



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ  
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

## ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

### *«Αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις»*

#### **I. Γενικές Παρατηρήσεις**

Με το φερόμενο προς ψήφιση Νοσχ:

- Διευρύνεται η αρμοδιότητα του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) του ν. 2190/1994 να επιλέγει τους διοριστέους σε φορείς του «δημόσιου τομέα», όπως αυτός καθορίζεται με την προτεινόμενη αντικατάσταση του άρθρου 14 παρ. 1 και 2 του ως άνω νόμου (άρθρο 1 Νοσχ), και καθίσταται το ΑΣΕΠ αρμόδιο να αποφαινεται, σε δύο περιπτώσεις, επί ενστάσεων κατά της επιλογής προσωπικού από άλλες αρχές (άρθρο 2 παρ. 2 και 3 Νοσχ).

- Καταργούνται η προσαύξηση μοριοδότησης υποψηφίου λόγω πείρας (άρθρο 4 Νοσχ) και η συνέντευξη, ως κριτήριο επιλογής υποψήφιου για διορισμό (άρθρα 5 και 16 Νοσχ), με δύο εξαιρέσεις (άρθρο 5 παρ. 1 β. 2ο εδ. και παρ. 2).

- Αυξάνεται το ποσοστό των προκηρυσσόμενων θέσεων, για το οποίο δεν λαμβάνεται υπόψη η πείρα ως βαθμολογούμενο κριτήριο (άρθρο 7 Νοσχ).

- Αναμορφώνονται τα κριτήρια επιλογής προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου για την κάλυψη παροδικών αναγκών (άρθρο 9 Νοσχ).

- Εισάγονται προϋποθέσεις και κριτήρια επιλογής προσωπικού με σύμβαση έργου ανάλογα με τα ισχύοντα για την πρόσληψη με σύμβαση εργασίας, και θεσπίζεται αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ να βεβαιώνει ότι σύμβαση έργου είναι γνήσια, «δεν υποκρύπτει εξαρτημένη εργασία και δεν καλύπτονται με αυτή πάγιες και διαρκείς ανάγκες» (άρθρο 10 Νοσχ).

- Εξαιρούνται οι επαγγελματίες αθλητές, καθώς και αθλητές που έχουν τιμωρηθεί για παράβαση ντόπινγκ από, κατά παρέκκλιση των κείμενων διατάξεων, διορισμό σε δημόσιο φορέα, αν δε η παράβαση διαπιστωθεί μετά το διορισμό, προβλέπεται ότι αυτός ανακαλείται (άρθρο 11 Νσχ).

- Συνιστάται επιτροπή για την κωδικοποίηση των διατάξεων που διέπουν την πρόσληψη προσωπικού στο Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ, τους ΟΤΑ και τον εν γένει «δημόσιο τομέα» του άρθρου 14 παρ. 1 του ν. 2190/1994, όπως αυτό προτείνεται να αντικατασταθεί (άρθρο 13 Νσχ).

- Τροποποιείται η συγκρότηση της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), σε συμμόρφωση προς απόφαση της Ολομελείας του ΣΤΕ, κατά την οποία η συμμετοχή δικαστικού λειτουργού στην εν λόγω επιτροπή αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 89 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος (άρθρο 17 Νσχ).

## **II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νσχ**

### **1.Επί του άρθρου 1**

Α. Με την προτεινόμενη ρύθμιση επεκτείνεται η εφαρμογή των διατάξεων του ν. 2190/1994 στην Προεδρία της Δημοκρατίας, «ως προς το μόνιμο προσωπικό της», και στη Βουλή των Ελλήνων, «ως προς το προσωπικό της, σύμφωνα με τα όσα ορίζει ο Κανονισμός της».

Η επέκταση αυτή επιχειρείται με επανακαθορισμό του «δημόσιου τομέα». Ο εν λόγω όρος εισήχθη στη νομοθεσία με το άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 1256/1982, η δε παραλλαγή του «ευρύτερος δημόσιος τομέας» απαντάται στα άρθρα 14 παρ. 9 εδ. ε' και 103 παρ. 7 και 8 του Συντάγματος.

Οι όροι αυτοί «έχουν οργανική έννοια» (Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2007, σελ. 27, υποσημ. 2) και περιλαμβάνουν «κρατικούς φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημόσιου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου που τους διέπει» (άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 1256/1982). Όπως ευστόχως παρατηρείται, «με την νομοθετική έννοια του «δημόσιου τομέα» ενισχύεται ο συγκεντρωτισμός της κρατικής εξουσίας ως έκφραση της μιας και μοναδικής Εξουσίας στο σύγχρονο ενιαίο «Διοικητικό Κράτος»» (Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2005, σελ. 361), με την επιφύλαξη, πάντως, της δυνατότητας εξόδου φορέα από τον «δημόσιο τομέα» ή επανόδου του σε αυτόν δυνάμει προεδρικού διατάγματος που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου (άρθρο 22 παρ. 1 και του ν. 1947/1991). Εν τέλει, «δημόσιος τομέας είναι το ιδιαίτερο νομικό καθεστώς που προκύπτει από επιμέ-

ρους νομοθετήματα που αφορούν σε περιορισμούς προσήκοντες ή συναφείς προς την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας και αναγόμενους είτε στην πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της, είτε στην απόκτηση και χρήση πόρων προς επίτευξη του δημόσιου σκοπού τον οποίον επιδιώκουν» (ΣτΕ ΠΕ 158/1992, ΤοΣ 1992, σελ. 157).

Εν προκειμένω, η Προεδρία της Δημοκρατίας προσδιορίζεται με το άρθρο 1 του π.δ. 351/1991, ως «αυτοτελής δημόσια υπηρεσία», που έχει συσταθεί «για την υποβοήθηση και εξυπηρέτηση του Προέδρου της Δημοκρατίας (στο εξής ΠτΔ) για την ενάσκηση των κατά το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων και καθηκόντων του».

Χαρακτηριστική του ειδικού καθεστώτος αυτοτελείας της εν λόγω δημόσιας υπηρεσίας είναι η έκδοση του ανωτέρω π.δ. κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 80 του ν. 1943/1991, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 33 παρ. 3 του Συντάγματος. Το άρθρο αυτό αναφέρεται ειδικώς στη «λειτουργία των υπηρεσιών που οργανώνονται για την εκτέλεση των καθηκόντων» του ΠτΔ.

Περαιτέρω, την αυτοτέλεια της Προεδρίας της Δημοκρατίας ενισχύει ο, κατ' άρθρο 35 παρ. 2 ε) του Συντάγματος, διορισμός του προσωπικού της από μόνο τον ΠτΔ, χωρίς προσυπογραφή Υπουργού (βλ. σχετικώς, Σ. Μηναιΐδη, Οι άνευ προσυπογραφής πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας, 2003, σελ. 447). Η ανωτέρω διάταξη όμως, ως «εξαιρετική», είναι στενώς ερμηνευτέα και «αναφέρεται στο διορισμό υπαλλήλων (μετακλητών και άλλων) των υπηρεσιών της Προεδρίας της Δημοκρατίας [...] και όχι στην ανάθεση καθηκόντων σε ήδη υπηρετούντες δικαστικούς λειτουργούς ή δημοσίου υπαλλήλους» (ΣτΕ 5203/1987, ΤοΣ 1988, σελ. 352 επ.).

Δεδομένου ότι το άρθρο 1 του Νοσχ αναφέρεται αποκλειστικώς στο μόνιμο προσωπικό της Προεδρίας της Δημοκρατίας και ενόψει των ανωτέρω, η εν λόγω ρύθμιση είναι σύμφωνη με τις σχετικές συνταγματικές ρυθμίσεις.

Ως προς τη Βουλή των Ελλήνων, κατ' άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος αυτή «ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό, που ψηφίζεται από την Ολομέλεια κατά το άρθρο 76 και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως», ο δε Κανονισμός «καθορίζει την οργάνωση των υπηρεσιών της Βουλής υπό την εποπτεία του Προέδρου, καθώς και όλα όσα αφορούν στο προσωπικό της» (άρθρο 65 παρ. 6 εδ. α' Συντάγματος).

Από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγονται τα στοιχεία που προσδίδουν ιδιαιτερότητα στον Κανονισμό της Βουλής (ΚτΒ): το αντικείμενό του, που είναι ο προσδιορισμός της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας

γίας της εθνικής αντιπροσωπείας, η οργάνωση των υπηρεσιών της υπό την εποπτεία του Προέδρου καθώς και όλα όσα αφορούν στο προσωπικό της, και ο τρόπος με τον οποίο εντάσσεται στην έννομη τάξη, εφόσον δεν συμπράττει στην έκδοση και δημοσίευσή του ο ΠτΔ (βλ. Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 2005, σελ. 270). Για το ζήτημα της νομικής φύσης του ΚτΒ, τη σχετική συζήτηση στη θεωρία και συναφή ζητήματα βλ., μεταξύ άλλων, Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975 – Corpus, II, άρθρο 65, 1985, σελ. 198, Β. Βολουδάκη, Ο ΚτΒ του 1987, 1987, Α. Ράϊκο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α΄, Εισαγωγή - Οργανωτικό Μέρος, τευχ. Α΄, 1989, Αντ. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2007, σελ. 335, Φ. Σπυρόπουλο, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, 2006, σελ. 105, Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σελ. 183).

Πράγματι, η αυτονομία της Βουλής εκδηλώνεται με την αποκλειστική αρμοδιότητά της να θεσπίζει, να τροποποιεί, να συμπληρώνει και να ερμηνεύει αυθεντικώς τον Κανονισμό της, χωρίς τη σύμπραξη της εκτελεστικής εξουσίας. Ζητήματα, επομένως, για τα οποία το Σύνταγμα εμπεριέχει επιφυλάξεις υπέρ του ΚτΒ, δεν μπορούν να ρυθμισθούν με νόμο, όπως και αντίστροφως, στα ζητήματα για τα οποία το Σύνταγμα επιφυλάσσεται υπέρ του νόμου, δεν μπορεί να παρέμβει ο ΚτΒ.

Περαιτέρω, κατά το άρθρο 103 παρ. 6 του Συντάγματος, μόνον οι πέντε πρώτες παράγραφοι του εν λόγω άρθρου, οι οποίες αναφέρονται στην υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης, έχουν εφαρμογή «και στους υπαλλήλους της Βουλής», «οι οποίοι κατά τα λοιπά», μεταξύ των οποίων και τα θέματα πρόσληψής τους, «διέπονται εξ ολοκλήρου από τον Κανονισμό της». Σημειωτέον ότι ο ΚτΒ αποτελείται από δύο μέρη. Το μέρος Α΄, υπό τον τίτλο «Μέρος Κοινοβουλευτικό», ρυθμίζει την οργάνωση και λειτουργία της Βουλής ως άμεσου οργάνου του Κράτους, ενώ το μέρος Β΄, υπό τον τίτλο «Κώδικας Οργάνωσης των υπηρεσιών της Βουλής, καταστάσεως του προσωπικού της και άλλες διατάξεις», ρυθμίζει την οργάνωση των υπηρεσιών και την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων. Η διαίρεση αυτή του Κανονισμού της Βουλής στηρίζεται στις διατάξεις του άρθρου 65 παράγραφοι 1 και 6 του Συντάγματος (βλ. Α. Ράϊκο, όπ.π., σελ. 165), τα δύο δε αυτά μέρη περιλαμβάνονται σε δύο χωριστά κείμενα.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ζητήματα πρόσληψης και διορισμού του προσωπικού της Βουλής ρυθμίζονται κατ' αποκλειστικότητα από τον Κανονισμό της και, συνεπώς, στερείται ρυθμιστικού περιεχομένου η περίπτωση β) της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του υπό συζήτηση νομοσχεδίου (βλ. και

παρ. 1 του άρθρου 86 [πρώην άρθρο 74] ΚτΒ - Μέρος Β΄).

Β. Περιττή, από νομοτεχνική άποψη, είναι η αρίθμηση της πρώτης παραγράφου του προς ψήφιση άρθρου, εφόσον δεν περιλαμβάνει δεύτερη παράγραφο.

Εκ παραδρομής, στην περίπτωση θ) της προτεινόμενης νέας παραγράφου 2 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994 γίνεται παραπομπή στην παράγραφο 1 «του άρθρου 1 του ν. 2190/1994», αντί της παραγράφου 1 «του παρόντος άρθρου», περαιτέρω δε δεν κλείνουν τα εισαγωγικά στο τέλος της προτεινόμενης περίπτωσης ιζ) της ίδιας, προς ψήφιση, νέας παραγράφου 2 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994.

## **2. Επί του άρθρου 2 παρ. 4**

Κατά την προς ψήφιση διάταξη: «Οι επιτυχόντες κατά την πιο πάνω διαδικασία που αποδέχονται το διορισμό τους τουλάχιστον δύο φορές και δεν προσέρχονται να αναλάβουν υπηρεσία ή παραιτούνται μέσα σε δώδεκα μήνες από την ημερομηνία πρόσληψής τους, δεν επιτρέπεται να συμμετάσχουν για μια τριετία σε διαγωνισμούς πρόσληψης νοσηλευτικού προσωπικού στα Νοσοκομεία και τις μονάδες φροντίδας του Ε.Σ.Υ.Κ.Α.».

Σαφέστερη θα ήταν διατύπωση, με την οποία θα διευκρινιζόταν ότι η προϋποτιθέμενη διπλή αποδοχή αφορά δύο διαφορετικούς διορισμούς, μετά από δύο διαφορετικές διαδικασίες επιλογής.

## **3. Επί του άρθρου 3**

Με το προτεινόμενο άρθρο απαριθμούνται διατάξεις νόμων που διατηρούνται σε ισχύ. Σκόπιμο θα ήταν, για λόγους νομοτεχνικής συνέπειας, η αναφορά των διατάξεων να γίνεται ομοιομόρφως και στις εννέα - α) έως θ) - προβλεπόμενες περιπτώσεις, δηλαδή με μνεία τόσο της αρχικής διάταξης όσο και της μεταγενέστερης με την οποία αντικαθίσταται, όπως στην προς ψήφιση περίπτωση α).

Θα μπορούσε, επομένως, στην περίπτωση δ) να μνημονεύονται οι διατάξεις της παραγράφου 11 του άρθρου 1 του ν. 2527/1997 (ΦΕΚ 206 Α΄), «όπως αντικαταστάθηκαν από το άρθρο 10 του ν. 3496/2006 (ΦΕΚ 207 Α΄)», στη δε περίπτωση η), οι διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 7 του ν. 1339/1983 (ΦΕΚ 35 Α΄), «όπως αντικαταστάθηκαν από το άρθρο 5 παρ. 3 του ν. 2452/1996 (ΦΕΚ 207 Α΄)».

#### **4. Επί του άρθρου 5 παρ. 1 β**

Κατά την προς ψήφιση διάταξη: «Κατ' εξαίρεση διατηρούνται σε ισχύ διατάξεις που προβλέπουν τη συνέντευξη για την επιλογή Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού του άρθρου 103 παρ. 3 του Συντάγματος ή αντίστοιχου επιστημονικού προσωπικού των Ν.Π.Ι.Δ. που αναφέρεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994 (άρθρο 19 του ν. 2190/1994, όπως ισχύει)».

Σαφέστερη θα ήταν η διατύπωση: «Κατ' εξαίρεση διατηρούνται σε ισχύ διατάξεις που προβλέπουν τη συνέντευξη για την επιλογή Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού του άρθρου 103 παρ. 3 του Συντάγματος και του άρθρου 19 του ν. 2190/1994, όπως ισχύει, ή αντίστοιχου επιστημονικού προσωπικού των Ν.Π.Ι.Δ. της παραγράφου 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994».

#### **5. Επί του άρθρου 6 παρ. 2 και 3**

Προτείνεται αντικατάσταση και εν μέρει κατάργηση διατάξεων του άρθρου 18 παρ. 2 του ν. 2190/1994 μέσω κατάργησης ή αντικατάστασης διατάξεων του άρθρου 8 παρ. 1 του ν. 3051/2002, με τις οποίες τροποποιήθηκαν ή συμπληρώθηκαν οι διατάξεις του άρθρου 18 παρ. 2 του ν. 2190/1994.

Θα ήταν νομοτεχνικώς απλούστερη και αρτιότερη η απευθείας αντικατάσταση των διατάξεων του άρθρου 18 παρ. 2 του ν. 2190/1994.

#### **6. Επί του άρθρου 17 παρ. 1 β. και 2 β εδ. 6**

Κατά την πρώτη από τις ανωτέρω διατάξεις: «Για όσες υποθέσεις εκκρεμούν ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής οι αποφάσεις εκδίδονται εντός τριμήνου αποκλειστικής προθεσμίας, η οποία αφετηριάζεται από την ανασυγκρότησή της (...)», κατά δε τη δεύτερη: «Ειδικώς, σε όσες περιπτώσεις έχει δημοσιευθεί η σχετική απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, η εξαμηνιαία προθεσμία της περίπτωσης β' της παραγράφου 2 του άρθρου 25 του ν. 3613/2007 αφετηριάζεται από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου».

Σκόπιμο θα ήταν να απαλειφθεί από τις προς ψήφιση διατάξεις ο αδόκιμος ρηματικός τύπος «αφετηριάζεται» και να διατυπωθούν αυτές ως εξής: «Για όσες υποθέσεις εκκρεμούν ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής οι αποφάσεις εκδίδονται εντός τρίμηνης αποκλειστικής προθεσμίας από την ανασυγκρότησή της (...)» και «Ειδικώς, σε όσες περιπτώσεις έχει δημοσιευθεί η σχετική απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, η εξαμηνιαία προθεσμία της

περίπτωσης β΄ της παραγράφου 2 του άρθρου 25 του ν. 3613/2007 τρέχει από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου».

Αθήνα, 14 Δεκεμβρίου 2009

Οι Εισηγητές  
Δημήτρης Κανελλόπουλος  
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών  
Ανδρέας Κούνδουρος  
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών  
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Στέφανος Κουτσομπίνας  
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αντώνης Παντελής  
Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Αθηνών

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