

Ο όρκος στην υπηρεσία και η παραβίασή του: συγκρούσεις αξιών στην ιστορική εξέλιξη του νεότερου ελληνικού κράτους

1. Η έννοια του όρκου

Η ύπαρξη του όρκου χρονολογείται από την προ-ανιμιστική περίοδο, πριν ακόμη από την ύπαρξη θεών, περίοδο κατά την οποία ο άνθρωπος πίστευε ότι διέθετε μαγικές δυνάμεις για να επιτύχει το επιθυμητό αποτέλεσμα. Μία εκδήλωση αυτής της δύναμης ήταν η κατάρα η οποία, όπως πίστευαν τότε οι άνθρωποι, μπορούσε να επιφέρει φυσικά αποτελέσματα μέσω της χρήσης λέξεων ή τελετουργικών πράξεων.

Η πίστη του ανθρώπου σε θεϊκές δυνάμεις διαμόρφωσε μία νέα αντίληψη του όρκου. Έτσι ο όρκος στην αρχαία Ελλάδα, σύμφωνα με τον ορισμό του Law Dictionary (4th ed., St. Paul, Minn. 1951), συνιστά «μία δημόσια δέσμευση που αναλαμβάνει κάποιος, σύμφωνα με την οποία δίνεται μία διαβεβαίωση ή υπόσχεση υπό την άμεση αίσθηση ευθύνης απέναντι σε ένα ή περισσότερους θεούς». Σε ορισμένες περιπτώσεις αυτός ο θρησκευτικός όρκος αναφέρεται μόνο στην κατάρα, στις συνέπειες δηλαδή που θα έχει η παραβίαση του σε εκείνον που τον δίνει, στους οικείους και στην περιουσία του, γεγονός που δίνει μία υπερφυσική δύναμη στις λέξεις.

Ο όρκος διακρίνεται σε δημόσιο και ιδιωτικό με στοιχεία διάκρισης τους θεούς που αναφέρονται στο τυπικό του όρκου. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι ο ιδιωτικός όρκος βαθμιαία ήδη από τους κλασικούς χρόνους υποκαταστάθηκε από τις νομικές συμβάσεις. Αντίθετα ο δημόσιος όρκος διατηρήθηκε και αποτέλεσε βασικό γνώρισμα του δημόσιου βίου. Έτσι έχουμε τους όρκους του πολίτη και των κυβερνητικών αξιωματούχων.

Κάθε όρκος αποτελείται από τρία μέρη: το πρώτο μέρος περιλαμβάνει την δημόσια δέσμευση ή υπόσχεση, το δεύτερο την επικλήση των θεών, ως εγγύηση αυτής της υπόσχεσης, και το τρίτο την τιμωρία που θα υποστεί σε περίπτωση ψευδορκίας αυτός που δίνει τον όρκο (ανεξάρτητα από την ανθρώπινη δικαιοσύνη). Με άλλα λόγια ο όρκος αποτελεί μία δημόσια υπόσχεση η οποία δεσμεύει την συνείδηση εκείνου που τον δίνει απέναντι στον εαυτό του, τους τρίτους ή την δημόσια εξουσία. Η επίκληση των θεών που αποτελούσαν και τους προστάτες της πολιτείας υποδήλωνε την ένωση

του πολιτικού με το θρησκευτικό στοιχείο. Ο όρκος λοιπόν προσέδιδε σε εκείνον που τον έδινε την αίσθηση της ενότητας μεταξύ του θείου και του ανθρώπινου στοιχείου.

2. Τι συνιστά ο όρκος στην υπηρεσία

Ο όρκος στην υπηρεσία συνιστά είδος υπόσχεσης. Με αυτόν περιορίζουμε με την θέλησή μας την μελλοντική συμπεριφορά και τις πράξεις μας κατευθύνοντάς τις προς συγκεκριμένες ενέργειες που απορρέουν άμεσα ή έμμεσα από τον όρκο που έχουμε δώσει. Έτσι εκείνος που δίνει τον όρκο στην υπηρεσία εκχωρεί ένα τμήμα της ελευθερίας του ως αντάλλαγμα του υψηλού σκοπού που επιτελεί. Κάθε όρκος στην υπηρεσία αποτελείται από τρία μέρη: το πρώτο μέρος περιλαμβάνει την διατύπωση «ορκίζομαι», το δεύτερο μέρος περιλαμβάνει τις δεσμεύσεις που αναλαμβάνονται και το τρίτο μέρος την εγγύηση που δίδεται για την τήρηση του όρκου (επίκληση του θείου ή της ατομικής συνείδησης). Ο όρκος στην υπηρεσία διαφέρει από άλλους περιορισμούς που θέτουν οι Κώδικες δεοντολογίας και άλλες συμβάσεις μεταξύ πολιτών και δημόσιων λειτουργών (που αφορούν κυρίως αντίστοιχα δικαιώματα και υποχρεώσεις). Οι τελευταίοι συνιστούν αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης και μπορούν να μεταβληθούν. Αντίθετα ο όρκος δεν προκύπτει ως αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης αλλά ως προϋπόθεση εισόδου του δημόσιου λειτουργού στην υπηρεσία. Το κύριο όμως χαρακτηριστικό του όρκου στην υπηρεσία είναι ότι θέτει μία σαφή διαχωριστική γραμμή μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού συμφέροντος, θεωρώντας ότι το δεύτερο πρέπει να υποταχτεί στο πρώτο.

3. Σε τι διαφέρει ο όρκος στην υπηρεσία από άλλους όρκους

Ο όρκος στην υπηρεσία αν και είναι υποχρεωτικός, τελεί υπό την προϋπόθεση της επιλογής ενός πολίτη να ενταχθεί στην δημόσια υπηρεσία. Το γεγονός αυτό τον διαφοροποιεί από άλλους όρκους που δεν παρέχουν αυτήν την δυνατότητα, αποτελούν δηλαδή γενική υποχρέωση που συνδέεται με την ιδιότητα του πολίτη (π.χ. όρκος του στρατιώτη, όρκος του πολίτη). Αφού λοιπόν ο όρκος στην υπηρεσία συνδέεται με το δικαίωμα επιλογής ενός πολίτη να ενταχθεί στην δημόσια υπηρεσία, μπορούμε να οδηγηθούμε στο συμπέρασμα ότι θεσπίζει μία νέα ηθική υποχρέωση, επιπλέον των υποχρεώσεων που συνδέονται με την ιδιότητα του πολίτη ενός κράτους. Κατά συνέπεια, αυτή η νέα ηθική υποχρέωση μπορεί να καθιερώσει περιορισμούς των αστικών ελευθεριών.

4. Γιατί καθιερώθηκε ο όρκος στην υπηρεσία

Η ιδιότητα του δημοσίου λειτουργού παρέχει σε αυτόν πρόσβαση σε εξουσίες, που επιδρούν στην ζωή των πολιτών με ποικίλους και διαφορετικούς έντασης τρόπους. Η άσκηση αυτών των εξουσιών συνιστά μονοπώλιο και είναι υποχρεωτική για τον πολίτη. Χρειάζεται λοιπόν το πρόσωπο που ασκεί αυτές τις εξουσίες να αποκτήσει έναν ειδικό δεσμό με τους πολίτες, τέτοιο που να εξασφαλίζει την χρηστή άσκηση των εξουσιών αυτών. Με βάση αυτή την ειδική αυτή σχέση ο πολίτης ζητά από τον δημόσιο λειτουργό να υπερβεί την σφαίρα των ιδιωτικών του συμφερόντων και να μετατραπεί σε υπερασπιστή του δημόσιου συμφέροντος. Του ζητά δηλαδή να μετατεθεί από τον στόχο της απόληξης προσωπικών ωφελημάτων στον στόχο της υπεράσπισης του δημόσιου συμφέροντος. Σύμφωνα με την Hannah Arendt «ο δημόσιος βίος που χαρακτηρίζεται από μία υπερβολική και σχεδόν αποκλειστική προσοχή για τα ιδιωτικά μας συμφέροντα αποτελεί προϋπόθεση του κακού». Πώς

ὅπως ὁ δημόσιος λειτουργὸς θὰ ἐπιτυχεῖ νὰ υπερβῆ τὶς ατομικὲς φιλοδοξίες καὶ ἰδιωτικὰ συμφέροντα καὶ νὰ μετατραπῆ σὲ ἓνα ἐνεργητικὸ προστάτη τοῦ δημόσιου συμφέροντος; Θὰ προσπαθήσουμε νὰ ἀναδείξουμε αὐτὴ τὴν σύγκρουση ἀξιών μὲς ἀπὸ τὴν μελέτη τοῦ ὄρκου στὴν υπηρεσία.

5. Τα ερωτήματα

Θα ξεκινήσουμε ἀπὸ τὴν διατύπωση ὀρισμένων ἐρωτημάτων:

α) Ὁ ὄρκος στὴν υπηρεσία περιλαμβάνει δύο διαφορετικὲς καὶ ἀντίθετες ὁψεις: τὴν ὄψη τοῦ ἐξαναγκασμοῦ καὶ τὴν ὄψη τῆς αὐτονομίας. Ἐτσι ὁ ὄρκος ἔχει συνδεθῆ μὲ μίαν τυπικὴ επικύρωση τῆς υπηρεσίας σὲ διαφορετικὰ πολιτικὰ καθεστῶτα, μίαν δηλαδή δέσμευση σὲ λευκὸ χαρτί (π.χ. ὁ Ταλλεϋράνδος εἶχε προβεῖ σὲ δεκαοκτὰ ὄρκους σὲ διάφορα πολιτικὰ καθεστῶτα κατὰ τὴν διάρκεια τῆς σταδιοδρομίας του). Σὲ αὐτὲς τὶς περιπτώσεις δὲν εἶναι ἀπαραίτητο ὁ δημόσιος λειτουργὸς νὰ διαθέτει μίαν ἰσχυρὴ προσωπικότητα μὲ ἐλευθερία καὶ ἀνεξαρτησία γνώμης. Ἀπὸ τὴν ἄλλη πλευρὰ ὁ ὄρκος στὴν υπηρεσία συνδέεται μὲ τὴν προστασία τοῦ δημόσιου συμφέροντος καὶ τὴν τήρηση τοῦ Συντάγματος καὶ τῶν νόμων. Προκειμένου νὰ ἐπιτευχθῆ αὐτὸς ὁ στόχος χρειάζεται ἀνεξάρτητη καὶ ἰσχυρὴ προσωπικότητα ἡ ὁποία θὰ προκρίνει κάθε φορά τὶς καλύτερες δυνατὲς λύσεις. Ἀποτελεῖ λοιπὸν ὁ ὄρκος στοιχεῖο ἐξαναγκασμοῦ ἢ αὐτονομίας τοῦ δημόσιου λειτουργοῦ; Προκειμένου νὰ τύχει ἐφαρμογῆς χρειάζεται μίαν ἰσχυρὴ ἢ μίαν υπάκοη προσωπικότητα ;

β) Ἡ τήρηση ἢ παραβίαση τοῦ ὄρκου ἀναδεικνύει ὁψεις συνειδησιακῆς σύγκρουσης ἡ ὁποία συνιστᾷ σύγκρουση ἀξιών. Αὐτὴ ἡ ἀνάδειξη τῶν ἀντιμαχόμενων ἀξιών (π.χ. μεταξύ δημόσιου καὶ ἰδιωτικοῦ συμφέροντος, μεταξύ ἔθνους καὶ κράτους) εἶναι χρήσιμη στὴν σύγχρονη κοινωνία, σήμερὰ ὅπου σύμφωνα μὲ τὶς ἀρχές τοῦ νέου δημόσιου μανατζμεντ κυρίαρχο στοιχεῖο εἶναι ἡ συναίνεση καὶ ὄχι ἡ σύγκρουση, ἡ διαπραγμάτευση καὶ ὄχι ἡ τιμωρία; Μήπως ὁ ὄρκος ἀποτελεῖ μίαν διοικητικὴν πρακτικὴν τοῦ παρελθόντος ποὺ δὲν χρειάζεται στὴν σύγχρονη λειτουργία τοῦ κράτους;

Πρὶν προχωρήσουμε στὴν διαπραγμάτευση αὐτῶν τῶν ἐρωτημάτων θὰ μελετήσουμε ἐνδεικτικὰ ὀρισμένα κείμενα ὄρκων στὴν υπηρεσία.

6. Το τυπικὸ τῶν ὄρκων στὴν υπηρεσία – χαρακτηριστικὰ γνωρίσματα

Παραθέτουμε ἐνδεικτικὰ ὀρισμένα κείμενα ὄρκων στὴν υπηρεσία. Ὁ πρῶτος ὄρκος στὴν υπηρεσία διατυπώθηκε τὸ 1833 καὶ ἦταν ὁ ἀκόλουθος «Ὀρκίζομαι νὰ φυλάξω πίστιν εἰς τὸν Βασιλέα, υπακοὴν εἰς τοὺς νόμους τοῦ βασιλείου, νὰ διαχειρίζω εὐσυνειδῶτως τὴν ἐμπιστευθεῖσαν εἰς ἐμὲ υπηρεσίαν, νὰ ἀποβλέπω μόνον εἰς τὸ κοινὸν καλόν, νὰ ἀφήνω κατὰ μέρος πάσαν ἐκ πλαγίου σκέψιν (arrière pensee) καὶ νὰ ἐκπληρῶ ἀκριβῶς ὅλα τὰ τῆς υπηρεσίας καθήκοντά μου». Τὸ 1862 ὁ ὄρκος στὴν υπηρεσία σύμφωνα μὲ σχετικὸ ψήφισμα τῆς Προσωρινῆς Κυβέρνησης εἶχε ὡς ἐξῆς: «Ὀρκίζομαι πίστιν πρὸς τὴν Πατρίδα, υπακοὴν εἰς τοὺς νόμους τοῦ κράτους καὶ τὴν Προσωρινὴν Κυβέρνησιν καὶ νὰ ἐκπληρῶ τὴν ἀνατεθείσαν μοι υπηρεσίαν τιμίως καὶ εὐσυνειδῶτως». Τὸ 1863 σύμφωνα μὲ σχετικὸ ψήφισμα τῆς Β' Ἐθνοσυνέλευσης οἱ δημόσιοι λειτουργοὶ δίνουν τὸν ἐξῆς ὄρκο: «Ὀρκίζομαι νὰ φυλάττω πίστιν εἰς τὴν πατρίδα καὶ τὸν Συνταγματικὸν Βασιλέα τῶν Ἑλλήνων, υπακοὴν εἰς τὸ Σύνταγμα, τοὺς νόμους καὶ τὰ Ψηφίσματα τοῦ Κράτους, καὶ νὰ διαχειρίζομαι τιμίως καὶ εὐσυνειδῶτως τὴν ἀναταθείσαν μοι δημοσίαν λειτουργίαν». Τὸ 1935 σύμφωνα μὲ τὸν

Αναγκαστικό Νόμο της 11-10-1935 ο όρκος είχε ως εξής: «Ομνύω εις το όνομα της Αγίας Ομοουσίου και Αδιαιρέτου Τριάδος να φυλάξω πίστιν εις την Πατρίδα και να εκπληρώ ευσυνειδήτως τα καθήκοντά μου». Λίγο αργότερα, σύμφωνα με τον Αναγκαστικό Νόμο της 2-11-1935 ο όρκος στην υπηρεσία έχει ως εξής: «Ορκίζομαι να φυλάττω πίστιν εις την Πατρίδα και τον Συνταγματικό Βασιλέα των Ελλήνων, υπακοήν εις το Σύνταγμα, τους Νόμους και τα Ψηφίσματα του κράτους και να διαχειρίζομαι τιμίως και ευσυνειδήτως την ανατεθείσαν μοι δημοσίαν λειτουργίαν». Ενώ τέλος, σύμφωνα με τον ισχύοντα Υπαλληλικό Κώδικα ο όρκος στην υπηρεσία διατυπώνεται ως εξής: «Ορκίζομαι να φυλάττω πίστην στην πατρίδα, υπακοήν στο Σύνταγμα και τους νόμους και να εκπληρώνω τιμίως και ευσυνειδήτως τα καθήκοντά μου».

Διαπιστώνουμε από τα κείμενα των όρκων ότι τα αντικείμενα του όρκου μπορούν να γίνουν ανταγωνιστικά μεταξύ τους, και να προκαλέσουν αξιακές συγκρούσεις στην συνείδηση του δημόσιου λειτουργού. Π.χ. ο όρκος πίστης προς τον Βασιλέα να έρθει σε αντίθεση με τον όρκο πίστης προς την Πατρίδα ή ο όρκος πίστης στο Σύνταγμα να έλθει σε αντίθεση με τον όρκο πίστης στον Βασιλέα. Προϋπόθεση λοιπόν τήρησης του όρκου δεν είναι απλά η υποταγή σε μία αρχή αλλά η δημιουργική διευθέτηση των αξιακών αντιθέσεων που περιλαμβάνει, ώστε αυτές να συνυπάρξουν αρμονικά.

Μελετώντας προσεκτικά τα κείμενα των όρκων προς την υπηρεσία παρατηρούμε ότι δεσμεύουν με τρεις διαφορετικούς τρόπους τον δημόσιο λειτουργό, περιλαμβάνοντας τρεις υπο-όρκους: α) τον όρκο χρηστής άσκησης των καθηκόντων (όρκος χρηστότητας), β) τον όρκο υποταγής στην ανώτατη πολιτική αρχή (πολιτικός όρκος), και γ) τον όρκο επαγγελματικής επίδοσης (αφοσιώση, σύνεση, ακρίβεια, συνέπεια), (επαγγελματικός όρκος). Η τελευταία αυτή δέσμευση δεν απεικονίζεται σε όλους τους όρκους.

Ως παράδειγμα αυτής της τριπλής διάκρισης αναφέρω τον όρκο στην υπηρεσία, που καθιερώθηκε το 1833 με την συγκρότηση του ελληνικού βασιλείου. Έτσι ο όρκος εξαγνισμού καθιερώνεται με την διατύπωση «ορκίζομαι να διαχειρίζω ευσυνειδήτως την εμπιστευθείσα εις εμέ υπηρεσίαν, να αποβλέπω μόνον εις το κοινό καλόν, να αφήνω κατά μέρος πάσαν εκ πλαγίου σκέψιν». Ο όρκος υποταγής με την διατύπωση «ορκίζομαι να φυλάξω πίστιν εις τόν Βασιλέα και τους νόμους του Βασιλείου». Ενώ ο επαγγελματικός όρκος με την διατύπωση «να εκπληρώ ακριβώς όλα τα της υπηρεσίας μου καθήκοντα».

Από την παραπάνω διάκριση προκύπτει ότι ο όρκος στην υπηρεσία συνδυάζει την υποταγή με την αυτονομία, την συμμόρφωση με την διακριτική ευχέρεια. Κατά συνέπεια δεν αποτελεί μία εύκολα αναγνωρίσιμη δέσμευση η οποία δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκη ενέργεια εκ μέρους του ορκισθέντα. (όπως π.χ. ο όρκος υποταγής που δίνει ο πολίτης στην πολιτική εξουσία). Αντίθετα η τήρηση του προϋποθέτει εκτός από την συμμόρφωση και την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους του υπαλλήλου προκειμένου αυτός να αξιολογήσει και να διαχειριστεί τις διαφορετικές και ενίοτε αντικρουόμενες όψεις του (π.χ. η δέσμευση για την χρηστή άσκηση των καθηκόντων μπορεί να έλθει σε αντίθεση με την δέσμευση της υποταγής στον ανώτατο άρχοντα). Στην περίπτωση που ο δημόσιος λειτουργός αποτελούσε απλά ένα εκτελεστικό όργανο, η ύπαρξη του όρκου δεν θα είχε ιδιαίτερη σημασία αφού θα απαιτούσε απλά συμμόρφωση στις εντολές της πολιτικής εξουσίας. Ωστόσο, οι πολλαπλές και εν μέρει αντικρουόμενες δεσμεύσεις που επιβάλλει ένας όρκος μας

οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ερχεται να ορίσει ένα ευρύ και αντικρουόμενο πεδίο καθηκόντων του δημόσιου λειτουργού.

Θα πρέπει λοιπόν να εξετάσουμε δύο έννοιες που είναι απαραίτητες για τη προσέγγιση του όρκου και συγκεκριμένα: α) την έννοια της ευθύνης (που συνδέεται με την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας) και β) την έννοια των αξιών που αποτελούν την πηγή της ευθύνης. Διακρίνουμε τις αξίες σε προσωπικές (π.χ. αξίες που προέρχονται από το οικογενειακό και κοινωνικό περιβάλλον) και διοικητικές, αξίες δηλαδή που προέρχονται από το οργανωσιακό περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης (αποτελεσματικότητα, σύνεση, υπολογιμότητα, ευελιξία, σταθερότητα κλπ)

Έτσι προκειμένου να διαπιστώσουμε εάν ο δημόσιος λειτουργός τηρεί ή όχι τον όρκο του θα πρέπει να εξετάσουμε: α) το αξιακό υπόστρωμά του (προσωπικές και διοικητικές αξίες), β) τον τρόπο που ιεραρχεί και διαχειρίζεται τις διαφορετικές και ενίοτε συγκρουόμενες αξίες (προσωπικές και διοικητικές) και γ) το αποτέλεσμα εάν δηλαδή κατορθώνει ή αποτυγχάνει στην εναρμόνιση αντικρουόμενων αξιών.

Η *ευθύνη* διακρίνεται σε αντικειμενική και υποκειμενική. *Αντικειμενική* είναι η ευθύνη ενός δημόσιου λειτουργού ή ενός οργανισμού σε κάποιο τρίτο αναφορικά με την επιτυχή διεκπεραίωση της αποστολής του. Συνδέεται με την υπολογιμότητα και την λογοδοσία και προέρχεται από τον νόμο. Αντίθετα η *υποκειμενική* (ή ψυχολογική) ευθύνη είναι η ευθύνη ενός δημόσιου λειτουργού ή ενός οργανισμού σε κάποιον τρίτο η οποία δεν απορρέει από τον νόμο αλλά από την αισθήματα του λειτουργού, τα οποία του επιβάλλουν ανάλογη συμπεριφορά. Η ευθύνη συνδέεται με την *προσωπική ακεραιότητα* που εκφράζει τον δεσμό μεταξύ της υπηρεσιακής και της προσωπικής ζωής, δεδομένου ότι τα άτομα αποτελούν ηθικές ενότητες που αναπτύσσουν την δράση τους με άξονα κεντρικές αξίες.

Αξία είναι μία σταθερή πεποίθηση ότι ένας συγκεκριμένος τρόπος συμπεριφοράς (ή ακόμα και ο τελικός σκοπός της ύπαρξης) είναι προτιμότερος σε προσωπικό και κοινωνικό επίπεδο από άλλους εναλλακτικούς τρόπους συμπεριφοράς η σκοπούς ύπαρξης. Διοικητική αξία είναι μία σταθερή πεποίθηση κατά την διαδικασία λήψης αποφάσεων ότι ένας συγκεκριμένος τρόπος συμπεριφοράς (ή ακόμα και σκοπός ύπαρξης) είναι προτιμότερος σε προσωπικό και κοινωνικό επίπεδο από άλλους εναλλακτικούς τρόπους συμπεριφοράς η άλλους σκοπούς ύπαρξης. Οι διοικητικές αξίες πολλές φορές έρχονται σε σύγκρουση με τις προσωπικές αξίες. Ο υπάλληλος όταν εισέρχεται στην υπηρεσία έχει ήδη διαμορφωμένες από το οικογενειακό και κοινωνικό περιβάλλον του αξίες. Εισερχόμενος δε στην υπηρεσία υπόκειται σε οργανωτική κοινωνικοποίηση, δηλαδή στην κοινωνικοποίηση που του επιβάλλει η ίδια η υπηρεσία. Διαθέτει λοιπόν ένα εκτεταμένο δίκτυο αξιών που έλκουν την καταγωγή τους από διαφορετικά περιβάλλοντα. Υπάρχει λοιπόν εξ αρχής μία διάσταση μεταξύ των αξιών του θεσμικού πλαισίου που πρέπει να ενεργήσει ο υπάλληλος και των προσωπικών αξιών που διαθέτει. Αυτό το χάσμα θα πρέπει να γεφυρωθεί. Το θεσμικό περιβάλλον αναμένει συγκεκριμένα αποτελέσματα από αυτόν και για τον λόγο αυτό προσπαθεί να ασκήσει πίεση και να επιδράσει στην συμπεριφορά του (μέσω ελέγχων και άλλων επιδράσεων). Έτσι διαμορφώνονται τριών ειδών συγκρούσεις αξιών α) μεταξύ προσωπικών και διοικητικών αξιών, β) μεταξύ διοικητικών αξιών, γ) μεταξύ διοικητικών αξιών και αξιών του πολιτικού παρόντος.

Κατά συνέπεια ο υπαλληλός ο οποίος δίνει ένα όρκο στην υπηρεσία θα πρέπει: α) να συμφιλώσσει την αντικειμενική με την υποκειμενική ευθύνη (να συμπέσουν δηλαδή οι τρίτοι προς τους οποίους οφείλει να είναι υπεύθυνος με εκείνους προς τους οποίους αισθάνεται υπεύθυνος), β) να καταστήσει ηθικά συμβατή την διοικητική υπηρεσία με τις προσωπικές του αξίες, και γ) να διαχειριστεί με τέτοιο τρόπο τη σύγκρουση αξιών ώστε να μην οδηγηθεί στην απομάκρυνση από την δημόσια υπηρεσία ως αποτέλεσμα ασυμβατότητας των αξιών της με τις προσωπικές του αξίες.

Θα ήταν υπερβολή να ισχυριστούμε ότι ο όρκος δίνει μία λύση στην διαχείριση των παραπάνω συγκρούσεων. Ωστόσο, θα μπορούσαμε με σιγουριά να ισχυριστούμε ότι ο όρκος αποτελεί την δοκιμασία εκείνη που αποκαλύπτει στον δημόσιο λειτουργό τα αδιέξοδα της διοικητικής συμπεριφοράς του, ως απόρροια των συγκρούσεων αξιών. Ο όρκος επιδιώκει την συνοχή. Αλλά ακόμη και η παραβίαση του είναι χρήσιμη, αφού αποτελεί εκδήλωση της κοινωνικής διαφοροποίησης του επίορκου, προβάλλει δηλαδή την αναντιστοιχία των αξιών που προσβέβει με εκείνες του θεσμικού περιβάλλοντος. Αντίθετα μέσα στο πλαίσιο ενός συναινετικού μοντέλου, στη περίπτωση δηλαδή που δεν υπάρχει όρκος αλλά κανόνες συμπεριφοράς και διαδικασιών που πρέπει να τηρήσουν οι δημόσιοι λειτουργοί, δεν μπορούμε να αντιληφθούμε τις αλλοιώσεις της κοινωνικής συνείδησης. Οι κανόνες αυτοί δεν θίγουν την συνείδηση του δημόσιου λειτουργού αλλά την συμπεριφορά του. Κατό συνέπεια δεν απελευθερώνουν αλλά δεσμεύουν. Αντίθετα ο όρκος διευρύνει την ευθύνη του υπαλλήλου, διαστέλλοντας τα όρια της διακριτικής του εξουσίας και θέτωντας την συνείδησή του σε δοκιμασία τέτοια που ακόμη και στην περίπτωση της παραβίασής του, αυτό το γεγονός να είναι εμφανές και κατακριτέο.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η τήρηση ή η παραβίαση του όρκου στην υπηρεσία υποκρύπτει μία ουσιαστική και επίπονη διαδικασία αξιακών συγκρούσεων, το αποτέλεσμα των οποίων έχει άμεση επίδραση στην διοικητική λειτουργία.

7. Ο όρκος στην υπηρεσία : από την υποταγή στην αυτονομία

Μετά την παραπάνω προσεγγίση θα επιχειρήσουμε μία απάντηση στα ερωτήματα που διατυπώθηκαν με βάση την εξέλιξη της γραφειοκρατίας. Η απάντηση στο πρώτο ερώτημα συνδέεται με την διχοτόμηση διοίκησης/ πολιτικής. Κατά την διάρκεια του 19^{ου} αιώνα η σχέση διοίκησης πολιτικής ήταν σαφής. Η πολιτική σχεδίαζε και η διοίκηση εκτελούσε. Κατά συνέπεια ακόμη και οι αντικρουόμενες όψεις στο τυπικό των όρκων στην υπηρεσία δεν αποτελούσαν αφορμή αξιακών συγκρούσεων.

Αλλά και ένας ακόμη λόγος συνέβαλε στην αρμονική συνύπαρξη και υλοποίηση των δεσμεύσεων του όρκου στην υπηρεσία. Πρόκειται για την ενότητα σκέψεων που χαρακτήριζε τους δημόσιους λειτουργούς. Η δημόσια υπαλληλία της χώρας και ιδιαίτερα η ανώτερη, ανεξάρτητα από τον κομματισμό της εποχής αποτελούσε μία συμπαγή ομάδα η οποία χαρακτηριζόταν από το ίδιο αξιακό υπόστρωμα.

Κατά την έναρξη του 20^{ου} αιώνα τα δεδομένα αλλάζουν. Η διχοτόμηση διοίκησης/ πολιτικής ανατρέπεται με την ανάπτυξη του λεγόμενου διοικητικού κράτους, στους κόλπους του οποίου οι δημόσιοι λειτουργοί διέθεταν διακριτική ευχέρεια και κατ' επέκταση αυξημένες ευθύνες. Κατά την περίοδο αυτή το κράτος επεκτείνεται, το προσωπικό εξειδικεύεται, ενώ παράλληλα η πολυπλοκότητα των διαδικασιών έχει ως αποτέλεσμα οι δημόσιοι λειτουργοί να αποκτούν μία αποσπασματική εικόνα του

γενικού συμφέροντος που συνδέεται μόνο με την εκεινή την οψη της εργασίας που διεκπεραιώνουν. Η αποσπασματικότητα αυτή διέσπασε την ενότητα σκέψεων και συνείδησης αφού στο εξής ήταν αδύνατο να έχει ο λειτουργός μία συνολική εικόνα της δημόσιας υπηρεσίας. Έτσι μπορούμε να διαπιστώσουμε από την μία πλευρά ότι η ανάπτυξη του διοικητικού κράτους μεταφέρει το κέντρο βάρους του όρκου από την υποταγή στην αυτονομία ενώ από την μία πλευρά ότι αυξήθηκαν οι περιπτώσεις επιορκίας λόγω της δυσκολίας να τηρηθεί ο όρκος στο πλαίσιο ενός πολύπλοκου διοικητικού κράτους.

8. Επιορκία και διοικητική κακία

Η διακριτική ευχέρεια προκύπτει και από το άρθρο 25 του Υπαλληλικού Κώδικα περί νομιμότητας των υπηρεσιακών ενεργειών. Η νόμιμη λοιπόν άσκηση των υπηρεσιακών ενεργειών συνδέεται με την τήρηση του όρκου. Ο παρανόμως δρών υπάλληλος ουσιαστικά έχει αποτύχει να διαχειριστεί τις διαφορετικές αξίες, και κατά συνέπεια έχει γίνει επίορκος. Η έννοια της επιορκίας δεν ανιχνεύεται πάντοτε. Στις περιπτώσεις που συνδέεται με επίσημη (δικαστική) διαπίστωση παράνομων ενεργειών ή με άλλης μορφής ενέργειες που έχουν αποτύπωση στις πολιτειακές δομές του κράτους (π.χ. πραξικοπήματα, κινήματα) η επιορκία είναι προφανής. Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις αυτή δεν ανιχνεύεται. Υπάρχει μόνο ένας τρόπος έμμεσης διαπίστωσή τους, το διοικητικό κακό. Όπου υπάρχει διοικητικό κακό εκεί υπάρχει και επιορκία, δεδομένου ότι το κακό απορρέει από την πρόταξη των ατομικών συμφερόντων έναντι του δημόσιου όφελους. Εκδηλώνεται δε το κακό στην δημόσια διοίκηση όταν συνηθισμένοι άνθρωποι, στα πλαίσια άσκησης των καθηκόντων τους διενεργούν πράξεις οι οποίες προσβάλουν τον ανθρωπισμό των άλλων (π.χ. εγκλήματα πολέμου).

9. Η αντιπαράθεση του έθνους με το κράτος και ο όρκος στην υπηρεσία

Προκειμένου να έχουμε μία σφαιρική εικόνα της λειτουργίας του όρκου στην υπηρεσία θα πρέπει να εξετάσουμε και εκείνες τις περιπτώσεις όπου η σύγκρουση αξιών δεν εκδηλώνεται ως σύγκρουση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού συμφέροντος αλλά και ως σύγκρουση μεταξύ διαφορετικών αντιλήψεων υπηρετήσης του δημόσιου συμφέροντος, οι οποίες συνδέονται με την ανάπτυξη της εθνικής κοινότητας. πρόκειται για την σύγκρουση μεταξύ κρατικών και εθνικών συμφερόντων. Μία χαρακτηριστική περίπτωση αυτού του τύπου σύγκρουσης αποτελεί ο Διχασμός, η σύγκρουση δηλαδή Βενιζέλου-Κωνσταντίνου (1915-1917) και ο ρόλος των δημόσιων υπαλλήλων. Θα αναφέρουμε δύο χαρακτηριστικά αποσπάσματα της περιόδου αυτής. Το πρώτο προέρχεται από την διακήρυξη της Προσωρινής Κυβέρνησης που συγκροτήθηκε στα Χανιά (Σεπτέμβριος 1916) και αναφέρει τα εξής «Αφού το κράτος προέδωκε τα καθήκοντά του, υπολείπεται εις το Έθνος να επιχειρήσει όπως επιτύχει το έργον όπερ επεβάλλετο εις το Κράτος». Το δεύτερο απόσπασμα προέρχεται από διαταγή του Υπουργού Στρατιωτικών της εποχής Κ. Καλλάρη (23-8-1916) προς τις στρατιωτικές αρχές όπου αναφέρονται τα εξής: «Η καθ' ομάδας ή κατ' άτομα ανάληψις κατευθύνσεων, αντίκειται οφθαλμοφανώς εις την ιδέαν του κράτους, ούτινος ο οργανισμός δεινότητα πλήττεται. Υπέρ πάσαν άλλην ανάγκην, προέχει σήμερον η ενότης των σκέψεων. Το μέλλον του Έθνους καθίσταται κατά την στιγμίν ταύτην ζήτημα τάξεως». Η σύγκριση των δύο αποσπασμάτων αναδεικνύει χαρακτηριστικά την αξιακή σύγκρουση μεταξύ εθνικής αποκατάστασης και κρατικής νομιμότητας, μία σύγκρουση η οποία εκδηλώθηκε στις συνειδήσεις των

δημόσιων λειτουργών κατά την περίοδο αυτή και συνοδεύεται με τον όρκο που είχαν δώσει. Το γεγονός ότι δεν κατέστη δυνατό να συμφιλιωθούν αυτές οι δύο αξίες οδήγησε αρκετούς δημόσιους λειτουργούς να παραβούν τον όρκο τους και να προσχωρήσουν στην Προσωρινή Κυβέρνηση του Ελ. Βενιζέλου.

10. Χρειάζεται ο όρκος στην υπηρεσία ;

Μετά από την ανάλυση που προηγήθηκε έχουμε πλέον εξοπλιστεί με αρκετά επιχειρήματα προκειμένου να απαντήσουμε στα ερωτήματα που τέθηκαν.

Αναφορικά με το ερώτημα ποιο είναι το κυρίαρχο στοιχείο του όρκου η υποταγή ή η αυτονομία προκύπτουν τα εξής: ο όρκος αναγνωρίζει την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας στην λήψη αποφάσεων του δημόσιου λειτουργού και της συνακόλουθης ευθύνης του, αναγνωρίζει δηλαδή το δικαίωμα του να διαχειρίζεται τυχόν αξιακές συγκρούσεις αναλαμβάνοντας την ευθύνη γι' αυτό. Κατά συνέπεια ο όρκος συμβάλλει στην απελευθέρωση του δημόσιου λειτουργήματος από καταναγκασμούς και πιέσεις της εκτελεστικής εξουσίας που είναι αντίθετες με το δημόσιο συμφέρον. Ο όρκος λοιπόν απελευθερώνει, κυρίαρχο δε στοιχείο του όρκου σήμερα αποτελεί η αυτονομία και όχι η υποταγή.

Αναφορικά με το ερώτημα εάν πρέπει να καταργηθεί ή όχι ο όρκος προκύπτουν τα εξής: η διατήρηση του όρκου σήμερα είναι επιβεβλημένη δεδομένου ότι η δημόσια υπηρεσία αποτελεί ένα ιδιαίτερο πεδίο δράσης που διαφοροποιείται από το ιδιωτικό τομέα, οι δε λειτουργοί της χαρακτηρίζονται από συγκεκριμένους περιορισμούς των αστικών ελευθεριών. Κατά συνέπεια η διατήρηση του όρκου σημαίνει προστασία και αναγνώριση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του δημόσιου τομέα και περιορισμό ορισμένων αστικών δικαιωμάτων προς όφελος του δημόσιου συμφέροντος. Ο όρκος ενισχύει τον δημόσιο χαρακτήρα της υπηρεσίας και αποτρέπει την ανάμιξή της με τον ιδιωτικό τομέα. Κατά συνέπεια ο όρκος αποτελεί αντίδραση στην λογική του νέου δημόσιου μανάτζμεντ που επιδιώκει την ταύτιση δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας.

Ωστόσο, ο όρκος στην υπηρεσία πρέπει να διατηρηθεί και για ένα επιπλέον λόγο: επειδή αποτελεί ένα κριτήριο αποτελεσματικής ή αναποτελεσματικής διαχείρισης της σύγκρουσης αξιών. Η σύγκρουση αξιών που εκδηλώνεται κατά την προσπάθεια τήρησης του όρκου αναδεικνύει με σαφήνεια τις επικρατούσες κάθε φορά αξίες και τον τρόπο ιεράρχησής τους από τον δημόσιο λειτουργό. Ακόμη και σε περίπτωση παραβίασης του όρκου η σύγκρουση αυτή είναι χρήσιμη, διότι ο επίορκος λειτουργός εκφράζει ένα διαφορετικό αξιακό σύστημα το οποίο πρέπει να ληφθεί υπόψη και το οποίο ενδεχομένως να εκφράζει συνολικότερα την κοινωνία. Σε διαφορετική περίπτωση κάθε διαχείριση σύγκρουσης αξιών δεν θα αποτυπώνεται το δε αποτέλεσμα θα εμφανίζεται όχι ως επικράτηση της μιας αξίας έναντι της άλλης αλλά ως αποτέλεσμα μίας κατ' επίφαση συναίνεσης και διαπραγμάτευσης. Κατά συνέπεια συγκαλύπτονται και βαθμιαία αλλοιώνονται βασικές αξίες που συνδέονται με το δημόσιο συμφέρον, το έθνος και την ιδεολογία.

11. Σύνοψη

Συνοψίζοντας καταλήγουμε στις εξής διαπιστώσεις :

- i. Ο όρκος στην υπηρεσία μπορεί να προβάλλει τις διοικητικές αξίες ακόμη και μέσω της παραβίασής τους.
- ii. Εξασφαλίζει μία συνολική και όχι αποσπασματική θεώρηση της διοικητικής λειτουργίας.
- iii. Ενοποιεί την προσωπικότητα του δημόσιου λειτουργού, αφού ο όρκος ως ηθικό πρόταγμα δεν μπορεί να λειτουργήσει παρά ολιστικά (ενοποιώντας τις ηθικές αντιλήψεις του ιδιωτικού βίου με εκείνες των δημόσιων καθηκόντων) και του εξασφαλίζει ακεραιότητα.
- iv. Τέλος, διαχωρίζει τον δημόσιο από τον ιδιωτικό τομέα.