



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

**ΠΜΣ: «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ –
ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

«Ηθική και Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση»

Subject:

«Ethics and deontology in the public administration»

Βικτωρία Παραπούλη Α.Μ: 1831

Επιβλέπων καθηγητής: Ιωάννης Σαλμόν

Αθήνα

Ιούνιος 2023

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Βικτωρία Παραπούλη του Παναγιώτη, με αριθμό μητρώου 1831 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Management του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών & Κοινωνικών Επιστημών 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

Βικτωρία Παραπούλη

*Στις πολυαγαπημένες μου,
την γιαγιά μου, Μπούλη & την μητέρα μου, Αλεξάνδρα*

Ευχαριστίες

Τις ιδιαίτερες ευχαριστίες μου,

Στον επιβλέποντα, Αναπληρωτή καθηγητή, Ιωάννη Σαλμόν για την καθοριστική αρωγή του.

Στην κ. Σοφία Ιωαννίδου που με ευγένεια, γλυκύτητα και προθυμία ενίσχυε την προσπάθειά μου.

Στον κ. Βασίλη Πολυμερόπουλο, που ως Διευθυντής μου, επηρέασε την διαμόρφωση της διοικητικής μου ηθικής και με δίδαξε τον υπηρεσιακό λόγο.

Στην αδερφή μου, Διδάκτορα Χημείας, Μαρία Παραπούλη, που αν και εκτός επιστημονικού της πεδίου, με τις παρεμβάσεις της και τις συμβουλές της ενθάρρυνε την εκπόνηση της παρούσας εργασίας.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η σκιαγράφηση του ηθικού προφίλ της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Κατά τις διαδικασίες διορισμού του δημοσίου υπαλλήλου επιβάλλεται να τηρούνται όλοι οι νόμιμοι τύποι, ώστε να αποκτά νόμιμη υπόσταση η μελλοντική δράση του διοικητικού οργάνου. Δια της υποχρεωτικής δε ορκωμοσίας, ο υπάλληλος αναλαμβάνει την ηθική υποχρέωση να προασπίζεται το δημόσιο συμφέρον έναντι του ιδιωτικού.

Ο δημόσιος υπάλληλος εισέρχεται στην υπηρεσία του έχοντας έναν διαμορφωμένο κώδικα ηθικών αξιών από την οικογένειά του και τον κοινωνικό του περίγυρο. Στόχος της υπηρεσίας είναι δια της οργανωτικής κοινωνικοποίησης να εναρμονίσει τις ηθικές αξίες του υποκειμένου με τις ηθικές επιταγές του οργανισμού.

Αρωγός προς αυτήν την κατεύθυνση είναι η Δεοντολογία η οποία μέσω της κωδικοποίησης των ηθικών αξιών και αρχών λειτουργεί συμπληρωματικά προς το νόμο ώστε η διοίκηση να ασκείται με ηθικό πρόσημο. Οι Κώδικες δεοντολογίας με τους κανόνες που συγκαταλέγουν ορίζουν ρητά το ηθικό πλαίσιο δράσης της δημόσιας διοίκησης. Εντούτοις, δεσμευτικό χαρακτήρα οι δεοντολογικοί κανόνες αποκτούν όταν απορρέουν από νομοθετικές διατάξεις, οπότε και η μη τήρησή τους επισύρει την πειθαρχική δίωξη του παρανομούντος υπαλλήλου.

Οι θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής ηθικής επιτάσσουν την διασταλτική ερμηνεία των νόμων και όχι την άτεγκτη και γραμμική απόδοσή τους, αποσκοπώντας στην προάσπιση των έννομων δικαιωμάτων του διοικουμένου.

Στον αντίποδα των ανωτέρω τελεί το πελατειακό κράτος που με τα ευνοιοκρατικά κριτήρια που επιβάλλει σε όλες τις εκφάνσεις της διοικητικής δράσης, αλλοτριώνει τη διοίκηση και τα όργανα της εγκαθιστώντας αντιλήψεις και συμπεριφορές που απέχουν της ηθικής και της δεοντολογίας.

Λέξεις κλειδιά: Ηθική, Δεοντολογία, Κανόνες δεοντολογίας, Αρχές διοικητικής ηθικής, πελατειακό κράτος.

ABSTRACT

The purpose of the current paper is to outline the ethical profile of the Greek Public Administration. During the process of the appointment of the civil servant, all legal procedures must be followed, so that the future action of the administrative officer acquires a legal status. In addition, through the mandatory oath, the employee undertakes the moral obligation to defend the public interest over the private one.

The civil servant enters his service having an established code of moral values formed by his family and his social environment. The goal of the service is through organizational socialization to harmonize the moral values of the servant with the ethics imperatives of the organization.

Aid in this direction is provided by deontology which, through the codification of ethical values and principles, works in addition to the law so that administration is carried out with an ethical sign. The Codes of deontology with the rules they include explicitly define the ethical framework of action of the public administration in which public administration must operate. However, the deontological rules acquire a binding character when they derive from legislative provisions, in which case their non-compliance entails disciplinary action against the illegal employee.

The fundamental principles of administrative ethics mandate the expansive interpretation of laws and not their rigid and linear rendering, aiming to defend the legal rights of the governed.

On the opposite stands the “client state” which, with the criteria of favouritism it imposes on all aspects of administration processes, alienates the administration and its bodies by establishing beliefs and behaviors that are far from ethics and deontology.

Keywords: Ethics, Deontology, Rules of deontology, Principles of administration ethics, Client state.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	6
Abstract	7
Περιεχόμενα	8
Εισαγωγή.....	10
A. Η ηθική και η Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση - Κώδικες και Νόμοι	
1.1 Η ηθική και η Δεοντολογία των διοικητικών οργάνων	13
1.2 Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς–Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών (2012).....	19
1.3 Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα (2022)	21
1.4 Διοικητική Δεοντολογία και Νομοθετικές διατάξεις	25
1.4.1 Ο Υπαλληλικός Κώδικας	25
1.4.2 Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας	27
1.4.3 Το Πειθαρχικό Δίκαιο	30
B. Οι θεμελιώδεις αρχές της Διοικητικής Ηθικής	
2.1 Η Χρηστή διοίκηση.....	35
2.2 Η Αρχή της Διαφάνειας	39
2.3 Η Αρχή της επιείκειας.....	40
2.4 Η Αρχή της ισότητας	40
2.5 Η Αρχή της αμεροληψίας	41
2.6 Η Αρχή της ουδετερότητας.....	42
2.7 Η Αρχή της αναλογικότητας	42
2.8 Η Αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.....	43
2.9 Η Αρχή της καλής πίστης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου	43

2.10 Η Αρχή της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου.....	44
2.11 Η Αρχή προστασίας του διοικουμένου	44
2.12 Η Αρχή της Αποτελεσματικότητας.....	44
Γ. Η δημοσιοϋπαλληλία στην Ελλάδα	
3.1 Το πελατειακό κράτος	45
3.2 Οι παθογένειες κατά την αξιολογική κρίση των δημοσίων υπαλλήλων ...	58
3.3 Η ευνοιοκρατία κατά την στελέχωση των θέσεων ευθύνης	63
Δ. Συμπέρασμα	67
Βιβλιογραφία	69

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ηθική δεν είναι στατική, διαμορφώνεται και αναπλάθεται από τις εκάστοτε κοινωνικές συνθήκες και διυλίζεται ξεχωριστά από κάθε υποκείμενο.

Ο Κομφουκιανισμός πρεσβεύει ως ύψιστη ηθική αρετή, το γιεν, την καλοσύνη, που επιβάλλει την αγάπη προς το συνάνθρωπο, αρχίζοντας από την αγάπη για την οικογένεια και συνεχίζοντας με την αγάπη προς την κοινωνία και την πολιτεία.

Ο θεμελιωτής της ηθικής φιλοσοφίας, Αριστοτέλης, στα Ηθικά Νικομάχεια διακρίνει τις αρετές σε δύο είδη, τη διανοητική που κατακτιέται μέσα την διδασκαλία και προϋποθέτει χρόνο και πείρα και την ηθική που απορρέει από το έθος, την συνήθεια. Το έθος είναι αυτό που θα καθορίσει και το ήθος του ανθρώπου, καθώς από μικρή ηλικία το άτομο εθίζεται στο πώς να σκέφτεται, πώς να πράττει και πώς να αντιδρά.

Η ηθική είναι μια ενδογενής διαδικασία του ατόμου και στοχεύει στην εμπέδωση ενός μοντέλου συμπεριφοράς που διακρίνει το καλό από το κακό, το δίκαιο από το άδικο, το σωστό από το λάθος. Κατά τον Παπανούτσο η ηθική συνείδηση χαρακτηρίζεται από την προαίρεση, τη βούληση δηλαδή του να πράττει κάποιος ηθικά. Απόρροια αυτού είναι το καθήκον, η υποχρέωση δηλαδή που αυθορμήτως προκύπτει από την επίγνωση ότι κάτι αξίζει.

Ο δημόσιος υπάλληλος εισέρχεται στην υπηρεσία του τηρώντας τους νόμιμους τύπου και αναλαμβάνοντας την ηθική υποχρέωση να προασπίζεται το δημόσιο συμφέρον. Φέρει δε ήδη έναν ατομικό κώδικα ηθικών αξιών, ο οποίος πρέπει να εναρμονιστεί με το μοντέλο ηθικής συμπεριφοράς που προάγει η υπηρεσία υποδοχής του. Αρωγός προς τούτο είναι ο κώδικας δεοντολογίας, η απόδοση δηλαδή των ηθικών αξιών υπό τη μορφή κανόνων και μοντέλων διοικητικής συμπεριφοράς.

Ο Κώδικας δεοντολογίας έχει δικαιοκίνητη μορφή, εντούτοις δεσμευτικότητα ως προς την τήρησή τους οι δεοντολογικοί κανόνες και οι ηθικές αξίες αποκτούν μόνο όταν λαμβάνουν νομική υπόσταση και κατ' επέκταση η παράβασή τους είναι ποινικά ή πειθαρχικά κολάσιμη.

Πολέμιος της ηθικής διοίκησης, ως αυτή μορφοποιείται μέσα από τους κώδικες δεοντολογίας και τους νόμους, είναι η κακοδιοίκηση, η οποία εκφράζεται ποικιλοτρόπως, ως διαπλοκή ή διαφθορά, αλλά και ως νόμιμη κακοδιοίκηση, που συνιστά και την πλέον επικίνδυνη μορφή.

Η φαρέτρα της διοικητικής ηθικής προς πάταξη της κακοδιοίκησης, περιλαμβάνει μια σειρά από αρχές, με κορωνίδα αυτήν της χρηστής διοίκησης. Οι αρχές της διοικητικής ηθικής προάγουν την προάσπιση των έννομων δικαιωμάτων των πολιτών. Η ερμηνεία των νόμων κατά το πνεύμα τους και όχι μόνον κατά το γράμμα τους, η δημοσιότητα της δράσης της διοίκησης, η επίδειξη επιείκειας, η ίση μεταχείριση των πολιτών, η επιλογή της λιγότερο δυσμενούς λύσης για το διοικούμενο, η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας κατά θετικό για τον πολίτη τρόπο, αποτελούν βασικούς πυλώνες μιας ηθικής διοίκησης.

Εντούτοις το ηθικό προφίλ του δημοσίου τομέα αμαυρώνεται από το ίδιο το κράτος, που αναπαράγοντας διαχρονικά ένα πελατειακό μοντέλο, έχει παρεισφρήσει στις προσλήψεις, αλλά και στην ιεραρχία των δημοσίων υπηρεσιών. Η πολυνομία, οι “φωτογραφικές” προκηρύξεις, η ευνοιοκρατία στην επιλογή των ηγετικών στελεχών, η απαξία των αξιολογικών διαδικασιών υπονομεύουν την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και προφανώς ουδόλως εξυπηρετούν τον βασικό σκοπό της που συνίσταται στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος.

Η παρούσα εργασία διαρθρώνεται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο σκιαγραφείται το ηθικό προφίλ του δημοσίου υπαλλήλου, επισημαίνεται ο καθοριστικός ρόλος της δεοντολογίας προς πραγμάτωση ενός ιδανικού μοντέλου διοικητικής συμπεριφοράς και αναλύονται ο Οδηγός ορθής Διοικητικής συμπεριφοράς (2012) και ο Κώδικας ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς υπαλλήλων δημοσίου τομέα (2022) που συνιστούν τα δύο βασικά εγχειρίδια δεοντολογίας των δημοσίων οργάνων. Ακολούθως, σταχυολογούνται άρθρα του Υπαλληλικού κώδικα και του Κώδικα διοικητικής διαδικασίας εκ των οποίων προκύπτει η πρόθεση του νομοθέτη να προσδώσει ηθική διάσταση στη διοικητική δράση. Το κεφάλαιο κλείνει με το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο οριοθετεί την διοικητική δράση. Στο

δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται οι θεμελιώδεις αρχές της ηθικής διοίκησης. Εν συνεχεία, το τρίτο κεφάλαιο μέσα από την αναφορά σε συγκεκριμένους νόμους και πολιτικές συνθήκες καταδεικνύει την επίδραση των πολιτικών παρεμβάσεων σε όλο το εύρος της διοικητικής ζωής, εστιάζοντας στους τρόπους στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά και στις υφιστάμενες συνθήκες αξιολόγησης και προαγωγών. Κατόπιν τούτων, εξάγεται το συμπέρασμα περί του “ήθους” της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας.

A. Η ηθική και η Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση - Κώδικες και Νόμοι

1.1 Η ηθική και η Δεοντολογία των διοικητικών οργάνων

Ο τρόπος δράσης και η εν γένει συμπεριφορά του δημοσίου υπαλλήλου διαμορφώνεται από τον Νόμο και τον κώδικα ηθικών αξιών. Η δράση του σε εξωτερικό επίπεδο οφείλει να ερείδεται επί της νομιμότητας και σε εσωτερικό από την ηθική. Ο δημόσιος υπάλληλος ως εκτελεστικό όργανο της πολιτείας ασκεί τα καθήκοντά του εντός πλαισίου των προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων του, με γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Η τήρηση της αρχής της νομιμότητας ορίζει όλο το εύρος της υπαλληλικής σταδιοδρομίας με αφετηρία την επιλογή και το διορισμό του υπαλλήλου, που πρέπει να έχουν εκτελεστεί βάσει όλων των νόμιμων τύπων, ώστε οι μετέπειτα πράξεις του να έχουν νόμιμη υπόσταση. Σε κάθε άλλη περίπτωση, οι πράξεις του διοικητικού οργάνου θεωρούνται ανυπόστατες (Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015).

Η διαδικασία στελέχωσης των δημοσίων οργανισμών πρέπει να διέπεται από αυστηρά αξιοκρατικά κριτήρια, καθώς μόνον τότε το κοινωνικό σύνολο εμπνέει την αίσθηση αμεροληψίας, δικαιοσύνης και ασφάλειας. Σε διαφορετική περίπτωση οδηγούμαστε στις πελατειακές σχέσεις, την διαφθορά και το νεποτισμό, υπονομεύεται δε η επαγγελματική συνείδηση των στελεχών (Μακρυδημήτρης, 2000).

Η αξιοκρατική επιλογή των στελεχών της δημόσιας διοίκησης και όχι η επιλογή τους από το πλήθος, ως υποδεικνύει η κυρίαρχουσα εξισωτική τάση των σύγχρονων κοινωνιών, συνιστά κριτήριο εξέχουσας σπουδαιότητας για την καταλληλότητα, την επαγγελματική επάρκεια, το ήθος και την δεοντολογία των στελεχών αυτών (Μακρυδημήτρης, 2013, σελ. 84)

Η δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα αποτελεί πολιτικό δικαίωμα ανάλογο με εκείνο του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, δεδομένου ότι η απόδοσής της προσδιορίζεται από συγκεκριμένους παράγοντες (ιθαγένεια, τυπικά προσόντα, ηλικία, ψυχική υγεία κτλ.). Από την ιδιότητα δε αυτή απορρέουν, πλην των υποχρεώσεων, μονοπωλιακές εξουσίες προς τους πολίτες.

Η ηθική υποχρέωση του υπαλλήλου απέναντι στους διοικουμένους και την πολιτεία επισφραγίζεται με την υποχρεωτική βάσει νόμου ορκωμοσία του. Δια του όρκου δεσμεύεται για την χρηστή εκτέλεση των καθηκόντων του και την διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο δεσμεύεται να θέτει άνω του ιδιωτικού (Μοσχόπουλος, 2010).

Ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει να εμπεδώσει την ευθύνη που πηγάζει από την εξουσία που του εκχωρείται και να την ασκεί υποδειγματικά, εμφορούμενος από αμεροληψία και ακεραιότητα, επιδεικνύοντας ειλικρίνεια και εχεμύθεια κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ώστε να καθίσταται άξιος εμπιστοσύνης και σεβασμού (Boucault, 2012).

Το έργο του δημοσίου υπαλλήλου έχει εξ ορισμού κοινωνική διάσταση και κατ' επέκταση η δράση της διοίκησης προσδιορίζει και το επίπεδο Δημοκρατίας της κοινωνίας, ως εκ τούτου η κοινωνική διάσταση της δράσης του διοικητικού οργάνου δεν πρέπει ούτε να παραβλέπεται ούτε να θεωρείται δευτερευούσης σημασίας (Στράνης, 2011).

Η ηθική κατά τον Κ. Δεσποτόπουλο είναι «οι καθιερωμένες σε μια κοινωνία γνώμες για το τι απαγορεύεται ή επιτρέπεται ή επιβάλλεται» (Δεσποτόπουλος Κ., 1978), διακρίνεται σε ατομική «morals», που σχετίζεται με τον προσωπικό κώδικα ηθικών αξιών εκάστου προσώπου και στην κοινωνική «ethics», που αποδίδεται με κοινωνικούς κανόνες, καθολικές αντιλήψεις περί ηθικής και την ιδέα του Δικαίου.

Ο υπάλληλος εισερχόμενος στην υπηρεσία του, διαθέτει ήδη εμπεδωμένες αξίες ηθικής από την οικογένειά του και τον κοινωνικό του περίγυρο. Προφανώς, η ατομική ηθική του κάθε διοικητικού οργάνου δεν είναι δυνατόν να καλύψει ενδεχόμενα κενά ηθικών αξιών και δεοντολογίας του διοικητικού συστήματος στο οποίο εντάσσεται (Jean-Michel Lemoigne de Forges, 2012).

Ο δημόσιος οργανισμός καλείται να εκπαιδεύσει τον υπάλληλο, ώστε το ατομικό του σύστημα αξιών να εναρμονιστεί με αυτό του Οργανισμού. Ως εκ τούτου, ο δημόσιος υπάλληλος με την ανάληψη των καθηκόντων του θα πρέπει να βιώσει την οργανωτική κοινωνικοποίηση από την υπηρεσία του (Μοσχόπουλος, 2010). Η διαμόρφωση της διοικητικής ηθικής θα κατευθύνει το διοικητικό όργανο προς την εκδήλωση του ενδεδειγμένου τρόπου

συμπεριφοράς και θα συντελέσει στην συνολική ορθή λειτουργία του Οργανισμού. Επιπροσθέτως, κατ' αυτόν τον τρόπο η διοίκηση συντελεί στη διαμόρφωση ηθικών προτύπων για την κοινωνία, καθώς «το κράτος δεν λειτουργεί μόνο με νόμους και διατάγματα, αλλά πρωτίστως με το παράδειγμα, δίνοντας τον παλμό στο ηθικό και πνευματικό επίπεδο» (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ 210).

Κατά τον Christian Vigouroux η ηθική συνιστά ατομική ευθύνη, η δεοντολογία όμως είναι υποχρεωτική και η τήρησή της εντάσσεται στις υποχρεώσεις του διοικητικού οργάνου, πρέπει δε να καθορίζει την συμπεριφορά του εντός του Οργανισμού, καθώς και τη συμπεριφορά προς τους διοικουμένους (Boucault, 2012, σελ.25).

Ο όρος δεοντολογία εισάγεται από τον φιλόσοφο Jeremy Bentham. Συνιστά έναν κώδικα κανόνων που ορίζουν την ηθική ή μη υπόσταση των πράξεων. Η αποτύπωση αυτών των κανόνων σε κώδικα προσδίδει νομική δεσμευτικότητα και επιφέρει άσκηση ελέγχου και επιβολή κυρώσεων (Γώγος, 2000, σελ.20). Επί της ουσίας πρόκειται για δικαιοκούς κανόνες, εντάσσονται μεταξύ της ηθικής και του νόμου, οι οποίοι καθιστούν συγκεκριμένες τις ηθικές αξίες και τις συνδέουν με διοικητικές, πειθαρχικές, αστικές και ποινικές ευθύνες των οργάνων που τους παραβιάζουν (Ράικος, 2006, σελ.636).

Η τήρηση των κανόνων δεοντολογίας συνδέεται με το σεβασμό του διοικητικού οργάνου προς την υπηρεσία του, αλλά και προς την κοινωνία, λειτουργεί δε κατασταλτικά στα φαινόμενα της κακοδιοίκησης, η οποία δεν συνίσταται μόνον στην μη τήρηση της νομιμότητας. Άλλωστε η νομιμότητα μιας διοικητικής ενέργειας δεν συνεπάγεται πάντα και την ηθικότητά της. Μια νόμιμη πράξη ενδέχεται να φέρει ανήθικο πρόσημο, όπως και μια παράνομη να απορρέει από ηθικές προθέσεις. Εντοπίζεται το φαινόμενο έκδοσης παρανόμων διοικητικών πράξεων λόγω παρανόησης του νόμου από τίμιους υπαλλήλους και αντιστοίχως έκδοσης νόμιμων πράξεων από διεφθαρμένους (Ντουχάνης, 2012).

Κατά τον Διαμαντούρο η τήρηση της νομιμότητας δεν αποτελεί τον μοναδικό παράγοντα άσκησης χρηστής διοίκησης (Διαμαντούρος, 2012). Κατά τον Τζέμο ως κακοδιοίκηση ορίζεται η αδιαφορία της διοίκησης για τη νόμιμη βούληση του

πολίτη, ενώ ως μη κακοδιοίκηση ορίζεται η διοίκηση που διαπνέεται από την αρχή της επιείκειας (Τζέμος, 2017).

Κατά τον Ρακιντζή, τα αίτια εκδήλωσης φαινομένων κακοδιοίκησης συνίστανται πρωταρχικά στην μη τήρηση της νομιμότητας και της διαφάνειας, αλλά και στην ανεξέλεγκτη εξουσία, στην υπερμεγέθη γραφειοκρατία, στις απροσδιόριστες αρμοδιότητες, στην πολυνομία, στην καθυστέρηση απονομής δικαιοσύνης και στην ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων (Ρακιντζής, 2012).

Η έννοια της διαφθοράς δεν περιορίζεται στην μη εφαρμογή της νομιμότητας, περιλαμβάνει μια πληθώρα συμπεριφορών που αν και δεν είναι ποινικά κολάσιμες υποβαθμίζουν την αξιακή υπόσταση των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς προτάσσουν το προσωπικό συμφέρον έναντι του δημόσιου. Η διαφθορά δυστυχώς είναι σύμφυτη με την ανθρώπινη φύση και αναπτύσσεται όπου υφίσταται ηθικό έλλειμα. Η περισσότερο επικίνδυνη μορφή της είναι η νόμιμη, όταν δηλαδή το νομοθετικό ρυθμιστικό πλαίσιο επιτρέπει την ανήθικη πράξη υπό την επίφαση τήρησης της νομιμότητας (Καρβούνης, 2017)

Προς θεραπεία ή έστω προς περιορισμό των παθογενειών της διοίκησης και συμπληρωματικά προς το Νόμο λειτουργούν οι Κώδικες Δεοντολογίας. Οι σύγχρονοι κώδικες (Διεθνής Κώδικας Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών, ΟΗΕ, 1996, Πρότυπος Κώδικας Δεοντολογίας για Δημοσίους Λειτουργούς, Συμβούλιο της Ευρώπης, 2000, Σύμβαση κατά της Διαφθοράς, ΟΗΕ, 2003 κ.α) περιλαμβάνουν υψηλές αρχές και στοιχεία που προσδίδουν προστιθέμενη αξία στην ηθική υπόσταση του διοικητικού έργου, εντούτοις αποδεικνύονται ελλειμματικοί αναφορικά με τον τρόπο εφαρμογής των ηθικών αρχών που περιγράφουν.

Οι θεμελιώδεις ηθικές αξίες που προάγουν οι κώδικες δεοντολογίας συνίστανται στα κάτωθι:

- **Ανιδιοτέλεια**, ο δημόσιος λειτουργός οφείλει να λειτουργεί πάντα με γνώμονα το κοινό συμφέρον και ουδέποτε το ιδιωτικό.
- **Ακεραιότητα**, συνδέεται αναπόσπαστα με το ατομικό σύστημα ηθικών αξιών του κάθε υποκειμένου και την προσήλωσή του σε αυτές, προσδιορίζοντας καταλυτικά τις επιλογές του.

- **Αντικειμενικότητα**, κάθε διοικητικό όργανο οφείλει να λειτουργεί ανεπηρέαστα, δίχως να προβαίνει σε διακρίσεις βάσει ατομικών ή άλλων κριτηρίων.
- **Ειλικρίνεια**, είναι αλληλένδετη με την διαφάνεια της διοικητικής δράσης και με την δημοσιοποίηση στοιχείων στους διοικουμένους που νομιμοποιούνται να γνωρίζουν.
- **Τιμότητα**, ο αθέμιτος πλουτισμός εκπορευόμενος από δημόσια αξιώματα καταλύει την σχέση εμπιστοσύνης του δημοσίου οργάνου με τους διοικουμένους, προς αποκλειστική εξυπηρέτηση των οποίων κατέλαβε το αξίωμα του.
- **Αίσθημα της ευθύνης**, το οποίο συνδέεται άρρηκτα με την διακριτική ευχέρεια και την λογοδοσία ως απορρέει εκ του νόμου. Ως αντικειμενική περιγράφεται η ευθύνη του οργάνου προς τον πολίτη και την ορθή διαχείριση της υπόθεσής του βάσει των ισχυουσών διατάξεων. Ως υποκειμενική περιγράφεται η ευθύνη που απορρέει από τα αισθήματα του ίδιου του υπαλλήλου, που του επιβάλλουν την εκδήλωση ανάλογης συμπεριφοράς (Μοσχόπουλος, 2010).
Σε κάθε περίπτωση ο υπάλληλος οφείλει να αναλαμβάνει την ευθύνη των πράξεων και των αποφάσεών του (Κτιστάκη Σ., 2011, σελ.715).
- **Ευσυνειδησία**, που προϋποθέτει την αντιμετώπιση του υπαλληλικού έργου εκ μέρους του οργάνου όχι απλά ως μέσο βιοπορισμού, αλλά ως προσφορά και λειτούργημα.
- **Επαγγελματισμός**, που εδράζεται στην διάθεση συστηματικής και υπεύθυνης ενημέρωσης, συνδέεται δε με την συνολικά παρεχόμενη επιμόρφωση και εκπαίδευση εκ μέρους του Οργανισμού. Προϋποθέτει δε την συνέπεια και την ευπρέπεια.
- **Αποτελεσματικότητα**, που εξαρτάται τόσο από την ευσυνειδησία του υπαλλήλου, όσο και από το επίπεδο των ικανοτήτων και δεξιοτήτων του.
- **Ουδετερότητα**, που τελεί σε άρρηκτη σχέση με την αμεροληψία και επιτάσσει την ίση μεταχείριση όλων των διοικουμένων και την εκτέλεση των καθηκόντων με αίσθημα ακεραιότητας. Ο δημόσιος υπάλληλος λόγω της ιδιότητας του οφείλει να εφαρμόζει την όποια πολιτική απορρέει από την λαϊκή βούληση (Lemoigne de Forges, 2012, σελ. 15).

- **Αίσθηση του καθήκοντος**, δεν απορρέει μόνον από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις του Υπαλληλικού κώδικα περί πίστης στο Σύνταγμα (άρθρο 24), τήρησης της εχεμύθειας (άρθρο 26), ακομμάτιστης εκτέλεσης των καθηκόντων του (άρθρο 27) κτλ., αλλά και από την εμπέδωση της αντίληψης ότι «το κράτος υπάρχει για τον πολίτη και όχι ο πολίτης για το κράτος» (Κωνσταντινίδης Κ., αναφέρεται σε Κτιστάκη Σ., 2011, σελ. 716). Σύμφωνα δε με τον Kant, το καθήκον αποτελεί το κατεξοχήν μέσο ώστε μια πράξη να αποκτήσει ηθική υπόσταση (Kant, 1984, σελ. 76).

Οι κώδικες δεοντολογίας απευθύνονται σε όσους επιθυμούν να λειτουργούν ηθικά και προσπαθούν να παρέχουν απαντήσεις σε ηθικά διλήμματα που ανακύπτουν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους (Guilman, 2005). Η δε συμβολή τους καθίσταται απολύτως αντιληπτή σε περιπτώσεις νομικών κενών ή νομικής ασάφειας που προκύπτουν κατά τις διοικητικές διαδικασίες (Διαμαντούρος, 2013).

Η Ελληνική δημόσια διοίκηση διαφοροποιείται αισθητά από τις αντίστοιχες Ευρωπαϊκές. Δεδομένης της έντονης κομματικοποίησής της, ιδιαίτερα από τη μεταπολίτευση και μετά, των πελατειακών σχέσεων και ευνοιοκρατικών αντιλήψεων που καθόρισαν την στελέχωσή και την εν γένει λειτουργία της, έχει αλλοτριωθεί και αποξενωθεί από τις παραδοσιακές αξίες, οι οποίες έχουν δώσει τη θέση τους στον ατομικισμό και τον άμετρο υλισμό (Τάτσης, 1999, σελ.36). Ο Έλληνας δημόσιος υπάλληλος φέρεται να έχει απωλέσει το θεσμικό του ρόλο και να λειτουργεί περισσότερο ως αφέντης παρά ως υπηρέτης του λαού (Μουζέλης, 1999, σελ.14).

Υπό αυτές τις συνθήκες, καθίσταται ευλόγως αντιληπτό ότι οι ηθικές αξίες πρέπει να κωδικοποιηθούν, προσλαμβάνοντας νομική υπόσταση, ώστε να καταστούν σεβαστές ((Boucault, 2012).

Στη χώρα μας, έχουν κατά καιρούς θεσπιστεί κώδικες δεοντολογίας συναινετικού χαρακτήρα, δίχως παρέμβαση του νομοθέτη (π.χ Κώδικας συμπεριφοράς ασφαλιστικού συμβούλου, Αρχές δεοντολογίας δημοσιογραφικού επαγγέλματος κ.α) και κώδικες κανονιστικού χαρακτήρα με παρέμβαση του Κράτους (π.χ Κώδικας Ιατρικής δεοντολογίας, Ν.3415/2005,

Κώδικας Δικηγόρων, Ν.4194/2013, Κώδικας δεοντολογίας επιθεωρητών – ελεγκτών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, ΦΕΚ 2811/Β/2020 κ.α). Το 2012 εκδόθηκε ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς – Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών.

1.2 Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς –

Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών (2012).

Ο εν λόγω οδηγός συντάχθηκε και παρουσιάστηκε το 2012, κατόπιν συνεργασίας υψηλόβαθμων στελεχών του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Συνηγόρου του πολίτη, δεν φέρει νομική ισχύ και περισσότερο παραπέμπει σε εγκύκλιο γενικών οδηγιών (Ρακιντζής, 2012).

Ο Οδηγός προλογίζεται από τον Υπουργό, Δημήτρη Ρέππα και την καθηγήτρια Καλλιόπη Σπανού. Ως συνάγεται ο βασικός επιδιωκόμενος στόχος του εγχειρήματος συνίσταται στη δημιουργία ενός εύχρηστου εργαλείου προς διαμόρφωση του ορθού επαγγελματικού προφίλ των δημοσίων λειτουργών (Σπανού, 2012). Ειδικότερα στοχεύει:

- Στην ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.
- Στην εμπέδωση μιας διοικητικής κουλτούρας και συμπεριφοράς συμβατής με τις ηθικές αρχές που διέπουν το διοικητικό δίκαιο (χρηστή διοίκηση, επιείκεια κτλ.).
- Στην παροχή κατευθυντηρίων οδηγιών προς διαμόρφωση ενός νόμιμου και ηθικού πλαισίου κατά την καθημερινή διοικητική δράση.
- Στην ανάδειξη των ενδεδειγμένων προτύπων συμπεριφοράς.
- Στην ενεργοποίηση του αισθήματος ευθύνης των δημοσίων λειτουργών.
- Στην οριοθέτηση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων διοικούντων και διοικουμένων, μέσω της εκατέρωθεν τήρησης των αρχών του σεβασμού, της ευπρέπειας, της αξιοπιστίας και της καλής πίστης.

- Στην διατύπωση αρχών και κανόνων αντίστοιχης ισχύος των συνταγματικών, νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων εκ των οποίων απορρέουν.

Για την σύνταξη του Οδηγού μελετήθηκε και αξιοποιήθηκε υλικό που είχε στη διάθεσή του ο Συνήγορος του Πολίτη, από καταγγελίες πολιτών προς δημόσιες υπηρεσίες. Ο Οδηγός απευθύνεται στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων και απαρτίζεται από δύο μέρη.

Το πρώτο μέρος του Οδηγού με τίτλο «Η συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων προς τους πολίτες», διαρθρώνεται σε τρία κεφάλαια και ειδικότερα:

Στο πρώτο κεφάλαιο περιγράφονται αρχικά οι θεμελιώδεις κανόνες δράσης των δημοσίων υπαλλήλων ως προκύπτουν από το Σύνταγμα και τον ισχύοντα Υπαλληλικό Κώδικα: αφοσίωση στην πατρίδα, προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, σεβασμός προς τον πολίτη, απαρέγκλιτη τήρηση της αρχής της νομιμότητας.

Το δεύτερο κεφάλαιο επικεντρώνεται σε συγκεκριμένα στοιχεία που επιβάλλεται να διακρίνουν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά τις άμεσες συναλλαγές τους με τους διοικουμένους: ευπρέπεια και σεβασμός, ευπρεπής εμφάνιση, ευγένεια, επαγγελματισμός, άρτια γνώση του εργασιακού του αντικειμένου, διάθεση ενημέρωσης του πολίτη, διακριτική αντιμετώπιση των ευάλωτων πολιτών, τήρηση προβλεπόμενων προθεσμιών.

Ακολούθως, στην δεύτερη ενότητα του ίδιου κεφαλαίου περιγράφονται οι αρχές και τα στοιχεία που πρέπει να διέπουν την υπαλληλική δράση κατά τον χειρισμό των υποθέσεων των πολιτών και ειδικότερα: η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της αμεροληψίας, η αρχή της ακεραιότητας, η υπευθυνότητα, η αρχή της ισότητας, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της εχεμύθειας, η υποχρέωση δημοσιοποίησης στοιχείων, η αρχή της διαφάνειας, ο ορθός τρόπος διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών, η τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, η αιτιολόγηση των αποφάσεων της διοίκησης, η αποτελεσματικότητα και η ποιότητα κατά την εκτέλεση του διοικητικού έργου.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται οι θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης, ήτοι, η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της διακριτικής ευχέρειας, η αρχή της

χρηστής διοίκησης, η αρχή της επιείκειας, η αρχή της καλής πίστης, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της ισότητας.

Εν συνεχεία, στο Δεύτερο μέρος του Οδηγού, «Η συμπεριφορά των πολιτών προς τους δημοσίου υπαλλήλους», περιγράφονται τα στοιχεία της πρέπουσας συμπεριφοράς του πολίτη προς τον υπάλληλο.

Τέλος, επί του Παραρτήματος παρέχονται με συνοπτικό και εύληπτο τρόπο στοιχεία περί των διοικητικών πράξεων και ακολούθως γίνεται μνεία και σύντομη ανάλυση των βασικότερων νομοθετικών διατάξεων διέπουν την υπαλληλική δράση.

Η διάρθρωση και η σύνταξη του εν λόγω οδηγού καταδεικνύει την σχέση αλληλεπίδρασης του διοικητικού οργάνου με τον διοικούμενο, καθώς αμφότεροι καθορίζουν τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Προσδίδει δε βαρύνουσα σημασία στα ποιοτικά χαρακτηριστικά των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθορίζοντας συγκεκριμένα μοντέλα συμπεριφοράς. Εντούτοις και δεδομένου του ότι απευθύνεται σε όλο το εύρος του Δημοσίου, πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι τα ηθικά διλήμματα που ανακύπτουν σε κάθε χώρο εργασίας διαφοροποιούνται ανάλογα με τη φύση του αντικειμένου (Whitton, 2009).

1.3 Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα (2022).

Συμπληρωματικά προς τον Οδηγό ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, παρουσιάστηκε τον Ιούλιο του 2022 ο ανωτέρω κώδικας. Συνιστά προϊόν συνεργασίας του Υπουργείου Εσωτερικών και της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας κατόπιν διαβούλευσης με τον Συνήγορο του Πολίτη.

Τον κώδικα προλογίζουν ο Υπουργός Εσωτερικών, Μ. Βορίδης, η Γ.Γ Ανθρώπινου δυναμικού δημοσίου τομέα, Β. Χαραλαμπογιάννη και ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, Α. Μπίνης. Η συγγραφή του στηρίζεται στην σχετική σύγχρονη βιβλιογραφία και στις καλές πρακτικές, που έχουν εφαρμοστεί διεθνώς και προάγουν ένα μοντέλο διοικητικού συστήματος που εδράζεται περισσότερο στις ηθικές αξίες και όχι τόσο στους κανόνες

συμμόρφωσης. Ως συνάγεται, οι βασικοί πυλώνες εκπόνησης του συγκεκριμένου έργου, συνίστανται στα κάτωθι:

- Η σύνταξη του συγκεκριμένου έργου επισφραγίζει εμπράκτως τη δέσμευση του κράτους για την εφαρμογή των ηθικών αρχών στη δημόσια διοίκηση.
- Η διοικητική ηθική συνδέεται άρρηκτα με την δυναμική και την αξιοπιστία των δημοσίων λειτουργιών.
- Η ηθική θωράκιση των δημοσίων υπαλλήλων σε συνδυασμό με τις νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, θα ενισχύσει την χρηστή διοίκηση και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, κατ' επέκταση και την εμπιστοσύνη των διοικουμένων προς τους θεσμούς.
- Η καλλιέργεια των αξιών της ακεραιότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας και η κωδικοποίηση ηθικών συμπεριφορών, θα οδηγήσει στην εμπέδωση ενός δεοντολογικού επαγγελματικού προτύπου και θα διασφαλίσει ένα υγιές περιβάλλον εργασίας.
- Ο εντοπισμός των ηθικά μεμπτών συμπεριφορών θα οδηγήσει και στην έγκαιρη αντιμετώπισή τους.
- Η καλλιέργεια του συναδελφικού πνεύματος και η συνεργασία με την ηγεσία θα λειτουργήσει θετικά στην αντιμετώπιση των προβλημάτων.
- Η ορθή διαχείριση των ηθικών διλημάτων θα οδηγήσει και στη λήψη των ορθών αποφάσεων.

Η σπουδαιότητα που αποδίδεται στην εφαρμογή του συγκεκριμένου κώδικα αποδεικνύεται και από την επιλογή άντλησης πολλών θεμάτων από αυτόν κατά τις πρόσφατες εξετάσεις του ΑΣΕΠ για στελέχωση του δημοσίου (Μάρτιος, 2023).

Ο Κώδικας διαρθρώνεται σε έξι θεματικές ενότητες. Στην πρώτη ενότητα ορίζεται ως πεδίο εφαρμογής του κώδικα το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων, ανεξαρτήτως σχέσης εργασίας και κατοχής ή όχι θέσης ευθύνης. Στην δεύτερη ενότητα περιγράφονται οι θεμελιώδεις ηθικές αξίες που πρέπει να διακρίνουν την συμπεριφορά του διοικητικού οργάνου προς εξυπηρέτηση του κράτους δικαίου, της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της βελτιστοποίησης των υπηρεσιών. Η τήρηση των συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων, η

επίδειξη ακεραιότητας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων, ο σεβασμός προς τον πολίτη, η καλλιέργεια οικολογικής συνείδησης και ο υψηλός επαγγελματισμός, με έμφαση στη δια βίου μάθηση, συνθέτουν την παλέτα των βασικών αξιών κατά την διοικητική δράση.

Στην τρίτη ενότητα οι θεμελιώδεις αξίες, ως περιγράφονται ανωτέρω, εξειδικεύονται και μετουσιώνονται σε μοντέλα συμπεριφοράς. Σε αυτήν την ενότητα γίνεται ιδιαίτερη μνεία στο ήθος που πρέπει να διέπει την συναδελφική συμπεριφορά, καθώς και στους τρόπους περιορισμού φαινομένων εκφοβισμού ή παρενόχλησης στο εργασιακό περιβάλλον. Επιπλέον, καθορίζεται η λελογισμένη χρήση των υλικών και των περιουσιακών στοιχείων της υπηρεσίας και τίθεται και το πλαίσιο υποχρεώσεων όσων εκτελούν τα καθήκοντά τους με εξ αποστάσεως εργασία. Τέλος, αποδίδονται λεπτομερώς οι ειδικές υποχρεώσεις όσων καταλαμβάνουν θέσεις ευθύνης κάθε επιπέδου.

Η τέταρτη ενότητα αναφέρεται στην εποπτεία, που επιβάλλει την τήρηση των προτύπων συμπεριφοράς που εισάγει ο κώδικας, ορίζει δε ότι σε αντίθετη περίπτωση δύναται να προκύψει πειθαρχικό ή και ποινικό παράπτωμα. Στην πέμπτη ενότητα προβλέπεται η κοινοποίηση, με κάθε πρόσφορο τρόπο, του εν λόγω έργου σε όλους του υπαλλήλους που υπάγονται στις διατάξεις του.

Ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα είναι η έκτη και τελευταία ενότητα του κώδικα, η οποία περιλαμβάνει παραδείγματα καταστάσεων που δύναται να λάβουν χώρα εντός του εργασιακού περιβάλλοντος και να προκαλέσουν ηθικά διλήμματα στους εμπλεκόμενους υπαλλήλους ως προς τον χειρισμό τους. Στη σύνταξη της συγκεκριμένης ενότητας έχουν χρησιμοποιηθεί καλές πρακτικές που έχουν εφαρμοστεί με επιτυχία σε ανάλογες καταστάσεις. Ειδικότερα εντοπίζονται, κατηγοριοποιούνται και καταγράφονται οι συνηθέστερες περιπτώσεις που οδηγούν σε ηθικά διλήμματα, οι οποίες συνίστανται στην σύγκρουση συμφερόντων, στον εκφοβισμό και την άνιση μεταχείριση, στο τρόπο διαχείρισης των πληροφοριών, στην υφιστάμενη εργασιακή κουλτούρα και στον τρόπο ηγεσίας. Επιπλέον, παρέχεται μεθοδολογία περί του τρόπου διαχείρισης των καταστάσεων αυτών.

Συγκρίνοντας επί του περιεχομένου τα δύο ανωτέρω εγχειρίδια που λειτουργούν αλληλοσυμπληρωματικά, τον Οδηγό Ορθής Διοικητικής

Συμπεριφοράς και τον Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα, διαπιστώνουμε ότι:

- Σκοπός και των δύο είναι η διαμόρφωση και εμπέδωση ενός ηθικού προτύπου διοικητικής συμπεριφοράς προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.
- Η προσήλωση στην τήρηση των θεμελιωδών αξιών της δημόσιας διοίκησης (νομιμότητα, ακεραιότητα, εχεμύθεια, επαγγελματισμός, ευπρέπεια, ευγένεια, σεβασμός κτλ.) διαπνέει και τους δύο κώδικες.
- Και στα δύο εγχειρίδια επισημαίνεται η ανάγκη συνεχούς επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων.
- Ο Οδηγός επικεντρώνεται στη διαλεκτική σχέση του διοικητικού οργάνου και του διοικουμένου, ενώ ο Κώδικας αναφέρεται σε ένα ευρύτερο φάσμα της διοικητικής δράσης που έχει να κάνει και με την εσωτερική λειτουργία της, όπως η συναδελφική συμπεριφορά και οι υποχρεώσεις των προϊσταμένων.
- Στον κώδικα επισημαίνεται η υποχρέωση διατήρησης του κύρους της υπηρεσίας.
- Ο Κώδικας προάγει το σεβασμό στο περιβάλλον, μέσω της καλλιέργειας οικολογικής συνείδησης και της λογική χρήση των αναλωσίμων υλικών της υπηρεσίας.
- Δεδομένης της πανδημικής κρίσης και των πρωτόγνωρων καταστάσεων που εξ αυτής προέκυψαν, ο Κώδικας κάνει ιδιαίτερη μνεία στην αναγκαιότητα τήρησης των μέτρων υγιεινής και προστασίας στο εργασιακό περιβάλλον και επιπλέον ορίζει το πλαίσιο της εξ αποστάσεως εργασίας.
- Ο Κώδικας αναφέρεται στα φαινόμενα εκφοβισμού και παρενόχλησης που ολοένα και συχνότερα απασχολούν τα εργασιακά περιβάλλοντα και ορίζει εκτενώς τους τρόπους περιορισμού τους.
- Ο Κώδικας συγκεκριμενοποιεί τα ηθικά διλήμματα και προτείνει μεθόδους αντιμετώπισής τους.

1.4 Διοικητική Δεοντολογία και Νομοθετικές διατάξεις

Η Δεοντολογία συνίσταται στην κωδικοποίηση των ηθικών αξιών, λειτουργώντας επικουρικά ως προς τις νομικές διατάξεις. Εντούτοις, πολλές φορές οι κανόνες δεοντολογίας ενσωματώνονται στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, αποκτώντας νομική ισχύ και κατ' επέκταση δεσμευτικό χαρακτήρα ως προς την τήρησή τους.

Ο Υπαλληλικός κώδικας και ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας των δημοσίων υπαλλήλων συγκαταριθμούν στα άρθρα τους θεμελιώδεις αρχές, κανόνες και αξίες δεοντολογικού χαρακτήρα, καθιστώντας την παράβασή τους ποινικά κολάσιμη. Η πρόθεση του νομοθέτη να προσδώσει ηθική διάσταση στις δράσεις της διοίκησης είναι εμφανής και απορρέει με σαφήνεια τόσο από το γράμμα όσο και από το πνεύμα των συγκεκριμένων νόμων.

Κάτωθι σταχυολογούνται άρθρα των ανωτέρω νόμων που αποτυπώνουν την πρόθεση αυτή.

1.4.1 Ο Υπαλληλικός Κώδικας

N.3528/2007 (ΦΕΚ 26/A'/9.2.2007), «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.»,

Ο Υπαλληλικός Κώδικας, ως τροποποιήθηκε με το Ν.4057/2012, και ισχύει διαρθρώνεται σε οκτώ μέρη, που υποδιαιρούνται σε κεφάλαια, εμπερικλείει δε εκατόν εξήντα εννέα άρθρα.

Η θέσπιση του συγκεκριμένου νόμου, δια του οποίου αντικαταστάθηκε ο παλιός Υπαλληλικός Κώδικας (Ν.2683/1999) στόχευε στη θεραπεία χρόνιων προβλημάτων στη διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης και επαγγελλόταν το περιορισμό του πελατειακού κράτους. Επιπροσθέτως, η θέσπισή του υποδείχθηκε προς εναρμονισμό με το Κοινοτικό Δίκαιο και αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και άλλων διοικητικών δικαστηρίων.

Αξιοκρατία, ισότητα, ίση μεταχείριση ► Άρθρο 1. Είναι πρόδηλη η διάθεση του Νομοθέτη για τήρηση αξιοκρατικών κριτηρίων πρόσληψης, καθώς και για ισότητα και ίση μεταχείριση του συνόλου των δημοσίων λειτουργών. «Κατ'

αυτόν τον τρόπο προάγεται η ισότητα και η ίση μεταχείριση των υπαλλήλων» (Τάχος-Συμεωνίδης, 1999, σελ. 40).

Αρχή της νομιμότητας ► Άρθρο 24. Ο υπάλληλος αναλαμβάνει την υποχρέωση, ως εκτελεστής της κρατικής βούλησης, να υποτάσσεται στην συνταγματική τάξη και το Δημοκρατικό πολίτευμα.

Αρχή νομιμότητας, Υπευθυνότητα ► Άρθρο 25. Ο υπάλληλος δεσμεύεται για την απαρέγκλιτη τήρηση της νομιμότητας, την υπακοή του στην διοικητική ιεραρχία και την αιτιολόγηση των ενεργειών του.

Εχεμύθεια, Εμπιστευτικότητα ► Άρθρο 26. Ο υπάλληλος οφείλει να επιδεικνύει εχεμύθεια επί θεμάτων της υπηρεσίας και να τηρεί εμπιστευτικότητα όχι μόνον επί απορρήτων, αλλά και επί πληροφοριών που περιέρχονται εις γνώση του στο πλαίσιο των υπηρεσιακών του καθηκόντων.

Επαγγελματισμός, Αμεροληψία ► Άρθρο 27. Ο υπάλληλος αναλαμβάνει την υποχρέωση επίδειξης αρμόζουσας και αξιοσέβαστης συμπεριφοράς εντός και εκτός υπηρεσίας. Επιπλέον, δεσμεύεται να είναι αμερόληπτος και να συμπεριφέρεται δίχως προκαταλήψεις.

Ακεραιότητα ► Άρθρο 28. Ο υπάλληλος υποχρεούται για την δήλωση της περιουσιακής του κατάστασης, καθώς και της συζύγου και των τέκνων του, εφόσον συνοικούν. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιβεβαιώνει την εντιμότητά του και αποτρέπονται φαινόμενα διαφθοράς και παράνομου πλουτισμού.

Επαγγελματισμός ► Άρθρο 29. Ο υπάλληλος οφείλει την πιστή τήρηση του εργασιακού του ωραρίου.

Αποτελεσματικότητα, Αποδοτικότητα ► Άρθρο 30. Διασφαλίζεται η απασχόληση του υπαλλήλου σε καθήκοντα ανάλογα του κλάδου και της ειδικότητας του, ώστε να γνωρίζει άρτια το αντικείμενό του και κατ' επέκταση να είναι αποτελεσματικός στην εκτέλεση της εργασίας του.

Ακεραιότητα, Αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων, Αμεροληψία

► Άρθρα 31 & 32. Απαγορεύεται στον υπάλληλο η κατ' επάγγελμα άσκηση εμπορίας. Επιπλέον, η απασχόλησή του σε ιδιωτικό έργο, σε εργασία επ'

αμοιβή ή η συμμετοχή του σε εταιρικά σχήματα τελείται υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. &

► **Άρθρα 33, 34 & 35.** Απαγορεύεται στον υπάλληλο έργο ασυμβίβαστο με το βουλευτικό αξίωμα, η άσκηση δικηγορίας καθώς και η κατοχή δεύτερης θέσης.

Τα ανωτέρω λειτουργούν απαγορευτικά στην εκδήλωση φαινομένων εκμετάλλευσης της υπαλληλικής ιδιότητας προς εξυπηρέτηση ιδίων συμφερόντων.

Αμεροληψία ► Άρθρο 36. Ο υπάλληλος απαγορεύεται να αναλαμβάνει το χειρισμό των υποθέσεων συγγενικών του προσώπων ή προσώπων με τα οποία διατηρεί σχέσεις φιλίας ή εχθρότητας. Επιπλέον, υπάλληλοι που είναι σύζυγοι ή συγγενείς, έως τρίτου βαθμού, απαγορεύεται να είναι μέλη του ίδιου συλλογικού οργάνου.

Αποδοτικότητα, ακεραιότητα, σεβασμός ► Άρθρα 61 & 64. Ορίζεται η απόδοση ηθικής αμοιβής για εξαιρετικές πράξεις υπαλλήλων, καθώς και η βράβευση υπαλλήλων που καταθέτουν προτάσεις ή μελέτες προς βελτιστοποίηση της υπηρεσίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο προάγεται το ηθικό πρότυπο υπαλλήλου και ενισχύεται η αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας.

Αξιοκρατία ► Άρθρο 82. Προβλέπεται η ταχύτερη βαθμολογική εξέλιξη των κατόχων μεταπτυχιακών και διδακτορικών τίτλων (Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου “Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.”).

1.4.2 Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

N.2690/1999 (ΦΕΚ45/Α'/9.3.1999), «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις»

Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας διαρθρώνεται σε πέντε κεφάλαια και συγκαταριθμεί είκοσι επτά άρθρα. Το περιεχόμενό του περιλαμβάνει διαδικαστικού χαρακτήρα διατάξεις, οι οποίες έως την σύνταξή του ήταν διάσπαρτες στην νομοθεσία ή είχαν διαμορφωθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η δημιουργία του υπαγορεύθηκε προς απλούστευση των διαδικασιών λόγω της υφιστάμενης πολυνομίας και στόχος του ήταν η εμπέδωση ενός κλίματος εμπιστοσύνης και ομαλής συνεργασίας διοικούντων και διοικουμένων δίχως τα προβλήματα που ανακύπτουν από την άγνοια ή την ασάφεια των νόμων. Η ένταξη των κανόνων διοικητικής διαδικασίας σε έναν και μόνο νόμο επεδίωκε την απλούστευσή της, ώστε να καταστεί σύννομη, ταχύτερη και ποιοτικότερη η παραγωγή των πράξεων της διοίκησης (Τάχος, 2009)

Ο Κώδικας εφαρμόζεται σε όλο το εύρος του δημοσίου, τα δικαστήρια, όταν λειτουργούν διοικητικά και τις Ανεξάρτητες Αρχές, τις Ένοπλες δυνάμεις και τα Σώματα ασφαλείας, εφόσον οι διατάξεις του συνάδουν με τις ειδικές διατάξεις των Οργανισμών αυτών. Μ' άλλα λόγια το διοικητικό όργανο εφαρμόζει τις ειδικές διατάξεις του διοικητικού δικαίου και επικουρικά και τις διατάξεις του Κώδικα. Ελλείψει ειδικών διατάξεων, ο Κώδικας εφαρμόζεται ευθέως, όταν δε αυτές είναι ασαφείς εφαρμόζεται εκ παραλλήλου με τις ειδικές ρυθμίσεις (Τζέμος, 2013).

Εντούτοις, αν και η δημιουργία του συνέδραμε στη διευκόλυνση των σχέσεων κράτους – πολίτη και στην ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών, δεν έχει καταστεί δυνατόν μέχρι σήμερα να διαμορφώσει μια διοικητική κουλτούρα που θα συνδράμει καθοριστικά στην εφαρμογή της χρηστής διοίκησης.

Προάσπιση δημοσίου συμφέροντος, προστασία διοικουμένων ► Άρθρο 2. Ορίζεται η αυτεπάγγελτη ενέργεια της διοίκησης τόσο στις περιπτώσεις της δέσμιας αρμοδιότητας, όσο και όταν λειτουργεί με διακριτική ευχέρεια. Η εν λόγω αρχή έχει πολλακίς εφαρμοστεί από την νομολογία προς διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος και των διοικουμένων.

Προάσπιση της νομιμότητας και των συμφερόντων του διοικουμένου ► Άρθρα 3 & 12. Με το άρθρο 3 εξειδικεύεται το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της αναφοράς προς τις αρχές και ακολούθως με το άρθρο 12 ορίζεται η υποχρέωση απόδοσης πρωτοκόλλου επί των αιτήσεων και χορήγησης σχετικού αποδεικτικού στον ενδιαφερόμενο, το οποίο περιλαμβάνει τον αριθμό πρωτοκόλλου αιτήσεως. Κατ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η καλύτερη οργάνωση της υπηρεσίας και προασπίζονται τα έννομα συμφέροντα των διοικουμένων.

Επαγγελματισμός ► Άρθρο 4. Ο υπάλληλος κατά την διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών οφείλει να τηρεί συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα. Σε κάθε άλλη περίπτωση μη τήρησης των αρχικών δεσμεύσεων υποχρεούται να ενημερώνει τον πολίτη σχετικώς. Η τήρηση των χρονικών προθεσμιών είναι λίαν σημαντική, καθώς τοιουτοτρόπως εξασφαλίζεται η χρονική συνάφεια της διοικητικής απόφασης με το πραγματικό γεγονός που την προκάλεσε, «αρχή του επίκαιρου του τύπου της διαδικασίας» (Τάχος, 2009, σελ. 196).

Δημοσιότητα, Διαφάνεια ► Άρθρο 5. Ο υπάλληλος φέρει την υποχρέωση να δημοσιοποιεί δημόσια διοικητικά έγγραφα, αλλά και ιδιωτικά, εφόσον προκύπτει έννομο συμφέρον, σε κάθε ενδιαφερόμενο.

Σεβασμός προς την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, Διαφάνεια, Δικαιοσύνη ► Άρθρο 6. Θεσπίζεται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης. Το διοικητικό όργανο σε περίπτωση δυσμενούς απόφασης οφείλει να ενημερώνει σχετικά τον ενδιαφερόμενο, ώστε να του παρέχεται η δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του. Κατ' αυτόν τον τρόπο προάγεται η αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας, καθώς δημιουργείται η δυνατότητα διαμόρφωσης πιο σφαιρικής αντίληψης μιας κατάστασης.

Αμεροληψία ► Άρθρο 7. Κατοχυρώνεται νομικά η τήρηση της αμεροληψίας εκ μέρους των μονομελών και συλλογικών διοικητικών οργάνων.

Αρχή της νομιμότητας ► Άρθρο 9. Η μεταβίβαση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων και η εξουσιοδότηση προς υπογραφή επιβάλλεται να απορρέουν από τις σχετικές διατάξεις. Η δε μεταβίβαση της αρμοδιότητας προϋποθέτει κανονιστική διοικητική πράξη.

Αμεροληψία, προάσπιση συμφερόντων του διοικουμένου ► Άρθρο 17. Προβλέπεται η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων κατά τρόπο σαφή, ειδικό και επαρκή, ως εξάγεται από τα στοιχεία του φακέλου. Κατ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται το δικαίωμα του πολίτη για δικαστικό έλεγχο επί των διοικητικών πράξεων.

Διαφάνεια, Δημοσιότητα ► Άρθρο 18. Θεσπίζεται η υποχρέωση της διοίκησης για δημοσίευση των ατομικών και των κανονιστικών διοικητικών

πράξεων. (Εισηγητική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου “Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας”).

Το σημαντικότερο κέρδος που απορρέει από την ενσωμάτωση των κανόνων δεοντολογίας στο νομοθετικό πλαίσιο έγκειται στη δυνατότητα ελέγχου και επιβολής κυρώσεων. Ο έλεγχος μπορεί να εκτελεστεί μόνον εφόσον υφίσταται συγκεκριμένο κριτήριο, το οποίο γνωρίζει ο ελεγχόμενος και κατ’ επέκταση δύναται να ελεγχθεί η συμμόρφωσή σε αυτό (Δημολιού, 2020).

Σε περίπτωση ηθικής παράβασης που δεν ερείδεται νομικά, ο μόνος έλεγχος που δύναται να γίνει είναι επί της τήρησης της αρχής της χρηστής διοίκησης. Εντούτοις ουδεμία κανονιστική πράξη που απορρέει από εξουσιοδοτική διάταξη τυπικού νόμου δεν ακυρώνεται λόγω παράβασης της χρηστής διοίκησης και των ηθικών αρχών που αυτή συγκαταλέγει. Στον αντίποδα τούτου, η παράβαση των κατοχυρωμένων μέσω νόμων ηθικών αρχών, ή ως συνάγονται εξ αυτών, επισύρουν ποινικές ή πειθαρχικές ποινές.

1.4.3 Το Πειθαρχικό Δίκαιο

Ο Υπαλληλικός κώδικας ενσωματώνει το Ν. 4587/2012 (ΦΕΚ54/Α’/14.3.2012), «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ».

Το πειθαρχικό δίκαιο συνίσταται στο σύνολο των κανόνων δικαίου μέσω των οποίων ασκείται η πειθαρχική εξουσία της Διοίκησης προς τα όργανά της, προσδιορίζεται η πειθαρχική ευθύνη και ακολούθως επιβάλλεται η κατάλληλη ποινή (Φθενάκης, 2000, σελ.150).

Το πειθαρχικό δίκαιο περιλαμβάνει κανόνες διοικητικού δικαίου. Οι πειθαρχικές ποινές έχουν αμιγώς διοικητικό χαρακτήρα και επιβάλλονται από τα ατομικά ή συλλογικά όργανα της διοίκησης υπό μορφή διοικητικών πράξεων. Το πειθαρχικό δίκαιο έχει έντονα νομολογιακό και περιπτώσιολογικό χαρακτήρα, καθώς επικεντρώνεται στην σύννομη εκτέλεση του διοικητικού έργου, αποσκοπεί δε στην πρόληψη παρεκτροπών εκ μέρους των διοικητικών οργάνων. Στόχος του είναι η εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας και η ορθή εκτέλεση των καθηκόντων εκ μέρους των υπαλλήλων προς επίτευξη των

στόχων του δημόσιου οργανισμού (Σπηλιωτόπουλος-Χρυσανθάκης, 2013, σελ. 83).

Η αιτιολογική έκθεση του νόμου αναφέρεται στην αναγκαιότητα πάταξης των φαινομένων διαφθοράς και παράνομων συμπεριφορών διοικητικών οργάνων. Επαγγέλλεται δε τον περιορισμό των καθυστερήσεων κατά την εξέταση των πειθαρχικών παραπτώματων που σε συνδυασμό με το σύντομο χρόνο παραγραφής τους, επί της ουσίας οδηγεί σε ένα καθεστώς ατιμωρησίας των υπαλλήλων, με αποτέλεσμα την υπονόμηση του κράτους δικαίου και της νομιμότητας (Αιτιολογική έκθεση του Ν.4051/2012). Τούτη δε η κατάσταση διαμορφώνει μια αίσθηση ασυδοσίας στους υπαλλήλους που δρούν εκνόμως (Ρακιντζής, 2012).

Το πειθαρχικό δίκαιο διαρθρώνεται σε δύο ενότητες, η πρώτη περιλαμβάνει το «ουσιαστικό» δίκαιο, που καθορίζει τα πειθαρχικά παραπτώματα και τις ποινές. Και η δεύτερη, το «διαδικαστικό» δίκαιο που περιλαμβάνει τα πειθαρχικά όργανα και τις διαδικασίες επιβολής των ποινών (Σπηλιωτόπουλος-Χρυσανθάκης, 2013, σελ. 84).

Στο άρθρο 106 ορίζεται το πειθαρχικό παράπτωμα ως «υπαίτια πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου που μπορεί να του καταλογισθεί». Ως συνάγεται, το πειθαρχικό παράπτωμα συνεπάγεται παράβαση κατά την εκτέλεση του υπαλληλικού καθήκοντος. Ενέχει την έννοια της αντικειμενικότητας, καθώς προϋποθέτει την υπαλληλική ιδιότητα, καθώς και την έννοια της υπαιτιότητας, δηλαδή της πρόθεσης (δόλου) ή της αμέλειας. Ο καταλογισμός συνεπάγεται την ύπαρξη πνευματικής συγκρότησης και ψυχικής υγείας εκ μέρους του υπαλλήλου.

Στο άρθρο 107 απαριθμούνται τα πειθαρχικά παραπτώματα κατά τρόπο ενδεικτικό και όχι περιοριστικό. Αυτού του είδους η απαρίθμηση εξυπηρετεί την αποσαφήνιση του όρου του πειθαρχικού παραπτώματος που αποδίδεται σε συγκεκριμένες πράξεις, καθώς και τον καθορισμό ιδιαίτερου βαθμού υπαιτιότητας (Σπηλιωτόπουλος-Χρυσανθάκης, 2013, σελ. 85-86). Επιπλέον, τούτο εξυπηρετεί τις υπηρεσιακές ανάγκες, καθώς δίνει τη δυνατότητα κάθε πράξη που είναι επιζήμια για τον οργανισμό δυνητικά να μπορεί να χαρακτηριστεί ως πειθαρχικό παράπτωμα. Επιπροσθέτως, η απόδοση του

πειθαρχικού παραπτώματος κατά τρόπο γενικό, καθιστά επιτρεπτή την αφομοίωση των εννοιολογικών του χαρακτηριστικών στις συνεχώς μεταβαλλόμενες αντιλήψεις περί ηθικής (Ντουχάνης, 2012, σελ. 113).

Στον αντίποδα της ανωτέρω άποψης, ο αόριστος και γενικός τρόπος απόδοσης των παραπτωμάτων δίνει την δυνατότητα ευρύτατης χρήσης της διακριτικής ευχέρειας κατά την άσκηση της πειθαρχικής αρμοδιότητας (Μακρυδημήτρης, 2013). Η ερμηνεία των αόριστων και γενικών εννοιών επαφίεται στην κρίση του οργάνου που καλείται να τις ερμηνεύσει (Δαγτόγλου, 1984, σελ.122-123), το δε Συμβούλιο της Επικρατείας αντιμετωπίζει την διακριτική ευχέρεια και την αόριστη έννοια ως ταυτόσημους όρους.

Κρίσιμό είναι ότι οι περισσότερες αοριστίες στην απόδοση των πειθαρχικών παραπτωμάτων εντοπίζονται σε περιπτώσεις που εξ αντικειμένου είναι δύσκολο να στοιχειοθετηθούν λόγω του αξιολογικού ή γενικού τους χαρακτήρα, κατ' επέκταση τα περιθώρια αυθαιρεσιών σε αυτές τις περιπτώσεις είναι ευρύτερα. Ενδεικτικά αναφέρουμε:

- «η αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας» (πργ. ε)
- «η παράβαση της αρχής της αμεροληψίας» (πργ. στ)
- «η παράβαση της υποχρέωσης εχεμύθειας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26 του παρόντος» (πργ. η)
- «η χρησιμοποίηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων» (πργ. ιδ)
- «η άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή, μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή όταν η επιτροπή αυτή υπάγεται στην αρχή στην οποία ο υπάλληλος υπηρετεί» (πργ. ιστ)
- «η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα με αφορμή το χειρισμό θεμάτων αρμοδιότητας του υπαλλήλου από την αντιμετώπιση των οποίων εξαρτώνται ουσιώδη συμφέροντα των προσώπων αυτών» (πργ. κβ)

Έχει διαπιστωθεί ότι οι διατάξεις αόριστου χαρακτήρα δεν εφαρμόζονται. Επιπλέον δε, δύναται να χρησιμοποιηθούν κακόβουλα ως μέσα παραβίασης των δικαιωμάτων του υπαλλήλου (Πρεβεζάνου, 2011, σελ. 833-842).

Στο άρθρο 109 προβλέπονται οι πειθαρχικές ποινές, παρατίθενται δε κατά σειρά βαρύτητας. Ως ελαφρύτερη ποινή ορίζεται η έγγραφη επίπληξη και ως η πλέον επαχθής, η λύση της υπαλληλικής σχέσης με την επιβολή της οριστικής παύσης. Επιπροσθέτως, για ορισμένα εκ των παραπτώματων προβλέπεται επιβολή ελάχιστων ποινών (Σπηλιωτόπουλος-Χρυσανθάκης, σελ.88). Εν αντιθέσει με το ποινικό δίκαιο, στο πειθαρχικό δεν υφίσταται αντιστοιχία παραπτώματων και ποινών, παρέχοντας έτσι τη δυνατότητα στο αρμόδιο πειθαρχικό όργανο για εκτεταμένη χρήση της διακριτικής ευχέρειας.

Η επιβολή ποινής αποτελεί την έμπρακτη έκφραση απαξίας της διοίκησης προς τον παρανομούντα υπάλληλο, αποβλέπει στη συμμόρφωσή του, στον παραδειγματισμό των υπόλοιπων υπαλλήλων, συνδέεται δε άμεσα με την αποκατάσταση του κύρους του φορέα και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος.

Η δίωξη των πειθαρχικών παραπτώματων συνιστά δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης. Πειθαρχική εξουσία ασκούν τα μονοπρόσωπα και τα συλλογικά πειθαρχικά όργανα. Ως μονομελή πειθαρχικά όργανα ορίζονται οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης και Διεύθυνσης, ανώτερος δε πειθαρχικώς προϊστάμενος είναι το ιεραρχικά ανώτερο πρόσωπο της υπηρεσίας του διωκόμενου υπαλλήλου. Όλοι οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι μπορούν να επιβάλλουν την κατώτατη ποινή της έγγραφης επίπληξης, οι υπόλοιπες ποινές επιβάλλονται αναλόγως της θέσης ιεραρχίας.

Με το άρθρο 125 προβλέπεται η Προκαταρκτική Εξέταση και ακολούθως με το άρθρο 126 η Ένορκη Διοικητική Διαδικασία, οι οποίες συνιστούν τις συνηθέστερες διαδικασίες εφαρμογής των κανόνων του πειθαρχικού δικαίου στην υπαλληλική πραγματικότητα. Η προκαταρκτική εξέταση συνιστά μια άτυπη διαδικασία συλλογής στοιχείων, προκειμένου να προσδιοριστεί η ύπαρξη ή μη πειθαρχικού παραπτώματος. Το άτυπο του

χαρακτήρος της αποδεικνύεται και από την ανωμοτί εξέταση των μαρτύρων, ουδόλως δε συνδέεται δε με την πειθαρχική δίωξη.

Η Ένορκη Διοικητική Εξέταση διενεργείται στις περιπτώσεις εντοπισμού ισχυρών ενδείξεων για τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος, συνιστά μια ανακριτική διαδικασία που τοποθετείται μεταξύ της προανακριτικής εξέτασης και της πειθαρχικής ανάκρισης, δίχως όμως να αποτελεί έναρξη της πειθαρχικής δίωξης. Η διαδικασία είναι μυστική και ο κατηγορούμενος υπάλληλος εξετάζεται ανωμοτί. Η ΕΔΕ διασφαλίζει το συνταγματικό δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης.

Στο πλαίσιο περιφρούρησης της αμεροληψίας, με το άρθρο 146B προβλέπεται η συγκρότηση πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων, των οποίων η τριμελής σύνθεση συγκαταλέγει και έναν δικαστικό λειτουργό. Αποκλείονται δε από την σύνθεσή τους αιρετοί υπάλληλοι προς αποφυγή μη αντικειμενικών αποφάσεων. Τα συμβούλια αυτά επιλαμβάνονται αποκλειστικώς πειθαρχικών υποθέσεων, ώστε να καθίσταται εφικτή η ταχύτερη και ποιοτικότερη απόδοση κρίσεων. Εντούτοις, στα δευτεροβάθμια πειθαρχικά συμβούλια που απαρτίζονται από οκτώ μέλη, δεν προβλέπεται η συμμετοχή δικαστικού λειτουργού. Αποτελούνται από ένα Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ως Πρόεδρο, τέσσερις Νομικούς Συμβούλους του Κράτους και τρεις Προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης. Η συγκεκριμένη σύνθεση των δευτεροβάθμιων πειθαρχικών είναι αντιφατική συγκριτικά με εκείνη των πρωτοβάθμιων, που περιλαμβάνουν δικαστικό λειτουργό, επιπλέον δε τα πρόσωπα που ορίζεται να τα απαρτίζουν ενδεχομένως είναι άσχετα και αποκομμένα από την υπαλληλική πραγματικότητα (Μακρυδημήτρης, 2013, σελ.33).

Το πνεύμα, αλλά και το γράμμα του πειθαρχικού δικαίου καταδεικνύουν την πρόθεση του Νομοθέτη για ορθότερη απόδοση των πειθαρχικών ευθυνών, προς αποκατάσταση της ευλόγως εδραιωμένης αντίληψης περί υπερπροστατευτισμού των δημοσίων υπαλλήλων από τους συναδέλφους τους (Μακρυδημήτρης, 2013, σελ.38).

Σε κάθε περίπτωση, οι νόμοι προάγουν και προασπίζουν την ηθική διοίκηση, δεν είναι όμως δυνατόν να συμπεριλάβουν το σύνολο των κανόνων δεοντολογίας στα άρθρα τους, γεγονός που καθιστά αδύνατη την καθολική επιβολή τους. Επιπλέον, η απόδοση νόμιμης υπόστασης στην ηθική δεν διασφαλίζει ότι θα εκλείψουν συμπεριφορές που αν και θα κινούνται εντός πλαισίου εφαρμογής των ρητών κανόνων ποινικού ή πειθαρχικού δικαίου, επί της ουσίας δεν θα σέβονται το ηθικό περιεχόμενό τους (Γώγος, 2000).

B. Οι θεμελιώδεις αρχές της Διοικητικής Ηθικής

2.1 Η Χρηστή διοίκηση

Η διασφάλιση του ηθικού χαρακτήρα της διοικητικής δράσης επιτυγχάνεται μέσω της τήρησης της χρηστής διοίκησης. Η χρηστή διοίκηση ή αρχή των «χρηστών διοικητικών ηθών» συνιστά την θεμελιώδη αρχή του Κράτους Δικαίου και την κατεξοχήν έκφραση της διοικητικής ηθικής, αποτελεί δε βασικό πυλώνα του διοικητικού δικαίου. Η νομολογία του ΣΤΕ έχει συντελέσει καθοριστικά στη διαμόρφωση του περιεχομένου της, αποδίδοντάς της νομική υπόσταση και ισχύ. Εντούτοις την ορίζει κατά τρόπο αρνητικό προσδίδοντας το χαρακτηρισμό σε συγκεκριμένες πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης ως αντικείμενες στην αρχή της χρηστής διοίκησης (Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, 2012 σελ. 29).

Η χρηστή διοίκηση επιβάλλεται να διαπνέει όλο το εύρος της εκτελεστικής εξουσίας. Στο επίπεδο της επιτελικής εξουσίας εφαρμόζεται ως χρηστή διακυβέρνηση (Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, 2012), στο επίπεδο της καθημερινής διοικητικής πρακτικής, τα εκτελεστικά όργανα δεσμεύονται για την τήρησή της.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης δεσμεύει τους ασκούντες διοίκηση να ασκούν το έργο τους με βάση το κοινό περί δικαίου αίσθημα, πάντα εντός πλαισίου νομιμότητας και τηρώντας την αναλογικότητα και την επιείκεια, προκειμένου να προασπίζονται τα δικαιώματα του διοικουμένου (Ακριβοπούλου - Ανθόπουλος, 2015, σελ. 24). Η χρηστή διοίκηση

επιτάσσει την εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων με σεβασμό στον επικρατούν αίσθημα δικαίου προς αποφυγή δογματικών και ανεπιχεικτών πράξεων που θίγουν το συμφέρον του διοικουμένου (Γέροντας, 2014).

Εντούτοις, το περιεχόμενό της δεν προσδιορίζεται με σαφήνεια, καθώς διαπλάθεται βάσει των επικρατουσών κοινωνικών αντιλήψεων περί ηθικής, ως εκ τούτου καθίσταται δυσχερής η εννοιολογική προσέγγισή της. Εν αντιθέσει ο εντοπισμός της παράβασής της, σε περίπτωση που καταδειχθεί κατόπιν ελέγχου ότι μια συγκεκριμένη διοικητική ενέργεια δεν συνάδει με τις ισχύουσες ηθικές αντιλήψεις, είναι λίαν ευκολότερος (Ντουχάνης, 2012, σελ. 109). Σε κάθε περίπτωση η εναρμόνιση των κανόνων του δικαίου με τις υφιστάμενες κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες και συνακόλουθα η προσαρμοστικότητα του διοικητικού οργάνου στις εκάστοτε κοινωνικές επιταγές, συνιστούν συστατικά στοιχεία της χρηστής διοίκησης. Με άλλα λόγια το διοικητικό όργανο καλείται να λειτουργεί όχι βάσει της άτεγκτης ερμηνείας του γράμματος του νόμου, αλλά και του πνεύματός του, αποσκοπώντας στην άρση των όποιων νομικών διλημμάτων προς ωφέλεια του πολίτη.

Η αρχής τη χρηστής διοίκησης επιδέχεται πολλών νοηματοδοτήσεων, επιτυγχάνεται δε μέσω της θεωρίας, της νομολογίας, αλλά και κειμένων μέσης νομικής δεσμευτικότητας (Τζέμος, 2017). Ειδικότερα στο άρθρο 41 του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η χρηστή διοίκηση θεσπίζεται ως εξής: «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης». Ως συνάγεται κατοχυρώνονται:

- το δικαίωμα του διοικουμένου σε προηγούμενη ακρόαση, πριν την έκδοση δυσμενούς απόφασης.
- το δικαίωμα πρόσβασης του διοικουμένου στο φάκελο της υπόθεσής του, τηρουμένης της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου.
- η υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις πράξεις της

- το δικαίωμα για αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από θεσμικό όργανο ή υπάλληλο, σύμφωνα με τις κοινές γενικές αρχές των δικαιών των κρατών –μελών
- το δικαίωμα του διοικουμένου να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μια από τις γλώσσες των συνθηκών και ακολούθως να του δίδεται απάντηση στην ίδια γλώσσα (Πραβίτα, 2015, σελ.463).

Κατά τον Τζέμο η έννοια της χρηστής διοίκησης ερείδεται επί οκτώ βασικών πυλώνων: στην τήρηση της νομιμότητας, στον έμπρακτο σεβασμό προς τον πολίτη και στη διάθεση συνεργασίας μαζί του, στην μη κωλυσιεργία, στον περιορισμό της γραφειοκρατίας, στην μη εκδήλωση δογματικών και τυπολατρικών συμπεριφορών κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, στην τήρηση της διαφάνειας και της διασφάλισης πρόσβασης των διοικουμένων στα διοικητικά έγγραφα, στην επίδειξη αμεροληψίας και στην εμπέδωση της αξιοκρατίας, τέλος δε στη δυνατότητα παραγωγής αποφάσεων με ειδική και πλήρη αιτιολογία (Τζέμος, 2017).

Η αρχή της χρηστής διοίκησης εφαρμόζεται επικουρικά προς την νομιμότητα και ουδέποτε προς περιορισμό ή παραβίασή της, κατ' επέκταση δεν έχει πεδίο εφαρμογής εκεί που προκύπτει δέσμια αρμοδιότητα (Τζέμος, 2017). Συνδέεται δε, αλλά δεν ταυτίζεται με την επιείκεια, καθώς συγκαταλέγει και άλλες προδιαγραφές αποτελεσματικότητας, ορθολογικότητας και ηθικής (Μακρυδημήτρης-Πραβίτα, 2010).

Στον αντίποδα της χρηστής διοίκησης βρίσκεται η κακοδιοίκηση που συνίσταται στην παραβίαση των ηθικών αρχών και αξιών που εμπερικλείει η χρηστή διοίκηση. Σε περίπτωση που η χρηστή διοίκηση φέρει νομική αποτύπωση και δεν εφαρμόζεται, τότε έχουμε παρανομία, σε περίπτωση όμως που αν και τηρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις, η διοικητική ενέργεια δεν είναι σύμφωνη με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και κατ' επέκταση δεν λειτουργεί προς προάσπιση των συμφερόντων του διοικουμένου, τότε κάνουμε λόγο για τη σύννομη ή μη νόμιμη κακοδιοίκηση. Κατά τον Τζέμο τα φαινόμενα κακοδιοίκησης ομαδοποιούνται σε πέντε κατηγορίες (Τζέμος, 2017, σελ.104-108) ως εξής:

- Κακοδιοίκηση συμπεριφοράς, πρόκειται για την εκδήλωση αγενών και μη εξυπηρετικών συμπεριφορών προς τους πολίτες εκ μέρους των διοικητικών οργάνων, η οποία ενίοτε πυροδοτείται από ανάλογη συμπεριφορά των διοικουμένων. Σε κάθε περίπτωση είναι καταδικαστέα, καθώς η συμπεριφορά του διοικητικού οργάνου πρέπει να εμφορείται από ευγένεια και επαγγελματισμό.
- Κακοδιοίκηση καθεστωτική, το υψηλόβαθμο συνήθως διοικητικό όργανο υπό την επίφαση της ευγένειας, δεν εξυπηρετεί τον πολίτη στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης και της δυνατής επιείκειας που του επιτρέπει ο νόμος. Η λίαν αυτή επικίνδυνη διοικητική συμπεριφορά που λόγω του μανδύα ευπρέπειας που ενδύεται δύσκολα εντοπίζεται και στοιχειοθετείται κατά τον διοικητικό ή πειθαρχικό έλεγχο εκδηλώνεται όταν το διοικητικό όργανο αποσιωπά εσκεμμένα το σύνολο των νόμιμων δυνατοτήτων που παρέχονται στον πολίτη και προκαταλαμβάνει ως αποκλειστικό τρόπο διευθέτησης της υπόθεσής του, τον πλέον δυσμενή. Συνδέεται με την δημιουργία εντυπώσεων περί μη δυνατότητας εναλλακτικής, επιεικέστερης νόμιμης διευθέτησης της υπόθεσης. Σε τέτοιες περιπτώσεις το διοικητικό όργανο αποθαρρύνει τον πολίτη να υποβάλλει εγγράφως το αίτημά του ή και τον προτρέπει στην απόσυρση από μια υποψηφιότητα. Η δημιουργία ενός ομιχλώδους τοπίου και η αναίτια περιπλοκή του ζητήματος συνάδουν με αυτή τη συμπεριφορά. Τα αίτια αυτού του φαινομένου εντοπίζονται συνήθως στην ιδιοκτησιακή λογική που αναπτύσσουν κάποιοι δημόσιοι λειτουργοί, στην διαπλοκή καθώς και στην ύπαρξη προκαταλήψεων και στερεοτύπων.
- Κακοδιοίκηση επί της διακριτικής ευχέρειας, σε αυτήν την περίπτωση αν και δεν παραβιάζονται οι νόμιμοι τύποι, εντούτοις η διοίκηση χρησιμοποιεί την διακριτική ευχέρεια που της επιτρέπει το νομοθετικό πλαίσιο, με δυσμενή τρόπο, με αποτέλεσμα να μην εκπληρώνονται οι σύννομες επιθυμίες του πολίτη και σε κάποιες περιπτώσεις να περιορίζονται τα δικαιώματά του.
- Κακοδιοίκηση οικονομική, συνίσταται στην κακή οικονομική διαχείριση των πόρων της διοίκησης ενίοτε νομοτύπως. Σε περίπτωση που η

οικονομική κακοδιαχείριση συνδέεται και με παραβίαση των διατάξεων του νόμου, αποτελεί παρανομία.

- Κακοδιοίκηση αντισυνταγματική, απαιτείται νομοθετική ή δικαστική συνδρομή για να διευθετηθεί, καθώς απαντάται σε περιπτώσεις που η διοικητική δράση αν και ερείδεται σε τυπικούς ή ουσιαστικούς νόμους, οι νόμοι αυτοί τελούν σε αντίθεση με τις αρχές του συνταγματικού δικαίου ή και με την προάσπιση θεμελιωδών δικαιωμάτων.

2.2 Η Αρχή της Διαφάνειας

Απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση χρηστή διοίκησης συνιστά η τήρηση της Αρχής της διαφάνειας και της δημοσιότητας της διοίκησης. Η εφαρμογή της εντοπίζεται ήδη από την αρχαία Αθήνα με την αναγραφή των νόμων σε στήλες και δημόσια κτίρια.

Η διαφάνεια, άρρηκτα συνδεδεμένη με τον εκδημοκρατισμό της διοίκησης, αποτελεί συστατικό στοιχείο έκφρασης της διοικητικής ηθικής, καθώς συνδέεται με την φανερή δράση της διοίκησης καθιστώντας τον πολίτη κοινωνό των δράσεων και των πράξεων της διοίκησης και παρέχοντάς του την δυνατότητα ενημέρωσης επί εγγράφων ενδιαφέροντός του. Ως έχει επισημάνει και η Κτιστάκη, η διαφανής πληροφόρηση του πολίτη συμβάλλει στην πάταξη της διαφθοράς που προκύπτει στις σχέσεις διοικουμένων διοίκησης (Κτιστάκη, 2009, σελ.272).

Η συνταγματική κατοχύρωση της διαφάνειας επήλθε με το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 και ειδικότερα με το άρθρο 5^Α που κατοχυρώνει το δικαίωμα στην πληροφόρηση, καθώς και με το άρθρο 10 πργ.3 που ορίζει την υποχρέωση των υπηρεσιών να παρέχουν πληροφόρηση στους διοικουμένους και να τους εξασφαλίζουν πρόσβαση στα έγγραφα. Σε επίπεδο ουσιαστικής νομοθεσίας και εκτελεστικής εξουσίας, η διαφάνεια προβλέπεται στο άρθρο 16 του Ν. 1599/1986, καθώς και στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δια των οποίων προβλέπεται η πρόσβαση στα έγγραφα υπό την προϋπόθεση ότι δεν εμπíπτουν στην προσωπική ζωή τρίτων ή δεν προκύπτει δέσμευση εκ του απορρήτου. Η διαφύλαξη των προσωπικών δεδομένων του υποκειμένου αποτελεί έκφανση της αρχής της διαφάνειας, καθώς νοηματοδοτείται μόνον εντός πλαισίου του διαφανούς κράτους, καθώς ενισχύει την διαφάνεια της

κρατικής δράσης διευκολύνοντας την άσκηση των δικαιωμάτων που σχετίζονται με αυτήν (Βλαχόπουλος, 2007, σελ.76-77).

Η φανερή δράση της δημόσιας διοίκησης συνδράμει καθοριστικά στην πάταξη της διαπλοκής, καθώς επιβάλλει τον έλεγχο και προασπίζει τα δικαιώματα των πολιτών. Το πρόγραμμα Διαύγεια, εγγυάται τη δημοσιοποίηση όλων των διοικητικών πράξεων οικονομικού περιεχομένου, το σύνολο δε των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης εκδίδεται σε ΦΕΚ (Ακριβοπούλου-Ανθόπουλος, 2015, σελ.23). Κατ'αυτόν τον τρόπο η διοίκηση λειτουργεί και νόμιμα, αλλά και ηθικά.

2.3 Η Αρχή της επιείκειας

Βασικός αρμός της χρηστής διοίκησης αποτελεί η αρχή της επιείκειας, η οποία πρέπει να εφαρμόζεται στις περιπτώσεις που η διοίκηση πρόκειται να λάβει επαχθή μέτρα για τον πολίτη (Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, 2012, σελ.30).

Η εν λόγω αρχή συνίσταται στην αποφυγή δογματικών και ανελαστικών ερμηνειών του νομικών διατάξεων, στην περίπτωση δε νομικού κενού ή νομικού διλήμματος υποδεικνύει την ηπιότερη για τον διοικούμενο λύση. Δεδομένης δε της εύλογης αδυναμίας να οριστούν όλες οι περιπτώσεις νομικώς, η επιείκεια προτείνει την διασταλτική ερμηνεία του νόμου προάγοντας τα έννομα συμφέροντα του πολίτη. Η αρχή της επιείκειας επιτάσσει την άρση των επαχθών συνεπειών μιας διοικητικής πράξης, για όλο το διάστημα της ανωτέρας βίας για τον διοικούμενο (Τάχος, 2003, σελ.78).

2.4 Η Αρχή της ισότητας

Η Αρχή της ισότητας κατοχυρώνεται συνταγματικά στην πργ. 1 του άρθρου 4 του Συντάγματος. Η διασταλτική ερμηνεία του εν λόγω εδαφίου, «Οι Έλληνες είναι ίσοι έναντι του Νόμου», ορίζει την ίση μεταχείριση των Ελλήνων πολιτών τόσο εντός του Νόμου, όσο και έναντι του Νόμου. Κατ' αυτόν τον τρόπο απορρέει η υποχρέωση του Νομοθέτη να θεσπίζει σεβόμενος την αρχή της

ισότητας, δεσμεύει δε τις δικαστικές και διοικητικές αρχές να τηρούν την ισότητα μεταξύ των πολιτών (Ακριβοπούλου-Ανθόπουλος, 2015, σελ.25).

Εν προκειμένω η αρχή της ισότητας δεν επιδέχεται αριθμητικής ερμηνείας, όπως η ισότητα του «εκλέγειν και εκλέγεσθαι», αλλά ουσιαστικής. Με άλλα λόγια, οι όμοιες καταστάσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο και οι διαφορετικές με διαφορετικό (Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, 2012, σελ.32). Σε αυτό το πλαίσιο η ισότητα λειτουργεί επεκτατικά, καθιστά δυνατή δηλαδή την διεύρυνσή μιας συγκεκριμένης απόφασης που έχει ληφθεί για μια ορισμένη ομάδα και σε άλλες με παρόμοια χαρακτηριστικά (Ακριβοπούλου-Ανθόπουλος, 2015, σελ.26). Ιδιαίτερη έκφραση της ισότητας αποτελεί η θετική ισότητα που επιτάσσει την εφαρμογή μέτρων προς αποκατάσταση ανισοτήτων π.χ ισότητα των δύο φύλων (Ακριβοπούλου-Ανθόπουλος, 2015, σελ.26). Η ισότητα υφίσταται μόνο εντός πλαισίου νομιμότητας και ουδέποτε προκρίνει την επανάληψη παράνομων ενεργειών (Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, 2012, σελ.32).

Η ισότητα επιβάλλει την ίση μεταχείριση των πολιτών από τους νόμους και τη διοίκηση, καθώς και την ίση μεταχείριση των υποψηφίων προς διορισμό, που διαθέτουν τα απαιτούμενα από το νόμο προσόντα (Λύτρας, 2010, σελ.141).

2.5 Η Αρχή της αμεροληψίας

Η αρχή της αμεροληψίας συνιστά βασικό πυλώνα του Κράτους δικαίου και προϋποθέτει την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με αποκλειστικό γνώμονα την προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος, δίχως εμπάθεια και κάθε είδους προκατάληψη προς τους διοικουμένους (Κοιμτζόγλου, 1999).

Επιτάσσει τα διοικητικά όργανα να δρουν ανεπηρέαστα από ατομικά ή άλλα συμφέροντα, παρέχοντας σε όλους τους διοικουμένους αδιακρίτως τις ίδιες υπηρεσίες (Γώγος, 2000, σελ.44). Η σημαντικότητα της αμερόληπτης δράσης της διοίκησης καταδεικνύεται και από την νομική κατοχύρωσή της μέσω των ασυμβίβαστων ή κωλυμάτων που προβλέπονται στον Υπαλληλικό κώδικα και στο Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ακριβοπούλου-Ανθόπουλος, 2015, σελ.25)

2.6 Η Αρχή της ουδετερότητας

Η αρχή της ουδετερότητας τελεί σε άμεση σχέση τόσο με την αρχή της ισότητας, όσο και με αυτήν της αμεροληψίας, συνίσταται δε στην αποκλειστική εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος (Λύτρας 2010, σελ. 141).

Συνδέεται άρρηκτα με την συνταγματικά επιβεβλημένη (άρθρο 29 πργ.3 Συντάγματος) κομματική ουδετερότητα που επιβάλλεται να επιδεικνύουν οι δημόσιοι υπάλληλοι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Σύμφωνα δε με την από 02-09-1998 απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τόσο οι διοικούμενοι, όσο και τα δημοκρατικά εκλεγέντα όργανα επιβάλλεται να εξυπηρετούνται από πολιτικά ουδέτερους υπαλλήλους (Γώγος, 2000, σελ.75). Η εν λόγω αρχή κατά τον Γώγο εξισορροπεί την μονιμότητα των δημοσίων λειτουργών (Γώγος, 2000, σελ.75).

2.7 Η Αρχή της αναλογικότητας

Η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 πργ. 1) οριοθετεί τους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων, περιλαμβάνει δε στους κόλπους της τις αρχές της καταλληλότητας και της αναγκαιότητας, υποδεικνύοντας την επιλογή του πιο πρόσφορου και ήπιου μέτρου που κρίνεται αναγκαίο για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού (Χρυσανθάκης, 2006, σελ.49).

Η αναλογικότητα επιτάσσει οι δυσμενείς για τον διοικούμενο συνέπειες να μην είναι δυσανάλογες προς τα πλεονεκτήματα που απορρέουν για το κοινωνικό σύνολο (Οδηγός Ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, 2012, σελ.31). Συνδέεται δε με την διακριτική ευχέρεια, όταν οι δυνατές νόμιμες λύσεις είναι περισσότερες από μία. Η αρχή αυτή εμφανίζεται για πρώτη φορά στη νομολογία στην 2112/1984 απόφαση του ΣτΕ (Ακριβοπούλου-Ανθόπουλος, 2015, σελ.25), αποδίδεται δε με λίαν περιγραφικό τρόπο στην ρήση του Παπαχατζή, «μην πυροβολεί η αστυνομία τα σπουργίτια με κανόνια» (Παπαχατζής, 1991).

2.8 Η Αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος

Αποτελεί θεμελιώδη αρχή της δράσης της δημόσιας διοίκησης και πλοηγό του τρόπου λειτουργίας της, συνίσταται δε στην εκπλήρωση των βασικών αναγκών των μελών μιας συντεταγμένης κοινωνίας (Χρυσανθακής, 2006, σελ.49). Πρόκειται για μια αόριστη έννοια που συγκεκριμενοποιείται μέσα από το Σύνταγμα, τους νόμους, τις κανονιστικές πράξεις, που απορρέουν από νομοθετική εξουσιοδότηση και τις ατομικές πράξεις της δημόσιας διοίκησης (Ακριβοπούλου-Ανθόπουλος, 2015, σελ.24).

Στο Σύνταγμα ειδικότερα απαντάται ως δημόσια ωφέλεια (άρθρο 17 πργ. 2), ως εθνικό συμφέρον (άρθρο 4 πργ. 3 και άρθρο 28 πργ.2), ως δημόσιο συμφέρον, αναφορικά με την προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 24 πργ.1), καθώς και ως σεβασμός στην ελευθερία και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια (άρθρο 106 πργ. 2). Το δημόσιο συμφέρον σε κάθε περίπτωση δεν είναι δυνατόν να υποσκελίσει την αρχή της νομιμότητας, η εκτίμησή του συνιστά αρμοδιότητα των νομοθετικών και διοικητικών οργάνων και όχι των δικαστικών, τα οποία μπορούν μόνον να ελέγξουν την παραβίαση των ορίων της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος (Τάχος, 2003, σελ.73). Κατά τον Δαγτόγλου η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος συνδέεται με την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, προβλέποντας την επιλογή της πιο συμφέρουσας για το δημόσιο συμφέρον λύσης εκ μέρους των διοικητικών οργάνων, σε περίπτωση που αναδύονται περισσότερες νόμιμες επιλογές (Δαγτόγλου, 2004).

2.9 Η Αρχή της καλής πίστης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου

Η αρχή αυτή απαγορεύει στη διοίκηση να εκμεταλλευτεί μια κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει ο διοικούμενος λόγω πλάνης ή απειλής, πολλώ δε μάλλον να προκαλέσει η ίδια η διοίκηση μια τέτοια κατάσταση (Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, 2012, σελ.30). Επιπλέον, καθιστά απαγορευτικό τον αιφνιδιασμό του διοικουμένου, ο οποίος έχει αναπτύξει προσδοκίες από μια παγιωμένη διοικητική πρακτική που απορρέει από ένα συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο (Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, 2012, σελ.31).

2.10 Η Αρχή της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου

Πρόκειται για συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή (άρθρο 20 πργ. 2) που αποτυπώνεται και στο άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Η αρχή αυτή επιτρέπει στον πολίτη να υπερασπιστεί το δικαίωμά του και να εκφράσει τις απόψεις του επιδρώντας τοιούτοτρόπως στην τελική διοικητική απόφαση (Γώγος, 2000, σελ.48).

2.11 Η Αρχή προστασίας του διοικουμένου

Κατά τον Χρυσανθάκη η αρχή αυτή προστατεύει τον πολίτη από την ασυνεπή και αυθαίρετη διοικητική δράση (Χρυσανθάκης, 2006, σελ.49). Τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ανταποκρίνονται και να ικανοποιούν τα νόμιμα αιτήματα των πολιτών, δίχως να τους αιφνιδιάζουν αρνητικά, οπότε συνδέεται με τη αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Πρωτίστως δε δεν πρέπει οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων να επιφέρουν ζημιογόνες καταστάσεις για τον πολίτη (Σπηλιωτόπουλος, 2011, σελ.95).

2.12 Η Αρχή της Αποτελεσματικότητας

Συνδέεται με την λελογισμένη χρήση των οικονομικών και άλλων πόρων, καθώς και με την ευελιξία και την ταχύτητα ανταπόκρισης των διοικητικών οργάνων (Ακριβοπούλου-Ανθόπουλος, 2015, σελ.27). Η υποχρέωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης συνάγεται και από το άρθρο 10 πργ. 3 του Συντάγματος που ορίζει την χρηματική αποζημίωση του διοικουμένου σε περίπτωση σε περίπτωση αδικαιολόγητης ή παράνομης μη ικανοποίησης του αιτήματός του.

Η τήρηση των ανωτέρω αρχών που ενισχύουν την ηθική διάσταση της διοικητικής δράσης είναι μείζονος σημασίας. Κατά τον Στράνη ο τρόπος που λαμβάνει αποφάσεις η διοίκηση πρέπει να προάγει το επίπεδο αποδοχής του Δικαίου και της ίδιας της διοίκησης, ούτως ώστε να ενισχύεται και η

νομιμοποιητική ισχύς των αποφάσεων αυτών (Στράνης, 2011). Κατά τον Μακρουδημήτρη «το ποιον της διοίκησης καθρεπτίζει το ποιόν της δημοκρατίας. Και αν η διοίκηση δεν λειτουργεί καλά και δεν αξίζει, τότε και η δημοκρατία υποβαθμίζεται και καταντά είδωλο του αληθινού της εαυτού, μια φενάκη δίχως κύρος και ακτινοβολία» (Μακρουδημήτρη, 2000).

Γ. Η δημοσιοϋπαλληλία στην Ελλάδα

3.1 Το πελατειακό κράτος

Στον δημόσιο υπάλληλο προσφέρεται μια νευραλγική θέση στην κοινωνική διαστρωμάτωση, καθώς καλείται να αποτελέσει το συνδετικό κρίκο μεταξύ της κρατικής εξουσίας και των διοικουμένων πολιτών. Ως εκ τούτου το σώμα των Δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να περιλαμβάνει πολίτες άξιους, ικανούς, έντιμους και ακέραιους, που υπηρετούν με προσήλωση το έργο που τους ανατίθεται, την εξυπηρέτηση δηλαδή του κοινωνικού συνόλου και την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος.

Ως ρητώς αναφέρεται στην πργ.1 του άρθρου 103 του Συντάγματος:

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

Επιπλέον, ως συνάγεται από τις πργ. 2 & 4 του ίδιου άρθρου, η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων προϋποθέτει την κατοχή οργανικής θέσης που είναι νομοθετημένη.

Η ανωτέρω επισήμανση κρίνεται σκόπιμη, καθώς η δημοσιοϋπαλληλία στην Ελλάδα είναι άρρηκτα συνυφασμένη με την μονιμότητα.

Στον αντίποδα των ανωτέρω, ενίοτε η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου καθίσταται συνώνυμη της τεμπελιάς, της ανικανότητας, της μιζέριας και της ευνοιοκρατίας. Τούτη η αρνητική αντίληψη, που καταχρηστικά αποδίδεται στο σύνολο των Δημοσίων λειτουργών, βρίσκει ερείσματα αν ανατρέξουμε στη συνολική πορεία της Δημόσιας Διοίκησης, που δυστυχώς αμαυρώνεται από

νεποτισμό, πολιτικές αυθαιρεσίες, πελατειακές σχέσεις και σοβαρό έλλειμα αξιοκρατίας.

Κατά την Αντιβασιλεία του Όθωνα έγινε μια προσπάθεια αντιγραφής Ευρωπαϊκών συστημάτων στην δημόσια διοίκηση, οι Δημόσιοι υπηρέτες διορίζονται και απολύονται με σχετικά διατάγματα, δίχως να έχει θεσμοθετηθεί κάποιας μορφής μονιμότητα. Ακολουθεί μια ιδιαίτερος ταραχώδης περίοδος για τους δημοσίους υπαλλήλους, απόρροια της εναλλαγής των πολιτικών κομμάτων στην εξουσία, δεδομένου του ότι τελούν στην πλήρη διάθεση της εκάστοτε κυβέρνησης. Για περίπου μισό αιώνα, οι δημόσιοι υπάλληλοι απολύονταν μετά τις εκλογές, προκειμένου να προσληφθούν νέοι που ήταν φίλα διακείμενοι στο νέο κυβερνητικό σχήμα. Οι απολυμένοι, γνωστοί και ως “Παυσανίες” η “Θεσιθήρες” συνήθιζαν να συγκεντρώνονται οδυρόμενοι έξω από το Υπουργείο Οικονομικών, που βρισκόταν στην γνωστή πλατεία της οδού Σταδίου, εξ αυτών δε πήρε και το όνομά της ως Πλατεία Κλαυθμώνος.

Το Σύνταγμα του 1911 από μια Βουλή πλήρως ελεγχόμενη από το Κόμμα των Φιλελευθέρων του Ελευθερίου Βενιζέλου, θεσπίζει την πολυπόθητη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, θεραπεύοντας τοιουτοτρόπως τις παθογένειες που είχαν διαπιστωθεί κατά τα παρελθόντα έτη και ικανοποιώντας ένα καθολικό ζητούμενο της εποχής, καθώς τόσο ο Χαρίλαος Τρικούπης, όσο και η κυβέρνηση Ράλλη είχαν κινηθεί προς την κατεύθυνση αυτή.

Οι τότε υποστηρικτές της μονιμότητας έκριναν ότι κατ’ αυτόν τον τρόπο θα επιτυγχανόταν μια σημαντική εξυγίανση του δημόσιου τομέα, καθώς:

- Θα μειώνονταν τα δημόσια έξοδα, καθώς θα θεμελίωναν λιγότεροι υπάλληλοι συνταξιοδοτικό δικαίωμα και θα περιορίζονταν οι δαπάνες που προέκυπταν από τις μέχρι τότε συχνές μεταθέσεις τους και τα οδοιπορικά έξοδα που αυτές συνεπάγονταν.
- Θα προαγόταν η αποτελεσματικότερη λειτουργία του Κράτους, δεδομένου ότι τα στελέχη της θα διέθεταν τα κατάλληλα προσόντα, καθώς εκ της μονιμότητας θα παραγόταν η εμπειρία και κατ’ επέκταση πιο ικανοί και προσηλωμένοι στο έργο τους δημόσιοι υπάλληλοι.
- Θα περιοριζόταν σημαντικά το κομματικό κράτος και συνακόλουθα τα φαινόμενα αναξιοκρατίας. Αποφθέγματα δε ως αυτό που είχε ειπωθεί

από τον πρόεδρο του συνδέσμου συντεχνιών επαγγελματικών σωματείων της Αθήνας κατά μεγάλη λαϊκή συγκέντρωση, «ο υπάλληλος είναι υπηρέτης του βουλευτού (όχι του λαού), διότι αυτός τον προστατεύει», θα ήταν απλώς ανεδαφικά. (Δρ. Νίκος Ποταμιάνος, 2014, <https://enthemata.wordpress.com/2014/03/23/ηpotamianos/>).

Εν αντιθέσει δηλαδή με σήμερα που η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων αντιμετωπίζεται από κάποιους ως η επάρατος νόσος του Ελληνικού Δημοσίου και θεωρείται σχεδόν ταυτόσημη της ευνοιοκρατίας, πολλάκις δε κατά τα χρόνια της οικονομικής κρίσης και των μνημονίων είχε συζητηθεί ακόμη και η άρση της ως μέτρο εξυγίανσης του κράτους και περιορισμού της δημόσιας σπατάλης, τότε η μονιμότητα είχε νομοθετηθεί ως μέτρο θεραπείας.

Εντούτοις, λίγα χρόνια αργότερα (1928-1932) το ίδιο πρόσωπο, ο Ελευθέριος Βενιζέλος, που θέσπισε και κατοχύρωσε συνταγματικά την μονιμότητα, δυσφορούσε για τις συνέπειες της (Γεώργιος Μαυρογορδάτος, τ. καθηγητής Παν/μίου Αθηνών, 2013, <https://www.kathimerini.gr/opinion/734808/o-eleytherios-venizelos-kai-oi-dimosioi-ypalliloi/>).

Η θέσπιση της μονιμότητας, αν και ικανοποίησε το σώμα των δημοσίων υπαλλήλων, δεν απεδείχθη αρκετή για να τους διαφυλάξει κατά τις επόμενες δεκαετίες από την αρνητική παρείσφρηση των εκάστοτε πολιτικών παραγόντων. Προφανώς και δεν πρέπει να ξεχάσουμε το κατάφορα αντιδεοντολογικό «Πιστοποιητικό κοινωνικών φρονημάτων», που καθιέρωσε το δικτατορικό καθεστώς (Αλιβιζάτος, 1995).

Τα χρόνια μετά την μεταπολίτευση και την αποκατάσταση της δημοκρατίας χαρακτηρίζονται από την έντονη πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Την περίοδο 1974-1981, η ιδεολογική ταυτότητα διέπει τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, γεγονός που εδραιώνεται κατά τα έτη από 1981-1989 που υπήρξαν καταλυτικά για την διαμόρφωση της δημοσιοϋπαλληλίας στην Ελλάδα. Κατά την συγκεκριμένη περίοδο κατά κοινή ομολογία διογκώθηκε ο δημόσιος τομέας και επακολούθως και ο αριθμός των υπηρετούντων σε αυτό, δόθηκαν αφειδώς οφίτσια στους δημοσίους υπαλλήλους και εμπεδώθηκε πλήρως η νοοτροπία που έως σήμερα επικρατεί, της συστηματικής παρέμβασης των πολιτικών παραγόντων στους κρατικούς οργανισμούς.

Για κάποιους εκ των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί μια “χρυσή” περίοδο παροχών και εύλογης δικαίωσης κοινωνικών επιταγμάτων. Τα περίφημα επιδόματα: προθέρμανσης αυτοκινήτου (ΟΤΕ), έγκαιρης προσέλευσης, πλυσίματος χεριών (ΟΣΕ), παραλαβής-παράδοσης λεωφορείων, φαξ (ΔΕΗ), κεραίας (ΗΣΑΠ), μεταφοράς φακέλου, προπέλας (Λιμενικό Σώμα), που σήμερα προκαλούν το μειδίαμα, ανάγονται σε αυτή την περίοδο. Για κάποιους άλλους βέβαια, η συγκεκριμένη περίοδος αντιμετωπίζεται με έντονο προβληματισμό.

Το ΠΑΣΟΚ του Ανδρέα Παπανδρέου ανταποκρίθηκε στην ευρεία λαϊκή επιθυμία για διορισμό στο Δημόσιο, καθώς και στην ομολογουμένως εύλογη απαίτηση για αύξηση των μισθών. Κυριολεκτικώς, εν μία νυκτί το 1982 αυξήθηκαν κατά το δυσθεώρητο για την εποχή μας ποσοστό του 40% τα κατώτερα όρια μισθών και ημερομισθίων, επιπλέον μέσω της κρατικοποίησης επιχειρήσεων, εκτινάχθηκε ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων (Στούκας Μιχάλης, 2023, <https://www.protothema.gr/stories/article/1348804/to-pasok-kai-i-oikonomia-1981-1989-to-aep-to-hreos-kai-oi-dimosioi-upalliloi/>).

Με μια σειρά νομοθετημάτων καταργείται η ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία, ειδικότερα:

- Με το Ν.1232/1982, «Επιαναφορά σε ισχύ τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις», καταργείται η θέση του Γενικού Διευθυντή Υπουργείου, η οποία μέχρι τότε καταλαμβάνονταν από μόνιμο δημόσιο υπάλληλο και εισάγεται ο θεσμός του Γενικού Γραμματέα και του Ειδικού Συμβούλου, οι οποίοι ήταν πρόσωπα μετακλητά, επιλογής του εκάστοτε Υπουργού.
- Με το Ν.1558/1985, «Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα», εισάγεται ο θεσμός του Ειδικού Γραμματέα, που επίσης είναι μετακλητός.
- Με τον Ν.1586/1986, «Βαθμολογική Διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις», προβλέπεται η σημαντική μείωση της βαθμολογικής κλίμακας και το ενιαίο των θέσεων, με συνέπεια οι προαγωγές να γίνονται με τη συμπλήρωση ορισμένου χρόνου χωρίς να απαιτείται η κένωση θέσεων, θεσπίζεται δε η αποδέσμευση καθηκόντων και βαθμού, καθώς και η κατάληψη των

θέσεων προϊσταμένων των οργανικών μονάδων για ορισμένο χρόνο με υπαλλήλους από περισσότερες κατηγορίες και όχι μόνον από μια.

Όπως καίρια έχει διατυπώσει ο Καθηγητής Κώστας Κωστής: «Κάθε λογική κινήτρων έπαιε να υφίσταται. Η επιλογή αυτή από τη μία πλευρά επιδίωκε να αποσυμφωρήσει τη δημοσιοϋπαλληλική ιεραρχία και να εκτονώσει τις δυσαρέσκείες, περισσότεροι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούσαν στο εξής να υπηρετήσουν σε μία διευθυντική θέση, από την άλλη όμως η προαγωγή στην ιεραρχία εξαρτάτο από τις αποφάσεις του υπηρεσιακού συμβουλίου και τον χρόνο υπηρεσίας, δηλαδή είχε έναν αμιγώς κομματικό χαρακτήρα» (Κώστας Κωστής, 2018).

Με αφετηρία τους ανωτέρω νόμους, ξεκινά μια μακρά περίοδος που συνεχίζεται έως σήμερα, ανεξαρτήτως του εάν οι διάδοχες κυβερνήσεις επανέφεραν με μεταγενέστερους νόμους την ανώτατη δημοσιοϋπαλληλία, που εδραιώνεται το καθεστώς συνύπαρξης των δημοσίων υπαλλήλων με τους μετακλητούς, διαχρονικά διαδραματίζοντας εξέχοντα ρόλο στη λήψη των αποφάσεων. Το εν λόγω δε οργανωτικό δημιούργημα, ευλόγως γίνεται κατανοητό, ότι δεν προέκυψε για την ουσιαστική θεραπεία των αναγκών της δημόσιας διοίκησης, αλλά προς εξυπηρέτησης των κομματικών σκοπιμοτήτων (Πικραμένος, 2008)

Ο Ν.1320/1983, «Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις», μετουσίωσε εμπράκτως την πρόθεση της τότε κυβέρνησης να ικανοποιήσει την λαϊκή απαίτηση για διορισμό στο δημόσιο. Επί της ουσίας για την εισαγωγή στο Δημόσιο πρωτεύοντα ρόλο διαδραμάτιζαν τα κοινωνικά κριτήρια και όχι τα τυπικά προσόντα. Ενδεικτικά του πνεύματος του εν λόγω νόμου αποτελούν τα διαλαμβανόμενα στην πργ.1 του άρθρου 1 της εισηγητικής έκθεσής του, όπου ρητά αναφέρεται ότι δεν κρίνεται σκόπιμη η καλή, επαρκής ή λίαν καλή γνώση ξένης ή ξένων γλωσσών, καθώς τούτο δεν καλύπτει αντικειμενικές υπηρεσιακές ανάγκες, αλλά συνιστά μια μέθοδο για αυθαίρετη επιλογή ορισμένων κατηγοριών υποψηφίων. Η εισαγωγή δε των υποψηφίων εκτελούνταν αποκλειστικά και μόνον με μοριοδότηση μέσω μηχανογραφικής επεξεργασίας. Με τον εν λόγω νόμο καταργείται ο γραπτός διαγωνισμός για την επιλογή των δημοσίων υπαλλήλων, που προέβλεπε ο

προηγούμενος Υπαλληλικός κώδικας, Ν. 1811/1951, βάσει του οποίου αρμόδιο για την επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίων υπηρεσιών ήταν το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, ΑΣΔΥ, το οποίο και επέτρεψε το γραπτό διαγωνισμό. (Ο Ν.1811/1951 έχει μείνει γνωστός και για τον αποκλεισμό από τους δημόσιους διαγωνισμούς των λεγόμενων “αντιφρονούντων”).

Ο Ν.1320/1983 υπήρξε βραχύβιος, εφαρμόστηκε άπαξ, για να αντικατασταθεί από τον Ν.1735/1987, «Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις», ο οποίος εξορθολόγησε κατά τι την προγενέστερη υποβάθμιση των τυπικών προσόντων, θεσπίζοντας την ανάλογη μοριοδότησή τους, δίχως όμως να επαναφέρει το γραπτό διαγωνισμό.

Ο Ν.1476/1984, «Διορισμός σε μόνιμες θέσεις του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και άλλες διατάξεις», προάγει την μονιμοποίηση διαφόρων εκτάκτων και συμβασιούχων υπαλλήλων που υπηρετούσαν στο Δημόσιο, φέρει δε προεκλογικό πρόσημο.

Αν και η πολιτική της ευνοιοκρατίας και των “ημετέρων” χαρακτηρίζουν την συγκεκριμένη περίοδο, δεν είναι δυνατόν να παραβλέψουμε ότι ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης θεσμοθετήθηκε με τον Ν.1388/1983, «Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης», με πρωτοβουλία του Μένιου Κουτσόγιωργα και υπερψήφιση εκ του συνόλου του κοινοβουλευτικού κόσμου, η δε λειτουργία της μέχρι σήμερα, προβλέπεται από το ΠΔ 57/2007, «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που διέπουν το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.)».

Βασικός σκοπός της ΕΣΔΔΑ αποτελεί η κατάρτιση και επιμόρφωση των τακτικών υπαλλήλων, αλλά και των αιρετών από όλο το φάσμα του Δημοσίου τομέα, καθώς και η εκπόνηση μελετών προς βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης και εισαγωγής νέων μεθόδων. Οι σπουδαστές εισάγονται με γραπτό διαγωνισμό και εφόσον αποφοιτήσουν έχουν ταχεία ιεραρχική εξέλιξη καταλαμβάνοντας επιτελικές θέσεις.

Σε αυτή τη χρονική περίοδο εντάσσεται και ένας άλλος σημαντικός νόμος, ο Ν. 1264/1982, «Για τον εκδημοκρατισμό του Συνδικαλιστικού Κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων», δια του οποίου το τρίτοβάθμιο συνδικαλιστικό όργανο των δημοσίων υπαλλήλων, η ΑΔΕΔΥ, Ανώτατη Διεύθυνση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων, κατοχυρώνεται και νομοθετικά. Ο συνδικαλισμός αποκτά πλέον σαφή κομματική χροιά όντας σε πλήρη αλληλεπίδραση με την εκάστοτε κυβέρνηση, άλλοτε ως ουραγός και άλλοτε ως ρυθμιστής των κυβερνητικών αποφάσεων. Σε κάθε περίπτωση εδραιώνεται η πελατειακή σχέση πολιτικών-συνδικαλιστών (Λυμπεράς Χ, 2014).

Το 1989, το ΠΑΣΟΚ έχασε τις εκλογές. Τα διάδοχα κυβερνητικά σχήματα, που άσκησαν εξουσία έως το 2009 και την είσοδο της χώρας μας στην μεγάλη οικονομική κρίση, συνέχισαν να αναπαράγουν το πελατειακό μοντέλο εξουσίας, η δε πρόσληψη στο δημόσιο συνέχιζε να αποτελεί διακαή επιθυμία μεγάλου μέρους της Ελληνικής κοινωνίας.

Ο Ν. 1943/1991, «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση των προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις», επαναφέρει το γραπτό διαγωνισμό κατά την επιλογή των νέων δημοσίων υπαλλήλων, διατηρώντας εκ παραλλήλου και την μοριοδότηση των τυπικών προσόντων. Ο συγκεκριμένος νόμος περί προσλήψεων υπήρξε ο τελευταίος πριν την ίδρυση και θέσπιση του ΑΣΕΠ.

Σε αυτό το σημείο, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι το σύνολο των ως άνω αναφερθέντων νόμων, που όριζαν τους τρόπους πρόσληψης στο δημόσιο, περιλαμβάναν εξαιρέσεις προς ικανοποίηση των όποιων κομματικών σκοπιμοτήτων, εδραιώνοντας το κλίμα της ευνοιοκρατίας και προκαλώντας την έντονη δυσαρέσκεια ενός τμήματος της κοινής γνώμης. Ως άλλωστε αναφέρει και ο Μ. Δέγλερης στην έκθεσή του «Ελληνική Διοίκηση 2000», «η δημόσια διοίκηση αποτελεί κοινωνική αποστολή και όχι απλή εργασιακή απασχόληση. Προς τούτο κρίνεται αναγκαία η αντικειμενικοποίηση του συστήματος προσλήψεων και η απεξάρτησή του από τις κομματικές πιέσεις. Για την κατοχύρωση γνήσιου αξιοκρατικού συστήματος στελέχωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι αναγκαίο

να ανασυσταθεί ανεξάρτητη αρχή διοικήσεως προσωπικού κατά το πρότυπο του καταργηθέντος ΑΣΔΥ» (Δέγλερης, 2000).

Με τον Ν. 2190/1994, «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης», γνωστός και ως “Νόμος Πεπονής”, λόγω του εμπνευστή του Υπουργού Προεδρίας Αναστασίου Πεπονή, συστάθηκε το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το ΑΣΕΠ, το οποίο ακολούθως κατοχυρώθηκε και συνταγματικά ως Ανεξάρτητη Αρχή με το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001.

Το ΑΣΕΠ ως θεσμικός εγγυητής των αρχών της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας διασφαλίζει την ισότητα και την αξιοκρατική μεταχείριση όλων των υποψηφίων δημοσίων υπαλλήλων, προσδίδοντας προστιθέμενη αξία στους επιτυχόντες των διαδικασιών του.

Το ΑΣΕΠ απαρτίζεται από 28 μέλη εγνωσμένου κύρους, οργανώνει γραπτούς διαγωνισμούς, εποπτεύει την νομιμότητα των προσλήψεων των δημοσίων φορέων, αξιολογεί και βαθμολογεί τα προβλεπόμενα βάσει νόμου κριτήρια διορισμού, κατόπιν δε ειδικής αξιολόγησης επιλέγει το υψηλών απαιτήσεων ειδικό επιστημονικό προσωπικό. Σε κάθε περίπτωση τηρεί την αρχή της διαφάνειας δημοσιεύοντας όλα τα στάδια των διαδικασιών πρόσληψης του προσωπικού.

Με τον Ν. 2527/1997, «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις», το πεδίο δράσης του ΑΣΕΠ επεκτάθηκε στις επιχειρήσεις των ΟΤΑ, τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις θυγατρικές τους, καθώς και τις θυγατρικές εταιρίες των τραπεζών. Ακολούθως με τον Ν.3812/2009, «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις», το ΑΣΕΠ ανέλαβε την εποπτεία των προσλήψεων της Προεδρίας της Δημοκρατίας, της Βουλής των Ελλήνων, των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των επιχειρήσεων τους, των συνταγματικά κατοχυρωμένων ή μη Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, των Τοπικών Οργανισμών Εγγείων βελτιώσεων, των Τραπεζικών οργανισμών που ο Πρόεδρος ή Διοικητής υπάγεται στις διατάξεις του άρθρου 49^Α του

Κανονισμού της Βουλής, των κρατικών Ν.Π.Ι.Δ και όλων των φορέων που ορίζονται βάσει των διατάξεων του άρθρου 1 του Ν.3429/2005.

Το ΑΣΕΠ αποκατέστησε σε σημαντικό βαθμό την αξιοπιστία του συστήματος προσλήψεων του Ελληνικού Δημοσίου, εντούτοις έχουν διατυπωθεί και επιφυλάξεις, αναφορικά με την δυνατότητα του να επιλέγει τους καταλληλότερους εκ των υποψηφίων, καθώς δεν εφαρμόζει μεθόδους προς αξιολόγηση της προσωπικότητάς τους και της συμπεριφοράς τους. Το σύστημα της λήψης συνέντευξης από το υποψήφιο προκειμένου να διερευνηθεί η προσωπικότητα του θα μπορούσε να προάγει την επαγγελματική ηθική στη διοίκηση, εντούτοις ελλοχεύει πάντα ο κίνδυνος παρείσφρησης μη αντικειμενικών κριτηρίων (Κτιστάκη Σ.,2011) .

Σε αυτό το σημείο κρίνεται σκόπιμη η υπενθύμιση του συστήματος προσλήψεων των εκπαιδευτικών μέσω επετηρίδας, η οποία σταδιακά καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από γραπτό διαγωνισμό του ΑΣΕΠ.

Με το Ν.1566/1985, «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις» και ειδικότερα με το άρθρο 15, εφαρμόζεται το σύστημα της επετηρίδας, σύμφωνα με το οποίο οι προσλήψεις των εκπαιδευτικών γίνονται βάσει ετησίων πινάκων διοριστέων των οποίων η σειρά καθορίζεται για τους μεν εκπαιδευτικούς της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης από το βαθμό πτυχίου, για τους δε της δευτεροβάθμιας από την ημερομηνία υποβολής της αίτησής τους. Το εν λόγω σύστημα ήδη από την εποχή που εφαρμόστηκε είχε επικριθεί εντόνως καθώς δεν απέδιδε καμιά σημασία στα ποιοτικά χαρακτηριστικά των εκπαιδευτικών και κατ' επέκταση οδηγούσε σε υποβάθμιση της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Επιπλέον, ο μεγάλος αριθμός των εγγεγραμμένων είχε αποτελεσματώσει την σταδιοδρομία πολλών εκπαιδευτικών, υποδεικνύοντας το γραπτό διαγωνισμό ως την πλέον ενδεδειγμένη λύση (Λαΐνας, 1990).

Αν και το ΑΣΕΠ περιόρισε σημαντικά τις πολιτικές παρεμβάσεις στις προσλήψεις του προσωπικού του Δημοσίου, το πελατειακό κράτος εφηύρε νέους τρόπους προς εξυπηρέτηση των συμφερόντων του, μέσω των διαφόρων μορφών συμβάσεων (ορισμένου χρόνου, έργου κτλ.) οι οποίες

μετατρέπονταν σε αορίστου χρόνου ή παρατείνονταν κατόπιν επιτυχών δικαστικών προσφυγών, υποσκελίζοντας το άρθρο 103 του Συντάγματος, το οποίο απαγορεύει την μονιμοποίηση υπαλλήλων που καλύπτουν έκτακτες ανάγκες (Μακρυδημήτρης, 1999).

Το κριτήριο της εμπειρίας, άλλη μια κερκόπορτα εισαγωγής στο δημόσιο, εξασφαλίζεται μέσω των διαδοχικών συμβάσεων και συνιστά καθοριστικό κριτήριο μοριοδότησης κατά την προκήρυξη του ΑΣΕΠ, εξασφαλίζοντας την προνομιακή εισαγωγή των ήδη απασχολουμένων μέσω συμβάσεων (Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του πολίτη για το έτος 2008).

Επιπλέον, πολλοί Οργανισμοί που τελούν υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ, στην προσπάθεια να το υποσκελίσουν, δημοσιεύουν τις επονομαζόμενες “φωτογραφικές” προκηρύξεις. Η εξαντλητικά λεπτομερής αναφορά του απαιτούμενου προσοντολογίου σε συνδυασμό με την εξαιρετικά συγκεκριμένη απαίτηση ειδικών γνωστικών αντικειμένων, καθιστούν πρόδηλη την πρόθεση να αποκλειστούν όλοι οι άλλοι υποψήφιοι, πλην των ημετέρων.

Ενδεικτική της κατάστασης είναι η σχετική Ετήσια Έκθεση του ΑΣΕΠ για το έτος 2001, εκ της οποίας προκύπτει ότι πολλοί φορείς όταν διαπιστώνουν ότι δεν επιλέχθηκαν οι υποψήφιοι που επιθυμούσαν, αιτούνται ματαίωσης της προκήρυξης, πολλοί Δήμοι εντοπίζονται να συνάπτουν παράτυπες συμβάσεις μίσθωσης έργου και εκ συνόλου 364 προκηρύξεων που διενεργήθηκαν από τράπεζες και ΔΕΚΟ, μόλις οι 15 κρίθηκαν ως ορθές (Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ 2001).

Πληθώρα συμβασιούχων που είχαν συσσωρευτεί στο Ελληνικό Δημόσιο, καλύπτοντας επί μακρῶ, μέσω διαδοχικών συμβάσεων, πάγιες και διαρκείς ανάγκες, απαιτούσαν ευλόγως δικαίωση και εργασιακή σταθερότητα ανάλογη με των μόνιμων συναδέλφων τους. Υπό αυτές τις συνθήκες εκδίδεται το ΠΔ 164/2004, «Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα», σε συμμόρφωση με την Κοινοτική Οδηγία 1999/70/ΕΚ. Εν πολλοίς, το εν λόγω διάταγμα μονιμοποιεί πληθώρα εργαζομένων στο Δημόσιο με διαφόρου τύπου συμβάσεις, που καταδεικνύουν σχέση εξαρτημένης εργασίας και ορίζει τους μελλοντικούς

κανόνες, ώστε να αποκλειστούν ανάλογες περιπτώσεις σύναψης συμβάσεων ορισμένου χρόνου προς κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών.

Από το εν λόγω διάταγμα αποκλείονται οι απασχολούμενοι μέσω προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, τα περίφημα προγράμματα stage, που είχαν κατακλύσει τις δημόσιες υπηρεσίες, προβάλλοντας μια επίπλαστη μείωση της ανεργίας, αν και θεωρητικά οι εν λόγω εργαζόμενοι τελούσαν υπό μαθητεία, προφανώς δε εξυπηρετώντας τις ψηφοθηρικές προθέσεις των εκάστοτε κυβερνήσεων.

Ο θεσμός των stage, εισάγεται στη δημόσια διοίκηση με τον Ν. 2639/1998, «Ρύθμιση εργασιακών σχέσεων, σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις». Οι εργαζόμενοι μέσω αυτών των προγραμμάτων δεν διέθεταν ασφαλιστική κάλυψη παρά μόνο ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, αμείβονταν ελαχίστως (περί τα 500 € μηνιαίως), οι δε συμβάσεις εργασίας τους ήταν συνήθως δεκαοκτάμηνης διάρκειας και συνήθως ανανεώνονταν κατόπιν μηνιαίας διακοπής. Οι εργαζόμενοι αυτοί που αν και μαθητευόμενοι εκτελούσαν τις ίδιες εργασίες με το υπόλοιπο προσωπικό, στερούνταν κάθε δικαιώματος επιδομάτων αδείας, δώρων κτλ και επί της ουσίας αναπαρήγαγαν ένα σκηνικό σύγχρονης εργασιακής εκμετάλλευσης.

Ενδεικτικό της άναρχης κατάστασης που επικρατεί στις προσλήψεις του δημόσιου τομέα είναι και το Προσοντολόγιο - Κλαδολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων, ως ορίστηκε από το ΠΔ 50/2001, «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημοσίου τομέα». Το εν λόγω διάταγμα αποτυπώνει με έναν λίαν γενικό τρόπο τα απαιτούμενα προσόντα, προσδιορίζοντας τα με μεγαλύτερη ακρίβεια για λίγους μόνο κλάδους και ειδικότητες. Επί της ουσίας επιτρέπει στους ίδιους τους φορείς, για λόγους που ευλόγως γίνονται αντιληπτοί, να συστήνουν οι ίδιοι τους κλάδους, αλλά και να καθορίζουν τα αντίστοιχα προσόντα διορισμού.

Ως απόρροια των ανωτέρω διατάξεων, προκύπτουν περί τους 2.700 διαφορετικοί κλάδοι και ειδικότητες, εκ των οποίων κάποιοι εντελώς παρωχημένοι. Ενδεικτικά αναφέρουμε τους εξής: ΔΕ Τεχνικών οργάνων παιδικών χαρών, ΥΕ Συντηρητών Πειραματόζων, ΥΕ Συνοδών

ανελκυστήρων, ΥΕ Παρασκευαστών Παιδικών τροφών, ΔΕ Χειριστών τηλεφωνικού κέντρου κ.α.

Προς θεραπεία των στρεβλοτήτων αυτών, εκδόθηκε το ΠΔ 85/2022, «Καθορισμός προσόντων διορισμού σε φορείς του Δημοσίου (Προσοντολόγιο - Κλαδολόγιο)». Το νέο κλαδολόγιο συρρικνώνει δραστικά τους προϋπάρχοντες κλάδους και ειδικότητες, καταργώντας πολλούς εξ αυτών, προσθέτει δε νέους που ανταποκρίνονται στις σύγχρονες εργασιακές απαιτήσεις. Το ΠΔ εξισώνει σε επίπεδο κλάδου του μόνιμους υπαλλήλους με τους Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου χρόνου και προβλέπει την προσαρμογή των ψηφιακών οργανογραμμάτων των φορέων ως απαραίτητη προϋπόθεση για την συμμετοχή τους στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας και στον ετήσιο προγραμματισμό των προσλήψεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο επαγγέλλεται τη διευκόλυνση του έργου του ΑΣΕΠ και τον περιορισμό των “φωτογραφικών” προκηρύξεων.

Ως συνάγεται εκ των ανωτέρω το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου συνθέτει ένα ποικιλόμορφο μωσαϊκό, απουσίας δε συστηματικού παραγωγικού σχεδιασμού χαρακτηρίζεται από την ανορθόδοξη κατανομή των εργαζομένων, με σοβαρές ελλείψεις σε κάποιους τομείς και πλεόνασμα σε κάποιους άλλους. Το σκανδαλώδες δε είναι ότι έως τον Ιούλιο του 2010, οπότε και υλοποιήθηκε απογραφή των μισθοδοτούμενων από το δημόσιο, ουδείς γνώριζε το ακριβές μέγεθός του.

Κατά τον Μ. Σαματά, το λειτουργικό χάος αναφορικά με το την δομή και το μέγεθος του δημοσίου, αποτυπώνει την πελατειακή σχέση των κομμάτων εξουσίας, καθώς και την μεγάλη ζήτηση για εισαγωγή σε αυτό, καθώς θεωρείται ελκυστικός τόπος εργασίας για τα 2/3 των πτυχιούχων (Σαματάς, 1996)

Η όλη διαδικασία καταμέτρησης των υπαλλήλων του Ελληνικού δημοσίου υλοποιήθηκε εντός διμήνου με συνέργια των Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών, καθώς και του Γραφείου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης του Πρωθυπουργού, εξάγοντας ότι ο συνολικός αριθμός των εργαζομένων με οποιαδήποτε σχέση εργασίας (μόνιμοι υπάλληλοι, υπάλληλοι ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, συμβασιούχοι ορισμένου χρόνου ή έργου,

αιρετοί, επί θητεία, μετακλητοί, ωρομίσθιοι-ημερομίσθιοι, με έμμισθη εντολή, μέλη διοικητικών Συμβουλίων, Πρόεδροι, Διευθύνοντες Σύμβουλοι, Διοικητές, Υποδιοικητές) ανέρχεται στους 768.009, εκ των οποίων το 48% είναι απόφοιτοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (39% ΠΕ και 9% ΤΕ) (www.apogرافي.gov.gr/2010/07/379).

Κατά τη δεκαετή οικονομική κρίση (2009-2019), η δημοσιοϋπαλληλία στην Ελλάδα επικρίθηκε εντόνως για την δεινή θέση που είχε περιέλθει η χώρα και στηλιτεύθηκαν emphaticά τα κακώς κείμενα του δημοσίου. Ο δημόσιος υπάλληλος εξέπεσε πλήρως του όποιου κύρους του και αντιμετωπίστηκε απροκάλυπτα επιθετικά τόσο από μια μερίδα διοικουμένων, όσο και από το ίδιο το πολιτικό σύστημα που τον εξέθρεψε και τον αλλοτρίωσε.

Η μελέτη του Κοινωνικού Πολύκεντρου της ΑΔΕΔΥ, «Το επίπεδο και η εξέλιξη των αμοιβών στον Ελληνικό Δημόσιο Τομέα από την κρίση του 2009-10 μέχρι σήμερα», αποτυπώνει εμπειριστατωμένα τις δυσμενείς επιπτώσεις της κρίσης στο δημόσιο τομέα. Στη μελέτη καταγράφονται οι θεσμικές παρεμβάσεις που οδήγησαν:

- Στη σημαντική συρρίκνωση του ανθρώπινου δυναμικού και δη στους νευραλγικούς τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης και στους ΟΤΑ.
- Στη μείωση των συνολικών μισθολογικών αποδοχών, μέσω της εφαρμογής του Ενιαίου μισθολογίου, του παγώματός των αυξήσεων και της κατάργησης των επιδομάτων.
- Στο δραματικό περιορισμό των προσλήψεων και στην αναλογία συνταξιοδοτήσεων - προσλήψεων 1 προς 10, μέσω του μεσοπρόθεσμου προγράμματος.
- Στην εισαγωγή της εφεδρείας σε όλο το εύρος του δημόσιου τομέα και ακολούθως την κατάργηση των κενών οργανικών θέσεων.
- Στην διαθεσιμότητα υπαλλήλων σε περίπτωση κατάργησής της θέσης τους. (Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2013)

Απόρροια των πολιτικών αυτών είναι η σημερινή κατάσταση του δημοσίου, καθώς βάσει των στατιστικών στοιχείων της “Απογραφής”, το μόνιμο προσωπικό του Δημοσίου καταγράφει συνεχή πτωτική πορεία την τελευταία δεκαετία, αντιθέτως δε έχει αυξηθεί ο αριθμός των απασχολουμένων μέσω

συμβάσεων ορισμένου χρόνου ή έργου, προγραμμάτων κοινωφελούς εργασίας του ΟΑΕΔ, ωρομισθίων και άλλων επισφαλών μορφών εργασίας (www.apogرافي.gov.gr).

Ως συνάγεται εκ των ως άνω αναφερομένων, η δημοσιοϋπαλληλία στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από έντονη πολιτικοποίηση, λόγω της διαχρονικά πελατειακής φύσης του κράτους και των πολιτικών παραγόντων που την χρησιμοποίησαν περισσότερο ως πεδίο άγρας ψήφων, παρά ως εκτελεστικό όργανο εφαρμογής πολιτικής (Σωτηρόπουλος, 2001).

3.2 Οι παθογένειες κατά την αξιολογική κρίση των δημοσίων υπαλλήλων

Η αξιολόγηση των ανθρώπινων πόρων της Δημόσιας Διοίκησης συνιστά μια κρίσιμη διαδικασία, άρρηκτα συνδεδεμένη με εύρυθμη λειτουργία κάθε Δημόσιου Οργανισμού και της Δημόσιας Διοίκησης εν γένει.

Η διαδικασία της αξιολόγησης που εκτελείται άπαξ του έτους στους δημόσιους Οργανισμούς προφανώς δεν πρέπει να έχει τιμωρητικό χαρακτήρα, αλλά να στοχεύει στη βελτίωση των δεξιοτήτων του υφιστάμενου ανθρώπινου δυναμικού που συνακόλουθα θα οδηγήσει στην ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Εν πολλοίς τα βασικά κριτήρια της αξιολόγησης συνίστανται στα κάτωθι:

- Γνώση του αντικειμένου, ενδιαφέρον και δημιουργικότητα
- Υπηρεσιακές σχέσεις και συμπεριφορά
- Αποτελεσματικότητα
- Στην περίπτωση δε των Προϊσταμένων οργανικών μονάδων αξιολογούνται και οι διοικητικές τους ικανότητες. (apogرافي.gov.gr)

Ο θεσμός της αξιολόγησης των Δημοσίων υπαλλήλων θεσπίστηκε με το Διάταγμα της 22ας Νοεμβρίου 1833 (ΦΕΚ 37/04-12-1833), το οποίο περιελάμβανε το «Βιβλίο ποιότητας των δημοσίων υπηρετών». Έκτοτε, πληθώρα νομοθετικών διατάξεων και Προεδρικών Διαταγμάτων θεσπίστηκαν,

εισάγοντας συστήματα αξιολόγησης, που ευαγγελίζονταν την ορθότερη και αποτελεσματικότερη διεξαγωγή της εν λόγω διαδικασίας.

Ειδικότερα:

- Ο Ν. 1811/1951, «Περί κώδικος καταστάσεως των Δημόσιων Διοικητικών Υπαλλήλων», ο οποίος αποδείχθηκε ελλιπής και μη αξιόπιστος αναφορικά με την αξιολόγηση.
- Το ΠΔ 611/1977, «Περί Κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενο, υπό τίτλον “Υπαλληλικός Κώδιξ”, των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ» και δη το άρθρο 128, που αφορά την αξιολόγηση.
- Το ΠΔ 581/1984, «Αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών και Ν.Π.Δ.Δ, πλην των εκπαιδευτικών», δια του οποίου επιχειρήθηκε η σύνδεση της αξιολόγησης με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της αμεροληψίας, της ουδετερότητας και της νομιμότητας.
- Ο Ν. 1943/1991, «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις» και ειδικότερα το άρθρο 54, δια του οποίου τέθηκε εκ νέου σε ισχύ το άρθρο 128 του ΠΔ 611/1977, δια του οποίου προβλέπεται η πειθαρχική δίωξη του αξιολογητή που προβαίνει σε αδικαιολόγητα αυστηρή ή επιεική κρίση.
- Το ΠΔ 318/1992, «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών -πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης- και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου». Κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί το άρθρο 17 του ΠΔ, βάσει του οποίου ο αξιολογητής οφείλει να βαθμολογεί με αντικειμενικότητα, ευσυνειδησία και δικαιοσύνη, η δε βαθμολογία πρέπει να εδράζεται σε αντικειμενικά γεγονότα και όχι σε υπόνοιες, σχόλια ή τυχαία και μεμονωμένα περιστατικά.

- Τομή στο σύστημα αξιολόγησης επέφερε ο Ν. 3230/2004, «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», καθώς εισάγει στη Δημόσια Διοίκηση το σύστημα της στοχοθεσίας, της διοίκησης δηλαδή μέσω στόχων. Κατ' αυτόν τον τρόπο προάγεται η διαλεκτική σχέση αξιολογητή – αξιολογούμενου. Ο πρώτος ως προϊστάμενος προσδιορίζει σε ετήσια βάση τις επιδιώξεις του Οργανισμού, τους επικοινωνεί στον υφιστάμενό του και ακολούθως καλούνται να υλοποιήσουν από κοινού τους στόχους που τέθηκαν.
- Τον Ν. 3528/2007, «Κύρωση του Κώδικα κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ» και δη του άρθρου 81, το οποίο ορίζει την αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων των υπαλλήλων βάσει συστήματος αξιολόγησης που ερείδεται στις αρχές της αμεροληψίας, της επαγγελματικής ικανότητας και της αποδοτικότητας του υπαλλήλου.
- Τον Ν.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», που προβλέπει τη Συμβουλευτική συνέντευξη, προάγει την αυταξιολόγηση και ορίζει την βαθμολόγηση από δύο αξιολογητές.
- Τον Ν.4940/2022, «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες διατάξεις». Ο εν λόγω νόμος προσδίδει βαρύνουσα σημασία στο ρόλο του Προϊσταμένου-αξιολογητή, ο οποίος σε αντιδιαστολή με τον Ν.4369/2016, είναι ένας για κάθε αξιολογούμενο. Θέτει δε ως κρίσιμα κριτήρια αξιολόγησης τα ακόλουθα: την έμφαση στην εξυπηρέτηση του πολίτη, το ομαδικό πνεύμα, την προσαρμογή στα νέα δεδομένα, την εκτίμηση μέσω του παραγόμενου αποτελέσματος, την ορθή διαχείριση των κρίσεων, τη διάθεση δημιουργίας, την εμπέδωση του κώδικα επαγγελματικής δεοντολογίας, την εφαρμογή της γνώσης και το ηγετικό προφίλ.

Εκ των ανωτέρω καταφανώς προκύπτει η πρόθεση του νομοθέτη για εφαρμογή ενός συστήματος αξιολόγησης που διακρίνεται από αμεροληψία, αντικειμενικότητα, ίση μεταχείριση των αξιολογούμενων και αξιοκρατία. Εντούτοις, επί του πρακτέου και δεδομένης της ανθρώπινης ιδιοσυγκρασίας, η διαδικασία της αξιολόγησης πολλάκις επηρεάζεται από προκαταλήψεις, υποκειμενικές απόψεις, εμπάθειες και σκοπιμότητες, με αποτέλεσμα να μην εξυπηρετεί τον σκοπό της. Ενίοτε δε, επέχει τη θέση τιμωρίας και όχι βελτίωσης του εργαζομένου, του Οργανισμού και των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Επιπροσθέτως, κρίνεται σκόπιμο να τονιστεί, ότι συνιστά καθεστηκία αντίληψη μίας μεγάλης μερίδας των Δημοσίων υπαλλήλων, γεγονός ενδεικτικό και της συνολικότερης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, ότι η ετήσια αξιολόγηση αποτελεί μια στείρα τυπική διαδικασία που επί της ουσίας δεν συμβάλει στη θεραπεία των κρίσιμων προβλημάτων της υπηρεσίας.

Ως εκ τούτου, αν και τις περισσότερες φορές η διαδικασία διενεργείται βάσει των προβλεπόμενων τύπων, δεν αποτυπώνει την πραγματική εικόνα των εργαζομένων και κατ' επέκταση των Οργανισμών, οδηγεί σε εσφαλμένα συμπεράσματα και απλά αποτελεί άλλη μια έκφραση αυθαίρετης και αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς κρατικών λειτουργών και δη των υψηλόβαθμων, που καθορίζουν την συγκεκριμένη διαδικασία.

Τα συνηθέστερα φαινόμενα αντιδεοντολογικής αξιολόγησης, ως αποτυπώνονται στην σχετική βιβλιογραφία (Carrel, M. & Elbert, N. & Hatfield, R., 2000, σελ.236-237) και (Βαξεβανίδου και Ρεκλείτης, 2012), συνίστανται στα κάτωθι:

- Ο Αξιολογητής επηρεασμένος από ένα συγκεκριμένο χαρακτηριστικό του εργαζομένου, θετικό ή αρνητικό, βαθμολογεί συνολικά τον αξιολογούμενο. Η συγκεκριμένη περίπτωση εντοπίζεται ως «Φαινόμενο του φωτοστέφανου».
- Ο Αξιολογητής λόγω άγνοιας και ελλιπούς πληροφόρησης, επιλέγει να βαθμολογήσει το σύνολο των υφισταμένων του με μια μέση βαθμολογία, φαινόμενο γνωστό ως «Τάση προς το κέντρο».

- Ο Αξιολογητής βαθμολογεί αδιακρίτως τους εργαζομένους είτε με χαμηλή είτε με υψηλή βαθμολογία, το φαινόμενο της «Αυστηρότητας» ή της «Επιείκειας» αντιστοίχως.
- Ο Αξιολογητής επιδιώκοντας την καθολική αποδοχή και ικανοποίηση, βαθμολογεί το σύνολο των υπαλλήλων με υψηλές βαθμολογίες. Το εν λόγω φαινόμενο που περιγράφεται ως «Πληθωριστικές πιέσεις» είναι ιδιαίτερα σύνηθες στους Δημόσιους Οργανισμούς, των οποίων η συντριπτική πλειοψηφία των εργαζομένων λαμβάνει εξαιρετικές βαθμολογίες, οι οποίες προφανώς δεν συνάδουν με την ομολογουμένως προβληματική λειτουργία των περισσότερων Δημοσίων υπηρεσιών. Τούτο εδράζεται σε μια στρεβλή νοοτροπία του Ελληνικού δημοσίου, που υπαγορεύει την άκριτη βαθμολόγηση των πάντων με άριστες βαθμολογίες «κατά τρόπο εντελώς πλασματικό έως και χαριστικό» (Μακρυδημήτρης, 2011)
- Ο Αξιολογητής βαθμολογεί βάσει υποκειμενικών κριτηρίων, με αποτέλεσμα να αποδίδει υψηλότερη βαθμολογία σε υπαλλήλους στους οποίους έχει εντοπίσει χαρακτηριστικά παρόμοια με τα δικά του. Τούτο απαντάται ως το φαινόμενο « Επίδρασης της αλληλεγγύης».
- Δείκτη έλλειψης αντικειμενικότητας και ενδεχομένως διαφθοράς, αποτελεί η καλύτερη βαθμολόγηση κάποιου υπαλλήλου βάσει της θέσης που κατέχει π.χ υπάλληλοι που υπηρετούν σε γραφεία αιρετών. Το εν λόγω φαινόμενο που περιγράφεται ως «Επίδραση θέσης», καταλύει κατάφορα κάθε έννοια αμεροληψίας.
- Ο Αξιολογητής λαμβάνει υπόψη του κατά την αξιολόγηση, την απόδοση του αξιολογούμενου κατά το τελευταίο χρονικό διάστημα και όχι καθ' όλη την αξιολογική περίοδο. Τούτο, το φαινόμενο της «Εγγύτητας» εντοπίζεται σε Οργανισμούς που αξιολογούν άπαξ ετησίως, ως οι Δημόσιοι.
- Ο Αξιολογητής επηρεάζεται ενσυνειδήτως ή και ασυνειδήτως από κάποιο στερεότυπο ή προκατάληψη όπως το φύλο, οι πολιτικές πεποιθήσεις, η καταγωγή, η θρησκεία, ο σεξουαλικός προσανατολισμός κ.τ.λ και βαθμολογεί με χαμηλή βαθμολογία τον αξιολογούμενο.

- Κατά τους Heneman, Greenberger & Anonγου (1989), βάσει σχετικής έρευνας που εκπόνησαν σε διάφορους οργανισμούς, διαπίστωσαν ότι κάποιοι Προϊσταμένοι - Αξιολογητές τείνουν να ευνοούν και να αξιολογούν υψηλότερα τους υφιστάμενους που είναι στο κύκλο εμπιστοσύνης τους συγκριτικά με τους υπόλοιπους (Παπάνης-Ρόντος, 2005).
- Οι Gabris & Mitchell (1989) όρισαν το φαινόμενο «Mathew Effect», κατά το οποίο και ανεξαρτήτως της προσπάθειας που καταβάλει ένας υπάλληλος, οι προγενέστερες αξιολογήσεις του προκαταλαμβάνουν και τις μελλοντικές (Παπάνης-Ρόντος, 2005).

Η αξιολόγηση των υπαλλήλων κατά μη αξιοκρατικό τρόπο υπονομεύει τη συνολική λειτουργία του Οργανισμού, καθώς δεν αναδεικνύει τα αντικειμενικώς ικανά στελέχη του και δεν προάγει την στήριξη μέσω επιμόρφωσης των μη επαρκών. Ο εξαιρετικός υπάλληλος στερείται κινήτρων και αποθαρρύνεται, καθώς βαθμολογούμενος ανάλογα με τους υπόλοιπους, έχει ακριβώς τις ίδιες δυνατότητες εξέλιξης (Μενουδάκος, 2012, σελ.137).

Η αξιολογική κρίση αποτελεί μια διαδικασία που εξ ορισμού πρέπει να ερείδεται στις αξίες της ηθικής διοίκησης, ως αυτές μορφοποιούνται στους κανόνες της διοικητικής δεοντολογίας. Ως λοιπόν οι κανόνες απορρέουν από τις αξίες και οι αξιολογικές κρίσεις πρέπει να διενεργούνται βάσει συγκεκριμένων αξιών (Μοσχόπουλος, 2010). Στην οποιαδήποτε άλλη περίπτωση, που προβάλλει την προώθηση ακατάλληλων αξιών, οδηγούμαστε σε απαξία της δημοκρατικής διακυβέρνησης και προκύπτουν ηθικά διλήμματα κατά την λήψη των αποφάσεων (“Ireland’s Committee for public management research”, σε Καρβούνης, 2017).

3.3 Η ευνοιοκρατία κατά την στελέχωση των θέσεων ευθύνης

Η επιλογή και η τοποθέτηση των καταλληλότερων υπαλλήλων σε θέσεις ευθύνης είναι νευραλγικής σημασίας για την εν γένει λειτουργία και την δημιουργική πορεία ολόκληρου του Οργανισμού.

Προφανώς η επιλογή αυτών των προσώπων και η πρόκρισή τους ως ηγετικά στελέχη επιβάλλεται να γίνεται εντός του πλαισίου της νομιμότητας και πρωτίστως με αυστηρά αξιοκρατικά κριτήρια.

Η επιτυχημένη επιλογή του ηγετικού στελέχους συνδέεται άρρηκτα με τη δημιουργία των συνθηκών αυτών που θα ευνοήσουν την αποδοτικότερη εργασία των υφισταμένων και κατ' επέκταση στην ανάπτυξη ολόκληρου του Οργανισμού. Ειδικότερα ο επιτυχημένος ηγέτης συντελεί (Ντάνος, 2015):

- στην θετική επίδοση, την ανάπτυξη και την ψυχική υγεία των εργαζομένων και της ομάδας
- στην προσήλωση στους στόχους του Οργανισμού
- στην καλύτερη διαχείριση των προβλημάτων και των κρίσεων

Σύμφωνα δε με τον Αμερικάνο Στρατηγό Ντουάιτ Αϊζενχάουερ (1890-1969), «η ηγεσία είναι η τέχνη του να οδηγείς τους ανθρώπους να πράττουν αυτό που επιθυμείς, όχι επειδή εξαναγκάζονται, αλλά επειδή έχουν εμπνευστεί και πειστεί για την ορθότητα της απόφασής σου».

Κατόπιν των ανωτέρω το ερώτημα που αυθορμήτως προκύπτει είναι, το κατά πόσο η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση προκρίνει στα ανώτερα ιεραρχικά κλιμάκια τους βέλτιστους υπαλλήλους της και ακολούθως εάν η επιλογή των προσώπων αυτών συντελείται βάσει αξιοκρατικών ή ευνοιοκρατικών κριτηρίων.

Πληθώρα νομοθετικών διατάξεων, ορίζουν την διαδικασία επιλογής των προϊσταμένων της Δημόσιας Διοίκησης. Ο Υπαλληλικός Κώδικας και δη τα άρθρα 84-86, δια των οποίων θεσπίζονται τόσα τα κριτήρια, όσο και η διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, ο Ν. 3839/2010, ο Ν.4275/2014, ο Ν. 4369/2016, ο Ν.4674/2020, ο Ν.4690/2020.

Η πολυνομία αυτή αναφορικά με την διαδικασία επιλογής των ηγετικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης καταδεικνύει και την υφιστάμενη κατάσταση. Το πνεύμα όλων των σχετικών νόμων επαγγέλλεται την εμπέδωση της αξιοκρατίας και της διαφάνειας στις διαδικασίες επιλογής των ηγετικών στελεχών μέσω κρίσης τους από αρμόδια προς τούτο Συμβούλια που συγκροτούνται από πρόσωπα εγνωσμένης αξίας, της μοριοδότησης των τυπικών αλλά και των ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων και της

διεξαγωγής δομημένης συνέντευξης. Εντούτοις και στον αντίποδα των υψηλών προσδοκιών που καλλιέργησαν οι ανωτέρω νόμοι, οι οποίοι επί της ουσίας ουδέποτε εφαρμόστηκαν, η πλειονότητα των ηγετικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης συνιστά επιλογή μονοπρόσωπου διοικητικού οργάνου βάσει του άρθρου 87 του Υπαλληλικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του Ν.3839/2010 και ισχύει.

Η διαδικασία της αναπλήρωσής ή ανάθεσης θέσης ευθύνης αν και φέρει το χαρακτήρα του προσωρινού, λόγω της ευρείας εφαρμογής της και της μη διεξαγωγής των εκ του νόμου προβλεπόμενων αξιολογικών κρίσεων, τείνει να καταστεί μια καθεστηκυία κατάσταση της δημόσιας διοίκησης, προκρίνοντας στις ηγετικές θέσεις πρόσωπα με βάσει ευνοιοκρατικά και όχι αξιοκρατικά κριτήρια.

Προφανώς και οι αδιαφανείς διαδικασίες τοποθέτησης προϊσταμένων εκτρέφουν περαιτέρω το πελατειακό κράτος, καθώς οι “ευεργετηθέντες” υπάλληλοι οφείλουν υποχρέωση στους επιλογείς τους. Συνιστά δε στοιχείο που θα καθορίσει και την μελλοντική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς βάσει των ισχυουσών διατάξεων, σε περίπτωση μελλοντικών αξιολογικών κρίσεων οι δια αναθέσεως τοποθετημένοι προϊστάμενοι θα μοριοδοτηθούν για το χρονικό διάστημα που υπηρέτησαν στη θέση ευθύνης και επιπλέον θα έχουν την δυνατότητα να διεκδικήσουν και ιεραρχικά ανώτερη θέση λόγω προϋπηρεσίας.

Ενδεικτικά των παθογενών φαινομένων που δύνανται να ανακύψουν από την ανέλιξη προσώπων με μη αξιοκρατικά κριτήρια στις ανώτερες ιεραρχικές βαθμίδες αποτελούν τα διαλαμβανόμενα σχετικής ανακοίνωση του Συλλόγου Εργαζομένων Δήμου Αθηναίων επί θεμάτων μη δεοντολογικής συμπεριφοράς υπαλλήλων:

«Η βία, είτε είναι σεξουαλική, είτε εργασιακή ή ακόμα και ενδοοικογενειακή, όχι απλά δεν γίνεται αποδεκτή, αλλά είναι απόλυτα καταδικαστέα, ενώ η παρέμβαση του Συλλόγου είναι κάθετη, μέχρι πλήρους διαλεύκανσης κάθε υπόθεσης. Πόσο δε μάλλον, όταν ασκείται από άτομα τα οποία ανήκουν στην ιεραρχία του Δήμου. Οποιοσδήποτε είναι φορέας τέτοιων αντιλήψεων και πράξεων δεν έχει καμία θέση ανάμεσά μας. Όταν μάλιστα τα άτομα αυτά έχουν

διορισθεί με διοικητικές πράξεις της Διοίκησης του Δήμου (τοποθετήσεις) και όχι με αξιοκρατικές κρίσεις, η Διοίκηση έχει και την ανάλογη ευθύνη για τον συνολικό τρόπο λειτουργίας αυτών των «στελεχών» που διορίζει. Καλό θα είναι λοιπόν, η εκάστοτε Δημοτική Αρχή να εξετάζει σχολαστικά και διαχρονικά, ποιους διορίζει σε θέσεις ευθύνης και μάλιστα ορισμένες φορές σε «επιφανείς» θέσεις ευθύνης, που ούτε αναλογούν στο επίπεδο αυτών των «στελεχών», ούτε έχουν την ικανότητα να τις υπηρετούν» (ΣΕΔΑ, 12-06-2023, Αθήνα).

«Καθένας τείνει να ανέλθει στο επίπεδο της προσωπικής του ανικανότητας», το αξίωμα αυτό του Peter συνοψίζει την αρχή της γραφειοπαθολογίας, που απορρέει από την μη αξιοκρατική επιλογή των ηγετικών στελεχών ενός Οργανισμού. Η παθολογία αυτή προκύπτει από την αναντιστοιχία τυπικού αξιώματος και ουσιαστικής επάρκειας και ικανότητας για την άσκηση του.

Η ανέλιξη στην ιεραρχική βαθμίδα προϋποθέτει ανάλογα προσόντα, τυπικά, αλλά και ουσιαστικά, ικανότητες και αποδοτικότητα κατά την εκτέλεση των καθηκόντων. Σε περίπτωση υφιστάμενης απόκλισης μεταξύ των πραγματικών ικανοτήτων και του τυπικού βαθμού του υπαλλήλου, παράγονται τα γραφειοπαθολογικά φαινόμενα. Ο συγκεντρωτισμός, η αυταρχικότητα, η παρεμπόδιση των πρωτοβουλιών των υφισταμένων, η υπερβολική προσκόλληση στους τύπους είναι κάποιες εκ των δυσλειτουργικών καταστάσεων που ανακύπτουν. Χαρακτηριστική έκφανση του φαινομένου συνιστά η κατάσταση κατά την οποία ο υφιστάμενος διαθέτει περισσότερα προσόντα και πλουσιότερες ικανότητες συγκριτικά με τον ιεραρχικά προϊστάμενό του.

Το φαινόμενο αυτό επηρεάζει την συνολική οργανωτική δομή του οργανισμού όπου εντοπίζεται, ευλόγως δε οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα αξιώματα επιβάλλεται να αντιστοιχούν στις πραγματικές ικανότητες των προσώπων που τα κατέχουν (Πραβίτα, 2019).

Δ. Συμπέρασμα

Το αποτύπωμα του πελατειακού κράτους είναι ανεξίτηλο στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, με αποτέλεσμα να παρεκκλίνει του στόχου της που είναι κατεξοχήν ηθικός. Η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και των εννόμων δικαιωμάτων των πολιτών, η ποιοτικά αναβαθμισμένη παροχή υπηρεσιών, το Κράτος Δικαίου προϋποθέτουν ηθικό ανάστημα εκ μέρους αυτών που καλούνται να τα πραγματώσουν.

Η ηθική των διοικητικών οργάνων, των δημοσίων υπαλλήλων, αλλοτριώνεται πολλές φορές από την ίδια την υπηρεσία τους. Ενίοτε δε, η ηθική διάβρωση ξεκινά πριν καν το διορισμό και την ανάληψη καθηκόντων, με τις άτυπες δεσμεύσεις των πολιτικών παραγόντων για την πολυπόθητη θέση στο δημόσιο. Οι αξιοκρατικές διαδικασίες που εισήγε το ΑΣΕΠ θεράπευσαν μερικώς, αλλά δεν εξυγίαναν πλήρως τις διαδικασίες των προσλήψεων. Η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου ήταν και συνεχίζει να είναι ιδιαίτερος θελκτική και τούτο δυστυχώς έχει συντείνει στον ευτελισμό της, καθώς διαχρονικά χρησιμοποιείται για ψηφοθηρικούς σκοπούς.

Υπό αυτές τις συνθήκες διαμορφώνεται το ανθρώπινο μωσαϊκό του δημοσίου τομέα. Υπάλληλοι όλων των κατηγοριών, με διαφορετικά ακαδημαϊκά προφίλ και κώδικες ατομικών αξιών, που έχουν καταλάβει τη θέση τους με αξιοκρατικές ή άλλες νομότυπες διαδικασίες καλούνται να ενσωματωθούν στο δημόσιο οργανισμό και ορκίζονται να «φυλάττουν πίστη στην πατρίδα, υπακοή στο Σύνταγμα και τους νόμους και να εκπληρώνουν τιμίως και ευσυνειδήτως τα καθήκοντα τους». Υπάλληλοι διαφορετικών δυνατοτήτων, που ενίοτε καλούνται να υπηρετήσουν το ίδιο εργασιακό αντικείμενο, που σε κάποιες περιπτώσεις υπερβαίνει και σε άλλες περιπτώσεις υποτιμά τις πραγματικές τους ικανότητες και προσόντα.

Η ηθική αλλοτρίωση του δημοσίου υπαλλήλου δυστυχώς συνεχίζεται και στον υπόλοιπο εργασιακό του βίο. Το έργο του δεν αξιολογείται με αξιοκρατικούς όρους, δεδομένης της εδραιωμένης αντίληψης ότι όλοι οι υπάλληλοι πρέπει να λαμβάνουν παρόμοιες βαθμολογίες. «Δεν υπάρχει τίποτα πιο άνισο από την ίση μεταχείριση άνισων ανθρώπων» (Αριστοτέλης, Πολιτικά). Η Αριστοτέλειος αυτή ρήση που τόσο καίρια και συνοπτικά αποδίδει το ουσιαστικό νόημα της

αρχής της ισότητας δεν έχει εμπεδωθεί στις αξιολογικές διαδικασίες του δημοσίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο καταλύεται κάθε έννοια κινήτρου, απαξιώνεται το έργο των ικανών και αποτελεσματικών υπαλλήλων και δεν βελτιώνονται οι μη επαρκείς.

Αναξιοκρατία διέπει και το σύστημα προαγωγών της δημόσιας διοίκησης, σε αντιπαράθεση με την έννοια της «αριστείας», που τόσο πολύ έχει προβληθεί στις μέρες μας. Η Αριστεία (προερχόμενη εκ του αραρίσκω) συνδέεται με την αρετή, αποτελεί δε την ανώτατη διάκριση ως αποτέλεσμα της εξαιρετικά επιτυχούς ολοκλήρωσης μιας αποστολής, συνίσταται δε στην επαναληπτικότητα των επιτευγμάτων. Στον αντίποδα τούτου, διαπιστώνεται ότι η ευνοιοκρατία που διέπει τις διαδικασίες στελέχωσης των ιεραρχικά ανώτερων βαθμίδων της διοίκησης, των ηγετικών στελεχών, δεν προκρίνει τους άριστους, αλλά τους “αρεστούς”.

Υπό αυτές τις συνθήκες οι Κώδικες Δεοντολογίας, όσο ορθά κι αν αποτυπώνουν τους κανόνες της ηθικής διοικητικής δράσης, δεν είναι δυνατόν να προκαλέσουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Ομολογουμένως, οι νόμοι και το πειθαρχικό δίκαιο, λόγω του δεσμευτικού τους χαρακτήρα και των ποινών που προβλέπουν, δύνανται να οριοθετήσουν αποδοτικότερα μια ηθική διοικητική συμπεριφορά, εντούτοις επί των τύπων και όχι επί της ουσίας. Διότι η ηθική εμπεδώνεται με παραδείγματα και δεν αποκτά ουσιαστικό έρεισμα με την αναπαραγωγή μοντέλων σύννομης συμπεριφοράς.

Ως συνάγεται το πρόβλημα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης είναι ηθικό και για να αντιμετωπιστεί ουσιαστικά προϋποθέτει εκρίζωση εγκατεστημένων νοοτροπιών και αντιλήψεων. Η διοίκηση νόμους διαθέτει αρκετούς, το πρόβλημα εντοπίζεται στην εφαρμογή τους κατά τρόπο ανεπηρέαστο από τις πολιτικές παρεμβάσεις. Και ανθρώπους υψηλών ποιοτικών χαρακτηριστικών διαθέτουμε ως χώρα, αρκεί να επιτρέψουν οι παραμορφωτικοί κομματικοί φακοί, αυτοί οι άνθρωποι να γίνουν ορατοί (Κίνητης, 2012)

Η ηθική αποκατάσταση της δημόσιας διοίκησης πρωτίστως επιτάσσει ισχυρή και σταθερή πολιτική βούληση που θα προάγει ακομμάτιστα τις επιβεβλημένες μεταρρυθμίσεις για την ηθική αναγέννησή της.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο, 2015, ηλεκτρ. εκδ.: <http://hdl.handle.net/11419/2532>

Αλιβιζάτος Ν., Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974, 1995, εκδ. Θεμέλιο, σελ. 420-421 και 473.

Βαξεβανίδου Μ. & Ρεκλείτης, Π., Διοίκηση Ανθρωπίνων Πόρων, 2019, εκδ. Προπομπός

Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων, 2007, εκδ. Σάκκουλας Α., σελ.76-77

Boucault B., “Ηθική και Δεοντολογία: Διοικητική μεταρρύθμιση: η πυξίδα της δημόσιας διοίκησης”, Πρακτικά συνεδρίου “Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση” ΕΚΔΔΑ, 09/12/2011, έκδοση ΕΚΔΔΑ, σελ. 23-27.

Γέροντας Α., Επιτομή Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, 2014, εκδ. Σάκκουλα

Γώγος Κ., Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, 2000, Μελέτες διοικητικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα

Δαγτόγλου Π., Γενικό διοικητικό δίκαιο, 1984, εκδ. Σάκουλα, σελ.122-123

Δαγτόγλου, Π., σε Ευστρατίου Μ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, (5η έκδοση ενημερωμένη από τον Π. –Μ. Ευστρατίου, 2004, εκδ. Σάκκουλα

Δέγλερης Μ., «Ελληνική Διοίκηση 2000», σε Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος Ν., εκδ. Παπαζήσης, 2000, σελ.694

Δεσποτόπουλος Κ., Θέματα ηθικής, συλλογή Μελετήματα Φιλοσοφίας, 1982, εκδ. Παπαζήσης, σελ.53

Διαμαντούρος Ν., Χρηστή διοίκηση, λογοδοσία και κράτος δικαίου: ο ρόλος του ombudsman, 2012, Λευκωσία

Διαμαντούρος Ν., Χρηστή διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική: κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας, 2013, Νομικό Βήμα, τεύχος 61

Δημολιού Χ., Εσωτερικός έλεγχος και διαφάνεια, σημειώσεις για ΜΠΣ “Δημόσια διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση”, 2020, Λάρισα

Κίντης Α., Προτεραιότητα η δημόσια διοίκηση, 6/01/2012, Καθημερινή

Καρβούνης Α., Η ποιότητα της δημόσιας διοίκησης. Μια εργαλειοθήκη για τους επαγγελματίες της δημόσιας διοίκησης, Β' αναθεωρημένη και εμπλουτισμένη έκδοση, 2017, Υπηρεσία εκδόσεων της Ευρωπαϊκής ένωσης

Κτιστάκη Σ., Η επαγγελματική αρετή, καθοριστικός παράγοντας της ποιότητας του προσωπικού στη δημόσια διοίκηση, σε Μακρυδημήτρη Α., Σαματάς Μ., Μαρούδα Λ., Πραβίτα Μ.-Η., 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών: Διοίκηση και Δημοκρατία, Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση, 2011, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε, σελ. 707-717.

Κτιστάκη Σ., Καταπολέμηση ή πρόληψη της διαφθοράς: ο ρόλος του ΑΣΕΠ και των ελεγκτικών μηχανισμών της διοίκησης, σε Μακρυδημήτρη Α., Μαρούδα Λ., Πραβίτα Μ.-Η., Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: Νέα δημόσια διοίκηση, εταιρική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών, 2^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών, 2009, σελ. 272

Κοϊμτζόγλου Ι., Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου, 1999, εκδ. Σάκκουλα

Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., Η καλή διακυβέρνηση. Εισαστικές όψεις και δικαιολογικά ομιλήματα, σε Δημόσιο δίκαιο σε εξέλιξη. Σύμμεικτα προς τιμή του καθηγητού Πέτρου Ι. Παπαρά, 2012, εκδ. Α.Σάκκουλας.

Κώστας Κωστής, «Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας», 2018, εκδ. Πατάκη

Kant I., Τα θεμέλια της μεταφυσικής των εθνών, 1984, εκδ. Δωδώνη, σελ.76

Λαΐνας Αθανάσιος, Η επιλογή των καθηγητών Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης: Προβλήματα και Προοπτικές, 1990, Νέα Παιδεία, τεύχος 56, σελ.110-125.

Λυμπεράς Χ., Διδακτορική διατριβή, Το συνδικαλιστικό κίνημα των δημοσίων υπαλλήλων από τη μεταπολίτευση (1974) μέχρι σήμερα, 2014, Πάντειο Παν/μιο, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης & Ιστορίας.

Λύτρας Σ., Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, σε Γέροντα Α., Λύτρα Σ., Παυλόπουλο Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτη Σ, Διοικητικό δίκαιο, 2010, εκδ. Σάκκουλα

Lemoynes de Forges J-M, Η οικοδόμηση της ηθικής στη δημόσια διοίκηση: μια αέναη προσπάθεια, Πρακτικά συνεδρίου “Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση” ΕΚΔΔΑ, 09/12/2011, έκδοση ΕΚΔΔΑ.

Μακρυδημήτρης Α., Διοίκηση και κοινωνία: η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, 1999, εκδ. Θεμέλιο, σελ. 264-265

Μακρυδημήτρης Α., Οι αρχές του κώδικα καλής συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης, 06/08/2000, το Βήμα

Μακρυδημήτρης Α., Τι πρέπει να προσέχει κανείς όταν διοικεί, Οικονομικός Ταχυδρόμος, 8^η Μαΐου 2003.

Μακρυδημήτρης Α.-Πραβίτα Μ.-Η., Δημόσια Διοίκηση, 2010, εκδ. Σάκκουλα

Μακρυδημήτρης Α., Ελλείματα αξιοκρατίας στη σύγχρονη Δημοκρατία, σε Μακρυδημήτρη Α., Σαματά Μ., Μαρούδα Λ., Πραβίτα Μ.-Η., 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών: Διοίκηση και Δημοκρατία, Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση, 2011, εκδ. Σάκκουλα

Μακρυδημήτρης Α., Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης. Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης, 2013, εκδ. Σάκκουλα

Μοσχόπουλος Δ., Ο όρκος στην υπηρεσία και η παραβίασή του: συγκρούσεις αξιών στην ιστορική εξέλιξη του νεότερου κράτους.5^ο Διεπιστημονικό φροντιστήριο της Ελληνικής εταιρείας δικαιοφιλοσοφικής και δικαιοϊστορικής ερεύνης με θέμα: Σύγκρουση, Εχθρότης και Δίκαιο, 23-12- 2010, ΝΣΚ

Μουζέλης Ν., Πρόλογος σε Μακρυδημήτρη Α., Διοίκηση και κοινωνία, 1999, σελ.14

Ντάνος Α., Επιχειρηματική Δεοντολογία και Πρακτική, 2015, Σύγχρονη Εκδοτική, σελ. 56

Ντουχάνης Χ., Η συμμόρφωση της δημόσιας διοίκησης προς τους κανόνες της ηθικής ως αντικείμενο μηχανισμών ελέγχου και επιβολής κυρώσεων, Πρακτικά συνεδρίου “Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση” ΕΚΔΔΑ στις 09/12/2011, 2012, έκδοση ΕΚΔΔΑ

Παπάνης Ε.-Ρόντος Κ., Ψυχολογία – Κοινωνιολογία της εργασίας και Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού, 2005, εκδ. Σιδέρης

Παπαχατζής, Γ., Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου, 1991, εκδ. Σάκκουλα

Πραβίτα Μ.-Η., 2015, άρθρο 41, σε Τζέμο Β., Ο χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε. Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2019, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη

Πραβίτα Μ.-Η., Εισαγωγή στη θεωρία των Δημοσίων οργανισμών, Αρχές οργάνωσης και διοίκησης, σε εγχειρίδιο μαθήματος ΜΠΣ “Δημόσια διοίκηση και Δημόσιο management”, 2019, ΠΑΔΑ

Πρεβεζάνου Κ., Οι αόριστες έννοιες στο δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα, σε Μακρυδημήτρης Α., Σαματάς Μ., Μαρούδας Λ., Πραβίτα Μ-Η, 3^ο Συνέδριο Διοικητικών επιστημών: Διοίκηση και Δημοκρατία, Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση, 2011, εκδ. Σάκκουλα σελ. 833-842

Πικραμένος Μ., Πάρεδρος του ΣΤΕ, Λέκτορας Νομικής ΑΠΘ, “Το Νομοθετικό καθεστώς των Ανωτάτων Δημοσίων υπαλλήλων υπό διαρκή μεταρρύθμιση-ο Δικαστικός έλεγχος των νομοθετικών επιλογών”, 2008, Νομικό Βήμα, τόμος 56

Ράικος Δ., Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Από τη σκοπιά του Διοικητικού δικαίου, 2006, εκδ. Σάκκουλα, σελ.636

Ρακιντζής Λ., Πειθαρχικός έλεγχος και ενίσχυση της ηθικής και της δεοντολογίας: ο θεσμικός ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Πρακτικά συνεδρίου “Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση” ΕΚΔΔΑ, 09/12/2011, έκδοση ΕΚΔΔΑ

Σαματάς Μ., 1996, Όψεις του λαϊκιστικού γραφειοκρατισμού: τα εμπόδια και οι προοπτικές του κρατικού εκσυγχρονισμού στη μετα-δικτατορική Ελλάδα με βάση την εμπειρία της τελευταίας διοικητικής μεταρρύθμισης του 1994, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τεύχος 2, σελ. 98-99.

Σπανού Κ., Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, 2012, Αθήνα

Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, τόμος 1, 2011, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη

Σπηλιωτόπουλος Ε. –Χρυσανθάκης Χ., Βασικοί θεσμοί δημοσιούπαλληλικού δικαίου, 2013, εκδ. Νομική βιβλιοθήκη, σελ, 83 και σελ.88

Στράνης Δ., Η σύλληψη της αποδοτικότητας στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης και ο συνεχής επαναπροσδιορισμός της ως ουσιώδη στοιχεία της Δημοκρατίας, σε Μακρυδημήτρη Α., Σαματά Μ., Μαρούδα Λ., Πραβίτα Μ.-Η., 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών: Διοίκηση και Δημοκρατία, Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση, 2011, εκδ. Σάκκουλα

Σωτηρόπουλος Δ., Η κορυφή του πελατειακού κράτους, οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανωτέρων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000, 2001, εκδ. Ποταμός, σελ. 14-15

Τάτσης Ν., Κοινωνιολογία, κοινωνική οργάνωση και πολιτισμικές διεργασίες, 1999. εκδ. Οδυσσέας

Τάχος Α.-Συμεωνίδης Ι., Ερμηνεία Υπαλληλικού κώδικα, 1999, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 40

Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2003, εκδ. Σάκκουλα

Τάχος Α., Ερμηνεία κώδικα διοικητικής διαδικασίας, 2009. εκδ. Σάκκουλα

Τζέμος Β., Η μεταρρύθμιση του Κώδικα διοικητικής διαδικασίας. Πρακτικά 5^{ου} συνεδρίου διοικητικών επιστημόνων “Αναδιοργάνωση της διοίκησης και του κράτους στη μετά το μνημόνιο εποχή”. Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης και Ελληνικό Ινστιτούτο διοικητικών επιστημόνων. Κομοτηνή, 26-28 Νοεμβρίου 2013, εκδ. Εθνικό τυπογραφείο.

Τζέμος Β., Σύννομη κακοδιοίκηση. Δημόσιο Δίκαιο, επιστημονικό περιοδικό ένωσης Ελλήνων δημοσιολόγων, 2017, τεύχη 2 & 3

Φθενάκης Γ., Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, 2000, εκδ. Σάκκουλα

Χρυσανθάκης Χ., Εισηγήσεις διοικητικού δικαίου, 2006, εκδ. Σάκκουλα

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Carrel, M. & Elbert, N. & Hatfield, R., 2000, Human resource management: strategies for managing a diverse and global workforce. The Dryden Press 6th edition.

Gabris, G.T. & Mitchell, K., 1989, The impact of merit raise scores on employee attitudes, the mathew effect of performance appraisal, Public Personnel Management, Vo117, No4 (Special issue)

Guilman S., Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: comparative success and lessons, 2005

Heneman, R.L, Greenberger, D.B & Anonyou C.,1989, Attributions and exchanges: the effects of interpersonal factors oh the diagnosis of employee performance, Academy of Management Review, Vol32, No2

Whitton H, 2009, Developing the ethical competence of public officials: A capacity building approach, σε Raymond W. Cox III, Ethics and intergrity in public administration concepts and cases, N.Y

NΟΜΟΘΕΣΙΑ

1.Αιτιολογικές Εκθέσεις Νόμων

Εισηγητική Έκθεση του Ν.1320/1983

Εισηγητική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου του “Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας”

Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου του “Υπαλληλικού Κώδικα”

Αιτιολογική έκθεση του Ν.4587/2012

2.Ουσιαστικοί και τυπικοί Νόμοι

Ν.1811/1951, «Περί κώδικος καταστάσεως των Δημόσιων Διοικητικών Υπαλλήλων»

ΠΔ 611/1977, «Περί Κωδικοποίησεως εις ενιαίον κείμενο , υπό τίτλον “Υπαλληλικός Κώδιξ”, των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ»

N.1232/1982 (ΦΕΚ22/Α'/25.2.1982), «Επαναφορά σε ισχύ τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις»

N.1264/1982 (ΦΕΚ79/Α'/1.7.1982), «Για τον εκδημοκρατισμό του Συνδικαλιστικού Κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων»

N.1320/1983 (ΦΕΚ6/Α'/11.1.1983), «Πρόσληψη στο Δημόσιο Τομέα και άλλες διατάξεις»

N.1388/1983 (ΦΕΚ113/Α'/29.8.1983), «Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης»

N.1476/1984 (ΦΕΚ136/Α'/18.9.1984), «Διορισμός σε μόνιμες θέσεις του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και άλλες διατάξεις»

ΠΔ 581/1984 (ΦΕΚ207/Α'/20.12.1984), «Αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών και Ν.Π.Δ.Δ, πλην των εκπαιδευτικών»

N.1558/1985 (ΦΕΚ137/Α'/26.7.1985), «Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα»

N.1566/1985 (ΦΕΚ167/Α'/30.9.1985), «Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις»

N.1586/1986 (ΦΕΚ37/Α'/1.4.1986), «Βαθμολογική Διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις»

N.1735/1987 (ΦΕΚ195/Α'/11.11.1997), «Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις»

N.1943/1991 (ΦΕΚ50/Α'/11.4.1951), «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση τον προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις»

ΠΔ 318/1992 (ΦΕΚ161/Α'/25.9.1992), «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών -πλην των

εκπαιδευτικών λειτουργιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης- και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου»

N.2190/1994 (ΦΕΚ28/Α'/3.3.1994), «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης»

N.2639/1998 (ΦΕΚ205/Α'/2.9.1998), «Ρύθμιση εργασιακών σχέσεων, σύσταση Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας και άλλες διατάξεις»

N.2690/1999 (ΦΕΚ45/Α'/9.3.1999), «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις», Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας»

N.2527/1997 (ΦΕΚ206/Α'/8.10.1997), «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν. 2190/1994 και άλλες διατάξεις»

ΠΔ 50/2001 (ΦΕΚ39/Α'/5.3.2001), «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις φορέων του δημοσίου τομέα»

N.3230/2004 (ΦΕΚ44/Α'/11.2.2004), «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις»

N.3528/2007 (ΦΕΚ26/Α'/9.2.2007), «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.»

ΠΔ 57/2007 (ΦΕΚ59/Α'/14.3.2007), «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που διέπουν το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.)»

N.3839/2010 (ΦΕΚ51/Α'/29.3.2010), «Σύστημα επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια - Σύσταση Ειδικού Συμβουλίου Επιλογής Προϊσταμένων(ΕΙ.Σ.Ε.Π.) και λοιπές διατάξεις»,

N.4587/2012 (ΦΕΚ54/Α'/14.3.2012), «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ».

N. 4275/2014 (ΦΕΚ149/Α'/15.7.2014), «Τροποποίηση διατάξεων του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007) - Επιλογή προϊσταμένων οργανικών μονάδων και άλλες διατάξεις»

N.4369/2016 (ΦΕΚ33/Α'/27.2.2016), «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις»

N.4674/2020 (ΦΕΚ53/Α'/11.3.2020), «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις»

N.4690/2020 (ΦΕΚ104/Α'/30.5.2020), «Κύρωση: α) της από 13.4.2020 Π.Ν.Π. «Μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις» (Α' 84) και β) της από 1.5.2020 Π.Ν.Π. «Περαιτέρω μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και την επάνοδο στην κοινωνική και οικονομική κανονικότητα» (Α' 90) και άλλες διατάξεις»

N.4940/2022 (ΦΕΚ112/Α'/14.6.2022), «Σύστημα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και ανταμοιβής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ρυθμίσεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες διατάξεις».

ΠΔ 85/2022 (ΦΕΚ232/Α'/17.12.2022), «Καθορισμός προσόντων διορισμού σε φορείς του Δημοσίου (Προσοντολόγιο - Κλαδολόγιο)»

ΑΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ

Ανακοίνωση Συλλόγου Εργαζομένων Δήμου Αθηναίων 12-06-2023, Αθήνα

Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ 2001

Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του πολίτη για το έτος 2008.

Κοινωνικό Πολύκεντρο, μελέτη «Το επίπεδο και η εξέλιξη των αμοιβών στον Ελληνικό Δημόσιο Τομέα από την κρίση του 2009-10 μέχρι σήμερα», 2013, ΑΔΕΔΥ

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

www.apografi.gov.gr

<https://www.apografi.gov.gr/2010/07/379>

<https://enthemata.wordpress.com/2014/03/23/npotamianos/>

<https://www.kathimerini.gr/opinion/734808/o-eleytherios-venizelos-kai-oi-dimosioi-ypalliloi/>

<https://www.protothema.gr/stories/article/1348804/to-pasok-kai-i-oikonomia-1981-1989-to-aep-to-hreos-kai-oi-dimosioi-upalliloi/>