



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

«Η πρακτική των διαδοχικών συμβάσεων στο δημόσιο τομέα και η αντιμετώπισή της σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Η αξιοκρατική και αποτελεσματική ρύθμιση της εισόδου του προσωπικού στο δημόσιο τομέα »

“The practice of successive fixed-term contracts in the public sector and its practice and treatment at national and EU level. The meritocracy and effective regulation of the entry of staff in the public sector”

Μάλαμα Σταυρούλα (Α.Μ.: ΔΜ1922)

Επιβλέπων καθηγητής: Στράνης Δημήτριος

Αθήνα

Ιούνιος 2021

ΤΑ ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΤΡΙΜΕΛΟΥΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Αυτή η διπλωματική εργασία υποβάλλεται από την συγγραφέα της ως μερική εκπλήρωση των απαιτήσεων του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής.

Υπεύθυνα δηλώνεται ότι, η συγκεκριμένη διπλωματική εργασία είναι πρωτότυπη και ότι εκπονήθηκε αποκλειστικά και μόνο από την Υπογράφουσα και μόνο για την απόκτηση του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού τίτλου. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει αξιολογηθεί στο πλαίσιο άλλου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό.

Υπογραφή



Μάλαμα Σταυρούλα

Συντομογραφίες

Α.Κ.: Αστικός Κώδικας
Α.Π.: Άρειος Πάγος
ΑΠ Ολ : Άρειος Πάγος Ολομέλεια
ΑΣΕΠ : Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ: Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Δ.Ε.Ν.: Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας
ΕΕργΔ: Επιθεώρησις Εργατικού Δικαίου
Ε.Ε.Π.: Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό
ΕΚ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα
Εφ.: Εφετείο
Ελ.Συν. : Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Σ.Κ.: Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας
ΙΔΟΧ: Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου
ΙΔΑΧ: Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
ΚΕΠ: Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΠΣ: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΜΠρωτ. ή ΜΠ: Μονομελές Πρωτοδικείο
Ν.: Νόμος
ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΣΚ: Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΑΕΔ: Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα
Π.Κ.: Ποινικός Κώδικας
ΠΥΣ: Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣτΕ : Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνθΑΕΕ: Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΥΠΠΟ: Υπουργείο Πολιτισμού και ΥΠΠΟΑ: Υπουργείο Πολιτισμού & Αθλητισμού
ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

Ευχαριστίες

Θερμές ευχαριστίες στον καθηγητή μου κ. Στράνη Δημήτριο για την επιστημονική υποστήριξη και την βοήθεια που μου παρείχε, καθ' όλη τη διάρκεια γραφής της παρούσας μελέτης.

Ιδιαίτερος ευχαριστώ το σύζυγό μου και τα παιδιά μου, που με βοήθησαν όλο αυτό το διάστημα, ανέχτηκαν τις δυσκολίες και με στήριξαν με κάθε δυνατό τρόπο.

Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή.....	9
ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η Σύμβαση Εργασίας.....	10
1.1 Η έννοια της συμβάσεως εργασίας.....	10
1.2 Σύμβαση εργασίας ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου	11
1.3 Σύμβαση εργασίας αορίστου και ορισμένου χρόνου	12
1.4 Διαδοχικές συμβάσεις εργασίας στο δημόσιο τομέα.....	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Δημόσιος και ευρύτερος δημόσιος τομέας. Νομικό Πλαίσιο για τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου.....	16
2.1 Ο νόμος 2190/1994.....	16
2.2 Το άρθρο 103 του Συντάγματος.....	17
2.3 Το ΠΔ 164/2004	18
2.4 ΣυνθΛΕΕ (άρθρο 288).....	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους συμβασιούχους.....	22
3.1 Η συζήτηση για την μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου	22
3.2 Οι ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο Δημόσιο Τομέα.....	24
3.3 Η στροφή στη νομολογία μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001	28
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Η οδηγία πλαίσιο (1999/70/ΕΚ) και η νομολογία.....	29
4.1 Η Κοινοτική Οδηγία 1999/70/ΕΚ	30
4.2 Τα προδικαστικά ερωτήματα.....	30
4.3 Οι απόψεις της ελληνικής επιστήμης και νομολογίας.....	31
4.4 Οι Προτάσεις της Γεν.Εισαγγελέως J. Kokott στις υποθέσεις C-378 έως	39
C-380/2007	39
4.5 Η πρόσφατη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΔΕΕ C-760/2018).....	41

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ.....	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. Το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης.....	43
5.1 Εισαγωγή.....	43
5.2 Εξομοίωση του καθεστώτος υπαλλήλων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου.....	45
5.3 Οι βασικές διακρίσεις των δημοσίων υπαλλήλων.....	49
5.4 Παρατηρήσεις.....	50
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. Οι προσλήψεις στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα.....	50
6.1 Εισαγωγή.....	51
6.2 Ισότητα και αξιοκρατία. Το Συνταγματικό πλαίσιο επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα.....	51
6.3 Το καθεστώς των προσλήψεων. Οι εξαιρέσεις του ν.2190/1994 (άρθρο 14 παρ.2) ...	55
6.4 Ενδεικτικές περιπτώσεις προβλημάτων	59
6.4.1 Προσλήψεις δικηγόρων με έμμισθη εντολή.....	59
6.5 Ειδικά καθεστώτα προσλήψεων.....	61
6.5.1 Προσλήψεις εποχικού ή πρόσκαιρου προσωπικού του ΥΠΠΟΑ.....	61
6.5.2 Το καθεστώς της σύμβασης μίσθωσης έργου	63
6.6 Η κακοδιοίκηση στον τομέα των προσλήψεων προσωπικού	64
6.6.1 Τα προβλήματα στη διαδικασία προσλήψεων.....	65
6.6.2 Τα αίτια της κακοδιαχείρισης.....	65
6.7 Η ποικιλομορφία του νομοθετικού πλαισίου και η έλλειψη προδιαγραφών.....	65
6.8 Η έλλειψη προγραμματισμού	67
6.9 Οι εξαιρέσεις από τις διαδικασίες του ΑΣΕΠ και η κατάχρηση των συμβάσεων έργου.....	67
6.10 Η έλλειψη ελέγχου και εποπτείας.....	68
6.11 Εκσυγχρονισμός των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα	69
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. Προτάσεις.....	71

7.1 Σύνοψη	71
7.2 Προτάσεις.....	73
7.3 Η δημιουργία Κώδικα Πρόσληψης Προσωπικού.....	78
ΣΥΝΟΨΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	79
Πηγές - Βιβλιογραφία.....	84

Περίληψη

Η σύναψη συμβάσεων εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου παραμένει ένα θέμα μεγάλης επικαιρότητας στο ελληνικό δίκαιο. Η νομολογία και θεωρία έχουν προσδιορίσει τους αντικειμενικούς λόγους, οι οποίοι δικαιολογούν την κατάρτιση συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, καθώς και τη λήψη μέτρων για την αποφυγή καταχρήσεων. Η ανάγκη να αποτραπούν καταχρήσεις σύναψης συμβάσεων ορισμένου χρόνου οδήγησε στην έκδοση Προεδρικού Διατάγματος 164/2004 για το προσωπικό του Δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Το διάταγμα θα έπρεπε εφενός να εναρμονίζει την ελληνική νομοθεσία με την κοινοτική Οδηγία 1999/70/EK και αφετέρου να συμβιβάζεται με τις εγγυήσεις που θέτει το άρθρο 103, παράγραφος 7,8 του Συντάγματος. Στο πρώτο μέρος της μελέτης γίνεται μία προσπάθεια καταγραφής απόψεων σε αντικρουόμενες δικαστικές αποφάσεις επί του θέματος, σε συνδυασμό και με αποφάσεις του ευρωπαϊκού δικαστηρίου ύστερα από προδικαστικά ερωτήματα. Στο δεύτερο μέρος επιχειρείται μια καταγραφή των λόγων που οδηγούν τη δημόσια διοίκηση να καταστρατηγεί της νομοθετικές διατάξεις και να συνάπτει κατ' επανάληψη συμβάσεις ορισμένου χρόνου που δεν δικαιολογούνται, διότι καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι η ανάγκη να μετατραπούν οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου δεν είναι δυνατόν να οδηγήσει σε καταστρατήγηση αναγκαστικών κανόνων, θεσπισμένων με το Σύνταγμα, που αποβλέπουν στη διασφάλιση της αξιοκρατίας και ισονομίας κατά την πρόσληψη. Μια τέτοια λύση δεν δικαιολογείται ούτε επιβάλλεται από το κοινοτικό δίκαιο.

Λέξεις κλειδιά: Προσλήψεις, Συμβασιούχοι, Δημόσια διοίκηση, Ευρύτερος δημόσιος τομέας, Έκτακτο προσωπικό, Αορίστου χρόνου, Διαφάνεια, Ισότητα, Αξιοκρατία, Α.Σ.Ε.Π.

Abstract

The conclusion of fixed-term employment contracts remains a topical issue in Greek law. Case law and theory have identified the objective reasons that justify the drawing up of fixed-term employment contracts, as well as the taking of measures to prevent abuse.

The need to prevent abuses of concluding fixed-term contracts led to the issuance of Presidential Decree 164/2004 for the staff of the State and the wider public sector, compatible with the guarantees set out in Article 103, paragraph 7.8 of the Constitution. In the first part of the study, an attempt is made to record opinions in conflicting court decisions on the subject, in combination with decisions of the European Court following preliminary questions.

The second part attempts to record the reasons that lead the public administration to circumvent its legal provisions and to repeatedly conclude fixed-term contracts that are not justified because they cover fixed and ongoing needs.

In conclusion, we would say that the need to convert fixed-term contracts into indefinite-term contracts cannot lead to circumvention of mandatory rules, enshrined in the Constitution, aimed at ensuring meritocracy and equality in recruitment. Such a solution is neither justified nor required by Community law.

Keywords: Recruitment, Contractors, Public administration, Wider public sector, Temporary staff, Indefinite term, Transparency, Equality, Merit, A.S.E.P.

Εισαγωγή

Το ζήτημα της διατήρησης των διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα και πώς αυτές μετατρέπονται σε συμβάσεις αορίστου χρόνου έχει απασχολήσει ιδιαίτερα το κράτος και τη δικαστική εξουσία. Για την αντιμετώπιση του ζητήματος έχει επιχειρηθεί επανειλημμένα θεσμική παρέμβαση , εναρμονισμένη και με το Κοινοτικό Δίκαιο (Οδηγία 1999/70/ΕΚ), χωρίς ωστόσο να επιφέρει οριστική λύση στο πρόβλημα. Τελευταία προσπάθεια έγινε το 2004 με τη θέση σε ισχύ του Προεδρικού Διατάγματος ΠΔ 164/2004 για τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα. Η διατήρηση του προβλήματος, εφενός καταστρατηγεί τα δικαιώματα των συμβασιούχων και διαιωνίζει την ομηρία τους, αφετέρου προβληματίζει σχετικά με τις πρακτικές που πλαισιώνουν τις διαδικασίες πρόσληψης στο δημόσιο τομέα με τα δημοκρατικά χαρακτηριστικά του πολιτεύματος.

Η τήρηση των αρχών της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας δεν περιβάλλεται με επαρκείς εγγυήσεις, όσον αφορά τις προσλήψεις οι οποίες δεν τελούν υπό την άμεση εποπτεία του ΑΣΕΠ, με συνέπεια να υπονομεύεται η αξιοπιστία των διαδικασιών πρόσληψης, να διαφαίνεται υπόνοια ευνοιοκρατίας και να παρατηρούνται ζητήματα κακοδιοίκησης στην περίπτωση αυτών των προσλήψεων.

Η παρούσα εργασία έχει σκοπό να εντοπίσει παράγοντες , οι οποίοι επιτρέπουν την αναπαραγωγή αδιαφανών και μη αντικειμενικών πρακτικών, που είναι άμεσα συνδεδεμένοι με τα προβλήματα αυτά.

Η μεθοδολογία που ακολουθείται αφορά στην ερμηνεία δικαστικών αποφάσεων καθώς και αποφάσεων του δικαστηρίου της ευρωπαϊκής ένωσης με τη μορφή των προδικαστικών ερωτημάτων, καταγραφή αναφορών από το Συνήγορο του πολίτη επί του θέματος, καθώς και μελέτες από τις εκθέσεις του ΑΣΕΠ. Τέλος καταγράφεται η εμπειρία από τη διοικητική πρακτική σε θέσεις διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η Σύμβαση Εργασίας

1.1 Η έννοια της συμβάσεως εργασίας

Η έννοια της συμβάσεως εργασίας δίνεται από τον Αστικό Κώδικα και συγκεκριμένα από την παρ.1 του άρθρου 648, σύμφωνα με την οποία *«Με τη σύμβαση εργασίας ο εργαζόμενος έχει υποχρέωση να παρέχει, για ορισμένο ή αόριστο χρόνο, την εργασία του στον εργοδότη και αυτός να καταβάλλει το συμφωνημένο μισθό»*. Η συμφωνία περί μισθώσεως εργασίας μπορεί να είναι έγγραφη ή προφορική, να ορίζει ρητώς το μισθό (ή το ημερομίσθιο) ή να μην κάνει ρητή μνεία περί αυτού (οπότε οφείλεται ο ειθισμένος μισθός). *«Σύμβαση εργασίας υπάρχει και όταν ο μισθός υπολογίζεται κατά μονάδα της παρεχόμενης εργασίας ή κατ' αποκοπήν, αρκεί ο εργαζόμενος να προσλαμβάνεται ή να απασχολείται για ορισμένο ή αόριστο χρόνο»*³.

Ορισμός κατά τον Α.Κ. *«Μίσθωση εργασίας είναι η ιδιωτικού δικαίου διαρκής, αμφοτεροβαρής ενοχική σύμβαση, με την οποία ο ένας από τους συμβαλλόμενους υποχρεούται σε παροχή εργασίας και ο άλλος σε παροχή μισθού»*.

Σύμβαση εξαρτημένης εργασίας, όπως έχει διαμορφωθεί από το σύνολο των κανόνων του εργατικού δικαίου, σε συνδυασμό και με τις περί μισθώσεως εργασίας διατάξεις του Α.Κ., είναι η ιδιωτικού δικαίου διαρκής, αμφοτεροβαρής ενοχική σύμβαση, με την οποία ο εργαζόμενος (εκμισθωτής) θέτει την προσωπική του εργασία στη διάθεση του εργοδότη (μισθωτή) κάτω από τις οδηγίες και τον έλεγχο αυτού έναντι παροχής μισθού.

Η σύμβαση εργασίας είναι σύμβαση ενοχική αμφοτεροβαρής, δηλαδή συνάπτεται με τη συμφωνία βούλησης αμφοτέρων των συμβαλλομένων και δημιουργεί και στους δύο υποχρεώσεις και δικαιώματα, που προκύπτουν είτε από τη βούληση των συμβαλλομένων είτε από το νόμο.

³Άρθρο 648 παρ. 2 Α.Κ. Σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου υπάρχει όταν έχει συμφωνηθεί ρητώς ή σιωπηρώς ορισμένο χρονικό σημείο λήξης αυτής (Α.Π. 36/1966,1493/86 Τμ. Δ',1229/88 Τμ. Β'). Κατ' αντιδιαστολή, δε, όταν δεν έχει συμφωνηθεί ρητώς ή σιωπηρώς ορισμένο χρονικό σημείο λήξεως πρόκειται περί συμβάσεως αορίστου χρόνου.

Η σύμβαση εργασίας είναι σχέση διαρκής, δηλαδή η εκπλήρωση των αμοιβαίων ενοχικών υποχρεώσεων δεν επέρχεται με την εκπλήρωση μιας παροχής έναντι αντιπαροχής (όπως π.χ. στην πώληση), αλλά διαρκεί επί χρόνο. Μια από τις συνέπειες αυτού του χαρακτήρα της συμβάσεως εργασίας είναι σύμφωνα με το άρθρο 672 Α.Κ. το δικαίωμα αμοιωτέρων των μερών (εργοδότη και εργαζόμενου) να καταγγείλουν αυτήν οποτεδήποτε, χωρίς την τήρηση προθεσμίας, για σπουδαίο λόγο.

Ο τόπος εκτέλεσεως της συμβάσεως εργασίας, δηλαδή ο τόπος παροχής των υπηρεσιών του εργαζόμενου προς τον εργοδότη, συνήθως ορίζεται στη σύμβαση ή μπορεί να προκύπτει και σιωπηρά. Ο κανόνας είναι ότι ο εργαζόμενος προσφέρει τις υπηρεσίες του σε ορισμένο τόπο. Είναι δυνατόν όμως, να ορισθεί, με συμφωνία, ότι η εργασία θα εκτελείται σε διάφορους τόπους, π.χ. τόσο στην έδρα της επιχειρήσεως, όσο και στα υποκαταστήματα αυτής. «Ως έδρα της απασχολήσεως του μισθωτού μπορεί να ορισθεί η περιοχή της έδρας ή ενός υποκαταστήματος της επιχείρησης ή ολόκληρη πόλη ή ακόμα μία διοικητική περιφέρεια»⁴.

1.2 Σύμβαση εργασίας ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου

Η εργατική νομοθεσία και η σχετική νομολογία αναφέρονται πάντα στους εργαζόμενους με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Πρόκειται δηλαδή για τους ιδιωτικούς υπαλλήλους και εργατοτεχνίτες, στους οποίους εφαρμόζονται όλοι οι κανόνες του εργατικού δικαίου και επικουρικά οι διατάξεις περί μισθώσεως εργασίας του Αστικού Κώδικα.

Σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου είναι η συμφωνία, έγγραφη ή όχι, μεταξύ του εργαζόμενου και του εργοδότη (φυσικού ή νομικού προσώπου), κατά την οποία ο πρώτος υποχρεούται να παρέχει τις υπηρεσίες του στο δεύτερο, για ορισμένο ή αόριστο χρόνο, ο δε τελευταίος να καταβάλλει τον συμφωνηθέντα ή ειθισμένο μισθό.

Σύμβαση εργασίας δημοσίου δικαίου. Ο ανωτέρω ορισμός της συμβάσεως εργασίας ιδιωτικού δικαίου έρχεται σε αντιδιαστολή με τη σύμβαση εργασίας δημοσίου δικαίου, η οποία κατά την επικρατέστερη γνώμη πρέπει να συγκεντρώνει τα εξής στοιχεία:

⁴Α.Π.1049/88,1484/90,1205/90

α) Να είναι έγγραφη. β) Να δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης γ) Ο διορισμός να γίνεται σε νομοθετημένη θέση. δ) Ο διοριζόμενος να δίνει όρκο πριν την ανάληψη υπηρεσίας.

Με σχέση εξαρτημένης εργασίας δημοσίου δικαίου συνδέονται οι υπηρετούντες στο δημόσιο και τα Ν.Π.Δ.Δ. Αλλά στο δημόσιο και τα Ν.Π.Δ.Δ. υπηρετούν και πολλοί με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Στους πρώτους ανήκουν όλοι οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι και το τακτικό προσωπικό των Ν.Π.Δ.Δ. Στους δεύτερους οι εργαζόμενοι σε θέσεις προσωρινές. Η σύμβαση δεν αποβάλλει τον ιδιωτικό χαρακτήρα αυτής και όταν συμβαλλόμενος ως εργοδότης είναι το δημόσιο ή τα Ν.Π.Δ.Δ, εφόσον αυτά συμβάλλονται με ίσους όρους. Επίσης, ο ιδιωτικός χαρακτήρας της σύμβασης εξαρτημένης εργασίας δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι σε ορισμένες περιπτώσεις ο νομοθέτης, χάριν ενισχύσεως του οικονομικά ασθενέστερου μέρους, δηλαδή του εργαζόμενου, υποκαθιστά υποχρεωτικά τη δήλωση της βούλησης των συμβαλλομένων (όπως γίνεται με τις υπουργικές αποφάσεις που ορίζουν υποχρεωτικά κατώτατα όρια αποδοχών).

1.3 Σύμβαση εργασίας αορίστου και ορισμένου χρόνου

Από τη διατύπωση του άρθρου 648 Α.Κ. και την όλη οικονομία των κανόνων του εργατικού δικαίου προκύπτει ότι η σύμβαση εργασίας διακρίνεται σε αορίστου και ορισμένου χρόνου.

Σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου υπάρχει όταν δεν προκύπτει ρητά ή σιωπηρά χρόνος λήξεως αυτής. Η σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου διασφαλίζει περισσότερο τη θέση εργασίας, γιατί παρέχει στον εργαζόμενο τη βεβαιότητα ότι θα διατηρεί σταθερά τη θέση του όσο χρόνο δεν συντρέχει κάποιος λόγος που να δικαιολογεί την απόλυσή του. Η καταγγελία της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου είναι μεν αναιτιώδης δικαιοπραξία, μπορεί δηλαδή να καταγγελθεί χωρίς να υπάρχει συγκεκριμένος λόγος, θεωρείται όμως συχνά καταχρηστική, όταν δεν δικαιολογείται από κάποιον ουσιαστικό λόγο.

Σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου αντίθετα, υπάρχει «όταν η διάρκεια αυτής προκύπτει ρητά από τη βούληση των συμβαλλόμενων ή μπορεί να συναχθεί σιωπηρά και

έμμεσα από άλλα γεγονότα (διάταξη νόμου, είδος και σκοπός σύμβασης κ.λπ)»⁵. Η ορισμένη διάρκεια της σύμβασης μπορεί να συνάγεται και από το είδος ή τον σκοπό της εργασίας ή το είδος και τον σκοπό της επιχείρησης (π.χ. ο εργαζόμενος προσλαμβάνεται για να αντικαταστήσει εργαζόμενη που έχει άδεια λοχείας ή προσλαμβάνεται σε επιχείρηση που λειτουργεί εποχιακά, όπως σε ξενοδοχείο). Η σύμβαση ορισμένου χρόνου λήγει με την οικειοθελή αποχώρηση του εργαζόμενου, ενώ για την καταγγελία σε ισχύ συμβάσεως ορισμένου χρόνου απαιτείται σπουδαίος λόγος. Σπουδαίο λόγο μπορούν να συνιστούν διάφορες καταστάσεις και γεγονότα, τόσο για τον εργαζόμενο όσο και για τον εργοδότη, π.χ. σπουδαίο λόγο για τον εργαζόμενο μπορεί να είναι η μη καταβολή των δεδουλευμένων του, ή η ηθική παρενόχλησή του από τον εργοδότη. Για τον εργοδότη σπουδαίος λόγος μπορεί να είναι η αδικαιολόγητη απουσία του εργαζόμενου, η πλημμελής εκτέλεση των καθηκόντων του, ή η παραβίαση της υποχρέωσης εχεμύθειας. Αν δεν υπάρχει σπουδαίος λόγος, η καταγγελία της σύμβασης εργασίας ορισμένου χρόνου είναι άκυρη και η σύμβαση εξακολουθεί να ισχύει. Στην περίπτωση αυτή ο εργαζόμενος έχει δικαίωμα να απαιτήσει μισθούς υπερημερίας μέχρι τη συμφωνημένη λήξη της σύμβασης.

Η ορισμένου έργου σύμβαση εργασίας εξομοιώνεται απόλυτα προς τη σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου. Κατά συνέπεια, σύμβαση ορισμένου χρόνου υπάρχει όχι μόνον όταν ο χρόνος λήξεως αυτής ορίζεται ρητά, αλλά και όταν η χρονική διάρκεια της συμβάσεως συνάγεται από το είδος ή το σκοπό αυτής και από το εκτελεστέο έργο και μόνον η μετά τη λήξη της συμβάσεως συνέχιση της εργασίας επιφέρει την ανανέωση της συμβάσεως για χρόνο αόριστο πλέον⁶. Επίσης, η διοίκηση γνωμάτευσε ότι σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου είναι και η προκύπτουσα από την εκτέλεση συγκεκριμένου (ορισμένου) έργου ή τμήματος του όλου έργου.

Βασική διαφορά ανάμεσα στη σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου και εκείνης αορίστου χρόνου είναι ότι η πρώτη παύει αυτοδικαίως με τη λήξη του χρόνου για τον οποίο συνομολογήθηκε, ενώ η δεύτερη λήγει μόνο με καταγγελία εκ μέρους ενός των συμβαλλόμενων μερών⁷.

⁵Άρθρο 9 παρ.3 Ν.3198/55

⁶Άρθρο 671 Α.Κ.

⁷Μ. Λεοντάρης *Εργατικό Δίκαιο 2014* εκδ. Πάμισος Αθήνα 2014 ρ.ρ. 15-21

Με δεδομένο το γεγονός ότι ο εργοδότης έχει συμφέρον να καταρτίζει συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, καθώς είναι πιο εύκολες στη λύση τους και τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτές για τους εργαζόμενους είναι λιγότερα, ο νομοθέτης, ήδη από το 1920 (άρθρο 8 του Ν.2112/1920), ορίζει ότι οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου εξομοιώνονται με τις συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου όταν ο καθορισμένος χρόνος εργασίας δεν δικαιολογείται από τη φύση της σύμβασης, ή από ειδικούς λόγους που σχετίζονται με τις ανάγκες της επιχείρησης, αλλά έγινε σκόπιμα για την καταστρατήγηση των σχετικών με την καταγγελία της σύμβασης εργασίας διατάξεων.

1.4 Διαδοχικές συμβάσεις εργασίας στο δημόσιο τομέα

Διαδοχικές θεωρούνται οι συμβάσεις που καταρτίζονται μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζόμενου, με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας, και δεν μεσολαβεί μεταξύ τους μεγαλύτερο διάστημα των τριών (3) μηνών. Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι, μετά τη θέσπιση των Ν. 3812/2009 και Ν.3833/2010, δεν επιτρέπεται να μετατραπούν ή να ανανεωθούν οι διαδοχικές συμβάσεις ορισμένου χρόνου σε αορίστου, στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, χωρίς προηγούμενη εγκριτική απόφαση του ΑΣΕΠ. Επίσης, ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται και η διάταξη του άρθρου 5 της ΠΥΣ 6/2012, σύμφωνα με την οποία, από 14/02/2012 συμβάσεις εργασίας που προβλέπεται να λήγουν με τη συμπλήρωση του ορίου ηλικίας ή με τη συμπλήρωση των προϋποθέσεων συνταξιοδότησης νοούνται ως συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου και σε περίπτωση λύσης αυτών εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 2112/1920, όπως ισχύει. Οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται και σε επιχειρήσεις, εταιρείες ή οργανισμούς που υπάγονται ή είχαν υπαχθεί οποτεδήποτε κατά το παρελθόν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός είχε οριοθετηθεί με τις διατάξεις της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982(Α'65) ή με τις διατάξεις του άρθρου 51 του Ν. 1892/1990 (Α' 101), καθώς ουσιαστικά ισοδυναμεί με κατάργηση της ρήτρας μονιμότητας στις επιχειρήσεις του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Ωστόσο, το Π.Δ.164/2004 απαγορεύει πλήρως με ποινή ακυρότητας την κατάρτιση διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου στην περίπτωση που ο αριθμός των διαδοχικών συμβάσεων είναι μεγαλύτερος των τριών και αυτές υπερβαίνουν συνολικά διάρκεια εικοσιτεσσάρων (24) μηνών. Στην περίπτωση λοιπών του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα, όπου έχει παρατηρηθεί εκτεταμένη πρόσληψη εκτάκτων ή

συμβασιούχων υπαλλήλων, τίθενται και θέματα συνταγματικότητας στην ανανέωση διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου για την κάλυψη **πάγιων και διαρκών αναγκών**, καθώς το άρθρο 103 παρ. 2 και 8 του Συντάγματος, το οποίο ρυθμίζει την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης, προβλέπει ότι:

«Κανένας δεν μπορεί να διορισθεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπόμενων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3, είτε πρόσκαιρων, είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου»,

ενώ μετά τη θέσπιση των διατάξεων των Νόμων 3812/2009 και 3833/2010 δεν μπορεί να μετατραπούν ή να ανανεωθούν οι διαδοχικές συμβάσεις ορισμένου χρόνου σε αορίστου στον δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα χωρίς την έγκριση του ΑΣΕΠ.

Στο σημείο αυτό, κρίνεται χρήσιμο να προσδιορισθεί η έννοια των πάγιων και διαρκών αναγκών σε αντίθεση με την έννοια των πρόσκαιρων ή αναγκών περιορισμένης διάρκειας. Ως πάγιες και διαρκείς πρέπει να θεωρηθούν οι ανάγκες που δεν είναι εκ των προτέρων γνωστό με βεβαιότητα ότι θα λήξουν, (σε αντίθεση με εκείνες που είναι εκ των προτέρων γνωστό ότι δεν θα λήξουν ποτέ) και ως εκ τούτου δεν είναι γνωστό το χρονικό σημείο λήξης τους ούτε κατά προσέγγιση. Ιδίως πάντως ως προς τους φορείς που το κύριο αντικείμενο της δραστηριότητάς τους είναι διάφορα έργα, πρέπει να σημειωθεί, ότι το πάγιο και το διαρκές ή μη των αναγκών για τις οποίες προσλαμβάνεται ο εργαζόμενος, δεν θα πρέπει να συναρτάται με το πάγιο και το διαρκές καθενός από τα έργα αυτά. Από την άλλη πλευρά, πρόσκαιρες πρέπει να θεωρούνται οι ανάγκες που η λήξη τους είναι εκ των προτέρων βέβαιη, με βάση τους κανόνες της λογικής και της

κοινής πείρας και που το χρονικό σημείο λήξης τους είναι εκ των προτέρων σημείο γνωστό, έστω και κατά προσέγγιση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Δημόσιος και ευρύτερος δημόσιος τομέας. Νομικό Πλαίσιο για τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου

2.1 Ο νόμος 2190/1994

Από τη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 1,2 του Ν. 2190/1994 προκύπτει, ότι οι δημόσιες υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα του άρθρου 14 παρ. 1 του ίδιου νόμου, έχουν την δυνατότητα να απασχολούν προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, για να αντιμετωπίσουν εποχιακές ή άλλες περιοδικές ή πρόσκαιρες ανάγκες, όπου στην περίπτωση αυτή η χρονική διάρκεια της σύμβασης δεν μπορεί να υπερβαίνει τους οκτώ μήνες μέσα σε χρονικό διάστημα δώδεκα μηνών και για να αντιμετωπίσουν, με προσωρινή πρόσληψη προσωπικού, κατεπείγουσες ανάγκες που οφείλονται είτε σε απουσία του προσωπικού τους, είτε σε κενώσεις θέσεων, όπου στην περίπτωση αυτή η χρονική διάρκεια της σύμβασης δεν μπορεί να υπερβαίνει τους τέσσερις μήνες για το ίδιο άτομο.

Στις πιο πάνω περιπτώσεις δεν επιτρέπεται και είναι άκυρη οποιαδήποτε παράταση της σύμβασης ή η σύναψη νέας σύμβασης μέσα στο ίδιο ημερολογιακό έτος ή η μετατροπή σε σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου.

Μετά την συμπλήρωση της πιο πάνω οριζόμενης χρονικής διάρκειας απασχόλησης του εργαζόμενου, τα αρμόδια για την εκκαθάριση των αποδοχών όργανα είναι υποχρεωμένα να παύσουν να καταβάλλουν τις αποδοχές στους εργαζόμενους αυτούς. Σε αντίθετη περίπτωση οι αποδοχές που κατά παράβαση των ανωτέρω καταβλήθηκαν, καταλογίζονται σε βάρος των οργάνων αυτών και οι προϊστάμενοι ή άλλα αρμόδια όργανα που ενεργούν κατά παράβαση των ανωτέρω διώκονται για παράβαση καθήκοντος κατ άρθρο 259 ΠΚ., ενώ ακόμη προβλέπεται υποχρεωτική παραπομπή στην αρμόδια πειθαρχική διαδικασία.

Η εργασία που προσφέρεται κατά παράβαση των διατάξεων αυτών απαγορεύεται απόλυτα από τον νόμο και ως τέτοια δεν δημιουργεί καμία αξίωση αμοιβής, αφού σε

καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να είναι έγκυρη και ειδικότερα δεν δημιουργεί αξίωση ούτε από τον αδικαιολόγητο πλουτισμό, αφού τέτοιος πλουτισμός δεν προκύπτει για τον εργοδότη [Δημόσιο, νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα κλπ], διότι ο εργοδότης στη θέση του κατά παράβαση των πιο πάνω διατάξεων διατηρηθέντος εργαζόμενου, δεν θα προσελάμβανε άλλον με έγκυρη σύμβαση εργασίας και δεν θα υποβαλλόταν αναγκαστικά στις δαπάνες αμοιβής του [μισθοδοσία] με αντίστοιχη ωφέλεια, αφού μάλιστα ρητά προβλέπεται από τον νόμο, ότι τα καταβληθέντα ποσά στο προσωπικό αυτό, που διατηρείται παράνομα, καταλογίζεται σε βάρος των αρμοδίων για την εκκαθάριση των αποδοχών τους οργάνων.

Επιπλέον στο σύστημα και στην διαδικασία προσλήψεων προσωπικού που καθιερώνεται σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ.1 Ν 2190/1994, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 2527/1997 [Διατάξεις Κεφ. Α,Β,Γ], υπάγονται όλοι οι φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 6 του Ν.1256/1982 και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του, στους οποίους περιλαμβάνονται και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

2.2 Το άρθρο 103 του Συντάγματος

Στη διάταξη του άρθρου 103 του Συντάγματος ορίζονται τα ακόλουθα:

ΠΑΡ.2 : «Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου».

ΠΑΡ.3 : «Οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους για την πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το προσωπικό που προσλαμβάνεται».

ΠΑΡ. 7 : «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, γίνεται είτε με διαγωνισμό, είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής».

ΠΑΡ. 8 : «Νόμος ορίζει τους όρους και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται από το νόμο η μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου».

Οι προαναφερόμενες συνταγματικού δικαίου διατάξεις, στις οποίες υπάγεται τόσο το προσωπικό που συνδέεται με το Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα άλλα Νομικά Πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα με υπαλληλική σχέση δημοσίου δικαίου, όσο και το προσωπικό που προσλαμβάνεται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, για την πλήρωση οργανικών θέσεων σύμφωνα με τις παραγράφους 3 και 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος, επέβαλαν στον κοινό νομοθέτη και στην Διοίκηση αυστηρούς όρους σχετικά με την πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

2.3 Το ΠΔ 164/2004

Στο άρθρο 5 Π.Δ. 164/2004 ορίζεται ότι :

– «Απαγορεύονται οι διαδοχικές συμβάσεις, οι οποίες καταρτίζονται και εκτελούνται μεταξύ του ιδίου εργοδότη και του ιδίου εργαζόμενου με την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα και τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας, εφόσον μεταξύ των συμβάσεων αυτών μεσολαβεί χρονικό διάστημα μικρότερο των τριών μηνών».

– «Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η κατάρτιση των συμβάσεων αυτών, εφόσον δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους, οι οποίοι υπάρχουν όταν οι επόμενες της αρχικής συμβάσεις συνάπτονται για την εξυπηρέτηση ειδικών ομοειδών αναγκών, οι οποίες σχετίζονται ευθέως και αμέσως με την μορφή, το είδος ή την δραστηριότητα της επιχείρησης».

– «Ο αριθμός των διαδοχικών συμβάσεων σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να υπερβαίνει τις τρεις συμβάσεις, με την επιφύλαξη των οριζόμενων στην παρ. 2 του άρθρου

6. Ειδικότερα ο συνολικός χρόνος διάρκειας απασχόλησης άνω των είκοσι τεσσάρων (24) μηνών επιτρέπεται μόνον σε περιπτώσεις ειδικών, από τη φύση και το είδος της εργασίας τους, κατηγοριών εργαζομένων που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία, όπως, ιδίως, διευθυντικά στελέχη, εργαζόμενοι που προσλαμβάνονται στο πλαίσιο συγκεκριμένου ερευνητικού ή οιουδήποτε επιδοτούμενου ή χρηματοδοτούμενου προγράμματος, εργαζόμενοι που προσλαμβάνονται για την πραγματοποίηση έργου σχετικού με την εκπλήρωση υποχρεώσεων που απορρέουν από συμβάσεις με διεθνείς οργανισμούς».

Σε περίπτωση παράνομης κατάρτισης διαδοχικών, το άρθρο 7 του ίδιου Π.Δ. προβλέπει, ως κύρωση, την αυτοδίκαιη ακυρότητα των συμβάσεων αυτών και την καταβολή στον εργαζόμενο τόσο των αποδοχών για την εργασία που παρέσχε, εφόσον οι άκυρες συμβάσεις εκτελέστηκαν εξ ολοκλήρου ή κατά ένα μέρος, όσο και αποζημίωσης που είναι ίση με το ποσό που δικαιούται ο αντίστοιχος εργαζόμενος αορίστου χρόνου σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασής του. Επίσης θεσπίστηκε ποινική και πειθαρχική ευθύνη για την παράβαση των κανόνων αυτών.

Επίσης και ενόψει του γεγονότος ότι η έναρξη ισχύος του Π.Δ 164/2004 είναι η 19-7-2004, στο άρθρο 11 αυτού – ως μεταβατικές διατάξεις- περιελήφθησαν ρυθμίσεις, οι οποίες εξασφαλίζουν την πιο πάνω προσαρμογή στην ανωτέρω Οδηγία και προβλέπουν την κατ' εξαίρεση και υπό τις προϋποθέσεις που τάσσονται εκεί, μετατροπή των διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου.

Ειδικότερα προβλέπεται ότι « διαδοχικές συμβάσεις κατά την παρ. 1 του άρθρου 5 του Π.Δ., οι οποίες έχουν συναφθεί πριν την έναρξη ισχύος του Π.Δ. [δηλ. πριν από 19-7-2004] και ήσαν ενεργές έως την έναρξη ισχύος αυτού, συνιστούν εφεξής σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου υπό τις εξής αθροιστικά συντρέχουσες προϋποθέσεις :

A] Οι διαδοχικές συμβάσεις να έχουν συνολική χρονική διάρκεια τουλάχιστον 24 μηνών έως την έναρξη ισχύος του Π.Δ., ανεξάρτητα από τον αριθμό των ανανεώσεων συμβάσεων ή τρεις τουλάχιστον ανανεώσεις πέραν της αρχικής σύμβασης με συνολικό ελάχιστο χρόνο απασχόλησης 18 μηνών μέσα σε συνολικό χρονικό διάστημα 24 μηνών από την αρχική σύμβαση.

B] Ο ανωτέρω συνολικός χρόνος υπηρεσίας να έχει πράγματι διανυθεί στον ίδιο φορέα, με την ίδια η παρεμφερή ειδικότητα και με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας, όπως προβλέπεται στη αρχική σύμβαση

Γ] Το αντικείμενο απασχόλησης κατά τη σύμβαση να αφορά σε δραστηριότητες που σχετίζονται ευθέως και αμέσως με πάγιες και διαρκείς ανάγκες του αντίστοιχου φορέα, όπως αυτές οριοθετούνται από το δημόσιο συμφέρον που υπηρετεί ο συγκεκριμένος φορέας.

Δ] Ο συνολικός χρόνος υπηρεσίας να έχει παρασχεθεί κατά πλήρες ή μειωμένο ωράριο εργασίας και σε καθήκοντα ίδια ή παρεμφερή με τα αναγραφόμενα στην αρχική σύμβαση, η προϋπόθεση δε που τίθεται στο εδάφιο α' της παραγράφου 1 του άρθρου 5 του Π.Δ. πρέπει να συντρέχει κατά τον χρόνο λήξης της σύμβασης».

Η διαπίστωση της συνδρομής των πιο πάνω προϋποθέσεων γίνεται ύστερα από αίτηση του εργαζόμενου προς το Υπηρεσιακό Συμβούλιο ή προς το Όργανο διοίκησης του Νομικού Προσώπου, επί της θετικής ή αρνητικής κρίσης του οποίου αποφαινεται το Α.Σ.Ε.Π.

Από τα προαναφερόμενα συνάγεται ότι, εφόσον δεν συντρέχουν οι τιθέμενες ως άνω προϋποθέσεις, δεν μπορεί να γίνει μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου χρόνου.

2.4 ΣυνθΛΕΕ (άρθρο 288)

Από τις διατάξεις του άρθρου 288 εδ.γ' της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκύπτει ότι οι Οδηγίες, οι οποίες απευθύνονται μόνο προς τα κράτη – μέλη, τα οποία έχουν την δυνατότητα να λάβουν μέτρα και όχι απευθείας στους ιδιώτες, θεσπίζοντας δικαιώματα και υποχρεώσεις τους, αποτελούν παράγωγο κοινοτικό δίκαιο και δεσμεύουν, καθόσον αφορούν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, κάθε κράτος – μέλος της Κοινότητας στο οποίο απευθύνονται, αλλά αφήνουν την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.

Το κράτος – μέλος, στο οποίο απευθύνεται η Οδηγία, είναι υποχρεωμένο, με μέσα τα οποία το ίδιο θα επιλέξει, να υλοποιήσει το αποτέλεσμα της Οδηγίας εντός της προθεσμίας, η οποία τάσσεται για τον σκοπό αυτό. Εάν το κράτος – μέλος παραλείψει να εκτελέσει εμπρόθεσμα την Οδηγία, η οποία περιέχει κανόνες ορισμένους και σαφείς, που είναι δεκτικοί απευθείας εφαρμογής, τότε η ισχύς της Οδηγίας επεκτείνεται μόνο κατά του κράτους – μέλους, το οποίο παρέλειψε να την καταστήσει «εθνικό δίκαιο» και στους αντίστοιχους κρατικούς φορείς αυτού και δεν εκτείνεται στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών.

Η ολοκλήρωση της ισχύος της Οδηγίας επιτυγχάνεται μόνο με την έκδοση πράξης του εθνικού νομοθέτη, με την οποία η Οδηγία μετατρέπεται σε κανόνα εσωτερικού δικαίου.

Την 18-3-1999 οι διεπαγγελματικές οργανώσεις γενικού χαρακτήρα CES, UNICE και CEEP συνήψαν συμφωνία – πλαίσιο με βάση την οποία εκδόθηκε η Οδηγία 1999/70/EK του Συμβουλίου της 28-6-1999, η οποία δημοσιεύτηκε στις 10-7-1999 στην Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Με την Οδηγία αυτή παρασχέθηκε στα κράτη – μέλη προθεσμία συμμόρφωσης προς το περιεχόμενό της έως τις 10-7-2001 με δυνατότητα παράτασης έως 10-7-2002, της οποίας έκανε χρήση η Ελλάδα.

Στην Οδηγία αυτή αναφέρεται ότι *«τα μέρη της συμφωνίας αναγνωρίζουν, ότι οι συμβάσεις αορίστου χρόνου είναι η γενική μορφή εργασιακών σχέσεων μεταξύ των εργοδοτών και των εργαζόμενων και ότι οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου ανταποκρίνονται σε ορισμένες περιστάσεις στις ανάγκες τόσο των εργοδοτών, όσο και των εργαζόμενων»*.

Ειδικότερα στην ανωτέρω Οδηγία ορίζεται ότι *«η συμφωνία εφαρμόζεται σε όλους τους εργαζόμενους ορισμένου χρόνου, οι οποίοι έχουν σύμβαση ή σχέση εργασίας, όπως αυτές καθορίζονται από τη νομοθεσία, τις συλλογικές συμβάσεις ή την πρακτική κάθε κράτους – μέλους και ότι για να αποτραπεί η κατάχρηση, η οποία μπορεί να προκύψει από την χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, τα κράτη – μέλη ή και οι κοινωνικοί εταίροι, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες ειδικών τομέων ή και κατηγοριών εργαζομένων, πρέπει να λαμβάνουν ένα ή περισσότερα από τα αναφερόμενα μέτρα και να καθορίζουν:*

A) Τους αντικειμενικούς λόγους που να δικαιολογούν την ανανέωση τέτοιων συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας

B) Την μεγαλύτερη συνολική χρονική διάρκεια διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου

Γ) Τον αριθμό των ανανεώσεων τέτοιων συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας.

Επίσης τα κράτη –μέλη κατόπιν διαβουλεύσεων με τους κοινωνικούς εταίρους ή και οι κοινωνικοί εταίροι καθορίζουν, εφόσον παρίσταται ανάγκη, τις συνθήκες υπό τις οποίες συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου θεωρούνται «διαδοχικές» και χαρακτηρίζονται ως συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας αορίστου χρόνου».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους συμβασιούχους

3.1 Η συζήτηση για την μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου

Το άρθρο 103 του Συντάγματος εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να ρυθμίζει με νόμο, τους όρους και τη χρονική διάρκεια των συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου, που συνάπτονται στο Δημόσιο Τομέα, στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα, είτε οι συμβάσεις αυτές καλύπτουν οργανικές θέσεις είτε πρόσκαιρες, απρόβλεπτες ή επείγουσες ανάγκες. Επίσης, ο ίδιος νόμος μπορεί να καθορίζει και τα καθήκοντα που ασκεί το παραπάνω προσωπικό.

Η “απαγόρευση” του άρθρου 103 παράγραφος 8 του Συντάγματος να μονιμοποιούνται με νόμο ή να μετατρέπονται οι συμβάσεις όσων έχουν προσληφθεί στο δημόσιο ή τον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου χρόνου, έχει δημιουργήσει ποικίλες ερμηνείες και θέσεις σχετικά με την εναρμόνισή της με την κοινοτική οδηγία 1999/70/ΕΚ καθώς και, εάν και κατά πόσο η διάταξη αυτή αποκλείει την μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου στο Δημόσιο Τομέα.

Σύμφωνα με μία άποψη⁸ η οποία έχει γίνει εν μέρει δεκτή και από τη νομολογία⁹, οι διαδοχικές συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα δεν μετατρέπονται σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, ειδική νομοθεσία ρυθμίζει εξαντλητικά τα θέματα της καταστάσεως του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ, και τον χαρακτήρα των συμβάσεων ως ορισμένου χρόνου απειλώντας μάλιστα συχνά και κυρώσεις για την περίπτωση παραβάσεως ή καταστρατήγησης των διατάξεων. Εφ’ όσον λοιπόν, η σχετική νομοθεσία δεν επιτρέπει τη σύναψη συμβάσεων εργασίας αορίστου χρόνου, δεν είναι δυνατόν η κατά παράβαση της νομοθεσίας αυτής σύναψη διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου (προκειμένου να καλύπτονται πάγιες και όχι πρόσκαιρες ανάγκες), να οδηγεί στην

⁸Γ.Λεβέντης, “Η μονιμοποίηση των εκτάκτων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος”, Δ.Ε.Ν. τεύχος 1426, & “Σύμβαση εργασίας αορίστου και ορισμένου χρόνου”, Δ.Ε.Ν. τεύχος 1339, Αθήνα, 2000

⁹ΑΠ 1376/1999, ΔΕΝ 2000, 853, ΑΠ 80/2000, ΔΕΝ 2000, 855 κ.α.

μετατροπή των συμβάσεων αυτών σε αορίστου κατ' εφαρμογή του άρθρου 8 του Ν. 2112/20 ή του άρθρου 671ΑΚ. Κατ' επέκταση, σύμφωνα με την άποψη αυτή, το άρθρο 103 του Συντάγματος, μετά τη Συνταγματική αναθεώρηση του 2001, περιέλαβε ρητή απαγόρευση να μονιμοποιείται με νόμο το προσωπικό που προσλαμβάνεται στο Δημόσιο και στον ευρύτερο Δημόσιο τομέα με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου ή να μετατρέπονται οι συμβάσεις αυτές σε αορίστου χρόνου.

Σύμφωνα με άλλες απόψεις¹⁰, για την ορθή ερμηνεία της διάταξης 103 του Συντάγματος, θα πρέπει να μην συγχέεται η έννοια της υπηρεσιακής κατάστασης της μονιμότητας με την αντίστοιχη μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή έργου και η ταύτιση των δυο εννοιών. Η μονιμοποίηση και η χρήση του όρου αυτού απαντάται και προβλέπεται στο Διοικητικό Δίκαιο καθώς και στον Κώδικα Πολιτικών Διοικητικών υπαλλήλων, στο καθεστώς ισχύος των οποίων η υπηρεσιακή κατάσταση της μονιμότητας αποτελεί τον θεμελιώδη όρο στην συνδέουσα τον υπάλληλο με το Δημόσιο ή το ΝΠΔΔ, σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου. Αντίθετα, η σχέση εργασίας αορίστου χρόνου ανήκει αποκλειστικά στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου και οπωσδήποτε δεν σημαίνει μονιμότητα, αφού οποτεδήποτε μπορεί να λυθεί με καταγγελία της σύμβασης εργασίας από τον εργοδότη, (έστω και αν αυτός ο εργοδότης είναι το δημόσιο ή το ΝΠΔΔ), μη υποχρεούμενου τούτου να αιτιολογήσει την συμπεριφορά του, αφού η καταγγελία είναι μονομερής αναιτιώδης δικαιοπραξία που επιφέρει τη λύση της σχέσης, χωρίς να χρειάζεται όπως προαναφέρθηκε η αιτιολόγησή της¹¹ το δε κύρος αυτής δεν εξαρτάται από την ύπαρξη ή τα ελαττώματα της νομίμου αιτίας. Αντίθετα, η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να αρθεί και η σχέση εργασίας να λυθεί, μόνο υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις κανονισμών με ισχύ νόμου.

Αντίθετη, ωστόσο άποψη, η οποία έχει γίνει δεκτή και από τα Ελληνικά Δικαστήρια¹², δέχεται ότι ο επιτασσόμενος από το Σύνταγμα τρόπος στελέχωσης του δημοσίου τομέα, (σύμφωνα με τον οποίο μόνο εξαιρετικά και αποκλειστικά για την κάλυψη αναγκών ορισμένου χρόνου, επιτρέπεται η σύναψη συμβάσεων ορισμένου

¹⁰Α. Μετζιτάκου, "Η μονιμοποίηση των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου και έργου στο Δημόσιο και ευρύτερο Δημόσιο τομέα", *Δ.Ε.Ν.* τεύχος 1426. Δ. Δερμιτζάκη, "Οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου με το καθεστώς του ΠΔ 81/2003", *ΕΕΔ* τεύχος 62/2003. Η ρήτρα 5 της συμφωνίας-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου και η ενσωμάτωσή της στο Ελληνικό Δίκαιο, *ΕΕΔ* 62/2003 κ.α.

¹¹ ΑΠ 272/1991, ΑΠ 413/1980

¹²Εφ Κρήτης 466/2002, ΜΠΑθ 1976/2003 κ.α.

χρόνου) δεν έρχεται σε αντίθεση με την ρήτρα του άρθρου 5 της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ, η οποία απαγορεύει την κατάχρηση των συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, και του άρθρου 8 παρ. 3 του Νόμου 2112/20, (το οποίο απαγορεύει επίσης την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών με συμβάσεις ορισμένου χρόνου), εμμένοντας στην αρχή ότι η κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών επιβάλλει τη σύναψη συμβάσεων αορίστου χρόνου και μόνο η κάλυψη παροδικών - ορισμένου χρόνου- αναγκών επιτρέπει τη σύναψη συμβάσεων ορισμένου χρόνου. Επομένως, σύμφωνα με την άποψη αυτή, το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος, δεν αναφέρεται σε συμβάσεις που χαρακτηρίζονται ως ορισμένου χρόνου, ενώ καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες και ως εκ τούτου όφειλαν να είναι αορίστου χρόνου. Πρέπει δηλαδή να γίνει δεκτό ότι η απαγόρευση του άρθρου 103 παρ 8, αφορά σε συμβάσεις ορισμένου χρόνου που καταρτίζονται νόμιμα και σύμφωνα με όσα το ίδιο άρθρο ορίζει και ότι η διάταξη αυτή απαγορεύει την μονιμοποίηση ή μετατροπή σε αορίστου χρόνου μόνο των “γνήσιων συμβάσεων” ή συμβάσεων απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών ενώ συγχρόνως επιτρέπει την “αναγνώριση” ότι οι συμβάσεις που ψευδεπίγραφα χαρακτηρίζονται ως ορισμένου χρόνου ή έργου ενώ καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες είναι συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου.

3.2 Οι ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο Δημόσιο Τομέα

Το πρόβλημα της απασχόλησης χιλιάδων εργαζομένων, με αλληπάλληλες και συχνά μακροχρόνιες συμβάσεις ορισμένου χρόνου για κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών σε φορείς του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα, εμφανίζεται με μεγαλύτερη συχνότητα σε ορισμένες κατηγορίες υπηρεσιών (π.χ. Δημοτικές επιχειρήσεις και υπηρεσίες, τομέας πολιτισμού και εναερίων μεταφορών, εκπαίδευσης κ.ά.) ή ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων (πχ αρχαιολόγοι, προσωπικό καθαριότητας υπουργείων, αναπληρωτές καθηγητές κτλ.) Η κατάσταση αυτή γίνεται κατά παράβαση της εργατικής νομοθεσίας (ακόμα και αυτής που προϋπήρχε της κοινοτικής οδηγίας).Υπό το πρίσμα αυτό, υιοθετήθηκε νέα νομοθετική ρύθμιση και εκδόθηκε το υπ. Αριθμ. ΠΔ 164/2004, προκειμένου να ρυθμίσει τις εργασιακές σχέσεις των εργαζομένων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα.

Σκοπός του ΠΔ 164/2004 είναι σύμφωνα με το άρθρο 1, η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της κοινοτικής οδηγίας 1999/70/ΕΚ, όσον αφορά στο προσωπικό του Δημοσίου και ευρύτερου δημόσιου τομέα. Θεσπίζονται πάγιοι κανόνες, οι οποίοι θα διέπουν **στο μέλλον** τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου που συνάπτονται στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα. Σκοπός των κανόνων αυτών είναι να οριοθετήσουν κατά το δυνατόν σαφέστερα τις σχέσεις ή συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου που εξυπηρετούν πάγιες ανάγκες των υπηρεσιών, με ταυτόχρονη πρόβλεψη κυρώσεων για την παραβίαση των κανόνων αυτών, ώστε το διαμορφούμενο νέο θεσμικό πλαίσιο ν' αποτελεί εγγύηση για την αποτροπή επανάληψης στο μέλλον του φαινομένου των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου που εξυπηρετούν πάγιες ανάγκες των υπηρεσιών.

Το πεδίο εφαρμογής του ΠΔ, σύμφωνα με το άρθρο 2 καλύπτει τους εργαζόμενους με σύμβαση ή σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου ή έργου ή άλλη σύμβαση ή σχέση που υποκρύπτει σχέση εξαρτημένης εργασίας. Όπως ρητά αναφέρεται στην παρ. 2 του άρθρου 2, *«από το πεδίο εφαρμογής του σχεδίου του ΠΔ εξαιρούνται ρητά και δεν εφαρμόζεται:*

- Στις σχέσεις επαγγελματικής κατάρτισης και στις συμβάσεις ή σχέσεις μαθητείας.
- Στις συμβάσεις και σχέσεις εργασίας που έχουν συναφθεί στο πλαίσιο ενός ειδικού προγράμματος κατάρτισης, ένταξης και επαγγελματικής επανεκπαίδευσης υποστηριζόμενου από τον ΟΑΕΔ.
- Στις συμβάσεις προσωρινής απασχόλησης με κατ' επάγγελμα δανεισμό προσωπικού (άρθρα 20 έως 26 του Νόμου 2965/2001)»¹³.

Στο άρθρο 3 του ΠΔ ορίζονται οι έννοιες “ εργαζόμενος ορισμένου χρόνου”, “αντίστοιχος εργαζόμενος ορισμένου χρόνου”, “δημόσιος τομέας”, “σύμβαση”, “επιχείρηση”, “εργοδότης”. Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει το ίδιο το ΠΔ, προκύπτει ότι ως *«Δημόσιος Τομέας εις τον οποίο έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του, οριοθετείται όπως έχει ήδη προσδιορισθεί από τον νόμο 1892/1990 στο άρθρο 51 όπως αυτό έχει τροποποιηθεί, εξαιρουμένων ρητά από αυτόν των ανωνύμων εταιρειών που είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών»*.

¹³Πρόκειται για συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου που συνάπτονται μεταξύ μισθωτών και Εταιρειών προσωρινής Απασχόλησης με σκοπό την παροχή εργασίας σε άλλον (τρίτο) εργοδότη.

Στο άρθρο 4 του ΠΔ, θεσπίζεται η **αρχή της μη διάκρισης**, σύμφωνα με την οποία *«όσον αφορά στους όρους και τις συνθήκες απασχόλησης, οι εργαζόμενοι με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου δεν επιτρέπεται, εκ μόνου του λόγου ότι η σύμβασή τους είναι ορισμένου χρόνου, να αντιμετωπίζονται δυσμενώς σε σχέσεις με τους αντίστοιχους εργαζόμενους με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου»*. Ωστόσο, θεσπίζεται **εξαιρέση** σύμφωνα με την οποία *«επιτρέπεται διαφορετική αντιμετώπιση ανάμεσα στους εργαζόμενους με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου και αορίστου χρόνου, εφόσον συντρέχουν αντικειμενικοί λόγοι που τη δικαιολογούν»*, χωρίς όμως αυτοί οι λόγοι να προσδιορίζονται περαιτέρω. Ανάλογη ρύθμιση θεσπίζεται και στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου 4 και όσον αφορά στην απαιτούμενη περίοδο προϋπηρεσίας σε σχέση με ιδιαίτερες συνθήκες απασχόλησης, όπου θεσπίζεται αρχή μη διάκρισης, τόσο για τους εργαζόμενους ορισμένου όσο και για τους εργαζόμενους αορίστου χρόνου, εκτός από την περίπτωση κατά την οποία, όπως αναφέρεται, *“για αντικειμενικούς λόγους δικαιολογείται διαφορετική μεταχείριση”*.

Το ΠΔ στο άρθρο 5, θέτει **κανόνες για την αποτροπή κατάχρησης** σύναψης διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου. Ως διαδοχικές χαρακτηρίζονται οι συμβάσεις που *«καταρτίζονται και εκτελούνται μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζόμενου, με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας και την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα, και μεσολαβεί μεταξύ αυτών χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από τρεις (3) μήνες»*. Θεσπίζεται η γενική απαγόρευση σύμφωνα με την οποία διαδοχικές συμβάσεις κατά την ανωτέρω έννοια δεν επιτρέπεται να καταρτίζονται από τους φορείς που υπάγονται στο διάταγμα αυτό.

Το άρθρο 6 του ΠΔ θέτει ως κανόνα ότι διαδοχικές συμβάσεις ορισμένου χρόνου, όπως ορίζονται στο άρθρο 4, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν συνολικά τους είκοσι τέσσερις (24) μήνες. **Κατ' εξαιρέση επιτρέπεται** η σύναψη διαδοχικών συμβάσεων όταν οι επόμενες τις αρχικής συμβάσεις *«συνάπτονται για την εξυπηρέτηση ειδικών ομοειδών αναγκών που σχετίζονται ευθέως και αμέσως με τη μορφή ή το είδος ή τη δραστηριότητα του φορέα»*. Με την παρ. 4 του ίδιου άρθρου προβλέπεται απαγόρευση για κατάρτιση διαδοχικών συμβάσεων, πέρα των τριών, προσμετρούμενης και της αρχικής σύμβασης. Επίσης, εισάγεται μία επιπλέον ασφαλιστική δικλίδα για την αποφυγή της κατάχρησης των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, οι οποίες συνάπτονται μεν διαδοχικώς, χωρίς όμως

να αποτελούν “διαδοχικές συμβάσεις” κατά την παρ. 1 του άρθρου 5 (η επόμενη δηλ. σύμβαση συνάπτεται με τον ίδιο εργοδότη και με τους ίδιους όρους εργασίας, αλλά με διάστημα διακοπής μεγαλύτερο των τριών μηνών από την προηγούμενη). Συγκεκριμένα, περιορίζεται ο συνολικός χρόνος διάρκειας των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, στους είκοσι τέσσερις (24) μήνες, ανεξάρτητα εάν πρόκειται για “διαδοχικές” ή μη συμβάσεις, εφόσον καταρτίζονται μεταξύ του ίδιου εργοδότη και του ίδιου εργαζόμενου με την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα και με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας¹⁴.

Υπέρβαση του συνολικού χρόνου διάρκειας απασχόλησης **επιτρέπεται** μόνον για ειδικές κατηγορίες εργαζομένων, όπως τα «*διευθυντικά στελέχη και οι εργαζόμενοι που προσλαμβάνονται στο πλαίσιο συγκεκριμένου ερευνητικού προγράμματος ή επιδοτούμενου ή χρηματοδοτούμενου προγράμματος*».

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του ΠΔ, «*κάθε σύμβαση που συνάπτεται κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 5 και 6 του ΠΔ, είναι αυτοδικαίως άκυρη*», και ο εργαζόμενος που ζημιώθηκε λόγω παραβάσεων των παραπάνω διατάξεων δικαιούται, σε κάθε περίπτωση να αποζημιωθεί κατά τις διατάξεις περί αδικαιολόγητου πλουτισμού, εάν το αρμόδιο όργανο που ενήργησε κατά παράβαση των παραπάνω διατάξεων υπέχει ποινική και πειθαρχική ευθύνη¹⁵.

¹⁴Για το σκοπό αυτό τονίζεται στην ΔΙΠΠΔΔ/Β 18/238 οικ.16084/20.7.2004 εγκύκλιο, ότι «Οι υπηρεσίες και οι φορείς του δημόσιου τομέα θα πρέπει, επομένως, στο μέλλον, προκειμένου να καλύψουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες της υπηρεσίας ή του φορέα, να φροντίσουν για τη σύσταση και την πλήρωση κενών οργανικών θέσεων μονίμου προσωπικού ή την πρόσληψη προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου». Στην ίδια εγκύκλιο ορίζεται ότι «στον περιορισμό των 24 μηνών υπάγονται και οι απασχολούμενοι με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για κάλυψη εποχικών, πρόσκαιρων, απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, εκτός εάν κατ' εξαίρεση και για συγκεκριμένους λόγους επιτρέπεται, από ειδική διάταξη νόμου, ο συνολικός χρόνος διάρκειας να υπερβαίνει τους 24 μήνες». Ότι η τυχόν έλλειψη οργανικών θέσεων, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη μετατροπή, πρέπει να αντιμετωπίζεται με την ίδρυση νέων. Κοζάκος/Τραυλός-Τζανετάτος, Η Αποκατάσταση των εκτάκτων και το Σύνταγμα, 716, ΕΕργΔ 64(2005), 705 επ.(716)

¹⁵Ας σημειωθεί ότι όσον αφορά τους εργαζόμενους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στον ιδιωτικό τομέα όπου εφαρμόζεται το ΠΔ 81/2003, η συνέπεια καταστρατήγησης των συμβάσεων αυτών είναι να θεωρούνται ως συμβάσεις αορίστου χρόνου, σε αντίθεση με ότι ισχύει για τους εργαζόμενους του δημοσίου τομέα, όπου εφαρμόζεται το ΠΔ 164/2004, το οποίο ορίζει πολύ ηπιότερες συνέπειες (αποζημίωση, καταβολές αποδοχών στον εργαζόμενο για το χρονικό διάστημα που παρέσχε την εργασία του, ποινικές και πειθαρχικές κυρώσεις), βλ. και Γρύλλη, Η υπ' αρ. 20/2007 απόφαση της Ολομέλειας του ΑΠ και το πρόβλημα των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, ΧρΙΔ 2008, 564 επ. ΑΠ Ολ 20/2007, ΝΟΜΟΣ.

3.3 Η στροφή στη νομολογία μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001

Στην ελληνική έννομη τάξη η διασφάλιση των εργαζομένων από την καταστρατήγηση των δικαιωμάτων τους, με την προσχηματική επιλογή της σύμβασης εργασίας ορισμένου αντί αορίστου χρόνου, αντιμετωπιζόταν με το άρθ. 8 § 3 ν. 2112/1920 (σε συνδυασμό με τα άρθ. 281, 671 ΑΚ, 25 §§ 1 και 3 του Συντάγματος), το οποίο εφαρμόζεται σε όλες τις περιπτώσεις συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου, ανεξάρτητα αν έχουν συναφθεί στον ιδιωτικό ή δημόσιο τομέα, και ορίζει ότι *«οι διατάξεις του νόμου αυτού εφαρμόζονται και επί συμβάσεων εργασίας με ορισμένη χρονική διάρκεια, αν ο καθορισμός της διάρκειας αυτής δεν δικαιολογείται από την φύση της σύμβασης, αλλά τέθηκε σκόπιμα προς καταστρατήγηση των διατάξεων του ίδιου νόμου περί υποχρεωτικής καταγγελίας των συμβάσεων αορίστου χρόνου»*.

Από την διάταξη αυτή προκύπτει ότι, *«όταν συνάπτονται αλληπάλληλες συμβάσεις εργασίας ορισμένης χρονικής διάρκειας, αν ο καθορισμός της διάρκειάς τους δεν δικαιολογείται από την φύση ή το είδος ή τον σκοπό της εργασίας ή δεν υπαγορεύεται από ειδικό λόγο, που ανάγεται ιδίως στις ιδιαίτερες συνθήκες λειτουργίας της επιχείρησης, αλλά έχει τεθεί με σκοπό την καταστρατήγηση των διατάξεων περί υποχρεωτικής καταγγελίας των συμβάσεων αορίστου χρόνου (άρθ. 1, 2, 3 ν. 2112/1920 κ.λπ.), ανακύπτει ακυρότητα ως προς τον καθορισμό ορισμένης χρονικής διάρκειας της σύμβασης και θεωρείται ότι τότε καταρτίσθηκε ενιαία σύμβαση αορίστου χρόνου, στην οποία δεν είναι δυνατή η απόλυση του εργαζομένου χωρίς καταγγελία της σύμβασης και καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης»¹⁶.*

Η ως άνω διάταξη, ενώ αναφέρεται στην προστασία των εργαζομένων από την μη τήρηση εκ μέρους του εργοδότη των τυπικών όρων που επιβάλλει κατά την απόλυση ο ν. 2112/1920, αξιολογήθηκε γενικότερα για τον ορθό νομικό χαρακτηρισμό των συμβάσεων εργασίας ως ορισμένης ή αόριστης χρονικής διάρκειας, με πληρέστερη μάλιστα προστασία έναντι εκείνης της μεταγενέστερης ως άνω κοινοτικής Οδηγίας, εφόσον πρόκειται για διαδοχικές συμβάσεις ορισμένου χρόνου που καλύπτουν

¹⁶Ολ. ΑΠ 19/2007

πραγματικά πάγιες και διαρκείς και όχι πρόσκαιρες ή απρόβλεπτες ανάγκες της υπηρεσίας.¹⁷

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του έτους 2001 προστέθηκε στο άρθρο 103 αυτού η παράγραφος 8, με τα εδάφια α' και γ' της οποίας ορίζεται ότι "*νόμος ορίζει τους όρους και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στην παρ.3 εδ. α' είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά την παρ.2 εδ. β' . Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού, που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου*". Στους κανόνες αυτούς υπάγεται, ενόψει της αδιάσπικτης διατύπωσης του άρθρου 103 παρ.7 και 8 του Συντάγματος, τόσο το προσωπικό που συνδέεται με το Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα άλλα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα με υπαλληλική σχέση δημοσίου δικαίου, όσο και το προσωπικό, που προσλαμβάνεται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου για την πλήρωση οργανικών θέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ.3 και 8 του Συντάγματος.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, που συνάπτονται **μετά την ισχύ των εν λόγω διατάξεων του άρθρου 103** του Συντάγματος με το Δημόσιο, τους ΟΤΑ και τα άλλα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα, δεν μπορούν να μετατραπούν σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, έστω και αν με αυτές καλύπτονται πάγιες και διαρκείς και όχι πρόσκαιρες ή απρόβλεπτες ανάγκες. Επίσης, **δεν είναι δυνατή η εκτίμηση των συμβάσεων αυτών, κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό της έννομης σχέσης, ως συμβάσεων αορίστου χρόνου**, στην περίπτωση που καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες, αφού ο εργοδότης, βάσει των ως άνω διατάξεων, δεν έχει πλέον ευχέρεια για τη σύναψη σύμβασης αορίστου χρόνου.

Συνεπώς, σε κάθε περίπτωση, δεν είναι δυνατή υπό την ισχύ των διατάξεων του άρθρου 103 του Συντάγματος, η ως προς τις ανωτέρω συμβάσεις εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 8 παρ.3 του ν. 2112/1920¹⁸.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Η οδηγία πλαίσιο (1999/70/ΕΚ) και η νομολογία

¹⁷Α.Π.939/2014

¹⁸Α.Π.714/2018

4.1 Η Κοινοτική Οδηγία 1999/70/ΕΚ

Το ζήτημα, που έχει απασχολήσει επανειλημμένα την τελευταία δεκαετία τη θεωρία και την ομολογία, τόσο του ΔΕΚ όσο και την εθνική, και μάλιστα σε επίπεδο ολομέλειας τα ανώτατα δικαστήρια, συνδέεται και με το παρεμφερές ζήτημα της αρμοδιότητας ή μη των πολιτικών δικαστηρίων να αποδίδουν τον ορθό νομικό χαρακτηρισμό στο παραπάνω είδος συμβάσεων, εν όψει των ρυθμίσεων του ΠΔ 164/2004 που προβλέπουν αποκλειστική αρμοδιότητα ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, του ΑΣΕΠ.

4.2 Τα προδικαστικά ερωτήματα

Στο ΔΕΚ έχουν τεθεί τα κάτωθι προδικαστικά ερωτήματα.

Το *πρώτο* ερώτημα αφορούσε τη ρήτρα 5 σημ. 1 της Συμφωνίας Πλαισίου (που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της Οδηγίας 1999/70) και συγκεκριμένα την έννοια του **αντικειμενικού λόγου** που δικαιολογεί τις συνεχείς ανανεώσεις ή την κατάρτιση διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, ειδικότερα δε αν τέτοιο λόγο μπορεί να αποτελέσει το γεγονός ότι απλώς και μόνο η σύναψη σύμβασης για ορισμένο χρόνο επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή κανονιστική διάταξη.

Το *δεύτερο* ερώτημα αφορούσε την ερμηνεία της παραπάνω ρήτρας. Το δικαστήριο ρωτούσε αν η ρήτρα αυτή μπορεί να ερμηνευθεί με την έννοια ότι εθνικές διατάξεις, οι οποίες ορίζουν ότι συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου **θεωρούνται διαδοχικές, μόνο εφόσον δεν απέχουν μεταξύ τους χρονικό διάστημα ανώτερο των τριών (3) μηνών** καθώς και αν το τεκμήριο υπέρ του εργαζομένου, το οποίο εισάγουν, για να αναγνωρισθούν οι διαδοχικές συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου ως αορίστου, στηρίζονται υποχρεωτικά στην παραπάνω προϋπόθεση.

Το *τρίτο* ερώτημα αφορούσε τη **συμβατότητα** της απαγόρευσης μετατροπής διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου από την εθνική διάταξη του άρθρου 21 του Ν. 2190/1994, με την αρχή της αποτελεσματικότητας του Κοινοτικού δικαίου και το σκοπό της ρήτρας 5 σημ. 1 και 2 σε συνδυασμό με τη ρήτρα 1 της Συμφωνίας Πλαισίου, με τη διευκρίνιση ότι οι παραπάνω συμβάσεις συνάπτονται ως ορισμένου χρόνου για την κάλυψη εκτάκτων ή εποχικών αναγκών του εργοδότη, αλλά με σκοπό να καλύπτονται πάγιες και διαρκείς ανάγκες του.

Τέλος το τέταρτο ερώτημα αν είναι συμβατό με την αρχή της αποτελεσματικότητας του Κοινοτικού δικαίου και το σκοπό της παραπάνω ρήτρας 5 σημ. 1 και 2 σε συνδυασμό με τη ρήτρα 1 της Συμφωνίας Πλαισίου το γεγονός ότι με βάση εθνική διάταξη που θεσπίστηκε κατ' εφαρμογή της ανωτέρω Οδηγίας **την τελική κρίση για τη δυνατότητα ή μη μετατροπής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου έχει ανεξάρτητη διοικητική αρχή με την επωνυμία ΑΣΕΠ.**

4.3 Οι απόψεις της ελληνικής επιστήμης και νομολογίας

Η παραπάνω Οδηγία (1999/70) αποτελεί συμφωνία-πλαίσιο, που συνήφθη στις 18.03.1999 από μεγάλες διεπαγγελματικές οργανώσεις γενικού χαρακτήρα και εκδόθηκε στη συνέχεια ως Οδηγία από το Συμβούλιο της Ε.Ε. Η ρήτρα 5 σημ. 1 της Οδηγίας προβλέπει ότι: «...Για να αποτραπεί η κατάχρηση που μπορεί να προκύψει από τη χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, τα κράτη - μέλη, ύστερα από διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, συλλογικές συμβάσεις ή πρακτική, ή/και οι κοινωνικοί εταίροι, **όταν δεν υπάρχουν ισοδύναμα νομοθετικά μέτρα** για την πρόληψη των καταχρήσεων, λαμβάνουν κατά τρόπο που να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες ειδικών τομέων ή / και κατηγοριών εργαζομένων, ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα μέτρα: α) αντικειμενικούς λόγους που να δικαιολογούν την ανανέωση τέτοιων συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας, β) τη μέγιστη συνολική διάρκεια διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, γ) τον αριθμό των ανανεώσεων τέτοιων συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας».

Πρέπει να σημειωθεί, ότι ο έλληνας νομοθέτης, ήδη με το άρθρο 8 του Ν.2112/1920 προσπάθησε να αντιμετωπίσει τον παραπάνω κίνδυνο καταστρατήγησης των διατάξεων, που ρυθμίζουν την καταγγελία της συμβάσεως εργασίας αορίστου χρόνου, μέσω της συνάψεως διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, οι οποίες όμως στην πραγματικότητα καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Στη διάταξη αυτή ορίζεται ότι: «οι διατάξεις του νόμου τούτου εφαρμόζονται ωσαύτως και επί των συμβάσεων με ωρισμένη χρονική διάρκεια, εάν ο καθορισμός της διάρκειάς ταύτης δεν δικαιολογείται εκ της φύσεως της συμβάσεως, αλλ' ετέθη σκοπίμως προς καταστρατήγησιν των περι υποχρεωτικής καταγγελίας της υπαλληλικής συμβάσεως διατάξεων του παρόντος νόμου». Με αυτόν τον τρόπο, περιορίζεται σημαντικά η συμβατική ελευθερία των μερών, αφού

επιτρέπεται η σύναψη συμβάσεως εργασίας ορισμένου χρόνου, μόνο εφόσον η ορισμένη διάρκειά της δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους, όπως η φύση και ο σκοπός της εργασίας ή οι ανάγκες της επιχείρησης¹⁹.

Το σχετικό ζήτημα απασχόλησε την ελληνική **νομολογία** και μάλιστα το Ανώτατο Δικαστήριο της χώρας, σε επίπεδο Ολομέλειας²⁰. Αρχικώς η **ΑΠ Ολ 18/2006** η οποία έκρινε το ζήτημα, εάν τα ελληνικά πολιτικά δικαστήρια μπορούν να χαρακτηρίζουν μία σύμβαση ορισμένου ή αορίστου χρόνου, στο δημόσιο τομέα, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη αντίστοιχης οργανικής θέσης. Ειδικότερα έκρινε ότι « *Ο ορθός ...νομικός χαρακτηρισμός της σύμβασης, ως κατ' εξοχήν έργο της δικαιοδοτικής λειτουργίας, ανήκει στο δικαστήριο, το οποίο, μη δεσμευόμενο από το χαρακτηρισμό, που προσέδωσαν τα συμβαλλόμενα μέρη, κρίνει, ερμηνεύοντας το περιεχόμενό της, όπως απαιτούν η καλή πίστη και τα συναλλακτικά ήθη και οι περιστάσεις, υπό τις οποίες συνήφθη η σύμβαση*». Η κρίση αυτή, υιοθετήθηκε καταρχήν και από την **ΑΠ Ολ 20/2007**. Η απόφαση αυτή, κρίνοντας στο πλαίσιο αναιρέσεως υπέρ του νόμου που άσκησε ο Εισαγγελέας του ΑΠ εναντίον αποφάσεως ασφαλιστικών μέτρων, με βάση την οποία δικαιώνονταν συμβασιούχοι του Δημοσίου, αφού αναγνωρίζονταν οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου που είχαν συνάψει ως αορίστου και καλούνταν ο εργοδότης να τους απασχολήσει προσωρινά, έκρινε ότι : «...*διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, συναπτόμενες υπό το κράτος της ισχύος των πιο πάνω διατάξεων, του άρθρου 103 του Συντάγματος και του άρθρου 21 του Ν.2190/1994, με το Δημόσιο, τους ΟΤΑ και όλους τους λοιπούς φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, δεν μπορούν να μετατραπούν σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, έστω και εάν αυτές καλύπτουν πάγιες και διαρκείς και όχι πρόσκαιρες ή απρόβλεπτες ανάγκες. Ούτε καταλείπεται πεδίο εκτίμησης των συμβάσεων αυτών, κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό της έννομης σχέσης κατά τη δικαστική διαδικασία, ως συμβάσεων αορίστου χρόνου, στην περίπτωση που αυτές καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες, αφού, έστω και αν τούτο συμβαίνει, ο εργοδότης, βάσει των πιο πάνω διατάξεων, δεν έχει ευχέρεια για τη σύναψη σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου. Δηλαδή, ένας τέτοιος χαρακτηρισμός είναι πλέον αλυσιτελής. Τυχόν αντίθετη ερμηνεία, ότι δηλαδή συμβάσεις εργασίας ορισμένου*

¹⁹Βλ. Γ. Λεβέντη, ό.π., 818· τον ίδιο, ΔΕΝ 2000,835 επ.

²⁰Βλ. ΑΠ Ολ 18/2006 ΕλλΔνη 2006,304 = Αρμ 2007,304 επ· ΑΠ Ολ 20/2007 ΝοΒ 55,2096· ΕλΣυν Ολ 22/2006 ΕΔΔΔ 007,438·ΑΠ 922/2008, ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ 1253/2006, ΝΟΜΟΣ. Βλ. επίσης ΣτΕ 28-29/2008,ΝΟΜΟΣ· ΣτΕ 441/2007 ΝΟΜΟΣ

χρόνου, μπορούν να αναγνωρίζονται, κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό, ως συμβάσεις εργασίας αόριστου χρόνου και μετά την πιο πάνω συνταγματική μεταρρύθμιση, θα είχε ως συνέπεια τη διαιώνιση ενός αποδοκιμασθέντος από τον αναθεωρητικό νομοθέτη φαινομένου». Στο σημείο αυτό, η παραπάνω ΑΠ Ολ φαίνεται να **έρχεται σε αντίθεση** με τη (μεταγενέστερα εκδοθείσα) απόφαση του ΔΕΚ (C364/2007), αφού το ΔΕΚ απαντώντας σε σχετικό προδικαστικό ερώτημα, έκρινε ότι απόλυτη απαγόρευση μετατροπής συμβάσεων (εργαζόμενων του δημοσίου) ορισμένου χρόνου σε αορίστου από τον εθνικό δικαστή αντίκειται στην Οδηγία 1999/70.

Η ΑΠ Ολ 20/2007 έκρινε επίσης ότι η παραπάνω Οδηγία «δεν περιέχει κανόνες κοινοτικού δικαίου σαφείς και ορισμένους, δεκτικούς απευθείας εφαρμογής στην ελληνική έννομη τάξη, δηλαδή η Οδηγία αυτή δεν είναι χωρίς αιρέσεις ή περιθώρια επιλογής από τον εθνικό νομοθέτη. Η επίτευξη του στόχου της Οδηγίας, που είναι η αποτροπή της κατάχρησης να συνάπτονται διαδοχικές συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, προϋποθέτει συγκεκριμένα μέτρα προσαρμογής, που θα λάβει ο εθνικός νομοθέτης, ο οποίος καλείται να εξειδικεύσει τις συνθήκες κάτω από τις οποίες οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου θεωρούνται διαδοχικές και μπορούν να χαρακτηρισθούν ως αορίστου χρόνου». Πράγματι από το περιεχόμενο της ανωτέρω Οδηγίας, όπως αυτό εκτέθηκε πιο πάνω, δεν προκύπτει ότι περιέχει κανόνες κοινοτικού δικαίου σαφείς και ορισμένους, χωρίς αιρέσεις ή περιθώρια²¹, έτσι ώστε να εμφανίζει το λεγόμενο οριζόντιο αποτέλεσμα, να μπορεί δηλαδή να την επικαλεστεί ένας ιδιώτης εναντίον ενός άλλου ιδιώτη. Ωστόσο, στην υπό κρίση περίπτωση, τέτοιο ζήτημα δεν ετίθετο, αφού εργοδότης ήταν το Δημόσιο. Η απόφαση συνάντησε την **αντίδραση της θεωρίας**²² και εν μέρει και της νομολογίας²³.

²¹ Βλ. ενδεικτικά τις ΑΠ 253/2006, ΝΟΜΟΣ· ΕφΛαρ 408/2007, ΝΟΜΟΣ· ΜΠρΧαν 114/2005, ΝΟΜΟΣ· ΕφΑθ 2808/2008, σε κανδάμη/(-Χριστιανό)/Κουσκουνά, ό.π. 160 επ.

²² Γ.Λεβέντης, ΔΕΝ 2004,609 επ. (612,613), ΕΕργΔ 61 (2002) 614 επ. (615-616,617): αντίθετες στην Οδηγία 1999/70 οι διατάξεις νόμων που επιβάλουν τη σύναψη συμβάσεων ορισμένου χρόνου, ενώ καλύπτονται πάγιες και διαρκείς ανάγκες, ή όσες εμποδίζουν την εκτίμηση ή αναγνώριση ως αορίστου χρόνου των προσχηματικά χαρακτηριζόμενων ως ορισμένου χρόνου όπως: ΠΔ 410/1988, Ν 1735/1987, Ν 1835/1989, Ν 2839/2000. Για την αντίθετη, σύμφωνη με την ΑΠ Ολ 20/2007 γνώμη, ΔΕΝ 2006,1537 επ.: Χ. Κεβρεκίδου, Παρατηρήσεις επί της ΜΠρωτΘ 37364/2005, ΔΕΝ 62,84 επ. Η τελευταία συγγραφέας επικαλείται, προκειμένου να θεμελιώσει την άποψή της για ακυρότητα τέτοιου είδους συμβάσεων όταν δηλαδή κατά παράβαση του ΠΔ 164/2004 μετατρέπονται συμβάσεις ορισμένου χρόνου με το Δημόσιο σε αορίστου χρόνου, το άρθρο 174 ΑΚ, το οποίο ωστόσο, όπως ορθά έχει επισημανθεί αφορά απαγορευτική διάταξη και όχι υπόδειξη τρόπου λήψης απόφασης, βλ. Γρύλλη, ό.π.567. Επίσης, Μετζιτάκο, Η μονιμοποίηση των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου και έργου στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ΔΕΝ 2004,618 επ. (626-626), ο οποίος, υπό το καθεστώς του ΠΔ 81/2003, υποστηρίζει την αδυναμία μετατροπής κατά τα ανωτέρω, εφόσον όμως οι υπηρεσίες που προσφέρει ο εργαζόμενος ο

Επίσης, η **Ελ.Συν. Ολ 22/2006**, έκρινε, ότι απόφαση πολιτικού δικαστηρίου (του μονομελούς πρωτοδικείου), που αναγνωρίζει ότι διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου μετατράπηκαν σε ενιαία σύμβαση αορίστου χρόνου, *«δεν έχει ισχύ δεδικασμένου και είναι ανυπόστατη, αφού αποφαίνεται για αντικείμενο που δεν ανήκει στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, και παρακάμπτεται έτσι, κατά παράβαση του Συντάγματος η τηρητέα αποκλειστική διαδικασία του ΠΔ 164/2004 και η εν συνεχεία κρίση του ΑΣΕΠ, που είναι το μόνο αρμόδιο όργανο για την κρίση επί της συνδρομής των προϋποθέσεων του ΠΔ 164/2004»*.

Τέλος, η **ΣτΕ 1253/2006 (όμοια και η 1257/2006)** έκρινε, ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του ΠΔ 164/2004 και της Οδηγίας 1999/70 *«δεν αποκλείεται η πρόβλεψη άλλων, πρόσφορων κατά την κρίση του εθνικού νομοθέτη, κυρώσεων εις βάρος του εργοδότη για την αποτελεσματική προστασία του εργαζόμενου που, ως οικονομικά ασθενέστερος, συχνά υποχρεώνεται αδικαιολόγητα στην σύναψη ασύμφορων για τον ίδιο διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, αντί της συνάψεως συμβάσεως αορίστου χρόνου, όπως είναι η ακυρότητα των συναπτομένων συμβάσεων, με παράλληλη εξασφάλιση για τον εργαζόμενο των αποδοχών για την εργασία που παρέσχε και αποζημίωσης»*. Η ευχέρεια αυτή του κοινού νομοθέτη να προβλέπει άλλες πρόσφορες κυρώσεις, πλην του χαρακτηρισμού των ανεπίτρεπτων διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου ως συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας αορίστου χρόνου, συνάγεται κατά την απόφαση, από την παρ.3 του προοιμίου της συμφωνίας πλαισίου, στην οποία ορίζεται ότι «η παρούσα συμφωνία καθορίζει τις γενικές αρχές και τις ελάχιστες απαιτήσεις σχετικά με την εργασία ορισμένου χρόνου, αναγνωρίζοντας ότι για τις λεπτομέρειες της εφαρμογής της πρέπει να ληφθούν υπόψη τα πραγματικά στοιχεία των

οποίος εργάζεται με σύμβαση ορισμένου χρόνου δεν δικαιολογούν ως εκ της φύσεώς τους την ίδρυση σχέσεων εργασίας αορίστου χρόνου.

²³Συγκεκριμένα, μετά την ΑΠ Ολ 20/2007 εκδόθηκαν οι αντίθετες ΜΠρΑθ 10043/2007 και ΕφΑθ 14/2008, ΝΟΜΟΣ που δικαιώνουν συμβασιούχους του Δημοσίου, ακολουθώντας την προηγούμενη νομολογία δηλαδή την ΑΠ Ολ 18/2006. Επίσης, εκδόθηκε η ΑΠ 797/2008, ΝΟΜΟΣ, η οποία έκρινε, με αναφορά μάλιστα και στις δύο Ολομέλειες (ΑΠ Ολ 18/2006, ΑΠ Ολ 19/2007 που είναι όμοια ως προς το περιεχόμενό της με την ΑΠ Ολ 20/2007), ότι ο ορθός νομικός χαρακτηρισμός μίας σύμβασης δεν απαγορεύεται από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο (άρθρο 103 Συντ., ΠΔ 164/2004 κ.λπ.) στα πολιτικά δικαστήρια, ωστόσο, αν ο νόμος ορίζει την ακυρότητα ορισμένου τύπου συμβάσεων, όπως εν προκειμένω συμβαίνει με τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου όταν παράνομα κατά το ΠΔ 164/2004 τρέπονται σε αορίστου χρόνου, οι συμβάσεις αυτές είναι αυτοδικαίως άκυρες πρβλ. ΜΠρΑθ 1126/2008, ΝΟΜΟΣ η οποία κρίνει πάντως υπό το ΠΔ 81/2003, ότι με το άρθρο 107 παρ. 7 Συντ. δεν απαγορεύεται η χρησιμοποίηση εκτάκτων σε θέσεις ή εργασίες τακτικών υπαλλήλων, ούτε ο ορθός νομικός χαρακτηρισμός από το δικαστήριο μίας συμβάσεως.

συγκεκριμένων εθνικών, τομεακών και εποχιακών καταστάσεων», καθώς και από την υπ' αρ. 10 γενική παρατήρηση αυτής, όπου ορίζεται ότι «η παρούσα συμφωνία παραπέμπει στα κράτη μέλη και τους κοινωνικούς εταίρους για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής των γενικών αρχών της, των ελάχιστων απαιτήσεων και διατάξεων, ώστε να ληφθεί υπόψη η κατάσταση σε κάθε κράτος μέλος και οι ιδιαίτερες συνθήκες ορισμένων τομέων και επαγγελμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων εποχικής φύσης».

Αναφορικά, τώρα, με την **απάντηση του ΔΕΚ στο τέταρτο** προδικαστικό ερώτημα που αφορούσε τη συμφωνία ή μη με το κοινοτικό δίκαιο εθνικής ρυθμίσεως που προβλέπει την αρμοδιότητα διοικητικής αρχής (του ΑΣΕΠ), η οποία κρίνει για τη δυνατότητα ή μη μετατροπής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου, πρέπει να λεχθούν τα εξής. Το ΔΕΚ δεν απάντησε μεν στο σχετικό ερώτημα θετικά, και υπό την έννοια αυτή, η σχετική διαδικασία, όπως αυτή προβλέπεται στο ΠΔ 164/2004, είναι προς στιγμήν σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο γενικά αλλά και ειδικότερα με την Οδηγία 1999/70²⁴. Η απάντηση στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει, ωστόσο, να εξεταστεί υπό την οπτική γωνία του συνδυασμού της με την απάντηση στο τρίτο ερώτημα, κατά την οποία το εθνικό δικαστήριο έχει την αρμοδιότητα και υποχρέωση να ελέγχει κάθε φορά «την υποχρέωση ερμηνείας που έχει, σύμφωνα με την Οδηγία προκειμένου να εξακριβώσει αν η εσωτερική του έννομη τάξη δεν περιέχει άλλα τέτοια αποτελεσματικά μέτρα»²⁵. Όσον αφορά, επομένως, το ΔΕΚ, δεν καταλείπεται ουδεμία αμφιβολία σχετικά με την αρμοδιότητα των εθνικών-εν προκειμένω των ελληνικών-

²⁴ Ας σημειωθεί ότι η ΜΠρΠατρ 308/2006 ΕΕργΔ 2006,1229 επ. έκρινε ως αντισυνταγματική τη διάταξη του άρθρου 11 του ΠΔ 164/2004 που αναθέτει στο ΑΣΕΠ την τελική κρίση για τη δυνατότητα μετατροπής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου, εφόσον υποκρύπτουν μία ενιαία σύμβαση αορίστου χρόνου καλύπτοντας πάγιες και διαρκείς ανάγκες, ενώ προηγουμένως είχε δεχτεί ότι δεν υπάρχει αντίθεση της Οδηγίας 1999/70 με το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντ. 1975/1986/2001/2008· όμοια και η ΜΠρΑθ 715/2006, ΕΕργΔ 2006,1101 επ. Βλ. επίσης πρόσφατα την ΕφΚερκ 89/2008, ΝΟΜΟΣ: «η ανάθεση σε διοικητικές αρχές (εν προκειμένω υπηρεσιακά συμβούλια και ΑΣΕΠ) της αποκλειστικής κρίσης ενός θέματος που στην ουσία του αποτελεί ιδιωτική διαφορά, αποτελεί ενέργεια που αντίκειται στο Σύνταγμα (άρθρο 94) αφού ο νομοθέτης δεν μπορεί να αναθέσει την κρίση ιδιωτικών διαφορών σε διοικητικές αρχές».

²⁵ Η υποχρέωση του Δικαστηρίου για σύμφωνη με την Οδηγία ερμηνεία ενεργοποιείται κάθε φορά που βρίσκεται αντιμέτωπος με διαδικασία προσαρμογής του εθνικού δικαίου προς κοινοτικές Οδηγίες, ανεξάρτητα από το αν η Οδηγία χαίρει ή όχι άμεσου αποτελέσματος, βλ. Παπαδοπούλου, ό.π., 13. Ορθά επισημαίνεται, ότι αν οι διατάξεις μίας Οδηγίας δεν περιέχουν αιρέσεις ή επιφυλάξεις και είναι επαρκώς σαφείς, δεν τίθεται ζήτημα σύμφωνης ή μη προς την Οδηγία ερμηνείας, αλλά ζήτημα του απευθείας επικλητού των διατάξεών της, βλ. Σκανδάμη/(Χριστιανό)/Κουσκουνά, ό.π., 170- 171· πρβλ. Παπαδοπούλου, ό.π., 13.

δικαστηρίων να κρίνουν τη δυνατότητα ή μη αναγνώρισεως της μετατροπής περισσοτέρων συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε μία ενιαία σύμβαση αορίστου χρόνου. Αν τα εθνικά δικαστήρια δεν είχαν τέτοια αρμοδιότητα κατά το ΔΕΚ, πώς θα μπορούσαν να κρίνουν την τυχόν ύπαρξη και αποτελεσματικότητα ή μη των μέτρων του εσωτερικού τους δικαίου που θεσπίζει ο εθνικός νομοθέτης προς αποφυγή καταστρατήγησης ή κατάχρησης της σχετικής δυνατότητας μετατροπής;

Από τα παραπάνω προκύπτει ανενδοίαστα ότι με βάση την τελευταία νομολογία του ΔΕΚ και μεν επιτρέπεται καταρχήν στα κράτη μέλη να ορίζουν στην εσωτερική τους νομοθεσία, ποια μέτρα θεωρούν αυτά πρόσφορα για την αποτελεσματική προστασία των εργαζομένων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, προκειμένου να προστατευθούν αυτοί από τυχόν καταχρηστικότητα, όπως έχει δεχτεί και η νομολογία των Ανωτάτων ελληνικών δικαστηρίων, πλην όμως η ευχέρεια αυτή δεν φτάνει μέχρι το σημείο της απόλυτης απαγόρευσης της μετατροπής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου. Ενόψει αυτής της διαπίστωσης **τίθενται δύο περαιτέρω ζητήματα. Πρώτον**, αν, όπως έκρινε το ΔΕΚ, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν με βάση την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας που έχουν να εξακριβώσουν αν η εσωτερική τους έννομη τάξη περιέχει άλλα τέτοια αποτελεσματικά μέτρα, ώστε να θεωρηθούν ως τέτοια αυτά που προβλέπονται στο ΠΔ 164/2004, δηλαδή η αποζημίωση, η επιδίκαση των αποδοχών στον εργαζόμενο για το χρονικό διάστημα κατά το οποίο εργάστηκε έστω και με άκυρη σύμβαση εργασίας στο Δημόσιο και οι ποινικές και πειθαρχικές κυρώσεις. **Δεύτερον**, αν η ρύθμιση της Οδηγίας, έτσι όπως ερμηνεύτηκε από το ΔΕΚ, προσκρούει στη διάταξη του άρθρου 103 παρ. 8 Συντ. 1975/1986/2001/2008.

Πρέπει καταρχάς να επισημανθεί στο σημείο αυτό, ότι η παραπάνω απόφαση του ΔΕΚ ανατρέπει και προγενέστερη νομολογία του ίδιου Δικαστηρίου. Στην απόφαση C-212/2004²⁶ το ΔΕΚ έκρινε ότι «η συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου έχει την έννοια ότι, εφόσον η εσωτερική έννομη τάξη του οικείου κράτους μέλους δεν περιέχει, στον συγκεκριμένο τομέα, άλλο αποτελεσματικό μέτρο προς αποφυγή και, ενδεχομένως, προς επιβολή κυρώσεων για την καταχρηστική χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, η εν λόγω συμφωνία-πλαίσιο εμποδίζει την εφαρμογή εθνικής νομοθεσίας, η οποία απαγορεύει απολύτως στον δημόσιο τομέα και

²⁶ ΔΕΚ 4.6.2004, Αδενέλερ/Ελληνικό Δημόσιο, ΝΟΜΟΣ.

μόνον, τη μετατροπή σε σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου μιας σειράς διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου οι οποίες, στην πραγματικότητα, αποσκοπούσαν στην κάλυψη “παγίων και διαρκών αναγκών” του εργοδότη και πρέπει να θεωρηθούν καταχρηστικές»²⁷. Επίσης, θεώρησε ως αντίθετη στην επίμαχη Οδηγία εθνική ρύθμιση που προβλέπει ότι μόνον οι συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου μεταξύ των οποίων δεν μεσολαβεί χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 20 εργάσιμων ημερών πρέπει να θεωρούνται διαδοχικές, υπό την έννοια της ανωτέρω ρήτρας 5 της συμφωνίας-πλασίου²⁸. Στη συνέχεια όμως, με τις αποφάσεις του C-53/2004²⁹ και C-180/2004³⁰ που εκδόθηκαν κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος ιταλικού δικαστηρίου το ΔΕΚ αποφάνθηκε θετικά υπέρ της δυνατότητας απαγορεύσεως, κατά τα ανωτέρω, μετατροπής μόνο για το Δημόσιο, εφόσον, πάντως, το εθνικό δίκαιο προβλέπει άλλου είδους κυρώσεις, αρκετά αποτελεσματικές με βάση και την **αρχή της ισοδυναμίας**. Στις αρχές της ισοδυναμίας της σύμφωνης με την Οδηγία ερμηνείας και της αποτελεσματικότερης προστασίας των εργαζομένων αναφέρεται και η μειοψηφία (22 δικαστών) της ΑΠ Ολ 20/2007 για να στηρίζει την άποψή της σύμφωνα με την οποία α) «η απαγόρευση της μετατροπής που προβλέπει το άρθρο 21 του Ν 2190/1994, πρέπει να νοηθεί ότι αναφέρεται σε συμβάσεις ορισμένου χρόνου που πράγματι καταρτίστηκαν για την εξυπηρέτηση απρόβλεπτων και επειγουσών ή εποχιακών αναγκών και δεν αφορά και τις συμβάσεις που συμφωνήθηκαν ορισμένου χρόνου, χωρίς να υφίστανται αντικειμενικοί λόγοι που να δικαιολογούν την ορισμένη διάρκειά τους, αλλά καταρτίστηκαν για την εξυπηρέτηση πράγματι πάγιων και διαρκών αναγκών», β) «από την απαγόρευση “μετατροπής” των συμβάσεων ορισμένου σε αόριστου χρόνου δεν συνάγεται και απαγόρευση για την αναγνώριση του πραγματικού χαρακτήρα ορισμένης σχέσης, που δεν είναι “μετατροπή”, αλλά ορθός χαρακτηρισμός της έννομης σχέσης κατά τη δικαστική διαδικασία ή τη διοικητική διαδικασία υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ» και γ) «...Η πρόβλεψη... ότι μεσολαβεί για την αναγνώριση της σχέσης ως αόριστου χρόνου διοικητική διαδικασία, δεν μπορεί να αποκλείσει στα δικαστήρια, κατά την άσκηση του υπαγορευόμενου από το Σύνταγμα δικαιοδοτικού τους έργου, την έρευνα της ύπαρξης των

²⁷Σκέψη 105 και αρ. 3 του διατακτικού της απόφασης.

²⁸Σκέψη 89 και αρ. 2 του διατακτικού της απόφασης.

²⁹ΔΕΚ 7.9.2006, Sardino/Cliniche Universitarie Convenzionate

³⁰ΔΕΚ 7.9.2004, Vasallo/ Azienda Ospedaliera Ospedale και Cliniche Universitarie Convenzionate, Σκέψεις 33 και 34 της απόφασης.

προϋποθέσεων που προσδίδουν στη σχετική σύμβαση ή σχέση το χαρακτήρα σύμβασης ή σχέσης εργασίας αόριστου χρόνου». Αντίθετα, με την τελευταία απόφαση του ΔΕΚ(C-364/2007) τα περιθώρια για τον εθνικό νομοθέτη στενεύουν, λόγω ακριβώς της παραπάνω κρίσης του ΔΕΚ.

Όσον αφορά το πρώτο ζήτημα, πρέπει να τονιστεί, ότι η απόφαση δικαστηρίου της ουσίας που αποφαίνεται υπέρ του εργαζομένου και δέχεται ότι οι περισσότερες διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου υποκρύπτουν στην πραγματικότητα μία ενιαία σύμβαση αορίστου χρόνου, είναι, όπως ορθά έχει επισημανθεί από θεωρία και νομολογία³¹, αναγνωριστική και όχι διαπλαστική. Αυτό έχει σημασία στο βαθμό που το δικαστήριο δεν διαπλάθει με την απόφασή του μία νέα έννομη κατάσταση, αλλά απλώς αναγνωρίζει ότι η κριθείσα έννομη σχέση συμβάσεως εργασίας ήταν αορίστου και όχι ορισμένου χρόνου. Όπως αναφέρεται και στη γνώμη της μειοψηφίας της ΑΠ Ολ 20/2007, μέτρα όπως η πρόβλεψη ποινικών κυρώσεων σε περιπτώσεις που διαπιστώνεται καταστρατήγηση της ισχύουσας νομοθεσίας (άρθρα 8 παρ. 3 Ν 2112/1920, 281,671 ΑΚ, άρθρο 25 παρ. 1,3 Συντ.), όταν δηλαδή χρησιμοποιείται η νομική μορφή της συμβάσεως εργασίας ορισμένου χρόνου καταχρηστικά, ενώ το Δημόσιο θέλει να καλύψει πάγιες και διαρκείς ανάγκες, δεν είναι επαρκή, αφού «(με βάση την Οδηγία)...το ευεργέτημα της σταθερότητας της απασχόλησης θεωρείται μείζον στοιχείο της προστασίας των εργαζομένων, ενώ μόνο σε ορισμένες περιστάσεις μπορούν οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου να ανταποκριθούν στις ανάγκες τόσο των εργοδοτών όσο και των εργαζομένων».

Αναφορικά με το δεύτερο ζήτημα, είναι γνωστή η πάγια νομολογία του ΔΕΚ στις αποφάσεις Costa/ENEL³² και Internationale Handelsgesellschaft³³ αλλά και Simmenthal σχετικά με την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου όχι μόνο έναντι των εθνικών νόμων, κανονιστικών πράξεων, διοικητικών αποφάσεων κλπ. αλλά και των εθνικών συνταγμάτων. Η νομολογία αυτή δεν έγινε εξαρχής δεκτή με ενθουσιασμό από τα δικαστήρια των κρατών μελών, αντίθετα, συνάντησε σημαντικές αντιδράσεις μέχρι να καθιερωθεί, ιδίως από τη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων των κρατών μελών. Με

³¹ Βλ. ΑΠ Ολ 20/2007, ό.π.· ΑΠ Ολ 18/2006, ό.π.· ΑΠ 1480/ 2006, ΝΟΜΟΣ· Μ

³² ΔΕΚ 15.6.1964, Costa/ENEL, ΣυλλΝ 1954-1964,1191.

³³ ΔΕΚ 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ΣυλλΝ 1969-1971 581 επ.

βάση τη νομολογία αυτή, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η αντίθεση της σχετικής εθνικής ρύθμισης (άρθρο 103 παρ. 8 Συντ.) ως καταχρηστικής στο κοινοτικό δίκαιο δημιουργεί πρόβλημα συμβατότητας της επίμαχης Οδηγίας, όπως ερμηνεύθηκε από το ΔΕΚ και της παραπάνω ελληνικής συνταγματικής διάταξης³⁴, η υπεροχή της Οδηγίας, εφόσον αυτή έχει ενσωματωθεί πλέον στο εθνικό δίκαιο, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί.

4.4 Οι Προτάσεις της Γεν. Εισαγγελέως J. Kokott στις υποθέσεις C-378 έως

C-380/2007

Μετά από αίτηση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ρεθύμνης για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, το ΔΕΚ κλήθηκε εκ νέου να αποφανθεί για τα ανωτέρω ζητήματα και συγκεκριμένα επί προδικαστικών ερωτημάτων σε τρεις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις³⁵. Το Δικαστήριο καλείται, για πρώτη φορά, να αποφανθεί μετά την έκδοση των ΑΠ Ολ 19-20/2007. Πρέπει, καταρχάς να επισημανθεί, ότι σε μία εκ των παραπάνω συνεκδικαζόμενων υποθέσεων³⁶, η εργαζόμενη είχε συνάψει μία μόνο σύμβαση, δεκαοκτάμηνης διάρκειας, η οποία στη συνέχεια δεν ανανεώθηκε, ενώ στις υπόλοιπες δύο περιπτώσεις, οι συμβάσεις ήταν περισσότερες. Σύμφωνα με τις Προτάσεις της Γεν. Εισαγγελέως «(2) β) Η εθνική ρύθμιση που καταργεί ή αποδυναμώνει ένα ειδικό απλώς μέτρο προστασίας των εργαζομένων δεν εμπίπτει στην απαγόρευση που επιβάλλει η ρήτρα 8, σημείο 3, της συμφωνίας-πλασιού για την εργασία ορισμένου χρόνου, εκτός αν υποβαθμίζει το γενικό επίπεδο προστασίας των εργαζομένων με σύμβαση ορισμένου χρόνου» ενώ, «γ) Η κατάργηση ή αποδυνάμωση μιας κύρωσης που προβλέπεται για την καταχρηστική χρησιμοποίηση συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε σχέση με συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων με απασχόληση ορισμένου χρόνου δεν αντιβαίνει στη ρήτρα 8, σημείο 3, της συμφωνίας-πλασιού για την εργασία ορισμένου χρόνου, αν αντισταθμίζεται από την ταυτόχρονη ενίσχυση των μέτρων που αποσκοπούν στην

³⁴ Ότι η διάταξη δεν είναι αντισυνταγματική έκριναν ήδη οι ΜΠρΚερκ 1/2006, ΝΟΜΟΣ· ΜΠρΠατρ 308/2006, ΕΕργΔ 2006,1229 επ.· ΜΠρΠατρ 702/2006,ΧρΙΔ 2007,270 επ.· ΜΠρΓιαν 45/2006, ΝΟΜΟΣΓια την υπεροχή σε κάθε περίπτωση του κοινοτικού δικαίου (ειδικότερα της Οδηγίας 1999/70) έναντι και του Συντάγματος βλ.. ΕφΑθ 6886/2004,ΕΕργΔ 64(2004), 1405 επ. ΕφΚρ 446/2002, ΕΕργΔ 62(2003),641.

³⁵ C-378,C-379, C-380/2007 αδημοσίευτες στην επίσημη συλλογή, βλ.το κείμενο των Προτάσεων στην ιστοσελίδα www.europa.eu.int.

³⁶ Στην C-378/2007.

αποτροπή των καταχρήσεων. Τα κράτη μέλη πάντως είναι οπωσδήποτε υποχρεωμένα να θεσπίζουν και να διατηρούν σε ισχύ αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις για τις περιπτώσεις καταχρήσεων». Περαιτέρω, σύμφωνα με τις ίδιες Προτάσεις, 3) «Αν ένα κράτος μέλος έχει ορίσει, με διατάξεις του εθνικού του δικαίου, αντικειμενικούς λόγους κατά την έννοια της ρήτρας 5, σημείο 1, στοιχείο α', της συμφωνίας-πλασίου για την εργασία ορισμένου χρόνου, τότε οι εθνικές αρχές οφείλουν, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, να διασφαλίζουν, εντός του πεδίου των αρμοδιοτήτων τους, τη σύμφωνη με την Οδηγία εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων, ώστε να αποτρέπεται αποτελεσματικά η κατάχρηση που προκαλείται από τη χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ή εργασιακών σχέσεων ορισμένου χρόνου» και 4) «Δεν αντιβαίνει στη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου η εθνική ρύθμιση που απαγορεύει τη μετατροπή των σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου στον δημόσιο τομέα, εκτός αν η εθνική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει κανένα άλλο αποτελεσματικό μέτρο προς αποφυγή της καταχρηστικής χρησιμοποίησης διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου στον οικείο τομέα και, ενδεχομένως, προς επιβολή κυρώσεων για την καταχρηστική αυτή χρησιμοποίηση».

Ξεκινώντας από τις υπ' αρ. 3 και 4 απαντήσεις, είναι προφανής μία υποχώρηση από τις θέσεις της ΔΕΚ C-364/2007 όπως αναλύθηκαν παραπάνω, αφού για να γίνει δεκτή αντίθεση των διατάξεων του εθνικού δικαίου (εν προκειμένω του άρθρου 11 του ΠΔ 164/2004) με την Οδηγία 1999/70 πρέπει η εθνική νομοθεσία να μην περιλαμβάνει κανένα άλλο αποτελεσματικό μέτρο προς αποφυγή της καταχρηστικής χρησιμοποίησης διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου στον οικείο τομέα. Η ελληνική νομοθεσία περιλαμβάνει, όπως ήδη αναφέρθηκε αρκετά μέτρα προστασίας από την καταχρηστική χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα, το **αν όμως τα μέτρα αυτά είναι όντως αποτελεσματικά**, είναι ένα ζήτημα, στο οποίο η Γεν. Εισαγγελέας δεν απαντά με τις Προτάσεις της. Η επίμαχη, ωστόσο, διατύπωση, αφήνει περιθώρια κατά την εδώ υποστηριζόμενη άποψη, για χρησιμοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας καταχρηστικά από το Δημόσιο, υπό την έννοια ότι εφόσον οι Προτάσεις υιοθετηθούν από το Δικαστήριο, οι εργαζόμενοι που υπάγονται στο προστατευτικό πεδίο της παραπάνω Οδηγίας, μένουν στην ουσία απροστάτευτοι, αφού, με βάση ιδίως τις ΑΠ Ολ 19-20/2007 μετατροπή συμβάσεων

ορισμένου χρόνου σε αορίστου δεν είναι πλέον δυνατή στο δημόσιο τομέα. Οι ίδιες περίπου επισημάνσεις ισχύουν και για τις Προτάσεις υπ'αρ.2 β και γ. Συγκεκριμένα, η θέση ότι η απαγόρευση χειροτέρευσης που επιβάλλεται με τη ρήτρα 8, σημείο 3, της συμφωνίας-πλασίου δεν μπορεί να έχει απευθείας εφαρμογή, δεν μπορεί να επικροτηθεί, ιδίως όταν συνοδεύεται από τη γενικόλογη διαπίστωση ότι «η διάταξη αυτή δεν απαγορεύει, σε τελική ανάλυση, την ίδια την υποβάθμιση του γενικού επιπέδου προστασίας των εργαζομένων, αλλά απαγορεύει απλώς στις αρμόδιες εθνικές αρχές να προκαλούν χειροτέρευση της προστασίας αυτής με το πρόσχημα της εφαρμογής της συμφωνίας-πλασίου». Η επισήμανση στην υπ' αρ. 3 απάντηση, για την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να ερμηνεύουν το κοινοτικό δίκαιο με βάση τη σύμφωνη με την Οδηγία ερμηνεία, πρέπει βέβαια να επικροτηθεί, έστω και αν αναφέρεται μόνο στις περιπτώσεις που η Οδηγία έχει ήδη ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο. Εν κατακλείδι, η Γεν. Εισαγγελέας, φαίνεται να υιοθετεί με τις Προτάσεις της θέσεις μάλλον αποκλίνουσες από την τελευταία απόφαση του ΔΕΚ (C-364/2007). Η μεταστροφή της νομολογίας του ΔΕΚ αποτελεί συχνή πρακτική, η οποία αυτή καθαυτή δεν είναι καταρχάς κατακριτέα, έστω και αν δεν έχει θεσμικά κατοχυρωθεί³⁷, αφού τείνει να προάγει «τη δυνατότητα προσαρμογής της νομολογίας του Δικαστηρίου στη μεταβολή των ιδεών και στις νέες εξελίξεις που επιβάλλονται στα πλαίσια μίας περιφερειακής ενοποίησης του δικαίου».

4.5 Η πρόσφατη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΔΕΕ C-760/2018)

Με απόφασή του το ΔΕΕ έκρινε, ότι η απαγόρευση της μετατροπής των συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου δεν βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος.

Συγκεκριμένα, με την απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2021, στην υπόθεση C-760/18, M.B. κ.λπ. κατά Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) «Δήμος Αγίου Νικολάου», κρίθηκε ότι σε περίπτωση που το εθνικό δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, βάσει του άρθρου 8, παράγραφος 3, του νόμου 2112/1920, δεν είναι

³⁷ Ο Χριστιανός ό.π., 213 προτείνει τη δημιουργία ολιγομελούς Οργάνου εντός του ΔΕΚ από τον Πρόεδρο και τους Προέδρους των Τμημάτων και έναν Εισαγγελέα, ή και αποκλειστικά από Εισαγγελείς, το οποίο «να παρακολουθεί και να διαχειρίζεται το ζήτημα των μεταστροφών και να προτείνει λύσεις στις περιπτώσεις ασαφειών της νομολογίας».

δυνατή, επειδή θα οδηγούσε σε *contralegem* ερμηνεία του άρθρου 103, παράγραφοι 7 και 8, του ελληνικού Συντάγματος, θα πρέπει να εξετάσει αν στο ελληνικό δίκαιο υπάρχουν άλλα αποτελεσματικά μέτρα προς τούτο. Ως προς το ζήτημα αυτό πρέπει να διευκρινιστεί, ότι τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι αρκούντως αποτελεσματικά και αποτρεπτικά, για να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων, που θεσπίστηκαν κατ' εφαρμογή της συμφωνίας-πλασιού, ήτοι, εν προκειμένω, των άρθρων 5 και 6 του προεδρικού διατάγματος 164/2004, με τα οποία μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η ρήτρα 5, σημείο 1, της συμφωνίας-πλασιού.

Όσον αφορά τη σημασία του γεγονότος ότι το άρθρο 103, παράγραφος 8, του ελληνικού Συντάγματος τροποποιήθηκε μετά την έναρξη της ισχύος της οδηγίας 1999/70 και πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο, με σκοπό να απαγορευθεί απόλυτα, στον δημόσιο τομέα, η μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, αρκεί η υπενθύμιση ότι *«μια οδηγία παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι του κράτους μέλους αποδέκτη και, συνεπώς, έναντι όλων των εθνικών αρχών, είτε κατόπιν της δημοσίευσής της είτε, ανάλογα με την περίπτωση, από την ημερομηνία της κοινοποίησής της»*³⁸.

Εν προκειμένω η οδηγία 1999/70 προβλέπει ρητά, στο άρθρο 3, ότι αρχίζει να ισχύει την ημέρα της δημοσίευσής της στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δηλαδή στις 10 Ιουλίου 1999.

Εντούτοις, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, *«κατά τη διάρκεια της προθεσμίας μεταφοράς μιας οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, τα κράτη μέλη στα οποία απευθύνεται η οδηγία οφείλουν να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να θέσουν σε σοβαρό κίνδυνο την επίτευξη του αποτελέσματος, που επιδιώκει η εν λόγω οδηγία»*³⁹. Δεν έχει σημασία από την άποψη αυτή, αν η επίμαχη διάταξη του εθνικού δικαίου, η οποία θεσπίστηκε μετά την έναρξη της ισχύος της σχετικής οδηγίας, έχει ως σκοπό τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο⁴⁰.

³⁸ Απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, Αγγελιδάκη κ.λπ., C-378/07 έως C-380/07, EU:C:2009:250, σκέψη 204 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

³⁹ Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

⁴⁰ Απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, Αγγελιδάκη κ.λπ., C-378/07 έως C-380/07, EU:C:2009:250, σκέψη 206 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

Κατά συνέπεια, όλες οι αρχές των κρατών μελών, ακόμη και όταν προβαίνουν σε αναθεώρηση του Συντάγματος, έχουν την υποχρέωση να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης⁴¹.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. Το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης

5.1 Εισαγωγή

Η Δημόσια Διοίκηση σχετίζεται με την οργάνωση των περισσότερων κρατικών υπηρεσιών. Ασκείται σε πλήθος φορέων του Δημοσίου, όπως Υπουργεία και Δημόσιους Οργανισμούς. Με τον όρο **Δημόσια Διοίκηση** χαρακτηρίζεται γενικά το σύνολο των νόμιμων μέσων και ενεργειών, που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του **γενικού συμφέροντος** των πολιτών ενός κράτους.

Η Δημόσια Διοίκηση μιας Χώρας αποτελεί μέρος του κρατικού μηχανισμού της και ειδικότερα της εκτελεστικής εξουσίας. Υπό ευρεία έννοια η Δημόσια Διοίκηση περιλαμβάνει δύο επιμέρους έννοιες, αυτή της εκάστοτε Κυβέρνησης και "υπό στενή έννοια" αυτή της Διοίκησης.

Σημειώνεται ότι, υπό τη στενή έννοια των πολιτικών αυτών όρων, η Κυβέρνηση διαφέρει της Διοίκησης στο ότι κινείται με απόλυτη (νόμιμη) πρωτοβουλία και είναι αυτή που χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές, ενώ η δεύτερη περιορίζεται στην εφαρμογή και παρακολούθηση της κυβερνητικής θέλησης. Δημόσια Διοίκηση υφίσταται σε όλες τις Χώρες του κόσμου, ανεξάρτητα του πολιτεύματός τους.

Η δημόσια διοίκηση υπό τη λειτουργική έννοια περιλαμβάνει το σύνολο των δραστηριοτήτων που αποβλέπουν στην επίτευξη των κοινωνικών και οικονομικών στόχων του Κράτους και της κυβέρνησης μέσω της αξιοποίησης των υλικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού. Κατά συνέπεια, ο ανθρώπινος παράγοντας αποτελεί κομβικό στοιχείο για την ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης. Είναι χαρακτηριστικό, ότι η

⁴¹ Απόφαση της 23ης Απριλίου 2009, Αγγελιδάκη κ.λπ., C-378/07 έως C-380/07, EU:C:2009:250, σκέψη 207 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

οποιαδήποτε σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση περιλαμβάνει τη διαχείριση, αξιοποίηση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, καθιστώντας τη μία εκ των βασικών συνιστωσών του λειτουργικού εκσυγχρονισμού της διοίκησης⁴². Αξίζει να αναφερθεί, ότι το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NPM), το οποίο εισήχθη από ακαδημαϊκούς στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Αυστραλία, προκειμένου να περιγράψει τις νέες μεθόδους οργάνωσης και διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο εστιάζει στην αποτελεσματικότητα και την ταχεία εξυπηρέτηση των πολιτών-πελατών κατά τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα, δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη του ανθρώπινου παράγοντα. Το πρώτο βήμα πριν την αναλυτική καταγραφή των καθηκόντων, που απορρέουν από την κατάληψη θέσεων εργασίας και τη δημιουργία περιγραμμάτων θέσης (job description), τον προσδιορισμό των αντίστοιχων προσόντων για κάθε θέση αλλά και την ενεργοποίηση της διαδικασίας πρόσληψης, καταλαμβάνει η διαδικασία της προσέλκυσης των υποψηφίων για την επιλογή των καταλληλότερων προσώπων. Κατ' αυτόν τον τρόπο διαμορφώνεται ένα σύστημα προσλήψεων, που στηρίζεται στην ορθολογική διαδικασία πλήρωσης θέσεων και σε βασικές αρχές, όπως: αξιοκρατία, ίσες ευκαιρίες, απουσία διακρίσεων, αμεροληψία, αντικειμενικότητα, διαφάνεια, κοινωνική αλληλεγγύη και δημοσιότητα. Κεντρικό ρόλο λαμβάνει επομένως ο **προγραμματισμός** των αναγκών σε ανθρώπινους πόρους, ο οποίος στην Ελλάδα διεξάγεται σε επίπεδο Κεντρικής Διοίκησης (Υπουργείο Εσωτερικών). Τα κριτήρια για το σωστό προγραμματισμό των αναγκών σε ανθρώπινους πόρους είναι: κάλυψη θέσεων συγκεκριμένων ειδικοτήτων, ανάγκη διατήρησης της ενότητας (cohesion) στο πλαίσιο του οργανισμού, εξασφάλιση συνέχειας (continuity), ορθολογική διαχείριση της πλήρωσης θέσεων λόγω αποχωρήσεων και η συνεκτίμηση του ισοζυγίου προσφοράς και ζήτησης εργασίας⁴³. Οι σύγχρονες διοικήσεις δημόσιες ή ιδιωτικές, δίνουν έμφαση σε τρεις παράγοντες για τη στελέχωσή τους οι οποίοι θεωρούνται απαραίτητοι για την πραγματοποίηση των προσλήψεων: α) γνώσεις-δεξιότητες, β) στάσεις (υπευθυνότητα, δέσμευση, προσπάθεια για βελτίωση, συνεργασία, παρακίνηση) και γ) συμπεριφορές (ταχύτητα, εξυπηρέτηση, ευελιξία, προσαρμογή, παραγωγικότητα, αποτελεσματικότητα).

⁴²Χρυσανθάκης, etal., 2011, pp. 109-110

⁴³Ραμματά, 2011, pp. 125-129

5.2 Εξομοίωση του καθεστώτος υπαλλήλων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου

Η δημόσια διοίκηση, για να μπορέσει να λειτουργήσει αποτελεσματικά, οφείλει να ανταποκρίνεται άμεσα στην κάλυψη των αναγκών της για ανθρώπινο δυναμικό. Τα άτομα που στελεχώνουν τις δημόσιες υπηρεσίες, ήτοι τις υπηρεσίες του δημοσίου τομέα, όπως αυτός ορίζεται διασταλτικά και όχι περιοριστικά, με νομοθετικές διατάξεις, καλούνται δημόσιοι υπάλληλοι. Τα ζητήματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης, ήτοι των δημοσίων υπαλλήλων, ορίζονται στα άρθρα 103 και 104 του Συντάγματος 1975/1986/2001/2008⁴⁴. Όπως ορίζεται στο άρθρο 103 παρ.1 του Συντάγματος, «οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό». Ο κανόνας που επικρατεί σχετικά με την τοποθέτηση των δημοσίων υπαλλήλων σε φορείς της δημόσιας διοίκησης είναι, ότι οι τελευταίοι διορίζονται σε οργανικές θέσεις, που είναι νομοθετημένες και μόνο κατ' εξαίρεση, με ειδική νομοθετική διάταξη και προκειμένου για κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών προσλαμβάνεται προσωπικό για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (ΙΔΟΧ)⁴⁵. Το νόημα αυτής της διάταξης σε συνδυασμό με την αρχή της μονιμότητας, εστιάζεται στο γεγονός ότι το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης προσλαμβάνεται με τρόπο που είναι κατά κανόνα σταθερός, έως μόνιμος στο πλαίσιο της υπαλληλικής σταδιοδρομίας, ούτως ώστε να διασφαλίζεται, αφενός η συνέχεια στην άσκηση της διοίκησης και αφετέρου η ουδετερότητα και η αμεροληψία της διοίκησης απέναντι στον πολίτη. Η υλοποίηση της βούλησης του Κράτους, ανατιθέμενη στους δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι την εφαρμόζουν απαρέγκλιτα, αποτελεσματικά και άρτια, διασφαλίζει την ποιότητα της δημοκρατίας σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου⁴⁶.

Σε αυτό το σημείο, αξίζει να σημειωθεί ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι στην ελληνική δημόσια διοίκηση, δραστηριοποιούνται εντός ενός πλαισίου που δεν είναι πλήρως και σαφώς οριοθετημένο. Τα όρια του Δημοσίου δεν είναι πάντα διακριτά και αυξομειώνονται με την ψήφιση νόμων, ανάλογα με τις επιδιώξεις της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Έτσι, ο θεμελιώδης Νόμος 3812/2009 (ΦΕΚ234/Α'/28.12.2009), στο άρθρο 1 διαφοροποιεί και επεκτείνει σημαντικά τα όρια

⁴⁴Παπαδημητρίου & Σωτηρέλης, 2001, pp. 102-105

⁴⁵Άρθρο 103 παρ.2 Συντάγματος

⁴⁶Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, pp. 489-491

του δημοσίου τομέα, καθώς υπάγει στο πεδίο εφαρμογής του πρότερου νόμου 2190/1994, που διαλαμβάνει για το ΑΣΕΠ (και κατ' ακολουθία στην αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ), εκτός των φορέων που ανήκουν στη διευρυμένη εκδοχή του δημόσιου τομέα, και άλλους φορείς και υπηρεσίες για το σκοπό των προσλήψεων και μόνον, που είχαν εξαιρεθεί είτε εξ αρχής είτε σταδιακά από αυτό⁴⁷. Όμως, πέραν των ορίων του Δημοσίου τομέα, αξίζει να εξεταστεί το καθεστώς και η φύση της απασχόλησης των υπηρετούντων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα με μία σημαντική παρατήρηση: Η Ανεξάρτητη Αρχή που λειτουργεί ως εγγυητής επί των προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα (και στον ευρύτερο), δεν πραγματοποιεί διάκριση μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών των υπηρετούντων στο Δημόσιο. Έτσι, αντιμετωπίζει με τον ίδιο τρόπο τόσο τους τακτικούς δημοσίου υπαλλήλους που υπηρετούν στο Δημόσιο με καθεστώς απασχόλησης δημοσίου δικαίου (μόνιμοι υπάλληλοι) όσο και τους απασχολούμενους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου είτε αορίστου, είτε ορισμένου χρόνου. Σε αυτό το πλαίσιο, είχε διαμορφωθεί και το αντίστοιχο νομοθετικό πλαίσιο. Ο Νόμος 3801/2009 (ΦΕΚ 163/Α/4.9.2009) «*Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης*», και συγκεκριμένα στα άρθρα 5 και 6, επιδίωξε την εξομοίωση των Υπαλλήλων με σχέση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου (ΙΔΑΧ) με τους μονίμους υπαλλήλους του Δημοσίου. Έτσι, στο άρθρο 5, όρισε ότι «*οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων και του π.δ 410/1988, εφαρμόζονται αναλογικά και στο προσωπικό ΙΔΑΧ του δημοσίου*» (και όχι μόνο στους υπαλλήλους με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου (διοικητικού), ήτοι τους μονίμους υπαλλήλους). Παρόμοια στο άρθρο 6 όρισε, ότι «*η επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων γίνεται ενιαία για το μόνιμο προσωπικό και το προσωπικό με σχέση εργασίας ΙΔΑΧ*». Οι διατάξεις αυτού του νόμου, βρίσκουν αναλογική εφαρμογή στο πλαίσιο

⁴⁷ Οι φορείς αυτοί είναι: Η Προεδρία της Δημοκρατίας ως προς το μόνιμο προσωπικό της, η Βουλή των Ελλήνων ως προς το προσωπικό της, σύμφωνα με τα όσα ορίζει ο Κανονισμός της, οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού και οι πάσης φύσεως επιχειρήσεις τους, οι συνταγματικώς κατοχυρωμένες ή μη ΑΔΑ, οι τράπεζες στις οποίες ο ορισμός Προέδρου ή διοικητικού συμβουλίου ή Διοικητή υπάγεται στις διατάξεις του άρθρου 49Α του ΚτΒ, καθώς και οι θυγατρικές τους ανώνυμες εταιρείες, τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ανήκουν στο Κράτος, ή επιχορηγούνται τακτικώς από κρατικούς πόρους κατά 50% τουλάχιστον του ετήσιου προϋπολογισμού τους κ.ά. (Μαυρομούστακου, 2016, pp. 52-53).

αρμοδιοτήτων του ΑΣΕΠ, το οποίο επ' ουδενί λόγω, δεν κάνει διάκριση για διαφορετική- άνιση αντιμετώπιση των δύο κατηγοριών προσωπικού. Μάλιστα, το ΑΣΕΠ, αναλαμβάνει απευθείας την έκδοση των προκηρύξεων όλων των φορέων που εμπίπτουν στο πεδίο δράσης του⁴⁸, ανεξαρτήτως των κατηγοριών προσωπικού που απασχολούν. Άλλωστε, από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του, το 1997, με το Νόμο 2527/1997 (ΦΕΚ 206/Α'/8.10.1997) «*Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν.2190/1994 και άλλες διατάξεις*», ανέθεσε στους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα τη διεξαγωγή των διαδικασιών επιλογής για το τακτικό, ειδικό επιστημονικό και εποχικό προσωπικό και στο ΑΣΕΠ τον έλεγχο των προκηρύξεων και των πινάκων επιλογής, χωρίς να διαφοροποιεί το καθεστώς για καθεμιά από αυτές τις κατηγορίες.

Η σχετικοποίηση των ορίων μεταξύ δημόσιου και ευρύτερου δημόσιου τομέα και η διεύρυνση των κατηγοριών προσωπικού δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου, που υπάγονται στον έλεγχο του ΑΣΕΠ, διαφαίνεται στην έκδοση δύο προεδρικών διαταγμάτων, του π.δ 164/2004 και του 180/2004 που αφορούν τις ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα⁴⁹. Τα δύο αυτά προεδρικά διατάγματα ορίζουν τη διαδικασία «μονιμοποίησης» στο δημόσιο, δηλαδή μετατροπής σε συμβάσεις αορίστου χρόνου των συμβάσεων των υπαλλήλων, που ενώ έχουν προσληφθεί με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, καλύπτουν θέσεις που αντιστοιχούν σε πάγιες και διαρκείς ανάγκες της κάθε επιμέρους υπηρεσίας. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής της συγκεκριμένης διαδικασίας διαπιστώνονται από τα οικεία υπηρεσιακά συμβούλια και ο έλεγχος γίνεται από το ΑΣΕΠ. Το τελευταίο μάλιστα «χαιρέτισε» τη διαδικασία αυτή θεωρώντας τη σημαντική διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του⁵⁰. Μετά την ψήφιση των ως άνω π.δ. ο νόμος 3320/2005 (ΦΕΚ 48/Α'/23.2.2005) όρισε τα σχετικά με την κατάταξη προσωπικού με συμβάσεις ΙΔΟΧ ή συμβάσεις έργου που απασχολείται στο Δημόσιο καλύπτοντας πάγιες και διαρκείς ανάγκες, σε υφιστάμενες κενές ή συνιστώμενες

⁴⁸Μαυρομούστακου, 2016, p. 53

⁴⁹Τα δύο αυτά προεδρικά διατάγματα αποτελούν προσπάθεια προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας στις επιταγές της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ σχετικά με τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τις διεπαγγελματικές οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων για την αποτροπή τυχόν κατάχρησης που μπορεί να προκληθεί από τη χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου. (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, pp. 537-538)

⁵⁰Μαυρομούστακου, 2016, pp. 31-32

οργανικές θέσεις με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. (άρθρο 1 παρ. 1 και 2).

Λοιπές κατηγορίες προσωπικού εντός του ευρύτερου δημόσιου τομέα, για τις οποίες επιλαμβάνεται το ΑΣΕΠ, είναι οι απασχολούμενοι με καθεστώς μερικής απασχόλησης στο Δημόσιο Τομέα. Οι ρυθμίσεις των σχετικών προσλήψεων γίνονται με το Ν.3250/2004 (ΦΕΚ 124/Α/7.7.2004), όπου ορίζεται ότι οι φορείς μερικής απασχόλησης είναι το Δημόσιο, οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και τα ΝΠΔΔ, ενώ οι συμβάσεις είναι ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για την κάλυψη αναγκών παροχής κοινωνικών υπηρεσιών στους πολίτες, χωρίς να ασκούν επιρροή στην οργανική σύνθεση των υπηρεσιών των φορέων (άρθρο 1). Το ΑΣΕΠ εγκρίνει τις ανακοινώσεις πρόσληψης αυτού του προσωπικού. (άρθρο 6).

Μετά την έναρξη της οικονομικής κρίσης και τη θέση της χώρας σε καθεστώς δημοσιονομικής προσαρμογής, οι κατηγορίες απασχολούμενων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα διευρύνθηκαν ακόμη περισσότερο. Ο νόμος 4024/2011 (ΦΕΚ 226/Α΄/27.10.2011), προσδιορίζει τις νέες κατηγορίες και αναθέτει στο ΑΣΕΠ τον έλεγχο των διαδικασιών τους. Συνοπτικά, μέσω των διαδικασιών που ανατίθενται στο ΑΣΕΠ, διαφαίνονται και οι σχετικές κατηγορίες. Έτσι, ανατίθεται στο ΑΣΕΠ ο έλεγχος των διαδικασιών επιλογής προσωπικού των προγραμμάτων κοινωφελούς χαρακτήρα ΕΣΠΑ 2007-2013 (άρθρο 36), και προσωπικού για την εκτέλεση έργων με αυτεπιστασία σε Δήμους, συνδέσμους και ΝΠΔΔ των δήμων (άρθρο 40 παρ.6). Με το νόμο 4152/2013 (ΦΕΚ 107/Α΄/9.5.2013), ανατίθεται στο ΑΣΕΠ η εποπτεία τήρησης των διαδικασιών επιλογής πρόσληψης ωφελουμένων ανέργων σε προγράμματα κοινωφελούς χαρακτήρα, που καταρτίζονται από τον ΟΑΕΔ (υποπαρ. ΙΔ1, παρ. ΙΔ, άρθρο πρώτο). Ο νόμος 4430/2016 (ΦΕΚ Α΄/205/31.10.2016), στο άρθρο 74, προέβλεψε την πρόσληψη προσωπικού με σχέση ΙΔΟΧ για την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων «*Δομές παροχής βασικών αγαθών, Κέντρα Κοινότητας, Δομές Αστέργων*» για την περίοδο 2014-2020, ενώ ο έλεγχος νομιμότητας δόθηκε στο ΑΣΕΠ.

Όπως διαπιστώνεται από τα παραπάνω, τα όρια του Δημοσίου τομέα είναι ιδιαίτερα διευρυμένα και συνακόλουθα και το προσωπικό που απασχολείται σε αυτό. Το ΑΣΕΠ, ως η μοναδική Αρχή, που λειτουργεί ως θεσμικός εγγυητής των προσλήψεων σε αυτό τον τομέα, κάνει προσπάθεια να ελέγχει όλες τις κατηγορίες προσλήψεων με τρόπο

ενιαίο και αποτελεσματικό. Στόχος του είναι η εφαρμογή ενιαίων και αντικειμενικών-αξιοκρατικών κριτηρίων στα πλαίσια τήρησης των επιταγών της αξιοκρατίας στην οποία θα υπάγονται στο σύνολό τους.

5.3 Οι βασικές διακρίσεις των δημοσίων υπαλλήλων

Το Σύνταγμα, μετά και την τελευταία αναθεώρησή του το 2001, σε ένα ιδιαίτερα μακροσκελές άρθρο (103), αναφέρει αναλυτικά σχεδόν λεπτομερειακά τις διαφορετικές κατηγορίες των δημοσίων υπαλλήλων, σε μία προσπάθεια να περιοριστούν τα περιθώρια ευνοιοκρατικής στελέχωσης και επιλογής προσωπικού και τα αδιαφανή κριτήρια των παρελθόντων ετών, με τη ρητή αναφορά στις μεθόδους στελέχωσης της διοίκησης *«είτε με διαγωνισμό, είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει»*⁵¹. Ελλείπει βέβαια η ρητή αναφορά στο ΑΣΕΠ ως την μοναδική ανεξάρτητη αρχή, που επιλαμβάνεται του τομέα των προσλήψεων. Οι κατηγορίες των υπαλλήλων είναι συνοπτικά:

Α) Τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι για τους οποίους ισχύει το σύστημα της σταδιοδρομίας, ως γενικός κανόνας και η αρχή της μονιμότητας, διεπόμενοι από κανόνες του διοικητικού δικαίου, με διάφορες εξαιρέσεις ως προς το βαθμό της υπαγωγής τους (πλήρους, μερικής ή καθόλου στον Υπαλληλικό Κώδικα).

Β) Υπάλληλοι που έχουν προσληφθεί σε οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού, τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου.

Γ) Υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων είτε για την κάλυψη πρόσκαιρων, είτε απρόβλεπτων είτε επείγουσών αναγκών.

Δ) Μετακλητοί υπάλληλοι σε συγκεκριμένες οργανικές θέσεις, διεπόμενοι από το διοικητικό δίκαιο.

Ε) Μετακλητοί υπάλληλοι σε συγκεκριμένες οργανικές θέσεις με σύμβαση Ιδιωτικού δικαίου, διεπόμενοι εν μέρει από ειδικούς κανόνες διοικητικού δικαίου.

ΣΤ) Υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου ή απασχολούμενοι με συμβάσεις έργου (διεπόμενοι μόνο από το ιδιωτικό δίκαιο) όχι σε οργανικές θέσεις αλλά για την κάλυψη απρόβλεπτων, επείγουσών είτε παροδικών

⁵¹Άρθρο 103παρ7 εδ.1 Σ.1975/86/01/08

αναγκών (δεύτερο εδάφιο της παρ. του άρθρου 103 και πρώτο εδάφιο της παρ. 8 του ίδιου άρθρου και αναλυτικά τα άρθρα 20 και 21 του Ν.2190/1994 (Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης)⁵².

5.4 Παρατηρήσεις

Συμπερασματικά, όπως προκύπτει εκ των ανωτέρω, τα περιθώρια παρεκκλίσεων από τις συγκεκριμένες κατηγορίες υπαλλήλων και του καθεστώτος που ισχύει για αυτούς είναι εξαιρετικά περιορισμένα. Αφενός η αναλυτικότερη περιγραφή του αναθεωρητικού νομοθέτη και η σχολαστική χρήση των όρων που χρησιμοποιεί και αφετέρου η πρόβλεψη ρύθμισης των θεμάτων του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και ελέγχου των προσλήψεων σε Ανεξάρτητη Αρχή (το ΑΣΕΠ), έχουν ως στόχο την εξάλειψη κάθε πιθανότητας ευνοιοκρατικής πρόσληψης στο Δημόσιο. Έτσι, προσδιορίζονται αυστηρά τα όρια δράσης της πολιτικής εξουσίας, που άλλοτε είχε κυρίαρχο ρόλο στη στελέχωση της διοίκησης (spoils system) και κατοχυρώνεται ένα σημαντικό θεσμικό αντίβαρο, η Ανεξάρτητη Αρχή (ΑΣΕΠ) στην παντοδυναμία της πολιτικής-εκτελεστικής εξουσίας⁵³. Οι δημόσιοι υπάλληλοι επιλεγόμενοι με αυστηρές διαδικασίες αξιολόγησης, με κριτήριο την προσωπική και επαγγελματική τους αξία και επικουρούμενοι από την αρχή της μονιμότητας, εξασφαλίζουν συνέχεια και σταθερότητα στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης. Άλλωστε είναι κοινός τόπος ότι η χώρα επιβάλλεται να αποκτήσει δημόσια διοίκηση, ορθολογική, αποτελεσματική, ευέλικτη, στελεχωμένη με το αναγκαίο προσωπικό το οποίο πρέπει να προσλαμβάνεται, να προάγεται και να μετακινείται επί τη βάση των αρχών της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας, προς εξυπηρέτηση των αναγκών της υπηρεσίας και εν τέλει του κοινωνικού συνόλου⁵⁴.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. Οι προσλήψεις στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα

⁵²Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 2007, pp. 46-48

⁵³Τασόπουλος, 2007, pp. 72-73

⁵⁴Αργυριάδης, 1998, p. 31 επ.

6.1 Εισαγωγή

Η επιλογή του προσωπικού που στελεχώνει τις δημόσιες υπηρεσίες αποτελεί πολλαπλώς σημαντική διαδικασία. Η ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού επηρεάζει αφενός την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει η δημόσια διοίκηση, αφετέρου την αξιοπιστία των αποφάσεών της και την αποδοχή τους από τους πολίτες. Η πρόσληψη προσωπικού με αδιαφανή ή με μη αξιοκρατικά κριτήρια έχει, περαιτέρω, συνέπειες και στον τρόπο με τον οποίο οι ίδιοι οι υπάλληλοι της διοίκησης αντιλαμβάνονται και επιτελούν τα καθήκοντά τους. Οι διαδικασίες επιλογής του προσωπικού στο δημόσιο συνιστούν, συνεπώς, κρίσιμη παράμετρο του όλου μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος της δημόσιας διοίκησης.

6.2 Ισότητα και αξιοκρατία. Το Συνταγματικό πλαίσιο επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα

Οι αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας ρυθμίζουν την επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου, δεσμεύοντας τον νομοθέτη και την διοίκηση τόσο στο στάδιο των προσλήψεων, όσο και σε αυτό της πλήρωσης των θέσεων ευθύνης. Η πρόσβαση στα δημόσια αξιώματα είναι μια υπόθεση συνταγματικού ενδιαφέροντος. Παρ' ότι όμως ευθυγραμμίζεται η σχέση αυτής της υπόθεσης με την αρχή του κράτους δικαίου, συχνά αμελείται το γεγονός ότι η διαδικασία στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών συνδέεται με την δημοκρατική αρχή. Στη συζήτηση για το ζήτημα κυριαρχεί ο λόγος για τα δικαιώματα των ενδιαφερομένων, δευτερευόντως για την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών⁵⁵, ενώ απουσιάζει ο προβληματισμός για την αλληλεπίδραση των κανόνων και πρακτικών που πλαισιώνουν τις διαδικασίες πρόσληψης και εξέλιξης στο δημόσιο με τα δημοκρατικά χαρακτηριστικά του πολιτεύματος. Το Σύνταγμα, πάντως, εγκαθιστά μια

⁵⁵ Τούτο αποτυπώνεται και στην νομοπαραγωγική διαδικασία, όπου η αξιοκρατία συνδέεται με την αποτελεσματικότητα, την διαφάνεια και την αντικειμενικότητα, σε επίπεδο κοινοβουλευτικής συζήτησης, στις αιτιολογικές εκθέσεις, ακόμη και στον τίτλο των νόμων, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον ν. 4369/2016. Σε αυτό το πλαίσιο, γίνεται λόγος για αποπολιτικοποίηση του δημοσίου και ευνοείται η αντίληψη περί ουδέτερου κράτους. Η ανάγκη να διορθωθούν οι στρεβλώσεις του πολιτικού συστήματος και να εξαλειφθούν οι σχέσεις πατρωνίας που ταλανίζουν δημόσιους υπαλλήλους και πολίτες, αντιμετωπίζεται με την αναβίωση παρωχημένων απόψεων, που εκσυγχρονίζονται, αλλά και συνδέονται με τις προτάσεις για την τεχνοδημοκρατία, που επιδιώκουν να υποκαταστήσουν τις πολιτικές σχέσεις με ένα πρόγραμμα παραγωγής κυβερνητικών αποφάσεων από τους ειδικούς.

τέτοια σχέση, που η πρόσφατη νομολογία⁵⁶ επιβάλλει να διερευνηθεί συστηματικά, στις παρούσες συνθήκες εξέλιξης της δημόσιας διοίκησης.

Βέβαια, η παραπάνω συνταγματική ρύθμιση δεν κατόρθωσε από μόνη της να επιβάλλει την θέσπιση και εφαρμογή διαδικασιών που θα εξασφάλιζαν την δικαιοκρατική και δημοκρατική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης. Η πρόσβαση στα δημόσια αξιώματα και ειδικότερα η κατάληψη μιας θέσης σύμφωνα με τις αρχές που προβλέπει ο καταστατικός χάρτης εδώ και περίπου δυο αιώνες, εξαρτήθηκε από την ομαλή λειτουργία των δημοκρατικών κοινοβουλευτικών θεσμών. Παρότι το περιεχόμενο του Συντάγματος παρέμενε αναλλοίωτο από την ίδρυση του κράτους, οι πρακτικές πρόσληψης και εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων, οδηγούσαν στην καθυποταγή τους στην πολιτική εξουσία, συχνά στην απώλεια της αξιοπρέπειας τους⁵⁷.

Αξίζει, όμως, να επισημανθούν δυο σημεία, που έχουν σημασία για τον σύγχρονο προβληματισμό. Καταρχάς, η μονιμότητα δεν εντάχθηκε στο Σύνταγμα με μια λογική που, διακινδυνεύοντας τον αναχρονισμό, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί δικαιοκρατική, αλλά ως *εγγύηση της νομιμότητας και της ομαλής λειτουργίας της υπηρεσίας, που συνδέονται τόσο με το κράτος δικαίου, όσο και με τον σεβασμό της δημοκρατικής αρχής*⁵⁸. Επιπλέον, παράλληλα με την μονιμότητα των υπαλλήλων που καταλαμβάνουν τις οργανικές θέσεις στην δημόσια διοίκηση και αποτελούν την ραχοκοκαλιά του Κράτους, προβλέφθηκε στο Σύνταγμα του 1911, κατ' αναλογία με όσα ίσχυαν σε συγγενείς έννομες τάξεις, ο θεσμός των μετακλητών υπαλλήλων. Έτσι, ο συντακτικός νομοθέτης αναγνώρισε, ότι για να επιτελέσει το κράτος την αποστολή του, για να διαμορφωθούν και να υλοποιηθούν *οι πολιτικές που θα εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ενόψει της εντολής που έλαβε η κυβέρνηση από το Κοινοβούλιο και τον λαό, μικρός αριθμός υπαλλήλων πρέπει να επιλέγεται από τους Υπουργούς, προκειμένου να*

⁵⁶Πρόκειται για τις αποφάσεις που αφορούν την συμμετοχή του συλλόγου διδασκόντων στην επιλογή των Διευθυντών των σχολικών μονάδων, με τις οποίες κρίθηκε ότι η έκφραση γνώμης για τους υποψήφιους από τους συναδέλφους τους με μυστική ψηφοφορία αντιβαίνει στην αρχή της αξιοκρατίας.

⁵⁷ Π. Μοίρα – Μυλωνοπούλου, *Οι δημόσιοι υπάλληλοι*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδ. Α. Σάκκουλα, 1998, σ.60 επ.

⁵⁸Δεν είναι τυχαίο, ότι ο Ελ. Βενιζέλος, υποστήριζε πως η μονιμότητα θεσπίστηκε πρωτίστως υπέρ του λαού, βλ. Ι. Μαθιουδάκη, *Η συνταγματική μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων υπό αναθεώρηση, Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Ι. Κουκιάδη*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα 2014, σ. 125 επ., Γ.Συμεωνίδη, *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων*, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2014, σ. 10 επ.

εξασφαλίζεται η αναγκαία επικοινωνία ανάμεσα στην υπαλληλική δομή καθεμιάς υπηρεσίας και στην πολιτική της ηγεσία.

Σχετικά με την επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού της, σε επίπεδο συνταγματικής ρύθμισης, παρατηρούνται συνέχειες, βελτιώσεις και τομές. Καταρχάς, στο Σύνταγμα του 1975, οι αρχές της ίσης πρόσβασης και της αξιοκρατίας προστατεύονται, όπως και στα προγενέστερα Συντάγματα, από το άρθρο 4 παρ. 4. Παράλληλα, οι αρχές αυτές ενισχύθηκαν με την τυποποίηση του δικαιώματος ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρο 5 αρ. 1 Συντ.), που αναδείχθηκε σε σημαντικό εργαλείο της νομολογίας σχετικά με τις προσλήψεις και την εξέλιξη των δημόσιων υπαλλήλων, δεδομένου ότι ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος αποτελεί η ευχέρεια καθενός να σχεδιάζει την σταδιοδρομία του και να την αναπτύσσει στην πράξη, σύμφωνα με τις γνώσεις και τις προσωπικές του ικανότητες⁵⁹. Βελτιωτική παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη του 2001 μπορεί να θεωρηθεί η προσθήκη στο άρθρο 103 Συντ. της παραγράφου 7, που ορίζει ότι η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα γίνεται κατά βάση με διαγωνισμό ή με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια.

Ακόμη, στον παραπάνω τομέα, η πρόσφατη συνταγματική ιστορία χαρακτηρίζεται από δύο τομές. Η πρώτη πραγματοποιήθηκε ήδη το 1975 και συνίσταται στην συνταγματική θεμελίωση της δυνατότητας του νομοθέτη να λαμβάνει θετικά μέτρα για την άρση των υφιστάμενων κοινωνικών ανισοτήτων⁶⁰. Η δεύτερη επήλθε με την αναθεώρηση του 2001 και αφορά την υπαγωγή των προσλήψεων στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, δυνάμει του άρθρου 103 παρ. 7, που συνταγματοποίησε τον ρόλο και τις βασικές αρμοδιότητες του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Είναι μια προσπάθεια που στόχευε, με την αυξημένη τυπική δύναμη του Συντάγματος και με την αυστηρότητα των διαδικασιών να ενισχύσει τις εγγυήσεις τήρησης «των

⁵⁹Πόσο μάλλον που το δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας χρησιμεύει ενίοτε και ως θεμέλιο της αρχής της αξιοκρατίας, ενδεικτικά ΣτΕ 711/2017.

⁶⁰Ενταγμένο στις μεταβατικές διατάξεις του Συντάγματος, το άρθρο 116 παρ. 2 περιλάμβανε την ακόλουθη ρύθμιση: «2. Δεν αποτελεί διάκριση λόγω φύλου η λήψη θετικών μέτρων για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών. Αποκλίσεις από τους ορισμούς της παραγράφου 2 του άρθρου 4 επιτρέπονται μόνο για σοβαρούς λόγους, στις περιπτώσεις που ορίζει ειδικά ο νόμος.» Ήδη, το δεύτερο εδ. της 2ης παραγράφου έχει αντικατασταθεί με την αναθεώρηση του 2001 ως εξής: «Το Κράτος μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, ιδίως σε βάρος των γυναικών.». Για την εκτενή διαπραγμάτευση των προβλημάτων που γεννά η συνταγματική ρύθμιση, με συγκριτική μάλιστα οπτική, βλ. Γ. Γεραπετρίτης, *Ισότητα και θετικά μέτρα*, Αθήνα, Σάκκουλας, 2007.

συνταγματικών αρχών της ισότητας και της αξιοκρατίας και ειδικότερα της ελεύθερης πρόσβασης και σταδιοδρομίας κάθε έλληνα πολίτη στις δημόσιες θέσεις κατά τον λόγο της προσωπικής του αξίας και ικανότητας»⁶¹.

Επομένως, στην σημερινή Δημοκρατία, το συνταγματικό πλαίσιο δείχνει επαρκές για να εξασφαλίζονται ο σεβασμός της αρχής της ισότητας και η αξιοκρατία, που η εμπέδωσή τους ευνοήθηκε σημαντικά και από την ομαλή λειτουργία των κοινοβουλευτικών θεσμών. Ωστόσο, **στην πράξη οι διαδικασίες στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών δεν ήταν εναρμονισμένες πάντα με τα δικαιокρατικά προτάγματα, ούτε συνδέθηκαν επαρκώς με την δημοκρατική αρχή.** Δεν πρόκειται για έλλειμμα του Συντάγματος, αλλά για δυσλειτουργία του κομματικού και πολιτικού συστήματος, η οποία σε κάποιες περιπτώσεις εκδηλώθηκε και με νομοθετικές παρεμβάσεις. Αρκεί η αναφορά στον ν. 1943/ 1991, με βάση τον οποίο μονιμοποιήθηκαν, κατέλαβαν δηλαδή οργανικές θέσεις στο δημόσιο οι συνεργάτες των βουλευτών και των κομμάτων, για να φανούν οι στρεβλώσεις.

Όπως, λοιπόν, συχνά συμβαίνει στην 45χρονη πια πορεία του πολιτεύματος, η αντιμετώπιση των ελλειμμάτων του πολιτικού συστήματος ανατέθηκε στο Σύνταγμα και τούτο δικαιολογεί την πρόσδοση συνταγματικού θεμελίου στην λειτουργία του ΑΣΕΠ⁶², που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μια πρόδρομη εκδήλωση της προσπάθειας αποκομματικοποίησης του κράτους. Η ίδρυση της ανεξάρτητης αρχής ενίσχυσε τις διαδικαστικές εγγυήσεις που πλαισιώνουν το σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο, ταυτόχρονα, όμως, μοιάζει να στηρίζει την επικράτηση μιας συγκεκριμένης αντίληψης για την ισότητα, αυτής που εξαντλεί το περιεχόμενο της αρχής στην ισότητα των ευκαιριών⁶³.

Εξάλλου, η ίδρυση και η «συνταγματοποίηση» του ΑΣΕΠ, προβλέφθηκαν όχι επειδή το Συμβούλιο διαθέτει θεσμική αξία καθ' εαυτό, αλλά ως εγγύηση τήρησης των

⁶¹ Έτσι ΣτΕ 3672/2014, 3237/2015.

⁶² Όπως επισημαίνει η Κ. Σπανού, «Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων: παλιές προκλήσεις και νέες απαντήσεις», σε Χ. Χρυσανθάκη κ.α., *Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Α.Σάκκουλα, 2011, σ. 51 επ., η άρνηση των κομμάτων να υποστηρίξουν σταθερά την Ανεξάρτητη Αρχή που ιδρύθηκε το 1994 διέγνευσε την ελπίδα εξορθολογισμού του συστήματος προσλήψεων και διατηρούσε σε επικαιρότητα τα μεταρρυθμιστικά αιτήματα.

⁶³ Για την ισότητα των ευκαιριών, βλ. Σ. Κοφίνη, *Ισότητα και απαγόρευση διακρίσεων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλα, 2016. Την πολιτειολογική σημασία της σύγχρονης μετεξέλιξης της αρχής της ισότητας δείχνει με σιβαρότητα ο Ρ. Rosanvallon, *Η κοινωνία των ίσων*, Αθήνα, Πόλις, 2014, ιδίως σ. 268 επ.

συνταγματικών αρχών της ελεύθερης πρόσβασης και σταδιοδρομίας κάθε έλληνα πολίτη στις δημόσιες θέσεις και της αξιοκρατίας. Είναι σημαντικό επομένως να διερευνηθεί, πως αυτές ερμηνεύονται και νοηματοδοτούνται, δεσμεύοντας τον νομοθέτη και την ανεξάρτητη αρχή στο έργο τους.

Τέλος, η αρχή της ίσης πρόσβασης και το πρόταγμα της αξιοκρατίας, βρίσκονται αντιμέτωπα με τις αντιφάσεις που γεννά το αίτημα ανανέωσης του συστήματος προσλήψεων και η ανάγκη υπέρβασης των μεθόδων που στηρίζουν την επιλογή των στελεχών της διοίκησης κατά κύριο λόγο στα τυπικά προσόντα. Είναι πιο γενικότερα αποδεκτό, ότι οι τίτλοι σπουδών ή οι αποδόσεις σε μια γραπτή διαγωνιστική διαδικασία δεν πιστοποιούν, ότι στο πρόσωπο του υποψηφίου συντρέχουν και εκείνες οι κοινωνικές ικανότητες που είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση των μελλοντικών του καθηκόντων. Πρόσφατη προσπάθεια αναμόρφωσης του συστήματος των προσλήψεων⁶⁴ και υιοθέτηση μεθόδων που θα αποτιμούν συνολικά τις γνώσεις, την προσωπικότητα, τις προοπτικές εξέλιξης των ενδιαφερομένων, έγινε με τον Ν. 4765/2021 που θα εξετάσουμε παρακάτω.

Όλα τα παραπάνω διαμορφώνουν ένα μάλλον ασφαλές πλαίσιο για την συμμετοχή με τυπικά ίσους όρους στις διαδικασίες πρόσληψης και εξέλιξης των υπαλλήλων, ενώ επιτρέπουν την αποτίμηση της αξίας των υποψηφίων με ένα απρόσωπο και εκ πρώτης όψεως αντικειμενικό τρόπο. Ωστόσο, το σύστημα δεν φαίνεται να λαμβάνει υπόψη ότι *τα κριτήρια που το ίδιο υιοθετεί καθορίζουν την αξία καθενός ενδιαφερόμενου, συνακόλουθα και την δυνατότητα ισότιμης συμμετοχής του στην διαδικασία.*

6.3 Το καθεστώς των προσλήψεων. Οι εξαιρέσεις του ν.2190/1994 (άρθρο 14 παρ.2)

Η αναγωγή των ζητημάτων επιλογής και πρόσληψης προσωπικού σε συνταγματικού επιπέδου ρυθμίσεις μπορεί να ερμηνευθεί ως ομολογία της αδυναμίας του κοινού νομοθέτη να επιβάλει αποτελεσματικά την τήρηση προδιαγραφών αξιοκρατικής και αντικειμενικής επιλογής. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001, διαπιστώνοντας ότι η

⁶⁴ Το σύστημα εξέλιξης έχει αποτελέσει αντικείμενο περισσότερων μεταρρυθμίσεων στην παραπάνω κατεύθυνση με πιο ριζοσπαστική αυτή του ν. 4369/2016

Ελληνική δημόσια διοίκηση έχει υποστεί σημαντικά πλήγματα από τις πελατειακές πρακτικές, περιορίζει αισθητά την εξουσία του απλού νομοθέτη στο πεδίο των προσλήψεων. Θεώρησε αναγκαία τη διασφάλιση των αρχών της αντικειμενικότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας από το ίδιο το Σύνταγμα. Στο άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος ορίζεται ότι:

«Η πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, [...] γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει». «Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής».

Σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, ο κανόνας στην επιλογή προσωπικού, για το δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός οριοθετείται κάθε φορά⁶⁵, είναι διαδικασίες υπό τον έλεγχο ειδικής Ανεξάρτητης Αρχής, δηλαδή του ΑΣΕΠ. Για δε τις διαδικασίες που εξαιρούνται από τον γενικό κανόνα, **διατυπώνεται η αρχή ότι περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας** και αφορούν την πλήρωση συγκεκριμένου τύπου θέσεων.

Μολονότι συχνά διατυπώνεται η άποψη, ότι η εν γένει διαχείριση των διαδικασιών πρόσληψης στο δημόσιο πρέπει να περιέλθει εξ ολοκλήρου στο ΑΣΕΠ, τούτο δεν είναι τεχνικά εφικτό. Η πλήρης συγκέντρωση του ελέγχου των διαδικασιών παράγει δευτερογενώς άλλου είδους δυσκαμψίες, που παρεμποδίζουν την ομαλή λειτουργία της διοίκησης, διότι καθιστούν εξαιρετικά χρονοβόρες και δαπανηρές τις σχετικές διαδικασίες. Ως προς αυτό, η αναγκαία ευελιξία του συστήματος προβλέφθηκε ήδη από τον Ν. 2190/1994 δίνοντας δυνατότητα εξαιρέσεων από τις διαδικασίες υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ. Πράγματι, από το 1994, έτος ίδρυσης του ΑΣΕΠ, έως το 2001 θεσπίστηκε

⁶⁵Στην παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 2190/1994, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν. 2527/1997, ορίζεται ότι στο σύστημα του Ν. 2190/1994 υπάγονται οι φορείς του δημοσίου τομέα όπως αυτός ορίζεται κάθε φορά στις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982, όπως τροποποιήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 51 του Ν. 1892/1990. Το ΣτΕ έχει εκδόσει σχετικές αποφάσεις αναφορικά με το ποιοι φορείς υπάγονται στον δημόσιο τομέα (βλ. ΣτΕ 1522/2003, 681/2004, 682-3/2004 κ.λπ.).

πλήθος εξαιρέσεων, οι οποίες διατηρήθηκαν και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση⁶⁶. Οι εξαιρέσεις αυτές καταγράφονται στην παρ. 2 του άρθρου 14 του Ν. 2190/1994, όπως αυτός συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε έως το 2001⁶⁷.

Οι εξαιρέσεις περιλαμβάνουν:

- Α. Το προσωπικό των φορέων που αναφέρονται στην παρ. 2 του άρθρου 14 του Ν. 190/1994⁶⁸,

⁶⁶«Προβλεπόμενες ή διατηρούμενες στον νόμο 2190/1994, όπως αυτός ισχύει, εξαιρέσεις από την αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ εξακολουθούν να ισχύουν» (παρ. 6 άρθρου 118 Συντάγματος).

⁶⁷Βλ. Ε. Βενιζέλος Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, 2002 σ. 370-372 "Κατά τη διάταξη λοιπόν αυτή: «Προβλεπόμενες ή διατηρούμενες στο νόμο 2190/1994, όπως αυτός ισχύει, εξαιρέσεις από την αρμοδιότητα του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού εξακολουθούν να ισχύουν». Ενσωματώνονται επομένως στη ρύθμιση στις παραγράφους 7 του άρθρου 103 όχι μόνον οι εξαιρέσεις του εδαφίου β' της ίδιας παραγράφου, αλλά και όλες οι εξαιρέσεις από την υπαγωγή στην αρμοδιότητα του ΑΣΕΠ, και άρα από τις σχετικές διαδικασίες, που προβλέπονται, δηλαδή εισάγονται, με το νόμο 2190/1994 ή διατηρούνται σε ισχύ (με αναφορά στη σχετική περίπτωση ή στον σχετικό νόμο) από αυτόν – και μάλιστα από το νόμο 2190/1994, όπως αυτός ισχύει. Θεσπίζεται συνεπώς μια γενική εξαίρεση με το εδάφιο β' της παραγράφου 7 του άρθρου 103 και διατηρείται ένας κατάλογος ειδικών εξαιρέσεων με την παράγραφο 6 του άρθρου 118".

⁶⁸ Παρ. 2 άρθρου 14 Ν. 2190/1994:

- Το προσωπικό της Προεδρίας της Δημοκρατίας
- Το προσωπικό της Βουλής των Ελλήνων
- Οι δικαστικοί λειτουργοί
- Το κύριο προσωπικό του ΝΣΚ
- Οι ιατροδικαστές
- Το εκπαιδευτικό ή διδακτικό προσωπικό των ΑΕΙ, των ΤΕΙ και των με οποιαδήποτε ονομασία σχολών ή σχολείων ή υπηρεσιών του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού (παρ. 4 άρθρου 1 Ν. 2527/1997)
- Το εκπαιδευτικό προσωπικό του ΟΑΕΔ (άρθρο 16 Ν. 2643/1998)
- Το ερευνητικό προσωπικό των ερευνητικών ή και τεχνολογικών κέντρων, ιδρυμάτων και ιδρυμάτων
- Οι στρατιωτικοί
- Το μη πολιτικό προσωπικό του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης
- Το μη πολιτικό προσωπικό του ΥΕΝ
- Το προσωπικό της ΕΥΠ
- Οι υπάλληλοι του διπλωματικού κλάδου, του κλάδου των εμπειρογνομόνων, της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- Το προσωπικό του κλάδου τεχνικών επικοινωνιών του Υπουργείου Εξωτερικών καθώς και το επιτοπίως προσλαμβανόμενο προσωπικό του κλάδου της εξωτερικής υπηρεσίας του ιδίου Υπουργείου
- Το ιατρικό προσωπικό που απαρτίζει το ΕΣΥ
- Το προσωπικό των νομικών προσώπων της Ορθοδόξου Εκκλησίας και των λοιπών Εκκλησιών, δογμάτων και των κατά το άρθρο 13 του Συντάγματος γνωστών θρησκειών
- Οι λογοτέχνες, καλλιτέχνες και δημοσιογράφοι για απασχολήσεις προσιδιάζουσες σ' αυτή τους την ιδιότητα
- Το επιστημονικό προσωπικό καθώς και οι τεχνίτες υψηλής εξειδίκευσης για έργα έρευνας, αναστήλωσης, αποκατάστασης, συντήρησης και διαμόρφωσης μνημείων και έργων τέχνης (παρ. 2 άρθρου 1 Ν. 2247/1994)
- Το προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για πρόσκαιρες ανάγκες εκθέσεων της Διεθνούς Έκθεσης Θεσσαλονίκης (παρ. 2 άρθρου 1 Ν. 2247/1994)
- Το εποχικό προσωπικό των ΕΛΤΑ, που προσλαμβάνεται κατά την περίοδο των εορτών Χριστουγέννων και Πάσχα εφόσον η διάρκεια της απασχόλησής τους δεν υπερβαίνει τον ένα μήνα για καθενά από τις ανωτέρω αναφερόμενες περιόδους (παρ. 3 άρθρου 14 Ν. 2266/1994)

-Β. Το προσωπικό των φορέων που δεν αναφέρονται στις εξαιρέσεις της παραγράφου 2 του προαναφερόμενου άρθρου, αλλά έχουν ειδικό καθεστώς⁶⁹ ,

-Γ. Το προσωπικό που συνάπτει σύμβαση έργου με το δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα

-Δ. Το προσωπικό που εξαιρεί το Σύνταγμα⁷⁰.

- Οι κυβερνήτες, συγκυβερνήτες και ιπτάμενοι μηχανικοί του θαλάμου διακυβέρνησης αεροσκαφών, οποιασδήποτε υπηρεσίας ή νομικού προσώπου της παρ.1 του παρόντος άρθρου καθώς και οι πλοηγοί, κυβερνήτες σκαφών και ναυτικοί της πλοηγικής υπηρεσίας του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας και κάθε άλλης πλοηγικής υπηρεσίας (παρ. 5 άρθρου 1 Ν. 2527/1997)

- Οι διαιτητές – μεσολαβητές του Οργανισμού Μεσολάβησης και Διαιτησίας (παρ. 5 άρθρου 1 Ν. 2527/1997)

- Οι μετακλητοί υπάλληλοι, ειδικοί σύμβουλοι και ειδικοί συνεργάτες

- Οι απευθείας διοριζόμενοι σε διευθυντικούς βαθμούς ή καθήκοντα

- Οι παρέχοντες υπηρεσίες με έμμισθη εντολή και όσοι δεν αποκτούν ιδιότητα υπαλλήλου ή σχέση εξαρτημένης εργασίας

- Το προσωπικό του Εθνικού Κέντρου Πιστοποίησης Δομών Συνεχιζόμενης Κατάρτισης (παρ. 1 άρθρου 25 Ν. 2434/1996)

- Το προσωπικό του Ινστιτούτου Επαγγελματικής Κατάρτισης και Απασχόλησης Αττικής (ΠΠΕΚΑ) (παρ. 1 άρθρου 25 Ν. 2434/1996)

- Το προσωπικό του ΟΚΑΝΑ

- Το προσωπικό του Κέντρου Ελέγχου Ειδικών Λοιμώξεων (ΚΕΕΛ) (παρ. 4 άρθρου 17 Ν. 2335/1995)

- Το προσωπικό που απασχολείται στο Ψυχιατρικό Νοσοκομείο Αττικής (παρ. 4 άρθρου 17 Ν. 2335/1995)

- Το προσωπικό που απασχολείται στο Ψυχιατρικό Νοσοκομείο Θεσσαλονίκης (παρ. 4 άρθρου 17 Ν. 2335/1995) - Το πάσης φύσεως προσωπικό των ΤΟΕΒ (παρ. 7 άρθρου 1 Ν. 2527/1997)

- Οι εκτιμητές – εμπειρογνώμονες ενεχυροδανειστηρίου του Ταχυδρομικού Ταμειυτηρίου

- Οι εισαγόμενοι προς φοίτηση στην ΕΣΔΔ (παρ. 7 άρθρου 1 Ν. 2527/1997)

- Τα προσωπικά που προσλαμβάνεται από δημόσιες επιχειρήσεις ή τράπεζες και θυγατρικές τους εταιρείες για απασχόληση στις χώρες όπου έχουν επενδύσει ή επενδύουν, εφόσον η διάρκεια της σύμβασής του δεν υπερβαίνει τα 5 έτη (παρ. 7 άρθρου - Το προσωπικό του κλάδου ελεγκτών της Γραμματείας της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (παρ. 1 άρθρου 11 Ν. 2623/1998)

- Το προσωπικό που προσλαμβάνεται για την αντιμετώπιση κατεπειγουσών ή εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών, με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου της οποίας η διάρκεια δεν υπερβαίνει τους 2 μήνες μέσα σε συνολικό διάστημα 12 μηνών. Βέβαια, στην περίπτωση αυτή, ο φορέας που διενεργεί την πρόσληψη αποστέλλει τον πίνακα των προσληπτέων κάθε φορά στο ΑΣΕΠ, το οποίο διενεργεί έλεγχο για τη συνδρομή των όρων πρόσληψης (παρ. 4 άρθρου 20 Ν. 2738/1999)

- Το προσωπικό που προσλαμβάνεται σε εκτέλεση ειδικού προγράμματος απασχόλησης που προκηρύσσεται και επιδοτείται από τον ΟΑΕΔ (παρ. 4 άρθρου 20 Ν. 2738/1999)

- Το προσωπικό των ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (άρθρου 11 Ν. 2716/1999), τα οποία δραστηριοποιούνται στο χώρο της ψυχικής υγείας (άρθρο 27 Ν. 3204/2003).

⁶⁹ Στα ειδικά καθεστώτα προσλήψεων περιλαμβάνονται:

- Σύζυγοι ή τέκνα Ελλήνων πολιτών, οι φονεύθηκαν ή καταστάντες ανίκανοι για εργασία συνεπεία τρομοκρατικής πράξης (άρθρο 20 Ν. 2738/1999)

- Προσλήψεις πολιτών που διακρίνονται για εξαιρετες πράξεις (άρθρο 4 Ν. 2840/2000)

⁷⁰ Στη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 103 του Συντάγματος προβλέπονται ορισμένες επίσης, εξαιρέσεις:

- οι ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας

- οι διοριζόμενοι με βαθμό πρεσβευτικό

- οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας

- οι υπάλληλοι των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών

Παρά τη διατύπωση του γενικού κανόνα υπέρ της αρμοδιότητας του ΑΣΕΠ, οι εκτός ΑΣΕΠ προσλήψεις κατέληξαν να αποτελούν τμήμα των περιπτώσεων πρόσληψης εξ ίσου σημαντικό με εκείνο που υπάγεται στον έλεγχό του. Οι περιπτώσεις αυτές διέπονται μάλιστα από ένα συγκεχυμένο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο χαρακτηρίζεται από αλλεπάλληλες τροποποιήσεις και προσθήκες, χωρίς να υφίσταται ενιαίος φορέας εποπτείας και ελέγχου της τήρησης των εγγυήσεων διαφάνειας και αξιοκρατίας.

Όμως, ακόμη και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση, συνεχίστηκε η θέσπιση εξαιρέσεων από τις διαδικασίες του ΑΣΕΠ. Από τη συνταγματική διάταξη προκύπτει, ότι μετά την ανάθεση της διαχείρισης των διαδικασιών επιλογής προσωπικού σε ανεξάρτητη αρχή και τη ρητή διατήρηση σε ισχύ των ήδη προβλεπομένων εξαιρέσεων, **δεν είναι νοητή η συνέχιση της εισαγωγής εξαιρέσεων**, σε βαθμό τέτοιο που να υπονομεύει τον κεντρικό ρόλο που αποδίδεται στο ΑΣΕΠ. Η θέσπιση εξαιρέσεων μετά τη συνταγματική αναθεώρηση θέτει ένα ευρύτερο ζήτημα συνταγματικότητας⁷¹.

Παραδείγματα υπηρεσιών, που εξαιρέθηκαν από το καθεστώς του Ν. 2190/1994 μετά τη συνταγματική αναθεώρηση και απασχόλησαν τον Συνήγορο του Πολίτη, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι οι εξαιρέσεις αυτές αποτελούν ένα «μεγάλο παράθυρο» στο σύστημα του Ν. 2190/1994, δοθέντος ότι η εξαίρεση δεν δικαιολογείται από το αντικείμενο της θέσης και η θεσπιζόμενη διαδικασία επιλογής δεν παρέχει υψηλά εχέγγυα αμεροληψίας και αντικειμενικότητας⁷².

6.4 Ενδεικτικές περιπτώσεις προβλημάτων

6.4.1 Προσλήψεις δικηγόρων με έμμισθη εντολή

Σύμφωνα με τη διάταξη της περ. ιγ. της παρ. 2 του άρθρου 14 του Ν. 2190/1994, εξαιρούνται των διαδικασιών πρόσληψης μέσω ΑΣΕΠ *«οι παρέχοντες υπηρεσίες με έμμισθη εντολή και όσοι δεν αποκτούν την ιδιότητα του υπαλλήλου ή σχέση εξαρτημένης εργασίας»*. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτει η πρόσληψη στη δημόσια διοίκηση δικηγόρων

⁷¹«Οι πολλές όμως κατά καιρούς εξαιρέσεις που ακολούθησαν, ορισμένες μάλιστα μετά την ισχύ του αναθεωρημένου Συντάγματος, δεν έχουν αντικειμενική θεμελίωση, ούτε φαίνεται να έχουν ουσιαστική δικαιολογητική βάση». Βλ. Ετήσια έκθεση ΑΣΕΠ 2002 σ.σ. 30-31

⁷² Παράδειγμα τέτοιων πρακτικών αποτελεί το καθεστώς των προσλήψεων στη Δημοτική Αστυνομία (βλ. πιο κάτω σχετικά με προσλήψεις στη Δημοτική Αστυνομία), αλλά και οι προσλήψεις στην ΓΓ. Δημοσίων Έργων του ΥΠΕΧΩΔΕ.

με έμμισθη εντολή. Η διαδικασία και τα κριτήρια πρόσληψης προβλέπονται στις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 11 του Ν. 1649/1986, όπως αυτή συμπληρώθηκε με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 18 και της παρ. 3 του άρθρου 24 του Ν. 1868/1989. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 11 του Ν. 1649/1986:

«Για την πρόσληψη λαμβάνονται υπόψη η προσωπικότητα του υποψηφίου, η επιστημονική του κατάρτιση, η εξειδίκευσή του στο αντικείμενο της απασχόλησης, η επαγγελματική του πείρα και επάρκεια και η γνώση ξένων γλωσσών, που συνεκτιμώνται με την οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, τις βιοτικές του ανάγκες, την ηλικία του και την πρόβλεψη της εξέλιξής του [...] Η επιτροπή εξετάζει τις αιτήσεις και τα δικαιολογητικά των υποψηφίων και τους καλεί σε ατομική συνέντευξη. Μέσα σε ένα μήνα το πολύ από την τελευταία ατομική συνέντευξη εκδίδει αιτιολογημένη απόφαση με τη σειρά αξιολόγησης των υποψηφίων».

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις συνάγεται ότι η επιτροπή επιλογής κρίνει πρώτα, ποιού από τους υποψηφίους έχουν τα απαιτούμενα από τον νόμο τυπικά προσόντα, τους οποίους στη συνέχεια καλεί σε προφορική συνέντευξη. Μετά το πέρας των συνεντεύξεων, η επιτροπή κατατάσσει τους υποψηφίους κατά αξιολογική σειρά, επί τη βάση των προβλεπόμενων από τον νόμο κριτηρίων, μέχρι να συμπληρωθεί ο αριθμός των προκηρυχθεισών θέσεων. Στο σχετικό πρακτικό της επιτροπής πρέπει να εκτίθενται τα κριτήρια και τα πραγματικά δεδομένα τα αναφερόμενα στους προτεινόμενους προς κατάληψη των θέσεων, τα οποία διαμόρφωσαν, κατά συνεκτίμηση της σπουδαιότητάς τους, την κρίση της περί επιλογής των καταλληλότερων.

Οι πολίτες που προσέφυγαν στο Συνήγορο του Πολίτη κατήγγειλαν την απόρριψή τους από την επιτροπή, ισχυριζόμενοι ότι το πρακτικό επιλογής ήταν ελλιπώς αιτιολογημένο. Συγκεκριμένα, από τις εξεταζόμενες περιπτώσεις πρόσληψης δικηγόρων με έμμισθη εντολή για το δημόσιο, διαπιστώθηκε ότι η διαδικασία επιλογής αφήνει στη διοίκηση μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, τα οποία αυτή συχνά αδυνατεί να διαχειριστεί με τρόπο ανεπίδεκτο αμφισβητήσεων. Η αόριστη αναφορά σε «υπεροχή» των προτεινομένων δεν είναι στοιχείο επαρκές να στηρίζει την επιλογή υποψηφίου. Αντίστοιχα, ούτε η υπεροχή ενός προτεινόμενου έναντι άλλου, στηριζόμενη σε κοινωνικά κριτήρια, τα οποία απλώς συνεκτιμώνται, μπορεί να χαρακτηριστεί ως πλήρως αιτιολογημένη επιλογή. Η αναφορά σε κριτήρια αόριστα, υποκειμενικά και

ασαφή, ανοιχτά σε υποκειμενικές εκτιμήσεις (επιστημονική κατάρτιση, επαγγελματική πείρα, βιοτικές ανάγκες, πρόβλεψη εξέλιξης), τα οποία δεν συγκεκριμενοποιούνται στο πρακτικό επιλογής, ώστε να συνάδουν με τις απαιτήσεις της υποχρέωσης ειδικής αιτιολογίας, σε συνδυασμό με τη διαδικασία της ατομικής συνέντευξης χωρίς επαρκείς εγγυήσεις (π.χ. δημοσιότητα και τήρηση πρακτικού) περιορίζει κατά πολύ τη διαφάνεια της διαδικασίας και κατ' επέκταση τα περιθώρια ελέγχου.

Πλήθος αποφάσεων του ΣτΕ ενισχύουν τα προαναφερόμενα⁷³. Κατά πάγια νομολογία το ΣτΕ δέχεται, ότι η επιτροπή επιλογής πρέπει να καταγράφει στο πρακτικό της τα πραγματικά δεδομένα, τα οποία ισχυροποιούν την υπεροχή κάθε προτεινόμενου έναντι των συνυποψηφίων του, επισημαίνοντας τα συγκεκριμένα δικαιολογητικά (όπως επιστημονικές μελέτες, εργασίες κ.α.), από τα οποία πρέπει να αποδεικνύεται η εξειδίκευση ή η επιστημονική επάρκεια. Επίσης, πρέπει να υπάρχει και συγκριτική αξιολόγηση των πραγματικών δεδομένων των υποψηφίων, σε σχέση με τα καθοριζόμενα από τον νόμο κριτήρια, τα οποία να υποδεικνύουν τον ή τους επιλεγέντες.

6.5 Ειδικά καθεστώτα προσλήψεων

6.5.1 Προσλήψεις εποχικού ή πρόσκαιρου προσωπικού του ΥΠΠΟΑ

Το καθεστώς πρόσληψης εποχικού ή πρόσκαιρου ωρομισθίου προσωπικού στο ΥΠΠΟΑ διέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 10 του ΠΔ 99/1992, το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 4 του άρθρου 81 του Ν.1958/1991, ορίζει τα εξής:

«Οι Προϊστάμενοι των υπηρεσιών του ΥΠΠΟ, που εκτελούν έργα και εργασίες με αυτεπιστασία, εκτός από την διάθεση προσωπικού που προβλέπεται από τις διατάξεις του Οργανισμού του Υπουργείου Πολιτισμού, δηλ. τακτικού και με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, προβαίνουν στην πρόσληψη του κάθε κατηγορίας και ειδικότητας εποχιακού ή πρόσκαιρου ωρομισθίου προσωπικού που είναι αναγκαίο και κατάλληλο, κατά την κρίση τους, εκάστοτε για την εκτέλεση, επίβλεψη, συντήρηση και φύλαξη των έργων, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3, του άρθρου, 81 του Ν. 1958/91. Το έκτακτο προσωπικό που προσλαμβάνεται αμείβεται κατά τις διατάξεις των άρθρων 19 και

⁷³βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1009/2004, 3536/2003, 3534/2003, 2990/2002, 2987/2002, 2918/2002, 1100/2002, 758/2002, 844/2000, 3189/1999 κ.λπ.

20 του Ν. 1876/90, σε βάρος των πιστώσεων για την εκτέλεση των έργων. Το ίδιο ισχύει και προκειμένου περί των κάθε φύσεως αναγκών των μελετών που εκπονούνται δια της Υπηρεσίας, όταν προς τούτο απαιτείται η πρόσληψη εκτάκτου προσωπικού για εκτέλεση επί μέρους εργασιών ή μελετών. Οι προσλήψεις του ανωτέρου ωρομισθίου προσωπικού γίνονται απ' ευθείας με απόφαση του προϊσταμένου της αρμόδιας Κεντρικής, Περιφερειακής ή Ειδικής Περιφερειακής Υπηρεσίας, κατόπιν ανακοινώσεως η οποία αναρτάται στο κατάστημα της Υπηρεσίας τουλάχιστον τρεις ημέρες πριν από την έκδοση της απόφασης πρόσληψης, εκτός απολύτως επειγουσών και απροβλέπτων αναγκών, οπότε δεν απαιτείται ανακοίνωση».

Οι δυσλειτουργίες που αναφέρθηκαν στο Συνήγορο του Πολίτη οφείλονται κυρίως στο ελλιπές κανονιστικό πλαίσιο που διέπει το καθεστώς πρόσληψης στο ΥΠΠΟ. Ένα πρώτο ζήτημα που τίθεται είναι η ελάχιστη δημοσιότητα που προβλέπεται για τη δημοσιοποίηση της ανακοίνωσης πρόσληψης, η οποία «αναρτάται στο κατάστημα της Υπηρεσίας τουλάχιστον τρεις ημέρες πριν από την έκδοση της απόφασης πρόσληψης, εκτός απολύτως επειγουσών και απροβλέπτων αναγκών, οπότε δεν απαιτείται ανακοίνωση». Ο χρόνος δημοσιοποίησης είναι υπερβολικά μικρός και η ανάρτηση στο κατάστημα απολύτως ανεπαρκής. Θα έπρεπε η ανακοίνωση να αναρτάται στην ιστοσελίδα του ΥΠΠΟ και για διάστημα τουλάχιστον μιας εβδομάδας ή 10 ημερών.

Ένα δεύτερο ζήτημα είναι, ότι με τις σχετικές διατάξεις παρέχεται στον προϊστάμενο της υπηρεσίας που εξέδωσε την προκήρυξη πλήρης διακριτική ευχέρεια να εκτιμήσει τόσο τα τυπικά όσο και τα ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων, χωρίς παράλληλα να προβλέπονται κριτήρια ή ο τρόπος στάθμισης των προσόντων αυτών. Αν και προφανώς πρόκειται για σύνθετη κρίση, αυτό δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να αποβεί σε βάρος της απαίτησης για αντικειμενική, αξιολογική και πλήρως αιτιολογημένη κρίση, η οποία πρέπει με σαφή τρόπο να αναδεικνύει την υπεροχή της τελικής επιλογής έναντι των λοιπών υποψηφίων. Ειδικά στις περιπτώσεις προσωπικού υψηλών προσόντων, η κρίση δεν μπορεί να στηρίζεται αποκλειστικά σε ένα κριτήριο - την εμπειρία, στη συγκεκριμένη περίπτωση. Η αδιαφάνεια της διαδικασίας ενισχύεται από την παντελή έλλειψη δυνατότητας άσκησης ένστασης από τον υποψήφιο, η οποία θα έκρινε σε δεύτερο βαθμό την ορθότητα ή όχι της μη επιλογής του.

6.5.2 Το καθεστώς της σύμβασης μίσθωσης έργου

Οι συμβάσεις μίσθωσης έργου, εξαιρούνται των διαδικασιών του ΑΣΕΠ. Μπορούν να συνάπτονται από όλους τους φορείς του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, περιλαμβανομένων και εκείνων των οποίων οι προσλήψεις πραγματοποιούνται μέσω ΑΣΕΠ. Ενίοτε οι δημόσιοι φορείς προσπαθούν, μέσω των εν λόγω συμβάσεων, να παρακάμψουν τις προϋποθέσεις και τις εγγυήσεις των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού μέσω ΑΣΕΠ.

Η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων μίσθωσης έργου παρέχεται στην περίπτωση κατά την οποία η υπηρεσιακή ανάγκη δεν είναι πάγια και διαρκής και αφορά ορισμένο έργο, το οποίο έχει προσδιορισμένη αρχή και τέλος. Ωστόσο, η συχνότητα χρήσης αυτού του τύπου των συμβάσεων, εκ μέρους των δημοσίων φορέων (και κυρίως των ΟΤΑ), προκαλεί έντονο προβληματισμό. Αρκετοί δημόσιοι φορείς επιλέγουν τη διαδικασία σύναψης σύμβασης έργου, προκειμένου να καλύψουν τις ανάγκες τους σε προσωπικό, λόγω των ευκολιών που προσφέρει η εν λόγω διαδικασία: χαλαρό σύστημα επιλογής, χρονική συντομία, έλλειψη ελέγχου από το ΑΣΕΠ. Η πρόσληψη προσωπικού, με τη χρήση του καθεστώτος των συμβάσεων έργου, συνιστά σ' αυτή την περίπτωση καταστρατήγηση του συστήματος πρόσληψης, διαστρέφοντας την αρχική λογική των συμβάσεων έργου και παρακάμπτοντας τις νόμιμες διαδικασίες πρόσληψης. Οι συμβάσεις έργου πολύ συχνά εμφανίζονται να αποτελούν την κύρια πλέον μορφή ευνοιοκρατίας στη στελέχωση της διοίκησης, πολλώ μάλλον που η ασαφής διάκρισή τους από τις συμβάσεις εργασίας ανοίγει δρόμο σε διεκδικήσεις και υποσχέσεις «μονιμοποίησης» των απασχολουμένων με αυτές. Η εκτεταμένη χρήση τους υπονομεύει συνεπώς κάθε παράλληλη προσπάθεια ενίσχυσης της αξιοκρατίας και της αντικειμενικότητας του συστήματος προσλήψεων.

Τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία σύναψης σύμβασης μίσθωσης έργου καθορίζει η διάταξη του άρθρου 6 του Ν. 2527/1997. Σκοπός της διάταξης αυτής ήταν να αποτρέψει τη σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου, όταν αυτές στην πραγματικότητα υποκρύπτουν σχέσεις εξαρτημένης εργασίας.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 6 του Ν. 2527/1997 «Για τη σύναψη σύμβασης μίσθωσης έργου από υπηρεσίες και νομικά πρόσωπα του

δημόσιου τομέα με φυσικά πρόσωπα, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 681 κ.ε. του Αστικού Κώδικα ή με άλλες ειδικές διατάξεις, απαιτείται η προηγούμενη έκδοση κοινής απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, με την οποία καθορίζεται ο αριθμός των προσώπων που θα απασχοληθούν, το συγκεκριμένο έργο που θα εκτελέσουν, το χρονικό διάστημα που απαιτείται για την ολική ή τμηματική παράδοση του έργου, το συνολικό ποσό της αμοιβής του αναδόχου, ο τόπος εκτέλεσης του έργου, καθώς και ότι το έργο δεν ανάγεται στον κύκλο των συνήθων καθηκόντων των υπαλλήλων του οικείου φορέα και αιτιολογία για τους λόγους που δεν μπορεί να εκτελεστεί από υπαλλήλους του. Με τη σύμβαση μίσθωσης έργου καθορίζονται οι τυχόν αναγκαίοι όροι και κάθε λεπτομέρεια, σχετικώς με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του αναδόχου. Σύμβαση μίσθωσης έργου που καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες είναι αυτοδικαίως και καθ' ολοκληρίαν άκυρη».

Η προαναφερόμενη διάταξη προβλέπει : α) προσδιορισμό του προς εκτέλεση έργου, το οποίο δεν πρέπει να ανάγεται στο συνήθη κύκλο των δραστηριοτήτων του φορέα και ως εκ τούτου δεν μπορεί να εκτελεστεί από τους υπαλλήλους της υπηρεσίας, και β) ακυρότητα οποιασδήποτε σύμβασης μίσθωσης έργου, η οποία καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες.

Η πλούσια νομολογία πάνω σ' αυτό το θέμα αναδεικνύει όχι μόνο τη σύγχυση μεταξύ της εξαρτημένης εργασίας και της μίσθωσης έργου αλλά και την καταχρηστική εκμετάλλευση αυτής της σύγχυσης από φορείς του δημοσίου, η οποία υποθάλλει πελατειακές πρακτικές. Σύμφωνα με τη νομολογία, ο χαρακτήρας της εργασίας ως εξαρτημένης κρίνεται βάσει των εκάστοτε συγκεκριμένων συνθηκών, ενώ είναι αδιάφορη η βούληση των ενδιαφερομένων ή ο χαρακτηρισμός της εργασιακής σχέσης από αυτούς⁷⁴.

6.6 Η κακοδιοίκηση στον τομέα των προσλήψεων προσωπικού

Οι περιπτώσεις κακοδιοίκησης που παρουσιάστηκαν πιο πάνω, δεν εξαντλούν την περιπτώσιολογία των μη σύννομων πρακτικών στον τομέα των προσλήψεων. Είναι απλώς ενδεικτικές των χρονιζόντων προβλημάτων στον δημόσιο τομέα. Παρά τις κατά

⁷⁴Αποφάσεις Αρείου Πάγου 657/2000, ΕφΑθ 226/2001

καιρούς προσπάθειες μεταρρύθμισης του συστήματος των προσλήψεων, η Ελληνική διοίκηση εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από άναρχες πρακτικές στο ζήτημα αυτό.

6.6.1 Τα προβλήματα στη διαδικασία προσλήψεων

Η ενδεικτική περιπτωσιολογία οδηγεί στις εξής γενικές διαπιστώσεις: Οι προσλήψεις εκτός ΑΣΕΠ καταλαμβάνουν ένα σημαντικό μέρος των προσλήψεων στο δημόσιο. Η ποικιλομορφία του θεσμικού πλαισίου, αλλά και η κατά το δοκούν εφαρμογή του, σε συνδυασμό με την απουσία συστηματικής εποπτείας των σχετικών διαδικασιών προκαλούν σειρά προβλημάτων. Αυτά διατρέχουν μάλιστα όλα τα στάδια της διαδικασίας πρόσληψης: από την έκδοση της προκήρυξης έως την ανάρτηση των αποτελεσμάτων και τον διορισμό των επιτυχόντων.

6.6.2 Τα αίτια της κακοδιαχείρισης

Τα βασικότερα αίτια της κακοδιοίκησης στον τομέα των προσλήψεων είναι : η ποικιλομορφία του νομοθετικού πλαισίου και η έλλειψη γενικών προδιαγραφών για την προκήρυξη και τις σχετικές διαδικασίες, η απουσία προγραμματισμού, οι εκτεταμένες εξαιρέσεις από τις διαδικασίες του ΑΣΕΠ άνευ εναλλακτικού μηχανισμού αποτελεσματικής εποπτείας και ελέγχου, και βεβαίως η κατάχρηση των συμβάσεων έργου. Τέλος, η μη ομοιόμορφη εφαρμογή διατάξεων στα ειδικά καθεστάτα προσλήψεων προκαλεί περαιτέρω ασάφειες.

6.7 Η ποικιλομορφία του νομοθετικού πλαισίου και η έλλειψη προδιαγραφών

Η καταγραφή του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τις εξαιρέσεις από το σύστημα του ΑΣΕΠ εντοπίζει ένα πλήθος κανόνων, η διαφορετικότητα και η ποικιλομορφία των οποίων επιτρέπει αφενός τη διαφορετική αντιμετώπιση όμοιων καταστάσεων, αφετέρου την παραβίαση γενικών αρχών δικαίου (όπως : της διαφάνειας, της ισότητας, της δημοσιότητας, της χρηστής διοίκησης κ.λπ.). Το νομοθετικό πλαίσιο, που διέπει τις προσλήψεις πάσχει δηλαδή από τα συνήθη για τη ελληνική νομοθεσία φαινόμενα : πληθώρα διατάξεων (πολυνομία), έλλειψη κωδικοποίησης και αποσπασματικότητα των ρυθμίσεων. Η απουσία ενός γενικού πλαισίου κανόνων και προδιαγραφών, το οποίο να

εφαρμόζεται στις εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ προσλήψεις προσωπικού παράγει με τη σειρά του πλήθος συνεπειών.

Συνέπειες της απουσίας ενιαίου πλαισίου και προδιαγραφών:

α) Δεν εξασφαλίζεται με συγκεκριμένο τρόπο η τήρηση των αρχών και εγγυήσεων που πρέπει να διέπουν κάθε σύστημα προσλήψεων (αρχές διαφάνειας και αξιοκρατίας, παρ. 7 άρθρου 103 του Συντάγματος). Στη ρίζα του προβλήματος βρίσκεται ο αυτοσχεδιαστικός τρόπος κατάρτισης των προκηρύξεων, μολονότι αυτές θέτουν τις βάσεις για τα υπόλοιπα στάδια της διαδικασίας.

β) Θίγεται η αξιοπιστία της επιλογής και προσβάλλονται συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα των πολιτών (π.χ. η αρχή της ισότητας και το δικαίωμα της αναφοράς), όταν δεν προβλέπεται ή ρητά δεν παρέχεται δυνατότητα υποβολής ένστασης.

γ) Η έλλειψη ενός πλαισίου προδιαγραφών για τις εκτός ΑΣΕΠ προσλήψεις υπονομεύει επίσης την, κατά τα άλλα σημαντική για την αξιολόγηση των υποψηφιοτήτων, χρήση της τεχνικής της προφορικής συνέντευξης. Η συνέντευξη, πάντως, ως μέρος μιας διαδικασίας αξιολόγησης για την επιλογή προσωπικού, δεν μπορεί να θεωρηθεί καθαυτή ως αρνητική πρακτική. Αντιθέτως, μπορεί να αποτελέσει στοιχείο χρήσιμο για την αξιολόγηση της προσωπικότητας του υποψηφίου, υποβοηθώντας σημαντικά στη διαμόρφωση της κρίσης για την ικανότητα του υποψήφιου να ανταποκριθεί στα καθήκοντα της θέσης του. Η εκτίμηση μόνο των τυπικών προσόντων δεν είναι ασφαλές κριτήριο για την καταλληλότητα του υποψηφίου. Ωστόσο, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί, ότι η προφορική συνέντευξη αποτελεί το μέσο επιλογής με τη μεγαλύτερη πιθανότητα υποκειμενικής κρίσης.

Να σημειωθεί ότι το Ε΄ Τμήμα του ΣτΕ με την υπ΄ αριθμ. 281/2005 γνωμοδότησή του, κατά την επεξεργασία σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης, δέχθηκε, υπό προϋποθέσεις, την προφορική συνέντευξη, ως διαδικασία επιλογής προσωπικού. Συγκεκριμένα επεσήμανε ότι, *«στην αξιολόγηση προσωπικού μπορεί να περιλαμβάνεται η προφορική συνέντευξη για την αξιολόγηση των προσόντων που δεν μπορούν να ελεγχθούν με άλλους τρόπους, που παρέχουν ασφαλέστερα εχέγγυα κρίσης, όπως είναι η γραπτή ή προφορική εξέταση με προκαθορισμένη ύλη»*. Επιπλέον, επεσήμανε, ότι η συνέντευξη πρέπει να διεξάγεται με συνθήκες που εξασφαλίζουν τη διαφάνεια της διαδικασίας (πχ. τη δημοσιότητα κατά τη διεξαγωγή της συνέντευξης),

καθώς και τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της κρίσης των αρμοδίων εξεταστικών επιτροπών.

Επομένως, η τήρηση αφενός της δημοσιότητας της διαδικασίας και αφετέρου πρακτικών επιλογής στα οποία θα διατυπώνεται η εξατομικευμένη κρίση της επιτροπής επιλογής για κάθε υποψήφιο, αποτελούν κρίσιμες προϋποθέσεις διασφάλισης της αξιοκρατικής επιλογής και σωστής αξιοποίησης της τεχνικής της συνέντευξης.

6.8 Η έλλειψη προγραμματισμού

Και αυτή η πηγή προβλημάτων ανάγεται σε μια χαρακτηριστική αδυναμία του Ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Η συλλογή και ανάλυση των σχετικών πληροφοριών και δεδομένων είναι καθοριστικής σημασίας για την ανάπτυξη προγράμματος ανθρωπίνων πόρων. Μέσω του προγραμματισμού προσδιορίζεται το απαιτούμενο προσωπικό σε αριθμό και ειδικότητες και καθορίζονται συνακόλουθα τα προσόντα των υποψηφίων. Ο προγραμματισμός επιτρέπει να λαμβάνονται υπόψη και οι μελλοντικές ανάγκες κάθε υπηρεσίας, οι οποίες με τη σειρά τους προσδιορίζονται από τους στόχους που έχει να φέρει εις πέρας κάθε δημόσιος οργανισμός ή φορέας. Δυστυχώς, οι διαδικασίες για την πρόσληψη προσωπικού ξεκινούν κατά κανόνα πολύ καθυστερημένα, με αποτέλεσμα η προσπάθεια ανταπόκρισης σε «πιεστικές» μεν – όχι όμως αδύνατον να προβλεφθούν και να προγραμματιστούν- ανάγκες να προκαλεί εκπτώσεις στις εγγυήσεις των διαδικασιών επιλογής και πρόσληψης⁷⁵.

6.9 Οι εξαιρέσεις από τις διαδικασίες του ΑΣΕΠ και η κατάχρηση των συμβάσεων έργου

Εάν οι εξαιρέσεις από τις διαδικασίες του ΑΣΕΠ εξυπηρετούν στην πραγματικότητα την αναγκαία ευελιξία και την ιδιαιτερότητα της κάθε περίπτωσης, είναι ευπρόσδεκτες. Η ομοιομορφία των κανόνων μπορεί να δημιουργεί δυσκαμψίες και χρονοτριβές,

⁷⁵Χαρακτηριστικά παραδείγματα έλλειψης προγραμματισμού είναι η περίπτωση στελέχωσης των ΚΕΠ. Όπως προαναφέρθηκε, η διοίκηση κλήθηκε να στελεχώσει τα ΚΕΠ, αφού ήδη είχε χρηματοδοτηθεί από το τρίτο ΚΠΣ και δεν προλάβαινε, εντός του προκαθορισμένου χρόνου, να ακολουθήσει τη χρονοβόρο διαδικασία στελέχωσης μέσω ΑΣΕΠ. Για τον λόγο αυτό υιοθετήθηκε η λύση της σύναψης συμβάσεων έργου, μολονότι οι ανάγκες των ΚΕΠ ήταν πάγιες και διαρκείς, με όλα τα προβλήματα που τη συνοδεύουν. Ωστόσο αυτή η «προσωρινή» λύση διατηρείται ακόμη.

παρακωλύοντας την άμεση ανταπόκριση της διοίκησης. Οι συμβάσεις μίσθωσης έργου, οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου για απρόβλεπτες ανάγκες κ.λπ. αποτελούν στοιχεία ενός σύγχρονου και ευέλικτου κράτους. Όμως, οι εξαιρέσεις αυτές σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να υποθάλπουν φαινόμενα αδιαφάνειας και ευνοιοκρατίας. Δυστυχώς, η σύναψη συμβάσεων έργου αποτελεί έναν καθιερωμένο τρόπο προσλήψεων μεγάλου αριθμού συμβασιούχων έργου, που στην πραγματικότητα καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες, απασχολούμενοι με όρους εξαρτημένης εργασίας (όπως προκύπτει και από τις κατά καιρούς «μονιμοποιήσεις» τους με μετατροπή των συμβάσεων σε αορίστου χρόνου). Ο λόγος που υπαγορεύει τις εξαιρέσεις αυτές από το γενικό σύστημα προσλήψεων δεν είναι πάντοτε ορατός. Αυτό ενθαρρύνει την ανορθόδοξη χρήση επιμέρους πρακτικών και δίνει την εντύπωση ανυπαρξίας σταθερών και γενικών κανόνων.

6.10 Η έλλειψη ελέγχου και εποπτείας

Κρίσιμη παράμετρο για την ενίσχυση της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας αποτελεί το γεγονός όπως οι εκτός ΑΣΕΠ διαδικασίες πρόσληψης τελούν υπό καθεστώς αποτελεσματικού ελέγχου και εποπτείας, το οποίο δυστυχώς δεν είναι το συνήθως συμβαίνον.

Μορφή ελέγχου συνιστά πάντως και η δυνατότητα υποβολής ενστάσεων από τους ενδιαφερομένους, που ωστόσο είτε παρακωλύεται από τους εκάστοτε φορείς, είτε δεν προβλέπεται ή ακόμη, στις περιπτώσεις που προβλέπεται, ο έλεγχος είναι ελλιπής. Αξίζει να επισημανθεί ότι η υποχρέωση εξέτασης ενστάσεων ή αιτήσεων θεραπείας απορρέει από τις διατάξεις του Συντάγματος για το δικαίωμα αναφοράς και από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Ν. 2690/1999. Δεν μπορεί συνεπώς να επαφίεται στην καλή προαίρεση των φορέων και των προσώπων.

Η έλλειψη επαρκούς εποπτείας συνίσταται κυρίως στην απουσία μηχανισμού ο οποίος θεσμικά θα λειτουργούσε προληπτικά και συμβουλευτικά, τόσο κατά τις διαδικασίες κατάρτισης των ειδικότερων θεσμικών πλαισίων πρόσληψης, όσο και κατά τα επιμέρους στάδια διεξαγωγής των προσλήψεων (προκήρυξη, κριτήρια και προϋποθέσεις συμμετοχής, κριτήρια επιλογής κ.λπ.). Ενδεχομένως μάλιστα θα εξέταζε σε δεύτερο βαθμό τις ενστάσεις των απορριφθέντων υποψηφίων (όπως γίνεται στις

διαδικασίες προσλήψεων προσωπικού του δημόσιου τομέα που διεξάγονται υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ).

6.11 Εκσυγχρονισμός των προσλήψεων στον δημόσιο τομέα

Δημοσιεύτηκε πρόσφατα ο Ν. 4765/2021 (ΦΕΚ Α', 15.01.2021) με τίτλο «Εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις».

Με το νέο νόμο, επαναλαμβάνεται, κατά βάση, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο (ν.2190/1994) .

Ο νόμος προβλέπει μεταξύ άλλων τον εκσυγχρονισμό του συστήματος προσλήψεων στο Δημόσιο με αδιάβλητους πανελλήνιους, γραπτούς διαγωνισμούς γνώσεων και δεξιοτήτων που θα αποτελούν τον βασικό κανόνα για την εισαγωγή στο Δημόσιο.

Ο σκοπός του νόμου είναι η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα στην κατεύθυνση της βελτίωσης της ποιότητας και αποτελεσματικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, που στελεχώνει τον δημόσιο τομέα, με έμφαση στη διατήρηση και περαιτέρω εμπέδωση του κεκτημένου των αρχών της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας, καθώς και η ενίσχυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), ως Αρχής αρμόδιας για τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα.

Αντικείμενο του νόμου είναι η θέσπιση διαδικασίας πλήρωσης θέσεων με πανελλήνιο γραπτό διαγωνισμό και οι λοιπές διαδικασίες επιλογής προσωπικού του δημόσιου τομέα, ώστε να διασφαλίζονται η επιλογή των καταλληλότερων για τις προκηρυσσόμενες θέσεις υποψηφίων, καθώς και η ενδυνάμωση του ρόλου και της λειτουργίας του Α.Σ.Ε.Π. προς εξασφάλιση της ταχύτερης και αποτελεσματικότερης άσκησης των αρμοδιοτήτων του.

Οι εξετάσεις για την πρόσληψη στο Δημόσιο, θα διενεργούνται τουλάχιστον μία φορά ανά δύο έτη - σύμφωνα με τον προγραμματισμό προσλήψεων που θα εγκρίνει συνολικά το Υπουργικό Συμβούλιο, ενώ θα υπάρχει πρόβλεψη για κάλυψη θέσεων από ειδικές κοινωνικές κατηγορίες. Οι υποψήφιοι θα διαγωνίζονται σε δύο τεστ γνώσεων και δεξιοτήτων. Με το πρώτο τεστ θα αξιολογούνται οι γνώσεις γενικού περιεχομένου των

υποψηφίων σε ζητήματα ακαδημαϊκού χαρακτήρα, αλλά και σε θέματα που σχετίζονται με την εν δυνάμει ένταξή τους σε μια διοικητική δομή άσκησης κρατικής εξουσίας.

Θα εξετάζονται και οι ειδικές γνώσεις επί συγκεκριμένων κλάδων που αφορούν οι προκηρυσσόμενες θέσεις εργασίας. Με το δεύτερο τεστ οι υποψήφιοι θα δοκιμάζονται για τις δεξιότητες και την εργασιακή τους αποτελεσματικότητα. Ειδικότερα, θα αξιολογούνται δεξιότητες γλωσσικού και αριθμητικού συλλογισμού, ανάλυσης, επίλυσης προβλημάτων και ιεράρχησης προτεραιοτήτων στον χώρο εργασίας, καθώς και χαρακτηριστικά που συνδέονται με την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα στην εργασία.

Ο νέος νόμος κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση, την εφαρμογή δηλαδή των συνταγματικών αρχών που πρέπει να διέπουν τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα. Ο ένας και μοναδικός πανελλαδικός διαγωνισμός για την πρόσληψη διασφαλίζει τη διαφάνεια της διαδικασίας και την εφαρμογή της αξιοκρατίας. Η δομημένη συνέντευξη συμβάλλει στον έλεγχο των ουσιαστικών και επικοινωνιακών δεξιοτήτων των υποψηφίων και αποκλείει την αξιολόγηση τυπικών και μόνον προσόντων. Εάν, μάλιστα, η συνέντευξη ήταν δημόσια ή καταγεγραφόταν για ενδεχόμενη δικαστική αξιολόγηση, θα καταρρίπτονταν και οι απόψεις, που καταλήγουν στο ότι η συνέντευξη νοθεύει την αντικειμενικότητα της διαδικασίας.

Είναι βέβαιο ότι ένα σύστημα προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, το οποίο πληροί τις προδιαγραφές της συνταγματικής νομιμότητας που ήδη αναφέρθηκαν, θα συμβάλλει αποφασιστικά στην ποιοτική βελτίωση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τη μετάβασή της στο μοντέλο του New Public Management (NPM). Ο νέος νόμος φαίνεται να το επιτυγχάνει. Δεν αρκεί, όμως, μόνον αυτό, αφού απαιτείται πρόσθετα η θέσπιση και η τήρηση ενός οργανογράμματος του δημόσιου τομέα, ο επακριβής καθορισμός των καθηκόντων των υπαλλήλων (job design), ο καθορισμός κριτηρίων ελέγχου απόδοσης των υπαλλήλων (job success criterion) και ο καθορισμός των προσόντων που απαιτούνται για την κατάληψη των θέσεων (job specification).

Η κατά το δυνατόν ταχύτερη υλοποίηση των ανωτέρω θα διασφαλίζει την ομαλή προσαρμογή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην τέταρτη βιομηχανική επανάσταση, στις ψηφιοποιημένες επικοινωνίες και δράσεις και στην «πράσινη μετάβαση», τη νέα μορφή δράσης για την προστασία του περιβάλλοντος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. Προτάσεις

7.1 Σύνοψη

Συνοψίζοντας, με το Ν. 2190/1994 ιδρύθηκε το ΑΣΕΠ ως Ανεξάρτητη Αρχή αρμόδια για τις προσλήψεις στο Δημόσιο. Ο Ν. 2190/1994 θεσπίστηκε με σκοπό να ρυθμίσει με αξιοκρατικό τρόπο το σύστημα των προσλήψεων των δημοσίων υπαλλήλων, καθιερώνοντας το διαγωνισμό ως διαδικασία πρόσληψης, προβλέποντας, όμως, **αρκετές εξαιρέσεις** από τη διαγωνιστική διαδικασία υπέρ ενός συστήματος αυτόματης επιλογής με εφαρμογή τυπικών κριτηρίων μοριοδότησης. Η εφαρμογή του νόμου έδειξε, ότι αυτός κατέληγε να ενθαρρύνει την εφαρμογή μηχανιστικών κριτηρίων επιλογής και δεν επέτρεπε να διαγνωστεί η «προσωπική αξία» του υποψηφίου και η ικανότητα του να ανταποκριθεί στα καθήκοντα της θέσης που θα αναλάβει.

Επιπλέον, η πολυδιάσπαση και η δυσχέρεια ερμηνείας των διατάξεων, οι οποίες υπέστησαν πολλαπλές τροποποιήσεις, η πρόβλεψη παράλληλων και ειδικών διαδικασιών για τη στελέχωση του δημόσιου τομέα, οι οποίες εναπόκεινται στη διακριτική ευχέρεια των φορέων, η χρονική διάρκεια των διαδικασιών επιλογής και η ανάγκη συστηματικής ρύθμισης της διαδικασίας για την επιλογή διευθυντικών στελεχών του δημοσίου, οδήγησαν στην ανάγκη θέσπισης μιας νέας νομοθεσίας, που να ρυθμίζει τη διαδικασία προσλήψεων στον δημόσιο τομέα.

Ο νέος νόμος 4765/2021 για τις προσλήψεις στον δημόσιο τομέα κινείται στην κατεύθυνση της αξιοκρατίας και της τήρησης των προδιαγραφών συνταγματικής νομιμότητας με τη φιλοδοξία της ποιοτικής βελτίωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η μετάβασή της, όμως σε ένα νέο μοντέλο πρέπει να συμπληρωθεί και με μεταρρυθμίσεις, που αφορούν τα καθήκοντα και την απόδοση των υπαλλήλων μετά την πρόσληψή τους.

Το ζήτημα που ρυθμίζεται έχει πολιτικό, κοινωνικό και νομικό ενδιαφέρον:

Ο τρόπος επιλογής του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Η πολιτική διάσταση του ζητήματος συνδέεται με το ερώτημα, εάν πρέπει και εάν είναι εφικτό η δημόσια διοίκηση να στελεχώνεται με προσωπικό, εφαρμόζοντας αντικειμενικά κριτήρια

επιλογής και πρόσληψης, ανεξάρτητα από τις πολιτικές συμπάθειες ή αντιπάθειες της εκάστοτε κυβέρνησης προς τους υποψηφίους δημοσίους υπαλλήλους.

Το κοινωνικό ενδιαφέρον για το ζήτημα συνδέεται με τη διαπίστωση, ότι η απόκτηση της ιδιότητας του δημοσίου υπαλλήλου είναι περιζήτητη, ακόμη, ως μορφή επαγγελματικής διασφάλισης, η οποία βέβαια δεν προσφέρει τις υλικές απολαβές, που, ενδεχομένως, μπορεί κάποιος να επιτύχει στον ιδιωτικό τομέα, παρέχει, όμως, συνδυαζόμενη με τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, μια επαγγελματική ασφάλεια, η οποία στη σημερινή εποχή της γενικευμένης αβεβαιότητας δεν είναι αμελητέα.

Πρέπει το σύστημα πρόσληψης να διασφαλίζει, πέραν της νομιμότητας, την επιλογή προσωπικού ικανού να εργαστεί αποδοτικά για την **εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος**, σε έναν δημόσιο τομέα που εξελίσσεται ραγδαία.

Η νομική διάσταση του ζητήματος συνδέεται με την υποχρέωση εφαρμογής στη διαδικασία πρόσληψης προσωπικού για τη δημόσια διοίκηση των συνταγματικών αρχών του κράτους δικαίου, της ισότητας των πολιτών και της αξιοκρατίας. Το ζήτημα, τέλος, του συστήματος επιλογής του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης συνδέεται, γενικότερα, με το τελικό και μείζονος σημασίας ζητούμενο, που συχνά, παραβλέπεται: το γεγονός ότι το σύστημα πρόσληψης, που εφαρμόζεται κάθε φορά, πρέπει να διασφαλίζει, πέραν της νομιμότητας, την επιλογή προσωπικού ικανού να εργαστεί αποδοτικά, με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, σε έναν δημόσιο τομέα που εξελίσσεται πλέον ραγδαία.

Οι συνταγματικές αρχές που πρέπει να διέπουν το σύστημα προσλήψεων στον δημόσιο τομέα είναι οι αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Η αρχή της ισότητας σημαίνει, στην προκειμένη περίπτωση, ότι πρέπει όλοι οι πολίτες να έχουν ισότιμα και ανάλογα με τα προσόντα τους την ευχέρεια πρόσβασης στη διαδικασία πρόσληψης στον δημόσιο τομέα.

Η λειτουργία **της αρχής της αξιοκρατίας** επιβάλλει τη θέσπιση συστημάτων επιλογής των υποψηφίων δημοσίων υπαλλήλων με δύο βασικά χαρακτηριστικά: πρώτον την ύπαρξη αντικειμενικών κριτηρίων, έτσι ώστε να μειώνεται η υπόνοια μεροληψίας και δεύτερον ανάδειξη και αναζήτηση της αξίας του καθενός, η οποία πρέπει να αποτελεί βασικό κριτήριο επιλογής του.

Η αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης επιβάλλει στα συστήματα επιλογής προσωπικού την εισαγωγή στοιχείων που εκδηλώνουν έμπρακτα (με την πρόσληψη στο δημόσιο) το ενδιαφέρον του κράτους για αδύναμες κοινωνικές ομάδες. Σε κάθε περίπτωση οι αρχές της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης δεν έχουν απλώς ερμηνευτικό χαρακτήρα αλλά όντας αρχές συνταγματικής περιωπής καθιστούν αντισυνταγματική κάθε διάταξη που αντιβαίνει σε αυτές.

Τέλος από την διάταξη του άρθρου 103 παρ. 7 του Συντάγματος προκύπτουν ερμηνευτικά οι κανόνες που πρέπει να διέπουν τις διαδικασίες προσλήψεων: α) βούληση του συντακτικού νομοθέτη είναι η διαδικασία των προσλήψεων να διέπεται από τις αρχές της αξιοκρατίας, της ισότητας και σεβασμού της αξίας του ανθρώπου, β) οι αρχές αυτές είναι υποχρεωτικό να τηρούνται σε κάθε διαδικασία προσλήψεων και για οποιαδήποτε κατηγορία προσωπικού, γ) εξαιρούνται της εφαρμογής των κανόνων αυτών μόνον οι θέσεις ανώτατων διοικητικών υπαλλήλων, οι οποίοι καταλαμβάνουν θέσεις εκτός υπαλληλικής ιεραρχίας, δ) τα συστήματα πρόσληψης πρέπει να βασίζονται στην ύπαρξη προκαθορισμένου και σταθερού προσοντολογίου και ε) οι διαδικασίες πρόσληψης πρέπει να υπάγονται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής⁷⁶.

7.2 Προτάσεις

Τα προβλήματα, όπως σκιαγραφήθηκαν παραπάνω, δεν αναδεικνύουν ελλείψεις στο νομοθετικό πλαίσιο, αλλά ένα έλλειμμα συστηματικότητας, προβληματική εφαρμογή του και απουσία παρακολούθησης της τήρησής του. Έτσι, και ενώ το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο προσφέρει διάφορες εναλλακτικές λύσεις για την αξιολόγηση και επιλογή των κατάλληλων υποψηφίων για την πρόσληψη σε δημόσιους φορείς, η ελλειμματική και ανορθολογική εφαρμογή του, καθώς και η έλλειψη ελέγχου εφαρμογής, τροφοδοτεί τελικά πρακτικές μη αξιοκρατικών και αδιαφανών προσλήψεων.

Διατύπωση προτάσεων για κάθε συγκεκριμένο τύπο διαδικασίας πρόσληψης είναι αδύνατη, καθώς έρχεται αντιμέτωπη με την ευρεία περιπτώσιολογία των απαιτήσεων διαφόρων φορέων, αναφορικά με τον καθορισμό των προσόντων, τις ειδικές συνθήκες

⁷⁶Ιωάννη Ελ.Κοϊμτζόγλου, "Το νέο σύστημα προσλήψεων στον δημόσιο τομέα", Interviews, *lowyermagazine*, 10 March 2021

κ.λπ. Η παραδοχή ότι σε ορισμένες περιπτώσεις χρειάζεται ιδιαίτερη (εκτός ΑΣΕΠ) διαδικασία, εξ ορισμού συνεπάγεται την αδυναμία εισαγωγής απόλυτης ομοιομορφίας. Δεν σημαίνει όμως και παραίτηση από κάθε προσπάθεια να περιβληθούν οι σχετικές διαδικασίες με εγγυήσεις διαφάνειας και αντικειμενικότητας, ενώ παράλληλα αποφεύγεται η υπερσυγκέντρωση των διαδικασιών, που καταλήγει σε χρονοβόρες, πολυδάπανες και αναποτελεσματικές διαδικασίες.

Η θεραπεία δεν έγκειται τόσο στη θέσπιση νέων διατάξεων, όσο στον εξορθολογισμό των ήδη υπάρχουσών και στη συγκρότηση σώματος ελάχιστων κοινών προδιαγραφών αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας, που θα πρέπει να διατρέχουν όλα τα στάδια μιας διαδικασίας πρόσληψης προσωπικού στο δημόσιο τομέα. Στο πνεύμα αυτό προτείνονται τα ακόλουθα:

1. Κωδικοποίηση Νομοθεσίας

Ο ν. 2190/1994 με τον οποίο ιδρύθηκε το ΑΣΕΠ είναι ο συχνότερα τροποποιούμενος νόμος, αν εξαιρέσει κανείς τη φορολογική και την ασφαλιστική νομοθεσία. Στις 139 τροποποιήσεις που είχαμε μέχρι και το 2016, προστέθηκαν κατά το 2018 άλλες 4 τροποποιήσεις⁷⁷ των 24 άρθρων του, μη λαμβανόμενων υπ' όψιν διατάξεων που θέτουν άλλες διαδικασίες προσλήψεων για ειδικές περιπτώσεις, χωρίς να τροποποιούν ρητά τον ν. 2190/1994 οι οποίες είναι πολλαπλάσιες. Ο μεγάλος αυτός αριθμός των τροποποιήσεων που υπέστη και υφίσταται ο εν λόγω νόμος, δεν έχει μόνο τις συνήθεις συνέπειες, που έχουν τέτοιου είδους πρακτικές κακής νομοθέτησης, δηλαδή προβλήματα ερμηνείας και έλλειψη συνοχής μεταξύ των διατάξεών του. Επιπλέον, συνεπάγεται τη δημιουργία ενός πολυδαίδαλου θεσμικού πλαισίου για τις προσλήψεις στο Δημόσιο εντός του οποίου συνυπάρχουν τριάντα μία διαφορετικές διατάξεις, που η κάθε μία αφορά σε διαφορετική κατηγορία προσλήψεων στο Δημόσιο όπου παρατηρούνται σημαντικές διαφορές, είτε στη διαδικασία, είτε στα κριτήρια επιλογής, είτε στην κατανομή του ελέγχου μεταξύ του ΑΣΕΠ και των εμπλεκόμενων φορέων. Σημειώνεται, λοιπόν η ανάγκη **κωδικοποίησης της σχετικής νομοθεσίας** με παράλληλη

⁷⁷ 1) Άρθρο 9, ν. 4539/2018 (ΦΕΚ 89/Α): Τροποποίηση της παρ. 2 του άρθρου 14, ν. 2190/1994, 2) Άρθρο 122, ν. 4537/2018 (ΦΕΚ 84/Α): Τροποποίηση του άρθρου 15, ν. 2190/1994, 3) Άρθρο 59, ν. 4520/2018 (ΦΕΚ 30/Α): Αντικατάσταση υποπερ. αβ της περ. α της παρ. 2 του άρθρου 16, ν. 2190/1994, 4) Άρθρο 28 παρ. 3, ν. 4521/2018 (ΦΕΚ 38/Α): Τροποποίηση του γ'εδ. περ. α, παρ. 2 του άρθρου 18 του ν. 2190/1994, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 του ν. 3812/2009 (ΦΕΚ 234/Α).

προσπάθεια εκσυγχρονισμού, απλοποίησης και μείωσης των κατ' εξαίρεση προβλεπόμενων διαδικασιών.

2. Προδιαγραφές προκήρυξης και κριτηρίων πρόσληψης

Συνεχίζεται η αύξηση του ποσοστού των απασχολούμενων στο Δημόσιο με συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Κατά την περίοδο 31.12.2013-31.12.2018 (για την οποία υπάρχουν πλήρη στοιχεία από το ΑΣΕΠ) έχει παρατηρηθεί μία αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων που υπηρετούν στο Δημόσιο, ως εποχικό και έκτακτο προσωπικό, κατά 58% και μία μείωση του αριθμού των τακτικών υπαλλήλων του Δημοσίου κατά 5,7% . Εξ αυτών το 59,3% των θέσεων που προκηρύχθηκαν από το ΑΣΕΠ (ή με έγκριση από αυτό) αφορούσε τις θέσεις ορισμένου χρόνου. Σημειώνεται ότι ο έλεγχος επί των διαδικασιών πρόσληψης εποχικού προσωπικού από το ΑΣΕΠ είναι εξ ορισμού πιο περιορισμένος και χρονικά πιο πιεστικός και, συνεπώς, τα αποτελέσματα δεν έχουν, στον επιθυμητό βαθμό, τις εγγυήσεις των διαδικασιών για την πρόσληψη τακτικού προσωπικού. Επιπλέον, παρατηρείται το φαινόμενο να δημιουργούνται κάθε χρόνο νέοι τρόποι μοριοδότησης στο πλαίσιο των ανακοινώσεων για συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Η διαφοροποίηση αυτή δημιουργεί ζητήματα άνισης μεταχείρισης των ενδιαφερομένων που δεν δικαιολογείται πάντοτε από τα αντικειμενικά δεδομένα της κάθε θέσης που προκηρύσσεται.

3. Καθιέρωση ενός ελέκτου προγραμματισμού των προσλήψεων

Πολλά από τα προβλήματα στις προσλήψεις οφείλονται στην έλλειψη προγραμματισμού των αναγκών του δημοσίου σε προσωπικό. Η απαίτηση μιας σύγχρονης και λειτουργικής διοίκησης προϋποθέτει προγραμματισμό κάθε υπηρεσίας για πάσης φύσεως προσωπικό, είτε αυτό καλύπτει πάγιες, είτε πρόσκαιρες ανάγκες. Η υποχρέωση προγραμματισμού των προσλήψεων για τακτικό προσωπικό είχε θεσπιστεί αρχικά με τη διάταξη του άρθρου 15 του Ν. 1943/1991, η οποία καταργήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 24 του Ν. 2190/1994. Στη διάταξη του άρθρου 11 του Δημοσιούπαλληλικού Κώδικα (Ν. 2683/1999) προβλέπεται ο προγραμματισμός της πλήρωσης των θέσεων μετά από απλή γνώμη της οικείας συνδικαλιστικής οργάνωσης. Το Υπουργείο Εσωτερικών συντονίζει τον προγραμματισμό του ανθρώπινου δυναμικού, για τις υπηρεσίες του δημοσίου τομέα, ανάλογα με τις ανάγκες των υπηρεσιών.

Ένα σύστημα ευέλικτου βραχυ-μεσο-πρόθεσμου προγραμματισμού είναι απαραίτητο, προκειμένου να αποφεύγεται η προσχηματική προσφυγή σε πρακτικές που παρακάμπτουν το ΑΣΕΠ ή άλλες παράλληλες διαφανείς διαδικασίες.

Ο προγραμματισμός δεν πρέπει να αφορά μόνο το μόνιμο προσωπικό και τις πάγιες και διαρκείς ανάγκες, αλλά και το προσωπικό για πρόσκαιρες ανάγκες, στο βαθμό που αυτές είναι προβλέψιμες. Προγραμματισμός προσλήψεων δεν μπορεί να υφίσταται στις απρόβλεπτες ανάγκες, οι οποίες προκύπτουν εξαιτίας φυσικών ή άλλων καταστροφών. Η πρόταση για εισαγωγή προγραμματισμού όλων των προσλήψεων, με παράλληλη άρνηση έγκρισης οποιασδήποτε πρόσληψης, η οποία δεν θα έχει προγραμματιστεί, ενώ εκ πρώτης όψεως στοχεύει να θέσει τέρμα σε αρνητικά παρεπόμενα «βιαστικών» προσλήψεων, στην πράξη οδηγεί σε ανελαστικότητες που τον καθιστούν ανεφάρμοστο. Θα μπορούσε όμως να εξεταστεί το ενδεχόμενο, μόνο εφ' όσον η σχετική πάγια ανάγκη έχει ήδη ενταχθεί τον προγραμματισμό, να είναι δυνατή υπό όρους η κάλυψή της με σύμβαση μέχρι την οριστικοποίηση της διαδικασίας επιλογής από το ΑΣΕΠ.

4. Αλλαγή του τρόπου κατάρτισης των συμβάσεων μίσθωσης έργου

Η σύναψη συμβάσεων έργου αποτελεί τον συνήθη και «εύκολο» τρόπο των φορέων να παρακάμπτουν τη διαδικασία προσλήψεων προσωπικού, είτε μόνιμου είτε με σύμβαση εργασίας. Σε αρκετές περιπτώσεις η σύναψη σύμβασης έργου καταλήγει να είναι καταχρηστική, καθώς οι συμβάσεις δεν είναι γνήσιες και υποκρύπτουν συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας. Η προβλεπόμενη αιτιολόγηση των συμβάσεων έργου με βεβαίωση της νομικής υπηρεσίας δεν αποδείχθηκε επαρκής για την αποφυγή καταχρηστικών πρακτικών. Ως εκ τούτου, επιβάλλεται η αλλαγή του νομικού πλαισίου και η καθιέρωση αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου της φύσης των συμβάσεων που χαρακτηρίζονται από τον φορέα ως «έργου», προ της σύναψής τους, προκειμένου να βεβαιωθεί η γνησιότητα αυτών ως συμβάσεων έργου⁷⁸.

5. Εκσυγχρονισμός στα τυπικά προσόντα

Το προσοντολόγιο (ΠΔ 50/2001) έχει ξεπεραστεί από τα πράγματα, ενώ όποτε τροποποιήθηκε αυτό έγινε αποσπασματικά και χωρίς επίγνωση των παρενεργειών κάθε τροποποίησης. Εξ άλλου, οι εξελίξεις στο χώρο της εκπαίδευσης υπαγορεύουν

⁷⁸Συνήγορος του Πολίτη. “Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα. Οι εκτός ελέγχου του ΑΣΕΠ διαδικασίες” Ειδική Έκθεση

βελτιωτικές τροποποιήσεις και συμπληρώσεις στο ισχύον προσοντολόγιο. Παράλληλα, πρέπει να δοθεί η δέουσα προσοχή στα προσόντα που καθορίζονται με τους οργανισμούς-κανονισμούς διαφόρων υπηρεσιών και φορέων, όπου διαπιστώνεται έλλειψη επικαιροποίησής τους.

6. *Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό (Ε.Ε.Π.)*

Οι διαδικασίες πρόσληψης Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού Ε.Ε.Π. έχουν ιδιαίτερη σημασία, καθώς συνδυάζουν την αξιολόγηση των τυπικών προσόντων των υποψηφίων με τη δια ζώσης εκτίμηση της προσωπικότητάς τους, στη διαδικασία των συνεντεύξεων. Παρατηρείται όμως, ότι με ειδικές νομοθετικές διατάξεις κάποιοι φορείς, προκηρύσσουν οι ίδιοι θέσεις Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού (Ε.Ε.Π.) χωρίς την τήρηση των ως άνω διατάξεων και συγκεκριμένα του άρθρου 19, ν.2190/1994 και χωρίς την συμμετοχή μελών του ΑΣΕΠ στην Επιτροπή Αξιολόγησης (βλ. Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.), παρ. 3, άρθρο 15, ν.4618/2019 και Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (Ε.Ε.Δ.Α.), άρθρο 38, ν.4465/2017).

7. *Ειδικά για τις προσλήψεις σε θέσεις ορισμένου χρόνου*

Η καθιέρωση διαφορετικών τρόπων μοριοδότησης χωρίς αυτό να δικαιολογείται από τις αντικειμενικές συνθήκες, δεν είναι φαινόμενο μόνο των προσλήψεων για θέσεις μονίμων ή εργαζομένων με σχέση αορίστου χρόνου. Ισχύει εξ ίσου (εάν όχι και παραπάνω) για τις διαδικασίες προσλήψεων εργαζομένων με συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Η ανάγκη επανεξέτασης και ομογενοποίησης των κριτηρίων μοριοδότησης για τις προσλήψεις σε συμβάσεις ορισμένου χρόνου καθίσταται ακόμη πιο αναγκαία και λόγω του ότι παρατηρείται το φαινόμενο οι προσλήψεις τακτικού προσωπικού να ευνοούν, με τα λεγόμενα πρόσθετα προσόντα, υποψηφίους που έχουν απασχοληθεί με συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Χαρακτηριστικά παράδειγμα η προκήρυξη 3Κ/2018 με την οποία χάθηκαν έξι μήνες στις διαβουλεύσεις μεταξύ δήμων και κεντρικής εξουσίας για να καθορισθούν τυπικά προσόντα που θα ανταποκρίνονταν, όχι σε αντικειμενικές ανάγκες, αλλά στα κατ' ιδίαν προσόντα των ήδη υπηρετούντων. Αυτό σημαίνει ότι τα κοινωνικά λεγόμενα κριτήρια - σε αντιδιαστολή με τα καθαρά αξιοκρατικά-διαδραματίζουν στην πράξη μεγαλύτερο ρόλο στη στελέχωση του Δημόσιου με τακτικό προσωπικό από ό,τι φαίνεται εκ πρώτης όψεως. Για τον λόγο αυτό θα πρέπει να επανεξετασθούν με τη

δέουσα προσοχή και πάντως προς την κατεύθυνση του περιορισμού της υφιστάμενης πανσπερμίας κριτηρίων⁷⁹.

8. Ενίσχυση του εποπτικού ρόλου του Υπουργείου Εσωτερικών

Απαραίτητη είναι η αναβάθμιση του εποπτικού και συντονιστικού ρόλου του Υπ. Εσωτερικών και ειδικότερα της Γ.Γ. Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, του καθ' ύλη δηλαδή αρμόδιου φορέα για θέματα προσλήψεων προσωπικού στη δημόσια διοίκηση, στις διαδικασίες πρόσληψης εκτός ΑΣΕΠ. Οι υπηρεσίες του Υπ. Εσωτερικών σήμερα ασκούν αποσπασματικά τον ρόλο αυτό, καθώς περιορίζονται στο να παρέχουν διευκρινίσεις σε ερωτήματα υπηρεσιών και πολιτών.

Τέλος, απαραίτητη κρίνεται η καταγραφή και συγκέντρωση από το ΥΠ.ΕΣ. όλων των ειδικότερων διατάξεων που αφορούν διαδικασίες πρόσληψης, που εξαιρούνται από το ΑΣΕΠ (Μητρώο Διαδικασιών Πρόσληψης).

7.3 Η δημιουργία Κώδικα Πρόσληψης Προσωπικού

Η διαμόρφωση ενός γενικού πλαισίου προδιαγραφών θα συνέβαλλε ριζικά στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης στο πεδίο των προσλήψεων, προάγοντας τις αρχές της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας.

Προτείνεται η θέσπιση ενός Κώδικα Πρόσληψης Προσωπικού, ο οποίος θα λειτουργεί ως πλαίσιο των προδιαγραφών, τις οποίες οφείλει να πληροί κάθε στάδιο, της διαδικασίας πρόσληψης στον δημόσιο τομέα. Η θέσπιση του κώδικα αυτού κρίνεται απαραίτητη, προκειμένου να αποτελέσει το κεντρικό σημείο αναφοράς των επιμέρους διαδικασιών πρόσληψης. Στον εν λόγω κώδικα πρέπει : αφενός να ορίζονται οι αρχές που θα διέπουν μια διαδικασία πρόσληψης και αφετέρου να προδιαγράφονται τα στάδια που απαιτείται να ακολουθεί μια διαδικασία πρόσληψης. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να αναφέρονται οι αρχές, που απορρέουν από το Σύνταγμα, τον Δημοσιούπαλληλικό Κώδικα, και τις γενικές αρχές δικαίου, όπως ενδεικτικά είναι της δημοσιότητας⁸⁰, της

⁷⁹Από ΑΣΕΠ Ετήσια Έκθεση πεπραγμένων έτους 2018

⁸⁰ Η γνωστοποίηση της πρόθεσης για πρόσληψη προσωπικού στη δημόσια διοίκηση θα δώσει τη δυνατότητα προσέλκυσης ικανού αριθμού υποψηφίων, ενισχύοντας την πιθανότητα επιλογής ποιοτικά καλύτερου προσωπικού.

ίσης ευκαιρίας συμμετοχής⁸¹, της αντικειμενικότητας⁸², της διαφάνειας⁸³, της αξιοκρατίας⁸⁴.

Στον Κώδικα πρέπει επίσης να προδιαγράφονται τα στάδια που θα ακολουθεί μια διαδικασία πρόσληψης. Για κάθε στάδιο θα αναφέρονται οι επιμέρους αρχές που πρέπει να τηρούνται και οι συνήθειες πρακτικές προς αποφυγήν.

Τέλος, η δημιουργία ενός Κώδικα Πρόσληψης Προσωπικού δεν είναι απαραίτητο να προσλάβει τη μορφή ενός ακόμη νομοθετήματος, μολονότι τούτο θα είχε το πλεονέκτημα της δεσμευτικότητας. Μπορεί, αντιθέτως, να αποτελέσει ένα χρηστικό οδηγό, ο οποίος θα ξεκαθαρίζει το ζήτημα των προσλήψεων, θέτοντας ερμηνευτικά και συστηματικά τις θεμελιώδεις προδιαγραφές που πρέπει να διέπουν τις προσλήψεις⁸⁵.

ΣΥΝΟΨΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κοινό τόπο αποτελεί η παραδοχή ότι η αποτελεσματική αντιμετώπιση των δεινών της Δημόσιας Διοίκησης, σε όποιον τομέα και αν αυτά εντοπίζονται, δεν μπορεί παρά να στηρίζεται στην άρση της αναντιστοιχίας των διοικητικών πρακτικών προς τις συνταγματικές επιταγές, τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου και τα διδάγματα της επιστήμης.

Η πρόσβαση στην Δημόσια Διοίκηση αποτελεί καίριας σημασίας ζήτημα για την ανασυγκρότησή της, καθώς η στελέχωση των υπηρεσιών αποτελεί πρωταρχική παράμετρο της αποδοτικής λειτουργίας τους. Η ίδρυση του ΑΣΕΠ αποτέλεσε μια τομή στην παράδοση της συνεχούς εναλλαγής, ακόμη και αδρανοποίησης ή παράκαμψής των συστημάτων πρόσληψης από την πολιτική ηγεσία. Ωστόσο, η λειτουργία της Ανεξάρτητης Αρχής, ακόμη και η συνταγματική απαγόρευση μονιμοποίησης των συμβασιούχων του Δημοσίου δεν ανέκοψαν αποτελεσματικά την τάση των κομμάτων να

⁸¹Η αρχή αυτή υποχρεώνει τη διοίκηση να αντιμετωπίζει τους πολίτες, που επιθυμούν να συμμετάσχουν σε μια διαδικασία πρόσληψης, χωρίς διακρίσεις και περιορισμούς.

⁸²Με την αρχή αυτή διασφαλίζεται η αντικειμενικότητα κατά τον καθορισμό των όρων και προϋποθέσεων συμμετοχής σε μια διαδικασία πρόσληψης, αλλά και κατά την εφαρμογή των κριτηρίων επιλογής για τους υποψήφιους.

⁸³ Οι όροι και οι προϋποθέσεις κάθε σταδίου της διαδικασίας πρόσληψης, πρέπει να είναι εκ των προτέρων γνωστοί και σαφείς τόσο για τους υποψήφιους όσο και για τους ελεγκτικούς μηχανισμούς.

⁸⁴Κάθε διαδικασία επιλογής οφείλει να χαρακτηρίζεται από κριτήρια που οδηγούν στη διαφοροποίηση των υποψηφίων, ώστε να προκύπτουν από αυτούς οι καταλληλότεροι για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης.

⁸⁵Όπως παραπομπή 51

διορίζουν την εκλογική τους πελατεία, εξασφαλίζοντας την απασχόλησή της στον δημόσιο τομέα χωρίς αξιοκρατικές διαδικασίες. Εξάλλου, η συγκέντρωση των διαδικασιών πρόσληψης στο ΑΣΕΠ έχει επιβαρύνει το έργο του και επιβραδύνει σημαντικά την ολοκλήρωσή τους, ενώ είναι πια γενικότερα αποδεκτό, ότι οι αποδόσεις σε μια γραπτή διαγωνιστική διαδικασία δεν πιστοποιούν, ότι στο πρόσωπο του υποψηφίου συντρέχουν και εκείνες οι ικανότητες που είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση των μελλοντικών του καθηκόντων.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η παρατήρηση, ότι η κατάληψη μιας θέσης στο Δημόσιο, που επί μακρόν αποτελούσε παράγοντα κοινωνικής ανόδου, έχει καταλήξει να είναι μέσο για την αποφυγή της ανεργίας. Τούτη η εξέλιξη, αφενός αποτελεί λόγο που «νομιμοποιεί» την προσφυγή στο σύστημα των «αντικειμενικών» κριτηρίων και αφετέρου αποσυνδέει σε ένα βαθμό την επαγγελματική επιλογή των ενδιαφερόμενων από την πρωταρχική αντίληψη της δημόσιας υπηρεσίας ως πεδίου εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και των δικαιωμάτων των μελών του κοινωνικού συνόλου.

Από την άλλη πλευρά, υπογραμμίζεται ότι η στελέχωση της δημόσιας διοίκησης κατεξοχήν με μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους διασφαλίζει την ανεξαρτησία του προσωπικού απέναντι στις επιδιώξεις του νομοθέτη ή των κυβερνώντων, συνιστά δηλαδή εγγύηση της νομιμότητας.

Στο παραπάνω πλαίσιο, πάντως, γίνεται διαχρονικά αποδεκτό ότι η Δημόσια Διοίκηση έχει επίσης ανάγκη τους μετακλητούς υπαλλήλους, όπως και το προσωπικό ιδιωτικού δικαίου, για να αντεπεξέλθει σε περιστάσεις που το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει. Η πολιτική ηγεσία χρειάζεται εξειδικευμένους συμβούλους, ώστε να μετουσιώνει την εντολή της Βουλής σε δημόσιες πολιτικές, ενώ έκτακτες ανάγκες δικαιολογούν την απασχόληση και έκτακτου προσωπικού. Εντούτοις, οι μορφές αυτές απασχόλησης είναι θεμιτές, μόνον εφόσον διατηρούν τον εξαιρετικό χαρακτήρα τους και εξασφαλίζεται επί της αρχής ο σεβασμός του κανόνα της μονιμότητας .

Η ανάδειξη του νοήματος της μονιμότητας, ως σταθερής εγγύησης του κανόνα της νομιμότητας και της αμεροληψίας της διοικητικής δράσης, ως προϋπόθεσης για την προσήλωση των στελεχών στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος των διοικουμένων, επιτάσσει να ελέγχονται τα συστήματα επιλογής του προσωπικού της Δημόσιας

Διοίκησης, οι μέθοδοι δηλαδή εισαγωγής στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα, αλλά και στελέχωσης των θέσεων ευθύνης στο εσωτερικό του.

Ως προς το ζήτημα αυτό, έχουν διατυπωθεί διαφορετικές απόψεις. Τούτο συμβαίνει επειδή οι κανόνες που εισήγαγε ο συντακτικός νομοθέτης δοκιμάστηκαν από την πλήρη εφαρμογή, συνήθως όμως και από την κακή εφαρμογή όλων των γνωστών συστημάτων πρόσληψης προσωπικού: η ελεύθερη κρίση του πολιτικού ή διοικητικού προϊσταμένου της μονάδας στην οποία καλούνταν να ενταχθεί ο υπάλληλος καλλιεργούσε την αυθαιρεσία· ο διαγωνισμός, αν και ενισχύει την αντικειμενικότητα της κρίσης, ευνοεί την τυποποίηση της επιλογής· το σύστημα των αντικειμενικών κριτηρίων εξασφαλίζει την αποκομματικοποίηση, περιορίζοντας όμως την ουσιαστική αξιολόγηση των υποψηφιοτήτων· η διαγωνιστική εισαγωγή και φοίτηση σε παραγωγική σχολή ή η επιλογή από ειδικό εκλεκτορικό σώμα απαιτούν συνήθως μια δαπανηρή και χρονοβόρα προετοιμασία.

Δεδομένου ότι τα παραπάνω συστήματα εναλλάσσονται ή και διασταυρώνονται, **είναι κρίσιμο να προσδιοριστούν οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή του κανόνα της αξιοκρατικής επιλογής**, ώστε να προκρίνονται οι υποψήφιοι που διαθέτουν τα περισσότερα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα για τις υπό πλήρωση θέσεις. Στις αδυναμίες του συστήματος, που αποτρέπουν την επιλογή των πιο κατάλληλων υποψηφίων, εντοπίζονται η προσθήκη ad hoc προσόντων με την προκήρυξη, η ανάθεση της συγκεκριμενοποίησης αόριστων εννοιών (για παράδειγμα συναφής εμπειρία ή συναφής τίτλος μεταπτυχιακών σπουδών) σε πρόσωπα που δεν είναι κατάλληλα εκπαιδευμένα, καθώς και η διενέργεια συνέντευξης, χωρίς την υιοθέτηση ενός διαδικαστικού πλαισίου που θα περιορίζει την υποκειμενικότητα της κρίσης.

Πάντως, η κάλυψη των αναγκών της δημόσιας διοίκησης σε ανθρώπινο δυναμικό δεν προϋποθέτει πάντοτε νέες προσλήψεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις υπάρχει υπερβάλλον δυναμικό που δεν αξιοποιείται στις θέσεις όπου υπηρετεί και μπορεί να μετακινηθεί σε άλλες υπηρεσίες. Βέβαια, **ο θεσμός της κινητικότητας** κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης και μέχρι την έναρξη της οικονομικής κρίσης, στηριζόταν σε ρυθμίσεις που προέβλεπαν μετακινήσεις συνδεδεμένες κυρίως με τις ανάγκες των ίδιων των υπαλλήλων και δεν αντανάκλασαν ένα σχεδιασμό ορθολογικής ανακατανομής του υπηρετούντος προσωπικού της δημόσιας διοίκησης.

Η σημαντικότερη καινοτομία του Ε.Σ.Κ. συνίσταται στην σύνδεση της κινητικότητας με τον ετήσιο προγραμματισμό των αναγκών του Δημοσίου σε προσωπικό, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες είναι υποχρεωμένες να υποβάλλουν στην αρμόδια Επιτροπή τα αιτήματά τους για μετατάξεις ή αποσπάσεις, συνοδευόμενα από τις εκτιμήσεις τους για επικείμενες συνταξιοδοτήσεις και προσλήψεις μέχρι τις 15 Δεκεμβρίου κάθε έτους.

Η διαπίστωση ότι οι παράνομες συμπεριφορές στο εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης είχαν προσλάβει έκταση και ότι είχε καλλιεργηθεί μια **κουλτούρα διαφθοράς**, έτυχε κοινής αποδοχής. Η έλλειψη επαρκούς συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων αναδείχθηκε ως η σημαντικότερη αδυναμία του συστήματος.

Αν ο κατασταλτικός έλεγχος απαλείφει ex post τις αρνητικές συνέπειες της παράνομης δράσης, **ο εσωτερικός έλεγχος** ενδυναμώνει σημαντικά την προληπτική συμμόρφωση των υπαλλήλων στις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την λειτουργία της Διοίκησης, καθώς δεν περιορίζεται στον εντοπισμό των παράνομων ή παράτυπων ενεργειών, ούτε ολοκληρώνεται με την επιβολή κυρώσεων: ο ανεξάρτητος εσωτερικός ελεγκτής αναζητά τις συστημικές αιτίες που προξένησαν το πρόβλημα, διαμορφώνει μια ολιστική αντίληψη για την αντιμετώπισή του και μπορεί να καταλήξει σε προτάσεις που αφορούν την συνολική αναδιάρθρωση της υπηρεσίας. Στην Ελλάδα, η κανονιστική πλαισίωση του εσωτερικού ελέγχου είναι ανεπαρκής, ενώ η ελλιπής κατανόηση του ρόλου του δημιουργεί πρόσθετα εμπόδια για την αξιοποίησή του ως εργαλείου πρόληψης και διασφάλισης της νομιμότητας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Εν κατακλείδι , με βάση όσα αναφέρθηκαν θα λέγαμε ότι δεν είναι αξιοκρατική η πρόσβαση του προσωπικού στο δημόσιο τομέα, λόγω των προβληματικών νομοθετικών ρυθμίσεων, αλλά κυρίως λόγω της σύγχυσης ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου στο επίπεδο των ρυθμίσεων της καταχρηστικής ανανέωσης συμβάσεων ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα, που βεβαίως υποβοηθείται και από άλλους παράγοντες, όπως κακές πρακτικές της δημόσιας διοίκησης. Από την άλλη πλευρά το ενωσιακό δίκαιο δεν έχει τη δύναμη αλλά ούτε και τις μεθόδους να επιβάλλει λύσεις που έρχονται σε αντίθεση με το

Σύνταγμα και τη νομολογία των ανωτάτων Δικαστηρίων. Εμφανίζεται έτσι μία Οδηγία χωρίς αποτελεσματική επίτευξη του σκοπού της στον ελληνικό δημόσιο τομέα, που είναι η διασφάλιση μιας σχετικής σταθερότητας στην απασχόληση. Όλα τα ανωτέρω καθιστούν ένα ζήτημα το οποίο χρήζει επανατοποθέτησης, προκειμένου να επιτύχουμε την οριστική επίλυσή του.

Πηγές - Βιβλιογραφία

Πρωτογενείς πηγές- Νομοθεσία

1. Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001/2008
2. Ν.3198/1955(ΦΕΚ Α'98/20-23.4.1955) «Περί τροποποίησης και συμπλήρωσης των περί καταγγελίας της σχέσεως εργασίας διατάξεων».
3. Ν.1256/1982 (ΦΕΚ 65/Α/31-5-1982) “Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανωτάτου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα καθώς για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του κράτους και άλλες διατάξεις.”
4. Ν.1649/1986 (ΦΕΚ 149/Α/3-10-1986) “Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα των Δικηγόρων και άλλες διατάξεις”.
5. Ν.1735/1987 (ΦΕΚ 195/Α/11.11.1987) «Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις»
6. Ν.1835/1989 (ΦΕΚ 76/Α/10-3-1989) “Σύσταση Υπουργείου Τουρισμού και ρύθμιση θεμάτων δημόσιας διοίκησης”.
7. Ν.1868/1989 (ΦΕΚ 230/Α/10-10-1989) “Τροποποίηση, αντικατάσταση και συμπλήρωση διατάξεων τον ν. 1756/1988 «Κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάσταση δικαστικών λειτουργών», τροποποίηση διατάξεων τον ν. δ. 3026/1954 «Περί Κώδικος Δικηγόρων» και άλλες διατάξεις.”
8. Ν.1876/1990 (ΦΕΚ 27/Α/8.3.1990) “Ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις και άλλες διατάξεις”.
9. Ν.1892/1990 (ΦΕΚ Α-101/31-7-1990) “ Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις.”
10. Ν.1943/1991 (ΦΕΚ 50/Α/11.4.1991) «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις».
11. Ν.2190/1994 (ΦΕΚ 28/Α/3-3-1994) “ Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης.”
12. Ν.2527/1997 (ΦΕΚ 206/Α/8.10.1997) «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν.2190/1994 και άλλες διατάξεις»
13. Ν.2690/1999 (ΦΕΚ 45/Α/9-3-1999) “Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις”.

14. N.2738/1999 (ΦΕΚ 180/A/9.9.1999) « Συλλογικές διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις».

15. N.2839/2000 (ΦΕΚ 196/A/12-9-2000) “Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις.”

16. N.2840/2000 (ΦΕΚ 202/A/21-9-2000) “Ρύθμιση θεμάτων Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.) και άλλες διατάξεις”.

17. N.2965/2001 (ΦΕΚ Α-270/23-11-2001) “Βιώσιμη ανάπτυξη Αττικής και άλλες διατάξεις”.

18. N.3250/2004 (ΦΕΚ 124/A` 7.7.2004) “Μερική απασχόληση στο Δημόσιο, τους ΟΤΑ και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου”.

19. N.3320/2005 (ΦΕΚ 48/A/23.2.2005) «Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και για τους Ο.Τ.Α»

20. N.3801/2009 (ΦΕΚ 163/A/4.9.2009) «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης».

21. N.4024/2011 (ΦΕΚ Α`226/27.10.2011) “Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015”.

22. N.4152/2013 (ΦΕΚ Α/107/09-5-2013) “Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013.”

23. N.4369/2016 (ΦΕΚ Α`33/27.2.2016) “Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις .”

24. N.4430/2016 (ΦΕΚ 205/A/31-10-2016) “ Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις”.

25. N.4465/2017(ΦΕΚ Α` 47/04.04.2017) “Ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας 2014/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 2014 για τη συγκρισιμότητα των τελών που συνδέονται με λογαριασμούς

πληρωμών, την αλλαγή λογαριασμού πληρωμών και την πρόσβαση σε λογαριασμούς πληρωμών με βασικά χαρακτηριστικά και άλλες διατάξεις”.

26. Ν.4618/2019 (ΦΕΚ 89/Α/10-6-2019) “Κύρωση των επιμέρους συμβάσεων για τα έργα V και VI της από 6.9.2018 Σύμβασης Δωρεάς μεταξύ του Ιδρύματος «Κοινωφελές Ίδρυμα Σταύρος Σ. Νιάρχος» και του Ελληνικού Δημοσίου για την ενίσχυση και αναβάθμιση των υποδομών στον τομέα της Υγείας και άλλες διατάξεις”.

27. Π.Δ. 410/1988 (ΦΕΚ 191/Α/30-8-1988) “Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που αφορούν το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου”.

28. Π.Δ. 99/1992 (ΦΕΚ 46/Α’), “Μελέτη και εκτέλεση αρχαιολογικών εν’ γένει έργων”.

29. Π.Δ 50/2001 (ΦΕΚ 39/Α’/5.3.2001), «Καθορισμός προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημοσίου τομέα (προσοντολόγιο)».

30. Π.Δ. 164/2004 (ΦΕΚ 134/Α/19.7.2004) «Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα».

31. Π.Δ 180/2004 (ΦΕΚ 160/Α/23.8.2004) «Τροποποίηση του Π.Δ 81/2003 (ΦΕΚ 77/Α’) Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου».

32. ΠΥΣ 33/2006 (ΦΕΚ 280/Α/28.12.2006) «Αναστολή διορισμών και προσλήψεων στο δημόσιο τομέα».

33. ΠΥΣ 6/2010 (ΦΕΚ 25/Α/18.2.2010) «Τροποποίηση της 33/2006 ΠΥΣ «Αναστολή διορισμών και προσλήψεων στο δημόσιο τομέα».

34. Π.Κ. Άρθρο 259 Παράβαση καθήκοντος

35. Εγκύκλιος Υπ. Εσωρ. ΔΠΠΔΔ/Β 18/238 οικ.16084/20.7.2004

36. ΣυνθΛΕΕ Άρθρο 288 Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

37. Οδηγία 1999/70/ΕΚ 28-06-1999

Νομολογία- Αποφάσεις Δικαστηρίων

1. ΑΠ 36/1966, 413/1980, 1493/86 Τμ. Δ’ , 1229/88 Τμ.Β, 1049/88, 1205/90,1484/90, 272/1991,1376/1999, 80/2000, 657/2000 ,Ολ 18/2006,253/2006,Ολ.ΑΠ 19/2007, Ολ 20/2007,797/2008 922/2008, 939/2014, 714/2018 .

2. ΕφΑθ 226/2001, ΕφΚρήτης 466/2002, ΕφΛαρ 408/2007, ΕφΑθ 2808/2008, ΕφΑθ 14/2008 ,ΕφΚερκ 89/2008.

3. ΜΠΑΘ 1976/2003, ΜΠρΧαν 114/2005, ΜΠρΚερκ 1/2006, ΜΠρΠατρ 308/2006, ΜΠρΠατρ 702/2006, ΜΠρΓιαν 45/2006, ΜΠρΠατρ 308/2006, ΜΠρΑθ 715/2006, ΜΠρΑθ 10043/2007, ΜΠρΑθ 1126/2008 .
4. ΣτΕ3189/1999, 844/2000, 2990/2002, 2987/2002, 2918/2002, 1100/2002, 758/2002, 3536/2003, 3534/2003, 1522/2003, 681/2004, 682-3/2004, 1009/2004, 281/2005, 1253/2006, 441/2007, 28-29/2008, 3672/2014, 3237/2015, 711/2017.
5. Ελ.Συν. Ολ. 22/2006.
6. ΔΕΚ (C-6/64, ΔΕΚ 15.6.1964, Costa/ENEL Ιταλία, ΣυλλΝ 1954-1964, 1191), (C-11/70 ΔΕΚ 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr-undVorratsstelle für Getreide und Futtermittel Γερμανία, ΣυλλΝ 1969-1971 581 επ.), (C-212/2004 ΔΕΚ 4.7.2006, Αδενέλερ/Ελληνικό Δημόσιο), (C-53/2004 ΔΕΚ 7.9.2006, Sardino/Cliniche Universitarie Convenzionate Ιταλία), (C-180/2004 ΔΕΚ 7.9.2006, Vasallo/ Azienda Ospedaliera Ospedale και Cliniche Ιταλία), (C-364/2007, ΔΕΚ 12.06.2008 Δήμος Κερκυραίων), (C-378 έως C-380/2007, 23.04.2009 Δήμος Γεροποτάμου), (C-2/18, ΔΕΕ 13.11.2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė), (C-760/18, ΔΕΕ 11-2-2021, Δήμος Αγ. Νικολάου)

Βιβλιογραφία

1. Αργυριάδης Δ., *Για μία Δημόσια Διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1998
2. Βενιζέλος Ε. *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο*, εκδ. Σάκουλα 2002 σ. 370-372
3. Βλάχου Ε. “Διαδοχικές συμβάσεις ορισμένου χρόνου: Καταστρατήγηση των διατάξεων περί συμβάσεων ορισμένου χρόνου” *Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ* , Αθήνα Μάρτιος 2017
4. Γεραπετρίτης Γ. , *Ισότητα και θετικά μέτρα*, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα, 2007
5. Καμτσιδου Ι. “ Συμπεράσματα” σε Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης-Εργαστήριο Μελέτης για τη Διαφάνεια, τη Διαφθορά και το Οικονομικό Έγκλημα της Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης και προτάσεις υπέρβασής τους, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019
<http://law-constitution.web.auth.gr/kamtsidou/2020/01/07>
6. Καμτσιδου Ι. «Ισότητα και αξιοκρατία: Το Συνταγματικό πλαίσιο επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα», Δημοσιεύθηκε την 20 Οκτωβρίου 2018 από Καμτσιδου / Kamtsidou Ιφιγένεια / Iphigenie
<http://law-constitution.web.auth.gr/kamtsidou/2018/10/20>
7. Καζάκος Α./Τραυλός-Τζανετάτος Δ., “Η Αποκατάσταση των εκτάκτων και το Σύνταγμα”, *Επιθεώρησης Εργατικού Δικαίου (ΕΕργΔ)*, τεύχος 64(2005), 705 επ.(716)
8. Κοϊμτζόγλου Ι. “Το νέο σύστημα προσλήψεων στο δημόσιο τομέα” , *Lawyer*, τεύχος 10 Μαρτίου 2021

<https://lawyermagazine.gr/to-neo-susthma-proslipsewn-ston-dhmosio-tomea>

9.Κοφίνη Σ.,*Ισότητα και απαγόρευση διακρίσεων*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2016

10.Λεβέντης Γ. , “Η μονιμοποίηση των εκτάκτων του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος”, *Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας (Δ.Ε.Ν.)* τεύχος 1426, 2004, σελ 609

11.Λεβέντης Α. , “Σύμβαση εργασίας αορίστου και ορισμένου χρόνου”, *Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας(Δ.Ε.Ν.)* , τεύχος 1339, έτος 2000, σ.834-835

12.Λεβέντης Γ. , “Οι νέες ρυθμίσεις για τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου.-Τα ΠΔ 164/2004 και 180/2004”, *Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας*, τεύχος 1441, έτος 2005, σ.74

13.Λεοντάρης Μ. *Εργατικό Δίκαιο 2014* εκδ. Πάμισος Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2014

14.Μαθιουδάκης Ι. , Η συνταγματική μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων υπό αναθεώρηση, Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Ι. Κουκιάδη, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 125 επ

15.Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ.-Η. , *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης.* Ε' επιμ. εκδ.Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη2012.

16.Μαυρομούστακου Ή., *Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη. Συστήματα επιλογής. Αξιοκρατικά Κριτήρια. Έλεγχος και συνταγματικές αρχές,* εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.. Αθήνα2016.

17.Μετζητάκου Α. , “Η μονιμοποίηση των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου και έργου στο Δημόσιο και ευρύτερο Δημόσιο τομέα”, *Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας (Δ.Ε.Ν.)* τεύχος1426, έτος 2004, σ. 618

18.Μοίρα – Μυλωνοπούλου Π. , *Οι δημόσιοι υπάλληλοι,* εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή1998, σ.60 επ.

19.Παπαδημητρίου, Γ. & Σωτηρέλης, Γ., *Το Σύνταγμα της Ελλάδας* 5η επιμ. εκδ. Καστανιώτης, Αθήνα 2001.

20. Περλίγκας Ευ. , “ Το πρόβλημα των συμβάσεων του Δημοσίου, των ΟΤΑ, του ευρύτερου δημοσίου τομέα και οι τελευταίες επ’ αυτού νομολογιακές θέσεις”, *Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας*, τεύχος 1483, έτος 2006, σ.1537

21.Ραμματά, Μ., *"Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση". Ανάμεσα στη Γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ,* εκδ.Κριτική 2011.

- 22.Σπηλιωτόπουλος, Ε. & Χρυσανθάκης, Χ.,** *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*. 7η επιμ. , εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή2007.
- 23.Σταμάτη Α.** “*Ενημέρωση*” Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ(ΙΝΕ) τεύχος 109, Σεπτέμβριος 2004, p.p.7-9
- 24.Συμεωνίδη Γ. ,** *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων* , εκδ. Σάκκουλα,Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2014, σ. 10 επ.
- 25.Σπανού Κ. ,** «Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων: παλιές προκλήσεις και νέες απαντήσεις», σε Χ.Χρυσανθάκη κ.α., *Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση*, εκδ. Α.Σάκκουλα,Αθήνα-Κομοτηνή, 2011, σ. 51, 109-110 επ.
- 26.Σκανδάμης, Χριστιανός, Κουσκουνά,** *Εφαρμογές Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου*, εκδ.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003, ό.π., 170- 171
- 27.Τασόπουλος, Γ.,***Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, εκδ. Σάκκουλας,Αθήνα- Θεσσαλονίκη2007.
- 28.Τριανταφυλλίδης Χρ.** “ Η Οδηγία (ΕΚ) 1999/70 και η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ για τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα”*Δίκαιο Επιχειρήσεων & Εταιριών(ΔΕΕ)* τεύχος 2/2009
- 29.Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας,** “Σύμβαση ορισμένου χρόνου στο Δημόσιο-ΝΠΔΔ-ΟΤΑ και στον Δημόσιο Τομέα” Α.Π.1376/99 (Τμ.Β’), τεύχος 1339, έτος 2000, σ.853
- 30.Δελτίον Εργατικής Νομοθεσίας,** “Διατάξεις Γ.Κ.Π.-ΟΤΕ περί προσλήψεως με σύμβαση ορισμένου χρόνου,που δεν επιτρέπεται να παραταθεί ή να ανανεωθεί ή να μετατραπεί σε σύμβαση αορίστου χρόνου. -Εφαρμογή και στον ΟΤΕ των διατάξεων περί προσλήψεων στον Δημόσιο Τομέα.- Στις συμβάσεις ορισμένου χρόνου του ΟΤΕ δεν έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του άρθρου 8 Ν. 2112/20 ούτε η διάταξη του άρθρου 671 ΑΚ.” ΑΠ 80/2000, τεύχος 1339, έτος 2000, σ.855
- 31.ΑΣΕΠ,** “Ετήσια Έκθεση πεπραγμένων έτους 2018”, Αθήνα 2019
- 32.ΑΣΕΠ,** “Ετήσια έκθεση”Αθήνα 2002 σ.σ. 30-31
- 33.** Βάση Νομικών Δεδομένων «ΝΟΜΟΣ»
- 34.Συνήγορος του Πολίτη,** *Ειδική Έκθεση* “Προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα. Οι εκτός ελέγχου του ΑΣΕΠ διαδικασίες”, Αθήνα Δεκέμβριος 2006
- 35.**<https://eur-lex.europa.eu/>
- 36.**<https://www.e-nomothesia.gr/law-news/demosieutheke-phek-nomos-4765-2021.html>