

## Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα

Απόστολος Παπατόλιας

Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2019, σελ. 427

Πόσο ανάγκη έχουμε σήμερα να επικαλεστούμε τη συνταγματική αρχή της αξιοκρατίας, προκειμένου να θεμελιώσουμε θεμιτές αξιώσεις ή να εφαρμόσουμε δίκαιες πολιτικές στον ευαίσθητο χώρο των προσλήψεων και της εν γένει στελέχωσης του Δημοσίου; Αυτό είναι το βασικό ερώτημα, στο οποίο επιχειρεί να απαντήσει το βιβλίο του Απόστολου Παπατόλια, *Η αξιοκρατία ως αρχή και ως δικαίωμα*, καλύπτοντας με υποδειγματικό τρόπο ένα σημαντικό κενό στην ελληνική συνταγματική βιβλιογραφία γύρω από την έννοια της αξιοκρατίας. Είναι αλήθεια ότι η έννοια αυτή προκαλούσε ανέκαθεν αμηχανία στους θεωρητικούς και τους δογματικούς του δικαίου, στο μέτρο που αντιστεκόταν στις κλασικές ταξινομήσεις και κατηγοριοποιήσεις της νομικής επιστήμης, υπερβαίνοντας και ισορροπώντας ανάμεσα σε διαφορετικές κατηγορίες και θεωρητικά σχήματα. Κεντρική παραδοχή του συγγραφέα είναι ότι η αξιοκρατία αποτελεί μία ιδιαίτερα ανοικτή και ευέλικτη έννοια, είτε γίνεται αντιληπτή ως οργανωτικό θεμέλιο της διοικητικής δράσης με περιωπή συνταγματικής αρχής είτε ως δικαίωμα των πολιτών να κρίνονται ανάλογα με την «αξία» τους για να καταλαμβάνουν τις δημόσιες θέσεις. Όπως συστηματικά αναλύει ο συγγραφέας στο στιβαρό πρώτο θεωρητικό μέρος της μονογραφίας του, η εννοιολογική πορεία της αξιοκρατίας από την αρχαιότητα έως την ύστερη νεωτερικότητα πιστοποιεί τον διαρκώς εξελισσόμενο διάλογό της με τις έννοιες της δικαιοσύνης, της ισότητας, της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας του κράτους. Η μελέτη των ποικίλων θεωρητικών καταβολών της αξιοκρατίας ξεκινάει από τον Πλάτωνα και τον Αριστοτέλη, διέρχεται από τον Rousseau και τον Paine, στοχαστών της πρώιμης νεωτερικότητας, εξετάζεται στη σκέψη του Marx και του Weber, εμβληματικών διανοητών της ώριμης κοινωνικής θεωρίας, για να καταλήξει στον Rawls και τον Dworkin, των επιδραστικότερων δηλαδή εκπροσώπων της σύγχρονης ηθικοπολιτικής φιλοσοφίας. Αυτή η εννοιολογική περιδιάβαση φανερώνει το διαρκώς κυμαινόμενο χαρακτήρα της αξιοκρατικής αρχής, ο οποίος της προσδίδει μια εγγενή αξιολογική και γνωστική αβεβαιότητα. Ο συγγραφέας υιοθετεί την προσέγγιση του A. Sen

και του J. Rawls σύμφωνα με την οποία οι ιδιότητες που αξίζουν να ανταμειβονται, καθώς και τα κριτήρια της επάξιας επιβράβευσης παραπέμπουν σε τελική ανάλυση στις διαφορετικές αντιλήψεις περί «δίκαιης μεταχείρισης» ή «δίκαιης κοινωνίας». Ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται στη μελέτη της αρχής της «ακριβοδίκαιης ισότητας των ευκαιριών», η οποία γίνεται αντιληπτή ως βασική προϋπόθεση της αξιοκρατικής σύγκρισης. Η φιλελεύθερη και ατομικιστική σύλληψη της επιβράβευσης των αξιότερων εμπλουτίζεται έτσι με την κοινωνική διάσταση της ισότητας των ευκαιριών και την αποκατάσταση των αδικιών στην αφετηρία του ανταγωνισμού για την κατάληψη των δημόσιων θέσεων.

Θα πρέπει να επισημανθεί η πρωτότυπη σύνδεση που επιχειρεί ο συγγραφέας μεταξύ διοικητικής αποτελεσματικότητας και αξιοκρατίας. Οι διαφορετικές αρχές της αξιοκρατικής στελέχωσης παρουσιάζονται με κριτήριο τη συμβολή τους στη συνολική αποτελεσματική λειτουργία του διοικητικού συστήματος, φωτίζοντας με ένα νέο τρόπο τη σημασία του θεσμού της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, όπως και του αιτήματος για αποπολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης. Μέσα από τη συστηματική συγκριτική διερεύνηση της διεθνούς πρακτικής στο πεδίο της στελέχωσης καταγράφονται οι σημαντικότερες διεθνείς τάσεις στον τομέα αυτό, σε αντίστιξη με τις πελατειακές παθολογίες της ελληνικής διοίκησης και κυρίως με τη στρεβλή εκδοχή του διοικητικού «εκδημοκρατισμού» που αποδυνάμωσε το αξιοκρατικό ιδεώδες, υπονομεύοντας παράλληλα το αναδιανεμητικό πρόταγμα της παρέμβασης του Κράτους.

Στο δεύτερο μέρος του βιβλίου, η μελέτη του αξιοκρατικού φαινομένου αναλύεται από τη σκοπιά της *stricto sensu* επιστήμης του συνταγματικού δικαίου. Αυτό γίνεται μέσα από τη συστηματική καταγραφή και ερμηνεία των κανόνων που προβάλλονται ως το κανονιστικό θεμέλιο της αξιοκρατίας, καθώς και των δικαϊκών πρακτικών (νομολογία, διοικητική πρακτική) που την επικαλούνται, είτε ως ατομικό δικαίωμα είτε ως οργανωτική αρχή. Η πρωτοτυπία της προσέγγισης, που υποδεικνύει και ένα εναλλακτικό μεθοδολογικό παράδειγμα για τη συνταγματική επιστήμη,

έγκειται στο ότι τα ερμηνευτικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται εξειδικεύουν στον χώρο του δικαίου τις γνωστές έννοιες της πολιτικής φιλοσοφίας, της κοινωνικής θεωρίας και της διοικητικής επιστήμης που πραγματεύονται την αξιοκρατία. Εμπλουτισμένες, κατ' αυτόν τον τρόπο, οι θεωρητικές κατηγορίες του συνταγματικού δικαίου επιτρέπουν την πληρέστερη κατανόηση των δύο διαφορετικών όψεων της αξιοκρατίας ως δικαιώματος και ως αρχής, συνδέοντας τη συνταγματική ανάλυση με τις παραδοχές της γενικής θεωρίας περί αξιοκρατίας.

Ως ατομικό δικαίωμα, η αξιοκρατία μελετάται ως ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (5 § 1 Συντ.), όπως αυτό γίνεται αντιληπτό μέσα από τη συνδυαστική ερμηνεία του με τη γενική αρχή της ισότητας (4 § 1 και § 4 Συντ.) και τη «δημοκρατική αρχή της σταδιοδρομίας», που παγίως επικαλείται η νομολογία του ΣτΕ. Τα νομολογιακά θεμέλια της «αξιοκρατικής ισότητας» παρουσιάζονται με εξαντλητικό τρόπο, ενώ ιδιαίτερα τονίζεται το στοιχείο της «συγκριτικής αξιολόγησης» ως πυρήνας του δικαιώματος για αξιοκρατική μεταχείριση. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο συγγραφέας, «το δικαίωμα στην ανάδειξη, καλλιέργεια και αναγνώριση της προσωπικής αξίας του καθενός» έγκειται στη «δυνατότητά του να κριθεί και να συγκριθεί με αντικειμενικά κριτήρια, ικανά να επιτρέψουν τη διάγνωση της αξίας του, προκειμένου να καταλάβει μία θέση στο Δημόσιο, η οποία συνδέεται με συγκεκριμένα καθήκοντα και λειτουργικές προδιαγραφές». Αποκλίσεις από αυτό το δικαίωμα στη στενά νοούμενη αξιοκρατική μεταχείριση συγχωρούνται μόνο για λόγους κοινωνικής αποκατάστασης και αρωγής συγκεκριμένων προσώπων άξιων προστασίας και υπό όρους κοινωνικής αλληλεγγύης και αμοιβαιότητας.

Ιδιαίτερα σημαντική από αναλυτική και δογματική σκοπιά είναι η αποσαφήνιση των σχέσεων του δικαιώματος στην αξιοκρατία με το δικαίωμα ίσης πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες (4 § 4 Συντ.) που παραπέμπει στην ισότητα των ευκαιριών και δεν αναφέρεται στα κατ' ιδίαν κριτήρια αποτίμησης της αξίας του καθενός στο πλαίσιο της κυρίως αξιοκρατικής σύγκρισης. Στην ανάλυση των «αντικειμενικών προϋποθέσεων» του αξιοκρατικού ανταγωνισμού, ο συγγραφέας εντάσσει τη μελέτη της «έμφυλης νομολογίας» του ΔΕΕ και τις διάφορες ερμηνευτικές απόπειρες να διασωθεί ο πυρήνας της «αξιοκρατικής ισό-

τητας» (άρθρο 2 της Οδηγίας 76/207 περί ίσης μεταχείρισης) στο πλαίσιο της εφαρμογής των κοινωνικών κριτηρίων που θεμελιώνουν ειδικά πλεονεκτήματα και προτιμησιακή μεταχείριση υπέρ των γυναικών. Η οριστική συμφιλίωση της αξιοκρατίας με την ισότητα των ευκαιριών επιχειρείται από τον συγγραφέα με την επίκληση της «αρχής της διαφοράς» του J. Rawls, η οποία επιτάσσει τη διασφάλιση από το Κράτος ενός ελάχιστα εγγυημένου επιπέδου πόρων και δυνατοτήτων για τα πιο αδύναμα μέλη της κοινωνίας, ιδίως μέσω της εξισωτικής εκπαίδευσης και της προοδευτικής φορολογίας. Μόνο σε ένα τέτοιο σύστημα «εγγυημένων ικανοτήτων» μπορούν να είναι δίκαιες οι διαπροσωπικές συγκρίσεις στη λεγόμενη «πάλη των θέσεων» για το Δημόσιο.

Ως συνταγματική «αρχή», η αξιοκρατία συνδέεται περαιτέρω με τις συγκεκριμένες οργανωτικές προϋποθέσεις και θεσμικές εγγυήσεις του ισχύοντος Συντάγματος. Αυτές τυποποιήθηκαν, όπως είναι γνωστό, στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 μέσα από τη συστηματική διαρρύθμιση των προσλήψεων στο Δημόσιο στο άρθρο 103 Συντ., την πρόβλεψη για προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια στην επιλογή των υποψήφιων υπαλλήλων, καθώς και την ανάδειξη του εγγυητικού ρόλου του ΑΣΕΠ. Η αξιοκρατία οριοθετείται σαφώς έναντι των διαδικαστικών εγγυήσεων διαφάνειας και αμεροληψίας στις προσλήψεις. Συγχρόνως, ο συγγραφέας προσφεύγει στο θεωρητικό σχήμα του «status mixtus», αξιοποιώντας το ως εργαλείο «κανονιστικής ολοκλήρωσης» της αξιοκρατίας και ανάδειξης του σύνθετου χαρακτήρα της ως ατομικού, κοινωνικού και πολιτικού δικαιώματος. Η αξιοκρατία ερμηνεύεται έτσι ως κανονιστικό «σταυροδρόμι», όπου συναντώνται και εναρμονίζονται ποικίλες αρχές και δικαιώματα συνταγματικής υφής, θεμελιώνοντας ταυτόχρονα προστατευτικές, διασφαλιστικές και συμμετοχικές αξιώσεις στο πλαίσιο των «κατ' αξίαν συγκρίσεων» μεταξύ των πολιτών για την κατάληψη των δημόσιων θέσεων. Ο συγγραφέας αρνείται τον υποβιβασμό της αξιοκρατίας σε «δευτερεύουσα» ή «παράγωγη» αρχή με περιορισμένη θεμελιωτική αυτοτέλεια και προτείνει την αναγνώριση του ρυθμιστικού και κανονιστικού κεκτημένου που ιδρύουν οι «καλές πρακτικές» κάθε αξιοκρατικού συστήματος (υπό τις πολλαπλές εκδοχές του) σε μία έννομη τάξη.

Η παραδοχή του συγγραφέα για την αδιάσπαστη ενότητα συνταγματικής «θεωρίας» και «πρά-

ξης», κατά τη διδασκαλία του Αριστόβουλου Μάνεση, εξειδικεύεται περαιτέρω στη μελέτη των πρακτικών εφαρμογών της αρχής της αξιοκρατίας, δηλαδή στις διαδικασίες και τις μεθόδους επιλογής προσωπικού για τη στελέχωση της διοίκησης. Η παρουσίαση των διαφορετικών μεθόδων επιλογής επιχειρείται αφενός μέσω της κλασικής κατηγοριοποίησής τους ανάλογα με το ισχύον σύστημα πρόσληψης της δημοσιοϋπαλληλίας (σύστημα «σταδιοδρομίας», σύστημα «θέσεων») και αφετέρου μέσα από την εξέταση των διαβαθμισμένων εγγυήσεων αξιοκρατίας στις λεγόμενες «παραδοσιακές» μεθόδους, όπως ο διαγωνισμός, η «αυτόματη επιλογή» ή η συνέντευξη. Ο συγγραφέας καταγράφει τους βασικούς άξονες της κριτικής στις «παραδοσιακές» μεθόδους, αναδεικνύοντας τις σύγχρονες διεθνείς τάσεις για αξιοκρατική αναρρύθμιση των διαγωνισμών και αξιοποίηση σύγχρονων εργαλείων μέτρησης της «αξίας» εμπνευσμένων από το ρεύμα του «New Public Management». Η κριτική αποτίμηση των καινοτόμων εργαλείων επιλογής και των κινδύνων που αυτά συνεπάγονται για τη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών συνδυάζεται με μία εξαιρετικά πρωτότυπη όσο και πειστική συσχέτιση της μεθόδου πρόσληψης με την πελατειακή προδιαγραφή του πολιτικοδιοικητικού συστήματος όπου αυτή εφαρμόζεται. Κατά τον συγγραφέα, όταν ο κίνδυνος του πελατειασμού είναι υψηλός, είναι προτιμότερο να επιλέγονται οι παραδοσιακές τυποποιημένες μέθοδοι επιλογής. Όταν, αντιθέτως, ο κίνδυνος αυτός είναι μικρός, τότε μπορούν με μεγαλύτερη ευκολία να εφαρμόζονται οι ευέλικτες διαδικασίες του ιδιωτικού τομέα. Η «αξιοκρατική επιρροή» των καινοτομικών μεθόδων πρόσληψης για την επιλογή των «καλύτερων» στις δημόσιες θέσεις συναρτάται έτσι με τη γενικότερη παρουσία δικαιοκρατικών, θεσμικών και κοινωνικών εγγυήσεων απέναντι στην ευνοιοκρατία.

Η πρακτική εφαρμογή της αξιοκρατικής αρχής εξετάζεται, τέλος, στο ελληνικό διοικητικό σύστημα αναφορικά με τις ρυθμίσεις του ν. 4369/2016 «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις», ο οποίος προβλήθηκε από τους εμπνευστές του ως μείζον στιγμιότυπο αξιοκρατικής «αποπολιτικοποίησης» της επιλογής των επιτελικών στελεχών της διοίκησης. Οι πολλαπλές προσλήψεις της αποπολιτικοποίησης ανα-

λύονται στο περιβάλλον της ελληνικής δημοσιονομικής κρίσης, καθώς και της πίεσης των ευρωπαϊκών θεσμών για αξιοκρατική στελέχωση της κορυφής της διοικητικής ιεραρχίας. Παράλληλα, οι διακηρύξεις του νομοθέτη για αξιοκρατική χειραφέτηση και «στελεχιακό αυτοπροσδιορισμό» της ελληνικής διοίκησης μελετώνται σε σχέση με το διαρκώς ανολοκλήρωτο σχέδιο της αντιμετώπισης της κομματοκρατίας και της αναδιάταξης της ισορροπίας μεταξύ κομματικού και διοικητικού υποσυστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, το ΑΣΕΠ προβάλλει ως ο αδιαφιλονίκητος θεσμικός εγγυητής της αποπολιτικοποίησης της κορυφής του κράτους και ως το θεσμικό ανάχωμα της «αξιοκρατικής χειραφέτησης» της διοίκησης έναντι της δυσμενούς επιρροής των κομμάτων και των πλειοψηφικών θεσμών.

Στο Επίμετρο αυτού του πολυσύνθετου και με ιδιαίτερες θεωρητικές αξιώσεις πονήματος, συμπυκνώνονται η θέση του συγγραφέα για την ανάγκη να επαναθεμελιωθεί και να επαναπροσδιοριστεί από συνταγματική και ηθικοπολιτική σκοπιά η έννοια της αξιοκρατίας, προκειμένου να αποτελέσει το εφαλτήριο δημόσιων πολιτικών που προωθούν τη δίκαιη και αποδεκτή στελέχωση του Δημοσίου. Η αξιοκρατία ως θεμέλιο μίας δικαιότερης κατανομής των δημόσιων θέσεων, ευρύτερα αποδεκτής από όλους τους πολίτες, και κυρίως από τους χαμένους του αξιοκρατικού ανταγωνισμού, είναι αναγκαίο να παραμείνει, υποστηρίζει ο συγγραφέας, στο συνταγματικό και αξιακό μας σπλοστάσιο. Αντί λοιπόν για την ολική απόρριψη ενός ιδεώδους, που γνωρίζει μεγάλη αμφισβήτηση στις μέρες μας και κλονίζεται σημαντικά στη συνείδηση των πολιτών λόγω της συνεχούς διεύρυνσης των ανισοτήτων και της στεγανοποίησης των κοινωνικών και διοικητικών ελίτ, ο συγγραφέας προτείνει τη ριζική αναδιατύπωση και βελτίωσή του. Ο συγγραφέας μάς καλεί να συνθέσουμε τις διάφορες εκδοχές της αξιοκρατίας σε ένα νέο «πολυαρχικό πρότυπο» που συνδυάζει τη φιλελεύθερη αντίληψη της επιβράβευσης του ταλέντου και της αριστείας με τις αναδιανεμητικές πολιτικές των «ελάχιστα εγγυημένων επιπέδων ζωής». Μας προτρέπει να επανεξετάσουμε τη σχέση ατομικής ευθύνης και κοινωνικού επικαθορισμού, προκειμένου να κατανοήσουμε για ποιο λόγο τελικά κατανέμονται άνισα οι πόροι και οι θέσεις, χωρίς, όμως, αυτή η ανισότητα να κρίνεται συνολικά δίκαιη ή αποδεκτή. Οι δίκαιες αξιοκρατικές συγκρίσεις προϋποθέτουν στην ανάλυσή του τόσο την καταπολέμηση των κοινωνικών ανισοτήτων

στη ρίζα που τις παράγει όσο και την εφαρμογή στοχευμένων πολιτικών «θετικών διακρίσεων» για να ισοσκελιστεί η υστέρηση των ευάλωτων κοινωνικών κατηγοριών ως προς την πρόσβαση στις δημόσιες θέσεις. Για τη νέα αυτή «αλληλέγγυα μετα-αξιοκρατία» οι ικανότητες του καθενός αναγνωρίζονται σε ένα πλαίσιο αμοιβαιότητας και συλλογικότητας, όπου το δικαίωμα στη «σταδιοδρομία» ασκείται ισότιμα από όλους τους πολίτες, σε συνδυασμό με την αυξημένη ευθύνη των πιο χαρισματικών ατόμων να θέσουν το ταλέντο τους στην υπηρεσία του κοινού καλού και να μην επιβαρύνουν τους πιο αδύναμους συμπολίτες τους. Σε ένα τέτοιο σύστημα συλλογικής εγγύησης της «αξίας», η επάξια ανταμοιβή των ταλαντούχων συνυπάρχει με τις «ελάχιστες εγγυημένες ικανότητες» που μέσω της εκπαίδευσης και της φορολογικής αναδιανομής παρέχουν ουσιαστικές δυνατότητες επιτυχίας στα λιγότερο ευνοημένα μέλη της κοινωνίας μας.

Σε τελική ανάλυση, η μεγάλη συμβολή του συγγραφέα στην κανονιστική αναδιορθότητα της αξιοκρατίας

έγκειται ακριβώς στο ότι αποκαθιστά, με αξιοζήλευτη συστηματική και θεωρητική πληρότητα, τη συνταγματική ταυτότητα μίας ιδιαίτερα αβέβαιης έννοιας, η οποία, παρά τους όποιους κλυδωνισμούς της, διατηρεί ακόμη αμείωτη την επιρροή της στον δημόσιο βίο. Αυτό το επιτυγχάνει, απαλλάσσοντάς την συγχρόνως από τα παρωχημένα ατομικιστικά στερεότυπα και φέρνοντάς στο προσκήνιο ένα απόθεμα ιδεών ικανό να προσδώσει στην αξιοκρατική αρχή μία νέα ακτινοβολία ικανή να εμπνεύσει ως «κανονιστικός ορίζοντας» τις πρακτικές του νομοθέτη, της διοίκησης και των δικαστηρίων κάθε φορά που ανακύπτει ζήτημα δίκαιης επιλογής για την κάλυψη μίας δημοσίας θέσης. Από την άποψη αυτή, η εξαιρετικά ενδιαφέρουσα και πρωτότυπη μονογραφία του Απόστολου Παπατόλια ανοίγει νέες ελπιδοφόρες προοπτικές ερμηνείας σε ένα κανονιστικό σύστημα που είχε φθάσει πλέον στα όριά του.

**Ήβη Μαυρομούστακου**

*Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Κρήτης*

