

**ΣΥΝΟΨΗ ΤΗΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ  
ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΕΚΤΟΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΑΣΕΠ  
(1998 - 2005)**

Ο Συνήγορος του Πολίτη, από την έναρξη της λειτουργίας του, έχει γίνει δέκτης πολλών αναφορών σχετικά με προβλήματα των διαδικασιών πρόσληψης εκτός ΑΣΕΠ. Οι πολίτες παραπονοούνται για μεροληψία, έλλειψη αντικειμενικότητας, παραβίαση νομοθετικών ρυθμίσεων, έλλειψη διαφάνειας, κ.λπ. Ο αριθμός των σχετικών αναφορών ήταν 648 έως το 2005 και εμφανίζει διαρκώς αυξητική τάση (δεν περιλαμβάνονται προσλήψεις εκπαιδευτικών).

Σ' αυτές συμπεριλαμβάνονται τόσο οι προσλήψεις προσωπικού όσο και οι συμβάσεις μίσθωσης έργου, στον βαθμό που συχνά αυτές υποκρύπτουν εξαρτημένη εργασία και αποτελούν παράκαμψη της διαδικασίας που προβλέπεται για τη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών.

Έχοντας διερευνήσει τα ζητήματα που έθεταν οι αναφορές αλλά και τον τρόπο αντιμετώπισής τους από τους εκάστοτε φορείς, ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε Ειδική Έκθεση, προκειμένου να επεξεργαστεί τη συσσωρευμένη εμπειρία και να διατυπώσει συγκεκριμένες προτάσεις.

I. 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. Η αναγκαία ευελιξία του συστήματος προβλέφθηκε ήδη από τον Ν. 2190/1994 δίνοντας δυνατότητα εξαιρέσεων από τις διαδικασίες που τελούν υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ., εξαιρέσεις οι οποίες ενσωματώθηκαν στο Σύνταγμα κατά την αναθεώρηση του 2001.

Οι περιπτώσεις των προσλήψεων εκτός ΑΣΕΠ αποτελούν σημαντικό μέρος των συνολικών προσλήψεων προσωπικού στο δημόσιο. Διέπονται μάλιστα από ένα περίπλοκο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο χαρακτηρίζεται από αλληπάλληλες τροποποιήσεις και προσθήκες, χωρίς να υφίσταται ενιαίος φορέας εποπτείας και ελέγχου της τήρησης των εγγυήσεων διαφάνειας και αξιοκρατίας.

II. Η περιπτώσιολογία που τέθηκε υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη αφορά ενδεικτικά:

- Κακοτεχνίες στη δομή και διατύπωση της προκήρυξης (σφάλματα, ασάφειες, παραλείψεις ή κενά που καταλείπουν περιθώρια αυθαιρεσίας και κακοδιοίκησης).
- Ανεπαρκή -ως προς το χρόνο και τη διάρκεια- δημοσιοποίηση της προκήρυξης και προθεσμία υποβολής υποψηφιοτήτων και εν γένει δυσκολία των δυνάμει ενδιαφερομένων να έχουν πρόσβαση στην πληροφόρηση.
- Απουσία συγκεκριμένου τρόπου απόδειξης τυπικών προσόντων (ξένη γλώσσα, Η/Υ) και προβλήματα μοριοδότησης της εμπειρίας (και του ορισμού της ως «συναφούς»). Ασάφειες ορισμένων σημαντικών κριτηρίων, όπως π.χ. η ιδιότητα του ανέργου, η εντοπιότητα κ.λπ.
- Μη αποδοχή και παραλαβή πιστοποιητικών που υπέβαλαν υποψήφιοι.
- Προβλήματα στις ισοτιμίες πτυχίων (π.χ. τίτλοι σπουδών των ΤΕΛ με τα πτυχία των ΤΕΕ, τίτλοι σπουδών των ΤΕΕ με αυτούς των ΙΕΚ), στις ειδικεύσεις ΙΕΚ κ.λπ. Τυπικά προσόντα που ανταποκρίνονται σε παρωχημένο επίπεδο μόρφωσης. (π.χ. «απολυτήριο [εξαταξίου] γυμνασίου», που έχει αντικατασταθεί από το απολυτήριο λυκείου, καθώς και οι κλάδοι «υπογραμματέων» και «γραφέων» Πολιτικών Δικαστηρίων, που έχουν καταργηθεί)

- Έλλειψη συγκεκριμενοποίησης των κριτηρίων επιλογής στην προκήρυξη. Απουσία συγκεκριμένου συστήματος αξιολόγησης τόσο των τυπικών όσο και των ουσιαστικών προσόντων.
- Διαδικασία επιλογής που αφήνει συχνά στη διοίκηση μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, τα οποία αυτή συχνά αδυνατεί να διαχειριστεί με τρόπο ανεπίδεκτο αμφισβητήσεων και να αιτιολογήσει τις αποφάσεις της.
- Διακρίσεις εις βάρος γυναικών με μη πρόσληψή τους αν και είχαν επιλεγεί, μη αναφορά ποσοτώσεων που αιφνιδίαζε τις γυναίκες υποψηφίους με ποσοτώσεις εις βάρος τους κλπ.
- Μη εφαρμογή διατάξεων που προβλέπουν ευνοϊκές προϋποθέσεις πρόσληψης (διακεκριμένοι αθλητές, συγγενείς θανόντων εν υπηρεσία κ.λπ.).
- Αξιολόγηση των γραπτών από έναν μόνο βαθμολογητή και άρνηση αναβαθμολόγησης
- Πρόσληψη εποχικού ή πρόσκαιρου ωρομισθίου προσωπικού με πλήρη διακριτική ευχέρεια του προϊστάμενου της υπηρεσίας να εκτιμήσει τόσο τα τυπικά όσο και τα ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων, χωρίς παράλληλα να προβλέπονται κριτήρια ή τρόπος στάθμισης των προσόντων. Μοναδικό κρίσιμο κριτήριο η «εμπειρία».
- Πρακτικά Επιλογής που δεν περιέχουν πλήρη και σαφή αιτιολόγηση. Άρνηση χορήγησης του πρακτικού αξιολόγησης σε μη επιλεγέντες υποψήφιους ή καθυστερημένη χορήγηση.
- Αδικαιολογήτως μακροχρόνιες καθυστερήσεις κατά τη γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων, ακόμη και παράλειψη ανάρτησης αποτελεσμάτων.
- Έλλειψη πληροφόρησης των πολιτών σχετικά με τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματά τους, όπως αυτό της αναφοράς στη διοίκηση (άρθρο 10 του Συντάγματος) και της πληροφόρησης (άρθρο 5Α του Συντάγματος). Έτσι, ενδιαφερόμενοι δεν είναι σε θέση να ασκήσουν το δικαίωμα υποβολής ένστασης ή αίτησης θεραπείας. Άρνηση εκ μέρους των αρμοδίων υπηρεσιών να παραλάβουν και να πρωτοκολλήσουν ενστάσεις ή αιτήσεις θεραπείας.
- Εκ των υστέρων ματαίωση των αποτελεσμάτων διαγωνισμού με υπουργική απόφαση, ενώ η αρμοδιότητα αυτή ανήκει στην επιτροπή επιλογής - ακύρωση και επανάληψη του διαγωνισμού.
- Καταχρηστική προσφυγή στη σύναψη συμβάσεων έργου (για τις οποίες δεν προβλέπεται καμιά διαδικασία ή κριτήριο επιλογής), ενώ συχνά χρησιμοποιούνται για κάλυψη παγίων αναγκών. Η παντελής έλλειψη ελέγχου και κατάχρηση των συμβάσεων έργου δημιουργεί κυρίως το πρόβλημα της εκ των υστέρων «μονιμοποίησης», δηλαδή μετατροπής της σύμβασης σε αορίστου χρόνου με το επιχείρημα της κάλυψης παγίων αναγκών. Παραδείγματα: στελέχωση των ΚΕΠ, ΚΠΑ του ΟΑΕΔ, κ.λπ..
- Η έλλειψη κριτηρίων επιλογής επεκτείνεται και στην αδυναμία της διοίκησης να αιτιολογήσει, όπως οφείλει, αποφάσεις της όταν η σύμβαση δεν ανανεώνεται (π.χ. καθαρίστριες σχολείων).
- Μη ολοκλήρωση της διαδικασίας πρόσληψης των επιτυχόντων από τους φορείς που διενεργούν προσλήψεις υπό τον έλεγχο του ΑΣΕΠ, αμφισβητώντας τη διαδικασία επιλογής συνολικά ή συγκεκριμένες πλευρές της (συχνά από δήμους αλλά όχι μόνο, π.χ. Υπουργείο Οικονομικών).

III. Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν ανάγονται:

α) στις ελλείψεις και ασάφειες του νομικού πλαισίου: ποικιλομορφία των ρυθμίσεων, έλλειψη γενικών προδιαγραφών για την προκήρυξη και τις σχετικές διαδικασίες, απουσία αποτελεσματικού προγραμματισμού, εκτεταμένες εξαιρέσεις από τις διαδικασίες του ΑΣΕΠ άνευ εναλλακτικού μηχανισμού αποτελεσματικής εποπτείας και ελέγχου και ανομοιόμορφη εφαρμογή διατάξεων στα ειδικά καθεστάτα προσλήψεων.

β) στην κατάχρηση των συμβάσεων έργου που υποκρύπτουν κάλυψη παγίων αναγκών αλλά δεν υπάγονται σε καμιά διαδικασία, και

γ) στις συμπεριφορές που τα προηγούμενα δύο επιτρέπουν ή υποθάλπουν, τόσο μη θέτοντας εξ αρχής τις προδιαγραφές όσο και μη προβλέποντας τρόπους ελέγχου των διαδικασιών. Κατ'αυτόν τον τρόπο δημιουργείται η εσφαλμένη αντίληψη, που φαίνεται να διέπει κάποια όργανα επιλογής, ότι δεν δεσμεύονται ως προς τη διαδικασία ή ως προς τα όρια της κρίσης τους.

IV. Η απουσία ενός γενικού πλαισίου κανόνων και προδιαγραφών και τρόπων εποπτείας και ελέγχου των σχετικών διαδικασιών για τις εκτός διαδικασιών ΑΣΕΠ προσλήψεις προσωπικού θίγει την ισότητα ευκαιριών, τη διαφάνεια, την αξιοκρατία, την αντικειμενικότητα της διαδικασίας (παρ. 7 άρ. 103 Σ) και, τέλος, την αξιοπιστία της επιλογής. Προσβάλλονται συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα των πολιτών (π.χ. αρχή της ισότητας, δικαίωμα της αναφοράς). Η έλλειψη ενός πλαισίου προδιαγραφών για τις εκτός ΑΣΕΠ προσλήψεις υπονομεύει επίσης την, κατά τα άλλα σημαντική και σε ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις απαραίτητη για την αξιολόγηση των υποψηφιοτήτων, χρήση της τεχνικής της προφορικής συνέντευξης, υπό συγκεκριμένες πάντως προϋποθέσεις : κυρίως δημοσιότητα της διαδικασίας και σύνταξη πρακτικού επιλογής, στο οποίο θα διατυπώνεται η εξατομικευμένη κρίση της επιτροπής επιλογής).

V. Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει εξορθολογισμό του νομοθετικού πλαισίου και συγκρότηση ενός σώματος ελάχιστων κοινών προδιαγραφών αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας που θα διατρέχουν όλα τα στάδια μιας διαδικασίας πρόσληψης προσωπικού στο δημόσιο τομέα. Διατυπώνει προτάσεις για κάθε επιμέρους στάδιο της διαδικασίας, από την προκήρυξη μέχρι την τελική πρόσληψη. Συνοπτικά, προτείνεται :

- Διαμόρφωση προδιαγραφών και προσδιορισμός των στοιχείων που οφείλουν να περιλαμβάνονται σε μια προκήρυξη
- Τα κριτήρια αξιολόγησης των υποψηφίων να αναφέρονται ρητά και με τρόπο σαφή στην προκήρυξη, έτσι ώστε να είναι ενήμεροι οι υποψήφιοι για αυτά.
- Το πρακτικό επιλογής που συντάσσει η αρμόδια επιτροπή επιλογής να αναφέρεται στα προκαθορισμένα κριτήρια
- Αποτελεσματικότερη δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων
- Υποχρέωση εξέτασης ενστάσεων
- Αλλαγή του τρόπου κατάρτισης των συμβάσεων μίσθωσης έργου
- Εκσυγχρονισμός και βελτίωση της απαρχαιωμένης νομοθεσίας
- Καθιέρωση ενός ευέλικτου προγραμματισμού προσλήψεων
- Ενίσχυση του εποπτικού ρόλου του ΥΠΕΣΔΔΑ

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τέλος όλα αυτά να περιληφθούν σε έναν *Κώδικα Πρόσληψης Προσωπικού*, ο οποίος θα αποτελεί το πλαίσιο των προδιαγραφών τις οποίες οφείλει να πληροί κάθε στάδιο, κάθε διαδικασίας πρόσληψης στον δημόσιο τομέα. Ο εν λόγω Κώδικας πρέπει να περιλαμβάνει και να εξειδικεύει τις αρχές που πρέπει να τηρούνται σχετικά, όπως ενδεικτικά είναι της δημοσιότητας<sup>1</sup>, της ίσης ευκαιρίας συμμετοχής<sup>2</sup>, της αντικειμενικότητας<sup>3</sup>, της διαφάνειας<sup>4</sup>, της αξιοκρατίας<sup>5</sup>. Στην Ειδική Έκθεση που εκπόνησε ο Συνήγορος περιλαμβάνεται και σχέδιο του πίνακα των ειδικότερων περιεχομένων του Κώδικα αυτού.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Η αρχή αυτή υποχρεώνει τη διοίκηση να αντιμετωπίζει τους πολίτες, που επιθυμούν να συμμετάσχουν σε μια διαδικασία πρόσληψης, χωρίς διακρίσεις και περιορισμούς.

<sup>3</sup> Με 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 υποψηφίους.

<sup>4</sup> Οι όροι και οι προϋποθέσεις κάθε σταδίου της διαδικασίας πρόσληψης, πρέπει να είναι εκ των προτέρων γνωστοί και σαφείς τόσο για τους υποψηφίους όσο και για τους ελεγκτικούς μηχανισμούς.

<sup>5</sup> Κάθε 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.