



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

Αποτίμηση της εφαρμογής του νέου Πειθαρχικού Δικαίου (ν.4057/2012) στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και ο ρόλος του τόσο στη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος όσο και στην προστασία του υπαλλήλου.

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Επιβλέπων:

ΧΡΗΣΤΟΣ ΠΕΤΣΙΜΕΡΗΣ

Σπουδαστής:

ΙΩΑΝΝΗΣ ΧΡΥΣΟΥΛΗΣ

ΑΘΗΝΑ - 2020

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΣΤ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ-ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Αποτίμηση της εφαρμογής του νέου Πειθαρχικού Δικαίου (ν.4057/2012) στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση και ο ρόλος του τόσο στη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος όσο και στην προστασία του υπαλλήλου.

Επιβλέπων καθηγητής: Χρήστος Πετσιμέρης

Σπουδαστής: Ιωάννης Χρυσούλης

ΑΘΗΝΑ - 2020

ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ'οινδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 20/09/2020

Ιωάννης Χρυσούλης

Περίληψη

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η αποτίμηση της εφαρμογής του νέου Πειθαρχικού Δικαίου από την θέση του σε ισχύ με τον .4057/2012 και έκτοτε. Η αποτίμηση επιχειρείται μέσω της αξιολόγησης του κατά πόσο το νέο Πειθαρχικό Δίκαιο πέτυχε τον διακηρυγμένο σκοπό του δηλαδή τόσο την ενίσχυση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος όσο και την ενίσχυση της προστασίας των δημοσίων υπαλλήλων. Στο πρώτο μέρος, μελετάται ο ρόλος του Πειθαρχικού Δικαίου σε μία σύγχρονη Δημοκρατία σε σχέση αφενός με σημαντικές καταστατικές αρχές οργάνωσης της (Κράτος Δικαίου, Ατομικά Δικαιώματα) και αφετέρου με την φύση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας. Στο δεύτερο μέρος παρατίθενται αναλυτικά οι σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε το νέο Πειθαρχικό Δίκαιο (αλλά και κάποιες σημαντικές τροποποιήσεις του που ακολούθησαν) και επιχειρείται μία πρώτη αποτίμηση τους βάσει των συμπερασμάτων του πρώτου μέρους. Στο τρίτο μέρος, το εγχείρημα της αποτίμησης ενισχύεται από την παράθεση των συμπερασμάτων που εξάχθηκαν από τις συναντήσεις του σπουδαστή με υπηρεσιακούς παράγοντες που ασχολούνται με την εφαρμογή του Πειθαρχικού Δικαίου από καιρίες θέσεις του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου. Τέλος, όλη η παραπάνω προσπάθεια αποσκοπεί πέραν την αποτίμησης του ήδη υφιστάμενου Πειθαρχικού Δικαίου στην εξαγωγή συμπερασμάτων και στην κατάθεση προτάσεων που θα συνεισφέρουν σε επόμενες προσπάθειες περαιτέρω βελτίωσης του.

Λέξεις Κλειδιά

Πειθαρχικό Δίκαιο, Πειθαρχικό Συμβούλιο, Πειθαρχικό Παράπτωμα, Υπαλληλικό Καθήκον, Δικαιώματα Δημοσίων Υπαλλήλων, Αυτοδίκαιη Αργία

Abstract

The aim of the present study is the evaluation of the implementation of the new Disciplinary Law since its putting into effect with the law 4057/2012. The evaluation is attempted through the assessment of whether the new Disciplinary Law achieved its proclaimed objective of enhancing the safeguarding of both the public interest and the civil servant's rights. The first part negotiates the role of Disciplinary Law in a modern Democracy in relation to important constitutional principles (Rule of Law, Individual Rights) on the one hand and to the nature of civil service on the other. In the second part, we detail the most important alterations brought about by the new Disciplinary Law (and also some important revisions to it that followed) and we attempt to evaluate them based on the first part's conclusions. In the third part, the evaluation endeavour is further enhanced by the presentation of the conclusions reached from the meetings the student had with officials who take part in the administration of disciplinary justice from key positions of the Second Instance Disciplinary Board. Lastly, the entirety of the above effort aims to not only evaluate the currently in effect Disciplinary Law but to also extrapolate conclusions and to put forward proposals that will aid future efforts to further improve it.

Keywords

Disciplinary Law, Disciplinary Board, Disciplinary Breach, Civil Servant's Duty, Civil Servant Rights, Automatic Suspension

Περιεχόμενα

| | |
|--|-----------|
| Περίληψη..... | 4 |
| Λέξεις-Κλειδιά..... | 4 |
| Abstract..... | 4 |
| Keywords..... | 5 |
| Πίνακας Εικονογράφησης..... | 7 |
| Πίνακας Συντμήσεων..... | 8 |
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... | 9 |
| Κεφάλαιο 1^ο: Η Θέση του Πειθαρχικού Δικαίου στην Ελληνική Έννομη Τάξη..... | 11 |
| 1.1 Η Αρχή της Νομιμότητας και το «Υπαλληλικό Καθήκον»..... | 11 |
| 1.2 Η ιδιοτυπία της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας..... | 13 |
| 1.3 Το Πειθαρχικό Δίκαιο: Μία «άσκηση εξισορρόπησης»..... | 15 |
| Κεφάλαιο 2^ο: Ο Νόμος 4057/2012: Μία εμβληματική μεταρρύθμιση... | 19 |

| | |
|--|-----------|
| 2.1 Η κατάσταση πριν τον νόμο..... | 19 |
| 2.1.1 Διαφθορά, ατιμωρησία και «Staff Consensus»..... | 19 |
| 2.1.1 Η κοινωνικοοικονομική συγκυρία..... | 21 |
| 2.2 Οι σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε το Νέο Πειθαρχικό Δίκαιο..... | 22 |
| 2.2.1 Η αποκλειστική απαρίθμηση των παραπτωμάτων..... | 22 |
| 2.2.2 Αυστηροποίηση του συνολικού πλαισίου απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης..... | 23 |
| 2.2.3 Η θέσπιση νέων πειθαρχικών συμβουλιών (ΠΣ)..... | 25 |
| 2.2.4 Διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του ΠθΔ..... | 27 |
| 2.2.5 Επιτάχυνση Πειθαρχικής Διαδικασίας..... | 29 |
| 2.3 Τα «ακανθώδη» ζητήματα και οι ανατροπές του ν.4325/2015..... | 30 |
| 2.3.1 Το ζήτημα της Αυτοδίκαιης Αργίας (αρ.103 ΥΚ)..... | 30 |
| 2.3.2 Οι ανατροπές (ή βελτιώσεις ;) του ν.4325/2015..... | 32 |
| Κεφάλαιο 3^ο: Αποτίμηση του Νέου Πειθαρχικού Δικαίου..... | 35 |
| 3.1 Οι συναντήσεις με υπηρεσιακούς παράγοντες..... | 35 |
| 3.2 Αποτίμηση των ρυθμίσεων του Νέου Πειθαρχικού Δικαίου..... | 36 |
| 3.2.1 Οι αλλαγές που αποτιμώνται θετικά..... | 37 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2.2 Οι αλλαγές που αποτιμώνται αρνητικά..... | 41 |
| 3.3 Τα προβλήματα που αναδείχθηκαν στις συναντήσεις. Προτάσεις... | 43 |
| 3.3.1 Ζητήματα «διαδικαστικού» Πειθαρχικού Δικαίου..... | 43 |
| 3.3.2 Ζητήματα «συστηματικού» Πειθαρχικού Δικαίου..... | 45 |
| 3.3.3 Ζητήματα που σχετίζονται με άλλες εφαπτόμενες Δημόσιες Πολιτικές..... | 47 |
| ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ..... | 50 |
| Βιβλιογραφία-Πηγές..... | 53 |

Πίνακας Εικονογράφησης

| | |
|--|----|
| Διάγραμμα 1^ο: Ποσοστά ενστάσεων ενώπιον του Δευτεροβάθμιου ΠΣ από το 2008 έως το 2012..... | 39 |
| Διάγραμμα 2^ο: Ποσοστά ενστάσεων ενώπιον του Δευτεροβάθμιου ΠΣ από το 2013 έως το 2019..... | 39 |
| Διάγραμμα 3^ο: Αριθμός ενστάσεων ενώπιον του Δευτεροβάθμιου ΠΣ ανά έτος (2008-2019)..... | 40 |

Πίνακας Συντμήσεων

| | |
|----------|--|
| ΑΔΕΔΥ | Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων |
| ΑΠ | Άρειος Πάγος |
| ΑΣΕΠ | Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού |
| ΒτΕ | Βουλή των Ελλήνων |
| ΓΕΔΔ | Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης |
| ΔΔ | Δημόσια Διοίκηση |
| ΔΥ | Δημόσιος Υπάλληλος |
| ΕΔΔΑ | Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου |
| ΕΔΕ | Ένορκη Διοικητική Εξέταση |
| ΕΚΔΔΑ | Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης |
| ΕΣΔΑ | Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου |
| ΕΣΔΔΑ | Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης |
| ΙΔΑΧ | Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου |
| ΚΚΕ | Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας |
| ΝΔ | Νέα Δημοκρατία |
| ΝΠΔΔ | Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου |
| ΝΣΚ | Νομικό Συμβούλιο του Κράτους |
| ΟΚΕ | Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή |
| ΟΤΑ | Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| ΠΑ.ΣΟ.Κ | Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα |
| ΠθΔ | Πειθαρχικό Δίκαιο |
| ΠΣ | Πειθαρχικό(α) Συμβούλιο(α) |
| ΠτΔ | Πρόεδρος της Δημοκρατίας |
| Σ | Σύνταγμα |
| ΣτΕ | Συμβούλιο της Επικρατείας |
| ΣΥ.ΡΙΖ.Α | Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς |
| ΥΚ | Υπαλληλικός Κώδικας |
| ΥΣ | Υπηρεσιακό Συμβούλιο |

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Πειθαρχικό Δίκαιο (ΠθΔ) αποτελεί μέρος του Υπαλληλικού Δικαίου και συνεπώς του ευρύτερου Διοικητικού Δικαίου και οι διατάξεις που το ρυθμίζουν τόσο από ουσιαστικής όσο και από διαδικαστικής πλευράς περιλαμβάνονται στα άρθρα 106 έως 146 του Υπαλληλικού Κώδικα (ΥΚ). Για λόγους πληρότητας και ακρίβειας ωστόσο, δόκιμο θα ήταν στην συζήτηση μας να συμπεριλάβουμε και τα άρθρα 103 έως 105 του ΥΚ τα οποία αφορούν ζητήματα αργίας και αναστολής άσκησης καθηκόντων καθώς αν και τυπικά τα εν λόγω διοικητικά μέτρα δεν είναι μέρος του ΠθΔ και δεν αποτελούν πειθαρχικές ποινές, στην πραγματικότητα η σύνδεση τους με το πειθαρχικό φαινόμενο είναι άμεση και σημαντική.

Το περιεχόμενο όλων των εν λόγω διατάξεων έχει διαχρονικά αποτελέσει αντικείμενο πολιτικών, ιδεολογικών αλλά και επιστημονικών αντιπαραθέσεων, γεγονός που οδήγησε στην συχνή τροποποίησή τους την τελευταία δεκαετία (ν.4057/2012, ν.4093/2012, ν.4111/2013, ν.4152/2013, ν.4203/2013, ν.4210/2013, ν.4305/14, ν.4310/2014, ν.4325/2015, ν.4604/2019, ν.4674/2020). Το διαχρονικό πρόβλημα της πολυνομίας καθίσταται προφανές και στα ζητήματα του ΠθΔ. Ωστόσο, προς υπεράσπιση του νομοθέτη θα μπορούσαμε να διευκρινίσουμε πως αφενός σημαντικές και εκτεταμένες μεταβολές στο ΠθΔ επέφεραν μόνο δύο εκ των παραπάνω νόμων (ν.4057/2012, ν.4325/2015) και αφετέρου πως η ρύθμιση των ζητημάτων του ΠθΔ αποτελεί ένα ιδιαίτερα σύνθετο καθήκον που καλείται να συνυπολογίσει πολλούς και αντιτιθέμενους παράγοντες όπως θα προσπαθήσουμε να δείξουμε και σε αυτή τη μελέτη.

Αν και εκ πρώτης όψεως το ΠθΔ φαίνεται να είναι ένα αμιγώς εσωτερικό για την Διοίκηση θέμα μέσω του οποίου προσπαθεί να λύσει «τα του οίκου της», μία βαθύτερη επισκόπηση του οδηγεί αβίαστα στο συμπέρασμα πως αυτό επηρεάζεται από και επηρεάζει πολύ περισσότερες σφαίρες της κρατικής λειτουργίας και της κοινωνικής συμβίωσης. Προϋπόθεση για την υπαγωγή κάποιου στις διατάξεις του ΠθΔ είναι να φέρει την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου¹, ωστόσο αυτή ακριβώς η ιδιότητα είναι που καθιστά το ζήτημα ευρύτερου

¹ Διευκρινίζουμε πως σε όλη την έκταση της παρούσης εργασίας ο όρος «δημόσιος υπάλληλος» αφορά στα πρόσωπα τα οποία βρίσκονται εντός του πεδίου εφαρμογής του ΥΚ (αρ. 2 ν.3528/2007).

ενδιαφέροντος καθώς οι πράξεις του δημοσίου υπαλλήλου είναι πράξεις του Κράτους (Γιαρένη,2012). Αυτή η (εθελοντική και μόνιμη) οργανική σχέση υπαλλήλου – Κράτους και η άσκηση από μέρους του της βούλησης του Κράτους (αρ.103 παρ.1 Σ) αναμφίβολα θέτουν και ζήτημα δυνατότητας κατασταλτικής δράσης της Πολιτείας απέναντι σε αυτόν όταν παραβαίνει την αποστολή του. Περαιτέρω, οι πειθαρχικά ή/και ποινικά κολάσιμες πράξεις των οργάνων της Πολιτείας ενδιαφέρουν άμεσα τους πολίτες και επηρεάζουν βαθύτατα την σχέση τους με την Διοίκηση και το πολιτικό σύστημα. Ταυτόχρονα όμως, ο υπάλληλος είναι και πολίτης και απολαμβάνει και αυτός των εγγυήσεων προστασίας του Κράτους Δικαίου. Μία δε συνταγματικά ή ουσιαστικά αθέμιτη αυστηροποίηση του ΠθΔ θα μπορούσε να έχει απρόβλεπτες συνέπειες τόσο στην νομιμότητα όσο και στην αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης, με ανυπολόγιστο κόστος για το κοινωνικό σύνολο.

Εντός του παραπάνω πολύπλοκου πλαισίου καλείται να λειτουργήσει το ΠθΔ και να εκπληρώσει την αποστολή του η οποία, όπως θα υποστηρίξουμε, είναι εκ των πραγμάτων η προστασία του υπαλλήλου. Στο διαλεκτικό δίπολο υπάλληλος – Κράτος, ο πρώτος πόλος έχει πολύ περισσότερο ανάγκη το ΠθΔ από τον δεύτερο, παρά τους διαδεδομένα αρνητικούς συνειρμούς που φέρνει στο νου κάθε υπαλλήλου και μόνο το άκουσμα της λέξης «πειθαρχικό».

Ο ν.4057/2012 η αποτίμηση του οποίου θα είναι το κύριο αντικείμενο μελέτης της παρούσας εργασίας αποτελεί πρόσφορο έδαφος για την ανάδειξη αυτών των ζητημάτων. Οι μεγαλύτερες επιτυχίες αλλά και κάποιες σημαντικές αποτυχίες αυτής της μεταρρύθμισης φωτίζουν με καθαρό τρόπο την διαχρονική ανάγκη για ένα ποιοτικό και δημοκρατικό ΠθΔ. **Στόχος μας** θα είναι α)η εστίαση στις σημαντικότερες αλλαγές που ο ν.4057/2012 επέφερε, β) η σύγκριση τους με το προηγούμενο καθεστώς και γ)η προσπάθεια μίας συνοπτικής αποτίμησης του και παρουσίασης προτάσεων για την βελτίωση του. Ιδιαίτερη συμβολή στην προσπάθεια αποτίμησης αποτέλεσαν οι συναντήσεις του σπουδαστή και η συζήτηση ανοικτού τύπου με μέλη του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου και με την Προϊσταμένη της Γραμματείας του. Ωστόσο, για να μπορούμε να εκτιμήσουμε καλύτερα το ουσιαστικό περιεχόμενο των επιμέρους αλλαγών, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούμε πρώτα συνοπτικά στην φύση του ΠθΔ ως δικαίου προστασίας δικαιωμάτων πολιτών και υπαλλήλων ταυτόχρονα.

1. Η Θέση του Πειθαρχικού Δικαίου στην Ελληνική Έννομη Τάξη

1.1 Η Αρχή της Νομιμότητας και το «Υπαλληλικό Καθήκον»

Η Αρχή της Νομιμότητας αγκαλιάζει το σύνολο της κρατικής δράσης. Σύμφωνα με αυτή, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να κινείται πάντα εντός του πλαισίου που θέτουν οι κανόνες δικαίου. Η αρχή θεμελιώνεται κυρίως στις συνταγματικές διατάξεις που αφορούν τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων της Διοίκησης από το Συμβούλιο της Επικρατείας (αρ.95 παρ.1,5 Σ) αλλά και σε αυτές που αφορούν τις αρμοδιότητες του ΠτΔ (αρ.50 Σ) (Τσάτσος, 1994). Ιδιαίτερη σημασία έχει πως η εν λόγω αρχή είναι άμεσα συνυφασμένη με την καταστατική για το πολίτευμα μας αρχή της Λαϊκής Κυριαρχίας (αρ.1 παρ.2 Σ). Αυτό συμβαίνει γιατί η Βουλή είναι ο αμεσότερος αντιπρόσωπος του ανώτατου κρατικού οργάνου, δηλαδή του Λαού και συνεπώς η βούληση της, όπως εκφράζεται δια του νόμου, κατέχει γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας. Στις περιπτώσεις όπου η Διοίκηση ενεργεί στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας η τήρηση της νομιμότητας είναι εύκολο να ελεγχθεί. Εντούτοις, και στις περιπτώσεις όπου η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια (υπέρ της οποίας μάλιστα ισχύει τεκμήριο), νομιμότητα σημαίνει ποιότητα στάθμισης, αιτιολόγησης, ταχύτητας και γενικά χρηστής διοίκησης στην λήψη και την υλοποίηση των αποφάσεων (Πικραμένος, χ.η.).

Η Αρχής της Νομιμότητας αποτελεί σημαντική συνιστώσα του σύγχρονου Κοινωνικού Κράτους Δικαίου με την οποία συνδέονται πολλά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων. Σημαντικότερο εξ αυτών είναι η μονιμότητα, μέσω της οποίας επιδιώκεται η κατά τόπο και κατά χρόνο σύννομη διευθέτηση των υποθέσεων των πολιτών από ένα σώμα επαγγελματικό που δεν θα είναι «έρμαιο» των διαθέσεων της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας (Πικραμένος, χ.η.). Τόσο στο αρ.103 παρ.1 Σ όσο και στο αρ.24 του ΥΚ επισημαίνεται πως: «Ο υπάλληλος είναι εκτελεστής της θέλησης του Κράτους, υπηρετεί μόνο το Λαό και οφείλει πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία.». Είναι λοιπόν το όφελος του Λαού και όχι των ίδιων των υπαλλήλων η πηγή προέλευσης του περιβόητα ευνοϊκού στην κοινωνία καθεστώτος εργασίας τους.

Μαζί όμως με τα δικαιώματα που προβλέπει ο νόμος για τους υπαλλήλους προς εξυπηρέτηση και διασφάλιση της νομιμότητας της κρατικής δράσης είναι αυτονόητο πως προβλέπει και σημαντικές υποχρεώσεις. Αυτές έχουν και ιδιαίτερη σημασία για την μελέτη του

πειθαρχικού φαινομένου. Το πλέγμα αυτών των υποχρεώσεων αναφέρεται συχνά ως «υπαλληλικό καθήκον». Το υπαλληλικό καθήκον περιλαμβάνει καταρχάς τις υποχρεώσεις που απορρέουν άμεσα από τον ίδιο τον ΥΚ (άρθρα 25 έως 30 ν.3528/2007). Παραδείγματος χάριν, σε αυτές τις διατάξεις ρυθμίζονται με σαφήνεια υποχρεώσεις όπως η αναγνώριση της ιεραρχικής αρχής, η απαγόρευση της απείθειας, η υποχρέωση εχεμύθειας, ο σεβασμός προς του πολίτες, η υποχρέωση της δήλωσης της περιουσιακής κατάστασης καθώς και αμιγώς υπηρεσιακά ζητήματα που αφορούν το ωράριο κλπ. Σε γενικότερο επίπεδο το υπαλληλικό καθήκον προσδιορίζεται από το σύνολο των υποχρεώσεων που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, εγκύκλιοι, διαταγές και οδηγίες. Επιπροσθέτως όλα τα παραπάνω υπηρεσιακά καθήκοντα πρέπει να εκτελούνται με τρόπο πλήρη, έγκαιρο και επιμελή. (Πανταζής,2015). Έχει σημασία εδώ να διευκρινίσουμε πως η έννοια του υπαλληλικού καθήκοντος όπως την περιγράφουμε παραπάνω, δεν περιλαμβάνει και το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα (αρ. 107 παρ. 1 εδ' γ ΥΚ). Στις περιπτώσεις όπου ο υπάλληλος διαπράξει παράβαση η οποία διώκεται ποινικά κατά το αρ.259 του Ποινικού Κώδικα, η πράξη του αυτή ενέχει βαθύτερου και ευρύτερου χαρακτήρα απαξίας από την (απλή) παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος. Η ποινική δίωξη του υπαλλήλου εδώ έχει τον χαρακτήρα της αποδοκιμασίας του κατηγορούμενου ως πολίτη από την εν γένει οργανωμένη Πολιτεία, ενώ στην περίπτωση του υπαλληλικού καθήκοντος αυτός διώκεται πειθαρχικά μόνο ως υπάλληλος. Οι προϋποθέσεις δε της άσκησης μιας τέτοιας ποινικής δίωξης (που μπορεί να οδηγήσει σε αντίστοιχη πειθαρχική αλλά όχι υποχρεωτικά) είναι πολύ αυστηρότερες (Πανταζής, 2015) και ξεφεύγουν του ζητήματος της παραβίασης της αρχής της νομιμότητας όπως μας ενδιαφέρει και την εξετάζουμε εδώ.

Η Αρχή της Νομιμότητας επιβάλλει στον υπάλληλο την υπακοή και την τήρηση όλων των παραπάνω υποχρεώσεων αλλά ταυτόχρονα είναι και αυτή που θέτει και τα όρια της. Ο υπάλληλος μπορεί να σημειώσει εγγράφως την διαφωνία του με διαταγή που θεωρεί παράνομη ή και να αρνηθεί την εκτέλεση διαταγής που θεωρεί πρόδηλα παράνομη ή/και αντισυνταγματική (αρ.25 παρ. 2,3 ΥΚ). Εδώ βέβαια μπαίνει και εύλογα το ερώτημα αν μια τέτοια διάταξη θα είχε το οποιοδήποτε νόημα αν ο υπάλληλος δεν ήταν μόνιμος! Σε κάθε περίπτωση αν η προϊστάμενη αρχή επιμείνει ο υπάλληλος θα εκτελέσει, όμως αυτό το πλέγμα όλων των προαναφερθέντων διατάξεων είναι σαφές πως χαρακτηρίζεται από μεγάλη ακρίβεια,

προσοχή και επιμέλεια με το βλέμμα στραμμένο στο ουσιαστικό Σύνταγμα. Αυτό μας δίνει ήδη μία πρώτη ξεκάθαρη «γεύση» του πόσο μεγάλη σημασία προσδίδει η νομοθεσία στα ζητήματα που αφορούν τον υπάλληλο και την νομιμότητα από και προς αυτόν. Τα ζητήματα αυτά είναι που καλείται να ρυθμίσει λαμβάνοντας υπόψη πολλές και αντικρουόμενες ανάγκες υπαλλήλου και πολιτείας το ΠΘΔ.

1.2 Η ιδιοτυπία της δημοσιούπαλληλικής ιδιότητας

Το πλέγμα των σχέσεων που συνδέουν τον υπάλληλο με το κράτος όπως έχουμε ήδη αρχίσει να το σκιαγραφούμε βρίσκεται σε μία σφαίρα εντελώς ξένη από αυτή του ιδιώτη. Κανένας δεν θα μπορούσε να φανταστεί, τουλάχιστον στο πλαίσιο μιας δικαιοκρατούμενης πολιτειακής οργάνωσης, την ύπαρξη ενός «πειθαρχικού δικαίου του πολίτη» σύμφωνα με το οποίο αυτός θα υπάγονταν σε μία αυστηρή και ιεραρχικά δομημένη οργάνωση με προϊσταμένους που θα μπορούσαν να του "τραβήξουν το αυτί" ή να του περικόψουν τον μισθό αν αυτός δεν τηρούσε το ωράριο του² ή αν ασκούσε κακόβουλη κριτική στην κυβέρνηση. Ίσα ίσα, που η Αρχή της Νομιμότητας, όπως την περιγράψαμε παραπάνω, κατακτήθηκε ιστορικά ακριβώς για να αποτρέψει φαινόμενα αθέμιτης επιβολής της Διοίκησης στην ζωή του. Το Κράτος Δικαίου και η Αρχή της Νομιμότητας είναι η άλλη όψη των ατομικών (κυρίως) και των υπολοίπων δικαιωμάτων που αποτελούν και το ύψιστο προστατευόμενο αγαθό των σύγχρονων Δημοκρατιών. Η Διοίκηση οφείλει να απέχει από κάθε ενέργεια που αδικαιολόγητα θα περιόριζε τα δικαιώματα των πολιτών και τα δικαστήρια είναι εκεί για να ακυρώσουν τέτοιες ενέργειες της. Μόνο αν παρανομήσει θα βρει ο πολίτης την Πολιτεία απέναντι του ωστόσο έχει μεγάλη σημασία ότι για τα εγκλήματα τα οποία μπορεί να διαπράξει (σε αντίθεση με τα πειθαρχικά παραπτώματα του υπαλλήλου) ισχύει πως « Έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς νόμο που να ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης και **να ορίζει τα στοιχεία της**» (αρ.7 παρ.1 Σ). Είναι προφανές πως το πειθαρχικό παράπτωμα για παράδειγμα της «αναξιοπρεπούς συμπεριφοράς εντός ή εκτός της υπηρεσίας» δεν πληροί τις παραπάνω συνταγματικές επιταγές, όπως άλλωστε δεν οφείλει (ΣτΕ Ολ 4662/2012).

² Δεν παραγνωρίζουμε φυσικά την ύπαρξη τέτοιων κατ' ουσία εξουσιαστικών σχέσεων μεταξύ εργοδότη-εργαζόμενου τις οποίες άλλωστε αναγνωρίζει και το Σύνταγμα (αρ.25 παρ.1 Σ – τριτενέργεια), ωστόσο διαφέρουν ποιοτικά από την πειθαρχική σχέση των ΔΥ.

Σε αντίθεση λοιπόν με το καθεστώς που διέπει τις σχέσεις κράτους - πολίτη, σύμφωνα με τον ΥΚ του 1951 « δημόσιος υπάλληλος καλείται το έμμεσον όργανο του κράτους το διατελούν εν αμέσω υπηρεσιακή, προαιρετική και πειθαρχική προς αυτό σχέση». Πράγματι μπορούμε να συμφωνήσουμε με τον παραπάνω ορισμό καθώς ο υπάλληλος πρέπει να είναι έμμισθο και πειθαρχικά υπεύθυνο όργανο για να μπορεί να εκτελεί την αποστολή του ενώ έχει ενταχθεί στο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα εθελοντικά. Κατά μία δε άποψη αντί για την «γενική εξουσιαστική σχέση» που ισχύει μεταξύ κράτους και πολίτη, οι δημόσιοι υπάλληλοι βρίσκονται σε «ειδική εξουσιαστική σχέση» μαζί του. Η παραπάνω θεωρία βρίσκει την προέλευση της στον γερμανικό συνταγματικό θετικισμό των αρχών του 20^{ου} αιώνα. Σύμφωνα με αυτή, η δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα υπερισχύει της ιδιότητας του πολίτη για τους υπαλλήλους και αυτό επιτρέπει (αν όχι επιβάλλει) τον ουσιαστικό περιορισμό των δικαιωμάτων τους για την εξασφάλιση της ομαλής διεξαγωγής του έργου τους (Δαγτόγλου, 1991). Σε ένα αρχικό επίπεδο φαίνεται λογική ίσως μία τέτοια προσέγγιση απέναντι σε ένα σώμα που έτσι κι αλλιώς, όπως εκθέσαμε παραπάνω, υπάγεται σε μία αυστηρά ιεραρχική δομή και η συμπεριφορά του δεν περιορίζεται μόνο με ρητές διατάξεις νόμου αλλά και με εσωτερικές διαταγές. Από την άλλη όμως είναι καθολικά και παγίως αποδεκτό πως στα ατομικά δικαιώματα δεν χωρεί επιφύλαξη νόμου.

Πράγματι η ιστορία έχει ευτυχώς σε μεγάλο βαθμό ξεπεράσει την παραπάνω προσέγγιση προς το προοδευτικότερο ακόμα και στην γενέτειρα της (βλ. Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης 1949). Οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν νοούνται σήμερα ως «πολίτες δεύτερης κατηγορίας» με σημαντικά περιορισμένα δικαιώματα. Το ίδιο το Συμβούλιο της Επικρατείας σκεπτόμενο επί του ζητήματος της έκφρασης πολιτικών πεποιθήσεων από μεριάς υπαλλήλων έκρινε πως οι υπάλληλοι είναι κατ' αρχήν υποκείμενα των άρθρων 5 παρ.1 και 14 του Συντάγματος (ΣτΕ 1048/1975, 595/1977, 2209/1977, 790/1981). Έτσι σήμερα βάσει της νομολογίας του ΣτΕ αλλά και της ΕΣΔΑ είναι παγίως αποδεκτό ότι ανεξαρτήτως της σχέσης κάποιου προς το κράτος ο οποιοσδήποτε περιορισμός των δικαιωμάτων του είναι αποδεκτός μόνο εφόσον α) προβλέπεται από το νόμο ή το Σύνταγμα β) δεν αφορά δικαιώματα ανεπίδεκτα περιορισμού (π.χ. ΣτΕ 867/1988 – δικαίωμα επιλογής συζύγου) γ) δεν αναιρεί τον πυρήνα του δικαιώματος και δ) είναι σύμφωνος προς την αρχή της αναλογικότητας (Χρυσόγονος, 2006).

Βλέπουμε λοιπόν ότι σε αντίθεση με το πιο «καθαρό τοπίο» στις σχέσεις κράτους —πολίτη, η σχέση κράτους-υπαλλήλου είναι πιο πολύπλοκη και αντικείμενο αντιτιθέμενων και

συμβιβαζόμενων δυνάμεων και στόχων. Ασφαλώς ο δημόσιος υπάλληλος παραμένει πολίτης με αναφαίρετα δικαιώματα μετά την απόκτηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας. Ωστόσο η ανάγκη της ύπαρξης ενός πλαισίου που επιτρέπει τον αυξημένο εξαναγκασμό του (σε σχέση με τον πολίτη) παραμένει. Δεν θα μπορούσε άλλωστε να είναι αλλιώς όταν ο υπάλληλος πληρώνεται από τον Λαό, χειρίζεται χρόνο και πόρους του Λαού και συμμετέχει στην θέσπιση γενικών και ατομικών κανόνων απέναντι του που διαθέτουν τεκμήριο νομιμότητας και εκτελεστότητα. Εξάλλου, το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει σημαντικούς περιορισμούς στα δικαιώματα των υπαλλήλων (π.χ. δικαίωμα απεργίας, έκφραση πολιτικού φρονήματος κατά την άσκηση των καθηκόντων). Έχοντας μιλήσει πλέον συνοπτικά για τα παραπάνω μπορούμε ευκολότερα να μιλήσουμε για το ΠθΔ.

1.3 Το Πειθαρχικό Δίκαιο: Μία «άσκηση εξισορρόπησης»

Τίθεται λοιπόν το ερώτημα ποιον αφορά το ΠθΔ και ποια είναι τα έννομα αγαθά που καλείται να προστατέψει. Ασφαλώς το ΠθΔ αποσκοπεί αφενός στην διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας μέσω της τήρησης της υπηρεσιακής πειθαρχίας (Γιαρένη, 2012). Σε αντίθετη περίπτωση και ανεξάρτητα από την προέλευση της, η «απειθαρχία» είναι βέβαιο ότι θέτει σε κίνδυνο την απρόσκοπτη εκπλήρωση των στόχων της υπηρεσίας. Η πειθαρχία αποτελεί άλλωστε καλώς ή κακώς ουσιώδες μέρος κάθε εξαρτημένης εργασιακής σχέσης και εκτός του δημοσίου, χωρίς βεβαίως εκεί να ενδύεται τον τύπο του πειθαρχικού δικαίου (Ζευγαρίδης και Σταματιάδης, 1989). Σε αντίθεση όμως με την εκτός του δημοσίου πειθαρχία η οποία εξυπηρετεί την εκάστοτε υποκειμενική στοχοθεσία του ιδιώτη-εργοδότη, η πειθαρχία του δημοσίου υπαλλήλου εξυπηρετεί υπό μία έννοια το σύνολο της κοινωνίας.

Σε ένα πρώτο επίπεδο, η τέλεση σοβαρών πειθαρχικών παραπτωμάτων από τους υπαλλήλους μπορεί να έχει τρομερά δυσμενή επίπτωση στην εικόνα που έχουν οι πολίτες για το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτή η εικόνα μπορεί με την σειρά της να ενισχύει την ευρύτερη απαξίωση κάθε έννοιας δημόσιας σφαίρας, πολιτικής, ενασχόλησης με τα κοινά, ευσυνειδησίας, αλληλεγγύης προς τον συνάνθρωπο και να νομιμοποιεί την κάθε είδους αντικοινωνική συμπεριφορά. Είναι κατά την άποψη μας εντελώς διαφορετικό ζήτημα η π.χ. αποκάλυψη ενός σκανδάλου με θύτη μια ιδιωτική επιχείρηση ή έναν ιδιώτη-επιχειρηματία, σε

σχέση με την διάδοση στην κοινωνία της αντίληψης ότι η Δημόσια Διοίκηση είναι διεφθαρμένη. Η δεύτερη περίπτωση οδηγεί πιο γρήγορα σε γενικευμένη καχυποψία και παραβατικότητα.

Σε ένα δεύτερο και ίσως ακόμα σημαντικότερο επίπεδο, το ΠθΔ προστατεύει τα δικαιώματα των πολιτών. Στο αρ.25 παρ.1 εδ. α' Σ έχουμε: « Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. **Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους.** ». Ταυτόχρονα όπως έχουμε ήδη αναφέρει ο υπάλληλος οφείλει πίστη στο Σύνταγμα (αρ.103 παρ.1 Σ). Επομένως, από τον συνδυασμό των δύο συνταγματικών διατάξεων καθίσταται σαφές πως η υπαίτια μη εκπλήρωση της αποστολής της διασφάλισης της άσκησης των δικαιωμάτων των πολιτών ενέχει πειθαρχικής απαξίας και δείχνει έλλειψη πίστης στο Σύνταγμα. Δεν υπάρχει βεβαίως πειθαρχικό παράπτωμα³ που εμμέσως ή αμέσως να μην θίγει κάποιο δικαίωμα πολίτη συνεπώς βλέπουμε πόσο ευθεία είναι η σύνδεση ΠθΔ και δικαιωμάτων των πολιτών.

Πολίτης όμως όπως είδαμε παραπάνω είναι και ο δημόσιος υπάλληλος. Άρα τα κρατικά όργανα οφείλουν να εξασφαλίζουν την ανεμπόδιστη άσκηση και των δικών του δικαιωμάτων. Σε ένα καθεστώς στο οποίο η πειθαρχική ευθύνη του υπαλλήλου θα αξιοποιούνταν με αυθαίρετο και δυσανάλογο τρόπο, από μία πολιτική και διοικητική ηγεσία που διαθέτει απέναντι στον υπάλληλο απόλυτη διακριτική ευχέρεια, είναι βέβαιο πως η εκπλήρωση της αποστολής του θα τίθονταν σε κίνδυνο. Η ίδια η αιτιολογική έκθεση του ν.4057/2012 έθετε ζητήματα παροχής εγγυήσεων ασφάλειας δικαίου στους υπαλλήλους.

Επομένως, το ΠθΔ πέρα από την εσωτερική και εξωτερική προστασία της Υπηρεσίας αλλά και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, αποσκοπεί επίσης στην προστασία των δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων. Αυτό το επιδιώκει καταρχάς μέσω της κατ' αναλογίας εξασφάλιση της εφαρμογής αρχών και κανόνων του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας στο ΠθΔ (αρ. 108 ν.3528/2007). Οι αρχές και οι κανόνες που εφαρμόζονται αφορούν ιδίως α) τους λόγους αποκλεισμού της υπαιτιότητας και της ικανότητας προς καταλογισμό, β) τις ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις για την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής, γ) την έμπρακτη μετάνοια, δ) το δικαίωμα σιγής του πειθαρχικός

³ Τουλάχιστον μετά τον ν.4057/2012 όπου όπως θα δούμε τα παραπτώματα απαριθμούνται αποκλειστικά.

διωκομένου (αρχή της μη αυτοενοχοποίησης), ε) την πραγματική και νομική πλάνη, στ) το τεκμήριο της αθωότητας του πειθαρχικώς διωκομένου, ζ) την προστασία των δικαιολογημένων συμφερόντων του πειθαρχικώς διωκομένου ή της υπηρεσίας για τη διατύπωση δυσμενών κρίσεων και εκφράσεων ή τη διενέργεια εκδηλώσεων εκ μέρους του εν λόγω υπαλλήλου εφόσον δεν στοιχειοθετείται το πειθαρχικό παράπτωμα της αναξιοπρεπούς συμπεριφοράς. Στα παραπάνω περιλαμβάνονται βεβαίως και αρχές που δεν περιλαμβάνονται στο αρ.108 του ΥΚ ωστόσο διαθέτουν υπερνομοθετικό χαρακτήρα όπως το τεκμήριο της αθωότητας (αρ.6 παρ.2 ΕΣΔΑ), το δικαίωμα της δίκαιης δίκης (αρ.6 παρ.1 ΕΣΔΑ), η αρχή της κατ' αντιπαράστασης εξέτασης μαρτύρων και της πρότασης μαρτύρων και ερωτήσεων από τον κατηγορούμενο (αρ.6 παρ. 1 και 3 ΕΣΔΑ) και η αρχή της μη χειροτέρευσης της θέσης του προσφεύγοντος (αρ.141 και 142 ΥΚ). Η νομολογία του ΕΔΔΑ έχει καθιερώσει την εφαρμογή των παραπάνω αρχών σε πλήθος σχετικών αποφάσεων με σημαντικότερη την απόφαση «Engel κλπ. κατά Ολλανδίας», όπου καθορίζονται και οι προϋποθέσεις εφαρμογής των άρθρων 6 και 7 της ΕΣΔΑ σε υποθέσεις πειθαρχικού χαρακτήρα (κριτήρια Engel).

Στην ίδια κατεύθυνση το σύγχρονο ΠθΔ παρέχει στον υπάλληλο την εγγύηση της αποκλειστικής απαρίθμησης των πειθαρχικών παραπτωμάτων (αρ.107 ΥΚ), κάτι που όπως θα δούμε αποτέλεσε μία από τις σημαντικότερες επιδιώξεις του ν.4057/2012. Επιπλέον, δεν είναι τυχαίο ότι το ΠθΔ παρέχει στον υπάλληλο πληθώρα ένδικων μέσων και επιπέδων προστασίας. Με την ένσταση προσβάλλονται όλες οι πειθαρχικές αποφάσεις των πειθαρχικώς προϊσταμένων ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου και οι αποφάσεις του πρωτοβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου (πλην οριστικής παύσης και υποβιβασμού) ενώπιον του δευτεροβάθμιου (αρ. 141 ΥΚ). Αυτονόητη είναι επίσης και η εξασφάλιση της νομιμότητας της δράσης της υπηρεσίας που διώκει τον υπάλληλο και του δικαιώματος της έννομης προστασίας του (αρ. 20 παρ.1 Σ), μέσω της παροχής της δυνατότητας σε όλους του διωκόμενους υπαλλήλους να προσφύγουν στα διοικητικά δικαστήρια (αρ. 142 ΥΚ).

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω βλέπουμε καθαρά το σύνθετο πρόβλημα της προστασίας πολλών και διαφορετικών αγαθών που καλείται να επιλύσει το ΠθΔ. Αυτά αφορούν ταυτόχρονα την προστασία των δικαιωμάτων τόσο του πολίτη όσο και του υπαλλήλου αλλά και πτυχές της ευρύτερης κοινωνικής και ηθικοπολιτικής υπόστασης της κοινωνίας και άρα και του δημοσίου συμφέροντος γενικότερα. Ωστόσο, ανάμεσα σε όλα αυτά τα σημαντικά καθήκοντα

νομίζουμε πως σημαντικότερο όλων στην σύγχρονη πραγματικότητα έχει καταστεί αυτό της προστασίας του υπαλλήλου. Το πειθαρχικό δίκαιο ξεκίνησε την πορεία του πρωτίστως ως κυρωτικό δίκαιο απέναντι σε πρόσωπα με μειωμένα δικαιώματα (ελέω «ειδικής εξουσιαστικής σχέσης») με σκοπό την προστασία της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας ως φορέα δημοσίου συμφέροντος (Δαγτόγλου, 1991). Ωστόσο οι σταδιακές αλλαγές που μέχρι εδώ σκιαγραφήσαμε δηλαδή α) Η επικράτηση της αντίληψης της γενικής επιφύλαξης υπέρ των ατομικών δικαιωμάτων απέναντι σε όλους, β) η προς το δημοκρατικότερο πορεία της νομολογίας του ΣτΕ και του ΕΔΔΑ σε ζητήματα δίωξης υπαλλήλων και γ) η πληθώρα προβλέψεων του ΠθΔ για την εξασφάλιση του υπαλλήλου, καταδεικνύουν πως το ΠθΔ είναι σήμερα πρωτίστως δίκαιο προστασίας του ατομικών δικαιωμάτων του υπαλλήλου. Είναι το δίκαιο εκείνο που επιβάλλει στον πειθαρχικό δικαστή να λειτουργεί ως εγγυητής της προστασίας των δικαιωμάτων εκείνων του υπαλλήλου που βρίσκονται σε σύγκρουση με τα δικαιώματα της (σε θέση ισχύος απέναντι του) υπηρεσίας σε κάθε πειθαρχική δίκη. Άλλωστε, μπορούμε να φανταστούμε την ύπαρξη του πειθαρχικού φαινομένου και χωρίς την ύπαρξη του ΠθΔ καθώς η ιεραρχική αρχή και η οργανική σχέση του υπαλλήλου με το κράτος θα την επιφέρουν έτσι κι αλλιώς. Αυτό όμως που δεν μπορούμε να φανταστούμε χωρίς την ύπαρξη ενός ποιοτικού ΠθΔ, είναι η άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας των προϊστάμενων οργάνων να γίνεται πάντα με τρόπο σύμφωνο με την αρχή του Κράτους Δικαίου και την συνταγματική επιταγή προς τον υπάλληλο να υπηρετεί μόνο το Λαό.

Έχοντας στο νου μας τις παραπάνω πτυχές του πειθαρχικού φαινομένου μπορούμε να αξιολογήσουμε καλύτερα την συνεισφορά του ν.4057/2012 στο ΠθΔ. Θα προσπαθήσουμε ταυτόχρονα να συσχετίζουμε την κάθε αλλαγή που επέφερε με κάποιο από τα παραπάνω προστατευόμενα αγαθά.

2. Ο Νόμος 4057/2012: Μία εμβληματική μεταρρύθμιση

2.1 Η κατάσταση πριν τον νόμο

2.1.1 Διαφθορά, ατιμωρησία και «Staff Consensus»

Στην Αιτιολογική Έκθεση του ν.4057/2012 διαβάζουμε πως « Η πρακτική των τελευταίων δεκαετιών κατέδειξε ότι υπάρχει εγγενής αδυναμία του υφιστάμενου συστήματος πειθαρχικού ελέγχου να ανταπεξέλθει με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα στο αίτημα για πάταξη της διαφθοράς και των εν γένει παράνομων δραστηριοτήτων και συμπεριφορών των δημοσίων υπαλλήλων». Οι αδυναμίες εντοπίζονταν τόσο στο ουσιαστικό όσο και στο διαδικαστικό μέρος του ΠθΔ. Τα προβλήματα σύμφωνα με την αιτιολογική αφορούσαν κυρίως α) στην ταχύτητα απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης, β) στην ανεπάρκεια του εύρους και της βαρύτητας των ποινών και γ) στην μεγάλη διάδοση εντός της Δημόσιας Διοίκησης μιας στρεβλής αντίληψης για το τι σημαίνει «συναδελφική αλληλεγγύη». Έτσι, παρατηρούνταν συχνά το φαινόμενο της πλήρους αναντιστοιχίας των επιβαλλόμενων στους υπαλλήλους ποινών με το κοινό περί δικαίου αίσθημα. Τα παραπάνω οδηγούσαν με την σειρά τους σε αύξηση των φαινομένων διαφθοράς στο χώρο της Διοίκησης αλλά και στην εν γένει παραβατικότητα των υπαλλήλων όπως π.χ. σε αδικαιολόγητη απουσία από την υπηρεσία, μη τήρηση του ωραρίου κλπ. (Πανταζής, 2015). Το δε διακύβευμα για την αντιμετώπιση της κατάστασης είναι πολύ μεγάλο αφού σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση «Τα ανωτέρω έχουν ως συνέπεια την ουσιαστική ατιμωρησία των υπαλλήλων που έχουν παρανομήσει, πράγμα που επιφέρει βαθμιαία την ηθική διάβρωση του κρατικού μηχανισμού αλλά και υπονόμηση των αρχών του κράτους δικαίου και της νομιμότητας της διοικητικής δράσης».

Στην ίδια κατεύθυνση με τα παραπάνω κινήθηκε ασφαλώς και η επιχειρηματολογία από την πλευρά του εισηγούμενου τον νόμο υπουργού, Δημήτρη Ρέππα, στην συζήτηση που προηγήθηκε της ψήφισης του στην Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης. Ο υπουργός μίλησε για τα κακώς κείμενα της διαφθοράς και της ατιμωρησίας έσπευσε ωστόσο να τονίσει πως η αντιμετώπιση τους δεν στοχεύει μόνο στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος αλλά και στην προστασία και την αποκατάσταση της τιμής των υπαλλήλων που εκτελούν με εντιμότητα τα καθήκοντα τους. Αξιοσημείωτο είναι πως στην

σχετική συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής στις 07-02-2012, υπήρξε απόλυτη ομοφωνία σε σχέση με τα προβλήματα της διαφοράς και της απαράδεκτης επιείκειας των όποιων επιβαλλόμενων ποινών . Το ίδιο βεβαίως δεν ίσχυσε και για τους προτεινόμενους τρόπους αντιμετώπισης τους.

Από την πλευρά της κυβερνητικής πλειοψηφίας, τόσο η βουλευτής του ΠΑ.ΣΟ.Κ. όσο και ο βουλευτής της Νέας Δημοκρατίας τόνισαν την σοβαρότητα της κατάστασης και την ανάγκη ριζικών αλλαγών ενώ και οι δύο αναγνώρισαν πως πίσω από τους παρανομούντες υπάλληλους βρίσκονται οι πρακτικές της κομματικοκρατίας και της πολιτικής προστασίας. Η πρώτη αναφέρθηκε επίσης στο ζήτημα των οικονομικών συνεπειών της υφιστάμενης κατάστασης μέσω της αποτροπής της επενδυτικής δραστηριότητας και της άμεσης υπαρπαγής δημόσιου πλούτου. Ο δεύτερος τόνισε περαιτέρω πως τα όποια οφέλη από την ψήφιση του νόμου θα είναι αναιμικά αν δεν εξασφαλιστεί ένα πλαίσιο που θα ενισχύει την ποιότητα της νομικής τεκμηρίωσης των αποφάσεων που επιβάλλουν ποινές , ώστε να μην ακυρώνονται από τα δικαστήρια, πράγμα βεβαίως που όπως θα δούμε ο νόμος έλαβε επίσης υπόψη του.

Στην πλευρά της αντιπολίτευσης και κυρίως της αριστερής πτέρυγας του Κοινοβουλίου, δεν υπήρξε μεν άρνηση της υφιστάμενης κατάστασης ως προς την ύπαρξη διαφθοράς και παραβατικότητας στην Διοίκηση, αμφισβητήθηκε ωστόσο ότι το νομοσχέδιο στόχευε όντως σε αυτά τα φαινόμενα. Από την μεριά του ΚΚΕ, υποστηρίχθηκε πως η αληθινή στόχευση του νομοσχεδίου ήταν η τρομοκράτηση των δημοσίων υπαλλήλων ώστε να είναι «πειθήνια όργανα» στην υλοποίηση των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Ο ΣΥ.ΡΙΖ.Α. με την σειρά του θεώρησε υποκριτικό το ενδιαφέρον για τους «καλούς υπαλλήλους» αφού όπως υποστήριξε ο εκπρόσωπος του, το νομοσχέδιο για μία ακόμη φορά παρουσιάζει τους υπαλλήλους ως συλλήβδην διεφθαρμένους και ενισχύει την «καρικατούρα» του δήθεν τεμπέλη και υπεραμειβόμενου δημοσίου υπαλλήλου. Αξιοσημείωτο επίσης είναι πως και ο εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ που προσκλήθηκε στην δεύτερη συνεδρίαση στις 08-02-2012, παρά τις αντιρρήσεις που είχε ως προς σημαντικές πτυχές του νομοσχεδίου, δεν εξέφρασε καμία διαφωνία ως προς αυτά καθαντά τα προβλήματα της διαφθοράς και της ατιμωρησίας.

Περαιτέρω στοιχεία που ενισχύουν την θέση πως τα προβλήματα της διαφθοράς και της ατιμωρησίας αποτελούσαν κοινό τόπο για όλους τους εμπλεκόμενους μας παρέχουν οι εκθέσεις

του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ). Έτσι, για παράδειγμα στην έκθεση για το 2009 ο ΓΕΔΔ αναφέρει: « Η συντριπτική μερίδα της κοινής γνώμης εκφράζει την άποψη ότι η Δημόσια Διοίκηση είναι ο μεγάλος ασθενής [...] Επιπροσθέτως η ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων σε περιπτώσεις πειθαρχικών και ποινικών παραβάσεων έχει απογοητεύσει τους πολίτες και τους έχει αποθαρρύνει να προβαίνουν σε καταγγελίες, γιατί πιστεύουν ότι τελικά κανένας δεν θα τιμωρηθεί. ». Επίσης, ιδιαίτερα χαμηλές ήταν οι επιδόσεις της χώρας σε διαδοχικές εκθέσεις της Διεθνούς Διαφάνειας, όπου για το 2012 η βαθμολογία της Ελλάδας στον δείκτη CPI (Corruption Perception Index) ήταν μόλις 36 στα 100. Τέλος, χαρακτηριστικά θεωρούμε και τα πορίσματα της Έκθεσης Δημόσιας Διαβούλευσης στην οποία υποβλήθηκε το νομοσχέδιο αφού παρά τις , όπως θα δούμε, ιδιαίτερα αυστηρές διατάξεις το μόνο σημείο που συγκέντρωσε αρκετά αρνητικά σχόλια ήταν η πρόβλεψη της δυνατότητας επιβολής της ποινής της οριστικής παύσης για οποιοδήποτε παράπτωμα.

2.1.2 Η κοινωνικοοικονομική συγκυρία

Πέρα από την εξόφθαλμη αύξηση των φαινομένων διαφθοράς και παραβατικότητας εντός της Διοίκησης που καθιστούσαν πλέον αδύνατη την αγνόηση τους, είναι ξεκάθαρο πως η ευρύτερη συγκυρία στην οποία βρέθηκε η χώρα το διάστημα 2009-2012 έπαιξε με την σειρά της και αυτή κρίσιμο ρόλο στην υιοθέτηση ενός νέου ΠθΔ. Ο ν.4057/2012 εντάσσεται σε μία ευρύτερη ομάδα μεταρρυθμιστικών νομοθετημάτων εκείνης της περιόδου που αφορούσαν την διοικητική και οικονομική εξυγίανση της Διοίκησης (Πανταζής, 2015). Η εξυγίανση αυτή είχε ως απώτερο σκοπό την δημιουργία μιας Δημόσιας Διοίκησης που θα ευνοεί την οικονομική ανάπτυξη και θα εμπνέει ασφάλεια και σταθερότητα σε κάθε υποψήφιο επενδυτή. Στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του νομοσχεδίου αναφέρεται σαφώς πως το νομοσχέδιο δεν έχει αμιγώς «εσωτερικό χαρακτήρα». Αντίθετα, μέσω της βελτίωσης των «*interna corporis*» της Διοίκησης, το νομοσχέδιο αποσκοπεί επίσης στην πάταξη της γραφειοκρατίας, την επιτάχυνση των διαδικασιών και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης πολιτών και επιχειρήσεων προς το κράτος με σκοπό την οικονομική ανάπτυξη.

Είναι γνωστή στην βιβλιογραφία η σύνδεση κακοδιοίκησης-διαφθοράς και μειωμένης οικονομικής αποδοτικότητας και καθώς αυτά τα ζητήματα δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας μελέτης δεν θα επεκταθούμε περαιτέρω. Ωστόσο, κρίνουμε σκόπιμη την αναφορά σε

μια άλλη πτυχή της «μνημονιακής» συγκυρίας καθώς εκτιμούμε πως αποτελεί σημείο χρήσιμου προβληματισμού. Η ιδιαίτερη ευκολία⁴ με την οποία θεσπίστηκαν οι πραγματικά ρηξικέλευθες από τη μία αλλά και δυσανάλογα αυστηρές σε κάποιες περιπτώσεις ρυθμίσεις του ν.4057/2012, ελέω της πραγματικής «ψυχρολουσίας» της δημοσιοϋπαλληλίας από την παρ' ολίγον χρεωκοπία της χώρας και της ασφυκτικής δημοσιονομικής πίεσης που δεχτήκαμε, δείχνει ότι οι περίοδοι κρίσεων μπορούν πραγματικά να αποτελούν ευκαιρία τόσο για θετικές όσο και για αρνητικές εξελίξεις στην θεσμική υπόσταση της Δημόσιας Διοίκησης.

2.2 Οι σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε το Νέο Πειθαρχικό Δίκαιο

2.2.1 Η αποκλειστική απαρίθμηση των παραπτώμων

Όπως αναφέρθηκε ήδη, ο ν.4057/2012 παρά το γεγονός ότι πρωτίστως στόχευε στην αυστηροποίηση του ΠθΔ, δεν ήταν αμιγής ευνοϊκών διατάξεων για τους υπαλλήλους. Στο αρ.107 παρ.1 του ΥΚ όπου απαριθμούνται τα πειθαρχικά παραπτώματα των υπαλλήλων, πριν τον ν.4057/2012 είχαμε την φράση « Πειθαρχικά παραπτώματα αποτελούν **ιδίως** ». Είναι ξεκάθαρο πως η τότε διατύπωση δημιουργούσε σοβαρά ζητήματα ασφάλειας δικαίου για τους δημοσίους υπαλλήλους. Τα πειθαρχικώς προϊστάμενα όργανα διέθεταν διευρυμένη διακριτική ευχέρεια να προσάψουν κάθε λογής πειθαρχικό παράπτωμα σε οποιονδήποτε υπάλληλο ανεξαρτήτως απ' το αν περιλαμβάνονταν στον ΥΚ. Από την άλλη μεριά, ο υπάλληλος δεν γνώριζε με βεβαιότητα από ποιες ενέργειες και συμπεριφορές πρέπει να απέχει ώστε να αποφύγει την πειθαρχική δίωξη. Δημιουργούνταν έτσι επιπλέον και ζητήματα παραβίασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του υπαλλήλου απέναντι στην Διοίκηση. Μία συμπεριφορά μπορεί να θεωρούνταν αποδεκτή από έναν πειθαρχικώς προϊστάμενο αλλά όχι από τον άλλον ή αποδεκτή το ένα έτος αλλά όχι το επόμενο.

Ο ν.4057/2012 αντικατέστησε την παραπάνω διατύπωση με την ακόλουθη: « Πειθαρχικά παραπτώματα είναι: ...». Πρόκειται για μία σημαντική υπέρ των υπαλλήλων αλλαγή και μάλλον είναι και η πιο καθολικά αποδεκτή που ο νόμος επέφερε. Χαιρετίστηκε τόσο από όλα τα κόμματα στις σχετικές συζητήσεις, όσο και από την επιστημονική κοινότητα αλλά και την

⁴ Όπως τεκμαίρεται από την σχεδόν καθολική αποδοχή των φορέων της Κοινωνίας των Πολιτών αλλά και την σχεδόν ανύπαρκτη συνδικαλιστική αντίδραση των υπαλλήλων.

ΑΔΕΔΥ. Παρόλο που όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, οι διατάξεις που αφορούν πειθαρχικά παραπτώματα δεν οφείλουν να ορίζουν με ακρίβεια τα στοιχεία των παραπτωμάτων αυτών, η αποκλειστική απαρίθμηση τους παραμένει σημαντική εγγύηση για τον υπάλληλο. Αυτό συμβαίνει γιατί το βάρος της ένταξης μιας ενέργειας ή συμπεριφοράς του υπαλλήλου στο πλαίσιο ενός εκ των παραπτωμάτων πέφτει στις πλάτες του οργάνου που κινεί την δίωξη. Περαιτέρω, τον τελικό λόγο για τα αν μια πράξη ή συμπεριφορά του υπαλλήλου συνιστά παράπτωμα αλλά και ποιο εκ των απαριθμούμενων, τον έχει το Πειθαρχικό Συμβούλιο και όχι το όργανο που διώκει. Με άλλα λόγια, ο οιονεί δικαστής και όχι ο προϊστάμενος (ΣΤΕ 3598/1995).

2.2.2 Αυστηροποίηση του συνολικού πλαισίου απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης

Η βασική στόχευση του ν.4057/2012 ήταν η συνολική αυστηροποίηση του ΠθΔ. Αυτό είναι απόλυτα αναμενόμενο όταν όλη η συζήτηση που όπως είδαμε προηγήθηκε αφορούσε την διαφθορά και την ατιμωρησία εντός της Διοίκησης. Οι τρόποι με τους οποίους ο νόμος επιδίωξε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα ήταν τρεις. Πρώτον με την αύξηση των χρονικών ορίων της παραγραφής των παραπτωμάτων, δεύτερον με την αυστηροποίηση των ποινών και την εισαγωγή νέων και τρίτον με την σύνδεση των ποινών με τα παραπτώματα.

Σε σχέση με την παραγραφή ο ν.4057/2012 τροποποίησε την σχετική διάταξη του ΥΚ (αρ.112 παρ.1 ν.3528/2007), ώστε οι χρόνοι παραγραφής από 2 και 5 έτη για τις διάφορες κατηγορίες παραπτωμάτων να αυξηθούν σε 5 και 7 έτη αντίστοιχα. Σημασία έχει εδώ να τονιστεί ότι σύμφωνα με τους εισηγητές του νομοσχεδίου τα 2 έτη για την παραγραφή σε συνδυασμό με την μεγάλη καθυστέρηση στην εκδίκαση από τα Υπηρεσιακά Συμβούλια αλλά και την αναμονή της απόφασης των διοικητικών δικαστηρίων (με τον γνωστό φόρτο/καθυστερήσεις) στην ουσία «έκλειναν το μάτι» στον παρανομούντα υπάλληλο που ήξερε ότι το παράπτωμα του θα παραγραφεί πριν την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας. Πλέον των παραπάνω, προστέθηκε στο εν λόγω άρθρο εδάφιο σύμφωνα με το οποίο για τα οικονομικής φύσεως παραπτώματα ο χρόνος παραγραφής αρχίζει από την στιγμή που η Υπηρεσία λαμβάνει γνώση για αυτά. Προβληματισμό για το συγκεκριμένο εδάφιο εξέφρασε στην συζήτηση στην Βουλή ο εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ αφού θεώρησε πως η συγκεκριμένη ρύθμιση μπορεί να αξιοποιηθεί με κακόβουλο τρόπο από κάποια προϊστάμενη αρχή που ενώ θα

γνωρίζει την τέλεση κάποιου παραπτώματος με οικονομικό αντικείμενο δεν θα το αποκαλύπτει παρά μόνο «στρατηγικά» για να αποτρέψει μια μελλοντική ευνοϊκή κρίση του παρανομούντα υπαλλήλου. Σε αυτή τη περίπτωση βεβαίως θα έπρεπε και το προϊστάμενο όργανο να αποδείξει πως δεν γνώριζε από πριν το παράπτωμα καθώς σε αντίθετη περίπτωση θα ήταν το ίδιο πειθαρχικά υπόλογο (αρ.107 παρ.1 περ. κδ' ν.3528/2007).

Σε σχέση με την αυστηροποίηση των ποινών και την εισαγωγή νέων, ο ν.4057/2012 εισήγαγε σημαντικές αλλαγές. Από πλευράς ποινών (αρ.109 παρ.1 ΥΚ) έχουμε:

- Την θέσπιση της ποινής της στέρησης του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένων από 1 έως 5 έτη αλλά και της ποινής της αφαίρεσης της άσκησης καθηκόντων προϊσταμένου.
- Την αύξηση του μέγιστου επιβαλλόμενου προστίμου από τις αποδοχές 3 μηνών σε αποδοχές 12 μηνών.
- Της αύξηση της μέγιστης επιβαλλόμενης διάρκειας της ποινής της προσωρινής παύσης από τους 6 μήνες στους 12 μήνες.
- Την θέσπιση της δυνατότητας επιβολής της ποινής του υποβιβασμού κατά 2 βαθμούς αντί για τον έναν που ίσχυε

Περαιτέρω, στο αρ.109 παρ. 5 εδ'. γ ΥΚ προστέθηκε η αναμφίβολα αμφιλεγόμενη δυνατότητα της επιβολής οποιασδήποτε ποινής για οποιοδήποτε παράπτωμα. Η αντίθεση υπαλλήλων και αντιπολίτευσης ήταν ξεκάθαρη σε αυτή την ρύθμιση καθώς αυτό επέτρεπε, τουλάχιστον τυπικά, την επιβολή της ποινής της οριστικής παύσης για οποιοδήποτε παράπτωμα. Η διατύπωση της παραγράφου 2 του άρθρου, σύμφωνα με την οποία για την επιβολή οποιασδήποτε ποινής συνεκτιμώνται συνολικότερα στοιχεία (συνθήκες τέλεσης, ιστορικό/προσωπικότητα υπαλλήλου κλπ) αλλά και τηρείται η αρχή της αναλογικότητας δεν ήταν αρκετή για να καθησυχάσει τους ενδιαφερόμενους, ιδιαίτερα σε μία εποχή που γνώριζαν πως η δημοσιονομική συγκυρία επιβάλλει την με κάθε τρόπο περικοπή της δημόσιας δαπάνης.

Σημαντική αλλαγή προς το αυστηρότερο αποτέλεσε επίσης και η πρόβλεψη της δυνατότητας επιβολής χρηματικής κύρωσης στον καταδικασθέντα υπάλληλο επιπλέον της όποιας άλλης ποινής (αρ.109 παρ.3 ΥΚ). Το ύψος της κύρωσης μπορεί να κυμανθεί από τις

3.000 έως τις 30.000 € για όλες τις ποινές, πλην της οριστικής παύσης όπου το πρόστιμο μπορεί να φτάσει τις 100.000 € . Το σκεπτικό πίσω από την ρύθμιση είναι πως καθώς αποτελεί κοινό τόπο πως οι διεφθαρμένοι υπάλληλοι αποσκοπούν στον προσωπικό τους πλουτισμό είναι απόλυτα δίκαιο και αναγκαίο η Πολιτεία να μπορεί να τους τιμωρήσει και οικονομικά ανακτώντας έτσι και ένα μέρος τους αποσπασθέντος πλούτου. Τον προβληματισμό της ως προς την εν λόγω ρύθμιση εξέφρασε στην έκθεση της επί του νομοσχεδίου η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) της Βουλής τονίζοντας το ενδεχόμενο να παραβιάζεται η αρχή «ne bis in idem» σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται η επιβολή δύο ποινών για το ίδιο αδίκημα⁵. Κατά την άποψη του νομοθέτη αλλά και ,σε πολλές περιπτώσεις, της νομολογίας⁶ δεν τίθεται τέτοιο ζήτημα καθώς το χρηματικό πρόστιμο της υπό εξέταση περίπτωσης δεν αποτελεί δεύτερη ποινή αλλά διοικητικό μέτρο.

Σε σχέση με την σύνδεση των παραπτώματων με τις ποινές ο ν.4057/2012 εισήγαγε νέα διάταξη (αρ.109 παρ. 5 ΥΚ) σύμφωνα με την οποία προβλέπονται ελάχιστες ποινές για σειρά παραπτώματων. Πρόκειται για μία ακόμα σημαντική αλλαγή του νόμου που αποσκοπούσε στην αποτροπή της συνέχισης της πρακτικής της επιβολής ιδιαίτερα επιεικών ποινών στους υπαλλήλους στο πλαίσιο της προαναφερθείσας κακώς εννοούμενης «συναδελφικής αλληλεγγύης».

2.2.3 Η θέσπιση νέων πειθαρχικών συμβουλίων (ΠΣ)

Ίσως η σημαντικότερη από πλευράς διαδικαστικού δικαίου αλλαγή που επέφερε ο ν.4057/2012 ήταν η θέσπιση ξεχωριστών συλλογικών οργάνων με αποκλειστική αρμοδιότητα την εκδίκαση των πειθαρχικών υποθέσεων. Πριν τον ν.4057/2012 αρμόδια για την εκδίκαση των υποθέσεων ήταν τα Υπηρεσιακά Συμβούλια(ΥΣ) του αρ.159 του ΥΚ. Τα προβλήματα που αυτό δημιουργούσε σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση αλλά και την συζήτηση στην Βουλή ήταν πολλαπλά. Πρώτον, η μη εξειδίκευση των μελών των ΥΣ σε θέματα δικαίου και απονομής δικαιοσύνης οδηγούσε συχνά σε χαμηλής ποιότητας πειθαρχικές αποφάσεις με αποτέλεσμα υπάλληλοι που πραγματικά είχαν παρανομήσει να αθρώνονται ενώπιον των δικαστηρίων λόγω

⁵ Βλ. επίσης Πρεβεδούρου Ε., Η εφαρμογή της αρχής ne bis in idem στην περίπτωση σωρευτικής επιβολής διοικητικών κυρώσεων – Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 1091/2015

⁶Π.χ. ΣτΕ 2067/2011, ΑΠ 1077/2012

τυπικών σφαλμάτων (αλλά ουσιωδώς τύπου) στην πειθαρχική διαδικασία συνολικά. Δεύτερον, ο μεγάλος φόρτος εργασίας των ΥΣ που καλούνταν να διαχειριστούν και τις πειθαρχικές μαζί με όλα τα υπόλοιπα ζητήματα υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων οδηγούσε επίσης σε προχειρότητα και καθυστερήσεις. Τρίτον και ίσως και σημαντικότερον, η υπηρεσιακή εγγύτητα προς τους εξεταζόμενους υπαλλήλους αλλά και η ευκολία άσκησης πολιτικής επιρροής στα ΥΣ, δημιουργούσαν ένα πλαίσιο άσκησης της πειθαρχικής εξουσίας που δεν παρείχε εγγυήσεις αμεροληψίας και αντικειμενικότητας. Οι εισηγητές του ν.4057/2012 τόνιζαν ότι αυτό οδηγούσε σε απροθυμία επιβολής ποινών και «προστασία» διεφθαρμένων υπαλλήλων ωστόσο κρίνουμε σκόπιμο να τονίσουμε πως η ανεπάρκεια αυτή των ΥΣ μπορούσε να οδηγήσει και στην αντίθετη κατεύθυνση, δηλαδή στην προσχηματική δίωξη «ανεπιθύμητων» ή «ενοχλητικών» υπαλλήλων με πολιτικά, προσωπικά ή άλλα αθέμιτα κίνητρα.

Συνεπώς δεν θα ήταν υπερβολή να πούμε πως η θέσπιση νέων υπηρεσιακών συμβουλίων με αποκλειστική αρμοδιότητα την απονομή πειθαρχικής δικαιοσύνης και με εχέγγυα ποιότητας και ανεξαρτησίας ήταν μία απολύτως αναγκαία και ριζοσπαστική τομή. Έτσι στα άρθρα 146Α και 146Β του ΥΚ, όπως τροποποιήθηκε από τον ν.4057/2012 θεσπίζονται τα Πρωτοβάθμια και τ Δευτεροβάθμιο συμβούλιο και ορίζεται η σύνθεση και το πεδίο αρμοδιότητας τους. Σημαντικό επίτευγμα της ρύθμισης είναι η άνοδος της ποιοτικής στάθμης των ΠΣ μέσω της συμμετοχής δικαστικών (στα πρωτοβάθμια) αλλά και νομικών συμβούλων του κράτους. Τα νέα ΠΣ είναι επίσης υπηρεσιακά συμβούλια κατά την έννοια του αρ.103 παρ.4 του Συντάγματος αφού τουλάχιστον τα 2/3 των μελών τους είναι δημόσιοι υπάλληλοι. Ταυτόχρονα, η συμμετοχή των δικαστικών στηρίχθηκε στην συνταγματική πρόβλεψη του αρ.89 παρ.2 Σ σύμφωνα με την οποία «[...] επιτρέπεται στους δικαστικούς λειτουργούς[...] να μετέχουν σε συμβούλια ή επιτροπές που ασκούν αρμοδιότητες πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα [...] εφόσον η συμμετοχή τους αυτή προβλέπεται ειδικά από το νόμο».

Σημείο τριβής μεταξύ κυβέρνησης από τη μία και αντιπολίτευσης και ΑΔΕΔΥ από την άλλη, αποτέλεσε το ζήτημα της συμμετοχής ή όχι αιρετών εκπροσώπων των δημοσίων υπαλλήλων σε αυτά τα συμβούλια. Οι εισηγητές του νομοσχεδίου , παρουσίασαν ως μία από τις σημαντικές καινοτομίες του που θα ενισχύσουν το ΠθΔ την κατάργηση της συμμετοχής των συνδικαλιστών στα νέα ΠΣ. Ιδιαίτερη αναφορά στο συγκεκριμένο ζήτημα κατά την σχετική

συζήτηση στην Βουλή έκανε ο πρώην Αντιπρόεδρος του ΣτΕ και Υπουργός Επικρατείας, Γιώργος Σταυρόπουλος. Τόνισε πως το να ζητά κανείς την συμμετοχή αιρετών στα ΠΣ είναι σαν να ζητά την συμμετοχή τους στα τακτικά δικαστήρια. Με άλλα λόγια, η ανάγκη αξιόπιστης και αμερόληπτης κρίσης των ΠΣ αποκλείει την συμμετοχή των αιρετών σε αυτά καθώς εύλογα τεκμαίρεται πως οι αιρετοί θα θέλουν να «εξυπηρετήσουν» το σώμα που τους εξέλεξε πιέζοντας και ψηφίζοντας υπέρ μιας υπερβολικά επιεικούς μεταχείρισης των διωκόμενων, πράγμα το οποίο ο ν.4057/2012 έρχεται ακριβώς να καταπολεμήσει. Η αντιπολίτευση, η ΑΔΕΔΥ αλλά και η έκθεση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Βουλής, αντιτάχθηκαν προτάσσοντας σε γενικές γραμμές τρία επιχειρήματα. Πρώτον, ότι η κυβέρνηση ψεύδεται όταν χρεώνει τις επιεικείς αποφάσεις στους συνδικαλιστές καθώς αυτοί δεν διαθέτουν πλειοψηφία στα αρμόδια συμβούλια (2 στις 5 ψήφους στα πρωτοβάθμια και 2 στις 7 ψήφους στο δευτεροβάθμιο). Δεύτερον, ότι η συμμετοχή των αιρετών παρέχει στα υπόλοιπα μέλη και ιδιαίτερα τους δικαστικούς και τους νομικούς σύμβουλους την οπτική της καθημερινότητας των υπαλλήλων και των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στις υπηρεσίες τους που ενδεχομένως να εξηγούν καλύτερα το πλαίσιο διάπραξης ενός παραπτώματος και συνεπώς να βελτιώνουν την ποιότητα της τελικής απόφασης. Τρίτον, υποστηρίχθηκε πως η συμμετοχή των αιρετών στα ΠΣ παρέχει τις απαραίτητες εγγυήσεις της δημοκρατικής λειτουργίας τους καθώς τα ΠΣ είναι σε τελική ανάλυση όργανα της Διοίκησης και όχι δικαστήρια και ως τέτοια δεν μπορούν να απολαμβάνουν της τυφλής εμπιστοσύνης των δημοσίων υπαλλήλων.

Πάντως το ότι η παραπάνω αλλαγή (που όπως θα δούμε ανατράπηκε μετέπειτα) αποτέλεσε δικαιολογημένα το επίκεντρο της συζήτησης δεν πρέπει, κατά την άποψη μας, να μας αποσπά από την ουσία της θέσπισης των ΠΣ. Πρόκειται για μία θεμελιωδώς «φιλοϋπαλληλική» ρύθμιση καθώς εξασφάλισε έναν πολύ πιο αντικειμενικό και αμερόληπτο «δικαστή» για τον υπάλληλο και τον προστάτευσε από ενδεχόμενες αυθαιρεσίες της πολιτικής ή διοικητικής ηγεσίας απέναντι του. Ταυτόχρονα η ρύθμιση εξυπηρέτησε και το δημόσιο συμφέρον καθώς οι περιπτώσεις ιδιαίτερα επιεικούς μεταχείρισης των υπαλλήλων φαίνεται πως μετριάστηκαν⁷.

2.2.4 Διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του ΠΘΔ

⁷ Βλ. κεφάλαιο 3.2.1 του παρόντος

Σημαντικό ζητούμενο για την βελτίωση του ΠθΔ παραμένει διαχρονικά το ζήτημα της ομοιόμορφης αντιμετώπισης όλων των υπαλλήλων του δημοσίου από μέρους του, ανεξάρτητα από το αν εργάζονται στην Κεντρική Διοίκηση ή τους ΟΤΑ αλλά και από την ιδιαίτερη σχέση εργασίας τους. Ο ν.4057/2012 κινήθηκε βελτιωτικά και σε αυτή την κατεύθυνση.

Στο Άρθρο Τέταρτο ορίζεται και πως και οι εργαζόμενοι με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ) υπάγονται στις διατάξεις του νόμου. Ο ν.4057/2012 έρχεται να ρυθμίσει με αυτόν τον τρόπο εκ νέου ζητήματα που πριν ρύθμιζε αποκλειστικά το π.δ. 410/1988. Έτσι, πλέον τα νεοϊδρυθέντα ΠΣ είναι αρμόδια για όλα τα ζητήματα αργιών, πειθαρχικού δικαίου και καταγγελίας των συμβάσεων εργασίας των εργαζομένων με σχέση εργασίας ΙΔΑΧ. Επιπλέον ορίζεται πως σε περίπτωση επιβολής της ποινής της οριστικής παύσης, η καταγγελία της σύμβασης εργασίας του υπαλλήλου είναι υποχρεωτική.

Στο Άρθρο Πέμπτο ορίζεται πως και το μόνιμο προσωπικό των ΟΤΑ αλλά και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) αυτών, υπάγεται στις διατάξεις του ν.4057/2012, σε αντίθεση με πριν που τα ζητήματα τους ρυθμιζόνταν αποκλειστικά στον ν.3584/2007. Εξαιρέση των παραπάνω αποτελεί η διάταξη του άρθρου 123 του ν.3584/2007 για τα συλλογικά πειθαρχικά όργανα των Δήμων και των ΝΠΔΔ αυτών η οποία παραμένει σε ισχύ. Περαιτέρω, στο σχετικό με το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο άρθρο (αρ.146Α ΥΚ) προβλέπεται ειδικό τμήμα του που συνεδριάζει με διαφορετική σύνθεση για την εκδίκαση υποθέσεων υπαλλήλων ΟΤΑ.

Και οι δύο αλλαγές χαιρετίστηκαν από την πλειοψηφία των κομμάτων αλλά και την ΑΔΕΔΥ κατά την σχετική συζήτηση στην Βουλή. Ιδιαίτερα τονίστηκε το γεγονός πως οι παραπάνω διατάξεις αυξάνουν το επίπεδο προστασίας των υπαλλήλων με σχέση ΙΔΑΧ καθώς σε αντίθεση με πριν (π.δ. 410/1988) όπου η τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος **μπορούσε** να αποτελέσει «σπουδαίο λόγο» για την καταγγελία της σύμβασης, πλέον θα αποτελεί τον αποκλειστικό λόγο⁸. Αντίθετα, προβληματισμό για την εν λόγω διάταξη εξέφρασε η ΟΚΕ καθώς αφενός οι υπάλληλοι με σχέση ΙΔΑΧ υπάγονται σε διαφορετικό νομοθετικό καθεστώς

⁸ Βλ. ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», Α' ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ, ΒτΕ, σ.13

και αφετέρου ο ν.4057/2012 οφείλει κατά την ΟΚΕ να προβλέψει ότι αρμόδια για την εκδίκαση των προσφυγών υπαλλήλων ΙΔΑΧ κατά αποφάσεων των ΠΣ είναι τα διοικητικά δικαστήρια.

2.2.5 Επιτάχυνση Πειθαρχικής Διαδικασίας

Μία ακόμη σημαντική στόχευση του ν.4057/2012 ήταν η όσο το δυνατόν ταχύτερη απονομή της πειθαρχικής δικαιοσύνης και τιμωρία των παραβατών. Στην κατεύθυνση αυτή αφενός α) τροποποιήθηκε σειρά προθεσμιών σε διάφορα στάδια της διαδικασίας, β) θεσπίστηκαν νέες προθεσμίες εκεί που δεν υπήρχαν και γ) περιορίστηκε το δικαίωμα ένστασης ενώπιον του Δευτεροβάθμιου ΠΣ.

Έτσι, από πλευράς προθεσμιών έχουμε:

- αρ.122 παρ.1: Οι προθεσμίες ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας ενώπιον μονομελούς και συλλογικού οργάνου μειώθηκαν. Η πρώτη από τους 3 μήνες μειώθηκε στους 2 και η δεύτερη από τους 6 μήνες στους 4.
- αρ.125 παρ.2: Προβλέφθηκε για πρώτη φορά προθεσμία διάρκειας ενός μηνός για την ολοκλήρωση προκαταρκτικής εξέτασης.
- αρ.126 παρ.2 : Προβλέφθηκε επίσης για πρώτη φορά προθεσμία ολοκλήρωσης της Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης (ΕΔΕ) εντός διμήνου από την ανάθεση της. Παράταση της κατά έναν επιπλέον μήνα επιτρέπεται μετά από πλήρως αιτιολογημένη αίτηση.
- αρ.127 παρ.6: Προβλέφθηκε προθεσμία ενός μηνός για την περάτωση της πειθαρχικής ανάκρισης.
- αρ.146Α παρ.10: Προβλέφθηκε ότι η εκδίκαση της ένστασης από το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο γίνεται εντός 6 μηνών από την περιέλευσή της σε αυτό.
- αρ.142 παρ.6: Προβλέφθηκε πως η εκδίκαση προσφυγής από το ΣτΕ ή από το αρμόδιο διοικητικό εφετείο θα γίνεται εντός 8 μηνών από την περιέλευσή της στο οικείο δικαστήριο.

Επιπλέον, στο αρ.141 παρ. 2 όπως τροποποιήθηκε, προβλέφθηκε περιορισμός του δικαιώματος έντασης ενώπιον του Δευτεροβάθμιου ΠΣ, το οποίο πλέον θα ασκείται μόνο σε περιπτώσεις όπου η επιβαλλόμενη ποινή είναι ίση ή μεγαλύτερη από αυτή του προστίμου αποδοχών 4 μηνών με σκοπό την μείωση της ύλης του.

2.3 Τα «ακανθώδη» ζητήματα και οι ανατροπές του ν.4325/2015

2.3.1 Το ζήτημα της Αυτοδίκαιης Αργίας (αρ.103 ΥΚ)

Οι περισσότερες από τις αλλαγές του ν.4057/2012 στις οποίες αναφερθήκαμε παραπάνω χαρακτηρίζονται από περίσκεψη και μετριοπάθεια. Ανεξάρτητα από τον αν είναι αλλαγές που βελτιώνουν το προς τον υπάλληλο ΠθΔ (π.χ. αποκλειστική απαρίθμηση παραπτώματων), το προς το δημόσιο συμφέρον ΠθΔ (π.χ. αυστηροποίηση ποινών) ή και τις δύο πλευρές του ΠθΔ ταυτόχρονα (π.χ. θέσπιση ΠΣ), πρόκειται για ρυθμίσεις που σε κάθε περίπτωση σταθμίζουν σοβαρά τα υπό προστασία έννομα αγαθά και δικαιώματα. Το ίδιο μάλλον δεν ισχύει και στην περίπτωση των ρυθμίσεων που αφορούσαν το δυσμενές διοικητικό μέτρο της αυτοδίκαιης αργίας, όπου όπως θα δούμε ο νομοθέτης μάλλον έδειξε κακώς εννοούμενα «υπερβάλλοντα ζήλο» οδηγώντας σε καταστάσεις που έθεσαν σε κίνδυνο συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων.

Η αργία αποτελεί διοικητικό μέτρο και όχι πειθαρχική ποινή. Ο υπάλληλος που υποχρεώνεται σε αργία απέχει υποχρεωτικά από την άσκηση των καθηκόντων του και λαμβάνει μόνο μέρος των αποδοχών του. Σκοπός του μέτρου είναι η προστασία της υπηρεσίας αλλά και του ιδίου από επείγοντα κίνδυνο προερχόμενο από την διάπραξη ή την υποψία διάπραξης μιας ενέργειας ή συμπεριφοράς που ενέχει σοβαρής ποινικής ή πειθαρχικής απαξίας. Παρόλο που η θέση του υπαλλήλου σε αργία σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί τεκμήριο ενοχής του ή πειθαρχική ποινή (βλ. ΣτΕ 3238/2007, 27/2008, 1421/2011, 3376/2013, ΣτΕ Ολ 1900/2014), έχει ταυτόχρονα κριθεί (βλ. ΣτΕ 2587/1985) πως πρόκειται για ένα εξαιρετικά δυσμενές διοικητικό μέτρο που θίγει τόσο την ηθική όσο και την υλική υπόσταση του υπαλλήλου

(Χρυσόγονος,2006). Ως τέτοιο, πρέπει να ασκείται πάντοτε με φειδώ και σεβασμό στην συνταγματική αρχή της αναλογικότητας.

Όχι τυχαία εμείς θα εστιάσουμε την προσοχή μας στο μέτρο της αυτοδίκαιης και όχι της δυνητικής αργίας, καθώς εκεί εντοπίζονται και οι μεγαλύτεροι κίνδυνοι για την παραβίαση των δικαιωμάτων των υπαλλήλων. Η αυτοδίκαιη αργία διαχωρίζεται από την δυνητική κυρίως ως προς το είδος της αρμοδιότητας του οργάνου που την επιβάλλει κατά την επιβολή της. Στην περίπτωση της αυτοδίκαιης αργίας το όργανο που την επιβάλλει (συνήθως το όργανο αρμόδιο για τον διορισμό) δρα στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας και κατά συνέπεια δεν ισχύουν οι προϋποθέσεις της από πριν έκδοσης σχετικής διοικητικής πράξης ούτε της προηγούμενης ακρόασης του θιγόμενου. Αντίθετα, δυνητική είναι η αργία όταν υφίσταται διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης για την επιβολή της και τηρείται η διαδικασία της προηγούμενης ακρόασης (Πανταζής,2015).

Κατ' αντιστοιχία λοιπόν προς τα παραπάνω, το ΠθΔ πριν τον ν.4057/2012 έθετε πολύ αυστηρές προϋποθέσεις για την θέση του υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη αργία. Ο υπάλληλος μπορούσε να τεθεί σε αυτοδίκαιη αργία μόνο α) σε περίπτωση που στερούνταν την προσωπική του ελευθέρια με ένταλμα προσωρινής κράτησης ή δικαστική απόφαση και β) σε περίπτωση επιβολής της ποινής της οριστικής παύσης. Ο ν.4057/2012 άλλαξε άρδην το τοπίο και θα μπορούσαμε να πούμε πως άνοιξε τον «ασκό του Αιόλου» και για τις μετέπειτα αυστηροποιήσεις που ακολούθησαν. Έτσι, μετά την θέση του σε ισχύ, οι υπάλληλοι έπρεπε πλέον να τίθενται σε αυτοδίκαιη αργία πλέον των παραπάνω περιπτώσεων και σε περίπτωση που α) παραπέμφθηκαν αμετάκλητα στο ακροατήριο προκειμένου να δικαστούν για τα αδικήματα της δωροδοκίας, της υπεξαίρεσης περί την υπηρεσία, της κατάχρησης ανηλίκων σε ασέλγεια, της ασέλγειας με κατάχρηση εξουσίας ή της πορνογραφίας ανηλίκων και β) σε περίπτωση που του επιβαλλόταν η ποινή της προσωρινής παύσης για διάστημα μεγαλύτερο ή ίσο των 6 μηνών. Περαιτέρω, οι αποδοχές του υπαλλήλου που τέθηκε σε αργία ορίστηκαν στο μόλις 1/3 των συνολικών του αντί του 1/2 όπως ίσχυε πριν. Το σκεπτικό του νομοθέτη πίσω από τις παραπάνω αλλαγές όπως εκφράστηκε μέσα από την αιτιολογική έκθεση του νόμου ήταν πως θα αποτελούσαν μέσο αποτροπής παραβατικής συμπεριφοράς. Από την μεριά της, η Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών της Βουλής τόνισε στην έκθεση της πως οι διατάξεις του αρ.103 ΥΚ

πρέπει να ερμηνεύονται γενικώς στενά από την Διοίκηση ενώ η ΟΚΕ τόνισε πως οι τροποποιήσεις ακυρώνουν την ανασταλτική δράση της προσφυγής καθώς ο «υπάλληλος παραμένει ουσιαστικά εκτός υπηρεσίας με την έκδοση μιας απλής διαπιστωτικής πράξης».

Σαν να μην έφταναν τα παραπάνω, ένα ακόμη νομοθέτημα που ακολούθησε αυστηροποίησε περαιτέρω το πλαίσιο της αυτοδίκαιης αργίας. Πριν καν «στεγνώσει το μελάνι» του ν.4057/2012, ο ν.4093/2012 πρόσθεσε επιπλέον περιπτώσεις στις οποίες ο υπάλληλος οδηγείται σε αυτοδίκαιη αργία. Με σκοπό λοιπόν «την άμεση και έγκαιρη απομάκρυνση όσων διώκονται ή τιμωρούνται για σοβαρά ποινικά και πειθαρχικά παραπτώματα» (βλ. Αιτιολογική Έκθεση ν.4093/2012), σε αυτοδίκαιη αργία θα τίθονταν πλέον και α) όσοι διώκονται ποινικά για **οποιοδήποτε** κακούργημα και μάλιστα με αρκετή την έκδοση μόνο σχετικού εντάλματος αλλά και β) όσοι διώκονται πειθαρχικά (!) για σειρά παραπτωμάτων και μάλιστα μόνο με την έναρξη της σχετικής διαδικασίας. Με την λογική πως η αργία δεν συνιστά ούτε ποινή ούτε τεκμήριο ενοχής το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ως συνταγματικές τις εν λόγω διατάξεις (ΣτΕ 1900/2014). Ωστόσο, είναι πραγματικά απορίας άξιο πως δεν δόθηκε η δέουσα προσοχή, αν όχι στα δικαιώματα των υπαλλήλων, τουλάχιστον στα προβλήματα που με βεβαιότητα αυτές οι διατάξεις θα δημιουργούσαν στις υπηρεσίες με σωρεία άνευ λόγου ή εκ του πονηρού πειθαρχικών διώξεων που οδηγούσαν τους υπαλλήλους τους σε αργία (Πανταζής,2015).

Έντονη κριτική ασκήθηκε αναμενόμενα στις παραπάνω μεταβολές του νομοθετικού πλαισίου γύρω από την αυτοδίκαιη αργία. Τέθηκαν ζητήματα διακινδύνευσης συνταγματικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων όπως η αξιοπρέπεια (αρ.2 παρ.1 Σ), η ελευθερία (αρ.5 Σ), το δικαίωμα στην εργασία (αρ.22 παρ.1 Σ) αλλά και το κατά πόσο το κράτος εγγυάται αποτελεσματικά τα δικαιώματα τους (αρ.25 παρ. 1&2 Σ) (Χρυσόγονος, 2006). Σύμφωνα δε με τον Χριστοφορίδη (2014) τίθονταν και ζήτημα παραβίασης των αρχών της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Σε κάθε περίπτωση το ζήτημα της θέσης του υπαλλήλου σε αργία καθίσταται ακόμη πιο ευαίσθητο και λόγω των οικονομικών επιπτώσεων στην ζωή του.

2.3.2 Οι ανατροπές (ή βελτιώσεις ;) του ν.4325/2015

Θεραπεία στο παραπάνω ζήτημα της αυτοδίκαιης αργίας αλλά και ανατροπή μιας σειράς άλλων επιλογών του ν.4057/2012 ήρθε να επιφέρει ο ν.4325/2015. Άλλωστε, τρία και πλέον χρόνια μετά την ψήφιση του ν.4057/2012 είχαν πλέον προκύψει πιο καθαρά συμπεράσματα από την εφαρμογή του που επέτρεπαν την διόρθωση προβληματικών του πτυχών αλλά και την έμμεση ενίσχυση άλλων βασικών του επιλογών μέσω της μη τροποποίησης τους.

Ο ν.4325/2015 επέφερε ριζική αλλαγή προς το ηπιότερο στο ζήτημα της αυτοδίκαιης αργίας, επαναφέροντας στην ουσία την προ του ν.4057/2012 κατάσταση. Έτσι, σε αυτοδίκαιη αργία τίθεται πλέον μόνο α) υπάλληλος που έχει στερηθεί την προσωπική του ελευθερία με ένταλμα προσωρινής κράτησης η δικαστική απόφαση, β) υπάλληλος στον οποίο έχει επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης και γ) **εκπαιδευτικός ή υπάλληλος που υπηρετεί σε σχολείο** όταν διώκεται ποινικά για ζητήματα εγκλημάτων κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής. Η αιτιολογική έκθεση του νόμου έκανε λόγο για επαναφορά της συνταγματικής τάξης στα ζητήματα του ΠθΔ αλλά και του τεκμηρίου της αθωότητας για τους δημοσίους υπαλλήλους. Ξεκάθαρο είχε πλέον καταστεί το φαινόμενο των καταχρηστικών εφαρμογών του διοικητικού μέτρου όπως φάνηκε και στην συζήτηση με τους προσκεκλημένους φορείς στην Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής στις 20-4-2015. Το ίδιο τονίστηκε και σε πλήθος σχολίων κατά την διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης. Οι νέες διατάξεις, που ισχύουν μέχρι και την συγγραφή της παρούσας μελέτης, φαίνεται πως επαναφέρουν τον θεσμό της αργίας εκεί που τον ήθελε ο αρχικός νομοθέτης του ν.3528/2007 (Πανταζής,2015).

Δεύτερη σημαντική ανατροπή μιας κεντρικής επιλογής του ν.4057/2012 από τον νεότερο νόμο είναι η επαναφορά των αιρετών εκπροσώπων των υπαλλήλων στα Πειθαρχικά Συμβούλια. Το σκεπτικό των εισηγητών του νόμου ήταν πως η συμμετοχή των αιρετών στα ΠΣ ενισχύει την δημοκρατική τους νομιμοποίηση και αποτελεί μία παραπάνω δικλείδα ασφαλείας για τον υπάλληλο απέναντι σε αυθαίρετες και καταχρηστικές διώξεις. Σε κάθε περίπτωση, ο τρόπος αντίληψης του καθενός και η στάση απέναντι στο συγκεκριμένο ζήτημα διαφέρει ανάλογα και με τις ιδεολογικοπολιτικές καταβολές του. Πιο συγκεκριμένα, το ζήτημα άπτεται της αντίληψης που έχει κανείς σχετικά με τα ΠΣ ως οιονεί δικαστήρια ή καθαρά διοικητικά συλλογικά όργανα. Αν θεωρήσουμε πως τα μετά τον ν.4057/2012 πειθαρχικά συμβούλια κατέχουν τεκμήριο

αντικειμενικότητας και αμεροληψίας λόγω της σύνθεσης τους (όπως ο υποστήριξε ο νομοθέτης του ν.4057/2012), τότε η συμμετοχή αιρετών είναι, στην καλύτερη περίπτωση, περιττή. Αν όμως θεωρήσουμε πως δεν μπορεί στα ΠΣ να επιφυλάσσεται η εμπιστοσύνη που δείχνουμε στα δικαστήρια, τότε σαφώς οι αιρετοί έχουν θέση σε αυτά.

Τρίτη σημαντική αλλαγή που επέφερε ο ν.4325/2015 είναι η προσθήκη της τρίτης παραγράφου στο αρ.107 ΥΚ. Σύμφωνα με αυτή προσδιορίζεται για πρώτη φορά με αρνητικό τρόπο τι **δεν** αποτελεί περίπτωση αναξιοπρεπούς ή ανάξιας ή ανάρμοστης συμπεριφοράς κατά το αρ.107 παρ.1 περ ε'. Η συνδικαλιστική, πολιτική ή κοινωνική δράση λοιπόν σύμφωνα με την νέα διάταξη δεν μπορεί να στοιχειοθετήσει το παραπάνω παράπτωμα. Σαφώς και εδώ έχουμε να κάνουμε με μία ρύθμιση που χωράει πληθώρα ερμηνειών και απόψεων που θα μπορούσαν να κυμαίνονται από το ότι η ρύθμιση θεσπίζει την «ασυδοσία των συνδικαλιστών», μέχρι του ότι αποτελεί απαραίτητη εγγύηση απέναντι στο «κρατικό αυταρχισμό», ανάλογα φυσικά με την ιδεολογική τοποθέτηση του καθενός.

Τέλος, μία ακόμα σημαντική αλλαγή προς το «φιλο-υπαλληλικότερον» που έφερε ο ν.4325/2015 είναι η επανασύνδεση της ποινής της οριστικής παύσης με συγκεκριμένα μόνο παραπτώματα. Σημείο τριβής είχε αποτελέσει άλλωστε όπως προαναφέραμε το συγκεκριμένο ζήτημα κατά την συζήτηση στην Βουλή αλλά και την δημόσια διαβούλευση για τον ν.4057/2012.

Εκτιμούμε πως είναι σημαντικό για την αξιολόγηση των παραπάνω αλλαγών που επέφερε ο ν.4325/2015 να λάβουμε υπόψη και την «θετική» διάσταση των παρεμβάσεων. Πέρα δηλαδή από το τι τα μέτρα επιδιώκουν να αποτρέψουν (π.χ. άδικες διώξεις και θέσεις σε αργία) το τί επιδιώκουν να προκαλέσουν. Αυτό θα το εντοπίσει κανείς στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του νόμου όπου αναφέρεται: « Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις εξορθολογισμού του πειθαρχικού δικαίου [...] αναμένεται οι δημόσιοι υπάλληλοι να ασκούν τα καθήκοντα τους χωρίς τα φοβικά συμπλέγματα που προκαλεί ο αυταρχισμός του ισχύοντος πειθαρχικού δικαίου. Αυτό θα έχει ως συνέπεια την αποφυγή αγκυλωμένων συμπεριφορών και επιπρόσθετη την διάθεση για περισσότερες ευθύνες και πρωτοβουλίες από μέρους των υπαλλήλων. Για τον λόγο αυτό, αναμένεται βελτίωση της λειτουργίας και της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης». Σκόπιμο ακόμα κρίνουμε να τονίσουμε, ως τεκμήριο γενικότερης

επιτυχίας του ν.4057/2012, το πως μία νομοθετική πρωτοβουλία που τον χαρακτήρισε «αυταρχικό» και συνταγματικά «άτακτο», διατήρησε εντούτοις άθικτες τις σημαντικότερες επιλογές του.

3. Αποτίμηση του Νέου Πειθαρχικού Δικαίου

3.1 Οι συναντήσεις με υπηρεσιακούς παράγοντες

Η συνοπτική παρουσίαση των ζητημάτων συνταγματικής τάξης με τα οποία καλείται να «αναμετρηθεί» ο εκάστοτε νομοθέτης κατά την τροποποίηση του πλαισίου απονομής πειθαρχικής δικαιοσύνης που έγινε στο 1^ο Κεφάλαιο της παρούσης, μας επιτρέπει να σχηματίσουμε ήδη μία πρώτη εκτίμηση για τις αλλαγές που επέφερε το Νέο Πειθαρχικό Δίκαιο. Άλλωστε, δεν αποφύγαμε τον σχολιασμό των σχετικών διατάξεων κατά την παρουσίαση τους στο 2^ο Κεφάλαιο με βάση τα τεκμήρια των εκθέσεων διαφόρων φορέων, της βιβλιογραφίας αλλά και των υποκειμενικών μας εκτιμήσεων.

Ωστόσο κατά τον σχεδιασμό της υλοποίησης της παρούσας εργασίας και σε συνεργασία με τον επιβλέποντα καθηγητή κρίθηκε απαραίτητη και η αναζήτηση των θέσεων και των απόψεων υπηρεσιακών παραγόντων που καταπιάνονται καθημερινά με ζητήματα πειθαρχικής διαδικασίας αλλά και απονομής πειθαρχικής δικαιοσύνης. Έτσι, οργανώθηκαν τρεις συναντήσεις του σπουδαστή με υπηρεσιακούς παράγοντες που συμμετέχουν από άλλη σκοπιά στην πειθαρχική διαδικασία. Αρχικά πραγματοποιήθηκε συνάντηση με την Προϊσταμένη της Γραμματείας του Δευτεροβάθμιου ΠΣ, κα Κλαίρη Σαραντάκου ενώ ακολούθησαν συναντήσεις με δύο μέλη του Δευτεροβάθμιου ΠΣ. Πρώτον, με την κα Μαρία Δόκου που συμμετέχει στο Δευτεροβάθμιο ΠΣ σε υποθέσεις που αφορούν εκπαιδευτικό προσωπικό ως Προϊσταμένη της αντίστοιχης Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων⁹. Δεύτερον με

⁹ Κατά το αρ.146Α παρ.1 περ. δ' ΥΚ

το κο Νικόλαο Μαγκανάρη, Διευθυντή του 22^{ου} Δημοτικού Σχολείου Αθηνών που συμμετέχει στο Δευτεροβάθμιο ΠΣ ως εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ¹⁰.

Από την μία πλευρά, η σχέση των παραπάνω παραγόντων με το ίδιο συλλογικό όργανο μπορεί να υποστηριχθεί πως περιορίζει το εύρος της εποπτείας που μας παρέχουν οι απόψεις τους για ζητήματα ΠθΔ ωστόσο, από την άλλη, δύο χαρακτηριστικά της ιδιότητας τους αυτής καθιστά ιδιαίτερα σημαντικές τις παρατηρήσεις τους πάνω στα υπό εξέταση ζητήματα. Πρώτον, η σχέση τους με το ανώτατο εσωτερικό όργανο απονομής δικαιοσύνης της Διοίκησης αποτελεί τεκμήριο της απασχόλησης τους πάνω σε δύσκολες υποθέσεις και με συχνά βαρύ κατηγορητήριο και μάλιστα συνήθως μετά από την άσκηση ενστάσεων. Δεύτερον, μπορεί όλοι να σχετίζονται με το Δευτεροβάθμιο ΠΣ ωστόσο αυτό συμβαίνει από σημαντικά διαφορετική σκοπιά και προέλευση. Αυτή η διαφοροποίηση μεταξύ Γραμματείας - μέλους από πλευράς Διοίκησης - μέλους συνδικαλιστή, θα μπορούσε θεωρητικά να αναδείξει διαφορετικές εκφάνσεις του ΠθΔ αλλά και διαφορετικές ή/και αντιτιθέμενες απόψεις.

Στην πράξη ωστόσο παρατηρήθηκε εντυπωσιακή σύμπτωση απόψεων τόσο για τα επιτεύγματα του Νέου Πειθαρχικού Δικαίου όσο για τα προβλήματα που παραμένουν ενώ διαφοροποιήσεις παρατηρήθηκαν μόνο ως προς επιμέρους ζητήματα στα οποία ο καθένας προσέδιδε διαφορετική βαρύτητα. Αυτή η σύμπτωση απόψεων αποτελεί κατά την άποψη μας ένα ακόμη τεκμήριο του πόσο βελτιωμένο είναι πλέον το ελληνικό ΠθΔ. Στο ίδιο συμπέρασμα συνηγορεί και το γεγονός πως και οι τρεις αναγνώρισαν το ΠθΔ ως δίκαιο που εξασφαλίζει και όχι διακινδυνεύει δικαιώματα. Η σύμπτωση απόψεων μας επιτρέπει επίσης την ομαδοποίηση των υπό συζήτηση θεμάτων στις επόμενες ενότητες του παρόντος Κεφαλαίου. Τέλος, σημαντική συνεισφορά στην προσπάθεια εξαγωγής συμπερασμάτων αποτέλεσε και η παροχή συγκεντρωτικών ποσοτικών στοιχείων από την κα Σαραντάκου σχετικά με την προέλευση και την έκβαση των υποθέσεων που ανέλαβε το Δευτεροβάθμιο ΠΣ στο διάστημα από το 2008 έως το 2019.

3.2 Αποτίμηση των ρυθμίσεων του Νέου Πειθαρχικού Δικαίου

¹⁰ Κατά το αρ.146Α παρ.1 περ. στ' ΥΚ

3.2.1 Οι αλλαγές που αποτιμώνται θετικά

Καμία έκπληξη ως προς την θετική αποτίμηση μιας σειράς σημαντικών αλλαγών που επέφερε ο ν.4057/2012 δεν προέκυψε κατά την συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν. Αυτονόητα θετικό κρίθηκε το μέτρο της αποκλειστικής απαρίθμησης των παραπτωμάτων αν και , τουλάχιστον σε επίπεδο Δευτεροβάθμιου ΠΣ, δεν φάνηκε πως υπήρχαν φαινόμενα καταχρηστικής δίωξης υπαλλήλων για άσχετα με τα καθήκοντα τους ή γενικά ανεπαρκώς προσδιοριζόμενα παραπτώματα. Απαραίτητη κρίθηκε επίσης η κεντρική επιλογή του ν.4057/2012 να αυστηροποιήσει συνολικά το πλαίσιο απονομής πειθαρχικής δικαιοσύνης καθώς το προηγούμενο καθεστώς φαίνεται πως ήταν υπερβολικά «χαλαρό» και οδηγούσε συχνά στην ατιμωρησία. Επιμέρους ενστάσεις για ειδικότερα ζητήματα¹¹ αδικημάτων και κλιμάκωσης ποινών εκφράστηκαν και θα αναφερθούν παρακάτω, ωστόσο το γενικότερο «consensus» ήταν πως μία επί το αυστηρότερο μεταβολή του ΠθΔ ήταν απαραίτητη.

Ιδιαίτερη μνεία έγινε από όλους τους συνεντευξιζόμενους στην σημασία της θέσπισης των νέων Πειθαρχικών Συμβουλίων. Όλοι τόνισαν πως η συμμετοχή δικαστικών και νομικών συμβούλων του κράτους στην σύνθεση τους οδήγησε σε πολύ μεγάλη αύξηση της ποιοτικής στάθμης και της νομικής τεκμηρίωσης των αποφάσεων τους. Τόσο η κα Δόκου όσο και ο κος Μαγκανάρης τόνισαν την σημασία που έχει συνολικά για την διαδικασία ενώπιον του Δευτεροβάθμιου ΠΣ η ποιότητα της σκέψης και της τεκμηρίωσης που χαρακτηρίζει τις εισηγήσεις των νομικών συμβούλων του κράτους σε κάθε ξεχωριστή υπόθεση. Το ίδιο σχολιάστηκε ασφαλώς και για την ποιότητα των αποφάσεων των Πρωτοβάθμιων ΠΣ που έρχονται στα χέρια του Δευτεροβάθμιου λόγω και της συμμετοχής δικαστικών. Περαιτέρω, τονίστηκε πως το προηγούμενο καθεστώς όπου η πειθαρχική αρμοδιότητα άνηκε στα Υπηρεσιακά Συμβούλια εμπειρείχε πολύ μεγάλους κινδύνους όχι μόνο για το Δημόσιο Συμφέρον (όπως άλλωστε τόνισε ο νομοθέτης του ν.4057/2012) αλλά και για τους ίδιους του υπαλλήλους καθώς ήταν πολύ πιο εύκολη η άσκηση καταχρηστικών διώξεων με αθέμιτα κίνητρα από πλευράς της υπηρεσίας. Αυτό οφείλεται πρωτίτως στην πολύ μεγαλύτερη δυνατότητα άσκησης πολιτικής πίεσης στα ΥΣ. Τέλος, ιδιαίτερα τονίστηκε η σημασία της ύπαρξης δύο βαθμών απονομής πειθαρχικής δικαιοσύνης τόσο από πλευράς παροχής υψηλού

¹¹ Βλ. Κεφάλαιο 3.3.2 του παρόντος

επιπέδου προστασίας στους δημοσίους υπαλλήλους, όσο και από την σκοπιά της δυνατότητας να υπερασπιστούν οι υπάλληλοι τον εαυτό τους με πολύ μικρότερο οικονομικό κόστος σε σχέση με την απευθείας προσφυγή στα Διοικητικά Δικαστήρια.

Χαρακτηριστικό τεκμήριο πάντως της επιτυχίας του ν.4057/2012 είναι κατά την γνώμη μας η σχεδόν έκπληξη των συνεντευξιαζόμενων όταν τους καλούσαμε να σχολιάσουν τις παραπάνω αλλαγές που ο νόμος έφερε. Εκτιμούμε πως αυτή η «έκπληξη» οφείλεται στο γεγονός πως 8 χρόνια μετά την θέση του νόμου σε ισχύ αυτές οι κεντρικότερες επιλογές του θεωρούνται τόσο αυτονόητες που αποτελούν πλέον αντικείμενο σχεδόν ανάξιο σχολιασμού! Η αποκλειστική απαρίθμηση των παραπτωμάτων, τα αποκλειστικά αρμόδια ΠΣ και οι αυστηρές ποινές για τα σοβαρά παραπτώματα αλλά και άλλες ρυθμίσεις¹², φάνηκε ξεκάθαρα από τις συζητήσεις που είχαμε πως αποτελούν πλέον **αυτονόητο κεκτημένο** του νομικού και διοικητικού μας συστήματος.

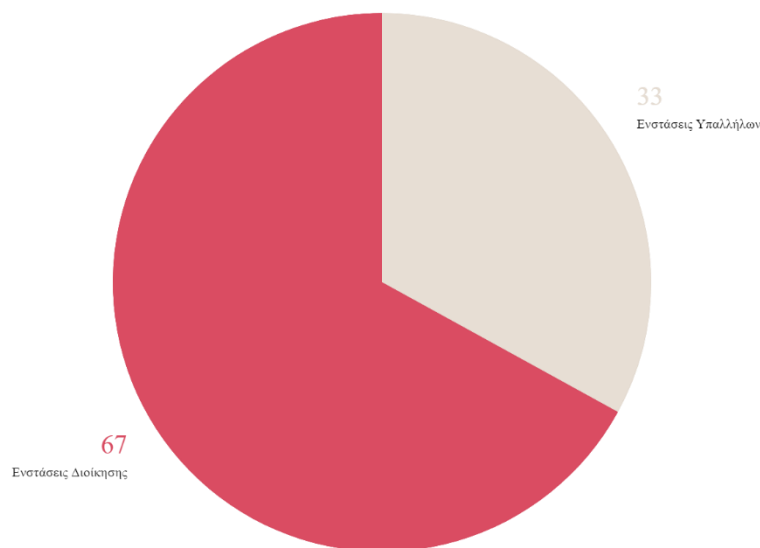
Επιπλέον, από τα στοιχεία που μας διέθεσε η Προϊσταμένη της Γραμματείας του Δευτεροβάθμιου ΠΣ φαίνεται πως μπορούν να εξαχθούν δύο συμπεράσματα. Πρώτον, φαίνεται πως παρατηρείται υποχώρηση του φαινομένου των υπερβολικά επιεικών αποφάσεων από τα Πρωτοβάθμια ΠΣ. Δεύτερον, έχει επιτευχθεί σε μεγάλο βαθμό ο στόχος του ν.4057/2012 για την αποσυμφόρηση του Δευτεροβάθμιου ΠΣ, ωστόσο εδώ πρέπει να είμαστε προσεχτικοί καθώς υπεισέρχονται και άλλοι παράγοντες που μπορεί να επηρεάζουν τα δεδομένα¹³.

Σε σχέση με την πρώτη παρατήρηση αθροίζοντας τις ενστάσεις που προέρχονταν από την Διοίκηση και αυτές που προέρχονταν από υπαλλήλους για το διάστημα 2008-2012 βρίσκουμε πως οι πρώτες αποτελούσαν τα 2/3 (67%) των ενστάσεων που έφταναν στο Δευτεροβάθμιο ΠΣ όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα πίτας.

¹² Π.χ. Η χρηματική διοικητική κύρωση, η επιμήκυνση του διαστήματος παραγραφής, οι minimum ποινές κλπ

¹³ Π.χ. Καθυστερήσεις στα Πρωτοβάθμια ΠΣ ή/και απευθείας προσφυγές στην Δικαιοσύνη όπως σε περιπτώσεις οριστικής παύσης.

% Ενστάσεων από το 2008 έως το 2012



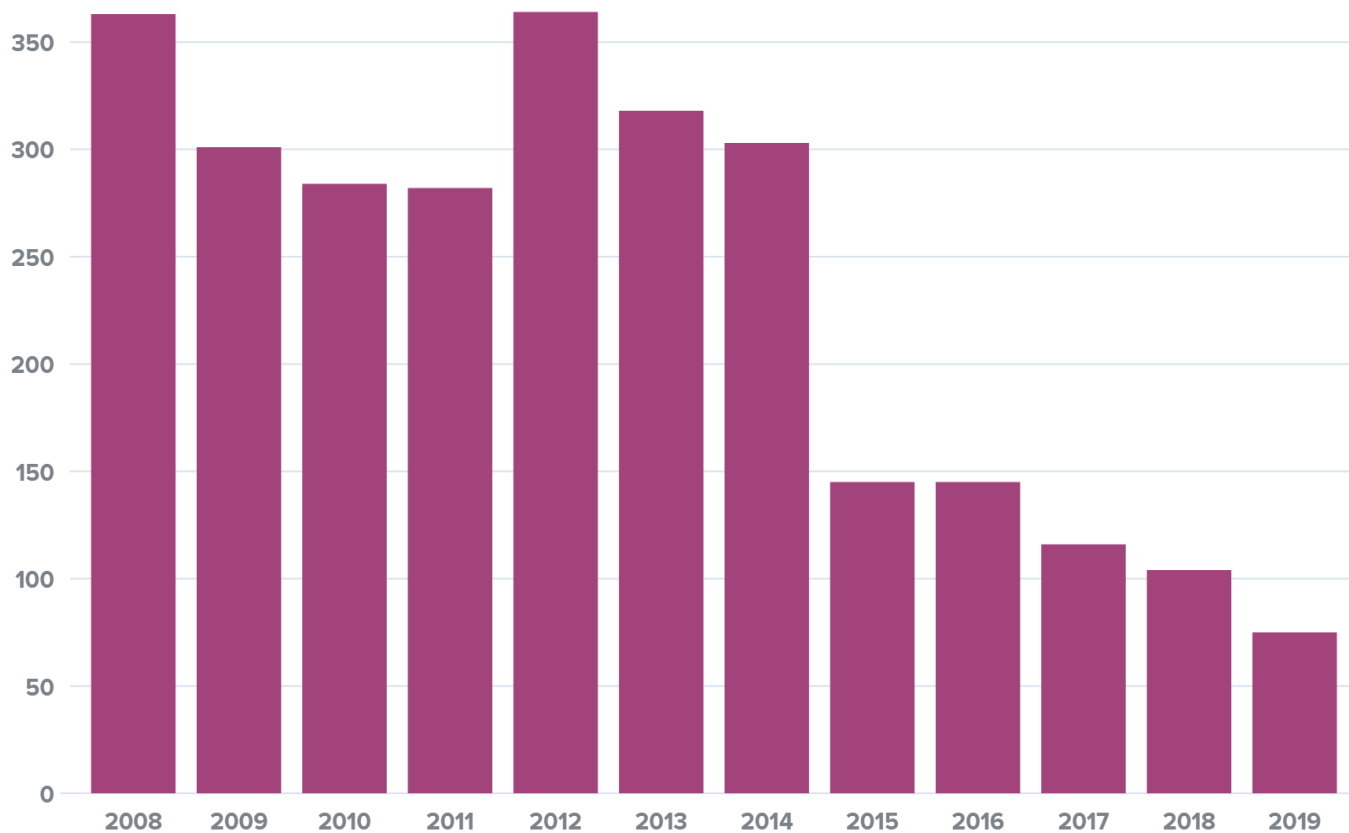
Αντίθετα, μετά την θέση σε ισχύ του ν.4057/2012 παρατηρείται εξισορρόπηση των δύο μεγεθών σχεδόν στο 50-50% , γεγονός που συνηγορεί (χωρίς βεβαίως να αποδεικνύει) στην πιο ισορροπημένη απονομή πειθαρχικής δικαιοσύνης σε πρώτο βαθμό.

% Ενστάσεων από το 2013 έως το 2019



Εντυπωσιακή είναι και η πτώση του συνολικού αριθμού των ενστάσεων ενώπιον του Δευτεροβάθμιου ΠΣ όπως παρουσιάζεται στο παρακάτω σχήμα, χωρίς ωστόσο όπως προαναφέρθηκε να είναι τόσο εύκολη η ερμηνεία της προέλευσης της.

Αριθμός ενστάσεων ενώπιον του Δευτεροβάθμιου ΠΣ



3.2.2 Οι αλλαγές που αποτιμώνται αρνητικά

Πλήρης ομοφωνία υπήρξε και στα ζητήματα όπου ο ν.4057/2012 κρίθηκε αρνητικά. Πρώτον, καθολική και κατηγορηματική ήταν η καταδίκη της ρύθμισης του ν.4057/2012 για το ζήτημα της αυτοδίκαιης αργίας. Αν και ήδη από την μελέτη της βιβλιογραφίας και των εκθέσεων πάνω στο ζήτημα είχε καταστεί σαφές πως η τροποποίηση του εν λόγω θεσμού εμπεριείχε πολλούς κινδύνους, η συζήτηση με τους παράγοντες ανέδειξε το πόσο ανεπίτρεπτα πολύ ξέφυγαν τα πράγματα. Οι συνέπειες της αυστηροποίησης του εν λόγω θεσμού τόσο από τον ν.4057/2012 όσο και από τον ν.4093/2012 που ακολούθησε ήταν ιδιαίτερα επώδυνες τόσο για υπαλλήλους που αδικώς βρέθηκαν στην «δίνη» τους, όσο και για τις υπηρεσίες που έχαναν χωρίς επαρκή λόγο προσωπικό. Η επάρκεια απλά και μόνο της δίωξης για ορισμένα πειθαρχικά ή/και ποινικά αδικήματα για την επιβολή του μέτρου της αυτοδίκαιης αργίας, οδήγησε στην αξιοποίηση του με κακόβουλο τρόπο τόσο από πολίτες όσο και από υπαλλήλους. Τα στελέχη με τα οποία συνομιλήσαμε μοιράστηκαν μαζί μας κυριολεκτικά απίστευτες ιστορίες που έδειχναν κατάφορα το βάθος της εκτροπής. Σε πολλές περιπτώσεις π.χ., γονείς που δεν συμπαθούσαν κάποιον εκπαιδευτικό κινούσαν διαδικασίες που θα οδηγούσαν στην πειθαρχική του δίωξη με βασικό σκοπό να τεθεί αυτοδίκαια σε αργία. Αλλού, υπάλληλοι εμπλέκονταν σε δικαστικές διαμάχες επί κληρονομικών ζητημάτων με συγγενείς τους και οδηγούνταν σε αργία. Οποιαδήποτε δίωξη που μπορούσε να οδηγήσει για οποιονδήποτε λόγο σε σοβαρή ποινή οδηγούσε τον υπάλληλο αυτόματα σε αργία. Ο υπάλληλος βρισκόταν κυριολεκτικά στο έλεος του κάθε συναδέλφου του ή πολίτη με κίνδυνο την τιμή του, το εισόδημα του και εν τέλει την αξιοπρέπεια του ενώ μία άλλη γνωστή φράση που ακούστηκε ήταν το «είχαν κατεβάσει όλοι τα στυλό». Αυτονόητο επομένως το γεγονός πως όλοι οι συνεντευξιζόμενοι συμφώνησαν πως η επαναφορά της αργίας στο προ του ν.4057/2012 καθεστώς από τον ν.4325/2015 ήταν επιβεβλημένη.

Δεύτερον, ιδιαίτερο ενδιαφέρον είχε η συζήτηση μας σε σχέση με το ζήτημα της συμμετοχής των αιρετών στα ΠΣ γενικά και ειδικά στο Δευτεροβάθμιο ΠΣ. Σημαντικό μέρος της συζήτησης μας με τον κ.ο Μαγκανάρη αφιερώθηκε στο συγκεκριμένο «επίμαχο» ζήτημα λόγω της ιδιότητας του ως εκπροσώπου της ΑΔΕΔΥ. Όπως θα περίμενε κανείς, ο κ.ο Μαγκανάρης υπερασπίστηκε την συμμετοχή των αιρετών στα ΠΣ εκθέτοντας δύο βασικά επιχειρήματα. Πρώτον, σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς του νομοθέτη του ν.4057/2012 πως οι συνδικαλιστές αντικειμενικά θα υπερασπίζονται υπέρμετρα τους διωκόμενους υπαλλήλους, ο εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ υποστήριξε πως ακριβώς λόγω της ιδιότητας του ως αιρετού έχει την υποχρέωση να εφαρμόζει αντικειμενική (αν όχι και αυστηρή) κρίση. Χαρακτηριστικά μας τόνισε πως είναι ζήτημα αξιοπιστίας απέναντι στους εκλογείς του να μην υπάρξει η παραμικρή υπόνοια πως με την δική του ανοχή ή συμμετοχή, παρανομούντες υπάλληλοι πέφτουν «στα μαλακά». Δεύτερον, κατά την άποψη του, παρά την τεράστια νομική κατάρτιση των νομικών συμβούλων του κράτους που συμμετέχουν στα ΠΣ εκτιμάται πως δεν διαθέτουν επαρκή εικόνα για την καθημερινότητα των υπαλλήλων και τις συνθήκες μέσα στις οποίες καλούνται να εκπληρώσουν τα καθήκοντά τους. Αυτές πολλές φορές χαρακτηρίζονται από ανεπάρκεια πόρων, μέσων αλλά και βελτιστοποιημένων πρακτικών και διαδικασιών, με αποτέλεσμα συχνά οι υπάλληλοι να προβαίνουν σε πρακτικές που εν αγνοία τους είναι πειθαρχικά κολάσιμες αλλά έχουν ως κίνητρο το καλό της υπηρεσίας και την εκπλήρωση της αποστολής της. Ένα παράδειγμα είναι η ύπαρξη τυπικών παρατυπιών ή σσωνος σημασίας στην σύναψη δημοσίων συμβάσεων ή την μίσθωση υπηρεσιών, που έτσι κι αλλιώς χαρακτηρίζονται από μία ιδιαίτερα πολύπλοκη νομοθεσία, με σκοπό όμως όχι το όφελος του υπαίτιου υπαλλήλου ή του ανάδοχου αλλά την κάλυψη επείγουσών αναγκών που λόγω γραφειοκρατίας ή άλλων φαινομένων κακοδιοίκησης δεν καλύπτονται εγκαίρως θέτοντας σε κίνδυνο την λειτουργία της όποιας δημόσιας υπηρεσίας ή ΝΠΔΔ. Η παρουσία των εκπροσώπων της ΑΔΕΔΥ στα ΠΣ μπορεί σε αυτές τις περιπτώσεις να φωτίσει καλύτερα στα υπόλοιπα μέλη τους αυτές τις πλευρές της καθημερινής διοικητικής πρακτικής και να οδηγήσει σε πιο δίκαιη κρίση των διωκόμενων. Σημαντικό επίσης στοιχείο είναι πως οι άλλοι δύο παράγοντες με τους οποίους συνομιλήσαμε δήλωσαν πως ουδέποτε έχουν παρατηρήσει τους συνδικαλιστές εντός του ΠΣ να είναι αθέμιτα επιεικείς με την κα. Σαραντάκου μάλιστα να δηλώνει πως αρκετές φορές εκφράζουν αυστηρότερες κρίσεις από τα υπόλοιπα μέλη.

Τέλος, και οι τρεις παράγοντες με τους οποίους συνομιλήσαμε τάχθηκαν εναντίων της πρόβλεψης του ν.4057/2012 για την δυνατότητα επιβολής της ποινής της οριστικής παύσης για οποιοδήποτε παράπτωμα ως υπερβολικά αυστηρή. Συνεπώς, αποτελεί σαφές συμπέρασμα των συζητήσεων μας με τους συνεντευξιαζόμενους πως οι βασικές διαφωνίες που είχαν με τον ν.4057/2012 ήταν ακριβώς αυτές που ο ν.4325/2012 ήρθε να θεραπεύσει. Είναι σίγουρα ενθαρρυντική η σύμπτωση απόψεων των υπηρεσιακών παραγόντων με τον νομοθέτη τόσο του ν.4057/2012 στις βασικότερες του επιλογές όσο και του ν.4325/2015 σε αυτές που τροποποίησε, γεγονός που συνηγορεί στην άποψη πως και στις δύο περιπτώσεις η πολιτική ηγεσία συμβουλευτήκε την Διοίκηση πριν αλλάξει το ΠΘΔ.

3.3 Τα προβλήματα που αναδείχθηκαν στις συναντήσεις. Προτάσεις.

3.3.1 Ζητήματα «διαδικαστικού» Πειθαρχικού Δικαίου

Στις συναντήσεις μας με τους υπηρεσιακούς παράγοντες τους ζητήσαμε να μας παρουσιάσουν ελεύθερα την άποψη τους σχετικά με τα ποια είναι τα κύρια προβλήματα που αντιμετωπίζει σήμερα το ΠΘΔ. Σε επίπεδο «διαδικαστικού ΠΘΔ»¹⁴, το βασικότερο πρόβλημα που όλοι ανέφεραν πρώτο είναι η καθυστέρηση της εκδίκασης των υποθέσεων από τα Πρωτοβάθμια ΠΣ. Χαρακτηριστικό είναι πως στην συζήτηση που είχαμε με την Προϊσταμένη της Γραμματείας του Δευτεροβάθμιου ΠΣ, αναφέρθηκε πως οι υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον του Δευτεροβάθμιου ΠΣ αριθμούν μόλις στις δεκάδες παρά την αρμοδιότητα του σε όλη την επικράτεια. Αντιθέτως, σε πολλά Πρωτοβάθμια ΠΣ εκκρεμούν εκατοντάδες υποθέσεις. Τα αίτια αυτού του προβλήματος, σύμφωνα με τους συνεντευξιαζόμενους αφορούν κυρίως α) στην ταχύτητα της συγκρότησης τους (π.χ. απροθυμία επιλεγόμενων υπαλλήλων ως μελών), β) στην συμμετοχή των δικαστικών και των εκπροσώπων του ΝΣΚ που έχουν συχνές

¹⁴ Δηλαδή σε ζητήματα που αφορούν κυρίως την διαδικασία απονομής πειθαρχικής δικαιοσύνης και όχι ζητήματα ορισμού παραπτωμάτων/ποινών που αποτελούν το «συστηματικό ΠΘΔ» (Παναγόπουλος, 2008)

μεταθέσεις και ανεπαρκή αναπλήρωση, γ) στην μη αποκλειστική απασχόληση δικαστικών και νομικών συμβούλων στα Πρωτοβάθμια ΠΣ.

Οι λύσεις που προτάθηκαν για το ζήτημα ήταν οι εξής:

- Η εκτός ωραρίου συνεδρίαση των ΠΣ με την αντίστοιχη αμοιβή ήταν η παρέμβαση που φαίνεται πως θα οδηγούσε στην πιο άμεση επίλυση των παραπάνω ζητημάτων. Δεν αποτελεί βεβαίως σε καμία περίπτωση πρωτοτυπία μία τέτοια πρόταση καθώς οι αμοιβές πάντα «έχουν τον τρόπο τους» να λύνουν προβλήματα και να επιταχύνουν διαδικασίες, ωστόσο αυτό δεν σημαίνει πως η εύρυθμη λειτουργία των ΠΣ δεν θα δικαιολογούσε το αντίστοιχο δημοσιονομικό «βάρος». Ιδιαίτερα αν συνυπολογίσουμε τις ευρύτερες επιπτώσεις που όπως δείξαμε παραπάνω έχει η απονομή πειθαρχικής δικαιοσύνης στην κοινωνία.
- Μία πρόταση ακόμα θα ήταν η αποκλειστική απασχόληση των δικαστικών και των νομικών συμβούλων του κράτους στα ΠΣ για κάποιο ορισμένο διάστημα. Ωστόσο, η αντίθεση των δικαστικών σε αυτή την προοπτική ήταν ξεκάθαρη¹⁵ και , κατά την άποψη μας, αιτιολογημένη.
- Μία ακόμη πρόταση που αναφέρθηκε θα ήταν η παροχή της δυνατότητας συμμετοχής στα ΠΣ σε συνταξιούχους δικαστικούς και υπαλλήλους με εμπειρία στα σχετικά ζητήματα όπως προβλέπεται σε άλλα συλλογικά όργανα (π.χ. ΑΣΕΠ). Ωστόσο, αυτή η λύση θα πρέπει να επίσης να συνοδεύεται από την πρόβλεψη αντίστοιχων αμοιβών.
- Τέλος, μία ακόμη τροποποίηση της σύνθεσης των ΠΣ που ενδεχομένως θα συνεισέφερε στην επιτάχυνση των διαδικασιών θα ήταν η αντικατάσταση του προεδρεύοντος δικαστικού με μέλος του ΝΣΚ στα Πρωτοβάθμια ΠΣ. Ωστόσο, κοινή πεποίθηση των παραγόντων με τους οποίους συνομιλήσαμε ήταν πως τα οφέλη από την συμμετοχή δικαστικών στα ΠΣ από πλευράς ποιότητας απονομής δικαιοσύνης ξεπερνούν σημαντικά τα όποια προβλήματα καθυστέρησης

¹⁵ Βλ. την από 11/06/2020 ανακοίνωση της Ένωσης Διοικητικών Δικαστών σχετικά: <https://www.edd.gr/index.php/19-updating/announcements/343-announcement-11jun20> (Τελευταία ανάγνωση 19/09/2020)

δημιουργούνται. Συνεπώς κατά την κρίση τους μία τέτοια επίλυση δεν είναι επιθυμητή.

3.3.2 Ζητήματα «συστηματικού» Πειθαρχικού Δικαίου

Παρά την συμφωνία των υπηρεσιακών παραγόντων με τους οποίους συναντηθήκαμε με τις σημαντικότερες πτυχές του υφιστάμενου νομικού πλαισίου απονομής πειθαρχικής δικαιοσύνης, δεν έλειψαν και κάποιες ενστάσεις σε επιμέρους ζητήματα που χρήζουν προσοχής σε μία ενδεχόμενη μελλοντική νομοθετική ρύθμιση. Τα ζητήματα αφορούν κυρίως την ανάγκη εξορθολογισμού ορισμένων κυρωτικών πλευρών του ΠθΔ με σκοπό την απαλοιφή στοιχείων που οδηγούν σε υπερβολικά επιεική ή αυστηρή αντιμετώπιση των υπαλλήλων κατά περίπτωση.

Το πρώτο ζήτημα αφορά στον εξορθολογισμό της κλιμάκωσης των ποινών βάσει της πραγματικής τους βαρύτητας για τον υπάλληλο και όχι της συμβολικής αποδοκιμασίας που τις συνοδεύει. Το παράδειγμα που δόθηκε είναι αυτό της ποινής του αποκλεισμού από διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων που θεσπίστηκε με τον ν.4057/2012. Η συγκεκριμένη ποινή για να έχει καταρχήν αποτρεπτικό χαρακτήρα προϋποθέτει ότι ο υπάλληλος όντως επιθυμεί να συμμετάσχει σε διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων. Επιπροσθέτως, η ποινή αυτή δεν έχει και κανέναν άμεσο οικονομικό αντίκτυπο για τον υπάλληλο. Παρόλα αυτά, στην τυπική «ιεραρχία» των πειθαρχικών ποινών η συγκεκριμένη ποινή αντιμετωπίζεται ως αυστηρότερη από πρόστιμα αποδοχών ακόμα και πολλών μηνών. Έτσι, μπορούμε να φτάσουμε στο παράδοξο ένας υπάλληλος που υπέπεσε σε βαρύτερο παράπτωμα από άλλον να έχει ως μόνη συνέπεια τον αποκλεισμό από κάτι που έτσι και αλλιώς δεν επιδίωκε ενώ ο δεύτερος να δεχθεί ένα σημαντικό οικονομικό πλήγμα και αυτό στα μάτια της Πολιτείας να θεωρείται περισσότερο επιεικές.

Μία δεύτερη παρατήρηση που έγινε αφορά στο πειθαρχικό παράπτωμα της «αναξιοπρεπούς ή ανάξιας ή ανάρμοστης συμπεριφοράς εντός και εκτός υπηρεσίας». Η ύπαρξη ενός παραπτώματος στο οποίο να μπορεί να ενταχθεί ένα ευρύτερο φάσμα ενεργειών και συμπεριφορών τις οποίες ο νομοθέτης δεν μπορεί να προβλέψει εκ των προτέρων¹⁶ κρίνεται απαραίτητη. Οι συνεντευξιαζόμενοι μας παρείχαν πληθώρα παραδειγμάτων όπου η απολύτως δικαιολογημένη πειθαρχική δίωξη υπαλλήλων θα ήταν αδύνατη χωρίς την ύπαρξη ενός τέτοιου,

¹⁶ Και δεν οφείλει κιόλας, όπως είδαμε προηγούμενα

περισσότερου «ευέλικτου» παραπτώματος. Σε αντίθεση λοιπόν με τις δικές μας ανησυχίες για τον ενδεχόμενο κίνδυνο να ερμηνεύεται με ιδιαίτερα «χαλαρό» τρόπο η συγκεκριμένη διάταξη και η Διοίκηση να «βαπτίζει» αναξιοπρεπή συμπεριφορά ότι την βολεύει ad hoc¹⁷, στις συναντήσεις το πρόβλημα φάνηκε πως είναι άλλο. Αυτό εντοπίζεται στην ταύτιση της εντός με την εκτός υπηρεσίας αναξιοπρεπή συμπεριφορά σε ένα ενιαίο παράπτωμα. Στις συζητήσεις που είχαμε κρίθηκε αδόκιμη μία τέτοια διευθέτηση για δύο λόγους. Πρώτον, αντικειμενικά δεν μπορεί η υπηρεσία να αποδοκιμάζει με τον ίδιο τρόπο «παραβατικές» συμπεριφορές που ο υπάλληλος τελεί υπό την υπαλληλική ιδιότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων του με αυτές που τελεί εκτός υπηρεσίας ως πρωτίστως πολίτης. Η ίδια η αιτιολογική έκθεση του ν.4057/2012 αναφέρει : «[...] με τις ρυθμίσεις περί πειθαρχικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων, αφ' ενός διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της νομιμότητας από τους εν λόγω υπαλλήλους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και αφ' ετέρου τίθεται ένα πλαίσιο κανόνων που αφορά εκείνες τις συμπεριφορές τους που λαμβάνουν χώρα εκτός υπηρεσίας [...]». Δεν νομίζουμε πως μπορεί εύλογα να υποστηριχθεί πως η Αρχή της Νομιμότητας (και άρα και η παραβίαση της) είναι ζήτημα ίσης βαρύτητας με ένα απλό «πλαίσιο κανόνων». Δεύτερο όμως και εξίσου σημαντικό πρόβλημα με την διάταξη ως έχει είναι πως βάσει του αρ.111 παρ.2 ΥΚ, η **υποτροπή** αποτελεί ιδιαιτέρως επιβαρυντική περίπτωση στην επιμέτρηση οποιασδήποτε ποινής. Συνεπώς, αν παραδείγματος χάριν, ένας υπάλληλος διωχθεί πειθαρχικά για την δημοσίευση μιας «απρεπούς» φωτογραφίας σε κάποιον λογαριασμό σε μέσο κοινωνικής δικτύωσης, το ΠΣ θα πρέπει κατά την επιμέτρηση της ποινής να συνυπολογίσει πως στο παρελθόν έχει τιμωρηθεί π.χ. για χειροδικία ή εξύβριση κάποιου πολίτη στην υπηρεσία ή για την μη δήλωση των στοιχείων περιουσιακής του κατάστασης. Οι κίνδυνοι δυσανάλογα αυστηρών ποινών σε τέτοιες περιπτώσεις είναι προφανείς.

Τέλος, σκόπιμο κρίνουμε να καταθέσουμε εδώ και έναν δικό μας προβληματισμό σχετικά με τις διατάξεις που αφορούν την διαγραφή των ποινών (αρ.145 παρ.1 ΥΚ). Σύμφωνα με αυτές προβλέπονται ιδιαίτερα αυστηρά χρονικά διαστήματα παραμονής των ποινών στον φάκελο του υπαλλήλου αλλά και σχεδόν μηδενική τους κλιμάκωση. Πιο συγκεκριμένα, προβλέπεται αυτοδίκαιη διαγραφή της ποινής της έγγραφης επίπληξης μετά από τρία έτη, του προστίμου αποδοχών μετά από 8 έτη και των υπολοίπων ποινών (εκτός από προσωρινή παύση, οριστική

¹⁷ Βλ. και Έκθεση ΟΚΕ επί του ν.4057/2012 σ.13 περί «αδικήματος σκούπα»

παύση και υποβιβασμό) μετά από 10 έτη. Οι τρεις κορυφαίες ποινές που απομένουν δεν διαγράφονται ποτέ.

Το ΠθΔ όπως και κάθε κυρωτικό δίκαιο πρέπει να διακατέχεται επιπλέον του τιμωρητικού και από σωφρονιστικό χαρακτήρα. Υπό αυτή την έννοια, κατά την άποψη μας η μη διαγραφή οποιασδήποτε ποινής (πλην προφανώς της οριστικής παύσης που έτσι και αλλιώς λύει την υπαλληλική σχέση) δεν έχει παρά ατιμωτικό χαρακτήρα για τον υπάλληλο καθώς προεξοφλεί το μη σωφρονισμό του ανεξαρτήτως του μετέπειτα υπηρεσιακού του βίου και τον στιγματίζει αθεράπευτα. Η μη διαγραφή δηλώνει στην ουσία ότι στα μάτια της υπηρεσίας ο εν λόγω υπάλληλος δεν θα «αλλάξει» ποτέ, και άρα η υπηρεσία δικαιούται να θυμάται τι έπραξε για να προστατεύεται από αυτόν. Κατά την άποψη μας, η ευρωπαϊκή δικαιοδοτική παράδοση που πάντα προκρίνει τον σωφρονισμό, την αναφαίρετη αξιοπρέπεια ακόμη και του ενόχου και την λογική της «δεύτερης ευκαιρίας» δεν είναι σύμφωνη με το πνεύμα της εν λόγω διάταξης.

Περαιτέρω όμως εξίσου σημαντικό θέμα είναι και ο εξορθολογισμός της κλιμάκωσης των χρόνων διαγραφής. Δεν είναι παραδείγματος χάριν, λογικό το πρόστιμο αποδοχών του ¼ του μηνός (που μάλιστα μπορεί να επιβάλλει ο πειθαρχικώς προϊστάμενος Διευθυντής) να διαγράφεται μετά από ίδιο χρονικό διάστημα με το πρόστιμο αποδοχών 12 μηνών που μπορεί να επιβάλλει μόνο το ΠΣ. Η διαγραφή θα πρέπει να ακολουθήσει και αυτή την οριζόντια συνταγματική αρχή της αναλογικότητας. Έτσι, ορθή θα κρίναμε μία τροποποίηση του εν λόγω άρθρου ώστε τα όρια διαγραφής να ξεκινούν από ένα μικρό χρονικό διάστημα για την έγγραφη επίπληξη (π.χ. 2 έτη) και να μεγαλώνουν διαδοχικά για κάθε ποινή φτάνοντας στο μέγιστο της δεκαετίας για τη ποινή της προσωρινής παύσης.

3.3.3 Ζητήματα που σχετίζονται με άλλες εφαπτόμενες Δημόσιες Πολιτικές

Το ΠθΔ, όπως και οποιοδήποτε άλλο διοικητικό φαινόμενο, δεν υφίσταται «εν κενώ» αλλά επηρεάζεται από και επηρεάζει το ευρύτερο πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Αναμενόμενο ήταν επομένως να ανακύψουν και άλλα ζητήματα στις συζητήσεις που είχαμε με τους υπηρεσιακούς παράγοντες τα οποία δεν σχετίζονται άμεσα με τις διατάξεις του ΥΚ που συγκροτούν το ΠθΔ. Προφανώς, καθένα από τα ξεχωριστά αυτά ζητήματα θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο ξεχωριστής μελέτης και τόσο το αντικείμενο όσο και η έκταση της παρούσας εργασίας δεν μας επιτρέπουν να τα μελετήσουμε σε βάθος. Ωστόσο, είναι σκόπιμη η αναφορά σε αυτά πρώτον

ως μία πιθανή κατεύθυνση της μελλοντικής έρευνας αλλά και επειδή μας υπενθυμίζουν πως , όπως και σε κάθε δημόσια πολιτική, οι διατάξεις ενός νόμου δεν μπορούν από μόνες τους να πετύχουν τα πάντα. Για την πληρέστερη δυνατή εποπτεία επί του πειθαρχικού φαινομένου δεν αρκεί η μελέτη των άρθρων 106 έως 146 του ΥΚ αλλά απαιτείται μία βαθύτερη επισκόπηση του τρόπου με τον οποίο μία Δημόσια Διοίκηση διοικεί το ανθρώπινο της δυναμικό. Τα ζητήματα που αναφέρθηκαν είναι πολλά και δεν υπάρχει χώρος για την αναλυτική τους παράθεση ωστόσο θα μπορούσαμε να τα ομαδοποιήσουμε σε δύο μεγάλες κατηγορίες που αφορούν α) την ανάγκη ενίσχυσης της πρόληψης απέναντι σε πειθαρχικά κολάσιμες συμπεριφορές και β) την διόρθωση προβληματικών και γραφειοκρατικών πρακτικών και διαδικασιών που οδηγούν στην αξιοποίηση του ΠθΔ εκεί που δεν είναι ούτε απαραίτητο ούτε κατάλληλο.

Σε σχέση με το σημείο (α), το βασικότερο θέμα που τονίστηκε είναι η πλήρης άγνοια σημαντικής μερίδας των δημοσίων υπαλλήλων όχι μόνο για τις διατάξεις και την σημασία του ΠθΔ αλλά και για το ίδιο το περιεχόμενο της δημοσιοϋπαλληλικής τους ιδιότητας. Είναι πολύ συχνό το φαινόμενο της διάπραξης πειθαρχικών παραπτωμάτων από υπαλλήλους υπό το καθεστώς πραγματικής και νομικής πλάνης. Ήδη στο πρώτο κεφάλαιο της παρούσης εξετάσαμε την πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει το ιδιαίτερο καθεστώς υπό το οποίο οι δημόσιοι υπάλληλοι εργάζονται. Το πλαίσιο αυτό μπορεί να είναι αυτονόητο για όσους μελετούν το διοικητικό σύστημα ωστόσο δεν θα πρέπει να περιμένουμε το ίδιο για τους εκατοντάδες χιλιάδες υπαλλήλους που προέρχονται από ανομοιογενείς διαδικασίες διορισμού και τεράστια ποικιλία καθηκόντων και τυπικών προσόντων. Οι έννοιες του υπαλληλικού καθήκοντος, της ιεραρχίας, της υπηρετήσης του Λαού και της Αρχής της Νομιμότητας προϋποθέτουν μία βαθύτερη αντίληψη για το «τι εστί» Κράτος, Δημόσια Διοίκηση και Δημόσιος Υπάλληλος. Το ίδιο ισχύει και για την αντίληψη της σοβαρότητας της διατήρησης της εμπιστοσύνης των πολιτών αλλά και της διαχείρισης των πόρων τους. Δεν είναι τυχαίο πως αυτά τα ζητήματα καταλαμβάνουν ένα σημαντικό μέρος του εκπαιδευτικού προγράμματος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, προϊόν του οποίου αποτελεί και η παρούσα μελέτη. Αν αυτές οι ευθύνες που συνοδεύουν την δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα δεν είναι γνωστές στον υπάλληλο, τότε αφενός η πειθαρχία και ο πειθαρχικός καταναγκασμός μπορεί να ταυτίζεται στην σκέψη απλώς με την «υπακοή στην εργασία» και αφετέρου πολλές φορές μπορεί όντως

να μην αντιλαμβάνεται πως μία πράξη ή συμπεριφορά του βρίσκεται ενάντια στις υποχρεώσεις του. Ο δημόσιος υπάλληλος πρέπει να βλέπει την εργασία του ως «λειτουργήμα» και όχι ως μία ακόμη «δουλειά».

Συνεπώς ένα ζήτημα που ανέκυψε πολλές φορές στις συζητήσεις μας είναι η ανάγκη υλοποίησης προγραμμάτων επιμόρφωσης όσο το δυνατόν περισσότερων υπαλλήλων στα ζητήματα που αφορούν το ΠθΔ, π.χ. με την συνεισφορά του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης του ΕΚΔΔΑ. Σημαντικό είναι μάλιστα να προβλεφθούν τέτοια προγράμματα ως υποχρεωτικό μέρος μια εισαγωγικής εκπαίδευσης όλων των υπαλλήλων που θα διορίζονται εφεξής. Σχετικά προγράμματα επιμόρφωσης υλοποιούνται ήδη από το ΕΚΔΔΑ και μάλιστα κάποιοι από τους συνεντευξιαζόμενους έχουν και σχετική εμπειρία ως εισηγητές σε αυτά. Όμως ήταν καθολική η συμφωνία τους πως πρέπει να ενταθούν. Μία τέτοια εξέλιξη θα είχε σίγουρα θετικό αντίκτυπο στην μείωση των πειθαρχικών υποθέσεων, αφήνοντας το ταυτόχρονα το ΠθΔ να επιτελέσει καλύτερα την κατασταλτική πλευρά του ρόλου του απέναντι σε αυτούς που θα παραμείνουν «αμετανόητοι». Ένα δεύτερο συναφές ζητούμενο πλέον της επιμόρφωσης είναι η θέσπιση ενός συστήματος αξιολόγησης του έργου των υπαλλήλων με σκοπό την βελτίωση προβληματικών πλευρών της υπηρεσιακής τους απόδοσης και συμπεριφοράς μέσω της παροχής κινήτρων βελτίωσης. Η αξιολόγηση (αν βεβαίως έχει προηγηθεί μία ποιοτική επιμόρφωση) μπορεί και αυτή να συνεισφέρει στην έγκαιρη «διάγνωση» προβλημάτων σε υπηρεσιακό και ατομικό επίπεδο πριν αυτά χρειαστεί να πάρουν τον δρόμο της πειθαρχικής δίωξης.

Σε σχέση με το σημείο (β), αναφέρθηκε πως συχνά εμφανίζεται το ξεκάθαρα στρεβλό φαινόμενο της αξιοποίησης διατάξεων του ΠθΔ από την Διοίκηση για την αντιμετώπιση προβλημάτων που θα μπορούσαν να λυθούν με προσφορότερα μέσα. Έτσι, π.χ. για έναν εκπαιδευτικό ο οποίος λόγω ψυχολογικών προβλημάτων δημιουργεί προβλήματα στην σχολική τάξη (αλλά κατά τα άλλα είναι ικανότατος προς άλλη εργασία) προκρίνεται η πειθαρχική του δίωξη αντί της μετάταξης του σε προσωπικό διοικητικών καθηκόντων. Αυτό γίνεται είτε γιατί η προϊστάμενη αρχή δεν επιθυμεί να προχωρήσει στην αίσια για όλους επίλυση του ζητήματος, είτε επειδή η (εκάστοτε) διαδικασία που λύνει το πρόβλημα είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα, γραφειοκρατικά επιβαρυνόμενη, πολιτικά ελεγχόμενη ή δεν προβλέπεται καν. Με τον ίδιο τρόπο αξιοποιούνταν και ο όπως είδαμε στρεβλωμένος θεσμός της αργίας κατά το διάστημα 2012-2015. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ο «ανεπιθύμητος» ή επουσιωδώς προβληματικός υπάλληλος

διώκονταν πειθαρχικά με καταχρηστικό τρόπο ώστε να τεθεί σε αργία και η υπηρεσία να «γλυτώσει», έστω και προσωρινά (μιας και οι κατηγορίες δεν άντεχαν την βάση της κρίσης του ΠΣ), από την παρουσία του.

Πρόκειται ασφαλώς για απαράδεκτες πρακτικές που αμαυρώνουν όχι μόνο την υπόληψη του διωκόμενου υπαλλήλου αλλά και του ίδιου του Πειθαρχικού Δικαίου αφού από εργαλείο προστασίας του υπαλλήλου και του δημοσίου συμφέροντος το αναγάγουν επί της ουσίας σε εργαλείο εξυπηρέτησης ατομικών ή ομαδικών επιδιώξεων. Ωστόσο, σε αντίθεση με τα ζητήματα της πρόληψης της τέλεσης παραπτωμάτων όπου η αντιμετώπιση μπορεί να στηριχθεί σε οριζόντιες πολιτικές όπως η επιμόρφωση, εδώ έχουμε να κάνουμε με ένα πρόβλημα που απαιτεί ad hoc και καθ' ύλην αντιμετώπιση. Είναι σημαντικό όμως το πρόβλημα να καταστεί ορατό πρώτα στον νομοθέτη.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σκοπός της παρούσας μελέτης ήταν η αποτίμηση του Νέου Πειθαρχικού Δικαίου όπως αυτό διαμορφώθηκε κυρίως μετά τον ν.4057/2012. Το εγχείρημα μιας τέτοιας αποτίμησης προϋποθέτει καταρχάς μία ευρύτερη επισκόπηση της θέσης του ΠθΔ μέσα στο συνολικότερο πλαίσιο της οργάνωσης και της λειτουργίας του κράτους. Η μελέτη αυτού του πλαισίου επιτρέπει την καλύτερη αξιολόγηση των επιμέρους αλλαγών με βάση την αποστολή του ΠθΔ εντός της ελληνικής έννομης τάξης. Άνευ αυτής της «εποπτείας» ελλοχεύει ο κίνδυνος της έκφρασης υπέρμετρα αξιολογικών κρίσεων και μάλιστα σε ένα ζήτημα που, όπως είδαμε, είναι ήδη ιδιαίτερα ιδεολογικοπολιτικά «φορτισμένο». Ταυτόχρονα όμως, πέρα από την θεωρητική πραγματεία πάνω στο υπό εξέταση ζήτημα είναι απαραίτητη και η αναζήτηση της εμπειρικής μαρτυρίας αυτών που «αναμετρώνται» καθημερινά με το ΠθΔ και καλούνται να το εφαρμόσουν στην πράξη. Οι απόψεις τους και οι μαρτυρίες τους μπορούν να μας βοηθήσουν στην αποτίμηση της εφαρμογής του ΠθΔ επιβεβαιώνοντας ή απορρίπτοντας τα πορίσματα της θεωρητικής έρευνας.

Για αυτούς του λόγους η παρούσα μελέτη διαρθρώθηκε σε τρεις άξονες. Στο πρώτο μέρος επιχειρήσαμε να πραγματευτούμε τη φύση του πειθαρχικού φαινομένου εντός της Δημόσιας Διοίκησης συνδέοντας το ταυτόχρονα με την φύση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας. Απώτερος σκοπός αυτής της προσπάθειας ήταν η εξαγωγή αντικειμενικών κατά τον δυνατόν συμπερασμάτων ως προς το ποιος οφείλει να είναι ο ρόλος του ΠθΔ σε μία σύγχρονη Δημοκρατία. Στο δεύτερο μέρος παραθέσαμε αναλυτικά τις σημαντικότερες μεταβολές που επήλθαν στο ΠθΔ από την ψήφιση του εμβληματικού ν.4057/2012 και μετέπειτα. Ταυτόχρονα, «οπλισμένοι» πλέον με τα συμπεράσματα του πρώτου μέρους, επιχειρήσαμε μία πρώτη αποτίμηση της κάθε αλλαγής ξεχωριστά, αξιολογώντας βάσει της θεωρίας αν υπηρετεί με πρόσφορο τρόπο την αποστολή του ΠθΔ. Στο τρίτο μέρος, παρουσιάσαμε τα συμπεράσματα μας από την συζήτηση με υπηρεσιακούς παράγοντες που συμμετέχουν στην απονομή πειθαρχικής δικαιοσύνης από καίριες αλλά και διαφορετικές θέσεις. Σκοπός αυτής της «συζήτησης» ήταν να υποβάλλουμε τα θεωρητικά μας συμπεράσματα στη βάση της εμπειρίας από την καθημερινή πρακτική. Επιπροσθέτως, μέσω των συναντήσεων επιδιώξαμε να αποκαλύψουμε άλλες πλευρές της διοικητικής πρακτικής που επηρεάζουν το πειθαρχικό φαινόμενο αλλά θα μας ήταν «αόρατες» μελετώντας μόνο το νόμο και τη θεωρία.

Το βασικότερο όφελος που μπορεί να προκύψει από μία τέτοια προσπάθεια είναι η εξαγωγή συμπερασμάτων που θα βοηθήσουν αφενός στην μελλοντική έρευνα και αφετέρου στην άσκηση δημόσιας πολιτικής. Η δεύτερη αυτή πλευρά της άσκησης πολιτικής είναι ίσως η πλέον σημαντική δεδομένου και του πλαισίου εντός του οποίου αυτή η μελέτη πραγματοποιήθηκε, δηλαδή της ΕΣΔΔΑ. Σκόπιμη κρίνουμε την ομαδοποίηση των συμπερασμάτων μας σε τρεις άξονες οι οποίοι αντικατοπτρίζουν και την συνολικότερη δομή της σκέψης μας σε αυτή τη μελέτη.

Πρώτο συμπέρασμα είναι πως το νομοθετικό έργο σε θέματα ΠθΔ είναι ένα ιδιαίτερα δύσκολο και σύνθετο καθήκον. Ο νομοθέτης καλείται να σταθμίσει πολλά και πολλές φορές αντικρουόμενα προστατευόμενα αγαθά και δικαιώματα. Η αυστηροποίηση του ΠθΔ υπηρετεί την ενίσχυση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος μέσω της αποτροπής και της καταστολής παραβατικών συμπεριφορών υπαλλήλων αλλά ταυτόχρονα μπορεί να θέσει σε

κίνδυνο θεμελιώδη και αναφαίρετα δικαιώματα τους ως ανθρώπων και ως πολιτών¹⁸. Από την άλλη, η υπερβολική «χαλαρότητα» και επιείκεια του νομοθέτη σε ζητήματα ΠθΔ, μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την εν γένει νομιμότητα της διοικητικής δράσης με συνέπειες που μπορούν να κλονίσουν ευρύτερα την κοινωνία¹⁹. Ο νομοθέτης συνεπώς καλείται να προστατέψει ταυτόχρονα το δημόσιο συμφέρον και τον δημόσιο υπάλληλο και οφείλει να τους προσδίδει εξίσου μεγάλη βαρύτητα σκεπτόμενος ισορροπημένα και με σύνεση.

Δεύτερο συμπέρασμα είναι πως ο ν.4057/2012 αποτέλεσε μία σαφώς επιτυχημένη παρέμβαση στο ΠθΔ. Κατάφερε να ενισχύσει την προστασία του δημοσίου συμφέροντος καθιστώντας αυστηρότερη την αντίδραση της Πολιτείας απέναντι σε παραβατικές συμπεριφορές υπαλλήλων. Ταυτόχρονα διαφύλαξε και τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα των υπαλλήλων με σημαντικές καινοτομίες όπως η αποκλειστική απαρίθμηση των παραπτωμάτων και τα αποκλειστικής αρμοδιότητας ΠΣ με συμμετοχή και μελών εξειδικευμένων στην απονομή δικαίου. Η επιτυχία των σημαντικότερων του ρυθμίσεων επιβεβαιώθηκε επίσης από την εμπειρία που μας κατέθεσαν οι υπηρεσιακοί παράγοντες με τους οποίους συνομιλήσαμε. Μόνο σαφώς μελανό σημείο του νόμου ήταν ο εκτροχιασμός που επέφερε στον ρόλο της αργίας η οποία από διοικητικό μέτρο εξαιρετικού χαρακτήρα έτεινε να μετατραπεί σε μέτρο οριζόντιας προληπτικής πειθάρχησης ολόκληρης της υπαλληλίας. Αυτή η ατυχής του επιλογή διορθώθηκε από τον ν.4325/2015 που ακολούθησε ο οποίος όμως με την σειρά του διατήρησε αμετάβλητες τις κεντρικότερες επιλογές του ν.4057/2012 παρά την διαφορετική του ιδεολογική αφετηρία. Σε αυτή τη διαπίστωση «κρύβεται» και ένα δεύτερο συμπέρασμα πως το ΠθΔ, λόγω της ιδιαίτερης ευαισθησίας των ζητημάτων που επηρεάζει, σκόπιμο είναι να αντιμετωπίζεται με διακομματική συναίνεση και μετριοπάθεια από την εκάστοτε πλειοψηφία.

Τρίτο συμπέρασμα είναι το γεγονός πως το ΠθΔ ούτε πρέπει ούτε δύναται να αποτελέσει από μόνο του πανάκεια στην αντιμετώπιση των φαινομένων πειθαρχικά κολάσιμων συμπεριφορών υπαλλήλων αλλά και κακοδιοικητικών πρακτικών γενικότερα. Μία υψηλής ποιότητας Διοίκηση που θέλει να αντιμετωπίσει ριζικά τέτοια φαινόμενα οφείλει να στοχεύσει στην πρόληψη. Η πρόληψη μπορεί να επιτευχθεί με την επένδυση της Διοίκησης στο

¹⁸ Βλ. Κεφάλαια 2.3. και 3.2.2 του παρόντος.

¹⁹ Βλ. Κεφάλαιο 2.2.1 του παρόντος

ανθρώπινο της δυναμικό μέσω α) των ποιοτικών και αξιοκρατικών διαδικασιών διορισμού, β) της ουσιαστικής και ολιστικής εκπαίδευσης που ανάμεσα σε άλλα στοχεύει και στην καλλιέργεια ενός δημόσιου ήθους και ενός καλώς εννοούμενα «esprit de corps» και γ) της αποτελεσματικής καθημερινής διοίκησης του προσωπικού μέσω διαδικασιών παρακολούθησης, αξιολόγησης και επιβράβευσης που διατηρούν αμείωτο το ενδιαφέρον του υπαλλήλου για την ποιότητα της εργασίας του και του υπενθυμίζουν διαρκώς την ευρύτερη σημασία της για τους πολίτες. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο διοικητικής πρακτικής, στο ΠθΔ θα αφήνεται μόνο ο ρόλος για τον οποίο είναι πλέον κατάλληλο, δηλαδή αυτός της χάραξης των ακραίων ορίων ανάμεσα στη ελευθερία του υπαλλήλου και το δημόσιο συμφέρον και η καταστολή αυτών που τα παραβαίνουν.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΠΗΓΕΣ

ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

-Νόμοι/ Προεδρικά Διατάγματα

Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) όπως τροποποιήθηκε από τις διατάξεις του Πρωτοκόλλου υπ' αριθ. 14 (ΣΣΣΕ αρ. 194) από τη θέση του σε ισχύ την 1η Ιουνίου 2010.

Σύνταγμα της Ελλάδας, όπως μεταφέρθηκε στη δημοτική γλώσσα με το 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. (ΦΕΚ Α' 187/28.11.2019.)

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ C 202 της 7.6.2016, σ. 389-405)

v.1811/1951 (ΦΕΚ Α' 141/16.05.1951)

v.3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26/09.02.2007)

v.3584/2007 (ΦΕΚ Α' 143/28.06.2007)

v.4057/2012 (ΦΕΚ Α' 54/14.03.2012)

v.4093/2012 (ΦΕΚ Α' 222/12.11.2012)

v.4111/2013 (ΦΕΚ Α' 18/ 25.01.2012)

v.4152/2013 (ΦΕΚ Α' 107/09.05.2013)

v.4210/2013 (ΦΕΚ Α' 254/21.11.2013)

v.4305/2014 (ΦΕΚ Α' 237/31.10.2014)

v.4310/2014 (ΦΕΚ Α' 258/08.12.2014)

v.4325/2015 (ΦΕΚ Α' 47/11.05.2015)

v.4604/2019 (ΦΕΚ Α' 50/26.03.2019)

v.4674/2020 (ΦΕΚ Α' 53/11.03.2020)

π.δ. 283/1985 - Ποινικός Κώδικας (ΦΕΚ Α' 106/31.05.1985)

π.δ. 410/1988 (ΦΕΚ Α' 191/ 30.08.1988)

-Εκθέσεις

Αιτιολογική Έκθεση v.4057/2012: https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/p-peithar-eis_XPress.pdf (Τελευταία επίσκεψη 19/09/2020)

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων v.4057/2012: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/p-peithar-eis-ekth.pdf> (Τελευταία επίσκεψη 19/09/2020)

Έκθεση επί της Δημόσιας Διαβούλευσης για τον v.4057/2012: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6->

[aebdc768f4f7/%CE%94%CE%97%CE%9C%CE%9F%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%94%CE%99%CE%91%CE%92%CE%9F%CE%A5%CE%9B%CE%95%CE%A5%CE%A3%CE%97%20%CE%A0%CE%95%CE%99%CE%98%CE%91%CE%A1%CE%A7%CE%99%CE%9A%CE%9F.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/%CE%94%CE%97%CE%9C%CE%9F%CE%A3%CE%99%CE%91%20%CE%94%CE%99%CE%91%CE%92%CE%9F%CE%A5%CE%9B%CE%95%CE%A5%CE%A3%CE%97%20%CE%A0%CE%95%CE%99%CE%98%CE%91%CE%A1%CE%A7%CE%99%CE%9A%CE%9F.pdf) (Τελευταία επίσκεψη 19/09/2020)\

Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για τον ν.4057/2012: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/PEITHARXIKO.pdf> (Τελευταία επίσκεψη 17/09/2020)

Έκθεση της ΟΚΕ για τον ν.4057/2012: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/%CE%9F%CE%9A%CE%95%20%CE%A0%CE%95%CE%99%CE%98%CE%91%CE%A1%CE%A7%CE%99%CE%9A%CE%9F.pdf> (Τελευταία επίσκεψη 20/09/2020)

Αιτιολογική Έκθεση ν.4325/2015: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/9199215.pdf> (Τελευταία επίσκεψη 17/09/2020)

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων ν.4325/2015 : https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/9199220_1.pdf (Τελευταία επίσκεψη 19/09/2020)

Έκθεση επί της Δημόσιας Διαβούλευσης για τον ν.4325/2015: https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/9199221_1.pdf (Τελευταία επίσκεψη 15/09/2020)

Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για τον ν.4325/2015: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/e-dioikisi-epi.pdf> (Τελευταία επίσκεψη 18/09/2020)

Εκθέσεις ΓΕΔΔ 2007-2017: <https://www.gedd.gr/news.php> (Τελευταία επίσκεψη 05/09/2020)

-Κοινοβουλευτικό έργο

Αρχεία μαγνητοσκόπησης των συνεδριάσεων της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης για τον ν.4057/2012:

1)07/02/2012 Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=dfd3558c-ada6-4d91-a7a9-21bd905acd63 (Ημερομηνία πρόσβασης 19/09/2020)

2)08/02/2012 Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=cfb547dd-9b73-463d-9e3f-8e481e534080 (Ημερομηνία πρόσβασης 19/09/2020)

3)16/02/2012 Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=ac22b052-df43-489e-bbb5-5d68da00d689 (Ημερομηνία πρόσβασης 19/09/2020)

Αρχεία μαγνητοσκόπησης των συνεδριάσεων της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης για τον ν.4325/2015

1)09/04/2015 Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=72fb097b-4cb5-45c2-92bd-a47400fd5007 (Ημερομηνία πρόσβασης 19/09/2020)

2)20/04/2015 Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=0dd2de31-c2fd-45bd-9f6d-a4800108275d (Ημερομηνία πρόσβασης 19/09/2020)

3)22/04/2015 Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=3d944b22-9a02-4e41-b352-a480010a84ee (Ημερομηνία πρόσβασης 19/09/2020)

4)24/04/2015 Διαθέσιμη στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=d4b0c33c-bc94-41ae-9971-a48300afaaf8 (Ημερομηνία πρόσβασης 19/09/2020)

-Εγκύκλιοι

ΔΙΔΑΔ/Φ. 58/341/οικ. 10874 (ΑΔΑ: Β499Χ-ΟΥΗ)

ΔΙΔΑΔ/Φ. 69/47/οικ.21243 (ΑΔΑ: ΒΛΒΠΧ-ΔΛΓ)

ΔΙΔΑΔ/Φ. 69/ 51 /οικ. 34813 (ΑΔΑ: ΒΛΓΔΧ-ΠΨΦ)

ΔΙΔΑΔ/Φ.69/66/οικ.13632 (ΑΔΑ: 72ΟΠ465 ΦΘΕ-ΝΓΩ)

ΔΙΔΑΔ/Φ.69/103/οικ.1422 (ΑΔΑ: Ω1Γ046ΜΤΛ6-Ο9Π)

ΔΑΠΔΕΠ/Φ.7/1/οικ.2118 (ΑΔΑ: 9Ξ3846ΜΤΛ6-Ψ6Η)

-Νομολογία

ΕΔΔΑ:

Engel κλπ. κατά Ολλανδίας, 1976

Vanjak κατά Κροατίας, 2010

Helmut Blum κατά Αυστρίας, 2016

Vilho Eskelinen κλπ κατά Φινλανδίας, 2007

Albert and Le Compte κατά Βελγίου, 1983

Frankowicz κατά Πολωνίας, 2008

ΣτΕ:

1048/1975

595/1977

2209/1977

790/1981

2587/1985

867/1988

3598/1995

3238/2007

27/2008

1421/2011

2067/2011

4662/2012

3376/2013

1900/2014

1091/2015

ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

-Ελληνική Βιβλιογραφία

- 1) Γιαρένη, Ι.,2012. *Παράβαση καθήκοντος. Πειθαρχική και Ποινική Προσέγγιση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- 2) Δαγτόγλου, Π. Δ., 2004. *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα
- 3) Ζευγαρίδης, Σ. και Σταματιάδης, Γ., 1989. *Διοίκηση και Εποπτεία Προσωπικού*. Αθήνα: Organopublica Αθήνα ΕΠΕ
- 4) Ναυπλιώτης, Γ. Ν. 2003. *Πειθαρχικό Δίκαιο*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα
- 5) Παναγόπουλος, Θ. 2008. *Δημόσιο υπαλληλικό Δίκαιο*, Αθήνα: Εκδόσεις Αθ. Σταμούλη
- 6) Πανταζής, Ν., 2015. *ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ. Πρακτικά θέματα πειθαρχικής διαδικασίας*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- 7) Σπηλιωτόπουλος, Επ. και Χρυσανθάκης, Χ. 2007. *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου. 7η έκδοση*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα
- 8) Σπηλιωτόπουλος, Επ. Π. 2010. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. 13η έκδοση. τόμος Ι*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- 9) Τσάτσος, Θ.Δ., 1994. *ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ. Τόμος Α'. ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΘΕΜΕΛΙΟ*. Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα

10) Χριστοφορίδης, Σ., 2014. *Δυσμενή μέτρα κατά δημόσιων λειτουργών & υπαλλήλων*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

11) Χρυσόγονος, Κ.Χ., 2006. *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*. Αθήνα - Κομοτηνή. Εκδόσεις Σάκκουλα

-Διπλωματικές/Τελικές Εργασίες

1) Βελίκη, Δ., 2010. *Πειθαρχική Διαδικασία. Σχέσεις αλληλεπίδρασης με το ποινικό δίκαιο και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Διαθέσιμη στο: https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/20/2/1469.pdf (Ημερομηνία πρόσβασης 18/09/2020)

2) Καλαντζής, Κ., 2017. *Η τυπολογία των πειθαρχικών παραπτώματων των επαγγελματιών του Ε.Σ.Υ.-Νομολογιακή Προσέγγιση*. Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Διαθέσιμη στο: <https://pergamos.lib.uoa.gr/uoa/dl/frontend/file/lib/default/data/2489018/theFile/2494136> (Ημερομηνία πρόσβασης: 12/09/2020)

3) Κίτσιου, Ο., 2004. *ΕΙΛΙΚΕΣ ΚΥΡΙΑΡΧΙΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ*. Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Διαθέσιμη στο: <http://www.greeklaws.com/pubs/uploads/130.pdf> (Ημερομηνία Πρόσβασης: 15/09/2020)

4) Μαμουζέλος, Ν., 2014. *Εξελίξεις και σταθερά σημεία αναφοράς στο Πειθαρχικό Δίκαιο από τον ν.3528/2007 « Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» έως σήμερα*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Διαθέσιμη στο: https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/22/034/1740.pdf (Ημερομηνία πρόσβασης 15/09/2020)

5) Ντανάς, Δ., 2011. *Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί της Δημόσιας Διοίκησης και το Πειθαρχικό Δίκαιο. Παρόν και μέλλον*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Διαθέσιμη στο: https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/21/2/1593.pdf (Ημερομηνία πρόσβασης 15/09/2020)

6) Παγώνα, Ε., 2016. *Τα υπηρεσιακά εγκλήματα και τα πειθαρχικά αδικήματα υπό το πρίσμα του ποινικού και του πειθαρχικού δικαίου*. Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης Διαθέσιμη στο: <http://ikee.lib.auth.gr/record/288062/files/GRI-2017-18725.pdf> (Ημερομηνία πρόσβασης 15/09/2020)

7) Σταματοπούλου, Σ. 2004. *ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ*. Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Διαθέσιμη στο: <http://greeklaws.com/pubs/uploads/303.pdf> (Ημερομηνία πρόσβασης 15/09/2020)

-Επιστημονικά Άρθρα

1) Πικραμένος, Μ., χ.η. *ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ. ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ*. Διαθέσιμο στο: <http://users.auth.gr/mpikr/egrafa/%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%95%CE%A3%20%CE%94%CE%A5%CE%A3%CE%9B%CE%95%CE%99%CE%A4%CE%9F%CE%A5%CE%A1%CE%93%CE%99%CE%95%CE%A3.doc> (Ημερομηνία πρόσβασης 15/09/2020)

2) Πικραμένος, Μ. 2008. *ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΥΠΟ ΔΙΑΡΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ: Ο Δικαστικός Έλεγχος των Νομοθετικών Επιλογών*, Νομικό Βήμα 56(9), σ.2301-2333. Διαθέσιμο στο: <http://users.auth.gr/mpikr/egrafa/%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%BF%20%CE%B2%CE%B7%CE%BC%CE%B1.doc> (Ημερομηνία πρόσβασης 15/09/2020)

3) Καπότας, Π. και Τραυλού, Ε. 2016. *Η εφαρμογή των υπερνομοθετικής ισχύος αρχών του ποινικού δικαίου στην πειθαρχική διαδικασία*. Διαθέσιμο στο: https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2017/09/2017_Panagiotis-Kapotas_%CE%B5%CF%86%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B3%CE%AE-%CF%84%CF%89%CE%BD-%CF%85%CF%80%CE%B5%CF%81%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%B5%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-

[%CE%B9%CF%83%CF%87%CF%8D%CE%BF%CF%82-](#)

[%CE%B1%CF%81%CF%87%CF%8E%CE%BD-%CF%84%CE%BF%CF%85-](#)

[%CF%80%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D-](#)

[%CE%B4%CE%AF%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BF%CF%85-](#)

[%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-](#)

[%CF%80%CE%B5%CE%B9%CE%B8%CE%B1%CF%81%CF%87%CE%B9%CE%BA%
CE%AE-](#)

[%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%83%CE%AF%
CE%B1.pdf](#) (Ημερομηνία πρόσβασης 15/09/2020)



Ε.Π.
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr