



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

**ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**«Διοικητική Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση - Νομικοί και Ηθικοί Κανόνες»**

**«Public Administration Ethics - Legal and Ethical Standards»**

**Κλεάνθη Βαρδάκη (Α.Μ.: ΔΜ 2089)**

**Επιβλέπων Καθηγητής: Ιωάννης Σαλμόν**

**Αθήνα**

**Μάιος 2023**

## Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1.

2.

3.

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Κλεάνθη Βαρδάκη του Νικολάου, με αριθμό μητρώου ΔΜ 2089 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ του Τμήματος ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ της Σχολής ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος. Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι .....και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα



Κλεάνθη Βαρδάκη

## ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Με την ολοκλήρωση αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας, αισθάνομαι την ανάγκη και την υποχρέωση να εκφράσω τις θερμές ευχαριστίες μου, στους ανθρώπους, που χωρίς τη βοήθεια των οποίων, θα ήταν αδύνατο να καταφέρω αυτό το στόχο μου. Έτσι λοιπόν, ευχαριστώ θερμά όλους τους καθηγητές του Μεταπτυχιακού Προγράμματος, για την αγαστή συνεργασία και την προθυμία τους. Ιδιαίτερα θα ήθελα να ευχαριστήσω, τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Ιωάννη Σαλμόν, για την πολύτιμη συμβολή του, την εμπιστοσύνη και καθοδήγησή του, καθώς και την καλή συνεργασία για την ολοκλήρωση της συγκεκριμένης εργασίας.

Επιπλέον ευχαριστίες, θα ήθελα να εκφράσω στις συμφοιτήτριες-τες μου, για την άριστη συνεργασία την οποία είχαμε και για όλα όσα μοιραστήκαμε, κατά τη διάρκεια των σπουδών μας.

Τέλος, οφείλω να εκφράσω τη βαθιά μου ευγνωμοσύνη, για την αμέριστη υποστήριξη και τη συνεχή ενθάρρυνση και κίνητρο, για να πετύχω τους προσωπικούς μου στόχους, κατά τη διάρκεια των σπουδών μου και κατά τη διαδικασία της συγγραφής αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας, στην κόρη μου Άννα - Μαρία.

*Στην Άννα - Μαρία*

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ</b> .....	<b>6</b>
<b>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</b> .....	<b>11</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>13</b>
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>16</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ</b> .....	<b>20</b>
1.1. Εισαγωγή.....	20
1.2. Κράτος - Δημόσια Διοίκηση .....	20
1.2.1. Κράτος.....	20
1.2.2. Η Δημόσια Διοίκηση.....	21
1.3. Διοικητική δεοντολογία .....	24
1.4. Δίκαιο - Έννοια και ουσία.....	25
1.5. Νομικοί κανόνες δικαίου στη Δημόσια Διοίκηση .....	26
1.5.1. Το Διοικητικό Δίκαιο .....	27
1.5.2. Πηγές και ιεραρχική κατάταξη των κανόνων δικαίου - Η «πυραμίδα» του δικαίου.....	28
1.6. Ήθος - Ηθική - Ηθικές αξίες - Ηθικοί κανόνες.....	30
1.6.1. Ήθος.....	30
1.6.2. Ηθική.....	30
1.6.3. Ηθικές αξίες - Ηθικοί κανόνες .....	32
1.6.3.1. Ηθικές αξίες .....	32
1.6.3.2. Ηθικοί κανόνες.....	33
1.7. Οι Διαφορές μεταξύ νομικών κανόνων δικαίου και ηθικών κανόνων.....	34
1.7.1. Επίδραση του δικαίου στην ηθική .....	35
1.7.2. Επίδραση της ηθικής στο δίκαιο .....	36
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ- ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΠΟΥ ΤΗ ΔΙΕΠΟΥΝ</b> .....	<b>39</b>
2.1. Νομικοί κανόνες που διέπουν τη λειτουργία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης .....	39
2.2. Νομικοί κανόνες του Δημοσίου Δικαίου που διέπουν την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....	40
2.2.1. Συνταγματικό Δίκαιο και Διοικητικό Δίκαιο .....	40
2.2.2. Αντικείμενο του Διοικητικού Δικαίου .....	41
2.2.3. Επίδραση του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο .....	42
2.3. Οι επιμέρους πηγές του Διοικητικού Δικαίου.....	45
2.3.1. Σύνταγμα .....	46
2.3.1.1. Ψηφίσματα - Συντακτικές Πράξεις.....	49
2.3.2. Διεθνές Δίκαιο και Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).....	50
2.3.2.1. Το Διεθνές Δίκαιο .....	50
2.3.2.2. Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) .....	51
2.3.3. Τυπικός νόμος .....	54
2.3.4. Κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης .....	56
2.3.4.1. Διαβάθμιση της κανονιστικής αρμοδιότητας .....	57
2.3.5. Γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου ως μέσο ελέγχου της διοικητικής δράσης.....	59
2.3.5.1. Η αρχή της νομιμότητας της Δημόσιας Διοίκησης.....	61

2.3.5.2. Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος .....	62
2.3.5.3. Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου. ....	63
2.3.5.4. Η αρχή της αναλογικότητας.....	65
2.3.5.5. Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης ..	67
2.3.5.6. Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας .....	68
2.3.5.7. Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.....	71
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΦΙΛΟΣΟΦΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΗΘΙΚΗΣ.....</b>	<b>73</b>
3.1. Εισαγωγή.....	73
3.2. Αρχαία ηθική φιλοσοφία.....	74
3.3. Οι επιφανέστερες Φιλοσοφικές Σχολές στην Αρχαία Ελλάδα .....	75
3.3.1. Πρώτο Μέρος .....	77
3.3.1.1. Σωκράτης (470 π.Χ - 399 π.Χ.) .....	77
3.3.2. Δεύτερο Μέρος.....	78
3.3.2.1. Σχολή Ακαδημία - Πλάτων (428/427π.Χ - 349/348 π.Χ.).....	78
3.3.2.2. Σχολή Κυρηναϊκή - Αρίστιππος ο Κυριναίος (435 π.Χ. - 366 π.Χ.) ...	79
3.3.2.3. Σχολή Κυνική - Αντισθένης (455 π.Χ. - 360 π.Χ.).....	80
3.3.3. Τρίτο Μέρος .....	81
3.3.3.1. Σχολή Περιπατητική - Αριστοτελισμός, Αριστοτέλης (384 π.Χ - 322 π.Χ.) .....	81
3.3.4. Τέταρτο Μέρος.....	83
3.3.4.1. Σχολή Επικούρειος - Επίκουρος (342/341 π.Χ. - 271/270 π.Χ. ) .....	83
3.3.4.2. Σχολή Στωικισμού - Ζήνων ο Κιτιεύς ( 333/332 π.Χ. - 262 π.Χ.) .....	84
3.4. Σύγχρονη ηθική φιλοσοφία.....	85
3.4.1. David Hume, (1711 - 1776).....	85
3.4.2. Δεοντολογική ηθική θεωρία - Immanuel Kant (1724 - 1804).....	86
3.4.3. Ωφελμιστική ηθική θεωρία - Jeremy Bentham (1748 - 1832) και John Stuart Mill (1806 - 1873) .....	88
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΗΘΙΚΗ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....</b>	<b>90</b>
4.1. Η Κουλτούρα της ηθικής της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης .....	90
4.2. Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999) .....	95
4.3. Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών, Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Ν. 3528/2007).....	97
4.4. Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων στο Δημόσιο Τομέα και Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας.....	98
4.4.1. Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων στο Δημόσιο Τομέα .....	99
4.4.2. Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας.....	101
4.5. Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.....	103
4.6. Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (Ο.Ο.Δ.Σ.) .....	104
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο: ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΛΗΨΗ ΗΘΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....</b>	<b>106</b>

5.1. Προκλήσεις στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση και λήψη ηθικών αποφάσεων	106
5.2. Η ηθική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ .....	108
5.3. Η ηθική διαδικασία λήψης αποφάσεων .....	112
5.4. Μοντέλα ηθικής λήψης αποφάσεων .....	115
5.5. Βασικές αρχές για τη διαχείριση των ηθικών διλημάτων στη Δημόσια Διοίκηση και την υπέρβαση τους.....	123
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6°: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΗΓΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΓΙΑ ΜΙΑ ΗΘΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....</b>	<b>130</b>
6.1. Διακυβέρνηση βασισμένη σε αξίες - Ο ρόλος της ηγεσίας .....	130
6.2. Η ηθική ως αρετή των δημοσίων υπαλλήλων.....	132
6.3. Ο ρόλος της ηθικής ως κινητήριοι μοχλός κινήτρων και συμπεριφοράς στη Δημόσια Διοίκηση.....	135
6.4. Δημοκρατική λογοδοσία της Διοίκησης.....	138
6.4.1. Εσωτερικός Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης.....	143
6.5. Ανταπόκριση στην Κοινωνία των Πολιτών (Αρετή της κοινωνίας) .....	145
6.6. Δημόσια Διοίκηση - Επαγγελματισμός - Ακεραιότητα .....	147
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7°: Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....</b>	<b>150</b>
7.1. Το κράτος δικαίου στην ατζέντα έρευνας για τη Δημόσια Διοίκηση .....	150
7.2. Το κράτος δικαίου και η αρχή της νομιμότητας .....	153
7.3. Η σύγκλιση του νόμου και της Δημόσιας Διοίκησης - Από το κράτος δικαίου στο ρόλο του δικαίου .....	155
7.4. Ηθική, νομιμότητα και εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης: Οι σύγχρονες προκλήσεις .....	156
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ .....</b>	<b>159</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>	<b>166</b>
I. Ελληνόγλωσση .....	166
II. Ξενόγλωσση .....	171
III. Έγγραφα Ευρωπαϊκών Οργάνων - Θεσμικά Κείμενα .....	175
IV. Πηγές Διαδικτύου .....	177
V. Νομοθεσία.....	178



# ΚΑΤΑΛΟΓΟΙ

## 1. Κατάλογος Πινάκων

<b>Πίνακας 1:</b> Σύγκριση Νόμου και ηθικής .....	37
<b>Πίνακας 2:</b> Οδηγός από ερωτήματα για την καθοδήγηση της συζήτησης σε κάθε ένα από τα στοιχεία του, για την αντιμετώπιση ηθικών διλημμάτων .....	117
<b>Πίνακας 3:</b> Μοντέλο Ηθικής Ανάπτυξης.....	122
<b>Πίνακας 4:</b> Πίνακας Παραπομπών στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης .....	181
<b>Πίνακας 5:</b> Πίνακας Παραπομπών στα Ελληνικά Δικαστήρια.....	181

## 2. Κατάλογος Σχημάτων

<b>Σχήμα 1:</b> Πηγές δικαίου .....	28
<b>Σχήμα 2:</b> Πυραμιδωτή - Ιεραρχική δομή των Κανόνων Δικαίου .....	29
<b>Σχήμα 3:</b> Οι Επιφανέστερες Φιλοσοφικές Σχολές στην Αρχαία Ελλάδα.....	77
<b>Σχήμα 4:</b> Μοντέλο Τριγώνου Ηθικής .....	116
<b>Σχήμα 5:</b> Μοντέλο Ηθικής Λήψης Αποφάσεων .....	118

## 3. Κατάλογος Εικόνων

<b>Εικόνα 1:</b> Μοντέλο Επιταγών «ALIR» του Ηθικού Συλλογισμού.....	129
<b>Εικόνα 2:</b> Στρατηγικοί Στόχοι της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.....	142
<b>Εικόνα 3:</b> Τομείς Παρέμβασης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας .....	142

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΥ	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
ΔΥ	Δημόσιοι Υπάλληλοι
ΕΑΔ	Εθνική αρχή Διαφάνειας
ΕΑΔ	Εθνική αρχή Διαφάνειας
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΛΠΕ	Ελληνικά Πετρέλαια
ΕΣΑ	Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΥΠ	Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΔΥ	Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων
ΚΠΑ	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Ν	Νόμος
ΝΔΔ	Νέα Δημόσια Διοίκηση
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ό.π.	Όπως παραπάνω
ΟΟΔΣ	Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
Σ	Σύνταγμα
ΣΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία, έχει σκοπό να μελετήσει τη διοικητική δεοντολογία στο δημόσιο τομέα και το ρόλο των ηθικών και νομικών κανόνων, που διέπουν τις δράσεις της Δημόσιας Διοίκησης και αποτελούν σημαντική πτυχή των δημοσίων σχέσεων, τόσο σε διοικητικό όσο και σε οργανωτικό επίπεδο. Η δυναμική της ανάπτυξης και η αυξανόμενη δημόσια ανησυχία, για τις ηθικές πτυχές της Δημόσιας Διοίκησης, καθορίζουν τη συνάφεια των θεμάτων που θα μελετηθούν παρακάτω.

Η διοικητική δεοντολογία, αναφέρεται σε διάφορους τρόπους και κανόνες συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, αποτελώντας τη βάση της δεοντολογίας που πρέπει να ακολουθηθεί. Τα μέτρα αυτά είναι απαραίτητα, για τη λειτουργία του κράτους και της διασφάλισης της εμπιστοσύνης των πολιτών προς την Πολιτεία. Όπως και άλλες επαγγελματικές δραστηριότητες, η δεοντολογική πρακτική στη Δημόσια Διοίκηση, αναπτύσσεται μέσω νομικών κανόνων και ηθικών πρακτικών, που ενισχύουν αλλά και υπερβαίνουν τις διοικητικές απαιτήσεις. Το κύριο δεοντολογικό πρότυπο στη Δημόσια Διοίκηση, θα πρέπει να είναι το δημόσιο συμφέρον, καθώς ο κύριος στόχος του είναι η κάλυψη των δημοσίων αναγκών και η υπεράσπιση των συμφερόντων πολιτών και οργανισμών και θεωρείται καθοριστικός παράγοντας, για του εάν η συμπεριφορά στη Δημόσια Διοίκηση είναι ηθική ή όχι.

Σε μια σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία, η συμπεριφορά των κρατικών θεσμών και των αξιωματούχων, ρυθμίζεται και περιορίζεται από δικονομικούς και ουσιαστικούς νόμους. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα, για την άσκηση των εξουσιών και της διακριτικής τους ευχέρειας, που αποτελεί θεμελιώδες χαρακτηριστικό του κράτους δικαίου. Οι δράσεις αυτών των υπηρεσιών και των εργαζομένων περιορίζονται επίσης από το καθήκον τους να προστατεύουν το δικαίωμα κάθε πολίτη στα βασικά και ανθρώπινα δικαιώματα. Τα δικαιώματα που προκύπτουν από την εφαρμογή των αρχών του Διοικητικού Δικαίου, θεωρούνται επίσης ατομικά δικαιώματα, όπως η αναλογικότητα, η χρηστή διοίκηση και η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη. Επιπλέον άλλα εργαλεία, όπως οι κώδικες δεοντολογίας και οι δηλώσεις αρχών, δεν επιβάλλουν νομική υποχρέωση. Περιλαμβάνουν όμως αξιώσεις που προστατεύονται από τη νομοθεσία, αλλά δεν περιορίζονται από αυτήν, ούτε υπόκεινται σε επιβολή κυρώσεων.

Σε αυτό το πλαίσιο, ερευνάται η σημασία της διοικητικής δεοντολογίας, παρουσιάζοντας τις βασικές κατευθύνσεις που επικρατούν και των προτύπων της, στη Δημόσια Διοίκηση. Θα αναλυθούν, η ουσία και τα κυριότερα χαρακτηριστικά της, καθώς και παράγοντες που επηρεάζουν στην εφαρμογή της, μελετώντας τα κυριότερα στοιχεία, προσδιορίζοντας έτσι το σημαντικό ρόλο της. Μελετώνται ακόμα οι νομικοί κανόνες και το κανονιστικό και διοικητικό πλαίσιο που διαμορφώνουν και καθορίζουν την πορεία και τις δράσεις των οργανισμών, καθώς επίσης θα αναλυθεί και η ιδιαίτερη σημασία που δίνεται στον ρόλο της ηγεσίας και του ανθρώπινου δυναμικού στην ηθική κουλτούρα των ελληνικών δημόσιων οργανισμών. Στην εργασία θα διερευνηθούν και οι ηθικές προκλήσεις της Δημόσιας Διοίκησης σήμερα και πως αυτές οι προκλήσεις αντιμετωπίζονται από τους δημόσιους οργανισμούς. Μέσα από την παράλληλη μελέτη των νομικών και ηθικών κανόνων, ακόμα αναμένεται να μελετηθεί τι είναι η ηθική, τι είναι νόμος, ποια είναι η διαφορά τους, που διαφέρει η διοικητική δεοντολογία από άλλα πρότυπα συμπεριφοράς, από πού προέρχονται τα ηθικά πρότυπα, με τις πηγές προέλευσής τους να είναι η φιλοσοφία και οι κύριες θεωρίες της περί ηθικής, όπου θα γίνει εκτενής αναφορά για το θέμα αυτό.

Με την ολοκλήρωση της εργασίας, απώτερος στόχος είναι μέσα από τις προτάσεις που θα γίνουν για μελέτη και περαιτέρω έρευνα, να είναι η βελτίωση και ο εναρμονισμός των ενεργειών της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, για την ανάπτυξη κατευθυντήριων γραμμών που μπορούν να ενισχύσουν το κράτος δικαίου και την χρηστή διοίκηση, προάγοντας παράλληλα τις ηθικές αρχές και την ηθική συμπεριφορά παρέχοντας υπηρεσίες στο κοινό.

**Λέξεις-Κλειδιά:** Δημόσια Διοίκηση, ηθικοί κανόνες, νομικοί κανόνες, δημοσιοϋπαλληλία, ηθική, ηθικές αξίες και αρχές, κώδικας ηθικής και δεοντολογίας, δεοντολογία του Δημόσιου Τομέα, ηθικά διλήμματα, ηθική ηγεσία, κράτος δικαίου, χρηστή διοίκηση, αρχή νομιμότητας.

## **ABSTRACT**

This postgraduate thesis aims to study administrative ethics in the public sector and the role of ethical and legal rules, which govern the actions of the public administration and are an important aspect of public relations, both at the administrative and organizational level. Its dynamic development and the growing public concern about the ethical aspects of public administration determine the relevance of the issues that will be studied below.

Administrative ethics refers to various ways and rules of behavior of public servants, constituting the basis of the ethics that must be followed. These measures are necessary for the functioning of the state and the assurance of citizens' trust in the State. Like other professional activities, ethical practice in Public Administration is developed through legal norms and ethical practices that reinforce but also exceed administrative requirements. The main ethical standard in Public Administration should be the public interest, as its main objective is to meet public needs and defend the interests of citizens and organizations, and is considered a determining factor in whether behavior in Public Administration is ethical or not.

In a modern democratic society, the behavior of state institutions and officials is regulated and limited by procedural and substantive laws. This is especially true for the exercise of powers and discretion, which is a fundamental feature of the rule of law. The actions of these agencies and officials are also limited by their duty to respect the rights of individual citizens, including human and fundamental rights. Individual rights also include rights arising from the application of the principles of administrative law, such as proportionality, good administration and legitimate expectations.

Furthermore, other tools, such as codes of conduct and statements of Principles, are not legally binding. But they embody important values and standards that are also enshrined in law but are not burdened with restrictions that are necessarily linked to legally binding rules and can be used to impose sanctions.

In this context, the importance of Administrative Ethics is researched, presenting the main directions that prevail and the standards in Public Administration. The

substance and its main characteristics will be analyzed, as well as factors influencing its application, studying the main elements, thus determining its important role. The legal rules and the regulatory and administrative framework, which shape and determine the course and actions of Greek public organizations, are studied. Also, the work will explore the ethical challenges of Public Administration today and how these challenges are faced by public organizations. The special importance given to the role of leadership and human resources, in the ethical culture of Greek public organizations will also be analyzed. Through the parallel study of legal and ethical norms, it is still expected to study what is ethics, what is law, what is their difference, how does administrative ethics differ from other standards of behavior, where do ethical standards come from, with the sources origin being philosophy and its main theories on ethics, where an extensive report will be made on this subject.

With the completion of the work, the ultimate goal is, through the proposals that will be made for study and further research, to improve and harmonize the actions of the Greek public administration, to draw up policies capable of promoting moral values and behavioral standards, as well as the correct application of legal rules, which relate to and strengthen good administration and the Rule of Law, providing its services to citizens.

**Key-words:** Public Administration, ethical rules, legal rules, civil service, ethics, ethical values and principles, code of ethics and moral, ethics of the Public Sector, ethical dilemmas, ethical leadership, rule of law, good administration, principle of legality.

«Όλα έχουν ειπωθεί, μα αφού κανείς δεν ακούει,  
πρέπει να ξεκινήσουμε από την αρχή».

André Gide

«Δεν είμαστε άγγελοι, είμαστε μόνο άνθρωποι, και αυτός είναι ο λόγος που πρέπει να συμπεριφερόμαστε ο ένας στον άλλο με σεβασμό στην αρχή της ανθρωπιάς και της συμπόνιας, δείχνοντας την ίδια στιγμή υπευθυνότητα και υποχρέωση απέναντι σε πράξεις που έχουμε κάνει, στον οικογενειακό μας κύκλο, την επαρχιακή κοινωνία ή πόλη μας, το έθνος μας, και τέλος αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, απέναντι στη συνείδηση μας η οποία είναι, ας πούμε, το ηθικό μας Σύνταγμα, ο ανώτατος νόμος, ο οποίος υπερβαίνει κάθε νόμο και επομένως μας βοηθά να ακολουθήσουμε όλους τους δημόσιους και Θεϊκούς νόμους»<sup>1</sup>.

Ladislav Tážký

*«We are not angels, we are only the people, and that is the reason why we have to behave to each other respecting the principle of humanity and compassion, observing at the same time accountability and obligation for our deeds done in the circle of our family, our rural community or township, our nation, and last but not least, before our consciousness which is, let us call it, our ethical and moral constitution, our supreme law which stands above all laws and thus helping us to follow all public and divinity laws»<sup>2</sup>.*

Ladislav Tážký

---

<sup>1</sup> L. Tážký, *Testimony of my Consciousness* in Troligová, (2002) 27.

<sup>2</sup> Ο.π. (v.1).

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ύπαρξη διοικητικής δεοντολογίας, συμβάλλει στις ομαλές σχέσεις μεταξύ του κράτους και των πολιτών του, καθώς και στην πολύτιμη εμπιστοσύνη των πολιτών στο πρόσωπο του κράτους, έτσι ώστε η δεοντολογία και η διαφάνεια στη διοικητική συμπεριφορά, να αποτελούν μια από τις πλέον επιθυμητές επιδιώξεις, τόσο των διοικουμένων όσο και των δημοσίων υπαλλήλων. Ως διοικητική έννοια, η διοικητική ηθική, σημαίνει τη διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων ενός οργανισμού ή της κυβέρνησης, με τη διάκριση του σωστού από το λάθος, ενεργώντας σύμφωνα με αυτό που θεωρείται σωστό, από ένα σύνολο ηθικών κανόνων και απαιτήσεων, για όσους εμπλέκονται στη Δημόσια Διοίκηση, με σκοπό στις επαγγελματικές δραστηριότητες να υπάρχει αποτελεσματική εφαρμογή των ηθικών αξιών.

Ως εκ τούτου, διοικητική ηθική σημαίνει επαγγελματικός Κώδικας Δεοντολογίας, που καθοδηγεί τη συμπεριφορά στη δημόσια υπηρεσία, που λογοδοτεί στο κοινό και στη Διοίκηση. Η τήρηση ενός Κώδικα Δεοντολογίας, διασφαλίζει ότι ο πολίτης λαμβάνει δίκαια αυτό που χρειάζεται. Παρέχει επίσης, κατευθυντήριες γραμμές για τη Διοίκηση, ώστε να είναι ειλικρινής στο έργο της. Αυτή η ακεραιότητα, με τη σειρά της, δημιουργεί εμπιστοσύνη και βοηθά το κοινό να κατανοήσει ότι η Δημόσια Διοίκηση εργάζεται προς το συμφέρον του, συμβάλλοντας έτσι στην ανάπτυξη της χώρας.

Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ηθικές συγκρούσεις στη Δημόσια Διοίκηση και να επιτευχθεί υπεύθυνη και ηθική συμπεριφορά, θεωρείται απαραίτητη η υιοθέτηση εξωτερικών μεθόδων διαχείρισης, δηλαδή νομικών και οργανωτικών κανόνων και κανονισμών, με τον εντοπισμό και τη συνειδητή χρήση πτυχών των προσωπικών αξιών, πεποιθήσεων και δικαίου από τους υπαλλήλους της Δημόσιας Διοίκησης. Η δικαιοσύνη και η αμεροληψία, αποτελούν το κλειδί αυτής της διαδικασίας και έχουν τύχει ευρείας προσοχής τα τελευταία χρόνια. Οι δημόσιοι υπάλληλοι, πρέπει να εκτελούν με επιμέλεια τα καθήκοντά τους, ώστε να προστατεύεται το δημόσιο συμφέρον, ενσαρκώνοντας την αρχή της χρηστής διακυβέρνησης και του κράτος δικαίου.

Η αυτοπειθαρχία της νομικής διαφάνειας και των δίκαιων διοικητικών μηχανισμών, ενσωματώνει τα μέσα της χρηστής διακυβέρνησης και του κράτους



δικαίου, με πολλές από τις αξίες και τις αρχές που επιδιώκει η ανθρωπότητα. Έτσι, το πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, είναι να προσπαθήσουν να συμβιβάσουν αυτό που αποτελεί σύγκρουση μεταξύ ηθικής και εξουσίας, μεταξύ ανθρωπινων συναισθημάτων και νομικών κανόνων και αρχών.

Η σύγκρουση μεταξύ της δημιουργίας του κράτος δικαίου, που βασίζεται στη λογική τάξη των συναισθημάτων, της λογικής και του δικαίου, της κοινωνικής διακυβέρνησης και της διοικητικής ηθικής των δημοσίων υπαλλήλων, πρέπει να θεμελιωθεί στο κοινωνικό πλαίσιο των κανόνων, που πρέπει να τηρούνται κατά την αλληλεπίδραση μεταξύ των πολιτών. Μόνο όταν η χρηστή διακυβέρνηση είναι ο στόχος ή το μέσο, οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να είναι σωστοί. Μπορούν να υπηρετήσουν καλύτερα το κοινό, μόνο εάν χειρίζονται σωστά τις ηθικές συγκρούσεις της Δημόσιας Διοίκησης, εάν θέτουν σε προτεραιότητα τη δημοκρατική πολιτική και εάν θέτουν σε προτεραιότητα τα συμφέροντα των πολιτών.

Η εφαρμογή της αποτελεσματικότητας στη Δημόσια Διοίκηση, θεωρείται γενικά ως κορυφαία προτεραιότητα, δηλώνοντας ότι μπορεί να κάνει ότι μπορεί για να διασφαλίσει την αμεροληψία και τη δικαιοσύνη, εξασφαλίζοντας παράλληλα την αποτελεσματικότητα. Σε κάποιο βαθμό, υπάρχει πράγματι σύγκρουση αξιών στις καθημερινές λειτουργίες της, με πιο σημαντικό να είναι ότι οι αξίες των σημερινών δημοσίων υπαλλήλων, δεν είναι καλά εδραιωμένες. Το δίλημμα της διοικητικής ηθικής, αφορά κυρίως την επιλογή των αξιών και την υλοποίηση του δημόσιου συμφέροντος. Ως άμεσοι φορείς υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής του κράτους, οι δημόσιοι υπάλληλοι, διαδραματίζουν πρωταρχικό ρόλο στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής σταθερότητας, με την ανθρώπινη ματιά να καταλήγει τελικά στην ύπαρξη νομικής και ηθικής δικαιοσύνης και στη διαπροσωπική επικοινωνία.

Στο πρώτο κεφάλαιο είναι σημαντικό να αποσαφηνιστούν εκ των προτέρων οι όροι «Κράτος», «Δημόσια Διοίκηση», «Διοικητική δεοντολογία», «Νομικοί κανόνες στη Δημόσια Διοίκηση», «Ηθος», «Ηθική», «Ηθικοί κανόνες» και οι εννοιολογικές διαφορές τους, στις οποίες στηρίζεται η ανάπτυξη του θέματος της παρούσας εργασίας.

*Το δεύτερο κεφάλαιο, αναφέρεται στην περιγραφή των νομικών κανόνων βάσει των οποίων λειτουργεί η Δημόσια Διοίκηση, αναλύοντας τη σημασία του Συνταγματικού Δικαίου, του Διοικητικού Δικαίου, την επίδραση του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εσωτερικό δίκαιο καθώς και του Διεθνούς Δικαίου. Επίσης ασχολείται με τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης υπό το πρίσμα των επιμέρους πηγών του Διοικητικού Δικαίου, των ισχυόντων νόμων, κανόνων και αρχών, αναλύοντας τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη δράση και τη λειτουργία της.*

*Στο τρίτο κεφάλαιο, γίνεται αναφορά στις φιλοσοφικές προσεγγίσεις της ηθικής, τόσο της αρχαίας φιλοσοφίας όσο και της σύγχρονης ηθικής φιλοσοφίας, με μια σύντομη επισκόπηση των κυριότερων εκπροσώπων από αυτές. Η έμφαση δίνεται στην ηθική, την ηθική της ανθρώπινης συμπεριφοράς και την εξερεύνηση του φυσικού νόμου, του ανθρωπογενούς νόμου και της συνείδησης, ως πηγές για τον προσδιορισμό της ηθικής της ανθρώπινης συμπεριφοράς.*

*Στο τέταρτο κεφάλαιο, αναλύεται η ηθική κουλτούρα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και ο ρόλος και η χρησιμότητα της εφαρμογής συγκεκριμένων κανόνων δεοντολογίας και προτύπων, για την εύρυθμη λειτουργία του κράτους. Αυτές οι αρχές, αναφέρονται σε σχέση με τους ηθικούς κώδικες δεοντολογίας που ισχύουν για τη διοικητική δράση, λόγω της ύπαρξης πολλών μονοπατιών και παγίδων που μπορούν να παγιδέψουν ακόμη και τον πιο ηθικά καλοπροαίρετο άνθρωπο. Ένα καλειδοσκόπιο κανόνων, κανονισμών, σίγουρα βοηθά τα άτομα να παραμείνουν σε μια ηθική πορεία.*

*Στο πέμπτο κεφάλαιο, επισημαίνονται οι προκλήσεις της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης και της λήψης αποφάσεων. Οι ηθικές αποφάσεις και το τι είναι αποδεκτό σε μια κοινωνία, πρέπει να είναι προκαθορισμένα και σε ένα κοινό πλαίσιο, για να υπάρχει αξιοκρατία και αξιοπιστία. Επιπλέον, η περιγραφή των υφιστάμενων διλημάτων και προβλημάτων που χαρακτηρίζουν τις δράσεις της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και μοντέλα ηθικών αποφάσεων και αρχών, για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων. Η Νέα Δημόσια Διοίκηση (ΝΔΔ), αποτελεί μείζονα πρόκληση, διότι η εφαρμογή της στοχεύει στην αποφυγή απαρχαιωμένων τρόπων διακυβέρνησης και στην απαλλαγή από τη γραφειοκρατία και την ακαμψία των προηγούμενων πολιτικών της Δημόσιας Διοίκησης.*

Στο έκτο κεφάλαιο, αναδεικνύεται η σπουδαιότητα του ρόλου της ηγεσίας και του ανθρώπινου δυναμικού, στη Δημόσια Διοίκηση, όσον αφορά, τις αξίες, την ηθική, την επαγγελματική ακεραιότητα και την αξία της δημοκρατικής λογοδοσίας της Διοίκησης, για τις ενέργειες και τις αποφάσεις της. Όλες αυτές οι αρχές και οι ηθικοί κανόνες, βρίσκουν ανταπόκριση στο θεσμό της κοινωνίας των πολιτών, η οποία οφείλει, προκειμένου να επιτύχει τους στόχους της ύπαρξής της, να συμβαδίζει με τις θεμελιώδεις αρχές και τον Κώδικα Δεοντολογίας που ισχύει και στην περίπτωση της Δημόσιας Διοίκησης.

Στο έβδομο κεφάλαιο, η ανάλυση της σημασίας του κράτος δικαίου είναι σημαντική, διότι αποτελεί βασικό συστατικό της δημιουργίας μιας Δημόσιας Διοίκησης με βάση το νόμο. Είναι πρωταρχικής σημασίας, για την προοδευτική ανάπτυξη του κράτους και της κοινωνίας και τα τελευταία χρόνια έχει αναλάβει το ρόλο ενός είδους βαρόμετρου, για το πως βλέπει το κράτος τις διάφορες νομικές αξίες και την ωριμότητα της κοινωνικής τάξης.

Όλοι αυτοί οι προβληματισμοί, που εμφανίζονται κατά τη διοικητική δράση καθώς και οι προτάσεις για την αντιμετώπισή τους, αναπτύσσονται στα συμπεράσματα και τις προτάσεις στο τέλος της παρούσας εργασίας.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>: ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ

## 1.1. Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο είναι σημαντικό να αποσαφηνιστούν εκ των προτέρων οι όροι «Κράτος», «Δημόσια Διοίκηση», «Δίκαιο», «Νόμος», «Ηθικοί κανόνες», «Νομικοί κανόνες», «Διοικητική δεοντολογία» και οι εννοιολογικές διαφορές τους, στις οποίες στηρίζεται η ανάπτυξη του θέματος της παρούσας εργασίας. Κρίνεται απαραίτητο να γίνει μια συνοπτική παρουσίαση των παραπάνω εννοιών, ώστε να εξυπηρετηθούν καταλλήλότερα οι επιδιωκόμενοι στόχοι της μελέτης. Είναι εύλογο να αναρωτηθεί ο αναγνώστης για τις έννοιες αυτές, καθώς παρουσιάζουν λεπτές διακρίσεις και διαφορές.

## 1.2. Κράτος - Δημόσια Διοίκηση

### 1.2.1. Κράτος

Η έννοια του κράτους, περιλαμβάνει ένα σύστημα εξουσίας και οργάνωσης, περιλαμβανομένης της πολιτικής εξουσίας, των αρχών της επικράτειας και της διακυβέρνησης της χώρας<sup>3</sup>.

Με την ευρεία έννοια του ο όρος «κράτος», μπορεί να χρησιμοποιηθεί, για να περιγράψει μια αυτόνομη οργάνωση ενός λαού, που βασίζεται σε ένα σύνολο νομικών κανόνων σε μια δεδομένη γεωγραφική χώρα και συνίσταται σε τρία βασικά στοιχεία<sup>4</sup>: (α) το νομικό στοιχείο: οι κανόνες δικαίου ενταγμένοι στην οργάνωσή του, (β) κοινωνιολογικό στοιχείο: τον λαό και (γ) γεωγραφικό στοιχείο: τη χώρα.

<sup>3</sup> Κ Ν Παρθενόπουλος, *Ελληνική Δημόσια Διοίκηση* (Ζήτη 1997) 23.

<sup>4</sup> Ε Π Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 2001) 2.

Για τον Δ. Τσάτσο, σύμφωνα με τον Βενιζέλο<sup>5</sup>, κράτος είναι η «*νομική προσωπικότητα του λαού που ζει σε ορισμένη χώρα και είναι εξοπλισμένη με πρωτογενή εξουσία*».

Επιπλέον, είναι η πολιτική εξουσία, η οργάνωση του πολιτικού συστήματος και αυτό που οι πολίτες σήμερα αποκαλούν συνήθως «*το Δημόσιο*», με την ισχυρή δύναμη που κατέχει έχει εξουσία και κύρος σε ένα οργανωμένο κράτος, είναι δηλαδή αυτό που ονομάζουμε «*οι Αρχές*». Στη σημερινή εποχή, όταν χρησιμοποιούμε τον όρο «*Πολιτεία*», εννοούμε το κράτος, σε αντίθεση με την αρχαία εποχή, όταν ο όρος αναφερόταν στο πολίτευμα δηλαδή στον τρόπο της Διοίκησης. Με λίγα λόγια, είναι ο τρόπος συστήματος της διακυβέρνησης ενός κράτους, σε ένα σύνολο, σε ένα οργανισμό, σε μία επιχείρηση, καθώς και σε κάθε άλλη μορφή και περιεχόμενο<sup>6</sup>.

### **1.2.2. Η Δημόσια Διοίκηση**

Οι Simon και Milakovich, ορίζουν τη Δημόσια Διοίκηση ως ένα υποσύστημα του κοινωνικού συστήματος, ένα μέρος της κοινωνίας, η λειτουργία και η ανάπτυξη του οποίου, επηρεάζεται έντονα από όλους τους άλλους τομείς της κοινωνικής ζωής<sup>7</sup>.

Η Δημόσια Διοίκηση, είναι το επίκεντρο της ανάπτυξης ενός κράτους και αποτελεί έναν δυναμικό κλάδο της Διοίκησης. Ανήκει στο μηχανισμό του κράτους, ειδικότερα στην εκτελεστική εξουσία. Υπάρχουν δύο διαφορετικές έννοιες στην ευρύτερη έννοια του όρου: (α) *της εκάστοτε κυβέρνησης και (β) η «υπό στενή έννοια» της Διοίκησης*. Με τη στενή έννοια αυτών των πολιτικών όρων, η κυβέρνηση διαφέρει από τη Διοίκηση, στο ότι ενεργεί και κατευθύνει νόμιμα, με απόλυτη πρωτοβουλία θέτοντας τους κανόνες, διαθέτοντας την εμπιστοσύνη της Βουλής εκφράζοντας την λαϊκή κυριαρχία, ενώ η Διοίκηση είναι η βούληση της κυβέρνησης, που συμβάλει στην προετοιμασία και την κατάρτιση της και περιορίζεται στην εφαρμογή και την παρακολούθηση της<sup>8</sup>. Είναι «*μια κοινωνική δηλαδή κατασκευή, με δεδομένο αριθμό*

---

<sup>5</sup> Ε Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 2002) 306.

<sup>6</sup> Ο.π. Παρθενόπουλος, (v.3) 23.

<sup>7</sup> M A Simon and E M Milakovich, *Future of public administration and law in A Farazmand*, (Ed) *Global Encyclopaedia of Public Administration Public Policy and Governance* (Springer International Publishing 2016) 1-9.

<sup>8</sup> Α Μακροδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση* (Δ' έκδοση, Σάκκουλας 2010) 143.

συμμετεχόντων και με διαρθρωμένη μορφή των σχέσεων των μελών της, η οποία προσανατολίζεται συνειδητά προς διάφορους σκοπούς και στόχους»<sup>9</sup>. Οι ενέργειές της καθορίζονται από το πολιτικό, πολιτιστικό, κοινωνικοοικονομικό, αξιακό και ιστορικό πλαίσιο αναφοράς στο οποίο δραστηριοποιείται, καθώς και από τα άτομα που αλληλεπιδρά μαζί της και επηρεάζουν τις αποφάσεις της<sup>10</sup>.

Μια άλλη ερμηνευτική προσέγγιση για τη Δημόσια Διοίκηση, την ορίζει «ως τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας, αρμόδια για την εκτέλεση των νόμων, καθώς και για τον σχεδιασμό, για την εφαρμογή προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής, ενώ η οργάνωση και η λειτουργία της διέπεται από ένα σύνολο κανόνων, που ρυθμίζουν τις σχέσεις της με τους διοικουμένους»<sup>11</sup>. Η Δημόσια Διοίκηση, ως παγκόσμιο φαινόμενο, απασχόλησε αρκετούς ερευνητές με το να στρέφονται στο επιχείρημα ότι σχεδόν όλοι οι κλάδοι της κρατικής εξουσίας, ανεξαιρέτως, γνωρίζουν τις διοικητικές λειτουργίες του κράτους. Σύμφωνα με τον Dragos, η Δημόσια Διοίκηση είναι μια αναπόσπαστη σφαίρα δραστηριότητας της κρατικής εξουσίας, όλων των κλάδων της, όλων των οργάνων της, όλων των αξιωματούχων, της υλοποίησης της κρατικής εξουσίας σε όλες τις μορφές και τις μεθόδους της<sup>12</sup>.

Καθώς επίσης για τον Kassow, η ουσία της Δημόσιας Διοίκησης εμφανίζεται για παράδειγμα ορίζοντας την, ως τη σκόπιμη επιρροή του κράτους, μέσω του συστήματος όλων των φορέων του στις δημόσιες σχέσεις. Μεταγενέστερα σε άλλα γραπτά του, εξηγεί τη Δημόσια Διοίκηση ως πρακτική οργανωτική και ρυθμιστική επιρροή του κράτους, στην κοινωνική ζωή των ατόμων, που αυτό στην πραγματικότητα επεκτείνει, αυτή την έννοια σε όλους τους τομείς της άσκησης της κρατικής εξουσίας<sup>13</sup>. Ο Howland, προτείνει παρόμοια ερμηνεία της Δημόσιας Διοίκησης, γράφοντας ότι ο όρος Διοίκηση, αναφέρεται στη διαδικασία διαχείρισης

---

<sup>9</sup> Ρ Παναγιωτοπούλου, *Η επικοινωνία στις οργανώσεις* (Κριτική 1997) 49.

<sup>10</sup> Α Μακρυδημήτρης και Μ-Η Πραβίτα, *Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, (Σάκκουλα 2012) 20.

<sup>11</sup> Μ Βενετσανοπούλου, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, (Σάκκουλα 2014) 25.

<sup>12</sup> D Dragos, Administrative procedure, In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*, (Springer International Publishing 2016) 1-7.

<sup>13</sup> B Kassow, Administrative law judges and politics. In: A Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*, (Springer International Publishing 2016) 1-6.

των δημοσίων υποθέσεων από όλα τα όργανα του κράτους, σε όλους τους δημόσιους φορείς και σε όλους τους κλάδους της κυβέρνησης<sup>14</sup>.

Η Δημόσια Διοίκηση, απαντάται στη βιβλιογραφία του Διοικητικού Δικαίου και της επιστήμης της Διοίκησης, με δύο έννοιες διαφορετικές μεταξύ τους, την οργανική και την λειτουργική έννοια. Με την οργανική (τυπική) της έννοια, ταυτίζεται με τους φορείς που ασκούν τη Δημόσια Διοίκηση και έχουν τη μορφή του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου και είναι τα κρατικά όργανα εκείνα που υποστηρίζουν το έργο της εκτελεστικής εξουσίας<sup>15</sup>. Ενώ κατά τη λειτουργική (ουσιαστική) της έννοια η Δημόσια Διοίκηση, συγκαταλέγεται από όλα τα Νομικά Πρόσωπα που ασκούν δημόσια υπηρεσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, είτε έχουν τη μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου είτε Ιδιωτικού Δικαίου. Κατά το *οργανικό κριτήριο*, ασκείται Δημόσια Διοίκηση από τους Δήμους, τις περιφερειακές αυτοδιοικήσεις καθώς και τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, ενώ κατά το *λειτουργικό κριτήριο*, από τα Ελληνικά Πετρέλαια (ΕΛΠΕ), την ΤΡΑΙΝΟΣΕ ΑΕ, με την μορφή των Ανώνυμων Εταιριών Ιδιωτικού Δικαίου<sup>16</sup>.

Από τεχνική άποψη, η διάρθρωση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης βασίζεται κυρίως στο λειτουργικό κριτήριο. Με βάση αυτό το κριτήριο, το είδος και η σύνθεση των οργανικών μονάδων, καθορίζεται από τη λειτουργία που εκτελείται, ομαδοποιώντας παρόμοιες λειτουργίες/αρμοδιότητες σε διακριτές ιεραρχικές δομές και επίπεδα. Σε αυτή την περίπτωση, τα Υπουργεία αντικατοπτρίζουν το πρώτο επίπεδο λειτουργικής ομαδοποίησης της εκάστοτε Κυβέρνησης, σύμφωνα με τους βασικούς τομείς της πολιτικής. Ως εκ τούτου, οποιοσδήποτε διοικητικές λειτουργίες και ενέργειες κρατικών φορέων και οργάνων, για τη διασφάλιση των δημοσίων συμφερόντων και την παροχή υπηρεσιών και αγαθών στο σύνολο της κοινωνίας, θεωρούνται Δημόσια Διοίκηση<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup>D Howland, *The Alternative Order of International Administration. International Law and Japanese Sovereignty: The Emerging Global Order in the 19th Century*, (Palgrave Macmillan US 2016) 73-97.

<sup>15</sup>Χ Ακριβοπούλου και Χ Ανθόπουλος, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, (Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές εκδόσεις 2015), <<https://repository.kallipos.gr/handle/>>, Ανακτήθηκε: 01 Σεπτεμβρίου 2022, 41-42.

<sup>16</sup>Ο.π. 41-42.

<sup>17</sup>Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, Ιανουάριος 2012, <[http://www.opengov.gr/minreform/wpcontent/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivlos.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wpcontent/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf)>, Ανακτήθηκε: 10 Σεπτεμβρίου 2022, 37-38.

### 1.3. Διοικητική δεοντολογία

Η δημιουργία του όρου της διοικητικής δεοντολογίας, αποδίδεται στο Βρετανό φιλόσοφο και νομικό, *Jeremy Bentham*<sup>18</sup> και συνίσταται στην εφαρμογή γενικών ηθικών κανόνων, σε συγκεκριμένο τομέα των ανθρώπινων σχέσεων, δηλαδή στις διοικητικές σχέσεις<sup>19</sup>. Είναι ηθικοί κώδικες, από κανόνες συμπεριφοράς που χρησιμοποιούνται, για τον ταυτόχρονο καθορισμό και διαχωρισμό των ενεργειών σε ηθικές ενέργειες και το αντίστροφο. Η εφαρμογή των θεμελιωδών αρχών δεοντολογίας, αναφέρεται στο συγκεκριμένο πλαίσιο περιορισμών και απαγορεύσεων που βασίζονται στη διοικητική δεοντολογία, που διέπει τις ενέργειες των δημοσίων λειτουργιών. Ο έλεγχος συμμόρφωσης που οδηγεί στην επιβολή κυρώσεων, αναφέρεται στους κανονισμούς που καθορίζουν τα ελάχιστα πρότυπα συμπεριφοράς που απαιτείται να τηρούν οι εργαζόμενοι (deontological or compliance-based ethics)<sup>20</sup>.

Η συμμόρφωση με το νόμο, ήταν παραδοσιακά η κινητήρια δύναμη πίσω από τη διοικητική δεοντολογία. Αυτό είναι ανεπαρκές για τη σημερινή πραγματικότητα. Η Διοίκηση πρέπει να επιτύχει, μια σειρά από συγκεκριμένους στόχους. Η σημερινή κοινωνία, είναι πολύ πιο επικριτική και απαιτητική σε σχέση με μερικές δεκαετίες πριν, που θα ήταν αδιανόητο αυτό, το να αντιπαραβάλλει τις προσφορές των υπηρεσιών του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα που τώρα κάνει<sup>21</sup>.

Οι ενέργειες της Διοίκησης οργανώνονται ή πρέπει να οργανώνονται, γύρω από τους άξονες της ηθικής και της δεοντολογίας. Σε όλη την ιστορική εξέλιξη της Διοίκησης, αυτοί οι άξονες επιδέχονται μεταβολές. Στην σημερινή εποχή την οποία ζούμε, οι έννοιες αυτές μεταβάλλονται διαρκώς, λόγω των αλλαγών που επιφέρονται στην κοινωνία. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το κοινωνικό πλαίσιο της σημερινής κοινωνίας, έχει διευρυνθεί λόγω της διαφορετικής ηλικιακής σύνθεσης και της αύξησης του μορφωτικού επιπέδου των πολιτών που χρησιμοποιούν τις δημόσιες διοικητικές υπηρεσίες και αυτό τους καθιστά πιο απαιτητικούς, απέναντι στις αξιώσεις τους προς την Δημόσια Διοίκηση. Επίσης, ο νέος μοντέρνος τρόπος ζωής με τις

<sup>18</sup> Κ. Γώγος, *Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Μελέτες Διοικητικού Δικαίου* (Σάκκουλας, 2000) 20.

<sup>19</sup> R. Guerrette, *Management by Ethics – A New Paradigm and Model for Corporate Ethics*, in: *Ethics and Economic Affairs*, ed. by Alan Lewis and Karl-Erik Wärneryd (Routledge 1994) 51-114.

<sup>20</sup> Ο.π. Γώγος, (v.18) 20.

<sup>21</sup> Ν.Κ. Χλέπας, *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση* (Για μια ανανοηματοδότηση της έννοιας της δεοντολογίας στη Δημόσια Διοίκηση), ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΕΚΔΔΑ, 09.12.2011, 156-157.



πολλές εναλλαγές του, καθώς και άλλες πτυχές στη ζωή των πολιτών όπως και ο τρόπος λειτουργίας των κοινωνιών, έχει προφανώς αντίκτυπο στον τρόπο με τον οποίο πρέπει να αντιδρά η Διοίκηση<sup>22</sup>.

#### 1.4. Δίκαιο - Έννοια και ουσία

Διαχρονικά το ισχύον δίκαιο, αποτελείται και ρυθμίζει με ένα σύνολο από κανόνες κοινωνικής συμπεριφοράς που είναι υποχρεωτικοί στις ανθρώπινες σχέσεις, ανάμεσα στα άτομα που συμβιώνουν σε μια κοινωνία οργανωμένη σε κράτος, δεδομένου ότι αυτό έχει τη δύναμη να κάνει τα μέλη του να συμμορφώνονται, με αυτούς τους κανόνες<sup>23</sup>. Ένας άλλος ορισμός του δικαίου, είναι το σύνολο καθολικών και αφηρημένων κανόνων, που διέπουν ομοιόμορφα και ολοκληρωμένα την εξωτερική συμπεριφορά της κοινωνικής αλληλεπίδρασης των ατόμων, που ζουν σε μια κοινωνία που είναι οργανωμένη σε κράτος<sup>24</sup>. Διατυπώνονται γλωσσικά και έχουν επικοινωνιακό χαρακτήρα<sup>25</sup>.

Στην Αθηναϊκή Δημοκρατία, υπήρξε εκτενής συζήτηση γύρω από το ιδανικό θεμέλιο του δικαίου από τους Σοφιστές, όπου γεννιέται η σκέψη την οποία είχαν ότι το «συμβατικό», διακρίνεται από το φυσικό (νόμος/φύσις). Μεταγενέστερα, γίνεται η διάκριση ανάμεσα στο δίκαιο που ισχύει και σε αυτό που επιβάλλεται, προς το συμφέρον της τρέχουσας τάξης και της δικαιοσύνης ή της ηθικής ή του ορθού λόγου που αναφέρονται, δηλαδή στον κόσμο των αξιών. *Η διάκριση αυτή έχει να κάνει ανάμεσα στο θετικό και φυσικό δίκαιο αντίστοιχα: (α) Το θετικό δίκαιο είναι εκείνο που θεσπίζεται από την πολιτεία ρητά διατυπωμένο, με την νομοθεσία και την υποχρεωτική εφαρμογή δηλαδή, ενώ (β) το φυσικό δίκαιο αναφέρεται στους αξιακούς και δεοντολογικούς κανόνες μιας μικρής ή και μεγαλύτερης κοινωνικής ομάδας, που πολλές φορές θεωρούνται ότι αποτελούν αναπόσπαστο μέρος, με τη φύση του ανθρώπου<sup>26</sup>.*

---

<sup>22</sup> Ο.π. 156-157.

<sup>23</sup> Ι Αραβαντινός, *Εισαγωγή στην Επιστήμη του Δικαίου* (Σάκκουλα 1983) 21.

<sup>24</sup> Ι Καρακώστας, *Αστικός Κώδικας, Γενικές Αρχές* (Νομική Βιβλιοθήκη 2005) 4.

<sup>25</sup> Π Σούρλας, *Justi atque injusti scientia* (Σάκκουλα 1995) 148.

<sup>26</sup> Θ Δ Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο Τόμος Α΄, Θεωρητικό Θεμέλιο* (Α Ν Σάκκουλας 1994) 72.

Το δίκαιο επομένως, σύμφωνα και με τα παραπάνω αναφερθέντα είναι ακολούθως παρακάτω ως εξής<sup>27</sup>:

α) *Ρύθμιση εξωτερικής συμπεριφοράς*: Για να λειτουργεί το δίκαιο ως ρύθμιση της κοινωνικής συμβίωσης, η τήρηση των κανόνων και των απαγορεύσεων του δικαίου από τα μέλη της κοινωνίας, δηλαδή η νομιμότητα των πράξεών τους. Τα ψυχολογικά ερείσματα αυτής της συμπεριφοράς, π.χ. γενικά, τα κίνητρα συμμόρφωσης δεν επηρεάζονται από το δίκαιο. Μόνο η εξωτερική συμπεριφορά, - αυτή των μελών μιας κοινωνίας - μπορεί να έχει αντίκτυπο στην κοινωνική συνύπαρξη, επομένως το δίκαιο αντιμετωπίζει μόνο αυτή τη συμπεριφορά, και σε εξαιρετικές περιπτώσεις ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για το ψυχολογικό στοιχείο, όπως π.χ. στην περίπτωση της υπαιτιότητας ως στοιχείο ευθύνης.

β) *Ρύθμιση επιτακτική*: Οι υποχρεωτικοί κατευθυντήριοι κανόνες, περιλαμβάνουν το δίκαιο. Αυτό σημαίνει ότι η συμμόρφωση σε αυτούς από τα μέλη της κοινωνίας, είναι ανεξάρτητη από την επιθυμία τους για συμμόρφωση. Το τελευταίο επιτυγχάνεται μέσω κρατικού εξαναγκασμού, δηλαδή με την δύναμη της ισχύς που διαθέτει η Πολιτεία.

γ) *Ρύθμιση ετερόνομη*: Το δίκαιο αποτελεί ένα σύνολο κανόνων, που ισχύουν για όλα τα μέλη της κοινωνίας που είναι δομημένη σε κράτος, πηγάζει από τη βούληση της Πολιτείας και καθοδηγεί τη συμπεριφορά τους, ανεξάρτητα από τη θέλησή τους.

δ) *Ρύθμιση γενική και αφηρημένη*: Οι κατευθυντήριοι κανόνες του δικαίου, ισχύουν υπό προϋποθέσεις και διατυπώνονται υποθετικά, χωρίς να απευθύνονται σε συγκεκριμένα άτομα.

## **1.5. Νομικοί κανόνες δικαίου στη Δημόσια Διοίκηση**

Οι σχέσεις ανάμεσα στη Διοίκηση και τους πολίτες, ρυθμίζονται μέσω νομικών κανόνων, σύμφωνα με τις αρχές του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας<sup>28</sup>. Ο δικαιοσύνης κανόνας, έχει δεοντολογικό περιεχόμενο που διέπει τον τρόπο με τον οποίο

<sup>27</sup> Σ Α Γεωργιάδης, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου* (Π Ν Σάκκουλας 2019) 3.

<sup>28</sup> Κ Σπανού, *Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων & πολιτών: Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς* (Σάκκουλα 2012) 7.

οι άνθρωποι ζουν μαζί μέσα στην κοινωνία, ώστε μια ενέργεια είτε διατάσσεται, είτε απαγορεύεται, είτε επιτρέπεται από τον νομοθέτη, χρησιμοποιώντας το κανονιστικό περιεχόμενο ενός κανόνα δικαίου. Επιπλέον, δίνει σε άλλο υποκείμενο την άδεια να θέσει ή να αφαιρέσει κανόνες. Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, είναι ότι ακυρώνει έναν προγενέστερο κανόνα δικαίου<sup>29</sup>.

Σε ένα σύστημα από κανόνες δικαίου, δεν θεωρείται δίκαιο η έκδοση δύο αντίθετων εντολών στον ίδιο δέκτη, δηλαδή τόσο η εντολή για ενέργεια όσο και η εντολή για μη ενέργεια αυτής. Επομένως, οι δικαιοί κανόνες σε κάθε σύστημα δικαίου, αποτελούνται από ιεραρχικές ή λογικές σχέσεις μεταξύ τους, έτσι ώστε να μην έχουν μια αντιφατική έννοια και επομένως εφαρμόσιμη επιταγή σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Ως αποτέλεσμα, προσφέρεται μια ιεραρχία κανόνων, αφού για παράδειγμα το Σύνταγμα υπερισχύει των νόμων, που με τη σειρά τους υπερισχύουν των διαταγμάτων (Ιεραρχική σχέση). Επιπλέον, ένα σύστημα λαμβάνει υπόψη τη χρονική σχέση μεταξύ των κανόνων, για παράδειγμα ο νεότερος καταργεί τον παλαιότερο αντικρουόμενο νομικό κανόνα και τη λογική τους σύνδεση, όπως ας πούμε ο ειδικός κανόνας, υπερισχύει του γενικού κανόνα. Στην περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ τους όταν ισχύουν για το ίδιο θέμα, η σύγκρουση επιλύεται χρησιμοποιώντας τους προαναφερθέντες κανόνες<sup>30</sup>.

### **1.5.1. Το Διοικητικό Δίκαιο**

Το Διοικητικό Δίκαιο, είναι το δίκαιο εκείνο που περιλαμβάνει ένα σύνολο από κανόνες δικαίου, που έχουν εφαρμογή στη Δημόσια Διοίκηση<sup>31</sup>. Το σύνολο των κανόνων δικαίου που περιέχονται σε αυτό, διέπουν τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, καθορίζοντας τη διοικητική λειτουργία στις δημόσιες υπηρεσίες, τα διακριτά Νομικά Πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία και τις αλληλεπιδράσεις των δημοσίων υπηρεσιών με τους ιδιώτες. Το Διοικητικό Δίκαιο επομένως, προσδιορίζει τη λειτουργία του μηχανισμού της Διοίκησης, το οποίο ουσιαστικά λειτουργεί ως ο σημαντικότερος κοινωνικός κλάδος του Συνταγματικού

---

<sup>29</sup> T Mayer-Maly, *Rechtsphilosophie* (Wien-New York 2001) 15.

<sup>30</sup> Δ Θ Τσάτσος, *Πολιτεία* (Γαβρηλίδης, 2010) 70-73.

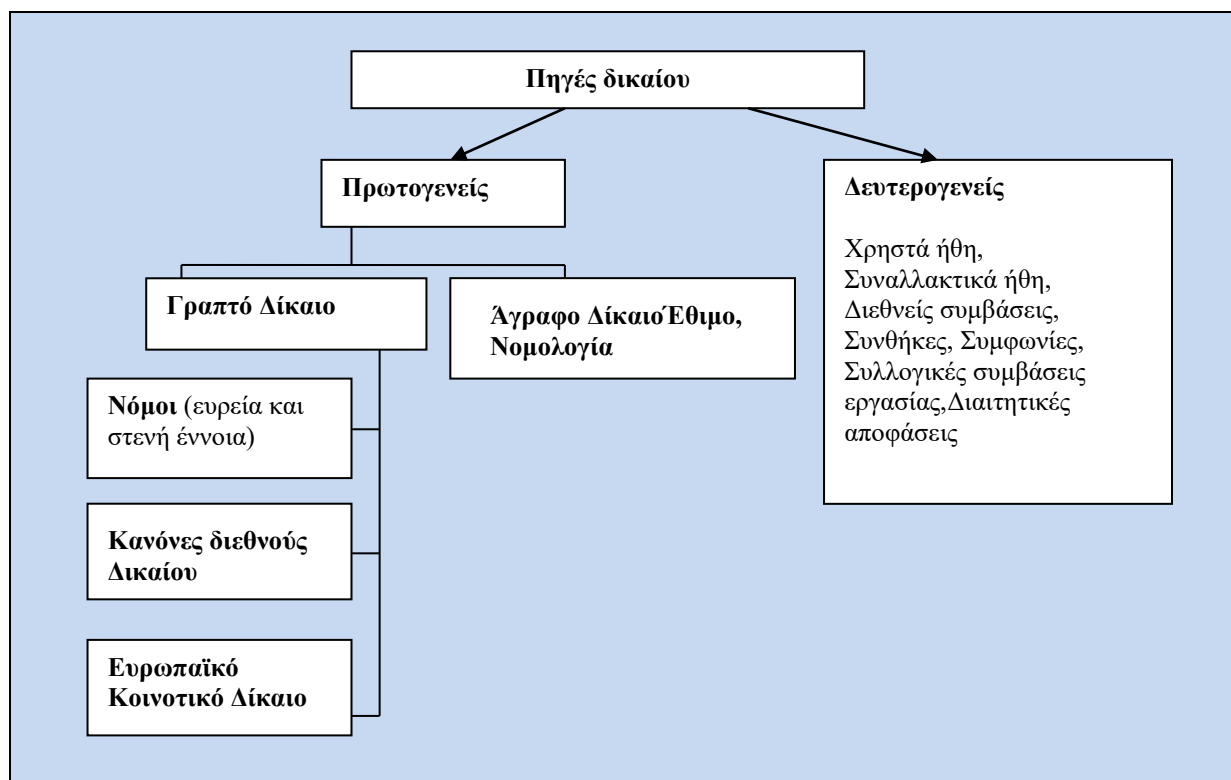
<sup>31</sup> Ε Π Σηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 1991) 18-20.

Δικαίου που καθορίζει ποια είναι η Διοίκηση<sup>32</sup>. Η διάκριση του Διοικητικού Δικαίου αρκετές φορές διαφοροποιείται σε Γενικό και Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο, Οικονομικό Διοικητικό Δίκαιο, Δημοσιονομικό Δίκαιο και Φορολογικό Δίκαιο<sup>33</sup>.

### 1.5.2. Πηγές και ιεραρχική κατάταξη των κανόνων δικαίου - Η «πυραμίδα» του δικαίου

Ως πηγές κανόνων δικαίου, θεωρούνται εκείνες που μέσα από αυτές, η Πολιτεία θεωρεί ότι χρησιμεύουν ως θεμέλιο για τη δημιουργία του δικαίου της<sup>34</sup>. Έτσι π.χ. το Σύνταγμα, ο Νόμος, το Προεδρικό Διάταγμα, οι Διεθνείς Συμβάσεις και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι οι πηγές του δικαίου στο ελληνικό νομικό σύστημα.

**Σχήμα 1: Πηγές δικαίου**



**Πηγή:** <<https://student.cc.uoc.gr/uploadFiles/.pdf>>.

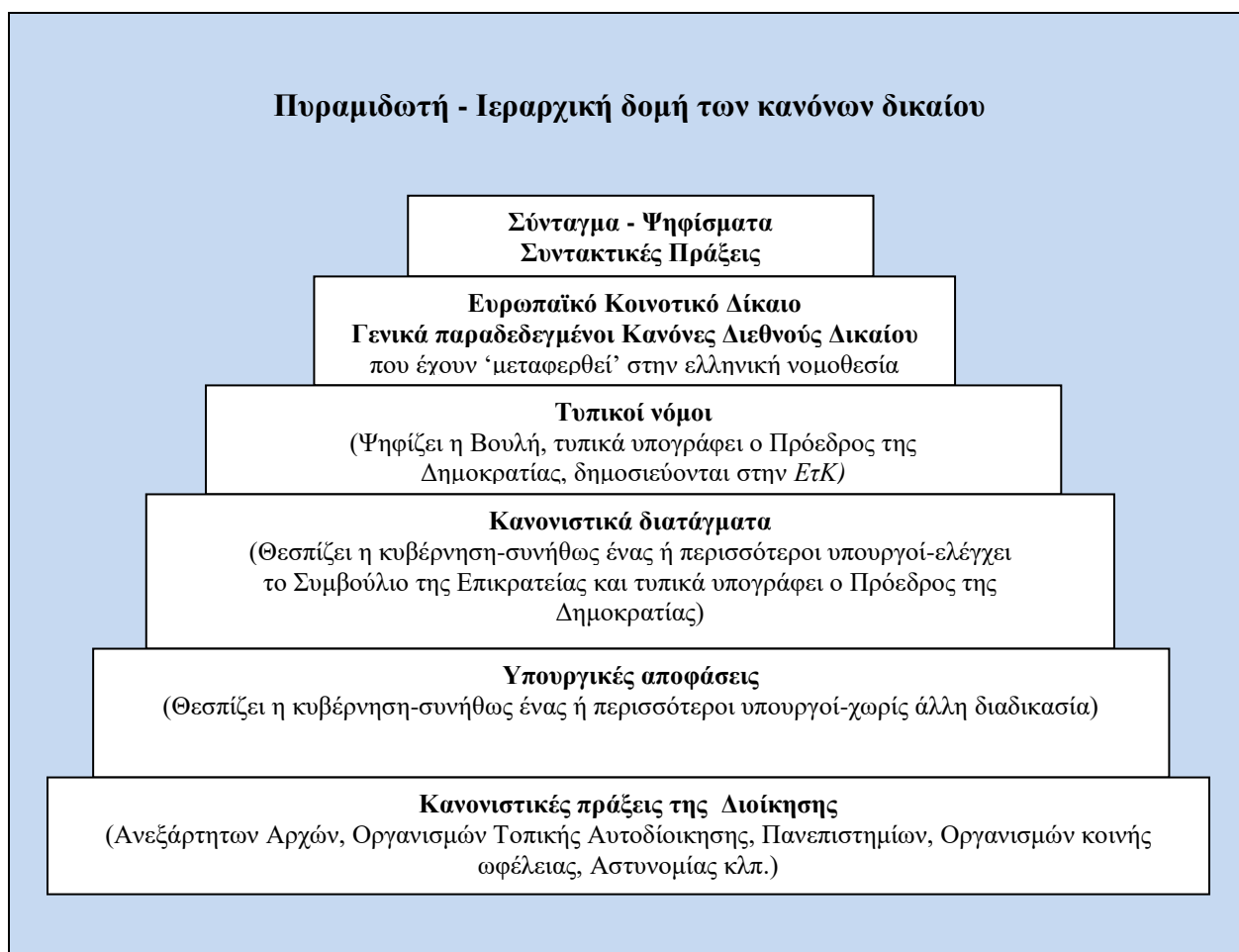
<sup>32</sup> Μ Παπαλουκάς, *Εισαγωγή στο Δίκαιο* (Παπαλουκάς 2016) 63-64.

<sup>33</sup> Α Μαρουλή, *Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου* (Α.Ν. Σάκκουλα, 1989) 13-14.

<sup>34</sup> Β Πετούση, *Κοινωνιολογία του Δικαίου, Σημειώσεις παραδόσεων*, <<https://student.cc.uoc.gr/uploadFiles/.pdf>>, Ανακτήθηκε: 01 Σεπτεμβρίου 2022, 16.

Οι κανόνες δικαίου, δεν έχουν την ίδια τυπική ισχύ μεταξύ τους, λόγω της ιεραρχίας τους, με τον κατώτερο κανόνα να αντλεί τη δύναμή του από τον ανώτερο κανόνα, που πρέπει να τηρεί και να μην τον παραβιάζει. Ως αποτέλεσμα, ταξινομούνται σε ιεραρχία πυραμιδοειδούς μορφής όπου από τη βάση της πυραμίδας αφενός αυξάνονται οι κανόνες, ενώ αφετέρου μειώνεται η τυπική δύναμή τους. Με αυτόν τον τρόπο, η ιεραρχία των νομικών κανόνων όχι μόνο επιτρέπει την εξειδίκευση αλλά διασφαλίζει και τη συνοχή του νομικού συστήματος. Ο πιο συγκεκριμένος κανόνας δικαίου, για παράδειγμα, συγκεκριμενοποιεί το γενικό κανόνα με σκοπό τη ρύθμιση συγκεκριμένων κοινωνικών υποθέσεων. Η ιεράρχηση των πηγών του δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη έχει ως εξής<sup>35</sup>:

### Σχήμα 2: Πυραμιδωτή - Ιεραρχική δομή των κανόνων δικαίου



Πηγή: <<https://student.cc.uoc.gr/uploadFiles/.pdf>>.

<sup>35</sup> Ο.π. Πετούση (v.34) 17.

## 1.6. Ἡθος - Ηθική - Ηθικές αξίες - Ηθικοί κανόνες

*Η δ' ηθική ἐξ ἔθους περιγίνεται.*

— *Ηθικά Νικομάχεια, Β1*

### 1.6.1. Ἡθος

Η σύνδεση της έννοιας της «ηθικής» με το «ἥθος», προέρχεται από τον Αριστοτέλη, όπου μας είναι γνωστό ότι υποστήριζε ότι το «ἥθος», ο χαρακτήρας δηλαδή, επηρεάζεται από το «έθος» τη συνήθεια, την καλλιέργεια των ηθικών αρετών, με την καλλιέργεια αγωγής και της εξάσκησης, μέχρι έως ότου ένα άτομο γίνει εξαρτημένο από μια συγκεκριμένη συμπεριφορά. Από αυτό εξάλλου ετυμολογείται και η λέξη «ηθικός», από τη λέξη «έθος», μια διευρυμένη μορφή της λέξης «ἥθος», που υποδηλώνει την πραγματική σημασία των λέξεων μέσω της ετυμολογικής τους προέλευσης<sup>36</sup>. Ακόμα, «είναι η βαθύτερη διαμόρφωση και καλλιέργεια του χαρακτήρα του ανθρώπου, ώστε να συμπεριφέρεται λελογισμένα, με μέτρο και αξιοπρέπεια, σεβόμενος τον εαυτό του και τους άλλους»<sup>37</sup>.

### 1.6.2. Ηθική

Πριν από τον καθορισμό του πεδίου της ηθικής, που θα εξεταστεί σε αυτή την εργασία, πρέπει να γίνουν κατανοητές ορισμένες έννοιες της. Προφανώς, είναι δύσκολο να οριστεί ολοκληρωμένα η ηθική, για να καλύψει όλες τις σχετικές αντιλήψεις από όλη την ανθρώπινη ιστορία. Με την ευρεία της έννοια, αναφέρεται σε κάθε οργανωμένο συνειδητό τρόπο ζωής για άτομα και κοινωνικές ομάδες, που συμμορφώνονται σε ορισμένες ρυθμιστικές κατευθυντήριες γραμμές και κανονιστικές αρχές. Πρόκειται για ένα σύνολο αξιών, κανόνων και αρχών, που διέπουν την κοινωνικά αποδεκτή συμπεριφορά ενός ατόμου και διαχωρίζουν τις καλές από τις κακές πρακτικές, επηρεάζοντας τη ζωή του και των άλλων ατόμων<sup>38,39</sup>.

<sup>36</sup> Α Κ Κωνσταντινοπούλου, *5ο Διεπιστημονικό Συνέδριο Φιλοσοφία και Κοσμολογία: Αφιέρωμα στα 2400 χρόνια από την γέννηση του Αριστοτέλη: Τόμος Πρακτικών* (2017).

<sup>37</sup> Γ Μπαμπινιώτης, *Λεξικό Της Νέας Ελληνικής Γλώσσας* (Κέντρο Λεξικολογίας 2002) 723.

<sup>38</sup> Σ Βιφβιδάκης, *Εισαγωγή στην ηθική φιλοσοφία*, *Ανέκδοτες σημειώσεις πανεπιστημιακών παραδόσεων* (2008) 5.

Είναι όλοι εκείνοι οι ηθικοί κανόνες ή οι κώδικες συμπεριφοράς, που διέπουν τις καθημερινές επιλογές των ατόμων.<sup>40</sup> Είναι ακόμα «οι κοινές αντιλήψεις ηθικής, που έχουν αλλάξει σημαντικά με την πάροδο του χρόνου»<sup>41</sup>, οι οποίες βρίσκονται σε αλληλεπίδραση μεταξύ τους όσο αφορά το γεωγραφικό, τεχνολογικό και πολιτισμικό περιβάλλον. Η «ηθική» αποτελεί τη ρύθμιση της συμπεριφοράς, εντός της οποίας επικρατούν εγωκεντρικές τάσεις και κανόνες επιδιώξεων, μέσα από ένα ηθικό κώδικα (Morals), καθώς και τη μελέτη της κωδικοποιημένης ηθικής (Ethics), παρά το ότι στο παρελθόν οι όροι αυτοί χρησιμοποιούνταν εναλλακτικά<sup>42</sup>.

Η ηθική διακρίνεται σε δύο βασικά επίπεδα, με τη θετική και αρνητική της έννοια και συνδέεται με την κανονιστική ηθική στενά, η οποία θεσπίζει κατευθυντήριες γραμμές για τη συμπεριφορά. Η ηθική και η διάκριση μεταξύ «καλού» και «κακού» στην ανθρώπινη συμπεριφορά, αποτελούν τη βάση αυτών των ιδεών. Το ότι πιθανότατα δεν θα έκαναν όλοι αυτή τη διάκριση με τον ίδιο τρόπο, είναι ενδιαφέρον και είναι επίσης πιο κατάλληλη, για τους σκοπούς αυτής της εργασίας. Σε γενικές γραμμές, δεν γνωρίζουμε πάντα τι είναι «λάθος» ή «σωστό» και ακόμη πιο σημαντικό, δεν γνωρίζουμε πάντα τι χαρακτηρίζεται ως ηθικά σωστό ή λάθος<sup>43</sup>. Τα ήθη από κανονιστικής απόψεως, διαμορφώνουν ένα κώδικα συμπεριφοράς και πεποιθήσεων<sup>44</sup>. Αυτό το επίπεδο κανονιστικής δεοντολογίας, συναντάται ως ηθική στη Δημόσια Διοίκηση και μέσω αυτού του επιπέδου ηθικής, επιχειρείται να αντιμετωπιστούν ηθικά ερωτήματα, που είναι τυπικά σε αυτόν τον τομέα εργασίας. Το ζήτημα της υιοθέτησης της οπτικής του πολίτη, στη Δημόσια Διοίκηση και της διαχείρισης, είναι αναμφισβήτητα ένα από αυτά<sup>45</sup>.

Τρεις είναι οι βασικές θεωρίες της κανονιστικής ηθικής που έχουν αναπτυχθεί:

α) Η σύνδεση της με τον ωφελισμό, η προσέγγιση της συνέπειας, ακολουθεί την αρχή του John Stuart Mill, φαίνεται να υποστηρίζει τις βασικές αρχές του ωφελιμισμού. Η

---

<sup>39</sup>A Lawton, *Ethical Management for the Public Services* (Open University Press 1998) 16-17.

<sup>40</sup>A Nerkar, *Business Ethics: Tool for Sustainable Business. International Journal of Advanced Engineering, Management and Science*, (2(12)/2016) 2179-218.

<sup>41</sup>Θ Βασιλείου και Ν Σταματάκης, *Λεξικό Επιστημών του Ανθρώπου* (Gutenberg 2000) 170.

<sup>42</sup>Μ Δραγώνα-Μονάχου 'Ηθική' στο *Παιδαγωγική Ψυχολογική Εγκυκλοπαίδεια-Λεξικό* (Ελληνικά Γράμματα 1991) 2252.

<sup>43</sup>H J Gensler, *Ethics: A Contemporary Introduction* (Routledge 2006) 4-5; J Mizzoni, *Ethics: The Basics* (Wiley-Blackwell 2010) 3; K af Ursin, *Moraali hyveet ja eettiset normit liikkeenjohdon konsultoin-nissa* [Morality virtues and ethical norms in management consulting], (Tampere University Press 2007) 124.

<sup>44</sup>Ο.π. Βασιλείου και Σταματάκης, (v.41) 170.

<sup>45</sup>Ο.π. Gensler (v. 43) 5.

αρχή του ωφελιμισμού δηλώνει, ότι η ηθικότητα της ανθρώπινης συμπεριφοράς επιτυγχάνεται μέσω της μέγιστης ευτυχίας του μεγαλύτερου αριθμού ατόμων<sup>46</sup>. Οι στόχοι που ωφελούν, τον μεγαλύτερο αριθμό ανθρώπων είναι οι πιο κρίσιμοι.

β) *Η σύνδεση με τη θεωρία της αρετής*, όπου η προσέγγιση της ηθικής, δίνει έμφαση στις αρετές ενός ατόμου, με τις συνήθειες να είναι η πηγή και η κινητήρια δύναμη των αρετών. Ο Αριστοτέλης αναφέρει ότι οι ηθικές αρετές, δεν υπάρχουν μέσα μας εκ φύσεως και τις αποκτούμε αφού πρώτα ενεργήσουμε και ασκηθούμε σε αυτές, αποτυπώνοντας έξωθεν την ουσία αυτής της γραμμής σκέψης. Οι αρετές αναπτύσσονται όταν τις ασκούμε<sup>47</sup>.

γ) *Της θεωρίας του καθήκοντος*, που έχει υιοθετηθεί από τον Immanuel Kant. Η περίφημη κατηγορηματική επιταγή, του δηλώνει την ανάγκη να συμμορφώνεται κανείς με την καθαρή καθολικότητα του νόμου. «Άρα, υπάρχει μία μόνο κατηγορική προσταγή, και είναι η εξής: Πράττε μόνο βάσει εκείνης της αρχής, διά της οποίας μπορείς ταυτόχρονα να θέλεις να καταστεί αυτή καθολικός νόμος»<sup>48</sup>.

### **1.6.3. Ηθικές αξίες - Ηθικοί κανόνες**

#### **1.6.3.1. Ηθικές αξίες**

Οι Ηθικές αξίες, είναι οι αξίες εκείνες που καθοδηγούν πως συμπεριφέρονται οι άνθρωποι ηθικά. Είναι τα ιδανικά που υποστηρίζει κάθε άτομο, τα οποία χρησιμεύουν ως πηγή έμπνευσής του σε όλη τη ζωή και τα οποία υιοθετεί ως τρόπο σκέψης, συμπεριφοράς και ζωής, διαμορφώνοντας το δικό του σύνολο ηθικών κανόνων. Αυτές οι αρχές είναι: (α) ο υψηλός πνευματικός ή ηθικός σκοπός για τον οποίο θα πρέπει να αγωνίζεται κανείς, (β) η ηθική αξία, που είναι θεμελιώδης κατευθυντήρια γραμμή στη ζωή του. Οι αρχές αυτές είναι που τον παρακινούν να ενεργεί με ανθρώπινο τρόπο, δίνοντας προτεραιότητα στην ευημερία των άλλων, έναντι της δικής του και

---

<sup>46</sup> J S Mill and J Bentham, *Utilitarianism and Other Essays* ed Alan Ryan (Penguin Classics 1987) 234.

<sup>47</sup> D Ross and L Brown, *Aristotle, The Nicomachean Ethics* (Oxford University Press 2009) 23.

<sup>48</sup> I Kant, *The Moral Law: Groundwork of Metaphysics of Morals*, Paton (Milton Park: Routledge 2005) 97.



λαμβάνοντας υπόψη πως οι αποφάσεις του, θα επηρεάσουν τους άλλους ανθρώπους, το περιβάλλον, τη κοινωνία και τη χώρα. Είναι μια συλλογή από αρετές, εν κατακλείδι<sup>49</sup>.

### 1.6.3.2. Ηθικοί κανόνες

Ηθικοί κανόνες, είναι «το σύνολο των κανόνων συμπεριφοράς, που υπαγορεύεται από ένα σύστημα ηθικής και το οποίο προσδιορίζει τα όρια εντός των οποίων το άτομο μπορεί να κινηθεί, και να δράσει»<sup>50</sup>.

Οι σχέσεις μεταξύ των ατόμων διέπονται από ηθικούς κανόνες, που καθορίζονται από την ίδια την κοινωνία. Ορισμένοι ηθικοί κανόνες, προέρχονται από θρησκευτικές παραδόσεις και οι αρχές τους εμπνέονται από ορισμένους κοινωνικούς κανόνες, από πολιτικές οργανώσεις και από τη συμπεριφορά των πολιτών που τους δημιούργησαν. Είναι απαραίτητο να μιλήσουμε για την κατανόηση της ηθικής, με ορισμένες τεχνικές έννοιες της πρακτικής φιλοσοφίας, που αποτελούν τη βάση για τη διαμόρφωση ηθικών κατηγοριών, αξιών, αρχών και αρετών. Οι αξίες, διακρίνονται σε ηθικές αξίες, καθώς και σε πολιτικές, οικονομικές, θρησκευτικές και αισθητικές αξίες, οι οποίες αντιπαραβάλλονται με άλλες υλικές και πνευματικές αξίες. Οι αρχές, είναι αυτές που καθοδηγούν τις πράξεις ενός ατόμου και ανήκουν επίσης ορισμένες στον τομέα της ηθικής, εκφράζουν αυτό που ονομάζουμε «ηθική στάση» του ανθρώπου, με τα χαρακτηριστικά της καθολικότητας, δηλαδή τον βαθμό στον οποίο μια πράξη μπορεί να είναι η ίδια πράξη, για όλες τις εκφάνσεις της ζωής ενός ανθρώπου. Τέλος οι αρετές, που είναι επίκτητες, αποκτούνται με τη σωστή διαμόρφωση των ηθικών αρχών, που είναι απαραίτητες για την απόκτηση αρετών από τα υποκείμενα των πράξεων. Οι ηθικές αξίες και οι κανόνες, δεν είναι νομοθετικά καθορισμένοι και συχνά δεν αποτελούν επίσημο σκοπό νόμων ή συνταγματικών διατάξεων, αλλά παραμένουν σημαντικοί παράγοντες της ανθρώπινης συμπεριφοράς<sup>51</sup>.

Ο στόχος των κανόνων ηθικής, είναι η τήρηση των υψηλότερων ηθικών προτύπων στις κρατικές υπηρεσίες και η ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού, στην

---

<sup>49</sup> Ο.π. Μπαμπινιώτης (v.37) 768.

<sup>50</sup> Ο.π. (v.37) 723.

<sup>51</sup> Ο.π. Βιββιδάκης (v. 38) 6-7.

εντιμότητα των εκλεγμένων αξιωματούχων και άλλων δημοσίων υπαλλήλων<sup>52</sup>. Η ηθική λοιπόν, μπορεί να γίνει κατανοητή ως ένα σύνολο ηθικών αρχών που διακρίνεται, σε προσωπικό, επαγγελματικό και κοινωνικό επίπεδο. Από τη μια πλευρά, η Διοίκηση είναι ένας κόσμος αποφάσεων και ενεργειών με έναν ενιαίο πρακτικό προσανατολισμό, ενώ η ηθική, γνωστή και ως ηθική φιλοσοφία, είναι ένας άκρως θεωρητικός κόσμος αξιών και ηθών και για να απλοποιήσουμε τα παραπάνω, η Διοίκηση πρέπει να ολοκληρώσει το έργο της με αυτά, ενώ η ηθική αναζητά το σωστό και το λάθος<sup>53</sup>.

### **1.7. Οι Διαφορές μεταξύ νομικών κανόνων δικαίου και ηθικών κανόνων**

Οι διαφορές μεταξύ νομικών κανόνων δικαίου και ηθικών κανόνων, μεταξύ άλλων ανάγονται στο σκοπό, την προέλευση, στο περιεχόμενο και τις κυρώσεις<sup>54</sup>.

α) *Σκοπός*: Ο σκοπός του δικαίου, στοχεύει στην προώθηση της ειρηνικής συνύπαρξης μεταξύ των ατόμων, ρυθμίζοντας την κοινωνική τους ζωή. Απώτερος στόχος της ηθικής από την άλλη, είναι η ηθική τελειότητα του ανθρώπου, που τελικά οδηγεί στην ισορροπία και τη ψυχική του ηρεμία. Έτσι, ενώ η ηθική αφορά και ρυθμίζει πρωτίστως την εσωτερική συμπεριφορά ενός ατόμου, ο νόμος αντιμετωπίζει και ρυθμίζει την εξωτερική συμπεριφορά του. Με άλλα λόγια, η σχέση του ανθρώπου με τον εαυτό του, είναι το πρωταρχικό επίκεντρο της ηθικής, με τη σχέση του διπλανού του να έρχεται σε δεύτερη μοίρα.

β) *Προέλευση των κανόνων*: Το κράτος, θεσπίζει τους νομικούς κανόνες του δικαίου. Είναι ετερόνομη ρύθμιση από κανονισμούς, που απευθύνονται τόσο στην εξωτερική συμπεριφορά των μελών της κοινωνίας, όσο και κατ' εξαίρεση, στον εσωτερικό τους κόσμο. Αντίθετα, η ηθική πηγάζει από τη συνείδηση του καθενός και επομένως είναι αυτόνομη ρύθμιση, που τηρείται από την ελεύθερη βούληση του ατόμου. Αυτός που υποστηρίζει τις ηθικές διδασκαλίες, υποτάσσεται στη συνείδησή του και στην ελεύθερη βούλησή του, παρά σε μια εξωτερική επιταγή. Το μόνο άλλο

---

<sup>52</sup>F J Zimmerman, *Ethics in the Public Service*. In Bruce, W (Classics of Administrative Ethics. Boulder: Westview press, 1982) 222.

<sup>53</sup> L Cooper, *Handbook of Administrative Ethics* (2nd ed, Marcel Dekker, 2001).

<sup>54</sup> Ο.π. Γεωργιάδης, (v.27) 4-5.

πρότυπο, βάσει του οποίου ένας άνθρωπος μπορεί να κρίνει την ηθική του συμπεριφορά προς τον πλησίον του, είναι η συνείδησή του.

γ) *Περιεχόμενο κανόνων*: Μόνο τα καθήκοντα δημιουργούνται από ηθικούς κανόνες, όπως για παράδειγμα «*τίμα τον πατέρα σου και την μητέρα σου...*» και προσωπικές υποχρεώσεις όπως ας πούμε «*ου μοιχεύσεις*». Η κοινωνική συμβίωση που ρυθμίζεται από τους νομικούς κανόνες δικαίου, ωστόσο, περιλαμβάνει επίσης ένα χώρο για όλους στην κοινωνία να συμμετέχουν με απεριόριστη δραστηριότητα, επομένως οι νόμοι γεννούν δικαιώματα.

δ) *Βαθμοί αυστηρότητας*: Ως αποτέλεσμα του ενδιαφέροντός της, τόσο για τη συμπεριφορά όσο και για τα βαθύτερα κίνητρα πίσω από αυτήν, η ηθική είναι πιο αυστηρή από τον νόμο. Αντίθετα, ο νόμος συνήθως δεν ενδιαφέρεται για τα κίνητρα και ασχολείται μόνο με το πως ενεργούν οι άνθρωποι, στην εξωτερική τους συμπεριφορά.

ε) *Κυρώσεις*: Η παραβίαση των ηθικών κανόνων, έχει επίδραση στον εσωτερικό κόσμο του ατόμου και έχει ψυχολογικές επιπτώσεις, όπως να διακατέχεται από τύψεις συνείδησης. Από την άλλη, η παραβίαση των κανόνων δικαίου επιφέρει σωματικές ποινές που ο καθένας να αντιληφθεί εξωτερικά, όπως το πρόστιμο ή η φυλακή κ. ά. Η ενεργοποίηση του κρατικού καταναγκασμού, επιβάλλει αυτούς τους περιορισμούς στο άτομο. Αυτό δικαιολογεί την περιγραφή των κανόνων δικαίου ως επιτακτικής ρύθμισης, διότι η παραβίαση του νόμου έχει επιπτώσεις στην κοινωνική, εξωτερική, ανάπτυξη.

### **1.7.1. Επίδραση του δικαίου στην ηθική**

Όπως σημειώνεται συχνά, οι νομικοί κανόνες μπορούν να επηρεάσουν τις ηθικές πεποιθήσεις των ατόμων και τον τρόπο επιβολής ηθικών κυρώσεων, όπως ας πούμε για παράδειγμα ένας νόμος που απαγορεύει τις φυλετικές διακρίσεις, μπορεί να αλλάξει τις απόψεις των ατόμων για το τι συνιστά κατάλληλη συμπεριφορά και να αυξήσει την προθυμία έκφρασης και αποδοκimasίας αυτής της μεροληπτικής συμπεριφοράς. Μια επίδραση που θα είχε η επιρροή του δικαίου στην ηθική, είναι ότι θα αύξανε την ελκυστικότητα του δικαίου ως μέσου ελέγχου. Διότι σημαίνει ότι, εκτός

από τον άμεσο αντίκτυπο της συμπεριφοράς μέσω της χρήσης νομικών κυρώσεων, ο νόμος ενισχύει επίσης τις ηθικές κυρώσεις και αλλάζει τις ηθικές πεποιθήσεις, με τρόπο που είναι προς το καλύτερο<sup>55</sup>. Αναμφίβολα, ο ισχυρισμός των νομικών θετικιστών ότι το υπάρχον νομικό σύστημα είναι μόνο ένα σύνολο επιταγών, ή γενικότερα ένα σύνολο κανόνων που στοχεύουν μόνο στην κοινωνική τάξη και ασφάλεια, δεν εξηγεί επαρκώς τη φύση του νομικού συστήματος, «*αλλά συναρτάται άμεσα με το ηθικό ποιόν των ρυθμίσεών του*»<sup>56</sup>. Η ερμηνεία του νόμου, πρέπει πάντα να διευκολύνει τη βέλτιστη εναρμόνιση των δύο βασικών στοιχείων του δικαίου: «*της θετικότητάς του, δηλαδή της αυθεντίας του νομοθέτη και της ηθικότητάς του, δηλαδή των ηθικοπολιτικών αξιών που είναι σύμφυτες τόσο με το δίκαιο ως σύνολο, όσο και με τις επιμέρους ρυθμίσεις του*»<sup>57</sup>. Ο νομικός θετικισμός και η τυπογραφική μεθοδολογία, σχετίζονται άμεσα με την προσέγγιση του δικαίου ως «*παραδοσιακή*» μεθοδολογία. Η σύγχρονη μεθοδολογία του δικαίου, καινοτομεί με την αλλαγή της φιλοσοφικής ορολογίας στα ερμηνευτικά ζητήματα<sup>58</sup> και την απόρριψη του νομικού θετικισμού. Σήμερα η νομική αντιμετώπιση των θεμάτων, εξαρτάται από την ηθική και την πολιτική τους διάσταση και εφαρμογή<sup>59</sup>.

### 1.7.2. Επίδραση της ηθικής στο δίκαιο

Οι ηθικές πεποιθήσεις, έχουν την τάση να επηρεάζουν το σχεδιασμό του νόμου, επειδή όταν πραγματώνονται, βελτιώνουν την ευημερία των πολιτών. Η ανταποδοτική ηθική αρχή, η οποία δηλώνει ότι οι παραβάτες πρέπει να τιμωρούνται ανάλογα με τη σοβαρότητα της αδιοπραγίας τους, θα πρέπει για παράδειγμα, να αντικατοπτρίζεται σε κάποιο βαθμό στον τρόπο επιλογής των νομικών κυρώσεων. Επομένως, ακόμη και

---

<sup>55</sup> S S Shavell, *Law versus Morality as Regulators of Conduct*, American Law and Economics Review V4 N2 (227-257), (American Law and Economics Association, 2002), <<http://www.law.harvard.edu/faculty/shavell/pdf>>, Ανακτήθηκε την 1 Σεπτεμβρίου 2022, 254.

<sup>56</sup> Ο.π. Σούρλας (v.25) 189.

<sup>57</sup> Ο.π. (v.25) 190.

<sup>58</sup> Κ Μ Σταμάτης, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, (Σάκκουλα 2002), 268.

<sup>59</sup> Στην Ευρώπη, ο L A Hart, και στην Ελλάδα, μεταξύ άλλων ο Κ Σταμάτης και ο Π Σούρλας, υποστηρίζουν την ηθική και πολιτική διάσταση του Δικαίου. Φυσικά, η κριτική του θετικισμού είναι εξίσου ισχυρή στον αγγλοσαξονικό κόσμο, μέσω των θεωριών του Ronald Dworkin. Ο Dworkin υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι οι θεμελιώδεις αρχές της νομοθετικής πολιτικής, οι οποίες υπερισχύουν της έννομης τάξης, έχουν κρίσιμη ηθική και πολιτική σημασία για την ερμηνεία του Δικαίου. Πιστεύει ότι η ερμηνεία πρέπει πάντα να βασίζεται σε μεθοδολογικά επιχειρήματα και να βρίσκεται σε αρμονία με τις βασικές αρχές της έννομης τάξης, χωρίς να αφήνει υπερβολική διακριτική ευχέρεια στον δικαστή. Ο.π., 85.

αν για συμβατικούς λόγους, οι νομικές κυρώσεις πρέπει να είναι πολύ υψηλότερες από τη ζημιά, όταν η πιθανότητα επιβολής κύρωσης είναι χαμηλή, όπως για παράδειγμα, η ποινή για τη ρύπανση θα πρέπει να είναι πολύ μεγαλύτερη από τη ζημιά, όταν η πιθανότητα σύλληψης είναι χαμηλή. Για λόγους αποτροπής, η αναγνώριση της σημασίας για την ευημερία των ατόμων της αρχής της τιμωρίας, θα οδηγούσε σε κάποια μείωση των κατά τα άλλα πολύ υψηλών κυρώσεων. Ο καλύτερος νόμος μπορεί να σχεδιαστεί, όπως στο προαναφερθέν παράδειγμα, αλλά η αναγνώριση των ηθικών πεποιθήσεων ως προτιμήσεων, μπορεί επίσης να αλλάξει την κοινωνική αξία της χρήσης του νόμου, η οποία αλλάζει προς ένα καλύτερο νομικό σύστημα, όπως για παράδειγμα, μπορεί να μην είναι επωφελής η χρήση του νόμου περί ελέγχου της ρύπανσης, εάν ισχύει η απαγόρευση της υπερβολικής τιμωρίας για τη ρύπανση<sup>60</sup>. Επομένως το ισχύον δίκαιο, έχει ηθικά θεμέλια και υπηρετεί τις αξίες της δικαιοσύνης, εκτός από την παροχή τάξης και ασφάλειας<sup>61</sup>.

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι τα πεδία του δικαίου και της ηθικής τέμνονται, αλλά δεν αλληλεπικαλύπτονται πλήρως, λόγω των διαφορών μεταξύ των σκοπών των αντικειμένων τους. Είναι προφανές, ότι τόσο οι νομικοί κανόνες δικαίου, όσο και οι ηθικοί κανόνες, χρησιμεύουν για τη ρύθμιση της συμπεριφοράς των ατόμων, μέσω δύο πολύ διαφορετικών οδών επιρροής μέσω των πράξεών τους και μοιάζουν καθώς έχουν τον ίδιο στόχο με την επιδίωξή τους, δηλαδή, απόκτηση δικαιοσύνης και αλήθειας. Αυτό φαίνεται και στις πληροφορίες του παρακάτω πίνακα:

**Πίνακας 1: Σύγκριση Νόμου και ηθικής**

Βασικές διαφορές μεταξύ νόμου και ηθικής	Νόμος	Ηθική
<b>Έννοια</b>	Ο νόμος ορίζεται ως το συστηματικό σύνολο κανόνων που διέπει ολόκληρη την κοινωνία και τις ενέργειες των επιμέρους μελών της.	Ηθική είναι ο κλάδος της ηθικής φιλοσοφίας που καθοδηγεί τους ανθρώπους σχετικά με τη βασική ανθρώπινη συμπεριφορά.

<sup>60</sup> Ο.π. Shavel (v.55) 255.

<sup>61</sup> Ο.π. Σταμάτης (v.58) 101.

<b>Τι ακριβώς είναι;</b>	Ο νόμος αποτελείται από ένα σύνολο κανόνων και κανονισμών.	Η ηθική περιλαμβάνει κατευθυντήριες γραμμές και αρχές που ενημερώνουν τους ανθρώπους για το πως να ζουν ή πως να συμπεριφέρονται σε μια συγκεκριμένη κατάσταση.
<b>Από τι διέπεται</b>	Ο νόμος δημιουργείται από τη νομοθετική εξουσία.	Η δεοντολογία διέπεται από ατομικούς, νομικούς ή επαγγελματικούς κανόνες, π.χ. ηθική στο χώρο εργασίας, περιβαλλοντική ηθική κ.λπ.
<b>Έκφραση</b>	Ο νόμος εκφράζεται με γραπτή μορφή.	Η ηθική, δεν μπορεί να βρεθεί σε γραπτή μορφή.
<b>Παράβαση</b>	Η παραβίαση του νόμου μπορεί να οδηγήσει σε τιμωρία ή ποινή ή και στα δύο.	Δεν ισχύει τιμωρία ή ποινή ή και τα δύο σε περίπτωση παραβίασης της ηθικής δεοντολογίας.
<b>Σκοπός</b>	Σκοπός του νόμου είναι η διατήρηση της κοινωνικής τάξης και ειρήνης μέσα στο κράτος και η προστασία όλων των πολιτών.	Η ηθική είναι ο κώδικας συμπεριφοράς που βοηθά ένα άτομο να αποφασίσει τι είναι σωστό ή λάθος και πως να ενεργήσει.
<b>Δεσμευτικότητα</b>	Ο νόμος δημιουργεί μια νομική δέσμευση.	Η ηθική δεν έχει δέσμευση για τα άτομα.

**Πηγή:** Law Versus Ethics, <<https://www.lawyersnjurists.com/article/law-versus-ethics/>> (Επεξεργασία ιδίας).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ-ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΠΟΥ ΤΗ ΔΙΕΠΟΥΝ

### 2.1. Νομικοί κανόνες που διέπουν τη λειτουργία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Σε αυτή την ενότητα, θα μελετήσουμε το ζήτημα του εφαρμοστέου δικαίου από την ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Το δίκαιο, όπως ήδη έχει αναφερθεί, συνιστά ένα σύνολο νομικών κανόνων με υποχρεωτικό χαρακτήρα, που επιβάλλουν αυστηρούς περιορισμούς στην κοινωνική αλληλεπίδραση εντός συγκεκριμένου χώρου και χρονικού πλαισίου. Απαιτείται η εφαρμογή των κανόνων δικαίου, για να τεθεί σε ισχύ αυτή η υποχρεωτική ρύθμιση και να εξυπηρετηθεί έτσι ο σκοπός τους<sup>62</sup>.

Στο πλαίσιο της μελέτης του θέματος, στην ελληνική έννομη τάξη, οι πηγές του δικαίου που διέπει τη διοικητική δράση<sup>63</sup>, είναι το Σύνταγμα, το Διεθνές Δίκαιο, το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), ο τυπικός νόμος, η κανονιστική πράξη και οι γενικές αρχές του δικαίου<sup>64</sup>, όπου και θα εξεταστούν αναλυτικά στο παρόν πόνημα. Οι κανόνες με τους οποίους υποχρεούται η Διοίκηση, δεν είναι απλώς νομοθετικοί, αλλά ανάγονται και σε πηγές τυπικής ισχύος που είναι είτε ανώτερες είτε κατώτερες από τον τυπικό νόμο. Έτσι, καθώς εμπλουτιζόταν με συνταγματικές συμβατικές και πηγές δικαίου της ΕΕ, η νομιμότητα εξελίχθηκε και διευρύνθηκε σημαντικά. Επειδή αυτές οι πηγές, χρησιμοποιήθηκαν ως στοιχεία του πλέγματος που αποδεικνύουν τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης, ο διοικητικός δικαστής μπόρεσε να παρέμβει πιο ενεργά στον έλεγχο της Διοίκησης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι αφενός, είναι απαραίτητο να ερμηνευθούν εξ ορισμού το γενικό και ελλειπτικό περιεχόμενο των συνταγματικών κανόνων και αφετέρου, είναι απαραίτητο να επανεξεταστεί η ιεραρχία των πηγών του δικαίου, υπό το φως της προσαρμογής του με τις ιδιαιτερότητες της έννομης τάξης της ΕΕ, και των αρχών της υπεροχής και της πρακτικής αποτελεσματικότητας (*effet utile*) του δικαίου της ΕΕ. Μια νέα αρχιτεκτονική του Διοικητικού Δικαίου δημιουργείται, ως αποτέλεσμα της αρμονικής συνάρθρωσης

<sup>62</sup> Α Μάνεσης, *Συνταγματικό Δίκαιο Ι* (Σάκκουλα 1980) 53- 66.

<sup>63</sup> Ε Β Πρεβεδούρου, *Πηγές του Διοικητικού Δικαίου*, <<https://www.prevedourou.gr/>>, Ανακτήθηκε: 03 Ιουλίου 2022.

<sup>64</sup> Ακόμη και όταν η αναφορά τους δεν είναι ρητή σε ένα νομοθετικό κείμενο, οι γενικές αρχές είναι κανόνες δικαίου προερχόμενες από μια συνολική ανάλυση του σχετικού Δικαίου και των θεμελιωδών αρχών που το διέπουν, Π Δ Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2015) 106.

συνταγματικών, ευρωπαϊκών (συμβατικών και ενωσιακών) κανόνων, καθώς και εθνικού τυπικού και ουσιαστικού δικαίου, που παρουσιάζει περισσότερα δικτυακά χαρακτηριστικά από την παραδοσιακή ιεραρχική πυραμίδα<sup>65</sup>.

## **2.2. Νομικοί κανόνες του Δημοσίου Δικαίου που διέπουν την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση**

Το Δημόσιο Δίκαιο, είναι η θεμελιώδης προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία της δημοκρατικής και ιδιαίτερα της κοινοβουλευτικής πολιτικής της χώρας. Περιλαμβάνει τις νομικές κατευθυντήριες γραμμές που διέπουν, τον τρόπο σύστασης και λειτουργίας του κράτους, καθώς και τα ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα των πολιτών, τις αλληλεπιδράσεις τους με την κυβέρνηση και την υπεράσπισή τους έναντι πιθανής παρανομίας των οργάνων της.

Αποτελείται από πολλούς διαφορετικούς κλάδους δικαίου, όπως του Συνταγματικού Δικαίου, του Διοικητικού Δικαίου, του Φορολογικού Δικαίου, του Δημοσιονομικού Δικαίου, του Ποινικού Δικαίου, του Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, του Περιβαλλοντικού Δικαίου, το Δίκαιο Παιδείας, και του Δικαίου που σχετίζεται με τον πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό. Παρά όμως τη διάκριση αυτή μεταξύ τους, δεν είναι απόλυτα ακριβής, γιατί ενώ η γνωστική τους αξία είναι αυτή η συγκεκριμένη, δεν εξαλείφει την όλη αντικειμενική ενότητα του δικαίου<sup>66</sup>.

### **2.2.1. Συνταγματικό Δίκαιο και Διοικητικό Δίκαιο**

Όπως ήδη αναφέρθηκε το Συνταγματικό καθώς και το Διοικητικό Δίκαιο, αποτελούν κλάδο του Δημοσίου Δικαίου. Στο Συνταγματικό Δίκαιο, το Σύνταγμα ως σύνθετη έννοια, που συνδυάζει το τυπικό με το ουσιαστικό, είναι κατά τη γνώμη του Μάνεση, η πιο ολοκληρωμένη κατανόηση του. Το Σύνταγμα σύμφωνα με το σπουδαίο συνταγματολόγο, νοείται ως ένα κείμενο, που ως θεμελιώδης νόμος έχει αυξημένη τυπική ισχύ, που περιέχει τις θεμελιώδεις αρχές και νόμους, που διέπουν ουσιαστικά την εγκαθίδρυση και άσκηση της κρατικής εξουσίας, καθώς και την κοινωνική

---

<sup>65</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (v.63).

<sup>66</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 20-21.



συνύπαρξη γενικότερα, διασφαλίζοντας την πολιτική ενότητα μιας δεδομένης κοινωνίας<sup>67</sup>.

Λόγω του διακριτού τους αντικειμένου, οι παραλληλισμοί μεταξύ του Συνταγματικού και του Διοικητικού Δικαίου είναι προφανείς, αλλά δεν μπορούν να ταυτιστούν πλήρως, λόγω της διαφορετικής φύσης τους. Και οι δύο αυτοί κλάδοι στοχεύουν στην οργάνωση του κράτους, ωστόσο αποτελούν διαφορετικά νομικά πεδία, καθώς το Διοικητικό Δίκαιο αναφέρεται στους κρατικούς μηχανισμούς, ενώ το Συνταγματικό Δίκαιο αφορά την εξουσία του κράτους. Ως αποτέλεσμα το Διοικητικό Δίκαιο, εστιάζει στη ρύθμιση της αρμοδιότητας των έμμεσων οργάνων του κράτους, δηλαδή της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ το Συνταγματικό Δίκαιο, εστιάζει στη ρύθμιση της αρμοδιότητας των άμεσων οργάνων του κράτους, όπως τη Βουλή, τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, και την Κυβέρνηση, καθώς και τις σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τους πολίτες του. Ωστόσο, οι κανόνες που αποτελούν το δίκαιο του κράτους, βρίσκονται και στους δύο κλάδους του δικαίου και έχουν ως στόχο τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων των πολιτών και του δημοσίου συμφέροντος. Οι διατάξεις του Συντάγματος, που ρυθμίζουν το καθεστώς της εκτελεστικής εξουσίας, όπως η Κυβέρνηση και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, καθώς και οι πέντε Ανεξάρτητες Αρχές που θεσπίζονται από το Σύνταγμα, το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, η λειτουργία της αποκέντρωσης και της τοπικής Αυτοδιοίκησης και η προστασία τόσο του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης των διοικούμενων, όσο και του δικαιώματός τους να παραπέμπουν ένα θέμα στις αρχές, είναι υψίστης σημασίας τόσο για την ορθή κατανόηση, όσο και για την αποτελεσματική εφαρμογή των σχετικών νόμων του Διοικητικού Δικαίου που τις περιέχει<sup>68</sup>.

### **2.2.2. Αντικείμενο του Διοικητικού Δικαίου**

Το Υπαλληλικό Δίκαιο με τους κανόνες του και άλλων ειδικών κλάδων της Δημόσιας Διοίκησης, συγκαταλέγονται στο *Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο*. Οι κανόνες που διέπουν τη λειτουργία της διοικητικής δίκης, αποτελούν το *Δικονομικό Διοικητικό Δίκαιο*. Δεδομένου ότι ο δικαστικός έλεγχος των δημοσίων διοικητικών ενεργειών δεν διέπεται μόνο από τους κανόνες της διοικητικής δικονομίας, αλλά ουσιαστικά επηρεάζεται από

---

<sup>67</sup> Ο.π. Μάνεσης (v.62) 151.

<sup>68</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 21- 22.

τους κανόνες που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, το Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (οργανωτικό και ουσιαστικό), καθώς και το Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, είναι αλληλένδετα και συνυπάρχουν μεταξύ τους. Το Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο (Δίκαιο Διοικητικής Οργάνωσης) και το Διοικητικό Ουσιαστικό Διοικητικό Δίκαιο (Δίκαιο Διοικητικής Δράσης), είναι οι δύο κύριες κατηγορίες του Διοικητικού Δικαίου. *Πιο συγκεκριμένα, το Διοικητικό Δίκαιο, περιλαμβάνει πέντε υποκλάδους: (1) τη Διοικητική Οργάνωση, (2) τη Διοικητική Δράση – δηλαδή τη διαδικασία σε γενικό πλαίσιο, (3) τη ρύθμιση ειδικών διοικητικών πεδίων όπως ΟΤΑ, φορολογία, κοινωνική ασφάλιση, παιδεία, δημόσια τάξη, κλάδοι του Ειδικού Διοικητικού Δικαίου κ.ά., (4) τη ρύθμιση σχέσεων Δημόσιας Διοίκησης με τους εργαζόμενους στην Δημόσια Διοίκηση, δηλαδή το Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο, που με τη σειρά του είναι ένα Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο, (5) τη ρύθμιση της διοικητικής δίκης, δηλαδή το Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο και τη Διοικητική Δικονομία*<sup>69</sup>.

Συνοψίζοντας, η ορθή εφαρμογή του Δημοσίου Δικαίου και στο βαθμό που αφορά τη Δημόσια Διοίκηση του Διοικητικού Δικαίου, κρίνονται απαραίτητα για την ομαλή λειτουργία του δημοκρατικού και ειδικότερα του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος της χώρας. Η έννομη τάξη βασίζεται στους νομικούς κανόνες, στους οποίους περιλαμβάνονται οι αξιώσεις του κράτους κατά των ατόμων που αποτελούν αντικείμενο των κανόνων, προσαρμοσμένες στο ηθικό τους περιεχόμενο.

### **2.2.3. Επίδραση του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο**

Με την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, που αποτέλεσε διεθνή Σύμβαση, σύμφωνα με το άρθρο 28 Σ, καθίσταται αναπόσπαστο μέρος του ελληνικού εσωτερικού δικαίου με την κύρωση της με νόμο<sup>70</sup>.

Στην ελληνική έννομη τάξη, εισήχθη κάθε διάταξη του παράγωγου δικαίου της Ένωσης που ίσχυε κατά τη στιγμή της προσχώρησης της, με το πρωτογενές δίκαιο των

---

<sup>69</sup>Β Τζέμος και Α Αναστασίου, *Εγχειρίδιο Μαθήματος: «27-ΑΕΦ-01: Έλεγχος Διοικητικής Δράσης»* (Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) ΚΖ', Εκπαιδευτική σειρά - Μάρτιος 2021) 2.

<sup>70</sup>Βλ. άρθρο 28 Σ και την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 Σ, όπου το άρθρο αυτό, αποτελεί το θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας μας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης πανηγυρικά, χωρίς να τίθενται ειδικότεροι όροι.

ιδρυτικών Συνθηκών που ήταν σε ισχύ, καθώς και τα πρόσθετα πρωτόκολλά τους. Μεταγενέστερα, έρχεται σε αντικατάσταση και διαδοχή της, η ΕΕ, η οποία ως νέα ειδική έννομη τάξη που δημιουργήθηκε σύμφωνα με το Διεθνές Δίκαιο, έχει ενσωματωθεί στα νομικά συστήματα των κρατών μελών και έχει πραγματική εξουσία, επειδή η εξουσία των μελών της είναι περιορισμένη. Αυτό οδήγησε στην ανάπτυξη ενός ανώτερου συστήματος δικαίου στην ΕΕ, που έχει υπέρτερη τυπική ισχύ σε σχέση με τις εθνικές νομοθεσίες, εφαρμόζεται τόσο στους πολίτες των κρατών μελών όσο και στα ίδια τα κράτη μέλη και είναι δεσμευτικό για τα δικαστήριά τους<sup>71</sup>.

Λόγω του γεγονότος, ότι το Εθνικό και το Κοινοτικό Δίκαιο είναι δύο διαφορετικά νομικά συστήματα, η παράλληλη ισχύς και εφαρμογή τους συχνά οδηγεί σε συγκρούσεις. Δεν υπάρχει συγκεκριμένη ρήτρα, που να καθιερώνει την υπεροχή ενός νομικού συστήματος, έναντι ενός άλλου. Θετικό έρεισμα, προσφέρουν οι διατάξεις του άρθρου 288 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ, όπου εμμέσως η ΕΕ, αναγνωρίζει την υπεροχή των κανονισμών που θεσπίζονται από αυτήν και που όπως αναφέρει ισχύουν άμεσα, για όλα τα κράτη μέλη και έχουν γενική δεσμευτική ισχύ. Ως εκ τούτου, το θέμα αφέθηκε στη θεωρία για να επιλυθεί, και πρωτίστως στηριζόμενο στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), που ήταν το πρώτο που αντιμετώπισε αυτό το κρίσιμο θέμα, με την απόφαση του δικαστηρίου της υπόθεσης Costa/ENEL (ΔΕΚ ΥΠ. 6/64, που έθεσε τα θεμέλια για την αρχή της υπεροχής και αποτέλεσε σημείο καμπής στην ανάπτυξη του Δικαίου της ΕΕ. Αργότερα, χρησιμοποιώντας την ίδια αιτιολόγηση, αποφάσισε στην υπόθεση Internationale Handelsgesellschaft, ότι το Δίκαιο της ΕΕ υπερισχύει των συνταγμάτων όλων των κρατών μελών. Ένας κανόνας Δικαίου της Ένωσης, θα υπερισχύει ενός κανόνα ενός έθνους. Μόνο με αυτόν τον τρόπο, μπορεί να διασφαλιστεί η ενιαία εφαρμογή του σε όλα τα κράτη μέλη. Η ενότητα του νομικού συστήματος και οι ίδιοι οι στόχοι της Ένωσης, κινδυνεύουν εάν δεν τηρηθεί αυστηρά ο προαναφερόμενος κανόνας<sup>72</sup>. Κυρίως μέσω της «ενοποιητικής τελεολογίας» του

---

<sup>71</sup>ΔΕΚ, 05.02.1963, Van Gend en Loos, 26/62, Συλλογή 1963.1 όπου γίνεται αναφορά ότι η Κοινότητα αποτελεί μια νέα έννομη τάξη διεθνούς Δικαίου, τα κράτη μέλη της οποίας περιόρισαν υπέρ της, τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, έστω σε περιορισμένους τομείς, καθώς και τα υποκείμενα της οποίας δεν είναι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά και οι υπήκοοί τους. ΔΕΚ, 15.07.19 64, Costa/Enel, C-6/64, Ελλ. Συλλογή 1954-1964.1191, Απόφαση Costa / Enel c-6/64, Ανάκτηση: 25 Μαρτίου 2023.

<sup>72</sup>Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Πηγές και πεδίο εφαρμογής του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο: [Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/), <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/>>, Ανακτήθηκε: 5 Σεπτεμβρίου 2022.

ενωσιακού κανόνα δικαίου, νομιμοποιείται η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού κανόνα δικαίου, σε σχέση με τις υπάρχουσες εθνικές διατάξεις<sup>73</sup>.

Σύμφωνα με τον Ρούκουνα<sup>74</sup>, το άρθρο 28 Σ. παρ.1, εγγυάται τη συνύπαρξη του Εθνικού και του Ενωσιακού Δικαίου και για την αναγνώριση του ευρύτερου φάσματος αρμοδιοτήτων στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, στις παραγράφους που ακολουθούν ώστε να μην υπάρχει δυνατότητα σύγκρουσης με το Σύνταγμα υπό αυτές τις συνθήκες. Ο μηχανισμός κατανομής της νομοθετικής εξουσίας, μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της εθνικής έννομης τάξης, θα μπορούσε να προσφέρει μια σταθερή λύση, στην ακραία περίπτωση που τίθεται ζήτημα συνταγματικής σύγκρουσης.

Ωστόσο, τα θεμελιώδη δικαιώματα ως δεδομένα και οι δημοκρατικές αρχές, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, ήταν κανόνες της έννομης τάξης της ΕΕ από την αρχή και η πιθανότητα σύγκρουσης μεταξύ ενός κανόνα της ΕΕ και ενός Εθνικού Συντάγματος, είναι πολύ σπάνια και οριακή<sup>75</sup>.

Έχει παρατηρηθεί όλο και περισσότερο από τότε που η χώρα μας εντάχθηκε στην ΕΕ και συνεχίζεται μέχρι και σήμερα, το φαινόμενο της αυξανόμενης επιρροής του Δικαίου της ΕΕ, στο Εθνικό Διοικητικό Δίκαιο. Θεωρητικά αναφέρεται ως «εξευρωπαϊσμός του Διοικητικού Δικαίου», και έχει επηρεάσει σημαντικά τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύεται και εφαρμόζεται το Εθνικό Διοικητικό Δίκαιο τις τελευταίες δεκαετίες, ιδίως όσον αφορά την εναρμόνιση, την τροποποίηση, την ερμηνεία ή την διεύρυνση των κανόνων του Εθνικού Διοικητικού Δικαίου, υπό το πρίσμα του Δικαίου της ΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι, το εθνικό δίκαιο χρησιμεύει ως θεμέλιο για τη διοικητική δράση και εμπλουτίζεται, τροποποιείται ή ερμηνεύεται εκ νέου, σύμφωνα με τους κανόνες του Ευρωπαϊκού Δικαίου. Έτσι, ένα χαρακτηριστικό γνώρισμα του Δικαίου της ΕΕ, είναι ο τρόπος με τον οποίο επηρεάζει ζητήματα όπως οι διοικητικές συμβάσεις, ο ανταγωνισμός του δημόσιου τομέα, οι κρατικές ενισχύσεις και η ευθύνη του κράτους για παραβίαση της νομοθεσίας της ΕΕ. Ο αντίκτυπος του Δικαίου της ΕΕ είναι ιδιαίτερα σημαντικός, όσον αφορά το Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, ιδίως όταν πρόκειται για το δίκαιο των διοικητικών συμβάσεων και του ελεύθερου ανταγωνισμού

---

<sup>73</sup>Π. Παπανικολάου, *Μεθοδολογία του Ιδιωτικού Δικαίου και Ερμηνεία των Δικαιοπραξιών* (Α. Ν. Σάκκουλα 2000) 194-195.

<sup>74</sup>Ε. Ρούκουνας, *Διεθνές Δίκαιο*, Τεύχος Πρώτο (Α. Ν. Σάκκουλα 2004) 79.

<sup>75</sup>Α. Βαλτουδης, *Θεμελίωση και οριοθέτηση της «σύμφωνης με την Οδηγία ερμηνείας»* (Αρμ.1999) 6.

με στόχο τη διατήρηση της ελευθερίας των αγαθών και των υπηρεσιών. Η ανάπτυξη κανόνων του Διοικητικού Δικαίου στο εσωτερικό της ΕΕ, παρατηρείται όλο και περισσότερο και συναποτελεί αυτό που αναφέρεται ως «*Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο*», το οποίο αναφέρεται στους πρωτογενείς και του παράγωγου Δικαίου της ΕΕ νομικούς κανόνες, που ελέγχουν άμεσα τη διοικητική οργάνωση, τις διοικητικές πράξεις και τις διοικητικές διαδικασίες, σε υπερεθνικό ή εθνικό επίπεδο, των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Οι κατευθυντήριες αρχές του, για παράδειγμα της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, κατά τη ρύθμιση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, συνιστούν θεμελιώδεις αρχές του «*Ευρωπαϊκού Διοικητικού Δικαίου*», καθώς επίσης σε αυτόν τον κλάδο αντίστοιχα ανήκει και το δικαιοϊκό πλαίσιο λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, της Επιτροπής των Περιφερειών και του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή<sup>76</sup>.

Υπό το πρίσμα αυτό, είναι προφανές ότι η Ένωση απαιτεί την ομοιόμορφη και συνεπή εφαρμογή της νομοθεσίας, προκειμένου να λειτουργήσει. Τα εθνικά Συντάγματα, είναι αυτονόητο, δεν μπορούν να αγνοηθούν, γεγονός που απαιτεί αμοιβαίο σεβασμό, συνεργασία και αλληλεξάρτηση μεταξύ των δύο νομικών συστημάτων, του Ενωσιακού και του Εθνικού. Με βάση τις κοινές νομικές αξίες, νομικές παραδόσεις και κουλτούρες κάθε κράτους μέλους, το Δίκαιο της Ένωσης και το Εθνικό Δίκαιο θα πρέπει να συνυπάρχουν.

### **2.3. Οι επιμέρους πηγές του Διοικητικού Δικαίου**

Το Σύνταγμα, καθορίζει τις πηγές του δικαίου και την ιεραρχία την οποία έχουν στη μεταξύ τους σχέση. Η τυπική ισχύς του κανόνα δικαίου, που εξαρτάται από το όργανο που τον καθιέρωσε στην ιεραρχική πυραμίδα των οργάνων της οικίας έννομης τάξης, αντικατοπτρίζει αυτή τη σχέση καθώς και τη διαδικασία με την οποία δημιουργήθηκε<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (ν.15) 22.

<sup>77</sup> Ε Π Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, (Νομική Βιβλιοθήκη 2013) αρ. περ. 32.

Στην ελληνική έννομη τάξη, η ιεραρχία των πηγών του δικαίου που διέπει τη διοικητική δράση<sup>78</sup> είναι το Σύνταγμα, το Διεθνές Δίκαιο, το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο τυπικός νόμος, η κανονιστική πράξη και οι γενικές αρχές του δικαίου.

Οι πρωτογενείς και οι δευτερεύουσες πηγές του δικαίου χρησιμεύουν ως ο θεμελιώδης διαχωρισμός των πηγών δικαίου<sup>79</sup>. Η διάκριση ανάμεσα σε αυτές τις δύο πηγές, είναι για την μεν πρώτη κατηγορία, ότι ως πρωτογενείς πηγές είναι εκείνες που διαθέτουν αυτοτέλεια και δεν εξαρτούνται από άλλους κανόνες δικαίου, ενώ οι δευτερογενείς πηγές, η ισχύς τους απορρέει από τις πρωτογενείς πηγές<sup>80</sup>. Στη συνέχεια, εφαρμόζονται οι μέθοδοι δημιουργίας νομικών κανόνων είτε στην άγραφη είτε σε γραπτή διατύπωσή τους, σε συγκεκριμένα κείμενα. Άρα, υπάρχει διαφορά μεταξύ των πηγών δικαίου που είναι γραπτές και εκείνων που δεν είναι<sup>81</sup>.

Στην πρώτη κατηγορία ενδεικτικά ανήκουν, ο νόμος και οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, ενώ στη δεύτερη κατηγορία το έθιμο και οι γενικές αρχές του δικαίου. Σε αυτά θα αναφερθούμε εκτενώς παρακάτω, για κάθε ένα έκαστο αναλυτικά.

### 2.3.1. Σύνταγμα

Το Σύνταγμα ορίζεται ως ο θεμελιώδης νόμος του κράτους, δηλαδή αποτελείται από ένα σύνολο κανονιστικών επιταγών, που υπό αυτή την έννοια του την κανονιστική ή τη νομική, έχει ως κριτήριο την κανονιστικότητα<sup>82</sup>.

Έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα, λόγω του ότι είναι ο ανώτατος νόμος του κράτους. Ωστόσο, διαφέρει από τους άλλους νόμους, στο ότι είναι θεμελιώδης και θεσμοθετημένος, χρησιμεύοντας ως ακρογωνιαίος λίθος του κράτους. Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια, ο όρος έχει συνδεθεί άρρηκτα με διακρατικούς οργανισμούς, όπως το Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>83</sup>.

---

<sup>78</sup> Ε Πρεβεδούρου, *Η αρχή της νομιμότητας*, στο: Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου, Επιμ. Θ. Αντωνίου (Νομική Βιβλιοθήκη 2014) 138.

<sup>79</sup> Κ Τσάτσος, *Το πρόβλημα των πηγών του Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 1993) 15.

<sup>80</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (v.63).

<sup>81</sup> Ε Π Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (Νομική Βιβλιοθήκη 2017) 32.

<sup>82</sup> Α Μανιτάκης, *Τι είναι Σύνταγμα*, (Σαββάλας 2007) 115.

<sup>83</sup> Κ Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2003) 24.

Το Σύνταγμα ταυτίζεται επίσης και με το πολίτευμα<sup>84</sup>, δεν είναι αυτό που συντάσσει μόνο το κράτος, αλλά και εκείνο που έχει συνταχθεί, δηλαδή το πολίτευμα του. Παίρνει έτσι μια παθητική σημασία που παραπέμπει σε μια Πολιτεία ήδη οργανωμένη και με αυτή την έννοια ταυτίζεται με το πολίτευμα. Ακόμα κατά τον Μανιτάκη<sup>85</sup>, αποτελεί προϊόν μιας μεγάλης δύναμης και όχι του κοινού νομοθέτη, της «*συντακτικής εξουσίας*», όπου είναι «*η δύναμη που είναι σε θέση να εγκαθιδρύει ή να μεταβάλλει πολιτεύματα*», με προφανές εδώ την ταύτιση του Συντάγματος με το πολίτευμα, ως προς την κατανόησή του ως ένας χάρτης της πολιτείας. Όλες οι κρατικές λειτουργίες, συμπεριλαμβανομένης της διοικητικής δραστηριότητας, πρέπει να εκτελούνται σύμφωνα με ότι ορίζει το Σύνταγμα. Περιέχει τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τον τρόπο δομής και λειτουργίας της Διοίκησης, καθώς και τον τρόπο αλληλεπίδρασής της με άλλες κρατικές εξουσίες και ιδιώτες, αποτελώντας την κύρια πηγή του Διοικητικού Δικαίου. Οι διατάξεις του Συντάγματος δεν είναι απλώς κατευθυντήριες γραμμές, αλλά έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, με τον βαθμό αυτής της δεσμευτικότητας, να ποικίλλει ανάλογα με την πυκνότητα των κανονισμών που περιέχουν<sup>86</sup>.

Οι διακρίσεις του Συντάγματος, υπό τη νομική του πρόσληψη, αναφέρονται στην τυπική και ουσιαστική του έννοια. Ως τυπικό Σύνταγμα<sup>87</sup>, νοείται «*ο γραπτός θεμελιώδης νόμος που έχει αυξημένη τυπική δύναμη, σε σχέση με όλους τους άλλους νόμους του κράτους και που δεν μπορεί να τροποποιηθεί παρά με έναν ειδικό, δυσκολότερο απ' ό,τι οι κοινοί νόμοι τρόπο, που το ίδιο έχει ορίσει μέσω των διατάξεων της αναθεώρησής του*». Επίσης για την ουσιαστική του έννοια ο Μάνεσης<sup>88</sup>, επισημαίνει ότι είναι ένα: «*...σύστημα κανόνων που ρυθμίζουν τη συγκρότηση και κατά βάση, την οργάνωση και την άσκηση της κρατικής εξουσίας, διέποντας έτσι γενικότερα την όλη συγκεκριμένη, κρατικά οργανωμένη, κοινωνική συμβίωση*». Για την καλύτερη οργανωμένη κοινωνική συμβίωση το Σύνταγμα αναπτύσσει μια σειρά από λειτουργίες με σημαντικότερες από αυτές να είναι<sup>89</sup>: (α) η οργανωτική, (β) η εγγυητική, (γ) η νομιμοποιητική και (δ) η συμβολική ή ενοποιητική λειτουργία του.

---

<sup>84</sup> Ο.π. Μανιτάκης, (v.82) 36.

<sup>85</sup> Α Μανιτάκης, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2004) 245.

<sup>86</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (v.78) 139.

<sup>87</sup> Ο.π. Μανιτάκης (v.85) 117.

<sup>88</sup> Ο.π. Μάνεσης (v.62) 144.

<sup>89</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 28.

Σε σχέση με τη μορφή του, διακρίνεται σε γραπτό και άγραφο Σύνταγμα. Το μεν γραπτό κωδικοποιείται μέσα από ένα ενιαίο κείμενο, ως ένα σύστημα από θεμελιώδεις κανόνες δικαίου<sup>90</sup>, ενώ το άγραφο Σύνταγμα, το έθιμο, ένας άγραφος κανόνας δικαίου μιας κοινωνίας, δημιουργείται από τα μέλη της μέσα από χρόνια συνεπούς, αδιάσπαστης συμπεριφοράς, με την υπόθεση ότι πρόκειται για εφαρμογή κανόνα δικαίου<sup>91</sup>. Λόγω της συνεχούς αυξανόμενης ρυθμιστικής πυκνότητας των γραπτών κανόνων δικαίου, το έθιμο θεωρείται πλέον σε μεγάλο βαθμό λιγότερο σημαντικό<sup>92</sup> και μπορεί ακόμη και να τροποποιηθεί από τον κοινό νόμο, λόγω του ουσιαστικού και ήπιου χαρακτήρα του, που είναι ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά του<sup>93</sup>.

Το ελληνικό Σύνταγμα, έχει όλα εκείνα τα χαρακτηριστικά του γραπτού και τυπικού Συντάγματος, αποτελούμενο από κανόνες δικαίου, σε ένα ενιαίο συστηματοποιημένο κείμενο 120 διατάξεων. Είναι αυστηρό και επιδέχεται τροποποίηση σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 6 Σ, μετά από ειδική διαδικασία, μέσω της Αναθεωρητικής Βουλής, διαθέτοντας αυξημένη τυπική ισχύ, σε σχέση με τους κοινούς νόμους, με την παρέλευση μιας πενταετίας από την περάτωση της προηγούμενης. Επιπροσθέτως, είναι απολύτως αυστηρό και απαγορεύει την οποιαδήποτε αναθεώρηση μιας σειράς από διατάξεών του, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 110 Σ<sup>94</sup>.

Για τη Δημόσια Διοίκηση, είναι δεσμευτικό η εφαρμογή μόνο των κανόνων δικαίου που εκδίδονται από νόμιμα εκλεγμένα ή διορισμένα όργανα, των οποίων οι πολιτικές είναι συνεπείς με το Σύνταγμα, λόγω της ανωτερότητας του στο υψηλότερο επίπεδο της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου. Το Σύνταγμα καθιστά σαφές, ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν καθήκον πίστης σε αυτό, με το άρθρο 103 παρ.1 Σ, καθώς την ίδια υποχρέωση και καθήκον υπακοής έχουν και οι υπάλληλοι του άρθρου 16 παρ. 1, εδ. β Σ'. Αν και το Σύνταγμα δηλώνει, ότι τα δικαστήρια πρέπει να απέχουν από την εφαρμογή νόμου του οποίου το περιεχόμενο του παραβιάζει το Σύνταγμα (άρθρο 93, παρ. 4 Σ), δεν υπάρχει σχετική ρήτρα πρόβλεψης αντίστοιχα για τη Διοίκηση. Αυτό το θέμα ρυθμίζεται από το άρθρο 25 παρ. 3 του Υπαλληλικού Κώδικα, σύμφωνα με το οποίο ο υπάλληλος οφείλει να μην εκτελέσει *«προδήλως*

<sup>90</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (ν.15) 28.

<sup>91</sup> Φ Σπυρόπουλος, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο* (Α Ν Σάκκουλα 2006) 7.

<sup>92</sup> Σ Ι Σπυριδάκης, *Εισηγήσεις Αστικού Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 2004) 12.

<sup>93</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (ν.15) 28.

<sup>94</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (ν.15) 29.



αντισυνταγματική ή παράνομη» διαταγή. Τα ζητήματα που αφορούν τη Διοίκηση, όπως η οργάνωσή της και η υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της, ρυθμίζονται από το ΣΤ΄ τμήμα του Συντάγματος. Επιπλέον στο Σύνταγμα, θεσπίζονται τα θεμελιώδη δικαιώματα που περιορίζουν τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και οι γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου, λαμβάνοντας συνταγματική ισχύ στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ, με την οποία κατοχυρώνεται η αρχή της προηγούμενης ακρόασης, η οποία εξειδικεύεται στο άρθρο 6, του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Όσον αφορά στην ανθρωποκεντρική θεώρηση του κράτους, αυτή κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα στο άρθρο 2 παρ. 1 Σ, όπου η σχέση ανάμεσα στη Διοίκηση και τους ιδιώτες, είναι σχέση μιας νόμιμης εξουσίας, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού, της κατανόησης και του ενδιαφέροντος της Διοίκησης προς τον άνθρωπο<sup>95</sup>. Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό, ορισμένες γενικές αρχές που απορρέουν από το πνεύμα των ουσιαστικών διατάξεων του ουσιαστικού Συντάγματος και έχουν διευρυνθεί, περιλαμβάνονται στους κανόνες του και σε σύγκριση με τους άλλους κανόνες της έννομης τάξης, έχουν αυξημένη τυπική ισχύ. Οι αρχές αυτές είναι: (α) η γενική αρχή της δημοσίευσης των κανονιστικών πράξεων (άρθρο 18 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), (β) η αρχή της αξιοκρατίας, (γ) της ασφάλειας δικαίου, (δ) της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, (ε) της αμεροληψίας (άρθρο 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), (ζ) της αρχής του κράτους δικαίου (άρθρο 25 Σ), και (στ) της αναλογικότητας (άρθρο 25 Σ)<sup>96</sup>.

### **2.3.1.1. Ψηφίσματα - Συντακτικές Πράξεις**

Ισοδύναμης τυπικής ισχύος προς τους κανόνες του Συντάγματος, είναι τα Ψηφίσματα και οι Συντακτικές πράξεις. Τα Ψηφίσματα θεσπίζονται από την Συντακτική ή την Αναθεωρητική Βουλή. Είναι πράξεις που εκδίδονται από Συντακτικές Συνελεύσεις και εκδίδονται σε περίοδο μεταβατικών συνταγματικών περιόδων, δηλαδή πριν την ψήφιση νέου Συντάγματος, με αυξημένη τυπική ισχύ<sup>97</sup>. Με την ισχύ του νέου Συντάγματος, τροποποιούνται με νέο νόμο ή καταργούνται και περιλαμβάνουν νομικούς κανόνες που ρυθμίζουν θέματα κοινωνικής ζωής, Δημόσιας Διοίκησης ή δικαστικής εξουσίας και τροποποιούν τους ισχύοντες συνταγματικούς κανόνες ή

<sup>95</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (v.78) 140-141.

<sup>96</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (v.78) 142.

<sup>97</sup> Ο.π. Τσάτσος (v.26) 335-338.

ασκούν τη συντακτική αρμοδιότητα.<sup>98</sup> . Ακόμα οι κανόνες των Συντακτικών Πράξεων, που είναι νομοθετήματα της εκτελεστικής εξουσίας με τυπική ισχύ αυξημένη και με συντακτικό ή αναθεωρητικό περιεχόμενο<sup>99</sup>, προέρχονται συνήθως μετά την παύση συνταγματικής ανωμαλίας, από την Κυβέρνηση και τον Ανώτατο Άρχοντα, για την αποκατάσταση της έννομης τάξης. Οι κανόνες διατηρούν την ισχύ τους έως τη θέσπιση του νέου Συντάγματος, και μετά εφόσον αυτοί δεν αντίκειται σε αντίθεση προς το Σύνταγμα και υπάρχει πρόβλεψη γι' αυτούς<sup>100</sup>.

### **2.3.2. Διεθνές Δίκαιο και Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)**

#### **2.3.2.1. Το Διεθνές Δίκαιο**

Ένα Εθνικό Δίκαιο, θεσπίζεται και αναγνωρίζεται από το κάθε κράτος που αναφέρεται, σε σχέση με το Διεθνές Δίκαιο που θεσπίζεται ή αναγνωρίζεται από δύο ή περισσότερα κράτη ή όλα τα κράτη. Η διάκριση του σε γενικό, είναι αυτή που αναγνωρίζεται από σχεδόν όλα τα κράτη και είναι άγραφο, ενώ με την ειδική διάκρισή του, αναγνωρίζεται από ορισμένα μόνο και διακρίνεται σε γραπτό και άγραφο δίκαιο<sup>101</sup>. Αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού δικαίου, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Σ, στο οποίο ορίζεται ότι: *(α) οι γενικοί παραδεδεγμένοι κανόνες του Διεθνούς Δικαίου και (β) οι κανόνες που θεσπίζονται με διεθνείς συμβάσεις<sup>102</sup>, κατόπιν της επικύρωσής τους με νόμο, τίθενται σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς και υπερισχύουν έναντι κάθε άλλης αντίθετης διάταξη νόμου<sup>103</sup>.*

Στους γενικώς παραδεδεγμένους κανόνες του Διεθνούς Δικαίου, περιλαμβάνονται κυρίως τα διεθνή έθιμα, τα οποία αναγνωρίζονται από όλα τα κράτη και τυγχάνουν αναγνώρισης ειδικής και από την Ελλάδα, καθώς ισχύουν αυτόματα, χωρίς να προϋποθέτει αν η Ελλάδα δεν τα έχει αναγνωρίσει στο παρελθόν. Ωστόσο, σύμφωνα με το διάταγμα αριθ. 83/1991 του ΑΕΔ, αν η Ελλάδα είχε εξ αρχής αντιταχθεί με συνέπεια και αποφασιστικότητα στη θέσπιση κοινού διεθνούς εθίμου, το

<sup>98</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (v.78) 141.

<sup>99</sup> Ο.π. Τσάτσος (v.26) 338-340.

<sup>100</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (v.78) 141.

<sup>101</sup> Φ Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2018) 117-118.

<sup>102</sup> Ε Ρούκουνας, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο* (Νομική Βιβλιοθήκη 2011) 68.

<sup>103</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (v.78) 164-167.

έθιμο αυτό δεν μπορεί να γίνει αναπόσπαστο μέρος του εθνικού δικαίου<sup>104</sup> και είναι επίσης αρμόδια να το ακυρώσει βάσει του άρθρου 100 παράγραφος 1, εδ.στ' Σ, εάν αμφισβητείται ο χαρακτηρισμός ενός κανόνα ως γενικά αποδεκτός<sup>105</sup>. Όσον αφορά τους κανόνες που θεσπίζονται με διεθνείς συμβάσεις, σύμφωνα με το ελληνικό σύστημα το οποίο καλείται δυαδικό, βάσει του άρθρου 28 παρ. 1 Σ, ορίζεται ότι καμία διεθνής σύμβαση, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι τίθεται σε ισχύ αν δεν κυρωθεί από τη Βουλή, με τη μορφή νόμου<sup>106</sup>. Οι διμερείς συμβάσεις που έχει συνάψει η Ελλάδα με άλλα κράτη, είτε είναι μέλη της Ε.Ε. είτε όχι, για την αποφυγή της διπλής φορολογίας, παρουσιάζουν ενδιαφέρον για το ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο<sup>107</sup>.

### **2.3.2.2. Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)**

Η ΕΕ, με τις 27 χώρες που απαριθμεί, και τους εκατοντάδες εκατομμύρια πολίτες που κατοικούν σε αυτές, ήταν απαραίτητο για τα κράτη μέλη της, να επωμιστούν ένα ειδικό καθήκον, ώστε να καθοριστούν κανόνες για τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της, με τη δημιουργία ενός ειδικού νομικού πλαισίου που να επιτρέπει την οικονομική, πολιτική, κοινωνική και νομική συνεργασία τους. Με αυτό τον τρόπο θέτουν τη νομική βάση της Ένωσης, εντός της οποίας τα θεσμικά της όργανα, στα οποία παρέχεται τόσο νομοθετική όσο και διοικητική εξουσία για τον σκοπό αυτό, πρέπει να ενεργούν προς το συμφέρον της.

Με τη συμμετοχή της η χώρας μας στην ΕΕ, που διακρίνεται από τις άλλες έννομες τάξεις των υπόλοιπων κρατών μελών της, κατέχει μια σημαντική θέση στις πηγές του δικαίου και του εσωτερικού δικαίου της, που προέρχεται από τα θεσμικά όργανά της. Τα κράτη μέλη και οι πολίτες των κρατών μελών της υπόκεινται στο δίκαιο της Ένωσης, το οποίο θεσπίζει δικαιώματα και υποχρεώσεις<sup>108</sup>.

Ο ακρογωνιαίος λίθος του νομικού συστήματος της ΕΕ, είναι οι ιδρυτικές Συνθήκες της Ένωσης, της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ, οι οποίες χρησιμεύουν ως σημείο αναφοράς για όλα τα βήματα που εμπλέκονται στη δημιουργία κοινοτικών κανόνων,

---

<sup>104</sup> Ο.π. Σπυρόπουλος (ν.101) 119.

<sup>105</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (ν.15) 30.

<sup>106</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (ν.15) 30.

<sup>107</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (ν.78) 167.

<sup>108</sup> Α Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 9η Έκδ. 2008) 135.

καθώς και για τις απαιτήσεις, τα κίνητρα, ακόμη και τις κυρώσεις που περιλαμβάνονται σε αυτούς τους κανόνες<sup>109</sup>.

Το Ενωσιακό Δίκαιο διακρίνεται από το πρωτογενές ή πρωτότυπο και το δευτερογενές ή παράγωγο δίκαιο<sup>110</sup>. Στο *πρωτογενές ή πρωτότυπο δίκαιο* περιλαμβάνονται οι ιδρυτικές Συνθήκες της ΕΕ, με τα παραρτήματα, τις προσθήκες και τα πρωτοκόλλα τους, καθώς επίσης οι συμπληρώσεις και οι τροποποιήσεις που έγιναν μεταγενέστερα, ιδίως υπό τη μορφή των Συνθηκών του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ, της Νίκαιας της Λισαβόνας και άλλων Συνθηκών προσχώρησης, περιλαμβάνοντας τις θεμελιώδεις διατάξεις με αναφορά στους στόχους, την οργάνωση και τη λειτουργία της ΕΕ και ορισμένα από τα τμήματα του Οικονομικού Δικαίου<sup>111</sup>.

Η δεύτερη πιο σημαντική πηγή του δικαίου της ΕΕ, είναι το *δευτερογενές ή παράγωγο δίκαιο* το οποίο εκπορεύεται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, όταν ενεργούν μέσα από το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που τους έχουν μεταβιβαστεί. Απαρτίζεται από νομοθετικές πράξεις, πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, εκτελεστικές πράξεις και άλλου είδους πράξεις<sup>112</sup>, που καθιερώνονται με ιεράρχηση των κανόνων με τα άρθρα 289, 290 και 291 της ΣΛΕΕ<sup>113</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 288 της ΣΛΕΕ, απαριθμούνται οι πράξεις της Ένωσης. Αυτά περιλαμβάνουν τον Κανονισμό, την Οδηγία, την Απόφαση, τη Σύσταση και τη Γνώμη<sup>114</sup>. Περιλαμβάνουν τόσο ειδικά και εξατομικευμένα μέτρα όσο και γενικούς και αφηρημένους κανόνες που είναι νομικά δεσμευτικοί. Ο κατάλογος δίνει επίσης τη δυνατότητα στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, να προβαίνουν σε δηλώσεις που δεν είναι νομικά εκτελεστές. Υπάρχουν πολλά άλλα είδη ενεργειών που δεν περιλαμβάνονται στη λίστα, ενεργειών που παρέχονται, με μερικά παραδείγματα αυτών όπως, τα Ψηφίσματα, οι Δηλώσεις, τα Σχέδια Δράσης, οι Λευκές ή Πράσινες Βίβλοι<sup>115</sup>. Μέρος του παράγωγου δικαίου είναι:

---

<sup>109</sup>Ν Σκανδάμης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και Έννομες Τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, τόμος Ι (3η αναθεωρημένη έκδ., Α Ν Σάκκουλας 1997) 257.

<sup>110</sup>Ο.π. Σπυρόπουλος (v.101) 126.

<sup>111</sup>K D Borchardt, *Το αλφάβητο του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2011) 89.

<sup>112</sup>Ο.π. 90.

<sup>113</sup>Ο.π. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, (v.72).

<sup>114</sup>Οι πράξεις της Ένωσης απαριθμούνται στο άρθρο 288 της ΣΛΕΕ. Αυτές είναι ο Κανονισμός, η Οδηγία, η Απόφαση, η Σύσταση και η Γνώμη.

<sup>115</sup>Ο.π. Borchardt (v.111) 90-91.

- Οι *Κανονισμοί*<sup>116</sup>, ως νομικό μέσο του παράγωγου δικαίου της Ένωσης, είναι νομοθετικές πράξεις που δίνεται η δυνατότητα στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, να παρεμβαίνουν πιο ενεργά στα εθνικά νομικά συστήματα των κρατών μελών. Διακρίνονται από δύο εξαιρετικά ασυνήθιστα γνωρίσματα στο Διεθνές Δίκαιο: (α) τον κοινοτικό χαρακτήρα τους, δηλαδή την ιδιαιτερότητά τους στη θέσπιση των ίδιων νομικών προτύπων σε ολόκληρη την Ένωση, ανεξαρτήτως εθνικών συνόρων, και (β) την πλήρη και συνεπή εφαρμογή τους από όλα τα κράτη μέλη. Εκτός από τον άμεσο αντίκτυπο, θεσπίζουν επίσης τους ίδιους κανόνες δικαίου και χορηγούν ή επιβάλλουν υποχρεώσεις απευθείας στους πολίτες της Ένωσης, χωρίς να χρειάζεται η έκδοση ειδικής πράξης εφαρμογής από το κράτος μέλος<sup>117</sup> και αρχίζουν να έχουν ισχύ με τη δημοσίευσή τους στην *Εφημερίδα της ΕΕ*<sup>118</sup>.
- Οι *Οδηγίες*<sup>119</sup>, για κάθε κράτος - μέλος δημιουργούν δέσμευση στο οποίο απευθύνονται, όσον αφορά το αποτέλεσμα που επιδιώκεται, αλλά αφήνουν την επιλογή σε αυτά όσο αφορά των μέσων και τρόπων επίτευξης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης των Εθνικών αρχών, στα χρονικά όρια που εκείνη ορίζει για την εφαρμογή της, διαφορετικά παραβιάζεται το δίκαιο της ΕΕ. Η παράλειψη μιας τέτοιας ενέργειας, όσον αφορά στο ελληνικό δίκαιο, καθιστά το ελληνικό Δημόσιο σε αποζημίωση ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων. Αυτό είναι το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας, το οποίο λαμβάνει χώρα εφόσον πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις: (α) έχει παρέλθει η προβλεπόμενη προθεσμία, (β) το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της Οδηγίας να περιλαμβάνει την παραχώρηση δικαιωμάτων σε ιδιώτες και (γ) το περιεχόμενο αυτών των δικαιωμάτων να αναφέρεται μέσα από σαφές κείμενο της Οδηγίας, δηλαδή με την δυνατότητα του προσδιορισμού με συγκεκριμένο τρόπο. Οι Οδηγίες, δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, αλλά η εφαρμογή τους αρχίζει από την ημερομηνία που κοινοποιούνται στα κράτη μέλη, στα οποία και απευθύνονται<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> Άρθρο 288 II ΣΛΕΕ.

<sup>117</sup> Ο.π. Borchardt (v.111) 97.

<sup>118</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 31.

<sup>119</sup> Άρθρο 288 III ΣΛΕΕ.

<sup>120</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 31.

- Οι *Αποφάσεις*<sup>121</sup>, είναι ειδικές πράξεις ρύθμισης με συγκεκριμένο περιεχόμενο, που με την έκδοσή τους μπορούν να απευθύνονται σε ορισμένα κράτη μέλη, καθώς και σε ιδιώτες και φυσικά είτε νομικά πρόσωπα<sup>122</sup>. Τα ειδικά χαρακτηριστικά των αποφάσεων είναι<sup>123</sup>: (α) έχουν ατομική ισχύ, με τους αποδέκτες τους να ορίζονται ατομικά και να δεσμεύονται επίσης μόνο ατομικά, (β) είναι δεσμευτικές ως προς όλα τα στοιχεία τους, (γ) δεσμεύουν τους αποδέκτες τους άμεσα.
- Οι *Συστάσεις*<sup>124</sup> και οι *Γνωμοδοτήσεις*<sup>125</sup>, που μέσα από αυτές τα όργανα της ΕΕ, έχουν τη δυνατότητα να εκφράσουν απόψεις προς τα κράτη μέλη και πολλές φορές ακόμα και για πολίτες της ΕΕ, χωρίς όμως να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα, δημιουργώντας νομικές υποχρεώσεις προς τους αποδέκτες. Είναι κυρίως πολιτική και ηθική η σημασία τους, προσδοκώντας να ακολουθηθούν οικειοθελώς οι συστάσεις των οργάνων της Ένωσης, λόγω κύρους ή εκτιμώντας μια ορισμένη κατάσταση ανάγοντας τα αναγκαία συμπεράσματα. Είναι πιθανό οι συστάσεις και οι γνώμες να έχουν έμμεσα αποτελέσματα, σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν οι προϋποθέσεις για δεσμευτικές νομικές πράξεις ή όταν το όργανο που εκδίδει τις συστάσεις ή τις γνωμοδοτήσεις δεσμεύεται, δημιουργώντας έτσι μια βάση εμπιστοσύνης<sup>126</sup>.

### 2.3.3. Τυπικός νόμος

Ο όρος «νόμος», χρησιμοποιείται με διπλή έννοια, στη νομική επιστήμη καθώς και στο ίδιο το κείμενο του Συντάγματος, τόσο με την τυπική όσο και με την ουσιαστική του έννοια. Στον *τυπικό νόμο*, δίνεται η σημασία ότι είναι ο νόμος που εκδόθηκε και δημοσιεύτηκε, σύμφωνα με τις διαδικασίες που ορίζονται από το Σύνταγμα, μέσω της καθορισμένης συνταγματικά νομοθετικής εξουσίας στη Βουλή και εμφανίζεται εξωτερικά ως νόμος, ακόμα και αν δεν αναφέρεται σε κανόνα δικαίου. Ο κρατικός προϋπολογισμός είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα τυπικού νόμου, που όμως δεν εμπεριέχει κανόνα δικαίου. Συνηθίζεται αλλά όχι πάντα, ο τυπικός νόμος, να είναι και

<sup>121</sup> Άρθρο 288 ΣΛΕΕ.

<sup>122</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 32.

<sup>123</sup> Ο.π. Borchardt (v.111) 104.

<sup>124</sup> Άρθρο 117, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

<sup>125</sup> Άρθρα 258 και 259 ΣΛΕΕ.

<sup>126</sup> Ο.π. Borchardt (v.111) 105.

ουσιαστικός νόμος, δηλαδή οι κανονιστικές πράξεις της πολιτείας που θεσπίζονται από τα αρμόδια κρατικά όργανα με τις οποίες τίθεται κανόνας δικαίου, ανεξαρτήτως της μορφής του και μόνο σε αυτή την περίπτωση, μπορεί να θεωρείται πηγή δικαίου<sup>127</sup>. Ωστόσο, η πολιτική σημασία που είχε αρχικά ο διαχωρισμός μεταξύ τυπικού και ουσιαστικού νόμου, έχει μειωθεί σημαντικά στην εποχή μας<sup>128</sup>.

Στη νομοθετική διαδικασία, ένα σχέδιο ή πρόταση νόμου κατατίθεται στη Βουλή (νομοθετική πρωτοβουλία), αναπτύσσεται, συζητείται και ψηφίζεται, κατ' αρχήν, κατ' άρθρο και συνολικά και στη συνέχεια η έκδοση του νόμου δημοσιεύεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Νόμος που ψηφίστηκε από τη Βουλή που διέπει σημαντικό κοινωνικό ζήτημα, πλην του δημοσιονομικού, μπορεί να υπόκειται σε δημοψήφισμα υπό ορισμένες προϋποθέσεις, σύμφωνα με το Σύνταγμα στο άρθρο 44 παρ. 2 εδ. β. Ο τυπικός νόμος, συνήθως περιέχει ρυθμίσεις που η εκτελεστική εξουσία πρέπει να καθορίσει και να εξειδικεύσει. Μια μοναδική κατηγορία που ονομάζεται «νόμος - πλαίσιο», παρέχεται εδώ από το Σύνταγμα στα άρθρα 43, παρ. 4 και 5, που ρυθμίζει ένα θέμα με ευρεία έννοια και δίνει στην εκτελεστική εξουσία την εξουσιοδότηση να «συμπληρώνει» τον κανονισμό με κανονιστικά διατάγματα<sup>129</sup>. Σε αντίθεση με τους κανόνες άλλων κλάδων δικαίου, οι κανόνες Διοικητικού Δικαίου που θεσπίζονται με νομοθετικές πράξεις, δεν είναι κωδικοποιημένοι. Αυτό οφείλεται στο γεγονός, ότι αυτά τα θέματα καλύπτουν ένα τόσο ευρύ φάσμα θεμάτων και τη συνεχή ανάγκη προσαρμογής των κανόνων που διέπουν, τον τρόπο με τον οποίο τα πράγματα αλλάζουν και αλληλεπιδρούν. Προσπάθεια των τελευταίων χρόνων είναι η κωδικοποίηση σημαντικών τμημάτων του, κυρίως μέσω ενιαίων κειμένων όπως ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας με το Ν. 2690/1999 και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας με το Ν. 2717/1999 όπως τροποποιήθηκε, ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων με το Ν. 3463/2006 και το Ν. 3852/2010, τη Νέα Αρχιτεκτονική Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης του Προγράμματος Καλλικράτης, το Δασικό Κώδικα, Δ/μα 86/1969 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 998/1979 και τον Υπαλληλικό Κώδικα με το Ν. 3528/2007 όπως έχει τροποποιηθεί. Το ΝΔ 3980/1959, όπως τροποποιήθηκε και προβλέπει την κωδικοποίηση της διοικητικής νομοθεσίας βάσει ομοιόμορφων νομοτεχνικών αρχών

<sup>127</sup>Ο.π. Παπαλουκάς (ν.32) 72-73.

<sup>128</sup>Π Δ Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (Α Σάκκουλα 2004) 79.

<sup>129</sup>Ν Α. Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Ο. Τσόλκα., *Εισαγωγή στο Δίκαιο, Σημειώσεις μαθήματος*, Ακαδ. Έτος 2017/2018, <<https://deps.panteion.gr/wp-content/uploads/2022/.pdf>>, Ανακτήθηκε: 01 Σεπτεμβρίου 2022, 41.

και μεθόδων, καθώς και τη δημιουργία κεντρικής επιτροπής κωδικοποίησης και εξειδικευμένων επιτροπών για συγκεκριμένους κώδικες. Ωστόσο, αυτή η προσπάθεια δεν έχει ακόμη αποδώσει. Το πρόβλημα του νομοθετικού πληθωρισμού, η έλλειψη ενότητας από ουσιαστική και ορολογική άποψη κατά τη θέσπιση κανόνων δικαίου και η εισαγωγή άσχετων διατάξεων σε νομοθεσία άλλου βασικού θέματος, επιδεινώνονται από την άναρχη νομοθετική παραγωγή των τελευταίων ετών, που τείνει να μεταρρυθμίσει τη Δημόσια Διοίκηση και τη διοικητική δικαιοσύνη, υπό το πρίσμα των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας<sup>130</sup>.

#### **2.3.4. Κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης**

Εκτός από τη γενική αρμοδιότητα της Διοίκησης, να εφαρμόζει τους νόμους που θεσπίζει το νομοθετικό όργανο μέσω κανόνων δικαίου (βλ. άρθρα 26 παρ. 2, 43 παρ. 1 και 50 Σ), ο ίδιος συντακτικός νομοθέτης ορίζει επίσης, ότι δίδεται και η δυνατότητα εξουσίας για την θέσπιση κανόνων δικαίου, να καθορίζει δηλαδή τι πρέπει να ακολουθείται σε κάθε περίπτωση με χαρακτηριστικά που είναι γενικά αποδεκτά<sup>131</sup>. Εκφράζοντας και λειτουργώντας ως αγωγός μεταξύ του σχετικού νόμου και των διοικούμενων, οι διοικητικές πράξεις λειτουργούν ως βούληση της κρατικής εξουσίας και καθιστούν δυνατή την εφαρμογή του νόμου σε κάθε επιμέρους περίπτωση. Διακρίνονται είτε ως κανονιστικές πράξεις είτε ως ατομικές πράξεις, ανάλογα με τους κανόνες δικαίου που θεσπίζουν, οι οποίοι μπορεί να είναι προσωπικοί ή απρόσωποι<sup>132</sup>.

Η γενική ή αφηρημένη ρύθμιση, που περιέχει η κανονιστική πράξη που θα αναφερθούμε παρακάτω, είναι πρωτίστως το βασικό εννοιολογικό της χαρακτηριστικό. Όταν ένας κανονισμός νοείται ως γενικός, σημαίνει ότι δεν περιορίζεται σε μια μόνο περίπτωση ή σε μια ομάδα περιπτώσεων και ότι τα επιδιωκόμενα νομικά αποτελέσματα, αναφέρονται για μια ομάδα ατόμων των οποίων η ταυτότητα, ο αριθμός ή και τα δύο δεν είναι γνωστά εκ των προτέρων και όταν δεν περιορίζεται σε ορισμένες περιπτώσεις, αλλά ισχύει και για όλες τις γενικά ειδικές

<sup>130</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (ν.78) 146-147.

<sup>131</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Η Αιτιολογία των Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων*, στο Επιμ. Ι. Στράγγα και άλλοι, *Αιτιολόγηση νομιμοποίησης και Δίκαιο*, Τόμος 6B, <<https://www.prevedourou.gr/wp-content/pdf>>, Ανακτήθηκε: 1 Οκτωβρίου 2022, 935.

<sup>132</sup> Ο.π. Τάχος, (ν.108) 492 και Ο.π. Δαγτόγλου (ν.128) 94.



περιπτώσεις<sup>133</sup>. Η έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, διαδικασία στην οποία συμμετέχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, χωρίς τη συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας, διακρίνονται ως δύο διαφορετικοί τρόποι που μπορούν να χρησιμεύσουν ως κανονιστική δραστηριότητα της εκτελεστικής λειτουργίας<sup>134</sup>.

Στα διοικητικά όργανα παρέχεται η κανονιστική αρμοδιότητα, είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε με νομοθετικές πράξεις, με τη θέσπιση νομοθετικής εξουσιοδότησης. Η έκδοση των κανονιστικών πράξεων από διάφορα διοικητικά όργανα, ορίζουν ένα μεγάλο μέρος από τους κανόνες που συνθέτουν το πλέγμα της νομιμότητας<sup>135</sup>.

#### **2.3.4.1. Διαβάθμιση της κανονιστικής αρμοδιότητας**

- *Κανονιστική αρμοδιότητα εκ του Συντάγματος*

Σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ.1 Σ, η κανονιστική αρμοδιότητα παρέχεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας απευθείας από το Σύνταγμα, για την έκδοση αναγκαίων διαταγμάτων για την εκτέλεση των νόμων. Τα κανονιστικά αυτά διατάγματα, ονομάζονται εκτελεστικά και προϋποθέτουν την ύπαρξη νομοθετικής πράξης, καθώς επίσης και τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή της πράξης αυτής. Οι κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται σύμφωνα με την προαναφερθείσα διάταξη, δύνανται να θεσπίζουν μόνο δευτερεύοντες κανόνες δικαίου, σχετιζόμενους με τους κανόνες της νομοθετικής πράξης προς εκτέλεση, της οποίας εκδίδονται και δεν μπορούν να δημιουργήσουν πρωτεύοντες νομικούς κανόνες, που δημιουργούν νέες πρόσθετες υποχρεώσεις για τα άτομα στα οποία απευθύνονται. Η τυπική ισχύς των κανονισμών που δημιουργούνται από εκτελεστικά διατάγματα, είναι κατώτερη από εκείνη των κανονισμών που δημιουργούνται από νομοθετικές πράξεις ή κανονισμούς που δημιουργούνται σύμφωνα με κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup>Ο.π. Τσάτσος, (ν.26) 405.

<sup>134</sup>Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (ν.15) 35.

<sup>135</sup>Ο.π. Πρεβεδούρου (ν. 131) 935.

<sup>136</sup>Ε Πρεβεδούρου, *Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης*, <[https://www.prevedourou.gr/Κανονιστικές\\_Πράξεις\\_της\\_Διοίκησης](https://www.prevedourou.gr/Κανονιστικές_Πράξεις_της_Διοίκησης)>, Ανακτήθηκε: 30 Οκτωβρίου 2022.

#### ▪ *Νομοθετική εξουσιοδότηση*

Σύμφωνα με νόμο που ψηφίστηκε από το νομοθετικό όργανο, δίνεται σε ένα συγκεκριμένο διοικητικό όργανο, η αρμοδιότητα να θεσπίζει πρωτογενείς κανόνες δικαίου μέσω κανονιστικών πράξεων, που δημιουργούν νέα καθήκοντα ή δικαιώματα για τους διοικούμενους και επί των οποίων διαφορετικά θα είχε αποκλειστική αρμοδιότητα το νομοθετικό όργανο. Αυτό είναι γνωστό ως κανονιστική αρμοδιότητα, που βασίζεται σε νομοθετική εξουσιοδότηση<sup>137</sup>. Η ανάθεση συνεπάγεται μεταβίβαση αρμοδιότητας στο όργανο που δέχεται την εξουσιοδότηση, του οποίου η αρμοδιότητα αυξάνεται τόσο ως προς το εύρος, όσο και ως προς το περιεχόμενο. Το εξουσιοδοτημένο όργανο, ασκεί την αρμοδιότητα σαν να ήταν δική του. Η νομοθετική εξουσιοδότηση αναφέρεται στο άρθρο 43 του Συντάγματος, στις παραγράφους 2 και 4, στην ειδική και γενική μορφή της<sup>138</sup>.

##### *α. Ειδική*

Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 43 Σ, επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της, κατόπιν πρότασης από τον αρμόδιο Υπουργό. Η εξουσιοδότηση αυτή παρέχεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας<sup>139</sup>. Επιτρέπεται επίσης η χορήγηση ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης σε άλλα όργανα της Διοίκησης, για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, αλλά μόνο για τη ρύθμιση πιο εξειδικευμένων θεμάτων, θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος ή θεμάτων αναλυτικής ή τεχνικής φύσης. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσονται οι κανονιστικές πράξεις των Υπουργικών Αποφάσεων (ΥΑ), από ένα ή από περισσότερους Υπουργούς (ΚΥΑ), οι πράξεις των Υπουργικών Συμβουλίων (ΠΥΣ), οι αποφάσεις των περιφερειακών οργάνων του κράτους, των οργάνων των οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, με την προϋπόθεση ότι μέσα από αυτές, θεσπίζονται κανόνες δικαίου<sup>140</sup>.

##### *β. Γενική*

Η διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 43 Σ, αναφέρει ότι η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων υπόκειται σε νόμιμη εξουσιοδότηση από νόμο - πλαίσιο και προβλέπει

<sup>137</sup> Ο.π. Σπηλιωτόπουλος (v.81) 46 και 48-49.

<sup>138</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (v.136)

<sup>139</sup> Ο.π. (v.136).

<sup>140</sup> Ο.π. Σπυρόπουλος (v.101) 108.

την παροχή προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, εκτεταμένης νομοθετικής εξουσιοδότησης με τη συνυπογραφή από τον αρμόδιο Υπουργό. Ο νόμος - πλαίσιο, ο οποίος ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής, πρέπει να περιγράφει τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές και οδηγίες που θα τηρεί η Διοίκηση, κατά την επιβολή των περιορισμών της εξουσιοδότησης σε θέματα, καθώς και τα χρονικά όρια για την εφαρμογή αυτών των περιορισμών<sup>141</sup>.

### **2.3.5. Γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου ως μέσο ελέγχου της διοικητικής δράσης**

Η ελληνική έννομη τάξη, έχει αναγνωρίσει ότι γενικές αρχές που διέπουν ορισμένες πτυχές της συγκρότησης και λειτουργίας των διοικητικών οργάνων, αλλά δεν αναφέρονται ρητά σε κάποιο συγκεκριμένο συνταγματικό ή νομοθετικό κείμενο, περιλαμβάνονται επίσης στους κανόνες του Διοικητικού Δικαίου. Όταν δεν υπάρχει ειδική διάταξη που να ισχύει για ένα συγκεκριμένο θέμα, οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων, επικαλούνται τις γενικές αρχές στην μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού<sup>142</sup>. Στη διαμόρφωση και μετάδοση των γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου, σημαντική θέση κατέχει η γαλλική θεωρία, η οποία επηρέασε την πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών και εισήγαγε μια νέα μετασχηματιστική διαδικασία, στον τομέα της θεμελίωσης και εφαρμογής τους<sup>143</sup>.

Ερμηνευτικά οι γενικές αρχές του Δικαίου συνάγονται από συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις, σε μια προσπάθεια αναζήτησης της πραγματικής βούλησης του νομοθέτη, όχι οποιουδήποτε νομοθέτη, αλλά του λελογισμένου και σώφρονος νομοθέτη<sup>144</sup>. Η άποψη αυτή συνταυτίζεται με το ρόλο του δικαστή όπου θα πρέπει να ανευρίσκει και να αναδεικνύει κανόνες δικαίου, μέσα από τις γενικές αρχές του δικαίου, χωρίς να χρειάζεται να τους επινοεί. Οι νομολογικά γενικές αρχές που αναδεικνύονται από τον δικαστή εξομοιώνονται με τέλειους νόμους, τόσο στον τύπο όσο και στην ουσία. Αυτές οι αρχές υπερισχύουν των κανόνων που εκδίδονται με

<sup>141</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 35.

<sup>142</sup> Ο.π. Σπηλιωτόπουλος (v.81) 59.

<sup>143</sup> Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή- Θεμελιώδεις Έννοιες* (Σάκκουλα 2013) 156.

<sup>144</sup> Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ* (Σάκκουλας 2007) 18.

κανονιστική πράξη ή εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης, εκτός και υπάρχει ειδική διάταξη για το αντίθετο στον εξουσιοδοτικό νόμο<sup>145</sup>.

Ως αποτέλεσμα της αναζήτησης των γενικών αρχών και της ομοιόμορφης εφαρμογής που πρέπει αυτές να έχουν, κατέδειξε τη σπουδαιότητά τους και αποτέλεσε την γενεσιουργό αιτία πίσω από την ανάδειξη του Διοικητικού Δικαίου, ως ξεχωριστού αυτόνομου κλάδου του Δημοσίου Δικαίου<sup>146</sup>.

Κατά άλλη διατύπωση, δεδομένου ότι οι επιμέρους διατάξεις του Διοικητικού Δικαίου, λαμβάνουν την πραγματική τους διάσταση, σύμφωνα με την πρόθεση του νομοθέτη μόνο εάν ερμηνεύονται στο πλαίσιο της υπέρτατης και καθολικής έννοιας του νόμου, οι γενικές αρχές χρησιμεύουν ως οι θεμελιώδεις ή «χρυσοί» σύνδεσμοι του για τις διατάξεις αυτές<sup>147</sup>. Παρόλο όμως που ο χαρακτηρισμός τους, δεν αμφισβητείται ως μια αυτοτελής τυπική πηγή Δικαίου, εντούτοις επικρατούν δύο απόψεις στη θεωρία ως προς την τυπική τους ισχύ. Η μεν πρώτη θεωρία επιδέχεται ότι οι γενικές αρχές συμπληρώνουν τα υπάρχοντα κενά των νόμων και η δεύτερη θεωρία ότι μέσω αυτών υλοποιούνται οι συνταγματικές διατάξεις περί του κράτους δικαίου και της νομιμότητας<sup>148</sup>. *Εν κατακλείδι οι γενικές αρχές ενσωματώνουν τις συνταγματικές διατάξεις, και συντείνουν σε τέσσερις (4) στοχεύσεις επάλληλες μεταξύ τους όπως, (α) για το κράτος δικαίου και την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, (β) της νομιμότητας της Διοίκησης στις συνήθεις διοικητικές πρακτικές, (γ) στην ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος και (δ) στην ποιότητα της διοικητικής δράσης.*

Για τους σκοπούς της ερμηνείας των κανόνων του Διοικητικού Δικαίου, και της εφαρμογής του, η σημασία τους είναι καθοριστική. Οι κυριότερες αρχές που διέπουν το Διοικητικό Δίκαιο συστηματοποιούνται ως κάτωθι: (α) η αρχή της νομιμότητας της Δημόσιας Διοίκησης, (β) η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, (γ) η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, (δ) η αρχή της αναλογικότητας, (ε) η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης, (στ) η αρχή της ισότητας και της

<sup>145</sup> Ο.π. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά (ν.143) 136.

<sup>146</sup> Ο.π. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά (ν.144) 18.

<sup>147</sup> Δ Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό μέρος* (Σάκκουλας 2013) 174-175.

<sup>148</sup> Χ Π Δετσαρίδης, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2003) 20.

αξιοκρατίας, (ζ) η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης<sup>149</sup>.

### 2.3.5.1. Η αρχή της νομιμότητας της Δημόσιας Διοίκησης

Η αρχή της νομιμότητας, είναι μια ειδική αρχή του Διοικητικού Δικαίου, που μέσω αυτής τα διοικητικά όργανα οφείλουν να συμμορφώνονται με τις νομικές απαιτήσεις που θεσπίζονται και καθορίζουν τις δράσεις τους<sup>150</sup>. Στο Σύνταγμα και συγκεκριμένα στο άρθρο 25 αυτού, η αρχή της νομιμότητας επιτυγχάνεται μέσω της κατοχύρωσης της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου. Επίσης προκύπτει και όταν συνδυάζονται οι διατάξεις του άρθρου 26, παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, στο οποίο κατοχυρώνεται η διάκριση των λειτουργιών, μεταξύ νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας. Η θέσπιση κανόνων δικαίου, είναι το κύριο καθήκον της νομοθετικής λειτουργίας, με την εκτελεστική εξουσία να περιορίζεται στην εφαρμογή τους, εντός των παραμέτρων που ορίζονται από αυτούς. Κατά συνέπεια, η Διοίκηση υποχρεούται να εφαρμόζει τη νομοθεσία, τηρώντας παράλληλα την αρχή της νομιμότητας, γιατί ο περιορισμός των δικαιωμάτων των πολιτών εκ του νόμου, προκύπτει μόνο από τους κανόνες δικαίου που παράγονται από τα νόμιμα όργανα της νομοθετικής λειτουργίας, τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας<sup>151</sup>.

Η τήρηση της δεν απαιτεί ένα λατρευτικό χαρακτήρα, αλλά μια ουσιώδη σημασία για το ίδιο το πολίτευμά μας, λόγω της νομοθετικής διαδικασίας από τον εκλεγμένο νομοθέτη, δηλαδή πρωτίστως σεβασμό της λαϊκής κυριαρχίας, της βάσης του δημοκρατικού πολιτεύματος. Επομένως το να δρουν μέσα στα πλαίσια του νόμου τα διοικητικά όργανα, έχει συνταγματική προέλευση, βάση της αρχής του κράτος δικαίου και της διάκρισης των εξουσιών και τελεί υπό τον πλήρη έλεγχο των ανώτερων ιεραρχικών οργάνων, των δικαστηρίων και των Ανεξάρτητων Αρχών για τη διασφάλιση της τήρησης της αρχής της νομιμότητας<sup>152</sup>.

<sup>149</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 23.

<sup>150</sup> Ο.π. Σπηλιωτόπουλος (v.81) 75.

<sup>151</sup> Ο.π. Κόρσος (v. 147) 176.

<sup>152</sup> Α Μακρυδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης* (Γ' έκδ. Σάκκουλα 2008) 28.

Ωστόσο, υπάρχουν επίσης περιπτώσεις στις οποίες η αρχή της νομιμότητας μπορεί να υπόκειται σε ορισμένες εξαιρέσεις, σε υποχώρηση, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για κυβερνητικές ενέργειες σε μέτρα εσωτερικής τάξης, όχι μόνο μεταξύ του κράτους και των διοικούμενων αλλά και μεταξύ του κράτους και συγκεκριμένων κατηγοριών ιδιωτών, κυρίως περιορισμούς στα δικαιώματά τους, προκειμένου να προωθηθούν άλλοι σκοποί της Δημόσιας Διοίκησης, όπως η προστασία του δημόσιου συμφέροντος και η άμεση και αποτελεσματική δράση της Δημόσιας Διοίκησης. Ακόμη και σε αυτές τις περιπτώσεις όμως, η αρχή της νομιμότητας εξακολουθεί να έχει εφαρμογή, αφού δεν επιτρέπεται ο περιορισμός των ατομικών τους δικαιωμάτων, παρά μόνο βάσει του νόμου<sup>153</sup>.

### 2.3.5.2. Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος

Μόνο μέσω της συγκεκριμενοποίησης η νομική έννοια ως αόριστη, του «*δημοσίου συμφέροντος*», αποκτά πραγματικό νόημα, με βάση την οποία νομιμοποιείται και οριοθετείται η δράση της δημόσιας εξουσίας. Δεν είναι βεβαίως υπέρτερο κριτήριο του θετικού Δικαίου, αλλά εκφράζεται από αυτό με τρόπο και σύμφωνα με τους τύπους που αντιστοιχούν στην ιεραρχία του θετικού Δικαίου. Επομένως το δημόσιο συμφέρον, δεν μπορεί να θεμελιώσει απαλλαγή από την αρχή της νομιμότητας. Αντίθετα, είναι ακριβώς όπως ο Δαγτόγλου απέδωσε σημασία στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος, με έναν συγκεκριμένο, ιδιαίτερο, διαφωτιστικό ορισμό, ότι «*δημόσιο συμφέρον είναι μόνο ό,τι τα συνταγματικώς οριζόμενα όργανα, κατά την συνταγματικώς καθοριζόμενη ιεραρχία και διαδικασία, ορίζουν ως δημόσιο συμφέρον. Τα όργανα αυτά είναι πρωτίστως ο συντακτικός νομοθέτης, ο κοινός νομοθέτης και η δρώσα καθ' εξουσιοδότηση Διοίκηση*»<sup>154</sup>. Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι η βάση της αρχής της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, πηγάζει άμεσα από το Σύνταγμα, αφού ορίζει τις παραμέτρους για την άσκηση των δικαιωμάτων και την εκπλήρωση των υποχρεώσεων<sup>155</sup>.

<sup>153</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 23.

<sup>154</sup> Π Δ Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (Εβδομη αναθεωρημένη έκδ, Σάκκουλα 2014) 150.

<sup>155</sup> Ο.π. Τάχος (v.108) 72.

Η αναφορά του δημοσίου συμφέροντος, έγκειται στο σύνολο όλων των συμφερόντων όλων των μελών μιας οργανωμένης κοινωνίας, όμως παρόλα αυτά υπάρχουν και φορές που μπορεί να έρχεται σε αντίθεση, με τα ατομικά συμφέροντα ενός συγκεκριμένου τμήματος του πληθυσμού. Ωστόσο, σε αυτές τις περιπτώσεις, η βλάβη που πραγματοποιείται στα συμφέροντα των ατόμων αυτών «εξισορροπείται» από την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, που τα επηρεάζει και αυτά άμεσα<sup>156</sup>. Επιπλέον, η σχέση Διοίκησης και πολίτη, σύμφωνα με την Σπανού, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη ναπολεόντεια διοικητική παράδοση και την έννοια του δημόσιου συμφέροντος, λόγω της επικρατούσας αντίληψης της υπεροχής του κράτους, ως έκφρασης του δημοσίου συμφέροντος<sup>157</sup>, εξωτερικεύοντας τη βούλησή της η Διοίκηση με μονομερείς διοικητικές πράξεις κατά κανόνα, θεσπίζοντας νόμους είτε υπέρ είτε κατά των διοικούμενων και χωρίς να συναινούν σε αυτό<sup>158</sup>, όπως για παράδειγμα, η επίταξη και η επιβολή φόρων.

Εν κατακλείδι, η προστασία του δημοσίου συμφέροντος νοείται ως η ευθύνη που έχουν τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης, ασκώντας τη διακριτική τους ευχέρεια, να επιλέξουν από ένα ευρύ φάσμα νομικών επιλογών, αυτή που κατά τη γνώμη τους εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον καλύτερα.

### **2.3.5.3. Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου.**

Μία από τις πιο νεφελώδεις νομικές έννοιες εξακολουθεί να είναι μέχρι και σήμερα η έννοια της χρηστής διοίκησης. Βεβαίως, ποικίλοι ορισμοί, έχουν δοθεί από τη θεωρία όπως εκείνος που διαπιστώνει ότι: «η αρχή της χρηστής διοίκησης, επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους, σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου, προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις»<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> Χ Χρυσανθάκης, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, (Νομική Βιβλιοθήκη 2006) 49.

<sup>157</sup>Κ Σπανού, *Ναπολεόντεια παράδοση και διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 2009) 486.

<sup>158</sup>Ο.π. Κόρσος (ν. 147) 458.

<sup>159</sup> Ο.π. Σπηλιωτόπουλος (ν.81) 84.

Τα διοικητικά όργανα, θα πρέπει γενικά να προστατεύουν τα έννομα συμφέροντα των πολιτών και να συνεργούν στη διευκόλυνση της άσκησης των δικαιωμάτων τους, κάτι που αποτελεί θεμελιώδη εκδήλωση της αρχής της χρηστής διοίκησης, δηλαδή να αποφεύγουν την ταλαιπωρία ή την παραπλάνηση των διοικούμενων μέσω των ενεργειών ή των παραλείψεων τους<sup>160</sup>. Προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα όπως η διαφθορά, ο χρηματισμός, η κατάχρηση εξουσίας και η γενική κακοδιοίκηση, η αρχή της χρηστής διοίκησης, που γίνεται αντιληπτή ως ρευστή και εύπλαστη, απαιτεί από τα διοικητικά όργανα να υιοθετούν το κοινό αίσθημα περί δικαίου κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, καλή πίστη και τα χρηστά ήθη<sup>161</sup>. Στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει να ενημερώνουν τους αποδέκτες των υπηρεσιών τους, για τυχόν άσκηση ενδικοφανών προσφυγών και γενικά να παρέχουν συμβουλευτική υποστήριξη για τα δικαιολογητικά υποβολής, στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας<sup>162</sup>. Η παροχή υπηρεσιών σε εύλογο χρονικό διάστημα, αποτελεί κρίσιμη συνιστώσα της υπό εξέταση αρχής, αλλά όχι με την έννοια της ταχείας διεκπεραίωσης των υποθέσεων, αλλά μάλλον με την έννοια της ολοκλήρωσης των διαδικασιών χωρίς αδικαιολόγητες καθυστερήσεις που ενδέχεται να βλάψουν τα συμφέροντα των διοικούμενων<sup>163</sup>.

Αναμφισβήτητα, η αρχή της χρηστής διοίκησης έχει συμβάλει στον τομέα του Διοικητικού Δικαίου και είναι σημαντική μέσα από την διάπλαση της από τη νομολογία, η οποία διέπλασε το περιεχόμενό της. Παρόλα αυτά και υπό το πρίσμα κωδικοποίησης που υπάρχει ήδη, στο δίκαιο της ΕΕ, κρίνεται απαραίτητο ένα αντίστοιχο νόμιμο δικαίωμα, να παραχωρηθεί και στο δικό μας Εθνικό δίκαιο, για τη χρηστή διοίκηση. Θα λειτουργήσει τόσο διακηρυκτικά όσο και εξασφαλιστικά στο γραπτό δίκαιο ή για να τεθεί αλλιώς, θα χρησιμεύσει ως γραπτή υπενθύμιση προς τη Διοίκηση σχετικά με τον τρόπο που πρέπει να εκτελεί τα καθήκοντά της, φέρνοντας ταυτόχρονα ασφάλεια δικαίου σε αυτόν τον τομέα, η οποία είναι και επιθυμητή και απαραίτητη<sup>164</sup>.

Κατά συνέπεια, η πεποίθηση της θεωρίας και της νομολογίας, υπό τη συνταγματική προστασία, στο δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας

---

<sup>160</sup> Ο.π. Δαγτόγλου (ν. 154) 153-154.

<sup>161</sup> Ο.π. Μακρυδημήτρης και Πραβίτα (ν.10) 36.

<sup>162</sup> Ο.π. Γώγος (ν.18) 24.

<sup>163</sup> Ο.π. Γώγος (ν.18) 58-59.

<sup>164</sup> Ε Καλλίτσης, *Η λειτουργία Κοινωνικού Κράτος Δικαίου και Χρηστής Διοικήσεως κατά το Σύνταγμα* (ΔιΔικ 18/2016) 869.



του ατόμου με το άρθρο 5 παρ. 1 Σ, υποστηρίχθηκε πάνω σε αυτό, το συνταγματικό έρεισμα της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, και πηγάζει από τις αρχές του κράτος δικαίου και της ασφάλειας δικαίου, όπου: «*επιβάλλει τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς για τον καλόπιστο ιδιώτη πράξης*»<sup>165</sup>. Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης για την Διοίκηση είναι δεσμευτική όταν αυτή δρα κατά διακριτική ευχέρεια. Οι αρχές της ισότητας, και της αναλογικότητας, της δράσης για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος και της χρηστής διοίκησης, χρησιμεύουν στον περιορισμό της νομικά επιτρεπόμενης και καταρχάς ανεξέλεγκτης από την δικαστική εξουσία της Διοίκησης, να εκδίδει ή μη διοικητική πράξη, να επιλέγει το χρόνο έκδοσης και να ορίζει ασαφής νομική έννοια. Σε κάθε περίπτωση, όταν δεν προστατεύεται η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ατόμου, αντιτίθεται στην αρχή της χρηστής διοίκησης. Αυτό αποτρέπει την υπέρβαση της ισχύος των ακραίων ορίων. Δεν συγχωρείται λοιπόν η ανατροπή παράνομης πραγματικής κατάστασης που έχει γίνει επί μακρόν ανεκτή, εκτός εάν πρόκειται για ζήτημα δημόσιας τάξης ή εάν υπάρχει απάτη εκ μέρους του ατόμου, καθώς το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) αναγνωρίζει ότι δεν γίνεται με καλή πίστη<sup>166</sup>.

#### 2.3.5.4. Η αρχή της αναλογικότητας

Το Συνταγματικό Δικαστήριο, ήταν το πρώτο που επισήμανε ότι η αρχή της αναλογικότητας συνάγεται και εμπεριέχεται στο σύνολο και στον πυρήνα των συνταγματικών δικαιωμάτων<sup>167</sup>, με την «γενέθλια» υπ. αριθμ. 2121/1984 απόφαση του ΣτΕ, όπου γίνεται αναφορά μόνο στην καταλληλότητα και αναγκαιότητα ως στοιχεία της συνταγματικής αρχής και στους περιορισμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>168</sup>. Μεταγενέστερα το 2001, με την αναθεώρηση του Συντάγματος, βρήκε συνταγματική κατοχύρωση, στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 25 του Σ, περ. δ', με την θέσπιση της αρχής, ως γενικού περιορισμού, μεταξύ των περιορισμών των

<sup>165</sup> Α Γέροντας, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου* (Σάκκουλα 2014) 95.

<sup>166</sup> Π Δ Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2012) 176.

<sup>167</sup> Ι Ξ Κοντιάδης, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001* (Α Ν Σάκκουλα 2002) 235.

<sup>168</sup> Β Γ Τζέμος, *Η «ώριμη» αναλογικότητα - Η αναλογικότητα των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως κανόνας του Συνταγματικού Δικαίου και του Δικαίου της ΕΕ που δεν περιλαμβάνει την αναλογικότητα σε στενή έννοια*, (2022), <[https://www.ddikastes.gr/sites/default/files/article\\_files/.pdf](https://www.ddikastes.gr/sites/default/files/article_files/.pdf)>, Ανακτήθηκε: 27 Σεπτεμβρίου 2022, 11.

θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων: «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας». Ως αποτέλεσμα, όταν χρησιμοποιείται ο όρος «αναλογικότητα», αναφέρεται στην εύλογη σχέση που πρέπει να υπάρχει μεταξύ του (συνταγματικού) σκοπού που εξυπηρετεί αυτός ο περιορισμός και του περιορισμού συγκεκριμένης έντασης, έκτασης και διάρκειας δικαιώματος<sup>169</sup>.

Τόσο ως αρχή του Συνταγματικού Δικαίου από το 2001, όσο και ως αρχή που συμπεριλαμβάνεται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ από 1.12.2009, θεσπίζεται η αναλογικότητα με τους περιορισμούς στα θεμελιώδη δικαιώματα να πρέπει να είναι αναλογικοί. Αυτό ουσιαστικά σημαίνει ότι όλοι οι περιορισμοί στα θεμελιώδη δικαιώματα, είτε: (α) επιβάλλονται από τη νομοθεσία, (β) από την εκτελεστική εξουσία, (γ) είτε ως αποτέλεσμα δικαστικών αποφάσεων, πρέπει να είναι αναλογικοί. Θεσπίζεται ρητή νομική απαίτηση αναλογικότητας των περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα, η οποία απευθύνεται σε όλες τις κρατικές εξουσίες και διέπεται ταυτόχρονα από το ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο, το Δίκαιο της ΕΕ και την ΕΣΔΑ<sup>170</sup>.

Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί συστατικό στοιχείο της αρχής της νομιμότητας, στην οποία στηρίζονται όλες οι διοικητικές ενέργειες, στο Διοικητικό Δίκαιο<sup>171</sup>. Η λήψη κατάλληλων μέτρων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, τα οποία είναι αναλογικά και όχι δυσανάλογα, αποτελεί μέρος της τήρησης του προτύπου αναλογικότητας μεταξύ των επιδιωκόμενων σκοπών και των μέσων που χρησιμοποιούνται στη διοικητική δράση. Σε κάθε περίπτωση, η Διοίκηση πρέπει να εξετάσει και να αξιολογήσει τις πιθανές πορείες δράσης της, ενώ συγκρίνει τις συνιστώσες κόστους και οφέλους των επιλογών<sup>172</sup>. Με άλλα λόγια, καθορίζονται τα όρια της νομοθετικής εξουσίας και κατά συνέπεια, η νομιμότητα των διοικητικών πράξεων, όπου σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το επαχθές μέτρο που επιβάλλεται στους υπαγόμενους στη διοικητική πράξη, πρέπει να είναι ανάλογο με το προστατευόμενο δημόσιο ή ιδιωτικό συμφέρον που εξυπηρετεί.

<sup>169</sup> Ο.π. Δαγτόγλου (ν.166) 149.

<sup>170</sup> Ο.π Τζέμος (ν.168) 7.

<sup>171</sup> Ε Π Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου II* (11η έκδ. Α Ν Σάκκουλα 2002) 532.

<sup>172</sup> Ο.π. Μακρυδημήτρης και Πραβίτα (ν.10) 39.

Ο δικαιοκρατικός έλεγχος της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, έφτασε στο αποκορύφωμά του με την εποχή της αναλογικότητας. Σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο του δημοσίου συμφέροντος, σημειώθηκε αξιοσημείωτη πρόοδος του κράτους δικαίου και της αποτελεσματικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η εισαγωγή της αναλογικότητας στο εφαρμοσμένο Διοικητικό Δίκαιο, οδήγησε στην εξέλιξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το δόγμα και τις υψιπετής γενικές θεωρίες του Δικαίου<sup>173</sup>.

### 2.3.5.5. Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης

Κατά την άσκηση της εξουσίας τους, τα όργανα της Διοίκησης, μονομελή ή συλλογικά, υποχρεούνται να εγγυώνται για την αμεροληψία των αρμοδιοτήτων τους. Η πίστη των πολιτών στο κράτος, ενισχύεται από την αμεροληψία των διοικητικών οργάνων. Κατά τη χρήση της διακριτικής ευχέρειας, η αρχή της διοικητικής αμεροληψίας είναι ιδιαίτερα κρίσιμη<sup>174</sup>.

Η Δημόσια Διοίκηση, οφείλει να λειτουργεί αμερόληπτα και να μην επηρεάζεται από τυχόν επιρροές που θα βλάψουν το δημόσιο συμφέρον, σεβόμενη την αρχή της αμεροληψίας, μη αναπτύσσοντας συναισθήματα συμπάθειας ή προκατάληψης προς τους διοικούμενους. Πολλές τυπικές περιπτώσεις δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, επιδεικνύουν την αρχή της αμεροληψίας. Υπό το πρίσμα αυτό: *(α) υπάρχουν όντως τα λεγόμενα ασυμβίβαστα, δηλαδή περιορισμοί στην ικανότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκεί επαγγελματικές δραστηριότητες (άρθρο 30 Σ), υπουργικοί περιορισμοί (άρθρο 81 Σ) και (β) αμφισβητήσεις στην διενέργεια πράξεων ή συμμετοχής σε συλλογικά όργανα της Δημόσιας Διοίκησης. Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 3 του Δημοσιούπαλληλικού Κώδικα, δεν επιτρέπεται να παρευρίσκονται στην ίδια συνεδρίαση συλλογικού οργάνου, εργαζόμενοι που έχουν σχέση μεταξύ τους μέχρι τρίτου βαθμού, ενώ απαιτείται από τα μονομελή ή συλλογικά όργανα της Δημόσιας Διοίκησης, να απέχουν ζητώντας εξαίρεση από την απαίτηση αυτή, βάσει του άρθρου 7 παρ.2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας από «...κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης εφόσον: (α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντός τους συνδέεται με την*

<sup>173</sup> Ο.π Τζέμος (v.168) 22.

<sup>174</sup> Π Δ Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (5η έκδ. Α Ν Σάκκουλα 2004) 220.

έκβαση της υπόθεσης, ή (β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερομένους, ή (γ) έχουν ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους». Τέλος, το άρθρο 29 παρ.3 Σ, θεσπίζει τον κανόνα της πολιτικής ουδετερότητας για τους δημόσιους λειτουργούς στο πλαίσιο της αρχής της αμεροληψίας απαγορεύοντας «...τις 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...»<sup>175</sup>.

#### 2.3.5.6. Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας

Η ίση προστασία των πολιτών βάσει του νόμου, αποτελεί απαίτηση της αρχής της ισότητας, και της ίσης μεταχείρισης των διοικούμενων, όπως ορίζεται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 του Συντάγματος. Η αρχή αυτή ορίζει, ότι η Διοίκηση οφείλει να λειτουργεί με διακριτικότητα και να αντιμετωπίζει όλους τους πολίτες ισότιμα. Ως ισότητα θεωρείται, η ίση μεταχείριση των ίσων και η άνιση μεταχείριση των άνισων, αλλά μόνο εντός ορισμένων λογικών ορίων<sup>176</sup>.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο του Συντάγματος και την παρ.2, «Έλληνες και Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις» καθώς και στην παρ.4, που ορίζει ότι «μόνον Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους». Με τις διατάξεις αυτές το Σύνταγμα κατοχυρώνει την αρχή των ίσων ευκαιριών, η οποία δεν σημαίνει ότι όλοι έχουν δικαίωμα πρόσβασης, αλλά ότι οι πολίτες που επιθυμούν να εργαστούν στον δημόσιο τομέα, πρέπει να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες με άλλους ομοϊδεάτες τους. Ίσες ευκαιρίες σημαίνει επίσης, ότι κάθε πολίτης που πληροί τις προϋποθέσεις, όπως ορίζονται από απρόσωπους νομικούς κανόνες, μπορεί να διοριστεί στη Δημόσια Διοίκηση ως δημόσιος υπάλληλος. Η υποχρέωση διασφάλισης της αντικειμενικότητας, της διαδικασίας επιλογής και της αμεροληψίας των φορέων

<sup>175</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 26.

<sup>176</sup> Ο.π. Κόρσος (v. 147) 180.

επιλογής, είναι απαίτηση της αρχής της ισότητας και η πιο ειδικότερη εκδήλωσή της, η αρχή των ίσων ευκαιριών<sup>177</sup>.

Η ίση αμοιβή για εργασία ίσης αξίας, είναι μια ειδική έκφανση του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζεται η αρχή της ισότητας, που αναφέρεται στο άρθρο 22 παρ.1, εδ. β' Σ, καθώς επίσης αναφέρεται και στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως ίση πρόσβαση και των δύο φύλων στην απασχόληση, για τις συνθήκες εκπαίδευσης και εργασίας από την Οδηγία 76/207/ΕΟΚ. Επιπλέον, μοναδικές εκδηλώσεις της αρχής, είναι επίσης μια μορφή ισότητας γνωστή ως θετική ισότητα, η οποία απαιτεί τη λήψη μέτρων δράσης που αφορούν στην μη εξάλειψή της ισότητας, από την διαπίστωση ανισοτήτων μεταξύ ανδρών και γυναικών, οι οποίες κωδικοποιούνται στο άρθρο 116 παρ.2, Σ<sup>178</sup>.

Επίσης, η αρχή της ισότητας υπονομεύεται σε περιπτώσεις που θεσπίζονται εξαιρέσεις, για την ειδική προστασία ορισμένων κατηγοριών ατόμων, με βάση άλλες συνταγματικές διατάξεις, όπως η προστασία των πολύτεκνων, για παράδειγμα. Αν και σύμφωνα με διαφορετική ερμηνεία, οι προαναφερθείσες ρήτρες θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως η αρχή της εφαρμογής της ισότητας, στην αναλογική της μορφή και όχι ως εξαιρέσεις από αυτήν<sup>179</sup>.

Εκτός από αναλογική, η ισότητα μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί δημιουργικά ή ευρέως. Αυτό έχει να κάνει με τη δικαστική επέκταση της ισότητας, σε περιπτώσεις που εμφανίζουν χαρακτηριστικά όμοια, όμως έχουν ρυθμιστεί με άνισο τρόπο από το νομοθέτη, με τη δυνατότητα έκδοσης δικαστικής απόφασης, για παράδειγμα να είναι δυνατή σε περίπτωση που υποστηρίζεται η παράταση παροχής που έχει δοθεί σε ομάδα ατόμων και σε άλλους, που παρουσιάζουν τα ίδια ή παρόμοια χαρακτηριστικά<sup>180</sup>.

Όλο το πλαίσιο της έννομης τάξης, θεμελιώνεται στο δημοκρατικό ιδεώδες της αρχής της αξιοκρατίας, καθώς και στο γενικό κανόνα της συμμετοχής στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας, ως έκφραση της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, καθώς αποτελεί έκφανση της αρχής της ισότητας των πολιτών. Οι

---

<sup>177</sup>Ε Π Σπηλιωτόπουλος, Χ Χρυσανθάκης, *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιονομικού Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 2007) 51-53.

<sup>178</sup>Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 25-26.

<sup>179</sup>Ο.π. Σπηλιωτόπουλος, Χρυσανθάκης, (v.177) 54, και Μακρυδημήτρης, Πραβίτα (v.10) 503-504.

<sup>180</sup>Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 25-26.

αρχές αυτές, ισχύουν και για την πρόσβαση των πολιτών στη Δημόσια Διοίκηση, για τη συμμετοχή τους στη διαδικασία επιλογής προσωπικού, σύμφωνα με τον κανόνα της προσωπικής αξίας κάθε ατόμου, με βάση τις τυπικές απαιτήσεις για τη συγκεκριμένη θέση εργασίας, όπου θα πρέπει να υφίστανται απρόσωπα και αντικειμενικά κριτήρια. Αυτό καταδεικνύει περαιτέρω, πόσο στενά συνδέονται η αρχή της αποτελεσματικότητας και η επιλογή των πιο άξιων υπαλλήλων, καθώς κάτι τέτοιο προάγει το δημόσιο συμφέρον και ενισχύει την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης<sup>181</sup>.

Η αρχή της αξιοκρατίας απορρέει από το άρθρο 5 Σ, κατοχυρώνοντας την ελεύθερη ανάπτυξη του ατόμου, συνδεδεμένη με την αρχή του κράτος δικαίου και την αρχή της ισότητας. Η συνταγματική αναγνώριση της, επιβεβαιώνεται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, στο άρθρο 103 παρ. 7, όπου και ορίζεται ότι: *«Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής»*<sup>182</sup>.

Συνάγεται από όλα τα προαναφερθέντα παραπάνω και οδηγούν στο συμπέρασμα, ότι η αξιοκρατία ορίζεται εννοιολογικά, ως πάντα σε σχέση με τη δικαιοσύνη και κατά συνέπεια, την ισότητα, ή τουλάχιστον με την εκδοχή της που απαιτεί πρόσβαση σε ίσες ευκαιρίες. Δεδομένου ότι η αρχή της αξιοκρατίας διατυπώθηκε παραδοσιακά ως *«αντίδοτο στην ισότητα»*, είναι λογικό ότι η δομική αντίθεση μεταξύ αξιοκρατίας και ισότητας, φαίνεται λογική σε μια πρώτη εννοιολογική και αξιολογική προσέγγιση. Η σύνδεση της αξιοκρατίας με την ανθρώπινη διαφορετικότητα είναι η αιτία, εξάλλου με την έννοια ότι λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι οι ικανότητες και οι αξίες των ανθρώπων ποικίλλουν, ενώ η ισότητα συνδέεται με την ιδέα της ομοιότητας των ανθρώπων. Υπό το πρίσμα αυτό, η τυπική ισότητα υπαγορεύει ότι όλοι έχουν δικαίωμα σε εξίσου μεγάλο μερίδιο κοινωνικών

<sup>181</sup> Ο.π. Σπηλιωτόπουλος και Χρυσανθάκης (ν. 177) 52.

<sup>182</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (ν.15) 26.

πόρων, λαμβάνοντας υπόψη ότι η αξιοκρατία λέει, ότι ο καθένας έχει δικαίωμα σε ένα μερίδιο που είναι ανάλογο με την αξία και τις ικανότητές του, με βάση τα όποια κριτήρια επιλέγονται για την αποτίμησή της και ότι η ανταμοιβή θα είναι επίσης ανάλογη, με το μέγεθος αυτής της αξίας. Η αξιοκρατική αρχή, βασίζεται στην ιδέα ότι οι άνθρωποι διαφέρουν φυσικά και ότι οι ανταμοιβές και η αξία, πρέπει να διαφοροποιούνται μέσα από την ανάγκη δημιουργίας μιας σχέσης αναλογικότητας σε αυτό<sup>183</sup>.

### **2.3.5.7. Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης**

Στο άρθρο 5Α Σ, κατοχυρώνεται η συνταγματική *αρχή της διαφάνειας*, δηλαδή η πρόσβαση σε πληροφορία ως θεμελιώδες δικαίωμα. Ο πυρήνας της αρχής της διαφάνειας, είναι η διαφάνεια των ενεργειών και των διαδικασιών των διοικητικών θεσμών, η οποία βοηθά στην καταπολέμηση της διαπλοκής και της διαφθοράς, διασφαλίζοντας παράλληλα ότι ελέγχονται και λειτουργούν αποτελεσματικά και ότι προστατεύονται οι διοικούμενοι. Σύμφωνα με τον Ν. 3861/2010, όλες οι αποφάσεις των διοικητικών οργάνων και αρχών που έχουν οικονομική συνιστώσα, καθώς και όλες οι κανονιστικές πράξεις, πρέπει να δημοσιεύονται στο πρόγραμμα Δι@ύγεια. Αντίθετα, οι αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών που επιβάλλουν κυρώσεις εις βάρος των πολιτών, εκδίδονται μετά από δημόσια συνεδρίαση που είναι η είσοδος ελεύθερη στο κοινό (ΣτΕ 3319/2010)<sup>184</sup>.

Υπό μια ευρύτερη έννοια, η διαφάνεια συμβάλλει στην προώθηση της αρχής της ισότητας των πολιτών, την εδραίωση της νομιμότητας, την προαγωγή του δημόσιου συμφέροντος, καθώς και της αρχής της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας στο Δημόσιο. Προωθεί επίσης, την αποτελεσματικότερη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Χαρακτηρίζεται από τέσσερα βασικά στοιχεία: (1) την υποχρέωση ενημέρωσης του πολίτη και ανταπόκρισης στα αιτήματά του στις αναφορές και αιτήσεις για παροχή έγγραφων και δεδομένων, (2) υποχρέωση στην πλήρη αιτιολόγηση των διοικητικών ενεργειών και πράξεων, (3) εφαρμογή προηγούμενης

---

<sup>183</sup>Α Παπατόλιας, *Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα. Θεωρητικές καταβολές συνταγματική κατοχύρωση και θεσμική πρακτική* (Παπαζήσης 2019) 55.

<sup>184</sup>Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 26-27.

ακροαματικής διαδικασίας, όπου απαιτείται εκ του νόμου και (4) δημοσιότητα - διαφάνεια διοικητικής δράσης, η οποία, στο μέτρο του δυνατού, να μην διαταράσσει την εύρυθμη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών<sup>185</sup>.

Η ανάγκη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικούμενων και η αρχή της χρηστής διοίκησης, είναι συνυφασμένες με την αρχή της αποτελεσματικότητας της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία συνίσταται στην επίτευξη της αποστολής της, μέσω οικονομίας χρόνου και μέσων, ευελιξίας και ταχύτητας. Συναφώς, το άρθρο 10 παρ.3 Σ, ορίζει ότι, σύμφωνα με τις νομικές απαιτήσεις, η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή πρέπει να ανταποκρίνεται σε αιτήματα για πληροφορίες και στη χορήγηση εγγράφων, συμπεριλαμβανομένων πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων, εντός καθορισμένου χρονικού πλαισίου, που δεν υπερβαίνει τις (60) ημέρες. Σε περίπτωση μη τήρησης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πρέπει να καταβάλλεται στον αιτούντα ειδική χρηματική ικανοποίηση, όπως απαιτείται από το νόμο, επιπλέον τυχόν άλλων πιθανών κυρώσεων και νομικών επιπτώσεων. Επίσης μέσω της χρήσης των τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών στις δημόσιες υπηρεσίες, οι πολιτικές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αποσκοπούν να αυξήσουν τη δράση και τη διαφάνεια της Δημόσιας Διοίκησης, να διευκολύνουν την πρόσβαση των πολιτών στις απαραίτητες υπηρεσίες και να επιτρέψουν την ταχύτερη και πληρέστερη άσκηση των δικαιωμάτων τους<sup>186</sup>.

Συμπερασματικά, όλες οι προαναφερθείσες αρχές του Διοικητικού Δικαίου, επιδιώκουν να ενισχύσουν το διαμέτρημα των υπηρεσιών που προσφέρονται στους πολίτες και να επιτύχουν αποτελέσματα, μέσω της αποτελεσματικής και ορθολογικής χρήσης των πόρων που διαθέτει ο δημόσιος τομέας. Για να προασπίζονται τα ατομικά δικαιώματα κάθε πολίτη, αυτές θα πρέπει να τηρούνται.

---

<sup>185</sup> Ο.π. Τζέμος και Αναστασίου (v.69) 14-15.

<sup>186</sup> Ο.π. Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος (v.15) 26-27.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>: ΦΙΛΟΣΟΦΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΗΘΙΚΗΣ

### 3.1. Εισαγωγή

#### Φιλοσοφικές προσεγγίσεις της ηθικής

Ο John Dewey, ένας Αμερικανός φιλόσοφος, όρισε τη φιλοσοφία ως την αγάπη προς τη σοφία. Είναι η προσπάθεια κατανόησης, της συνάθροισης όλων των ποικίλων λεπτομερειών ανά τον κόσμο και της ζωής σε ένα όλο, όχι όμως ως ένα αρχείο με γεγονότα που έχουν συμβεί, αλλά ως μια ιδέα του πιθανού. Σκιαγραφεί τα ζητήματα που πραγματεύεται, όπως τις σχέσεις ανάμεσα στη σκέψη και την ύλη, της ψυχής και του σώματος, της κοινωνικότητας και της ατομικότητας. Συζητά επίσης την αλλαγή από τη θεωρία στην πράξη<sup>187</sup>. Η μελέτη ηθικών θεμάτων και διλημμάτων των ατόμων<sup>188</sup>, είναι το επίκεντρο του φιλοσοφικού κλάδου της ηθικής, ο οποίος αντλεί τις ρίζες του από θρησκευτικές, φιλοσοφικές και πολιτισμικές πεποιθήσεις και έδωσε αφορμή για τον όρο «*ηθική φιλοσοφία*» (moral philosophy)<sup>189,190</sup>.

Καθώς η φιλοσοφία θεωρείται ως η πηγή των θεμελιωδών ηθικών θεωριών, είναι αδύνατο να μελετήσουμε την ηθική, χωρίς να λάβουμε υπόψη πως γίνεται κατανοητή από τους φιλοσόφους. Η ηθική είναι θεμελιώδης σημασίας, για τη Δημόσια Διοίκηση και διαχείριση και όλη η έρευνα για την ηθική και την ακεραιότητα σε αυτή, έχει κάποια σχέση, με τα διάφορα σκέλη της κανονιστικής ηθικής. Σύμφωνα με τον Μπαμπινιώτη<sup>191</sup>, η ηθική είναι ένας κλάδος της φιλοσοφίας, που γενικά επικεντρώνεται στον διαχωρισμό του καλού από το κακό και στον εντοπισμό του νοήματος της ανθρώπινης ζωής. Δηλαδή η ηθική, περιλαμβάνει να γνωρίζουμε τι είναι σωστό ή λάθος και στη συνέχεια να ενεργούμε σύμφωνα με αυτή τη γνώση. Όσον αφορά τη διοικητική ηθική, ωστόσο, το να κάνεις «*το σωστό*» δεν είναι πάντα τόσο

---

<sup>187</sup>J Dewey, *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education* (Columbia University 1915) 73.

<sup>188</sup>S Banks, *Ηθική και αξίες στην κοινωνική εργασία*, σε: Σ Χατζηφωτίου (επιμ.), Σ Χατζηφωτίου και Μ Κουλεντιάνου (μτφρ) (Gutenberg, 2012) 44.

<sup>189</sup>J L Christensen, E Peirce, P L Hartman, M W Hoffman, και J Carrier, *Ethics CSR and sustainability education in the Financial Times top 50 global business schools: Baseline data and future research directions. Journal of Business Ethics*, (73(4)/2007), 347-368.

<sup>190</sup>V P Lewis, *Defining "business ethics": Like nailing jello to a wall*, *Journal of Business Ethics*, (4(5)/1985), 377-383.

<sup>191</sup>Ο.π. Μπαμπινιώτης (v.37) 722.

απλό όσο μπορεί να φαίνεται. Τα περισσότερα ηθικά διλήμματα στον εργασιακό χώρο, δεν είναι τόσο προφανή. Πολλοί ηθικολόγοι θεωρούν ότι οι ηθικές πεποιθήσεις που αναπτύχθηκαν πρόσφατα είναι νομικά ζητήματα «υψηλού επιπέδου», για παράδειγμα αυτό που σήμερα είναι ηθική αρχή, μπορεί μια μέρα να θεσπιστεί ως νόμος, κανόνας ή κανονισμός.

### 3.2. Αρχαία ηθική φιλοσοφία

Το πρόβλημα του ανθρωπισμού, τυράννησε κυριολεκτικά, κατ' εξοχήν την ελληνική σκέψη. Ο μέγας σύγχρονος ανθρωπιστής W. Jaeger, γράφει ότι από τα πρώτα ίχνη των Ελλήνων, βρίσκουμε τον άνθρωπο να είναι στο επίκεντρο της σκέψεώς τους. Ένα ανθρωποκεντρικόν βιοτικόν αίσθημα «διήκει δια παντός μορφώματος του ελληνικού πνεύματος» ούτως ώστε «απέβη ο Έλλην ο ανθρωποπλάστης μεταξύ των λαών»<sup>192</sup>.

Οι αρχαίοι φιλόσοφοι, τουλάχιστον 2.500 χρόνια πριν, από την εποχή του Πρωταγόρα, του Σωκράτη, του Πλάτωνα και του Αριστοτέλη, κ.ά, απασχολήθηκαν με το θέμα της ηθικής, επειδή θεωρούσαν ότι είναι ένα θέμα μείζονος σημασίας των ανθρώπινων σχέσεων που πραγματεύονται πολλά ηθικά προβλήματα στην καθημερινότητα τους, μέσα στις κοινωνίες που διάγουν το βίο τους και δεν εξαιρείται φυσικά από αυτό και ο εργασιακός τους χώρος<sup>193</sup>. Ο ορισμός του ηθικού περιεχομένου των αξιών και των αρχών, που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά υγιών ή ηθικών πολιτών, ήταν πάντα ενδιαφέρον για τον αρχαίο ελληνικό κόσμο, ιδιαίτερα απασχολώντας την αρχαία ελληνική σκέψη, με συχνές αναφορές, κανόνες και ορισμούς. Κατανοώντας την ηθική θεωρία, πρέπει να κατανοήσουμε την προέλευσή της, καθώς η γνώση της αρχαίας φιλοσοφίας δεν μπορεί να είναι πλήρης, χωρίς την κατανόηση της ηθικής παράδοσης που αποτέλεσε ένα τόσο κρίσιμο μέρος της.

Γενικά η φιλοσοφία και ειδικότερα η αρχαία ηθική φιλοσοφία, γεννήθηκε στην αρχαία Ελλάδα αναγνωρίζοντας τη δυσκολία να αποδοθεί πλήρως μια εικόνα της, έχοντας ως κύριες θεωρίες περί ηθικής συλλογιστικής, των σημαντικότερων

---

<sup>192</sup> W Jaeger, *Παιδεία, Τόμ. Α'-Δ'*, μτφρ. Γ Βερροίου (1968) 29.

<sup>193</sup> Ο.π. Nerkar (v.40) 2179-218.

Φιλοσοφικών Σχολών της κλασικής και ελληνοιστικής περιόδου και χωρίζεται σε τέσσερα διαφορετικά μέρη, στενά συνδεδεμένα μεταξύ τους τα οποία είναι:

- Στο *πρώτο μέρος*, συγκαταλέγεται ο Σωκράτης και τα επιχειρήματά του με τους Σοφιστές (β' μισό του 5<sup>ου</sup> αιώνα π.χ.).
- Στο *δεύτερο μέρος*, η συγκρότηση από σημαντικές Φιλοσοφικές Σχολές στην μετά Σωκράτη εποχή, που επηρεάστηκαν από την σκέψη του, όπως για παράδειγμα η Σχολή των Κυνικών του Αντισθένη, η Σχολή των Κυρηναίων του Αρίστιππου και η Ακαδημία του Πλάτωνα, μια από τις πιο σημαντικές αρχαίες Σχολές του β' μισού του 5ου αιώνα π.Χ.
- Το *τρίτο μέρος*, αναφέρεται στην συγκρότηση μιας νέας Φιλοσοφικής Σχολής της Περιπατητικής Σχολής του Αριστοτέλη, που αναπτύχθηκε από την Ακαδημία του Πλάτωνα, καθώς επίσης και από τις υπάρχουσες Σχολές, με την ανταλλαγή επιχειρημάτων με κάθε μια από αυτές και εκπροσωπούσαν τον τέταρτο αιώνα π.Χ.
- Στο *τέταρτο μέρος*, συγκαταλέγονται δύο νέες σημαντικές Φιλοσοφικές Σχολές οι οποίες συγκροτούνται, πρώτον, η Επικουρική Σχολή του Επίκουρου με την παράδοση των Κυρηναϊκών και δεύτερον η Σχολή των Στωικών του Ζήνωννα, που μερικώς οφείλει την ανάπτυξή της στους Κυνικούς, το δεύτερο μισό του τέταρτου και τρίτου αιώνα π.Χ.

Οι παραπάνω Φιλοσοφικές Σχολές, συνδέονται μεταξύ τους με την εστίαση που κάνουν στα πιο κρίσιμα ηθικά ζητήματα που καταπιάνονται, παρά τις συγκρούσεις απόψεων που μπορεί να υπάρχουν μεταξύ τους, όπως πως να ζήσει κανείς μια καλή ζωή ή για το θέμα της επίτευξης της ευτυχίας, όπου δίνονται ποικίλες απαντήσεις από αυτές, σε αυτά τα σημαντικά ερωτήματα<sup>194</sup>.

### **3.3. Οι επιφανέστερες Φιλοσοφικές Σχολές στην Αρχαία Ελλάδα**

Η περιγραφή των ηθικών φιλοσοφιών του αρχαίου κόσμου, έχει περιοριστεί στην εστίαση στις τέσσερις μεγάλες Φιλοσοφικές Σχολές που προέκυψαν, κατά την κλασική και ελληνοιστική περίοδο. Η ανάγνωση αρχαίων κειμένων σήμερα και η κατανόησή

---

<sup>194</sup>Internet Encyclopedia of Philosophy, *Modern Morality and Ancient Ethics*, <<https://iep.utm.edu/modern-morality-ancient-ethics/>>, Ανακτήθηκε: 01 Σεπτεμβρίου 2022.

τους, μπορεί να προκαλέσει αμηχανία στους σύγχρονους αναγνώστες, αλλά αυτό μπορεί να διευκολυνθεί με την κατάλληλη κατανόηση του εγχειρήματος της ηθικής έρευνας, όπως το αντιλήφθηκαν οι ίδιοι οι αρχαίοι. Η αρχαία ηθική παράδοση, διαφαίνεται ότι απέχει πολύ από το να είναι ομοιογενής και υφίσταται σημαντική ανάπτυξη, κατά τη διάρκεια πολλών αιώνων.

Οι δύο κεντρικές έννοιες που επικαλούνται στην αρχαία ηθική θεωρία, είναι αυτές της αρετής (αριστεία ή αρετή) και η ευδαιμονία (ευτυχία ή καλή ζωή). Είναι σύνηθες στις μέρες μας να αναφερόμαστε στον ιστορικό ηθικό τρόπο ζωής ως «*ηθική της αρετής*»<sup>195</sup>. Κατά την γνώμη του K. Popper<sup>196</sup>, οι αναζητήσεις των Προσωκρατικών φιλοσόφων ήταν γνωσιολογικές και κοσμολογικές. Σε αυτή την άποψη υπήρξαν και αντίθετες, που υποστήριζαν ότι την περίοδο αυτή, υπήρξαν και ψήγματα περί της διδασκαλίας της ηθικής συνείδησης. Κύριοι εισηγητές της εποχής είναι οι Σοφιστές, που θεωρούνται οι εισηγητές του ενστίκτου<sup>197</sup>, ή αλλιώς της θεωρίας της αυτοσυντηρήσεως, με μέλημά τους ο καθορισμός του αγαθού όχι ως μια αυθαίρετη μεταφυσική υπόθεση, αλλά ως μια τάση της φύσεως να προσδιορίζει την ανθρώπινη συμπεριφορά<sup>198</sup>.

Μέσα από αυτό το γόνιμο διάλογο, γεννιούνται οι καινοτομίες και οι θέσεις των Σοφιστών. Η Σοφιστική ως μια μορφή του αρχαίου ελληνικού στοχασμού, αναπτύχθηκε από τους Σοφιστές ανάμεσα στο 446 και το 336 π.χ. Ο Πρωταγόρας ήταν ο αρχικός εκπρόσωπος, που εξακολουθεί να υπάρχει μέχρι και την εποχή που ο Πλάτων γράφει τους Νόμους<sup>199</sup>. Στηρίζεται σε μια πλούσια πνευματική παράδοση από τους Προσωκρατικούς Φιλοσόφους, μέσα από ένα κριτικό διάλογο που συνυπάρχει<sup>200</sup>.

---

<sup>195</sup> S-S Meyer, *Ancient Ethics* (Taylor and Francis Ltd 2007) 3.

<sup>196</sup> K Popper, O Gigon και Κ Π Μιχαηλίδης, *Οι προσωκρατικοί*, μτφρ. Ζ Δρακοπούλου, (Imago A.E.B.E.1984) 9-10.

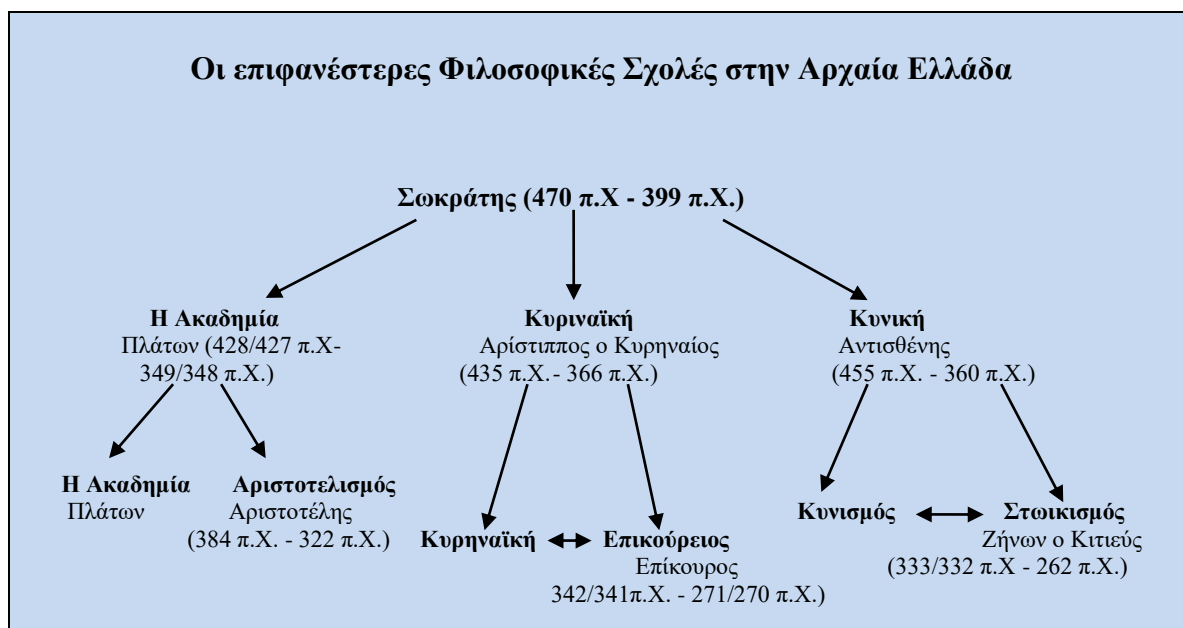
<sup>197</sup> Θ Πελεγρίνης, *Ηθική φιλοσοφία* (Ελληνικά Γράμματα 1997) 49-71.

<sup>198</sup> Θ Πελεγρίνης, *Κεφάλαια ηθικής φιλοσοφίας* (Πεδίο 1980) 29.

<sup>199</sup> Περίοδος της σοφιστικής, βλ. παράθεση στοιχείων του καθηγητή Βασίλη Κύρκου, στη μελέτη του: Βασίλης Κύρκος, *Αρχαίος Ελληνικός Διαφωτισμός και Σοφιστική* (Αθήνα 1993) 87, κ ε. Πρβλ. και Α Μπαγιόνας, *Η αρχαία σοφιστική και ο θεσμός της δουλείας* (Αθήνα 1965) 115-16.

<sup>200</sup> K Meister, *Aller Dinge Maß ist der Mensch, Die Lehren der Sophisten* (Wilhelm Fink Verlag Μόναχο 2010). Στα αποσπάσματα των προσωκρατικών φιλοσόφων ο εκδότης Hermann Diels, έδωσε τον τίτλο «αρχαία σοφιστική» (Ältere Sophistik), όπου περιλαμβάνονται αποσπάσματα του Γοργία, του Πρόδικου, του Θρασύμαχου, του Ιππία, του Αντιφώντα, του Κριτία, στο τελευταίο τμήμα της έκδοσής του, 33-34.

### Σχήμα 3: Οι Επιφανέστερες Φιλοσοφικές Σχολές στην Αρχαία Ελλάδα



**Πηγή:** Internet Encyclopedia of Philosophy, *Modern Morality and Ancient Ethics*, <<https://iep.utm.edu/modern-morality-ancient-ethics/>>, Ανακτήθηκε: 01 Σεπτεμβρίου 2022 - (Επεξεργασία ιδίας).

#### 3.3.1. Πρώτο Μέρος

##### 3.3.1.1. Σωκράτης (470 π.Χ - 399 π.Χ.)

Ο Σωκράτης σύμφωνα με αρκετούς στοχαστές και μελετητές, ήταν εκείνος που για πρώτη φορά έθεσε το ερώτημα πλέον ανοιχτά για το πως πρέπει να ζει κανείς, επιχειρώντας να δώσει μια φιλοσοφική απάντηση στο ερώτημα και θεωρείται ο θεμελιωτής της ηθικής φιλοσοφίας, παρόλο που είχε ήδη υπάρξει ηθικός προβληματισμός και πριν από αυτόν. Οι πρώτοι πλατωνικοί διάλογοι, που πιστεύεται ότι απηγούν τις απόψεις του Σωκράτη, καθώς και άλλες πηγές του Αριστοφάνη, του Ξενοφώντα και άλλων, χρησιμοποιούνται για να εξηγήσουν τις απόψεις του Σωκράτη για την ηθική<sup>201</sup>.

<sup>201</sup>W K Guthrie, *Σωκράτης* (Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης 2001) 170-210.

Σύμφωνα με το Σωκράτη, η αρετή αφορούσε λιγότερο ένα σύνολο κανόνων στους οποίους πρέπει να τηρεί κανείς και περισσότερο την κατάσταση της ψυχής, σε μια δεδομένη περίπτωση. Ένα άτομο δεν μπορεί να είναι καλό και κατά συνέπεια, δεν μπορεί να ενεργεί ηθικά, εάν η ψυχή του δεν βρίσκεται σε αυτή την κατάσταση και συνακόλουθα ούτε οι πράξεις του θα είναι καλές. Οι ενέργειες που κάνει κάποιος ωστόσο, πρέπει να είναι και ηθικές αν έχει καλή ψυχή. Ο Σωκράτης ισχυρίζεται ότι μόνο όταν το άτομο που εκτελεί τις πράξεις είναι ηθικό, είναι ηθικές οι πράξεις του. Κάποιος πρέπει επίσης να έχει έναν ορισμένο αριθμό αρετών, όπως γενναιότητα, διακριτικότητα, δικαιοσύνη, εντιμότητα και σοφία, για να θεωρηθεί ενάρετος<sup>202</sup>. Σύμφωνα με τις απόψεις του, για να αποκτήσει ο άνθρωπος την αρετή, πρέπει πρώτα να κατανοήσει και να μάθει τι είναι αρετή και αυτό αφορά τη μερίδα των υγιή ψυχικά ανθρώπων, που στόχο τους έχουν να πράττουν το άριστο, στο συνεχή αγώνα τους για την κατάκτηση της ευδαιμονίας<sup>203</sup>.

Συμπερασματικά συνοψίζοντας οι απόψεις του, περί ηθικής είναι οι εξής<sup>204</sup>:

*(α) Προϋπόθεση της ενάρετης συμπεριφοράς είναι η ικανότητα του ατόμου να γνωρίζει και να διακρίνει το καλό από το κακό. (β) Όταν κατανοήσει κάποιος το καλό αρκεί για να έχει και μια ενάρετη συμπεριφορά. (γ) Η συλλογική άσκηση μιας ομάδας αρετών (ανδρεία, σωφροσύνη, δικαιοσύνη, οσιότητα, σοφία), είναι αυτό που σημαίνει ενότητα αρετής και ενάρετη στάση του Σωκράτη. (δ) Η συσχέτιση ανάμεσα στις αρετές και την ευδαιμονία.*

### **3.3.2. Δεύτερο Μέρος**

#### **3.3.2.1. Σχολή Ακαδημία - Πλάτων (428/427π.Χ - 349/348 π.Χ.)**

Σύμφωνα με τον Πλάτωνα, οι ηθικές αρχές και αξίες σε αντιστοιχία με την αντίληψη περί δικαιοσύνης των ατόμων, έγκειται στο ότι το καθετί και καθένας πρέπει να βρίσκεται στη κατάλληλη θέση και να επιτελεί την κατάλληλη εργασία, μέσα από την

<sup>202</sup>Π Δήμας, *Η φιλοσοφία του Πλάτωνα*, στο: Σ. Βιρβιδάκης κ.ά, *Ελληνική Φιλοσοφία και Επιστήμη: Από την Αρχαιότητα έως τον 20<sup>ο</sup> Αιώνα*, τ. Α', (Ε.Α.Π. 2000) 131.

<sup>203</sup>Ό.π. 134.

<sup>204</sup>Ό.π. Guthrie (v. 201) 170-210.

ανακάλυψη τι είναι το κατάλληλο για εκείνον μέσω της αυτογνωσίας, για το ποιος είναι πραγματικά. Τα άτομα υποστηρίζει, ότι δεν πρέπει να υποκρίνονται ότι είναι κάτι διαφορετικό από αυτό που είναι στην πραγματικότητα, θα πρέπει να είναι ειλικρινή απέναντι στον εαυτό τους και στους άλλους συνανθρώπους τους. Θεωρεί επίσης ότι δεν είναι επιτρεπτό να επιχειρείται με δόλια μέσα η επίτευξη των στόχων τους, χωρίς να το αξίζουν πραγματικά και να μην διακατέχονται από ανταγωνισμό σε σχέση με τους άλλους, χρησιμοποιώντας δόλια μέσα. Το βασικότερο σφάλμα όμως για τον άδικο άνθρωπο κατά τον Πλάτωνα, είναι η πλεονεξία του. Αναγνωρίζει τον εαυτό του σε σύγκριση με τους άλλους ανθρώπους, αν υπερτερούν ή είναι χειρότεροι από εκείνον. Ευχαριστείται με τον εαυτό του, όταν κερδίζει περισσότερα χρήματα από τους άλλους και έχει περισσότερες παροχές υλικών αγαθών από αυτούς. Με αυτό τον τρόπο ζωής, η καθημερινότητά του είναι εμποτισμένη από ανταγωνισμό. Ο δίκαιος άνθρωπος αντίθετα, δεν συγκρίνει με φθόνο και ζήλια τον εαυτό του, σε σχέση με τους άλλους ανθρώπους. Ζει αρμονικά, χωρίς ανταγωνισμούς σε συντονισμό αρμονίας της τάξης, της ύπαρξέως του<sup>205</sup>.

### 3.3.2.2. Σχολή Κυρηναϊκή - Αρίστιππος ο Κυρηναίος (435 π.Χ. - 366 π.Χ.)

Στην αντίθετη πλευρά, ο Αρίστιππος ο Κυρηναίος ήταν διάσημος στους αρχαίους φιλοσόφους, υποστηρίζοντας ότι η γνώση έχει αξία μόνο αν μέσα από αυτή, εξυπηρετούνται τα πρακτικά προβλήματα. Ήταν ιδρυτής της διάσημης Κυρηναϊκής Φιλοσοφικής Σχολής, της οποίας τα μέλη ήταν αφοσιωμένα στον αισθησιακό ηδονισμό. Πίστευε ότι όλες οι ενέργειες πρέπει να στοχεύουν στην ύψιστη ευχαρίστηση, γιατί η ευχαρίστηση είναι το υψηλότερο αγαθό<sup>206</sup>.

Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της ηδονιστικής θεωρίας, η ηδονή είναι το πρότυπο της ανθρώπινης ηθικής συμπεριφοράς. Οι πράξεις είναι ηθικά σωστές και συμβάλλουν στην ευτυχία, όσων τις απολαμβάνουν. Σε αντίθετη περίπτωση, θεωρείται ηθικά επιλήψιμο<sup>207</sup>. Πίστευαν ότι η ευτυχία, είναι κατανοητή ως μια μακροπρόθεσμη κατάσταση, δεν ήταν ο απώτερος στόχος της ζωής, αλλά η σωματική απόλαυση της στιγμής. Το παρελθόν τελείωσε, το μέλλον αβέβαιο και μόνο το εδώ και το τώρα είναι

<sup>205</sup> Δ Ε Ακριβούλης, *Εισαγωγή Στη Μετασωκρατική Πολιτική Φιλοσοφία Της Ευρώπης* (Κριτική 2006) 37-38.

<sup>206</sup> Ο.π. (v.194).

<sup>207</sup> Θ Πελεγρίνης, *Λεξικό της Φιλοσοφίας* (3η έκδ., Ελληνικά Γράμματα 2005) 249.

κρίσιμο, γιατί η μόνη ένδειξη για το τι πραγματικά έχει αξία είναι το άμεσο συναίσθημα. Δίδαξε επίσης ότι εάν η επιθυμία μπορούσε να προκαλέσει σοβαρά προβλήματα σε κάποιον θα έπρεπε να μπορεί να ελέγχει τον εαυτό του, να διατηρεί τον αυτοέλεγχο (ένα κοινό χαρακτηριστικό που μοιράζεται με τον Σωκράτη), να εξασφαλίζει την ευτυχία, να επιδιώκει την εσωτερική ελευθερία και να διασκεδάσει. Οι διδασκαλίες του για μια ζωή αφιερωμένη στις σωματικές απολαύσεις, είναι αντίθετες ως προς τις διδασκαλίες του Σωκράτη, όπως και του Πλάτωνα και του Αριστοτέλη<sup>208</sup>.

Η ουσία της φιλοσοφικής του προσέγγισης ήταν, ότι είναι απολαυστικό είναι ηθικό και ότι δεν είναι διασκεδαστικό είναι ανήθικο. Δικαιολογούσε κάθε είδους συμπεριφορική χειραγώγηση στην επιδίωξη της ηδονής, γι' αυτό και η ηθική του βασίζεται στις στάσεις και όχι στις συνέπειές της και ονομάζεται δεοντολογική. Ο πλούτος, η φήμη και η δύναμη, ήταν επιθυμητά και αποδεκτά μόνο στο βαθμό που οδηγούσαν σε σωματικές απολαύσεις<sup>209</sup>.

### 3.3.2.3. Σχολή Κυνική - Αντισθένης (455 π.Χ. - 360 π.Χ.)

Το αν ο Αντισθένης ήταν πράγματι ο ιδρυτής της Κυνικής Σχολής ή αν αυτή η τιμή ανήκε στον Διογένη τον Σινώπη, είναι ένα θέμα συζήτησης μεταξύ των μελετητών. Μέχρι στιγμής, αυτή η συζήτηση δεν έχει επιλυθεί στους ακαδημαϊκούς κύκλους, αλλά η πλειοψηφία πιστεύει ότι ο Αντισθένης ίδρυσε την Κυνική Σχολή και δίδαξε στον Διογένη της Σινώπης την Κυνική φιλοσοφία, που βρήκε πλήρη έκφραση αργότερα μέσω του Ζήνωνα του Κιτίου<sup>210</sup>.

Ο ιδρυτής της Κυνικής Σχολής, ο Αντισθένης ο Αθηναίος, υποστήριξε ότι η αρετή από την άποψη της πρακτικής σοφίας, είναι καλή και επαρκής για ευδαιμονία και ευτυχία και ότι όλα τα άλλα είναι αδιάφορα. Ο Αντισθένης, ακολουθώντας τον Σωκράτη, υποστήριξε ότι η ηθική αρετή διδάσκει και ότι αν ένα άτομο την διαθέτει, έχει και όλες τις υπόλοιπες αρετές. Το μόνο πλεονέκτημα των ανθρώπων που τους κάνει μοναδικούς, είναι η ικανότητα τους να συλλογίζονται. Σε αντίθεση με τους Κυρηναϊκούς, υποστηρίζει ότι η ηδονή δεν είναι ποτέ καλή. Ο θάνατος, η ασθένεια, η

<sup>208</sup> Ο.π. (v. 194).

<sup>209</sup> S Souryal, *Ethics in Criminal Justice In Search of the Truth* (5th edn, Anderson Publishing 2011) 13.

<sup>210</sup> World History Encyclopedia, Antisthenes of Athens, Ηλεκτρονικά διαθέσιμο: [https://www.worldhistory.org/Antisthenes\\_of\\_Athens/](https://www.worldhistory.org/Antisthenes_of_Athens/), Ανάκτηση 02-08-2022.



σκλαβιά, η φτώχεια, το σκάνδαλο και η σκληρή εργασία είναι εξωτερικά μόνο κακά, αλλά δεν είναι εγγενώς κακά. Επιπλέον, ένα άτομο πρέπει να αποφεύγει το κακό και να αναζητά την ηρεμία<sup>211</sup>. Οι Σχολές των Κυνικών, χαρακτηρίζονται από πειθαρχία, αυταπάρνησης και απόρριψης της υπερβολικής υλικής ιδιοκτησίας<sup>212</sup>.

### 3.3.3. Τρίτο Μέρος

#### 3.3.3.1. Σχολή Περιπατητική - Αριστοτελισμός, Αριστοτέλης (384 π.Χ - 322 π.Χ.)

Ο Αριστοτέλης, παρείχε την πιο σημαντική και εκλεπτυσμένη εκδοχή της ηθικής αρετής, στην αρχαιότητα και οι διδασκαλίες του μελετήθηκαν από πολλούς μελετητές και παραμένουν ακόμα και σήμερα, μεταξύ των σημαντικότερων συνεισφορών του Νέο - Αριστοτελισμού στη σύγχρονη φιλοσοφία. Το κύριο ηθικό έργο του είναι τα «*Ηθικά Νικομάχεια*». Στην ηθική του Αριστοτέλη, μπορούμε να διακρίνουμε τέσσερις διαφορετικές γραμμές συλλογισμού: (α) *την αρετή του καλού ανθρώπου (τυπική ερμηνεία)*, (β) *την ιδέα μιας ηθικής αρετής προσανατολισμένης στη δράση*, (γ) *την εφαρμογή της πρακτικής σοφίας και (δ) την ιδέα της εγγενούς αξίας της αρετής*.

Οι διαφορετικές προσεγγίσεις αναφέρονται διαδοχικά:

- *Η αρετή του καλού ανθρώπου (H.N.. II, 3, 4):* Σύμφωνα με τον Αριστοτέλη, μια πράξη είναι καλή (ή σωστή) εάν ένας ενάρετος άνθρωπος θα την εκτελούσε αυτή την πράξη σε μια παρόμοια αντίστοιχη κατάσταση, και μια πράξη είναι κακή ή λάθος (και επομένως απαγορεύεται) εάν το ενάρετο άτομο δεν θα εκτελούσε ποτέ μια τέτοια πράξη. Τρία κριτήρια πρέπει να πληρούνται, σύμφωνα με τον Αριστοτέλη, προκειμένου να διασφαλιστεί πως μια πράξη είναι ενάρετη, δεδομένου πως το άτομο βρίσκεται σε μια συγκεκριμένη κατάσταση όταν την τελεί: (α) *το άτομο πρέπει να έχει γνώση των περιστάσεων της πράξης (η πράξη δεν πρέπει να συμβεί τυχαία)*, (β) *μια ενέργεια αναλαμβάνεται με τεκμηριωμένη επιλογή και εκτελείται για δικό της λογαριασμό*

---

<sup>211</sup> Ο.π. (v.194)

<sup>212</sup> Ο.π. (v.210).

(δηλαδή μόνο και μόνο για να γίνει, όχι για να εξυπηρετήσει άλλους σκοπούς) και (γ) η πράξη διενεργείται χωρίς δισταγμό, δηλαδή εκτελείται από άτομο αποφασιστικού, σταθερού και ενάρετου χαρακτήρα.

- *Η ηθική της αρετής με προσανατολισμό στη δράση (H.N.. II, 6, 1107a10-15):* Η ηθική της αρετής του Αριστοτέλη, περιέχει υπαινιγμούς ότι όχι μόνο τηρεί την τυπική ερμηνεία, αλλά υποστηρίζει επίσης ότι υπάρχουν πράξεις που είναι πάντα ηθικά επιλήψιμες υπό οποιεσδήποτε συνθήκες. Αυτό σημαίνει ότι ορισμένες ενέργειες, είναι εγγενώς κακές. Το εκλεπτυσμένο (ή το καλό) ή το ευγενές και το δίκαιο, απαιτούν από το ενάρετο άτομο να κάνει ή να απέχει από συγκεκριμένες πράξεις, για παράδειγμα να μην διαπράττει φόνο (ειδικά να μην φονεύσει τους γονείς του), να μην διαπράττει μοιχεία και να μην διαπράττει κλοπή. Αυτός ο συλλογισμός περιέχει δεοντολογικούς περιορισμούς, στο ότι ο ενάρετος άνθρωπος δεν είναι πλέον το γενικό κριτήριο αξιολόγησης, αλλά ο ίδιος ο ενάρετος άνθρωπος πρέπει να πληροί κάποια συγκεκριμένα ηθικά κριτήρια, για να ανταποκρίνεται στις εξωτερικές απαιτήσεις, π.χ. «του ευγενούς» και «του Δικαίου» ώστε να ενεργεί ενάρετα.
- *Πρακτική Σοφία (H.N. VI):* Σε ορισμένα αποσπάσματα του Βιβλίου VI των *Ηθικών Νικομαχείων*, ο Αριστοτέλης υποστηρίζει ότι η πρακτική μας σοφία είναι αυτή που κάνει τον πρακτικό συλλογισμό μας καλό, όσον αφορά την καλή ή ενάρετη ζωή, αλλά και όσον αφορά τους συγκεκριμένους στόχους μας. Ισχυρίζεται ότι ένα πρακτικά σοφό άτομο, έχει μια ιδιαίτερη ευαισθησία ή αντίληψη να κρίνει μια κατάσταση ως ηθικά σωστή ή κατάλληλη. Η έμφαση εδώ δίνεται περισσότερο στην πρακτική σοφία, ως την ικανότητα του ατόμου να σκέφτεται και να αποφασίζει ηθικά, παρά στη τήρηση συγκεκριμένων ηθικών αρετών, αν και ο Αριστοτέλης υποστηρίζει ότι είναι αδύνατο να είναι κανείς πρακτικά σοφός, χωρίς να διαθέτει ηθικές αρετές και το αντίστροφο.
- *Εγγενής αξία των αρετών:* Ακολουθώντας την καθιερωμένη ερμηνεία του ρόλου των ηθικών αρετών, σε σχέση με το να ζει κανείς μια καλή ζωή, ο Αριστοτέλης υποστηρίζει στα *Ηθικά Νικομάχεια* (H.N., 6-9), ότι αυτές οι αρετές είναι λιγότερο σημαντικές όταν πρόκειται για ένα γενικό στόχο, στην προκειμένη περίπτωση τη χαρά του να έχει κανείς μια καλή ζωή. Ο κύριος στόχος είναι να ζει μια ζωή αφιερωμένη στη φιλοσοφία του «κάνω», και έτσι εκ του αποτελέσματος, να ζήσει μια καλή ζωή. Ο δεύτερος στόχος είναι να ζει

τη ζωή ανάμεσα σε άλλους ανθρώπους, κάτι που απαιτεί την υιοθέτηση των ηθικών αρετών, επίσης<sup>213</sup>.

Σύμφωνα με τον Αριστοτέλη, δεν αποτελεί έκπληξη ότι «*Η αρετή αναφέρεται στα πάθη των ανθρώπων και στις πράξεις τους όπου ο μέσος δρόμος επαινείται και κρίνεται με επιτυχής, κατόρθωμα. Αυτά είναι τα δυο γνωρίσματα της αρετής. Άρα η αρετή είναι κάποια μέση πορεία και γι' αυτό στοχάζεται σταθερά πού βρίσκεται ο μέσος ή μεσαίος δρόμος*»<sup>214</sup>. Μέσα από το έργο του αρχαίου φιλοσόφου αναδεικνύεται ότι ο κύριος στόχος δεν θα ήταν η κυριαρχία μιας ηθικής αρχής ή επιταγής έναντι μιας άλλης, αλλά η μείωση της μεταξύ τους ασυμφωνίας και η παροχή προϋποθέσεων για την αρμονική συνύπαρξή τους, αλληλοϋποστηριζόμενες και λειτουργώντας συμπληρωματικά για την εκπλήρωσή τους.

### 3.3.4. Τέταρτο Μέρος

#### 3.3.4.1. Σχολή Επικούρειος - Επίκουρος (342/341 π.Χ. - 271/270 π.Χ. )

Ο Επίκουρος, εκπαιδευμένος από τον πλατωνιστή Πάμφιλο και επηρεασμένος σε μεγάλο βαθμό από τις σημαντικές διδασκαλίες του Δημόκριτου, ανέπτυξε την Επικούρεια Φιλοσοφική του Σχολή, σε σύγκρουση με τους Κυρηναίους και τους Στωικούς και αντιμετώπισε την αντίθεση και τις προκλήσεις τους. Ο Επίκουρος μοιράζεται με τους Κρηναίους την άποψη, ότι όλα τα έμβια όντα αναζητούν την ηδονή και αποφεύγουν τον πόνο. Σε αντίθεση με τους Κρηναίους, όμως υποστηρίζει ότι η ευτυχία δεν υπάρχει μόνο σε στιγμές σωματικής χαράς, αλλά διαρκεί σε όλη τη ζωή και περιλαμβάνει πνευματική χαρά. Το να είσαι ενάρετος, είναι προϋπόθεση για ηρεμία, δηλαδή γαλήνη και ελευθερία από φόβο και σχετίζεται στενά με την ευτυχία. Ο Επίκουρος δίδαξε επίσης, ότι πρέπει να απελευθερωθεί κανείς από τις προκαταλήψεις να ελέγξει και να συγκρατήσει τις επιθυμίες του, να ζήσει μια μέτρια ζωή (για παράδειγμα, μια ζωή που δεν είναι αφιερωμένη στην απόκτηση δόξας και τιμής), που δεν αποκλείει τη σωματική ευχαρίστηση και να καλλιεργήσει εγγύτητα<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> Ο.π. (v.194).

<sup>214</sup> H D Lasswell, *A Preview of Policy Sciences* (Elsevier 1971) 173.

<sup>215</sup> Ο.π. (v.194).

Η ηθική θεωρία του Επικούρου, έχει δύο συνιστώσες: τις τέσσερις φαρμακοποιίες προληπτικού χαρακτήρα και την ηδονική αρχή. Το πρώτο, βασίζεται στη φυσιολογία και έχει ως στόχο στην απομάκρυνση του αδικαιολόγητου άγχους και του φόβου της ανθρώπινης ψυχής. Το δεύτερο, βασίζεται σε έναν νατουραλιστικό αλγόριθμο επιθυμίας και παρέχει ένα θετικό πρόγραμμα, για την επιδίωξη του απώτερου ανθρώπινου στόχου: την ευτυχία. Το πρώτο μέλημα αυτής της φιλοσοφίας, λοιπόν, είναι να εξαλείψει τα αίτια της δυστυχίας με βάση τα λάθη και τις παρεξηγήσεις των φαινομένων, δημιουργώντας αδικαιολόγητους φόβους και ανησυχίες στο ανθρώπινο μυαλό. Η Επικούρεια Φιλοσοφία, διατυπώνει επιγραμματικά τις κύριες θέσεις της ηθικής θεωρίας: «*Άφοβον ο θεός, ανύποπτον ο θάνατος και ταγαθόν μεν εύκτητον, το δε δεινόν ευεκκαρτέρητον*» δηλαδή, ο Θεός δεν είναι επίφοβος, ο θάνατος δεν είναι αντιληπτός, το καλό εύκολα αποκτιέται, ενώ το κακό εύκολα υπομένεται. Αυτή η διατύπωση είναι γνωστή ως τετραφάρμακος και περιέχει τις απαραίτητες αρχές για την επιδίωξη της ευδαιμονίας<sup>216</sup>.

### 3.3.4.2. Σχολή Στωικισμού - Ζήνων ο Κιτιεύς ( 333/332 π.Χ. - 262 π.Χ.)

Μεταγενέστερα από τον Επικούρο, ο Ζήνων από τη Σητεία, ο ιδρυτής του Στωικισμού, ίδρυσε μια νέα Σχολή στην Αθήνα. Οι δύο βασικές αρχές στη Στωική διδασκαλία είναι και οι πιο σημαντικές. Πρώτον, η σημασία της αταραξίας, δηλαδή η ευτυχία είναι η αταραξία (απελευθέρωση από το πάθος) και ένας αυτάρκης τρόπος ζωής, και δεύτερον η πεποίθηση ότι για να ασκήσει κανείς την ενάρετη συμπεριφορά, πρέπει να ενεργεί σύμφωνα με τη φύση του, που έρχεται σε πλήρη αντίθεση με άλλες φιλοσοφικές σχολές εκείνης της εποχής. Επιπλέον, το σωστό κίνητρο καθιστά την άσκηση του καθήκοντος μια ενάρετη πράξη, εντελώς ανεξάρτητη από τις συνέπειες της πράξης (ένα σημαντικό χαρακτηριστικό που ξαναβρίσκουμε στην καντιανή ηθική)<sup>217</sup>. Συνοψίζοντας για τη Στωική Φιλοσοφία, η ηθική ταυτίζεται με την έννοια της φύσης και είναι ο στόχος του σοφού<sup>218</sup>. Ο ηθικός σκοπός της ζωής του σοφού είναι το «*όμολογουμένως τῇ φύσει ζῆν*»<sup>219</sup>.

<sup>216</sup>Επικούρεια Φιλοσοφία, *Κείμενα Επικούρειας Φιλοσοφίας*, <[https://www.epicuros.gr/arthra/a\\_arthra\\_tetrafarmakos.htm](https://www.epicuros.gr/arthra/a_arthra_tetrafarmakos.htm)>, Ανακτήθηκε: 14 Δεκεμβρίου 2022.

<sup>217</sup>Ο.π. (v.194).

<sup>218</sup> E Kalokairinou, *A critical Examination of Stoic Moral Philosophy* (Τυπογραφία 2008) 48.

<sup>219</sup> Β Αντωνιάδης, *Ιστορία της αρχαίας φιλοσοφίας*, μτφ. Θεόδωρος Πενολίδης (Κρατερός 2009) 465.

### 3.4. Σύγχρονη ηθική φιλοσοφία

Η Αναγέννηση σηματοδοτεί το τέλος του Μεσαίωνα και φέρνει μαζί της νέους τρόπους σκέψης. Στο Μεσαίωνα υπήρχε μια Θεοκεντρική κοσμοθεωρία, στην οποία ο Θεός ήταν στο επίκεντρο όλης της φιλοσοφικής σκέψης, εκείνη την εποχή. Στη σύγχρονη εποχή, όμως με την εμφάνιση του ανθρωπιστικού κινήματος, έχει δοθεί μεγάλη έμφαση στον άνθρωπο και η ανθρωποκεντρικότητα έχει αντικαταστήσει τον Θεοκεντρισμό. Τα κύρια χαρακτηριστικά της σύγχρονης ηθικής είναι:

- Η πνευματική και ηθική αυτονομία του ατόμου να προστατεύεται.
- Η βάση της ηθικής να στηρίζεται αποκλειστικά στη λογική και όχι στη θρησκεία, η οποία βρίσκεται σε αρμονία με την ανθρώπινη φύση.

Οι σημαντικότεροι εκπρόσωποι της σύγχρονης ηθικής είναι οι, *David Hume*, *Immanuel Kant*, *Jeremy Bentham* and *John Stuart Mill*. Ο ηθικός συλλογισμός των φιλοσόφων έχει ως εξής<sup>220</sup>:

#### 3.4.1. David Hume, (1711 - 1776)

Ο David Hume, είναι γνωστός ευρέως για τον φιλοσοφικό σκεπτικισμό του και την εμπειριστική θεωρία της γνώσης και ως κεντρικό πρόσωπο του Σκωτικού Διαφωτισμού, παρείχε επίσης πολλές σημαντικές συνεισφορές στην ηθική φιλοσοφία<sup>221</sup>. Η θέση του *Hume* για το θέμα της ηθικής, βασίζεται πάνω στην εμπειρική θεωρία του νου και είναι περισσότερο γνωστή για τις τέσσερις θέσεις τις οποίες υποστηρίζει: (α) από μόνος του ο λόγος δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ένα κίνητρο της θέλησης αλλά μάλλον «σκλάβος των παθών», (β) δεν μπορεί μέσα από την λογική να προκύπτουν ηθικές διακρίσεις, (γ) τα ηθικά συναισθήματα είναι αυτά που εκπορεύονται από τις ηθικές διακρίσεις, όπως συναισθήματα επιδοκίμασίας (εκτίμηση, έπαινος) και αποδοκίμασίας (κατηγορίας) που αισθάνονται οι θεατές που στοχάζονται

---

<sup>220</sup>Filosofia Do Inicio, *Modern Ethics*, <<https://filosofiadoinicio.com/en/modern-ethics/>>, Ανακτήθηκε:15 Δεκεμβρίου 2022.

<sup>221</sup>Internet Encyclopedia of Philosophy, *David Hume: Moral Philosophy*, <<https://iep.utm.edu/humemora/>>, Ανακτήθηκε:15 Δεκεμβρίου 2022.

σε ένα χαρακτηριστικό ή μια δράση του χαρακτήρα, (δ) Ορισμένες αρετές και κακίες είναι φυσικές ενώ άλλες, συμπεριλαμβανομένης της δικαιοσύνης, είναι τεχνητές. Τους ισχυρισμούς του, τους διατυπώνει και τους υπερασπίζεται μέσα από το ευρύτερο πλαίσιο της μεταηθικής του και της ηθικής του, της αρετής και της κακίας<sup>222</sup>.

### 3.4.2. Δεοντολογική ηθική θεωρία - Immanuel Kant (1724 - 1804)

Ο Γερμανός φιλόσοφος Immanuel Kant, είναι ο θεμελιωτής της δεοντολογικής ηθικής. Η ηθική του, την οποία εξήγησε κυρίως στα έργα *Groundwork of the Metaphysics of Morals* (1785), *Critique of Practical Reason* (1788) και *Metaphysics of Morals* (1797), ανήκει στις πιο διάσημες και πολύ σεβαστές θεωρίες της νεωτερικότητας. Η ηθική του Kant, είναι δεοντολογική με την έννοια ότι ένα άτομο πρέπει να ακολουθεί τις υποχρεώσεις και τα καθήκοντα που απορρέουν από την ύψιστη αρχή της ηθικής του, δηλαδή: «*Να ενεργείτε αποκλειστικά σύμφωνα με αυτό το αξίωμα με το οποίο μπορείτε την ίδια στιγμή να θέλετε να γίνει ένας παγκόσμιος νόμος*» (Kant 1785)<sup>223</sup>.

Προκειμένου ο άνθρωπος να λειτουργεί ηθικά και ανεξάρτητα, από την εξωτερική καθοδήγηση και να μπορεί να εφαρμόζει όλους τους κανόνες που ισχύουν για τους άλλους, ο φιλόσοφος στοχεύει στην εγκαθίδρυση ενός καλά εδραιωμένου ηθικού συστήματος. Μέσα από τα έργα του, μας ενώνει σε μια «καθαρή ηθική φιλοσοφία» χωρίς εμπειρική υποστήριξη και δογματισμούς<sup>224</sup>. Αναζήτησε να ανακαλύψει τη σαφή βάση της ηθικής, η οποία υπάρχει μόνο στη σκέψη, ανεξάρτητα από την τελική ανθρώπινη συναίνεση ή τις πραγματικές στάσεις και επιθυμίες των ανθρώπων. Υποστήριξε ότι η ηθική και ο ορθολογισμός συμπίπτουν. Ότι είναι ηθικό είναι λογικό και ότι είναι ανήθικο είναι παράλογο. Τα συναισθήματα μπορεί να έρχονται σε αντίθεση με τις ηθικές αρχές, αλλά η ηθική επίγνωση δεν είναι μια κατάσταση επιθυμίας ή κλίσης<sup>225</sup>.

Σύμφωνα με τη θεωρία του, η οποία υποστηρίζει ότι μια πράξη είναι ηθικά αποδεκτή ή όχι, εξαρτάται από αυτό που ο Kant ονομάζει κατηγορική προσταγή. Η

---

<sup>222</sup>Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Hume's Moral Philosophy*, <<https://plato.stanford.edu/entries/hume-moral/>>,  
Ανακτήθηκε: 17 Δεκεμβρίου 2022.

<sup>223</sup>Ο. π. (v.194).

<sup>224</sup> I Kant, *Θεμελίωση της Μεταφυσικής των Ηθών* (Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης 2017) 18.

<sup>225</sup> B Piers, *Ethics* (UCL Press 1998) 92.

κατανόηση των καθηκόντων είναι απαραίτητη για τη συμμόρφωση με αυτή την προσταγή, ακόμα και όταν ο σεβασμός σε ένα ηθικό νόμο δεν οδηγεί σε θετικά αποτελέσματα. Επομένως, αυτό που προσδιορίζει μια πράξη δεν είναι το κακό που προκαλεί, αλλά το είδος της καθεαυτής πράξης<sup>226</sup>. Τα θεμελιώδη φιλοσοφικά ζητήματα της ηθικής, θα πρέπει να αντιμετωπιστούν a priori, χωρίς δηλαδή να βασίζονται σε παρατηρήσεις των ανθρώπων και της συμπεριφοράς τους. Ωστόσο, η επιμονή του Kant, σε μια a priori προσέγγιση να αναζητά και να καθιερώνει τις απαραίτητες ηθικές αρχές, συνήθως δεν φαίνεται να συνδυάζεται με τη βοήθεια της ίδιας της πρακτικής του. Η Μεταφυσική των ηθών για παράδειγμα, προορίζεται να βασιστεί σε a priori, εκ των προτέρων ορθολογικές αρχές, αλλά πολλά από τα συγκεκριμένα καθήκοντα που σκιαγραφεί και οι υποστηρικτικές δικαιολογίες που προσφέρει, αναφέρονται μόνο σε περιπτώσεις, για τα ανθρώπινα όντα που θυμούνται και που τους είναι γνωστά από την εμπειρία<sup>227</sup>.

Για τον Kant πρέπει να γίνει εκπαίδευση της θέλησης, γιατί επηρεάζεται από διάφορα πάθη (επιθυμίες, συναισθήματα, φόβους κ.λπ.). Το να εκπαιδεύεις τη βούληση, σημαίνει να την καθοδηγείς μόνο με λογική. Στη φύση, όλα διέπονται από νόμους, η φύση δεν έχει ελευθερία, μόνο οι άνθρωποι έχουν την ευκαιρία να επιλέξουν πως θα ενεργήσουν και η ηθική έχει το καθήκον να παρουσιάζει φιλοσοφικά, την καλύτερη πορεία δράσης. Η καντιανή ηθική, ονομάζεται «*ηθικός φορμαλισμός*» γιατί ορίζει το καθήκον ως παγκόσμιο κανόνα, ανεξάρτητα από την ιδιαίτερη κατάσταση ή κατάσταση του κάθε ατόμου<sup>228</sup>. «*Η αυτονομία της θελήσεως είναι η μόνη αρχή, όλων των ηθικών νόμων και των καθηκόντων που είναι σύμφωνα με αυτούς*»<sup>229</sup>. Επομένως, κατά τη άποψη του, ένας ελεύθερος άνθρωπος είναι αυτόματα ηθικός.

Αντί να εστιάζει στην ηθική των συνεπειών της πράξης, η καντιανή ηθική ασχολείται κυρίως με την ηθική των κινήτρων. Πρέπει τώρα σε αυτό το σημείο να αποφύγουμε τυχόν πιθανές ασάφειες. Ο Kant μέσα από το έργο του για την αιώνια ειρήνη, υποστηρίζει ότι η πολιτική και η ηθική είναι ταυτόσημες, εφόσον ένα άτομο αποδέχεται τον ηθικό νόμο, μέσα από το έργο του για την αιώνια ειρήνη<sup>230</sup>.

---

<sup>226</sup> J Driver, *Ηθική φιλοσοφία οι βασικές αρχές* (University Studio Press 2010) 116.

<sup>227</sup> Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Kant's Moral Philosophy*, <<https://plato.stanford.edu/entries/kant-moral/>>, Ανακτήθηκε: 17 Δεκεμβρίου 2022.

<sup>228</sup> Filosofia Do Inicio, *Modern Ethics*, <[https://filosofiadoinicio.com/en/modern-ethics/#pll\\_switche](https://filosofiadoinicio.com/en/modern-ethics/#pll_switche)>, Ανάκτηση: 17 Δεκεμβρίου 2022.

<sup>229</sup> Ο.π. Kant (v.224) 127.

<sup>230</sup> I Kant, *Για την Αιώνια ειρήνη* (Αλεξάνδρεια 1992) 69.

### 3.4.3. Ωφελμιστική ηθική θεωρία - Jeremy Bentham (1748 - 1832) και John Stuart Mill (1806 - 1873)

Είναι εκείνοι που εισήγαγαν την ωφελμιστική ηθική θεωρία, προκειμένου να δημιουργήσουν μια θεωρία αντικειμενική, που επιδιώκει να μεγιστοποιήσει την ισορροπία της ευχαρίστησης και να ελαχιστοποιήσει τον πόνο που προκύπτει από την στέρηση ή και τον περιορισμό. Υπάρχει σαφής διάκριση, μεταξύ του τι είναι ηθικά αποδεκτό σε ατομικό επίπεδο και σε συλλογικό/κοινωνικό επίπεδο. Σε ατομικό επίπεδο, στόχος είναι η επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής ικανοποίησης, για το άτομο μέσω της επιδίωξης των δικών του επιθυμιών και προτιμήσεων. Σε κοινωνικό επίπεδο, η συνολική χρησιμότητα επιτυγχάνεται μέσω της ελεύθερης ανταλλαγής αγαθών και υπηρεσιών, μεταξύ μεμονωμένων ανθρώπων. Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των ανθρώπων που έχουν μεγιστοποιήσει την προσωπική τους χρησιμότητα, τόσο περισσότερη «ευτυχία» υπάρχει στο κοινωνικό σύνολο<sup>231</sup>.

Σύμφωνα με τον *Bentham*, που είναι ένας ηδονιστής ωφελμιστής και ανέπτυξε την ηθική του θεωρία για τον ωφελμισμό, βασισμένο σε έναν τύπο ηδονιστικής σκέψης, το μόνο πράγμα που καθορίζει την αξία μιας ζωής ή ακόμα και την αξία ενός γεγονότος ή μιας πράξης, είναι η ποσότητα της ευτυχίας που υπάρχει σε αυτή τη ζωή ή το ποσό της ευτυχίας που δημιουργήθηκε ως αποτέλεσμα τέτοιου γεγονότος ή πράξης. Η φύση έχει θέσει την ανθρωπότητα υπό την κυριαρχία δύο κυρίαρχων κυρίων, του πόνου και της ευχαρίστησης, αυτά τα συναισθήματα είναι που θα μας καθορίσουν και θα μας υποδείξουν τι πρέπει να κάνουμε και επίσης πως να το κάνουμε<sup>232</sup>. Η ωφελμιστική ηθική έχει αρχή ως βάση της, δηλώνοντας ότι κάθε πράξη είναι σωστή, μόνο εφόσον αυξάνει την ευτυχία και είναι λανθασμένη μόνο εφόσον αυξάνει τον πόνο<sup>233</sup>.

Ο *John Stuart Mill*, ήταν και αυτός ωφελμιστής αλλά είχε διαφορετική ιδέα για τις ιδιαιτερότητες του ωφελμισμού, ως ένας *ιδεαλιστής ωφελμιστής*, λόγω των απόψεων του, που πίστευε ότι ορισμένες απολαύσεις είναι υψηλότερες και πιο ηθικές

<sup>231</sup> Π Γ Κορλιράς, *Φιλοσοφία της Πολιτικής Οικονομίας* (Γνώση 1991) 23-65.

<sup>232</sup> J Bentham 1781, *The Principles of Morals and Legislation* (Batoche Books Kitchener, 2000) 27-34.

<sup>233</sup> J Bentham, *Utilitarianism*, <<https://www.utilitarianism.net/utilitarian-thinker/jeremy-bentham>>, Ανακτήθηκε: 23 Δεκεμβρίου 2022.

<sup>234</sup> Ο.π. Mill and Bentham (v.46) 308



από άλλες. Ο Mill υποστήριξε ότι: «...η ευτυχία κάθε ατόμου είναι καλό για αυτό το άτομο και η γενική ευτυχία, επομένως, καλό για το σύνολο όλων των προσώπων»<sup>234</sup>.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΗΘΙΚΗ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### 4.1. Η Κουλτούρα της ηθικής της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης

Με μια αναδρομική επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του κράτους, από την αρχή της ύπαρξής του μέχρι και σήμερα, παρατηρείται μια δυσπραγία ως προς τις λειτουργίες της, λόγω του ότι δεν μπόρεσε να διαχωρίσει τις λειτουργίες της Διοίκησης από τις λειτουργίες της πολιτικής και των κομμάτων, κατακτώντας έτσι αδυναμία να ικανοποιεί τις ανάγκες που προκύπτουν του κοινωνικού συνόλου. Η επικρατούσα κατάσταση του κομματισμού στη Δημόσια Διοίκηση, την έκανε ώστε να υπόκειται κάθε φορά στις επιθυμίες των κυβερνώντων της, με τη γραφειοκρατία, τις πελατειακές σχέσεις και μια σπατάλη χρημάτων διαρκώς διογκούμενη. Με το πέρας των ετών, έγιναν προσπάθειες για τη μεταρρύθμιση της, χωρίς όμως αναμενόμενη επιτυχία, όπου στις αρχές του εικοστού αιώνα, αποτέλεσε σαν βασικό στόχο όλου του κρατικού μηχανισμού και της οργάνωσή του, η εθνική ολοκλήρωση της<sup>235</sup>.

Σύμφωνα με τον Κονδύλη, το φιλελεύθερο κοινοβουλευτικό σύστημα επιβλήθηκε σε μια κοινωνία που χαρακτηριζόταν από συντηρητικά ιδεώδη και βαθιά επηρεασμένη από την Τουρκοκρατία, πριν από σχεδόν τέσσερις αιώνες, που αυτό με τη σειρά του οδήγησε στην ανάπτυξη του σύγχρονου κράτους και κατ' επέκταση στην κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης<sup>236</sup>. Η κουλτούρα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης επίσης, διαμορφώθηκε έπειτα από μια σειρά από ιστορικά γεγονότα που έλαβαν χώρα μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Μετά τον Εμφύλιο Πόλεμο, άτομα από την εργατική τάξη και τις αγροτικές οικογένειες, είχαν ευκολότερη πρόσβαση στη Δημόσια Διοίκηση. Υπό το πρίσμα αυτό, ο ακαδημαϊκός Κ. Τσουκαλάς συμεριζόταν την πεποίθηση ότι η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, δεν μπορούσε να εφαρμόσει με επιτυχία το παραδοσιακό γραφειοκρατικό μοντέλο. Ο πελατειακός χαρακτήρας υποστηρίζεται επίσης, σε μεγάλο βαθμό σε χαμηλότερα επίπεδα

---

<sup>235</sup>G M Aspidis and L Pouliana, *The culture of modern public administration: The case of Greece*, *Academicus International Scientific Journal*, (2021).

<<https://dx.medra.org/10.7336/academicus.2021.23.09>>, Ανακτήθηκε: 12 Δεκεμβρίου 2022, 142-155.

<sup>236</sup>Ο.π. 144

ιεραρχίας, ως λειτουργική πτυχή της ευρύτερης διοικητικής και πολιτικής κουλτούρας και ενισχύεται από το κράτος ως πολιτικό φαινόμενο, όπου τα συλλογικά συμφέροντα διευκολύνουν την αναπαραγωγή συμφερόντων εντός της κρατικής οντότητας<sup>237</sup>.

Επίσης με την έκθεση που εκπόνησε ο καθηγητής Κ. Βαρβαρέσος το 1952, που πρώτος ασχολήθηκε με το θέμα αυτό, αναφέρθηκε στις κύριες πτυχές της Δημόσιας Διοίκησης της Ελλάδας, που διακατέχεται από μια παθολογία με τα παρακάτω τρωτά σημεία και την ανάγκη για την αναδιοργάνωσής της<sup>238</sup>:

- Άνιση κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού στην Δημόσια Διοίκηση, όπου σε κάποιες περιπτώσεις να κρίνεται από υπερβολική έως και υποστελέχωση του προσωπικού της.
- Πελατειακές σχέσεις ευνοιοκρατίας, κομματοκρατίας, αυθαιρεσίας και αναξιοκρατίας και ειδικά στις ανώτερες βαθμίδες.
- Ο νομικισμός, αντί να οδηγεί στη νομιμότητα, οδηγεί στη νομιμοφάνεια και την αυθαιρεσία, καθώς και η νοοτροπία της γραφειοκρατίας, όπου λειτουργούν αποτρεπτικά για πρωτοβουλίες και δημιουργικότητα, με συνέπεια την ταλαιπωρία των πολιτών και τον περιορισμό της ανάπτυξης της κοινωνίας.

Αρχής γενομένης από το 1975, μετά το τέλος της δικτατορίας, έγιναν προσπάθειες για την αποκατάσταση του Διοικητικού προδικτατορικού καθεστώτος, το οποίο είχε «στηθεί» τις δεκαετίες του 1950 και του 1960, μετά το τέλος του εμφυλίου πολέμου και είχε χαρακτηριστικά όπου έδειχναν τα διοικητικά ζητήματα της εποχής, όπως η ανάγκη για τεχνική βοήθεια από το εξωτερικό, η αναγκαιότητα ανασυγκρότησης της χώρας, αλλά και ο επιδιωκόμενος αποκλεισμός μεγάλων τμημάτων πληθυσμού από τη Δημόσια Διοίκηση, λόγω ιδεολογίας και πολιτικών πιστεύω<sup>239</sup>.

Από το 1981, καθώς άλλαξε το πολιτικό σκηνικό στη χώρα, άλλαξαν και οι στόχοι της Δημόσιας Διακυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης μέσω θεσμικών αλλαγών και μέτρων, όπως η ένταξη και ενσωμάτωση στη Δημόσια Διοίκηση και στους κοινωνικοπολιτικούς θεσμούς, από τους μέχρι τώρα λιγότερο ευνοημένους κοινωνικών τάξεων και στρωμάτων πολίτες. Όλες αυτές οι προσπάθειες θεωρήθηκε

<sup>237</sup> Ο.π. Aspridis and Poulina (v. 235) 146.

<sup>238</sup> Α Μακρυδημήτρης, *Διοίκηση και κοινωνία Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα* (Θεμέλιο 1999) 51.

<sup>239</sup> Α Μακρυδημήτρης, *Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, (3(2)/ 1994)137-138.

ότι αντιπροσώπευαν το ιδανικό του «εκδημοκρατισμού», ως στοιχείο της νέας διακυβέρνησης. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις, περιελάμβαναν μια σύντμηση στη διοικητική ιεραρχία, με κατάργηση των ιεραρχιών βαθμίδων κατάταξης, γενικευμένη ίση μισθολογική κλίμακα, ίση μεταχείριση στο νέο σύστημα προσλήψεων με αξιοκρατικά κριτήρια επιλογής υποψηφίων, που υποβιβάστηκαν και άλλαξαν ως μέρος του νέου νομικού πλαισίου, που σαν στόχο του έχει τη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ πολιτών και κράτους, την ανάπτυξη σε περιφερειακό επίπεδο, τη βελτίωση των τοπικών αυτοδιοικήσεων<sup>240</sup>.

Σε μια νέα έκθεση που εκπονήθηκε μεταγενέστερα το 1987, για τη Δημόσια Διοίκηση, οι παρατηρήσεις που αναφέρονται σε αυτή, είναι ότι πάσχει από μεγάλη παθογένεια με σοβαρά προβλήματα και αδυναμίες όπου θα πρέπει να ληφθούν θαρραλέα μέτρα, για την έξοδο της από αυτή<sup>241</sup>. Οι αδυναμίες αυτές της Διοίκησης, συνήθως εντοπίζονται σε επίπεδο διαρθρωτικό, λόγω της εμμονής του συστήματος στις στατικές δομικές μορφές και της αδυναμίας του στην προσαρμογή στις νέες συνθήκες, του ανθρώπινου δυναμικού εάν υπάρχει πληθωρισμός προσωπικού, στις μη ταξινομημένες θέσεις και καθήκοντα, την έλλειψη αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του προσωπικού, καθώς και στο λειτουργικό επίπεδο με παντελής έλλειψη προγραμματισμού και οργάνωσης<sup>242</sup>.

Με την έλευση της οικουμενικής κυβέρνησης το 1990, και τη συμμετοχή αρκετών επιστημόνων σε αυτή, εκπονήθηκε η «Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης»<sup>243</sup>. Μετέπειτα ακολούθησαν αρκετές μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα, και η Πολιτεία ψήφισε μια σειρά από νόμους που αποσκοπούσαν κυρίως στον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και των λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης. Η νέα Δημόσια Διοίκηση, μετατοπίζει ως σημείο αναφοράς από το ιδεώδες του «εκδημοκρατισμού», στο νεοδημιουργηθέν ιδεώδες του «εκσυγχρονισμού»<sup>244</sup>. Η έκθεση αυτή ανακοίνωσε, ότι η κρίση στη Δημόσια Διοίκηση προέκυψε λόγω υπερβολικής πολιτικοποίησης, αποτυχίας μεταρρυθμίσεων, υπερβολικής επέκτασης εμμονής με την κρατική εξουσία, εμμονή στον τυπικό νομικισμό και μείωση του ρόλου του κοινοβουλίου<sup>245</sup>. Το ελληνικό πολιτικό και

<sup>240</sup> Ο.π. Μακρυδημήτρης (ν. 239) 140.

<sup>241</sup> Ο.π. Μακρυδημήτρης (ν. 238) 51 - 52.

<sup>242</sup> Ο.π. (ν. 238) 52 - 53.

<sup>243</sup> Ο.π. Μακρυδημήτρης (ν. 239) 141-142.

<sup>244</sup> Ο.π. (ν. 239) 141-142.

<sup>245</sup> Ο.π. Μακρυδημήτρης (ν. 238) 51-53.

διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται από την πελατειακή και την κανονιστική παράδοση αυτή την περίοδο, με τους θεσμούς και τις αρχές να επιβαρύνονται να διασφαλίσουν βασικές αρχές του Συντάγματος και την προστασία του κοινού συμφέροντος. Στην πράξη όμως τα πράγματα δυσχεραίνουν, λόγω του ότι θα πρέπει να αντιμετωπιστεί το αίσθημα της ιδιοτέλειας, που προέρχεται από την ελίτ και τις ομάδες που συνδέονται σε αυτή, με αποτέλεσμα επιλεκτικά να λειτουργούν με ένα κράτος ισχυρό, αλλά η προσφορά του στην κοινωνία να κρίνεται περιορισμένη. Χαρακτηρίζεται από μη «βεμπεριανή γραφειοκρατία», λόγω του ότι η πολιτική του ανθρώπινου δυναμικού, ασκείται μέσω των πιέσεων από πελατειακές σχέσεις και όχι από τις επιχειρησιακές ανάγκες που προκύπτουν, αλλά από τις επιδιώξεις ατομικών και συλλογικών αιτημάτων του πολιτικού και διοικητικού προσωπικού. Η δράση αυτή της Διοίκησης, που δεν θεωρείται μια φυσιολογική λειτουργία, αλλά μια δράση από έντονη παρατυπία και τυπολατρία, χωρίς προγραμματισμό, έλεγχο και αξιολόγηση, έχει ως ανταλλάγματα θέσεις προϊσταμένων, επιδομάτων κ.ά.<sup>246</sup>.

Στην Έκθεση του ΟΟΣΑ, το 2011, αρκετά χρόνια αργότερα, που πραγματοποιήθηκε για την κεντρική Διοίκηση της Ελλάδας, γίνεται αναφορά για τα κενά στη λειτουργία της που παραμένουν ανοιχτά και φαίνεται να χαρακτηρίζονται από γραφειοκρατία, έλλειψη προγραμματισμού, αναξιοκρατία, διαφθορά, πολυνομία και γενική διοικητική δυσλειτουργία, οδηγώντας σε έλλειψη κρατικού ελέγχου και υστέρησης του σε αυτόν. Αυτά συμβαίνουν, καθώς παρατηρείται ότι υπάρχουν νομικοί περιορισμοί από τη νομοθεσία στη λειτουργία των υπηρεσιών, στη διαχείριση προσωπικού, στη διαχείριση ανθρώπινων πόρων και άλλων, που καθιστούν αδύνατο τον κατάλληλο σχεδιασμό και λειτουργία και έτσι το ισχύον σύστημα, δεν έχει την δυνατότητα για την άσκηση της χρηστής διακυβέρνησης. Οι μεγαλύτερες ελλείψεις καταγράφηκαν, λόγω έλλειψης στρατηγικού σχεδιασμού και έλλειψης εθνικού οράματος. Αυτό δείχνει τις αδυναμίες του συστήματος στο σύνολό του, όσον αφορά τις βελτιώσεις και τη λειτουργικότητά του<sup>247</sup>.

Σύμφωνα με τον καθηγητή Δ. Σωτηρόπουλο, σε συνέντευξή που έδωσε για το 7<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών, με θέμα «*Ιστορία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, 19ος - 21ος αιώνας*» το 2017, ανέφερε μεταξύ άλλων, ότι η ανάπτυξη της

<sup>246</sup>A Γ Πασσάς και Θ Ν Τσέκος, *Εθνική Διοίκηση & Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: η ελληνική εμπειρία* (Παπαζήσης 2009) 119-120.

<sup>247</sup>OECD, Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, (OECD Publishing 2011), <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>>, Ανακτήθηκε: 07 Φεβρουαρίου 2023, 83-100.

κουλτούρας της Δημόσιας Διοίκησης από το κράτος, συμβαδίζει με την υπόλοιπη Ευρώπη, αλλά σε ορισμένα θέματα έχει καθυστερήσει λόγω εθνικής κουλτούρας και εσωτερικών παραγόντων που έχουν εγγενώς ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, παρά όλες τις προσπάθειες εκσυγχρονισμού και τις μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια. Αυτό μπορεί επίσης να βελτιωθεί με μια γενική θετική στάση από τους δημοσίους υπαλλήλους, ως προς την συμβολή της ΕΕ για την λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και τις υπηρεσίες τις οποίες παρέχει<sup>248</sup>.

Αργότερα τον Ιούλιο του 2019, θεσπίστηκε «*Η εφαρμογή του Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ Α' 133/07.08.2019) για το Επιτελικό Κράτος. Θεσμική οργάνωση, πολιτική πρακτική και μεταβολές στην κυβερνητική λειτουργία*»<sup>249</sup>, ως ο πρώτος μεταρρυθμιστικός νόμος, με επίκεντρο την εύρυθμη λειτουργία του κράτους, τη διαφάνεια του κράτους και την οργάνωση της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης. Η νέα κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης που αναδύεται και βασίζεται στις αρχές της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (ΝΔΔ), καθώς και στη χρήση βέλτιστων πρακτικών τόσο στον ιδιωτικό όσο και από τον δημόσιο τομέα, έχει σημαντικό αντίκτυπο στην κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης, διαμορφώνοντας αξίες, νοοτροπίες και συμπεριφορές. Οι αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, της νομιμότητας και της λογοδοσίας, είναι σημαντικές κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας πολιτικής. Η εκπαίδευση της Δημόσιας Διοίκησης, μπορεί να βοηθήσει στη δημιουργία μιας σύγχρονης οργανωτικής κουλτούρας, στην οποία όλοι οι υπάλληλοι σε όλα τα επίπεδα εκπαιδεύονται ώστε να είναι αποτελεσματικοί. Τα προγράμματα κατάρτισης, θα βοηθήσουν στην ανάπτυξη στελεχών, θα βοηθήσουν στην απόκτηση νέων γνώσεων και θα αλλάξουν τις αξίες και τη νοοτροπία των επαγγελματιών της Δημόσιας Διοίκησης. Η οργανωτική κουλτούρα στη Δημόσια Διοίκηση, επηρεάζεται από εθνικές, κοινωνικές και πολιτικές παραδόσεις και διοικητικά συστήματα, όπως υποστηρίζει το εργαλείο του «Κοινού Πλαισίου Αξιολόγησης» (ΚΠΑ), και συμβάλλει στη δημιουργία ενός συνόλου συμπεριφορών, ηθικών αρχών και αξιώσεων<sup>250</sup>.

Παρά τις προσπάθειες που καταβάλλονται κατά καιρούς, η Δημόσια Διοίκηση συνεχίζει να δυσχεραίνει ακόμα και σήμερα, λόγω της έλλειψης συστήματος διοικητικής αποκέντρωσης, της επιφανειακής εφαρμογής των αρχών της ΝΔΔ, καθώς

---

<sup>248</sup> Ο.π. Aspridis and Poulina (v. 235) 149.

<sup>249</sup> Ν. 4622/2019-Επιτελικό Κράτος, <[http://www.et.gr/docs-nph/EPITELIKO\\_KRATOS/N.4622-2019](http://www.et.gr/docs-nph/EPITELIKO_KRATOS/N.4622-2019)>, Ανακτήθηκε: την 19 Δεκεμβρίου 2022.

<sup>250</sup> Ο.π. Aspridis and Poulina (v. 235) 150.

και της καθυστερημένης υιοθέτησης και αξιολόγησης των δομών και του προσωπικού. Αν και εξακολουθεί να έχει παραδοσιακή δομή και χαρακτηρίζεται από υπερσυγκέντρωση, πάσχοντας από την υπερπολιτικοποίηση των διαδικασιών προσλήψεων και της επαγγελματικής εξέλιξης των εργαζομένων, παρά το ότι υπήρξαν ορισμένες θετικές εξελίξεις ως αποτέλεσμα του τρόπου λειτουργίας του ΑΣΕΠ, ως προς τις προσλήψεις. Παρόλο που η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, έχει σημειώσει σημαντικούς ελέγχους στη μείωση της διαφθοράς, το κύριο ζήτημα εξακολουθεί να υφίσταται. Με όλες τις υπηρεσίες που προσφέρει σε ιδιώτες και εταιρείες, η ψηφιοποίηση επίσης καθιστά δυνατή την ταχύτερη παροχή υπηρεσιών, με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα<sup>251</sup>. Βεβαίως και υπάρχουν ευκαιρίες βελτίωσης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, παρά τα συνεχή ζητήματά της, με γενικότερο «το βασικό χαρακτηριστικό της νέας αντίληψης να είναι ότι ο κύριος ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης συνίσταται στην προσφορά υπηρεσιών και όχι στην άσκηση εξουσίας»<sup>252</sup>.

#### **4.2. Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999)**

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔιαδ), εκπονήθηκε από επιτροπή που είχε συσταθεί για το σκοπό αυτό, κατ' εφαρμογή των παραγράφων 18 και 24 του άρθρου 18 του Ν. 2503/1997<sup>253</sup>. Συγκεκριμένα, με τη θέσπιση του άρθ. 5 του Ν. 2690/1999<sup>254</sup>, προβλέφθηκε ότι «1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. 2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές. 3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή

<sup>251</sup>Α Δ Σωτηρόπουλος, *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Χαρακτηριστικά και Προβλήματα*, Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης 2(1) (2022) 165.

<sup>252</sup>Π Φαναριώτης, *Εισαγωγή στο σύγχρονο management*, τόμοι 1& 2 (Σταμούλη 1999) 31.

<sup>253</sup>Ν. 2503/1997: Διοίκηση, οργάνωση στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική Αυτο Διοίκηση και άλλες διατάξεις, <Νόμος 2503/1997- ΦΕΚ 107/Α/30-5-1997>, Ανακτήθηκε: 21 Δεκεμβρίου 2022.

<sup>254</sup>Ν. 2690/1999: Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις, <Ν.2690/1999 - ΦΕΚ 45/Α/9-3-1999>, Ανακτήθηκε: 21 Δεκεμβρίου 2022.

τρίτου, ή αν παραβιάζεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις...»<sup>255</sup>. Επομένως οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να παρέχουν την πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα που έχουν στα αρχεία τους, σε κάθε ενδιαφερόμενο ως άμεση και αυτοτελή υποχρέωση<sup>256</sup>. Η ρύθμιση αυτή, αποτελεί πλέον τον βασικό άξονα του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, είναι δεσμευτική για τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα και υπόκειται σε κυρώσεις για την παραβίασή της.

Οι αποφάσεις του ΣτΕ, είχαν σημαντικό αντίκτυπο στη νομική ανάπτυξη των αρχών που θεσπίστηκαν στον ΚΔΔιαδ και οι διατάξεις του έχουν υποστεί έκτοτε πολυάριθμες αναθεωρήσεις. Σύμφωνα με σχετική μελέτη, υπάρχουν δύο γενικές κατηγορίες στις οποίες μπορούν να χωριστούν σχηματικά, οι αρχές διοικητικής διαδικασίας. Οι αρχές αυτές, χρησιμεύουν ως προστασία των δικαιωμάτων των διοικούμενων και σε εκείνες που ρυθμίζουν την έκδοση διοικητικών πράξεων και οτιδήποτε σχετίζεται με τα στοιχεία και τις συνέπειες τους:

1. Αρχές της διοικητικής διαδικασίας, που διέπουν εγγυήσεις ως προς τους διοικούμενους

- Αρχές αναφορικά με την πρωτοβουλία έναρξης της διαδικασίας
- Αρχές ως προς την εξέλιξη της διαδικασίας
- Αρχές ως προς τα δικαιώματα άμυνας

2. Αρχές που διέπουν το καθεστώς των διοικητικών πράξεων

- Αρχές αναφορικά με τα στοιχεία των διοικητικών πράξεων
- Αρχές σχετιζόμενες με την παραγωγή των εννόμων αποτελεσμάτων, από τις διοικητικές πράξεις<sup>257</sup>.

Παρά τις όποιες αρχικές επιφυλάξεις, η νομοθετική κωδικοποίηση της διοικητικής διαδικασίας, είχε πολλές θετικές επιπτώσεις στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Αυτό οφείλεται στο γεγονός, ότι η Διοίκηση καλείται πλέον να

---

<sup>255</sup> Η θεμελιώδης αλλαγή την οποία επέφερε ο ΚΔΔ είναι αυτή στο άρθρο 5, παρ. 3. Ο ΚΔΔ διευρύνει τον κατάλογο των περιορισμών συμπεριλαμβάνοντας μαζί με την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, και το απόρρητο, ως εξαίρεση από το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά αρχεία. Οι απαγορεύσεις του άρθρου 16 του Ν. 1599/86 επαναλαμβάνονται στο δεύτερο εδάφιο του.

<sup>256</sup> Κ Χρυσόγονος, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα* (Νομική Βιβλιοθήκη 2002) 394.

<sup>257</sup> Ε Πρεβεδούρου, *Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών* (ΕΔΔΔ 3/2001) 422.



ακολουθεί έναν συγκεκριμένο γραπτό κανόνα και όχι μια άγραφη γενική αρχή, η οποία απαιτεί από τη Διοίκηση να ασκεί περισσότερο αυτοέλεγχο<sup>258</sup>.

Ο ΚΔΔιαδ, είναι μια καινοτομία για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, που βελτιώνει τις σχέσεις κράτους - πολίτη και βοηθά στη μετάβαση από ένα σύστημα γραφειοκρατικών διαδικασιών, σε ένα σύγχρονο σύστημα ανοιχτό, διαφανές, προσβάσιμο στο κοινό, αποτελεσματικό με υψηλής ποιότητας αποτελέσματα και την εδραίωση όλης της διοικητικής νομοθεσίας σε ένα ενιαίο κείμενο. Ωστόσο, δεν φαίνεται ότι ήταν επιτυχής στην ανάπτυξη μιας διοικητικής κουλτούρας, που θα κατευθύνει τις ενέργειες των υπαλλήλων, προς την καλύτερη εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης μέχρι σήμερα.

#### **4.3. Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών, Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Ν. 3528/2007)**

Η «Επανάδρυση του Κράτους» και η εφαρμογή μιας πολιτικής ολοκληρωμένης, ως προς την εξυγίανση και τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα, ήταν μια προσπάθεια αντιμετώπισης των επί δεκαετιών δομικών ζητημάτων της Δημόσιας Διοίκησης, μαζί με την καταστολή του πελατειακού συστήματος. Αποφασίστηκε ότι ο Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων, που ίσχυε τότε (Ν. 2683/1999), έπρεπε να αναθεωρηθεί για το νέο διοικητικό μοντέλο, ώστε να αυξηθεί η λειτουργικότητα και η παραγωγικότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτό συνέβη κυρίως, επειδή δεν υπήρχαν επαρκείς προστασίες για το καθεστώς απασχόλησης των εργαζομένων, σε θέματα που αφορούν τη συμμόρφωση με το κοινοτικό δίκαιο, την καθιερωμένη νομολογία του ΣτΕ και άλλων διοικητικών δικαστηρίων<sup>259</sup>. Ο Υπαλληλικός Κώδικας, με την μορφή την οποία έχει σήμερα, κυρώθηκε με το Ν. 3528/2007<sup>260</sup>, με τις τελευταίες αλλαγές του από το Ν. 5027/2023.

---

<sup>258</sup> Ο.π. Πρεβεδούρου (ν.257) 420

<sup>259</sup> Αιτιολογική Έκθεση το Νόμου «Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», <[https://www.sydnox.gr/articlefiles/nomothesia/dimosioypalilikos\\_kodikas\\_2007.pdf](https://www.sydnox.gr/articlefiles/nomothesia/dimosioypalilikos_kodikas_2007.pdf)>, Ανακτήθηκε: 27 Δεκεμβρίου 2022.

<sup>260</sup> Ν. 3528/2007: Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., <Ν. 3528/2007 - ΦΕΚ 26/Α/9-2-2007>, Ανακτήθηκε: 27 Δεκεμβρίου 2022.

Αποτελείται από γενικές διατάξεις νόμων με (169) άρθρα και χωρίζεται σε (8) μέρη, υποδιαιρούμενα σε κεφάλαια, τα οποία αναφέρονται: (α) στις προϋποθέσεις για διορισμό, (β) στους περιορισμούς και τις υποχρεώσεις, κωλύματα, αστική ευθύνη, γ) τα δικαιώματα που συνοδεύουν τη θέση, δ) τις υπηρεσιακές μεταβολές, (ε) στο πειθαρχικό δίκαιο που υπόκειται ο υπάλληλος, (στ) στους τρόπους λύσης της υπαλληλικής σχέσης, (ζ) στη λειτουργία και τη σύνθεση των συλλογικών οργάνων και τέλος, (η) τις μεταβατικές τελικές διατάξεις<sup>261</sup>.

Ο Υπαλληλικός Κώδικας της Δημόσιας Διοίκησης, αποσκοπεί στη θέσπιση ομοιόμορφων και ενιαίων κανόνων που διέπουν την πρόσληψη πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και την εργασιακή τους κατάσταση, ιδίως σύμφωνα με τις αρχές της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης, τις αρχές της ισότητας και την ανάγκη εξασφάλισης του υψηλότερου επιπέδου απόδοσης στην εργασία. Στο δεύτερο μέρος του, ορίζει επίσης ορισμένες ειδικές αρμοδιότητες για τους υπαλλήλους, καθώς και καθήκοντα, κωλύματα και ασυμβίβαστα από τα οποία συνάγονται ειδικοί κανόνες συμπεριφοράς. Οι κανόνες αυτοί, αφορούν τις αλληλεπιδράσεις και τις σχέσεις ανάμεσα στους υπαλλήλους με τους πολίτες, όσον αφορά τις υποθέσεις τους, καθώς και τις αλληλεπιδράσεις τους με τη δημόσια υπηρεσία στην οποία υπάγονται<sup>262</sup>.

#### **4.4. Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων στο Δημόσιο Τομέα και Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας**

Το Υπουργείο Εσωτερικών, αναθεώρησε τον κώδικα ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς στον δημόσιο τομέα για πρώτη φορά έπειτα από δέκα χρόνια, τον Ιούλιο του 2022, δημιουργώντας έναν οδηγό χάρτη για την αντιμετώπιση των ηθικών διλημμάτων που αντιμετωπίζουν οι δημόσιοι υπάλληλοι στην εργασία τους. Εν τω μεταξύ και ο επικεφαλής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ), ταυτόχρονα ανακοίνωσε το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας (ΕΣΑ), το οποίο επιδιώκει να εφαρμόσει διαδικασίες για τον εκσυγχρονισμό και την ενίσχυση των μηχανισμών

<sup>261</sup> Ο.π. Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου (ν.259).

<sup>262</sup>Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. <<https://geetha.mil.gr/wp-content/uploads/2019/10/N.352807-Ypallilikos-Kvdikas-opvs-isxyei-stis-16-07-15.pdf>>, Ανακτήθηκε: 28 Δεκεμβρίου 2022.

διαφάνειας, εποπτείας, ακεραιότητας και λογοδοσίας στη Δημόσια Διοίκηση. Ο ακρογωνιαίος λίθος της Δημόσιας Διοίκησης, είναι η προώθηση ενός ηθικού και διαφορετικού χώρου εργασίας.

#### **4.4.1. Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων στο Δημόσιο Τομέα**

Η προσήλωση της Διοίκησης στις ηθικές αξίες που πρέπει να καθοδηγούν τους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα και τους δημόσιους φορείς, αποδεικνύεται από την υιοθέτηση του Κώδικα Δεοντολογίας και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς. Ο Νέος Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, ενημερώνει προηγούμενες προσπάθειες του Συνηγόρου του Πολίτη και του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, οι οποίες επικεντρώνονται πλέον στα δεδομένα και τις νέες προκλήσεις, με τον Νέο Κώδικα Δεοντολογίας και Επαγγελματικής Δεοντολογίας των Δημοσίων Υπαλλήλων. Περιέχει ένα πλαίσιο αξιών που είναι θεμελιώδεις για την ηθική, που πρέπει να καθοδηγεί τη Διοίκηση σε ένα κράτος δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της συμπεριφοράς των υπαλλήλων της σε αυτό. Αυτές οι αρχές θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από την αύξηση της διαφάνειας, της λογοδοσίας, και τη μεγιστοποίηση της ποιότητας των υπηρεσιών τους, προς τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες. Προς υποστήριξη ενός συστήματος που βασίζεται στη συμμόρφωση, βασίζεται στην πρόσφατη βιβλιογραφία και στις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές. Αξίες που θεωρούνται θεμελιώδεις είναι: ο σεβασμός προς το Σύνταγμα, τους νόμους και τους θεσμούς, η ακεραιότητα, ο σεβασμός στους ανθρώπους και το περιβάλλον, καθώς και ο επαγγελματισμός. Κάθε βασική αξία υποβάλλεται ξεχωριστά σε ενδελεχή ανάλυση για να προσδιοριστεί με σαφήνεια το περιεχόμενο της. Τι αντίκτυπο θα έχει αυτό στην κοινωνία; (α) μεγαλύτερη διαφάνεια και πληρότητα, (β) εκτενής επεξήγηση των συγκεκριμένων παραβιάσεων των κανόνων στο χώρο εργασίας, (γ) ευαισθητοποίηση του κοινού και συστηματική εκπαίδευση σε θέματα που σχετίζονται με τη διαφθορά<sup>263</sup>.

Ο νέος Κώδικας, αντιμετωπίζει ηθικά και δεοντολογικά προβλήματα, συγκρούσεις συμφερόντων, παρενόχληση, κακή μεταχείριση, διαχείριση και διάδοση

---

<sup>263</sup>Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων Του Δημόσιου Τομέα, Ιούλιος 2022, <[https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2022/07/Code\\_final-1.pdf](https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2022/07/Code_final-1.pdf)>, Ανακτήθηκε:02 Ιανουαρίου 2023.

πληροφοριών, εργασιακή κουλτούρα, μεθοδολογία διαχείρισης και χειρισμό ηθικών και δεοντολογικών διλημμάτων, καθώς και κάθε κατάχρηση εξουσίας, με ήθος των υπαλλήλων ως προς τη συμπεριφορά τους στις αλληλεπιδράσεις τους με τους πολίτες, και την έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεων που τους ανατίθενται. Καθιστά επίσης σαφές ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι, δεν επιτρέπεται να δέχονται υπηρεσίες χρηματικής αξίας, δάνεια, εκπτώσεις, διασκέδαση, φιλοξενία κ.λπ. που συνιστά δωροδοκία και απαγορεύεται από τον ΚΔΥ και τον ΠΚ είτε γίνεται νόμιμα είτε παράνομα<sup>264</sup>.

Είναι πιο προσιτός και ρεαλιστικός για τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα, από ότι οι προηγούμενοι Κώδικες και προσφέρει πρακτικά, συγκεκριμένα παραδείγματα αποδεκτών προτύπων συμπεριφοράς, που βοηθούν στην πρόληψη αλόγιστων νομικών προσεγγίσεων και στην επίλυση καθημερινών διλημμάτων στο χώρο εργασίας. Παραδείγματα ηθικών διλημμάτων που περιλαμβάνουν συγκρούσεις συμφερόντων, παρενόχληση, υποδειγματικές πρακτικές ίσης μεταχείρισης και στρατηγικές για τον χειρισμό τους. Επιπλέον, προσδιορίζει τη σωστή συμπεριφορά των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, που πρέπει να υιοθετήσουν όταν χρησιμοποιούν σύγχρονα εργαλεία και τεχνολογίες, όπως τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και η τηλεργασία<sup>265</sup>.

Ανεξάρτητα από τη θέση ή τη σχέση εργασίας τους, όλοι οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα υποχρεούνται στην εφαρμογή του Κώδικα, με εξαίρεση τους δικαστικούς λειτουργούς, το βασικό προσωπικό του ΝΣΚ, τους ιατροδικαστές, τους εκπαιδευτικούς όλων των βαθμίδων, το προσωπικό ΟΤΑ και ΝΠΔΔ, τα μέλη των ενόπλων δυνάμεων, το μη πολιτικό προσωπικό στα Υπουργεία Προστασίας του Πολίτη και Ναυτιλίας, προσωπικό της ΕΥΠ και οι θρησκευτικοί λειτουργοί<sup>266</sup>.

Ο προαναφερόμενος κώδικας έχει το χαρακτηριστικό ότι δεν κυρώνεται από νομοθετική διάταξη, δεν έχει δημοσιευθεί σε νόμο ή δεν έχει εκδοθεί με υπουργική απόφαση με ισχύ νόμου. Ως αποτέλεσμα, μπορεί να θεωρηθεί ως μια απλή λίστα επιθυμιών, επειδή δεν περιγράφει κυρώσεις σε περίπτωση παράβασης που συμβεί αμέσως, όπως ποινικές ή πειθαρχικές ενέργειες, καθώς κατευθύνει ξεκάθαρα τη συμπεριφορά του υπαλλήλου καθώς αναφέρεται στις οδηγίες. Φυσικά, μπορεί να μην

---

<sup>264</sup> Λ Ρακιντζής, *Μια ακόμα προσπάθεια να αλλάξει το Κράτος* (Capital, 26 Ιουλίου 2022), <<https://www.capital.gr/me-aropsi/3649325/mia-akoma-prospatheia-na-allaxei-to-kratos/>>, Ανακτήθηκε: 5 Ιανουαρίου 2023.

<sup>265</sup> Ο.π. Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς, (v.263).

<sup>266</sup> Ο.π. Ρακιντζής, (v.264)

υπάρχει νομοθετική διάταξη, αλλά εννοείται ότι η παραβίαση ορισμένων διατάξεων του, όπως η αντιδεοντολογική συμπεριφορά ή άλλες διατάξεις του ΚΔΥ, μπορεί να συνιστά πειθαρχικό ή ποινικό παράπτωμα και συνεπώς ο εργαζόμενος μπορεί να υπόκειται σε πειθαρχική δίωξη ή ποινική δίωξη<sup>267</sup>. Για το λόγο αυτό τονίζεται η συμπληρωματικότητα του Κώδικα, επικουρικά με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο. Ο επικεφαλής κάθε φορέα, έχει την ευθύνη για την άσκηση του τελικού ελέγχου στην εφαρμογή του Κώδικα, ο οποίος πρέπει να ορίσει τον αρμόδιο για την άσκηση ελέγχου στην εφαρμογή του και των δικλίδων ακεραιότητάς του. Με έμφαση σε νέες πληροφορίες και προκλήσεις όπως η χρήση του διαδικτύου, η τηλεργασία κ.ά., ο Κώδικας έχει σκοπό, να ενημερώσει και να εμπλουτίσει τον Οδηγό, ο οποίος εξακολουθεί επίσης να ισχύει για όλα τα θέματα που δεν καλύπτονται από τον Κώδικα καθώς και τη συμπεριφορά και τη διαχείριση της βίας, της παρενόχλησης και της άδικης μεταχείρισης στο χώρο της εργασίας<sup>268</sup>.

Επιπλέον, στοχεύει στην ενίσχυση του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας, όπου αυτό θα δημιουργήσει ένα ολοκληρωμένο, ισχυρό και συνεκτικό πλαίσιο για την πρόληψη και αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς. Για να αυξηθεί η πίστη και η εμπιστοσύνη του κοινού στους θεσμούς, είναι σημαντικό να ενισχυθεί η διαφάνεια, η ακεραιότητα και η λογοδοσία, καθώς και η ενημέρωση και η εκπαίδευση της κοινωνίας σε θέματα διαφθοράς με συστηματικό τρόπο<sup>269</sup>.

#### **4.4.2. Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας**

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, ο οποίος αποτελεί μέρος του νέου συστήματος δημόσιου ελέγχου, συστάθηκε με το Ν. 4795/2021, και είναι επιφορτισμένος με την παροχή εισηγήσεων σε όλα τα επίπεδα Διοίκησης, καθώς και της συμμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων με τον προαναφερθέντα Κώδικα. Με εξαίρεση τα Υπουργεία Εξωτερικών, Προστασίας του Πολίτη, Εθνικής Άμυνας και Ναυτιλίας, όλα τα Υπουργεία διαθέτουν ήδη ανεξάρτητους συμβούλους ακεραιότητας. Η ΕΑΔ, στην οποία υπάγονται

---

<sup>267</sup> Ο.π. (v.264)

<sup>268</sup> Ο.π. Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς, (v.263).

<sup>269</sup> Ο.π. (v.264)

διοικητικά τα Υπουργεία αυτά, προκήρυξε πρόσκληση για την πλήρωση των θέσεων αυτών<sup>270</sup>.

Ωστόσο, η καταπολέμηση της κακοδιαχείρισης και της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, απαιτεί κατάλληλους ανεξάρτητους εποπτικούς μηχανισμούς. Είναι σαφές ότι οι παραπάνω θεσμοί και οι πρωτοβουλίες, μπορούν να βοηθήσουν στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς καθώς και της κακοδιαχείρισης, ιδιαίτερα στον δημόσιο τομέα και επίσης ένα αποτελεσματικό λειτουργικό δικαστικό σώμα, για την πρόληψη και τον περιορισμό αυτού του φαινομένου, αλλά το σημαντικότερο, την ενεργό υποστήριξη ολόκληρης της κοινωνίας, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος και τους θεσμούς του<sup>271</sup>.

Επιπρόσθετα, σημειώνεται ότι απαιτείται η ακόλουθη νομοθεσία για να είναι επιτυχής η καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, αλλά αυτό είναι λίγο απίθανο, δεδομένου ότι θα προκαλέσει έντονες αντιδράσεις και υψηλό πολιτικό κόστος: (α) θέσπιση κωλύματος για λόγους εντοπιότητας των δημοσίων υπαλλήλων και σε υπαλλήλους που εργάζονται σε κρίσιμους τομείς του κράτους όπως η Αστυνομία, το Λιμενικό Σώμα, η ΔΟΥ, η Πολεοδομία, κ.ά., (β) οι αρμοδιότητες των υπαλλήλων να γίνονται με γνώμονα τις υπάρχουσες ανάγκες που ανακύπτουν με ορθολογικά κριτήρια, (γ) η εσωτερική κινητικότητα να γίνεται με εναλλαγή στις θέσεις ευθύνης λόγω της καλύτερης λειτουργίας της υπηρεσίας, (δ) στη μείωση της γραφειοκρατίας με την ψηφιοποίηση του κράτους, (ε) ενίσχυση της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση, (στ) αυτοσυγκράτηση των σωματείων του δημόσιου τομέα σε απλές συνδικαλιστικές λειτουργίες<sup>272</sup>.

Επιπλέον, εν κατακλείδι όλων των παραπάνω, στην προσπάθεια της Πολιτείας για την εξυγίανση της Δημόσιας Διοίκησης, υπάρχει μια σχετική απαισιοδοξία λόγω της κουλτούρας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με τις απόψεις του κ. Ρακιντζή, με την πολύχρονη εμπειρία την οποία έχει για (11,5) χρόνια ως Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, που υποστηρίζει ότι ο Εμμανουήλ Ροΐδης, ορθώς ισχυρίστηκε ότι: «ενός νόμου έχομεν χρεία, περί τηρήσεως των κειμένων νόμων», δεδομένου ότι όλοι οι προαναφερθέντες κανόνες έχουν θεσπιστεί διαχρονικά ως νόμοι, κώδικες, πρωτόκολλα, κώδικες συνεργασίας κ.λπ. που αγνοήθηκαν και το σύστημα

---

<sup>270</sup> Ο.π. (v.264)

<sup>271</sup> Ο.π. (v.264)

<sup>272</sup> Ο.π. (v.264)

απέτυχε, πιθανώς και επειδή ήταν ένα αντίγραφο ξένων μοντέλων που δεν ταίριαζαν στο πελατειακό κράτος ή μια εσφαλμένη επιλογή ατόμων με βάση πολιτικά κριτήρια και όχι την αξιοκρατία<sup>273</sup>.

#### **4.5. Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς**

Ένα ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 2001, ενέκρινε τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κώδικα ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, ο οποίος συντάχθηκε κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή. Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας, βασίζεται σε εθνικά νομοθετικά κείμενα και ενσωματώνει τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της ΕΕ, όπως έχουν διαμορφωθεί μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ. Υπάρχουν συνολικά 27 άρθρα και περιλαμβάνουν τόσο διοικητικούς κανόνες, όπως την αιτιολόγηση και την έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεων, όσο και θεμελιώδεις διοικητικές αρχές, όπως η νομιμότητα, η μη διάκριση και η αναλογικότητα. Επιπλέον, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής δημοσίευσε πέντε βασικές αρχές της Δημόσιας Διοίκησης τον Ιούνιο του 2012, μετά από διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Αυτές οι αρχές πρέπει να ακολουθούνται ως κατευθυντήριες γραμμές για την ηθική συμπεριφορά και είναι: (α) η αφοσίωση προς την ΕΕ και τους πολίτες της, (β) η ακεραιότητα, (γ) η αντικειμενικότητα, (δ) ο σεβασμός των άλλων και (ε) η διαφάνεια. Η συμπερίληψη του δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση, ως ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ<sup>274</sup>, λειτούργησε ως ώθηση για τη σύνταξη του Κώδικα. Επομένως, ο πιο ισχυρός στόχος του Κώδικα είναι να ορίσει για τους πολίτες και την κυβέρνηση, τι συνεπάγεται στην πραγματικότητα το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση. Οι πολίτες θα γνωρίζουν τι να περιμένουν από τους κρατικούς αξιωματούχους και πως να ασκούν τα δικαιώματά τους ως αποτέλεσμα, και οι εργαζόμενοι θα έχουν σαφέστερη κατανόηση των ρόλων και των ευθυνών τους, προκειμένου να υιοθετήσουν μια διοικητική κουλτούρα που δίνει προτεραιότητα στην εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Το πρόσθετο πλεονέκτημα του πιο

---

<sup>273</sup> Ο.π. (ν.264).

<sup>274</sup> Όλα τα αστικά, πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών και όλων των άλλων που διαμένουν στην επικράτεια της ΕΕ απαριθμούνται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης. Εγκρίθηκε ως σύσταση και ως κείμενο αναφοράς από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000, αλλά δεν του δόθηκε δεσμευτική εξουσία. Με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο και την Πολωνία, κατέστη δεσμευτική νομική ισχύ για 25 κράτη μέλη το 2009 αφού προσαρτήθηκε ως Δήλωση στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

ολοκληρωμένου Κώδικα, ο οποίος δεν περιλαμβάνει άτομα από διαφορετικά πολιτισμικά υπόβαθρα, είναι ότι δημιουργεί υπαλλήλους που όχι μόνο θα ακολουθούν το νόμο αποφεύγοντας τις παραβιάσεις, αλλά θα ενεργούν επίσης με τρόπο που αποτελεί παράδειγμα της καλύτερης δυνατής εφαρμογής του τις αρχές της χρηστής διοίκησης<sup>275</sup>.

#### 4.6. Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (Ο.Ο.Δ.Σ.)

Μια πρώτη προσπάθεια να καταρτισθεί ένας κώδικας υπαλληλικής δεοντολογίας, έγινε από το τότε Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης το 1986, αλλά ήταν ανεπιτυχής. Η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, ξεκίνησε μια νέα πρωτοβουλία το 2000, που οδήγησε στην κατάρτιση του Κώδικα Δεοντολογίας για τους Δημόσιους Υπαλλήλους, ο οποίος αντιμετώπιζε κάθε πτυχή του τρόπου με τον οποίο πρέπει να δρουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, π.χ. συμπεριφορά προς τον πολίτη, προς τα στελέχη της ηγεσίας, τους συναδέλφους, κλπ. Αργότερα, το 2005, εκδίδεται ο Οδηγός καλής συμπεριφοράς για τους δημόσιους υπαλλήλους. Μεταγενέστερα ένας νέος Οδηγός, που είναι αποτέλεσμα της συνεργασίας του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και της Ανεξάρτητης αρχής «Συνήγορος του πολίτη», ο οποίος περιλαμβάνει και τις πιο πρόσφατες ρυθμίσεις, όπως τις διατάξεις για τη διαφάνεια στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, τις νέες πειθαρχικές διατάξεις του Δικαίου κ.λπ., κυκλοφόρησε το 2012, ως μέρος μιας ευρύτερης αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, σε μια συντονισμένη προσπάθεια για τη καλύτερη ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών της<sup>276</sup>.

Η θεμελιώδης προϋπόθεση είναι ότι, προκειμένου η Δημόσια Διοίκηση και οι πολίτες να έχουν μια αγωγική συνεργασία πρέπει και οι δύο πλευρές να τηρούν τις αξίες του σεβασμού, της ευπρέπειας, της αξιοπιστίας και της καλής πίστης. Χρησιμεύει ως χρήσιμο εργαλείο για τους δημόσιους υπαλλήλους που μπορούν να το χρησιμοποιούν ως σημείο αναφοράς, όταν αλληλεπιδρούν με πολίτες

---

<sup>275</sup>Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, <<https://elearning.ekdd.gr/pluginfile.php/>>, Ανακτήθηκε: 17 Ιανουαρίου 2023.

<sup>276</sup> Προεδρία της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, *Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών -Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς* (Αθήνα 2012), <<https://pkm.gov.gr/inst/pkm/gallery/PKM%20files/Regional%20News/>>, Ανακτήθηκε: 17 Ιανουαρίου 2023, 15-16.



σε τακτική βάση, θέτοντας τον πήχη για την ηθική συμπεριφορά και τις αρχές που πρέπει να κατευθύνουν τη διοικητική δράση. Υπενθυμίζεται στους λειτουργούς της Δημόσιας Διοίκησης, τις αξίες που καθοδηγούν την επίτευξη κάθε διοικητικού αποτελέσματος, με τα υψηλότερα πρότυπα συμπεριφοράς να επιτυγχάνονται με την τήρηση των αρχών καλής συμπεριφοράς (Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς) <sup>277</sup>.

Συμπερασματικά, οι κανόνες δράσης και συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων<sup>278</sup>, βασίζονται θεμελιωδώς σε επιταγές συνταγματικής και νομικής προέλευσης και ειδικότερα: (α) *συνταγματική πίστη καθώς και αφοσίωση στην πατρίδα*<sup>279</sup>, (β) *προστασία του δημοσίου συμφέροντος*<sup>280</sup>, (γ) *εξυπηρέτηση και σεβασμός προς τον πολίτη*<sup>281</sup>, (δ) *προάσπιση της νομιμότητας*<sup>282</sup>. Εφόσον οι εξουσίες του κράτους υπάρχουν για να εξυπηρετούν τα συμφέροντα του λαού, ο μοναδικός σκοπός της Δημόσιας Διοίκησης, είναι να προωθήσει αυτά τα συμφέροντα. Ως εκ τούτου, οι δημόσιοι υπάλληλοι υπηρετούν τον ελληνικό λαό, ασκώντας τη βούληση του κράτους στην υπηρεσία του και όχι ενεργώντας υπό την προσωπική τους ιδιότητα.

---

<sup>277</sup> Ο.π. Προεδρία της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ν.276) 9.

<sup>278</sup> Ο.π. (ν.276) 18.

<sup>279</sup> Σύνταγμα άρθρο 103 παρ. 1, Ν. 3528/2007 άρθρο 24 (ΥΚ, ΦΕΚ 26 Α).

<sup>280</sup> Σύνταγμα άρθρο 103 παρ. 1 και Ν. 3528/2007 άρθρο 24 (ΥΚ, ΦΕΚ 26 Α).

<sup>281</sup> Σύνταγμα άρθρα 1 παρ. 3 και 103 παρ. 1.

<sup>282</sup> Ν. 3528/2007, άρθρα 24 και 25: Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ., Ηλεκτρονικά διαθέσιμο: <[N. 3528/2007 - ΦΕΚ 26/Α/9-2-2007](#)>, Ανακτήθηκε:19 Ιανουαρίου 2023.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup>: ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΛΗΨΗ ΗΘΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

### 5.1. Προκλήσεις στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση και λήψη ηθικών αποφάσεων

Τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, παρατηρείται μια αύξηση του ενδιαφέροντος για την ηθική λόγω της ταχείας μεταρρυθμίσεως των δημόσιων υπηρεσιών, των αυστηρότερων δημοσιονομικών περιορισμών, των αυξανόμενων απαιτήσεων για καλύτερες υπηρεσίες, καθώς και της αυξημένης χρήσης της τεχνολογίας και των πληροφοριών<sup>283,284</sup>. Ως αποτέλεσμα ενός βαθύ μετασχηματισμού της παγκόσμιας τάξης, οι κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο έρχονται αντιμέτωπες με πολύπλοκες, πολύπλευρες και παγκόσμιες προκλήσεις σε κοινωνικό, γεωπολιτικό και οικονομικό επίπεδο. Απαιτούνται μακροπρόθεσμες κοινωνικές λύσεις για τη διαχείριση της πληθυσμιακής πυκνότητας, της ισορροπίας, της μετανάστευσης και της μετακίνησης προσφύγων. Η περιβαλλοντική αλλαγή, η διαχείριση των ενεργειακών πόρων και άλλα ζητήματα, απαιτούν άμεση και αποφασιστική δράση. Είναι αναπόφευκτο τα παγκόσμια προβλήματα να μην έχουν αντίκτυπο και στην ελληνική πραγματικότητα, δυσκολεύοντας την επιτυχή τήρηση των νέων κανόνων από την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Για την αποτελεσματική υποστήριξη της ελληνικής οικονομίας και των πολιτών της, είναι επιτακτική ανάγκη τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης να εξαλείψουν τους παράγοντες που συμβάλλουν στην έλλειψη διοικητικής ικανότητας και να ενισχύουν την αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης, σε σχέση με το παγκόσμιο περιβάλλον. Τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης, αναμένεται να αντιμετωπίσουν αυτά τα προβλήματα, να χρησιμοποιήσουν δημιουργικές λύσεις και να σκεφτούν έξω από το πλαίσιο για τη διαχείριση, τόσο των διαδικασιών όσο και για τα υπεύθυνα στελέχη, που θα είναι επιφορτισμένα με την ανάπτυξη και την εφαρμογή τους<sup>285</sup>.

Επίσης η διακυβέρνηση, έχει να αντιμετωπίσει συνεχώς μεγάλες προσδοκίες των πολιτών, σε συνδυασμό με τα κριτήρια αξιολόγησης της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας, της οικονομίας και της αξίας. Η Δημόσια Διοίκηση θα πρέπει,

---

<sup>283</sup>Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Trust in government. Ethics measures in OECD countries*, (OECD 2000), 28.

<sup>284</sup>E Kolthoff, L Huberts, H Van den Heuvel, *The ethics of new public management: Is integrity at stake?*, *Public Administration Quarterly*. 30 (3/4/2007), 400-403.

<sup>285</sup>A Κριεμάδης και Α Σιούτου, *Μεθοδολογία και Πρακτικές Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση*, (2021) 1(1) Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 56-70.

πρωτίστως, ως καθήκον της να έχει την τήρηση της νομιμότητας των πράξεών της και να σέβεται τα δικαιώματα και τις ανάγκες των πολιτών. Ωστόσο, η ηθικά υπεύθυνη συμπεριφορά αναδεικνύεται ως θεμελιώδης παράγοντας αξιολόγησης. Τα κύρια ηθικά ζητήματα είναι, η διαφθορά, η δωροδοκία, ο νεποτισμός, η σύγκρουση συμφερόντων και γενικά, η κακή διαχείριση των δημοσίων πόρων<sup>286</sup>.

Η ανάπτυξη οποιασδήποτε αποτελεσματικής και σταθερής πολιτικής και διοικητικής εξουσίας, καθώς και η σταθεροποίηση των δημοκρατικών, κοινωνικών και οικονομικών δομών, εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη συμπεριφορά των στελεχών, τις ενέργειές τους και τις ηθικά κατευθυνόμενες αποφάσεις τους. Για να είναι οποιαδήποτε πολιτική και διοικητική αρχή αποτελεσματική και σταθερή καθώς και για την προώθηση δημοκρατικών, κοινωνικών και οικονομικών δομών, η εκτελεστική συμπεριφορά, οι δραστηριότητες και η τήρηση της ηθικής είναι όχι μόνο επιθυμητές αλλά και απαραίτητες. Δεδομένου ότι η ηθική, θεωρητικά αφορά το πως συμπεριφέρονται οι άνθρωποι, απαιτεί αλλαγές στη συμπεριφορά και τις στάσεις, ειδικά στην περίπτωση της Δημόσιας Διοίκησης. Ως αποτέλεσμα, παράγοντες όπως, η συμμετοχή των πολιτών στη διακυβέρνηση, ο δημοκρατικός πλουραλισμός, η ηθική υποδοχή, η ποιότητα ζωής, η νομιμότητα των δημόσιων θεσμών και η διαχείριση των μορφών του δημόσιου τομέα, πρέπει να βασίζονται σε ήθος και ηθικές αρχές. Ο Denhardt υποστήριξε ότι *«η ηθική θα πρέπει να θεωρείται ότι βοηθά στη διαμόρφωση σχετικών ερωτημάτων σχετικά με το τι πρέπει να κάνει η κυβέρνηση και πως η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να προχωρήσει για την επίτευξη αυτών των σκοπών»*<sup>287</sup>.

Προκειμένου να ωφεληθεί τελικά ένας οργανισμός, η αποτελεσματική δημόσια διοικητική διαχείριση, είναι υποχρεωμένη να είναι ηθικά προσανατολισμένη. Η επαγγελματική επιτυχία και η επιβίωση, διασφαλίζονται από το διαρκώς αναπτυσσόμενο ηθικό πλαίσιο. Η βάση για τη χρήση εξουσίας στη διαχείριση της Δημόσιας Διοίκησης, είναι η ικανότητα άσκησης ελέγχου και επιρροής σε άλλους. Οι οργανισμοί πρέπει να μετατρέψουν όλα τα ατομικά συμφέροντα, σε συντονιστικές δραστηριότητες, προκειμένου να προωθήσουν αποτελεσματικά το κοινό καλό, επειδή *«η αποτελεσματικότητα του ηγέτη βασίζεται στη συνειδητοποίηση, ότι η εξουσία και τα*

---

<sup>286</sup> J Bilhim, B Neves, *New Ethical Challenges in a Changing Public Administration, Social and Political Sciences Institute of Lisbon Technical University Centre for Public Administration and Policies*, (2005) 1-16.

<sup>287</sup> K Denhardt, *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management in A. Hondegem* (IOS Press 2009) 29.

κατεστημένα συμφέροντα διαπερνούν όλες τις πτυχές των οργανώσεων τους και τις αλληλεπιδράσεις των μελών τους»<sup>288</sup>.

Σε μια προσπάθεια να βελτιωθεί το ηθικό κλίμα στους φορείς και τους οργανισμούς της Δημόσιας Διοίκησης σε όλα τα επίπεδα, θα πρέπει τα κράτη να λάβουν υπόψη τους τις κύριες συστάσεις του ΟΟΣΑ, για τη διαχείριση της ηθικής στη δημόσια υπηρεσία, που αναφέρονται παρακάτω και είναι οι εξής:

- ανάπτυξη και τακτική αναθεώρηση των πολιτικών και διαδικασιών δεοντολογίας,
- προώθηση της κυβερνητικής δράσης για την επιβολή ηθικών προτύπων,
- ενσωμάτωση της δεοντολογίας στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις και στις πρακτικές διαχείρισης,
- ενσωμάτωση διαδικαστικών κανόνων και αξίες δεοντολογίας,
- ενσωμάτωση διαδικαστικών κανόνων και ηθικών αξιών<sup>289</sup>.

Διαπιστώνεται ύστερα και από τις παραπάνω αναφορές που έγιναν ότι: «η λήψη δραστικών μέτρων για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε αυτή να είναι σε θέση να επιτελέσει το σκοπό της, συνιστά στην παρούσα φάση προτεραιότητα, ενδεχομένως και την σημαντικότερη εκ των μεταρρυθμιστικών προτεραιοτήτων της Ελλάδας»<sup>290</sup>.

## 5.2. Η ηθική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ

Σε ανεπτυγμένες χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία, στη δεκαετία του 1970, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), αναδύθηκε από την κρίση του κεϋνσιανού κράτους πρόνοιας. Με την πρόθεση να καταστήσει το κράτος πιο ευέλικτο, πιο παραγωγικό και αποτελεσματικό, και σηματοδότησε μια αλλαγή από τη Δημόσια Διοίκηση στο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Αυτή η νέα κουλτούρα που αναδύεται, βασίζεται στις αρχές του ΝΔΜ και στις βέλτιστες πρακτικές τόσο από τον δημόσιο, όσο και από τον ιδιωτικό τομέα. Η πλειονότητα των κυβερνήσεων

<sup>288</sup> C L Jurkiewicz, *Power and Ethics: The Communal Language of Effective Leadership* in *Ethics in Public Management* (M E Sharpe Inc 2005) 97.

<sup>289</sup> OECD, *Principles for Managing Ethics in the Public Service*, Paris, <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf>>, Ανακτήθηκε: 07 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>290</sup> Ο. π., OECD, *Greece* (OECD Publishing 2011), (v.247).

ξεκίνησαν μεταρρυθμίσεις στη δεκαετία του 1980, ως αποτέλεσμα των προγραμμάτων διαρθρωτικής προσαρμογής (SAPS) του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας, τα οποία ιδρύθηκαν ως απάντηση στις χρηματοπιστωτικές κρίσεις που έπληξαν πολλές αναπτυσσόμενες χώρες εκείνη την περίοδο. Ένας σημαντικός αριθμός εθνών, έχει ενσωματώσει τμήματα του ΝΔΜ, σε μεταρρυθμίσεις που χρηματοδοτούνται από δωρητές, που δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην ενίσχυση της Διακυβέρνησης. Αυτές οι μέθοδοι, ωστόσο, δεν εφαρμόζονται διεξοδικά ή με συνέπεια. Πολλές αναπτυσσόμενες χώρες δεν διαθέτουν την ικανότητα και τα συστήματα λογοδοσίας που απαιτούνται, για τη λειτουργία του ΝΔΜ. Επιπλέον, η συνειδητοποίηση ότι το κράτος πρέπει να διαδραματίσει κρίσιμο ρόλο στην ανάπτυξη, έχει πρόσφατα μετριάσει τον ενθουσιασμό για τις νεοφιλελεύθερες πολιτικές και το ΝΔΜ<sup>291</sup>.

Γενικά, το ΝΔΜ υποστηρίζει ότι η ιδιωτικοποίηση είναι η καλύτερη μέθοδος να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα και η ποιότητα της παροχής δημόσιων υπηρεσιών, κυρίως επειδή οι ιδιωτικές πρακτικές είναι πιο εξειδικευμένες και ακριβείς. Όπως τονίζει ο Savas, «*Η ιδιωτικοποίηση, είναι η Νέα Δημόσια Διοίκηση*»<sup>292</sup>. Το ΝΔΜ, έχει αντίκτυπο στην κουλτούρα των «*ήπιων λειτουργιών*» της Δημόσιας Διοίκησης, συγκεκριμένα στις αξίες, τις στάσεις και τις νοοτροπίες της. Με βάση τις αρχές της υπευθυνότητας, της νομιμότητας, της προσιτότητας, της αποτελεσματικότητας και της οικονομίας<sup>293</sup>. Σύμφωνα με τον Kieron Walsh, το κύριο χαρακτηριστικό αυτού του κινήματος είναι, «*η εισαγωγή μηχανισμών της αγοράς στη λειτουργία των οργανισμών δημόσιας υπηρεσίας: η εμπορευματοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας*»<sup>294</sup>, με πρωταρχικό στόχο του μηχανισμού ιδιωτικοποίησης που χρησιμοποιήθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο και ήταν να αλλάξει ο τρόπος παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, μέσω του μετασχηματισμού, του οργανωτικού και πολιτιστικού τοπίου του δημόσιου τομέα. Στον τομέα της ηθικής, αυτό το κίνημα αμφισβήτησε τις μακροχρόνιες έννοιες του Μάνατζμεντ, σύμφωνα με το οποίο οι διευθυντές ενεργούσαν ως επί το πλείστον ως επαγγελματίες, που ακολουθούσαν τις οδηγίες των πολιτικών προϊσταμένων τους αντί να χρησιμοποιούν ορθή κρίση. Το ΝΔΜ, αρνήθηκε τις ιδέες της Διοίκησης ως ηθικά ουδέτεροι οργανικοί στοχαστές, εκτός από το εκλογικό σώμα. Ως αποτέλεσμα,

---

<sup>291</sup> G Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis States*, UNRISD Discussion Paper 112, (United Nations Research Institute for Social Development 1999).

<sup>292</sup> E Savas, *Privatization and Public-Private Partnership*, (Chatham House Publishers 2000) 319.

<sup>293</sup> Ο.π. Aspridis and Poulina, (v. 235) 150.

<sup>294</sup> K Walsh et al, *Contracting for Change - Contracts in Health Social Care and other Local Government Services* (Oxford University Press 1997) 11.

οι πνευματικοί υποστηρικτές αυτής της άποψης, είναι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη της πρώτης αξιοσημείωτης προοπτικής, σχετικά με τα ηθικά καθήκοντα των δημοσίων λειτουργών και τη σημασία που αυτή έχει, με τη συμμετοχή των πολιτών στις διοικητικές αποφάσεις που λαμβάνονται<sup>295</sup>.

Επίσης, σύμφωνα με τον Lawton<sup>296</sup>, στους οργανισμούς, το ΝΔΜ αντιπροσωπεύει την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος, αναγνωρίζοντας την αξία μιας ηθικής κουλτούρας, διακρίνοντας μεταξύ ηθικής συμπεριφοράς και καλής συμπεριφοράς, ανήθικης και παράνομης συμπεριφοράς. Βέβαια η έννοια του «δημόσιου συμφέροντος», είναι ευρεία και ο Fourie<sup>297</sup>, δημιουργεί μια σύνδεση μεταξύ αυτού και της αποτελεσματικής και αντικειμενικής χρήσης της διαχείρισης των πόρων και της λογοδοσίας. Το ΝΔΜ, έχει εισαγάγει μια κουλτούρα του ιδιωτικού τομέα και μια επιχειρησιακή εστίαση στο δημόσιο τομέα σε αυτό το πλαίσιο. Η έμφαση δίνεται τώρα στην ενσωμάτωση του ιδιωτικού τομέα μέσω της εξωτερικής ανάθεσης, των ιδιωτικοποιήσεων και του ανταγωνισμού και όχι στο να ενεργούν οι κυβερνήσεις ως οι μόνοι πάροχοι αγαθών και υπηρεσιών.

Στην Ελλάδα από τα πρώτα χρόνια της ανεξαρτησίας της, η κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης, έχει διαμορφωθεί και αποτελεί ένα μείγμα του γραφειοκρατικού μοντέλου Διοίκησης του Weber και των οθωμανικών διοικητικών καταβολών. Ως αποτέλεσμα αυτής της ανάμειξης, δημιουργήθηκε μια ιδιαίτερη κουλτούρα, η οποία χαρακτηριζόταν κυρίως από δυσκίνητες οργανωτικές δομές και υπερβολική γραφειοκρατία. Εξαιτίας αυτού, η υιοθέτηση νέων εργαλείων διαχείρισης όπως το ΝΔΜ και οι προτάσεις του ΟΟΣΑ, θα συνεισφέρουν στην ανάπτυξη μιας νέας κουλτούρας που θα είναι σύμφωνη με τις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής και της κοινωνίας<sup>298</sup>.

Αυτή η εξέλιξη της σύγχρονης οργανωτικής κουλτούρας, θα υποστηριχθεί από την εκπαίδευση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης σε επίπεδο ιεραρχικής δομής, με τη διεύρυνση της γνώσης και την αλλαγή των αξιών και της νοοτροπίας της. Απαιτείται η ανάπτυξη ενός στρατηγικού πλαισίου για την κουλτούρα και την

---

<sup>295</sup> L Cooper, *Public Administration Review* (Washington Jul/Aug Vol.64 Iss.4/2004) 395-407.

<sup>296</sup> A Lawton, *The Language of Ethics: Understanding Public Service Ethics through Discourse*, (Public Integrity 11(1)/2008) 54.

<sup>297</sup> D Fourie, *Ethical conduct as the cornerstone of public sector procurement* (Journal of Public Administration 44(3)/2009) 627.

<sup>298</sup> Ο.π. Aspridis and Pouliana, (v. 235) 151.

οργάνωση της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, με στόχο την πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων και πελατειακών σχέσεων, την προώθηση των καλών πρακτικών και των κωδίκων δεοντολογίας στο δημόσιο τομέα. Αποδοχή της κουλτούρας της φιλοσοφίας της διοικητικής μεταρρύθμισης, με μη γραφειοκρατική προσέγγιση και βέλτιστων πρακτικών και αρχών διαχείρισης, προκειμένου να βελτιωθεί η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα και να δοθεί έμφαση στη δέσμευση των εργαζομένων και στην αντιμετώπιση των αναγκών των πολιτών. Η κουλτούρα μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης, θα πρέπει να έχει στο επίκεντρο της, τη μόρφωση των στελεχών της, με τις αξίες που πρέπει να τηρούν στην καθημερινότητά τους. Η Διοίκηση, επηρεάζει την ανάπτυξη της χώρας και τις σχέσεις της με τους πολίτες, μέσω της κουλτούρας της. Αυτές οι αξίες πρέπει να επικεντρώνονται σε μια κοινή ταυτότητα και παραγωγική συνεργασία, να ανταποκρίνονται στις προσδοκίες των ενδιαφερομένων για συνεργασία, να σέβονται την ατομικότητα και την ανάπτυξη των στελεχών του δημόσιου τομέα, να ενισχύουν τη καλή φήμη για τις δημόσιες υπηρεσίες, την επικοινωνία, την ειλικρίνεια και, τελικά, την εφαρμογή ηθικών αρχών, καθώς και τη νομιμότητα σε όλη τη Δημόσια Διοίκηση<sup>299</sup>.

Το σύγχρονο ΝΔΜ, ενσωματώνει τις έννοιες της αξιοκρατίας και της διαφάνειας, στον τρόπο λειτουργίας και δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Εκτός από τις προαναφερθείσες αξίες, βασικοί άξονες κίνησης της σύγχρονης στρατηγικής μεταρρυθμίσεων, είναι οι πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της διαφάνειας στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, την καταπολέμηση κάθε μορφής διαφθοράς και την ανασυγκρότηση, αναδιοργάνωση και αποκέντρωση των κρατικών δομών και την ανάδειξη των επιτελικών λειτουργιών. Οι πρωτοβουλίες αυτές, καθορίζουν το πλαίσιο για τον μετασχηματισμό της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης<sup>300</sup>.

Το ΝΔΜ, αν και αντιμετωπίζεται και ερμηνεύεται ποικιλοτρόπως από διάφορους φορείς, είτε πολιτικούς είτε διοικητικούς, αλλά και εφαρμόζεται με διαφορετικό τρόπο από τον κάθε φορέα, αποτελεί τη νέα πραγματικότητα, η οποία κατά κοινή αποδοχή έχει ιδιαίτερη σημασία για την προαγωγή της ηθικής της Δημόσιας Διοίκησης. Υπάρχουν βέβαια και οι διαφορετικές απόψεις που επισημαίνουν ότι το ΝΔΜ, χρησιμοποιεί μεθόδους του ιδιωτικού τομέα για να προσπαθήσει να

---

<sup>299</sup> Ο.π. 150-152.

<sup>300</sup> Συλλογικό έργο, *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση-Πρακτικά Συνεδρίου* (Εθνικό Τυπογραφείο 2012) 18-20.

μετρήσει την παραγωγή του δημόσιου τομέα, αλλά οι μελετητές έχουν σημειώσει σοβαρά προβλήματα με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων με αυτόν τον τρόπο. Τόσο ο Allison<sup>301</sup>, όσο και οι Denhardt και Grubbs<sup>302</sup>, παρατήρησαν ότι ο ιδιωτικός και ο δημόσιος τομέας βρίσκονται σε πλήρη αντίθεση μεταξύ τους, με πρωταρχικό στόχο του ιδιωτικού τομέα να αποφέρει κέρδη, ενώ οι στόχοι του δημόσιου τομέα είναι συχνά πιο ποικίλοι και περίπλοκοι.

### 5.3. Η ηθική διαδικασία λήψης αποφάσεων

Η επιλογή μεταξύ πολλών λογικών επιλογών ή προτιμήσεων, είναι γενικά ο τρόπος με τον οποίο κατανοούμε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και όσον αφορά τις οργανωτικές σχέσεις, η Δημόσια Διοίκηση και η λήψη αποφάσεων είναι αλληλένδετες. Με τη σειρά της, η διαδικασία λήψης ηθικών αποφάσεων, ορίζεται τυπικά ως η ενέργεια επιλογής από εναλλακτικές λύσεις που βασίζονται στις δημόσιες διοικητικές αξίες, την ηθική ευθύνη και την προσωπική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων, στο κοινό και στους συναδέλφους τους, και τελευταίο αλλά όχι λιγότερο σημαντικό σε μια συγκεκριμένη κοινότητα και κοινωνία. Επομένως, ένας υπάλληλος πρέπει να διαθέτει τόσο το ηθικό θάρρος να υποστηρίξει το σωστό, όσο και τη γνώση του τι είναι σωστό. Το βασικό συστατικό για την ανάπτυξη δεξιοτήτων, ωστόσο, είναι η ηθική εκπαίδευση. Τέλος, οι επιλογές πρέπει να αποδεικνύουν ότι υποστηρίζουν τα πρότυπα, τις κατευθυντήριες γραμμές και τις αξίες του επαγγέλματός τους, με ένα άτομο να μπορεί να λάβει ηθικές αποφάσεις εάν ενεργεί ειλικρινά, δίκαια και με σεβασμό στον τόπο εργασίας του.

Κρίνεται απαραίτητο εδώ να αναφέρουμε το ηθικό σχέδιο της απόφασης του Συμβουλίου της Ευρώπης του 2009, για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Κύριος στόχος του είναι να βοηθηθούν οι δημόσιοι υπάλληλοι, να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους τηρώντας τα ακόλουθα βήματα, προκειμένου να σεβαστούν τόσο την

---

<sup>301</sup>G T Allison, *Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?* in J M Shafritz A C Hyde and S J Parkers (Classics of Public Administration. Thompson 2004) 290.

<sup>302</sup>R B Denhardt, J W Grubbs, *Public Administration: An Action Orientation* (4th edn, Thomson Wadsworth 2003) 401.



αντικειμενικότητα, όσο και την ηθική φύση των αποφάσεων τους. Στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, υπάρχουν ορισμένα βασικά δεδομένα<sup>303</sup>.

1. Εξετάζοντας το πλαίσιο μέσα στο οποίο έχει προκύψει το ζήτημα, το πρόβλημα ξεκαθαρίζεται αναλυτικά και αντιμετωπίζεται στο *πρώτο βήμα*. Οι τυπικές ερωτήσεις στις οποίες πρέπει να απαντήσει ένας γραφειοκράτης περιλαμβάνουν: ποιοι είναι οι κύριοι παράγοντες που επηρεάζουν την απόφασή μου, πότε πρέπει να ληφθεί η απόφαση και πότε θα είναι εμφανή τα αποτελέσματά της;
2. Το *δεύτερο βήμα*, περιλαμβάνει τον εντοπισμό και τη συνεκτίμηση όλων των μερών, η οποία γίνεται με τη δημιουργία μιας λίστας με όλους τους πιθανούς συμμετέχοντες και στη συνέχεια την εξέταση του τι έχουν να πουν για το θέμα που εξετάζουν. Μια βιαστική απόφαση, αποτρέπεται με τον προσεκτικό καθορισμό των υποχρεώσεων. Όλα τα ηθικά ζητήματα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, σύμφωνα με την ηθική της αρετής και τη δεοντολογική ή βασισμένη σε αρχές ηθική θεωρία, που υποστηρίζουν την εστίαση στους κοινωνικούς κανόνες.
3. Οι θεμελιώδεις αρχές των νόμων, των κανονισμών και των δημόσιων πολιτικών, είναι το επίκεντρο του *τρίτου βήματος*. Το Συμβούλιο της Ευρώπης προτείνει να αναπτυχθεί ένας κατάλογος σημείων αναφοράς, κατευθυντήριων αρχών και νόμων, που θα μπορούσε να είναι πιο χρήσιμος για την επίλυση ενός συγκεκριμένου ζητήματος, καθώς και να σκιαγραφηθούν πιθανά σημεία δράσης. Είναι επίσης σημαντικό, να εξεταστεί εάν η απόφαση θα μπορούσε να έχει νομικές επιπτώσεις και εάν η αναζήτηση νομικού συμβούλου, θα ήταν επωφελής. Είναι επίσης απαραίτητο να καθοριστεί ο ιδανικός οργανωτικός τρόπος λειτουργίας.
4. Το *τέταρτο βήμα*, επικεντρώνεται στον προσδιορισμό των συνεπειών, επομένως χρησιμοποιείται εδώ μια συνεπακόλουθη προσέγγιση, η οποία εξηγεί όλα τα ηθικά ζητήματα ως προς τη βλάβη ή τα οφέλη τόσο για τα άτομα όσο και για μια κοινότητα. Για να κατανοηθούν πλήρως οι συνέπειες, για κάθε εμπλεκόμενο μέρος, πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά οι εναλλακτικές λύσεις. Οι επιπτώσεις στα ηθικά πρότυπα, τους κανόνες και τις αρχές, καθώς και οι νομικές και

---

<sup>303</sup>D Ondrova, *Challenges of Modern Public Administration and Ethical Decision-Making* (Sage Publication 2017) 264-266.

διαδικαστικές επιπτώσεις, πρέπει όλα να αξιολογηθούν πριν επιλεγεί η πιο αξιόπιστη επιλογή.

5. Στο *πέμπτο βήμα*, περιλαμβάνονται προσπάθειες εντοπισμού διαφόρων απόψεων και προοπτικών. Είναι χρήσιμο για τη λήψη μιας κρίσης από έναν αμερόληπτο και αξιόπιστο παράγοντα, εάν ο διαχειριστής δεν είναι σίγουρος τι να κάνει ή εάν η απόφασή του/της μπορεί να είναι δύσκολη. Μπορεί να είναι πολύ χρήσιμο για αυτόν, να χρησιμοποιεί αξιόπιστα κανάλια όταν ψάχνει για επίσημο συμβουλοδότη. Η συζήτηση με συναδέλφους, μπορούν να βοηθήσουν να δει την κατάσταση από διαφορετική οπτική γωνία και είναι ένας άλλος τρόπος, για να βρεθεί η καλύτερη λύση σε ένα πρόβλημα.
6. Η τελική απόφαση και η πορεία δράσης, επιλέγονται στο *έκτο βήμα*. Σε αυτό το σημείο, ο υπεύθυνος λήψης αποφάσεων αξιολογεί την τελική του επιλογή απόφασης, μέσα από μια νέα οπτική. Μερικές ερωτήσεις που μπορεί να τεθούν σκεπτόμενος πως θα εμφανιστεί, για παράδειγμα, στο πρωτοσέλιδο μιας εφημερίδας ή πως θα την αντιληφθεί σε ένα χρόνο ή αρκετά χρόνια. Θα νιώθω καλά, περήφανος ή ένοχος όταν εξηγώ την απόφασή μου στην οικογένειά μου; Θα αποδεχτώ την απόφασή μου ακόμα κι αν με επηρεάζει; Επιπλέον, το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης δεν έχει την πολυτέλεια να πιέζεται από συμφέροντα ορισμένων ομάδων, ατόμων ή να δεσμεύεται από κάποια μέτρα που ισχύουν σε παρόμοιες περιπτώσεις. Είναι πάντα προτιμότερο να ακολουθείται μια ενέργεια, που είναι κατά κάποιο τρόπο διακριτή ή ασυνήθιστη, αλλά στη συγκεκριμένη περίπτωση, προτείνεται ένα πιο ακριβές ισοδύναμο. Στο πλαίσιο αυτό, η δημιουργική ικανότητα του διαχειριστή είναι πολύ σημαντική.

Από τα παραπάνω, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι κάθε επιλογή απόφασης, έχει μια ηθική προοπτική ή μια ηθική διάσταση. Η απόφαση που λαμβάνεται, μπορεί να επηρεάσει σοβαρά ορισμένους και ο υπεύθυνος λήψης αποφάσεων σε έναν οργανισμό, πρέπει να γνωρίζει τις δικές του ηθικές πεποιθήσεις. Επομένως, όταν βρίσκεται αντιμέτωπος με τέτοια διλήμματα, μπορεί να διερευνήσει σωστά και αποτελεσματικά ηθικά ζητήματα με παρόμοιες προσεγγίσεις, γιατί η διαδικασία λήψης αποφάσεων ενός υπευθύνου λήψης αποφάσεων, πρέπει να είναι πρωτίστως ηθική.

#### 5.4. Μοντέλα ηθικής λήψης αποφάσεων

Λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία και την πολυπλοκότητα της λήψης αποφάσεων στη Δημόσια Διοίκηση, σε σύγκριση με το τυπικό πλαίσιο λήψης αποφάσεων, οι υπάλληλοι και τα εκτελεστικά στελέχη πρέπει να λαμβάνουν αποφάσεις λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνο διάφορες πιθανές εναλλακτικές λύσεις, αλλά και τις ηθικές συνέπειες των επιλογών τους. Ως εκ τούτου, για να αποφύγουν την αποκάλυψη των προσωπικών τους στάσεων και συναισθημάτων, θα πρέπει να απέχουν από τη λήψη παρορμητικών αποφάσεων. Αυτό υποδεικνύεται συχνά, από μια μη αντικειμενική αξιολόγηση μιας κατάστασης ή περίπτωσης που επηρεάζεται από το κοινωνικό υπόβαθρο, τα αρνητικά χαρακτηριστικά του χαρακτήρα ή είναι απλώς το αποτέλεσμα της έλλειψης επαγγελματικών προσόντων και εμπειρίας. Τα μοντέλα που παρουσιάζονται προορίζονται να αποτελέσουν οδηγό, μειώνοντας τις λανθασμένες προδιαγραφές προβλημάτων και την κακή λήψη αποφάσεων. Επιπλέον, μπορεί να βοηθήσουν στην πρόληψη του παράλογου συναισθηματισμού και αντ' αυτού, να ενθαρρύνουν τη χρήση σοφίας και καλής κρίσης στη λήψη αποφάσεων.

Υπάρχουν δύο κύριες προσεγγίσεις της ηθικής, η προσέγγιση της ακεραιότητας και της συμμόρφωσης, που εφαρμόζονται στη Δημόσια Διοίκηση<sup>304</sup>. Η προσέγγιση της ακεραιότητας, η οποία δίνει μεγάλη έμφαση στην ηθική εκπαίδευση και στην ανάπτυξη των πιο σημαντικών ηθικών μοντέλων, θα αναλυθεί παρακάτω, λόγω της σπουδαιότητας που δίνει στην οργανωσιακή ηθική, της επεξήγησης του προσανατολισμού, των συστατικών μερών και της καθοδήγησης, για τον τρόπο εφαρμογής αυτής σε έναν οργανισμό. Αυτή η προσέγγιση ακεραιότητας εσωτερικού ελέγχου, θεωρείται ότι είναι πιο αποτελεσματική. Παρακάτω μελετούνται τέσσερα από τα ευρέως χρησιμοποιούμενα εφαρμοσμένα ηθικά μοντέλα λήψης αποφάσεων τα οποία είναι: (α) *Μοντέλο τριγώνου ηθικής*, (β) *Μοντέλο ηθικής λήψης αποφάσεων*, (γ) *Μοντέλο ηθικής επίλυσης προβλημάτων*, (δ) *Μοντέλο ηθικής ανάπτυξης*<sup>305</sup>.

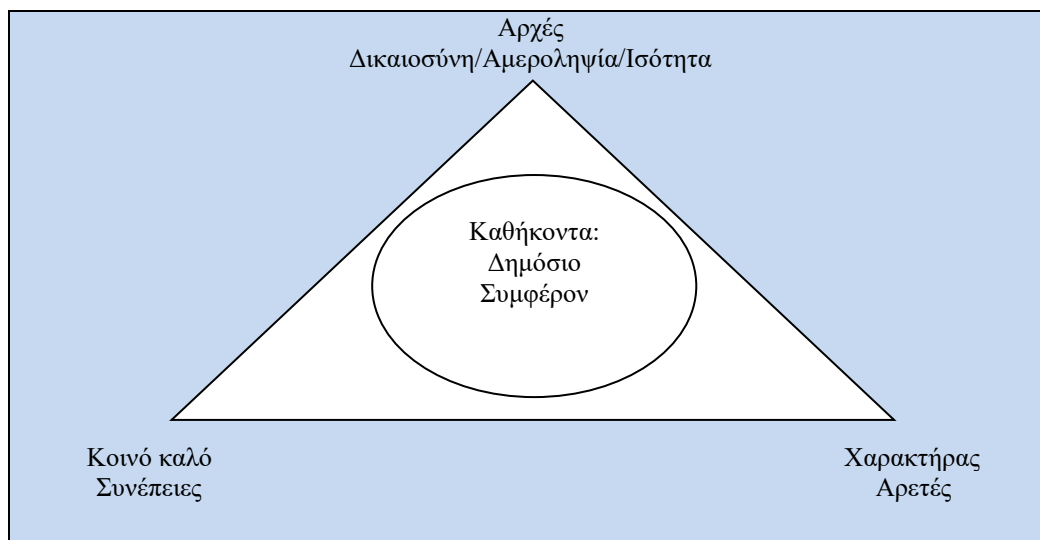
<sup>304</sup>J Maesschalck, *Approaches to Ethics Management in the Public Sector A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum* (Public Integrity 7(1)/2005).

<[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2497549](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2497549)>, Ανακτήθηκε: 01 Μαρτίου 2023, 22.

<sup>305</sup>S Prayote, *Managing Ethics in Public Sector: Integrity Approaches* (Political Journal Vol 7, No 4/2016) 578.

## (1) Μοντέλο Τριγώνου Ηθικής

Σχήμα 4: Μοντέλο Τριγώνου Ηθικής



**Πηγή:** Βασισμένο από το «*the ethics triangle*», του Svava, 2015, σελ. 82. (Επεξεργασία ιδίας)

Το Ηθικό Τρίγωνο είναι ένα μοντέλο που μπορεί να χρησιμοποιηθεί όταν αντιμετωπίζεται ένα ηθικό δίλημμα. Αυτό το ηθικό μοντέλο, επιτρέπει στον χρήστη να δοκιμάσει μια πορεία δράσης, μέσα από τρεις διαφορετικές ηθικές προσεγγίσεις: αρχές, αρετές και συνέπειες<sup>306</sup>.

Ο Svava, ως ερευνητής που έχει υποστηρίξει την εφαρμογή όλων των ηθικών θεωριών, συλλογικά υποστήριξε ότι καθεμία από τις τρεις, αρετές, αρχές και συνέπειες, εξαρτάται και υποστηρίζεται από τις άλλες. Επιπλέον, τα καθήκοντα ενός δημόσιου υπαλλήλου, τονίζουν και καθοδηγούν τις ηθικές δεσμεύσεις τους. Τα στοιχεία μπορούν να συνδυαστούν για να σχηματίσουν ένα τρίγωνο με την εργασία στο κέντρο, ρωτώντας ποιες αρετές, αρχές και συνέπειες είναι προς το δημόσιο συμφέρον, αντλώντας από τις φιλοσοφικές προοπτικές. Η χρήση αυτής της γραφικής αναπαράστασης του μοντέλου, υποδηλώνει ότι τα τέσσερα στοιχεία συνδέονται και περιέχονται σε μια ενιαία περιοχή. Το δημόσιο συμφέρον, χρησιμεύει ως το ιδανικό

<sup>306</sup>J D Kem, *Ethical Decision Making: Using the, Ethical Triangle, Command and General Staff College Fort Leavenworth* (KS August 2016) 3.

του άξονα του τριγώνου και οι αρετές, οι αρχές και οι συνέπειες, χρησιμεύουν ως το ιδανικό αυτό, σε κάθε ένα από τα τρία σημεία του τριγώνου<sup>307</sup>. Οι δημόσιοι υπάλληλοι, πρέπει να εσωτερικεύσουν αυτές τις ιδέες, προκειμένου να θεσπίσουν βασικές έννοιες για κάθε προσέγγιση. Οι ερωτήσεις του πίνακα παρακάτω χρησιμεύουν ως οδηγός συζήτησης, για την αντιμετώπιση αυτών των διλημάτων<sup>308</sup>.

**Πίνακας 2: Οδηγός από ερωτήματα για την καθοδήγηση της συζήτησης σε κάθε ένα από τα στοιχεία του, για την αντιμετώπιση ηθικών διλημάτων**

ΣΤΟΙΧΕΙΟ	ΕΡΩΤΗΣΗ
<b>Καθήκον</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Πως μπορεί να προωθηθεί γενικά το δημόσιο συμφέρον καθώς και σε ειδικές καταστάσεις;</li> <li>2. Ποιες είναι οι ευθύνες μου απέναντι του οργανισμού, των πολιτικών προϊσταμένων καθώς και του κοινού;</li> </ol>
<b>Αρετές</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ποιες είναι οι αρετές που πρέπει να έχουν οι δημόσιοι υπάλληλοι γενικά, καθώς και τα άτομα που εργάζονται σε έναν συγκεκριμένο τομέα ή υπηρεσία;</li> <li>2. Ποια η σημασία αυτών των αρετών και πως ενεργεί κανείς σε σχέση με την καθεμία από αυτές;</li> <li>3. Τι σημαίνει γενικά να έχεις ακεραιότητα και χαρακτήρα;</li> </ol>
<b>Αρχές</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Τι ενέργειες πρέπει να κάνει κάποιος για την προώθηση της δικαιοσύνης, την διασφάλιση της και την διεύρυνση της ισότητας;</li> <li>2. Ποιες κρίνονται οι πιο σημαντικές αρχές για την καθοδήγηση κάθε δημόσιου υπαλλήλου ή ατόμου που εργάζεται σε ένα συγκεκριμένο τομέα ή υπηρεσία;</li> <li>3. Πως θα ιεραρχούσε κάποιος αυτές τις αρχές;</li> <li>4. Υπάρχουν κάποια θέματα που δεν δύναται ποτέ να παραμεριστούν για να προωθηθεί μια άλλη αρχή;</li> <li>5. Ποια η σημασία της εφαρμογή αυτών των αρχών σε συγκεκριμένες καταστάσεις;</li> </ol>
<b>Συνέπειες</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Όταν λαμβάνεται μια συγκεκριμένη επιλογή, πως μπορεί να επιτευχθεί το καλύτερο για τους περισσότερους ανθρώπους;</li> <li>2. Ποιους σκοπούς πρέπει να επιδιώκουν οι δημόσιοι υπάλληλοι ή όσα άτομα απασχολούνται από έναν συγκεκριμένο τομέα ή οργανισμό;</li> <li>3. Πως μπορεί να διασφαλιστεί ότι εντοπίζονται όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και ότι τα οφέλη και το κόστος λαμβάνονται ομοιόμορφα, δίκαια και πλήρως;</li> <li>4. Μπορούν τα ένδικα μέσα να συμβιβαστούν με τους κανόνες του δημόσιου συμφέροντος, της αρετής και των αρχών</li> </ol>

<sup>307</sup>J Svava, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Non-profit Organizations* (Jones and Bartlett Learning 2015) 82-83.

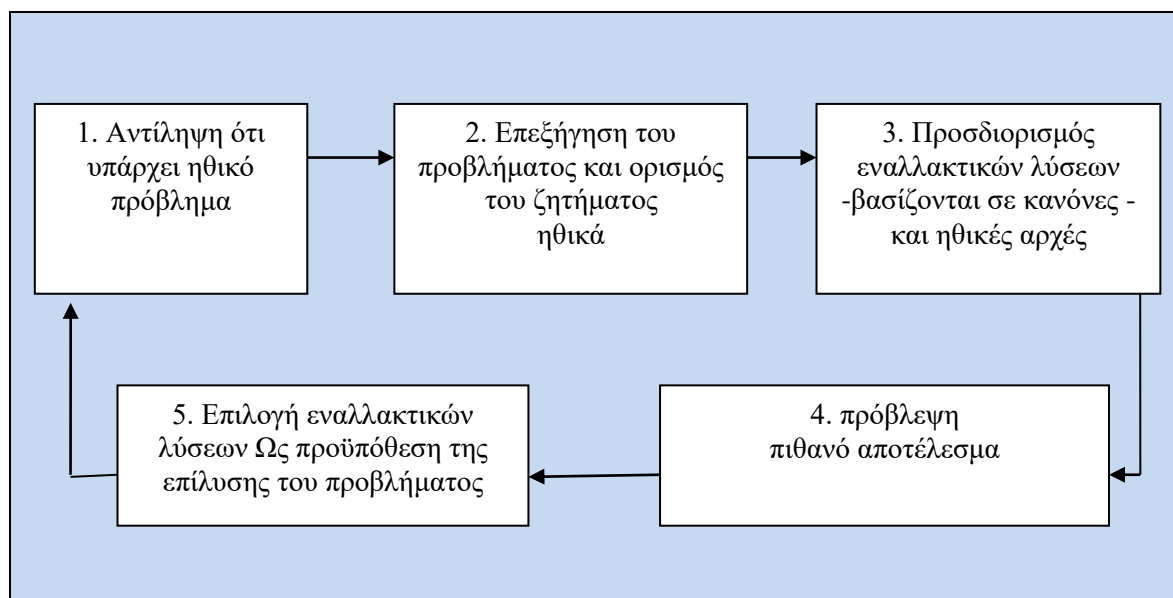
<sup>308</sup> Ο.π. 85-86.

**Πηγή:** Με βάση το «*Promoting Use of the Ethics Triangle*», του Svava 2015, σελ. 85-86. (Επεξεργασία ιδίας).

## (2) Μοντέλο Ηθικής Λήψης Αποφάσεων

Ο Cooper, συνιστά τη χρησιμοποίηση του μοντέλου ηθικής λήψης αποφάσεων, για συστηματικό προβληματισμό της εξάσκησης του χειρισμού ηθικών προβλημάτων και διλημμάτων, που αντιμετωπίζουν καθημερινά οι δημόσιοι υπάλληλοι. Τα άτομα ή οι ομάδες, μπορούν να χρησιμοποιήσουν αυτό το μοντέλο για να αναλύσουν και να αντιμετωπίσουν τέτοια ζητήματα εντός του Δημόσιου Οργανισμού. Η εφαρμογή αυτού του μοντέλου, θα μπορούσε να προωθήσει μεγαλύτερη αυτογνωσία, σαφήνεια και συνειδητή λήψη αποφάσεων, ακόμη και σε λιγότερο περίπλοκες καταστάσεις. Ως εκ τούτου, είναι δυνατή η σκέψη πιο θεμελιωδώς, χρησιμοποιώντας ένα μοντέλο ηθικής λήψης αποφάσεων<sup>309</sup>. Τα πέντε βήματα του μοντέλου παρουσιάζονται στο σχήμα παρακάτω:

### Σχήμα 5: Μοντέλο Ηθικής Λήψης Αποφάσεων



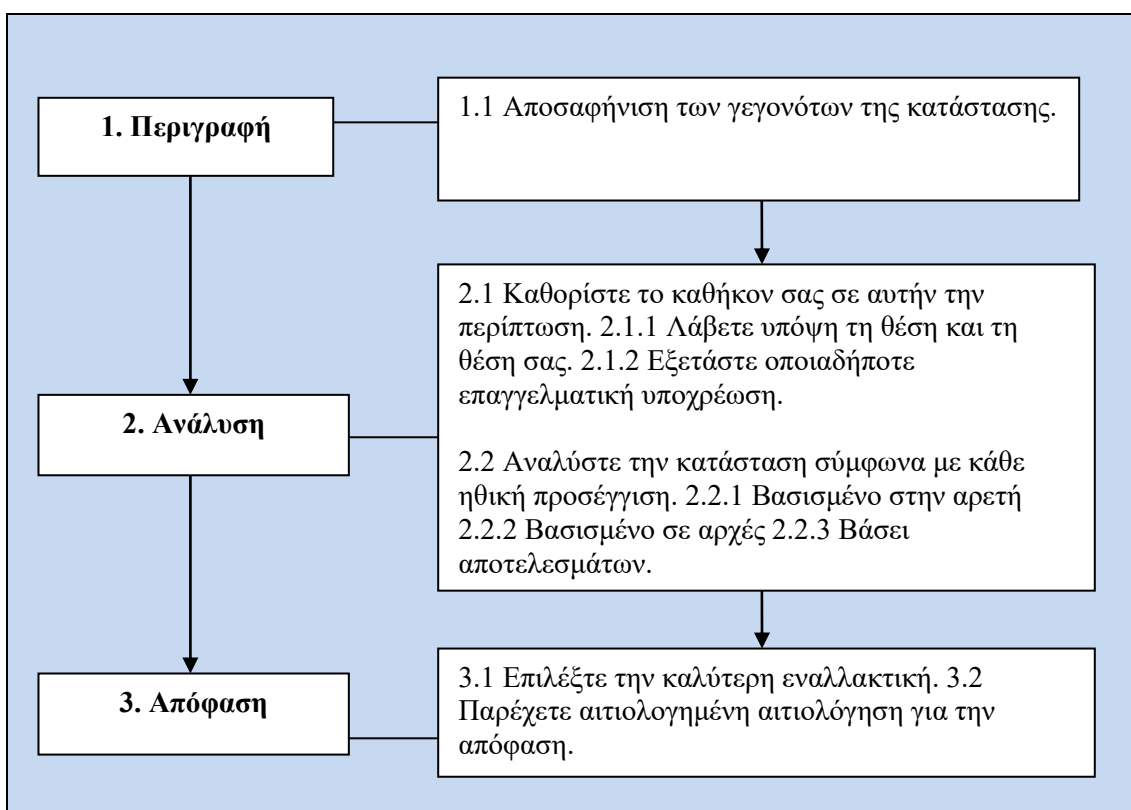
**Πηγή:** Βασισμένο από το «*An Ethical Decision-making Model*» του Cooper, (αναφορά από τους Lawton, Rayner και Lasthuizen, 2013, σελ. 127). (Επεξεργασία ιδίας).

<sup>309</sup>A Lawton, Rayner J and Lasthuizen K, *Ethics and Management in the Public Sector* (Routledge 2013) 126-127.

### (3) Μοντέλο Ηθικής Επίλυσης Προβλημάτων

Σύμφωνα με τον Svava, η χρήση μιας συστηματικής προσέγγισης κάποιου είδους, μπορεί να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα της ηθικής επίλυσης προβλημάτων. Ένα ευρύτερο φάσμα θεμάτων, θα λαμβανόταν υπόψη και οι καθολικές αξίες θα χρησιμοποιούνταν συχνότερα στη λήψη αποφάσεων εάν η ποιότητα ήταν υψηλότερη. Προκειμένου να βοηθήσει τους δημόσιους υπαλλήλους να αντιμετωπίσουν ηθικά διλήμματα, πρότεινε το μοντέλο επίλυσης προβλημάτων, το οποίο θέτει μια σειρά ερωτήσεων<sup>310</sup>. Όλα τα είδη ηθικών προσεγγίσεων, εξετάζονται διεξοδικά και λαμβάνονται υπόψη όλες οι επιλογές. Το Σχήμα 6, απεικονίζει τη διαίρεση του μοντέλου σε τρία στάδια: περιγραφή, ανάλυση και απόφαση<sup>311</sup>.

**Σχήμα 6: Μοντέλο Ηθικής Επίλυσης Προβλημάτων**



**Πηγή:** Βασισμένο από το «*Stages and Steps in Problem-solving Model*» του Svava 2015, σελ. 135. (Επεξεργασία ιδίας).

<sup>310</sup> Ο.π. Svava (v.307) 131.

<sup>311</sup> Ο.π. (v.307) 134-135.

#### (4) Μοντέλο Ηθικής Ανάπτυξης

Προκειμένου να εξηγήσει πως αναπτύσσεται ο ηθικός συλλογισμός και πως παρακινούνται οι πράξεις σε διαφορετικά στάδια ανάπτυξης, ο Lawrence Kohlberg δημιούργησε ένα μοντέλο ηθικής ανάπτυξης. Αν και ο Kohlberg ασχολείται ευρέως με την ηθική, μπορούμε να υποθέσουμε ότι το επίπεδο του ηθικού συλλογισμού θα μεταφερθεί, στο πως οι άνθρωποι κάνουν ηθικές κρίσεις για το ρόλο και τη συμπεριφορά τους, σε έναν οργανισμό ή ένα επάγγελμα<sup>312</sup>.

Καθώς τα παιδιά ωριμάζουν και επηρεάζονται από διάφορες δυνάμεις κοινωνικοποίησης, ο Kohlberg προσδιόρισε τρία επίπεδα και έξι στάδια ηθικής ανάπτυξης. Τα τρία επίπεδα είναι: (1) *προσυμβατικό, όπου το παιδί μόλις αρχίζει να ακολουθεί κανόνες αλλά έχει εγωκεντρικές αξίες*, (2) *συμβατικό, όπου τα μεγαλύτερα παιδιά και οι ενήλικες εσωτερικεύουν τις αξίες του να κάνουμε το σωστό για να ανταποκριθούμε στις προσδοκίες των άλλων ή να τηρήσουμε τα αποδεκτά πρότυπα και* (3) *μετασυμβατικό, όπου οι ηθικές αξίες βασίζονται σε καθολικές αρχές*<sup>313</sup>.

Η κατανόηση των λόγων, πίσω από τις πράξεις των ανθρώπων σε καθένα από τα διάφορα επίπεδα ηθικής, είναι δυνατή με τη βοήθεια του μοντέλου ηθικής ανάπτυξης του Kohlberg. Σύμφωνα με τις ακόλουθες περιγραφές, κάθε στάδιο συνδέεται με ένα ξεχωριστό κίνητρο για τη τήρηση των κανόνων ή την ηθική συμπεριφορά<sup>314</sup>:

- Στο Στάδιο 1, ένα άτομο καταβάλλει κάθε προσπάθεια για να αποφύγει τον εντοπισμό και την τιμωρία. Αν και υπήρξαν αναμφίβολα περιπτώσεις τέτοιας συμπεριφοράς σε κρατικούς οργανισμούς, θα αντιπροσώπευε ένα θεμελιώδες επίπεδο ηθικής λογικής και είναι πιθανό να είναι ασυνήθιστο.
- Το Στάδιο 2, εμφανίζει μια περιορισμένη ανάλυση κόστους - οφέλους: «*Θα ακολουθήσω τους κανόνες γιατί αυτό με συμφέρει περισσότερο από το να παραβιάσω τον κανόνα*». Η αξία των ίδιων των κανόνων δεν γίνεται σεβαστή. Τα ηθικά πρότυπα είναι χαλαρά και τείνουν να επικεντρώνονται στα αρνητικά.

---

<sup>312</sup> Ο.π. Svara (v.307) 23.

<sup>313</sup> Ο.π. (v.307) 23.

<sup>314</sup> Ο.π. (v.307) 25-28.



- Στο Στάδιο 3, το άτομο ενεργεί ηθικά επειδή αυτοί με τους οποίους αλληλεπιδρά το περιμένουν από αυτό. Δεν θέλει να τους απογοητεύσει, ούτε να προκαλέσει τη δυσαρέσκειά τους. Η έννοια για το σωστό ή το λάθος, είναι εξαιρετικά εξατομικευμένη και οι αντιλήψεις του για τις προσδοκίες των άλλων, καθώς και τα συναισθήματα πίστης σε αυτούς, διαμορφώνουν τα πρότυπά του.
- Στο Στάδιο 4, το άτομο αποδέχεται την εγκυρότητα των νόμων και άλλων κανόνων συμπεριφοράς, όπως οι κώδικες συμπεριφοράς. Λόγω μιας περιορισμένης ή αντιδραστικής αίσθησης καθήκοντος, αισθάνεται υποχρεωμένο να ακολουθήσει αυτούς τους νόμους, τις πολιτικές και τους κανόνες. Σε αυτό το σημείο, το άτομο μπορεί να μην κατανοεί το σκεπτικό πίσω από τους κανόνες ή να αισθάνεται μια ισχυρή αίσθηση δέσμευσης στα ιδανικά ή στους στόχους στους οποίους βασίζεται, αλλά εξακολουθεί να αισθάνεται την υποχρέωση να τους τηρεί. Όταν δεν το κάνει, νιώθει άσχημα.
- Τα Στάδια 5 και 6, δείχνουν μεγαλύτερη κατανόηση και ευρύτερη δέσμευση από το Στάδιο 4. Σε αυτό το επίπεδο, είναι πολύ πιο πιθανό από ότι σε χαμηλότερα επίπεδα, τα άτομα να αξιολογήσουν κριτικά τις δικαιολογίες για να ενεργήσουν και να εργαστούν, για την αλλαγή των αθέμιτων νόμων, πολιτικών και κανόνων.

Ο παρακάτω πίνακας, παραθέτει τα στάδια αναλυτικά και τα επίπεδα του μοντέλου ηθικής ανάπτυξης.

### Πίνακας 3: Μοντέλο Ηθικής Ανάπτυξης

ΕΠΙΠΕΔΑ	ΤΙ ΘΕΩΡΕΙΤΑΙ ΣΩΣΤΟ
<b>1. επίπεδο – ΠΡΟ-ΣΥΜΒΑΤΙΚΟ</b>	
<i>Πρώτο στάδιο</i> – Προ-συμβατική ηθική – Αποφυγή τιμωρίας	1. Το σωστό και το λάθος καθορίζεται από την επιβράβευση και την τιμωρία. Η υπακοή είναι θέμα συμφέροντος κάποιου. Οτιδήποτε οδηγεί σε τιμωρία είναι λάθος. Ο σωστός τρόπος συμπεριφοράς είναι αυτός ο οποίος επιβραβεύεται.
<i>Δεύτερο στάδιο</i> – Παίρνοντας το ζητούμενο μέσω συμβιβασμών	2. Ακολουθούνται κανόνες μόνον όταν βρίσκονται σε άμεση σχέση με το συμφέρον κάποιου.
<b>2. επίπεδο – ΣΥΜΒΑΤΙΚΟ</b>	
<i>Τρίτο στάδιο</i> – Συμβατική ηθική Εκτέλεση σωστών ρόλων, διαπροσωπική αμοιβαία συμφωνία αμοιβαίων προσδοκιών, οι απόψεις των άλλων έχουν σημασία, αποφυγή ευθύνης, αναζήτηση επιβεβαίωσης	Στερεοτυπικά καλή συμπεριφορά, διαβίωση εναρμονισμένη με τις προσδοκίες, πράγμα που αντιστοιχεί σε αυτό που γενικά θεωρείται ως «καλή συμπεριφορά».
<i>Τέταρτο στάδιο</i> – κοινωνικές συμβάσεις και συντήρηση του συστήματος	Υπακοή στην εξουσία, διεκπεραιώνοντας τα προσωπικά καθήκοντα. Διεκπεραίωση των συμφωνηθέντων καθηκόντων και υποχρεώσεων. Τήρηση των νόμων με μόνη εξαίρεση κάποιες ακραίες περιπτώσεις που αντιβαίνουν τις δεδομένες ευθύνες.
<b>3. επίπεδο – ΜΕΤΑ-ΣΥΜΒΑΤΙΚΗ ΗΘΙΚΗ</b>	
<i>Πέμπτο στάδιο</i> – Δημοκρατικό αίσθημα και σχετικότητα των κανόνων, κοινά πρότυπα, δικαιώματα και καθήκοντα	Τήρηση κανόνων που ορίζονται από την κοινωνική σύμβαση. Διατήρηση αξιών και δικαιωμάτων χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η άποψη της πλειοψηφίας.
<i>Έκτο στάδιο</i> – Καθολικές ηθικές αρχές, αυτοεπιλογή των καθολικών αρχών	Ατομική αρχή της συνείδησης και ακολουθία ηθικών αρχών. Αν οι νόμοι παραβιάζουν αυτές τις αρχές, τότε υπάρχει δράση σύμφωνα με τις ηθικές νόρμες.

**Πηγή:** Βασισμένο στο «*Challenges of Modern Public Administration and Ethical Decision-Making*», της Drahomira Ondrova, 2017, σελ. 271. (Επεξεργασία ιδίας).

## 5.5. Βασικές αρχές για τη διαχείριση των ηθικών διλημάτων στη Δημόσια Διοίκηση και την υπέρβαση τους

Το τι συνιστά ηθικό δίλημμα και πως ορίζεται, είναι ένας κρίσιμος παράγοντας στις προσπάθειες εξεύρεσης λύσεων στον δημόσιο τομέα. Το δίλημμα μπορεί να οριστεί ως «ένα έγκυρο επιχείρημα που καταλήγει σε μια επιλογή μεταξύ δύο ίσων εναλλακτικών»<sup>315</sup>. Το βασικό ηθικό δίλημμα που αντιμετωπίζουν οι υπάλληλοι του δημόσιου τομέα, μπορεί να διατυπωθεί συνοπτικά ως εξής, σύμφωνα με τον Thompson<sup>316</sup>: «Οι ηθικές συγκρούσεις που αντιμετωπίζουν οι αξιωματούχοι προκύπτουν από δύο γενικά χαρακτηριστικά του δημόσιου αξιώματος: είναι (α) αντιπροσωπευτικό και (β) οργανωτικό. Οι αξιωματούχοι ενεργούν για λογαριασμό μας και σε συνεννόηση με άλλους. Οι συγκρούσεις μεταξύ των αρχών της δράσης προκύπτουν, από το πρώτο χαρακτηριστικό, ενώ οι συγκρούσεις μεταξύ των αρχών ευθύνης προκύπτουν από το δεύτερο».

Η ένταση μεταξύ της ηθικής του ατόμου και του καλού της κοινωνίας, βρίσκεται στον πυρήνα όλων των ηθικών προκλήσεων. Το ηθικό αίνιγμα στο δημόσιο τομέα μπορεί επομένως να μειωθεί ή να μειωθεί σε κάποιο βαθμό, με την κωδικοποίηση ενός συνόλου κοινών αξιών, που είναι κοινωνικά νόμιμες, πράγμα που σημαίνει ότι θα πρέπει να συνάδουν, με το κανονιστικό πλαίσιο του κυρίαρχου κοινωνικοπολιτικού συστήματος.

Όταν υπάρχει «μια αντιληπτή σύγκρουση μεταξύ δύο ή περισσότερων αρχών, όπως ο σεβασμός της εμπιστευτικότητας, έναντι της ευθύνης για το δημόσιο καλό», μπορεί να προκύψει ένα ηθικό δίλημμα<sup>317</sup>. Σύμφωνα με τους Hodge, Anthony & Gales<sup>318</sup>, ένα ηθικό δίλημμα στο δημόσιο τομέα, έχει τουλάχιστον πέντε χαρακτηριστικά που είναι:

---

<sup>315</sup>C G Harding, *Moral dilemmas: Philosophical and psychological issues in the development of moral reasoning* (Precedent Publishing Inc 1985) 45.

<sup>316</sup>D Thompson F, *Political ethics and public office* (Harvard University Press Cambridge Massachusetts 1987) 4.

<sup>317</sup>L Leone, N Stame and L Tagle, *Exploring ethical issues and conditions for institutionalizing evaluation in the public sector* (Evaluation, 22(2)/2016) 152 .

<sup>318</sup>B J Hodge Anthony W P and Gales L M, *Organization Theory: A Strategic Approach* (Prentice-Hall International 1996) 67.

- οι αποφάσεις που λαμβάνονται έχουν αντίκτυπο σε άλλους ή στην κοινωνία,
- ο υπεύθυνος λήψης αποφάσεων, βρίσκεται συνεχώς αντιμέτωπος με επιλογές και πρέπει να επιλέξει την καλύτερη πορεία δράσης,
- το αποτέλεσμα μιας ενέργειας είναι πολύπλοκο στη φύση του,
- οι επιπτώσεις των ενεργειών είναι συχνά απρόβλεπτες και δύσκολο να προβλεφθούν και
- οι αποφάσεις που λαμβάνονται είναι προσωπικές και έχουν αντίκτυπο στους άλλους ή στην κοινωνία.

Η εφαρμογή της ηθικής κρίσης, για την καλύτερη επιλογή μέσω της πιο προσεκτικά μελετημένης πορείας δράσης, βρίσκεται στον πυρήνα των πέντε χαρακτηριστικών του ηθικού διλήμματος που αναφέρονται παραπάνω.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), υποστηρίζει ότι οι αρχές για τη διαχείριση της δεοντολογίας στη δημόσια υπηρεσία παρέχουν στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, προσανατολισμούς όταν εξετάζουν συστήματα διαχείρισης ακεραιότητας (μέσα, διαδικασίες και φορείς)<sup>319</sup>. Ωστόσο, η ηθική περιλαμβάνει επίσης, τις γενικά αποδεκτές γενικές αρχές. Εάν σε μια περίπτωση ισχύει κάποια αξία ηθικής, τότε αυτή πρέπει επίσης να ισχύει για την ίδια περίπτωση και σε διαφορετικά μέρη<sup>320</sup>. Η αμφιθυμία γύρω από τον προσδιορισμό του τι συνιστά κατάλληλη συμπεριφορά, αναμένεται να επιλυθεί από τις αρχές που αναπτύσσονται παρακάτω<sup>321</sup>.

- Τα ηθικά πρότυπα για τη δημόσια υπηρεσία πρέπει να είναι σαφή. Τα θεμελιώδη πρότυπα και αρχές που πρέπει να εφαρμόζονται στην εργασία τους, καθώς και τα όρια της σωστής συμπεριφοράς, πρέπει να είναι κατανοητά από τους δημόσιους υπαλλήλους. Η δημόσια υπηρεσία και το ευρύ κοινό, μπορούν να έχουν κοινή αντίληψη εάν υπάρχει μια σαφής, ευρέως γνωστή δήλωση, των θεμελιωδών ηθικών αρχών και προτύπων που διέπουν τη δημόσια υπηρεσία, όπως ένας Κώδικας Δεοντολογίας.

<sup>319</sup>OECD, (2022). Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments, *«Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service»*, <<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.en.pdf>>, Ανακτήθηκε: 20 Μαρτίου 2023.

<sup>320</sup>Ο.π. Thompson (v.316) 150.

<sup>321</sup>Ο.π. OECD, (2022) (v.319).

- *Τα ηθικά πρότυπα πρέπει να αντικατοπτρίζονται στο νομικό πλαίσιο. Τα ελάχιστα υποχρεωτικά πρότυπα και αρχές συμπεριφοράς για κάθε δημόσιο υπάλληλο, κοινοποιούνται με βάση το νομικό πλαίσιο. Οι βασικές αρχές της δημόσιας υπηρεσίας, θα μπορούσαν να διευκρινιστούν σε νόμους και κανονισμούς, οι οποίοι θα πρέπει επίσης να θέτουν τις βάσεις για έρευνες, διώξεις και πειθαρχικές ενέργειες.*
- *Ηθική καθοδήγηση θα πρέπει να είναι διαθέσιμη στους δημόσιους υπαλλήλους. Η ανάπτυξη της κρίσης και των ικανοτήτων, που επιτρέπουν στους δημόσιους υπαλλήλους να εφαρμόζουν τις ηθικές αρχές σε συγκεκριμένες καταστάσεις, θα πρέπει να υποβοηθούνται από την επαγγελματική κοινωνικοποίηση. Η εκπαίδευση βοηθά τους υπάλληλους να αποκτήσουν μεγαλύτερη ηθική επίγνωση, καθώς επίσης μπορεί να τους βοηθήσει, να μάθουν τις βασικές αρχές της ηθικής ανάλυσης και του ηθικού συλλογισμού. Η συμβουλευτική, μπορεί να βοηθήσει στην καλλιέργεια ενός κλίματος όπου οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι πιο δεκτικοί στην αντιμετώπιση και επίλυση ηθικών συγκρούσεων. Για να βοηθηθούν, στην τήρηση των θεμελιωδών δεοντολογικών προτύπων στην εργασία, θα πρέπει να διατίθενται κατευθυντήριες γραμμές και διαδικασίες εσωτερικής διαβούλευσης.*
- *Οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να γνωρίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους όταν αποκαλύπτουν αδικήματα. Όταν πρόκειται για καταγγελίες για αδικήματα ή αποκαλύψεις εντός της δημόσιας υπηρεσίας, οι εργαζόμενοι πρέπει να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους και τους δημόσιους φορείς που μπορούν να τα διερευνήσουν. Μία από αυτές, θα πρέπει να είναι μια επίσημη υπηρεσία ευθύνης, καθώς και σαφείς κανόνες και οδηγίες που πρέπει να ακολουθούν οι εργαζόμενοι. Σε περίπτωση που αποκαλυφθεί αδικοπραγία, οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να γνωρίζουν τις προστασίες που θα τους παρέχονται.*
- *Η πολιτική δέσμευση στην ηθική θα πρέπει να ενισχύει την ηθική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων. Οι πολιτικοί ηγέτες, πρέπει να τηρούν υψηλό επίπεδο αξιοπρέπειας κατά την εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων τους. Η δέσμευσή τους, αποδεικνύεται με το παράδειγμα και με την ανάληψη δράσης που είναι διαθέσιμη μόνο σε πολιτικό επίπεδο, για παράδειγμα με τη δημιουργία νομοθετικών και θεσμικών ρυθμίσεων, που ενισχύουν την ηθική συμπεριφορά και δημιουργούν κυρώσεις κατά αδικημάτων, παρέχοντας*

επαρκή υποστήριξη και πόρους για δραστηριότητες που σχετίζονται με την ηθική, σε όλη την κυβέρνηση και αποφεύγοντας την εκμετάλλευση ηθικών κανόνων και νόμων για πολιτικούς σκοπούς.

- *Η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα πρέπει να είναι διαφανής και ανοιχτή σε έλεγχο.* Το ευρύ κοινό έχει δικαίωμα να κατανοήσει πως οι δημόσιοι οργανισμοί χρησιμοποιούν την εξουσία και τα κεφάλαια που τους έχουν ανατεθεί. Ο δημόσιος έλεγχος θα πρέπει να διευκολύνεται από διαφανείς και δημοκρατικές διαδικασίες, νομοθετική εποπτεία και πρόσβαση σε δημόσιες πληροφορίες. Λαμβάνοντας μέτρα όπως τα συστήματα δημοσιοποίησης και αναγνωρίζοντας τη σημασία ενός ενεργού, ανεξάρτητου μέσου ενημέρωσης, η διαφάνεια θα πρέπει να βελτιωθεί περαιτέρω.
- *Θα πρέπει να υπάρχουν σαφείς οδηγίες για την αλληλεπίδραση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού Τομέα.* Οι δημόσιοι υπάλληλοι θα πρέπει να συμπεριφέρονται ηθικά όταν αλληλεπιδρούν με τον ιδιωτικό τομέα, όπως όταν συζητούν δημοσιονομικές συμβάσεις, εξωτερική ανάθεση ή όρους δημόσιας απασχόλησης. Η αυξανόμενη αλληλεπίδραση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, πρέπει να δώσει μεγαλύτερη προσοχή στις αξίες της δημόσιας υπηρεσίας και να ενθαρρύνει τους εξωτερικούς εταίρους να τις υποστηρίξουν.
- *Οι διευθυντές θα πρέπει να επιδεικνύουν και να προωθούν την ηθική συμπεριφορά.* Η καθημερινή εφαρμογή στη δημόσια υπηρεσία των αξιών και των ηθικών προτύπων, επηρεάζεται άμεσα από το οργανωτικό περιβάλλον όπου ενθαρρύνονται υψηλά πρότυπα συμπεριφοράς προσφέροντας κατάλληλα κίνητρα για ηθική συμπεριφορά, όπως κατάλληλες συνθήκες εργασίας και αποτελεσματική αξιολόγηση. Από αυτή την άποψη, η συμπεριφορά των διευθυντών, είναι ζωτικής σημασίας επειδή παρέχουν με συνέπεια την ηγεσία και χρησιμεύουν ως πρότυπα ηθικής και συμπεριφοράς στις αλληλεπιδράσεις με εκλεγμένους αξιωματούχους, άλλους δημόσιους υπαλλήλους και καθημερινούς πολίτες.
- *Οι πολιτικές, οι διαδικασίες και οι πρακτικές διαχείρισης θα πρέπει να προωθούν την ηθική συμπεριφορά.* Η δέσμευση του οργανισμού στα ηθικά πρότυπα, πρέπει να αντικατοπτρίζεται στις πολιτικές και τις πρακτικές διαχείρισης. Οι κυβερνήσεις δεν μπορούν να έχουν απλώς δομές, που βασίζονται σε κανόνες ή συμμόρφωση. Μερικοί δημόσιοι υπάλληλοι, στα πρόθυρα της ανάρμοστης συμπεριφοράς, μπορεί να πεισθούν να

λειτουργήσουν, μόνο από τα συστήματα συμμόρφωσης, με το σκεπτικό ότι ενεργούν ηθικά εάν δεν παραβιάζουν το νόμο. Η κυβερνητική πολιτική, δεν θα πρέπει μόνο να καθορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις κάτω από τις οποίες δεν θα γίνονται ανεκτές οι ενέργειες των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά θα πρέπει επίσης να δηλώνει ξεκάθαρα το εύρος των δημοσίων υπηρεσιών, που είναι επιθυμητό να παρέχουν οι εργαζόμενοι.

- *Οι όροι της δημόσιας υπηρεσίας και η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, θα πρέπει να προωθούν την ηθική συμπεριφορά.* Οι συνθήκες απασχόλησης στο δημόσιο τομέα, όπως οι προοπτικές σταδιοδρομίας, οι ευκαιρίες για προσωπική ανάπτυξη, οι επαρκείς αποδοχές και οι πολιτικές διαχείρισης ανθρώπινων πόρων, θα πρέπει να έχουν αντίκτυπο στο περιβάλλον που ενθαρρύνει την ηθική συμπεριφορά. Η ακεραιότητα στον δημόσιο τομέα, επιτυγχάνεται με τη συνεπή εφαρμογή θεμελιωδών αρχών, όπως η αξιοκρατία στις τακτικές διαδικασίες προσλήψεων και προαγωγών.
- *Πρέπει να υπάρχουν επαρκείς μηχανισμοί λογοδοσίας στη Δημόσια Υπηρεσία.* Τόσο απέναντι στους ανωτέρους τους, όσο και στο ευρύ κοινό, απαιτείται λογοδοσία για τις πράξεις των δημοσίων υπαλλήλων. Η λογοδοσία πρέπει να αποδίδει την ίδια σημασία στην επιβολή του νόμου και στην τήρηση των ηθικών αρχών, όπως και στην παραγωγή αποτελεσμάτων. Μηχανισμοί λογοδοσίας, μπορούν να προσφέρονται από την κοινωνία των πολιτών, την κυβέρνηση ή ακόμα και μέσα σε έναν μόνο οργανισμό. Μπορούν να δημιουργηθούν μηχανισμοί που ενθαρρύνουν τη λογοδοσία, για να προσφέρουν επαρκείς ελέγχους, επιτρέποντας παράλληλα την κατάλληλη ευέλικτη διαχείριση.
- *Πρέπει να υπάρχουν κατάλληλες διαδικασίες και κυρώσεις για την αντιμετώπιση της ανάρμοστης συμπεριφοράς.* Μια υποδομή ηθικής, πρέπει να περιλαμβάνει εργαλεία για τον εντοπισμό και την ανεξάρτητη εξέταση παραβάσεων όπως η διαφθορά. Οι παραβιάσεις των κανονισμών δημόσιας υπηρεσίας, πρέπει να παρακολουθούνται, να αναφέρονται και να διερευνώνται. Πρέπει επίσης, να επιβληθούν κατάλληλες διοικητικές ή πειθαρχικές κυρώσεις για την αποτροπή παραπτώματων. Όταν χρειάζεται να αναληφθεί δράση, οι διευθυντές θα πρέπει να χρησιμοποιούν την κατάλληλη κρίση, όταν χρησιμοποιούν αυτούς τους μηχανισμούς.

Επίσης, σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη<sup>322</sup>, όπως αναφέρθηκε το 2001, στο 25ο Παγκόσμιο Συνέδριο Επιστημών Διοίκησης, το οποίο εισήγαγε ένα νέο είδος «ηθικού ιδεότυπου», η ομάδα αρχών ή κριτηρίων που ενοποιούν τη διαδικασία αντιμετώπισης ηθικών διλημάτων σε οργανισμούς, έχει να κάνει με μια τετράπλευρη προσέγγιση στα θέματα της εταιρικής διακυβέρνησης. Οι αναφερόμενες αρχές, που αναδιαμορφώνουν μια νέα διαδικασία για την αντιμετώπιση διοικητικών διλημάτων ηθικής διαχείρισης είναι:

1. Η δημοκρατική υπευθυνότητα και η λογοδοσία (*Accountability*), η οποία ορίζει την αρετή της δημοκρατίας.
2. Το κράτος δικαίου και η αρχή της νομιμότητας (*Legality*), το οποίο ορίζει την αρετή της νομιμότητας.
3. Η επαγγελματική ακεραιότητα και η αξιοκρατία των στελεχών (*Integrity*), που ορίζει την αρετή της αξιοκρατίας.
4. Η ανταπόκριση στην κοινωνία των πολιτών (*Responsiveness*), που ορίζει την αρετή της κοινωνίας.

Τα αρχικά των παραπάνω αρχών σχηματίζουν το «υπόδειγμα *ALIR*», μια συμπυκνωμένη μορφή ενός «ηθικού κανόνα», από τα ακρωνύμια των εννοιών τους στην αγγλική γλώσσα, ταξινομώντας τις σημαντικότερες ηθικές αξίες της Διοίκησης στην αντιμετώπιση διλημάτων στο δημόσιο τομέα.

Αυτό το μοντέλο νοείται ως: «προηγμένο σύνολο θεμελιωδών αρχών ή κριτηρίων, που ενσωματώνουν και αναδιατάσσουν τη διαδικασία αντιμετώπισης ηθικών διλημάτων στη Δημόσια Διοίκηση»<sup>323</sup>.

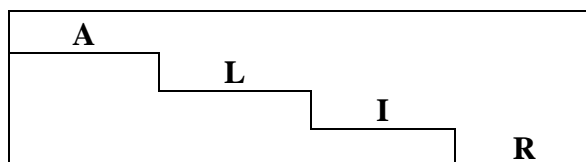
---

<sup>322</sup>A Μακρυδημήτρης, *Διοικητική Επιστήμη II: Προσεγγίσεις στην θεωρία των οργανώσεων* (Ε' έκδ. Σάκκουλας 2013) 486-488, και A Makrydemetres, *Dealing with the Ethical Dilemmas in Public Administration: the "A L I R Imperatives of Ethical Reasoning* (International Review of Administrative Sciences 2002) 6.

<sup>323</sup>A Makrydemetres, *Dealing with the Ethical Dilemmas in Public Administration: the "A L I R Imperatives of Ethical Reasoning* (International Review of Administrative Sciences 2002) 255.



**Εικόνα 1:** Μοντέλο επιταγών «ALIR» του ηθικού συλλογισμού, (A), δημοκρατική Λογοδοσία (Accountability). (L), Κράτος δικαίου και αρχή της νομιμότητας (Legality). (I), Επαγγελματική ακεραιότητα και αξιοκρατία (Integrity). (R), Ανταπόκριση στην κοινωνία των πολιτών (Responsiveness).



**Πηγή:** Makrydemetres, 2002.

Οι παραπάνω αρχές που αναφέρθηκαν, προάγουν την ηθική συμπεριφορά εντός των Δημοσίων Οργανισμών και καλλιεργούν ένα πνεύμα ηθικής κουλτούρας στις δημόσιες υπηρεσίες. Σε μια κοινωνία, στην οποία η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους διοικούντες τίθεται υπό αμφισβήτηση, η ύπαρξη αρχών και αξιών δεοντολογικής και ηθικής συμπεριφοράς είναι απαραίτητη. Επιπρόσθετα, η οικονομική κρίση, η μείωση των μισθών του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, η ακρίβεια και οι δυσκολίες της σύγχρονης εποχής, θα μπορούσαν να ενισχύσουν τα φαινόμενα διαφθοράς στους δημόσιους οργανισμούς. Για το λόγο αυτό, η ανάγκη για την υιοθέτηση της ηθικής κουλτούρας της Δημόσιας Διοίκησης, κρίνεται επιτακτική και δύναται να επιτευχθεί με την κατάλληλη εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων και τον ηθικό τρόπο συμπεριφοράς αυτών που τους καθοδηγούν.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup>: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΗΓΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΓΙΑ ΜΙΑ ΗΘΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### 6.1. Διακυβέρνηση βασισμένη σε αξίες - Ο ρόλος της ηγεσίας

Σύμφωνα με τους Brown, Treviño και Harrison, η ηθική ηγεσία ορίζεται ως «η επίδειξη της κανονιστικά κατάλληλης συμπεριφοράς, μέσω προσωπικών πράξεων και διαπροσωπικών σχέσεων, με την προώθηση αυτής της συμπεριφοράς στους υφισταμένους τους, μέσω αμφίδρομης επικοινωνίας, ενίσχυσης και λήψης αποφάσεων»<sup>324</sup>. Ο Μπουραντάς ορίζει περαιτέρω την ηγεσία, ως μια διαδικασία του επηρεασμού των ιδεών, των συναισθημάτων, των στάσεων και των ενεργειών μιας μικρής ή μεγάλης, επίσημης ή άτυπης ομάδας ατόμων. Υπεύθυνος αυτής της διαδικασίας, είναι ο ηγέτης. Οι εργαζόμενοι είναι πιο πιθανό να καταβάλουν τις καλύτερες προσπάθειές τους, όταν η διαδικασία πειθούς πραγματοποιείται με τρόπο που έχει ως αποτέλεσμα, οι υπάλληλοι να καταβάλλουν τις καλύτερες προσπάθειές τους εθελοντικά, πρόθυμα, με τρόπο που ενθαρρύνει τη συνεργασία από όλα τα μέρη. Η επίτευξη των στόχων που απορρέουν από την αποστολή και τις φιλοδοξίες της ομάδας για ανέλιξη ή ένα καλύτερο μέλλον, αποτελεί τον απώτερο στόχο της<sup>325</sup>.

Επομένως, η ηγεσία οφείλει να διοικεί, αποτελώντας παράδειγμα ηθικής νοοτροπίας, δίδοντας το καλό παράδειγμα, αποθαρρύνοντας οποιαδήποτε τάση για διαφθορά ή άλλη παράνομη και παράτυπη συμπεριφορά. Οι αντικρουόμενες απαιτήσεις, μπορούν αναμφίβολα να δώσουν την εντύπωση ότι η διακυβέρνηση είναι ασυνεπής, καθώς σε ένα δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης, η ηθική είναι ζωτικής σημασίας για την επίτευξη της χρηστής διακυβέρνησης<sup>326</sup>.

Η σημασία της τήρησης των ηθικών αρχών κατά την άσκηση της ηγεσίας, τονίζεται από μια μελέτη των Gini και Green. Ως αποτέλεσμα, ο ηγέτης οφείλει να ενεργεί με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπει στους υφισταμένους του, να τον βλέπουν και ως ανώτερό τους και ως μέντορά τους. Αυτή ακριβώς η ιδέα βρίσκεται και στη

---

<sup>324</sup>M E Brown L K Trevino and D A Harrison, *Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing* (Organizational Behavior and Human Decision Processes 97/2005) 120.

<sup>325</sup>Δ Μπουραντάς, *Μάνατζμεντ* (Μπένου, 2002), 310.

<sup>326</sup>R N Kamumgo and M Mendonca, *Ethical Dimension of Leadership* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications 1996) 3.

φιλοσοφία του Αριστοτέλη, ο οποίος έβλεπε τον ηγέτη ως ένα ενάρτετο και ηθικό άτομο, που επιδεικνύει ενδιαφέρον για τα άτομα που αποτελούν το περιβάλλον του και τις συνθήκες που αυτές διαμορφώνουν. Η ηθική στάση τήρησης από ένα ηγέτη, πρέπει να προσαρμόζεται σύμφωνα με τις συνθήκες που επικρατούν, τόσο στην ομάδα που διοικεί, όσο και στο ευρύτερο περιβάλλον, έτσι ώστε να μπορεί να οδηγήσει σε αλλαγές στον ήδη προγραμματισμένο σχεδιασμό δράσης. Ωστόσο, για να μιλάμε για ηθικό ηγέτη, σύμφωνα με αυτούς τους μελετητές, ο ηγέτης πρέπει να διακρίνεται από θεμελιώδεις αρετές και τις ακόλουθες ιδιότητες: (α) βαθιά αίσθηση ειλικρίνειας, (β) ηθικό θάρρος να αντιμετωπίσει κάθε πρόκληση, (γ) ένα ηθικό όραμα για το μέλλον, τόσο της ομάδας του, καθώς και για τον ίδιο, (δ) συμπόνια και φροντίδα. Επίσης η δικαιοσύνη, η πνευματική ικανότητα, η δημιουργική επίλυση προβλημάτων, η αισθητική ευαισθησία, ο σωστός προγραμματισμός και η βαθιά απόρριψη του εγωισμού, είναι μερικές από τις αρετές που πρέπει να επιδεικνύει στους γύρω του<sup>327</sup>.

Η ηθική ηγεσία, είναι θέμα χαρακτήρα, σύμφωνα με τον Hartman, αποτελώντας τη συνέχεια των ιδεών που διατύπωσε ο Αριστοτέλης, όσον αφορά το θέμα της ανθρώπινης ηθικής και ασπαζόμενος την ιδέα της γενναιοδωρίας, υποστηρίζει ότι ο ηθικός ηγέτης είναι γενναιόδωρος και ο γενναιόδωρος ηγέτης είναι επίσης ηθικός. Επιπλέον, ο ηθικός ηγέτης χρειάζεται να εκτίθεται στις σωστές ηθικές επιρροές από μικρή ηλικία, καθώς η ηθική αποτελεί έναν τρόπο ζωής που μπορεί να διδαχθεί και συμβαδίζει επίσης, με μια σειρά από άλλες ιδιότητες που πρέπει να κατέχει, για παράδειγμα, γενναιότητα, λογική και τήρηση των κανόνων. Η σοφία και η γνώση του προέρχονται, από τη συσσωρευμένη εμπειρία του ως ηγέτης<sup>328</sup>.

Σύμφωνα με τον Σπηλιωτόπουλο, η αρχή της νομιμότητας, είναι ένα σύνολο δικαϊκών κανόνων που χρησιμεύουν ως θεμέλιο για τους θεσμούς, που σχετίζονται με τη Διοίκηση και την ηγεσία, ως προς τη δομή, τη λειτουργία και την πορεία δράσης τους. Για να το θέσουμε διαφορετικά, η αρχή της νομιμότητας, λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας που διασφαλίζει τη νόμιμη ανάληψη ηγετικών θέσεων και εμποδίζει την άνοδο στην εξουσία ατόμων, που δεν είναι ευρέως αποδεκτά. Επομένως, είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι η αποδοχή του ηθικού ηγέτη από τους υφισταμένους του, η οποία αποδεικνύεται από τον νόμιμο διορισμό του σε αυτή τη θέση, σχετίζεται κάπως στενά με τη νομιμότητα του ηγέτη. Επίσης η ιδέα του δημοσίου συμφέροντος, συνδέεται

<sup>327</sup>A Gini and R M Green, *10 Virtues of Outstanding Leaders* (Wiley-Blackwell 2013) 38-70.

<sup>328</sup>E M Hartman, *Socratic Questions and Aristotelian Answers: A Virtue-Based Approach to Business Ethics*. In G Flynn, (ed) *Leadership and Business Ethics*, (Springer 2008) 81-102.

στενά με την ιδέα της ηθικής. Πιο συγκεκριμένα, το δημόσιο συμφέρον, συνεπάγεται την υπεράσπιση των συμφερόντων όλων των ατόμων, που συμβάλλουν σε ένα κοινωνικό σύνολο. Η παροχή πόρων για διατροφή και επικοινωνία, η παροχή μέσω μεταφοράς, η παροχή δημόσιας τάξης και εθνικής άμυνας, είναι μόνο μερικά από τα στοιχεία που συνθέτουν αυτό το ενδιαφέρον. Για να το θέσουμε εν συντομία, ένας ηθικός ηγέτης θα πρέπει να ενεργεί με τρόπο που να διασφαλίζει, ότι η κοινωνία διαθέτει όλα τα απαραίτητα στοιχεία για τη διασφάλιση της συνοχής της, χωρίς να διακυβεύεται η γενική ευημερία<sup>329</sup>.

Καταληπτικά, διαπιστώνουμε ότι η ηθική ηγεσία, οριοθετείται ως «η επίδειξη της κανονιστικής κατάλληλης συμπεριφοράς μέσω ατομικών ενεργειών και κοινωνικών σχέσεων και της προώθησης αυτής της συμπεριφοράς στους υπαλλήλους, μέσω αμφίδρομης επικοινωνίας, ενίσχυσης και λήψης αποφάσεων»<sup>330</sup>. Προκειμένου να στηρίξουν την κυβέρνηση, προστατεύοντας τα συμφέροντα των πολιτών, οι δημόσιοι λειτουργοί έχουν καθήκον να ενεργούν ηθικά. Η κυβερνητική ηθική έχει μελετηθεί αρκετά, με επικρατούσα άποψη ότι: «η χρηστή διακυβέρνηση υποστηρίζεται από τις ιδέες ενός ενάρετου ηγέτη και τις πράξεις ενός ενάρετου πολίτη» και αυτό δεν είναι καινοφανή<sup>331</sup>.

## 6.2. Η ηθική ως αρετή των δημοσίων υπαλλήλων

Ως έννοια η ηθική στα δημόσια αξιώματα, απαιτεί αίσθημα ευθύνης, αυτονομία και ικανότητα για την λήψη της σωστής επιλογής, όταν προκύπτουν ηθικά διλήμματα. Δεν είναι μόνο ένα πλαίσιο, για την καταδίκη πράξεων ή δράσεων που βλάπτουν την κοινωνία στο σύνολό της, αλλά και κοινωνικές κατευθυντήριες γραμμές και στρατηγικός σχεδιασμός, που αντικατοπτρίζουν αποτελεσματικές διαστάσεις<sup>332</sup>. Ο χαρακτήρας και η νοοτροπία κάθε δημοσίου υπαλλήλου σε προσωπικό επίπεδο, αναφέρονται ως ηθική της δημόσιας διοίκησης. Φυσικά, υπάρχει η ηθική των εργαζομένων και η ηθική των υπηρεσιών, αλλά εξακολουθεί να είναι δυνατό να

<sup>329</sup> Ε Π Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (Ν Σάκκουλα 2001) 91-98.

<sup>330</sup> C Gan, *Ethical Leadership and Unethical Employee Behavior: A Moderated Mediation Model*, *Social Behavior and Personality: An International Journal*, 1271-1284 (46(8)/2018) 1271.

<sup>331</sup> M Macaulay and A Lawton, *From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service*, 702-710 (Public Administration Review (66(5)/2006) 702.

<sup>332</sup> Μ Δραγώνα-Μονάχου, *Σύγχρονη Ηθική Φιλοσοφία* (Ελληνικά Γράμματα 1995) 52.

διασφαλιστεί ότι τα στελέχη της δημόσιας υπηρεσίας ενεργούν με ηθικό τρόπο<sup>333</sup>. Η συμπεριφορά των εργαζομένων επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες, συμπεριλαμβανομένων των προσωπικών αξιών, των κοινωνικών αξιών που προέρχονται από το κοινωνικό και οικογενειακό τους περιβάλλον και των διοικητικών αξιών ή των αξιών που προέρχονται από την οργανωτική δομή της Δημόσιας Διοίκησης. Από την άλλη πλευρά, οι αξίες διαχείρισης και οι προσωπικές αξίες, συχνά αντιπαραβάλλονται. Επομένως, είναι σημαντικό να λαμβάνεται υπόψη το αξιόπιστο υπόβαθρο ενός δημοσίου υπαλλήλου, ο τρόπος με τον οποίο διαχειρίζεται και δίνει προτεραιότητα σε διάφορες και ταυτόχρονα αντικρουόμενες διοικητικές και προσωπικές αξίες και τελικά εάν οι αντικρουόμενες αξίες, συμβιβάστηκαν ή όχι με επιτυχία, προκειμένου να εκτιμηθεί αν τηρεί τον όρκο του, την ηθική υποχρέωση που έχει αποδεχθεί<sup>334</sup>. Στη σύγχρονη εποχή, η ηθική και η δεοντολογία εξελίσσονται συνεχώς, ως αποτέλεσμα των αλλαγών που έχει υποστεί η κοινωνία. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το μορφωτικό επίπεδο των πολιτών, έχει αυξηθεί στο σημερινό κοινωνικό πλαίσιο και γίνονται όλο και πιο απαιτητικοί προς την Δημόσια Διοίκηση, ως προς τις υπηρεσίες που τους παρέχονται<sup>335</sup>.

Η ηθική στους δημόσιους υπαλλήλους, ξεκινά με το καθήκον. Η λογοδοσία περιλαμβάνει όχι μόνο εσωτερικά πρότυπα, αλλά και ευθύνη για δραστηριότητες όπως η υποβολή συστάσεων, η διερεύνηση θεμάτων και η προώθηση του δημόσιου συμφέροντος. Στην κοινωνία, οι υπάλληλοι πρέπει να είναι δίκαιοι, ευθείς, ανεξάρτητοι και αφοσιωμένοι στο να κάνουν το καλύτερο δυνατό και να επιδεικνύουν ακεραιότητα. Αυτά θεωρούνται αρετές. Στη συνέχεια, θα πρέπει να διεξάγουν όλες τις δραστηριότητες δίκαια και ισότιμα, να συμμορφώνονται με τη νομοθεσία και να ακολουθούν τις οριζόμενες κατευθυντήριες γραμμές από τους διευθυντές και τους οργανισμούς τους<sup>336</sup>.

Κατόπιν τούτου, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ενεργούν υπεύθυνα, σύμφωνα με τα αιτήματα και τις ανάγκες του ευρύτερου κοινού, πάντα με την

---

<sup>333</sup>Κ Μενουδάκος, *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση* (Ηθική, Νομιμότητα & Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης: Οι Σύγχρονες Απειλές), Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ, 09.12.2011, 133.

<sup>334</sup>Δ Μοσχόπουλος, «Ο όρκος στην υπηρεσία και η παραβίασή του: συγκρούσεις αξιών στην ιστορική εξέλιξη του νεότερου κράτους», 5ο Διεπιστημονικό Φρ. Της Ελληνικής Εταιρίας Δίκαιο φιλοσοφικής και Δίκαιο ιστορικής Έρευνας με θεματική «Σύγκρουση, Εχθρότης & Δίκαιο», Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, Αθήνα, 23.12.2010.

<sup>335</sup>Ο.π. Χλέπας (v.21) 156-157.

<sup>336</sup>N T Maw, *The Role of Ethics in Administration* (Mandalay University Research Journal, Vol.9/2018) 12.

επιφύλαξη της βούλησης και της κατεύθυνσης της πολιτικής εξουσίας, από την οποία αντλούν τη δημοκρατική τους νομιμοποίηση. Η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, και ο σεβασμός, απορρέουν από την τήρηση του κράτους δικαίου. Οι συνθήκες ασφάλειας που απαιτούνται για την ανάπτυξη της κοινωνίας, παράγονται από το κράτος δικαίου. Η ιδέα μιας επαγγελματικής αρετής, αποτελείται από ικανότητα και ηθική. Το προσωπικό λόγω της επιλογής του με βάση την αξία, θα πρέπει με την εισαγωγή του στη δημόσια υπηρεσία, να κατέχει την απαραίτητη εκπαίδευση, τις απαραίτητες δεξιότητες, γνώσεις, πείρα, τεχνογνωσία και ηθική, για να μπορέσει να φέρει εις πέρας το έργο που υποχρεούται και του έχει ανατεθεί και ως συνέχεια, να αφομοιώνει τις αξίες και τις αρχές της Δημόσιας Διοίκησης<sup>337</sup>. Σε αντίθετη περίπτωση, αν ένας εργαζόμενος δεν ενταχθεί σε ένα πολιτικό - διοικητικό σύστημα που να διέπεται από ηθικές αξίες και ηθική (συλλογική ηθική), τα αποτελέσματά του, όσο ειλικρινή και αν είναι, θα είναι πολύ περιορισμένα. Εξαιτίας αυτού, συνεχίζονται οι αέναες προσπάθειες για την οικοδόμηση μιας διοικητικής ηθικής<sup>338</sup>.

Τα διοικητικά όργανα, οφείλουν να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με την ελληνική έννομη τάξη και σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου που διέπουν τις λειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης. Εάν τα διοικητικά όργανα, υπερβαίνουν τα όρια της διακριτικής τους ευχέρειας, υπόκεινται σε διοικητικό ή δικαστικό έλεγχο<sup>339</sup>.

Επιπλέον, επειδή εμφανίζεται συχνά στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, η ανήθικη συμπεριφορά, μπορεί να εξεταστεί σε ποικίλες διαστάσεις ή εκδηλώσεις όπως παρακάτω:

- Ο πρώτος παράγοντας είναι ο πιο σοβαρός και σχετίζεται με εγκλήματα, όπως η διαφθορά και η χρήση πολιτικής επιρροής. Ουσιαστικά, αναφέρεται σε παράνομες ενέργειες δημοσίων υπαλλήλων, όπως ο εξαναγκασμός και τη συμπεριφορά δημοσίων υπαλλήλων ή λειτουργών που απαιτούν τη λήψη χρημάτων για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, παρόλο που δεν τους οφείλονται στα πλαίσια εκτέλεσης των καθηκόντων τους

---

<sup>337</sup> Α Μακρυδημήτρης, *Προσεγγίσεις στην θεωρία των οργανώσεων* (Καστανιώτη 2004) 432-453.

<sup>338</sup> J - M Lemoine de Forges, *Η οικοδόμηση της ηθικής στη Δημόσια Διοίκηση: μια αέναη προσπάθεια*, σε Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ στις 09.12.2011, Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση (Αθήνα ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, 2012) 53.

<sup>339</sup> Α Μακρυδημήτρης και Μ-Η Πραβίτα, *Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης* (Σάκκουλα 2012) 32.

- Το παράνομο προσωπικό συμφέρον, το οποίο συμβαίνει όταν ένας δημόσιος λειτουργός ενεργεί προς το συμφέρον του, επειδή είναι υπεύθυνος ενός έργου ή λόγω της θέσης του και αυτή η συμπεριφορά είναι παράνομη και τιμωρείται από το νόμο.
- Η τελευταία περίπτωση ανήθικης συμπεριφοράς στο δημόσιο τομέα, αναφέρεται ως «*άσκηση παράνομου οφέλους*», αν και στην πραγματικότητα αναφέρεται στη μεταγενέστερη εκδήλωση παράνομων συμφερόντων. Αυτό συμβαίνει όταν ένας δημόσιος υπάλληλος ή γενικά δημόσιος φορέας, ασκεί ένα επάγγελμα ή υποστηρίζει οικονομικά μια επιχείρηση που ελέγχει, ενώ εξακολουθεί να κατέχει τη θέση του ως δημόσιος λειτουργός<sup>340</sup>.

Ορισμένοι υποστηρίζουν, ότι η Διοίκηση και η ηθική δεν μπορούν να διαχωριστούν όταν συζητείται η ηθική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων. Επομένως οι ηθικά υγιείς διαχειριστές της Δημόσιας Διοίκησης, οφείλουν να διαθέτουν τις ακόλουθες ιδιότητες:

- Αίσθημα ευθύνης
- Επικοινωνιακές και προσωπικές δεξιότητες διαχείρισης
- Ικανότητα καλλιέργειας και χρήσης θεσμικών πόρων
- Προθυμία για επίλυση προβλημάτων
- Προθυμία για συνεργασία με άλλους ως ομάδα
- Προσωπική εμπιστοσύνη για την έναρξη νέων ιδεών
- Προτίμηση για δημόσιες ανάγκες, ενδιαφέροντα και ευαισθησίες, παρά αιτιολόγηση για τη χρήση ωμής γραφειοκρατικής εξουσίας<sup>341</sup>.

### **6.3. Ο ρόλος της ηθικής ως κινητήριος μοχλός κινήτρων και συμπεριφοράς στη Δημόσια Διοίκηση**

Η ηθική ή η ηθική φιλοσοφία, είναι ένα εξαιρετικά δύσκολο θέμα προς διερεύνηση, λόγω των πολλών πτυχών που έχει το οποιοδήποτε φιλοσοφικό ζήτημα. Σύμφωνα με τους H. George Frederickson και Jeremy David Walling, «Η ηθική θα αναζητήσει το

<sup>340</sup> Ο.π. Συλλογικό έργο (v.300) 63-65.

<sup>341</sup> Ο.π. Maw (v. 336).

σωστό και το λάθος, ενώ η Διοίκηση πρέπει να κάνει τη δουλειά της. Η ηθική είναι αφηρημένη, ενώ οι πρακτικές της Διοίκησης είναι αναπόφευκτα συγκεκριμένες»<sup>342</sup>.

Σχετικές μελέτες για το θέμα του ηθικού κλίματος και των επιπτώσεών του στο εργασιακό περιβάλλον, την απόδοση και την ανήθικη συμπεριφορά, έχει ξεκινήσει αρκετά χρόνια τώρα να ερευνείται από μελετητές, με κινητήριο μοχλό τις κοινές αντιλήψεις που υπάρχουν όταν «τα μέλη πιστεύουν ότι ορισμένες μορφές ηθικής συλλογιστικής ή συμπεριφοράς αποτελούν αναμενόμενα πρότυπα ή κανόνες για τη λήψη αποφάσεων εντός του οργανισμού»<sup>343</sup>. Οι Mphendu και Holtzhausen<sup>344</sup>, υποστηρίζουν ότι ένα εξειδικευμένο και με κίνητρα προσωπικό μπορεί να συμβάλει στην καταπολέμηση της διοικητικής διαφθοράς.

Παρά τους πολυάριθμους κανονισμούς και τα ηθικά πρότυπα που προσπαθούν να επιβάλουν οι οργανισμοί, οι δημόσιοι λειτουργοί εξακολουθούν να συμπεριφέρονται ανήθικα και να προδίδουν σε πολλές περιπτώσεις τους πολίτες. Το ηθικό κλίμα και το εργασιακό περιβάλλον, μπορεί να έχουν αντίκτυπο σε αυτή την οργανωτική ανάρμοστη συμπεριφορά.

Η δημιουργία ενός ηθικού περιβάλλοντος, μπορεί να ενθαρρύνει την ηθική συμπεριφορά και να μειώσει την πιθανότητα ανάρμοστης συμπεριφοράς. Οι Gorsira et al<sup>345</sup>, υποστηρίζουν ότι: «σε ένα οργανωτικό επίπεδο ένας προγνωστικός παράγοντας (μη) ηθικής συμπεριφοράς σε οργανισμούς, είναι η κουλτούρα ή το κλίμα μιας οργάνωσης».

Ο Jonas<sup>346</sup> επίσης, υποστηρίζει ότι ένα ενάρετο άτομο, θα ενεργεί ενάρετα σε κάθε περίπτωση της ζωής του. Ως εκ τούτου, σημαντικό κρίνεται η εστίαση στη μεταφορά και ανάπτυξη γνώσης, μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και στην

---

<sup>342</sup> M J Martinez, *Administrative Ethics in the Twenty-First Century*, (Peter Lang 2008) 254.

<sup>343</sup> D K Martin and B J Cullen, *Continuities and Extensions of Ethical Climate Theory: A Meta-Analytic Review* *Journal of Business Ethics* 69, 175-194, (2006) <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-006-9084-7>>, Ανακτήθηκε: 02 Μαρτίου 2023, 177 και A Newman, H Round, S Bhattacharya, & A Roy, *Ethical climates in organizations: A review and research agenda*. *Business Ethics Quarterly*, 475-512 (27(4)/2017) <<https://www.cambridge.org/core/journals/business-ethics-quarterly/article/>>, Ανακτήθηκε: 02 Μαρτίου 2023, 475.

<sup>344</sup> U Mphendu and N Holtzhausen, *Successful Anti-corruption Initiatives in Botswana Singapore and Georgia Lessons for South Africa*, 234-251 (*Administratio Publica* (24(2)/2016) 240-241.

<sup>345</sup> M. Gorsira L Steg L, A Denkers & W Huisman, *Corruption in Organizations: Ethical Climate and Individual Motives* (*Administrative Sciences*, 1-19 (8(1)/2018) <<https://www.mdpi.com/2076-3387/8/1/4>>, Ανακτήθηκε: 2 Μαρτίου 2023, 3.

<sup>346</sup> M Jonas, *The Role of Practice and Habituation in Socrates, Theory of Ethical Development*, *British Journal for the History of Philosophy*, 987-1005 (26(6)/2018) 989.



προώθηση μιας κουλτούρας οργανωτικής ηθικής και ακεραιότητας. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα, η εστίαση στην ηθική και την αρετή, να μπορεί να δημιουργήσει μια κουλτούρα ευνοϊκή, για την αποτελεσματική διαχείριση των καταγγελιών και της ηθικής.

Οι περισσότεροι από τους πρώτους φιλοσόφους, έκαναν δεκτό ότι η ηθική ως έννοια σχετίζεται με άτομα που ανήκουν στην ιστορία της σκέψης. Αλλά στη σύγχρονη εποχή, η ηθική νοείται ως ένα ηθικό εμπόδιο, που χωρίζει τα άτομα από τους θεσμούς, με τους οποίους αλληλεπιδρούν. Ένας ηθικός δημόσιος υπάλληλος, πιθανότατα θα αντιμετωπίσει μια ποικιλία ζητημάτων που απαιτούν τη χρήση διοικητικής διακριτικής ευχέρειας, σε έναν ή περισσότερους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με το πλαίσιο της σύγχρονης διοικητικής δεοντολογίας.

Επιπρόσθετα, με βάση τη μελέτη της ηθικής στη Δημόσια Διοίκηση, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι βασικές ηθικές πτυχές των υπαλλήλων και των ανωτέρων στελεχών της, αποτελείται από τρία βασικά στοιχεία όπως: (α) η γνώση των αξιών, (β) τα πρότυπα ή κανόνες και (γ) η συμπεριφορά. Αξίες είναι κάθε τι, που είναι αισθητικά ευχάριστο ή επιθυμητό ως μέσο για έναν σκοπό, όπως η δικαιοσύνη, η ισότητα, η ειλικρίνεια, η αποτελεσματικότητα και η ελευθερία. Προκειμένου να καθοδηγηθεί, να ελεγχθεί ή να ρυθμιστεί η κατάλληλη και αποδεκτή συμπεριφορά, τα ηθικά πρότυπα ή οι κανόνες, ορίζονται ως αρχές ορθής δράσης, που είναι δεσμευτικές για τα όλα τα μέλη της ομάδας. Η συμπεριφορά μπορεί να επηρεαστεί έντονα από το πλαίσιο. Υπάρχει πάντα ένα πλαίσιο, για ηθικά πρότυπα και την αρμόζουσα συμπεριφορά. Η πιο δύσκολη πτυχή της ηθικής, για μελέτη, εκτίμηση και εξήγηση, είναι η συμπεριφορά. Τα πιο κρίσιμα στοιχεία τόσο στη διαχείριση, όσο και στην ηθική εμπίπτουν σε αυτές τις κατηγορίες. Η αξία και η αποτελεσματικότητα που έχει η ηθική εκπαίδευση, αναγνωρίζονται ευρέως. Επομένως, η ηθική είναι απαραίτητη για τη Δημόσια Διοίκηση. Ως αποτέλεσμα, είναι δυνατόν να σκεφτούμε την ηθική, ως έναν κόσμο ηθικής φιλοσοφίας και αξιών, ενώ η διαχείριση είναι ένας κόσμος επιλογών και δράσης. Βέβαια ενώ η Διοίκηση πρέπει να ολοκληρώσει το έργο, η ηθική θα εξετάσει το σωστό και το λάθος, το καλό και το κακό, τη δικαιοσύνη και την αδικία κ.ά. Από αυτή την άποψη, είναι δυνατό να θεωρηθεί η Διοίκηση και η ηθική ως αμοιβαία εξαρτώμενα, με την ηθική να χρησιμεύει ως θεμέλιο για την καλή διαχείριση. Παρατηρείται συχνά οι ηθικές αρχές και αξίες, ότι δεν εκτιμώνται όπως πρέπει, γεγονός που κάνει την κοινωνία να

συνεχίσει την πτωτική της πορεία. Επομένως εύλογα, μπορεί να ειπωθεί ότι η ηθική είναι ζωτικής σημασίας για τη Διοίκηση<sup>347</sup>.

Στις μέρες μας, το θέμα της ηθικής έχει βαρύνουσα σημασία, σε μια περίοδο βαθιών αλλαγών σε όλους τους τομείς της κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων των προσωπικών ηθικών αξιών και: *«Οι δημόσιοι διαχειριστές, πρέπει να προσδιορίσουν ποια ανθρώπινα χαρακτηριστικά είναι πιο πιθανό να προωθήσουν, τα εσωτερικά αγαθά που ορίζονται ως απαραίτητα για την πρακτική, και να τα προστατεύουν από οργανωτικές πιέσεις, στο μέτρο του δυνατού»*<sup>348</sup>.

#### 6.4. Δημοκρατική λογοδοσία της Διοίκησης

Ένας τυπικός ορισμός για την λογοδοσία στη Δημόσια Διοίκηση, είναι η διαδικασία με την οποία όσοι βρίσκονται στην εξουσία (τόσο η κυβέρνηση όσο και οι εκλεγμένοι ή διορισμένοι αξιωματούχοι), πρέπει να είναι σε θέση να μπορούν να αποδεικνύουν ότι έχουν ασκήσει την εξουσία τους, εκτελώντας τα καθήκοντά τους σωστά. Επομένως, η λογοδοσία πρέπει να περιλαμβάνει εσωτερικούς περιορισμούς στην ατομική συμπεριφορά, που αντιστοιχούν στο αίσθημα ψυχικής ευθύνης του ατόμου, καθώς και να συμμορφώνονται με ένα σύνολο εξωτερικά επιβαλλόμενων κοινών απαιτήσεων, που είναι πολύ σημαντικές για την οργανωτική και επαγγελματική συμπεριφορά στη Δημόσια Διοίκηση και θεωρούνται επιθυμητές και υποχρεωτικές<sup>349</sup>. Επιπροσθέτως, *«Η λογοδοσία είναι κάτι περισσότερο, από ένα σύνολο νομικών υποχρεώσεων. Είναι επίσης τα ήθη, επαγγελματικοί και ηθικοί κανόνες, που προκύπτουν όταν δημόσιοι υπάλληλοι και συμβασιούχοι υπηρετούν με δέσμευση να κάνουν τα σωστά πράγματα»*<sup>350</sup>.

Στην προσπάθεια της Πολιτείας, για τη διασφάλιση ότι οι πολίτες της λαμβάνουν υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, θα επικεντρώσουμε την προσοχή μας παρακάτω, με την αναφορά τόσο σε ηθικές όσο και σε νομικές πτυχές της λογοδοσίας που θα πρέπει να χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης, για την

---

<sup>347</sup> Ο.π. Maw (v. 336)

<sup>348</sup> T Cooper, *Hierarchy Virtue and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics*, 320-328 (*Public Administration Review* Vol. 47(4)/1987) 322.

<sup>349</sup> D Ondrova, *Appeal of Ethical Accountability in Public Administration* (2016) 402.

<sup>350</sup> L A Dicke and P Boonyarak, *Ensuring Accountability in Human Services: The Dilemma of Measuring Moral and Ethical Performance*, in: H G Frederickson and R K Ghery, (eds) *Ethics in Public Management* (M. E. Sharpe Inc. 2005) 188.

αξιολόγηση των ενεργειών της και τη συμμόρφωση των οργάνων της, με τα υπάρχοντα θεσμικά πλαίσια, ώστε να αποφευχθεί οποιαδήποτε απόκλιση από τον ορθό τρόπο λειτουργίας της.

Ο μηχανισμός λογοδοσίας της Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με τους Dubnick και O'Kelly, αναγνωρίζει τα ακόλουθα βασικά χαρακτηριστικά:

- *Λογοδοσία που συνδέεται με την υπευθυνότητα*, ανάλογα με τη θέση κάποιου σε μια οργανωτική ιεραρχία.
- *Διοικητικές προσδοκίες και οργανωτικό πλαίσιο*, έχουν μεγάλη επιρροή στις αντιδράσεις και στους ορθολογικούς υπολογισμούς των δημοσίων υπαλλήλων και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.
- *Επαγγελματική κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης*, που περιλαμβάνει τα βασικά κανονιστικά στοιχεία της συμφωνημένης θεσμικής συμπεριφοράς και τα στοιχεία της επαγγελματικής ταυτότητας και των προσδοκιών που βασίζονται σε ρόλους, σε ένα δεδομένο επάγγελμα.
- *Νομική ευθύνη*, που χαρακτηρίζεται από τους Melvin Dubnick και Ciarán O'Kelly, ως πιο επίσημες προσδοκίες, που δημιουργήθηκαν με τη μορφή νομοθετικών κανόνων και κανονισμών.
- *Η προσωπική αντίληψη του καθενός, για την κατάστασή του σε μια κοινότητα*, στην οποία παίζουν ρόλο τα παραπάνω χαρακτηριστικά<sup>351</sup>.

Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)<sup>352</sup>: «...η κουλτούρα διακυβέρνησης η οποία βασίζεται σε καινοτομικές και βιώσιμες δημόσιες πολιτικές και σε πρακτικές εμπνευσμένες από τις αρχές της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της συμμετοχής, με στόχο την προώθηση της δημοκρατίας και της ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς», αναφέρεται στη λογοδοσία της Δημόσιας Διοίκησης και της πολιτικής εξουσίας. Η δημόσια ακεραιότητα, σύμφωνα με τη σύσταση του ΟΟΣΑ, σχετίζεται με την ανάγκη να διαμορφωθεί ένα σχέδιο βάσει του οποίου θα προαχθεί η δημόσια ακεραιότητα, θα διαφυλαχθεί και θα καλλιεργηθεί, θα υπάρχει ένα σύστημα και μια κουλτούρα δημόσιας ακεραιότητας και μια

---

<sup>351</sup>M Dubnick and C O'Kelly, *Accountability through Thick and Thin: Moral Agency in Public Service*, in: H G Frederickson and R K Ghere, (eds) *Ethics in Public Management*, (M E Sharpe Inc 2005) 148.

<sup>352</sup>ΕΚΔΔΑ, «ΑΝΟΙΚΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ - Εισαγωγή στην Ανοικτή Διακυβέρνηση: Διαφάνεια, Συμμετοχή και Λογοδοσία», 2020 <<https://elearning.ekdd.gr/course/view.php?id=174/>>, Ανακτήθηκε : 04 Μαρτίου 2023.

αποτελεσματική λογοδοσία<sup>353</sup>. Η εμπιστοσύνη των πολιτών στους κυβερνώντες, διακυβεύεται όταν υπάρχει έλλειψη λογοδοσίας, όταν οι κυβερνήσεις εργάζονται για το δικό τους συμφέρον και χρησιμοποιούν τους δημόσιους πόρους και τα δημόσια αγαθά προς όφελός τους. Η ένταση του φαινομένου της διαφθοράς των κυβερνήσεων, σχετίζεται και με τις εκ του κράτους αναθέσεις σε ιδιώτες για παροχή υπηρεσιών, αλλά και με την αλληλοεπικάλυψη των ορίων δράσης του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα<sup>354</sup>.

Το Κανονιστικό Πλαίσιο για τη διαχείριση των δημοσίων πόρων, περιγράφεται σε διάφορους νόμους, αρχής γενομένης από το Ν. 3871/2010<sup>355</sup>, για τη Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη, ο οποίος αναφέρεται:

- στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης
- στην αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας
- στην αρχή της διαφάνειας και
- στην αρχή της ειλικρίνειας.

Ο Ν. 4305/2014<sup>356</sup> αναφέρεται στη διάθεση και χρήση στο κοινό, εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, ο οποίος συμπληρώθηκε από το Ν. 3861/2010<sup>357</sup>, με την καθιέρωση του προγράμματος «Διαύγεια»<sup>358</sup>, που προάγει τη λογοδοσία και τη διαφάνεια, προστατεύοντας παράλληλα το δικαίωμα πρόσβασης στις πληροφορίες και τη συμμετοχή του κοινού στα δημόσια, καθιστώντας την ανάρτηση δημόσιων εγγράφων προϋπόθεση για την εγκυρότητά τους.

---

<sup>353</sup> ΟΟΣΑ, «Σύσταση Συμβουλίου ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα», 2017, <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-el.pdf>>, Ανακτήθηκε: 04 Μαρτίου 2023.

<sup>354</sup> OECD, «Preventing Corruption in Public Procurement», OECD Publications, 2016, <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>> Ανακτήθηκε: 04 Μαρτίου 2023.

<sup>355</sup> Ν.3871/2010, «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», <Νόμος 3871/2010-ΦΕΚ Α'141/17.8.2010>, Ανακτήθηκε: 12 Δεκεμβρίου 2023.

<sup>356</sup> Ν.4305/2014, «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις», <Νόμος 4305/2014 - ΦΕΚ Α' 237/31.10.2014>, Ανακτήθηκε: 12 Μαρτίου 2023.

<sup>357</sup> Ν.3861/2010, «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις», <Νόμος 3861/2010 - ΦΕΚ Α'112/13.7.2010>, Ανακτήθηκε: 12 Μαρτίου 2013.

<sup>358</sup> Ο.π. (ν.357).

Ταυτόχρονα, ασκείται κοινωνικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης<sup>359</sup>, ο οποίος σχετίζεται με την παροχή υπηρεσιών και την πολιτική της κυβέρνησης, σε θέματα δημοσιονομικού ενδιαφέροντος, διαφθοράς και διασφάλισης της δικαιοσύνης. Η σπουδαιότητα της ύπαρξης του κοινωνικού ελέγχου, διαφαίνεται μέσα από τα αποτελέσματα που αυτός έχει επιφέρει, σε σημαντικά και δυσεπίλυτα ζητήματα καθώς:

- Ο κοινωνικός έλεγχος, αποσκοπεί στην αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης και στη βελτίωση της ποιότητάς τους,
- Ο κοινωνικός έλεγχος, είναι εφικτός όταν επισημανθούν οι περιπτώσεις κατά τις οποίες η Δημόσια Διοίκηση υπολειτουργεί ή δυσλειτουργεί, ενώ επιπλέον πρέπει να ληφθεί υπόψη η άποψη των πολιτών και οι τυχόν προτάσεις τους για βελτίωση,
- Ο κοινωνικός έλεγχος, πραγματοποιείται με έρευνες που μπορεί να είναι ηλεκτρονικές και μη, με ερωτηματολόγια αξιολόγησης, τα οποία αφορούν τις υπηρεσίες τις οποίες έλαβαν οι πολίτες. Σε όλες σχεδόν τις πλατφόρμες μέσω των οποίων οι πολίτες συναλλάσσονται με τα διοικητικά όργανα, υπάρχει φόρμα αξιολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Επιπροσθέτως, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας<sup>360</sup> (ΕΑΔ), αποτελεί εκείνο το μηχανισμό λογοδοσίας και διαφάνειας της Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος έχει σκοπό: *«...να κινητοποιήσει το σύνολο των υγιών δυνάμεων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνίας των πολιτών, προκειμένου να σχηματιστεί μία κοινωνική πλειοψηφία που θα απαιτεί αλλά και θα συμμετέχει ενεργά στη δημιουργία προτύπων και μηχανισμών που θα προάγουν τη διαφάνεια, την ακεραιότητα και τη λογοδοσία στο σύνολο της κοινωνίας, δημιουργώντας ένα περιβάλλον που δεν θα ευνοεί την ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς»*. Αυτή η νέα Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία συμπεριλαμβάνει τα πρώην επιφανή σώματα των επιθεωρητών της Δημόσιας Διοίκησης, υπάγεται στη Βουλή και όχι στην

---

<sup>359</sup>Ν. 4369/2016 (ειδικότερα στο άρθρο 24 «Λογοδοσία και κοινωνικός έλεγχος - Παρατηρητήριο δημόσιας Διοίκησης», «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις», <Νόμος 4369/2016 - ΦΕΚ Α' 33/27.2.2016>, Ανακτήθηκε: 12 Μαρτίου 2023.

<sup>360</sup>Ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος, με τον οποίο δημιουργούνται νέες πολιτικές για την ενίσχυση του μηχανισμού της λογοδοσίας της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και προϋποθέσεις για να παρακινηθεί προς αυτή την κατεύθυνση το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας Διοίκησης», <Νόμος 4622/2019 - Τεύχος Α' 133/07.08.2019>, Ανακτήθηκε: 12 Μαρτίου 2023.



Επίσης η Ελλάδα συμμετέχει με εθνικά σχέδια δράσης, στην «Πρωτοβουλία για την Ανοικτή Διακυβέρνηση», έχοντας επιτύχει την ενίσχυση της δημόσιας διαβούλευσης, η οποία αποσκοπεί στη διαφάνεια της Διοίκησης και την εύκολη πρόσβαση των υπηρεσιών της για όλους τους πολίτες. Σημαντική προϋπόθεση για την υλοποίηση των σχεδίων δράσης, είναι η διασφάλιση των δεσμεύσεων και στη συνέχεια η υλοποίηση των απαραίτητων μέτρων του μηχανισμού λογοδοσίας<sup>362</sup>.

#### **6.4.1. Εσωτερικός Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης**

Είναι πλέον γνωστό, ότι η ελληνική Δημόσια Διοίκηση, εκσυγχρονίζει τους εσωτερικούς της ελέγχους. Ως εκ τούτου, με τη συγκεκριμένη διαδικασία επιβεβαιώνεται η ανάγκη δημιουργίας, από ένα σύγχρονο μοντέλο εσωτερικού ελέγχου, για την πρόληψη ανεπιθύμητων συμπεριφορών και διαδικασιών στο κοινωνικό σύνολο. Ο εσωτερικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση, είναι μια επαγγελματικά διαχειριζόμενη και ανεξάρτητη αξιολόγηση που πληροφορεί αναφορικά με τη διοικητική δράση και τη διοικητική πρακτική, σε επίπεδο υπουργείου/δημόσιου οργανισμού. Μέσω του εσωτερικού ελέγχου, οι κυβερνητικοί θεσμοί επιδιώκουν να παρέχουν στους πολίτες, αξία και λογοδοσία για τη χρήση και την αξιοποίηση των ετήσιων φορολογικών εσόδων. Αυτή η λειτουργική διαδικασία, αυξάνει τη συνολική αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των δημόσιων δραστηριοτήτων και αυξάνει επίσης τη διαφάνεια της διαδικασίας, στη λήψη αποφάσεων<sup>363</sup>.

Η αξία της χρηστής διακυβέρνησης και τα πρότυπα που πρέπει να τηρούνται από όλους τους οργανισμούς, ανεξάρτητα από τον σκοπό ή τη θεσμική τους δομή, έχουν λάβει αυξανόμενη προσοχή τα τελευταία χρόνια. Σε αυτό το πλαίσιο, κάθε πολιτική και διοικητική αρχή στο Δημόσιο Τομέα, έχει ευθύνη να προασπίζει τις αξίες της λογοδοσίας, της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της δικαιοσύνης. Ο εσωτερικός έλεγχος, αποτελεί το εργαλείο για την αξιολόγηση της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και του τρόπου με τον οποίο

<sup>362</sup>Ανοικτή Διακυβέρνηση Συνεργασία: <<https://www.opengovpartnership.org/members/greece/>>, Ανακτήθηκε: 03 Δεκεμβρίου 2022.

<sup>363</sup>OECD, Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση (OECD Publishing 2018) <<https://www.oecd.org/gov/e-d-s-te-a-t-s-a-s-9789264309715-el.htm>>, Ανάκτηση:03 Δεκεμβρίου 2022, 12 - 13.

χρησιμοποιούνται οι πόροι της. Επιπλέον, μπορεί να βοηθήσει στην ανίχνευση και διαχείριση των κινδύνων καθώς και στην αξιολόγηση των διαδικασιών, με εισηγήσεις για τη βελτίωση τους. Από αυτή την άποψη, η Ελλάδα υστερεί σε ορισμένους τομείς, όπως οι ανεπαρκώς στελεχωμένες δομές, η έλλειψη ολοκληρωμένου πλαισίου και η έλλειψη πληροφόρησης, σχετικά με το ρόλο και τη σημασία του εσωτερικού ελέγχου. Επιπρόσθετα, κρίνεται απαραίτητο τα στελέχη που πλαισιώνουν τον ελεγκτικό μηχανισμό, να διαθέτουν την απαραίτητη εμπειρία και γνώση, καθώς να ενεργούν αμερόληπτα και να αποφεύγουν τυχόν συγκρούσεις συμφερόντων ή άλλη ανήθικη συμπεριφορά. Ο εσωτερικός έλεγχος, θα πρέπει να χρησιμοποιείται ως προληπτικός μηχανισμός για την αξιολόγηση των διαδικασιών, των συστημάτων και των αδυναμιών τους, αντί να έχει απλώς κατασταλτικό χαρακτήρα για τον έλεγχο των δράσεων και των διαδικασιών της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Καθώς επίσης, να είναι η διαδικασία εντοπισμού και διαχείρισης κινδύνων και το συμβουλευτικό εργαλείο, για την ενίσχυση της διαχείρισης και τη μόχλευση των αλλαγών. Θεωρείται ότι ο έλεγχος, θα λειτουργήσει αποτελεσματικά εάν υπάρξει πολιτική και διοικητική υποστήριξη, θεσμική ανεξαρτησία και θωράκισή της, διασφάλιση επαρκών πόρων, διαθεσιμότητα διαφόρων μεθοδολογικών εργαλείων, αλλά κυρίως, εκπαίδευση, κατάρτιση, συνεργασία και συντονισμός όλων όσων συμμετέχουν στις ελεγκτικές διαδικασίες<sup>364</sup>.

Ο Εσωτερικός έλεγχος, ειδικά μετά την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, από 1.1.2019, κρίνεται απαραίτητος. Εισήχθη στην ελληνική νομοθεσία με τον Ν.3492/2006<sup>365</sup>, αλλά και με μεταγενέστερα νομοθετήματα με τις αρμοδιότητες του, όπως ο Ν.4320/2015<sup>366</sup>, που συνιστάται Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς ως δημόσια υπηρεσία που υπάγεται στον αρμόδιο Υπουργό Επικρατείας και θέση Γενικού Γραμματέα με βαθμό α<sup>367</sup>, με τις

---

<sup>364</sup>Α Κοντονή, *Χαιρετισμός από τη Διευθύντρια του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στο Καινοτόμο Εργαστήριο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα»* (ΕΚΔΔΑ 2018) <[https://www.ekdd.gr/images/seminaria/esoterikos\\_elegxos.pdf](https://www.ekdd.gr/images/seminaria/esoterikos_elegxos.pdf)>, Ανακτήθηκε: 01 Φεβρουαρίου 2023, 14-16.

<sup>365</sup> Ν. 3492/2006, «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις» <Νόμος 3492/2006 - ΦΕΚ Α 210/5.10.2006>, Ανακτήθηκε: 1 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>366</sup>Ν. 4320/2015, «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις» <Νόμος 4320/2015 - ΦΕΚ Α' 29/19.3.2015>, Ανακτήθηκε: 01 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>367</sup> Α Ξεπαπαδέα, «Χαιρετισμός από τη Γενική Γραμματέα για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στο Καινοτόμο Εργαστήριο»-«Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα» (ΕΚΔΔΑ/Αθήνα 2018)



αλλαγές που επέφερε από το Ν. 4622/2019<sup>368</sup>, «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης*», καθώς και με τις τελευταίες αλλαγές που επήλθαν στο νόμο αυτό, από το Ν. 5027/2023<sup>369</sup>.

Επομένως εάν οι δημόσιοι υπάλληλοι, είναι πιο προσανατολισμένοι σε αρχές, τότε σύμφωνα με τους Melvin Dubnick και Ciaran O’Kelly, αναλαμβάνουν τυπική ηθική ευθύνη, αλλά εάν οι αποφάσεις τους βασίζονται σε συγκεκριμένες περιστάσεις και ειδικές συνθήκες, που συχνά συνδέονται με την εντατική καθημερινή επαφή με πολίτες, τότε υποκινούνται από ουσιαστικό ηθικό πλαίσιο και ευθύνη<sup>370</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, ο G. Johnson<sup>371</sup>, τόνισε ότι «*η άρνηση ευθύνης και η μετάθεση ευθυνών, υπονομεύει την εμπιστοσύνη του κοινού και εκτρέπει την προσοχή από την επίλυση προβλημάτων, στην αυτοπροστασία*». Οι δημόσιοι υπάλληλοι, ιδιαίτερα η ηγεσία, είναι υπεύθυνοι όχι μόνο για τους ίδιους, αλλά και για ολόκληρο τον οργανισμό διαχείρισης, για τον μετασχηματισμό της κουλτούρας και για την προσωπική, επαγγελματική και ηθική ανάπτυξη κάθε ατόμου. Βοηθούν τον οργανισμό να αναπτύξει μια υψηλότερη αίσθηση αυτοεκτίμησης και ένα πιο ενθαρρυντικό περιβάλλον, το οποίο υποστηρίζει τον κύκλο της καταχρηστικής και καταστροφικής ανήθικης συμπεριφοράς<sup>372</sup>.

## **6.5. Ανταπόκριση στην Κοινωνία των Πολιτών (Αρετή της κοινωνίας)**

Σε αντίθεση με προηγούμενες ευρέως διαδεδομένες πεποιθήσεις, οι οποίες υποστηρίζουν ότι το κράτος και η κοινωνία έχουν μια εξουσιαστικού τύπου σχέσεις<sup>373</sup>, η κοινωνία των πολιτών δεν δεσμεύεται από τις επιταγές των κρατικών θεσμών.

---

<[https://www.ekdd.gr/images/seminaria/esoterikos\\_elegxos.pdf](https://www.ekdd.gr/images/seminaria/esoterikos_elegxos.pdf)>, Ανακτήθηκε: την 01 Φεβρουαρίου 2023, 18-21.

<sup>368</sup> Ο.π Ν. 4622/2019 (ν.360).

<sup>369</sup> Ν. 5027/2023, «Σύστημα Καινοτομίας στον δημόσιο τομέα - Ρυθμίσεις Γενικής Γραμματείας Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα - Ρυθμίσεις για τη λειτουργία των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και των αποκεντρωμένων διοικήσεων και για την ευζωία των ζώων συντροφιάς - Λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις», <Νόμος 5027/2023 - ΦΕΚ 48/Α/2-3-2023>, Ανακτήθηκε: 1 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>370</sup> Ο.π. Dubnick and O’Kelly, (ν.351) 140.

<sup>371</sup> E C Johnson, *Meeting the Ethical Challenges of Leadership Casting Light or Shadow*, (SAGE Publications Ltd 2009) 26.

<sup>372</sup> Ο.π. Ondrova (ν. 349) 402.

<sup>373</sup> «Ενώ το κράτος εξέφραζε και υπηρετούσε το δημόσιο συμφέρον, η κοινωνία των πολιτών υπήρχε υπό το “κράτος” των ειδικών και μεμονωμένων συμφερόντων» (Ο.π. Μακρυδημήτρης (ν.322) 507, Ο.π. Makrydemetres (ν.322) 10).

Η σχέση τους είναι σχέση ισότητας, με την ύπαρξη μιας ελεύθερης και δημοκρατικής κοινωνίας, που λειτουργεί ως θεμελιώδες δόγμα της κοινωνίας των πολιτών<sup>374</sup>. Σύμφωνα με ένα αξιακό πλαίσιο για τη δημόσια δράση, όπως η «κοινωνική αρετή», οι κυβερνητικοί θεσμοί απαιτείται να δημιουργήσουν ευνοϊκές συνθήκες για την πρόσβαση από τους πολίτες στις υπηρεσίες και ένα περιβάλλον που υποστηρίζει την ικανότητα της κοινωνίας να αναπτύσσεται βιώσιμα. Η ανταπόκριση δεν αφορά μόνο τις δυνάμεις της αγοράς. Τονίζει επίσης την ενθαρρυντική αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο θεσμών και τη συμμετοχή των πολιτών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Η κοινωνία των πολιτών, είναι μια σημαντική πηγή πληροφοριών για ανατροφοδότηση, διότι: *«ενώ το κράτος εξέφραζε και υπηρετούσε το δημόσιο συμφέρον, η κοινωνία των πολιτών υπήρχε υπό το 'κράτος' των ειδικών και μεμονωμένων συμφερόντων»*<sup>375</sup>. Ως αποτέλεσμα, η γενική συναίνεση είναι ότι στόχος αυτής της προσπάθειας συνεργασίας των δύο «θεσμών», είναι η ανάπτυξη μιας σχέσης βασισμένης σε πολιτικές και κοινωνικές αρχές, προκειμένου να ενισχυθούν οι κοινωνικές συνθήκες στις οποίες λειτουργούν. Προσβλέπει να γεφυρώσει το χάσμα που υπήρχε στο παρελθόν και να επιτύχει μια ισορροπία μεταξύ του κράτους που ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις και τις ανάγκες της κοινωνίας, που αναλαμβάνει ενεργό ρόλο και αξιολογεί την κρατική πολιτική για την βελτιστοποίησή της.

Η αποκέντρωση, η γραφειοκρατία, η ιδιωτικοποίηση και η επικοινωνία, βρίσκονται επομένως στο επίκεντρο πολλών διοικητικών μεταρρυθμίσεων που χρησιμεύουν ως σύνδεσμος, ανάμεσα στο κράτος και την κοινωνία. Αυτές οι πρακτικές και η απαίτηση για «κοινωνικές αρετές», αυξάνουν την επίγνωση και την ετοιμότητα του κρατικού μηχανισμού, να προσαρμοστεί στις συνεχείς κοινωνικές αλλαγές, αυξάνοντας με αυτό τον τρόπο την ανάγκη για λογοδοσία της εκτελεστικής εξουσίας<sup>376</sup>.

---

<sup>374</sup> Ο.π. Μακρυδημήτρης (v. 322) 507, Ο.π. Makrydemetres (v.322) 11.

<sup>375</sup> Ο.π. Μακρυδημήτρης (v. 322) 508-509, Ο.π. Makrydemetres (v.322) 11.

<sup>376</sup> Ο.π. Μακρυδημήτρης (v. 322) 510, Ο.π. Makrydemetres (v.322) 11.

## 6.6. Δημόσια Διοίκηση - Επαγγελματισμός - Ακεραιότητα

Σύμφωνα με έναν γενικό ορισμό, οποιαδήποτε συμπεριφορά από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών ή οργάνων, που αντίκειται στις πρακτικές αρχές της Δημόσιας Διοίκησης και αγνοεί τις ανάγκες του ευρύτερου κοινού, θεωρείται ανήθικη συμπεριφορά. Ουσιαστικά, αυτό σημαίνει ότι κάθε στέλεχος ή υπάλληλος πρέπει να επιδεικνύει τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια, ακεραιότητα και ουδετερότητα στην καθημερινή εκτέλεση των καθηκόντων του, έναντι όλων όσων βρίσκονται υπό την εξουσία του, χωρίς να επηρεάζεται από φυλετική ή εθνική καταγωγή, τις οικονομικές, φιλοσοφικές, θρησκευτικές πολιτικές πεποιθήσεις, αλλά και στον πελατειακό κύκλο τον οποίο μπορεί να ανήκουν<sup>377</sup>.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι προκειμένου να επιτελέσουν το έργο τους θα πρέπει να είναι γνώστες του αντικειμένου τους και να φροντίζουν να εκπαιδεύονται και να εξελίσσονται σε σχέση με ότι αφορά το επάγγελμά τους, για να φέρουν εις πέρας τις υποθέσεις των πολιτών. Επιπλέον, η ακρίβεια, η πληρότητα, η τεκμηρίωση των απόψεων και ένα λεξιλόγιο κατανοητό στους πολίτες, θα πρέπει να συμβαδίζουν με την ευγένεια και την καλή συμπεριφορά κατά την παροχή υπηρεσιών. Ιδιαίτερα σοβαρό αδίκημα είναι η απροθυμία των δημοσίων λειτουργών, να ασκήσουν τα καθήκοντά τους<sup>378</sup>.

Η παρουσία εμπιστοσύνης, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την πλήρη συνεργασία του δημοσίου υπαλλήλου με τον πολίτη, που επιθυμεί να εξυπηρετηθεί. Οι ενέργειές τους πρέπει να είναι τέτοιες, ώστε να μην μπορεί να αμφισβητηθεί η ειλικρίνεια και η ακεραιότητά τους, προκειμένου να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη του πολίτη σε αυτόν. Όταν μάλιστα υπάρχει έστω και απομακρυσμένη πιθανότητα αμφιβολίας, θα πρέπει να ενεργεί με εξαιρετική προσοχή, για να διασφαλίσει ότι οι πράξεις του είναι ηθικά και νομικά ορθές<sup>379</sup>.

Ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει να διακρίνεται για την ακεραιότητά του και δεν μπορεί να λάβει οποιαδήποτε μορφή αποζημίωσης για τις υπηρεσίες του, άμεσες ή έμμεσες. Οι προσφορές των πολιτών για μετρητά, διευκολύνσεις, υπηρεσίες με

<sup>377</sup> Ο.π. Συλλογικό έργο (ν.300) 56.

<sup>378</sup> Εγκύκλιος ΔΙΣΚΠΟ /Φ.18/οικ.6190/12-3-2012 (ΑΔΑ : Β44ΥΧ-ΦΗ0), «Δικαιώματα των πολιτών και των επιχειρήσεων στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες».

<sup>379</sup> Σύνταγμα άρθρο 103 παρ. 1 και Ν. 3528/2007 άρθρο 107 παρ. 1.

έκπτωση ή γενικά οποιαδήποτε μορφή πληρωμής σε αντάλλαγμα για την παρεχόμενη υπηρεσία, δεν πρέπει ποτέ να γίνονται δεκτές, ούτε πριν ούτε μετά την ολοκλήρωση των ενεργειών του δημόσιου υπαλλήλου. Επιπρόσθετα, εάν ένας δημόσιος υπάλληλος δέχεται δώρο οποιουδήποτε είδους από πολίτη, υποχρεούται να το αναφέρει στην υπηρεσία του και είτε να το επιστρέψει είτε να πληρώσει την πλήρη αξία του<sup>380</sup>.

Η σωστή χρήση του αξιώματος που απορρέει από το επάγγελμα του δημοσίου λειτουργού, καταδεικνύει την ακεραιότητα και την ανιδιοτέλεια του. Δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιεί τη θέση του για προσωπικό του όφελος, αλλά και για το συμφέρον άλλου προσώπου, όπως να ευνοηθεί άλλος πολίτης, εταιρεία ή συγκεκριμένο προϊόν. Η θέση του δημοσίου υπαλλήλου δεν θα πρέπει επίσης, να χρησιμοποιείται για την προώθηση των συμφερόντων της οικογένειας, των φίλων ή άλλων στενών μελών της οικογένειας του<sup>381</sup>. Επίσης εξίσου σημαντικό, είναι και η συμπεριφορά του δημοσίου υπαλλήλου, όταν αυτός εξυπηρετεί τους πολίτες, όπου θα πρέπει να είναι παραδειγματική, αξιοπρεπής, είτε κατά τη διάρκεια της εξυπηρέτησης του πολίτη, είτε εκτός υπηρεσίας<sup>382</sup>.

Επιπρόσθετα, ο δημόσιος υπάλληλος πρέπει να ενεργεί αμερόληπτα και να μην επηρεάζεται από τυχόν παρεμβάσεις, ιδιαίτερα σε αυτές που προέρχονται από άτομα ή φορείς εκτός της υπηρεσίας του. Η εργασία και οι υπηρεσίες που παρέχει επίσης στο κοινό, θα πρέπει να είναι αμερόληπτες και απαλλαγμένες από κάθε είδους προκατάληψη, ώστε η κρίση του να μην τίθεται υπό αμφισβήτηση, αλλά οι πολίτες να είναι βέβαιοι για την αντικειμενικότητά τους<sup>383</sup>.

Περαιτέρω, η ακεραιότητα του δημοσίου υπαλλήλου αποδεικνύεται και από το βίο του. Όταν διαχειρίζεται ζητήματα που αφορούν άτομα, τα οποία έχουν έννομα συμφέροντα από τα ζητήματα αυτά, δε θα πρέπει να καλλιεργεί το διάστημα αυτό κοινωνικές σχέσεις μαζί τους<sup>384</sup>. Επιπλέον, το κύρος, η ιδιότητα και η θέση του εξυπηρετούμενου πολίτη, δεν θα πρέπει να επηρεάζουν τον δημόσιο υπάλληλο να

---

<sup>380</sup> Ν.3528/2007 άρθρο 107 παρ. 1 περ. δ, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 2 του Ν.4057/2012, «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», <Νόμος 3528/2007 - ΦΕΚ 26/Α/9-2-2007>, Ανακτήθηκε: 10 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>381</sup> Ν.2690/1999 άρθρο 7 παρ. 2 (ΚΔΔ ΦΕΚ 45 Α), «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις», <Νόμος 2690/1999 - ΦΕΚ 45/Α/9-3-1999>, Ανακτήθηκε: 10 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>382</sup> Ο.π. (ν.380), Ν. 3528/2007 άρθρο 107 παρ. 1 περ. ε, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 2 του Ν. 4057/2012,

<sup>383</sup> Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2012), άρθρο 8, 15.

<sup>384</sup> Ο.π. (ν.380), Ν. 3528/2007 άρθρο 107 παρ. 1 περ. κβ, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 2, του Ν.4057/2012 (ΦΕΚ 54 Α), απόφαση Δ.Εφ. ΑΘ. 93/2009.

προβεί σε ευνοϊκή μεταχείριση του και σε προτεραιότητα της υπόθεσής του έναντι άλλων που προηγούνται. Η δυνατότητα και το δικαίωμα να απέχει ή να εξαιρεθεί από τη διεκπεραίωση υπόθεσης, δίνεται στον δημόσιο υπάλληλο, όταν αυτή αφορά το προσωπικό του συμφέρον, όταν αφορά άλλο πρόσωπο που είναι σύζυγος του δημοσίου υπαλλήλου ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας έως και τέταρτου βαθμού, ακόμη και όταν αφορά άτομα με τα οποία διατηρεί φιλική ή εχθρική σχέση. Επομένως, στην περίπτωση που ο δημόσιος υπάλληλος κρίνει ότι συντρέχει λόγος εξαίρεσής του από μια υπόθεση, τότε μπορεί να το αναφέρει στην υπηρεσία του και να μην ασχοληθεί με την υπόθεση μέχρι να διεκπεραιωθεί<sup>385</sup>.

Ένα από τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά ενός δημοσίου υπαλλήλου, που θα πρέπει να χαρακτηρίζει κάθε του ενέργεια και χειρισμό μιας υπόθεσης, είναι η ανεπηρέαστη κρίση του, απαλλαγμένη από πολιτικές πεποιθήσεις και πολιτικές επιρροές<sup>386</sup>. Η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων, ερμηνεύεται ως η αποχή τους από κάθε είδους πολιτική αντιπαλότητα και αυτό έχει σχέση με το δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων για τη μονιμότητα του επαγγέλματός τους. Από την άλλη πλευρά, η πολιτική ουδετερότητα δε συνεπάγεται τον περιορισμό της πολιτικής ελευθερίας και σκέψης των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς έχουν το δικαίωμα της ελεύθερης έκφρασης και δημόσιας κριτικής, ιδιαίτερα όταν καλούνται να υπερασπιστούν την αμεροληψία και την αντικειμενικότητα του επαγγέλματός τους<sup>387</sup>.

Επιστέγασμα όλων των παραπάνω είναι ότι οι πολίτες προσδοκούν την ηθική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων και έτσι ως μια έννοια, πρέπει να έχουν υψηλότερο επίπεδο από τα άλλα μέλη της κοινωνίας<sup>388</sup>. Επιπλέον, αναμένουν να έχουν γνώση για το τι συμβαίνει στους δημόσιους φορείς, με τη διαφάνεια να υπερέχει σε όλες τις πράξεις της Διοίκησης, ώστε να είναι προσβάσιμες για έλεγχο, με διαφάνεια στις οικονομικές πληροφορίες, τις επιλογές, τις δαπάνες και τις πολιτικές που είναι απαραίτητες για τη δημόσια λογοδοσία<sup>389</sup>.

---

<sup>385</sup> Ο.π. (v.381), Ν. 2690/1999 άρθρο 7 παρ. 3 (ΚΔΔ, ΦΕΚ 102 Α) και Ο.π. (v.380) Ν. 3528/2007 άρθρο 36 (ΥΚ, ΦΕΚ 26 Α).

<sup>386</sup> Ν. 1735/1987 άρθρο 18 παρ. 3 (ΦΕΚ 195 Α), <Νόμος 1735/1987 - ΦΕΚ 195/Α/11-11-1987>, Ανακτήθηκε: 04 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>387</sup> Σύνταγμα άρθρο 29, παρ. 3., και Ν.3528/2007 άρθρο 107 παρ. 1 περ. στ, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 2 του Ν.4057/2012, <Νόμος 4057/2012 - ΦΕΚ Α'54/14.3.2012>, Ανακτήθηκε: 04 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>388</sup> W Cameron, *Public Accountability: Effectiveness equity ethics*, 59-61, (Australian Journal of Public Administration 66(4)/2004) 61.

<sup>389</sup> Ο.π. (v.388) 59.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7<sup>ο</sup>: Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

### 7.1. Το κράτος δικαίου στην ατζέντα έρευνας για τη Δημόσια Διοίκηση

Η έννοια του κράτους δικαίου ή καλύτερα ορισμένες από τις αρχές που διέπουν το κράτος δικαίου, έχουν τις καταβολές τους στην Αρχαία Ελλάδα (μεταξύ 500 και 300 π.Χ.), όπου συμμετείχε στον «αυτοπροσδιορισμό της πολιτικής κοινότητας της Πόλης»<sup>390</sup>. Την εποχή εκείνη της μεγάλης πολιτικής καινοτομίας στην αθηναϊκή δημοκρατία, το κράτος δικαίου, ενσωματώθηκε στην ιδέα, ότι οι νόμοι μπορούσαν να χρησιμεύσουν ως η πιο αποτελεσματική και νόμιμη άμυνα ενάντια στη μεροληπτική και αυθαίρετη εξουσία των ηγεμόνων<sup>391</sup>.

Ωστόσο, έπρεπε να περιμένουμε αιώνες για να εννοιολογηθεί και να εφαρμοστεί το κράτος δικαίου, σε εθνικά νομικά συστήματα που χαρακτηρίζονται από υψηλά επίπεδα συγκεντροποίησης, θεσμοθέτησης και ιεραρχίας. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για την ευρωπαϊκή παράδοση του κράτος δικαίου και τις παραλλαγές της: (1) το αγγλικό κράτος δικαίου, *Rule of Law*, (2) το γερμανικό *Rechtsstaat* και (3) το γαλλικό *Etat de Droit*<sup>392</sup>. Λόγω της σπουδαιότητάς του, το κράτος δικαίου δεν θα μπορούσε να μην είναι μία από τις βασικές αξίες της ΕΕ<sup>393</sup>, όπου όλοι οι κρατικοί θεσμοί λειτουργούν πάντα εντός των ορίων που ορίζει ο νόμος, σύμφωνα με τις αξίες της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και υπό τον έλεγχο των αμερόληπτων και ανεξάρτητων δικαστηρίων. Το κράτος δικαίου μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει αρχές, όπως την αρχή της νομιμότητας, η οποία προϋποθέτει μια υπεύθυνη, διαφανή, δημοκρατική και πλουραλιστική νομοθετική διαδικασία, ασφάλεια δικαίου, η οποία απαγορεύει την αυθαίρετη χρήση της εκτελεστικής εξουσίας, και την αποτελεσματική δικαστική προστασία από αμερόληπτα και

---

<sup>390</sup> E M Harris, *Antigone the Lawyer or the Ambiguities of Nomos*, in Harris E and Rubinstein L, (eds), *The Law and Courts in Ancient Greece* (2004) 19, quoted in May C, *The Rule of Law: Athenian Antecedents to Contemporary Debates*, Vol 4, (*Hague Journal on the Rule of Law*, 2012) 235.

<sup>391</sup> Ο.π. (v.390).

<sup>392</sup> M Burnay, *Chapter 1: The rule of law: origins prospects and challenges*, (Edward Elgar 2018), <<https://doi.org/10.4337/9781788112390.00007>>, Ανακτήθηκε: 10 Φεβρουαρίου 2023, 11-44.

<sup>393</sup> Άρθρο 2, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, «Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Πρωτόκολλα - Παραρτήματα - Δηλώσεις οι οποίες προσαρτώνται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισσαβόνας που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 - Πίνακας αντιστοιχίας-Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 326 της 26/10/2012 σ. 0001 - 0390», <[Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση \(Ενοποιημένη Απόδοση\)](#)> Ανακτήθηκε: 07 Ιανουαρίου 2023.

ανεξάρτητα δικαστήρια για αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο<sup>394</sup>, του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τη διατήρηση της διάκρισης ανάμεσα στις εξουσίες και την προάσπιση της ισότητας απέναντι στο νόμο<sup>395</sup>. Οι αρχές αυτές τυγχάνουν αναγνώρισης από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων<sup>396</sup>. Με την σχετικά νέα checklist του Συμβουλίου της Ευρώπης, στην Ευρώπη συντασσόμαστε σε κοινό παρανομαστή για το κράτος δικαίου, με την Επιτροπή της Βενετίας σύμφωνα με την οποία, το κράτος δικαίου περιλαμβάνει τέσσερις θεμελιώδεις πυλώνες: (α) το δικαστικό σύστημα, (β) τον μηχανισμό καταπολέμησης της διαφθοράς, (γ) την επίτευξη πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης και (δ) ποικίλα άλλα θέματα που άπτονται ζητημάτων ελέγχου και ισορροπιών<sup>397</sup>.

Η αρχή του κράτος δικαίου κατοχυρώθηκε, μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001<sup>398</sup> και από τότε αναφέρεται ρητά στο άρθρο 25 παρ.1 εδ. α' και β' του Συντάγματος. Για την προαγωγή του δημοκρατικού πολιτεύματος, ο μηχανισμός αυτός της δικαιοσύνης συμβάλει στην διασφάλισή του. Μέσα από τα πλαίσια αυτά, οριοθετείται η δράση της κρατικής εξουσίας και οι περιορισμοί της οποίας αποτελούν, το Σύνταγμα και οι γενικώς παραδεδεγμένοι κανόνες του Διεθνούς Δικαίου. Στην παράγραφο 1, αναφέρεται στο κοινωνικό κράτος δικαίου και όχι απλά σε κράτος δικαίου, δηλαδή δεν αφορά μόνον τα κοινωνικά δικαιώματα όπως ένα προς ένα, αναγνωρίζονται από το Σύνταγμα, αλλά θεωρεί ότι σε κάθε του έκφραση το κράτος δικαίου, πρέπει να συμπεριφέρεται συγχρόνως και ως κοινωνικό κράτος.

---

<sup>394</sup> Το άρθρο 19 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεσπίζει την υποχρέωση που έχουν τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν την αποτελεσματική δικαστική προστασία. Σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου, η ύπαρξη αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας «είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την ύπαρξη Κράτος Δικαίου», υπόθεση C-72/15 Rosneft, <Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ενοποιημένη Απόδοση)>, <C-72/15 - Rosneft>, Ανακτήθηκαν: 25 Μαρτίου 2023.

<sup>395</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τίτλο «Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτος Δικαίου», της 11.3.2014, COM (2014) 0158 final. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>>, Ανακτήθηκε:10 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>396</sup> Παράρτημα της ανακοίνωσης της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τίτλο «Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτους Δικαίου» της 11.3.2014, COM (2014) 0158 final και πρόσφατη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, υπόθεση C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas, <C-64/16 - Associação Sindical dos Juizes Portugueses>, υπόθεση C-216/18 PPU, <C-216/18 PPU - Minister for Justice and Equality> LM, υπόθεση C-619/18, Επιτροπή κατά Πολωνίας (διάταξη της 17ης Δεκεμβρίου 2018), <Αριθμός υποθέσεως - c-619/18>, Ανακτήθηκαν: 25 Μαρτίου 2023.

<sup>397</sup> Ο Ευρωπαϊκός μηχανισμός για το κράτος δικαίου, 30.11.2020, <[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report\\_el](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_el)> Ανακτήθηκε:10 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>398</sup> Άρθρο 25, <Άρθρο 25:(αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων)>, Ανακτήθηκε: 25 Μαρτίου 2023.

Παρόλο όμως την σπουδαιότητά του, η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>399</sup> παρουσιάζει εντυπωσιακές περιπτώσεις παραβιάσεων του κράτους δικαίου στην Ελλάδα το 2022 και καταδεικνύει το γεγονός ότι το δημοκρατικό κεκτημένο του κράτους στο σύνολό του, καθώς και οι αρχές του κράτους δικαίου, απειλούνται σοβαρά. Επίσης και οι ανεξάρτητοι οργανισμοί, *Vouliwatch*, *Greek Council for Refugees (GCR)*, *Refugee Support Aegean (RSA)*, *HIAS Greece*, *Generation 2.0 (Second Generation/Institute for Rights, Equality, Diversity)* και *Reporters United*, για τη συστηματικά προβληματική προσέγγιση στο πλαίσιο των ανησυχιών, για την Ελλάδα σε βασικές πτυχές του κράτους δικαίου, της δημοκρατίας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, συνέταξε έναν κατάλογο ενδεικτικών παραβιάσεων του κράτους δικαίου στην Ελλάδα για το έτος 2022<sup>400</sup>. Η ανάγκη αντιμετώπισης αυτού του ζητήματος είναι μείζονος σημασίας, λόγω του ότι το κράτος δικαίου είναι πρωταρχικής σημασίας, για την προοδευτική ανάπτυξη του κράτους και της κοινωνίας. Χωρίς αυτό, η προσπάθεια για χρηστή διακυβέρνηση δεν θα επιτύχει ποτέ, γιατί δίνει στην εκτελεστική εξουσία νομιμότητα και εξουσία. Τέλος, ένα πιο ανεπτυγμένο δόγμα του κράτους δικαίου, θα επιβεβαίωνε ότι τα ατομικά δικαιώματα θεμελιώνονται σε κυρίαρχες πράξεις κρατικής αυτορρύθμισης. Εάν η ελευθερία βασίζεται σε κρατικούς κανονισμούς, τότε πρέπει να αναγνωρίσουμε την ύπαρξη θεμελιωδών δικαιωμάτων, που πρέπει να αντιμετωπίζονται από την κρατική νομοθεσία<sup>401</sup>.

Τα προαναφερθέντα, καθιστούν σαφές ότι το κράτος δικαίου, δεν είναι απλώς ένα επίσημο εργαλείο για τον περιορισμό της κρατικής εξουσίας. Αντίθετα, ζητείται η δίκαιη και λελογισμένη χρήση της, στο πλαίσιο της οποίας η αρχή της αναλογικότητας αποκτά ιδιαίτερη σημασία<sup>402</sup>, με την ουσιαστική φυσιογνωμία της να είναι ειδικότερα, η προστασία των θεμελιωδών ελευθεριών, στην οποία αναλύεται τελικά το περιεχόμενό της<sup>403</sup>.

---

<sup>399</sup>European Commission, Commission Staff Working Document, 2022, Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Greece, [2022 Rule of Law Report](#), Ανακτήθηκε: 14 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>400</sup>Rule of Law Backsliding Continues in Greece Joint Civil Society Submission to the European Commission on the 2023, Rule of Law Report January 2023, [Rule of Law Backsliding Continues in Greece](#), Ανακτήθηκε: 14 Φεβρουαρίου 2023.

<sup>401</sup>M Fioravanti, *Los Derechos Fundamentales: Apuntes de Historia de las Constituciones* (5th ed, Trotta 2007) 118-120.

<sup>402</sup>A Μανιτάκης, *Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας I*, (Σάκκουλα, 1994) 208-209.

<sup>403</sup>Ο.π. (v.402) 159.



Μέσα από το κράτος δικαίου, ως γενική συνταγματική αρχή προκύπτουν εξάλλου και μερικότερες εγγυήσεις<sup>404</sup>: (α) τόσο *διαδικαστικές*, που σχετίζονται με τις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της μη αναδρομικής εφαρμογής των κανόνων δικαίου και της διαδικασίας προστασίας των δικαιωμάτων, της νομιμότητας, όσο και (β) *ουσιαστικές*, με αναφορά στο περιεχόμενο και το σκοπό ή τις αξίες που υπηρετεί μια έννομη ρύθμιση, όπως η ελευθερία και η ασφάλεια ενός προσώπου<sup>405</sup>, την αξία την οποία κατέχει, της δικαιοσύνης, της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Συμπερασματικά εν κατακλείδι, το κράτος δικαίου, αποτελεί προϋπόθεση για την εγκαθίδρυση μιας δημοκρατικής έννομης τάξης και την αποτελεσματική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που κρίνονται απαραίτητες για τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής, νομικής, οικονομικής και κοινωνικής τάξης και για την προώθηση μιας Δημόσιας Διοίκησης, υψηλότερου επιπέδου ποιότητας. Καθιστώντας τη Δημόσια Διοίκηση εύρυθμη, διαφανή και λιγότερο επιρρεπή σε κατάχρηση εξουσίας, το κράτος δικαίου συμβάλλει στην εδραίωση της δημόσιας τάξης και της νομικής σταθερότητας σε ένα κράτος. Επιπλέον, αίρει τα τεχνικά εμπόδια στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της χώρας, προωθεί την ανάπτυξη μιας ευημερούσας κοινωνίας και ενθαρρύνει την ενεργό πρόοδο της χώρας προς ένα καλύτερο μέλλον.

## **7.2. Το κράτος δικαίου και η αρχή της νομιμότητας**

Η υπεροχή του Συντάγματος έναντι των άλλων αρχών, συνδέεται άμεσα με το κράτος δικαίου και την αρχή της νομιμότητας. Είναι εκδήλωση τη λαϊκής κυριαρχίας «μόνο μέσα στα όρια και με τους περιορισμούς που καθορίζει το Σύνταγμα»<sup>406</sup>.

Ως προϋπόθεση για την αποκατάσταση της τρωθείσας νομιμότητας, το κράτος δικαίου κρίνεται απαραίτητο, σύμφωνα με την άποψη του Ελεγκτικού Συνεδρίου που έχει καταλογιστική αρμοδιότητα ως ελεγκτικό όργανο των δημοσίων υπολόγων, αλλά και ως δικαιοδοσία καταλογισμού σε σχετικές διαφορές, έτσι ώστε να το καθιστούν κατ' εξοχήν θεσμό της (5<sup>ης</sup>) διορθωτικής δικαιοσύνης στη χώρα μας, σε ζητήματα

---

<sup>404</sup> Ο.π. Μανιτάκης (ν.402) 400.

<sup>405</sup> Ειδικές και ουσιαστικές εγγυήσεις, τα συνταγματικά όρια μιας αξιόποινης πράξης αναφορικά στη μη τιμωρία του φρονήματος, (άρθρο 7 Σ.) και την αρχή της ενοχής (άρθρο 2 παρ.1 Σ.).

<sup>406</sup> Ο.π. Μανιτάκης (ν.402) 294.

δημόσιας διαχείρισης. Το Δικαστήριο, στην απόφαση με αριθ. 599/2021 της Ολομέλειάς του, όπως εξήγησε με την σκέψη 21, επεσήμανε: «(...) στην έννοια του κράτους δικαίου δεν περιλαμβάνεται η καταδίκη απλώς της αυθαιρεσίας αλλά και η αποκατάσταση της νομιμότητας, όπου αυτή έχει τρωθεί από παράνομη, ήτοι αυθαίρετη, δραστηριότητα, είτε αυτή μπορεί να αποδοθεί σε φορείς της κρατικής λειτουργίας είτε σε ιδιώτες που παραβιάζουν τη νομιμότητα. Η μη αποκατάσταση με τα πρόσφορα και αναγκαία κάθε φορά μέτρα των παραβιάσεων της νομιμότητας όταν έχει συγκεκριμένως τρωθεί, πέραν του ότι καθ' εαυτή προσκρούει κατά τα ανωτέρω στον πυρήνα των επιταγών του κράτος δικαίου, υπονομεύει τον εν γένει σεβασμό στην αρχή αυτή διότι, η μη δίκαιη αντιμετώπιση σε εξατομικευμένη περίπτωση της εν λόγω παραβίασεως, καλλιεργεί τη γενικότερη πεποίθηση ότι μπορεί και στο μέλλον να παραβιάζεται η νομιμότητα χωρίς να επακολουθούν τα μέτρα που απαιτούνται για την αποκατάστασή της»<sup>407</sup>.

Επίσης σε απόφασή της, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με αριθ. 2000/2020 (σκέψη 8), υπενθυμίζεται ότι το Σύνταγμα στο άρθρο 25 παρ. 1, αναφέρεται ενιαία σε κοινωνικό κράτος δικαίου και όχι σε κράτος δικαίου απλώς. Επιπλέον, κατανοεί το κοινωνικό κράτος ως προς το σύνολο του, όχι διακριτά, πράγμα που σημαίνει ότι γνωρίζει ότι το κοινωνικό κράτος, δεν αναφέρεται μόνον στα κοινωνικά δικαιώματα όπως ένα προς ένα αναγνωρίζονται από το Σύνταγμα. Θεωρεί ότι το κράτος δικαίου, σε όλες του τις εκφάνσεις, πρέπει επίσης να συμπεριφέρεται σαν κοινωνικό κράτος. Δεν μπορεί να αγνοήσει τις συνέπειες της αποκατάστασης της τρωθείσας νομιμότητας, όταν αποδεικνύεται αντικοινωνική<sup>408</sup>.

Εκ πρώτης όψεως, η νομολογική θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας για τα κοινωνικά δικαιώματα, εμφανίζεται συγκρατημένη. Η χρήση τους, ήταν συνήθως πιο συνεπής με τη συνταγματική εντολή του νομοθέτη ή ήταν διαθέσιμη σε αυτόν, ως δεσμευτικές αξιώσεις για τη Διοίκηση, κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας. Γενικότερα, η νομολογία απέφυγε να επέλθει σε ζητήματα αρμοδιότητας του νομοθέτη, αρκούμενη στον προσδιορισμό μιας «ήπιας κανονιστικότητας», στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, της ερμηνείας του νόμου σύμφωνα

---

<sup>407</sup>Ι. Σαρμάς, *Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Ομιλία του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην εκδήλωση για τα 90 χρόνια από την ίδρυση της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών (26 Μαΐου 2022, Συμβούλιο της Επικρατείας), <<https://www.elsyn.gr/el/node/1571> (Η αρχή του Κράτους Δικαίου στη νομολογία)>, Ανακτήθηκε: 01 Μαρτίου 2023.

<sup>408</sup>Ο.π. (ν.407).

με το Σύνταγμα και των ερμηνευτών νόμων και της αποχής του κράτους να παρέμβει σε σταθερές καταστάσεις, θετικά για τα κοινωνικά δικαιώματα<sup>409</sup>. Ως εκ τούτου, η Διοίκηση οφείλει να ενεργοποιήσει τη διαθέσιμη κανονιστική αρμοδιότητα για την έκδοση των απαιτούμενων κανονιστικών πράξεων, προκειμένου να διασφαλίσει ότι τα σχετικά κοινωνικά δικαιώματα μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικά και απρόσκοπτα<sup>410</sup>. Εν ολίγοις, η εγκαθίδρυση του κράτος δικαίου, που διαδέχθηκε το αστυνομικό κράτος, θα οδηγήσει σε μια ευρεία υπαγωγή των διοικητικών δραστηριοτήτων, που σήμερα τελούν υπό την εποπτεία των διοικητικών δικαστών στο νόμο<sup>411</sup>.

Κατά συνέπεια από όλα τα παραπάνω προκύπτει ότι η θεμελιώδης αρχή του κράτος δικαίου και μέσω αυτής, η θεμελιώδης αρχή της νομιμότητας, αποτελούν ουσιώδεις εχέγγυα για τη διασφάλιση της νομιμότητας, δηλαδή της τήρησης όχι μόνο της νομοθεσίας, αλλά και της επιδιώξεως της ιδέας αυτής<sup>412</sup>.

### **7.3. Η σύγκλιση του νόμου και της Δημόσιας Διοίκησης - Από το κράτος δικαίου στο ρόλο του δικαίου**

Το κράτος δικαίου, είναι μια δυναμική έννοια της οποίας η ανάπτυξη και η υλοποίηση είναι πρωτίστως ευθύνη των νομικών. Πρέπει να εφαρμόζεται, όχι μόνο για την προστασία και την προώθηση των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων κάθε ατόμου σε μια ελεύθερη κοινωνία, αλλά και για τη δημιουργία κοινωνικών, οικονομικών, εκπαιδευτικών και πολιτιστικών συνθηκών, που επιτρέπουν την πραγματοποίηση νόμιμων φιλοδοξιών και της αξιοπρέπειας του<sup>413</sup>.

---

<sup>409</sup>Ξ Ι Κοντιάδης, *Το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, σε τιμητικό τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας-75χρόνια/Αθήνα-Κομοτηνή (Σάκκουλας 2004) 267, επ. 269, 270, 273, 277, 278.

<sup>410</sup>Ε Π Σπηλιωτόπουλος, *Η αρχή του κοινωνικού Κράτους Δικαίου*, Σκέψεις για την ερμηνεία της παραγράφου 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος, σε: *Σύνταγμα, Ελληνική Πολιτεία, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αφιέρωμα στο Δ.Τσάτσο/Αθήνα-Κομοτηνή (Α Σάκκουλα 2004) 440-441.

<sup>411</sup>Ο.π. Πρεβεδούρου, (v.78) 137.

<sup>412</sup>Α Αργυρού, *Τα προνόμια του Δημοσίου και το Δίκαιο της ανάγκης στο Κράτος Δικαίου*, τόμος 60 (NoB 2802, Νομικό Βήμα 2012) 2792 επ. 2802.

<sup>413</sup>International Commission of Jurists, Declaration of Delhi, January 1959, <<http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/1959/01/Rule-of-law-in-a-free-society-conference-report-1959-eng.pdf>>, Ανακτήθηκε: 01 Μαρτίου 2023.

Αξίζει να σημειωθεί, ότι σε αυτή την αρχή το κύριο σημείο που πρέπει να τονιστεί, είναι το πόσο ευρέως εφαρμόσιμη είναι και πως ουσιαστικά αντιστοιχεί σε αυτό που η διδασκαλία του Αριστοτέλη περιλάμβανε ως αντικείμενο δικαιοσύνης. Θα μπορούσε κανείς να πει, ότι η ιδέα της δικαιοσύνης υποστηρίζεται από το κράτος δικαίου στις διορθωτικές και διανεμητικές του λειτουργίες, το οποίο τελικά ωθεί το φυσικό δίκαιο στο μέγιστο βαθμό. Σύμφωνα με την άποψη των δικαστών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία μπορεί να συναχθεί από το σύνολο των αποφάσεων που έχουν δημοσιοποιηθεί, είναι ότι αυτή η αρχή χρησιμεύει ως κατευθυντήρια αρχή, για όλους τους άλλους κανόνες και αποφάσεις, με τις απαιτήσεις που απορρέουν από το δημοκρατικό νομικό σύστημα που διέπει την κοινωνία στην οποία συμβιώνουμε.

Η συμβατότητα με τις απαιτήσεις του κράτος δικαίου, ως γενικής αρχής της έννομης τάξης, είναι η λυδία λίθος κάθε στοιχείου που συνθέτει το κανονιστικό μας οικοδόμημα. Οποιαδήποτε λύση κι αν προτείνουμε σε μια συγκεκριμένη ερμηνεία ή εφαρμογή των κανόνων, πρέπει να διερωτώμεθα εάν συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις της αποτροπής και της αντιαυθαιρεσίας, που είναι θεμελιώδης απαίτηση του κράτους δικαίου<sup>414</sup>.

#### **7.4. Ηθική, νομιμότητα και εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης: Οι σύγχρονες προκλήσεις**

Η βασική πρόκληση σήμερα στη χώρα μας, είναι η αλλαγή του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, με βάση ηθικούς και πνευματικούς άξονες, που είναι όχι μόνο χρήσιμοι, αλλά και απολύτως απαραίτητοι. Ίσως αυτό να είναι και το θεμελιώδες ελάττωμα της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, παρόλο που λειτούργησε μέχρι σήμερα ικανοποιητικά, ξεκινώντας από το 1975 και μετά. Καινοτόμες αλλαγές μπορεί να έγιναν σε πολλά θέματα που αφορούν εθνικές υποθέσεις, όπως οι σχέσεις του κράτους με άλλα κράτη, η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ και την ΟΝΕ, η έναρξη σημαντικών έργων και η καλλιέργεια των προσδοκιών, αλλά δεν δόθηκε η πρέπουσα προσοχή στον εκσυγχρονισμό του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, ο οποίος ήταν απαραίτητος για την υλοποίηση και τη χρήση όλων των προαναφερθέντων επιλογών. Κατά συνέπεια πίσω από το δημοσιονομικό έλλειμμα και το έλλειμμα αξιοπιστίας που

---

<sup>414</sup> Ο.π. Σαρμάς (ν.407).

υπάρχει στη χώρα μας, κρύβεται το διοικητικό έλλειμμα και η ανεπάρκεια στην οργάνωση και την ακαταλληλότητα του<sup>415</sup>.

Όπως και με την κακοδιοίκηση, η διαφθορά κλονίζει την εμπιστοσύνη του κοινού στους κυβερνητικούς θεσμούς και την αποτελεσματικότητά τους. Υπάρχει επίσης ευρέως διαδεδομένη η πεποίθηση μεταξύ των πολιτών, ότι πρέπει να χρησιμοποιούν έμμεσες μεθόδους, όπως δωροδοκία ή παρέμβαση φίλων και συγγενών, για να λύσουν κάποια από τα προβλήματά τους. Η καθιέρωση της διαφάνειας, προάγει το κράτος δικαίου και την ορθή ίδρυση και λειτουργία των θεσμών, καθιστώντας την καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακής διακυβέρνησης, άρρηκτα συνδεδεμένη με τις θεμελιώδεις αρχές και αξίες της δημοκρατίας<sup>416</sup>.

Οργανωτικά, ωστόσο, η Ελλάδα έχει λάβει μέτρα για τον συντονισμό των διαφόρων πρωτοβουλιών κατά της διαφθοράς. Οι συνήθεις αιτίες που συμβάλλουν στην διαφθορά και την κακοδιοίκηση είναι: (α) *Η πολυνομία και η ασάφεια των νόμων, του νομικού μας συστήματος, λόγω μη κωδικοποίησης των νόμων.* (β) *Η γραφειοκρατία, η οποία είναι επικρατούσα στους περισσότερους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης.* (γ) *Η έλλειψη διαφάνειας, που δημιουργεί σοβαρά εμπόδια όπως η απουσία κανόνων και η μη εφαρμογή τους.* Βέβαια με το πρόγραμμα Διαύγεια η κατάσταση έχει βελτιωθεί κατά πολύ. (δ) *Η ανεξέλεγκτη εξουσία που παρέχεται σε αρμόδιους για να αποφασίζουν, που ίσως χωρίς διάκριση και λογικούς περιορισμούς ασκείται με βάση και μόνο την επίκληση της πολιτικής βούλησης.* (ε) *Ελλείψεις προληπτικού ελέγχου και βραδύτητα του κατασταλτικού ελέγχου.* (στ) *Επιδείνωση της κατάστασης με την καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης*<sup>417</sup>.

Βεβαίως, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση, έχει αναμφίβολα πλησιάσει τα τελευταία χρόνια πιο κοντά με εκείνες αντίστοιχων διοικήσεων άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αλλά παρόλα αυτά, τα χαρακτηριστικά της όπως η υπερσυγκέντρωση, αδυναμία υιοθέτησης νέων τεχνικών διαχείρισης και η τελετουργική χρήση της αξιολόγησης, παραμένουν. Ακόμα αν και δεν υπήρξε μεγάλη διοικητική αποκέντρωση,

---

<sup>415</sup>Α Μακροδημήτρης, *Μια Γενικευμένη «Επανάδρωση» Θεσμών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς*, στο: Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του, (Α Σάκκουλα 2015) 78.

<sup>416</sup>Λ Ρακιντζής, *Διαφθορά και Κακοδιοίκηση*, στο: Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του, (Α Σάκκουλα 2015) 55-56.

<sup>417</sup>Ο.π. Ρακιντζής, (ν.416) 58-59.

ο συντονισμός των δημόσιων υπηρεσιών έχει βελτιωθεί και πιθανότατα υπήρξε λιγότερη πολιτικοποίηση. Το προσωπικό της Διοίκησης δεν είναι υπερβολικά μεγάλο, αλλά υπάρχει πρόβλημα με την άνιση κατανομή του. Επίσης, ούτε οι προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς, έχουν σημειώσει μεγάλη πρόοδο<sup>418</sup>.

Αλλά ίσως έφτασε ο καιρός πια, για μια αλλαγή πλεύσης πορείας, με την απομάκρυνση από τις πελατειακές σχέσεις και τον κομματισμό των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης. Τότε ίσως μπορέσει να χτιστεί μια γέφυρα εκσυγχρονισμού στο κράτος και την κοινωνία, εάν ο πολιτικός κόσμος της χώρας αποφασίσει να θυσιάσει τον κομματισμό και μεταγενέστερα να τύχει μιας αυστηρής τήρησης της αρχής της αξιοκρατίας, όπως έκαναν τα Συντάγματα της Επαναστατικής Περιόδου. Γιατί όλη αυτή η δυσλειτουργία θα συνεχίσει να υπάρχει αν όπως χαρακτηριστικά, έλεγε ο φιλόσοφος Edmund Burke, «απλά, οι σοβαροί και υπεύθυνοι άνθρωποι να σιωπούν» ή όταν μιλούν, να μην ακούγονται, λόγω της ακατάσχετης φλυαρίας και οχλαγωγίας να χάνονται και οι πιο σοβαρές φωνές. Οι καλύτεροι της ελληνικής κοινωνίας, ενωμένοι πρέπει τώρα να κληθούν σε πανστρατιά, να ηγηθούν σε μια προσπάθεια ανοικοδόμησης του κράτους και της ευρύτερης κοινωνίας, οι καλύτερα σκεπτόμενοι άνθρωποι με ήθος, δίχως αποκλεισμούς και δίχως ευνοιοκρατία. Μόνο κριτήριο και προϋπόθεση, «η αξιότης εκάστου», με την επιστημονική κατάρτιση, την εμπειρία και τη γνώση. Το ήθος, την πίστη στον τόπο και την αφοσίωση<sup>419</sup>.

Καταληκτικά, επομένως συνάγεται το συμπέρασμα, ότι αν το κράτος, δεν αλλάξει και δεν επαναφέρει τους οργανωτικούς και διοικητικούς θεσμούς του, μπορεί να μην υπάρχει μέλλον<sup>420</sup>. Και αυτό γιατί η Διοίκηση, όπως και η πολιτική, στις καλύτερες στιγμές της, δεν είναι βιοπορισμός μόνο και επάγγελμα, αλλά αποστολή και καθήκον. Είναι προσφορά προς το κοινωνικό σύνολο και την πατρίδα<sup>421</sup>.

---

<sup>418</sup> Ο.π. Σωτηρόπουλος (ν.251) 153.

<sup>419</sup> Ο.π. Μακρυδημήτρης (ν.415) 73-74.

<sup>420</sup> Ο.π. (ν.415) 78.

<sup>421</sup> Ο.π. (ν.415) 73-74.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Με την παρούσα μελέτη, ξεκίνησε ένα «ταξίδι» που προορισμό είχε τη διοικητική δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση, με τους νομικούς και ηθικούς κανόνες που τη διέπουν, σε μια προσπάθεια διερεύνησης και εξέτασης της αξίας και του καθοριστικού ρόλου που διενεργούν για τη λειτουργία της. Ο οδικός χάρτης σε αυτό το ερευνητικό πλαίσιο ήταν, η Δημόσια υπηρεσία, η δεοντολογία, η ηθική και το δίκαιο, να είναι αλληλένδετες έννοιες και αξίες, που χαρακτηρίζουν την ονοματολογία της Δημόσιας Διοίκησης, καταλήγοντας με το τέλος του «ταξιδιού», στα παρακάτω συμπεράσματα.

Μέσα από την πορεία αυτής της μελέτης, αναδείχθηκε η σημαντικότητα της ύπαρξης, της γνώσης και της τήρησης της δεοντολογίας στη Δημόσια Διοίκηση, καθώς και των ηθικών πλαισίων που απαιτούνται για το λόγο αυτό και αντιπροσωπεύονται από αρχές, αξίες και κανόνες, με τις ηθικές συμπεριφορές να εφαρμόζονται στην πράξη μέσω θεωριών και κωδίκων συμπεριφοράς<sup>422</sup>, καθώς και την επιβολή αυστηρών μέτρων κατά της παραβίασης των νομικών κανόνων που διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση.

Οι ηθικές, αποτελεσματικές και δίκαιες δημόσιες υπηρεσίες, έχει αποδειχθεί ότι οικοδομούν την εμπιστοσύνη του κοινού και με αυτό τον τρόπο ενισχύεται η συνεργασία που πρέπει να υπάρχει μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών, προκειμένου να επιτευχθεί η χρηστή διακυβέρνηση. Οι πολίτες αναμένουν από τους δημόσιους υπαλλήλους να ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, το οποίο είναι και ο καθοριστικός παράγοντας, για το εάν μια συγκεκριμένη συμπεριφορά είναι ηθική ή όχι και καλούνται επίσης, να διαχειρίζονται τους δημόσιους πόρους, για το κοινό καλό. Σημαντική είναι η αναγνώριση και η υποστήριξη του δικαιώματος που έχει το κοινό να γνωρίζει για τις μεταξύ του συναλλαγές με το Δημόσιο, με τη διαφάνεια και την αξιοκρατία να είναι σημαίνουσες εγγυήσεις, για τη διατήρηση μιας υγιούς και ζωντανής δημοκρατίας.

Εμβαθύνοντας στην ηθική ως μέρος της αρχαίας και σύγχρονης φιλοσοφίας, τις ανθρώπινες πράξεις και την ηθική τους, διερευνώντας το φυσικό δίκαιο, τον ανθρωπογενή νόμο και τη συνείδηση ως πηγές, για τον προσδιορισμό της ηθικής της

---

<sup>422</sup>D Menzel, *Ethics Management for Public Administration. Leading and Building Organisations of Integrity* (2nd ed, Taylor & Francis 2012), 8.

ανθρώπινης δράσης, η θεωρία της ηθικής και της ακεραιότητας που παρουσιάζεται στη μελέτη ως εννοιολογημένη και τεκμηριωμένη μέσω της συλλογής στοιχείων, τη συνδέει με την πολιτική, τη διοικητική θεωρία και πρακτική, μέσα από την ανάλυση των θεωριών και εννοιών από τις οποίες προέρχονται οι ηθικές αρχές. Σύμφωνα με τη φιλοσοφία του Αριστοτέλη, η οποία σχετίζεται με τους δημόσιους υπαλλήλους, λόγω της μεγάλης έμφασης που δίνει στην κεντρική αρετή της πρακτικής σοφίας, τη φρόνηση ή σύνεση, υποστηρίζει την ικανότητα ως στρατηγική προσανατολισμένη στη δράση, για την επίτευξη βιώσιμων αποτελεσμάτων. Η θεωρία της αρετής, οι ηθικές αρχές και οι αξίες, θα πρέπει να ενσωματώνονται σε κώδικες και πλαίσια. Αυτή η αριστοτελική σοφία, που αγωνίζεται για αριστεία στις επαγγελματικές πρακτικές, έστω και μέτρια εάν είναι απαραίτητο, εξασφαλίζει συνεχή προβληματισμό για το διαμέτρημα της εργασίας των επαγγελματιών στο δημόσιο τομέα, έχοντας εντυπωσιακές ομοιότητες με τη δημόσια ακεραιότητα, η οποία ορίζεται ως κυρίαρχη αρετή. Με άλλα λόγια, τα άτομα που εργάζονται στο δημόσιο τομέα, πρέπει να διαθέτουν ηθική ορθότητα, ηθική ολότητα και ακεραιότητα. Πρέπει επίσης να βασίζονται τις αποφάσεις τους, σε ένα όραμα για την καλή ζωή που θα επιτρέψει στη κοινωνία και στους πολίτες της να ευημερήσουν.

Δεδομένο επίσης θεωρείται ακόμα, ότι η αξία μιας αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης, πρέπει να αναπτυχθεί στο πλαίσιο της διοικητικής δράσης, σύμφωνα και με τη νομοθεσία. Καθοριστικός παράγοντας είναι η εφαρμογή και η τήρηση του δικαίου, καθώς ρυθμίζει την κοινωνική συμβίωση<sup>423</sup> και η έννομη τάξη ως βασική της πηγή, αναγνωρίζει το νόμο<sup>424</sup>. Η επιστήμη της νομικής, καθώς και το δίκαιο ως θεωρία και πρακτική, αναπτύσσονται μέσα σε ένα συγκεκριμένο πολιτισμικό και κοινωνικό πλαίσιο, που διαμορφώνει τις διάφορες δικαιοτικές πρακτικές και προσεγγίσεις, για την ερμηνεία και την εφαρμογή του Δικαίου<sup>425</sup>. Για να εξυπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον, θα πρέπει να λαμβάνονται αποφάσεις από τη Δημόσια Διοίκηση, με τρόπο που να υπάρχει σεβασμός ως προς τα νόμιμα δικαιώματα και συμφέροντα των πολιτών, καθώς και τις καθιερωμένες νομικές διαδικασίες. Επιπλέον, πρέπει να καθοδηγείται από τις αρχές της χρηστής διοίκησης, στις οποίες ενσωματώνονται οι αξίες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

---

<sup>423</sup> Ο.π. Σούρλας, (v.25) 148.

<sup>424</sup> Ο.π. (v.25) 156.

<sup>425</sup> Ο.π. Σταμάτης, (v.58).



Η μελέτη υπογράμμισε επίσης, αναδεικνύοντας τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι σημερινοί υπάλληλοι των δημοσίων υπηρεσιών, στην ενσωμάτωση της ηθικής και της εφαρμογής του δικαίου στις καθημερινές αποφάσεις, τις πρακτικές και τις ευθύνες τους, μέσω της εξέτασης των κωδίκων συμπεριφοράς και της νομοθεσίας, των ηθικών διλημάτων, αλλά και τους μηχανισμούς του εσωτερικού ελέγχου των αρχών, έτσι ώστε να καλλιεργηθεί μία προληπτική ατμόσφαιρα ικανή να αποτρέψει δυσμενείς καταστάσεις. Στο πνεύμα όλων των παραπάνω η νεοσύστατη ΕΑΔ<sup>426</sup>, που ιδρύθηκε για την καταπολέμηση της διαφθοράς, οφείλει να ενισχύσει τους μηχανισμούς της και να εντείνει τους ελέγχους, ειδικά όταν υπάρχουν υποψίες ή καταγγελία για παράνομη ή ανήθικη πράξη. Στο πλαίσιο της συνολικής προσπάθειας για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στους δημόσιους οργανισμούς, οι διευθύνοντες των δημοσίων υπηρεσιών, οφείλουν να ενθαρρύνουν τους υφισταμένους τους να καταγγέλλουν τα φαινόμενα απάτης και διαφθοράς, τα οποία υποπίπτουν στην αντίληψή τους, προσφέροντάς τους τα εχέγγυα για αυτή τους την πράξη. Αδιαμφισβήτητα, ο έλεγχος και οι κυρώσεις είναι αναγκαία μέτρα, αλλά θα πρέπει να υπάρχει και η πρόληψη φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Οι δημόσιοι υπάλληλοι από την πλευρά τους θα πρέπει να είναι γνώστες των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων τους, προκειμένου να προβούν σε οποιαδήποτε καταγγελία. Όταν οι δημόσιοι υπάλληλοι διαχειρίζονται τις υποθέσεις των πολιτών, η τήρηση του Κώδικα Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, αποτελεί εγγύηση για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης τους σε αυτές τις αποφάσεις και ενέργειες. Επιπρόσθετα, αναδείχτηκε ότι είναι απαραίτητο να θεσπιστούν ενιαία πρότυπα ηθικής συμπεριφοράς για τους δημοσίους υπαλλήλους, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι εκτελούν τις ευθύνες τους με επιμέλεια, ανιδιοτέλεια και υπευθυνότητα, κάτι που θα βοηθήσει στην ανοικοδόμηση του δεοντολογικού πλαισίου στη Δημόσια Διοίκηση. Γρήγορα, ωστόσο, γίνεται φανερό μέσα από τη μελέτη, ότι δεν υπάρχουν μαγικές λύσεις για να υπερνικήσουν έναν ανήθικο περιβάλλον εργασίας. Ωστόσο, είναι δυνατό να αναπτυχθούν οι απαραίτητες δεξιότητες, για την αντιμετώπιση ηθικών διλημάτων και την αλλαγή μιας δυσάρεστης κουλτούρας. Αυτός είναι ο λόγος, για τον οποίο ο ηθικός συλλογισμός είναι τόσο κρίσιμος. Ως εκ τούτου, νομικοί και ηθικοί κανόνες, είναι ευθυγραμμισμένοι έτσι ώστε να μην έρχονται σε αντίθεση μεταξύ τους, καθώς καθορίζουν πως να ενεργούν με συγκεκριμένο τρόπο οι υπάλληλοι δημοσίων υπηρεσιών, για μια αποτελεσματική και αποδοτική παροχή δημόσιας υπηρεσίας.

---

<sup>426</sup> Ο.π. Ν. 4622/2019 (ν.360).

Ακόμα επισημάνθηκε και η σημαντικότητα του ρόλου της ηγετικής θέσης στους δημόσιους οργανισμούς, όπου σύμφωνα με τους Kanungo και Mendonca<sup>427</sup> η σημασία της, παρέχει τη βάση για τους στόχους σε ένα οργανισμό, επικοινωνώντας τις πεποιθήσεις και τις αξίες που επηρεάζουν και διαμορφώνουν την κουλτούρα, καθώς και τους κανόνες συμπεριφοράς εντός του οργανισμού, θέτοντας τα θεμέλια για οργανωτικές στρατηγικές, πολιτικές και διαδικασίες.

Επιπλέον, επισημάνθηκε ότι περισσότερο βάρος θα πρέπει να δοθεί και στην εκπαίδευση και την κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων, όπου αναμένεται ότι θα είναι καθοριστικής σημασίας για την ενίσχυση των διοικητικών υπηρεσιών και θα συμβάλει στην απόκτηση του κύρους που απαιτείται, για τη θέση κάθε στελέχους της Δημόσιας Διοίκησης, ενισχύοντας την αντίληψη του κοινού για τους δημόσιους υπαλλήλους στο σύνολό τους<sup>428</sup>.

Καθοριστικός επίσης κρίνεται και ο ρόλος των διοικούμενων, ιδιαίτερα για την κοινωνία των πολιτών, η οποία καλείται να υπερασπιστεί την ορθή και ηθική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, παραδειγματίζοντας την αντίστοιχη ηθική συμπεριφορά μέσω των μη κερδοσκοπικών οργανώσεων της. Επομένως, ο εκσυγχρονισμός και η αλλαγή στη Δημόσια Διοίκηση, δεν εφαρμόζονται μόνο στην κοινωνία των πολιτών αλλά και στη Δημόσια Διοίκηση, με διάφορους τρόπους τόσο σε τοπικό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο.

Αυτό όμως που θα αλλάξει βαθμιαία, την αλλαγή της νοοτροπίας, του περιορισμού της γραφειοκρατίας, τον οργανωτικό προγραμματισμό και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης κατά πολλές απόψεις, είναι το ΝΔΜ. Η αλλαγή αυτή για να επιτευχθεί, θα πρέπει να βασιστεί στην πολιτική βούληση λόγω της δυσλειτουργίας της, μέσα από ένα σύστημα στο οποίο ακόμα επικρατεί ο κομματικός χαρακτήρας. Το σύγχρονο Δημόσιο Μάνατζμεντ, εισάγει τις έννοιες της αξιοκρατίας και της διαφάνειας, στη λειτουργία και τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης. Η «κουλτούρα» λειτουργίας, καθώς και η διαμόρφωση των στόχων και της διαδικασίας εποπτείας της Δημόσιας Διοίκησης, ενσωματώνουν όλες αυτές τις αξίες<sup>429</sup>. Στη χώρα μας έχει πραγματοποιηθεί προσπάθεια, για το μοντέλο του νέου

---

<sup>427</sup>Ο.π. Kanungo (v.326) 3.

<sup>428</sup>A Μακρυδημήτρης και Ν Μιχαλόπουλος, *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998* (Παπαζήση 2000) 599.

<sup>429</sup>Ο.π. Συλλογικό έργο (v.300) 18-20.

Δημόσιου Μάνατζμεντ<sup>430</sup>, αν και δεν έχει εφαρμοστεί επακριβώς, παρόλο που ορισμένα από τα στοιχεία του έχουν υιοθετηθεί με νόμους, που δεν εφαρμόστηκαν για σχεδόν (20) χρόνια, όπως για παράδειγμα η «Διοίκηση με στόχους», Management By Objectives, του Ν. 3230/2004. Μεταγενέστερα επιπλέον και με το άρθρο 3 παρ. 5 του Ν. 4336/2015, για ένα σύγχρονο κράτος και μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, «Οι αρχές προτίθενται να εκσυγχρονίσουν και να ενισχύσουν σημαντικά την ελληνική Διοίκηση και να εφαρμόσουν, σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ένα πρόγραμμα οικοδόμησης ικανοτήτων και αποπολιτικοποίησης της ελληνικής Διοίκησης»<sup>431</sup>. Ως αποτέλεσμα αυτού, έγιναν προσπάθειες να αλλάξουν οι οργανωτικές δομές των Υπουργείων, καθιερώθηκε ένα νέο σύστημα αξιολόγησης και επιλογής προϊσταμένων υπηρεσίας, υπάρχει μεγαλύτερη διαθεσιμότητα και κινητικότητα, λιγότερες νομοθετικές παρεμβάσεις και τέλος, η συνολική κουλτούρα της Διοίκησης και των στελεχών της, έχει μπει σε μια τροχιά σταδιακής αλλαγής.

Ωστόσο, τα προγράμματα που έχουν επιχειρηθεί και εφαρμοστεί κατά καιρούς, καθώς και τα διάφορα σχέδια για την πρόοδο της Δημόσιας Διοίκησης, εξακολουθούν να περιλαμβάνουν μια σειρά από άλυτα προβλήματα στην ελληνική Διοίκηση και θα πρέπει να δοθεί εστίαση για την επίλυσή τους. Τα προβλήματα αυτά, έχουν συναφή ζητήματα όπως η γραφειοκρατία, έλλειψη προγραμματισμού, αναξιοκρατία, διαφθορά προσωπικού, έλλειψη σημαντικής αποκέντρωσης της Δημόσιας Διοίκησης και της υιοθέτησης επιφανειακά των αρχών της «Νέας Δημόσιας Διοίκησης», πολυνομία και γενικότερη διοικητική δυσλειτουργία, με επακόλουθη διοικητική υστέρηση του κράτους στον τομέα αυτό. Βεβαίως, παρ' όλα αυτά η εισαγωγή της ψηφιοποίησης με υπηρεσίες που παρέχονται προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, έχει καταστεί σημαντική βοήθεια, ώστε οι υπηρεσίες να είναι ταχύτερες με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα<sup>432,433</sup>.

Η διαφθορά και η κακοδιαχείριση, διαβρώνουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στους κρατικούς θεσμούς και υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα του κράτους, οδηγώντας τους περισσότερους πολίτες να καταφεύγουν σε έμμεσες μεθόδους, όπως η δωροδοκία και οι πολιτικές διασυνδέσεις για την επίλυση ορισμένων ζητημάτων. Η

---

<sup>430</sup>Ο.π. Σωτηρόπουλος (v.251) 154.

<sup>431</sup>Ν. 4336/2015, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», <4336/2015 - ΦΕΚ Α 94/14.8.2015>, Ανακτήθηκε: 01 Απριλίου 2023.

<sup>432</sup>Εκθεση: <OECD Public Governance Reviews-2011, Greece>, Ανακτήθηκε: 01 Απριλίου 2023.

<sup>433</sup>Ο.π. Σωτηρόπουλος (v.251) 165.

διαφάνεια και η οργάνωση είναι βασικές αρχές της δημοκρατίας, για αντίγραφο στην κακή διακυβέρνηση και τη διαφθορά<sup>434</sup>.

Οι προτάσεις, που θα μπορούσαν να γίνουν για όλα όσα αναφέρθηκαν και αναλύθηκαν παραπάνω συμπερασματικά, είναι οι εξής:

Λαμβάνοντας υπόψη τις προαναφερθείσες ελληνικές παθογένειες, κρίνεται σκόπιμο άμεσα να αρχίσει η επιτάχυνση των εργασιών, για την προώθηση μιας διοικητικής κουλτούρας, με γνώμονα τον εκσυγχρονισμό και τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με τις παγκόσμιες επιταγές, προσαρμόζοντας τα συστήματά της στις απαιτήσεις που επιβάλλονται, για τον εξορθολογισμό σε μια σύγχρονη κοινωνία. Η Δημόσια Διοίκηση έχοντας ηθική εξουσία, θα είναι ικανή να συμβάλει σημαντικά ως προς την εμπάθυνση του κράτος δικαίου και την ενίσχυση της ποιότητας της δημοκρατίας, εντός των εκάστοτε νομικών και πολιτικών παραγγελιών και είναι κάτι για το οποίο αξίζει και πρέπει να γίνει προσπάθεια, ιδιαίτερα σε αυτούς τους μεταβαλλόμενους ταραχώδεις και δύσκολους καιρούς γεμάτους προκλήσεις. Αυτό είναι το απαραίτητο θεμέλιο, για την οικοδόμηση του ηθικού και πολιτικού κεφαλαίου που απαιτείται, ανταποκρινόμενο στις πρόσθετες υποχρεώσεις και τις υψηλές προσδοκίες που τίθενται και θεωρούνται σημαντικά θεσμικά αντίβαρα προς την εκτελεστική εξουσία.

Επομένως, η Διοίκηση οφείλει να προσαρμοστεί στο σύγχρονο και ταχέως μεταβαλλόμενο περιβάλλον, να κάνει πράξη επιτέλους την ισότητα και την αξιοκρατία, με την αναδιάταξη της διοικητικής ιεραρχίας και τον αποκλεισμό των πρακτικών που βασίζονται σε συμβιβασμούς, να παροτρύνει την ανάπτυξη μιας ηθικής νοοτροπίας των δημοσίων υπαλλήλων και τη δημιουργία ηθικού κλίματος στους οργανισμούς. Οι προσπάθειες, οι οποίες καταβάλλονται σε εθνικό επίπεδο, θα πρέπει να συμβαδίζουν και να προσαρμόζονται με βάση τα ευρωπαϊκά δεδομένα και τη διεθνή υφιστάμενη κατάσταση. Με κοινούς κανόνες δικαίου, κοινούς κώδικες δεοντολογίας και κοινή ηθική συμπεριφορά, θα μπορέσει να παγιωθεί παγκοσμίως η ηθική και η διοικητική δεοντολογία της Δημόσιας Διοίκησης.

Εν κατακλείδι, διαφαίνεται μέσω όλων όσων αναφέρθηκαν παραπάνω, ότι η δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση, με τους νομικούς και ηθικούς κανόνες της,

---

<sup>434</sup> Ο.π. Ρακιντζής, (ν.416) 55-56.

αποτελούν το θεμέλιο λίθο της αποτελεσματικής λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού, με προϋποθέσεις και υποστηρικτικούς παράγοντες, για την εμπιστοσύνη των πολιτών στη χρηστή διακυβέρνηση να είναι η ακεραιότητα, η διαφάνεια και η λογοδοσία. Η θέση της ηθικής είναι δεσπόζουσα, συνυφασμένη με τη δεοντολογία ως θεμελιώδης αξία, για την εύρυθμη λειτουργία και την οργάνωση της διακυβέρνησης σε ένα διοικητικό σύστημα. Η συλλογική συνείδηση, συμπληρώνεται και αλληλεπιδρά με την ατομική συνείδηση και η αρχή της χρηστής διοίκησης, μαζί με άλλες αρχές του Διοικητικού Δικαίου, επικουρούν στην αποτελεσματική λειτουργία της, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου.

Το τέλος του εδώ «ταξιδιού», σε αυτή τη μελέτη της δεοντολογίας στη Δημόσια Διοίκηση, με τους νομικούς και ηθικούς κανόνες της έφτασε. Μέσα από αυτό το οδοιπορικό, του οποίου βεβαίως η προσπάθεια για την τήρηση και εφαρμογή όλων των παραπάνω αναφερθέντων από τους δημόσιους υπαλλήλους έχει να κάνει με ένα «ταξίδι» δίχως τέλος, επιβεβαιώνεται ως επιστέγασμα δε πανηγυρικά, το αρχικό εισαγωγικό απόσπασμα, παρμένο από το βιβλίο του Ladislav Ťažký<sup>435</sup> ότι: *«Δεν είμαστε άγγελοι, είμαστε μόνο άνθρωποι, και αυτός είναι ο λόγος που πρέπει να συμπεριφερόμαστε ο ένας στον άλλο με σεβασμό στην αρχή της ανθρωπιάς και της συμπόνιας, δείχνοντας την ίδια στιγμή υπευθυνότητα και υποχρέωση απέναντι σε πράξεις που έχουμε κάνει στον οικογενειακό μας κύκλο, την επαρχιακή κοινωνία ή πόλη μας, το έθνος μας, και τέλος αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, απέναντι στη συνείδηση μας η οποία είναι, ας πούμε, το ηθικό μας Σύνταγμα, ο ανώτατος νόμος ο οποίος υπερβαίνει κάθε νόμο και επομένως μας βοηθά να ακολουθήσουμε όλους τους δημόσιους και Θεϊκούς νόμους».*

---

<sup>435</sup>Ο.π. Ťažký (v.1) 27.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### I. Ελληνόγλωσση

#### A. Βιβλία - Μελέτες - Ομιλίες

- 1) Ακριβοπούλου Χ και Ανθόπουλος Χ, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, (Κάλλιπος, Ανοιχτές Ακαδημαϊκές εκδόσεις 2015), <<https://repository.kallipos.gr/handle/11419/2532?locale=en>> Ανάκτηθηκε: 01 Σεπτεμβρίου 2022.
- 2) Ακριβούλης Ε Δ, *Εισαγωγή Στη Μετασυντακτική Πολιτική Φιλοσοφία Της Ευρώπης* (Κριτική 2006).
- 3) Αντωνιάδης Β, *Ιστορία της αρχαίας φιλοσοφίας*, μτφ. Θεόδωρος Πενολίδης, (Κρατερός 2009).
- 4) Αραβαντινός Ι, *Εισαγωγή στην Επιστήμη του Δικαίου* (Σάκκουλα 1983).
- 5) Αργυρού Α, *Τα προνόμια του Δημοσίου και το Δίκαιο της ανάγκης στο Κράτος Δικαίου, τόμος 60* (NoB 2802, Νομικό Βήμα 2012).
- 6) Βαλτούδης Α, *Θεμελίωση και οριοθέτηση της «σύμφωνης με την Οδηγία ερμηνείας»* (Αρμ.1999).
- 7) Βασιλείου Θ και Σταματάκης Ν, *Λεξικό Επιστημών του Ανθρώπου* (Gutenberg 2000).
- 8) Βενετσανοπούλου Μ, *Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, (Σάκκουλα 2014).
- 9) Βενιζέλος Ε, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 2002).
- 10) Βιρβιδάκης Σ, *Εισαγωγή στην ηθική φιλοσοφία*, *Ανέκδοτες σημειώσεις πανεπιστημιακών παραδόσεων* (2008).
- 11) Γέροντας Α, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου* (Σάκκουλα 2014).
- 12) Γεωργιάδης Α Σ, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου* (Π Ν Σάκκουλας 2019).
- 13) Γώγος Κ, *Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Μελέτες Διοικητικού Δικαίου* (Σάκκουλας, 2000).
- 14) Δαγτόγλου Δ Π, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (5η έκδ. Α Ν Σάκκουλα 2004)
- 15) Δαγτόγλου Δ Π, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (Α Σάκκουλα 2004).
- 16) Δαγτόγλου Δ Π, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (Εβδομη αναθεωρημένη έκδ, Σάκκουλα 2014).
- 17) Δαγτόγλου Δ Π, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2012) Δετσαρίδης Π Χ, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2003).
- 18) Δήμας Π, *Η φιλοσοφία του Πλάτωνα*, στο: Σ. Βιρβιδάκης κ.ά, *Ελληνική Φιλοσοφία και Επιστήμη: Από την Αρχαιότητα έως τον 20<sup>ο</sup> Αιώνα*, τ. Α', (Ε.Α.Π. 2000).

- 19) Δραγώνα-Μονάχου Μ 'Ηθική' στο Παιδαγωγική Ψυχολογική Εγκυκλοπαίδεια-Λεξικό (Ελληνικά Γράμματα 1991).
- 20) Δραγώνα-Μονάχου Μ, *Σύγχρονη Ηθική Φιλοσοφία*, (Ελληνικά Γράμματα 1995).
- 21) Θ Πελεγρίνης Θ, *Ηθική φιλοσοφία* (Ελληνικά Γράμματα 1997) Καλλίτσης Ε, *Η λειτουργία Κοινωνικού Κράτους Δικαίου και Χρηστής Διοικήσεως κατά το Σύνταγμα* (ΔιΔικ 18/2016).
- 22) Κανελλοπούλου-Μαλούχου Α Ν, Ο. Τσόλκα., *Εισαγωγή στο Δίκαιο, Σημειώσεις μαθήματος*, Ακαδ. Έτος 2017/2018, <<https://deps.panteion.gr/wp-content/uploads/2022/.pdf>>, Ανακτήθηκε: 01 Σεπτεμβρίου 2022.
- 23) Καντ Ι, *Για την Αιώνια ειρήνη* (Αλεξάνδρεια 1992).
- 24) Καντ Ι, *Θεμελίωση της Μεταφυσικής των Ηθών* (Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης 2017).
- 25) Καρακώστας Ι, *Αστικός Κώδικας, Γενικές Αρχές* (Νομική Βιβλιοθήκη 2005).
- 26) Κοντιάδης Ξ Ι, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001* (Α Ν Σάκκουλα 2002).
- 27) Κοντιάδης Ξ Ι, *Το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, σε τιμητικό τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας-75χρονα/Αθήνα-Κομοτηνή, (Σάκκουλας 2004).
- 28) Κοντονή Α, *Χαιρετισμός από τη Διευθύντρια του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στο Καινοτόμο Εργαστήριο «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα»* (ΕΚΔΔΑ 2018) <[https://www.ekdd.gr/images/seminaria/esoterikos\\_elegchos.pdf](https://www.ekdd.gr/images/seminaria/esoterikos_elegchos.pdf)>, Ανακτήθηκε: 01 Φεβρουαρίου 2023.
- 29) Κορλιράς Γ Π, *Φιλοσοφία της Πολιτικής Οικονομίας* (Γνώση 1991).
- 30) Κόρσος Δ, *Διοικητικό Δίκαιο-Γενικό μέρος* (Σάκκουλας 2013).
- 31) Κριεμάδης Α και Σιούτου Α *Μεθοδολογία και Πρακτικές Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση*, (2021) 1(1) Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης.
- 32) Κύρκου Β, *Αρχαίος Ελληνικός Διαφωτισμός και Σοφιστική* (Αθήνα 1993).
- 33) Κωνσταντινοπούλου Κ Α, *5ο Διεπιστημονικό Συνέδριο Φιλοσοφία και Κοσμολογία: Αφιέρωμα στα 2400 χρόνια από την γέννηση του Αριστοτέλη: Τόμος Πρακτικών* (2017).
- 34) Μακρυδημήτρης Α, *Μια Γενικευμένη «Επανίδρυση» Θεσμών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς*, στο: Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του, (Α Σάκκουλα 2015).
- 35) Μακρυδημήτρης Α και Μιχαλόπουλος Ν, *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950 – 1998* (Παπαζήση 2000).
- 36) Μακρυδημήτρης Α και Πραβίτα Μ-Η, *Διοικητική Επιστήμη Ι, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, (Σάκκουλα 2012).
- 37) Μακρυδημήτρης Α, *Δημόσια Διοίκηση* (Δ' έκδοση, Σάκκουλας 2010).
- 38) Μακρυδημήτρης Α, *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης* (Γ' έκδ. Σάκκουλα 2008).
- 39) Μακρυδημήτρης Α, *Διοίκηση και κοινωνία Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα* (Θεμέλιο 1999).

- 40) Μακρυδημήτρης Α, *Διοικητική Επιστήμη ΙΙ: Προσεγγίσεις στην θεωρία των οργανώσεων* (Ε΄ έκδ. Σάκκουλας 2013).
- 41) Μακρυδημήτρης Α, *Προσεγγίσεις στην θεωρία των οργανώσεων*, (Καστανιώτη 2004).
- 42) Μακρυδημήτρης Α, *Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Οψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, (3(2)/1994).
- 43) Μάνεσης Α, *Συνταγματικό Δίκαιο Ι* (Σάκκουλα 1980).
- 44) Μανιτάκης Α, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2004).
- 45) Μανιτάκης Α, *Κράτος Δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι*, (Σάκκουλα, 1994).
- 46) Μανιτάκης Α, *Τι είναι Σύνταγμα*, (Σαββάλας 2007).
- 47) Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α, *Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ* (Σάκκουλας 2007).
- 48) Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Εισαγωγή- Θεμελιώδεις Έννοιες* (Σάκκουλα 2013).
- 49) Μαρουλή Α, *Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου* (Α.Ν. Σάκκουλα, 1989) 13-14.
- 50) Μενουδάκος Κ, *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση* (Ηθική, Νομιμότητα & Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης: Οι Σύγχρονες Απειλές), Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ, 09.12.2011.
- 51) Μοσχόπουλος Δ, *«Ο όρκος στην υπηρεσία και η παραβίασή του: συγκρούσεις αξιών στην ιστορική εξέλιξη του νεότερου κράτους»*, 5ο Διεπιστημονικό Φρ. Της Ελληνικής Εταιρίας Δίκαιο φιλοσοφικής και Δίκαιο ιστορικής Έρευνας με θεματική «Σύγκρουση, Εχθρότης & Δίκαιο», Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, Αθήνα, 23.12.2010.
- 52) Μπαγιόνας Α, *Η αρχαία σοφιστική και ο θεσμός της δουλείας* (Αθήνα 1965).
- 53) Μπαμπινιώτης Γ, *Λεξικό Της Νέας Ελληνικής Γλώσσας* (Κέντρο Λεξικολογίας 2002)
- 54) Μπουραντάς Δ, *Μάνατζμεντ* (Μπένου, 2002).
- 55) Ξεπαπαδέα Α, *«Χαιρετισμός από τη Γενική Γραμματέα για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Υπουργείου Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων' στο Καινοτόμο Εργαστήριο»- «Ο Εσωτερικός Έλεγχος ως εργαλείο πολιτικής στο Δημόσιο Τομέα»* (ΕΚΔΔΑ/Αθήνα 2018) <[https://www.ekdd.gr/images/seminaria/esoterikos\\_elegxos.pdf](https://www.ekdd.gr/images/seminaria/esoterikos_elegxos.pdf)>, Ανακτήθηκε: την 01 Φεβρουαρίου 2023.
- 56) Παναγιωτοπούλου Ρ, *Η επικοινωνία στις οργανώσεις* (Κριτική 1997).
- 57) Παπαλουκάς Μ, *Εισαγωγή στο Δίκαιο* (Παπαλουκάς 2016).
- 58) Παπανικολάου Π, *Μεθοδολογία του Ιδιωτικού Δικαίου και Ερμηνεία των Δικαιοπραξιών* (Α Ν Σάκκουλα 2000).
- 59) Παπατόλιας Α, *Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα. Θεωρητικές καταβολές συνταγματική κατοχύρωση και θεσμική πρακτική* (Παπαζήσης 2019).
- 60) Παρθενόπουλος Ν Κ, *Ελληνική Δημόσια Διοίκηση* (Ζήτη 1997).
- 61) Πασσάς Γ Α και Τσέκος Ν Θ, *Εθνική Διοίκηση & Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: η ελληνική εμπειρία* (Παπαζήσης 2009).
- 62) Πελεργίνης Θ, *Κεφάλαια ηθικής φιλοσοφίας* (Πεδίο 1980).



- 63) Πελεργρίνης Θ, *Λεξικό της Φιλοσοφίας* (3η έκδ., Ελληνικά Γράμματα 2005).
- 64) Πετούση Β, *Κοινωνιολογία του Δικαίου*, Σημειώσεις παραδόσεων, <<https://student.cc.uoc.gr/uploadFiles/.pdf>>, Ανακτήθηκε: 01 Σεπτεμβρίου 2022, 16.
- 65) Πρεβεδούρου Ε Β, *Πηγές του Διοικητικού Δικαίου*, <<https://www.prevedourou.gr/>>, Ανακτήθηκε: 03 Ιουλίου 2022.
- 66) Πρεβεδούρου Ε, *Η Αιτιολογία των Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων*, στο Επιμ. Ι Στράγγα και άλλοι, Αιτιολόγηση νομιμοποίηση και Δίκαιο, Τόμος 6B, <<https://www.prevedourou.gr/wp-content/.pdf>>, Ανακτήθηκε: 01 Οκτωβρίου 2022.
- 67) Πρεβεδούρου Ε, *Η αρχή της νομιμότητας*, στο: Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου, Επιμ. Θ. Αντωνίου (Νομική Βιβλιοθήκη 2014).
- 68) Πρεβεδούρου Ε, *Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών (ΕΛΔΔ 3/2001)*.
- 69) Πρεβεδούρου Ε, *Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης*, <<https://www.prevedourou.gr/Κανονιστικές Πράξεις της Διοίκησης>>, Ανακτήθηκε: 30 Οκτωβρίου 2022.
- 70) Ρακιντζής Λ, *Διαφθορά και Κακοδιοίκηση*, στο: Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του, (Α Σάκκουλα 2015).
- 71) Ρακιντζής Λ, *Μια ακόμα προσπάθεια να αλλάξει το Κράτος* (Capital, 26 Ιουλίου 2022) <<https://www.capital.gr/me-apropsi/3649325/mia-akoma-prospatheia-na-allaxei-to-kratos/>>, Ανακτήθηκε: 5 Ιανουαρίου 2023.
- 72) Ρούκουνας Ε, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο* (Νομική Βιβλιοθήκη 2011).
- 73) Ρούκουνας Ε, *Διεθνές Δίκαιο*, Τεύχος Πρώτο (Α Ν Σάκκουλα 2004).
- 74) Σαρμάς Ι, *Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην πρόσφατη νομολογία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Ομιλία του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην εκδήλωση για τα 90 χρόνια από την ίδρυση της Εταιρείας Διοικητικών Μελετών (26 Μαΐου 2022, Συμβούλιο της Επικρατείας), <<https://www.elsyn.gr/el/node/1571>>, Ανακτήθηκε: 01 Μαρτίου 2023.
- 75) Σκανδάμης Ν, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και Έννομες Τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, τόμος Ι (3η αναθεωρημένη έκδ., Α Ν Σάκκουλας 1997).
- 76) Σούρλας Π, *Justi atque injusti scientia* (Σάκκουλα 1995).
- 77) Σπανού Κ, *Ναπολεόντεια παράδοση και διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 2009).
- 78) Σπανού Κ, *Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων & πολιτών: Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς* (Σάκκουλα 2012).
- 79) Σπηλιωτόπουλος Π Ε, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ* (11η έκδ. Α Ν Σάκκουλα 2002).
- 80) Σπηλιωτόπουλος Π Ε, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (Νομική Βιβλιοθήκη 2013).
- 81) Σπηλιωτόπουλος Π Ε, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 1991).
- 82) Σπηλιωτόπουλος Π Ε, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 2001).
- 83) Σπηλιωτόπουλος Π Ε, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (Νομική Βιβλιοθήκη 2017).
- 84) Σπηλιωτόπουλος Π Ε, *Η αρχή του κοινωνικού Κράτους Δικαίου*, Σκέψεις για την ερμηνεία της παραγράφου 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος, σε: Σύνταγμα, Ελληνική

- Πολιτεία, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Αφιέρωμα στο Δ Τσάτσο/Αθήνα-Κομοτηνή, (Α Σάκκουλα 2004).
- 85) Σπηλιωτόπουλος Π Ε, Χρυσανθάκης Χ, *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιουπαλληλικού Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 2007).
- 86) Σπυριδάκης Ι Σ, *Εισηγήσεις Αστικού Δικαίου* (Α. Ν. Σάκκουλα 2004).
- 87) Σπυρόπουλος Φ, *Συνταγματικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2018) 117-118.
- 88) Σπυρόπουλος Φ, *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο* (Α Ν Σάκκουλα 2006).
- 89) Σταμάτης Μ Κ, *Η θεμελίωση των νομικών κρίσεων*, (Σάκκουλα 2002).
- 90) Συλλογικό έργο, *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση-Πρακτικά Συνεδρίου* (Εθνικό Τυπογραφείο 2012).
- 91) Σωτηρόπουλος Α Δ, *Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Χαρακτηριστικά και Προβλήματα*, Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης 2(1) (2022).
- 92) Τάχος Α, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 9η Έκδ. 2008).
- 93) Τζέμος Β Γ, *Η «ώριμη» αναλογικότητα - Η αναλογικότητα των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως κανόνας του Συνταγματικού Δικαίου και του Δικαίου της ΕΕ που δεν περιλαμβάνει την αναλογικότητα σε στενή έννοια*, (2022), <[https://www.ddikastes.gr/sites/default/files/article\\_files/.pdf](https://www.ddikastes.gr/sites/default/files/article_files/.pdf)>, Ανακτήθηκε: 27 Σεπτεμβρίου 2022.
- 94) Τζέμος Β και Αναστασίου Α, *Εγχειρίδιο Μαθήματος: «27-ΑΕΦ-01: Έλεγχος Διοικητικής Δράσης»* (Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) ΚΖ', Εκπαιδευτική σειρά - Μάρτιος 2021).
- 95) Τσάτσος Θ Δ, *Πολιτεία* (Γαβριηλίδης, 2010).
- 96) Τσάτσος Θ Δ, *Συνταγματικό Δίκαιο Τόμος Α', Θεωρητικό Θεμέλιο* (Α Ν Σάκκουλας 1994).
- 97) Τσάτσος Κ, *Το πρόβλημα των πηγών του Δικαίου* (Α Ν Σάκκουλα 1993).
- 98) Φαναριώτης Π, *Εισαγωγή στο σύγχρονο management*, τόμοι 1&2 (Σταμούλη 1999).
- 99) Χλέπας Κ Ν, *Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση* (Για μια ανανοηματοδότηση της έννοιας της δεοντολογίας στη Δημόσια Διοίκηση), ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΕΚΔΔΑ, 09.12.2011.
- 100) Χρυσανθάκης Χ, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, (Νομική Βιβλιοθήκη 2006).
- 101) Χρυσόγονος Κ, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα* (Νομική Βιβλιοθήκη 2002).
- 102) Χρυσόγονος Κ, *Συνταγματικό Δίκαιο* (Σάκκουλα 2003).

## II. Ξενόγλωσση

### A. Βιβλία - Μελέτες - Ομιλίες

- 1) Af Ursin K, *Moraali hyveet ja eettiset normit liikkeenjohdon konsultoin-nissa* [Morality virtues and ethical norms in management consulting], (Tampere University Press 2007).
- 2) Allison T G, *Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?* in J M Shafritz A C Hyde and S J Parkers (Classics of Public Administration. Thompson 2004).
- 3) Aspridis M G and Pouliana L, *The culture of modern public administration: The case of Greece*, *Academicus International Scientific Journal*, (2021). <<https://dx.medra.org/10.7336/academicus.2021.23.09>>, Ανακτήθηκε: 12 Δεκεμβρίου 2022.
- 4) Banks S, *Ηθική και αξίες στην κοινωνική εργασία*, σε: Σ Χατζηφωτίου (επιμ.), Σ Χατζηφωτίου και Μ Κουλεντιάνου (μτφρ), (Gutenberg, 2012).
- 5) Bentham J, 1781, *The Principles of Morals and Legislation* (Batoche Books Kitchener, 2000).
- 6) Bilhim J, Neves B, *New Ethical Challenges in a Changing Public Administration*, *Social and Political Sciences Institute of Lisbon Technical University Centre for Public Administration and Policies*, (2005).
- 7) Borchardt D K, *Το αλφάβητο του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2011).
- 8) Brown E M, Trevino K L and Harrison A D, *Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing* (Organizational Behavior and Human Decision Processes 97/2005).
- 9) Burnay M, *Chapter 1: The rule of law: origins prospects and challenges*, (Edward Elgar 2018), <<https://doi.org/10.4337/9781788112390.00007>>, Ανακτήθηκε: 10 Φεβρουαρίου 2023.
- 10) Cameron W, *Public Accountability: Effectiveness equity ethics*, 59-61, (Australian Journal of Public Administration 66(4)/2004).
- 11) Christensen L J, Peirce E, Hartman L P, Hoffman W M , και Carrier J, *Ethics CSR and sustainability education in the Financial Times top 50 global business schools: Baseline data and future research directions*. *Journal of Business Ethics*, (73(4)/2007).
- 12) Cooper L, *Handbook of Administrative Ethics* (2nd ed, Marcel Dekker, 2001).
- 13) Cooper L, *Public Administration Review* (Washington Jul/Aug Vol.64 Iss.4/2004).
- 14) Cooper T, *Hierarchy Virtue and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics*, 320-328 (*Public Administration Review* Vol. 47(4)/1987).
- 15) Denhardt B R, Grubbs W J, *Public Administration: An Action Orientation* (4th edn, Thomson Wadsworth 2003).
- 16) Denhardt K, *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management* in A. Hondeghem (IOS Press 2009).

- 17) Dewey J, *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education* (Columbia University 1915).
- 18) Dicke A L and Boonyarak P, *Ensuring Accountability in Human Services: The Dilemma of Measuring Moral and Ethical Performance*, in: H G Frederickson and R K Ghere, (eds) *Ethics in Public Management*, (M. E. Sharpe Inc. 2005).
- 19) Dragos D, Administrative procedure, In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*, (Springer International Publishing 2016).
- 20) Driver J, *Ηθική φιλοσοφία οι βασικές αρχές* (University Studio Press 2010).
- 21) Dubnick M and O'Kelly C, *Accountability through Thick and Thin: Moral Agency in Public Service*, in: H G Frederickson and R K Ghere, (eds) *Ethics in Public Management*, (M E Sharpe Inc 2005).
- 22) Fioravanti M, *Los Derechos Fundamentales: Apuntes de Historia de las Constituciones* (5th ed, Trotta 2007).
- 23) Fourie D, *Ethical conduct as the cornerstone of public sector procurement* (*Journal of Public*
- 24) Gan C, *Ethical Leadership and Unethical Employee Behavior: A Moderated Mediation Model, Social Behavior and Personality: An International Journal*, 1271-1284 (46(8)/2018).
- 25) Gensler J H, *Ethics: A Contemporary Introduction* (Routledge 2006).
- 26) Gini A and Green M R, *10 Virtues of Outstanding Leaders* (Wiley-Blackwell 2013).
- 27) Gorsira M, Steg L, Denkers A, and Huisman W, *Corruption in Organizations: Ethical Climate and Individual Motives*, 1-19 (*Administrative Sciences*, (8(1)/2018), <<https://www.mdpi.com/2076-3387/8/1/4>>, Ανακτήθηκε: 2 Μαρτίου 2023).
- 28) Guerrette R, *Management by Ethics – A New Paradigm and Model for Corporate Ethics*, in: *Ethics and Economic Affairs*. ed. by Alan Lewis and Karl-Erik Wärneryd (Routledge 1994).
- 29) Guthrie K W, *Σωκράτης* (Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης 2001).
- 30) Harding G C, (ed)., *Moral dilemmas: Philosophical and psychological issues in the development of moral reasoning* (Precedent Publishing Inc 1985).
- 31) Harris M E, 'Antigone the Lawyer, or the Ambiguities of Nomos' in Harris Edward and Rubinstein Lene (eds), *The Law and Courts in Ancient Greece* (2004).
- 32) Hartman M E, *Socratic Questions and Aristotelian Answers: A Virtue-Based Approach to Business Ethics*. In G Flynn, (ed) *Leadership and Business Ethics*, (Springer 2008).
- 33) Hodge J B, W P Anthony and M L Gales, *Organization Theory: A Strategic Approach* (Prentice-Hall International 1996).
- 34) Howland D, *The Alternative Order of International Administration. International Law and Japanese Sovereignty: The Emerging Global Order in the 19th Century*, (Palgrave Macmillan US 2016).
- 35) J Bentham, *Utilitarianism*, <<https://www.utilitarianism.net/utilitarian-thinker/jeremy-bentham>>, Ανακτήθηκε: 23 Δεκεμβρίου 2022.
- 36) Jaeger W, *Παιδεία, Τόμ. Α'-Δ'*, μτφρ. Γ Βερροίου (1968).

- 37) Johnson C E, *Meeting the Ethical Challenges of Leadership Casting Light or Shadow*, (SAGE Publications Ltd 2009).
- 38) Jonas M, *The Role of Practice and Habituation in Socrates, Theory of Ethical Development*, *British Journal for the History of Philosophy*, 987-1005 (26(6)/2018).
- 39) Jurkiewicz L C, *Power and Ethics: The Communal Language of Effective Leadership in Ethics in Public Management*, (M E Sharpe Inc 2005).
- 40) Kalokairinou E, *A critical Examination of Stoic Moral Philosophy*, (Τυπογραφία 2008) 48.
- 41) Kamungo N R and Mendonca M, *Ethical Dimension of Leadership* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications 1996).
- 42) Kant I, *The Moral Law: Groundwork of Metaphysics of Morals, Paton* (Milton Park: Routledge 2005).
- 43) Kassow B, *Administrative law judges and politics*. In: A Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*, (Springer International Publishing 2016).
- 44) Kem D J, *Ethical Decision Making: Using the, Ethical Triangle, Command and General Staff College Fort Leavenworth* (KS August 2016).
- 45) Kolthoff E, Huberts L, Van den Heuvel H, *The ethics of new public management: Is integrity at stake?*, *Public Administration Quarterly*, 30 (3/4/2007).
- 46) Larbi G, *The New Public Management Approach and Crisis States*, UNRISD Discussion Paper 112, (United Nations Research Institute for Social Development 1999).
- 47) Lasswell D H, *A Preview of Policy Sciences* (Elsevier 1971).
- 48) Lawton A, J Rayner and K Lasthuizen, *Ethics and Management in the Public Sector* (Routledge 2013).
- 49) Lawton A, *Ethical Management for the Public Services* (Open University Press 1998)
- 50) Lawton A, *The Language of Ethics: Understanding Public Service Ethics through Discourse*, (*Public Integrity* 11(1) /2008).
- 51) Lemoine de Forges J- M, *Η οικοδόμηση της ηθικής στη Δημόσια Διοίκηση: μια αέναη προσπάθεια*, σε Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ στις 09.12.2011, Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση (Αθήνα ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ, 2012).
- 52) Leone L, Stame N and Tagle L, *Exploring ethical issues and conditions for institutionalizing evaluation in the public sector* (*Evaluation*, 22(2)/2016).
- 53) Lewis P V, *Defining "business ethics": Like nailing jello to a wall*, *Journal of Business Ethics*, (4(5)/1985).
- 54) Macaulay M and Lawton A, *From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service*, 702-710 (*Public Administration Review* (66(5)/2006).
- 55) Maesschalck J, *Approaches to Ethics Management in the Public Sector A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum* (*Public Integrity* 7(1)/2005), <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2497549](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2497549)>, Ανακτήθηκε: 01 Μαρτίου 2023.

- 56) Makrydemetres A, *Dealing with the Ethical Dilemmas in Public Administration: the "A L I R Imperatives of Ethical Reasoning"* (International Review of Administrative Sciences 2002).
- 57) Martin K D and Cullen J B, *Continuities and Extensions of Ethical Climate Theory: A Meta-Analytic Review* Journal of Business Ethics 69, 175-194, (2006) <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-006-9084-7>>, Ανακτήθηκε: 02 Μαρτίου 2023.
- 58) Martinez J M, *Administrative Ethics in the Twenty-First Century*, (Peter Lang 2008)
- 59) Maw T N, *The Role of Ethics in Administration* (Mandalay University Research Journal, Vol.9/2018).
- 60) May C, 'The Rule of Law: Athenian Antecedents to Contemporary Debates' Vol 4 (Hague Journal on the Rule of Law 2012).
- 61) Mayer-Maly T, *Rechtsphilosophie* (Wien-New York 2001).
- 62) Meister K, *Aller Dinge Maß ist der Mensch, Die Lehren der Sophisten* (Wilhelm Fink Verlag Μόναχο 2010).
- 63) Menzel D, *Ethics Management for Public Administration. Leading and Building Organisations of Integrity* (2nd ed, Taylor & Francis 2012).
- 64) Meyer S-S, *Ancient Ethics* (Taylor and Francis Ltd 2007).
- 65) Mill S J and Bentham J, *Utilitarianism and Other Essays ed Alan Ryan* (Penguin Classics 1987).
- 66) Mizzoni J, *Ethics: The Basics* (Wiley-Blackwell 2010).
- 67) Mphendu U and Holtzhausen N, *Successful Anti-corruption Initiatives in Botswana Singapore and Georgia Lessons for South Africa*, 234-251 (Administratio Publica (24(2)/2016).
- 68) Nerkar A, *Business Ethics: Tool for Sustainable Business. International Journal of Advanced Engineering, Management and Science*, (2(12)/2016).
- 69) Newman A, Round H, Bhattacharya S, & Roy A, *Ethical climates in organizations: A review and research agenda. Business Ethics Quarterly*, 475-512 (27(4)/2017) <Ethical Climates in Organizations: A Review and Research Agenda>, Ανακτήθηκε: 02 Μαρτίου 2023.
- 70) Ondrova D, *Appeal of Ethical Accountability in Public Administration* (2016).
- 71) Ondrova D, *Challenges of Modern Public Administration and Ethical Decision-Making* (Sage Publication 2017).
- 72) Piers B, *Ethics* (UCL Press 1998).
- 73) Popper K, Gigon O και Μιχαηλίδης Π Κ, *Οι προσωκρατικοί*, μτφρ. Δρακοπούλου Ζ, (Imago A.E.B.E.1984).
- 74) Prayote S, *Managing Ethics in Public Sector: Integrity Approaches* (Political Journal Vol 7, No 4/2016).
- 75) Ross D and Brown L, *Aristotle, The Nicomachean Ethics* (Oxford University Press 2009).
- 76) Savas E, *Privatization and Public-Private Partnership*, (Chatham House Publishers 2000).

- 77) Shavell S S, *Law versus Morality as Regulators of Conduct*, American Law and Economics Review V4 N2 (227-257), (American Law and Economics Association, 2002), <<http://www.law.harvard.edu/faculty/shavell/pdf>>, Ανακτήθηκε την 01 Σεπτεμβρίου 2022.
- 78) Simon A M and E M Milakovich M E, *Future of public administration and law in A Farazmand*, (Ed) *Global Encyclopaedia of Public Administration Public Policy and Governance*, (Springer International Publishing 2016).
- 79) Souryal S, *Ethics in Criminal Justice In Search of the Truth* (5th edn, Anderson Publishing 2011).
- 80) Svava J, *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Non-profit Organizations* (Jones and Bartlett Learning 2015).
- 81) Ľazký L, *Testimony of my Consciousness in Troligová*, (2002).
- 82) Thompson F D, *Political ethics and public office* (Harvard University Press Cambridge Massachusetts 1987).
- 83) Walsh K et al, *Contracting for Change - Contracts in Health Social Care and other Local Government Services* (Oxford University Press 1997).
- 84) Zimmerman J F, *Ethics in the Public Service*. In Bruce, W (Classics of Administrative Ethics. Boulder: Westview press, 1982).

### **III. Έγγραφα Ευρωπαϊκών Οργάνων - Θεσμικά Κείμενα**

- 1) Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, «Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Πρωτόκολλα - Παραρτήματα - Δηλώσεις οι οποίες προσαρτώνται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισσαβώνας που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 - Πίνακας αντιστοιχίας-Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 326 της 26/10/2012 σ. 0001 - 0390», <Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ενοποιημένη Απόδοση)> Ανάκτηση: 07 Ιανουαρίου 2023.
- 2) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Πηγές και πεδίο εφαρμογής του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, στο: Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/6/>>, Ανακτήθηκε: 5 Σεπτεμβρίου 2022.
- 3) Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τίτλο «Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του Κράτος Δικαίου», της 11.3.2014, COM (2014) 0158 final <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>>Ανακτήθηκε: 10 Φεβρουαρίου 2023.

- 4) European Commission, Commission Staff Working Document, 2022, Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Greece, <2022 Rule of Law Report>, Ανακτήθηκε: 14 Φεβρουαρίου 2023.
- 5) Ο Ευρωπαϊκός μηχανισμός για το Κράτος Δικαίου, 30.11.2020, <[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report\\_el](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_el)> Ανακτήθηκε: 10 Φεβρουαρίου 2023.
- 6) Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, <[https://elearning.ekdd.gr/pluginfile.php/43901/mod\\_resource/](https://elearning.ekdd.gr/pluginfile.php/43901/mod_resource/)>, Ανακτήθηκε: 17 Ιανουαρίου 2023.
- 7) Rule of Law Backsliding Continues in Greece Joint Civil Society Submission to the European Commission on the 2023, Rule of Law Report January 2023, <Rule of Law Backsliding Continues in Greece>, Ανακτήθηκε: 14 Φεβρουαρίου 2023.
- 8) International Commission of Jurists, Declaration of Delhi, January 1959, <<http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/1959/01/Rule-of-law-in-a-free-society-conference-report-1959-eng.pdf>>, Ανακτήθηκε: 19 Δεκεμβρίου 2022.
- 9) OECD (2000) Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Trust in government. Ethics measures in OECD countries*, (OECD 2000)
- 10) OECD, (2011) Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, (OECD Publishing 2011), <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>>, Ανακτήθηκε: 07 Φεβρουαρίου 2023.
- 11) OECD, (2016) «Preventing Corruption in Public Procurement», OECD Publications, <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>> Ανακτήθηκε: 04 Μαρτίου 2023.
- 12) OECD, (2018), Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση (OECD Publishing) <<https://www.oecd.org/gov/e-d-s-te-a-t-s-a-s-9789264309715-el.htm>>, Ανακτήθηκε: 03 Δεκεμβρίου 2022.
- 13) OECD, (2022). Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments, «*Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*», <<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.en.pdf>>, Ανακτήθηκε: 20 Μαρτίου 2023.
- 14) OECD, *Principles for Managing Ethics in the Public Service*, Paris, <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf>>, Ανακτήθηκε: 07 Φεβρουαρίου 2023
- 15) Έκθεση: <OECD Public Governance Reviews-2011, Greece>, Ανακτήθηκε: 01 Απριλίου 2023.
- 16) ΟΟΣΑ, (2017) «Σύσταση Συμβουλίου ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα», 2017, <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-el.pdf>>, Ανακτήθηκε: 04 Μαρτίου 2023.
- 17) Ανοιχτή Διακυβέρνηση Συνεργασία: <<https://www.opengovpartnership.org/members/greece/>>, Ανακτήθηκε: 03 Δεκεμβρίου 2022.
- 18) Αποφάσεις ΔΕΚ



- Υπόθεση C-6/64: Costa/Enel, Ελλ. Συλλογή 1954-1964.1191. <Απόφαση Costa / Enel c-6/64> Ανακτήθηκε: 25 Μαρτίου 2023.
- Υπόθεση C-72/15: Rosneft: <C-72/15 - Rosneft>, Ανακτήθηκε: 25 Μαρτίου 2023.
- Υπόθεση C-619/18: Επιτροπή κατά Πολωνίας (διάταξη της 17ης Δεκεμβρίου 2018), <Αριθμός υποθέσεως - c-619/18>, Ανακτήθηκε: 25 Μαρτίου 2023.
- Υπόθεση C-64/16: Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas, <<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-64/16&language=EL>>, Ανακτήθηκε: 25 Μαρτίου 2023
- Υπόθεση C-216/18 PPU: <C-216/18 PPU - Minister for Justice and Equality> Ανακτήθηκε: 25 Μαρτίου 2023.

#### IV. Πηγές Διαδικτύου

- 1) Filosofia Do Inicio, *Modern Ethics*, <[https://filosofiadoinicio.com/en/modern-ethics/#pll\\_switche](https://filosofiadoinicio.com/en/modern-ethics/#pll_switche)>, Ανακτήθηκε: 17 Δεκεμβρίου 2022.
- 2) Internet Encyclopedia of Philosophy, *Modern Morality and Ancient Ethics*, <<https://iep.utm.edu/modern-morality-ancient-ethics//>>, Ανακτήθηκε: 01 Σεπτεμβρίου 2022.
- 3) Internet Encyclopedia of Philosophy, *David Hume: Moral Philosophy*, <<https://iep.utm.edu/humemora/>>, Ανακτήθηκε: 15 Δεκεμβρίου 2022.
- 4) Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Hume's Moral Philosophy*, <<https://plato.stanford.edu/entries/hume-moral/>>, Ανακτήθηκε: 17 Δεκεμβρίου 2022.
- 5) Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Kant's Moral Philosophy*, <<https://plato.stanford.edu/entries/kant-moral/>>, Ανακτήθηκε: 17 Δεκεμβρίου 2022.
- 6) World History Encyclopedia, *Antisthenes of Athens*, <[https://www.worldhistory.org/Antisthenes\\_of\\_Athens/](https://www.worldhistory.org/Antisthenes_of_Athens/)> Ανακτήθηκε: 12 Δεκεμβρίου 2022.
- 7) Επικούρεια Φιλοσοφία, *Κείμενα Επικούρειας Φιλοσοφίας*, <[https://www.epicuros.gr/arthra/a\\_arthra\\_tetrafarmakos.htm](https://www.epicuros.gr/arthra/a_arthra_tetrafarmakos.htm)> Ανακτήθηκε: 14 Δεκεμβρίου 2022.
- 8) ΕΚΔΔΑ, «ΑΝΟΙΚΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ - Εισαγωγή στην Ανοικτή Διακυβέρνηση: Διαφάνεια, Συμμετοχή και Λογοδοσία», 2020 <<https://elearning.ekdd.gr/course/view.php?id=174/>> Ανακτήθηκε: 04 Μαρτίου 2023.
- 9) Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση*, Ιανουάριος 2012, <[http://www.opengov.gr/minreform/wpcontent/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivl os.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wpcontent/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivl os.pdf)>, Ανακτήθηκε: 10 Σεπτεμβρίου 2022, 37-38.
- 10) Προεδρία της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, *Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών - Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς* (Αθήνα 2012), <[https://pkm.gov.gr/inst/pkm/gallery/PKM%20files/Regional%20News/2012\\_05\\_28\\_oods54\\_odigos\\_orthis\\_dioikitikis\\_siberiforas.pdf](https://pkm.gov.gr/inst/pkm/gallery/PKM%20files/Regional%20News/2012_05_28_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf)>, Ανακτήθηκε: 17 Ιανουαρίου 2023.

- 11) Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων Του Δημόσιου Τομέα, Ιούλιος 2022, <[https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2022/07/Code\\_final-1.pdf](https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2022/07/Code_final-1.pdf)> Ανακτήθηκε: 02 Ιανουαρίου 2023.
- 12) Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. <<https://geetha.mil.gr/wp-content/uploads/2019/10/N.352807-Ypallilikos-Kndikas-opvs-isxyei-stis-16-07-15.pdf>> Ανακτήθηκε: 28 Δεκεμβρίου 2022.
- 13) Εγκύκλιος ΔΙΣΚΠΟ /Φ.18/οικ.6190/12-3-2012 (ΑΔΑ : Β44ΥΧ-ΦΗ0), «Δικαιώματα των πολιτών και των επιχειρήσεων στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες».
- 14) Αιτιολογική Έκθεση το Νόμου «Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», <[https://www.sydnox.gr/articlefiles/nomothesia/dimosioypalilikos\\_kodikas\\_2007.pdf](https://www.sydnox.gr/articlefiles/nomothesia/dimosioypalilikos_kodikas_2007.pdf)> Ανακτήθηκε: 27 Δεκεμβρίου 2022.

## V. Νομοθεσία

- 1) **Σύνταγμα της Ελλάδας**, «Όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων», Βουλή των Ελλήνων, 2013» <Το Σύνταγμα της Ελλάδας>, Ανακτήθηκε: 06 Ιανουαρίου 2023.
- 2) **N. 4336/2015**, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», <Νόμος 4336/2015 - ΦΕΚ Α 94/14.8.2015>, Ανακτήθηκε: 02 Νοεμβρίου 2022.
- 3) **N. Α. 86**, «Δασικός Κώδιξ», «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας», <Νομοθετικό Διάταγμα 86 ΦΕΚ Α'7/18.1.1969>, Ανακτήθηκε: 02 Νοεμβρίου 2022.
- 4) **N.1599/1986**, «Σχέσεις κράτους-πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις», <Νόμος 1599/1986 - ΦΕΚ Α'75/11.6.1986., Ανακτήθηκε: 04 Φεβρουαρίου 2023.
- 5) **N.1735/1987**, «Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις», <Νόμος 1735/1987 - ΦΕΚ 195/Α/11-11-1987>, Ανακτήθηκε: 04 Φεβρουαρίου 2023.
- 6) **N.2503/1997**, « Διοίκηση, οργάνωση στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική Αυτο Διοίκηση και άλλες διατάξεις», <Νόμος 2503/1997- ΦΕΚ 107/Α/30-5-1997>, Ανακτήθηκε: 21 Δεκεμβρίου 2022.

- 7) **N.2683/1999**, «Κύρωση του κώδικα κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. και άλλες διατάξεις», <Νόμος 2683/1999 - ΦΕΚ Α'19/9.2.1999> Ανακτήθηκε: 21 Δεκεμβρίου 2022.
- 8) **N.2690/1999**, «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις», <N.2690/1999 - ΦΕΚ 45/A/9-3-1999>, Ανακτήθηκε: 21 Δεκεμβρίου 2022.
- 9) **N.2717/1999**, «Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας», <Νόμος 2717/1999 - ΦΕΚ Α'97/17.5.1999>, Ανακτήθηκε: 29 Δεκεμβρίου 2022.
- 10) **N.3230/2004**, «Καθιέρωση συστήματος Διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», <Νόμος 3230/2004 - ΦΕΚ 44/A/11-2-2004>, Ανακτήθηκε: 01 Φεβρουαρίου 2023.
- 11) **N.3492/2006**, «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις» <Νόμος 3492/2006 - ΦΕΚ Α 210/5.10.2006>, Ανακτήθηκε: 01 Φεβρουαρίου 2023.
- 12) **N.3528/2007**, «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.», <Νόμος 3528/2007 - ΦΕΚ 26/A/9-2-2007>, Ανακτήθηκε: 19 Ιανουαρίου 2023.
- 13) **N.3852/2010**, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», <Νόμος 3852/2010 - ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010>, Ανακτήθηκε: 19 Ιανουαρίου 2023.
- 14) **N.3861/2010**, «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο- «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις», <Νόμος 3861/2010 - ΦΕΚ Α'112/13.7.2010>, Ανακτήθηκε: 12 Μαρτίου 2023.
- 15) **N.3871/2010**, «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», <Νόμος 3871/2010-ΦΕΚ Α'141/17.8.2010>, Ανακτήθηκε: 12 Δεκεμβρίου 2023.
- 16) **N.4057/2012**, «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», <Νόμος 4057/2012 - ΦΕΚ Α'54/14.3.2012>, Ανακτήθηκε: 04 Φεβρουαρίου 2023.
- 17) **N.4305/2014**, «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις

θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις», <Νόμος 4305/2014 - ΦΕΚ Α' 237/31.10.2014>, Ανακτήθηκε: 12 Μαρτίου 2023.

- 18) **N.4320/2015**, «Ρυθμίσεις για τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, την οργάνωση της Κυβέρνησης και των Κυβερνητικών οργάνων και λοιπές διατάξεις» <Νόμος 4320/2015 - ΦΕΚ Α' 29/19.3.2015>, Ανακτήθηκε: 01 Φεβρουαρίου 2023.
- 19) **N.4336/2015**, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», <4336/2015 - ΦΕΚ Α 94/14.8.2015>, Ανακτήθηκε: 01 Απριλίου 2023.
- 20) **N.4369/2016**, «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις», <Νόμος 4369/2016 - ΦΕΚ Α' 33/27.2.2016>, Ανακτήθηκε: 12 Μαρτίου 2023.
- 21) **N.4622/2019**, «Για το Επιτελικό Κράτος, με τον οποίο δημιουργούνται νέες πολιτικές για την ενίσχυση του μηχανισμού της λογοδοσίας της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και προϋποθέσεις για να παρακινηθεί προς αυτή την κατεύθυνση το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο, «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας Διοίκησης», <Νόμος 4622/2019 - Τεύχος Α' 133/07.08.2019>, Ανακτήθηκε: 12 Μαρτίου 2023.
- 22) **N.4795/2021**, «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη Δημόσια Διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη Δημόσια Διοίκηση και την τοπική Αυτο Διοίκηση», <Νόμος 4795/2021 - ΦΕΚ Α 62/17.4.2021>, Ανακτήθηκε: 01 Φεβρουαρίου 2023.
- 23) **N.5027/2023**, «Σύστημα Καινοτομίας στον δημόσιο τομέα - Ρυθμίσεις Γενικής Γραμματείας Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα - Ρυθμίσεις για τη λειτουργία των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού», <Νόμος 5027/2023 - ΦΕΚ 48/Α/2-3-2023>, Ανακτήθηκε: 01 Φεβρουαρίου 2023.

**Πίνακας 4. Πίνακας Παραπομπών στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Διάδικοι	Αριθμός Απόφασης	Ημερομηνία Δημοσίευσης	Συλλογή (Έτος, Σελ. δημοσίευσης)
<i>Costa/Enel</i>	<i>C-6/64</i>	<i>15.07.1964</i>	<i>Ελλ. Συλλογή 1954-1964.1191</i>
<i>Van Gend en Loos</i>	<i>26/62</i>	<i>05.02.1963</i>	<i>1963.1</i>
<i>Internationale Handelsgesellschaft</i>	<i>C-11/70</i>	<i>17.12.1970</i>	<i>1970.1125</i>
<i>PJSC Rosneft Oil Company κατά Her Majesty's Treasury κ.λπ.</i>	<i>C-72/15 – Rosneft</i>	<i>28.03.2017</i>	<i>2017.236</i>
<i>Associação Sindical dos Juizes Portugueses κατά Tribunal de Contas</i>	<i>C-64/16</i>	<i>27.02.2018</i>	<i>2018.117</i>
<i>The Ministry for Justice and Equality κατά LM</i>	<i>C-216/18 PPU</i>	<i>25.7.2018</i>	<i>2018.586</i>
<i>Commission v Republic of Poland</i>	<i>C - 619/18</i>	<i>15.11.2018</i>	<i>2018.910</i>

**Πίνακας 5. Πίνακας Παραπομπών στα Ελληνικά Δικαστήρια**

Δικαστήριο	Αριθμός Απόφασης
<i>ΑΕΔ</i>	<i>83/1991</i>
<i>ΣτΕ</i>	<i>2121/1984</i>
<i>ΣτΕ</i>	<i>3319/2010</i>
<i>Ολ. Ελ. ΣΥΝ.</i>	<i>599/2021</i>
<i>Ολ. Ελ. ΣΥΝ.</i>	<i>2000/2020</i>
<i>Δ. Εφ. ΑΘ.</i>	<i>93/2009</i>