

**ΕΠΑΝΕΛΕΓΧΟΣ ΜΕΤΑΤΡΟΠΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ  
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΕ ΑΟΡΙΣΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ  
(Άρθρο 42 του Ν.4250/2014)**

**Εισαγωγικά:**

Η δέσμη των διατάξεων του άρθρου 42 του Ν.4250/2014, συνιστά μια **ιδιότυπη και προβληματική παρέμβαση του νομοθέτη καταρχήν (Νομοθετικής εξουσίας) και της Διοίκησης στη συνέχεια (Κυβερνητικής εξουσίας)**, στον χώρο αρμοδιότητας της Δικαστικής εξουσίας! Αυτό γίνεται γιατί, με τις διατάξεις θεσμοθετείται ο έλεγχος νομιμότητας μιας διοικητικής διαδικασίας, δηλαδή μιας σειράς πράξεων των διοικητικών οργάνων που πραγματοποιήθηκαν στο παρελθόν, ο οποίος θα πραγματοποιηθεί εκ νέου («επανελέγχος..» είναι ο τίτλος του άρθρου του Νόμου), από όργανα όμως της ίδιας εξουσίας (της κυβερνητικής) και όχι της αρμόδιας Δικαστικής.

Σύμφωνα με τις αρχές του Διοικητικού Δικαίου, οι ατομικές διοικητικές πράξεις, μετά την πάροδο της προθεσμίας ελέγχου τους, κατέχουν τεκμήριο νομιμότητας, άρα δεν μπορούν να ελεγχθούν από τα Δικαστήρια. Μπορούν όμως πάντα να ελεγχθούν από τις ίδιες τις διοικητικές αρχές που τις εξέδωσαν, εφόσον συντρέξουν ορισμένες προϋποθέσεις. Ως τέτοιες προϋποθέσεις αναγνωρίζονται κυρίως η άσκηση αίτησης θεραπείας από κάποιον θιγόμενο πολίτη ή, προπάντων, η ανακάλυψη νέων στοιχείων που δημιουργούν εντυπώσεις ύπαρξης προβλήματος. Η Διοίκηση πάντως, έχει διακριτική ευχέρεια στο να αποφασίσει τον επανελέγχο, ενώ δεν είναι υποχρεωμένη να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της...

Σύμφωνα βέβαια, με τις διατάξεις της Ποινικής Νομοθεσίας, οι παράνομες ενέργειες που διαπράττονται στο πλαίσιο οποιασδήποτε διαδικασίας, όπως π.χ. πλαστογραφίες, διώκονται και μάλιστα συνήθως αυτεπάγγελτα, κατά τις διατάξεις αυτές με ενεργοποίηση της εισαγγελικής αρχής.

Με τη δέσμη των διατάξεων του άρθρου 42 του Ν.4250/2014 λοιπόν, γίνεται **το εξής περίεργο**: Για μια συγκεκριμένη διοικητική διαδικασία του παρελθόντος, για την οποία ο νομοθέτης πιστεύει ότι ήταν προβληματική και κατά την υλοποίησή της υπήρξαν εκτεταμένα φαινόμενα παρανομίας, αντί να κινητοποιηθεί η αρμόδια εισαγγελική αρχή, στην ουσία αφαιρείται η αρμοδιότητα από αυτήν (...) και ανατίθεται σε όργανα της κυβερνητικής εξουσίας. Επιπλέον, προσδιορίζεται ο

τρόπος ελέγχου, γίνεται (λογικά αδικαιολόγητος και νομικά ανεπίτρεπτος) επιμερισμός της ευθύνης σε βάρος μόνο των συμβασιούχων υπαλλήλων και τελικά, καθορίζεται και η (ομοιόμορφη) κύρωση για την κατηγορία των υπευθύνων, με ταυτόχρονη απαλλαγή των άλλων εμπλεκομένων.

**Στην ουσία δηλαδή, όπως κατά το παραγμένο παρελθόν προσδιορίζονταν ιδιότυπα εγκλήματα και συστήνονταν έκτακτα δικαστήρια, τώρα έχουμε τον προσδιορισμό ενός ιδιότυπου εγκλήματος (μπορεί να ονομαστεί «καταδολίευση ευνοϊκής διαδικασίας») και τη σύσταση εκτάκτου διοικητικού οργάνου για την εκδίκασή του. Το πρόσθετο στοιχείο στα τωρινά είναι ο διαχωρισμός και η επιλογή ορισμένων υπευθύνων σε συνδυασμό με την επιβολή μιας ποινής για όλους, ανεξαρτήτως βαρύτητας παραπτώματος...**

### *Α ν α λ υ τ ι κ ά:*

#### **A. Ποιος είναι ο σκοπός της διάταξης.**

**Ο Νομοθέτης Υπουργός, στη συγκεκριμένη περίπτωση, επικαλούμενος όχι κάποια απτά, νέα στοιχεία (που θα δικαιολογούσαν τον διοικητικό επανέλεγχο) αλλά μια διάχυτη εντύπωση περί ύπαρξης εκτεταμένων παρατυπιών-παρανομιών κατά τη διαδικασία μετατροπής συμβάσεων υπαλλήλων από Ορισμένου Χρόνου ή Έργου σε Αορίστου Χρόνου, επιλέγει να μην παραπέμψει το θέμα ούτε στους ομόλογούς του Υπουργούς, για να το ερευνήσουν με τα όργανα ελέγχου που διαθέτουν ούτε να το παραπέμψει, ως μείζον στην Εισαγγελική Αρχή για να το ερευνήσει.** Παρά την υφιστάμενη νομοθεσία (Υ.Κ., Ποινικοί Νόμοι περί ψευδούς δηλώσεως, περί καταδολίευσης εξετάσεων, περί πλαστογραφίας μετά χρήσεως κ.λπ.), η οποία είναι επαρκέστατη για να αντιμετωπίσει τέτοια ζητήματα, ο Νομοθέτης Υπουργός επέλεξε να χειριστεί το ζήτημα μόνος του, δημιουργώντας έναν ειδικό μηχανισμό έρευνας, καθορίζοντας μια ειδική διαδικασία και προσδιορίζοντας μία, ενιαία ποινή για όλους. Το χειρότερο όμως είναι ότι δεν τηρεί τη στοιχειώδη αρχή κάθε ανάλογης έρευνας, ότι «θα αποκαλυφθούν οι υπεύθυνοι όπου και να βρίσκονται», αλλά αντίθετα, προσδιόρισε με σαφήνεια και την ομάδα στόχο, τους υπαλλήλους που πέτυχαν με «υπαιτιότητά τους» τη μετατροπή των συμβάσεών τους... Αυτή η τελευταία επιλογή, αναδεικνύει τις πραγματικές προθέσεις του Νομοθέτη... Επιδίωξή του προφανώς δεν είναι η απονομή Δικαιοσύνης γιατί τότε θα ανέθετε αυτό το έργο στα όργανα της Δικαιοσύνης και όχι σε εξαρτημένα (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., υπαλλήλους) ή αναρμόδια (Α.Σ.Ε.Π.) όργανα της Διοίκησης. Επιδίωξή του είναι, η τήρηση των μνημονιακών υποχρεώσεων με την απόλυση ορισμένων υπαλλήλων και η ανάδειξη του Υπουργού

ως συνεπούς τοποτηρητή και των μνημονίων δεσμεύσεων (για το εξωτερικό) αλλά και της προσπάθειας «κάθαρσης» στη Διοίκηση (για το εσωτερικό). Ο σκοπός αυτός επιτυγχάνεται με την ταχυδακτυλουργικού τύπου κίνηση, της τιμωρίας των πιο αδύναμων, δηλαδή των υπαλλήλων-πελατών που κάποια στιγμή ευνοήθηκαν από το πελατειακό σύστημα, σε συνδυασμό με την διατήρηση άνευ απώλειας των ισχυρών πόλων (πολιτικών Προϊσταμένων) και του ίδιου του μηχανισμού του πελατειακού συστήματος...

## **B. Επιλεκτική αναζήτηση ευθυνών.**

**Ο Νομοθέτης Υπουργός στη συγκεκριμένη περίπτωση, δρομολογεί την επανεξέταση ορισμένων διοικητικών διαδικασιών του παρελθόντος (άνω της πενταετίας, που συνιστά ένα ενδεικτικό χρονικό σημείο στη θεωρία περί ανάκλησης διοικητικών πράξεων), από διοικητικά όργανα υπό την εποπτεία του Α.Σ.Ε.Π. Το τελευταίο, είναι μεν Ανεξάρτητη Αρχή, ανήκει ωστόσο στην κυβερνητική εξουσία, όχι στη Δικαστική και η αποστολή του είναι άλλη. **Επιπλέον, αυτήν την περίοδο η θητεία των μελών του έχει λήξει και εκκρεμεί στη Βουλή, η διαδικασία επιλογής νέων μελών...****

**Με τον τρόπο αυτόν πάντως, δημιουργείται ένα νέο θεσμικό πλαίσιο που διακρίνεται από δύο χαρακτηριστικά:** Αφενός διασπάται η αρχή της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και αυτές μπορούν να επανελεγχθούν ανεξαρτήτως χρόνου που έχει περάσει και αιτιολογίας που απαιτείται, και αφετέρου διασπάται η υπαιτιότητα-ευθύνη που υπάρχει σε περίπτωση παρανομίας. Αυτό το δεύτερο χαρακτηριστικό ιδίως είναι που κάνει όλη τη διαδικασία επανελέγχου ευθέως προβληματική και πιθανόν αντισυνταγματική. Γιατί, κατά τη ρύθμιση, σε περίπτωση παρανομίας, η ευθύνη βαραίνει εξολοκλήρου τον υπάλληλο, που με «υπαιτιότητά του», πέτυχε την εκ μέρους της διοικητικής αρχής, ευνοϊκή μετατροπή της σύμβασής του (*«κατά τον χρόνο μετατροπής δεν συνέτρεχαν οι προβλεπόμενες κατά περίπτωση νόμιμες προϋποθέσεις με υπαιτιότητα του υπαλλήλου»* ορίζεται στη διάταξη).

**Το κρίσιμο όμως ζήτημα που εγείρεται εδώ έχει να κάνει με την μη απόδοση ανάλογης ευθύνης στο σύνολο των εμπλεκόμενων οργάνων της διοικητικής αρχής, η οποία προφανώς δεν έπαιξε τον ρόλο του παθητικού αποδέκτη αλλά του υπεύθυνου φορέα για την τήρηση της νομιμότητας.** Η διαδικασία μετατροπής ήταν οριοθετημένη, με σαφή την ευθύνη καθενός και προφανή (ως αυτεπάγγελτη) την ευθύνη των αρμόδιων διοικητικών οργάνων, να ελέγχουν τα όσα τους προσκόμιζαν οι ενδιαφερόμενοι και την ευθύνη των πολιτικών τους Προϊσταμένων, να εξασφαλίζουν επ' αυτών την ορθή συμπεριφορά των υφισταμένων τους.

**Με τις διατάξεις του άρθρου 42 λοιπόν, ο μεν «υπαίτιος» υπάλληλος τιμωρείται με ενιαία ποινή, απόλυση, ο δε συνυπεύθυνος Προϊστάμενος της διοικητικής αρχής (Υπουργός, Νομάρχης, Δήμαρχος, Πρόεδρος Ν.Π.Δ.Δ. κατά περίπτωση) και οι (ομοίως συνυπεύθυνοι) αρμόδιοι υφιστάμενοί του, ουδέν παθαίνουν! Μάλιστα, αυτή η ανισοβαρής κατανομή του βάρους ευθύνης γίνεται σε μια σχέση που χαρακτηρίζεται από κραυγαλέα ανισομέρεια υπέρ της διοικητικής αρχής! Σύμφωνα λοιπόν με τον Νόμο, στη συγκεκριμένη διαδικασία, ο αδύναμος συμβαλλόμενος αναλαμβάνει το σύνολο της ευθύνης για παραλείψεις στις οποίες υπέπεσε κατά κύριο λόγο ο ισχυρός συμβαλλόμενος!**

**Επ' αυτού συνηγορεί αποφασιστικά και η Διοικητική Επιστήμη, στην οποία είναι γνωστός ο «νόμος Παρέτο» του 80-20% (PARETO analysis). Σύμφωνα με αυτόν, για οτιδήποτε δεν πάει καλά σε μία οργάνωση η ευθύνη ανήκει κατά 80% στην ηγεσία και κατά 20% στους υπόλοιπους συμμετέχοντες. Στην προκείμενη περίπτωση, ενώ το 80% της ευθύνης βαραίνει τους πολιτικούς και το 20% τους υπαλλήλους, όλους τους υπαλλήλους που συμμετείχαν, έχουμε μια αναστροφή και αντί να επιδιώκουμε τη δίωξη του τεράστιου 80% μας ενδιαφέρει η δίωξη του μικρού 20%...**

### **Γ. Ποιοι οι ελεγκτές...**

**Πέραν των παραπάνω, που στοιχειοθετούν την ουσία της ρύθμισης, το πλαίσιο συμπληρώνεται με διατάξεις οι οποίες ορίζουν τη διαδικασία και τα αρμόδια όργανα. Και για τη μεν διαδικασία γίνεται παραπομπή σε έκδοση Υπουργικής Απόφασης για δε τα αρμόδια όργανα η επιλογή είναι σαφής: Το Α.Σ.Ε.Π. θα λάβει τις αποφάσεις αλλά επί του υλικού που θα συγκεντρώσουν κλιμάκια ελέγχου, τα οποία θα στελεχωθούν από Ελεγκτές-Επιθεωρητές των διαφόρων Σωμάτων Ελεγκτών αλλά και από απλούς υπαλλήλους, με ελάχιστα προσόντα να είναι Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης και να έχουν τουλάχιστον 6 χρόνια υπηρεσίας (τον Δ' βαθμό). Η επιλογή ανήκει στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και ουδεμία εγγύηση αμεροληψίας εξασφαλίζεται...**

**Πρόσθετο στοιχείο προβληματικότητας της ρύθμισης, είναι το ότι ιδιαίτερα η εξακρίβωση της «υπαιτιότητας», ενός δηλαδή κατεξοχήν δύσκολου και δυσαπόδεικτου ζητήματος, δεν ανατίθεται στην αρμόδια και εξειδικευμένη σε αυτά, Δικαστική εξουσία αλλά σε αυτό το ετερόκλητο σχήμα με επικεφαλής το Α.Σ.Ε.Π. και εκτελεστικούς βραχίονες μικτά κλιμάκια ελέγχου, υπαλλήλων που θα ενεργούν μεν ως προανακριτές αλλά σαφώς δεν έχουν την ειδική γνώση και εμπειρία των Δικαστικών. Για την ακρίβεια, η διάταξη είναι τόσο ανοιχτή που μπορεί οι ελεγκτές να μην έχουν καμία σχετική εμπειρία..**

#### **Δ. Παραβίαση Αρχής Αναλογικότητας.**

Η ρύθμιση προχωράει ακόμα περισσότερο ορίζοντας και την ποινή για τους ενόχους. Απόλυση και ταυτόχρονη κατάργηση της θέσης τους! Εδώ δηλαδή έχουμε μια εντελώς ξεχωριστή τιμωρία, τόσο σε βάρος του υπαίτιου όσο και σε βάρος της υπηρεσίας του!

Η ποινή αυτή ωστόσο παρουσιάζει το εξής μείζον πρόβλημα: Είναι η ίδια κοινή για όλους, κατά συνέπεια είναι άδικη! Δεν προβλέπεται καμία διαβάθμιση ανάλογα με τη βαρύτητα του πταίσματος ούτε καμία εκτίμηση της προσωπικότητας του δράστη ή ύπαρξης άλλων συνθηκών. Όλοι οι ενεχόμενοι θα τιμωρηθούν το ίδιο!

Τόσο η απουσία διαβάθμισης όσο και αυτή καθ' εαυτή η ποινή, η οποία υπό τις παρούσες συνθήκες οικονομικής κρίσης και ανεργίας αποβαίνει πολύ αυστηρότερη από πολλές ποινές του Ποινικού Κώδικα, καθιστούν τη ρύθμιση προβληματική από πλευράς Συνταγματικότητας, ως παραβιάζουσα την Αρχή της Αναλογικότητας ή Αναλογίας (άρθρο 25, παρ. 1).

#### **Ε. Στέρηση του φυσικού Δικαστή.**

Η δίωξη παρανομιών που οδηγεί στην επιβολή μιας τόσο άκαμπτης και αυστηρής ποινής, η οποία, σε συνδυασμό με τη ρητή άρνηση αποζημίωσης, μπορεί να μεταβάλει προς το πολύ δυσμενέστερο ολόκληρη τη ζωή του ανθρώπου, δηλαδή ένα κατεξοχήν δικαιοδοτικό έργο, το οποίο σε ένα Κράτος Δικαίου δεν μπορεί να γίνεται παρά μόνο μετά από Απόφαση Δικαστηρίου και με τους όρους ορθής απονομής της Δικαιοσύνης. Αυτό που επιβάλλεται με τη ρύθμιση ωστόσο, επιβολή της ποινής μόνο με διαπιστωτική απόφαση μιας Ανεξάρτητης Αρχής της οποίας η αποστολή συνίσταται στην εξασφάλιση όρων αντικειμενικών προσλήψεων, έπειτα από εισηγήσεις εξαρτημένων οργάνων, συνιστά κατά συνέπεια ολοφάνερη παραβίαση της Αρχής του φυσικού δικαστή (άρθρο 8 του Συντάγματος, όπου απαγορεύεται και η σύσταση έκτακτων δικαστηρίων...).

#### **ΣΤ. Κράτος τυχοδιώκτης...**

Οι Νόμοι δεν συνιστούν ρυθμίσεις στο κενό αλλά έχουν συγκεκριμένες αφορμές και κοινωνικές αναφορές. Ο τωρινός Νόμος έρχεται να επανελέγξει μια διαδικασία η οποία ήταν πολύ γνωστή κατά το πρόσφατο παρελθόν, οπότε η κυριαρχία του πελατειακού συστήματος στη λειτουργία του κράτους ήταν αναμφισβήτητη. Το ίδιο το κράτος όμως που κατά το 2000 και το 2004-2006 νομοθετούσε την τακτοποίηση εκείνων που το ίδιο με τις πρόσκαιρες ρυθμίσεις του κρατούσε σε ομηρία (και επηρέαζε την ψήφο τους...) έρχεται τώρα να τους θυσιάσει στον βωμό των νέων του επιδιώξεων, της επίτευξης των μνημονιακών δεσμεύσεων.

**Γνωρίζοντας, αφού οι Δημόσιες Υπηρεσίες υπό την καθοδήγηση των πολιτικών ηγεσιών τις έκαναν, ότι οι μετατροπές του 2000 και του 2006 δεν έγιναν με την απαραίτητη αυστηρότητα αλλά με κάποια χαλαρότητα μια και τότε το κράτος φορούσε το προσωπίο του καλού, έρχεται τώρα, φορώντας το προσωπίο του τιμωρού, να επιβάλει τη δικαιοσύνη! Αυτήν δηλαδή που αγνόησε κατά το παρελθόν κάνοντας και κάποιες χαριστικές μετατροπές...**

**Τα σοβαρά κράτη όμως, έχουν συνέχεια και συνέπεια στην πολιτική τους και δεν αλλάζουν προσωπεία σας υποκριτές ηθοποιοί ή χειρότερα, σαν τσαρλατάνοι...**

### **Συμπέρασμα:**

**Η μεθόδευση μιας διαδικασίας επανελέγχου συγκεκριμένης ομάδας διοικητικών πράξεων του παρελθόντος, επειδή επιφέρει τομή τόσο στην αρχή της νομιμότητας όσο και στην ομαλή ροή της κοινωνικής ζωής των εμπλεκομένων, για να είναι σοβαρή και εντός του Συντάγματος, επιβάλλεται να γίνεται με όρους αμεροληψίας, ουδετερότητας και με τήρηση των αρχών της αναλογικότητας και της ισότητας. Αυτούς τους όρους μπορεί να τους εξασφαλίσει μόνο η Δικαστική εξουσία.**

**Επιπλέον, μόνο η Δικαστική εξουσία μπορεί να εξασφαλίσει ότι σε περίπτωση διαπίστωσης παράνομης συμπεριφοράς, οι ευθύνες θα αναληφθούν από ΟΛΟΥΣ τους εμπλεκόμενους κατά το μέτρο που τους αναλογούν, δηλαδή θα απονεμηθεί Δικαιοσύνη.**

**Στην περίπτωση της επίμαχης διάταξης (άρθρο 42 του Ν.4250/2014), είναι προφανές πως όχι μόνο δεν εξασφαλίζεται τίποτα από τα παραπάνω αλλά αντίθετα, δρομολογείται μια διοικητική διαδικασία επανελέγχου πράξεων ή παραλείψεων του μακρινού παρελθόντος (οκταετίας αλλά ίσως και εικοσαετίας...), από όργανα λίγο πολύ υπάκουα στην ηγεσία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με δηλωμένη πρόθεση την ανεύρεση και την αυστηρή τιμωρία, επιλεκτικά προσδιορισμένων παραβατών!**

**Ιδίως αυτή η ευθεία απομόνωση και μονομερής στοχοποίηση συγκεκριμένων ανθρώπων που συνιστούν τον αδύναμο κρίκο της υπόθεσης, σε συνδυασμό με την απαλλαγή των ισχυρών κρίκων, καθιστά όλη τη διάταξη πολιτικά ανήθικη, συνταγματικά προβληματική και στον βαθμό που θα επιφέρει μείζονα αναστάτωση στις Δημόσιες Υπηρεσίες, διοικητικά απαράδεκτη.**