

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ
ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ
ΑΘΗΝΩΝ

Αξιοκρατία δεν είναι μόνο η αντικειμενικότητα

Από τον τίτλο της εισήγησής μου προεικάζεται εν πολλοίς και το περιεχόμενο, αλλά και το συμπέρασμα της ανάλυσης που ακολουθεί. Για να το καταστήσω, όμως, σαφέστερο, θα επιχειρήσω να το εξηγήσω λίγο περισσότερο αναπτύσσοντας ορισμένες σκέψεις, αφενός σε ένα κάπως πιο γενικό και αφηρημένο επίπεδο, και αφετέρου σε ένα πιο πρακτικό και συγκεκριμένο.

I.

1. Όπως είναι γνωστό, ουσιώδες στοιχείο της πολιτικής και πολιτειακής παράδοσης του νεοελληνικού κράτους από την εθνική απελευθέρωση και μετά, ιδίως δε από την πολιτειακή μεταβολή του 1844 και εφεξής, αποτελεί ο νευραλγικός ρόλος της κυβέρνησης στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας. Έργο δε της κυβέρνησης και φυσικά του επικεφαλής της, δηλαδή του πρωθυπουργού, ο οποίος πλην των άλλων διαθέτει πλέον και την αποκλειστική αρμοδιότητα του καθορισμού της σύνθεσης των μελών της, είναι η εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσω των δημοσίων υπηρεσιών του κράτους. Αυτές αναλαμβάνουν να φέρουν σε πέρας τη δημόσια πολιτική, που σχεδιάζεται και εκτελείται για την αντιμετώπιση μειζόνων δημοσίων προβλημάτων, υπό την καθοδήγηση των υπουργών και των λοιπών μελών της κυβερνήσεως.

Εξάλλου, κατά την πραγμάτωση της αποστολής τους οι δημόσιοι υπάλληλοι, που στελεχώνουν και εμπυχώνουν τις δημόσιες υπηρεσίες, λειτουργούν ως «εκτελεστές της θέλησης του Κράτους» (κατά τη σχετική συνταγματική διάταξη του άρθρου 103 παρ. 1), όπως αυτή διερμηνεύεται από τα αρμόδια όργανα και τις αρχές, πρωτίστως δε από την Βουλή και την Κυβέρνηση. Συνάμα, αυτοί (οι δημόσιοι υπάλληλοι) κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους «υπηρετούν το Λαό»· τουτέστιν, όχι απλά τα πρόσωπα ή το κόμμα που ασκεί την πολιτική εξουσία, ούτε άλλου τύπου συμφέροντα ή

ομάδες συμφερόντων, αλλά το 'Λαό' στην πιο γενική και αφηρημένη έννοιά του. Τούτο σημαίνει ότι υπηρετούν και προασπίζουν το συμφέρον όλων των πολιτών κατά τρόπο ισότιμο και αντικειμενικό, δίχως αυθαίρετες διακρίσεις ή αποκλεισμούς.

2. Δεν εκπλήσσει, λοιπόν, ότι η αρχή της αντικειμενικότητας στη δράση της δημόσιας διοίκησης έχει πρώτιστη σημασία και διέπει (οφείλει να διέπει) καθοριστικά το λειτούργημα των δημοσίων υπαλλήλων, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η αρχή αυτή βρίσκει έρεισμα και στο κρισιμότερο άρθρο 4 του Συντάγματος, το οποίο θεσπίζει και εγγυάται την ίση μεταχείριση όλων των πολιτών. Όπως ορίζεται ρητά στην 1^η και 2^η παράγραφο του άρθρου αυτού, οι Έλληνες είναι «ίσοι ενώπιον του νόμου» και διαθέτουν «ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις».

Αξίζει συναφώς να σημειωθεί ότι η γενική αρχή της ισότητας είναι ταυτισμένη αρχήθεν και εξ ορισμού με την ίδια τη φύση του δημοκρατικού πολιτεύματος· για τούτο και στην ελληνική αρχαιότητα, ιδίως στο πολίτευμα των Αθηναίων, η δημοκρατία γινόταν γνωστή και αντιληπτή με το πρώτο της όνομα και την πιο βασική της διάσταση ή σημασία – ήτοι, ως 'ισοκρατία'.

Κοντολογίς, η καταστατική αρχή της ισότητας ή της ισοκρατίας, άρα και της αντικειμενικότητας στη μεταχείριση όλων των πολιτών αδιακρίτως, είναι απολύτως ουσιώδης στη λειτουργία της δημοκρατίας, και οφείλει ως εκ τούτου να χαρακτηρίζει και να διέπει τη δράση της δημόσιας διοίκησης σε αυτήν.

3. Δεν είναι, όμως, η μόνη. Εξ ίσου και εκ παραλλήλου με την θεμελιώδη αρχή της ισότητας των πολιτών, ένα δημοκρατικό πολίτευμα ασπάζεται και προστατεύει και την αρχή της ελευθερίας· ήτοι, της ευχέρειας και της δυνατότητας αυτοκαθορισμού της σκέψης, της έκφρασης και της δράσης των πολιτών κατά τρόπο αδέσμευτο από άλλες επιδράσεις και περιορισμούς πλην αυτών που απορρέουν από τον σεβασμό της ανάλογης δυνατότητας και των λοιπών συμπολιτών τους.

Φυσικά, και την αρχή αυτήν αναγνωρίζει και εγγυάται κατά τρόπο σαφή ο καταστατικός χάρτης της χώρας σε σειρά αλληλένδετων διατάξεων, ιδίως δε σε αυτές που αναφέρονται στα ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα και

ελευθερίες των πολιτών. Έτσι, ενδεικτικά, στην απολύτως κεντρικής σημασίας διάταξη της 1^{ης} παραγράφου του 5^{ου} άρθρου του Συντάγματος ορίζεται ότι «καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του»· ενώ στην διάταξη της 3^{ης} παραγράφου του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι «η προσωπική ελευθερία είναι απαραβίαστη». Ενώ ήδη στην πρώτη παράγραφο του δεύτερου, μάλιστα, άρθρου του Συντάγματος ορίζεται ρητά ότι «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας».

Κοντολογίς, ισότητα και ελευθερία αποτελούν τις δύο πλέον θεμελιώδεις αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος. Είναι δε ισοϋψείς και ισοδύναμες, ώστε άνευ της μιας ή της άλλης κλονίζεται εκ θεμελίων και αναιρείται το οικοδόμημα της δημοκρατίας. Τούτο διότι ελευθερία δίχως ισότητα θα κατέληγε σε ένα καθεστώς ελευθερίας ή μάλλον ασυδοσίας των ισχυρών έναντι των αδυνάμων, των λίγων έναντι των πολλών, πράγμα που θα ακύρωνε εν τέλει και την ίδια τη δημοκρατία, εφόσον σε αυτήν είναι 'ο δήμος', ήτοι οι πολλοί, που άρχουν και όχι οι λίγοι. Από την άλλη πλευρά του λόφου, επίσης, ισότητα δίχως ελευθερία ή σε βάρος της ελευθερίας θα οδηγούσε σε εξαφάνιση των διαφορών και των ιδιαιτεροτήτων ή των δυνατοτήτων κάθε προσώπου, πράγμα που θα κατέληγε στο ίδιο περίπου αποτέλεσμα από άλλο δρόμο· στον δεσποτισμό και την απολυταρχία ή την «τυραννία της πλειοψηφίας», όπως επεσήμαινε διορατικότερα ήδη από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα ο Γάλλος πολιτικός και αναλυτής Alexis de Tocqueville.

4. Για τους λόγους αυτούς τα σύγχρονα πολιτεύματα, που κινούνται στον αστερισμό της δημοκρατίας, εμπνεόμενα από το τρίπτυχο όραμα τα Γαλλικής Επανάστασεως του 1789 (*Égalité, Liberté, Fraternité*), επιχειρούν να συνδυάσουν στο μέτρο του δυνατού και να εναρμονίσουν τούτες τις πρώτες ή πλέον θεμελιώδεις αρχές της πολιτικής οργάνωσης – την ισότητα με την ελευθερία.

Το ζήτημα δε του προβαδίσματος ή της σχετικής προτεραιότητας της μιας έναντι της άλλης είναι ένα από τα πιο επίμαχα διλήμματα της πολιτικής φιλοσοφίας, αλλά και της πρακτικής πολιτικής. Μάλιστα, ο συνδυασμός και η

βέλτιστη εναρμόνιση της ισότητας με την ελευθερία μοιάζει με αυτό που ένας σύγχρονος αναλυτής και πολιτικός, ο Ralf Dahrendorf, έχει χαρακτηρίσει ως «τετραγωνισμό του κύκλου της πολιτικής».

Το βέβαιον είναι ότι μια δημοκρατική πολιτεία δεν μπορεί παρά να επιδιώκει στην οργάνωση και τη λειτουργία της τον συνδυασμό των δύο αντιθετικών όσο και συμπληρωματικών ως άνω αρχών και ιδεωδών της πολιτικής ζωής· έστω και αν οι μεν σοσιαλιστές προτάσσουν την ισότητα, οι δε φιλελεύθεροι την ελευθερία. Η υπογράμμιση ή η σχετική προτεραιότητα της μιας ή της άλλης στο επίπεδο της πρακτικής δημόσιας πολιτικής ουδόλως όμως συνεπάγεται την παραγνώριση ή την υποτίμηση της σημασίας και της αξίας της άλλης. Γιατί τότε θα κλονιζόταν συθέμελα τα οικοδόμημα της εν ισότητι και ελευθερία ερειδομένης δημοκρατίας.

Οι γενικές αυτές σκέψεις δεν είναι άσχετες ούτε στερούνται πρακτικής σημασίας στην οργάνωση και στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών, όπως θα προσπαθήσω να δείξω στη συνέχεια.

II.

5. Πράγματι, στο πνεύμα αυτό ήδη τα πρώτα ελληνικά συντάγματα της επαναστατικής περιόδου, που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια του αγώνα για την εθνική ανεξαρτησία, επιχείρησαν να συνδέσουν με τρόπο θετικό την ισότητα με την ελευθερία, όσο και την αντικειμενικότητα με την αξιοκρατία στη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών. Έτσι, κατά το άρθρο 6 του πρώτου Ελληνικού Συντάγματος της Επιδαύρου (Ιανουάριος 1822), «όλοι οι Έλληνες εις όλα τα αξιώματα και τας τιμάς έχουσι το αυτό δικαίωμα· δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότης εκάστου».

Η διάταξη αυτή με τη ρητή συνταγματική εγγύηση της αξιοκρατικής ρήτηρας, πηγή εμπνεύσεως της οποίας υπήρξε το αντίστοιχο άρθρο 6 της Γαλλικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1789 («όλοι οι πολίτες είναι ίσοι ενώπιον του Νόμου και γίνονται δεκτοί εξίσου σε όλα τα αξιώματα, τις θέσεις και τις δημόσιες υπηρεσίες κατά τις ικανότητές τους και χωρίς άλλο κριτήριο εκτός από τις αρετές και τα προτερήματά τους»), επαναλήφθηκε περίπου αυτολεξεί και στα επόμενα δύο συνταγματικά κείμενα

της επαναστατικής περιόδου (1823 και 1827). Απαλείφθηκε, όμως, από το 'σύνταγμα – συνάλλαγμα' του 1844, το οποίο περιορίστηκε στο άρθρο 3 στην εγγύηση της ισότητας ως προς την πρόσβαση των Ελλήνων στα δημόσια αξιώματα και τις αρχές τους κράτους, δίχως τη μνεία ή την εγγύηση της αξιοκρατικής ρήτηρας και προϋπόθεσης: «Μόνοι οι πολίται Έλληνες είναι δεκτοί εις όλα τα δημόσια επαγγέλματα». Ο λόγος που αφαιρέθηκε η αξιοκρατική ρήτρα ήταν ότι αυτή λειτουργούσε εκ των πραγμάτων υπέρ των περισσότερο εγγραμμάτων και προσοντούχων υπαλλήλων, πολλοί εκ των οποίων ετύγχαναν τότε 'ετερόχθονες'. οπότε οι 'αυτόχθονες' διαμαρτύρονταν αναρωτιόνταν 'πότε κι εμείς θα φάγωμεν ψωμί;' από τον δημόσιο κορβανά, εννοείται, ανεξαρτήτως γνώσεων και ειδικών επαγγελματικών προσόντων.

Έτσι, από τις εκλογές του θέρους του 1844 και μετά και για πολύ μεγάλο διάστημα τα χρόνια και τις δεκαετίες που ακολούθησαν, οι πελατειακές πρακτικές διογκώθηκαν εξαιρετικά με αρνητικές συνέπειες και επιπτώσεις όχι μόνο ως προς τη δημοσιονομική επιβάρυνση και τη μεγέθυνση της δημόσιας υπαλληλίας, όσο κυρίως ως προς την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, αλλά και την πολιτικο-διοικητική κουλτούρα που επικράτησε έκτοτε. Μάλιστα, το λεγόμενο 'πελατειακό κράτος' διαμορφώθηκε ακριβώς με βάση την μη αξιοκρατική πρακτική στη στελέχωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά αυτήν της εύνοιας των εκάστοτε ημετέρων, του νεποτισμού και της πατρωνείας προσωπικού ή κομματικού τύπου.

6. Κοντολογίς, η κατάσταση που διαμορφώθηκε στο διοικητικό τοπίο της χώρας, λόγω της επικράτησης της πρακτικής των πελατειακών σχέσεων και της παραβίασης της αξιοκρατίας, ήταν τόσο οικτρή, ώστε για πολλούς δεν ήταν έκπληξη ούτε η τραγική κατάληξη του ελληνοτουρκικού πολέμου του 1897, ούτε η δημοσιονομική χρεοκοπία του 1896.

Πολλώ δε μάλλον που τις δυσοίωνες προοπτικές για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης στη χώρα, είχε ήδη επισημάνει από τα μέσα της δεκαετίας του 1880 ο Χαρίλαος Τρικούπης, που επιχείρησε, ανεπιτυχώς, να βελτιώσει τουλάχιστον το σύστημα στελέχωσης του Υπουργείου των Εξωτερικών. Το

εγχείρημα αυτό δεν καρποφόρησε και οι εναλλαγές των κυβερνήσεων, που ήταν συχνότατες, συνοδεύονταν κατά κανόνα από την αλλοίωση της συγκρότησης του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Κάθε κυβερνητική αλλαγή εγκαινιαζόταν σχεδόν πάντοτε με τη λήψη μέτρων για απολύσεις υπαλλήλων που είχε διορίσει η προηγούμενη κυβέρνηση, και ως εκ τούτου τεκμαίρονταν ως οπαδοί και υποστηρικτές της, και διορισμούς νέων. Για όσο διάστημα οι τελευταίοι απολάμβαναν την πρόσκαιρη χαρά της δημοσιοϋπαλληλικής τους ιδιότητας, οι απολυθέντες συνέρρεαν στην πλατεία Κλαυθμώνος, όπου και η έδρα του Υπουργείου των Εσωτερικών, διαμαρτυρόμενοι μετά κλαυθμών και οδυρμών για την έξωσή τους από το δημόσιο, που είχε επέλθει κατά τρόπο μη αξιοκρατικό, όπως είχε γίνει άλλωστε νωρίτερα και ο διορισμός τους. Με μια κουβέντα, ο φαύλος κύκλος των πελατειακών σχέσεων και εξαρτήσεων από τους εκάστοτε «Χαλασοχώρηδες», όπως τους αποκαλούσε σε μια νουβέλα του εκείνης της περιόδου ο Αλέξανδρος Παπαδιαμάντης, καλά κρατούσε οδηγώντας σε σταθερή υποβάθμιση της ποιότητας του κρατικού μηχανισμού.

7. Στο πλαίσιο αυτό κι ενώ η 'πεπατημένη' των πελατειακών σχέσεων και της ευνοιοκρατίας συνιστούσε μια αρνητική 'σταθερά' του κοινωνικο-πολιτικού μετασχηματισμού στη χώρα με καταστροφικές συνέπειες και επιπτώσεις, ως απολύτως θετική και τολμηρή, υπό τις περιστάσεις, πρέπει να θεωρηθεί η μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία της πρώτης κυβέρνησης του Ελευθερίου Βενιζέλου για τη συνταγματική αναθεώρηση του 1911 και τη θέσπιση της αρχής της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων σε αυτήν. Η μονιμότητα της απασχόλησης των υπαλληλικών στελεχών της διοίκησης έχει ως συνέπεια, αλλά και προϋπόθεση, την ουδετερότητά τους έναντι των κυβερνήσεων και των κομμάτων εξουσίας, την ανεξαρτησία τους από πολιτικές επιρροές και την αμερόληπτη άσκηση των καθηκόντων τους.

Η απομάκρυνση από την 'πεπατημένη' των πελατειακών σχέσεων, αυτό το «της παλαιάς αναρμοστίας πάθος», όπως θα το χαρακτήριζε ο Πλάτων, συνιστούσε όρο εκσυγχρονισμού του κράτους και της συμπόρευσής του με τις ανάλογες μεταρρυθμιστικές τάσεις που σημειώνονταν σε χώρες της Ευρώπης

και της Αμερικής. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στην Αγγλία ήδη από το 1845 η περίφημη επιτροπή των Northcote – Trevelyan είχε συνδέσει στην έκθεσή της την προοπτική εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης με τις ανώτερες πανεπιστημιακές σπουδές και την αρχή της αξιοκρατίας (merit principle), που όφειλε να ισχύει παρομοίως για την είσοδο τόσο στα πανεπιστήμια όσο και στη δημόσια υπηρεσία. Είχε δε προτείνει τη σύσταση ειδικής υπηρεσίας (εν είδει ανεξάρτητης αρχής, όπως θα λέγαμε σήμερα), την Civil Service Commission, η οποία και ανέλαβε εφεξής το έργο της εγγύησης της αξιοκρατικής αρχής στη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών της χώρας, την λεγόμενη Civil Service. Η ακμή της βρετανικής αυτοκρατορίας τα χρόνια που ακολούθησαν οφείλει πολλά στην ποιότητα των υπαλληλικών στελεχών του κράτους (Civil Servants), οι οποίοι και διαμόρφωσαν το γνωστό ήθος και τον επαγγελματισμό (professionalism) της βρετανικής διοίκησης.

8. Εξάλλου, στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού, μετά τη δολοφονία το 1881 του Αμερικανού προέδρου James Garfield από δυσαρεστημένο ψηφοφόρο, οπαδό των πελατειακών σχέσεων και του συστήματος πατρωνίας (του λεγόμενου clientelism), που ανέμενε τον διορισμό του στο κράτος, τα πράγματα ακολούθησαν παράλληλη εξέλιξη. Έτσι, ευθύς μετά την ανάληψη της εξουσίας από τον νέο πρόεδρο Chester Arthur (που ήταν έως τότε αντιπρόεδρος) υιοθετήθηκε η νομοθετική πρωτοβουλία που προωθούσε ο γερουσιαστής του Ohio George Pendleton και προς τιμήν του ονομάστηκε Pendleton Civil Service Reform Act. Βασική στόχευση του νομοθετήματος αυτού ήταν ο τερματισμός της πρακτικής των πελατειακών σχέσεων για τον διορισμό των εκάστοτε ημετέρων στο δημόσιο. Επρόκειτο για ένα σύστημα ή μάλλον πρακτική κατ'επίφασιν δημοκρατική, ήτοι άκρως λαϊκιστική, την οποία είχε αναγάγει σε 'επιστήμη' ο 7^{ος} πρόεδρος των ΗΠΑ Andrew Jackson κατά τη δεκαετία του 1830 και μετά. Αξίζει ίσως να σημειωθεί ότι αυτός ήταν ο πρόεδρος του οποίου το πορτραίτο κοσμεί το γραφείο σε περίοπτη μάλιστα θέση του νυν προέδρου των ΗΠΑ Donald Trump. Και ο νούν νοείτω.

Εν πάση περιπτώσει, με τη θέσπιση της Pendleton Act του 1883 στις ΗΠΑ συστάθηκε και εκεί, όπως και στην Αγγλία προηγουμένως, μια

υπερκομματική (όχι διακομματική) Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας (Civil Service Commission), η οποία και ανέλαβε έκτοτε την αποστολή της αξιοκρατικής στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών στη χώρα εκείνη.

9. Στο πνεύμα αυτό θα πρέπει να αποτιμηθεί και η βενιζελική μεταρρύθμιση του 1911, η οποία διασφάλιζε τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων συνδέοντας έτσι τη δράση τους, ευθέως, με την πολιτική ουδετερότητα και την αμεροληψία, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, αλλά, εμμέσως, και με την αξιοκρατία. Αντί δε της αγγλοσαξονικής εμπνεύσεως ανεξάρτητη αρχή δημόσιας υπηρεσίας (Civil Service Commission), ο Βενιζέλος προέκρινε τον γαλλικής εμπνεύσεως θεσμό του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο θα λειτουργούσε ως εγγυητής για την τήρηση της αρχής της νομιμότητας στη δράση της διοικήσεως εν γένει, άρα και της ως άνω συνταγματικής αρχής.

Πράγματι, το Συμβούλιο της Επικρατείας συστάθηκε, αν και με καθυστέρηση 20 περίπου ετών, το 1929 για να αποτελέσει έκτοτε έναν από τους πλέον επιτυχημένους θεσμούς στην οργάνωση και λειτουργία του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Τούτο δεν το λέγω, κύριε πρόεδρε, μόνον ως φιλοφρόνηση προς Υμάς, που διατελέσατε όχι απλά δικαστής αλλά και επιφανής πρόεδρος αυτού του ανωτάτου δικαστηρίου· αλλά μεταφέρω και μια γενική εκτίμηση από τη σκοπιά της κοινής γνώμης, όσο και του ιδιαίτερου επιστημονικού κλάδου, που υπηρετώ.

10. Στη συνέχεια ακολούθησε, κατά την μεταπολεμική περίοδο, η σύσταση του Α.Σ.Δ.Υ. (Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών) με το νόμο 1811/1951, ο οποίος θέσπιζε και τον πρώτο Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα. Το Α.Σ.Δ.Υ., που φαινόταν να μοιάζει περισσότερο με την αγγλοσαξονική Civil Service Commission, ερχόταν να λειτουργήσει συμπληρωματικά προς το Συμβούλιο Επικρατείας, ενισχύοντας το θεσμικό οπλοστάσιο για την αναβάθμιση της ποιότητας της Δημόσιας Διοίκησης την περίοδο εκείνη που η χώρα αντιμετώπιζε με οξύτητα το πρόβλημα της γενικής ανασυγκρότησης του τόπου μετά τον πόλεμο, την ξενική κατοχή και την εμφύλια σύρραξη κατά τη ζοφερή δεκαετία του '40.

Παρά το γεγονός ότι εξακολουθούσε να απουσιάζει μια ρητή και ευθεία αναγνώριση της αξιοκρατικής αρχής στο επίπεδο του καταστατικού χάρτη της χώρας, εν τούτοις ο Υπαλληλικός Κώδικας του 1951 (στην κατάρτιση του οποίου είχε συμβάλει ενεργά ο τότε νέος δικαστής και καθηγητής, αλλά μετέπειτα πρόεδρος του Συμβουλίου Επικρατείας, Ακαδημαϊκός και προσωρινός Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Μιχαήλ Στασινόπουλος) θέσπιζε τον διαγωνισμό ως την βασική μέθοδο εισαγωγής νέων υπαλλήλων στο δημόσιο. Όπως όριζε ρητά η σχετική διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του Κώδικα, «ουδείς διορίζεται δημόσιος υπάλληλος αν μη επιτύχη εις διαγωνισμόν ενώπιον επιτροπής, συγκροτούμενης εκ μονίμων δημοσίων υπαλλήλων δια πράξεως του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών».

Η αναγνώριση του διαγωνισμού, ήτοι μιας κατά τεκμήριο αξιοκρατικής μεθόδου, για την εισαγωγή στο δημόσιο, όπως και στα πανεπιστήμια, υπήρξε δίχως αμφιβολία ένα θετικό βήμα προς την κατεύθυνση της αξιοκρατικής στελέχωσης της διοίκησης· και την ανάλογη απομάκρυνση από την ‘πεπατημένη’ των πελατειακών σχέσεων, της ευνοιοκρατίας και της προώθησης των εκάστοτε ημετέρων στις διοικητικές θέσεις και τα αξιώματα.

11. Διαφορετικής τάξεως είναι, ωστόσο, το ζήτημα των εξαιρέσεων από τη μέθοδο αυτή, εξαιρέσεων που άρχισαν συν τω χρόνω να πυκνώνουν, όπως και της μηχανιστικής εφαρμογής της· ώστε, αντί της επαγγελματικής και επιστημονικής ικανότητας και αξίας των υποψηφίων να μην αποτιμάται, εν τέλει, παρά η ευχέρεια στείρας αποστήθισης (κοινώς ‘παπαγαλία’), που δεν δείχνει κάποια κρίσιμη διοικητική αρετή, αλλά μάλλον συγκαλύπτει ατέλειες και αδυναμίες, οι οποίες αντί να ωφελούν μάλλον βλάπτουν και υπονομεύουν τη διοικητική αποτελεσματικότητα και ευρυθμία.

Ως προς τις εξαιρέσεις, αξίζει να παρατηρηθεί ότι καθ’ όλη σχεδόν την μεταπολεμική περίοδο, έως και λίγο πριν από τη δικτατορία των συνταγματαρχών, εξακολούθησε να ισχύει και να εφαρμόζεται, εν πολλοίς, στην πράξη μια τακτική αποκλεισμού για μια ευρύτατη κατηγορία πολιτών όχι σύμφωνα με κριτήρια επαγγελματικής καταλληλότητας και αξίας, αλλά με γνώμονα τη δηλούμενη ή τεκμαιρόμενη πολιτική τους συμπάθεια ή αφετηρία,

όπως αυτή προέκυπτε από τα αστυνομικά μέσα ελέγχου (τα περιώνυμα 'πιστοποιητικά κοινωνικών φρονημάτων' ως παρεπόμενη συνέπεια των συνθηκών του εμφυλίου πολέμου που είχε προηγηθεί).

Συνάμα, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1950 είχε αρχίσει σταδιακά να γενικεύεται η πρακτική των κατά περίπτωση εξαιρέσεων από τη γενική αρχή της επιλογής στελεχών της διοίκησης μέσω γραπτών διαγωνισμών. Όπως ανέφερε σε σχετική μελέτη του ο καθηγητής Φαίδων Βεγλερής, μόλις επτά χρόνια μετά τη θέσπιση του νέου Υπαλληλικού Κώδικα είχαν τεθεί σε ισχύ 66 τροποποιητικοί νόμοι επιμέρους διατάξεων του (!) Ενώ, λοιπόν, η παράκαμψη της κατά τεκμήριο αξιοκρατικής μεθόδου του διαγωνισμού για την εισαγωγή στο δημόσιο προβλεπόταν αρχικά κατ' εξαίρεσιν για ειδικές περιπτώσεις (άρθρο 24 Α' του Κώδικα), δεν άργησε αυτή η παρακαμπτήριος να μετατραπεί από στενή πύλη σε βασιλική οδό και λεωφόρο γενικής χρήσεως και καταχρήσεως.

12. Τρίτον δε αλλ' όχι έλασσον σε σημασία είναι το γεγονός ότι ο γραπτός διαγωνισμός, ακόμη και όταν εφαρμοζόταν, εκείνο που κυρίως διασφάλιζε ήταν την αντικειμενικότητα και την αμεροληψία στην επιλογή των υποψηφίων· όχι όμως την αξιοκρατία και την ανάδειξη των αρίστων ως προς τις επαγγελματικές τους αρετές και ικανότητες. Τούτο φοβούμαι ότι εξακολουθεί να συμβαίνει ακόμα και σήμερα τόσο ως προς τις εξετάσεις των υποψηφίων φοιτητών στα πανεπιστήμια, όσο και για την επιλογή νέων υπαλλήλων στο δημόσιο.

Όταν, όμως, ο διαγωνισμός εφαρμόζεται κατά τρόπο μηχανιστικό αποτιμώντας το επίπεδο των γνώσεων, που κάποιος κατέχει, και όχι τόσο έως καθόλου τις διοικητικές ικανότητες και τα ουσιαστικά επαγγελματικά προσόντα, που οφείλει να διαθέτει για να σταδιοδρομήσει στο δημόσιο, τότε επιτελεί μόνο κατά το ήμισυ ή μάλλον κατά το εν τρίτον τη συμβολή του στην αξιοκρατική επιλογή στελεχών.

Στη διαπίστωση αυτή προέβη, μεταξύ άλλων, ο κορυφαίος Γάλλος εμπειρογνώμων σε θέματα δημοσίας διοικήσεως, κατά τη δεκαετία του '60 καθηγητής Georges Langrod, τον οποίο είχε μάλιστα μετακαλέσει στην Ελλάδα η κυβέρνηση του Γεωργίου Παπανδρέου το 1965 προκειμένου να εξετάσει σε βάθος τα προβλήματα της ελληνικής διοίκησης και να προτείνει τις

ενδεδειγμένες λύσεις για την αντιμετώπισή τους. Δήλωνε, μάλιστα, προκαταβολικώς η τότε κυβέρνηση ότι ήταν διατεθειμένη να υιοθετήσει τις προτάσεις του έγκριτου αναλυτή, και για τούτο είχε ανακηρύξει το έτος εκείνο (1965) ως 'έτος Δημοσίας Διοικήσεως' – ήτοι, ως έτος κρίσιμο για την λήψη μέτρων ανασύνταξης και εκσυγχρονισμού του διοικητικού μηχανισμού του κράτους.

Όπως είναι γνωστό σε όσους ασχολούνται συστηματικά με τα ζητήματα της δημόσιας διοίκησης και της διοικητικής επιστήμης στη χώρα μας, ο καθηγητής Langrod στην περίφημη έκθεσή του επεσήμαινε μια σειρά από σοβαρά προβλήματα ή 'παθολογίες' στη συγκρότηση και λειτουργία του διοικητικού συστήματος. Ένα από αυτά ήταν και η υπογράμμιση της ατέλειας των διαγωνισμών ως αξιοκρατικής, υποτίθεται, μεθόδου, λόγω του τρόπου και της διαδικασίας με την οποία τότε διεξάγονταν. Καλή είναι η αμεροληψία της γραπτής εξέτασης, τόνιζε ο Langrod, αλλά «η έλλειψις πάσης προφορικής επικοινωνίας, εξετάσεως, συζητήσεως, ή και παντός άλλου είδους προφορικής δοκιμασίας, δεν επιτρέπει εις τους εξεταστές να αντιληφθούν την προσωπικότητα του υποψηφίου, να διαπιστώσουν τον προσανατολισμόν του και την νοημοσύνην του να γνωρίσουν τας ιδιότητας του χαρακτήρος του. Χάρις εις την γραπτήν δοκιμασίαν ο υποψήφιος θα επιδείξη ασφαλώς ωρισμένας γνώσεις, αλλά λαμβανομένου υπόψιν το συνήθους προγράμματος των εξετάσεων – το οποίον συνίσταται εις την επανάληψιν νομικών μαθημάτων: Διοικητικόν Δίκαιον, Ιδιωτικόν Δίκαιον, κ.λπ. – η επίδειξις των γνώσεων τούτων είναι καθ' ολοκληρίαν μονομερής, αναφέρεται εξ ολοκλήρου εις τας προηγηθείσας σπουδάς του υποψηφίου και ουδόλως συνδέεται με την πραγματικότητα, με την πρακτικήν γνώσιν ή με την επαγγελματικήν πείραν. Ο υποψήφιος δεν έχει την δυνατότητα να εμφανίση την γενικήν του μόρφωσιν, την προσωπικότητά του, το πνευματικόν του επίπεδον, την ικανότητά να συλλαμβάνη την ουσίαν των πραγμάτων, ακόμη και το αίσθημά του του humour, την ταχύτητα της σκέψεώς του, την ετοιμότητα του πνεύματος».

Το συμπέρασμα στη μελέτη του έγκριτου αναλυτή προέκυπτε αβίαστα – «Ούτω, ως ήδη ελέχθη προηγουμένως εις το κεφ. 21 της παρούσης εκθέσεως,

ο διαγωνισμός, παρά την αμεροληψία του, δεν δύναται να εξασφαλίσει, όπως διεξάγεται σήμερα, κατάλληλον επιλογήν. Το αποφασιστικόν στοιχείον, δηλαδή η προσωπικότης του υποψηφίου, η ορθοφροσύνη του, η πρωτοβουλία του και η φαντασία του, ουδόλως ελέγχεται. Ελέγχονται μόνον περιωρισμένοι και εκ των βιβλίων προερχόμενοι γνώσεις, μη διαφέρουσαι από εκείνας αι οποίαι εξητήθησαν κατά τας εξετάσεις του δικαίου εις την ανωτάτην εκπαίδευσιν. Ελλείπει και το ελάχιστον ίχνος κριτηρίου διοικητικής ικανότητος. Ο διαγωνισμός παίζει τον ρόλο ενός φίλτρου δια του οποίου επιτυγχάνεται ο αποκλεισμός των χειροτέρων αλλ' όχι και η επιλογή των καλλιτέρων».

Το κρίσιμο στοιχείον, επεσήμεινε εμβριθώς ο Langrod, είναι η 'διοικητική ικανότητα' (administrative ή managerial capability), η επαγγελματική και υπαλληλική καταλληλότητα και αξία· όχι μόνο η αποτίμηση, κατά τρόπο έστω αντικειμενικό, ενός αποθέματος γνώσεων, τις οποίες έχουν αποστηθίσει οι υποψήφιοι από ένα βιβλίο.

13. Η επισήμανση αυτή του Langrod δεν προσέχθηκε τότε αλλ' ούτε έκτοτε όσο έπρεπε είτε για τους διαγωνισμούς εισαγωγής στα πανεπιστήμια είτε για την επιλογή προσωπικού στο δημόσιο. Με συνέπεια και οι μιν και οι δε να υποφέρουν από έκδηλο φορμαλισμό και τυπολατρία, νομικισμό και γραφειοκρατική λογική, να περιορίζονται στην εξέταση της δυνατότητας απομνημόνευσης και μόνο, δίχως έμφαση ή προσοχή στην ουσιαστική ικανότητα, την επαγγελματική επάρκεια, την καταλληλότητα και αξία. Η κατάσταση αυτή εξακολουθεί, εν πολλοίς, να ισχύει ακόμα και σήμερα τόσο για το ένα είδος διαγωνισμών όσο και για το άλλο. Οι λόγοι είναι πολλοί και διάφοροι, σχετίζονται δε με την επικρατούσα στη χώρα μας πολιτικο-διοικητική κουλτούρα, που αποδίδει συνήθως έμφαση στα εξωτερικά και τυπικά γνωρίσματα της συμπεριφοράς και όχι στο εσωτερικό περιεχόμενο, τις προθέσεις ή προδιαθέσεις, τα λιγότερο απτά και ορατά στοιχεία και τις αξίες.

Είναι, εξάλλου, ευκολότερο να διαπιστωθούν τα πρώτα (λ.χ., οι βεβαιωμένες γνώσεις που έχει κάποιος αποστηθίσει) παρά τα δεύτερα (λ.χ. το ήθος, η ικανότητα και η κριτική σκέψη). Συναφούς σημασία είναι και η έλλειψη επαρκώς καταρτισμένων επιστημόνων στον κλάδο της εφαρμοσμένης

διοικητικής επιστήμης, και μάλιστα της διοικητικής ή οργανωσιακής ψυχολογίας και επικοινωνίας, που να είναι σε θέση να διερευνήσουν με τρόπο αξιόπιστο ενδόμυχες ή λανθάνουσες τάσεις και ψυχικές διαστάσεις της προσωπικότητας και του χαρακτήρα των υποψηφίων υπαλλήλων.

14. Πρόκειται, νομίζω, για ένα κρίσιμο ζήτημα, που δεν έχει αναδειχθεί και πολύ λιγότερο αντιμετωπισθεί επαρκώς ακόμα και τώρα που μιλούμε. Όπως είχα την ευκαιρία να δείξω σε σχετική μελέτη μου που δημοσιεύτηκε προ τριακονταετίας περίπου (1991) και έχει το προσόν να προλογίζεται από τον νυν Πρόεδρο της Δημοκρατίας, οι αποφασιστικής σημασίας διοικητικές ικανότητες είναι τριών ειδών: α) αναλυτικής ή στρατηγικής φύσεως, β) συμπεριφορικού ή επικοινωνιακού χαρακτήρα, και γ) τεχνικές δεξιότητες ή γνώσεις. Οι πρώτες αναφέρονται, ιδίως, στη δυνατότητα κατανόησης, δόμησης και αντιμετώπισης σύνθετων προβλημάτων δημόσιας πολιτικής, οι δεύτερες στην ικανότητα των διαπροσωπικών σχέσεων με συναδέλφους (προϊσταμένους, υφισταμένους ή ομοιοβάθμους στη διοικητική ιεραρχία) αλλά και το κοινό των πολιτών, που συναλλάσσονται με τις δημόσιες υπηρεσίες, ενώ οι τρίτες στην ευχέρεια χειρισμού τεχνικού χαρακτήρα γνώσεων ή δεδομένων (νομικού, οικονομικού ή πληροφοριακού χαρακτήρα).

Δεν είναι δυνατόν να εκθέσω εδώ με πληρότητα τη σχετική επιχειρηματολογία· εξάλλου, οι ενδιαφερόμενοι γνωρίζουν πού θα την βρουν. Αρκεί να σημειώσω ότι κατά κανόνα οι γραπτοί διαγωνισμοί, όπως διεξάγονται, εστιάζουν κυρίως στην διερεύνηση των τεχνικών γνώσεων ή δεξιοτήτων των υποψηφίων· δηλαδή, στο ένα τρίτο, που είναι συγκριτικά και το λιγότερο σημαντικό, εκ του συνόλου των απαιτούμενων ικανοτήτων και ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων. Προκειμένου, μάλιστα για στελέχη που θα σταδιοδρομήσουν στη διοικητική ιεραρχία φθάνοντας στο επίπεδο των θέσεων ευθύνης (Διευθυντές, Γενικοί Διευθυντές, Γραμματείς, Διοικητές, κ.λπ.), οι άλλες δύο κατηγορίες των ικανοτήτων (επικοινωνιακού και αναλυτικού χαρακτήρα) εκτιμώνται ως οι πλέον κρίσιμες και αποφασιστικές για την άσκηση των καθηκόντων τους. Και όμως τούτο είναι κάτι που σπανίως εξετάζεται κατά τρόπο αξιόπιστο τόσο κατά τις προαγωγές όσο και κατά την αρχική είσοδο των

στελεχών στο δημόσιο. Κατά συνέπεια, η ελλιπής αποτίμηση των αληθινών ικανοτήτων και δυνατοτήτων των υποψηφίων ή δοκίμων υπαλλήλων βρίσκεται στον πυρήνα του προβλήματος της σχετικής υποβάθμισης και της παραγνώρισης της σημασίας της αξιοκρατίας στο διοικητικό τοπίο της χώρας μας.

Δεν θα έφθανα μέχρι του σημείου να υποστηρίξω ότι η 'αξιοκρατία' ταυτίζεται με την ουσία της ανθρώπινης ύπαρξης και ότι δίχως αξίες δεν υφίσταται άνθρωπος, μια άποψη που έλκει την καταγωγή της από την αριστοτελική θεωρία περί της φύσεως του όντος (*omne ens est bonum*)· αλλά η απόσταση, έστω, του ανθρώπου από τις αξίες τις οποίες ασπάζεται και πρεσβεύει προσδιορίζει και την ποιότητα της ύπαρξής του. Πολλώ δε μάλλον που οι αξίες δεν έχουν μόνο εννοιολογικό ή αφηρημένο χαρακτήρα (*ordre de la raison*), αλλά είναι και αξίες βιωματικές, συναισθηματικού, ψυχολογικού ή επικοινωνιακού χαρακτήρα (*ordre du coeur*)· εκφράζουν τη 'λογική της καρδιάς', όπως θα έλεγε ο Pascal.

Κοντολογίς, η αξιολογική δομή της διοικητικής πραγματικότητας δεν μπορεί να παραμεριστεί ούτε να υποτιμηθεί· μπορεί, αντιθέτως, και πρέπει να διευκρινιστεί και να αποτελέσει το κύριο αντικείμενο της έρευνας και του προβληματισμού μας εφεξής – *in lumine meriti*, λοιπόν.

15. Το ισχύον Σύνταγμα του 1975, όπως αυτό έχει τροποποιηθεί, προβαίνει, ως γνωστόν, σε μια διστακτική, ισχνή και έμμεση αναγνώριση της αξιοκρατικής αρχής ως προς τη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών. Όπως αναφέρεται στη σχετική διάταξη της παραγράφου 7, εδάφιο β του άρθρου 103 του Συντάγματος, «Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ...». Είναι η πρώτη φορά (και η τελευταία) που απαντά ο όρος 'αξιοκρατία' στο συνταγματικό κείμενο. Αν και ο γενικός όρος 'αξία' απαντά ήδη στην πρώτη παράγραφο του δεύτερου κίοντος άρθρου του Συντάγματος, όπως έχει ήδη αναφερθεί.

Μπορεί, βέβαια, να θεωρηθεί ότι η έμμεση, έστω, αναφορά στην αρχή αυτή διασφαλίζεται στο πρώτο εδάφιο της ως άνω συνταγματικής διάταξης,

εφόσον ορίζεται ότι «η πρόσληψη στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα ...γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει». Συναφώς, στο δεύτερο εδάφιο της πρώτης παραγράφου του ίδιου άρθρου (103) του Συντάγματος γίνεται ρητή αναφορά στα «προσόντα» των υπαλλήλων.

Ακόμη, όμως, και αν θεωρηθεί ότι η ως άνω ισχνή αναφορά στην αξιοκρατική αρχή αρκεί, απέχει ωστόσο αρκετά η παρούσα συνταγματική διατύπωση από την άμεση, πανηγυρική και διακηρυκτική εγγύηση της αξιοκρατίας, που απαντά στα πρώιμα συντάγματα της επαναστατικής περιόδου – η περίφημη ρήτρα *‘δοτήρ δε τούτων μόνη η αξιότης εκάστου’*.

Όπως αντιλαμβάνεστε, είμαι οπαδός της δεύτερης προσέγγισης παρά της πρώτης· υποστηρίζω, ως εκ τούτου, την ρητή επαναφορά της εγγυητικής ρήτρας της αξιοκρατίας, που εγκαταλείφθηκε με την αναθεώρηση του 1844 ακριβώς για να μην ευνοηθούν οι ιδιαίτερα προσοντούχοι υπάλληλοι, πολλοί εκ των οποίων ετύγχαναν τότε να είναι ετερόχθονες παρά αυτόχθονες Έλληνες. Μα το ζητούμενο σήμερα είναι ακριβώς αυτό – μόνο εξαιρετικά προσοντούχοι υπάλληλοι για να στελεχώσουν το δημόσιο στις κατώτερες, αλλά και στις ανώτερες βαθμίδες της διοικήσεως. Τούτο δεν μπορεί να συμβεί, αν δεν τηρηθεί απαρεγκλίτως και υπό αυστηρό έλεγχο η αξιοκρατία στις επιλογές των υποψηφίων για οιαδήποτε θέση ευθύνης στο δημόσιο. Λέγοντας *‘αξιοκρατία’*, όπως ήδη σημείωσα, εννοούμε τις πραγματικές ικανότητες, τα ουσιαστικά προσόντα και τις κρίσιμες επαγγελματικές αρετές των υποψηφίων.

Η σύνθεση, λοιπόν, μεταξύ ισότητας και ελευθερίας, όσο και μεταξύ αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας, όπως αυτή αποτυπώνεται και στο επίπεδο της ισχύουσας συνταγματικής τάξης υπαγορεύει την ίση μεταχείριση και πρόσβαση των πολιτών στη δημόσια διοίκηση και τους θεσμούς. Όσον αφορά στην επιλογή των στελεχών που επιδιώκουν να σταδιοδρομήσουν σε αυτήν μπορεί – και πρέπει – αυτή να διεξάγεται σύμφωνα με την αξιοκρατική αρχή. Θα μπορούσαμε, συνεπώς, να οδηγηθούμε σε μια *‘λεξικογραφική’*, τρόπον τινά, κατάταξη των δύο αρχών, κατά το υπόδειγμα του John Rawls στη

Θεωρία της Δικαιοσύνης, προτάσσοντας την γενική αρχή της ισότητας των πολιτών, όσον αφορά τη δυνατότητα πρόσβασης στη και τη μεταχείρισή τους από τη δημόσια διοίκηση. Όσον αφορά, όμως, στην επιλογή του κατάλληλου προσωπικού μεταξύ του συνόλου των υποψηφίων για την στελέχωση οιασδήποτε θέσης ευθύνης στο δημόσιο είτε πρόκειται για κατώτερες είτε για ανώτερες βαθμίδες της διοίκησης, αυτή οφείλει να διεξάγεται σύμφωνα με την αρχή της αξιοκρατίας. Κατά τον τρόπο αυτό, η δεύτερη αρχή (της αξιοκρατίας) δεν αναιρεί ούτε ματαιώνει, αλλά συμπληρώνει και εξειδικεύει την πρώτη (της ισότητας) ως προς τη στελέχωση και λειτουργία των διοικητικών θεσμών και οργάνων του κράτους.

Τούτο καλείται να εγγυηθεί το Α.Σ.Ε.Π., που είναι η αρμόδια κατά το Σύνταγμα ανεξάρτητη αρχή, προκειμένου να καταστεί δυνατή η ποιοτική αναβάθμιση της λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού της χώρας.

Αυτή είναι η κατάθεσή μου ως προς τις προοπτικές και το μέλλον στη διοίκηση της χώρας μας. Κι αν στράφηκα λίγο προς το παρελθόν ή τη θεωρία για να ατενίσω το μέλλον, είναι γιατί από εκεί θα μπορούσα να έχω μια καλύτερη θέαση. Όπως όταν ανεβαίνει κανείς σε ένα ύψωμα για να αντιληφθεί καλύτερα το σχήμα και τη μορφή ενός τοπίου. Αν όντως η θέασή μου είναι καλύτερη, αυτό θα το δείξει ο χρόνος, όπως και η δική σας αντίληψη και κριτική ματιά.