρεσιν, εις τας υπό του Συντάγματος προβλεπομένας περιπτώσεις και επί τη συνδρομή των υπ' αυτού οριζομένων προϋποθέσεων είναι επιτρεπτή, ως εκ των εκάστοτε συντρεχουσών συνθηκών, η πλήρωσις ωρισμένων θέσεων, ως εκ της φύσεως των αρμοδιοτήτων των, δι' υπαλλήλων επί σχέσει δημοσίου δικαίου μετακλητών ή επί θητεία, ή επί σχέσει ιδιωτικού*

μερα[14] επισημαίνοντας ότι η απασχόληση προσωπικού με σχέση ιδιωτικού δικαίου –είτε αορίστου, είτε ορισμένου χρόνου, όπως και επί θητεία και μετακλητών υπαλλήλων– στη δημόσια διοίκηση είναι *«κατ' εξαίρεση δυνατή στις προβλεπόμενες στο Σύνταγμα περιπτώσεις και με τη συνδρομή των οριζόμενων προϋποθέσεων»*. Ο κανόνας, ωστόσο, αυτός φαίνεται να δέχεται τριγμούς λόγω εξάπλωσης των συμβασιούχων ιδιωτικού δικαίου στη δημόσια διοίκηση, είτε με βάση απευθείας διαδικασίες πρόσληψης, είτε μέσω μετατάξεων και εντάξεων κατόπιν οργανωτικών αναδιαρθρώσεων ή ευέλικτων μορφών απασχόλησης ή «τακτοποίησης» έκτακτων υπαλλήλων (μετατροπή ΝΠΔΔ σε ΝΠΙΔ, κατάργηση ΝΠΙΔ και μεταφορά του προσωπικού, εργολαβικοί υπάλληλοι κ.ά.)[15].

Ο κανόνας της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης με το κράτος αποτυπώθηκε στην αρχική κατάστρωση του άρθρου 103 του Συντάγματος του 1975 μέσω της διάκρισης του α εδ. της παρ. 2 (δημόσιοι υπάλληλοι) έναντι των περιοριστικά αναφερόμενων στην παρ. 3 τριών κατηγοριών προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και των εκτάκτων του εδ. β της παρ. 2. Η αναθεώρηση του 2001 αναγνώρισε, με την παρ. 8, το νέο δεδομένο επέκτασης των συμβασιούχων ιδιωτικού δικαίου, απαγκιστρώνοντάς τους από την τριλογία κατηγοριών της παρ. 3 και από το εδ. β της παρ. 2[16], έστω κι αν η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας τείνει να ερμηνεύει την παρ. 8 με πιο περιοριστικές διατυπώσεις[17]. Με τον τρόπο αυτό η ρύθμιση του εξαιρετικού κανόνα των συμβασιούχων αορίστου χρόνου της παρ. 3 καθώς και ορισμένου χρόνου του εδ. β της παρ. 2 φαίνεται ότι έχει μεταβάλει περιεχόμενο και θα πρέπει να συμπτυχθεί και διευκρινισθεί σε συνάρτηση με όσα αναφέρονται στην παρ. 8. Όπως επισημαίνει, άλλωστε, η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων, η τελευταία αυτή διάταξη (της παρ. 8) επιβάλλει τροποποιήσεις και σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας

δικαίου»· ομοίως, ΣΕ 2686/2005, σκ. 5· πρβλ. και Corte Constituzionale απόφαση 166/2020, σε: St. Battini, *Civil service reform in Italy,* ό.π.

[14] ΣΕ 2129/2023, σκ. 4.

[15] Αναλυτικά, Ι. Συμεωνίδης, *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων. Από την καθιέρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων στα μνημονιακά καθεστώτα της διαθεσιμότητας-κινητικότητας και της αυτοδίκαιης αργίας,* 2014, σελ. 136 επ.

[16] Α. Τάχος/Ι. Συμεωνίδης, *ΕρμΥΚ,* τομ. Ι, 2007, σελ. 490: *«οι "οργανικές θέσεις" κατά το άρθρο 103 παρ. 8 αναιρούν εννοιολογικά και τελεολογικά τον λόγο ένεκα του οποίου το Σύνταγμα (άρθρο 103 §§ 2, 3 και 4) τις έχει υιοθετήσει ως απολύτως αναγκαία προϋπόθεση πρόσληψης υπαλλήλων σε τέτοιες θέσεις, δηλ. "οργανικές"»*· Ε. Βενιζέλος, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001,* 2002, σελ. 373: *«[με την παρ. 8] διευρύνεται συνεπώς ο κύκλος του προσωπικού, που μπορεί να συνδέεται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου»*· Ο. Παπαδοπούλου, «Το άρθ. 103 του Συντάγματος – τροχοπέδη στη Δημόσια Διοίκηση;», σε: Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, *Πολιτειακοί θεσμοί και Σύνταγμα: το αναγκαίο μεταναθεωρητικό πεδίο. Εκτιμήσεις – προσδοκίες,* 2009, σελ. 174: *«Με την προσθήκη της παρ. 8 στο άρθ. 103, κατά την αναθεώρηση του 2001, τροποποιήθηκε εν μέρει και το περιεχόμενο της παρ. 3»*· ομοίως, Ι. Μαθιουδάκης, *Η μονιμοποίηση έκτακτου προσωπικού του Δημοσίου, ΟΤΑ και ΝΠΔΔ – Ζητήματα ελέγχου με βάση το Σύνταγμα και το κοινοτικό δίκαιο,* ΕΕργΔ 2002, σελ. 1137 επ.

[17] Όπως ερμήνευσε πρόσφατα το ΣτΕ τις παρ. 2, 3 και 8 του άρθρου 103 Σ. σε συνδυασμό μεταξύ τους, *«θέσεις καλυπτόμενες με προσωπικό ιδιωτικού δικαίου μπορεί να είναι είτε θέσεις ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για την κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών (παρ. 2 του άρθρου 103), είτε θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου ειδικού, επιστημονικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού (παρ. 3), είτε θέσεις, που θα συσταθούν ύστερα από την έκδοση εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου, ειδικώς για να καλυφθούν με προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (παρ. 8)»,* ΣΕ Ολ 511/2024, σκ. 24· όμοιες, οι ΣΕ Ολ 512-4/2024· στην προαναφερόμενη ΣΕ 2129/2023, σκ. 4 γίνεται δεκτό ότι με την παρ. 8 καθορίζονται *«οι όροι (χρονική διάρκεια, καθήκοντα και απαγορεύσεις) υπό τους οποίους διέπεται η απασχόληση αυτή [των συμβασιούχων ιδιωτικού δικαίου του κράτους των παρ. 2 εδ. β και 3]»*.

προκειμένου η τελευταία να στοιχηθεί μαζί της. Επί παραδείγματι, προκειμένου το πέραν της παρ. 3 του άρθρου 103 Σ. προσωπικό του κράτους να δικαιούται ορισμένο ποσό αποζημίωσης λόγω απόλυσης, θα πρέπει να αναμορφωθεί το κεφ. Β του π.δ. 410/1988[18].

Ο κανόνας της δημοσιοϋπαλληλικής στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης διευκρινίζεται, πάντως, ότι διατηρείται και δεν έχει ανατραπεί και μετά την εισαγωγή της παρ. 8 του άρθρου 103 Σ.[19], όπως δέχεται, άλλωστε, η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου βάσει των ανωτέρω. Στο πλαίσιο, πάντως, αυτό η νομολογία του Δικαστηρίου κάνει δεκτό ότι η κατάργηση οργανικών θέσεων τακτικών δημοσίων υπαλλήλων μπορεί επιτρεπτά να συνεπάγεται τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων τους σε συμβασιούχους ιδιωτικού δικαίου με οργανικές θέσεις[20]. Το κύμα μετατάξεων και εντάξεων προσωπικού ΙΔΑΧ στο κράτος σε συνδυασμό με τις προσλήψεις τέτοιου προσωπικού και άλλοι λόγοι που προαναφέρθηκαν, δεν είναι σαφές σε ποιο επίπεδο έχουν διαμορφώσει τον σημερινό συσχετισμό υπαλλήλων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου του κράτους. Παράλληλα, όπως σημειώνεται[21], *«το ποσοτικό κριτήριο της νομολογίας του ΣΕ φαίνεται να μην ανταποκρίνεται στις ανάγκες των καιρών»*. Είναι χαρακτηριστικό ότι στη Γερμανία οι δημόσιοι υπάλληλοι αποτελούν τη μειοψηφία του προσωπικού του κράτους (περίπου το 1/3 των απασχολουμένων)[22]. Η νομική θέση, άλλωστε, των συμβασιούχων αυτών δεν δείχνει να διαφοροποιείται από τον νομοθέτη σε σχέση με τους δημοσίους υπαλλήλους[23] ενώ και λόγοι που δεν αναγνωρίζονται από το ιδιωτικό δίκαιο ως σπουδαίοι λόγοι καταγγελίας της σύμβασής τους, όπως η μεταβολή των περιουσιακών δεδομένων του εργοδότη[24], ενώ καταρχήν μπορεί να είναι επιτρεπτοί με εργοδότη το κράτος[25],

[18] ΜονΕφΑθ 566/2023, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ· βλ. ήδη το άρ. 65 παρ. 1 εδ. τελ. ν. 5225/2025.

[19] Ο. Παπαδοπούλου, «Το άρθ. 103 του Συντάγματος», ό.π., σελ. 151 επ. (175).

[20] ΣΕ Ολ 1722/1983.

[21] Μ. Πικραμένος, *Η οργάνωση του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Δημόσια διοίκηση και δικαιοσύνη,* 2024, σελ. 285. Ένα βήμα παραπέρα προχωρά ο Π. Καρκατσούλης, *Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση,* edass.uoa.gr, σελ. 594, κατά τον οποίο μόνον οι μισές από τις υφιστάμενες αρμοδιότητες είναι επιτελικές ενώ οι υποστηρικτικές, που αποτελούν ένα μεγάλο ποσοστό αυτών, θα μπορούσαν να εκχωρηθούν στον ιδιωτικό τομέα και οι αμιγώς εκτελεστικές στους ΟΤΑ.

[22] Βλ. Statistisches Bundesamt, Stand: 30.06.2024, bmi.bund.de, με ποσοστό στη δημόσια διοίκηση (ομοσπονδιακή, κρατιδίων, ΟΤΑ και φορέων κοινωνικής ασφάλισης) 36,4% των δημοσίων υπαλλήλων συμπεριλαμβανομένων των δικαστών και των στρατιωτικών ενώ ποσοστό 63,6% καταλαμβάνει το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου.

[23] Βλ. χαρακτηριστικά τον ν. 3801/2009 για τη βαθμολογική διάρθρωση, τις προαγωγές, την επιλογή σε θέσεις ευθύνης των συμβασιούχων ΙΔΑΧ (π.χ. ΜΠρΑχαϊας 4/2025) και εν συνεχεία τον ν. 4024/2011· Ι. Συμεωνίδης, *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων,* ό.π., σελ. 179 επ. Με το άρθ. 9 του ν. 4325/2015 το προσωπικό ΙΔΑΧ εντάχθηκε σε διαδικασίες κινητικότητας.

[24] Βλ. ΑΠ 290/2022.

[25] Με το νδ 2500/1953 καταργήθηκε πληθώρα οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων για δημοσιονομικούς λόγους με διατήρηση των ικανοτέρων· το κλίμα της εποχής αποδίδει ενδεικτικά η ΣΕ 7μ. 1464/1954 (εισηγητής Α. Παπαλάμπρος), η οποία απέρριψε σχετική προσφυγή υπαλλήλου κατά της απόλυσής του, *«συνεκτιμών πάντα τα ανωτέρω στοιχεία, το Συμβούλιον εμόρφωσε την γνώμην ότι ο προσφεύγων μετέσχε πράγματι ενεργώς κατά την κατοχήν και μέχρι και του κινήματος του Δεκεμβρίου 1944 της οργανώσεως του ΕΑΜ, το γεγονός δε τούτο μαρτυροί έλλειψιν πλήρους αφοσιώσεως αυτού εις τα εθνικά ιδεώδη, εφ' ω και, μολονότι τα περί της υπηρεσιακής ικανότητος και ποιότητος αυτού στοιχεία του ατομικού φακέλλου του τυγχάνουσι λίαν ευμενή δι' αυτόν, παρίσταται ούτος υστερών υπό την έποψιν των εν γένει ουσιαστικών προσόντων των διατηρηθέντων εν τη υπηρεσία συναδέλφων αυτού [...], ους ούτος αναφέρει ως υστερούντας εν τη υπό κρίσιν προσφυγή, εφόσον δεν υφίσταται δυσμενές τι δι' αυτούς στοιχείον υπό την έποψιν της αφοσιώσεως εις τα εθνικά ιδεώδη, τα δε περί της υπηρεσιακής ικανότητος και ποιότητος αυτών στοιχεία τυγχάνουσιν, εν*

πάντως, δεν αποκλείεται να κριθούν ομοίως απαγορευμένοι για λόγους *κατάχρησης* της διαδικασίας κατάργησης οργανικών θέσεων από τον νομοθέτη[26]. Όλα αυτά σε αντίθεση βέβαια με τους «εκτάκτους» οι οποίοι διαφοροποιούνται σαφώς και αντιμετωπίζονται ως «ιδιώτες»[27].

Με βάση τα νεότερα αυτά δεδομένα θα μπορούσε ίσως ο κανόνας στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών να αναπροσαρμοσθεί και να ορισθεί –κατ' αντιστοιχία προς τη διαγραφόμενη από την παρ. 4 του άρθρου 33 GG ισορροπία– ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι θα καταλαμβάνουν υποχρεωτικά τις θέσεις *κρατικής κυριαρχίας* (στρατός, αστυνομία, δικαιοσύνη, άσκηση εξωτερικής πολιτικής, φορολογική διοίκηση) καταλείποντας ανοικτή την εκδοχή κατά τα λοιπά απασχόλησης στη διοίκηση υπαλλήλων με σχέση είτε δημοσίου, είτε ιδιωτικού δικαίου. Υπό μία ανάλογη λογική προτείνεται ο περιορισμός των δημοσίων υπαλλήλων στις *επιτελικές* θέσεις της *κεντρικής* διοίκησης[28].

Κατά την ενοποιημένη ρύθμιση του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου (των παρ. 2 εδ. β, 3 και 8) θα πρέπει να διατηρηθεί η επισήμανση ότι οι συμβασιούχοι ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου καταλαμβάνουν οργανικές θέσεις, σε αντίθεση με τους συμβασιούχους ορισμένου χρόνου, καθώς, βέβαια, και η απαγόρευση μετατροπής αλλεπάλληλων συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου χρόνου. Ζήτημα αποτελεί στην τελευταία περίπτωση, εάν θα μπορούσε να αποτραπεί η μετατροπή των συμβάσεων αυτών σε αορίστου χρόνου ακόμη και με βάση την ερμηνεία από τα Δικαστήρια[29], στο μέτρο που ούτε με νόμο είναι αυτό επιτρεπτό[30].

2. ΔΙΑΤΗΡΗΣΗ ΜΕ ΔΙΕΥΚΡΙΝΙΣΗ ΟΡΙΣΜΕΝΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΤΗΣ ΜΟΝΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Το δεύτερο ζήτημα, για το οποίο έχει μεσολαβήσει αρκετή συζήτηση, συνδέεται με τη *συνταγματική ή μη κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων.* Η εγχώρια συνταγματική ρύθμιση της δημοσιοϋπαλληλίας συνδέθηκε άρρηκτα με τη μονιμότητα των υπαλλήλων αναγόμενη ήδη στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1911 για τους γνωστούς λόγους ανεξαρτησίας και ουδετερότητας των υπαλλήλων[31], χάριν όχι μόνον των ίδιων αλλά κυρίως της σταθερότητας, αντικειμενι-

τω συνόλω, ευμενή δι' αυτούς».

[26] Βλ. την παλαιά εκδοχή καταστρατηγήσεως της μονιμότητας με την κατάργηση οργανικών θέσεων από τον νομοθέτη και την εν συνεχεία ανασύστασή τους σε σύντομο χρόνο με ικανοποίηση του αιτήματος αναδιορισμού των απολυθέντων, ΣΕ 718-720, 868, 1708/1955· 48, 49, 564/1956· 2140-5/1957· 27, 28, 44, 184-5/1958· Μ. Στασινόπουλος, *Αναδιορισμός δημοσίου υπαλλήλου εις ανασυσταθείσαν θέσιν,* ΕΔΔΔ 1960, σελ. 113 επ.· Idem, «Η καταδολίευσις νόμου εις το διοικητικόν δίκαιον», *Αφιέρωμα Α. Λιτζερόπουλου, τομ. ΙΙ,* 1985, σελ. 489 επ. (496 επ.), με αναφορά στην παλαιότερη απόφαση του ΣΕ 304/1934· Α. Μαρίνος, *Η κατάργησις μονίμου οργανικής θέσεως δημοσίας τινός υπηρεσίας και αι συνέπειαι αυτής κατά το Σύνταγμα και την νομολογίαν του ΣτΕ,* ΕΔΔΔ 1972, 357 επ.· Ν. Ρώτης, *Το δικαίωμα του απολυομένου υπαλλήλου λόγω καταργήσεως θέσεως μονίμου δημοσίου υπαλλήλου επί την ανάκτησιν ταύτης ανασυσταμένης*· πρβλ. και τις απόψεις του Δ. Αποστολίδη, «Μεταπολεμική συνταγματική τεχνική και έλεγχος της καταχρήσεως εξουσίας του νομοθέτου», *ΤΤ Η. Κυριακόπουλου, τ. Ι,* σελ. 733 επ. Την παλαιότερη αυτή συζήτηση παρουσιάζει με συσχέτιση προς τα σημερινά δεδομένα ο Ι. Συμεωνίδης, *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων,* ό.π., σελ. 56 επ.· καθώς και η Μ.-Ε. Παναγοπούλου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας,* ό.π., σελ. 75 επ.

[27] ΣΕ Ολ 511/2025.

[28] Μ. Πικραμένος, *Η οργάνωση του σύγχρονου ελληνικού κράτους,* ό.π., σελ. 285.

[29] Βλ. για την contra constitutionem θέση, ενδεικτικά πρόσφατα, ΜΠρΑθ 1148/2025 ασφ. μ., ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

[30] ΑΠ 330/2022.

[31] Α. Σακελλαροπούλου, «Μονιμότητα και ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων», *ΤΤ 50 χρόνια τακτικών διοι-*

κότητας και συνέχειας της δημόσιας διοίκησης[32]. Με τον τρόπο αυτό εξαιρέθηκαν από το πεδίο της συνταγματικής ρύθμισης τόσο οι *στρατιωτικοί* υπάλληλοι, όσο και οι υπάλληλοι των *σωμάτων ασφαλείας*, οι οποίοι χαίρουν μίας νομοθετικής (όχι συνταγματικής) μονιμότητας. Τουναντίον, οι υπάλληλοι του πυροσβεστικού σώματος, παρότι το τελευταίο αποτελεί «ιδιαίτερο σώμα ασφαλείας», χαρακτηρίζονται ως πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι και χαίρουν των συνταγματικών εγγυήσεων της μονιμότητας[33]. Όπως διευκρίνισε πρόσφατα το ΣτΕ αυτό σημαίνει ότι δεν επιτρέπεται η αποστράτευσή τους όχι μόνον λόγω προαγωγής νεοτέρου τους σε ανώτερη θέση αλλά, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, ούτε λόγω επιλογής νεοτέρου σε ανώτερη θέση, ακόμη κι αν αυτή είναι ανώτατη ενώ δυσχέρειες στη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση ελλείψει κενών οργανικών θέσεων δεν μπορούν να οδηγήσουν σε λύση της υπαλληλικής τους σχέσης χωρίς την ουσιαστική κρίση αρμόδιου Υπηρεσιακού Συμβουλίου[34]. Μία συζήτηση για την επέκταση των εγγυήσεων της συνταγματικής μονιμότητας σε όλους τους ένστολους θα ήταν μάλλον άκαιρη στην παρούσα χρονική στιγμή, ανεξάρτητα από την πιθανή ορθότητά της.

Στο πλαίσιο της συζήτησης για τη συνταγματική αναθεώρηση έχει αμφισβητηθεί *η ίδια η αναγκαιότητα της συνταγματικής κατοχύρωσης της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων.* Δεν ανήκουμε σε όσους υποστηρίζουν ότι η μονιμότητα πρέπει να καταργηθεί, εφόσον, πλην της ανάγκης θεσμικής ουδετερότητας και αντικειμενικότητας του υπαλλήλου, αποτελεί κατά τη γνώμη μας αναγκαίο παρακολούθημα της αρχής της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας και του συστήματος της σταδιοδρομίας του υπαλλήλου[35].

κητικών δικαστηρίων, 2015, σελ. 405 επ. Για την πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων κατά το γαλλικό Σύνταγμα του 1958 με αναλυτική καταγραφή της ιστορικής εξέλιξης από το παλαιό καθεστώς καθώς και με βάση τη διάκριση κυβέρνηση-διοίκηση-τεχνοκρατία, V. Kondylis, *Le principe de neutralité dans la fonction publique,* 1994, σελ. 320 επ., 340 επ. Για την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1964 από το Σύνταγμα του 1911, Ν. Αλιβιζάτος, «Ο ελευθέριος Βενιζέλος και ο συνταγματικός εκσυγχρονισμός της χώρας», σε: Γ. Μαυρογορδάτος/Χατζηιωσήφ, *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός,* 1988, σελ. 33 επ.· για τη σύνδεση της μονιμότητας των υπαλλήλων με την ίδρυση του ΣτΕ, Β. Κονδύλης, «Σχέσεις ιεραρχίας και αρχή της νομιμότητας», σε: *Στελέχωση και λειτουργία πρωτοβάθμιων ΟΤΑ,* 2022, σελ. 97 επ. (107).

[32] Ως αντίβαρο στην «κομματική παντοδυναμία» αντιλαμβάνεται ο Αλ. Σβώλος, *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος,* 1928, σελ. 330, 338, την υπαλληλική γραφειοκρατία, χαρακτηρίζοντας τη δημόσια υπηρεσία ως τη δεύτερη εξουσία της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας· Μ.-Ε. Παναγοπούλου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας,* ό.π., σελ. 36. Αντιστρόφως, όπως σημειώνεται για τους υπαλλήλους της ΕΕ, το γεγονός ότι απονέμονται σ' αυτούς προνόμια και ασυλίες χάριν της υπηρεσίας, δεν σημαίνει ότι αυτά δεν απονέμονται ευθέως και στους ίδιους, L. Levi/St. Rodrigues/A. Blot/A. Chambetier/N. Flandin, *Fonction publique de l' UE,* 2019, πλαγ. 58.

[33] Για τις τρεις αυτές κατηγορίες υπαλλήλων, Α. Τάχος, *Δημόσιο-υπαλληλικό δίκαιο,* δ έκδ., 1996, σελ. 222· για σχετικές νομολογιακές αναφορές, Ι. Μαθιουδάκης, *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων,* ΕφημΔΔ 2013, σελ. 303 επ. (υπό IIIα).

[34] ΣΕ 565, 566/2024.

[35] Ε. Σπηλιωτόπουλος/Χ. Χρυσανθάκης, *Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου,* 9η έκδ., 2017, σελ. 16-17· σε σχέση με την αρχή της συνέχειας, Α. Τάχος/Ι. Συμεωνίδης, *ΕρμΥΚ,* ό.π., σελ. 7 – *«Η συνταγματική, όμως, αρχή της συνέχειας ύπαρξης και λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας προϋποθέτει την ύπαρξη υπαλλήλων»,* Π. Παυλόπουλος, *Η δημόσια υπηρεσία. Μία ενδοσκόπηση του δημοσίου δικαίου,* 2017, σελ. 140· ομοίως, Π. Παυλόπουλος/Ν. Σημαντήρας/Θ. Φορτσάκης, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο,* 2025, σελ. 452 επ.· για τη σταδιοδρομία, Σ. Κτιστάκη, *Συγκριτική επισκόπηση της υπηρεσιακής κατάστασης των δημοσίων υπαλλήλων στη Γαλλία, τη Γερμανία και την Ιταλία,* ΕφημΔΔ 2007, 112 επ. Τον κίνδυνο από την άρση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων σε ένα σύστημα «ούτως ή άλλως πλειοψηφικό» επισημαίνει η Β. Χρήστου, *Μπορεί ένα καλό Σύνταγμα να γίνει καλύτερο;*, constitutionalism.gr = Τα Νέα 07.06.2025. Για την ιστορική αντίληψη της υπαλληλικής σχέσης ως προνομίου και της απεργίας ως αδικήματος του υπαλλήλου, É. Fraysse, *Les droits et libertés des fonctionnaires en France: une (brève) histoire doctrinale,* AJFP 2025, σελ. 126 επ.

Δεν διευκρινίζεται, άλλωστε, όπως εύστοχα επισημαίνεται[36], ποιο είναι το εναλλακτικό σύστημα, που προτείνεται. Ούτε συμμεριζόμαστε την εκ διαμέτρου αντίθετη άποψη ότι δεν είναι επιτρεπτή συνταγματικά η αναθεώρηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων κατά το άρθρο 103 παρ. 4 Σ., διότι αυτή αποτελεί στοιχείο του κράτους δικαίου και ως εκ τούτου εμπίπτει στις μη αναθεωρητέες κατά το άρθρο 110 παρ. 1 Σ. διατάξεις[37]. Η διάταξη αυτή δεν μνημονεύει την παρ. 4 του άρθρου 103 Σ. ενώ η διαγγελλόμενη ενίσχυση του κράτους δικαίου μέσω της δημοσιοϋπαλληλικής μονιμότητας δεν συνεπάγεται ότι η τελευταία αποτελεί αναγκαίο, εκ των ων ουκ άνευ συστατικό του κράτους δικαίου, του οποίου η κατάργηση απαγορεύεται συνταγματικά[38]. Κατά τη γνώμη μας κρίσιμη για την υποστήριξη του κράτους δικαίου είναι η *μακρά διάρκεια* της σχέσης του υπαλλήλου με το κράτος, η οποία δεν διαφοροποιείται ουσιωδώς στην περίπτωση των υπαλλήλων ΙΔΑΧ, στους οποίους εφαρμόζονται ήδη αναλογικά οι ρυθμίσεις του ΥΚ ως προς την έκπτωση, την αργία και το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων ενώ η επιβολή της ποινής της οριστικής παύσης συνεπάγεται την υποχρεωτική καταγγελία της σύμβασης εργασίας τους[39].

Ορισμένα, ωστόσο, στοιχεία της μονιμότητας ίσως θα έπρεπε να διευκρινισθούν από τον συντακτικό νομοθέτη ενόψει και όσων έχει δεχθεί η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Για παράδειγμα, η σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων κατά τα 2/3 από δημοσίους υπαλλήλους σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 103 έχει σχετικοποιηθεί νομολογιακά με τη δυνατότητα συμμετοχής αντί υπαλλήλων λειτουργών (δικαστικών, ακαδημαϊκών, μελών του ΝΣΚ) με εχέγγυα αντικειμενικότητας, αμεροληψίας και αυξημένης (νομικής) ευθυκρισίας[40]. Ο πρόσφατος νομοθέτης εφάρμοσε τη νομολογία αυτή κατά τις ακρώρειές της, με την πρόβλεψη συγκρότησης του (κεντρικού πλέον) Πειθαρχικού Συμβουλίου Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημόσιου Τομέα αποκλειστικά από μέλη του ΝΣΚ χωρίς τη συμμετοχή δημοσίων υπαλλήλων[41]. Ήταν αυτό πράγματι, που σκόπευε ο συντακτικός νομοθέτης, η αντικειμενική και αμερόληπτη (νομική) κρίση των υποθέσεων, καθόλα εφετή και ορθή, ή μήπως επεδίωκε την κρίση του υπαλλήλου κατά πλειοψηφία από πρόσωπα του

[36] Ι. Συμεωνίδης, *Συνταγματική αναθεώρηση και αρχή της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων,* constitutionalism.gr = Το Βήμα της Κυριακής 18.01.2026.

[37] Χ. Ανθόπουλος, *Μονιμότητα δημοσίων υπαλλήλων και συνταγματική αναθεώρηση,* constitutionalism.gr = Το Βήμα της Κυριακής 01.06.2025. Υπενθυμίζουμε ότι έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου συνιστά η ασφάλεια δικαίου, η οποία επιβάλλει σαφήνεια και προβλεψιμότητα στην εφαρμογή των θεσπιζόμενων ρυθμίσεων με ιδιαίτερη έμφαση επί κανονιστικών ρυθμίσεων με σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις στους διοικουμένους, ΣΕ 7μ. 860/2025· τα στοιχεία αυτά δεν αναιρούνται με την απασχόληση προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου αντί μονίμων δημοσίων υπαλλήλων· με την αρχή της ασφάλειας δικαίου στο διοικητικό δίκαιο ασχολήθηκαν πρόσφατα οι Μ. Πικραμένος, *ΤΤ Γ. Παναγιωτόπουλου,* 2022, σελ. 1435 επ.· Ι. Συμεωνίδης, *Το βιώσιμο κράτος,* 2022, σελ. 131 επ. = ΕφημΔΔ 2021, σελ. 512 επ.· Γ. Σιούτη, ΔτΑ 2024, σελ. 899 επ.

[38] Για το περιεχόμενο της αρχής του κράτους δικαίου, Α. Μανιτάκης, *Οι δικαιοκρατικές εγγυήσεις στο Σύνταγμα,* τ. Ι, 1994, σελ. 291 επ., ο οποίος επισημαίνει ότι η αρχή του κράτους δικαίου απαγορεύει και εκείνες τις ενέργειες, που αν και νόμιμες, γίνονται χωρίς λόγο, χωρίς μέτρο και είναι άδικες (σελ. 425). Άλλωστε, όπως εύστοχα παρατηρείται (Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο,* γ έκδ., 2022, σελ. 468-9), ακόμη και μετά την αναθεώρηση του 2001, η αυτοτελής επίκληση της αρχής του κράτους δικαίου δεν είναι συνηθισμένη.

[39] Άρθρο 65 ν. 5225/2025.

[40] Βλ. νομολογιακές αναφορές, σε: Ι. Μαθιουδάκης, *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων,* ό.π., υπό ΙΙΙ. βε. Πρβλ. και την πρόσφατη απόφαση της Ολ του ΣΕ 1150/2025, ότι με βάση το άρθρο 89 παρ. 2 Σ. δεν είναι επιτρεπτή η ανάθεση σε δικαστικό λειτουργό καθηκόντων μονομελούς διοικητικού οργάνου.

[41] Άρθ. 20 ν. 5225/2025=119 Α παρ. 2 ΥΚ.

γραφειοκρατικού του κύκλου ως ένα συνοδό της μονιμότητας προνόμιο; Θα μπορούσε, ίσως, αυτό να διευκρινισθεί, χωρίς πάντως να δοθεί λαβή υπέρ ενός κακώς νοούμενου συντεχνιασμού[42].

Η απαγόρευση *πρόωρης λήξης* της θητείας των μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων θα μπορούσε επίσης να προβλεφθεί ρητά καθώς και ότι στην περίπτωση του προσωπικού ΙΔΑΧ τα Υπηρεσιακά Συμβούλια πρέπει να απαρτίζονται από τέτοιο προσωπικό (ΙΔΑΧ). Το ακριβές βέβαια περιεχόμενο της «μονιμότητας» αποτελεί στοιχείο νομολογιακής επεξεργασίας και διευκρίνισης, το οποίο δεν είναι σκόπιμο να αποτυπωθεί σε επίπεδο συνταγματικού κειμένου, όπως δεν έλαβε χώρα αυτό μέχρι σήμερα[43].

Από την άλλη, δεν μπορούμε να παραβλέψουμε τη συζήτηση που αναδεικνύει τη μονιμότητα ως μηχανισμό τελμάτωσης της δημοσιοϋπαλληλίας, όχι μόνον ως αντίληψη των υφιστάμενων υπαλλήλων[44], αλλά και ως πρόσκομμα για όσα πρόσωπα θα ήθελαν να απασχοληθούν για μικρό χρονικό διάστημα στη δημόσια διοίκηση, διαθέτοντας ειδικές γνώσεις και προσόντα και αναζητούν την ευχέρεια να μεταπηδήσουν στον ιδιωτικό τομέα και τανάπαλιν. Οι θέσεις των επί θητεία και μετακλητών υπαλλήλων, οι οποίες εξυπηρετούν αυτό τον σκοπό, δεν μπορούν να υποδεχθούν το σύνολο αυτών των περιπτώσεων για διαφορετικούς η καθεμία κατηγορία λόγους[45]. Στη γερμανική έννομη τάξη π.χ. έχει προταθεί η πρόωρη παραίτηση από την υπηρεσία χωρίς δυσμενείς επιπτώσεις[46]. Πρόκειται για θέμα, που θα μπορούσε να ρυθμίσει ο (συντακτικός;) νομοθέτης στο μέλλον.

Ένα τελευταίο ζήτημα αφορά στο ίδιο ευρύτερο πλαίσιο της μονιμότητας τις οργανικές θέσεις των υπαλλήλων. Όπως στο ιταλικό Σύνταγμα, θα μπορούσε να λάβει χώρα αναφορά στην παρ. 2 του άρθρου 103 στους «Οργανισμούς» των υπηρεσιών, οι οποίοι «*προβλέπουν τα πεδία αρμοδιότητας, τα καθήκοντα και την ευθύνη των υπαλλήλων*», παράλληλα –θα προσθέταμε– *προς το ψηφιακό οργανόγραμμα των υπηρεσιών*[47]. Ομοίως, στην παρ. 2 του άρθρου 103, σε συνέχεια όσων προβλέπονται για την οργανική θέση, θα μπορούσε να συμπληρωθεί η ρύθμιση με την ανάγκη ύπαρξης *περιγράμματος* της θέσης στον νόμο.

---

[42] Το στοιχείο αυτό επισημαίνει ο Σ. Βλαχόπουλος, «Το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων», σε: Ξ. Κοντιάδης/Αχ. Αιμιλιανίδης/Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Η δημόσια διοίκηση μετά την κρίση,* 2019, σελ. 11 επ.

[43] Βλ. π.χ. για τον ευδόκιμο τερματισμό της υπηρεσίας των αξιωματικών του πυροσβεστικού σώματος, ΣΕ 508/2024, 952-3/2024, 2063/2024, 2073-4/2024.

[44] Σε προέκταση αυτού, που γράφει ο Ξ. Κοντιάδης, *Άρση ποιας μονιμότητας και με ποιους όρους; Ένα δείγμα αναθεωρητικού λαϊκισμού,* Syntagma Watch 23.05.2025, ότι ζητούμενο σε αυτή τη συζήτηση είναι «*να απολύονται από τη δημόσια διοίκηση οι επίορκοι, οι τεμπέληδες, οι διεφθαρμένοι και οι ανίκανοι*», συνέπεια, που ούτως ή άλλως διασφαλίζεται, όπως σημειώνει, υπό καθεστώς μονιμότητας.

[45] Περιορισμένες περιπτώσεις βάσει ειδικής πρόβλεψης στον νόμο και έντονο στοιχείο πολιτικής εμπιστοσύνης, αντίστοιχα, το δεύτερο σε ύφεση μετά το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών του ν. 4369/2016.

[46] Deutscher Bundestag, *Antrag, Für einen modernen und attraktiven Öffentlichen Dienst,* 24.09.2019, Drucksache 19/13519.

[47] Μ. Πικραμένος, «Θεμελιώδεις αρχές κατάρτισης των Οργανισμών των Δήμων κατά το Σύνταγμα και τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης», σε: Σύλλογος δημοτικών υπαλλήλων πτυχιούχων Ν. Θεσσαλονίκης/Μ. Τατάγια (επιμ.), *Η διοίκηση στους Δήμους,* Πρακτικά ημερίδας, 2019, σελ. 73 επ.· Idem, «Θεμελιώδεις αρχές σύνταξης των οργανισμών των δήμων και των περιφερειών», σε: του ίδιου (επιμ.), *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία,* 2020, σελ. 221 επ.· Ν.-Κ. Χλέπας, «Οργανισμοί εσωτερικής υπηρεσίας: θεσμικό πλαίσιο και προτάσεις πολιτικής», σε: Μ. Πικραμένος (επιμ.), *Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ,* 2022, σελ. 65 επ.

3. ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΤΕΡΗ ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΑΡΧΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ένα τέταρτο στοιχείο πιθανής αναθεώρησης του άρθρου 103 Σ. θα μπορούσε ίσως να είναι η ρητή προσθήκη *αρχών οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης* συνταγματικού επιπέδου, όπως η αρχή της *ορθολογικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αμεροληψίας, της ιεραρχίας και του συντονισμού* κατά το πρότυπο του ιταλικού και ισπανικού Συντάγματος[48]. Ειδικά, η αρχή της ορθολογικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, την οποία έχει αναδείξει κατ' επανάληψη το Συμβούλιο της Επικρατείας βάσει των διδαγμάτων της διοικητικής επιστήμης, αντιβαίνει σε τυχαίες, άνευ λογικής συνοχής και στάθμισης νομοθετικές παρεμβάσεις[49] ενώ αποκλείει και την κατάργηση οργανικών θέσεων ως έμμεσο τρόπο απόλυσης (ανεπιθύμητων) υπαλλήλων[50].

4. Η ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΚΑΙ ΔΙΕΥΚΡΙΝΙΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΞΙΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ

Ένα πέμπτο στοιχείο μπορεί να εντοπιστεί στην προβλεπόμενη στην παρ. 7 *αξιοκρατική πρόσληψη των υπαλλήλων μέσω διαγωνισμού/επιλογής* υπό τον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, η οποία δεν κατονομάζεται ρητά. Καταρχάς, θα ήταν μάλλον σκόπιμο η εφαρμογή της αρχής της αξιοκρατίας να επεκταθεί, πέραν της πρόσληψης, στη σύνολη υπηρεσιακή πορεία του υπαλλήλου, όπως ήδη γίνεται δεκτό[51]. Πλην των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων θα μπορούσε να επεκταθεί η αρχή αυτή και στους *μετακλητούς,* όπως έχει δρομολογηθεί σε νομοθετικό επίπεδο με το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών[52] και υποστηρίζεται στη θεωρία[53].

Επιπλέον, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει κρίνει σειρά διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας αντίθετες στην αρχή της αξιοκρατίας και δη ρυθμίσεις που σχετίζονται με το κοινωνικό κράτος δικαίου και την ενίσχυση –μέσω της πρόσληψης σε δημόσιες θέσεις– κοινωνικά ή οικονομικά αδύναμων κατηγοριών προσώπων[54]. Ο συνταγματικός νομοθέτης θα μπορούσε να

---

[48] Για τη δεύτερη και τρίτη, βλ. το άρθ. 97 εδ. α του Ιταλικού Συντάγματος ενώ για τις δύο τελευταίες, βλ. το άρθ. 103 του ισπανικού Συντάγματος.

[49] ΣΕ 361/2024-εντάξεις σε θέσεις ΕΤΕΠ ΑΕΙ· 281/2023-κτηματολογικά γραφεία· βλ. και ΑΠ 195/2023.

[50] Ι. Συμεωνίδης, *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων*, ό.π., σελ. 197 επ.· Α. Τσιρωνάς, *Η κατάργηση των οργανικών θέσεων των δημοσίων υπαλλήλων (Συνιστά η κατάργηση τρόπο απόλυσης;),* ΕφημΔΔ 2012, σελ. 806· Idem, «Η άρση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων (μία συνταγματική «αναθεώρηση», που ξεκίνησε ήδη στην πράξη)», σε: Β. Τζέμος/Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.), *Η συνταγματική αναθεώρηση,* 2015, σελ. 85 επ.

[51] Α. Τάχος/Ι. Συμεωνίδης, *ΕρμΥΚ,* ό.π., σελ. 54· Απ. Παπατόλιας, *Μονιμότητα, αξιοκρατία, αξιολόγηση: το τρίπτυχο της λειτουργικής ικανότητας του κράτους,* constitutionalism.gr· πρβλ. πρόσφατα εκτός του άρθ. 103 Σ., ΣΕ 1118-1121/2024 για τη μετεκπαίδευση ανθυπαστυνόμων της ΕΛ.ΑΣ.

[52] Ν. 4369/2016.

[53] Α. Παπατόλιας, *Μονιμότητα, αξιοκρατία, αξιολόγηση,* ό.π.· Idem, *Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα Θεωρητικές καταβολές, συνταγματική θεμελίωση και θεσμική πρακτική,* ιδίως Μέρος Α, Κεφ. 4, υπό ΙΙ και Μέρος Β, Κεφ. 3.

[54] Δ. Εμμανουηλίδης, «Η αρχή της αξιοκρατίας και τα κοινωνικά δικαιώματα», σε: *Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ,* ό.π., σελ. 243 επ. (247 επ.)· Δ. Τομαράς, *Η αρχή της αξιοκρατίας στη νομολογία του ΣτΕ,* 2022, σελ. 25 επ.· Α. Παπατόλιας, *Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα,* ό.π., Μέρος Α, Κεφ. 4 υπό ΙΙ· Ι. Μαθιουδάκης, *Μορφές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της Νέας Δημόσιας Διακυβέρνησης στη νεότερη δημοσιοϋπαλληλική νομοθεσία,* Αρμ. 2025, σελ. 1241 επ. (υπό ΙΙ 2)· για την εντατικοποίηση του ελέγχου των προσλήψεων κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης βάσει της αρχής της αξιοκρατίας, Idem, *Διακυμάνσεις της κρατικής ευθύνης σε περιόδους κρίσεων,* ΕφημΔΔ 2023, σελ. 650 επ.

ενισχύσει στο σημείο αυτό τις απαιτήσεις του κοινωνικού κράτους δικαίου έναντι της αρχής της αξιοκρατίας, εφόσον το επιθυμεί, διαλαμβάνοντας σχετική ρητή μνεία.

5. Ο ΜΙΣΘΟΣ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ, ΜΟΧΛΟΣ ΕΛΚΥΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΝΕΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ένα έκτο στοιχείο μπορεί να επικεντρωθεί στον μισθό των υπαλλήλων. Ήδη η παρ. 4 του άρθρου 103 Σ., στο πλαίσιο των εγγυήσεων της μονιμότητας, διαλαμβάνει περί της *μισθολογικής εξέλιξης* των υπαλλήλων. Κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία αναβίωσε την περίοδο των μνημονίων[55], ο μισθός των υπαλλήλων δεν αποκλείεται να μειωθεί, μάλιστα σημαντικά, βάσει αναδιάρθρωσης του μισθολογίου, αρκεί στη συνέχεια να ακολουθήσει ανοδική, εκ νέου, πορεία[56]. Τέτοια *μισθολογική εξέλιξη* μπορεί να συνιστά όχι μόνον η προσαύξηση του βασικού μισθού ή η άνοδος του μισθολογικού κλιμακίου του υπαλλήλου αλλά και η χορήγηση ορισμένου επιδόματος στον υπάλληλο με το ίδιο αποτέλεσμα, *«την βελτίωση του συνόλου των αποδοχών του υπαλλήλου, οι οποίες και λαμβάνονται υπ' όψη για τον καθορισμό της συντάξεως»*, ανεξάρτητα από την προσαύξηση ή μη του βασικού μισθού του υπαλλήλου[57]. Πάντως, η μείωση των αποδοχών των εν γένει υπαλλήλων της διοίκησης γνωρίζει συνταγματικά όρια[58].

Η αρχή, βέβαια, της οικονομικότητας[59] τοποθετεί τη διοίκηση σε «αμυντική θέση» σε σχέση με τους μισθούς των υπαλλήλων της. Η σύγχρονη συζήτηση για την ανανέωση της δημόσιας διοίκησης δεν φαίνεται να κάνει το ίδιο[60]. Ο μισθός γίνεται αντιληπτός στο πλαίσιο αυτό ως εφαλτήριο ανανέωσης και εμπλουτισμού του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και μετασχηματισμού της σε έναν πρωτοπόρο και ισχυρό παράγοντα σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Χωρίς ελκυστικούς μισθούς, χωρίς σαφήνεια στα πριμ παραγωγικότητας και ειδικών προσόντων των υπαλλήλων, η διοίκηση θα παραμείνει μία οργάνωση ουραγός ελλείψει ανθρώπινου δυναμικού υψηλών προσόντων, προσδοκιών, επομένως, και απόδοσης. Για τον λόγο αυτό είναι ίσως σκόπιμο, πλην της μισθολογικής εξέλιξης των υπαλλήλων, να προβλεφθεί σε επίπεδο Συντάγματος ότι αυ-

---

[55] Βλ. ιδίως τη ΣΕ Ολ 668/2012, σκ. 35 με αναφορές στη νομολογία του ΕΔΔΑ· πρβλ. για το «πάγωμα» των αποδοχών των δικαστικών υπαλλήλων επί διετία κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης κατ' εξομοίωσή τους με τους δημοσίους υπαλλήλους χωρίς αυτό να παραβιάζει το Σύνταγμα, ΣΕ 1872/2024.

[56] Ι. Μαθιουδάκης, «Ο μισθός των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων: μεταξύ λειτουργικής αποστολής και προώθησης δημόσιων πολιτικών», σε: Μ. Πικραμένος (επιμ.), *Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία,* ό.π., σελ. 261 επ. (262-3)· Μ.-Ε. Παναγοπούλου, *Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας,* ό.π., σελ. 59-60.

[57] ΣΕ Ολ 2997/1988· αντίθετος ο Α. Μαρίνος, *Τα βασικά του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου,* 1996, σελ. 32, ότι ο κοινός νομοθέτης, κατά την έννοια του άρθ. 103 παρ. 4 Σ., *«μπορεί μεν να μειώσει τις αποδοχές του δημοσίου υπαλλήλου, η μείωση όμως αυτή δεν μπορεί να αφορά τον βασικό μισθό του ή άλλες αποδοχές, που υπολογίζονται όπως και ο βασικός μισθός για τον καθορισμό της συντάξεως».*

[58] Βλ. πρόσφατα για την αντισυνταγματικότητα των περικοπών των αποδοχών των ερευνητών των ερευνητικών ιδρυμάτων της χώρας ενόψει των άρθ. 16 παρ. 1, 25 παρ. 1 και 4 παρ. 5 Σ., ΣΕ Ολ 1527-9/2023.

[59] Πρόκειται, κατά τη νομολογία του ΕΣ (Τμ. ΙΙ 1979/2022· Τμ. VI 2227/2016· Πράξη 254/2014) για ειδικότερη έκφανση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά τα άρθ. 33 και 14 του ν. 4270/2014· σχετικά, Π. Μουζουράκη, *Η άσκηση διοικητικού έργου μέσω ιδιωτών,* ό.π., σελ. 183 επ.· Idem, *Η αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης: μία νέα –ή καινοφανής- συνταγματική αρχή;,* ΕφημΔΔ 2013, σελ. 105 επ.

[60] Βλ. Deutscher Bundestag, ό.π.· Ι. Μαθιουδάκης, «Ο μισθός των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων», ό.π., σελ. 271.

τοί «*μισθοδοτούνται ανάλογα με τα προσόντα και την απόδοσή τους*», ώστε να δοθεί η δυνατότητα στον νομοθέτη –πράγμα, που έχει ήδη λάβει χώρα σε ορισμένο βαθμό (ειδικά μισθολόγια, πριμ παραγωγικότητας)[61]– να καταστήσει μισθολογικά ανταγωνιστική και ελκυστική τη δημόσια υπηρεσία ως «εργοδότη».

6. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΓΗ ΣΕ ΘΕΣΕΙΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Ένα έβδομο και τελευταίο στοιχείο μπορεί να επικεντρωθεί σε θεσμούς, που απασχολούν κατά καιρούς την επικαιρότητα, όπως *η ανάγκη αξιολόγησης των υπαλλήλων ή τακτικής κρίσεως των υπαλλήλων για την κατάληψη θέσεων ευθύνης*[62]. Δυσλειτουργίες στη δημόσια διοίκηση, όχι πάντα τυχαίες, μπορεί να ευθύνονται για την αδυναμία προώθησης είτε της αξιολόγησης των υπαλλήλων, είτε των τακτικών κρίσεων σε θέσεις προϊσταμένων, θεσμοί που μπορεί άλλωστε να συνδέονται άρρηκτα. Πρόκειται για ζητήματα που (οφείλουν να) ρυθμίζονται αναμφίβολα σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας[63]. Πιθανώς, όμως, η λιτή συνταγματική αναφορά στην «*υποχρέωση του κράτους να διασφαλίζει τις προϋποθέσεις αξιοκρατικής αξιολόγησης των υπαλλήλων καθώς και κρίσεώς τους σε θέσεις ευθύνης*» να δημιουργούσε τις αναγκαίες (θεσμικές και νομικές) προϋποθέσεις επίλυσης των προαναφερόμενων επιπλοκών στα εν λόγω πεδία. Μία επιτακτικότερη διατύπωση θα μπορούσε να προβλέπει ότι «*η αξιολόγηση των υπαλλήλων λαμβάνει χώρα ανά τακτά χρονικά διαστήματα, όπως και η επιλογή τους σε θέσεις ευθύνης επί τη βάσει αποφάσεων υπηρεσιακών συμβουλίων*».

III. ΚΑΤΑΚΛΕΙΔΑ

Σε μία ήδη αρκούντως αναλυτική συνταγματική διάταξη, όπως αυτή του άρθρου 103 Σ., το πρώτο ερώτημα παραμένει εάν οι πιθανές βελτιωτικές παρεμβάσεις οφείλουν να λάβουν χώρα σε επίπεδο *Συντάγματος* ή *κοινής νομοθεσίας*. Η εν λόγω διάταξη, πάντως, φαίνεται να μην συμβαδίζει σε ορισμένα ζητήματα με τη θεσμική εξέλιξη που έχει μεσολαβήσει. Καταρχάς, το άρθρο 103 δεν είναι βέβαιο ότι αποτυπώνει με πιστότητα σήμερα, τουλάχιστον από ποσοτικής άποψης, τον κανόνα στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης με δημοσίους υπαλλήλους. Η επέκταση απασχόλησης προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στο κράτος, ένας μετασχηματισμός στο πλαίσιο των νέων μορφών κρατικής οργάνωσης, και η υπηρεσιακή εξομοίωση του προσωπικού αυτού με τους τακτικούς δημοσίους υπαλλήλους διαμορφώνουν μία νέα κατάσταση, την οποία το συνταγματικό κείμενο οφείλει, κατά τη γνώμη μας, να λάβει υπόψη του. Οι παρ. 2, 3 και 8 του άρθρου

[61] Βλ. τα άρθ. 32 επ. του ν. 5149/2024 για το σύστημα κινήτρων και ανταμοιβής για υπαλλήλους φορέων, που συμμετέχουν σε αυτό.

[62] Για την ιστορική εξέλιξη των διοικητικών συστημάτων αξιολόγησης του προσωπικού του ελληνικού δημοσίου, Σ. Κτιστάκη, «Συστήματα αξιολόγησης υπαλλήλων ΟΤΑ – συγκριτικά μοντέλα», σε: Μ. Τατάγια (επιμ.), *Οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ,* 2022, σελ. 299 επ.· Γ. Ν. Μαραγκόπουλος, «Μέθοδοι επιλογής και εκπαιδεύσεως του προσωπικού της διοικήσεως» (1950), σε: Αντ. Μακρυδημήτρης/Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση (1950-1958),* 2000, σελ. 97 επ. (υπό ΙΙ).

[63] Βλ. τα άρθ. 12 επ. ν. 4940/2022 για την αξιολόγηση των υπαλλήλων και ειδικά το άρθ. 13 για τους υπαλλήλους υψηλής απόδοσης και δυνατοτήτων. Ήδη το άρθ. 61 του ν. 5225/2025 (= άρθ. 8 παρ. 8 ν. 4940/2022) ανήγαγε σε πειθαρχικό παράπτωμα την άρνηση συμμετοχής ή διευκόλυνσης, μεταξύ άλλων, σε διαδικασία αξιολόγησης του υπαλλήλου κλιμακώνοντας την πειθαρχική ποινή, σε περίπτωση υποτροπής, μέχρι την οριστική παύση.

103 Σ. θα μπορούσαν, υπό το πρίσμα αυτό, να συμπτυχθούν και να διευκρινισθούν. Η συνταγματική μονιμότητα των τακτικών δημοσίων υπαλλήλων δεν θα πρέπει, πάντως, κατά τη γνώμη μας, να καταργηθεί, γιατί συνδέεται με την κρατικοδικαιϊκή αντικειμενικότητα, ουδετερότητα και συνέχεια του κράτους. Θα μπορούσε, πάντως, να περιορισθεί κατ' έκταση ενώ επιμέρους στοιχεία αυτής της μονιμότητας θα μπορούσαν να εξειδικευθούν (σύνθεση υπηρεσιακών συμβουλίων, πρόωρη λήξη της θητείας τους). Πλην αυτών, θεμελιώδεις αρχές οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, όπως οι αρχές της ορθολογικότητας και της αξιοκρατίας, μπορούν να τύχουν πληρέστερης τυποποίησης στο συνταγματικό κείμενο. Ο μισθός, τέλος, μπορεί να αποτελέσει εφαλτήριο εμπλουτισμού, ανανέωσης και αναβάθμισης της δημοσιοϋπαλληλίας με στερεότερη συνταγματική κατοχύρωση. Στο ίδιο πλαίσιο μπορεί να τυποποιηθεί η αξιολόγηση των υπαλλήλων. Χωρίς να αποτελεί η αναθεώρηση του άρθρου 103 Σ. πανάκεια, μπορεί να λειτουργήσει υποστηρικτικά διοικητικών μεταρρυθμίσεων, ίσως και οριοθετικά ορισμένων νομοθετικών πρωτοβουλιών. ❑