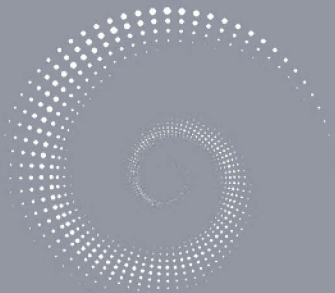


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 103

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Φεβρουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 103

«1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό· οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο.

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.

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.

4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει.

5. Με νόμο μπορεί να εξαιρούνται από τη μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών.

6. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων έχουν εφαρμογή και στους υπαλλήλους της Βουλής, οι οποίοι κατά τα λοιπά διέπονται εξ ολοκλήρου από τον Κανονισμό της, καθώς και στους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

7. Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, 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.

8. 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 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 συμβάσεων του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου.

9. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του «Συνηγόρου του Πολίτη» που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή».

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Παπακωνσταντίνου Απ., σε: Β. Τζέμος (επιμ.), *Δίκαιο των προσλήψεων – Νόμος ΑΣΕΠ (Ν. 2190/1994), Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη*, 2020· Ξηρός Θ., σε: Β. Τζέμος (επιμ.), *Δίκαιο των προσλήψεων – Νόμος ΑΣΕΠ (Ν. 2190/1994), Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη*, 2020· Τζέμος Β., *Η επιλογή ειδικών επιστημόνων στο Δημόσιο μέσω ΑΣΕΠ*, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ (www.publiclawjournal.com) 2019· Σακέλλης Ι., *Προσλήψεις στο δημόσιο και κοινωνική πολιτική*, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ (www.publiclawjournal.com) 2019· Νομικός Π., *Νέες ρυθμίσεις στο σύστημα προσλήψεων του ΑΣΕΠ*, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ (www.publiclawjournal.com) 2019· Τζέμος Β., *Η διεύρυνση και η εμβάθυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις στο Δημόσιο*, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ (www.publiclawjournal.com) 2018· Παπατόλιας Απ., *Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα*, 2019· Μετάκος Σ., *ΑΣΕΠ: Εξέλιξη - αρμοδιότητες - ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας*, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ (www.publiclawjournal.com) 2018· Κονδύλης Β., «Άρθρο 103», στο συλλογικό έργο: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017· Σπηλιωτόπουλος Ε./Χρυσανθάκης Χ., *Βασικοί θεσμοί*

Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου, 2017· Μαυρομούστακου Η., *Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη*, 2016· Παναγόπουλος Θ., *Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο*, 2014· Δερμιτζάκη Φ., *Οι πάγιες διατάξεις του ΠΔ 164/2004 ως μέτρα προστασίας των εργαζομένων «ορισμένου χρόνου» έναντι της κατάχρησης*, ΔΕΕ 2009· Δερμιτζάκη Φ., *Η απόφαση του ΔΕΚ της 23ης Απριλίου 2009 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-378/07 έως C-380/07*, Αγγελιδάκη κ.λπ. *σχετικά με τη συμφωνία - πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου και η επιρροή της στην ελληνική έννομη τάξη*, ΕΕργΔ 2009· Παπακωνσταντίνου Απ., *Ο Ρόλος και οι Λειτουργίες του Σύγχρονου Κοινωνικού Κράτους Δικαίου: Η Αέναη Αναζήτηση των Ορίων ανάμεσα στον Δημόσιο και τον Ιδιωτικό Χώρο*, ΤοΣ 2009· Παπακωνσταντίνου Απ., *Κρατική τελολογία και Σύνταγμα*, ΕΔΔΔ 2008· Παπακωνσταντίνου Απ., *Η συνταγματική αρχή της αξιοκρατίας και το νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων του Δημοσίου*, ΕφΔΔ 2007· Ζαχαρόπουλος Β., *Οι αποφάσεις του ΔΕΚ για τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου και η ανάγκη συμμόρφωσης*, ΕΕργΔ 2007· Παπακωνσταντίνου Απ., *Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2006· Μηναιίδης Σ., «Προσλήψεις και απαγόρευση μονιμοποιήσεων στο δημόσιο τομέα σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 7,8 του αναθεωρημένου Συντάγματος», στον τόμο: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, επιμ. Ξ. Κοντιάδης, τ. Β', Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006· Περγίγκας Ευ., *Το πρόβλημα των συμβασιούχων του Δημοσίου, των ΟΤΑ, του ευρύτερου δημόσιου τομέα και οι τελευταίες επ' αυτού νομολογιακές θέσεις*, ΔΕΝ 2006· Δερμιτζάκη Φ., *Η εργασία ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα*, ΕΕργΔ 2006· Βενιζέλος Ε., *Οι συμβασιούχοι και το Σύνταγμα. Ένα «οριζόντιο» σχόλιο για τους προβληματισμούς και τα προβλήματα της νομολογίας*, ΕΕργΔ 2005· Παπαδοπούλου Μ., *Οι προσλήψεις στο δημόσιο τομέα μέσω του ΑΣΕΠ (Ν. 2190/1994)*, 2005· Κεβρεκίδου Χρ., *Η προστασία του έκτακτου προσωπικού του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα*, ΕΕργΔ 2005· Δερμιτζάκη Φ., *Η σύναψη συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου ιδίως στον δημόσιο τομέα*, ΕΕργΔ 2004· Κοϊμτζόγλου Ι., *Η αρχή της αξιοκρατίας στο Δημόσιο Δίκαιο*, 2003· Δερμιτζάκη Φ., *Η ρήτρα 5 της συμφωνίας - πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου και η ενσωμάτωσή της στο ελληνικό δίκαιο. Σκέψεις με αφορμή την υπ' αριθ. 446/2002 απόφαση του Εφετείου Κρήτης*, ΕΕργΔ 2003· Βενιζέλος Ε., *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002· Παπαδοπούλου Ολ., «Η δημόσια υπαλληλία. Η τροποποίηση του άρθρου 103 στην αναθεώρηση του Συντάγματος», στον συλλογικό τόμο: *Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αντ. Μακρυδημήτρης/Ολ. Ζύγουρα (επιμ.), Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002· Τάχος Α., *Υπάλληλοι ΝΠΔΔ (ΑΕΙ) - Υπηρεσιακή τακτοποίηση με «κατάταξη» σε «οργανικές» θέσεις με συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου*, Αρμ 2002· Βερβεσός Δ., *Η προστασία της εργασίας ορισμένου χρόνου. Προσαρμογή της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ στο εσωτερικό δίκαιο*, ΕΕργΔ 2002· Βλαχόπουλος Σπ., «Αναθεώρηση του Συντάγματος και δημόσια διοίκηση: Οργάνωση, προσωπικό και σχέσεις της δημόσιας διοίκησης προς τη δικαστική εξουσία», στο συλλογικό έργο: Δ. Τσάτσος/Ε. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001· Λεβέντης Γ., *Σύμβαση εργασίας αορίστου και ορισμένου χρόνου*, ΔΕΝ 2000·

Ο ίδιος, *Η μονιμοποίηση των εκτάκτων του Δημοσίου, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το άρθρο 103 παρ. 8 του Σ., ΔΕΝ 2000· Κοϊμτζόγλου Ι., «Η αξιοκρατία ως οργανωτική αρχή της Δημόσιας Διοίκησης», στο συλλογικό έργο: Γ. Σωτηρέλης/Απ. Παπακωνσταντίνου (επιμ.), *Η δυναμική της Δημοκρατίας στη δεκαετία του '90*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999.*

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Η ΔΙΑΤΑΞΗ.....	5
II. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΤΟΥΣ.....	6
1. Κανονιστικό περιεχόμενο.....	6
2. Νομοθετική εξειδίκευση.....	10
3. Η ειδική κατηγορία του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (άρθρα 36-42 ν. 4765/2021).....	11
III. ΣΥΝΟΨΗ.....	25

I. Η ΔΙΑΤΑΞΗ

- Με το άρθ. 103 εκκινεί το δεύτερο Κεφάλαιο («Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης») του Τμήματος ΣΤ΄ («Διοίκηση») του τρίτου Μέρους («Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας») του συνταγματικού κειμένου. Το εν λόγω (δεύτερο) Κεφάλαιο αποτελείται από δυο άρθρα (103-104), τα οποία αφορούν τη θεσμική υπόσταση και την υπηρεσιακή κατάσταση των διοικητικών οργάνων. Πρόκειται για μια, πρωτόγνωρη για τα ελληνικά –και όχι μόνον– συνταγματικά δεδομένα, αναλυτική και κατά βάση λεπτομερή ρύθμιση των σχετικών ζητημάτων, που κατέστη ακόμη πιο αναλυτική και εκτεταμένη με την αναθεώρηση του 2001, με την οποία προστέθηκαν τρεις συνολικά νέες παράγραφοι στο άρθ. 103 (παρ. 7-9). Το γεγονός αυτό καταδεικνύει, δίχως αμφιβολία, το ιδιαίτερο ενδιαφέρον του συντακτικού και, εν συνεχεία, του αναθεωρητικού νομοθέτη για τα επιμέρους ζητήματα που αφορούν τα όργανα της Διοικήσεως. Η επιλογή αυτή του συνταγματικού (συντακτικού και αναθεωρητικού) νομοθέτη μπορεί να αποδοθεί κυρίως στην αρνητική εμπειρία της επταετούς δικτατορίας που προηγήθηκε και τις πρακτικές που ακολουθήθηκαν στον τομέα αυτόν, αλλά και στην ανάγκη αντιμετώπισης στρεβλώσεων που παρατηρήθηκαν κατά τη Μεταπολίτευση, ιδιαίτερα όσον αφορά την έλλειψη διαφάνειας στην πρόσληψη των υπαλλήλων στη δημόσια διοίκηση και την αθρόα μονιμοποίηση προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο

και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, στη βάση συχνά πελατειακών σχέσεων. Επομένως, ο –ασυνήθης για συνταγματικό κείμενο– αναλυτικός και λεπτομερής χαρακτήρας των υπόψη συνταγματικών ρυθμίσεων μπορεί ευχερώς να αποδοθεί στην ανάγκη αντιμετώπισης παθολογικών φαινομένων και πρακτικών, που είτε προηγήθηκαν είτε ακολούθησαν τη Μεταπολίτευση. Φαινομένων και πρακτικών, που δεν περιποιούν ασφαλώς τιμή για τον πολιτικό και νομικό πολιτισμό της χώρας.

Πάντως, ρυθμίσεις για την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης δεν 2
απουσιάζουν από προγενέστερα συνταγματικά κείμενα, αν και με σαφώς λιτότερη και υπαινικτικότερη διατύπωση. Ήδη στο άρθ. 102 του Συντάγματος του 1864 περιλαμβάνεται ειδική πρόνοια για τη ρύθμιση, με νόμο που θα εκδίδονταν «εντός της πρώτης βουλευτικής περιόδου», των ζητημάτων που αφορούν «τα προσόντα εν γένει των υπαλλήλων». Εν συνεχεία, το άρθ. 102 του Συντάγματος του 1911 περιλαμβάνει ειδική επιφύλαξη υπέρ του νόμου που θα ρυθμίζει «τα προσόντα των διοικητικών εν γένει υπαλλήλων», ενώ παράλληλα κατοχυρώνει για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία μας την αρχή της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία διατηρείται, σχεδόν αναλλοίωτη ως προς το περιεχόμενό της, στο άρθ. 103 παρ. 4 του ισχύοντος Συντάγματος. Περαιτέρω, ανάλογες ρυθμίσεις σε σχέση με το άρθ. 102 του Συντάγματος του 1911 περιλαμβάνονται στο άρθ. 111 του Συντάγματος του 1925, καθώς και στο άρθ. 114 του Συντάγματος του 1927. Αναλυτικότερες ρυθμίσεις για τους δημοσίους υπαλλήλους περιέχονται εξάλλου στα άρθ. 100-102 του Συντάγματος του 1952, στα οποία αποτυπώνεται μάλιστα, εμφανώς, η πολιτική ένταση και ο συσχετισμός των πολιτικών δυνάμενων της περιόδου αυτής. Σύμφωνα έτσι με το άρθ. 100: «Ο Δημόσιος υπάλληλος οφείλει πίστιν και αφοσίωσιν εις την Πατρίδα και τα εθνικά ιδεώδη, είναι εκτελεστής της θελήσεως του Κράτους και υπηρετεί τον λαόν. Ιδεολογία σκοπούσαι την δια βιαίων μέσων ανατροπήν του υφισταμένου πολιτειακού ή κοινωνικού καθεστώτος αντίκεινται απολύτως προς την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου». Τέλος, με τα δικτατορικά «Συντάγματα» των ετών 1968 και 1973 επιχειρείται μεν (άρθ. 123-126) η υιοθέτηση των ως άνω προβλέψεων του Συντάγματος του 1952, με την προσθήκη, ωστόσο, όπως ήταν αναμενόμενο, ευθέως αυταρχικών προβλέψεων. Χαρακτηριστικά, το άρθ. 123 όριζε ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι «οφείλουν πίστιν και αφοσίωσιν εις την Πατρίδα και εις τα εθνικά ιδεώδη έργω εκδηλουμένην...», ενώ η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου «αντίκειται απολύτως προς ιδεολογίας σκοπούσας την ανατροπήν ή την υπονόμεισιν του υφισταμένου πολιτειακού ή κοινωνικού καθεστώτος ή συνδεομένας προς τα αρχάς και τα προγράμματα κομμάτων διαλυθέντων και τεθέντων εκτός νόμου». Αξίζει να σημειωθεί εν προκειμένω ότι ειδικές ρυθμίσεις για την υπηρεσιακή κατάσταση 3

των διοικητικών οργάνων σπανίζουν στα συνταγματικά κείμενα που εντάσσονται στο ίδιο ευρωπαϊκό κύμα (φιλελεύθερου) συνταγματισμού με το Σύνταγμα του 1975, ενώ απουσιάζουν συντάγματα με τόσο αναλυτικές και λεπτομερείς ρυθμίσεις, ιδιαίτερα μετά τις προσθήκες της αναθεώρησης του έτους 2001. Χαρακτηριστικά αναφέρεται εν προκειμένω το Ιταλικό Σύνταγμα του 1948, στα άρθ. 97-98 του οποίου περιλαμβάνονται, με συνοπτικό και λιτό τρόπο, ορισμοί για την πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων με διαγωνισμό (άρθ. 97), ενώ σύμφωνα με το άρθ. 98: «*Οι δημόσιοι υπάλληλοι υπηρετούν αποκλειστικά το έθνος*». Ακόμη, το άρθ. 103 παρ. 3 του Ισπανικού Συντάγματος του 1978 περιέχει επιφύλαξη υπέρ του νόμου, με τον οποίο θα ρυθμίζονται «*το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων*», καθώς και «*η εισδοχή στις δημόσιες υπηρεσίες σύμφωνα με τις αρχές της αξιοκρατίας και της ικανότητας*».

II. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΤΟΥΣ

1. Κανονιστικό περιεχόμενο

- 4 Με τις διατάξεις του άρθ. 103 Σ. προσδιορίζεται εν πρώτοις ο ιδιαίτερος θεσμικός ρόλος των δημοσίων υπαλλήλων ως «*εκτελεστών της θέλησης του Κράτους*» και ως «*υπηρετών*» του λαού (παρ. 1). Αναδεικνύεται έτσι και επιβεβαιώνεται η θεσμική θέση τους στο πεδίο της εκτελεστικής λειτουργίας αφενός ως «*εκτελεστικών οργάνων*» του κράτους (ρόλος από τον οποίο εκπηγάει το καθήκον συμμορφώσεώς τους στις αποφάσεις των αρμοδίων κατά περίπτωση οργάνων της Πολιτείας), αφετέρου δε ως κρατικών οργάνων ταγμένων στην υπηρεσία του «*Λαού*» (με κεφαλαίο στο συνταγματικό κείμενο). Ο καθορισμός του θεσμικού αυτού ρόλου των δημοσίων υπαλλήλων, ο οποίος προσδιορίζεται, κατά ανάλογο τρόπο, στο Σύνταγμα του 1952 (άρθ. 100), κατευθύνει την ερμηνεία του συνόλου των διατάξεων που ρυθμίζουν όχι μόνον την εν γένει υπηρεσιακή κατάστασή τους αλλά, ευρύτερα, τη θέση και τους καταστατικούς σκοπούς της διοικητικής δομής. Ενδιαφέρον παρουσιάζει εν προκειμένω η αναφορά στην έννοια του «*Λαού*», τον οποίο «*υπηρετούν*» οι δημόσιοι υπάλληλοι. Ο ίδιος όρος χρησιμοποιείται στο άρθ. 1 παρ. 3 Σ. («*Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα*»), με το οποίο κατοχυρώνεται (σε συνδυασμό ιδίως με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου), κατά τρόπο πανηγυρικό, η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Η ταύτιση αυτή δεν είναι ασφαλώς τυχαία. Σκοπός του συντακτικού νομοθέτη ήταν ακριβώς να τονιστεί με τη διάταξη του άρθ. 103 παρ. 1 η θέση των δημοσίων υπαλλήλων στο δημοκρατικό κύκλωμα, ως κρατικών οργάνων ταγμένων στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων του λαού, από τον οποίο «*πηγάζουν όλες οι εξουσίες*».

Είναι αυτονόητο ότι ο ρόλος αυτός που επιφυλάσσει το Σύνταγμα στους δημοσίους υπαλλήλους καθορίζεται αλλά και οριοθετείται από συνταγματικές αρχές, προεχόντως δε από την αρχή του (κοινωνικού) κράτους δικαίου (άρθ. 25 παρ. 1 Σ.), από την οποία εκπηγάζει ιδίως η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Στο πλαίσιο αυτό, ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, να τηρεί απαρέγκλιτα την αρχή της νομιμότητας, ήτοι να υπακούει στο Σύνταγμα και στους νόμους, σεβόμενος τα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τις ίδιες ως άνω διατάξεις του άρθ. 103 (παρ. 1 εδαφ. β') καταλείπεται στον κοινό νομοθέτη ο καθορισμός των προσόντων και του τρόπου διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων. Είναι εν προκειμένω σαφές ότι όριο στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη να ρυθμίζει τα ζητήματα αυτά αποτελούν οι συνταγματικές αρχές της αξιοκρατίας¹, της ισότητας ενώπιον του νόμου² και της διαφάνειας³. Επιπλέον,

¹ Βλ. ιδίως, Ι. Κοϊμπζόγλου, *Η αρχή της αξιοκρατίας στο δημόσιο δίκαιο*, 2003· Απ. Παπακωνσταντίνου, *Η συνταγματική αρχή της αξιοκρατίας και το νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων του Δημοσίου*, ΕφΔΔ 2007, σελ. 234 επ.· Απ. Παπατόλια, *Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα*, 2019.

² Όπως γίνεται δεκτό, το Σύνταγμα «καθιερώνει στα άρθρα 4 (παρ. 1 και 4) και 5 παρ. 1 τις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας και ειδικότερα την ελεύθερη πρόσβαση και σταδιοδρομία κάθε Έλληνα πολίτη στις δημόσιες θέσεις κατά το λόγο της προσωπικής του αξίας και ικανότητας» (ΣτΕ επ. 2788/2009, σκ. 5). Συναφώς, έχει κριθεί ότι «κατά την έννοια των συνταγματικών αρχών της ισότητας, της αξιοκρατίας και της κατοχυρούμενης στο άρθρο 103 του Συντάγματος αρχής της ορθολογικής οργανώσεως της Δημόσιας Διοικήσεως (ΣτΕ 16, 15/2015 Ολομέλεια) καθώς και των προαναφερθεισών διατάξεων και ιδίως του άρθρου 97 του κώδικα κατάστασης δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ν.π.δ.δ. και της προμνησθείσας νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως του ν. 3852/2010, το καθοριζόμενο προβάδισμα των κατηγοριών των υπαλλήλων παύει να ισχύει μόνον στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι οργανικές διατάξεις βάσει του αντικειμένου των συγκεκριμένων οργανικών μονάδων και την ειδικότητα του κλάδου των υπαλλήλων προβλέπουν την τοποθέτηση ως προϊσταμένου οργανικής μονάδας υπαλλήλου που έπεται κατά το προβάδισμα και όχι αδιακρίτως για όλες τις σχετικές οργανικές μονάδες» (ΣτΕ 2813/2017). Ακόμη, έχει κριθεί ότι στην απόφαση του ειδικού υπηρεσιακού συμβουλίου περί επιλογής σε θέσεις Προϊσταμένων οργανικών μονάδων «πρέπει να παρατίθενται, ενόψει των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών της ισότητας και της αξιοκρατίας και ειδικότερα της ελεύθερης πρόσβασης και σταδιοδρομίας κάθε Έλληνα πολίτη στις δημόσιες θέσεις κατά το λόγο της προσωπικής του αξίας και ικανότητας (άρθρα 4 παρ. 1 και 4, 5 παρ. 1), της διαφάνειας (άρθρο 103 παρ. 7) που, κατά την έννοιά της, καταλαμβάνει όχι μόνο τη διαδικασία εισόδου στο υπαλληλικό σώμα αλλά και περαιτέρω τις εν γένει διαδικασίες εξέλιξης (προαγωγής ή ανάθεσης καθηκόντων) των δημοσίων υπαλλήλων και του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1), τα στοιχεία εκείνα του προσωπικού μητρώου και του βιογραφικού σημειώματος των υποψηφίων τα οποία είναι αναγκαία για τη διαμόρφωση της κρίσης του» (ΣτΕ 3237/2015).

³ Κατά τη νομολογία του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας «στο δεύτερο εδάφιο της παρ. 7 του άρθρου 103 Συντ. κατοχυρώνεται η αρχή της διαφάνειας, η οποία καταλαμβάνει, κατά την

καθιερώνεται (παρ. 2) ο κανόνας⁴ του διορισμού μόνον σε νομοθετημένη «οργανική θέση», με εξαιρέσεις τις οποίες το ίδιο άρθρο προβλέπει κατά τρόπο ρητό και εξαντλητικό (κάλυψη απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών).

- 7 Ακολουθώντας εξάλλου την παράδοση των προγενέστερων Συνταγμάτων (με αρχή, όπως είδαμε, το Σύνταγμα του 1911), το Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώνει (παρ. 3) την *αρχή της μονιμότητας* των δημοσίων υπαλλήλων⁵, υπό την έννοια ότι, εφόσον οι οργανικές θέσεις τις οποίες κατέχουν υπάρχουν, αυτοί μπορεί να παυθούν μόνον με δικαστική απόφαση ή κατόπιν αποφάσεως του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου⁶, ενώ δεν μπορεί να υποβιβαστούν χωρίς απόφαση του τελευταίου, ούτε να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότησή του. Πρόκειται ασφαλώς για εγγυήσεις⁷ υπέρ των δημοσίων υπαλλήλων⁸,

έννοιά της, όχι μόνο τη διαδικασία εισόδου στο υπαλληλικό σώμα αλλά και περαιτέρω τις εν γένει διαδικασίες εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων» (ΣτΕ επτ. 2788/2009, σκ. 5).

⁴ Πρβλ. ΕΛΣυν Ολομ. 179/2022.

⁵ Στις εγγυήσεις της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, δεν υπάγονται τα όργανα διοικήσεως των ΝΠΔΔ, όπως είναι λ.χ. οι διοικητές και τα διοικητικά συμβούλιά τους (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 254/2018).

⁶ Στο πλαίσιο των εγγυήσεων της μονιμότητας εντάσσεται, ασφαλώς, η πάγια συγκρότηση των υπηρεσιακών συμβουλίων. Όπως έχει κριθεί συναφώς: «*Σύμφωνα με το άρθρ. 103 παράγραφος 4 του Συντάγματος τα υπηρεσιακά συμβούλια που κρίνουν περί υποβιβασμού ή παύσεως των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να έχουν πάγια συγκρότηση. Η πάγια αυτή συγκρότηση, συνυφασμένη με την έννοια του υπηρεσιακού συμβουλίου ως εγγυητή της αντικειμενικής και αμερόληπτης κρίσεως των υποθέσεων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του, προϋποθέτει ότι όλα τα μέλη του συμβουλίου ορίζονται από το νόμο με βάση ορισμένη θέση που κατέχουν ή ορισμένο λειτουργήμα που ασκούν ή διορίζονται με θητεία για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα παράλληλα με την άσκηση των κυρίων τους καθηκόντων και ότι έχουν αρμοδιότητα να κρίνουν κάθε υπόθεση που παραπέμπεται στο συμβούλιο κατά τη διάρκεια του χρονικού διαστήματος που διατηρείται η ιδιότητά τους ως μελών και δεν επιτρέπεται να ορίζονται από τη διοίκηση με την ευκαιρία μιας συγκεκριμένης υποθέσεως που αφορά σε ορισμένο ή ορισμένους υπαλλήλους μετά την κρίση των οποίων παύει και η λειτουργία του περί ου ο λόγος συμβουλίου* (ΣτΕ 1/1929, 2922/1983)» (ΣτΕ 307/1989).

⁷ Όπως έχει κριθεί χαρακτηριστικά, «*στο άρθρο 103 του Συντάγματος θεσπίζεται σύνολο εγγυήσεων κατά των αυθαίρετων υπηρεσιακών μεταβολών των δημοσίων υπαλλήλων (μονιμότητα)*» (ΣτΕ 2788/2009, σκ. 5).

⁸ Είναι προφανές ότι οι εγγυήσεις αυτές ισχύουν μόνον για τους υπηρετούντες στο Δημόσιο ή έτερα ΝΠΔΔ, εφόσον οι υπάλληλοι είναι μόνιμοι, διέπονται δε από υπηρεσιακό καθεστώς δημοσίου δικαίου. Αντιθέτως, δεν επεκτείνονται οι εν λόγω εγγυήσεις στους υπηρετούντες με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Έχει κριθεί εξάλλου ότι σε περίπτωση μετατροπής ΝΠΔΔ σε ΝΠΙΔ οι υπηρετούντες σε αυτό χάνουν πλέον τη μονιμότητα, αφού η σχέση τους καθίσταται, μετά τη μετατροπή, σε σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Συγκεκριμένα, όπως έχει κριθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: «*Η μετατροπή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου σε νομικά*

οι οποίες, αν και διαθέτουν προφανή στόχευση (προστασία κατά την άσκηση των καθηκόντων τους από τις κυβερνητικές εναλλαγές), έχουν ωστόσο απωλέσει, σήμερα, κατά την ορθότερη άποψη, την ιδιαίτερη αξία τους, ενόψει της άμβλυνσης των πολιτικών και ιδεολογικών εντάσεων του παρελθόντος, αλλά και της δραστηκής υποχώρησης των ακολουθούμενων στο παρελθόν αυθαίρετων πρακτικών που προσέκρουαν καταδήλωσ στην αρχή του κράτους δικαίου.

Περαιτέρω, με την αναθεώρηση του 2001 κατοχυρώνεται ο κανόνας του διαγωνισμού ή της επιλογής με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια για την πρόσληψη στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (παρ. 7), υπό τον έλεγχο ανεξάρτητης δημόσιας αρχής (ΑΣΕΠ)⁹, ως μορφής ουσιώδους εγγυήσεως για την τήρηση και εφαρμογή των αρχών της ισότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας κατά τη διαδικασία επιλογής και πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων. Μετατρέπεται έτσι επί της ουσίας σε δέσμη συνταγματικών κανόνων ο πυρήνας και το γενικό πλαίσιο των ρυθμίσεων του ν. 2190/1994¹⁰. Ακόμη, με την παρ. 8 εισάγεται ρητή απαγόρευση της μονιμοποίησης προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του εδαφίου α' της εν λόγω παραγράφου, καθώς και η μετατροπή των συμβάσεων του σε αορίστου χρόνου. Τέλος, με την παρ. 9 κατοχυρώνεται ο Συνήγορος του Πολίτη ως ανεξάρτητη αρχή¹¹. Είναι προφανές ότι η επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη να εντάξει νομοτεχνικά

8

πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου –έστω και αν τα τελευταία αποτελούν «δημόσια επιχείρηση»– έχει ως αναγκαίο επακόλουθο τη μεταβολή του υπηρεσιακού καθεστώτος του υπηρετούντος στα μετατρέπομενα νομικά πρόσωπα προσωπικού. Το καθεστώς αυτό δεν μπορεί να είναι εφεξής άλλο από εκείνο της σχέσης ιδιωτικού δικαίου, αφού δεν είναι νοητή δημοσιούπαλληλική σχέση, κατά την έννοια των παραγράφων 4 και 6 του άρθρου 103 του Συντάγματος για το προσωπικό των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (βλ. ΣτΕ 1512/2002, 7μ., σκ. 13, 2165/2002, 7μ., σκ. 10). Τούτο, διότι οι συνταγματικές αυτές διατάξεις αφορούν μόνο τους υπαλλήλους του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, περιλαμβανομένων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης» (ΣτΕ 98/2021).

⁹ Βλ. ιδίως το συλλογικό έργο: Β. Τζέμος (επιμ.), *Δίκαιο των προσλήψεων – Νόμος ΑΣΕΠ (ν. 2190/1994). Ερμηνεία κατ' άρθρο*, 2020. Πρβλ., ενδεικτικά, Η. Μαυρομούστακου, *Η λειτουργία του ΑΣΕΠ: Επιβεβαίωση ή ανάρτηση του θεσμικού του ρόλου*, ΕφΔΔ 2007, σελ. 222 επ.· Μ. Παπαδοπούλου, *Οι προσλήψεις στο δημόσιο τομέα μέσω του ΑΣΕΠ (Ν. 2190/1994)*, 2005· Επ. Σπηλιωτόπουλο/Χ. Χρυσανθάκη, *Βασικοί θεσμοί Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου*, 2017· Β. Τζέμο, στο συλλογικό έργο: Β. Τζέμος (επιμ.), *Δίκαιο των προσλήψεων*, ό.π., σελ. 1 επ.· Idem, *Η επιλογή ειδικών επιστημόνων στο Δημόσιο μέσω ΑΣΕΠ*, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ (www.publiclawjournal.com) 2019· Idem, *Η διεύρυνση και η εμβάθυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις στο Δημόσιο*, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ (www.publiclawjournal.com) 2018· Χ. Χρυσανθάκη, *Η στελέχωση της Δημόσιας Διοίκησης: Ελλείματα και υπέρβασή τους*, ΘΠΔΔ 2019, σελ. 385 επ.

¹⁰ Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο*, 2002, σελ. 370.

¹¹ Βλ. ενδεικτικά, Β. Τζέμο, *Ο Συνήγορος του Πολίτη* 2012.

τη διάταξη αυτή στο άρθρ. 103 δικαιολογείται από τη συνάφεια της αποστολής και των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη με τα θέματα της Δημόσιας Διοίκησης, δεδομένου ότι η εν λόγω ανεξάρτητη αρχή έχει, σύμφωνα με τον νόμο που διέπει τη λειτουργία της (ν. 2477/1997) «ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των ΝΠΔΔ και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας..., για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας» (άρθρ. 1). Εντάσσεται επομένως στην ευρύτερη θεσμική λογική που διέπει τους επιμέρους ορισμούς του άρθρ. 103. Ο Συνήγορος του Πολίτη συνιστά άλλωστε μορφή εξειδίκευσης των εν λόγω συνταγματικών ορισμών, αλλά και θεσμικής εγγύησης για τη διασφάλιση του ιδιαίτερου ρόλου των δημοσίων υπαλλήλων ως «εκτελεστών της θέλησης του Κράτους» και ως «υπηρετών του Λαού».

2. Νομοθετική εξειδίκευση

- 9 Οι ανωτέρω ορισμοί του άρθρ. 103 εξειδικεύονται πρωτίστως από τις διατάξεις του ν. 3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας), καθώς και των νόμων 2190/1994 και 4765/2021, που αφορούν το σύστημα πρόσληψης στον δημόσιο τομέα και το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Ειδικότερα, με τον Υπαλληλικό Κώδικα καθορίζονται ενιαίοι κανόνες που διέπουν την πρόσληψη και την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, «σύμφωνα ιδίως με τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και την ανάγκη διασφάλισης της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία τους» (άρθρο 1). Επιπλέον, καθιερώνεται, ως κανόνας για την έναρξη της διαγωνιστικής διαδικασίας διορισμού η δημοσίευση σε ειδικό τεύχος της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως Προκηρύξεως των θέσεων, αφού προηγηθεί η έγκριση πλήρωσής τους από το –κατά περίπτωση– αρμόδιο κυβερνητικό όργανο (άρθρο 14).
- 10 Περαιτέρω, με τις διατάξεις του νόμου 4190/1994 και, ήδη, του νόμου 4765/2021 καθορίζεται λεπτομερώς και ειδικώς το σύστημα προσλήψεων στον δημόσιο τομέα, με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας, ενώ παράλληλα ρυθμίζεται η οργάνωση και λειτουργία του ΑΣΕΠ, ως ανεξάρτητης αρχής (άρθρα 101Α και 103 παρ. 7 Σ.)¹² αρμόδιας για τις εν λόγω προσλήψεις¹³. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του ν. 4765/2021 θεσπίζονται οι διαδικασίες πλήρωσης των θέσεων

¹² Για τις ανεξάρτητες αρχές βλ. τελείως ενδεικτικά, Η. Μαυρομούστακου, *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης. Μία Συγκριτική & Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*, 2013.

¹³ Βλ. ενδεικτικά το συλλογικό έργο: Β. Τζέμος (επιμ.), *Δίκαιο των προσλήψεων*, ό.π.

αυτών με πανελλήνιο γραπτό διαγωνισμό, καθώς και οι λοιπές διαδικασίες επιλογής προσωπικού του δημόσιου τομέα, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η επιλογή των καταλληλότερων για τις προκηρυσσόμενες θέσεις υποψηφίων. Προβλέπεται εξάλλου ότι το ΑΣΕΠ είναι αρμόδιο αφενός για την προκήρυξη των υπό πλήρωση θέσεων μόνιμου προσωπικού και προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ) και τη διενέργεια των διαγωνιστικών διαδικασιών, αφετέρου δε για τη διενέργεια των διαδικασιών επιλογής υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης.

3. Η ειδική κατηγορία του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (άρθρα 36-42 ν. 4765/2021)

Στο άρθρ. 103 παρ. 2 Σ. προβλέπεται, όπως σημειώθηκε, ο κανόνας σύμφωνα με τον οποίο οι υπάλληλοι του Δημοσίου και των λοιπών ΝΠΔΔ διορίζονται σε νομοθετημένες οργανικές θέσεις και είναι μόνιμοι εφόσον οι θέσεις αυτές υπάρχουν¹⁴. Εξαιρέσεις από τον ανωτέρω κανόνα προβλέπουν οι παράγραφοι 2 και 3 του ίδιου άρθρου. Πρόκειται αφενός για το προσωπικό που προσλαμβάνεται για την κάλυψη «*απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών*»¹⁵, μόνον για ορισμένο χρόνο (παρ. 2 εδ. β'), και αφετέρου για

11

¹⁴ Το Συμβούλιο της Επικρατείας ήδη με την υπ' αριθμ. 1734/1983 απόφαση της Ολομελείας του, έκρινε ότι από τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρ. 103 Συντ. «*συνάγεται ότι η Δημόσια Διοίκησης οργανούνται και στελεχούται δια μονίμων υπαλλήλων, εν ιεραρχία τελούντων και μόνον, κατ' εξαιρέσεις, εις τας υπό του Συντάγματος προβλεπόμενες περιπτώσεις και επί τη συνδρομή των υπ' αυτού οριζομένων προϋποθέσεων είναι επιτρεπτή, εκ των εκάστοτε συντρεχουσών συνθηκών, η πλήρωσις ωρισμένων θέσεων, ως εκ της φύσεως των αρμοδιοτήτων των, δι' υπαλλήλων επί σχέσει ιδιωτικού δικαίου. Εκ των αυτών διατάξεων συνάγεται ότι είναι επιτρεπτή η υπό του νόμου ή της κατ' εξουσιοδότησιν νομοθετούσης Διοικήσεως κατάργησις αριθμού τίνος οργανικών θέσεων ή και βαθμίδος τίνος της υπαλληλικής ιεραρχίας και η συνεπεία ταύτης απόλυσις των κατεχόντων τας σχετικές θέσεις, ως και η κατάργησις των σχετικών αρμοδιοτήτων ή η μεταβίβασις αυτών εις άλλους διοικητικούς υπαλλήλους εκ των κατά τα ανωτέρω υπό του Συντάγματος προβλεπομένων, ήτοι όχι μόνον εις μονίμους υπαλλήλους αλλά και εις κατέχοντας οργανικές θέσεις υπαλλήλους, μετακλητούς ή επί θητεία ή επί σχέσει ιδιωτικού δικαίου, υπό τον πρόδηλον όμως ότι η μεν τοιαύτη κατάργησις μονίμων θέσεων ή βαθμίδων δεν είναι τοιαύτης εκτάσεως ώστε να παραβιάζεται κατ' ουσίαν, ο κατά τα ανωτέρω συνταγματικός κανών της οργανώσεως και στελεχώσεως της Δημοσίας Διοικήσεως δια μονίμων διοικητικών υπαλλήλων, η δε μεταβίβασις των αρμοδιοτήτων των καταργουμένων θέσεων ή βαθμίδων εις τους ανωτέρω μη μονίμους υπαλλήλους δικαιολογείται ως εκ της φύσεως των αρμοδιοτήτων τούτων».*

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αναγνωρίσει έκτοτε ευρεία διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη στην κατάργηση οργανικών θέσεων του Δημοσίου και των λοιπών ΝΠΔΔ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολομ. 16/2015, που αφορά την κατάργηση συλλήβδην της Δημοτικής Αστυνομίας.

¹⁵ Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, στο συλλογικό έργο: Β. Τζέμος (επιμ.), *Δίκαιο των προσλήψεων*, ό.π., σελ. 286 επ.

το ειδικό επιστημονικό και τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό (παρ. 3)¹⁶. Το προσωπικό των κατηγοριών αυτών προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Πρόκειται συνεπώς για *ειδικό νομικό καθεστώς*, το οποίο συνιστά *εξαιρέση* από τον ανωτέρω γενικό κανόνα που εισάγει το Σύνταγμα. Καταλείπεται στον κοινό νομοθέτη να ορίσει τις κατηγορίες εκείνες του προσωπικού που προσλαμβάνεται για την κάλυψη «*απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών*», καθώς και να εξειδικεύσει τους όρους και τις προϋποθέσεις πρόσληψης του εν λόγω προσωπικού. Από την άποψη αυτή, το άρθρο 36 του ν. 4765/2021, το οποίο ρυθμίζει τα ζητήματα που αφορούν την πρόσληψη και τους όρους απασχόλησης του προσωπικού αυτού, συνιστά *εκτελεστικό* της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως νόμο. Η προαναφερόμενη ρύθμιση του άρθ. 103 παρ. 2 Σ. εφαρμόζεται τόσο στο Δημόσιο, όσο και στο σύνολο των λοιπών ΝΠΔΔ, καθώς και στους υπαλλήλους της Βουλής, σύμφωνα με την ειδική συνταγματική πρόβλεψη της παραγράφου 6 του άρθ. 103 Σ.

- 12 Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, οι εν λόγω –ασυνήθιστα λεπτομερείς– ορισμοί του άρθρου 103 Σ. αντανakλούν την πρόθεση του συνταγματικού νομοθέτη του 1975 να *οριοθετήσει* την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία στην ευχέρειά της να προβαίνει σε εκτεταμένες προσλήψεις προσωπικού στον δημόσιο τομέα, εξυπηρετώντας συχνά στενά κομματικούς σκοπούς και πελατειακές σχέσεις. Αντανakλούν τοιουτρόπως την εγγενή καχυποψία του συντακτικού νομοθέτη απέναντι σε πρακτικές των οργάνων της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας που επιφέρουν ανεπίτρεπτη διόγκωση του δημοσιοϋπαλληλικού δυναμικού σε βάρος της εθνικής οικονομίας. Ωστόσο, οι δεκαετίες που ακολούθησαν τη Μεταπολίτευση διέψευσαν τις προσδοκίες για την αποτελεσματικότητα των διατάξεων αυτών, αφού σχεδόν όλες οι Κυβερνήσεις που ακολούθησαν οδήγησαν, άλλες σε μεγαλύτερο και άλλες σε μικρότερο βαθμό, σε δραστική αύξηση του προσωπικού του δημόσιου τομέα, καταστρατηγώντας μάλιστα σε κάποιες περιπτώσεις τους ανωτέρω συνταγματικούς ορισμούς.
- 13 Με τις διατάξεις του άρθ. 36 του ν. 4765/2021, εξειδικεύονται οι περιπτώσεις των «*απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών*», για την αντιμετώπιση των οποίων είναι δυνατή, σύμφωνα με το Σύνταγμα, η πρόσληψη του εν λόγω προσωπικού. Συγκεκριμένα, τέτοιες ανάγκες νοούνται εκείνες που ανακύπτουν από «*εκτεταμένες ζημιές από σεισμούς, πλημμύρες, παγετούς και πυρκαγιές*». Πρόκειται συνεπώς για έκτακτα και εξαιρετικά φυσικά φαινόμενα, που προκαλούν σημαντικής κλίμακας συνέπειες.

¹⁶ Βλ. Θ. Ξηρό, στο συλλογικό έργο: Β. Τζέμος (επιμ.), *Δίκαιο των προσλήψεων*, ό.π., σελ. 304 επ.· Β. Τζέμο, *Η διεύρυνση και η εμβάθυνση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις προσλήψεις στο Δημόσιο*, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ (www.publiclawjournal.com), 2018.

Ακόμη, επιτρέπεται η πρόσληψη προσωπικού με το ανωτέρω εργασιακό καθεστώς «σε περιπτώσεις άμεσης ανάγκης λήψης προληπτικών ή κατασταλτικών μέτρων λόγω σοβαρής απειλής της δημόσιας υγείας», καθώς και για την αντιμετώπιση αναγκών που προκαλούνται από έτερα γεγονότα «από τα οποία προκύπτει άμεσος κίνδυνος ζωής ή περιουσίας» και υπό τον απαραίτητο όρο να έχει κηρυχθεί η συγκεκριμένη περιοχή σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Η απαρίθμηση στις διατάξεις του άρθ. 36 του ν. 4765/2021 των περιπτώσεων όπου επιτρέπεται η πρόσληψη του προσωπικού αυτού είναι εξαντλητική και δεν μπορεί να επεκτείνεται σε άλλες κατηγορίες. Πρέπει να γίνει δεκτό, πάντως, ότι, ενόψει των σκοπών των προαναφερομένων συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων, το εν λόγω προσωπικό είναι δυνατόν να προσλαμβάνεται πριν να επισυμβούν τα αντίστοιχα προβλεπόμενα γεγονότα και επέλθουν οι ζημιογόνες συνέπειές τους, προκειμένου να ληφθούν τα αναγκαία κατά περίπτωση προληπτικά μέτρα για την αποτροπή ή τον περιορισμό των επιπτώσεών τους.

Υπό τους όρους αυτούς, οι προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου 36 του ν. 4765/2021 14
 εναρμονίζονται πλήρως με το γράμμα και το πνεύμα της συνταγματικής διατάξεως (άρθρο 103 παρ. 2 εδ. Β'), που εξειδικεύουν. Πράγματι, οι περιπτώσεις πρόσληψης προσωπικού που προβλέπει είναι απολύτως συμβατές τόσο με την έννοια των «απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών», που αναφέρεται στην εν λόγω συνταγματική διάταξη, όσο και με τον εξαιρετικό χαρακτήρα της. Δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι οι ανάγκες που εξυπηρετεί η πρόσληψη του προσωπικού, σύμφωνα με την υπόψη νομοθετική ρύθμιση, συνυφαίνονται με αγαθά που θάλπονται από το Σύνταγμα, όπως είναι η προστασία της υγείας¹⁷, της ζωής και της περιουσίας. Πρόκειται κατά βάση για έκτακτες ανάγκες που συνυφαίνονται με τον γενικότερο ρόλο του κράτους ως εγγυητή της ασφάλειας και της κοινωνικής ομαλότητας, στο πλαίσιο ιδίως της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου¹⁸.

Σε αντίθεση με το ειδικό επιστημονικό και τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό που 15
 προσλαμβάνεται, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθ. 103 Σ., με σχέση ιδιωτικού δικαίου σε οργανικές θέσεις, για το προσωπικό που προσλαμβάνεται σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου δεν προβλέπεται η έκδοση νόμου που θα καθορίζει «τους όρους για την πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το

¹⁷ Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Το κοινωνικό δικαίωμα στην υγεία*, 2005

¹⁸ Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, 2006· Idem, *Ο Ρόλος και οι Λειτουργίες του Σύγχρονου Κοινωνικού Κράτους Δικαίου: Η Αέναη Αναζήτηση των Ορίων ανάμεσα στον Δημόσιο και τον Ιδιωτικό Χώρο*, ΤοΣ 2009, σελ. 35 επ.· Idem, *Κρατική τελεολογία και Σύνταγμα*, ΕΔΔΔ 2008, σελ. 575 επ.

προσωπικό που προσλαμβάνεται». Η διαφοροποίηση αυτή είναι μάλλον εύλογη, αφού το προσωπικό της παραγράφου 2 προσλαμβάνεται όλως εξαιρετικώς σε μη οργανικές θέσεις και μόνον για όσο χρονικό διάστημα δικαιολογείται για την αντιμετώπιση των εκτάκτων αναγκών. Ωστόσο, τούτο δεν σημαίνει ότι το διοικητικό όργανο που αποφασίζει για την πρόσληψη στις περιπτώσεις αυτές είναι παντελώς αδέσμευτο. Αντιθέτως, η σχετική ευχέρειά του οριοθετείται από τις αρχές της αξιοκρατίας, της ισότητας και της διαφάνειας¹⁹. Το νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει τις σχέσεις του προσωπικού αυτού με τον εργοδότη του συγκροτείται από τις διατάξεις του ιδιωτικού (εργατικού) δικαίου, που αφορούν τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου ή τις συμβάσεις έργου, αρμόδια δε δικαστήρια για την εκδίκαση των διαφορών που γεννώνται από τη σχέση αυτή είναι τα οικεία πολιτικά δικαστήρια (διαδικασία εργατικών διαφορών).

- 16 Η ανώτατη διάρκεια της απασχόλησης του εν λόγω προσωπικού ορίζεται (άρθ. 36 παρ. 2 του ν. 4765/2021) σε οκτώ (8) μήνες από τη επέλευση του γεγονότος ή την κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης, ενώ οι σχετικές συμβάσεις δεν επιτρέπεται να ανανεώνονται ή να παρατείνονται, ούτε να μετατρέπονται σε αορίστου χρόνου. Ωστόσο, η παρ. 3 του ίδιου άρθ. προβλέπει, κατ' εξαίρεση, ότι το αρμόδιο όργανο της Διοίκησης μπορεί, εφόσον κρίνει ότι οι ανάγκες αυτές θα διατηρηθούν και μετά τους οκτώ μήνες, να κινήσει νέα διαδικασία προσλήψεων με όμοια μορφή εργασίας (ΙΔΟΧ), στην οποία (διαδικασία) μπορεί να συμμετέχουν και οι έως τότε απασχοληθέντες για την εξυπηρέτηση των αναγκών αυτών. Σε περίπτωση επαναπρόσληψης του ίδιου προσώπου, αυτή δεν συνιστά συνέχεια ή παράταση της προγενέστερης, αλλά αποτελεί νέα σύμβαση. Η εν λόγω πρόβλεψη εναρμονίζεται, κατά την ορθότερη άποψη, με τους ορισμούς του άρθ. 103 παρ. 2 Σ.
- 17 Η σημαντικότερη μεταβολή που επέφερε η αναθεώρηση του 2001 είναι αναμφίβολα η απαγόρευση της μονιμοποίησης προσωπικού των παραγράφων 2 και 3 του ίδιου άρθρου και της μετατροπής των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου (άρθ. 103 παρ. 8 Σ.)²⁰. Σκοπός του αναθεωρητικού νομοθέτη ήταν να αποκλειστεί η καταστρατήγηση των

¹⁹ Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Η συνταγματική αρχή της αξιοκρατίας και το νέο σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων του Δημοσίου*, ΕφΔΔ 2007, σελ. 234 επ.

²⁰ Βλ. Σ. Μηναιΐδη, «Προσλήψεις και απαγόρευση μονιμοποιήσεων στο δημόσιο τομέα σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 7, 8 του αναθεωρημένου Συντάγματος», στον τόμο: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, Επιστημονική Επιμέλεια: Ξ. Κοντιάδης, Τόμος Δεύτερος, σελ. 878 επ. και, ιδίως, 903 επ.· Όλ. Παπαδοπούλου, «Η δημόσια υπαλληλία. Η τροποποίηση του άρθρου 103 στην αναθεώρηση του Συντάγματος», στον τόμο: Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αντ. Μακρυδημήτρης/Όλ. Ζύγουρα (επιμ.), 2002, σελ. 93 επ.

εγγυήσεων διαφάνειας των αντίστοιχων διατάξεων του (προγενέστερου) ν. 2190/1994, με τη θέσπιση φραγμών και απαγορεύσεων που καταργούν σε συνταγματικό επίπεδο τη δυνατότητα της εκ του πλαγίου μόνιμης ή αορίστου χρόνου πρόσληψης στο δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα²¹. Ήδη τα δικαστήρια έχουν υιοθετήσει, μετά από μια περίοδο διαφοροποιήσεων, αυστηρή για το ζήτημα αυτό ερμηνευτική προσέγγιση, αναγνωρίζοντας κατά κανόνα απόλυτη απαγόρευση μετατροπής επαναλαμβανόμενων και συνεχόμενων συμβάσεων ορισμένου χρόνου ως αορίστου ή αναγνώρισής τους ως τέτοιων, εφόσον οι αρχικές συμβάσεις είχαν συναφθεί μετά την έναρξη ισχύος της αναθεωρημένης διάταξης του άρθ. 103 παρ. 8 Σ. Τον ανωτέρω συνταγματικό κανόνα επαναλαμβάνει άλλωστε η διάταξη της παραγράφου 2 (εδ. β') του άρθ. 36 του ν. 4765/2021.

Κατά την τελευταία εικοσαετία ανέκυψε, όπως είναι ευρύτερα γνωστό, σοβαρό ζήτημα αναφορικά με τη σύναψη μεγάλου αριθμού διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου, κυρίως από τους ΟΤΑ, οι οποίες εμφανίζονταν μεν ως ορισμένου χρόνου, στην πραγματικότητα όμως είχαν αποκτήσει, λόγω των πολυετών ανανεώσεών τους, χαρακτηριστικά συμβάσεων εργασίας αορίστου χρόνου²². Επρόκειτο στην ουσία για καταστρατήγηση εκ μέρους των ΟΤΑ και άλλων νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα των διατάξεων του άρθ. 103 παρ. 2 και 3 Σ. Το νομικό ζήτημα ανέκυψε ενόψει ιδίως της πάγιας νομολογίας του Αρείου Πάγου σύμφωνα με την οποία *«ο χαρακτηρισμός μιας σχέσης ως σύμβασης έργου ή εξαρτημένης ή ανεξάρτητης εργασίας ορισμένου ή αορίστου χρόνου δεν εξαρτάται από το χαρακτηρισμό που δίνουν σ' αυτήν οι δικαιοπρακτούντες ή ο νόμος διότι ο χαρακτηρισμός αυτός, ως κατ' εξοχήν έργο της δικαιοδοτικής λειτουργίας όπως οριοθετείται από τις διατάξεις των άρθρων 26 παρ. 3 και 87 παρ. 2 του Συντάγματος, ανήκει στο δικαστήριο, το οποίο, αξιολογώντας τα πραγματικά περιστατικά που εκτίθενται στο δικόγραφο της αγωγής και εφόσον στη συνέχεια προκύψουν και κατά την αποδεικτική διαδικασία, προσδίδει τον ορθό νομικό χαρακτηρισμό στη σύμβαση, κρίση η οποία στη συνέχεια ελέγχεται αναιρετικά στα πλαίσια της διάταξης του άρθρου 559 αριθ. 1 Κ.Πολ.Δ. Η δυνατότητα του ορθού χαρακτηρισμού από το δικαστήριο της έννομης σχέσης ως σύμβασης έργου ή εργασίας ορισμένου ή αορίστου χρόνου δεν αποκλείεται στις εργασιακές σχέσεις του Δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα»* (ΑΠ 538/2018. Πρβλ. ενδεικτικά ΑΠ Ολομ. 18/2006). Εξάλλου, κατά τις διατάξεις του άρθ. 8 παρ. 1 εδαφ. α' και 3 του ν. 2112/1920, όπως αυτό

²¹ Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σελ. 373-374.

²² Βλ. Ε. Βενιζέλο, *Οι συμβασιούχοι και το Σύνταγμα. Ένα «οριζόντιο» σχόλιο για τους προβληματισμούς και τα προβλήματα της νομολογίας*, ΕΕργΔ 2005, 561 επ.

έχει τροποποιηθεί και αυθεντικώς ερμηνευθεί (ν. 4558/1920, άρθ. 11 α.ν. 547/1937): «Είναι άκυρος οιαδήποτε σύμβασις αντικειμένη εις τον παρόντα νόμον, πλην αν είναι μάλλον ευνοϊκή διά τον υπάλληλον» (παρ. 1 εδαφ. α΄) και «Αι διατάξεις του νόμου τούτου εφαρμόζονται ωσαύτως και επί συμβάσεων εργασίας με ωρισμένην χρονικήν διάρκειαν, εάν ο καθορισμός της διάρκειάς ταύτης δεν δικαιολογείται εκ της φύσεως της συμβάσεως, αλλ' ετέθη σκοπίμως προς καταστρατήγησιν των περί υποχρεωτικής καταγγελίας της υπαλληλικής συμβάσεως διατάξεων του παρόντος νόμου» (παρ. 3). Από τις διατάξεις αυτές, «με τις οποίες επιδιώχθηκε η αντιμετώπιση των καταχρήσεων σε βάρος των εργαζομένων με τη σύναψη συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, προκύπτει ότι όταν συνάπτονται αλληπάλληλες συμβάσεις εργασίας ορισμένης χρονικής διάρκειας, αν ο καθορισμός της διάρκειάς τους δεν δικαιολογείται από τη φύση ή το είδος ή το 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 αόριστου χρόνου συμβάσεων (άρθρα 1, 2, 3 ν. 2112/1920 ή 1, 3, 5 β.δ. 16/18-7-1920), ανακύπτει ακυρότητα ως προς τον καθορισμό ορισμένης χρονικής διάρκειας της σύμβασης και θεωρείται ότι τότε καταρτίστηκε ενιαία σύμβαση αόριστου χρόνου, επί της οποίας δεν είναι δυνατή η απόλυση του εργαζομένου χωρίς καταγγελία και καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης» (ΑΠ 538/2018).

- 20 Το κρίσιμο ζήτημα που ανέκυψε αφορά εν προκειμένω τη δυνατότητα νομικού χαρακτηρισμού από τον δικαστή των αλληπάλληλων και διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου εμφανιζομένων ως ορισμένου χρόνου ή έργου που έχουν συναφθεί από φορείς του δημόσιου τομέα, ενόψει ιδίως της ως άνω απαγορευτικής διατάξεως του άρθ. 103 παρ. 8 εδ. γ΄, όπως αυτή προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001, δεδομένου ότι με αυτήν απαγορεύεται η «μετατροπή» των συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή έργου σε συμβάσεις αόριστου χρόνου. Με την πιο πρόσφατη νομολογία του ανώτατου πολιτικού δικαστηρίου κρίνεται συναφώς ότι «διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου συναπτόμενες με το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τους λοιπούς φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα υπό την ισχύ των πιο πάνω διατάξεων του άρθρου 103 παρ. 7 και 8 του Συντάγματος (ήτοι από τις 17-4-2001 και εφεξής) δεν μπορούν να μετατραπούν σε συμβάσεις αόριστου χρόνου, έστω και αν 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 αόριστου χρόνου στην περίπτωση που αυτές καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες αφού, έστω και αν

τούτο συμβαίνει, βάσει των πιο πάνω διατάξεων ο εργοδότης δεν έχει ευχέρεια για τη σύναψη σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου. Συνεπώς στις συμβάσεις αυτές δεν είναι δυνατή η εφαρμογή της προαναφερόμενης διάταξης του άρθρου 8 παρ. 3 ν. 2112/1920 (Ολ. ΑΠ 19 και 20/2007). Αντίθετα η τελευταία αυτή διάταξη μπορεί να εφαρμοσθεί σε διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου που καταρτίσθηκαν με το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τους λοιπούς φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα πριν από την έναρξη της ισχύος των τροποποιημένων διατάξεων του άρθρου 103 παρ. 7 και 8 του Συντάγματος. Τούτο διότι οι συμβάσεις αυτές, παρά την τυχόν απαγόρευση από το νόμο της σύναψής τους ως τέτοιων (αορίστου χρόνου), είχαν ήδη πριν από την έναρξη της ισχύος των πιο πάνω συνταγματικών διατάξεων προσλάβει το χαρακτήρα της σύμβασης εργασίας αορίστου χρόνου, τον οποίο διατήρησαν και μετά ταύτα (Ολ. ΑΠ 7/2011 και 8/2011)» (ΑΠ 538/2018. Πρβλ. ΑΠ 968/2020, 795/2020, 513/2020, 317/2020, 598/2019, 518/2019, ΑΠ 515/2019, ΑΠ 514/2019, ΑΠ 257/2019, 107/2019, 1359/2017, 1577/2012). Σποραδικώς παρατηρούνται πάντως αντίθετες κρίσεις πρωτοβάθμιων ιδίως δικαστηρίων (βλ. ΜονΠρωτθεσσ 17629/2018).

Συναφώς, όπως έχει κριθεί, «επί διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου που καταρτίσθηκαν με το Δημόσιο κ.λπ.. πριν από την έναρξη ισχύος της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ, των παραγράφων 7 και 8 του άρθ. 103 του Συντάγματος, που προστέθηκαν κατά την αναθεώρηση του έτους 2001, ισχύουν από 18-4-2001 (ΦΕΚ Α' 85/2001) και απαγορεύουν την αγωγή και από το νόμο μονιμοποίηση του προσλαμβανομένου ως άνω προσωπικού ή την μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου αγωγή και σε περίπτωση που οι εργαζόμενοι με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες του Δημοσίου και των άρθ. 5 και 11 του ΠΔ 164/2004, που άρχισε να ισχύει από 19-7-2004 και διαγράφει τις προϋποθέσεις μετατροπής των κατά την έναρξη της ισχύος του ενεργών συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε αορίστου, συνεχίζονται δε και είναι ενεργές κατά τον χρόνο έναρξης της ισχύος τους και μετά ταύτα και καλύπτουν κατά την φύση τους πάγιες και διαρκείς ανάγκες, δεν εφαρμόζονται οι ως άνω διατάξεις. Τούτο δε διότι αυτές οι συμβάσεις εργασίας είχαν προσλάβει ήδη κατά τον χρόνο που εκτείνεται η έννομη σχέση και το αντικείμενο της, δηλ. και πριν την έναρξη ισχύος των ως άνω συνταγματικών και άλλων διατάξεων, τον χαρακτήρα της σύμβασης αορίστου χρόνου κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό, παρά την τυχόν απαγόρευση από το νόμο της σύναψης τους ως τέτοιων (αορίστου χρόνου), τον οποίο διατηρούν και μετά ταύτα, δηλ. και μετά την έναρξη ισχύος των πιο πάνω διατάξεων, ως ενιαίες πλέον συμβάσεις αορίστου χρόνου (ΑΠ 1401/2017, ΑΠ 107/2017, ΑΠ 1154/2012, ΑΠ 1506/2012. ΑΠ 1574/2012, ΑΠ 123/2012, ΑΠ 16/2012, ΑΠ 15/2011,

21

ΑΠ 1618/2011, ΑΠ 1681/2011)» (ΑΠ 300/2019. Πρβλ. ΑΠ 515/2019). Ωστόσο, ειδικώς για τα διοριζόμενα απευθείας διευθυντικά στελέχη του Δημοσίου και του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, αποκλείεται η μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου χρόνου, ακόμη και αν συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις (βλ. ΑΠ 317/2020).

- 22 Περαιτέρω, έχει κριθεί ότι «διαδοχικές συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου συναπτόμενες για πρώτη φορά με το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τους λοιπούς φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα υπό την ισχύ των πιο πάνω διατάξεων του άρθρου 103 παρ.7 και 8 του Συντάγματος (ήτοι από τις 18.04.2001 και εφεξής) δεν μπορούν, ούτε και με νόμο, να μετατραπούν σε συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας αόριστου χρόνου, έστω και αν καλύπτουν πάγιες και διαρκείς και όχι πρόσκαιρες ή απρόβλεπτες ανάγκες του οικείου φορέα που προέβη στην πρόσληψη. Ούτε καταλείπεται πλέον πεδίο εκτίμησης των συμβάσεων αυτών, κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό της έννομης σχέσης κατά τη δικαστική διαδικασία, ως συμβάσεων εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου αόριστου χρόνου στην περίπτωση που αυτές καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες διότι, έστω και αν τούτο συμβαίνει, ο εργοδότης βάσει των πιο πάνω διατάξεων δεν έχει την ευχέρεια να προβεί στη σύναψη σύμβασης εξαρτημένης εργασίας αορίστου χρόνου, χωρίς την τήρηση της διαδικασίας και των προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος (Ν. 2190/1994) για την πρόσληψη τακτικού προσωπικού. Δηλαδή, ένας τέτοιος χαρακτηρισμός είναι πλέον αλυσιτελής. Τυχόν αντίθετη ερμηνεία, ότι δηλαδή συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου με τις οποίες καλύπτονται πάγιες και διαρκείς ανάγκες μπορούν να αναγνωρίζονται, κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό, ως συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας αορίστου χρόνου και μετά την πιο πάνω συνταγματική αναθεώρηση, θα είχε ως συνέπεια τη διαιώνιση ενός αποδοκιμασθέντος από τον αναθεωρητικό νομοθέτη φαινομένου» (ΑΠ 598/2019).
- 23 Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει εξάλλου για τα ερευνώμενα εν προκειμένω ζητήματα η συναφής νομολογία του ανωτάτου δημοσιονομικού δικαστηρίου της χώρας. Ειδικότερα, κατά τη νομολογία του: «Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος, που σκοπεύει στη διασφάλιση των συνταγματικών αρχών της ισότητας ενώπιον του νόμου, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας στο πεδίο των προσλήψεων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (βλ. ΑΠ 6/2014, 264/2011, ΕΣ πρ. Κλιμ. Ι Τμ. 102/2012), η Δημόσια Διοίκηση, κατά τον κανόνα της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, στελεχώνεται από μονίμους δημοσίου υπαλλήλους (βλ. ΕΣ Πρακτ. Ολομ. 6ης Γεν. Συν/σης 16.2.2011, 15ης Γεν. Συν/σης 6.10.2010, Πρ. Ι Τμ. 33, 34/2013, Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. Ι Τμ. 82/2014, ΣτΕ 1722/1983 Ολομ, 2686/2005, ΣτΕ Πρ. Επεξ. 103/2013), οι

οποίοι συνδέονται με τους φορείς του δημοσίου, περιλαμβανομένων και των ΟΤΑ, με υπαλληλικό δεσμό δημοσίου δικαίου και καταλαμβάνουν νομοθετημένες οργανικές θέσεις, εντασσόμενοι δε στον πυρήνα των κρατικών λειτουργιών, απολαμβάνουν της εγγύησης της μονιμότητας (βλ. άρθρο 103 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος, ΣτΕ 2639/2008, 7μ., 1754/2008, 7μ.). Περαιτέρω, η Δημόσια Διοίκηση είναι δυνατόν να στελεκώνεται, κατ' εξαίρεση, και από πρόσωπα, συνδεδεμένα με αυτήν με σχέση ιδιωτικού δικαίου, η πρόσληψη δε των προσώπων αυτών τελεί υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις που θέτουν οι παράγραφοι 2, 3 και 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος. Ειδικότερα, η παράγραφος 2 του άρθρου 103, προβλέπει τη δυνατότητα σύναψης συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου με φυσικά πρόσωπα, αντικείμενο των οποίων αποτελεί η παροχή υπηρεσιών δημοσίας διοίκησης εκ μέρους των τελευταίων προς το Κράτος ή άλλο φορέα δημοσίας εξουσίας για την κάλυψη απροβλέπτων και επειγουσών αναγκών και μόνον, χωρίς τα εν λόγω πρόσωπα να καταλαμβάνουν νομοθετημένες οργανικές θέσεις, το δε εργασιακό καθεστώς υπό το οποίο τελούν διέπεται από ειδικές διατάξεις (βλ. ν. 2190/1994, Α' 28, άρθρα 59 επ. του π.δ. 410/1988, Α' 191 και βλ. ΣτΕ Πρ. Επεξ. Ολομ. 86, 85/2012)... Τέλος, σύμφωνα με την παράγραφο 8 του ίδιου άρθρου, είναι, πλέον, επιτρεπτή η σύναψη συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου μεταξύ του Κράτους ή άλλων φορέων δημοσίας εξουσίας και φυσικών προσώπων για την κάλυψη οργανικών θέσεων προσωπικού και πέραν των κατηγοριών που προβλέπονται στην παράγραφο 3, δηλαδή του ειδικού επιστημονικού και του τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού. Οι συμβάσεις, όμως, αυτές, εφόσον δεν αφορούν στις ως άνω κατηγορίες προσωπικού, μπορεί να είναι αποκλειστικώς και μόνον ορισμένου χρόνου η δε σύναψή τους προϋποθέτει την έκδοση εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου, που καθορίζει, μεταξύ άλλων, και τη χρονική τους διάρκεια, η οποία, μάλιστα, κατά την έννοια της εν λόγω συνταγματικής διάταξης, δεν μπορεί να είναι μακρά (βλ. Πρακτ. Συν/σεων Ολομέλειας της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, συνεδρίαση ΡΜΕ, σελ. 782). Θεσπίζεται δε ρητή απαγόρευση της μονιμοποίησης των προσώπων που προσλαμβάνονται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για την κάλυψη οποιασδήποτε κατηγορίας θέσεων, καθώς και της μετατροπής των συμβάσεών τους σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, προς αποτροπή της «τακτοποίησης» του προσληφθέντος με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου προσωπικού, είτε με το διορισμό του ως μονίμου δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού, είτε με τη μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου (βλ. Πρακτ. Συν/σεων Βουλής ΡΜΔ/21.3.2001, σελ. 731, 744, 754, 755, 762 και ΡΜΕ/21.3.2001, σελ. 768, 769, 771, 772, 782, βλ. ΕΣ πρ. Ι Τμ. 33, 34/2013, ΣτΕ Πρ. Επεξ. 86, 85/2012 Ολομ., πρβ. ΣτΕ. 2718/2010, 7μ., ΑΠ 7/2011 Ολομ., 1696, 1577/2012).

Στην εν λόγω απαγόρευση εμπíπτουν οι συμβάσεις έργου που συνάπτονται με φυσικά πρόσωπα, οι οποίες, κατά τον τρόπο αυτόν, αναγνωρίζονται εκ του Συντάγματος, έστω και εμμέσως, ως ανεκτό σύστημα «οιονεί προσλήψεων» για την παροχή υπηρεσιών από φυσικά πρόσωπα προς τους φορείς του δημοσίου τομέα, δοθέντος μάλιστα ότι το σύστημα αυτό αναθέσεων ήταν γνωστό στον Συντακτικό νομοθέτη, με τα διαδοχικώς ισχύοντα μέχρι και σήμερα νομοθετήματα (βλ. πλην άλλων, άρθρο 15 του ν. 1735/1987, Α΄ 195 και το νυν ισχύον άρθρο 6 του ν. 2527/1997, ΕΣ Πρ. Κλιμ. Προλ. Ελ.Δαπ. 321/2014 και την εκεί παρατεθείσα νομολογία). Σε εκτέλεση των συνταγματικών αυτών επιταγών εξεδόθη ο ν. 2190/1994, με τον οποίο καθορίσθηκε το γενικό πλαίσιο πρόσβασης σε θέσεις του Δημοσίου και του δημοσίου τομέα, ο οποίος απαιτεί την διενέργεια διαγωνισμού ή ειδικής διαδικασίας επιλογής με διαφανή και αντικειμενικά κριτήρια υπό τον έλεγχο του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), ως ανεξάρτητης διοικητικής Αρχής (βλ. τις ρυθμίσεις των άρθρων 15 και επ. του ν. 2190/1994 και πρβ. ΣτΕ 3870/2014) καθώς και το εξαιρετικό σύστημα προσλήψεων με συμβάσεις εξηρημένης εργασίας ορισμένου χρόνου (βλ. τις ρυθμίσεις του άρθρου 21 παρ. 2 -17 του ν. 2190/1994 και ΕΣ Πρ. Κλιμ.Προλ.Ελ.Δαπ. 325Α/2014). Συμβάσεις περιορισμένης χρονικής διάρκειας είναι επιτρεπτές, κατ' αρχήν, όταν επιβάλλεται να καλυφθούν εποχικές ή άλλες περιοδικές ή πρόσκαιρες ανάγκες με ανώτατη διάρκεια τους οκτώ μήνες ή το ένα έτος εάν πρόκειται για συμβάσεις συναπτόμενες στο πλαίσιο προγραμμάτων ή έργων που χρηματοδοτούνται ή επιδοτούνται από διεθνείς οργανισμούς, οι οποίες και μόνον προβλέπεται ότι δύνανται να ανανεώνονται – παρατείνονται έως το τέλος του προγράμματος ή με διάρκεια ίση προς την διάρκεια της σχολικής περιόδου εάν η πρόσληψη αφορά σε μονάδες σχολικής αγωγής, αποκλεισμένης σε κάθε περίπτωση της αναγνώρισής τους ως συμβάσεων αορίστου χρόνου (βλ. ΕΣ πρ. Κλιμ. Ι Τμ. 32/2014). Περαιτέρω, ο ίδιος νόμος περιλαμβάνει ρυθμίσεις και ως προς τις όλως εξαιρετικές περιπτώσεις των συμβάσεων ορισμένου χρόνου για την κάλυψη κατεπειγουσών, εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών, οι οποίες εξαιρούνται από την υποχρεωτική διενέργεια διαγωνισμού ή άλλης διαδικασίας επιλογής, ενώ προβλέπεται μόνον *ex post* έλεγχος από την οικεία Ανεξάρτητη Αρχή (άρθρο 20 του ν. 2190/1994)» (ΕΛΣυν Τμ Ι – Πράξη 41/2016).

- 24 Καθίσταται από τα ανωτέρω σαφές ότι τα ανώτατα δικαστήρια εφαρμόζουν κατά τρόπο αυστηρό τις διατάξεις του άρθ. 103 παρ. 2 και 8 Σ. και του (προϊσχύοντος) άρθ. 20 του ν. 1920/1994, οριοθετώντας τη δυνατότητα του κοινού νομοθέτη στο πεδίο αυτό, καθώς και της Διοίκησης να συνάπτει συμβάσεις εργασίας ή έργου κατά καταστρατήγηση του γράμματος και του πνεύματος των εν λόγω συνταγματικών διατάξεων. Τούτο είναι, κατ' αρχήν, εύλογο, αφού η περιγραφή των ανωτέρω συνταγματικών ορισμών και,

τοιουτρόπως, η διάρρηξη του γενικού κανόνα πρόσληψης στο Δημόσιο και τα λοιπά ΝΠΔΔ πλήττουν βασικές αρχές του κράτους δικαίου, όπως είναι ιδίως οι αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας.

Σημειώνεται πάντως ότι με την απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) της 11^{ης} Φεβρουαρίου 2021 (υπόθεση C-760/2018), η οποία εκδόθηκε 25 κατόπιν παραπομπής σε αυτό προδικαστικού ερωτήματος από εθνικό δικαστήριο (Μονομελές Πρωτοδικείο Λασιθίου), κρίθηκε ότι οι ρήτρες 1 και 5 της συμφωνίας – πλαισίου για την εργασία ορισμένου χρόνου (που συνήφθη στις 18 Μαρτίου 1999 και περιλαμβάνεται στο παράρτημα της οδηγίας 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, σχετικά με τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου) «έχουν την έννοια ότι, όταν έχει σημειωθεί καταχρηστική χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου κατά την έννοια της διάταξης αυτής, η υποχρέωση του αιτούντος δικαστηρίου να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει, κατά το μέτρο του δυνατού, όλες τις κρίσιμες διατάξεις του εσωτερικού δικαίου κατά τρόπο ώστε να επιβληθεί η προσήκουσα κύρωση για την κατάχρηση και να εξαλειφθούν οι συνέπειες της παραβίασης του δικαίου της Ένωσης περιλαμβάνει την εκτίμηση του ζητήματος αν οι διατάξεις προγενέστερης και εισέτι ισχύουσας εθνικής ρύθμισης που επιτρέπει τη μετατροπή διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου μπορούν, ενδεχομένως, να εφαρμοστούν στο πλαίσιο της σύμφωνης αυτής ερμηνείας, μολοντί εθνικές διατάξεις συνταγματικής φύσης απαγορεύουν απολύτως τέτοια μετατροπή όσον αφορά τον δημόσιο τομέα». Συνακόλουθα, το ΔΕΕ αφήνει ανοικτό το ενδεχόμενο, ακόμη και μετά την –κατά τα ανωτέρω– συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001, ο εθνικός δικαστής να διαγνώσει καταχρηστικότητα στη χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, κατά την έννοια της ως άνω συμφωνίας πλαισίου (η οποία ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με το π.δ. 164/2004), καθώς και να κρίνει εάν επιβάλλεται, υπό το πρίσμα των εν λόγω διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, η μετατροπή των συμβάσεων αυτών σε αορίστου χρόνου. Επί της ουσίας το ΔΕΕ υπενθυμίζει εν προκειμένω την πάγια νομολογία του περί υπεροχής του ενωσιακού δικαίου σε σχέση με τα εθνικά συντάγματα. Ανοίγει έτσι ένα ακόμη μέτωπο πιθανής σύγκρουσης μεταξύ του Συντάγματος και του ενωσιακού δικαίου, η επίλυση του οποίου αναμένεται να συντελεστεί, στο πλαίσιο της αρχής της εναρμόνισης των δυο εννόμων τάξεων (εθνικής και ενωσιακής), από το ανώτατο αναιρετικό δικαστήριο της χώρας.

Περαιτέρω, το άρθ. 37 του ν. 4765/2021 αφορά το προσωπικό που προσλαμβάνεται 26 από τους φορείς του δημόσιου τομέα με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου

χρόνου, αποκλειστικώς για την κάλυψη «*παροδικών αναγκών*». Η εν λόγω κατηγορία προσωπικού διακρίνεται σαφώς από το προσωπικό που προσλαμβάνεται, σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθ. 103 παρ. 2 εδ. β΄ Σ., για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου προκειμένου να καλυφθούν «*απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες*». Η διάκριση βασίζεται όχι στη νομική φύση της εργασιακής σχέσης, η οποία και στις δυο περιπτώσεις είναι σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, αλλά στον ιδιαίτερο χαρακτήρα των αναγκών που καλύπτει το προσωπικό. Ειδικότερα, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθ. 37 του ν. 4765/2021, η πρόσληψη του προσωπικού αφορά στην περίπτωση αυτή την «*αντιμετώπιση εποχικών ή άλλων περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών*». Πρόκειται συνεπώς για ανάγκες που δεν είναι «*απρόβλεπτες και επείγουσες*» αλλά, αντιθέτως, είναι, κατ' αρχήν, προβλέψιμες, προκύπτουν ωστόσο εποχικά ή περιοδικά στον χρόνο, είτε έχουν πρόσκαιρο χαρακτήρα. Η διάκριση των δυο αυτών κατηγοριών προσωπικού είναι κρίσιμη, αφού ανάλογα με τις ανάγκες που εξυπηρετούνται μεταβάλλονται οι προϋποθέσεις και οι διαδικασίες πρόσληψης, κατ' εφαρμογήν των άρθ. 36 ή 37-42 του ν. 4765/2021, αντίστοιχα. Είναι σαφές ότι για τη νομιμότητα της σχετικής προκήρυξης και, συνακόλουθα, της πρόσληψης στις θέσεις αυτές θα πρέπει να προκύπτει κάθε φορά η αντίστοιχη ανάγκη που επιβάλλεται να καλυφθεί. Ο σχετικός έλεγχος επιβάλλεται να είναι, σε κάθε περίπτωση, αυστηρός προκειμένου να αποφεύγονται προσλήψεις κατά καταστρατήγηση των ορισμών του άρθ. 103 παρ. 2 και 3 Σ. Στο πλαίσιο αυτό, η έννοια των «*πρόσκαιρων αναγκών*» που χρησιμοποιεί η παράγραφος 1 του άρθ. 37, επιβάλλεται να ερμηνεύεται στενά, προεχόντως διότι η έννοια αυτή συνδέεται κυρίως με το προσωπικό του εδαφίου β΄ της παραγράφου 2 του άρθ. 103 Σ., όπως προκύπτει ευθέως στην αναθεωρημένη διάταξη της παραγράφου 8 εδ. α΄ του ιδίου άρθρου. Επομένως, για την υπαγωγή του προσλαμβανόμενου προσωπικού στην κατηγορία των άρθ. 37-42 του ν. 4765/2021, η «*πρόσκαιρη ανάγκη*» που επιβάλλεται να καλυφθεί δεν πρέπει να έχει «*απρόβλεπτο ή επείγοντα*» χαρακτήρα. Σε διαφορετική περίπτωση, το προσωπικό αυτό θα πρέπει να υπαχθεί στις διατάξεις του άρθ. 36.

- 27 Ειδικώς προκειμένου για την πρόσληψη προσωπικού του άρθ. 37 παρ. 1, για το οποίο (προσωπικό) απαιτείται, ευλόγως, η συνδρομή των προσόντων του ειδικού επιστημονικού προσωπικού, εφαρμόζονται, κατά τη ρητή πρόβλεψη της παραγράφου 2 του άρθ., οι διατάξεις των άρθ. 31-35 για τα κριτήρια, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία πρόσληψης. Περαιτέρω, με την ίδια διάταξη του άρθ. 37 παρ. 2 ρυθμίζονται τα ειδικότερα ζητήματα επιλογής του επιστημονικού προσωπικού που προσλαμβάνεται για την εκτέλεση χρηματοδοτούμενων ερευνητικών έργων και προγραμμάτων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, κατά τη νομολογία των δικαστηρίων, για τη διαπίστωση της ανάγκης που εξυπηρετείται με τη σύμβαση σύμβασης ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου δεν αρκεί η απλή επανάληψη της διατύπωσης του νόμου, αλλά επιβάλλεται να προσδιορίζεται αυτή με σαφήνεια και να προκύπτει από συγκεκριμένα στοιχεία ο χαρακτήρας της (ΕλΣυν 106/2016, 219/2011, 200/2010, 194/2010, 55/2009, 70/2005 κ.ά.). Δεν μπορεί δε να θεωρηθεί νόμιμη η πρόσληψη που πραγματοποιείται λόγω ελλείψεως τακτικού προσωπικού για την εξυπηρέτηση παγίων και διαρκών αναγκών (ΕλΣυν 244/2016, 111/2016, 12/2011, 142/2010, 110/2010, 68/2010, 18/1999).

Όπως έχει κριθεί συναφώς από το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας, ειδικώς για το ζήτημα της πρόσληψης από τους Δήμους προσωπικού στον τομέα της καθαριότητας: *«Ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, σε εκτέλεση της εξουσιοδότησης των παραγράφων 2, 7 και 8 του άρθρου 103 του ισχύοντος Συντάγματος, που σκοπεύει στη διασφάλιση των συνταγματικών αρχών της ισότητας ενώπιον του νόμου, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας στο πεδίο των προσλήψεων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (βλ. ΑΠ 264/2011), οργανώνει (άρθρα 205 και επόμενα) το εξαιρετικό σύστημα πρόσληψης και τους όρους απασχόλησης προσωπικού με σύμβαση εξηρημένης εργασίας ορισμένου χρόνου (βλ. Πρακτικά Ολομέλειας Αναθεωρητικής Βουλής ΡΜΕ, σελ. 782, Σ.τ.Ε. 2686/2005, Π.Ε. Σ.τ.Ε. 22, 21/2012, πρβλ. το Προοίμιο της Συμφωνίας Πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου -Οδηγία 99/70/ΕΚ και αποφ. ΔΕΕ της 23.4.2009, C- 378/07 έως 380/07, «Κυριακή Αγγελιδάκη και λοιποί», σκ. 99, της 4.7.2006, C- 212/04, «Κωνσταντίνος Αδενέλερ και λοιποί», σκ. 73 και Διάταξη της 12.6.2008, C-364/07, «Σπυρίδων Βασιλάκης και λοιποί», σκ. 92), διαβαθμίζοντας τις προϋποθέσεις πρόσβασης στις οικείες θέσεις, αναλόγως της φύσης των προς κάλυψη υπηρεσιών, του επείγοντος ή μη χαρακτήρα των σχετικών αναγκών και της διάρκειάς τους. Ειδικότερα, με τις ρυθμίσεις του άρθρου 206 του ανωτέρω Κώδικα, θεσπίζεται η όλως εξαιρετική δυνατότητα στελέχωσης των ΟΤΑ α΄ βαθμού, μέσω της πρόσληψης προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, διάρκειας δύο (2) μηνών, υπό την προϋπόθεση ότι η πρόσληψή του είναι απολύτως αναγκαία για την κάλυψη κατεπειγουσών εποχικών ή πρόσκαιρων αναγκών. Η διαδικασία αυτή, ως εκ του κατεπείγοντος χαρακτήρα των προς κάλυψη αναγκών, παρίσταται περισσότερο ελαστική, σε σχέση προς εκείνη του άρθρου 205 του ίδιου ως άνω Κώδικα, με το οποίο ρυθμίζεται η περίπτωση της πρόσληψης προσωπικού, με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου διάρκειας μέχρι οκτώ μηνών, για την αντιμετώπιση εποχικών ή άλλων περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών, με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία των παραγράφων 2 έως 17 του άρθρου 21 του ν. 2190/1994. Προς τούτο*

δε, οι σχετικές συμβάσεις είναι μικρότερης διάρκειας, δοθέντος ότι δεν προβλέπεται η διενέργεια διαγωνισμού, κατά παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα πρόσβασης σε θέσεις του Δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα με επιλογή βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων, και με μόνη εγγύηση τον εκ των υστέρων (ex post) έλεγχο από την οικεία ανεξάρτητη διοικητική αρχή (ΑΣΕΠ) της τήρησης των ουσιαστικών προϋποθέσεων του κατεπείγοντος εποχικού ή πρόσκαιρου χαρακτήρα των προς κάλυψη αναγκών (ΕΣ Πρ. Κλιμ. Πρωλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 324/2014). Εξάλλου, ως κατεπείγουσες εποχικές ή πρόσκαιρες νοούνται, κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης, οι ανάγκες εκείνες που έχουν εποχικό ή πρόσκαιρο χαρακτήρα και, επομένως, περιορισμένη χρονική διάρκεια, οφείλονται δε σε έκτακτα γεγονότα, που εκφεύγουν της αναμενόμενης εξέλιξης της προγραμματισμένης δραστηριότητας των ΟΤΑ, απαιτώντας άμεση και πρόσθετη της συνήθους στελέχωση των οικείων υπηρεσιών προς αντιμετώπιση αυτών. Ως εκ τούτου, δεν μπορούν να θεωρηθούν κατεπείγουσες εποχικές ή πρόσκαιρες, αλλά πάγιες και διαρκείς, οι ανάγκες που καλύπτονται από το τακτικό προσωπικό (ΕΣ Πρ. Ι Τμ. 100/2011, Πρ. Κλιμ. Πρωλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 75, 84, 86/2014). Περαιτέρω, ο χαρακτηρισμός των αναφερόμενων αναγκών ως κατεπείγουσών, συναρτάται με το εάν η μη έγκαιρη αντιμετώπισή τους στη συγκεκριμένη χρονική στιγμή, θα επιφέρει δυσμενείς ή μη αναστρέψιμες συνέπειες για την υπηρεσία και το δημόσιο σκοπό που αυτή θεραπεύει (ΕΣ Πρ. Ι Τμ. 219, 231/2011, Πρ. Κλιμ. Πρωλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 75/2014). Η συνδρομή, εξάλλου, των προϋποθέσεων αυτών πρέπει να προκύπτει, τόσο κατά τον χρόνο έκδοσης της σχετικής με τη διαπίστωση της φύσης των αναγκών απόφασης όσο και κατά τον χρόνο πρόσληψης του προσωπικού και απασχόλησής του (ΕΣ Πρ. Ι Τμ. 68/2012, 8, 103/2009). Προκειμένου, άλλωστε, να καθίσταται εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης των ουσιαστικών προϋποθέσεων της όλως εξαιρετικής αυτής διαδικασίας, απαιτείται να προκύπτει με σαφήνεια, από τα στοιχεία της συγκεκριμένης υπόθεσης, ότι η πρόσληψη και η απασχόληση προσωπικού με την προεκτεθείσα διάταξη συνδέεται ευθέως, λειτουργικώς και χρονικώς με την εξυπηρέτηση των κατεπείγοντως αναφεομένων εποχικών και πρόσκαιρων αναγκών, για την κάλυψη των οποίων επιβάλλεται η απασχόλησή του. Εφόσον δε, από τα ως άνω στοιχεία, δεν προκύπτει, με ειδική, πλήρη και επαρκή αιτιολογία, ότι η πρόσληψη του εκτάκτου αυτού προσωπικού συντελείται με σκοπό την κάλυψη αναγκών τέτοιας εξαιρετικής φύσης, η σύναψη των σχετικών συμβάσεων είναι μη νόμιμη και, ως εκ τούτου, είναι μη νόμιμη και η εκ των συμβάσεων αυτών απορρέουσα αξίωση των προσληφθέντων προς απόληψη των σχετικών αποδοχών (ΕΣ Πρ. Ι Τμ. 20/2015, Πρ. Κλιμ. Πρωλ. Ελ. Δαπ. στο Ι Τμ. 19, 30, 140, 179, 202, 228, 251/2015, 75, 234/2014, 102/2012)» (ΕΛΣυν Πρ. Κλιμ. Ι. Τμ. 111/2016).

II. ΣΥΝΟΨΗ

Με τις διατάξεις του άρθρου 103 Σ., όπως αυτές συμπληρώθηκαν με την αναθεώρηση του έτους 2001, ρυθμίζονται κατά τρόπο εξαιρετικά λεπτομερή και αναλυτικό τα επιμέρους ζητήματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης. Το υπόψη – ασύνηθες για τα συνταγματικά δεδομένα – γεγονός καταδεικνύει την εν γένει καχυποψία του συνταγματικού νομοθέτη (συντακτικού και αναθεωρητικού) απέναντι στις επιλογές της εκάστοτε κοινοβουλευτικής – κυβερνητικής πλειοψηφίας, δεδομένου ότι ο χώρος της δημοσιοϋπαλληλίας αποτέλεσε επί πολλές δεκαετίες προνομιακό πεδίο εξυπηρέτησης πελατειακών σχέσεων αλλά και στενά εργαλειακής αντιμετώπισης της Δημόσιας Διοίκησης. Από την άποψη αυτή, η εν λόγω νομοτεχνική επιλογή του συνταγματικού νομοθέτη δεν τιμά τη χώρα ως μετέχουσα του κοινού ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού.

Οι βασικές νομοθετικές διατάξεις με τις οποίες εξειδικεύονται οι επιμέρους ορισμοί του άρθ. 103 Σ. διαμορφώνουν, σε γενικές γραμμές και παρά τις αντίθετες πρακτικές που παρατηρούνται συχνά, ένα συνολικό θεσμικό πλαίσιο που ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις για μια Διοίκηση η οποία θα είναι ικανή να υπηρετήσει τις ανάγκες του κοινωνικού κράτους δικαίου, διασφαλίζοντας συγχρόνως την αξιοκρατία στην οργανωτική δομή της. Είναι βέβαια γεγονός ότι η λειτουργική ανταπόκριση της δημόσιας διοίκησης στις κανονιστικές, αξιακές και ιδεολογικές προδιαγραφές που χαράσσει το Σύνταγμα εξαρτάται από την πρακτική εφαρμογή των διατάξεων αυτών και, κυρίως, τη θεσμική νοοτροπία που υιοθετεί η εκάστοτε Κυβέρνηση.