



Διαδικτυακή διημερίδα

Ηθική και Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές και Αναγκαιότητα

ΤΟΜΟΣ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΗΜΕΡΙΔΑΣ



Διαδικτυακή διημερίδα

Ηθική και Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές & Αναγκαιότητα

ΤΟΜΟΣ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΗΜΕΡΙΔΑΣ

**ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΦΟΙΤΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΝΟΙΚΤΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ**

2η ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΔΙΗΜΕΡΙΔΑ

***Ηθική και Δεοντολογία
στη Δημόσια Διοίκηση:
Προοπτικές &
Αναγκαιότητα***

**ΤΟΜΟΣ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΔΙΗΜΕΡΙΔΑΣ
Σάββατο 1 & Κυριακή 2 Οκτωβρίου 2022
Διαδικτυακά**

Σειρά:

Πρακτικά συνεδρίων

Τόμος 2^{ος}

Οργάνωση - συντονισμός διημερίδας:

Φωτεινή Βήττου, Αλεξάνδρα Μπουκουβάλα

Επιμέλεια έκδοσης:

Νίκος Στάμος, Φωτεινή Βήττου, Αλεξάνδρα Μπουκουβάλα

Τεχνική υποστήριξη ημερίδας:

B.I.C.I. Event Management

Μακέτα εξωφύλλου - Σελιδοποίηση:

Βαγγέλης Καπνίσσης

Ευχαριστούμε θερμά για την ενθάρρυνση και την καθοδήγηση τις κυρίες

Ακριβοπούλου Χριστίνα, μέλος ΔΕΠ ΕΑΠ

και **Πέρβου Ιωάννα**, μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ.



Σύλλογος Φοιτητών
ΔΗΔ & ΕΑΠ

Σύλλογος Φοιτητών
Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ

2η Διοδικτυακή Επιστημονική Διημερίδα

Ηθική & Δεοντολογία
στη Δημόσια Διοίκηση:
Προοπτικές & Αναγκαιότητα

Σάββατο 1 & Κυριακή 2 Οκτωβρίου 2022

10:30-16:00

Ιστοσελίδα της διημερίδας

<https://sylogosdhdeap.gr/anakoinoseis/imeridaed>

Δείτε τη διημερίδα στο Κανάλι του Συλλόγου στο Youtube

<https://www.youtube.com/@sylogosdhdeap/streams>

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Αθανάσιος Μιχιώτης

Κοσμήτορας Σχολής Κοινωνικών Επιστημών-ΕΑΠ 17

Φωτεινή Βήττου

Πρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ 19

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΗΜΕΡΙΔΑΣ 21

Α. ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΙ 27

Φωτεινή Βήττου

Πρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ 29

Βιβή Χαραλαμπογιάννη

Γενική Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού
Δημοσίου Τομέα ΥΠΕΣ 31

Ευστάθιος Ευσταθόπουλος

Προεδρεύων Διοικούσας Επιτροπής ΕΑΠ 37

Αθανάσιος Μιχιώτης

Κοσμήτορας Σχολής Κοινωνικών Επιστημών-ΕΑΠ 39

Ιωάννης Ψυχάρης

Διευθυντής Προγράμματος «Δημόσια Διοίκηση» του ΕΑΠ 41

Βασίλης Μαρκάκης

Αντιπρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ 43

Β. ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ - ΜΕΛΕΤΕΣ 49

1ο ΜΕΡΟΣ: ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ ΩΣ ΘΕΜΕΛΙΑ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ 51

Ο ΔΥΣΚΟΛΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ ΣΕ ΗΓΕΤΕΣ 53

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΚΑΡΚΑΤΣΟΥΛΗΣ

Εμπειρογνώμων Δημόσιας Διοίκησης, Σύμβουλος ΑΣΕΠ, πρ. βουλευτής

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΑΣΕΠ ΣΤΗ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΚΟΡΥΦΗΣ 73

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ Ι. ΠΑΠΑΤΟΛΙΑΣ

Δρ Δημοσίου Δικαίου (Paris X), Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ
Ειδικός Σύμβουλος ΕΡΛΟ

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	93
---	----

Δρ ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΔΙΕΛΛΑΣ

Σύμβουλος ΑΣΕΠ, Διδάσκων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ

2ο ΜΕΡΟΣ: ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ Η ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ: ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ	105
---	-----

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΩΝ ΒΙΟΗΘΙΚΗΣ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΠΟΧΗ	107
---	-----

ΕΥΓΕΝΙΑ Β. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ

Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ: ΥΠΑΡΧΕΙ ΠΕΔΙΟ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΗΘΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ;	123
--	-----

Δρ ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΒΡΕΤΤΟΥ

Νομικός-Ειδική Επιστήμονας
στον Συνήγορο του Πολίτη
Πιστοποιημένη Σύμβουλος Ακεραιότητας
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ

ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΕΠΙΤΕΛΙΚΑ ΣΤΕΛΕΧΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΣΧΟΛΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	139
--	-----

Δρ ΜΑΡΙΑ ΡΑΜΜΑΤΑ

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ
Ειδικός Επιστήμονας
στον Συνήγορο του Πολίτη

ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ: ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΚΑΝΟΝΕΣ ΗΘΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ	157
---	-----

Δρ ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΝΤΑΛΑΚΟΥ

Νομικός Συνεργάτης Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ

3ο ΜΕΡΟΣ: ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΕΩΣ ΤΗΝ ΕΠΟΠΤΕΙΑ	165
ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	167
ΚΩΣΤΑΣ Θ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Ph.D, εμπειρογνώμονας Δημόσιας Διοίκησης, Πρόεδρος Δ.Σ. Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας	
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΗΘΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ	183
Μ Γ. ΑΣΠΡΙΔΗΣ Καθηγητής Διοικητικής Επιστήμης Τμήμα Δασολογίας, Επιστημών Ξύλου και Σχεδιασμού Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ	
Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΑΘΕΜΙΤΟΥ ΩΦΕΛΗΜΑΤΟΣ ΣΤΑ ΕΓΚΛΗΜΑΤΑ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ (Δεοντολογία και ποινικός έλεγχος)	197
ΕΥΤΥΧΗΣ ΦΥΤΡΑΚΗΣ Δ.Ν., Δικηγόρος	
Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. «ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΗ Ή ΑΠΟ-ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΗ» (;) ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΣΤΗ ΜΕΤΑ-ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΗ ΕΠΟΧΗ	231
ΛΑΜΠΡΟΣ Π. ΜΠΑΜΠΑΛΙΟΥΤΑΣ Δικηγόρος, Επίκουρος καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου, Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ	
4ο ΜΕΡΟΣ: ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ: ΠΡΟΕΚΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΙΣΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΦΥΛΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	253
Η ΙΣΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΦΥΛΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΠΑΙΔΕΙΑΣ	255
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΒΑΣΙΛΟΥΔΗΣ M.Ed., Διευθυντής Δημοτικού Σχολείου Μαυροβουνίου, Φοιτητής Προγράμματος ΔΗΔ ΕΑΠ	
ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ ΦΟΙΤΗΤΩΝ ΔΗΔ	261
ΒΑΣΙΛΕΙΑ ΨΟΥΝΗ	263
ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ ΠΕΤΡΟΠΟΥΛΟΥ	283
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΒΑΣΙΛΟΥΔΗΣ	313
ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΤΣΑΚΝΗΣ	321

Πρόλογος

Αθανάσιος Μιχιώτης

Καθηγητής ΕΑΠ

**Διευθυντής Εργαστηρίου Μάνατζμεντ & Δημόσιας Διοίκησης
Κοσμήτορας Σχολής Κοινωνικών Επιστημών ΕΑΠ**

Ο παρών τόμος με το υλικό των ομιλιών από τη δεύτερη Διαδικτυακή Επιστημονική Διημερίδα που οργάνωσε ο Σύλλογος Φοιτητών του Προπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση» της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου (ΕΑΠ) με τίτλο «Ηθική & Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση - Προοπτικές & Αναγκαιότητα» αποτελεί ένα πολύ σημαντικό ντοκουμέντο.

Οι λόγοι είναι πολλοί, θα αναφερθώ όμως σε δύο από τους βασικότερους. Αποτελεί μία από τις σημαντικότερες πρωτοβουλίες επιστημονικής εξωστρέφειας του προγράμματος «Δημόσια Διοίκηση», που διοργανώνεται, και αυτό έχει τεράστια σημασία, από τους ίδιους τους φοιτητές του, που αποδεικνύουν με αυτόν τον τρόπο την ακαδημαϊκή και επαγγελματική τους ωριμότητα. Από την άλλη πλευρά, με την παρουσία τόσοων προσκεκλημένων υψηλού επιστημονικού έργου, καλύπτεται, με τη θεματολογία των ομιλιών τους, πλήρως, σε εύρος και ποιότητα, το αντικείμενο της διημερίδας.

Να ευχηθώ λοιπόν και σε άλλα και να ευχαριστήσω ως Κοσμήτορας της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών του ΕΑΠ τον Σύλλογο των Φοιτητών για την εξαιρετική αυτή πρωτοβουλία του.

Φωτεινή Βήττου **Πρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ**

Σε συνέχεια της επιτυχημένης διημερίδας που διοργάνωσε ο Σύλλογος Φοιτητών της Δημόσιας Διοίκησης του ΕΑΠ στις 1 & 2 Οκτωβρίου 2022, με θέμα «Ηθική & Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές & Αναγκαιότητα», έχουμε τη χαρά και την τιμή να παραδώσουμε στην ακαδημαϊκή κοινότητα και στα στελέχη της δημόσιας διοίκησης τον τόμο πρακτικών της διημερίδας.

Η επιλογή του θέματος της Ηθικής και της Δεοντολογίας δεν ήταν καθόλου τυχαία. Από τη μία πλευρά, η μειωμένη ανάδειξη της σημασίας τους και η απουσία τους από τον δημόσιο διάλογο, από την άλλη η εξαιρετική τους σπουδαιότητα και επίδραση σε όλο το φάσμα της διοικητικής και ανθρώπινης δράσης, εν γένει, ήταν οι κύριοι λόγοι που το επιλέξαμε. Σκοπός μας, μεταξύ άλλων, να προσφέρουμε στις φοιτήτριες και στους φοιτητές του προγράμματος, που στην πλειονότητά τους είναι ήδη δημόσιοι υπάλληλοι, μιαν άλλη οπτική διοικητικής δράσης, εκείνης που πλαισιώνεται από ηθικούς, δεοντολογικούς και επαγγελματικούς κανόνες, ώστε να βάλουμε το δικό μας λιθαράκι στο χτίσιμο μιας καλύτερης κουλτούρας της δημόσιας διοίκησης.

Προσπαθήσαμε, και σε μεγάλο μέρος το καταφέραμε, να ακουστούν πληροφορίες και απόψεις για τις περισσότερες πτυχές του θέματος. Και αυτό, χάρη στην ολόθερμη ανταπόκριση που είχαμε από τις εισηγήτριες και τους εισηγητές μας, τους οποίους ευχαριστούμε θερμά για τη συμμετοχή τους.

Στον τόμο θα βρείτε τις περισσότερες από τις εισηγήσεις που παρουσιάστηκαν στη διημερίδα. Αναλύονται ζητήματα που αφορούν στην αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, στο ωφέλημα και πότε αυτό γίνεται αθέμιτο, στην οργανωσιακή κουλτούρα των δημοσίων οργανισμών, στον δύσκολο μετασχηματισμό των προϊστάμενων σε ηγέτες, που τόσο έχει ανάγκη η δημόσια διοίκηση, στον ρόλο της εκπαίδευσης και των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και στον ρόλο των επιτροπών βιοηθικής, των διοικητικών ελέγχων και της εποπτείας στους ΟΤΑ. Επιπλέον, θα διαβάσετε για τις μεταρρυθμιστικές τάσεις στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας (εισήγηση που είχαμε την τιμή να συμπεριληφθεί στον τόμο, αν και δεν παρουσιάστηκε στη διημερίδα).

Τέλος, σε ξεχωριστή ενότητα θα βρείτε τις παρουσιάσεις των συμφοιτητριών και συμφοιτητών μας, οι οποίοι εργάστηκαν πάνω στο ζήτημα της ισότητας των δύο φύλων υπό το πρίσμα της ηθικής και της δεοντολογίας και τους οποίους είχαμε τη χαρά να φιλοξενήσουμε στη διημερίδα.

Ευχαριστούμε θερμά όλους όσοι συνέβαλαν στην επιτυχία της διημερίδας, την οποία παρακολούθησε πλήθος συμφοιτητών από το ΕΑΠ αλλά και άλλα ΑΕΙ, στελέχη της δημόσιας διοίκησης και πολίτες, καθώς και στην εκπόνηση του παρόντος τόμου.

Ελπίζουμε η παρακαταθήκη του Συλλόγου Φοιτητών της ΔΗΔ και όλα όσα θα διαβάσετε να αποτελέσουν αφορμή και τροφή για περαιτέρω σκέψη και εσωτερικές αλλαγές για μια καλύτερη κουλτούρα και συμπεριφορά.

13 Οκτωβρίου 2022

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΗΜΕΡΙΔΑΣ

Σάββατο, 1 Οκτωβρίου 2022

10:30-11:30

Χαιρετισμοί

Βιβή Χαραλαμπογιάννη

Γενική Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών

Ευσταθόπουλος Ευστάθιος

Προεδρεύων Διοικούσας Επιτροπής Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, Αντιπρόεδρος Ακαδημαϊκών, Διοικητικών Υποθέσεων και Φοιτητικής Μέριμνας

Μιχιώτης Αθανάσιος

Κοσμήτορας Σχολής Κοινωνικών Επιστημών Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

Ψυχάρης Ιωάννης

Διευθυντής του προγράμματος της Δημόσιας Διοίκησης του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

Μαρκάκης Βασίλειος

Αντιπρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

11:30-11:45

Παρουσίαση τόμου πρακτικών 1ης ημερίδας

«Δημόσια Διοίκηση & Ψηφιακή Διακυβέρνηση»

11:45-13:30

1η Συνεδρία

Ηθική και Δεοντολογία στον δημόσιο τομέα
ως θεμέλια εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης

Δρ Α. Δαμάσκου

CAMS, CFE, CGSS, CIPP/E, CIPM

Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα: Ποια η προστιθέμενη αξία του;

Θ. Τσέκος

Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Διευθυντής Ινστιτούτου Πολιτικών Ερευνών, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Ηθική και δεοντολογία στο πλαίσιο του Σύγχρονου Δημοσίου Μάνατζμεντ

Αθ. Παπαϊωάννου

Δρ Εργατικού Δικαίου, Πρόεδρος ΑΣΕΠ

Ζητήματα δεοντολογίας κατά τις διαδικασίες προσλήψεων στο Δημόσιο

Π. Καρκατσούλης

Εμπειρογνώμονας δημόσιας διοίκησης, Σύμβουλος ΑΣΕΠ, π. βουλευτής

Ο δρόμος για μια ηθική και επαγγελματική ανώτατη διοικητική ιεραρχία είναι μακρύς και δύσκολος

13:30-13:45

Διάλειμμα

13:45-15:30

2^η Συνεδρία:

Ηθική και δεοντολογία και η αναμόρφωση του δημόσιου τομέα:
σύγχρονες εξελίξεις

Ε. Πρεβεδούρου

Καθηγήτρια Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ), Μέλος της Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής και Τεχνοηθικής

Ο ρόλος των Επιτροπών Βιοηθικής για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων

Β. Βρετού

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Ειδική Επιστήμονας στον Συνήγορο του Πολίτη, Δικηγόρος Παρ' Αρείω Πάγω

Συνήγορος του Πολίτη και Σύμβουλος ακεραιότητας: υπάρχει πεδίο συνεργασίας για την προώθηση της ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση;

Μ. Ραμματά

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Ειδ. Επιστήμονας στον Συνήγορο του Πολίτη

Ηθική και Δεοντολογία για επιτελικά στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης:

Ο ρόλος των εθνικών σχολών δημόσιας διοίκησης

Β. Νταλάκου

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Νομικός Συνεργάτης Υπουργείου Ψηφιακής

Διακυβέρνησης

Διοικητικοί Έλεγχοι: σύγχρονη νομοθεσία και θεσμοί

Κυριακή 2 Οκτωβρίου 2022

10:30-12:15

3^η Συνεδρία:

Ηθική και δεοντολογία: από την αξιολόγηση έως την εποπτεία

Δρ Κ. Παπαδημητρίου

Εμπειρογνώμονας Δημόσιας Διοίκησης, πρόεδρος Διοικητικού

Επιμελητηρίου

Ηθική και δεοντολογία της Δημόσιας Διοίκησης. Η ιδιαίτερη κατάσταση της Αξιολόγησης

Γ. Ασπρίδης

Καθηγητής Διοικητικής Επιστήμης στο Τμήμα Δασολογίας, Επιστημών Ξύλου και Σχεδιασμού Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας και μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ

Ο ρόλος της αξιολόγησης στη διαμόρφωση ηθικής οργανωσιακής κουλτούρας στο δημόσιο

Ε. Φυτράκης

Διδάκτωρ Νομικής, Δικηγόρος, Διδάσκων ΕΑΠ

Δώρο, φιλοφρόνηση, έθιμο: το αθέμιτο ωφέλημα στα εγκλήματα διαφθοράς

Λ. Μπαμπαλιούτας

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ - Συντονιστής ΘΕ, Επίκουρος καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Η εποπτεία νομιμότητας των ΟΤΑ: Πολιτικοποιημένη ή απο-πολιτικοποιημένη (;) εποπτεία στη μετα-μνημονιακή εποχή

12:15-12:30

Διάλειμμα

12:30-14:15

4^η Συνεδρία:

Ηθική και δεοντολογία στον δημόσιο τομέα
μέσα από το πρίσμα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Δρ Α. Κασκάνης

Εκτελεστικός Δ/ντής «Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς»

Ανθεκτικότερες Δημοκρατίες: Κοινωνία Πολιτών, ΜΜΕ και ανθρώπινα δικαιώματα

Χρ. Ακριβοπούλου

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Δικηγόρος

Η ανάγκη τήρησης της αρχής της ισότητας των φύλων κατά τις διοικητικές διαδικασίες και κατά την εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών

Στ. Χριστοφορίδου

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Δικηγόρος, Δρ Νομικής

Ο σεβασμός στον πολίτη και τα δικαιώματά του. Η περίπτωση των ΔΕΚΟ

Ι. Πέρβου

Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, Δικηγόρος

Νομιμότητα και διακριτική ευχέρεια: η χρηστή διοίκηση ως διαδικαστικό δικαίωμα

14:15-14:30

Διάλειμμα

14:30-16:00

5^η Συνεδρία Φοιτητριών/τών του ΠΠΣ Δημόσια Διοίκηση του ΕΑΠ:

Ηθική και Δεοντολογία: Προεκτάσεις στην ισότητα των φύλων
στη Δημόσια Διοίκηση

Π. Πετροπούλου

Πτυχιούχος του ΠΠΣ

Η έμφυλη διάσταση της στελέχωσης θέσεων ευθύνης στη Δημόσια Διοίκηση. Από το χτες στο σήμερα: Ανισότητες και κοινωνικά στερεότυπα

Ψούνη Βασιλεία

Φοιτήτρια του 5ου εξαμήνου του ΠΠΣ

Η απαγόρευση των διακρίσεων και η προώθηση της ισότητας των δύο φύλων μέσα από το Διεθνές, Ευρωπαϊκό και Εθνικό θεσμικό πλαίσιο

Τσακνής Αθανάσιος

Φοιτητής του 5ου εξαμήνου του ΠΠΣ

Δημόσια Διοίκηση χωρίς αποκλεισμούς φύλου και COVID-19

Βασιλούδης Κωνσταντίνος

Φοιτητής του 5ου εξαμήνου του ΠΠΣ

Η ισότητα των φύλων στη Δημόσια Διοίκηση υπό το πρίσμα της εκπαίδευσης

Α. Χαιρετισμοί



Φωτεινή Βήττου **Πρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ**

Αξιότιμες κυρίες και αξιότιμοι κύριοι, αγαπητές συμφοιτήτριες και αγαπητοί συμφοιτητές, αξιότιμοι καλεσμένοι μας, καλημέρα σας και καλό μήνα. Είμαι η Φωτεινή Βήττου, πρόεδρος του Συλλόγου Φοιτητών της Δημόσιας Διοίκησης του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, και μαζί με την Αλεξία Μπουκουβάλα, αναπληρώτρια γενική γραμματέα, σας καλωσορίζουμε εκ μέρους του συμβουλίου στη δεύτερη επιστημονική διημερίδα του Συλλόγου μας με θέμα «Ηθική & Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές & Αναγκαιότητα».

Ο Σύλλογος από την ίδρυσή του προσπάθησε με τις δραστηριότητες και τις πρωτοβουλίες του να συμβάλει στην προσωπική και επαγγελματική εξέλιξη των φοιτητριών και φοιτητών του προγράμματος, που είναι άλλωστε στο μεγαλύτερο μέρος τους ήδη δημόσιοι υπάλληλοι, και κατ' επέκταση να συνδράμουμε όσο μπορούμε στη βελτίωση γενικά της δημόσιας διοίκησης.

Αυτός ήταν και ένας από τους λόγους που επιλέξαμε το θέμα της ηθικής και της δεοντολογίας, καθώς φρονούμε πως είναι θεμελιώδους σημασίας. Έχει άμεση σχέση και επίδραση στο περιβάλλον και στην κουλτούρα της διοικητικής δράσης, η οποία κατά κοινή ομολογία, όπως θα γνωρίζετε οι περισσότεροι, πρέπει να αλλάξει και να εκσυγχρονιστεί, ώστε να είναι δυνατή η ουσιαστική αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης.

Θεωρούμε ότι ο δημόσιος διάλογος πρέπει να αναπτύσσεται συνεχώς γύρω από το ζήτημα, καθώς μια δημόσια διοίκηση πλαισιωμένη από ηθικούς και δεοντολογικούς κανόνες, σε όλες τις πτυχές της, είτε αφορά στις προσλήψεις, στην αξιολόγηση, στα δικαιώματα του πολίτη αλλά και του δημοσίου υπαλλήλου, στην οργάνωση και στο μánατζμεντ είτε στον έλεγχο, την εποπτεία, το νομοθετικό πλαίσιο και όλα αυτά τα ενδιαφέροντα ζητήματα που θα αναλύσουν στη συνέχεια οι ομιλήτριες και οι ομιλητές μας, είναι μια δημόσια διοίκηση που μπορεί να δρα πιο αποτελεσματικά, πιο αποδοτικά και πιο ποιοτικά.

Θα θέλαμε στο σημείο αυτό να ευχαριστήσουμε θερμά τις ομιλήτριες και τους ομιλητές μας, που αποδέχθηκαν πρόσκλησή μας και θα αναδείξουν με τις εξαιρετικές εισηγήσεις τους την αναγκαιότητα, τις προοπτικές, τις προεκτάσεις και τις επιδράσεις της ηθικής, της δεοντολογίας και της επαγγελματικής συμπεριφοράς, με σκοπό όλοι μας να ευαισθητοποιηθούμε και να προβληματιστούμε είτε είμαστε πολίτες είτε ανήκουμε στο ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης και, γιατί όχι, να αλλάξουμε λίγο τον τρόπο σκέψης μας και συμπεριφοράς μας.

Θα ήθελα, επίσης, να ευχαριστήσω τις συμφοιτήτριες και τους συμφοιτητές του προγράμματος, που σε ξεχωριστή ενότητα, αύριο το μεσημέρι, θα μας παρουσιάσουν τις δικές τους εργασίες στο θέμα της ισότητας των φύλων υπό το πρίσμα της ηθικής και της δεοντολογίας.

Ξεκινώντας τη διημερίδα μας, θα θέλαμε να προβάλουμε τον ειδικά για την εκδήλωσή μας μαγνητοσκοπημένο χαιρετισμό της κ. Βιβής Χαραλαμπογιάννη, Γενικής Γραμματέα Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, η οποία ήταν προγραμματισμένο να είναι κοντά μας σήμερα, αλλά μια ξαφνική υποχρέωση δεν θα της επιτρέψει να παραβρεθεί και στη συνέχεια θα προχωρήσουμε κανονικά με το πρόγραμμά μας.

Βιβή Χαραλαμпоγιάννη
Γενική Γραμματέας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα
του Υπουργείου Εσωτερικών

Θα ήθελα να σας ευχαριστήσω για την πρόσκληση να συμμετάσχω στην 2η επιστημονική διημερίδα που διοργανώνει ο Σύλλογός σας. Διημερίδα που συμβάλλει στον δημόσιο διάλογο και ενισχύει την εμπέδωση της γνώσης και της ευαισθητοποίησης σε έναν κρίσιμο και ιδιαίτερα ευαίσθητο τομέα, όπως είναι αυτός της ηθικής και δεοντολογίας στο Δημόσιο.

Καταρχάς, θα ήθελα να ξεκινήσω λέγοντας δυο λόγια για τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας.

Το 2019, στο Υπουργείο Εσωτερικών συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα (ΓΓΑΔΔΤ). Για πρώτη φορά δημιουργείται ένας ενιαίος φορέας διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου και οργάνωσης των δομών της Δημόσιας Διοίκησης.

Αποστολή της ΓΓΑΔΔΤ, έχοντας επιτελικό και συντονιστικό ρόλο προς τους φορείς του Δημοσίου, είναι:

- η αποτελεσματική διοίκηση και ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού, με στόχο την αύξηση της αποδοτικότητας και την ενίσχυση του επαγγελματισμού στη Δημόσια Διοίκηση.
- η αξιολόγηση και ο εκσυγχρονισμός των δομών και των αρμοδιοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης με στόχο τη βέλτιστη λειτουργία της, την άρση των δυσλειτουργιών και των επικαλύψεων και την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών της.

Αντιλαμβάνεστε λοιπόν ότι, έχοντας οριζόντια αρμοδιότητα προς τους φορείς του Δημοσίου, θεσπίζουμε κανόνες για να θωρακίσουμε το εργασιακό περιβάλλον και να οριοθετήσουμε με σαφήνεια το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να λειτουργεί ο δημόσιος υπάλληλος προκειμένου να είναι αποδοτικός. Και να διασφαλίσουμε εν τέλει τη διαφάνεια, την ηθική και τη δεοντολογία σε όλες τις λειτουργίες της Διοίκησης.

Στην προσπάθειά μας αυτή όμως δεν είμαστε μόνοι, έχουμε σύμμαχο την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) με την οποία έχουμε συνδιαμορφώσει το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας (ΕΣΑ), το οποίο αποτελεί το βασικό στρατηγικό εργαλείο, που συγκεντρώνει δράσεις και μεταρρυθμίσεις με στόχο τη βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών καταπο-

λέμησης της διαφθοράς και την προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της χρηστής διακυβέρνησης στον δημόσιο τομέα. Αναπτύσσεται σε 3 πυλώνες: πρόληψη - καταστολή - ευαισθητοποίηση.

Στο πλαίσιο του ΕΣΑ περιλαμβάνονται οι πρωτοβουλίες για τις οποίες θα ήθελα να σας μιλήσω σήμερα:

Θεσπίσαμε το Εθνικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (ν.4795/2021)

Αρχικά ο προσανατολισμός των ρυθμίσεων του εσωτερικού ελέγχου αφορούσε μόνο στη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση, περιορίζοντας την αξία του ως κρίσιμο εργαλείο της διακυβέρνησης των φορέων.

Με το νέο νόμο ενισχύουμε τους μηχανισμούς λογοδοσίας στο εσωτερικό κάθε φορέα, με την οριοθέτηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και τη σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε όλο τον δημόσιο τομέα.

Ειδικότερα, ρυθμίσαμε για πρώτη φορά θέματα που αφορούν στην πρόβλεψη και λειτουργία του εσωτερικού ελέγχου στο Δημόσιο. Δηλαδή, τη θέσπιση αρχών, εννοιών και κανόνων που αφορούν στον εσωτερικό έλεγχο, την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της λειτουργίας του, την εισαγωγή ενός πλαισίου ανάπτυξης και λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου, την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων των εποπτικών οργάνων αυτών, την πιστοποίηση και την επαγγελματική αναβάθμιση του εσωτερικού ελεγκτή και κυρίως τη συμμόρφωση των κανόνων λειτουργίας και δραστηριοτήτων του εσωτερικού ελέγχου με τα διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές.

Καινοτομία που εισαγάγαμε: η στελέχωση των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου πραγματοποιείται μόνο από πιστοποιημένους εσωτερικούς ελεγκτές από το ΕΚΔΔΑ με άμεσο στόχο την ενδυνάμωση και πιστοποίηση των γνώσεων και των δεξιοτήτων των υπαλλήλων που θα υπηρετήσουν στον θεσμό του Εσωτερικού Ελεγκτή.

Έχουν πραγματοποιηθεί ήδη 11 προγράμματα και έχουν πιστοποιηθεί πάνω από 200 εσωτερικοί ελεγκτές.

Καθιερώσαμε τον Σύμβουλο Ακεραιότητας (ν.4795/2021)

Οι υπάλληλοι των δημόσιων φορέων υπάρχει πιθανότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους να έρθουν αντιμέτωποι με περιστατικά διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, σοβαρής αντικοινωνικής συμπεριφοράς, ακόμα και σεξουαλικής παρενόχλησης και γενικά παραβιάσεων ακεραιότητας από συναδέλφους ή προϊσταμένους τους. Ωστόσο, ο φόβος στιγματισμού ή αντιποιώνων αποθαρρύνει τους υπαλλήλους, να τα αναφέρουν.

Κεντρική αποστολή του Συμβούλου Ακεραιότητας αποτελεί η παροχή υποστήριξης, ενημέρωσης και συμβουλής σε αυτούς αναφορικά με θέματα ηθικής και ακεραιότητας στο χώρο εργασίας τους (ηθικά διλήμματα, αναφορές παραβιάσεων ακεραιότητας, εκπαίδευση γύρω από κώδικες ηθικής και δεο-

ντολογίας, φαινόμενα σύγκρουσης συμφέροντος κ.ά.).

Μέχρι στιγμής έχουν υλοποιηθεί 3 προγράμματα πιστοποίησης επαγγελματικής επάρκειας συμβούλων ακεραιότητας και τώρα υλοποιείται ο 4ος κύκλος και έχουν πιστοποιηθεί συνολικά 75 Σύμβουλοι Ακεραιότητας.

Έχει συσταθεί δίκτυο Συμβούλων Ακεραιότητας για τον συντονισμό μεταξύ των μελών και την ανταλλαγή εμπειριών και τεχνογνωσίας και συνεχώς εργαζόμαστε για να τους παρέχουμε τα κατάλληλα εργαλεία για την αποτελεσματικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Ρυθμίσαμε τις Δραστηριότητες Επιρροής σε Θεσμικούς Φορείς της Πολιτείας (ν.4829/2021)

Η άσκηση επιρροής (lobbying) αναγνωρίζεται διεθνώς ως νόμιμη πρακτική και ως πράξη συμμετοχής στην πολιτική ζωή μιας χώρας, καθώς στοχεύει στην εκπροσώπηση συμφερόντων των πολιτών για την αποτελεσματική ενημέρωση των υπευθύνων λήψης αποφάσεων, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην υιοθέτηση και εφαρμογή κατάλληλων πολιτικών.

Θέσαμε το πλαίσιο το οποίο θα πρέπει να διέπει τις δραστηριότητες επιρροής που ασκούνται από εκπροσώπους συμφερόντων προς τους θεσμικούς φορείς της πολιτείας με την εισαγωγή συγκεκριμένων κανόνων.

Ρυθμίσαμε την Πολιτική Δώρου προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα Μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς (ν.4829/2021)

Για πρώτη φορά δημιουργείται ένα σύστημα καταγραφής, δημοσιοποίησης, διοίκησης, διαχείρισης, φύλαξης και αξιοποίησης των δώρων που προσφέρονται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, στα μέλη της Κυβέρνησης και στους Υφυπουργούς, σύμφωνα με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές βέλτιστες πρακτικές.

Καθιερώσαμε το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ν.4915/2022)

Με την καθιέρωση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) διασφαλίζεται η συνέχεια των μεταρρυθμίσεων που έχει αναλάβει η χώρα σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, σε βάθος 4ετίας, δεδομένου του γεγονότος ότι η εφαρμογή του Σχεδίου αποτελεί εθνική δέσμευση.

Δεν σταματάμε εδώ όμως, μέλημα μας είναι η συνεχής θεσμική ενδυνάμωση της διαδικασίας κατάρτισης, έγκρισης, παρακολούθησης, αξιολόγησης, επικαιροποίησης και ανασχεδιασμού του ΕΣΣΚΔ.

Επίσης, θα ήθελα να αναφέρω ότι στο πλαίσιο του ΕΣΣΚΔ υλοποιούνται οι προτεραιότητες, που αναδεικνύουν οι ετήσιες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τόσο στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας όσο και στο πλαίσιο για την κατάσταση του κράτους δικαίου.

Καταρτίσαμε νέο Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων

Ο νέος Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων είναι μία δομημένη και συγκροτημένη προσέγγιση, προκειμένου με τρόπο θετικό να ορίζεται η δέουσα υπηρεσιακή συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων.

Θα ήθελα να τονίσω ότι για πρώτη φορά συντάχθηκε ένας Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, με σύγχρονη και πρακτική προσέγγιση και όχι νομικίστικη τυπολατρία.

Ένας Κώδικας που δημιουργήθηκε από το ίδιο το Δημόσιο για το Δημόσιο και αναδεικνύει πληρέστερα τον ρόλο του δημοσίου υπαλλήλου και τη συνεισφορά του στην αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.

Αναπτύξαμε ηλεκτρονική εφαρμογή για την παρακολούθηση της πορείας των πειθαρχικών διαδικασιών στο Δημόσιο - e-Peitharxika

Για πρώτη φορά τίθεται σε εφαρμογή η συστηματική παρακολούθηση της πορείας των πειθαρχικών διαδικασιών στο Δημόσιο μέσω ηλεκτρονικής εφαρμογής. Αρμόδιοι είναι η ΕΑΔ και η ΓΓΑΔΔΤ, όπου συντονίζουμε όλους τους εμπλεκόμενους Φορείς και παρέχουμε κατευθυντήριες οδηγίες με στόχο την βέλτιστη εφαρμογή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και ταχείας απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης και την εμπέδωση του αισθήματος ασφάλειας και δίκαιης κρίσης.

Η εφαρμογή έχει ήδη τεθεί σε λειτουργία με την εγγραφή 830 χρηστών, που είναι υπάλληλοι Υπηρεσιών Διοικητικού/Προσωπικού και Γραμματείς Πειθαρχικών Συμβουλίων και έπεται η έναρξη καταχώρισης των πειθαρχικών υποθέσεων.

Ταυτόχρονα σχεδιάζουμε ειδικές εκπαιδευτικές δράσεις πάνω στην χρήση της εφαρμογής, τόσο για τους Γραμματείς των Πειθαρχικών Συμβουλίων, όσο και για τους υπαλλήλους των Υπηρεσιών Διοικητικού/Προσωπικού που χειρίζονται φακέλους πειθαρχικών υποθέσεων.

Σε αυτό το σημείο θα ήθελα να επισημάνω τη σημασία που έχει στις πολιτικές μας η ηθική και δεοντολογία. Για πρώτη φορά δρα συνδυαστικά με τις νέες προσλήψεις μέσω ΑΣΕΠ: η ακεραιότητα αποτελεί θεματικό πεδίο στις γνωστικές δοκιμασίες στον γραπτό διαγωνισμό του ΑΣΕΠ.

Αντιλαμβάνεστε λοιπόν ότι πλέον δίνουμε το στίγμα στους υποψηφίους πριν ακόμα εισαχθούν στο Δημόσιο.

Επίσης, σε συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και την Εθνική Αρχή Διαφάνειας ενσωματώνουμε ειδική διδακτική ενότητα για την προώθηση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και της ακεραιότητας στα εκπαιδευτικά σεμινάρια τόσο των νεοεισερχόμενων υπαλλήλων όσο και των Προϊσταμένων Τμημάτων και Διευθύνσεων.

Τέλος, σχεδιάζουμε τη θεσμοθέτηση πλαισίου για την ολοκληρωμένη διαχείριση κινδύνων κακοδιοίκησης και διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, το οποίο θα υλοποιηθεί το 2023.

Όλες αυτές οι πολιτικές που προσπάθησα με συντομία να σας περιγράψω, αποτελούν μία ολιστική προσέγγιση της προσπάθειάς μας για την ενίσχυση της ηθικής, της δεοντολογίας, της ακεραιότητας και της διαφάνειας στο Δημόσιο.

Κλείνοντας, θα ήθελα να σας συγχαρώ για τη διοργάνωση της διημερίδας, η οποία πιστεύω ότι θα φωτίσει καλές πρακτικές, ενώ συνεισφέρει στον πάντα εν εξελίξει ανοιχτό διάλογο για την αναγκαιότητα και ενίσχυση της ηθικής και δεοντολογίας στη Δημόσια Διοίκηση.

Σας ευχαριστώ.

Ευστάθιος Ευσταθόπουλος
Προεδρεύων Διοικούσας Επιτροπής ΕΑΠ,
Αντιπρόεδρος Ακαδημαϊκών, Διοικητικών Υποθέσεων και
Φοιτητικής Μέριμνας Επιστημών ΕΑΠ

Καλημέρα σε όλες και όλους. Να σας συγχαρώ για την πρωτοβουλία της διοργάνωσης αυτής της διημερίδας.

Η δημόσια διοίκηση είναι ένας πάρα πολύ σημαντικός τομέας, ο οποίος μάλιστα βρίσκεται σε μια φάση σημαντικών εκσυγχρονιστικών δράσεων, αλλά κυρίως νομίζω ότι βρίσκεται σε μια φάση αλλαγή της νοοτροπίας στη βάση της ελληνικής κοινωνίας και αυτό είναι το σημαντικότερο.

Το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, όπως φαίνεται και όπως δείχνουν οι πράξεις του, έχει δώσει ιδιαίτερη σημασία στην υποστήριξη εκπαιδευτικών δράσεων σε αυτόν τον τομέα, όχι μόνο με το προπτυχιακό πρόγραμμα στο οποίο είστε εσείς φοιτητές, αλλά σχεδιάζοντας και υλοποιώντας και ένα σχετικό μεταπτυχιακό πρόγραμμα για τη δημόσια διοίκηση, δείχνοντας έτσι τη μεγάλη σημασία που δίνει σε αυτό το πεδίο.

Θα ήθελα να ευχηθώ καλή επιτυχία στις εργασίες της διημερίδας και καλή συνέχεια.

Αθανάσιος Μιχιώτης **Κοσμήτορας Σχολής Κοινωνικών Επιστημών ΕΑΠ**

Η αλήθεια είναι ότι τέτοιες εκδηλώσεις βοηθάνε πάντα, γιατί δίνουν τη δυνατότητα να ακούσουμε πράγματα που γίνονται για εμάς και με σκοπό να βελτιωθεί η δημόσια διοίκηση. Το θέμα της ηθικής και δεοντολογίας είναι ένα μεγάλο θέμα, νομίζω το καταλαβαίνουν όλοι, είναι ένα θέμα ακανθώδες, δεν λύνεται εύκολα. Αλλά δεν μπορεί και να αφήσουμε να μη λυθεί ποτέ και, θα έλεγα, συνδυαστικά με την κοινωνική λογοδοσία, που ανέφερε και η γραμματέας, είναι στοιχεία τα οποία πάνε μαζί. Οποιοσδήποτε τοποθετείται σε μια θέση κρίσιμη μέσα σε ένα δημόσιο τομέα, σε ένα δημόσιο φορέα, είτε κεντρικής είτε αποκεντρωμένης διοίκησης, οφείλει στο τέλος να μπορεί να λογοδοτεί για αυτά τα οποία έκανε, για αυτά τα οποία βελτίωσε, ακριβώς γιατί το δημόσιο έχει άμεση σχέση με την κοινωνία και με τους πολίτες.

Είναι ένα θέμα δύσκολο, παρ' όλα αυτά δεν είναι ακατόρθωτο. Βέβαια, απαιτεί αλλαγή κουλτούρας, όχι μόνο εσωτερικά στις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά αλλαγή κουλτούρας στην κοινωνία. Αν η κοινωνία δεν αλλάξει κουλτούρα – αυτό γίνεται με μια ανατροφοδότηση και ουσιαστικά αυτός ο φαύλος κύκλος εξελίσσεται και πηγαίνει σε διάφορες κατευθύνσεις. Θέλω να πιστεύω ότι όσο τα πράγματα γίνονται πλέον πιο εμφανή σε όλους, και οι καλές και οι κακές πρακτικές, δίνεται η δυνατότητα σε στελέχη τα οποία θα αναπτυχθούν στο δημόσιο να μπορέσουν, πιστεύοντας σε αυτό το πράγμα, να χαράξουν μια στρατηγική, ώστε να υπάρχουν προοπτικές, όπως λέει και ο τίτλος της ημερίδας σας, για κάτι καλύτερο, που είναι αναγκαίο.

Η πανδημία έφερε πολλές αλλαγές. Πιστεύω ότι αυτές πρέπει να αξιοποιηθούν με την έννοια του e-government και, όπως γνωρίζετε, το μεταπτυχιακό πρόγραμμα της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών έχει ένα τέτοιο σκέλος. Το προσθέσαμε καθ' οδόν, ακριβώς αξιολογώντας ότι είναι μια σημαντική προοπτική, και έτσι η Δημόσια Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση είναι ένα πρόγραμμα το οποίο νομίζουμε ότι θα έρθει να συμβάλει, τηρουμένων των αναλογιών, σε αυτήν την προσπάθεια που γίνεται.

Να ευχηθώ καλή επιτυχία, ευχαριστώ πάρα πολύ για την πρόσκληση και είμαι σίγουρος ότι το τελικό αποτέλεσμα θα είναι μια συλλογή νέων στοιχείων, που θα ακούσουμε. Σας ευχαριστώ πολύ και πάλι.

Ιωάννης Ψυχάρης
Διευθυντής του προγράμματος «Δημόσια Διοίκηση» του ΕΑΠ

Κύριε Πρόεδρε, κύριε Κοσμήτορα, κυρία Πρόεδρε και μέλη του Συμβουλίου, αγαπητές και αγαπητοί φοιτητές, είναι χαρά μου και ήθελα να συμμετέχω πάρα πολύ σήμερα σε αυτήν την εκδήλωση. Χαίρομαι πολύ και για τις πρωτοβουλίες που έχετε πάρει, τις οποίες ενισχύουμε και, όπως ξέρετε, εμείς, στο πλαίσιο της Ακαδημαϊκής Επιτροπής Εποπτείας και με την Κοσμητεία, με τον Κοσμήτορα, αλλά βεβαίως και με τη στήριξη της Διοικούσας Επιτροπής και του κυρίου Ευσταθόπουλου, έχουμε διοργανώσει παρόμοιες εκδηλώσεις με μεγάλη επιτυχία.

Θεωρώ ότι το πρόγραμμα, το δικό μας το πρόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης, είναι ένα πρόγραμμα που έχει πολλά στοιχεία καινοτομίας. Ένα στοιχείο της καινοτομίας του προγράμματος έγκειται στην ένταξη αυτής της θεματικής ενότητας, ήδη από το ξεκίνημα του προγράμματος. Την ένταξη αυτής της θεματικής ενότητας ως αυτοτελούς αντικειμένου που διδάσκεται στο πρόγραμμα σπουδών «Δημόσια Διοίκηση». Δεν ξέρω, κυρία Μπουκουβάλα, αν υπάρχει άλλο πανεπιστημιακό τμήμα που να το είχε εντάξει τόσο νωρίς και αν υπάρχουν επίσης παρόμοια μαθήματα με αυτά, που συνιστούν, όπως είπα, στοιχεία καινοτομίας.

Θεωρώ ότι οι εκδηλώσεις σαν αυτήν εμπλουτίζουν όχι μόνο τον δημόσιο διάλογο, αλλά εμπλουτίζουν και δημιουργούν και μια κουλτούρα, μια νέα αντίληψη, η οποία χρειάζεται να διέπει τη δημόσια δράση και προφανώς την εκπαίδευση γύρω από θέματα δημόσιας διοίκησης. Εμείς χαιρόμαστε, όπως είπαμε, για αυτήν την πρωτοβουλία και παρόμοιες πρωτοβουλίες θα τις στηρίζουμε και στο μέλλον, είτε αυτές αφορούν αυτοτελή πρωτοβουλία δική σας είτε πρωτοβουλία η οποία θα έρχεται μαζί με εμάς.

Ειλικρινά, η καινούργια χρονιά που ξεκινάει, μας βρίσκει σε ένα νέο προγραμματισμό. Η αξιολόγηση είναι μπροστά μας και η πιστοποίηση. Νέες ιδέες πρέπει να εισαχθούν και στο πλαίσιο αυτό θα έχουμε πολύ στενή συνεργασία. Σας συγχαίρω για τη σημερινή πρωτοβουλία και εύχομαι καλή επιτυχία. Είμαστε πάντα στη διάθεσή σας για συνεργασία προκειμένου να αναβαθμίζουμε συνεχώς αυτό το πρόγραμμα. Σας ευχαριστώ πολύ.

Βασίλης Μαρκάκης
Αντιπρόεδρος Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης ΕΑΠ

Εκ μέρους του Πανελλήνιου Συλλόγου Φοιτητών Δημόσιας Διοίκησης της σχολής Κοινωνικών Επιστημών του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου, σας καλωσορίζω στη δεύτερη διαδικτυακή επιστημονική διημερίδα μας. Ξεκινώντας, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τους επίσημους προσκεκλημένους μας, κ. Χαραλαμπογιάννη Βιβή, κ. Ευσταθόπουλο Ευστάθιο, κ. Μιχιώτη Αθανάσιο και κ. Ψυχάρη Ιωάννη.

Επίσης, όλους τους αξιότιμους εισηγητές που ανταποκρίθηκαν θετικά στο κάλεσμά μας, ώστε να έχουμε τη δυνατότητα να σας παρουσιάσουμε μία ολιστική προσέγγιση του θέματος της διημερίδας. Τέλος, όλους εσάς που θα παρακολουθήσετε τις ενδιαφέρουσες επιστημονικές τοποθετήσεις που θα ακολουθήσουν σήμερα και αύριο.

Θα ήθελα να σας ενημερώσω, για όσους τυχόν δεν προλάβουν να παρακολουθήσουν κάποιο σημείο των εισηγήσεων, ότι το κανάλι του συλλόγου στο YouTube θα παρέχει από βδομάδα τη δυνατότητα παρακολούθησης της διημερίδας, όπως έγινε άλλωστε και με την προηγούμενη. Η δυνατότητα αυτή παρέχεται ώστε να έχετε την ευκαιρία να την παρακολουθήσετε εκ νέου και να αντλήσετε το επιστημονικά τεκμηριωμένο υλικό που άπτεται των θεμάτων ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση.

Όσον αφορά το θέμα της διημερίδας, εν συντομία θα πω πως, σε ένα ευνομούμενο κράτος, όπως είναι η χώρα μας, κεντρικό γρανάζι υλοποίησης των πολιτικών που χαράσσει η εκάστοτε κυβέρνηση, αλλά κυρίως ο μηχανισμός εξυπηρέτησης των συμπολιτών μας, είναι η δημόσια διοίκηση. Μία δημόσια διοίκηση που ενστερνίζεται αρχές και αξίες, όπως η ειλικρίνεια, η διαφάνεια, η αξιοπιστία, η ακεραιότητα, η ανοικτή επικοινωνία και η λογοδοσία είναι βέβαιο πως θα λειτουργήσει εύρυθμα, με συνέπεια την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση των συμπολιτών μας. Θεωρώ πως δεν χρειάζεται να αναφέρω τίποτα περαιτέρω καθώς οι αξιότιμοι εισηγητές μας θα αναλύσουν το θέμα διεξοδικά.

Η εξαιρετικά ενδιαφέρουσα εκδήλωση πραγματοποιείται από τον σύλλογο των φοιτητών. Ως εκ τούτου, θα σας πω δυο λόγια για μας, ώστε να μας γνωρίσετε λίγο καλύτερα. Ο σύλλογος ιδρύθηκε σχεδόν πριν από 2 χρόνια και αισίως οδεύει σιγά σιγά προς τη λήξη της πρώτης του θητείας. Με την ευχή, ελπίδα και πίστη ότι οι συνεχιστές θα έχουν ανάλογη και, γιατί όχι, αποδοτικότερη συνέχεια στον δρόμο που χαράξαμε.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά, από το βήμα που μου δίνεται, όλα τα μέλη του συλλόγου, όλους εσάς τους φοιτητές δηλαδή, γιατί σύλλογος είμαστε όλοι μαζί.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να δώσω στα μέλη του Δ.Σ. για τη συνεργασία που είχαμε έως τώρα αναφέροντάς τα ονομαστικά. Αρχίζω από την πρόεδρο, Φωτεινή Βήττου, και φθάνω έως τη γενική γραμματέα, Νικολαΐδου Γεωργία, την αναπληρώτρια γενική γραμματέα, Μπουκουβάλα Αλεξάνδρα, τον ταμία, Μέμμο Ευάγγελο, και τα μέλη, Γκόβελα Μάνια και Στάμο Νικόλαο, καθώς και το πρώην μέλος, Τζιώτζιου Αντωνία.

Από τη σύστασή μας, λοιπόν, λάβαμε πολύ σοβαρά υπόψη μας τον ρόλο μας, ο οποίος είναι η προάσπιση των συμφερόντων των μελών μας. Εμείς, όμως, δώσαμε βάση και σε ακόμα μία διάσταση, αυτήν της αναβάθμισης της δημόσιας διοίκησης της χώρας, καθώς τα μέλη μας στην πλειονότητά τους ανήκουν στο έμπυχο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης.

Συνοψίζοντας, θα έλεγα πως η θητεία μας χαρακτηρίζεται από τη δημιουργικότητα και την παραγωγή έργου. Η στάση που προανέφερα θεωρώ ότι έδωσε στον σύλλογο μας τη δέουσα θέση που του αρμόζει στα ακαδημαϊκά δρώμενα, θέση που συνδέεται αρμονικά με το ήθος και τη δεοντολογία των μελών μας.

Για του λόγου το αληθές, θα αναφερθώ στα πεπραγμένα του συλλόγου μας, γιατί οι δράσεις μας γενικότερα ήταν καθημερινές και αναρίθμητες.

- Δημιουργήσαμε γέφυρες επικοινωνίας με όλους τους φορείς του ΕΑΠ και αναπτύξαμε τις σχέσεις μας ώστε να επιτευχθεί με μεγαλύτερη ευκολία η κοινή μας επιδίωξη για την παραγωγή ικανοτήτων καταρτισμένων στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

- Στην ίδια συνιστώσα, επικοινωνήσαμε και ανταλλάξαμε απόψεις, ιδέες και οράματα με άλλα ακαδημαϊκά ιδρύματα της χώρας μας, του εξωτερικού αλλά και μεμονωμένους φορείς. Κυρίως όμως καταθέσαμε τις απόψεις μας και στην πολιτική ηγεσία του υπουργείου Εσωτερικών.

- Επειδή αναφέρθηκα όμως σε φορείς, θα πρέπει να πω πως ήδη αποτελούν πραγματικότητα τα πρώτα δόκιμα μέλη μας στο Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδος. Στο σημείο αυτό θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κύριο Κώστα Παπαδημητρίου, πρόεδρο του Επιμελητηρίου, τον οποίο θα παρακολουθήσετε σε μία από τις επόμενες εισηγήσεις.

- Ανταποκριθήκαμε θετικά στο κάλεσμα της δημόσιας διαβούλευσης για την ανάπτυξη των δράσεων του ΕΑΠ το οποίο έγινε από τους αρμόδιους.

- Αναλάβαμε πρωτοβουλία και καταθέσαμε με την κατάλληλη επιχειρηματολογία τις προτάσεις μας περί επαγγελματικών δικαιωμάτων, τις οποίες ασπαστηκε εξολοκλήρου και η Ακαδημαϊκή Επιτροπή Εποπτείας, την οποία θέλω να ευχαριστήσω θερμά για τη συνεργασία και τη βοήθεια που μας παρείχε.

Επ' ευκαιρία βέβαια της παρουσίας του διευθυντή του τμήματός μας, θα ήθελα να τον παροτρύνω να προβεί στις κατάλληλες κινήσεις για την περαιτέρω κατοχύρωση επαγγελματικών δικαιωμάτων, την αναδιάρθρωση του ΠΣ με την εισαγωγή ΘΕ επιλογής οι οποίες θα δίνουν κατεύθυνση στο πτυχίο και την εν γένει αναβάθμιση του πτυχίου μας.

- Κατόπιν συζήτησης με τον τέως πρόεδρο του Ιδρύματος, κ. Ζώρα Οδυσσέα, δεν επαναπαυτήκαμε και συνεχίσαμε δημιουργώντας έναν νέο κύκλο ιδεών, τις οποίες καταθέσαμε και παρουσιάσαμε στη γενική γραμματέα του υπουργείου Εσωτερικών, κ. Χαραλαμπογιάννη.

- Προβήκαμε στην κατασκευή ιστοσελίδας και blog αλλά και καναλιού στο YouTube για την αμεσότερη και χωρίς αποκλεισμούς επικοινωνία με όλα τα μέλη μας ανά την Ελλάδα και το εξωτερικό.

- Με την έναρξη κάθε ακαδημαϊκού εξαμήνου εκπονούμε ημερίδα καλωσορίσματος και ενημέρωσης των νεοεισερχόμενων φοιτητών, μία κίνηση που ενισχύει την εκπαιδευτική διαδικασία και προάγει το πρόγραμμα σπουδών της δημόσιας διοίκησης.

- Παρέιχαμε τη δυνατότητα στα μέλη μας να παρακολουθήσουν επιπλέον βοηθητικές συνεδρίες σε Θεματικές Ενότητες του Προγράμματος Σπουδών που ήταν ιδιαίτερος απαιτητικές, μία δράση που τελικά ασπάστηκε και το ίδιο το Ίδρυμα.

- Η κορωνίδα των εξωστρεφών πρωτοβουλιών μας θεωρώ πως είναι η υλοποίηση στοχευμένων επιστημονικών ημερίδων όπως η σημερινή, αλλά και η προηγούμενη, που αφορούσε την ψηφιακή διακυβέρνηση στη δημόσια διοίκηση.

- Προηγουμένως αναφέρθηκα σε φορείς του εξωτερικού. Είναι λογικό, λοιπόν, να αναρωτιέστε περί τίνος πρόκειται. Νομίζω πως ήρθε η ώρα να σας γνωστοποιήσω τη μοναδική συνεργασία που πετύχαμε με το γαλλικό Εθνικό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης, όπως μετονομάστηκε η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης της Γαλλίας, γνωστό ως INSP. Πρόκειται για μία τεράστια επιτυχία, καθώς τα μέλη του συλλόγου είχαν τη μοναδική ευκαιρία να παρακολουθήσουν ένα σεμινάριο που εστίαζε σε θέματα που αφορούν τη δημόσια διοίκηση. Το σεμινάριο στέφθηκε από απόλυτη επιτυχία καθώς οι υψηλού επιπέδου εισηγητές κράτησαν αμείωτο το ενδιαφέρον με στοχευμένα παραδείγματα και με τη διαδραστικότητα που μας πρόσφεραν μέσω της επίλυσης των αποριών των συμμετεχόντων. Το σεμινάριο είχε, μάλιστα, τη δυνατότητα παροχής βεβαίωσης παρακολούθησης.

Το μέγεθος της επιτυχίας αντικατοπτρίζεται, αν αναλογιστεί κανείς ότι το εν λόγω Ινστιτούτο, από όσο γνωρίζω, έχει συνεργασία μόνο με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, το γνωστό ΕΚΔΔΑ, από τους εγχώριους φορείς.

Αντιλαμβάνεστε, λοιπόν, πόσο σημαντική είναι αυτή η συνεργασία για

έναν φοιτητικό σύλλογο. Ιδιαίτερη βάση όμως πρέπει να δοθεί στο μέγεθος των επιδιώξεών μας καθώς είμαστε πεπεισμένοι πως με την εργατικότητα και τις συνεχείς προσπάθειές μας τίποτα δεν θεωρείται ακατόρθωτο.

- Τέλος, σε συνεργασία με μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας, τολμήσαμε κάτι πρωτοποριακό για τη φοιτητική κοινότητα, τουλάχιστον του ΕΑΠ, και δημιουργήσαμε τόμο πρακτικών της ημερίδας με θέμα «Δημόσια Διοίκηση και Ψηφιακή Διακυβέρνηση». Αναλυτικές πληροφορίες θα ακολουθήσουν στην παρουσίασή του, που ακολουθεί.

Στην προηγούμενη ημερίδα αναφέραμε πως το Πρόγραμμα Σπουδών θα αποτελέσει τη ναυαρχίδα των προπτυχιακών προγραμμάτων του Ιδρύματος. Σήμερα, και μετά την ολοκλήρωση του πρώτου κύκλου σπουδών που απέδωσε και τους πρώτους πτυχιούχους, δεν θα ήταν υπερβολή να το χαρακτηρίσουμε ως το πλέον αναπτυσσόμενο εκπαιδευτικό πρόγραμμα, που αποτελεί ιδανικό εργαλείο στη φαρέτρα όχι μόνο του Ιδρύματος, αλλά και της πολιτικής ηγεσίας για την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Μην ξεχνάτε, όλοι μαζί μπορούμε και οφείλουμε να βάλουμε το λιθαράκι μας ούτως ώστε η δημόσια διοίκηση να εκσυγχρονιστεί και να ευθυγραμμιστεί με τις απαιτήσεις της εποχής μας.

Τέλος, σας προτρέπω ανεπιφύλακτα να εγγραφείτε όλοι και όλες στον σύλλογο της ΔΗΔ, καθώς όσο περισσότεροι είμαστε τόσο μεγαλύτερο πλουραλισμό αποκτάμε, προσδίδοντας δημοκρατικότητα στις τελικές αποφάσεις μας.

Σας ευχαριστώ.

B. Εισηγήσεις - Μελέτες



1ο ΜΕΡΟΣ: Ηθική και Δεοντολογία στον δημόσιο τομέα ως θεμέλια εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης

Ο ΔΥΣΚΟΛΟΣ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΩΝ ΣΕ ΗΓΕΤΕΣ

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΚΑΡΚΑΤΣΟΥΛΗΣ
Εμπειρογνώμων Δημόσιας Διοίκησης
Σύμβουλος ΑΣΕΠ, π. βουλευτής
pkarka@yahoo.gr

Έχουμε συνηθίσει να διακρίνουμε τους ηγέτες από τους προϊστάμενους. Οι ηγέτες, κατά την κοινή αντίληψη και την κρατούσα διχοτομία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, δεν έχουν σχέση με τους προϊστάμενους του Δημοσίου. Ηγέτες είθισται να αναζητούνται στις επιχειρήσεις και μεταξύ των πολιτικών αλλά όχι μεταξύ των στελεχών του Δημοσίου που αναλαμβάνουν μια θέση προϊστάμενου. Στην ελληνική περίπτωση, αυτή η διαπίστωση ισχύει απολύτως.

Υπάρχουν πολλοί λόγοι γι' αυτό, αλλά αρκεί η αναφορά του μείζονος: η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει μηδενικό βαθμό χειραφέτησης, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την τυπική τάξη και οργάνωσή της. Παγιδευμένη σε μια στεία ερμηνεία των διοικητικών δογμάτων του προηγούμενου αιώνα και εγκλωβισμένη σε λαϊκίστικες και αντιπαραγωγικές πολιτικές, πασχίζει να βρει τις κρίσιμες (τυπικές και άτυπες) διεξόδους που θα της επιτρέψουν να απομειώσει τις αρνητικές επιπτώσεις των γραφειοκρατικών αρχών και κανόνων στην ανάδειξη και λειτουργία της ηγεσίας της. Η κυβέρνηση, πρόσφατα, ανακοίνωσε μια εκδοχή ήπιων δεξιοτήτων σε συνδυασμό μ' έναν επικαιροποιημένο κώδικα δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων και υποσχέθηκε ότι θα συνεχίσει με αλλαγές στον Υπαλληλικό Κώδικα και στους οργανισμούς των Υπουργείων (Υπ. Εσωτερικών, 2022).

Βεβαίως, το πλέγμα αυτών των μέτρων και κανόνων είναι εξαιρετικά αδύναμο για να αντιμετωπίσει ενσωματωμένες αντιλήψεις και πρακτικές που θέλουν τη δημοσιοϋπαλληλική ηγεσία σφογγοκωλάριο της πολιτικής ηγεσίας και των πολιτικών κομμάτων και τον ηγέτη του δημοσίου έναν κοινό δημόσιο υπαλληλο με άκρως ελεγχόμενο πεδίο δράσης.

Στη διεθνή συζήτηση, ωστόσο, αναζητούνται λύσεις για την αναβάθμιση της ανώτατης διοικητικής ιεραρχίας (OECD, 1995) με βάση προτάσεις και κριτήρια του δημοσίου μανάτζμεντ.

Η συζήτηση αυτή είναι μέρος μιας άλλης, μεγαλύτερης, για τις σχέσεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Διεξάγεται, εδώ και χρόνια και, κατά πάσα πι-

θανότητα, θα συνεχιστεί και στο μέλλον.

Ένα συμπέρασμα που έχει προκύψει από τον διάλογο αυτόν είναι ότι οι θεωρούμενες ως «κόκκινες γραμμές» μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα έχουν ξεθωριάσει. Η συζήτηση δεν αφορά, πλέον, ταυτοτικά ζητήματα για τον καθένα αλλά το εάν υπάρχουν μέθοδοι και εργαλεία που μπορούν να ενσωματωθούν, αντιστοίχως, ώστε να βοηθήσουν στην καλύτερη επίτευξη των στόχων τους.

Ένα, κατ' εξοχήν, τέτοιο πεδίο θεωρητικών αναλύσεων και πρακτικών εφαρμογών είναι εκείνο της ηγεσίας. Έννοια με μεγάλη διαδρομή και καριέρα στον ιδιωτικό τομέα αναζητά, αενάως, την καλύτερη απάντηση στο ερώτημα «Ποια ηγεσία είναι καλή και ποιος ηγέτης είναι ο καλύτερος;».

Η ηγεσία στη διεθνή συζήτηση

Ως ηγεσία ορίζεται μια διαδικασία μέσω της οποίας επιχειρείται ο επηρεασμός των στάσεων και της συμπεριφοράς μιας ομάδας ανθρώπων από ένα άτομο (ηγέτη) ή ομάδα, με τέτοιο τρόπο, ώστε εθελοντικά, πρόθυμα και με την κατάλληλη συνεργασία να προσπαθήσουν να υλοποιήσουν στόχους που απορρέουν από την αποστολή της ομάδας, με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα (Μπουραντάς, 2005).

Η ηγεσία αποτελεί έναν καθοριστικό παράγοντα τόσο για την ανάπτυξη όσο και για την ποιότητα της οργάνωσης. Η αποτελεσματική ηγεσία συνιστά έναν κρίσιμο παράγοντα για την πρόοδο και την ανανέωση μιας οργάνωσης. Με δεδομένο, δε, ότι στον αναπτυσσόμενο κόσμο οι οργανώσεις αποτελούν την ψυχή του καπιταλιστικού συστήματος, όσες δεν διαθέτουν την κατάλληλη ηγεσία δεν μπορούν να αντέξουν στον ανταγωνισμό και μοιραία, εξαφανίζονται. Την ηγεσία, λοιπόν, λόγω της σπουδαιότητάς της για την οργάνωση, την μελετούμε τόσο σε ατομικό, σε συλλογικό και σε οργανωσιακό επίπεδο.

Η ηγεσία ως έννοια είναι περίπλοκη και αποκαλύπτεται μέσα από πολυειδείς και πολύπλοκες διαδικασίες. Μπορεί να λάβει χώρα σε διαφορετικά περιβάλλοντα, όπως στο πολιτικό, το στρατιωτικό, το εκπαιδευτικό και το επιχειρηματικό. Μπορεί να υποστασιοποιείται είτε σ' ένα πρόσωπο είτε σε μια ομάδα ατόμων (Northouse, 2018).

Ο αριθμός των αναλύσεων της ηγεσίας είναι εξαιρετικά μεγάλος. Σκιαγραφώντας τις βασικότερες διαστάσεις της, αναφέρουμε, εν πρώτοις, την ηγεσία ως αποτέλεσμα των έμφυτων στοιχείων της προσωπικότητας και των ικανοτήτων ενός ηγέτη (χαρισματική ηγεσία).

Μια άλλη βασική προσέγγιση είναι εκείνη που αναλύει την ηγεσία με βάση τα συμπεριφορικά χαρακτηριστικά του προσώπου (Bass & Bass, 2008). Από τη βασική αυτή θεώρηση προκύπτουν οι προσεγγίσεις της ηγεσίας ως ηθικής αντίληψης και στάσης (ηθική ηγεσία), ως αυθεντικής έκφρασης (αυθεντική ηγεσία) και ως πνευματικής στάσης (πνευματική ηγεσία) (Yukl, 2012).

Η ηγεσία έχει μελετηθεί με τη χρήση τόσο των ποσοτικών όσο και των

ποιοτικών ερευνητικών μεθόδων σε πολλά διαφορετικά πλαίσια, από μικρές ομάδες μέχρι μεγάλες εταιρείες.

Η έρευνα έχει δείξει ότι υπάρχουν τόσες πολλές σημαντικές μεταβλητές που συνθέτουν την αποτελεσματική ηγεσία, ώστε είναι σχεδόν αδύνατο να υπάρξει μια πειραματική δοκιμασία με βάση μονοσήμαντες και μονο-αιτιακές υποθέσεις εργασίας που θα προεξοφλούσε αδιαμφισβήτητα θετικά αποτελέσματα.

Οι σύγχρονες θεωρίες της ηγεσίας εστιάζουν όχι μόνο στον ηγέτη, αλλά και στους οπαδούς, στους συνεργάτες, στο περιβάλλον εργασίας όπως και σ' ένα ευρύτερο φάσμα μεμονωμένων ατόμων που μπορεί να επηρεάζουν το συλ ηγεσίας αλλά είναι δύσκολο να χαρτογραφηθούν.

Θα μπορούσαμε, μεθοδολογικά, να κατηγοριοποιήσουμε αυτές τις ερμηνείες που δεν περιορίζονται μόνον στο πρόσωπο του δρώντος (ηγέτη) ως τεολογικού χαρακτήρα.

Η ηγεσία σ' αυτές τις προσεγγίσεις περιγράφεται ως δυαδική, διανεμητική, σχεσιακή, παγκόσμια, στρατηγική ακόμη και ηλεκτρονική (Avolio et al., 2009).

Επικρατεί, πάντως, στις αγγλοσαξωνικές χώρες μια συστημική προσέγγιση της ηγεσίας. Αναζητούνται οι διαδράσεις μεταξύ των παραγόντων που συγκροτούν το ηγετικό σύστημα, διαμορφώνοντας μια ιδιαίτερη ταυτότητα της επιχείρησης και των ηγετών που τους διαφοροποιεί από τις άλλες οργανώσεις ή πρόσωπα που λειτουργούν ανταγωνιστικά.

Στο μάνατζμεντ, τη σύγχρονη επιστήμη της διοικήσεως και την οργανωσιακή θεωρία έχουν αναπτυχθεί πολλές παραλλαγές και προτάσεις για την αναβάθμιση της ηγεσίας, διαμορφώνοντας, εν τέλει, ένα ιδιαίτερο επιστημονικό πεδίο σπουδής και έρευνας.

Πώς, όμως, προσλαμβάνει το Δημόσιο και, μάλιστα, το ελληνικό, αυτήν τη συζήτηση;

Η Διοικητική Ηγεσία και ποιοι την αποτελούν

Στο Δημόσιο, ως διοικητική ηγεσία, θεωρούνται οι Τμηματάρχες, οι Διευθυντές, οι Γενικοί Διευθυντές και οι νεόκοποι Υπηρεσιακοί Γραμματείς. Εξ αυτών μόνον οι Γενικοί Διευθυντές και οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς μπορούν να αντιστοιχηθούν στους Εκτελεστικούς Διευθυντές μιας επιχείρησης, υπό την έννοια του εύρους της δικαιοδοσίας που έχουν σε σχέση με την οργάνωση και τις λειτουργίες της οργάνωσής τους.

Υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των ηγεσιών των ιδιωτικών και δημόσιων οργανώσεων αλλά και ορισμένες συγκλίσεις.

Εν πρώτοις, μια ομοιότητα: Οι διοικητές του ιδιωτικού τομέα έχουν να επιδείξουν μια καριέρα στον ιδιωτικό τομέα και οι διοικητές του Δημοσίου στο Δημόσιο. Αντίθετα από τα γραφόμενα που ερείδονται σε ιδεολογήματα, δεν

προκύπτει παρά μηδενική κινητικότητα μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ακόμη και μεταξύ αυτών των ανώτατων στελεχών τους. Όταν, δε, αυτό συμβαίνει πρόκειται, μάλλον, για αρνητική παρά για θετική εξέλιξη. Για παράδειγμα, αναφέρουμε το φαινόμενο στελέχη του Δημοσίου να μετακομίζουν στον ιδιωτικό τομέα, ιδίως ως lobbyists. Σε πολλές περιπτώσεις αυτό συνδέεται με έλλειψη διαφάνειας και έχει αναλυθεί επαρκώς από την θεωρία των «περιστρεφόμενων θυρών» ('revolving doors') (Decision 2018/0700, Wirsching, 2018).

Τα ανώτατα διοικητικά στελέχη του Δημοσίου είναι δημόσιοι υπάλληλοι και ισχύει γι' αυτούς ό,τι ισχύει για όλους τους δημοσίου υπαλλήλους: Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις τους είναι κοινές με εκείνες των υπολοίπων δημοσίων υπαλλήλων. Δεν υπάρχει μια ξεχωριστή πολιτική για αυτούς.

Τα διοικητικά στελέχη βρίσκονται στις οργανώσεις του δημόσιου τομέα. Αυτός περιλαμβάνει τη γενική κυβέρνηση, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις κρατικές/δημόσιες επιχειρήσεις. Η γενική κυβέρνηση, ακολουθώντας, περιλαμβάνει την κεντρική κυβέρνηση, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης. Η κεντρική κυβέρνηση, εν συνεχεία, περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, το ελληνικό κοινοβούλιο, τα υπουργεία (και την προεδρία της κυβέρνησης), τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες των υπουργείων, τις Ανεξάρτητες (συνταγματικά κατοχυρωμένες) Αρχές και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου που εποπτεύονται από τα Υπουργεία.

Στα Υπουργεία υπάρχουν 19 Υπηρεσιακοί Γραμματείς, 121 Γενικοί Διευθυντές, 648 Διευθυντές και 2.585 Τμηματάρχες. Εάν σ' αυτούς προστεθούν και όσοι υπηρετούν σε εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τότε έχουμε 285 Γενικούς Διευθυντές, 2.922 Διευθυντές και 9.975 Τμηματάρχες. Οι προηγούμενοι προΐστανται 558.509 υπαλλήλων εκ των οποίων 13.841 υπηρετούν σε Ανεξάρτητες Αρχές, 84.610 σε ΟΤΑ α' και β' βαθμού, 5.672 σε αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες και 442.217 στα Υπουργεία (Επιτροπή Συμβούλων ΑΣΕΠ, 2021).

Δεν υπάρχει καμία τυπική δικτύωση μεταξύ των προϊστάμενων ως προς τα οριζόντια διοικητικά ζητήματα τα οποία χειρίζονται. Ο καθένας ενεργεί, στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων του, μόνος του. Ο λόγος γι' αυτό πρέπει να αναζητηθεί στο ότι οι διοικητικοί προϊστάμενοι δεν κρίνονται ως προς την αποτελεσματικότητα και τη αποδοτικότητα των δημόσιων πολιτικών που εφαρμόζουν. Αυτό, με τη σειρά του, οφείλεται στο ότι η διάκριση των δημοσίων οργανώσεων υπακούει μόνον σ' ένα νομικό-δομικό (κεντρική διοίκηση - νομικά πρόσωπα) κι όχι σ' ένα διοικητικό-λειτουργικό κριτήριο (ποια δουλειά κάνουν και πώς την κάνουν), με αποτέλεσμα η ουσία του έργου των δημοσίων υπαλλήλων, των προϊστάμενων συμπεριλαμβανόμενων, να είναι αδιάφορη. Απόδειξη τούτου είναι ότι τα ανώτατα διοικητικά στελέχη μετακινούνται από τη μια υπηρεσία στην άλλη, χωρίς να είναι απαραίτητο να γνωρίζουν τι κάνει ο φορέας στον οποίο υπηρετούν.

Τι κάνει ο Γενικός Διευθυντής στο Δημόσιο;

Τα καθήκοντα των προϊστάμενων των Γενικών Διευθύνσεων είναι τα ακόλουθα:

1. Ευθυγράμμιση των στρατηγικών σκοπών της Γενικής Διεύθυνσης με την αποστολή του Υπουργείου.
2. Συντονισμός των προϊστάμενων των οργανικών μονάδων που υπάγονται στη Γενική Διεύθυνση για την επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων.
3. Παροχή εμπειριστατωμένων εισηγήσεων στην πολιτική ηγεσία, μετά από ανάλυση δεδομένων και αξιολόγηση κινδύνων, καθώς και διαμόρφωση εναλλακτικών επιλογών, βάσει της ανάλυσης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος λειτουργίας του φορέα.
4. Διασφάλιση συνθηκών οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων του φορέα και λοιπών φορέων της δημόσιας διοίκησης.
5. Ανάληψη πρωτοβουλιών για τη διαχείριση κρίσεων.
6. Διαχείριση και αξιοποίηση του προσωπικού, ώστε να επιτυγχάνονται οι θεσπισμένοι στόχοι.
7. Έγκριση των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας των υποκείμενων οργανικών μονάδων.
8. Εισήγηση της ετήσιας στοχοθεσίας και παρακολούθησή της βάσει των θεσπισμένων δεικτών απόδοσης, καθώς και συνεχής βελτίωση του τρόπου λειτουργίας των οργανικών μονάδων με την υποβολή προτάσεων οργανωτικού και επιχειρησιακού ανασχεδιασμού.
9. Αξιολόγηση του προσωπικού, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο.
10. Εκπροσώπηση της Γενικής Διεύθυνσης, όπου απαιτείται.

Θα μπορούσε στο σημείο αυτό να αναζητηθούν συγκλίσεις με τον ιδιωτικό τομέα, πλην όμως, ορισμένες, κρίσιμες για την άσκηση ηγετικού ρόλου, αρμοδιότητες, ενώ αναφέρονται στο νόμο, δεν συνοδεύονται από τα απαραίτητα για την άσκησή τους μέσα και παραμένουν ευχολόγια (π.χ. «η παροχή εμπειριστατωμένων εισηγήσεων στην πολιτική ηγεσία, μετά από ανάλυση δεδομένων και αξιολόγηση κινδύνων, καθώς και η διαμόρφωση εναλλακτικών επιλογών, βάσει της ανάλυσης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος λειτουργίας του φορέα» η «η διασφάλιση συνθηκών οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων του φορέα και λοιπών φορέων της Δημόσιας Διοίκησης» η ακόμη και «η ανάληψη πρωτοβουλιών για τη διαχείριση κρίσεων», (άρ. 43 παρ. 1γ, Π.Δ. 82/2017).

Να υποσημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η μη εφαρμογή όσων, κατά καιρούς, διακηρύσσονται, ακόμη και σε ψηφισθέντα νομοσχέδια, είναι εξαιρετικά σύνθηες για την ελληνική πολιτική και διοικητική πραγματικότητα. Η ευκολία του Έλληνα νομοθέτη να παράγει συμβολικές πολιτικές είναι παροιμιώδης. Συνιστά τμήμα μιας λαϊκίστικης αντίληψης της πολιτικής η οποία εξακολουθεί να έχει πολλούς ακολούθους.

Ιδού ένα χαρακτηριστικό δείγμα: «Με την ανάληψη των καθηκόντων τους

οι προϊστάμενοι Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης, Υποδιεύθυνσης ή αντίστοιχου επιπέδου οργανικών μονάδων, υπογράφουν συμβόλαιο αποδοτικότητας με τον οικείο Υπουργό ή με το όργανο διοίκησης του οικείου φορέα ή με το όργανο το οποίο εξουσιοδοτείται από τον οικείο Υπουργό ή το όργανο διοίκησης του φορέα να υπογράφει τα συμβόλαια αυτά. Στα συμβόλαια αποδοτικότητας περιγράφονται οι υποχρεώσεις των προϊσταμένων και οι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι που θα πρέπει να επιτευχθούν καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους, καθώς και σε ετήσια βάση. Σε περίπτωση προφανούς απόκλισης από την επίτευξη των τεθέντων ποιοτικών και ποσοτικών στόχων μετά τη συμπλήρωση δύο ετών από την τοποθέτηση των προϊσταμένων, ο οικείος Υπουργός ή όργανο διοίκησης του φορέα μπορεί να αποφασίσει την πρόωρη λήξη της θητείας τους» (άρ. 2 παρ. 4, Σχέδιο Νόμου «Συμπληρωματικές Διατάξεις...» 2013, Δημόσια Διαβούλευση).

Η διακήρυξη προθέσεων και η μη εφαρμογή των διακηρυγμένων συνιστά ένα ειδοποιό χαρακτηριστικό της ελληνικής πολιτικής και διοικητικής πράξης. Είναι, γι' αυτό κρίσιμο, να ερευνάται η εφαρμογή των, κατά καιρούς, εξαγγελιομένων, πέραν της εκδόσεως των κανονιστικών πράξεων που απαιτούνται για την τυπική εφαρμογή τους (οι οποίες, συχνά, καθυστερούν υπέρμετρα να εκδοθούν ή, ενίοτε, δεν εκδίδονται καθόλου).

Τα προσόντα των Γενικών Διευθυντών

Μια ακόμη κρίσιμη διαφορά της ηγεσίας του δημόσιου από τον ιδιωτικό τομέα είναι ότι τα προσόντα των υποψήφιων Γενικών Διευθυντών εξαντλούνται στην κατοχή των τίτλων σπουδών και στην προϋπηρεσία σε κάποια Διεύθυνση. Δεν περιγράφονται ούτε ζητώνται προσόντα που να συσχετίζονται με πραγματικά αποτελέσματα και να αποδεικνύουν επαγγελματισμό και ηγετικές ικανότητες. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι η προϋπηρεσία εξισούται με την κατοχή διδακτορικού διπλώματος ή μεταπτυχιακού τίτλου.

Συγκεκριμένα αναφέρεται στις οικείες διατάξεις ότι οι υποψήφιοι πρέπει:

α) να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης για ένα έτος τουλάχιστον ή β) να έχουν ασκήσει καθήκοντα προϊσταμένου Διεύθυνσης για τρία τουλάχιστον έτη ή γ) να είναι κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς διδακτορικού διπλώματος ή απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α.) ή κάτοχοι αναγνωρισμένου συναφούς μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών και να κατέχουν βαθμό Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον οκτώ έτη στο βαθμό αυτόν ή δ) να κατέχουν το βαθμό Α' με πλεονάζοντα χρόνο τουλάχιστον δέκα έτη στον βαθμό αυτόν.

Ο νομοθέτης παρουσιάζει, στη συνέχεια, κάποια «πρόσθετα» προσόντα που πρέπει να έχει ο υποψήφιος τα οποία, μάλιστα, θεωρεί ότι μπορούν να αποκτηθούν με «εμπειρία», ενώ, είναι πρόδηλο, ότι απαιτούνται για την άσκησή τους γνώσεις που προϋποθέτουν σπουδές. Στα πρόσθετα προσόντα συγκαταλέγεται η τριετής τουλάχιστον εμπειρία σε θέματα οικονομικού αντικείμενου και ιδίως στα κάτωθι θέματα:

- Κατάρτιση, αναθεώρηση, υλοποίηση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ.),
- Κατάρτιση, εκτέλεση, παρακολούθηση κρατικού προϋπολογισμού ή προϋπολογισμών λοιπών φορέων γενικής κυβέρνησης,
- Παρακολούθηση εκτέλεσης Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.
- Σύνταξη, ανάλυση, παρακολούθηση οικονομικών καταστάσεων, οικονομικών αναφορών και οικονομικών στοιχείων.
- Προγραμματισμός, παρακολούθηση εφαρμογής προγράμματος, οργάνωση και έλεγχος προμηθειών,
- Έλεγχος δαπανών,
- Δημοσιονομικός έλεγχος ή έλεγχος συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων,
- Εφαρμογή δημοσιολογιστικών διατάξεων.

Η παρωχημένη αντίληψη ότι ένας υπάλληλος μπορεί να μάθει τη δουλειά δίπλα από έναν άλλο, παλαιότερο, που στηρίζεται στην πεποίθηση ότι η δημόσια διοίκηση είναι τέχνη, έχει, οπωσδήποτε, καταρριφθεί με την επιστημονική και ερευνητική πρόοδο που έχει σημειωθεί, κατά τα τελευταία πενήντα χρόνια, όχι μόνον στα άνω συγκεκριμένα αντικείμενα αλλά στο σύνολο των θεωριών και τεχνικών οργάνωσης και λήψης αποφάσεων. Στη δική μας περίπτωση, όμως, η Πολιτεία εξακολουθεί να θεωρεί ότι ένας πτυχιούχος μπορεί, μέσα σε τρία χρόνια, να μάθει όσα διδάσκονται στον αντίστοιχο χρόνο, σε ολοκληρωμένους κύκλους σπουδών.

Η διαδικασία ανάδειξης του Γενικού Διευθυντή

Όπως συμβαίνει σε κάθε γραφειοκρατική οργάνωση, έτσι κι εδώ, εκείνο το οποίο προβλέπεται, εξαντλητικά, είναι η διαδικασία και το τυπικό της ανάδειξης του Γενικού Διευθυντή. Το αενάως ζητούμενο, στην ελληνική περίπτωση, είναι η αντικειμενικότητα κατά την κρίση, που επιτυγχάνεται με την αυστηρή τήρηση της νομιμότητας.

Η αξιοσύνη, ο επαγγελματισμός και η ηθική του λειτουργήματος θεωρούνται δευτερεύοντα ή, όπως χαρακτηριστικά αποδίδεται στα διοικητικά κείμενα, «πρόσθετα» προσόντα.

Ο Έλληνας νομοθέτης ανταποκρίθηκε στην κοινωνική απαίτηση για ισονομία στην κρίση των υποψήφιων ανώτατων στελεχών της δημόσιας διοίκησης, απεμπλέκοντας τη διαδικασία επιλογής τους από τον εκάστοτε πολιτικό προϊστάμενο και αναθέτοντάς την στην κορυφαία Ανεξάρτητη Αρχή της χώρας, στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Δημιουργήθηκε προς τούτο το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (Ει.Σ.Ε.Π.) (άρ. 86 παρ. 1 Υ.Κ., Διαδικασία Επιλογής προϊσταμένων οργανικών μονάδων), το οποίο ορίζει ότι το πενταμελές Ει.Σ.Ε.Π. που αποτελείται από δύο μέλη

του Α.Σ.Ε.Π., έναν Νομικό Σύμβουλο ή Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ένα μέλος του Επιστημονικού–Εκπαιδευτικού Συμβουλίου του Ε.Κ.Δ.Δ.Α και τον οικείο Υπηρεσιακό Γραμματέα μοριοδοτεί κάθε υποψήφιο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 85 Υ.Κ., και σε δύο ομάδες κριτηρίων (άρ. 30, Ν. 4369/2016).

Στην πρώτη ομάδα κριτηρίων περιλαμβάνονται τα τυπικά, εκπαιδευτικά προσόντα και τα προσόντα επαγγελματικής κατάρτισης, ενώ στη δεύτερη ομάδα κριτηρίων, η εργασιακή εμπειρία και η άσκηση καθηκόντων ευθύνης.

Στη συνέχεια, το ΕΙ.Σ.Ε.Π. καταρτίζει, για κάθε προκηρυσσόμενη θέση, πίνακα με πενταπλάσιο αριθμό υποψηφίων που συγκέντρωσαν την υψηλότερη βαθμολογία των κριτηρίων που αναφέρονται στο άρθρο 85 Υ.Κ., οι οποίοι καλούνται στη διαδικασία της δομημένης συνέντευξης (Υπ. Εσωτερικών, 2017).

Η δομημένη συνέντευξη, που υιοθετήθηκε το 2016, στις κρίσεις των ανώτατων στελεχών, μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να αποτελέσει μια ρωγμή στην γραφειοκρατική λογική που διαπερνά την πολιτική ανάδειξης των ανώτατων διοικητικών στελεχών.

Σκοπός της δομημένης συνέντευξης, σύμφωνα με το άρθρο 29 ν. 4369/16, είναι να διαμορφωθεί από το αρμόδιο Συμβούλιο κρίσης, μια σαφής άποψη για την προσωπικότητα, την ικανότητα και την καταλληλότητα του υποψηφίου για την άσκηση των καθηκόντων της θέσης ευθύνης, για την οποία κρίνεται. Κατά το στάδιο αυτό λαμβάνονται υπόψη τα στοιχεία του προσωπικού μητρώου του υπαλλήλου, η αίτηση υποψηφιότητας και το βιογραφικό σημείωμά του.

Η δομημένη συνέντευξη διακρίνεται σε δύο θεματικές ενότητες ως ακολούθως: Η πρώτη ενότητα αφορά την συζήτηση επί θεμάτων που συναρτώνται με τις δεξιότητες και προσόντα του υποψηφίου εν σχέσει προς το αντικείμενο του φορέα και τις αρμοδιότητες των συναφών οργανωτικών μονάδων. Η δεύτερη ενότητα αφορά την ανάπτυξη ενός υποθετικού σεναρίου γενικού διοικητικού ενδιαφέροντος που έχει ως σκοπό να αξιολογήσει τις διοικητικές ικανότητες του υποψηφίου να προγραμματίζει, να συντονίζει, να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, να λαμβάνει αποτελεσματικές αποφάσεις και να διαχειρίζεται κρίσεις. Προβλέπεται επίσης ότι για τη μοριοδότηση λαμβάνονται υπόψη οι επικοινωνιακές δεξιότητες, η ικανότητα διαχείρισης χρόνου, τα χαρακτηριστικά ηγεσίας, ιδίως υπό συνθήκες πίεσης, η ικανότητα συντονισμού ομάδων εργασίας και η δημιουργικότητά του.

Η συνέντευξη μοριοδοτείται κατ' ανώτατο όριο με 1.000 μόρια. Συγκεκριμένα, η προσωπικότητα λαμβάνει 300 μόρια, η καταλληλότητα για τα καθήκοντα της θέσης 500 μόρια και η επικοινωνιακή ικανότητα 200 μόρια.

Κατά τη διαδικασία της δομημένης συνέντευξης, το ΕΙ.Σ.Ε.Π. λαμβάνει υπόψη του τα ειδικά περιγράμματα θέσεων εργασίας, τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της προκήρυξης. Όσοι επιλέγονται από το ΕΙ.Σ.Ε.Π. τοποθετούνται, με απόφαση του οικείου Υπουργού ή του αρμόδιου για την το-

ποθέτηση οργάνου, ως προϊστάμενοι στη θέση για την οποία έχουν επιλεγεί, για θητεία τριών (3) ετών.

Εδώ τελειώνει το βασικό corpus των διατάξεων για τους Γενικούς Διευθυντές χωρίς να διατυπώνεται κάποια αίρεση για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά τους. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, οι πιθανότητες να απομακρυνθεί ένας Γενικός Διευθυντής για χαμηλή παραγωγικότητα, είναι ελάχιστες, σύμφωνα με το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο και ανύπαρκτες σύμφωνα με την ακολουθούμενη πρακτική.

Αλλά ακόμη και το επίπεδο εφαρμογής των ρυθμίσεων που οριοθετούν τη συνέντευξη είναι πολύ χαμηλό. Οι κριτές έχουν ελάχιστη ή καμία γνώση σε σχέση με την αξιολόγηση των ευρημάτων της συνέντευξης και προσπαθούν να καταλήξουν στην κρίση τους, σύμφωνα με την κοινή λογική και την πείρα του μέσου ανθρώπου. Πέρα, όμως, από τις υποκειμενικές αδυναμίες των κριτών, υπάρχουν ελλείμματα και εμπόδια που τίθενται από την ίδια την Πολιτεία. Τα περιγράμματα θέσεων, επί παραδείγματι, παραμένουν, μετά από μια δεκαετία πειραματισμών, ένα ημιτελές εγχείρημα. Η προώθησή τους είναι, όμως, απολύτως αναγκαία διότι αποτελούν το πρώτο βήμα για την επαγγελματοποίηση της δημόσιας διοίκησης, η οποία, μόνη αυτή, μπορεί να οδηγήσει στη διακοπή της αναπαραγωγής της πελατειακής γραφειοκρατίας.

Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς

Η ίδια γραφειοκρατική λογική διέπει και το ρυθμιστικό πλαίσιο που αφορά τη δεύτερη ομάδα ανώτατων διοικητικών στελεχών, τους Υπηρεσιακούς Γραμματείς. Αυτοί δημιουργήθηκαν με το άρθρο 36 Ν. 4622/19. Σε κάθε Υπουργείο θεσπίστηκε μια θέση μόνιμου (δηλαδή, διοικητικού) Υπηρεσιακού Γραμματέα με πρώτο βαθμό της κατηγορίας ειδικών θέσεων που υπάγεται στον Υπουργό.

Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς των Υπουργείων έχουν ως καθήκοντα τη μέριμνα για την ομαλή και αποτελεσματική διοικητική και οικονομική λειτουργία των Υπουργείων, καθώς και για τη σύνταξη του Σχεδίου Δράσης του Υπουργείου και την παρακολούθηση της εφαρμογής του, σε συνεργασία με τους αρμόδιους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς. Για την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς των Υπουργείων προΐστανται όλων των οριζόντιων υποστηρικτικών υπηρεσιών, καθώς και των Υπηρεσιών Συντονισμού που έχουν ως αποστολή τον συντονισμό όλων των υπηρεσιών του οικείου Υπουργείου και των εποπτευόμενων απ' αυτό φορέων.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφέρουμε ότι οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς προέκυψαν όχι βάσει κάποιου σχεδιασμού διεύρυνσης της διοικητικής πυραμίδας ή δημιουργίας υψηλής ποιότητας επιτελικών/ηγετικών στελεχών, αλλά ως παρεπόμενη συνέπεια της άρνησης της κυβέρνησης της ΝΔ (2019) να προχωρήσει στην κατάργηση των πολιτικών Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων. Στην επιμονή των δανειστών (Τρόικα) ότι το συγκεκριμένο επίπεδο διοίκησης έπρεπε να «απο-πολιτικοποιηθεί» (το σωστότερο, να απο-κομματικοποιηθεί) υιοθετήθηκε με παραλλαγές η προηγούμενη πρόταση των διοικητικών γραμ-

ματέων της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ (Ν. 4369/2016).

Με το άρθρο 6 του νόμου 4369/16 είχαν δημιουργηθεί θέσεις Διοικητικών και Αναπληρωτών Διοικητικών Γραμματέων Υπουργείων οι οποίες υπάγονταν σε κάθε Υπουργό ή Αναπληρωτή Υπουργό, αντίστοιχα. Οι Διοικητικοί και Αναπληρωτές Διοικητικοί Γραμματείς θα αναλάμβαναν, κατά τον νόμο, τη διοικητική εφαρμογή της πολιτικής, όπως αυτή καθορίζεται από την Κυβέρνηση και τα όργανά της. Οι Γραμματείς αυτοί θα επιλέγονταν μέσα από μια δεξαμενή στελεχών, το «Μητρώο Επιτελικών Στελεχών» και, σταδιακά, θα καταλάμβαναν τις θέσεις των πολιτικών γραμματέων. Στην πράξη, η κυβέρνηση εκείνη έδωσε ολιγωρία στην εφαρμογή του νόμου και, με κάθε τρόπο, οδήγησε στην *de facto* κατάργησή του. Ο πραγματικός λόγος της μη εφαρμογής ήταν η απροθυμία της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ να προχωρήσει στην απο-κομματικοποίηση των θέσεων των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων. Την ίδια, ακριβώς, απροθυμία είχε και η κυβέρνηση της Ν.Δ., η οποία σαράντα οκτώ (48) ώρες μετά την έλευσή της, έσπευσε να ανακοινώσει τα ονόματα των κομματικών Γενικών και Ειδικών Γραμματέων των Υπουργείων πριν καν βγουν τα διατάγματα με τις αρμοδιότητες και την οργανωτική δομή των (νέων) Υπουργείων.

Οι Υπηρεσιακοί Γραμματείς προσομοιάζουν προς αναβαθμισμένους Γενικούς Διευθυντές. Η θητεία τους είναι τριετής με δυνατότητα ανανέωσης για μια ακόμη τριετία. Η θητεία λήγει πρόωρα σε περίπτωση παραίτησής τους καθώς και αυτοδίκαιης θέσης τους σε αργία, κατά τις διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 1 του Υ.Κ. Οι περιπτώσεις που περιλαμβάνονται σ' αυτές αφορούν υπαλλήλους οι οποίοι στερήθηκαν την προσωπική τους ελευθερία, ύστερα από ένταλμα προσωρινής κράτησης ή δικαστική απόφαση, έστω και αν απολύθηκαν με εγγύηση. Αφορά, επίσης, τους υπαλλήλους στους οποίους επιβλήθηκε η ποινή της οριστικής παύσης. Συναφείς είναι και οι περιπτώσεις των εκπαιδευτικών ή των υπαλλήλων που υπηρετούν σε σχολείο, σε βάρος των οποίων ασκήθηκε ποινική δίωξη για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή για οποιοδήποτε έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής.

Εάν εκλείψει ο λόγος για τον οποίο έχει τεθεί σε αργία ο υπάλληλος, τότε επανέρχεται αυτοδίκαια στα καθήκοντά του.

Μία ακόμη περίπτωση λήξης της θητείας ενός υπαλλήλου που δεν έχει σχέση με την αποτελεσματικότητα και την απόδοσή του είναι εκείνη κατά την οποία ο αρμόδιος Υπουργός αποφασίζει, σε περίπτωση μόνιμης αδυναμίας εκτέλεσης των καθηκόντων του για λόγους υγείας ή αναπηρίας, σωματικής ή πνευματικής, να τον θέσει εκτός υπηρεσίας.

Ουδμία αναφορά υπάρχει, και εδώ, ακριβώς όπως και στην περίπτωση του Γενικού Διευθυντή, στην αναποτελεσματικότητα του Υπηρεσιακού Γραμματέα. Η θέση δεν συσχετίζεται με την επέλευση συγκεκριμένων αποτελεσμάτων σε συγκεκριμένο χρόνο με συγκεκριμένο τρόπο.

Αυτό δεν γίνεται ούτε κι όταν ο νομοθέτης απαριθμεί τα προσόντα που

απαιτούνται για την θέση του Υπηρεσιακού Γραμματέα. Όπως φαίνεται από την αναγνώση του άρ. 36 παρ. 4 του Ν. 4622/2019, οι υποψήφιοι πρέπει να διαθέτουν προσόντα που έχουν έναν χαρακτήρα τυπικής νομιμοποίησης και καθόλου δεν συσχετίζονται προς τις επαγγελματικές του ικανότητες να οργανώνει και να διοικεί. Έτσι, σύμφωνα με τον νόμο που αντανάκλα την αντίληψη του μη επιχειρησιακού διοικητικού στελέχους αλλά του τυπικού γραφειοκράτη, δικαίωμα υποβολής υποψηφιότητας για τις θέσεις των Υπηρεσιακών Γραμματέων έχουν οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, με τα ακόλουθα ελάχιστα προσόντα: (α) Πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής, (β) πολύ καλή γνώση μιας ξένης γλώσσας της Ε.Ε., (γ) τουλάχιστον δωδεκαετή πραγματική προϋπηρεσία στον δημόσιο τομέα, (δ) τουλάχιστον τριετή προϋπηρεσία σε φορείς της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των φορέων αυτών, σε θέση ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης ή πενταετή προϋπηρεσία σε θέση ευθύνης επιπέδου Διεύθυνσης ή τετραετή προϋπηρεσία και στα δύο αυτά επίπεδα εκ των οποίων ένα έτος σε θέση ευθύνης επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης.

Μοριοδοτούνται τα τυπικά προσόντα και η επαγγελματική εμπειρία των υποψηφίων με μοναδικό κριτήριο τον χρόνο παραμονής τους στις θέσεις και τον βαθμό. Μάλιστα, ο νομοθέτης σπεύδει να αξιολογήσει ο ίδιος τα τυπικά προσόντα των υποψηφίων ως εξής: (α) διδακτορικός τίτλος σπουδών: 350 μόρια, (β) αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης: 300 μόρια, (γ) μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας: 250 μόρια, (δ) δεύτερος μεταπτυχιακός τίτλος σπουδών ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας: 100 μόρια, (ε) Πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής: 200 μόρια, (στ) δεύτερο πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμο της αλλοδαπής: 150 μόρια, (ζ) άριστη γνώση ξένης γλώσσας της Ε.Ε.: 60 μόρια, (η) πολύ καλή γνώση δεύτερης ξένης γλώσσας της Ε.Ε.: 30 μόρια και (θ) άριστη γνώση δεύτερης ξένης γλώσσας της Ε.Ε.: 60 μόρια.

Μάλιστα, προκειμένου να μην υπάρξει καμία απόκλιση στην εκτίμηση των τυπικών προσόντων, ο νόμος ορίζει ότι το σύνολο των μορίων που μπορεί να λάβει ένας υποψήφιος από τα τυπικά εκπαιδευτικά προσόντα δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 1.000 μόρια (άρ. 36 παρ. 6β, Ν. 4622/2019).

Οι ρυθμίσεις αυτές οδήγησαν σε μια άκρατη πτυχοθηρία και βαθμοθηρία χωρίς, βεβαίως, να βελτιώσουν ούτε το επίπεδο επαγγελματισμού ούτε την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των ανώτατων στελεχών και των οργανώσεών τους.

Στην ίδια γραφειοκρατική λογική, ο νομοθέτης ορίζει την μοριοδότηση των προσόντων εμπειρίας μόνον με βάση τον χρόνο που ο υποψήφιος διάνυσε σε κάθε θέση στην οποία υπηρέτησε. Έτσι, τα προσόντα εμπειρίας μοριοδοτούνται με 2 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας στο δημόσιο τομέα, εκτός αυτής που έχει διανυθεί σε θέσεις ευθύνης, η οποία μοριοδοτείται ως εξής: (α) 2,5 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας σε θέση

προϊσταμένου επιπέδου Τμήματος, (β) 3,5 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου επιπέδου Διεύθυνσης ή Υποδιεύθυνσης, (γ) 6,5 μόρια για κάθε μήνα πραγματικής προϋπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης. Η προαναφερθείσα προϋπηρεσία σε θέσεις ευθύνης πρέπει να έχει διανυθεί σε φορείς της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης και σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των φορέων αυτών.

Η δομημένη συνέντευξη που υπάρχει και εδώ, θα μπορούσε να αντισταθμίσει την ελλειμματική αξιολόγηση βάσει των τυπικών προσόντων, αν και, σήμερα, λειτουργεί επικουρικά προς τα τυπικά προσόντα.

Η διάκριση μεταξύ τυπικών και ουσιαστικών προσόντων δείχνει ότι ο νομοθέτης αντιλαμβάνεται ότι πρέπει να μεταβούμε από τα τυπικά προσόντα και την αντικειμενικότητα προς την αξιοκρατία και την αξιολόγηση των ουσιαστικών ικανοτήτων του διοικητικού στελέχους. Πλην όμως, τούτο είτε εκλαμβάνεται ως μια τεχνική υπόθεση και παραπέμπεται στις καλές ή κακές είτε εξαγγέλεται και μένει ανενεργό. Το πολιτικό κόστος για όποιον το επιχειρήσει είναι μεγάλο κι αυτό λειτουργεί αποτρεπτικά ως προς την υιοθέτηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων.

Σε κάθε περίπτωση βρισκόμαστε αρκετά μακριά από το να αναπτύξουμε, να εφαρμόσουμε και να αξιολογήσουμε σύγχρονες μεθόδους ηγεσίας.

Αναπληρώσεις και αναθέσεις

Παρ' όλον ότι η διαδικασία ουσιαστικής αξιολόγησης των ηγετικών ικανοτήτων των προϊσταμένων είναι μια διαδικασία αργή και καθόλου ευθύγραμμη, υπάρχει ένας βαθμός αντικειμενικότητας και μιας, έστω πρωτόλειας, κρίσης των ηγετικών ικανοτήτων των υποψηφίων. Βεβαίως, οι ποικίλοι περιορισμοί που συναρτώνται με την φέρουσα ικανότητα του ΑΣΕΠ να κρίνει έναν μεγάλο αριθμό προϊσταμένων οδηγεί σε λύσεις πολύ λιγότερο αξιόπιστες και, μακριά από την αναζήτηση του ηγετικού προφίλ του υποψηφίου στελέχους.

Έτσι, τα πολλαπλά λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα εξορθολογισμού της διοικητικής δράσης που εμποδίζουν τα Υπουργεία και τους εποπτευόμενους φορείς να προγραμματίζουν, έγκαιρα, τις κρίσεις των ανώτατων διοικητικών στελεχών έχουν οδηγήσει σε μια μαζική ανάθεση καθηκόντων προκειμένου να μην παραμένουν κενές οι θέσεις.

Να υπογραμμίσουμε ότι η προσωρινή ανάθεση άσκησης καθηκόντων που δεν συνδέεται με ορισμένη ημερομηνία λήξεως μπορεί να υποκρύπτει πρόθεση πολιτικής παρέμβασης και, κατ' ουσίαν, παραβίασης της σχετικής νομοθεσίας που η ratio της οριοθετεί την ανάθεση ως μια αναγκαία και, οπωσδήποτε, σύντομης διάρκειας διοικητική διαδικασία.

Σύμφωνα με τα ισχύοντα, το κριτήριο της αξιολόγησης των στελεχών που θα αναπληρώσουν τον προϊστάμενο είναι απολύτως γραφειοκρατικό και καθόλου επιχειρησιακό. Για να περιοριστούμε σ' ένα παράδειγμα, εάν η θητεία του Υπηρεσιακού Γραμματέα λήξει πρόωρα για οποιονδήποτε λόγο, αναλαμ-

βάνει ο πρώτος επιλαχών για το υπόλοιπο της θητείας, χωρίς καμία άλλη προϋπόθεση επαγγελματικής ή οργανωσιακής απόδοσης. Εάν δεν δύναται να αναλάβει ο πρώτος επιλαχών, αναλαμβάνει, τότε, ο δεύτερος και σε περίπτωση αδυναμίας του, ο τρίτος επιλαχών. Εάν είναι αδύνατη η ανάληψη καθηκόντων και από τον τρίτο επιλαχόντα, η θέση καλύπτεται μεταβατικά με απόφαση του οικείου Υπουργού, λαμβάνοντας υπόψη τα σχετικά προσόντα διορισμού και εκκινεί, εκ νέου, η διαδικασία επιλογής νέου Υπηρεσιακού Γραμματέα.

Απαιτείται, λοιπόν, ο άμεσος περιορισμός των απ' ευθείας αναθέσεων καθηκόντων προϊσταμένων, αφού σήμερα αποτελούν την κερκόπορτα μέσω της οποίας παρεμβαίνει ο πελατειασμός στις επιλογές της διοικητικής ηγεσίας. Στον αντίποδα αυτής της πρακτικής πρέπει να υπάρξει η μέγιστη δυνατή επιτάχυνση του προγραμματισμού των κρίσεων με την συνακόλουθη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΑΣΕΠ στο πεδίο αυτό.

Σκιαγραφώντας μια μελλοντική πολιτική ανωτάτων στελεχών

Κάθε συζήτηση για την αξιολόγηση των ηγετικών ικανοτήτων των προϊσταμένων συναρτάται προς την πληρότητα και τον βαθμό επικαιροποίησης των επαγγελματικών περιγραμμάτων θέσης. Με βάση αυτά πρέπει να οριοθετηθεί το πεδίο δράσης για τα ανώτατα διοικητικά στελέχη. Από την εμπειρία χωρών που έχουν σκιαγραφήσει ένα το πεδίο δράσης του διοικητή μιας δημόσιας οργάνωσης μπορούμε, επιλεκτικά, να αναφέρουμε (Janke et al., 2020):

α) Τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών

Εάν ο Διοικητής έχει επιμορφωθεί κατάλληλα και έχει μια εμπειρία στην παροχή υπηρεσιών σε συνδυασμό με τις απαραίτητες δεξιότητες επικοινωνίας με το κοινό, μπορεί να κάνει προσιτές τις υπηρεσίες του, απλουστεύοντας, δίνοντας παραδείγματα, καθοδηγώντας και, γενικώς, ακολουθώντας μια πολιτική ανοιχτών θυρών.

Η συμμετοχή του στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών, ιδίως, σε δημόσιες οργανώσεις που έχουν εγγενές πρόβλημα σήμανσης (π.χ. ΕΦΚΑ, Εφορίες, Νοσοκομεία, Πανεπιστήμια) θα μπορούσε να είναι καθοριστική.

Σήμερα, οι δράσεις που αφορούν τη βελτίωση των προϋποθέσεων για την παροχή καλύτερων υπηρεσιών, στον δημόσιο τομέα αποφασίζονται κεντρικά. Ακόμη και σε ορισμένα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που οι διοικητές έχουν τη δυνατότητα να εφαρμόζουν μέτρα για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών (π.χ. νοσοκομεία), δεν υπάρχουν ούτε μηχανισμοί αξιολόγησης των αποτελεσμάτων ούτε μηχανισμοί ανάδρασης ώστε να διορθωθούν, στο μέλλον, σφάλματα και παραλείψεις.

β) Τη βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων

Ένας σύγχρονος διοικητής του Δημοσίου μπορεί να βελτιώνει ουσιαστικά τις αποφάσεις που μέλλει να ληφθούν από την Βουλή και την κυβέρνηση, μέσω ενός *ex ante* ελέγχου τους. Ο σύγχρονος επαγγελματίας διοικητής αντι-

λαμβάνεται τον εαυτό του ως έναν κρίσιμο κρίκο σε μια απόφαση, ενώ ο μη επαγγελματίας θεωρεί την απόφαση ως προνομία (και ευθύνη) ενός ιεραρχικά ανώτερου. Προκειμένου να μπορέσει ο διοικητής να ασκεί *ex ante* έλεγχο σε αποφάσεις που αφορούν την οργάνωσή του θα πρέπει, πέραν της ειδικής γνώσης, να λειτουργεί επί τη βάσει ενός ρυθμιστικού πλαισίου που θα επιτρέπει και θα υποστηρίζει την οριζόντια και κάθετη διαβούλευση καθώς και τον επιμερισμό της γνώσης και των δεδομένων. Όλα αυτά θα πρέπει να μπορεί να το αποφασίζει και να τα υλοποιεί ο ίδιος ο διοικητής χωρίς την παρεμβολή άλλων διοικητικών ή πολιτικών επιπέδων και προσώπων. Σε μια τέτοια περίπτωση, ένα ανώτατο διοικητικό στέλεχος θα μπορούσε να συμβάλει καθοριστικά στην επιτυχία του προ-κοινοβουλευτικού ελέγχου των επιπτώσεων που θα έχει μια απόφαση με κανονιστικό χαρακτήρα.

γ) Την καλύτερη εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών

Η συμμετοχή του προϊστάμενου στην εφαρμογή ειλημμένων αποφάσεων είναι καθοριστική. Πρέπει να έχει την γνώση και την ευχέρεια να χρονοπρογραμματίζει, να ιεραρχεί και να επιλέγει την σειρά των ενεργειών υλοποίησης, να διορθώνει τα σφάλματα και τις ελλείψεις, να ενημερώνει την πολιτική ηγεσία για πιθανές ρυθμιστικές αλλαγές που είναι αναγκαίες. Αλλά για όλα αυτά, δεν αρκούν η προσωπικότητα και οι ενδιάθετες ικανότητες του διοικητή. Πρέπει να υπάρχει μια συνεχής, εξατομικευμένη ενημέρωση και κατάρτιση του σε μεθόδους και τεχνικές εφαρμογής δημόσιων πολιτικών. Στη δική μας περίπτωση εξακολουθούμε, όμως, να λειτουργούμε με σεμινάρια επιμόρφωσης που παρέχουν γενική, οριζόντια και αδιαφοροποίητη γνώση με μικρή έως μηδενική προστιθέμενη αξία σε σχέση με τη βελτίωση των ηγετικών ικανοτήτων των διοικητικών στελεχών.

Ο επαγγελματίας διοικητής δημιουργεί και βελτιώνει την ποιότητα των συνεργειών με άλλους συναδέλφους του στην Ευρώπη και στον υπόλοιπο κόσμο. Δεν αρκεί, πλέον, η εσωστρέφεια ως μηχανισμός επιβίωσης μιας δημόσιας οργάνωσης. Όλες οι αναπτυγμένες δημόσιες διοικήσεις έχουν τμήματα έρευνας και ανάπτυξης ιδεών (στο πλαίσιο του στρατηγικού σχεδιασμού), κάτι το οποίο, πριν από πολλές δεκαετίες, εφαρμόστηκε με επιτυχία στον ιδιωτικό τομέα. Στην Ελλάδα, στις περισσότερες των περιπτώσεων, οι δημόσιες οργανώσεις αντιλαμβάνονται τη δικτύωση με το εξωτερικό ως αρμοδιότητα (και ευθύνη) κάποιου Τμήματος ή Διεύθυνσης δημοσίων σχέσεων.

Η δικτύωση υπηρεσιών και ανθρώπων συνιστά, όμως, σήμερα, όρο ανταγωνιστικότητας και επιβίωσης. Η δικτύωση δεν αφορά μόνον τη διασύνδεση της οργάνωσης του διοικητή με άλλες του εξωτερικού αλλά και με άλλες μονάδες (Τμήματα, Διευθύνσεις) της δικής του οργάνωσης. Η δικτύωση είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος για την κατάργηση των *silos* που έχουν χαρακτηριστεί ως βασική δομική δυσλειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Η δικτύωση μπορεί να πραγματώνεται με τη δημιουργία μιας υπηρεσίας μιας στάσης εντός της οργάνωσης. Μέσω αυτής, μπορεί να υπάρξει κοινή πρόσβαση σε πληροφορίες και εμπειρίες που μπορεί να είναι χρήσιμες για την επίλυση ενός προβλήματος. Από την πιο απλή ενέργεια,

τη δικτύωση των εκτυπωτών ώστε να μην τυπώνει ο καθένας μόνος του, μέχρι τον επιμερισμό δεδομένων και πρακτικών, η δικτύωση έχει αποδείξει ότι μπορεί, πέραν της εξοικονόμησης δαπανών, να επιτυγχάνει και μεγαλύτερη αποδοτικότητα.

Ένας επαγγελματίας διοικητής φροντίζει, πάνω απ' όλα και πριν απ' όλα, την ενσωμάτωσή του στο σύστημα αξιών και στη διοικητική κουλτούρα που επικρατεί στη συγκεκριμένη οργάνωση. Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι δεν επιχειρεί να την αλλάξει. Τουναντίον, καινοτομεί, προτείνει, συγκρούεται και δίνει το προσωπικό του παράδειγμα. Ο διοικητής οφείλει να έχει όραμα για την οργάνωσή του. Εννοείται, ότι οι όποιες αλλαγές επιχειρηθούν έχουν ως όρο επιτυχίας τους την υποστήριξη ή έστω την ανοχή των περισσότερων στην οργάνωση.

Εν κατακλείδι, οι αλλαγές που πρέπει να γίνουν ώστε να αποκτήσουμε διοικητές που θα ηγούνται δημοσίων οργανώσεων κι όχι γραφειοκράτες που συντηρούν και αναπαράγουν μια πεπαλαιωμένη, κοστοβόρα και πελατειακή γραφειοκρατία είναι:

- Η αναμόρφωση των άρθρων του Υπαλληλικού Κώδικα που αναφέρονται στις επιλογές προϊσταμένων με βάση τις αρχές της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

- Η εκπόνηση και κατοχύρωση ενός σαφούς περιγράμματος εργασίας των προϊσταμένων με συμμετοχή τους στον σχεδιασμό και την αξιολόγηση των δημόσιων πολιτικών.

- Η διαφοροποίηση και εξατομίκευση των καθηκόντων των ανώτερων διοικητικών στελεχών αναλόγως του διοικητικού επιπέδου.

- Η δημιουργία ενός συστήματος διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου των έργων και παραλείψεων των ανώτερων διοικητικών στελεχών.

- Η ανάδειξη των στοιχείων της ελληνικότητας που αποτελούν τη βάση για την επιτυχία κάθε συστήματος ήπιων δεξιοτήτων, μέσα από τη δημιουργία ενός παρατηρητηρίου ενταγμένου σε μια εκπαιδευτική ή ερευνητική δομή που θα καταγράφει καλές πρακτικές άτυπες είτε τυπικές.

- Η αναδιοργάνωση των οριζόντιων δομών που θα έχουν ως βάση διατμηματικά και διοργανωτικά έργα με εγγυήσεις ισονομίας έναντι των κάθετων δομών.

- Η εκ βάθρων αλλαγή των εκπαιδευτικών προγραμμάτων που αφορούν την ηγεσία, την επαγγελματική ηθική και τον Υπαλληλικό Κώδικα. Η επαγγελματική ηθική δεν προκύπτει από κάποια υποκειμενική ηθική ούτε από γενικούς αφορισμούς, σαν αυτούς που επαναλαμβάνονται, χρόνια τώρα, σε διάφορους κώδικες δεοντολογίας, αλλά μέσα από την ενάσκηση συγκεκριμένου έργου. Η ηθική δεν βρίσκεται εκτός του διοικητικού έργου, βρίσκεται εντός του.

Επίλογος

Αναλογιζόμενος τη δύσκολη πορεία της κατοχύρωσης μιας νέας αντίληψης για ένα κράτος παραγωγικό, αντιγραφειοκρατικό και αναπτυξιακό, είμαι πεπεισμένος ότι ο δρόμος για μια ηθική και επαγγελματική ανώτερη διοικητική ιεραρχία παραμένει μακρύς και δύσκολος.

Ο δημόσιος τομέας, δέσμιος ιδεολογιών του προηγούμενου αιώνα και πελατειακών εξαρτήσεων, πρέπει να παψει να παρακολουθεί από μακριά αυτή τη συζήτηση. Σποραδικές καινοτομίες, άλλες στα χαρτιά κι άλλες πραγματικές, που δεν αρθρώνονται σε μια σαφή μεταρρυθμιστική στρατηγική, δεν μπορούν να αλλάξουν τη δημόσια διοίκηση.

Επείγουν πολλές αλλαγές σε διοικητικές λειτουργίες και δομές προκειμένου να μπορέσουμε να αποκτήσουμε την ηγεσία που θα μας επιτρέψει να ανταποκριθούμε στις ανάγκες που δημιουργούνται από τις διαρκείς αναταράξεις στο διεθνές γίγνεσθαι και στις προσδοκίες των πολιτών από τις δημόσιες οργανώσεις που παραμένουν υψηλές.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΡΟΣΘΕΤΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Avolio, B.J., Walumbwa, F.O., & Weber, T.J. (2009). Leadership: Current theories, research, and future directions. *Annual Review of Psychology*, 60(1), 421–449.
- Bass, B. & Bass, R. (2008). *The Bass handbook of leadership: Theory, research, and managerial applications*, Free Press, New York.
- Commission Decision C/2018/0700 of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission (2018). OJC 65, 21.2.2018.
- Επιτροπή Συμβούλων ΑΣΕΠ 2021. Πρόταση αναδιοργάνωσης των αρμοδιοτήτων του ΑΣΕΠ στον τομέα της επιλογής επιτελικών στελεχών (αδημοσίευτη μελέτη).
- Janke, K., Propper, C., & Sadun, R. (2020, September 15). *The Impact of CEOs in the Public Sector: Evidence from the English NHS*, Working Paper 18-075, Harvard Business School, https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/18-075_a76d0195-2a44-4175-b8b8-238f75443066.pdf.
- Μπουραντάς, Δημήτρης (2005). *Ηγεσία: Ο δρόμος της διαρκούς επιτυχίας, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα*.
- Νόμος 4369/2016, ΦΕΚ Α' 33/27-02-2016. 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.
- Northouse, Peter (2018). *Leadership: Theory and practice*. Sage, California et.al.
- OECD (1995). *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*. SIGMA Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6gln4cbq-en>.
- Προεδρικό Διάταγμα 82/2017. Οργανισμός του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης.
- Σχέδιο Νόμου Συμπληρωματικές Διατάξεις στο Σχέδιο Νόμου «Οργάνωση Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις», Δημόσια Διαβούλευση (7-14.6.2013) (<http://www.opengov.gr/minireform/wp-content/uploads/downloads/2013/05/ORGANOSI-DHMOS>).
- Wirsching, E. (2018). *The Revolving door for political elites: An empirical*

analysis of the linkages between government officials' professional background and financial regulation. OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, 27-28 March 2018, OECD, Paris, www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf.

Υπαλληλικός κώδικας

Κώδικας κατάστασης δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ΝΠΔΔ, Τμήμα Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας «Ραπτάρχης», Υπουργείο Εσωτερικών και διοικητικής ανασυγκρότησης, Αθήνα 16/7/2015

Υπουργείο Εσωτερικών (18.05.2022). Δελτίο Τύπου ΥΠΕΣ-Υπουργού, ΥΠΕΣ Μ. Βορίδης: Αυτό είναι το νέο σύστημα αξιολόγησης, στοχοθεσίας και επιβράβευσης των δημοσίων υπαλλήλων – Στόχος μας η διαρκής βελτίωση των δεξιοτήτων τους, <https://www.ypes.gr/ypes-m-voridis-afto-einai-to-neo-systima-axiologisis-stochothesis-kai-epivravefsis-ton-dimosion-ypallilon-stochos-mas-i-diarkis-veltiosi-ton-dexiotiton-tous/>.

Υπουργείο Εσωτερικών (2017). Εγχειρίδιο - Οδηγός για τη διεξαγωγή της δομημένης συνέντευξης Ν. 4369/2016 (Α' 33) Υ.Α. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.46/2267/οικ.32096/16.12.2016 (Β' 4123). Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, <https://www.ypes.gr/odigos-tis-domimenis-synenteyxis-kata-tin-epilogi-proistamenon/>.

Yukl, Gary (2012). Leadership in organizations, London, Pearson ed.

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΑΣΕΠ ΣΤΗ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΚΟΡΥΦΗΣ

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ Ι. ΠΑΠΑΤΟΛΙΑΣ
Δρ Δημοσίου Δικαίου (Paris X)
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ
Ειδικός Σύμβουλος EPLO
papatolias@gmail.com

Εισαγωγή

Η αξιοκρατική σύλληψη αποτελεί το κατ' εξοχήν αξιακό θεμέλιο της διοικητικής οργάνωσης και δράσης, είτε πρόκειται για τη συγκρότηση του κυρίως υπηρεσιακού κορμού της διοίκησης από τους δημόσιους υπαλλήλους είτε για τη στελέχωση της λεγόμενης «διοικητικής κορυφής» από τα «επιτελικά στελέχη» της κρατικής μηχανής. Στη δεύτερη μάλιστα περίπτωση, της στελέχωσης των ανώτερων κλιμακίων της δημόσιας διοίκησης, η αξιοκρατική αρχή συνδέεται άρρηκτα με το αίτημα της «αποπολιτικοποίησης» της διοικητικής δράσης, με τις ποικίλες εκδοχές της έννοιας αυτής (Flinders 2011)¹.

Από γενικότερη σκοπιά, αξίζει να επισημανθεί ότι οι δημόσιες πολιτικές για τον τρόπο επιλογής των επιτελικών στελεχών θεωρούνται σημαντικός δείκτης θεσμικής ανάπτυξης και ποιοτικής λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Η δε πρακτική συνεχούς διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων του Α.Σ.Ε.Π. κατά την τελευταία 20ετία επιβεβαιώνει τη διαχρονική τάση να εμπλακεί η Αρχή όχι μόνο στις εν στενή έννοια «προσλήψεις», αλλά στο σύνολο των διαδικασιών επιλογής στο Δημόσιο. Η διευρυμένη αποστολή που ανατίθεται στο Α.Σ.Ε.Π. καταλαμβάνει έναν ιδιαίτερα εκτεταμένο «θεσμικό χώρο», από τη διατύπωση εισηγήσεων για τη βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας (στο

¹ Το αίτημα της «αποπολιτικοποίησης» της δημόσιας διοίκησης εμφανίζεται ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα ως πρωταρχικό ζητούμενο του διοικητικού εξορθολογισμού. Η αρχική πρόσληψη της «αποπολιτικοποίησης» εξαντλείται στο κλασικό φιλελεύθερο αίτημα για μια πολιτικά ουδέτερη διοίκηση, που αρκείται στην πιστή εκτέλεση των νόμων. Στη μεταγενέστερη, ωστόσο, εκδοχή του παρεμβατικού κοινωνικού κράτους ή ακόμη και στο ύστερο μετα-βιομηχανικό κράτος, η «αποπολιτικοποίηση» νοείται ως αποτίναξη όλων εκείνων των δυσμενών «πολιτικών επιρροών» που επιβαρύνουν την ορθολογική λειτουργία της διοίκησης και παρεμποδίζουν την παραγωγή των αναμενόμενων κοινωνικών αποτελεσμάτων. Υπό την έννοια αυτή, η «αποπολιτικοποίηση» ταυτίζεται, ιδίως στο πλαίσιο λειτουργίας του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, με την «αποκομματικοποίηση» της δημόσιας διοίκησης (Κοντιάδης 2009).

πρότυπο του ΑΣΔΥ) έως την κυρίως επιλογή των στελεχών της κορυφής του Κράτους.

Στην ανά χείρας μελέτη, θα παρουσιάσουμε τις βασικές αρχές αξιοκρατικής στελέχωσης της διοικητικής κορυφής, στο πλαίσιο του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος, μελετώντας διαδοχικά τις βασικές μεθόδους στελέχωσης των επιτελικών κλιμακίων (Α) και τις αδυναμίες του ΑΣΕΠ να εκπληρώσει τον ενισχυμένο ρόλο του για την «αξιοκρατική αποπολιτικοποίηση» της κορυφής του Κράτους (Β).

Α. Κριτήρια και διαδικασία επιλογής διευθυντικών στελεχών

Στο πλαίσιο της εξέτασης των εναλλακτικών κριτηρίων και διαδικασιών για την επιλογή των διευθυντικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης, θα επιχειρήσουμε αρχικά μια συνοπτική περιγραφή των συστημάτων επιλογής που νομοθετήθηκαν στη χώρα μας τις τελευταίες δεκαετίες (1), αποδίδοντας ιδιαίτερη έμφαση στη μέθοδο της «δομημένης» συνέντευξης (2).

1. Εξέλιξη των συστημάτων επιλογής

Η καθιέρωση του διαγωνισμού στη χώρα μας με τον πρώτο Υπαλληλικό Κώδικα του 1951 (ν.1811/1951), ως της μόνης διαδικασίας επιλογής που «μπορούσε να διασκεδάσει κάθε υποψία ευνοιοκρατίας και πελατειακών πρακτικών», επηρέασε καθοριστικά τον τρόπο που γινόταν αντιληπτή και η στελέχωση της διοικητικής κορυφής. Και αυτό γιατί η έννοια του διαγωνισμού προϋποθέτει εξ ορισμού ότι η πολιτική εξουσία δεν διαθέτει πλέον καμία ευχέρεια διορισμού, από τη στιγμή που οι υποψήφιοι κατατάσσονται σε πίνακες επιτυχίας, οι οποίοι πιστοποιούν μια αδιαμφισβήτητη σειρά κατάταξης, που προκύπτει ως το αποτέλεσμα της σύγκρισης των επιδόσεών τους σε συγκεκριμένες δοκιμασίες (Παπατόλιας 2019, 299 επ). Συγχρόνως, η αυτοματοποίηση των διαδικασιών επιλογής εμπλούτιζε αυτή την αίσθηση αντικειμενικής και ανεπηρέαστης αξιολόγησης, στον βαθμό που παρουσίαζε το εγγενές πλεονέκτημα της εκ των προτέρων γνώσης του αποτελέσματος μιας αξιολόγησης. Παρόλο, μάλιστα, που η πρακτική του ΑΣΕΠ και η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων μαρτυρούν ότι αυτή η προσδοκία μιας «μηχανικής» αξιολόγησης, απεκδυμένης κάθε υποκειμενισμού, ανήκει περισσότερο στη σφαίρα της νομικής ιδεολογίας, λόγω της πολλαπλότητας των ερμηνειών που επιδέχονται ακόμη κι αυτά τα ποσοτικοποιημένα κριτήρια, η «σειρά προτεραιότητας» αυτή συνεχίζει ακόμη και σήμερα να προβάλλει ως η πιο αξιόπιστη εγγύηση αντικειμενικότητας απέναντι στην αυθαιρεσία και τον κομματικό φαβοριτισμό στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης. Αυτή η αντίληψη περί ποσοτικοποιημένης «αντικειμενικότητας» επηρέασε, επίσης, καθοριστικά και το σύστημα επιλογής των διευθυντικών στελεχών ή των προαγωγών στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα.

Σταδιακά, ωστόσο, άρχισαν να προβάλλονται προσεγγίσεις που αφενός αντιμετώπιζαν με επιφυλάξεις τα τυπικά κριτήρια πρόσληψης και εξέλιξης, αποδίδοντας βαρύτητα στην απόδειξη της γνώσης ή της ικανότητας των προσώπων και αφετέρου αναδείκνυαν τις περιπτώσεις «διαστρέβλωσης» ή «χει-

ραγώγησης» ακόμη και αυτών των ποσοτικοποιημένων κριτηρίων (όπως π.χ. η εμπειρία). Η επισήμανση αυτή συνδέεται και με τη διευρυμένη προσφυγή σε νέες μεθόδους διάγνωσης της αξίας, δανεισμένες κατά κύριο λόγο από τον ιδιωτικό τομέα, όπως οι εισαγωγικές εξετάσεις με τεστ νοημοσύνης και τεστ αριθμητικού συλλογισμού μαζί με διαγωνισμούς ανίχνευσης ικανοτήτων, κατά το κυπριακό πρότυπο.

Διαφωτιστική στο σημείο αυτό είναι η κριτική του Αντώνη Μακρυδημήτρη, η οποία επισημαίνει ότι οι διαδικασίες επιλογής είναι μονόπλευρα προσανατολισμένες στη διασφάλιση της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας και όχι στην «κρίσιμη διοικητική ικανότητα ή την αξιοκρατία», δηλαδή «την επιλογή των αρίστων ως προς τις επαγγελματικές αρετές και ικανότητες». Ο Μακρυδημήτρης (2018, 110 επ.) εξηγεί ότι οι διαδικασίες επιλογής «παίζουν τον ρόλο ενός φίλτρου με το οποίο επιτυγχάνεται ο αποκλεισμός των χειρότερων, όχι όμως η επιλογή των καλύτερων». Οι διαδικασίες επιλογής θα έπρεπε επομένως να στραφούν στην ευρύτερη διάγνωση των «διοικητικών ικανοτήτων» και ειδικότερα i) σε όσες έχουν αναλυτικό ή στρατηγικό χαρακτήρα, ii) σε εκείνες που συναρτώνται με τις επικοινωνιακές αρετές και iii) αυτές που αναφέρονται στις τεχνικές γνώσεις ή δεξιότητες αναφορικά προς συγκεκριμένα διοικητικά καθήκοντα².

Η τάση «επαγγελματικοποίησης» των διαγωνισμών, φέρνει, έτσι, στο προσκήνιο νέες μεθόδους διάγνωσης των ικανοτήτων, όπου η «αξία» συναρτάται με την «οργανωτική αποστολή» και το «όραμα» κάθε υπηρεσιακής μονάδας. Στη μελέτη του Ο.Ο.Σ.Α. (2011) με τίτλο Οι δημόσιοι υπάλληλοι ως εταίροι για την ανάπτυξη αναγνωρίζεται ότι για τα κορυφαία διοικητικά στελέχη οι βασικές ικανότητες είναι η στρατηγική σκέψη, οι δεξιότητες στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, η δυνατότητα συνεργασίας, ο προσανατολισμός στο αποτέλεσμα, η ικανότητα δικτύωσης και η πολιτική ευαισθητοποίηση. Η έμφαση στο «επαγγελματικό περίγραμμα» ή το «προφίλ» της θέσης επαναφέρει έτσι το ζήτημα της αντιστοίχισης των απαιτήσεων της θέσης με τις προτεραιότητες της στελέχωσης, προσφέροντας παράλληλα ένα αξιόπιστο μέτρο συγκριτικής στάθμησης της εικάζόμενης μελλοντικής προσφοράς του καθενός με κριτήριο τη δυνατότητα ανταπόκρισης σε αυτές τις απαιτήσεις (Παπαλεξανδρή - Μπουραντάς 2001). Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις η «ωφελμιστική δικαιολόγηση» της «αξίας» αποκτά το καθαρό προβάδισμα εφόσον μπορεί να αξιολογεί μόνο τα προσόντα που συνδέονται με την προσδοκώμενη μελ-

2 Σε μια σημαντική γαλλική εγκύκλιο του 2008 αναγνωρίζεται η ανάγκη η επιλογή να γίνεται λιγότερο με ακαδημαϊκά κριτήρια, βάσει γνώσεων, και περισσότερο με συνεκτίμηση των «ικανοτήτων» ή της «καταλληλότητας» των υποψηφίων. Η εγκύκλιος συστήνει την κατάργηση των εξετάσεων που δεν σχετίζονται με τη διάγνωση των ικανοτήτων του υποψηφίου αναφορικά προς τα καθήκοντα της θέσης, αμφισβητώντας έτσι ευθέως την κυρίαρχη τάση της δεκαετίας του '70 για διαφοροποίηση του «προφίλ» των υποψηφίων μέσα από διαγωνισμούς με «διεπιστημονική» διάσταση. Βεβαίως, η εγκύκλιος αφήνει στη διοίκηση τη διακριτική ευχέρεια να προβλέψει εξετάσεις «γενικής παιδείας», που επιτρέπουν την εκτίμηση των ικανοτήτων ενός υποψηφίου να αναπτύξει μια συγκροτημένη επιχειρηματολογία σε ένα σημαίνον κοινωνικό ζήτημα, αξιοποιώντας ποικίλες γνώσεις.

λοντική απόδοση και να αγνοεί όλα τα υπόλοιπα. Η έννοια της «καταλληλότητας» (fitness) ως «ωφελιμιστική αρχή διανομής» (Μολύβας 2018, 119 επ.) υπερισχύει, έτσι, της παραδοσιακής αντίληψης της «επάξιας αντιμετώπισης», στο μέτρο που συνδέει τα γνωρίσματα του προσώπου με τη συνολική αποδοτικότητα του συστήματος.

Η προβληματική αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της θέσπισης κριτηρίων και διαδικασιών επιλογής για τα διευθυντικά στελέχη του Δημοσίου. Μια σύντομη επισκόπηση των συστημάτων επιλογής των προϊσταμένων του Δημοσίου μάς επιτρέπει να αντιληφθούμε τη σταδιακή στροφή στην αξιολόγηση πιο ουσιαστικών στοιχείων έναντι των αμιγώς τυπικών προσόντων.

Με τη θέσπιση του ν.3528/07 (άρθρο 85) φαίνεται ότι ωριμάζουν οι συνθήκες για την καθιέρωση αντικειμενικών κριτηρίων επιλογής που βασίζονται στα επαγγελματικά-τεχνικά προσόντα, την εργασιακή εμπειρία και τις ικανότητες-δεξιότητες των υπαλλήλων τα οποία βαθμολογούνται σε τρεις διακριτές ομάδες, ήτοι: α) βασικοί τίτλοι σπουδών, μεταπτυχιακοί τίτλοι, γνώση ξένων γλωσσών, αποφοίτηση από την ΕΣΔΔΑ β) συνολικός χρόνος υπηρεσίας και χρόνος υπηρεσίας σε θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας γ) ικανότητες-δεξιότητες όπως προκύπτουν από τις εκθέσεις αξιολόγησης των τελευταίων πέντε ετών, καθώς και δ) η γενικότερη υπηρεσιακή δράση των υπαλλήλων. Για τους προϊσταμένους Γενικής Διεύθυνσης και Διεύθυνσης προβλέπεται η διενέργεια συνέντευξης με βαρύτητα 12,5% και 7% αντίστοιχα και στόχο διαμόρφωση γνώμης για την προσωπικότητα των υποψηφίων και την καταλληλότητα για τη θέση. Η μη καταγραφή της συνέντευξης στα σχετικά πρακτικά επιλογής οδήγησε, μάλιστα, σε σειρά ακυρωτικών αποφάσεων από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια. Με τον ν.3839/10 υιοθετείται και πάλι σύστημα κινητής ιεραρχίας με κριτήρια επιλογής παρεμφερή με αυτά του ν.3528/07, ενώ η επιλογή ολοκληρώνεται με τη διενέργεια συνέντευξης (με βαρύτητα 350 μορίων) και γραπτής εξέτασης. Χαρακτηριστικό του συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου είναι η τάση εξισορρόπησης της βαρύτητας των τυπικών προσόντων με εκείνη του χρόνου υπηρεσίας.

Με τις διατάξεις του ν.4275/14 θεσπίζεται ένα νέο σύστημα επιλογής με 3 επιμέρους στάδια: α) εξέταση της συνδρομής των προϋποθέσεων του παραδεκτού και των κύριων και πρόσθετων προσόντων β) διενέργεια γραπτής εξέτασης από το ΑΣΕΠ και γ) δομημένη συνέντευξη σε αριθμό υποψηφίων τουλάχιστον τριπλάσιο των προκηρυσσόμενων θέσεων.

Με τον ν.3839/2010, επίσης, προβλέπεται ως μείζων καινοτομία, η συγκρότηση νέου συλλογικού οργάνου για την επιλογή προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, του ΕΙ.Σ.Ε.Π., το οποίο, με το ν.4369/2016, είναι πλέον πενταμελές και αποτελείται από έναν Αντιπρόεδρο και ένα μέλος του Α.Σ.Ε.Π., έναν Νομικό Σύμβουλο του Κράτους, ένα μέλος του Επιστημονικού – Εκπαιδευτικού Συμβουλίου ή προϊστάμενο Διεύθυνσης Εκπαιδευτικής Μονάδας του Ε.Κ.Δ.Δ.Α. και ένα Γενικό Γραμματέα του οικείου Υπουργείου, εάν η προς πλήρωση θέση προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης ανήκει σε Υπουργείο. Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του νέου πλαισίου, που αποτυπώνεται στις

προϋποθέσεις επιλογής, είναι η διεύρυνση της δεξαμενής των υποψηφίων μέσω των οποίων δίνεται η ευκαιρία σε νεότερα στελέχη αυξημένων τυπικών προσόντων να συμμετέχουν στη διαδικασία ανεξαρτήτως εάν έχουν ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου.

2. «Δομημένη» συνέντευξη

Διακηρυγμένος σκοπός της «δομημένης» συνέντευξης είναι το αρμόδιο Συμβούλιο να διαμορφώσει γνώμη για την προσωπικότητα, την ικανότητα και την καταλληλότητα του υποψηφίου για την άσκηση των καθηκόντων της θέσης ευθύνης, για την οποία κρίνεται. Η συνέντευξη χωρίζεται σε 2 θεματικές ενότητες: α) «Δομημένη» συζήτηση επί θεμάτων σχετικών με το αντικείμενο του φορέα σε συνάρτηση με τις δεξιότητες και τα προσόντα του υποψηφίου, όπως αυτά προκύπτουν από το βιογραφικό του και τα στοιχεία του προσωπικού του Μητρώου. β) Ανάπτυξη ενός «υποθετικού σεναρίου» γενικού διοικητικού ενδιαφέροντος (situational interview) που έχει ως σκοπό να αξιολογήσει τις «διοικητικές ικανότητες» του υποψηφίου να προγραμματίζει, να συντονίζει, να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, να λαμβάνει αποφάσεις και να διαχειρίζεται κρίσεις. Κάθε σκέλος της συνέντευξης μοριοδοτείται κατ' ανώτατο όριο με 500 μόρια, με ανώτατο όριο τα 1.000 μόρια συνολικά, ενώ η τελική μοριοδότηση της συνέντευξης προκύπτει από τον μέσο όρο των βαθμών των μελών του αρμόδιου Συμβουλίου.

Η έννοια της αξιοκρατίας που συνάδει με αυτές τις προβλέψεις (Chang-Hee - Yong-Beom 2017), είναι ολοφάνερα εκείνη της «καταλληλότητας» δηλαδή της ανάγκης να αναδειχθεί «ο κατάλληλος άνθρωπος στην κατάλληλη θέση». Στο πλαίσιο αυτό, μεγάλη σημασία αποδίδεται στην ισότιμη και έντιμη αντιμετώπιση των υποψηφίων και στη διευκόλυνσή τους να επιδείξουν τις ικανότητές τους. Η απαίτηση του «επαγγελματισμού» υπαγορεύει περαιτέρω μια διαδικασία προσαρμοσμένη στις απαιτήσεις της θέσης, την τήρηση μιας συγκεκριμένης δεοντολογικής και συμπεριφορικής τάξης (ευγένεια και υπηρεσιακό ήθος), καθώς και την ενεργοποίηση σειράς δικαιοκρατικών εγγυήσεων αμεροληψίας και διαφάνειας, που εντοπίζονται κυρίως στην τήρηση αιτιολογημένων πρακτικών των συνεδριάσεων.

Πριν από τη συνέντευξη, αναγκαίο είναι το στάδιο της «ανάλυση εργασίας», όπου το αρμόδιο όργανο για την πραγματοποίηση της συνέντευξης, συλλέγει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τη διακρίβωση των απαιτήσεων της θέσης και των απαραίτητων δεξιοτήτων που πρέπει να διαθέτει ο υποψήφιος. Για τα δεδομένα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τέτοια στοιχεία οφείλουν να αντληθούν από τον Οργανισμό του φορέα, το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις αρμοδιότητες της οργανικής μονάδας και το «Ειδικό Περίγραμμα Θέσης Εργασίας».

Τα κριτήρια αξιολόγησης κατανέμονται σε 2 ενότητες: Στην πρώτη ενότητα, εξετάζονται κυρίως οι γνώσεις του υποψηφίου σε σχέση με το αντικείμενο και τις αρμοδιότητες του φορέα, ενώ στη δεύτερη ενότητα («υποθετικό σενάριο» προσομοίωσης) αξιολογούνται οι κυρίως «διοικητικές ικανότητές» του.

Επιπλέον, λαμβάνονται υπόψη οι προβλεπόμενες δεξιότητες από το Ειδικό Περιγράμμα θέσης εργασίας, τυχόν άλλα κριτήρια που θα ορισθούν από τη μελέτη των αρμοδιοτήτων, καθώς και οι επικοινωνιακές δεξιότητες, η ικανότητα διαχείρισης χρόνου, τα χαρακτηριστικά ηγεσίας ιδίως υπό συνθήκες πίεσης, η ικανότητα συντονισμού ομάδων εργασίας και η δημιουργικότητα του υποψηφίου. Ο συνδυασμός όλων των προαναφερόμενων κριτηρίων ποσοτικοποιείται και καταγράφεται, στη συνέχεια, σε έναν προτυποποιημένο πίνακα εξεταζόμενων δεξιοτήτων ανά θεματική ενότητα.

Οι ερωτήσεις, είτε «κλειστού» είτε «ανοικτού» τύπου, αποσκοπούν στον εντοπισμό των πραγματικών γνώσεων του υποψηφίου, στην εκμείευση εμπειριών και δραστηριοτήτων του, στη διαπίστωση των πρακτικών δεξιοτήτων του, καθώς και στη διάγνωση των «σκοπών» που δυνητικά υπηρετεί ένας υποψήφιος, ήτοι του σταθερού αξιακού υποβάθρου του αλλά και των πιθανών συναισθηματικών αντιδράσεών του στο πλαίσιο της άσκησης των καθηκόντων του.

Το «υποθετικό σενάριο» της δεύτερης θεματικής ενότητας έγκειται σε μια «ανοικτή ερώτηση», με υποθετική έκφραση, που προσομοιώνει μια κατάσταση την οποία πρέπει να διαχειρισθεί ο υποψήφιος. Το σενάριο διαμορφώνεται βάσει των προβλεπομένων από τον νόμο κριτηρίων σε συνδυασμό με τα πρόσθετα κριτήρια που θα επιλέξει το αρμόδιο για τη συνέντευξη όργανο (π.χ. ικανότητες ηγεσίας ή παρακίνησης), ενώ, αναλόγως του πλήθους των κριτηρίων που θα εμπεριέχονται στο σενάριο θα γίνει και ο τελικός καταμερισμός των μορίων.

α) Τα χαρακτηριστικά της συνέντευξης

Η εισαγωγή της συνέντευξης κατόρθωσε να διαταράξει την ισορροπία στον τρόπο επιλογής, καθώς στις πρώτες απόπειρες εισαγωγής της η βαθμολογία της επί του συνόλου των μονάδων ενός υποψηφίου μπορούσε να αναδειχθεί σε καθοριστικό παράγοντα της επιλογής του. Το πρόβλημα που είχε επισημανθεί από πολλές πλευρές είναι ότι ένα κατ' εξοχήν υποκειμενικό στοιχείο, που αποσκοπεί στην αποτίμηση της προσωπικότητας ενός υποψηφίου, εισάγεται ως μετρήσιμο αντικειμενικό κριτήριο μέσω ενός συντελεστή, το ύψος του οποίου είναι σε θέση να επηρεάσει καθοριστικά την τελική βαθμολόγηση, αποκτώντας έτσι μια δυσανάλογη βαρύτητα σε σχέση με τα άλλα αντικειμενικά κριτήρια.

Στον δημόσιο διάλογο τέθηκε το δίλημμα ήταν εάν η συνέντευξη αποτελούσε συνταγματικά αποδεκτό «αντικειμενικό κριτήριο» επιλογής ή εάν συνιστούσε κατάφωρη υποχώρηση από την αρχή της αξιοκρατίας (Μαυρομούστακου 2016, 47). Από την άλλη πλευρά, ο τρόπος διεξαγωγής της συνέντευξης είχε γίνει αφενός αντικείμενο διαφορετικών κριτικών προσεγγίσεων, όπου συγκρούονταν διακριτές ιδεολογικές και θεωρητικές κατευθύνσεις και αφετέρου σημείο συνάντησης και σύνθεσης της παραδοσιακής με τη σύγχρονη τεχνογνωσία στελέχωσης.

Η δυνητική αξιοποίηση της προφορικής συνέντευξης είχε προβλεφθεί

αρχικά στο πλαίσιο της συμπλήρωσης της διαδικασίας του γραπτού διαγωνισμού για το προσωπικό συγκεκριμένων κλάδων που συνδέονταν με την ασφάλεια της ανθρώπινης ζωής (π.χ. ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας), έχοντας ως αντικείμενο τη διακρίβωση του δείκτη νοημοσύνης, της αντίληψης, της ετοιμότητας αντιμετώπισης συνήθων ή εκτάκτων καταστάσεων, των σχετικών αντιδράσεων και γενικώς των απαραίτητων ικανοτήτων και δεξιοτήτων των υποψηφίων (Άρθρο 20, παρ. 5, ν.2738/1999). Η αιτιολογημένη κρίση Ειδικής Επιτροπής ως προς την καταλληλότητα του υποψηφίου είχε συχνά ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό του από την όλη διαδικασία επιλογής, όπως άλλωστε συνέβαινε και στην περίπτωση της υποχρεωτικής διεξαγωγής συνέντευξης για την επιλογή των μελών του Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού του άρθρου 103 παρ. 3 Σ (Άρθρο 4 του ν.2527/1997). Πέρα, όμως, από αυτή τη «συγκυριακή χρήση» της, η προφορική συνέντευξη εισήχθη ως πρόσθετο «αντικειμενικό κριτήριο» επιλογής το 2005 (Άρθρο 4, παρ. 2, ν.3320/2005) με την πρόβλεψη ότι θα διεξαγόταν είτε από τριμελή Επιτροπή του ίδιου του ΑΣΕΠ είτε με την αυξημένη συμμετοχή της Αρχής, τα μέλη της οποίας θα διέθεταν «γνώσεις, εμπειρία και ικανότητα» να αξιολογήσουν τη συνολική προσωπικότητα του υποψηφίου αναφορικά προς τα καθήκοντα της συγκεκριμένης θέσης (Άρθρα 2, παρ. 4 και 5 ν.3320/2005). Δεδομένου ότι το ΑΣΕΠ είχε τη διακριτική ευχέρεια να αποκλείσει τη διενέργεια συνέντευξης, ανεξάρτητα από το εάν διενεργούσε το ίδιο την πρόσληψη ή ο ίδιος ο φορέας υπό την εποπτεία του, άσκησε «πολύ προσεκτικά» αυτή την εξουσία, όπως το ίδιο παραδέχεται, αφού μια τέτοια «μείζονος σημασίας τομή» απαιτούσε συνετή διαχείριση σε ένα πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον γενικότερης δυσπιστίας ως προς τον αξιοκρατικό χαρακτήρα της μεθόδου (Ετήσια Έκθεση ΑΣΕΠ του 2005, 47-49). Συνέπεια αυτής της δυσπιστίας, που εν πολλοίς αναγόταν στον κίνδυνο χειραγώγησης του κριτηρίου της συνέντευξης, κατά τον ίδιο τρόπο που συνέβη με την «εμπειρία», ήταν η κατάργησή της ως αντικειμενικού κριτηρίου σε μια νομοθετική πρωτοβουλία που προβλήθηκε ως προσπάθεια «εξορθολογισμού» το 2009 (Άρθρο 5, παρ. 1, εδ.α', ν.3812/2009) και η διατήρησή της μόνο για το Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό, καθώς και για θέσεις που σχετίζονται με την ασφάλεια της ανθρώπινης ζωής.

Η δικαιοπολιτική επιλογή του νομοθέτη το 2002 και το 2009 (ν.3051/2002 και 3812/2009) να μην συμπεριλάβει, ως αντικειμενικό και μετρήσιμο, το κριτήριο της αξιολόγησης της προσωπικότητας του υποψηφίου με τη μορφή της συνέντευξης, παρουσιάζεται πιο συμβατή με την «επιφυλακτικότητα» του αναθεωρητικού νομοθέτη να αναφερθεί σε κριτήρια που «εκφεύγουν της αντικειμενικής αξιολόγησης». Σε αυτό το σύστημα επιλογής «βάσει προτεραιότητας» δεν μπορούν, επομένως, παρά να κυριαρχούν τα τυπικά κριτήρια έναντι των ουσιαστικών, αφού μόνον αυτά μπορούν να ποσοτικοποιηθούν με αντικειμενικό τρόπο, χωρίς να εμφολωθεί καμία υποκειμενική αξιολόγηση της διοίκησης. Το «προβάδισμα» παραχωρείται, τρόπον τινά «αυτοδικαίως», στα κατά τεκμήριο πιο «αντικειμενικά κριτήρια», δηλαδή στους τίτλους σπουδών αρχικά (ν.3051/2002) και στη συνέχεια σε έναν πιο ισορροπημένο συνδυασμό μεταξύ εμπειρίας και τίτλων σπουδών (ν.3812/2009). Η ενδιάμεση προσθήκη της συνέντευξης το 2005, παρότι φαινομενικά διέθετε επικουρικό

χαρακτήρα, αλλοιώνει τη φυσιογνωμία του συστήματος λόγω της ιδιαίτερης βαρύτητάς της που μείωνε τη σημασία των λοιπών τυπικών κριτηρίων, μετατρέποντάς την από εργαλείο αξιολόγησης της προσωπικότητας σε «απόλυτο κριτήριο» και «όρο εισαγωγής του υποψηφίου στον τελικό πίνακα διοριστέων» (Μαυρομούστακου 2016, 83 επ).

Αυτή η «απολυτοποίηση» της συνέντευξης γινόταν αντιληπτή ως «υποχώρηση» από τις συνταγματικές προϋποθέσεις της «περιορισμένης αξιοκρατίας», δεδομένης και της κοινωνικής στάσης απέναντί της, καθώς σε σχετικές έρευνες εμφανιζόταν «χαμηλή ως προς την εγκυρότητα και μέτρια ως προς τη δικαιοσύνη», γεγονός που ενισχυόταν από την «προκατάληψη ως προς την αμεροληψία των οργάνων της διοίκησης» (Καράκωστας 2006, 7 επ). Υπό το φως τέτοιων παραδοχών, γίνονταν αποδεκτή μια εκτίμηση υπό όρους και σε εξαιρετικές περιπτώσεις της συνταγματικότητας της συνέντευξης, ως εργαλείου αξιολόγησης της προσωπικότητας του υποψηφίου και της δυνατότητάς του να ανταποκρίνεται στην άσκηση των διοικητικών καθηκόντων της θέσης. Όπως χαρακτηριστικά επεσήμαινε ο Β. Καράκωστας (2010, 11) «η συνέντευξη πρέπει να επιτρέπεται και να διενεργείται κατ' εξαίρεσιν όταν πρόκειται για ειδικές θέσεις, η άσκηση των καθηκόντων των οποίων θέσεων προϋποθέτει αναγκαιώς "προσόντα προσωπικότητας" που δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθούν με τα λοιπά αντικειμενικά κριτήρια».

Εάν, όμως, η συνέντευξη χαρακτηρίζεται ως μέθοδος επιλογής «ειδικού σκοπού», συνδεδεμένη με ειδικά και αυξημένα διοικητικά καθήκοντα σε περιορισμένες θέσεις υψηλής διοικητικής ευθύνης, τότε δεν είναι αναγκαία για την αξιολόγηση άλλων ειδικοτήτων που σχετίζονται με απλούστερα διοικητικά ή τεχνικά καθήκοντα (απλή διεκπεραίωση διοικητικής ύλης ή εφαρμογή ευρέος φάσματος τεχνικών γνώσεων), όπου η αξιολόγηση της προσωπικότητας δεν φαίνεται να αποτελεί όρο της «καταλληλότητας» του υποψηφίου³.

Από την πρώτη στιγμή, η πρόβλεψη της θεσμικής παρουσίας του ΑΣΕΠ,

3 Η προσέγγιση αυτή επιβεβαιώνεται και από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο αποδίδει περαιτέρω έμφαση στις συνθήκες διαφάνειας και τις εγγυήσεις αμεροληψίας που πρέπει να θωρακίζουν τη διαδικασία διεξαγωγής της συνέντευξης ως αντιστάθμισμα στην καθοριστική επίδραση που ασκεί στη βαθμολογία των υποψηφίων (281/2005 πρακτικό επεξεργασίας Ε' Τμήματος του ΣτΕ). Ειδικότερα το ΣτΕ αναφέρει: «Η αξιολόγηση των υποψηφίων επιβάλλεται να γίνεται με μεθόδους και διαδικασίες τέτοιες ώστε να εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις αμερόληπτης κρίσης και η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των σχετικών πράξεων των διοικητικών οργάνων. Στις μεθόδους αυτές περιλαμβάνεται και η προφορική συνέντευξη προκειμένου για την αξιολόγηση προσόντων, για τα οποία, λόγω της φύσης τους, δεν είναι πρόσφορη η εξέταση με άλλους τρόπους, διότι παρέχουν ασφαλέστερα εχέγγυα αντικειμενικής κρίσης, όπως η γραπτή εξέταση ή η προφορική εξέταση σε συγκεκριμένη, οριζόμενη εκ των προτέρων, ύλη, ή λήψη υπόψιν αντικειμενικών κριτηρίων, και για τα οποία, ως εκ τούτου, η προφορική συνέντευξη παρίσταται ως ο καταλληλότερος τρόπος επιλογής. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η προφορική συνέντευξη πρέπει να διεξάγεται με συνθήκες που να εξασφαλίζουν αφ' ενός τη διαφάνεια και αφ' ετέρου τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της κρίσης των διοικητικών οργάνων».

το οποίο αναλαμβάνει τον έλεγχο των διαδικασιών της συνέντευξης, ως εγγυητής της τήρησης των προϋποθέσεων διαφάνειας, δημοσιότητας και αμεροληψίας, λογιζόταν ως επαρκής αντισταθμιστικός όρος της ιδιαίτερης βαρύτητάς της σε συνδυασμό πάντα με τον τρόπο αιτιολόγησης του πρακτικού (διατύπωση εξατομικευμένης κρίσης για τους υποψηφίους), καθιστώντας έτσι οριακά ανεκτή τη μετατροπή της συνέντευξης σε «αντικειμενικό κριτήριο». Δύσκολα, άλλωστε, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η συνέντευξη δεν επιτρέπει μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα των υποψηφίων, σε συνδυασμό βεβαίως με τα λοιπά κριτήρια και υπό προϋποθέσεις αξιόπιστης «διαδικαστικής δικαιοσύνης» (διαφάνεια, αμεροληψία) (Σπανού 2011, 67). Το ίδιο άλλωστε το Συμβούλιο της Επικρατείας συνομολογεί στο παραπάνω πρακτικό ότι «το κριτήριο της προσωπικότητας αποτελεί νόμιμο, συνεκτιμητέο με τα λοιπά, κριτήριο επιλογής, δεδομένου ότι συνάδει προς την αρχή της ανάπτυξης της προσωπικότητας και της σταδιοδρομίας κάθε πολίτη κατά την προσωπική του αξία και ικανότητα», υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι ο έλεγχός του θα διασφαλιζόταν στο πλαίσιο μιας δημόσιας, διαφανούς και αμερόληπτης διαδικασίας (ΣτΕ 624/1990, 4075/1989).

Ειδικότερα για τις κρίσεις των στελεχών της εκπαίδευσης (ν.3467/2006) η συνέντευξη είχε δεχθεί έντονες επικρίσεις ως υποκειμενική και αδιαφανής για τον λόγο ότι δεν αποσαφηνίζονταν το αντικείμενο (τι ακριβώς βαθμολογήθηκε από το βιογραφικό των υποψηφίων) και κυρίως τα κριτήρια της αξιολόγησης, ιδίως στις περιπτώσεις που η βαθμολογία απέβαινε καθοριστική για την επιλογή όσων υποσκέλισαν μέσω συνέντευξης συνυποψηφίους τους με υψηλότερη βαθμολογία στα λοιπά «αντικειμενικά κριτήρια». Η αμφισβήτηση εντοπιζόταν αφενός στην αιτιολόγηση της υπεροχής⁴ ενός υποψηφίου και αφετέρου στην αξιοπιστία της προσέγγισης των συνεντευξιαστών, με έμφαση στο εάν όντως διέθεταν τη γνώση για να προτεραιοποιήσουν στην αξιολόγησή τους τις συγκεκριμένες ικανότητες που πρέπει να χαρακτηρίζουν τα διευθυντικά στελέχη της εκπαίδευσης.

Περαιτέρω, η «εξατομικευμένη κρίση για κάθε υποψήφιο» πρέπει να εκφέρεται ως προς την αξιολόγηση της παρουσίας του και, ειδικότερα, για την προσωπικότητά του και την εν γένει ικανότητά του να ασκεί τα κρίσιμα καθήκοντα που απαιτούν ανάλογες ικανότητες και προσόντα (για διευθυντικά στελέχη αυτές είναι: ευχέρεια προγραμματισμού, συντονισμού, ανάληψη πρωτοβουλιών, λήψη αποτελεσματικών αποφάσεων και διαχείριση κρίσεων - ΣτΕ 856/2016). Αυτή η τυπική προϋπόθεση της αιτιολόγησης, ως καίρια δικαιο-

4 Ως προς το θέμα της αιτιολόγησης, καθοριστική είναι η θέση της νομολογίας του ανώτατου ακυρωτικού, με την οποία επιβάλλεται η διατύπωση στο πρακτικό της συνέντευξης συγκεκριμένης και εξατομικευμένης κρίσης για κάθε υποψήφιο ώστε να καθίσταται γνωστή στους υποψηφίους και δεκτική ελέγχου από τα δικαστήρια, η αξιολόγηση της επίδοσής τους κατά τη συνέντευξη (ΣτΕ Ολ.3052/2009). Προκειμένου μάλιστα για την επιλογή Διευθυντών Σχολικών Μονάδων, πρόσφατη απόφαση αναφέρει ότι «πρέπει να τηρείται πρακτικό στο οποίο να αναφέρεται, έστω συνοπτικά, το περιεχόμενο της συνεντεύξεως με μνεία των ερωτήσεων που υποβλήθηκαν από το αρμόδιο όργανο και των απαντήσεων που δόθηκαν από τους υποψηφίους».

κρατική εγγύηση της επιλογής, αποκτά μια ιδιαίτερα ουσιαστική διάσταση στο όλο σύστημα της αξιολόγησης όταν ο νομοθέτης αμφισβητεί τη χρησιμότητα της συνέντευξης για τη διάγνωση της «αξίας» του υποψηφίου.⁵

β) Αποτίμηση της συνέντευξης

Η συνέντευξη θεωρείται ως αξιόπιστη και αποδεκτή μέθοδος επιλογής προσωπικού με αποτέλεσμα να μην αμφισβητείται η χρησιμότητά της παρά μόνον στις περιπτώσεις εκείνες που δεν πραγματοποιείται από ειδικευμένο προσωπικό ή καταλείπονται σοβαρές αμφιβολίες ως προς την αμεροληψία και τη διαφανή δράση των συνεντευξιαστών. Η πολύχρονη, εξάλλου, πρακτική της αξιοποίησής της για την επιλογή των μελών του Ειδικού Επιστημονικού Προσωπικού (η πρώτη συνέντευξη διενεργήθηκε το 1997), έχει αφήσει μάλλον θετικές εντυπώσεις, δημιουργώντας κλίμα γενικότερης αποδοχής του θεσμού (Δραμαλιώτη 2018, 6), ο συνδυασμός της μάλιστα με τον γραπτό διαγωνισμό υποδεικνύεται στην «Έκθεση Δεκλερή» (2000) ως το πλέον «ενδεδειγμένο αξιοκρατικό σύστημα για τα ελληνικά δεδομένα» (Μακρυδημήτρης-Μιχαλόπουλος 2000, 686 επ.). Ενώ, όμως, οι παρατηρήσεις αυτές διατηρούν ακέραιη την αξία τους για τις εντοπισμένες περιπτώσεις αξιολόγησης ειδικών προσόντων που αντιστοιχούν σε θέσεις υψηλής διοικητικής ευθύνης, μετρίζονται σημαντικά όταν πρόκειται να γενικευθεί η χρήση της ως κοινού εργαλείου αξιολόγησης ενός πρόσθετου αντικειμενικού κριτηρίου (της «προσωπικότητας»). Εκεί, ο «βαθμός αποδοχής» της συνέντευξης μειώνεται δραστικά, καθώς οι «ελευθερίες» της αξιολόγησης συσχετίζονται με τις χρόνιες παθολογίες του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος και την εγγενή ροπή του στον πελατειασμό, γεγονός που δεν θα μπορούσε να αφήσει

5 Έτσι, στην Αιτιολογική έκθεση του ν.4327/2015 αναφέρονται τα εξής: «Τα στελέχη Εκπαίδευσης που αναλαμβάνουν θέσεις ευθύνης έχουν ως κύρια αποστολή να συντονίζουν και να διευκολύνουν το εκπαιδευτικό και διοικητικό έργο που επιτελείται. Επομένως, σε θέσεις ευθύνης πρέπει να τοποθετούνται εκπαιδευτικοί οι οποίοι, πέρα από τα τυπικά τους προσόντα (επιστημονική και παιδαγωγική κατάρτιση, διδακτική και διοικητική εμπειρία), οφείλουν να έχουν σύγχρονες παιδαγωγικές αντιλήψεις, δημοκρατική συμπεριφορά, να διαθέτουν ικανότητες διοίκησης, οργάνωσης και συντονισμού, να διαθέτουν επικοινωνιακές δεξιότητες, να εμφορούνται από διάθεση για ουσιαστική συνεργασία με όλους/ες όσοι/ες συναποτελούν τη σχολική κοινότητα και να σέβονται τους/τις συναδέλφους, τους μαθητές/τις μαθήτριες και τους γονείς. Οι παραπάνω προϋποθέσεις δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθούν εάν συντρέχουν ή όχι στη διάρκεια μιας ολιγόλεπτης συνέντευξης η οποία στο παρελθόν χρησιμοποιήθηκε κατά κόρον για την επιλογή «ημετέρων» της εκάστοτε εξουσίας». Κατόπιν αυτών, η συνέντευξη αποσύρεται, ώστε η αξιολόγηση του κριτηρίου επιλογής, που ανάγεται στη συμβολή στο εκπαιδευτικό έργο, την προσωπικότητα και την επιστημονική-παιδαγωγική συγκρότηση, να διενεργείται με μυστική ψηφοφορία του συλλόγου διδασκόντων της σχολικής μονάδας στην οποία θέτει υποψηφιότητα ο εκπαιδευτικός. Η ρύθμιση όμως αυτή κρίθηκε ότι αντίκειται στην «αξιοκρατική ισότητα» για τον λόγο ότι τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της προσωπικότητας, της γενικότερης συγκρότησης και της συμβολής στο εκπαιδευτικό έργο δεν αξιολογούνται μέσω ειδικής αιτιολογίας, στο μέτρο που η βαθμολογική αποτίμηση του κριτηρίου αυτού προκύπτει από το ποσοστό ψήφων του στη μυστική ψηφοφορία και χωρίς άλλες ειδικότερες σκέψεις που να τεκμηριώνουν τη βαθμολογία των υποψηφίων (ΣτΕ 856/2016).

ανεπηρέαστη τη λειτουργία των Εξεταστικών Επιτροπών. Έως ότου λοιπόν ανακτηθεί η αξιοπιστία της, μέσα από τη συνολικότερη επαναθεμελίωση των σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολίτη, η λελογισμένη χρήση της ιδίως για την επιλογή της διοικητικής ελίτ ή τη στελέχωση θέσεων αυξημένης ευθύνης, φαντάζει ως πιο ενδεδειγμένη λύση, αντί της ευρείας αξιοποίησής της στο πλαίσιο των μαζικών προσλήψεων που ενδέχεται να αποβεί δυσλειτουργική, κυρίως λόγω του συγκεντρωτικού και άκαμπτου χαρακτήρα του συστήματος με τις βαριές και χρονοβόρες διαδικασίες στελέχωσης. Αυτό βεβαίως δεν απομειώνει την «ιδεολογική» σημασία της συνέντευξης, η οποία, στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης «εκσυγχρονιστικής» κατεύθυνσης, εμφανίζεται συχνά ως το κατ' εξοχήν αντιστάθμισμα της υπερβολικής τυποποίησης και της εξισωτικής ομοιογένειας των «αντικειμενικών κριτηρίων», επιτελώντας έναν διπλό ρόλο: να αναδείξει και να προάγει αφενός τους (όντως) «άριστους» και αφετέρου όσους μπορούν να προωθήσουν ένα «νέο ρεύμα διοικητικής κουλτούρας», συμβάλλοντας στην «Επανίδρυση του Κράτους και στη Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης» (Λουκανίδου 2008, 15).

B. Η αδυναμία του ΑΣΕΠ να εκπληρώσει τον ρόλο του

Η σχεδόν ομόφωνη αναγνώριση του Α.Σ.Ε.Π. ως φορέα αξιολόγησης και επιλογής των διευθυντικών στελεχών της Διοίκησης δεν συνδυάζεται πάντοτε με την αποτελεσματική εκπλήρωση αυτής της διευρυμένης αποστολής που του εμπιστεύεται ο νομοθέτης. Οι αδυναμίες ή δυσλειτουργίες που υπονομεύουν τη θεσμική αποστολή της Αρχής είναι αρκετές και σημαντικές. Καταγράφονται μάλιστα συστηματικά σε πρόσφατη Έκθεση στελεχών του ΑΣΕΠ6, όπου και κωδικοποιούνται με τον ακόλουθο τρόπο:

α) Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο δεν προβλέπει ούτε την ισότιμη ενεργοποίηση όλων των Συμβούλων του ΑΣΕΠ στις διαδικασίες των κρίσεων ούτε την αυξημένη αριθμητική συμμετοχή τους στο όργανο επιλογής. Το αποτέλεσμα είναι οι διαδικασίες αυτές είτε να μένουν ανενεργές είτε να λειτουργούν συχνά ως «άλλοθι» αξιοκρατίας.

β) Η πληθωρική δομή και η ανορθολογική οργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης δυσχεραίνουν το έργο της επιλογής των επιτελικών στελεχών, καθώς το «πλεόνασμα δομής» (121 Γενικές Διευθύνσεις, 698 Διευθύνσεις και 2585 Τμήματα) οδηγεί στην κατασπατάληση των δυνάμεων του ΑΣΕΠ.

γ) Ο αποσπασματικός τρόπος προκήρυξης των θέσεων υπονομεύει την αξιοκρατική στελέχωση, αφού κάθε φορέας προκηρύσσει όσες και όποιες θέσεις θεωρεί σκόπιμο, με άδηλα κριτήρια. Έτσι, στην πράξη επικρατούν διαφορετικές «ταχύτητες» μεταξύ των Υπουργείων, καθώς άλλα προκηρύσσουν τις θέσεις με την εγγύηση του ΑΣΕΠ, ενώ σε άλλα οι προϊστάμενοι συνεχίζουν να ορίζονται με ανάθεση από την πολιτική ηγεσία.

6 Έκθεση Επιτροπής για την «αναδιοθέτηση των αρμοδιοτήτων του Α.Σ.Ε.Π. στον τομέα της επιλογής επιτελικών στελεχών» (2021), (Παπατόλιας Α. επ., Συντονιστής Επιτροπής). Δημοσιευμένη στην ιστοσελίδα του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας στις 2/10/2022.

δ) Οι διαφορετικές ταχύτητες ενισχύονται από την απουσία ουσιαστικής στοχοθεσίας, αξιόπιστων περιγραμμάτων θέσης και πρακτικών αξιολόγησης της απόδοσης των υπηρεσιακών μονάδων, παρά τις τυπικώς ισχύουσες νομοθετικές προβλέψεις ήδη από το 2004 (ν.3230/2004, ν.4369/2016). Το μείζον έλλειμμα είναι η απουσία λειτουργικής σύνδεσης μεταξύ της αξιολόγησης των υποψηφίων για θέσεις προϊσταμένων και του βαθμού κάλυψης από αυτούς των υπηρεσιακών στόχων. Το έλλειμμα αυτό δεν θεραπεύεται ούτε με τον νέο νόμο (ν.4940/2022), αφού η αξιολόγηση περιορίζεται στην ατομική απόδοση των δημοσίων υπαλλήλων και δεν αφορά τις οργανικές μονάδες, με αποτέλεσμα να μην εξετάζονται καθόλου οι οργανωτικές προϋποθέσεις για την επίτευξη της στοχοθεσίας. Το αποτέλεσμα είναι να αξιολογείται η ατομική απόδοση των προϊσταμένων, ανεξαρτήτως διαθέσιμων υλικών ή ανθρώπινων πόρων, κατάλληλης στελέχωσης ή οργανωτικών δυσπλασιών. Όπως σημειώνεται σε σχετική απόφαση της ΚΕΔΕ, δημιουργείται η εντύπωση ότι «το διοικητικό έργο παράγεται ατομικά από τους υπαλλήλους, ερήμην των λοιπών συντελεστών παραγωγής του». (Αναφέρεται βεβαίως, ότι σε επόμενο στάδιο, μέσω της εφαρμογής του νέου συστήματος στοχοθεσίας, θα χρησιμοποιηθεί η αξιολόγηση των δημόσιων δομών ως κριτήριο για τον προγραμματισμό των προσλήψεων.)

ε) Ο όγκος των διαδικασιών αξιολόγησης, στις οποίες εμπλέκεται το Α.Σ.Ε.Π. καθιστούν τις περισσότερες από τις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί «κενό γράμμα». Σήμερα, αθροιστικά για την επιλογή 295 Γενικών Διευθυντών, 3201 Διευθυντών και 10422 Προϊσταμένων Τμημάτων, απαιτούνται κατά προσέγγιση επτά (7) έτη. Εάν μάλιστα προστεθούν και οι υπόλοιπες θέσεις διοικητών, υποδιοικητών, γραμματέων και άλλων Επιτελικών Στελεχών, τότε ο χρόνος που απαιτείται για το σύνολο των κρίσεων υπερβαίνει τα 7 έτη (σχεδόν δύο «κυβερνητικοί κύκλοι») εν όψει της κάλυψης περισσότερων από 15.000 θέσεων και της διεξαγωγής συνολικά 22.220 συνεδριάσεων (κατά μέσο όρο 763 θέσεις και 1088 συνεδριάσεις ανά μέλος του Α.Σ.Ε.Π.). Καθίσταται επομένως σαφές ότι ο απαιτούμενος χρόνος για την κάλυψη του συνόλου των θέσεων ευθύνης είναι απολύτως απαγορευτικός για την ουσιαστική εκπλήρωση της νομοθετημένης αποστολής της Αρχής.

Θα εξετάσουμε, σε πρώτο βαθμό, τις προτάσεις της Επιτροπής για τη θεραπεία των διαπιστωμένων αδυναμιών (1), ενώ στη συνέχεια, θα αναφερθούμε στη σύγχρονη τάση (Lavigna - Hays 2005) της αξιολόγησης των ουσιαστικών «ικανοτήτων» των υποψηφίων επιτελικών στελεχών (2).

1. Οι προτάσεις για τη θεραπεία των αδυναμιών

Η Επιτροπή προτείνει μια σειρά από συγκεκριμένες παρεμβάσεις για τη θεραπεία των παραπάνω αδυναμιών (α), οι οποίες εμπνέονται από μια σύγχρονη αντίληψη για τη μετάβαση σε ένα πιο «λειτουργικό» κριτήριο επιλογής (β). Στο πόρισμά της διατυπώνονται προτάσεις μεταρρύθμισης του συστήματος επιλογής, αποβλέποντας συγχρόνως στην ενίσχυση του θεσμικού ρόλου του Α.Σ.Ε.Π. και την αναβάθμιση του εγγυητικού χαρακτήρα του. Προτείνονται τρεις διαφορετικές κατηγορίες παρεμβάσεων: Οργανωτικές, για τον

εξορθολογισμό της εμπλοκής του Α.Σ.Ε.Π. θεσμικές, για τη διασφάλιση του κεντρικού θεσμικού ρόλου του, και, τέλος, επιχειρησιακές, με δράσεις εσωτερικής ιεράρχησης των επιλογών.

Σε οργανωτικό επίπεδο, προτείνεται α) η ισότιμη αξιοποίηση του συνόλου των 34 Μελών του Α.Σ.Ε.Π. στις διαδικασίες αξιολόγησης, β) η συμμετοχή των Μελών του Α.Σ.Ε.Π. αποκλειστικά στις κρίσεις Γενικών Διευθυντών και Διευθυντών του Δημοσίου και γ) ο περιορισμός του ρόλου του Α.Σ.Ε.Π. στις κρίσεις των Τμηματάρχων του Δημοσίου, αλλά και των επιτελικών στελεχών της Αυτοδιοίκησης, σε έλεγχο νομιμότητας και δειγματοληπτικό έλεγχο των περιπτώσεων κακοδιοίκησης. Πρόκειται για παρεμβάσεις οργανωτικής απλούστευσης και λειτουργικού εξορθολογισμού της εμπλοκής του Α.Σ.Ε.Π. στις διαδικασίες κρίσης, κυρίως μέσω της πιο ισορροπημένης αξιοποίησης των Συμβούλων στα πολλαπλά όργανα κρίσης. Στην κατεύθυνση αυτή, κρινόταν απολύτως αναγκαία η διασφάλιση της ενεργού και ισότιμης συμμετοχής του συνόλου των Μελών της Αρχής στις διαδικασίες αξιολόγησης των επιτελικών στελεχών.

Σε θεσμικό επίπεδο, διασφαλίζεται ο «τελευταίος λόγος» της Αρχής έναντι της πολιτικής ηγεσίας, αφενός με τη μεταφορά σε αυτήν της τελικής ευθύνης για την εκκίνηση της διαδικασίας και την έκδοση της προκήρυξης και αφετέρου με την κατάργηση της διακριτικής ευχέρειας του Υπουργού να επιλέγει στελέχη από κατάλογο που υποβάλλει το Α.Σ.Ε.Π. Η προκήρυξη των επιτελικών θέσεων όλων των βαθμίδων προτείνεται να εκδίδεται πλέον από τον Πρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π. μετά από τη διαπίστωση της λήξης της θητείας ή την για οποιοδήποτε λόγο κένωσή τους. Παράλληλα, το Α.Σ.Ε.Π. θα συμμετέχει ουσιαστικά στον προγραμματισμό των κρίσεων, συντονίζοντας τις ενέργειές του με την αρμόδια Γενική Γραμματεία Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του ΥΠΕΣ, στην οποία θα ανακοινώνει τον προγραμματισμό του για την κάλυψη των επιτελικών θέσεων στις αρχές κάθε έτους, ο οποίος θα κοινοποιείται στη συνέχεια στους φορείς που πρόκειται να στελεχωθούν.

Πρόκειται για παρεμβάσεις στην κατεύθυνση της κατοχύρωσης του κεντρικού θεσμικού ρόλου του Α.Σ.Ε.Π. στις διαδικασίες επιλογής, προκειμένου να διασφαλίζεται η αξιοκρατική «αποπολιτικοποίηση - αποκομματικοποίηση» και η ανεξαρτησία των κρίσεων. Η διασφάλιση του ρόλου του Α.Σ.Ε.Π. συνδυάζεται περαιτέρω με την πρόβλεψη πρόσθετων λειτουργικών και οργανωτικών εγγυήσεων της ταχείας και αποτελεσματικής εκπλήρωσης της αποστολής του, όπως η ενίσχυση της διοικητικής υποστήριξης των κρίσεων με ειδικά καταρτισμένο προσωπικό της κεντρικής διοίκησης ή η υποχρέωση των φορέων να συνδράμουν το Α.Σ.Ε.Π. στην έκδοση των προκηρύξεων.

Τέλος, σε επιχειρησιακό επίπεδο, προτείνεται να δημιουργηθεί ένα Α.Σ.Ε.Π. «πολλαπλών ρόλων και ταχυτήτων» με σκοπό την ιεράρχηση των διαδικασιών επιλογής για την ολοκλήρωση σε χρονικό διάστημα ενός έτους του συνόλου των κρίσεων σε όλες τις βαθμίδες της Κεντρικής Διοίκησης για Γενικούς Διευθυντές και Διευθυντές (2155 θέσεις σε 63 εβδομάδες) και εντός δύο ετών των διαδικασιών επιλογής για 1300 περίπου θέσεις Επιτελικών Στε-

λεχών του Δημοσίου (σύνολο 3496 θέσεις προς κάλυψη, που αντιστοιχούν σε περίπου 88 εβδομάδες). Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται να προτεραιοποιηθεί επιχειρησιακά η επιλογή Γενικών Διευθυντών στα Υπουργεία και να έπονται οι επιλογές σε Ανεξάρτητες Αρχές και ΝΠΔΔ με «επιτελική σημασία» (όπως ο ΟΑΕΔ ή ο ΕΦΚΑ), με εφαρμογή του λεγόμενου «λειτουργικού κριτηρίου», το οποίο συνδέει την «επιτελικότητα» με τη διαπίστωση της ουσιαστικής συμμετοχής του φορέα στον σχεδιασμό και την υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής.

Πρόκειται για δράσεις «διαφοροποιημένης σύνθεσης» των οργάνων επιλογής στα οποία συμμετέχει η Αρχή, με την ενεργοποίηση διαφορετικών σχηματισμών και χρήση πιο ευέλικτων μεθόδων αξιολόγησης (ιδίως στις συνεντεύξεις), ανάλογα με τη βαρύτητα και τον βαθμό σημασίας των επιλογών, καθώς και τη λελογισμένη προσφυγή σε μεθόδους «αποκέντρωσης» των κρίσεων (“monitoring”) δανεισμένες από τις «καλές πρακτικές» του εξωτερικού. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν, επίσης, και οι κάθε λογής θεσμικές μεταβολές απλούστευσης και εξορθολογισμού των διαδικασιών των συνεντεύξεων και της υποβολής υποψηφιοτήτων για την κάλυψη των διευθυντικών θέσεων.

2. Η στροφή στην αξιολόγηση των «ικανοτήτων»

Η αρχή της «ουσιαστικής αξιοκρατίας»⁷ επιτάσσει να μετακινηθεί το σύ-

7 Τόσο ο διαγωνισμός όσο και η «αυτόματη επιλογή», παρότι παραπέμπουν σε εντελώς διακριτά συστήματα αξιολόγησης, επικρίνονταν στη χώρα μας για τον ίδιο ακριβώς λόγο: ότι είχαν εφαρμοστεί κατά τρόπο μηχανιστικό και ισοπεδωτικό, καθώς δεν αποτιμούσαν τις ουσιαστικές «ικανότητες» του υποψηφίου και δεν αξιοποιούσαν τα πορίσματα της διοικητικής ή οργανωσιακής ψυχολογίας. Η κριτική, με άλλα λόγια, που ισχύει και σήμερα στο ακέραιο, ήταν ότι με την άκρατη τυποποίηση της διαδικασίας επιλογής –είτε του διαγωνισμού είτε της σειράς προτεραιότητας με «αυτόματη επιλογή»– θυσιάζονται οι προσωπικές ικανότητες και οι πραγματικές δεξιότητες των υποψηφίων στο όνομα της τυπικής ισότητας και της ταχύτητας της επιλογής (Μακρυδημήτρης 2018, 113-115 και Παπατόλιας 2019, 301-337). Ως απάντηση στην κριτική αυτή για απρόσφορους και αφυδατωμένους διαγωνισμούς αναδύθηκε η σύγχρονη τάση «επαγγελματικοποίησης» των εξεταστικών δοκιμασιών με την εισαγωγή νέων μεθόδων διάγνωσης των ικανοτήτων που συσχετίζουν το επαγγελματικό περιγγραμμά της θέσης με την «καταλληλότητα» του κάθε υποψηφίου να ασκεί συγκεκριμένα διοικητικά καθήκοντα, συμβάλλοντας στη συνολική αποδοτικότητα του συστήματος. Η στροφή στην αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων συνδέθηκε στη σύγχρονη διεθνή πρακτική με καινοτόμες μεθόδους επιλογής (Παπατόλιας 2019, 334-357), όπως τα τεστ αριθμητικού συλλογισμού ή οι δοκιμασίες «ανίχνευσης ικανοτήτων» που εφαρμόζονται ήδη στο ιδιωτικό μάντζμεντ με μεγάλη επιτυχία. Τα ποικίλα τεστ επιλογής «νέας γενιάς» κατάφεραν, έτσι, να εμπλουτίσουν τα παραδοσιακά και απαξιωμένα «τεστ IQ» με τα σύγχρονα «τεστ ικανότητας και κλίσης», τα «τεστ γενικής πνευματικής ικανότητας», τα «τεστ καταστάσεων», τα αμφιλεγόμενα «τεστ προσωπικότητας», καθώς και τα «τεστ απόδοσης» των υποψηφίων, με «δείγμα έργου», παρόμοιου ή πανομοιότυπου με εκείνο που θα επιτελούν εάν προσληφθούν. Το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις και οι σχεδιαστές των δημόσιων πολιτικών διαθέτουν, πλέον, ένα ευρύτατο πεδίο διακριτικής ευχέρειας ως προς την επιλογή μεθόδων πρόσληψης, επιβάλλει σε κάθε σοβαρό μεταρρυθμιστικό σχέδιο να διευκρινίζει ποιες μεθόδους προκρίνει και για ποιον ακριβώς λόγο, καθώς και να τις αντιστοιχεί με τις ανάγκες επιλογής κάθε συγκεκριμένης κατηγορίας προκηρυσσόμενων θέσεων.

στημα επιλογής από τα «αντικειμενικά και προκαθορισμένα κριτήρια» σε δράσεις ουσιαστικής αξιολόγησης των επιτελικών στελεχών. Στόχος είναι η μετάβαση από το ισχύον «οργανικό κριτήριο», που περιορίζεται στις τυπικές προϋποθέσεις κάλυψης μιας ανώτερης θέσης, σε ένα «λειτουργικό κριτήριο», που θα επικεντρώνεται στη διάγνωση των «ικανοτήτων» του υποψηφίου να αναλάβει ηγετικές ευθύνες. Αυτές οι ικανότητες θα προκύπτουν και από την αξιολόγηση του έργου του, δηλαδή της προσπάθειας και των επιτευγμάτων του, ιδίως δε της συμβολής του στην επίτευξη της στοχοθεσίας, όπως αυτή θα εξειδικεύεται στην αξιολόγησή του.

Πρόσφατος νόμος του ΥΠΕΣ (ν.4940/2022) προβλέπει τη βαθμολόγηση εννέα διαφορετικών δεξιοτήτων για την αξιολόγηση των προϊσταμένων (πολιτοκεντρικότητα, ομαδικότητα, προσαρμοστικότητα, προσανατολισμός στο αποτέλεσμα, οργάνωση και προγραμματισμός, επίλυση προβλημάτων και δημιουργικότητα, επαγγελματισμός και ακεραιότητα, διαχείριση γνώσης και ηγετικότητα) σε ποσοστό 40% επί της συνολικής αξιολόγησής τους, ενώ ένα άλλο 50% αφορά την επίτευξη της στοχοθεσίας, που συναρτάται ευθέως με το σχέδιο δράσης του κάθε υπουργείου και τον σχεδιασμό της κυβέρνησης.

Παραδόξως, όμως, στο εν λόγω νομοθέτημα δεν λαμβάνεται καμία πρόνοια να συνδεθεί η αξιολόγηση αυτών των ικανοτήτων και η συμβολή ενός στελέχους στην επίτευξη της διοικητικής στοχοθεσίας με την παράλληλη αξιολόγησή του από τα όργανα που συγκροτούνται στο ΑΣΕΠ, για την κάλυψη των θέσεων προϊσταμένων. Το έλλειμμα αυτό επιτείνεται, μάλιστα, εάν ληφθεί υπόψη ότι οι «εννέα ικανότητες» αντιστοιχούν πλήρως στα διαφορετικά στάδια της «δομημένης συνέντευξης» που διενεργείται από το ΑΣΕΠ για την επιλογή προϊσταμένων και διοικητών του Δημοσίου. Εν όψει δε της γενικότερης τάσης για την ενίσχυση του ρόλου του ΑΣΕΠ στις διαδικασίες αξιολόγησης του Δημοσίου, κρίνεται επιτακτική η ουσιαστική αναδιαμόρφωση των κριτηρίων επιλογής, ώστε αυτά να συνδεθούν είτε στο σύνολό τους είτε ως προς ορισμένες όψεις της εξέτασης των «ικανοτήτων» (πχ. επικέντρωση του ΑΣΕΠ στη διάγνωση των «ηγετικών αρετών») με τις προτεραιότητες της εσωτερικής διοικητικής αξιολόγησης και στοχοθεσίας.

Περαιτέρω, η επιδίωξη να επιτελέσει το ΑΣΕΠ έναν ευρύτερο ουσιαστικό ρόλο στις διαδικασίες επιλογής και αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού της διοίκησης, προϋποθέτει ότι η Αρχή θα συμμετάσχει ενεργά, πρώτον, στη φάση της ουσιαστικοποίησης και επικαιροποίησης των «περιγραμμάτων θέσεων» στο Δημόσιο, με τη συνεργασία των κοινωνικών εταίρων και την υποστήριξη των ερευνητικών και εκπαιδευτικών φορέων και, δεύτερον, στη σύνδεση αυτών των περιγραμμάτων με τις προκηρύξεις και τις προδιαγραφές της κάθε διευθυντικής θέσης, ώστε να συνδεθούν οι επιλογές με τις απαιτούμενες ικανότητες για κάθε θέση. Εάν, μάλιστα, το Α.Σ.Ε.Π. αναλάμβανε και το πρόσθετο καθήκον να προβαίνει στον χαρακτηρισμό των αρμοδιοτήτων που αποδίδονται στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης, τότε θα μπορούσε να συμβάλλει καθοριστικά στη δημιουργία μιας γενιάς διευθυντικών στελεχών πλήρως προσαρμοσμένων στις απαιτήσεις των επιτελικών θέσεων.

Για να υποστηριχθούν, όμως, όλες αυτές οι αλλαγές, απαραίτητη προϋπόθεση είναι το Α.Σ.Ε.Π. να διαθέτει στελέχη και προσωπικό όντως «εγνωσμένης αξίας και κύρους»⁸, κατά την ορολογία του νομοθέτη. Το φαινόμενο της αύξησης της κομματικής επιρροής στη στελέχωση των Ανεξάρτητων Αρχών επιτάχθηκε δυστυχώς από την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση, που απομείωσε τις μετα-πλειοψηφικές προϋποθέσεις για την επιλογή των μελών τους, με αποτέλεσμα να τραυματιστούν στην πράξη και το συναινετικό «προφίλ» του Α.Σ.Ε.Π. και η οφειλόμενη σε αυτό διακομματική εμπιστοσύνη (Καρκατσούλης - Παπατόλιας 2022). Στην κρίσιμη αυτή, ωστόσο, φάση του θεσμικού μετασχηματισμού της Αρχής, η στελέχωσή της από τα αρμόδια συνταγματικά όργανα δεν θα έπρεπε να απηχεί απλώς τη μηχανική εφαρμογή της κομματικής αριθμητικής, με βάση την κοινοβουλευτική δύναμη των κομμάτων, αλλά να επιδιώκεται η συμμετοχή προσώπων που διαθέτουν αποδεδειγμένα και το γνωστικό υπόβαθρο και την προσωπικότητα για να εφαρμόσουν με συνέπεια το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα της «αξιοκρατικής αποπολιτικοποίησης» της διοικητικής κορυφής.

8 Οι μέθοδοι άσκησης του έργου των Ανεξάρτητων Αρχών, καθώς και η υψηλή και εξειδικευμένη τεχνική γνώση των μελών τους στο πεδίο άσκησης της δραστηριότητάς τους λειτουργούν στην πράξη ως τεκμήριο ορθότητας, εγγύηση αντικειμενικότητας και στοιχείο υπεροχής έναντι της παραδοσιακής πολιτικής αντιπροσώπευσης και της κλασικής διοικητικής γραφειοκρατίας. Η «διοίκηση βάσει αποτελεσμάτων» και η τεχνοκρατική «διακυβέρνηση των ειδικών» (Haas 1992) έρχονται να υποσκελίσουν στην πραγματικότητα την πολιτική τάξη ως φορείς μιας νέας ορθολογικότητας που εμπλουτίζεται περαιτέρω με μια έντονα ηθική διάσταση των νέων φορέων άσκησης δημόσιας εξουσίας. Αυτή η τάση ηθικοποίησης συνδέεται κυρίως με την προβολή του «εγνωσμένου κύρους» των προσώπων που συμμετέχουν στη σύνθεση των Ανεξάρτητων Αρχών, το οποίο ως αυτονόητο ακολούθημα της τεχνοκρατικής επάρκειάς τους εκβάλλει περίπου αυτόματα σε βεβαιότητα για ενάρετη και αμερόληπτη στάση, καθώς και σε θωράκιση της ανεξαρτησίας τους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Chang-Hee, K. - Yong-Beom, Ch. (2017), "How meritocracy is defined today? Contemporary aspects of meritocracy", *Economics and Sociology*, vol.10, No 1, σ.112 επ.
- Δραμαλιώτη, Π. (2018), «Η συνέντευξη ως μέθοδος επιλογής προσωπικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση», <https://www.dee.gr/mediaupload/publications>.
- Flinders, M. (2011), «Δημόσιο / Ιδιωτικό: Τα όρια του Κράτους», in C. Hey, M. Lister, D. Marsh (επιμ.), *Το Κράτος. Θεωρίες και Προσεγγίσεις*, Σαββάλας, Αθήνα.
- Haas P.M. (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, Vol.46/1992.
- Καράκωστας, Β.Κ. (2006), «Αξιοκρατία στις προσλήψεις προσωπικού και προφορική συνέντευξη, με αφορμή το 281/2005 πρακτικό επεξεργασίας του Ε' Τμήματος του ΣτΕ», ΔΦΟΡΝ, 2006, σ.7 επ.
- Κοντιάδης, Ξ. (2009), *Ελλειμματική Δημοκρατία. Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, Σιδέρη, Αθήνα.
- Lavigna, R. - Hays, St. (2005), «Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practices», in *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*, United Nations. Department of Economic and Social Affairs, σ.67 επ.
- Λουκανίδου, Ολ. (2008), «Αξιοκρατία και προφορική συνέντευξη για την πρόσληψη και τις προαγωγές στο Δημόσιο», *Ρηξικέλευθον*, τ.2008, τχ.31-34, σ.3 επ.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2018), «Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα», in *Επιλογή Ανθρώπινου Δυναμικού στον Δημόσιο Τομέα: Νέες Τάσεις και Προκλήσεις*, Πρακτικά 1ου Διεθνούς Συνεδρίου ΑΣΕΠ, 11-2017, σ.110 επ.
- Μακρυδημήτρης, Αντ. - Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.) (2000), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998*, Παπαζήση, Αθήνα.
- Μαυρομούστακου, Η. (2016), *Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων. Πρόσληψη και υπηρεσιακή εξέλιξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Μολύβας, Γ. (2018), *Αξιοκρατία και Κοινωνική Δικαιοσύνη*, Πόλις, Αθήνα.
- Παπαλεξανδρή, Ν. - Μπουραντάς, Δ. (2001), *Διοίκηση Ανθρώπινων Πόρων*, Μπένος, Αθήνα.

Παπατόλιας, Α. (2019), Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα. Θεωρητικές καταβολές, συνταγματική θεμελίωση και θεσμική πρακτική, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Παπατόλιας, Α. - Καρκατσούλης, Π. (2022), «Το ΑΣΕΠ του μέλλοντός μας», <https://www.athensvoice.gr/contributors/21815/panagiotis-karkatsoylis-apostolos-papatolias/> 13.06.2022.

Σπανού, Κ. (2011), «Η αναμόρφωση του συστήματος προσλήψεων. Παλιές προκλήσεις και νέες απαντήσεις» in Χ. Χρυσανθάκης (πρόλ.-επιμ.), Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση. Αναδιάρθρωση της Κεντρικής Διοίκησης και σύστημα προσλήψεων - Νομικές, συστηματικές και οργανωτικές διαστάσεις, Σάκκουλας, Αθήνα, σ.51 επ.

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ⁹

Δρ ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΔΙΕΛΛΑΣ
Σύμβουλος ΑΣΕΠ
Διδάσκων Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ
gdiellas@diellas.gr

“L’ intégrité n’a pas besoin de règles”

Albert Camus

Ι. Εισαγωγικές παρατηρήσεις για τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις

Πώς μπορούμε να ορίσουμε τις μεταρρυθμίσεις; Κάθε αλλαγή συνιστά μεταρρύθμιση; Το πρόσημο της αλλαγής είναι αυτό που τελικά την καθιστά μεταρρύθμιση; Μπορεί μια πρωτοβουλία όσο καινοτόμα και να παρουσιάζεται να χαρακτηριστεί μεταρρύθμιση εκ των προτέρων; Ο όρος μεταρρύθμιση μπορεί να αποδοθεί ως «η μεταβολή του ρυθμού, του τρόπου λειτουργίας, οργάνωσης ή της μορφής μιας κατάστασης ή ενός συστήματος για την επίτευξη καλύτερου αποτελέσματος» (Μπαμπινιώτης: 2002). Έτσι οι μεταρρυθμίσεις μπορεί να διακρίνονται σε εκπαιδευτικές, οικονομικές, τεχνολογικές, ή παλαιότερα και θρησκευτικές.

Τα τελευταία χρόνια, τομείς όπως η οικονομία και ο ψηφιακός μετασχηματισμός, τείνουν να μονοπωλούν το μεταρρυθμιστικό τοπίο. Ίσως λόγω του ότι παρουσιάζουν περισσότερο τεχνοκρατικά και μετρήσιμα χαρακτηριστικά που τους δίνουν μεγαλύτερη αντοχή στο χρόνο και στις αναπόφευκτες αλλαγές έκφρασης της εκάστοτε πολιτικής βούλησης. Η πολιτική βούληση άλλωστε, όπως και ο πολιτικός χρόνος, συνιστούν σημαντικές παραμέτρους καθιέρωσης και εμπέδωσης μιας μεταρρύθμισης. Ερωτήματα όπως: ποιος εισηγήθηκε μια μεταρρύθμιση, ποιοι αντιδρούσαν, πώς αντιμετωπίστηκε συνολικά από το πολιτικό σύστημα, ποια τα εμπόδια και πώς ξεπεράστηκαν; ή ακόμα τι έλεγε ο λαός, η κοινωνία, πριν περάσει και πώς την υποδέχθηκε ακολούθως; (Γεωργακόπουλος: 2021), αποτελούν απαραίτητες συνιστώσες

⁹ Το κείμενο αποτελεί επεξεργασμένη μορφή εισήγησης του συγγραφέα στο Συνέδριο του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών με θέμα «Η Δημόσια Διοίκηση σήμερα: Προκλήσεις και Προοπτικές» που πραγματοποιήθηκε στις 10 και 11 Νοεμβρίου 2022.

αξιολόγησης μιας μεταρρύθμισης.

Ειδικότερα όμως οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις, πέραν της γενικότερης επιφυλακτικότητας που συνοδεύει συνολικά το ζήτημα και σχετίζεται με την αδυναμία τους να έχουν διάρκεια στο χρόνο (π.χ. διακηρυσσόμενες εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις, όπως ο ν. 4009/2011), έχουν προσλάβει ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά θεμελιωμένα σε παγιωμένες αντιλήψεις.

II. Μεταρρυθμίσεις και πολιτική βούληση / Το πλαίσιο της αιρεσιμότητας

Το γεγονός ότι με κάποιες εμβληματικές ίσως εξαιρέσεις (π.χ. ίδρυση του ΑΣΕΠ το 1994, θέσπιση των ΚΕΠ το 2002, και του προγράμματος Διαύγεια το 2010) οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις υπήρξαν ετερόφωτες, καθιερώθηκαν δηλαδή ως αποτέλεσμα επιρροής ξένων θεσμών (ΕΕ, ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, Συμβούλιο της Ευρώπης), ενεργοποίησε ορισμένα αντανάκλαστικά επιφυλακτικότητας. Φυσικά δεν αναφέρομαι εδώ στη μεταφύτευση θεσμών, που μπορεί παρά τις αδυναμίες της να καθίσταται ιδιαίτερος επωφελής ως αποτέλεσμα ώσμωσης διοικητικών συστημάτων, στο πλαίσιο της συγκριτικής δημόσιας διοίκησης (χαρακτηριστικό παράδειγμα η ίδρυση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης με το ν. 1388/1983).

Περαιτέρω, η υιοθέτηση –ιδίως κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης– μεταρρυθμίσεων, ως αποτέλεσμα πίεσης ξένων πιστωτών –Τρόικα από το 2010 έως το 2015, Θεσμοί από το 2015 έως το 2018– (Σωτηρόπουλος και Νταλάκου: 2021), στο πλαίσιο της αιρεσιμότητας (conditionality), κατέστησε συχνά τον όρο μεταρρύθμιση συνώνυμο δημοσιονομικών περιορισμών και επίτευξης στόχων που δεν λάμβαναν υπόψιν τον ανθρώπινο παράγοντα. Η εκβιαστική φύση άλλωστε της αιρεσιμότητας, που συνεπάγεται την εκταμίευση δανειακών δόσεων υπό την αίρεση της νομοθετικής (όχι πάντα με την ψήφιση τυπικών νόμων) κατοχύρωσης επιβεβλημένων μεταρρυθμίσεων, δεν άφηνε περιθώρια επίτευξης συναινέσεων. Αντιθέτως, ταύτιζε συχνά τον όρο μεταρρύθμιση με τη λήψη μη δημοφιλών μέτρων. Οι ανωτέρω επισημάνσεις δεν αφορούν το περιεχόμενο ή την αναγκαιότητα υιοθέτησης κάποιων μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο της αιρεσιμότητας. Επιχειρούν να περιγράψουν και να ερμηνεύσουν παγιωμένες αντιλήψεις έναντι των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Τέλος, μια ακόμα παράμετρος που επιδρά στον τρόπο κατανόησης και πρόσληψης του περιεχομένου των διοικητικών μεταρρυθμίσεων σχετίζεται με τις κατ' επίφαση μεταρρυθμίσεις. Όσο θεμιτή κι αν είναι η φιλοδοξία ορισμένων φορέων πολιτικής εξουσίας να αφήσουν ένα προσωπικό νομοθετικό αποτύπωμα από τους τομείς δημόσιας πολιτικής των οποίων είχαν την πολιτική ευθύνη, απαιτείται διάκριση. Ένα νέο νομοθετικό αποτύπωμα, δεν συνιστά αυτοδικαίως μεταρρύθμιση. Απαιτείται παράλληλα σεβασμός στη θεσμική μνήμη εμβληματικών ιδίως νομοθετημάτων που ταυτίστηκαν με συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις και έτυχαν σταδιακά της καθολικής αποδοχής κοινωνίας και πολιτικού συστήματος. Για παράδειγμα, η εξαφάνιση του ν. 2190/1994 (γνωστού και ως νόμου Πεπονή) και η πλήρης υποκατάστασή του

(όχι τροποποίηση διατάξεων και συμπλήρωση) από το ν. 4765/2021, χωρίς αυτό να δικαιολογείται από το εύρος των αλλαγών, εμπίπτει στον ανωτέρω προβληματισμό.

III. Η ακεραιότητα και η διαφάνεια ως μεταρρυθμιστικό πεδίο

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω επισημάνσεων, θα πρέπει να εξεταστεί η ένταξη της ακεραιότητας και της διαφάνειας, στο πεδίο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Με την εξαίρεση του προγράμματος Διαύγεια, που χαρακτηρίζεται από καθολική αποδοχή του ως μεταρρύθμιση με διεθνή μάλιστα εμβέλεια, οι υπόλοιπες νομοθετικές παρεμβάσεις που εξετάζονται, φαίνεται να δικαιολογούν τη μεθοδολογική επιλογή του όρου μεταρρυθμιστικές τάσεις (και όχι μεταρρύθμιση) στον τίτλο της εισήγησης. Πρόκειται για μια λιγότερο φιλόδοξη και πομπώδη επιλογή που επιχειρεί να διερευνήσει το τοπίο, μένοντας ανοικτή στην παράμετρο του χρόνου. Άλλωστε, ακόμα και το επιτυχημένο πρόγραμμα Διαύγεια, όσο σημαντικό βήμα κι αν είναι, δεν μπορεί να απαντήσει συνολικά στο ζήτημα. Απαιτείται σταδιακή συγκρότηση του μεταρρυθμιστικού τοπίου μέσω μιας σειράς διαδοχικών νομοθετικών παρεμβάσεων που συνιστούν ένα σύνθετο σύνολο. Κι αυτό, σε ένα πεδίο που σχετίζεται με την ποιοτική διάσταση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, χωρίς άμεσο οικονομικό αντίκρισμα, γεγονός που καθιστά τη σημασία του συχνά, λιγότερο ορατή και δεν επιτρέπει να το κατανοήσουμε ως μεταρρυθμιστικό.

Ειδικότερα, εξετάζονται τρία νομοθετικά βήματα, που ανεξάρτητα από τη συνειδητή ή μη επιλογή του νομοθέτη, συγκροτούν (ή τείνουν να συγκροτήσουν) ένα συνεκτικό πλέγμα παρεμβάσεων στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση. Πρόκειται για:

- Το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ (ν. 3861/2010).
- Την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, ως προς το σκέλος των αρμοδιοτήτων της που σχετίζονται με το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας και τον Εσωτερικό Έλεγχο (ν. 4622/2019).
- Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και τον θεσμό του Συμβούλου Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση (ν. 4795/2021).

IV. Το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ

Το «Πρόγραμμα Διαύγεια» θεσπίστηκε με το ν. 3861/2010 (Α' 112) υπό τον τίτλο «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο, "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις». Αντικείμενο του νέου αυτού προγράμματος ήταν η θέσπιση της υποχρέωσης ανάρτησης των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων και ιδίως των πράξεων που εκδίδουν τα κυβερνητικά, διοικητικά και αυτοδιοικητικά όργανα στο διαδίκτυο και η δημιουργία των απαραίτητων προϋποθέσεων και διαδικασιών, για τη διασφάλιση της ευρύτατης δημοσιότητάς τους. Ήδη στις πρώτες τρεις ημέρες λειτουργίας του, το Νοέμβριο του 2010, αναρτήθηκαν πάνω από 70.254 αποφάσεις στο διαδίκτυο. Η πορεία είχε πλέον χαραχθεί. Η Ελλάδα κατατάχθηκε μέσα στις

οκτώ χώρες παγκοσμίως που υιοθέτησαν και εφάρμοσαν ενεργητικές πολιτικές διαφάνειας. Στα δώδεκα χρόνια λειτουργίας του προγράμματος, περισσότεροι από 5.000 φορείς καταχωρίζουν καθημερινά αποφάσεις στο διαδίκτυο, ενώ συνολικά έχουν αναρτηθεί περίπου πενήντα εκατομμύρια αποφάσεις.

Η Διαύγεια θεμελιώθηκε στις αρχές της «ανοικτότητας» που περιλαμβάνουν τον συνεργατικό σχεδιασμό με ανοικτά πρότυπα, το ανοικτό λογισμικό και τα ανοικτά δεδομένα. Κατάφερε να ανοίξει ένα παράθυρο στον στεγανό κόσμο της διοικητικής δράσης και των αποφάσεων, με θετικό αντίκτυπο όχι μόνο στην κοινωνία αλλά και στην ίδια τη Διοίκηση. Από τη μια μεριά κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να λαμβάνει γνώση (χωρίς καν τους περιορισμούς του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας) αποφάσεων και πράξεων διοικητικών οργάνων και από την άλλη η Διοίκηση αποκτά την αίσθηση και τη συνείδηση ότι οι αποφάσεις της δεν εκδίδονται προστατευμένες από τα όμματα των διοικητικά αμυήτων, αλλά αντιθέτως απευθύνονται ακόμα και σε άγνωστους δυνητικούς αναγνώστες. Αναπόφευκτη συνέπεια, όχι μόνο η νομιμότητα, αλλά και η ποιότητα της διοικητικής δράσης, τίθενται στο προσκήνιο.

Παγκόσμια καινοτομία του προγράμματος υπήρξε η πρόβλεψη ότι οι αποφάσεις που προβλέπεται να αναρτώνται δεν είναι εκτελεστές αν δεν έχουν αναρτηθεί στη Διαύγεια (άρθρο 4 παρ. 2 ν. 3861/2010). Η πρόβλεψη αυτή συνοδεύτηκε από την αντίστοιχη του άρθρου 3 παρ. 5 του ίδιου νόμου, σύμφωνα με την οποία η μη ανάρτηση ή μη έγκαιρη ανάρτηση στο διαδίκτυο των πράξεων, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για το όργανο που την εξέδωσε ή για τον υπάλληλο που έχει την ευθύνη για την ανάρτηση. Με τον τρόπο αυτό, ο μοναδικός Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ) κατοχυρώθηκε ως καθοριστικό στοιχείο ισχύος μιας απόφασης, καθιστώντας εντελή τη μεταρρύθμιση (δεδομένου ότι η αποτυχία μιας μεταρρύθμισης συχνά παραμονεύει δίπλα στα παραθυράκια των εξαιρέσεων και της ελαστικής εφαρμογής).

Μια σημαντική παράμετρος επιτυχίας και παράλληλα πρόκληση, υπήρξε η επιτυχής αποτύπωση της εξισορρόπησης μεταξύ, αφενός της διαφάνειας της διοικητικής δράσης, της λογοδοσίας και του δικαιώματος πληροφόρησης των πολιτών και αφετέρου, του δικαιώματος προστασίας των προσωπικών δεδομένων, των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και της προστασίας των κρατικών απορρήτων. Πρόκειται για μια επιτυχή απόπειρα συνδυαστικής ανταπόκρισης στο γράμμα αλλά και το πνεύμα των άρθρων 5Α, 9Α και 10 ιδίως παρ. 3 του Συντάγματος.

Τα παραπάνω δεν συνιστούν μια προσπάθεια αυτάρεσκου εφησυχασμού. Υπάρχουν ζητήματα που πρέπει να μελετηθούν περισσότερο. Μια μεταρρύθμιση οφείλει να διακατέχεται από αέναη επαγρύπνηση. Για παράδειγμα δεν θα πρέπει να αγνοηθεί το αντίστοιχο ριζοσπαστικότερο σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου, που δημοσιοποιεί τα στοιχεία των υπεργολάβων όλων των εταιρειών που αναλαμβάνουν έργα του δημοσίου, ώστε να υπάρχει διαφάνεια για το σύνολο της πορείας και του κόστους κάθε δημόσιου έργου. Μια ακόμη πρόταση των ίδιων των πρωτεργατών του εγχειρήματος, αφορά τη δημιουργία ενός εσωτερικού συστήματος για τις απόρρητες αποφάσεις με διαβαθμι-

σμένη πρόσβαση, που δυστυχώς δεν έχει γίνει ακόμα δεκτή. Δεν πρόκειται για απόπειρα απόκρυψης, αλλά αντίθετα διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της υποχρέωσης δημοσιότητας, αντί του πλήρους αποκλεισμού που επιβάλλει η επίκληση του απορρήτου.

Το κερτημένο που δημιούργησε η εφαρμογή του προγράμματος Διαύγεια στο πεδίο της διαφάνειας, συνοδεύτηκε και από άλλες πρωτοβουλίες στο πεδίο της ακεραιότητας, με χρήση των εργαλείων του ηπίου δικαίου (soft law). Στο πλαίσιο αυτό, το 2012, δημοσιεύθηκε ο «Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς» (στις σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών). Ο Οδηγός συντάχθηκε από το τότε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με την Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη» και αποτέλεσε ένα αναλυτικό εγχειρίδιο εφαρμογής στην καθημερινή διοικητική πρακτική, του άρθρου 103 παρ. 1 του Συντάγματος. Αν και η ίδια η φύση του Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς δεν επέτρεψε την αναγνώρισή της συμβολής του στο επίπεδο του προγράμματος Διαύγεια, η παράλληλη επίδραση στο πεδίο τόσο της διαφάνειας όσο και της ακεραιότητας, δημιούργησε συνθήκες σταδιακής συγκρότησης μιας συνεκτικότερης παρέμβασης με μεταρρυθμιστικά χαρακτηριστικά.

V. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως φορέας πρόληψης και ευαισθητοποίησης

Η σύσταση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) με τις διατάξεις του ν. 4622/20219 (Α' 133), ακολουθεί την πορεία παρεμβάσεων που διαμορφώνουν σαφή χαρακτηριστικά μεταρρυθμιστικών τάσεων στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση. Αξίζει να γίνει μνεία και των παρεμβάσεων που επιχειρήθηκαν με τον ν. 4325/2015 (Α' 47) ιδίως με τα άρθρα 2, 12 και 31, καθώς και με τον ν. 4369/2016 (Α' 33) ιδίως με το άρθρο 23. Οι παρεμβάσεις αυτές, αν και δεν παρουσιάζουν αυτοτελή μεταρρυθμιστικά χαρακτηριστικά, συντέιναν στη διατήρηση του νομοθετικού ενδιαφέροντος στο υπό μελέτη πεδίο.

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αποτελεί Ανεξάρτητη Αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα και διαθέτει λειτουργική ανεξαρτησία και διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, στο βαθμό και την έκταση που επιτρέπει η απλώς νομοθετική και όχι συνταγματική κατοχύρωσή της. Υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό (και δικαστικό) έλεγχο και όχι σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές. Η ΕΑΔ προήλθε από τη συγχώνευση της πρώην Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Υπουργείο Δικαιοσύνης) και πέντε Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης: α) του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, β) του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, γ) του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας, δ) του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Μεταφορών και ε) του Σώματος Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, των οποίων κατέστη καθολικός διάδοχος.

Αποστολή της ΕΑΔ είναι ο σχεδιασμός και η υλοποίηση ενός συνεκτικού

πλασίου δράσεων για την πρόληψη και την αποτροπή φαινομένων απάτης και διαφθοράς, καθώς και την ευαισθητοποίηση πολιτών και επιχειρήσεων αναφορικά με τις επιπτώσεις της διαφθοράς. Ο σχεδιασμός και η δράση της ΕΑΔ αναπτύσσεται στο πλαίσιο τριών επιχειρησιακών πυλώνων: α) έλεγχος, β) πρόληψη, γ) ευαισθητοποίηση, με στόχο:

- Την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας.
- Την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς.
- Την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης ενάντια στη διαφθορά.

Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της ΕΑΔ συγκαταλέγονται:

- Η εκπόνηση ειδικών τομεακών επιχειρησιακών σχεδίων καταπολέμησης της διαφθοράς σε πεδία πολιτικής «υψηλού κινδύνου» όπως η υγεία, τα δημόσια οικονομικά, η άμυνα, οι δημόσιες συμβάσεις και η τοπική αυτοδιοίκηση.
- Η ανάπτυξη και λειτουργία Εθνικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.
- Η ανάπτυξη και λειτουργία Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας.
- Η προώθηση ρυθμιστικών παρεμβάσεων σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία σε πεδία πολιτικής, όπως: η προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, το "lobbying", η σύγκρουση συμφερόντων, η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων κ.ά.
- Η ενίσχυση της πειθαρχικής διαδικασίας.
- Η κατάρτιση πρωτοκόλλων αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς.
- Η ευαισθητοποίηση και η ενημέρωση της κοινωνίας για την προώθηση μιας κουλτούρας καταπολέμησης της διαφθοράς στο δημόσιο βίο.

Η ΕΑΔ συντάσσει αναλυτική Ετήσια Έκθεση απολογισμού και προγραμματισμού των δραστηριοτήτων της, η οποία υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής και συζητείται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής.

Το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας αποτελεί βασικό στρατηγικό εργαλείο για τον σχεδιασμό και την πραγματοποίηση δράσεων με στόχο την βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών καταπολέμησης της διαφθοράς και την προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της χρηστής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση. Το Εθνικό Σύστημα Διαφάνειας συγκεντρώνει σε ένα κοινό αναλυτικό πλαίσιο τις δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν από τους αρμόδιους φορείς και τα θεσμικά όργανα, βασιζόμενο σε τρεις πυλώνες:

- Την καταπολέμηση/καταστολή της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης.

Περιλαμβάνονται γενικές και ειδικές δράσεις που αποσκοπούν συνοπτικά, στη βελτιστοποίηση των διαδικασιών ανίχνευσης, διερεύνησης και επιβολής κυρώσεων περιστατικών διαφθοράς και στον καθορισμό αποδοτικών μηχανισμών αναφοράς, τόσο εντός του νομικού πλαισίου για την προστασία

προσώπων που υποβάλλουν καταγγελίες, όσο και εντός του πλαισίου του πειθαρχικού δικαίου.

- Την πρόληψη της διαφθοράς μέσω της ανάπτυξης συστημάτων λογοδοσίας και κανόνων συμπεριφοράς των δημόσιων αξιωματούχων.

Περιλαμβάνονται γενικές και ειδικές δράσεις που αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας του Συστήματος εσωτερικού Ελέγχου και των αντίστοιχων Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Επίσης, στην ανάπτυξη και εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου των Συμβούλων Ακεραιότητας, στην ανάπτυξη και εφαρμογή του νομικού πλαισίου για θέματα lobbying, στην υιοθέτηση κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας, καθώς και στην ανάπτυξη εργαλείων, πολιτικών και μεθόδων αξιολόγησης, διαχείρισης κινδύνων διαφθοράς, απάτης και σύγκρουσης συμφερόντων.

- Την ευαισθητοποίηση της κοινωνίας, επικοινωνώντας αξίες και πρότυπα που διέπουν τη λειτουργία του δημόσιου τομέα, σε όλη την κοινωνία.

Εδώ εντάσσονται εκπαιδευτικές δράσεις που στοχεύουν στην επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων σε θεματικές αρμοδιότητας της ΕΑΔ, δράσεις ευαισθητοποίησης που αποσκοπούν στην ενίσχυση του δημοσίου διαλόγου, καθώς και στην θέσπιση και απονομή βραβείων ακεραιότητας.

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της η ΕΑΔ έχει υπογράψει μνημόνια συνεργασίας τόσο με το Υπουργείο Εσωτερικών, όσο και με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, με σκοπό την εφαρμογή των ανωτέρω δράσεων εντός συγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων.

Σημαντικά βήματα στην περισσότερο ολοκληρωμένη και εντελή μεταρρυθμιστική παρέμβαση στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας, αποτελούν επίσης:

- Η σύσταση Επιτροπής Δεοντολογίας σύμφωνα με το άρθρο 74 του ν. 4622/2019, η οποία επιλαμβάνεται κάθε θέματος που παραπέμπει σε αυτήν ο Πρωθυπουργός για ζητήματα δεοντολογίας και αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων. Πρόκειται για όργανο υψηλού κύρους στο οποίο μετέχουν ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Διοίκησης της ΕΑΔ, δύο μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ) με βαθμό Αντιπρόεδρου ή Συμβούλου, ένας Αντιπρόεδρος ή Σύμβουλος του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και ο Συνήγορος του Πολίτη.
- Η θέσπιση τον Ιούλιο του 2022 του νέου Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, που καταρτίστηκε με τη συνεργασία του Υπουργείου Εσωτερικών και της ΕΑΔ. Ο νέος Κώδικας αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο στην προσπάθεια εμπέδωσης των αρχών της ακεραιότητας και της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση.

Παρά τον αδιαμφισβήτητο ρόλο που έχει να διαδραματίσει η ΕΑΔ στο πεδίο της ακεραιότητας και της διαφάνειας, είναι προφανές ότι πολλά πρέπει να γίνουν ακόμα. Σε πρόσφατη έρευνα της ίδιας της Αρχής, που παρουσιάστηκε τον περασμένο Δεκέμβριο (2021) στο πλαίσιο του 1ου Φόρουμ Ακεραιότητας, δύο στους τρεις Έλληνες φαίνεται να κατατάσσουν τη διαφθορά ως πολύ σημαντικό πρόβλημα, παράλληλα όμως το 87% των ερωτηθέντων πιστεύει πως η διαφθορά σπανίως τιμωρείται και παραμένει στο απυρόβλητο.

Τέλος, απαιτείται μεγάλη προσοχή ώστε να διαφυλαχθεί το κύρος και η αξιοπιστία της Αρχής, δεδομένου ότι πρωτίστως εκεί θεμελιώνεται η επιτυχία των παρεμβάσεων της και δευτερευόντως στη νομοθετική κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων της. Ένας σημαντικός σκόπελος είναι να αποπροσανατολισθεί η δράση της. Η εμπλοκή της επί παντός επιστητού (π.χ. έλεγχος προσώπων και καταστημάτων κατά την περίοδο της πανδημίας, έλεγχος εταιρείας ταξί για θέματα αθέμιτου ανταγωνισμού, εμπλοκή στο ζήτημα των υποκλοπών, κ.α.) δημιουργεί τον κίνδυνο να χαθεί το μέτρο της παρέμβασης της στα κρίσιμα και τα ουσιώδη. Ενώ ακόμα περισσότερο θα πρέπει να προσεχθεί το ζήτημα που έχει ανακύψει με φορείς όπως το Vouliwatch, μια ανεξάρτητη μη κερδοσκοπική πρωτοβουλία ανοιχτής διακυβέρνησης, ενίσχυσης της διαφάνειας και της λογοδοσίας και προώθησης της δημοκρατικής συμμετοχής με τη βοήθεια της ψηφιακής τεχνολογίας, ακριβώς επειδή αναφέρεται στο πρόταγμα της διαφάνειας και δεδομένης της υπ' αριθ. 56/2022 Απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.

VI. Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας

Στο πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας εντάσσεται και η ψηφίωση του ν. 4795/2021 (Α' 62) «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση». Με τις διατάξεις του νόμου αυτού επιδιώκεται η ενίσχυση των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης (νομιμότητα, διαφάνεια, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα), της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και η παροχή ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Στόχοι του ν. 4795/2021 είναι:

- Η ενιαία ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στην πρόβλεψη και λειτουργία Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου και σύστασης αντίστοιχων οργανικών μονάδων σε όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα.
- Η αποσαφήνιση των εννοιών, αρχών και κανόνων λειτουργίας του Εσωτερικού Ελέγχου μέσω της αντιμετώπισης της πολυνομίας και της δημιουργίας ενιαίου νομοθετικού πλαισίου.
- Η συμμόρφωση των κανόνων λειτουργίας και δραστηριοτήτων εσωτερικού ελέγχου κυρίως με τα διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου και τις βέλτιστες πρακτικές, όπως διαμορφώνονται ιδίως, από την Επιτροπή Υποστήριξης Οργανισμών της Επιτροπής Treadway (C.O.S.O.)

και το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (Ι.Ι.Α.).

- Η οργανική ανεξαρτησία των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των φορέων, μέσω της θέσπισης για κάθε Μονάδα, «Κανονισμού Λειτουργίας».
- Η θέσπιση πρότυπου Κώδικα Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελεγκτών για κάθε φορέα της δημόσιας διοίκησης.
- Η πιστοποίηση και επαγγελματική αναβάθμιση των εσωτερικών ελεγκτών.

Ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και αξιόπιστη συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσδίδει αξία, να βελτιώνει τις λειτουργίες του φορέα και να τον βοηθά να επιτύχει τους αντικειμενικούς του στόχους. Πρόκειται για ένα πλέγμα λειτουργιών και διαδικασιών που υιοθετεί ο φορέας, σχεδιασμένο να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στο φορέα για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με: α) την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών, β) την αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών και γ) τη συμμόρφωση με τους νόμους, το κανονιστικό πλαίσιο και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του. Οι Μονάδες εσωτερικού Ελέγχου αποτυπώνονται πλέον στους Οργανισμούς των φορέων και στελεχώνονται από ειδικά πιστοποιημένους υπαλλήλους. Κομβικό ρόλο στο εγχείρημα διαδραματίζει η ΕΑΔ, η οποία αναπτύσσει το θεσμικό, οργανωτικό και επιχειρησιακό πλαίσιο του Εθνικού Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

Με τις διατάξεις του ν. 4795/2021 (άρθρα 23 - 30) θεσπίζεται επίσης ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας (Integrity Advisor), η λειτουργία του οποίου έχει ιδιαίτερη σημασία για το πεδίο προβληματισμού της εισήγησης, δεδομένου ότι του ανατίθεται πρωτίστως προληπτικός και όχι κατασταλτικός ή τιμωρητικός ρόλος και αρμοδιότητες.

Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι δυνατό να έλθουν αντιμέτωποι με περιστατικά διαφθοράς, κατάχρησης εξουσίας, σοβαρής αντικοινωνικής συμπεριφοράς, σεξουαλικής παρενόχλησης, διακρίσεων λόγω καταγωγής, φύλου, θρησκευτικών πεποιθήσεων και γενικά παραβιάσεων ακεραιότητας από συναδέλφους ή και προϊστάμενους τους. Τέτοια περιστατικά συχνά μένουν στην αφάνεια αφού οι υπάλληλοι αποθαρρύνονται να τα αναφέρουν λόγω φόβου στιγματισμού ή και αντιποίνων. Συνέπεια αυτού είναι όχι μόνο η μη διόρθωση τέτοιων καταστάσεων, αλλά συχνά ακόμα και η επιδείνωση όμοιων περιστατικών.

Ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας αποτελεί ένα καινοτόμο εργαλείο, εμπνευσμένο από την διεθνή εμπειρία και προϋποθέτει αλλαγή κουλτούρας στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Φιλοδοξεί να λειτουργήσει ως ένας «ηχητικός πίνακας», αφιερώνοντας τη δράση του στην παροχή συμβουλών σε θέματα ακεραιότητας. Παράλληλα, επιδιώκει να αποτελέσει ένα προσιτό, εύκολα προσβάσιμο και εμπιστευτικό σημείο επαφής για το δημόσιο υπάλληλο, που επιθυμεί να ενημερωθεί, να λάβει συμβουλές ή υποστήριξη

σε θέματα ηθικής και ακεραιότητας στο χώρο εργασίας του.

Η λειτουργία του θεσμού βασίζεται κυρίως στις ακόλουθες υποθέσεις:

- Όσο περισσότερο διαρκεί η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες να κλιμακωθεί.
- Όσο περισσότερο κλιμακώνεται η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο πιο δύσκολο είναι να αρθούν οι συνέπειές της στο μέλλον.
- Όσο περισσότερο διαρκεί η παραβατική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες μετάδοσης παραβατικής διάθεσης και σε άλλους ή οι πιθανότητες ανάπτυξης παραβατικής κουλτούρας στο σύνολο του φορέα.

Οι αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας διακρίνονται σε υποστηρικτικές, ενημερωτικές και συμβουλευτικές. Ειδικότερα:

- Στις υποστηρικτικές εντάσσονται οι αρμοδιότητες της συμβουλευτικής συνδρομής επί ζητημάτων ακεραιότητας και δεοντολογίας, της παραλαβής αναφορών – καταγγελιών τέλεσης παράνομων πράξεων ή παραλείψεων και της παρακολούθησης της σχετικής διαδικασίας διερεύνησής τους.
- Στις ενημερωτικές εμπίπτουν οι αρμοδιότητες της ενημέρωσης των υπαλλήλων για θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας, καθώς και ο σχεδιασμός και συντονισμός εκπαιδευτικών δράσεων και ανάπτυξης συναφών πολιτικών και εργαλείων.
- Στις συμβουλευτικές εντάσσονται οι αρμοδιότητες παροχής συμβουλών σε θέματα επάρκειας των δικλίδων πρόληψης και αποτροπής παραβιάσεων ακεραιότητας και βελτίωσης των μηχανισμών πρόληψης, αποτροπής και εντοπισμού, καθώς και η υποχρέωση σύνταξης ετήσιας έκθεσης.

VII. Επιλογικά

Η διαφάνεια της διοικητικής δράσης περιλαμβάνει τη δημοσιοποίηση του συνόλου των αποφάσεων και ενεργειών της δημόσιας διοίκησης, καθώς και των στοιχείων επί των οποίων θεμελιώνονται αυτές. Εμπεριέχει τη σαφήνεια των διαδικασιών και των αποφάσεων, την αξιολόγησή τους και τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στις πληροφορίες που κατέχει η δημόσια διοίκηση. Η αρχή της διαφάνειας ή της φανεράς δράσης της δημόσιας διοίκησης, συνδέεται με το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση. Η κατοχύρωση και εμπέδωση της διαφάνειας, συμβάλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής, εγγυάται τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης και διασφαλίζει συνδυαστικά τόσο την αποτελεσματική λειτουργία της διοίκησης, όσο και την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων.

Η αρνητική όψη της διαφάνειας και της ακεραιότητας περιλαμβάνει τη δια-

φθορά, την απάτη, τη σύγκρουση συμφερόντων, την κατάχρηση της πληροφορίας, τη διακριτική μεταχείριση, κ.λπ.

Η δημόσια ακεραιότητα, σύμφωνα με τη Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα (Integrity Recommendation), αφορά στην ευθυγράμμιση και τη συμμόρφωση με κοινές ηθικές αξίες, αρχές και κανόνες, για τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος και την ιεράρχησή του πάνω από τα επιμέρους ιδιωτικά συμφέροντα. Αποτελεί μια στρατηγική και βιώσιμη απάντηση στη διαφθορά, καθώς η παραδοσιακή προσέγγιση που βασίζεται σε κανόνες αυστηρής συμμόρφωσης και κυρώσεων, έχει αποδειχθεί περιορισμένης αποτελεσματικότητας. Επίσης, στον Κώδικα Δεοντολογίας του Διεθνούς Οργανισμού των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) η ακεραιότητα ορίζεται ως η υποχρέωση των διοικητικών στελεχών να ενεργούν με ειλικρίνεια, αξιοπιστία και καλή πίστη, προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος.

Η πολιτεία, φαίνεται να έχει αντιληφθεί και ενστερνιστεί – τα τελευταία δέκα χρόνια τουλάχιστον – το γεγονός ότι η ακεραιότητα και η διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση αποτελεί ευρέως διαδεδομένη αξία διεθνώς, αλλά και προϋπόθεση αποτελεσματικής και ποιοτικής λειτουργίας του κράτους. Παράλληλα διασφαλίζει τις προϋποθέσεις οικοδόμησης αμοιβαίας εμπιστοσύνης διοίκησης και κοινωνίας. Προς αυτή την κατεύθυνση κινούνται οι διαδοχικές νομοθετικές πρωτοβουλίες που αξιολογήθηκαν στην παρούσα μελέτη, οι οποίες συγκροτούν σαφείς μεταρρυθμιστικές τάσεις στο υπό διερεύνηση πεδίο.

2ο ΜΕΡΟΣ: Ηθική και δεοντολογία και η αναμόρφωση του δημόσιου τομέα: σύγχρονες εξελίξεις

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΩΝ ΒΙΟΗΘΙΚΗΣ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΠΟΧΗ

ΕΥΓΕΝΙΑ Β. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ
jenny@prevedourou.gr

Εισαγωγή

Πριν από την παρουσίαση της λειτουργίας και των αρμοδιοτήτων των Επιτροπών Βιοηθικής στη σύγχρονη εποχή, επιβάλλεται να προηγηθεί μια συνοπτική ανάδειξη της σημασίας της Βιοηθικής και της Τεχνοηθικής στο πλαίσιο των σημερινών επιστημονικών εξελίξεων και των ηθικών προβλημάτων και διλημμάτων που αυτές θέτουν.

Ι. Η σημασία της Βιοηθικής και της Τεχνοηθικής στο πλαίσιο των σημερινών επιστημονικών εξελίξεων

Η Βιοηθική, επιστημονικός κλάδος της εφαρμοσμένης ηθικής με αντικείμενο την έρευνα των ηθικών προβλημάτων και διλημμάτων που ανακύπτουν στο πεδίο των βιοεπιστημών¹⁰ και της βιοτεχνολογίας¹¹, βρίσκεται τα τελευταία χρόνια συνεχώς στο προσκήνιο. Την ανάπτυξη του νέου αυτού γνωστικού αντικείμενου κατέστησαν αναγκαία η αλματώδης πρόοδος που συντελέστηκε στα παραπάνω επιστημονικά πεδία κυρίως από τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και μετά και η δυνατότητα παρέμβασης του ανθρώπου σε διάφορες

10 Βιοεπιστήμες ή επιστήμες (της) ζωής (life sciences) ονομάζονται οι επιστήμες ή οι επιστημονικοί κλάδοι που περιλαμβάνουν την επιστημονική μελέτη ζωντανών οργανισμών (μικροβίων, φυτών, ζώων και ανθρώπων). Η κεντρική επιστήμη της παραπάνω επιστημονικής ομάδας παραμένει η βιολογία, αν και η πρόοδος στη βιοτεχνολογία και στη μοριακή βιολογία έχει οδηγήσει σε άνθηση πολλών ειδικοτήτων και διεπιστημονικών πεδίων. Ως Βιοτεχνολογία χαρακτηρίζεται η τεχνολογία των βιολογικών διεργασιών με χρήση οργανισμών, κυρίως μικροοργανισμών, μερών και προϊόντων επεξεργασιών τους όπως ένζυμα, δευτερογενείς μεταβολίτες και αντισώματα, για την παραγωγή χρήσιμων ή εμπορικά αξιοποιήσιμων προϊόντων και για την παροχή υπηρεσιών προς όφελος του ανθρώπου.

11 Μ. Δραγώνα-Μονάχου, Ηθική και Βιοηθική, Επιστήμη και Κοινωνία 8-9/2002, σ. 1· Μ. Κανελλοπούλου - Μπότη/Φ. Παναγοπούλου - Κουτνατζή (επιμ.), «Ιατρική Ευθύνη και Βιοηθική: Σύγχρονες προσεγγίσεις και προοπτικές του μέλλοντος», εκδ. Π.Χ. Πασχαλίδης & Broken Hill Publishers Ltd, Nicosia, 2014· Ι. Κριάρη, Η έννοια της βιοηθικής και οι ρυθμίσεις της βιοηθικής σε διεθνή κείμενα, εις Επίκαιρα ζητήματα δικαίου κοινωνικής προστασίας, Τόμος προς τιμήν Κωνσταντίνου Κρεμαλή, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σ. 191 επ.,

βιολογικές διαδικασίες. Η Βιοηθική χρησιμοποιεί ως κριτήριο αξιολόγησης και ελέγχου των επιστημονικών επιτευγμάτων τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως αυτά απορρέουν από τις ευρωπαϊκές και διεθνείς διακηρύξεις¹². Λειτουργεί, δηλαδή, τόσο ως ασφαλιστική δικλείδα απέναντι στη ραγδαία επιστημονική πρόοδο όσο και ως τόπος συνάντησης και συμφιλίωσης επιστημονικής προόδου και αξιών. Η Βιοηθική είναι το σημείο τομής διαφορετικών επιστημονικών πεδίων της Βιολογίας, τα οποία περιλαμβάνουν τη Γενετική, τη Βιοτεχνολογία, τη Βιοϊατρική, ενώ εμπλέκονται και τελείως διαφορετικοί γνωστικοί τομείς όπως η Νομική¹³, η Φιλοσοφία, η Κοινωνιολογία και η Θεολογία.

Λόγω του συναινετικού χαρακτήρα της και της διεπιστημονικότητας που τη χαρακτηρίζει, η Βιοηθική αποτέλεσε αντικείμενο αμφισβήτησης. Υποστηρίχθηκε ότι δεν είναι αυστηρά θεμελιωμένη, δεν έχει σαφή μεθοδολογία, της λείπει ένα συνεκτικό σύστημα εννοιών, στηρίζεται στο ηθικό συναίσθημα και απέχει από τις πραγματικές καταστάσεις της κλινικής πρακτικής, απορροφά πολύτιμο χρόνο, αποσπώντας τους υπεύθυνους για τη χάραξη και εφαρμογή πολιτικής καθώς και τους ερευνητές από την άμεση επίλυση των προβλημάτων τους και είτε πρεσβεύει παραδοσιακές αξίες που θα έπρεπε να αμφισβητηθούν είτε υπονεύει παραδοσιακές αξίες που θα έπρεπε να διατηρηθούν¹⁴. Παρά τις ανωτέρω αμφισβητήσεις, κανείς δεν μπορεί να αρνηθεί την αδήριτη ανάγκη ηθικής αξιολόγησης της τεχνοεπιστημονικής έξαρσης και των επιτευγμάτων της βιοτεχνολογίας. Ιδίως μετά τη γενετική επανάσταση και την ολοκλήρωση της χαρτογράφησης του ανθρώπινου γονιδιώματος, τις ασύλληπτες εφαρμογές της γενετικής μηχανικής στον μικρόκοσμο του γονιδίου, τις δυνατότητες ελέγχου του εγκεφάλου από τη νευροτεχνολογία, την αναπαραγωγική κλωνοποίηση, την υποκατάστατη μητρότητα, η Βιοηθική είναι πανταχού παρούσα στην επιστημονική συζήτηση. Πέρα από τα περίπλοκα βιοϊατρικά και τεχνοεπιστημονικά θέματα, δεν εγκαταλείπει τη συζήτηση και σε πιο παραδοσιακά, όπως η άμβλωση, οι μεταμοσχεύσεις και η ευθανασία. Έτσι, λοιπόν, παρόλο που η ηθική είναι, κατά πρώτο λόγο, εσωτερική συνειδησιακή θωράκιση και αυτοπεριορισμός, είναι σαφές ότι χρειάζεται κάποια οριοθέτηση του πεδίου της βιοηθικής για τη δικαίωση της παρέμβασής της σε επιστημονικά επιτεύγματα που αφορούν τον άνθρωπο.

Τα τελευταία χρόνια, η Βιοηθική αποκτά πρακτικό προσανατολισμό. Η αλματώδης πρόοδος της βιοτεχνολογίας προκάλεσε τόσα ηθικά διλήμματα και

12 Μ. Δραγώνα-Μονάχου, Ηθική και Βιοηθική, ό.π., σ. 1.

13 Όπως επισημαίνει εύστοχα ο Κ. Κρεμαλής, Δίκαιο της Υγείας, Τόμος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ. 23, «η βιοηθική δεν συνιστά σύνολο ηθικών κανόνων, ώστε να διεκδικήσει μια θέση μεταξύ των έμμεσων πηγών του Δικαίου της Υγείας, αλλά μια μέθοδο συλλογισμού για την εξεύρεση λύσεων, η οποία είναι απαλλαγμένη από κάθε δογματισμό. Προσδιορίζοντας με συνέπεια τα ζητήματα για την εξεύρεση λύσεων κοινής αποδοχής γονιμοποιεί τις νομικές λύσεις, όπως παραστατικά υποστηρίζεται... Η θέση ερωτημάτων εκ μέρους της δεν συνιστά κανονιστικό πλαίσιο, αλλά ερμηνευτική μέθοδο».

14 Ό. π., σ. 3.

προβλήματα, ώστε η Βιοηθική σχεδόν αυτονομήθηκε από την εφαρμοσμένη φιλοσοφία και αποτέλεσε ανεξάρτητο διεπιστημονικό κλάδο, εξελισσόμενη σε δραστηριότητα που ερευνά και συζητεί τα προβλήματα και τα διλήμματα που αναφύονται από την πρόοδο της ιατρικής επιστήμης, της βιολογίας και της γενετικής μηχανικής και αφορούν τις επιπτώσεις τους στον άνθρωπο από ηθική, θρησκευτική, κοινωνική, πολιτική και νομική σκοπιά. Έτσι, αντί για την εκπόνηση μονογραφιών, όπως συμβαίνει στη φιλοσοφία και την ηθική, το κάθε θέμα της Βιοηθικής χρειάζεται εξειδικευμένη γνώση και μελέτη συγκεκριμένων περιπτώσεων. Για την παρέμβασή της, η Βιοηθική πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα πραγματικά δεδομένα και τα πορίσματα πολλών και διαφορετικών γνωστικών περιοχών των οποίων οι εφαρμογές έχουν επιπτώσεις στην αξιοπρέπεια και τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου. Πριν το δίκαιο κωδικοποιήσει την προστασία του ατόμου από αθέμιτες επιστημονικές παρεμβάσεις αλλά και παράλληλα προς αυτό, η Βιοηθική έρχεται να κατοχυρώσει την αξιοπρέπεια, την ελευθερία και την πνευματικότητα του ατόμου.

Η Βιοηθική δεν απαξιώνει ούτε αντιμάχεται την επιστήμη, αλλά μελετά την ηθική της διάσταση. Η επιστημονική πρόοδος αφορά τη Βιοηθική στο μέτρο που συνεπάγεται ασυνείδητη χειραγώγηση του ανθρώπου. Οι βιοηθικές ανησυχίες είναι παγκόσμιες, τις συμμερίζεται δε και ο επιστημονικός κόσμος, έστω και αν δεν υπάρχει ακρίβεια και ομοφωνία ή μονοσήμαντος καθορισμός της Βιοηθικής. Η Βιοηθική φέρνει τον επιστήμονα και τον τεχνοκράτη ενώπιον των ευθυνών τους και φωτίζει το ανθρώπινο που διακυβεύεται με τις παρεμβάσεις τους. Επεμβαίνει μόνον όταν τα επιστημονικά και τεχνολογικά επιτεύγματα απειλούν την ακεραιότητα και την αξιοπρέπεια του ανθρώπου, όταν παραβιάζονται θεμελιώδη δικαιώματα και όταν απειλείται όχι μόνον η ποιότητα της ζωής αλλά και η ίδια η ζωή των μελλοντικών γενεών¹⁵. Η Βιοηθική δεν διαπνέεται από αντιεπιστημονικό ή αντιτεχνοκρατικό πνεύμα ούτε αντιστρατεύεται την ελευθερία της έρευνας, αλλά αποσκοπεί στη θέση ορών στην ανεξέλεγκτη πορεία της βιοτεχνολογίας, όταν αυτή δεν αποβαίνει προς όφελος του ανθρώπου, ο οποίος δεν αντιμετωπίζεται ως αυτοσκοπός, αλλά ως μέσον. Δεν αποσκοπεί να σταματήσει την πρόοδο, αλλά να υποδείξει τις ασφαλιστικές δικλίδες που θα εγγυηθούν τον σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και αυτονομίας, Επιβάλλει τον αυτοέλεγχο των θεραπόντων της επιστήμης και της τεχνολογίας υπενθυμίζοντας ότι ο άνθρωπος, ως αποδέκτης των επιστημονικών επιτευγμάτων, πρέπει είναι «μέτρον απάντων χρημάτων».

Η Βιοηθική δεν προτείνει την εφαρμογή συγκεκριμένων ηθικών θεωριών στην πράξη, όπως της δεοντοκρατίας¹⁶ και του ωφελισμού¹⁷ ή της αρεταϊ-

15 Ό. π., σ. 13.

16 Πρόκειται για κατηγορία της κανονιστικής ηθικής θεωρίας, που τοποθετεί την ηθικότητα μιας πράξης στην ίδια την πράξη. Ειδικότερα, μια πράξη αξιολογείται ως ορθή ή εσφαλμένη αυτή καθαυτή. Οι φιλόσοφοι της δεοντοκρατίας, όπως ο Καντ, προτείνουν συγκεκριμένους κανόνες ή αρχές που μας καθοδηγούν.

17 Ο ωφελισμός είναι κανονιστική ηθική θεωρία, εντασσόμενη στη συνεπειοκρατία, σύμφωνα με την οποία, σκοπός των πράξεών μας πρέπει να είναι η μεγαλύτε-

κής ηθικής¹⁸. Σήμερα η Βιοηθική φαίνεται ότι προτείνει ως οικουμενικό ηθικό κώδικα την αντιμετώπιση του ανθρώπου ως αυτοσκοπού και ποτέ ως μέσου. Θεωρητική υποδομή της Βιοηθικής είναι ο σεβασμός της ανθρωπίνης αξίας και της ανθρωπίνης ζωής. Η Βιοηθική υιοθετεί κριτική στάση απέναντι σε αθέμιτες εφαρμογές των επιστημονικών επιτευγμάτων και σε τυχόν οικονομική ή πολιτική εκμετάλλευσή τους επιστρατεύοντας ορισμένες έννοιες-γέφυρες όπως είναι η δικαιοσύνη, τα δικαιώματα και ένα σύνολο καθολικών αξιών, ευρέως αποδεκτών για το «εμ ζην».

Η ηθικότητα βασίζεται πλέον στα ανθρώπινα δικαιώματα, που έχουν επιτύχει μια διαπολιτισμική συναίνεση και προωθούν, με βάση την ορθολογικότητα και την καθολικευσιμότητα, το σχέδιο του Διαφωτισμού για έναν οικουμενικό ηθικό δεσμό της ζωής¹⁹. Σε τελική ανάλυση, θεωρητική υποδομή της Βιοηθικής, που της εξασφαλίζει έναν οικουμενικό, κατά το δυνατόν, χαρακτήρα, είναι ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά διατυπώνονται στο σύνολο των Διακηρύξεων Δικαιωμάτων, οι οποίες, με τη σειρά τους, επικαιροποιούνται, ώστε να λαμβάνουν υπόψη τις πρόσφατες επιστημονικές ανακαλύψεις, την τεχνολογική πρόοδο και τις προοπτικές που αυτές ανοίγουν για τον άνθρωπο.

Όσον αφορά την Τεχνηθική, αποτελεί κλάδο της Εφαρμοσμένης Φιλοσοφίας και πεδίο διεπιστημονικής μελέτης και έρευνας, με κύριο αντικείμενο τη σχέση μεταξύ της τεχνολογικής εξέλιξης και των αξιών της κοινωνίας. Αντλεί στοιχεία από πολλούς τομείς γνώσης, από την Επιστήμη της Πληροφορίας και τις Σπουδές Επιστήμης και Τεχνολογίας²⁰ μέχρι την Εφαρμοσμένη Ηθική και Φιλοσοφία, προκειμένου να επεξεργαστεί αναδυόμενα ζητήματα σχετικά με τις ηθικές και δεοντολογικές διαστάσεις των τεχνολογικών συστημάτων και πρακτικών μέσα στη σύγχρονη κοινωνία. Ως μέσα, η Τεχνηθική χρησιμοποιεί τον φιλοσοφικό και διεπιστημονικό στοχασμό, τον δημόσιο διάλογο και τη ρύθμιση του τεχνολογικού πεδίου από το Δίκαιο. Κύριος στόχος της είναι η προστασία της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας και η συνδιαμόρφωση κοινών αρχών για την καθοδήγηση νέων εξελίξεων προς όφελος της κοινωνίας και του φυσικού περιβάλλοντος. Δεν περιορίζεται στις αφηρημένες καθολικές αρχές, αλλά προχωρεί σε πρακτικές εφαρμογές ανίχνευσης και ανάλυσης τάσεων

ρη κατά το δυνατόν ωφέλεια για τον μεγαλύτερο κατά το δυνατόν αριθμό ατόμων. Ως “ωφέλεια” νοείται η ευτυχία ή η ικανοποίηση αυτών που θα καρπωθούν τα αποτελέσματα των πράξεών μας. Κυριότεροι εκπρόσωποί του είναι ο Τζέρεμι Μπένθαμ και ο Τζον Στιούαρτ Μίλλ.

18 Πρόκειται για ένα τρίτο ρεύμα στον χώρο της σύγχρονης ηθικής φιλοσοφίας που, στο πλαίσιο απλουστευτικής παρουσίασης, συνίσταται στην προσπάθεια αναβίωσης της αριστοτελικής ηθικής, η οποία ασχολείτο με τον χαρακτήρα και όχι με μεμονωμένες πράξεις, όταν καλείτο να παράσχει λύση σε ηθικά ζητήματα. Εκπρόσωποι του ρεύματος αυτού επιχείρησαν τον εκσυγχρονισμό της αριστοτελικής ηθικής με σκοπό την πρακτική εφαρμογή της σε περιπτώσεις με βιοηθικό ενδιαφέρον.

19 Μ. Δραγώνα-Μονάχου, Ηθική και Βιοηθική, ό. π., σ. 16.

20 S. Sismondo, Εισαγωγή στις Σπουδές Επιστήμης και Τεχνολογίας, μετάφραση Β. Σπυροπούλου, εκδόσεις Liberal Books. 2016.

καθώς και σε προτάσεις μελλοντικής διαχείρισης προβλημάτων.

II. Η ελληνική Επιτροπή Βιοηθικής και Τεχνοηθικής

A. Συγκρότηση, αρμοδιότητες και αποστολή της Επιτροπής

Στην Ελλάδα, η πρώτη Επιτροπή Βιοηθικής συστήθηκε με τον Νόμο 2667/1998²¹, ως υπαγόμενο στον Πρωθυπουργό συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας, με αποστολή τη διαρκή παρακολούθηση των θεμάτων που σχετίζονται με τις εφαρμογές των βιολογικών επιστημών και τη διερεύνηση των ηθικών, κοινωνικών και νομικών διαστάσεων και επιπτώσεών τους²². Το νομοθέτημα αυτό αντικαταστάθηκε από τον Ν. 4780/2021²³. Με τις νέες διατάξεις καταργήθηκε η Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής του Ν. 2667/1998 και στη θέση της συστήθηκε η Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής και Τεχνοηθικής. Όσον αφορά το νομικό καθεστώς της, η Επιτροπή υπάγεται στον Πρωθυπουργό, υποστηρίζεται, ως προς τη στελέχωση και την υποδομή της, από την Προεδρία της Κυβέρνησης και εντάσσεται στον προϋπολογισμό της, ως διακριτός ειδικός φορέας. Πρόκειται για συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας ως προς τους τομείς των επιστημών της ζωής και των νέων τεχνολογιών εν γένει. Η αποστολή της συνίσταται στη διερεύνηση των ηθικών, κοινωνικών και νομικών διαστάσεων και συνεπειών στους τομείς, ιδίως, της βιολογίας, της βιοτεχνολογίας, της ιατρικής και της γενετικής, καθώς και των νέων τεχνολογιών, όπως της τεχνητής νοημοσύνης, των προηγμένων αλγορίθμων και της ρομποτικής²⁴.

Ειδικότερα, η Επιτροπή εισηγείται πολιτικές που ενθαρρύνουν την επιστημονική έρευνα και καινοτομία σε συνάρτηση με τον σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα και την ηθική. Ανταποκρινόμενος στις παγκόσμιες τρέχουσες εξελίξεις της τεχνολογίας ιδίως στον τομέα της πληροφορικής, ο νομοθέτης συνέστησε εκ νέου την επιτροπή που υπάγεται στον Πρωθυπουργό και περιλαμβάνει και τις νέες τεχνολογίες. Ειδικότερα, ο τομέας επιστημονικού ενδιαφέροντος που προστέθηκε είναι αυτός της Τεχνοηθικής, ο οποίος άπτεται των νέων και διαρκώς αναπτυσσόμενων τεχνολογιών. Συγκεκριμένα, ο νομοθέτης έλαβε υπόψη το γεγονός ότι τα μέσα για την εξέλιξη της επιστήμης της πληροφορικής όπως αλγόριθμοι (deep learning, τεχνητή νοημοσύνη, νευρωνικά δίκτυα) και μαζικά δεδομένα (big data), αλλά και η ίδια η μηχανοηλεκτρονική επιστήμη και ο κλάδος της, η ρομποτική, εγείρουν ποικίλα ηθικά προβλήματα. Ενδεικτικά αναφέρεται ως παράδειγμα η μηχανική μάθηση, η οποία θέτει μια σειρά ηθικών ζητημάτων²⁵. Τα συστήματα που έχουν εκπαιδευτεί σε

21 ΦΕΚ Α' 281.

22 Βλ. διεξοδικά Α. Κοσκινά-Σαριδάκη, Το δικαίωμα στην επιστημονική έρευνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ. 142 επ.

23 Ν. 4780/2021, Εθνική Αρχή Προσβασιμότητας, Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής και Τεχνοηθικής (ΦΕΚ Α' 30).

24 Άρθρο 30 του Ν. 4780/2021.

25 Βλ., αντί πολλών, Σ. Τάσσης, Μπορεί ο αλγόριθμος να είναι ηθικός, εις Λ. Μήτρου (επιμ.), Μπορεί ο αλγόριθμος..., Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης, 2023, σ.

σύνολα δεδομένων τα οποία συλλέγονται με προκαταλήψεις (biases) μπορεί να τις εμφανίσουν κατά τη χρήση, ψηφιοποιώντας, για παράδειγμα, πολιτιστικές προκαταλήψεις όπως ο θεσμικός ρατσισμός. Κατά συνέπεια, η υπεύθυνη συλλογή δεδομένων είναι ένα κρίσιμο κομμάτι της μηχανικής μάθησης. Ένα ακόμη παράδειγμα που ενισχύει τα παραπάνω είναι η αποτίμηση της σημασίας των big data των καταναλωτών, με σκοπό την κατευθυνόμενη διαφήμιση και τον επηρεασμό των αγοραστικών τους συνηθειών. Τα big data χρησιμοποιούν ακόμη και στην πρόβλεψη συμπεριφορών. Είναι σαφές ότι εγείρεται πληθώρα ηθικών ζητημάτων που άπτονται των αρμοδιοτήτων της Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής και Τεχνοηθικής.

Επομένως, με τον νέο νόμο επιδιώχθηκε μια καθολικότερη προσέγγιση καθώς και η ανάδειξη της στενής σύνδεσης των εφαρμογών των θετικών επιστημών με τις σύγχρονες κοινωνικές αξίες. Αναγκαία στοιχεία αυτής της αποστολής είναι, αφενός, η έγκυρη ενημέρωση των πολιτών και, αφετέρου, η κατάλληλη στήριξη των συναφών κρατικών πολιτικών. Ο νομοθέτης έλαβε υπόψη τις βέλτιστες πρακτικές που ακολουθούνται ανά τον κόσμο όσον αφορά τις αντίστοιχες εθνικές επιτροπές που σχετίζονται με τη μελέτη της βιοηθικής και τον αντίκτυπο της στην καθημερινότητα.

Οι αρμοδιότητες της Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής και Τεχνοηθικής απαριθμούνται ενδεικτικά, όπως συνάγεται από το επίρρημα «ιδίως», στο άρθρο 31 του Νόμου 4780/2021 και είναι, κυρίως, γνωμοδοτικές, με την ευρεία έννοια του όρου. Περιλαμβάνουν, δηλαδή, πέρα από τη διατύπωση γνώμων και εισηγήσεων, τη διαφώτιση και ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης. Σε αντιδιαστολή προς την προκάτοχο της Επιτροπή Βιοηθικής του Ν. 2667/1998, η νέα Επιτροπή έχει και ελεγκτικές αρμοδιότητες, δηλαδή εξετάζει την προσαρμογή της εθνικής έννομης τάξης προς το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο. Λόγω του χαρακτήρα της ως συμβουλευτικού οργάνου, δεν έχει καμία αποφασιστική αρμοδιότητα, αλλά περιορίζεται στη διατύπωση γνώμων και προτάσεων, καθώς και στη σύνταξη κατευθυντήριων οδηγιών, δηλαδή πράξεων του ηπίου δικαίου²⁶.

26 Σύμφωνα με το άρθρο 31 του Ν. 4780/2021, «η Επιτροπή έχει τις εξής, ιδίως, αρμοδιότητες: α) διατυπώνει προτάσεις συνολικής πολιτικής και συγκεκριμένων ενεργειών, καθώς και σχετικές κατευθυντήριες οδηγίες και γνωμοδοτεί για θέματα σχετικά με την αποστολή της, β) εκπροσωπεί τη Χώρα σε διεθνείς οργανισμούς για θέματα σχετικά με την αποστολή της, γ) αναπτύσσει πρωτοβουλίες για την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης για θέματα σχετικά με την αποστολή της, δ) συμμετέχει σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές για θέματα σχετικά με την αποστολή της ή διατυπώνει γνώμη για σχετικές διατάξεις, προ της κατάθεσής τους, ε) εξετάζει την προσαρμογή της εθνικής έννομης τάξης προς το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο και εισηγείται ρυθμίσεις για θέματα σχετικά με την αποστολή της, στ) συντάσσει και υποβάλλει εκθέσεις σύμφωνα με το άρθρο 34, ζ) συστήνει ομάδες εργασίας για θέματα σχετικά με την αποστολή της, οι οποίες αποτελούνται από εξειδικευμένο προσωπικό του δημόσιου τομέα ή ιδιώτες εμπειρογνώμονες, ορίζει τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους και παρακολουθεί το έργο τους, και η) διοργανώνει εκδηλώσεις για θέματα σχετικά με την αποστολή της».

Το πολυσχιδές της αποστολής της Επιτροπής και τον πλουραλισμό που χαρακτηρίζει τις τοποθετήσεις της αποτυπώνουν οι ιδιότητες των μελών που τη συγκροτούν. Ειδικότερα, η Επιτροπή απαρτίζεται από δεκατρείς επιστημονες εγνωσμένου κύρους σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητές της, εκ των οποίων ένας ορίζεται ως Πρόεδρος και ένας ως Αντιπρόεδρος²⁷. Κατά την επιλογή των μελών της Επιτροπής λαμβάνεται μέριμνα, προκειμένου να διασφαλίζεται κατά το δυνατόν η ισόρροπη εκπροσώπηση των θετικών και των ανθρωπιστικών επιστημών²⁸.

Ο νέος νόμος παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία ως προς την επιλογή των μελών της Επιτροπής. Επιβάλλεται να τονιστεί η διαφορά από το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς που ρύθμιζε διεξοδικότερα τις ιδιότητες των μελών, προβλέποντας τη συγκρότηση από τέσσερις επιστημονες των περιοχών της βιολογίας, της γενετικής, της ιατρικής και της βιοτεχνολογίας και πέντε εκπροσώπους των ανθρωπιστικών επιστημών, εκ των οποίων δύο προέρχονταν από τη νομική επιστήμη και ανά ένας από τη φιλοσοφία, την κοινωνιολογία και τη θεολογία.

Περαιτέρω, ο νόμος περιείχε ειδική πρόνοια για τους νομικούς επιστημονες, καθόσον προέβλεπε ότι ο ένας κάλυπτε το δημόσιο δίκαιο ή το δημόσιο διεθνές δίκαιο και ο άλλος το ιδιωτικό δίκαιο²⁹. Όσον αφορά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων της Επιτροπής, αυτές «λαμβάνονται με πλειοψηφία των παρόντων μελών. Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η ψήφος του Προέδρου». Η ρύθμιση αυτή, που επαναλαμβάνει την αντίστοιχη του Ν. 2667/1998, είναι «καινοτόμος για ένα τέτοιο μόρφωμα επειδή συνήθως (τουλάχιστον σε ό,τι αφορά αυτά της δυτικής Ευρώπης και της Αμερικής) οι αποφάσεις λαμβάνονται δια της συναίνεσης»³⁰.

Η συγκρότηση της Επιτροπής καθορίζει και τον προσανατολισμό των συστάσεων και γνωμών που διατυπώνει. Όπως φαίνεται αποτυπώνονται όλες οι πτυχές των προβλημάτων που θέτουν οι επιστημονικές εξελίξεις. Επιστημαίνονται οι επιστημονικές διαστάσεις, τα ηθικά ζητήματα που εγείρονται και υποδεικνύονται οι νομικές ρυθμίσεις, χωρίς λεπτομερή εξειδίκευση του περιεχομένου τους. Με άλλα λόγια, σκοπός της Επιτροπής είναι, πρωτίστως, η ανάδειξη των ηθικών πτυχών των ζητημάτων που τίθενται στην κρίση της και, συνακολούθως, η επισήμανση της ανάγκης νομικών ρυθμίσεων, χωρίς, πάντως, συγκεκριμένες υποδείξεις του περιεχομένου τους.

Στόχος της Επιτροπής δεν είναι η σύνταξη νομικών κειμένων, στην οποία,

27 Σύμφωνα με το άρθρο 37 του Ν. 4780/2021, συστήνονται τρεις θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού, κατά την έννοια της παρ. 2 του άρθρου 25 του ν. 1943/1991, με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου διάρκειας τεσσάρων ετών.

28 Άρθρο 32 του Ν. 4780/2021. Η διάταξη αυτή προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις για τη σύνθεση και λειτουργία της Επιτροπής, οι οποίες διαφέρουν από τις γενικές ρυθμίσεις των άρθρων 14 και 15 του

29 Άρθρο 12 παρ. 1 του Ν. 2667/1998.

30 Α. Κοσκινά-Σαριδάκη, Το δικαίωμα στην επιστημονική έρευνα, ό.π., σ. 147.

πάντως, μπορεί να συμβάλει μέσω της συμμετοχής της σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές.

Β. Πεδία γνωμοδοτικού έργου της Επιτροπής

Από την έναρξη της λειτουργίας της μέχρι σήμερα η Επιτροπή, τόσο στην αρχική όσο και στη σημερινή μορφή της, έχει ασχοληθεί με ένα ευρύ φάσμα θεμάτων που εγείρουν σοβαρά ηθικά προβλήματα. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του γνωμοδοτικού της έργου, εκδίδει γνώμες και συστάσεις. Οι γνώμες είναι εκτενή κείμενα, που συνοδεύονται από εκθέσεις τεκμηρίωσης των επιστημονικών συνεργατών της Επιτροπής, ενώ οι συστάσεις είναι συντομότερες, δεν συνοδεύονται από έκθεση και αφορούν θέματα επικαιρότητας.

Η πλειονότητα των γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής εντάσσεται στο πεδίο της Βιοηθικής. Θα μπορούσαν να αναφερθούν, ενδεικτικά, οι γνώμες σχετικά με τα ζητήματα δεοντολογίας που συνδέονται με την καθιέρωση του «Ηλεκτρονικού Φακέλου Υγείας»³¹, τις ηθικοκοινωνικές διαστάσεις της εμφάνισης Γενετικά Τροποποιημένων Οργανισμών (ΓΤΟ) στο εμπόριο (τρόφιμα) και τη γεωργία (σπόροι και ζωοτροφές)³², την «ιατρική ακριβείας» και τις αναμενόμενες κλινικές και ερευνητικές εφαρμογές της³³. Μεταξύ των συστάσεων που έχει εκδώσει η Επιτροπή, θα μπορούσαν να αναφερθούν οι συστάσεις για την αντιμετώπιση του ιού Έμπολα³⁴ και για την επιλογή συναισθηματικού δότη στις μεταμοσχεύσεις³⁵.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τρεις πρόσφατες συστάσεις της Επιτροπής, με τη νέα της σύνθεση, οι οποίες συνδέονται με την υγειονομική κρίση της Covid 19.

31 Γνώμη με τίτλο «Ηλεκτρονικός Φάκελος Υγείας: Ζητήματα Δεοντολογίας», της 18/03/2015, ενόψει της υποχρέωσης του οικογενειακού γιατρού να τηρεί ηλεκτρονικό φάκελο, σύμφωνα με τον Ν. 4238/2014.

32 Γνώμη της 22/06/2020, που αποτελεί επικαιροποίηση της πρώτης της εισήγησης (Γενετικά Τροποποιημένα Φυτά, 2000), για τις ηθικοκοινωνικές διαστάσεις της εμφάνισης Γενετικά Τροποποιημένων Οργανισμών (ΓΤΟ) στο εμπόριο (τρόφιμα) και τη γεωργία (σπόροι και ζωοτροφές), εν όψει και της πρόσφατης απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), της 25ης Ιουλίου 2018, Confédération paysanne κ.λπ., C528/16, ΕΥ:C:2018:583.

33 Γνώμη με τίτλο «Ιατρική Ακρίβειας: Εφαρμογές και ηθικά ζητήματα», της 24/06/2019.

34 Νέα Σύσταση της Επιτροπής «Η αντιμετώπιση του ιού Έμπολα: Ζητήματα βιοηθικής», της 30/03/2015.

35 Η Εθνική Επιτροπή Βιοηθικής εξέτασε το ζήτημα της δωρεάς οργάνων από «συναισθηματικό δότη», ύστερα από σχετικό έγγραφο του Εθνικού Οργανισμού Μεταμοσχεύσεων (ΕΟΜ), στο οποίο επισημαίνονται σοβαρά προβλήματα κατά την εφαρμογή της σχετικής πρόβλεψης της ισχύουσας νομοθεσίας όσον αφορά την επαρκή τεκμηρίωση της συναισθηματικής σχέσης μεταξύ προτεινόμενου δότη και ενδιαφερόμενου λήπτη οργάνου. Εξετάζοντας το ζήτημα αυτό, η Επιτροπή έκρινε αναγκαία την επανεξέταση του συγκεκριμένου θεσμού από την Πολιτεία και συνέστησε τροποποίηση του σχετικού άρθρου του Ν. 3984/2011

Η πρώτη αφορά τη βιοηθική διάσταση της ατομικής ευθύνης στην αντιμετώπιση της πανδημίας COVID 19³⁶. Η Επιτροπή διακρίνει τη νομική από τη βιοηθική πτυχή της ατομικής ευθύνης. Επισημαίνει ότι από νομική σκοπιά, καθένας νοείται και ως μέλος ενός κοινωνικού συνόλου, το οποίο λειτουργεί βάσει αρχών και κανόνων που προστατεύουν όχι μόνο τα μεμονωμένα πρόσωπα αλλά και το ίδιο το κοινωνικό σύνολο. Στο ελληνικό Σύνταγμα, η παραδοχή αυτή κατοχυρώνεται ρητά με το άρθρο 25, που προστατεύει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες του ανθρώπου, τόσο ως ατόμου όσο και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου. Επομένως, η λήψη περιοριστικών μέτρων ανάλογων με τη σοβαρότητα και την εξέλιξη της απειλής για τη δημόσια υγεία έχει στέρεα νομική θεμελίωση. Από την άλλη πλευρά, ο σεβασμός στην αυτονομία του προσώπου αποτελεί, εξ άλλου, θεμελιώδη αρχή της Βιοηθικής. Η απόλαυση όμως της αυτονομίας του καθενός δεν μπορεί να στρέφεται εναντίον των άλλων, αφού ο πολίτης αποτελεί μέρος του κοινωνικού συνόλου.

Ειδικότερα, ο τρόπος που ασκείται η αυτονομία του ατόμου, στις διάφορες εκδηλώσεις της, υπόκειται σε ηθική αξιολόγηση: δεν είναι απαραίτητως θεμιτή κάθε συμπεριφορά, σε συγκεκριμένες συνθήκες, ακόμη και αν η συμπεριφορά αυτή αποτελεί νόμιμη εκδήλωση της αυτονομίας, άσκηση δηλαδή κάποιου νομικά κατοχυρωμένου δικαιώματος. Στο πλαίσιο αυτό, η βιοηθική διάσταση της περιθαλψής όσων έχουν προσβληθεί από τον ιό και των μέτρων προφύλαξης για να αναχαιτιστεί η περαιτέρω μετάδοσή του αναδεικνύεται μέσα από την ανάληψη ατομικής ευθύνης, σύμφωνα και με την αρχή της κοινωνικής αλληλεγγύης, ιδίως προς τα άτομα που είναι ευάλωτα. Αφού αναδεικνύει και εξειδικεύει την ατομική ευθύνη, η σύσταση καταλήγει με τη διατύπωση της υποχρέωσης της Πολιτείας να την υποστηρίξει. Κατά την Επιτροπή, η πολιτική τάξη της χώρας πρέπει να προσεγγίσει από κοινού την πανδημία ως ευκαιρία για τη ριζική αναδιοργάνωση κατά πρώτο λόγο του ΕΣΥ, το οποίο επωμίζεται σχεδόν αποκλειστικά τη διαχείριση του προβλήματος, όπως συμβαίνει σε όλον τον κόσμο, αλλά και των υποδομών της ευρύτερης βιοϊατρικής κοινότητας.

Οι παρεμβάσεις στις δομές, σε προσωπικό και εξοπλισμό, θα πρέπει να έχουν μόνιμο και διαρκή χαρακτήρα. Τούτο διότι, υγειονομικές κρίσεις, όπως η σημερινή, είναι χαρακτηριστικές της παγκοσμιοποίησης, που συνδέεται με μια έκρηξη των ανταλλαγών και των επαφών σε πλανητικό επίπεδο, οπότε θα επανέρχονται και πρέπει να συναντούν έτοιμα και αποτελεσματικά δημόσια συστήματα Υγείας. Η ατομική ευθύνη ενισχύεται, ιδίως, όταν ως οργανωμένη κοινωνία είμαστε σε θέση να εγγυηθούμε την ύπαρξη αποτελεσματικών δημόσιων συστημάτων Υγείας. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή επισημαίνει την ανάγκη νομικών παρεμβάσεων προς συγκεκριμένη κατεύθυνση, δηλαδή την ενίσχυση του δημόσιου συστήματος Υγείας, χωρίς όμως να διατυπώνει εξειδικευμένες προτάσεις ως προς το περιεχόμενο των νομικών ρυθμίσεων.

Στο ίδιο πνεύμα εντάσσεται η Σύσταση της Επιτροπής «για την υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού σε ορισμένες επαγγελματικές ομάδες στον χώρο

36 Σύσταση της 20/03/2020.

της υγείας»³⁷, η οποία απαντά σε σχετικό ερώτημα του Πρωθυπουργού με την επιστολή του Υπουργού Επικρατείας της 7/5/2021 και αντιμετωπίζει την ηθική και νομική διάσταση του οικείου προβληματισμού, ειδικά όσον αφορά στους εμβολιασμούς κατά της COVID-19. Η σύσταση αυτή, εξαιρετικά τεκμηριωμένη, αποτελεί πρότυπο ολιστικής προσέγγισης του ζητήματος του υποχρεωτικού εμβολιασμού. Παρουσιάζει, περαιτέρω, ιδιαίτερο ενδιαφέρον υπό το πρίσμα της μεθόδου της Επιτροπής Βιοηθικής και Τεχνοηθικής, σε σχέση με την αμιγώς νομική προσέγγιση του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου ως προς τη συνταγματικότητα του υποχρεωτικού εμβολιασμού όπως αποτυπώθηκε σε αποφάσεις του που εκδόθηκαν σχεδόν παράλληλα³⁸.

37 Σύσταση της 18/06/2021.

38 Πρόκειται για τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ 1684/2022, σχετικά με τον υποχρεωτικό εμβολιασμό των εργαζομένων σε δομές υγείας, Ολ 1400/2022, σχετικά με τον υποχρεωτικό εμβολιασμό των υπηρετούντων στις Ειδικές Μονάδες Αντιμετώπισης Καταστροφών του Πυροσβεστικού Σώματος, Ολ 1284/2022, σχετικά με την απαγόρευση μετακινήσεων για την άσκηση θήρας και 1147/2022, σχετικά με την υποχρέωση χρήσης μη ιατρικής μάσκας. Στα μέτρα αυτά εντάσσεται και ο υποχρεωτικός εμβολιασμός, ο οποίος διενεργείται με σκοπό την προστασία της υγείας, συλλογικά και ατομικά, από τις ασθένειες, καθώς και την βαθμιαία εξάλειψή τους. Όπως έχει επίσης κριθεί, το μέτρο του εμβολιασμού, καθ' εαυτό, συνιστά σοβαρή μεν παρέμβαση στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και στην ιδιωτική ζωή του ατόμου και δη στην σωματική και ψυχική ακεραιότητα αυτού, πλην συνταγματικώς ανεκτή, εφ' όσον, κατά τα ανωτέρω, προβλέπεται από ειδική νομοθεσία, υιοθετούσα πλήρως τα έγκυρα και τεκμηριωμένα επιστημονικά, ιατρικά και επιδημιολογικά πορίσματα στον αντίστοιχο τομέα και παρέχεται δυνατότητα εξαιρέσεως από τον εμβολιασμό σε ειδικές ατομικές περιπτώσεις, για τις οποίες αυτός αντενδείκνυται. Η ως άνω παρέμβαση, εφ' όσον κρίνεται, σύμφωνα με τεκμηριωμένα και επίκαιρα επιστημονικά δεδομένα, αναγκαία και πρόσφορη για την προστασία της υγείας τόσο των ιδίων των εμβολιαζομένων όσο και τρίτων (λ.χ. ατόμων που δεν έχουν ακόμη εμβολιασθεί, ατόμων που δεν επιτρέπεται για ιατρικούς λόγους να εμβολιασθούν) δεν είναι δυσανάλογη για την επίτευξη του προμνημονευθέντος συνταγματικού δημοσίου σκοπού (ΣτΕ Ολ 1684/2022, Ολ 1400/2022). Περαιτέρω, το μέτρο του υποχρεωτικού εμβολιασμού του προσωπικού των μονάδων παροχής υπηρεσιών υγείας, με τα οποία επέρχονται αναγκαίως σοβαροί περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων των εν λόγω εργαζομένων, έχει κριθεί συνταγματικό: α) εν όψει των κρατούντων κατά την λήψη του επιδημιολογικών και επιστημονικών δεδομένων και β) υπό την προϋπόθεση της επαναξιολογήσεώς του σε εύλογο χρονικό διάστημα. Συγκεκριμένα, με την ανωτέρω απόφαση 1684/2022 της Ολομελείας του Δικαστηρίου έγινε δεκτό ότι η κρίση περί συνταγματικότητας του μέτρου του υποχρεωτικού εμβολιασμού των εργαζομένων σε μονάδες παροχής υπηρεσιών υγείας «συναρτάται με τα ισχύοντα κατά τον χρόνο λήψεως των επίδικων μέτρων επιστημονικά και επιδημιολογικά στοιχεία. Υφίσταται, επομένως, λόγω της φύσεως του μέτρου του υποχρεωτικού εμβολιασμού και των συνεπειών του, υποχρέωση συνολικής επαναξιολογήσεώς του από τον νομοθέτη και την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, με τη λήψη υπ' όψιν, ιδίως, των διαρκώς ανανεούμενων επιστημονικών παραδοχών για την αξία, την αποτελεσματικότητα και τις συνέπειες των εμβολίων κατά του κορωνοϊού και την πορεία και την εξέλιξη της πανδημίας, καθώς και των συνεπειών από τη θέση σε αναστολή καθηκόντων των εργαζομένων στη λειτουργία των δομών υγείας», ειδικότερα δε ως προς την αναστολή καθηκόντων και των εντεύθεν συνεπειών αυτής, κρίθηκε ότι δεν ισχύουν επ' αόριστον αλλά «μέχρι την επαναξιολόγηση του

Ειδικότερα, με σειρά αποφάσεών του, οι οποίες αφορούσαν τα μέτρα για την προστασία της δημόσιας υγείας κατά του κορονοϊού COVID-19, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει ότι σε περιπτώσεις κατά τις οποίες τίθεται σε σοβαρό κίνδυνο η δημόσια υγεία, όπως είναι η τρέχουσα κατάσταση πανδημίας, το Κράτος οφείλει να λάβει τα κατάλληλα και απαραίτητα για τον περιορισμό της διάδοσης της ασθένειας μέτρα, που στηρίζονται σε έγκυρα, επίκαιρα και τεκμηριωμένα επιστημονικά, ιατρικά και επιδημιολογικά δεδομένα. Τα μέτρα αυτά μπορεί μν να συνιστούν ακόμα και σοβαρή επέμβαση στην απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως είναι η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του, η ελευθερία κίνησης και η ιδιωτική του ζωή, πλην η επέμβαση αυτή είναι συνταγματικώς ανεκτή εφ' όσον, μεταξύ άλλων, τα μέτρα αυτά λαμβάνονται για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα και, πάντως, μέχρι την εξεύρεση λύσης για την ανάσχεση της πανδημίας, η ένταση δε και η διάρκειά τους, λόγω της προσωρινότητάς τους, πρέπει να επανεξετάζονται περιοδικώς από τα αρμόδια κρατικά όργανα ανάλογα με τα υφιστάμενα επιδημιολογικά δεδομένα και την εξέλιξη των έγκυρων επιστημονικών παραδοχών.

Η ως άνω παρέμβαση, εφ' όσον, σύμφωνα με τις κρατούσες επιστημονικές παραδοχές για την εξέλιξη της πανδημίας, κρίνεται αναγκαία και πρόσφορη για την προστασία της υγείας και, εντεύθεν, της ζωής των πολιτών, σε συνδυασμό με την εκ του Συντάγματος οφειλόμενη κρατική μέριμνα για τη διαφύλαξη της λειτουργίας του συστήματος υγείας, δεν μπορεί να θεωρηθεί δυσανάλογη για την επίτευξη του προμνημονευθέντος συνταγματικού δημοσίου σκοπού. Περαιτέρω, κατά τον καθορισμό των μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας, για τη λήψη των οποίων σταθμίζονται δεδομένα ιατρικής φύσης, σε συνδυασμό με τις επιπτώσεις της πανδημίας και των λαμβανομένων μέτρων στην οικονομική και κοινωνική ζωή της Χώρας, ο νομοθέτης (κοινός και κανονιστικός) διαθέτει, ως προς την καταλληλότητα και την αναγκαιότητά τους, ευρύ περιθώριο εκτίμησης, που οφείλει να στηρίζεται σε επιστημονικά δεδομένα. Συνεπώς, ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας περιορίζεται στην κρίση εάν η θεσπιζόμενη ρύθμιση είτε είναι προδήλως απρόσφορη είτε υπερβαίνει προδήλως το απαραίτητο για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο.

Εν προκειμένω, το Δικαστήριο στηρίζει τη νομική κρίση του για τη συνταγματικότητα της εφαρμοστέας νομοθετικής ρύθμισης, που επιτρέπει έντονη παρέμβαση σε θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου, όπως είναι η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του, η ελευθερία κίνησης και η ιδιωτική του ζωή, σε επιδημιολογικά δεδομένα και επιστημονικές παραδοχές. Η Επιτρο-

μέτρου του υποχρεωτικού εμβολιασμού, η οποία, πάντως, πρέπει να πραγματοποιηθεί εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος» (βλ. αντίστοιχες σκέψεις της απόφασης ΣτΕ Ολ 1400/2022 της Ολομελείας, με την οποία κρίθηκε συνταγματικός ο υποχρεωτικός εμβολιασμός των υπηρετούντων στις Ε.Μ.Α.Κ., κρίθηκε όμως, περαιτέρω, ότι η Διοίκηση υποχρεούται να επαναξιολογεί την ρύθμιση υπό το φως των διαρκώς εξελισσόμενων επιστημονικών παραδοχών και την πορεία της πανδημίας, μη κωλυόμενη και να άρει αυτήν με νεότερη πράξη).

πή, στη Σύστασή της, πέρα από τα επιστημονικά δεδομένα, λαμβάνει υπόψη τόσο τις αρχές της βιοηθικής όσο και τη νομική διάσταση του ζητήματος. Κατά συνέπεια, υιοθετεί ολιστική αντιμετώπιση, που της επιτρέπει τη διατύπωση προτάσεων για μέτρα λιγότερα παρεμβατικά και περιοριστικά από τον υποχρεωτικό εμβολιασμό.

Ειδικότερα, η Επιτροπή έλαβε υπόψη τις απόψεις που εκτέθηκαν από την Ομάδα Εμπειρογνομώνων COVID-19 και από τους εκπροσώπους των ενδιαφερόμενων φορέων, στο πλαίσιο ακροάσεων που οργάνωσε με αρμόδιους φορείς, συλλόγους και ενώσεις επαγγελματιών υγείας και εργαζομένων σε μονάδες φροντίδας ευάλωτων ομάδων, τα επιστημονικά δεδομένα και τις έως τότε δημοσιευμένες μελέτες για τα εγκεκριμένα εμβόλια, τα δεδομένα εμβολιασμού για τις συγκεκριμένες επαγγελματικές ομάδες στην Ελλάδα, την περίπτωση της Ιταλίας που αποτελεί τη μοναδική έως τώρα ευρωπαϊκή χώρα η οποία υιοθέτησε υποχρεωτικό εμβολιασμό για το προσωπικό δομών υγείας καθώς και το πόρισμα της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Ισότητας της Μεγάλης Βρετανίας προς την κυβέρνηση³⁹.

Διευκρινίστηκε, εκ προοιμίου ότι η έννοια της υποχρεωτικότητας μπορεί να αναφέρεται, πρώτον, σε σωματικό καταναγκασμό κάποιου, δεύτερον, περιλαμβάνει και την επιβολή του εμβολιασμού υπό την απειλή κυρώσεων για όποιον τον αρνείται, όπως προστίμου ή απόλυσης από την εργασία και, τρίτον, μπορεί να καλύπτει και την περίπτωση της καθίερωσης του εμβολιασμού ως αναγκαίας προϋπόθεσης για να μπορέσει κάποιος να εκπληρώσει μια υποχρέωσή του προβλεπόμενη από τον νόμο, όπως την υποχρέωση της 9ετούς εκπαίδευσης ή την υποχρέωση στράτευσης.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή ανέπτυξε τον ηθικό προβληματισμό στο πεδίο του υποχρεωτικού εμβολιασμού. Επισήμανε ότι, από ηθική άποψη, το ζήτημα του υποχρεωτικού εμβολιασμού αφορά τη σχέση μεταξύ της αρχής της προσωπικής αυτονομίας και της προστασίας της δημόσιας υγείας ως συλλογικού αγαθού. Η προστασία της δημόσιας υγείας αντιστοιχεί, με την έννοια αυτή, σε ένα ηθικό καθήκον κοινωνικής αλληλεγγύης με υποκείμενο κάθε πρόσωπο.

Ειδικά στην περίπτωση των ιατρών και νοσηλευτών, οι οποίοι έχουν επαφή με ασθενείς, η αρχή της μη-βλάβης και του καθήκοντος φροντίδας των ασθενών, που απορρέει από την ιδιότητά τους, πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπ' όψη. Εν προκειμένω, η αρχή της μη-βλάβης, που κατοχυρώνεται και σε συναφείς κώδικες δεοντολογίας, δικαιολογεί εντονότερους περιορισμούς στην ατομική αυτονομία, ιδίως επειδή οι επαγγελματίες αυτοί εκούσια δεσμεύθηκαν να αποφεύγουν κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων τους κάθε συμπεριφορά που θα μπορούσε να προκαλέσει βλάβη στους ασθενείς τους. Η συμπεριφορά αυτή δεν πρέπει να νοείται στενά, δηλαδή μόνον ως βλαπτι-

39 Η εν λόγω ανεξάρτητη επιτροπή συμπέρανε ότι η εφαρμογή μέτρου υποχρεωτικότητας εμβολιασμού κατά του COVID-19 σε εργαζομένους σε μονάδες φροντίδας ηλικιωμένων είναι λογικό και δικαιολογημένο μέτρο, διότι η πολιτεία «σωστά δίνει προτεραιότητα στο δικαίωμα στη ζωή των φιλοξενουμένων στις μονάδες αλλά και του προσωπικού».

κή ιατρική πράξη που διενεργείται στον ασθενή, αλλά περιλαμβάνει εν γένει καταστάσεις που μπορεί να του προκαλέσουν κίνδυνο βλάβης, όπως π.χ. το αν ο ίδιος ο ιατρός ή νοσηλεύτης/τρια είναι φορέας μεταδοτικής νόσου και έρχεται σε επαφή μαζί του. Υπό το πρίσμα αυτό, η πρόβλεψη του εμβολιασμού ως αναγκαίου όρου στις συγκεκριμένες επαγγελματικές κατηγορίες θα μπορούσε να δικαιολογηθεί ηθικά, ιδίως διότι η επιλογή από μέρους τους της συγκεκριμένης δραστηριότητας είναι ελεύθερη και εξ ορισμού συνεπάγεται δεσμεύσεις απέναντι στον ασθενή. Υπό την έννοια αυτή, δεν πρόκειται για «καταναγκασμό». Στο πλαίσιο του ηθικού προβληματισμού, εξετάστηκε και η αρχή της αναλογικότητας, η εφαρμογή της οποίας σημαίνει την αξιολόγηση της αναγκαιότητας του μέτρου, πρώτον, σε σχέση με το ποσοστό εμβολιαστικής κάλυψης του γενικού πληθυσμού σε τοπικό επίπεδο (και την επίτευξη ανοσίας στο επίπεδο αυτό) και, δεύτερον, σε σχέση με το ποσοστό κάλυψης του ειδικού πληθυσμού στον οποίον στοχεύει το μέτρο.

Περαιτέρω, η Επιτροπή εξέτασε τη νομική διάσταση του ζητήματος. Επισήμανε ότι ο εμβολιασμός ως ιατρική πράξη πρόληψης υπόκειται, κατ' αρχήν, στις κοινές διατάξεις της ιατρικής νομοθεσίας, κατά τις οποίες, αναγκαία προϋπόθεση για τη διενέργεια ιατρικών πράξεων είναι η συναίνεση ύστερα από ενημέρωση (informed consent) του προσώπου (άρθρα 5 και επ. Σύμβασης του Οβιέδο, άρθρα 11, 12 του Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας). Ο όρος αυτός κατοχυρώνεται έμμεσα από το άρθρο 5 παρ. 5 του Συντάγματος (ατομικό δικαίωμα στην υγεία) και ρητά από το άρθρο 3 παρ. 2 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, δηλαδή κείμενα του σκληρού δικαίου, ενώ μνημονεύεται και σε όλα τα σύγχρονα διεθνή κείμενα ηπίου δικαίου.

Ο καταναγκασμός ενός προσώπου σε εμβολιασμό θα αντέβαινε στην παραπάνω νομοθεσία, ενώ θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι παραβιάζει την αρχή του σεβασμού της ανθρωπίνης αξίας (άρθρο 2 παρ. 1 Σ., Χάρτης ΕΕ) και το δικαίωμα στη σωματική ακεραιότητα (ΕΣΔΑ), καθώς αφορά παρεμβατική ιατρική πράξη. Είναι αλήθεια ότι η δημόσια υγεία αποτελεί ρητά για τη Σύμβαση του Οβιέδο γενικό λόγο περιορισμού των δικαιωμάτων που η ίδια προβλέπει (άρθ. 26). Τουλάχιστον για το δίκαιο της ΕΕ, ο λόγος περιορισμού ειδικά της συναίνεσης δύσκολα θα γινόταν αποδεκτός, εν όψει της ρητής κατοχύρωσής της στον Χάρτη.

Ο πρόσφατος νόμος 4675/2020⁴⁰ επιβεβαίωσε μεν τον εθελοντικό χαρακτήρα των εμβολιασμών, προβλέποντας, ωστόσο, την κατ' εξαίρεση και υπό αυστηρούς όρους επιβολή υποχρεωτικότητας με υπουργική απόφαση, προκειμένου να αντιμετωπισθεί κίνδυνος για τη δημόσια υγεία. Μια εναρμονισμένη με το Σύνταγμα και τα διεθνή ή ενωσιακά κείμενα (υπερνομοθετικής ισχύος) που προαναφέρθηκαν ερμηνεία της εξαίρεσης αυτής του νόμου, αποκλείει οπωσδήποτε τον καταναγκασμό και περιλαμβάνει τις άλλες περιπτώσεις πρόβλεψης ως αναγκαίου όρου του εμβολιασμού, όπου ο ενδιαφερόμενος διατηρεί ελευθερία επιλογής.

40 Πρόληψη, προστασία και προαγωγή της υγείας ανάπτυξη των υπηρεσιών δημόσιας υγείας και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 54).

Υπό το πρίσμα αυτό, ο όρος του εμβολιασμού όσων απασχολούνται σε δομές υγείας ή περίθαλψης ευάλωτων ομάδων μπορεί να βασισθεί στην εξαίρεση που προβλέπει ο Ν. 4675/2020. Πιο συγκεκριμένα, ο εμβολιασμός κατά του COVID-19 μπορεί να προβλεφθεί με ειδική απόφαση του Υπουργού Υγείας –ως αναγκαίος όρος πρόσληψης ιατρών, υγειονομικού, άλλου επιστημονικού, τεχνικού ή διοικητικού προσωπικού στις παραπάνω δομές– ως αναγκαίος όρος για την απασχόληση σε υπηρεσίες επαφής με το κοινό των ήδη εργαζομένων στις δομές αυτές, σε περίπτωση δε άρνησης τη μετακίνησή τους σε υπηρεσία χωρίς επαφή με κοινό ή (όσον αφορά το δημόσιο τομέα) τη λήψη μέτρων με βάση τη νομοθεσία για τις εργασιακές σχέσεις. Ο όρος μπορεί να παραμένει σε ισχύ τουλάχιστον όσο διαρκεί η πανδημία.

Μετά την ανάλυση και της νομικής διάστασης του ζητήματος, η Επιτροπή πρότεινε μια προσέγγιση «κλιμακούμενης πρωτοβουλίας» από την πλευρά της Πολιτείας, με τρία στάδια:

- Προσαρμοσμένες σε κάθε επαγγελματική ομάδα εκστρατείες στοχευμένης ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης για εκούσιο εμβολιασμό, οι οποίες βασίζονται σε επιστημονικά στοιχεία που επικαιροποιούνται συνεχώς, με προϋπόθεση την προηγούμενη κατανόηση των φόβων και των γενικότερων αντιλήψεων.

- Μέτρα ενθάρρυνσης/αποθάρρυνσης που θα μπορούσαν να σχεδιαστούν από την Πολιτεία σε συνεργασία με τη διοίκηση των μονάδων υγείας, όπως π.χ. διευκόλυνση του ραντεβού για τον εμβολιασμό, ελαστικότητα στο ωράριο εργασίας ή τις ημέρες του εμβολιασμού, προτεραιότητα στην επιλογή αδειών, ή υποχρεωτική χρήση διπλής μάσκας και εξοπλισμού ατομικής προστασίας.

- Πρόβλεψη υποχρεωτικότητας ως έσχατης λύσης, η οποία πρέπει να έχει συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα, να εφαρμοσθεί μόνον εφόσον τα προηγούμενα μέτρα δεν αποφέρουν σημαντική αύξηση του ποσοστού εμβολιασμού, και να είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, καθώς και με τους ειδικότερους όρους της Σύστασης. Επιπλέον, απαιτείται να συνυπολογίζονται τυχόν συνέπειες στον καταμερισμό καθηκόντων και τη στελέχωση των δομών σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, ώστε να αποφεύγεται η υπολειτουργία των τελευταίων, ή η εργασιακή επιβάρυνση των υπολοίπων εργαζομένων. Η Επιτροπή τόνισε ότι, με το πέρασμα του χρόνου, η διστακτικότητα έναντι των εμβολίων κατά της COVID-19, τόσο για τις συγκεκριμένες επαγγελματικές ομάδες όσο και για τον γενικό πληθυσμό, παρουσιάζει δυναμική μείωσης, γεγονός που πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη στην εφαρμογή των παραπάνω επιλογών.

Τέλος, ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι και η Νέα Σύσταση για την αντιμετώπιση της παραπληροφόρησης κατά την υγειονομική κρίση της Covid-19⁴¹, η οποία αποτελεί συνέχεια της Σύστασης για την «υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού σε ορισμένες επαγγελματικές ομάδες στον χώρο της υγείας». Εν προκειμένω, εντοπίζεται το πρόβλημα της παραπληροφόρησης (disinformation),

41 Της 23/02/2022.

της εσφαλμένης πληροφόρησης (misinformation), των παραπονημένων ειδήσεων (fake news) και της κακόβουλης πληροφόρησης (malinformation) ως δυναμικών εμποδίων για την εξέλιξη του εμβολιασμού του πληθυσμού κατά της πανδημίας της Covid-19. Στα εμπόδια αυτά, που διεθνώς χαρακτηρίζονται ως «διαταραχές της πληροφόρησης» (information disorders), ενδέχεται να προσκρούσουν τα περαιτέρω προληπτικά μέτρα δημόσιας υγείας. Η Επιτροπή μελέτησε και αξιολόγησε την υφιστάμενη κατάσταση, προέβη σε ακρόαση με αρμόδιους φορείς και κατέληξε σε μια συνοπτική ταξινόμηση των προτεινόμενων πολιτικών γύρω από τρεις βασικούς άξονες: α) ανάπτυξη υπηρεσιών επαλήθευσης ισχυρισμών και ειδήσεων, β) βελτίωση των δεξιοτήτων, του γραμματισμού και της παιδείας στα Μέσα και ενδυνάμωση των εμπλεκόμενων μερών (πολίτες, δημοσιογράφοι, ιδιωτικοί και δημόσιοι φορείς) και γ) βελτίωση της διαφάνειας και προώθηση ενός κώδικα ηθικής και δεοντολογίας. Στον τελευταίο άξονα αποτυπώνεται ο τεχνηθικός προβληματισμός που καταλήγει στην πρόταση όχι ρυθμίσεων σκληρού δικαίου, αλλά υιοθέτησης, αφενός, μιας προσέγγισης αυτορρύθμισης και, αφετέρου, εφαρμογής κοινού κώδικα ηθικής και δεοντολογίας σε Μέσα Ενημέρωσης και πλατφόρμες και παρακολούθηση της συμμόρφωσης από τις αρμόδιες ανεξάρτητες αρχές, όπως το ΕΣΡ και η ΑΠΔΠΧ, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και με βάση τις καλές πρακτικές που έχουν διαμορφωθεί σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

Επίλογος

Η Επιτροπή Βιοηθικής και Τεχνηθικής, συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας, επιτελεί ένα πλούσιο γνωμοδοτικό έργο, με την έκδοση συστάσεων και γνωμών, κειμένων με πλούσια τεκμηρίωση, που περιλαμβάνουν συγκεκριμένες προτάσεις προς την πολιτική εξουσία για την αντιμετώπιση των ηθικών διλημμάτων που εγείρουν τόσο επίκαιρα ζητήματα, όπως η υγειονομική κρίση, όσο και ζητήματα που εμφανίζουν μονιμότερο χαρακτήρα, όπως η σύσταση και η λειτουργία βιοτραπεζών. Προσήκει να επισημανθεί η πολύπλευρη αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών, με έμφαση στον ηθικό προβληματισμό, χωρίς να παραγνωρίζονται οι νομικές διαστάσεις του εκάστοτε θέματος. Πάντως, οι συστάσεις και γνώμες της Επιτροπής δεν περιλαμβάνουν σχέδια νομικών ρυθμίσεων, αφού αποστολή της είναι η ανάδειξη των ηθικών πτυχών που εγείρουν τα εξεταζόμενα ζητήματα.

**ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ:
ΥΠΑΡΧΕΙ ΠΕΔΙΟ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΩΘΗΣΗ
ΤΗΣ ΗΘΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ;**

Δρ ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΒΡΕΤΤΟΥ
Νομικός-Ειδική Επιστήμονας
στον Συνήγορο του Πολίτη
Πιστοποιημένη Σύμβουλος Ακεραιότητας
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ
v.vretou@yahoo.gr, vassilikivretou@gmail.com

Πρόλογος

Η Ηθική και η Δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση είναι ένα άκρως επίκαιρο και φλέγον ζήτημα, ιδίως στην εποχή μας. Πλείστα παραδείγματα της καθημερινότητας αναδεικνύουν το βαθύ χάσμα μεταξύ προσωπικού και γενικού συμφέροντος, μεταξύ προσωπικής και συλλογικής ευθύνης, μεταξύ τυπικής διεκπεραίωσης της καθημερινής εργασίας και ουσιαστικής πραγμάτωσης της διοικητικής δράσης, μεταξύ εφαρμογής της νομιμότητας και τυπικής υλοποίησης μίας νομότυπης διοικητικής δράσης, η οποία όμως μπορεί να κρίνεται κοινωνικά ή/και πολιτικά ως άδικη ή ακόμα και παράνομη.

Στην παρούσα εισήγηση θα γίνει αρχικά μία αναφορά στον εθνικό διαμεσολαβητικό θεσμό –Συνήγορο του Πολίτη– ο οποίος έχει προβλεφθεί για να επιλύει θέματα που ανακύπτουν μεταξύ πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών, κρατικών φορέων ή ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που σχετίζονται με την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού. Είναι ένας θεσμός και ένα εργαλείο που βοηθά ιδίως τους πιο ευάλωτους κοινωνικά πολίτες να προσέλθουν σε έναν αξιόπιστο θεσμό, χωρίς κάποιο οικονομικό κόστος και να επιλύσουν μερικώς ή και ολικώς μία υπόθεση που πιθανολογείται ότι σχετίζεται με κακοδιοίκηση, χωρίς να χρειάζεται πολλές φορές να εμπλακεί σε χρονοβόρες και κοστοβόρες απέλπιδες κρούσεις και ενέργειες προς τις δημόσιες υπηρεσίες.

Παράλληλα, η διαμεσολάβηση του θεσμού αναδεικνύει υποθέσεις που θα μπορούσαν να έχουν μείνει στην αφάνεια και την λήθη είτε λόγω αδυναμίας των ενδιαφερόμενων πολιτών να ενημερωθούν, να προσφύγουν στον σωστό φορέα, να γνωρίζουν πώς να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους είτε να εξαντλήσουν οικονομικά και χρονικά τις προσπάθειες των πολιτών για ανάδειξη της αλήθειας σε ευαίσθητα θέματα, όπως θέματα σεξουαλικής παρενόχλησης στον εργασιακό χώρο, καταγγελία για διαφθορά (κ.λπ.).

Το δεύτερο μέρος της εισήγησης σχετίζεται με την αναφορά και στον νέο θεσμό, αυτόν του Συμβούλου Ακεραιότητας, ο οποίος αναμένεται να προσθέσει μία επιπλέον στήριξη στις προσπάθειες που καταβάλει το ελληνικό δημόσιο, προκειμένου να δημιουργήσει κουλτούρα αλλά και παρακαταθήκη προς τις μελλοντικές γενιές των δημοσίων υπαλλήλων και των πολιτών, όσον αφορά ζητήματα που μέχρι τώρα αντιμετωπιζόνταν ως θέματα «ταμπού» ή θέματα που δεν τα άγγιζε κανείς ή τα έκρυβε κάτω από το χαλί.

Τέλος, το ερώτημα παραμένει και μπορεί να απαντηθεί και στο μέλλον. Μπορούν αυτοί οι δύο θεσμοί να συνεργαστούν και αν ναι σε τι επίπεδο;

Ας θυμηθούμε τι είναι ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη ή αλλιώς Εθνικός Διαμεσολαβητής (Ombudsman) έχει ως βασικό στόχο «...την προάσπιση θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών έναντι αυθαιρεσιών της δημόσιας εξουσίας, την εφαρμογή της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων αλλά και την διατύπωση προτάσεως για διοικητικές μεταρρυθμίσεις ή νομοθετικές τροποποιήσεις ή προσθήκες, ως προληπτική διορθωτική παρέμβαση⁴²». Η αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ενεργοποιείται κυρίως με την προηγούμενη κατάθεση έγγραφης ή/και ηλεκτρονικής αναφοράς ενός πολίτη ή ένωσης πολιτών, συλλόγων (κλπ.). Ωστόσο, ο νομοθέτης δίνει την δυνατότητα σε ειδικές περιπτώσεις να ενεργεί και αυτεπαγγέλτως, ιδίως σε περιπτώσεις που έχουν αντίκτυπο σε μεγάλο αριθμό ανθρώπων/πολιτών, διακυβεύονται πολλά συμφέροντα ή/και δικαιώματα και εντοπίζεται συστηματική κακοδιοίκηση.

Ο θεσμός του Διαμεσολαβητή λειτουργεί καλύτερα σε κράτη με μακρά παράδοση στην εφαρμογή και κατανόηση των αρχών που απορρέουν από το κράτος δικαίου με κυρίαρχη την αρχή της νομιμότητας⁴³. Το αντίθετο θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι ισχύει για κράτη που είναι αδύναμα, χωρίς ιδιαίτερη ιστορική παράδοση στις αξίες του κράτους δικαίου και όπου η διαφθορά και τα εξωγενή συμφέροντα μπορούν πιο εύκολα να διαβρώσουν την πολιτική βούληση. Επίσης, ο θεσμός του Διαμεσολαβητή είναι ένας εξωδικαστικός μηχανισμός επίλυσης των διαφορών μεταξύ των πολιτών και των κρατικών υπηρεσιών, ιδίως σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης. Μέσω αυτής της θεσμικής εξασφάλισης της εξωδικαστικής προσέγγισης και επίλυσης των θεμάτων, προσδίδει στον Διαμεσολαβητή μία αμεσότητα και φιλικότητα όσον αφορά την διαχείριση των αναφορών των πολιτών, προσπαθώντας να μην

42 Βλ. Βρετού, Β., Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής & Συνήγορος του Πολίτη. Ο ρόλος τους στην προστασία του περιβάλλοντος, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σελ. 24.

43 Βλ. Βενετσανοπούλου, Μ., Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, ιδίως σελ. 19 όπου αναφέρεται ότι «Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης αποτελεί βασικότατη εγγύηση εύρυθμης εξέλιξης των σχέσεων διοίκησης και διοικούμενου και ουσιώδη παράγοντα προστασίας του διοικούμενου, υπό την έννοια μάλιστα ότι τα συμφέροντα και τα δικαιώματα αυτού κατοχυρώνονται και προστατεύονται τόσο από συνταγματικές όσο και από νομοθετικές διατάξεις».

αναπαράγει την κλασική γραφειοκρατία του δημοσίου, την απρόσωπη διεκπεραίωση των προβλημάτων αλλά και την κάλυψη θεμάτων με μεγάλο εύρος αρμοδιοτήτων.

Το γεγονός και μόνο ότι ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ένας θεσμός που μπορεί να προσφύγει οποιοσδήποτε πολίτης από οποιοδήποτε μέρος με βασική προϋπόθεση να αφορά η υπόθεση του ένα θέμα με το ελληνικό δημόσιο, εξασφαλίζει ισότιμη πρόσβαση σε όλους τους πολίτες, ανεξαρτήτως κοινωνικής, οικονομικής, μορφωτικής κατάστασης ή τόπου διαμονής (κλπ). Και το πιο σημαντικό, αυτή η ελεύθερη και τυπικά ισότιμη πρόσβαση εξασφαλίζεται χωρίς οποιοδήποτε οικονομικό αντίτιμο από πλευράς του πολίτη.

Ποια είναι τα βασικά θεματικά αντικείμενα του Συνηγόρου του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη, σύμφωνα με τον ιδρυτικό του Νόμο 2477/1997 (ΦΕΚ Α 59) «Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης» είναι μονοπρόσωπη Αρχή και αποτελούνταν τότε από τέσσερις (4) Κύκλους : τον Κύκλο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, τον Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας, τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής και τον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη, τον Κύκλο Ποιότητας Ζωής. Πρώτος Συνήγορος του Πολίτη ορίστηκε ο νυν Ακαδημαϊκός, Ομότιμος Καθηγητής της Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και πρώην Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Νικηφόρος Διαμαντούρος. Στα πρώτα χρόνια λειτουργίας του θεσμού⁴⁴, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι εστιάστηκε περισσότερο 1) στην ανάδειξη και εντοπισμό των βασικών αιτιών της κακοδιοίκησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, 2) την εμπέδωση προς την ελληνική κοινωνία του καινοτόμου – τότε – εξωδικαστικού μηχανισμού ελέγχου της διοίκησης, 3) στην καλλιέργεια της λογικής της επίλυσης και της ηθικής «...πέραν της νομικής, υποχρέωσης της δημόσιας διοίκησης να υπηρετεί τον πολίτη κατά τρόπο ταχύ, αποτελεσματικό και φιλικό....»⁴⁵.

Το 2001 υπήρξε Συνταγματική Αναθεώρηση με προσθήκη και ειδικού άρθρου (άρθρο 101 Α), για όσες Ανεξάρτητες Αρχές κατοχυρώθηκαν συνταγματικά, ενώ ειδικά για η συνταγματική κατοχύρωση του Συνηγόρου του Πολίτη αναγνωρίστηκε με το άρθρο 103 παρ. 9⁴⁶. Εκτελεστικός νόμος του Συντάγματος υπήρξε ο Νόμος 3051/2002 (ΦΕΚ Α 220) «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις». Το έτος 2003, ψηφίσθηκε ο νέος Νόμος για τον Συνήγορο του Πολίτη, ο Νόμος 3094/2003 (ΦΕΚ Α 10) «Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις». Βασικότερες καινοτομίες θεω-

44 Ως παράδειγμα, τα κυρίαρχα διακυβεύματα της πρώτης πενταετίας μπορούν να αναζητηθούν στην Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη το έτος 2022, ιδίως στην Εισαγωγή, σελ. 13-19. Βλ. σχετικά <https://old.synigoros.gr/?i=stp.el.annreports.38586>.

45 Βλ. Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2002, σελ. 17.

46 Άρθρο 103 παρ. 9 Σ. «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες του 'Συνηγόρου του Πολίτη' που λειτουργεί ως ανεξάρτητη αρχή».

ρούνται 1) η ίδρυση του Συνηγόρου του Παιδιού, με δυνατότητα ελέγχου και ιδιωτών και η δημιουργία πλέον πέμπτου Κύκλου δραστηριότητας και 2) η επέκταση της αρμοδιότητας της Αρχής στον χώρο δραστηριότητας ΝΠΙΔ, τα οποία υπό προϋποθέσεις εντάσσονται λειτουργικά στη δημόσια διοίκηση⁴⁷.

Ένα έτος μετά, δηλαδή το έτος 2004 ψηφίζεται ο Νόμος 3293/2004 (ΦΕΚ Α 231) «Πολυκλινική Ολυμπιακού Χωριού, Συνήγορος Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και λοιπές διατάξεις» όπου εκτός των άλλων ιδρύθηκε ο Συνήγορος της Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ο οποίος αποτελεί νέο Κύκλο Δραστηριοτήτων της Ανεξάρτητης Αρχής και τυπικά ενσωματώθηκε στον προϋπάρχοντα Κύκλο Κοινωνικής Προστασίας. Τον ίδιο χρόνο ψηφίζεται ο Νόμος 3242/2004 (ΦΕΚ Α 102) «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ» με κάποια άρθρα που αφορούν την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της Αρχής, όπως το άρθρο 12 παρ. 4 με την οποία θεσπίζεται ως ποινικό αδίκημα η άρνηση συνεργασίας λειτουργού ή υπαλλήλου με τον Συνήγορο του Πολίτη, ύστερα από σχετική έκθεση της Αρχής προς τον αρμόδιο εισαγγελέα⁴⁸.

Επίσης, το ίδιο έτος δημοσιεύθηκε η υπ' αριθ. 764/2004 (ΦΕΚ Α 742) Απόφαση του Συνηγόρου του Πολίτη με την οποία τροποποιήθηκε το άρθρο 5 του Κανονισμού Λειτουργίας της Αρχής (ΠΔ 273/1999) και εξειδικεύθηκαν «...οι διαδικαστικές προϋποθέσεις διεξαγωγής αυτεπάγγελτης έρευνας εκ μέρους της Αρχής». Η αυτεπάγγελη έρευνα δίνει την δυνατότητα στην Αρχή να εμπλέκεται σε διερεύνηση υποθέσεων που δεν περιορίζεται μόνο «από την κοινωνική απήχηση της υπόθεσης» αλλά – ύστερα από εκτίμηση της σοβαρότητας⁴⁹ – να αποφασίζει την αυτεπάγγελη και χωρίς προηγούμενη υποχρεωτική κατάθεση αναφοράς στην Αρχή. Η ανωτέρω ρύθμιση θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ενισχυτικά στο ευρύτερο πλαίσιο επιβολής ή/και συνεργασίας με τον Σύμβουλο Ακεραιότητας, όπως θα δούμε και παρακάτω.

Νέες αρμοδιότητες του Συνηγόρου σχετικές με την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης

Στο ίδιο πλαίσιο πρέπει να αντιμετωπίσουμε και τις ρυθμίσεις του τότε νέου Νόμου 3304/2005 (ΦΕΚ Α 16) με τον οποίο ενσωματώθηκε α) η Οδηγία 2000/43/ΕΚ «περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής» και β) η Οδηγία 2000/78/ΕΚ «για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» ειδικά στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας. Μέσω αυτών των ρυθμίσεων ο Συνήγορος του Πολίτη τέθηκε ως εθνικός φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης για τις περιπτώσεις που αυτές οι αρχές και αξίες παραβιάζονται από

47 Βλ. Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2003, σελ. 29.

48 Βλ. Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη, 2004, σελ. 20.

49 Η σοβαρότητα μίας υπόθεσης μπορεί να εξαρτάται από το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης, τη βαρύτητα της προσβολής ενός δικαιώματος καθώς και από τον μεγάλο αριθμό των ενδιαφερομένων.

τις δημόσιες υπηρεσίες (άρθρο 19 παρ. 1). Επιπλέον, με το άρθρο 20 παρ. 1 & 3 επεκτάθηκε η αρμοδιότητα της Αρχής και σε θέματα διερεύνησης και περαιτέρω διαχείρισης ζητημάτων που άπτονται της διακριτικής μεταχείρισης των δημοσίων υπαλλήλων, ακριβώς μέσα στο εργασιακό τους πλαίσιο⁵⁰. Δίνεται συγχρόνως η δυνατότητα σύνταξης ειδικών εκθέσεων προς καταγραφή των συμβάντων και της έκβασης των ερευνών και ενημέρωσης των αρμόδιων υπηρεσιών αλλά και του ενδιαφερόμενου κοινού⁵¹.

Το έτος 2006 ο Συνήγορος του Πολίτη ορίστηκε –εκτός των άλλων αρμοδιοτήτων του – και φορέας παρακολούθησης της εφαρμογής, στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών. Φορέας παρακολούθησης όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη και στις συνθήκες εργασίας, σύμφωνα με τον Ν 3488/2006⁵². Κάποια από τα θέματα τα οποία έχουν απασχολήσει τον Κύκλο Ισότητας είναι η άδεια ανατροφής τέκνου σε πατέρες δημοσίου υπαλλήλους, απόλυση εγκύου με σύμβαση εργασίας αορίστου/ορισμένου χρόνου, στέρηση ειδικής παροχής προστασίας της μητρότητας (κλπ)⁵³.

Στη συνέχεια και ιδίως το έτος 2007 υπήρξε μία νομοθετική πρωτοβουλία όσον αφορά την έννοια της παρενόχλησης, όπως είχε διατυπωθεί στο άρθρο 2 παρ. 2 του Ν 3304/2005. Ουσιαστικά, στο άρθρο 7 του Ν 3625/2007 έγινε προσπάθεια καλύτερης οριοθέτησης της έννοιας της παρενόχλησης, κυρίως μέσα από την απαλοιφή «...ως κριτήριο εξειδίκευσης της η ρήτρα των χρηστών και συναλλακτικών ηθών. Με τη νέα νομοθετική ρύθμιση ακολουθούνται οι κοινοτικές κατευθύνσεις όπως αυτές αποτυπώνονται στις σχετικές Οδηγίες και εισάγεται ορισμός ταυτόσημος με εκείνον του άρθρου 3, παραγρ. Γ του Ν. 3488/2006 για την ισότητα των φύλων»⁵⁴.

Οι ανωτέρω ρυθμίσεις πρέπει να συνδυάζονται με την διεύρυνση της αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Πολίτη που επήλθε με το τελευταίο εδάφιο της παρ. 2 του Ν 3094/2003, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 16 παρ. 6 του Ν 3488/2006. Με την ανωτέρω ρύθμιση ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να διερευνά και διαμεσολαβεί θέματα που αφορούν διακριτική μεταχείριση λόγω φύλου δημοσίων υπαλλήλων, σε συνεργασία και συνεννόηση με το τότε Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ).

50 Με τον Νόμο 3488/2006 στο άρθρο 13 παρ. 2 & παρ. 6 προβλέφθηκε η Αρχή ως φορέας παρακολούθησης και εφαρμογής των αρχών της ίσης μεταχείρισης ανδρών - γυναικών τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

51 Βλ. Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, 2005, σελ. 20-21.

52 Λόγω της νέας αυτής αρμοδιότητας έγινε τροποποίηση στον Κανονισμό Λειτουργίας του θεσμού και ιδρύθηκε επιπλέον ένας νέος Κύκλος, ο Κύκλος Ισότητας των φύλων.

53 Για περισσότερες υποθέσεις, τρόπο χειρισμού, καλές πρακτικές, αποτελέσματα διαμεσολάβησης βλ. Ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη στο Παράρτημα που αφορά τον Κύκλο Ισότητας των Φύλων.

54 Βλ. Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2007, σελ. 20.

Το έτος 2010 δημοσιεύτηκε ο Ν 3896/2010, όπου στο άρθρο 25 διευρύνεται πάλι η αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη και καθίσταται αρμόδιος για την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα απασχόλησης και εργασίας. Επίσης, στην Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη έτους 2013 αναφέρεται στο θέμα διαχείρισης αναφορών για σεξουαλική παρενόχληση στον χώρο της εργασίας, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα⁵⁵. Στο ανωτέρω πλαίσιο και αξιολογώντας τις σχετικές αναφορές, διαπιστώνεται η δυσκολία απόδειξης και τεκμηρίωσης αυτού του σχετικά νέου δεδομένου στην τότε ελληνική εργασιακή πραγματικότητα. Επιπλέον, στην ίδια Ετήσια Έκθεση του 2013 αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «...οι υπηρεσίες δεν διαθέτουν κατάλογο προληπτικών μέτρων για παρενόχληση λόγω φύλου και σεξουαλική παρενόχληση στον χώρο εργασίας (anti-harassment policy)»⁵⁶.

Το έτος 2014 εκδόθηκε Ειδική Έκθεση για την καταπολέμηση των διακρίσεων, βάσει του άρθρου 20 παρ. 3 Ν 3304/2005. Θεωρώ ότι για πρώτη φορά δημοσίευσε ο Συνήγορος της Ισότητας τόσο αναλυτικά στατιστικά στοιχεία αλλά και κατηγοριοποιήσεις βάσει των θεματικών αντικειμένων που έχει δεχθεί στον ειδικό Κύκλο του θεσμού⁵⁷, ενημερώνοντας τόσο τις υπηρεσίες όσο και τους ενδιαφερόμενους πολίτες. Συγχρόνως, στις 21 Μαρτίου 2014 υπήρξε μία σημαντική τομή στα θέματα διαφορετικότητας και στην εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων στην ορθή διαχείρισή τους. Εκδόθηκε για πρώτη φορά με πρωτοβουλία του Συνηγόρου του Πολίτη ένα σύγχρονο και χρήσιμο εργαλείο με τίτλο «Οδηγός διαφορετικότητας για Δημοσίους Υπαλλήλους με σκοπό την καταπολέμηση των διακρίσεων»⁵⁸. Περιελάμβανε νομοθεσία κατά των διακρίσεων και διάφορες ενότητες ανάλογα με την κάθε φορά διαφορετική περίπτωση διαχείρισης π.χ. άτομα με αναπηρία, ηλικία, σεξουαλικός προσανατολισμός, φυλετική καταγωγή κλπ. Το ίδιο έτος (2014) με το Ν 4249/2014 προβλέπεται ότι ο Συνήγορος του Πολίτη εκπροσωπείται με γνώμη –αλλά χωρίς ψήφο– στο Γραφείο Αντιμετώπισης Περιστατικών Αυθαιρεσίας του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης (αφορά καταγγελίες και τα περιστατικά αυθαιρεσίας οργάνων των σωμάτων ασφαλείας).

Στην Ειδική Έκθεση του έτους 2016 με τίτλο «Φύλο και εργασιακές σχέσεις» αποτυπώνονται εκ νέου τα προβλήματα ανάδειξης και στοιχειοθέτησης του φαινομένου της σεξουαλικής παρενόχλησης στον εργασιακό χώρο⁵⁹. Κυρίως, τα προβλήματα εντοπίζονται 1) στην δυσκολία συγκέντρωσης αποδεικτικών στοιχείων τέλεσης της σεξουαλικής παρενόχλησης, 2) στην προσπάθεια συγκάλυψης από πλευράς εργοδότη, 3) στον φόβο των θυμάτων, 4)

55 Βλ. Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2013, σελ. 120.

56 Οπ. σελ. 121.

57 Βλ. ειδικότερα στην παλιά ιστοσελίδα του Συνηγόρου του Πολίτη <https://old.synigoros.gr/resources/docs/ee2014-12-diakriseis.pdf>.

58 Διαθέσιμο και σε ηλεκτρονική μορφή στον σύνδεσμο: <https://old.synigoros.gr/resources/web.pdf>.

59 Βλ. Ειδική Έκθεση 2016 (άρθρο 25 παρ. 8 Ν 3896/2010), σελ. 131-132.

στον δισταγμό των συναδέλφων να μιλήσουν ή να υποστηρίξουν τα θύματα και 5) στον φόβο άσκησης αντιποίνων. Ωστόσο, με την κατάλληλη γνώση και εμπειρία στην προσέγγιση τέτοιου είδους φαινομένων, των σωστή και έγκαιρη χρήση κατάλληλων εργαλείων αλλά και την μετατόπιση του βάρους απόδειξης στην πλευρά του εργοδότη, αποδείχθηκε σε κάποιες περιπτώσεις η τέλεση της αξιόποινης πράξης της σεξουαλικής παρενόχλησης⁶⁰.

Σημαντικό εμπλουτισμό του νομικού πλαισίου σε θέματα ισότητας συμβαίνει το έτος 2019 με το Ν 4604/2019 και κυρίως το άρθρο 4 παρ. 2. Με το άρθρο 4 καθορίζονται οι κεντρικοί, περιφερειακοί και τοπικοί μηχανισμοί και φορείς που ορίζονται ως θεματοφύλακες της πραγμάτωσης της ισότητας των φύλων. Ειδικότερα, αναφέρεται στο άρθρο 4 παρ. 1 ότι ο «...εθνικός μηχανισμός για την ισότητα των φύλων περιλαμβάνει το σύνολο των υπηρεσιών και φορέων, οι οποίοι είναι αρμόδιοι σε επίπεδο κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό, για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών, μέτρων και δράσεων για την προώθηση της ισότητας των φύλων και για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών, καθώς και για την παρακολούθηση και αντιμετώπιση των διακρίσεων λόγω φύλου, ταυτότητας φύλου και σεξουαλικού προσανατολισμού»⁶¹. Στην δε παρ. 2 του άρθρου 4 προβλέπεται ότι ο Εθνικός Μηχανισμός θα περιλαμβάνει τη Γενική Γραμματεία Ισότητας των Φύλων, το Κέντρο Ερευνών για Θέματα Ισότητας, τις υπηρεσιακές μονάδες των Υπουργείων για την Ισότητα των Φύλων και τον Συνήγορο του Πολίτη (Τομέας/Κύκλος Ισης Μεταχείρισης).

Στη συνέχεια ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει για τα θέματα που μας αφορούν, ο Ν 4808/2021, με τον οποίο κυρώθηκε η Σύμβαση 190 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για την εξάλειψη της βίας και παρενόχλησης στον κόσμο της εργασίας⁶², τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με την Διεθνή Σύμβαση, το προστατευτικό της πλαίσιο απλώνεται και καλύπτει εργαζόμενους και λοιπά άτομα εμπλεκόμενα στο εργασιακό περιβάλλον, όπως υπάλληλοι, ασκούμενοι και μαθητευόμενοι, καταρτιζόμενα άτομα, εθελοντές ακόμα και άτομα των οποίων η εργασιακή σχέση έχει λήξει ή καταγγελθεί. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει το άρθρο 12 το οποίο ορίζει ότι «Κάθε πρόσωπο του άρθρου 3 που θίγεται από περιστατικό βίας και παρενόχλησης σε βάρος του κατά το άρθρο 4, ακόμη και αν έχει λήξει η σχέση, στο πλαίσιο της οποίας φέρεται ότι εκδηλώθηκε σε βάρος του περιστατικό ή η συμπεριφορά, έχει δικαίωμα, πέρας της δικαστικής προστασίας, προσφυγής ενώπιον της Επιθεώρησης Εργασίας και του Συνηγόρου του Πολίτη ως φορέα προώθησης και εποπτείας της αρχής της ίσης μεταχείρισης (Τεύχος

60 Όπως αναφέρεται και στην Ειδική Έκθεση 2016 «Ο Συνήγορος, μετατοπίζοντας το βάρος της απόδειξης, όπως προβλέπεται στις οικείες διατάξεις, ζήτησε από τον εργοδότη να προσκομίσει στοιχεία, από τα οποία να αποδεικνύεται ότι η αναφερόμενη δεν υπέστη σεξουαλική παρενόχληση από τον ίδιο είτε στον χώρο εργασίας είτε εκτός χώρου εργασίας (άρθρο 24 Ν 3896/2010). Βλ. Ετήσια Έκθεση 2016, σελ. 132.

61 Βλ. Ετήσια Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2019, σελ. 189.

62 Υιοθετήθηκε από τη Συνδιάσκεψη της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας στη Γενεύη (21-06-2019).

Α'101/19.06.2021 Εφημερίδα της Κυβερνήσεως 7975), σύμφωνα με τους Ν. 3896/2010 (Α' 207) και Ν 4443/2016 (Α' 232), καθώς και υποβολής καταγγελίας εντός της επιχείρησης κατά την πολιτική του άρθρου 10».

Συγχρόνως, στο άρθρο 16 προβλέπεται ότι στο Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας συστήνεται Αυτοτελές Τμήμα για την παρακολούθηση των φαινομένων βίας και παρενόχλησης στην εργασία. Το νέο αυτό Τμήμα θα μπορεί να συνεργάζεται με αντίστοιχες μονάδες ή φορείς όπως με το Τμήμα Ισότητας των Φύλων στην Εργασία, με τη Γενική Γραμματεία Δημογραφικής και Οικογενειακής Πολιτικής και Ισότητας των Φύλων του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων αλλά και με τον Συνήγορο του Πολίτη, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες του όπως προβλέπονται στον Ν 3094/2003⁶³.

Στο άρθρο 32 προβλέπεται ότι «Με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Επιθεώρησης Εργασίας, ο Συνήγορος του Πολίτη, ως φορέας για την παρακολούθηση και προώθηση της εφαρμογής της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 3 του Ν 3094/2003 (Α' 10) και το άρθρο 25 του Ν 3896/2010 (Α' 207), ορίζεται αρμόδιος φορέας και για τα περί διακρίσεων ζητήματα που ρυθμίζονται με το παρόν Κεφάλαιο».

Φθάνοντας στο πρόσφατο παρόν, άξια ιδιαίτερης μνείας είναι η Υπουργική Απόφαση (ΥΑ) με υπογραφή του Υπουργού κ. Βορίδη με τίτλο «Πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων βίας και παρενόχλησης στην εργασία σε φορείς του Δημοσίου»⁶⁴. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της ΥΑ ορίζεται ο σκοπός της, ο οποίος προσδιορίζεται ως κάτωθι «Σκοπός της παρούσας είναι να θέσει ένα συνεκτικό και σύγχρονο πλαίσιο για την πρόληψη και την αντιμετώπιση φαινομένων βίας και παρενόχλησης σε φορείς του δημοσίου τομέα, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 2, συμβάλλοντας στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος εργασίας το οποίο σέβεται, προωθεί και διασφαλίζει το δικαίωμα κάθε προσώπου σε έναν κόσμο εργασίας χωρίς βία και παρενόχληση». Στο άρθρο 2 – ορθά κατά την άποψη της συγγραφέως – δίνονται οι ορισμοί για την βία και παρενόχληση αλλά και της παρενόχλησης λόγω φύλου. Με τον τρόπο αυτό καθορίζεται το εννοιολογικό πλαίσιο του τι συνιστά βία και παρενόχληση και μπορεί να το γνωρίζει και συνειδητοποιεί εκ των προτέρων ο κάθε ενδιαφερόμενος. Επίσης, στο άρθρο 2 παρ. 2 προσδιορίζονται χωρικά οι πράξεις αυτές, δηλαδή θα πρέπει να συμβαίνουν είτε στον χώρο εργασίας είτε στις μετακινήσεις από και προς την εργασία είτε κατά τις επικοινωνίες που σχετίζονται με την εργασία. Στο άρθρο 3 αναφέρεται το πεδίο εφαρμογής, για να μην καταλείπεται αμφιβολία για το εάν και πώς θα πρέπει να εφαρμοστεί. Το πεδίο εφαρμογής είναι ιδιαίτερα ευρύ : «...εφαρμόζεται σε εργαζόμενους και απασχολούμενους σε φορείς του δημόσιου τομέα, ..., ανεξάρτητα από το καθεστώς απασχόλησής τους και τη σχέση εργασίας τους, συμπεριλαμβανο-

63 Βλ. Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2021, σελ. 184-185.

64 ΥΑ αριθ. ΔΙΔΑΔ/Φ.64/946/οικ.858 «Πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων βίας και παρενόχλησης στην εργασία σε φορείς του Δημοσίου», (ΦΕΚ Β 343/26.01.2023).

μένων των απασχολούμενων με σύμβαση έργου, ανεξαρτήτων υπηρεσιών, έμμισθης εντολής, των απασχολούμενων μέσω τρίτων παρόχων υπηρεσιών, καθώς και άτομα που παρακολουθούν κατάρτιση, συμπεριλαμβανομένων των ασκούμενων και των μαθητευόμενων, εθελοντές, εργαζόμενοι των οποίων η σχέση εργασίας έχει λήξει, καθώς και άτομα υπό διορισμό ή πρόσληψη».

Τέλος, στο άρθρο 5 «Διαδικασία και όργανα υποβολής αναφορών για περιστατικά βίας και παρενόχλησης στην εργασία» αναφέρεται ρητά ότι μπορεί κάθε πρόσωπο που θίγεται από περιστατικό βίας και παρενόχλησης να έχει δικαίωμα υποβολής καταγγελίας είτε ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη είτε εντός του φορέα όπου παρέχεται η εργασία ή σε εποπτεύοντα φορέα είτε στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Στην δεύτερη περίπτωση, θεωρούμε ότι εννοείται και ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, καθώς θα είναι ένας θεσμός που θα λειτουργεί εντός μίας συγκεκριμένης υπηρεσίας. Εξάλλου, στο άρθρο 5 παρ. 2 αναφέρεται ρητά ότι «Οι καταγγελίες για περιστατικά βίας και παρενόχλησης κατά το άρθρο 4 του ν. 4808/2021 υποβάλλονται στον Σύμβουλο Ακεραιότητας του άρθρου 23 του ν. 4795/2021 που είναι αρμόδιος για τον φορέα, στον οποίο υπηρετεί ο υπάλληλος κατά τον χρόνο εκδήλωσης του περιστατικού βίας και παρενόχλησης, εφόσον υπάρχει».

Μία πρώτη παρουσίαση του νέου θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας

Όσον αφορά τον νέο θεσμό του Συμβούλου Ακεραιότητας, προβλέφθηκε για πρώτη φορά με τον Ν 4795/17.04.2021 (ΦΕΚ Α/62) «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» και ιδίως στο Μέρος Β από τα άρθρα 23 έως και 30. Το εγχείρημα είναι συνέπεια μίας μακρόχρονης διεθνούς και ευρωπαϊκής εξέλιξης πάνω σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς, αναβάθμισης του δημόσιου τομέα και καλλιέργειας της δημόσιας ακεραιότητας. Στόχος, «η επίτευξη αλλαγής» μέσω μίας ορθολογικής και οριοθετημένης στρατηγικής για την δημόσια ακεραιότητα⁶⁵ αλλά και την επίλυση διλημμάτων που ανακύπτουν στην καθημερινότητα των δημοσίων υπαλλήλων.

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας (Confidential Integrity Adviser, Ethics Officer, Ethics Advisor, Referent Deontologue) θεσπίσθηκε για να αντιμετωπίσει ποικίλα θέματα που αντιμετωπίζουν οι δημόσιοι υπάλληλοι στο πλαίσιο άσκησης του έργου τους. Το Γραφείο του Συμβούλου Ακεραιότητας θα συνίσταται σε κάθε Υπουργείο ως οργανική μονάδα που υπάγεται στον οικείο Υπουργό. Εξαιρούνται, αρχικά, τα Υπουργεία Εξωτερικών, Προστασίας του Πολίτη, Εθνικής Άμυνας και Ναυτιλίας-Νησιωτικής Πολιτικής (άρθρο 23 παρ. 1)⁶⁶.

65 Βλ. περισσότερα στο Δημόσια Ακεραιότητα, Σύσταση Συμβουλίου ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα, διαθέσιμο και στον σύνδεσμο <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-el.pdf>.

66 Ωστόσο, αργότερα είναι δυνατή η σύσταση αυτοτελούς Γραφείου και στα

Ειδικότερα, τα θέματα που θα κληθεί να διαχειριστεί ο Σύμβουλος Ακεραιότητας μπορεί να είναι «...περιστατικά διαφθοράς, κατάχρηση εξουσίας, σοβαρής αντικοινωνικής συμπεριφοράς (όπως η σεξουαλική παρενόχληση), καθώς και με ποικίλα άλλα φαινόμενα που αποτελούν παραβιάσεις είτε του νόμου είτε των επιταγών της ηθικής και της ακεραιότητας στην εργασία»⁶⁷. Ενώ, σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης⁶⁸, ο Σύμβουλος Ακεραιότητας προσπαθεί να διασφαλίσει ένα συνεκτικό πλαίσιο αποτελεσματικής προστασίας των υπαλλήλων που διαπιστώνουν, υφίστανται ή επιθυμούν να αναφέρουν παραβιάσεις ακεραιότητας, καθώς και η παροχή υποστήριξης, ενημέρωσης και συμβουλής σε αυτούς αναφορικά με θέματα ηθικής και ακεραιότητας στο χώρο εργασίας τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Ν 4795/2021 οι αρμοδιότητες του Συμβούλου Ακεραιότητας αναπτύσσονται σε τρεις άξονες/πυλώνες. Ειδικότερα, ο πρώτος πυλώνας είναι ο «Υποστηρικτικός» κατά τον οποίο ο Σύμβουλος Ακεραιότητας μπορεί να παρέχει «εξατομικευμένη συμβουλευτική συνδρομή» σε ζητήματα δεοντολογίας και ακεραιότητας που αντιμετωπίζει ένας υπάλληλος κατά την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων. Ο δεύτερος πυλώνας είναι ο «Ενημερωτικός» κατά τον οποίο παρέχει ενημέρωση στον φορέα για θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας, για τις αρμοδιότητες του, σχεδιάζει εκπαιδευτικές δράσεις αλλά και συμμετέχει στην χάραξη εσωτερικών πολιτικών και εργαλείων για την ενίσχυση της ακεραιότητας και της διαφάνειας. Ο τελευταίος και τρίτος πυλώνας είναι ο «Συμβουλευτικός», μέσω του οποίου ενημερώνει και συνεργάζεται με τη διοίκηση του φορέα, τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου και την οργανική μονάδα που είναι αρμόδια για θέματα ανθρώπινου δυναμικού. Τέλος, κάθε έτος συντάσσει Ετήσια Έκθεση και την υποβάλλει στον επικεφαλής του φορέα και στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ).

Ωστόσο, δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας ότι – όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά και στην Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης – ο θεσμός του Συμβούλου Ακεραιότητας «...αποτελεί καινοτόμο εργαλείο και πολιτική στην Δημόσια Διοίκηση και προϋποθέτει αλλαγή κουλτούρας στον τρόπο λειτουργίας της. Το ενδεχόμενο απροθυμίας υιοθέτησης της αλλαγής αποτελεί βασι-

καταρχήν εξαιρούμενα Υπουργεία. (Βλ. περισσότερα στο Δημόσια Ακεραιότητα, Σύσταση Συμβουλίου ΟΟΣΑ για τη Δημόσια Ακεραιότητα, <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-el.pdf>), εφόσον προηγηθεί εισήγηση του αρμόδιου Υπουργού στον Υπουργό Εσωτερικών. Με τον ίδιο τρόπο είναι δυνατή η σύσταση Αυτοτελούς Γραφείου Συμβούλου Ακεραιότητας και στις Ανεξάρτητες Αρχές, σε ΟΤΑ, σε Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και σε ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ.

67 Βλ. Εκπαιδευτικό υλικό για το Πιστοποιημένο Πρόγραμμα του ΕΚΔΔΑ «Πιστοποίηση Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας», σελ. 19.

68 Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης, Τίτλος Αξιολογούμενης Ρύθμισης : Σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για την δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση». Διαθέσιμο και από την ιστοσελίδα : <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7 / 11611728.pdf>.

κό κίνδυνο στην υλοποίηση και στην υποστήριξη του εν λόγω θεσμού και έχει ληφθεί σοβαρά υπόψη»⁶⁹. Για το λόγο αυτό θεωρούμε ότι οι υποχρεώσεις και ευθύνες του Συμβούλου Ακεραιότητας, όπως αυτές ρητά αναφέρονται και προβλέπονται στο άρθρο 25 του Ν 4795/2021, όπως η άσκηση των καθηκόντων με ακεραιότητα, αντικειμενικότητα, αμεροληψία, διαφάνεια και κοινωνική υπευθυνότητα αλλά και σεβασμό του δημοσίου συμφέροντος, θα πρέπει να τηρούνται αυστηρά, χωρίς εκπτώσεις και δημιουργία οποιασδήποτε υπόνοιας⁷⁰. Ένας νέος και φιλόδοξος θεσμός, όπως αυτός του Συμβούλου Ακεραιότητας, δεν πρέπει να σπιλωθεί για οποιονδήποτε λόγο από την αρχή, διότι όλο το εγχείρημα δεν θα στεριώσει σωστά και στη συνέχεια είναι πιθανή μία γρήγορη κατάρρευση του.

Μία σύντομη παρατήρηση αφορά την προσωπικότητα του Συμβούλου Ακεραιότητας. Δεν φθάνει μόνο να αποτελεί έναν καταρτισμένο επιστήμονα, πιστοποιημένο Σύμβουλο Ακεραιότητας και με πολλά τυπικά ή/και ουσιαστικά προσόντα. Η θέση του Συμβούλου Ακεραιότητας απαιτεί δεξιότητες και ποιοτικά χαρακτηριστικά που καλύπτουν θέματα της ανθρωπίνης ψυχολογίας, της διαχείρισης ανθρώπων αλλά και της κατανόησης της κάθε φορά διαφορετικής πραγματικότητας⁷¹. Στοιχεία όπως η ενσυναίσθηση ή συναισθηματική νοημοσύνη, η ανεκτικότητα, η ενεργητική ακρόαση, η αναλυτική και συνθετική σκέψη, η ενσωμάτωση αισθήματος ευθύνης και η σωστή χρήση εργαλείων επικοινωνίας και διάδρασης είναι κάποια από τα βασικά στοιχεία που θα πρέπει να διαθέτει ο Σύμβουλος Ακεραιότητας. Επίσης, γνώση της συγκεκριμένης κοινωνικής-οικονομικής και πολιτικής πραγματικότητας, δηλαδή μία βαθειά σύνδεση με την εκάστοτε πραγματικότητα όπως και γνώση της κουλτούρας που διέπει κάθε δημόσια υπηρεσία ξεχωριστά.

Σύμβουλος Ακεραιότητας και Οδηγοί Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2005, 2012, 2022)

Ο Σύμβουλος Ακεραιότητας θα πρέπει να λειτουργεί ως ορόσημο στην μετάβαση προς ένα «νέο Δημόσιο» και να αποκαλύπτει- σε συνεργασία πάντα με τον φορέα στον οποίο είναι τοποθετημένος- τι σημαίνει ακεραιότητα για τον συγκεκριμένο Οργανισμό. Θα κληθεί να αντιμετωπίσει πολλές προκλήσεις, «ρωγμές» αλλά και να βοηθήσει τον Οργανισμό «να υφάνει τα κενά του». Στο ανωτέρω πλαίσιο οφείλει να επιδείξει μία ολιστική προσέγγιση όλων των ζητημάτων του Οργανισμού, με μία ξεχωριστή δυναμική και βούληση να γνωρίσει τον Οργανισμό, την δομή του, τους κανόνες της ομαδικής εργασίας, την

69 Οπ. Σελ. 138 επ.

70 Αξίζει να τονισθεί ότι ο Σύμβουλος Ακεραιότητας οφείλει να υπογράψει μία δήλωση εχεμύθειας κατά την ανάληψη των καθηκόντων του. Η δήλωση αυτή έχει ισχύ όχι μόνο κατά την διάρκεια της θητείας του, αλλά και για πέντε χρόνια μετά τη λήξη αυτής.

71 Βλ. Roles and Functions of Ethics Advisors/Ethics Advisory Boards in EC-funded Projects, European Commission, DG Research and Innovation, 2012. Διαθέσιμο και στην ιστοσελίδα https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/hi/ethics-guide-advisors_en.pdf.

στοχοθεσία, την αποτελεσματικότητα –τόσο ομαδική όσο και ατομική-, την διαχείριση των πληροφοριών μέσα στον Οργανισμό. Επίσης, θα πρέπει να έχει σκοπό να βοηθήσει στην βιωσιμότητα του Οργανισμού, την διαχείριση τυχόν αλλαγών αλλά και στην δημιουργία νέου πλαισίου αξιών και κωδίκων συμπεριφοράς αλλά και στην τήρησή και σεβασμό τους.

Στο ανωτέρω πλαίσιο θα κληθεί να ενημερώσει όλες τις Διευθύνσεις, τα Τμήματα και το προσωπικό του Οργανισμού για τον ρόλο του, τις αρμοδιότητές του και την διάθεση συνεργασίας με όλα τα άτομα που αποτελούν τον Οργανισμό. Κυρίως, όμως θα πρέπει να τονίσει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι του συγκεκριμένου φορέα έχουν βασικές κοινές υποχρεώσεις, ευθύνες και καθημερινή συμπεριφορά. Δηλαδή, θα πρέπει να διέπεται η επαγγελματική και προσωπική τους συμπεριφορά από μία στοιχειώδη κοινή επαγγελματική δεοντολογία και ηθική⁷².

Ωστόσο, για να διαπλαστεί και καλλιεργηθεί μία κοινή ηθική και δεοντολογία μέσα στον εργασιακό χώρο των δημοσίων υπηρεσιών θα πρέπει να αξιοποιηθούν είτε οι υπάρχοντες Κώδικες Επαγγελματικής Δεοντολογίας είτε να συναχθούν και νέοι ειδικότεροι, ανάλογα με το προφίλ της κάθε δημόσιας υπηρεσίας. Στο πλαίσιο αυτό αναδεικνύεται, αναγνωρίζεται και ακολουθείται η διοικητική κουλτούρα μίας υπηρεσίας, μέσω γενικών αρχών, αξιών, κανόνων γενικά αποδεκτών, που προάγουν πρότυπα δεοντολογίας και συμπεριφοράς⁷³.

Οι κώδικες ηθικής και δεοντολογίας ανήκουν στο λεγόμενο «ήπιο δίκαιο» ή αλλιώς “soft law” και για το λόγο αυτό στην ελληνική δημόσια διοίκηση δεν ήταν πολύ διαδεδομένοι, καθώς η κουλτούρα μας αποδέχεται κυρίως τις θεσπισμένες διατάξεις, το «σκληρό δίκαιο» (“hard law”). Ωστόσο, από το έτος 2005 κυρίως και έως σήμερα, έχουν υπάρξει τρεις βασικοί Κώδικες : 1) Οδηγός καλής συμπεριφοράς δημοσίων υπαλλήλων (2005)⁷⁴, 2) Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών. Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2012)⁷⁵ και 3) Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα (2022)⁷⁶.

Στην παρούσα Εισήγηση, ενδιαφέρον έχει περισσότερο όχι η ιστορική αναδρομή, όσο ο φωτισμός κάποιων νέων παραμέτρων και προσθηκών που έχουν συμπεριληφθεί στον πιο πρόσφατο Κώδικα, αυτόν του Ιουλίου 2022. Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Πρόλογο του νέου Κώδικα αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «Η διαμόρφωση ενός ηθικού και ακεραίου εργασιακού περιβάλ-

72 Βλ. Εκπαιδευτικό υλικό για το Πιστοποιημένο Πρόγραμμα του ΕΚΔΔΑ «Πιστοποίηση Επαγγελματικής Επάρκειας Συμβούλων Ακεραιότητας», σελ. 31 επ.

73 Οπ.

74 https://www.apd-depin.gov.gr/files/Docs/PDF/odigos2/odhgkos_ypallhloi.pdf.

75 https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/20120405_sxeseis_DY_politwn_odhgkos.pdf.

76 https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2022/07/Code_final-1.pdf.

λοντος αποτελεί θεμέλιο λίθο της δημόσιας διοίκησης. Η υιοθέτηση ενός Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς εκφράζει τη δέσμευση της διοίκησης στις ηθικές αξίες που πρέπει να διαπνέουν τους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα και τους δημόσιους φορείς⁷⁷ ενώ παρακάτω τονίζεται ότι «Η τήρηση των αρχών ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς συνδέεται αναπόσπαστα με τη δυναμική και την αξιοπιστία της επαγγελματικής δραστηριότητας και την ακεραιότητα των υπαλλήλων του Δημοσίου⁷⁸». Τέλος, τονίζεται ότι «Η υιοθέτηση και η εφαρμογή του Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς από τους δημοσίους υπαλλήλους, αποτελεί κρίσιμη συνιστώσα της καλής και χρηστής δημόσιας διακυβέρνησης, αποδεικνύοντας τη δέσμευση της δημόσιας διοίκησης προς τις αξίες της ακεραιότητας, της λογοδοσίας και της διαφάνειας, σε όλες τις πτυχές της οργάνωσης και λειτουργίας της⁷⁹».

Στην παρούσα Εισήγηση ιδιαίτερο ενδιαφέρον και ως νέες προσθήκες, παρουσιάζουν το Κεφάλαιο Δ «Εποπτεία», το Κεφάλαιο Ε «Ενημέρωση-Ευαισθητοποίηση» και το Κεφάλαιο ΣΤ «Ηθικά και δεοντολογικά διλήμματα». Αυτά τα Κεφάλαια συνδέονται με τις αρμοδιότητες κυρίως του θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας αλλά και του παλαιότερου θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη. Σταχυολογώντας, επιλέγουμε από το Κεφάλαιο Δ «Εποπτεία» την περίπτωση 6 που αναφέρεται ρητά στον Συνήγορο του Πολίτη και στον παλαιότερο Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2012) που αναφέρεται ότι εξακολουθεί να ισχύει «...για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από τα διαλαμβανόμενα στον παρόντα Κώδικα». Επίσης, καλό να αναφερθεί ότι στην περίπτωση 2 αναφέρεται ρητά ότι «Η παραβίαση πολλών από τα ειδικά πρότυπα συμπεριφοράς που περιλαμβάνει ο παρών Κώδικας συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα ή/και ποινικό αδίκημα. Για τον λόγο αυτόν, υπογραμμίζεται πως ο Κώδικας εφαρμόζεται συμπληρωματικά και επικουρικά προς το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο⁸⁰».

Στο Κεφάλαιο Ε στην περίπτωση 3 γίνεται μνεία στους Συμβούλους Ακεραιότητας, οι οποίοι ρητά αναγνωρίζονται ότι έχουν αρμοδιότητα να παρέχουν ενημέρωση και συμβουλευτική συνδρομή για τα θέματα του Κώδικα⁸¹. Τέλος, πολύ σημαντική και χρήσιμο κρίνουμε την ειδική αναφορά και ανάλυση των ηθικών και δεοντολογικών διλημάτων, που γίνεται για πρώτη φορά σε επίσημο κείμενο ελεύθερο προς όλους και αφορά την δημόσια διοίκηση. Πολύ χρήσιμη επίσης είναι η αναφορά στα «Πεδία εντοπισμού ηθικών/δεοντολο-

77 Βλ. Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα, ΥΠΕΣ, Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα & Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Πρόλογος από τον Υπουργό Εσωτερικών, κ. Μάκη Βορίδη, Ιούλιος 2022, σελ. 5.

78 Οπ. Πρόλογος από τη Γενική Γραμματέα Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα, κ. Βιβή Χαραλαμπογιάννη, σελ. 7.

79 Οπ. Πρόλογος από τον Διοικητή Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, κ. Αγγελό Μπίνη, σελ. 7.

80 Οπ. σελ. 24.

81 Οπ. σελ. 25.

γικών διλημμάτων-παραδείγματα», χωρισμένα σε ξεχωριστές θεματικές με παράθεση τριών παραδειγμάτων για την κάθε θεματική : 1. Σύγκρουση συμφερόντων, 2. Παρενόχληση-εκφοβισμός-ισότιμη μεταχείριση, 3) Διαχείριση/δημοσιοποίηση πληροφοριών, 4) Εργασιακή κουλτούρα⁸².

Συμπέρασμα

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει την εμπειρία των είκοσι και πλέον ετών, ως εξωδικαστικός μηχανισμός επίλυσης των διαφορών μεταξύ πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών, με βασικό άξονα τον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και τον περιορισμό της κακοδιοίκησης. Από την άλλη ο Σύμβουλος Ακεραιότητας, ένας νέος θεσμός που ακόμα αναμένει την δοκιμασία του στην πράξη, αποτελεί ένα επιπλέον ανάχωμα, κυρίως στο πλαίσιο διαμόρφωσης και διάπλασης μίας διοικητικής κουλτούρας που θα διαπνέεται από τις έννοιες της ηθικής και της δεοντολογίας. Η ακεραιότητα στον δημόσιο τομέα δεν είναι αποτέλεσμα μόνο μίας καλής διοικητικής οργάνωσης, στοχοθεσίας και μέτρησης αποτελεσμάτων. Η ακεραιότητα χρειάζεται και μία συνειδητή δέσμευση των δημοσίων υπαλλήλων ότι επιτελούν ένα χρήσιμο έργο με στόχο το λεγόμενο «κοινό καλό» ή «δημόσιο συμφέρον». Αυτή όμως η συνείδηση απαιτεί μία «μαγιά», μία προετοιμασία και εκμάθηση βασικών αξιών που υπηρετούν το «γενικό καλό» και μία πίστη ότι εάν τηρηθούν κάποιες βασικές αξίες, αυτό θα είναι προς όφελος όλων.

Στον ανωτέρω σκοπό, θεωρούμε ότι ο Συνήγορος του Πολίτη με την γνώση και την εμπειρία που διαθέτει, την κοινωνική αναγνώριση και την εμβέλεια των αρμοδιοτήτων του μπορεί να συνεισφέρει και να συνεργαστεί αгаστά με τον Σύμβουλο Ακεραιότητας. Εξάλλου, όπως είναι γνωστό «Η αλήθεια ξεκινάει με δύο» αλλά από την άλλη ισχύει και η φράση “ Veritas odit moras⁸³”. Συνεπώς, αναμένουμε την πραγματική έναρξη του θεσμού του Συμβούλου Ακεραιότητας και την επιτέλεση του πραγματικά χρήσιμου έργου του, σε συνεργασία και με τους υπάρχοντες παρεμφερείς θεσμούς.

82 Οπ. από σελ. 26 επ.

83 «Η αλήθεια μισεί την καθυστέρηση». Γνωστή φράση του Σενέκα, Ρωμαίου πολιτικού, ρήτορα, δραματουργού και στωικού φιλοσόφου.

ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΕΠΙΤΕΛΙΚΑ ΣΤΕΛΕΧΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΣΧΟΛΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Δρ ΜΑΡΙΑ ΡΑΜΜΑΤΑ

**Μέλος Συνεργαζόμενου Εκπαιδευτικού Προσωπικού,
Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο (ΕΑΠ), Ειδικός
Επιστήμονας στην Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του
Πολίτη»**

m.rammata@gmail.com

1. Εννοιολογική προσέγγιση των κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας

Η δημόσια διοίκηση καλείται να κερδίσει την εμπιστοσύνη των μελών της κοινωνίας και να πείσει για την προσήλωση του προσωπικού και των επιτελικών στελεχών της στις βασικές αρχές διοίκησης, στη νομιμότητα, στη χρηστή διοίκηση, στην υπηρετήση του δημοσίου συμφέροντος με υπευθυνότητα, επαγγελματισμό, επάρκεια, ουδετερότητα και αντικειμενικότητα. Από την πλευρά των μελών της ελληνικής κοινωνίας αναμένεται, το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, πρωταρχικά, να ανταποκρίνεται στις απαιτητικές αποστολές της και να εξυπηρετεί τους χρήστες με αποτελεσματικότητα, αντικειμενικότητα, αλλά και με ακεραιότητα. Έτσι, η γνώση του αντικειμένου εργασίας, ο επαγγελματισμός, η ικανότητα δηλαδή του στελέχους να φέρνει αποτελέσματα στο αντικείμενό του γνωρίζοντας σε όλο το βάθος και εύρος τα διάφορα ζητήματα εφαρμογής που ανακύπτουν, αποτελούν βασικές προσδοκίες από πλευράς της κοινωνίας. Από τη μεριά δε των δημοσίων υπαλλήλων, η εργασία με υπευθυνότητα και εντιμότητα, η στόχευση στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος υπηρετώντας τους εθνικούς θεσμούς με οικονομία των δημόσιων πόρων, αποτελούν τα σημεία εκκίνησης για την προώθηση μιας αποτελεσματικής αλληλεπίδρασης μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και των εξυπηρετούμενων μελών της κοινωνίας.

Σε αυτό το φάσμα των σύγχρονων απαιτητικών κοινωνιών ενώπιον των οποίων λογοδοτούν τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, επιδιώκεται η καλύτερη διακυβέρνηση, ενώ σημειώνεται παράλληλα ως έντονη η ανάγκη για ενίσχυση της διαφάνειας και της προσβασιμότητας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Οι κώδικες ηθικής και δεοντολογίας έρχονται να καλύψουν ένα κενό μεταξύ της δεσμευτικής νομοθεσίας (hard law) και της ελευθερίας της βούλησης των εργαζομένων που μπορεί να ποικίλλει με βάση τις προσωπικές πεποιθήσεις του καθενός. Δεν δεσμεύουν νομικά και δεν επιφέρουν κυρώσεις σε όσους δεν συμμορφώνονται με το περιεχόμενό τους, αλλά αποτελούν ένα έμμεσα δεσμευτικό κείμενο ήπιου δικαίου (soft law) το οποίο δρα προληπτικά, αγγίζει τον πυρήνα της εργασίας τους, τους «αυτοδεσμεύει» ηθικά και υποσυνείδητα να πράξουν το πολιτικά ορθό και να απορρίψουν επι-

λήψιμες συμπεριφορές κατά την τοποθέτησή τους απέναντι σε διλήμματα, σε συγκρούσεις συμφερόντων και σε λοιπές προκλήσεις με τις οποίες έρχονται αντιμέτωποι στην εργασία τους ή και έξω από αυτήν. Οι κώδικες, αποτελούν ένα κείμενο γενικού περιεχομένου, βασικών αρχών και πρότυπων πολιτικών πρόληψης ώστε να διασφαλιστεί η άμεμπτη και απρόσκοπτη λειτουργία του δημοσίου τομέα, και επιδιώκουν τόσο τη διαφύλαξη του κύρους του δημοσίου τομέα όσο και την προστασία των στελεχών από πιθανές προκλήσεις διαφθοράς και μεροληψίας. Αναφέρονται ενδεικτικά ορισμένες σύγχρονες προκλήσεις ενώπιον των οποίων εκτίθενται οι κατώτεροι, οι μεσαίοι δημόσιοι υπάλληλοι και τα επιτελικά στελέχη: αποδοχή δώρων, ανταπόκριση σε προσκλήσεις, έκπτωση ως προς την αμεροληψία, προώθηση αιτημάτων συγγενών ή φίλων, η επονομαζόμενη παρεοκρατία (*cronyism*) ή η ευνοιοκρατία εις βάρος άλλων αιτημάτων ή υποψηφιοτήτων ατόμων που βρίσκονται εκτός του στενού κύκλου επαφών του στελέχους, αθέμιτη άσκηση επιρροής, κατάχρηση δημόσιας εξουσίας-πατρωνία, ανοχή απέναντι σε συμπεριφορές που βρίσκονται μεταξύ της λευκής και γκρίζας ζώνης της διαφθοράς (Κουράκης, et al., 2015, σ. 20), υποκίνηση του στελέχους από προσωπικό συμφέρον στο πλαίσιο διεκπεραίωσης ενός έργου κ.ά.

Οι κώδικες, δεν περιλαμβάνουν, όπως προεκτέθηκε, λεπτομερείς και συγκεκριμένες απαγορεύσεις απέναντι στις ως άνω προκλήσεις, αλλά σε ένα ευρύ και γενικό πνεύμα, έχουν σχεδιαστεί ώστε να προάγουν ένα συγκεκριμένο (δεοντολογικό) τρόπο σκέψης, να διαδίδουν ισχυρά επιχειρήματα για την αντίκρουση μη δεοντολογικών συμπεριφορών και να επιδιώκουν την υιοθέτηση μίας κουλτούρας εμποτισμένης από ηθικές αρχές και αξίες. Παρ' όλα αυτά, στην επιστημονική κοινότητα υπάρχουν διάχυτες απόψεις περί της ανάγκης να έχουν οι κώδικες ένα γενικό ή ένα πιο λεπτομερές περιεχόμενο. Εάν είναι ιδιαίτερα γενικοί, μπορεί να οδηγήσουν σε μετάδοση αφηρημένων, μη προσιτών κανόνων, ενώ εάν είναι ιδιαίτερα αναλυτικοί και λεπτομερείς, μπορεί κάποιο στέλεχος να υιοθετήσει μία αποκλίνουσα συμπεριφορά διότι αυτή δεν θα περιλαμβάνεται στις απαγορευμένες που αναλύει ο εν λόγω κώδικας. Μία μέση λύση ίσως είναι η καλύτερη πρόταση ώστε να είναι σε θέση οι κώδικες ηθικής και δεοντολογίας να καθοδηγήσουν και να προσανατολίσουν τις συμπεριφορές των στελεχών, διδάσκοντας παράλληλα τα αποδεκτά πρότυπα συμπεριφοράς για κάθε ανείσακτο σε θέματα ηθικής.

Επιπρόσθετα, αντικείμενο και μέριμνα των κωδίκων επικοινωνίας αποτελεί η προώθηση ενός στυλ εργαζομένου και η παγίωση συμπεριφορών στη βάση ενός μοντέλου εργαζομένου και τρόπου διοίκησης με στόχο την κατάκτηση της διοικητικής αρετής υπό μία μορφή σιωπηλής συναίνεσης ως προς τις αποδεκτές συμπεριφορές και τις κοινά ηθικές στάσεις και σεβαστές αρχές. Απώτερη επιδιωκόμενη σκοπιμότητα των γραφειοκρατών αποτελεί η άσκηση των καθηκόντων με ακεραιότητα (εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος), με αποτελεσματικότητα (υλοποίηση των στόχων των χρηστών) και με αντικειμενικότητα (άσκηση των καθηκόντων στο πλαίσιο ισονομίας και ουδετερότητας). Κατ' αντιδιαστολή, η απόκλιση από τα αποδεκτά πρότυπα συμπεριφοράς μπορεί να οδηγήσει σε μη αποδεκτή (δεοντολογικά) συμπεριφορά ή ακόμη και σε ποινικά αδικήματα κατά την προοδευτική εξέλιξή

τους, εφόσον δεν αναχαιτισθούν σε ένα αρχικό στάδιο. Επίσης, η πρόκληση συγκεκριμένων συναισθημάτων στους λειτουργούς της δημόσιας διοίκησης όταν εφαρμόζουν το περιεχόμενο των κωδίκων, όπως υπερηφάνεια, ικανοποίηση, αποδοχή και, αντίστροφα, όταν η συμπεριφορά τους αποκλίνει από δεοντολογικές αρχές, η πρόκληση συναισθημάτων όπως, ντροπή, αιδώς και απαξίωση, αναμένεται να επιδράσουν παροτρυντικά στη μία περίπτωση ή αποτρεπτικά στην άλλη απέναντι στις διαθέσιμες επιλογές.

Θα λέγαμε ότι η φράση στην οποία περικλείεται η ουσία των κωδίκων συμπεκνώνεται στο: «πώς θα πρέπει ή πώς θα έπρεπε να γίνονται τα πράγματα στην υπηρεσία» κατά μία παράφραση του ορισμού της κουλτούρας των Deal and Kennedy (1982). Επιδίδεται δηλαδή μέσα από τους κώδικες η σύσταση και η αποκρυστάλλωση μιας ομοιόμορφης πρακτικής από πλευράς δεοντολογίας, η οποία εμπεριέχει μία ηθική διάσταση, προωθεί αξιακές αρχές και δεσμευτικά κοινές προτεραιότητες που θα συνεισφέρουν στον σεβασμό των ιδεωδών κατά την υπηρετήση του δημοσίου συμφέροντος. Επιπλέον, μέσα από τη διάδοση του περιεχομένου των κωδίκων δεοντολογίας και των εξειδικευμένων κωδίκων, ανάλογα με την τρωτότητα που παρουσιάζουν ειδικοί τομείς άσκησης δημόσιας εξουσίας στο δημόσιο, επιχειρείται να εμπεδωθεί η χρησιμότητά τους για τον δημόσιο τομέα, να επεκταθεί ο ηθικός προβληματισμός και να προωθηθούν οι αξίες και οι ηθικές αρχές ως άμεσα συνδεδεμένες με το αξίωμα της άσκησης κρατικής εξουσίας, ιδιαίτερα για τις ανώτερες ιεραρχικά διαστρωματώσεις στη δημόσια διοίκηση. Οι ανωτέρω στοχεύσεις λειτουργούν επικουρικά και συμπληρωματικά στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο που υποχρεώνει τους υπαλλήλους και τα στελέχη να δρουν εφαρμόζοντας τις διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα (Ν. 3528/2007 όπως ισχύει), την αρχή της νομιμότητας γενικά, τη νομοθεσία ειδικότερα και τις αποφάσεις των δικαστηρίων.

1.1 Η σημασία των κωδίκων δεοντολογίας ιδιαίτερα για τον ρόλο που ενσαρκώνουν τα ανώτερα, επιτελικά στελέχη

Η διάδοση και εμπέδωση των αρχών που διακηρύττουν οι κώδικες δεοντολογίας αποτελούν ένα μέσο ενίσχυσης του γοήτρου και της εξουσίας που πρέπει να εκπέμπουν οι δημόσιοι φορείς ως κέντρα άσκησης εξουσίας και συνακολούθως και τα μέλη-επιτελικά στελέχη των φορέων αυτών, ώστε να καταστήσουν σαφή τη σημασία και τη συμβολή τους στη λειτουργία ενός ενάρετου δημόσιου φορέα και κατ' επέκταση και δημόσιου βίου (βλ. και Καρκατσούλης, 2004, σελ. 235-238 και έπ.).

Αποτελεί κοινή πεποίθηση ότι, σήμερα περισσότερο από ποτέ, κρίνεται αναγκαία η προώθηση αυτών των κειμένων κωδίκων και μάλιστα όχι μόνο σε επίπεδο εθνικής δημόσιας διοίκησης, αλλά και σε επίπεδο κάθε οργανισμού ώστε να προσεγγιστούν πιο αναλυτικά οι δεοντολογικές τρωτότητες με τις οποίες θα έρθουν αντιμέτωπα τα στελέχη, ιδιαίτερα όσα στελεχώνουν υπηρεσίες που εγκολπώνονται στο αντικείμενό τους συμφέροντα (οικονομικά και όχι μόνο, π.χ. διευθύνσεις προμηθειών, διαχείρισης ευρωπαϊκών προγραμμάτων, φορολογικές διοικήσεις, δικαστικές υπηρεσίες κ.ά.) και, κυρίως, τα

επιτελικά στελέχη του δημοσίου τομέα τα οποία κατέχουν νευραλγικές θέσεις ευθύνης (Χριστοφιλοπούλου, 2021, σελ. 148-152).

Αν επιχειρήσουμε να σκιαγραφήσουμε τα επιτελικά στελέχη, θα τα εντοπίσουμε, αρχικά, σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης στα γραφεία των Υπουργών, να διαμορφώνουν την/τις πολιτική/ές, να προλαβαίνουν τις κρίσεις, να εισηγούνται την υλοποίηση των αλλαγών, να έρχονται σε αλληλεπίδραση με τα κατάλληλα δίκτυα οργανώσεων για τη δρομολόγηση νέων πολιτικών (Σωτηρόπουλος, 2017, σελ. 14-19) και να συνδράμουν την πολιτική ηγεσία στην υιοθέτηση των πολιτικών. Η ομάδα αυτή των ανώτερων στελεχών, είτε σε επίπεδο Υπουργείων είτε σε ειδικές ανώτερες θεσμικές θέσεις, έρχεται να καταπολεμήσει την εγκαθιδρυμένη δυσπιστία της πολιτικής απέναντι στην παραδοσιακή γραφειοκρατία και την αναποτελεσματικότητα (Ziller, 1993) και να κατισχύσει απέναντι στα παρωχημένα πρότυπα κακοδιοίκησης (Ραμματά, 2017, σελ. 107-108) αποδεικνύοντας την αξία των τεχνοκρατών έναντι των υπηρεσιακών στελεχών. Αποτελούν το έμπιστο Σώμα της δημοσιούπαλληλίας πάνω στο οποίο μπορεί να στηριχθεί η εκάστοτε πολιτική ηγεσία και τελικά ενσαρκώνουν τον συγκερασμό πολιτικής και διοίκησης (Σπανού, 2018, σελ. 238-240 και 256-258). Όπως ανέφερε ο Leon Blum: «Το πολιτικό και το διοικητικό συγχωνεύονται παντού, αφού η διακυβέρνηση είναι, σε τελική ανάλυση, διοίκηση με την έννοια της πολιτικής» («Le politique et l'administratif se confondent partout puisque gouverner c'est, en dernière analyse, administrer dans le sens d'une politique») (Blum, 1936, p. 548). Οι σχέσεις πολιτικής και διοίκησης υπό το πρίσμα της κατηγορίας των επιτελικών στελεχών τίθενται σε νέες βάσεις (Ραμματά, 2019, σελ. 208-210) και τα επιτελικά ανώτατα στελέχη που γνωρίζουν τη γραμματική της γραφειοκρατίας και έχουν εμπεδώσει τις τεχνικές προδιαγραφές της οργάνωσης του συγκεκριμένου χώρου πολιτικής του τομέα τους (ανά περίπτωση) είναι ικανά να αντισταθούν στη *desiderata* της πολιτικής, όταν για παράδειγμα αυτή μπορεί να μην ευνοεί την ικανοποίηση του ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος, στο πλαίσιο της ανωτέρω ηθικής διάστασης που η εργασία τους πρέπει να περιλαμβάνει (Sauvé, 2013).

Υπενθυμίζεται ότι κατά τον Weber, ο ανώτερος δημόσιος υπάλληλος, το επιτελικό σήμερα στέλεχος, είναι ένας ειδικός, θετικός και ουδέτερος (*expert, positif et neutre*) που διαχειρίζεται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα μέσα που έχει στη διάθεσή του, χωρίς να παρεμβαίνει στον ορισμό των στόχων της πολιτικής και άρα χωρίς να αναλαμβάνει τις ευθύνες που αντιστοιχούν στις αποφάσεις, γεγονός που κατονόμαζε ως καθεστώς των υπαλλήλων (*régime des fonctionnaires*) μια και δεν είχε ακόμη εισαχθεί ο νεολογισμός του τεχνοκράτη (Weber, 1990, σελ. 156 και έπ.). Τα στελέχη αυτά καλλιεργούν ήθος (*éthos*) και εκπέμπουν τις αρχές ηθικής και δεοντολογίας που συνάδουν με τον ρόλο του ανώτατου ηγετικού στελέχους το οποίο δεν πρέπει μόνο να υιοθετεί την κατάλληλη (τεχνοκρατική) συμπεριφορά, εντός και εκτός της υπηρεσίας, αλλά και να εφαρμόζει έμπρακτα τις απαγορεύσεις απέχοντας από συγκεκριμένες δράσεις και υλοποιώντας μόνο όσα επιτρέπονται. Προωθούν λοιπόν μία αξιακή διοίκηση σύμφωνα με τις βασικές αρχές της αξιοπρέπειας, της αμεροληψίας, της ακεραιότητας, της εντιμότητας, της ουδετερότητας και της λαϊκότητας (*dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité*)

και αντιστέκονται σε μη δεοντολογικές πρακτικές στις οποίες συχνά ρέπει η πολιτική. Τα ανωτέρω κρίνονται πολύ σημαντικά διότι στις ανώτερες αυτές θέσεις εργασίας οι προκλήσεις και οι ευκαιρίες για απόκλιση από το δέον είναι συχνές. Παρά ταύτα, όπως ανέφερε ο Jean-Marc Sauvé, πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) της Γαλλίας: «Η πεποίθηση να υπηρετείς το κράτος είναι ταυτόχρονα μία ευκαιρία, μία ευθύνη και μία τιμή, συχνά αμφισβητούμενες αλλά που δίνουν νόημα σε μία ζωή» («La conviction que servir l'Etat est à la fois une chance, une responsabilité et un honneur, parfois redoutables mais qui donnent sens à une vie») (Ραμματά, 2022, σελ. 375).

1.2 Το περιβάλλον εντός του οποίου αναπτύσσονται οι κώδικες ηθικής και δεοντολογίας

Τα ανώτερα επιτελικά στελέχη δρουν σε ένα πλαίσιο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης που διέπεται από ανασφάλεια δικαίου, πολυνομία, διάσπαση όμοιου αντικειμένου νομοθετικών διατάξεων σε διαφορετικά νομοθετήματα, επαναθεώρηση των ρυθμιστικών πλαισίων σε τακτά χρονικά διαστήματα, έλλειψη ρυθμιστικού προγραμματισμού, παγιωμένη δυσπιστία των πολιτών απέναντι στη δημόσια διοίκηση εν γένει, τα οποία συντελούν στην επικράτηση ενός περιβάλλοντος κάθε άλλο παρά πρόσφορου για την εμπέδωση μιας σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας (Σωτηρόπουλος και Νταλάκου, σελ. 117-118, Ραμματά, 2021, σελ. 11). Επιπλέον, ο νομικός πολιτισμός στη χώρα μας έχει αποδείξει περίτρανα ότι η συγγραφή ενός τέλει νομοθετήματος με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη θέσπιση διοικητικών κανόνων ώστε να οδηγηθούν οι δημόσιες υπηρεσίες σε νόμιμη λειτουργία δεν αποτελούν προϋποθέσεις *sine qua non* για την απαραίτητη και άμεμπτη δράση των υπηρεσιών, ιδιαίτερα όσων διαχειρίζονται δημόσιους πόρους και συναλλάσσονται εντατικά με πολίτες και λοιπούς χρήστες. Περισσότερο δε, κατά τη λειτουργία των δημόσιων φορέων έχει διαπιστωθεί η επικράτηση της λογικής του μηδενικού αθροίσματος, της αδυναμίας δηλαδή έκφρασης αντιπαράθεσης των χρηστών, λόγω της προεξασφαλισμένης επικράτησης των ισχυρών εκφραστών της κρατικής βούλησης και της αδυναμίας επίτευξης θετικής συναίνεσης (αθροίσματος) για την πραγμάτωση του κοινού συμφέροντος που θα έπρεπε να αποτελεί τον κινητήριο μοχλό στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (βλ. και Διαμαντούρος, στο Κουράκης et al. 2015, σελ. 47). Συχνά, ο τρόπος διαχείρισης αυτής της τεράστιας εξουσίας από πλευράς των εκφραστών της δημόσιας βούλησης προβληματίζει τους χρήστες και αποδέκτες των αποτελεσμάτων της, με αρνητικές συνέπειες ως προς την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, την εμπιστοσύνη και την επισφάλεια σε θέματα δεοντολογίας και ηθικής (αυξημένος αριθμός ενστάσεων, αιτήσεων θεραπείας, ενδίκων μέσων από πλευράς χρηστών, καθυστερήσεις, ελλιπής απονομή δικαιοσύνης, μετακύλιση της διοικητικής δράσης και της αποτελεσματικότητας στη δικαστική εξουσία κ.ά.).

Παράλληλα με το παραπάνω πλαίσιο, το οποίο δεν διευκολύνει τη χάραξη και εφαρμογή δημόσιων πολιτικών υπό όρους χρηστής-αγαθής διοίκησης, οι σύγχρονες προκλήσεις και οι αποστολές της δημόσιας διοίκησης βαίνουν αυξανόμενες (Rammata, 2021, p. 95-99), διότι διαπιστώνεται:

- **Διεύρυνση του πεδίου δράσης και του κρατικού παρεμβατισμού** σε πολλούς τομείς της ιδιωτικής ζωής των ατόμων και ισχυρός βαθμός αλληλεπίδρασης της κοινωνίας με στελέχη της δημόσιας διοίκησης. Οι σύγχρονες παρεμβάσεις της δημόσιας διοίκησης καταλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα ενεργειών και κινούνται από τα πολυσύνθετα και πολυπαραγοντικά έργα, σε δράσεις που στοχεύουν στην αλλαγή των συστημάτων οργάνωσης (οργάνων), έως τα μεγάλα δημόσια έργα υποδομής (μέτρο, εθνικοί οδικοί άξονες, σιδηρόδρομοι) ή τα μικρότερα προγράμματα (λειτουργία των ΚΕΠ, υλοποίηση διαδημοτικών συνεργειών) (Ραμματά, 2022, σελ. 374). Επί παραδείγματι, μόνο οι παρεμβάσεις στον τομέα του κοινωνικού κράτους αφορούν την υγεία, τις κοινωνικές υπηρεσίες, τα δημόσια καταλύματα, τις δημόσιες συγκοινωνίες και την επιδότηση της ανεργίας, τα προγράμματα για ηλικιωμένους και για τα Άτομα με Αναπηρία κ.ά., αυξάνοντας αισθητά τους τομείς παρεμβατικότητας και ελαχιστοποιώντας τα όρια ατομικής δράσης.
- **Συχνές εξαρτήσεις του δημόσιου τομέα από τον ιδιωτικό** με συστηματικές εφαρμογές μεταξύ τους συμπράξεων, αναθέσεων έργων κ.ά., που καθιστούν ακόμη πιο ευάλωτους τους εκπροσώπους της δημόσιας διοίκησης απέναντι στον ιδιωτικό τομέα και εντοπίζουν την αδιάσειστη πελατειακή σχέση κράτους-εργοδότη και παρόχου. Η αλληλεξάρτηση αυτή διήλθε από σειρά δεκαετιών κατά τις οποίες το ίδιο το κράτος τροφοδοτούσε τον ιδιωτικό τομέα με αναθέσεις έργων καθιστώντας αδύναμη την παρέμβαση της αγοράς ως ρυθμιστικό παράγοντα για την κρατική λειτουργία και ταυτίζοντας την κρατική μηχανή με τα αλληλοεμπλεκόμενα συμφέροντα, καθιστώντας παράλληλα αμφιλεγόμενη την άσκηση κρατικού ελέγχου προς την αγορά. Όπως αναφέρει ο καθηγητής κ. Δ. Χαραλάμπης: «Το κράτος αποτελεί την πηγή δύναμης και πόρων του πάτρωνα, αλλά και του πελάτη και πεδίο διαμόρφωσης των όρων αλληλεξάρτησής τους, τουλάχιστον στο επίπεδο των επιχειρηματιών και των οργανωμένων συνδικαλιστικών συμφερόντων... σήμερα όπως και στο παρελθόν, το κράτος και όχι η αγορά είναι το προνομιακό πεδίο συγκρότησης κοινωνικών σχέσεων» (Χαραλάμπης, 2012, σελ. 39) καταδεικνύοντας σε μία εκτενή ανάλυση την υποανάπτυκτη αγορά και την ελαχιστοποίηση του ρυθμιστικού της ρόλου στην ανάπτυξη της χώρας καθώς και την άσκηση ισχυρής επιρροής από πλευράς της κρατικής διοίκησης προς τους επιχειρηματίες.
- **Άνθηση των πελατειακών μηχανισμών** σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης γενικά, και ειδικότερα, σε επείγοντος χαρακτήρα έργα που αναλαμβάνουν ιδιαίτερα οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και που ακόμη περισσότερο εκθέτουν τα αιρετά στελέχη σε διλήμματα με ηθικό πρόσημο. Η σχέση πολιτικού πάτρωνα και μελών της κοινωνίας - εκλογέων - πελατών (τόσο του αγροτικού πληθυσμού όσο και της μέσης αστικής τάξης και των επιχειρηματικών τάξεων, βλ. αναλυτικά Χαραλάμπης, 2012) μετράει ήδη από τα πρώτα έτη μετά τη σύσταση του ελληνικού κράτους και έχει ριζωθεί βαθιά ως μία νοοτροπία ευνοιοκρατίας, ικανοποίησης της ατομικής ωφέλειας σε αντιδιαστολή με το συλλογικό αγαθό και θεσμοποίησης

ενός *ad hoc* πλαισίου συμφερόντων κατά περίπτωση το οποίο καθιστά, τόσο τους πελάτες -εκλογείς εξαρτημένους από τους πολιτικούς όσο και τους άρχοντες της τοπικής διοίκησης ή της κεντρικής διοίκησης εξαρτώμενους για τη βιωσιμότητά τους από την ικανότητά τους να ικανοποιούν τις ανάγκες των πελατών όπως αυτές εξελίσσονται στον χρόνο. Η αναχαίτιση των υστεροβουλιών, η υπεροχή του γενικού ενώπιον του ειδικού συμφέροντος, η κατάργηση της πατρωνείας, του πελατειακού συστήματος (Σωτηρόπουλος, 2001) και του νεποτισμού περισσότερο μοιάζουν με υποθετικά σενάρια παρά με μία ρεαλιστική πραγματικότητα όπως αυτή υφίσταται σε άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες που δεν διστάζουν να δυσσαρεστήσουν μεγάλες μερίδες χρηστών της δημόσιας διοίκησης ενώπιον της γενικής ευημερίας. Τομείς όπως η φορολογία, η πολεοδομία, η τοπική αυτοδιοίκηση, οι εξοπλισμοί κ.ά. έχουν επανειλημμένα ενταχθεί στο στόχαστρο υποθέσεων διαφθοράς και κακοδιοίκησης καταδεικνύοντας ευρύτερα θέματα ευαλωτότητας απέναντι στην ηθική.

- **Τα ειδικότερα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικο-κοινωνικού συστήματος**, στο οποίο κληροδοτήθηκε μία κουλτούρα ατομικής υπεροχής σε σχέση με το θεσμικό ή συλλογικό συμφέρον, καθιστούν δύσκολο εγχείρημα την εγκάθετη εισαγωγή ενός συστήματος δυτικοευρωπαϊκής προέλευσης το οποίο πρεσβεύει την κατοχύρωση της αξίας των θεσμών, την πολιτική ουδετερότητα, τον επαγγελματισμό και την προώθηση της αποτελεσματικότητας σε ένα αυστηρό πλαίσιο ισονομίας και σεβασμού της προσωπικότητας των άλλων. Η κατ' εξαίρεση πρόσβαση σε πηγές πόρων και ισχύος, η δυνατότητα αποφυγής υποχρεώσεων απέναντι στο κράτος για τους ισχυρούς, οι ειδικές διατάξεις για παραγραφές διοικητικών προστίμων ή οι περαιώσεις, η καταγεγραμμένη στάση αυθαιρεσίας ατόμων που κατέχουν δημόσια αξιώματα (αιρετοί, διευθύνοντες σύμβουλοι, πρόεδροι ισχυρών ΝΠΔΔ κ.ά.) και η γενικότερη ηθική απαξίωση της πολιτικής αποτέλεσαν και αποτελούν ακόμη και τώρα αναπόσπαστα μέρη μιας κουλτούρας που διαχέεται ως οριακά ανεκτή από το πολιτικοδιοικητικό σύστημα γιατί έτσι ακόμη και σήμερα συντηρούνται αρκετές κομματικές τάξεις. Εάν δηλαδή ως πρότυπο προβάλλεται η καταπάτηση των αρχών, η προώθηση των ατομικών συμφερόντων με κάθε μέσο, η προώθηση των μετρίων προσόντων υποψηφίων σε θέσεις ευθύνης και η υστέρηση των προσοντούχων γιατί δεν λειτουργούν μη ηθικά, τότε ποια είναι η κρατούσα ηθική και δεοντολογία των στελεχών της δημόσιας διοίκησης στην οποία αναφερόμαστε; Πόσο δύσκολο είναι να τηρηθούν οι αρχές αυτές όταν η κοινωνία διολισθαίνει στην αμετροέπεια, στην υπερβολή, στην κατάχρηση των δικαιωμάτων όσων κατέχουν αξιώματα και στην προκλητική στάση ως την πλέον αποδεκτή; Κατ' αντιδιαστολή, το χαμηλό προφίλ, η αξιακή διοίκηση ή η διοίκηση χωρίς «οπαδούς» διότι αυτοί θα δυσσαρεστούνται πλέον θεωρούνται αδυναμία και η τήρηση των μέτρων και των αρχών «οπισθοδρομισμός». Εν τέλει, η καλλιέργεια της ηθικής και της ακεραιότητας αποτελούν και ένα μέρος του παζλ της κοινωνικής ταυτότητας και της εθνικής κουλτούρας που δεν μπορεί να λειτουργήσει αποξενωμένα, αλλά σε συνάφεια με αυτά, και με το ευρύτερο σκηνικό το

οποίο εν τέλει χρειάζεται να αλλάξει ώστε να διαφανούν οι επιδιωκόμενες αλλαγές για μια πιο ηθική και δεοντολογικά αποδεκτή δημόσια διοίκηση.

- **Ανάγκη να λαμβάνονται οι αποφάσεις με συνέργειες και διαβουλεύσεις** με τα ενδιαφερόμενα μέρη ώστε να τυγχάνουν ευρύτερης αποδοχής και δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Επιπλέον, οι προκλήσεις που αναφύονται, ειδικά για τα επιτελικά στελέχη και τα δεοντολογικά ζητήματα που μπορεί να ανακύψουν είναι πολλά, διότι τα επιτελικά στελέχη:

- Έρχονται σε συνεχή αλληλεπίδραση με την πολιτική και κομματική ηγεσία.
- Αποφασίζουν καταλυτικά για το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών.
- Αποφασίζουν για το διαμοίρασμα των έργων και την κατανομή υψηλών προϋπολογισμών.
- Έρχονται σε επικοινωνία, ως ηγέτες, με τους προέδρους/διευθυντές και την ηγεσία γενικά των άλλων οργανισμών του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, διερευνώντας συνεργασίες.
- Έχουν υψηλό βαθμό επιρροής (άρα και αθέμιτης).
- Εξελίσσονται ιεραρχικά στην ελληνική δημόσια διοίκηση που δεν φημίζεται για την εγκαθίδρυση μιας κουλτούρας δεοντολογίας και λογοδοσίας.
- Συχνά καταλαμβάνουν θέσεις ευθύνης μέσα από ειδικές διατάξεις και διαδικασίες μετακλητότητας.
- Αποτελούν πρότυπα και εκτίθενται.

Η ύπαρξη των κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας και η αυτοδέσμευση των υπαλλήλων αλλά και κυρίαρχα των επιτελικών στελεχών, όχι με την έννοια της νομικά δεσμευτικής υπαγωγής στο περιεχόμενό τους, αλλά με την έννοια της αυτόβουλης υποταγής στις αρχές τους, μπορεί να αποτελέσει ένα είδος αναχώματος για την περιστολή των ανωτέρω απορριπτικών συμπεριφορών και για την υιοθέτηση μιας πιο διαλλακτικής και ηθικής στάσης από πλευράς των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι σε οποιονδήποτε χρήστη.

Η διάδοση του περιεχομένου και η εφαρμογή των κωδίκων εν γένει αποτελούν μέριμνα της εκάστοτε δημόσιας υπηρεσίας, αλλά θα πρέπει και να αποτελούν και προσωπικό στοίχημα κάθε στελέχους. Το ζητούμενο αυτό εξελίσσεται παράλληλα σε σχέση με το στάδιο ανάπτυξης στο οποίο διέρχεται η κοινωνία. Άλλες είναι οι παραδοχές και οι απαιτήσεις από τους δημοσίου υπαλλήλους προ ορισμένων δεκαετών και διαφορετικές ή ακόμη πιο ενισχυμένες στις μέρες μας. Διότι, αφενός μεν η αποστολή της δημόσιας διοίκησης επεκτείνεται σε νέα πεδία και αντιμετωπίζει συνεχώς νέες προκλήσεις, αφετέρου δε το προσωπικό, ειδικά στην ελληνική περίπτωση εργάζεται υπό εξαιρετικά δυσμενείς συνθήκες, συχνά χωρίς την ενδεδειγμένη μισθολογική προσέγγιση, όσο ευαίσθητα και αν είναι τα δεδομένα τα οποία μπορεί να διαχειρίζεται, αναδεικνύοντας ένα μη πρόσφορο έδαφος για τη διάδοση κανόνων ηθικής.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω δεδομένων και για την αντιστροφή των δυσάρεστων αυτών χαρακτηριστικών, μία σειρά επίσημων θεσμικών κειμένων σε διεθνές και σε εθνικό επίπεδο καταδεικνύει τη σημασία των κωδίκων για την εύρυθμη λειτουργία του δημόσιου τομέα και την καλύτερη διακυβέρνηση.

2. Η διάδοση των κωδίκων δεοντολογίας σε εθνικό και διεθνές επίπεδο

Το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης ανέλαβε μία πρώτη προσπάθεια κατάρτισης κώδικα υπαλληλικής δεοντολογίας το έτος 1986 που όμως δεν τελεσφόρησε.

Το έτος 2000 ακολούθησε μια νέα προσπάθεια από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης η οποία ολοκληρώθηκε με την κατάρτιση του Κώδικα Δεοντολογίας των Δημοσίων Υπαλλήλων. Ο Κώδικας αυτός κάλυπτε όλες τις πλευρές της δράσης των δημοσίων υπαλλήλων, π.χ. συμπεριφορά προς τους πολίτες, προς την ηγεσία, προς τους συναδέλφους κ.λπ.

Το έτος 2003, το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.) εξέδωσε τον ανανεωμένο «Κανονισμό επικοινωνίας των δημοσίων υπηρεσιών» με τον οποίο δρομολογήθηκαν διατάξεις και αρχές για την καλύτερη επικοινωνία του δημόσιου τομέα με τα μέλη της ελληνικής κοινωνίας.

Το έτος 2005, εκδόθηκε ο «Οδηγός Καλής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων» στο πλαίσιο της ευρύτερης αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και της συντονισμένης προσπάθειας για τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχουν οι φορείς του δημοσίου. Μέσω του Οδηγού Καλής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων επιδιώχθηκε να προταθούν οι κανόνες κοινωνικής ευπρέπειας και επαγγελματικής δεοντολογίας, με στόχο να παταχθεί ένα κλίμα δυσπιστίας και καχυποψίας που είχε εδραιωθεί κατά τις σχέσεις μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων και των πολιτών. Με τον οδηγό αυτό επιχειρήθηκε να αλλάξει πρώτα ο δημόσιος τομέας μέσα από την επίδραση στη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων ώστε να διεκπεραιώνονται καλύτερα οι υποθέσεις των πολιτών, εφαρμόζοντας τη νομοθεσία αλλά χωρίς να πλήττονται ειδικότερα δικαιώματα των πολιτών. Ειδικότερα, σε μεγάλη έκταση του οδηγού αυτού αναλύονται οι βασικές αρχές που θα πρέπει να διέπουν τη δράση του δημοσίου υπαλλήλου ώστε να υλοποιεί με τρόπο επαρκή, αποδεκτό, νόμιμο και κατανοητό τα καθήκοντά του εφαρμόζοντας για παράδειγμα τις αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας, της χρηστής διοίκησης, της επιείκειας κ.ά.. Διαπιστώθηκε, εν προκειμένω, με τον οδηγό αυτό ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι συχνά απέφευγαν να εξειδικεύσουν μία σειρά αρχών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, είτε διότι ήθελαν να αποφύγουν τη σχετική ευθύνη σε περίπτωση λάθους, είτε διότι δεν είχαν σαφή εντολή να το πράξουν, είτε διότι έχουν ανέκαθεν μάθει να λειτουργούν με προσκόλληση στο γράμμα και το πνεύμα του νόμου που οδηγεί σε συνέπειες που οδηγούν σε μία ανεπιεική στάση της δημόσιας διοίκησης απέναντι στον πολίτη και συχνά απέναντι σε ευαίσθητες κοινωνικά ομάδες.

Τον Απρίλιο του 2012 το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με τον Συνήγορο του Πολίτη δημοσίευσε τον οδηγό «Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών - Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς» που αναπαρήγαγε τις διατάξεις του Συντάγματος, του Υπαλληλικού Κώδικα, του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, καθώς και του Ευρωπαϊκού Οδηγού Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς. Ο νέος Οδηγός περιλάμβανε τόσο τις πρόσφατες ρυθμίσεις, όπως είναι οι διατάξεις περί διαφάνειας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (Ν. 3861/2010 Πρόγραμμα Διάρυγια), οι διατάξεις του νέου πειθαρχικού δικαίου (Ν. 4957/2012) κ.ά., αλλά και υιοθετούσε μια σφαιρικότερη προσέγγιση συμπεριλαμβάνοντας τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις πολιτών όταν συναλλάσσονται με δημόσιες υπηρεσίες. Βασική παραδοχή είναι ότι η συνεργασία υπαλλήλων και πολιτών πρέπει να διέπεται αμοιβαία από τις αρχές του σεβασμού, της ευπρέπειας, της αξιοπιστίας, της καλής πίστης, προκειμένου να είναι αποτελεσματική και αποδοτική και να εμπεδώνει την εμπιστοσύνη του ενός προς τον άλλο (βλ. εισαγωγή του Οδηγού, σελ. 15-16).

Ειδικότερα, στο πρώτο μέρος, πρώτο κεφάλαιο του Οδηγού αναφέρονται συνοπτικά οι κανόνες που διέπουν τη συμπεριφορά και λειτουργία των δημοσίων υπαλλήλων ως εφαρμοστών της κείμενης νομοθεσίας και του Δικαίου εν γένει. Στο δεύτερο κεφάλαιο, αναλύονται οι κανόνες που πρέπει να ακολουθούν οι δημόσιοι υπάλληλοι τόσο όταν έρχονται σε άμεση προσωπική ή διά του τηλεφώνου επικοινωνία με τους πολίτες όσο και κατά τον χειρισμό των υποθέσεών τους. Οι υποχρεώσεις αυτές των δημοσίων υπαλλήλων συνιστούν αντίστοιχα δικαιώματα των πολιτών. Στο τρίτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται και αναλύονται συνοπτικά οι θεμελιώδεις αρχές του Δημοσίου Δικαίου, οι οποίες αποτελούν κανόνες δράσης της δημόσιας διοίκησης. Για την πληρέστερη κατανόησή τους αναφέρονται σχετικά παραδείγματα από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη. Στο Δεύτερο μέρος περιγράφονται οι υποχρεώσεις των πολιτών κατά τις συναλλαγές τους με δημόσιες υπηρεσίες, όπως και τα όρια άσκησης των δικαιωμάτων τους προς αποφυγή τυχόν καταχρήσεων. Στο Παράρτημα παρουσιάζονται επιλεκτικά και αναλύονται σε συνοπτική μορφή κρίσιμα στοιχεία των διοικητικών πράξεων. Κατά μία άποψη δεν είχαν γίνει οι απαραίτητες προσαρμογές ώστε να μπορεί να λεχθεί ότι ο Κώδικας αυτός πληροί τις ειδικές προδιαγραφές σύνταξης ενός κώδικα ορθής διοικητικής συμπεριφοράς (βλ. και Μαρίνος, 2014, σελ. 24).

Τέλος, το έτος 2022, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας υπό την αιγίδα του Υπουργείου Εσωτερικών (Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου Τομέα) και έπειτα από διαβούλευση με τον Συνήγορο του Πολίτη, εξέδωσε τον «Κώδικα Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς των υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα» όπου εντοπίζονται οι παρακάτω βασικές αξίες ως άμεσα συνδεδεμένες με την επαγγελματική συμπεριφορά των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα:

- Σεβασμός στο Σύνταγμα, τους νόμους και τους θεσμούς.
- Ακεραιότητα.
- Αμεροληψία - αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων.

- Άρνηση αποδοχής δώρων και ωφελημάτων.
- Εχεμύθεια και εμπιστευτικότητα.
- Σεβασμός στους ανθρώπους και το περιβάλλον.
- Ήθος στη συμπεριφορά έναντι συναδέλφων.
- Ήθος στη συμπεριφορά έναντι πολιτών.
- Ισότιμη μεταχείριση και εξάλειψη φαινομένων εκφοβισμού και παρενόχλησης στον χώρο εργασίας.
- Σεβασμός στο περιβάλλον.
- Επαγγελματισμός.
- Διατήρηση του κύρους του Φορέα.
- Καθημερινή συμπεριφορά.
- Επάρκεια.
- Χρήση περιουσιακών στοιχείων του Φορέα.
- Εξ αποστάσεως εργασία με τη χρήση της τεχνολογίας.
- Χρήση διαδικτύου και μέσων κοινωνικής δικτύωσης.
- Ειδικές υποχρεώσεις προϊσταμένων ανεξαρτήτως επιπέδου θέσης ευθύνης.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Κώδικας Συμπεριφοράς για τους Επιτρόπους⁸⁴, ο Κώδικας Καλής Διοικητικής συμπεριφοράς των Υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τους πολίτες⁸⁵ και, τέλος, ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς που εξέδωσε ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής (2005)⁸⁶ συνιστούν τα αντίστοιχα θεσμικά κείμενα που επιχειρούν να αποκρυσταλλώσουν σε γραπτό κείμενο τις διατάξεις που διαπλάθουν μία ηθική νοοτροπία και συμπεριφορά των στελεχών των οργανισμών απέναντι στους πολίτες και λοιπούς χρήστες. Για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον ΟΟΣΑ, ο επαγγελματισμός και η απόδοση αποτελούν τα κυρίαρχα ζητούμενα για ένα οποιοδήποτε στέλεχος, ενώ πολύ σημαντική κρίνεται και η ανάθεση καθηκόντων ανά θέση εργασίας που θα πρέπει να συνδέεται με τις γνώσεις, τα προσόντα και τις δεξιότητες των υπαλλήλων.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι εργάζονται υπό όρους λογοδοσίας και υλοποιούν τα έργα που τους ανατίθενται με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα. Η δεοντολογία για τους οργανισμούς αυτούς συνδέεται με την υπαγωγή των υπαλλήλων στους κανόνες ηθικής των φορέων, τόσο ως ένα κριτήριο ανθρώπινης συμπεριφοράς, όσο και σε σχέση με τις υπηρεσιακές αναθέσεις και τον οργανισμό όπου εργάζονται, αλλά και με την κοινωνία ευρύτερα. Η εργασία σε διεθνή περιβάλλοντα είναι πάντοτε ανεπηρεάστη από τις πολιτικές πεποιθήσεις των στελεχών, τη φυλετική προέλευση, την εθνικότητα, το φύλο, την ηλικία και άλλα ιδιαίτερα προσωπικά χαρακτηριστικά.

Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) μερίμνησε επίσης για την καλύτερη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των υπαλλήλων του και του κοινού με την

84 Sec (2004) 1487/2.

85 OJ L 267, 20.10.2000.

86 Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής (2005), ISBN 92-95022-23-8.

απόφαση ST/SGB/2014/1 «Staff Rules and Staff Regulations of the United Nations - Secretary-General's bulletin», ενώ έχει εκδώσει και ειδικότερες εκθέσεις, όπως την έκθεση για τη διαχείριση των παρενοχλήσεων (UN, 2008, Code of conduct).

Για τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) οι βασικές αρχές που διέπουν την εργασία των στελεχών του:

Συνεισφορά στην κατάκτηση των οργανωσιακών στόχων - Για τον σκοπό αυτό τα στελέχη:

- Προσπαθούν να κατανοήσουν τους γενικούς στόχους του Οργανισμού και να τους ενσωματώσουν στην καθημερινή εργασία τους.
- Κάνουν επιλογές και θέτουν προτεραιότητες που ανταποκρίνονται στις ανάγκες του Οργανισμού.
- Είναι υπερήφανοι που εργάζονται για τον ΟΑΣΕ.
- Επιδεικνύουν δέσμευση για τη δική τους εργασία και την εργασία σε ομάδες.
- Αναζητούν τρόπους βελτίωσης της εργασίας τους.
- Καταβάλλουν επιπλέον προσπάθειες όταν απαιτείται για την επίτευξη των αποτελεσμάτων.

Συστηματική εργασία σε εναρμόνιση με τους οργανωσιακούς στόχους και τις βασικές αξίες του φορέα:

- Προβάλλουν τις βασικές αξίες του Οργανισμού.
- Ενεργούν σύμφωνα με τον κώδικα δεοντολογίας και το πλαίσιο δεοντολογίας του Οργανισμού.
- Δεν κάνουν κατάχρηση εξουσίας ή δύναμης.
- Λαμβάνουν άμεσα μέτρα κατά της αντιεπαγγελματικής ή αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς.
- Αντιστέκονται στην αδικαιολόγητη εξωτερική πίεση.

Ανάληψη ευθυνών για τις ενέργειες που αναλαμβάνουν οι ίδιοι και για τις πράξεις που τους ανατίθενται έπειτα από εξουσιοδότηση:

- Σέβονται και εργάζονται εντός του κανονιστικού πλαισίου του Οργανισμού.
- Παρέχουν αποτελέσματα σύμφωνα με τη συμφωνημένη στρατηγική, τον χρόνο και τον προϋπολογισμό.
- Αναγνωρίζουν και μαθαίνουν από τα λάθη τους με εποικοδομητικό τρόπο.
- Λαμβάνουν υπόψη τις δικές τους δυνάμεις και αδυναμίες και ακούν την ανατροφοδότηση.
- Αναγνωρίζουν τον αντίκτυπο της δικής τους συμπεριφοράς στους άλλους.
- Διατηρούν την εμπιστευτικότητα των ευαίσθητων πληροφοριών.

Ενδεικτικά, ο κώδικας ηθικής και δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων

του Καναδά περιλαμβάνει την καταγραφή των αξιών που διέπουν τη λειτουργία του δημοσίου τομέα, όπως:

- Τον σεβασμό στους ανθρώπους: σχέση με τον λαό με σεβασμό, αξιοπρέπεια και δικαιοσύνη.
- Την προαγωγή της καινοτομίας που πηγάζει από την ποικιλομορφία του πληθυσμού και τις ιδέες που προέρχονται από αυτήν.
- Την ακεραιότητα ως έναν ακρογωνιαίο λίθο της χρηστής διακυβέρνησης και της δημοκρατίας.
- Τη διατήρηση των υψηλότερων ηθικών προτύπων.
- Την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού με προαγωγή της ειλικρίνειας, της δικαιοσύνης και της αμεροληψίας στον ομοσπονδιακό δημόσιο τομέα.
- Τη συνετή χρήση των δημόσιων πόρων.
- Την αριστεία στη φάση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των πολιτικών.
- Την υλοποίηση προγραμμάτων και την παροχή υπηρεσιών με θετικό αντίκτυπο σε όλους.
- Την καλλιέργεια δεξιοτήτων όπως τη συνεργασία, τη δέσμευση, την ομαδική εργασία και την επαγγελματική ανάπτυξη που συμβάλλουν στην υψηλή απόδοση ενός οργανισμού.

3. Ο ρυθμιστικός ρόλος των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης για την εφαρμογή των κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας

Η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α.) ιδρύθηκε το 1983 (Ν. 1388/1983) κατά το πρότυπο της Ecole Nationale d' Administration (E.N.A.) της Γαλλίας και αποτελεί προϊόν της προσπάθειας του ελληνικού κράτους να εκπαιδεύσει ένα σώμα εξειδικευμένων επιτελικών στελεχών που θα έχουν άρτια επαγγελματική κατάρτιση και σύγχρονη διοικητική αντίληψη και τα οποία θα στελεχώσουν την κεντρική διοίκηση, την κρατική περιφερειακή διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση με σκοπό την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία τους, τον εκσυγχρονισμό τους και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες. Οι απόφοιτοι της Ε.Σ.Δ.Δ.Α. στελεχώνουν ανώτερες και ανώτατες θέσεις των υπηρεσιών του δημοσίου (Παπούλιας, Σωτηρόπουλος, et al. 2005).

Οι Σχολές Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν ένα εργαστήριο προετοιμασίας στελεχών προορισμένων να αναλάβουν θέσεις ευθύνης και να διοικήσουν στη δημόσια διοίκηση. Τα στελέχη αυτά θα πρέπει κατά την εκπαίδευσή τους να κατανοήσουν ότι η καλή λειτουργία της δημοκρατίας και της δημόσιας διοίκησης κατ' επέκταση επιτάσσει ώστε να λειτουργούν ηθικά και κατ' εφαρμογή των παγκόσμιων αποδεκτών κανόνων ηθικής και δεοντολογίας όπως είχαν προεκταθεί και ανωτέρω. Τα ανώτερα και επιτελικά στελέχη της δημόσιας διοίκησης παρακολουθούν τις εξελίξεις σε όλα τα επίπεδα, αφουγκράζονται τις ανάγκες της κοινωνίας και επιδιώκουν με τη στάση και τη συμπεριφορά τους να λειτουργήσουν υποδειγματικά υπό όρους διαφάνειας, ισότητας, ακεραιότητας και αποτελεσματικότητας. Η φοίτηση σε ανώτερες σχολές διοίκησης

όπως είναι η ΕΣΔΔΑ προτείνεται να καλλιεργεί ταυτόχρονα τόσο την αίσθηση της συνεισφοράς στην άσκηση ενός δημοσίου λειτουργήματος όσο και το αίσθημα του υψηλού καθήκοντος και φρονήματος στα οποία συμβάλλει η άσκηση καθηκόντων ευθύνης. Εάν η άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων μετά την αποφοίτηση υπό όρους ηθικής και αρετής είναι πολύ σημαντική και καθοριστική για την επιτυχή καριέρα ενός στελέχους, τούτο δεν θα πρέπει να αναμένεται ότι θα λειτουργήσει αυτόματα μετά τον διορισμό σε θέσεις ευθύνης, αλλά να καλλιεργείται ως μία στάση ζωής και τοποθέτησης απέναντι σε τυχόν προκλήσεις ήδη από την περίοδο της φοίτησης στην ΕΣΔΔΑ. Προτείνεται δηλαδή να καταβληθούν προσπάθειες από τη διοίκηση ήδη από τη φάση του σχεδιασμού του προγράμματος σπουδών ώστε να καλλιεργηθεί και να μεταδοθεί η αξία της υιοθέτησης αυτών των κανόνων ηθικής και δεοντολογίας κατά την καθημερινότητα ενός στελέχους της δημόσιας διοίκησης, να διδαχθούν υποθέσεις υποδειγματικές για την αποτροπή της υιοθέτησης τέτοιων συμπεριφορών και, αντίστροφα, να διδαχθούν τις περιπτώσεις καλών πρακτικών και παραδειγματικών στάσεων στελεχών.

Επιπλέον, προτείνεται να προκαλείται έντονος προβληματισμός σχετικά με τα οφέλη που προκύπτουν από την άσκηση των καθηκόντων υπό όρους δεοντολογίας, την επίπτωση στην αποτελεσματικότητα τα οποία αναμένεται να οδηγήσουν στην ανάταση του γοήτρου των δημοσίων υπηρεσιών και σε βελτιωμένη δημόσια διακυβέρνηση. Η εξυπηρέτηση των χρηστών της δημόσιας διοίκησης, πέραν του βασικού πλαισίου δικαιοπολιτικής πρακτικής που επιτάσσει δεσμευτικά την υπαγωγή τους στους κανόνες νομιμότητας, θα οδηγήσει στην κάθαρση του δημοσίου τομέα και στην καλλιέργεια μιας ελπίδας ότι η ηθική και η δεοντολογία μπορούν να επικρατήσουν ενώπιον των τάσεων για απόκλιση και διασπάθιση των αξιών που πρέπει να διέπουν τη δημόσια διακυβέρνηση. Επιπλέον, η κατανόηση και η συνειδητή ευθυγράμμιση της στάσης των στελεχών απέναντι σε προκλήσεις με εφαρμογή των βασικών διδαχών της ηθικής και δεοντολογίας, θα οδηγήσουν σε ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των στελεχών και στην υπαγωγή τους στους κανόνες ηθικής και δεοντολογίας παρά στην παράκαμψη αυτών.

Επίλογος

Η υιοθέτηση των κανόνων ηθικής και δεοντολογίας που πρεσβεύουν αντίστοιχοι κώδικες σε εθνικό και διεθνές επίπεδο αναμένεται να δράσει ευεργετικά προς την κατεύθυνση της καλλιέργειας μιας ηθικής και δεοντολογικής στάσης των υπαλλήλων και των επιτελικών στελεχών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και τη συνεργασία τους με τους χρήστες και τις λοιπές υπηρεσίες. Γιατί πράγματι, οι προκλήσεις στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση και οι απειλές για κάμψη των βασικών αρχών ηθικής είναι πολλές, γεγονός που μας οδηγεί αναπόδραστα στη διαπίστωση ότι απαιτείται να οχυρωθούν οι υπηρεσίες και τα στελέχη με εκείνα τα μέσα τα οποία θα ενισχύσουν την ανθεκτικότητά τους ενώπιον των πολλαπλών απειλών και τρωτοτήτων με ηθικό πρόσημο.

Η διάδοση του περιεχομένου των κωδίκων σε όλο τον δημόσιο τομέα και η

έκδοση ειδικών κωδίκων συμπεριφοράς ανά υπηρεσία επίσης ανάλογα με το αντικείμενο εξειδίκευσης αναμένεται να οδηγήσουν περαιτέρω σε μία πιο ολιστική προσέγγιση και στην εισαγωγή των επιθυμητών αλλαγών με στόχο την κατάκτηση της επάρκειας, της ηθικής και της αποτελεσματικότητας στη δράση της δημόσιας διοίκησης με σεβασμό στους πολίτες και με όρους διαφάνειας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Blum, L. (1936), *La Réforme gouvernementale*, Grasset.

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής (2005), Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ISBN 92-95022-23-8.

Καρκατσούλης, Π. (2004), Το κράτος σε μετάβαση - Από τη «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «νέο δημόσιο μάνατζμεντ» στη «διακυβέρνηση», Εκδ. Σιδέρη: Αθήνα.

Κουράκης, Ν., Σαμαρά-Κρίσπη Α., Λιάγκουρα Σ. (2015), Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά – Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα: Αθήνα.

Μαρίνος, Κ. (2014), «Ζητήματα ηθικής και δεοντολογίας στη διακυβέρνηση», Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου, Τ. 1, σελ. 19-26, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.

Νταλάκου Β. «Ρυθμιστική διακυβέρνηση, καλή νομοθέτηση και δημόσια διοίκηση», στο: Σωτηρόπουλος Δ.Α. και Νταλάκου, Β. (Επιμ.) (2021), Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα, Εκδ. ΕΑΠ, Αθήνα.

Παπούλιας, Δ., Σωτηρόπουλος Δ. και Οικονόμου, Χ. (2005), «Διοικητική κουλτούρα, μεταρρύθμιση και πολιτική. Η περίπτωση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ.26, σ.87-108.

Ραμματά, Μ. (2022), «Η διαμόρφωση της κατηγορίας ανώτερων επιτελικών στελεχών στο δημόσιο τομέα μέσα από την εκπαίδευση: η περίπτωση της Ecole Nationale d'Administration – Institut National du Service Public», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, Τ. 3.

Rammata, M. (2021), «Lessons learned from the impact assessment of COVID-19 on public administration and human resources», pp. 95-113, in : B. Mehta (ed.), *The Impact of COVID-19 on Human Resource Management*, Proud Pen, 2021, https://doi.org/10.51432/978-1-8381524-4-4_9.

Ραμματά, Μ. (2021), Δημόσιες πολιτικές πολίτες και διαβούλευση στην Ελλάδα και το εξωτερικό, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.

Ραμματά, Μ. (2019), «Σύγχρονες μεταβολές στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα με αφορμή την οικονομική κρίση», Πρακτικά 1ου Συνεδρίου του Τομέα Διοικητικής Επιστήμης, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, «Δημόσια Διακυβέρνηση: Προοπτικές και προκλήσεις στον 21ο αιώνα», 31/10/2018-1/11/2018, Εκδ. Σάκκουλα.

- Ραμματά, Μ. (2017), «Συστήματα αξιολόγησης και προαγωγικής εξέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα: κριτική αξιολόγηση», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. Ιαν.-Φεβ. 2017, σ. 107-108, Εκδ. Σάκκουλα.
- Σπανού, Κ. (Επιμ.) (2018) Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης-Επισκόπηση, περιγραφή, αποτίμηση, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (2017), Η ελληνική κοινωνία πολιτών και η οικονομική κρίση, Εκδ. Ποταμός.
- Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (2001), Η κορυφή του πελατειακού Κράτους, Εκδ. Ποταμός.
- Sauvé, J.-M. (2013) «Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires?», RFAP, No 147, 2013/3. Επίσης παρέμβαση στην ΕΝΑ, 27/03/2013.
- United Nations (UN) (2008), Secretary-General's bulletin Prohibition of discrimination, harassment, including sexual harassment, and abuse of authority ST/SGB/2008/5.
- UN (1990) To Prevent Harassment, Including Sexual Harassment, at UN system events.
- Weber, M. (1990), *Le savant et le politique*, Plon.
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης – Συνήγορος του Πολίτη (2012), Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών, Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς, Εθνικό Τυπογραφείο.
- Υπουργείο Εσωτερικών - Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2022), Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς υπαλλήλων του δημοσίου τομέα, Εθνικό Τυπογραφείο.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης – Συνήγορος του Πολίτη (2005), Οδηγός καλής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, Εθνικό Τυπογραφείο.
- Ziller, J. (1993), *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Ed. Montchrestien.
- Χαραλάμπης, Δ. (2012) «Το ελληνικό παράδοξο : κοινωνικό συμβόλαιο versus «πελατειακό συμβόλαιο», σελ. 31-52, στο Πρακτικά Συνεδρίου: Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης - Ecole Nationale d'Administration, 01/12/2011, Έκδ. πρακτικών, Εθνικό Τυπογραφείο, Μάρτιος 2012.
- Χριστοφιλοπούλου, Π. (2021), «Το Επιτελικό Κράτος και η Αποπολιτικοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα: η Περίπτωση του Ν.4622/19», Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, 1(1), 142-159 <https://www.lawjournals.unic.ac.cy/index.php/pareview>.

ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ: ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΚΑΝΟΝΕΣ ΗΘΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ

Δρ ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΝΤΑΛΑΚΟΥ
Νομικός Συνεργάτης Υπουργείου
Ψηφιακής Διακυβέρνησης
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ
dalaku@gmail.com

1. Είδη ελέγχου της διοίκησης

Μπορούμε να διακρίνουμε τέσσερις μορφές ελέγχου που ασκούνται στη δημόσια διοίκηση: α) Πολιτικός - κοινοβουλευτικός έλεγχος, β) Δικαστικός έλεγχος, γ) Ενδιάμεσος έλεγχος από ανεξάρτητες αρχές, δ) Διοικητικός έλεγχος (βλ. Ηλιάδου 2022, Μακρυδημήτρης 2012).

Ο πολιτικός - κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται από τη Βουλή στην Κυβέρνηση, στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και στους Υφυπουργούς, εμμέσως όμως ελέγχεται και η δημόσια διοίκηση για πράξεις ή παραλείψεις της. Περιλαμβάνει διαδικασίες και μέσα ελέγχου, όπως ρυθμίζονται κατά το Σύνταγμα (άρθρα 70 παρ. 2 και 6, 72 παρ. 2, 68 παρ. 2 και 84) και τις ειδικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής. Περιλαμβάνει ακροάσεις Υπουργών, Υφυπουργών κ.λπ., ανακοινώσεις και δηλώσεις της Κυβέρνησης, συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως, αναφορές πολιτών, ερωτήσεις - επερωτήσεις βουλευτών, αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, σύσταση Εξεταστικών Επιτροπών, με σκοπό τη διερεύνηση ειδικών ζητημάτων δημοσίου συμφέροντος και ως κορυφαίο μέσο την πρόταση εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας.

Ο δικαστικός έλεγχος ασκείται, σύμφωνα με τις συνταγματικές διατάξεις και τις αντίστοιχες διατάξεις της διοικητικής δικονομίας, από το Συμβούλιο της Επικρατείας, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και το Ελεγκτικό Συνέδριο για συνταξιοδοτικές διαφορές και διαφορές για την απόδοση ευθύνης σε υπαλλήλους του κράτους. Ο έλεγχος αυτός μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση ή την τροποποίηση της υπό έλεγχο διοικητικής πράξης ή στην παροχή αποζημίωσης, σε περίπτωση κατά την οποία συντρέχουν οι προϋποθέσεις αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Παρεμπίπτων δικαστικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων μπορεί να λάβει χώρα και στην περίπτωση εκδίκασης ποινικών ή αστικών διαφορών, ο οποίος όμως δεν μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση ή τροποποίησή τους.

Ο ενδιάμεσος έλεγχος της διοίκησης διεξάγεται από ανεξάρτητες αρχές, σύμφωνα με τη νομοθεσία που διέπει την καθεμία από αυτές, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, οι οποίες έχουν καθολική αρμοδιότητα επί του συνόλου της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Πληθώρα όμως ακόμη ανεξάρτητων αρχών διαθέτουν όψεις ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, όπως π.χ. η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, η Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, η Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων κ.λπ.

Στην επόμενη ενότητα θα εξετάσουμε ιδιαίτερα τον διοικητικό έλεγχο, το έλεγχο δηλαδή της διοίκησης από άλλα διοικητικά όργανα, ο οποίος έχει προσφάτως εμπλουτιστεί με νέες ρυθμιστικές παρεμβάσεις.

2. Ιεραρχικός έλεγχος και διοικητική εποπτεία

Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί να εμφανιστεί με διάφορες μορφές, όπως έλεγχος επί των πράξεων και έλεγχος επί των προσώπων, προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος, έλεγχος νομιμότητας και έλεγχος ουσίας, αυτεπάγγελτος έλεγχος ή έλεγχος κατόπιν διοικητικής προσφυγής, όπως η απλή διοικητική προσφυγή (αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή), η ειδική διοικητική προσφυγή και η ενδικοφανής προσφυγή (βλ. άρθρα 24-25 ν. 2690/1999).

Κυρίαρχη, καθημερινή, άμεση και καθολική μορφή ελέγχου είναι ο ιεραρχικός έλεγχος που ασκείται ως συνέπεια της ιεραρχικής οργάνωσης της Διοίκησης και συνιστά μορφή εσωτερικού ελέγχου. Ασκείται αυτεπάγγελτα ή κατ' αίτηση, δηλαδή ύστερα από άσκηση διοικητικής προσφυγής. Διακρίνεται σε: α) έλεγχο νομιμότητας, κατά τον οποίο το ανώτερο όργανο επιχειρεί να διαπιστώσει αν το κατώτερο όργανο συμμορφώθηκε προς τους κανόνες που διέπουν τη δράση του, β) έλεγχο σκοπιμότητας, που αφορά στην ουσία της πράξης και κατά τον οποίο το ανώτερο όργανο εξετάζει αν η πράξη του κατώτερου οργάνου είναι ουσιαστικά σωστή, γ) προληπτικό έλεγχο, με τη μορφή οδηγιών ή διαταγών και δ) κατασταλτικό έλεγχο, κατά τον οποίο το ιεραρχικά ανώτερο όργανο μπορεί να τροποποιήσει ή να ακυρώσει την πράξη του υφιστάμενου οργάνου. Ο ιεραρχικός έλεγχος που ασκείται επί των πράξεων συμπληρώνεται με τον πειθαρχικό έλεγχο επί των προσώπων (βλ. Ηλιάδου 2022, Ακριβοπούλου και Ανθόπουλος, 2015)

Η διοικητική εποπτεία ασκείται από όργανα ενός δημοσίου νομικού προσώπου επί των οργάνων και των πράξεων των οργάνων άλλου δημοσίου νομικού προσώπου. Ο τρόπος, τα μέσα και τα όριά της πρέπει να προβλέπονται ρητά στον νόμο και ενδέχεται να συνεπάγεται επεμβάσεις σχετικές με τα πρόσωπα ή τις πράξεις.

3. Σύντομη ιστορική επισκόπηση των ελεγκτικών σωμάτων

Στην ιστορική θεσμική διαδρομή του ελληνικού κράτους έχουν θεσμοθετηθεί ειδικά διοικητικά όργανα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης.

Με τον ν. 1735/1987 «Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα, κοινωνικός έλεγχος στη δημόσια διοίκηση, πολιτικά δικαιώματα και άλλες διατάξεις» (Α' 195) προβλέφθηκαν το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (άρθρο 17 παρ. 6) και η Επιτροπή Κοινωνικού Ελέγχου Δημόσιας Διοίκησης στο Υπουργείο Προεδρίας. Η Επιτροπή αυτή καταργήθηκε μεταγενέστερα με το ν. 2266/1994 ο οποίος ίδρυσε τον «Μεσολαβητή Διοίκησης». Θεωρείται ότι οι αρμοδιότητες που παραχωρήθηκαν στον Μεσολαβητή Διοίκησης και ο τρόπος εκλογής του υποβάθμιζαν το θεσμό, γι' αυτό και η εφαρμογή του δεν προχώρησε ποτέ (Μπέσιλα, 2020).

Μεταγενέστερα, με τον ν. 2477/1997 ιδρύονται το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και ο Συνήγορος του Πολίτη, ενώ αργότερα ιδρύονται σειρά ειδικών ελεγκτικών σωμάτων και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

Υποστηρίζεται ότι αυτό το πλέγμα ελεγκτικών σωμάτων που προαναφέρθηκε εμφάνιζε σημαντικές αδυναμίες όπως η ύπαρξη παράλληλων κλάδων και διαδικασιών ελέγχου, η υπαγωγή του σε πολλαπλές διοικητικές δομές και Υπουργεία, οι μεταξύ τους επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, οι γραφειοκρατικές χρονοβόρες διαδικασίες, οι αδυναμίες ελέγχου των ίδιων των ελεγκτικών μηχανισμών, η αποσπασματικότητα των σχετικών διατάξεων και η έλλειψη συντονισμένης πολιτικής στον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης (βλ. Μπέσιλα 2020).

Οι πλέον πρόσφατες ρυθμιστικές πρωτοβουλίες είναι η ίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας με το ν. 4622/2019 και η καθιέρωση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης με το ν. 4795/2021. Οι πρωτοβουλίες αυτές εξετάζονται στις επόμενες ενότητες.

4. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) προβλέπεται στα άρθρα 82-75 του ν. 4622/2019 ως ανεξάρτητη αρχή με εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των μελών της με σκοπό: α) την ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων και δημόσιων οργανισμών και β) την πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών. Στην ΕΑΔ συγχωνεύονται έξι υφιστάμενα ελεγκτικά σώματα, και ως Όργανα Διοίκησης προβλέπονται το Συμβούλιο Διοίκησης και ο Διοικητής. Ο νόμος προβλέπει έξι περιφερειακές υπηρεσίες στις εξής πόλεις: Θεσσαλονίκη, Σέρρες, Λάρισα, Πάτρα, Τρίπολη, Ρέθυμνο. Η ΕΑΔ υπάγεται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και γι' αυτήν ισχύουν ειδικές δικονομικές ρυθμίσεις και ειδικές διατάξεις για τις προανακριτικές της αρμοδιότητες (άρθρο 97), τη δικαστική εποπτεία (άρθρο 98), τις πειθαρχικές αρμοδιότητες (άρθρο 99) και την ελεγκτική διαδικασία (άρθρο 100)

Η δράση της ΕΑΔ βασίζεται στους εξής επιχειρησιακούς Πυλώνες: Α. Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών, Β. Πρόληψης και Πολιτικών Ακεραιότη-

τας, Γ. Σχέσεων με την Κοινωνία. Η αρμοδιότητα της ΕΑΔ επεκτείνεται και στους ιδιωτικούς φορείς που συνάπτουν οποιασδήποτε μορφής σύμβαση με τους φορείς του δημόσιου τομέα. Στη σχετική νομοθεσία προβλέπεται για πρώτη φορά η αξιοποίηση μεθόδων της Συμπεριφορικής Επιστήμης και του «Nudging» για την ενίσχυση της ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς (βλ. άρθρο 83, παρ. 2, περ. ιγ ν. 4622/2019). Η αρχή σχεδιάζει και υλοποιεί στοχευμένες δράσεις για τους φορείς του ιδιωτικού τομέα αλλά και τη συνεργασία με την εκπαιδευτική κοινότητα τις οργανώσεις των πολιτών και τους μεμονωμένους πολίτες.

Ως διεθνή ερείσματα των ρυθμίσεων της ΕΑΔ θεωρούνται η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, οι Συμβάσεις Ποινικού και Αστικού Δικαίου για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές και ο 16ος Στόχος Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ που αναφέρεται στην ειρήνη, τη δικαιοσύνη και τους ισχυρούς θεσμούς. Η ΕΑΔ υποστηρίζει και τον θεσμό της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας για εγκλήματα που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. (απάτη, διαφθορά, διασυνοριακή απάτη στον τομέα του ΦΠΑ).

5. Ο εσωτερικός έλεγχος

Ο εσωτερικός έλεγχος της διοίκησης προβλέπεται στον ν. 4795/2021 «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση» (Α' 62) και έχει ως βασικές συνιστώσες το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (άρθρα 2-8), τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου (άρθρα 9-22) και το Σύμβουλο Ακεραιότητας (άρθρα 23-30). Ειδικότερα:

Το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου είναι το πλέγμα των λειτουργιών και διαδικασιών, καθώς και των δικλίδων ελέγχου που υιοθετεί ο φορέας και είναι σχεδιασμένο για να παρέχει εύλογη διαβεβαίωση στον φορέα για την επίτευξη των στόχων του σχετικά με την: α) αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρησιακών του λειτουργιών, β) αξιοπιστία των οικονομικών και λοιπών αναφορών, γ) συμμόρφωση με τους νόμους, τους κανονισμούς και τις πολιτικές που διέπουν τη λειτουργία του. Συγκροτείται από τρία επίπεδα (γραμμές ρόλων). Στο άρθρο 8 προβλέπεται η Επιτροπή Ελέγχου η οποία παρακολουθεί τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου εγγυώμενη την ανεξαρτησία της και διασφαλίζοντας την ποιότητα του έργου της. Η Επιτροπή έχει τρία μέλη που προέρχονται από άλλους φορείς, ένα εκ των οποίων διαθέτει ελεγκτική εμπειρία.

Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου συστήνεται σε κάθε φορέα του δημόσιου τομέα. Στα Υπουργεία έχει τη μορφή οργανικής μονάδας επιπέδου Διεύθυνσης και στους λοιπούς φορείς επιπέδου ανάλογου με την οργανωτική τους δομή. Το άρθρο 10 περιγράφει τους ειδικότερους επιχειρησιακούς στόχους και τις αρμοδιότητές της. Στο άρθρο 11 προβλέπεται η έκδοση Κανονισμού Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου και Κώδικα Δεοντολογίας Εσωτερικών Ελε-

γκτών καθώς και η σύνταξη ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων του προηγούμενου έτους συνοδευόμενη από Γνώμη του Προϊσταμένου προς τον επικεφαλής του φορέα για τη συνολική επάρκεια των δομών και του συστημάτων διακυβέρνησης, τη διαχείριση κινδύνων και των δικλίδων ελέγχου.

Οι εσωτερικοί ελεγκτές έχουν πρόσβαση σε όλα τα αρχεία και χώρους του φορέα, ενώ εάν εντοπίσουν ενδείξεις απάτης δεν διεξάγουν οι ίδιοι την έρευνα αλλά ενημερώνουν τον επικεφαλής του φορέα για τις περαιτέρω νόμιμες ενέργειες.

Σε κάθε Υπουργείο (πλην του Υπουργείου Εξωτερικών και των υπουργείων Προστασίας του Πολίτη, Εθνικής Άμυνας και Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής) συστήνεται «Αυτοτελές Γραφείο Συμβούλου Ακεραιότητας», ενώ είναι δυνατή η σύσταση τέτοιου Γραφείου και σε άλλους φορείς του δημοσίου. Το Γραφείο στελεχώνεται από τον Σύμβουλο Ακεραιότητας και δύναται να στελεχώνεται και από υπαλλήλους του οικείου φορέα. Οι αρμοδιότητες του Συμβούλου είναι: α) υποστηρικτικές προς τους υπαλλήλους που χρήζουν συμβουλών σε θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας όπως σεξουαλική παρενόχληση, διακρίσεις, εκφοβισμός, ηθική παρενόχληση, σύγκρουση συμφερόντων, β) ενημερωτικές προς το σύνολο των υπαλλήλων του φορέα σε θέματα δεοντολογίας και ακεραιότητας και γ) συμβουλευτικές προς τη διοίκηση του φορέα για τα θέματα αυτά. Αρμόδια για τον συντονισμό των συμβούλων ακεραιότητας και για τα θέματα πειθαρχικής τους ευθύνης είναι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

6. Διοικητικός έλεγχος και κανόνες ηθικής και δεοντολογίας: μία σχέση συμπληρωματικότητας

Όπως είναι γνωστό, πρόσφατα (Ιούλιος 2022) δημοσιεύθηκε ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα, ο οποίος αποτελεί αποτέλεσμα της συνεργασίας της Γενικής Γραμματείας Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Εσωτερικών με την Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Ο Κώδικας συνυπάρχει με τον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς που είχε δημοσιευθεί πριν από δέκα χρόνια από τον Συνήγορο του Πολίτη (Απρίλιος 2012).

Θεωρώντας λοιπόν ότι τα ανωτέρω δύο κείμενα αποτελούν το σύγχρονο πλαίσιο κανόνων ηθικής και δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, θα μπορούσαμε να διερευνήσουμε τη σχέση τους με τα σχήματα ελέγχου που περιγράφηκαν στις προηγούμενες ενότητες. Διακρίνουμε κατ' αρχάς ότι ο διοικητικός έλεγχος και οι κανόνες ηθικής και δεοντολογίας έχουν κοινούς σκοπούς: την εύρυθμη λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών, την καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση του δημοσίου χρήματος, την προάσπιση ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών και τη διασφάλιση της εσωτερικής συνοχής του διοικητικού συστήματος.

Εξάλλου έχει επισημανθεί ότι η απαίτηση για κανόνες ηθικής μεταφράζεται σε μια ανάγκη για διαφάνεια, ισότητα, ακεραιότητα και αποτελεσματικότητα στις λειτουργίες του κράτους, στον χώρο της δικαιοσύνης, της διοίκησης,

αλλά και σε όλο τον ευρύτερο τομέα των δημοσίων υπηρεσιών (Boucault, 2012).

Προχωρώντας περαιτέρω την ανάλυση θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε τη συμπληρωματικότητα των κανόνων ηθικής και δεοντολογίας ως προς τον διοικητικό έλεγχο. Κατ' αρχάς διακρίνουμε συμπληρωματικότητα των κανόνων, καθώς οι κανόνες ηθικής και δεοντολογίας αποτελούν κανόνες ήπιου δικαίου (soft law), ενώ ο διοικητικός έλεγχος βασίζεται σε hard law κανόνες. Ταυτόχρονα η παραβίαση πολλών από τα ειδικά πρότυπα ηθικής και δεοντολογίας συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα ή/και ποινικό αδίκημα (βλ. ΕΑΔ, 2022, σελ. 24). Εξάλλου η παράβαση των κανόνων της ηθικής ελέγχεται κυρίως μέσω της παράβασης της αρχής της χρηστής διοίκησης, η οποία, όπως γίνεται παγίως δεκτό, συνιστά παράβαση νόμου και φαίνεται να διέπει τη δράση της διοίκησης μόνο όταν αυτή εκδηλώνεται μέσω ατομικών διοικητικών πράξεων και μάλιστα όταν εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια (βλ. Ντουχάνης, 2012).

Η συμπληρωματικότητα όμως υφίσταται και ως προς συγγενείς θεσμούς. Ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα αποτελεί δομικό στοιχείο του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου που αναπτύσσεται σε κάθε δημόσιο φορέα, όπως περιγράφηκε παραπάνω και το οποίο αξιολογείται από τη Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου (βλ. ΕΑΔ 2022, σελ. 24). Τέλος ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα εφαρμόζεται συμπληρωματικά και επικουρικά προς το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο και κατά συνέπεια οι αρχές ηθικής και δεοντολογίας λειτουργούν συμπληρωματικά και επικουρικά προς τις ποικίλες μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ακριβοπούλου Χ., & Ανθόπουλος Χ. (2015), Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο, Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις.
- Boucault B. (2012), «Ηθική και Δεοντολογία: η πυξίδα της δημόσιας δράσης», στο: ΕΚΔΔΑ (2012), Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, Εθνικό Τυπογραφείο.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2022), Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα.
- Ηλιάδου Α. (2022), «Διοικητικοί Έλεγχοι», στο: Σωτηρόπουλος Δ.Α. και Νταλάκου Β., Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα, Εκδόσεις ΕΑΠ.
- Μακρυδημήτρης Α. (2012), Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα - Μακρίδη Ε. (2020), Έλεγχος διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Ντουχάνης Χ. (2012), «Η συμμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης προς τους κανόνες της ηθικής ως αντικείμενο μηχανισμών ελέγχου και επιβολής κυρώσεων», στο: ΕΚΔΔΑ (2012), Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, Εθνικό Τυπογραφείο
- Συνήγορος του Πολίτη (2012), Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

3ο ΜΕΡΟΣ: Ηθική και δεοντολογία: από την αξιολόγηση έως την εποπτεία

ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

ΚΩΣΤΑΣ Θ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ

Ph.D, εμπειρογνώμονας Δημόσιας Διοίκησης
Πρόεδρος Δ.Σ. Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδας
papadimitriou@dee.gr

1.1 Ηθική και Δεοντολογία

Κάθε οργάνωση, πέραν της τυπικής συγκρότησής της, διασφαλίζει την αποτελεσματική λειτουργία της εμπνεόμενη από τις δικές της Αξίες και υιοθετώντας τις δικές της Αρχές δράσης.

Ως Αξίες νοούνται τα άυλα αγαθά που προσδιορίζουν ιδανικές καταστάσεις των ανθρώπινων κοινωνιών (π.χ. Δικαιοσύνη, Ελευθερία, Ισότητα, Αλληλεγγύη) και, ως τέτοιες, μπορούν να συγκινούν, να εμπνέουν, να κινητοποιούν και να προτρέπουν σε δράση (Δεκλερής 2005, Τσούκας 2015).

Οι Αξίες συνυφαίνονται με την ΗΘΙΚΗ και συνθέτουν κατά περίπτωση το περιεχόμενό της. Ως ΗΘΙΚΗ νοείται το σύστημα άγραφων κανόνων που προσδιορίζουν τη βούληση των ανθρώπων και, μέσω αυτής, διέπουν τη στάση και τη συμπεριφορά τους (Τσούκας 2004). Η ΗΘΙΚΗ σε αντίθεση με το ΔΙΚΑΙΟ, αναφέρεται στην εσωτερική διάσταση της ανθρώπινης προσωπικότητας, στο πώς διαμορφώνεται η βούληση που θα μετατραπεί μετά σε πράξη ή παράλειψη. Το Δίκαιο ενδιαφέρεται συνήθως για το αποτέλεσμα της βούλησης, δηλαδή την εκδηλωθείσα συμπεριφορά, και σπάνια δίνει σημασία στο πώς αυτή διαμορφώθηκε (τα λεγόμενα «παραγωγικά αίτια της βουλήσεως»). Επιπλέον, οι κανόνες της Ηθικής είναι συνήθως άγραφοι και μεταδίδονται μέσα στην Κοινωνία από γενιά σε γενιά, αναθεωρούνται ή καταργούνται ή επεκτείνονται μέσω των ελεύθερων κοινωνικών σχέσεων, σε εμφανή αντίθεση με τους κανόνες Δικαίου που είναι γραπτοί, ιδίως στην εποχή μας είναι μόνο γραπτοί, υιοθετούνται από κάποιο κρατικό όργανο και επιβάλλονται με τη δύναμη της κρατικής εξουσίας, της οποίας αποτελούν έκφραση (Μακρυδημήτρης - Πραβίτα 2006).

Ως Αρχές νοούνται οι μείζονες-σημαντικοί κανόνες δράσης (π.χ. εντιμότητα, ευθύτητα, ειλικρίνεια) που ορίζουν το κύριο καθοδηγητικό πλαίσιο εντός του οποίου μια οργάνωση αναπτύσσει τις συνήθεις δραστηριότητές της (March - Simon 2003).

Αξίες και Αρχές μιας οργάνωσης ή μιας ομάδας όμοιων οργανώσεων

(π.χ. υπουργείων) ή μιας ομάδας ανθρώπων που ασκούν το ίδιο επάγγελμα ή, έστω, έχουν τον ίδιο σκοπό τον οποίο επιδιώκουν σε ικανή χρονική διάρκεια, βρίσκονται συνήθως σε ενιαία κείμενα που ονομάζονται Κώδικες Δεοντολογίας.

Κανόνες Δεοντολογίας πρωτοξεκίνησαν να υιοθετούνται από την αρχαιότητα μεταξύ διαφόρων επαγγελματιών και, στη συνέχεια, μετά την εμπειρία των κωδίκων που συνέτασσαν και εφάρμοζαν οι Ρωμαίοι, άρχισαν να καταγράφονται ως τέτοιοι από τις διάφορες επαγγελματικές συντεχνίες του ύστερου Μεσαίωνα, την εποχή της ανακάλυψης της τυπογραφίας.

Οι Κώδικες Δεοντολογίας είναι συνεπώς τα ενιαία κείμενα, όπου συλλέγονται και καταγράφονται με εύχρηστο τρόπο, οι (ισχύοντες) κανόνες που καθορίζουν την ορθή συμπεριφορά ομάδων με κοινά χαρακτηριστικά (π.χ. ίδιου επαγγέλματος, όπως γίνεται στους δημοσιογράφους, ή ίδιου πεδίου δραστηριοποίησης, όπως γίνεται σε διάφορες εθελοντικές οργανώσεις).

1.2 Ηθική και Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση

Στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης, τέτοιοι κανόνες αναπτύχθηκαν ταυτόχρονα με την υιοθέτηση των βασικών Αξιών της Διοίκησης, της τήρησης της νομιμότητας, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της λειτουργίας της ως χρηστής διοίκησης και της εξυπηρέτησης του πολίτη (Μακρυδημήτρης - Πραβίτα 2006). Αρκετά κράτη, με παράδοση σύνταξης και εφαρμογής κωδίκων δεοντολογίας, υιοθέτησαν και τηρούν τέτοιους κανόνες, συμπληρώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την εφαρμογή των γνωστών κανόνων του ισχύοντος θετικού δικαίου (υπαλληλικού και άλλων νόμων σχετικών με τις διαδικασίες και τη λειτουργία των υπηρεσιών). Μάλιστα, οι κανόνες εξειδικεύθηκαν περαιτέρω και κατ' όμοιο τρόπο και οι αντίστοιχοι κώδικες. Έχουμε, έτσι, άλλον κώδικα για τους ιατρούς, άλλον για τους αστυνομικούς, άλλον για τους εφοριακούς, άλλον για τους οικονομολόγους, άλλον για τους ελεγκτές κ.ά.

2. Κώδικες Δεοντολογίας στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση

2.1 Κώδικας 2000

Στη χώρα μας, για πρώτη φορά εμφανίστηκε ένα κείμενο, αγνώστου συντάκτη, από το (τότε ονομαζόμενο) Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης (Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης) με την αρχή του αιώνα. Το κείμενο ήταν αναλυτικό, κάλυπτε πολλές πτυχές των διαφορετικών δραστηριοτήτων μιας δημόσιας οργάνωσης, τους διαφορετικούς ρόλους (είτε προϊσταμένου είτε υφισταμένου) που συνυπήρχαν και, γενικότερα, ήταν μια εργασία αξιέπαινη. Ωστόσο, δεν προωθήθηκε ιδιαίτερα, δεν έγινε ευρέως γνωστό και, προπάντων, δεν τέθηκε ποτέ σε συζήτηση μεταξύ των ενδιαφερόμενων δημοσίων υπαλλήλων, τη συμπεριφορά των οποίων επιδίωκε να επηρεάσει (ΔΕΕ 2004)...

2.2 Κώδικας ΔΕΕ 2004

Λίγα χρόνια αργότερα, το 2004, το θέμα έγινε αντικείμενο εξέτασης από τον κύριο φορέα εμπειρογνωμοσύνης του χώρου, το Διοικητικό Επιμελητήριο (ΔΕΕ), το οποίο σε ανοιχτό συνέδριό του στους Δελφούς επεξεργάστηκε και ενέκρινε σχέδιο Κώδικα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΗΘΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ», στο προοίμιο του οποίου σημειωνόταν ότι «Οι διατάξεις του Κώδικα περιλαμβάνουν αρχές και κανόνες δεοντολογίας που αφορούν τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και θεμελιώνονται στην πεποίθηση ότι η Διοίκηση μπορεί και επιβάλλεται να αποκτήσει την αναγκαία ποιότητα. Να καταστεί Διοίκηση ταγμένη στην εξυπηρέτηση του πολίτη και στην ικανοποίηση των αναγκών του, που θα τον σέβεται και θα προστατεύει τα δικαιώματά του, αντιμετωπίζοντάς τον ταυτόχρονα ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου. Οι αρχές αυτές αποτελούν το βάθρο για την οικοδόμηση μιας Διοίκησης σύγχρονης, δημοκρατικής και αποτελεσματικής». Στον Κώδικα καταγραφόταν αναλυτικά ένα σύνολο Αξιών και Αρχών καθώς και κανόνες για την τήρησή τους κατά την υπαλληλική συμπεριφορά (ΔΕΕ 2004).

Το κείμενο του Διοικητικού Επιμελητηρίου δημοσιοποιήθηκε, δόθηκε στα υπουργεία και στις οργανώσεις δημοσίων υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ κ.ά.), ωστόσο ούτε αυτό έτυχε κάποιας θετικής αντιμετώπισης.

2.3 ΥΠΕΣΔΔΑ και ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ 2005 Κώδικες συμπεριφοράς

Αυτό που έγινε λίγο αργότερα (2005), κατά την προσπάθεια αντιμετώπισης ενός άλλου σημαντικού προβλήματος που εξέθετε τη Διοίκηση, αυτού της κατ' επανάληψη διαπιστωμένης κακής συμπεριφοράς υπαλλήλων και λειτουργών του ευρύτερου δημόσιου τομέα κατά την άμεση επαφή τους με τους πολίτες, εντάχθηκε στην κοινή πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης και του Συνηγόρου του Πολίτη, για την έκδοση «Οδηγού Καλής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων».

Ο Οδηγός περιέλαβε τους βασικούς κανόνες κοινωνικής ευπρέπειας και επαγγελματικής δεοντολογίας που πρέπει να ακολουθεί ο δημόσιος υπάλληλος όταν έρχεται σε άμεση, προσωπική επαφή με τον πολίτη και οι οποίοι προέκυπταν άμεσα ή έμμεσα από το ισχύον δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, καθώς επίσης και τις γενικές αρχές που πρέπει να διέπουν τη διοικητική δράση (αρχή της νομιμότητας, της αναλογικότητας, της ισότητας, κ.λπ.). Το πολύ περιορισμένης στόχευσης κείμενο γνωστοποιήθηκε και διανεμήθηκε ευρέως, ωστόσο παραμένει άγνωστη η πραγματική συνεισφορά του στην επιδιωκόμενη βελτίωση της στάσης των υπαλλήλων. Το κείμενο πάντως επικαιροποιήθηκε μερικά χρόνια αργότερα (2012), χωρίς πάλι να μπορεί να πει κανείς κάτι για την επιρροή του.

Κατά τα επόμενα χρόνια, εμφανίστηκαν διάφοροι κώδικες εξειδικευμένου προσανατολισμού στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης (αστυνομών, ελεγκτών, οικονομολόγων κ.ά.), ενώ επιπλέον συστάθηκαν και μονάδες εσωτερικού ελέγχου (αρχικά στην Αστυνομία), ώστε να υπάρχει και η απαραίτητη δομή εξασφάλισης της τήρησης των κύριων κανόνων, σε ορισμένες περιπτώσεις και εκείνων της δεοντολογίας.

2.4 Νέος Κώδικας 2022

Μόλις το 2022, το Υπουργείο Εσωτερικών, όπως έχει διαμορφωθεί κατά τα έτη 2019-2022, παρουσίασε έναν πλήρη Κώδικα «Ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς υπαλλήλων του δημόσιου τομέα», τον οποίο συνέταξε σε συνεργασία με την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (συσταθείσα το 2019 από τη συνένωση όλων των Σωμάτων Ελεγκτών και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης).

Ο Κώδικας αυτός, ο πρώτος στην ουσία που παρουσιάστηκε επίσημα, διαθέτει ένα μείζον πλεονέκτημα αλλά βαρύνεται και με ένα μείζον μεονέκτημα.

Ως πλεονέκτημά του καταγράφεται η πληρότητά του σε συνδυασμό την τεχνική αρτιότητα που παρουσιάζει ως σύγχρονο κείμενο με δυνατότητα άντλησης ιδεών και καλών πρακτικών από πολλές πηγές (Ευρωπαϊκή Ένωση, κράτη-μέλη κ.λπ.). Ο Κώδικας, εκκινώντας από αναφορά στις τέσσερις Αξίες της Διοίκησης (Σεβασμός στο Σύνταγμα, τους νόμους και τους θεσμούς, Ακεραιότητα, Σεβασμός στους ανθρώπους και το περιβάλλον, Επαγγελματισμός), τις αναλύει περαιτέρω και συμπεριλαμβάνει μια σειρά εκδηλώσεων συμπεριφοράς που συνάδουν με αυτές.

- Στην Αξία «Σεβασμός στο Σύνταγμα, τους νόμους και τους θεσμούς», αντιστοιχούν οι συμπεριφορές «τήρησης της νομοθεσίας, εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, τήρησης των αρχών διοικητικής δράσης».
- Στην Αξία «Ακεραιότητα» αντιστοιχούν συμπεριφορές με «διαφάνεια, αμεροληψία, λογοδοσία, αντικειμενικότητα, εμπιστευτικότητα».
- Στην Αξία «Σεβασμός στους ανθρώπους και το περιβάλλον» αντιστοιχούν συμπεριφορές με «δικαιοσύνη, ευγένεια, αποφυγή διακρίσεων, οικολογική συνείδηση».
- Στην Αξία «Επαγγελματισμός» αντιστοιχούν συμπεριφορές με «αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, συνεργασία, καινοτομία, διά βίου μάθηση».

Ως μειονέκτημα του Κώδικα αναδεικνύεται η σαφής προέλευσή του από την κρατική εξουσία σε συνδυασμό με την απουσία εκτενούς διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους. Προτιμήθηκε η άνωθεν σύνταξη και υιοθέτηση παρά η ευρεία συζήτηση με συμμετοχή των συλλογικών οργανώσεων των υπαλλήλων.

3. Αξιολόγηση δημοσίων υπαλλήλων

3.1 Βασικές παράμετροι Αξιολόγησης

Η Αξιολόγηση είναι μια διαδικασία τόσο αυτονόητη όσο και αναγκαία για όλα τα κοινωνικά συστήματα, τις κατασκευές - επινοήσεις - θεσμίσεις δηλαδή

των ανθρώπων. Υπάρχει και γίνεται πάντοτε γιατί είναι διεργασία σύστοιχη της ανθρώπινης σκέψης, αναπτύσσει την κριτική ικανότητα και εμπλουτίζει τους ορίζοντες των συμμετεχόντων, πέραν της συμβολής της στην επιτυχή πορεία των οργανώσεων (Μίτροφ 2000). Κατά συνέπεια, όποιος την αρνείται εμμέσως πλην σαφώς υποστηρίζει τη βαθιά συντηρητική και αυταρχική λογική του «πίστευε και μη ερευνά» ή τη γνωστή ελληνική λαϊκή ρήση «μην το ψάχνεις...». Όταν όμως δεν ερευνάς ούτε «ψάχνεις τα πράγματα» ούτε στοχάζεσαι επ' αυτών (άρα δεν τα αξιολογείς), τότε δεν υπάρχει περίπτωση να αλλάξει ποτέ τίποτα παρά μόνο από τύχη (Kotter 2001)... Και σε αυτές τις περιπτώσεις (της μη συνειδητής αλλαγής) οφελημένοι είναι μόνο εκείνοι που κατέχουν τις πλεονεκτικές θέσεις...

Σε πολλούς επιστημονικούς κλάδους, σε Θετικές ή Ανθρωπιστικές επιστήμες, έχουν αναπτυχθεί λογικές και συστήματα Αξιολόγησης (Μακρυδημήτρης - Πραβίτα 2006, ΔΕΕ 2008). Σε γενικές γραμμές τα κρίσιμα/ελάχιστα απαραίτητα στοιχεία που όλες λίγο-πολύ τονίζουν είναι δύο:

A) Το **μέτρο**, δηλαδή το/α χρησιμοποιούμενο/α κριτήριο/α και

B) Ο **μετρητής**, δηλαδή το άτομο ή ο φορέας που θα κάνει την αξιολόγηση.

Όσον αφορά το A), τα **κριτήρια**, απαιτείται να είναι **κατάλληλα** («πρόσφορα») και **αποτελεσματικά**, δηλαδή μέσω αυτών να αναδεικνύεται σε ικανοποιητικό βαθμό η εργασιακή δραστηριότητα, προσφορά και συμπεριφορά καθενός συμμετέχοντος στη οργανωμένη δράση ενός σχηματισμού. Σε αυτήν τη λογική, της αποτελεσματικότητας, τα κριτήρια που μπορούν να μετρηθούν είναι σαφώς απαραίτητα, χωρίς να μπορούν να καλύψουν όλο το φάσμα της προσπάθειας εκτίμησης των ανθρώπινων συμπεριφορών στα οργανωμένα περιβάλλοντα. Σε κάθε περίπτωση επιδίωξης ποιότητας των κριτηρίων, αυτά απαιτείται να είναι σαφή, μετρήσιμα, επαληθεύσιμα και, προπάντων, γνωστά εκ των προτέρων.

Όσον αφορά το B), τον **κριτή**, αυτός απαιτείται να είναι **αξιόπιστος, να δημιουργεί την πεποίθηση αντικειμενικής κρίσης**, δηλαδή η διαδικασία συγκρότησης (αν πρόκειται για όργανο) και η κατοχή θεσμικής θέσης (αν πρόκειται για άτομο), αν όχι να παρέχουν βεβαιότητα τουλάχιστον να δίνουν εγγυήσεις αμερόληπτης λειτουργίας και, βέβαια, να μη δημιουργούν εξαρχής αντίθετες εντυπώσεις.

Αν δεν υφίστανται αυτά, τα κατάλληλα κριτήρια και οι αξιόπιστοι κριτές, τότε δεν μιλάμε για Αξιολόγηση αλλά για φανακισμό και προσχηματικές καταστάσεις, όπως αυτές που γνώρισε η Διοίκησή μας κατά το παρελθόν, όταν είτε δεν υφίσταντο ουσιαστικά κριτήρια (σύστημα ΥΚ 1999, όπου όλα τα αναφερόμενα ως κριτήρια εκτιμώντο ελεύθερα), είτε δεν υφίσταντο αξιόπιστοι κριτές (συστήματα όλων των νόμων πριν από το 2010, όταν τα Υπηρεσιακά Συμβούλια ελέγχονταν από τις πολιτικές ηγεσίες), είτε δεν υφίσταντο και τα δύο (νόμος 4250/2014)...

3.2 Συστήματα Αξιολόγησης στην ελληνική Διοίκηση

Για να έρθουμε στην ελληνική πραγματικότητα, αυτό που είναι γνωστό σε όλους, υπαλλήλους και πολίτες, είναι το γεγονός της μεγάλης συζήτησης και της ακόμα μεγαλύτερης «ταλαιπωρίας» όλου του διοικητικού μηχανισμού από τις ποικίλες σχετικές πρωτοβουλίες, οι οποίες μάλιστα εξαπλώνονται σε ικανό βάθος χρόνου (ΔΕΕ 2008).

Αν ξεκινήσουμε από τη δεκαετία του '80, θα συναντήσουμε τις εξής πρωτοβουλίες που θεσμοθετούν ένα σύστημα αξιολόγησης:

- 1984, σύστημα Π.Δ. 581/1984
- 1991, νέο σύστημα ν. 1943/91 & Π.Δ. 318/1992
- 1992, σύστημα ν.2085/1992 > ποσόστωση
- 1994, νέο σύστημα ν. 2190/1994
- 1999, νέο σύστημα Υ.Κ. (ν. 2683/99)
- 2004, νέο σύστημα βάσει προκαθορισμένων στόχων (ν. 3230/2004)
- 2004, νέο σύστημα ν. 3260/2004 (μεταβατικό)
- 2008, νέο σύστημα Υ.Κ. με μόρια...(ν.3528/07)
- 2010, νέο σύστημα με μόρια (ν.3839/2010)
- 2010, νέο σύστημα μεταβατικό ν.3839/10 για ένα χρόνο που παρατάθηκε
- 2011, νέο σύστημα ασαφές και ρευστό (ν.4024/2011), σχέδιο Π.Δ. 2012

Μέσα σε 30 χρόνια έγιναν 10 αλλαγές... Και ακολούθησε η 11η του ν. 4369/2016.

Οφείλουμε πάντως να επισημάνουμε, όχι μόνο ως προς την Αξιολόγηση αλλά γενικότερα, ότι όσον αφορά το προσωπικό και τη διοίκησή του, αυτό που είναι το χαρακτηριστικό της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης μέχρι πολύ πρόσφατα ήταν η ανυπαρξία πολιτικής ανάπτυξής του! (ΔΕΕ 2008). Ατυχώς, αλλά φαίνεται πως στη Διοίκησή μας μέχρι σήμερα ούτε εύκολα αναδεικνύεται ούτε εύκολα αναγνωρίζεται η επαγγελματική αξία, ενώ ολόκληρο το διοικητικό σύστημα φαίνεται ως ένα σύστημα κλειστό, που δεν αλληλεπιδρά με το περιβάλλον του, δεν μαθαίνει και δεν διαθέτει μηχανισμούς ανατροφοδότησης (Μακρυδημήτρης - Πραβίτα 2006, Παπούλιας 2011, Παπαδημητρίου Κ. 2018).

Επιπλέον, κατά το παρελθόν, είτε δεν υπήρχε το ένα (κατάλληλα κριτήρια) είτε το άλλο (αξιόπιστοι κριτές), γι' αυτό η διαδικασία υφίστατο έντονη αμφισβήτηση και συχνά δεν εφαρμοζόταν... Δεν υπήρχε κουλτούρα αξιολόγησης.

Το 2014, με τον ν.4250 ο τότε Υπουργός Κυριάκος Μητσοτάκης προώθησε την τιμωρητική αξιολόγηση με σκοπό να μειώσει τον αριθμό των υπαλλήλων, οπότε έφερε αντίθετα αποτελέσματα και επέτεινε τη δυσφορία-επιφύλαξη για οποιοδήποτε σύστημα...

3.3 Σύστημα νόμου 4369/2016

Η κατάσταση αυτή, έντονης αμφισβήτησης και εσωστρεφούς προσανατολισμού, άλλαξε σημαντικά με τον ν. 4369/2016 («Βερναρδάκη»), τον οποίο

τότε η παράταξη της Ν.Δ. είχε καταψηφίσει... Το σύστημα ωστόσο που υιοθετήθηκε το 2016 (ν. 4369/2016)⁸⁷ βρισκόταν σε εντελώς άλλη κατεύθυνση από τα προηγμένα. Επρόκειτο για ένα σύστημα κατά το δυνατόν πλήρες, που συμπεριλάμβανε αρμονικά παλαιότερες και νέες ιδέες, άρτιο τεχνικά (πάνω στον ισχύοντα ΥΚ, όπως πρέπει για λόγους συνέχειας), με σαφή υπαλληλο-κεντρική διάσταση.

Η διακριτή διαφορά του από τα προηγμένα ήταν η άλλη φιλοσοφία που τον διέπει. Σύμφωνα με τις βασικές αρχές της Διοικητικής Επιστήμης, αντιμετωπίζει τους υπαλλήλους ως υπαλλήλους «κατηγορίας Υ» (φιλότιμους, ευσυνειδητους, με αίσθηση επαγγελματικής ευθύνης, με ενδιαφέρον για τη δουλειά τους, με διάθεση συνεννόησης, δραστήριους κ.λπ.) και όχι «κατηγορίας Χ» (αδιάφορους για τη δουλειά τους, ράθυμους, με αποστροφή στην ανάληψη ευθυνών, δόλιους κ.λπ.) κατά τη γνωστή διάκριση του Mc Gregor. Με αυτή τη φιλοσοφία για το προσωπικό, το Κράτος όχι μόνο βασίζεται στους ανθρώπους που έχουν αναλάβει την ευθύνη της εξυπηρέτησης του δημόσιου σφαιρόντος και της νομιμότητας αλλά ξεκινάει κάτι πρωτόγνωρο, επενδύει σε αυτούς. Αφενός δέχεται να συζητήσει μαζί τους (μέσα από τη συμβουλευτική συνέντευξη), να κατανοήσει τις συνθήκες εργασίας και τους όρους που προσδιορίζουν την απόδοσή τους και τελικά να τους στηρίξει εκεί που χρειάζεται προκειμένου να αναπτυχθούν και να γίνουν αποδοτικότεροι. Η φιλοσοφία αυτή ως προσέγγιση και ως κλίμα λειτουργεί παρακινητικά.

Επιπλέον, η Αξιολόγηση τόσο της αποτελεσματικότητας/αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών (που προηγείται) όσο και της απόδοσης του προσωπικού (που λογικά έπεται), αφενός εντάσσεται σε λογική κοινωνικής λογοδοσίας - νομιμοποίησης και αφετέρου συντελείται με όσο το δυνατόν πιο ορθολογικό και αντικειμενικό τρόπο. Σε αυτήν την κατεύθυνση αξιοποιείται το γνωστό σύστημα **Διοίκησης μέσω Στόχων** (ΔμΣ, Management by Objectives-MbO σε Drucker Peter 2000), το οποίο μέχρι σήμερα υφίστατο μόνο σε προσχηματικό επίπεδο (ν. 3230/2004 που ουσιαστικά δεν εφαρμόζταν σχεδόν πουθενά (Παπαδημητρίου Κ. 2018)...

Το σύστημα αυτό, που επινοήθηκε από τον Drucker το 1955 και εφαρμόστηκε αρχικά στην Αμερική από τη δεκαετία του '60, κυριαρχεί σήμερα στις προηγμένες διοικητικά χώρες (στη Γαλλία εφαρμόζεται από τη δεκαετία του '70), καθώς και στις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στην Ε.Ε. μετρώνται συνολικά 785 δείκτες). Η ΔμΣ συνιστά προπάντων ένα σύστημα παρακίνησης των εργαζομένων και πραγματικής δέσμευσής τους για επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Ως τέτοιο επινοήθηκε κατά τη δεκαετία του '50 και χαρακτηρίζεται από τον συναινετικό προσδιορισμό των επιθυμητών στόχων, σε ευθεία αντίθεση με τις (έντονα αυταρχικού χαρακτήρα) νόρμες παραγωγής ή τις εντολές εκ των άνω που κυριαρχούσαν την ίδια εποχή (του Ψυχρού Πολέμου) στην αντίπερα όχθη του Ατλαντικού (τη Σοβιετική Ένωση του Ιωσήφ Στάλιν). Η όσο το δυνατόν ευρύτερη σύμπραξη του εργαζόμενου στη στοχοθεσία δημιουργεί δέσμευση ως προς το επιθυμητό αποτέλεσμα και

87 ΦΕΚ Α' 33/2016.

λειτουργεί παρακινητικά ωθώντας τον στην επίτευξη των αποτελεσμάτων στα οποία έχει και ο ίδιος συμφωνήσει!

Το σύστημα της Διοίκησης μέσω Στόχων, πέραν της χρήσης του ως βασικού συστήματος παρακίνησης, αξιοποιήθηκε ευρύτατα και ως σύστημα Αξιολόγησης. Τα εγχειρίδια Διοικητικής Επιστήμης που κυκλοφορούν ευρέως στην ελληνική αγορά, είτε ακαδημαϊκή είτε ευρύτερη, γράφουν ως μοναδικό σοβαρό τρόπο αξιολόγησης αυτόν που γίνεται ανάλογα με την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων, δηλαδή το σύστημα αυτό! Όλα τα άλλα, που βασίζονται σε λόγια που δεν αποδεικνύονται, δεν είναι παρά αναποτελεσματικά πειράματα ή ερασιτεχνισμοί!

Το σύστημα αυτό είναι τόσο κοινό-αυτονόητο σε όλα τα προηγμένα συστήματα που ακόμα και η εκλαϊκευμένη έκδοση του Πανεπιστημίου του Harvard («Ανθρώπινο δυναμικό, Αξιολόγηση και καθοδήγηση», που δινόταν ως δώρο μαζί με ημερήσια εφημερίδα..) γράφει ως ορισμό της Αξιολόγησης ότι αυτή είναι: «μια επίσημη μέθοδος με την οποία εκτιμάται πόσο καλά κάνουν τη δουλειά τους οι άνθρωποι σε σχέση με τους στόχους που τους έχουν τεθεί...».

Με το σύστημα αυτό, της Διοίκησης μέσω Στόχων, καλύπτεται ικανοποιητικά το ένα απαραίτητο στοιχείο της σοβαρής Αξιολόγησης, τα κριτήρια. Στο σύστημα του ν.4369/2016 ωστόσο υπάρχει συμπληρωματική ρύθμιση, για τη βελτίωση του συνολικού Συστήματος με πρόβλεψη για τη λεγόμενη Αξιολόγηση 360ο δηλαδή την καταγραφή της εκτίμησης που έχουν οι υφιστάμενοι για τους προϊσταμένους τους. Η σχετική διαδικασία γίνεται ανώνυμα προκειμένου να εξασφαλίζεται η ευχέρεια κατάθεσης της γνώμης των υφισταμένων χωρίς φόβους αρνητικής ανταπόδοσης και, παρότι δεν έχει άμεσο αντίκτυπο, ωστόσο διαθέτει κάποια επιρροή (στην περίπτωση προαγωγής του κρινόμενου προϊσταμένου).

Άλλη κρίσιμη δικλίδα του Συστήματος συνιστά η συμβουλευτική συνέντευξη και η καταγραφή των αποτελεσμάτων της, ώστε να μη γίνεται προσχηματικά.

Όσον αφορά τους **κριτές**, το Σύστημα του ν. 4369/2016 απαιτεί την ύπαρξη δύο αξιολογητών, για μεγαλύτερη αξιοπιστία, ενώ τα Υπηρεσιακά Συμβούλια ή οι Ειδικές Επιτροπές, που καλούνται να αποφασίσουν στις περιπτώσεις ακραίων βαθμολογιών, εδώ και καιρό (από το 2010) απαρτίζονται από τους αρχαιότερους στον βαθμό και στη θέση και όχι από τους πολιτικοκομματικά αρεστούς.

Ο νόμος 4369/2016, εντέλει, εφαρμόστηκε για το έτος 2018 (αξιολογήσεις που έγιναν το 2019), το 2019 (έγιναν το 2020), το 2020 (αξιολογήσεις το 2021) και ξεκίνησε τώρα η διαδικασία για το 2021. Ναι μεν δεν χρησιμοποιήθηκε ως κριτήριο η ΣΤΟΧΟΘΕΣΙΑ γιατί δεν εφαρμόστηκαν οι σχετικές διατάξεις (κάκιστα...), αλλά το καίριο είναι ότι εμπέδωσε μια κουλτούρα αξιολόγησης που παλαιότερα δεν υπήρχε, τόσο ως προς τα κριτήρια όσο και ως προς τους κριτές. Με την ψηφιακή καταγραφή διευκολύνθηκε η διαδικασία και έγινε εφικτή η εξαγωγή στατιστικών. Το σύστημα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω, ιδίως με την ενσωμάτωση του κομβικού κριτηρίου «επίτευξη στόχων».

Συνοψίζοντας, η Διοίκησή μας, εδώ και χρόνια χρειαζόταν ένα άλλο σύστημα και μια πολιτική που να αναδεικνύει την ικανότητα, να καλλιεργεί τη διάθεση προσφοράς, να ενισχύει την προσπάθεια περαιτέρω μόρφωσης, να ενθαρρύνει τη βελτίωση της απόδοσης (=μέσα σε λιγότερο χρόνο καλύτερο αποτέλεσμα για τον πολίτη) και να καταδιώκει και να τιμωρεί τη διαφθορά (ΚΟΜ 2005, Μακρυδημήτρης - Πραβίτα 2006, ΔΕΕ 2008). Το σύστημα του ν. 4369/2016, που η εφαρμογή του πάντως συνάντησε την αντίδραση της Συνομοσπονδίας των Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ), εγγράφεται σε μια τέτοια, ζητούμενη κατεύθυνση. Οι ίδιοι οι υπάλληλοι ωστόσο και σημαντικός αριθμός των συλλογικών τους φορέων α' βαθμού (πρωτοβάθμια σωματεία) τάχθηκαν υπέρ της εφαρμογής του συστήματος και το έπραξαν συμμετέχοντας στις διαδικασίες του και αδιαφορώντας για την «αποχή από την αξιολόγηση» που έχει κηρύξει εδώ και χρόνια. Τα ποσοστά ενεργού συμμετοχής των υπαλλήλων ήταν μεγάλα στα υπουργεία (από 70%-95%), ενώ, αντίθετα, η αποχή ήταν μεγάλη εκεί που η εργασία είναι πιο τεχνική και τα σωματεία είναι πιο συμπαγή (π.χ. στα Νοσοκομεία). Το σύστημα όμως καταξιώνεται πρώτα και κύρια στον κορμό της Δημόσιας Διοίκησης και αυτόν τον συγκροτούν προεχόντως τα υπουργεία και εκεί είναι ξεκάθαρο από τα ποσοστά ότι έχει πετύχει.

3.4 Σύγχρονα προβλήματα και συνολική εικόνα

Σήμερα (2022), έπειτα από μια δεκαετία μειζόνων μεταρρυθμίσεων και προσπαθειών, η γενική εικόνα της Δημόσιας Διοίκησης δεν μπορεί να θεωρείται ικανοποιητική (Παπαδημητρίου Κ. 2019, Ραμματά 2021, Παπατόλιας 2021). Πολλά προβλήματα παραμένουν εμφανή, ενώ οι πολίτες εξακολουθούν να δυσανασχετούν και να καταθέτουν σωρεία παραπόνων (ετήσιες εκθέσεις Συνηγόρου του Πολίτη).

Σε κατεύθυνση διόρθωσης των προβλημάτων λειτουργίας-απόδοσης, μέσω οργανωσιακών διευθετήσεων, κινήθηκε ο νόμος περί «επιτελικού κράτους» (4622/2019). Οι διαψεύσεις κατέφτασαν πολύ γρήγορα και με πολλές ευκαιρίες, όπως κατά την αρχική κατάργηση της αυτοτέλειας και τη μετέπειτα επαναφοράς του Υπουργείου Μετανάστευσης, τις μεγάλες καθυστερήσεις και τα λάθη στην έκδοση συντάξεων, τα πολλαπλά προβλήματα με τις πυρκαγιές το καλοκαίρι, τα χιόνια τον χειμώνα, τις πλημμύρες το Φθινόπωρο, τις αρνητικές επιδόσεις στην αντιμετώπιση της πανδημίας κ.λπ. (Παπατόλιας 2021).

Παρά το ότι πολλές προβλέψεις των ισχυόντων νόμων δεν τηρούνται (π.χ. στοχοθεσία και επιδίωξη επίτευξης τεθειμένων στόχων, αξιολόγηση με βάση τα αποτελέσματα, κρίσεις για θέσεις προϊσταμένων κ.λπ.), η κυβέρνηση προώθησε τον Ιούνιο 2022 τη μείζονα τροποποίηση του νόμου περί Αξιολόγησης.

Κατά τις, πάντως περιορισμένες, σχετικές συζητήσεις (εκδήλωση Διοικητικού Επιμελητηρίου κυρίως, στις 29 Μαΐου 2022), παρότι πολλοί επισήμαναν ότι ακόμα δεν είχε εμπεδωθεί πλήρως η κουλτούρα αξιολόγησης, ψηφίστηκε ο νόμος 4940 που θεσπίζει ένα νέο σύστημα (το 12ο) με αρκετά καινούργια δεδομένα.

Σήμερα, με τις διατάξεις του νόμου 4940/2022:

- **Καταργείται η αυτοαξιολόγηση**, η δυνατότητα δηλαδή του υπαλλήλου να αναστοχαστεί και να εκτιμήσει ο ίδιος το έργο, την απόδοση και τις τυχόν αδυναμίες του.

- **Εισάγονται καινούργια κριτήρια** («δεξιότητες») που ναι μεν μπορεί να είναι γνωστές στη θεωρία και στον ιδιωτικό τομέα, απαιτούν ωστόσο πολλή εργασία για να αποσαφηνιστούν στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα. Άρα, δημιουργούν αβεβαιότητα ενώ θα έπρεπε να δημιουργούν σιγουριά.

- Οι δεξιότητες που υιοθετούνται, όπως τόνισε το Διοικητικό Επιμελητήριο κατά τη συζήτηση στην Επιτροπή της Βουλής, **δεν είναι οι πλέον σύγχρονες** και επεξεργασμένες στη θεωρία. Χαρακτηριστικά, απουσιάζουν δεξιότητες Συναισθηματικής Νοημοσύνης, που σήμερα εκτιμώνται ως οι πιο σημαντικές (π.χ. δεξιότητα Αυτοελέγχου - Ενσυναίσθησης).

- **Οι κριτές είναι εντελώς αναξιόπιστοι**, ως σχεδόν όλοι κατέχοντες τη θέση μέσω εύνοιας (πολιτική επιλογή) ή τύχης (βρέθηκε αρχαιότερος στον βαθμό). Με τον νόμο Βερναρδάκη άρχισαν οι κρίσεις, κρίθηκαν όλοι οι γενικοί διευθυντές και ορισμένοι διευθυντές (του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης). Η διαδικασία σταμάτησε αδικαιολόγητα από τη σημερινή κυβέρνηση, η οποία ψήφισε τον ν. 4674/2020 με αλλαγή μορίων για κρίσεις-προαγωγές, τις οποίες ωστόσο δεν έκανε. Σήμερα συνεπώς, με ευθύνη της κυβέρνησης Μητσοτάκη, έχουν λήξει ακόμα και οι θητείες των κριθέντων το 2018-2019... Αυτή η παρατεινόμενη κατάσταση εμπνέει δυσφορία και μόνο! Σίγουρα δεν αποδίδει εμπιστοσύνη στους κριτές, οι οποίοι θα κρίνουν εκείνους με τους οποίους διεκδικούν την ίδια θέση...

- Ενώ τονίζεται ως σκοπός της Αξιολόγησης η απόδοση της υπηρεσίας, άρα κρίσιμο κριτήριο είναι η **«επίτευξη στόχων»**, καταργείται η συναινετική και επιλέγεται η αυταρχική (άνωθεν προσδιορισμένη) στοχοθεσία... Κορυφαία αντίφαση! Όσον αφορά την κουβέντα για το αν είναι συναινετική ή όχι, αρκεί η σύγκριση των διατυπώσεων των άρθρων 3 ν. 3230/2004 και 22 ν. 4369/2016 με το τωρινό. Μισή σελίδα αναλυτική περιγραφή το 2004, άλλη τόση το 2016, δύο γραμμές τώρα... Σε συμβολικό επίπεδο το μήνυμα δόθηκε: **Περίττη η κουβέντα, αποφασίζει ο προϊστάμενος...** Αν ο υπουργός διαφωνούσε σε αυτό, μπορούσε να υιοθετήσει τη διατύπωση του άρθρου 22 ν.4369/2016, ωστόσο προτίμησε αυτήν του ν. 4940/2022.

- Υιοθετείται πάλι, όπως το 2014 με τα ποσοστά, μια λογική αυστηρότητας που είναι περιέργη... Ορισμένες δεξιότητες κάθε χρόνο για σχέδιο ανάπτυξης, άλλες τον άλλο χρόνο, μέχρι τόσες κ.λπ., μόνο δυσκαμψία και προβληματικότητα θα προσδώσουν.

- Όλη η πρόταση φαίνεται πως προέκυψε κατόπιν συνεννόησης του Υπουργείου με παράγοντες του ιδιωτικού τομέα! Το δήλωσε κατά τη συζήτηση στην Επιτροπή της Βουλής ο πρόεδρος των Γεωτεχνικών πολύ φανερά! Επιπλέον, τον Μάρτιο είχε ανατεθεί η σύνταξη σχετικού σχεδίου σε ιδιωτική εταιρία αντί αμοιβής 12.000 ευρώ...

Συνοπτικά, η διαδικασία της Αξιολόγησης, που είναι μια σύνθετη υπόθεση και εκπληρώνει πολλούς σκοπούς (Παπούλιας 2002, Νονάκα-Τακεούτσι 2003), δεν επιδέχεται υπεραπλουστεύσεις, ενώ μπορεί διαρκώς να βελτιώνεται (Κριεμάδης 2009)! Κάτι τέτοιο όχι μόνο δεν έγινε με το νέο θεσμικό πλαίσιο αλλά, αντίθετα, δημιουργήθηκε τομή μεταξύ αυτού και του βρισκόμενου σε εξέλιξη προηγούμενου (4369/2016). Στο συγκεκριμένο σύστημα του νόμου 4940/2022, στα **ΚΡΙΤΗΡΙΑ**, εκείνο που μετρά 50% πάσχει έντονα στον βαθμό που οι στόχοι τίθενται αυταρχικά. Το κριτήριο που μετρά 40% (δεξιότητες) απαιτεί ευρύτερη συζήτηση και αρτιότερη προσέγγιση και όχι μόνο αντιγραφή και κακή μετάφραση (δεν λέμε στην Ελλάδα «σφυγμός ομάδας» αλλά πνεύμα ή κλίμα ομάδας...). Και το κριτήριο που μετρά 10% τίθεται υπό αμφισβήτηση στον βαθμό που δεν εξασφαλίζονται εγγυήσεις σοβαρής εφαρμογής του. Οι δε **ΚΡΙΤΕΣ** είναι παντελώς αναξιόπιστοι (!) αφού δεν έχουν γίνει τακτικές κρίσεις παρά μόνο σε ελάχιστα υπουργεία και ΝΠΔΔ.

Συμπεράσματα

Η πρόταξη Αξιών και Αρχών που εδράζονται στην Ηθική καθώς και η τήρηση κανόνων Δεοντολογίας στα διάφορα κοινωνικά συστήματα, όπως είναι η Δημόσια Διοίκηση, είναι προφανώς κάτι επιθυμητό και ευκαίριο (Τσουκάς 2015). Στη χώρα μας, ωστόσο, φαίνεται πως για άλλη μια φορά η προβολή κανόνων Δεοντολογίας χρησιμοποιείται σε μια λογική ρητορείας (ΚΘΜ 2005, Μαΐστρος 2016) και όχι εντός μίας γνήσιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας που έχει ανάγκη η ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Προς αυτήν την κατεύθυνση, δηλαδή της «επικοινωνιακής φωτοβολίδας», μαρτυρούν η εντελώς από τα πάνω, χωρίς συμμετοχή των ενδιαφερομένων και με σχετική μυστικότητα σύνταξη ενός Κώδικα Δεοντολογίας. Η έντονη προβολή του για μικρό διάστημα, ο συνδυασμός του με προβολή του όποιου κυβερνητικού έργου και η απουσία ενδιαφέροντος για την περαιτέρω τύχη του, προσθέτουν νέο επιχείρημα στην παραπάνω κρίση.

Πολύ περισσότερο όμως από τα προηγούμενα, εάν ύπατο κριτήριο επαλήθευσης των προθέσεων εκείνων που έχουν την πολιτική εξουσία και θεσπίζουν κανόνες, είναι η αυτοδέσμευσή τους (Wallis - Dollery 2005, Dror 2008), τότε έχουμε ήδη πολλά επιχειρήματα που καταμαρτυρούν τον εργαλειώδη, επικοινωνιακό τρόπο προσέγγισής τους.

Στην πιο κραυγαλέα περίπτωση, στα άρθρα 20-24 του ν. 4735/2020⁸⁸ προσδιορίστηκε νέο θεσμικό πλαίσιο για την επιλογή διοικήσεων στους οργανισμούς του Δημοσίου, περιλαμβάνοντας προσόντα, διαδικασία προκήρυξης-αξιολόγησης υποψηφίων κ.λπ. Από τότε (Οκτώβριος 2020) έως σήμερα (Οκτώβριος 2022), μετά από δύο χρόνια, σε ελάχιστες περιπτώσεις έχει τηρηθεί η σχετική διαδικασία και πάντως όχι στον ΕΟΔΥΥ, όταν αποχώρησε βιαστικά ο πρόεδρος του μεσοσύνης της πανδημίας και, προπάντων, όχι στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, όπου η ηγεσία που διορίστηκε με Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (εισηγητή του ν. 4940/2022

και «καθοδηγητή» του Κώδικα Δεοντολογίας), τόσο η πρόεδρος όσο και ο αντιπρόεδρος ορίστηκαν⁸⁹ σε αυτές τις θέσεις, τον Απρίλιο 2021 «..μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας επιλογής, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4735/2020 (Α' 197)». Όταν ανακοινώθηκε ο Κώδικας Δεοντολογίας, την Άνοιξη του 2022, στον οποίο γίνεται ρητή αναφορά για υποχρέωση τήρησης της νομοθεσίας (Αξία 1α, σελ. 12) είχαν περάσει ήδη 12 μήνες, στους οποίους έκτοτε προστέθηκαν και άλλοι, χωρίς ουδείς εκ των καθοδηγητών-συντακτών του Κώδικα να νιώθει τη δυσαρμονία των καταγεγραμμένων σε αυτόν με την πραγματικότητα την οποία διαμόρφωνε/νει...

Σε μια παρόμοια κατεύθυνση, όταν τέθηκε το μείζον θέμα της παράλειψης διεξαγωγής κρίσεων στο Υπουργείο Εσωτερικών, δόθηκε επίσημα η απάντηση (Ιανουάριος 2022) της αναμονής σύνταξης του νέου οργανισμού, με τον οποίο θα ενοποιούντο τα δύο συνενωθέντα υπουργεία (Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης)⁹⁰. Ήδη, σχέδιο οργανισμού δεν εμφανίστηκε καθόλου, ενώ πραγματοποιήθηκαν κατά τον μήνα Σεπτέμβριο οι εκλογές ανάδειξης χωριστών Υπηρεσιακών Συμβουλίων, των δύο διακριτών τομέων του Υπουργείου...

Καταλήγοντας, διαπιστώνουμε πως το πλαίσιο ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ καθορίζεται από το ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΞΙΩΝ - ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ - ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ που πράγματι επικρατεί, όχι που είναι γραμμένο σε δοτά κείμενα (Τσούκας 2015). Η γενικότερη μεταρρυθμιστική προσπάθεια που ξεκίνησε το 2007 (Μαΐστρος 2009), προχώρησε με κόπο το 2010-18 (Μαΐστρος 2016), οπισθοδρομεί το 2019-2022 (Παπατόλιας 2021). Κατά συνέπεια, η **ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ** ήταν και παραμένει αναγκαία (Καρκατσούλης 2021), ωστόσο δεν μπορεί να γίνει σε μια Διοίκηση που πλήττεται από την έφοδο των ιδιωτικών συμφερόντων, την ανεπαρκή πολιτική καθοδήγηση και τη θεσμική απίσχναση όσο «καλές πρακτικές» και όμορφα λόγια να συσσωρευθούν και να προβληθούν...

89 ΦΕΚ ΥΟΔΔ 252/2-4-2021 για πρόεδρο.

90 Βλ. Απάντηση Υπηρεσιακής Γραμματέως Υπουργείου προς Ένωση αποφοίτων ΕΣΔΔΑ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Δεκλερής Μ. (2005): «Εισαγωγή στη βιώσιμη πολιτεία», Βιώσιμος Κόσμος, Αθήνα.
- Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2004): «Κώδικας Διοικητικής Ηθικής και Δεοντολογίας», Αθήνα.
- (2008): «Η μεταρρύθμιση του Κράτους», πρακτικά συνεδρίου σε Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Dror Y. (2008): «Η ικανότητα της Διακυβέρνησης», Ι. Σιδέρης, Αθήνα.
- Drucker P. (2000): «Προκλήσεις του Μάνατζμεντ για τον 21ο αιώνα», Leader Books, Αθήνα.
- Καρκατσούλης Π. (2021): «Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση. Χρηστή διακυβέρνηση, ανάπτυξη, καλύτερες υπηρεσίες στον πολίτη», ΚΕΦΙΜ, Αθήνα.
- Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων (ΚΘΜ 2005): «Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα», σε επιμέλεια Θ. Πελαγίδη, άρθρα των Μουζέλη, Τσούκα, Καζάκου, Καζαμία, , Αθήνα.
- Kotter J. (2001): «Ηγέτης στις αλλαγές», Κριτική, Αθήνα.
- Κριεμάδης Αθ. (2009): «Αρχές και πρότυπα Μάνατζμεντ για τη δημόσια διοίκηση και τους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Μαΐστρος Π. (2009): «Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα», Παπαζήσης.
- (2016): «Μεταρρυθμίσεις ή επικοινωνιακές φωτοβολίδες», Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα.
- Μακρυδημήτρης Αν., Πραβίτα Μ. Ηλ. (2006): «Διοικητικός Κώδικας», Σάκουλας, Αθήνα.
- Μίτροφ Ι. (2000): «Έξυπνη σκέψη για δύσκολους καιρούς», Καστανιώτης, Αθήνα.
- March J., Simon H. (2003): «Οργανώσεις», Κριτική, Αθήνα.
- Νονάκα Ι., Τακεούτσι Χ. (2003): «Η επιχείρηση της γνώσης», Καστανιώτης, Αθήνα.
- Παπαδημητρίου Κ. (2018): «Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Ι. Σιδέρης, Αθήνα.
- (2019): «Οργανωσιακός Σχεδιασμός και ελληνική Δημόσια Διοίκηση», Διόνι-

κος, Αθήνα.

Παπατόλιας Απ. (2021): «Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους», Σάκκουλα, Αθήνα.

Παπούλιας Δ. (2002): «Στρατηγική διοίκηση επιχειρήσεων και αλλαγών», Καστανιώτης, Αθήνα.

Παπούλιας Δ, Τσούκας Χ. (1998): «Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους», Καστανιώτης, Αθήνα.

Ραμματά Μ. (2021): «Δημόσιες πολιτικές. Πολίτες και διαβούλευση στην Ελλάδα και στο εξωτερικό», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Τσούκας Χαρίδημος (2004): «Αν ο Αριστοτέλης ήταν διευθύνων σύμβουλος», Καστανιώτης, Αθήνα.

(2015): «Η τραγωδία των κοινών», Ίκαρος, Αθήνα.

Wallis J., Dollery B. (2005): «Αποτυχία της αγοράς, αποτυχία της κυβέρνησης, ηγεσία και δημόσια πολιτική», Παπαζήσης, Αθήνα.

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΗΘΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

Μ. Γ. ΑΣΠΡΙΔΗΣ

**Καθηγητής Διοικητικής Επιστήμης
Τμήμα Δασολογίας, Επιστημών Ξύλου και Σχεδιασμού
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ
aspriidis@uth.gr**

Κάθε γραφειοκράτης αξιολογείται
από άλλους γραφειοκράτες.
Εκεί είναι η ρίζα του προβλήματος
Nassim Nicholas Taleb⁹¹

1. Εισαγωγή

Η αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί μια από τις πλέον σημαντικές λειτουργίες της διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού. Για αυτό τον λόγο οι σύγχρονες οργανώσεις έχουν διαμορφώσει αρκετά κριτήρια αξιολόγησης ώστε να υπάρχει συνεχόμενη ανατροφοδότηση για την επίτευξη των στόχων. Ανάλογα με το είδος της οργάνωσης, τα κριτήρια αυτά είναι είτε πιο αυστηρά είτε λιγότερο αυστηρά. Διαχρονικά αποτελεί αντικείμενο έρευνας για πολλούς συγγραφείς.

Η αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού συμβάλλει στη βελτίωση της απόδοσης των ανθρώπων μιας οργάνωσης, τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Παρόλα αυτά είναι το εργαλείο εκείνο που αντιμετωπίζεται με τη μεγαλύτερη αμφισβήτηση από όλους τους ενδιαφερομένους, διότι ενέχει ο κίνδυνος του υποκειμενισμού και των λαθών στη βαθμολόγηση. Λάθη που θα οδηγήσουν σε σφάλματα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την εξέλιξη των στελεχών του οργανισμού. Κατά καιρούς έχουν γίνει πολλές προσπάθειες για τη διαμόρφωση μιας αντικειμενικής αξιολόγησης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης αλλά και των δομών αυτής. Σύμφωνα με τη Σπανού, τα συστήματα αξιολόγησης δεν υπήρξαν αξιόπιστα για τη λήψη των στρατηγικών αποφάσεων για το ανθρώπινο δυναμικό και δεν αποτελούν μηχανισμό παρακίνησης των υπαλλήλων. Επίσης, οι αφηνιαστικές μεταβολές δεν συμβάλλουν στην αποδοχή από το σύνολο των συμμετεχόντων του συστήματος αξιολόγησης και προκαλούν ακόμη μεγαλύτερο φόβο, ανασφάλεια, ανησυχία και καχυποψία για τα αποτελέσματα της αξιολόγησης (Σπανού, 2018).

91 Αμερικανολιβανέζος οικονομολόγος.

Πραγματοποιήθηκε βιβλιογραφική ανασκόπηση, μέσω της οποίας μπορεί να γίνει σύγκριση και ομαδοποίηση των απόψεων καθώς και κριτική αποτίμηση για το θέμα. Πρόκειται να παρουσιασθούν απόψεις και να προταθούν καινοτόμες πρακτικές (Babbie, 2018· Ζαφειρόπουλος, 2015).

2. Βιβλιογραφική ανασκόπηση

Ως αξιολόγηση της απόδοσης εννοούμε τη «διαδικασία παρακολούθησης, αξιολόγησης, καταγραφής, αποτελεσμάτων και ανατροφοδότησης στους εργαζόμενους. Αυτή η διαδικασία έχει σημαντικές στρατηγικές συνέπειες, διότι καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τη μελλοντική στρατηγική ανθρωπίνων πόρων» (Combe, 2021: 273). Η αξιολόγηση οφείλει να έχει διαπιστωτικό συγκριτικό, πληροφοριακό, συμβουλευτικό και διοικητικό χαρακτήρα και να στηρίζεται στην αντικειμενικότητα και στην απλότητα. Η αξιολόγηση πραγματοποιείται σε ένα κομβικό σημείο του συνόλου των διαδικασιών και συνδέεται με τις στρατηγικές ενέργειες και δράσεις της οργάνωσης (Mondy & Martocchio, 2017).

Οι οργανώσεις έχουν τη δυνατότητα να εξελίσσονται μέσω των ανθρώπων τους, ενώ με τη συνεχή αλληλεπίδραση με το ευρύτερο περιβάλλον διαμορφώνουν την κουλτούρα τους. Η οργανωσιακή κουλτούρα είναι η «συλλογική συμπεριφορά των ατόμων που ανήκουν σε έναν οργανισμό και οι έννοιες που αποδίδουν στις πράξεις τους. Σε αυτήν εντάσσονται οι αξίες, οι κανόνες, η γλώσσα της εργασίας, τα συστήματα, τα σύμβολά και οι αντιλήψεις τους» (Combe, 2021: 395).

Η κουλτούρα διαμορφώνεται και από την ηθική, τόσο της οργάνωσης όσο και του περιβάλλοντος. Η ηθική αναφέρεται στις αρχές όπου στηρίζονται οι συγκεκριμένες συμπεριφορές και στο πλαίσιο του εσωτερικού περιβάλλοντος συμβάλλει στη βελτίωση της επαγγελματικής ζωής και της ανάπτυξης όλων των συμμετεχόντων (Combe, 2021· Ασπρίδης, 2015).

Η οικονομική κρίση της προηγούμενης δεκαετίας ανέδειξε τα προβλήματα στην αξιολόγηση και προκρίθηκε από τους εταίρους η διοίκηση της απόδοσης και η αντικειμενική σύνδεση των αποδοχών των υπαλλήλων με την ατομική απόδοση (Σπανού, 2018). Σε μια προσπάθεια καθορισμού του πλαισίου αξιολόγησης στον δημόσιο τομέα σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ) το οποίο αναδεικνύει τη σύνδεση των επιμέρους εννοιών. Πιο συγκεκριμένα, η ηθική στον δημόσιο τομέα δύναται να θεωρηθεί ως το «Σύνολο των κοινών αξιών και των κανόνων που ενστερνίζονται οι δημόσιοι υπάλληλοι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η ηθική φύση αυτών των αξιών/κανόνων, που μπορεί να είναι διατυπωμένοι ή να θεωρούνται αυτονόητοι, αναφέρονται σε ό,τι θεωρείται σωστό ή λάθος, καλή ή κακή συμπεριφορά. Ενώ οι αξίες λειτουργούν ως ηθικές αρχές, οι κανόνες μπορεί να υποδηλώνουν τι θεωρείται νομικά και ηθικά σωστό σε μια δεδομένη περίπτωση» (ΚΠΑ, 2015: 75).

Ο Combe (2021: 395) ορίζει την οργανωσιακή κουλτούρα ως τη «συλλογική συμπεριφορά των ατόμων που ανήκουν σε έναν οργανισμό και οι έννοιες

που αποδίδουν στα πράξεις τους. Στην οργανωσιακή κουλτούρα εντάσσονται οι αξίες, οι κανόνες, η γλώσσα της εργασίας τα συστήματα, τα σύμβολα και οι αντιλήψεις».

Σε διεθνές επίπεδο έχουν πραγματοποιηθεί αρκετές προσπάθειες για την ανάπτυξη των αρχών της ηθικής και της δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση. Για παράδειγμα, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) έχει ψηφίσει τη Σύμβαση για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) ανέλαβε εξειδικευμένες δράσεις, όπως τη διαμόρφωση στρατηγικής για τη δημόσια ακεραιότητα και κατά της διαφθοράς.⁹² Επίσης, το Παγκόσμιο Δίκτυο Σχολών Δημόσιας Διοίκησης συμβάλλει στη βελτίωση των ικανοτήτων και των δεξιοτήτων των δημοσίων υπαλλήλων.⁹³

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) έχει υιοθετήσει Κώδικες Δεοντολογίας ανά θεσμικό όργανο. Σε κρατικό επίπεδο, οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (ΗΠΑ) καθιέρωσαν τα Πρότυπα Ηθικής Συμπεριφοράς για τους Υπαλλήλους της Εκτελεστικής εξουσίας, η Μεγάλη Βρετανία έχει θεσπίσει τον Κώδικα Δεοντολογίας του Υπουργικού Συμβουλίου που λειτουργεί ως κώδικας συμπεριφοράς των συμβούλων (Μαρίνος, 2014). Τέλος, η Κυπριακή Δημοκρατία έχει υιοθετήσει τον Κώδικα Δεοντολογίας, τον Κώδικα Δημόσιας Διακυβέρνησης, τον Οδηγό Συμπεριφοράς και Δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων και τον Κώδικα Πρακτικής στη δημόσια υπηρεσία.⁹⁴

Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2015) στο άρθρο 2, παρ. 1 αναφέρει ότι «Ο Κώδικας εφαρμόζεται σε όλους τους μόνιμους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό στο οποίο εφαρμόζεται ο κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης και το καθεστώς απασχόλησης του λοιπού προσωπικού, όσον αφορά τις σχέσεις τους με το κοινό. Στο εξής ο όρος “υπάλληλος” αναφέρεται τόσο στους μόνιμους υπαλλήλους όσο και στο λοιπό προσωπικό».

3. Η αξιολόγηση στον δημόσιο τομέα

Ο Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ στο άρθρο 81, παρ. 1, για την αξιολόγηση ορίζει ότι «Τα ουσιαστικά προσόντα των υπαλλήλων αξιολογούνται βάσει συστήματος αξιολόγησης, το οποίο διέπεται από τις αρχές της αμεροληψίας, της επαγγελματικής ικανότητας του υπαλλήλου και της αποδοτικότητάς του». Αν και μέχρι σήμερα δεν έχει εφαρμοσθεί κάποιο κριτήριο αξιολόγησης το οποίο θα είναι αντικειμενικό. Ο αξιολογούμενος υπάλληλος θα ανακαλύψει κάποιο τρόπο με τον οποίο –τουλάχιστον– θα προσπαθήσει να αποδείξει ότι έχει αδικηθεί από τη λανθασμένη ή/και την αυθαίρετη εκτίμηση του προϊσταμένου του.

92 Όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα <https://www.oecd.org/gov/ethics/>, προσπελάστηκε στις 22/9/2022.

93 Όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα <https://www.oecd.org/gov/schools-of-government/>, προσπελάστηκε στις 22/9/2022.

94 Όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/ethics_gr/ethics_gr?opendocument, προσπελάστηκε στις 14/9/2022.

Σύμφωνα με το ΚΠΑ (2015) η αντικειμενικότητα αποτελεί ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της αξιολόγησης. Για την επίτευξη της αντικειμενικότητας μπορούν να χρησιμοποιηθούν διάφορα μέτρα, όπως είναι η αξιολόγηση των 360ο, όπου περιλαμβάνονται επιμέρους κριτήρια και μέθοδοι. Το ΚΠΑ αναδεικνύει τον ρόλο της οργανωσιακής κουλτούρας στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση και τι επηρεάζεται από τις επιμέρους εθνικές, κοινωνικές και πολιτικές παραδόσεις, τα διοικητικά συστήματα. Το ΚΠΑ συμβάλλει στη διαμόρφωση συνόλου συμπεριφορών, ηθικών αρχών και αξιών στο εσωτερικό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης.

Η αξιολόγηση της απόδοσης του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης είναι αναγκαίο να είναι δίκαιη, αμερόληπτη και τεκμηριωμένη και να συνδέεται με την ευρύτερη κουλτούρα της διοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι οφείλουν τα διάφορα συστήματα αξιολόγησης (και τα επιμέρους κριτήρια όπως είναι η επιλογή των κριτηρίων αξιολόγησης, οι μέθοδοι αξιολόγησης, ο τρόπος βαθμολόγησης, οι διαδικασίες διαμόρφωσης και τεκμηρίωσης της αξιολογικής κρίσης και άλλα) να είναι διακριτά και απόλυτα προσαρμοσμένα στις ανάγκες της εκάστοτε οργάνωσης.

4. Αξιολόγηση, ηθική και κουλτούρα

The most basic problem is that performance appraisals often don't accurately assess performance.
Edwards Deming⁹⁵

Η έννοια της ηθικής και της αξίας καθώς και η αξιολόγηση των εργαζομένων αποτέλεσε ένα από τα κύρια ενδιαφέροντα των ειδικών ανά τους αιώνες. Στα κείμενα των αρχαίων Ελλήνων συγγραφέων και φιλοσόφων εμφανίζονται αναφορές σε θέματα που αφορούν τις αξίες, την ηθική και την αξιολόγηση. Ο Σωκράτης αναφέρθηκε στην ηθική που στηρίζεται στις απαιτήσεις της ατομικής συνείδησης, ο Πλάτωνας ανέδειξε τη σημασία της παιδείας για τη διαμόρφωση της ηθικής και ο Αριστοτέλης αναφέρει ότι η ηθική αναγορεύεται σε βασική οργανωτική αρχή της κοινωνίας (Aspridis, Poulina & Koukoumpliakos, 2021).

Τον 19ο και τον 20ό αιώνα οι Gilbreths ανέδειξαν τη σημασία της αξιολόγησης και του συνόλου των διαδικασιών για την παρακίνηση του ανθρώπινου δυναμικού. Η Follett έθεσε στο επίκεντρο των ερευνών της τη διοικητική ηθική και την Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη. Στη συνέχεια, η Kanter ασχολήθηκε με θέματα ηθικής διοίκησης στις επιχειρήσεις (Combe, 2021· Aspridis, Poulina & Koukoumpliakos, 2021).

Κατά τον Μεσοπόλεμο ο Κώστας Καρυωτάκης στο διαχρονικό κείμενό του «Ανάγκη Χρηστότητας» ανέδειξε προβλήματα και δυσλειτουργίες που συνεχίζουν να εμφανίζονται και στις αρχές του 21ου αιώνα. Κατέγραψε τις εμπειρίες του και πίστευε ακράδαντα ότι εφαρμόζονται αναξιοκρατικά και μη ηθικά κριτήρια για την αξιολόγηση και την ανέλιξη των υπαλλήλων. Για την

95 Αμερικανός καθηγητής και σύμβουλος επιχειρήσεων.

αντιμετώπιση αυτών των δυσλειτουργιών πρότεινε την εφαρμογή μιας νέας κουλτούρας και πολιτικής στη δημόσια διοίκηση η οποία δεν θα έχει και ιδιαίτερο οικονομικό κόστος (Εφημερίδα Ελληνική στις 8/2/1928, όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα http://klision.blogspot.com/2010/09/blog-post_04.html, προσπελάσθηκε στις 27/1/2022).

Κατά την τελευταία περίοδο αποδίδεται ιδιαίτερη έμφαση στα τυπικά προσόντα και λιγότερη στα ουσιαστικά προσόντα, όπως σε θέματα ηγετικών ικανοτήτων, πρωτοβουλιών, ενδιαφερόντων και άλλα. Κατ' αυτό τον τρόπο εμφανίζεται έλλειμμα αξιοπιστίας του συστήματος αξιολόγησης. Για να τείνει ένα σύστημα να είναι αντικειμενικό είναι αναγκαίο η βαθμολογία να πραγματοποιείται με αριθμητικούς χαρακτηρισμούς. Χαρακτηρισμοί που θα είναι καθορισμένοι και δεν θα δημιουργούν αμφισβητήσεις σε όλους τους εμπλεκόμενους στη διαδικασία.

Για να αντιμετωπισθούν οι δυσάρεστες επιπτώσεις από τα σφάλματα της αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού, αυτή οφείλει να διέπεται από αντικειμενικότητα και δικαιοσύνη (για παράδειγμα, είναι αναγκαίο να υπάρχουν τουλάχιστον δύο αξιολογητές, να υπάρχουν δείκτες οργανωσιακής αξιολόγησης, να καθιερωθεί η αξιολόγηση των 360ο και να τεκμηριώνονται με επιχειρήματα όλες οι βαθμολογίες). Κατ' αυτό τον τρόπο θα διαμορφωθεί μια συνολική και όσο το δυνατόν πιο αντικειμενική εικόνα για τον υπό αξιολόγηση υπάλληλο (Ραμματά, 2011· Ασπρίδης, 2004).⁹⁶

Στο πλαίσιο αυτό το ΚΠΑ (2015) υιοθετεί την άποψη ότι οι οργανώσεις τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα αποδέχονται την κοινωνική ευθύνη για να συνεισφέρουν στη βιώσιμη ανάπτυξη και να βελτιωθεί η ποιότητα ζωής αλλά και να υπάρξουν σημαντικά οφέλη στις κοινωνίες που δραστηριοποιούνται.

Στη δημόσια διοίκηση δεν είναι δυνατόν να εφαρμοσθούν αυτούσιες οι αρχές της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης (ΕΚΕ), διότι στοιχεία όπως η νομιμότητα, η διακριτική ευχέρεια, η αρχή της χρήστης διοίκησης, η αρχή της επιείκειας, η αρχή της καλής πίστης, η αρχή της αναλογικότητας, η προστασία του δημοσίου συμφέροντος και άλλα ορίζονται από το Σύνταγμα. Το άρθρο 103, παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ρητά ότι «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν το λαό· οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα». Όλες οι αρχές της ΕΚΕ περιλαμβάνονται σε μια και μόνο φράση.⁹⁷

Αν και με την εφαρμογή της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, του New Public

⁹⁶ Όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα https://www.aade.gr/sites/default/files/2019-09/FAQs_Axiologisi_1.pdf, προσπελάσθηκε στις 14/9/2022.

⁹⁷ Αντίστοιχες ρυθμίσεις εμφανίζονται και στο θεσμικό πλαίσιο της Κυπριακής Δημοκρατίας όπου αναφέρεται ότι «Ο δημόσιος υπάλληλος, εξ ορισμού, υπηρετεί το σύνολο του λαού, ως εκφραστής και εκτελεστής της θέλησης του Κράτους» (Οδηγός Συμπεριφοράς και Δεοντολογίας Δημοσίων Υπαλλήλων του Υπ. Οικονομικών της Κυπριακής Δημοκρατίας).

Management (Poulina et al., 2021) και του ISO 26000:2010 είναι εφικτό ορισμένες από τις λειτουργίες της ΕΚΕ να εφαρμοσθούν και στη δημόσια διοίκηση (αρχές όπως η λογοδοσία, η διαφάνεια, ο σεβασμός των εργασιακών και ανθρώπινων δικαιωμάτων, η ηθική συμπεριφορά και άλλα). Αξίζει να σημειωθεί ότι οι βασικοί πυλώνες αξιολόγησης του ISO 26000 περιλαμβάνουν τη διακυβέρνηση, τα ανθρώπινα δικαιώματα, το περιβάλλον, τις πρακτικές της δίκαιης και ορθής λειτουργίας, θέματα πελατών και τη συμμετοχή στην ανάπτυξη των τοπικών κοινοτήτων.⁹⁸ Το πρότυπο ISO 26000:2010 διαμορφώνει και προτείνει σύνολο κανόνων για την καλύτερη δυνατή οργάνωση και λειτουργία των οργανισμών, ώστε η εκάστοτε οργάνωση να δραστηριοποιείται με ηθικό τρόπο και να βοηθάει στην ευημερία της κοινωνίας. Προσφέρει καθοδήγηση για τη λειτουργία της ΕΚΕ και βελτιώνει την αποτελεσματικότητα της οργάνωσης.⁹⁹

Η διοικητική δεοντολογία έχει ενσωματωθεί στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο με διαφορετικούς τρόπους και αποσκοπεί στη διαμόρφωση ενός ηθικού κλίματος και των ηθικών αξιών στο εσωτερικό της εκάστοτε οργάνωσης. Σε αυτό το πλαίσιο ορίζεται και η επαγγελματική ηθική ως η ανάπτυξη της δράσης εντός του εργασιακού περιβάλλοντος στο πλαίσιο συγκεκριμένων κανόνων, όπως περιγράφεται στο κείμενο τεκμηρίωσης που ακολουθεί.

1. Οι κανόνες της επαγγελματικής συμπεριφοράς

Η επαγγελματική ηθική δεν είναι απλώς μία συμμόρφωση προς νομικά, ρυθμιστικά, διαχειριστικά και επαγγελματικά πρότυπα, αλλά, κατά κύριο λόγο, είναι η ανάπτυξη της εργασιακής δράσης εντός κανόνων δικαιοσύνης, ακεραιότητας, ειλικρίνειας και σεβασμού. Η επαγγελματική ηθική συνιστά προαπαιτούμενο για έναν φορέα διαχείρισης υψηλών επιδόσεων. Η συμβολή όλων των στελεχών και συνεργατών στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και η επένδυση στην ευημερία αποτελούν προϋποθέσεις για τη μακροπρόθεσμη και βιώσιμη επαγγελματική πορεία της υπηρεσίας προσδίδοντας σε αυτήν προστιθέμενη αξία (Πηγή: ΕΥΔΕ-ΕΤΑΚ¹-Κώδικας Ηθικής & Δεοντολογίας, χχ: 7).

1 Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Εφαρμογής και Δράσεων στους Τομείς Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας.

⁹⁸ Όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:en>, προσπελάστηκε στις 15/9/2022.

⁹⁹ Όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα https://www.eurocert.gr/content/ISO_260002010_Sustima_Diacheirisis_Koinonikis_Euthunis2/, προσπελάστηκε στις 15/9/2022.

Ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς (2022) αποσκοπεί στο να μεταδώσει τις θεμελιώδεις αξίες της δημόσιας διοίκησης στους υπαλλήλους, να βελτιώσει την επαγγελματική συμπεριφορά τους και να αντιμετωπίσει τα ηθικά και δεοντολογικά διλήμματα. Επίσης, συμβάλλει στην ακεραιότητα και στον επαγγελματισμό και κατ' επέκταση στον σεβασμό των ανθρώπων της δημόσιας διοίκησης. Συγκεκριμένα, ορίζει ότι όλοι οι υπάλληλοι είναι αναγκαίο να ασκούν τα καθήκοντά τους με τέτοιο τρόπο ώστε να διακρίνονται από αντικειμενικότητα, δηλαδή, να αποφεύγουν τις διακρίσεις προς όλους και αμερόληπτα, δηλαδή, να μην επηρεάζονται από προσωπικά κίνητρα. Σε αυτή τη λογική, οι προϊστάμενοι οφείλουν να αξιολογούν τους υφιστάμενους τους αντικειμενικά και με αμεροληψία, να συμβάλλουν στη διάχυση της οργανωσιακής κουλτούρας, να καθιερώνουν το επαγγελματικό πνεύμα καθώς και τη δεοντολογία και την ηθική. Κατ' αυτό τον τρόπο η επαγγελματική ανέλιξη και ανάπτυξη των στελεχών θα πραγματοποιείται με δίκαιο τρόπο για όλα τα στελέχη της οργάνωσης. Είναι αναγκαίο η οργανωσιακή κουλτούρα να είναι προσανατολισμένη στους ανθρώπους και τις επιπτώσεις των στρατηγικών αποφάσεων στο ανθρώπινο δυναμικό της οργάνωσης (Robbins, Coulter & DeCenzo, 2017· Ασπρίδης, 2004).

Στο πλαίσιο της ηθικής στην αξιολόγηση –είτε πραγματοποιείται ηλεκτρονικά είτε όχι– είναι αναγκαίο να διασφαλίζεται η ανωνυμία και η προστασία των προσωπικών δεδομένων. Για την ολοκλήρωση της διαδικασίας –στην πρώτη περίπτωση– απαιτείται η αυθεντικοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων, με τη χρήση των κατάλληλων εργαλείων και, τέλος, είναι αναγκαίο να εξασφαλίζεται ότι κανένας από τους συμμετέχοντες δεν μπορεί και δεν πρέπει να έχει πρόσβαση στα αποτελέσματα της αξιολόγησης των συναδέλφων του.¹⁰⁰

Πολλές φορές η δημιουργία υποκουλτούρας –η οποία δεν είναι ορατή σε όλα τα μέλη του Τμήματος– στο πλαίσιο μιας οργάνωσης (δηλαδή ομάδες εργαζομένων που έχουν το δικό τους μοντέλο αξιών) διαμορφώνει μια διαφορετική κουλτούρα και διαφοροποιείται από την ευρύτερη κουλτούρα που επικρατεί τη δεδομένη στιγμή. Οι υποκουλτούρες διαμορφώνονται από την αλληλεπίδραση συγκεκριμένων μελών της ομάδας τα οποία τείνουν να ακολουθήσουν δικούς τους, άτυπους κανόνες και είναι σε ευθεία σύγκρουση με την κυρίαρχη κουλτούρα της οργάνωσης. Χάρη στην κουλτούρα και στην κυρίαρχη κουλτούρα επηρεάζεται και ο έλεγχος της οργάνωσης, δηλαδή η έμφαση που μπορεί να αποδίδεται κατά τη φάση της αξιολόγησης του ανθρώπινου δυναμικού (Combe, 2021· Robbins, Coulter & DeCenzo, 2017).

Κατ' αυτό τον τρόπο δημιουργούνται άτυπες ομάδες λόγω των απαιτήσεων των εργαζομένων να καλύψουν τις ανάγκες τους στο εσωτερικό του οργανισμού, με αποτέλεσμα να διασαλεύονται η ευρύτερη κουλτούρα, η εσωτερική τάξη και να μην μπορούν να εφαρμοσθούν οι κανόνες της αξιολόγησης του προσωπικού (έλλειψη αντικειμενικότητας, λάθος στην εφαρμογή των κριτηρίων, ενθαρρύνεται η εμφάνιση αρνητικών προτύπων, διαδίδονται φήμες

¹⁰⁰ Όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα https://www.aade.gr/sites/default/files/2019-09/FAQs_Axiologisi_1.pdf, προσπελάστηκε στις 14/9/2022.

και άλλα) (Τζωρτζάκης, 2019).

Είναι απαραίτητη η αποδοχή μιας νέας οργανωσιακής κουλτούρας από όλα τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, η οποία θα στηρίζεται στη μέτρηση των παραγόμενων αποτελεσμάτων τόσο σε ατομικό όσο και σε οργανωσιακό επίπεδο. Τα αποτελέσματα αυτά θα συγκρίνονται με τους προσυμφωνημένους στόχους ώστε η αξιολόγηση να μη στηρίζεται στην οριζόντια και ισοπεδωτική λογική της σύγκρισης των εργαζομένων (κατ' αυτό τον τρόπο η ίδια η ομάδα θα απομακρύνει τους πλέον αδιάφορους υπαλλήλους). Η οργανωσιακή κουλτούρα θα συμβάλλει στην αύξηση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της συναδελφικότητας στο εσωτερικό της οργάνωσης (Ασπρίδης, Ρωσσίδης & Φαλάρας, 2014)

Ιδανικά θα μπορούσε να διαμορφωθεί μια κουλτούρα ατόμων η οποία θα είναι «αποτέλεσμα συντονισμένων προσπάθειών μιας ομάδας προκειμένου να δημιουργήσουν έναν οργανισμό σχεδιασμένο να παράγει αμοιβαία οφέλη και για τα ίδια. Αυτός ο οργανισμός μπορεί να είναι μέρος ενός άλλου, μεγαλύτερου, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις των ομάδων ειδικών συμφερόντων ή των ερευνητικών ομάδων, ή μπορεί να είναι μια αυθύπαρκτη οντότητα που συγκροτείται για έναν συγκεκριμένο σκοπό, όπως μια αθλητική ομάδα ή μια ομάδα διαμαρτυρίας» (Combe, 2021: 403).

Παραδειγματικά, ο ψηφιακός μετασχηματισμός, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και η 4η Βιομηχανική Επανάσταση συμβάλλουν στη διαμόρφωση μιας σύγχρονης και έξυπνης διοίκησης ενός ευφυούς κράτους. Η αλλαγή αυτή θα αντιπαρατεθεί με την υφιστάμενη παραδοσιακή, γραφειοκρατική, στατική και δυσλειτουργική δημόσια διοίκηση. Θα στηριχθεί στην κουλτούρα της διάχυσης της γνώσης στο εσωτερικό της οργάνωσης. Ο οργανισμός που μαθαίνει διαχέει την κουλτούρα σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα μέσω της διοίκησης γνώσης. Οι αλλαγές αυτές θα συμβάλουν ώστε η δημόσια διοίκηση να μαθαίνει, να αξιολογεί αντικειμενικά και να εντοπίζει τυχόν αποκλίσεις από τη στοχοθεσία και μέσω της ανατροφοδότησης να διορθώνονται τα τυχόν σφάλματα και να επιτευχθεί μια αντικειμενική και ηθική αξιολόγηση (Ασπρίδης κ.ά., 2014).

2. Κώδικας Ηθικής & Δεοντολογίας - Υπουργείο Οικονομικών

Η κουλτούρα δεοντολογίας συμβάλλει, εκτός από την τήρηση του νόμου, στην καλλιέργεια ενός θετικού περιβάλλοντος εργασίας, προάγει την ομαδική εργασία και βοηθάει στη δημιουργία και υποστήριξη μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής δημόσιας υπηρεσίας (Πηγή: <https://www.taxheaven.gr/news/13614/kwdikas-hoikhs-deontologias-ypourgeio-oikonomikwn>, προσπελάσθηκε στις 22/9/2022).

Συμπεράσματα

Οι περισσότεροι κώδικες συμπεριφοράς και δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων ρυθμίζουν θέματα που αφορούν τη σχέση των υπαλλήλων με τους πολίτες/πελάτες και τα πρότυπα που πρέπει να ακολουθούνται (όπως για παράδειγμα και οι κώδικες που εφαρμόζονται στην Κυπριακή δημόσια διοίκηση¹⁰¹). Είναι δεδομένο ότι οι υπάλληλοι της δημόσιας διοίκησης αποτελούν το δυναμικό στοιχείο αυτής. Για να είναι ικανοποιητική η απόδοσή των δημοσίων υπαλλήλων είναι αναγκαίο να διαμορφωθεί η κατάλληλη νοοτροπία, η οποία και θα προσαρμόζεται στις ανάγκες και στις επιδράσεις του εξωτερικού περιβάλλοντος. Οι αξιολογήσεις (τόσο οι ατομικές όσο και αυτές της οργάνωσης), με τη χρήση των κατάλληλων δεικτών, θα διασφαλίζουν ότι οι υπάλληλοι διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα, τις απαραίτητες ικανότητες και δεξιότητες και θα είναι ηθικοί. Κατ' αυτό τον τρόπο θα αναπτυχθεί καλύτερα συνεργασία και καλύτερη επικοινωνία.

Η κουλτούρα της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης οφείλει να στηρίζεται τόσο στις προσωπικές αξίες όσο και στην ηθική των στελεχών της. Και αυτές οι αρχές θα μεταλαμπαδευθούν μέσω της εκπαίδευσης και της κατάρτισης των στελεχών του δημόσιου τομέα. Στελέχη τα οποία θα αλληλεπιδρούν τόσο με το εσωτερικό όσο και με το εξωτερικό περιβάλλον και θα βοηθήσουν στη διαμόρφωση μιας γραφειοκρατικής ουτοπίας, που θα στηρίζεται στις αρχές της αξιοκρατίας και της ηθικής. Το σύνολο αυτών των κανόνων είναι αναγκαίο να αναφέρονται σε επιμέρους δράσεις του δημόσιου τομέα, όπως στην αποτελεσματική συνεργασία, στην επικοινωνία, στην ειλικρίνεια και στη συνεργασία. Επίσης, αναφέρονται και στην ικανοποίηση των προσδοκιών των εργαζομένων, στην ενδυνάμωση, στον σεβασμό στη διαφορετικότητα και στην ατομικότητα των στελεχών, στην εφαρμογή των βασικών αρχών της ηθικής και της δεοντολογίας και στην εφαρμογή των συνταγματικών αρχών της νομιμότητας (Aspridis & Pouliana, 2021· Καρκατσούλης, 2014· ΕΚΔΔΑ, 2012· Ψυχogiός, 2009· Παπούλιας κ.ά., 2005).

Η οργανωσιακή αλλαγή θα διαμορφώσει μια νέα κουλτούρα η οποία με τη σειρά της θα συμβάλλει στη διάδοση κωδίκων ηθικής και δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων στο σύνολο του δημόσιου τομέα, σε ένα νέο στρατηγικό πλαίσιο –για μια ευέλικτη δημόσια διοίκηση– το οποίο θα στηρίζεται στις αρχές του Νέου Δημόσιου Management. Επίσης, θα βοηθήσει στη μεγαλύτερη δυνατή αφοσίωση των δημοσίων υπαλλήλων, θα εξαλείψει ή για την ακρίβεια θα περιορίσει τη γραφειοκρατική δυστοπία και την κακή γραφειοκρατική νοοτροπία των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι θα έχουν σημαντικές ευκαιρίες για προσωπική ανάπτυξη και εξέλιξη. Ευκαιρίες και δράσεις που θα διαμορφώνονται σύμφωνα με τα αποτελέσματα και την ανατροφοδότηση που θα λαμβάνονται από την αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού (Aspridis & Pouliana, 2021· Καρκατσούλης, 2014· ΕΚΔΔΑ, 2012· Ψυχogiός, 2009· Παπούλιας κ.ά., 2005).

101 Όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/ethics_gr/ethics_gr?opendocument, προσπελάστηκε στις 14/9/2022.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

Aspridis G., & L. Pouliana (2021). The culture of modern public administration. The case of Greece. *Academicus International Scientific Journal* 23(1):142-155, DOI: 10.7336/academicus.2021.23.09.

Aspridis, G., Pouliana, L., & J. Koukounpliakos (2021). "Management and quality management principles in ancient Greece and their reflection today". *Proceedings of the International Conference on Business and Economic HOU*, 7-8/5/2021 (υπό δημοσίευση).

Pouliana, L., Lappas, A., Leontis, D. & G. Aspridis (2021). "Quality management in educational process. A case study in Western Thessaly". *Στον πρώτο τόμο των πρακτικών του 7ου Διεθνούς Συνεδρίου για την Προώθηση της Εκπαιδευτικής Καινοτομίας, Λάρισα 15-17/10/2021*, 1605-1614.

Ελληνόγλωσση

Ασπρίδης, Γ. (2015). Εταιρική κοινωνική ευθύνη - Η όψη του ανθρώπινου παράγοντα στην επιχείρηση. Αθήνα: Κάλλιπος-Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις. <http://hdl.handle.net/11419/4801/>

Ασπρίδης, Γ. (2004). «Σκέψεις για το ιδανικό σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης του προσωπικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Τα βασικά χαρακτηριστικά ενός «ουτοπικού» συστήματος». *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, τχ. 10, 393-419.

Ασπρίδης, Γ., Ρωσσίδης, Ι., & Ε. Φαλάρας (2014). *Κείμενο γνώμης του ΔΕΕ για την αξιολόγηση των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων*. Αθήνα: ΔΕΕ.

Babbie, E. (2018). *Εισαγωγή στην κοινωνική έρευνα*. 2η έκδοση, Αθήνα: Κριτική.

Combe, C. (2021). *Εισαγωγή στη διοίκηση*. Αθήνα: Gutenberg.

ΕΚΔΔΑ (2012). *Συνέδριο για την ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

Ζαφειρόπουλος, Κ. (2015). *Πώς γίνεται μια επιστημονική εργασία; Επιστημονική έρευνα και συγγραφή εργασιών*. Αθήνα: Κριτική.

Καρκατσούλης, Π. (2014). *Διοικητική παθολογία και διοικητική μεταρρύθμιση, Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη : Προτάσεις πολιτικής*. Αθήνα: Ένωση Ελληνικών Τραπεζών.

Μαρίνος, Κ. (2014). *Ζητήματα ηθικής και δεοντολογίας στη διακυβέρνησης. Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου 1* (19-26).

- Mondy, R., & J. Martocchio (2017). Διαχείριση ανθρωπίνων πόρων. Θεσσαλονίκη: Τζιόλας.
- Παπούλιας, Δ., Σωτηρόπουλος, Δ. & Χ. Οικονόμου (2005). «Διοικητική κουλτούρα, μεταρρύθμιση και πολιτική. Η περίπτωση της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης». Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 26 (87–108)
- Ραμματά, Μ. (2011). Σύγχρονη ελληνική δημόσια διοίκηση. Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το μάνατζμεντ. Αθήνα: Κριτική.
- Robbins, S., Coulter, M., & D. DeCenzo (2017). Διοίκηση επιχειρήσεων. Αρχές και εφαρμογές. 2η έκδοση. Αθήνα: Κριτική.
- Σπανού, Κ. (επιμ.) (2018). Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση. Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.
- Τζωρτζάκης, Κ. (2019). Οργάνωση και διοίκηση. Το μάνατζμεντ της νέας εποχής. 5η έκδοση. Αθήνα: Rossili.
- ΕΥΔΕ-ΕΤΑΚ (χχ). Κώδικας Ηθικής & Δεοντολογίας. Αθήνα: Υπ. Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων.
- Ψυχογιός, Α. (2009). «Διοικητική κουλτούρα και ΔΟΠ: Προς ένα εθνικά προσδιορισμένο Πλαίσιο Ολικής Ποιότητας» στο Α. Μακρυδημήτρης, Λ. Μαρούδας, Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.) Σύγχρονες τάσεις στη Διοικητική Επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση»-Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη και Κοινωνία των Πολιτών. 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα–Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας (81–98).

Θεσμικά κείμενα

- Σύνταγμα της Ελλάδας. Β' Ψήφισμα της 6ης Μαρτίου 1986 της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, που δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ. 187/Α'/28.11.2019 (ΦΕΚ Α211/24-12-2019).
- Υπουργείο Εσωτερικών (2022). Κώδικας ηθικής και επαγγελματικής συμπεριφοράς υπαλλήλων του δημοσίου τομέα. Αθήνα: Εθνική Αρχή Διαφάνειας.
- Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής (2015). Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς. Στρασβούργο: Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής.
- Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2015). Το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (ΚΠΑ). Βελτιώνοντας τις δημόσιες οργανώσεις μέσω της αυτό-αξιολόγησης. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2015). Κώδικας κα-

τάστασης δημοσίων πολιτικών και διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ΝΠΔΔ. Αθήνα: Τμήμα Διαρκούς Κώδικα Νομοθεσίας «Ραπτάρχης».

Διαδικτυακές πηγές

ISO26000:2010, [online] διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <https://www.iso.org/standard/42546.html>, προσπελάσθηκε στις 22/9/2022.

Κώδικας Ηθικής & Δεοντολογίας - Υπουργείο Οικονομικών (2013), [online] διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <https://www.taxheaven.gr/news/13614/kwdikas-hoikhhs-deontologias-yπουργείο-oikonomikwn>, προσπελάσθηκε στις 22/9/2022.

OECD-Anti-corruption and integrity in the public sector, [online] διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <https://www.oecd.org/gov/ethics/>, προσπελάσθηκε στις 22/9/2022.

OECD Global Network of Schools of Government, [online] διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <https://www.oecd.org/gov/schools-of-government/>, προσπελάσθηκε στις 22/9/2022.

ISO 26000:2010, [online] διαθέσιμο στην ιστοσελίδα https://www.eurocert.gr/content/ISO_260002010_Sustima_Diacheirisis_Koinonikis_Euthunis2/, προσπελάσθηκε στις 15/9/2022.

21 Ερωτήσεις και Απαντήσεις για την Αξιολόγηση της Α.Α.Δ.Ε., [online] διαθέσιμο στην ιστοσελίδα https://www.aade.gr/sites/default/files/2019-09/FAQs_Axiologisi_1.pdf, προσπελάσθηκε στις 14/9/2022.

Κώδικες και Πολιτικές της Κυπριακής Δημοκρατίας, [online] διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/ethics_gr/ethics_gr?opendocument, προσπελάσθηκε στις 14/9/2022.

Ανάγκη χρηστότητας-Κώστα Καρυωτάκη (2010). Εφημερίδα Ελληνική στις 8/2/1928, [on line] διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://klision.blogspot.com/2010/09/blog-post_04.html, προσπελάσθηκε στις 12/9/2022.

Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΑΘΕΜΙΤΟΥ ΩΦΕΛΗΜΑΤΟΣ ΣΤΑ ΕΓΚΛΗΜΑΤΑ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ (Δεοντολογία και ποινικός έλεγχος)

ΕΥΤΥΧΗΣ ΦΥΤΡΑΚΗΣ
Δ.Ν., Δικηγόρος
fitrakis@otenet.gr

1. Από το μπαζίσι στο ωφέλημα: όροι και διλήμματα

Η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση εξυπηρετεί το συμφέρον της ολότητας των διοικουμένων. Υπερέχει, επομένως, το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου (δημόσιο συμφέρον) έναντι του ιδιωτικού συμφέροντος (ενός εκάστου ή και πολλών ατόμων μαζί)¹⁰². Η διοικητική δράση, από την άλλη πλευρά, υπακούει σε διαδικαστικούς κανόνες που διασφαλίζουν την καθαρότητα των κρατικών λειτουργιών· το «ηθικό περιβάλλον εργασίας»¹⁰³ αποτελεί βάση για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος αλλά και την τήρηση της νομιμότητας. Τη θέση αυτή εξειδικεύει το άρ. 103 § 1 Συντ. κατά το οποίο «[ο]ι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό· οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα». Συνεπώς, η «ανιδιοτελής άσκηση της δημόσιας υπηρεσίας» αποτελεί θεμελιώδη αρχή για την ορθή διοίκηση¹⁰⁴.

Η δωροδοκία, από την άλλη, δημιουργεί μια βάση σύγκρουσης συμφερόντων στον δημόσιο λειτουργό: ιδιωτικού (λόγω του δώρου) και δημοσίου (λόγω της θέσης). Γι' αυτό, η υπερίσχυση του ιδιωτικού συμφέροντος του δημοσίου λειτουργού, έστω και σε προστάδιο, και η χρήση της δημόσιας θέσης ή εξουσίας για ιδιοτελείς (προσωπικούς) σκοπούς ενέχει απαξία, πειθαρχική και ποινική. Έτσι, η πρώτη ενότητα του 12ου Κεφαλαίου του Ειδικού Μέρους του Ποινικού Κώδικα επιγράφεται «χρήση της υπηρεσίας για ιδιωτικό όφελος». Άλλωστε, γενικότερα, βασικό χαρακτηριστικό της διαφθοράς συνιστά η «ιδιωτικοποίηση» της δημόσιας υπηρεσίας, καθώς η τελευταία χρησιμοποιείται για ιδιωτικούς σκοπούς. Ως εκ τούτου, οι ποινικές διατάξεις για τη δω-

¹⁰² Α. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 3η έκδ., 2016, σ. 41.

¹⁰³ Βλ. Δ. Παπαδημητρόπουλο, Αρχές ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση, σε: ΕΚΔΔΑ, Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, 2012, σ. 115 επ. (120).

¹⁰⁴ Α. Μακρυδημήτρης / Μ.-Η. Πραβίτα, Διοικητική επιστήμη Ι: Δημόσια διοίκηση – Στοιχεία διοικητικής επιστήμης, 5η έκδ. 2012, σ. 34-35.

ροδοκία και τη δωροληψία λειτουργούν για την πρόληψη και την αποτροπή καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων. Αν ο δημόσιος λειτουργός ζητήσει ή λάβει δώρο ή υπόσχεση δώρου, δημιουργεί όρους ιδιωτικού (δικού του) συμφέροντος το οποίο θα είναι «ανταγωνιστικό» προς το δημόσιο συμφέρον¹⁰⁵. Το ίδιο συμβαίνει και με τον ιδιώτη που υπόσχεται, προσφέρει ή παρέχει τέτοιο δώρο.

Η ιδιοτέλεια, εκ μέρους του υπαλλήλου, οφείλεται στην προσμονή ή τη λήψη ενός οφέλους· εκ μέρους του ιδιώτη – διοικούμενου, η ιδιοτέλεια συνίσταται στην υπόσχεση ή την παροχή ενός οφέλους. Και οι δύο ενέργειες έχουν ως αντάλλαγμα κάποια ενέργεια διοικητικής φύσης που μπορεί να έφερε ή να φέρει σε πέρας ο υπάλληλος. Πρόκειται για την γνωστή μας «δωροδοκία», τον πυρήνα, όπως λέγεται¹⁰⁶ της διαφθοράς. Η δωροδοκία, ως μετακίνηση ενός ωφελήματος από τον δότη στον λήπτη, έχει δύο μορφές: ενεργητική και παθητική, κατά την παλαιότερη ορολογία, δωροδοκία ή δωροληψία, κατά τον ισχύοντα Ποινικό Κώδικα (άρ. 235 και 236 αντίστοιχα). Συνεπώς, κομβικό στοιχείο που συνδέει τον δημόσιο λειτουργό με τον διοικούμενο είναι το αντάλλαγμα (αντιπαροχή) που ο ένα δίνει και ο άλλος λαμβάνει, πραγματικά ή ως υπόσχεση, έναντι κάποιας «διοικητικής» συμπεριφοράς.

Το αντάλλαγμα αυτό, που κατευθύνεται προς τον δημόσιο υπάλληλο, έχει διάφορες ονομασίες ανά ιστορική στιγμή προέλευσης, είδος ή τομέα διοίκησης, μέγεθος, μορφή γλώσσας κ.λπ. Έτσι στην καθομιλουμένη γλώσσα συναντάμε το «μπαξίσι» (από την οθωμανική περίοδο), το «λάδωμα» (μεταφορικά, για το αποτέλεσμα που προκαλεί, δηλ. τη λειτουργία ενός μηχανισμού), το «γρηγορόσημο» (για την επιτάχυνση ορισμένης διοικητικής διαδικασίας, ιδίως στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης ή των μεταφορών-επικοινωνιών), τη «μίζα» (ιδίως για δημόσιες συμβάσεις), το «φακελάκι» (χρηματική παροχή, ιδίως σε ιατρό δημόσιου νοσοκομείου) κ.λπ. Στην «επίσημη» γλώσσα, εν πολλοίς ως συνώνυμες της δωροδοκίας, δεν λείπουν επίσης ονομασίες όπως: ο «χρηματισμός», ο «δεκασμός» (δωροδοκία), το «δώρο», το «πλεονέκτημα», το «φιλοδώρημα» και, τέλος, το «ωφέλημα». Η τελευταία αυτή λέξη κυριαρχεί πλέον στα νομικά κείμενα, άλλοτε με συνοδεία και άλλων όρων και άλλοτε με επιθετικούς προσδιορισμούς (: αθέμιτο).

Ο πρώτος Ποινικός Κώδικας της Ελλάδας (Ποιν. Νόμος 1834) τιμωρούσε τους υπαλλήλους «αν δεχθούν δώρα ή οποιονδήποτε κέρδος» (άρ. 456) ή «οποιαδήποτε αμοιβήν...» (άρ. 457)¹⁰⁷. Ο Ποινικός Κώδικας (ΠΚ) του 1950

105 Βλ. Ed. Geffray, Για μια κουλτούρα δεοντολογίας στο δημόσιο βίο: ο ρόλος της πρόληψης, σε: ΕΚΔΔΑ, Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, 2012, σ. 63 επ. [67 επ].

106 Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι, Ποινική καταστολή της διαφθοράς στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε. στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο, ΠοινΧρον 2010, σ. 4, Κ. Χατζηκώστας, σε: Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα, Ι, 2014, σ. 585.

107 Βλ. σχετ. Κ. Κωστή, Ερμηνεία του εν Ελλάδι ισχύοντος Ποινικού Νόμου, (επιμ. Α.Μπουρόπουλου), ΙΙΙ, 4η έκδ. 1929, σ. 347.

έκανε λόγο για «δώρα ή έτερα μη προσήκοντα ... ωφελήματα» (άρ. 235). Αργότερα γίνεται αναφορά σε «δώρα ή έτερα ανταλλάγματα» (άρθρ. 236 ΠΚ, μετά το ΝΔ 1234/1972, άρ. 1), ή, τέλος, για «ωφελήματα οποιασδήποτε φύσης» (άρ. 235, 236 ΠΚ μετά το ν. 2802/2000, άρ. 2ο). Όμοια και ο Ν. 4254/2014 υιοθέτησε τον όρο «οποιασδήποτε φύσης ωφέλημα» (άρ. 159, 159Α, 235, 236, 237, 237Α, 237Β ΠΚ) ενώ λίγο αργότερα ο Ν. 4258/2014 (άρ. 32 § 1) προσέθεσε το επίθετο «αθέμιτο ...» στο ωφέλημα (άρ. 159, 159Α, 235, 236, 237, 237Β ΠΚ), πράγμα που κατά την Αιτιολογική έκθεση, της σχετικής τροπολογίας, δεν ήταν παρά μια απλή νομοτεχνική διόρθωση¹⁰⁸. Σημειώνεται ότι στο «Συνεκτικό σχέδιο για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα»¹⁰⁹ προτάθηκαν δύο ξεχωριστά εγκλήματα: αφενός «Αθέμιτη λήψη ωφελημάτων» (άρ. 237 Δ), αφετέρου «Αθέμιτη παροχή ωφελημάτων» (άρ. 237Ε ΠΚ)¹¹⁰.

Η διακύμανση της νομικής ορολογίας αποκαλύπτει τη δυσκολία ακριβούς προσδιορισμού των «βρώμικων» παροχών που απευθύνονται σε δημόσιους λειτουργούς¹¹¹. Ακριβώς, λοιπόν, σ' αυτό το πεδίο γεννώνται ορισμένα κρίσιμα ερωτήματα, τα οποία ενίοτε λαμβάνουν τη μορφή διλημμάτων: Τι είναι το δώρο και το ωφέλημα; Πώς διακρίνεται το θεμιτό από το αθέμιτο ωφέλημα; Ταυτίζονται πάντα το νομικά και δεοντολογικά «δέον» με το κοινωνικά αποδεκτό πράττειν; Πώς (πρέπει να) αντιμετωπίζονται οι εκδηλώσεις ευγνωμοσύνης προς τους δημόσιους λειτουργούς;

Εδώ έχουμε να εξετάσουμε όχι μόνο τη νομοθεσία και τους οικείους κώδικες δεοντολογίας αλλά και την κρατούσα πρακτική που ενίοτε έχει τη μορφή παγιωμένων, γενικά αποδεκτών, κοινωνικών κανόνων. Αυτοί οι κανόνες παραλλάσσουν ανάλογα με τον τόπο, το χρόνο και το πεδίο της κοινωνικής ζωής και διοικητικής δράσης. Πρόκειται για πρακτικές που ενίοτε διαμορφώνουν της λεγόμενη «υπηρεσιακή κουλτούρα», η οποία μπορεί να βρίσκεται σε απόσταση προς τη διοικητική ηθική και δεοντολογία αλλά και τη νομοθεσία. Βέβαια, το απώτατο όριο ανοχής της κοινωνίας τίθεται πάντα από τις ρυθμίσεις του πειθαρχικού και βέβαια του ποινικού δικαίου. Συνεπώς ανακύπτει εμφανικά το ζήτημα των οριοθετήσεων και της μεθοδολογίας επίλυσης των διλημμάτων.

Καταλήγοντας: αν και οφείλει κανείς να συμφωνήσει με τη θέση ότι «[τ]ο

108 Για το ιστορικό βλ. Ν. Μπιτζιλέκη, Η σύγχρονη διαμόρφωση των εγκλημάτων δωροδοκίας κατά τον Ποινικό Κώδικα, ΠοινΧρον 2013, σ. 321 επ.

109 Δημοσιεύεται σε: Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ), Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά στο δημόσιο τομέα, ΙΙΙ, 2015, σ. 323.

110 Αντίστοιχη ορολογία χρησιμοποιείται και στη Γερμανία, όπου η έννοια του ωφελήματος / πλεονεκτήματος (Vorteil) συναντάται π.χ. στις § 331 επ. StGB και συνίσταται στη βελτίωση, έστω και προσωρινή, της οικονομικής, νομικής ή προσωπικής κατάστασης του προσώπου η οποία όμως είναι αντικειμενικά υπολογίσιμη. Σε «περιουσία ή ωφέλημα οποιουδήποτε είδους» αναφέρεται ο Κυπριακός ΠΚ (άρ. 100: Δεκάσμος δημ. λειτουργού)

111 Chr. Sowada, in: Leipziger Kommentar-StGB, 12. Aufl. 2013, § 331 Rn. 31.

πρόβλημα ... της διαφθοράς δεν είναι τόσο πρόβλημα ποινικού δικαίου»¹¹² αλλά κάτι πολύ «βαθύτερο», η εννοιολόγηση του «αθέμιτου ωφελήματος» φέρνει κοντά τη διοικητική δεοντολογία με το ποινικό δίκαιο. Οι παραβιάσεις της πρώτης, επηρεάζουν το δεύτερο αφού αντιδεοντολογική και αξιόποινη συμπεριφορά είναι έννοιες συναφείς ή γειτονικές.

2. Δεοντολογία, ήπιο δίκαιο και ποινική νομοθεσία

Αναζητώντας τις νομοθετικές αναφορές στα δώρα προς τους δημόσιους λειτουργούς, βρισκόμαστε μπροστά σ' ένα πλήθος πηγών διεθνούς αλλά και εσωτερικού δικαίου, που καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα αντιμετώπισης της διαφθοράς, μέσω της δεοντολογίας αλλά και της ποινικής καταστολής. Έτσι, έχουμε κανόνες δεοντολογικούς, διαδικαστικούς, πειθαρχικούς αλλά και ποινικούς. Μάλιστα οι κανόνες δεοντολογίας¹¹³, που εδώ επιτελούν ένα σημαντικό ρόλο, είναι άλλοτε δεσμευτικοί και άλλοτε ήπιοι (soft law)¹¹⁴. Ειδικότερα:

2.1. Διεθνές & Ευρωπαϊκό δίκαιο. Η Σύμβαση ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά (Ν. 3560/2007, άρ. 2) αναφέρεται στην «υπόσχεση, προσφορά ή παροχή από οποιονδήποτε άμεσα ή έμμεσα, κάθε μη οφειλόμενου πλεονεκτήματος σε οποιονδήποτε δημόσιο λειτουργό, για τον ίδιο ή για οποιονδήποτε άλλο, ώστε να προβεί σε πράξη ή να παραιτήσει ενέργεια κατά την άσκηση των καθηκόντων του». Αντίστοιχα, στη Σύσταση R (2000) 10 του Συμβουλίου της Ευρώπης (άρ. 8 § 2) αναφέρεται ότι ο δημόσιος λειτουργός ποτέ δεν λαμβάνει «αδικαιολόγητο πλεονέκτημα» (undue advantage). Ομοίως και η Σύμβαση του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς (Ν. 3666/2008, άρ. 15) προβλέπει τη νομοθετική συγκρότηση ποινικού αδικήματος για την «απαίτηση, λήψη», «υπόσχεση, προσφορά ή παροχή μη οφειλόμενου πλεονεκτήματος».

Παράλληλα, η Σύμβαση περί καταπολεμήσεως της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών - Μελών της Ε.Ε. (ν. 2802/2000, άρ. 2, 3), ορίζοντας την παθητική και την ενεργητική δωροδοκία, αναφέρεται σε «ωφελήματα οιασδήποτε φύσεως». Εξάλλου, η Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές (Ν. 2656/1998, άρ. 1 § 1), αναφέρεται σε «μη οφειλόμενο αντάλλαγμα»¹¹⁵.

112 Ν. Μπιτζιλέκης, Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα, σε: Τιμ. Τόμ. Στ. Αλεξιάδη 2010, σ. 595 επ. (618).

113 Αναλυτικά γι' αυτούς βλ. Ευγ. Πρεβεδούρου, Κανόνες soft law στο διοικητικό δίκαιο, 2017, σ. 151 επ., Κ. Γώγο, Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, 2000, σ. 17 επ.

114 Για τα χαρακτηριστικά του ήπιου δικαίου (soft law) βλ. Ευγ. Πρεβεδούρου, όπ.π., *passim*, Μ.-Χ. Βλάχου-Βλαχοπούλου, Οι πηγές του δημοσίου δικαίου, 2020, σ. 203 επ.

115 Το άρ. 2ο του ν. 2656/1998, το οποίο καταργήθηκε με το άρ. 1ο υποπαρ. ΙΕ 20 περ.3 Ν.4254/2014 [ΦΕΚ Α 85/7.4.2014], αναφερόταν σε «αθέμιτο, επιχειρηματικό ή άλλο, μη οφειλόμενο, πλεονέκτημα, χρηματικό ή μη», βλ. σχετ. ΕγκΕισΑΠ 4/2023 www.eisap.gr

Γενικότερα, άλλωστε, ο ΟΟΣΑ χρησιμοποιεί το «αδικαιολόγητο πλεονέκτημα» για να ορίσει το «δώρο» (bribe), ενώ σημειώνει ότι δεν είναι απαγορευμένα όλα τα πλεονεκτήματα αλλά μόνο τα αδικαιολόγητα¹¹⁶. Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο «Κώδικας Δεοντολογίας για τους Βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου» (άρ. 5 § 1)¹¹⁷ ορίζει ότι οι τελευταίοι «απέχουν, ... από την αποδοχή τυχόν δώρων ή παρόμοιων παροχών...». Τέλος, και για τους υπαλλήλους της Ε.Ε. έχουν διαμορφωθεί, από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή, οι «Θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης για τους υπαλλήλους της ΕΕ» (2012)¹¹⁸ σύμφωνα με τις οποίες (§ 2. Ακεραιότητα) «[ο]ι υπάλληλοι της Ε.Ε. δεν αναλαμβάνουν οικονομικές ή άλλες υποχρεώσεις ικανές να τους επηρεάσουν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, όπως είναι η αποδοχή δώρων».

2.2. Εσωτερικό δίκαιο. 2.2.1. Κανόνες δεοντολογίας. Σε επίπεδο ήπιου δικαίου (soft law) ξεχωρίζουν οι ρυθμίσεις του «Κώδικα Ηθικής & Επαγγελματικής Συμπεριφοράς υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα» (2022)¹¹⁹, του Υπουργείου Εσωτερικών και της Ενιαίας Αρχής Διαφάνειας, όπου (σ. 16, Γ.2.2.) ορίζεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν αποδέχονται δώρα, «υπηρεσίες με χρηματική αξία, δάνεια, εκπτώσεις, διευκολύνσεις, διασκέδαση, φιλοξενία, ταξίδια, στέγαση, διατροφή, εκπαίδευση» και διάφορες προσκλήσεις σε εκδηλώσεις κ.τλ.

Παρόμοιες ρυθμίσεις περιέχονται και στον Κώδικα Δεοντολογίας του αστυνομικού (ΠΔ 254/2004, άρ. 6 περ. ζ' - ι') σύμφωνα με τις οποίες ο αστυνομικός «[α]πορρίπτει σθεναρά κάθε προσπάθεια δωροδοκίας...», «[δ]εν χρησιμοποιεί την ιδιότητά του για να αποκομίσει προσωπικά οφέλη ή για να ευνοήσει το ιδιωτικό συμφέρον τρίτων...» και, τέλος, «δείχνει εντιμότητα και δεν αποδέχεται, άμεσα ή έμμεσα, οποιοδήποτε δώρο ή δωρεάν παροχή υπηρεσιών, επιβάλλοντας και στους στενούς συγγενείς του ανάλογη συμπεριφορά».

Στο χώρο της Δικαιοσύνης, συναντάμε ξεχωριστές ρυθμίσεις στους πρόσφατους Χάρτες Δεοντολογίας για τους δικαστικούς λειτουργούς της Πολι-

116 OECD, Corruption. A glossary of international standards in criminal law, 2008, σ. 34-36.

117 Παράρτημα 1 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20conduct_EL_REV.pdf

118 <https://www.ombudsman.europa.eu/el/document/el/11650>

119 https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2022/07/Code_final-1.pdf Είχε προηγηθεί με παρόμοια αναφορά στον «Οδηγό ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς», 2012 (Β.2.3., σ. 25) που είχε συνταχθεί από το Υπ. Εσωτερικών και το Συνήγορο του Πολίτη = https://pkm.gov.gr/inst/pkm/gallery/PKM%20files/Regional%20News/2012_05_28_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf

τικής και Ποινικής Δικαιοσύνης¹²⁰, του Συμβουλίου της Επικρατείας¹²¹ αλλά και του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹²². Με τους χάρτες αυτούς σαφώς καθορίζεται η υποχρέωση των δικαστικών λειτουργών να μην δέχονται δώρα, οφέλη ή πλεονεκτήματα, με εξαίρεση αυτά που δεν πλήττουν τη δημόσια εικόνα ακεραιότητας, αμεροληψίας και ανεξαρτησίας που αρμόζει σε λειτουργούς της δικαιοσύνης.

Ο ν. 4829/2021 επιχειρεί (άρ. 1 § 2) να ενισχύει τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, «κατά την προσφορά δώρων, ωφελημάτων, άλλων παροχών προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς» ορίζοντας (7 § 1) ότι «[ο]ι εκπρόσωποι συμφερόντων ..., υποχρεούνται: ... (στ) να μην προσφέρουν στους θεσμικούς φορείς οποιασδήποτε φύσης αθέμιτο ωφέλημα, συμπεριλαμβανομένων των δώρων, της φιλοξενίας, της χορηγίας, της δωρεάς ή άλλων διευκολύνσεων ...». Πρόσθετες ρυθμίσεις για το πολιτικό προσωπικό της χώρας συναντάμε αφενός στον «Κώδικα Δεοντολογίας των Μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου» (άρ. 4 § 1)¹²³ κατά τον οποίο «[ο]ι Βουλευτές οφείλουν να μην αποδέχονται δώρα ή παροχές ή άλλα ωφελήματα, των οποίων η φύση ή η χρηματική αξία εγείρουν ζητήματα μεροληπτικής άσκησης των κοινοβουλευτικών τους καθηκόντων», αφετέρου στον «Κώδικα Συμπεριφοράς των Αιρετών

120 “Χάρτης Δεοντολογίας των Δικαστικών και Εισαγγελικών Λειτουργών”, Κεφ. III, § 6. «Ο δικαστικός και ο εισαγγελικός λειτουργός και τα μέλη της οικογένειάς του δεν αποδέχονται δώρα ή άλλα πλεονεκτήματα, οποιασδήποτε μορφής, σε σχέση με πράξεις, παραλείψεις ή ενέργειες με αφορμή την άσκηση των δικαστικών ή εισαγγελικών του καθηκόντων. Εκτός του πλαισίου των καθηκόντων αυτών, ο δικαστικός και ο εισαγγελικός λειτουργός μπορεί να αποδέχεται δώρα ή άλλα πλεονεκτήματα, υπό την προϋπόθεση ότι δεν δημιουργούν ή δεν είναι ικανά να δημιουργήσουν, υπό τις εκάστοτε περιστάσεις, υπόνοιες μεροληψίας ή να κλονίσουν την εμπιστοσύνη στην ακεραιότητα και ανεξαρτησία του». = www.areiospagos.gr

121 Απόφ. ΟΛΣΤΕ 3/2022, Κεφ III, § 6: «Ο δικαστικός λειτουργός και τα μέλη της οικογένειάς του δεν αποδέχονται δώρα ή άλλα πλεονεκτήματα, οποιασδήποτε μορφής, σε σχέση με πράξεις, παραλείψεις ή ενέργειες με αφορμή την άσκηση των δικαστικών του καθηκόντων. Εκτός του πλαισίου των καθηκόντων αυτών, ο δικαστικός λειτουργός μπορεί να αποδέχεται δώρα ή άλλα πλεονεκτήματα, υπό την προϋπόθεση ότι δεν δημιουργούν ή δεν είναι ικανά να δημιουργήσουν, υπό τις εκάστοτε περιστάσεις, υπόνοιες μεροληψίας ή να κλονίσουν την εμπιστοσύνη στην ακεραιότητα και ανεξαρτησία του.» = www.adjjustice.gr

122 Απόφ. ΟΛΕΛΣυν ΦΓ8/55595 (ΦΕΚ Β' 4942/2020), άρ. 4 § 3: «Κατά την άσκηση ή επ' ευκαιρία των δικαστικών του καθηκόντων, αρνείται δώρα, οφέλη ή πλεονεκτήματα τόσο για τον εαυτό του όσο και για τους οικείους του, καθώς αυτά θα μπορούσαν να εκληφθούν ως απόπειρα επηρεασμού του και απόσπασης της ευνοίας του. Εθιμοτυπικά δώρα γίνονται δεκτά όταν αυτά προσφέρονται σε δικαστή ο οποίος εκπροσωπεί το Δικαστήριο σε δημόσιες εκδηλώσεις. Επίσης συμβολικά δώρα ή βραβεία γίνονται δεκτά μόνον εφόσον αυτό δεν θα μπορούσε εύλογα να θεωρηθεί ότι έχει σκοπό τον επηρεασμό του κατά την άσκηση των δικαστικών του καθηκόντων ούτε θα μπορούσε να δημιουργήσει υπόνοιες μεροληψίας.» = www.elsyn.gr

123 ΦΕΚ Α-67/18-4-2016.

Οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»¹²⁴ (Μέρος Β. 2) σύμφωνα με τον οποίο «[ο]ι αιρετοί της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποδέχονται δώρα, παροχές ή άλλα ωφελήματα που τους προσφέρονται στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων τους ή τα οποία μπορεί να θεωρηθεί ότι συνδέονται με οποιονδήποτε τρόπο με την άσκηση των καθηκόντων τους».

2.2.2. Πειθαρχικοί κανόνες. Σε επίπεδο πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων ξεχωρίζει η διάταξη του άρ. 107 § 1 εδ. δ' Υ.Κ. (Υπαλλ. Κώδικα, Ν. 3528/2007) σύμφωνα με την οποία είναι πειθαρχικό παράπτωμα «δ) η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου.» Αντίστοιχη είναι και η ρύθμιση του άρ. 111 § 1 περ. ιζ' του «Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (Ν. 3584/2007) κατά την οποία αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα «[η] αποδοχή οποιασδήποτε υλικής εύνοιας ή ανταλλάγματος για το χειρισμό υπόθεσης από τον υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του». Στο πειθαρχικό δίκαιο του αστυνομικού προσωπικού (ΠΔ 120/2008) προβλέπονται περισσότερα σχετικά παραπτώματα διαφορετικής βαρύτητας, όπως «η τέλεση των εγκλημάτων δωροδοκίας – δωροληψίας (άρ. 235-236 ΠΚ)» που επισύρει την ποινή της απόταξης (άρ. 10 § 1 περ. η'), «[η] χωρίς την καταβολή αντιτίμου αποδοχή υπηρεσιών ή τροφίμων και ποτών προς άμεση κατανάλωση, ...» που επισύρει ποινή αργίας με απόλυση (άρ. 11 § 1 περ. ιστ'), «[η] αποδοχή οποιασδήποτε υλικής παροχής, εφόσον δεν συνιστά δωροληψία και παρέχεται λόγω της ιδιότητάς του» που επισύρει την ποινή προστίμου (άρ. 13 § 1 περ. ιστ). Επιπλέον, αξίζει να σημειωθεί, ότι στο επίπεδο του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων, έχει κριθεί νομολογιακώς¹²⁵ ότι τελεί το αδίκημα της αναξιοπρεπούς συμπεριφοράς εντός υπηρεσίας ο Υπάλληλος ο οποίος δέχτηκε να λάβει χρήματα από υποψήφιο οδηγό, προκειμένου ο τελευταίος να εξασφαλίσει ότι θα πετύχει στις οικείες εξετάσεις. Παρόμοια διάταξη ανευρίσκουμε και στο πειθαρχικό δίκαιο των δικαστικών λειτουργών όπου θεωρείται πειθαρχικό παράπτωμα «η χρησιμοποίηση της ιδιότητάς του για επιδίωξη ιδιοτελών σκοπών...» («Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών», ν. 4938/2022, άρ. 109 § 2 περ. γ').

2.2.3. Ποινικοί κανόνες. Το κυρωτικό πλαίσιο βέβαια ολοκληρώνεται με τις σχετικές ποινικές διατάξεις. Στο ισχύον σήμερα δίκαιο, δηλ. τον Ποινικό Κώδικα του 2019, συναντάμε αρχικά τον όρο «οποιασδήποτε φύσης αθέμιτο ωφέλημα» (άρ. 235 § 1, 236 § 1: Δωροδοκία, Δωροληψία, άρ. 237: Δωροδοκία-Δωροληψία δικαστικών λειτουργών, άρ. 396: Δωροληψία και δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα), αλλά και όρους, όπως η «αθέμιτη παροχή» (άρ. 235 § 3: ΠΚ), το «αθέμιτο όφελος» (άρ. 242 § 3: Κακουργηματική ψευδής βεβαίωση) ή, τέλος, η «αθέμιτη ωφέλεια» (άρ. 254 ΠΚ: Αποσιώπηση λόγου εξαίρεσης). Ωστόσο, σε άλλα άρθρα του ΠΚ συναντάμε μια ελαφρώς διαφοροποιημένη ορολογία, όπως «οποιασδήποτε φύσης ωφέλημα, ...», χωρίς δηλ. το στοιχείο του «αθέμιτου» (άρ. 237Α § 1ΠΚ - Εμπορία επιρροής – Μεσάζοντες) ή «ωφε-

¹²⁴ <https://aead.gr/publications/manuals/kwdikas-sumperiforas-airtwn-organwn>

¹²⁵ ΔΕΦΑΘ 17/2012 ΔιΔικ 2012, σ. 1511 = ΝΟΜΟΣ.

λήματα που δεν δικαιούνται» ο δράστης (άρ. 159 & 159Α: Δωροληψία/δωροδοκία πολιτικών προσώπων, πριν το νέο ΠΚ: «αθέμιτο ωφέλημα»). Συγγενής είναι και η διάταξη του άρθ. 259 ΠΚ (παράβαση καθήκοντος), όπου ο δράστης πράττει «με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος ...»¹²⁶.

3. Τί είναι το «ωφέλημα»;

3.1. Έννοια και αποτέλεσμα. Κεντρικό ρόλο στα εγκλήματα διαφθοράς επιτελεί η έννοια του ωφελήματος καθώς συνδέεται με όλους τους τρόπους τέλεσης της δωροδοκίας (: προσφορά / υπόσχεση / παροχή) και της δωροληψίας (: ζήτηση / λήψη / αποδοχή υπόσχεσης)¹²⁷. Τί είναι, λοιπόν, το ωφέλημα; Κατ' αρχάς ως ωφέλημα νοείται «ό,τι ωφελείται κάποιος» ενώ ως συνώνυμα εμφανίζονται τα «πλεονεκτήματα, ευεργετήματα»¹²⁸. Ωφελούμαι, εξάλλου, σημαίνει «δέχομαι μια καλή επίδραση ή ένα καλό αποτέλεσμα»¹²⁹. Ξεκινώντας, τώρα, τη νομική ερμηνεία του όρου «ωφέλημα» βλέπουμε στην Αιτιολογική Έκθεση του Ποινικού Κώδικα (2019) ότι εδώ συμπεριλαμβάνονται «παράνομες αμοιβές, εξυπηρετήσεις ή όποια άλλα ανταλλάγματα». Ένας πρώτος, γενικός, ορισμός βλέπει στο ωφέλημα (ζητούμενο, προσφερόμενο κλπ) περιουσιακά ή μη περιουσιακά αγαθά τα οποία μετακινούνται από ένα δότη σε ένα λήπτη, χωρίς κάποια ή χωρίς τη συνήθη αντιπαροχή¹³⁰. Τα στοιχεία αυτού του ορισμού χρήζουν πολλών διευκρινίσεων, έργο που θα επιχειρήσουμε κατωτέρω.

Ως προς την έννοια του ωφελήματος αναπτύσσονται δύο προσεγγίσεις: η κανονιστική (normativ) και η φυσιοκρατική (naturalistisch)¹³¹. Κατά την πρώτη άποψη θα πρέπει να έχουμε «χαριστική παροχή υλικής ή μη φύσης σε όφελος άλλου επί της οποίας αυτός δεν είχε νόμιμη αξίωση»¹³². Συνεπώς, εδώ το βάρος πέφτει στο γεγονός ότι ο λήπτης αδικαιολόγητα λαμβάνει τη συγκεκριμένη παροχή. Από την άλλη πλευρά, η φυσιοκρατική προσέγγιση δίδει σημασία αποκλειστικά στην αντικειμενική βελτίωση της θέσης του λήπτη της παροχής, χωρίς να την εξαρτά από την ύπαρξη ή την απουσία νόμιμης αξίωσης. Η φυσιοκρατική άποψη διευκολύνει την εννοιολογική αποσαφήνιση, με βάση το Ελληνικό δίκαιο, των δύο εννοιών: του ωφελήματος, αφενός,

126 Βλ. σχετ. Ι. Γιαρένη, Η έννοια του παρανόμου οφέλους στο υπηρεσιακό έγκλημα της παράβασης καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ), ΠοινΔικ, 2007, σ. 96 – 101.

127 Ομοίως και στα εγκλήματα των άρθ. 159, 159Α, 237, 237Α και 396 ΠΚ.

128 Ηλεκτρονικό Λεξικό της Κοινής Νεοελληνικής του Ιδρύματος Τριανταφυλλίδη, λήμμα: «ωφέλημα».

129 Ηλεκτρονικό Λεξικό της Κοινής Νεοελληνικής του Ιδρύματος Τριανταφυλλίδη, λήμμα: «ωφελούμαι».

130 Ν. Μπιτζιλέκης, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, 2η έκδ. 2001, σ. 173 επ.

131 Βλ. Chr. Sowada, όπ.π. (σημ. 10), § 331 Rn. 32 και πλήρη επισκόπηση από την Th.Vasilikou, Zuwendungen im geschäftlichen Verkehr, 2016, σ. 123 επ.

132 Μ. & Α. Μαργαρίτη, Ποινικός Κώδικας, 4η έκδ. 2020 άρθ. 235 αριθμ. 7, M.Heger, in: Lackner/Kühl-StGB, 29.Aufl. 2018, § 331 Rn.4.

του «αθέμιτου», αφετέρου. Το ωφέλημα (ως ζήτηση, λήψη, αποδοχή - άρ. 235 ΠΚ, προσφορά, υπόσχεση, παροχή - άρ. 236 ΠΚ) έχει ορισμένο θετικό αποτέλεσμα¹³³. Μέσω αυτού θα πρέπει να καλυτερεύει, έστω και προσωρινά, η οικονομική, νομική ή προσωπική (ή συνδυασμός αυτών) κατάσταση του δωρολήπτη¹³⁴. Ως ωφέλημα μπορεί να θεωρηθεί και αυτό με το οποίο διατηρείται η υφιστάμενη κατάσταση (status quo), δηλ. αποτρέπεται η μείωση της περιουσίας ή η επιδείνωση της κατάστασης/θέσης του λήπτη π.χ. άφεση χρέους, παροχή έκπτωσης¹³⁵ κ.λπ. Στο σημείο αυτό μπορούμε να διακρίνουμε: Ωφέλημα είναι ό,τι βελτιώνει την κατάσταση του λήπτη, αθέμιτο είναι εφόσον δεν διαθέτει νομιμοποιητική βάση γι' αυτό (όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια).

Το «ωφέλημα» δεν μένει στάσιμο· ζητείται, προσφέρεται κ.λπ. για να κατευθυνθεί προς ένα πρόσωπο (υπάλληλο, δικαστικό λειτουργό, πολιτικό πρόσωπο). Αυτή η μετακίνηση αποτελεί αντικείμενο επικοινωνίας (προσφορά, υπόσχεση – ζήτηση, αποδοχή υπόσχεσης) ή της δοσοληψίας (παροχή, λήψη) μεταξύ δωροδότη και δωρολήπτη. Από τους έξι συνολικά τρόπους τέλεσης των εγκλημάτων δωροδοκίας-δωροληψίας, σε δύο μόνο περιπτώσεις το ωφέλημα δίδεται πραγματικά (παρέχει, λαμβάνει). Στους τέσσερις άλλους τρόπους έχουμε εκδήλωση από τον δωροδότη (προσφέρει, υπόσχεται) ή τον δωρολήπτη (ζητεί, αποδέχεται την υπόσχεση) η οποία κατατείνει στη «βρόμικη συναλλαγή», δηλ. την μετακίνηση του ωφελήματος. Στους τέσσερις αυτούς τρόπους τέλεσης, δεν απαιτείται από την αντικειμενική υπόσταση των εγκλημάτων, να μετακινηθεί πράγματι το δώρο προς τον δωρολήπτη. Μάλιστα οι ενέργειες του δράστη στη δωροδοκία έχουν ακριβή αντιστοιχεία στη δωροληψία, ως εξής: Ο δωροδότης προσφέρει – ο δωρολήπτης ζητεί, ο δωροδότης παρέχει – ο δωρολήπτης λαμβάνει, ο δωροδότης υπόσχεται – ο δωρολήπτης αποδέχεται την υπόσχεση.

3.2. Περιεχόμενο του ωφελήματος. Αναλυτική είναι η περιγραφή των ωφελημάτων - «απαγορευμένων δώρων» στον «Κώδικα Ηθικής & Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του δημόσιου τομέα» (2022) καθώς εδώ συμπεριλαμβάνονται «υπηρεσίες με χρηματική αξία, δάνεια, εκπώσεις, διευκολύνσεις, διασκέδαση, φιλοξενία, ταξίδια, στέγαση, διατροφή, εκπαίδευση...» αλλά και «προσκλησεις σε αθλητικές ή πολιτιστικές εκδηλώσεις, διαμονή σε ξενοδοχεία κτλ...» ή «εκδήλωση όπου η συμμετοχή κανονικά θα προέβλεπε καταβολή τέλους»¹³⁶. Η αναλυτική αυτή παράθεση μπορεί να είναι

133 Αναλυτικά βλ. Th. Vasilikou, όπ.π. (σημ. 30), σ. 120 επ.

134 Ν. Μπιτζιλέκης, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, σ. 178. Έτσι και ο ΟΟΣΑ (OECD, Glossary, 2008, σ. 36) θεωρεί ότι αδικαιολόγητο πλεονέκτημα «μπορεί να είναι χρήματα, δάνειο, μετοχές σε μια εταιρεία, διακοπές, φαγητό και ποτό, σεξ, εγγραφή σε σχολείο για το παιδί ενός υπαλλήλου ή μια προαγωγή, εφόσον φέρνει τον υπάλληλο σε καλύτερη θέση από ό,τι ήταν πριν από τη διάπραξη του αδικήματος.»

135 Ι. Μανωλεδάκης, Ερμηνεία (κατ' άρθρο) βασικών όρων του Ε.Μ. του Π.Κ., 1996, σ. 35, L.Kuhlen, in: Nomos Kommentar-StGB, 5. Aufl. 2017, § 331 Rn. 42. Διαφορετικές απόψεις βλ. στον Chr. Sowada, όπ.π. (σημ. 10), § 331 Rn. 35.

136 Υπ. Εσωτερικών / ΕΑΔ, Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του δημόσιου τομέα, 2022, § 2.2.2. και 2.2.3.

ένα χρήσιμο ερμηνευτικό εργαλείο για την προσέγγιση της έννοιας του «ωφέληματος» στον Ποινικό Κώδικα.

Με βάση το γράμμα των διατάξεων του Ποιν. Κώδικα (π.χ. άρ. 235, 236), το ωφέλημα μπορεί να είναι «οποιασδήποτε φύσης». Συνεπώς, το ωφέλημα μπορεί να είναι υλικό ή άυλο, περιουσιακό ή μη περιουσιακό (ηθικό), χρηματικό ή μη χρηματικό. Ειδικότερα: Η ευρύτητα της έκφρασης του ΠΚ επιτρέπει, χωρίς δισταγμούς πλέον¹³⁷, τη συμπερίληψη υλικών αλλά και άυλων ωφελημάτων, παροδικών ή και μόνιμων· κυρίως όμως συμπεριλαμβάνει τόσο περιουσιακά όσο και μη περιουσιακά ωφελήματα, καθώς ο νομοθέτης δεν περιορίζει την δωροδοκία αποκλειστικά σε «οικονομίστικου περιεχομένου» ανταλλαγές¹³⁸. Νομολογιακά έχει κριθεί¹³⁹ ότι «ωφελήματα ... μπορεί να είναι ... κάθε χαριστική παροχή υλικής ή μη φύσεως, ακόμα και παροχή δωρεάν ερωτικών απολαύσεων, σε όφελος του δράστη υπαλλήλου, επί της οποίας παροχής δεν έχει αυτός καμία νόμιμη αξίωση...».

Στις περιουσιακές παροχές εμπίπτουν τα χρήματα (π.χ. χαρτονομίσματα, επιταγές, εμβάσματα κ.λπ.), προσφορές σε είδος (π.χ. ενός αυτοκινήτου), παροχές υπηρεσιών που αποτιμώνται σε χρήμα (π.χ. μαθήματα οδήγησης ή ξένων γλωσσών, ιατρική ή δικηγορική υπηρεσία) κ.ά.¹⁴⁰ Στις υποθέσεις που απασχολούν τα ελληνικά δικαστήρια κατά κύριο λόγο – αν όχι αποκλειστικά– το «ωφέλημα» έχει περιουσιακή και δη χρηματική μορφή. Πάντως, εδώ εντάσσονται και παροχές μη χρηματικές όπως διακοπές, φαγητά-ποτά, επιτάχυνση διαδικασιών, καλύτερες προοπτικές καριέρας¹⁴¹ κ.λπ. Τέτοια θεωρείται και η παροχή δανείου με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους, η πώληση πράγματος με ευτελές αντίτιμο ή με ασυνήθη έκπτωση, οπότε ωφέλημα είναι η διαφορά τιμής. Ωφέλημα μπορεί να συνιστά και η παροχή δημόσιας υπηρεσίας, όταν π.χ. ο ιατρός του ΕΣΥ προσφέρεται χειρουργήσει τον ασθενή-υπάλληλο της Δ.Ο.Υ., με αντάλλαγμα ο τελευταίος να «διεκπεραιώσει» τη φορολογική του υπόθεση¹⁴². Τα άυλα ωφελήματα, γίνεται δεκτό, ότι πρέπει να έχουν ένα μετρήσιμο περιεχόμενο ή αποτέλεσμα (καλύτερευσης) στον λήπτη¹⁴³, πράγμα – βέβαια- εξαιρετικά δύσκολο να διαπιστωθεί δικαστικώς. Στο σημείο αυτό

137 Βλ. διαφ. παλιότερα Η.Γάφο, Το έγκλημα της δωροδοκίας, ΠοινΧρον 1960, σ. 225 επ. [230].

138 Έτσι και ο Ν. Μπιτζιλέκης, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, σ. 178.

139 ΑΠ 1627/2009 ΠοινΧρον 2010, σ. 559.

140 Περιπτωσιολογία βλ. σε Μ. Παπαχρήστου, σε: Α. Χαραλαμπίκη (επιμ.) Ο νέος ΠΚ, ΙΙ, 2021, άρ. 235 αριθμ. 10 (σ. 1584), G.Heine / J.Eisele, in: Schönke/Schröder-StGB, 29. Aufl. 2014, § 331 Rn. 16, M.Heger, όπ.π. (σημ. 31), § 331 Rn. 5.

141 Συμβούλιο της Ευρώπης, Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption, 27.1.1999, § 37.

142 Ομοίως βλ. Ν. Μπιτζιλέκη, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, σ. 179: «αμοιβαία δωροδοκία».

143 Chr. Sowada, όπ.π. (σημ. 10), § 331 Rn. 39.

διακρίνει ο Th. Fischer¹⁴⁴, το άυλο ωφέλημα ως οιονεί εσωτερικό συναίσθημα (φιλία, ευγνωμοσύνη) ή ως βελτίωση της κοινωνικής θέσης του λήπτη (εξουσία, επαγγελματικό κύρος, πρόσβαση σε επικοινωνιακές ευκαιρίες). Στην δεύτερη περίπτωση εντοπίζεται «ωφέλημα» για το ποινικό δίκαιο, όχι όμως στην πρώτη.

Στην έννοια του ωφελήματος εμπίπτουν, όπως προαναφέρθηκε, και μη περιουσιακές παροχές ή άλλες παροχές που δεν αποτιμώνται σε χρηματική αξία αλλά είναι ηθικές και ικανοποιούν ανάγκες / επιθυμίες / πάθη κ.λπ. του δέκτη, όπως είναι τα υπηρεσιακά οφέλη (π.χ. προαγωγή, απόσπασση, μετάθεση κ.λπ.), η παραχώρηση χρήσης πράγματος / καταλύματος, η ερωτική απόλαυση. Σ' αυτό το πλαίσιο έχει κριθεί δικαστικώς ότι η προσφορά σεξουαλικών συνευρέσεων σε αστυνομικούς, για την παροχή προστασίας/κάλυψης σε μπαρ, συνιστά παροχή (αθέμιτου) ωφελήματος¹⁴⁵. Κατά μια παλαιότερη άποψη, ωστόσο, πρέπει το «κέρδος» να προσφέρει υλική ικανοποίηση, πράγμα που δεν συνιστά η ερωτική απόλαυση, η εισδοχή σε οικογενειακό κύκλο, η αποκάλυψη απορρήτου¹⁴⁶. Βέβαια, ακόμα και κατ' αρχήν επιστημονικές, καλλιτεχνικές ή ηθικές διακρίσεις μπορούν να λάβουν περιουσιακό χαρακτήρα όταν είναι απλώς το πρόσχημα για μια περιουσιακή παροχή, ενώ η τελευταία δεν είναι παρά απλό παρακολούθημα¹⁴⁷. Πρόκειται για τις λεγόμενες «κρυπτοπεριουσιακές» παροχές.

3.3. Προέλευση, κατεύθυνση και αξία του ωφελήματος. Δράστης των εγκλημάτων των άρθρ. 159-159Α, 235-236 ΠΚ είναι αυτός που ζητεί, προσφέρει, λαμβάνει κ.λπ. το ωφέλημα. Οι διατάξεις όμως του ΠΚ έχουν συμπεριλάβει και αυτό που συμβαίνει συνήθως στην πράξη, δηλ. την τέλεση (μεταφορά του ωφελήματος ή του μηνύματος) μέσω παρένθετων προσώπων («αχυρανθρώπων») ή μεσολαβητών ή delivery boy. Η μεσολάβηση μπορεί να οφείλεται στον δότη ή τον λήπτη του ωφελήματος. Γι' αυτό ο δράστης ενεργεί «άμεσα ή μέσω άλλου/τρίτου», οπότε ευθύνεται για φυσική (και όχι ηθική) αυτοουργία. Έχουμε δηλ. εδώ μια περίπτωση κατά την οποία ο νομοθέτης καθιστά τον ηθικό ή έμμεσο αυτοουργό, φυσικό αυτοουργό. Το δώρο / ωφέλημα μπορεί να προέρχεται από την περιουσία του δράστη ή από άλλου προσώπου που διαχειρίζεται ο ίδιος, νόμιμα ή όχι (π.χ. διαχειριστής Εταιρείας, Κλεπταποδόχος¹⁴⁸).

144 Th. Fischer, StGB, 67. Aufl. 2020, § 331 Rn. 11f.

145 ΑΠ 1556/2009 ΠοινΔικ 2010, σ. 542.

146 Κ. Κωστής, όπ.π. (σημ. 6), σ. 348 σημ. 2.

147 Βλ. Αιτιολ. Έκθεση Ν. 4254/2014 και Αιτιολ. έκθεση νέου ΠΚ (2019), σ. 49: «Ο περιουσιακός χαρακτήρας της παροχής δεν αναιρείται από τυχόν σύνδεση αυτής με ορισμένη επιστημονική, καλλιτεχνική ή ηθική διάκριση ή φερόμενη ως τιμητική ανάθεση καθηκόντων, αλλά απόκειται στην κρίση επί κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης να διακρίνει τότε κάποια παροχή είναι παρακολουθηματική μίας τω όντι επιστημονικής, ηθικής κλπ διακρίσεως και τότε αυτή χρησιμοποιείται ως απλό πρόσχημα για την περιουσιακή παροχή.»

148 Ν. Μπιτζιλέκης, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, σ. 175, Μ.Δέτσης, Ερμηνεία ΠΚ

Το ωφέλημα (ως υλική μετακίνηση, δηλ. παροχή - λήψη ή μήνυμα, δηλ. ζήτηση - προσφορά – υπόσχεση – αποδοχή υπόσχεσης) κατευθύνεται προς τον δημόσιο λειτουργό, είτε άμεσα, είτε έμμεσα μέσω τρίτου προσώπου. Και εδώ ο ποινικός νομοθέτης αναφέρεται ρητά σε ωφέλημα προς δημόσιο λειτουργό «για τον εαυτό του ή για άλλον». Σ' αυτές τις τριγωνικές σχέσεις, το ωφέλημα κατευθύνεται στον δημόσιο λειτουργό, τον ίδιο, ή σε «άλλον», ο οποίος λειτουργεί ως απλός «εισπράκτορας» ή και για δικό του λογαριασμό. Είναι όμως δυνατό ο «άλλος», στο οποίο κατευθύνεται το ωφέλημα, να είναι άσχετος προς τον δημόσιο λειτουργό, να μην λειτουργεί γι' αυτόν ή σε συνεννόηση μ' αυτόν. Αυτή είναι η περίπτωση όπου το ωφέλημα κατευθύνεται σε τρίτο, δηλ. σε φιλανθρωπικό ίδρυμα¹⁴⁹ ή πρόσωπο (φυσικό – νομικό) της επιλογής του λήπτη (π.χ. πολιτικό κόμμα, αθλητικό σύλλογο, φιλοζωικό σωματείο κ.λπ.) ή ακόμα και ΝΠΔΔ (π.χ. Ιερό ναό, δημόσιο γηροκομείο). Εδώ ο «άλλος» (π.χ. ο αθλητικός σύλλογος) είναι ο άμεσος λήπτης του ωφελήματος, ωστόσο ο δημόσιος λειτουργός είναι ο έμμεσος λήπτης είτε άμεσου ωφελήματος, αφού ο ίδιος αποφεύγει να δαπανήσει δικά του χρήματα για την ενίσχυση του συγκεκριμένου σκοπού, είτε ηθικού (συναισθηματικού) ωφελήματος, αφού ικανοποιεί δικές του επιθυμίες, ευαισθησίες κ.λπ. π.χ. πολιτικές, θρησκευτικές κ.ά.¹⁵⁰. Συνεπώς, έχουμε έναν άμεσα και έναν έμμεσα ωφελούμενο.

Το ύψος της οικονομικής αξίας του δώρου, κατ' αρχήν, δεν ενδιαφέρει, δεν επηρεάζει δηλ. την κρίση για την ύπαρξη ωφελήματος ή μη¹⁵¹. Δεν υφίσταται, συνεπώς, εδώ η διαβάθμιση που υπάρχει στα εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας (άρ. 377 ΠΚ), όπου η «μικρή αξία» του πράγματος διαμορφώνει προνομιούχα μορφή των αντίστοιχων εγκλημάτων κλοπής ή υπεξαίρεσης¹⁵². Ωστόσο, αν το ύψος του ωφελήματος είναι πολύ χαμηλό (δηλ. έχει «μικρή αξία»), πρέπει να ερευνάται αν συντρέχει περίπτωση απλής κοινωνικής αβροφροσύνης¹⁵³. Η θέση αυτή υποστηρίζεται και στην Αιτιολ. Έκθεση του ΠΚ (2019) όπου ρητώς εξαιρούνται από την ποινική τυποποίηση οι «ελάχιστης αξίας» παροχές ή χειρονομίες. Η αξία θα πρέπει να εκτιμηθεί αντικειμενικά, βάσει των συ-

- Τα εγκλήματα σχετικά με τα υπομνήματα και την υπηρεσία, 2015, σ. 108

149 Βλ. εδώ άρ. 165 § 3 ΠΚ («Δωροδοκία εκλογέα») που συμπεριλαμβάνει και την «δωρεά για φιλανθρωπικό σκοπό ... φιλανθρωπικό κατάστημα, κοινωφελές ίδρυμα ή εκκλησία» ως αξιόποινη συμπεριφορά.

150 Διαφορετικά οι Ν.Μπιτζιλέκης, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, σ. 182-3, Μ.Παπαχρήστου, όπ.π. (σημ.39), άρ. 235 αριθμ. 9 (σ. 1583-4).

151 Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου, Δωροδοκία υπαλλήλου, (1988), σε: Εμβάθυνση στο ουσιαστικό ποινικό δίκαιο, 2008, σ. 433 επ. [437], Ν. Μπιτζιλέκης, Υπηρεσιακά εγκλήματα, σ. 175, Μ. Παπαχρήστου, όπ.π. (σημ. 39), άρ. 235 αριθμ. 10 (σ. 1584), Chr.Sowada, όπ.π. (σημ. 10), § 331 Rn. 34.

152 Βλ. Ν. Μπιτζιλέκη, Εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας κατά το νέο ΠΚ, 2020, σ. 128-9.

153 Α. Κωστάρας, Ποινικό δίκαιο. Επιλογές Ε.Μ., 4η έκδ. 2020, σ. 232, Th.Fischer, όπ.π. (σημ. 43), § 331 Rn. 11c.

ναλλακτικών και οικονομικών δεδομένων¹⁵⁴, και όχι υποκειμενικά βάσει των περιουσιακών δυνατοτήτων του δωροδότη ή του δωρολήπτη. Σε δικαστικές αποφάσεις, πάντως, το ύψος των χρηματικών ωφελημάτων που εντοπίζονται, κυμαίνεται, όλως ενδεικτικώς, από τα 150 Ευρώ¹⁵⁵ μέχρι τα € 250 χιλιάδες Ευρώ¹⁵⁶ ενώ, συχνά, εμφανίζονται και ενδιάμεσα μεγέθη π.χ. 1000¹⁵⁷ ή 1500 Ευρώ¹⁵⁸.

4. Πότε το ωφέλημα είναι «αθέμιτο»;

4.1. Ορολογικές διακυμάνσεις

Το ωφέλημα, λέει ο νόμος, θα πρέπει να είναι «αθέμιτο»¹⁵⁹, τότε μόνο ενδιαφέρει το ποινικό δίκαιο, συγκροτώντας περίπτωση διαφθοράς. Τί σημαίνει όμως αθέμιτο; Παράνομο, αξιόποιο, νομικά αδικαιολόγητο, αντιδεοντολογικό ή, μήπως, απλά ανήθικο; Και βέβαια «αθέμιτο» είναι, κατ' αρχήν, το παράνομο, όμως όχι μόνο· είναι και το ασεβές, ανήθικο, άνομο¹⁶⁰ ή αυτό που συμβαίνει κατά παράβαση ηθικών αρχών, νόμων κ.λπ.¹⁶¹. Το επίθετο αυτό εντοπίζεται πολλές φορές στην ποινική νομοθεσία μας (στα άρ. 159§1-2, 159Α§1, 235 §1, 236§1, 237§1, 237Β§1-2 ΠΚ). Το στοιχείο του «αθέμιτου» στο ωφέλημα είχε αφαιρεθεί με το ν. 4254/2014 (άρ. 1ο, υποπαράγρ. ΙΕ.6) και επανήλθε με το ν. 4258/2014 (άρ. 32 § 1), πράγμα που, κατά την Αιτιολογική έκθεση της σχετικής τροπολογίας, συνιστούσε απλή νομοτεχνική διόρθωση¹⁶². Προηγούμενα, με το ν. 2802/2001, άρ. 2ο, είχε τεθεί ως όρος ότι ο υπάλληλος δρα «κατά παράβαση των καθηκόντων του». Ακόμα παλαιότερα, ο νόμος αναφερόταν σε υπάλληλο που απαιτεί, δέχεται ή προσφέρεται να δεχθεί δώρα ή άλλα ανταλλάγματα «που δεν δικαιούται» ή δεν είναι «προσήκοντα». Σημειώνεται, τέλος, και η αντίστροφη εξέλιξη καθώς στα εγκλήματα των άρ. 159 και 159Α ΠΚ η αναφορά σε αθέμιτο ωφέλημα, με το νέο – ισχύοντα ΠΚ- μεταβλήθηκε σε «ωφέλημα που δεν δικαιούται» το πολιτικό πρόσωπο. Απαντάται, συνεπώς, μια παραλλάσσουσα ορολογία, για να προσδιοριστεί κατά βάση το ίδιο πράγμα¹⁶³. Βεβαίως, η πλέον γνωστή χρήση του όρου

154 Έτσι, κατ' αντιστοιχία, Ν.Μπιτζιλέκης, Εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας, 2020, σ. 102 επ., 129.

155 ΑΠ 595/2019 www.areiospagor.gr

156 ΑΠ 1228/2018 www.areiospagor.gr.

157 ΑΠ 748/2020, ΑΠ 123/2022 www.areiospagor.gr.

158 ΑΠ 606/2021 www.areiospagor.gr.

159 Έναν τέτοιο επιθετικό προσδιορισμό δεν διαθέτει το γερμανικό δίκαιο με αποτέλεσμα η ερμηνεία του όρου «ωφέλημα» (Vorteil) να προσκρούει σε δυσκολίες.

160 Ορθογραφικών ερμηνευτικών Λεξικόν Δ. Δημητράκου, λήμμα: «αθέμιτος».

161 Ηλεκτρονικό Λεξικό της κοινής Νεοελληνικής του Ιδρύματος Τριανταφυλλίδη, λήμμα: «αθέμιτος».

162 Για το ιστορικό βλ. Ν. Μπιτζιλέκη, Η σύγχρονη διαμόρφωση, ΠοινΧρον 2013, σ. 321 επ.

163 Πάντως το στοιχείο του αθέμιτου συναντάται και στα άρ. 370 και 370Α ΠΚ

«αθέμιτος» συγκροτεί μια πολύ γνωστή νομική έννοια του εμπορικού δικαίου, τον «αθέμιτο ανταγωνισμό», που βασίζεται στο ν. 146/1914 (!) Με τη γενική ρήτρα του άρ. 1 απαγορεύει ρητά οποιαδήποτε εμπορική δραστηριότητα η οποία κρίνεται «αντικειμένη εις τα χρηστά ήθη»¹⁶⁴. Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι κατά τη νομολογία μας¹⁶⁵ για την εξειδίκευση των χρηστών ηθών, σ' αυτό το πεδίο, λαμβάνεται υπόψη «το σύνολο των περιστάσεων που συνοδεύουν την προσβαλλόμενη ως επιλήψιμη συμπεριφορά».

Στο χώρο του ποινικού δικαίου γίνεται δεκτό¹⁶⁶ ότι το «αθέμιτο» του ωφελήματος αποτελεί ειδικό στοιχείο του αδικού (δεοντολογικό στοιχείο) με θετική διατύπωση. Συνεπώς όταν απουσιάζει δεν πληρούνται καν η αντικειμενική υπόσταση του εγκλήματος που το περιέχει¹⁶⁷ ενώ κατά μια άλλη άποψη¹⁶⁸ αίρεται ο άδικος χαρακτήρας του εγκλήματος. Υποστηρίζονται, πάντως, και διαφορετικές απόψεις κατά τις οποίες αν το ωφέλημα δεν κρίνεται αθέμιτο τότε είτε δεν υπάρχει δώρο (ωφέλημα), είτε δεν υπάρχει προσβολή του εννόμου αγαθού.

Το «αθέμιτο» του ωφελήματος συνιστά νομική αξιολογική έννοια¹⁶⁹ πράγμα που σημαίνει ότι η διαπίστωσή του προϋποθέτει μια αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή¹⁷⁰. Είναι αλήθεια ότι η ακριβής οριοθέτηση «θεμιτού – αθέμιτου» ωφελήματος ενίοτε αποδεικνύεται εξαιρετικά δυσχερές¹⁷¹. Στο σημείο αυτό έχουν εκφραστεί δύο, κατά βάση, κριτήρια: α) Αθέμιτο είναι το ωφέλημα εφόσον επιδιώκεται με μη νόμιμα μέσα. Κατ' αυτή την άποψη, κρίσιμη είναι η απαξία της συμπεριφοράς του δράστη· αν τα μέσα είναι αθέμιτα, τότε και το όφελος είναι αθέμιτο¹⁷². Σ' αυτή την κατεύθυνση ο Άρειος Πάγος¹⁷³ έχει δεχτεί, ερμηνεύοντας το άρ. 242 ΠΚ (κακουργηματική ψευδής βεβαίωση), ότι ο εκεί προβλεπόμενος «σκοπός αθεμίτου οφέλους υπάρχει όταν επιζητείται η ...

(: Παραβίαση απορρήτων) ως «όποιοι αθέμιτα ...» ενώ άλλοτε γίνεται αναφορά σε «αθέμιτη απόκρυψη» (άρ. 386 ΠΚ: Απάτη).

164 Ο. Σπηλιόπουλος, Βασικά στοιχεία εμπορικού δικαίου, 2021, σ. 362, 365-6.

165 Ενδ. βλ. ΑΠ 1594/2022, 1336/2022, 1664/2014 www.areiospagor.gr.

166 Α. Παπαδαμάκης, Τα περιουσιακά εγκλήματα, 4η έκδ. 2022, σ. 276.

167 Ν. Παρασκευόπουλος, Τα θεμέλια του ποινικού δικαίου, 2η έκδ. 2020, σ. 121.

168 Α. Παπαδαμάκης, όπ.π. (σημ. 65).

169 Ν. Ανδρουλάκης, Ποινικό Δίκαιο, Γ.Μ. 2000, σ. 136.

170 Χρ. Μυλωνόπουλος, Ποινικό Δίκαιο, Γ.Μ., 2007, σ. 130.

171 Κ. Χατζηκώστας, σε: Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), όπ.π. (σημ. 5), σ. 603.

172 Ά. Ψαρούδα-Μπενάκη, Τα αξιολογικά στοιχεία της αντικειμενικής υποστάσεως του εγκλήματος, 1971, σ. 236-7. Κριτική σ' αυτή τη θέση βλ. από Ν. Ανδρουλάκη, ΠοινΧρον 1983, σ. 193 επ. (195).

173 ΑΠ 1706/2009, ΑΠ 610/2004 ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ, ΑΠ 530/2004 ΝΟΜΟΣ, ΑΠ 820/1998 ΠοινΧρον 1999, σ. 426 = ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ. Κριτική βλ. από Π. Μπρακουμάτσο, Η έννοια του σκοπού του παρανόμου περιουσιακού οφέλους στα εγκλήματα της εκβίσεως και της ψευδούς βεβαίωσης, ΠοινΔικ 2006, σ. 1305 επ.

απόλαυση περιουσιακών ωφελημάτων με όχι νόμιμα μέσα». β) Κατ' άλλη άποψη, όμως, το ωφέλημα είναι αθέμιτο εφόσον δεν αποτελεί αντικείμενο νόμιμης αξίωσης (του λήπτη)¹⁷⁴. Άρα, κατ' αυτή την άποψη, το ωφέλημα/όφελος είναι που προσβάλλει το έννομο αγαθό και όχι ο τρόπος διεκδίκησης ή παροχής - απόκτησής του. Στο ίδιο πνεύμα, αλλά με διαφορετική ορολογία, μέρος της θεωρίας¹⁷⁵ καθώς και το Ακυρωτικό Δικαστήριο¹⁷⁶ δέχονται ότι, στα εγκλήματα δωροδοκίας (άρ. 235 – 236 ΠΚ), η επίμαχη συμπεριφορά του δράστη συνίσταται στην «απαίτηση ή αποδοχή ωφελημάτων που δεν δικαιούνται». Αντίστροφα: θεμιτό είναι το ωφέλημα όταν οφείλεται σε νόμιμη αιτία, η οποία προκύπτει από σύμβαση ή και χωρίς σύμβαση π.χ. επιστροφή δανείου, αντάλλαγμα για πώληση, καταβολή για υπηρεσία, αποζημίωση.

Ζήτημα φαίνεται να υπάρχει σχετικά με τον ορισμό της «νόμιμης αιτίας», αφού άλλοτε γίνεται λόγος για αξίωση/απαίτηση, του λήπτη, και άλλοτε για δικαίωμα του λήπτη στο ωφέλημα που λαμβάνει. Διαπιστώνουμε ότι χρησιμοποιούνται, χωρίς διάκριση, οι παραπάνω όροι (δικαίωμα – αξίωση) οι οποίοι όμως σαφώς διακρίνονται στο αστικό δίκαιο. Κατ' αρχήν, από το άρθ. 247 ΑΚ προκύπτει ότι αξίωση είναι το δικαίωμα να απαιτήσει κάποιος από άλλον μια πράξη ή μια παράλειψη. Από την άλλη πλευρά, από ένα δικαίωμα μπορεί να πηγάζουν πολλές αξιώσεις ή μπορεί να μην υπάρχει καμία¹⁷⁷. Τέτοια είναι περίπτωση της ατελούς ενοχής, οπότε ο δανειστής δεν μπορεί να εξαναγκάσει την εκπλήρωσή της· αν όμως αυτό συμβεί, δεν θεωρείται ότι κατεβλήθη αδικαιολόγητα (αχρεωστήτως) ώστε να αναζητηθεί π.χ. για αδικαιολόγητο πλουτισμό¹⁷⁸. Εδώ ανήκουν, ενδεικτικά, η παραγεγραμμένη απαίτηση (άρ.

174 Κ. Χατζηκώστας, σε: Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), όπ.π. (σημ. 5), σ. 602: δεν «συνιστά αντικείμενο νόμιμης αξίωσης», Α. Δημάκης, Το έγκλημα του «παρανόμου πλουτισμού», ΠοινΧρον 2013, σ. 489 επ., [504-5: «προϋφισταμένη ληξипρόθεσμη αξίωση»], Μ. Παπαχρήστου, όπ.π. (σημ. 39), άρθ. 235 αριθμ. 10 (σ. 1584-5) («δεν έχει καμία νόμιμη αξίωση», Π. Μπρακουμάτσος, ΠοινΔικ 2006, 1308: «το όφελος είναι μη οφειλόμενο», Μ. Δέσης, όπ.π. (σημ. 47), σ. 108: «να μην αποτελεί αντικείμενο νόμιμης απαίτησης», Μιχ. & Α. Μαργαρίτη, όπ.π. (σημ. 31), άρθ. 235 αριθμ. 7 (σ. 663): «επί της οποίας αυτός δεν έχει νόμιμη αξίωση», Ι. Μανωλεδάκης, όπ.π. (σημ. 34), σ. 35 (: «δεν έχει υποχρέωση»), Ν. Ανδρουλάκης, ΠοινΧρον 1983, σ. 193 επ. (195), Λ.Μαργαρίτης, Υπεράσπιση 1991, σ. 679 (για το άρθ. 259 ΠΚ). Στο ίδιο πνεύμα κινούνταν και η νομολογία για τον προσδιορισμό της παράνομης ωφέλειας (στο άρθ. 259 ΠΚ), βλ. σχετ. ΑΠ 1880/1983 ΠοινΧρ 1984, σ. 662 = ΝΟΜΟΣ, ΑΠ 1541/1982 ΠοινΧρ 1983, σ. 588, = ΝΟΜΟΣ, ΑΠ 1817/1982 ΠοινΧρ 1983, σ. 627 («όταν δεν αποτελή αντικείμενον νομίμου τινός απαιτήσεως του υπαλλήλου»).

175 Δ. Σπινέλλης, Ποινικό Δίκαιο, Ε.Μ., Εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία, 1988, σ. 25: «ο υπάλληλος πρέπει να μην έχει δικαίωμα στην παροχή αυτή», Α. Κωστάρας, όπ.π. (σημ. 52), σ. 232: «ο υπάλληλος δεν έχει δικαίωμα να τα απαιτήσει, να τα λάβει ή να αποδεχθεί».

176 Ενδ. ΑΠ 606/2021, ΑΠ 917/2020, ΑΠ 718/2020 www.areiospagos.gr

177 Κ. Παντελίδου, Γενικές αρχές αστικού δικαίου, 2η έκδ. 2022, σ. 170, Ι. Σπυριδάκης, Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, 3η έκδ. 2022, σ. 154-5.

178 Μιχ. Σταθόπουλος, Γενικό ενοχικό δίκαιο, 5η έκδ. 2018, σ. 95, Ι. Σπυριδάκης, Ενοχικό Δίκαιο, 2η έκδ. 2018, σ. 33.

272 ΑΚ), η οφειλή από παίγνιο ή στοίχημα (άρ. 844 επ. ΑΚ), η υποχρέωση από ιδιαίτερο ηθικό καθήκον ή από λόγους ευπρέπειας (άρ. 906 ΑΚ). Γι' αυτό ο Ι. Μανωλεδάκης προσδιορίζει τα ωφελήματα που δεν οφείλονται ως εκείνα που ο δότης δεν έχει υποχρέωση να παράσχει σύμφωνα «με το νόμο ή την κοινωνική ηθική»¹⁷⁹. Απ' αυτή την θεώρηση, είναι μάλλον εμφανές, ότι η παροχή του ωφελήματος δεν είναι αθέμιτη όταν σ' αυτή ο λήπτης έχει δικαίωμα, χωρίς απαραίτητα να υπάρχει και αντίστοιχη αξίωση (π.χ. παραγεγραμμένη απαίτηση). Εφόσον, λοιπόν ο λήπτης έχει δικαίωμα στην παροχή του ωφελήματος, υπάρχει η νόμιμη αιτία η οποία αποκλείει το χαρακτηρισμό του ωφελήματος ως αθέμιτου.

4.2. Αν μπορεί να επηρεάσει ...

Το ωφέλημα μπορεί να είναι αθέμιτο εφόσον αναπτύσσει (μπορεί να αναπτύξει) μια ορισμένη λειτουργία / επενέργεια προκαλώντας ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα. Συγκεκριμένα, καθώς το ωφέλημα, όπως έχει προαναφερθεί, βελτιώνει την οικονομική, νομική ή προσωπική κατάσταση του λήπτη, αυτή η βελτίωση θα πρέπει να είναι τέτοια (κατά είδος, έκταση ή βαθμό) ώστε να του δημιουργεί το «αίσθημα της υποχρέωσης»¹⁸⁰. Αυτό το αίσθημα μπορεί να προκαλέσει, με τη σειρά του, τον επηρεασμό τη κρίσης του δημοσίου λειτουργού ή την πρόκληση αμφισβήτησης της αμεροληψίας του οργάνου. Το «ωφέλημα» δηλ. είναι αθέμιτο τότε μόνο όταν είναι πρόσφορο να «επηρεάσει τη βούληση του δεκαζόμενου να ενεργήσει»¹⁸¹. Αντίθετα, όπως αναφέρεται στους Χάρτες Δεοντολογίας δικαστικών λειτουργών, τα δώρα ή άλλα ωφελήματα μπορούν να γίνονται δεκτά εφόσον «δεν δημιουργούν ή δεν είναι ικανά να δημιουργήσουν» υπόνοιες επηρεασμού ούτε θα μπορούσε εύλογα να θεωρηθεί ότι έχουν τέτοιο σκοπό¹⁸². Το ίδιο κριτήριο χρησιμοποιείται και στον ιδιωτικό τομέα¹⁸³.

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του νέου Ποινικού Κώδικα (2019) «[τ]ο ... ωφέλημα θα πρέπει επιπλέον να είναι σε θέση, είτε αντικειμενικά είτε υποκειμενικά (αν πρόκειται για αντικείμενο που έχει αξία μόνον για τον συγκεκριμένο δράστη) να επηρεάσει τη βούληση αυτού να ενεργήσει.» Θα πρέπει, συνεπώς, το ωφέλημα να είναι πρόσφορο (κατά τη φύση, την αξία) για να επιφέρει ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα, δηλ. τον επηρεασμό του δωρολήπτη. Η κρίση για την προσφορότητα γίνεται, κατ' αρχήν, αντικειμενικά αλλά μπορεί να γίνει και υποκειμενικά (από την πλευρά του δωρολήπτη). Στην τελευταία όμως περίπτωση τότε μόνο θα θεωρηθεί αθέμιτο το ωφέλημα όταν αντικειμενικά δεν κρίνεται απολύτως απρόσφορο (π.χ. λόγω της ευτελούς αξίας ή της

179 Ι. Μανωλεδάκης, όπ.π. (σημ. 34), σ. 35.

180 L.Kuhlen, όπ.π. (σημ. 34), § 331 § 40

181 Χρ. Μυλωνόπουλος, Ποινικό Δίκαιο, Ειδικό Μέρος, 2021, σ. 573

182 Βλ. παραπάνω, υπό 2.2. σημ. 19-21.

183 Βλ. π.χ. ΒΙΑΝΕΞ (Κώδικας Επιχειρηματικής Συμπεριφοράς & Δεοντολογίας), σ. 29: «Η αξία και η φύση του δώρου ή της προσφοράς ψυχαγωγίας δεν πρέπει να δημιουργεί υποψίες ότι δημιουργεί υποχρέωση στον αποδέκτη».

φύσης του). Έτσι η παροχή ενός πανάκριβου εισιτηρίου ποδοσφαιρικού αγώνα σε δημόσιο λειτουργό που απεχθάνεται το ποδόσφαιρο, δεν είναι δυνατό να επηρεάσει την κρίση του. Εν προκειμένω δεν κρίνεται το ισοδύναμο/ισοβαρές παροχής και αντιπαροχής, αλλά εξετάζεται η τυχόν απόλυτη αδυναμία της παροχής να επιφέρει ορισμένο αποτέλεσμα. Τέτοια απόλυτη αδυναμία υπάρχει, επίσης, όταν ο δωρολήπτης-δημόσιος λειτουργός δεν διαθέτει την απαιτούμενη θέση ή αρμοδιότητα για να προβεί στην αντίστοιχη υπηρεσιακή πράξη ή παράλειψη που συνιστά την αντιπαροχή του ωφελήματος.

4.3. Αν είναι αντάλλαγμα («μαύρη συναλλαγή»)

Στοιχείο που προσδιορίζει το «αθέμιτο» είναι ο προορισμός του «δώρου», καθώς αυτό λειτουργεί ως αντάλλαγμα/αντιπαροχή σε μια παροχή εκ μέρους του υπαλλήλου. Το ωφέλημα που μετακινείται από το δότη στο λήπτη είναι αθέμιτο όχι εξαιτίας της υλικής του υπόστασης ή των φυσικών του ιδιοτήτων αλλά του προορισμού του. Το αθέμιτο ωφέλημα έχει τα χαρακτηριστικά του ανταλλάγματος στο πλαίσιο μιας «μαύρης/παράνομης συναλλαγής». Τότε αποκτά ποινικό ενδιαφέρον το «ωφέλημα», όταν συνιστά την αντιπαροχή στο πλαίσιο μιας «αγοραίας λογικής»¹⁸⁴. Υπάρχει δηλ. μια σχέση αμοιβαιότητας ανάμεσα στο ωφέλημα (του δότη) και την υπηρεσιακή ενέργεια (του λήπτη)¹⁸⁵. Με άλλα λόγια: *Do ut des*, «δούναι και λαβείν». Συνεπώς, δεν συνιστούν αθέμιτα ωφελήματα οι καθαρές δωρεές καθώς στην περίπτωση αυτή η παροχή γίνεται χωρίς κανένα αντάλλαγμα¹⁸⁶. Διαφορετικά έχουν τα πράγματα σε επίπεδο πειθαρχικού δικαίου, καθώς εκεί αρκεί η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος από τον υπάλληλο, χωρίς να προσαπαιτείται αυτό να αντιστοιχεί σε ορισμένη υπηρεσιακή πράξη ή παράλειψη (άρ. 107 § 1 εδ. δ' Υ.Κ.)¹⁸⁷.

Όμως, στα εγκλήματα διαφθοράς το αξιόποιο αφορά και προστάδια υλοποίησης της «εξαγοράς», δηλ. μετάθεσης του δώρου, κατά τα οποία αφενός ο δυνητικός δωροδότης προσφέρει ή υπόσχεται, αφετέρου ο δυνητικός δωρολήπτης ζητεί ή αποδέχεται την υπόσχεση (παροχής). Σ' όλες αυτές τις παραλλαγές υπάρχει μια επικοινωνία μεταξύ δότη – λήπτη, η οποία μπορεί να είναι αμφίπλευρη ή μονόπλευρη. Ειδικότερα, η συναλλαγή αυτή, στα εγκλήματα δωροδοκίας – δωροληψίας, μπορεί να προτείνεται (προσφορά, υπόσχεση, ζήτηση), να συνάπτεται (αποδοχή υπόσχεσης) ή να υλοποιείται (παροχή, λήψη). Έχουμε δηλ. («απευθυντές») δηλώσεις βουλήσεως, από το δότη ή το λήπτη, που απευθύνονται προς τον άλλο και κατευθύνονται στην επίτευξη της βρόμικης συναλλαγής. Η μονομερής δήλωση βουλήσεως (εκ

184 Ν. Μπιτζιλέκης, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, σ. 180.

185 «Gegenseitigkeitsverhältnis», κατά την ορολογία του Γερμανικού Ακυρωτικού (: BGHSt 49, 275 [282 f.]).

186 Βλ. άρ. 496 ΑΚ: Η παροχή σε κάποιον ενός περιουσιακού αντικειμένου αποτελεί δωρεά, αν γίνεται κατά τη συμφωνία των μερών χωρίς αντάλλαγμα.

187 Έτσι και η Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου, όπ.π. (σημ. 50), σ. 437. Ενδιάμεση περίπτωση είναι η δωροληψία για την καλλιέργεια κλίματος, κατ' άρ. 235 § 3 ΠΚ, βλ. σχετ. Κ.Χατζηκώστα, σε: Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), όπ.π. (σημ. 5), σ. 610-611.

μέρους του δότη ή του λήπτη) θα πρέπει, κατά την ορθότερη γνώμη¹⁸⁸, να φτάσει στον παραλήπτη της και να κατανοηθεί απ' αυτόν· δεν είναι, ωστόσο, αναγκαίο ο τελευταίος να την αποδεχθεί. Αν αυτό συμβεί θα έχουμε μια «ανήθικη συναλλαγή» πάνω στην «σύμπτωση βουλήσεων» μεταξύ δωροδότη και δωρολήπτη¹⁸⁹. αξιόποινη, όμως, είναι και η προσπάθεια επίτευξης της συναλλαγής (π.χ. ζήτηση, υπόσχεση).

Η συναλλαγή δότη – λήπτη, δηλ. η ανταλλακτική μεταξύ τους σχέση¹⁹⁰, συνιστά πυρηνικό στοιχείο¹⁹¹ των εγκλημάτων δωροδοκίας. Σε ορισμένα εγκλήματα διαφθοράς (άρ. 159 § 1, 2 ΠΚ «Δωροληψία πολιτικών προσώπων», άρ. 165 § 3 ΠΚ «Δωροδοκία εκλογέα», άρ. 237Α «Εμπορία επιρροής – Μεσάζοντες» και άρ. 396 ΠΚ «Δωροληψία και δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα») υπάρχει ρητή αναφορά σε ωφελήματα που χρησιμοποιούνται «ως αντάλλαγμα». Αντίθετα, στα εγκλήματα της δωροληψίας και της δωροδοκίας (άρ. 235, 236 ΠΚ) το αντάλλαγμα δεν αναφέρεται ρητώς· προκύπτει, ωστόσο, από το σκοπό για τον οποίο δίδεται το δώρο («για πράξη ή παράλειψη» του υπαλλήλου). Το αντάλλαγμα ή, με άλλες λέξεις, η αντιπαροχή συνδέεται με κάτι, κατευθύνεται σε ορισμένη πράξη ή παράλειψη του δημοσίου λειτουργού η οποία είναι αντικείμενο εξαγοράς¹⁹². Πρέπει δηλ. να υπάρχει μια σχέση αντιστοιχίας. Η παροχή του ωφελήματος έχει ως αντάλλαγμα ορισμένη υπηρεσιακή «ενέργεια ή παράλειψη». Το δώρο πρέπει να δίδεται ως «αντιπαροχή» για ορισμένη υπηρεσιακή πράξη χωρίς να αρκεί η απλή συσχέτιση προς αυτήν¹⁹³. Η (διοικητική) ενέργεια μπορεί να είναι παρούσα, «μελλοντική ή ήδη τελειωμένη»¹⁹⁴, δυνατή ή και αδύνατη, σε κάθε περίπτωση όμως συγκεκριμένη¹⁹⁵. τέτοια είναι, πάντως, και η ενέργεια την οποία ουδέποτε σκόπευε

188 Ν. Μπιτζιλέκης, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, σ. 184, Κ.Χατζηκώστας, Μερικές σκέψεις για τη δωροδοκία και το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, ΠοινΧρον 2007, σ. 585 και Ε.Συμεωνίδου-Καστανίδου, όπ.π. (σημ. 50), σ. 436 («σε γνώση του υπαλλήλου»).

189 Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου, όπ.π. (σημ. 50), σ. 435, Δ. Σπινέλλης, όπ.π. (σημ. 74), σ. 26.

190 Κ. Χατζηκώστας, Η ποινική αντιμετώπιση της διαφθοράς στο χώρο της υγείας, στον τόμο (του Ομίλου Μελέτης Ιατρικού Δικαίου & Βιοηθικής): Η Διαφθορά στο Χώρο της Υγείας, 2021, σ. 15 επ.

191 L.Kuhlen, όπ.π. (σημ. 34), § 331 Rn. 82, Chr.Rosenau, SSW-StGB, 6. Aufl. 2016, Rn. 27.

192 Στο Γερμανικό δίκαιο προβλέπεται ήδη (§ 332, 333 Abs. 2, 334 StGB), ως στοιχείο του εγκλήματος, το δώρο να δίδεται «ως αντάλλαγμα» - «αντιπαροχή» (als Gegenleistung) στο πλαίσιο μιας «παράνομης συμφωνίας» (“Unrechtsvereinbarung”).

193 L. Kuhlen, όπ.π. (σημ. 34), § 331 Rn.84, Χρ. Δέδες, Ποινικόν Δίκαιον, Ε.Μ., Εγκλήματα περί την υπηρεσίαν, 1983, σ. 39, Μ.Δέτσης, όπ.π. (σημ. 47), σ. 109.

194 Κ. Χατζηκώστας, σε: Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), όπ.π. (σημ. 5), σ. 604, Α. Κωστάρας, όπ.π. (σημ. 52), σ. 234.

195 Ομοίως βλ. ΓνωμΕισΠλημΗγουμ (Σπ. Κανίνια) 17/1963 ΠοινΧρον 1963, 524: επιδίωξη «εύνοιας υπαλλήλου», Ε.Συμεωνίδου-Καστανίδου, όπ.π. (σημ.50), σ. 437.

να πραγματοποιήσει ο λήπτης¹⁹⁶. Ως τέτοια, τέλος, νοείται και η δημιουργία θετικού / κατάλληλου κλίματος, η οποία εντάσσεται στη διάταξη του άρ. 235 § 3 ΠΚ, κατά την οποία τιμωρείται, όμως, μόνο ο δημόσιος υπάλληλος-λήπτης της παροχής.

Η διάγνωση της ανταλλακτικής φύσης του ωφελήματος συχνά είναι δυσχερής, γεννά αμφιβολίες και συνιστά, τελικά, μια υπόθεση ερμηνείας δεδομένων (Interpretationsfrage)¹⁹⁷. Ορθά υποστηρίζεται εδώ ότι κρίσιμη αποδεικνύεται η συνολική αξιολόγηση των περιστάσεων¹⁹⁸. Για τη διάγνωση του ανταλλακτικού προορισμού του ωφελήματος προβάλλονται διάφοροι ενδείκτες ύπαρξης ανταλλακτικής σχέσης¹⁹⁹: Η κατ' αρχήν ύπαρξη συμφέροντος, το παράνομο της ίδιας της παροχής-ωφελήματος, η μυστικότητα της συναλλαγής, η διάρκεια της παροχής, το υπέρμετρο – ασύνηθες της παροχής, η δυσαναλογία παροχής / αντιπαροχής επί συμβάσεων, η χωροχρονική συνάφεια παροχής – υπηρεσιακής ενέργειας, η έλλειψη εναλλακτικής δικαιολόγησης της υπό κρίση συμπεριφοράς, η ικανοποίηση των εκατέρωθεν συμφερόντων, η εκπνεφρασμένη βούληση - συμφωνία των μερών. Αντίθετα, αντενδείξεις θεωρούνται: η ελάχιστη αξία της παροχής, η διαφάνεια, η χρονική απόσταση παροχής – αντιπαροχής. Τέλος, όπως είναι ευνόητο, ο σκοπός «έκφρασης ευγνωμοσύνης», του δότη προς τον λήπτη, αποκλείει την ανταλλακτική σχέση²⁰⁰ καθώς, σ' αυτή την περίπτωση, η δημόσια υπηρεσία δεν γίνεται αντικείμενο συναλλαγής. Ωστόσο και η «ευγνωμοσύνη» έχει ένα όριο αξίας του «δώρου» πέραν του οποίου δεν μπορεί πλέον να θεωρείται δικαιολογημένη η περιουσιακή μετάθεση²⁰¹. Ιδιαίτερη περίπτωση συνιστούν τις λεγόμενες «αλτρουιστικές προσφορές» προς έκφραση ευγνωμοσύνης, κατόπιν κάποια διοικητικής ενέργειας (π.χ. σωτηρία από κίνδυνο ζωής). Στην περίπτωση αυτή γίνεται δεκτό ότι η παροχή δεν είναι για τη δημόσια υπηρεσία (που παρασχέθηκε) αλλά εξ αφορμής ή επ' ευκαιρία της δημόσιας υπηρεσίας²⁰². Πρέπει βέβαια να εξετάζεται αν η προσφορά είναι γνήσια αλτρουιστική ή αφορά πιθανώς μελλοντικές ενέργειες της διοίκησης²⁰³.

196 ΑΠ 1627/2009, Μ.Δέτσης, όπ.π. (σημ. 47), σ. 109.

197 L. Kuhlen, όπ.π. (σημ. 34), § 331 Rn. 85.

198 Chr. Rosenau, όπ.π., (σημ. 90), § 331 Rn. 30.

199 Chr. Rosenau, όπ.π. (σημ. 90), § 331 Rn. 30, Γ. Φουσκαρίνης, Δωροδοκία εκλογέα και άλλα τινά ζητήματα δωροδοκίας, ΠοινΧρον 2016, σ. 559, Μ. Παπαχρήστου, όπ.π. (σημ. 39), άρ. 235 αριθμ. 10 (σελ. 1587), L. Kuhlen, όπ.π. (σημ. 34), § 331 Rn. 85, BGH NSTz 2008, 216 [218].

200 Χρ. Μυλωνόπουλος, Ποινικό Δίκαιο, Ειδ. Μ., σ. 573.

201 Βλ. Κ. Χατζηκώστα, σε: Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), όπ.π. (σημ. 5), σ. 604.

202 Γενικά γι' αυτή την περίπτωση, βλ. Μ. Korte, Münchener Kommentar-StGB, 3. Aufl. 2019, § 331 Rn. 139.

203 Μ. Korte, όπ.π. (σημ. 101), 2006, § 331 Rn. 104

5. Πότε το ωφέλημα είναι θεμιτό;

5.1. Όταν προβλέπεται νομικά ή εγκρίνεται υπηρεσιακά

Ας ξεκινήσουμε από μια αυτονόητη παραδοχή: Το ωφέλημα δεν είναι αθέμιτο όταν είναι θεμιτό, όταν δηλ. οφείλεται σε νόμιμη αιτία. Αυτό συμβαίνει όταν η παροχή του προβλέπεται από το νόμο ή κάποια απόφαση. Έχει υποστηριχθεί²⁰⁴ ότι δεν είναι αθέμιτη η παροχή – λήψη δώρου (ωφελημάτος) εφόσον καλύπτεται από υπηρεσιακές εντολές και οδηγίες ή εγκρίνεται εκ των προτέρων ή έστω καλύπτεται από την «ανοχή» των προϊσταμένων αρχών²⁰⁵. Κατ' άλλη, άποψη²⁰⁶ η έγκριση των προϊσταμένων λειτουργεί μόνο ως ασφαλιστική δικλείδα στην περίπτωση αποδοχή μικροπαροχών (δώρων ασήμαντης αξίας).

Σε επίπεδο Συμβουλίου της Ευρώπης γίνεται δεκτό ότι η αποδοχή ωφελημάτος δεν είναι αδικαιολόγητη (undue) εφόσον επιτρέπεται από τους διοικητικούς κανόνες π.χ. εγκυκλίους²⁰⁷ ενώ και ο ΟΟΣΑ θεωρεί ότι δεν υπάρχει αδίκημα εφόσον το πλεονέκτημα / ωφέλημα επιτρεπόταν από το γραπτό δίκαιο της χώρας²⁰⁸. Μια τέτοια διάταξη υπήρχε στο άρ. 457 του Ποινικού Νόμου (1834) σύμφωνα με το οποίο η τιμώρηση για τη λήψη δώρου, έναντι τετελεσμένης ήδη πράξεως, προϋπέθετε ότι αυτή «... [δ]εν επετράπη παρά της αρμοδίου αρχής». Αντίστοιχη ρύθμιση συναντάται στο Γερμανικό δίκαιο όπου, κατά την § 331 Abs. 3 StGB, η πράξη της αποδοχής ωφελημάτων δεν τιμωρείται εφόσον είτε η αρμόδια Αρχή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, είχε εγκρίνει την αποδοχή, είτε ο δράστης προηγούμενα το ανέφερε αμέσως και η αποδοχή (του ωφελημάτος) εγκρίθηκε.

Πρόκειται για λόγο άρσης του αδίκου, κατά την κρατούσα γνώμη, που δικαιολογείται καθώς υπερέχει το κρατικό συμφέρον να μένουν ατιμώρητες ορισμένες λήψεις ωφελημάτων που γίνονται εθιμικά ή το σεβαστό κίνητρο για π.χ. τη σωτηρία της ζωής από έναν αστυνομικό²⁰⁹. Στο ελληνικό δίκαιο, πάντως, είναι δυνατόν να αναζητηθούν – υπό όρους- διέξοδοι στο επίπεδο της ενοχής, καθώς ο υπάλληλος, ο οποίος λαμβάνει δώρο γνωρίζοντας ότι αυτό επιτρέπει σχετική «εγκύκλιος», πράττει με πραγματική πλάνη (άρ. 30 ΠΚ) αφού αγνοεί στοιχείο της αντικειμενικής υπόστασης του εγκλήματος, δηλ. το «αθέμιτο» του ωφελημάτος. Απαραίτητο όμως στο σημείο αυτό είναι να διευκρινίσουμε ότι υπηρεσιακή έγκριση, που συνίσταται σε θετική ενέργεια, δεν είναι η απλή «ανοχή» των προϊσταμένων ή των εποπτών, δηλ. η παράλειψη

204 Ν. Μπιτζιλέκης, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, σ. 161.

205 Η. Γάφος, ΠοινΧρον 1960, σ. 231

206 Δ. Σπινέλλης, όπ.π. (σημ. 74), σ. 25.

207 Συμβ. τ. Ευρώπης, Explan. Report, όπ.π. (σημ. 40) § 38.

208 OECD, Corruption. A glossary of international standards in criminal law, 2008, σ.34

209 Μ. Heger, όπ.π. (σημ. 31), § 331 Rn. 1, Th. Fischer, όπ.π. (σημ. 43), § 331 Rn. 32 ff.

λήψης μέτρων, διοικητικής ή πειθαρχικής φύσης. Μ' άλλα λόγια, τα «στραβά μάτια» της ιεραρχίας δεν αποτελούν ούτε μπορούν να εξομοιωθούν με υπηρεσιακή έγκριση.

5.2. Το όριο της κοινωνικής προσφορότητας

5.2.1. Έθιμο ή κουλτούρα διαφθοράς; Η διοικητική διαδικασία κινείται από ανθρώπους και αφορά ή απευθύνεται σε ανθρώπους, μέλη – κατά κανόνα – της ίδιας κοινωνίας, συχνά και της ίδιας μικροκοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό ξεδιπλώνεται όλο το φάσμα των ανθρωπίνων σχέσεων μεταξύ των κοινωνιών, δηλ. φιλικές, εχθρικές, συγκρουσιακές, ευγνωμοσύνης κλπ. Τούτο μάλιστα συμβαίνει ακόμα και αν ανήκουν σε διαφορετικές πλευρές της διοικητικής λειτουργίας (δημόσιοι λειτουργοί – ιδιώτες). Δημιουργούνται, λοιπόν, αμφίδρομες σχέσεις μεταξύ των κοινωνιών, ως χαρακτηριστικό γνώρισμα των ιδίων των κοινωνικών επαφών. Οι σχέσεις αυτές εμπεριέχουν και την έκφραση συναισθημάτων με θετική ή και αρνητική πρόσημο.

Οι δημόσιοι λειτουργοί δεν ζουν σ' ένα παράλληλο αποστειρωμένο κόσμο, δε ζουν δηλ. «στον κόσμο τους» είναι, και πρέπει να είναι, μέλη της κοινωνίας. Άλλωστε, μόνο τότε η Διοίκηση (μπορεί να) είναι «ανθρώπινη» και μπορεί να ασκείται με όρους αποδοχής από το κοινωνικό σώμα. Σ' αυτό το γίνεσθαι συμπεριλαμβάνονται και οι εκδηλώσεις συναισθημάτων π.χ. ευγένειας, ευχαριστίας, ευαρέσκειας, ευγνωμοσύνης κ.λπ. Η ίδια κατάσταση επικρατεί και στον ιδιωτικό τομέα όπου όπως επισημαίνεται σε σχετική έκθεση του ΟΣΣΑ²¹⁰ «[τ]ο έθιμο των δώρων και της φιλοξενίας είναι καθιερωμένο στην επιχειρηματική νοοτροπία».

Ο νομοθέτης, ποινικός ή διοικητικός, δεν μπορεί να υιοθετεί μια λογική που οδηγεί, όπως όμορφα το διατυπώνει ο Νικ. Μπιτζιλέκης²¹¹, σε «υπερβολική αστυνόμευση των κοινωνικών σχέσεων και επαφών», μετατρέποντας το δημόσιο λειτουργό σε απρόσωπη διοικητική μηχανή. Τούτο βέβαια δε σημαίνει ότι παύουν να υπάρχουν όρια. Σ' αυτή τη βάση γίνεται δεκτό ότι η παροχή ενός ωφελήματος προς ένα δημόσιο λειτουργό μπορεί να γίνεται αποδεκτή εφόσον συμβιβάζεται ή επιβάλλεται από τους (άγραφους) κανόνες των κοινωνικών επαφών, όπως αυτοί ισχύουν σε συγκεκριμένο χωροχρόνο. Το σχήμα αυτό δικαιολογείται καθώς δεν γεννάται κάποιος κίνδυνος για το έννομο αγαθό από μια συμπεριφορά συνήθη, γενικώς αποδεκτή και επιτρεπόμενη από τους διοικητικούς κανόνες²¹². Η πρόταση αυτή μεταφράζεται ως εξής: το ωφέλημα που παρέχεται σε δημόσιο λειτουργό είναι θεμιτό εφόσον δεν υπερβαίνει το όριο της κοινωνικής προσφορότητας²¹³. Μάλιστα, η μακρόχρο-

210 ΟΟΣΑ, Προώθηση της Εταιρικής Συμμόρφωσης, των Εσωτερικών Ελέγχων και της Ηθικής κατά της Διαφθοράς: Κατευθυντήριες Γραμμές για Εταιρίες στην Ελλάδα, (2018), σ. 30 επ.

211 Ν. Μπιτζιλέκης, Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, σ. 177.

212 Έτσι ο Μ. Korte, όπ.π. (σημ. 101), 2019, § 331 Rn. 138.

213 Στη Γερμανία, όπου το ωφέλημα δεν απαιτείται στο νόμο να είναι «αθέμιτο», γίνεται δεκτό ότι εφόσον η παροχή υπαγορεύεται από κοινωνική προσφορότητα τότε

νη τήρηση τέτοιων πρακτικών στο πλαίσιο ορισμένων κοινωνικών συνθηκών δημιουργούν έθιμο²¹⁴, το οποίο -υπό όρους, δηλ. *in bonam partem*- μπορεί να θεωρηθεί πηγή του ποινικού δικαίου²¹⁵. Σ' αυτές τις περιπτώσεις γίνεται λόγος για «συμπεριφορές κοινωνικά ανεκτές, κινούμενες στο πλαίσιο της ιστορικά διαμορφωμένης ηθικοκοινωνικής τάξης»²¹⁶.

Η προσθήκη του επιθέτου «αθέμιτος», αδικαιολόγητος κ.λπ. στο «ωφέλημα» στοχεύει να αποκλείσει από το ποινικό βεληνεκές δώρα ελάχιστης αξίας ή κοινωνικώς αποδεκτά²¹⁷. Από την άλλη πλευρά, όμως, εντοπίζονται τομείς της δημόσιας διοίκησης στους οποίους έχει αναπτυχθεί και κυριαρχήσει μια «κουλτούρα διαφθοράς και ανομίας», μέσα από τη μακροχρόνια παροχή και αποδοχή ή και απαίτηση δώρων²¹⁸.

Αυτή την κουλτούρα ιδιοτέλειας δεν την ανέχεται το δίκαιο. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο ΟΟΣΑ επικρίνει αυτές τις πρακτικές, συστήνοντας να μην λαμβάνονται υπόψη, για την (μη) κατάγνωση αδικήματος, παράγοντες όπως η αξία του ωφελήματος, αντιλήψεις για τα τοπικά έθιμα, η ανοχή των αρχών ή η υποτιθέμενη αναγκαιότητα της πληρωμής²¹⁹.

5.2.2. Διοικητική δεοντολογία και ποινική πρόβλεψη. Η κοινωνική προσφορότητα μιας πράξης αποτελεί μια γνωστή, αν και όχι αναμφισβήτητη, στο ποινικό δίκαιο έννοια, η οποία αναγνωρίζεται ως λόγος αποκλεισμού - άρσης

δεν συνιστά ωφέλημα (*Vorteil*) βλ. ενδ. Chr.Rosenau, όπ.π. (σημ. 90), § 331 Rn. 16.

214 Ιδιαίτερα γνωστή είναι η περίπτωση της «κατάθεσης» χρηματικών ποσών σε «κοινό ταμείο» των πλοηγών. Κρίθηκε, εν προκειμένω, (ΣυμβΕφΠειρ 159/1982 ΠοινΧρον 1982, σ. 947) ότι δεν συντρέχει, εν προκειμένω, λόγος άρσης του αδίκου λόγω εθίμου (μακροχρόνια ενιαία συμπεριφορά με συνείδηση δικαίου). Πρβλ. όμως contra Ν.Ανδρουλάκη, Ιδιωτ. Γνωμοδότηση, ΠοινΧρον 1984, σ. 635 (: το bonus σε πλοηγούς συνίσταται σε έθιμο που καλύπτεται από κοινωνική προσφορότητα). Το ΤρΠλΠειρ 7434/1983 ΝοΒ 1984, σ. 552 (και στη συνέχεια το ΤρΕφΠειρ 626/1984, αδημ.) αθώωσε τους κατηγορούμενους-πλοηγούς λόγω συγγνωστής νομικής πλάνης. Η απόφαση αυτή, όμως, αναιρέθηκε, υπέρ του νόμου, από την ΟΛΑΠ 1179/1986 ΠοινΔικ 2000, σ. 12 επ. Βλ. σχετική ανάπτυξη στην Ε.Συμεωνίδου-Καστανίδου, όπ.π. (σημ. 50), σ. 437-440.

215 Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου(Μ.Καϊάφα-Γκμπάντι), Ποινικό δίκαιο, Γ.Μ., 2022, σ. 26-27, Ν. Παρασκευόπουλος, όπ.π. (σημ. 66), σ. 154.

216 Μ. Δέτσης, όπ.π. (σημ. 47), σ. 108-9.

217 Συμβ. τ. Ευρώπης, Expl. Report, όπ.π. (σημ. 40) § 38.

218 Βλ. σχετ. Θ.Τσέκο, Η διοικητική κουλτούρα ως γενεσιουργός αιτία αντιδεοντολογικών πρακτικών, σε: ΕΚΔΔΑ, Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, 2012, σ. 78 επ.

219 OECD, Phase 3bis Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Greece, March 2015, σ. 15 και ομοίως: ΟΟΣΑ, Εφαρμογή της Σύμβασης κατά της Δωροδοκίας του ΟΟΣΑ Έκθεση Φάσης 4 Ελλάδα, 2022, σελ. 55 (§ 75-77). Στην ίδια έκθεση (σελ. 54, § 76) διαπιστώνεται ότι η «Ελλάδα δεν έχει ακόμη λάβει μέτρα για την εφαρμογή της σύστασης 2(β) της Φάσης 3bis», OECD, Glossary, 34-36 (Commentary 7).

του ποινικού αδίκου»²²⁰. Στην έννοια αυτή υπάγονται ενέργειες οι οποίες γίνονται γενικά ανεκτές στην κοινωνία ενώ η ηθικοκοινωνική τους απαξία είναι μηδαμινή²²¹. Εφόσον λοιπόν η κατ' αρχήν άδικη πράξη κρίνεται κοινωνικά πρόσφορη τότε «κατ' εξαίρεση επιτρέπεται»²²². Ενίοτε, μάλιστα, η άρση του αδίκου αποδίδεται σε λόγους εθίμου²²³.

Εν προκειμένω, εξετάζεται αν η μετακίνηση του «ωφελήματος» κρίνεται κοινωνικά πρόσφορη, στη συγκεκριμένη περίπτωση²²⁴. Χαρακτηριστικά γίνεται αναφορά στα «μικροδώρα σε υπαλλήλους επ' ευκαιρία των εορτών»²²⁵. Έτσι μπορεί να αποστέλλεται π.χ. μια ανθοδέσμη, ένα κουτί με γλυκά, μια ευχαριστήρια επιστολή ή να γίνεται δημοσίευση σε τοπική εφημερίδα. Ποια παροχή, όμως, δεν ανέχεται, αλλά αντίθετα, τιμωρεί το δίκαιο; Η οριοθέτηση είναι αναγκαία αλλά και δύσκολη.

Σε επίπεδο διοικητικής δεοντολογίας και ήπιου δικαίου, ο «Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα» (Γ.2.2., σ. 16), αφού ορίζει την υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων να μην αποδέχονται δώρα, υπηρεσίες κλπ., θέτει ακολούθως μια εξαίρεση, εφόσον «λόγω αξίας ή φύσης στο πλαίσιο της 'συνήθους ευγένειας' (π.χ. βιβλίο) αν δεν δημιουργούν υποχρεώσεις ή επηρεάζουν την αμεροληψία». Γίνεται, πάντως, δεκτό ότι οι κανόνες δεοντολογίας ή οι εσωτερικοί διοικητικοί κανόνες μπορούν να οριοθετούν αυστηρότερα το πεδίο αποδοχής δώρων, χωρίς όμως να επηρεάζουν άμεσα το όριο της αξιόποινης συμπεριφοράς²²⁶. Εφόσον, όμως, οι κανόνες αυτοί απαγορεύουν τη λήψη ορισμένου δώρου, πλεονεκτήματος ή ωφελήματος, τότε αυτή δεν μπορεί να κριθεί ως κοινωνικά πρόσφορη²²⁷.

Το πρόβλημα εντοπίζει η Αιτιολ. Έκθεση του νέου Ποινικού Κώδικα (2019) και επιχειρεί να θέσει ένα όριο: «παραμένουν εκτός της ποινικής τυποποίησης ελάχιστης αξίας ή συμβολικού χαρακτήρα παροχές ή χειρονομίες, στις οποίες μπορεί ο ενδιαφερόμενος πολίτης να προβεί, στο πλαίσιο κοινωνικά

220 Γ.Α. Μαγκάκης, Ποινικό Δίκαιο. Διάγραμμα Γ.Μ., 3η έκδ. 1984, σ. 239. Άλλες απόψεις κατατάσσουν την «κοινωνική προσφορότητα» ως λόγο άρσης του καταλογισμού, λόγο αποκλεισμού της αντικειμενικής υπόστασης του εγκλήματος ή, τέλος, ως ερμηνευτική αρχή, βλ. W.Gropp, Strafrecht, A.T., 4.Aufl. 2015, σ. 252.

221 Α. Χαραλαμπίδης, Ποινικό Δίκαιο, Γ.Μ., Ι. Το έγκλημα, 2021, σ. 616

222 Ν. Ανδρουλάκης, Ποινικό δίκαιο (σημ. 68), σ. 331 επ.

223 Ε. Συμεωνίδου-Καστανίδου (Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι), όπ.π. (σημ. 114), σ. 346-7, Α.Χαραλαμπίδης, όπ.π. (σημ. 120), σ. 617.

224 Κρατούσα είναι η άποψη ότι η κοινωνική προσφορότητα αποκλείει την «παρανόμη συναλλαγή» και, ως εκ τούτου, την ανταλλακτική σχέση μεταξύ ωφελήματος και υπηρεσιακής ενέργειας, βλ. σχετ. Μ.Κorte, όπ.π. (σημ. 101), 2019, § 331 Rn. 134,

225 Ν. Ανδρουλάκης, Ποινικό Δίκαιο, σ. 333. Για έθιμο κάνει λόγο εδώ ο Χρ. Μυλωνόπουλος, Ποινικό Δίκαιο, Γ. Μ., 2η έκδ. 2020, σ. 410.

226 Chr.Rosenau, όπ.π. (σημ. 90), § 331 Rn. 16.

227 Μ.Κorte, όπ.π. (σημ. 101), § 331 Rn. 137.

πρόσφορων εκδηλώσεων φιλοφροσύνης ή ευπρέπειας...»²²⁸. Σε προηγούμενο χρόνο είχε εισαχθεί²²⁹ μια αντίστοιχη διάταξη στον ΠΚ (§ 3 στο άρ. 235 ΠΚ) με την οποία οριζόταν ότι «[δ]εν συνιστά δωροδοκία η απλή υλική παροχή προς έκφραση ευγνωμοσύνης.». Ωστόσο η διάταξη αυτή προκάλεσε έντονες αντιδράσεις και λίγους μήνες μετά τη θέση της σε ισχύ, καταργήθηκε (με το άρ. 8 § 2 Ν. 4198/2013)²³⁰.

5.2.3. Κριτήρια. Μετά απ' όλα αυτά, τίθεται το ερώτημα: Ποια παροχή ωφελήματος είναι κοινωνική πρόσφορη και, επομένως, θεμιτή; Τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για τη διάκριση αυτή είναι κατά κανόνα ποιοτικά ενώ ενίοτε τίθεται ένα ποσοτικό όριο. Εν συνεχεία μπορούμε να διακρίνουμε ανάμεσα στα υποκειμενικά και τα αντικειμενικά κριτήρια εκτίμησης της παροχής του ωφελήματος. Ειδικότερα:

α) Υποκειμενικό κριτήριο: Εξετάζονται τα κίνητρα του «δότη» (ευγένεια, έκφραση ευγνωμοσύνης, ευχαριστίας κ.λπ.)²³¹ σε αντίθεση με την ανταλλακτική σχέση. Εφόσον λοιπόν τα κίνητρα του δότη «δεν είναι ταπεινά», η δημόσια υπηρεσία δεν γίνεται αντικείμενο συναλλαγής αλλά απλά έχουμε μια κοινωνικά συνήθη, αναγνωρίσιμη και γενικά ανεκτή σχέση.

β). Αντικειμενικό κριτήριο: Κρίσιμο είναι εδώ το πλαίσιο εντός του οποίου η έκφραση φιλοφροσύνης και κοινωνικής αβροφροσύνης προβάλλει ως κοινωνικά πρόσφορη. Προκύπτει δηλ. εδώ με βάση την κοινωνική εθιμοτυπία ή συνήθεια στη βάση των κανόνων της ευγένειας και της κοινωνικής συναναστροφής²³² ότι προσφέρονται δώρα π.χ. στις ονομαστικές εορτές, στα γενέθλια, στις επετείους (π.χ. γάμου), ενός ευχάριστου γεγονότος (π.χ. γέννηση παιδιού, ορκωμοσία πτυχιού) κ.λπ.

Τα χαρακτηριστικά του ωφελήματος, δηλ. ενδ. η φύση, το είδος λαμβάνονται υπόψη, προκειμένου να κριθεί αν αυτό είναι θεμιτό ή όχι. Θεμιτές παροχές κρίνονται π.χ το κέρασμα ενός ποτού²³³, τα γλυκά, η ανθοδέσμη, δυο μπουκάλια κρασί, η πρόσκληση σε γεύμα εργασίας ή ένα πάρτυ, τα διαφημιστικά δωράκια, ένα μπουκάλι σαμπάνια²³⁴. Πιο σημαντικό στοιχείο όμως είναι η αξία του δώρου, για την οποία τίθεται ένα όριο, αρχικά σχετικό (: μικρής

228 Σοβαρές ενστάσεις εκφράζει ο ΟΟΣΑ [: Εφαρμογή της Σύμβασης κατά της Δωροδοκίας του ΟΟΣΑ Έκθεση Φάσης 4 Ελλάδα, 2022, σ. 55 (§ 75)] ακριβώς γι' αυτό το χωρίο της Αιτιολ. Έκθεσης του ΠΚ. Παρόμοια αναφορά πάντως υπήρχε και στην εισγ. Έκθεση του ν. 4254/2014 (σ. 55) για την τότε αντικατάσταση του άρ. 235.

229 Ν. 4139/2013, άρ. 68.

230 Βλ. κριτική σε Ν. Μπιτζιλέκη, ΠοινΧρον 2013, σ.321 επ.

231 Μ. & Α. Μαργαρίτη, όπ.π. (σημ. 31), σ. 668.

232 Chr. Sowada, όπ.π. (σημ. 10), § 331 Rn. 72.

233 Βλ. ΠλημΘεσ 181/1991 Υπεράσπιση 1991, σ. 662: συνιστά δωροδοκία το «τραπέζωμα» σε ταβέρνα (από κρατούμενο σε φρουρό).

234 Chr. Rosenau, όπ.π. (σημ. 90), § 331 Rn. 16.

αξίας υλική παροχή²³⁵, ελάχιστης ή συμβολικής αξίας). Ανακύπτει, ωστόσο, εδώ το ερώτημα για το πώς θα κριθεί η αξία του ωφελήματος: i. Υποκειμενικά (από τη σκοπιά του δωροδότη ή δωρολήπτη) ή ii. Αντικειμενικά (με βάση τις επικρατούσες γενικά αντιλήψεις). Εξάλλου το όριο της αξίας μπορεί να είναι αριθμητικό (π.χ. 200 Ευρώ), πράγμα που βέβαια δημιουργεί σαφήνεια, στερείται όμως ευελιξίας προσαρμογής στα δεδομένα μιας συγκεκριμένης περίπτωσης. Τέτοια αριθμητικά όρια τίθενται σε νομικά κείμενα²³⁶ ενώ προτείνονται και από τη θεωρία²³⁷.

Πάντως, παρά τη γενική αναγνώριση της κοινωνικής προσφορότητας ως λόγου άρσης του αδικίου των εγκλημάτων δωροδοκίας, διατυπώνονται και περιοριστικές απόψεις κατά τις οποίες αφενός οι λόγοι κοινωνικής αβροφροσύνης πρέπει να δημιουργούν (στους πολίτες) εικόνα κοινωνικής δεσμευτικότητας ως προς την τήρησή τους²³⁸, αφετέρου πρέπει η παροχή να έχει προσωπικό χαρακτήρα και να αφορά αποκλειστικά τελειωμένη νόμιμη υπηρεσιακή ενέργεια της παροχικής διοίκησης²³⁹. Ορθότερο, κατά τη γνώμη μου, είναι να αρκεστούμε στην παγιωμένη κοινωνική συνήθεια (κάτι ανάμεσα στο επιτρεπτό και το επιβεβλημένο) και τις υπηρεσιακές ενέργειες που είναι νόμιμες.

5.3. Προς μια νέα οριοθέτηση

Φάνηκε ήδη από τις παραπάνω σκέψεις ότι χρειαζόμαστε μια νέα οριοθέτηση μεταξύ θεμιτού και αθέμιτου ωφελήματος, με βάση και τις σύγχρονες εξελίξεις, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ήδη ο ΟΟΣΑ (2018, σ. 30-31) έχει θέσει ορισμένα κριτήρια για τη εξέταση της καταλληλότητας ενός ωφελήματος: Ο λόγος και το προσδοκώμενο αποτέλεσμα του ωφελήματος (ευγένεια # επιρροή), ο χρόνος προσφοράς του δώρου (κατάλληλη στιγμή;), το κόστος και η συχνότητα του δώρου, η καταλληλότητα του δώρου, δεδομένων των δυνατοτήτων του παραλήπτη.

Σημαντική επίσης εδώ είναι η θέση της Γερμανικής Νομολογίας σύμφωνα με την οποία η κοινωνική προσφορότητα (της παροχής ενός ωφελήματος) δεν αρκεί ως λόγος αποκλεισμού της αντικειμενικής υπόστασης του εγκλήματος αλλά, επιπροσθέτως, απαιτείται συνολική θέαση ή στάθμιση

235 Μ. & Α. Μαργαρίτη, όπ.π. (σημ. 31), σ. 668.

236 Ενδεικτικά: 200 ΕΥΡΩ (: Κώδ. Ελλ. Κοινοβ, Κώδ. Αιρετών ΟΤΑ, Ν. 4829/21, άρ. 16: Κυριότητα δώρων ΠτΔ, Υπουργών), 150 ΕΥΡΩ (: Κώδ. Δεοντολ. Ευρ.Κοινοβουλίου). Στο χώρο των ιδιωτικών επιχειρήσεων βλ. ενδ. 10 ΕΥΡΩ (: Μύλοι Λούλη), 100 ΕΥΡΩ (: Ελλ. Εταιρ. Αξιοπ. Ανακύκλ. 2016, Κώδ. Δεοντολογίας).

237 Ενδεικτικά: 50 ΕΥΡΩ Chr.Rosenau, όπ.π. (σημ. 90), § 331 Rn. 16, 30-50 ΕΥΡΩ: G.Heine/J.Eisele, όπ.π., 30. Aufl. 2019, § 331 Rn. 40, 30 ΕΥΡΩ = Th.Fischer, όπ.π. (σημ. 43), § 331 Rn. 26a.

238 Ε.Συμεωνίδου-Καστανίδου, όπ.π., (σημ. 50), σ. 439.

239 Κατά Ν.Μπιτζιλέκη, ΠοινΧρον 2013, σ. 321 επ. Σύμφωνα και ο Κ.Χατζηκώστας, Η ποινική αντιμετώπιση, (σημ. 89), σ. 15 επ.

(«Gesamtschau», «Gesamtabwägung»)²⁴⁰ της εκάστοτε περίπτωσης / περιστατικού λαμβανομένων υπόψη όλων των παραμέτρων. Εδώ εμφανίζονται ως θετικοί ενδείκτες το ελάχιστο και το σύνηθες του παρεχόμενου ωφελήματος²⁴¹ και, αντίθετα, ως αντενδείκτες η μυστικότητα, η υπέρμετρη – ασυνήθης παροχή, η τυχόν συμφωνία των μερών (δότη-λήπτη).

Μπορούμε συνεπώς να καταλήξουμε: Το ωφέλημα είναι θεμιτό (ζητούμενο, παρεχόμενο κ.λπ.) εφόσον δεν δημιουργεί τέτοιου βαθμού οικειότητα, μεταξύ δότη και λήπτη, με εύλογη προσδοκία / προσμονή υπηρεσιακής «ανταπόδοσης» ώστε, κατ' αποτέλεσμα, να είναι σε θέση να κλονίσει την εγγύηση αμεροληψίας. Για να είναι θεμιτό το ωφέλημα θα πρέπει να μην είναι κοινωνικά / ανθρωπίνως αναμενόμενο ο λήπτης-δημόσιος λειτουργός να «δει» περισσότερο «φιλικά» την υπόθεση του δότη. Με διαφορετικά λόγια, κοινωνικά πρόσφορη και άρα θεμιτή είναι η μετακίνηση ενός ωφελήματος, εφόσον, κατ' εύλογη κρίση, δεν δημιουργεί την εντύπωση υποχρέωσης του δωρολήπτη προς τον δωροδότη²⁴². Συνεπώς, η εκτίμηση θα είναι αντικειμενική αλλά στο συγκεκριμένο πλαίσιο (τόπου, επαγγελματικού πεδίου), λαμβανομένων υπόψη του συνόλου των αντικειμενικών και υποκειμενικών δεδομένων.

Η κοινωνική προσφορότητα, κατά μια άποψη²⁴³ προκύπτει ως αποτέλεσμα μιας στάθμισης συμφερόντων. Για να αποκλειστεί το άδικο θα πρέπει, όχι γενικά αλλά στη συγκεκριμένη περίπτωση, η πράξη να είναι κοινωνικά πρόσφορη, στο πλαίσιο της συγκεκριμένης κοινωνικής / διοικητικής λειτουργίας²⁴⁴. Άρα, εν προκειμένω, η άρνηση αποδοχής της παροχής να γεννά πιο πολλά και πιο έντονα αρνητικά δεδομένα («ακατάδεκτοι/ακοινωνήτοι υπάλληλοι») από την αποδοχή και τα τυχόν σχόλια γι' αυτήν. Από την άλλη πλευρά, η παροχή ενός ασήμαντου ή κοινωνικά πρόσφορου δώρου δεν προσβάλλει το έννομο αγαθό καν, όχι μόνο γιατί δεν μπορεί να νοθεύσει την υπηρεσιακή καθαρότητα ή να επηρεάσει την κρίση του δημόσιου λειτουργού αλλά ούτε να δώσει καν τέτοια εντύπωση/εικόνα.

240 BGH 24.10.2008 1 Str 260-08, BGH 21.6.2007 HRRS 2007 Nr. 731, Rn. X και Chr. Rosenau, όπ.π. (σημ. 90), § 331 Rn. 30.

241 Βλ. σχετ. K.Gribl, Der Vorteilsbegriff bei den Bestechungsdelikten, 1993, σ.106.

242 Ομοίως βλ. M.Korte, όπ.π. (σημ. 101), § 331 Rn. 138.

243 Γ.-Α.Μαγκάκης, όπ.π. (σημ. 119), σ. 240 και, γενικότερα, Ν. Παρασκευόπουλος, όπ.π. (σημ. 66), σ. 153 επ.

244 Γ.-Α.Μαγκάκης, όπ.π. (σημ. 119), σ. 241.

6. Σύνοψη - Συμπέρασμα

Η προσπάθεια οριοθέτησης του αθέμιτου ωφελήματος στα εγκλήματα διαφθοράς μας φέρνει μπροστά σε δύσκολες σταθμίσεις: αφενός οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν ζουν εκτός της κοινωνίας και των κανόνων συμπεριφοράς των μελών της, αφετέρου πρέπει να διαφυλάσσεται η ακεραιότητά τους αλλά και η εμπιστοσύνη των πολιτών σ' αυτήν. Συνεπώς, η διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στις κοινωνικά πρόσφορες ενέργειες και τις πράξεις διαφθοράς είναι αναγκαίο να χαράσσεται με συμπερίληψη όλων των παραμέτρων, αντικειμενικών και υποκειμενικών, με βάση τη δεοντολογία, τις κατευθύνσεις των διεθνών οργανισμών και την κρατούσα πρακτική στις άλλες ευρωπαϊκές, ιδίως, χώρες. Η ποινική καταστολή δεν θα πρέπει να παραβλέπεται· πρέπει, όμως, να παραμένει *ultima ratio*, όταν οι κανόνες δεοντολογίας και το πειθαρχικό δίκαιο εξαντλούνται. Είναι πλέον σαφές ότι η μία περίπτωση που θα τύχει ποινικής επεξεργασίας δεν θα αλλάξει την ενδεχομένης κυρίαρχη κουλτούρα διαφθοράς που μπορεί να υπάρχει σε μια υπηρεσία ή ένα τομέα της δημόσιας διοίκησης. Εκεί έχουν λόγο οι δημόσιες πολιτικές που υιοθετούνται και εφαρμόζονται.

Δημόσιες πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς λειτουργούν τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά. Κυρίως όμως, εδώ, ενδιαφέρει η πρόληψη και αποτροπή της μετακίνησης «αθέμιτων ωφελημάτων» προς δημόσιους λειτουργούς. Σ' αυτή την κατεύθυνση, συμβάλλουν: α). η διαμόρφωση ξεκάθαρων κανόνων για την αποδοχή δώρων, φιλοδωρημάτων κ.λπ.²⁴⁵, β) η τυποποίηση σαφών διαδικασιών δήλωσης και έγκρισης δώρων κλπ., και γ). η ενεργοποίηση θεσμών, όπως του Συμβούλου Ακεραιότητας, με ενημερώσεις και προτάσεις²⁴⁶. Ένα τέτοιο πλέγμα μέτρων μπορεί να συμβάλλει στη διαμόρφωση ενός πλαισίου καθημερινής συμπεριφοράς των δημοσίων λειτουργών που θα προστατεύει την ακεραιότητα της δημόσιας διοίκησης, την αξιοπρέπεια αλλά και τα δικαιώματα των πολιτών αλλά και τη αποτελεσματικότητα των κρατικών λειτουργιών.

245 Βλ. ΟΟΣΑ (2018) προς Ιδιωτικές Εταιρείες: «σαφής διαχωριστική γραμμή μεταξύ παραδεκτών και παράνομων συμπεριφορών», ανάπτυξη πολιτικής δώρων και φιλοξενίας ώστε να είναι «λογικά και να πραγματοποιούνται καλόπιστα», σαφείς οδηγίες, ποτέ μετρητά, καταγραφή δώρων, αποδεκτά – μη αποδεκτά δώρα, χρηματικό όριο και πέραν αυτού: έγκριση, διαδικασίες έγκρισης. Τις δυσκολίες γι' αυτή τη διαδικασία επισημαίνει ο Κ. Χατζηκώστας, σε: Μ. Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), όπ.π. (σημ. 5), σ. 603-4.

246 Ν. 4795/2021, άρ. 24 § 1: Ο σύμβουλος ακεραιότητας «παρέχει εξατομικευμένη συμβουλευτική συνδρομή για ζητήματα δεοντολογίας και ακεραιότητας που αντιμετωπίζει ο υπάλληλος κατά την ενάσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων, συμπεριλαμβανομένων θεμάτων, όπως ... η σύγκρουση συμφερόντων».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

- Ανδρουλάκης Ν., Ποινικό Δίκαιο, Γ.Μ. 2000.
- Ανδρουλάκης Ν., Ιδιωτική Γνωμοδότηση, ΠοινΧρον 1984, σ. 635
- Ανδρουλάκης Ν., Ιδιωτική Γνωμοδότηση, ΠοινΧρον 1983, σ. 193 επ.
- Βλάχου-Βλαχοπούλου Μ.-Χ., Οι πηγές του δημοσίου δικαίου, 2020.
- Γάφος Η., Το έγκλημα της δωροδοκίας, ΠοινΧρον 1960, σ. 225 επ.
- Γιάρνη Ι., Η έννοια του παρανόμου οφέλους στο υπηρεσιακό έγκλημα της παράβασης καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ), ΠοινΔικ, 2007, σ. 96 – 101.
- Geffray Ed., Για μια κουλτούρα δεοντολογίας στο δημόσιο βίο: ο ρόλος της πρόληψης, σε: ΕΚΔΔΑ, Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, 2012, σ. 63 επ.
- Γώγος Κ., Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, 2000.
- Δέτσης Μ., Ερμηνεία ΠΚ - Τα εγκλήματα σχετικά με τα υπομνήματα και την υπηρεσία, 2015.
- Δημάκης Α., Το έγκλημα του «παρανόμου πλουτισμού», ΠοινΧρον 2013, σ. 489 επ.
- Καϊάφα-Γκμπάντι Μ., Ποινική καταστολή της διαφθοράς στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα: το νομοθετικό πλαίσιο της Ε.Ε. στην ευρύτερη διεθνή σκηνή και το εθνικό μας δίκαιο, ΠοινΧρον 2010, σ. 4 επ.
- Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. (επιμ), Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά στο δημόσιο τομέα, ΙΙΙ, 2015.
- Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. / Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε., Ποινικό δίκαιο. Γεν. Μέρος, 2022.
- Κωστάρας Α., Ποινικό δίκαιο. Επιλογές Ειδικού Μέρους, 4η έκδ. 2020.
- Κωστής Κ., Ερμηνεία του εν Ελλάδι ισχύοντος Ποινικού Νόμου, (επιμ. Α. Μπουρόπουλου), ΙΙΙ, 4η έκδ. 1929.
- Μακρυδημήτρης Α. / Πραβίτα Μ.-Η., Διοικητική επιστήμη Ι: Δημόσια διοίκηση – Στοιχεία διοικητικής επιστήμης, 5η έκδ. 2012.
- Μανωλεδάκης Ι., Ερμηνεία (κατ' άρθρο) βασικών όρων του Ειδικού Μέρους του Ποινικού Κώδικα, 1996.
- Μαργαρίτης Λ., Παρατηρήσεις, Υπεράσπιση 1991, σ. 679.

- Μαργαρίτη Μ. & Ά., Ποινικός Κώδικας, 4η έκδ. 2020.
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 3η έκδ., 2016.
- Μαγκάκης Γ.-Α., Ποινικό Δίκαιο. Διάγραμμα Γεν. Μέρους, 3η έκδ. 1984.
- Μπιτζιλέκης Ν., Εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας κατά τον νέο ΠΚ, 2020.
- Μπιτζιλέκης Ν., Η σύγχρονη διαμόρφωση των εγκλημάτων δωροδοκίας κατά τον Ποινικό Κώδικα, ΠοινΧρον 2013, σ. 321 επ.
- Μπιτζιλέκης Ν., Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα, σε: Τιμ. Τόμ. Στ.Αλεξιάδη 2010, σ. 595 επ.
- Μπιτζιλέκης Ν., Τα υπηρεσιακά εγκλήματα, 2η έκδ. 2001.
- Μπρακουμάτσος Π., Η έννοια του σκοπού του παρανόμου περιουσιακού οφέλους στα εγκλήματα της εκβίασης και της ψευδούς βεβαίωσης, Ποιν-Δικ 2006, σ. 1305 επ.
- Μυλωνόπουλος Χρ., Ποινικό Δίκαιο, Γεν. Μέρους, 2007 (και 2η έκδ. 2020).
- Μυλωνόπουλος Χρ., Ποινικό Δίκαιο, Ειδικό Μέρους, 2021.
- Παντελίδου Κ., Γενικές αρχές αστικού δικαίου, 2η έκδ. 2022.
- Παπαδαμάκης Α., Τα περιουσιακά εγκλήματα, 4η έκδ. 2022.
- Παπαδημητρόπουλος Δ., Αρχές ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση, σε: ΕΚΔΔΑ, Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, 2012, σ. 115 επ.
- Παπαχρήστου Μ., σε: Α.Χαραλαμπίκη (επιμ.) Ο νέος Ποινικός Κώδικας. Ερμηνεία κατ' άρθρο, τόμ. ΙΙ, 2021.
- Παρασκευόπουλος Ν., Τα θεμέλια του ποινικού δικαίου, 2η έκδ. 2020.
- Πρεβεζούρου Ευγ., Κανόνες soft law στο διοικητικό δίκαιο, 2017.
- Σπηλιόπουλος Ο., Βασικά στοιχεία εμπορικού δικαίου, 2021.
- Σπινέλλης Δ., Ποινικό Δίκαιο, Ειδ. Μέρους. Εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία, 1988.
- Σπυριδάκης Ι., Ενοχικό Δίκαιο, 2η έκδ. 2018.
- Σπυριδάκης Ι., Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, 3η έκδ. 2022.
- Σταθόπουλος Μιχ., Γενικό ενοχικό δίκαιο, 5η έκδ. 2018.
- Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε., Δωροδοκία υπαλλήλου, (1988), σε: Εμβάθυνση στο ουσιαστικό ποινικό δίκαιο, 2008, σ. 433 επ.
- Τσέκος Θ., Η διοικητική κουλτούρα ως γενεσιουργός αιτία αντιδεοντολογικών

πρακτικών, σε: ΕΚΔΔΑ, Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, 2012, σ. 78 επ.

Φουσκαρίνης Γ., Δωροδοκία εκλογέα και άλλα τινά ζητήματα δωροδοκίας, ΠοινΧρον 2016, σ. 559 επ.

Χαραλαμπίδης Α., Ποινικό Δίκαιο, Γεν. Μέρος, Ι. Το έγκλημα, 2021.

Χατζηκώστας Κ., Μερικές σκέψεις για τη δωροδοκία και το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, ΠοινΧρον 2007, σ. 585

Χατζηκώστας Κ., Η ποινική αντιμετώπιση της διαφθοράς στο χώρο της υγείας, στον τόμο (του Ομίλου Μελέτης Ιατρικού Δικαίου & Βιοηθικής): Η Διαφθορά στο χώρο της Υγείας, 2021, σ. 15 επ.

Χατζηκώστας Κ., σε: Μ.Καϊάφα-Γκμπάντι (επιμ.), Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στο δημόσιο τομέα, τόμ. Ι, 2014, σ. 585 επ.

Φαρούδα-Μπενάκη Α., Τα αξιολογικά στοιχεία της αντικειμενικής υποστάσεως του εγκλήματος, 1971.

Ξενόγλωσση

Fischer Th., Strafgesetzbuch-Kommentar, 67. Aufl. 2020.

Gribl K., Der Vorteilsbegriff bei den Bestechungsdelikten, 1993.

Gropp W., Strafrecht. Allgemeiner Teil, 4. Aufl. 2015.

Heger M., in: Lackner/Kühl- Strafgesetzbuch, 29. Aufl. 2018.

Heine G./ Eisele J., in: Schönke/Schröder- Strafgesetzbuch Kommentar, 29. Aufl. 2014 (και 30. Aufl. 2019)

Korte M., in: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. 4, 2006 (και 3. Aufl. 2019).

Kuhlen L., in: Nomos Kommentar- Strafgesetzbuch, Bd. 3, 5. Aufl. 2017.

Rosenau Chr., in: Satzger/Schluckebier/Widmaier (SSW), Strafgesetzbuch-Kommentar, 6. Aufl. 2016.

Sowada Chr., in: Leipziger Kommentar- Strafgesetzbuch, Bd. 13, 12. Aufl. 2013.

Vasilikou Th., Zuwendungen im geschäftlichen Verkehr, 2016.

ΠΗΓΕΣ

Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4254/2014.

Αιτιολογική έκθεση νέου Ποινικού Κώδικα (2019).

BIANEΞ (Κώδικας Επιχειρηματικής Συμπεριφοράς & Δεοντολογίας).

Ηλεκτρονικό Λεξικό της Κοινής Νεοελληνικής του Ιδρύματος Τριανταφυλλίδη
Θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης για τους υπαλλήλους της ΕΕ,
2012 (Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής).

Κώδικας Συμπεριφοράς των Αιρετών Οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης»
<https://aead.gr/publications/manuals/kwdikas-sumperiforas-ai-retwn-organwn>

Κώδικας Ηθικής & Επαγγελματικής Συμπεριφοράς υπαλλήλων του Δημόσιου
Τομέα, 2022 (Υπουργείο Εσωτερικών - Ενιαία Αρχή Διαφάνειας).

Κώδικας Δεοντολογίας των Μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου (2016).

Οδηγός ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς», 2012 (Υπ. Εσωτερικών / Συνή-
γορος του Πολίτη).

ΟΟΣΑ, Προώθηση της Εταιρικής Συμμόρφωσης, των Εσωτερικών Ελέγχων
και της Ηθικής κατά της Διαφθοράς: Κατευθυντήριες Γραμμές για Εταιρί-
ες στην Ελλάδα, (2018).

ΟΟΣΑ, Εφαρμογή της Σύμβασης κατά της Δωροδοκίας του ΟΟΣΑ Έκθεση
Φάσης 4 Ελλάδα, 2022.

OECD, Phase 3bis Report on Implementing the OECD Anti-Bribery
Convention in Greece, March 2015.

OECD, Corruption. A glossary of international standards in criminal law, 2008

Ορθογραφικών ερμηνευτικών Λεξικών Δ. Δημητράκου (1959).

Συμβούλιο της Ευρώπης, Explanatory Report to the Criminal Law Convention
on Corruption, 27.1.1999.

Χάρτης Δεοντολογίας των Δικαστικών και Εισαγγελικών Λειτουργιών, www.areiospagos.gr

Χάρτης Δεοντολογίας των Δικαστικών Λειτουργιών του Συμβουλίου της Επι-
κρατείας, Απόφ. ΟλΣτΕ 3/2022, www.adjustice.gr

Χάρτης Δεοντολογίας των Δικαστικών Λειτουργιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου,
Απόφ. ΟΛΕΛΣυν ΦΓ8/55595 (ΦΕΚ Β' 4942/2020), www.elsyn.gr

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Σύνταγμα της Ελλάδας (1975/.../2019)

Σύμβαση ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά (Ν.
3560/2007)

Σύμβαση του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς (Ν. 3666/2008)

Σύμβαση περί καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών - Μελών της Ε.Ε. (ν. 2802/2000)

Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές (Ν. 2656/1998)

Αστικός Κώδικας

Ποινικός Κώδικας (Ν. 4619/2019)

Ποινικός Νόμος (1834)

Κώδικας Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών (Ν. 4938/2022)

Υπαλληλικός Κώδικας (Ν. 3528/2007: Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.)

Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων» (Ν. 3584/2007)

Ν. 146/1914: Περί αθεμίτου ανταγωνισμού.

ΝΔ 1234/1972: Περί λειτουργίας Ερασιτεχνικών και Πειραματικών Σταθμών Ασυρμάτου (...)

Ν. 4139/2013: Νόμος περί εξαρτησιογόνων ουσιών (...)

Ν. 4258/2014: Διαδικασία Οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα (...)

Ν. 4254/2014: Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας (...)

Ν. 4795/2021: Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημόσιου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση (...)

Ν. 4829/2021: Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας (...)

Πειθαρχικό δίκαιο του αστυνομικού προσωπικού (ΠΔ 120/2008)

Κώδικας Δεοντολογίας του αστυνομικού (ΠΔ 254/2004)

Γερμανικός Ποινικός Κώδικας (StGB)

Κυπριακός Ποινικός Κώδικας

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Ελληνική

ΑΠ 1594/2022 www.areiospagos.gr

ΑΠ 1336/2022 www.areiospagos.gr

ΑΠ 123/2022 www.areiospagos.gr

ΑΠ 606/2021 www.areiospagos.gr

ΑΠ 917/2020 www.areiospagos.gr

ΑΠ 748/2020 www.areiospagos.gr

ΑΠ 718/2020 www.areiospagos.gr

ΑΠ 595/2019 www.areiospagos.gr

ΑΠ 1228/2018 www.areiospagos.gr

ΑΠ 1664/2014 www.areiospagos.gr

ΑΠ 1706/2009 www.areiospagos.gr

ΑΠ 1627/2009 ΠοινΧρον 2010, σ. 559.

ΑΠ 1556/2009 ΠοινΔικ 2010, σ. 542

ΑΠ 610/2004 ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ

ΑΠ 530/2004 ΝΟΜΟΣ

ΟΛΑΠ 1179/1986 ΠοινΔικ 2000, σ. 12 επ.

ΑΠ 820/1998 ΠοινΧρον 1999, σ. 426 = ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ

ΑΠ 1880/1983 ΠοινΧρ 1984, σ. 662 = ΝΟΜΟΣ

ΑΠ 1541/1982 ΠοινΧρ 1983, σ. 588, = ΝΟΜΟΣ

ΑΠ 1817/1982 ΠοινΧρ 1983, σ. 627

ΤρΕφΠειρ 626/1984 αδημ.

ΣυμβΕφΠειρ 159/1982 ΠοινΧρον 1982, σ. 947

ΔΕφΑθ 17/2012 Διδικ 2012, σ. 1511 = ΝΟΜΟΣ.

ΠλημΘεσ 181/1991 Υπεράσπιση 1991, σ. 662

ΤρΠλΠειρ 7434/1983 ΝοΒ 1984, σ. 552

ΕγκΕισΑΠ (Γ.Σκιαδαρέση) 4/2023 www.eisap.gr

ΓνωμΕισΠλημΗγουμ (Σπ.Κανίνια) 17/1963 ΠοινΧρον 1963, Σ. 524

Ξένη

Bundesgerichtshof (BGH) NStZ 2008, S. 216.

Bundesgerichtshof (BGH) 24.10.2008 1 Str 260-08.

Bundesgerichtshof (BGH) 21.6.2007 HRRS 2007 Nr. 731, Rn. X.

**Η ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.
«ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΗ Ή ΑΠΟ-ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΗ» (;)
ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΣΤΗ ΜΕΤΑ-ΜΝΗΜΟΝΙΑΚΗ ΕΠΟΧΗ**

ΛΑΜΠΡΟΣ Π. ΜΠΑΜΠΑΛΙΟΥΤΑΣ
Δικηγόρος, Επίκουρος καθηγητής
Παντείου Πανεπιστημίου, Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ
bampalioutas.lampros@ac.eap.gr

Εισαγωγή

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί, σύμφωνα με τον αείμνηστο Καθηγητή Μιχ. Στασινόπουλο²⁴⁷, στοιχείο και βάση του δημοκρατικού καθεστώτος, πολιτικό σχολείο των πολιτών, πηγή της πολιτικής ελευθερίας, μέσο πραγμάτωσης των δημοκρατικών και των φιλελευθέρων ιδεωδών.

Ως μία ανάγκη κάθε κρατικής οργάνωσης, βασισμένη στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, είναι άμεσα συνδεδεμένη με τη συμμετοχή του πολίτη-δημότη στην άσκηση της «τοπικής» δημόσιας εξουσίας σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα.

Σύμφωνα με τον Ομότιμο Καθηγητή κ. Αθανάσιο Ράικο, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι η αυτοτελής (με ιδία ευθύνη) άσκηση τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, με την σύμπραξη του συνόλου των μελών του (λαού) και υπό την εποπτεία του Κράτους²⁴⁸.

Εννοιολογικά χαρακτηριστικά στοιχεία κατά τον ανωτέρω ορισμό αποτελούν:

1. η ύπαρξη ενός Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου,
2. η σύμπραξη των μελών του κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας,
3. η ύπαρξη αυτοτέλειας έναντι του Κράτους και των άλλων φορέων που ασκούν δημόσια εξουσία (διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια),
4. η άσκηση εποπτείας εκ μέρους του Κράτους και
5. η άσκηση δημόσιας εξουσίας με τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.

²⁴⁷ Βλ. Μιχ. Στασινόπουλου «Η Τοπική Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι», σε «Νομικά Μελέται», 1972, σελ. 182 επ.

²⁴⁸ Βλ. ενδεικτικά αντί άλλων, Αθ. Ράικου «Γενική Πολιτειολογία», 2000, σελ. 242, του ιδίου «Γενική Πολιτειολογία-Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό Μέρος Ι», 5η εκδ., 2018, σελ. 218 επ.

Τα τέσσερα πρώτα αποτελούν το τυπικό μέρος, ενώ το πέμπτο αποτελεί το ουσιώδες στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εξουσία (*imperium*) την οποία ασκεί το Κράτος είναι πρωτότυπη, ή πρωτογενής, σε αντίθεση με εκείνη που ασκούν τα εδαφικά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, όπως είναι οι Ο.Τ.Α. (Δήμοι και Περιφέρειες) που είναι δοτή, ή κατά παραχώρηση ή παράγωγη²⁴⁹.

Στην εδαφική εξουσία των Ο.Τ.Α., υπάγονται όλα τα πρόσωπα (φυσικά και νομικά) που βρίσκονται στα γεωγραφικά όριά τους, είτε διαμένουν είτε δραστηριοποιούνται στην γεωγραφική περιφέρεια στην οποία εκτείνεται η αρμοδιότητα (των Ο.Τ.Α.). Η εξουσία είναι κ υ ρ ι α ρ χ ι κ ή και αφορά το μέσο και τον τρόπο που θα χρησιμοποιήσουν για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Το ισχύον Σύνταγμα ενισχύει τους Ο.Τ.Α., παρέχοντάς τους κατά πρώτον διοικητική αυτοτέλεια, δηλαδή την ικανότητα που έχει το νομικό πρόσωπο να διαχειρίζεται τις υποθέσεις του, με δική του ευθύνη και με δικά του όργανα, χωρίς να υπόκειται στις εντολές της κρατικής διοίκησης²⁵⁰, και κατά δεύτερον οικονομική αυτοτέλεια, με τη δυνατότητα να καταρτίζουν το δικό τους προϋπολογισμό εσόδων-εξόδων, το δικό τους απολογισμό, να κατέχουν τη δική τους περιουσία και μέσω της δικής τους ταμειακής υπηρεσίας να προβαίνουν σε είσπραξη εσόδων και διενέργεια δαπανών, χωρίς να παρεμποδίζεται η ελεύθερη δράση και λειτουργία τους. Άμεση απόρροια της διοικητικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. αποτελεί το γεγονός ότι οι αποφάσεις των οργάνων τους είναι κατ' ουσία οριστικές και αμετάκλητες²⁵¹.

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, οι Ο.Τ.Α. υπόκεινται σε διοικητική εποπτεία²⁵² νομιμότητας εκ μέρους του Κράτους, το οποίο οφείλει να μην

249 Βλ. Μιχ. Στασινόπουλου, ό.π., σελ. 154, Γ. Παπαχατζή «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», Τόμοι Α' και Β', 7η εκδ., σελ. 285, Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός, 2001, σελ. 8.

250 Για την έννοια της διοικητικής αυτοτέλειας βλ. ενδεικτικά αντί άλλων, Αν. Τάχου «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 6η εκδ., ό.π., σελ. 223, Αθ. Ράικου «Γενική Πολιτειολογία», ό.π., σελ. 232 επ., του ίδιου «Γενική Πολιτειολογία-Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό Μέρος Ι», 5η εκδ., 2018, σελ. 221 επ., του ίδιου «Συνταγματικό Δίκαιο», Οργανωτικό Μέρος ΙΙ, 5η εκδ., 2018, σελ. 269 επ., Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», ό.π., σελ. 243 επ., Στ. Πουλή «Περί της διοικητικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. : Παρατηρήσεις επ' αφορμή την 1487/2000 Απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου», Δμ, Τεύχος 8ο, 2002, σελ. 12 επ., Λ. Μπαμπαλιούτα «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος, Α', 3η εκδ., 2021, σελ. 33, Τόμος Β', 3η εκδ., 2021, σελ. 15.

251 Βλ. Αθ. Ράικου «Γενική Πολιτειολογία-Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό Μέρος Ι», 5η εκδ., 2018, σελ. 221-222.

252 Για την έννοια της διοικητικής εποπτείας, βλ. Γ. Μαργακοπούλου «Η σχέση της δημοτικής αυτοδιοίκησης προς την κρατική διοίκηση», Ε.Τ.Α., 1939, σελ. 247 επ., Μιχ. Στασινόπουλου, ό.π., σελ. 157, Αν. Τάχου, ό.π., σελ. 267 επ., του ίδιου «Η εποπτεία του Κράτους επί των Ο.Τ.Α.», σε Αρμ., 1978, σελ. 777 επ. και Ε.Τ.Α., 1979,

εμποδίζει τη δράση τους και δεν υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο του, διότι ο τελευταίος εάν δεν προσδιοριστεί ειδικότερα, περικλείει στην έννοιά του, τόσο τον έλεγχο νομιμότητας όσο και τον έλεγχο σκοπιμότητας, ο οποίος και ασκείται από τα ιεραρχικώς προϊστάμενα διοικητικά όργανα, στα ιεραρχικώς υφιστάμενα διοικητικά όργανα, τα οποία από οργανωτικής απόψεως ανήκουν στο ίδιο νομικό πρόσωπο. Ο δε έλεγχος σκοπιμότητας επί των πράξεων των Ο.Τ.Α. είναι ασυμβίβαστος με την ύπαρξη διοικητικής αυτοτέλειας. Η άσκηση διοικητικής εποπτείας αφορά μόνο θέματα νομιμότητας (τυπικής και ουσιαστικής) και πραγματοποιείται από ένα ανώτερο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου σε ένα κατώτερο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου²⁵³, χωρίς να παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α., όπως εξάλλου ορίζεται στο άρθρο 102 παρ. 4 του ισχύοντος Συντάγματος. Είναι απαραίτητο να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι οι Ο.Τ.Α. κατά τη διαχείριση των υποθέσεων τους δεν διαθέτουν αυτονομία²⁵⁴, δηλαδή δεν διαθέτουν την ικανότητα να μπορούν να παράγουν πρωτογενώς κανόνες δικαίου, οι οποίοι να μπορούν να εφαρμοστούν στα στενά γεωγραφικά πλαίσιά τους, αλλά εκδίδουν μόνο κανονιστικές πράξεις κατ' εξουσιοδότηση του Νόμου.

Στους Ο.Τ.Α., υπάγεται η διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων²⁵⁵, η οποία έχει ως κύριο σκοπό την προστασία των δημοτών-διοικουμένων, όσον αφορά τα προβλήματα που ανακύπτουν και συνδέονται άμεσα με στενά προσδιοριζόμενο γεωγραφικό χώρο, είτε του Δήμου είτε της Περιφέρειας, με τη νέα μορφή. Η δε έννοια της τοπικής υπόθεσης δεν αναλύεται στο ισχύον Σύνταγμα και ο προσδιορισμός του περιεχομένου της αποτελεί αποκλειστικό

σελ. 187 επ., Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα «Τοπική Αυτοδιοίκηση», ό.π., σελ. 285 επ., Αθ. Ράϊκου «Συνταγματικό Δίκαιο», Οργανωτικό Μέρος II, 5η εκδ., 2018, σελ. 269 επ., Λ. Μπαμπαλιούτα «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Α', 3η εκδ., 2021, σελ. 33 επ., Τόμος Β', 3η εκδ., 2021, σελ. 15-16.

253 Για τη διαφορά μεταξύ διοικητικής εποπτείας και ιεραρχικού ελέγχου, βλ. σχετικά, Μιχ. Στασινόπουλου, ό.π., σελ. 158.

254 Πρβλ. την ΟλΣτΕ 35/2013 (υπό το καθεστώς του Ν. 3852/2010), σύμφωνα με την οποία, «...Με το εν λόγω άρθρο 102 δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), δηλαδή εξουσία αυτοτελούς θεσπίσεως κανόνων δικαίου, αλλά διασφαλίζεται μόνον αυτοδιοίκηση, δηλαδή εξουσία να αποφασίζουν επί των τοπικών υποθέσεων δι' ιδίων οργάνων, εντός των πλαισίων των κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους και θεσπίζονται από τον τυπικό Νόμο, ή την κατ' εξουσιοδότηση τούτου κανονιστικής δράσης διοίκηση (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3229/1987, 1809/1983 καθώς και Σ.τ.Ε. 389/2009)....».

255 Για την έννοια των τοπικών υποθέσεων, βλ. αντί άλλων, Αν. Τάχου «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», ό.π., σελ. 256 επ., Μ. Δαρζέντα «Εξουσίες και πολιτική του δικαστού απέναντι στη Τοπική Αυτοδιοίκηση», ΝοΒ 34, 1986, σελ. 1539-1547, Δ. Τάτσου «Συνταγματικό Δίκαιο», Τόμος Β', Β' εκδ., σελ. 405 επ., Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα «Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης», 1995, σελ. 207 επ., της ίδιας «Ο «Ακαθόριστος» κύκλος αρμοδιοτήτων των τοπικών οργανισμών», Ε.Τ.Α., Τεύχη 740-750, 1995, σελ. 59 επ., Αθ. Ράϊκου «Γενική Πολιτειολογία-Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό Μέρος Ι», 5η εκδ., 2018, σελ. 224 επ., του ίδιου «Συνταγματικό Δίκαιο», Οργανωτικό Μέρος II, 5η εκδ., 2018, σελ. 279 επ.

έργο, τόσο της επιστήμης και του κοινού νομοθέτη, όσο και της νομολογίας των διοικητικών –κυρίως– Δικαστηρίων.

2. Η διαχρονική πορεία της κρατικής εποπτείας νομιμότητας στους Ο.Τ.Α. από το 2010 και μετά και οι επιλογές του νομοθέτη μεταξύ «πολιτικοποιημένης» και «απο-πολιτικοποιημένης» κρατικής εποπτείας:

2.1. Ο θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας²⁵⁶:

Το ζήτημα της κρατικής εποπτείας νομιμότητας των Ο.Τ.Α. και οι αντίστοιχες επιλογές του κοινού νομοθέτη μεταξύ «πολιτικοποιημένης» και «απο-πολιτικοποιημένης» κρατικής εποπτείας απασχόλησε/σαν διαχρονικά μετά τη θέση σε ισχύ του Ν. 3852/2010, όσους διακονούν το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι ανωτέρω επιλογές τελούσαν υπό την εξάρτηση: 1) των οικονομικών και πολιτικών συνθηκών που επικρατούσαν σε συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα και 2) από την πολιτική φιλοσοφία των Κυβερνήσεων να αναθέτουν «προσωρινά» την εποπτεία νομιμότητας στους επί κεφαλής των αποκεντρωμένων κρατικών δομών της Χώρας.

Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με το Ν. 3852/2010 διατήρησε τον έντονα «πολιτικό» χαρακτήρα της κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α. με την ανάθεσή της στον (τότε) Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο οποίος αποτέλεσε μετακλητό υπάλληλο, υπαγόμενο κυρίως στις διατάξεις του Ν. 2503/1997 (ΦΕΚ Α' 107), χωρίς όμως χρονικές και θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του.

Τούτο ήταν προφανές, διότι το υπηρεσιακό του status ως μετακλητού υπαλλήλου, δεν μπορούσε να συμβαδίζει με τη θέσπιση χρονικών και θεσμικών εγγυήσεων άσκησης του έργου.

Με το Ν. 3852/2010 προβλέπονταν η σύσταση (σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση) Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α.²⁵⁷ και ως Προϊστάμενός της ορίσθηκε ανώτατος υπάλληλος, ο Ελεγκτής Νομιμότητας²⁵⁸, που θα διορίζονταν με πενταετή θητεία και θα ελάμβανε αποδοχές υπαλλήλου με βαθμό 1ο κατηγορίας Ειδικών Θέσεων.

Ως απαραίτητα προσόντα που απαιτούνταν για διορισμό στο αξίωμα του Ελεγκτή Νομιμότητας:

α) πτυχίο νομικού τμήματος Α.Ε.Ι.,

256 Βλ. σχετικά, Αθ. Ραΐκου «Συνταγματικό Δίκαιο», Οργανωτικό Μέρος II, 5η εκδ., 2018, σελ. 272 επ., Λ. Μπαμπαλιούτα «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Β', 3η εκδ., 2021, σελ. 345.

257 Βλ. τα άρθρα 214 επ. του Ν. 3852/2010.

258 Βλ. Μ. Πικραμένου «Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους μετά τον Καλλικράτη», Πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ για θεσμούς του Καλλικράτη. Σκέψεις για συνταγματική μεταρρύθμιση, σελ. 53 επ.

β) διδακτορικό, ή μεταπτυχιακό δίπλωμα ελληνικού Α.Ε.Ι., ή ισότιμο της αλλοδαπής σε ένα από τα γνωστικά αντικείμενα του δημοσίου, ή αστικού, ή εμπορικού δικαίου, είτε πενταετής δικηγορική εμπειρία, ή προϋπηρεσία σε συναφές με τη θέση αντικείμενο και

γ) άριστη, ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας.

Υποψηφιότητα μπορούσε, να υποβληθεί και από μόνιμο δημόσιο υπάλληλο, κάτοχο πτυχίου νομικού τμήματος Α.Ε.Ι., με άριστη, ή πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας, ο οποίος θα έπρεπε να είχε ασκήσει επιτυχώς καθήκοντα Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης, ή Διεύθυνσης.

Η επιλογή του Ελεγκτή Νομιμότητας γινόταν, μετά από Προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.), σύμφωνα με τις αρχές τις διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της αντικειμενικότητας, με βάση τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα των υποψηφίων μετά από συνέντευξη, χωρίς όμως να προσδιορίζεται ειδικότερα η ποσοστιαία (ή έστω με βάση ειδική μοριοδότηση) βαρύτητα εκάστου κριτηρίου.

Το ΕΙ.Σ.Ε.Π. ασκούσε το έργο του, με βάση το (τότε) άρθρο 157²⁵⁹ του Ν. 3528/2007 στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, και είχε την έδρα του στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Αποτελούνταν από: α) έναν Αντιπρόεδρο του ΑΣΕΠ, ως Πρόεδρο, με τον αναπληρωτή του και 3 μέλη με τους αναπληρωτές τους και β) έναν Βοηθό Συνηγόρου του Πολίτη, που προτείνονταν από το Συνήγορο του Πολίτη με τον αναπληρωτή του, επίσης βοηθό Συνηγόρου του Πολίτη. Ο επιλεγείς διοριζόταν, ως Ελεγκτής Νομιμότητας και τοποθετούνταν σε μία από τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Ο.Τ.Α., με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία δημοσιεύονταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Το ΕΙ.Σ.Ε.Π. θα αξιολογούσε τους υποψηφίους ως προς τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα τους, και τους κατέτασσε σε σειρά προτεραιότητας, για κάθε θέση, βάσει της αίτησης-δήλωσης προτίμησης τους, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπονταν στο άρθρο 19 παρ. 5 του Ν. 2190/1994²⁶⁰,

259 Όπως ίσχυε με το άρθρο 2 του Ν. 3839/2010 (ΦΕΚ Α' 51/29.3.2010) και το άρθρο 68 παρ. 4 του Ν. 4002/2011 (ΦΕΚ Α' 180/22.8.2011).

260 Το άρθρο 19 παρ. 5 του Ν. 2190/1994, όπως ίσχυε με το άρθρο 10 παρ. 5 του Ν. 3051/2002 και όριζε ότι, «5. Η Επιτροπή κρίνει και καθορίζει με αιτιολογημένη απόφασή της τη σειρά προτεραιότητας στους πίνακες κατάταξης υποψηφίων με βάση τους τίτλους σπουδών, αρχικούς και μεταπτυχιακούς, τη βαθμολογία των τίτλων αυτών, τη γνώση ξένων γλωσσών, την τυχόν εμπειρία, τις επιστημονικές εργασίες και άλλες συναφείς δραστηριότητες των υποψηφίων, καθώς και το πόρισμα που αποκομίζει από την ατομική συνέντευξη, την οποία πραγματοποιεί με καθένα από αυτούς. Η διαδικασία αυτή τηρείται, κατά την κρίση της Επιτροπής, είτε ενιαίως, είτε κατά στάδια, κατά τα οποία γίνεται διαδοχική εκτίμηση των προσόντων των υποψηφίων, αποκλεισμένων εκείνων από αυτούς που δεν πληρούν τα κριτήρια των επόμενων σταδίων.».

η οποία δεν προέβλεπε σχετική μοριοδότηση (ούτε παρέπεμπε στις διατάξεις των άρθρων 16-18 του τότε ισχύοντος Ν. 2190/1994) συνεκτιμώντας : α) τους τίτλους σπουδών (βασικούς και μεταπτυχιακούς), β) τη βαθμολογία των τίτλων αυτών, γ) την γνώση ξένων γλωσσών, δ) το είδος, τη διάρκεια και το εύρος της εμπειρίας σε καθήκοντα συναφή με τη θέση, ε) το συγγραφικό έργο (επιστημονικές εργασίες, μελέτες, τεχνικές εκθέσεις, κ.λπ.), στ) τυχόν άλλες συναφείς δραστηριότητες των υποψηφίων, καθώς και ζ) το πόρισμα που τις ατομικής συνέντευξης, η οποία δεν ορίζονταν εάν ήταν δομημένη ή μη, ή εάν αφορούσε τις ειδικότερες θεματικές της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης²⁶¹.

Δυστυχώς ο σημαντικός θεσμός (για εκείνο το χρονικό διάστημα) του Ελεγκτή Νομιμότητας δεν στελεχώθηκε και η άσκηση της εποπτείας νομιμότητας στους Ο.Τ.Α. διατηρήθηκε «προσωρινά» και μέχρι να συσταθούν οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α., στο επίπεδο της εποπτείας, από κρατικά πρόσωπα, μετακλητούς υπαλλήλους και κατά ένα μεγάλο ποσοστό πολιτικά πρόσωπα, ήτοι τους Γενικούς Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, χωρίς ενδεχομένως να είχαν προηγούμενη διοικητική εμπειρία και τις απαιτούμενες αυτοδιοικητικές γνώσεις, καίτοι είχε προβλεφθεί όχι μόνο ο ρόλος του Ελεγκτή Νομιμότητας, αλλά και ο τρόπος στελέχωσης των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. από αποφοίτους του Ε.Κ.Δ.Δ.Α.²⁶².

261 Περιεχόμενο της συνέντευξης αποτελούσαν οι εξής θεματικές ενότητες : α) οι δραστηριότητες του υποψηφίου, με βάση το περιεχόμενο του βιογραφικού του, β) η γνώση του αντικειμένου της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ο.Τ.Α., καθώς και της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης γενικότερα και γ) οι διοικητικές ικανότητες του υποψηφίου να προγραμματίζει, να συντονίζει, να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες και να λαμβάνει αποτελεσματικές αποφάσεις.

262 Η σπουδαιότητα του θεσμού διαφαίνεται και από την (τότε) βούληση του νομοθέτη να στελεχωθούν οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας των Ο.Τ.Α. από υψηλής ποιότητας προσωπικό, όπως εκείνο που αποφοιτά από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, αφού στο άρθρο 240 του Νόμου 3852/2010 προβλέφθηκε, «1. Οι απόφοιτοι της 20ής εκπαιδευτικής σειράς της ΕΣΔΔ και της 3ης εκπαιδευτικής σειράς της ΕΣΤΑ που διαθέτουν πτυχίο νομικού τμήματος, ή τμήματος πολιτικών επιστημών, ή δημόσιας διοίκησης, ή πτυχίο οικονομικών επιστημών, ή πολυτεχνικών σχολών, μπορούν με αίτηση τους να μετατάσσονται σε κενές οργανικές θέσεις στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. Οι θέσεις που καλύπτονται με τις διατάξεις της παραγράφου αυτής δεν μπορούν να υπερβούν το 20% των οργανικών θέσεων του κλάδου στον οποίο θα μεταταγούν. Η μετάταξη τους γίνεται, με Κοινή Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του οικείου Υπουργού, χωρίς γνώμη Υπηρεσιακών Συμβουλίων, κατά παρέκκλιση των διατάξεων της παρ. 5 του άρθρου 71 του Ν. 3528/2007 όπως προστέθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 19 του Ν. 3801/2009 (ΦΕΚ 163 Α') ύστερα από πρόσκληση της Υπηρεσίας με αίτηση τους, η οποία υποβάλλεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία ενός μηνός από την έκδοση της πρόσκλησης που προβλέπεται στο άρθρο 222 του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α'). 2. Στην περίπτωση που υποβληθούν περισσότερες αιτήσεις σε σχέση με τις θέσεις που διατίθενται, η επιλογή τους θα γίνει με βάση ενιαίο πίνακα, στον οποίο περιλαμβάνονται οι απόφοιτοι και των δύο Σχολών, με φθίνουσα σειρά βαθμολογίας».

Κατ' αυτόν τον τρόπο, η δημοσιότητα, η αξιοκρατία και η αντικειμενικότητα που υπήρχαν ως αξίες για την σύσταση ενός αντικειμενικού τρόπου (μη πολιτικού) για την άσκηση εποπτείας νομιμότητας στους Ο.Τ.Α. δεν εφαρμόστηκε για «άγνωστους» πραγματικά λόγους. Ειδικότερα ορίστηκε ότι μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων θα ασκούσαν από τον οικείο Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και από: α) τις Ειδικές Τριμελείς Επιτροπές του άρθρου 152 του Κ.Δ.Κ. (Ν. 3463/2006), οι οποίες βρίσκονταν και λειτουργούσαν στις έδρες των Περιφερειών που ανήκαν στην ανωτέρω Αποκεντρωμένη Διοίκηση (αναφορικά με τους Δήμους), καθώς και β) τις Επιτροπές Ελέγχου των Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Π.Δ. 30/1996), που βρίσκονταν στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (αναφορικά με τις Περιφέρειες)²⁶³.

2.2. Ο θεσμός του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης²⁶⁴ :

Το μεταρρυθμιστικό πλαίσιο στην κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση και στον τρόπο άσκησης εποπτείας νομιμότητας στους Ο.Τ.Α. συνεχίστηκε με την αναγνώριση της ανάγκης για απο-πολιτικοποίηση (ή ορθότερα, κατά την άποψή μας απο-κομματικοποίηση) της άσκησης της δημόσιας διοίκησης.

Έστω και σε «Μνημονιακή Περίοδο» η ανάγκη για περαιτέρω ενίσχυση της περιφερειακής κρατικής διοίκησης, οδήγησε στην κατάργηση του θεσμού του μετακλητού Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης από το θεσμό του μη μετακλητού και «μη κομματικού» Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 28 Ν. 4325/2015. Τούτο δε, όχι με πολιτικά κριτήρια, αλλά με κριτήρια και προσόντα επιλογής, με βάση τις συνταγματικές αρχές της διαφάνειας και της αξιοκρατίας, κατ' άρθρα 4 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 103 παρ. 7 του ισχύοντος Συντάγματος.

Η θέση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ήταν αντίστοιχη με εκείνη του Προϊσταμένου επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου και, κατ' αυτόν τον τρόπο, τόσο η άσκηση κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης, όσο και η «προσωρινή» άσκηση εποπτείας νομιμότητας στους Ο.Τ.Α. μεταπήδησε από το καθεστώς της μετακλητότητας σε εκείνο της σταδιοδρομίας.

Ο διορισμός του γινόταν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών²⁶⁵ για πενταετή θητεία, με δυνατότητα ανανέωσης για μία ακόμη φορά²⁶⁶, αποκτώ-

263 Βλ. σχετικά το άρθρο 238 παρ. 1 του Ν. 3852/2010.

264 Βλ. Λ. Μπαμπαλιούτα «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Α', 3η εκδ., 2021, σελ. 297 επ., Τόμος Β', 3η εκδ., 2021, σελ. 17 επ.

265 Πρώην Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Τόμος Ι, 15η εκδ., 2017, σελ. 264 επ. και Λ. Μπαμπαλιούτα «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Α', 3η εκδ., ό.π., 2021, σελ. 305 επ., Τόμος Β', 3η εκδ., 2021, σελ. 23.

266 Βλ. άρθρο 28 παρ. 1 του Ν. 4325/2015.

ντας κατ' αυτόν τον τρόπο και χρονική εγγύηση για την άσκηση και ολοκλήρωση του έργου του, ενισχύοντας τον απο-πολιτικοποιημένο χαρακτήρα που θα έπρεπε να φέρει η δημόσια διοίκηση, ιδίως μετά την ψήφιση του άρθρου 2 παρ. Γ', υποπαράγραφος 5, εδάφιο 5.1 του Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94/14-8-2015).

Ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης επιλέγονταν, από το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων του άρθρου 160 του Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26), το οποίο υφίστατο στο Υπουργείο Εσωτερικών²⁶⁷ και ήταν αρμόδιο για την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση, των Προϊσταμένων επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης, εκτός των θεμάτων πειθαρχικού δικαίου.

Το Συμβούλιο συγκροτούνταν με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, που δημοσιεύονταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ήταν πενταμελές και αποτελούνταν : α) από έναν Αντιπρόεδρο του ΑΣΕΠ, ο οποίος ορίζονταν ως Πρόεδρος, β) δύο λειτουργούς του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με βαθμό Νομικού Συμβούλου ή Παρέδρου, γ) ένα μέλος του ΑΣΕΠ και δ) ένα Βοηθό Συνήγορο του Πολίτη, οι οποίοι υποδεικνύονταν αρμοδίως με τους αντίστοιχους αναπληρωτές τους για θητεία τεσσάρων ετών. Χρέη Γραμματέα του Συμβουλίου εκτελούσε υπάλληλος της Κατηγορίας ΠΕ του Υπουργείου Εσωτερικών²⁶⁸.

Ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είχε εκ του Νόμου σαφέστατα προσδιορισμένα τυπικά και υψηλού επιπέδου, προσόντα, που άπτονταν της υπηρεσιακής του κατάστασης, και μπορούσε να ήταν είτε δημόσιος υπάλληλος, είτε υπάλληλος Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου της Κατηγορίας ΠΕ, ή ΤΕ, εφόσον: α. είχε ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης για ένα έτος τουλάχιστον ή β. είχε 15 τουλάχιστον έτη συνολικής πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας και είχε ασκήσει καθήκοντα Προϊσταμένου επιπέδου Διεύθυνσης για 3 τουλάχιστον έτη, και γ. η επιλογή του στη θέση του Προϊσταμένου επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης και στη θέση Προϊσταμένου επιπέδου Διεύθυνσης είχε προκύψει από Υπηρεσιακό Συμβούλιο, εκτός εάν δεν είχαν πραγματοποιηθεί κρίσεις από το αρμόδιο κατά τις οικείες διατάξεις Υπηρεσιακό Συμβούλιο κατά την τελευταία διετία²⁶⁹.

Σχετικά εκδιδόταν Απόφαση - Προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία αναρτώνταν στην ιστοσελίδα του Προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» του Υπουργείου Εσωτερικών και δημοσιεύονταν σε μία ημερήσια εφημερίδα πανελληνίας κυκλοφορίας²⁷⁰. Κατ' αυτόν τον τρόπο εφαρμόζονταν πλήρως η

267 Βλ. Ν.-Κ. Χλέπα «Ερμηνεία του άρθρου 101 του Συντάγματος», σε Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου «Σύνταγμα», Κατ' άρθρο ερμηνεία, (Επιμ. : Φ. Σπυρόπουλου – Ξ. Κονιάδη – Χ. Ανθόπουλου – Γ. Γεραπετρίτη), 2017, σελ. 1611.

268 Βλ. το άρθρο 160 του ΥΚ, όπως ίσχυσε μετά τα άρθρα 2 του Ν. 4275/2014 (ΦΕΚ Α' 149) και 43 παρ. 1 του Ν. 4308/2014 (ΦΕΚ Α' 251).

269 Βλ. άρθρο 28 παρ. 2 του Ν. 4325/2015.

270 Βλ. άρθρο 3 παρ. 1 της υπ' αριθμ. πρωτ. 27.524/18-10-2015 απόφαση του

αρχή της διαφάνειας, πού ήταν, αλλά και που συνεχίζει να είναι ένα μεγάλο ζητούμενο στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Η επιλογή του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης πραγματοποιούνταν αρχικά βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, που συνδέονταν με την συστηματικά κατοχυρωμένη αρχή της αξιοκρατίας και αξιολογούνταν, όπως: α. τα επαγγελματικά προσόντα²⁷¹, β. η εργασιακή - διοικητική εμπειρία²⁷², γ. οι

Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Επιλογή των Συντονιστών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων».

271 Ο βαθμός του βασικού τίτλου σπουδών πολλαπλασιάζονταν με τον συντελεστή 25. Ο βαθμός του δεύτερου τίτλου σπουδών, εφόσον ήταν της ίδιας εκπαιδευτικής βαθμίδας με τον βασικό τίτλο σπουδών, πολλαπλασιάζονταν με τον συντελεστή 7. Για το διδακτορικό δίπλωμα προστίθονταν 200 μόρια. Για τον μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών, ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας, προστίθονταν 80 μόρια. Για την επιτυχή αποφοίτηση από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης προστίθονταν 140 μόρια. Για την άριστη γνώση γλώσσας της Ευρωπαϊκής Ένωσης προστίθονταν 80 μόρια και για την πολύ καλή γνώση 50 μόρια. Για την άριστη γνώση γλώσσας άλλων χωρών, εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, προστίθονταν 50 μόρια, για τη δε πολύ καλή γνώση 30 μόρια. Για την πιστοποιημένη επιμόρφωση προστίθονταν, ανά ημέρα, ένα μόνιο επιμόρφωσης με ανώτατο όριο τα 50 μόρια.

272 Ο χρόνος υπηρεσίας: μέχρι 300 μόρια (για κάθε έτος υπηρεσίας 10 μόρια με ανώτατο όριο τα 30 έτη). Χρόνος υπηρεσίας μεγαλύτερος του εξαμήνου λογίζονταν ως πλήρες έτος. Ο χρόνος υπηρεσίας σε θέση Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης: μέχρι 154 μόρια (για κάθε συμπληρωμένο μήνα 2,11 μόρια με ανώτατο όριο τους 73 μήνες). Ο χρόνος υπηρεσίας σε θέση Προϊσταμένου Διεύθυνσης ή ενδιάμεσου (μεταξύ Διεύθυνσης και Τμήματος) επιπέδου: μέχρι 300 μόρια (για κάθε συμπληρωμένο μήνα 1,67 μόρια με ανώτατο όριο τους 180 μήνες). Ο χρόνος υπηρεσίας σε θέση Προϊσταμένου Τμήματος ή αυτοτελούς γραφείου: μέχρι 200 μόρια (για κάθε συμπληρωμένο μήνα 1,11 μόρια με ανώτατο όριο τους 180 μήνες). Το σύνολο των μορίων που μπορούσε να λάβει υποψήφιος από το χρόνο υπηρεσίας σε θέση Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης, Προϊσταμένου Διεύθυνσης και Προϊσταμένου Τμήματος υπολογίζονταν με ανώτατο όριο τους 180 μήνες και δεν μπορούσε να υπερβεί τα 380 μόρια. 2. Για τον υπολογισμό του χρόνου άσκησης καθηκόντων Προϊσταμένου Διεύθυνσης για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου, λαμβάνονταν υπόψη μόνο ο χρόνος πραγματικής άσκησης των καθηκόντων αυτών. Εάν δεν είχαν πραγματοποιηθεί κρίσεις από το αρμόδιο κατά τις οικείες διατάξεις υπηρεσιακό συμβούλιο κατά την τελευταία διετία, ο χρόνος άσκησης καθηκόντων Προϊσταμένου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης περιελάμβανε την καθ' οιονδήποτε τρόπο νόμιμη άσκηση καθηκόντων Προϊσταμένου, όπως η νόμιμη αναπλήρωση, η οποία θα έπρεπε να προκύπτει από σχετική πράξη του αρμοδίου οργάνου.

ικανότητες-δεξιότητες²⁷³ των υποψηφίων^{274 275}, οι οποίες προέκυπταν και από συνέντευξη που διενεργούνταν από το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων του άρθρου 160 του Ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26)²⁷⁶.

Κατ' αυτόν τον τρόπο εισήχθησαν αντικειμενικά και μη πολιτικά-κομματικά κριτήρια για την επιλογή των Συντονιστών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων σηματοδοτώντας μία νέα απο-πολιτικοποιημένη τάση του κοινού νομοθέτη, βασιζόμενη σε σταθερά αξιοκρατικά κριτήρια, με βάση τον λόγο της προσωπικής αξίας κάθε υποψηφίου, κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 4 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 103 παρ. 7 του Συντάγματος.

Εκδόθηκε η υπ' αριθμ. πρωτ. 27.524/18-10-2015 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Επιλογή των Συντονιστών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων», με την οποία καθορίστηκαν τα ειδικότερα ζητήματα για την διαδικασία επιλογής των Συντονιστών των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων²⁷⁷.

273 (1) Υπηρεσιακή αξιολόγηση: μέχρι 200 μόρια. Τα κριτήρια της έκθεσης αξιολόγησης αξιολογούνταν βάσει της βαθμολόγησής τους στις εκθέσεις αξιολόγησης και λαμβάνονταν υπόψη ο μέσος όρος αυτής για κάθε κριτήριο με συντελεστή βαρύτητας 6.

(2) Ειδικές δραστηριότητες, μέχρι 80 μόρια συνολικά, όπως: - συγγραφικό έργο (άρθρα, μελέτες, προτάσεις) που σχετίζονταν με αντικείμενο της δημόσιας διοίκησης γενικότερα, - εισηγήσεις, ανακοινώσεις σε συνέδρια, ημερίδες κ.λπ. συναφείς με το αντικείμενο της δημόσιας διοίκησης, γενικότερα, καθώς και η διενέργεια Ε.Δ.Ε. ή ανάκρισης που ανατίθενταν στον υπάλληλο από την υπηρεσία του, στο πλαίσιο του πειθαρχικού ελέγχου, - εκπροσώπηση σε συμβούλια, επιτροπές ή ομάδες εργασίας, τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό, ουσιαστικού περιεχομένου, - μέλη Δ.Σ., Πρόεδροι, Διοικητές και λοιπά όργανα διοίκησης νομικών προσώπων του δημοσίου τομέα.

(3) Η ηθική αμοιβή του επαινού ή το μετάλλιο διακεκριμένων πράξεων, εφόσον σχετίζονταν με το αντικείμενο της υπηρεσίας: 70 μόρια.

(4) Συνέντευξη: μέχρι 350 μόρια.

Ο βαθμός του υποψηφίου προέκυπτε από την ορθότητα και την πληρότητα των απαντήσεων με τυχαίες ερωτήσεις μέσα από τράπεζα ερωτήσεων. Σκοπός της συνέντευξης ήταν να μορφώσει το Συμβούλιο γνώμη για την προσωπικότητα, την ικανότητα και την καταλληλότητα του υποψηφίου για την άσκηση των καθηκόντων της θέσης για την οποία κρινόταν. Η συνέντευξη διενεργούνταν από το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων.

274 Βλ. άρθρο 28 παρ. 4 του Ν. 4325/2015.

275 Βλ. Λ. Μπαμπαλιούτα «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Α', 3η εκδ., 2021, σελ. 308 επ., Τόμος Β', 3η εκδ., 2021, σελ. 27 επ.

276 Βλ. άρθρο 28 παρ. 5 του Ν. 4325/2015.

277 Βλ. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Τεύχος Β', φύλλο υπ' αριθμ. 2.364 της 4ης

Το ΑΣΕΠ, εντός δέκα εργάσιμων ημερών²⁷⁸ από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των αιτήσεων-υποψηφιοτήτων, υπολόγιζε τη βαθμολογία εκάστου υποψηφίου με βάση τα κριτήρια του άρθρου 28 παρ. 4 του Ν. 4325/2015, πλην εκείνων που αφορούσαν τις ειδικές δραστηριότητες και την συνέντευξη και κατάρτιζε αλφαβητικό πίνακα υποψηφίων ανά Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Εντός της ανωτέρω προθεσμίας, ο πίνακας με τη μοριοδότηση των υποψηφίων αποστέλλονταν στο Συμβούλιο του άρθρου 160 του Ν. 3528/2004 μαζί με τις αιτήσεις υποψηφιοτήτας, τα βιογραφικά σημειώματα όλων των υποψηφίων και τις βεβαιώσεις των Διευθύνσεων Διοικητικού/Προσωπικού των Φορέων που υπηρετούσαν οι υποψήφιοι σχετικά με την πλήρωση των προϋποθέσεων, τη μη ύπαρξη κωλυμάτων συμμετοχής και τα χρονικά διαστήματα άσκησης καθκόντων Προϊσταμένου επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης ή / και επιπέδου Διεύθυνσης.

Εν συνεχεία το Συμβούλιο αποφαίνονταν για το παραδεκτό των αιτήσεων υποψηφιοτήτας και προέβαινε σε βαθμολόγηση του κριτηρίου των ειδικών δραστηριοτήτων σύμφωνα με τα στοιχεία που περιλαμβάνονταν στην αίτηση και το βιογραφικό σημείωμα του υποψηφίου, εφόσον αυτά αποδεικνύονταν από τα προσκομιζόμενα έγγραφα, ή προέκυπταν από το προσωπικό του μητρώο. Ακολουθώς ελάμβανε χώρα η συνέντευξη ανά Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Ο βαθμός του υποψηφίου προέκυπτε από την ορθότητα και την πληρότητα των απαντήσεων με τυχάιες ερωτήσεις μέσα από τράπεζα ερωτήσεων και με βάση επιμέρους θεματικές ενότητες όπως : α. Δραστηριότητες του υποψηφίου με βάση το περιεχόμενο του βιογραφικού του. β. Η αποκεντρωση και η τοπική αυτοδιοίκηση σύμφωνα με το Σύνταγμα, το γενικό θεσμικό πλαίσιο και οι αρμοδιότητες της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οργάνωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, η γνώση της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης γενικότερα. γ. Οι διοικητικές ικανότητες του υποψηφίου για προγραμματισμό, συντονισμό, ανάληψη πρωτοβουλιών, λήψη αποτελεσματικών αποφάσεων και διαχείριση κρίσεων. Η κάθε ενότητα βαθμολογούνταν ξεχωριστά από κάθε μέλος του Συμβουλίου, από 0 έως 350 μόρια. Ο βαθμός κάθε μέλους του Συμβουλίου προέκυπτε από το μέσο όρο της βαθμολογίας κάθε ενότητας. Ο τελικός βαθμός κάθε υποψηφίου στο κριτήριο της συνέντευξης προέκυπτε από το μέσο όρο των βαθμών των μελών του Συμβουλίου. Εν συνεχεία λάμβανε χώρα πρόσθεση του με τις βαθμολογίες των υποψηφίων για τα κριτήρια που αφορούσαν τις ειδικές δραστηριότητες και την συνέντευξη και κατάρτιζε πίνακα υποψηφίων κατά φθίνουσα σειρά συνολικής βαθμολογίας ανά Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Κατόπιν ήλεγχε την ακρίβεια των στοιχείων που είχαν επικαλεστεί με τις αιτήσεις τους οι πέντε πρώτοι σε βαθμολογία υποψήφιοι ανά Αποκεντρωμένη Διοίκηση και σε περίπτωση που τα στοιχεία που είχαν δηλώσει στην αίτηση και στο βιογραφικό τους σημείωμα δεν τεκμηριώνονταν από τα στοιχεία του

Νοεμβρίου 2015, σελ. 26.975-26.979.

278 Στο Νόμο δεν αναφέρονταν ως «εργάσιμες» οι ημέρες.

φακέλου τους, το Συμβούλιο διόρθωνε τη βαθμολογία τους. Σε περίπτωση που είχε μεταβληθεί η σειρά κατάταξης, ελέγχονταν στη συνέχεια, με την ίδια διαδικασία, οι επόμενοι σε βαθμολογία υποψήφιοι.

Στην περίπτωση όπου υπήρχε ισοβαθμία μεταξύ των υποψηφίων, προτάσσονταν ο υποψήφιος που συγκέντρωνε το μεγαλύτερο βαθμό στο κριτήριο της συνέντευξης. Κατόπιν το Συμβούλιο, μετά τον έλεγχο και την οριστικοποίηση της βαθμολογίας, απέστειλε Πρακτικό στον Υπουργό Εσωτερικών. Όσοι Συντονιστές επιλέγονταν από το Συμβούλιο Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων του άρθρου 106 του Ν. 3528/2007 δι-ορίζονταν στη θέση τους με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία εκδίδονταν μέσα σε πέντε ημέρες από τη γνωστοποίηση της επιλογής τους ως Συντονιστών της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, για θητεία πέντε ετών²⁷⁹. Η θητεία του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης μπορούσε να λήξει πρόωρα, με απαλλαγή από τα καθήκοντά του : α) είτε για σοβαρό λόγο αναγόμενο στην πλημμελή άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, κατόπιν αιτιολογημένης γνώμης του Συμβουλίου Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων, β) είτε με αίτησή του, για προσωπικούς λόγους, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, ύστερα από αιτιολογημένη απόφαση του Συμβουλίου Υπηρεσιακής Κατάστασης Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων που συνεκτιμούσε τις υπηρεσιακές ανάγκες.

Και πάλι, ο θεσμός του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης κλή-θηκε «προσωρινά» να ασκήσει καθήκοντα εποπτεούντος τη νομιμότητα των αποφάσεων των Ο.Τ.Α. κατά τα πρότυπα του τέως Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 28 παρ. 1 του Ν. 4325/2015), χωρίς να υπάρχει καμία άλλη θεσμική ενέργεια προς το σκοπό της αλλαγής του μοντέ-λου άσκησης εποπτείας νομιμότητας στους Ο.Τ.Α.

2.3. Ο θεσμός του Επόπτη Ο.Τ.Α.²⁸⁰:

Σε μία μεταβατική περίοδο, λίγο πριν από τη φερόμενη «έξοδο» από τις μνημονιακές υποχρεώσεις, με τον Ν. 4555/2018 (γνωστό ως «Κλεισθένης») συστάθηκαν 7 Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α., και προβλέφθηκε η τοποθέτηση 7 Εποπτών Ο.Τ.Α., αντίστοιχα ένας ανά Αποκεντρωμένη Δι-οίκηση, με απευθείας υπαγωγή στον Υπουργό των Εσωτερικών, με σκοπό την μεταρρύθμιση στον τομέα της άσκησης εποπτείας νομιμότητας στους Ο.Τ.Α., μετά από σχεδόν 8 έτη από τη μη εφαρμογή του θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας. Σε κάθε μία από τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α. προΐσταται ο «Επόπτης Ο.Τ.Α.», ο οποίος εντάσσεται στην Κατηγορία των Ειδικών Θέσεων με βαθμό 1ο, με χρονικές εγγυήσεις άσκησης του έργου του,

²⁷⁹ Βλ. σχετικά το άρθρο 3 παρ. 8-17 της υπ' αριθμ. πρωτ. 27.524/18-10-2015 απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης «Επιλογή των Συντονιστών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων».

²⁸⁰ Βλ. Λ. Μπαμπαλιούτα «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσι-ας διοίκησης», Τόμος Β', 3η εκδ., 2021, σελ. 369 επ.

τοποθετούμενος με τετραετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεωθεί²⁸¹, χωρίς αναφορά στον συνολικό αριθμό των ανανεώσεων και χωρίς να αποτελεί μετακλητό υπάλληλο, λόγω της ανωτέρω θητείας του, έστω και αν εντάσσεται υπηρεσιακά στην Κατηγορία των Ειδικών Θέσεων με βαθμό 1ο, προφανώς για καθαρά επιχειρησιακούς-οργανωτικούς και οικονομικούς λόγους.

Ως τυπικά προσόντα για τον διορισμό ενός προσώπου στο αξίωμα του «Επόπτη Ο.Τ.Α.», ορίζονται : α) η κατοχή πτυχίου νομικού Τμήματος, ή Τμήματος οικονομικών επιστημών, ή πολιτικών επιστημών, ή δημόσιας διοίκησης ελληνικού Α.Ε.Ι., ή ισότιμο της αλλοδαπής και β) η κατοχή, είτε διδακτορικού, ή μεταπτυχιακού διπλώματος ελληνικού Α.Ε.Ι., ή ισοτίμου της αλλοδαπής σε οποιονδήποτε κλάδο του δικαίου, είτε η δεκαετής δικηγορική εμπειρία και γ) η κατοχή πτυχίου που να αποδεικνυε την άριστη ή την πολύ καλή γνώση μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας²⁸².

Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. προβλέφθηκε να επιλέγεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων του Ν. 4369/2016 (Ε.Σ.Ε.Δ.)²⁸³, ύστερα από την έκδοση σχετικής προκήρυξης-πρόσκλησης από τον Υπουργό των Εσωτερικών, η οποία δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών και στην ιστοσελίδα του Α.Σ.Ε.Π. επί 10 ημέρες τουλάχιστον. Υποψηφιότητα μπορούν να υποβάλουν όλοι όσοι έχουν τ' ανωτέρω αναφερόμενα τυπικά προσόντα

281 Βλ. άρθρο 216 παρ. 1 του Ν. 3852/2010, όπως ίσχυσε μετά το άρθρο 110 του Ν. 4555/2018.

282 Βλ. άρθρο 216 παρ. 2 του Ν. 3852/2010, όπως ίσχυσε μετά το άρθρο 110 του Ν. 4555/2018.

283 Το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων (Ε.Σ.Ε.Δ.), είχε διετή θητεία και συγκροτούνταν κατόπιν απόφασης του Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης και σύμφωνης γνώμης του Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α., όπου δημοσιεύονταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και λειτουργούσε στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) σε τρία Τμήματα. Κάθε Τμήμα του Ε.Σ.Ε.Δ. αποτελείτο από εννέα, συνολικά, μέλη, ήτοι από : α) 3 μέλη προέρχονταν από το Α.Σ.Ε.Π. και υποδεικνύονταν από τον Πρόεδρό του, β) ένα μέλος ήταν είτε Σύμβουλος, είτε Πάρεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και υποδεικνύονταν από τον Πρόεδρό του, γ) τον Πρόεδρο του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.), ή ένα μέλος του Επιστημονικού - Εκπαιδευτικού Συμβουλίου, ή έναν Προϊστάμενο Διεύθυνσης Εκπαιδευτικής Μονάδας του Ε.Κ.Δ.Δ.Α., που υποδεικνύονταν από τον Πρόεδρό του, δ) τον Συνήγορο του Πολίτη, ή έναν Βοηθό - Συνήγορο, όπου ο Συνήγορος υποδείκνυε, ε) έναν εμπειρογνώμονα που ορίζονταν από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α., στ) έναν εμπειρογνώμονα σε θέματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, που υποδεικνύονταν από την Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Δ.Ε.Δ.Υ.) και ζ) έναν εμπειρογνώμονα, που ορίζονταν από τις κεντρικές εργοδοτικές οργανώσεις (Σ.Ε.Β., Ε.Σ.Ε.Ε., Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.) με τους νόμιμους αναπληρωτές τους. Ως Πρόεδρος του Ε.Σ.Ε.Δ. οριζόταν με την οικεία απόφαση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης ένα από τα μέλη του Α.Σ.Ε.Π. και χρέη Γραμματέα όπως και καθήκοντα νόμιμου αναπληρωτή αυτού ασκούσαν από υπαλλήλους του Α.Σ.Ε.Π., Κατηγορίας ΠΕ, με Α' βαθμό, Βλ. το άρθρο 10 παρ. 1 του προίσχυσαντος Ν. 4369/2016.

και είχαν εγγραφεί στο Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (το οποίο έχει καταργηθεί), για την κάλυψη των διοικητικών θέσεων αυξημένης ευθύνης, το οποίο τηρούνταν ηλεκτρονικά στο Α.Σ.Ε.Π., καθώς επίσης και υποψήφιοι οι οποίοι, είτε δεν υπηρετούσαν στο δημόσιο τομέα, είτε υπηρετούσαν στο δημόσιο τομέα με οποιαδήποτε άλλη σχέση εργασίας τακτικού μόνιμου υπαλλήλου, ή υπαλλήλου με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (Ι.Δ.Α.Χ.). Επίσης υποψηφιότητα μπορούσαν να υποβάλλουν και όσοι δεν ήταν εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, εφόσον όμως διέθεταν τα τυπικά προσόντα.

Για την κατάληψη του αξιώματος του Επόπτη Ο.Τ.Α. απαιτείται προκήρυξη σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, ενώ για πρώτη φορά στο θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπονται σαφέστατα τυπικά προσόντα για κάθε υποψήφιο. Αρχικά ελέγχονται τα τυπικά προσόντα των υποψηφίων Εποπτών Ο.Τ.Α. με βάση τα στοιχεία που δηλώνονται στο βιογραφικό σημείωμά τους και αποκλείονται εκείνοι οι υποψήφιοι οι οποίοι δεν πληρούν τους όρους που θέτει η κείμενη νομοθεσία και η προκήρυξη. Οι υπόλοιποι υποψήφιοι, οι οποίοι πληρούν τους όρους και τις απαιτήσεις του Νόμου κατατάσσονται με σειρά προτεραιότητας ανά προκηρυχθείσα θέση, σε πίνακες κατάταξης οι οποίοι είναι διακριτοί για τους υποψηφίους που υπηρετούν στον δημόσιο τομέα και για τους ιδιώτες²⁸⁴.

Στη συνέχεια, καλούνται οι επικρατέστεροι να υποβάλλουν τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για την απόδειξη των αναφερομένων στο βιογραφικό τους σημείωμα προσόντων και εφόσον οι αιτήσεις τους κριθούν τυπικά δεκτές, το Ε.Σ.Ε.Δ. τους καλούσε σε δομημένη συνέντευξη, εφόσον υπήρχαν, τουλάχιστον 10 υποψήφιοι ανά θέση. Από το συνολικό αριθμό των ανωτέρω υποψηφίων ανά θέση, τουλάχιστον 5 προέρχονται από τους υποψηφίους που υπηρετούν στο ευρύτερο δημόσιο τομέα και τουλάχιστον άλλοι 5 προέρχονται από τους υποψηφίους που υπηρετούν στον ιδιωτικό τομέα, εφόσον υπάρχουν τέτοιοι υποψήφιοι. Τουλάχιστον 3 υποψήφιοι ανά κατηγορία και ανά θέση θα έπρεπε να ήταν μέλη του Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης²⁸⁵, εφόσον υπήρχαν τέτοιοι υποψήφιοι.

Η μοριοδότηση των υποψηφίων λαμβάνει χώρα με βάση 4 Ομάδες Κριτηρίων: α) Α' Ομάδα Κριτηρίων: μοριοδότηση βάσει τυπικών, εκπαιδευτικών προσόντων και προσόντων επαγγελματικής κατάρτισης (πολλαπλασιαζόμενο με συντελεστή 30% για τους δημοσίους υπαλλήλους και 40% για τους ιδιώτες). β) Β' Ομάδα Κριτηρίων: μοριοδότηση βάσει εργασιακής εμπειρίας και άσκησης καθηκόντων ευθύνης, (πολλαπλασιαζόμενο με συντελεστή 20% για τους δημοσίους υπαλλήλους και 30% για τους ιδιώτες). γ) Γ' Ομάδα Κριτηρίων: μοριοδότηση βάσει αξιολόγησης, για τους υποψηφίους που υπηρετούν στο δημόσιο τομέα, (πολλαπλασιαζόμενο με συντελεστή 20% για τους δημο-

284 Βλ. άρθρο 3 παρ. 2 και 3 της ΥΑ.

285 Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 4369/2016, όπως ίσχυσε μετά τ' άρθρα 47 παρ. 1 του Ν. 4509/2017 (ΦΕΚ Α' 201/22.12.2017) και 243 του Ν. 4512/2018 (ΦΕΚ Α' 5/17-1-2018).

σίους υπαλλήλους). δ) Δ' Ομάδα Κριτηρίων: μοριοδότηση βάσει δομημένης συνέντευξης²⁸⁶, (πολλαπλασιαζόμενο με συντελεστή 30%, τόσο για τους δημοσίους υπαλλήλους, όσο και για τους ιδιώτες).

Εν συνεχεία το Α' Τμήμα του Ε.Σ.Ε.Δ. υπέβαλλε στον Υπουργό των Εσωτερικών εισήγηση με τους 3 επικρατέστερους υποψηφίους, όπου μέχρι και ένας εκ των υποψηφίων θα μπορούσε να επιλεγεί μεταξύ εκείνων που δεν υπηρετούν στο δημόσιο τομέα. Για την επιλογή των 3 επικρατέστερων υποψηφίων, το Ε.Σ.Ε.Δ. λάμβανε υπόψη του τα τυπικά και τα ουσιαστικά προσόντα από τα βιογραφικά σημειώματα των υποψηφίων, συμπεριλαμβανομένου του επιστημονικού και ερευνητικού έργου τους, της τυχόν προηγούμενης διοικητικής τους εμπειρίας, αλλά και της συνάφειά τους με την φύση και τις αρμοδιότητες του αξιώματος του Επόπτη Ο.Τ.Α. Ο διορισμός ολοκληρωνόταν με απόφαση του Υπουργού των Εσωτερικών, ο οποίος επέλεγε υποχρεωτικά έναν από τους 3 επικρατέστερους υποψηφίους, και δημοσιευόταν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Δυστυχώς η εν λόγω μεταρρύθμιση δεν εφαρμόστηκε ποτέ, καίτοι είχε ολοκληρωθεί η διαγωνιστική διαδικασία, λόγω της αλλαγής της Κυβερνήσεως τον Ιούλιο του 2019 και της μετέπειτα κατάργησης του Ε.Σ.Ε.Δ. Αξιοσημείωτο είναι να αναφερθεί ότι η διαδικασία εξακολουθεί να ισχύει και στις ημέρες μας, αλλά έχει καταστεί ανενεργή λόγω κατάργησης του βασικού κορμού όλης της διαδικασίας που είναι το Ε.Σ.Ε.Δ. και το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημοσias Διοίκησης.

Παρά το ότι ο θεσμός του Επόπτη Ο.Τ.Α. αποτελεί ακόμη και τώρα έναν πολύ σημαντικό θεσμό αξιοκρατίας, όπως θα έπρεπε για κάθε δημόσιο αξίωμα, ιδίως όταν συνδέεται με το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και της άσκησης εποπτείας νομιμότητας, δυστυχώς δεν εφαρμόζεται στην πράξη.

Μάλιστα με το δεδομένο ότι η κάθε υποψηφιότητα κρινόταν από ένα ευρύ και ταυτόχρονα σημαντικό (από άποψη συμμετοχής προσωπικοτήτων υψηλού και εγνωσμένου επιστημονικού κύρους) συλλογικό όργανο όπως ήταν το Ε.Σ.Ε.Δ., που διαμόρφωνε γνώμη, τόσο για την προσωπικότητα, την ικανότητα, όσο και για την καταλληλότητα των υποψηφίων, το οποίο καίτοι έχει καταργηθεί, όλα αυτά τα έτη δεν έχει αντικατασταθεί από άλλο συλλογικό όργανο ίδιου επιστημονικού κύρους.

²⁸⁶ Η δομημένη συνέντευξη διελάμβανε δύο θεματικές ενότητες : α. Α' Ενότητα : Δομημένη συζήτηση για τα θέματα που ήταν σχετικά με το αντικείμενο του Φορέα (ήτοι των θεμάτων που αφορούσαν την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, αποφάσεις των οποίων θα επόπτευε ως προς την νομιμότητά τους ο Επόπτης Ο.Τ.Α.) και τις αρμοδιότητες των οργανωτικών μονάδων που ήταν σχετικές με την προκηρυχθείσα θέση του Επόπτη Ο.Τ.Α., σε συνάρτηση με τις δεξιότητες και προσόντα του υποψηφίου, όπως προέκυπταν από το βιογραφικό του και τα στοιχεία του προσωπικού Μητρώου. Και β. Β' Ενότητα : Ανάπτυξη ενός υποθετικού σεναρίου γενικού διοικητικού ενδιαφέροντος (situational interview) που είχε ως σκοπό την αξιολόγηση των διοικητικών ικανοτήτων του υποψηφίου στη διαχείριση των κρίσεων.

2.4. Η μετάβαση στον θεσμό του «μετακλητού» Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης:

Δυστυχώς για μία ακόμη φορά, όπως συνήθως συμβαίνει στη διοικητική ιστορία της Χώρας, δεν παρέμεινε στη θέση που του αρμόζει ένας διάφανος και αξιοκρατικός θεσμός, όπως εκείνος του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Όχι μόνο ως επί κεφαλής μιας κρατικής αποκεντρωμένης υπηρεσίας, αλλά και ως ένα διοικητικό όργανο που ασκούσε την συνταγματικά προβλεπόμενη εποπτεία νομιμότητας στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού.

Με μία πολυσέλιδη τροπολογία, προστέθηκαν στο ήδη υφιστάμενο άρθρο 6 του Ν. 3852/2010 και νέα άρθρα 6Α και 6Β, (με τα άρθρα 63 και 64 του Ν. 4954/2022 (ΦΕΚ Α' 136 - 09.07.2022) «Συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 2019/788 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών και του Εκτελεστικού Κανονισμού (ΕΕ) 2019/1799 της Επιτροπής για τη θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών για τα επιμέρους επιγραμμικά συστήματα συγκέντρωσης - Διατάξεις σχετικές με την εκλογική διαδικασία και τον έλεγχο εσόδων και δαπανών κομμάτων, συνσυστημάτων και υποψηφίων βουλευτών και αιρετών - Λοιπές επείγουσες διατάξεις.»), όπου προβλέφθηκε σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση μία θέση μετακλητού Γραμματέα που καταλαμβάνει θέση μετακλητού υπαλλήλου με βαθμό 2 της Κατηγορίας των Ειδικών Θέσεων και απολαβές ίδιες με τις απολαβές του Ειδικού Γραμματέα Υπουργείου.

Με βάση τα ανωτέρω διαπιστώνεται πώς, όσον αφορά το θεσμικό status της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο κοινός νομοθέτης επέλεξε να μεταβεί από το σύστημα της σταδιοδρομίας σε εκείνο της μετακλητότητας, το οποίο έχει έντονα πολιτικά στοιχεία, εξισώνοντας τους (νέους) Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων με τους Ειδικούς Γραμματείς των Υπουργείων.

Οι Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων διορίζονται και παύονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Στον ανωτέρω Υπουργό, αναφέρονται και για οποιοδήποτε ζήτημα αφορά την υπηρεσιακή τους κατάσταση²⁸⁷.

Σε σχέση με το προϊσχύσαν καθεστώς των μετακλητών υπαλλήλων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, όπου δεν προβλεπόταν κανένα minimum τυπικό προσόν, με το άρθρο 63 του Ν. 4954/2022 για την τοποθέτηση στο αξίωμα του Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης απαιτείται κατ' ελάχιστον: α) Πτυχίο Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος (Α.Ε.Ι.) ημεδαπής ισότιμο σχολών αλλοδαπής, β) μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών ετήσιας τουλάχιστον διάρκειας και γ) πολύ καλή γνώση αγγλικής, γαλλικής, γερμανικής, ιταλικής και ισπανικής γλώσσας, σύμφωνα με το άρθρο 28 του π.δ 50/2001 (Α' 39)²⁸⁸.

Εκ των ανωτέρω αναφερομένων minimum τυπικών προσόντων προκύπτει άμεσα ο «αποκλεισμός» από το διορισμό στο ανωτέρω αξίωμα των απο-

287 Βλ. άρθρο 63 παρ. 2 του Ν. 4954/2022.

288 Βλ. άρθρο 63 παρ. 3 του Ν. 4954/2022.

φοίτων των (τέως) Ανωτάτων Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, (ιδίως όσων αποφοίτησαν από το έτος 2001 και μετά), όπου με το Ν. 2916/2001 τα Α.Τ.Ε.Ι. «ανωτατοποιήθηκαν» και επομένως δημιουργείται ένα ζήτημα μη συμβατότητας της ανωτέρω διατάξεως με το άρθρο 4 παρ. 1 και 4 του Συντάγματος, και υφίσταται άνιση μεταχείριση με τον «αποκλεισμό» όσων αποφοίτησαν από τα Α.Τ.Ε.Ι. και από σχολές συναφών γνωστικών αντικειμένων υπέρ των αποφοίτων των Α.Ε.Ι. χωρίς να υπάρχει συγκεκριμένη αιτιολογία που να θεραπεύει αυτή την άνιση μεταχείριση.

Επιπλέον δε, απαιτείται η κατοχή μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, ετήσιας, τουλάχιστον, διάρκειας, χωρίς όμως να προβλέπεται ρητά εάν θα πρέπει να είναι συναφές, ή μη, με το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων που καλούνται να ασκήσουν οι Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ήτοι των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με τη διοικητική αποκέντρωση, την περιφερειακή ανάπτυξη και την τοπική αυτοδιοίκηση και επομένως μπορεί να ληφθεί υπόψη για το διορισμό στο ανωτέρω αξίωμα και η κατοχή μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών που δεν έχει καμία συνάφεια.

Σχετικά με την πολύ καλή γνώση μίας εκ των αναφερομένων ξένων γλωσσών, φρονούμε, (αν και είναι θέμα ήσσονος σημασίας), ότι δεν θα έπρεπε να γίνεται ρητή αναφορά σε συγκεκριμένες ξένες γλώσσες, αλλά στις επίσημες γλώσσες της Ε.Ε., εκ των 24 αναγνωρισμένων ξένων γλωσσών της Ε.Ε., με βάση την πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία της Ε.Ε. στην οποία συμμετέχει η Χώρα μας.

Επιτρέπεται ο διορισμός στο ανωτέρω αξίωμα στους δημοσίους υπαλλήλους δημοσίου δικαίου ή ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, στους δημοσίους λειτουργούς, καθώς και στους δικηγόρους που υπηρετούν με έμμισθη εντολή του δημοσίου τομέα.

Ο Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης υπογράφει «Συμβόλαιο Απόδοσης» με τον Υπουργό Εσωτερικών, το οποίο περιλαμβάνει τους στόχους και τις δράσεις που αναλαμβάνει κατά διάρκεια της θητείας του, βάσει του οποίου και αξιολογείται²⁸⁹.

Η θητεία του Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης λήγει υποχρεωτικά στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) παραίτηση, β) θέση σε διαθεσιμότητα, αργία, αναστολή άσκησης καθηκόντων, όταν του έχει επιβληθεί ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών 4 μηνών για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα, μέχρι τη διαγραφή της ποινής κατά το άρθρο 145 του Ν. 3528/2007, γ) τελεσίδικη καταδίκη για τα αδικήματα περ. α' παρ. 1 του άρθρου 8 του ν. 3528/2007, δ) στέρηση λόγω καταδίκης των πολιτικών του δικαιωμάτων για χρόνο διαρκείας στέρηση αυτή. (Στο σημείο αυτό οφείλουμε να τονίσουμε ότι ο Νόμος δεν αναφέρει για το «αμετάκλητο» της καταδικαστικής απόφασης, αλλά σε κάθε περίπτωση πρέπει να αναφερθεί ότι με το ισχύον καθεστώς του άρθρου 59 ΠΚ δεν υφίσταται πλέον η στέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων ως παρεπόμενη ποινή, αλλά υφίσταται ως παρεπόμενη ποινή, εκτός

289 Βλ. άρθρο 63 παρ. 5 του Ν. 4954/2022.

των άλλων, η στέρηση θέσεως ή αξιώματος και επομένως σφάλλει ο νομοθέτης όταν στο συγκεκριμένο σημείο αναφέρεται σε στέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων, η οποία ως παρεπόμενη ποινή έχει ήδη καταργηθεί με το Ν. 4619/2019, όπως ισχύει²⁹⁰). Ε) Θέση σε στερητική δικαστική συμπαράσταση, πλήρη μερική, υπό επικουρική δικαστική συμπαράσταση, πλήρη μερική, κατά τις διατάξεις του ΑΚ, στ) αδυναμία εκτέλεσης των καθηκόντων του για λόγους υγείας αναπηρίας, σωματικής πνευματικής, και ζ) παραβίαση των άρθρων 70 έως 72 του Ν. 4622/2019²⁹¹.

Ο Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι υπεύθυνος για άσκηση κυβερνητικής πολιτικής για θέματα που αφορούν την οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ειδικότερα : α) εκπροσωπεί την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και προΐσταται όλων των υπηρεσιών και των υπαλλήλων της, β) κατευθύνει, συντονίζει, εποπτεύει και ελέγχει δράση των υπηρεσιών και των υπαλλήλων προς κατεύθυνση υλοποίησης των σχεδιαζόμενων κυβερνητικών πολιτικών, εξυπηρέτησης περαιτέρω εξειδίκευσης των στρατηγικών τους στόχων και διαχείρισης ενδεχόμενων κρίσεων κινδύνων, γ) μεριμνά για εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και προς σκοπό αυτό συνεργάζεται με τον Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για κάθε θέμα αρμοδιότητας του τελευταίου²⁹², όπου στην ουσία «υποβιβάστηκε» σε διοικητικό προϊστάμενο του προσωπικού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αμέσως μετά από το Γραμματέα.

Κατά των πράξεων του Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που αφορούν στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του ασκείται η ειδική διοικητική προσφυγή του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955 (Α' 97) ενώπιον του καθ' ύλην αρμοδίου Υπουργού. Κατά των πράξεων του Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, που αφορούν την άσκηση των αρμοδιοτήτων του ως προϊσταμένου των υπηρεσιών και του προσωπικού Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ειδική διοικητική προσφυγή του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955 ασκείται ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών²⁹³.

Σύμφωνα με το άρθρο 64 παρ. 3 του Ν. 4954/2022, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α., τα καθήκοντα του ασκούντος εποπτεία νομιμότητας στους Ο.Τ.Α. θα εκτελεί ο οικείος Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, δίνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στοιχεία πολιτικής εποπτείας νομιμότητας στις εκτελεστές πράξεις των Ο.Τ.Α. από ένα μετακλητό υπάλληλο.

290 Βλ. το άρθρο 59 του ισχύοντος ΠΚ, σύμφωνα με το οποίο, «Παρεπόμενες ποινές είναι: α) η αποστέρηση θέσεων και αξιωμάτων, β) η απαγόρευση άσκησης επαγγέλματος, γ) η αφαίρεση άδειας οδήγησης ή εκμετάλλευσης μεταφορικού μέσου, δ) η δημοσίευση καταδικαστικής απόφασης και ε) η δήμευση».

291 Βλ. άρθρο 63 παρ. 6 του Ν. 4954/2022.

292 Βλ. άρθρο 64 παρ. 1 του Ν. 4954/2022.

293 Βλ. άρθρο 64 παρ. 3 του Ν. 4954/2022.

Πολιτικοποιημένη ή απο-πολιτικοποιημένη εποπτεία νομιμότητας στους Ο.Τ.Α.;

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί ένα γνήσιο δημοκρατικό θεσμό, με κύριο μέλημα του νομοθέτη τη διοίκηση στις τοπικές υποθέσεις και την ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας. Διαχρονικά η εκάστοτε πολιτική εξουσία, δια του κοινού νομοθέτη, έχει επιλέξει τη μέθοδο της «ασυνέχειας». Τη μέθοδο της νομοθέτησης σημαντικών θεσμών, όπως (ενδεικτικά) ο Ελεγκτής Νομιμότητας και ο Επόπτης Ο.Τ.Α., οι οποίοι προφανώς για πολιτικούς λόγους δεν εφαρμόστηκαν με τη μη τοποθέτηση των τελικών επιλεγέντων.

Αντ' αυτού προτιμήθηκε «προσωρινά» εδώ και 13 περίπου έτη, (με εξαίρεση το χρονικό διάστημα της στελέχωσης του θεσμού του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) να ανατεθεί η διενέργεια της εποπτείας νομιμότητας στους Ο.Τ.Α. σε μετακλητούς υπαλλήλους, με έντονο το πολιτικό στοιχείο. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης απαιτεί, ως γνήσιος δημοκρατικός θεσμός, τον σεβασμό όλων. Θεσμικές παλινδρομήσεις και τάσεις πολιτικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α. δεν μπορούν και θα πρέπει να γίνουν ανεκτές.

Η ανάγκη για απο-πολιτικοποίηση (ή και απο-κομματικοποίηση) της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και ιδιαιτέρως στους Ο.Τ.Α., απαιτεί διαφάνεια, αντικειμενικότητα και αξιοκρατία, μέσα από τη δημοσίευση των προσκλήσεων για τη στελέχωση των εποπτικών θεσμών, μέσα από τον καθορισμό τυπικών προσόντων υψηλού επιπέδου για τους υποψηφίους, με άμεση συνάφεια με την τοπική αυτοδιοίκηση, μέσα από τον καθορισμό σταθερών και αξιοκρατικών κριτηρίων επιλογής του πιο άξιου υποψηφίου. Μακριά από πολιτικές σκοπιμότητες και με γνώμονα την πραγματική γνώση του θεσμικού περιβάλλοντος της διοικητικής αποκέντρωσης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής ανάπτυξης.

Θεσμοί που επιβάλλονται με πολυσέλιδες τροπολογίες, χωρίς επαρκή διαβούλευση και αλλάζουν σημαντικά το πλαίσιο άσκησης της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης, αλλά και «προσωρινά» το πλαίσιο άσκησης της εποπτείας νομιμότητας των Ο.Τ.Α. χωρίς την απαιτούμενη διαβούλευση δεν θα επιφέρουν κανένα από τα επιθυμητά αποτελέσματα. Η επιλογή της δίκαιης μεθόδου εξεύρεσης εκείνων των στελεχών της δημόσιας διοίκησης που θα ασκήσουν την εποπτεία νομιμότητας στους Ο.Τ.Α. απαιτεί μία βαθιά βούληση του κοινού νομοθέτη για απο-πολιτικοποιημένη και άκρως τεχνοκρατική δημόσια διοίκηση και μετατροπή της σε σταθερούς και αξιοκρατικούς κανόνες δικαίου.

Οι περιπτώσεις του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, τα προσόντα των υποψηφίων και ο τρόπος επιλογής, το ήδη υφιστάμενο καθεστώς του Επόπτη Ο.Τ.Α. και των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. αποτέλεσαν σημαντικά βήματα προς τον σκοπό αυτό και θα πρέπει να αξιοποιηθούν άμεσα από την εκτελεστική λειτουργία.

Θεσμικές οπισθοδρομήσεις σε πεπαλαιωμένες νομοθετικές επιλογές δεν θα επιφέρουν τα αποτελέσματα που επιβάλλονται για την σπουδαιότητα ενός

σημαντικού θεσμού, όπως είναι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αλλά το σπουδαιότερο: Η συνέχιση μιας λανθάνουσας πολιτικής νοοτροπίας δεν θα επιφέρει την πολυπόθητη τοπική ευημερία και ουσιαστικά θα αποτελέσει τον υπ' αριθμόν ένα αντίπαλο της πραγματικής έννοιας της τοπικής δημοκρατίας.

**4ο ΜΕΡΟΣ: Ηθική και Δεοντολογία:
Προεκτάσεις στην ισότητα των φύλων
στη Δημόσια Διοίκηση**

Η ΙΣΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΦΥΛΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΠΑΙΔΕΙΑΣ

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΒΑΣΙΛΟΥΔΗΣ

**M.Ed., Διευθυντής Δημοτικού Σχολείου Μαυροβουνίου
Φοιτητής Προγράμματος ΔΗΔ ΕΑΠ
std514029@ac.eap.gr**

Η δημιουργία και η εξασφάλιση ενός ηθικού και ακέραιου εργασιακού περιβάλλοντος αποτελεί θεμέλιο λίθο της Δημόσιας Διοίκησης. Το έργο της δημόσιας διοίκησης είναι σύνθετο καθώς δεν εστιάζει μόνο στην εξυπηρέτηση των πολιτών-χρηστών αλλά συγχρόνως στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Οπότε, το έργο της δημόσιας διοίκησης και η άσκηση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από την αρχή της ουδετερότητας του κράτους και του δημόσιου τομέα.

Ως βασικός σκοπός της ηθικής και της δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση προτάσσεται η διασφάλιση και ενίσχυση της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας, μέσα από την ανάδειξη των σπουδαίων αρχών της ισότητας και της αναλογικότητας. Στην εισήγηση αυτή θα γίνει προσπάθεια να σκιαγραφηθεί η ισότητα των φύλων μέσα από τις αρχές της ουδετερότητας και της ισότητας στο έργο της δημόσιας διοίκησης αλλά και το εργασιακό περιβάλλον υπό το πρίσμα του υπουργείου Παιδείας.

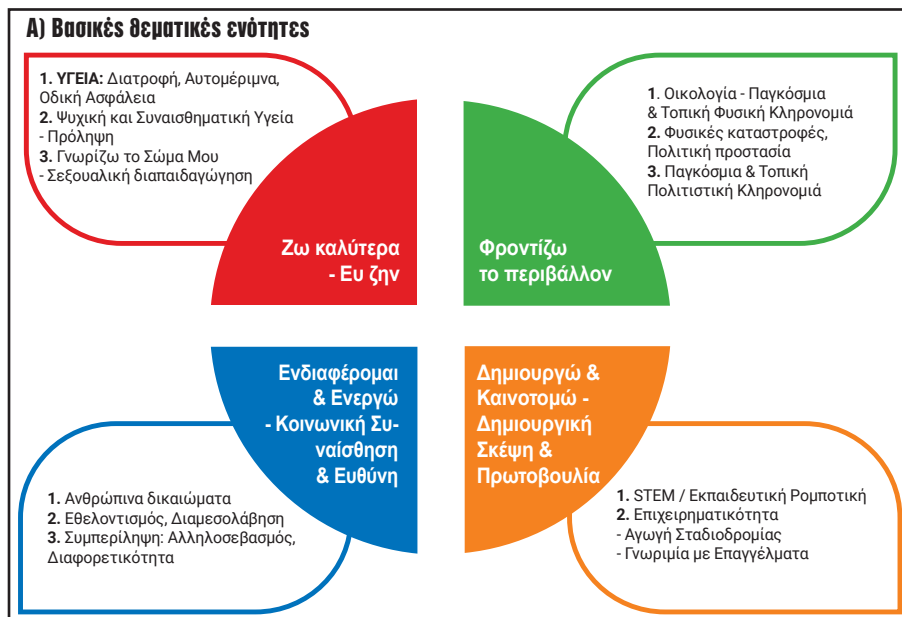
Στη Δημόσια Διοίκηση, λοιπόν, υπάρχει ο κώδικας ηθικής και δεοντολογίας, ο οποίος διέπεται από κάποιες θεμελιώδεις αξίες. Μία από αυτές τις βασικές αξίες είναι ο «Σεβασμός στους ανθρώπους και το περιβάλλον». Η δικαιοσύνη, η ευγένεια, η αποφυγή διακρίσεων και η οικολογική συνείδηση απαρτίζουν το αξιακό πλαίσιο μέσω του οποίου προστατεύεται ο σεβασμός στους ανθρώπους και το περιβάλλον. Πιο συγκεκριμένα, οι υπάλληλοι αναγνωρίζουν την αξία κάθε ανθρώπου ως ατόμου και μέλους του κοινωνικού συνόλου ανεξάρτητα από χαρακτηριστικά όπως το φύλο και αποφεύγουν κάθε διάκριση ή δυσμενή μεταχείριση λόγω φύλου και προσωπικών χαρακτηριστικών (Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα, Υπουργείο Εσωτερικών, 2022).

Εστιάζοντας στην ισότητα των φύλων και την άμβλυνση των διακρίσεων υπάρχουν κάποιες πρωτοβουλίες στις οποίες αξίζει να αναφερθούμε. Στο εθνικό σχέδιο δράσης για την ισότητα των φύλων 2021-2025 ενεργό συμμετοχή έχει και το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων. Οι δράσεις οι οποίες προτείνονται εντάσσονται στους άξονες «Ενσωμάτωση Διάστασης Φύλου σε Τομεακές Πολιτικές» με στόχο την «Πρώθηση της Ισότητας των Φύλων στην Εκπαίδευση - Επιστήμη - Έρευνα», «Ισότιμη Συμμετοχή των Γυναικών στην

Αγορά Εργασίας» με στόχο την «Ενίσχυση της εκπαίδευσης και κατάρτισης γυναικών και κοριτσιών στην έρευνα και την τεχνολογία» και «Ισότιμη Συμμετοχή Γυναικών σε Θέσεις Λήψης Αποφάσεων/ Ηγετικούς Ρόλους» με στόχους την «Ενίσχυση Εκπαίδευσης και Κατάρτισης Κοριτσιών και Γυναικών για Ανάληψη Ηγετικών Ρόλων» και «Βελτίωση θέσης γυναικών που υφίστανται πολλαπλές διακρίσεις και άρση του κοινωνικού αποκλεισμού τους» (Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ισότητα των Φύλων 2021-2025, 2021).

Επιπρόσθετα, ακόμα μία ενισχυτική τάση προς την κατεύθυνση της άμβλυνσης των διακρίσεων λόγω φύλου δίνει η Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης, η οποία επιδιώκει την προαγωγή, μέσω της εκπαίδευσης, των αξιών της ισότητας των φύλων, του αμοιβαίου σεβασμού και της απουσίας βίας στις διαπροσωπικές σχέσεις, των μη στερεότυπων ρόλων των δύο φύλων, του δικαιώματος στην προσωπική ακεραιότητα και της ευαισθητοποίησης όσον αφορά στη βία με βάση το φύλο και την ανάγκη αντιμετώπισής της (άρθρο 14).

Στο πλαίσιο της προώθησης και εξασφάλισης της ισότητας των φύλων, μία από τις βασικότερες δράσεις οι οποίες υλοποιούνται σε επίπεδο σχολικών μονάδων της χώρας αυτή τη φορά είναι τα εργαστήρια δεξιοτήτων, τα οποία λειτουργούν σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής και ως σκοπό έχουν να καλλιεργήσουν στους μαθητές δεξιότητες ζωής (life skills), ήπιες δεξιότητες (soft skills) και δεξιότητες τεχνολογίας. Η δράση αυτή ξεκίνησε το σχολικό έτος 2020-2021 με πιλοτική εφαρμογή σε 218 σχολεία της χώρας και πλέον είναι υποχρεωτική και διατρέχει το εβδομαδιαίο ωρολόγιο πρόγραμμα. Οι τέσσερις (4) θεματικοί κύκλοι των «Εργαστηρίων Δεξιοτήτων» έχουν δομηθεί με βάση τα UN Sustainable Development Goals (SDGs) και είναι οι εξής:



Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής, 2021

Μία ακόμη δράση προς την κατεύθυνση προώθησης της ισότητας των φύλων είναι η «Σύσταση άμισθης επιστημονικής ομάδας έργου και ανάπτυξη πλατφόρμας υλικού για τη Σεξουαλική Διαπαιδαγώγηση». Στο ευρύτερο πλαίσιο της προαγωγής της ισότητας και του σεβασμού μεταξύ των φύλων, το Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής (ΙΕΠ) με την απόφασή του, με θέμα «Σύσταση άμισθης ομάδας για τις Παιδαγωγικές δράσεις για την ενδυνάμωση της πρόληψης από την έμφυλη βία και την προστασία από την προσβολή της γενετήσιας αξιοπρέπειας» (πράξη υπ' αρ. 11/04-03-2021 ΔΣ του ΙΕΠ), συνέστησε άμισθη ομάδα επιστημονικού έργου με τίτλο «Υποστήριξη σχολικών δράσεων κατά το σχολικό έτος 2020-21 για την ενδυνάμωση της πρόληψης από την έμφυλη βία και την προστασία από την προσβολή της γενετήσιας αξιοπρέπειας στις σχολικές μονάδες - Σεξουαλική Διαπαιδαγώγηση».

Σκοπός της Ομάδας Επιστημονικού Έργου ορίστηκε «η υποστήριξη εστιασμένων εκπαιδευτικών δράσεων σχετικά με τις σχολικές δραστηριότητες στα θέματα προαγωγής των δικαιωμάτων της γενετήσιας αξιοπρέπειας των παιδιών, προστασίας της γενετήσιας ελευθερίας και πρόληψης από έμφυλη βία, παραμέληση, κακοποίηση στο πλαίσιο του άρθρου 23 του ν. 3500/2006 (Α' 232)».

Όσον αφορά στην ισότητα των φύλων στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, όπως αυτή καθορίζεται από την ηθική και δεοντολογία που τη διέπει, μπορούμε να αναφέρουμε αρχικά πως η συμμετοχή των γυναικών στην εκπαίδευση είναι διαχρονικά υψηλή, ωστόσο είναι μικρός ο αριθμός αυτών που κατέχουν θέσεις στην ιεραρχία της Πρωτοβάθμιας εκπαιδευτικής ηγεσίας (Κούζας, 2006).

Έχει αναδειχθεί ότι οι γυναίκες, επειδή δεν ενθαρρύνονται, υποεκπροσωπούνται στη διοικητική ιεραρχία της Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης (Kyriakousis & Saiti, 2006). Ενδεικτικά την περίοδο 2016-2017 το ποσοστό των γυναικών σε θέσεις Περιφερειακών Διευθυντών Εκπαίδευσης είναι 15,38%, ενώ το ποσοστό των ανδρών στις θέσεις αυτές είναι 84,62% (Φ.350.2/10/58898 / Ε3). Σε θέσεις Διευθυντών Εκπαίδευσης νομών, το ποσοστό των γυναικών φτάνει το 17,24%, ενώ το ποσοστό των ανδρών είναι 82,76% (Φ.164. 4-12-2015, τ. Α').

Μολονότι οι γυναίκες εκπαιδευτικοί διαθέτουν τα απαραίτητα χρόνια υπηρεσίας, αλλά και επαυξημένα προσόντα, υποαντιπροσωπεύονται στο κομμάτι της εκπαιδευτικής ηγεσίας. Εύλογα, λοιπόν, προκύπτει το ερώτημα που αφορά στις αιτίες αυτής της πραγματικότητας. Αρχικά, μπορούμε να πούμε πως τα υπάρχοντα στερεότυπα συμβάλλουν και ενισχύουν αυτήν την κατάσταση. Αυτά τα κοινωνικά στερεότυπα μπορούν να ενισχύονται από τον θάσμο του σχολείου. Οι επιλογές των μαθητών και μαθητριών κατά την εκπαιδευτική τους διαδρομή επηρεάζονται από παραδοσιακές αντιλήψεις και ιδεολογήματα που συντηρούν τα στερεότυπα των φύλων και οι εκπαιδευτικές πρακτικές αναπαράγουν τις παραδοσιακές αντιλήψεις για τη διάκριση των δύο φύλων (Δανιηλίδου & Ψυχογιού, 2008).

Επιπρόσθετα, ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες αναφορικά με την επιρροή στην αντιπροσώπευση των γυναικών σε ηγετικές θέσεις είναι οι οικογενειακές υποχρεώσεις. Συχνά δημιουργείται μια διλημματική κατάσταση εξαιτίας του διπλού τους ρόλου, μεταξύ οικογένειας και καριέρας (Τάκη, 2009). Στον αντίποδα, υπάρχει η πεποίθηση πως οι ίδιες οι γυναίκες εκπαιδευτικοί, όσες πιο ικανοποιημένες από την εργασία τους στο πλαίσιο της σχολικής τάξης σε σχέση με τους άνδρες συναδέλφους τους, δεν δείχνουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανέλιξή τους σε θέσεις ευθύνης (Χατζηπαναγιώτου, 1997).

Ακόμη, η μειωμένη παρουσία των γυναικών στις ηγετικές θέσεις οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στο φαινόμενο που διεθνώς αναφέρεται ως «γυάλινη οροφή» (Τσικαλάκη, 2006). Αυτό το φαινόμενο αναφέρεται στα αόρατα εμπόδια τα οποία αποκλείουν τα άτομα από τις δυνατότητες πρόσληψης, προαγωγής και επαγγελματικής κατάρτισης λόγω του φύλου, της φυλής, ή της εθνικής τους προέλευσης. Όλα τα παραπάνω καταδεικνύουν την απόλυτη και άμεση ανάγκη ανάληψης δράσης στον τομέα της προώθησης της ισότητας των φύλων στην εκπαιδευτική ηγεσία.

Κλείνοντας την εισήγηση αυτή κρίνεται σκόπιμο να τονίσουμε την πρόοδο στο ζήτημα της ισότητας των φύλων που έχει επιτευχθεί στο υπουργείο Παιδείας σε ό,τι αφορά τόσο το έργο του όσο και το εργασιακό περιβάλλον. Μην ξεχνάμε τις έμφυλες διακρίσεις που υπήρχαν πριν από κάποιες δεκαετίες. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι έχουν εξαλειφθεί όλες οι διακρίσεις και δεν υπάρχει ζήτημα ισότητας των φύλων. Όπως η ηθική και η δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση είναι ένα δυναμικό πεδίο, το οποίο εξελίσσεται με την πάροδο του χρόνου, έτσι και τα ζητήματα ισότητας των φύλων διαφοροποιούνται και αναδύονται νέες προκλήσεις. Ευθύνη όλων μας που υπηρετούμε τη δημόσια διοίκηση είναι η έγκαιρη και αποτελεσματική αντίδραση σε ζητήματα ισότητας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Δανιηλίδου, Ε., & Ψυχογιού, Ε. (2008). Φύλο και Εκπαίδευση: Ενημέρωση για εκπαιδευτικό υλικό σχετικό με θέματα ισότητας φύλων. «Εισαγωγή Θεμάτων για την προώθηση της ισότητας των φύλων στην Εκπαιδευτική Διαδικασία- Βοηθητικό Εκπαιδευτικό Υλικό . Θεσσαλονίκη: (ΕΠΕΑΕΚ II, Μέτρο 4.1., Ενέργεια 4.1.1., Κατηγορία Πράξης 4.1.1.δ.).
- Κούζας, Κ. (2006). «Η παρουσία των δύο φύλων στη διοίκηση και καθοδήγηση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. 1ο Διεθνές Συνέδριο Διοίκησης Εκπαίδευσης Α/θμιας, Β/θμιας, Γ/θμιας, Πρακτικά εισηγήσεων, Τόμος 3ος. Άρτα.
- Kyriakousis, A., & Saiti, A. (2006). Underrepresentation of women in public primary school administration: The experience of Greece. *International Electronic Journal for Leadership in Learning*, 10, 5.
- Τάκη, Β. (2009). Έμφυλη απουσία: Γυναίκες στη διοίκηση της εκπαίδευσης- Ένα εναλλακτικό μοντέλο. Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο.
- Τσικαλάκη, Κ. (2006). Η γυναίκα στη διοίκηση της σχολικής μονάδας στην Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση: Το φαινόμενο της χαμηλής εκπροσώπησης. 1ο Διεθνές Συνέδριο Διοίκησης της Εκπαίδευσης, Πρακτικά Εισηγήσεων, Τόμος 3ος. Άρτα.
- Χατζηπαναγιώτου, Π. (1997). Η συμμετοχή των εκπαιδευτικών σε θέματα διοίκησης και διαχείρισης της σχολικής μονάδας. Η επίδραση του παράγοντα φύλου. Στο Β. Δελιγιάννη, & Σ. Ζιώγου, Φύλο και Σχολική Πράξη. Θεσσαλονίκη: Βάνιας.

ΠΗΓΕΣ

- Γενική Γραμματεία Δημογραφικής και Οικογενειακής Πολιτικής και Ισότητας των Φύλων, Εθνικό σχέδιο δράσης για την ισότητα των φύλων, στο <https://isotita.gr/wp-content/uploads/2021/12/%CE%95%CE%A3%CE%94%CE%99%CE%A6-2021-2025.pdf>
- ΙΕΠ, Εργαστήρια Δεξιοτήτων 21+, στο <http://iep.edu.gr/el/psifiako-apothetirio/skill-labs>

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ ΦΟΙΤΗΤΩΝ ΔΗΔ

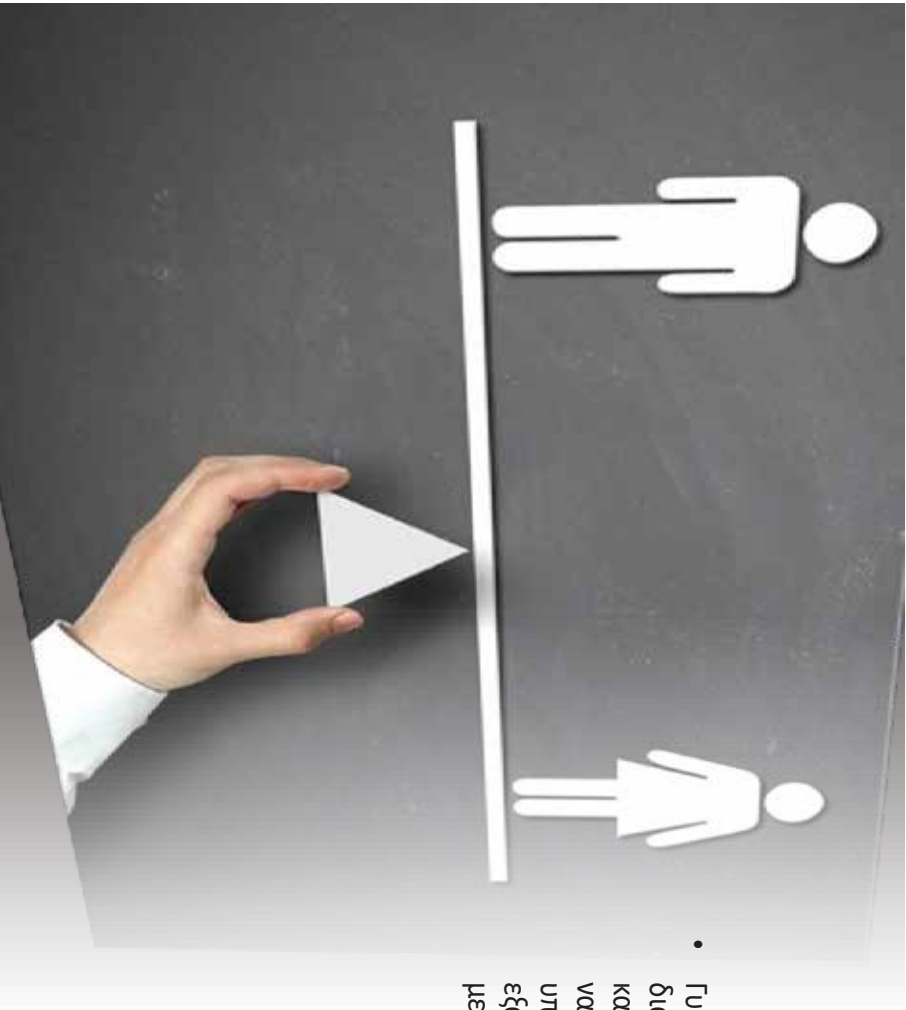
ΒΑΣΙΛΕΙΑ ΨΟΥΝΗ



Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Σχολής
Κοινωνικών Επιστημών ΕΑΠ

2η Διαδικτυακή Επιστημονική
Διημερίδα
Ηθική & Δεοντολογία στη
Δημόσια Διοίκηση: Προοπτικές
και Αναγκαιότητα

Βασιλεία Ψούνη



- Γυναίκες και άνδρες έχουν διαφορετικές ανάγκες και ισχύ και αυτές οι διαφορές θα πρέπει να εντοπίζονται και να ληφθούν υπόψη έτσι ώστε να εξαλειφθούν οι ανισότητες μεταξύ των φύλων.
- ίση μεταχείριση ή διαφορετική μεταχείριση
- ισοδύναμη όσον αφορά τα δικαιώματα, τα οφέλη, τις υποχρεώσεις και τις ευκαιρίες

Διεθνής νομοθεσία

• Συμβούλιο της Ευρώπης

- άρθρο 14 (ΕΣΔΑ) προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών
 - Απαγορεύονται ρητά διακρίσεις βάση
 - ✓ Φύλου
 - ✓ Φυλής
 - ✓ Χρώματος
 - ✓ γλώσσας
 - ✓ ή άλλης κατάστασης,
- **Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης**
 - ✓ ορίζει τα δικαιώματα που οφείλουν να σέβονται τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
 - ✓ οι αρχές της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων κυρίως λόγω φύλου
 - ✓ ισότητα γυναικών και ανδρών και η διασφάλιση αυτής, σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένης της εργασίας, και των αποδοχών



ΑΠΟΦΑΣΗ Β. κατά Ελβετίας της 20.10.2020 (αριθ. προσφ. 78630/12)

- παραβίαση του δικαιώματος σε μη διάκριση λόγω φύλου (άρθρο 14)
- παραβίαση του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής (άρθρο 8)

Διεθνής νομοθεσία

• Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

- Οικουμενική διακήρυξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου
- Διεθνές σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα
- Διεθνές σύμφωνο για τα οικονομικά κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα
- Σύμβαση για την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών
- Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού
- Σύμβαση για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία



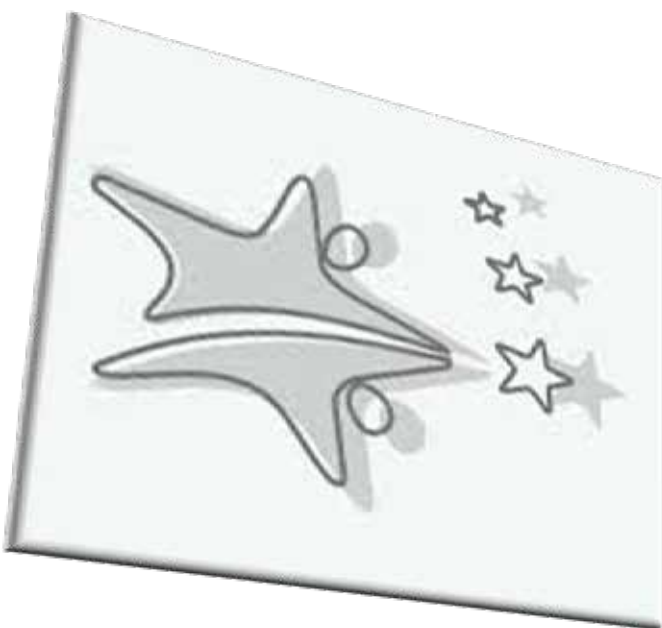


Ευρωπαϊκή νομοθεσία (απαγόρευση άμεσης ή έμμεσης διάκρισης)

- **άρθρο 119 της Συνθήκης της Ρώμης**
 - ίση αμοιβή για τους άνδρες και τις γυναίκες που ασκούν το ίδιο έργο,
 - δυνάμει σκοπό, οικονομικό και κοινωνικό
 - η απαγόρευση των διακρίσεων συμβάλλει στην πρόοδο της ΕΕ προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι
- **άρθρο 2 της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992**
 - η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών είναι αξίες κοινές μεταξύ των κρατών μελών
 - η ευρωπαϊκή ένωση αντιστέκεται στον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις
 - συμβάλλει στην κοινωνική δικαιοσύνη και προστασία
 - συνδράμει στην ισότητα μεταξύ των φύλων
- **άρθρο 141 της Συνθήκης του Άμστερνταμ**
 - η προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών συμπεριλαμβάνεται στο πλαίσιο αποστολής της Κοινότητας,
 - σε όλες τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο παρόν άρθρο η κοινότητα επιδιώκει να εξασειφθούν οι ανισότητες και να προαχθεί η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών

Ευρωπαϊκή νομοθεσία

- **οδηγία 2000/43/ΕΚ**
 - Για την διασφάλιση της ισότητας στο χώρο εργασίας είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί ισότητα σε όλους τους τομείς που έχουν αντίκτυπο στην απασχόληση
- **οδηγία 2000/78/ΕΚ**
- **οδηγία 2004/113/ΕΚ**
 - αρχή της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών
- **οδηγία 2006/54/ΕΚ**
 - ίσες ευκαιρίες και της ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης



Εθνική νομοθεσία

- Σύνταγμα του 1975
- Π.Δ 176/1997
- Ν. 3488/2006
 - εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών (απασχόληση, επαγγελματική εκπαίδευση, όροι και συνθήκες εργασίας)
- Ν. 3769/ 2009
 - εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών (πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών)
- Ν. 3896/2010
 - εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόληση (αντικαθιστά το Ν. 3488/2006)

Εθνική νομοθεσία

- **N.4433/2016 (αναθεωρημένος)**
 - ίση μεταχείριση προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής
 - διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και στην εργασία
 - μέτρα διευκόλυνσης της άσκησης των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων
- **N. 4604/2019**
 - ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου σε όλες της πολιτικές (Gender mainstreaming),
 - καθορίζονται οι πολιτικές ισότητας
 - προσδιορίζονται οι μηχανισμοί, οι φορείς και οι μέθοδοι για την υλοποίηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των φύλων
- **N. 4808/2021**
 - ισορροπία μεταξύ της επαγγελματικής και της ιδιωτικής ζωής

Υπαλληλικός Κώδικας

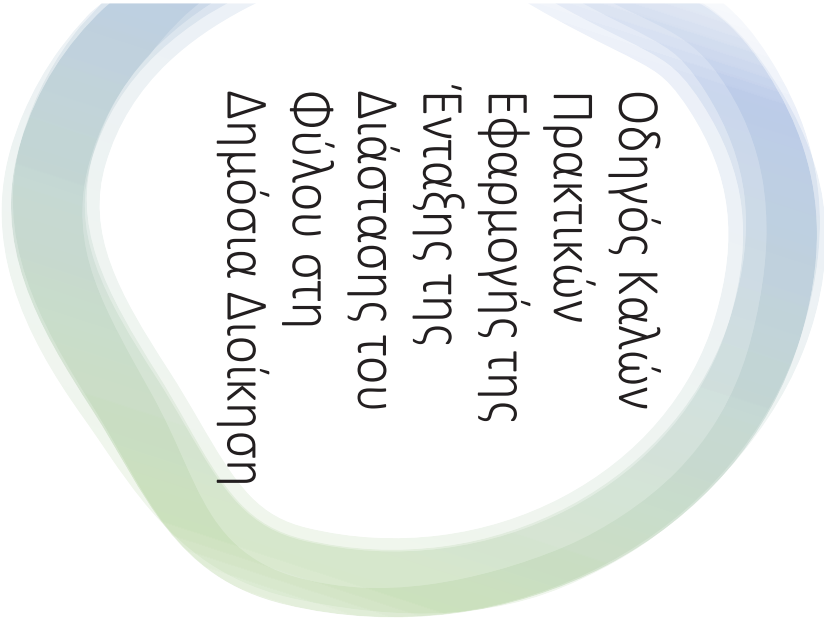
- κυρώθηκε με το Ν.3528/2007 τροποποιήθηκε με το Ν. 4057/2012
- απαριθμεί τα πειθαρχικά παραπτώματα συμπεριλαμβανομένης και της παραβίασης της αρχής της ισότητας των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.





Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς

«Ο δημόσιος υπάλληλος δεν προβάλει γραφειοκρατικά ή άλλα προσκόμματα σε βάρος προσώπων (π.χ. καθυστέρηση χειρισμού υποθέσεων), εξαιτίας του φύλου του, ή της φυλετικής ή εθνικής καταγωγής του, της θρησκείας ή των πολιτικών ή φιλοσοφικών πεποιθήσεων, της αναπηρίας, της ηλικίας ή του γενετήσιου προσανατολισμού του»



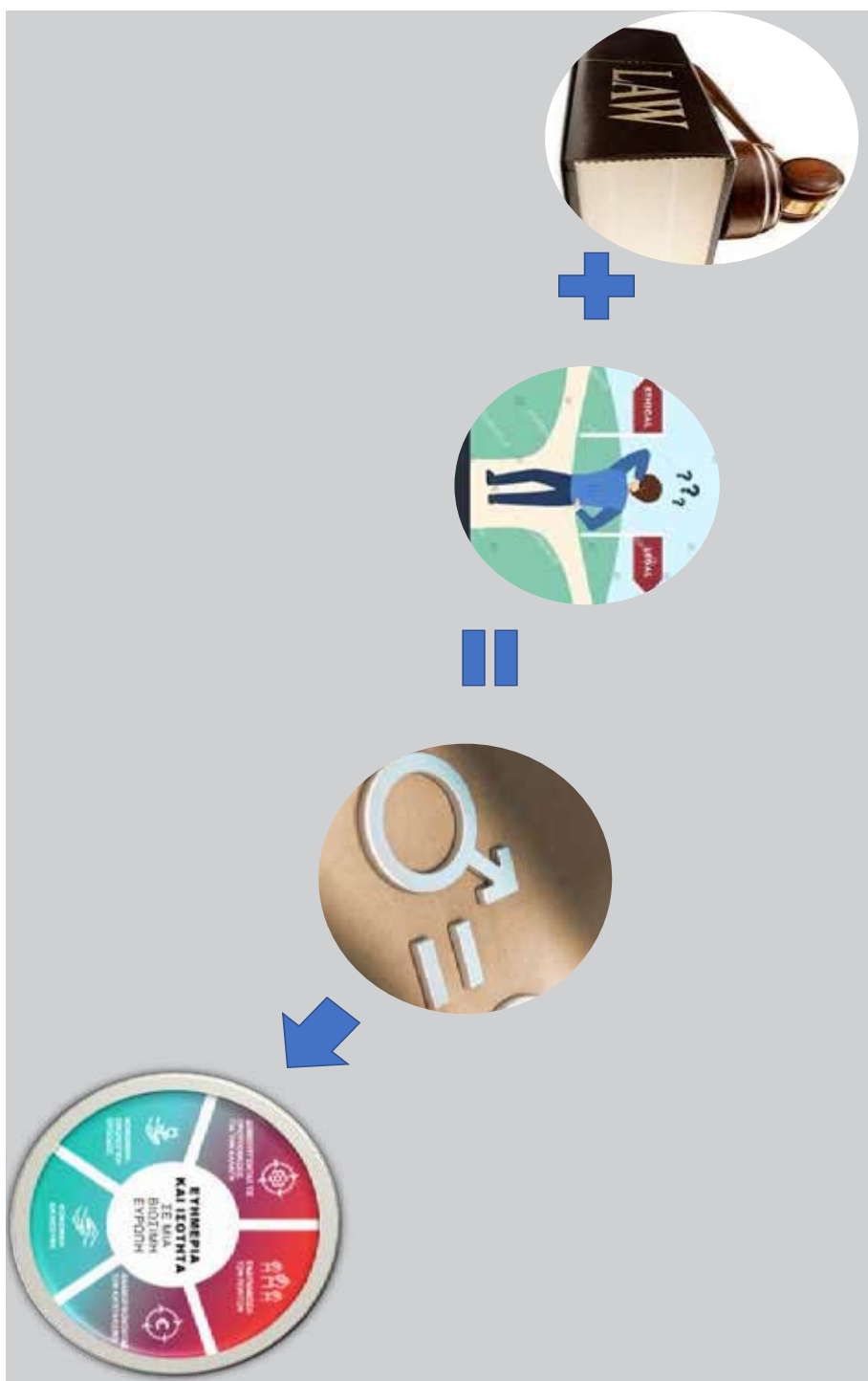
Οδηγός Καλών Πρακτικών Εφαρμογής της Ένταξης της Διάστασης του Φύλου στη Δημόσια Διοίκηση

- Προώθηση της μεθοδολογίας των δέκα (10) βημάτων
- καλές πρακτικές, για τον τρόπο εφαρμογής του gender mainstreaming
- κατανόηση της σημασίας και της σπουδαιότητας της εφαρμογής του.

Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημόσιου Τομέα

- δεσμεύει τη διοίκηση στις ηθικές αξίες που πρέπει να διακατέχει τους δημοσίους υπαλλήλους, και τους δημόσιους φορείς
- προκρίνει ένα σύστημα βασισμένο σε ηθικές αξίες
- ενημερώνει το κοινό για τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να το αντιμετωπίζει τη δημόσια διοίκηση

«Οι υπάλληλοι αναγνωρίζουν την αξία κάθε ανθρώπου ως άτομο και μέλος του κοινωνικού συνόλου, ανεξάρτητα από φυλή, χρώμα, καταγωγή, φύλο, θρησκευτικές ή άλλες πεποιθήσεις, αναπηρία ή χρόνια πάθηση, ηλικία, οικογενειακή ή κοινωνική κατάσταση, σεξουαλικό προσανατολισμό, ταυτότητα ή χαρακτηριστικών φύλου»



Ευχαριστώ

ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ ΠΕΤΡΟΠΟΥΛΟΥ

Η ΕΜΦΥΛΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ ΘΕΣΕΩΝ ΕΥΘΥΝΗΣ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Ανισότητες και κοινωνικά στερεότυπα



Πετροπούλου Παναγιώτα

Απόφοιτη Τμήματος ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, Σχολής Κοινωνικών Επιστημών, ΕΑΠ

1

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (ΕΛΛΑΔΑ) :
Δεν είναι νόμιμη οποιαδήποτε διάκριση
άμεση ή έμμεση λόγω φύλου



2

Marilyn Loden, an advocate for workplace equality who coined the phrase “glass ceiling,” during a panel at the 1978 Women’s Action Alliance Conference in New York City.



3

Ομοσπονδιακή Επιτροπή Γυάλινης Οροφής των Ηνωμένων Πολιτειών:

ΓΥΑΛΙΝΗ ΟΡΟΦΗ

«το αόρατο, αλλά απαράβατο εμπόδιο που εμποδίζει τις μειονότητες και τις γυναίκες να ανέβουν στα ανώτερα σκαλοπάτια της εταιρικής κλίμακας, ανεξάρτητα από τα προσόντα ή τα επιτεύγματά τους»

Federal Glass ceiling Commission, A solid investment : Making full use of the Nation's Human Capital, Washington D.C. November 1995

4

Υπάρχει γυάλινη οροφή στην ιεραρχία της Δημόσιας Διοίκησης για τις γυναίκες;



5

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΓΥΝΑΙΚΕΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΠΑΛΛΗΛΙΑΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ:

- Αβδελά Έφη, Οι γυναίκες, κοινωνικό ζήτημα στο : Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα, Αθήνα : Βιβλιόραμα, 1999 – 2009
- Αβδελά Έφη, Δημόσιοι υπάλληλοι γένους θηλυκού : καταμερισμός της εργασίας κατά φύλα στον δημόσιο τομέα, 1908-1955, Αθήνα : Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, 1990
- Αβδελά Έφη, 1987. ΜΙΣΘΩΤΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΦΥΛΕΤΙΚΟΣ ΚΑΤΑΜΕΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΟΙ ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΣΤΟ ΠΡΩΤΟ ΜΙΣΟ ΤΟΥ 20ου ΑΙΩΝΑ. Μνήμων, 11, 234–246
- Αθανασίου Αθηνά, 2006, Φεμινιστική θεωρία και πολιτισμική κριτική, Εκδ. Νήσος
- Διαλέτη Ανδρονίκη, “Ιστορία των γυναικών και του φύλου” στο Συλλογικό, Ιστορία της Ιστοριογραφίας, Ανοικτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
- Μαλαγκονάρης Σταύρος , 04.03.2018, άρθρο «Ο Ροΐδης χλευάζει τη γυναικεία χειραφέτηση», Η Εφημερίδα των Συντακτών https://www.efsyn.gr/nisides/142284_o-roidis-hleyazei-ti-gynaikεια-heirafetisi (ημ.τελ.ανακτ.18/9/2022
- Van der Tuin Iris, “Feminisms, First, Second and Third Wave”, στο Nancy Naples (επιμ.), The Wiley Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies, John Wiley & Sons, 2016
- Εργαζόμενες γυναίκες-Η είσοδος των γυναικών στη μισθωτή εργασία (1850–1940), Αφιέρωμα της εφημερίδας ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 2/5/1999

6

ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΣΤΟ ΠΡΩΤΟ ΜΙΣΟ ΤΟΥ 19^{ου} ΑΙΩΝΑ



Εμμ. Ροΐδης, 28 Απριλίου 1896, στην εφημερίδα «Ακρόπολις»

**«Δύο μόνα υπάρχουσι
γυναικεία επαγγέλματα, το της
οικοκυράς και της εταίρας»**



ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΣΤΟ ΠΡΩΤΟ ΜΙΣΟ ΤΟΥ 19^{ου} ΑΙΩΝΑ

Καλλιρρόη Παρρέν, πρωτοπόρος Ελληνίδα φεμινίστρια δημοσιογράφος σε συνέντευξη της(εφ. «ΣΚΡΙΠ» 1.5.1896) :

«Εγώ ηξεύρω τι γίνεται εν Αθήναις. Πόσοι οικογενειάρχαι έχουν τόσας γεροντοκόρας και δεν ηξεύρουν τι να τις κάμουν, πόσαι κόραι και μητέρες ορφαναί, υπαλλήλων και ανωτέρων αξιωματικών, υποφέρουν σήμερον διότι δεν δύνανται να εργάζονται. Βεβαιωθήτε ότι το γυναικείον ζήτημα υπάρχει εν Ελλάδι, διότι υπάρχουν γυναίκες. Και τας αξιώσεις των πρέπει να τας σεβασθή ο κόσμος»



ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΣΤΟ ΠΡΩΤΟ ΜΙΣΟ ΤΟΥ 19^{ου} ΑΙΩΝΑ

«Η γυνή είναι μόνον γυνή ή και άνθρωπος συγχρόνως;»
 Ισχύει «το λεγόμενον και μασσώμενον υπό ανδρών και γυναικών,
 ότι η γυνή είναι μόνο μήτηρ και μόνο σύζυγος και μόνον αδελφή
 και μόνον οικοκυρά και τίποτε άλλο;»

Βλάσης Γαβριηλίδης
 στο βιβλίο του ΑΙ ΓΥΝΑΙΚΑΙ
 (1921)



ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΣΤΟ ΠΡΩΤΟ ΜΙΣΟ ΤΟΥ 19^{ου} ΑΙΩΝΑ



ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΣΤΟ ΠΡΩΤΟ ΜΙΣΟ ΤΟΥ 19^{ου} ΑΙΩΝΑ

Εισηγήσεις βουλευτών της εποχής για
μαζική απόλυση γυναικών με βασικό
επαναλαμβανόμενο επιχείρημα ότι «**με τα
καμώματα τους**» αποσπούν τους
άνδρες υπαλλήλους από την εργασία
τους καθώς είναι «**επιτόλαιες**» και
κύριο μέλημα τους είναι «**να
αποκατασταθούν**»



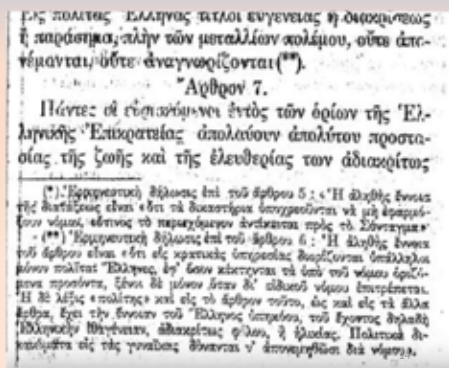
13

ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ ΣΤΟ ΠΡΩΤΟ ΜΙΣΟ ΤΟΥ 19^{ου} ΑΙΩΝΑ

Δεκαετίες 1920-1930:

Είναι οι γυναίκες Έλληνες πολίτες;;;

Το παράδοξο της ύπαρξης υπαλλήλων που συμμετέχουν στην
εκτελεστική εξουσία χωρίς πολιτικά δικαιώματα!!!



ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΣΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΤΕΡΟΤΗΤΑ

- Δικαίωμα ψήφου στις γυναίκες

(Ν.2159/1952)



- Σύνταγμα 1975: **«οι Έλληνες και οι Ελληνίδες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου»**

15

ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΣΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΤΕΡΟΤΗΤΑ

Από την **ισότητα** στην **ταυτότητα**:

Η αποκάλυψη και η ανατροπή των διαδικασιών και των μηχανισμών «ετεροποίησης» των γυναικών.... είναι το κεντρικό διακύβευμα της θεωρίας της Μποβουάρ (Αθανασίου, 2006)



16

ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΣΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΤΕΡΟΤΗΤΑ

Από την δεκαετία του 1980: τρίτο κύμα φεμινισμού **ΕΤΕΡΟΤΗΤΑ**



**Από την ίση αντιμετώπιση των ανίσων στην δικαιοσύνη που
αμβλύνει τις ανισότητες**

17

ΑΠΟ ΤΗΝ ΙΣΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΤΕΡΟΤΗΤΑ

Η επαγγελματική ανέλιξη αποτελεί ειδικότερη έκφανση της
ισότητας, της αξιοκρατίας και της ελευθερίας της προσωπικότητας



ΙΣΟΝΟΜΙΑ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

18

21^{ος} Αιώνας στην Ελλάδα Γυναίκες σε θέσεις ευθύνης στην Δημόσια Διοίκηση

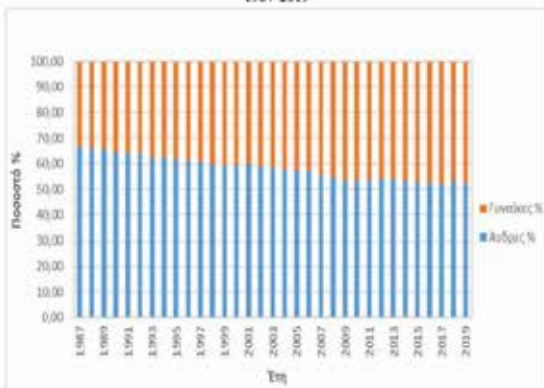


19

Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Το σύνολο των απασχολούμενων τα τελευταία χρόνια στην ελληνική ΔΔ είναι ισομοιρασμένο σε γενικά πλαίσια με τις σχετικές ανξομειώσεις που δικαιολογούνται από τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε έτους (κρίση, αλλαγή συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων, νέες προσλήψεις κ.λ.) από στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

Ποσοστό γυναικών – ανδρών που απασχολούνται στο Δημόσιο Τομέα για τα έτη
1987-2019

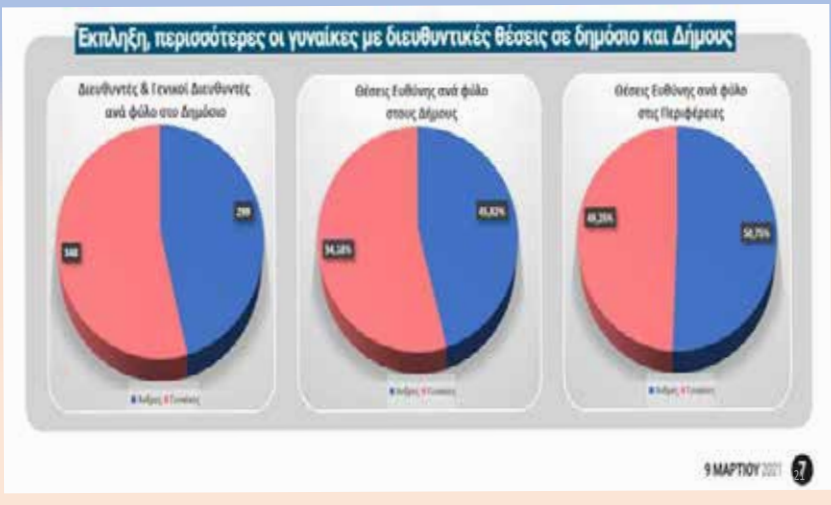


Η κατανομή δεν έχει ομοιογένεια και υπάρχουν ακόμα ανδροκρατούμενες και γυναικοκρατούμενες θέσεις (π.χ. περίπτωση Ελλ. Αστυνομίας)

20

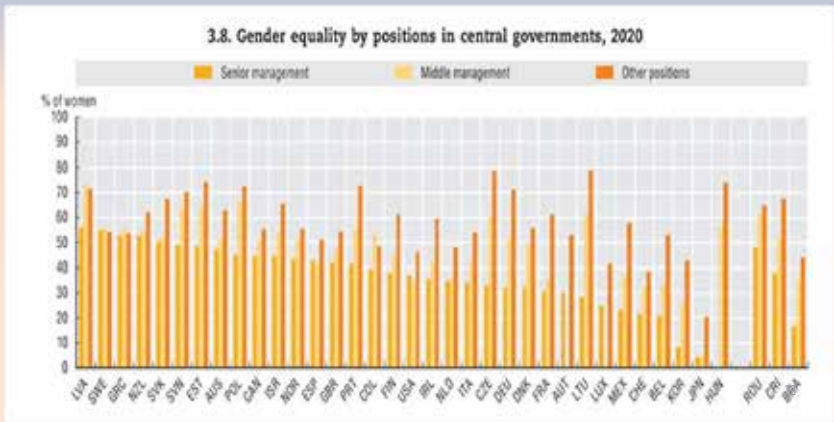
Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Το σύνολο των γυναικών που απασχολούνται στην ΔΔ και κατέχουν ανώτερες θέσεις στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα υψηλό (Βουλή επί του περιστυλίου, τεύχος 015 9/3/2021)



Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Η Ελλάδα βρίσκεται στην κορυφή της κατάταξης των χωρών του ΟΟΣΑ με 53-56% (Government at a Glance 2021) αναλογικά με τον αριθμό των γυναικών υπαλλήλων, το 2019 με ελαφρά μειούμενο ποσοστό ανεβαίνοντας στην κλίμακα.



Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

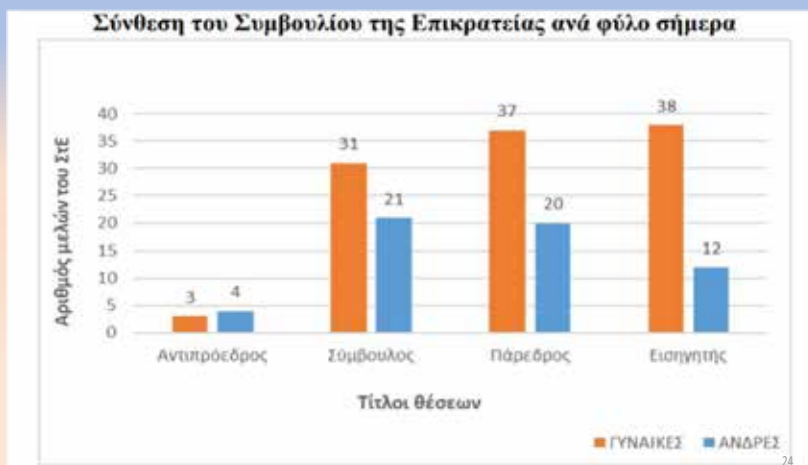
Η συμμετοχή των γυναικών στην δικαστική εξουσία στην Ελλάδα διαχρονικά αυξάνεται. Ενδεικτικά :

Από το 2ο Ενημερωτικό Σημείωμα του Παρατηρητηρίου για την Ισότητα των φύλων “Γυναίκες στα Κέντρα Λήψης Αποφάσεων” (2016):



Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Και από το Συμβούλιο της Επικρατείας και Διοικητική Δικαιοσύνη, «Συγκρότηση του Δικαστηρίου»:



Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Η συμμετοχή των γυναικών στην πολιτική εξουσία:

(Από το 20 (2016) και το 210 (2019) Ενημερωτικό Σημείωμα του Παρατηρητηρίου για την Ισότητα των φύλων “Γυναίκες στα Κέντρα Λήψης Αποφάσεων”)



25

Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Η συμμετοχή των γυναικών στην πολιτική εξουσία:

(Από το 20 (2016) και το 210 (2019) Ενημερωτικό Σημείωμα του Παρατηρητηρίου για την Ισότητα των φύλων “Γυναίκες στα Κέντρα Λήψης Αποφάσεων”)



26

Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Η συμμετοχή των γυναικών στην πολιτική εξουσία:

(από την σελίδα της Βουλής των Ελλήνων)

Αριθμός εκλεγμένων Βουλευτών ανά φύλο στις Εθνικές Βουλευτικές Εκλογές την τελευταία εικοσαετία

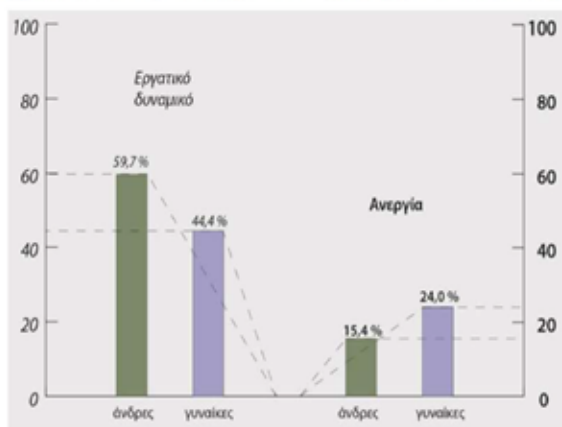


27

Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Πρόσθετες πληροφορίες από την Γενική Γραμματεία Οικ. Πολιτικής & Ισότητας των Φύλων (22ο Ενημερωτικό Σημείωμα Σεπτέμβριος 2019):

Γράφημα 1: Ποσοστά εργατικού δυναμικού και ανεργίας ανά φύλο (Ελλάδα, Α' τρίμηνο 2019)



28

Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Πρόσθετες πληροφορίες από την Γενική Γραμματεία Οικ. Πολιτικής & Ισότητας των Φύλων (22^ο Ενημερωτικό Σημείωμα Σεπτέμβριος 2019):

Γράφημα 3: Ποσοστά αυτοαπασχολούμενων ανά φύλο (Ελλάδα, Α' τρίμηνο 2019)

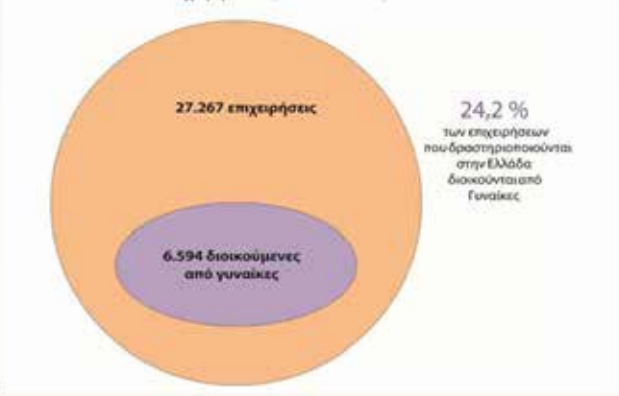


29

Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Πρόσθετες πληροφορίες από την Γενική Γραμματεία Οικ. Πολιτικής & Ισότητας των Φύλων (22^ο Ενημερωτικό Σημείωμα Σεπτέμβριος 2019):

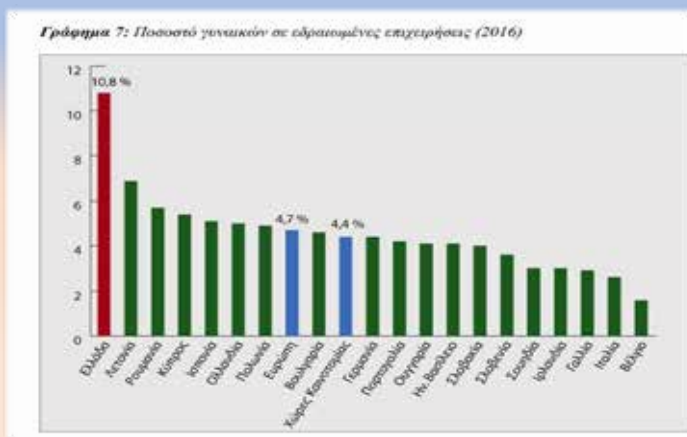
Γράφημα 4: Αριθμός και ποσοστό επιχειρήσεων διοικούμενων από γυναίκες επί του συνόλου των επιχειρήσεων (Ελλάδα, 2018)



30

Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

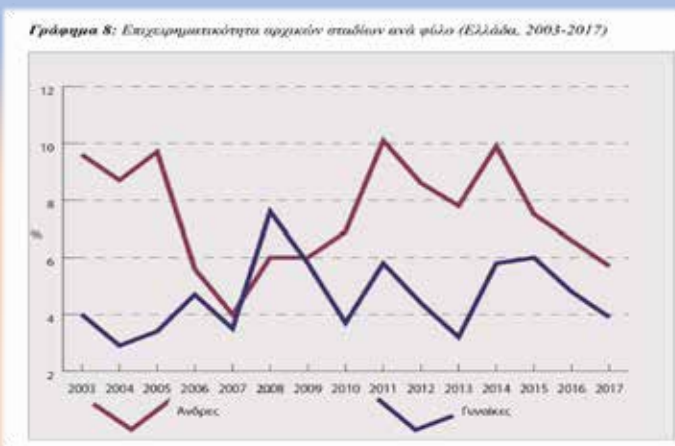
Πρόσθετες πληροφορίες από την Γενική Γραμματεία Οικ. Πολιτικής & Ισότητας των Φύλων (22^ο Ενημερωτικό Σημείωμα Σεπτέμβριος 2019):



31

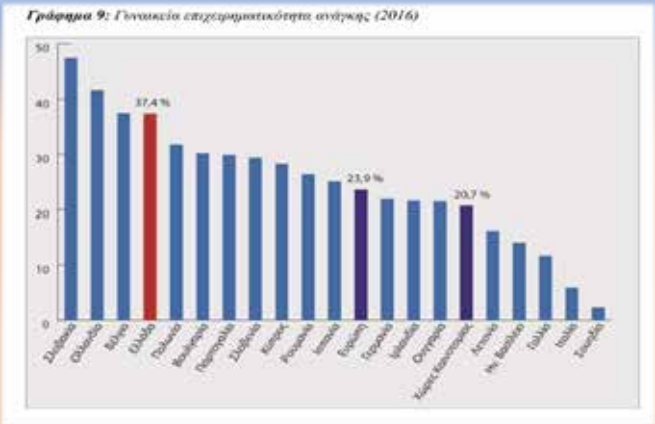
Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

Πρόσθετες πληροφορίες από την Γενική Γραμματεία Οικ. Πολιτικής & Ισότητας των Φύλων (22^ο Ενημερωτικό Σημείωμα Σεπτέμβριος 2019):

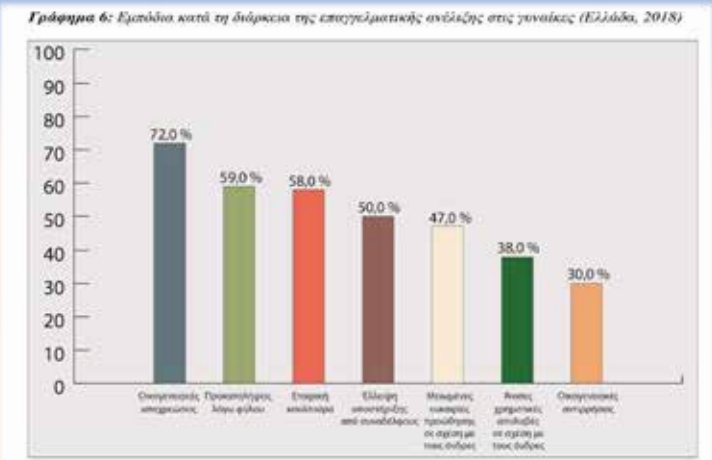


32

Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:
Πρόσθετες πληροφορίες από την Γενική Γραμματεία Οικ. Πολιτικής & Ισότητας των Φύλων (22^ο Ενημερωτικό Σημείωμα Σεπτέμβριος 2019):



Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:
Πρόσθετες πληροφορίες από την Γενική Γραμματεία Οικ. Πολιτικής & Ισότητας των Φύλων (22^ο Ενημερωτικό Σημείωμα Σεπτέμβριος 2019):



Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:

- Για τις γυναίκες και κυρίως αυτές που διαθέτουν περισσότερα τυπικά προσόντα, η απασχόληση στον Δημόσιο Τομέα βρίσκεται σε αισθητά αυξημένη προτίμηση



- Για τους άντρες με αυξημένα τυπικά προσόντα ο ιδιωτικός τομέας με τις καλύτερες αποδοχές, το περισσότερο απαιτητικό ωραριακά αλλά και πιο φιλόδοξο περιβάλλον όπως και αυτό της πολιτικής εξουσίας είναι πιο θελκτικό

35

Ο ΕΜΦΥΛΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΟΥ ΑΝΤΛΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΕΠΙΣΗΜΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΦΟΡΕΙΣ:



ή



36

ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΝ ΟΙ ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΦΥΛΟΥ ΤΟΥΣ:

- Ατομικές συνεντεύξεις με γυναίκες και άνδρες ΔΥ από όλες τις κλίμακες της ιεραρχίας και διαφόρων ηλικιών

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ:

- Δεκαβάλλα Μαρία, «ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΣΤΕΡΕΟΤΥΠΑ ΣΤΗ ΓΥΝΑΙΚΕΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ», Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία στο ΜΠΣ «ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΜΟΝΑΔΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ», ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ, Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων, 2018
- Κουγιά Ιωάννα, «Ηγεσία και Γυναίκες στη Δημόσια Διοίκηση: Η αποτελεσματικότητα του φύλου, τα προβλήματα και τα κίνητρα για επαγγελματική ανέλιξη», Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία στο ΜΠΣ «Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων», Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Φεβρουάριος 2020
- Μαρκάκη Μαρία, «Η επίδραση του φύλου στο στυλ ηγεσίας στη Δημόσια Διοίκηση», Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία, ΠΜΣ στη Δημόσια Διοίκηση, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Ιανουάριος 2017
- Μούση Ελένη, «Η πρόωθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση υπό τις σύγχρονες νομοθετικές εξελίξεις», Διπλωματική Εργασία στο ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημοσιο Μάνατζμεντ", Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, Σχολή Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών, Τμήμα Διοίκησης & Επιχειρήσεων, Απρίλιος 2021
- Στίλιου Λαμπρινή, «Η Γυναίκα σε θέσεις ευθύνης: Συγκριτική μελέτη μεταξύ Ελλάδας και Γαλλίας», Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία στο ΜΠΣ «Διοίκηση Αθλητικών Οργανισμών και Επιχειρήσεων» του Τμήματος Οργάνωσης και Διαχείρισης Αθλητισμού του Παν/μιου Πελοποννήσου στην κατεύθυνση «Μάνατζμεντ Αθλητικών Οργανισμών & Επιχειρήσεων», Φεβρουάριος 2022
- Φρονίμου Έμμα Επαγγελματική και οικογενειακή ζωή των γυναικών Δικαστών. Μια ασύμπτωτη σχέση, από Σύλλογικό: «Γυναίκες στα νομικά επαγγέλματα την εποχή της κρίσης, Αναμέσας στην εργασία και την οικογένεια, Μελέτες περιπτώσεως», Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), 2016, (https://worlbal.eu/files/publications/Gynaiques_nomika_epaggelmata.pdf)

37

ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΝ ΟΙ ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΦΥΛΟΥ ΤΟΥΣ:

- Αντιδράσεις από υφισταμένους που θεωρούσαν ότι δεν διέθεταν ηγετικές ικανότητες ή λειτουργούσαν πολύ φιλικά-«δημοκρατικά». Η αντίληψη της **απολυταρχικής ηγεσίας** που θέλει τον προϊστάμενο να επιβάλλεται ώστε να διατηρήσει την τάξη μπορεί να έχει αποδειχτεί κατά κύριο λόγο ξεπερασμένη καθώς οι σύγχρονες πρακτικές έχουν αποδείξει ότι η **συμμετοχική ηγεσία είναι η πιο αποτελεσματική**, στερεοτυπικά όμως η αντίληψη κυρίως ανδρών μεγαλύτερων σε ηλικία είναι ότι οι γυναίκες λόγω φύλου δεν διαθέτουν το προφίλ του ηγέτη και δεν είναι εύκολο να δεχθούν εντολές.

38

**ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΝ ΟΙ ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ
ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΦΥΛΟΥ ΤΟΥΣ:**

- Παράκαμψη από άντρες συναδέλφους στην υπηρεσιακή εξέλιξη κυρίως σε φάσεις της ζωής τους που θα γινόντουσαν, ήταν πιθανό ή είχαν γίνει πρόσφατα μητέρες με το πρόσχημα της απρόσκοπτης λειτουργίας της υπηρεσίας.



υπόθεση ΣτΠ 181202/2014 , 216005/2017, 136792/2011

41

**ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΝ ΟΙ ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ
ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΦΥΛΟΥ ΤΟΥΣ:**

- Καθυστέρηση στην εργασιακή τους εξέλιξη λόγω κοινωνικής πίεσης να δημιουργήσουν οικογένεια εγκαίρως εξαιτίας των βιολογικών τους περιορισμών με συνέπεια την απώλεια πλεονάζοντος χρόνου σε κατώτερη βαθμίδα ευθύνης που συνεπάγεται μικρότερη εργασιακή εξέλιξη. Η καθυστέρηση επεκτείνεται σε **παύση φιλοδοξιών για περίπου 15 χρόνια**, όσο δηλαδή διαρκούσαν τα πρώτα χρόνια των παιδιών τους εξαιτίας των αυξημένων τους αναγκών. Η παύση αυτή μεταφράζεται και σε απουσία πρόσθετης επιμόρφωσης (επιπλέον τίτλοι σπουδών, ξένες γλώσσες, σεμινάρια κ.α.) λόγω έλλειψης χρόνου.



EDITABLE STROKE

42

**ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΝ ΟΙ ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ
ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΦΥΛΟΥ ΤΟΥΣ:**

- Πρόσθετες οικογενειακές υποχρεώσεις έναντι των ανδρών συναδέλφων τους - μονογονεϊκές οικογένειες που στην απόλυτη σχεδόν πλειοψηφία τους το ενήλικο μέλος είναι η μητέρα, διαφοροποίηση μητρότητας-γονεϊκότητας



43

**ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΝ ΟΙ ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ
ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΦΥΛΟΥ ΤΟΥΣ:**

- Ενοχικά συμπλέγματα που αφορούσαν τα παιδιά τους που «παραμελούσαν» λόγω αυξημένων εργασιακών υποχρεώσεων παρουσίαζαν περιστασιακά όλες οι γυναίκες σε θέσεις ευθύνης με παιδιά μικρής ηλικίας.



44

**ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΝ ΟΙ ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ
ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΦΥΛΟΥ ΤΟΥΣ:**

- Εξωγενώς έδειχναν να επηρεάζονται κυρίως οι γυναίκες με θέση ευθύνης μεγαλύτερης ηλικίας, ενώ οι νεότερες εστίαζαν κυρίως στην έλλειψη χρόνου που ένιωθαν ότι στερούσαν από την οικογένεια τους και στην εξάντληση που τους προκαλούσε η προσπάθεια να εξισορροπήσουν τους δύο ρόλους τους.



- Διαφορά σε άνδρες και γυναίκες προϊστάμενους λόγω φυλετικών χαρακτηριστικών έβρισκαν μόνο λίγοι και μεγάλοι σε ηλικία υπάλληλοι, ενώ η πλειοψηφία συμφωνεί ότι η ηγετική αποτελεσματικότητα οφείλεται βασικά σε ατομικά χαρακτηριστικά.

45

**ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΟΥΝ ΟΙ ΓΥΝΑΙΚΕΣ ΣΕ ΘΕΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ
ΣΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΛΟΓΩ ΤΟΥ ΦΥΛΟΥ ΤΟΥΣ:**

- Σχεδόν όλοι πιστεύουν ότι οι μητέρες που έχουν παιδιά σε μικρή ηλικία είναι πολύ δύσκολο να τα καταφέρνουν εξίσου καλά και στα δύο ενώ δεν πιστεύουν το ίδιο και για τους πατέρες.



- Όλες οι νεότερες γυναίκες θα ήταν διατεθειμένες να προσφύγουν σε ένδικα μέσα σε περίπτωση που γινόντουσαν αποδέκτες αδικίας λόγω εμφανούς διάκρισης και σε ευθεία ερώτηση συμφωνούν και οι άνδρες σε αυτή την τακτική.

46

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

Διαχρονικά βασικός ρόλος που αναγνωρίζεται στην γυναίκα είναι αυτός της μητέρας (αναλογικά με την εποχή)



47

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ



48

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

Για τις γυναίκες στην Ελλάδα η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί μια μέση τομή ανάμεσα σε αυτό που περιμένει η κοινωνία από αυτές και στην εργασιακή ικανοποίηση που σαν ικανά μέλη της κοινωνίας απαιτούν



49

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

Ενώ τα χαρακτηριστικά που στερεοτυπικά θεωρούνται μητρικά, από συντηρητικές πλευρές θεωρήθηκαν ασύμβατα με ηγετικούς ρόλους αλλά δεν θεωρήθηκε από κανέναν ότι μια γυναίκα είναι περισσότερο ικανή σαν επικεφαλής λόγω της εμπειρίας της στο να είναι μητέρα



50

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

Στις σύγχρονες γραφειοκρατίες έχουμε καταφέρει να καταδικάζονται συνειδησιακά και θεσμικά οι ορατές διακρίσεις που αποτελούν την αποκάλυπτη αντιδεοντολογική και ανήθικη συμπεριφορά



51

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

Εκ του αποτελέσματος διάκριση υπάρχει, όπως και διάθεση να καταπολεμηθεί, τόσο από τα άτομα που θίγονται όσο και από το σύνολο της κοινωνίας



52

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ

Στην περίπτωση της έμφυλης διάκρισης στην ΔΔ το διακύβευμα είναι διπλό αφού αφορά τόσο την αξιοκρατία και τις ίσες ευκαιρίες στο ανθρώπινο δυναμικό της, όσο και ίσως περισσότερο την κοινωνία ολόκληρη η οποία είναι αποδέκτης των πολιτικών της (Σταματία Παπαγιαννοπούλου (2020) στο ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΙΣΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΚΡΑΤΙΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ που αποτελεί εκπαιδευτικό υλικό σε πρόγραμμα σπουδών του ΕΚΔΑ https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/?course=KST_BEID_EOY115).

Η ΔΔ μέσω της λειτουργίας της οφείλει να ορίζει τα αξιακά πρότυπα που απαιτεί το κράτος δικαίου από τον πολίτη.

53

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ



54

Σας ευχαριστώ για την προσοχή
σας!



ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΒΑΣΙΛΟΥΔΗΣ

«Η ισότητα των φύλων στη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα του Υπουργείου Παιδείας»

Βασιλούδης Κωνσταντίνος, Φοιτητής Ε' εξαμήνου, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, ΕΑΠ

Ηθική και δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση

► Αρχή της Ισότητας

Εξυπηρέτηση και προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος

Διασφάλιση κι ενίσχυση της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας

► Αρχή της Αναλογικότητας

Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας

► Σεβασμός στους ανθρώπους και το περιβάλλον

- Δικαιοσύνη
- Ευγένεια
- Αποφυγή διακρίσεων
- Οικολογική συνείδηση

Άμβλυνση διακρίσεων αναφορικά με την ισότητα των φύλων

Εθνικό σχέδιο δράσης για την ισότητα των φύλων 2021-2025

Δράσεις Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων

- «Ενσωμάτωση Διάστασης Φύλου σε Τομεακές Πολιτικές»
 - «Πρωώθηση της Ισότητας των Φύλων στην Εκπαίδευση-Επιστήμη-Έρευνα»
- «Ισότητα Συμμετοχή των Γυναικών στην Αγορά Εργασίας»
 - «Ενίσχυση της εκπαίδευσης και κατάρτισης γυναικών και κοριτσιών στην έρευνα και την τεχνολογία»
- «Ισότητα Συμμετοχή Γυναικών σε Θέσεις Λήψης Αποφάσεων/ Ηγετικούς Ρόλους»
 - «Ενίσχυση Εκπαίδευσης και Κατάρτισης Κοριτσιών και Γυναικών για Ανάληψη Ηγετικών Ρόλων»
 - «Βελτίωση θέσης γυναικών που υφίστανται πολλαπλές διακρίσεις και άρση του κοινωνικού αποκλεισμού τους»

Δράσεις Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων

Σύμβαση της Κωνσταντινούπολης

- Ισότητα φύλων
- Αμοιβαίος σεβασμός
- Απουσία βίας στις διαπροσωπικές σχέσεις
- Μη στερεότυποι ρόλοι των φύλων
- Δικαίωμα στην προσωπική ακεραιότητα
- Ευαισθητοποίηση αναφορικά με την βία με βάση το φύλο
- Ανάγκη αντιμετώπισης της βίας με βάση το φύλο

Δράσεις Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων

Εργαστήρια Δεξιότητων



Δράσεις Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων

«Σύσταση άμισθης επιστημονικής ομάδας έργου και ανάπτυξη πλατφόρμας υλικού για τη Σεξουαλική Διαπαιδαγώγηση»

Απόφαση: «Σύσταση άμισθης ομάδας για τις Παιδαγωγικές δράσεις για την ενδυνάμωση της πρόληψης από την έμφυλη βία και την προστασία από την προσβολή της γενετήσιας αξιοπρέπειας»

Ομάδα Επιστημονικού Έργου: «Υποστήριξη σχολικών δράσεων κατά το σχολικό έτος 2020-21 για την ενδυνάμωση της πρόληψης από την έμφυλη βία και την προστασία από την προσβολή της γενετήσιας αξιοπρέπειας στις σχολικές μονάδες – Σεξουαλική Διαπαιδαγώγηση»

Σκοπός: «η υποστήριξη εστιασμένων εκπαιδευτικών δράσεων σχετικά με τις σχολικές δραστηριότητες στα θέματα προαγωγής των δικαιωμάτων της γενετήσιας αξιοπρέπειας των παιδιών, προστασίας της γενετήσιας ελευθερίας και πρόληψης από έμφυλη βία, παραμέληση, κακοποίηση στο πλαίσιο του άρθρου 23 του ν. 3500/2006(Α' 232)»

Ισότητα των φύλων στη Δημόσια Διοίκηση (Η περίπτωση της Εκπαίδευσης)

Συμμετοχή γυναικών στην εκπαίδευση – διαχρονικά υψηλή
Συμμετοχή γυναικών στη διοίκηση της εκπαίδευσης – χαμηλή

Π.χ. Περιφερειακοί Διευθυντές Εκπαίδευσης 2016-2017

Ποσοστό γυναικών: 15,38% Ποσοστό ανδρών: 84,62%

Π.χ. Διευθυντές Εκπαίδευσης Νομών 2016-2017

Ποσοστό γυναικών: 17,24% Ποσοστό ανδρών: 82,76%

Περιφερειακοί
Διευθυντές
Εκπαίδευσης



■ Γυναίκες ■ Ανδρες

Διευθυντές
Εκπαίδευσης
Νομών



■ Γυναίκες ■ Ανδρες

Αιτίες υπό-αντιπροσώπευσης γυναικών στην ιεραρχία της Εκπαιδευτικής Διοίκησης

- ▶ Κοινωνικά στερεότυπα
- ▶ Οικογενειακές υποχρεώσεις
- ▶ Ικανοποίηση από την εργασία στο πλαίσιο της σχολικής τάξης
- ▶ «Γυάλινη οροφή»

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μία σχετική πρόοδος στο ζήτημα της ισότητας των φύλων

Υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης

Νέες αναδυόμενες προκλήσεις

Απαραίτητη η έγκαιρη κι αποτελεσματική αντίδραση σε ζητήματα ισότητας

Ευχαριστώ

ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΤΣΑΚΝΗΣ

Ηθική και Δεοντολογία
Προεκτάσεις στην ισότητα των φύλων στη Δημόσια
Διοίκηση

“ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΧΩΡΙΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥΣ ΦΥΛΟΥ
& COVID-19”

 ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
 ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

 ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
 ΔΙΔΑΚΤΟΡΑΣ

Τσακνής Αθανάσιος
 3ετής Φοιτητής ΔΗΔ_ΕΑΠ

ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΕΙΣΗΓΗΣΗΣ

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

(1) Θέματα ισότητας φύλων & COVID-19.
 (2) Γυναίκες _ Ηγεσία _ Πανδημία COVID-19.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

(1) Υγεία: γυναίκες στην πρώτη γραμμή αλλά οι άνδρες στο τιμόνι (;
 (2) Παράγοντες που διευκολύνουν τη δημόσια διακυβέρνηση. Η διάσταση της ισότητας των φύλων
 (3) Εντοπισμός Προβλημάτων, Διαμόρφωση & Σχεδιασμός Πολιτικής.
 (5) Ζητήματα Ηθικής & Δεοντολογίας –Συμπεράσματα.



(1) Ισότητα φύλων & COVID-19

❖ COVID-19

- ❖ Επιδείνωση στις προϋπάρχουσες κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες μεταξύ γυναικών και ανδρών.
- ❖ Γυναίκες εκτός εργατικού δυναμικού σε δυσανάλογους αριθμούς.
- ❖ Υπο-εκπροσώπηση των γυναικών στην ηγεσία και τη λήψη αποφάσεων στη δημόσια υγεία και στην αντιμετώπιση κρίσεων στον τομέα της υγείας .



3

(2) Γυναίκες _ Ηγεσία _ Πανδημία COVID-19

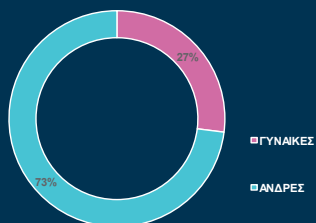
- ❖ Κατά την έναρξη του COVID-19 στις αρχές του 2020, οι γυναίκες κέρδισαν τη διεθνή προσοχή για την αποτελεσματική ηγεσία τους.
- ❖ Εντούτοις, η συνολική εκπροσώπηση των γυναικών στους χώρους πολιτικής για τη νόσο COVID-19 ήταν αραιή και ανεπαρκής.



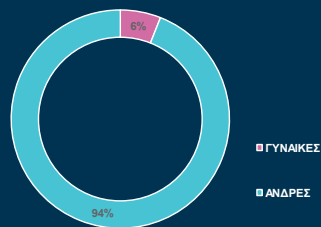
Διάγραμμα 1

Η ισότητα των φύλων στις ειδικές ομάδες covid-19

Μέλη Ειδικών Ομάδων COVID-19



Επικεφαλές ειδικών ομάδων COVID-19

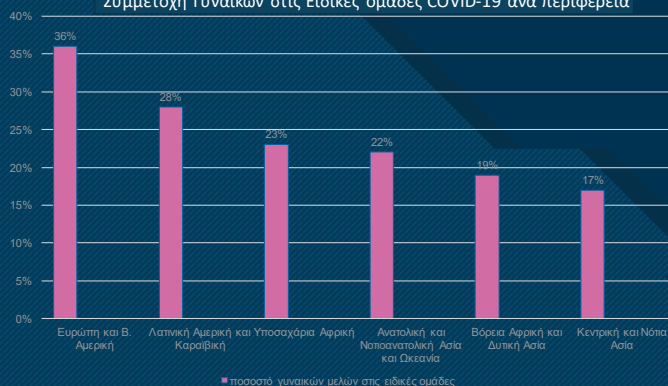


Πηγή: Σύνολο δεδομένων της παγκόσμιας ομάδας εργασίας παρακολούθησης της απόκρισης των φύλων UNDP-UNW-UPITT covid-19.
 Ζωντανή βάση δεδομένων, έκδοση 1 (22 Μαρτίου 2021)

5

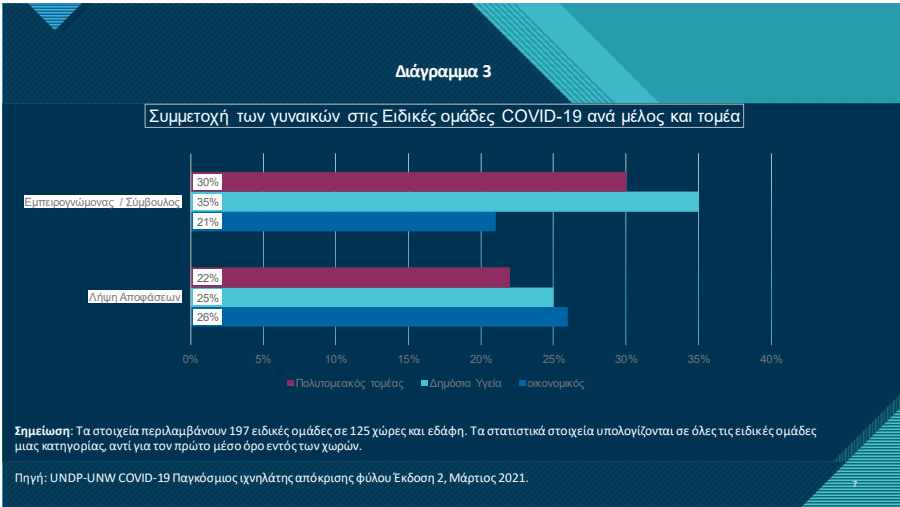
Διάγραμμα 2

Συμμετοχή Γυναίκων στις Ειδικές ομάδες COVID-19 ανά περιφέρεια



Πηγή: Σύνολο δεδομένων της παγκόσμιας ομάδας εργασίας παρακολούθησης της απόκρισης των φύλων UNDP-UNW-UPITT covid-19.
 Ζωντανή βάση δεδομένων, έκδοση 1 (22 Μαρτίου 2021)

6



(3)Υγεία : Γυναίκες στην πρώτη γραμμή αλλά οι άνδρες στο τιμόνι (;)

❖ Διεθνώς, οι γυναίκες εκπροσωπούνται ικανοποιητικά στον τομέα της υγείας συνολικά, αλλά υπο-εκπροσωπούνται στην ηγεσία.

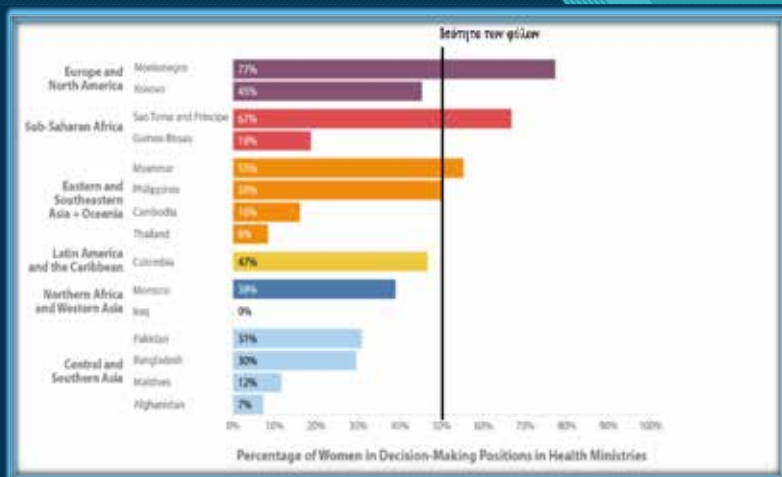
Σε παγκόσμιο επίπεδο, οι γυναίκες αποτελούν το 58% των υπαλλήλων του υπουργείου Υγείας, αλλά κατέχουν μόλις το 34% των θέσεων λήψης αποφάσεων υψηλού επιπέδου.



❖ Το μερίδιο των γυναικών στη θέση λήψης αποφάσεων στα Υπουργεία Υγείας παρουσιάζει σημαντικές διαφορές μεταξύ χωρών και εδαφών (Διάγραμμα 5).

Διάγραμμα 5

Ποσοστό των γυναικών στις θέσεις λήψης αποφάσεων στα Υπουργεία Υγείας

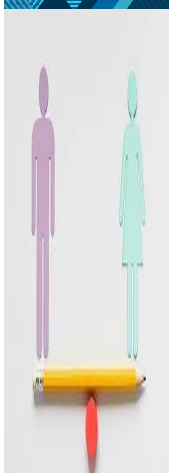


Σημείωση: Ο αριθμός περιλαμβάνει 15 χώρες με διαθέσιμα στοιχεία για τις γυναίκες σε θέσεις λήψης αποφάσεων στον τομέα της υγείας της δημόσιας διοίκησης. Εξαιρούνται τα δεδομένα πριν από το 2015.

Πηγή: Σύνολο δεδομένων για την ισότητα των φύλων στη δημόσια διοίκηση (Gen-PaCS), Δεκέμβριος 2020.

9

(4) Παράγοντες που διευκολύνουν τη δημόσια διακυβέρνηση: Η διάσταση της ισότητας των φύλων



ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Δίκαιη και τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής

η οποία βασίζεται σε μια στέρεη βάση γνώσεων, δεδομένα ανά φύλο από διάφορες πηγές και αξιολογήσεις των επιπτώσεων που αφορούν το φύλο καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου πολιτικής.

Συντονισμός ολόκληρης της κυβέρνησης

με σαφείς ρόλους και ευθύνες για την υπέρβαση των στεγανών και την αντιμετώπιση σύνθετων διαρθρωτικών ανισοτήτων καθώς και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.

Διαχείριση καινοτομίας & αλλαγών στον δημόσιο τομέα

οι οποίες εφαρμόζουν έμφυλο και διατομεακό πρίσμα προκειμένου να διασφαλίσουν ότι η καινοτομία και η αλλαγή στον δημόσιο τομέα ανταποκρίνονται στις ανάγκες όλων των ατόμων.

Δέσμευση, όραμα και ηγεσία

Είναι ζωτικής σημασίας για την επίτευξη των στόχων για την ισότητα των φύλων, δημιουργώντας συμμετοχή σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση.

(5) Εντοπισμός Προβλημάτων, Διαμόρφωση & Σχεδιασμός Πολιτικής

- Η ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου στον κύκλο πολιτικής απαιτεί από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής να βασίζονται σε δεδομένα και στοιχεία ανά φύλο και στη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών χωρίς αποκλεισμούς από τα αρχικά στάδια της λήψης αποφάσεων (δηλαδή, εντοπισμός και ορισμός προβλημάτων).
- Στο στάδιο της διαμόρφωσης και του σχεδιασμού πολιτικής, η χρήση εργαλείων διαχείρισης με τρόπο που να λαμβάνει υπόψη τη διάσταση του φύλου μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας του σχεδιασμού πολιτικής και στη συνέχεια, στην επίτευξη αποτελεσμάτων πολιτικής με μεγαλύτερη ισότητα των φύλων.

11

Ειδικότερα



Στρατηγικός σχεδιασμός

ο οποίος ενσωματώνει στόχους ισότητας των φύλων σε κυβερνητικό, υπουργικό και προγραμματικό επίπεδο.

Βασικές δεξιότητες για την ανάπτυξη πολιτικής

καθορισμός προβλημάτων πολιτικής, σχεδιασμός λύσεων και επηρεασμός του θεματολογίου πολιτικής

Ψηφιακές ικανότητες

ψηφιοποίηση και η αυτοματοποίηση για όλα τα άτομα που απασχολούνται στον δημόσιο τομέα.

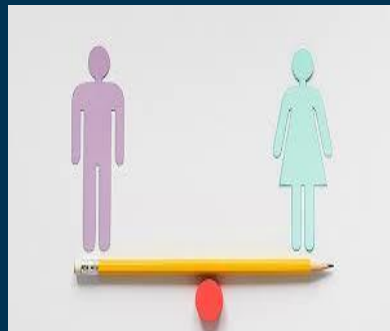
12

(6) Ζητήματα Ηθικής & Δεοντολογίας _Συμπεράσματα



(6) Ζητήματα Ηθικής & Δεοντολογίας _Συμπεράσματα

- Η έρευνα στη δημόσια διοίκηση έχει τεκμηριώσει πώς οι αξίες μπορούν να μετατοπιστούν σε σχέση με την οργανωτική ηγεσία και μπορεί να αντικατοπτρίζουν την ανδρική προκατάληψη που μπορεί να οδηγήσει σε περιθωριοποίηση των γυναικών (Stivers, 1994[26])
- Χάραξη & σχεδιασμός πολιτικής





Υπάρχουν λόγοι να είμαστε αισιόδοξοι

Πράγματι, οι αλλαγές στους δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς λόγω της πανδημίας έχουν δείξει ότι η θετική αλλαγή είναι δυνατή και μπορεί να οδηγήσει σε πιο μακροπρόθεσμη αλλαγή στον τρόπο με τον οποίο εργαζόμαστε.



15

Πηγές



Η έκθεση παρουσιάζει ευρήματα από μια εξαετή συνεργατική προσπάθεια μεταξύ του UNDP και του Πανεπιστημίου του Πίτσμπουργκ που επέτρεψε τη δημιουργία της βάσης δεδομένων για την ισοτιμία των φύλων στη δημόσια διοίκηση (Gen-PaCS), περιφερειακές εκθέσεις, ακαδημαϊκή έρευνα και αξιολογήσεις εγγράφων. Ελήφθησαν ουσιαστικά σχόλια και παρατηρήσεις από συναδέλφους του UNDP σε περιφερειακά γραφεία και γραφεία χωρών. Η έκθεση επωφελήθηκε επίσης από τις πολύτιμες γνώσεις, συμβουλές και υποστήριξη από εκπροσώπους εθνικών και υποεθνικών κυβερνήσεων, ακαδημαϊκών, μελών μη κυβερνητικών οργανώσεων και δικτύων γυναικών και ομάδων που επικοινωνήσαν για περτυσιολογικές μελέτες GEPA για την παρούσα έκθεση.

Copy Editor: Barbara Hall
Design and Cover Image: Vltner, Lutz

Copyright © UNDP University of Pittsburgh 2021 All rights reserved.

United Nations Development Programme
One United Nations Plaza
New York, NY 10017 USA

16

Πηγές



ΟΟΣΑ / OECD
 Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
 (Organisation for Economic Co-operation and development)

Σύνοδος του Συμβουλίου σε υπουργικό επίπεδο (5-6 Οκτωβρίου 2021)
 «POLICY FRAMEWORK FOR GENDER-SENSITIVE PUBLIC GOVERNANCE»

For Official Use English - Or. English
 27 September 2021

17



Ευχαριστώ πολύ για την προσοχή σας!

