



Πανελλήνιος Σύλλογος Υπαλλήλων ΟΑΕΔ - τ. ΟΕΕ - τ. ΟΕΚ

# ΜΕΤΑΚΛΗΤΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Θεσμική, Ποσοτική και Συγκριτική Ανάλυση

Περίοδος

**2013-2025**

---

ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΟΑΕΔ - τ. ΟΕΕ - τ. ΟΕΚ

ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2026

## Εισαγωγή

Η διάκριση μεταξύ μόνιμου διοικητικού προσωπικού και προσωπικού πολιτικής εμπιστοσύνης αποτελεί θεμελιώδη αρχή των σύγχρονων διοικητικών συστημάτων και συνδέεται άμεσα με τη διασφάλιση της διοικητικής ουδετερότητας, της συνέχειας του κράτους και της δημοκρατικής λογοδοσίας. Στο ελληνικό δίκαιο, η αρχή αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 103 του Συντάγματος, το οποίο θεμελιώνει την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης στη βάση της μονιμότητας και της αξιοκρατίας, επιτρέποντας κατ' εξαίρεση την ύπαρξη προσωπικού πολιτικής εμπιστοσύνης για την υποστήριξη της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας. Η εξαίρεση αυτή, αν και λειτουργικά αναγκαία, ενέχει τον κίνδυνο διεύρυνσης πέραν του αρχικού της σκοπού, ιδίως όταν δεν συνοδεύεται από επαρκείς ποσοτικούς και λειτουργικούς περιορισμούς.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα μελέτη εξετάζει συστηματικά το καθεστώς των μετακλητών υπαλλήλων στην Ελλάδα, με ιδιαίτερη έμφαση στην τοπική αυτοδιοίκηση και ειδικότερα στους δήμους. Η επιλογή αυτή εδράζεται σε ένα κρίσιμο εμπειρικό εύρημα: η αυτοδιοίκηση συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ποσοστό προσωπικού πολιτικής εμπιστοσύνης σε εθνικό επίπεδο, υπερβαίνοντας σε απόλυτα μεγέθη το κεντρικό κράτος. Η διαπίστωση αυτή καθιστά αναγκαία την εις βάθος ανάλυση όχι μόνο του θεσμικού πλαισίου, αλλά και της πραγματικής λειτουργίας του θεσμού, καθώς και των παραγόντων που οδήγησαν στη σημερινή του έκταση.

Η μελέτη προσεγγίζει το ζήτημα συνδυάζοντας νομική ανάλυση και εμπειρική τεκμηρίωση. Εξετάζεται το ισχύον πλαίσιο που διέπει το προσωπικό πολιτικής εμπιστοσύνης στους δήμους, με κεντρικές διατάξεις το άρθρο 163 του ν. 3584/2007 και το άρθρο 59 του ν. 3852/2010, οι οποίες καθορίζουν τόσο τον χαρακτήρα όσο και τον αριθμό των θέσεων μέσω της σύνδεσής τους με τους αντιδημάρχους. Παράλληλα, αναλύονται τα ποσοτικά δεδομένα της περιόδου 2013–2025, προκειμένου να αποτυπωθεί η διαχρονική εξέλιξη του φαινομένου. Η σύγκριση αναδεικνύει ότι το 2013, υπό συνθήκες αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών και μεταβατικής λειτουργίας του «Καλλικράτη», ο αριθμός των μετακλητών ήταν σημαντικά χαμηλότερος, ενώ στη συνέχεια, με τη σταδιακή άρση των περιορισμών και τη θεσμική ωρίμανση του συστήματος, παρατηρείται πλήρης ενεργοποίηση του ίδιου θεσμικού μηχανισμού.

Το βασικό συμπέρασμα που αναδεικνύεται είναι ότι η έκταση του φαινομένου δεν μπορεί να αποδοθεί σε θεσμική χαλαρότητα σε επίπεδο μεμονωμένου φορέα. Αντιθέτως, πρόκειται για συνέπεια της οριζόντιας και καθολικής εφαρμογής ενός κατ' αρχήν περιορισμένου μοντέλου σε μεγάλο αριθμό διοικητικών μονάδων. Η ελληνική ιδιαιτερότητα έγκειται, συνεπώς, στη δομική διάχυση του θεσμού, η οποία οδηγεί σε υψηλή συνολική συγκέντρωση προσωπικού πολιτικής εμπιστοσύνης στο διοικητικό σύστημα.

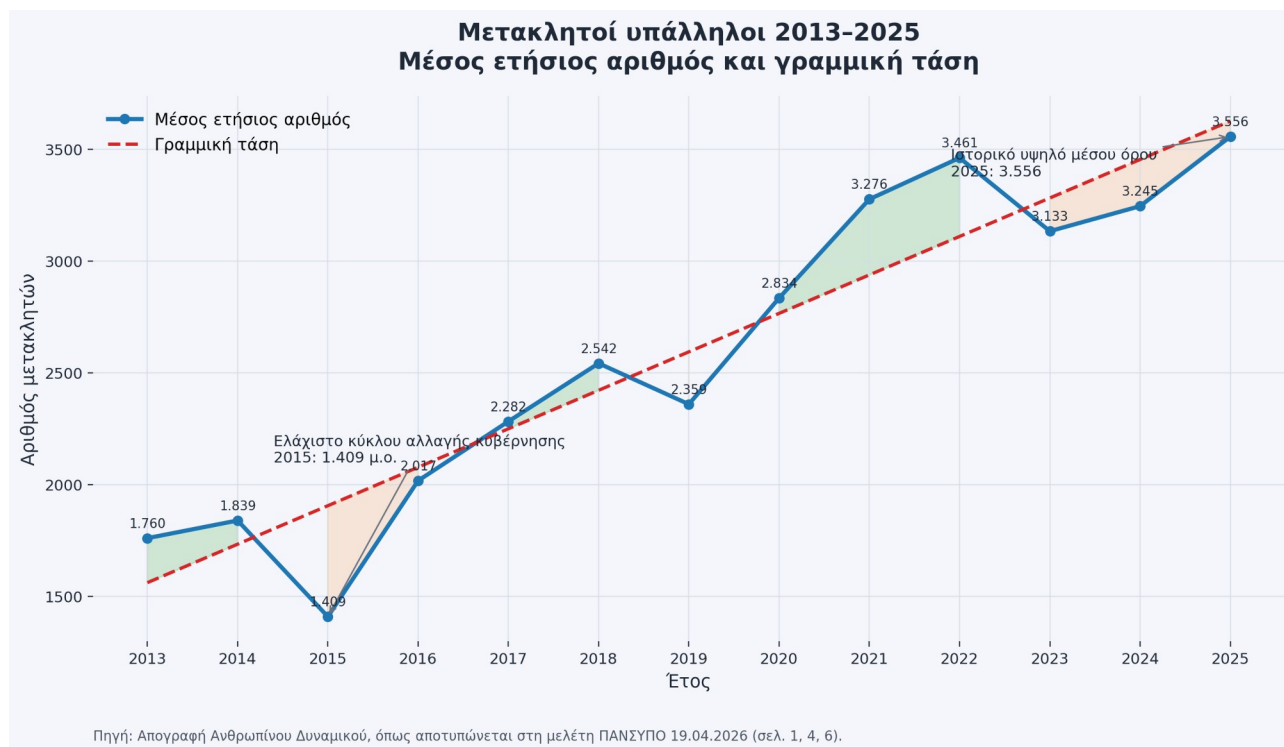
Υπό το πρίσμα αυτό, η μελέτη δεν περιορίζεται στην αποτύπωση του φαινομένου, αλλά προχωρά στη διατύπωση προτάσεων θεσμικής αναμόρφωσης. Οι προτάσεις αυτές επικεντρώνονται στην ενίσχυση των ποσοτικών περιορισμών μέσω εισαγωγής ενιαίων ανώτατων ορίων σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης, στην αυστηρότερη οριοθέτηση του συμβουλευτικού ρόλου των μετακλητών και στην ενίσχυση της διαφάνειας μέσω υποχρεωτικής δημοσιοποίησης των στοιχείων και των αρμοδιοτήτων τους. Παράλληλα, προτείνεται η θέσπιση ελάχιστων προσόντων για τις θέσεις αυτές και η ενίσχυση των κανόνων ασυμβιβάστου και αποτροπής σύγκρουσης συμφερόντων. Η κατανόηση της δομικής διάστασης του φαινομένου και η υιοθέτηση στοχευμένων παρεμβάσεων συνιστούν αναγκαία προϋπόθεση για την αποκατάσταση της ισορροπίας μεταξύ πολιτικής καθοδήγησης και διοικητικής λειτουργίας στο ελληνικό κράτος.

## Ελλάδα- Στατιστικά στοιχεία 2013-2025

Η μελέτη της εξέλιξης των μετακλητών υπαλλήλων στην Ελλάδα για την περίοδο 2013–2025, όπως αποτυπώνεται στο πρωτογενές υλικό της Απογραφής Ανθρωπίνου Δυναμικού, παρουσιάζει μια σπάνια περίπτωση διοικητικού φαινομένου που μπορεί να αναλυθεί με υψηλό βαθμό εμπειρικής ακρίβειας. Η ύπαρξη συνεχούς μηνιαίας χρονοσειράς επιτρέπει όχι μόνο την καταγραφή των μεγεθών αλλά και την αποκάλυψη των εσωτερικών μηχανισμών που διέπουν τη λειτουργία του θεσμού.

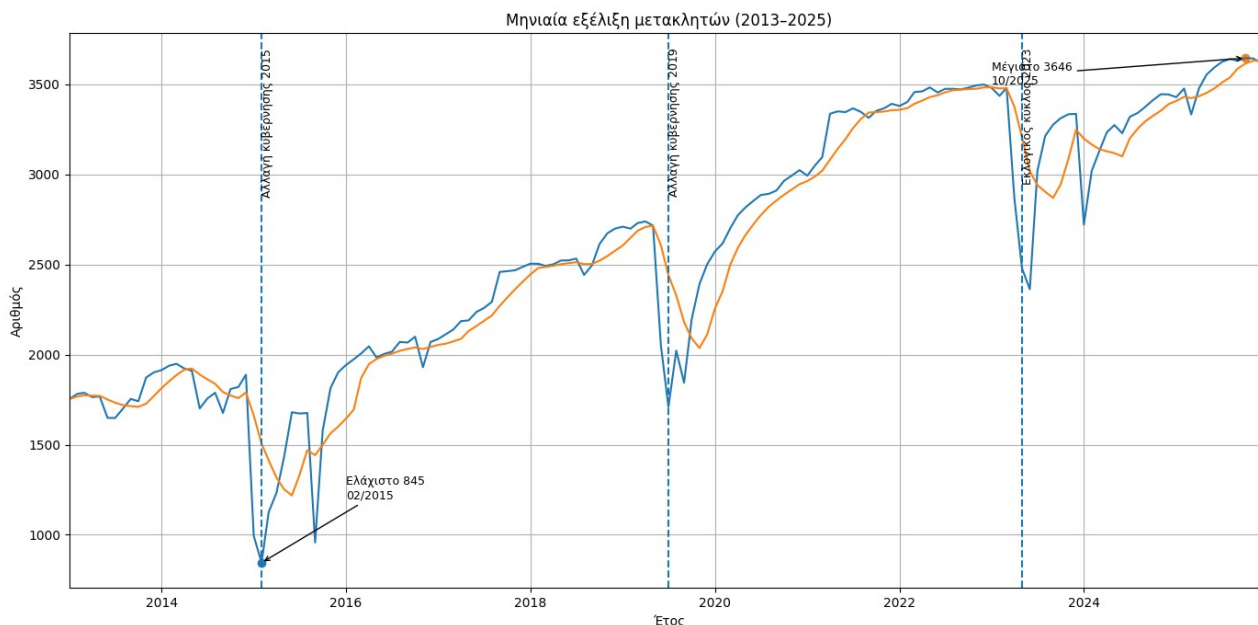
Το πρώτο και πιο σαφές εύρημα είναι η έντονη μακροχρόνια αύξηση του αριθμού των μετακλητών. Από 1.753 άτομα τον Ιανουάριο του 2013, ο αριθμός φθάνει τα 3.646 τον Οκτώβριο του 2025, παρουσιάζοντας αύξηση άνω του 100%. Η εξέλιξη αυτή δεν μπορεί να αποδοθεί σε συγκυριακούς παράγοντες, αλλά υποδηλώνει μια βαθύτερη μεταβολή στη λειτουργία του πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

Η αύξηση αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία εάν εξεταστεί σε σχέση με τη σταθερότητα του συνολικού μεγέθους του δημόσιου τομέα. Η σχετική ενίσχυση των μετακλητών υποδηλώνει ενίσχυση της πολιτικής διάστασης της διοίκησης, όχι απλώς ποσοτική διεύρυνση.



Η μηνιαία χρονοσειρά αποκαλύπτει έναν επαναλαμβανόμενο κύκλο: απότομη κατάρρευση του αριθμού κατά την αλλαγή κυβέρνησης και σταδιακή ανασυγκρότηση στη συνέχεια. Η πτώση του Φεβρουαρίου 2015, όπου οι μετακλητοί μειώνονται σε 845, αποτελεί χαρακτηριστική ένδειξη της αυτοδίκαιης λύσης των συμβάσεων. Αντίστοιχα φαινόμενα παρατηρούνται τον Ιούλιο του 2019 και τον Ιανουάριο του 2024.

Η κυκλικότητα αυτή καταδεικνύει ότι οι μετακλητοί δεν αποτελούν διοικητικό προσωπικό με συνέχεια, αλλά εργαλείο πολιτικής στελέχωσης που επανεκκινείται σε κάθε κυβερνητική μετάβαση. Πρόκειται για μηχανισμό που ενσωματώνει τη λογική της «διοικητικής ασυνέχειας» στο ίδιο το σύστημα.



Η σύγκριση των κυβερνητικών περιόδων δείχνει σαφή διαφοροποίηση. Κατά την περίοδο 2012–2014 ο μέσος όρος ανέρχεται σε περίπου 1.800 μετακλητούς, ενώ την περίοδο 2015–2019 αυξάνεται σε 2.122. Η πιο έντονη μεταβολή εμφανίζεται μετά το 2019, όπου ο μέσος όρος φθάνει τους 3.251 μετακλητούς με κορύφωση τα 3.646.

Η διαφοροποίηση αυτή αποτυπώνει διαφορετικά μοντέλα διακυβέρνησης ως προς τη χρήση του θεσμού. Η περίοδος μετά το 2019 χαρακτηρίζεται από σταθερή και έντονη αύξηση, γεγονός που υποδηλώνει συστηματική ενίσχυση του ρόλου των μετακλητών.

### Κατανομή ανά φορέα

Η κατανομή των μετακλητών υπαλλήλων ανά φορέα αποκαλύπτει μια βαθύτερη στρέβλωση της διοικητικής λειτουργίας, η οποία δεν περιορίζεται στον στενό πυρήνα της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά διαχέεται σε ολόκληρη τη διοικητική πυραμίδα. Το γεγονός ότι η πλειονότητα των μετακλητών (56,7%) εντοπίζεται στην τοπική αυτοδιοίκηση, έναν χώρο που θεσμικά θα όφειλε να λειτουργεί με μεγαλύτερη εγγύτητα στις αρχές της διοικητικής ουδετερότητας και της λειτουργικής αυτοτέλειας, υποδηλώνει ότι το φαινόμενο δεν αποτελεί απλώς εργαλείο κυβερνητικής υποστήριξης αλλά μηχανισμό ευρύτερης πολιτικής διεύθυνσης στο διοικητικό σύστημα. Η σημαντική παρουσία μετακλητών στη Βουλή (23,3%) ενισχύει περαιτέρω την εικόνα ενός συστήματος όπου η πολιτική στελέχωση δεν περιορίζεται στη λήψη αποφάσεων, αλλά επεκτείνεται και στη διαχείριση θεσμών που οφείλουν να λειτουργούν με αυξημένες εγγυήσεις θεσμικής ανεξαρτησίας. Αντίθετα, η σχετικά μικρότερη συγκέντρωση στα υπουργεία (15,9%) και στην Προεδρία της Κυβέρνησης (9,8%) αποδεικνύει ότι ο μηχανισμός των μετακλητών έχει αποκτήσει αυτόνομη δυναμική, πέραν των αρχικών του ορίων. Συνολικά, η κατανομή αυτή δεν συνιστά απλώς ποσοτική αποτύπωση, αλλά ένδειξη μετασχηματισμού της διοίκησης σε πεδίο άσκησης εκτεταμένης πολιτικής επιρροής, όπου η διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής λειτουργίας καθίσταται ολοένα και πιο δυσδιάκριτη.



### Το καθεστώς των μετακλητών στους δήμους και η διαχρονική εξέλιξή του (2013–2025)

Η στελέχωση των δήμων με προσωπικό πολιτικής εμπιστοσύνης στην Ελλάδα διέπεται από ένα σαφώς προσδιορισμένο, αλλά ιδιότυπο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο διαφοροποιείται ουσιωδώς από το αντίστοιχο του κεντρικού κράτους. Ο βασικός πυρήνας της ρύθμισης εντοπίζεται στο **άρθρο 163 του ν. 3584/2007 (Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων)**, το οποίο προβλέπει τη σύσταση θέσεων ειδικών συμβούλων, ειδικών συνεργατών και επιστημονικών συνεργατών στους δήμους. Οι θέσεις αυτές καλύπτονται με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, λήγουν αυτοδικαίως με τη λήξη της δημοτικής περιόδου και συνιστούν τυπική μορφή προσωπικού πολιτικής εμπιστοσύνης. Το ίδιο άρθρο ορίζει ρητώς ότι ο αριθμός τους είναι ίσος με τον αριθμό των αντιδημάρχων, όπως αυτός καθορίζεται από το **άρθρο 59 του ν. 3852/2010 (Καλλικράτης)**, εισάγοντας έτσι έναν έμμεσο αλλά σαφή μηχανισμό ποσοτικού περιορισμού. Παράλληλα, το ισχύον πλαίσιο, όπως διαμορφώθηκε με τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του ν. 4555/2018 και του ν. 4623/2019, διατηρεί τον αυστηρά συμβουλευτικό χαρακτήρα του εν λόγω προσωπικού, το οποίο δεν εντάσσεται στην υπηρεσιακή ιεραρχία, δεν διαθέτει αποφασιστικές αρμοδιότητες και δεν υποκαθιστά τις οργανικές μονάδες της διοίκησης.

Η κλιμάκωση του αριθμού των αντιδημάρχων, και κατ' επέκταση των μετακλητών, πραγματοποιείται με βάση τον πληθυσμό κάθε δήμου. Ενδεικτικά, το ισχύον πλαίσιο προβλέπει ότι στους δήμους έως 5.000 κατοίκους αντιστοιχούν έως 3 αντιδήμαρχοι, από 5.001 έως 20.000 έως 4, από 20.001 έως 50.000 έως 5, από 50.001 έως 100.000 έως 6 και από 100.001 κατοίκους και άνω έως 8, με δυνατότητα προσαυξήσεων σε ειδικές περιπτώσεις. Δεδομένου ότι ο αριθμός των ειδικών συνεργατών ταυτίζεται κατ' ουσίαν με τον αριθμό των αντιδημάρχων, προκύπτει ότι κάθε δήμος διαθέτει έναν περιορισμένο αριθμό μετακλητών. Ωστόσο, η εφαρμογή του ίδιου

αυτού μοντέλου σε **332 δήμους** δημιουργεί ένα ισχυρό αθροιστικό αποτέλεσμα, το οποίο εξηγεί γιατί η τοπική αυτοδιοίκηση συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ποσοστό μετακλητών υπαλλήλων σε εθνικό επίπεδο, το οποίο ανέρχεται σε **56,7%**. Το στοιχείο αυτό αναδεικνύει ότι το πρόβλημα δεν έγκειται στην ένταση του θεσμού σε επίπεδο μεμονωμένου δήμου, αλλά στη μαζική και οριζόντια εφαρμογή του σε ολόκληρη τη διοικητική επικράτεια.

Η διαχρονική εξέλιξη του φαινομένου επιβεβαιώνει την ανωτέρω ερμηνεία. Το 2013, οι μετακλητοί στους δήμους εμφανίζονται σε σημαντικά χαμηλότερα επίπεδα, περίπου στο ήμισυ των σημερινών. Η διαφορά αυτή δεν οφείλεται σε ουσιώδη μεταβολή του θεσμικού πλαισίου, αλλά σε εξωγενείς περιοριστικούς παράγοντες. Συγκεκριμένα, το 2013 συμπίπτει με την κορύφωση της δημοσιονομικής κρίσης και την εφαρμογή αυστηρών περιορισμών στις προσλήψεις και στις λειτουργικές δαπάνες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αν και οι θέσεις του άρθρου 163 δεν υπάγονταν τυπικά σε διαδικασίες ΑΣΕΠ, στην πράξη η στελέχωσή τους περιορίστηκε σημαντικά λόγω δημοσιονομικής πίεσης και πολιτικού κόστους. Παράλληλα, το διοικητικό σύστημα του «Καλλικράτη» (ν. 3852/2010) βρισκόταν ακόμη σε φάση προσαρμογής, γεγονός που δεν επέτρεπε την πλήρη αξιοποίηση των προβλεπόμενων θέσεων. Αντιθέτως, κατά την περίοδο μετά το 2015, η σταδιακή χαλάρωση των δημοσιονομικών περιορισμών και η θεσμική ενίσχυση της εκτελεστικής λειτουργίας των δημάρχων μέσω μεταγενέστερων νόμων οδήγησαν σε πλήρη ενεργοποίηση του ίδιου θεσμικού μηχανισμού.

Συνεπώς, η σύγκριση μεταξύ 2013 και 2025 δεν αποτυπώνει μεταβολή του νομικού καθεστώτος, αλλά μετάβαση από μια περίοδο περιορισμένης εφαρμογής σε μια περίοδο πλήρους αξιοποίησης των υφιστάμενων διατάξεων. Το κρίσιμο συμπέρασμα είναι ότι η ελληνική ιδιαιτερότητα δεν συνίσταται στην απουσία περιορισμών, αλλά στη συστημική διάχυση ενός κατ' αρχήν περιορισμένου θεσμού, ο οποίος, μέσω της καθολικής του εφαρμογής σε μεγάλο αριθμό διοικητικών μονάδων, μετατρέπεται σε εκτεταμένο μηχανισμό πολιτικής στελέχωσης του διοικητικού συστήματος.

### **Κόστος Μετακλητών**

Η εκτίμηση κόστους, της τάξης των 86,9 εκατομμυρίων ευρώ ετησίως, προσδίδει στο φαινόμενο σημαντική δημοσιονομική βαρύτητα. Ωστόσο, η σημασία του κόστους δεν εξαντλείται στο απόλυτο μέγεθος, αλλά συνδέεται με τη φύση των δαπανών: πρόκειται για δαπάνη που δεν αφορά παραγωγή διοικητικής μνήμης ή θεσμικής συνέχειας, αλλά προσωρινή πολιτική στελέχωση.

Η εκτιμώμενη ετήσια δαπάνη για τους μετακλητούς υπαλλήλους, δεν μπορεί να αξιολογηθεί αποκλειστικά με όρους δημοσιονομικού μεγέθους, αλλά πρέπει να ενταχθεί σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αποδοτικότητας και θεσμικής λογοδοσίας. Σε αντίθεση με τις δαπάνες που αφορούν το μόνιμο διοικητικό προσωπικό και συνδέονται με τη συσσώρευση διοικητικής εμπειρίας, τεχνογνωσίας και θεσμικής μνήμης, η συγκεκριμένη δαπάνη κατευθύνεται σε προσωπικό περιορισμένης χρονικής διάρκειας, χωρίς εγγυήσεις συνέχειας και χωρίς ενσωμάτωση στην υπηρεσιακή εξέλιξη της διοίκησης. Πρόκειται, συνεπώς, για μια δαπάνη που ανακυκλώνεται με κάθε κυβερνητική μεταβολή, χωρίς να παράγει διατηρήσιμο διοικητικό κεφάλαιο.

Επιπλέον, η απουσία αυστηρών προσοντολογικών κριτηρίων και ουσιαστικών μηχανισμών αξιολόγησης καθιστά προβληματική τη σύνδεση της δαπάνης με μετρήσιμα αποτελέσματα, εντείνοντας τον κίνδυνο μετατροπής της σε εργαλείο πολιτικής αναπαραγωγής και όχι διοικητικής

ενίσχυσης. Υπό το πρίσμα αυτό, η δημοσιονομική διάσταση των μετακλητών δεν αποτελεί απλώς ζήτημα κόστους, αλλά κρίσιμο δείκτη του βαθμού στον οποίο οι δημόσιοι πόροι κατευθύνονται προς τη στήριξη μιας παράλληλης, μη θεσμοποιημένης μορφής διοικητικής λειτουργίας.

Η ένταξη των ΝΠΙΔ στην καταγραφή από το 2021 δημιουργεί ένα κρίσιμο μεθοδολογικό σημείο. Η αύξηση των αριθμών δεν οφείλεται μόνο σε πραγματική διεύρυνση, αλλά και σε διεύρυνση του πεδίου καταγραφής. Ωστόσο, ακόμη και λαμβάνοντας υπόψη αυτόν τον παράγοντα, η ανοδική τάση παραμένει σαφής.

## **ΘΕΣΜΙΚΑ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΚΑΙ Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΕΦΚΑ**

Η συγκριτική ανάλυση των ευρωπαϊκών διοικητικών συστημάτων ανέδειξε ότι η ελληνική περίπτωση δεν διαφοροποιείται μόνο ως προς την έκταση του προσωπικού πολιτικής εμπιστοσύνης, αλλά κυρίως ως προς την ένταση και την ποιότητα των θεσμικών εγγυήσεων που το συνοδεύουν. Το κρίσιμο στοιχείο που προκύπτει από την περαιτέρω διερεύνηση είναι ότι η ελληνική ιδιαιτερότητα δεν περιορίζεται στη χαμηλή τυποποίηση των μετακλητών θέσεων, αλλά επεκτείνεται, υπό προϋποθέσεις, και στο ίδιο το επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας. Η περίπτωση του ΕΦΚΑ αποτελεί το πλέον χαρακτηριστικό και νομικά κρίσιμο παράδειγμα αυτής της τάσης.

Με το άρθρο 3 του ν. 4892/2022 θεσπίστηκε δυνατότητα συμμετοχής και επιλογής προσώπων εκτός του δημόσιου τομέα για την πλήρωση θέσεων Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων στον ΕΦΚΑ. Η ρύθμιση αυτή συνιστούσε σαφή απόκλιση από το γενικό σύστημα επιλογής προϊσταμένων, το οποίο, βάσει του Υπαλληλικού Κώδικα και του ν. 4369/2016, στηρίζεται στην υπηρεσιακή εξέλιξη μονίμων ή ΙΔΑΧ υπαλλήλων μέσω διαδικασιών αξιολόγησης και μοριοδότησης. Στην πράξη, η διάταξη εφαρμόστηκε με την προκήρυξη και πλήρωση θέσεων Γενικών Διευθυντών από πρόσωπα προερχόμενα από τον ιδιωτικό τομέα, τα οποία δεν διέθεταν προηγούμενη ένταξη στη διοικητική ιεραρχία του φορέα.

Η πρακτική αυτή αποτέλεσε αντικείμενο δικαστικού ελέγχου και οδήγησε στην έκδοση της απόφασης 511/2024 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το Δικαστήριο έθεσε σαφές ερμηνευτικό πλαίσιο: καταρχήν, οι οργανικές θέσεις της δημόσιας διοίκησης, και ιδίως οι θέσεις ευθύνης, πρέπει να καλύπτονται από υπαλλήλους που ανήκουν στο δημόσιο και εντάσσονται στην υπηρεσιακή ιεραρχία, σύμφωνα με τις αρχές της αξιοκρατίας, της ισότητας και της διοικητικής συνέχειας που απορρέουν από το άρθρο 103 του Συντάγματος. Η δυνατότητα συμμετοχής προσώπων εκτός δημόσιου δεν αποκλείεται κατ' αρχήν, αλλά επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση και υπό αυστηρές προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να αιτιολογούνται ειδικά και συγκεκριμένα.

Στην υπό κρίση περίπτωση, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η διοίκηση του ΕΦΚΑ δεν παρείχε τέτοια ειδική αιτιολόγηση. Δεν τεκμηριώθηκε δηλαδή γιατί οι συγκεκριμένες θέσεις απαιτούσαν κατ' ανάγκη στελέχωση από πρόσωπα εκτός διοικητικού σώματος ούτε αποδείχθηκε ότι τα απαιτούμενα προσόντα δεν μπορούσαν να ανευρεθούν μεταξύ των υπηρετούντων υπαλλήλων. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο ακύρωσε τόσο τις σχετικές προκηρύξεις όσο και τις πράξεις επιλογής και διορισμού των προσώπων αυτών.

Η σημασία της απόφασης υπερβαίνει την ειδική περίπτωση του ΕΦΚΑ. Αφενός, επιβεβαιώνει ότι η διοικητική ιεραρχία δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από το υπηρεσιακό σώμα χωρίς σαφή και αιτιολογημένη ανάγκη. Αφετέρου, θέτει όρια στη διεύρυνση των πολιτικών ή εξωδιοικητικών

διορισμών σε θέσεις που συνδέονται άμεσα με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η δυνατότητα εισαγωγής προσώπων εκτός δημοσίου σε θέσεις ευθύνης αναγνωρίζεται μόνο ως εξαιρετική λύση και όχι ως εναλλακτικό σύστημα στελέχωσης.

Η εξέλιξη αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Σε αντίθεση με τα ευρωπαϊκά μοντέλα, όπου η παρουσία προσωπικού πολιτικής εμπιστοσύνης περιορίζεται είτε ποσοτικά είτε λειτουργικά, στην Ελλάδα διαπιστώνεται τάση επέκτασης της επιρροής πολιτικών ή εξωδιοικητικών προσώπων προς τον πυρήνα της διοικητικής λειτουργίας. Η περίπτωση του ΕΦΚΑ αποδεικνύει ότι η τάση αυτή δεν αφορά μόνο τους μετακλητούς υπαλλήλους των ιδιαίτερων γραφείων, αλλά δύναται να επηρεάσει και τη στελέχωση των κορυφαίων διοικητικών επιπέδων.

Συνεπώς, το ελληνικό μοντέλο εμφανίζει ένα διττό χαρακτηριστικό. Από τη μία πλευρά, διατηρεί ένα σχετικά υψηλό ποσοστό μετακλητών υπαλλήλων σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, χωρίς αντίστοιχα ισχυρά προσοντολογικά ή ασυμβίβαστα φίλτρα. Από την άλλη, εμφανίζει τάσεις θεσμικής διεύρυνσης της πολιτικής επιρροής προς θέσεις διοικητικής ευθύνης, οι οποίες όμως προσκρούουν στα συνταγματικά όρια που θέτει η νομολογία.

Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι η ελληνική περίπτωση δεν διαφοροποιείται απλώς ως προς το μέγεθος του φαινομένου, αλλά ως προς τη συνολική αρχιτεκτονική της διοικητικής οργάνωσης. Ενώ τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη επιδιώκουν σαφή διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής λειτουργίας, είτε μέσω περιορισμού του αριθμού των συμβούλων είτε μέσω αυστηρών κανόνων επιλογής και ελέγχου, στην Ελλάδα παρατηρείται μεγαλύτερη θεσμική ρευστότητα, η οποία σε ορισμένες περιπτώσεις επιχειρεί να υπερβεί τα όρια της διοικητικής ιεραρχίας. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας λειτουργεί, στην προκειμένη περίπτωση, ως μηχανισμός επαναφοράς της ισορροπίας, επιβεβαιώνοντας ότι η αρχή της αξιοκρατικής και υπηρεσιακής στελέχωσης της διοίκησης παραμένει θεμελιώδης.

## **ΣΥΝΟΨΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΜΟΝΤΕΛΩΝ ΜΕΤΑΚΛΗΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ**

Η συγκριτική ανάλυση των ευρωπαϊκών χωρών καταδεικνύει ότι ο θεσμός του προσωπικού πολιτικής εμπιστοσύνης υφίσταται σχεδόν παντού, αλλά υπόκειται σε αυστηρούς θεσμικούς περιορισμούς που διασφαλίζουν τη σαφή διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης. Οι διαφοροποιήσεις δεν εντοπίζονται στην ύπαρξη του θεσμού, αλλά στον βαθμό ελέγχου, στον αριθμό και στον τρόπο ενσωμάτωσής του στο διοικητικό σύστημα.

Στο ένα άκρο του φάσματος βρίσκεται το σκανδιναβικό μοντέλο, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τη Δανία. Εκεί, ο αριθμός των πολιτικών συμβούλων είναι εξαιρετικά περιορισμένος, ανερχόμενος σε μόλις μερικές δεκάδες άτομα σε σύνολο σχεδόν διακοσίων χιλιάδων δημοσίων υπαλλήλων. Η αναλογία αυτή, της τάξης του 0,02%, δεν είναι απλώς χαμηλή, αλλά ενδεικτική μιας συνειδητής θεσμικής επιλογής: η πολιτική ηγεσία υποστηρίζεται μεν, αλλά δεν δημιουργείται παράλληλος μηχανισμός. Οι σύμβουλοι δεν διαθέτουν διοικητική εξουσία, δεν παρεμβαίνουν στην υπηρεσιακή ιεραρχία και λειτουργούν αυστηρά ως επικοινωνιακό και στρατηγικό επιτελείο. Το κρίσιμο στοιχείο είναι ότι η διοίκηση παραμένει απολύτως αυτοτελής και επαγγελματική, χωρίς διαβρωτική διείσδυση πολιτικών προσώπων.

Η Γερμανία ακολουθεί διαφορετική αλλά εξίσου αυστηρή λογική. Δεν υφίσταται καν θεσμός μετακλητών με την ελληνική έννοια. Οι θέσεις πολιτικής εμπιστοσύνης καλύπτονται από τους λεγόμενους «πολιτικούς δημοσίου υπαλλήλους» (politische Beamte), οι οποίοι αποτελούν μέρος

του διοικητικού σώματος και όχι εξωτερικό προσωπικό. Πρόκειται για ανώτατα στελέχη με πλήρη διοικητική ιδιότητα, τα οποία υπόκεινται στο ίδιο πειθαρχικό και υπηρεσιακό καθεστώς με τους υπόλοιπους δημοσίους υπαλλήλους. Η πολιτική εμπιστοσύνη εκφράζεται μόνο ως δυνατότητα παύσης, όχι ως δυνατότητα ελεύθερου διορισμού εκτός συστήματος. Με τον τρόπο αυτό, η Γερμανία επιτυγχάνει πλήρη ενσωμάτωση της πολιτικής διάστασης στη διοικητική ιεραρχία, χωρίς να δημιουργεί παράλληλες δομές.

Η Γαλλία και η Ισπανία βρίσκονται σε ενδιάμεση θέση. Στη Γαλλία, το προσωπικό πολιτικής εμπιστοσύνης είναι αριθμητικά μεγαλύτερο, αλλά λειτουργεί εντός αυστηρού πλαισίου με σαφή πλαφόν, ρητά ασυμβίβαστα και νομικές κυρώσεις. Η Ισπανία, λόγω της αποκέντρωσης, παρουσιάζει μεγαλύτερη διασπορά, αλλά και εκεί ο ρόλος των μετακλητών είναι περιορισμένος και θεσμικά οριοθετημένος, χωρίς δυνατότητα άσκησης διοικητικής εξουσίας.

Μέχρι το 2024, η Κύπρος αποτελούσε τη μοναδική χώρα-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία δεν διέθετε κανένα νομοθετικό πλαίσιο για τον θεσμό των πολιτικών συμβούλων. Ο διορισμός τους βασιζόταν αποκλειστικά στη διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε μέλους κυβέρνησης, χωρίς τυπικές προϋποθέσεις, χωρίς έλεγχο προσόντων και χωρίς οποιαδήποτε υποχρέωση δημοσιότητας. Η απουσία αυτή δεν αντιπροσώπευε απλώς νομοθετικό κενό, αλλά συνιστούσε θεσμικό αναχρονισμό εντός ενός ευρωπαϊκού περιβάλλοντος που, έστω και με ανομοιόμορφο τρόπο, είχε ήδη αρχίσει να συστηματοποιεί τη ρύθμιση της πολιτικής-διοικητικής διεπαφής. Η αναχρονιστική αυτή κατάσταση ανεδείχθη από μια σειρά διορισμών κατά τα έτη 2022-2023, οι οποίοι έγιναν αντικείμενο ευρύτατης δημόσιας κριτικής: η τοποθέτηση προσώπων ηλικίας ακόμη και δεκαεννέα ετών, ατόμων χωρίς συναφή επαγγελματική κατάρτιση και, σε τουλάχιστον μία περίπτωση, ατόμου με ποινικό μητρώο, κατέδειξε ότι η απουσία θεσμικής ρύθμισης δεν ήταν απλώς διοικητικά ανεπαρκής, αλλά δυνητικά καταστροφική για την αξιοπιστία της δημόσιας διακυβέρνησης.

Η αντίδραση του νομοθέτη ήρθε με τον Ν. 20(Ι)/2024, ο οποίος δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Κυπριακής Δημοκρατίας στις 8 Μαρτίου 2024 και αποτελεί την πρώτη συστηματική θεσμική ρύθμιση του θεσμού των μετακλητών υπαλλήλων στην Κύπρο. Ο νόμος εισάγει στο άρθρο 6 οκτώ σωρευτικές προϋποθέσεις διορισμού: κατοχή ακαδημαϊκού τίτλου, συμπλήρωση του εικοστού πρώτου έτους της ηλικίας, αποδεδειγμένα λευκό ποινικό μητρώο, καθώς και απαγόρευση συγγένειας με το διορίζον μέλος κυβέρνησης έως και τρίτου βαθμού. Παράλληλα, ο νόμος επιβάλλει υποχρέωση αποκλειστικής απασχόλησης, αποκλείοντας τη δυνατότητα άσκησης παράλληλης επαγγελματικής δραστηριότητας, ενώ ρητώς απαγορεύει στους πολιτικούς συμβούλους να εκδίδουν οδηγίες προς δημοσίους υπαλλήλους — ρύθμιση που αποσκοπεί στη διαφύλαξη της διοικητικής αυτοτέλειας της μόνιμης δημόσιας διοίκησης έναντι της πολιτικής σφαίρας.

Το ισχυρότερο στοιχείο του Ν. 20(Ι)/2024 εντοπίζεται στις διατάξεις περί διαφάνειας. Το άρθρο 16 επιβάλλει υποχρεωτική δημοσίευση στην ιστοσελίδα της Προεδρίας του ονόματος, του μισθού και του ακαδημαϊκού τίτλου κάθε διορισμένου συμβούλου — επίπεδο δημοσιότητας που υπερβαίνει τις αντίστοιχες ρυθμίσεις Γαλλίας, Γερμανίας και Ολλανδίας, όπου η γνωστοποίηση των αποδοχών παραμένει είτε εθελοντική είτε αόριστη. Η παραβίαση της υποχρέωσης τήρησης εμπιστευτικότητας συνεπάγεται ποινικές κυρώσεις ύψους δέκα χιλιάδων ευρώ ή/και φυλάκιση έως ενός έτους βάσει του άρθρου 10. Ο συνολικός αριθμός των διορισμένων συμβούλων ανέρχεται σε περίπου τριάντα πρόσωπα, αναλογία η οποία, ως ποσοστό του πληθυσμού,

πλησιάζει το δανικό πρότυπο αριθμητικής φειδωλότητας και απέχει σημαντικά από τις αντίστοιχες αναλογίες της Ελλάδας και της Ισπανίας.

Εντούτοις, ο νόμος εμφανίζει σημαντικά δομικά κενά που αμβλύνουν τη συνολική του αποτελεσματικότητα. Πρωτίστως, δεν ορίζεται μέγιστος αριθμός συμβούλων ανά υπουργό, αφήνοντας ανοικτή την πύλη διόγκωσης του θεσμού χωρίς τυπικό έρεισμα ελέγχου. Εξίσου σημαντικό είναι ότι ο έλεγχος πλήρωσης των προϋποθέσεων του άρθρου 6 ανατίθεται στο ίδιο το μέλος κυβέρνησης που ενεργεί τον διορισμό, χωρίς τη μεσολάβηση ανεξάρτητης επιτροπής — πρακτική που αντιτίθεται στη λογική της θεσμικής εγγύησης που ο νόμος διακηρύσσει. Η «εξαίρεση Προέδρου» του άρθρου 3 παράγραφος 2, η οποία επιτρέπει παρεκκλίσεις για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημοσίου συμφέροντος, παραμένει διατυπωμένη με τρόπο αόριστο και ενδέχεται να λειτουργήσει ως δυνητικά ευρεία πύλη παράκαμψης των θεσμικών φίλτρων. Απουσιάζει επίσης παντελώς ρήτρα «περιστρεφόμενης πόρτας», δηλαδή κανόνας που να περιορίζει τη μετακίνηση πρώην συμβούλων σε θέσεις του ιδιωτικού τομέα με τις οποίες συνδέθηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ενδεικτικό της δυσκολίας αυθόρμητης εφαρμογής είναι και το γεγονός ότι η δημοσίευση της λίστας των διορισμένων συμβούλων πραγματοποιήθηκε τον Αύγουστο του 2024 κατόπιν πολιτικών πιέσεων και δημοσιογραφικής διεκδίκησης, και όχι ως προϊόν πρωτοβουλίας της Κυβέρνησης και αυθόρμητης συμμόρφωσης.

Σε συγκριτική προοπτική με την Ελλάδα, η Κύπρος παρουσιάζει χαρακτηριστικές αποκλίσεις και ομοιότητες. Η αναλογία των πολιτικών συμβούλων με αναλογία προς τον πληθυσμό είναι περίπου έντεκα φορές μικρότερη από την ελληνική, ενώ η υποχρεωτική δημοσίευση των αποδοχών — την οποία η Ελλάδα δεν γνωρίζει — και η αυστηρότερη απαγόρευση συγγένειας έως τρίτου βαθμού, έναντι δευτέρου στην Ελλάδα, συνθέτουν ένα πλαίσιο υψηλότερων τυπικών εγγυήσεων. Αντιστρόφως, η Ελλάδα διαθέτει ρήτρα περιστρεφόμενης πόρτας δωδεκαμήνου που η Κύπρος δεν έχει θεσμοθετήσει, στοιχείο που αποδεικνύει ότι η νεότερη ρύθμιση δεν κατόρθωσε να αξιοποιήσει πλήρως την εμπειρία παλαιότερων συστημάτων. Στο ευρωπαϊκό φάσμα, η Κύπρος τοποθετείται πλέον σε ενδιάμεση θέση μεταξύ του νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου με τα χαρακτηριστικά του ευρέος πολιτικού ελέγχου και του σκανδιναβικού μοντέλου με τους αυστηρούς αριθμητικούς περιορισμούς — ένα σύστημα με μεγαλύτερες φιλοδοξίες διαφάνειας, αλλά χωρίς τα θεσμικά φίλτρα ανεξάρτητης επαλήθευσης που χαρακτηρίζουν τις πιο ώριμες ευρωπαϊκές ρυθμίσεις.

Η Κυπριακή εμπειρία αποδεικνύει ότι ακόμη και μια θεσμοθέτηση με καθυστέρηση δεκαετιών μπορεί να εισαγάγει ουσιαστικές εγγυήσεις, εφόσον αντιμετωπιστεί ως συστηματικό νομοθετικό εγχείρημα και όχι ως αντανakλαστική απόκριση σε σκάνδαλα. Το κρίσιμο ζητούμενο, ωστόσο, δεν εξαντλείται στην ύπαρξη ρύθμισης, αλλά αφορά την ποιότητά της: εάν αυτή θα συνοδευτεί από ανεξάρτητους μηχανισμούς ελέγχου, από σαφή αριθμητικά όρια και από διατάξεις που να αποτρέπουν τη μετεκλογική εκμετάλλευση της πολιτικής εμπιστοσύνης. Η επιλογή της Κύπρου να εδράσει τη ρύθμισή της πρωτίστως στη διαφάνεια — ως κεντρικό εργαλείο λογοδοσίας — την τοποθετεί σε διαφορετικό πρότυπο τόσο από το γερμανικό μοντέλο θεσμικής ενσωμάτωσης μέσω κωδικοποιημένης υπαλληλικής σχέσης όσο και από το δανικό μοντέλο αριθμητικού περιορισμού, αναδεικνύοντας τη διαφάνεια ως αυτοτελή θεσμική αξία — με όλες τις δυνατότητες αλλά και τους περιορισμούς που αυτή η επιλογή συνεπιφέρει (Ν. 20(I)/2024, Επίσημη Εφημερίδα Κυπριακής Δημοκρατίας, Παρ. I(I), Αρ. 55, 8.3.2024· [cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/2024\\_1\\_20/full.html](http://cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/2024_1_20/full.html)· Κρατικός Προϋπολογισμός 2026, Κυπριακή Δημοκρατία).

Το κοινό νήμα που διατρέχει όλα τα ευρωπαϊκά συστήματα είναι σαφές: η πολιτική υποστήριξη επιτρέπεται, αλλά δεν μετατρέπεται σε παράλληλο σύστημα διοίκησης. Είτε μέσω αριθμητικού περιορισμού (Δανία), είτε μέσω θεσμικής ενσωμάτωσης (Γερμανία), είτε μέσω αυστηρής νομικής ρύθμισης (Γαλλία, Ισπανία), τα κράτη αυτά διασφαλίζουν ότι η διοικητική λειτουργία παραμένει διακριτή, επαγγελματική και θεσμικά προστατευμένη.

Η σύγκριση αυτή αναδεικνύει με ιδιαίτερη ένταση την ελληνική απόκλιση. Σε αντίθεση με τα παραπάνω μοντέλα, η Ελλάδα εμφανίζει υψηλότερη αναλογία μετακλητών, περιορισμένα προσοντολογικά φίλτρα και, κυρίως, τάση διεύρυνσης της πολιτικής επιρροής προς τον πυρήνα της διοίκησης, όπως κατέδειξε και η περίπτωση του ΕΦΚΑ.

Εκεί όπου η Δανία περιορίζει, η Γερμανία ενσωματώνει και η Γαλλία ρυθμίζει, η ελληνική πρακτική τείνει να επεκτείνει.

Το τελικό συμπέρασμα είναι σαφές: τα Ευρωπαϊκά συστήματα δεν αμφισβητούν την ανάγκη πολιτικής υποστήριξης, αλλά θέτουν αυστηρά όρια ώστε να αποτρέπεται η μετατροπή της σε μηχανισμό ελέγχου της διοίκησης. Η Δανία και η Γερμανία αποτελούν τα πιο καθαρά παραδείγματα αυτής της λογικής, επιβεβαιώνοντας ότι η αποτελεσματική διοίκηση προϋποθέτει σαφή και αδιαπραγμάτευτο διαχωρισμό μεταξύ πολιτικής και διοικητικής λειτουργίας.

## **ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ**

Η συγκριτική ανάλυση των ευρωπαϊκών συστημάτων διαχείρισης πολιτικού προσωπικού δεν έχει αυτοτελή θεωρητική αξία εάν δεν μεταφραστεί σε συγκεκριμένες νομοτεχνικές προτάσεις που να είναι εφαρμόσιμες εντός του ελληνικού συνταγματικού και διοικητικού πλαισίου. Τα τρία πρότυπα αναφοράς — η Δανία, η Γερμανία και η Κύπρος — δεν δύνανται να αντιγραφούν αυτούσια, δεδομένης της διαφορετικής συνταγματικής παράδοσης, της ιδιομορφίας του ελληνικού διοικητικού συστήματος και των κατοχυρωμένων από το άρθρο 103 του Συντάγματος εγγυήσεων περί μονιμότητας και αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση. Αντλούνται, ωστόσο, επιλεκτικά εκείνα τα στοιχεία που είναι συμβατά με τις εν λόγω θεσμικές εγγυήσεις και που δύνανται να αποτελέσουν τη βάση ενός συνεκτικού, αποτελεσματικού και νομικά ορθού νομοθετικού πλαισίου για τη ρύθμιση της μετακλητής υπαλληλίας στην Ελλάδα.

## **ΑΡΙΘΜΗΤΙΚΟ ΠΛΑΦΟΝ ΩΣ ΔΟΜΙΚΗ ΕΓΓΥΗΣΗ**

Η σημαντικότερη, και ταυτόχρονα η απλούστερη ως προς την εφαρμογή της, νομοτεχνική πρόταση αφορά στη θέσπιση αυστηρού αριθμητικού ανώτατου ορίου μετακλητών υπαλλήλων ανά φορέα. Η διόγκωση του σώματος των μετακλητών από 1.753 το 2013 σε 3.644 τον Νοέμβριο του 2025 — αύξηση της τάξης του 108% — αποτελεί δομικό έλλειμμα που η ισχύουσα νομοθεσία αδυνατεί να ανακόψει, απουσία οποιουδήποτε θεσμικού μηχανισμού αναχαίτισης. Κατά το Δανικό πρότυπο, στο οποίο ισχύει αμετάβλητο αριθμητικό πλαφόν ενός συμβούλου ανά υπουργό με ρητή αιτιολόγηση για κάθε επιτρεπόμενη εξαίρεση, προτείνεται η νομοθετική κατοχύρωση ανώτατου αριθμού τριών μετακλητών υπαλλήλων ανά υπουργό, πέντε για τον Πρωθυπουργό, και δύο για κάθε Υφυπουργό ή Αναπληρωτή Υπουργό. Το πλαφόν αυτό δεν αποτελεί αυθαίρετη αριθμητική επιλογή, αλλά αντανακλά την επικουρική φύση του θεσμού: ο μετακλητός υπάλληλος νοείται ως προσωπικός σύμβουλος πολιτικής εμπιστοσύνης, όχι ως παράλληλος διοικητικός

μηχανισμός, και η υπέρβαση αυτής της αναλογίας συνιστά αυτομάτως παραμόρφωση της θεσμικής του φύσης.

### **ΠΡΟΣΟΝΤΟΛΟΓΙΚΑ ΦΙΛΤΡΑ ΚΑΙ ΤΥΠΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΔΙΟΡΙΣΜΟΥ**

Η ελληνική νομοθεσία, στην τρέχουσα μορφή της, επιβάλλει ελάχιστες και ανεπαρκείς τυπικές προϋποθέσεις για τον διορισμό μετακλητών υπαλλήλων, γεγονός που αφήνει ανοικτή την πόρτα σε αδιαφανείς επιλογές αμφίβολης ποιότητας. Η Κύπρος, με τον Νόμο 20(Ι)/2024, εισήγαγε σύστημα οκτώ σωρευτικών προϋποθέσεων, το οποίο συνιστά το πλέον τεχνικά άρτιο υπόδειγμα στον ευρωπαϊκό νοτιοευρωπαϊκό χώρο.

Προτείνεται η υιοθέτηση ανάλογου συστήματος με τις εξής βασικές προσαρμογές για το ελληνικό δίκαιο: υποχρεωτική κατοχή πτυχίου Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος, ελάχιστη ηλικία είκοσι ενός ετών, αποδεδειγμένα λευκό ποινικό μητρώο, απαγόρευση διορισμού συγγενών έως και τρίτου βαθμού εξ αίματος ή αγχιστείας — ρύθμιση αυστηρότερη από τον ισχύοντα β' βαθμό — και, κυρίως, υποχρεωτική προσκόμιση των σχετικών δικαιολογητικών και ο έλεγχός τους περί γνησιότητας πριν από τον διορισμό και όχι εκ των υστέρων, καθώς η εκ των υστέρων θεώρηση έχει αποδειχθεί διαχρονικά εικονική και αναποτελεσματική.

### **ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΠΡΟ ΔΙΟΡΙΣΜΟΥ**

Η νομοθετική πρόβλεψη ουσιαστικών τυπικών προϋποθέσεων καθίσταται κενή γράμμα χωρίς θεσμικά εχέγγυα ανεξάρτητου ελέγχου πριν από κάθε διορισμό. Το υφιστάμενο σύστημα — κατά το οποίο ο ίδιος ο διορίζων υπουργός πιστοποιεί ουσιαστικά την τήρηση των προϋποθέσεων — συνιστά εγγενή θεσμική αδυναμία, διότι αφήνει ανέλεγκτη τη διακριτική ευχέρεια εκείνου ακριβώς του οργάνου που ωφελείται πολιτικά από τον διορισμό. Κατά το πρότυπο της Δανικής *ansættelsesudvalget*, η οποία λειτουργεί ως ανεξάρτητη επιτροπή ελέγχου πριν από κάθε διορισμό συμβούλου, προτείνεται η **σύσταση ανεξάρτητης επιτροπής πιστοποίησης**, η οποία θα δύναται να λειτουργεί στο πλαίσιο του ΑΣΕΠ, με αρμοδιότητα να βεβαιώνει τη συνδρομή όλων των τυπικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων πριν από την υπογραφή του σχετικού Προεδρικού Διατάγματος. Ο εν λόγω μηχανισμός δεν αναιρεί την πολιτική διακριτική ευχέρεια του υπουργού ως προς την επιλογή του προσώπου, αλλά εισάγει ένα απαραίτητο στρώμα θεσμικής εγγύησης που σήμερα απουσιάζει παντελώς.

### **ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΚΕΝΤΡΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ**

Η διαφάνεια αποτελεί την πλέον αδιαμφισβήτητη θεσμική εγγύηση σε κάθε σύστημα διαχείρισης πολιτικού προσωπικού, και η απουσία της αποτελεί ταυτόχρονα δείκτης και γεννήτρια αδιαφάνειας. Κατά το κυπριακό πρότυπο του άρθρου 16 του Νόμου 20(Ι)/2024, που προβλέπει υποχρεωτική δημοσίευση του ονόματος, του τίτλου και του μισθού κάθε μετακλητού στην ιστοσελίδα της Προεδρίας, προτείνεται για την Ελλάδα η θέσπιση υποχρεωτικής καταχώρισης κάθε μετακλητού υπαλλήλου στο Εθνικό Μητρώο Διαφάνειας ή στο σύστημα [hrms.gov.gr](https://hrms.gov.gr), με πλήρη δημοσίευση του ονόματος, του φορέα, του μισθολογικού κλιμακίου, του ακαδημαϊκού τίτλου, καθώς και της ημερομηνίας έναρξης και λήξης των καθηκόντων.

Κρίσιμη λεπτομέρεια — και αυτό αποτελεί βελτίωση έναντι του κυπριακού μοντέλου — είναι η ενεργοποίηση της υποχρέωσης δημοσίευσης πριν από την ανάληψη καθηκόντων, ώστε να είναι

δυνατός ο δημόσιος έλεγχος εκ των προτέρων και όχι εκ των υστέρων, αφού τα πολιτικά αποτελέσματα του διορισμού έχουν ήδη παραχθεί.

### **ΡΗΤΗ ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ**

Το πλέον επικίνδυνο φαινόμενο που αναδεικνύει η Ελληνική πρακτική είναι η σταδιακή διείδυση μετακλητών υπαλλήλων σε θέσεις ουσιαστικής διοικητικής εξουσίας, όπως κατέδειξε παραδειγματικά η υπόθεση του ΕΦΚΑ που έφθασε ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ 511/2024). Το φαινόμενο αυτό συνιστά ταυτόχρονα παραβίαση της αρχής της νομιμότητας, αλλοίωση της θεσμικής φύσης του μετακλητού και υπονόμευση της διοικητικής αυτοτέλειας των τακτικών υπαλλήλων. Κατά το πρότυπο τόσο της Κύπρου, που ρητώς απαγορεύει την παροχή οδηγιών σε δημοσίους υπαλλήλους, όσο και της Δανίας, που περιορίζει τον ρόλο των συμβούλων αποκλειστικά σε στρατηγική και επικοινωνιακή υποστήριξη, προτείνεται η νομοθετική κατοχύρωση ρητής απαγόρευσης: ο μετακλητός υπάλληλος δεν δύναται να ασκεί οποιαδήποτε εξουσία επί τακτικών δημοσίων υπαλλήλων, να εκδίδει εντολές διοικητικού χαρακτήρα, να εκπροσωπεί το Κράτος ή φορείς του έναντι τρίτων, ή να μετέχει καθ' οιονδήποτε τρόπο στη λήψη διοικητικών πράξεων. Η εν λόγω απαγόρευση πρέπει να συνοδεύεται από ρητή κύρωση ακυρότητας κάθε πράξης που εκδίδεται κατά παράβαση της ανωτέρω απαγόρευσης.

### **ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΠΕΡΙΣΤΡΕΦΟΜΕΝΗΣ ΠΟΡΤΑΣ**

Η ισχύουσα ελληνική νομοθεσία (Ν. 4622/2019) περιλαμβάνει ήδη διάταξη περί απαγόρευσης επαγγελματικής μετακίνησης (revolving door) διάρκειας δώδεκα μηνών, η οποία ωστόσο παραμένει αναποτελεσματική λόγω περιορισμένου πεδίου εφαρμογής και απουσίας αποτρεπτικών κυρώσεων.

Προτείνεται η τροποποίηση της εν λόγω διάταξης σε δύο άξονες: πρώτον, επέκταση της απαγορευτικής περιόδου από τους δώδεκα στους είκοσι τέσσερις μήνες, με παράλληλη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής ώστε να καλύπτει κάθε επαγγελματική δραστηριότητα που συνδέεται με τον τομέα στον οποίο ο μετακλητός ασκούσε τα καθήκοντά του· και δεύτερον, εισαγωγή ποινικής κύρωσης κατά το πρότυπο του άρθρου 10 του κυπριακού Νόμου 20(Ι)/2024, που προβλέπει πρόστιμο έως δέκα χιλιάδων ευρώ ή/και φυλάκιση έως ενός έτους. Η αποκλειστική αντιμετώπιση της παράβασης με διοικητικές κυρώσεις, που ισχύει σήμερα, στερείται του αναγκαίου αποτρεπτικού χαρακτήρα, ιδίως όταν το οικονομικό όφελος από την παράβαση υπερβαίνει κατά πολύ τη διοικητική κύρωση.

### **ΑΠΟΣΥΝΔΕΣΗ ΑΠΟ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΒΟΥΛΗ**

Ένα από τα πλέον αναντίστοιχα Ευρωπαϊκά χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος είναι η ευρεία παρουσία μετακλητών υπαλλήλων στην τοπική αυτοδιοίκηση (56,7% του συνόλου) και στη Βουλή (23,3%), γεγονός που δεν απαντάται σε κανένα από τα τρία συστήματα αναφοράς και ουσιαστικά μετατρέπει τον θεσμό από εργαλείο πολιτικής υποστήριξης της κεντρικής εκτελεστικής εξουσίας σε μηχανισμό γενικευμένης πολιτικής πελατείας σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης.

Προτείνεται η σαφής νομοθετική οριοθέτηση του θεσμού αποκλειστικά εντός της κεντρικής εκτελεστικής εξουσίας — Πρωθυπουργός, Υπουργοί, Υφυπουργοί, Αναπληρωτές Υπουργοί — και η αντικατάσταση της σημερινής ρύθμισης για την τοπική αυτοδιοίκηση με θεσμοθετημένο

πλαίσιο συμβούλου δήμου ή περιφέρειας που θα προσλαμβάνεται μέσω ανοικτής διαδικασίας με αντικειμενικά κριτήρια, αποκλείοντας τη λογική της αδιαφανούς μετακλητής διορισμός.

Η παρουσία μετακλητών στη Βουλή, αντιστοίχως, δεν ευρίσκει έρεισμα σε κανένα ευρωπαϊκό κοινοβουλευτικό σύστημα και θα πρέπει να ρυθμιστεί αυτοτελώς στο πλαίσιο του εσωτερικού κανονισμού της Βουλής, με ουσιαστικά διαφορετικούς όρους.

### **ΜΑΚΡΟΠΡΟΘΕΣΜΗ ΠΡΟΤΑΣΗ: ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ**

Σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, και ως στρατηγική κατεύθυνση που δεν δύναται να εφαρμοστεί άμεσα αλλά απαιτεί ουσιαστική θεσμική προπαρασκευή, προτείνεται η μελέτη θεσμοθέτησης μιας ξεχωριστής κατηγορίας «ανώτατων θέσεων πολιτικής εμπιστοσύνης» εντός του υπαλληλικού σώματος, κατά το γερμανικό πρότυπο των politische Beamte — Staatssekretäre και Ministerialdirektoren.

Η ουσία του γερμανικού μοντέλου έγκειται στο ότι η πολιτική εμπιστοσύνη συνεπάγεται δικαίωμα παύσης (einstweiliger Ruhestand), όχι δικαίωμα διορισμού εξωτερικού προσώπου, διότι οι εν λόγω θέσεις καταλαμβάνονται αποκλειστικά από μόνιμους δημοσίου υπαλλήλους υψηλής βαθμίδας που διαθέτουν πλήρη υπαλληλική ιδιότητα, πειθαρχική ευθύνη και αυτόματο δικαίωμα επιστροφής στην υπηρεσία μετά το πέρας της πολιτικής θητείας. Η υιοθέτηση αντίστοιχης λογικής στην Ελλάδα θα αντιμετώπιζε ουσιαστικά τη σημερινή ανορθόδοξη κατάσταση των Γενικών Γραμματέων, οι οποίοι λειτουργούν ως ημι-πολιτικά στελέχη χωρίς σαφές νομικό καθεστώς, και θα απέκλειε τη λογική της «ανάθεσης» πολιτικής εμπιστοσύνης σε πρόσωπα εκτός της κρατικής δομής.

### **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ**

Οι ανωτέρω προτάσεις δεν συνιστούν ασύμβατη μεταγραφή ξένων θεσμών σε ένα διαφορετικό συνταγματικό και διοικητικό πλαίσιο, αλλά επιλεκτική αξιοποίηση αποδεδειγμένα λειτουργικών εργαλείων που, καθένα χωριστά, είναι πλήρως συμβατό με τις θεσμικές εγγυήσεις του ελληνικού Συντάγματος.

Ο κοινός τους παρονομαστής είναι ο εξής: η πολιτική εμπιστοσύνη αποτελεί νόμιμη και λειτουργικά αναγκαία παράμετρο κάθε δημοκρατικού συστήματος διακυβέρνησης, αλλά δεν νομιμοποιεί την παράκαμψη της αξιοκρατίας, την απουσία οποιουδήποτε ελέγχου ή τη διαβρωτική διείσδυση σε κάθε επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας.

Η ελληνική έννομη τάξη διαθέτει ήδη το συνταγματικό υπόβαθρο για μια τέτοια μεταρρύθμιση — το άρθρο 103 του Συντάγματος και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως αυτή διαμορφώθηκε και στην απόφαση 511/2024, παρέχουν επαρκή δογματική βάση — αυτό που απουσιάζει είναι η νομοτεχνική βούληση να αξιοποιηθεί το υπόβαθρο αυτό συστηματικά και με συνέπεια.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ

### 1. Συνταγματικές και Νομοθετικές Πηγές (Ελλάδα)

- Σύνταγμα της Ελλάδας, ιδίως άρθρο 103  
<https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>
  - Νόμος 3463/2006, «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»  
<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/133073/nomos-3463-2006>
  - Νόμος 3584/2007, «Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (άρθρο 163)  
<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/137074/nomos-3584-2007>
  - Νόμος 3852/2010, «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (άρθρο 59 – Αντιδήμαρχοι)  
<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/57776/nomos-3852-2010>
  - Νόμος 4555/2018, «Κλεισθένης Ι»  
<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/379177/nomos-4555-2018>
  - Νόμος 4623/2019 (τροποποιήσεις αυτοδιοίκησης)  
<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/539887/nomos-4623-2019>
  - Νόμος 4622/2019, «Επιτελικό Κράτος»  
<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/539882/nomos-4622-2019>
  - Νόμος 4892/2022 (ΕΦΚΑ – επιλογή στελεχών εκτός δημοσίου)  
<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/807155/nomos-4892-2022>
- 

### 2. Νομολογία

- Συμβούλιο της Επικρατείας (Ολομέλεια), αποφάσεις 511–514/2024 (Ακύρωση διορισμών Γενικών Διευθυντών ΕΦΚΑ)  
<https://www.lawspot.gr/nomika-nea/akyrosi-apofasis-e-efka-gia-genikoys-dieythyntes-apon-idiotiko-tomea-kai-orio-ilikias-ste>
  - Συμβούλιο της Επικρατείας, απόφαση 611/2020  
<https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2023/07/StE611-2020.pdf>
- 

### 3. Διοικητικές Πηγές – Εγκύκλιοι

- Υπουργείο Εσωτερικών – Ενοποιημένες εγκύκλιοι για αντιδημάρχους και συνεργάτες  
[https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2024/01/eniaio\\_keim\\_egk\\_2021-20240105.pdf](https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2024/01/eniaio_keim_egk_2021-20240105.pdf)
- 

### 4. Πρωτογενή Δεδομένα

- Απογραφή Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου  
<https://hr.apografi.gov.gr>

- Στοιχεία χρονοσειρών και κατανομών μετακλητών (2013–2025)

## 5. Ευρωπαϊκές Νομοθετικές Πηγές

### Γαλλία

- Régime des cabinets ministériels  
<https://www.legifrance.gouv.fr>

### Γερμανία

- Bundesbeamtengesetz (BBG) – Politische Beamte  
[https://www.gesetze-im-internet.de/bbg\\_2009/](https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/)

### Δανία

- Danish Ministry of Finance – Civil Service framework  
<https://fm.dk>

### Ισπανία

- Estatuto Básico del Empleado Público  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788>

### Κύπρος

- Ν. 20(Ι)/2024 – Πολιτικοί Σύμβουλοι  
[http://www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/2024\\_1\\_20/full.html](http://www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/2024_1_20/full.html)
- Επίσημη Εφημερίδα Κυπριακής Δημοκρατίας  
<https://www.mof.gov.cy/mof/gpo/gpo.nsf>

---

## 6. Δημοσιονομικά Δεδομένα

- Κρατικός Προϋπολογισμός Ελλάδας  
<https://www.minfin.gr>
- Κρατικός Προϋπολογισμός Κυπριακής Δημοκρατίας  
<https://www.mof.gov.cy>

## Υποσημειώσεις

1. Ν 3584/2007, άρθρο 163, διαθέσιμο σε:  
<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/137074/nomos-3584-2007>
2. Ν 3852/2010, άρθρο 59, διαθέσιμο σε:  
<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/57776/nomos-3852-2010>
3. Συμβούλιο της Επικρατείας, απόφαση 611/2020, διαθέσιμη σε: <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2023/07/StE611-2020.pdf>
4. Υπουργείο Εσωτερικών, Ενοποιημένες εγκύκλιοι για αντιδημάρχους, διαθέσιμες σε:  
[https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2024/01/eniaio\\_keim\\_egk\\_2021-20240105.pdf](https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2024/01/eniaio_keim_egk_2021-20240105.pdf)

5. Απογραφή Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου, επεξεργασία στοιχείων 2013–2025
6. Κρατικός Προϋπολογισμός Ελλάδας και δημοσιονομικοί περιορισμοί περιόδου 2010–2014:  
<https://www.minfin.gr>
7. Ν 4555/2018 και Ν 4623/2019 (μεταρρυθμίσεις τοπικής αυτοδιοίκησης), διαθέσιμα σε:  
<https://www.kodiko.gr>



---

Πανελλήνιος Σύλλογος Υπαλλήλων ΟΑΕΔ – τ. ΟΕΕ – τ. ΟΕΚ

ΑΘΗΝΑ  
ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2026