

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η αρχή της αξιοκρατίας στο καθεστώς προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΣΟΦΙΑ ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ

Αθήνα, 2021

Τριμελής Επιτροπή:

Νικολόπουλος Ηλίας, Ομότιμος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)
Μουστάκας Μελέτιος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
Μουκίου Χρυσούλα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Παπαϊωάννου Σοφία, 2021.

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το έγγραφο εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Ευχαριστίες

Δράττομαι της ευκαιρίας να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή, κύριο Νικολόπουλο Ηλία, ο οποίος, αν και ανέλαβε την επίβλεψη της εργασίας την τελευταία στιγμή, παρείχε πολύτιμη βοήθεια με τις παρεμβάσεις του και τη συνεργασία του.

Επιπλέον, θέλω να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον δρα Παπατόλια Απόστολο, το βιβλίο του οποίου «Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα» αποτέλεσε σημαντικό οδηγό στην εκπόνηση αυτής της εργασίας, με τεράστια συμβολή στην ολοκλήρωσή της.

Αυτή η προσπάθεια δεν θα είχε επιτύχει και δεν θα είχε την ίδια αξία που έχει σήμερα χωρίς «τον άνεμο κάτω από τα φτερά μου», την κόρη μου Κάτια.

Περίληψη

Δεδομένου του συνταγματικού ενδιαφέροντος που χαρακτηρίζει την πρόσβαση στα δημόσια αξιώματα, καθώς και της σύνδεση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης στην εκπλήρωση της αποστολής της και στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος με την ποιότητα του προσωπικού το οποίο την στελεχώνει, τον τρόπο στελέχωσής της, τις μεθόδους επιλογής του προσωπικού της, η αρχή της αξιοκρατίας, σε συνδυασμό με ένα πλέγμα άλλων συνταγματικών αρχών, καθορίζει το δεσμευτικό πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να κινηθεί ο νομοθέτης και η διοίκηση κατά την θέσπιση και την υλοποίηση αντίστοιχα του καθεστώτος των προσλήψεων.

Στην παρούσα επιχειρείται, σε πρώτο στάδιο, η αναζήτηση της έννοιας της αξιοκρατίας, της σχέσης της με τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, καθώς και της λειτουργίας της ως ρυθμιστικής αρχής στο καθεστώς προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα, διαχρονικά τόσο ως μία ιστορική προσέγγιση αλλά και ως επεξήγηση για την σημερινή θεσμική πραγματικότητα. Στο πλαίσιο αυτό ερευνάται και ο χαρακτήρας της αξιοκρατίας τόσο ως θεσμικής αρχής όσο και ως ατομικού δικαιώματος στην αξιοκρατική μεταχείριση. Σε δεύτερο στάδιο επιχειρείται μια επισκόπηση των μεθόδων επιλογής υπό το πρίσμα της αξιοκρατίας και η απάντηση στο ερώτημα αν πράγματι οι μέθοδοι αυτές οδηγούν στην πραγμάτωση της αξιοκρατικής αρχής.

Η μέθοδος που ακολουθήθηκε για την προσέγγιση του θέματος είναι η βιβλιογραφική επισκόπηση τόσο των πρωτογενών πηγών όσο και της βιβλιογραφίας που έχει αναπτυχθεί επί των θεμάτων που αποτελούν αντικείμενο της έρευνας, στο πεδίο του συνταγματικού και του διοικητικού δικαίου, καθώς και η σύνθεση και η ερμηνεία των στοιχείων που προκύπτουν από την επισκόπηση αυτή.

Λέξεις-κλειδιά

Αξία, αξιοκρατία, ανεξάρτητη αρχή, αντικειμενικότητα, Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), αποτελεσματικότητα, δημόσια διοίκηση, δημόσιοι υπάλληλοι, διαγωνισμός, διαφάνεια, διορισμός, επιλογή, ισότητα, μέθοδοι επιλογής, πρόσληψη, σειρά προτεραιότητας, συστήματα προσλήψεων

Abstract

Given that the constitutional interest that distinguishes the access to public offices as well as the connection between the effectiveness of public administration in the completion of its mission and the accommodation of public interest, with the quality of the recruited personnel, the manner of its recruitment, the methods of its personnel's selection, the principle of meritocracy, in conjunction with a grid of additional constitutional principles, the binding process within which the legislator and the administration must act during the process of enactment and implementation, accordingly, of establishing personnel's recruitment, is therefore defined.

The current approach is an attempt to firstly study the concept of meritocracy, of the relation to with the fundamental principles of the constitution, as well as its function as a regulatory principle in the recruitment of personnel in the Public Sector throughout the years, as a historical approach as well as a word of explanation about today's institutional reality. Under the lens of this, the character of meritocracy as an institutional principle as well as an individual right during procedures of meritocratic treatment, is also studied. On a second level, an overview of the selection methods under the prism of meritocracy and an answer to the question of whether these methods actually lead to the fulfillment of meritocracy is attempted.

The method that was used to approach the subject is that of bibliographical overview of the primary sources as well as the bibliography developed around the subjects of the research, the field of constitutional and administrative law and the composition and interpretation of the data that is the product of said overview.

Keywords

Merit, Meritocracy, independent authority, impartiality, Supreme Council for Civil Personnel Selection, effectiveness, public administration, public servants, competition, transparency, appointment, selection, equality, methods of selection, recruitment, order of priority, recruitment systems.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περίληψη	4
Abstract	5
Εισαγωγή.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	11
1. Η Δημόσια Διοίκηση	11
1.1. Δημόσια Διοίκηση – Βασικές Έννοιες – Διακρίσεις.....	11
1.1.1. Η Δημόσια Διοίκηση υπό λειτουργική έννοια	13
1.1.2. Η Δημόσια Διοίκηση υπό οργανική έννοια.....	16
1.1.2.1 Η Δημόσια Διοίκηση ως ειδικότερη έκφραση της εκτελεστικής εξουσίας- Η κατοχύρωσή της στο Σύνταγμα	17
1.1.2.2 Η αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης ως συνταγματική επιταγή- Βασικές αρχές της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης	19
1.1.2.3 Ο Δημόσιος Τομέας - Οι δημόσιοι υπάλληλοι: το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης.....	21
1.1.2.4. Συστήματα προσλήψεων και συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος – το ελληνικό σύστημα.....	25
1.1.2.5. Η αρχή της ουδετερότητας – η υποχρέωση πολιτική ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων	29
1.1.2.6. Η αρχή της μονιμότητας	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	35
2. Η αρχή της αξιοκρατίας - Εννοιολογικός Προσδιορισμός-Συνταγματική θεμελίωση	35
2.1 Πρόσβαση στη Δημόσια Διοίκηση	35
2.2. Οι συνταγματικές αρχές ως κατευθυντήριες γραμμές για το σύστημα προσλήψεων	36
2.2.1. Η αρχή της αξιοκρατίας.....	37
2.2.1.1. Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της «αξίας» και της «αξιοκρατίας»	38
2.2.1.2 Η έννοια της αξιοκρατίας στο χρόνο – ιστορική αναδρομή.....	39
2.2.1.3 Οι νεότερες προσπάθειες εννοιολογικού προσδιορισμού της αξιοκρατίας	41
2.2.1.4 Η αξιοκρατία στο Σύνταγμα	45
2.2.2 Αξιοκρατία και ισότητα	50
2.2.2.1 Η θεωρητική προσέγγιση της σχέσεως αξιοκρατίας - ισότητας	50
2.2.2.2 Η αρχή της ισότητας στο καθεστώς προσλήψεων.....	52
2.2.2.3 Η «αξιοκρατική ισότητα» στη νομολογία	55
2.2.3 Αξιοκρατία και αντικειμενικότητα	57

2.2.3.1 Τα προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια	59
2.2.3.2. Η αμεροληψίας του κρίνοντος οργάνου – Ο έλεγχος της ανεξάρτητης αρχής .	63
2.2.4. Αξιοκρατία και διαφάνεια.....	66
2.2.4.1 Η αρχή της διαφάνειας γενικά	66
2.2.4.2 Η αρχή της διαφάνειας στο καθεστώς προσλήψεων	69
2.2.5.Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα	71
2.2.5.1. Οι αρχές της αξιοκρατικής στελέχωσης.....	72
2.2.5.2. Η αποκομματικοποίηση ως προϋπόθεση της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.....	75
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	78
3.Η αξιοκρατία στο καθεστώς προσλήψεων.....	78
3.1 Η ελληνική ιδιαιτερότητα στην αξιοκρατική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης.....	78
3.2 Ιστορική επισκόπηση.....	79
3.2.1. Προπολεμική νομοθεσία.....	79
3.2.2. Μεταπολεμική περίοδος	79
3.2.3. Δεκαετία '60.....	81
3.2.4. Μεταπολίτευση.....	81
3.3. Ο νόμος Ν.2190/1994 (νόμος Πεπονή)	82
3.4. Ανάλυση των βασικών συστημάτων πρόσληψης.....	83
3.4.1 Το σύστημα των «μορίων»	86
3.4.2. «Προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια» στο Σύνταγμα.....	88
3.4.3 Ο διαγωνισμός ως μέθοδος επιλογής	89
3.4.3. Η επιλογή με σειρά προτεραιότητας στο Ν.2190/1994.....	94
3.5 Κριτική στο ν.2190/1994 (γραπτός διαγωνισμός – «σειρά προτεραιότητας»).....	96
3.6. Ο νόμος 4765/2021.....	101
3.7. Οι εξαιρέσεις από το καθεστώς προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα	104
5. Συμπεράσματα.....	108
6. Βιβλιογραφία - Πηγές.....	112

Πίνακας συντομογραφιών

ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΑΑ	Ανεξάρτητη Αρχή
ΑΣΔΥ	Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών
αρ.	άρθρο
βλ.	βλέπε
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
εδ.	εδάφιο
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΙΔΑΧ	Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου
ΙΔΟΧ	Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ν. ή ν.	Νόμος
παρ.	παράγραφος
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ	Προεδρικό Διάταγμα
περ.	περίπτωση
σ.	σελίδα
Σ.	Σύνταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΣΟΧ	Σύμβαση Ορισμένου Χρόνου
ΣΜΕ	Σύμβαση Μίσθωσης Έργου
Υ.Κ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
ΠΕ	Πανεπιστημιακής εκπαίδευσης
ΤΕ	Τεχνολογικής εκπαίδευσης
ΔΕ	Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης
ΥΕ	Υποχρεωτικής εκπαίδευσης
ΕΣΔΔΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
τ.	τεύχος

Εισαγωγή

Στις σύγχρονες δικαιοκρατικές τάξεις, στις οποίες η δημόσια διοίκηση είναι βασικός φορέας της εκτελεστικής εξουσίας με ένα διαρκώς επανακαθοριζόμενο ρόλο, ο επαγγελματικός χαρακτήρας που αυτή αποκτά στο πλαίσιο της προσαρμογής της στα σύγχρονα πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα, επιβάλλει την «αποπολιτικοποίησή» της μέσω της εγκαθίδρυσης ενός διοικητικού μηχανισμού, που έχει μόνιμο χαρακτήρα. Στόχος είναι ο μηχανισμός αυτός να είναι ικανός να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις του διαρκώς επανακαθοριζόμενου ρόλου της δημόσιας διοίκησης και κυρίως να μπορέσει να είναι αποτελεσματικός, με την έννοια και το περιεχόμενο που έχει η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Αναγκαίο προαπαιτούμενο για την υλοποίηση του σκοπού αυτού της δημόσιας διοίκησης αποτελεί η στελέχωση αυτής με το προσωπικό εκείνο που είναι «άξιο», «ικανό» και «κατάλληλο» προς τούτο. Η αρχή της αξιοκρατίας είναι η αναγκαία συνθήκη για την διάγνωση των χαρακτηριστικών αυτών κατά την επιλογή του προσωπικού που θα στελεχώσει τη δημόσια διοίκηση.

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός της αξιοκρατίας, η διαλεκτική αλλά και κανονιστική της σχέση με τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, η ένταξή της ως ρυθμιστικής εγγυητικής αρχής στο καθεστώς προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα. Σε δεύτερο στάδιο αναζητείται η λειτουργία της αρχής της αξιοκρατίας στο καθεστώς προσλήψεων, η αναζήτηση της επίτευξης των σκοπών της και ο βαθμός της ανάγκης αναδιαμόρφωσης του περιεχομένου αυτής.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας (Κεφάλαιο 1) γίνεται μία αναφορά στις βασικές έννοιες της Δημόσιας Διοίκησης, στους σκοπούς αυτής και στη συνταγματική τους θεμελίωση, στις διακρίσεις και τα χαρακτηριστικά της. Επίσης προσεγγίζονται οι έννοιες του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων, οι βασικές αρχές που διέπουν την λειτουργία του, καθώς και τα συστήματα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος.

Στο δεύτερο μέρος (Κεφάλαιο 2) επιχειρείται η αναζήτηση των συνταγματικών αρχών στη διαδικασία της πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση. Στο πλαίσιο αυτό, αναζητείται ο εννοιολογικός προσδιορισμός της αξιοκρατίας διαχρονικά, από την αρχαιότητα ως τη σύγχρονη πραγματικότητα, κυρίως υπό το πρίσμα της σχέσης της με την δικαιοσύνη και δη την «διανεμητική». Μετά τον προσδιορισμό της έννοιας της αξιοκρατίας αναζητείται η θεμελίωσή της στα ελληνικά συνταγματικά κείμενα και κυρίως στο κείμενο του ισχύοντος Συντάγματος. Σε αυτό το σημείο αναζητείται η διαλεκτική και κανονιστική σχέση της τόσο με τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος, όπως η δημοκρατική αρχή (αρ.1 Σ) και το κράτος δικαίου (αρ.25 Σ), αλλά και με τις υπόλοιπες συνταγματικές αρχές που διέπουν το καθεστώς προσλήψεων, όπως η αρχή της ισότητας (αρ.4 Σ), της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας και της αμεροληψίας (αρ.103

Σ) καθώς και με την αρχή της αποτελεσματικότητας που διέπει τη δράση της δημόσιας διοίκησης. Εντός του πλαισίου της σχέσης της αξιοκρατικής αρχής με την αρχή της ισότητας αναζητείται και η διάσταση της αξιοκρατίας όχι μόνο ως θεσμού (αντικειμενική διάσταση) αλλά και ως ατομικού δικαιώματος στην αξιοκρατική μεταχείριση (υποκειμενική διάσταση).

Στο τρίτο μέρος (Κεφάλαιο 3) γίνεται μία ιστορική επισκόπηση των μεθόδων επιλογής του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης από ιδρύσεως του ελληνικού κράτος και σε δεύτερο επίπεδο μία ανάλυση των συστημάτων πρόσληψης της μεταπολιτευτικής περιόδου, με βασικό σκοπό την αναζήτηση της λειτουργίας της αρχής της αξιοκρατίας εντός των συστημάτων αυτών και του αν έχει επιτύχει το σκοπό της. Τέλος γίνεται μία κριτική στο σύγχρονο καθεστώς προσλήψεων, με βάση την εμβληματικότερη μεταρρύθμιση που έγινε σε αυτό με τον ν.2190/1994 και στην πρόσφατη θεσμική αλλαγή με τον ν.4765/2021.

Στο τελευταίο μέρος (Συμπεράσματα) καταγράφεται ως αποτέλεσμα της έρευνας η άποψη σχετικά με την έννοια της αξιοκρατικής αρχής, το εύρος της και το βαθμό επίτευξης του σκοπού της αρχής της αξιοκρατίας στο καθεστώς προσλήψεων στο δημόσιο τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1.Η Δημόσια Διοίκηση

Ο όρος «Διοίκηση» (administration) χρησιμοποιείται για να περιγράψει την ενέργεια του «διοικείν», δηλαδή τη διαδικασία διεύθυνσης, διαχείρισης και επιμέλειας προσώπων και υποθέσεων. Σε αυτήν τη διαδικασία περιλαμβάνονται λειτουργίες που συνολικά κατατείνουν στην προσπάθεια επίτευξης ενός σκοπού¹. Στη σύγχρονη επιστημονική προσέγγιση χρησιμοποιείται αντί για τον όρο administration, ο όρος management. Ως τέτοιο προσδιορίζεται η «*συνεχής, δυναμική διαδικασία της λήψης αποφάσεων, του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της διεύθυνσης και του ελέγχου όλων των παραγωγικών πόρων που συμμετέχουν στην οικονομική προσπάθεια, ώστε να ικανοποιούνται όλα τα μέρη που συμμετέχουν σε αυτήν*»².

1.1. Δημόσια Διοίκηση – Βασικές Έννοιες – Διακρίσεις

Κι αν υπό την παραπάνω έννοια νοείται ο όρος «διοίκηση», στον όρο «δημόσια διοίκηση» περιλαμβάνεται η διαχείριση, φροντίδα και η εποπτεία των δημόσιων υποθέσεων, που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και εν γένει των αναγκών του κοινωνικού συνόλου, για την επίτευξη δε των σκοπών της χρησιμοποιεί δημόσια εξουσία και εξαναγκασμό. Αυτός ο εννοιολογικός προσδιορισμός της δημόσιας διοίκησης, με βάση το σκοπό και τα μέσα επιδίωξής του, αντιπαραβάλλεται με τον αντίστοιχο της ιδιωτικής διοίκησης, που είναι η εξυπηρέτηση του ιδιωτικού συμφέροντος με εργαλείο τη συνδιαλλαγή, δηλαδή τη χρήση συμβατικών μεθόδων³.

Η έννοια της δημόσιας διοίκησης είναι άμεσα συνδεδεμένη με την φύση του ανθρώπου και με την προσπάθεια λειτουργίας σε επίπεδο ομάδων, φυλών και κοινωνιών, από τα πρώτα μορφώματα, με στόχο την υλοποίηση κοινών σκοπών. Από τον Αριστοτέλη και την διεύθυνση των κοινών μέχρι την γραφειοκρατία του Weber, η

¹ Στ.Κτιστάκη (2014) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.21. , Α.Μακροδημήτρης (1986) *Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης-Θεμελιώδεις κατευθύνσεις στη διοικητική σκέψη και στη θεωρία των οργανώσεων*, I εκδ. Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

² Στ.Κτιστάκη (2014) ο.π. , Ευ.Πετρίδου (2011) *Διοίκηση-Management, Μία εισαγωγική προσέγγιση*, εκδ. Σοφία, Θεσσαλονίκη, σελ.36.

³ Α.Ι.Τάχος (2003) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε., Θεσσαλονίκη, σελ. 19-20, Χ.Ακριβοπούλου-Χ.Ανθόπουλος (2015) *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Κάλλιπος, σελ.41

δημόσια διοίκηση συνιστά την εξουσιαστική δράση της Πολιτείας με σκοπό την οργανωμένη συμβίωση των ανθρώπων⁴.

Ειδικότερα, ο Weber ορίζει τη δημόσια διοίκηση ως «γραφειοκρατία» η οποία συνιστά τον «ιδεότυπο εξουσίας», τον μηχανισμό εκείνο μέσω του οποίου πραγματώνεται η κρατική εξουσία και υλοποιείται ο κρατικός καταναγκασμός, δεδομένου ότι είναι «η μορφή κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης, που ανταποκρίνεται στις ανάγκες διοίκησης μαζικών κοινωνιών» αποτελώντας «αχώριστη σκιά της μαζικής δημοκρατίας». Η έννοια της «γραφειοκρατίας» και ο «ιδεότυπος εξουσίας» του Weber προσιδιάζει στη σύγχρονη μορφή της δημόσιας διοίκησης (όπως θα αναλυθεί παρακάτω), δεδομένου ότι βασίζεται στις εξής αρχές: α)πάγιοι τομείς δικαιοδοσίας, που διέπονται από νόμους ή κανόνες, β)ύπαρξη αυστηρής ιεραρχίας, που σημαίνει ότι οι κατώτεροι αξιωματούχοι βρίσκονται υπό την επίβλεψη των διοικητικά ανώτερων, γ)διεκπεραίωση των υποθέσεων βάσει εγγράφων και ενός συστήματος αρχειοθέτησης, δ)απρόσωπη εξουσία των αξιωματούχων που απορρέει από τη θέση που κατέχουν και όχι από το προσωπικό τους κύρος, ε)αυστηροί γραφειοκρατικοί κανόνες που ελαχιστοποιούν τα περιθώρια προσωπικής πρωτοβουλίας, στ)ο διορισμός και η προαγωγή εντός της γραφειοκρατίας βασίζονται σε επαγγελματικά κριτήρια όπως η κατάρτιση, η τεχνογνωσία και η διοικητική ικανότητα.⁵

Σύμφωνα δε με τον Στασινόπουλο (Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου,1957) «διά του περιληπτικού όρου “διοικήσεις” ή “δημοσία διοικήσεις” νοείται το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών. Διοικητικά δε υπηρεσίαί είναι αι εντεταγμέναί εις την εκτελεστικήν λειτουργία της Πολιτείας. Συνεπώς διοικητικάί υπηρεσίαί είναι όλαι αι υπηρεσίαί, αι οποίαί εξαρτώνται οργανικώς από εν οιονδήποτε υπουργείων και υπόκεινται εις τον ιεραρχικό έλεγχον ή εποπτείαν ενός Υπουργού»⁶.

Υπό το πρίσμα αυτό, η δημόσια διοίκηση ως ένα σύστημα οργανωτικών δομών μέσω των οποίων υλοποιείται η κρατική βούληση, βρίσκει τη συνταγματική κατοχύρωσή της τόσο στη θεμελιώδη διάταξη του άρθρου 26 του Συντάγματος 1975/86/01/08/19 περί της διακρίσεως των λειτουργιών όσο και στην παρ.1 του άρθρου 103.

⁴ Στ.Κτιστάκη (2014) ο.π.

⁵ Για την γραφειοκρατία του Weber βλ. Κ.Σπανού (2000) *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 140 επ

⁶ Σπ.Φλογαΐτη, *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα* (1987), εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ.22

Και παρόλο που, έστω και φαινομενικά⁷, ο Στασινόπουλος περιόριζε την έννοια της δημόσιας διοίκησης στα όργανα που την ασκούν, η θεωρία ομόφωνα έχει καταλήξει στη διάκριση μεταξύ δημόσιας διοίκησης υπό λειτουργική έννοια και αυτής υπό οργανική⁸.

Κατά τη διάκριση αυτή, υπό λειτουργική έννοια δημόσια διοίκηση είναι η διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών για την επιδίωξη δημόσιου σκοπού, ενώ υπό οργανική έννοια η δημόσια διοίκηση ταυτίζεται με το όργανο, το οποίο με βάση τους σχετικούς κανόνες, έχει δικαίωμα, αρμοδιότητα ή υποχρέωση να ασκήσει τη δραστηριότητα αυτή⁹.

1.1.1. Η Δημόσια Διοίκηση υπό λειτουργική έννοια

Με βάση την ως άνω περιγραφόμενη έννοια, η Δημόσια διοίκηση γίνεται αντιληπτή ως διοίκηση υπό το λειτουργικό κριτήριο, ήτοι το κριτήριο της δραστηριότητας. Κατά το κριτήριο αυτό, Δημόσια διοίκηση αποτελούν όλα τα «πρόσωπα» που ασκούν δημόσια υπηρεσία/εξουσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, ανεξάρτητα από τη μορφή ή το είδος της νομικής προσωπικότητάς τους.

Ανάλογα με τη φύση της δραστηριότητας και τους σκοπούς που πρόκειται να εξυπηρετήσει, η διοίκηση υπό λειτουργική έννοια διακρίνεται σε κυριαρχική και συναλλακτική¹⁰.

I. Η κυριαρχική ή εξουσιαστική¹¹ διοίκηση συνιστά την τυπική εκδήλωση της κρατικής εξουσίας που πηγάζει από τη λαϊκή κυριαρχία, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του Συντ. και τα άρθρα 101 επ. του Συντ., είναι δηλαδή η διοίκηση που έχει το προνόμιο άσκησης δημόσιας εξουσίας. Η κυριαρχική διοίκηση με τη σειρά της διακρίνεται σε:

α) Περιοριστική, η οποία συνιστά την πλέον παραδοσιακή μορφή της κυριαρχικής διοίκησης όταν δρα με τη χρήση κυριαρχικών μέσων, δηλαδή μέσω του διοικητικού καταναγκασμού και της διαταγής, με σκοπό την τήρηση της δημόσιας τάξης

⁷ Σπ.Φλογαΐτη, ο.π., σελ.23

⁸ Π.Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (1984), Α.Ν. Σάκκουλας, σελ. 177-178, Επ.Σπηλιωτόπουλος (2002), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δίκαιου*, Α.Ν. Σάκκουλας, σελ.23, Χ.Ακριβοπούλου-Χ.Ανθόπουλος (2015) ο.π., Ε.Πρεβεδούρου (2013) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* στο <https://www.prevedourou.gr/>

⁹ Επ.Σπηλιωτόπουλος (2002) ο.π.

¹⁰ Χ.Ακριβοπούλου-Χ.Ανθόπουλος (2015) ο.π., Ε.Πρεβεδούρου (2013) ο.π.

¹¹ Στ.Κτιστάκη (2014) ο.π., σελ.27

και ασφάλειας των πολιτών, καθώς και τη συλλογή των φόρων. Αποτέλεσμα της δράσης της περιοριστικής διοίκησης είναι η επέμβαση στην ιδιωτική σφαίρα του ατόμου και εν πολλοίς ο περιορισμός της ελευθερίας και της ιδιοκτησίας του. Ως εκ τούτου, στην περίπτωση αυτή είναι θεμελιώδους σημασίας να καθοριστούν αφενός οι εξουσίες των φορέων της κυριαρχικής διοίκησης και, αφετέρου, τα όρια των ατομικών δικαιωμάτων¹².

β) Παροχική, η οποία εστιάζει στην παροχή προς τους διοικούμενους αγαθών και υπηρεσιών κοινωνικής σημασίας, (π.χ. υγεία, κοινωνική πρόνοια, κοινωνική ασφάλιση, παιδεία), δεσμευόμενη και κατευθυνόμενη προς αυτό από τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις. Το γεγονός ότι και οι ιδιώτες θα μπορούσαν να παρέχουν απλώς τα συγκεκριμένα αγαθά και υπηρεσίες καταδεικνύει ότι ο σκοπός της παροχικής διοίκησης δεν είναι μόνον η παροχή αυτή καθαυτή. Πρωτίστως σκοπός της είναι να διασφαλιστεί ότι τα συγκεκριμένα αγαθά και υπηρεσίες, που έχουν ζωτική σημασία, θα παρασχεθούν και ότι η προσφορά τους θα είναι υπό ανεκτούς όρους. Αυτό καθίσταται έργο της παροχικής διοίκησης, διότι είναι κάτι που δεν μπορεί να εξασφαλίσει πάντοτε ο νόμος της προσφοράς και της ζήτησης, ούτε η νομοθεσία περί ελεύθερου ανταγωνισμού ούτε η έμμεση κρατική επιρροή επί της οικονομίας¹³. Ενώ η περιοριστική διοίκηση ασκείται μέσω θεσμών και τύπων του δημοσίου δικαίου, η παροχική διοίκηση μπορεί να επιλέξει μορφές και μέσα τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημοσίου δικαίου. Η νομική μορφή του φορέα της παροχικής διοίκησης καθορίζει και το χαρακτήρα των νομικών πράξεων μέσω των οποίων αυτή ασκείται ως πράξεις του ιδιωτικού δικαίου ή διοικητικές πράξεις. Σε κάθε περίπτωση, οι πράξεις εποπτείας των κρατικών οργάνων επί των φορέων που ασκούν παροχική διοίκηση είναι πράξεις δημοσίου δικαίου (διοικητικές πράξεις)¹⁴.

γ) Ρυθμιστική, η οποία θέτει προγράμματα και στόχους και ασκείται από την Κυβέρνηση. Στην περίπτωση αυτή η δράση της διοίκησης έχει προγραμματικό, κατευθυντήριο, διαπλαστικό χαρακτήρα και συνίσταται στη ρύθμιση τομέων της οικονομίας (π.χ. αγορά τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, ηλεκτρικής ενέργειας, ταχυδρομείων, ενδοθαλάσσιων μεταφορών κ.λπ.) με την θέσπιση όρων λειτουργίας της αγοράς, χορήγησης αδειών στους οικονομικούς φορείς που επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν στον εν λόγω οικονομικό τομέα, καθώς και με τον έλεγχο τήρησης

¹² Ε.Πρεβεδούρου (2013) *ο.π.*

¹³ Ε.Πρεβεδούρου (2013) *ο.π.*

¹⁴ Ε.Πρεβεδούρου (2013) *ο.π.*

των όρων χορήγησης της άδειας, με την επιβολή κυρώσεων λόγω μη συμμόρφωσης προς τους όρους αυτούς. Στο πλαίσιο της ρυθμιστικής δράσης της διοίκησης η επέμβαση δεν αφορά μόνον τον άμεσο αποδέκτη της, πχ στον κάτοχο της άδειας, αλλά έχει το χαρακτήρα συντονισμού του συγκεκριμένου τομέα της οικονομίας. Αντί, δηλαδή, το κράτος να ασκεί παροχική διοίκηση, προσφέροντας το ίδιο την υπηρεσία ή το αγαθό ζωτικής σημασίας, αναθέτει τη σχετική δραστηριότητα στους ιδιώτες, ρυθμίζοντας τον τους όρους άσκησης της. Τη ρυθμιστική διοίκηση ασκούν, ως επί το πλείστον, ανεξάρτητες διοικητικές αρχές (Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων [Ε.Ε.Τ.Τ.], Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας [Ρ.Α.Ε.], Επιτροπή Ανταγωνισμού κ.λπ.)¹⁵.

II. Η συναλλακτική διοίκηση γίνεται αντιληπτή ως η δραστηριότητα του κράτους στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας, όταν δηλαδή το κράτος λειτουργεί ως *fiscus* και διαχειρίζεται την «περιουσία» του με όρους, μορφές και μέσα του ιδιωτικού δικαίου (π.χ. σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου, μίσθωση λατομείων του Δημοσίου, εκμίσθωση ακινήτου της ιδιωτικής περιουσίας ΝΠΔΔ, δημοτική επιχείρηση εκμετάλλευσης μεταλλικού νερού κ.λπ.) με απώτερο στόχο τον προσπορισμό κέρδους υπέρ της εξυπηρέτησης σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Στην περίπτωση αυτή, η διοίκηση δρα σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο, η δραστηριότητά της υπόκειται στο νόμο της προσφοράς και της ζήτησης και νομικά είναι ισότιμη με τους ιδιώτες¹⁶. Κατά την άσκηση της συναλλακτικής διοίκησης, οι φορείς της δεν επεμβαίνουν άμεσα στην οικονομία με σκοπό τη ρύθμισή της, αλλά μετέχουν στην οικονομική ζωή στο ίδιο (κατ' αρχήν) επίπεδο όπως οι ιδιώτες.

Η συναλλακτική διοίκηση διαφέρει από την παροχική πρωτίστως ως προς την άμεση ή έμμεση εξυπηρέτηση του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετεί η οικεία δραστηριότητα. Η δημόσια επιχείρηση που έχει ως άμεσο σκοπό την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών στους ιδιώτες σύμφωνα με τον προορισμό της (τηλεπικοινωνιακές, ταχυδρομικές, μεταφορικές υπηρεσίες) εξυπηρετεί άμεσα το δημόσιο συμφέρον και ως εκ τούτου ασκεί παροχική διοίκηση. Αντίθετα, η δημοτική επιχείρηση εκμετάλλευσης μεταλλικού νερού ανήκει στη συναλλακτική διοίκηση, διότι επιδιώκει οικονομικά οφέλη

¹⁵ Ε.Πρεβεδούρου (2013) *ο.π.*

¹⁶ Π.Μ.Ευστρατίου (2013) *Συστηματικά Θεμέλια Διοικητικού Δικαίου*, εκδ.Σάκκουλα, Ε.Πρεβεδούρου (2013) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* στο prevedourou.gr

που εμμέσως μόνο εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, υπό την έννοια ότι συντελούν στην αποτροπή αύξησης ή στη μείωση των φορολογικών βαρών των δημοτών¹⁷.

1.1.2. Η Δημόσια Διοίκηση υπό οργανική έννοια

Υπό οργανική έννοια ή με βάση το οργανικό κριτήριο, «η διοίκηση ταυτίζεται με το πρόσωπο ή τους συλλόγους προσώπων, οι οποίοι, σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες δικαίου, έχουν δικαίωμα ή αρμοδιότητα ή υποχρέωση να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή»¹⁸.

Ως εκ τούτου, τη Δημόσια διοίκηση υπό το οργανικό κριτήριο απαρτίζουν το σύνολο των φορέων που έχουν εκ του νόμου αρμοδιότητα άσκησης κυριαρχικής διοίκησης με προνόμια δημόσιας εξουσίας, ούτως ειπείν με εξουσία μονομερούς επιβολής υποχρεώσεων (Δημόσια Διοίκηση υπό στενή έννοια) μαζί με σύνολο άλλων δημοσίων νομικών προσώπων στα οποία έχει ανατεθεί από την έννομη τάξη η επιδίωξη ποικίλων σκοπών (ιδίως της παροχικής διοίκησης)¹⁹.

Ειδικότερα, ως Δημόσια Διοίκηση βάσει του οργανικού κριτηρίου είναι δυνατόν να νοούνται: 1)μόνο τα διοικητικά όργανα του ν.π.δ.δ. του κράτους που υπάγονται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση, χωρίς την ίδια την Κυβέρνηση (δημόσια διοίκηση υπό στενότερη έννοια, άρθρο 101 παρ.1 Σ), 2)το αναπόσπαστο δίδυμο της εκτελεστικής εξουσίας Κυβέρνηση και Διοίκηση (δηλαδή την Κυβέρνηση και τα ιεραρχικά υπαγόμενα σ' αυτήν όργανα του ν.π.δ.δ.-κράτους), 3)η εκτελεστική εξουσία, όπως ορίζεται στο άρθρο 26 παρ.2 Σ (δηλαδή την Κυβέρνηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τα ιεραρχικά υπαγόμενα στους δύο αυτούς επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας διοικητικά όργανα του ν.π.δ.δ.-κράτος), 4)όλα τα διοικητικά όργανα του ν.π.δ.δ.-κράτος (συμπεριλαμβανομένων και των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξάρτητων αρχών), 5)όλα τα διοικητικά όργανα του ν.π.δ.δ.-κράτος και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού (αρ.102 Σ), 6)όλα τα όργανα των ν.π.δ.δ.. Υπό μία

¹⁷ Ε.Πρεβεδούρου (2013) ο.π.

¹⁸ Επ.Σπηλιωτόπουλος (2002) ο.π, σελ.23

¹⁹ Επ.Σπηλιωτόπουλος (2002) ο.π, σελ.27, σύμφωνα με τον οποίο, αποφασιστικά κριτήρια της διάκρισης των νομικών προσώπων σε δημόσια, σε αντιδιαστολή με τα ιδιωτικά, και ως εκ τούτου «κριτήρια υπαγωγής τους στη Δημόσια Διοίκηση, είναι: α)η άσκηση από τα όργανά του δημόσιας εξουσίας, δηλαδή η αρμοδιότητά τους να θεσπίζουν μονομερώς κανόνες δικαίου είτε β)η σύσταση του νομικού προσώπου με περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου ή άλλου δημόσιου νομικού προσώπου, για την επιδίωξη παραγωγικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας (υλικό ή περιουσιακό κριτήριο)».

ευρύτατη θεώρηση στην δημόσια διοίκηση υπάγονται 7) και τα όργανα όλων των δημοσίων νομικών προσώπων²⁰.

1.1.2.1 Η Δημόσια Διοίκηση ως ειδικότερη έκφανση της εκτελεστικής εξουσίας- Η κατοχύρωσή της στο Σύνταγμα

Με αφετηρία τον ανωτέρω προσδιορισμό του εύρους της Δημόσιας Διοίκησης υπό οργανική έννοια, καθίσταται σαφές ότι το κανονιστικό πλαίσιο που οργανώνει και ρυθμίζει το πεδίο δράσης της καθορίζεται, κατ' αρχήν, από τις συνταγματικές διατάξεις, δεδομένου και ότι ουσιαστικά αυτή συνιστά έναν διακριτό κι εξειδικευμένο μηχανισμό της εκτελεστικής εξουσίας του. Ως εκ τούτου μπορεί να γίνει κατανοητή εντός του συνταγματικού πλαισίου του πολιτικού συστήματος στο οποίο ανήκει²¹.

Έτσι, στο άρθρο 101 Σ καθορίζεται ως σύστημα οργάνωσης της διοίκησης το αποκεντρωτικό, στο άρθρο 101Α Σ προβλέπονται οι ανεξάρτητες αρχές, στο άρθρο 102 Σ οι Ο.Τ.Α. ως αρμόδιοι για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, ενώ στο άρθρο 103 Σ προβλέπεται η υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης, καθώς και ο τρόπος πρόσληψης των υπαλλήλων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Και ενώ ως προς την οργανική έννοια της Δημόσιας Διοίκησης η συνταγματική κατοχύρωσή της είναι σαφής, καταρχήν φαίνεται ότι απουσιάζει η αναφορά στο ρόλο και στις αρμοδιότητές της, ήτοι στην λειτουργική έννοιά της. Υπάρχει φυσικά η ρητή αναφορά του άρθρου 26 του Συντάγματος στην εκτελεστική εξουσία, της οποίας η Δημόσια Διοίκηση συνιστά τον κύριο εκτελεστικό βραχίονα, καθώς και στο άρθρο 82 παρ.2 όπου καθορίζεται η γενική αρμοδιότητα του Πρωθυπουργού που κατευθύνει τις ενέργειες των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Εν πρώτοις, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αυτή η απουσία σαφούς αναφοράς στο κείμενο του Συντάγματος των αρμοδιοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης συνιστά παραδοχή της δευτερεύουσας σημασίας που έχει ο εκτελεστικός ρόλος της Διοίκησης έναντι αυτού της πολιτικής²².

²⁰ Α.Παπατόλιας (2019), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Ε.Σ.Δ.Δ.Α

²¹ Α.Μακρυνήμητρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα*, σελ. 20.

²² Α.Μακρυνήμητρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*, σελ. 22.

Μία ουσιαστικότερη όμως και βαθύτερη προσέγγιση καθιστά σαφές ότι και ως προς τη λειτουργική της έννοια υφίσταται η συνταγματική της κατοχύρωση, δεδομένου ότι η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση εκφεύγει πλέον του παραδοσιακού ρόλου της άσκησης της κυριαρχικής διοίκησης (δημόσια τάξη, φορολογία, άμυνα) και τον διευρύνει αναλαμβάνοντας θετική δράση με σκοπό την παροχή ή την παραγωγή υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα και απώτερο στόχο την πραγμάτωση και την εμπέδωση του χαρακτήρα του κράτους ως κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως αυτός καθορίζεται στο άρθρο 25 του Συντάγματος, διά της επίτευξης της ισότητας, της ελευθερίας, της ποιότητας ζωής και της ευημερίας των πολιτών.²³

Η υποχρέωση του κράτους, στο πλαίσιο του χαρακτήρα του ως κοινωνικού κράτους δικαίου, να διασφαλίσει και να εξυπηρετήσει το σύνολο σχεδόν των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων που προβλέπονται από τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 4 έως 25 του Συντάγματος, οδηγεί στην ανάγκη υλοποίησης συγκεκριμένων μορφών διοικητικής δράσης και προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής. Αυτά με τη σειρά τους προϋποθέτουν ανάλογες μορφές δράσεων και πρωτοβουλιών της Δημόσιας Διοίκησης και σε τομείς της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής ζωής, ώστε να εξυπηρετηθούν οι ανάγκες των πολιτών και να διασφαλιστεί η άσκηση των ως άνω δικαιωμάτων²⁴.

Με τον τρόπο αυτό, ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης και του εν γένει μηχανισμού του κράτους διευρύνεται βασισμένος στη διττή όψη της λειτουργίας του σύγχρονου κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως αυτή διαμορφώνεται από τα δικαιώματα, τις δημόσιες δράσεις και τις δημόσιες πολιτικές²⁵.

Σε τελική ανάλυση, η υπαγωγή της διοίκησης στην αρχή της νομιμότητας, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση δεν είναι ελεύθερη να ενεργεί παρά μόνο όταν αυτό ρητά προβλέπεται ή επιτρέπεται και υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι σχετικοί κανόνες δικαίου, εμμέσως πλην όμως σαφώς εξυπηρετεί την λαϊκή κυριαρχία, την πραγμάτωση της βούλησης του λαού και την προστασία των

²³ Α.Μακροδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ. 26-27

²⁴ Α.Μακροδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ. 28.

²⁵ Α.Μανιτάκης (1994) *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη Σάκκουλας, σελ. 167 επ., 235 επ., Κ.Σπανού (2005), *Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων, Κρατικές πολιτικές και πρόσβαση σε υπηρεσίες*,Σαββάλας, σελ117 επ., Α.Μακροδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ. 28

δικαιωμάτων των πολιτών, στο μέτρο και στο βαθμό που αυτοί οι κανόνες του δικαίου τίθενται από τα όργανα που εκφράζουν την λαϊκή κυριαρχία, ήτοι τα νομοθετικά και αντιπροσωπευτικά όργανα.

1.1.2.2 Η αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης ως συνταγματική επιταγή-Βασικές αρχές της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης

Είτε άμεσα είτε έμμεσα, λοιπόν, η κατοχύρωση της Δημόσιας Διοίκησης στο Σύνταγμα είναι σαφής και υπαρκτή. Στο βαθμό δε που αυτή η κατοχύρωση αφορά την υποχρέωση της διοίκησης να εξασφαλίσει την άσκηση των θεμελιωδών ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων συνιστά ταυτόχρονα και συνταγματική επιταγή για τη ζητούμενη αποτελεσματικότητα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης.

Αυτό προκύπτει καταρχήν από τη ρηματική διατύπωση των σχετικών διατάξεων, τον κατηγορηματικό τρόπο με τον οποίο διατυπώνονται οι διατάξεις αυτές, από τον οποίο προκύπτει ρητή υποχρέωση του Κράτους -και άρα της Δημόσιας Διοίκησης ως εκτελεστικού του βραχίονα- να προβαίνει σε συγκεκριμένες ενέργειες ή να απόσχει από συγκεκριμένες ενέργειες, προκειμένου να εξασφαλισθεί η προστασία και η δυνατότητα άσκησης των δικαιωμάτων αυτών.

Ταυτόχρονα οι βασικές αρχές της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, που προκύπτουν εμμέσως από τις διατυπώσεις του Συντάγματος αλλά και από το πνεύμα των κανόνων του είναι αυτές που εξασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα της δράσης της.

Οι βασικές αυτές αρχές είναι:

-η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, που είναι απόρροια της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, του αντιπροσωπευτικού συστήματος και του κράτους δικαίου κι έχει διπλή έννοια: την ευρεία έννοια, βάσει της οποίας η διοίκηση μπορεί να προβαίνει σε κάθε ενέργεια που δεν απαγορεύεται ρητά· και την στενή έννοια, σύμφωνα με την οποία, η διοίκηση μπορεί να προβαίνει μόνο σε εκείνες τις ενέργειες που ρητώς προβλέπονται, επιβάλλονται ή προβλέπονται από το νόμο και μόνο εντός των ορίων του νόμου αυτού²⁶.

-αρχή του δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με την οποία η δράση της διοίκησης έχει στόχο την άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, του

²⁶ Επ.Σπηλιωτόπουλος (2002) ο.π,σελ. 91 επ., Στ.Κτιστάκη (2014) ο.π, σελ. 41 επ.

συμφέροντος δηλαδή του οποίου υποκείμενο είναι όλα τα μέλη μίας κοινωνίας και η δράση της δημόσιας διοίκησης έχει σκοπό την ικανοποίηση των βασικών αναγκών όλων των μελών της. Ως νομική έννοια το δημόσιο συμφέρον καθορίζεται από τους κανόνες δικαίου είτε ως στοιχείο του περιεχομένου τους είτε ως στόχος της δράσης των οργάνων της δημόσιας διοίκησης (νομικών πράξεων ή υλικών ενεργειών). Αν ο καθορισμός της έννοιάς του γίνεται από τις συνταγματικές διατάξεις, τότε μπορεί να αποτελεί προϋπόθεση αλλά και όριο του συνταγματικώς επιτρεπτού περιορισμού συνταγματικά προβλεπόμενου ατομικού δικαιώματος, ή να καθιδρύει υποχρέωση του κοινού νομοθέτη για ρύθμιση θεμάτων προς συγκεκριμένη κατεύθυνση²⁷.

-Η προστασία του διοικουμένου: αυτή παρίσταται αναγκαία στο πλαίσιο της δράσης της δημόσιας διοίκησης, όταν από αυτή προκύπτει προσβολή των δικαιωμάτων και των εννόμων αγαθών των διοικουμένων που κατοχυρώνονται από διατάξεις υπερνομοθετικής ισχύος. Μπορεί να είναι αρνητικού χαρακτήρα, όταν δεν επιτρέπεται στα όργανα της διοίκησης να βλάψουν δικαιώματα και το έννομο συμφέρον του διοικουμένου, ή θετικού χαρακτήρα όταν επιβάλλει στα όργανα την διενέργεια συγκεκριμένων νομικών πράξεων για την ικανοποίηση δικαιώματος του διοικουμένου. Η προστασία αυτή εξασφαλίζεται διά των αρχών: α)της αναλογικότητας, που ορίζει ότι η διοίκηση στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας λαμβάνει το μέτρο που τελεί σε εύλογη σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό· β)της ισότητας, που ορίζει ότι η διοίκηση αντιμετωπίζει τους διοικουμένους κατά τρόπο ισότιμο, ήτοι με ίση μεταχείριση των όμοιων περιπτώσεων και διαφορετική μεταχείριση των διαφορετικών περιπτώσεων· γ)της αμεροληψίας, που ορίζει ότι η διοίκηση οφείλει να δρα ανεξάρτητη από επιρροές που δεν έχουν σχέση με το δημόσιο συμφέρον· δ)της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, που ορίζει ότι η διοίκηση κατά τη λειτουργία της δρα με βάση την αρχή της επιείκειας και της καλόπιστης εφαρμογής των νόμων, εγκαίρως και σύμφωνα με τους κανόνες της επιστήμης, της τέχνης, τα δεδομένα της κοινής πείρας και την αρχή της καλής πίστης· ε)της διαφάνειας, η οποία ορίζει ότι η διοίκηση οφείλει να αιτιολογεί τις πράξεις της, με το εύρος και το είδος της αιτιολογίας να ποικίλει ανάλογα με το αν οι ενέργειές της λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας (ειδική αιτιολόγηση) ή κατά δέσμια αρμοδιότητα (απλή διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων του νόμου).

²⁷ Επ.Σπηλιωτόπουλος (2002) ο.π,σελ. 95 επ., Στ.Κτιστάκη (2014) ο.π, σελ. 42

Επιπλέον η αρχή της διαφάνειας επιβάλλει την υποχρέωση στη διοίκηση να παρέχει προς τον διοικούμενο όλες τις πληροφορίες τις σχετικές με ακολουθητέες διαδικασίες, καθώς και την δυνατότητα πρόσβασης αυτού στα διοικητικά έγγραφα (αρ.5 παρ.1 ΚΔΔ)²⁸.

Οι ως άνω αρχές συνδέονται και κατατείνουν στην αρχή της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, δηλαδή τη διοικητική δράση με ευθύτητα, οικονομία και ποιότητα μέσων, ταχύτητα, οργάνωση και συντονισμό, στο πλαίσιο της ενότητας και της συνοχής του Κράτους. Έτσι η αποτελεσματικότητα οριοθετείται, κατά τους Α.Μακρυδημήτρη και Μ.Η. Πραβίτα, από την «*επίτευξη των δημόσιων σκοπών με τα κατάλληλα και πλέον πρόσφορα μέσα και διαδικασίες στο πλαίσιο της νομιμότητας*» συνθέτοντας έτσι την «*πεμπουσία του διοικητικής πράττειν*»²⁹.

Υπό το πρίσμα αυτό, η αποτελεσματικότητα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης εξαρτάται ως ένα βαθμό και από το ανθρώπινο δυναμικό με το οποίο αυτή στελεχώνεται, τα φυσικά πρόσωπα τις υπηρεσίες των οποίων χρησιμοποιεί προκειμένου να επιτύχει τους δημόσιους σκοπούς της.

1.1.2.3 Ο Δημόσιος Τομέας - Οι δημόσιοι υπάλληλοι: το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης

Αυτό το ανθρώπινο δυναμικό απασχολείται στη Δημόσια Διοίκηση υπό την οργανική έννοια, η οποία, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, συμπεριλαμβάνει το Κράτος υπό στενή έννοια, δηλαδή το Δημόσιο και έναν μεγάλο αριθμό νομικών προσώπων, με εκ του νόμου αρμοδιότητα επιδίωξης ποικίλων δημόσιων σκοπών.

Πάνω σε αυτή τη θεωρητική θεμελίωση, ο ν.1232/1982, στο άρθρο 9 παρ.1, όπως ερμηνεύθηκε αυθεντικά με το αρ.1 παρ.6 του ν.1256/1982, έθεσε για πρώτη φορά στο θεσμικό τοπίο τον όρο «Δημόσιος Τομέας». Ο όρος επαναοριοθετήθηκε με το αρ. 51 του ν.1892/1990 (ΦΕΚ Α'16), και περαιτέρω, με στόχο την εναρμόνιση του εσωτερικού δικαίου με τις σχετικές διατάξεις του ενωσιακού δικαίου³⁰ ως προς το εύρος του

²⁸ Επ.Σπηλιωτόπουλος (2002) *ο.π.*,σελ. 99 επ., Στ.Κτιστάκη (2014) *ο.π.*, σελ. 44 επ., Α.Μακρυδημήτρη-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ.34 επ.

²⁹ Α.Μακρυδημήτρη-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ.39.

³⁰ άρθρο 126 ΣΛΕΕ, πρωτόκολλο για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, κανονισμός (ΕΚ) 479/2009 του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 2009 (ΕΕ L 145), κανονισμός (ΕΚ) 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2009 (ΕΕ L 87) για την ανάπτυξη, την παραγωγή και

δημόσιου τομέα, με το άρθρο 2 του Ν. 3871/2010 (ΦΕΚ Α' 141) προστέθηκε άρθρο 1B στον Ν. 2362/1995 (ΦΕΚ Α' 247) περί Δημοσίου Λογιστικού, με το οποίο ορίστηκαν τα εξής : *«1. Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει την Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια των παραγράφων 1, 2 και 3, καθώς και τους δημόσιους οργανισμούς κατά την έννοια της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του Ν. 3429/2005 (ΦΕΚ Α' 314). 2. Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). 3. Κεντρική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός ΟΤΑ και ΟΚΑ.....»*. Με το αρ.14 παρ.1 του ν.4270/2014³¹ ορίστηκε ότι, για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, *«ο Δημόσιος τομέας: περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 (Α'314), ανεξαρτήτως εάν έχουν εξαιρεθεί από την εφαρμογή του.»*

Ως προς δε την Κεντρική Διοίκηση με το αρ.18 του ν.4622/2019 ορίστηκε ότι *«για τους σκοπούς του παρόντος νόμου ως Κεντρική Δημόσια Διοίκηση ορίζεται το σύνολο των ακόλουθων φορέων: (α) Η Προεδρία της Δημοκρατίας, (β) η Προεδρία της Κυβέρνησης, (γ) τα Υπουργεία και οι αποκεντρωμένες ή περιφερειακές υπηρεσίες τους, (δ) οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και (ε) οι Ανεξάρτητες Αρχές.»*

Πρέπει δε να σημειωθεί ότι στο Σύνταγμα η έννοια του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα προστέθηκε μετά την αναθεώρηση του 2001, στα άρθρα 14 παρ.9 και 103 παρ.7.

Από τον συνδυασμό όλων των προαναφερόμενων προκύπτει ότι ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει *«όλους τους κρατικούς φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου που τους διέπει»*, δηλαδή :α) τις Κρατικές ή Δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου,

τη διάδοση των ευρωπαϊκών στατιστικών, κανονισμός (ΕΚ) 2223/1996 του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 1996 (ΕΕ L 310)].

³¹ Με τον οποίο ενσωματώθηκε στο εσωτερικό δίκαιο η Οδηγία 2011/85/ΕΕ.

β)τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), γ)τα δημόσια νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου, δ)τις δημόσιες εταιρείες, στις οποίες είτε τα κατά τις προηγούμενες περιπτώσεις νομικά πρόσωπα έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση.

Οι φορείς (Δημόσια Νομικά Πρόσωπα) του Δημόσιου Τομέα, όπως αυτός καθορίζεται στις προμνησθείσες διατάξεις, λειτουργούν βάσει κανόνων δικαίου που καθορίζουν την οργάνωσή τους και οι οποίοι προβλέπουν τα όργανα εκείνα που διενεργούν νομικές πράξεις προκειμένου να υλοποιηθούν οι αρμοδιότητες που έχουν εκχωρηθεί στο φορέα από την έννομη τάξη και κατά την προβλεπόμενη από αυτήν διοικητική διαδικασία. Οι νομικές αυτές πράξεις θεωρούνται πράξεις του Δημοσίου Νομικού Προσώπου, καταλογίζονται σε αυτό, δηλώνουν την βούλησή του, η οποία μπορεί να οδηγεί στη μεταβολή της νομικής κατάστασης άλλων προσώπων δημιουργώντας ή αποστερώντας δικαιώματα, επιβάλλοντας υποχρεώσεις ή αίροντας αυτές ή προσβάλλοντας έννομα δικαιώματα³². Υπό την έννοια αυτή τα όργανα αυτά αποτελούν τα Διοικητικά όργανα. Με μία γενική θεώρηση ως τέτοια νοούνται όλα τα δημόσια όργανα της έννομης τάξης, δηλαδή εκείνα που ασκούν δημόσια εξουσία και τα οποία δεν ανήκουν στη νομοθετική ή τη δικαστική εξουσία. Τα όργανα αυτά, υπό στενή έννοια άμεσα³³ ή έμμεσα³⁴ μπορεί να είναι ατομικά ή συλλογικά.

Τα διοικητικά όργανα προκειμένου να εκπληρώσουν το σκοπό τους και να υλοποιήσουν τις αρμοδιότητές τους χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες φυσικών προσώπων που συνδέονται με τον φορέα με ειδική έννομη σχέση και εκτελούν προπαρασκευαστικές ή εκτελεστικές πράξεις ή υλικές ενέργειες. Τα φυσικά αυτά πρόσωπα μαζί με τα έμμεσα όργανα του δημόσιου νομικού προσώπου αποτελούν το «προσωπικό» της Δημόσιας Διοίκησης ή αλλιώς τα υπό ευρεία έννοια διοικητικά όργανα αυτής³⁵.

Τούτων λεχθέντων, το «προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης» ή άλλως το ανθρώπινο δυναμικό του Δημόσιου Τομέα μπορεί να διακριθεί με κριτήριο τη νομική

³² Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιουπαλληλικού Δικαίου*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ. 15 επ.

³³ Ως τέτοια νοούμενα αυτά που προβλέπονται απευθείας από τις καταστατικές διατάξεις του οργανισμού του ΔΝΠ, δεν τελούν σε ιεραρχική σχέση με άλλο όργανο του ΔΝΠ και έχουν αρμοδιότητα διατύπωσης της βούλησης αυτού, [Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), ο.π., σελ. 16].

³⁴ Ως τέτοια νοούμενα τα όργανα εκείνα που τελούν σε ιεραρχική εξάρτηση με ένα άμεσο όργανο του ΔΝΠ.

³⁵ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), ο.π., σελ.17 επ.

προσωπικότητα του φορέα οπότε και διακρίνεται ανάμεσα στο προσωπικό του Κράτους, των Ο.Τ.Α., των ΝΠΔΔ, των Κρατικών Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου και των δημόσιων εταιρειών. Μπορεί επίσης να διακριθεί με βάση την ειδική νομική σχέση που συνδέει τα φυσικά πρόσωπο με τον φορέα. Σε αυτή την περίπτωση διακρίνεται στο προσωπικό του οποίου η έννομη σχέση με τον φορέα ρυθμίζεται από το διοικητικό δίκαιο και σε εκείνο του οποίου η έννομη σχέση με το φορέα ρυθμίζεται παράλληλα από κανόνες του διοικητικού και του ιδιωτικού δικαίου³⁶.

Βάσει των ανωτέρω, δημόσιος υπάλληλος³⁷ είναι το φυσικό πρόσωπο που συνδέεται με το κράτος ή το ΝΠΔΔ με ειδική έννομη σχέση, η οποία α)έχει συναφθεί προαιρετικά, β)ρυθμίζεται αποκλειστικά ή εν μέρει από τους σχετικούς ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου, γ)θεμελιώνει την υποχρέωση του φυσικού προσώπου να εκτελεί με αμοιβή (μισθό) ορισμένα καθήκοντα εντός συγκεκριμένης υπηρεσιακής μονάδας του νομικού προσώπου του κράτους καθιστώντας τον έτσι έμμεσο όργανο του κράτους, δ)συνεπάγεται την ιεραρχική εξάρτηση του φυσικού προσώπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του από τους προϊσταμένους του αλλά και την πειθαρχική του ευθύνη, δηλαδή την δυνατότητα επιβολής πειθαρχικών κυρώσεων στην περίπτωση παράβασης των κανόνων που ρυθμίζουν την έννομη σχέση και μη εκπλήρωσης των υποχρεώσεών του³⁸.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται στους στρατιωτικούς³⁹ και τους πολιτικούς ή διοικητικούς⁴⁰. Η υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3825/2007,όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει),

³⁶ Α.Μακρυνδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ.493, Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), *ο.π.*, σελ.18-19.

³⁷ Ενώ ο προγενέστερος Υπαλληλικός Κώδικας (ν.1811/1951) όριζε στο αρ.1 παρ.2 ότι «*Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα, έμμεσα όργανα του Κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέσει*», ο ισχύον Υ.Κ. (ν.3825/2007) δεν εμπεριέχει ορισμό της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου.

³⁸ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), *ο.π.*, σελ.19 επ.

³⁹ Οι μόνιμοι υπαξιωματικοί και αξιωματικοί του Στρατού Ξηράς, του Ναυτικού και της Αεροπορίας, οι οπλίτες, υπαξιωματικοί και αξιωματικοί της Ελληνικής Αστυνομίας, οι λιμενοφύλακες, υπαξιωματικοί και αξιωματικοί του Λιμενικού Σώματος. [Α.Μακρυνδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ.496, Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), *ο.π.*, σελ.25].

⁴⁰ Πολιτικοί διοικητικοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι οι υπάλληλοι των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του Κράτους, αυτοί που υπηρετούν στο Πυροσβεστικό Σώμα, οι μη στρατιωτικοί υπάλληλοι των στρατιωτικών και αστυνομικών υπηρεσιών, καθώς και όσοι υπηρετούν στις γραμματείες των δικαστηρίων, των εισαγγελιών, των γραφείων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Προεδρίας της Δημοκρατίας [Α.Μακρυνδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ.496, Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), *ο.π.*, σελ.25].

διέπεται όμως πρωτίστως από συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 29 παρ. 3, 56, 103 και 104 του Συντάγματος), με βάση τις οποίες, μεταξύ άλλων, καθιερώνονται οι αρχές της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων (Σ αρ.29 παρ.3, 56), της αμεροληψίας (Σ αρ.103 παρ.1), και της μονιμότητας (Σ 103 παρ.4). Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Υ.Κ. οι στρατιωτικοί υπάλληλοι δεν υπάγονται στις διατάξεις του. Στο ρυθμιστικό πεδίο του Υ.Κ. δεν υπάγονται επιπλέον οι υπάλληλοι εκείνοι, η υπηρεσιακή κατάσταση των οποίων ρυθμίζεται από ειδικές συνταγματικές ή νομοθετικές διατάξεις⁴¹.

1.1.2.4. Συστήματα προσλήψεων και συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος – το ελληνικό σύστημα

Τα συστήματα συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος που εφαρμόζονται διεθνώς είναι τα εξής: α) της σταδιοδρομίας, β) των συγκεκριμένων θέσεων, γ) της μονιμότητας, δ) της μετακλητότητας ή ε) συνδυασμός επιμέρους στοιχείων των ως άνω συστημάτων⁴².

Παρά τις διαφορές τους ως προς τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους, αντικειμενικός σκοπός όλων είναι η δόμηση της δημόσιας διοίκησης κατά τέτοιο ορθολογικό τρόπο, με απώτερο στόχο την καλύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

α) Το σύστημα της σταδιοδρομίας: σε αυτό η οργάνωση της διοίκησης γίνεται βάσει σώματος ή σωμάτων υπαλλήλων με υποδιαρέσεις σε ειδικότερες κατηγορίες και κλάδους, με κατάταξη των υπαλλήλων σε βαθμούς ή κλιμάκια διαρθρωμένα σε πυραμιδοειδή και ιεραρχική δομή, στη βάση της οποίας βρίσκονται οι κατώτατοι βαθμοί και στην κορυφή οι ανώτατοι. Ο διορισμός του υπαλλήλου γίνεται στον κατώτατο βαθμό και εξελίσσεται στους επόμενους βαθμούς της ιεραρχικής πυραμίδας με τη διαδικασία της προαγωγής. Στο σύστημα αυτό δεν υπάρχει ειδική περιγραφή του αντικειμένου της απασχόλησης. Αυτή η περιγραφή είναι γενική και πάντως και όχι σε σχέση με συγκεκριμένη θέση. Ανεξάρτητα όμως από την έλλειψη περιγραφής ορισμένων καθηκόντων, προβλέπονται τυπικά και ουσιαστικά προσόντα που πρέπει να διαθέτει ο

⁴¹ Οι υπάλληλοι του Υπουργείου Εξωτερικών, οι Σύμβουλοι, οι Πάρεδροι και οι Δικαστικοί Αντιπρόσωποι του ΝΣΚ, οι υπάλληλοι των Ο.Τ.Α., οι υπάλληλοι της Βουλής, οι λειτουργοί της Εκκλησίας.

⁴² Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), ο.π., σελ.39 επ.

υπάλληλος, ώστε, σε συνδυασμό με την εμπειρία και την επιμόρφωση κατά τη διάρκεια της υπηρεσίας του, να μπορεί να εξελιχθεί στους ανώτερους βαθμούς της ιεραρχίας⁴³.

β) Το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων: Το σύστημα αυτό βρίσκεται στον αντίποδα του συστήματος της σταδιοδρομίας. Οι οργανικές μονάδες της διοίκησης διαρθρώνονται σε συγκεκριμένες θέσεις με λεπτομερή περιγραφή των καθηκόντων για κάθε θέση, στην οποία αντιστοιχεί συγκεκριμένος βαθμός ή μισθολογικό κλιμάκιο. Ο υπάλληλος προσλαμβάνεται για ασκήσει τα καθήκοντα που αντιστοιχούν στη θέση που καταλαμβάνει για όσο χρόνο υπηρετεί, ανεξάρτητα από τη μισθολογική του εξέλιξη. Γνωρίζει εκ των προτέρων τα καθήκοντα της θέσης στην οποία επιθυμεί να διοριστεί, για την οποία θα πρέπει επίσης να διαθέτει τυπικά προσόντα (π.χ. μόρφωση, εμπειρία) αλλά και την ικανότητα για να ασκήσει τα καθήκοντα αυτά⁴⁴.

γ) Το σύστημα της μονιμότητας: Στο συγκεκριμένο σύστημα η ειδική έννομη σχέση που συνδέει τον υπάλληλο με τη δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από χρονική διάρκεια συνδεδεμένη με ένα όριο ηλικίας και με την έννοια της οργανικής θέσης, η κατοχή της οποίας συνιστά την προστασία του υπαλλήλου από απόλυση αυθαίρετη και χωρίς σοβαρό λόγο. Η σχέση αυτή λύεται μόνο υπό προϋποθέσεις ρητώς οριζόμενες στο νόμο και μέσω διαδικασίας εγγυήσεων για αμερόληπτη κρίση του υπαλλήλου, προϋποθέσεις και εγγυήσεις που συμβάλλουν στην πολιτική ουδετερότητα των υπαλλήλων και στην άσκηση των καθηκόντων τους με τρόπο αντικειμενικό. Σκοπός του συστήματος αυτού είναι η δημιουργία ενός σώματος δημοσίων υπαλλήλων αφιερωμένων στο επάγγελμά τους και ανεπηρέαστου από τις κυβερνητικές μεταβολές⁴⁵.

δ) Το σύστημα των μετακλητών υπαλλήλων: Στο σύστημα αυτό, ο υπάλληλος προσλαμβάνεται χωρίς συγκεκριμένη διαδικασία, ανεξάρτητα από την ύπαρξη τυπικών ή ουσιαστικών προσόντων, και είναι δυνατή η ανά πάσα στιγμή απόλυσή του χωρίς ειδική αιτιολογία. Συνήθως, οι μετακλητοί υπάλληλοι έχουν συμβουλευτικό ρόλο προς το όργανο που τους έχει διορίσει, βρίσκονται εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας -καίτοι καλύπτουν οργανικές θέσεις ασκώντας επιτελικά καθήκοντα- η δε υπηρεσιακή τους κατάσταση διέπεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου. Ως σύστημα επιτρέπει την πλήρη εξάρτηση από τις κυβερνητικές μεταβολές και δεν είναι τυχαίο ότι στην

⁴³ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), ο.π., σελ.35-36.

⁴⁴ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), ο.π., σελ.36-37.

⁴⁵ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), ο.π., σελ.37.

αγγλοσαξονική ορολογία το σύστημα των μετακλητών ονομάζεται «“the spoils system”», δεδομένου ότι τα κυβερνητικά όργανα που είναι αρμόδια για το διορισμό και την απόλυση των υπαλλήλων, έχουν τη δυνατότητα να απολύσουν όσους δεν συμβαδίζουν με την κομματική τους ιδεολογία και στη θέση τους να διορίσουν πρόσωπα της εμπιστοσύνης τους⁴⁶.

Στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, δεν υφίσταται εφαρμογή αποκλειστικά ενός μόνο αμιγούς συστήματος. Στις περισσότερες έννομες τάξεις απαντώνται μικτά συστήματα, που συνδυάζουν επιμέρους στοιχεία των προαναφερθέντων. Υπάρχουν δύο τρόποι ανάμιξης των συστημάτων: **i)** με πρόβλεψη από τις σχετικές διατάξεις του συνδυασμού στοιχείων αντίθετων συστημάτων, π.χ. στα συστήματα σταδιοδρομίας και μονιμότητας, η προαγωγή να μη βασίζεται στην υπηρεσιακή εξέλιξη αλλά να επιλέγεται ο διαγωνισμός ή ο απευθείας διορισμός στην θέση ευθύνης, **ii)** με πρόβλεψη από τις οικείες διατάξεις του συνδυασμού δύο συστημάτων και σε ορισμένες περιπτώσεις του συνδυασμού δύο αντίθετων συστημάτων. Π.χ. ως βασικά συστήματα προβλέπονται αυτά της σταδιοδρομίας και της μονιμότητας, αλλά για ορισμένες θέσεις προβλέπεται ο διορισμός μετακλητών υπαλλήλων (π.χ. Γεν.Γραμματείς).

Το ελληνικό σύστημα: Η ελληνική έννομη τάξη προβλέπει μικτό σύστημα συγκρότησης του σώματος των πολιτικών δημοσίων υπαλλήλων βάσει του άρθρου 103 του Συντάγματος, το οποίο χαρακτηρίζεται από τους εξής κανόνες: **i)** «οργανικές θέσεις», ήτοι καθορισμένος εκ του νόμου ή με κανονιστική πράξη που εκδίδεται με νομοθετική εξουσιοδότηση αριθμός υπαλλήλων ανά κατηγορία/κλάδο/βαθμό ή κλιμάκιο των διοικητικών υπηρεσιών του νομικού προσώπου του Κράτους (παρ.1)· **ii)** κάλυψη των οργανικών θέσεων από «τακτικούς» υπαλλήλους που συνδέονται με το νομικό πρόσωπο του κράτους με ειδική έννομη σχέση, η οποία διέπεται από το διοικητικό δίκαιο (παρ.4). Αυτός είναι ο κανόνας και μόνο κατ' εξαίρεση και για ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να προβλέπεται η κάλυψη των θέσεων από υπαλλήλους με σχέση ιδιωτικού δικαίου (ειδικό επιστημονικό προσωπικό, τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό, προσωπικό για την κάλυψη άλλων παγίων αναγκών, παρ.3 και 8 αντίστοιχα)· **iii)** «υπαλληλική ιεραρχία» που σημαίνει ότι ισχύει το σύστημα της σταδιοδρομίας για τους τακτικούς υπαλλήλους (παρ.5) και το σύστημα της «μονιμότητας» με πρόβλεψη ειδικών εγγυήσεων σχετικές με

⁴⁶ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), ο.π., σελ.38.

τη μετάθεση, τον υποβιβασμό και την απόλυση πριν τη συμπλήρωση του ορίου ηλικίας (παρ.4). Οι ειδικές αυτές εγγυήσεις είναι διοικητικές⁴⁷ και δικαστικές⁴⁸. **iv)** πρόβλεψη του συστήματος των μετακλητών υπαλλήλων για ορισμένα λειτουργήματα (παρ.5). Πρόκειται για υπερέχουσα θέση των τακτικών υπαλλήλων σε σχέση με τις υπόλοιπες κατηγορίες προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης, συνταγματικά κατοχυρωμένη, θέση που έχει επιβεβαιωθεί και από την πάγια νομολογία του ΣτΕ, βάσει της οποίας μόνο τακτικός δημόσιος υπάλληλος μπορεί να τοποθετηθεί προϊστάμενος υπηρεσίας με αντικείμενο αρμοδιότητας την άσκηση διοικητικού έργου⁴⁹.

Με βάση τα ανωτέρω, δηλαδή με βάση το σύστημα συγκρότησης του σώματος των δημόσιων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, αυτοί διακρίνονται σε⁵⁰: **i) Τακτικούς:** οι υπάλληλοι που διορίζονται σε οργανικές προβλεπόμενες από τη νομοθεσία θέσεις ενταγμένες σε ιεραρχική διάρθρωση, εξελίσσονται σύμφωνα με το σύστημα της σταδιοδρομίας, περιβάλλονται με την εγγύηση της μονιμότητας της απασχόλησης και η έννομη σχέση που τους συνδέει με το νομικό πρόσωπο του κράτους διέπεται από τους κανόνες του δημόσιου δικαίου. Με τη σειρά τους διακρίνονται σε αυτούς που υπάγονται στον Υ.Κ., σε αυτούς που δεν υπάγονται στον Υ.Κ. και σε αυτούς που υπάγονται στον Υ.Κ. κώδικα συμπληρωματικά, δηλαδή για όποια θέματα δεν ρυθμίζουν οι ειδικές διατάξεις που διέπουν την υπηρεσιακή τους κατάσταση. **ii) Έκτακτους:** αυτοί που προσλαμβάνονται με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, δεν κατέχουν οργανική θέση, προορίζονται για την αντιμετώπιση είτε παροδικών, είτε απρόβλεπτων και επείγουσών αναγκών και η έννομη σχέση που τους συνδέει με το νομικό πρόσωπο του κράτους διέπεται αποκλειστικά από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου ή/και συμπληρωματικά για ορισμένα θέματα από τον ΥΚ ή διατάξεις του διοικητικού δικαίου. **iii) Υπαλλήλους με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου (αορίστου ή ορισμένου χρόνου Ν.993/1979) για την πλήρωση οργανικών θέσεων ειδικού επιστημονικού, τεχνικού και βοηθητικού προσωπικού:** υπάλληλοι η πρόσληψη και η υπηρεσιακή κατάσταση των οποίων ρυθμίζεται από ειδικό νόμο σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 3 του Συντάγματος⁵¹.

⁴⁷ απλή γνώμη για τη μετάθεση, απόφαση Υπηρεσιακού Συμβουλίου για την απόλυση

⁴⁸ η πρόβλεψη του ένδικου μέσου της υπαλληλικής προσφυγής κατά της απόφασης του Υ.Σ. περί οριστικής παύσης ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων

⁴⁹ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2007), ο.π., σελ.41 επ.

⁵⁰ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης, (2007), ο.π. σελ. 46 επ.

⁵¹ Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), ο.π.,σελ.497-498

iv) Μετακλητούς υπαλλήλους: ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που δεν περιβάλλονται με την εγγύηση της μονιμότητας και κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας (π.χ. Γενικοί Γραμματείς Υπουργείων και Περιφερειών), οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό (δηλαδή αυτοί που διορίζονται ως πρέσβεις παρόλο που δεν ανήκουν στο διπλωματικό σώμα), οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των υπουργών και υφυπουργών. Χαρακτηριστικό τους γνώρισμα είναι ότι απολαμβάνουν της εμπιστοσύνης της εκάστοτε Κυβέρνησης και μπορούν να απολυθούν οποτεδήποτε χωρίς αιτιολογία και χωρίς ειδικότερες εγγυήσεις⁵², η δε έννομη σχέση που τους συνδέει με το κράτος διέπεται από το διοικητικό δίκαιο. v) Υπαλλήλους με θητεία: υπάλληλοι για τους οποίους εφαρμόζεται το σύστημα των συγκεκριμένων θέσεων και η εκτέλεση αντίστοιχων καθηκόντων. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ για όσο διάστημα διαρκεί η θητεία τους, οι υπάλληλοι αυτοί έχουν τα ίδια προνόμια με τους τακτικούς πολιτικούς ή διοικητικούς υπαλλήλους⁵³.

1.1.2.5. Η αρχή της ουδετερότητας – η υποχρέωση πολιτική ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων

Στο πλέγμα της υπηρεσιακής κατάστασής τους, όπως διαμορφώνεται από το Σύνταγμα και τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, οι δημόσιοι υπάλληλοι, έχουν ευθύνες, υποχρεώσεις και δικαιώματα. Στην πρώτη κατηγορία των υποχρεώσεων υπάγεται η υποχρέωση πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία συνιστά ειδικότερη εφαρμογή της αρχής της ουδετερότητας, ενώ στη δεύτερη η αρχή της μονιμότητας.

Ιστορικά η αρχή της ουδετερότητας έχει τις ρίζες της στην περίοδο της απόλυτης μοναρχίας, στην οποία η δημόσια διοίκηση είχε το ρόλο του διεκπεραιωτή της επιθυμίας του μονάρχη, γεγονός που στην περίοδο του διαφωτισμού οδήγησε στην αντίληψη αρχικά της πολιτικά ουδέτερης Μοναρχίας και στη συνέχεια της πολιτικά ουδέτερης δημόσιας διοίκησης. Στην ιστορική εξέλιξη, η διαδοχή από την «*διαφωτισμένη Δεσποτεία στη Δημοκρατία*» χαρακτηρίστηκε από τη θεωρητική συζήτηση που κατέληξε στη διαπίστωση ότι η ιδιότητα του υπαλλήλου βρίσκεται σε αντίθεση με την πολιτική,

⁵² Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), ο.π.,σελ.498.

⁵³ Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), ο.π.,σελ.497.

συμπέρασμα που με τη σειρά του οδήγησε στον αντικομματισμό. Η αντίληψη αυτή εκκινούσε από την παραδοχή ότι ενώ «*έργο του Κράτους είναι να υποβάλει το συμφέρον κάθε πολίτη και κάθε κοινωνικής τάξης στο δημόσιο συμφέρον, η κομματική διακυβέρνηση αντιστρέφει την ιεραρχία και υποβάλλει το δημόσιο συμφέρον στα δικά της συμφέροντα*»⁵⁴.

Σε μια άλλη εκδοχή των ανωτέρω, κατά την προσέγγιση του Weber, η πολιτική αποτελεί ξεχωριστή κοινωνική λειτουργία και ως εκ τούτου διέπεται από αξιολογικά πρότυπα και χαρακτηριστικά που διαφέρουν από αυτά που χαρακτηρίζουν τη «οργανωμένη γραφειοκρατία» (δημόσια διοίκηση). Η «οργανωμένη γραφειοκρατία» υπάγεται στην πολιτική, υπό την έννοια ότι τόσο ο καταστατικός της ρόλος όσο και η αποστολή της συναρτώνται από την αμερόληπτη και κατά το δυνατόν αποτελεσματική εκτέλεση και εφαρμογή (στις οποίες συμπεριλαμβάνονται η συμβολή της διοίκησης στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία) του δικαίου, όπως τελικά την προσδιορίζουν τα αρμόδια πολιτικά όργανα και οι θεσμοί. Με άλλα λόγια, η δημόσια διοίκηση εκτελεί και υλοποιεί με τρόπο αμερόληπτο, αποτελεσματικό, με επιστημοσύνη και επαγγελματισμό όσα η έχει καθορίσει με νόμιμο τρόπο η πολιτική⁵⁵.

Είναι προφανές ότι η συνάρθρωση μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού χώρου, η σχέση Κράτους και κοινωνίας των πολιτών, και εν τέλει η συνύπαρξη διοίκησης και πολιτικής, που μπορεί να καταλήξει στην κομματική διακυβέρνηση και στις πελατειακές σχέσεις κατά τη διαδικασία στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης, και η συνακόλουθη παραβίαση των αρχών της ισότητας αλλά και της αξιοκρατίας (όπως θα αναλυθεί παρακάτω), είναι αυτή που δημιουργεί την ανάγκη της ουδετερότητας στη δράση της δημόσιας διοίκησης. Η αρχή της ουδετερότητας είναι εν κατακλείδι μία ειδικότερη έκφραση της αρχής της ισότητας βάσει της οποίας θα πρέπει να λειτουργεί και να αποφασίζει η δημόσια διοίκηση. Η αρχή αυτή παρεμβαίνει κάθε φορά που η διοίκηση λειτουργεί με διακριτική ευχέρεια αποκλείοντας τη δυνατότητα της διοίκησης να λειτουργεί βάσει προτιμήσεων είτε αυτές βασίζονται σε πολιτικές πεποιθήσεις είτε στο προσωπικό συμφέρον⁵⁶.

⁵⁴ Σ.Φλογαΐτη, (1987), ο.π., σελ. 44 για τον M.Minghetti “*I partiti politici e l’ingerenza loro nella giustizia e nell’ amministrazione*”.

⁵⁵ Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), ο.π.,σελ.522 με ειδικότερη αναφορά στην βεμπεριανή προσέγγιση Μ. Weber (1948), *Essays in Sociology*, σελ,77 επ.

⁵⁶ Σ.Φλογαΐτη, (1987), ο.π., σελ. 46.

Ειδικότερη εφαρμογή της αρχής της ουδετερότητας αποτελεί η υποχρέωση πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων, όπως αυτή διατυπώνεται τόσο στο άρθρο 29 §3 Σ, σύμφωνα με το οποίο «*απαγορεύονται απολύτως οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου...*» όσο και στο άρθρο 103 παρ.1 του Σ, σύμφωνα με το οποίο «*Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το λαό*». Είτε στο πλαίσιο της βεμπεριανής θεώρησης, σύμφωνα με την οποία ο αυθεντικός τύπος του υπαλλήλου της σύγχρονης δημόσιας γραφειοκρατίας, διακρινόμενος από τον επαγγελματία πολιτικό, εκτελεί τα καθήκοντά του *sine ira et studio* «δίχως μίσος ή πάθος, κι έτσι δίχως εμπάθεια ή ενθουσιασμό» (Weber, 1947:340)⁵⁷, είτε στο πλαίσιο της αγγλοσαξονικής αντίληψης για το ρόλο της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με την οποία οι υπάλληλοι «*υπηρετούν την υπάρχουσα κάθε φορά Κυβέρνηση*» (*they serve the government of the day*)⁵⁸, οι δημόσιοι υπάλληλοι ανήκουν στον μηχανισμό της εκτελεστικής εξουσίας και ως εκ τούτου της εκάστοτε Κυβέρνησης, το μόνο όριο στη δράση της οποίας, κατά τους όρους του Συντάγματος (άρ.82 παρ.1) είναι η αρχή της νομιμότητας. Κατά συνέπεια κι αυτή η ίδια η αρχή της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων σημαίνει ότι αυτοί είναι υποχρεωμένοι να εκτελούν την κυβερνητική πολιτική, εφόσον αυτή δεν παραβιάζει τα όρια της αρχής της νομιμότητας⁵⁹.

1.1.2.6. Η αρχή της μονιμότητας

Και ενώ η πολιτική ουδετερότητα αποτελεί σημαντική υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων, η σημαντικότερη εγγύηση της υπηρεσιακής τους κατάστασης είναι η μονιμότητα της απασχόλησης, όπως καθιερώνεται στο άρθρο 103 παρ.4 του

⁵⁷ Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ.524 με ειδικότερη αναφορά τόσο στο M.Weber (1947) *The theory of Social and Economic Organization* όσο και στο M.Weber (1948) *Essays in Sociology*, όπου ο Weber επισημαίνει ότι «*η τιμή του δημοσίου υπαλλήλου έγγεται στην ικανότητά του να εκτελεί συνειδητά την εντολή της ανώτερης αρχής, ακριβώς ως εάν αυτή η εντολή συνέπιπτε με τις δικές του πεποιθήσεις. Αυτό ισχύει ακόμα και εάν η εντολή του φαίνεται εσφαλμένη...δίχως αυτήν την ηθική πειθαρχία και αυτοσυγκράτηση, στην υψηλότερη δυνατή έννοια, όλος ο μηχανισμός θα καταρρέυσει*».

⁵⁸ Σ.Φλογαΐτη, (1987), *ο.π.*, σελ. 47, Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ.525 υποσημ.48, αμφότεροι με αναφορά στον βρετανικό Υπαλληλικό Κώδικα .

⁵⁹ Σ.Φλογαΐτη, (1987), *ο.π.*, σελ. 48, Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ.525 υποσημ.48 με αναφορά στον H.Kelsen (1997) *Περί της ουσίας και της Αξίας της Δημοκρατίας. Το πρόβλημα του Κοινοβουλευτισμού*, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 139 «*η αρχή της νομιμότητας, η οποία εξ ορισμού διέπει ολόκληρη τη διοίκηση, αποκλείει κάθε κομματικοπολιτική επίδραση στην εφαρμογή του νόμου από τα δικαστήρια και τις διοικητικές αρχές*».

Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι, εφόσον οι θέσεις αυτές 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 κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους».

Από τη γραμματική διατύπωση της συνταγματικής διάταξης προκύπτει ότι η μονιμότητα συνδέεται άμεσα με την ύπαρξη της οργανικής θέσης και διαρκεί όσο η θέση αυτή υφίσταται. Επομένως η αξίωση του υπαλλήλου για μονιμότητα αίρεται όταν η οργανική θέση καταργηθεί με νεώτερη νομοθετική διάταξη. Έχει κριθεί όμως νομολογιακά ότι κατάργηση αυτή μπορεί να θεωρηθεί ως αντισυνταγματική εάν είναι «τοιαύτης εκτάσεως ώστε να παραβιάζεται κατ' ουσίαν ο συνταγματικός κανών της οργανώσεως και στελεχώσεως της δημόσιας διοικήσεως δια μόνιμων διοικητικών υπαλλήλων»⁶⁰, καθώς και εάν αποτελεί προσχηματικό ή καταχρηστικό μέτρο προκειμένου να επιτευχθεί η απόλυση υπαλλήλων για πολιτικούς ή/και προσωπικούς λόγους και όχι για λόγους οργανωτικής αναδιάρθρωσης⁶¹.

Εγγύηση της μονιμότητας είναι η πρόβλεψη ότι ο υπάλληλος δεν απολύεται παρά μόνο για τους λόγους που προβλέπει το Σύνταγμα, δηλαδή α) λόγω κατάργησης της οργανικής θέσης, β) της συμπλήρωσης ορίου ηλικίας, γ) της έκπτωσης ως αποτέλεσμα δικαστικής απόφασης και δ) της παύσης με απόφαση του υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους, τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα⁶².

Την εγγύηση της μονιμότητας, όπως αυτή αναφέρεται στο αρ.103 παρ.4 του Συντάγματος δεν την απολαμβάνουν συγκεκριμένες κατηγορίες λειτουργών του Κράτους. Ειδικότερα οι δικαστικοί λειτουργοί, που απολαμβάνουν της προστασίας της ισοβιότητας και των ειδικών προνομίων (αρ. 87 και 88 του Συντάγματος), οι στρατιωτικοί υπάλληλοι, οι οποίοι χαίρουν μονιμότητας από το νόμο και όχι από το

⁶⁰ Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), ο.π.,σελ.532 υποσ.57 με αναφορά σε Μ.Στασινόπουλο (1959) «Αναδιορισμός μόνιμου δημοσίου υπαλλήλου εις ανασυσταθείσα θέση», Αν.Μαρίνο (1972) «Η κατάργησις μόνιμου οργανικής θέσεως δημοσίας τινός υπηρεσίας και αι συνέπειαι αυτής κατά το Σύνταγμα και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, Π.Σ.Καποτά (2011) «Ευρεία κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων για λόγους δημοσίου συμφέροντος», Θεωρία και Πράξις Διοικητικού Δικαίου.

⁶¹ Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), ο.π.,σελ.532-533.

⁶² Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), ο.π.,σελ.531-532.

Σύνταγμα και το ένστολο προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας, που στερείται μονιμότητας κατοχυρωμένης από το Σύνταγμα.

Η ιστορική αιτία της συνταγματικής καθιέρωσης της μονιμότητας για πρώτη φορά με το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1911, βρίσκεται στην πολιτική βούληση να τεθεί φραγμός στην προγενέστερη πρακτική των κυβερνήσεων να εναλλάσσουν το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης κατά την εναλλαγή τους στην εξουσία. Στη βούληση δηλαδή να παύσει η απόλυση των υπαλλήλων ως συνέπεια των πολιτικών μεταβολών στην ηγεσία της εκτελεστικής εξουσίας⁶³, κατάσταση που με τη σειρά της ευνοούσε την ανάπτυξη του πελατειασμού, δηλαδή της εύνοιας των «ημετέρων» και της δίωξης των αντιπάλων στη σύνθεση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος. Απώτερος στόχος αλλά και ουσιαστικό αποτέλεσμα της αρχής της μονιμότητας είναι η διασφάλιση της συνέχειας και της σταθερότητας στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης και στη λειτουργία του κράτους, καθώς η εκτέλεση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων δεν επηρεάζεται από τις πολιτικές και κυβερνητικές μεταβολές. Αυτό με τη σειρά του οδηγεί στην εκπλήρωση της αποστολής των δημοσίων υπαλλήλων, ήτοι στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, συνδέοντας με τον τρόπο αυτό την αρχή της μονιμότητας με το κράτος δικαίου και την ίδια τη δημοκρατική αρχή⁶⁴.

Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της μονιμότητας, αποδεχόμενη και τη βεμπεριανή θεωρία, σύμφωνα με την οποία «η σταθερότητα και η μονιμότητα της απασχόλησης αποτελούν εγγυήσεις απομάκρυνσης της διοίκησης από τον φαύλο κύκλο των συνεχών υπηρεσιακών μεταβολών και της παθολογικής εξάρτησης της δημοσιοϋπαλληλικής σύνθεσης από τις κομματικές επιδράσεις» αποτέλεσε κορύφωση σε θεσμικό και συμβολικό επίπεδο της αναγνώρισης του αξιοκρατικού ελλείμματος⁶⁵. Επαναλήφθηκε σε όλα τα μεταγενέστερα συνταγματικά κείμενα και συνδέθηκε με την πρόβλεψη της ύπαρξης προσόντων, δηλαδή αξιοκρατικών κριτηρίων, κατοχυρώνοντας με τον τρόπο αυτό εμμέσως και την αρχή της αξιοκρατίας⁶⁶. Στο μέτρο και στο βαθμό που τα προσόντα αυτά, ως απαιτούμενα τυπικά προσόντα πρόσληψης του μόνιμου

⁶³ Σ.Φλογαΐτη, (1987), ο.π., σελ. 214

⁶⁴ Ι.Καμτσίδου «Ισότητα και αξιοκρατία: Το Συνταγματικό πλαίσιο επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα» Επεξεργασμένη μορφή της ομιλίας στο 1^ο Διεθνές Συνέδριο του Α.Σ.Ε.Π. (2017), Pro Justicia T.1 (2018), <http://ejournals.lib.auth.gr/projustitia/article/view/6372>

⁶⁵ Απ.Παπατόλιας (2019) «Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα. Θεωρητικές καταβολές, συνταγματική κατοχύρωση και θεσμική πρακτική», Παπαζήσης, σελ. 146.

⁶⁶ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.146, Α.Μακροδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), ο.π.,σελ.534.

προσωπικού, περιγράφονται στο νόμο στο πλαίσιο του συστήματος σταδιοδρομίας, ορίζοντας με τον τρόπο αυτό προϋποθέσεις και κριτήρια τόσο της επιλογής όσο και της εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων, οδηγούν στην άμεση σύνδεση της μονιμότητας με την αρχή της αξιοκρατίας. Έτσι, η στελέχωση της δημόσιας διοίκησης «κατά την αξία» των υπαλλήλων και η συνταγματική πρόβλεψη της «ακαταλληλότητας» ως λόγου απόλυσης σχετικού με την προσωπική αξία του υπαλλήλου, καταδεικνύει την αξία ως συστατικό στοιχείο της μονιμότητας και εννοιολογικό προαπαιτούμενο της θέσπισής της⁶⁷.

⁶⁷ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.148.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

2.Η αρχή της αξιοκρατίας - Εννοιολογικός Προσδιορισμός-Συνταγματική θεμελίωση

2.1 Πρόσβαση στη Δημόσια Διοίκηση

Καίτοι η αρχή της αξιοκρατίας συνυπάρχει με την αρχή της μονιμότητας ως συστατικό της στοιχείο και εννοιολογικό προαπαιτούμενο αυτής ήδη από το Σύνταγμα του 1911, και στόχος της καθιέρωσης της αρχής της μονιμότητας ήταν η απαλλαγή του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος από τις πολιτικές και κυβερνητικές μεταβολές, ο πελατειασμός και η κομματοκρατία αποτέλεσαν διαχρονική παθολογία και ιδιαιτερότητα του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος. Επί δεκαετίες η άλωση του κρατικού μηχανισμού εξελισσόταν σταθερά με όρους σκληρού ανταγωνισμού ανάμεσα σε διάφορες κομματικές «νομενκλατούρες». Έτσι, η εκλογική επικράτηση του ενός κόμματος επέφερε αυτόματα τη λαφυραγώγηση των δημόσιων διοικητικών θέσεων, την εκδίωξη των κομματικών αξιωματούχων του ηττημένου κόμματος και την τοποθέτηση των κομματικών επιλογών σε όλα τα κομβικά σημεία του «κράτους-φέουδο». Επρόκειτο στην ουσία για «μετακόμιση» του κόμματος στο κράτος, ιδίως δια της μαζικής αντικατάστασης «ημετέρων» στα κορυφαία κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης. Η κομματοκρατία κατάφερε να παγιωθεί ως δομικό χαρακτηριστικό του πολιτικοδιοικητικού συστήματος, ενσωματώνοντας με τον τρόπο αυτό την κοινωνία στο κράτος και αποτελώντας μία απολύτως λειτουργική μέθοδο εξυπηρέτησης των κυρίαρχων πελατειακών συμφερόντων. Επρόκειτο για πρακτικές που οδηγούσαν σε διοικητική υπανάπτυξη και αποτελούσαν συστηματικά εμπόδια στην αξιοκρατική στελέχωση, ενώ ταυτόχρονα υπονόμευαν την αποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής και απομείωναν το κύρος του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου.

Όμως, επειδή ακριβώς η αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης, η πραγμάτωση των σκοπών της εξαρτάται από το ανθρώπινο δυναμικό με το οποίο αυτή στελεχώνεται και απαραίτητη προϋπόθεση της εκτέλεσης της αποστολής της είναι η καταλληλότητα του ανθρώπινου δυναμικού που καλείται να στελεχώσει τις θέσεις εργασίας στους φορείς της δημόσιας διοίκησης, η επιλογή του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης με αυστηρές διαδικασίες αξιολόγησης κατά τη βάση της προσωπικής και

επαγγελματικής αξίας, των προσόντων και των ικανοτήτων του και η απομάκρυνση, έστω και κατά σταδιακό τρόπο από τις αναχρονιστικού χαρακτήρα πρακτικές του πελατειασμού, της ευνοιοκρατίας και της κομματοκρατίας αποτελεί μονόδρομο. Αποτελεί ταυτόχρονα κι έναν διαρκή αγώνα όχι μόνο για την υλοποίηση των «δίδυμων» αρχών της αποτελεσματικότητας και της αξιοκρατίας, αλλά και για την ενίσχυση της αξιοπιστίας της Δημόσιας Διοίκησης στο κοινωνικό σώμα και τους πολίτες, τους οποίους καλείται να εξυπηρετήσει με τρόπο αντικειμενικό και αποτελεσματικό⁶⁸.

2.2. Οι συνταγματικές αρχές ως κατευθυντήριες γραμμές για το σύστημα προσλήψεων

Η πρόσβαση στα δημόσια αξιώματα αποτελεί υπόθεση συνταγματικού ενδιαφέροντος, διότι σχετίζεται με την αρχή του κράτους δικαίου αλλά και με την ίδια τη δημοκρατική αρχή, που ορίζει ότι όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα (αρ.1 παρ.2 Σ), παρόλο που μπορεί ο προβληματισμός για την αλληλεπίδραση του θεσμικού πλαισίου των διαδικασιών πρόσληψης με τα δημοκρατικά χαρακτηριστικά του πολιτεύματος να απουσιάζει από τις σχετικές συζητήσεις στη νομοπαραγωγική διαδικασία⁶⁹.

Το Σύνταγμα παρέχει στο κείμενό του τις κατευθυντήριες γραμμές και τις εγγυήσεις που μπορούν να εξασφαλίσουν την υλοποίηση ενός συστήματος επιλογής και συγκρότησης του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος με βάση την αξιοκρατική επιλογή των στελεχών και την επαγγελματική τους εξειδίκευση, αλλά και την σταθερή και ανεπηρέαστη από τις πολιτικές μεταβολές απασχόλησή τους και εξέλιξή τους, κατά το βεμπεριανό πρότυπο.

Η αρχή της αξιοκρατίας και η αρχή της αποτελεσματικότητας συνδέονται ουσιαδώς με τη δημοκρατική αρχή και το Κράτος δικαίου, δοθέντος του ότι η δημόσια διοίκηση ως ο εκτελεστικός βραχίονας του Κράτους έχει βασικό καθήκον αλλά και αποστολή την *«συνεπή, αποτελεσματική και αξιόπιστη εφαρμογή των και αξιόπιστη εφαρμογή των νόμων, των αποφάσεων και των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής, που*

⁶⁸ Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ.490

⁶⁹ Ι.Καμτσίδου (2017-2018), *ο.π.*

προσδιορίζονται στην τελική μορφή από τα αρμόδια αντιπροσωπευτικά και κυβερνητικά όργανα της πολιτείας»⁷⁰.

Ποια είναι η έννοια όμως της αρχής της αξιοκρατίας; Πως συνδέεται με τις υπόλοιπες συνταγματικές αρχές που διέπουν τη διαδικασία πρόσβασης στις δημόσιες θέσεις όπως η αρχή της ισότητας, της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας; Πως αποτυπώνεται στο καθεστώς προσλήψεων στο δημόσιο τομέα; Και εξυπηρετεί τελικά τους σκοπούς της;

2.2.1. Η αρχή της αξιοκρατίας

Η δημοκρατική αρχή, στην οποία στηρίζεται όλο το οικοδόμημα της έννομης τάξης, όπως επίσης και ο γενικός κανόνας της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της συμμετοχής στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας είναι τα θεωρητικά θεμέλια της αρχής της αξιοκρατίας, που ισχύει κατά την πρόσβαση των πολιτών στη δημόσια διοίκηση, και νοείται ως η συμμετοχή τους στη διαδικασία επιλογής του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης κατά τον κανόνα της προσωπικής τους αξίας. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι η επιλογή μεταξύ των υποψηφίων που διαθέτουν τα τυπικά προσόντα που απαιτούνται για τη θέση πρέπει να γίνεται με βάση την προσωπική του αξία, για την διαπίστωση της οποίας θα πρέπει να υφίστανται αντικειμενικά και απρόσωπα κριτήρια. Όπως ήδη έχει αναφερθεί συνδέεται άμεσα με την αρχή της αποτελεσματικότητας, διότι η επιλογή του «αξιότερου» συμβάλλει στην καλύτερη λειτουργία των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης και ως εκ τούτου εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον⁷¹.

Κι αν η αρχή της ισότητας όσον αφορά την πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση μπορεί να εξειδικευθεί και να προσδιορισθεί ως αρχή των ίσων ευκαιριών σχετικά εύκολα, ο εννοιολογικός προσδιορισμός της αρχής της αξιοκρατίας ως η πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση κατά το λόγο της προσωπικής αξίας και ικανότητας, του εύρους της έννοιάς της και της αντίληψης γι' αυτήν, καθώς και η καθιέρωση των αντικειμενικών και απρόσωπων κριτηρίων που θα αποτελέσουν τα εργαλεία της διάγνωσης της αξίας αυτής, είναι πολύ πιο σύνθετος.

⁷⁰ Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), *ο.π.*,σελ.490

⁷¹ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης, (2007), *ο.π.* σελ. 52

2.2.1.1. Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της «αξίας» και της «αξιοκρατίας»

Εκκινώντας από τη γραμματική/λεκτική ερμηνεία, ως «αξία» μπορεί να οριστεί η ιδιότητα εκείνη που μπορεί να οδηγήσει σε μια ανταμοιβή, ενώ αρνητικά προσδιοριζόμενη η έλλειψη της οποίας μπορεί να οδηγήσει σε μία τιμωρία ή σε έναν αποκλεισμό. Είναι προφανές ότι η δυσκολία έγκειται στο να οριστούν οι ιδιότητες εκείνες που «αξίζει» να ανταμείβονται και εν προκειμένω να ανταμείβονται με την προσφορά δημόσιων θέσεων. Τα κριτήρια με τα οποία αξιολογείται η ιδιότητα που θεωρείται ότι «αξίζει» μπορεί να ποικίλουν: οι νόμοι της φύσης, η λογική των πραγμάτων, οι σχέσεις των ανθρώπων στην κοινωνική-οικονομική αλληλεπίδρασή τους. Μπορεί να αφορά τα ηθικά χαρακτηριστικά ενός ατόμου που το διακρίνουν από τα άλλα πρόσωπα. Εκείνο που είναι δεκτό όμως στο «*νεωτερικό πολιτικό λεξιλόγιο είναι ότι η αξιοκρατική κοινωνία αντιτίθεται δομικά σε μία κατάσταση όπου η θέση των ατόμων στο κοινωνικό σύστημα καθορίζεται μέσω χαρακτηριστικών που κληρονομούνται, όπως η κοινωνική καταγωγή ή ο πλούτος*»⁷². Κι αν αυτό είναι μία αφαιρετική προσέγγιση της έννοιας της αξιοκρατίας, η θετική προσέγγιση μπορεί να καταλήξει στην αντίληψη ότι «*αξία*», αν και εννοιολογικά αβέβαιη ως ιδιότητα είναι «*η σύζευξη της ευφυΐας ή του ταλέντου σε συνδυασμό με την προσπάθεια και την εργατικότητα*»⁷³.

Ο ως άνω καθορισμός της έννοιας της «αξιοκρατίας», από ιστορική άποψη, είναι σχετικά πρόσφατος, δεδομένου ότι η πρώτη αναφορά του «meritocracy» γίνεται στο 2^ο μισό του 20^{ου} αιώνα με το βιβλίο του M.Young “The rise of meritocracy 1870-2033, En essay on education and equality”. Η ιδέα της διαγωνιστικής διαδικασίας με στόχο την επιλογή των διοικητικών στελεχών με μοναδικό κριτήριο τις ικανότητες και τα ταλέντα τους και όχι την κοινωνική τους θέση, ακόμα και χωρίς την χρήση της έννοιας της αξιοκρατίας, ήταν γνωστή από την προχριστιανική εποχή στην Κίνα, όπου το 128 π.χ. λειτούργησε η πρώτη Αυτοκρατορική Ακαδημία Δημόσιας Διοίκησης. Στον «δυτικό κόσμο», η αντίληψη της θεμελίωσης μίας ιεραρχίας με προσόν το ταλέντο και όχι την καταγωγή απαντάται στον 18^ο αι στις Η.Π.Α, όπου ο Th.Jefferson διατύπωνε την εκτίμηση ότι η παροχή ίσων εκπαιδευτικών ευκαιριών ήταν το μέσο που θα οδηγήσει στην κοινωνική κινητικότητα και στην προσδοκία της κοινωνικής ανόδου στο πλαίσιο ενός δίκαιου δημοκρατικού συστήματος. Συναντάται επίσης τον 19^ο αι στην Αγγλία,

⁷² Απ.Παπατόλιας (2019), *ο.π.*, σελ.13

⁷³ Απ.Παπατόλιας (2019), *ο.π.*

όπου η πρόσληψη υπαλλήλων μέσω διαγωνισμού βρίσκει την πλέον χαρακτηριστική της έκφραση, σε μία προσπάθεια να τεθεί τέλος σε μία μακρόχρονη πρακτική κατά την οποία η πρόσληψη σε δημόσια θέση είχε το χαρακτήρα ανταμοιβής για την πολιτική υποστήριξη στο κόμμα που καταλάμβανε την εξουσία (spoil system: σύστημα των λαφύρων)⁷⁴.

Γνωστικά η «αξία» δεν μπορεί να προσδιοριστεί αποκομμένη από την αντίληψη περί «δίκαιης μεταχείρισης» ή «δίκαιης κοινωνίας», δηλαδή από μία αντίληψη για τη δικαιοσύνη, που με τη σειρά της δίνει συγκεκριμένο περιεχόμενο στα κριτήρια με βάση τα οποία θα εξεταστεί η αξία⁷⁵. Τα κριτήρια αυτά είναι ποικίλα και ετερογενή, και αποτελούν είτε «χαρίσματα», δηλαδή «εξωγενείς παράγοντες» όπως η φύση, η κοινωνική θέση είτε και «προσπάθειες», δηλαδή «ενδογενή χαρακτηριστικά», χαρακτηριστικά της ατομικής σφαίρας του προσώπου, αναγόμενα στον ατομικό ή τον κοινωνικό έλεγχο. Αυτή η πληθώρα των κριτηρίων, το διαφορετικό υπόβαθρό τους, η ετερογένειά τους καθιστά «ασταθή τον σύνδεσμο ανάμεσα στην αποτίμηση της αξίας και την τελική αμοιβή των πιο άξιων».⁷⁶ Ταυτόχρονα γεννάται το ερώτημα, ηθικοπολιτικού περιεχομένου, σχετικά με το ποια είναι εκείνα τα χαρακτηριστικά που πρέπει να ανταμειφθούν από μία κοινωνία και με ποιο τρόπο.

2.2.1.2 Η έννοια της αξιοκρατίας στο χρόνο – ιστορική αναδρομή

Ανεξάρτητα από το αν η χρήση του όρου της αξιοκρατίας είναι σχετικά πρόσφατη, προφανώς το παραπάνω ερώτημα απασχόλησε την ανθρωπότητα στην πορεία των κοινωνιών στο χρόνο. Στην αθηναϊκή δημοκρατία, το καλό της πόλης ως αποτέλεσμα είναι εκείνο που θα καθορίσει αποκλειστικά την έννοια της δικαιοσύνης ως μέτρο της ανταμοιβής της αξίας εκάστου. Το γενικό συμφέρον προτάσσεται έναντι του ατομικού, διότι ο ύψιστος σκοπός είναι η εξασφάλιση σημαντικότερων αγαθών, όπως η ευμάρεια της πόλης ως σύνολο και η κατάλληλη κατανομή εργασίας μεταξύ των πολιτών. Είτε ιδωμένο από την «αριστοκρατική» άποψη του Πλάτωνα, κατά την οποία η κατανομή των κοινωνικών θέσεων γίνεται ανάλογα με τις «προδιαγεγραμμένες φυσικές

⁷⁴ Απ.Παπατόλιας (2019), *ο.π.* σελ.16.

⁷⁵ A.Sen (2000) «*Merit and justice*» in K.Arrow, S.Bowles and S.Durlauf, «*Meritocracy and Economic Inequality*», Princeton Univ.Press., Princeton, σελ.5 επ.

⁷⁶ Απ.Παπατόλιας (2019), *ο.π.* σελ.21.

κλίσεις και ικανότητές τους» είτε υπό την οπτική της διανεμητικής δικαιοσύνης του Αριστοτέλη και της «μηχανικής της διάστασης που αποτυπώνει αριθμητικές αναλογίες μεταξύ συναλλαγμάτων», «κριτήριο της αξίας είναι η καταλληλότητα του προσώπου να επιτελέσει συγκεκριμένα καθήκοντα στο πλαίσιο μιας ορθολογικής κατανομής της εργασίας, που κρίνεται αναγκαία για την όλη πολιτειακή λειτουργία». Επειδή μάλιστα οι ικανότητες των ανθρώπων διαφέρουν, όπως και ο βαθμός τους ανά άνθρωπο, η πολιτεία έχει τον καθοριστικό ρόλο της επιλογής και τοποθέτησης των κατάλληλων ανθρώπων στην κατάλληλη θέση, ώστε τελικά ο καθένας να επιτελεί το δικό του έργο («το τα εαυτού πράττειν»). Η κάθε προσωπική «αξία» αντλεί το νόημά της από την «αξία» της πόλης ως ολότητας. Τόσο στην πλατωνική όσο και την αριστοτελική παράδοση, η δίκαιη αναλογία και ο αρμονικός συνδυασμός των ικανοτήτων και των αρετών των πολιτών μέσα από έναν έλλογο καταμερισμό εργασίας, στον οποίον κυριαρχεί η λειτουργική αλληλεξάρτηση και αλληλοσυμπλήρωση των «αξιών» και των αρετών των ανθρώπων, είναι αυτά που οδηγούν στην πραγμάτωση του πολιτικού αγαθού⁷⁷.

Στη φιλελεύθερη σκέψη όπως αυτή διαμορφώθηκε από το Διαφωτισμό και τη Γαλλική Επανάσταση κυρίως, ο αξιοκρατικός κανόνας, ήτοι ο λόγος της αξίας και της αρετής του κάθε πολίτη είναι αυτός που θα πρέπει να χαρακτηρίζει την κατάληψη των δημοσίων αξιωμάτων. Η πλέον χαρακτηριστική αποτύπωση της φιλελεύθερης σκέψης για την αξιοκρατία βρίσκεται στο άρθρο 6 της Γαλλικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789: «Εφόσον όλοι οι πολίτες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου, μπορούν όλοι να μετέχουν εξίσου και στα δημόσια αξιώματα, στις θέσεις και τις υπηρεσίες ανάλογα με τις ικανότητές τους και χωρίς καμία άλλη διάκριση πέρα από αυτήν που πηγάζει από την αρετή τους και το ταλέντο τους»⁷⁸. Επιχειρείται έτσι η εννοιολογική σύνδεση της «αξίας» του καθενός με την αρχή της ισότητας και τη δυνατότητα κατάληψης των δημοσίων θέσεων και καθίσταται «το ταλέντο το θεμιτό κριτήριο για την

⁷⁷ Απ. Παπατόλιας (2019), ο.π. σελ.26-34, για την αξία και τη δικαιοσύνη στο έργο του Πλάτωνα και του Αριστοτέλη.

⁷⁸ Επηρεασμένος από τη Γαλλική Διακήρυξη, ο Ρήγας Φεραίος στο δικό του Μανιφέστο (1797) και συγκεκριμένα στο άρθρο 5 του κειμένου «Τα Δίκαια του Ανθρώπου» γράφει «Όλοι οι συμπολίται μπορούν να έμβουν εις αξίας και δημόσια οφφίκια. Τα ελεύθερα γένη δεν γνωρίζουν καμμίαν αιτίαν προτιμήσεως εις τας εκλογάς των, παρά την φρόνησιν και την προκοπήν· ήγουν, καθένας, όταν είναι άξιος και προκομμένος διά μίαν δημόσιαν δούλευσιν, ημπορεί να την αποκτήση. Εξ εναντίας δε, μην όντας άξιος, αλλά χυδαίος, δεν πρέπει να τω δοθή· διότι, μην ηζέυροντας πως να την εκτελέση, προσκρούει και βλάπτει το κοινόν με την αμάθειαν και την ανεπιδεξιότητά του» (Ρήγας Βελεστινλής, «Το Λογοκρινόμενο Μανιφέστο» σε έκδοση της Εφημερίδας των Συντακτών, 2020).

αποτίμηση της «αξίας» αυτής, προκειμένου κάποιος να μπορεί να αναλάβει δημόσια θέση, χωρίς όμως ταυτόχρονα αυτό το δεδομένο της φύσης να τον κατατάσσει υπεράνω των υπολοίπων ανατρέποντας το γενικό κανόνα της ισότητας». Η «αξία» εξατομικεύεται ως εργαλείο ενός εκλογικευμένου καταμερισμού εργασίας, ο οποίος θέτει τα ταλέντα στην εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου και του γενικού συμφέροντος σε αντίθεση με το αριστοκρατικό πρότυπο των αυθαίρετων διακρίσεων. Σε αυτό το αξιολογικό ιδεώδες η μεταχείριση με ανόμοιο τρόπο των ανθρώπων είναι θεμιτή όπως και η διαφοροποίηση της ανταμοιβής τους, ανάλογα με τα ταλέντα τους. Αυτή η διαφοροποίηση στη μεταχείριση και στην ανταμοιβή, στο πλαίσιο της επιλογής για την κατάληψη δημόσιων θέσεων, δικαιολογείται ως μια ανεκτή αλλά δίκαιη ανισότητα που αποσκοπεί στην κοινή ωφέλεια⁷⁹.

Η «σοσιαλιστική» αντίληψη για την αξιολογία, όπως αποτυπώνεται στον πρώιμο γαλλικό σοσιαλισμό και στον Μαρξ, συνδέεται με την αρχή ότι «ο καθένας θα παράγει σύμφωνα με τις δυνατότητές του και θα καταναλώνει σύμφωνα με τις ανάγκες του». Η αρχή αυτή παραπέμπει στη δίκαιη και ορθολογική κατανομή εργασίας και καθηκόντων στο κοινωνικό σώμα, διότι μόνο ο δίκαιος καταμερισμός της εργασίας είναι δυνατόν να αναγνωριστεί το «έργο» του καθενός και να αντιστοιχηθεί με τις «ικανότητες» που διαθέτει. Η «αξία» ταυτίζεται με την «καταλληλότητα», δηλαδή ένας άνθρωπος «πρέπει να κάνει» στην κοινωνία αυτό που «μπορεί να κάνει» ή, ακριβέστερα, «αυτό που μπορεί να κάνει καλύτερα από άλλους», διότι όλοι δεν είναι «αξιοί» για να ασκήσουν τα ίδια καθήκοντα. Τα προσωπικά κίνητρα παραμένουν έτσι κυρίαρχα και στη σοσιαλιστική εκδοχή της δίκαιης αξιολογίας, όπου αναγνωρίζεται η «αξία» του καθενός, στο μέτρο που αναλαμβάνει καθήκοντα συμβατά με τις κλίσεις και τις ικανότητές του αλλά και με τις κυρίαρχες κοινωνικές ανάγκες⁸⁰.

2.2.1.3 Οι νεότερες προσπάθειες εννοιολογικού προσδιορισμού της αξιολογίας

Εντός του πλαισίου που έχει διαμορφωθεί ιστορικά από τις προσπάθειες απόδοσης νοήματος στην έννοια της αξίας και κατ' επέκταση της αξιολογίας, καθώς και στη «διαχείριση» της αξίας σε πρακτικό επίπεδο, πλαίσιο στο οποίο οι ανωτέρω

⁷⁹ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π. σελ. 34-40 για τις αντιλήψεις για την «αξία» στην πρώιμη νεωτερικότητα.

⁸⁰ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π. σελ.53-54.

προσεγγίσεις είναι κατά κάποιον τρόπο οι προσεγγίσεις-σταθμοί, ο Young, στο προμνησθέν έργο του⁸¹ «κοινωνιολογικής φαντασίας», περιγράφει μία δυστοπική πραγματικότητα στην οποία είναι κυρίαρχη η «αριστοκρατία του ταλέντου», που δημιουργεί μία εφιαλτική κοινωνική πραγματικότητα ανελεύθερων συνθηκών εις βάρος των περιθωριοποιημένων μη «άξιων» μελών της κοινωνίας, που στο τέλος επαναστατούν προκειμένου να ανατρέψουν το «αξιοκρατικό» οικοδόμημα. «Ο Young αναδεικνύει της εγγενείς αξιακές αντιφάσεις του αξιοκρατικού συστήματος όταν αυτό εκφυλίζεται σε μια χονδροειδή απολογία των φυσικών χαρισμάτων, με σκοπό τη φυσικοποίηση των ανισοτήτων και, μέσω αυτής, την ευρύτερη νομιμοποίησή τους. Τα ιδεολογήματα που επικαλούνται την έννοια της αξίας επιστρατεύονται στο σύστημα αυτό για να συγκαλύψουν τις ταξικές παραμέτρους της κοινωνικής ιεραρχίας, λειτουργώντας ως βασικός μοχλός ανισοτήτων»⁸².

Η συγκεκριμένη προσέγγιση, που καταδεικνύει ότι το «αξιοκρατικό ιδεώδες» βρίσκεται πάντοτε σε συνάρτηση με τις κοινωνικές συνθήκες και το γεγονός του αποκλεισμού ενός μεγάλου τμήματος της κοινωνίας από τα βασικά κοινωνικά αγαθά, όπως η εκπαίδευση και γενικά το κράτος πρόνοιας, η αγορά εργασίας είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα, έχει επιβεβαιωθεί από την πραγματικότητα στο μέγιστο θεσμικό επίπεδο⁸³. Και είναι δεδομένο ότι, στο βαθμό που η «αξιοκρατία» με την έννοια της ανάπτυξης των ικανοτήτων καθενός εξαρτάται από την πρόσβαση στο σύστημα εκπαίδευσης και στις ευκαιρίες καριέρας, αυτοί που ευνοούνται είναι αυτοί που έχουν γεννηθεί σε ένα περιβάλλον που εξασφαλίζει αυτή την πρόσβαση, σηματοδοτώντας ως «ανάξιους» αυτούς που έτυχε να έχουν γεννηθεί σε ένα περιβάλλον που δεν ευνοεί ή καθιστά αδύνατη την πρόσβαση αυτή.

Σε μία τέτοια συνθήκη όπου η αντίληψη για την αξιοκρατία εκ των πραγμάτων αποκτά μία κοινωνικοποιημένη διάσταση, καθίσταται απαραίτητος ένας επαναπροσδιορισμός του περιεχομένου της αξιοκρατίας προς την κατεύθυνση της θεμελίωσης μιας δικαιότερης κατανομής των πόρων και των θέσεων, αποδεκτής από το

⁸¹ M.Young [(1958)1961] «The rise of meritocracy 1870-2033, En essay on education and equality», Penguin Books

⁸² Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π. σελ.17

⁸³ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π. όπου αναφέρεται στην υποψηφιότητα και εκλογή D.Trump στις ΗΠΑ ως «ο υποψήφιος ενάντια στην αξιοκρατία επιχειρώντας να οικειοποιηθεί πολιτικά όλους τους χαμένους αυτού του σύγχρονου ανελέητου “αξιοκρατικού ανταγωνισμού” που επιλέγει, προσλαμβάνει, αξιολογεί και προκρίνει τους ανθρώπους βάσει των ικανοτήτων, των πτυχίων και των τίτλων εκπαίδευσής τους».

σύνολο των μελών της κοινωνίας, αντί να παραμένει ένα εργαλείο νομιμοποίησης της άνισης κατανομής αυτών.

Μια τέτοια σύγχρονη προσπάθεια επαναπροσδιορισμού της έννοιας της αξιοκρατίας είναι αυτή του J.Rawls, ο οποίος ξεκινά με την επιδίωξη της διαμόρφωση μίας πολιτικής αντίληψης για τη δικαιοσύνη ως «ακριβοδίκαιης» σ' ένα δημοκρατικό καθεστώς⁸⁴, με αρχές προσδιορισμένες από όρους που ρυθμίζουν την κοινωνική συνεργασία στη βάση αμοιβαιότητας και ανταποδοτικότητας των δράσεων για όσους αποτελούν τμήμα της συνεργασίας αυτής, στους οποίους παρέχονται τα αντίστοιχα πλεονεκτήματα και οφέλη. Η κοινωνική αυτή συνεργασία στηρίζεται σε θεσμούς που περιλαμβάνονται σε συνταγματικά κείμενα, στα θεμελιώδη δικαιώματα και στη σταθερή δομή της οικονομίας. Στο πλαίσιο της διαμόρφωσης αυτής της αντίληψης, αναζητώντας την θεμελίωση της «διανεμητικής δικαιοσύνης», ο Rawls θέτει ως θεμέλια την αρχή των ίσων ευκαιριών και την «αρχή της διαφοράς», ήτοι την *«νομιμοποίηση των ανισοτήτων μόνον εφόσον συναρτώνται πρώτον, με αξιώματα και θέσεις ανοιχτά σε όλους σε συνθήκες ισότητας ευκαιριών και δεύτερον, εφόσον αποβαίνουν προς το μέγιστο όφελος των λιγότερο ευνοημένων μελών της κοινωνίας»*⁸⁵. Στο πλαίσιο αυτό και προσπαθώντας να θεμελιώσει την έννοια της «αξίας», την αποσυνδέει από τα *«φυσικά χαρίσματα»* υποστηρίζοντας, όπως και πολλοί άλλοι, ότι *οι άνθρωποι δεν «αξίζουν ηθικά» το μερίδιο που λαμβάνουν κατά την κατανομή των φυσικών χαρισμάτων, υπό την έννοια ότι δεν φέρουν καμμία ατομική ηθική ευθύνη για τη λειτουργία της φύσης. Το ίδιο ακριβώς ισχύει και για την τυχαιότητα της κοινωνικής τους θέσης και το εάν έχουν γεννηθεί από φτωχούς ή πλούσιους γονείς. Εξηγεί επομένως ότι η αποτίμηση, αναγνώριση και ανταμοιβή της “αξίας” του καθενός στις διανομές δεν είναι θεμιτό να συναρτάται με το τι λαμβάνουμε κατά την κατανομή των φυσικών χαρισμάτων, δεδομένου ότι κανείς δεν “αξίζει” ούτε τις αυθαίρετες “βάσεις του αξίζειν” ούτε τα προϊόντα τους»*⁸⁶. Ο Rawls υπερτονίζει την «αρχή της διαφοράς» που λειτουργεί υπέρ των λιγότερο προνομιούχων μίας κοινωνίας, υποστηρίζοντας ότι αυτή *«ανταμείβει τους ανθρώπους, όχι για τη θέση που κατέχουν στην κατανομή των χαρισμάτων, αλλά επειδή καλλιέργησαν και εμπλούτισαν*

⁸⁴ J.Rawls, [(2001)2006], *«Η δίκαιη κοινωνία. Η Δικαιοσύνη ως Ακριβοδικία, Μία αναδιατύπωση»*, μτφρ Φ.Παιονίδης, Πόλις, σελ.32.

⁸⁵ J.Rawls, [(2001)2006], *ο.π.* σελ.92.

⁸⁶ Απ.Παπατόλιας, *ο.π.*, σελ. 45 με αναφορά στο Γρ.Μολύβας (2018), *«Αξιοκρατία και κοινωνική δικαιοσύνη»*, Πόλις, σελ.41.

τα χαρίσματά τους χρησιμοποιώντας τα για το καλό των άλλων, αλλά και για το δικό τους. Όταν οι άνθρωποι ενεργούν με αυτόν τον τρόπο, αξίζουν ανταμοιβή, όπως επιβάλλει η ιδέα των νόμιμων προσδοκιών⁸⁷». Ο Rawls δεν αρνείται την σημασία των ανεκτών κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων, αλλά θεωρεί ότι, στο βαθμό που αυτές είναι δικαιολογημένες ο ρόλος τους βρίσκεται στο καταστήσουν πιο ελκυστικές τις θέσεις ευθύνης, δίνοντας έτσι στους πολίτες το κίνητρο να τις επιδιώξουν και να τις αναλάβουν, με το κόστος απόκτησης των δεξιοτήτων που απαιτούνται προς τούτο να καλύπτεται από της συνθήκες της ακριβοδίκαιης ισότητας ευκαιριών. Έτσι η «προσωπική αξία γίνεται αντιληπτή ως ένας τίτλος που κερδίζεται υπό ακριβοδίκαιες συνθήκες ώστε η ιδέα της προσωπικής αξίας ως τίτλου να είναι απολύτως επαρκής για μία αντίληψη περί δικαιοσύνης⁸⁸». Ή αλλιώς, η «προσωπική αξία» δεν κληρονομείται ως αγαθό λόγω της «κοινωνικής θέσης» από την οποία κάποιος εκκινεί ούτε είναι αγαθό που «προσφέρεται» από τη φύση, αλλά αποκτάται στο πλαίσιο μίας «εύτακτης κοινωνίας»⁸⁹.

Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και το έργο του R.Dworkin⁹⁰, στο οποίο διατυπώνεται η άποψη ότι η διανεμητική δικαιοσύνη, που έχει αφετηρία την ισότητα και τη διασφάλιση των ίσων κατά το δυνατόν πόρων για τους πολίτες μίας κοινωνίας, οφείλει να «επαναθεμελιώσει την ιδέα της ισότητας των πόρων ως πρωταρχικού σκοπού της». Έτσι προτείνεται η «αναγνώριση των διαφορών ως ουσιώδες κριτήριο διανομής ανάμεσα στις φιλοδοξίες και στις προσπάθειες του ατόμου» με τελικό σκοπό τον προσδιορισμό του τι πράγματι δικαιούται το άτομο στο πλαίσιο μιας οργανωμένης κοινωνίας, «διασφαλίζοντας αφενός την ίση κοινωνική αντιμετώπισή του έναντι των δεδομένων της φύσης και της τύχης και δικαιολογώντας αφετέρου της ανισότητες που επιφέρουν οι ίδιες οι επιλογές τους»⁹¹. Στην αντίληψή του περιλαμβάνει την ιδέα των θετικών μέτρων, δηλαδή την επανορθωτική ισότητα πόρων, την ατομική ευθύνη σε μία ευρεία αντίληψη και την ριζική εξίσωση των περιστάσεων, αφού εξουδετερωθούν οι παράγοντες του «τυχαίου»⁹². Σύμφωνα με τον Παπατόλια, σε αντίθεση με τον Rawls

⁸⁷ J.Rawls, [(2001)2006], ο.π. σελ.150.

⁸⁸ J.Rawls, [(2001)2006], ο.π. σελ.156.

⁸⁹ Απ.Παπατόλιας, ο.π., σελ.40-47 για την θεωρία του J.Rawls.

⁹⁰ R.Dworkin [(2000)2006] «Ισότητα», εισ-μτφρ Γρ.Μολύβας, Πόλις.

⁹¹ Απ.Παπατόλιας, ο.π., σελ.47-54 για την θεωρία του R.Dworkin.

⁹² R.Dworkin [(2000)2006] «Ισότητα», εισ-μτφρ Γρ.Μολύβας, Πόλις, σελ. 144 επ. Ο Dworkin αναγνωρίζει σε πρώτο στάδιο την αναγκαιότητα των ίσων ευκαιριών για όλους ώστε να επιδιώξουν μία «επιτυχή ζωή», αλλά θεωρεί ότι οι φιλοδοξίες κι οι επιδιώξεις δεν είναι αυτές που πρέπει να αποτελέσουν

«που αρνείται να προσχωρήσει σε οποιαδήποτε θεμελιωτική αξιοκρατική θεώρηση, ορίζοντας την αξία σε συνάρτηση με δημόσιους κανόνες αμοιβαιότητας προς το συλλογικό όφελος της κοινωνίας», ο Dworkin κινείται προς την κατεύθυνση μίας «ελεγχόμενης αξιοκρατίας» προτείνοντας την διανομή των φυσικών ταλέντων ως «πόρων» και την αντιστάμισή τους με θετικά μέτρα επανορθωτικού χαρακτήρα για την ενίσχυση των λιγότερο προικισμένων, αποκλείοντας ταυτόχρονα από την οργανωμένη επανόρθωση όσα στοιχεία αποτελούν επιλογή του ατόμου. Στην «“αυστηρά περιορισμένη αξιοκρατία” του θεωρούνται θεμιτές οι ανισότητες στη διανομή μεριδίων που οφείλονται στις επιλογές και τις φιλοδοξίες του ατόμου, αλλά είναι αδικαιολόγητες και πρέπει να εξαλείφονται ή να αποζημιώνονται αυτές που ανάγονται σε περιστάσεις και τυχαίους παράγοντες που ξεφεύγουν από τον έλεγχο του»⁹³».

Τόσο ο Rawls όσο και Dworkin, παρά τις διαφορές στις προσεγγίσεις τους, καταλήγουν να εκφράσουν εκδοχές της «διανεμητικής δικαιοσύνης», η οποία αποσκοπεί στην επιδίωξη της αποτελεσματικής επίτευξης της ισότητας. Και, όπως όλες οι σύγχρονες θεωρίες περί δικαιοσύνης, έτσι κι αυτές καλούνται να απαντήσουν στο αν ένα σύστημα κοινωνικής συνεργασίας εντός της δημοκρατίας μπορεί να ανεχθεί ανισότητες και μέχρι ποιο βαθμό. Καθώς και στο μέτρο και στο βαθμό που σε κάθε περίπτωση η «απονομή αξιότητας» παραπέμπει τελικά στο «σύστημα κινήτρων» και στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων αυτών των κινήτρων, είναι εν τέλει συμβατό το σύστημα κινήτρων με την «εξισωτική αναλογικότητα»;

2.2.1.4 Η αξιοκρατία στο Σύνταγμα

Η ρήτρα της αξιοκρατίας σε συνταγματικό επίπεδο ήταν παρούσα στα πρώτα ελληνικά συνταγματικά κείμενα, στα «Συντάγματα του Αγώνα». Όπως ήδη αναφέρθηκε

το κριτήριο της διανομής των πόρων ή των θέσεων σε αντίθεση με την «εύλογη δυσανασχέτηση», δηλαδή το δικαιολογημένο παράπονο που μπορεί να έχουν από την μεταχείριση που τους έχει επιφυλαχθεί τόσο από τη ζωή όσο και από την κοινωνία. Ο Dworkin Αναλύει τρεις ιδεότυπους ανθρώπων: α) τον «απαιτητικό» με τις εξεζητημένες προσδοκίες, β) τον «κανονικό», τον άνθρωπο του κράτους πρόνοιας και γ) τον «ανάπηρο» που χρειάζεται πρόσθετους πόρους σε αντιστάθμισμα της αναπηρίας του, για να αποδείξει ότι η κοινή ηθική στάση απέναντι στους 3 αυτούς ιδεότυπους καταδεικνύει μια «κοινά αποδεκτή ερμηνεία της εύλογης δυσανασχέτησης και των θεμιτών αξιώσεων».

⁹³ Απ. Παπατόλιας, ο.π., σελ. 52 για την θεωρία του R. Dworkin.

ανωτέρω, πριν την ελληνική επανάσταση του 1821, η οποία, όπως και όλα τα επαναστατικά κινήματα της εποχής της επηρεάστηκε και από τη Γαλλική Επανάσταση, η αρχή της αξιοκρατίας αναφερόταν στο Μανιφέστο του Ρήγα σε μία εκδοχή που αποτελούσε σχεδόν αντιγραφή του αντίστοιχου άρθρου της Γαλλικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789. Μετά την Επανάσταση, στο πρώτο ελληνικό Σύνταγμα της Επιδαύρου του 1822, το άρθρο 6 όριζε ότι *«όλοι οι Έλληνες εις όλα τα αξιώματα και τας τιμάς έχουσι το αυτό δικαίωμα· δοτήρ δε τούτων μόνη η αξίστης εκάστου»*. Η διατύπωση αυτή επαναλήφθηκε αυτολεξεί στο άρθρο 5 του Συντάγματος του Άστρους του 1823 όπως και στην παρ.8 του Κεφαλαίου Γ' του Συντάγματος της Τροιζήνας του 1827, στο οποίο οριζόταν ότι *«όλοι οι Έλληνες είναι δεκτοί, έκαστος κατά το μέτρον της προσωπικής του αξίας, εις όλα τα δημόσια επαγγέλματα, πολιτικά και στρατιωτικά»*.

Η αξιοκρατική ρήτρα θα απαλειφθεί από το «Σύνταγμα-συνάλλαγμα» του 1844, το οποίο αρκείται μόνο στην αναγνώριση της εγγύησης της ίσης πρόσβασης των Ελλήνων πολιτών στα αξιώματα και στις δημόσιες θέσεις. Ειδικότερα στο αρ. 3 παρ.1 Σ 1844 ορίζεται ότι *«Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του Νόμου και συνεισφέρουσιν αδιακρίτως εις τα δημόσια βάρη, αναλόγως της περιουσίας τους μόνοι δε οι πολίται Έλληνες είναι δεκτοί εις όλα τα δημόσια επαγγέλματα»*. Η απόλειψη της ρήτρας της αξιοκρατίας ερμηνεύεται με διαφορετικούς τρόπους. Κατά τον καθηγητή Α.Μακρυδημήτρη⁹⁴, η απόλειψη της ρήτρας υπήρξε «παράπλευρη απώλεια» του εκδημοκρατισμού και της ομαλοποίησης της πολιτικής ζωής με την περιοδική διενέργεια των βουλευτικών εκλογών και την γενίκευση του εκλογικού δικαιώματος. Στον αντίποδα, η άποψη της καθηγήτριας Ιφ.Καμτσίδου είναι ότι η διατύπωση του αρ.3 παρ.1 του Σ του 1844 δεν συνιστά υποχώρηση της αξιοκρατικής αρχής, αλλά ότι πρέπει να γίνει αντιληπτή στο πλαίσιο της επανάστασης του 1843, η οποία *«...εκδηλώθηκε ενάντια σ' ένα απολυταρχικό καθεστώς, που εκτός από την συγκέντρωση της εξουσίας στο*

⁹⁴ Α.Μακρυδημήτρης (2013) «Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης», Σάκουλας, σελ.104. Βλ. επιπλέον και Α.Μακρυδημήτρης «Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα», Εισήγηση στο 1^ο Διεθνές Συνέδριο του Α.Σ.Ε.Π. (2017) όπου υποστηρίζει για την απόλειψη της ρήτρας της αξιοκρατίας από το Σύνταγμα-συνάλλαγμα του 1844 *«Ο λόγος που αφαιρέθηκε η αξιοκρατική ρήτρα ήταν ότι αυτή λειτουργούσε εκ των πραγμάτων υπέρ των περισσότερων εγγράμματων και προσοντούχων υπαλλήλων, πολλοί εκ των οποίων ετύγχαναν τότε ετερόχθονες-οπότε οι αυτόχθονες διαμαρτύρονταν, αναρωτιόνταν “πότε και ημείς θα εφάγομεν ψωμί;” Από τον δημόσιο κορβανά εννοείται ανεξαρτήτως γνώσεων και ειδικών επαγγελματικών προσόντων»*.

πρόσωπο του βασιλιά, την έλλειψη οποιουδήποτε φραγμού στις επιθυμίες του και τον πλήρη αποκλεισμό της συμμετοχής των πολιτών στις πολιτειακές διαδικασίες, χαρακτηριζόταν από το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση, οι βασικότερες λειτουργίες της ασκούνταν από αλλοδαπούς ή υπό τον άμεσο έλεγχο τους. Είναι η περίοδος της βαυαροκρατίας όπου οι Έλληνες εξορίζονται από τα δημόσια αξιώματα. Για τον λόγο αυτό, η αναγωγή στην σύγκρουση μεταξύ αυτοχθόνων και ετεροχθόνων, που συνήθως γίνεται κατανοητή ως αντιπαράθεση ανάμεσα σε μια φωτισμένη ομάδα που εμφορούνταν από τις δικαιοκρατικές αντιλήψεις του Διαφωτισμού και στον εγχώριο πληθυσμό, που αναπαρήγαγε τις αντιλήψεις και πρακτικές της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, δεν φαίνεται χρήσιμη για την εξέταση του προβλήματος. Στην πολλαπλώς καθημαγμένη χώρα, το πρόβλημα των βαθιών πολιτικών και κοινωνικών διακρίσεων τέθηκε με έμφαση και το Σύνταγμα του 1844 κλήθηκε να το επιλύσει, όχι καταλύοντας την αρχή της αξιοκρατίας, αλλά προσδίδοντας της και ένα πολιτικοκοινωνικό πρόσημο. Η ανάγκη ανταπόδοσης της πατρίδας στους αγώνες που είχαν κάνει όσοι την δημιούργησαν, όσοι σύστησαν το συμβολικό Δερβένι, στο οποίο καλούνταν να αναπτυχθεί η ισότητα και να εξασφαλισθεί η ελευθερία, ήταν επιτακτική, ταυτόχρονα όμως αναδείχθηκε και η σημασία που διαθέτει η σχέση της δημόσιας διοίκησης με την δημοκρατία: Πόσο μπορεί να είναι ελεύθεροι οι Έλληνες, όταν την διοίκηση στελεχώνουν οι προστάτιδες δυνάμεις; Όταν οι πολίτες αποκλείονται από τις δημόσιες θέσεις και ξένοι ελέγχουν την λειτουργία του κράτους;»⁹⁵

Από το Σύνταγμα του 1844 μέχρι και το 2001, οπότε έλαβε χώρα η συνταγματική αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975/86, η αξιοκρατική ρήτρα δεν αναφέρθηκε στα συνταγματικά κείμενα. Το 2001, στο πλαίσιο της συνταγματοποίησης του ν.2190/1994, περιλήφθηκε πλέον ειδική διάταξη για την αξιοκρατία, η οποία δεν επανέφερε τις διατάξεις των πρώτων συνταγμάτων, αλλά ήταν πιο ειδική, συνδέοντας την αξιοκρατία με ειδικότερες πλευρές της διαδικασίας πρόσληψης προσωπικού στον δημόσιο τομέα. Ειδικότερα, προβλέπει στο εδ. α' της παρ.7 του άρθρου 103 την πρόσληψη σύμφωνα με «προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια» ενώ στο εδ.β' και στην περίπτωση «ειδικών διαδικασιών επιλογής προσωπικού που περιβάλλονται από αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας». Καταδεικνύεται έτσι για άλλη μία φορά η επιφυλακτικότητα, αν όχι δυσπιστία, του συντακτικού νομοθέτη απέναντι στην ρητή κατοχύρωση της αρχής

⁹⁵ Ι.Καμτσίδου, ο.π.

της αξιοκρατίας. Σύμφωνα με τον Α.Παπατόλια η στάση αυτή εξηγείται «από το φόβο ότι μία τέτοια κανονιστική αυτοτέλεια θεμελιωτικού χαρακτήρα θα συνεπαγόταν δυσανάλογες ερμηνευτικές εντάσεις και σταθμίσεις με άλλες συνταγματικές αρχές (ισότητα, δημοκρατία, κράτος δικαίου), λόγω του έντονου πολιτικού και ιδεολογικού φορτίου που αυτή μεταφέρει, ικανού να ανατρέψει παγιωμένες κανονιστικές ισορροπίες⁹⁶». Όμως παραμένει αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι, τόσο στη θεωρία του δημοσίου δικαίου όσο και κυρίως στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, η συνταγματική διάσταση της αρχής της αξιοκρατίας δεν έχει αμφισβητηθεί, καθώς βρίσκεται σε συμπληρωματική σχέση τόσο με την αρχή της μονιμότητας όσο και με την αρχή της ισότητας και την δημοκρατική αρχή, όπως έχει ήδη αναφερθεί ανωτέρω.

Επιπλέον, η πάγια νομολογία έχει έναν σπουδαίο ρόλο στην αναγνώριση της αξιοκρατίας όχι μόνο ως αρχής που πρέπει να διέπει τις διαδικασίες της πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση αλλά παράλληλα ως ατομικού δικαιώματος, του δικαιώματος στην αξιοκρατική μεταχείριση.

Αφετηρία αυτής της κατεύθυνσης της νομολογίας υπήρξε η απόφαση 2434/1952 της Ολομέλειας του ΣτΕ, δεδομένου ότι σε αυτήν για πρώτη φορά αναγνωρίζεται η σύνδεση της αξιοκρατίας με την αρχή της ισότητας και τη δημοκρατική αρχή στη σταδιοδρομία «εκάστου κατά το λόγο της προσωπικής του αξίας». Σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης αυτής, η οποία αφορούσε διαγωνισμό προς κατάταξη στη Ναυτική Σχολή Δοκίμων, ως προς την κατά προτίμηση εισαγωγή υιών και αδελφών αξιωματικών "...η διάκριση όμως αυτή, υπέρ της μνησθείσης κατηγορίας υποψηφίων, άγουσα εις την καθιέρωσιν προνομίων υπέρ ωρισμένων προσώπων, λόγω της καταγωγής αυτών, προσκρούει εις την υπό του άρθρου 3 του Συντάγματος καθιερουμένην αρχήν της ισότητος των Ελλήνων ενώπιον του νόμου, ήτις επιβάλλει την ομοιόμορφον μεταχείρισιν αυτών υπό τας αυτάς ή ομοίας περιστάσεις και εις την εκ του πνεύματος καθόλου του εν λόγω άρθρου και του Συντάγματος γενικώτερον απορρέουσαν δημοκρατική αρχήν της σταδιοδρομίας εκάστου κατά λόγον της προσωπικής αυτού αξίας και μόνον και ιδίως της απονομής των δημοσίων αξιωμάτων και της καταλήψεως δημοσίων θέσεων εν γένει, αναλόγως της ικανότητας και επί τη βάσει προσόντων υπό του νόμου οριζομένων, τα

⁹⁶ Απ.Παπατόλιας, ο.π., σελ.253.

οποία όμως πας Έλλην να δύναται να αποκτήση...". Εδώ το ΣτΕ διατυπώνει με σαφήνεια ότι η αρχή της ισότητας δεν επιτρέπει την καθιέρωση προνομίων υπέρ συγκεκριμένων προσώπων με βάση ένα φυσικό χαρακτηριστικό (συγγένεια) αλλά αντίθετα επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των υποψηφίων υπό τις ίδιες ή όμοιες περιστάσεις. Επιπλέον, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι η ρήτρα της αξιοκρατίας λείπει από την διάταξη του συγκεκριμένου άρθρου του Συντάγματος, αυτή προκύπτει από το πνεύμα του άρθρου αλλά και του συνόλου του συνταγματικού κειμένου και ιδίως την δημοκρατική αρχή της σταδιοδρομίας εκάστου κατά το λόγο της προσωπικής του αξίας. Συνδέει εν ολίγοις την αρχή της αξιοκρατίας στην «απονομή θέσεων» με την ικανότητα βάσει προσόντων και με τη δημοκρατική αρχή, με την έννοια της τυπικής ισότητας ευκαιριών που αποτελεί χαρακτηριστικό του δημοκρατικού πολιτεύματος αλλά και «ως πολιτικό δικαίωμα ίσης συμμετοχής στην πολιτική ζωή μέσω της κατάληψης των δημόσιων θέσεων»⁹⁷.

Αυτός ο εννοιολογικός προσδιορισμός της «δημοκρατικής αρχής της σταδιοδρομίας εκάστου κατά το λόγο της προσωπικής του αξίας» επαναλαμβάνεται κατά πάγιο τρόπο στη νομολογία του ΣτΕ ως αιτιολόγηση της συνταγματικής κατοχύρωσης της αξιοκρατίας⁹⁸. Επιπλέον, ρητά και πάγια η νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου δέχεται ότι «η αρχή της αξιοκρατίας υπαγορεύει η πρόσβαση σε δημόσια αξιώματα να γίνεται με κριτήρια που συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων για την κατάληψή τους»⁹⁹, ενώ, μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, συστηματικά η νομολογία προβαίνει στη συνδυαστική ερμηνεία της γενικής αρχής της ισότητας (αρ.4 παρ.1 Σ) και της αρχής της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (αρ.5 παρ.1 Σ) θεμελιώνοντας συνταγματικά της αξιοκρατία και με τον τρόπο αυτό προβαίνει στην «κανονιστική αναγνώριση ενός αυτοτελούς ατομικού δικαιώματος στην αξιοκρατική μεταχείριση»¹⁰⁰.

⁹⁷ Απ.Παπατόλιας, ο.π., σελ.182.

⁹⁸ ΣτΕ 2096/2000, 1236/2003,1252/2003, 1446/2003.

⁹⁹ ΣτΕ 5094/1996, 1236/2003, 1247/2003.

¹⁰⁰ Απ.Παπατόλιας, ο.π., σελ.183.

2.2.2 Αξιοκρατία και ισότητα

2.2.2.1 Η θεωρητική προσέγγιση της σχέσεως αξιοκρατίας - ισότητας

Από τα όσα έχουν αναφερθεί ήδη, καθίσταται σαφές ότι η αξιοκρατία προσδιορίζεται εννοιολογικά πάντα σε σχέση με τη δικαιοσύνη και ως εκ τούτου και με την ισότητα ή τουλάχιστον με την εκδοχή αυτής που επιβάλλει την πρόσβαση στις ίσες ευκαιρίες. Βέβαια σε μία πρώτη εννοιολογική και αξιολογική προσέγγιση φαίνεται λογική η δομική αντίθεση μεταξύ αξιοκρατίας και ισότητας, δεδομένου ότι και παραδοσιακά η αξιοκρατική αρχή διατυπώθηκε ως «αντίδοτο στην ισότητα». Και τούτο διότι η ισότητα συνδέεται με την έννοια της ομοιότητας των ανθρώπων, ενώ στον αντίποδα η αξιοκρατία με τη διαφορετικότητά τους, στο μέτρο που διαφέρουν η αξία τους και οι ικανότητές τους. Ως εκ τούτου, σε επίπεδο διανομής κοινωνικών πόρων, κατά την τυπική ισότητα όλοι δικαιούνται απόλυτα ίσο μερίδιο, ενώ κατά την αξιοκρατία δικαιούνται το μερίδιο που αναλογεί στην αξία και τις ικανότητές τους, βάσει του όποιου κριτηρίου θα επιλεγεί για την αποτίμησή της και ταυτόχρονα η ανταμοιβή θα αντιστοιχεί στο μέγεθος αυτής της αξίας. Η αξιοκρατική αρχή έχει ως βάση τη «φυσική» διαφοροποίηση των ανθρώπων και την ανάγκη δημιουργίας μιας σχέσης αναλογικότητας ανάμεσα στην ανταμοιβή και την αξία¹⁰¹.

Όμως, όπως έχει ήδη αναλυθεί ανωτέρω, στο πλαίσιο της «διανεμητικής δικαιοσύνης» η αναλογική ισότητα, που γίνεται αντιληπτή ως σχέση και σύγκριση μεταξύ των ανθρώπων με στόχο την επίτευξη της ουσιαστικής δικαιοσύνης βάσει σταθμίσεων των στοιχείων που διαφοροποιούν ουσιαστικά τα άτομα και κατ' επέκταση καθορίζοντας και αιτιολογημένες διακρίσεις ως προς τις ανταμοιβές, αποδεχόμενη ως θεμιτή μια μεταχείριση ανόμοια ή διαφορετική, συμβαδίζει με την αρχή της αξιοκρατίας ακόμα και ως μορφή ανεκτής ανισότητας ως προς το αποτέλεσμα¹⁰².

Στις εξισωτικές δημοκρατικές κοινωνίες οι «φυσικές» διαφορές μεταξύ των ανθρώπων, δηλαδή όσες κληρονομούνται από τη φύση ή την κοινωνική καταγωγή, είναι αυθαίρετες και ακατάλληλες να θεμελιώσουν τη διαφορετική αντιμετώπισή τους. Συγχρόνως, όμως, αναγνωρίζεται έντονα η ανάγκη να υπάρξει ένας ορθολογικός καταμερισμός εργασίας και να τοποθετηθεί ο κάθε πολίτης σε μια ορισμένη θέση σε ένα

¹⁰¹ Απ. Παπατόλιας, ο.π., σελ. 55

¹⁰² Λ. Παπαδοπούλου (2004), «Ισότητα εναντίον ισότητας: μοντέλα διανεμητικής δικαιοσύνης», Επιστήμη και Κοινωνία, Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, τ. 13, Φθινόπωρο-Χειμώνας 2004, σελ. 167 επ.

οργανωμένο σύνολο, είτε πρόκειται για τη λειτουργία της οικονομίας είτε για τις διοικητικές λειτουργίες του κράτους. Η αντίφαση εξισωτισμού – διαφορετικής ανταμοιβής επιλύεται στη δημοκρατία με την ιδέα της ισότητας των ευκαιριών. Η πίστη στο δίκαιο χαρακτήρα του αξιοκρατικού συστήματος κυριαρχεί στις δημοκρατικές κοινωνίες χάρη στην αρχή της ισότητας των ευκαιριών, που επιτρέπει τη συμφιλίωση της θεμελιώδους ισότητας των ατόμων και του αναγκαίου καταμερισμού εργασίας. Έτσι, ενώ οι ανισότητες που ανάγονται στη γέννηση ή σε ό,τι κληρονομείται χαρακτηρίζονται άδικες, η ισότητα των ευκαιριών επιφέρει ανισότητες δίκαιες, ανοίγοντας σε όλους τον αξιοκρατικό ανταγωνισμό για τις κοινωνικές θέσεις. Για τον Th. Jefferson, τον πιο δημοκρατικό από τους «συνταγματικούς πατέρες» των ΗΠΑ, η αξιοκρατία συνδέεται στενά με το δικαίωμα στην εκπαίδευση, καθώς η επίτευξη της κοινωνικής κινητικότητας στο πλαίσιο ενός δίκαιου και δημοκρατικού συστήματος είναι δυνατή μόνο μέσω της παροχής ίσων εκπαιδευτικών ευκαιριών. Τα μη προνομιούχα στρώματα μπορούν να αποκτήσουν σταδιακά πρόσβαση σε αξιώματα και δημόσιες θέσεις μόνον μέσω της δημοκρατικής λειτουργίας της εκπαίδευσης, αρκεί τα talέντα τους να συνοδεύονται από σκληρή προσπάθεια και ανάλογη ενάρετη συμπεριφορά¹⁰³.

Οι ανισότητες που οφείλονται στη διαφορετική αξία του καθενός θεωρούνται δίκαιες μόνον όταν δεν νοθεύεται η ισότητα των ευκαιριών και όλοι εκκινούν από μια κοινή αφετηρία στον ανταγωνισμό. Αξιοκρατία δεν υφίσταται χωρίς «ισότητα των όπλων» μεταξύ όσων συγκρίνονται ή ανταγωνίζονται για την κατάληψη μιας θέσης. Ελλείπει ίσων ευκαιριών, η πολιτεία οφείλει να εφαρμόζει θετικές δράσεις με σκοπό να εξισορροπήσει την υστέρηση όσων αντιμετωπίζουν φυσικά ή κοινωνικά εμπόδια (αναπηρίες, κοινωνικές συνθήκες) στη ισότιμη συμμετοχή τους στον αξιοκρατικό ανταγωνισμό.

Η διανεμητική διάσταση των «θετικών μέτρων», που θεμελιώνεται στον παρεμβατικό χαρακτήρα του κοινωνικού κράτους, καταλήγει αναποτελεσματική, όταν οι «θετικές διακρίσεις» επικεντρώνονται ουσιαστικά στην εγγύηση των προσδοκιών και φιλοδοξιών των «ταλαντούχων» και όχι στην θεραπεία των ανισοτήτων που παρεμποδίζουν ή απομειώνουν την πρόσβαση στους αναγκαίους πόρους. Εδώ παρεμβαίνει η ιδέα της «κοινωνικής ισότητας των ευκαιριών», χαρακτηριστικό της

¹⁰³ Απ. Παπατόλιας, ο.π., σελ.63 επ. για το ρόλο του σχολείου στην σχέση αξιοκρατίας-ισότητας.

οποίας είναι μέριμνα για τη διαμόρφωση και την κοινωνική εγγύηση των προοπτικών ζωής των χαμένων αυτού του ανταγωνισμού. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι ακόμη κι υπό τις συνθήκες μίας σχετικής ισότητας ευκαιριών στην αφετηρία, κάποιιοι θα «φτάσουν» τελευταίοι. Αυτό όμως δεν μειώνει την αξία τους ούτε ότι δεν έχουν καμία αξία; Θα πρέπει λοιπόν να αναζητηθεί ο τρόπος να αποδείξουν και αυτοί ότι διαθέτουν γνώσεις και δεξιότητες που τους επιτρέπουν την ανάληψη συγκεκριμένων ευθυνών¹⁰⁴.

Εξάλλου η «αξιοκρατική ρήτρα» καταλήγει να είναι σκληρή και αμείλικτη για όσους αποτυγχάνουν στην ανταγωνιστική σύγκριση, συνειδητοποιώντας την υστέρησή τους με όρους «αξιοσύνης» και χαρισμάτων. Η επίκληση της έννοιας των «ικανοτήτων» ως στοιχείου της ίσης ηθικής αξίας των πολιτών χρησιμεύει συχνά και ως κανονιστικό θεμέλιο των ρυθμίσεων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού ή της εισαγωγής ευμενών διακρίσεων υπέρ ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Αυτή η αντίληψη οδήγησε στην καθιέρωση της κοινής υποχρεωτικής εκπαίδευσης για όλους, ενώ αναζητά διαρκώς εγγυήσεις μέσω της εκπαίδευσης καλύτερων προοπτικών ζωής για τους λιγότερο προνομιούχους, προσφέροντας τα εφόδια εκείνα (γενικές γνώσεις και ικανότητες), με στόχο την επίτευξη από όλους ενός επιπέδου ανάπτυξης της προσωπικότητάς τους που θα επιτρέψει τη συμμετοχή τους στην κοινωνική ζωή. Η αναζήτηση ενός «ελάχιστου εγγυημένου επιπέδου εκπαίδευσης» ως μέσο επίτευξης του «αξιοβίωτου βίου» ή αλλιώς μία «αξιοκρατία για όλους» είναι απότοκοι της νέας «μετα-αξιοκρατικής» προοδευτικής αντίληψης¹⁰⁵ που *«αναγνωρίζει τους κοινωνικούς περιορισμούς της “αξίας” και επιχειρεί να τους υπερβεί απορρίπτοντας την ατομικιστική ερμηνεία της αξιοκρατικής αρχής προς όφελος μιας «αναδιατυπωμένης ισότητας των ευκαιριών» υπό το φως των αρχών της αμοιβαιότητας και της αλληλεγγύης»*¹⁰⁶.

2.2.2.2 Η αρχή της ισότητας στο καθεστώς προσλήψεων

Το άρθρο 4 του Συντάγματος είναι η διάταξη του καταστατικού χάρτη που εισάγει την αρχή της ισότητας. Από τον συνδυασμό των διατάξεων του γενικού κανόνα της διάταξης της παρ.1 του άρθρου 4 του Συντάγματος, που ορίζει ότι *«οι Έλληνες είναι*

¹⁰⁴ Απ.Παπατόλιας, ο.π., σελ.82-83.

¹⁰⁵ J.Rawls, [(2001)2006], ο.π., Απ.Παπατόλιας, ο.π.

¹⁰⁶ Απ.Παπατόλιας, ο.π.

ίσοι ενώπιον του νόμου», με τις διατάξεις της παρ. 2, σύμφωνα με τις οποίες «Έλληνες και Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις» και της παρ.4 που ορίζει ότι «μόνον Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους» προκύπτει ότι το Σύνταγμα καθιερώνει τον κανόνα της ισότητας ευκαιριών, με την έννοια όχι του δικαιώματος πρόσβασης για τον καθένα, αλλά με την έννοια ότι ο κάθε πολίτης που επιθυμεί να απασχοληθεί στη Δημόσια Διοίκηση έχει τις ίσες ευκαιρίες με οποιονδήποτε άλλο πολίτη που έχει την ίδια επιθυμία. Ταυτόχρονα η ισότητα ευκαιριών σημαίνει τη δυνατότητα διορισμού στη Δημόσια Διοίκηση με την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου κάθε πολίτη που έχει τα προσόντα προς τούτο, όπως αυτά καθορίζονται από απρόσωπους κανόνες δικαίου¹⁰⁷.

Η διάταξη δε της παρ.4 έχει διπλή κανονιστική φορά, διαθέτοντας τόσο θετικό όσο και αρνητικό περιεχόμενο. Κατά τη θετική της έκφραση ορίζει ότι όλοι οι Έλληνες πολίτες μπορούν να γίνουν δεκτοί στο σώμα των δημοσίων υπαλλήλων, όπως και σε όλα τα δημόσια λειτουργήματα. Ταυτόχρονα κατά την αρνητική της εκδοχή αποκλείει από το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων όσους δεν είναι Έλληνες. Η αρνητική εκδοχή, δηλαδή ο αποκλεισμός των αλλοδαπών από την πρόσβαση στην δημόσια διοίκηση, επί της ουσίας η προϋπόθεση της ελληνικής ιθαγένειας ως προσόν διορισμού, κάμπτεται από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης, (2007), *ο.π.* σελ. 51.

¹⁰⁸ Στο παρελθόν η κάμψη της προϋπόθεσης της συνδρομής της ελληνικής ιθαγένειας στο πρόσωπο του υποψηφίου δημοσίου υπαλλήλου αφορούσε υποψηφίους με ελληνική καταγωγή από συγκεκριμένες περιοχές ξένων κρατών (π.χ. ομογενείς από Βόρειο Ήπειρο, Κωνσταντινούπολη που δεν είχαν την ιδιότητα του Έλληνα πολίτη). Μετά την ένταξη της χώρας στην ΕΕ, και στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων που θεσπίζεται στις καταστατικές συνθήκες της Ένωσης (αρ.47 Συν. Ε.Ο.Κ., αρ.45-48 Συν.ΛΕΕ), δόθηκε η δυνατότητα διορισμού πολιτών κρατών μελών με γνώση της ελληνικής γλώσσας αρχικά σε θέσεις γιατρών και οδοντιάτρων του Ε.Σ.Υ., νοσηλευτών και νοσηλευτριών των νοσηλευτικών ιδρυμάτων και έμμισθων ειδικευόμενων βοηθών γιατρών και οδοντιάτρων σε νοσηλευτικά ιδρύματα (άρθρο 2 παρ. 4 ν. 1821/1988, ΦΕΚ 271 Α, άρθρο 82 παρ. 11 ν. 2071/1992, ΦΕΚ 123 Α). Στη συνέχεια, με τον ν.2431/1996 (ΦΕΚ Α' 175) η δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών των κρατών μελών της ΕΕ σε θέσεις της ελληνικής δημόσιας διοίκησης επεκτάθηκε για όλες τις θέσεις του δημοσίου τομέα όπως έχει οριστεί ανωτέρω (Κεφ.1^ο) με εξαίρεση θέσεις ή ειδικότητες, οι αρμοδιότητες των οποίων δεν συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και άσκηση καθηκόντων που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων. Η πρόσβαση των πολιτών των κρατών μελών της ΕΕ στις θέσεις της δημόσιας διοίκησης γίνεται υπό τις προϋποθέσεις και κατά τις διαδικασίες που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία για τους Έλληνες πολίτες, με εξαίρεση την προϋπόθεση της ελληνικής ιθαγένειας και με την επιπλέον προϋπόθεση της γνώσης της ελληνικής γλώσσας. Είναι αξιοσημείωτο ότι τόσο το αρ.48 παρ.4 της Συν. Ε.Ο.Κ. όσο και το αρ. 45 παρ.4 της Συν.ΛΕΕ προβλέπουν ότι η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, η οποία αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο της οικοδόμησης μιας Ευρώπης χωρίς σύνορα, της Ευρώπης των πολιτών, δεν εφαρμόζεται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση. Ήταν όμως το Δικαστήριο των

Η αρχή της ισότητας και η ειδικότερη έκφρασή της, η αρχή της ισότητας των ευκαιριών, επιβάλλουν στο νομοθέτη να προβεί στην θέσπιση εκείνων των εγγυήσεων που είναι απαραίτητες ώστε να διασφαλιστεί η αντικειμενικότητα της διαδικασίας επιλογής και η αμεροληψία των οργάνων επιλογής¹⁰⁹.

Έχει κριθεί νομολογιακά, προς αυτήν την κατεύθυνση, ότι η αρχή της ισότητας και η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλουν, κάθε φορά που επίκειται η πλήρωση θέσεων φορέων της δημόσιας διοίκησης και δε ρυθμίζεται από τις οικείες διατάξεις ο τρόπος πρόσκλησης, τη δημόσια γνωστοποίηση με γενική πρόσκληση της πρόθεσης της Διοίκησης για την πλήρωση των θέσεων, με ορισμό προθεσμίας για την υποβολή των αιτήσεων ώστε να καταστεί γνωστή στο ευρύ κοινό η πρόθεση πλήρωσης θέσεων και δυνατή η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή υποψηφίων. Επίσης, έχει κριθεί νομολογιακά ότι η αρχή της ισότητας επιβάλλει, όταν η Διοίκηση έχει με νομοθετική εξουσιοδότηση προς ρύθμιση θεμάτων διαδικασίας πληρώσεως θέσεων με διορισμό βάσει προσόντων, κατά την άσκηση αυτής της κανονιστικής της αρμοδιότητας να θεσπίζει κανόνες δικαίου που θα εξασφαλίσουν στους πολίτες ίσες προοπτικές πρόσβασης στις υπό πλήρωση θέσεις (ΣτΕ 2754/1993, 456/1981, 3483/1975). Η

Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Δ.Ε.Κ.) που ερμήνευσε συσταλτικά την παρέκκλιση αυτή και με σειρά αποφάσεων του περιόρισε το πεδίο εφαρμογής της εξαίρεσης αυτής σε θέσεις απασχόλησης που μετέχουν άμεσα ή έμμεσα στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και αφορούν καθήκοντα, αρμοδιότητες ή ευθύνες που έχουν ως αντικείμενο τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων εξομοιούμενων δημόσιων οργανισμών, όπως οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Δικαστήριο με την ερμηνεία αυτή προσέδωσε αφ' ενός μεν "κοινοτική" χροιά στον ορισμό της έννοιας "απασχόληση στη Δημόσια Διοίκηση", πέρα από τις κρατούσες για την οργάνωση της αντιλήψεις στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, αφ' ετέρου δε τόνισε τη λειτουργική διάσταση της με την αναγωγή της φύσης των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων κάθε συγκεκριμένης θέσης απασχόλησης σε κριτήριο ερμηνείας της παρέκκλισης της παρ. 4 του άρθρου 48 (εφαρμογή λειτουργικού κριτηρίου). Στη συνέχεια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε τη σχετική νομολογία του Δ.Ε.Κ., στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών της για την προώθηση της κινητικότητας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, με Ανακοίνωση της (88/C72/02) που δημοσιεύθηκε στην επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις 18 Μαρτίου 1988, καθόρισε την κατά προτεραιότητα δράση της για την εφαρμογή του άρθρου 48 Συνθ. Ε.Ο.Κ. σε τομείς, οι οποίοι ασκούν οικονομικές και κοινωνικές αρμοδιότητες και εντάσσονται μεν στο δημόσιο τομέα, δεν ανήκουν όμως στον κύκλο των τυπικών αρμοδιοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης ούτε συνδέονται άμεσα με την άσκηση ειδικών δραστηριοτήτων της, μεταξύ αυτών οι λειτουργικές υπηρεσίες της δημόσιας υγείας (εξ ου και οι προγενέστεροι νόμοι που αφορούσαν ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό). Οι ανωτέρω εξελίξεις, σε συνδυασμό με την επιτάχυνση της πορείας προς την Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, επέβαλαν το άνοιγμα των εθνικών δημόσιων διοικήσεων στους κοινοτικούς πολίτες, μέσα στα όρια που προδιαγράφει η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 48 Συνθ. Ε.Ο.Κ., όπως έχει ερμηνευθεί από το Δ.Ε.Κ. και κατέστησαν αναγκαία την τροποποίηση των εθνικών νομοθεσιών στο σημείο αυτό, για δε την Ελλάδα η τροποποίηση ήρθε με τον ν.2431/1996. (βλ. Εισηγητική Έκθεση του ν.2431/1996).

¹⁰⁹ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης, (2007), ο.π. σελ. 52-53.

πρόσκληση δε αυτού του τύπου είναι επιβαλλόμενη ακόμα κι όταν δεν την προβλέπουν οι οικείες διατάξεις (ΣτΕ 603/1960)¹¹⁰.

Η αρχή της ισότητας και η αρχή των ίσων ευκαιριών στην πρόσβαση αφορά την στελέχωση των θέσεων τακτικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ειδικού επιστημονικού ή βοηθητικού ή τεχνικού προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, όχι όμως και τις περιπτώσεις των μετακλητών υπαλλήλων. Σε αυτή την περίπτωση η αρχή της ισότητας κάμπτεται λόγω της εφαρμογής του κριτηρίου της «ανάγκης σχέσεως πολιτικής και προσωπικής εμπιστοσύνης μεταξύ υπαλλήλων και κυβερνήσεως για την απρόσκοπτη εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής» στην επιλογή των μετακλητών υπαλλήλων¹¹¹.

Η αρχή της ισότητας κάμπτεται και στην περίπτωση της καθιέρωσης των εξαιρέσεων που αποσκοπούν στην ειδική προστασία ορισμένων κατηγοριών προσώπων, βάσει άλλων συνταγματικών διατάξεων, όπως η προστασία των πολυτέκνων, των αναπήρων πολέμου και ειρηνικής περιόδου, των ατόμων με ειδικές ανάγκες, αν και σε μία άλλη ανάγνωση, οι ως άνω προβλέψεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν όχι εξαιρέσεις από την αρχή της ισότητας, αλλά για εφαρμογή της στην αναλογική μορφή της¹¹².

2.2.2.3 Η «αξιοκρατική ισότητα» στη νομολογία

Στο επίπεδο της «αξιοκρατικής ισότητας», δηλαδή της ειδικής έκφανσης του ατομικού δικαιώματος στην αξιοκρατική μεταχείριση ως αναλογική ισότητα, η νομολογία του ΣτΕ έθεσε ένα ισχυρό θεμέλιο με την υπ' αριθ. 2396/2004¹¹³ απόφασή της, επί αιτήσεων ακυρώσεων κατά των αποτελεσμάτων του γραπτού διαγωνισμού του 1998 του Α.Σ.Ε.Π.. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε η αντισυνταγματικότητα των διατάξεων του άρθρ. 16 παρ.5 και 6 του ν.2190/1994, όπως ίσχυαν μετά την αντικατάστασή τους από το άρθρ.2 παρ.4 του ν.2527/1997. Οι ως άνω διατάξεις κρίθηκαν ότι αντίκεινται στις αρχές της ισότητας και της αξιοκρατίας στο μέτρο που περιόριζαν την συμμετοχή των διαγωνιζομένων στο γραπτό διαγωνισμό για θέσεις μίας μόνο

¹¹⁰ Ι. Συμεωνίδης, Α. Τάχος (2007), «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα», Σάκκουλας, σελ. 183.

¹¹¹ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης, (2007), ο.π. σελ. 54, Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), ο.π., σελ.503.

¹¹² Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης, (2007), ο.π. σελ. 54, Α.Μακρυδημήτρης-Μ.Η.Πραβίτα (2012), ο.π., σελ.504.

¹¹³ Σε Ολομέλεια μετά από παραπομπή με την 2717/2003. Ακολούθησε σειρά αποφάσεων του ΣτΕ όπως οι 2154/2004, 218,1966, 2369, 2904, 4498/2005, 231, 692, 2060,3182/2006.

νομαρχία και θέσεις έως δέκα φορέων. Το Δικαστήριο, στη μείζονα σκέψη του έκρινε ότι η αρχή της ισότητας, όπως καθιερώνεται στο αρ.4 του Σ, επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των προσώπων που τελούν υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες, κανόνες που δεσμεύει τόσο τον κοινό νομοθέτη όσο και τα διοικητικά όργανα που εκδίδουν κανονιστικές πράξεις κατά νομοθετική εξουσιοδότηση. Σύμφωνα με το δικαστήριο, ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί εγγύηση τήρησης του κανόνα αυτού με στόχο τη διασφάλιση της πραγμάτωσης του κράτους δικαίου αλλά και *«η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας εκάστου με ίσους όρους»*. Η αποτελεσματική τήρηση της αρχής της ισότητας, υπό την έννοια της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων στη διαδικασία κατάληψης δημόσιας θέσης, τίθεται ως προϋπόθεση της υλοποίησης της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας υπό ίσους όρους, δηλαδή *«η απόλαυση αυτού του ατομικού δικαιώματος δεν είναι δυνατή παρά μόνον όταν είναι εγγυημένη η ίση μεταχείριση όσων διεκδικούν τη δημόσια θέση»*.¹¹⁴ Το δικαστήριο δέχεται ότι ο έλεγχός του είναι *«έλεγχος των ορίων και όχι της ορθότητας των νομοθετικών επιλογών»* στο πλαίσιο της διάκρισης των λειτουργιών, επομένως αναγνωρίζει στο νομοθέτη ευρεία διακριτική ευχέρεια *«να ρυθμίσει με ενιαίο ή με διαφορετικό τρόπο τις ποικίλες προσωπικές ή πραγματικές καταστάσεις και σχέσεις...με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, που βρίσκονται σε συνάφεια προς το αντικείμενο της ρύθμισης»*. Με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο αναγνωρίζει μεν την αρχή της ελεύθερης εκτίμησης του νομοθέτη κατά τη ρύθμιση της κοινωνικής ύλης και επομένως κατά τη θέσπιση των κριτηρίων της μεταχείρισης, όμως θέτει το ίδιο ως περιορισμό στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη τη *«φύση των κριτηρίων»* ως *«γενικά και αντικειμενικά»*. Ταυτόχρονα οριοθετεί κανονιστικά αυτή την ευχέρεια του νομοθέτη υπό τις επιταγές της *«αναλογικής ισότητας»* *«πρέπει όμως η επιλεγόμενη ρύθμιση να κινείται μέσα στα όρια που διαγράφονται από την αρχή της ισότητας...»*, τα οποία αποκλείουν *«την εκδήλως άνιση μεταχείριση»* προσώπων που τελούν υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες ή την αυθαίρετη εξομοίωση προσώπων που τελούν υπό ουσιωδώς διαφορετικές συνθήκες. Με αυτό τον τρόπο το ακυρωτικό δικαστήριο αποδέχεται τη λογική της αριστοτελικής εκδοχής της ουσιαστικής αναλογικής ισότητας, εφόσον δέχεται την ευχέρεια του νομοθέτη να θεσπίζει διακρίσεις,

¹¹⁴ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.185

που όμως «δεν μπορούν να είναι αδικαιολόγητες ή αυθαίρετες μεταξύ προσώπων της ίδιας κατηγορίας».¹¹⁵

Η σκέψη του Δικαστηρίου ολοκληρώνεται «η αρχή της αξιοκρατίας, η οποία απορρέει από το άρθρο 5 του Συντάγματος και υπαγορεύει όπως η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα γίνεται με κριτήρια που συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων για την κατάληψή τους», επιβεβαιώνοντας για άλλη μια φορά τη θεμελίωση της αξιοκρατίας στην αρχή της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας ως «αξιοκρατικής ισότητας». Πρέπει δε να γίνει δεκτό ότι το δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας ερμηνεύεται πάντα υπό τον ορισμό που έχει δώσει στην έννοια της προσωπικότητας ο Αρ.Μάνεσης, σύμφωνα με τον οποίο προσωπικότητα είναι «το σύνολο των ιδιοτήτων, ικανοτήτων και καταστάσεων, που αφενός προκύπτουν από την υπόσταση του ανθρώπου ως ελλόγου και συνειδητού όντος, αφετέρου δε εξατομικεύουν ένα συγκεκριμένο πρόσωπο».¹¹⁶

Έτσι «η αξιοκρατία νοείται ως ειδικότερη έκφραση του δικαιώματος για ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, στο βαθμό που το δικαίωμα αυτό υποδηλώνει την ελευθερία του καθενός να αναπτύσσει ανεμπόδιστα τις ικανότητες και τις ιδιότητες που συνθέτουν την προσωπικότητά του»¹¹⁷, η δε ελευθερία του αυτή νοείται και ως δυνατότητα αξιοποίησης των ικανοτήτων και των ιδιοτήτων του αυτών, στο πλαίσιο μίας διαδικασίας κατάληψης δημόσιων θέσεων, οργανωμένης από το Κράτος εξασφαλίζοντας τα εχέγγυα ενός ελεύθερου αξιοκρατικού ανταγωνισμού.

2.2.3 Αξιοκρατία και αντικειμενικότητα

Σε αντίθεση με τις αρχές της ισότητας, της μονιμότητας και της αξιοκρατίας, ως αρχές που διέπουν την διαδικασία πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες είχαν συμπεριληφθεί διαχρονικά στα συνταγματικά κείμενα της χώρας, η θεσμική κατοχύρωση της αρχής της αντικειμενικότητας στη διαδικασία πρόσληψης είναι πρόσφατη, καθόσον συμπεριλήφθηκε στον καταστατικό χάρτη μετά την αναθεώρηση του 2001. Η έννοια της αρχής της αντικειμενικότητας κατά τις διαδικασίες επιλογής του προσωπικού ήταν διάχυτη στο κείμενο του ν.2190/1994 (νόμος Πεπονή), στον οποίο η αναθεώρηση δια της

¹¹⁵ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.185

¹¹⁶ Αρ.Μάνεσης (1982) «Ατομικές Ελευθερίες», Σάκκουλας, 1982, σελ. 116

¹¹⁷ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.189

συμπλήρωσης του άρθρου 103 προσέδωσε συνταγματικό έρεισμα, διότι ήρθε «να επισφραγίσει, να επιβεβαιώσει και να διασφαλίσει» από θεσμική άποψη διατάξεις ήδη εν ισχύ που απηχούν σημαντικές νομοθετικές πρωτοβουλίες». ¹¹⁸ Στην αναθεωρητική πρόταση αναφερόταν ρητά ότι η συμπλήρωση του άρθρου 103 «απέβλεπε στο να περιβάλλει με συνταγματικό κύρος τη φιλοσοφία, τον πυρήνα και τις βασικές διατάξεις του ν.2190/1994». Η συνταγματοποίηση του ν.2190/1994 ήταν επιβεβλημένη και γιατί θα αποτελούσε ανάχωμα τόσο στην βούληση μιας μελλοντικής πλειοψηφίας να τον καταργήσει εύκολα μ' έναν νέο νόμο όσο και στον πειρασμό των παραβιάσεων ή των παρεκκλίσεων που λάμβαναν χώρα, ακόμα και κατά τη διάρκεια της ισχύος του, εμποδίζοντας την ανεξάρτηση των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα από οποιαδήποτε κυβερνητική ή άλλη παρέμβαση ¹¹⁹.

Από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 103 του Συντάγματος προκύπτει ότι καταλείπεται στον κοινό νομοθέτη ένα ευρύ περιθώριο ευχέρειας ως προς τη ρύθμιση του τρόπου επιλογής του προσωπικού, το πλαίσιο όμως του οποίου η ευχέρεια αυτή οριοθετείται από τέσσερις προϋποθέσεις, που με τον τρόπο αυτό διασφαλίζουν την τήρηση των συνταγματικών αρχών που διέπουν το ως άνω άρθρο. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι: α) τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού να είναι ορισμένα εκ των προτέρων με νόμο. Σκοπός της ρύθμισης είναι η αποφυγή «φωτογραφικών ρυθμίσεων» εκ των υστέρων, που θα είχαν ως αποτέλεσμα την δυνατότητα κατάληψη της θέσεως μόνο από συγκεκριμένο υποψήφιο. β) Η θέσπιση διαγωνιστικής ή άλλης διαδικασίας επιλογής πρέπει να συνοδεύεται από εγγυήσεις αμεροληψίας, διαφάνειας και αντικειμενικότητας, μέσω της εφαρμογής «προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων». γ) Ο έλεγχος των κανόνων και των διαδικασιών επιλογής του προσωπικού ανατίθεται σε ανεξάρτητη αρχή, η οποία λειτουργεί εγγυητικά για την τήρηση των κανόνων αυτών. δ) Οι εξαιρέσεις που εισάγονται από τις ως άνω προϋποθέσεις, αφορούν

¹¹⁸ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.259.

¹¹⁹ Βλ. και ΣτΕ Ολομ. 527/2015 (επί ακύρωσης υπουργικής απόφασης Υπ.Παιδείας για πρόσληψη εκπαιδευτικών εκτός διαγωνισμού ΑΣΕΠ) «...σκοπός του ν.2190/1994 είναι η ανεξάρτηση των προσλήψεων και των διορισμών στο δημόσιο τομέα από οποιαδήποτε κυβερνητική ή άλλη παρέμβαση και η αποκατάσταση της αξιοπιστίας της κοινής γνώμης στον ευαίσθητο τομέα...και η καθιέρωση συστήματος με κύρια χαρακτηριστικά τη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και την αξιοκρατία υπό την εγγύση του ΑΣΕΠ...βασικές μέθοδοι του συστήματος προσλήψεων είναι, αφενός ο διαγωνισμός για τις θέσεις των διοικητικών υπό στενή έννοια καθηκόντων...και αφετέρου η σειρά προτεραιότητα, βάσει σαφώς καθορισμένων αξιοκρατικών κριτηρίων για τις λοιπές θέσεις» (Σχετ. Και ΣτΕ 1259/2006, Ολομ.3593/2008, 2718/2010, 195/2013, 4303/2015).

ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού κατά τις οποίες ο νομοθέτης οφείλει να προβλέψει «αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας».

Κι αν αυτές οι προϋποθέσεις συνάγονται ευθέως εκ του γράμματος της συνταγματικής διάταξης, η τελολογική ερμηνεία αυτής αλλά και η ερμηνεία υπό το φως της νομολογίας, όπως αυτή διαμορφώθηκε βάσει της συνδυαστικής ερμηνείας των αρχών της ισότητας και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και όπως έχει ήδη αναλυθεί ανωτέρω, καταλήγουν σε μία επιπλέον προϋπόθεση. Αυτή της «*επιλογής του αξιότερου υποψηφίου*», η οποία άπτεται του πυρήνα της αξιοκρατικής ισότητας ως ατομικού δικαιώματος. Βάσει της νομολογιακής επεξεργασίας του δικαιώματος αυτού, προκύπτει ότι «*κάθε σύστημα επιλογής που στηρίζεται στην αντικειμενικοποιημένη αξιοκρατική αρχή, οφείλει να κατατείνει στην επιλογή του “αξιότερου” υποψηφίου όχι νοούμενου in abstracto, αυτού δηλαδή που αντικειμενικά και αφηρημένα διαθέτει τα περισσότερα προσόντα ή τη μεγαλύτερη αξία, αλλά in concreto, αυτού δηλαδή που κρίνεται εν όψει των συγκεκριμένων γνώσεων και δεξιοτήτων που διαθέτει ότι είναι ο “πιο κατάλληλος για τη θέση”*».¹²⁰ Με τον τρόπο αυτό η «*καταλληλότητα*», υπό την έννοια της προσφορότερης ανταπόκρισης στις απαιτήσεις που χαρακτηρίζουν μία συγκεκριμένη θέση στο πλαίσιο μίας «*συγκριτικής στάθμισης οφέλους και προσφοράς*» του κάθε προσώπου που τη διεκδικεί, αποκτά ως κριτήριο επιλογής προβάδισμα έναντι της «*επάξιας ανταμοιβής*», η οποία παραπέμπει την εγγενή «*αξιότητα*» του προσώπου. Γίνεται έτσι η καταλληλότητα στοιχείο της αντικειμενικής αντίληψης της αξιοκρατίας που υπερβαίνει την υποκειμενική διάσταση του δικαιώματος.¹²¹

2.2.3.1 Τα προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια

Ο συνδυασμός των δύο προϋποθέσεων που αναφέρονται ανωτέρω, στις οποίες ορίζεται ότι η πρόσληψη υπαλλήλων στο δημόσιο τομέα γίνεται με «*προκαθορισμένα και αντικειμενικά*» κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει, είναι αυτός που κατοχυρώνει και την αρχή της αντικειμενικότητας.

Μάλιστα, από τη γραμματική διατύπωση της ρύθμισης της παρ.7 του άρθ. 103 Σ προκύπτει ότι η κατοχύρωση της αρχής της αντικειμενικότητας είναι διπλή. Κατ' αρχάς

¹²⁰ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.256.

¹²¹ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.256.

αφορά τη συνδρομή στο πρόσωπο του υποψηφίου των κριτηρίων της επιλογής, που πρέπει να είναι αφενός γνωστά εκ των προτέρων και αφετέρου να είναι αντικειμενικά, να μην δύναται δηλαδή να εισχωρήσει στην αξιολόγηση της συνδρομής τους ή μη η υποκειμενική κρίση του αρμόδιου για την επιλογή οργάνου. Η διάταξη αυτή έρχεται να συμπληρώσει την παρ.1 του αρ.103 Σ, που ορίζει ότι τα προσόντα διορισμού ορίζονται από το νόμο. Έτσι τα προκαθορισμένα και αδιάβλητα κριτήρια παραπέμπουν ως επί το πλείστον στις αδιάβλητες διαδικασίες, ούτως ειπείν εκείνες «που δεν συναρτώνται με την εξάρτηση της διοίκησης από κομματικές ή άλλες παρεμβάσεις και δύσκολα μπορούν να αμφισβητηθούν ως πελατειακές ή ευνοιοκρατικές. Στα κριτήρια αυτά περιλαμβάνονται και τα υπό στενή έννοια αξιοκρατικά κριτήρια, που αποτιμούν αποκλειστικά την προσωπική αξία και ικανότητα, αλλά και κάθε άλλο κριτήριο που έχει καθοριστεί εκ των προτέρων και παρέχει ασφαλή εχέγγυα μίας απρόσωπης και αντικειμενικής κρίσης».¹²²

Το ζήτημα της συγκεκριμενοποίησης των αξιοκρατικών κριτηρίων επιλογής δεν είναι νέο, εντάσσεται σε μια μακρά παράδοση στο χώρο των ιδεών, η οποία εξαρτά την αξιοκρατική σύγκριση και επιλογή από το δίκαιο και ορθολογικό καταμερισμό εργασίας στο πλαίσιο των κοινωνικών οργανώσεων. Προϋπόθεση του καταμερισμού αυτού είναι η διακρίβωση των ικανοτήτων του ατόμου πάντα σε συνάρτηση με τα συγκεκριμένα καθήκοντα που πρόκειται να επιτελέσει και όχι στο πλαίσιο μιας αφηρημένης και ιδεατής σύγκρισης, όπου οι υποψήφιοι ανταγωνίζονται προβάλλοντας την καθαρή «ατομική αξία» τους. Η «αξία» προκύπτει αντιθέτως μέσα από τη συσχέτιση των ικανοτήτων με συγκεκριμένα καθήκοντα στο πλαίσιο ενός λειτουργικού συνόλου. Υπό την έννοια αυτή, αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο και προϋπόθεση της πραγμάτωσης της αξιοκρατικής αρχής η τοποθέτηση του «κατάλληλου ανθρώπου» στην «κατάλληλη θέση» ή με άλλους όρους η αντιστοίχιση ατομικής και συστημικής ικανότητας. Είναι, με άλλα λόγια, «άξιος» όποιος συμβάλλει περισσότερο στην καλή λειτουργία του όλου συστήματος. Με τον τρόπο αυτό το πλήρες νόημα της αξιοκρατικής σύγκρισης υλοποιείται μόνο μέσα από «μια σοφή συλλογική κατανομή των καθηκόντων, όπου ο καθένας αποκτά τελικά τη “θέση που του αξίζει” στη συνολική λειτουργία του συστήματος». Σ’ αυτή τη διαδικασία, το ιδεατό βρίσκεται στο να καταστεί δυνατός ο εντοπισμός του «για ποια ακριβώς θέση είναι ικανός ο καθένας» σε μία πληθώρα διαφοροποιημένων καθηκόντων, ώστε να

¹²² Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.263

καταλήξουμε στο ποιος θεωρείται ως ο «αξιότερος» να την καταλάβει. Αυτό σημαίνει ότι δεν αποκλείονται όσοι εκ πρώτης όψεως μπορεί να θεωρηθούν «λιγότερο ικανοί», δεδομένου ότι εφόσον και αυτοί διαθέτουν κάποια «αξία» που θα τους επιτρέψει να ανταποκριθούν σε συγκεκριμένα καθήκοντα, μπορούν και πρέπει να αξιοποιηθούν, υπό την προϋπόθεση ότι θα εφαρμοστούν οι κατάλληλοι μέθοδοι «διάγνωσης και αξιοποίησης» των ικανοτήτων που διαθέτουν.¹²³

Η συζήτηση για το αν τα προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια εξομοιώνονται ή διαφοροποιούνται από τα «κυρίως αξιοκρατικά κριτήρια» διευκολύνεται από την ιστορική ερμηνεία την αναζήτηση των προθέσεων του συντακτικού νομοθέτη («ιστορική ερμηνεία»). Από την εισηγητική έκθεση της κυβερνητικής πλειοψηφίας προκύπτει σαφής η πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη ήταν να *«περιβάλει με συνταγματικό κύρος τη φιλοσοφία, τον πυρήνα και τις βασικές διατάξεις του ν.2190/1994»*, οι οποίες ρυθμίζουν τα κριτήρια και τις διαδικασίες πρόσληψης του προσωπικού του Δημοσίου. Η εμβληματική θεσμική τομή που επιχειρήθηκε με τον «Νόμο Πεπονή», με τον οποίον ιδρύθηκε το Α.Σ.Ε.Π. ως ανεξάρτητη αρχή έχουσα την ευθύνη των διαδικασιών πρόσληψης και καθιερώθηκε ένα σύστημα προσλήψεων που χαρακτηριζόταν από *«διαφάνεια, αντικειμενικότητα και αξιοκρατία»* έπρεπε να κατοχυρωθεί σε συνταγματικό επίπεδο, ώστε να πάψει να αποτελεί *«έρμαιο στη βούληση μιας μελλοντικής πλειοψηφίας»*.¹²⁴ Έτσι, παρόλο που στην πρόταση της πλειοψηφίας η παραπομπή στην ανάγκη καθιέρωσης «αντικειμενικών και αξιοκρατικών κριτηρίων πρόσληψης» ήταν λακωνική, στην αιτιολογική εισήγηση γινόταν αναφορά στην κατοχύρωση του πυρήνα του «Νόμου Πεπονή», προκειμένου να πρυτανεύσει η αξιοκρατία και να υποστεί πλήγμα το πελατειακό σύστημα. Τόσο η μείζων όσο και η ελάσσων αντιπολίτευση ταυτίστηκε με τον σκοπό της αναθεωρητικής πρωτοβουλίας και δη την ενίσχυση της αξιοκρατίας και της διαφάνειας. *«Αντικειμενικότητα και αξιοκρατία»* συνιστούσαν τον *«γενικώς αποδεκτό ελάχιστον κοινό παρανομαστή που θα αναβαθμίσει τη Διοίκηση»* και στο πλαίσιο αυτό τα «αντικειμενικά και αξιοκρατικά» κριτήρια ταυτίζονταν μεταξύ τους. Παρ' όλα αυτά, στο τελικό σχέδιο

¹²³ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.257.

¹²⁴ Ο ίδιος ο Πεπονής, κατά την αγόρευσή του, παραδεχόταν ότι η συνταγματοποίηση ήταν αναγκαία και ως σταθερή εγγύηση προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι από το αξιοκρατικό σύστημα προσλήψεων, οι οποίες είχαν καταγραφεί κατά το χρόνο εφαρμογής του.

της Επιτροπής Αναθεώρησης (22.10.2000) απαλείφθηκε ο όρος «αξιοκρατικά» και αντικαταστάθηκε με τον όρο «προκαθορισμένα», ενώ η «αξιοκρατία» τέθηκε στη συνδυαστική αναφορά της με τη «διαφάνεια» για να περιγράψει τις αυξημένες εγγυήσεις που πρέπει να συνοδεύουν ορισμένες ειδικές περιπτώσεις επιλογής προσωπικού. Το παράδοξο «οι αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας» να ορίζονται ρητά μόνο για την κανονιστική οριοθέτηση των εξαιρέσεων από τον κανόνα του ΑΣΕΠ για τον έλεγχο των προσλήψεων, θεραπεύεται με την κατά λογική και κανονιστική αναγκαιότητα ερμηνεία, ότι οι «εγγυήσεις αυτές “απαιτούνται προδήλως” και για την εφαρμογή των “προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων πρόσληψης καθόσον συνδέονται από τη φύση τους με τη ratio της ανεξάρτητης αρχής που αξιώνει το Σύνταγμα». Όπως προκύπτει από το σύνολο των προπαρασκευαστικών εργασιών της συνταγματικής αναθεώρησης, κεντρική και ομολογημένη επιδίωξη του αναθεωρητικού νομοθέτη και μάλιστα με ευρεία συναίνεση που άγγιξε τα όρια της καθολικής αποδοχής, ήταν να εισαγάγει ένα πάγιο σύστημα επιλογής των υπαλλήλων με αδιάβλητες και διαφανείς διαδικασίες, άποψη που επιβεβαιώνεται στη συνέχεια και από τη νομολογία, η οποία αναγνωρίζει στον αναθεωρητικό νομοθέτη την πρόθεση να περιβάλει με την αυξημένη τυπική δύναμη του Συντάγματος τις εγγυήσεις τήρησης «των συνταγματικών 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»¹²⁵.

Κατά την ερμηνεία που ανταποκρίνεται πλήρως στον εγγυητικό σκοπό των σχετικών συνταγματικών διατάξεων, τα «απρόσωπα και αντικειμενικά» κριτήρια παραπέμπουν κυρίως στις «αδιάβλητες διαδικασίες», δηλαδή «σε εκείνες που δεν συναρτώνται με την εξάρτηση της διοίκησης από κομματικές ή άλλες παρεμβάσεις και δύσκολα μπορούν να αμφισβητηθούν ως πελατειακές ή ευνοιοκρατικές». Στα κριτήρια αυτά περιλαμβάνονται και τα «υπό στενή έννοια αξιοκρατικά κριτήρια», που χρησιμεύουν προκειμένου να αποτιμηθεί αποκλειστικά η «προσωπική αξία και ικανότητα», αλλά και «κάθε άλλο κριτήριο που έχει καθοριστεί εκ των προτέρων και παρέχει ασφαλή εχέγγυα μίας απρόσωπης και αντικειμενικής κρίσης». Με βάση αυτή την ερμηνεία, το σύστημα του διαγωνισμού, εφόσον εξασφαλίζεται η αρχή της ισότητας

¹²⁵ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.260 επ. για την ιστορική αναδρομή στην συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

στην ειδικότερη έκφραση της ίσης πρόσβασης σε αυτόν, συνιστά εκ των πραγμάτων ένα σύστημα στο οποίο εφαρμόζονται τέτοια κριτήρια, τα οποία διαθέτουν *«ιδιαίτερα έντονο μάλιστα αξιοκρατικό προσανατολισμό»*, αφού οι διαδικασίες που περιλαμβάνει επιτρέπουν και αποσκοπούν στην ανάδειξη των προσωπικών ικανοτήτων των υποψηφίων¹²⁶.

Τα «προκαθορισμένα κριτήρια» συναντούν έτσι τα «αξιοκρατικά κριτήρια» σε μία ιδιαίτερα ευρεία πρόσληψη της αξιοκρατίας, χωρίς ειδικότερη αναφορά στις εναλλακτικές βάσεις της «προσωπικής αξίας», η οποία εγγυάται συγχρόνως την αποτελεσματική απόκρουση των πελατειακών πρακτικών του παρελθόντος και την αξιοποίηση της διοικητικής στελέχωσης ως εργαλείο άσκησης κοινωνικών πολιτικών.

2.2.3.2. Η αμεροληψία του κρίνοντος οργάνου – Ο έλεγχος της ανεξάρτητης αρχής

Σε ένα δεύτερο επίπεδο η αρχή της αντικειμενικότητας αφορά τη διαδικασία επιλογής και κυρίως το αρμόδιο για αυτήν όργανο. Επειδή η αντικειμενική κρίση δεν εξαντλείται μόνο στη θέσπιση κριτηρίων αλλά εξαρτάται και από την αμεροληψία του αρμόδιου να κρίνει την επιλογή οργάνου, καθίσταται κρίσιμη η ύπαρξη εκείνου του οργάνου που παρέχει *«εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης»*.¹²⁷ Η αμεροληψία κατά την επιλογή εκλαμβάνεται ως η ενέργεια του αρμόδιου για την επιλογή οργάνου να διενεργήσει αυτήν αποκλειστικά με βάση το δημόσιο συμφέρον, έχοντας απαλλαγεί από άλλους παράγοντες που μπορούν να επηρεάσουν την κρίση του όπως *«τα ατομικά συμφέροντα ή οι ψυχολογικές ροπές του φορέα του οργάνου»*.¹²⁸ Σύμφωνα με τον Ι.Μαθιουδάκη (2008), η αμεροληψία έχει τόσο θετική όσο και αρνητική εκδοχή. Υπό την θετική της εκδοχή η αμεροληψία είναι η κρίση του οργάνου που έχει αποβάλει τον υποκειμενισμό της, ενώ υπό την αρνητική της εκδοχή συνίσταται στην αποχή, στην ουδετερότητα ή στην μη παρέμβαση ορισμένου προσώπου. Υπό μία άλλη θεώρηση, εννοιολογική, η αμεροληψία αφορά αφενός στη φύση του κρίνοντος προσώπου ή θεσμού και προβάλλει έτσι μία *«αξίωση ίσης μεταχείρισης των εμπλεκομένων μερών»* κατά την διαδικασία επιλογής και αφετέρου τον τρόπο οργάνωσης της διαδικασίας της επιλογής,

¹²⁶ Απ.Παπατόλιας (2019), *ο.π.*, σελ.263.

¹²⁷ Βλ. και ΣτΕ 2262/1997 και 2396/2004 Ολ

¹²⁸ Ι.Μαθιουδάκης (2008) *«Η αρχή της αμεροληψίας της Διοίκησης»*, Ανιόν-Σάλτου Ελίσ. & Σια ΟΕ, σελ.25

στον οποίο περιλαμβάνεται τόσο η ουσιαστική ερμηνεία όσο και η εφαρμογή των «προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων επιλογής».¹²⁹ Υπό αυτές τις προϋποθέσεις «όσο πιο δίκαιη και αμερόληπτη είναι μία διαδικασία, τόσο πιο έγκυρη και αξιόπιστη θα είναι (και) η ουσιαστική απόφαση του κριτή», δεδομένου ότι «σκοπός του διαδικαστικού δικαίου είναι η ορθή εφαρμογή του ουσιαστικού δικαίου».¹³⁰ Ως εκ τούτου μία διαδικασία επιλογής που οργανώνεται στη λογική της ίσης μεταχείρισης και των αμοιβαίων ευκαιριών, δηλαδή «σε ένα ανταγωνιστικό πλαίσιο που εγγυάται την ίση απόσταση του κρίνοντος από τους κρινόμενους» συνάπτεται με την εξασφάλιση των δίκαιων όρων μίας επιλογής και ισοδυναμεί με μία «δημόσια δέσμευση εφαρμογής ίσου μέτρου κρίσης» για όλους τους συμμετέχοντες.¹³¹ Ενόψει των ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό ότι η αμεροληψία τελεί πάντοτε σε σχέση συνάρτησης με: i) την αρχή της ισότητας, ως ειδικότερη εκδοχή αυτής κατά τη διαδικασία της επιλογής, ii) με την αρχή της ανεξαρτησίας, η οποία εδώ λειτουργεί ως προαπαιτούμενο της αμερόληπτης κρίσης.¹³² Ταυτόχρονα βρίσκεται εν μέρει σε αντιδιαστολή με την αρχή της ουδετερότητας, η οποία καθορίζεται ως «μη παρέμβαση», ενώ η αμεροληψία μπορεί να εκληφθεί ως «αντικειμενική» παρέμβαση.¹³³

Λογική συνέπεια αυτής της σχέσης συνάρτησης είναι η αναζήτηση από τη θεωρία και τη νομολογία της συνταγματικής θεμελίωσης της αμεροληψίας στην αρχή του Κράτους Δικαίου (αρ.25 παρ.1 Σ), στην αρχή της διαφάνειας και της αξιοκρατίας.¹³⁴

Προκειμένου να εξασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της αμεροληψίας ως ειδικότερης έκφανσης της αρχής της αντικειμενικότητας, η διάταξη της παρ.7 του αρ.103 ορίζει ως εγγυητή των αρχών αυτών την ανεξάρτητη αρχή υπό τον έλεγχο της οποίας

¹²⁹ Απ.Παπατόλιας (2019), *ο.π.*, σελ.274.

¹³⁰ Γ.Τασσόπουλος (2014), «*Η λαϊκή κυριαρχία και η πρόκληση της αμεροληψίας*», Κριτική, σελ.201.

¹³¹ Απ.Παπατόλιας (2019), *ο.π.*, σελ.275 και με αναφορά σε Chang-Hee & Yong-Beom (2017) “How meritocracy is defined today? Contemporary aspects of meritocracy”, *Economics and Sociology*, vol.10, No 1, σ.112 επ.

¹³² Ι.Μαθιουδάκης (2008) «*Η αρχή της αμεροληψίας της Διοίκησης*», Ανιόν-Σάλτου Ελίσ. & Σια ΟΕ, σελ.33 επ.

¹³³ Απ.Παπατόλιας (2019), *ο.π.*, σελ.275.

¹³⁴ Α.Τάχος (2003), «*Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*», Σάκουλας, σελ.103. Δ.Τομαράς (2017) «*Η αρχή της αμεροληψίας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*», *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου* 2/2017, σελ.113 επ. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 620/2004, στην οποία γίνεται δεκτό ότι η αρχή της αμεροληψίας συνιστά ειδικότερη έκφανση της γενικής αρχής του κράτους δικαίου, η οποία απορρέει από το Σύνταγμα αλλά και από την αρχή της δίκαιης δίκης. Επιπλέον ΔΕΚ C-432/2004 της 11.07.2006 Επιτροπή vs Edith Cresson, όπου το Δικαστήριο ταυτίζει την αρχή της αμεροληψίας με την «*διακριτική και έντιμη άσκηση των καθηκόντων των διοικητικών οργάνων σύμφωνα με τις αρχές της λογοδοσίας και της διαφάνειας*».

υπάγεται η διαδικασία της πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων. Τόσο για τη θεωρία¹³⁵ όσο και για τη νομολογία¹³⁶, η ίδρυση των συνταγματικά κατοχυρωμένων ανεξαρτήτων αρχών έχει ως βασικό σκοπό «την κατά το δυνατόν πληρέστερη εφαρμογή της αρχής της αμεροληψίας». Η απαίτηση αυτή θεμελιώνεται κυρίως στην απουσία σχέσεως ιεραρχικής εξάρτησης μεταξύ αυτών και της πολιτικής ηγεσίας πρωτίστως και κατά δεύτερο λόγο της διοικητικής ιεραρχίας, όπως αυτή προκύπτει από την συνταγματική επιταγή της διάταξης του άρθρου 101Α του Συντάγματος¹³⁷, η οποία ορίζει ότι τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών «διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει». Η έλλειψη ιεραρχικής εξάρτησης απαλλάσσει τις ανεξάρτητες αρχές από εξωτερικές παρεμβάσεις με αποτέλεσμα να διακρίνεται η δράση τους από «εγγενείς εγγυήσεις απροσωποληψίας».¹³⁸ Ειδικότερα δε στην περίπτωση της ανεξάρτητης αρχής που προβλέπεται στην παρ.7 του άρθ. 103 Σ αυτή «προβάλλει ως ο αυτονόητος φύλακας της “διαφάνειας και της αξιοκρατίας” μέσω του ελέγχου της πιστής εφαρμογής των “προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων” επιλογής».¹³⁹

Η διάταξη της παρ.7 του άρθρου 103 του Συντάγματος ήρθε να θωρακίσει συνταγματικά την ήδη προβλεπόμενη από τον ν.2190/1994 ανεξάρτητη αρχή του Α.Σ.Ε.Π.¹⁴⁰ Ως μία ειδικότερη έκφανση της συνταγματικής θωράκισης της ανεξάρτητης αρχής, η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 κάλυψε την «έλλειψη διαδικαστικής νομιμοποίησης του θεσμού»¹⁴¹ με την πρόβλεψη της παρ.2 του 101 του Συντάγματος που

¹³⁵ Επ.Σπηλιωτόπουλος (2002) ο.π.,σελ.277.

¹³⁶ Ενδ. ΣτΕ 930/1990.

¹³⁷ Προσθήκη επίσης της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001.

¹³⁸ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.277.

¹³⁹ Απ.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.277.

¹⁴⁰ Στο αρχικό κείμενο του ν.2190/1994 και στις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, δεν προβλεπόταν ρητά η λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του, αλλά προέκυπτε από σειρά διατάξεων όπως η διάταξη του άρθ.8 παρ.1 σε συνδυασμό με το άρθ.21 παρ.15 που αφορούσε το Γραφείο Επιθεώρησης του Α.Σ.Ε.Π. κ.α. Στην εισηγητική έκθεση του ν.2190/1994 ήταν σαφής η βούληση του νομοθέτη για την απαλλαγή του Α.Σ.Ε.Π. από διαδικασίες ιεραρχικού ελέγχου και την εποπτεία της Κεντρικής Διοίκησης, ενώ προέβλεπε τον έλεγχο της διοικητικής νομιμότητας των πράξεών του στο πλαίσιο του στενού δικαστικού ελέγχου. Η βούληση αυτή αποκρυσταλλώθηκε στη διάταξη της παρ.1 του άρθ.2 του ν.2190/1994, που προέβλεπε όμως τελικά την υπαγωγή της αρχής στον Υπουργό Προεδρίας. Με τον ν.3051/2002, μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, προβλέφθηκε στο άρθ.3 παρ.2 η προσωπική ανεξαρτησία, ενώ πλέον με τον ν.4765/2021 που αντικατέστησε τον ν.2190/1994 προβλέπεται η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών του Α.Σ.Ε.Π.

¹⁴¹ Α.Αλεξόπουλος-Η.Μαυρομούστακου (2005) «Πολιτικές θεωρίες και θεσμικές παρεμβάσεις κατά της διαφθοράς» στο Κ.Σ.Κουτσούκης-Π.Γ.Σκλιας «Διαφθορά και Σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική», Σιδέρης, σελ.747-748 <http://www.arisalexopoulos.gr/files/alexopou%20asep.pdf>

όρισε ότι πλέον τα μέλη του Α.Σ.Ε.Π, όπως και κάθε συνταγματικά κατοχυρωμένης ανεξάρτητης αρχής, επιλέγονται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, είτε με επιδίωξη ομοφωνίας ή άλλως, αν αυτή δεν καθίσταται εφικτή, με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της Διάσκεψης. Διαδικασία που αποτελούσε επιπλέον εγγύηση ανεξαρτησίας, καθώς αποσυνδέεται από την εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία και απαιτεί μία ευρύτερη διακομματική συναίνεση. Με την συνταγματική αναθεώρηση του 2020, προβλέπεται πλέον η πλειοψηφία των 3/5 των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, που σημαίνει ότι και πάλι απαιτείται μία διακομματική συναίνεση, αν και όχι πλέον ευρεία.

2.2.4. Αξιοκρατία και διαφάνεια

Όπως ήδη αναφέρθηκε, στο εδ.β' της παρ.7 του άρθρου 103 προβλέπονται «εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας» για τις ειδικές διαδικασίες επιλογής που αποτελούν τις εξαιρέσεις, οι οποίες αυτονόητα καλύπτουν και τον κανόνα των διαδικασιών του εδ.α'.

Η διαφάνεια αποτελεί κανονιστική εξαγγελία σε άμεση σχέση με την αρχή της αξιοκρατίας και ως τέτοια απαντάται σε όλα τα επίπεδα του κανονιστικού πλαισίου του καθεστώτος προσλήψεων, από τις συνταγματικές διατάξεις, στον ν.2190/1994 ως μέρος του τριπτύχου «διαφάνεια, αντικειμενικότητα, αξιοκρατία» έως τον υπαλληλικό κώδικα (ν.3528/2007) στο άρθρο 12 του οποίου ορίζεται ότι «*Η πλήρωση των θέσεων διέπεται από τις αρχές της ίσης ευκαιρίας συμμετοχής, της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης, της διαφάνειας και της δημοσιότητας*».

2.2.4.1 Η αρχή της διαφάνειας γενικά

Η διαφάνεια είναι έννοια πολυεπίπεδη και πολυσήμαντη, χρησιμοποιείται σε διάφορες περιπτώσεις, σημαντικότερη εκ των οποίων μπορεί κανείς να πει ότι είναι η οργάνωση και η λειτουργία των θεσμών.

Η εννοιολογική προσέγγιση της διαφάνειας γίνεται με αφετηρία τη διάκρισή της υπό τυπική έννοια και υπό ουσιαστική ή ευρεία έννοια.

Η διαφάνεια υπό τυπική έννοια συνδέεται με τη δημοσιοποίηση ή γνωστοποίηση εγγράφων και την πρόσβαση των διοικουμένων σε αυτά¹⁴² και κατ' επέκταση με την δυνατότητα πρόσβασης των διοικουμένων στη διαδικασία σχηματισμού της κρίσεως της Δημόσιας Διοίκησης, της λήψης των αποφάσεων αυτής και έτι περαιτέρω με την δυνατότητα ελέγχου της δράσης της. Ταυτόχρονα όμως υφίσταται και η ουσιαστική ή/και ευρεία έννοια της διαφάνειας, δηλαδή η τήρηση όρων, προτύπων, κανόνων και μορφών συμπεριφοράς που έχουν ως σκοπό την προαγωγή της νομιμότητας της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, της αποτελεσματικότητάς της και εν τέλει την προστασία του δημόσιου συμφέροντος¹⁴³. Σε μία άλλη διατύπωση η διαφάνεια έχει την έννοια της αφενός της «δημοσιοποίησης όλων των αποφάσεων και γενικότερα των ενεργειών της κρατικής εξουσίας» αφετέρου «αποκάλυψη όλων των στοιχείων και δεδομένων στα οποία στηρίχθηκε η κρατική δράση»¹⁴⁴.

Υπό την έννοια αυτή και σε ό,τι αφορά τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, μέχρι τα τέλη περίπου της δεκαετίας του 1990, οι σχετικοί κανόνες ως επί το πλείστον δεν ευρίσκονταν αποτυπωμένοι σε δεσμευτικά νομικά κείμενα, αλλά συνιστούσαν περισσότερο ευχολόγια ή ήταν αποτυπωμένοι στην καλύτερη περίπτωση, σε κώδικες δεοντολογίας, που όμως δεν είχαν δεσμευτικό χαρακτήρα. Όμως η ανάγκη για διαφάνεια στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης προέκυψε ως κοινωνικοπολιτική επιταγή στα τέλη του 20ου αιώνα, στα πλαίσια της ελληνικής πολιτικής και νομικής πραγματικότητας, κυρίως ως αποτέλεσμα αντιμετώπισης φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς εντός των κόλπων της Δημόσιας Διοίκησης. Η ανάγκη αυτή οδήγησε στην διατύπωση πλέον δεσμευτικών νομικών διατάξεων, με αποκορύφωμα την συμπερίληψη της έννοιας της διαφάνειας ως αρχής στο συντακτικό χάρτη της χώρας, με την αναθεώρηση του 2001.

Σε συνταγματικό επίπεδο, πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 η διαφάνεια ως αρχή –τόσο υπό την τυπική όσο και υπό την ουσιαστική έννοια της- θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι ήταν κατοχυρωμένη στις θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος. Ειδικότερα με τη θετική έκφασή της –δηλαδή με τη μορφή θετικών ενεργειών της Διοίκησης αλλά και άσκησης των δικαιωμάτων των διοικουμένων- είχε τη

¹⁴² Χ.Μουκίου (2018) «*Διαφάνεια, Ακεραιότητα & Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις, Η σταδιακή αφομοίωση του διεθνούς Soft Law σε επίπεδο Δημοσίων Συμβάσεων*», Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 33

¹⁴³ Χ.Μουκίου (2018), ο.π., σελ. 34.

¹⁴⁴ Σ.Βλαχόπουλος (2007) «*Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων. Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία*», Σάκκουλα, σελ.28.

δικαιολογητική της βάση στην δημοκρατική αρχή (Σ άρθρο 1), στο πλαίσιο της σύγχρονης αντίληψης για τη συμμετοχική δημοκρατία, η οποία καθιστά τη διαφάνεια του Κράτους ουσιώδες στοιχείο της πολιτικής συμμετοχής και συστατική προϋπόθεση της καταπολέμησης της διαφθοράς και της «οικονομικής διαπλοκής». Αυτή, μεταξύ των άλλων, έχει την έννοια της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων και στην ενημέρωσή τους ως εγγενές στοιχείο της δημοκρατίας, διότι τους παρέχει την δυνατότητα παρακολούθησης των κρατικών ενεργειών και κατά συνεπεία τους δίνει τη δυνατότητα ελέγχου των ενεργειών αυτών, στοιχεία που είναι απαραίτητα για την πλήρη άσκηση των δικαιωμάτων τους. Περαιτέρω, η αρχή της διαφάνειας εδράζεται στο άρθρο 25 παρ.1 του Συντάγματος και κυρίως στις αρχές του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, ιδίως ως τόσο προληπτική όσο και κατασταλτική εγγύηση της τελευταίας, «είτε με την αποθάρρυνση τέλεσης μη σύννομων ενεργειών» είτε «με την εξάλειψη της παρανομίας δια της διοικητικής ή της δικαστικής οδού»¹⁴⁵.

Μετά την αναθεώρηση του 2001, η αρχή της διαφάνειας, υπό τη θετική έκφρασή της, εξειδικεύτηκε στα άρθρα 5Α του Συντάγματος, που κατοχυρώνει το δικαίωμα της πληροφόρησης και στο άρθρο 10 παρ.3, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα.

Ταυτόχρονα υφίσταται η αρχή της διαφάνειας με την αρνητική έκφρασή της, δηλαδή την ανάγκη έλλειψη της αδιαφάνειας, η οποία πραγματώνεται με την καταπολέμηση της διαφθοράς, ο περιορισμός της οποίας (της διαφθοράς) οδηγεί στην μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Η διαφθορά ως παθολογικό σύμπτωμα στην άσκηση της πολιτικής απειλεί αγαθά, έχει οικονομικό και πολιτικό κόστος, ανατρέπει την καλή πίστη, βλάπτει το δημόσιο συμφέρον. Με την έννοια αυτή, η αρχή της διαφάνειας, μετά την αναθεώρηση του 2001, κατοχυρώνεται σε μία σειρά διατάξεων του Συντάγματος: στο άρθρο 14 παρ.9 (περί διαφάνειας στην ενημέρωση, διάταξη περί βασικού μετόχου, η οποία όμως έχει περιπέσει σε αδράνεια μετά τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ), στο άρθρο 29 παρ.2 (διαφάνεια στη χρηματοδότηση –εκλογικές δαπάνες και οικονομικά- των πολιτικών κομμάτων, των βουλευτών των υποψήφιων βουλευτών και των υποψήφιων στην τοπική αυτοδιοίκηση), στο άρθρο 102 παρ.5 (που αφορά την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. και τη

¹⁴⁵ Σ.Βλαχόπουλος (2007), *ο.π.*, σελ. 43.

διαφάνεια κατά τη διαχείριση των πόρων) και στο άρθρο 103 παρ.7, («εγγύηση διαφάνειας» στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, με βάση τις αρχές της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας).

Η καταπολέμηση της διαφθοράς ως μορφή της αρχής της διαφάνειας οδηγεί στην ενίσχυση της αρχής της νομιμότητας, που παύει πλέον να αφορά μόνο τη διατύπωση της βούλησης του διοικητικού οργάνου, αλλά αναφέρεται πλέον και στην εσωτερική βούληση αυτού, καθώς και τη διεργασία για την εκδήλωσή της. Η καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω της ύπαρξης πλέον κανόνων για την πρόληψή της και με στόχο την αποφυγή αυτής ενισχύεται λόγω ακριβώς της εκ των προτέρων γνώσης ότι η διοικητική πράξη είναι δημόσια. Με τον τρόπο αυτό μετουσιώνεται η αρχή της νομιμότητας σε εγγυητικό πλαίσιο λειτουργίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης και περαιτέρω ενισχύεται η ουσιαστική έννοια της αρχής του κράτους δικαίου, η οποία συνδέεται εδώ και με την αρχή της χρηστής διοίκησης: το ζητούμενο δεν είναι απλώς η διοίκηση να δρα νόμιμα αλλά και να το αποδεικνύει. Κατά συνέπεια η διαφάνεια σχετίζεται και με την αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης, δεδομένου ότι συνιστά προϋπόθεση για τη λογοδοσία που με τη σειρά της αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο της δημοκρατίας.

Υπό το χαρακτήρα της ως εγγύηση προληπτική και κατασταλτική της αρχής της νομιμότητας, χαρακτήρα που συνέχισε να διαθέτει και μετά την συμπερίληψή της στο κείμενο του Συντάγματος, η διαφάνεια εγγυάται την αποτελεσματική άσκηση των «διαδικαστικών δικαιωμάτων» όπως αυτό της δικαστικής προστασίας (αρ. 20 παρ.1 Σ), της προηγούμενης ακρόασης (αρ. 20 παρ.2 Σ), του αναφέρεσθαι στις διοικητικές αρχές και της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα (αρ.10 παρ.1 & 2 Σ).¹⁴⁶

2.2.4.2 Η αρχή της διαφάνειας στο καθεστώς προσλήψεων

Σε σχέση τώρα με το καθεστώς προσλήψεων, και δεδομένου ότι η διαφάνεια συνιστά εγγύηση για την αξιοκρατία, η επίκλησή της εξυπηρετεί την ανάγκη συμπλήρωσης του περιεχομένου της αντικειμενικότητας, ως προς στοιχείο της δημοσιότητας των διαδικασιών. Ως ουσιαστικό στοιχείο δε της διαδικαστικής δικαιοσύνης, όπως προαναφέρθηκε, η αρχή της διαφάνειας έχει κεντρικό ρόλο στην αντιμετώπιση θεμάτων σχετικών με την εφαρμογή της αρχής της ισότητας και ειδικότερα με την

¹⁴⁶ Σ.Βλαχόπουλος (2007), *ο.π.*, σελ. 44.

κατοχύρωση ίσως ευκαιριών πρόσβασης στη διοίκηση ή/και στην εκπαίδευση, αλλά και με την «αξιοκρατική ισότητα», δηλαδή «με την αξίωση κατάληψης μίας θέσης με ίσο μέτρο κρίσης και ανάλογα με την αξία του καθενός».¹⁴⁷ Κατά τον Βλαχόπουλο, μόνο η διασφάλιση συνθηκών διαφάνειας αποτελεί εγγύηση της αξιοκρατικής επιλογής, δεδομένου ότι η δυνατότητα διοικητικού και δικαστικού ελέγχου των αποκλίσεων από την αρχή της αξιοκρατίας δεν υφίσταται, αν δεν υφίσταται η πρόσβαση του υποψηφίου που δεν επιλέγεται σε μία διαδικασία πλήρωσης θέσεων στα δικαιολογητικά των επιλεγέντων υποψηφίων. Το αυτό ισχύει και στην περίπτωση των κριτηρίων «κοινωνικής παροχής», δεδομένου ότι η διεύρυνση των συνθηκών διαφάνειας και δημοσιοποίησης της παροχικής διοίκησης ώστε όλοι να έχουν τη δυνατότητα εκδήλωσης ενδιαφέροντος και πρόσβασης στα δικαιολογητικά των ωφελουμένων, εξαλείφει τον κίνδυνο των αυθαίρετων και πελατειακών διακρίσεων κατά τη διανομή των παροχών κοινωνικού χαρακτήρα.¹⁴⁸

Συνάγεται ως εκ τούτου ότι η αρχή της διαφάνειας δεν λειτουργεί ως ειδικότερη έκφανση της αξιοκρατίας, αλλά μάλλον ως απαραίτητη προϋπόθεση τόσο της εφαρμογής της αρχής της αξιοκρατίας όσο και της προστασίας του ατομικού δικαιώματος στην αξιοκρατική μεταχείριση. Στην υποκειμενική της διάσταση, αυτή του ατομικού δικαιώματος, η αξιοκρατία υποχρεώνει το κράτος να προβαίνει σε θετικές ενέργειες που θα εγγυώνται την πλήρη και ακώλυτη άσκησή του, διά της πρόβλεψης και θέσπισης διαδικασιών διαφανούς πρόσβασης σε όλα τα στοιχεία (έγγραφα, πληροφορίες) που αιτιολογούν την τελική κρίση της διοίκησης για την επιλογή συγκεκριμένου υποψηφίου. Υπό την αντικειμενική της υπόσταση, αυτή της συνταγματικής αρχής, η αξιοκρατία επιβάλλει στις διοικητικές αρχές την υποχρέωση να γνωστοποιούν δημόσια και ουσιαστικά όλες τις διαδικασίες που σχετίζονται με την πρόσληψη προσωπικού, παρέχοντας σε όλους τη δυνατότητα ισότιμης συμμετοχής. Η δημοσίευση της προκήρυξης, η ανάρτηση των προσωρινών πινάκων επιτυχίας/κατάταξης, η δημοσίευση των οριστικών πινάκων διοριστέων στο ΦΕΚ είναι ενδεικτικές αλλά και χαρακτηριστικές διαδικασίες που υλοποιούν την αρχή της διαφάνειας και κατ' επέκταση και της αξιοκρατίας.¹⁴⁹ Η δημοσιότητα των διαδικασιών επιλογής, των τυπικών και ουσιαστικών

¹⁴⁷ Απ.Παπατόλιας (2019), *ο.π.*, σελ.271.

¹⁴⁸ Σ.Βλαχόπουλος (2007), *ο.π.*, σελ. 46-47.

¹⁴⁹ Απ.Παπατόλιας (2019), *ο.π.*, σελ.272.

προϋποθέσεων συμμετοχής, τα κριτήρια επιλογής, δημιουργούν συνθήκες εμπιστοσύνης και εμπεδώνουν το αίσθημα δικαίου προς τους θεσμούς επιλογής και εδραιώνουν την πεποίθηση των πολιτών για την αποτελεσματική λειτουργία αυτών των θεσμών, επιτελώντας και παιδευτικά για το κοινωνικό σύνολο.¹⁵⁰

2.2.5. Αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα

Η διαμόρφωση ενός επαγγελματικού χαρακτήρα της διοίκησης οδήγησε στην περιθωριοποίηση των πρακτικών του πελατειασμού και της ευνοιοκρατίας (spoil system). Οι ανάγκες που διαμορφώνονται στο πλαίσιο της σύγχρονης βιομηχανικής εποχής και στις οποίες καλείται να ανταποκριθεί η δημόσια διοίκηση επιβάλλουν την δημιουργία ενός μόνιμου διοικητικού μηχανισμού, η λειτουργία του οποίου χαρακτηρίζεται από την εξειδίκευση και κατά την οποία δεν είναι όλοι πλέον κατάλληλοι για όλα. Σε αυτό το πλαίσιο προϋπόθεση και εγγύηση για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας αυτού του μηχανισμού αποτελεί η αξιοκρατική επαγγελματική στελέχωσή του. Αναπόσπαστο στοιχείο της αποτελεσματικότητας συνιστά πλέον και η «επάξια ανταμοιβή».

Η στελέχωση της διοίκησης, ως ειδικότερη λειτουργία της διοικητικής οργάνωσης, συνίσταται στην επιλογή του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού και αφορά όχι μόνο την πρόσληψη, αλλά και την τοποθέτηση, την εξέλιξη, την υπηρεσιακή εκπαίδευση, την αξιολόγηση της απόδοσης των υπαλλήλων ώστε να επιτευχθεί η πολυπόθητη αποτελεσματικότητα, με την έννοια της σχετικής αποτελεσματικότητας συνδυασμένης με την αποδοτικότητα, ήτοι την ικανότητα της διοίκησης να υλοποιήσει τους σκοπούς της με το μικρότερο δυνατό κόστος σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους.¹⁵¹ Πρόκειται για μια διαδικασία σύνθετη που ξεκινά από τον προγραμματισμό των δράσεων διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού, την περιγραφή της θέσης εργασίας, για να καταλήξει στην «προσέλκυση», την επιλογή και την τοποθέτηση του στελέχους στον διοικητικό μηχανισμό. Η μέθοδος της αξιοκρατικής στελέχωσης που βασίζεται σε συστήματα μέτρησης συγκεκριμένων προσόντων και δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού,

¹⁵⁰ Απ. Παπατόλιας (2019), *ο.π.*, σελ. 273.

¹⁵¹ Ν. Παπαλεξανδρή-Δ. Μπουραντάς (2001) «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», Μπένος. Χ. Χρυσανθάκης (2001) «Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων», Σάκκουλας, σελ. 32. Α. Παπατόλιας (2019), *ο.π.*, σελ. 138.

αποτελεί την εγγύηση του ότι ο διοικητικός μηχανισμός θα στελεχωθεί με το ανθρώπινο δυναμικό, ποιοτικά εξοπλισμένο να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά το δημόσιο συμφέρον¹⁵².

2.2.5.1. Οι αρχές της αξιολογικής στελέχωσης

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η αξιολογική στελέχωση συνδέεται άρρηκτα με την αποτελεσματικότητα της διοίκησης. Επομένως, καθίσταται αντιληπτό ότι ένα διοικητικό σύστημα έχει να ωφεληθεί ως προς την «*συνολική αναβάθμιση της λειτουργικής του ικανότητας*» από μία στελέχωση βασισμένη σε ποιοτικά χαρακτηριστικά και στην «*ατομική ικανότητα*» των στελεχών του. Όπου εδώ ως λειτουργική ικανότητα νοείται «*α)η στενή έννοια της επίτευξης προκαθορισμένων στόχων και ηθελημένων αποτελεσμάτων (ό,τι κάνει το σύστημα να το κάνει σωστά) και β)η διεύρυνση της νομιμοποίησης και αποδοχής του (ό,τι κάνει να μην αμφισβητείται)*». ¹⁵³

Ο συνδυασμός αποτελεσματικότητας και νομιμοποίησης, κατά το βεμπεριανό ιδεότυπο, βρίσκει την απόλυτη έκφρασή του στην αρχή της αξιολογίας και στον συνδυασμό της προσωπικής αξίας/ικανότητας με τη συστημική ή λειτουργική ικανότητα. Αυτή η σύνθεση γίνεται σαφέστερα αντιληπτή στην αντιδιαστολή μεταξύ «*τυποκρατικής*» και «*συνεπειοκρατικής*» αξιολογίας¹⁵⁴: «*τυποκρατική*» είναι η αξιολογία κατά την οποία αυτή είναι το «*μέσο για την επιβράβευση της υποκειμενικής αξίας και επομένως ο κάθε υποψήφιος πρέπει να αξιολογείται αντικειμενικά με κριτήριο τη δεδομένη αξία του, ανεξάρτητα και αποστασιοποιημένα από το περιβάλλον του συγκεκριμένου ανταγωνισμού*». «*Συνεπειοκρατική*»: ή κατ' αποτέλεσμα αξιολογία, η κάθε υποψηφιότητα αξιολογείται με κριτήριο «*τα προσδοκώμενα αποτελέσματα που θα έχει στο συγκεκριμένο περιβάλλον στο οποίο εντάσσεται*». Εάν κριτήριο της επιλογής είναι η αξιολόγηση του αποτελέσματος που αναμένεται να επιφέρει ο κάθε υποψήφιος στο λειτουργικό σύστημα, τότε η «*αξία*» του είναι «*το προϊόν της συσχέτισης της ατομικής του συμβολής με τη συνολική βελτίωση ή αναβάθμιση του συστήματος*». ¹⁵⁵ «*Εάν το πρόσωπο δεν αξιολογείται αφηρημένα, αλλά μόνο σε συνάφεια με μια συγκεκριμένη*

¹⁵² Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.138.

¹⁵³ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.139.

¹⁵⁴ Γ.Γεραπετρίτης (2007) «Ισότητα και θετικά μέτρα», Σάκκουλας, σελ. 38-40.

¹⁵⁵ Γ.Γεραπετρίτης (2007), ο.π. σελ.38.

*εργασία ή ένα ορισμένο πλαίσιο καθηκόντων, τότε οι ικανότητες των προσώπων παύουν να απολυτοποιούνται και το προβάδισμα αναγνωρίζεται στις δράσεις που αντικειμενικά ενισχύουν τη λειτουργική ικανότητα του συστήματος».*¹⁵⁶

Πρόκειται για μία διευρυμένη έννοια της αξιοκρατίας, στην οποία η «αξιοσύνη» του ατόμου ταυτίζεται με την «ωφελιμότητα» που θα έχει για την οργανωτική μονάδα και τη διοίκηση ως προς την επίτευξη των στόχων της, η οποία εξηγεί την διαρκή μέριμνα των δημοσίων υπηρεσιών των κρατών της Δύσης κατά τον 19^ο αι να θεσμοθετούν διαδικασίες επιλογής προσωπικού, αξιόπιστες και επιστημονικά τεκμηριωμένες, ώστε να ανταποκριθούν στις λειτουργικές τους ανάγκες και να αναζητούν τις μεθόδους εκείνες που θα συνδυάσουν αποτελεσματικά τις βασικές δεξιότητες και την επιστημονική γνώση που παρέχει η εκπαίδευση με την εμπειρία που παρέχεται μόνο μέσα από την ίδια τη διοίκηση. Η ανάπτυξη του παρεμβατικού κράτους και η διαρκώς αυξανόμενη πολυπλοκότητα των δημόσιων πολιτικών θα οδηγήσει σε μία μετατόπιση της προσοχής στον αξιόπιστο προγραμματισμό της διοικητικής δράσης, που με τη σειρά του θα επηρεάσει τις μεθόδους επιλογής, οι οποίες θα επικεντρωθούν στην διάγνωση των ηγετικών ικανοτήτων των υποψήφιων στελεχών. Παράλληλα όμως αναπτύσσεται η νέα «τεχνοδομή» που πρακτικά συνίσταται στη διοίκηση «από μία ομάδα ειδικών που διαθέτουν εξειδικευμένη τεχνογνωσία και αλληλοελέγχονται από μία άλλη αντίστοιχη ομάδα ειδικών», που τελικά καταλήγει στην αναίρεση των παραδοσιακών μορφών ιεραρχίας και μεταφέρει την ευθύνη λειτουργίας στην «τεχνοδομή»¹⁵⁷. Σε αυτό το περιβάλλον υποβαθμίζεται ο ρόλος του «ταλέντου» και της «δεξιότητας» των στελεχών και η επιτυχία του συστήματος καταλογίζεται στο μηχανισμό οργάνωσης και στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων αντί για τα στελέχη, γεγονός που επηρεάζει και το περιεχόμενο της αξιοκρατίας και τις μεθόδους επιλογής. Έτσι διαμορφώνεται μία νέα τάση «εξισωτισμού» στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης που μεταφέρεται και στις διαδικασίες στελέχωσης. «*Η τυποποίηση στο σχεδιασμό ανοιχτών διαγωνισμών, η έμφαση στις γραπτές και ομοιόμορφες δοκιμασίες, η απόδοση προτεραιότητας στην αξιολόγηση των γενικών γνώσεων και η τάση για απρόσωπη μοριοδότηση τυπικών προσόντων που προσιδιάζουν στο μέσο όρο της κοινωνίας και όχι*

¹⁵⁶ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.141.

¹⁵⁷ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.143.

στη διάγνωση εξαιρετικών ικανοτήτων στο σώμα των υποψηφίων απηχούν συχνά την κυριαρχία αυτής της αντίληψης για την “κοινωνικοποίηση” της διοικητικής ευθύνης». ¹⁵⁸

Οι μέθοδοι αυτοί έχουν επιτύχει το στόχο τους καθώς καταλήγουν στην επιλογή προσώπων άνευ εξαιρετικών ικανοτήτων που όμως ως στελέχη μίας σχεδιασμένης αλληλοεξισοροποιημένης διοικητικής μηχανής μπορούν να επιτύχουν την αποτελεσματικότητα στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και άρα της διοίκησης.

Η δεύτερη αρχή της αξιοκρατικής στελέχωσης είναι η μονιμότητα, όπως έχει περιγραφεί ανωτέρω. ¹⁵⁹ Η σύνδεση της μονιμότητας με την αξιοκρατική στελέχωση, είναι αυταπόδεικτη στο σύστημα στελέχωσης της σταδιοδρομίας, στο βαθμό που η στελέχωση αυτή γίνεται βάσει προσόντων που περιγράφονται στο νόμο, καθώς και βάσει των κριτηρίων επιλογής αλλά και εξέλιξης των υπαλλήλων, βάσει δηλαδή ενός συστήματος που δημιουργεί και «ισχυρά κίνητρα εισόδου» στην δημόσια διοίκηση. Εξαιτίας δε της ειδικής φύσης της έννομης σχέσης που συνδέει τον υπάλληλο με τη δημόσια διοίκηση, η υπαλληλική ιδιότητα συνεπάγεται πρόσθετες δεσμεύσεις για τον υπάλληλο, δεδομένου ότι για την άσκηση των καθηκόντων του απαιτούνται «επιστημονική συγκρότηση, ειδική εμπειρία και επαγγελματική αφοσίωση». Παράλληλα καθίσταται απαραίτητη η διασφάλιση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του διοικητικού έργου με βάση διαδικασίες ελέγχου της «αξίας» τόσο κατά την πρόσληψη/διορισμό όσο και κατά την εξέλιξη του υπαλλήλου, διότι χωρίς αυτές «η μονιμότητα φαντάζει έννοια απογυμνωμένη από το ουσιαστικό της περιεχόμενο». ¹⁶⁰ Υπό το πρίσμα αυτό, η αξιοκρατική στελέχωση αποτελεί «αναγκαίο εννοιολογικό προαπαιτούμενο» της αρχής της μονιμότητας των υπαλλήλων, διότι «η καθιέρωση ενιαίων ομοιόμορφων κανόνων που διασφαλίζουν την ορθή επιλογή και την ομαλή σταδιοδρομία των υπαλλήλων είναι άρρηκτα δεμένη με την εγγύηση της σταθερής απασχόλησης». ¹⁶¹

¹⁵⁸ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.145.

¹⁵⁹ Βλ. ανωτέρω Κεφ.1.1.2.6, σελ. 31 επ.

¹⁶⁰ Ι.Συμεωνίδης (2014) «Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των Μνημονίων», Σάκκουλας, σελ.13 και 23-24.

¹⁶¹ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.148 με ειδικότερη αναφορά στον Γ.Ν. Μαραγκόπουλο ο οποίος εξαιρεί τη σημασία της αξιοκρατικής στελέχωσης «ως απαραίτητο συμπλήρωμα της αρχής της μονιμότητας», όπως και στον Ι.Μαθιουδάκη (2013) «Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην προοπτική της συνταγματικής αναθεώρησης» ΕφΔΔ3/2013, σελ.311, όπου τονίζει ότι «εφόσον οι δημόσιες ανάγκες έχουν

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, η σύνδεση αξιοκρατικής στελέχωσης και μονιμότητας είναι δεδομένη σ' ένα σύστημα στελέχωσης βάσει προσόντων που προβλέπονται στο νόμο κι εντός ενός συστήματος οργάνωσης με συγκεκριμένα υπηρεσιακά καθήκοντα. Ο σαφής καθορισμός των υπηρεσιακών καθηκόντων και του πλαισίου εντός του οποίου ασκούνται, με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η θεσμοθέτηση κριτηρίων «επιτυχημένης εκτέλεσης» των καθηκόντων αυτών, είναι τα κριτήρια βάσει των οποίων καθορίζονται και τα απαραίτητα προσόντα για την στελέχωση των θέσεων της δημόσιας διοίκησης. Η διαφοροποίηση των προσόντων εξαρτάται από τη φύση των καθηκόντων, πρέπει όμως να καθορίζονται εντός ενός συγκεκριμένου πλαισίου γενικών ή ειδικών γνώσεων και ειδικότερων δεξιοτήτων ή καταστάσεων (π.χ. ηλικία, εμπειρία), χωρίς να εισάγονται αδικαιολόγητες και αθέμιτες διακρίσεις που καταλήγουν στην παραβίαση των θεμελιωδών αρχών της ισότητας των ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης. Η ειδικότερη και στενότερη διασύνδεση των προσόντων με τις προϋποθέσεις της αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης είναι προϋπόθεση της αξιοκρατικής στελέχωσης αυτής.¹⁶²

2.2.5.2. Η αποκομματικοποίηση ως προϋπόθεση της αξιοκρατίας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης

Ήδη από τα τέλη του 19^{ου} αι. πρωταρχικό αίτημα του διοικητικού εξορθολογισμού και της αξιοκρατικής αναρρύθμισης των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης είναι η «αποπολιτικοποίησή» της. Ειδικότερη μορφή της αποπολιτικοποίησης που θα αποτελέσει αντικείμενο της παρούσης είναι η αποκομματικοποίηση, δηλαδή η απαλλαγή της δημόσιας διοίκησης από τον κομματικό εναγκαλισμό.

Η κομματοκρατία αποτελεί παθογένεια που χαρακτηρίζει το ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα από ιδρύσεως του ελληνικού κράτους. Τόσο πριν όσο και κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης της δεκαετίας του 2010, εμπειρογνώμονες, θεωρητικοί αλλά και διεθνείς φορείς και ευρωπαϊκοί οργανισμοί θεωρούσαν ότι απαραίτητο στοιχείο οποιουδήποτε εγχειρήματος διοικητικής μεταρρύθμισης στην

υπερατομικό και μόνιμο χαρακτήρα, ομοίως το προσωπικό, που καλείται να τις ικανοποιήσει πρέπει να διαθέτει υψηλά προσόντα, υπερατομικό φρόνημα και αυξημένες ικανότητες, ενώ μία Διοίκηση στελεχωμένη από προσωρινούς υπαλλήλους δεν θα είχε εξίσου ανάγκη ενός συστήματος αξιοκρατικής επιλογής».

¹⁶² Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.149.

κατεύθυνση της «αποπολιτικοποίησης» έπρεπε να είναι η απαλλαγή από την κομματική παρέμβαση¹⁶³, η οποία είτε ως απλή «κομματική υποκατάσταση» στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είτε ως «πλήρης άλωση του κράτους από το κόμμα», επιδρά παραμορφωτικά στην λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, με αποτέλεσμα την πλήρη εξάρτηση του διοικητικού υποσυστήματος από το πολιτικό υποσύστημα. Στο σύστημα διακυβέρνησης των μονοκομματικών κυβερνήσεων, το οποίο κυριάρχησε στη μεταπολίτευση, και στο οποίο η εκτελεστική εξουσία διαθέτει έναν κυβερνητικό άξονα κι έναν διοικητικό, η δραματική υστέρηση του δεύτερου έναντι του πρώτου εκδηλώνεται «i) στο πεδίο των οργανωσιακών και ανθρώπινων πόρων, όπου η υπεροχή των κομμάτων είναι καταφανής ii) στην ελλιπή πολιτική νομιμοποίηση της διοίκησης και iii) στο θεσμικό προβάδισμα των κομμάτων στη διοικητική λειτουργία, μέσω της καθιέρωσης της “παράλληλης διοίκησης” των μετακλητών συμβούλων».¹⁶⁴

Η άλωση του κρατικού μηχανισμού ήταν «αγώνας δρόμου» σε κάθε κυβερνητική θητεία ανάμεσα στις κομματικές «νομενκλατούρες», που χαρακτηριζόταν από σταθερότητα και από όρους σκληρού ανταγωνισμού. Η κομματική γραφειοκρατία εναλλασσόταν στην εξουσία με απόλυτο έλεγχο κάθε φορά επί των ανθρώπινων, των οργανωσιακών και των οικονομικών πόρων της διοίκησης. Η εκλογική επικράτηση του ενός κόμματος είχε ως άμεσο αποτέλεσμα τη «λαφυραγώγηση» των δημόσιων διοικητικών θέσεων, την αποπομπή των κομματικών αξιωματούχων του ηττημένου κόμματος και την τοποθέτηση κομματικών επιλογών σε όλες τις κομβικές θέσεις του «κράτους-φρέουδο¹⁶⁵». Πρόκειται στην ουσία για «μετακόμιση» του κόμματος στο κράτος¹⁶⁶ και ιδίως η μαζική αντικατάσταση «ημετέρων» στα κορυφαία κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης γίνονται αντιληπτές ως συμπτώματα διοικητικής υπανάπτυξης, που παρεμποδίζουν την αξιοκρατική στελέχωση, υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής και απομειώνουν δραματικά το κύρος του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου». Η κομματοκρατία παγιώθηκε και εξελίχθηκε σε δομικό χαρακτηριστικό του

¹⁶³ Χ.Ανθόπουλος (2007) «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία», ΕφΔΔ, τ3/2007, σελ. 111 επ.

¹⁶⁴ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.158.

¹⁶⁵ Κ.Σπανού (1990), «Εκλογές και Δημόσια Διοίκηση: η εκλογική ενεργοποίηση των ενδοδιοικητικών πελατειακών μηχανισμών» in «Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος», Συλλογικός Τόμος της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης (ΕΕΠΕ), Θεμέλιο, σελ.165 επ.

¹⁶⁶ Χ.Βερναρδάκης (2004) «Η Ίδρυση, η Εξέλιξη και η Μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: από το “κόμμα μαζών” στο “κόμμα του κράτους”» διαθέσιμο στο http://www.vernardakis.gr/uplmed/8_evolution%20pasok.pdf

πολιτικοδιοικητικού συστήματος, καταλήγοντας να αποτελεί, αν όχι τον αποκλειστικό πάντως τον κυρίαρχο τρόπο «ενσωμάτωσης της κοινωνίας στο κράτος¹⁶⁷» και τον πλέον χαρακτηριστικό και λειτουργικό τρόπο εξυπηρέτησης των πελατειακών συμφερόντων.

Η εκρίζωση του συστήματος αυτού και η αντικατάστασή του από μία υποδειγματική πολιτικοδιοικητική λειτουργία, στηριγμένη στο διαχωρισμό του κράτους από το κόμμα, ήταν ιδιαίτερα δυσχερής πρωτίστως λόγω της απουσίας μιας «διοικητικής ελίτ» εξοπλισμένης με γνώση, επαγγελματισμό και τεχνοκρατική επάρκεια, απουσία που με τη σειρά της είχε τον δικαιολογητικό της λόγο σε αυτόν τον απόλυτο εναγκαλισμό κράτους-κόμματος. Στο περιβάλλον που δημιουργούσε αυτός ο φαύλος κύκλος, το αίτημα της «αποπολιτικοποίησης», ως απαλλαγής από την κομματοκρατία, επανέφερε διαρκώς στην επιφάνεια το ιδεώδες της ηθικής και αποτελεσματικής ανάταξης της λειτουργίας του ελληνικού κράτους. Το γεγονός ότι η κατοχύρωση της αξιοκρατίας και του αξιοκρατικού ελέγχου των προσλήψεων στο συνταγματικό χάρτη, με την αναθεώρηση του 2001, σε συνέχεια μεν της θέσπισης του ΑΣΕΠ το 1994, αλλά σχεδόν δέκα χρόνια μετά από αυτήν και με τρόπο που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί «διστακτικός», παρότι διαδικαστικά καταδεικνύει την δυσκολία, σε κάθε περίπτωση απηχεί ακριβώς την ανάγκη και το πάγιο αίτημα της απόκτησης ενός ακλόνητου θεσμικού ερείσματος της αξιοκρατικής αρχής, που θα την εφοδίαζε με τη δυναμική και την ικανότητα να αναχαιτίσει την εγγενή τάση του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος στην κομματοκρατία.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.160.

¹⁶⁸ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.161.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

3. Η αξιοκρατία στο καθεστώς προσλήψεων

3.1 Η ελληνική ιδιαιτερότητα στην αξιοκρατική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης

Η έστω και διστακτική συνταγματική κατοχύρωση της αξιοκρατίας με την αναθεώρηση του 2001, σε συνέχεια της εμβληματικής θέσπισης του Α.Σ.Ε.Π. το 1994, κλήθηκε να μετριάσει τα προβλήματα λειτουργίας που αντιμετώπιζε το ελληνικό διοικητικό σύστημα λόγω της κομματοκρατίας, αλλά και να κατοχυρώσει την αξιοκρατική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης ως αποκλειστικό και μόνιμο εργαλείο αυτής.

Από την ιστορική επισκόπηση του ελληνικού διοικητικού συστήματος γίνεται αντιληπτό ότι η ελληνική πραγματικότητα αποτελεί ιδιαίτερη «περίπτωση μελέτης» ως προς τις πρακτικές της στελέχωσης, που μάλλον δύσκολα θα χαρακτηριζόταν «αξιοκρατική», τουλάχιστον μέχρι το πολύ πρόσφατο παρελθόν. Η *«πελαταική συνθήκη αποτελεί συγκροτητικό όριο του νέου ελληνικού κράτους, που λειτουργεί ήδη από την εποχή της Επανάστασης ως αποτελεσματικός μηχανισμός άμεσου επιμερισμού οφελών και προσόδων στην εκλογική πελατεία των κομμάτων που εναλλάσσονται στην κυβερνητική εξουσία»*.¹⁶⁹ Οι δημόσιες θέσεις, η απασχόληση στο Δημόσιο, νοούνταν ως *«το αντάλλαγμα της υποστήριξης που παρείχε η πολιτικοδιοικητική πελατεία στους κάθε λογής πάτρωνες και διαμεσολαβητές»*.¹⁷⁰ Το φαινόμενο αυτό δεν επηρεάστηκε ούτε από την καθιέρωση της αρχής της μονιμότητας στο Σύνταγμα του 1911, διακηρυγμένος σκοπός της οποίας ήταν η αξιοκρατική στελέχωση και η επίτευξη της αποτελεσματικότητας της διοίκησης¹⁷¹, δεδομένου ότι το πελαταικό σύστημα ανέπτυξε ισχυρές αντιστάσεις που οδηγούσαν στην ακύρωση κάθε μεταρρυθμιστικής πρωτοβουλίας διατηρώντας και καλλιεργώντας τον κομματισμό ως αναπόσπαστο καρκίνωμα της εσωτερικής λειτουργίας του Δημοσίου.

¹⁶⁹ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.171.

¹⁷⁰ Κ.Τσουκαλάς (1981) *«Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος»*, Θεμέλιο.

¹⁷¹ Σύμφωνα με τον Ελ.Βενιζέλο ενώπιον της Β' Αναθεωρητικής Βουλής *«...η μονιμότης των υπαλλήλων όχι μόνον θα ασφαλίση την αφαρτίαστον Διοίκησιν, ...αλλά δια της θεσπίσεως της διατάξεως ταύτης θα συντελέσωμεν εις την αύξησιν των παραγωγικών δυνάμεων της χώρας...»*.

3.2 Ιστορική επισκόπηση

3.2.1. Προπολεμική νομοθεσία

Παρόλο που η επίσημη ρητορική, ακόμα και διακηρυγμένη στο πλαίσιο της συνταγματικής κατοχύρωσης της μονιμότητας, ήταν αυτή της διαφύλαξης της αξιοκρατικής στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών, η πρακτική των διορισμών εξακολουθούσε να ακολουθεί τη τακτική της πατρωνίας και της ευνοιοκρατίας είτε με συστηματική κομματική παρέμβασης είτε με την άσκηση προσωπικής επιρροής διαφόρων παραγόντων του δημοσίου βίου. Η ρητορική αυτή αποτυπώθηκε στην πορεία του ελληνικού διοικητικού συστήματος με πλήθος νομοθετικών κειμένων, ήδη από τις αρχές του 20 αιώνα, όπως ο ν.1422/1918 για την επιλογή εκπαιδευτικών ή ο ν.2066/1920 για την μονιμοποίηση όσων είχαν προσληφθεί στις «νέες χώρες», η αδυναμία εφαρμογής των οποίων αποκάλυπτε και τις δυσχέρειες εξορθολογισμού των διαδικασιών στελέχωσης. Έτσι, ενώ στα επίσημα κείμενα είχε προβλεφθεί ο διαγωνισμός ως μέθοδος επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων, στην πράξη η σχετική ρύθμιση παρέμενε ανενεργή¹⁷².

3.2.2. Μεταπολεμική περίοδος

Κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, στην Έκθεσή του για το «Οικονομικό Πρόβλημα της Ελλάδος» ο καθηγητής Βαρβαρέσσος αφιερώνει ένα ολόκληρο Κεφάλαιο στην «πλημμελή λειτουργία της δημόσιας διοικήσεως και στην ανάγκη αναδιοργανώσεως», στην οποία μεταξύ άλλων αναφέρεται: i) στον υπερβολικό αριθμό και ιδίως την ανορθολογική ανισοκατανομή των δημοσίων υπαλλήλων, εξαιτίας της υπερστελέχωσης των κεντρικών υπηρεσιών και της υποστελέχωσης των περιφερειακών, ii) στα διαφορετικά νομικά καθεστάτα πρόσληψης και καριέρας των υπαλλήλων που επιτείνονταν από το φαινόμενο της «πολυκλαδίας», iii) στους μαζικούς διορισμούς της δεκαετίας του '40 κατά παράβαση των αξιοκρατικών προϋποθέσεων επιλογής (προσόντα, ήθος), iv) στις συνεχείς παρεμβάσεις του κυβερνώντος κόμματος ταυτόχρονα

¹⁷² Ι.Καμτσίδου (2018), ο.π.

με την αυθαιρεσία και την ευνοιοκρατία στα ανώτερα διοικητικά κλιμάκια και ν)στη γενίκευση ενός κλίματος αναξιοκρατίας, αδιαφορίας και ηθικής κατάπτωσης.¹⁷³

Οι προτάσεις της Έκθεσης Βαρβαρέσσου στηρίζονταν στην «καθιέρωση αντικειμενικών κριτηρίων και εγγυήσεων αξιοκρατικής πρόσληψης και εξέλιξης των υπαλλήλων με παράλληλη περιθωριοποίηση των κομματικών παρεμβάσεων»¹⁷⁴ ενώ ως προς τις προτεινόμενες εξαιρέσεις από την αξιοκρατική αρχή αυτές έπρεπε να είναι αφενός περιορισμένης έκτασης, αφετέρου πρότεινε την καθιέρωση ειδικής ποινικής ευθύνης για όσους ακολουθούσαν αθέμιτες ευνοιοκρατικές πρακτικές, με στόχο η ποινικοποίηση να αποτελέσει φόβητρο και μέσο αποτροπής των πρακτικών αυτών.

Στο έργο του «Μέθοδοι επιλογής και εκπαίδευσης του προσωπικού της διοικήσεως»¹⁷⁵ (1950) ο Γ.Μαραγκόπουλος αναφέρει ότι ο μόνος τρόπος εξάλειψης της ευνοιοκρατίας και περιορισμού της ανορθολογικής αυτονόμησης των υπουργείων θα ήταν η πρακτική του διαγωνισμού για τις προσλήψεις, ενώ τόνισε τις ανισότητες στη μισθολογική μεταχείριση και το νομικό καθεστώς απασχόλησης των υπαλλήλων. Θεωρούσε ότι η δημοσιοποίηση των θέσεων που θα πληρώνονταν μέσω διαγωνισμού θα αποτελούσε εγγύηση διαφάνειας και αντικειμενικότητας, ενώ επεσήμανε την ανάγκη για την δημιουργία μιας ειδικής υπηρεσίας παρά τω Πρωθυπουργώ ώστε να εξασφαλίστούν οι ενοποιημένες αρχές και τα κριτήρια επιλογής και να επιτευχθεί έτσι η ενιαία και ίση αντιμετώπιση των υποψηφίων, καθώς και η ομογενοποιημένη λειτουργία του συστήματος μέσα από τη συγκέντρωση της ευθύνης για τις προσλήψεις σε ένα κεντρικό επίπεδο.¹⁷⁶

Όπως επισημαίνει η Κ.Σπανού, η κυρίαρχη αντίληψη για την αξιοκρατική στελέχωση την περίοδο αυτή συμπυκνώνεται στα ακόλουθα στοιχεία «*διαγωνισμός, ενοποίηση των κανόνων, κεντρικός έλεγχος των διαδικασιών, περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης σχετικά με τις προσλήψεις μέσω της θέσπισης γενικών και*

¹⁷³ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.172-173 όπου επιπλέον αναφέρει «Στο ίδιο περίπου πλαίσιο μερικά χρόνια αργότερα ο εμπειρογνώμονας του ΟΟΣΑ καθηγητής Langrod επιμένει στη δραστική αναβάθμιση της καταλληλότητας του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης, σε επίπεδο επαγγελματικών γνώσεων και δεξιοτήτων, διαπιστώνοντας την τεράστια λειτουργική ανεπάρκεια της διοίκησης που αναγόταν στις χαμηλές ποιοτικές προδιαγραφές του προσωπικού και τον ακατάλληλο «διοικητικό εξοπλισμό» της».

¹⁷⁴ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.173.

¹⁷⁵ Στο Α.Μακρυδημήτρης-Ν.Μιχαλόπουλος (2000) «Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», Παπαζήσης, σελ.93 επ.

¹⁷⁶ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.173.

*υποχρεωτικών κανόνων και τέλος, πρόβλεψη, ειδικής ευθύνης για τους υπαλλήλους που θα υπηρετούσαν αντίθετες πρακτικές*¹⁷⁷».

3.2.3. Δεκαετία '60

Η αντίληψη αυτή, όπως συνοψίζεται από την Κ.Σπανού, υπήρξε κυρίαρχη και στη δεκαετία του 1960 και ουσιαστικά μέχρι και τη μεταπολίτευση. Στη διάρκεια αυτών των ετών έλαβαν χώρα μεταρρυθμίσεις στις οποίες η αντίληψη αυτή αντικατοπτρίστηκε. Μία από τις σημαντικότερες ήταν ο Υπαλληλικός Κώδικας του 1951 (ν.1811/1951), με τον οποίον καθιερώθηκε ο διαγωνισμός ως κανόνας για την είσοδο στη δημοσιοϋπαλληλία σε μία προσπάθεια αποκατάστασης της αμεροληψίας και αξιοπιστίας του συστήματος προσλήψεων. Δεύτερη σημαντική μεταρρύθμιση υπήρξε η σύσταση του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Σ.Δ.Υ.) ως υπηρεσίας ανεξάρτητης υπαγόμενης απευθείας στον Πρωθυπουργό, με κύρια ευθύνη την επίβλεψη των διαγωνισμών και τη θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων και διαδικασιών που θα υλοποιούσαν την αξιοκρατική στελέχωση. Και στην περίπτωση αυτών των προσπαθειών επρόκειτο στην ουσία για επιχείρηση θεσμικής αποτύπωσης της κυρίαρχης πολιτικής ρητορικής του «αξιοκρατικού εκσυγχρονισμού». Στην πράξη υπονομεύθηκαν και οι δύο από τις ισχυρές πολιτικές πιέσεις του πελατειασμού, όπως πχ. συνέβη με τις μαζικές μονιμοποιήσεις έκτακτων υπαλλήλων, που κατέληξαν να αποτελούν τον κανόνα για την στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών. Ταυτόχρονα, λόγω των συνεχών εξαιρέσεων και παρακάμψεων από τον κανόνα του διαγωνισμού, μέσω της διαρκούς επίκλησης «εξαιρετικών περιστάσεων» ή άλλων «εκτάκτων αναγκών», η διενέργεια διαγωνισμών κατέστη στην πράξη η εξαίρεση, ενώ το Α.Σ.Δ.Υ. έχασε σταδιακά το ρόλο του ως εγγυητή ενός αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων.¹⁷⁸

3.2.4. Μεταπολίτευση

Στην πρώτη μεταπολιτευτική περίοδο, η προσπάθεια αξιοκρατικής στελέχωσης αφορούσε κυρίως την καθιέρωση μίας μεγαλύτερης ομοιομορφίας στους διαγωνισμούς,

¹⁷⁷ Κ.Σπανού (1995) «Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού: οι πολιτικές προσλήψεων στο Δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους» στο Α.Μακροδημήτρης (επιμ) «Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης», Σάκκουλας, σελ.70

¹⁷⁸ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.175

διότι κρίθηκε ότι οι κοινοί διαγωνισμοί παρείχαν μεγαλύτερης εγγυήσεις αντικειμενικότητας, λόγω των υποχρεωτικών περιοδικών δοκιμασιών που θέσπιζαν και του συγκεντρωτικού και αυτόματου χαρακτήρα τους (Υπαλληλικός Κώδικας του 1977).¹⁷⁹

Η πραγματική καινοτομία υπήρξε ο ν.1320/1983, μετά από την κυβερνητική αλλαγή του 1981, ο οποίος επέκτεινε τη λογική των «ομοιόμορφων και ενιαίων κανόνων» επιλογής, με την καθιέρωση ακόμη πιο «συγκεντρωτικών και αυτόματων διαδικασιών» μέσω του συστήματος των «μορίων». *«Το σύστημα αυτό προέβαλε ως η απόλυτα αυτοματοποιημένη εγγύηση αξιοκρατίας λόγω της απολύτως διαφανούς και πλήρως ποσοτικοποιημένης αποτίμησης αντικειμενικών «κοινωνικών κριτηρίων» ,καθιστώντας έτσι την αξιοκρατική στελέχωση ειδικότερη έκφανση της γενικής «κοινωνικής πολιτικής».*¹⁸⁰

Με τον ν.1983/1991, αποτέλεσμα επίσης κυβερνητικής εναλλαγής του 1990, επανήλθε συμβολικά ως βασικός κανόνας αξιοκρατικής στελέχωσης ο διαγωνισμός, *«χωρίς, ωστόσο, να αμφισβητεί τις τάσεις του συγκεντρωτισμού, των ομοιόμορφων και ενιαίων κανόνων ή των λεπτομερειακών και τυποποιημένων ρυθμίσεων για τον καθορισμό των προσόντων και των κριτηρίων επιλογής του προσωπικού».*¹⁸¹

Από την προηγηθείσα ιστορική αναδρομή προκύπτει ότι: πρώτον, η αξιοκρατική στελέχωση αποτελούσε διαχρονικό ζητούμενο, τουλάχιστον σε επίπεδο πολιτικής ρητορικής και δεύτερον, μετά τη δεκαετία του 1960 και κυρίως μετά το 1981, τόσο ο διαγωνισμός όσο και το σύστημα των «μορίων» αποτέλεσαν εναλλακτικές επιλογές που ανταποκρίνονταν εξίσου στην απαίτηση της «αξιοκρατικής στελέχωσης» της δημόσιας διοίκησης υπό την έννοια της απαλλαγής της από την κομματοκρατία.

3.3. Ο νόμος Ν.2190/1994 (νόμος Πεπονή)

Ο νόμος 2190/1994 (νόμος Πεπονή) κινήθηκε στο ίδιο πλαίσιο με τους μεταπολιτευτικούς νόμους, και υπήρξε ουσιαστικά απότοκος του συστήματος των «μορίων», που συνέθεσε όμως και στοιχεία προηγούμενων νομοθετικών πρωτοβουλιών, χαρακτηριστικότερα ως προς τις προϋποθέσεις του γραπτού διαγωνισμού (άρθρο 15) και

¹⁷⁹ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.175

¹⁸⁰ Κ.Σπανού (1995), ο.π., σελ. 83

¹⁸¹ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.175

τη συνεκτίμηση κοινωνικών κριτηρίων (άρθρο 18) για την επιλογή ορισμένων ειδικοτήτων και κατηγοριών. Η εμβληματικότερη και ουσιαστικότερη όμως καινοτομία του νόμου αυτού, στο πλαίσιο της τάσης για συγκέντρωση της ευθύνης των προσλήψεων, είναι η θέσπιση του ΑΣΕΠ, ως διάδοχος μεν του Α.Σ.Δ.Υ. αλλά με τη μορφή μίας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, ως μία κίνηση «αποπολιτικοποίησης», κατ' αρχάς και σε αυτή την περίπτωση σε επίπεδο ρητορικής. Η ίδρυση της ανεξάρτητης αρχής σήμαινε απεξάρτηση των διαδικασιών προσλήψεων από την εκτελεστική εξουσία, με ομολογημένο στόχο την περαιτέρω θωράκιση της αξιοκρατικής διάστασης της στελέχωσης του Κράτους. Η θέσπιση του ΑΣΕΠ, κυρίως μετά από την επικύρωση του θεσμικού του ρόλου με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ως «φύλακα της αξιοκρατίας», φανερώνει ότι το «αίτημα του αξιοκρατικού εκσυγχρονισμού», υπό την έννοια της συνεχούς αναρρύθμισης του θεσμικού πλαισίου των προσλήψεων με στόχο «τη μεγιστοποίηση της κανονιστικής εμβέλειας της αρχής της αξιοκρατίας», αποτελούσε σταθερή επιδίωξη του πολιτικού συστήματος, στο επίπεδο των σχεδιασμένων δημόσιων πολιτικών». ¹⁸².

Από την κατά τα ανωτέρω θεσμική και ιστορική επισκόπηση μπορούμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι οι αποπειραθείσες από τη δεκαετία του '60 κι ένθεν μεταρρυθμίσεις στο δίκαιο των προσλήψεων, εκτός από τον θεσμικό τους ρόλο διαθέτουν και έναν κυρίαρχο «ιδεολογικό-συμβολικό», διότι αποτελούν «πεδίο δοκιμασίας και ανάδειξης των προθέσεων και των δεξιοτήτων των κυβερνώντων», που «τους επιτρέπουν να επιβεβαιώσουν την ιδεολογική τους ταυτότητα και να διακηρύξουν την προσήλωσή τους στις αξίες της αξιοκρατίας, της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας της διοικητικής δράσης» ¹⁸³

3.4. Ανάλυση των βασικών συστημάτων πρόσληψης

Η διαδικασία στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης βάσει συγκεκριμένης μεθόδου επιλογής είναι αυτή που καταδεικνύει τον τρόπο εφαρμογής και υλοποίησης της

¹⁸² Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.176, Χ.Χρυσανθάκης (1995) «Τα κριτήρια στελέχωσης των θέσεων της Δημόσιας Διοίκησης» στο Α.Μακροδημήτρης (επιμ) «Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης», Σάκκουλας, σελ.95-97.

¹⁸³ Χ.Χρυσανθάκης (2010), «Οι προσλήψεις και πάλι στην επικαιρότητα. Ο ν.3819/2009», ΘΠΔΔ 4/2010, σελ. 377 επ.

αξιοκρατικής αρχής είτε ως αρχής συνταγματικά κατοχυρωμένης είτε ως προϋπόθεση της άσκησης του ατομικού δικαιώματος στην αξιοκρατική μεταχείριση.

Στον ιδεότυπο του Weber η επιλογή του προσωπικού της διοίκησης πρέπει να γίνεται «βάσει απρόσωπων και αντικειμενικών κριτηρίων που επικεντρώνουν στα προσόντα, τις τεχνικές γνώσεις και τις ικανότητες, στοιχεία που μπορούν να διαπιστωθούν μόνο μέσω ειδικών εξετάσεων ή αναγνωρισμένων εκπαιδευτικών κι επαγγελματικών τίτλων».¹⁸⁴

Η οποιασδήποτε εκδοχή διαγωνισμού ή αξιολόγησης εκπαιδευτικών κι επαγγελματικών προσόντων ως μέθοδος επιλογής προσωπικού της δημόσιας διοίκησης τελεί πάντα σε συνάρτηση με ένα εκ των συστημάτων συγκρότησης του δημοσιϋπαλληλικού σώματος, όπως έχουν αναπτυχθεί στο Κεφ. 1 της παρούσης. Οι μέθοδοι επιλογής που εφαρμόζονται συνήθως μπορούν να τυποποιηθούν σε 5 κατηγορίες¹⁸⁵, που μπορούν να συνδυαστούν μεταξύ τους σε διάφορα «μικτά» συστήματα:

i. Επιλογή προσωπικού από τον προϊστάμενο της υπηρεσιακής μονάδας, όπου θα τοποθετηθούν οι προσλαμβανόμενοι, χωρίς ή και μετά από δημόσια πρόσκληση, ο οποίος αξιολογεί κυριαρχικά τη συνδρομή των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων πρόσληψης στο πρόσωπο των υποψηφίων και τους κατατάσσει ιεραρχικά, συνήθως μετά από γνώμη άλλου συμβουλευτικού ή γνωμοδοτικού οργάνου.

ii. Επιλογή από σώμα εκλεκτόρων που διαθέτουν δημοσιϋπαλληλικό βαθμό ίσο ή ανώτερο από αυτόν που αντιστοιχεί στη θέση που πρόκειται να καλυφθεί ή από ειδικά συγκροτούμενο όργανο προς το σκοπό της επιλογής συγκεκριμένης κατηγορίας προσωπικού. Η μέθοδος αυτή προϋποθέτει αρχικά δημόσια πρόσκληση και στη συνέχεια αξιοκρατική διαδικασία σύγκρισης των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων βάσει απρόσωπων και αντικειμενικών κριτηρίων.

iii. Επιλογή μετά από φοίτηση από ειδική παραγωγική σχολή, όπου πραγματοποιούνται δύο ειδών διαγωνισμοί: ο πρώτος για την εισαγωγή στην ειδική σχολή, ο δεύτερος για

¹⁸⁴ Α. Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ. 289 με αναφορά στη νομική-ορθολογική κυριαρχία της γραφειοκρατίας, κατά τον Weber «η γραφειοκρατική διοίκηση σημαίνει πάνω από όλα κυριαρχία μέσω της γνώσης. Αυτή είναι το στοιχείο που την καθιστά ειδικά ορθολογική» M. Weber (1978) «*Economy and Society, an Outline of Interpretative Sociology*», Univ. of California Press, σελ. 225.

¹⁸⁵ Ε. Σπηλιωτόπουλος-Χ. Χρυσανθάκης (2007), ο.π. σελ. 51 επ.

την αποφοίτηση και μεταξύ των τελειοφοίτων μαθητών της σχολής, οι οποίοι διορίζονται κατά τη σειρά της επιτυχίας τους.

iv. Επιλογή μέσω κυρίως διαγωνιστικής εξέτασης, δηλαδή εξέτασης περισσότερων υποψηφίων με βάση μια ειδικά νομοθετημένη τυπική διαδικασία, μετά από δημόσια πρόσκληση, η οποία προβλέπει συγκεκριμένες προϋποθέσεις συμμετοχής και αποβλέπει στη διάγνωση της καταλληλότητας των υποψηφίων από τη σκοπιά των ουσιαστικών προσόντων τους, κατατάσσοντάς τους κατά αξιολογική σειρά βάσει της διαφοροποιημένης αυτής διάγνωσης. Η διαδικασία αυτή μπορεί να είναι γραπτή ή πρακτική ή προφορική ή συνδυαστική των ως άνω.

v. «Αυτόματη επιλογή» μεταξύ περισσότερων υποψηφίων, μετά από δημόσια πρόσκληση και αξιολογική κατάταξη των υποψηφίων βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων, τα οποία αντιστοιχούν σε συγκεκριμένα τυπικά προσόντα που αποδεικνύονται εγγράφως και αναφέρονται σε ορισμένες ιδιότητες ή τίτλους σπουδών υποψηφίων. Τα τυπικά αυτά προσόντα ποσοτικοποιούνται με βάση μια συγκεκριμένη βαθμολογική κλίμακα και καθορίζουν την ιεραρχική κατάταξη των υποψηφίων «κατά σειρά προτεραιότητας», χωρίς κάποια άλλη ουσιαστική αξιολόγηση της καταλληλότητας των υποψηφίων.

Από τη συγκριτική επισκόπηση των μεθόδων επιλογής γίνεται αντιληπτό ότι εξασφαλίζουν τρεις ελάχιστες προϋποθέσεις: α) την πολλαπλότητα των υποψηφίων, β) την αντικειμενικότητα (υπό την έννοια του απρόσωπου χαρακτήρα) και γ) την αμεροληψία του οργάνου αξιολόγησης.¹⁸⁶ Επιπλέον, η καταλληλότητα της μεθόδου επιλογής τελεί σε συνάρτηση με το σύστημα συγκρότησης της δημοσιοϋπαλληλίας που ακολουθείται εν προκειμένω. Έτσι π.χ. στο σύστημα «σταδιοδρομίας» που συνδυάζεται με τη μονιμότητα και προϋποθέτει αξιοκρατικές προσλήψεις, συνεχή επιμόρφωση των υπαλλήλων και αξιοκρατική εξέλιξή τους, η μέθοδος του διαγωνισμού φαίνεται να ανταποκρίνεται περισσότερο στις ανάγκες του συστήματος συγκρότησης. Δεδομένου δε ότι συνήθως τα συστήματα συγκρότησης είναι μικτά, αυτό συνεπάγεται ότι και οι μέθοδοι επιλογής μπορούν επίσης να συνδυαστούν είτε ως μικτές μέθοδοι είτε ανάλογα με τη θέση που πρόκειται κάθε φορά να καλυφθεί.

¹⁸⁶ Χ.Χρυσανθάκης (2001), ο.π. σελ.59.

3.4.1 Το σύστημα των «μορίων»

Οι πολιτικές αξιοκρατικής στελέχωσης που έχουν εφαρμοστεί από τη μεταπολίτευση κι εντεύθεν καταδεικνύουν μία πρόθεση εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης προς την κατεύθυνση της αναβάθμισης της ικανότητας και αποτελεσματικότητας του Δημοσίου μέσω της επιλογής του κατάλληλου διοικητικού προσωπικού. *«Αυτού του τύπου η αποτελεσματικότητα δεν νοείται μονοσήμαντα ως μία αμιγώς τεχνική αποδοτικότητα της διοικητικής μηχανής, αλλά συνάπτεται στενά με την ίδια τη νομιμοποίηση του πολιτικού συστήματος στο σύνολό του, όπως πιστοποιεί η καθιέρωση του συστήματος των «μορίων» στη δεκαετία του '80».*¹⁸⁷

Το σύστημα των μορίων, που εφαρμόστηκε για πρώτη φορά με τον ν.1320/1983, χαρακτηρίζεται από ενιαίους και ομοιόμορφους κανόνες για την επιλογή των υποψηφίων, βάσει των οποίων καθοριζόταν η ποσοτικοποίηση προκαθορισμένων κριτηρίων μέσω της μαθηματικής αποτύπωσής τους σε «μόρια». Με το σύστημα αυτό η επιλογή ήταν πλήρως αυτοματοποιημένη, οι πίνακες διοριστέων καταρτιζόνταν από ηλεκτρονικό υπολογιστή βάσει συγκεκριμένων προγραμμάτων επεξεργασίας των πλήρως μετρήσιμων και ποσοτικοποιημένων ατομικών δεδομένων, με αποτέλεσμα την απόλυτη εξουδετέρωση της υποκειμενικής κρίσης, της αυθαιρεσίας και της ευνοιοκρατίας ενώ παράλληλα καθιστούσε πλήρως προβλέψιμη τη διαδικασία επιλογής. Ωστόσο, τα κριτήρια αποτίμησης της προσωπικής «αξίας» των υποψηφίων χαρακτηριζόταν από μία εξαιρετικά έντονη τυπικότητα, γεγονός το οποίο όταν συνδυαζόταν με την μείωση των ιδιαίτερων απαιτήσεων σε μία τάση «εξισωτισμού» των προσόντων, καθώς και με την έλλειψη άλλων μορφών αξιολόγησης των δεξιοτήτων ή της προσωπικότητας των υποψηφίων, επικρίθηκε ως *«ισοπεδωτική ποσοτικοποίηση, εξομοίωση προς τα κάτω, αυθαίρετη ιεράρχηση προσόντων και εν τέλει αναξιοκρατικό προσανατολισμό»*. Αυτός ο τόσο έντονα τυπικός ή εξισωτικός χαρακτήρας των κριτηρίων βασιζόταν σε μία αντίληψη για τη διοίκηση κατά την οποία αυτή δεν έχει ανάγκη τις εξαιρετικές ικανότητες του προσωπικού της ως μέσο επίτευξης των σκοπών της και της εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Παράλληλα, η καθιέρωση σχεδόν αποκλειστικά κοινωνικών κριτηρίων για τη στελέχωση συγκεκριμένων θέσεων και γενικότερα η μεγάλη βαρύτητα που ανταποδιδόταν στα κοινωνικά χαρακτηριστικά των

¹⁸⁷ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π.

υποψηφίων (οικογενειακή κατάσταση, ηλικία, εντοπιότητα) σε σύγκριση με τα ουσιαστικά προσόντα, τη βαθμολογία των υποψηφίων ή τους τίτλους σπουδών, αποτέλεσε έναυσμα ώστε να κατηγορηθεί το σύστημα αυτό για «*θεσμοποιημένη μεροληψία*» που προδίδει μία «*αντίληψη της πολιτικής προσλήψεων στο δημόσιο ως κοινωνικής πολιτικής*» απομακρυσμένης από τα κριτήρια της αξιοκρατικής στελέχωσης.

Συμπερασματικά το χαρακτηριστικό του συστήματος των μορίων ήταν η συστηματική υποχώρηση των τεχνοκρατικών ή γνωστικών απαιτήσεων κατά τη διαμόρφωση των προσόντων επιλογής, προκειμένου να εξυπηρετηθεί μία θεωρητική προσέγγιση σύμφωνα με την οποία η στελέχωση του Δημοσίου είναι «*προέκταση της κοινωνικής ή αναδιανεμητικής πολιτικής υπέρ των ασθενέστερων στρωμάτων και κατηγοριών*». Έτσι, η «αξία» των υποψηφίων δεν βρισκόταν σε συνάρτηση με συγκεκριμένες ιδιαίτερες ικανότητες, αλλά με «τους όρους της συνολικής αποδοχής της δημόσιας διοίκησης από το κοινωνικό σώμα, ως πεδίο απορρόφησης της απασχόλησης, εκτόνωσης της δημόσιας ζήτησης και διόρθωσης ή αποκατάστασης των κοινωνικών ανισοτήτων και των ποικίλων αποκλεισμών του μετεμφυλιακού κράτους».

Σε πραγματικό και πρακτικό επίπεδο, αυτή η θεωρητική προσέγγιση για τον «κοινωνικοποιημένο και εκδημοκρατισμένο» ρόλο της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε συχνά τη δικαιολογητική βάση των πελατειακών σχέσεων που προωθούσαν συγκεκριμένα δίκτυα επιρροής, που φυσικά δεν είχαν ως στόχο τη συνολική αποτελεσματικότητα του Κράτους. Έτσι «*η αναδιανεμητική ανάγνωση και η στρεβλή εφαρμογή της αξιοκρατίας, λόγω της γενικότερης πίεσης του πελατειασμού, αποτυγχάνει παταγωδώς να συνδεθεί με τη γενικότερη κοινωνική ωφελιμότητα και τη συνολική αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης. Παράλληλα, υπονομεύεται και το αναδιανεμητικό ιδεώδες, καθόσον ταυτίζεται με “τυφλές” αποκαταστατικές δράσεις και όχι με τη λειτουργία υποστηρικτικών δομών ή την εφαρμογή παρεμβατικών πολιτικών που θα ενίσχυαν ουσιαστικά τα ασθενέστερα στρώματα στην κατανομή των θέσεων*».¹⁸⁸

¹⁸⁸ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π.

3.4.2. «Προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια» στο Σύνταγμα

Το σύστημα των προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο της παρούσης, στο Κεφ.2 και ειδικότερα στην υποενότητα 2.2.3.1 με τον σχετικό τίτλο. Στο σημείο αυτό και στο πλαίσιο της επισκόπησης των συστημάτων πρόσληψης θα τονιστεί ξανά ότι η θέσπιση «προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων» στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 103 του Συντάγματος του 1975, μετά την αναθεώρηση του 2001, αποτελεί τμήμα του πλέγματος των συνταγματικών διατάξεων που κατοχυρώνουν συνταγματικά την αρχή της αξιοκρατίας υπό την αντικειμενική της διάσταση ως θεσμού.

Οι συνταγματικοί αυτοί κανόνες καθορίζουν το ελάχιστο ρυθμιστικό περιεχόμενο των επιλογών του κοινού νομοθέτη ως προς το σύστημα των προσλήψεων, καταλείποντας ένα ευρύ περιθώριο ρυθμιστικής ευχέρειας στο νομοθέτη για τον τρόπο επιλογής των υπαλλήλων, θέτοντας ως όριο όμως τέσσερις υποχρεωτικές προϋποθέσεις που εγγυώνται την εφαρμογή της αξιοκρατικής αρχής:

1. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού ορίζονται εκ των προτέρων με νόμο, ώστε να αποφεύγονται περιπτώσεις εκ των υστέρων «φωτογραφικών ρυθμίσεων»
2. Η θέσπιση διαγωνιστικής διαδικασίας ή άλλης διαδικασίας επιλογής οφείλει να συνοδεύεται πάντοτε από εγγυήσεις αντικειμενικότητας, διαφάνειας και αμεροληψίας. Αυτές οι εγγυήσεις παρέχονται με την πρόβλεψη ότι κάθε σύστημα επιλογής θα εφαρμόζει *«προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια»*.
3. Ο έλεγχος των κανόνων και των διαδικασιών επιλογής του προσωπικού ανατίθεται σε ανεξάρτητη αρχή, που εγγυάται την τήρησή τους
4. Εισάγεται εξαίρεση για ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού από τους ανωτέρω κανόνες, υπό τον όρο ότι ο νομοθέτης θα προβλέψει «αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας» για την πρόσληψη ειδικών κατηγοριών (π.χ. διδακτικό προσωπικό σε ΑΕΙ και ΤΕΙ, υπάλληλοι των δικαστικών σωμάτων, δικηγόροι με σχέση έμμισθης εντολής).

Οι παραπάνω προϋποθέσεις μαζί με την υποχρέωση της «επιλογής του αξιότερου υποψηφίου» που αντιστοιχεί στην πυρήνα του δικαιώματος στην αξιοκρατική ισότητα, όπως αυτό διαμορφώθηκε νομολογιακά, μέσω της συνδυαστικής ερμηνείας των άρθρων 4 παρ.1 (ισότητα) και 5 παρ.1 (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας) του Συντ., ήτοι

στην επιλογή του «αξιότερου υποψηφίου». Ως τέτοιος νοείται όχι αυτός που αντικειμενικά και αφηρημένα διαθέτει τα περισσότερα προσόντα ή τη μεγαλύτερη αξία, αλλά αυτός που κρίνεται ενόψει των συγκεκριμένων γνώσεων και δεξιοτήτων που διαθέτει ότι είναι ο «καταλληλότερος» για τη θέση.

3.4.3 Ο διαγωνισμός ως μέθοδος επιλογής

Σε μία διοίκηση που αποσκοπεί να καταστεί επαγγελματική και να αποτινάξει τις διασυνδέσεις της με το πολιτικό σκέλος της εκτελεστικής εξουσίας και την κομματοκρατία, ο διαγωνισμός αποτελεί τη μέθοδο επιλογής προσωπικού που εγγυάται με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο την πρόσληψη των «καλύτερων» στελεχών, ενώ παράλληλα διασφαλίζει την ίση πρόσβαση των πολιτών στις διαγωνιστικές διαδικασίες, με την επιφύλαξη, ωστόσο, των κριτηρίων και των προϋποθέσεων που θεμελιώνουν το δικαίωμα συμμετοχής σε αυτόν, πραγματώνοντας με τον τρόπο αυτό και την αντικειμενική διάσταση της αξιοκρατίας ως αρχής, αλλά και την υποκειμενική διάστασή της ως ατομικού δικαιώματος στην αξιοκρατική μεταχείριση.

Σε παγκόσμιο και διαχρονικό επίπεδο ο διαγωνισμός ανέκαθεν κατέχει εμβληματική θέση στις μεθόδους επιλογής του προσωπικού της Διοίκησης ως η μέθοδος που κατεξοχήν υλοποιεί κι εκφράζει την αξιοκρατική αρχή. Η αξιοκρατική ορθοδοξία του διαγωνισμού αναδείχθηκε πρώτα στη Γαλλία, ήδη από την εποχή της μοναρχίας, ως μία διαδικασία απαραίτητη προκειμένου να αξιοποιηθούν οι εξελίξεις και τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης, αναγκαία προϋπόθεση για το οποίο ήταν η πρόσληψη των κατάλληλων να υπηρετήσουν τις διοικητικές λειτουργίες προσώπων. Ο διαγωνισμός ήταν η καλύτερη μέθοδος της συστηματικής μετάδοσης των αναγκαίων διοικητικών γνώσεων μέσω της δημόσιας εκπαίδευσης, ενώ η απουσία του εκλαμβάνονταν σταθερά ως ακύρωση κάθε μεταρρυθμιστικού σχεδίου για τη διοίκηση.¹⁸⁹

Ο διαγωνισμός αποτελεί την πλέον συμβατή μέθοδο με την αρχή της αξιοκρατίας, υπό τον όρο ότι λαμβάνει χώρα με προβλέψεις που διασφαλίζουν την αρχή της ίσης πρόσβασης χωρίς να εισάγει αδικαιολόγητους ή αθέμιτους περιορισμούς ως προς τη συμμετοχή των υποψηφίων. Οι χώρες με σύγχρονη αντίληψη για τη δημόσια διοίκηση και σύγχρονη δικαιοταξία έχουν αναπτύξει, ως επί το πλείστον βασισμένες στη

¹⁸⁹ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ. 299-300.

νομολογία των διοικητικών τους δικαστηρίων ένα πλέγμα «γενικών αρχών» και ερμηνευτικών κατευθύνσεων που καθορίζει τις προϋποθέσεις και το περιεχόμενο των διαγωνισμών για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης. Τέτοιες γενικές αρχές και κατευθύνσεις είναι *«η ισότητα στη μεταχείριση των υποψηφίων, το δικαίωμα στην αξιοκρατική σύγκριση και αξιολόγηση, οι αρχές της ενιαίας έκφρασης, της αμεροληψίας και της “κυριαρχίας” της Εξεταστικής Επιτροπής, η υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας στις αποφάσεις αξιολόγησης των ικανοτήτων των υποψηφίων ή ο αποκλεισμός κριτηρίων αξιολόγησης που εισάγουν αθέμιτες διακρίσεις, συγκροτούν το βασικό κανονιστικό πλαίσιο της νομολογίας στις σύγχρονες έννομες τάξεις»*. Σ' αυτό το πλέγμα γενικών αρχών και κατευθύνσεων προστίθενται και νέες, που έχουν τη θεμελίωσή τους σε δημόσιες πολιτικές και απαιτήσεις για τον περαιτέρω εξορθολογισμό και την «επαγγελματικοποίηση» των διαγωνισμών, ώστε αφενός, η διοίκηση να επιλέγει αυτόν που όντως χρειάζεται, αφετέρου, αυτό να γίνεται στον λιγότερο κατά το δυνατόν χρόνο και με το μικρότερο κατά το δυνατόν διοικητικό κόστος των διαγωνισμών, και τέλος οι διαγωνιστικές μέθοδοι και τα κριτήρια πρόσληψης να διαφοροποιούνται και να προσαρμόζονται ανάλογα με τις εξειδικευμένες ανάγκες της διοικητικής λειτουργίας που καλούνται να καλύψουν.¹⁹⁰

Είναι όμως πραγματικότητα ότι σε παγκόσμιο επίπεδο τείνει να κυριαρχήσει μία τάση αξιοκρατικής αναρρόθμισης των διαγωνισμών μέσω μεθόδων δανεισμένων από την αγορά και τον ιδιωτικό τομέα.¹⁹¹ Παρά ταύτα το κύρος του διαγωνισμού παραμένει αδιαμφισβήτητο, *«καθόσον συνδέεται με την ηθική διάσταση της διοικητικής δράσης και την αφοσίωση των υπαλλήλων στο δημόσιο συμφέρον»*¹⁹². Ακολουθώντας την τάση αυτή η ελληνική έννομη τάξη υιοθετεί διαχρονικά τον διαγωνισμό, θεωρώντας ότι εφόσον η διαδικασία περιλαμβάνει γραπτή μόνον ή σε συνδυασμό με προφορική εξέταση, είναι αυτή που κατοχυρώνει στο μεγαλύτερο βαθμό σε σχέση με άλλες μεθόδους την τήρηση της αρχής της ίσης πρόσβασης στο υπαλληλικό σώμα, κατά το λόγο της αξίας των υποψηφίων και ταυτόχρονα δίνει στη διοίκηση την δυνατότητα να επιλέξει τους κατά

¹⁹⁰ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ.301.

¹⁹¹ «κατά το αγοραίο πρότυπο» Κ.Σπανού (2001) ο.π., σελ.

¹⁹² Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ. 302 με αναφορά στον G.Marcou (2014) «*L' acces aux emplois public*», LGDJ

τεκμήριο πιο ικανούς και κατάλληλους για την καθήκοντα κάθε συγκεκριμένου κλάδου.¹⁹³

Ο διαγωνισμός, ως συγκριτική εξέταση περισσότερων υποψηφίων με ορισμένη τυπική διαδικασία, αποτελεί μία μέθοδο επιλογής για την κάλυψη ενός περιορισμένου αριθμού θέσεων μέσω της παρέμβασης μιας ανεξάρτητης Εξεταστικής Επιτροπής, η οποία δεσμεύει με την κρίση της την αρμόδια αρχή διορισμού. Η ίδια η έννοια του διαγωνισμού προϋποθέτει ότι η πολιτική εξουσία δεν διαθέτει πλέον ευχέρεια διορισμού, αφού οι υποψήφιοι κατατάσσονται σε πίνακες επιτυχίας κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας, την οποία οφείλουν να τηρούν απαρέγκλιτα οι αρχές διορισμού. Η πρωτοκαθεδρία του συγκριτικού στοιχείου εξουδετερώνει σε μεγάλο βαθμό και τη διάκριση μεταξύ διαγωνισμού και αυτόματης επιλογής, καθόσον και οι δύο μέθοδοι αποβλέπουν στον εντοπισμό των καλύτερων ή καταλληλότερων υποψηφίων μέσα από μία σύγκριση των ικανοτήτων τους, οι οποίες διαγιγνώσκονται είτε μέσω γραπτών εξετάσεων ή άλλων πρακτικών ή προφορικών διαδικασιών είτε μέσω σύγκρισης «τυπικών προσόντων» (τίτλων σπουδών, επαγγελματικών και εκπαιδευτικών). Η διάκριση αυτή σχετικοποιείται έτι περαιτέρω όταν η «αυτόματη επιλογή» συμπληρώνεται με γραπτές δοκιμασίες (tests) που δύνανται να αποκαλύψουν και τα ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων.¹⁹⁴

Και στην ελληνική δικαιοταξία ο ρόλος της νομολογίας στην κατοχύρωση του ρόλου του διαγωνισμού ως θεμελίου της εφαρμογής της αξιοκρατικής αρχής είναι σημαντικότερος. Το ΣτΕ με μία σειρά αποφάσεων έχει κατοχυρώσει το διαγωνισμό ως την πλέον αξιοκρατική μέθοδο στην επιλογή των πιο άξιων υποψηφίων. Ενδεικτική, η

¹⁹³ Ε.Σπηλιωτόπουλος-Χ.Χρυσανθάκης (2017), ο.π., σελ. 29.

¹⁹⁴ Και στις δύο περιπτώσεις η διαδικασία επιλογής αναλύεται σε πέντε (5) διαφορετικά στάδια: i) δημοσιοποίηση των κενών θέσεων, για λόγους ίσης πρόσβασης στις δημόσιες θέσεις και διαφάνειας της διαδικασίας επιλογής (προκήρυξη) ii) προτυποποιημένο έντυπο αιτήσεως συμμετοχής για τη δήλωση και διαπίστωση των απαιτούμενων προσόντων iii) καταγραφή των μέσων επιλογής που χρησιμοποιούνται είτε αμιγώς είτε συνδυαστικά για την εξακρίβωση των ικανοτήτων των υποψηφίων (διαγωνισμός με προκαθορισμένη ύλη, ειδικές γραπτές δοκιμασίες, συνέντευξη κλπ) iv) συγκρότηση της Εξεταστικής επιτροπής, ως συλλογικό διοικητικό όργανο, αρμόδιο για τη διενέργεια της επιλογής είτε βάσει πάγιας νομοθετικής πρόβλεψης είτε ad hoc v) κατάρτιση και δημοσίευση των πινάκων επιτυχόντων από την Εξεταστική Επιτροπή.

απόφαση ΣτΕ 3675/2001, στο πλαίσιο ελέγχου της συνταγματικότητας της κατάργησης της επετηρίδας των εκπαιδευτικών, στην οποία αναφέρεται «η μακρά αδιοριστία της επετηρίδας έχει αρνητικές συνέπειες στην ποιότητα του διδακτικού προσωπικού...Επιπλέον οι διορισμοί με βάση την επετηρίδα δεν επιτρέπουν τον έλεγχο των ουσιαστικών προσόντων όσων γίνονται δημόσιοι εκπαιδευτικοί με αποτέλεσμα να διορίζονται σε μερικές περιπτώσεις πρόσωπα ακατάλληλα να ασκήσουν το λειτουργήμα του εκπαιδευτικού...Σκοπός του νομοθέτη, που κινήθηκε στα πλαίσια των ορισμών των άρθρων 4,5,16 και 103 παρ.1 του Συντάγματος, είναι να διορίζονται στη δημόσια εκπαίδευση με τη χρήση αντικειμενικών κριτηρίων οι περισσότεροι καταρτισμένοι και ικανοί εκπαιδευτικοί, μετά από διάγνωση των ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων. Τη θέσπιση του νέου συστήματος, που στηρίζεται αποκλειστικά σε αξιοκρατικά κριτήρια επιλογής των περισσότερο καταρτισμένων και ικανών εκπαιδευτικών, επέβαλε, κατά την κρίση του νομοθέτη, η επιτακτική ανάγκη της αναβάθμισης της παρεχόμενης παιδείας, σύμφωνα με τις ανάγκες της σύγχρονης ανταγωνιστικής κοινωνίας, που μπορεί να επιτευχθεί μόνο με αξιοκρατικά επιλεγμένους εκπαιδευτικούς...». Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η πιο πρόσφατη ΣτΕ 527/2015 με την οποία κρίθηκε ότι αντίκειται στις αρχές της αξιοκρατίας και της διαφάνειας, οι οποίες συνάγονται από τις παρ.1 και 7 του αρ.103 Σ η μεταβατική διάταξη του άρθρου 9 του ν.3848/2010, που προέβλεπε ότι οι διορισμοί μονίμων εκπαιδευτικών σε ποσοστό 40% γίνονται από τον πίνακα αναπληρωτών με πραγματική προϋπηρεσία, διαδικασία για την οποία δεν ήταν αρμόδιο το Α.Σ.Ε.Π., με αποτέλεσμα να περιορίζεται το ποσοστό διοριστέων εκπαιδευτικών από τους πίνακες επιτυχόντων των γραπτών διαγωνισμών που είχε διενεργήσει το Α.Σ.Ε.Π..

Ιστορικά, στην ελληνική πραγματικότητα, ο γραπτός διαγωνισμός παρουσιάζεται για πρώτη φορά το 1877, όταν για τις προσλήψεις σε υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών καθιερώνεται ως προσόν η κατοχή πτυχίου Νομικής Σχολής σε συνδυασμό με την επιτυχία σε διαγωνιστική διαδικασία.¹⁹⁵ Η μέθοδος της διαγωνιστικής διαδικασίας ακολουθήθηκε και το 1884, καταργήθηκε το 1887 και επανήλθε με τη διοικητική μεταρρύθμιση του Βενιζέλου και τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της μονιμότητας. Καταργήθηκε εκ νέου το 1913 και επανήλθε ως βασικός κανόνας το 1920. Στην μεταπολεμική περίοδο καθιερώθηκε με τον Υπαλληλικό Κώδικα του 1951 ως

¹⁹⁵ Σ.Φλογαΐτης (1987), ο.π., σελ. 212-213.

γενικός κανόνας εισόδου στη δημόσια διοίκηση για να ανατραπεί μεταπολιτευτικά από το σύστημα των μορίων (ν.1320/1983), παρά τον εξορθολογισμό του που επιχειρήθηκε με τον ν.1735/1987.¹⁹⁶ Με τον ν.1943/1991 επανήλθε ο γραπτός διαγωνισμός ως γενικός κανόνας για τις κατηγορίες Π.Ε., Τ.Ε. και Δ.Ε. ενώ διατηρήθηκε το σύστημα των μορίων για την κατηγορία Υ.Ε.

Με τον ν.2190/1994, όπως τροποποιήθηκε και ίσχυσε μέχρι την κατάργησή του με τον ν.4765/2021, ο γραπτός διαγωνισμός, η διεξαγωγή του οποίου γίνεται κατά τα πρότυπα των πανελλαδικών εξετάσεων, καθιερώθηκε ως ο γενικός κανόνας για τις κατηγορίες Π.Ε., Τ.Ε. και Δ.Ε. των διοικητικών κλάδων (αρ.17), ενώ για όλους τους υπόλοιπους κλάδους όλων των κατηγοριών και την κατηγορία Υ.Ε. προβλέπεται το σύστημα επιλογής με σειρά προτεραιότητας. Παράλληλα στον γραπτό διαγωνισμό προβλέπεται ότι η συνολική βαθμολογία διαμορφώνεται μετά από συνυπολογισμό της βαθμολογίας της γραπτής εξέτασης και των μορίων που προκύπτουν από τη βαθμολόγηση «προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων» όπως ο τίτλος σπουδών, οι διδακτορικοί και μεταπτυχιακοί τίτλοι, οι δεύτεροι τίτλοι σπουδών, οι ξένες γλώσσες και η εμπειρία.¹⁹⁷

Πρόκειται δηλαδή για έναν συνδυασμό της μεθόδου του γραπτού διαγωνισμού και αυτής της αυτόματης επιλογής. Η αξιοκρατική θεμελίωση του γραπτού διαγωνισμού του ν.2190/1994, πέρα από την ταυτότητά του ως τέτοιου, είναι η διενέργειά του από το Α.Σ.Ε.Π. ως ανεξάρτητη αρχή που αποτελεί εγγύηση για την εφαρμογή των αρχών της ισότητας, της αντικειμενικότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας και η κρίση της οποίας δεσμεύει την αρχή διορισμού. Η πολιτική εξουσία χάνει πια την ευχέρεια επί του διορισμού, ο οποίος καθίσταται υποχρεωτικός γι' αυτήν από τη στιγμή που ο υποψήφιος λόγω της θέσης του στον πίνακα κατάταξης/επιτυχίας κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας εντάσσεται στον πίνακα διοριστέων. Με τον ν.2525/1997, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, ανατέθηκε στο Α.Σ.Ε.Π. και η διενέργεια του γραπτού διαγωνισμού των εκπαιδευτικών.

¹⁹⁶ Κ.Σπανού (1995), ο.π., σελ. 84-85, όπου αναφέρει ότι με τον ν.1735/1987 αναπροσαρμόστηκε το περιεχόμενο των κριτηρίων επιλογής, προκειμένου να αποκτήσουν μεγαλύτερη βαρύτητα στην επιλογή η βαθμολογία των τίτλων σπουδών, σε συνδυασμό με το χρόνο απόκτησής τους, καθώς και η κατοχή μεταπτυχιακού ή διδακτορικού διπλώματος.

¹⁹⁷ Αρ.17 ν.2190/1994, όπως ισχύει .

Οι γραπτοί διαγωνισμοί που προέβλεπε ο ν.2190/1994 να διενεργούνται ανά διετία, τηρήθηκαν ως γενικός κανόνας μέχρι και τον γραπτό διαγωνισμό του 2008. Στην πράξη ο γραπτός διαγωνισμός αποδείχθηκε κοστοβόρος και χρονοβόρος¹⁹⁸, ενώ υπήρχε ταλαιπωρία και για τους υποψηφίους. Μετά το 2008 και τον τελευταίο γραπτό διαγωνισμό, στο πλαίσιο και των υποχρεώσεων που επιβλήθηκαν στη δημόσια διοίκηση με τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, ο γραπτός διαγωνισμός περιήλθε σε «αχρησία».

3.4.3. Η επιλογή με σειρά προτεραιότητας στο Ν.2190/1994

Με τον ν.2190/1994, εκτός από τον γραπτό διαγωνισμό, εισήχθη και σύστημα επιλογής με σειρά προτεραιότητας¹⁹⁹ που ίσχυε για την πλήρωση θέσεων μη διοικητικών ειδικοτήτων των κατηγοριών Π.Ε., Τ.Ε., Δ.Ε. και φυσικά και για την κατηγορία Υ.Ε.. Στο αρχικό κείμενο του ν.2190/1994 η σειρά προτεραιότητας για τις κατηγορίες Π.Ε., Τ.Ε. και Δ.Ε. καθοριζόταν από το βαθμό του τίτλου σπουδών (αρχικά σε συνδυασμό και με το έτος κτήσεως στην πρώτη μορφή του νόμου με το «σύστημα των πενταετιών»), ενώ δίνονταν πρόταξη στους κατόχους διδακτορικών και στη συνέχεια μεταπτυχιακών τίτλων σπουδών για τις κατηγορίες Π.Ε. και Τ.Ε. Και για τις τρεις κατηγορίες εφαρμόζονταν συμπληρωματικά και μία σειρά κοινωνικών κριτηρίων με πρόταξη σε περίπτωση ισοβαθμίας. Για την κατηγορία της Υ.Ε. στο αρχικό κείμενο του νόμου υπήρχαν 4 ομάδες, οι οποίες διαχωρίζονταν με βάση συγκεκριμένα κοινωνικά κριτήρια (Α ομάδα: αριθμός ανηλίκων τέκνων, Β ομάδα: αριθμός τέκνων πολύτεκνης οικογένειας, Γ ομάδα: υποψήφιοι έως 28 ετών, Δ ομάδα: υποψήφιοι άνω των 28 ετών) και σε κάθε ομάδα η σειρά καθοριζόταν από το βασικό κριτήριο της ομάδας με μία σειρά κριτηρίων να δίνουν πρόταξη εντός της ομάδας.

Με τον ν.3051/2002²⁰⁰ καθιερώθηκε ένα σύστημα μοριοδότησης των «προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων» του βαθμού του τίτλου σπουδών, των διδακτορικών και μεταπτυχιακών τίτλων, των δεύτερων τίτλων σπουδών στην ίδια εκπαιδευτική βαθμίδα, των ξένων γλωσσών και της εμπειρίας, για τις κατηγορίες Π.Ε.,

¹⁹⁸ Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι τα οριστικά αποτελέσματα του γραπτού διαγωνισμού του 2004 εκδόθηκαν το 2006. Βλ. ετήσια έκθεση Α.Σ.Ε.Π. έτους 2006

¹⁹⁹ αρ.18 ν.2190/1994, όπως ισχύει

²⁰⁰ αρ. 8 ν.3051/2002

Τ.Ε. και Δ.Ε. και των κοινωνικών κριτηρίων της Υ.Ε. (αριθμός ανηλίκων τέκνων, τέκνα πολύτεκνης οικογένειας, εμπειρία, ανεργία κλπ). Αυτό έγινε σε μία προσπάθεια να καταστεί πιο γρήγορη η διεκπεραίωση της αξιολόγησης των υποψηφίων για να αντικατασταθεί η άκαμπτη και κατά πολλούς μη αξιοκρατική, λόγω της απόλυτης ιεράρχησης των κριτηρίων, επιλογή με σειρά προτεραιότητας. Το σύστημα αυτό βασίστηκε στη λογική ότι όλα τα ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων που μετατρέπονται σε τυπικά, ορίζονται ως κριτήρια, τα οποία συνυπολογίζονται αθροιστικά για τον τελικό βαθμό του υποψηφίου με αποτέλεσμα να κατατάσσονται οι υποψήφιοι σε πίνακες προτεραιότητας κατά φθίνουσα σειρά βαθμολογίας.

Με τον ίδιο νόμο²⁰¹ προβλέφθηκε η δυνατότητα του Α.Σ.Ε.Π. να διενεργεί, ανά τακτά χρονικά διαστήματα και ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή μη προκήρυξης για κάλυψη συγκεκριμένης θέσης, ειδική γραπτή δοκιμασία (test). Η διαδικασία αυτή είχε σκοπό τη διακρίβωση των γενικότερων γνώσεων και πρακτικών δεξιοτήτων των υποψηφίων, η οποία θα καταγραφόταν σε ειδικό βαθμολογικό αρχείο, με 3ετή ισχύ από την έκδοση των αποτελεσμάτων, και θα συμπλήρωνε την βαθμολογία που επιτύγχανε ο υποψήφιος στο πλαίσιο συγκεκριμένης διαδικασίας πλήρωσης θέσεων με σειρά προτεραιότητας κατά τη διάρκεια των 3 ετών της ισχύος του.²⁰² Η πρόβλεψη της ειδικής γραπτής δοκιμασίας έγινε σε μία προσπάθεια να αμβλυνθεί η αίσθηση υποχώρησης της αξιοκρατικής αρχής στη στελέχωση με τη μέθοδο της σειράς προτεραιότητας και για κατηγορίες και κλάδους για τους οποίους προβλεπόταν ως κανόνας ο γραπτός διαγωνισμός, μετά τη σταδιακή περιθωριοποίηση του ρόλου του διαγωνισμού σε συνδυασμό με την αβεβαιότητα της εσωτερικής ιεράρχησης των «προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων» στην επιλογή κατά προτεραιότητα.

²⁰¹ αρ.8 ν.3051/2002.

²⁰² Με μεταγενέστερες τροποποιήσεις (ν.3620/2004, 3320/2005) ορίστηκε διαφορετικός τρόπος βαθμολόγησης της ειδικής γραπτής δοκιμασίας, της εμπειρίας, θεσπίστηκαν μέτρα για την επιτάχυνση των διαδικασιών πρόσληψης (κατάρτιση κυλιόμενου πίνακα επιτυχόντων ορισμένης χρονικής διάρκειας, υποχρέωση του υποψηφίου να συμπληρώνει με ορθό τρόπο την αίτησή του ως προς τη συνδρομή των τυπικών προσόντων επί ποινή αποκλεισμού, με στόχο την ταχύτερη έκδοση των αποτελεσμάτων, σύντμηση προθεσμιών ελέγχου των προκηρύξεων εκ μέρους του ΑΣΕΠ) ενώ με τον ν.3812/2009 τροποποιήθηκε σημαντικά το σύστημα μοριοδότησης των τίτλων σπουδών και της εμπειρίας, σε μία προσπάθεια να επιτευχθεί η καλύτερη βαθμολογική ισορροπία μεταξύ τίτλων σπουδών και εμπειρίας. Το 2010 το ΑΣΕΠ, στην Ετήσια Έκθεσή του (σελ. 60) εκτίμησε ότι η παράταση ισχύος του πίνακα που προέκυπε από την ειδική γραπτή δοκιμασία από τα τρία σε δέκα έτη θα αποτελούσε «θετικό μέτρο εξορθολογισμού». Η θεωρία όμως [Χ.Χρυσανθάκης (2010) ο.π., σελ. 382] θεωρούσε τη δεκαετία «υπερβολικό χρόνο» δεδομένου ότι «οι δεξιότητες είτε ατονούν είτε καλλιεργούνται με την πάροδο του χρόνου».

3.5 Κριτική στο ν.2190/1994 (γραφτός διαγωνισμός – «σειρά προτεραιότητας»)

Ανεξάρτητα από τις ποικίλες τροποποιήσεις του αρχικού νόμου, είναι σαφές ότι «η αυτοματοποίηση των διαδικασιών επιλογής μέσω αντικειμενικοποιημένων βαθμολογούμενων κριτηρίων», κατόπιν κυρίως της πίεσης για ανάγκη ταχύτερων διαδικασιών, «συνέβαλε στην περιθωριοποίηση των κυρίως διαγωνιστικών διαδικασιών»²⁰³, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι αυτές, λόγω οικονομικού κόστους ήταν αδύνατο να διενεργηθούν κατά τη δεκαετία της οικονομικής κρίσης. Δεν είναι τυχαίο ότι *οι περισσότερες από τις αναμορφώσεις του θεσμικού πλαισίου μετά το 1994, αποσκοπούσαν κυρίως στο να πετύχουν τη «λελογισμένη ταχύτητα των διαδικασιών επιλογής και τον έλεγχο της πιστότητάς τους», αφήνοντας σε δεύτερη μοίρα την «αξιοκρατική παράμετρο».*²⁰⁴

Το πλεονέκτημα της μέθοδος της «αυτόματης επιλογής» είναι ότι είναι γνωστό εκ των προτέρων το αποτέλεσμα της αξιολόγησης λόγω της πλήρους προβλεψιμότητας των απολύτως προκαθορισμένων κριτηρίων ως προς την ποσοτική αποτίμηση των προσόντων των υποψηφίων, δεδομένου ότι δεν υπεισέρχεται κανένα στοιχείο υποκειμενικής κρίσης κατά την εφαρμογή τους. Παρόλο που η πρακτική του ΑΣΕΠ και η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων αναιρούν σε μεγάλο βαθμό τη βεβαιότητα της «μηχανικής» και μαθηματικοποιημένης αξιολόγησης, λόγω «της πολλαπλότητας των ερμηνειών που επιδέχονται ακόμη και τα ποσοτικοποιημένα κριτήρια», η σειρά προτεραιότητας πρόβαλε για μεγάλο διάστημα ως η πιο αξιόπιστη εγγύηση αντικειμενικότητας απέναντι στην αυθαιρεσία.²⁰⁵ Η μέθοδος αυτή παρουσιαζόταν ως η απόλυτη μέθοδος της συγκεντρωτικής και εξισωτικής ομοιομορφίας αλλά κυρίως ως ασπίδα έναντι της διαχρονικά επαπειλούμενης κομματικής ανάμειξης. Την ίδια στιγμή, όμως, επικρινόταν σφοδρά ότι «*παραγνώριζε τους παράγοντες της καταλληλότητας και της προσωπικής αξίας, καθόσον δεν επικεντρωνόταν στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων, των ευρύτερων ικανοτήτων τους ή της προσωπικότητάς τους*».²⁰⁶ Η απάντηση στην κριτική αυτή επιπροσθέτως του χαρακτήρα της μεθόδου που διασφάλιζε την απόλυτη ανεξαρτησία της από την υποκειμενική κρίση ήταν ότι ο

²⁰³ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ. 321.

²⁰⁴ Η.Μαυρομούστακου (2016) «Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη», Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 83.

²⁰⁵ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ. 322.

²⁰⁶ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ. 322.

εμπλουτισμός της με στοιχεία διαγωνιστικά μέσω της δοκιμασίας δεξιοτήτων συνέβαλε «στην απάλειψη των επικρίσεων για τον υπερβολικά συγκεντρωτικό, πολύπλοκο και τυποποιημένο χαρακτήρα των διαδικασιών, που είχε οδηγήσει σε αδυναμία προσλήψεων για μεγάλο χρονικό διάστημα».²⁰⁷

Το βάρος που δόθηκε στο να εξασφαλιστεί η αντικειμενικότητα, η διαφάνεια και η αμεροληψία είχε δύο σημαντικές συνέπειες: «αφενός η αξιοκρατία κατέληξε να γίνεται αντιληπτή ως μοριοδότηση τυπικών προσόντων, αφετέρου η αντικειμενικότητα ταυτίστηκε με την συγκέντρωση και την τυποποίηση των διαδικασιών επιλογής».²⁰⁸ Η συγκέντρωση αυτή παρήγαγε με τη σειρά της «δυσκαμψίες και έλλειψη λειτουργικότητας» ως προς την «έγκαιρη στελέχωση των υπηρεσιών» λόγω υπερφόρτωσης του ΑΣΕΠ, ενισχύοντας τις πιέσεις για την παράκαμψή του στο όνομα της ευελιξίας και της διοικητικής αποτελεσματικότητας.²⁰⁹ Ως αντίσταση σε αυτές τις πιέσεις ήρθε η περαιτέρω ενίσχυση του ρόλου του ΑΣΕΠ και της συγκεντρωτικής τάσης του συστήματος προσλήψεων, σε θεσμικό επίπεδο που έγινε πιο έντονη κατά την οικονομικής κρίση.²¹⁰

Ένα άλλο σημαντικό αποτέλεσμα συνολικά των ρυθμίσεων του ν.2190/1994 για τις προσλήψεις στο δημόσιο, είναι ότι αυτή η ενισχυμένη μοριοδότηση τίτλων, είτε στη σειρά προτεραιότητας αλλά και στο γραπτό διαγωνισμό, είχε ως παράλληλη συνέπεια να αποδουθούν οι εν δυνάμει υποψήφιοι σε έναν παράδοξο «αγώνα δρόμου» για την απόκτηση τυπικών προσόντων και τίτλων σπουδών, γεγονός που με τη σειρά του οδήγησε τα Α.Ε.Ι. σε μία έξαρση καθιέρωσης μεταπτυχιακών προγραμμάτων, συχνά δε χωρίς τις απαραίτητες ακαδημαϊκές εγγυήσεις. Αυτό το «κυνήγι» μεταπτυχιακών τίτλων δημιούργησε μια πρόσθετη συνθήκη «άνισων ευκαιριών», καθώς η πλειονότητα των μεταπτυχιακών σπουδών γίνεται πλέον επί πληρωμή, με αποτέλεσμα να αποκλείονται από αυτές οι λιγότερο εύποροι υποψήφιοι. Στο ίδιο κλίμα, και οι ελάχιστοι γραπτοί διαγωνισμοί που έχουν πραγματοποιηθεί, παρά τη σχετική απαγορευτική διάταξη στον αρχικό νόμο, η οποία προφανώς δεν μπορεί να σταθεί σ' ένα πλαίσιο της οικονομίας της ελεύθερης αγοράς, έδωσαν την ευκαιρία να αναδειχθεί μία νέα μορφή «εκπαιδευτικής επιχειρηματικότητας», τα περιβόητα «φροντιστήρια γραπτών διαγωνισμών» είτε για το

²⁰⁷ Ετήσια Έκθεση Α.Σ.Ε.Π. 2002 σελ. 21-23.

²⁰⁸ Κ.Σπανού (2011), ο.π., σελ. 54-55.

²⁰⁹ Κ.Σπανού (2011), ο.π.

²¹⁰ Α.Παπατόλιας (2017) «Συνταγματική Αναθεώρηση και εξισορρόπηση του συστήματος διακυβέρνησης», ΕΔΔΔΔ 3/2017, σελ. 587 επ.

Δημόσιο είτε για τους γραπτούς διαγωνισμούς των εκπαιδευτικών. Αν και η παρακολούθησή τους είναι ιδιαίτερος δαπανηρή, κατορθώνει να εξασφαλίζει, λόγω της συστηματοποίησης των γνώσεων και κατ' αντιστοιχία με την παραπαιδεία της δημόσιας εκπαίδευσης, έναν μεγάλο βαθμό επιτυχίας.

Η συνήθης μομφή που απευθύνεται στο ισχύον μικτό σύστημα επιλογής, δηλαδή τόσο στο γραπτό διαγωνισμό όσο και στην επιλογή με σειρά προτεραιότητας, αφορά την επισήμανση μιας σειράς ελλειμμάτων, όπως η έλλειψη αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων ή η μηχανιστική αποτίμηση των γνώσεων, πολλές φορές προκαλώντας την εντύπωση ότι ο «διαγωνισμός του ΑΣΕΠ» εκλαμβάνεται με τη γενική έννοια του όρου ως συγκριτική αξιολόγηση υποψηφιοτήτων και όχι ως κυρίως εξεταστική δοκιμασία.

Σύμφωνα με την κριτική που έχει ασκηθεί στο ν.2190/1994, οι ρυθμίσεις που εισήγαγε, αν και περιόρισαν δραστικά την αυθαιρεσία με τα αντικειμενικά και απρόσωπα κριτήρια, θυσίασαν με την άκρατη τυποποίηση της διαδικασίας τα ουσιαστικά και ατομικά προσόντα, τις προσωπικές ικανότητες και δεξιότητες του κάθε υποψηφίου στο όνομα της τυπικής ισότητας και της αντικειμενικότητας της επιλογής. Το αποτέλεσμα ήταν να έχουμε πολλούς «τυπικά» προσοντούχους δημοσίους υπαλλήλους αλλά όχι πολλούς «ουσιαστικά» κατάλληλους και αποδοτικούς.²¹¹ Σε επικαιροποιημένη εκδοχή της κριτικής επισημαίνεται η ανάγκη «αντιστροφής του βάρους των κριτηρίων ώστε να δοθεί η δέουσα σημασία στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων, μέσα από δοκιμασίες που θα είναι θωρακισμένες απέναντι στην αυθαιρεσία και την υποκειμενική κρίση κάθε κριτή». Η επισήμανση όμως αυτή δεν συνδέεται τόσο με την αξιοκρατική αναρρύθμιση του κλασσικού γραπτού διαγωνισμού, αλλά με την «προσφυγή σε νέες μεθόδους διάγνωσης της αξίας, δανεισμένες κατά κύριο λόγο από τον ιδιωτικό τομέα, όπως οι εισαγωγικές εξετάσεις με τεστ νοημοσύνης και τεστ αριθμητικού συλλογισμού μαζί με διαγωνισμός ανίχνευσης ικανοτήτων κατά το κυπριακό πρότυπο»²¹². Η κυριότερη όμως κριτική έγκειται στην κατάδειξη της αποτυχίας του μοντέλου του «νομοθετικού και πολιτικού βολонταρισμού» της μεταπολιτευτικής περιόδου, που αγνόησε την ανάγκη του

²¹¹ Α.Μανιτάκης (2016) «Κριτήρια τεχνοκρατικής αξιολόγησης της νομοθεσίας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (από τη φάση του σχεδιασμού στη φάση της δοκιμασίας και της υλοποίησης), στο <https://www.constitutionalism.gr/manitakis-dioikitiki-metarruthmisi-axiologisi/>

²¹² Α.Μανιτάκης (2018) «Η απονομιμοποίηση της διοικητικής δράσης πρώτη προϋπόθεση μιας λειτουργικής και ευέλικτης διοίκησης» στο *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες Τάσεις και Προκλήσεις, Πρακτικά 1^{ου} Διεθνούς Συνεδρίου ΑΣΕΠ*, 9-11-2017, σ.108.

επιχειρησιακού σχεδιασμού και του ορθολογικού προγραμματισμού των δημόσιων πολιτικών, προς όφελος μιας «πολιτικά αισιόδοξης αλλά μελετητικά πρόχειρης και νομικίστικης κουλτούρας που καθιστούσε εκ γενετής μη εφαρμόσιμες τις μεταρρυθμίσεις»²¹³.

Σε μια άλλη κριτική προσέγγιση, η οποία στρέφεται γενικά και εξίσου τόσο κατά του διαγωνισμού όσο και κατά της επιλογής με σειρά προτεραιότητας παρόλο που δεν αναφέρεται ρητά σε αυτήν, ο εν ευρεία εννοία «διαγωνισμός» είχε εξαρχής αποκλειστικό στόχο τη διασφάλιση της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας και όχι «την κρίσιμη διοικητική ικανότητα ή την αξιοκρατία», δηλαδή «την επιλογή των “καλύτερων” ως προς τις επαγγελματικές αρετές και ικανότητες». Έτσι «ο διαγωνισμός εφαρμόζεται κατά τρόπο μηχανιστικό αποτιμώντας το επίπεδο των “γνώσεων” που κάποιος κατέχει και όχι τις “ικανότητές” του (capabilities)»²¹⁴. Κατά την Έκθεση Langrod (1965) «το ασθενές σημείο του διαγωνισμού έγκειται στο ότι παίζει το ρόλο ενός φίλτρου με το οποίο επιτυγχάνεται ο αποκλεισμός των χειρότερων, όχι όμως η επιλογή των καλύτερων». Σε αυτή την κριτική, αντί οι «διαγωνισμοί να περιορίζονται στην εξέταση της δυνατότητας αποστήθισης γνώσεων, θα έπρεπε να στραφούν στην ευρύτερη διάγνωση των διοικητικών ικανοτήτων με τη συνδρομή του κλάδου της «διοικητικής ή οργανωσιακής ψυχολογίας» που συνιστά μορφή της «εφαρμοσμένης διοικητικής επιστήμης». Βάσει αυτής της συστηματοποίησης, οι ικανότητες αυτές διακρίνονται: i) σε όσες έχουν αναλυτικό ή στρατηγικό χαρακτήρα και συνδέονται με τη διοικητική ηγεσία, ii) στις συναρτώμενες με τις επικοινωνιακές αρετές του υποψηφίου, iii) σε αυτές που αναφέρονται στις τεχνικές, νομικές ή οικονομικές γνώσεις ή δεξιότητες αναφορά προς συγκεκριμένα διοικητικά καθήκοντα. Οι ισχύουσες διαγωνιστικές διαδικασίες επιτελούν μόνο κατά το 1/3 την αξιοκρατική αποστολή τους, καθόσον τους διαφεύγουν οι δύο παραπάνω σημαντικές παράμετροι αποτίμησης της αξίας ή της καταλληλότητας των υποψηφίων»²¹⁵.

Οι κριτικές αυτές επισημάνσεις δεν αποτελούν «προνόμιο» της ελληνικής πραγματικότητας αλλά έρχονται να ακολουθήσουν τις αντίστοιχες τάσεις της παγκόσμιας σύγχρονης διοίκησης, τόσο στη θεωρία όσο και στην πρακτική των ανεπτυγμένων

²¹³ Α.Μανιτάκης (2018), ο.π., σελ. 105-106).

²¹⁴ «Έκθεση Langrod στο Α.Μακρυδημήτρης-Ν.Μιχαλόπουλος (2000), ο.π. σελ. 199.

²¹⁵ Α.Μακρυδημήτρης (2018), ο.π., σελ. 113-115.

διοικητικών συστημάτων σχετικά με την αξιοκρατική αναρρύθμιση, τον εκσυγχρονισμό ή την επαγγελματικοποίηση των διαγωνισμών για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης.

Και αν τα προαναφερθέντα συνιστούν την κριτική της θεωρίας του διοικητικού δικαίου στις μεθόδους επιλογής του ν.2190/1994, ταυτόχρονα υφίσταται ένα ρεύμα κοινωνικής κριτικής, σύμφωνα με την οποία ο διαγωνισμός αποτελεί εργαλείο «κοινωνικής στεγανοποίησης» και αναπαραγωγής των διοικητικών ελίτ *«μέσα από την πριμοδότηση στις εξεταστικές δοκιμασίες εκείνων των δεξιοτήτων που αντιστοιχούν στο κοινωνικό, διανοητικό και πολιτισμικό κεφάλαιο των ανώτερων στρωμάτων»*²¹⁶. Αυτή η κριτική λαμβάνεται σοβαρά υπόψη στη διαμόρφωση σύγχρονων δημόσιων πολιτικών που περιλαμβάνουν τη λήψη *«θετικών μέτρων»* με στόχο *«τη μείωση των ανισοτήτων στην αφετηρία του διαγωνισμού μέσα από τις χορηγίες και θεσμούς που διευκολύνουν την πρόσβαση στις διαδικασίες ενισχύουν την προετοιμασία των λιγότερο ευνοημένων και διαφοροποιούν τις δοκιμασίες και τα διοικητικά καθήκοντα, προκειμένου να διευρύνεται η «βεντάλια» των αξιολογούμενων ικανοτήτων και προσόντων, ώστε να μην αποκλείονται άδικα συγκεκριμένες κατηγορίες υποψηφίων»*.²¹⁷

Περαιτέρω, σε μία άλλη διαχειριστικού τύπου κριτική, καταλογίζεται στο διαγωνισμό ότι ο δικαιολογητικός λόγος της θέσπισής του είναι η χρήση του ως μέσου στελέχωσης της διοίκησης με το «κατάλληλο» προσωπικό για την επίτευξη της αποτελεσματικότητάς της, και όχι ως εργαλείου άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Αυτόν τον σκοπό ο διαγωνισμός δεν έχει κατορθώσει να τον πετύχει κυρίως λόγω της *«αδυναμίας διάγνωσης των ουσιαστικών ικανοτήτων»*, καθώς και λόγω *«του άκαμπτου και μη ευέλικτου χαρακτήρα του σε συνδυασμό με τις χρονικές ανελαστικότητες που τον διακρίνουν και το υψηλό διοικητικό και οικονομικό κόστος της εφαρμογής του»*.²¹⁸

Τέλος, σύμφωνα με μία άλλη κριτική η μέθοδος της βαθμολόγησης στους διαγωνισμούς αρκείται *«στην αποτύπωση της μετρήσιμης απόδοσης του κάθε γραπτού, χωρίς άμεση σύγκριση των υποψηφίων ως προς το βαθμό ανταπόκρισής τους στο διαφορετικό επίπεδο δυσκολίας των διαγωνιστικών δοκιμασιών»*.²¹⁹

²¹⁶ Α.Παπατόλιας, (2019), ο.π., σελ. 331.

²¹⁷ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π. σελ. 332.

²¹⁸ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π. σελ. 333.

²¹⁹ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π, σελ. 333.

Αυτή η κριτική δίνει ώθηση στην επαγγελματικοποίηση των διαγωνισμών, με τη χρήση νέων μεθόδους διάγνωσης της «αξίας» με έμφαση στο επαγγελματικό περίγραμμα ή στο προφίλ της θέσης φέρνοντας και πάλι στο προσκήνιο το θέμα της «αποτελεσματικής αντιστοίχισης των απαιτήσεων της θέσης με τις προτεραιότητες της στελέχωσης» και ταυτόχρονα παρέχοντας ένα αξιόπιστο μέτρο της «συγκριτικής στάθμησης της εικαζόμενης, μελλοντικής προσφοράς του καθενός με κριτήριο τη δυνατότητα ανταπόκρισης σε αυτές τις απαιτήσεις».²²⁰

3.6. Ο νόμος 4765/2021

Με την επίκληση κυρίως των επιχειρημάτων των κριτικών εκείνων που εστίαζαν στην αδυναμία του συστήματος του ν.2190/1994 να ανταποκριθεί στην ανάγκη επιλογής του «κατάλληλου» προσώπου για την «κατάλληλη» θέση, και αναπτύσσοντας την επιχειρηματολογία περί αδυναμίας του συστήματος να ανιχνεύσει τις πραγματικές ικανότητες και δεξιότητες των υποψηφίων και ως εκ τούτου να υλοποιήσει την αξιοκρατική αρχή, επιχειρείται ο «εκσυγχρονισμός του συστήματος προσλήψεων και του Α.Σ.Ε.Π.» με τον ν.4765/2021 (ΦΕΚ Α' 6/2021).

Καίτοι εξαγγέλθηκε πανηγυρικά ως μείζων μεταρρύθμιση, ο νόμος 4765/2021, σε ότι αφορά τον γραπτό διαγωνισμό οι πραγματικές «καινοτομίες» που «θεσπίζει» ο νόμος (Μέρος Β' αρ.8 και επ,) εντοπίζονται α)στη «δοκιμασία εργασιακής αποτελεσματικότητας», β)τον κανόνα ότι η συνολική βαθμολογία του υποψηφίου θα διαμορφώνεται κατά 50% από την γραπτή του επίδοση στο διαγωνισμό και κατά 50% από την επίδοσή του στη δοκιμασία δεξιοτήτων και εργασιακής αποτελεσματικότητας και γ)την πρόβλεψη ότι ο νέος γραπτός πανελλήνιος διαγωνισμός θα αφορά όλες τις ειδικότητες όλων των κατηγοριών (ΕΕΠ/ΠΕ/ΤΕ/ΔΕ) και όχι μόνο τις ειδικότητες ΠΕ/ΤΕ/ΔΕ Διοικητικού-Οικονομικού. Ειδικότερα δε ως προς την κατηγορία του Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού προβλέπεται ρητά ότι οι προσλήψεις θα γίνονται μόνο μέσω γραπτού διαγωνισμού.²²¹

Επί των νέων αυτών «ρυθμίσεων» πρέπει να σημειωθούν τα εξής:

²²⁰ Α.Παπατόλιας (2019), ο.π., σελ. 333

²²¹ Σ.Παπαϊωάννου «Νομοσχέδιο για το νέο Α.Σ.Ε.Π. , Κοινοί τόποι, καινοτομίες, κίνδυνοι», στο <https://www.aftodioikisi.gr/sunenteuxeis/n-s-gia-quot-neo-asep-quot-koinoi-topoi-kainotomies-kindynoi/>

I. Το γεγονός της αδιάκριτης προσφυγής στην μέθοδο του «παραδοσιακού διαγωνισμού», κατά το σύστημα των πανελληνίων εξετάσεων, για την επιλογή του πάσης φύσης προσωπικού του Δημοσίου όλων των εκπαιδευτικών βαθμίδων, πλην αυτής της υποχρεωτικής εκπαίδευσης, δημιουργεί πάρα πολύ σοβαρές αμφιβολίες για το αν επιτρέπει την ουσιαστική αξιολόγηση της «καταλληλότητας» των υποψηφίων και για το αν υπηρετεί τη δίκαιη και αξιοκρατική μεταχείρισή τους. Η επιλογή του διαγωνισμού ως μεθόδου επιλογής για τη στελέχωση μη διοικητικών ειδικοτήτων της κατηγορίας ΔΕ (π.χ. πληρώματα ασθενοφόρων ΕΚΑΒ, νοσηλεύτες, οδηγοί απορριμματοφόρων) είναι αμφίβολο αν εξυπηρετεί την πραγμάτωση της αξιοκρατικής αρχής, όταν η διεθνής «καλή πρακτική» επικεντρώνεται σχεδόν αποκλειστικά σε «πρακτικές δοκιμασίες» για την επιλογή του εν γένει βοηθητικού ή τεχνικού προσωπικού και απορρίπτει τις γενικού τύπου εξετάσεις. Αυτό θα πρέπει να συσχετιστεί και την «προχωρημένη» ηλικία που έχουν συνήθως οι υποψήφιοι αυτών των κατηγοριών χαμηλής ειδίκευσης, καθιστά προβληματική τη ρύθμιση όχι μόνο ως προς την εφαρμογή της αρχής της αξιοκρατίας αλλά κυρίως ως προς την αρχή της αξιοκρατικής ισότητας και της πραγματικής ισότητας των ευκαιριών²²².

II. Ως προς τη δοκιμασία δεξιοτήτων και εργασιακής αποτελεσματικότητας, καινοτομία συνιστά το τμήμα της εργασιακής αποτελεσματικότητας, διότι, όπως έχει εκτεθεί αναλυτικά ανωτέρω η δοκιμασία δεξιοτήτων ήταν πρόβλεψη και του ν.2190/1994, μετά την τροποποίησή του με τον ν.3051/2002 ως συμπλήρωση της επιλογής με σειρά προτεραιότητας. Στον νέο νόμο, οι δύο αυτές δοκιμασίες θα διαμορφώνουν κατά 50% την βαθμολογία του υποψηφίου στη γραπτή δοκιμασία. Η δοκιμασία «εργασιακής αποτελεσματικότητας» συνιστά «καλή πρακτική» στο μέτρο και στο βαθμό που μπορεί να οδηγήσει στη διάγνωση των πραγματικών «ικανοτήτων και δεξιοτήτων» των υποψηφίων, παρόλο που σε επιστημονικό/θεωρητικό επίπεδο τέτοιες διαδικασίες θεωρούνται απρόσφορες για χώρες με πλούσιο παρελθόν πελατειασμού, όπως η Ελλάδα. Ο όρος όμως «εργασιακή αποτελεσματικότητα» συνιστά αόριστη αξιολογική έννοια, και λόγω της σημαντικής βαρύτητας που αποκτά η αποτίμησή της για τη διαμόρφωση της τελικής βαθμολογίας, επιβάλλει, για λόγους διαφύλαξης των αρχών της αξιοκρατίας, της

²²² Α.Παπατόλιας (2020) «Το νομοσχέδιο για τις προσλήψεις και η στρεβλή αντίληψη περί αξιοκρατίας» στο https://www.constitutionalism.gr/2020-11-29_papatolias_proslipseis-axiokratia/

διαφάνειας και της αντικειμενικότητας, να είναι γνωστά και προκαθορισμένα με σαφήνεια στο κείμενο του νόμου τα κριτήρια αξιολόγησης αυτής της «εργασιακής αποτελεσματικότητας», καθώς και ο τρόπος ελέγχου και ποσοτικοποίησής τους²²³. Περαιτέρω, στο βαθμό που δεν ορίζονται τα στοιχεία εκείνα που καθορίζουν την «εργασιακή αποτελεσματικότητα» και ιδίως δεν προσδιορίζονται ως τέτοια η καταλληλότητα, η συνεργασιμότητα ή η προσαρμοστικότητα, η δοκιμασία «εργασιακής αποτελεσματικότητας» δεν φαίνεται ν' ανταποκρίνεται στα αξιόπιστα και διαδεδομένα στο εξωτερικό γενικά ή ειδικά «τεστ ικανότητας».

III. Οι προβλέψεις²²⁴ του ν.4765/2021 για την μοριοδότηση των ακαδημαϊκών προσόντων καταδεικνύουν μία απαξίωση των ακαδημαϊκών κριτηρίων, από την εξαφάνιση ως μοριοδοτούμενου κριτηρίου του βαθμού του τίτλου σπουδών²²⁵, τη μείωση της μοριοδότησης για τους μεταπτυχιακούς και διδακτορικούς τίτλους σπουδών τόσο στη διαδικασία του γραπτού διαγωνισμού όσο και στην επιλογή με σειρά προτεραιότητας, η εξαφάνιση της απαιτούμενης συνάφειας από τον διδακτορικό τίτλο σπουδών ως απαιτούμενο για τη μοριοδότησή του, η μείωση του ποσοστού μοριοδότησης του τίτλου σπουδών στην επιλογή με σειρά προτεραιότητας κλπ. Το ότι η αρχή της αξιοκρατίας, κατά την κριτική που έχει αναπτυχθεί ανωτέρω, επιτάσσει την υποχώρηση των τυπικών-αντικειμενικών κριτηρίων έναντι της διάγνωσης των ουσιαστικών ικανοτήτων των

²²³ Σ.Παπαϊωάννου, ο.π.

²²⁴ Αρ.8 επ ν.4765/2021

²²⁵ Σ.Παπαϊωάννου, ο.π. «Η πλήρης κατάργηση της προσαύξησης του βαθμού του τίτλου σπουδών φαίνεται να ευνοεί τους υποψηφίους που συμμετέχουν στις διαδικασίες πρόσληψης με τίτλους σπουδών αλλοδαπής (όχι απαραίτητα αποκτηθέντες στην αλλοδαπή, π.χ. πτυχία ιδιωτικών κολλεγίων) για τους οποίους έχουν λάβει αναγνώριση επαγγελματικής ισοτιμίας αλλά όχι ακαδημαϊκή αναγνώριση και κατ' επέκταση ούτε αναγνώριση βαθμολογικής αντιστοιχίας. Ως εκ τούτου αυτοί οι υποψήφιοι θα συμμετείχαν με την ελάχιστη βαθμολογία της βαθμολογικής κλίμακας, υστερώντας σημαντικά σε σχέση με τους υπόλοιπους υποψηφίους που θα συμμετείχαν με μεγαλύτερη βαθμολογία. Αφαιρώντας τη μοριοδότηση του βαθμού του τίτλου σπουδών φαίνεται να χάνεται το μειονέκτημα αυτής της μερίδας υποψηφίων και ταυτόχρονα το πλεονέκτημα όλων των υπολοίπων». Η αιτιολόγηση για την κατάργηση της βαθμολογίας του τίτλου σπουδών εδράζεται στο ότι οι διάφοροι τίτλων των υποψηφίων δεν είναι «ισάξιοι», αποτελεί, κατά την άποψή μας, μία παραδοχή της αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης να προβλέψει τόσο τα μέτρα αξιολόγησης των Α.Ε.Ι. της ημεδαπής, ώστε να διασφαλίζεται η αντικειμενική βαθμολόγηση των πτυχιούχων, όσο και τις διαδικασίες αξιολόγησης των βαθμολογιών των Α.Ε.Ι. της αλλοδαπής μέσω του αρμόδιου προς τούτο οργάνου (Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π). Μία παραδοχή που δεν αποδίδει την εικόνα μίας χρηστής διοίκησης.

υποψηφίων, δεν συνεπάγεται ότι αυτή συνάδει ούτε με την περιθωριοποίηση ούτε βεβαίως με την απόλυτη εκμηδένιση των τυπικών-αντικειμενικών κριτηρίων.

IV. Όπως έχει επισημανθεί και στην κριτική του γραπτού διαγωνισμού του ν.2190/1994, παρά τη σχετική απαγορευτική διάταξη, αυτοί ανέδειξαν μία νέα μορφή «εκπαιδευτικής επιχειρηματικότητας», τα «φροντιστήρια γραπτών διαγωνισμών» του Δημοσίου. Η καθιέρωση του διαγωνισμού ως μοναδικής μεθόδου επιλογής μάλλον θα μεγεθύνει το πρόβλημα, προκαλώντας μία νέου τύπου ανισότητα ευκαιριών σε βάρος των λιγότερο εύπορων υποψηφίων, οι οποίοι δεν θα μπορούν να ανταποκριθούν στο υψηλό κόστος της νέας αυτής παραπαιδείας. Αυτό θα αποτελέσει πλήγμα στον πυρήνα της αρχής της αξιοκρατίας, τόσο στην αντικειμενική της διάσταση ως αρχή όσο και στην υποκειμενική της ως ατομικού δικαιώματος στην αξιοκρατική ισότητα, εάν δεν προβλεφθούν από το κράτος οι αναγκαίες θετικές ή αποκαταστατικές δράσεις, με τη μορφή «θετικών μέτρων» ως εργαλείων της παροχικής διοίκησης που αξιοποιούνται συστηματικά στις «καλές πρακτικές» των θεσμικά ανεπτυγμένων χωρών (πχ. Γαλλία), όπως οι θεσμοί των εκπαιδευτικών και επαγγελματικών υποτροφιών, η λειτουργία «προπαρασκευαστικών κέντρων» για δημόσιους διαγωνισμούς, η πρόσθετη στήριξη για συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες, η ενίσχυση των θεσμών «μαθητείας» για απόκτηση της απαραίτητης επαγγελματικής εμπειρίας ή τα δημόσια κέντρα εκμάθησης ξένων γλωσσών.²²⁶

Συμπερασματικά, εκ πρώτης όψεως το νέο θεσμικό πλαίσιο για την πρόσληψη στο δημόσιο δεν φαίνεται να απαλλάσσει το σύστημα επιλογής από τα αρνητικά στοιχεία ή να ανατρέπει τις παθογένειές του, όπως έχουν αναλυτικά εκτεθεί ανωτέρω. Αυτό όμως είναι κάτι που μόνο στην πράξη θα μπορέσει να αποδειχθεί.

3.7. Οι εξαιρέσεις από το καθεστώς προσλήψεων στο Δημόσιο Τομέα

Στο άρθρο 14 παρ.2 του ν.2190/1994, όπως ίσχυε μέχρι την κατάργησή του με τον ν.4765/2021 ορίζονται οι εξαιρέσεις από το καθεστώς προσλήψεων του ν.2190/1994. Οι εξαιρέσεις αυτές είτε αφορούν συγκεκριμένους φορείς συνολικά είτε αφορούν τμήματα του προσωπικού συγκεκριμένων φορέων, που κατά τα λοιπά εντάσσονται στο

²²⁶ Α.Παπατόλιας (2020) ο.π.

καθεστώς προσλήψεων του ν.2190/1994 είτε αφορούν συγκεκριμένους κλάδους και ειδικότητες.

Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 οι εξαιρέσεις αυτές περιβλήθηκαν και τον τύπο της συνταγματικής κατοχύρωσης. Ειδικότερα στο άρθρο 103 παρ.7 εδ.β' στο οποίο ορίζεται ότι *«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»*. Επιπλέον στο άρθρο 118 παρ.6 ορίζεται ότι *«προβλεπόμενες ή διατηρούμενες στο νόμο 2190/1994, όπως αυτός ισχύει, εξαιρέσεις από την αρμοδιότητα του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού εξακολουθούν να ισχύουν»*. Με τον τρόπο αυτό πραγματοποιείται μία ενσωμάτωση στη ρύθμιση της παραγράφου 7 του άρθρου 103 του Συντάγματος και των εξαιρέσεων του άρθρου 14 παρ.2 του ν.2190/1994 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 118.²²⁷

Οι εξαιρέσεις που περιλαμβάνονταν στο άρθρο 14 παρ.2 του ν.2190/1994 περιλαμβάνονται σχεδόν πανομοιότυπα στο άρθρο 2 του ν.4765/2021 που καθορίζει το πεδίο εφαρμογής του. Θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι μετά την κατάργηση του ν.2190/1994 υφίσταται ζήτημα συνταγματικής κατοχύρωσης των εξαιρέσεων του που περιλαμβάνει πλέον ο ν.4765/2021, δεδομένου ότι στη διάταξη της παρ.6 του άρθρου 118 του Συντάγματος αναφέρεται ρητά ο ν.2190/1994 και ο ν.4765/2021 δεν αποτελεί τροποποίηση του ν.2190/1994 αλλά προέβη στη ρητή κατάργησή του. Σε κάθε περίπτωση δέον είναι, αν τεθεί τέτοιο ζήτημα, θα πρέπει να αντιμετωπιστεί στην βάση της ερμηνείας του πνεύματος του συντακτικού νομοθέτη και της βούλησής του να προσδώσει συνταγματικό θεμέλιο στο εκάστοτε ισχύον θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει τις αρμοδιότητες του Α.Σ.Ε.Π. καθώς και τις εξαιρέσεις από αυτές.

Επιπλέον με βάση ειδικών ρυθμίσεων διάφορων τυπικών νόμων δημιουργείται ένα θεσμικό πλαίσιο προσλήψεων επί του οποίου δεν υφίσταται αρμοδιότητα παρέμβασης ή ελέγχου του ΑΣΕΠ επί της διαδικασίας προσλήψεων. Με βάση όμως τη

²²⁷ Βενιζέλος Ε. (2002) *«Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001»*, Σάκκουλας Αντ., σελ. 370 επ.

γραμματική διατύπωση των συνταγματικών διατάξεων, η συνταγματική κατοχύρωση των εξαιρέσεων αφορά μόνο αυτές που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας και όχι κάθε εξαίρεση από τη διαδικασία του καθεστώτος του ν.2190/1994 που θεσπίζεται με ειδικό νόμο.

Το προσωπικό των φορέων που αναφέρονται στην παρ. 2 του άρθρου 14 του Ν. 2190/1994 περιλαμβάνει -μεταξύ άλλων- τους δικαστικούς λειτουργούς, το κύριο προσωπικό του ΝΣΚ, τους 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 ινστιτούτων, τους στρατιωτικούς, το μη πολιτικό προσωπικό του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, το μη πολιτικό προσωπικό του ΥΕΝ, το προσωπικό της ΕΥΠ, τους υπαλλήλους του διπλωματικού κλάδου, του κλάδου των εμπειρογνομόνων, τους μετακλητούς υπαλλήλους, τους ειδικούς συμβούλους και συνεργάτες και άλλες περιπτώσεις καθώς και όσους εντάσσονται σε παραγωγικές σχολές²²⁸, αποφοιτούν και μετά την αποφοίτησή τους εντάσσονται στο δυναμικό του Δημοσίου Τομέα.

Προβλέπονται επίσης εξαιρέσεις στο πλαίσιο ειδικών καθεστώτων προσλήψεων στα πλαίσια της υλοποίησης της άσκησης κοινωνικής πολιτικής θεμελιωμένης στην συνταγματικής αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου (αρ 25§1 Σ) στις οποίες περιλαμβάνονται οι σύζυγοι ή τέκνα Ελλήνων πολιτών, φονεύθηκαν ή κατέστησαν ανίκανοι για εργασία συνεπεία τρομοκρατικής πράξης (άρθρο 20 ν.2738/1999), προσλήψεις πολιτών που διακρίνονται για εξαιρετες πράξεις (άρθρο 4 ν.2840/2000) και άλλες περιπτώσεις.

Στο μέτρο και στο βαθμό που το θεσμικό πλαίσιο που καθορίζει την επιλογή και τη στελέχωση των φορέων και των κλάδων που προβλέπονται στις προαναφερθείσες εξαιρέσεις ακολουθεί τη γενική επιταγή της συνταγματικής διάταξης του εδ.β' της παρ.7 του άρθρου 103 και περιβάλλει τις διαδικασίες αυτές με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας

²²⁸ Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών, Η Διπλωματική Ακαδημία του Υπουργείου Εξωτερικών, οι παραγωγικές σχολές των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας, οι Ανώτατες Εκκλησιαστικές Ακαδημίες, οι Παραγωγικές Σχολές του Εμπορικού Ναυτικού, η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

και αξιοκρατίας, η πρόβλεψη εξαιρέσεων από το γενικό καθεστώς προσλήψεων δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πλήττουσα την γενική αξιοκρατική αρχή είτε στη θεσμική της έκφραση είτε στην έκφασή της ως ατομικού δικαιώματος στην αξιοκρατική μεταχείριση.

Αυτό το πλήγμα υφίσταται μόνο στις περιπτώσεις ειδικών νόμων, συνήθως μεταγενέστερων της θεσμοθέτησης του καθεστώτος προσλήψεων, που δεν ακολουθούν τις συνταγματικές επιταγές και δεν εμπίπτουν σε κανενός είδους έλεγχο από το Α.Σ.Ε.Π. Το πρόβλημα αυτό καθίσταται ιδιαίτερα έντονο σε περιόδους κρίσεων, όπως για παράδειγμα η πρόσφατη δημοσιονομική κρίση και η τρέχουσα κρίση που έχει προκαλέσει η πανδημία του Sars – Covid 19. Με αφορμή τις κρίσεις αυτές και για την αντιμετώπισή τους, δημιουργείται ένα νέο θεσμικό πλαίσιο εξαιρέσεων από το καθεστώς προσλήψεων με βάση τις αρχές της αξιοκρατίας, της ισότητας, της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας, με την επίκληση των καταστάσεων «ανάγκης» που δημιουργεί προϋποθέσεις καταστρατήγησης και εν τέλει ουσιαστικής παραβίασης των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών κατά τη διαδικασία στελέχωσης τομέων της δημόσιας διοίκησης. Δεδομένου όμως ότι αυτή η εξέταση του θέματος των εξαιρέσεων σε περιόδους κρίσεων άπτεται τόσο του δικαίου της «ανάγκης» (όταν οι προσλήψεις γίνονται με την επίκληση της αντιμετώπισης των επειγουσών αναγκών) όσο και του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων (όταν αντί για την διαδικασία προσλήψεων προτιμάται η διαδικασία αναθέσεως υπηρεσιών), εκφεύγει των ορίων της παρούσης και δεν μπορεί να αποτελέσει ειδικότερο αντικείμενο της παρούσης.

5. Συμπεράσματα

Υπό το πρίσμα όσων έχουν αναλυθεί στο πλαίσιο της παρούσης και συμπερασματικά, μπορούν να καταγραφούν οι εξής παρατηρήσεις:

Η Δημόσια Διοίκηση, εντός του θεσμικού πλαισίου που καθορίζει τη δράση της, προκειμένου να εκπληρώσει τους σκοπούς της, με κριτήριο πάντοτε την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και την πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής και του κράτους δικαίου, στελεχώνεται με ανθρώπινο δυναμικό από τις ικανότητες του οποίου εξαρτάται ο βαθμός επίτευξης των σκοπών της. Οι ειδικότερες συνταγματικές αρχές που διέπουν τη λειτουργία του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων, όπως η αρχή της ουδετερότητας και της μονιμότητας αποτελούν εγγύηση για την επίτευξη της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Όμως πριν τη λειτουργία του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων, προηγείται η στελέχωσή του. Και επειδή ακριβώς η αποτελεσματικότητά του δεν νοείται μονοσήμαντα ως η τεχνική αποδοτικότητα του διοικητικού μηχανισμού, αλλά είναι πρωτίστως η πραγμάτωση της αρχής του κράτους δικαίου και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η στελέχωση αυτή πρέπει να γίνεται με το πιο «άξιο», το πιο «ικανό» και το πιο «κατάλληλο» δυναμικό.

Διαχρονικά η σύνδεση της αξιοκρατίας με τη δικαιοσύνη και την ισότητα είναι αυτή που οδηγεί στον εννοιολογικό της προσδιορισμό και που οδηγεί στη διασύνδεσή της πάντοτε με το συμφέρον του συνόλου, με το «γενικό καλό». Η «αξία» του ατόμου, η «καταλληλότητά του» και η διάγνωση αυτής κατά τη διαδικασία κατάληψης δημοσίων θέσεων στο πλαίσιο ενός εκλογικευμένου ή ορθολογικά κατανεμημένου καταμερισμού εργασίας έχουν σκοπό να εξυπηρετήσουν την «κοινή ωφέλεια», το «γενικό συμφέρον». Στο πλαίσιο της διάγνωσης αυτής της «αξίας» του ατόμου, το αξιοκρατικό ιδεώδες εκφράζεται σε κάθε κοινωνία ανάλογα με την ιδεολογικοπολιτική ταυτότητά της. Έτσι στη φιλελεύθερη έκφασή του, είναι θεμιτή η μεταχείριση των ατόμων με ανόμοιο τρόπο και η διαφοροποίηση της ανταμοιβής τους ανάλογα με τα ταλέντα τους ως μια ανεκτή αλλά δίκαιη ανισότητα. Στη σοσιαλιστική αντίληψη η «αξία» του καθενός ερμηνεύεται με βάση όχι μόνο τις ικανότητές του αλλά και με το κατά πόσο εξυπηρετούν τις κοινωνικές ανάγκες. Σε πιο σύγχρονες εννοιολογικές προσεγγίσεις (Rawls, Dworkin) η «αξία» του ατόμου αποκτάται στο πλαίσιο μίας «εύτακτης» κοινωνίας που βοηθά ή έχει

υποχρέωση να βοηθήσει το άτομο να την αναδείξει μέσα από σειρά θετικών μέτρων, ώστε να μπορέσει να την χρησιμοποιήσει η ίδια η κοινωνία για την εξυπηρέτηση των αναγκών της.

Με δεδομένο τον συγκεκριμένο εννοιολογικό προσδιορισμό της αξιοκρατίας, διαπιστώνεται ότι αυτή, είτε ρητά αναφερόμενη είτε θεμελιωμένη στη δημοκρατική αρχή και στην αρχή του κράτους δικαίου και στην αρχή της ισότητας, αποτελούσε αρχή που ήταν παρούσα σε όλα τα ελληνικά συντάγματα από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, περισσότερο σε επίπεδο ρηματικών διακηρύξεων και λιγότερο έως καθόλου σε επίπεδο ακολουθούμενης πρακτικής. Στο πλαίσιο του Συντάγματος του 1975 και δη μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η έστω και διστακτική αναφορά στο κείμενό του, καταδεικνύει την σύνδεσή της με την αρχή της ισότητας, καίτοι σε μία πρώτη προσέγγιση η αξιοκρατία θεωρήθηκε το «αντίδοτο» της ισότητας. Όμως στο πλαίσιο της «διανεμητικής» δικαιοσύνης η αξιοκρατία βρίσκεται πάντα σε σύμπλευση με την αρχή της αναλογικής ισότητας όσο και με την ειδικότερη έκφανση της ισότητας των ευκαιριών. Αυτή η σύμπλευση προκύπτει τόσο από το γράμμα και το πνεύμα του συνταγματικού κειμένου και έχει παγίως επιβεβαιωθεί από τη νομολογία του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου. Είναι αυτή η νομολογία που έδωσε τη διάσταση της αξιοκρατίας όχι μόνο ως θεσμικής αρχής (αντικειμενική διάσταση) αλλά ταυτόχρονα και ως ατομικού δικαιώματος, του δικαιώματος στην αξιοκρατική μεταχείριση, συνδέοντάς το με το δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (αρ.5 Σ).

Παράλληλα η αξιοκρατία βρίσκεται σε διαλεκτική σύνδεση με τις ειδικότερες συνταγματικές αρχές που ορίζουν τα όρια στην επιλογή του θεσμικού πλαισίου του καθεστώτος προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση, ήτοι με τις αρχές της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας. Το πλέγμα των συνταγματικών αρχών, όπως διαμορφώνεται από αυτή την αλληλοσυμπλήρωσή τους, διαμορφώνει τα όρια ενός θεσμικού πλαισίου για την αξιοκρατική στελέχωση της δημόσιας διοίκησης.

Καίτοι σε επίπεδο πολιτικής ρητορικής η αξιοκρατική στελέχωση αποτελούσε πάντοτε προτεραιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, διαχρονικά η πρακτική που ακολουθήθηκε χαρακτηρίστηκε από τον πελατειασμό και την ευνοιοκρατία. Ήδη από τη δεκαετία του 1960 παρατηρήθηκε μια πιο σοβαρή προσπάθεια θέσπισης ενός πλαισίου που ρύθμιζε το καθεστώς των προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση, που σε επίπεδο

προθέσεων πάντοτε, προσπαθούσε να πραγματώσει τις προμνησθείσες συνταγματικές αρχές. Μεταπολιτευτικά, το θεσμικό πλαίσιο έδωσε σοβαρότερα εχέγγυα αξιοκρατικής στελέχωσης. Το σύστημα των μορίων, το 1983, καθιέρωσε μία αυτοματοποιημένη και τυποποιημένη διαδικασία επιλογής, που λόγω αυτής της αυτοματοποίησης και τυποποίησης είχε εχέγγυα αντικειμενικότητας, όμως έπασχε ως προς το τμήμα της αξιοκρατίας, διότι τα κριτήρια επιλογής που θεσμοθέτησε αφορούσαν κοινωνικά χαρακτηριστικά και όχι ουσιαστικά προσόντα, με αποτέλεσμα να κατηγορηθεί ότι μετέτρεπε τη διαδικασία στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης σε «προέκταση της κοινωνικής ή αναδιανεμητικής πολιτικής» που όμως έπληττε την αρχή της αξιοκρατικής στελέχωσης.

Η εμβληματικότερη προσπάθεια αξιοκρατικής στελέχωσης υπήρξε ο ν.2190/1994, άλλως γνωστός ως «νόμος Πεπονή» ο οποίος αποτέλεσε ταυτόχρονα και τη μεγαλύτερη και ουσιαστικότερη προσπάθεια αποπολιτικοποίησης της διαδικασίας στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης. Η «συνταγματοποίησή» του με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αποτέλεσε απόδειξη της αποτελεσματικότητας του νόμου αλλά και προσπάθεια η αποτελεσματικότητα αυτή να διασφαλιστεί στο ανώτατο θεσμικό επίπεδο ώστε να μην μπορεί να μεταβληθεί με πρωτοβουλίες του κοινού νομοθέτη. Η καθιέρωση του γραπτού διαγωνισμού και της επιλογής με σειρά προτεραιότητας βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων, ως προβλεπομένων διαδικασιών επιλογής υπό την εγγύηση και τον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, είναι η απόδειξη ότι η αξιοκρατική στελέχωση δεν αποτελεί πλέον «πολιτική ρητορεία» αλλά ουσιαστική πρόθεση της Πολιτείας.

Ο γραπτός διαγωνισμός αποτελεί την πλέον συμβατή μέθοδο με την αρχή της αξιοκρατίας, υπό τον όρο ότι λαμβάνει χώρα με προβλέψεις που διασφαλίζουν την αρχή της ίσης πρόσβασης χωρίς να εισάγει αδικαιολόγητους ή αθέμιτους περιορισμούς ως προς τη συμμετοχή των υποψηφίων. Η καθιέρωση του γραπτού διαγωνισμού ως της πλέον αξιοκρατικής μεθόδου επιλογής των πιο άξιων υποψηφίων, έρχεται να επικυρωθεί και από την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το πρόβλημα της χρονικής καθυστέρησης κατά την έκδοση των αποτελεσμάτων αλλά και το μεγάλο οικονομικό κόστος, πρόβλημα που κατέστη αξεπέραστο κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης της προηγούμενης δεκαετίας, κατέστησαν την πρόβλεψη της

στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης μέσω γραπτού διαγωνισμού ανενεργή και οδήγησαν στην αντικατάστασή του από τη διαδικασία πλήρωσης των θέσεων με σειρά προτεραιότητας βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων ακόμα και για τις ειδικότητες που ο γραπτός διαγωνισμός προβλεπόταν αρχικά ως η αποκλειστική διαδικασία (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ Διοικητικού/Οικονομικού). Η διαδικασία της επιλογής με σειρά προτεραιότητας βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων είχε τα εχέγγυα μίας «αντικειμενικής» αξιοκρατικής στελέχωσης, στο μέτρο και στο βαθμό που τα κριτήρια αφορούσαν τα ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων. Μετά δε την τροποποίηση του ν.2190/1994 με τον ν.3051/2002, τα κριτήρια αυτά ποσοτικοποιήθηκαν και σε συνδυασμό με την μηχανογραφική επεξεργασία τους, η διαδικασία αυτή απέκτησε τον χαρακτήρα μίας τυποποιημένης αντικειμενικής διαδικασίας που λειτούργησε υπέρ της αξιοκρατικής στελέχωσης.

Τόσο ο γραπτός διαγωνισμός όσο και η επιλογή με σειρά προτεραιότητας επικρίθηκαν ως προς την επίτευξη της αξιοκρατικής στελέχωσης, ιδιαίτερα κατά την τελευταία δεκαετία. Η κριτική αυτή συνδέεται και με την επανανομηματοδότηση της αρχής της αξιοκρατίας σε παγκόσμιο επίπεδο και με τις αντίστοιχες τάσεις της παγκόσμιας σύγχρονης διοίκησης, τόσο στη θεωρία όσο και στην πρακτική των ανεπτυγμένων διοικητικών συστημάτων, σχετικά με την αξιοκρατική αναρρύθμιση, τον εκσυγχρονισμό ή την επαγγελματικοποίηση των διαγωνισμών για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης με μεθόδους δανεισμένες από τον ιδιωτικό τομέα.

Συνεπεία αυτής της κριτικής, ο ν.2190/1994 καταργήθηκε για να αντικατασταθεί με τον ν.4765/2021 που, καίτοι σε επίπεδο εξαγγελιών επικαλείται τον εκσυγχρονισμό του προηγούμενου θεσμικού πλαισίου στην κατεύθυνση της αξιοκρατικής αναρρύθμισης, σε επίπεδο προβλέψεων δεν προκύπτει ότι αλλάζει ριζικά την προηγούμενη αντίληψη.

Σε κάθε περίπτωση, το θεσμικό πλαίσιο των τελευταίων περίπου 30 ετών, δείχνει ότι η εκτελεστική εξουσία έχει αποδεχθεί την σημασία της αξιοκρατίας ως ικανής και αναγκαίας συνθήκης για την στελέχωση του δημόσιου τομέα, που θα υλοποιεί τις συνταγματικές επιταγές για την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, ήτοι την πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής και του κράτους δικαίου, μέσω της εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος.

6. Βιβλιογραφία - Πηγές

Ελληνόγλωσση

- Ακριβοπούλου Χ. -Ανθόπουλος Χ. (2015) *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Κάλλιπος
- Αλεξόπουλος Α. - Μαυρομούστακου Η. (2005) «Πολιτικές θεωρίες και θεσμικές παρεμβάσεις κατά της διαφθοράς» στο Κ.Σ.Κουτσούκης-Π.Γ.Σκλιάς «*Διαφθορά και Σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*», Σιδέρης, σελ.747-748 <http://www.arisalexopoulos.gr/files/alexopou%20asep.pdf>
- Ανθόπουλος Χ. (2007) «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία», ΕφΔΔ, τ3/2007
- Βελεστινλής Ρήγας, «Το Λογοκριμένο Μανιφέστο» σε έκδοση της Εφημερίδας των Συντακτών, 2020
- Βενιζέλος Ε., Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο, Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Σάκκουλας Αντ. Ν., 2002
- Βερναρδάκης Χ. (2004) «Η Ίδρυση, η Εξέλιξη και η Μετεξέλιξη του ΠΑΣΟΚ: από το “κόμμα μαζών” στο “κόμμα του κράτους”» διαθέσιμο στο http://www.vernardakis.gr/uplmed/8_evolution%20pasok.pdf
- Βλαχόπουλος Σ. (2007) «Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων. Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία», Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Γεραπετρίτης Γ. (2007) «Ισότητα και θετικά μέτρα», Σάκκουλας
- Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (1984), Α.Ν. Σάκκουλας
- Ευστρατίου Π.Μ. (2013) *Συστηματικά Θεμέλια Διοικητικού Δικαίου*, εκδ.Σάκκουλα
- Καμτσίδου Ι. «Ισότητα και αξιοκρατία: Το Συνταγματικό πλαίσιο επιλογής του ανθρώπινου δυναμικού στον δημόσιο τομέα» Επεξεργασμένη μορφή της ομιλίας στο 1^ο Διεθνές Συνέδριο του Α.Σ.Ε.Π. (2017), Pro Justicia T.1 (2018), <http://ejournals.lib.auth.gr/projustitia/article/view/6372>
- Καποτά Π.Σ. (2011) «*Ευρεία κατάργηση οργανικών θέσεων δημοσίων υπαλλήλων για λόγους δημοσίου συμφέροντος*», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου.
- Κτιστάκη Στ. (2014) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Μαθιουδάκης Ι. (2008) «*Η αρχή της αμεροληψίας της Διοίκησης*», Ανιόν-Σάλτου Ελίσ. & Σια ΟΕ

- Μαθιουδάκης Ι. (2008) *«Η αρχή της αμεροληψίας της Διοίκησης»*, Ανιόν-Σάλτου Ελυσ. & Σια ΟΕ
- Μακρυδημήτρης Α. (2013) *«Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης»*, Σάκκουλας
- Μακρυδημήτρης Α. *«Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα»*, Εισήγηση στο 1^ο Διεθνές Συνέδριο του Α.Σ.Ε.Π. (2017)
- Μακρυδημήτρης Α. (1986) *Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης-Θεμελιώδεις κατευθύνσεις στη διοικητική σκέψη και στη θεωρία των οργανώσεων*, Ι εκδ. Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Μακρυδημήτρης Α.- Μιχαλόπουλος Ν. (2000) *«Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998»*, Παπαζήσης
- Μακρυδημήτρης Α.-Πραβίτα Μ.Η. (2012), *Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Μάνεσης Αρ. (1982) *«Ατομικές Ελευθερίες»*, Σάκκουλας, 1982
- Μανιτάκης Α. (1994) *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας
- Μανιτάκης Α. (2018) *«Η απονομιμοποίηση της διοικητικής δράσης πρώτη προϋπόθεση μιας λειτουργικής και ευέλικτης διοίκησης»* στο *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες Τάσεις και Προκλήσεις*, Πρακτικά 1^{ου} Διεθνούς Συνεδρίου ΑΣΕΠ, 9-11-2017
- Μαρίνος Αν. (1972) *«Η κατάργησης μονίμου οργανικής θέσεως δημοσίας τινός υπηρεσίας και αι συνέπειαι αυτής κατά το Σύνταγμα και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας»*, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου
- Μαυρομούστακου Η. (2016) *«Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη»*, Νομική Βιβλιοθήκη
- Μολύβας Γρ.(2018), *«Αξιοκρατία και κοινωνική δικαιοσύνη»*, Πόλις
- Παπαδοπούλου Λ. (2004), *«Ισότητα εναντίον ισότητας: μοντέλα διανεμητικής δικαιοσύνης»*, Επιστήμη και Κοινωνία, Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, τ.13, Φθινόπωρο-Χειμώνας 2004 Λ.Παπαδοπούλου (2004), *«Ισότητα εναντίον ισότητας: μοντέλα διανεμητικής δικαιοσύνης»*, Επιστήμη και Κοινωνία, Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, τ.13, Φθινόπωρο-Χειμώνας 2004

- Παπαλεξανδρή Σ – Μπουραντάς Δ. (2001) «Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων», Μπένος.
- Παπατόλιας Α. (2017) «Συνταγματική Αναθεώρηση και εξισορρόπηση του συστήματος διακυβέρνησης», ΕΔΔΔΔ 3/2017
- Παπατόλιας Α. (2017) «Συνταγματική Αναθεώρηση και εξισορρόπηση του συστήματος διακυβέρνησης», ΕΔΔΔΔ 3/2017
- Παπατόλιας Α. (2019) «Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα. Θεωρητικές καταβολές, συνταγματική κατοχύρωση και θεσμική πρακτική», Παπαζήσης
- Παπατόλιας Α. (2019), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Ε.Σ.Δ.Δ.Α
- Πετρίδου Ευ. (2011) *Διοίκηση-Management, Μία εισαγωγική προσέγγιση*, εκδ. Σοφία, Θεσσαλονίκη,
- Σπανού Κ. (1990), «Εκλογές και Δημόσια Διοίκηση: η εκλογική ενεργοποίηση των ενδοδιοικητικών πελατειακών μηχανισμών» in «Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος», Συλλογικός Τόμος της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης (ΕΕΠΕ), Θεμέλιο
- Σπανού Κ. (1995) «Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού: οι πολιτικές προσλήψεων στο Δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους» στο Χ.Χρυσανθάκης (προλ-επιμ) «Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης», Σάκκουλας
- Σπανού Κ. (2000) *Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία*, εκδόσεις Παπαζήση
- Σπανού Κ. (2005), *Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων, Κρατικές πολιτικές και πρόσβαση σε υπηρεσίες*, Σαββάλας
- Σπηλιωτόπουλος Ε.- Χρυσανθάκης Χ. (2007), *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιουπαλληλικού Δικαίου*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Σπηλιωτόπουλος Επ. (2002), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δίκαιου*, Α.Ν. Σάκκουλας
- Στασινόπουλος Μ. (1959) «Αναδιορισμός μονίμου δημοσίου υπαλλήλου εις ανασυσταθείσα θέση»
- Συμεωνίδης Ι. (2014) «Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των Μνημονίων», Σάκκουλας
- Συμεωνίδης Ι. , Τάχος Α. (2007), «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα», Σάκκουλας
- Τασσόπουλος Γ. (2014), «Η λαϊκή κυριαρχία και η πρόκληση της αμεροληψίας», Κριτική
- Τάχος Α. (2003), «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλας, σελ.103.

- Τάχος Α. (2003) Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε., Θεσσαλονίκη
- Τομαράς Δ.(2017) «Η αρχή της αμεροληψίας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου 2/2017
- Τσουκαλάς Κ. (1981) «Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος», Θεμέλιο
- Φλογαΐτης Σπ., *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα* (1987), εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Χρυσανθάκης Χ. (1995) «Τα κριτήρια στελέχωσης των θέσεων της Δημόσιας Διοίκησης» στο Μακρυδημήτρης Α. (επιμ) «Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης», Σάκκουλας,
- Χρυσανθάκης Χ. (2010), «Οι προσλήψεις και πάλι στην επικαιρότητα. Ο ν.3819/2009», ΘΠΔΔ 4/2010
- Χρυσανθάκης Χ.(2001) «Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων», Σάκκουλας

Ξενόγλωσση

- Dworkin R. [(2000)2006] «Ισότητα», εισ-μτφρ Γρ.Μολύβας, Πόλις
- Kelsen H. (1997) *Περί της ουσίας και της Αξίας της Δημοκρατίας. Το πρόβλημα του Κοινοβουλευτισμού*, Νομική Βιβλιοθήκη
- Minghetti M. “*I partiti politici e l’ingerenza loro nella giustizia e nell’ amministrazione*”
- Rawls J. , [(2001)2006], «*Η δίκαιη κοινωνία. Η Δικαιοσύνη ως Ακριβοδικία, Μία αναδιατύπωση*», μτφρ Φ.Παιονίδης, Πόλις
- Sen A. (2000) «*Merit and justice*» in K.Arrow, S.Bowles and S.Durlauf, «*Meritocracy and Economic Inequality*», Princeton Univ.Press., Princeton, A.Sen (2000) «*Merit and justice*» in K.Arrow, S.Bowles and S.Durlauf, «*Meritocracy and Economic Inequality*», Princeton Univ.Press., Princeton,
- Weber M. (1947) *The theory of Social and Economic Organization*
- Weber M. (1948), *Essays in Sociology*
- Weber M. (1978) «*Economy and Society, an Outline of Interpretative Sociology*», Univ. of California Press
- Young M. [(1958)1961] «*The rise of meritocracy 1870-2033, En essay on education and equality*», Penguin Books

Ηλεκτρονικές Πηγές

Μανιτάκης Α. (2016) «Κριτήρια τεχνοκρατικής αξιολόγησης της νομοθεσίας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (από τη φάση του σχεδιασμού στη φάση της δοκιμασίας και της υλοποίησης), στο <https://www.constitutionalism.gr/manitakis-dioikitiki-metarruthmisi-axiologisi/>

Πρεβεδούρου Ε. (2013) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* στο <https://www.prevedourou.gr/>

Παπαϊωάννου Σ. «Νομοσχέδιο για το νέο Α.Σ.Ε.Π. , Κοινοί τόποι, καινοτομίες, κίνδυνοι», στο <https://www.aftodioikisi.gr/sunenteuxeis/n-s-gia-quot-neo-asep-quot-koinoi-topoi-kainotomies-kindynoi/>

Παπατόλιας Α. (2020) «Το νομοσχέδιο για τις προσλήψεις και η στρεβλή αντίληψη περί αξιοκρατίας» στο <https://www.constitutionalism.gr/2020-11-29-papatolias-proslipseis-axiokratia/>

Εκθέσεις ΑΣΕΠ https://www.asep.gr/webcenter/portal/asep/asep/page1160;jsessionid=HO6Moq-dkANjUiy0Peo8eM3J3G98TI-hYB5ecM4nBug8VTJSMc-r!-19013255?_adf.ctrl-state=2hpkfy4h9_1&_afLoop=46409207819711348#!%40%40%3F_afLoop%3D46409207819711348%26_adf.ctrl-state%3D2hpkfy4h9_5

Νόμοι

N.1811/1951	N.2525/1997
N.993/1979	N.2527/1997
N.1232/1982	N.2643/1998
N.1256/1982	N.2738/1999
N.1320/1983	N.3051/2002
N.1735/1987	N.3429/2005
N.1892/1990	N.3825/2007
N.1943/1991	N.3827/2007
N.2190/1994	N.4622/2019
N.2362/1995	N.4765/2021