



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ**  
**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**  
**ΠΜΣ «Δημόσια Διοίκηση-Δημόσιο Μάνατζμεντ»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**«Οι πρόσφατες τροποποιήσεις στο Πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων  
Υπαλλήλων και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης»**

**«The recent amendments in the Disciplinary Law of the Civil Servants  
and the modernization of the Public Administration»**

**Μαρία Λαλαούνη (Α.Μ.: 1820)**  
**Επιβλέπων καθηγητής: Απόστολος Μάνθος**

**Αθήνα**  
**Μάρτιος 2021**

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Λαλαούνη Μαρία του Αναστασίου, με αριθμό μητρώου 1820, φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Η Δηλούσα

Λαλαούνη Μαρία

## Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1. Α. Μάνθος

2. Δ. Στράνης

3. Σ. Μακρίδης

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- ΑΑΔΕ: Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων  
Α.Δ.Ε.Δ.Υ.: Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων  
ΑΕΙ: Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα  
Α.Π.: Άρειος Πάγος  
ΓΕΔΔ: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης  
ΔΙΔΑΔ: Διεύθυνση Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού  
ΔΟΥ: Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία  
ΔΥ: Δημόσιος Υπάλληλος  
ΔΝΠ: Δημόσια Νομικά Πρόσωπα  
ΔΕφΑθ: Διοικητικό Εφετείο Αθηνών  
ΔΣ : Διοικητικό Συμβούλιο  
ΕΑ : Ελληνική Αστυνομία  
ΕΑΔ: Εθνική Αρχή Διαφάνειας  
ΕΔΔΑ : Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου  
Ε.Δ.Ε.: Ένορκη Διοικητική Εξέταση  
ΕΕ : Ευρωπαϊκή Ένωση  
ΕΚ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα  
Ε.Ο.Τ.: Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού  
ΕΣΔΑ : Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου  
Ε.Σ.Υ. : Εθνικό Σύστημα Υγείας  
ΕΥΣ : Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού  
ΕU: European Union  
ΗΠΑ : Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής  
ΙΔΑΧ : Ιδιωτικού Δικαίου Αορίστου Χρόνου  
Κ.Ε.Π.: Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών  
ΜΟΕφΘεσ: Μικτό Ορκωτό Εφετείο Θεσσαλονίκης  
ΝΔΜ: Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ  
ΝΠΔΔ : Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου  
ΝΠΙΔ : Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου  
ΝΣΚ : Νομικό Συμβούλιο του Κράτους  
Ο.Α.Ε.Δ.: Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού

ΟΑΕΕ ΤΕΒΕ: Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών- Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδος

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

ΟΗΕ : Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ. : Προεδρικό Διάταγμα

ΠΚ : Ποινικός Κώδικας

Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α.: Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων- Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΣτΕ : Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣΕΔΕ: Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων

ΣΕΕΔΔ: Σώμα Ελεγκτών-Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης

ΣΕΕΜΕ: Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών

ΣΕΥΥΠ: Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας

SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management

Σ.Υ.Κ.Ε.: Σταθμός Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου

ΣτΕ : Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣυμβΕφΔυτΣτερΕλλ: Συμβούλιο Εφετών Δυτικής Στερεάς Ελλάδας

ΣυμβΕφΘεσ: Συμβούλιο Εφετών Θεσσαλονίκης

Συντ : Σύνταγμα

ΥΚ: Υπαλληλικός Κώδικας

ΦΕΚ : Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 .....	11
ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΕ ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ - ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ- ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΔΡΟΜΗ .....	11
1. Η έννοια της πειθαρχίας - Το πειθαρχικό δίκαιο και οι αρχές του - Η πειθαρχική ευθύνη .....	11
1.1 Η πειθαρχία- Φιλοσοφικές επισημάνσεις και οριοθετήσεις .....	11
1.2 Το πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων υπαλλήλων.....	13
1.2.1 Ορισμός, είδη και σκοπός του πειθαρχικού δικαίου.....	13
1.2.2 Γενικές αρχές του πειθαρχικού δικαίου .....	14
1.2.3 Οι διαφορές του πειθαρχικού δικαίου στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα .....	16
1.3 Το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής του πειθαρχικού δικαίου.....	17
1.3.1 Οι δημόσιοι υπάλληλοι που υπάγονται στο πειθαρχικό δίκαιο .....	17
1.3.2 Το ειδικό καθεστώς των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης .....	18
1.4 Η πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων .....	20
2. Ιστορική επισκόπηση του πειθαρχικού δικαίου.....	20
2.1 Η ιστορική εξέλιξη των διατάξεων.....	20
2.2 Ο χαρακτήρας του πειθαρχικού δικαίου στο πέρασμα του χρόνου .....	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	26
<b>ΤΟ ΝΕΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ - ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΟΙΝΕΣ.....</b>	<b>26</b>
1. Οι υποχρεώσεις του δημοσίου υπαλλήλου .....	26
2. Η έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος .....	29
3. Η εγκαθίδρυση του κλειστού αριθμού των πειθαρχικών παραπτωμάτων με το νέο νομοθετικό πλαίσιο .....	32
4. Οι τροποποιήσεις που επήλθαν στο πεδίο του καθορισμού των πειθαρχικών παραπτωμάτων.....	34
4.1 Η παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος .....	34
4.2 Η απόκτηση οικονομικού οφέλους κατά την άσκηση των καθηκόντων .....	37
4.3 Η απρεπής συμπεριφορά .....	39
4.4 Η παραβίαση της αρχής της ισότητας και η εκφορά ομοφοβικού λόγου .....	41
4.5 Η σοβαρή απείθεια .....	43
4.6 Η αλλαγή της χρονικής προτεραιότητας εξυπηρέτησης.....	44
4.7 Η άρνηση παροχής πληροφοριών.....	44
4.8 Η καθυστέρηση στην εξυπηρέτηση ή η αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση .....	45
4.9 Η κακόβουλη κριτική .....	46
4.10 Η άρνηση σύμπραξης σε έρευνα κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών.....	47
4.11 Η σύνταξη ανακριβούς μεροληπτικής έκθεσης αξιολόγησης.....	49
4.12 Το ασυμβίβαστο σύναψης κοινωνικών σχέσεων.....	50
4.13 Η μη τήρηση του ωραρίου.....	50
4.14 Η υποχρέωση απλούστευσης των διαδικασιών .....	51
4.15 Η μη κατάθεση μαρτυρίας.....	51
4.16 Η μη εκτέλεση τελεσίδικης πειθαρχικής απόφασης .....	52
4.17 Η μη ανάρτηση στο διαδίκτυο .....	52
4.18 Η μη απογραφή του υπαλλήλου και η νόθευση τίτλων .....	53
5. Οι πειθαρχικές ποινές κατά τον νέο πειθαρχικό νόμο.....	54
5.1 Χαρακτηριστικά των πειθαρχικών ποινών, σκοπός, σχέση με ποινικές κυρώσεις.....	54
5.2 Οι αλλαγές του νέου νομοθετικού πλαισίου στις πειθαρχικές ποινές.....	55
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	60

## ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΤΟ ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ

ΠΛΑΙΣΙΟ .....	60
1. Οι μεταβολές στα πειθαρχικά όργανα και στις αρμοδιότητές τους .....	60
2. Οι μεταβολές στη συγκρότηση και λειτουργία των Πειθαρχικών Συμβουλίων .....	61
3. Οι μεταβολές στην πειθαρχική διαδικασία.....	67
3.1 Η πειθαρχική αρμοδιότητα και οι μεταβολές στην πειθαρχική διαδικασία .....	67
3.1.1 Η προκαταρκτική εξέταση.....	68
3.1.2 Η ένορκη διοικητική εξέταση.....	69
3.1.3 Πειθαρχική ανάκριση, ανακριτικές πράξεις .....	71
3.1.4 Διαδικασία παραπομπής και συνέπειες .....	72
3.1.5 Η κλήση σε απολογία .....	73
3.1.6 Η απόφαση.....	74
3.1.7 Η επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας.....	75
3.2 Η παραγραφή και οι προθεσμίες προς την διοίκηση .....	77
3.2.1 Οι μεταβολές στα χρονικά όρια παραγραφής .....	77
3.2.2 Οι συντμήσεις στις προθεσμίες της πειθαρχικής διαδικασίας .....	78
4. Οι μεταβολές στην εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, στη διαγραφή και στα μέσα κατά της ποινής, με το νέο πειθαρχικό νομικό πλαίσιο .....	80
4.1 Η εκτέλεση της απόφασης και οι προϋποθέσεις διαγραφής της ποινής .....	80
4.2 Τα ένδικα μέσα.....	81
4.2.1. Το ένδικο μέσο της ένστασης.....	82
4.2.2. Το ένδικο μέσο της προσφυγής .....	83
4.2.3. Οι μεταβολές του ν. 4152/2013 .....	85
5. Από τη δίωξη έως τη λήξη της πειθαρχικής ευθύνης.....	86
6. Τα διοικητικά μέτρα της αυτοδίκαιης και δυνητικής αργίας.....	87
6.1.1 Οι μεταβολές που επέφερε ο ν. 4057/2012 .....	88
6.1.2. Η «συνταγματικότητα» των μεταβολών του ν. 4093/2012.....	89
6.1.3. Η αναστολή αργίας με τον ν. 4210/2013 .....	90
6.1.4 Η αποκατάσταση του τεκμηρίου της αθωότητας με τον ν. 4325/2015 .....	91
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 .....	93
ΤΟ ΝΕΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ .....	93
1 Η επικρατούσα κατάσταση και η αναγκαιότητα του εκσυγχρονισμού.....	93
1.1 Η ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς .....	93
1.2 Οι άλλες διαστάσεις του εκσυγχρονισμού .....	94
2. Οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τον εκσυγχρονισμό .....	95
3. Η αποτίμηση της μεταρρύθμισης .....	99
4. Προβληματισμοί από την εμπειρία της μεταρρύθμισης για την αποτελεσματικότητα της αποκλειστικής εφαρμογής ενός αυστηρού πειθαρχικού.....	101
ΠΙΝΑΚΑΣ : ΘΕΩΡΙΑ MCGREGOR.....	105
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	106
ΕΛΛΗΝΙΚΗ .....	106
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ .....	108
ΠΗΓΕΣ-ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ.....	109
ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ.....	110

## Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση της συμβολής των μεταβολών που έγιναν στο πειθαρχικό Δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, κατά την τελευταία δεκαετία, στην πάταξη της διαφθοράς και της παραβατικής συμπεριφοράς, με σκοπό μια σύγχρονη και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, αλλά και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος. Στην προσπάθεια αυτή, επιχειρείται με αφετηρία τον ισχύοντα υπαλληλικό κώδικα του 2007<sup>1</sup> (ν. 3528/2007), να καταδειχθούν οι σημαντικές τροποποιήσεις που επήλθαν στις πειθαρχικές διατάξεις, κυρίως, με τον ν. 4057/2012, με τον 4093/2012 όσον αφορά το διοικητικό μέτρο της αργίας, καθώς και οι αλλαγές που επέφερε ο ν. 4325/2015, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της αποκατάστασης του τεκμηρίου αθωότητας, αλλά και οι τροποποιήσεις που επέφεραν άλλα νομοθετήματα. Η συσχέτιση των αλλαγών που έγιναν, με την επικρατούσα κατάσταση στη χώρα αλλά και ειδικότερα στη δημόσια διοίκηση, πριν και μετά τη μεταρρύθμιση, θα αναδείξουν τους λόγους για τους οποίους επιχειρήθηκε. Παράλληλα θα αναδειχθούν οι παράγοντες ανάσχεσης των ενδεχόμενων θετικών αποτελεσμάτων (πολυνομία, πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου, έλλειψη πολιτικής βούλησης κ.ά.). Η κριτική αποτίμηση της μεταρρύθμισης θα οδηγήσει στη διατύπωση προτάσεων για μια πιο αποτελεσματική λειτουργία του πειθαρχικού, στο πλαίσιο ενός μοντέλου διοίκησης που διαμορφώνεται με τη χρήση σύγχρονων εργαλείων management και εστιάζει στη συμμετοχή και ευθύνη των υπαλλήλων στη λειτουργία της υπηρεσίας.

## Λέξεις-κλειδιά

Λέξεις – κλειδιά: Πειθαρχικό Δίκαιο, μεταρρύθμιση, πειθαρχικά παραπτώματα, πειθαρχικές ποινές, πειθαρχικά συμβούλια, πειθαρχική διαδικασία, εκσυγχρονισμός.

---

<sup>1</sup> Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.. Με τροποποιήσεις. [https://www.kodiko.gr/nomologia/document\\_navigation/152582/nomos-3528-2007](https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/152582/nomos-3528-2007) [07-01-2021].



## **Abstract**

The object of this work is to investigate the contribution of the changes that have taken place in the disciplinary law of civil servants, during the last decade, in the fight against corruption and delinquent behavior, in order to have a modern and effective public administration, but also to protect the public interest. In this effort, an attempt is made starting from the current civil code of 2007 (Law 3528/2007), to demonstrate the significant amendments that occurred to the disciplinary provisions, mainly, with Law 4057/2012, with 4093/2012 regarding the administrative measure of the suspension, as well as the changes brought about by Law 4325/2015, especially in the context of the restoration of the presumption of innocence, but also the amendment brought about by other legislations. The correlation of the changes that took place, with the prevailing situation in the country but especially in the public administration, before and after the reform, will highlight the reasons for which it was attempted. At the same time, the factors hindering the possible positive results (multiplicity of laws, complexity of the legal framework, lack of political will, etc.) will be highlighted. Critical evaluation of the reform will lead to the formulation of proposals for a more efficient operation of the disciplinary, in the context of a management model that is formed using modern management tools and focuses on the participation and responsibility of employees in the operation of the service.

## **Keywords**

Disciplinary Law, reform, disciplinary offenses, disciplinary penalties, disciplinary boards, disciplinary proceedings, modernization.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αυξημένη ενασχόληση με το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, κατά την τελευταία δεκαετία, αποτυπώνεται στον ικανό αριθμό των νομοθετημάτων που περιείχαν ολοκληρωμένες ή αποσπασματικές, τροποποιητικές των πειθαρχικών διατάξεων του ΥΚ ή και νέες, διατάξεις. Το φαινόμενο αυτό οφείλεται στην αλληλεπίδραση δύο παραγόντων. Αφενός στο αναγκαστικό, λόγω μνημονίων, μεταρρυθμιστικό πνεύμα που υπήρξε σε ολόκληρο το δημόσιο τομέα, αφετέρου στην αναγκαιότητα λήψης μέτρων που δημιουργούσε η επικρατούσα κατάσταση της συχνής καταγραφής φαινομένων διαφθοράς, της ατιμωρησίας, καθώς και της σημαντικής καθυστέρησης στην απονομή της πειθαρχικής δικαιοσύνης. Επιβολή και αναγκαιότητα δημιούργησαν ένα νομοθετικό πλαίσιο που έμεινε γνωστό ως η μεταρρύθμιση του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων.

Για την καλύτερη κατανόηση του αντικειμένου της μεταρρύθμισης, αρχικά θα γίνει προσπάθεια σημασιολογικής ανάλυσης των εννοιών. Θα διερευνηθούν η εννοιολογική σημασία της πειθαρχίας, το φιλοσοφικό της περιεχόμενο, οι ιστορικές της καταβολές, ο ορισμός του πειθαρχικού δικαίου, τα είδη του, οι γενικές αρχές του, το πεδίο εφαρμογής του, η ειδική σχέση εξουσίασης των δημοσίων υπαλλήλων, η πειθαρχική τους ευθύνη, καθώς και οι τάσεις που καταγράφονται στην ιστορική εξέλιξη του πειθαρχικού (κεφάλαιο 1). Στη συνέχεια θα εξετασθεί ο πυρήνας του θέματος. Με την κριτική και λεπτομερή παράθεση των αλλαγών που επέφερε η μεταρρύθμιση στα πειθαρχικά παραπτώματα και στις ποινές (κεφάλαιο 2), καθώς και στην πειθαρχική διαδικασία και στα πειθαρχικά όργανα (κεφάλαιο 3), θα γίνει προσπάθεια να απαντηθούν σημαντικά ερωτήματα. Ποιος ήταν ο σκοπός που υπηρετούσε η κάθε μια τροποποίηση στους επιμέρους τομείς του πειθαρχικού. Ποια ήταν τα σημεία οριακής, ακραίας αυστηροποίησης και με ποια δικαιώματα των υπαλλήλων συγκρούονταν. Η μεταρρύθμιση ακολούθησε την ίδια κατεύθυνση κατά τη χρονική της εξέλιξη ή υπήρξε καμπή και διορθωτικές αλλαγές, και σε ποια θέματα. Πως σχετίζεται το πειθαρχικό με τον εκσυγχρονισμό, και την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, ποιες πλευρές εκσυγχρονισμού έγινε προσπάθεια να επιτευχθούν και με ποιές μεταβολές του πειθαρχικού, ποιες αλλαγές έγιναν για να καταπολεμηθεί η διαφθορά, πόσο αποτελεσματική ήταν η μεταρρύθμιση για τους στόχους του εκσυγχρονισμού και της καταπολέμησης της διαφθοράς, της πρόληψης και της

καταστολής της παραβατικής συμπεριφοράς που τέθηκαν, πως επιδρούν στην ελάττωση της παραβατικότητας, θεωρίες όπως αυτές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και της υποκίνησης (κεφάλαιο 4). Με τις απαντήσεις στα παραπάνω ερωτήματα, από την εμπειρία της μεταρρύθμισης και της ελληνικής, αλλά και της διεθνούς πρακτικής, θα γίνει δυνατή η διαπίστωση αν είναι αρκετή η νομοθέτηση πειθαρχικών διατάξεων για τον περιορισμό της παραβατικότητας στη δημόσια διοίκηση, ή για να καταστεί αυτή αποτελεσματική, θα πρέπει να συνδυαστεί με την εκπλήρωση και άλλων προϋποθέσεων, με την συνδρομή και άλλων παραγόντων.

Σημαντικό στοιχείο, που θα βοηθήσει στην ανάλυση και εξαγωγή των συμπερασμάτων-απαντήσεων θα αποτελέσει η παράθεση υποθέσεων από την νομολογία για την πρακτική αντιμετώπιση πειθαρχικών θεμάτων από τα διοικητικά δικαστήρια, καθώς και η τεκμηρίωση με τη χρήση των πηγών και της βιβλιογραφίας.

Μετά την ολοκλήρωση της μελέτης και αφού θα έχουν δοθεί απαντήσεις στα ερωτήματα που θα προκύψουν από την ανάδειξη των προβλημάτων, θα καταστεί δυνατή η σκιαγράφηση στοιχείων ενός μοντέλου που θα μπορούσε να μειώσει την παραβατική συμπεριφορά στο δημόσιο, χωρίς την αποκλειστική ανάθεση αυτού του στόχου στην ήπια ή ακραία αυστηροποίηση του πειθαρχικού.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

### ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΕ ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ - ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ- ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΔΡΟΜΗ

#### *1. Η έννοια της πειθαρχίας - Το πειθαρχικό δίκαιο και οι αρχές του - Η πειθαρχική ευθύνη*

Η έννοια της πειθαρχίας συνδέεται άμεσα με τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας, που αποβλέπει στην ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, η οποία πλήττεται όταν οι υπάλληλοι αυθαιρετούν και παραβιάζουν τις υποχρεώσεις τους με πράξεις ή παραλείψεις τους. Οι κανόνες του Πειθαρχικού Δικαίου εκφράζουν την ανάγκη συμμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων στις υποχρεώσεις τους, με τη δυνατότητα επιβολής πειθαρχικών κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης των κανόνων αυτών, η οποία επισύρει την πειθαρχική ευθύνη του υπαλλήλου.

#### **1.1 Η πειθαρχία- Φιλοσοφικές επισημάνσεις και οριοθετήσεις**

Πειθαρχία είναι η υποταγή στους ανωτέρους, αλλά κυρίως η υποταγή, η συμμόρφωση, η τήρηση των αρχών, των κανόνων και των νόμων, όπως διακρίνεται στα συνθετικά της ρήματα πείθω και άρχω<sup>2</sup>.

Η πειθαρχία στην αρχαία Ελλάδα αποτελούσε βασική αξία της κοινωνικής οργάνωσης. Εμφανιζόταν δε με τη σημασία της πειθαρχίας – υπακοής, ευπείθειας στους νόμους. Στον πλατωνικό διάλογο *Κρίτων* παρουσιάζεται η άρνηση του Σωκράτη να παραβεί τους νόμους και να δραπετεύσει, για να αποφύγει τη θανατική ποινή, διδάσκοντας με τη στάση του ότι κάθε πολίτης οφείλει υπακοή στους νόμους της πατρίδας του, ακόμη και στην περίπτωση που αυτή τον αδικεί<sup>3</sup>. Στους *Επτά επί Θήβας* ο τραγικός Αισχύλος αναφέρει ότι *πειθαρχία γαρ εστί της ευπραξίας μήτηρ*<sup>4</sup>. Στην *Αντιγόνη* ο Σοφοκλής παρουσιάζει την αναρχία ως αιτία συμφοράς και διάλυσης των κρατών, ενώ για να επιτευχθεί ευημερία θα πρέπει να τηρείται ο νόμος<sup>5</sup>, δηλαδή οι

<sup>2</sup> Μπαμπινιώτης, Γ. (1998) *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*. Αθήνα: ΚΕΝΤΡΟ ΛΕΞΙΚΟΛΟΓΙΑΣ ΕΠΕ, σελ. 1377.

<sup>3</sup> Πλάτων, *Κρίτων*, στ. 53b, 54b, στο [http://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient\\_greek/library/browse.html?text\\_id=105&page=9](http://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient_greek/library/browse.html?text_id=105&page=9) [20-8-2020].

<sup>4</sup> Αισχύλος, *Επτά επί Θήβας*, στ.225, στο [http://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient\\_greek/library/browse.html?text\\_id=127&page=6](http://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient_greek/library/browse.html?text_id=127&page=6) [20-8-2020].

<sup>5</sup> Σοφοκλής, *Αντιγόνη*, σελ.32, στο <https://www.openbook.gr/antigoni-sofoklis-metafrasi> [20-8-2020].

πολίτες να πειθαρχούν στους νόμους. Η πειθαρχία αποτελεί αρετή για τον πολίτη και προαπαιτούμενο για την επιβίωση και την ευδαιμονία της πόλης.

Η σημασία της πειθαρχίας για την επιβίωση και την ευημερία της κοινωνίας, αλλά και η σχέση της με την εφαρμογή των κανόνων και των νόμων αποτελούν σταθερές στο περιεχόμενο που δίνεται διαχρονικά στην έννοια. Ο Βρετανός κοινωνιολόγος Anthony Giddens θεωρεί ότι η κοινωνία είναι ένα πολύπλοκο σύστημα ανθρώπων που αλληλεπιδρούν με βάση κοινές αξίες, κοινούς νόμους και κανόνες<sup>6</sup>. Για να λειτουργεί η κοινωνία ώστε να επιτυγχάνεται ευημερία είναι αναγκαία η ύπαρξη ενός είδους καταναγκασμού. Ο καταναγκασμός αυτός συνίσταται στην υποχρέωση υπακοής στις κοινές αρχές που διέπουν την κοινωνική οργάνωση, κι έχει ως σκοπό να ελαχιστοποιήσει τις αποκλίνουσες συμπεριφορές των μελών της κοινωνίας. Η τυχόν παρέκκλιση τιμωρείται με κυρώσεις και ποινές ώστε να αποθαρρύνεται<sup>7</sup>, ενώ η κοινωνική οργάνωση περιλαμβάνει τα όργανα και τις διαδικασίες επιβολής των ποινών, καθώς και τον καθορισμό τους.

Ο Γάλλος φιλόσοφος Μισέλ Φουκώ (1936-1984) καινοτομεί παρουσιάζοντας τις σκέψεις του για την έννοια της πειθαρχίας και για τη σχέση πειθαρχίας και εξουσίας. Κατά τον Φουκώ η πειθαρχία στη σύγχρονη κοινωνία δεν πρέπει να συνδέεται με την πρόκληση φόβου. Ο τρόμος δεν είναι το αποκορύφωμα της πειθαρχίας αλλά η αποτυχία της, αφού η πειθαρχία έχει άλλους τρόπους να επιβάλλεται πιο ήπιους και αποτελεσματικούς. Για παράδειγμα ο τρόμος ήταν το χαρακτηριστικό της πειθαρχίας της φεουδαρχικής εξουσίας, που μόνο σκοπό είχε την επιβολή της εξουσίας του ηγεμόνα<sup>8</sup>. Η πειθαρχία είναι άσκηση πολιτικής καταναγκασμών που σκοπό έχει να επιβάλλει περιορισμούς στη συμπεριφορά των ατόμων. Για να πετύχει τους στόχους αυτούς χρησιμοποιεί την ιεραρχική επιτήρηση, τις κυρώσεις που επιβάλλουν οι πειθαρχικοί μηχανισμοί και την εξέταση<sup>9</sup>.

Οι φιλοσοφικές θεωρήσεις για την πειθαρχία βρίσκουν εφαρμογή στα κοινωνικά υποσύνολα στα οποία ανήκουν οι επαγγελματικές ομάδες κι επομένως και στους δημοσίους υπαλλήλους. Στον δημοσιοϋπαλληλικό τομέα οι περιορισμοί αφορούν τις ατομικές ελευθερίες και η πειθαρχία επιβάλλεται, εξασφαλίζεται από το πειθαρχικό δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο και την ιεραρχική σχέση, ενώ οι αποκλίνουσες

<sup>6</sup> Giddens, A. (2002) *Κοινωνιολογία*. Μτφ. Δ. Τσαούσης. Αθήνα: Gutenberg, σελ. 68.

<sup>7</sup> Giddens, A. ό.π., σελ. 248-251.

<sup>8</sup> Φουκώ, Μ. (1987). *Εξουσία, Γνώση και Ηθική*. Μτφ. Ζήσης Σαρίκας. Αθήνα: Ύψιλον, σελ. 46-7.

<sup>9</sup> Φουκώ, Μ. (1976) . *Επιτήρηση και Τιμωρία*. Μτφ. Κ. Χατζηδημητρίου & Ι. Ράλλη. Αθήνα: Κέδρος, σελ. 184-235.

συμπεριφορές τιμωρούνται από τα αρμόδια εντεταλμένα όργανα και τα πειθαρχικά συμβούλια. Η σημασία της πειθαρχίας για το δημόσιο τομέα αποτυπώνεται στην ιδιαίτερη έμφαση που δίνεται σε αυτήν ακόμα και στο νέο δημόσιο μάνατζμεντ, όπου η ιεραρχική σχέση τοποθετείται σε δεύτερη μοίρα και υιοθετούνται πρακτικές από τον ιδιωτικό τομέα<sup>10</sup>.

## 1.2 Το πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων υπαλλήλων

### 1.2.1 Ορισμός, είδη και σκοπός του πειθαρχικού δικαίου

Το Διοικητικό Δίκαιο που αποτελεί σημαντικό κλάδο του Δημόσιου Δικαίου, απαρτίζεται από σύστημα κανόνων που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης<sup>11</sup> αλλά και τη σχέση κράτους και διοικούμενου. Το πειθαρχικό δίκαιο είναι το τμήμα του Διοικητικού Δικαίου που περιλαμβάνει τις διατάξεις οι οποίες ρυθμίζουν τις υποχρεώσεις και τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων.

Το πειθαρχικό δίκαιο διακρίνεται στο ουσιαστικό ή συστηματικό και στο διαδικαστικό-δικονομικό ή τυπικό. Το συστηματικό πειθαρχικό δίκαιο περιλαμβάνει τα πειθαρχικά παραπτώματα και τις πειθαρχικές ποινές, ενώ το διαδικαστικό ασχολείται με τα όργανα και τη λειτουργία τους, καθώς και τη διαδικασία επιβολής των ποινών. Ονομάζεται διαδικαστικό γιατί η διαδικασία εξελίσσεται ενώπιον πειθαρχικού συμβουλίου και το αποτέλεσμα αυτής είναι η έκδοση διοικητικής πράξης<sup>12</sup>. Οι αρχές του ουσιαστικού πειθαρχικού δικαίου, δηλαδή οι εγγυήσεις από την αυθαιρεσία και τις άσκοπες και καταχρηστικές ποινές<sup>13</sup>, μαζί με τις αρχές του δικονομικού πειθαρχικού δικαίου, συνθέτουν ένα σύνολο προστατευτικών ρυθμίσεων για την προστασία του υπαλλήλου που διώκεται πειθαρχικά, από την καταχρηστική άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας<sup>14</sup>.

Το πειθαρχικό δημοσιούπαλληλικό δίκαιο στοχεύει στην τήρηση των υποχρεώσεων του υπαλλήλου, τις οποίες αναλαμβάνει από τον διορισμό του, προς χάριν της συνεχούς και εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, μέχρι τη λύση της υπαλληλικής σχέσης. Συναρτάται δε με τη συμπεριφορά του υπαλλήλου εντός της υπηρεσίας,

---

<sup>10</sup> Dunleavy, P. and Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management*. Vol. 14. Issue 3. April. 9-16.  
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540969409387823> [ 1-8-2020].

<sup>11</sup> Δαγτόγλου, Π. (2011) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*. 5η έκδοση. Αθήνα: Σάκκουλα Αντ. Ν., σελ.33.

<sup>12</sup> Παναγόπουλος, Θ.Ι. (2014) *Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο*. Αθήνα: Σταμούλης, σελ. 168.

<sup>13</sup> Καίσαρη, Α. (2013) *Το Πειθαρχικό Δίκαιο των Υπαλλήλων του Δημοσίου (μετά τις τροποποιήσεις των ν.4057/2012 και 4093/2012) Κατ' άρθρο, ερμηνεία – νομολογία*. Τόμος Α'. Αθήνα: Νομόραμα, σελ. 37.

<sup>14</sup> Καζάκος, Α. (2013) *Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο*, Αθήνα Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ.496.

στο πλαίσιο της ιεραρχικής εξάρτησης από τους ανωτέρους του, αλλά και με την εκτός υπηρεσίας συμπεριφορά του. Το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, θέτει σαν στόχο το συγκερασμό του συμφέροντος της δημόσιας υπηρεσίας με τα ατομικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων. Άλλωστε ο σεβασμός των ατομικών δικαιωμάτων αποτελεί προϋπόθεση για ένα κράτος δικαίου.

### 1.2.2 Γενικές αρχές του πειθαρχικού δικαίου

Στις διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου συχνά γίνεται επίκληση-αναφορά σε γενικές αρχές του δικαίου, οι οποίες αντίστοιχα εφαρμόζονται στο πειθαρχικό πεδίο του δημοσιοϋπαλληλικού τομέα. Μερικές από αυτές που ξεχωρίζουν είναι:

α) Η αρχή της πρόβλεψης (*nullum crimen nulla poena sine lege certa*) η οποία κατοχυρώνεται στο Άρθρο 7 § 1 του Συντάγματος<sup>15</sup>, που αναφέρει ότι χωρίς τη θέσπιση νόμου πριν την τέλεση πράξης, που να προσδιορίζει τα στοιχεία αυτής, δεν υπάρχει έγκλημα και αντίστοιχα δεν μπορεί να επιβληθεί οποιαδήποτε ποινή. Η αρχή αυτή του ποινικού δικαίου διατυπώθηκε και στο Άρθρο 7 § 1 της ΕΣΔΑ. Σύμφωνα με την αρχή αυτή οι αποδιδόμενες ως πειθαρχικά παραπτώματα, πράξεις ή παραλείψεις, οι επιβαλλόμενες ποινές και η πειθαρχική διαδικασία θα πρέπει να προσδιορίζονται με ακρίβεια και σαφήνεια σε νόμο, ώστε η πειθαρχική τιμωρία σε βάρος του εργαζομένου να είναι νόμιμη και σύμφωνη με τις συνταγματικές αρχές και τις διατάξεις της ΕΣΔΑ.

Με τη μεταρρύθμιση του ν. 4057/2012, όπως θα καταδειχθεί (κεφ. Β'), έγινε εξαντλητική, κατά το δυνατόν, απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων και αντιστοίχιση με τις επιβαλλόμενες ποινές, σε μια προσπάθεια να συγκεκριμενοποιηθεί το υπαλληλικό καθήκον και να καταγραφούν οι περιπτώσεις προσβολής του δημόσιου συμφέροντος. Η προσπάθεια αυτή συνέβαλε στην εφαρμογή της αρχής της πρόβλεψης στο πειθαρχικό του δημόσιου τομέα.

β) Η αρχή της απαγόρευσης της αναδρομικότητας («*nullum crimen nulla poena sine praevia lege*»).

Η απαγόρευση της αναδρομικής ισχύος πειθαρχικής ποινής εδράζεται στο δεδομένο ότι δεν μπορεί να αποδοθεί πειθαρχική τιμωρία παραπτωμάτων που διαπράχθηκαν πριν από τη θέσπιση του πειθαρχικού κανόνα ή του πειθαρχικού δικαίου, αλλά ούτε το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο δύναται να επιβάλει ποινή για

<sup>15</sup> Σύνταγμα της Ελλάδας. <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/FEK%20211-A-24-12-2019%20NEO%20SYNTAGMA.pdf> [26-10-2020].

συμπεριφορά που εκδηλώθηκε πριν από την ισχύ του πειθαρχικού κανόνα ή να επιβάλει ποινή βαρύτερη από την ισχύουσα τη χρονική στιγμή τέλεσης του παραπτώματος<sup>16</sup>.

γ) Η αρχή της απαγόρευσης της διπλής πειθαρχικής δίωξης (*ne bis in idem*)

Η αρχή αυτή απαγορεύει τη διπλή τιμωρία του εργαζομένου για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα. Δεν νομιμοποιούνται τα πειθαρχικά όργανα να ασκήσουν περισσότερες από μία πειθαρχικές δίωξεις ή να επιβάλουν περισσότερες από μία ποινές για την τέλεση του ίδιου πειθαρχικού παραπτώματος. Σχετική είναι και η αναφορά στην § 3 του άρθρου 123 του ΥΚ. Η αρχή αυτή αναφέρεται και στην ΕΣΔΑ<sup>17</sup> (άρθρο 4, §1, 7<sup>ο</sup> Πρωτόκολλο), όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα κάθε προσώπου να μη δικάζεται ή να τιμωρείται δύο φορές για το ίδιο αδίκημα.

Η ελληνική νομική επιστήμη στο χώρο του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων παρουσιάζει μία σημαντική ανακολουθία, η οποία διαφαίνεται έντονα και από τη σωρεία νόμων που έρχονται κατά καιρούς να «συμπληρώσουν» και να καλύψουν νομοθετικά κενά. Το πειθαρχικό δίκαιο παρουσιάζει μια έντονη εσωτερικότητα, από τη στιγμή που καθορίζει αποκλειστικά τα *interna corporis* της Διοικήσεως<sup>18</sup>. Η διπλή στόχευση του πειθαρχικού δικαίου στην ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, αλλά και την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, καθώς και στη διαφύλαξη των ατομικών δικαιωμάτων των υπαλλήλων, και η αοριστία που οι στόχοι αυτοί εμπεριέχουν, συντελούν στην αδυναμία του ακριβούς καθορισμού των πειθαρχικών παραπτωμάτων. Για το λόγο αυτό το πειθαρχικό δίκαιο είναι ουσιαστικά νομολογιακό και περιπτωσιολογικό και η γνώση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικράτειας βοηθά ως η *sine qua non* προϋπόθεση για την έστω και στοιχειώδη θεωρητική επεξεργασία των υπό εξέταση θεμάτων.

Τέλος, το πειθαρχικό δίκαιο στην Ελλάδα παρουσιάζει την πολύ σημαντική δικονομική πρωτοτυπία και καινοτομία, σύμφωνα με την οποία ο δημόσιος υπάλληλος δύναται να ασκήσει την υπαλληλική προσφυγή του άρθρου 103 § 4 του Συντάγματος. Εξαιτίας της προσφυγής αυτής, που ο συντακτικός νομοθέτης την έθεσε στον πυρήνα των συνταγματικών διατάξεων για να την εξοπλίσει με ανώτερη τυπική ισχύ, ο δημόσιος υπάλληλος, για τα μείζονα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την εξέλιξη

<sup>16</sup> Γιαρένη, Ι. (2012) *Παράβαση Καθήκοντος: πειθαρχική και ποινική προσέγγιση*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 204.

<sup>17</sup> Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ELL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ELL.pdf) [06-01-2021].

<sup>18</sup> Δαρζέντας, Ε. (1991). «Τα μεγάλα προβλήματα του πειθαρχικού δικαίου». *Ελληνική Δικαιοσύνη*. Τεύχος 6, σελ. 2000.



της σταδιοδρομίας του, μπορεί να προσφύγει στο Συμβούλιο της Επικράτειας, το οποίο θα δικάσει την όλη υπόθεση εξ υπαρχής, νόμω και ουσία<sup>19</sup>.

### **1.2.3 Οι διαφορές του πειθαρχικού δικαίου στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα**

Το πειθαρχικό δίκαιο συναντάται και στον ιδιωτικό τομέα, ως παράγοντας της συνέχειας, της συνοχής και της επίτευξης των στόχων της εκμετάλλευσης, δηλαδή εκείνης της οντότητας, εντός των ορίων της οποίας ασκεί το διευθυντικό δικαίωμα ο εργοδότης, με την έννοια της θέσπισης των όρων άσκησης της εργασίας. Το πειθαρχικό δίκαιο, καλείται να ρυθμίσει την άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας στην εκμετάλλευση. Η σημαντική διαφορά με το δημοσιούπαλληλικό πειθαρχικό δίκαιο είναι ότι το πειθαρχικό στην εκμετάλλευση, δηλαδή στο εργατικό δίκαιο, δεν βρίσκεται μέχρι σήμερα σε κάποιο κωδικοποιημένο νομοθέτημα εν συνόλω. Ελλείπει νομοθετικών ρυθμίσεων για τη συνολική ρύθμιση της πειθαρχίας στην εκμετάλλευση, η κάλυψη των πιθανών κενών που εμφανίζεται, επιτυγχάνεται μέσω της επίκλησης και της αναφοράς σε δικαιοίκες αρχές, με στόχο την οριοθέτηση της πειθαρχικής εξουσίας στην εργασία. Αντίθετα, στο δημόσιο τομέα, ακριβώς εξαιτίας της άσκησης δημόσιας εξουσίας, το μεγαλύτερο Τμήμα του Υπαλληλικού Κώδικα (Κεφάλαιο Στ' Μέρος Δ' του ν. 3528/2007, όπως αυτό τροποποιήθηκε από τις διατάξεις των νόμων 4057/2012 και 4325/2015), ρυθμίζει επακριβώς τα της πειθαρχίας στις δημόσιες υπηρεσίες, όχι μόνο για τους υπαλλήλους που έχουν σχέση δημοσίου δικαίου, αλλά και για αυτούς που έχουν σχέση ιδιωτικού δικαίου με το δημόσιο<sup>20</sup>.

Μία ακόμη ουσιώδης διαφορά για το πειθαρχικό δίκαιο στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα είναι ο σκοπός ύπαρξής του: στον δημόσιο τομέα σκοπός είναι η διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος, ενώ στον ιδιωτικό τομέα η διασφάλιση του ιδιωτικού συμφέροντος του ιδιοκτήτη της επιχείρησης.

---

<sup>19</sup> Δαρζέντας, Ε., ό.π., σελ.2000.

<sup>20</sup> Δημαρέλλης, Κ. (2016) *Θεμελιώδεις Αρχές του πειθαρχικού δικαίου*. Αθήνα Θεσσαλονίκη: Σάκουλας, σελ. 3.

### 1.3 Το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής του πειθαρχικού δικαίου

#### 1.3.1 Οι δημόσιοι υπάλληλοι που υπάγονται στο πειθαρχικό δίκαιο

Το Μέρος Ε΄ «ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ» του Υπαλληλικού Κώδικα (ν.3528/2007), αντικαταστάθηκε με το άρθρο δεύτερο του ν.4057/2012 (ΦΕΚ 54/14-03-2012 τ. Α΄) «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

Στο πεδίο εφαρμογής του ως άνω νόμου, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.58/341/οικ.10874/3-5-2012 εγκύκλιο, υπάγονται οι δημόσιοι πολιτικοί, διοικητικοί υπάλληλοι, οι υπάλληλοι των ΝΠΔΔ, καθώς και το μόνιμο προσωπικό των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, και των ΝΠΔΔ αυτών. Μετά τις ρυθμίσεις που επήλθαν με τον ν. 4057/2012, στις διατάξεις του ΥΚ υπάγεται και το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, καθώς και των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού.

Εκτός των πολιτικών ή διοικητικών δημοσίων υπαλλήλων υπάρχουν και οι δημόσιοι λειτουργοί, οι οποίοι υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και τους νόμους, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Δημόσια λειτουργία δεν αποτελεί κάθε δημοσιοϋπαλληλική θέση, αλλά μόνο αυτές που συντελούν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, όπως οι φορείς των τριών λειτουργιών του άρθρου 26 του Συντάγματος (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική) και οι άρχοντες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού<sup>21</sup>. Οι δημόσιοι λειτουργοί (δικαστικοί, καθηγητές ΑΕΙ κ.ά.) απολαμβάνουν λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας (άρθρο 87, § 1, άρθρο 16, § 6, & άρθρο 88, Συντ). Η ιεραρχική εξάρτηση για αυτούς, εξασθενίζει και υπόκεινται σε ηπιότερο έλεγχο, καθώς λειτουργούν για το δημόσιο συμφέρον από ανώτερες βαθμίδες της πολιτειακής διάρθρωσης.

Ειδικές κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων αποτελούν οι στρατιωτικοί και οι υπηρετούντες στην ΕΑ, όπου η ιεραρχική υπακοή και η πειθαρχική ευθύνη είναι ενισχυμένες λόγω της ειδικής φύσης των καθηκόντων τους.

Με το άρθρο 7 του ν. 4325/2015 (ΦΕΚ 47/11-5-15 τ.Α΄), προστέθηκε στο άρθρο 1 του ν.2690/1999 (ΦΕΚ 45/9-3-1999 τ.Α΄) «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» δεύτερο εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο οι διατάξεις που αφορούν στα άρθρα 4 έως 7 και 12, τυγχάνουν εφαρμογής και στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα οποία

<sup>21</sup> Χρυσόγονος Κ.-Βλαχόπουλος Σ. (2006). *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*. 4<sup>η</sup> έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 203.

ανήκουν στο κράτος είτε επιχορηγούνται τακτικώς, στα Ν.Π.Ι.Δ. και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ), καθώς και στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α..

Βέβαια η άσκηση πειθαρχικής εξουσίας στο πλαίσιο του Κράτους δεν περιορίζεται αποκλειστικά στα ως άνω υπαγόμενα πρόσωπα, αλλά στο πεδίο εφαρμογής της σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο υπάγονται και άλλα άτομα, που δεν αποτελούν όργανά τους με τη στενή έννοια, αλλά συνεργάζονται για τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας με την άσκηση δημόσιας διοίκησης και η δραστηριότητά τους συνδέεται με κανόνες δεοντολογίας, των οποίων η παράβαση επιφέρει την επιβολή πειθαρχικών ποινών.

Στην περίπτωση αυτή υπάγονται οι σχέσεις που συνάπτονται ανάμεσα στο κράτος ή το Ν.Π.Δ.Δ. και κάθε φυσικό πρόσωπο που δρα ως χρήστης αυτών, είτε ασκεί δραστηριότητα που συντελεί στη ρυθμιστική παρέμβαση και έλεγχο του κράτους, είτε του Ν.Π.Δ.Δ., αναγόμενη στη ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος. Όπως ορίζεται και στο άρθρο 2 «Έκταση εφαρμογής» του Υπαλληλικού Κώδικα, οι υπάλληλοι ή λειτουργοί του κράτους ή Ν.Π.Δ.Δ., που διέπονται από ειδικές διατάξεις, καθώς και οι υπάλληλοι των Ο.Τ.Α., υπάγονται στις διατάξεις του ν. 4057/2012, για τα θέματα που δεν ρυθμίζονται από τις σχετικές ειδικές διατάξεις.

### 1.3.2 Το ειδικό καθεστώς των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης

Ο όρος «διοίκηση» αναφέρεται στην άσκηση ορισμένης δραστηριότητας που αποσκοπεί στη διαχείριση και τη φροντίδα των ίδιων ή ξένων υποθέσεων<sup>22</sup>. Δημόσια διοίκηση είναι το σύνολο των Νομικών Προσώπων που ασκούν αρμοδιότητες σχετικές με την άσκηση δημόσιας εξουσίας<sup>23</sup>.

Η δημόσια διοίκηση επανδρώνεται από πολίτες με επιστημονική κατάρτιση, οι οποίοι σταδιοδρομούν σε αυτήν και προκειμένου να δράσουν με όσο το δυνατό μεγαλύτερη επαγγελματική ικανότητα και ανεξαρτησία, πρέπει να απέχουν από πολιτικές αντιπαραθέσεις, κομματικές επιρροές και σχέσεις πατρωνίας<sup>24</sup> και

<sup>22</sup> Χρυσανθάκης, Χ. (2015). Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου. 2η έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 1.

<sup>23</sup> Σπηλιωτόπουλος, Ε. (1997). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 17-18.

<sup>24</sup> Πραβίτα, Μαρία-Ηλιάνα (2018). «Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης». *ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ*. Τ. 44, Νο. 1, σελ. 49-75. Στο <http://dx.doi.org/10.12681/hpsa.15921>

διακρίνεται σε κυριαρχική - ρυθμιστική και συναλλακτική<sup>25</sup>. Τα δημόσια νομικά πρόσωπα (ΔΝΠ), προκειμένου να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους, χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες μεγάλου αριθμού φυσικών προσώπων, των δημοσίων υπαλλήλων. *Οι δημόσιοι υπάλληλοι συνδέονται με τα νομικά πρόσωπα αυτά με μια ειδική έννομη σχέση, που έχει συναφθεί προαιρετικά, συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη και διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου*<sup>26</sup>. Οι δημόσιοι υπάλληλοι τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους, ενώ για την κατοχή της ιδιότητας του οργάνου απαιτείται η τήρηση όλων των νόμιμων προϋποθέσεων, αλλιώς οι πράξεις τους θεωρούνται ως ανύπαρκτες ή ανυπόστατες.

Με μεγαλύτερη ευρύτητα του ορισμού που δίνεται στον πρώτο Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα (άρθρο 1, § 2 του ν.1811/1951)<sup>27</sup>, και σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 103 και 104 του Συντάγματος, «*δημόσιος υπάλληλος είναι το άμισθο ή έμμισθο, μόνιμο ή μη όργανο του κράτους, το οποίο υπηρετεί το κοινωνικό σύνολο, δηλαδή ασκεί δημόσιο λειτούργημα ή αξίωμα*»<sup>28</sup>. Επιπλέον «*οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό*» (άρθρο 103, § 1, Συντ).

Ο δημόσιος υπάλληλος χαρακτηρίζεται ως “ειδικός πολίτης”, λόγω της ειδικής σχέσης εξουσίασης με το Κράτος<sup>29</sup>, συνέπεια της οποίας αποτελεί η άσκηση πειθαρχίας που εκπορεύεται από την ανάγκη για τη προστασία του έννομου αγαθού της δημόσιας υπηρεσίας. Η ανάγκη αυτή θεμελιώνεται στην απαίτηση ικανοποίησης του δημόσιου συμφέροντος αλλά και στην κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων των υπαλλήλων, συντείνοντας έτσι στη διασφάλιση του κύρους της δημοσιοϋπαλληλικής τους ιδιότητας. Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί υποχρεωτικό κανόνα συμπεριφοράς για κάθε διοικητικό όργανο.

---

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/15921/14331> [12-7-2020].

<sup>25</sup> Χρυσανθάκης, Χ. (2015). *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*. 2<sup>η</sup> έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 1.

<sup>26</sup> Σπηλιωτόπουλος, Επ.- Χρυσανθάκης, Χαρ. (2013). *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*. 8<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 4

<sup>27</sup> Ν.1811/1951, άρθρο 1, § 2 : «*δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα, έμμισθα όργανα του Κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέση*».

<sup>28</sup> Κτιστάκη Σ. - Κονδύλης Β. - Τζιράκη Ευαγ. (2018). *Υπαλληλικός Κώδικας, Ερμηνεία κατ'άρθρο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 23.

<sup>29</sup> Τάχος Α.Ι.- Συμεωνίδης Ι.Α. (2007). *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα & αντίστοιχων διατάξεων Κώδικα Δημοτικών & Κοινοτικών Υπαλλήλων*. Τόμος Ι. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 295.

## 1.4 Η πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων

Η πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου είναι η ευθύνη που αναλαμβάνει για την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων του και απορρέει από την ειδική σχέση εξουσίας που έχει με το Κράτος. Είναι δηλαδή απόρροια της υπαλληλικής ιδιότητας<sup>30</sup>. Η πειθαρχική ευθύνη επισύρει ποινές και ρυθμίζεται από το πειθαρχικό δίκαιο, αφορά δε σε πράξεις ή παραλείψεις κατά τη διάρκεια άσκησης των καθηκόντων, από δόλο ή αμέλεια, που προκαλούν βλάβη στη λειτουργία της υπηρεσίας και μπορούν να καταλογιστούν στον υπάλληλο. Όπως ορίζεται στη σχετική εγκύκλιο<sup>31</sup> «αποβλέπει μόνο στην διασφάλιση της εύρυθμης και απρόσκοπτης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας αλλά και στην αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των υπαλλήλων, ως ανθρώπων και πολιτών». Η διπλή αυτή στόχευση και κυρίως το ενδιαφέρον για την προστασία του υπαλλήλου αποτελεί σημείο εκσυγχρονισμού του πειθαρχικού δικαίου. Η πειθαρχική ευθύνη είναι ατομική, δηλ. προσωποπαγής<sup>32</sup>, και δεν μπορεί να θεωρηθεί συλλογική<sup>33</sup>.

Η πειθαρχική ευθύνη διαφέρει από την ποινική και την αστική ευθύνη των υπαλλήλων. Η ποινική ευθύνη αφορά πράξεις ή παραλείψεις που εμπίπτουν σε διατάξεις του ποινικού κώδικα και προσβάλλουν τη λειτουργία της υπηρεσίας αλλά και την λειτουργία της κοινωνίας. Συνδέεται με ποινές χρηματικές ή φυλάκισης. Η αστική ευθύνη συνδέεται με τη ζημία που προκαλούν οι υπάλληλοι στο Δημόσιο ή σε τρίτους, με πράξεις ή παραλείψεις, κατά την άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων. Η αστική ευθύνη του υπαλλήλου υφίσταται μόνο έναντι του Δημοσίου και όχι των τρίτων που μπορούν να στραφούν μόνο κατά του Κράτους ( § 1, άρθρο 38 ΥΚ).

## 2. Ιστορική επισκόπηση του πειθαρχικού δικαίου

### 2.1 Η ιστορική εξέλιξη των διατάξεων

Οι σχετικές με το πειθαρχικό δίκαιο διατάξεις αποτελούν τμήμα της κωδικοποιημένης υπαλληλικής νομοθεσίας και επομένως συναρτώνται με τον υπαλληλικό κώδικα, όπως διαμορφώθηκε στο πέρασμα των χρόνων. Το μεγαλύτερο δε μέρος των κανόνων του

<sup>30</sup> Καίσαρη, Α., ό.π., σελ. 255.

<sup>31</sup> Εγκύκλιος ΔΔΑΔ Δ 1093685 ΕΞ 2019/28-6-2019, ΑΑΔΕ στο <https://www.aade.gr/egkyklioi-kai-apofaseis/ddad-d-1093685-ex-2019> [22-8-2020].

<sup>32</sup> ΣτΕ 2960/1994-Τμήμα Γ' στο [adjustice.gr](http://adjustice.gr) [20/2/2020]

<sup>33</sup> Τάχος, Α. Ι. (1981). *Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων*. Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, σελ. 150.

Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου οφείλεται στη θέσπιση διατάξεων με νομοθετικές πράξεις.

Έτσι με τον ν. 342/1947 (ΦΕΚ 123/25-6-1947 τ.Α'), συστάθηκε επιτροπή με αντικείμενο τη σύνταξη Υπαλληλικού Κώδικα και σε συνέχεια αυτού εκδόθηκε ο ν.1368/1949 (ΦΕΚ 333/27-11-1949 τ.Α'), ως Αναγκαστικός Νόμος «Περί Κώδικος Καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων», ο οποίος ωστόσο δεν εφαρμόστηκε ποτέ, καθώς κρίθηκε αντισυνταγματικός από το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την αιτιολογία ότι δεν ψηφίστηκε από τη Βουλή και επιπλέον θεωρήθηκε ότι δεν συνέτρεχε ειδική και εξαιρετική ανάγκη για την έκδοσή του.

Στη συνέχεια και μετά από επεξεργασία αυτού, το οριστικό σχέδιο κατατέθηκε στη Βουλή και ψηφίστηκε ο ν. 1811/1951 (ΦΕΚ 141/15-5-1951 τ.Α'). Η συντακτική επιτροπή για τη σύνταξή του, έλαβε υπόψη της το σχέδιο που είχε καταρτιστεί το 1917, επί κυβερνήσεως του Ελ. Βενιζέλου σε συνέχεια του ν. 964/1917 για τη «Προς Σύνταξιν Σχεδίων Διοικητικών Κωδίκων», το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή το 1924 χωρίς να ψηφιστεί, καθώς και το «Προσχέδιο νόμου περί υπαλληλικού κώδικος», το οποίο είχε υποβληθεί στη Βουλή το 1931, αλλά ούτε αυτό ψηφίστηκε.

Επίσης λήφθηκαν υπόψη ξένα νομοθετικά κείμενα, όπως ο γερμανικός κώδικας του 1937, ο γαλλικός κώδικας του 1946, οι ιταλικοί υπαλληλικό νόμοι του 1923, οι θεσμοί που εφαρμόζονταν στη Μ. Βρετανία, καθώς και οι γενικές αρχές που είχαν διαμορφωθεί από τη νομολογία του ΣτΕ<sup>34</sup>.

Ο ν. 1811/1951 δέχθηκε πολλές τροποποιήσεις και αντικαταστάθηκε με το Β.Δ.285/1972 (ΦΕΚ 65/6-5-1972 τ.Α'), μέχρι την ψήφιση του ν. 417/1976 (ΦΕΚ 214/17-8-1976 τ.Α'), ο οποίος επανέφερε σε ισχύ κάποια άρθρα του νόμου.

Στη συνέχεια εκδόθηκε το Π.Δ. 760/1976, σχετικά με την κωδικοποίηση των διατάξεων του πειθαρχικού δικαίου, κατόπιν εξουσιοδότησης του άρθρου 29 του ν. 417/1976, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του ν. 22/1975 το οποίο και ενσωματώθηκε στο Π.Δ. 611/1977, ως ειδικό κεφάλαιο.

Ο Κώδικας αυτός ίσχυσε στη χώρα μας μέχρι την ψήφιση του ν. 2683/1999 (ΦΕΚ 19/9-2-1999 τ.Α'), ο οποίος συμπεριέλαβε στο μέρος Ε', στα άρθρα 106 έως και 147, τις σχετικές με το Πειθαρχικό Δίκαιο διατάξεις.

Στο πλαίσιο της προγραμματικής δέσμευσης της κυβέρνησης για την επανίδρυση του κράτους, ψηφίστηκε ο ν. 3528/2007 (ΦΕΚ 26/9-02-2007 τ.Α')

---

<sup>34</sup> Σπλιωτόπουλος, Επ.- Χρυσανθάκης, Χαρ., ό.π., σελ. 11.

«Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» (ΦΕΚ 26/09-02-2007 τ.Α').

Με τον ν. 4057/2012 (ΦΕΚ 54/14-03-2012 τ.Α') κυρίως, πραγματοποιήθηκε η εξεταζόμενη μεταρρύθμιση του πειθαρχικού δικαίου, καθώς αντικαταστάθηκαν στο σύνολό τους οι αντίστοιχες διατάξεις του ΥΚ, όπως περιλαμβάνονται στο Ε' Μέρος αυτού, στα άρθρα 103 έως 146B.

Έξι μήνες μετά τη θέση του ν. 4057/2012 σε ισχύ, ψηφίστηκε ο ν. 4093/2012 με τον οποίο τροποποιήθηκαν τα άρθρα 103, 104 του ΥΚ, ενώ μεταβολές σε ευρεία έκταση επέφερε ο ν. 4325/2015, όπως αποτυπώνονται στα άρθρα 3<sup>ο</sup> & 4<sup>ο</sup>, με τα οποία αντικαταστάθηκαν τα άρθρα 103,104,105,107,108,109 και 146 Α του Ν. 3528/2007.

Τροποποιήσεις στις σχετικές με το πειθαρχικό δίκαιο διατάξεις, επέφεραν τμηματικά και οι νόμοι 3738/2008 (άρθρο 30), 3839/2010 (άρθρο δεύτερο & τρίτο), 3896/2010 (άρθρο 23), 4111/2013 (άρθρο 14), 4152/2013 (άρθρο πρώτο, § ΣΤ'), 4203/2013 (άρθρο 25, § 6), 4210/2013 (άρθρα 14,15,16,17,18 & 19), 4304/2014 (άρθρο 30), 4305/2014 (άρθρο 29), 4310/2013 (άρθρο 69), 4254/2014 (§ ΙΕ17), 4590/19 (άρθρο 41), 4604/2019 (άρθρο 14), 4671/2020 (άρθρο 53).

## **2.2 Ο χαρακτήρας του πειθαρχικού δικαίου στο πέρασμα του χρόνου**

Με το άρθρον μόνον του Π.Δ. 611/1977 συντελείται η πρώτη επίσημη διοικητική κωδικοποίηση της διάσπαρτης ύλης σε ενιαίο κείμενο. Η κωδικοποίηση αυτή ωστόσο δεν ανταποκρίθηκε στην αποτίναξη της καθιερωμένης πρακτικής, που δίνει τη δυνατότητα στον νομοθέτη να προσφεύγει στη συνήθη νομοπαραγωγική διαδικασία σύμφωνα με την οποία «προσθέτει, τροποποιεί ή αντικαθιστά διατάξεις του Κώδικα». Στις δύο επόμενες δεκαετίες η ανάγκη ένταξης των διάσπαρτων διατάξεων σε ενιαίο κείμενο ικανοποιείται με ευθύνη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας<sup>35</sup>, με την ανεπίσημη διοικητική κωδικοποίηση (Χ. Χρυσανθάκη, Υπαλληλικός Κώδικας 1993). Με το Π.Δ. 611/1977 δεν θεσπίστηκαν νέοι κανόνες, αλλά συμπεριλήφθηκαν εκείνοι που ίσχυαν, ενώ υπήρξαν περιπτώσεις όπου οι «φραστικές μεταβολές» που επήλθαν ήταν δυνατόν να επιφέρουν αλλοίωση στο νόημα της διάταξης που κωδικοποιούσε<sup>36</sup>.

Με την ψήφιση του ν. 2683/1999 ο νομοθέτης δεν περιορίστηκε μόνο στην κωδικοποίηση των διατάξεων σε ένα ενιαίο σύνολο, αλλά περιέλαβε σε αυτόν συστηματικά οργανωμένες τις διατάξεις του Πειθαρχικού Δικαίου, ακολουθώντας τις

<sup>35</sup> Κτιστάκη Σ.-Κονδύλης Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ.2.

<sup>36</sup> Σπηλιωτόπουλος, Επ.- Χρυσανθάκης, Χαρ., ό.π., σελ. 12.

κοινωνικές και πολιτικές επιταγές της εποχής που προέβαλαν επιτακτική την ανάγκη της προσαρμογής των πειθαρχικών διατάξεων στα σύγχρονα νομολογιακά δεδομένα. Στην εισηγητική έκθεση του νόμου αναφέρεται ότι πρόκειται για ένα νέο νόμο που στηρίζεται στην εμπειρία που αντλήθηκε από τα προβλήματα του παρελθόντος και όχι για απλή κωδικοποίηση και καταρτίστηκε με βάση τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, ιδιαίτερα του Συμβουλίου της Επικρατείας, και τα ισχύοντα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο επί της ουσίας ο ν. 2683/1999 περιελάμβανε τις διατάξεις του Π.Δ. 611/1977, τις οποίες όμως εμπλούτισε με τη νομολογία των δικαστηρίων.

Έτσι για πρώτη φορά οι μόνιμοι υπάλληλοι αποκτούν δικαίωμα ένστασης ενώπιον του δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου για αποφάσεις των υπηρεσιακών συμβουλίων που έκριναν σε πρώτο βαθμό (άρθρο 142, § 1). Επίσης αποκτούν δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ κατά των αποφάσεων του δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου (άρθρο 121, περ.β'), που επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός και άνω, της στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή, του υποβιβασμού και της προσωρινής ή οριστικής παύσης. Με τον τρόπο αυτό κατοχυρώνεται το δικαίωμα ακρόασης στην περίπτωση επαπειλούμενης επιβολής της αργίας. Τα πειθαρχικά συμβούλια όταν κρίνουν κατόπιν ένστασης του υπαλλήλου ή υπέρ του δεν μπορούν να χειροτερέψουν τη θέση του (άρθρο 142, § 4), *η δε προθεσμία για την άσκηση ένστασης και η άσκησή της αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης* (άρθρο 141, § 6). Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 133, *ο υπάλληλος εξετάζεται ανωμοτί και μπορεί να παρίσταται με δικηγόρο*, για την υπεράσπιση του. Οι διατάξεις αυτές, οι οποίες ενισχύουν την υπεράσπιση του διωκόμενου υπαλλήλου, αποτελούν στοιχείο εκσυγχρονισμού.

Όταν όμως το παράπτωμα είναι σοβαρό, τότε εμφανίζονται και τα πρώτα βήματα στην κατεύθυνση της αυστηροποίησης. Έτσι περιορίζεται η αναστολή της πειθαρχικής διαδικασίας στο ένα έτος, από τον πειθαρχικό δικαστή, ενώ αυτή απαγορεύεται εάν *το πειθαρχικό παράπτωμα προκάλεσε δημόσιο σκάνδαλο ή έχει θιγεί σοβαρά το κύρος της υπηρεσίας*. Ιδιαίτερα στην περίπτωση που διακυβεύεται το συμφέρον της υπηρεσίας δίνεται η δυνατότητα στον προϊστάμενο της αρχής να θέσει τον υπάλληλο σε αναστολή άσκησης των καθηκόντων του, ωστόσο το υπηρεσιακό συμβούλιο εντός 15 ημερών πρέπει να αποφασίσει για τη θέση σε αργία, διαφορετικά αίρεται αυτοδίκαια η αναστολή άσκησης των καθηκόντων του.



Με τον ν.3528/2007 ο νομοθέτης αποσκοπούσε μέσα από διαφανείς διαδικασίες που θα συνεισέφεραν στην πάταξη της γραφειοκρατίας, στην άρση της πολυνομίας, με σκοπό την ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα, και στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, με την εναρμόνιση των διατάξεων με την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των λοιπών Διοικητικών Δικαστηρίων. Το πλήθος των νόμων που τροποποιούσαν τις πειθαρχικές διατάξεις του ΥΚ τα επόμενα χρόνια, καταδεικνύουν την αποτυχία στην επίτευξη του στόχου.

Ωστόσο με τον ν. 3528/2007 προβλέπονται διατάξεις που συμβάλλουν στη προστασία του υπαλλήλου από αυθαίρετες κρίσεις. Η αναλογική εφαρμογή κανόνων και αρχών του ποινικού δικαίου στο πειθαρχικό δίκαιο, η προοπτική ένστασης επί αποφάσεων του πρωτοβάθμιου υπηρεσιακού συμβουλίου, ενώπιον του δευτεροβάθμιου υπηρεσιακού συμβουλίου, αλλά και η θέσπιση της ποινής της προσωρινής παύσης για ορισμένα παραπτώματα, κινούνται στη κατεύθυνση αυτή.

Επιπλέον παρατηρείται και μία τάση εκσυγχρονισμού των παραπτωμάτων. Έτσι για πρώτη φορά τίθεται ως διακριτό παράπτωμα η μη εξυπηρέτηση των πολιτών και η ανάρμοστη συμπεριφορά προς αυτούς, (άρθρο 107, § 1 περ. ιβ'), η άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) και η μη εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν στην απλούστευση των διαδικασιών και την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας (άρθρο 117). Προστίθεται το παράπτωμα της άρνησης παροχής πληροφόρησης στους πολίτες (περ. κβ'), και της άρνησης για συνεργασία κατά τη διαδικασία ελέγχου από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου (περ. κγ').

Δίνεται η δυνατότητα στον Προϊστάμενο Διεύθυνσης να επιβάλλει ποινή προστίμου (άρθρο 118), και επαναπροσδιορίζεται ο τρόπος συγκρότησης των υπηρεσιακών συμβουλίων με επιλογή του Προέδρου του, αντί της μέχρι τότε δυνατότητας του οργάνου να ορίζει τον Πρόεδρο χωρίς καμία δέσμευση (άρθρο 159). Επίσης σημειώνονται αλλαγές που αφορούν σε ρυθμίσεις όπως οι σχετικές με την αργία, η οποία αίρεται αυτοδίκαια μετά τη πάροδο διετίας από την έκδοση της απόφασης, με την οποία τίθεται ο υπάλληλος σε αργία (άρθρο 104, § 4).

Η ουσιαστική και καθολική όμως μεταρρύθμιση, που θα αναλυθεί στα επόμενα κεφάλαια, πραγματοποιήθηκε με τον ν. 4057/2012, ο οποίος θεωρείται θεμελιώδης, καθώς όπως προαναφέρθηκε, αντικατέστησε στο σύνολό τους τις πειθαρχικές διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα. Αποτέλεσε την πρώτη νομοθετική πρωτοβουλία

που έθεσε όλους τους υπαλλήλους του κράτους, των ΟΤΑ και των Ν.Π.Δ.Δ., υπό τη βάση ενιαίας πειθαρχικής αντιμετώπισης.

Σημαντικοί σταθμοί της μεταρρύθμισης υπήρξαν ακόμη ο ν. 4093/2012 με τον οποίο αναμορφώθηκε ο θεσμός της αργίας, και ο ν. 4325/2015 με τον οποίο, όπως θα αναλυθεί, επιχειρήθηκε η αποκατάσταση του τεκμηρίου αθωότητας του υπαλλήλου, το οποίο είχε υποστεί σοβαρό πλήγμα με τις προηγούμενες διατάξεις του ν. 4057/2012.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### ΤΟ ΝΕΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ - ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΟΙ ΠΟΙΝΕΣ

Με τον ν. 4057/2012, αλλά και εκείνους που ακολούθησαν, έγινε μία ακόμα προσπάθεια αναμόρφωσης του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων, την οποία διεξοδικά θα αναλύσουμε, επισημαίνοντας τα στοιχεία μεταρρύθμισης που εισάγονται και έχουν σαν στόχο την πάταξη της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, καθώς και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Άλλωστε οι κατασταλτικοί μηχανισμοί επιβολής διοικητικών ποινών για την επιτέλεση πειθαρχικών παραπτωμάτων έχουν σαν στόχο και βασική επιδίωξη, την εξυγίανση των δημόσιων υπηρεσιών<sup>37</sup>.

Ανατρέχοντας στην παράθεση των πειθαρχικών παραπτωμάτων των υπαλλήλων, ταυτόχρονα έμμεσα διευκρινίζονται και τυποποιούνται οι υποχρεώσεις τους, αφού, όπως αναφέρθηκε, το πειθαρχικό δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο είναι το δίκαιο που περιλαμβάνει τους κανόνες και τις κυρώσεις, οι οποίες επιβάλλονται στον υπάλληλο, όταν αυτός παραβαίνει τις υποχρεώσεις του<sup>38</sup>. Κρίνεται σκόπιμη επομένως η αναφορά των υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων, όπως αυτές καταγράφονται στον ΥΚ<sup>39</sup>, πριν αναφερθούμε στις αλλαγές που επέφερε η μεταρρύθμιση του πειθαρχικού στα πειθαρχικά παραπτώματα.

#### *1. Οι υποχρεώσεις του δημοσίου υπαλλήλου*

Από τον ρόλο του υπηρέτη του λαού, καθώς και από την ειδική νομική σχέση με την οποία συνδέεται ο Δημόσιος Υπάλληλος με το ΔΝΠ του Κράτους και τα ΝΠΔΔ, γεννώνται δικαιώματα και υποχρεώσεις. Οι υποχρεώσεις αυτές αντανακλούν το μέρος της προσωπικής ελευθερίας που θυσιάζει ο δημόσιος υπάλληλος, προκειμένου να αναλάβει την άσκηση ενός μέρους δημόσιας εξουσίας, ως εκπρόσωπος του Κράτους απέναντι στον πολίτη. Συντελούν δε στη διαμόρφωση της έννοιας του υπαλληλικού καθήκοντος και του πειθαρχικού παραπτώματος. Η τήρηση των καθηκόντων των υπαλλήλων είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την πειθαρχική τους ευθύνη. Η μη τήρηση των υποχρεώσεων αυτών οδηγεί στην τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος που

<sup>37</sup> Μαθιουδάκης, Ι. (2015). «Το νέο Πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων (ο Ν.4057/2012)». *Διοικητική Δίκη*. Τεύχος 5, σελ.1164.

<sup>38</sup> Μαθιουδάκης, Ι. ό.π., σελ.1164.

<sup>39</sup> Γιαρένη Ι. ό.π., σελ. 17.

εκκινεί την πειθαρχική διαδικασία και οδηγεί στην επιβολή πειθαρχικής ποινής σε βάρος του υπαλλήλου<sup>40</sup>.

Σύμφωνα με τον ΥΚ τα θεμελιώδη καθήκοντα του ΔΥ είναι:

α) Η υποχρέωση της πίστης στο Σύνταγμα και της αφοσίωσης στην πατρίδα

Η υποχρέωση της πίστης στο Σύνταγμα και της αφοσίωσης στην Πατρίδα των δημοσίων υπαλλήλων θεμελιώνεται στο άρθρο 103 § 1 του Συντάγματος και στο άρθρο 24 του ΥΚ, στο οποίο αναφέρεται ότι *«ο υπάλληλος είναι εκτελεστής της θέλησης του Κράτους, υπηρετεί μόνο το Λαό και οφείλει πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία»*. Η μη τήρηση της υποχρέωσης πίστης συνεπάγεται απόκλιση του υπαλλήλου από τον σκοπό της υπηρετήσης του λαού. Επομένως δικαιολογημένα συνιστά βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα (άρθρο 107, § 1, α'), και ανήκει στα περιοριστικώς αναφερόμενα παραπτώματα, για τα οποία μόνο, μπορεί να επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης, σύμφωνα με την § 2α' του άρθρου 109 του ΥΚ, όπως επανήλθε η σχετική διάταξη, με τον ν. 4325/2015 (άρθρο 109, § 1η'), τροποποιώντας το αντίστοιχο άρθρο του ν. 4057/2012. Σε κάθε περίπτωση για το παράπτωμα αυτό, δεν προβλέπεται ποινή κατώτερη του υποβιβασμού, σύμφωνα με τις διατάξεις της § 4α' του άρθρου 109 του ν.4325/2015, όπως ίσχυε και με τον ν. 4057/2012 (άρθρο 109, § 5α'). Η αυστηροποίηση της ποινής αντανακλά την προσπάθεια του νομοθέτη να αντιμετωπίσει την άνοδο των νεοναζιστικών πολιτικών μορφωμάτων.

β) Η υποχρέωση της πολιτικής ουδετερότητας

Η υποχρέωση της πολιτικής ουδετερότητας, με την έννοια της κομματικής ουδετερότητας, δεν αναφέρεται ρητά στον ΥΚ. Συνάγεται όμως από το άρθρο 45 που αναφέρει ότι *«η συμμετοχή των υπαλλήλων στην πολιτική ζωή της χώρας επιτρέπεται σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις»*, καθώς και από το άρθρο 27, όπου *«ο υπάλληλος δεν επιτρέπεται να κάνει διακρίσεις σε όφελος ή σε βάρος των πολιτών, εξαιτίας των πολιτικών ...τους πεποιθήσεων»*. Επομένως η υποχρέωση της πολιτικής ουδετερότητας επιβάλλεται από την εφαρμογή των αρχών της αμεροληψίας και της ισότητας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, ενώ θεμελιώνεται στους περιορισμούς που θέτει το αναθεωρημένο άρθρο 29 § 3 του Συντάγματος στις πολιτικές εκδηλώσεις των δημοσίων υπαλλήλων.

---

<sup>40</sup> Κτιστάκη Σ.-Κονδύλης Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ.744.

γ) Η υπακοή και η νομιμότητα των υπηρεσιακών ενεργειών

Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ΥΚ, που φέρει τον τίτλο «νομιμότητα υπηρεσιακών ενεργειών», ο υπάλληλος είναι υποχρεωμένος να υπακούει στις διαταγές των προϊσταμένων του, και μάλιστα να εκτελεί την εντολή, χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, ακόμη και στην περίπτωση που θεωρεί την εντολή παράνομη. Δύναται όμως ο υπάλληλος να διατυπώνει την αντίθετη άποψή του, ελέγχοντας την απόφαση της προϊσταμένης αρχής, προκειμένου να διασφαλίζεται η αρχή της νομιμότητας.

Το δικαίωμα άσκησης υπηρεσιακής κριτικής που κατοχυρώνει το άρθρο 25 αλλά και το άρθρο 45 του ΥΚ, είτε εντός είτε εκτός υπηρεσίας, κάμπτεται όταν η άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής γίνεται δημοσίως, γραπτώς ή προφορικά, με σκόπιμη χρήση εν γνώσει εκδήλων ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις, οπότε αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα (άρθρο 107, § 1, ιζ', ν. 4057/2012).

δ) Η υποχρέωση της εχεμύθειας

Στο άρθρο 26 του ΥΚ γίνεται αναφορά στην υποχρέωση της εχεμύθειας. Ειδικότερα αναφέρεται ότι η υποχρέωση αφορά *τα γεγονότα ή πληροφορίες των οποίων λαμβάνει γνώση (ο υπάλληλος) κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του ή επ' ευκαιρία αυτών*. Το απόρρητο μπορεί να ορίζεται από τις κείμενες διατάξεις, ή να ορίζεται με εντολή της προϊσταμένης αρχής. Όμως σε αρκετές περιπτώσεις ο καθορισμός των απορρήτων επαφίεται στην κοινή πείρα και στη λογική του υπαλλήλου. Επιπλέον η υποχρέωση της εχεμύθειας για πληροφορίες που έπεσαν στην αντίληψη του υπαλλήλου κατά τη διάρκεια της υπηρεσίας, ακολουθεί τον υπάλληλο και μετά τη συνταξιοδότησή του<sup>41</sup>. Η ΕΣΔΑ αναφέρει περιοχές του δημόσιου τομέα όπου η υποχρέωση της εχεμύθειας έχει αυξημένη βαρύτητα, όπως η εθνική ασφάλεια, η δημόσια τάξη, η δημόσια υγεία, η δικαιοσύνη κ.ά.. Η παραβίαση της υποχρέωσης της εχεμύθειας αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα, για το οποίο σύμφωνα με το (άρθρο δεύτερο, ν. 4057/2012), μπορεί να επιβληθεί οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή.

ε) Η υποχρέωση της ορθής συμπεριφοράς

Η ορθή συμπεριφορά του δημοσίου υπαλλήλου, όπως αναφέρεται στο άρθρο 27 του ΥΚ, περιλαμβάνει την ευπρέπεια, την εξυπηρέτηση των πολιτών χωρίς διακρίσεις, που να αφορούν τις πολιτικές, τις θρησκευτικές και τις φιλοσοφικές τους πεποιθήσεις. Η συμπεριφορά του υπαλλήλου θα πρέπει να οικοδομεί σχέση εμπιστοσύνης με τους

<sup>41</sup> Τάχος Α.Ι.- Συμεωνίδης, Ι.Α., ό.π., σελ. 337.

πολίτες. Η απρεπής και υβριστική συμπεριφορά του υπαλλήλου και η παραβίαση της υποχρέωσης της ορθής συμπεριφοράς αποτελεί πειθαρχικό αδίκημα (ν.4057/2012). Μια σχετική έρευνα, που διεξήχθη από το Πανεπιστήμιο του Γιοχάνεσμπουργκ, έδειξε ότι η ηθική είναι η έννοια κλειδί, η οποία θα πρέπει να ενσωματώνεται στις καθημερινές δραστηριότητες των τμημάτων και να υπάρχει αξιολόγηση σε σχέση με αυτή την διάσταση<sup>42</sup>.

Με το πέρασμα του χρόνου η νομολογία έχει προσδιορίσει την εύπλαστη έννοια της αναξιοπρεπούς συμπεριφοράς<sup>43</sup>, που συνιστά μεταξύ άλλων η χαρτοπαιξία με χρηματικά ποσά, η χρηματοληψία υπαλλήλου κατά την εκτέλεση εποπτείας έργου<sup>44</sup>, καθώς και η μη αρμόζουσα συμπεριφορά προς τους συναδέλφους του. Σημειώνεται ότι η χαρτοπαιξία περιλαμβανόταν στον ΥΚ του 1977 (ΠΔ 611/1977) και αποτελούσε το πειθαρχικό παράπτωμα της περίπτωσης γ' του άρθρου 206 «η επί χρήμασι χαρτοπαιξία και ιδίως εις δημόσιον κέντρον», η οποία ωστόσο δεν περιλαμβάνεται στον ν. 3528/2007, ούτε στον προώτερο αυτού ν. 2683/1999.

## **2. Η έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος**

Στο άρθρο 106 του ν.4057/2012 «Πειθαρχικό Παράπτωμα», με το οποίο τροποποιείται το ταυτόσημο άρθρο του ν.3528/2007, υιοθετείται μια ελλειπτική διατύπωση σχετικά με το πειθαρχικό παράπτωμα. Αφενός αφαιρείται η λέξη «ορισμός» από το πειθαρχικό παράπτωμα και αφετέρου, απαλείφεται από το ως άνω άρθρο ο γενικός προσδιορισμός του πειθαρχικού παραπτώματος, ως «κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος», ενώ ειδικότερα ορίζεται ότι «το πειθαρχικό παράπτωμα συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου που μπορεί να του καταλογισθεί». Ομοίως απαλείφεται και η επόμενη § 3, του άρθρου 106 του ν. 3528/2007, σύμφωνα με την οποία «το υπαλληλικό καθήκον δεν επιβάλλει στον υπάλληλο πράξη ή παράλειψη που να αντίκειται προδήλως στις διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων».

---

<sup>42</sup> Webb, W. (2005), «Applying the Public Service Anti-Corruption Strategy in pursuit of accountable South African public administration». *Journal of Public Administration*. Volume 40. Issue 2. Jun, p. 151 – 165.

<sup>43</sup> Παναγόπουλος Θ., ό.π., σελ. 75.

<sup>44</sup> Βλ. σχετ. απόφαση ΣτΕ 1445/08 -Τμήμα Γ' στην οποία ορίζεται ότι « Προϊστάμενος της Διευθύνσεως Τεχνικών Υπηρεσιών του Πανεπιστημίου και εντεταλμένος κατά νόμον να παρακολουθεί, ελέγχει, συντονίζει, εποπτεύει και διευθύνει τα εκτελούμενα έργα στο Πανεπιστήμιο, συνέτασε κατά παραγγελία και για λογαριασμό της αναδόχου εταιρείας κρίσιμα επιμετρητικά και λοιπά στοιχεία, για τη σύνταξη των λογαριασμών των έργων, τα οποία στη συνέχεια, λόγω αρμοδιότητας, έπρεπε ο ίδιος να θεωρήσει και έλαβε χρηματικά ποσά είτε με εμβάσματα σε τραπεζικό λογαριασμό του είτε με επιταγές από τον εκπρόσωπο της εταιρείας, που εκτελούσε τα έργα».

Το υπαλληλικό καθήκον όπως διατυπωνόταν ως ορισμός πειθαρχικού παραπτώματος, μετά την τροποποίηση του άρθρου 106 του ΥΚ, από τον ν. 4057/2012, εντάχθηκε στο άρθρο 107 αυτού, ως αυτοτελές παράπτωμα της παράβασης υπαλληλικού καθήκοντος, το οποίο αριθμείται ως περίπτωση β', και προσδιορίζεται όπως προηγούμενα, *από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες*. Η τροποποίηση αυτή αντανακλά την προσπάθεια του νομοθέτη για τον προσδιορισμό των στοιχείων των πειθαρχικών παραπτωμάτων, και την περιοριστική απαρίθμησή τους. Στην ίδια παράγραφο εντάσσονται και τα πειθαρχικά παραπτώματα που περιλαμβάνονταν στο άρθρο 109 § 2 του ΥΚ, και έτσι σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, «αποκαθίσταται η ενότητα και η νομοτεχνική πληρότητα που πρέπει να διακρίνει τις διατάξεις περί πειθαρχικών παραπτωμάτων».

Επομένως, τα στοιχεία που συγκροτούν το πειθαρχικό παράπτωμα, είναι η πράξη είτε η παράλειψη, στο πλαίσιο εκτέλεσης των καθηκόντων του ΔΥ, τα οποία αποτελούν την αντικειμενική υπόσταση του παραπτώματος, η υπαιτιότητα του υπαλλήλου που αποτελεί την υποκειμενική υπόσταση, η οποία αίρεται στην περίπτωση, που ο υπάλληλος ενήργησε κάτω από συνθήκες βίας, και η δυνατότητα καταλογισμού<sup>45</sup>. Ιδιαίτερη αξία έχει να τονιστεί ότι δεν διώκεται το φρόνημα του υπαλλήλου, αλλά η πραγματική συμπεριφορά αυτού.

Η πράξη ή παράλειψη, θα πρέπει να έχει τελεστεί μετά την κτήση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας, η οποία καταρτίζεται με τον διορισμό και την αποδοχή του υπαλλήλου, σύμφωνα με την §1 του άρθρου 18 ΥΚ, και για όσο διάστημα είναι αυτή ενεργή, ενώ *ο υπάλληλος ο οποίος απώλεσε την υπαλληλική ιδιότητα με οποιονδήποτε τρόπο δεν διώκεται πειθαρχικώς* (άρθρο 113 §1 ΥΚ).

Το πειθαρχικό παράπτωμα δεν μπορεί να θεμελιωθεί σε περίπτωση αμφιβολιών ως προς την πραγμάτωση της αντικειμενικής του υπόστασης ή ως προς το πρόσωπο του δράστη. Η πράξη ή η παράλειψη του υπαλλήλου, στοιχειοθετεί πειθαρχική ευθύνη μόνο όταν προκύπτει υπαιτιότητα από δόλο, καθ' υπέρβαση των υπηρεσιακών καθηκόντων ή από αμέλεια, άλλως σε περίπτωση ακαταλληλότητας του υπαλλήλου ή υπηρεσιακής ανεπάρκειας, δεν υφίσταται το στοιχείο της υπαιτιότητας.

Το πειθαρχικό παράπτωμα συνδέεται τόσο με τη διαγωγή που επιδεικνύει ο υπάλληλος κατά τη διάρκεια της υπηρεσίας, όσο και με τη διαγωγή του υπαλλήλου η

---

<sup>45</sup> Φθενάκης, Κ. Χ. (2000). *Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων*. Κομοτηνή: Σάκκουλα Α., σελ. 153.

οποία είναι απόλυτα συνυφασμένη με την υπηρεσιακή του δράση<sup>46</sup>, εφόσον η συμπεριφορά αυτή με την οποία προκαλείται ανεπιθύμητο για την υπηρεσία αποτέλεσμα έχει επίπτωση στην ιδιότητά του ως δημοσίου υπαλλήλου, επηρεάζοντας έτσι το κύρος και την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας<sup>47</sup>.

Η αριθμ. 654/1996 απόφαση του ΣτΕ<sup>48</sup> αφορά σε προσφυγή υπαλλήλου κατά πειθαρχικής απόφασης του Α΄ Υπηρεσιακού Συμβουλίου του Υπουργείου Γεωργίας, με το οποίο επέβαλε στην προσφεύγουσα την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης, καθώς κρίθηκε ότι υπέπεσε στο πειθαρχικό αδίκημα της στην υπηρεσία χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς και αναξίας υπαλλήλου διαγωγής. Η υπόθεση αφορά την πραγματοποίηση απόσυρσης πορτοκαλιών από Συνεταιρισμούς στην Αργολίδα κατά την περίοδο 1983-1984. Μετά από καταγγελία, που υπέβαλε ένα μέλος της επιτροπής, για πλαστογράφηση της υπογραφής του σε ορισμένα δελτία, η προσφεύγουσα κατήγγειλε προφορικά ότι δυο μέλη της επιτροπής προσπάθησαν να την δωροδοκήσουν με χρηματικό ποσό, με αντάλλαγμα την υπογραφή της, ως μέλους επιτροπής, για δήθεν αποσυρθείσα ποσότητα πορτοκαλιών. Τις καταγγελίες της, ανείρεσε σε ένορκη κατάθεσή της σε διενεργηθείσα ΕΔΕ, τις οποίες ωστόσο επανέλαβε αργότερα στην ένορκη κατάθεσή της ενώπιον του Γενικού Οικονομικού Επιθεωρητού. Ο έλεγχος που διενεργήθηκε, κατέληξε στην εξακρίβωση ότι τα δυο μέλη της επιτροπής ζυγίσεως είχαν πλαστογραφήσει τις υπογραφές των μελών της επιτροπής καταστροφής, και είχαν βεβαιώσει ψευδώς ότι ο εν λόγω Συνεταιρισμός είχε ζυγίσει για απόσυρση ανύπαρκτες τεράστιες ποσότητες, προκειμένου να επιτύχουν παράνομο όφελος.

Το δικαστήριο εκτιμώντας τα στοιχεία και δίνοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στο γεγονός ότι η προσφεύγουσα δεν απέκρυψε, τελικώς, την αλήθεια ως προς την όλη υπόθεση, παρά τις αμφιταλαντεύσεις της, έκρινε ότι *«αυτή, υπέπεσεν εις τα αποδιδόμενα εις αυτήν πειθαρχικά παραπτώματα, τα οποία όμως συνιστούν, κατ' ορθόν νομικόν αυτών χαρακτηρισμόν, το πειθαρχικόν παράπτωμα της ατελούς εκπληρώσεως του υπηρεσιακού της καθήκοντος το οποίο δεν καταλαμβάνει μόνον την εν τη κυριολεξία, κατά την διάρκειαν της υπηρεσίας, διαγωγήν του υπαλλήλου, αλλά και την διαγωγήν, η οποία τελεί εν απολύτω συναφεία προς την υπηρεσιακήν δραστηριότητα του εγκαλουμένου υπαλλήλου, όπως συμβαίνει εν προκειμένω - και ότι προς κολασμόν*

<sup>46</sup> Τάχος Α. Ι – Συμεωνίδης Ι.Λ., ό.π., σελ. 1193.

<sup>47</sup> Κτιστάκη Σ. - Κονδύλης Β.-Τζιράκη Ευαγ., «ΣτΕ 311/2003 - Τμήμα Γ΄» ό.π., σελ.749.

<sup>48</sup> ΣτΕ 654/1996 -Τμήμα ΣΤ΄ στο [adjustice.gr](http://adjustice.gr) [20/2/2020]



αυτού πρέπει να επιβληθή εις αυτήν, κατά μεταρρύθμισιν των προσβαλλομένων πράξεων, η πειθαρχική ποινή του προστίμου ίσου προς τας αποδοχάς τριών [3] μηνών».

### **3. Η εγκαθίδρυση του κλειστού αριθμού των πειθαρχικών παραπτώματων με το νέο νομοθετικό πλαίσιο**

Με το άρθρο 107 του ν. 4057/2012 «Απαρίθμηση πειθαρχικών παραπτώματων», αντί της χρήσης του πρωθύστερου τίτλου «πειθαρχικά παραπτώματα» του ν.3528/2007, διαφαίνεται η πρόθεση του νομοθέτη να προβεί σε αναλυτική και εξαντλητική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτώματων, εξαλείφοντας από την προηγούμενη διατύπωση τη λέξη «ιδίως», η οποία προσέδιδε ενδεικτικό χαρακτήρα στις πράξεις ή παραλείψεις υπαλλήλου, οι οποίες θα μπορούσαν να επισύρουν τη πειθαρχική ευθύνη του<sup>49</sup>.

Έτσι, μέσω του περιοριστικού και λεπτομερούς καταλόγου των παραπτώματων, όπως απαριθμούνται κατά τρόπο εξαντλητικό<sup>50</sup>, προσδιορίζονται οι παραβάσεις εκείνες οι οποίες ανάλογα με τη βαρύτητά τους επισύρουν κάποια από τις οριζόμενες ποινές. Με την πρακτική αυτή ο νομοθέτης στοχεύει στο να μην μπορεί να χαρακτηριστεί ως πειθαρχικό παράπτωμα πράξη ή παράλειψη, που δεν προβλέπεται ρητά από τον νόμο, πραγματώνεται δε με την αύξηση των πειθαρχικών παραπτώματων του ν.4057/2012, τα οποία αριθμούνται σε 32 έναντι των 23 του ν.3528/2007. Στα ανωτέρω παραπτώματα προστίθενται δύο ακόμα με τον ν. 4203/2013 και 4305/2014, ενώ με τον 4325/2015 αριθμούνται στο σύνολο των 33 παραπτώματων. Παράλληλα διατηρούνται σε ισχύ οι ήδη υφιστάμενες κατά τη θέσπιση του ν.4057/2012 διατάξεις που ορίζουν ειδικά παραπτώματα.

Με την αποκλειστική απαρίθμηση των παραπτώματων του άρθρου 107 επιδιώκεται η απρόσκοπτη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας ως φορέα δημόσιου συμφέροντος, και επιχειρείται από τον νομοθέτη η ενίσχυση του θεσμού του κράτους δικαίου και ταυτόχρονα η προστασία των ατομικών και λοιπών δικαιωμάτων των υπαλλήλων, με σκοπό την τήρηση της τάξης και της ευρυθμίας.

Η αποκλειστική απαρίθμηση δεν καταλείπει στη διοίκηση και στον πειθαρχικό δικαστή τη διακριτική ευχέρεια να χαρακτηρίσουν ως πειθαρχικά παραπτώματα και άλλες πράξεις που δεν αριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο.

<sup>49</sup> Κτιστάκη Σ.-Κονδύλης Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ.776.

<sup>50</sup> Μαθιουδάκης Ι., ό.π.,, σελ. 1164.

Μολονότι η προαναφερθείσα απαρίθμηση θεωρείται αποκλειστική, αξίζει να αναρωτηθεί κανείς αν πράγματι ικανοποιείται αυτή η πρόθεση του νομοθέτη, καθώς παρά την προσπάθειά του για το αντίθετο, δεν καταφέρνει να απαλλαγεί από τη χρήση αόριστων νομικών εννοιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το παράπτωμα της περίπτωσης ε΄ του άρθρου 107, που αφορά σε «αναξιοπρεπή ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας», το οποίο δύναται να περικλείει πλήθος συμπεριφορών εκτός των περιοριστικά οριζόμενων, που αφορούν είτε στην άσκηση καθηκόντων είτε στην ιδιωτική ζωή των υπαλλήλων. Αυτό έχει ως συνέπεια να μη δύναται να περιγραφεί η άξια τιμωρίας συμπεριφορά του υπαλλήλου με σαφή και ακριβή τρόπο, ώστε να αποφεύγει ο υπάλληλος πράξη ή παράλειψη που διώκεται πειθαρχικά. Επιπλέον δεν καθορίζεται το εύρος εντός του οποίου η συμπεριφορά του υπαλλήλου καθίσταται παραβατική και δεν καθορίζεται ειδικότερα το πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να κινείται, προκειμένου να παραμένει εντός του ορίου νομιμότητας.

Παράλληλα, η ένταξη της παράβασης του υπηρεσιακού καθήκοντος σε ειδικό παράπτωμα παρέχει τη δυνατότητα στην πειθαρχική διοίκηση και στον πειθαρχικό δικαστή να συμπεριλάβει στο πεδίο εφαρμογής του, εκείνες τις συμπεριφορές των υπαλλήλων που δεν εντάσσονται στα παραπτώματα του άρθρου 107§ 1 ΥΚ, με την προϋπόθεση ότι το υπηρεσιακό καθήκον υπαγορεύεται από τις κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες, το δε περιεχόμενό τους δεν είναι εκ των προτέρων προσδιορισίμο<sup>51</sup>.

Παρά ταύτα, καθώς ο υπάλληλος μπορεί να εκδηλώσει ποικιλοτρόπως συμπεριφορά βλαπτική για την υπηρεσία του, διαφαίνεται ότι το πειθαρχικό αδίκημα συνυφασμένο με το υπαλληλικό καθήκον, δεν δύναται να προσδιοριστεί με ακρίβεια<sup>52</sup>, καθώς αυτό μπορεί να εκδηλωθεί με ποικίλες μορφές, οι οποίες δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν εκ των προτέρων<sup>53</sup>.

Συγκεκριμένα, στην 770/13 Τμήμα Γ΄, απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας το δικαστήριο κατόπιν μηνυτήριας αναφοράς για τη διερεύνηση υπόθεσης σχετικής με παράνομες μεταβιβάσεις συγκεκριμένων ακινήτων, στο πλαίσιο των

<sup>51</sup> Κτιστάκη, Σ.-Κονδύλης, Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ.775-776.

<sup>52</sup> ΣτΕ 770/2013- Τμήμα Γ΄ στο [στο nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [25/2/2020].

<sup>53</sup> Κτιστάκη, Σ.-Κονδύλης, Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ.777. Βλ. απόφαση ΣτΕ : 2666/17- Τμήμα Γ΄ σύμφωνα με την οποία: «η πειθαρχικώς ελεγκτέα συμπεριφορά διευθυντή Ινστιτούτου, να παραδώσει τη διεύθυνση, τα αρχεία, τον εξοπλισμό και την ταμειακή διαχείριση του Ε.Π.Ι. στον νεοειλεγέντα Διευθυντή, μη συμμορφούμενος με την απόφαση της Συγκλήτου και του Υπουργού περί διορισμού του καθηγητή στην ως άνω θέση, τελώντας εν γνώσει του ότι είχε λήξει η θητεία του, είχε αρνητικές επιπτώσεις στο κύρος και στην κανονική λειτουργία του Ε.Π.Ι.»

οποίων ορισμένοι υπάλληλοι της ΔΟΥ προέβησαν σε εσφαλμένο υπολογισμό, τόσο της αντικειμενικής τους αξίας, όσο και του οφειλόμενου φόρου μεταβίβασης ακινήτου, με αποτέλεσμα το Δημόσιο να απολέσει μεγάλα χρηματικά ποσά, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των στοιχείων της πειθαρχικής δικογραφίας, έκρινε ότι οι πράξεις ή οι παραλείψεις που αποδίδονται στον καθ' ου η προσφυγή, συνιστούν το πειθαρχικό αδίκημα της ατελώς εκπλήρωσης καθήκοντος και όχι τα αδικήματα της παράβασης καθήκοντος και της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς συμπεριφοράς. Για τον λόγο αυτό το Δικαστήριο απέρριψε τους περί του αντιθέτου λόγους του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και την προσφυγή στο σύνολό της.

Με την κατά σειρά παράθεση των πειθαρχικών παραπτώματων, φαίνεται να ακολουθείται μια συστηματική ταξινόμηση των παραπτώματων, από τα γενικότερα προς τα ειδικότερα, χωρίς ωστόσο αυτό να επηρεάζει το είδος της ποινής που πρόκειται να επιβληθεί, καθώς με το άρθρο 109 διαμορφώνονται οι ειδικότεροι κανόνες, σχετικά με την επιβολή των ανά περίπτωση πειθαρχικών ποινών<sup>54</sup>.

Μολονότι η σχετική ρύθμιση θεωρείται ότι συγκλίνει περισσότερο με τις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου, ωστόσο εγείρονται αμφισβητήσεις σχετικά με το εάν με την περιοριστική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτώματων διευκολύνεται η καλύτερη απόδοση της πειθαρχικής διαδικασίας<sup>55</sup>.

#### ***4. Οι τροποποιήσεις που επήλθαν στο πεδίο του καθορισμού των πειθαρχικών παραπτώματων***

Ιδιαίτερης βαρύτητας είναι η παράθεση, επισήμανση των τροποποιήσεων που επέρχονται στις παραβάσεις του υπαλλήλου, οι οποίες συνιστούν πειθαρχικά παραπτώματα, του άρθρου 107 του υπαλληλικού κώδικα, με τους ν. 4057/2012<sup>56</sup>, 4325/2015, 4604/2019 και άλλους, καθώς και η αναφορά των παραπτώματων που προστίθενται. Παράλληλα θα αναφερθούν παραδείγματα νομολογίας ανά περίπτωση.

##### **4.1 Η παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος**

Με τις προϊσχύουσες διατάξεις της § 3 του άρθρου 106, σχετικά με τον ορισμό πειθαρχικού παραπτώματος, αναφερόταν ότι «*Το υπαλληλικό καθήκον, κατά την προηγούμενη παράγραφο, σε καμία περίπτωση δεν επιβάλλει στον υπάλληλο πράξη ή*

<sup>54</sup> Κτιστάκη, Σ.-Κονδύλης, Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ.776.

<sup>55</sup> Παναγόπουλος, Θ., ό.π., σελ. 171.

<sup>56</sup> Σύμφωνα με την αριθμ.ΔΙΔΑΔ/Φ.58/341/οικ.10874/3-5-2012 εγκύκλιο του Υ.Δ.Μ.Η.Δ..

*παράλειψη που να αντίκειται προδήλως στις διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων».*

Με τον ν. 4057/2012, η παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος εισάγεται ως αυτοτελές παράπτωμα του άρθρου 107, περίπτωση β', και ορίζεται ως *«κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που προσδιορίζεται από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες. Το υπαλληλικό καθήκον σε καμία περίπτωση δεν επιβάλλει στον υπάλληλο πράξη ή παράλειψη που να αντίκειται προς τις διατάξεις του Συντάγματος και των νόμων, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 25 του παρόντος».*

Από τη νέα διατύπωση, απαλείφεται ο όρος προδήλως και παράλληλα γίνεται παραπομπή στο άρθρο 25 του ΥΚ. Σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο, που αφορά στη «νομιμότητα υπηρεσιακών ενεργειών», ο υπάλληλος οφείλει υπακοή στις διαταγές των προϊσταμένων του, και μάλιστα να εκτελεί την εντολή, χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, ακόμη και στην περίπτωση που τη θεωρεί παράνομη. Παρατηρείται η τάση για ισχυροποίηση του παραπτώματος, η οποία φανερώνει την επιθυμία του νομοθέτη και της Πολιτείας για ισχυροποίηση της ιεραρχικής σχέσης-υποταγής του υπαλλήλου.

Αξίζει να τονιστεί ότι υπαλληλικό καθήκον δεν νοείται εκτός της αρχής της νομιμότητας, ενώ δύναται να προσδιοριστεί από εγκυκλίους και διαταγές, με την προϋπόθεση ότι αυτές δεν αντιβαίνουν τις ρυθμίσεις άλλων διατάξεων και ειδικότερα σε κανόνες ανώτερης βαθμίδας, με τις οποίες επιβάλλονται υποχρεώσεις ή αναγνωρίζονται δικαιώματα στον δημόσιο υπάλληλο<sup>57</sup>.

Στο παράπτωμα της περίπτωσης αυτής, είναι δυνατό να ενταχθούν οι πειθαρχικές παραβάσεις, που δεν εντάσσονται σε κάποια από τις υπόλοιπες περιπτώσεις του άρθρου αυτού, καθώς κάθε πειθαρχικό παράπτωμα το οποίο δεν είναι ποινικό αδίκημα, αποτελεί παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος. Συχνά η συμπεριφορά του υπαλλήλου, που συνιστά το παράπτωμα της παράβασης υπαλληλικού καθήκοντος, συνδυάζεται παράλληλα και με άλλα παραπτώματα.

Η παράβαση καθήκοντος λαμβάνει χώρα, όταν το διοικητικό όργανο δεν πράττει εντός του πλαισίου των καθηκόντων του, όπως αυτά επιβάλλονται από τους τυπικούς και ουσιαστικούς νόμους που διέπουν τη δράση του, αλλά παρανομεί ενεργώντας αντίθετα προς τις επιβαλλόμενες από το νόμο υποχρεώσεις ή με την παράλειψη αυτών. Έτσι διαφοροποιείται από την υπέρβαση καθηκόντων, κατά την

---

<sup>57</sup> Τάχος Α. Ι – Συμμεωνίδης, Ι.Λ., ό.π., σελ. 1195.

οποία το διοικητικό όργανο υπερβαίνει τις αρμοδιότητές του με την παρέμβασή του στη δικαιοδοσία οργάνου, που ανήκει σε διαφορετική εξουσία.

Επειδή ένα πειθαρχικό παράπτωμα είναι δυνατόν να αποτελεί συγχρόνως έγκλημα κατά της υπηρεσίας, πολλές φορές η πειθαρχική ευθύνη, συχνά εσφαλμένα συγχέεται με την ποινική ευθύνη. Η παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος κατά τον ΠΚ, συνδέεται με την παράβαση των ανατεθειμένων στον υπάλληλο καθηκόντων και οδηγεί στον ποινικό κολασμό, επισύροντας με την ποινική απόφαση, την επιβολή τιμωρίας με στερητική της ελευθερίας ποινή, είτε με χρηματική ή άλλη ποινή. Η ποινή αυτή επιβάλλεται για την προστασία του κοινωνικού συνόλου, από συμπεριφορές ποινικώς κολάσιμες και αποδοκιμαστές από την έννομη τάξη<sup>58</sup>, ενώ η διοικητική παράβαση αποτελεί επί της ουσίας διατάραξη της ομαλής λειτουργίας της Διοίκησης.

Επομένως το πειθαρχικό άδικο θεμελιώνεται στην ύπαρξη του υπαλληλικού καθήκοντος που έχουν κάποια πρόσωπα, ενώ το ποινικό άδικο του υπηρεσιακού εγκλήματος προϋποθέτει την παράβαση των καθηκόντων, με τα οποία ασκείται η ανατεθειμένη στον υπάλληλο υπηρεσία και την ύπαρξη έννομου αγαθού που θίγεται από τη συγκεκριμένη παράβαση και αφορά στη σχέση της Πολιτείας με τρίτους.

Ειδικότερα για το παράπτωμα της απλής παράβασης καθήκοντος αρκεί δόλος ή αμέλεια χωρίς να συντρέχει απαραίτητα σκοπός προσπορισμού οφέλους στον εαυτό του ή σε άλλον<sup>59</sup>, ενώ ακόμα και από αμέλεια αν έχει ενεργήσει ο υπάλληλος, είναι δυνατό να υπέχει πειθαρχική ευθύνη, ωστόσο δεν μπορεί η πράξη του να θεωρηθεί αξιόποινη κατά το άρθρο 259 του ΠΚ<sup>60</sup>, αλλά μπορεί να στοιχειοθετείται άλλη πειθαρχική παράβαση. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι ασφαλή οδηγό της διοικητικής δράσης συνιστά το Δίκαιο και η Νομιμότητα, εφόσον ο υπάλληλος οφείλει να ελέγχει τη συνταγματικότητα των εντολών στα πλαίσια λειτουργίας του Κράτους Δικαίου.

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι μεταξύ άλλων περίπτωση παράβασης υπαλληλικού καθήκοντος συνιστά: ο ελλιπής έλεγχος μεγάλου πλήθους αιτήσεων για χορήγηση θεωρήσεων εισόδου στην Ελλάδα, Schengen, κατά τα έτη 2006 έως και 2008, από υπάλληλο του Υπουργείου Εξωτερικών (ΣτΕ 3678/2014)<sup>61</sup>, η παράβαση από υπάλληλο του Υπουργείου Εξωτερικών εσωτερικής εγκυκλίου του Πρέσβη σχετικά με τη διαδικασία χορήγησης ΑΦΜ σε αλλοδαπούς και την καταχώρηση στο

<sup>58</sup> Σπηλιωτόπουλος, Επ., ο.π. σελ 84.

<sup>59</sup> Κτιστάκη Σ.-Κονδύλης Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ. 781.

<sup>60</sup> Γιαρένη Ι, ό.π., σελ. 66.

<sup>61</sup> ΣτΕ 3678/2014- Τμήμα Γ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [27/2/2020].

ηλεκτρονικό σύστημα του Τμήματος Μητρώου (ΣτΕ 2612/2015)<sup>62</sup>, η άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής, με εκφράσεις απρεπείς, με έλλειψη σεβασμού και χρήση αβάσιμων επιχειρημάτων από υπάλληλο Γεωπονικού του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, σε αίτημα που υπέβαλε για τη χορήγηση των πρακτικών του ΕΥΣ, που αφορούσαν την επιλογή Προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων (ΔΕΦΑθ 1384/2010)<sup>63</sup>.

#### **4.2 Η απόκτηση οικονομικού οφέλους κατά την άσκηση των καθηκόντων**

Το παράπτωμα της περίπτωσης ιζ΄ του ν. 3528/2007 *«η αποδοχή οποιασδήποτε υλικής εύνοιας ή ανταλλάγματος για το χειρισμό υπόθεσης από τον υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του»*, στην προσπάθεια του νομοθέτη να εκφράσει τη πρόθεσή του για την πάταξη των φαινομένων διαφθοράς που πλήττουν την κοινωνία και κλονίζουν την εμπιστοσύνη του πολίτη, αντικαταστάθηκε με τον ν. 4057/2012, με το παράπτωμα της περίπτωσης δ΄, και διατυπώθηκε ως *«η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών»*.

Με το παράπτωμα αυτό φαίνεται η πρόθεση του νομοθέτη να αποδοκιμάσει και να τιμωρήσει συμπεριφορές του υπαλλήλου που συνδέονται με φαινόμενα διαφθοράς, τα οποία αποτελούν ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης.

Όπως αναφέρει ο Παναγόπουλος, για το παράπτωμα της περίπτωσης αυτής απαιτείται υπαιτιότητα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο καθηγητής μέσης εκπαίδευσης, ο οποίος προτρέπει τους μαθητές σε ιδιαίτερα μαθήματα, τα οποία παραδίδει ο ίδιος έναντι αμοιβής. Κάθε προσφορά που συνίσταται σε πάσης φύσης ανταλλάγματα, που έχουν περιουσιακή αξία ή και χρήματα νοείται ως υλική εύνοια, ενώ δεν είναι απαραίτητο να αποτιμάται σε χρήμα το ιδιωτικό συμφέρον που εξυπηρετείται<sup>64</sup>.

Το παράπτωμα αυτό αποτελεί μια ιδιαίτερη μορφή παράβασης καθήκοντος, καθώς παραπέμπει εννοιολογικά στο παράπτωμα του άρθρου 259 του ΠΚ, σύμφωνα με το οποίο τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο έτη ή με χρηματική ποινή, *«υπάλληλος ο οποίος με πρόθεση παραβαίνει τα καθήκοντα της υπηρεσίας του, με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος ή για να βλάψει το Κράτος ή*

<sup>62</sup> ΣτΕ 2612/2015- Τμήμα Γ΄ στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [27/2/2020].

<sup>63</sup> ΔΕΦΑθ 1384/2010- Τμήμα Θ΄ στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [27/2/2020].

<sup>64</sup> Παναγόπουλος Θ., ό.π., σελ.180.

κάποιον άλλον», χωρίς ωστόσο στη διατύπωση του παραπτώματος της περ. δ' να δηλώνεται ότι απαιτείται η ύπαρξη δόλου για την τέλεση του αδικήματος. Βέβαια στο σημείο αυτό τίθεται το ερώτημα κατά πόσο υπάλληλος που αποκομίζει για τον εαυτό του οικονομικό όφελος ή άλλο αντάλλαγμα ενεργεί με αμέλεια.

Με την περίπτωση αυτή η οποία εισάγεται με τον ν. 4057/2012, ως ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα, και διαχωρίζεται από τη διατύπωση της διάταξης κατά τον ΠΚ, διαφαίνεται η πρόθεση της Πολιτείας να αποδοκιμάσει πράξεις ή παραλείψεις του υπαλλήλου που σχετίζονται με φαινόμενα διαφθοράς, μέσα σε ένα γενικότερο πλαίσιο ανάλογων προβλημάτων που έχουν ανακύψει στη δημόσια διοίκηση. Ιδιαίτερη αξία έχει το γεγονός ότι η αξιολόγηση της βαρύτητας του παραπτώματος αυτού, εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του πειθαρχικού οργάνου, το οποίο είναι αρμόδιο για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής.

Πράξεις που συνιστούν εγκληματική συμπεριφορά είναι η κατ' απαίτηση, ή χωρίς αυτήν δωροληψία, ή η αποδοχή υπόσχεσης για την υπηρεσιακή ενέργεια του δημοσίου υπαλλήλου.

Μετά τις αλλαγές που επέφερε ο ν. 4254/2014 (Υποπ. ΙΕ6 & ΙΕ.7), σε αντικατάσταση των άρθρων 235 & 236 ΠΚ, εισάγεται αυστηρότερη ποινική μεταχείριση στις περιπτώσεις που διαπράττεται έγκλημα δωροληψίας και δωροδοκίας. Πριν την τροποποίηση, το αντικείμενο της παράνομης συναλλαγής οφειλόταν σε ενέργεια ή παράλειψη του υπαλλήλου σε σχέση με τον κύκλο των υπηρεσιακών του καθηκόντων και ειδικότερα με τις αρμοδιότητές του, και η ενδεχόμενη έλλειψη αποτελούσε αρνητικό ισχυρισμό της κατηγορίας, ενώ με τη νέα διατύπωση της §1, του άρθρου 235 ΠΚ, η ενέργεια ή η παράλειψη θα πρέπει να τελεί σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του. Έτσι διευρύνονται, πέρα από το πεδίο των αρμοδιοτήτων του, οι πράξεις εκείνες που μπορεί να διαπράξει λόγω της θέσης του, ή με την ευκαιρία της εκτέλεσης των καθηκόντων του.

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι στο παράπτωμα της διάταξης αυτής εντάσσεται η απαίτηση χρηματικού ποσού από Προϊσταμένη του συνοριακού Σταθμού Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) σε ιδιοκτήτρια εταιρείας εμπορίου νωπών αλιευμάτων και οστράκων, προκειμένου να διευκολύνει τη διενέργεια εισαγωγής των εμπορευμάτων<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> ΣτΕ 3351/2015 -Τμήμα Γ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [10/3/2020].

### 4.3 Η απρεπής συμπεριφορά

Ως παράπτωμα της περίπτωσης δ' του ν. 3528/2007 οριζόταν η *«χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπή ή ανάξια για υπάλληλο διαγωγή εντός ή εκτός υπηρεσίας»* η οποία εντασσόταν στον κατάλογο των παραπτωμάτων της § 2 του άρθρου 109, για τα οποία περιοριστικά μπορούσε μόνο να επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης, ενώ με τον ν. 4057/2012 διαμορφώνεται ως περίπτωση ε' *«η αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας»*.

Από τη νέα διατύπωση απαλείφεται ο προσδιορισμός *«χαρακτηριστικώς»*, όπως αναφέρει και η αιτιολογική έκθεση του νόμου, και το παράπτωμα αυτό υιοθετείται στον γενικό κατάλογο των παραπτωμάτων, καθώς με τον ν. 4057/2012 δεν προβλέπεται πλέον ειδικός κατάλογος για παραπτώματα που μπορεί να επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης, και επιπλέον προστίθεται ο προσδιορισμός *«ανάρμοστη»* που συνεπικουρεί στη χρήση των όρων *«αναξιοπρεπής»* ή *«ανάξια»*, αποτυπώνοντας έτσι τη συμπεριφορά των παρανομούντων υπαλλήλων κατά την άσκηση των υπαλληλικών τους καθηκόντων<sup>66</sup>.

Με τη νέα διατύπωση και την αόριστη χρήση των εννοιών *αναξιοπρεπής* ή *ανάρμοστη* ή *ανάξια*, διευρύνονται οι περιπτώσεις απρεπούς συμπεριφοράς που είναι πειθαρχικώς κολάσιμες, αφού στην περίπτωση αυτή δύνανται να υπαχθούν πλείστες συμπεριφορές υπαλλήλων, εντός ή εκτός υπηρεσίας, που δεν συνάδουν με την ιδιότητα του υπαλλήλου ως υπηρέτη του λαού (άρθρο 103, § 1, Συντ). Η συμπεριφορά που οφείλει να επιδεικνύει ο υπάλληλος εντός και εκτός της υπηρεσίας, προκειμένου να καθίσταται άξιος της κοινής εμπιστοσύνης προβλέπεται στο άρθρο 27 (§ 1) του Υπαλληλικού Κώδικα.

Επιπλέον επισημαίνεται ότι με την § 3 του άρθρου 69 του ν. 4310/2014 στο τέλος της περίπτωσης ε' της § 1 του άρθρου 107 του ν.3528/2007, προστίθεται εδάφιο ως ακολούθως: για *«οποιαδήποτε πράξη κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή οποιαδήποτε πράξη οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, στην οποία ενέχεται εκπαιδευτικός ή υπάλληλος που υπηρετεί σε σχολείο ... θα χαρακτηρίζεται ως παραβίαση γενετήσιας ελευθερίας ή ζωής αντίστοιχα το πειθαρχικό του παράπτωμα»*.

Επίσης με τον ν. 4325/2015, η περίπτωση ε' διαμορφώνεται ως εξής: *«Ειδική περίπτωση παρόμοιας συμπεριφοράς αποτελεί οποιαδήποτε πράξη κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή οποιαδήποτε πράξη οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, στην*

<sup>66</sup> Κτιστάκη Σ.-Κονδύλης Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ.792.



οποία ενέχεται εκπαιδευτικός ή υπάλληλος που υπηρετεί σε σχολείο». Η ελευθερία της σεξουαλικής δραστηριότητας ως αναπόσπαστο στοιχείο της προσωπικότητας, υπόκειται στους περιορισμούς που επιβάλλει η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αλλά και η προστασία των χρηστών ηθών (άρθρο 5, § 1, Συντ).

Στην περίπτωση που προσβάλλεται η παιδική αγνότητα, το έννομο αγαθό της προσβολής της αξιοπρέπειας θεωρείται ότι επέρχεται και με ασελγείς χειρονομίες ή προτάσεις που αφορούν ασελγείς πράξεις (Α.Π. 1783/2008<sup>67</sup>, ΣυμβΕφΘεσ 604/2019<sup>68</sup>). Το ανωτέρω παράπτωμα εδράζεται στην εκμετάλλευση της σχέσης εμπιστοσύνης που υπάρχει ανάμεσα στον δάσκτη και στον ανήλικο (ΣυμβΕφΔυτΣτερΕλλ 1/2015<sup>69</sup>, ΜΟΕφΘεσ 350-351/2018<sup>70</sup>), καθώς οι εκπαιδευτικοί επιτελούν σημαντικό ρόλο στη ζωή των παιδιών, που προσεγγίζει συχνά τα όρια της εξάρτησης.

Με την § 3 του άρθρου 107 του ν. 4325/2015 ορίζεται ότι: «σε καμιά περίπτωση δεν συνιστά ανάρμοστη συμπεριφορά ή αναξιοπρεπή ή ανάξια για υπάλληλο διαγωγή κατά την έννοια της περίπτωσης ε' της § 1 του παρόντος άρθρου η άσκηση συνδικαλιστικής, πολιτικής ή κοινωνικής δράσης». Με τη σχετική διατύπωση διακρίνεται η πρόθεση του νομοθέτη να τονίσει τη σημασία της συνδικαλιστικής ελευθερίας και δράσης, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα (άρθρο 23, § 1, Συντ) και προστατεύεται στις Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας<sup>71</sup>.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ως άνω αναφερόμενης περίπτωσης αποτελεί η εντολή για άσκηση πειθαρχικής δίωξης, με απόφαση της Διεύθυνσης Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης Ξάνθης σε βάρος εκπαιδευτικού, με την κατηγορία της ανάρμοστης και αναξιοπρεπούς συμπεριφοράς εκτός υπηρεσίας, επειδή ανακοινοποίησε δύο άρθρα σε μέσο κοινωνικής δικτύωσης, για τα δικαιώματα προσφύγων και μεταναστών, παρότι το πόρισμα του ενεργούντος την προκαταρκτική εξέταση ήταν απαλλακτικό. Σε συγκέντρωση αλληλεγγύης που πραγματοποιήθηκε στις 21/7/2020 στο Σύνταγμα, οι διαδηλωτές απέδωσαν ψήφισμα δεκάδων φορέων υπόψη του προέδρου της Βουλής, με το οποίο καλείται το ελληνικό κοινοβούλιο να ζητήσει την παύση της δίωξης του καθηγητή για τις αντιρατσιστικές του πεποιθήσεις στο πλαίσιο της διασφάλισης των

<sup>67</sup> Α.Π. 1783/2008 – Ε Ποινικό Τμήμα στο [areiospagos.gr](http://areiospagos.gr) [10/10/2020].

<sup>68</sup> ΣυμβΕφΘεσ 604/2019 στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [10/10/2020].

<sup>69</sup> ΣυμβΕφΔυτΣτερΕλλ 1/2015 στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [10/10/2020].

<sup>70</sup> ΜΟΕφΘεσ 350-351/2018 στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [10/10/2020].

<sup>71</sup> Όπως αναφέρεται στην παρ. 1 του άρθρου 23 του Σ. «Το Κράτος λαμβάνει τα προσηκόντα μέτρα για τη διασφάλιση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και την ανεμπόδιστη άσκηση των συναφών μ' αυτή δικαιωμάτων εναντίον κάθε προσβολής τους, μέσα στα όρια του νόμου».

δικαιωμάτων και των ελευθεριών των εκπαιδευτικών. Όπως φαίνεται στο πρόσωπο του εκπαιδευτικού καταστέλλονται τα δικαιώματα όλων των εκπαιδευτικών, και δημοσίων υπαλλήλων οι οποίοι θα πρέπει να είναι επιφυλακτικοί ακόμη και με τις αναρτήσεις τους, στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης.

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι παράπτωμα αναξιοπρεπούς ή ανάρμοστης ή ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας, μεταξύ άλλων, συνιστά: η χρήση πλαστού τίτλου σπουδών υπαλλήλου του ΟΑΕΕ ΤΕΒΕ, με την αποσιώπηση της πλαστότητάς του κατά τη μετάταξή του και στη συνέχεια κατά την τοποθέτησή του ως αναπληρωτή Προϊσταμένου Τμήματος (ΣτΕ 1605/15)<sup>72</sup>, η είσπραξη από τον Προϊστάμενο του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.) προνοιακού επιδόματος τυφλότητας, ως νόμιμου αντίκλητου της θείας του χωρίς να το δικαιούται (ΣτΕ 1489/2018)<sup>73</sup>, η υποβολή αίτησης διορισμού εκπαιδευτικού στην Δ/θμια Εκπ/ση, στην οποία δήλωσε ψευδώς ότι δεν κατέχει καμία θέση στο Δημόσιο ή στον ευρύτερο Δημόσιο τομέα, όπου και ανέλαβε υπηρεσία και μισθοδοτούνταν, ενώ ήταν ήδη διορισμένη στην Πρωτοβάθμια Εκπ/ση, από όπου επίσης μισθοδοτούνταν (ΣτΕ 2933/2015)<sup>74</sup> κ.ά..

#### **4.4 Η παραβίαση της αρχής της ισότητας και η εκφορά ομοφοβικού λόγου**

Στην περίπτωση ζ' προστίθεται ως παράπτωμα *«η παραβίαση της αρχής της ισότητας των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία που ενσωμάτωσε την Οδηγία 2006/54/ΕΚ στην ελληνική έννομη τάξη»*.

Το ανωτέρω παράπτωμα προσετέθη στην παράγραφο 1 του άρθρου 107 του ν. 3528/2007 ως περίπτωση κδ', με τη § 3 του άρθρου 23 του ν. 3896/2010 (ΦΕΚ 207/ 8-12-2010/τ. Α').

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνεται στο άρθρο 2 του ανωτέρω νόμου, άμεση διάκριση διαπιστώνεται *«όταν ένα πρόσωπο υφίσταται, για λόγους φύλου, μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτήν την οποία υφίσταται, υπέστη ή θα υφίστατο ένα άλλο πρόσωπο σε ανάλογη κατάσταση»*, ενώ έμμεση διάκριση παρατηρείται, μεταξύ άλλων *«όταν μία εκ πρώτης όψεως ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική ενδέχεται να θέσει σε μειονεκτική θέση πρόσωπα του ενός φύλου σε σύγκριση με πρόσωπα του άλλου*

<sup>72</sup> ΣτΕ 1605/15- Τμήμα Γ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [20/3/2020].

<sup>73</sup> ΣτΕ 1489/2018- Τμήμα Γ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [20/3/2020].

<sup>74</sup> ΣτΕ 2933/2015- Τμήμα Γ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [20/3/2020].

φύλου, εκτός αν αυτή η διάταξη, το κριτήριο ή η πρακτική δικαιολογείται αντικειμενικά από ένα θεμιτό σκοπό και τα μέσα επίτευξης του σκοπού αυτού είναι πρόσφορα και αναγκαία».

Ο κάθε άνθρωπος ανεξάρτητα από το φύλο, την ηλικία, την εθνικότητα και τη προέλευσή του, τις θρησκευτικές ή πολιτικές πεποιθήσεις του, καθώς και το μορφωτικό, κοινωνικό ή οικονομικό επίπεδο στο οποίο ανήκει, είναι φορέας ατομικών δικαιωμάτων και έτσι πρέπει να αντιμετωπίζεται<sup>75</sup>.

Η παραβίαση της απαγόρευσης διακρίσεων λόγω φύλου, σύμφωνα με την § 1 του άρθρου 23, γεννά και αξίωση προς πλήρη αποζημίωση του θύματος, η οποία θα καλύπτει τη θετική και την αποθετική ζημία, καθώς και την ηθική βλάβη. Το παράπτωμα αυτό σύμφωνα με τον σκοπό που εξυπηρετεί, συνδέεται με την υποχρέωση του υπαλλήλου να μην κάνει διακρίσεις κατά την άσκηση των καθηκόντων του, σύμφωνα με την § 3 του άρθρου 27 του ΥΚ, και εναρμονίζεται με τις διατάξεις του αρ. 4, § 2 του Συντάγματος, καθώς και των αρ. 2 και 3 § 2 της Συνθήκης για την ΕΕ, αλλά και τη νομολογία του ΔΕΚ, σύμφωνα με την οποία η ισότητα ανδρών και γυναικών αποτελεί θεμελιώδη αρχή του δικαίου της ΕΕ.

Το ανωτέρω παράπτωμα τροποποιήθηκε με το άρθρο 14 του ν. 4604/2019 (ΦΕΚ 50/26-3-2019 τ.Α') ως ακολούθως: «η παραβίαση της αρχής της ισότητας, των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης, σύμφωνα με τον ν. 3896/2010, και η χρήση γλώσσας έμφυλης διάκρισης, κατά την άσκηση των καθηκόντων».

Παρατηρείται η αυστηροποίηση της διάταξης καθώς η «λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση» που σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί και να δικαιολογηθεί, ορίζεται σαφέστερα ως «η παραβίαση της ισότητας και της ίσης μεταχείρισης», ενώ το παράπτωμα επεκτείνεται ακόμη και στην εκφορά ρατσιστικού λόγου έμφυλης διάκρισης. Η επέκταση αυτή υποδεικνύει την εκσυγχρονιστική τάση τιμωρίας και περιορισμού του ρατσιστικού λόγου.

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι ήταν παράνομη η απόφαση του Υπουργού Επικρατείας με την οποία συνεστήθη το Υπηρεσιακό Συμβούλιο της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας με τη συμμετοχή, ως τακτικών μελών με ψήφο, τεσσάρων ανδρών, ενώ ήταν εφικτή η συμμετοχή ως τακτικών μελών δύο τουλάχιστον γυναικών. Η ανωτέρω συγκρότηση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου

---

<sup>75</sup> Χρυσόγονος Κ. (2006). *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*. Αθήνα: Σάκκουλα, σελ. 47.

κρίθηκε ότι δεν ήταν σύμφωνη με το άρθρο 161 του Υπαλληλικού Κώδικα, καθώς ούτε από τα στοιχεία του φακέλου, αλλά ούτε από τη Διοίκηση προέκυπτε ότι οι ορισθείσες ως αναπληρωματικά μέλη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου αδυνατούσαν για κάποιο, ειδικό ενδεχομένως λόγο, να ορισθούν τακτικά μέλη του εν λόγω συμβουλίου (ΔΕφΑθ. 556/19)<sup>76</sup>.

#### **4.5 Η σοβαρή απείθεια**

Στις προϊσχύουσες διατάξεις του ν. 3528/2007, στη περίπτωση ζ' του άρθρου 109 η «εξαιρετικώς σοβαρή απείθεια», αποτελούσε ένα από τα σαφώς προσδιοριζόμενα παραπτώματα, για τα οποία μπορούσε να επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης. Ως περίπτωση θ', εισάγεται το παράπτωμα που αφορά στη «σοβαρή απείθεια», το οποίο εντάσσεται στο γενικό κατάλογο των παραπτωμάτων, εφόσον πλέον με τον ν. 4057/2012 δεν προβλέπεται ειδικός κατάλογος με παραπτώματα που είναι δυνατόν να επιφέρουν την οριστική παύση.

Το παράπτωμα που αφορά στη «σοβαρή απείθεια», συνιστά ειδικότερη περίπτωση παράβασης του καθήκοντος του υπαλλήλου για υπακοή στις διαταγές και εντολές των ανωτέρων του και διακρίνεται από το παράπτωμα της «απλής απείθειας», της περίπτωσης κστ'. Με τον χαρακτηρισμό «σοβαρή» στον νέο νόμο, τονίζεται η άρνηση του υπαλλήλου σε κάποιο σπουδαίο υπηρεσιακό καθήκον, είτε η έντονη εμμονή του σε αυτή την άρνηση.

Στην περίπτωση που υπάλληλος κατά παράβαση των καθηκόντων του, διαπράξει το έγκλημα της απείθειας κατά τον ΠΚ, θα εφαρμοσθεί η διάταξη του άρθρου 169 ΠΚ και όχι του άρθρου 259 ΠΚ, καθώς για τη στοιχειοθέτηση του εγκλήματος της παράβασης καθήκοντος απαιτείται και η ύπαρξη σκοπού προσπορισμού οφέλους ή πρόκλησης βλάβης, και έτσι δεν αποτελεί απείθεια κάθε πράξη παράβασης καθήκοντος ούτε κάθε απείθεια αποτελεί παράβαση καθήκοντος<sup>77</sup>.

Έχει κριθεί ότι το πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης της σοβαρής απείθειας συνιστά η μη προσέλευση υπαλλήλου για παρακολούθηση σεμιναρίου που διοργανώθηκε από την υπηρεσία με απόφαση Διοικητή, αν και είχε ειδοποιηθεί εγκαίρως. Η υπάλληλος ισχυρίστηκε ασθένεια τέκνου για τη μη προσέλευση, μολονότι εργαζόταν κανονικά εκείνο το διάστημα, (ΣτΕ 1520/1985)<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> ΔΕφΑθ. 556/19 στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [28/3/2020].

<sup>77</sup> Γιαρένη Ι., ό.π., σελ. 76.

<sup>78</sup> ΣτΕ 1520/1985 -Τμήμα Γ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [28/3/2020].

#### **4.6 Η αλλαγή της χρονικής προτεραιότητας εξυπηρέτησης**

Η «αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων με παραμέληση παλαιότερων», όπως οριζόταν το παράπτωμα της περίπτωσης ιδ' του υπαλληλικού κώδικα, αντικαταστάθηκε από τη περίπτωση ια' του ν. 4057/2012 και διαμορφώθηκε ως «η παραβίαση των υποχρεώσεων του άρθρου 27 του παρόντος, καθώς και η αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων με παραμέληση παλαιότερων».

Το άρθρο 27 (§2 & 3) του Υπαλληλικού Κώδικα αναφέρεται στη συμπεριφορά που οφείλει ο υπάλληλος να επιδεικνύει εντός της υπηρεσίας, αλλά και εκτός αυτής, ώστε να καθίσταται άξιος της κοινής εμπιστοσύνης. Οφείλει δηλαδή κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, να συμπεριφέρεται με ευπρέπεια και να εξυπηρετεί τους διοικούμενους κατά την περάτωση των υποθέσεων τους, χωρίς διακρίσεις εξαιτίας των πολιτικών, φιλοσοφικών ή θρησκευτικών τους πεποιθήσεων τους.

Στο παράπτωμα της περίπτωσης ια' με το οποίο ενοποιήθηκαν ως ένα ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα, υποχρεώσεις του υπαλλήλου που στις προϊσχύουσες διατάξεις αναλύονταν ξεχωριστά, αντανακλάται η υποχρέωση των υπαλλήλων να έχουν ως γνώμονα την αρχή της ίσης μεταχείρισης και της αμεροληψίας κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών, ώστε να προάγεται η διαφάνεια της κρατικής δράσης. Ωστόσο κατά τη χρήση του όρου «αδικαιολόγητη προτίμηση», θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι δεν είναι δυνατό η διεκπεραίωση των υποθέσεων να καθορίζεται πάντα με αυστηρή σειρά προτεραιότητας, αλλά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και άλλοι παράγοντες όπως ο βαθμός επείγοντος, οι λόγοι υγείας, η αίτηση κληρονόμων θανόντα, η νόμιμη εντολή προϊσταμένου κ.ά..

Ειδικότερα στην περίπτωση των ιατρών και του λοιπού προσωπικού του Ε.Σ.Υ., η παράβαση του παραπτώματος αυτού δεν συμβιβάζεται απόλυτα με τα καθήκοντά τους, καθώς κριτήριο ιεράρχησης των περιστατικών συνιστά η σοβαρότητα της κατάστασης της υγείας των ασθενών, με περιθώριο δράσης κατά διακριτική ευχέρεια.

#### **4.7 Η άρνηση παροχής πληροφοριών**

Ως περίπτωση ιβ' αριθμείται το παράπτωμα κβ' του υπαλληλικού κώδικα της άρνησης παροχής πληροφόρησης στους πολίτες, το οποίο διαμορφώνεται ως «η άρνηση παροχής πληροφόρησης στους πολίτες και τις αρχές».

Το παράπτωμα αυτό ερείδεται στο δικαίωμα πληροφόρησης κατά το άρθρο 10 § 3 του Συντάγματος, στο οποίο προβλέπεται ότι *η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και ένομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει.*

Ωστόσο πέραν των αναφερομένων, η διοίκηση μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση αυτού του δικαιώματος των πολιτών, όταν εξ' αυτού εμποδίζεται ουσιαστικά η έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών αρχών, σχετικά με ορισμένη υπόθεση.

#### **4.8 Η καθυστέρηση στην εξυπηρέτηση ή η αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση**

Το παράπτωμα της περίπτωσης ιβ' του άρθρου 107 του ΥΚ *«η αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτησή τους και η μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους»* συγκαταλέγεται στα παραπτώματα του άρθρου 117 του ν. 4057/2012, για τα οποία ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μπορεί να ασκήσει πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Το ανωτέρω εδάφιο του άρθρου 117 καταργείται στη συνέχεια με την § 2 του άρθρου έκτου του ν. 4325/2015 και συγκαταλέγεται ως περίπτωση ιγ' στα αποκλειστικά προσδιοριζόμενα παραπτώματα του άρθρου 107 του ίδιου νόμου, για τα οποία η άσκηση πειθαρχικής εξουσίας αποτελεί καθήκον των πειθαρχικώς Προϊσταμένων.

Στην περίπτωση αυτή ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης νοείται ως ανώτερος πειθαρχικώς προϊστάμενος και για τον λόγο αυτό δεν απαιτείται χωριστή μνεία στα παραπτώματα τα οποία μπορεί να επιλαμβάνεται.

Στο παράπτωμα της περίπτωσης αυτής, η μη εξυπηρέτηση των πολιτών θεωρείται πρόδηλη όταν ο υπάλληλος επιδεικνύει συμπεριφορά με την οποία αγνοεί τον πολίτη ή αρνείται ρητώς να τον εξυπηρετήσει, ενώ στην αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση δεν υφίσταται ουσιαστικός λόγος. Στο ανωτέρω παράπτωμα συμπεριλαμβάνεται η καθυστέρηση της ικανοποίησης των αιτημάτων των πολιτών,

όταν υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο (ΔΕφΑθ 2563/2013)<sup>79</sup>. Σε κάθε περίπτωση η σχετική καθυστέρηση θα πρέπει να δικαιολογείται από αντικειμενικά αποδεκτό λόγο, όπως π.χ. ασθένεια ή απουσία υπαλλήλου.

Η παραπάνω ρύθμιση δηλώνει το αυξημένο ενδιαφέρον του Κράτους για την έγκαιρη εξυπηρέτηση του πολίτη και συνακόλουθα τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

#### 4.9 Η κακόβουλη κριτική

Στο παράπτωμα που αφορά στην άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής της περίπτωσης η' του ΥΚ, το οποίο αριθμείται ως περίπτωση ιζ' στο προϊσχύον άρθρο 107 του ν. 4057/2012, προστίθεται με τον ν. 4325/2015 η λέξη κακόβουλη και διαμορφώνεται ως εξής: *«η κακόβουλη άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής που γίνεται δημοσίως, γραπτώς ή προφορικώς, με σκόπιμη χρήση εν γνώσει εκδήλως ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις»*.

Πριν την προσθήκη αυτή, επιτρεπόταν η άσκηση κριτικής στην περίπτωση που δεν παραβιάζει κάποιες από τις υποχρεώσεις του υπαλλήλου, όπως το καθήκον υπακοής στις διαταγές των προϊσταμένων του, ή το καθήκον της εχεμύθειας και κινείται στα πλαίσια της ευπρεπούς συμπεριφοράς. Επίσης δεν απαγορευόταν και δεν συνιστούσε αιτία πειθαρχικού ελέγχου, εφόσον γινόταν για ενημέρωση της κοινής γνώμης και με σκοπό να προαχθεί το δημόσιο συμφέρον<sup>80</sup>, καθώς η ελευθερία έκφρασης αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων σύμφωνα με την § 1 του άρθρου 14 του Συντάγματος.

Με την προσθήκη της λέξης κακόβουλη το πειθαρχικό παράπτωμα θεμελιώνεται στην περίπτωση που υπάρχει δόλος και πρόθεση-βούληση του υπαλλήλου να προκαλέσει βλάβη στην προϊσταμένη αρχή και στην υπηρεσία. Κατ' αυτόν τον τρόπο γίνεται πληρέστερο αφού περιλαμβάνει την πιο σοβαρή περίπτωση καταστρατήγησης του δικαιώματος άσκησης κριτικής.

Το ανωτέρω παράπτωμα της κακόβουλης κριτικής στοιχειοθετείται<sup>81</sup> όταν ο ΔΥ εκφράζεται με τρόπο εριστικό προς την προϊσταμένη αρχή και με έλλειψη σεβασμού που συνάδει με κακόβουλη συμπεριφορά, λαμβάνει χώρα δημόσια και κατά την άσκηση κριτικής της προϊσταμένης αρχής γίνεται χρήση ανακριβών

<sup>79</sup> ΔΕφΑθ 2563/2013- Τμήμα Ζ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [28/3/2020].

<sup>80</sup> Παναγόπουλος Θ., ό.π., σελ.178.

<sup>81</sup> Κτιστάκη Σ.-Κονδύλης Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ. 820.

στοιχείων, σκόπιμα, με πρόθεση να θιγεί το κύρος της υπηρεσίας και να εκτεθούν οι προϊστάμενοι αυτής.

Νομολογιακά έχει κριθεί (ΔΕφαθ 1225/11)<sup>82</sup> ότι δεν στοιχειοθετείται το αποδιδόμενο παράπτωμα της άσκησης κριτικής υπαλλήλου που υπηρετεί σε Στρατιωτικό Εργοστάσιο, κατά των αποφάσεων των προϊσταμένων του αρχών, που αφορούσε αντίδρασή του σε επεμβάσεις και βελτιώσεις στον εργοστασιακό εξοπλισμό του Στρατιωτικού Εργοστασίου, καθόσον ο αιτών δεν φέρεται να διατύπωσε τη γνώμη του με ύψος οξύ και εριστικό και υπό μορφή αντιδικίας προς την Προϊσταμένη του Αρχή, και επομένως δεν στοιχειοθετείται το αποδιδόμενο σε αυτόν πειθαρχικό παράπτωμα. Επομένως η κριτική του δεν θεωρείται κακόβουλη.

Παρόμοια, σύμφωνα με την απόφαση 6071/96 ΣτΕ<sup>83</sup>, η απάντηση υπαλλήλου σε ειδικό έντυπο ερωτηματολόγιο της έκθεσης αξιολόγησης, ότι τα καθήκοντα και οι ευθύνες που του ανατέθηκαν από τον Διευθυντή του, απέβλεπαν στην περιθωριοποίηση και την υποβάθμισή του, δεν συνιστά το πειθαρχικό αδίκημα της δημοσίας, προφορικός ή εγγράφως, ασκήσεως κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης του αρχής δι' εκφράσεων οι οποίες αποδεικνύουν έλλειψη σεβασμού ή δια σκοπίμου χρήσεως αβασίμων επιχειρημάτων. Και αυτό, γιατί αφενός τα αναφερόμενα στην έκθεση αξιολόγησης δεν γνωστοποιήθηκαν σε ευρύτερο κύκλο προσώπων, δηλαδή δεν έτυχαν δημοσιότητας, όπως απαιτείται από την προαναφερθείσα διάταξη, αλλά ούτε ο προσφεύγων διατύπωσε τη γνώμη του με ύψος οξύ και εριστικό και υπό μορφή αντιδικίας προς την προϊσταμένη του αρχή.

#### **4.10 Η άρνηση σύμπραξης σε έρευνα κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών**

Το παράπτωμα της περίπτωσης κγ' του ΥΚ, σχετικά με την «άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας, χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από ... υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου», τροποποιείται με την περίπτωση ιη' του ν. 4057/2012 ως παράπτωμα που αφορά στην «*άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας, χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου*». Στη διατύπωση του σχετικού παραπτώματος προστίθεται η υποχρέωση συνεργασίας με τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.

<sup>82</sup> ΔΕφ. 1225/11- Τμήμα ΣΤ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [2/4/2020].

<sup>83</sup> ΣτΕ 6071/96 - Τμήμα ΣΤ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [2/4/2020].



Το παράπτωμα αυτό εδράζεται στην άρνηση του υπαλλήλου η οποία μπορεί να εκφράζεται ρητώς ή σιωπηρώς και να αφορά σε κοινή ενέργεια, συνεργασία ή χορήγηση στοιχείων. Με την τροποποίηση του ν.4057/2012 επιχειρείται η ισχυροποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών που αναφέρονται με αποτέλεσμα την μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα του έργου τους.

Στο πειθαρχικό αυτό παράπτωμα εμπίπτει ο υπάλληλος ο οποίος αρνείται να συνεργασθεί με το Συνήγορο του Πολίτη κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, καθώς σύμφωνα με την § 12 του άρθρου 4 του ν.3094/2003, όπως αναριθμείται μετά την τροποποίησή του με τον ν.3242/2004 *άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη, κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για δε τα μέλη διοίκησης λόγω αντικατάστασής τους*. Επιπλέον με την § 10 όπως προστίθεται με το άρθρο 12 του ν. 3242/2004 *λειτουργός ή υπάλληλος ο οποίος αρνείται να συνεργασθεί με τον Συνήγορο του Πολίτη με σκοπό να παρακωλύσει ή να αποτρέψει τη διεξαγωγή έρευνας, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών. Η ποινική δίωξη ασκείται μόνο εφόσον υποβληθεί σχετική έκθεση από την Ανεξάρτητη Αρχή προς τον αρμόδιο Εισαγγελέα*.

Στη συνέχεια το ανωτέρω παράπτωμα αντικαταστάθηκε με την § 3<sup>α</sup> του άρθρου 53 του ν. 4674/20, (ΦΕΚ 53 11-3-20 τ.Α΄) ως εξής: *«η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας, χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου»*. Σύμφωνα με την ανωτέρω διατύπωση αντικαθίσταται ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, όπως προβλεπόταν από τις διατάξεις της περίπτωσης ιη΄ του άρθρου 107 του ν. 4057/2012, από τον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. Επί της ουσίας με τη σχετική τροποποίηση, αναδεικνύεται η πρόθεση του νομοθέτη να επιδείξει μηδενική ανοχή στη διαφθορά, θέτοντας ως προτεραιότητα την ενίσχυση της διαφάνειας και των μηχανισμών λογοδοσίας με την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του συνόλου της κοινωνίας.

Με γνώμονα τα παραπάνω συστάθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), με τον ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/7-8-2019 τ.Α΄), στο πλαίσιο του σχεδίου της Κυβέρνησης για το επιτελικό κράτος, η οποία έχει αναλάβει το σύνολο των αρμοδιοτήτων, υποχρεώσεων και δικαιωμάτων πέντε βασικών ελεγκτικών δημόσιων φορέων (ΓΕΔΔ, ΣΕΕΔΔ, ΣΕΥΥΠ, ΣΕΔΕ, ΣΕΕΜΕ) και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς, και στοχεύει στη μεταρρύθμιση προτύπων και αντιλήψεων για τη δημόσια

ηθική και ακεραιότητα με έμφαση στην αναγκαιότητα αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των πολιτών στους θεσμούς.

Σύμφωνα με το άρθρο 82 του ν. 4622/2019 σκοπός της αρχής είναι η «ενίσχυση της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της λογοδοσίας στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, διοικητικών αρχών, κρατικών φορέων, και δημόσιων οργανισμών» καθώς και η «πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμός και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών».

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι το ως άνω παράπτωμα μεταξύ άλλων συνιστά η μη συνεργασία Δήμου με το Συνήγορο του Πολίτη, σχετικά με τη χορήγηση στοιχείων επί συγκεκριμένων ζητημάτων, που κρίθηκαν απολύτως αναγκαία για τη διερεύνηση της αναφοράς εταιρίας, για την αυθαίρετη μη παραχώρηση από τον Δήμο στο εστιατόριό της, κοινόχρηστου χώρου της πλατείας (ΣτΕ 606/17)<sup>84</sup>.

#### **4.11 Η σύνταξη ανακριβούς μεροληπτικής έκθεσης αξιολόγησης**

Στην περίπτωση 1θ' ορίζεται ως πειθαρχικό παράπτωμα «η αδικαιολόγητα μη έγκαιρη σύνταξη ή η σύνταξη μεροληπτικής έκθεσης αξιολόγησης ή η σύνταξη έκθεσης με κρίσεις ή χαρακτηρισμούς που δεν εξειδικεύονται με αναφορά συγκεκριμένων στοιχείων», όπως τροποποιείται η περίπτωση ια' του ΥΚ όπου αναφερόταν μόνο η *αδικαιολόγητη μη έγκαιρη σύνταξη ή η σύνταξη μεροληπτικής έκθεσης αξιολόγησης*.

Με την προσθήκη στο παράπτωμα της ως άνω περίπτωσης της *σύνταξης έκθεσης με κρίσεις ή χαρακτηρισμούς που δεν εξειδικεύονται με αναφορά συγκεκριμένων στοιχείων* ο νομοθέτης επιχειρεί να ενισχύσει την αξιοκρατία και την ισότητα των υπαλλήλων, επιδιώκοντας την εξάλειψη του φαινομένου της τυπικής αξιολόγησης που παρατηρείται από τη χρήση στερεότυπων διατυπώσεων στις εκθέσεις αξιολόγησης και την αντικατάστασή της με κατ' ουσίαν αξιολόγηση.

Προκειμένου να στοιχειοθετηθεί το πειθαρχικό παράπτωμα της ως άνω περίπτωσης, πρέπει η έκθεση να έχει συνταχθεί μεταξύ των άλλων *κατ' άκρα επιπολαιότητα*, και να μην αποτυπώνονται τα πραγματικά στοιχεία που αφορούν στα ουσιαστικά προσόντα του κρινόμενου υπαλλήλου με ακρίβεια (ΣτΕ 1518/1985)<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> ΣτΕ 606/17 -Τμήμα Γ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [2/4/2020].

<sup>85</sup> Τάχος, Α. Ι., – Συμεωνίδης, Ι.Λ., «ΣτΕ 1518/1985- Τμήμα Γ'» ό.π., σελ. 1232.

#### **4.12 Το ασυμβίβαστο σύναψης κοινωνικών σχέσεων**

Το παράπτωμα της περίπτωσης ιθ' του ΥΚ, το οποίο αφορούσε στη *σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα των οποίων ουσιώδη συμφέροντα εξαρτώνται από τον τρόπο αντιμετώπισης θεμάτων της αρμοδιότητας του υπαλλήλου*, τροποποιείται με την περίπτωση κβ' του ν.4057/2012 ως *«η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα, με αφορμή το χειρισμό θεμάτων αρμοδιότητας του υπαλλήλου από την αντιμετώπιση των οποίων εξαρτώνται ουσιώδη συμφέροντα των προσώπων αυτών»*.

Με την τροποποίηση αυτή εκσυγχρονίζεται το παράπτωμα της περίπτωσης ιθ' του Υπαλληλικού Κώδικα σχετικά με τη σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων του υπαλλήλου με άλλα πρόσωπα, καθώς σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση η προϊσχύουσα διατύπωση ήταν *αναχρονιστική και υπερβολικά δεσμευτική για την ιδιωτική ζωή των υπαλλήλων*. Η περίπτωση αυτή δεν τείνει προς την αυστηροποίηση αλλά λειτουργεί προς όφελος του υπαλλήλου, αφού το σχετικό παράπτωμα επικεντρώνεται μόνο στην περίπτωση που η σύναψη γίνεται με αφορμή το χειρισμό θεμάτων αρμοδιότητας του υπαλλήλου, από τα οποία εξυπηρετούνται συμφέροντα ουσιώδους σημασίας για τα άτομα αυτά. Η υπαιτιότητα του υπαλλήλου είναι αναγκαία για τη στοιχειοθέτηση του παραπτώματος, είτε υπάρχει δόλος είτε άγνοια του υπαλλήλου για τη σχέση των συμφερόντων των τρίτων με τον χειρισμό των αρμοδιοτήτων του. Σε κάθε περίπτωση με τη συμπεριφορά του υπαλλήλου, που επισύρει το παράπτωμα της περίπτωσης αυτής, διακυβεύεται η αρχή της αμεροληψίας.

Έχει κριθεί νομολογιακά ότι η ύπαρξη στενής σχέσης του υπαλλήλου με πρόσωπα των οποίων τα συμφέροντα μπορεί να ευνοηθούν από τη σχέση αυτή, είναι αρκετή για να στοιχειοθετηθεί το παράπτωμα της περίπτωσης αυτής, χωρίς να χρειάζεται να εκδηλωθεί και αποδειχθεί σχετική εύνοια (ΣτΕ 1487/1984)<sup>86</sup>.

#### **4.13 Η μη τήρηση του ωραρίου**

Στην περίπτωση κζ' ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα αποτελεί *«η μη τήρηση του ωραρίου από τον υπάλληλο και η παράλειψη του προϊσταμένου να ελέγχει την τήρησή του»*. Το παράπτωμα της περίπτωσης αυτής, αποτελεί μια ειδικότερη περίπτωση παράβασης του υπηρεσιακού καθήκοντος - ατελούς εκπλήρωσης καθήκοντος, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 29 του ΥΚ, ο ΔΥ οφείλει να παρέχει την εργασία του μέσα στον

<sup>86</sup> ΣτΕ 1487/1984- Τμήμα Γ' στο [adjustice.gr](http://adjustice.gr) [20/4/2020].

οριζόμενο από τις κείμενες διατάξεις χρόνο, και επιπλέον να παραμένει και πέραν του χρόνου εργασίας εάν αυτό επιβάλλεται από έκτακτες υπηρεσιακές ανάγκες.

Είναι αξιοσημείωτο ότι για πρώτη φορά εισάγεται ως πειθαρχικό παράπτωμα και η παράλειψη του προϊσταμένου να ελέγχει την τήρηση του ωραρίου προσέλευσης και αποχώρησης των υπαλλήλων, το οποίο καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.

#### **4.14 Η υποχρέωση απλούστευσης των διαδικασιών**

Με την περίπτωση κθ' του ν. 4057/2012, προστίθενται τα ειδικά πειθαρχικά παραπτώματα όπως ορίζονται στο στοιχείο α' της παραγράφου 4 του άρθρου 117 του ΥΚ. Τα ανωτέρω παραπτώματα αφορούν στους υπαλλήλους του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, και περιλαμβάνουν την *«άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.), και τη μη εφαρμογή των περί απλούστευσης των διαδικασιών και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας διατάξεων»*.

Το ανωτέρω παράπτωμα της περίπτωσης κθ' του ν. 4057/2012, παρέμεινε και μετά τις τροποποιήσεις του ν. 4325/2015. Η θέσπιση του ανωτέρω παραπτώματος δείχνει τη σημασία που αποδίδεται για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης στην απλούστευση των διαδικασιών και στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας. Η άρνηση συνεργασίας με τα ΚΕΠ που περιλαμβάνεται, δείχνει τον σημαντικό ρόλο που διαδραματίζουν τα ΚΕΠ στην απλούστευση των διαδικασιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών.

#### **4.15 Η μη κατάθεση μαρτυρίας**

Ως περίπτωση λ' του ν. 4057/2012 προστίθεται στα πειθαρχικά παραπτώματα αυτό της *«μη εμφάνισης ή η άρνηση κατάθεσης του μάρτυρα χωρίς εύλογη αιτία, όπου εύλογη αιτία θεωρείται και η συγγένεια του διωκόμενου με το μάρτυρα σε ευθεία γραμμή ή έως και το δεύτερο βαθμό σε πλάγια γραμμή»*, το οποίο περιλαμβανόταν στο άρθρο 130 του ΥΚ.

Με την απαρίθμηση του παραπτώματος αυτού διαφαίνεται η μεγάλη σημασία που αποδίδεται στη μαρτυρία του υπαλλήλου, για την αποκάλυψη της αλήθειας στην υπό κρίση υπόθεση, που αποτελεί σκοπό της πειθαρχικής δίκης. Αρκεί βέβαια ο υπάλληλος να διαθέτει το τεκμήριο της αμεροληψίας, μη έχοντας συγγένεια με τον διωκόμενο.

#### **4.16 Η μη εκτέλεση τελεσίδικης πειθαρχικής απόφασης**

Στην περίπτωση λα΄ αναφέρεται το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα της παράλειψης εκτέλεσης τελεσίδικης πειθαρχικής απόφασης από την οικεία υπηρεσία ή ΝΠΔΔ.

Το ειδικό αυτό παράπτωμα, όπως προσδιορίζεται στο άρθρο 144 του ΥΚ «Εκτέλεση απόφασης» και αφορά στην παράλειψη εκτέλεσης πειθαρχικής ποινής που επιβλήθηκε με τελεσίδικη πειθαρχική απόφαση, εντάσσεται στα περιοριστικά αναφερόμενα παραπτώματα του άρθρου 107 και διαφοροποιείται από το παράπτωμα παράβασης του υπαλληλικού κώδικα (άρθρο 107, § 2). Με το ειδικό αυτό παράπτωμα διασφαλίζεται η εκτελεστικότητα των αποφάσεων και ποινών προσδίδοντας αξιοπιστία στη διαδικασία και γενικότερα στη δημόσια διοίκηση.

#### **4.17 Η μη ανάρτηση στο διαδίκτυο**

Στην περ. λβ΄ ως ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα ορίζεται *το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα που προβλέπεται στην παράγραφο 4 του άρθρου τρίτου του παρόντος νόμου*. Το ανωτέρω παράπτωμα, σύμφωνα με την § 4 του άρθρου τρίτου του ν.4057/2012, όπως προστέθηκε ως § 5 στο άρθρο 3 του ν.3861/8/2010 (ΦΕΚ 112/13-7-2010 τ. Α΄) έχει ως εξής: «*Η μη ανάρτηση ή η μη έγκαιρη ανάρτηση στο διαδίκτυο των πράξεων που αναφέρονται στο άρθρο 2 του παρόντος συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για το όργανο που την εξέδωσε ή για τον υπάλληλο που έχει την ευθύνη για την ανάρτηση*».

Σχετική είναι η αριθμ. Πρωτ. 2/70809/0026/10/10-3-2011 εγκύκλιος του Υπουργείου Οικονομικών, αναφορικά με την ανάρτηση στο διαδίκτυο των σχετικών πράξεων ανάληψης υποχρέωσης από την αρμόδια Υπηρεσία. Επίσης η αριθμ. ΔΗΔ/17089/19 (ΦΕΚ 1642/13-5-2019 τ.Β΄) απόφαση του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, καθώς και η αριθμ. 9208 ΕΞ 2020/20 (ΦΕΚ 1528/22-4-2020 τ.Β΄) απόφαση του Υπουργείου Επικρατείας, σχετικά με την τροποποίηση της ΔΗΔ/Φ.40/1057/2015 υπουργικής απόφασης (ΦΕΚ 116/21-5-2015 τ.Β΄), με θέμα «*Ρύθμιση λεπτομερειακών και τεχνικών θεμάτων για την περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, μέσω της ανάρτησης στο “Πρόγραμμα Διαύγεια” των δαπανών των επιχορηγούμενων φορέων (άρθρο 10 Β΄, ν. 3861/2010, όπως προστέθηκε με το άρθρο 16, ν. 4305/2014)*».

Με την περ. β΄ της § 3 του άρθρου 53 του ν. 4674/2020 (ΦΕΚ 53/11-3-20 τ.Α΄), το ανωτέρω παράπτωμα αντικαθίσταται ως εξής: «*Το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα που προβλέπεται στην § 5 του άρθρου 3 του ν. 3861/2010 (Α΄ 112)*» Η

θέσπιση αυτού του παραπτώματος σχετίζεται με την επίτευξη της διαφάνειας και την ελευθερία διακίνησης της πληροφορίας.

#### **4.18 Η μη απογραφή του υπαλλήλου και η νόθευση τίτλων**

Με το δεύτερο εδάφιο της § 6 του άρθρου 25 του ν. 4203/2013 (ΦΕΚ 235/1-11-2013 τ.Α') προστέθηκε στην § 1 του άρθρου 107 του ΥΚ περίπτωση λγ' που αφορά «το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα της μη απογραφής του υπαλλήλου εντός της οριζόμενης προθεσμίας εφόσον απαιτείται σύμφωνα με τη διάταξη της § 3 του άρθρου 3 της υπ' αριθμ. ΔΙΠΙΔΔ/Β2/2οικ. 21634 απόφασης του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, όπως ισχύει».

Με την § 1 του άρθρου 29 του ν. 4305/2014 (ΦΕΚ 237/31-10-2014 τ.Α') προστέθηκε περίπτωση λγ', όπως διατηρείται μετά την τροποποίηση του ΥΚ με τον ν. 4325/2015, σύμφωνα με την οποία πειθαρχικό παράπτωμα αποτελεί «η κατάθεση, η χρήση, η συμπερίληψη και η διατήρηση στον ατομικό υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου, πλαστού, νοθευμένου ή παραποιημένου πιστοποιητικού ή τίτλου ή βεβαιώσεως». Το παράπτωμα αυτό αφορά στην κατάθεση πλαστών πτυχίων, με σκοπό την κατάληψη θέσεων, τη δυνατότητα μετατάξεων ή τη βαθμολογική εξέλιξη. Ακόμα κι αν δεν γίνει χρήση αυτού, μόνο η κατάθεση του πλαστού στοιχείου στοιχειοθετεί το παράπτωμα της περίπτωσης αυτής. Σύμφωνα δε με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4305/2014, προτείνεται λόγω της σοβαρότητας του πειθαρχικού παραπτώματος, η παραπομπή του υπαλλήλου στο πειθαρχικό συμβούλιο με την εν λόγω κατηγορία να αποτελεί λόγο αυτοδίκαιης θέσης σε αργία.

Η θέσπιση του πειθαρχικού παραπτώματος που αφορά τους πλαστούς τίτλους σπουδών και ο σχετικός έλεγχος που διενεργήθηκε από τις υπηρεσίες έφερε στο φως αρκετές παρόμοιες περιπτώσεις, αποκαλύπτοντας και θεραπεύοντας ένα σημαντικό πρόβλημα ισότητας, αξιοκρατίας που υπήρχε στη δημόσια διοίκηση.

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι η ποινή της οριστικής παύσεως έχει κριθεί προσήκουσα για υπάλληλο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου που διορίστηκε σε μόνιμη θέση του Ε.Ο.Τ., υποβάλλοντας πλαστό απολυτήριο Λυκείου, καθώς υπέπεσε στο πειθαρχικό παράπτωμα της χαρακτηριστικώς ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφοράς εντός υπηρεσίας, κατά το άρθρο 107 § 1 περ. ε' του ΥΚ (ΣτΕ 1483/2018)<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> ΣτΕ 1483/2018- Τμήμα Γ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [20/4/2020]

## 5. Οι πειθαρχικές ποινές κατά τον νέο πειθαρχικό νόμο

### 5.1 Χαρακτηριστικά των πειθαρχικών ποινών, σκοπός, σχέση με ποινικές κυρώσεις

Οι πειθαρχικές ποινές αποτελούν το μέσο με το οποίο η πολιτεία εκφράζει την αποδοκιμασία της στους παραβαίνοντες τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις τους υπαλλήλους, και έχουν τιμωρητικό χαρακτήρα μόνο όσον αφορά την υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου<sup>88</sup>. Έχουν σκοπό τη συμμόρφωση των υπαλλήλων προς τον νόμο και τις διαταγές των διοικητικών οργάνων<sup>89</sup>, ενώ οι προϋποθέσεις επιβολής τους καθώς και η διάρκειά τους προβλέπονται από το Σύνταγμα και τους νόμους. Επιβάλλονται με εκτελεστές διοικητικές πράξεις με χαρακτήρα ειδικής διοικητικής διαδικασίας, από τα όργανα της διοίκησης, ατομικά ή συλλογικά<sup>90</sup>.

Οι πειθαρχικές ποινές ανήκουν στις υπηρεσιακές διοικητικές κυρώσεις, οι οποίες αφορούν τα διοικητικά όργανα που συνδέονται με υπηρεσιακή σχέση με το Κράτος ή τα ΝΠΔΔ. Διακρίνονται από τα υπηρεσιακά ή διοικητικά μέτρα (π.χ. μετάθεση) που επιβάλλονται στα διοικητικά όργανα χωρίς υπαιτιότητά τους, για το δημόσιο συμφέρον και την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας. Αντίθετα οι πειθαρχικές ποινές προϋποθέτουν πάντοτε υπαιτιότητα του τιμωρούμενου από δόλο ή αμέλεια<sup>91</sup>.

Οι διοικητικές κυρώσεις διαφέρουν από τις ποινές του ποινικού δικαίου, καθώς για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων, αρκεί κάθε μορφής υπαιτιότητα, ακόμα και η απλή αμέλεια<sup>92</sup>, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει για την επιβολή των ποινικών κυρώσεων. Αποτελεί δε γενική αρχή του διοικητικού δικαίου η ανεξαρτησία της επιβολής διοικητικών κυρώσεων από εκείνη των ποινικών (ΣτΕ 1840/1989)<sup>93</sup>. Επιπλέον οι πειθαρχικές ποινές επιβάλλονται με απόφαση των πειθαρχικών οργάνων, ενώ οι ποινικές κυρώσεις επιβάλλονται με δικαστικές αποφάσεις σύμφωνα με τους κανόνες του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας.

<sup>88</sup> Κτιστάκη Σ.-Κονδύλης Β.-Τζιράκη Ευαγ., *ό.π.*, σελ.743-744.

<sup>89</sup> Τάχος, Α. «Ελληνικό διοικητικό δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε., 2005, σελ. 573

<sup>90</sup> Φθενάκης, Χ., «Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων» Κομοτηνή Εκδόσεις Σάκκουλα Α., 2000, σελ. 150.

<sup>91</sup> Τάχος Α. Ι-Ι. Α.Συμεωνίδης, *ό.π.*, σελ. 1187.

<sup>92</sup> Τάχος Α. Ι-Ι. Α.Συμεωνίδης, *ό.π.*, σελ. 1185.

<sup>93</sup> ΣτΕ 1840/1989- Τμήμα Δ΄ στο [adjustice.gr](http://adjustice.gr) [20/4/2020].

## 5.2 Οι αλλαγές του νέου νομοθετικού πλαισίου στις πειθαρχικές ποινές

Στις σημαντικές τροποποιήσεις που επέφερε ο ν. 4057/2012 στο Πειθαρχικό Δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, συγκαταλέγονται και αυτές που αφορούν τις πειθαρχικές ποινές και τη διαδικασία επιβολής τους, με κύριο προσανατολισμό την αυστηροποίηση τους. Όπως αναφέρεται σχετικά στην αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.58/341/οικ. 10874/3-5-2012 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με τις ρυθμίσεις του ν. 4057/2012 το σύστημα των πειθαρχικών ποινών γίνεται αυστηρότερο ώστε να γίνει πιο αποτελεσματικό.

Επιδιωκόμενος στόχος είναι η επιβαλλόμενη ποινή να ανταποκρίνεται στη βαρύτητα του τελεσθέντος πειθαρχικού παραπτώματος και να οδηγεί σε ουσιαστική τιμωρία του παραβάτη υπαλλήλου, περιορίζοντας έτσι τη διακριτική ευχέρεια των οργάνων κατά την επιβολή των πειθαρχικών ποινών, και οδηγώντας στην έκλειψη του φαινομένου των υπερβολικά επιεικών ποινών. Άλλωστε οι πειθαρχικές ποινές, ως κυρώσεις, είναι στενώς ερμηνευτέες<sup>94</sup>.

Όπως άλλωστε επισημαίνεται και στην αρ. πρωτ. ΔΔΑΔ Δ 1093685 ΕΞ 2019/28-6-19 εγκύκλιο της ΑΑΔΕ: *οι πειθαρχικές ποινές, όπως και τα πειθαρχικά παραπτώματα απαριθμούνται περιοριστικά, κατά σειρά βαρύτητας, στον Υπαλληλικό Κώδικα (Παράρτημα 1, άρθρο 109 περ. α' έως η' ΥΚ) και, κατά πάγια αρχή του πειθαρχικού δικαίου, οι σχετικές διατάξεις δεν επιδέχονται διασταλτική ερμηνεία. Τα πειθαρχικά όργανα μπορούν να επιβάλουν μόνο τις ποινές που ρητά ορίζονται στο νόμο. Επιπλέον για να εξασφαλιστεί η σχέση παραπτώματος-ποινής, η διοίκηση πρέπει να προβαίνει σε συνεκτίμηση της βαρύτητας της παράβασης και της επιβαλλόμενης ποινής, σε αξιολόγηση των ελαφρυντικών ή επιβαρυντικών περιστάσεων, καθώς και των συνθηκών υπό τις οποίες διαπράχθηκε το παράπτωμα. Πρέπει δηλαδή να εφαρμόζεται κατά την επιβολή των πειθαρχικών ποινών η αρχή της αναλογικότητας<sup>95</sup>. Σύμφωνα με το εδάφιο β' της § 2 του άρθρου 107 του ν. 4057/2012, η υποτροπή συνιστά ιδιαίτερα επιβαρυντική περίπτωση κατά την επιμέτρηση της ποινής.*

Οι πειθαρχικές ποινές με τις οποίες τιμωρείται η υπαίτια παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος αναφέρονται περιοριστικώς στην § 1 του άρθρου 109 του ΥΚ, όπως τροποποιείται με τον ν. 4057/2012, και είναι: α) η έγγραφη επίπληξη, β) το

<sup>94</sup> Τάχος, Α. Ι – Συμεωνίδης, Ι.Λ., ό.π., σελ. 1255.

<sup>95</sup> Τάχος, Α. Ι – Συμεωνίδης, Ι.Λ., ό.π., σελ. 1290.



πρόστιμο έως τις αποδοχές δώδεκα (12) μηνών, γ) η στέρηση του δικαιώματος για προαγωγή από ένα (1) έως πέντε (5) έτη, δ) η στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου από ένα (1) έως πέντε (5) έτη, ε) η αφαίρεση της άσκησης των καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου για τη θητεία ή το υπόλοιπό της, στ) ο υποβιβασμός έως δύο (2) βαθμούς, ζ) η προσωρινή παύση από τρεις (3) έως δώδεκα (12) μήνες με πλήρη στέρηση των αποδοχών, και η) η οριστική παύση.

Οι πειθαρχικές ποινές που προστίθενται με τον ν.4057/2012 είναι η στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου από ένα (1) έως πέντε (5) έτη, και η αφαίρεση της άσκησης των καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου για τη θητεία ή το υπόλοιπό της. Η προσθήκη αυτή αυστηροποιεί το ισχύον πλαίσιο για τους κατέχοντες θέσεις ευθύνης ή όσους έχουν τη φιλοδοξία της υπηρεσιακής εξέλιξης, αντανακλώντας την αυξημένη πειθαρχική ευθύνη που επιφυλάσσει το Δημόσιο για τα στελέχη του.

Στις αλλαγές που επέφερε ο ν.4057/2012 συγκαταλέγεται ακόμη η μεγαλύτερη κλιμάκωση, αυστηροποίηση των ποινών που προϋπήρχαν, μεγεθύνοντας την κλίμακα. Έτσι, το πρόστιμο από τις αποδοχές των τριών μηνών ανέρχεται στις αποδοχές των δώδεκα μηνών, ο υποβιβασμός είναι δυνατόν να φθάνει τους δύο βαθμούς αντί του ενός, και η προσωρινή παύση με πλήρη στέρηση των αποδοχών η οποία ανήρχετο από τρεις έως έξι μήνες, επεκτείνεται έως τους δώδεκα μήνες. Με την υπ' αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.58/341/οικ.10874/03-05-2012 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ορίζεται ότι: *«οι συγκεκριμένες ποινές κρίθηκε αναγκαίο να υιοθετηθούν δεδομένου ότι με το ισχύον σύστημα κινητής ιεραρχίας οι υπάλληλοι δεν καταλαμβάνουν τις θέσεις ευθύνης με προαγωγή αλλά ασκούν τα καθήκοντα για ορισμένο χρόνο με συνέπεια η ποινή του υποβιβασμού να μην έχει πλέον την ίδια βαρύτητα»*. Ωστόσο ο υποβιβασμός αποτελεί πολύ σοβαρή ποινή που πλήττει το κύρος της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, με σημαντικό ηθικό και οικονομικό αντίκτυπο στον υπάλληλο, αλλά επιπλέον επιφέρει δυσμενείς συνέπειες στην υπηρεσία, αφού τη στερεί από την προσφορά εργασίας του υπαλλήλου που αντιστοιχούσε στον ανώτερο βαθμό που είχε πριν τον υποβιβασμό του<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Σπηλιωτόπουλος, Επ.- Χρυσανθάκης, Χαρ., ό.π., σελ. 88.

Για σοβαρές περιπτώσεις παραπτώματων το πειθαρχικό όργανο έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει, ως πρόσθετη πειθαρχική ποινή, διοικητική κύρωση, δηλαδή χρηματικό πρόστιμο μέχρι ορισμένου ποσού, με ορισμένες προϋποθέσεις. Έτσι όταν επιβάλλονται οι ποινές των περιπτώσεων γ' έως ζ' της § 1 του άρθρου 109 και εφόσον συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις, το πειθαρχικό συμβούλιο έχει την ευχέρεια να επιβάλλει διοικητική κύρωση από 3.000 έως 30.000 ευρώ, είτε 10.000 έως 100.000 ευρώ όταν έχει επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης για τα πειθαρχικά παραπτώματα των περ. δ' και ε' της § 1 του άρθρου 107, που σχετίζονται με οικονομικό αντικείμενο (άρθρο 109, § 3). Σκοπός είναι η επιπλέον, οικονομικής φύσης τιμωρία των υπαλλήλων που έχουν διαπράξει ιδιαίτερος σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα. Η ανωτέρω ρύθμιση έχει επικριθεί, καθώς θεωρείται ότι αλλοιώνεται η ουσία της πειθαρχικής κύρωσης με την επέκταση οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής, ανώτερης του προστίμου, σε χρηματική και για τα πειθαρχικά αδικήματα που δεν είναι οικονομικής φύσης, μετατρέποντας έτσι τον πειθαρχικό παραβάτη σε οφειλέτη του κράτους<sup>97</sup>.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, ο δικαιολογητικός λόγος που επιτάσσει την πρόβλεψη των σχετικών διατάξεων είναι η ανάγκη πάταξης της διαφθοράς, καθώς όπως αναφέρει: *«Είναι κοινός τόπος ότι η διαφθορά των υπαλλήλων έχει ως σκοπό τον προσωπικό πλουτισμό τους και επομένως παράπτωμα που συνδέεται με οικονομικό αντικείμενο δεν αρκεί, υπό ορισμένες περιστάσεις που εκτιμά το πειθαρχικό συμβούλιο, να τιμωρείται με την βαρύτερη των πειθαρχικών ποινών, ήτοι την οριστική παύση, αλλά πρέπει να επιφέρει συνέπειες και στην οικονομική κατάσταση των επίορκων υπαλλήλων»*.

Ωστόσο όπως αναφέρει η Πρεβεδούρου *συχνά η επιβολή της διοικητικής κύρωσης του προστίμου δεν καταλείπεται στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου οργάνου, αλλά αποτελεί δέσμια ενέργεια, εφόσον διαπιστωθεί η συνδρομή των νομίμων προς τούτο προϋποθέσεων*<sup>98</sup>. Η δέσμια αυτή αρμοδιότητα είναι ένας τρόπος πάταξης της διαφθοράς. Ο νόμος όμως ενδέχεται να καταλείπει περιθώρια για την επιμέτρηση του ποσού του προστίμου, για την οποία λαμβάνονται υπόψη η βαρύτητα και οι συνθήκες τέλεσης της παράβασης καθώς και λοιπές περιστάσεις που ασκούν επιρροή στον

<sup>97</sup> Μαθιουδάκης, Ι., ό.π., σελ. 1173.

<sup>98</sup> Πρεβεδούρου, Ευ. (2014). *«Η αρχή της Νομιμότητας»*. Στο επιμ. Αντωνίου, Θ.. *ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ*. Σειρά: Εγχειρίδια Δημοσίου Δικαίου και Ευρωπαϊκού Δημοσίου Δικαίου. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη. Κεφάλαιο ii, παρ. 70, σελ. 182.

<https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/GENIKES-ARXES-DHMOSIOU-DIKAIΟΥ-Prevedourou.pdf> [15/2/2020].

προσδιορισμό του ύψους του επιβλητέου προστίμου<sup>99</sup>. Επιπλέον όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Συμεωνίδης «οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τους πιο πάνω κανόνες δεν πρέπει να νοηματοδοτούνται με διαφορετική βαρύτητα λόγω του ότι εμμέσως λειτουργούν προληπτικά στον έλεγχο της διαφθοράς»<sup>100</sup>.

Στην ίδια κατεύθυνση, με τον ν. 4057/2012 τροποποιείται η προϊσχύουσα § 3 του άρθρου 109 του ΥΚ, ως προς το χρονικό όριο που θεσπίζεται. Έτσι η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί στον υπάλληλο και αν: α) κατά την προηγούμενη της διάπραξης του παραπτώματος πενταετία (αντί διετία) είχαν επιβληθεί σε αυτόν τρεις (3) τουλάχιστον πειθαρχικές ποινές ανώτερες του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός ή β) κατά την προηγούμενη της διάπραξης του παραπτώματος τριετία (αντί έτους) είχε τιμωρηθεί για το ίδιο παράπτωμα με ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός. Με την τροποποίηση αυτή επιχειρείται η τιμωρία της επανάληψης του πειθαρχικού παραπτώματος σε μεγαλύτερη χρονική περίοδο της παρελθούσης υπαλληλίας. Επιπλέον με την § 5α του άρθρου 109 προβλέπεται κατώτατο όριο ποινών για ορισμένα παραπτώματα ιδιαίτερης απαξίας (περ. α', γ', δ', θ', ι'), της § 1 του άρθρου 107, για τα οποία δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή κατώτερη του υποβιβασμού, ενώ παράλληλα προσδιορίζονται και άλλα παραπτώματα λιγότερο σοβαρά έναντι των πρώτων, για τα οποία δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή κατώτερη του προστίμου.

Με τις ρυθμίσεις αυτές οι οποίες οδηγούν στην αυστηροποίηση των πειθαρχικών ποινών ο νομοθέτης, όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση, «έχει ως σκοπό την ουσιαστική τιμωρία των επίορκων υπαλλήλων, διότι οι ποινές που προέβλεπε ο Υπαλληλικός Κώδικας δεν ανταποκρίνονταν στις σύγχρονες ανάγκες για αποφασιστική πάταξη της διαφθοράς και της εν γένει παράνομης συμπεριφοράς υπαλλήλων».

Ο νέος υπαλληλικός Κώδικας (ν.3528/2007) συνδέθηκε με την προγραμματική δέσμευση για την επανίδρυση του Κράτους, με βασικές συνιστώσες την εναρμόνιση στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου, την πάταξη της γραφειοκρατίας, την κατοχύρωση εγγυήσεων διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση, με προτεραιότητα την εξυπηρέτηση του πολίτη. Τα προβλήματα του δημόσιου τομέα θεωρήθηκαν υπεύθυνα για τα δεινά της χώρας, στα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής κατά την περίοδο

<sup>99</sup> Πρεβεδούρου, Ευ. (2014). «Η αρχή της Νομιμότητας». ό.π..

<sup>100</sup> Συμεωνίδης, Ι. (2015). «Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στο πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων». 1 PRO JUSTITIA. Στο: <http://epublications.web.auth.gr/?q=el/node/30>, [3/5/2020].

2010-2018. Η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης που μάστιζε τη χώρα, απαιτούσε σοβαρές πρωτοβουλίες για την εξυγίανση του δημόσιου Τομέα, την πάταξη της διαφθοράς, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι παθογένειες της δημόσιας διοίκησης. Απαιτούσε ουσιαστικά, τη δημιουργία νέων σχέσεων κράτους- πολίτη, τη βελτίωση της παραγωγικότητας και τη βιώσιμη ανάπτυξη, μέσα από τον θεσμικό εκσυγχρονισμό, με σκοπό την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας.

Μολονότι αναλήφθηκαν πρωτοβουλίες και έγιναν αρκετά βήματα που στόχευαν στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, ως επιβεβλημένη ανάγκη για την έξοδο της χώρας από την οικονομική κρίση, η διοίκηση δεν κατάφερε να ανταποκριθεί στις ανάγκες της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, με αποτέλεσμα η προσπάθεια αυτή να χαρακτηριστεί ως μεταρρύθμιση χαμηλής ικανότητας<sup>101</sup>.

Με την αυστηροποίηση και τον εμπλουτισμό των ποινών, όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4057/2012, *το πειθαρχικό συμβούλιο διαθέτει μεγαλύτερα περιθώρια για την επιβολή της προσήκουσας ποινής, ώστε αυτή να ανταποκρίνεται στη βαρύτητα του τελεσθέντος πειθαρχικού παραπτώματος και να οδηγεί σε ουσιαστική τιμωρία του παραβάτη.*

Με τον ν. 4325/2015 θεσπίζεται μια σημαντική αλλαγή, όσον αφορά στην ποινή της οριστικής παύσης, η οποία μπορεί να επιβληθεί πλέον μόνο στα περιοριστικά αναφερόμενα, σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα, (άρθρο 109, § 1, περ. η'), επαναφέροντας επί της ουσίας τις διατάξεις του ως άνω άρθρου του ΥΚ, όπως ίσχυαν πριν την τροποποίησή τους με τον ν. 4057/2012. Αυτή ήταν μια ευνοϊκή ρύθμιση για τους δημοσίους υπαλλήλους, με την οποία αναγνωριζόταν η υπερβολική αυστηρότητα του ν. 4057/2012 στο σημείο αυτό.

Επιπλέον με τον ως άνω νόμο προστέθηκε στις λοιπές προϋποθέσεις που μπορεί να επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης και η περίπτωση της αδικαιολόγητης αποχής πάνω από πενήντα (50) ημέρες εντός μίας τριετίας, ώστε να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο των δημοσίων υπαλλήλων που δεν προσέρχονταν στην υπηρεσία τους.

---

<sup>101</sup>ΕΛΙΑΜΕΠ. «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης» Οκτώβριος 2018. [www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf](http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf) [05-01-2021].

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### ΤΑ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΣΤΟ ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Τα μονομελή και συλλογικά πειθαρχικά όργανα κατά την πειθαρχική διαδικασία για τη δίωξη και την τιμώρηση των πειθαρχικών παραπτώματων, ασκούν έργο πειθαρχικού δικαστή, διασφαλίζοντας το αδιάβλητο της πειθαρχικής δίκης.

#### *1. Οι μεταβολές στα πειθαρχικά όργανα και στις αρμοδιότητές τους*

Τα αρμόδια όργανα για την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας στους υπαλλήλους, τα οποία χαρακτηρίζονται πειθαρχικά όργανα απαριθμούνται στον ΥΚ και απαγορεύεται η άσκηση πειθαρχικής εξουσίας από οποιοδήποτε άλλο όργανο, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από ειδικό νόμο<sup>102</sup>. Επίσης στους πειθαρχικώς Προϊσταμένους των υπαλλήλων των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών προστέθηκε με το άρθρο 117 του ν. 4057/2012, ως περίπτωση στ', ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ενώ με τον ν. 4325/2015 καταργήθηκε η § 4 του ανωτέρω άρθρου, σχετικά με την πειθαρχική εξουσία που δύναται να ασκεί ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στους υπαλλήλους του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και στους υπαλλήλους των Κ.Ε.Π..

Η κατάταξη του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Διοικητικού Εφετείου στα πειθαρχικά όργανα, όπως αυτά περιλαμβάνονται στο άρθρο 116 του ΥΚ, έχει θεωρηθεί εσφαλμένη, διότι είναι δικαστήρια και ανήκουν στη δικαστική εξουσία<sup>103</sup>, και όχι πειθαρχικά όργανα που έχουν αναγκαία φύση διοικητικού οργάνου.

Οι πειθαρχικώς Προϊστάμενοι δικαιούνται να επιβάλλουν την ποινή της επίπληξης και ορισμένοι την ποινή του προστίμου με κλίμακα διακρίσεων, που συναρτάται με το βαθμό ιεραρχίας, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 118 του ΥΚ, μετά την τροποποίησή του με τον ν. 4057/2012. Έτσι επανακαθορίζεται το εύρος αρμοδιότητας των πειθαρχικών οργάνων με τη διεύρυνση των ορίων αυτών, με ανώτατο όριο το πρόστιμο μέχρι τις αποδοχές τριών μηνών, το οποίο μπορεί να

<sup>102</sup> Τάχος Α. Ι – Συμεωνίδης, Ι. Α., ό.π., σελ. 1313.

<sup>103</sup> Όπως αναφέρουν οι Σπηλιωτόπουλος, Επ.- Χρυσανθάκης, Χαρ. «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου». 2013- 8<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη σελ. 91 « Η κατάταξη αυτή όμως είναι εσφαλμένη και δημιουργεί σύγχυση , διότι .....το Συμβούλιο Επικρατείας και το Διοικητικό Εφετείο, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τις νομοθετικές πράξεις που έχουν επεκτείνει την αρμοδιότητά τους, ασκούν δικαστικό έλεγχο των πράξεων των (διοικητικών) πειθαρχικών οργάνων, παρέχοντας δικαστική προστασία στον διωκόμενο υπάλληλο.

επιβάλλει ο Υπουργός καθώς και τα διοικητικά συμβούλια νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ενώ τα πειθαρχικά συμβούλια δύνανται να επιβάλλουν οποιαδήποτε ποινή.

Σύμφωνα με το άρθρο 19 του ν. 4210/2013, με το οποίο τροποποιείται η § 6 του άρθρου 114 του ΥΚ, τα πειθαρχικά όργανα οφείλουν εντός είκοσι (20) ημερών από την ενημέρωσή τους για την ποινική δίωξη υπαλλήλου, να αποφαινόμενοι αιτιολογημένα για την άσκηση ή μη πειθαρχικής δίωξης σε βάρος του υπαλλήλου, στο πλαίσιο της επιτάχυνσης των πειθαρχικών διαδικασιών.

Στο άρθρο 118 προστίθεται § 3, από την οποία προκύπτει ότι ο χρόνος τέλεσης του πειθαρχικού παραπτώματος αποτελεί συνδετικό στοιχείο για τη θεμελίωση της αρμοδιότητας των πειθαρχικών προϊσταμένων<sup>104</sup>, καθώς αρμόδιος πειθαρχικώς Προϊστάμενος είναι εκείνος στον οποίο υπάγεται οργανικά ο υπάλληλος, κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος, ανεξάρτητα από τις υπηρεσιακές μεταβολές που έχουν τυχόν επέλθει, εφόσον το πειθαρχικό παράπτωμα που έλαβε χώρα, συνδέεται σχετίζεται με την άσκηση των καθηκόντων του στην υπηρεσία αυτή. Η ορθότητα της διάταξης αυτής έγκειται στην καλύτερη γνώση του Προϊσταμένου για τις συνθήκες της τέλεσης του αδικήματος.

Έτσι κρίθηκε ότι αναρμόδια επελήφθη πειθαρχικής υπόθεσης το Κεντρικό Πειθαρχικό Συμβούλιο Ιατρών Ε.Σ.Υ. (ΣτΕ 3012/2011)<sup>105</sup>, καθώς και το Υπουργείο το οποίο έκρινε την πειθαρχική ευθύνη υπαλλήλου για διάπραξη αδικήματος που τελέστηκε όταν ο υπάλληλος υπαγόταν σε άλλο Υπουργείο (ΣτΕ 898/2010)<sup>106</sup>. Η ανωτέρω διάταξη δεν έχει πεδίο εφαρμογής σε περίπτωση κατάργησης δημόσιας υπηρεσίας (ΝΣΚ 117/17)<sup>107</sup>.

Τα πιο σημαντικά όμως πειθαρχικά όργανα είναι τα πειθαρχικά συμβούλια.

## **2. Οι μεταβολές στη συγκρότηση και λειτουργία των Πειθαρχικών Συμβουλίων**

Η σημαντικότερη ρύθμιση του ν. 4057/2012 εισάγεται με τις διατάξεις του άρθρου 116, καθώς όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση ορίζονται διακριτά όργανα για την εκδίκαση των πειθαρχικών παραπτωμάτων, το πειθαρχικό συμβούλιο του οικείου φορέα και το πειθαρχικό συμβούλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμι-

<sup>104</sup> Κτιστάκη Σ.-Κονδύλης Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ. 1003.

<sup>105</sup> ΣτΕ 3012/2011- Τμήμα Γ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [10/5/2020].

<sup>106</sup> ΣτΕ 898/2010- Τμήμα Γ' στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [10/5/2020].

<sup>107</sup> ΝΣΚ 117/17- Τμήμα Ε' στο [nsk.gr](http://nsk.gr)[10/5/2020].

σης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, αντί των αντίστοιχων υπηρεσιακών συμβουλίων, όπως προβλέπονταν.

Επί της ουσίας, συνίστανται «υπηρεσιακά συμβούλια», όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση κατά την έννοια της § 4 του άρθρου 103 του Συντάγματος και η διαφορά τους από τα λοιπά υπηρεσιακά συμβούλια, έγκειται στο ότι εξειδικεύονται μόνο στις πειθαρχικές υποθέσεις και δεν είναι αρμόδια για τις άλλες μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων. Δηλαδή διαφέρουν από τα υπηρεσιακά συμβούλια, μόνον ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων τους. Επιπλέον τα πειθαρχικά συμβούλια εξετάζουν και την περίπτωση της υπηρεσιακής μεταβολής της αργίας. Έτσι απεμπλέκονται από τα υπηρεσιακά, τα οποία μαζί με τον πειθαρχικό τους ρόλο ήταν συγχρόνως αρμόδια για τη συνολικότερη υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων των ΝΠΔΔ.

Όπως αναφέρει ο Συμεωνίδης<sup>108</sup>, την προσπάθεια αποσύνδεσης των πειθαρχικών συμβουλίων από τα υπηρεσιακά τη συναντάμε για πρώτη φορά το 1939, όπου με τον α.ν. 1558/1939, προβλεπόταν η σύσταση πειθαρχικών συμβουλίων των μονίμων ανωτέρων υπαλλήλων. Τα πειθαρχικά αυτά λειτούργησαν παράλληλα με τα υπηρεσιακά συμβούλια του ν. 1811/1951 - ΥΚ/1951, καθώς και του ν.δ. 750 της 15/21.12.1970.

Με τη σύσταση των πειθαρχικών συμβουλίων διασφαλίζεται η αδιάβλητη-ανεπηρέαστη λειτουργία των οργάνων που εξετάζουν τα πειθαρχικά παραπτώματα των δημοσίων υπαλλήλων, με την απεμπλοκή τους από το υπηρεσιακό περιβάλλον του διωκόμενου υπαλλήλου. Η αλλαγή αυτή, όπως γίνεται φανερό, σκοπεί στην δημιουργία ανεξάρτητων οργάνων, τα οποία θα είναι όσο το δυνατόν περισσότερο αμερόληπτα, προκειμένου να μην εξάγεται μία κρίση από τα ως άνω όργανα η οποία θα διέπεται από προσωπικές εμπάθειες, εργασιακές συμπάθειες και αντιπάθειες ή θα είναι μέρος του συντεχνιακού τρόπου δομής και λειτουργίας αρκετών υπηρεσιών. Στα πειθαρχικά συμβούλια ο διωκόμενος υπάλληλος είναι άγνωστος, κι επομένως μπορούν να εξεταστούν με αντικειμενικότητα τα στοιχεία της υπόθεσής του.

Η πειθαρχική υπόθεση παραπέμπεται στο πειθαρχικό συμβούλιο από τον Υπουργό ή το διοικητικό συμβούλιο για τους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εάν κρίνουν ότι η επιβλητέα ποινή εκφεύγει της αρμοδιότητάς τους, καθώς και όταν η αρμόδια υπηρεσία έχει διατυπώσει αιτιολογημένη πρόταση

---

<sup>108</sup> Συμεωνίδης, Ι. (2015). «Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στο πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων». 1 *PRO JUSTITIA*. Στο: <http://epublications.web.auth.gr/?q=el/node/30>, [6/12/2020].

παραπομπής. Η παραπομπή αυτή δε δύναται να ανακληθεί, ενώ δεν επιτρέπεται η παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο υπόθεσης, στην περίπτωση έκδοσης οριστικής απόφασης από οποιοδήποτε πειθαρχικό όργανο για το ίδιο παράπτωμα.

Τα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια κρίνουν σε πρώτο βαθμό, εφόσον παραπεμφθεί ενώπιον τους η υπόθεση από τα αρμόδια όργανα, και σε δεύτερο βαθμό στη περίπτωση άσκησης ένστασης κατά αποφάσεων πειθαρχικών Προϊσταμένων. Δύνανται δε να επιβάλλουν οποιαδήποτε ποινή προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 109 §1, είτε να απαλλάξουν τον υπάλληλο από την αποδιδόμενη κατηγορία.

Η ενασχόληση και εξειδίκευση των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων με τις πειθαρχικές υποθέσεις, συντείνει στην καλύτερη διερεύνηση των πειθαρχικών υποθέσεων και στην παραγωγή περισσότερο ποιοτικού έργου και σε συντομότερο χρονικό διάστημα. Τα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια τα οποία είναι τριμελή και συνεδριάζουν δημόσια, τα απαρτίζουν δικαστικοί λειτουργοί, μέλη του Νομικού Συμβουλίου και ένας μόνιμος υπάλληλος, Προϊστάμενος Διεύθυνσης Υπουργείου, Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Περιφέρειας ή ΝΠΔΔ, που υποδεικνύεται με τον αναπληρωτή του, από τον Πρόεδρο του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου κατόπιν κλήρωσης. Με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού συνιστώνται ένα ή περισσότερα πειθαρχικά συμβούλια στα Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Περιφέρειες ή ΝΠΔΔ, ενώ κατ' εξαίρεση, με απόφαση των οικείων Υπουργών επιτρέπεται η σύσταση κοινών πειθαρχικών συμβουλίων.

Τα μέλη των πειθαρχικών συμβουλίων ορίζονται με απόφαση του Υπουργού, που εκδίδεται το μήνα Δεκέμβριο. Όσον αφορά τη διαδικασία ορισμού του Προϊσταμένου Δ/νσης, η οποία γίνεται κατόπιν κλήρωσης από τον Πρόεδρο του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, από ονομαστική κατάσταση που αποστέλλει η υπηρεσία τον Οκτώβριο κάθε άρτιου έτους, με σύντομη παράταση<sup>109</sup>, επικρίθηκε ότι επέφερε σημαντικές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας, για λόγους που ανάγονταν στην καθυστέρηση των υπηρεσιών να αποστείλουν έγκαιρα τη σχετική κατάσταση<sup>110</sup>. Η σύσταση των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων με τη συμμετοχή προσώπων, που αφενός απολαμβάνουν των εγγυήσεων της νομιμότητας, και αφετέρου έχουν εξειδικευμένες γνώσεις, συντελεί

---

<sup>109</sup> Η αριθμ. πρωτ. ΔΙ.Δ.Α.Δ./69/60οικ.25777/29-10-2014 εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

<sup>110</sup> Η αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69 /84/οικ.31079/2-12-2016 εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.



στην ποιοτική αναβάθμιση τους, και αποτελούν εχέγγυα για τη σωστή έκβαση των πειθαρχικών υποθέσεων<sup>111</sup>.

Επιπλέον με τον ν. 4057/2012 προστίθεται άρθρο 146 Α' με το οποίο αναδιαμορφώνεται το άρθρο 163 του ΥΚ, σχετικά με τη συγκρότηση και λειτουργία του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου. Το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό κρίνει σε δεύτερο βαθμό, κατόπιν ενστάσεως που ασκείται από υπάλληλο ή εκ μέρους της Διοίκησης, κατ' αποφάσεων των Πρωτοβάθμιων Πειθαρχικών Συμβουλίων, και κατ' εξαίρεση σε πρώτο και τελευταίο βαθμό όταν αυτό προβλέπεται. Επίσης λειτουργεί και ως πειθαρχικό συμβούλιο των ανωτάτων υπαλλήλων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ και κρίνει κατά το νόμο και την ουσία, σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, όπως αναφέρεται στην § 10 του ανωτέρω νόμου.

Σημαντική αλλαγή του ν. 4057/2012, αποτελεί η μη συμμετοχή αιρετών εκπροσώπων των εργαζομένων στα Πρωτοβάθμια Πειθαρχικά Συμβούλια, καθώς όπως αναφέρεται στην έκθεση, η συνδικαλιστική ιδιότητα των μελών του πειθαρχικού συμβουλίου, αποτελεί αποτρεπτικό παράγοντα για την διασφάλιση της απαιτούμενης αμεροληψίας, την οποία πρέπει να επιδεικνύουν κατά την ενασχόλησή τους με τις πειθαρχικές υποθέσεις.

Η σύνθεση των συμβουλίων εκφράζει την πρόθεση του νομοθέτη για αμεροληψία και ουδετερότητα των συμβουλίων, η οποία ενισχύεται από το γεγονός ότι το τρίτο μέλος του συμβουλίου, ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης με τον αναπληρωτή του, δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα του οργάνου, που είναι υπεύθυνο για την έκδοση της απόφασης σύστασης του συμβουλίου.

Στο ίδιο πνεύμα με τη σύσταση των πρωτοβάθμιων, ιδιαίτερης σημασίας είναι η κατάργηση συμμετοχής των δύο εκπροσώπων της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, το οποίο πλέον λειτουργεί με πενταμελή σύνθεση, χωρίς τη συμμετοχή εκπροσώπων της τριτοβάθμιας συνδικαλιστικής οργάνωσης των δημοσίων υπαλλήλων. Με τον αποκλεισμό των εκπροσώπων των εργαζομένων από τα πρωτοβάθμια και τα δευτεροβάθμια πειθαρχικά συμβούλια, αποκλείστηκε ουσιαστικά η φωνή των υπαλλήλων και αντίστοιχα η συμμετοχή της στην αναζήτηση της Αλήθειας. Εφόσον η αποστολή των συνδικαλιστικών οργανώσεων αφορά εκτός των άλλων και την προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων, είναι φανερό πως η παρουσία των εκπροσώπων είναι απαραίτητη σε μια διαδικασία που τα εργασιακά δικαιώματα

---

<sup>111</sup> Παναγόπουλος, Θ., ό.π., σελ. 243.

αμφισβητούνται από τα υπό εξέταση πειθαρχικά παραπτώματα. Με τον αποκλεισμό η διαδικασία γίνεται ετεροβαρής προς την πλευρά της Πολιτείας. Άλλωστε η συμμετοχή των αιρετών εκπροσώπων δεν ήταν καθοριστική για την τελική έκβαση, καθώς αποτελούσαν μειοψηφία. Επομένως ο σημαντικός ρόλος τους αφορούσε στην ανάδειξη της εκδοχής ή της θέασης των πτυχών της υπόθεσης από την πλευρά των εργαζομένων και κατ' αυτόν τον τρόπο συνέβαλε ουσιαστικά στην επίτευξη της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας. Είναι κοινός τόπος ότι η Αλήθεια αποκαλύπτεται όταν αναδεικνύονται και φωτίζονται όλες οι πλευρές ή εκδοχές. Η ανάδειξη της εκδοχής των εργαζόμενων δεν αποτελεί μεροληψία. Αντίθετα μεροληψία μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί ο αποκλεισμός της.

Στο πλαίσιο του ΝΔΜ<sup>112</sup>, όπου ο υπάλληλος αντιμετωπίζεται ως ξεχωριστή προσωπικότητα, ως συμμετοχος στο έργο, και υπάρχει ενδιαφέρον για τις ιδιαίτερες πτυχές του χαρακτήρα του, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η θεώρηση αυτή συνάδει με την ιδιαίτερη βαρύτητα στην εξέταση και συνεκτίμηση της πλευράς του υπαλλήλου κατά την πειθαρχική διαδικασία. Προς την κατεύθυνση αυτή, η εξοικείωση των εργαζομένων με μια νέα αντίληψη, που επικεντρώνεται στη συμμετοχή και ευθύνη τους για τη λειτουργία και διοίκηση του Οργανισμού, θέτει τα θεμέλια για μια μεταρρύθμιση που στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας και των συνθηκών εργασίας. Έτσι καθώς οι υπάλληλοι εργάζονται σε περιβάλλον, που θα ικανοποιεί τις επιθυμίες και τις ανάγκες τους, δεν θα καταφεύγουν σε παραβατικές συμπεριφορές. Όμως από την άλλη πλευρά, η έμφαση στην απόδοση και η αυξημένη και ανεξάρτητη εξουσία των managers, στο πλαίσιο του ΝΔΜ, δεν είναι υποστηρικτικοί παράγοντες για την ανάδειξη της πλευράς του υπαλλήλου κατά την πειθαρχική διαδικασία.

Σχετικά με την ενίσχυση της πλευράς του υπαλλήλου, ενδιαφέρουσα είναι η πρακτική που ακολουθείται σε άλλες χώρες. Στις περιπτώσεις αυτές, συναντάμε διαδικασίες που ενσωματώνουν την παράθεση της εκδοχής του υπαλλήλου, τη δυνατότητα νομικής αλλά και συνδικαλιστικής εκπροσώπησης, την πλήρη πρόσβαση στα στοιχεία του φακέλου και στις μαρτυρίες, τη δυνατότητα αντεξέτασης τυχόν μαρτύρων, αλλά και μια σειρά άλλων φαινομενικά μικρότερης σημασίας διαδικασιών, τα οποία ωστόσο εξασφαλίζουν τη προστασία των ατομικών δικαιωμάτων.

---

<sup>112</sup> Kickert, W. (1997). «Public management in the United States and Europe» in W. J. M. Kickert (Eds), *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham, UK: Elgar Publishing Limited. pp. 15–38.

Στο πειθαρχικό δίκαιο μιας χώρας, ελάχιστα οικείας στα ελληνικά δεδομένα όπως οι Μπαχάμες, αναφέρεται ρητά η υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης, να έχει προβεί σε προφορική ειδοποίηση του υπαλλήλου, από μια έως τρεις φορές και εν συνεχεία ακολουθεί γραπτή επιστολή, στην οποία έχει δικαίωμα αφού ενημερωθεί να απαντήσει ο ενδιαφερόμενος, εκθέτοντας τις δικές του απόψεις, και σε περίπτωση μη ικανοποιητικής ανταπόκρισης ξεκινάει η πειθαρχική διαδικασία<sup>113</sup>. Σε αυτή την περίπτωση είναι εμφανές ότι το σύστημα δεν είναι μονομερές και ο υπάλληλος αντιμετωπίζεται ως μέρος της λύσης του προβλήματος. Ακόμη και σε μεγαλύτερες χώρες όπως οι ΗΠΑ που διαθέτουν ένα νομικό σύστημα εντελώς διαφορετικό από το δικό μας, και μια κουλτούρα που δεν φημίζεται για τη προάσπιση των συλλογικών εργασιακών δικαιωμάτων, το ανώτατο δικαστήριο έχει υποδείξει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που αντιμετωπίζουν πειθαρχικές κυρώσεις, δικαιούνται να απολαμβάνουν συγκεκριμένων δικαιωμάτων (γνωστά ως δικαιώματα *Loudermill*, σύμφωνα με σχετική υπόθεση του 1985). Συγκεκριμένα η δημόσια διοίκηση υποχρεούται α) προφορικής ή γραπτής ειδοποίησης του υπαλλήλου περί των κατηγοριών, β) μιας επεξήγησης των αποδεικτικών στοιχείων που στοιχειοθετούν την υπόθεση, γ) παροχής δυνατότητας των υπαλλήλων να παρουσιάσουν την άποψή τους<sup>114</sup>. Στην περίπτωση αυτή δεν ορίζεται σαφής αριθμός ειδοποιήσεων αλλά και χρονικό διάστημα απάντησης της θέσης του υπαλλήλου. Ωστόσο καθίσταται σαφές, ότι το πνεύμα του νόμου παρέχει ένα πλαίσιο προστασίας κατά την εκπροσώπηση των δημοσίων υπαλλήλων. Τέλος, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικό άρθρο (Cardona 2003) αναφέρει την ανάγκη υιοθέτησης συγκεκριμένης διαδικασίας για την επιβολή κυρώσεων, αναλόγως της σοβαρότητας του παραπτώματος και με σεβασμό της διασφάλισης των ατομικών δικαιωμάτων, όπου οι υπάλληλοι έχουν δικαίωμα να υπερασπιστούν τον εαυτό τους, εκθέτοντας τη δική τους οπτική για τα γεγονότα, έχοντας δικαίωμα νομικής και συνδικαλιστικής εκπροσώπησης (εξέτασης μαρτύρων, πρόσβασης σε έγγραφα κ.ο.κ.)<sup>115</sup>.

Στην κατεύθυνση της αποκατάστασης της αντιπροσώπευσης των υπαλλήλων στη σύνθεση των συμβουλίων, με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ν.4325/15 τροποποιήθηκαν οι διατάξεις των άρθρων 146Α και 146Β του ν. 4057/2012, και

<sup>113</sup> [www.bahamas.gov.bs](http://www.bahamas.gov.bs) -MINISTRY OF PUBLIC SERVICE, Disciplinary Procedures[05-01-2021].

<sup>114</sup> Kainen. Escalera and Mchale. 05/11/2019. "Due Process Rights for Public Employees During the Disciplinary Process". <https://www.kemlaw.com/2019/11/05/due-process-rights-for-public-employees-during-the-disciplinary-process/> [05-01-2021].

<sup>115</sup> Cardona, Fransisco (2003) 'Liabilities and Discipline of Civil Servants', OECD-SIGMA-EU, pg 8

προστέθηκαν ως μέλη του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου οι εκπρόσωποι της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. ή της Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. (στην περίπτωση που η υπόθεση αφορά μόνιμο και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικό των δήμων και ΝΠΔΔ αυτών), με τους αναπληρωτές τους. Αντίστοιχα, διαμορφώθηκε η σύνθεση των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων της § 4 του άρθρου 5, με την οποία ορίζεται ότι τα πειθαρχικά συμβούλια είναι πενταμελή, ενώ στη σύνθεσή τους προστίθενται δύο (2) αιρετοί εκπρόσωποι με τους αναπληρωτές τους, όπως αναφέρεται στη σχετική αιτιολογική έκθεση.

Για τις πειθαρχικές υποθέσεις που αφορούν υπαλλήλους της Περιφέρειας, στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο συμμετέχει επιπλέον Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης της Περιφέρειας Αττικής και όταν η υπόθεση αφορά υπάλληλο Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή ΝΠΔΔ, που εποπτεύεται από τον Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μετέχει Προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Με τη σύσταση του συμβουλίου στις παραπάνω περιπτώσεις, ο νομοθέτης επιδιώκει τον ορισμό μελών, τα οποία δεν χρειάζεται να μετακινούνται από την επαρχία, προκειμένου να συμμετέχουν στις συνεδριάσεις, καθιστώντας έτσι πιο λειτουργική τη σύσταση του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου.

Ταυτόχρονα, με το άρθρο πέμπτο του ν. 4057/2012 προβλέπεται ότι στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο του άρθρου 146Α του παρόντος νόμου, συγκροτείται τρίτο Τμήμα, το οποίο επιλαμβάνεται των πειθαρχικών υποθέσεων του μόνιμου και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού των δήμων και των ΝΠΔΔ αυτών, των οποίων τα θέματα ρυθμίζονταν με το Π.Δ. 410/1988. Η παραπάνω καινοτομία θεωρήθηκε ιδιαίτερα σημαντική, καθώς συντείνει στη καλύτερη διερεύνηση των πειθαρχικών υποθέσεων.

### ***3. Οι μεταβολές στην πειθαρχική διαδικασία***

#### **3.1 Η πειθαρχική αρμοδιότητα και οι μεταβολές στην πειθαρχική διαδικασία**

Η άσκηση της πειθαρχικής αρμοδιότητας υπακούει σε έναν θεμελιώδη κανόνα για τη διοίκηση, ότι ο κάθε διοικητικός προϊστάμενος, που η ιδιότητα του αυτή θα πλαισιώνεται καθαρά μέσα στο νόμο, διαθέτει τη δυνατότητα για ένα προδιατυπωμένο εύρος επιβολής πειθαρχικών ποινών. Αν διαπιστώσει ότι το πειθαρχικό παράπτωμα και η απαγγελία της πειθαρχικής ποινής εκφεύγει της αρμοδιότητάς του, παραπέμπει την

υπόθεση στον αμέσως ανώτερο του. Το σύστημα αυτό υπακούει στον ιεραρχικό έλεγχο παραπομπής, που παρά τον χρόνο που απαιτεί για την ολοκλήρωση της διαδικασίας διατηρήθηκε από τον ν. 4057/2012. Ο νέος νόμος ωστόσο προχώρησε σε μία διεύρυνση της αρμοδιότητας των μονοπρόσωπων πειθαρχικών προϊσταμένων.

Η πειθαρχική διαδικασία που θα ακολουθηθεί στην περίπτωση του πειθαρχικού παραπτώματος δημοσίου υπαλλήλου, απαιτείται να φέρει έντονα θεσμικές εγγυήσεις, όπως αυτές που τηρούνται στην ποινική δίκη, προκειμένου να μην αποτελέσει η ανθρώπινη υπόσταση βορά στην καταχρηστικότητα και τα όποια προσωπικά μέρη. Οι εγγυήσεις αυτές περιλαμβάνουν θεσμούς όπως η πειθαρχική ανάκριση, τα δικαιώματα άμυνας του πειθαρχικά εγκαλουμένου, η κλήση του σε απολογία και το παραπεμπτήριο ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου, η ανακοίνωση της ημερομηνίας εκδίκασης της πειθαρχικής υπόθεσης. Οι εγγυήσεις αυτές επιτρέπουν σε εκείνον κατά του οποίου απειλείται η επιβολή ποινής, να αμυνθεί με όλα τα μέσα που απαιτεί και το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ.

### **3.1.1 Η προκαταρκτική εξέταση**

Οι σχετικές διατάξεις που αφορούν στην προκαταρκτική εξέταση και την ένορκη διοικητική εξέταση αναπτύσσονται στα άρθρα 125 έως 140 του ΥΚ, όπως αυτά αντικαταστάθηκαν με τον ν. 4057/2012.

Την προκαταρκτική έρευνα, η οποία εντάσσεται στο στάδιο της προδικασίας, και συνίσταται στην προκαταρκτική άτυπη συλλογή και καταγραφή πληροφοριών και στοιχείων για το εικαζόμενο πειθαρχικό παράπτωμα και τις συνθήκες τέλεσής του, σύμφωνα με το άρθρο 125 του ΥΚ, ήταν δυνατό να ενεργήσει κάθε πειθαρχικώς Προϊστάμενος του υπαλλήλου, ενώ μετά την τροποποίησή του ως άνω άρθρου με τον ν. 4057/2012, η προκαταρκτική εξέταση μπορεί να διενεργηθεί και από υπάλληλο κατόπιν εντολής του πειθαρχικώς Προϊσταμένου.

Στην περίπτωση που δεν υφίσταται η ιδιότητα του πειθαρχικώς Προϊσταμένου του υπαλλήλου, αυτός δεν μπορεί να περατώσει την προκαταρκτική εξέταση με αιτιολογημένη έκθεσή του, ή να διατάξει Ε.Δ.Ε., ή να καλέσει τον υπάλληλο σε απολογία, είτε να παραπέμψει την υπόθεση σε ανώτερο πειθαρχικώς Προϊστάμενο, αλλά περιορίζεται στη διενέργεια της προκαταρκτικής εξέτασης και τη σύνταξη έκθεσης με την καταγραφή των στοιχείων της έρευνάς του. Τα συμπεράσματα αυτής αποτελούν εισήγηση προς τον Πειθαρχικώς Προϊστάμενο, ο οποίος διέταξε την

προκαταρκτική εξέταση και δεν δεσμεύεται από τις σχετικές προτάσεις. Στην ανωτέρω περίπτωση διεξαγωγής της προκαταρκτικής εξέτασης από υπάλληλο, δεν επιτρέπεται η χορήγηση αντιγράφων του φακέλου πριν την έκδοση αιτιολογημένης έκθεσης από τον Πειθαρχικώς Προϊστάμενο, με την οποία ολοκληρώνεται η σχετική διαδικασία, ώστε να μη δυσχεραίνεται η διοικητική έρευνα<sup>116</sup>.

Η ανάθεση της διεξαγωγής σε άλλον υπάλληλο, αντανακλά το πνεύμα του νομοθέτη για επιτάχυνση της πειθαρχικής διαδικασίας, όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση, όταν οι Πειθαρχικώς Προϊστάμενοι οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι και με τα καθήκοντα της αρμοδιότητάς τους, δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν άμεσα και στο χρονικό διάστημα που ορίζεται για την περάτωση της πειθαρχικής διαδικασίας, με αποτέλεσμα τη διαγραφή των παραπτώματων και την αποφυγή της τιμωρίας των παρανομώντων.

Το στάδιο αυτό κατά το οποίο διεξάγεται έρευνα και η υπόθεση είναι υπό διερεύνηση, σχετικά με τη τέλεση του πειθαρχικού παραπτώματος, συνδέεται με το τεκμήριο της αθωότητας, καθώς η προκαταρκτική εξέταση δεν σημαίνει έναρξη της πειθαρχικής δίωξης και δεν συνεπάγεται δυσμενείς συνέπειες για τον υπάλληλο από μόνη της.

Επιπρόσθετα με την § ΙΕ΄ του ν. 4254/14, στο άρθρο 125 του ν. 3528/2007 προστίθεται παράγραφος, σύμφωνα με την οποία προστατεύεται πλήρως η ανωνυμία των υπαλλήλων, που συμβάλλουν ουσιαστικά με τις πληροφορίες που παρέχουν κατά την προκαταρκτική εξέταση, για υποθέσεις που συνδέονται με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α του ΠΚ. Η ρύθμιση αυτή στοχεύει στην ενθάρρυνση της μαρτυρίας για την άντληση στοιχείων στο αρχικό αυτό στάδιο.

### **3.1.2 Η ένορκη διοικητική εξέταση**

Η ένορκη διοικητική εξέταση (Ε.Δ.Ε.) η οποία διενεργείται όταν η υπηρεσία έχει σοβαρές υπόνοιες ή σαφείς ενδείξεις για τη διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος, έχει ως σκοπό τη συλλογή στοιχείων, προκειμένου να διαπιστωθεί η τέλεση του πειθαρχικού παραπτώματος, να προσδιοριστούν τα πρόσωπα που τυχόν ευθύνονται, και να διερευνηθούν οι συνθήκες υπό τις οποίες αυτό τελέστηκε. Είναι μυστική και δεν επιτρέπεται προτού ολοκληρωθεί, η κοινοποίηση του περιεχομένου της, σε κανέναν.

<sup>116</sup> ΝΣΚ 216/2016- Τμήμα Γ΄ στο [nsk.gr](http://nsk.gr) [10/5/2020].

Με την § 2 του άρθρου 126 του ν. 4057/2012 σχετικά με την ανάθεση της Ε.Δ.Ε., προστίθεται περίπτωση σύμφωνα με την οποία η εντολή διενέργειας ένορκης διοικητικής εξέτασης ανατίθεται σε προϊστάμενο τουλάχιστον ίδιου επιπέδου οργανικής μονάδας, που ανήκει ο υπάλληλος που διέπραξε το πειθαρχικό παράπτωμα, εφόσον αυτός είναι προϊστάμενος οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου.

Όπως αναφέρεται στην αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ /Φ.69/103οικ.1422/8.1.2020 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, από το συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 126 του ΥΚ, και της § γ' του άρθρου 97 του ΥΚ, συνάγεται ότι δεν απαιτείται ο ενεργών την Ε.Δ.Ε. υπάλληλος να είναι και αρχαιότερος από τον υπάλληλο, στον οποίο αποδίδεται η πράξη (ΔΕΦΑΘ 62/2015<sup>117</sup>, 1588/2008<sup>118</sup>). Επιπλέον στην § 2 του άρθρου 41 του ν. 4590/2019 ορίζεται ότι η Ε.Δ.Ε. διατάσσεται από οποιονδήποτε πειθαρχικώς προϊστάμενο και ενεργείται από μόνιμο υπάλληλο του ίδιου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με βαθμό Α', όπως προβλεπόταν και στον ΥΚ, αντί του βαθμού Γ', όπως είχε τροποποιηθεί με τον ν. 4057/12, και σε καμία περίπτωση κατώτερου βαθμού εκείνου στον οποίο αποδίδεται η πράξη. Έτσι, διασφαλίζεται ότι οι υπάλληλοι που διενεργούν την Ε.Δ.Ε., έχουν την απαιτούμενη εμπειρία για να φέρουν εις πέρας τις υποχρεώσεις τους<sup>119</sup>.

Με την § 13 του άρθρου 100 του ν. 4622/2019, προβλέπεται ότι ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) μπορεί να προκαλέσει τη διενέργεια Ε.Δ.Ε., και στην περίπτωση που προκύψουν πειθαρχικές ευθύνες, η άσκηση πειθαρχικής δίωξης αποτελεί δέσμια διοικητική ενέργεια για τα αρμόδια όργανα<sup>120</sup>, η οποία πρέπει να λάβει χώρα αποκλειστικά εντός δέκα ημερών από την ημέρα που θα περιέλθει σε αυτά το πόρισμα.

Σημειώνεται ότι σύμφωνα με την § 2 του άρθρου 126 του ΥΚ, η διενέργεια της Ε.Δ.Ε. μπορούσε να ανατίθεται «κατ' εξαίρεση» και σε μόνιμο δημόσιο υπάλληλο τουλάχιστον με βαθμό Α' άλλου Υπουργείου, ή του Εποπτεύοντος Υπουργείου στην περίπτωση Ν.Π.Δ.Δ., για τη διασφάλιση της αντικειμενικότητας της ένορκης διοικητικής εξέτασης ή εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι οι οποίοι παρατίθενται στην πράξη ανάθεσης. Από τη διατύπωση των σχετικών άρθρων των ν. 4057/2012 και 4590/2019,

<sup>117</sup> ΔΕΦΑΘ 62/2015 στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [20/5/2020].

<sup>118</sup> ΔΕΦΑΘ 1588/2008 στο [nomotelia.gr](http://nomotelia.gr) [20/5/2020].

<sup>119</sup> Σύμφωνα με την αριθμ. Πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.53/2521/οικ.11469/14-3-2019 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

<sup>120</sup> Σχετική η αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ /Φ.69/103οικ.1422/8.1.2020 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα, σελ. 3.

οι οποίοι τροποποιούν την ανωτέρω παράγραφο απαλείφεται ο όρος *κατ' εξαίρεση*, που προσέδιδε περιστασιακό χαρακτήρα στη σχετική ανάθεση.

### **3.1.3 Πειθαρχική ανάκριση, ανακριτικές πράξεις**

*Η ανάκριση αποσκοπεί στην πλήρη και λεπτομερή εξακρίβωση των πραγματικών περιστατικών που συνδέονται με την τέλεση ορισμένου πειθαρχικού αδικήματος, των συνθηκών κάτω από τις οποίες διεπράχθη, του βαθμού ενοχής του εγκαλούμενου υπαλλήλου και των λοιπών αντικειμενικών και υποκειμενικών συνθηκών της συγκεκριμένης υπόθεσης*<sup>121</sup>. Η ανάκριση στρέφεται κατά ορισμένου υπαλλήλου, αφορά σε συγκεκριμένη πειθαρχική κατηγορία και διεξάγεται κατά ορισμένη διαδικασία και τύπο.

Η πειθαρχική ανάκριση διεξάγεται ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου και είναι κατά κανόνα υποχρεωτική, εκτός αν συντρέχουν οι περιπτώσεις α' έως ε' της § 1 του άρθρου 127, οπότε είναι δυνητική και επιπλέον είναι μυστική. Για τη γρηγορότερη διεκπεραίωση της ανάκρισης ο επιφορτισμένος με την ανάκριση Προϊστάμενος δύναται να προβεί στις ανακριτικές πράξεις είτε αυτοπροσώπως, είτε με υφιστάμενό του υπάλληλο και επιπλέον έχει τη δυνατότητα να ζητήσει τη διενέργεια ανακριτικής πράξης και από κάθε άλλη διοικητική αρχή, και εκτός της έδρας του, σύμφωνα με την § 4 του άρθρου 127 του ΥΚ<sup>122</sup>. Στην § 2 του ανωτέρω άρθρου, με τον ν. 4057/2012, προστίθεται εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο η πειθαρχική ανάκριση, δύναται να ανατεθεί σε υπάλληλο του εποπτεύοντος Υπουργείου, στην περίπτωση που σε ένα ΝΠΔΔ δεν υπάρχει επαρκής αριθμός υπαλλήλων για τη διεξαγωγή αυτής. Επιπλέον με την § 6 του ιδίου, ορίζεται προθεσμία ενός μήνα για την περάτωσή της, από την κοινοποίηση της απόφασης στον υπάλληλο που θα τη διενεργήσει, με δυνατότητα παράτασης ενός (1) μηνός.

Η ένορκη εξέταση των μαρτύρων διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, Ο ανακριτής έχει υποχρέωση επί ποινή ακυρότητας, να καλέσει σε ανωμοτί εξέταση τον διωκόμενο, και πρέπει να γίνεται εγγράφως με απόδειξη παραλαβής και να ορίζει τόπο και χρόνο της εξέτασης, ενώ η παράλειψη

<sup>121</sup> Τάχος, Α. Ι – Συμεωνίδης, Ι.Λ., ό.π., σελ. 1359.

<sup>122</sup> Παναγόπουλος, Θ., ό.π., σελ. 218.



εξέτασης μάρτυρα που έχει προταθεί, αποτελεί παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας<sup>123</sup>.

Με το άρθρο 130 του ν. 4057/2012 προστίθεται § 4 στο ίδιο άρθρο του ΥΚ, σύμφωνα με την οποία *το πειθαρχικό συμβούλιο υποχρεούται να διενεργήσει συμπληρωματική ανάκριση, σε περίπτωση που η Ε.Δ.Ε δεν στρεφόταν κατά συγκεκριμένου προσώπου, προκειμένου ο διωκόμενος να εξετασθεί ανωμοτί ή να προτείνει την εξέταση μαρτύρων, εκτός εάν δηλώσει ενώπιον του συμβουλίου ότι δεν επιθυμεί να εξετασθεί ανωμοτί ή να προτείνει την εξέταση μαρτύρων.*

### **3.1.4 Διαδικασία παραπομπής και συνέπειες**

Σύμφωνα με το άρθρο 122 του ΥΚ, *«η πειθαρχική δίωξη αρχίζει είτε με την κλήση του υπαλλήλου σε απολογία από το μονομελές πειθαρχικό όργανο, είτε με την παραπομπή του στο πειθαρχικό συμβούλιο».* Σημειώνεται ότι η χρονική αφετηρία έναρξης της πειθαρχικής δίωξης έχει ιδιαίτερη βαρύτητα, καθώς συναρτάται με την επιβολή εννόμων συνεπειών και ουσιωδών μεταβολών στην υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου<sup>124</sup>. Οι πειθαρχικές διατάξεις κυρίως οι διαδικαστικές, πρέπει να ερμηνεύονται στενά λόγω των δυσμενών συνεπειών που μπορεί να επισύρουν<sup>125</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 124 του ΥΚ, από τα στοιχεία του παραπεμπτηρίου εγγράφου πρέπει να προκύπτουν τα πραγματικά περιστατικά, που αποτελούν την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος, κατά τόπο και χρόνο τέλεσής του, καθώς και τα στοιχεία που πιθανολογούν την ενοχή του διωκόμενου υπαλλήλου, υπό την προϋπόθεση ότι το παραπεμπτήριο έγγραφο ή άλλο έγγραφο όπου περιγράφονται τα σχετικά στοιχεία, κοινοποιείται στον υπάλληλο. Σύμφωνα με τον ν. 3528/2007, η κοινοποίηση του παραπεμπτηρίου στον υπάλληλο, αποτελούσε ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, και η παράλειψη αυτής επέφερε ακυρότητα, διότι συνιστούσε παράβαση κατά την § 2 του άρθρου 20, της συνταγματικής αρχής της προηγούμενης ακρόασης, ως μέσου άμυνας του υπαλλήλου<sup>126</sup>.

Με τον ν. 4057/2012 απαλείφεται το εδάφιο 2 της § 2 του άρθρου 124 του ΥΚ, σχετικά με την ακυρότητα της πειθαρχικής διαδικασίας στην περίπτωση παράλειψης κοινοποίησης του παραπεμπτηρίου εγγράφου στον διωκόμενο υπάλληλο, καθώς

<sup>123</sup> Τάχος, Α. Ι – Συμεωνίδης, Ι.Λ., «ΣτΕ 2366/1992 -Τμήμα Γ΄» ό.π., σελ. 1375.

<sup>124</sup> Κτιστάκη, Σ.-Κονδύλης, Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ. 1059.

<sup>125</sup> Τάχος, Α. Ι – Συμεωνίδης, Ι.Λ., ό.π., σελ. 1335.

<sup>126</sup> Τάχος, Α. Ι – Συμεωνίδης, Ι. Λ., ό.π., σελ. 1342.

σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση «επιδιώκεται ο περιορισμός των περιπτώσεων ακυρότητας της πειθαρχικής διαδικασίας λόγω τυπικών παραλείψεων κατά τη διαδικασία της κοινοποίησης». Αντίστοιχα «ορίζεται ότι το παραπεμπτήριο έγγραφο γνωστοποιείται στο διωκόμενο υπάλληλο με κάθε πρόσφορο τρόπο». Επομένως η παράλειψη κοινοποίησης του παραπεμπτηρίου, σύμφωνα με τον ν. 4057/2012, δεν προκαλεί ακυρότητα της διαδικασίας και η πλημμέλεια της μη τήρησης του τύπου καλύπτεται, εφόσον αποδεικνύεται ότι σε μεταγενέστερο στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας, ο υπάλληλος έλαβε πλήρη γνώση της δικογραφίας και επομένως και του παραπεμπτηρίου.

Η απαλοιφή του σχετικού εδαφίου που αφορά στην ακυρότητα της πειθαρχικής διαδικασίας, καταδεικνύει την προσπάθεια του πειθαρχικού συστήματος να αντιμετωπίσει με ταχύτητα τις παράνομες δραστηριότητες και συμπεριφορές που η αδράνεια και η καθυστέρηση στην αντιμετώπισή τους, οδηγούσαν στην παραγραφή και εν τέλει στην ατιμωρησία των παρανομούντων.

### **3.1.5 Η κλήση σε απολογία**

Η κλήση σε απολογία, αποτελεί ουσιώδη τύπο της πειθαρχικής διαδικασίας για την έκδοση απόφασης σε πρώτο βαθμό, και συνδέεται με το τεκμήριο της αθωότητας κατά την περίπτωση στ' του άρθρου 108 του ΥΚ<sup>127</sup>. Σύμφωνα με σχετική εγκύκλιο<sup>128</sup> η παράλειψη της κλήσης σε απολογία μπορεί να καλυφθεί μόνο αν ο διωκόμενος μόνος του, υποβάλει έγγραφη απολογία. Προφορική απολογία επιτρέπεται μόνο συμπληρωματικά και μόνον ενώπιον συλλογικών πειθαρχικών οργάνων.

Με τον ν. 4057/2012 (άρθρο 138, εδάφιο 1), περιγράφεται η διαδικασία επίδοσης της κλήσης ώστε αυτή να είναι νόμιμη. Έτσι η επίδοση πρέπει να γίνεται με δικαστικό επιμελητή ή άλλο δημόσιο όργανο στον ίδιο τον διωκόμενο προσωπικά ή στην κατοικία του. Σε διαφορετική περίπτωση τοιχοκολλάται στο κατάστημα της υπηρεσίας του υπαλλήλου. Ο υπάλληλος δικαιούται πριν από την απολογία του να ζητήσει να λάβει γνώση του φακέλου της πειθαρχικής υπόθεσης.

<sup>127</sup> Τάχος, Α. Ι – Συμεωνίδης, Ι.Λ., ό.π., σελ. 1388.

<sup>128</sup> Βλέπε αριθμ. 559/6697/11-3-2009 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών

### 3.1.6 Η απόφαση

Στην § 1 του άρθρου 140 του ΥΚ, προστίθεται με τον ν. 4057/2012 εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο προβλέπεται ρητά ότι όλα τα μέλη του πειθαρχικού συμβουλίου ψηφίζουν για την επιβλητέα ποινή, στην περίπτωση που η πειθαρχική απόφαση για την ενοχή του διωκόμενου υπαλλήλου λαμβάνεται κατά πλειοψηφία. Δεν επιτρέπεται λευκή ψήφος ή αποχή από την ψηφοφορία. Επίσης σύμφωνα με την § 4 του ανωτέρω άρθρου, γνωστοποιούνται στον υπάλληλο τα ένδικα μέσα που δικαιούται κατά περίπτωση να ασκήσει, καθώς και η σχετική προθεσμία άσκησης τους.

Με το άρθρο 2 του ν. 4057/2012 απαλείφεται από το άρθρο 108 του ΥΚ και τις αρχές που ισχύουν στο ποινικό δίκαιο και εφαρμόζονται στο πειθαρχικό δίκαιο, η αρχή της επιείκειας (περίπτωση ζ'). Έκφραση της αρχής της επιείκειας υπέρ του πειθαρχικώς διωκόμενου, αποτελεί η αρχή «in dubio pro reo»<sup>129</sup>, σύμφωνα με την οποία, σε περίπτωση βάσιμης αμφιβολίας ως προς την ενοχή ή την έκταση αυτής, πρέπει να εκδίδεται απόφαση υπέρ του κατηγορούμενου (ΣτΕ 1285/1990). Όμως παρά την απαλοιφή της αρχής της επιείκειας από τις αρχές και τους κανόνες του άρθρου 108 του ΥΚ, όπως τροποποιούνται με τον ν. 4057/2012, αλλά και λόγω του ενδεικτικού χαρακτήρα που εισάγεται στην αναφορά των αρχών και κανόνων του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας, με τη χρήση της λέξης *ιδίως*, η εφαρμογή της αρχής θεωρείται δεδομένη, καθώς αποτελεί βασική αρχή του Διοικητικού Δικαίου. Σε αυτήν άλλωστε εδράζεται η προστασία των δικαιωμάτων του διωκόμενου υπαλλήλου, ενώ η αξία της αναγνωρίζεται από την αρχαιότητα.

Ο Αριστοτέλης, στα έργα του *Ηθικά Νικομάχεια*<sup>130</sup> και *Ρητορική*<sup>131</sup>, θεωρεί ότι η επιείκεια υπερέχει αξίας έναντι του δικαίου, καθώς είναι χρήσιμη για τη διόρθωση εσφαλμένων αποφάσεων που είναι δυνατόν να λαμβάνονται στο πλαίσιο των νόμων.

Στο πειθαρχικό δίκαιο η εφαρμογή της αρχής της επιείκειας, πέραν της αναγνώρισης της αμφιβολίας υπέρ του διωκόμενου, επιπλέον αφορά τη στάθμιση παραγόντων, όπως η υπηρεσιακή προσφορά του υπαλλήλου, προκειμένου να

<sup>129</sup> Τάχος Α.Ι. – Συμεωνίδης Ι.Λ., ό.π., σελ. 1241.

<sup>130</sup> Αριστοτέλης, «*Ηθικά Νικομάχεια*» 1137 b 11-13, όπου συναντάμε την εξής ρήση: «*ταυτόν άρα δίκαιον και επιεικές, και αμφοίν σπουδαίον όντιον, κρείττον το επιεικές*». [https://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient\\_greek/library/browse.html?text\\_id=78&page=61](https://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient_greek/library/browse.html?text_id=78&page=61) [8-11-2020].

<sup>131</sup> Αριστοτέλης, «*Ρητορική*», Α'. 13. 1374b, 18-22: *Και το να προτιμούμε να προσφεύγουμε στη διαιτητική διαδικασία, αντί για τη δίκη καθώς ο διαιτητής προσβλέπει στην επιείκεια, ενώ ο δικαστής στο νόμο*. [https://www.greeklanguage.gr/digitalResources/ancient\\_greek/library/browse.html?text\\_id=77](https://www.greeklanguage.gr/digitalResources/ancient_greek/library/browse.html?text_id=77) [8-11-2020].

επιβληθεί η πειθαρχική ποινή. Επομένως είναι προφανής η σχέση της επιείκειας με την αναλογικότητα, ως γενική αρχή και μέσο εφαρμογής αυτής αντίστοιχα.

### **3.1.7 Η επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας**

Σύμφωνα με την § 4 του άρθρου 114 του Δημοσιοϋπαλληλικού Κώδικα η πειθαρχική διαδικασία επαναλαμβάνεται, αν κατόπιν έκδοσης πειθαρχικής απόφασης η οποία είναι απαλλακτική για τον υπάλληλο, είτε του επιβάλλει ποινή κατώτερη από την ποινή της οριστικής παύσης, εκδοθεί στη συνέχεια αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου. Αρκεί με την απόφαση αυτή να διαπιστώνονται τα ίδια πραγματικά περιστατικά, τα οποία συνιστούν την αντικειμενική υπόσταση παραπτώματος, για το οποίο δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή κατώτερη του υποβιβασμού, μετά την τροποποίηση που επήλθε με την περίπτωση α' της § 5 του άρθρου 109 του ν. 4057/2012.

Με την τροποποίηση αυτή διευρύνεται ο αριθμός των παραπτωμάτων για τα οποία επαναλαμβάνεται η πειθαρχική διαδικασία και αντίστοιχα μεγεθύνεται η βαρύτητα των αποφάσεων των ποινικών δικαστηρίων για τις πειθαρχικές διαδικασίες.

Η πειθαρχική διαδικασία επαναλαμβάνεται και σε περίπτωση έκδοσης αμετάκλητης αθωωτικής απόφασης ποινικού δικαστηρίου ή αμετάκλητου απαλλακτικού βουλεύματος για την πράξη ή την παράλειψη, για την οποία διώχθηκε πειθαρχικά ο υπάλληλος, μετά από την έκδοση καταδικαστικής πειθαρχικής απόφασης, με την οποία επιβάλλεται οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή.

Για να αθωωθεί δηλαδή οριστικά ο διωκόμενος είναι απαραίτητη η συμφωνία των πειθαρχικών αποφάσεων με την αμετάκλητη αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου. «Η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική ή άλλη δίκη» (άρθρο 114 § 1 ΥΚ), υπό την έννοια ότι η άσκηση ποινικής δίωξης ή η ποινική καταδίκη του διωκόμενου υπαλλήλου δεν καθορίζουν την πειθαρχική ποινή που επιβάλλει ο πειθαρχικός δικαστής. Ωστόσο αυτός δεσμεύεται από την *αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου ως προς την ύπαρξη ή την ανυπαρξία πραγματικών περιστατικών, που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση πειθαρχικού παραπτώματος, ανεξάρτητα από το εάν η εν λόγω κρίση έχει εξαχθεί μετά ή άνευ αμφιβολιών. Θα πρέπει όμως να συντρέχει η προϋπόθεση, ότι τα πραγματικά περιστατικά ταυτίζονται με εκείνα, που απετέλεσαν τη βάση της πειθαρχικής δίωξης. Στην υπόθεση Βασιλείος*

Σταυρόπουλος κατά Ελλάδα<sup>132</sup> κρίθηκε ότι σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 6 § 2 της Ε.Σ.Δ.Α., δεν υπάρχει διαφορά μεταξύ αποφάσεων ποινικών δικαστηρίων που απαλλάσσουν τον κατηγορούμενο λόγω έλλειψης αποδείξεων, από εκείνες που τον απαλλάσσουν κατόπιν της αναμφισβήτητης διαπίστωσης της αθωότητάς του, που αποφαίνονται δηλαδή ευθέως ή παρεμπιπτόντως σχετικά με την ποινική ευθύνη του.

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α.<sup>133</sup> οι δυο διαδικασίες, πειθαρχική και ποινική, μπορούν να εξελίσσονται παράλληλα, χωρίς την υποχρέωση να αναμένει η κάθε διαδικασία την ολοκλήρωση της άλλης, και χωρίς να διακυβεύεται για αυτόν τον λόγο το τεκμήριο της αθωότητας<sup>134</sup>. Ωστόσο κάποιες φορές κρίνεται σκόπιμη η αναβολή της εκδίκασης πειθαρχικής υπόθεσης που εκκρεμεί, κατόπιν προσφυγής ή αίτησης ακύρωσης, ώστε να αξιολογηθεί η ποινική απόφαση<sup>135</sup>.

Η τροποποίηση που επέφερε το άρθρο 115 του ν. 4057/2012 στο αντίστοιχο άρθρο του ΥΚ, με το οποίο καταργήθηκε η § 2 του αναφερόμενου άρθρου, σχετικά με την άρση του πειθαρχικώς κολασίμου, σε περίπτωση άρσης των συνεπειών της ποινικής καταδίκης σύμφωνα με το άρθρο 47 του Συντάγματος, ενισχύει τον κανόνα περί αυτοτέλειας της πειθαρχικής δίκης έναντι της ποινικής.

Από την άλλη πλευρά βέβαια οι σχετικές με την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας διατάξεις, στοχεύοντας στην επίλυση της σύγκρουσης με την εναρμόνιση των ποινικών και πειθαρχικών αποφάσεων, στοχεύουν στην αποκατάσταση της ουσιαστικής νομιμότητας<sup>136</sup>.

Την επανάληψη διαδικασίας, η οποία έχει χαρακτηριστικά ενδίκου μέσου, μπορεί να ζητήσουν i) τα αρμόδια όργανα, στη περίπτωση έκδοσης καταδικαστικής ποινικής απόφασης και ii) ο υπάλληλος, εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός (1) έτους από τη δημοσίευση αμετάκλητης αθωωτικής ποινικής απόφασης.

---

<sup>132</sup> ΕΔΔΑ. Vassilios Stavropoulos v. Greece. 27.09.2007 στο <http://hudoc.echr.coe.int> [20-12-2020]

<sup>133</sup> ΕΔΔΑ. Kemal Coskun v. Turkey. 28.3.2017 στο <http://hudoc.echr.coe.int> [20-12-2020]

<sup>134</sup> ΕΔΔΑ. Mullet v. France. 13.9.2007 στο <http://hudoc.echr.coe.int> [20-12-2020]

<sup>135</sup> Καρύδα, Σπυριδούλα. «Ειδικά θέματα υπαλληλικού και πειθαρχικού δικαίου - Σχέση με ποινική δίκη». Σύντομη επισκόπηση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

<https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/karida> [05-01-2021].

<sup>136</sup> Καίσαρη, Α. (2013). ό.π., σελ.282.

## 3.2 Η παραγραφή και οι προθεσμίες προς την διοίκηση

### 3.2.1 Οι μεταβολές στα χρονικά όρια παραγραφής

Από τις σημαντικότερες καινοτομίες που εισήγαγε ο ν. 4057/2012 είναι οι ρυθμίσεις που αφορούν στην επέκταση των χρονικών ορίων παραγραφής των προβλεπόμενων ποινών, καθώς θεωρήθηκε ότι τα όρια που έθεταν οι προϊσχύουσες διατάξεις, συντέιναν στην αποφυγή της τιμωρίας των παρανομούντων υπαλλήλων.

Ειδικότερα θεσπίζεται ότι τα πειθαρχικά παραπτώματα παραγράφονται σε πέντε χρόνια από δύο που ίσχυε με το άρθρο 112 του ν. 3528/2007, και σε επτά για τα παραπτώματα των περιπτώσεων α', γ', δ', θ' & ι' της § 1 του άρθρου 107 του ν.4057/2012. Για τα παραπτώματα αυτά δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή κατώτερη του υποβιβασμού, από την ημέρα διάπραξης του παραπτώματος, κατά την οποία συντελείται η αντικειμενική υπόσταση του παραπτώματος με την τέλεση ή παράλειψη της πράξης.

Όσον αφορά το παράπτωμα της περίπτωσης δ' σχετικά με *«την απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών»*, προβλέπεται για πρώτη φορά ότι η παραγραφή προσμετράται από την ημερομηνία κατά την οποία η υπηρεσία έλαβε της πράξης και όχι από την ημέρα διάπραξης του παραπτώματος, μετατίθεται δηλαδή η αφετηρία έναρξης της παραγραφής στην ημερομηνία που έλαβε γνώση της τέλεσης της πράξης, ο πειθαρχικώς προϊστάμενος<sup>137</sup>.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση η σχετική ρύθμιση σχετικά με την ως άνω περίπτωση, ανταποκρίνεται στη ιδιαίτερη φύση του ως άνω παραπτώματος, η τέλεση του οποίου δεν περιέρχεται αμέσως σε γνώση της υπηρεσίας, αλλά πολλές φορές γίνεται γνωστό μετά την πάροδο μεγάλου χρόνου, και εντάσσεται στη γενικότερη προσπάθεια αποτελεσματικής αντιμετώπισης των φαινομένων διαφθοράς των δημοσίων υπαλλήλων.

Περαιτέρω με την § 3 του άρθρου 112 τροποποιείται ο συνολικός χρόνος παραγραφής του πειθαρχικού παραπτώματος σε περίπτωση διακοπής της, που διενεργείται με την κλήση σε απολογία ή με την παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο, καθώς ο συνολικός χρόνος παραγραφής δεν μπορεί να υπερβαίνει μέχρι την έκδοση της πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης τα επτά (7) χρόνια, αντί τα τρία (3) χρόνια που προέβλεπε ο ΥΚ. Για τα παραπτώματα με ιδιαίτερο βαθμό βαρύτητας,

<sup>137</sup> Πανταζής, Ν. (2015). *Πειθαρχικό δίκαιο δημοσίων υπαλλήλων: πρακτικά θέματα πειθαρχικής διαδικασίας*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 179.

τα οποία μπορεί να επισύρουν ως κατώτερη ποινή εκείνη του υποβιβασμού, ο συνολικός χρόνος παραγραφής δεν μπορεί να υπερβαίνει τα δέκα (10) χρόνια, αντί τα επτά (7) χρόνια όπως προβλεπόταν στις προϊσχύουσες διατάξεις.

### **3.2.2 Οι συντμήσεις στις προθεσμίες της πειθαρχικής διαδικασίας**

Ιδιαίτερα σημαντικές είναι επίσης οι προθεσμίες που καθορίστηκαν με το νέο νομικό πλαίσιο, για λόγους επιτάχυνσης, σε διάφορα στάδια της πειθαρχικής διαδικασίας. Συγκεκριμένα καθορίζεται ότι η προκαταρκτική εξέταση πρέπει να ολοκληρώνεται εντός ενός μηνός αφότου έλαβε γνώση ο πειθαρχικώς προϊστάμενος, ακόμη και στην περίπτωση διεξαγωγής της από υπάλληλο, οπότε ο μήνας προσμετράται από την ημερομηνία της κοινοποίησης σε αυτόν της απόφασης της ανάθεσής της (άρθρο 125, § 2 εδάφιο β', ν. 4057/2012).

Η ένορκη διοικητική εξέταση ολοκληρώνεται σε προθεσμία δύο (2) μηνών από την ημερομηνία κοινοποίησης στον υπάλληλο της απόφασης ανάθεσης διεξαγωγής και με ανώτατο χρονικό όριο τους τρεις (3) μήνες μετά από παράταση, κατόπιν αιτιολογημένης αίτησης του υπαλλήλου (άρθρο 126, § 2 εδάφιο γ, ν. 4057/2012). *Ο πειθαρχικώς προϊστάμενος πρέπει να ασκήσει πειθαρχική δίωξη εντός τριών (3) μηνών από την υποβολή της έκθεσης*, με την οποία ολοκληρώνεται η ΕΔΕ, εφόσον με αυτή διαπιστώνεται η *διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος*, σύμφωνα με την τροποποίηση του τελευταίου εδαφίου της § 4 του άρθρου 126 του ΥΚ από το άρθρο 41 του ν. 4590/2019.

Η πειθαρχική ανάκριση ολοκληρώνεται σε ένα μήνα με δυνατότητα παράτασης ενός επιπλέον μήνα, κατόπιν αιτιολογημένης αίτησης του διενεργούντος την ανάκριση υπαλλήλου (άρθρο 127, § 6, ν. 4057/2012). Η πειθαρχική διαδικασία ολοκληρώνεται συνολικά σε προθεσμία διμήνου από την κλήση του υπαλλήλου σε απολογία αντί τριμήνου που ίσχυε με τον ν. 3528/2007 ή τετραμήνου αντί εξαμήνου από την παραπομπή του στο πειθαρχικό συμβούλιο (άρθρο 122, § 1 εδ. β', ν. 4057/2012)<sup>138</sup>, ενώ με τη § ΣΤ' του ν.4152/2013 τροποποιείται η ανωτέρω προθεσμία και η πειθαρχική διαδικασία ολοκληρώνεται σε διάστημα δύο μηνών από την παραπομπή, είτε τεσσάρων μηνών στην περίπτωση που απαιτείται η διεξαγωγή ανάκρισης.

Επίσης η εκδίκαση της ένστασης ενώπιον του Δευτεροβαθμίου Πειθαρχικού Συμβουλίου πρέπει να ολοκληρώνεται εντός εξαμήνου (άρθρο 146<sup>A</sup>, § 10), από την

<sup>138</sup> Μαθιουδάκης, Ι., ό.π., σελ. 1177.

κατάθεση της ένστασης σε αυτό, ενώ οι προθεσμίες αυτές πρέπει να θεωρηθούν ενδεικτικές, παρά τη ρύθμιση του εδ. β' της ίδιας διάταξης, η οποία προβλέπει τον αποκλειστικό χαρακτήρα των προθεσμιών για την έκδοση δυσμενών διοικητικών πράξεων<sup>139</sup>. Με την υποπ. ΣΤ' περ.10 του ν. 4152/2013, η παραπάνω προθεσμία μειώνεται σε διάστημα τεσσάρων μηνών από την ημέρα που περιέρχεται στο Συμβούλιο ο πλήρης φάκελος της πειθαρχικής διαδικασίας.

Σύμφωνα με σχετική εγκύκλιο<sup>140</sup>, η επιτάχυνση των διαδικασιών απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ενίσχυση της έννοιας της πειθαρχικής ευθύνης, αλλά παράλληλα και υποχρέωση της διοίκησης απέναντι στους πολίτες και τους ίδιους τους ελεγχόμενους. Η υποχρέωση προς τους ελεγχόμενους αφορά τον έμπρακτο σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας, όπως αναφέρεται στην σχετική εγκύκλιο<sup>141</sup>. Επιπλέον η ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα τίθεται και ως επιταγή από τις ευρωπαϊκές οδηγίες και Κανονισμούς, ενώ δεν είναι λίγες οι φορές που το ΕΔΔΑ καταδίκασε το ελληνικό κράτος σε υπέρογκα ποσά για την παράβαση της αρχής περί «δίκαιης δίκης», από την οποία αρχή απορρέει η ανάγκη του πολίτη να επιλύεται η όποια διαφορά του με το κράτος αλλά και με τρίτους, εντός ενός εύλογου χρονικού πλαισίου, ώστε να μην παραβιάζεται ο πυρήνας του δικαιώματος για το οποίο ασκεί την ένδικη αγωγή ή προσφυγή.

Ιδιαίτερης βαρύτητας είναι η καταδίκη της Ελλάδας στην εκδίκαση της προσφυγής *Βασίλειος Αθανασίου και λοιποί κατά Ελλάδος*. Στην υπόθεση αυτή απόστρατοι αξιωματικοί προσέφυγαν στο ΕΔΔΑ για παραβίαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ περί των προϋποθέσεων για μια δίκαιη δίκη, επειδή η διεκδίκηση ενός επιδόματος στα διοικητικά δικαστήρια, και στους τρεις βαθμούς, διήρκεσε περισσότερο από δεκατρία χρόνια. Το ΕΔΔΑ αποφάνθηκε υπέρ του δικαιώματος της εκδίκασης εντός εύλογου χρόνου, καθώς και υπέρ της αναγκαιότητας ύπαρξης ενός εσωτερικού εθνικού ένδικου βοηθήματος που θα επέτρεπε την προσφυγή των θιγομένων. Το Δικαστήριο δεν αρκέστηκε στην επιβολή προστίμου στην Ελλάδα,

<sup>139</sup> Μαθιουδάκης, Ι., ό.π., σελ. 1177.

<sup>140</sup> Η αριθμ. Πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ. 69/47/οικ.21243/30-7-2013 εγκύκλιος του Υ.Δ.Μ.Η.Δ.

<sup>141</sup> Στην αριθμ. Πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.53/2521/οικ.11469 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης ορίζεται ότι : «*Η ρητή νομοθετική πρόβλεψη προθεσμίας αποβλέπει τόσο στην επιτάχυνση της πειθαρχικής διαδικασίας, όσο και στον έμπρακτο σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας, που ενδεχομένως προσβάλλεται σε περιπτώσεις που ο αρμόδιος πειθαρχικός προϊστάμενος, παρά την προβλεπόμενη υποχρέωσή του, δεν προβαίνει άμεσα στις απαιτούμενες ενέργειες για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης, με αποτέλεσμα την παράταση του χρόνου αμφισβήτησης της αθωότητας του υπαλλήλου, για τον οποίον διενεργήθηκε η ΕΔΕ και την ενδεχόμενη παραγραφή του παραπτώματος*».



αλλά αναγνώρισε ότι η υπόθεση αποτελεί μέρος ενός γενικότερου δομικού προβλήματος της διοικητικής δικαιοσύνης, αυτού της καθυστέρησης και της αντίστοιχης παραβίασης του δικαιώματος της ολοκλήρωσης της διαδικασίας εντός εύλογου χρόνου, ανακηρύσσοντας την απόφαση ως πιλοτική. Επίσης απεφάνθη ότι οι μεγάλες καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης μπορεί να θεωρηθούν αρνησιδικία, ενώ υποσκάπτουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στο δικαστικό σύστημα<sup>142</sup>.

Έχει κριθεί νομολογιακά ότι οι προθεσμίες του πειθαρχικού δικαίου είναι ενδεικτικές, υπό την έννοια της έντονης υπόδειξης για την τήρησή τους, καθώς μπορεί να απαιτηθεί περισσότερος από τον οριζόμενο χρόνο σε υποθέσεις που χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης (Γνωμ. ΝΣΚ 239/2010)<sup>143</sup>.

#### ***4. Οι μεταβολές στην εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, στη διαγραφή και στα μέσα κατά της ποινής, με το νέο πειθαρχικό νομικό πλαίσιο***

##### **4.1 Η εκτέλεση της απόφασης και οι προϋποθέσεις διαγραφής της ποινής**

Η πειθαρχική απόφαση ως διοικητική πράξη εκτελείται υποχρεωτικά, όταν είναι τελεσίδικη, εκτός από την περίπτωση δικαστικής αναστολής εκτέλεσης της πειθαρχικής απόφασης. Η μη εκτέλεση της τελεσίδικης απόφασης αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα (άρθρο 144, §1, ν. 4057/2012). Η απόφαση καθίσταται τελεσίδικη, εάν εκδόθηκε από πειθαρχικώς προϊστάμενο και δεν έχει ασκηθεί ένσταση κατά το διάστημα της νόμιμης προθεσμίας, ή εάν εκδόθηκε από το πειθαρχικό συμβούλιο μετά από αγωγή ή κατόπιν ένστασης<sup>144</sup>.

Με τον ν. 4152/2013 (υποπ. Στ.11) κάθε πράξη με την οποία ασκείται πειθαρχική δίωξη και κάθε αντίστοιχη απόφαση κοινοποιούνται υποχρεωτικά στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., το οποίο παρακολουθεί τις πειθαρχικές διαδικασίες των φορέων των οποίων ο έλεγχος ανήκει στην αρμοδιότητά του<sup>145</sup>.

Όπως αναφέρεται στη σχετική εγκύκλιο<sup>146</sup>, με το νέο πειθαρχικό δίκαιο αυστηροποιούνται οι ρυθμίσεις που αφορούν στην εκτέλεση των πειθαρχικών ποινών

<sup>142</sup> ΕΔΔΑ. Vasillios Athanasiou and others v Greece, 21.12.2010 in <http://hudoc.echr.coe.int> [6-1-2021].

<sup>143</sup> ΝΣΚ 239/2010- Τμήμα Α' στο [nsk.gr](http://nsrf.gov.gr) [22/4/2020]

<sup>144</sup> Σπηλιωτόπουλος, Επ.- Χρυσανθάκης, Χαρ., ό.π., σελ. 99.

<sup>145</sup> Σύμφωνα με τη § 2α του Ν. 4152/2013 στην αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., ανήκει ο έλεγχος των υπηρεσιών α) του Δημοσίου, β) των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, καθώς και των επιχειρήσεων τους, γ) των ΝΠΔΔ και δ) των κρατικών ΝΠΙΔ ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο.

<sup>146</sup> Η αριθμ. Πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.58/341/οικ. 10874/3-5-2012 εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

και το χρόνο διαγραφής τους. Έτσι στο πλαίσιο τροποποίησης που επέφερε ο ν. 4057/12 (άρθρο 144, § 4), ο υπάλληλος που τιμωρείται με υποβιβασμό δεν είναι δυνατόν να κριθεί για προαγωγή ούτε να συμμετέχει στη διαδικασία επιλογής προϊσταμένων, πριν την πάροδο διαστήματος ίσου με το χρόνο που απαιτείται για προαγωγή, αντί του μισού χρόνου για προαγωγή που όριζε το ίδιο άρθρο του ΥΚ. Ο προϊστάμενος της υπηρεσίας που εντέλλεται την πληρωμή των αποδοχών του υπαλλήλου, είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης που *επιβάλλει πρόστιμο ως ποινή ή χρηματικό ποσό ως διοικητική κύρωση*. Σε περίπτωση λύσης της υπαλληλικής σχέσης το πρόστιμο ή το ποσό της διοικητικής κύρωσης εισπράττεται με τις διατάξεις περί είσπραξης δημοσίων εσόδων.

Αναφορικά με το ζήτημα της διαγραφής των πειθαρχικών ποινών, αυτή επέρχεται αυτοδίκαια<sup>147</sup>, χωρίς να απαιτείται η έκδοση οποιασδήποτε πράξης διαγραφής ή άλλης διαδικασίας, στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της επείκειας<sup>148</sup>, με την προϋπόθεση παρέλευσης ορισμένου χρόνου, και εφόσον ο υπάλληλος κατά το αντίστοιχο χρονικό διάστημα δεν έχει τιμωρηθεί με άλλη ποινή. Στο πλαίσιο της αυστηροποίησης που επέρχεται με τον ν. 4057/2012 ο χρόνος αυτοδικαίως διαγραφής της πειθαρχικής ποινής του προστίμου, σύμφωνα με το άρθρο 145, αυξάνεται και διαμορφώνεται στα οκτώ από τα πέντε έτη, ενώ παραμένει ως ίσχυε, στα τρία έτη ο χρόνος διαγραφής για την ποινή της επίπληξης. Για τις υπόλοιπες ποινές ο χρόνος διαγραφής παραμένει στα δέκα έτη. Στις ποινές που ουδέποτε διαγράφονται, εκτός της οριστικής παύσης όπως ίσχυε, περιλαμβάνονται πλέον και η προσωρινή παύση, καθώς και ο υποβιβασμός.

#### **4.2 Τα ένδικα μέσα**

Μέσα άμυνας και επίθεσης κατά της πειθαρχικής ποινής συνιστούν η ένσταση και η άσκηση προσφυγής. Ωστόσο, πριν την άσκηση προσφυγής, απαραίτητη κρίνεται η υποβολή ένστασης. Τα τακτικά διοικητικά ένδικα μέσα της ένστασης και της προσφυγής συμβάλλουν στην αποκατάσταση της πειθαρχικής κρίσης και του αισθήματος δικαίου κατά την απονομή της πειθαρχικής δικαιοσύνης.

Τα πειθαρχικά συμβούλια και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο όταν κρίνουν επί ένστασης του υπαλλήλου ή υπέρ του, δεν μπορούν να χειροτερεύουν τη

<sup>147</sup> Τάχος, Α. Ι. – Συμεωνίδης, Ι.Λ., ό.π., σελ. 1527.

<sup>148</sup> Παναγόπουλος, Θ., ό.π., σελ.240.

θέση του (ΝΣΚ 3/2015)<sup>149</sup>, σύμφωνα με την § 5 του άρθρου 141 του ν. 4057/2012 (non reformatio in pejus), ενώ στην περίπτωση ένστασης υπέρ της διοίκησης δεν μπορούν να επιβάλουν ελαφρότερη ποινή από αυτήν που επιβλήθηκε. Όταν ασκούνται ενστάσεις και από τις δυο πλευρές το οικείο συμβούλιο δεν δεσμεύεται ως προς την επιβληθείσα ποινή. Αντίστοιχα, το Συμβούλιο της Επικρατείας ή το διοικητικό εφετείο, όταν κρίνουν κατόπιν προσφυγής του υπαλλήλου, δεν μπορούν να χειροτερεύουν τη θέση του.

*Όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση με το νέο νομοθετικό πλαίσιο επανακαθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία άσκησης ένστασης και προσφυγής κατά αποφάσεων πειθαρχικών οργάνων.*

#### **4.2.1. Το ένδικο μέσο της ένστασης**

Ένσταση ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου ή του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου μπορούν να ασκήσει ο υπάλληλος, ο οποίος τιμωρήθηκε και «υπέρ της διοίκησης ή υπέρ του υπαλλήλου» κάθε πειθαρχικώς προϊστάμενος, οι πρόεδροι των ΝΠΔΔ, ο Υπουργός, καθώς και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, για τις περιπτώσεις που έχει ο ίδιος ασκήσει πειθαρχική δίωξη κατά υπαλλήλου (§ 3 του άρθρου 141 του ν. 4057/2012). Με την § 12 του άρθρου 53 του ν. 4674/2020, αυτός αντικαθίσταται από τον Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. Αφαιρείται από τη σχετική διατύπωση του ΥΚ, το δικαίωμα ένστασης που κατείχε ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας.

Η ένσταση ασκείται ενώπιον του πρωτοβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου, κατά των αποφάσεων των Πειθαρχικώς Προϊσταμένων. Οι αποφάσεις του πειθαρχικού συμβουλίου υπόκεινται σε ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου από τον υπάλληλο εφόσον του έχουν επιβληθεί σε πρώτο βαθμό οι πειθαρχικές ποινές προστίμου ίσου με τις αποδοχές τεσσάρων (4) μηνών και άνω, μέχρι την ποινή της οριστικής παύσης, αντί δυο μηνών που προβλεπόταν στην § 2 του άρθρου 141 του ΥΚ, όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4057/2012 στο πλαίσιο της αυστηροποίησης των πειθαρχικών ποινών. Παράλληλα, απαλείφεται η § 2 του άρθρου 141 του ΥΚ, που αφορούσε στο δικαίωμα ένστασης, επί των μη οριστικών αποφάσεων, ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, από τον υπάλληλο ή τη διοίκηση.

<sup>149</sup> ΝΣΚ 3/2015- Τμήμα Ε΄ στο [nsk.gr](http://nsk.gr) [24/5/2020].

Επίσης, δικαίωμα ένστασης ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου έχει ο υπάλληλος στη περίπτωση που κατά απόφασης πειθαρχικού συμβουλίου που επισύρει την ποινή του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός έως και τεσσάρων (4) μηνών, έχει ασκηθεί ένσταση υπέρ της διοίκησης. Στην περίπτωση που έχει ασκηθεί ένσταση υπέρ της διοίκησης, η κοινοποίηση στον υπάλληλο ή η πλήρης γνώση των αντιγράφων της πειθαρχικής απόφασης, συνιστά την έναρξη της προθεσμίας για την άσκηση ένστασης από αυτόν (§ 4 του άρθρου 141 του ν. 4057/2012).

*Η προθεσμία για την άσκηση ένστασης και η άσκησή της αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, εκτός των περιπτώσεων που επιβάλλονταν οι πειθαρχικές ποινές στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή και της προσωρινής και οριστικής παύσης. Στις περιπτώσεις αυτές οι πειθαρχικές αποφάσεις εκτελούνταν (§ 6 του άρθρου 141 του ΥΚ). Μετά την τροποποίηση του ανωτέρω εδαφίου με τον ν. 4057/2012 το πειθαρχικό συμβούλιο έχει τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζει την άμεση εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, πριν δηλαδή την πάροδο της προθεσμίας άσκησης ένστασης ή την εκδίκασή της, αν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, εκτός εάν με αυτή έχει επιβληθεί η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού.*

#### **4.2.2. Το ένδικο μέσο της προσφυγής**

Δικαίωμα άσκησης προσφυγής, έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι, ενώπιον των ΣτΕ και των Διοικητικών Εφετείων (άρθρο 142 ΥΚ). Η ανωτέρω διατύπωση παρέμεινε ως έχει και μετά την τροποποίησή του ΥΚ με τον ν. 4057/2012, μολονότι στο πεδίο εφαρμογής του υπήχθησαν και οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας ΙΔΑΧ, οι οποίοι δύνανται να προσφύγουν κατά των ανωτέρω αποφάσεων ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου.

Η κοινοποίηση πλήρους αντιγράφου της προσβαλλόμενης απόφασης στον υπάλληλο, συνιστά την εκκίνηση της προθεσμίας για την προσβολή της πράξης επιβολής πειθαρχικής ποινής, με το ένδικο βοήθημα της προσφυγής<sup>150</sup>. Κατά την εκδίκαση της προσφυγής, που αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα των υπαλλήλων (§ 4, άρθρο 103, Συντ), εξετάζεται η υπόθεση κατά νόμο και ουσία.

---

<sup>150</sup> Γιαρένη, Ι. ό.π., σελ. 200.

Σύμφωνα με τον ν. 4057/2012, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης απέκτησε το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ, κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού, με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης.

Η θέσπιση της πειθαρχικής προσφυγής του Επιθεωρητή με τον ν. 3613/2007, αποτέλεσε μια νομοθετική καινοτομία την οποία ακολούθησε η ρύθμιση του ν. 4057/2012, χωρίς ωστόσο να ελεγχθούν οι ευρύτερες επιπλοκές που προκάλεσε. Παρότι οι αρμοδιότητες του Γενικού Επιθεωρητή αρχικά περιορίζονταν στην εποπτεία και αξιολόγηση των ελεγκτικών οργάνων κατά την άσκηση του έργου τους, εξελίχθηκαν στην πορεία ως αρμοδιότητα διενέργειας πειθαρχικών ελέγχων και άσκησης πειθαρχικών διώξεων, προσδίδοντάς του αυτοτελή εξουσία σύμφωνα με την οποία μπορεί να παρεμβαίνει στη διαδικασία πειθαρχικού ελέγχου των δημοσίων υπαλλήλων.

Μολονότι τα ένδικα βοηθήματα της διοικητικής δικονομίας αποβλέπουν στην προστασία του διοικούμενου, το ένδικο βοήθημα της πειθαρχικής προσφυγής συνιστά αίτημα εκδόσεως βλαπτικής πράξης, και συνιστά κατ' ουσίαν μία πειθαρχική αγωγή, καθώς δεν έχει σκοπό την προστασία του προσφεύγοντος, αλλά την τιμωρία του υπαλλήλου. Ως εκ τούτου, το ένδικο αυτό βοήθημα είναι καινοφανές, επειδή η διοίκηση στρέφεται κατά του διοικούμενου και εγείρει ερωτήματα σχετικά με το εάν η διοίκηση χρειάζεται προστασία από τον εαυτό της. Δεν υφίσταται λόγος η διοίκηση να προσφεύγει στα δικαστήρια για τη λήψη δικαστικής απόφασης που τη δικαιώνει ή για την απόκτηση «εκτελεστού τίτλου», με δεδομένο ότι έχει την εξουσία να προβαίνει σε πράξεις αναγκαστικής εκτέλεσης των αποφάσεών της, ή για την απόκτηση «εκτελεστού τίτλου»<sup>151</sup>.

Δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου σύμφωνα με το άρθρο 142 του ν. 4057/2012, έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι κατά των αποφάσεων:

α) του Υπουργού, του Διοικητή του Αγίου Όρους, του προέδρου ή του επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, και του διοικητή ή του προέδρου συλλογικού οργάνου, που ασκεί τη διοίκηση ΝΠΔΔ,

<sup>151</sup> Τσιρωνιάς Αθ. (2013). «Η άσκηση «πειθαρχικής προσφυγής» για την οριστική παύση δημόσιου υπαλλήλου – Μια αμφιλεγόμενη αρμοδιότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης». Στο επιμ. Μακρυδημήτρης Αντ. κ.ά. *ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΕΠΟΧΗ*. 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. [http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE\\_2013/Conference\\_Proceedings.pdf](http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2013/Conference_Proceedings.pdf) [24/3/2020].

β) του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, που επιβάλλει οποιαδήποτε ποινή πλην της έγγραφης επίπληξης και του προστίμου των αποδοχών έως ενός (1) μηνός, αντί του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός και άνω, της στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή και της προσωρινής παύσης, που όριζε το ίδιο άρθρο του ΥΚ,

γ) των πειθαρχικών συμβουλίων, όταν επιβάλλουν την πειθαρχική ποινή του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός έως και τεσσάρων (4) μηνών κατά των οποίων δεν δύναται να ασκήσει ένσταση ο υπάλληλος.

#### **4.2.3. Οι μεταβολές του ν. 4152/2013**

Με την § ΣΤ.8 του άρθρου πρώτου του ν. 4152/2013 περιορίζονται στις 20 ημέρες οι προθεσμίες άσκησης της ένστασης, από την κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση της πειθαρχικής απόφασης στον υπάλληλο που τιμωρήθηκε ή από την στιγμή που αυτή περιέρχεται στα όργανα που έχουν δικαίωμα να ασκήσουν ένσταση, αντί των 30ημερών όπως ίσχυε στον ΥΚ. Με την § ΣΤ.10 καθορίζεται στους τέσσερις μήνες το διάστημα, εντός του οποίου το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο πρέπει να αποφασίσει για την ένσταση από την ημέρα που περιήλθε σε αυτό ο πλήρης φάκελος της πειθαρχικής διαδικασίας.

Επιπλέον, επεκτείνεται το δικαίωμα του ΓΕΔΔ, και στις περιπτώσεις που δεν έχει ασκήσει ο ίδιος πειθαρχική δίωξη κατά υπαλλήλου. Η εκδίκαση της προσφυγής από το ΣτΕ ή από το αρμόδιο Διοικητικό Εφετείο κατά αποφάσεως που επιβάλλει την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού, πρέπει να γίνεται σε προθεσμία οκτώ (8) μηνών από την άσκηση της, αντί 6 μηνών που προέβλεπε ο ΥΚ, ο οποίος περιελάμβανε και την ποινή της προσωρινής παύσης. Διαφορετικά η αναστολή που χορηγήθηκε παύει να ισχύει και η πειθαρχική απόφαση εκτελείται από την οικεία υπηρεσία ή το ΝΠΔΔ (§ 5, άρθρο 142).

Οι αποφάσεις των πειθαρχικών συμβουλίων που η έκδοσή τους λαμβάνει χώρα μετά τον ν. 4152/2013 και επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές του υποβιβασμού και της οριστικής παύσης δεν υπόκεινται σε ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, αλλά σε προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 53, §14, ν.4674/2020), όπως και οι αποφάσεις του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν τις ανωτέρω ποινές.

## 5. Από τη δίωξη έως τη λήξη της πειθαρχικής ευθύνης

Το δεύτερο εδάφιο της § 1 του άρθρου 110 του ΥΚ, σύμφωνα με το οποίο αποτελεί παράβαση των πειθαρχικών οργάνων η παράλειψη του καθήκοντος αυτών για τη δίωξη και τιμωρία των πειθαρχικών παραπτώματων, απαλείφεται από τη διατύπωση του ισχύοντος άρθρου, καθώς περιλαμβάνεται ως περίπτωση κδ', στα περιοριστικά οριζόμενα παραπτώματα του άρθρου 107 του ν. 4057/2012.

Η δίωξη και η τιμωρία του πειθαρχικού παραπτώματος αποτελεί άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας του πειθαρχικού δικαστή<sup>152</sup>, ενώ κατ' εξαίρεση εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των πειθαρχικών οργάνων η πειθαρχική δίωξη για τα παραπτώματα που δικαιολογούν την ποινή της επίπληξης, υπό την προϋπόθεση ότι διασφαλίζεται το συμφέρον της υπηρεσίας, εξετάζονται οι συνθήκες διάπραξης και η υπηρεσιακή διαγωγή του υπαλλήλου εντός και εκτός υπηρεσίας. Αυτό δεν σημαίνει ότι το πειθαρχικό όργανο υποχρεούται στην επιβολή πειθαρχικής ποινής, έστω και της μικρότερης που είναι η ποινή της έγγραφης επίπληξης, αλλά διατηρεί τα δικαιώμα να αποφασίσει και την απαλλαγή κατηγορίας υπέρ του διωκόμενου υπαλλήλου<sup>153</sup> κατ' άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας.

Στα ανωτέρω, τα οποία διατηρούνται όπως ίσχυαν με τον ΥΚ, προστίθεται με τον ν. 4057/2012 η υποχρέωση χορήγησης αντιγράφου αιτιολογημένης έκθεσης στον υπάλληλο και στο προσωπικό του μητρώο, στη περίπτωση κατά την οποία το πειθαρχικό όργανο αποφασίσει να μην ασκήσει δίωξη. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση η ανωτέρω ενέργεια συντελείται για λόγους διαφάνειας της διαδικασίας που τηρήθηκε, ενώ δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για δυσμενή κρίση του υπαλλήλου.

Τροποποίηση επήλθε επίσης στην § 5, σχετικά με την άσκηση πειθαρχικής δίωξης για πράξεις του υπαλλήλου που τελέστηκαν κατά τη διάρκεια προγενέστερης υπηρεσίας του και δεν έχει παρέλθει ο χρόνος παραγραφής τους. Σύμφωνα με τη διατύπωση του προϊσχύοντος άρθρου, η δυνατότητα αυτή περιοριζόταν μόνο για τα πειθαρχικά αδικήματα που επέσυραν τη ποινή της οριστικής παύσης, ενώ μετά τη τροποποίησή του με τον ν. 4057/2012 επεκτείνεται σε όλα τα πειθαρχικά παραπτώματα.

Στη συνέχεια στο ανωτέρω άρθρο με την υποπ. ΙΕ.17 του άρθρου πρώτου του ν.4254/2014 προστέθηκε § 6, σχετικά με πειθαρχική δίωξη που ασκείται εναντίον υπαλλήλου που παρείχε πληροφορίες στις διωκτικές αρχές, με τις οποίες συνέβαλε

<sup>152</sup> Τάχος, Α. Ι – Συμεωνίδης, Ι.Λ., ό.π., σελ. 1284.

<sup>153</sup> Πανταζής, Ν. ό.π., σελ. 169.

στην αποκάλυψη και δίωξη αξιόποινων πράξεων των άρθρων 159, 159Α, 235, 236, 237 και 237Α του Ποινικού Κώδικα. Με την παραπάνω διάταξη, η οποία θεωρείται ότι έχει προστατευτικό ρόλο για τον εμπλεκόμενο υπάλληλο, που συμβάλλει στη δίωξη αξιόποινων πράξεων, επιδιώκεται να μη παρεμποδίζεται η αποκάλυψη της αλήθειας, από τη χορήγηση στοιχείων από τους ίδιους τους εμπλεκόμενους<sup>154</sup>.

Ιδιαίτερα σημαντική θεωρείται και η τροποποίηση που επέφερε ο ν. 4057/12 στο άρθρο 113 του ΥΚ, καθώς ο υπάλληλος που διώκεται πειθαρχικά δεν τυγχάνει ευνοϊκότερης αντιμετώπισης εάν απολέσει την υπαλληλική του ιδιότητα, με συνέπεια να μην παραμένει ανεκτέλεστη η καταδικαστική πειθαρχική απόφαση που έχει εκδοθεί, όπως ίσχυε με τις προϊσχύουσες διατάξεις.

#### **6. Τα διοικητικά μέτρα της αυτοδίκαιης και δυνητικής αργίας**

Παρότι τα μέτρα της αυτοδίκαιης και δυνητικής αργίας δεν εντάσσονται στο Πειθαρχικό Δίκαιο, συνδέονται άμεσα με αυτό, και αξίζει να επιχειρηθεί μια σύντομη αναφορά, καθώς αποτελούν σημαντικά μέτρα, τα οποία επιβάλλονται από τη διοίκηση στο πλαίσιο της δέσμιας αρμοδιότητάς της, χωρίς προηγούμενη ακρόαση του υπαλλήλου.

Η αργία στην οποία τίθεται ο υπάλληλος μόνο με τη συνδρομή προϋποθέσεων που ορίζουν οι διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα, όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν, λαμβάνει χώρα με την άμεση απομάκρυνση του υπαλλήλου από την υπηρεσία, ακόμα και σε περιπτώσεις στις οποίες δεν έχει προηγηθεί πειθαρχική διαδικασία. Συνιστά δε διοικητικό μέτρο και όχι πειθαρχική κύρωση, και διακρίνεται σε αυτοδίκαιη και δυνητική αργία.

Η αυτοδίκαιη αργία επιβάλλεται υποχρεωτικά στον υπάλληλο, χωρίς την υποχρέωση προηγούμενης ακρόασης, καθώς αποτελεί δέσμια υποχρέωση της διοίκησης, ενώ η δυνητική αργία αποτελεί άσκηση διακριτικής ευχέρειας του Προϊσταμένου, στην προσπάθεια ικανοποίησης του δημόσιου συμφέροντος σε συνδυασμό με το συμφέρον της υπηρεσίας.

---

<sup>154</sup> Πανταζής, Ν. ό.π., σελ. 172.



### **6.1.1 Οι μεταβολές που επέφερε ο ν. 4057/2012**

Με τον ν. 4057/2012 γίνεται επαναπροσδιορισμός των όρων, των προϋποθέσεων, αλλά της διαδικασίας, που αφορούν στην αυτοδίκαιη ή δυνητική θέση σε αργία υπάλληλου, καθώς και στην αναστολή άσκησης των καθηκόντων του. Έτσι με το άρθρο 103, με το οποίο τροποποιείται το αντίστοιχο ταυτόριθμο άρθρο του ΥΚ, προβλέπεται ότι *«τίθεται αυτοδίκαια σε αργία ο υπάλληλος ο οποίος στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία ύστερα από πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή ένταλμα προσωρινής κράτησης, καθώς και ο υπάλληλος στον οποίο επιβλήθηκε η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης ή της προσωρινής παύσης άνω των έξι (6) μηνών»*. Στο πλαίσιο αυστηροποίησης του ν. 4057/12, προστίθεται επιπλέον εδάφιο στην § 1 του ως άνω άρθρου, σύμφωνα με το οποίο τίθεται σε αυτοδίκαιη αργία ο υπάλληλος που παραπέμφθηκε αμετακλήτως στο ακροατήριο για τα ποινικά αδικήματα *«της δωροδοκίας, της υπεξαίρεσης περί την υπηρεσία, της κατάχρησης ανηλίκων σε ασέλγεια, της ασέλγειας με κατάχρηση εξουσίας ή της πορνογραφίας ανηλίκων»*, τα οποία κρίνονται ως ιδιαίτερος σοβαρά για το κύρος και τη λειτουργία της υπηρεσίας. Ο υπάλληλος στην περίπτωση αυτή παραμένει σε αργία και επανέρχεται στην υπηρεσία μόνο με την έκδοση αμετάκλητης αθωωτικής δικαστικής απόφασης. Με το άρθρο 104 του ν. 4057/12 προβλέπεται μεταξύ άλλων, ότι τίθεται σε δυνητική αργία υπάλληλος, για τον οποίο εκδόθηκε σε βάρος του ένταλμα προσωρινής κράτησης και απολύθηκε με εγγύηση ή περιοριστικούς όρους.

Στην περίπτωση της αναστολής άσκησης καθηκόντων του υπαλλήλου προβλέπεται ότι αυτή μπορεί να επιβληθεί και από κάθε πειθαρχικώς προϊστάμενο ανώτερο του προϊσταμένου της αρχής, στην περίπτωση παράλειψής του. Επιπλέον, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, αλλά και προκειμένου να δοθεί χρόνος στο πειθαρχικό συμβούλιο για καλύτερη επεξεργασία στοιχείων, αυξάνεται η προθεσμία της αναστολής άσκησης καθηκόντων σε 30 ημέρες αντί 15, ενώ για λόγους που ανάγονται στη προστασία του υπηρεσιακού συμφέροντος, ο υπάλληλος δεν προσέρχεται στην υπηρεσία, κατά το διάστημα της αναστολής άσκησης καθηκόντων του.

Από την ανωτέρω διατύπωση διαφαίνεται ότι έχρηξε διευκρίνισης ο προβληματισμός που δημιουργήθηκε, σχετικά με το εάν τίθεται σε αργία ο υπάλληλος μόνο με την έκδοση απόφασης για στερητική της ελευθερίας ποινή ή μόνο στην περίπτωση που αυτή είχε εκτελεστεί.

### 6.1.2. Η «συνταγματικότητα» των μεταβολών του ν. 4093/2012

Η απάντηση στον παραπάνω προβληματισμό, δόθηκε με την υποπ. Ζ.3 του ν. 4093/2012 «Αργία στο πλαίσιο της πειθαρχικής και ποινικής διαδικασίας», με την οποία τροποποιούνται τα άρθρα 103 και 104 του ΥΚ, κατά τρόπο αυστηρότερο, μόλις έξι μήνες από την ισχύ του. Διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής του άρθρου, ώστε να απομακρύνονται άμεσα οι διωκόμενοι για σοβαρά ποινικά και πειθαρχικά παραπτώματα, ιδιαίτερης απαξίας, όπως αναφέρονται περιοριστικά στις σχετικές διατάξεις, χωρίς πειθαρχική καταδίκη, αλλά μόνο με την άσκηση πειθαρχικής δίωξης.

Το γεγονός ότι ο υπάλληλος μπορούσε να οδηγηθεί σε θέση αργίας εάν είχε υποπέσει στα παραπτώματα που απαριθμούνται στην περίπτωση ε' του άρθρου 103, όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4093/12, όπως το παράπτωμα της αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφοράς εντός ή εκτός υπηρεσίας, στο οποίο εντάσσεται πλήθος συμπεριφορών, δημιούργησε έντονο προβληματισμό και κριτική, ως προς τη *συνταγματικά κατοχυρωμένη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων*<sup>155</sup>.

Επιπλέον, οι σχετικές διατάξεις επικρίθηκαν, καθώς το μέτρο της αργίας επιβάλλεται προτού ο υπάλληλος να είναι σε θέση να αναπτύξει τους ισχυρισμούς του για την υπεράσπιση των συμφερόντων του, σύμφωνα με το άρθρο 20 § 2 του Συντάγματος, με το οποίο ορίζεται ότι «*το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του*»<sup>156</sup>.

Η επιβολή ποινής πριν την πειθαρχική διερεύνηση του αδικήματος, και πριν την υπεράσπιση του διωκόμενου αποτελεί ευθεία παραβίαση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης. Με αυτήν συντελείται προκαταβολική εφαρμογή ποινής και κατά συνέπεια υλική ζημία και ανεπανόρθωτη προσβολή της προσωπικότητας ενώ επιπλέον πλήττεται βάνουσα το τεκμήριο της αθωότητας. Επισημαίνεται ότι το τεκμήριο της αθωότητας κατοχυρώνεται στο άρθρο 108 του ΥΚ ως μια από τις αρχές του ποινικού δικαίου που εφαρμόζονται κατ' αναλογία και στο πειθαρχικό δίκαιο. Σύμφωνα με αυτό, όπως διατυπώθηκε στο άρθρο 9 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη, και κατοχυρώνεται στο άρθρο 6 § 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του

<sup>155</sup> Κτιστάκη Σ.-Κονδύλης Β.-Τζιράκη Ευαγ., ό.π., σελ. 698.

<sup>156</sup> Κυβέλος, Σ. (5/2015). *Οι νέες ρυθμίσεις του Ν. 4325/2015 για το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων. Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*. Τ. 5. σελ. 461.

Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), κάθε πρόσωπο κατηγορούμενο για αδικήματα τεκμαίρεται ότι είναι αθώο μέχρι της νομίμου αποδείξεως της ενοχής του.

Η κριτική οδήγησε στην αμφισβήτηση της συνταγματικότητας των σχετικών διατάξεων. Με την απόφαση 1900/2014<sup>157</sup> της ολομέλειας του ΣτΕ, μέσα στο μνημονιακό κλίμα της εποχής, κρίθηκε η συνταγματικότητα. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο σκεπτικό η αυτοδίκαιη αργία επιβάλλεται *«για λόγους δημοσίου συμφέροντος και εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, συμβάλλει στη διασφάλιση της απρόσκοπτης διερευνήσεως των συνθηκών διαπράξεως του παραπτώματος»*, η βλάβη του υπαλλήλου είναι προσωρινή και δεν συνεπάγεται τον μόνιμο αποκλεισμό του υπαλλήλου καθώς μπορεί να ανασταλεί, ενώ θεωρείται ότι δεν οδηγεί σε πρόβλημα βιοπορισμού αφού ο υπάλληλος συνεχίζει να αμείβεται με σημαντικό μέρος του μισθού του (75%).

Σοβαρές αμφιβολίες για την συνταγματικότητα των διατάξεων του ν. 4093/2012 εγείρει και η αναδρομική εφαρμογή του μέτρου για τις εκκρεμείς υποθέσεις κατά τη δημοσίευση του νόμου, σύμφωνα με την περ. 7 της υποπ. Ζ3, η οποία προσκρούει στο άρθρο 7 § 1 της ΕΣΔΑ, περί μη αναδρομικότητας των ποινών.

### **6.1.3. Η αναστολή αργίας με τον ν. 4210/2013**

Στο άρθρο 16 του ν. 4210/2013 προβλέπεται ότι το πειθαρχικό συμβούλιο γνωμοδοτεί μετά την παρέλευση ενός έτους, για τον υπάλληλο που έχει τεθεί σε αυτοδίκαιη αργία, και στον οποίο δεν έχει επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης, σχετικά με τη συνέχιση της αργίας. Κατόπιν σχετικής γνωμοδότησης, λαμβάνοντας υπόψη *«τις ιδιαίτερες περιστάσεις της υπόθεσης, την υπηρεσιακή απόδοση του υπαλλήλου και το συμφέρον της υπηρεσίας»* και αφού συνεκτιμηθούν σοβαροί οικονομικοί, κοινωνικοί ή οικογενειακοί λόγοι του υπαλλήλου, το αρμόδιο για το διορισμό του υπαλλήλου όργανο μπορεί να διατάσσει την αναστολή της αργίας και την επιστροφή του υπαλλήλου στα καθήκοντά του ή τη μετακίνησή του.

Επιπλέον, ο υπάλληλος έχει τη δυνατότητα να ζητήσει από το αρμόδιο για διορισμό όργανο, με αίτησή του, την αναστολή της αργίας. Το σχετικό αίτημα διαβιβάζεται στο πειθαρχικό συμβούλιο, το οποίο πρέπει να γνωμοδοτήσει εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών. Μετά την παρέλευση του διαστήματος αυτού, το

---

<sup>157</sup> ΣτΕ 1900/2014-Ολομέλεια στο [adjustice.gr](http://adjustice.gr) [30/4/2020].

αρμόδιο όργανο έχει τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει και χωρίς τη γνωμοδότηση του πειθαρχικού συμβουλίου, λαμβάνοντας πάντα υπόψη, τις συντρέχουσες περιστάσεις που προαναφέρθηκαν. Όπως αναφέρεται στη σχετική εγκύκλιο<sup>158</sup>, η προηγούμενη ακρόαση του υπαλλήλου λόγω του δυσμενούς χαρακτήρα της πράξης, αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας (άρθρο 20, § 2, Συντ).

Επίσης, στην ως άνω εγκύκλιο, διευκρινίζεται ότι στην περίπτωση που εκδόθηκαν διαπιστωτικές πράξεις, σχετικά με την αυτοδίκαιη θέση σε αργία, με τις προϊσχύουσες του ν. 4210/2013 διατάξεις, για τις οποίες δεν πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις, οι υπηρεσίες θα πρέπει να μεριμνήσουν άμεσα για την επάνοδο των υπαλλήλων στα καθήκοντά τους, με την έκδοση διαπιστωτικής πράξης.

#### **6.1.4 Η αποκατάσταση του τεκμηρίου της αθωότητας με τον ν. 4325/2015**

Οι διατάξεις του ν. 4325/2015 αποτελούν τομή στην κατεύθυνση του εξορθολογισμού και της άμβλυνσης της υπερβολικής, στα όρια των συνταγματικών ορίων, αυστηρότητας σχετικά με την ποινή της αργίας. Έτσι περιορίζονται τα πειθαρχικά παραπτώματα τα οποία επισύρουν το μέτρο της αυτοδίκαιης αργίας, ενώ επανέρχεται ο θεσμός της δυνητικής αργίας, στο προϊσχύον του 2012 νομικό καθεστώς, στο πλαίσιο εξορθολογισμού του πειθαρχικού δικαίου, περιορίζοντας τους λόγους θέσης του υπαλλήλου σε δυνητική αργία. Με τις διατάξεις του άρθρου 3 του ν. 4325/2015, με τις οποίες αντικαθίσταται το άρθρο 103 του ΥΚ, ρυθμίζονται τα θέματα αυτοδίκαιης, δυνητικής αργίας και αναστολής άσκησης καθηκόντων και καταργούνται διατάξεις πολυάριθμων νομοθετημάτων οι οποίες εισήχθησαν από το 2012 και μετά, με στόχο την αποκατάσταση της συνταγματικής τάξης και την αποκατάσταση του τεκμηρίου της αθωότητας στην πειθαρχική διαδικασία, όπως αναφέρεται στην σχετική αιτιολογική έκθεση.

Έτσι σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4325/2015, η επιβολή της πειθαρχικής ποινής της αργίας προβλέπεται πλέον μόνο στα περιοριστικώς αναφερόμενα σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα. Τίθεται αυτοδίκαια σε αργία ο υπάλληλος ο οποίος έχει στερηθεί την προσωπική του ελευθερία, είτε με ένταλμα προσωρινής κράτησης είτε με δικαστική απόφαση, έστω και αν απολύθηκε με εγγύηση. Την ίδια συνέπεια επιφέρει και η πειθαρχική απόφαση με την οποία επιβάλλεται η ποινή της οριστικής παύσης, με

---

<sup>158</sup> Η αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ.69/51/οικ.34813/27-12-2013 εγκύκλιος του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

χρονική αφετηρία την κοινοποίηση της πειθαρχικής απόφασης. Για τον εκπαιδευτικό ή τον υπάλληλο που υπηρετεί σε σχολείο, για να τεθεί αυτοδίκαια σε αργία αρκεί η άσκηση σε βάρος του ποινικής δίωξης για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή για οποιοδήποτε έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής. Μετά την παρέλευση έτους από τη θέση του υπαλλήλου σε αργία, το πειθαρχικό συμβούλιο υποχρεούται να γνωμοδοτήσει για τη συνέχιση ή μη της αργίας, διαφορετικά η αργία αίρεται. Η αργία αίρεται αυτοδικαίως όταν παρέλθει διετία από την έκδοση της απόφασης και η επιστροφή του υπαλλήλου στα καθήκοντά του, λαμβάνει χώρα από την κοινοποίηση της πράξης επαναφοράς ή αυτοδίκαια, από την έκδοση τελεσίδικης ποινικής απόφασης.

Σε δυνητική θέση σε αργία μπορεί να τίθεται ο υπάλληλος, κατά του οποίου ασκήθηκε ποινική δίωξη, για αδίκημα που μπορεί να επισύρει την έκπτωση από την υπηρεσία. Επιπλέον μπορεί να τίθεται ο υπάλληλος, κατά του οποίου ασκήθηκε πειθαρχική δίωξη για παράπτωμα, που μπορεί να επιφέρει την ποινή της οριστικής παύσης και σύμφωνα με έκθεση της προϊσταμένης αρχής ή αρμόδιου επιθεωρητή, υπάρχουν αποχρώσεις ενδείξεις για έκνομη διαχείριση.

Καθώς το μέτρο της αργίας συνεπάγεται δυσμενείς για τον υπάλληλο συνέπειες και σοβαρή ηθική βλάβη, θα πρέπει για την επιβολή του να συνυπολογίζονται δύο σημαντικά αγαθά, η εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας και η ανθρώπινη αξιοπρέπεια η οποία πλήττεται ανεπανόρθωτα, και δε μπορεί να θεωρείται ότι αυτή αποκαθίσταται πλήρως σε περίπτωση αποδοχής αίτησης ακύρωσης του διωκόμενου υπαλλήλου.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### ΤΟ ΝΕΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΩΣ ΜΕΣΟ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ

Κάνοντας μια επισκόπηση στις νομοθετικές ρυθμίσεις που παρατέθηκαν παραπάνω, διαπιστώνουμε ότι αυτές αποτέλεσαν ένα σύνολο σημαντικών παρεμβάσεων που επέδρασαν στο διοικητικό σύστημα της χώρας και επίσης αφετηρία προβληματισμού, διαλόγου και συγκρούσεων στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης. Αποτέλεσαν επίσης μία προσπάθεια εξυγίανσης, κι επομένως ανάκτησης της αναγκαίας αξιοπιστίας της δημόσιας διοίκησης.

#### *1 Η επικρατούσα κατάσταση και η αναγκαιότητα του εκσυγχρονισμού*

##### **1.1 Η ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς**

Η εικόνα της δημόσιας διοίκησης τα χρόνια που προηγήθηκαν της μεταρρύθμισης υπήρξε απογοητευτική. Τα φαινόμενα διαφθοράς, ιδιαίτερα μετά το 2000, ήταν πολύ συχνά, όπως αποκαλύφθηκε στα μνημονιακά χρόνια, ενώ ήταν κοινή πεποίθηση ότι υπήρχαν αρκετοί δημόσιοι υπάλληλοι που επέτρεπαν στον εαυτό τους τη δωροληψία, παρέχοντας υπηρεσιακές «διευκολύνσεις». Χαρακτηριστικό παράδειγμα υπήρξαν οι πλαστοί τίτλοι σπουδών που αποκαλύφθηκαν όταν οι αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες έκαναν διασταύρωση με τα κατά περίπτωση εκπαιδευτικά ιδρύματα που φέρονταν να τους έχουν εκδώσει. Όμως η επίπλαστη ευημερία που επικρατούσε κατά την πρώτη δεκαετία της νέας χιλιετίας, με την είσοδο της χώρας στο Ευρώ, τη διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων κ.ά., δεν επέτρεψε την αφύπνιση του Κράτους και την πάταξη των φαινομένων αυτών. Οι παθογένειες του πολιτικού συστήματος συνέβαλαν στη διόγκωση της κατάστασης αυτής, με υψηλά πολιτικά πρόσωπα να εμπλέκονται σε υποθέσεις διασπάθισης του δημόσιου χρήματος.

Στα ανωτέρω συνέτεινε η πληθώρα των νόμων, που υποκαθιστούσαν ή συμπλήρωναν τους ισχύοντες, κάθε φορά που άλλαζε το πολιτικό σκηνικό της χώρας, η οποία οδηγούσε στη δημιουργία κλίματος αβεβαιότητας και δυσπιστίας στους κόλπους του δημόσιου Τομέα, ενώ οι πειθαρχικές διαδικασίες ήταν αργές και συχνά αναποτελεσματικές. Όλοι αυτοί οι παράγοντες δημιουργούσαν μία εικόνα ατιμωρησίας των επίορκων δημοσίων υπαλλήλων.

Με την επιβολή των μνημονίων, ως κύριο αίτημα των δανειστών, προέβαλαν η δημοσιονομική τακτοποίηση και ο εκσυγχρονισμός του δημόσιου τομέα. Επομένως

νομοτελειακά κρίθηκε αναγκαία η ριζική αναμόρφωση των ρυθμίσεων του Υπαλληλικού Κώδικα που αφορούσαν στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων. Και αυτό προκειμένου να αντιμετωπιστούν παράνομες δραστηριότητες και συμπεριφορές των δημοσίων υπαλλήλων.

Η διαφθορά, ως φαινόμενο στο δημόσιο και όχι μόνο τομέα, δεν αποτελεί ζήτημα που απασχολεί την κοινωνία τις τελευταίες μόνο δεκαετίες, άλλα υπάρχει ως διαχρονικό πρόβλημα. Αποτελεί ουσιαστικό παράγοντα υπονόμευσης των αρχών και διάβρωσης των δομών του κράτους δικαίου. Προσβάλλει βάνανυσα την ίδια τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, αφού θίγει τον βασικό της προορισμό που είναι η προστασία και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα επιταχύνει τον εκφυλισμό της λειτουργίας και την υποβάθμιση των υπηρεσιών. Αποτελεί άμεση εκτροπή από την αρχή της νομιμότητας, γεγονός που προσβάλλει τη δημοκρατική άσκηση της πολιτικής εξουσίας, πλήττοντας ουσιώδη συνθετικά της στοιχεία. Παραβιάζει την αρχή της ισότητας, ως προς την αντιμετώπιση των πολιτών από το Κράτος και φθείρει τη σχέση του με τους πολίτες, ιδιαίτερα στο πεδίο της εξασφάλισης και προστασίας του δημόσιου αγαθού-συμφέροντος. Με την καθιέρωση, μέσω της διαφθοράς, άλλων παραγόντων ως κέντρων άσκησης της «ουσιαστικής» εξουσίας, και την αναγωγή τους σε ρυθμιστές του πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού βίου, παραβιάζεται βάνανυσα η λαϊκή κυριαρχία και η δημοκρατική νομιμότητα. Απότοκο είναι η κατάχρηση εξουσίας, με την έννοια της παράβασης των ανατεθειμένων καθηκόντων από τον υπάλληλο, χάριν ιδιωτικού οφέλους.

Επομένως η διαφθορά δυναμιτίζει και ακυρώνει την οποιαδήποτε προσπάθεια περαιτέρω εκσυγχρονισμού. Κατά συνέπεια η καταπολέμησή της αποτελεί προαπαιτούμενο ή και συστατικό στοιχείο κάθε προσπάθειας εκσυγχρονισμού. Η αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου, αποσκοπώντας στην τιμωρία και στον περιορισμό τη διαφθοράς, συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό και στη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

## **1.2 Οι άλλες διαστάσεις του εκσυγχρονισμού**

Πέραν όμως της καταπολέμησης της διαφθοράς που αποτέλεσε κεντρικό στόχο του νέου πειθαρχικού, λόγω της προτεραιάς κατάστασης που επικρατούσε στη δημόσια διοίκηση, ο στόχος του εκσυγχρονισμού και της αποτελεσματικής λειτουργίας απαιτούσε και υπηρετήθηκε, ή τουλάχιστον έγινε προσπάθεια να υπηρετηθεί, και με

την προσπάθεια επίτευξης στόχων που αντιστοιχούσαν στην πρόληψη ή τιμωρία περισσότερο ήπιων πειθαρχικών παραπτώματων.

Από τα στοιχεία-πλευρές ή προαπαιτούμενα του εκσυγχρονισμού που απουσίαζαν ή παρουσιαζόταν πλημμελής η εφαρμογή τους, κομβικής σημασίας ήταν η διασφάλιση της ιεραρχικής υπακοής, αλλά και της αμερόληπτης εξυπηρέτησης των πολιτών, που αποτελούν βασικά στοιχεία της δημόσιας λειτουργίας, καθώς και η αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας που υστερούσαν σημαντικά. Βέβαια οι υστερήσεις αυτές δεν οφείλονταν αποκλειστικά στις ελλείψεις των υπαρχουσών πειθαρχικών διατάξεων, αλλά κυρίως στα προβλήματα οργάνωσης, δομής, συντονισμού του δημόσιου τομέα, καθώς και στη γραφειοκρατία. Ειδικότερα η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών βρέθηκαν ανάμεσα σε αντίρροπες δυνάμεις την τελευταία δεκαετία, καθώς η βελτίωσή τους αποτέλεσε στόχο του νέου πειθαρχικού, όμως η δημόσια διοίκηση βίωσε πολλές αλλαγές που δεν στηρίζονταν πάντα σε ένα οργανωμένο σχέδιο δράσης, με μείωση πόρων αλλά και ανθρώπινου δυναμικού, με αποτέλεσμα οι προσπάθειες προς τις αντίστοιχες κατευθύνσεις, σε αρκετές περιπτώσεις, να μην ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της εποχής.

Επιπλέον στόχο του νέου πειθαρχικού για τον εκσυγχρονισμό, αποτέλεσε η διασφάλιση της αξιοκρατίας, η οποία απουσίαζε σε μεγάλο βαθμό με τις πελατειακές σχέσεις να επικρατούν, η δημιουργία των προϋποθέσεων για την άσκηση αποτελεσματικών ελέγχων, η πρόσβαση στην πληροφορία και η διαφάνεια.

Η συσχέτιση ή εξυπηρέτηση αυτών των στόχων εκσυγχρονισμού από τις μεταρρυθμίσεις του νέου πειθαρχικού εξετάζεται στην επόμενη ενότητα.

## ***2. Οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τον εκσυγχρονισμό***

Στα προϋπάρχοντα της μεταρρύθμισης νομοθετήματα και στον υπαλληλικό κώδικα υπήρχαν πειθαρχικές διατάξεις που καθόριζαν τα πειθαρχικά παραπτώματα, τις ποινές και την πειθαρχική διαδικασία.

Η ανάγκη αναθεώρησης του ν. 2683/1999 από τον υπαλληλικό κώδικα (ν. 3528/2007) είχε κριθεί επιτακτική για την ενίσχυση της λειτουργικότητας και παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να υπάρξει εναρμόνιση των διατάξεων του ΥΚ με το κοινοτικό δίκαιο και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας,



καθώς και με τα υπόλοιπα διοικητικά δικαστήρια, αποσαφήνιση των διατάξεων που η εφαρμογή τους δημιουργούσε προβλήματα, ορθολογικότερη εξέταση θεμάτων με βάση την προηγούμενη εμπειρία, καθώς και εναρμόνιση με τις προοπτικές του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Ανάπτυξης 2007-2013, προκειμένου η δημόσια διοίκηση να αποτελέσει πυλώνα για την επιτυχία του συνόλου των μεταρρυθμίσεων.

Παρά το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο ο αριθμός των υπαλλήλων που παραπέμπονταν για πειθαρχικά αδικήματα ήταν δυσανάλογα μικρός σε σχέση με την υπάρχουσα παραβατικότητα, ενώ ελάχιστοι έφθαναν στην απόλυση. Στην πορεία των χρόνων αναδείχθηκε η αδυναμία του υφιστάμενου συστήματος πειθαρχικού ελέγχου, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί με τον υπαλληλικό κώδικα (ν.3528/2007), να ανταποκριθεί με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα στην καταπολέμηση της παραβατικότητας και ειδικότερα των παράνομων δραστηριοτήτων και της μη προσήκουσας συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς παρατηρήθηκαν υπερβολικές καθυστερήσεις κατά το στάδιο διερεύνησης των πειθαρχικών υποθέσεων, οι προβλεπόμενες ποινές δεν παρείχαν εγγυήσεις αντικειμενικότητας, και οι επιβαλλόμενες ποινές δεν ανταποκρίνονταν, τις περισσότερες φορές, στο περί δικαίου κοινό αίσθημα. Η φιλόδοξη δέσμευση της *επανάδρυσης* που ευελπιστούσε ο νομοθέτης με τον ν. 3528/07, μολονότι δημιούργησε υψηλές προσδοκίες δεν μπόρεσε να ανταποκριθεί στις δεσμεύσεις που εξήγγειλε.

Πιθανές αιτίες μπορούν να αναζητηθούν στο γενικότερο κλίμα απροθυμίας εκκίνησης της πειθαρχικής διαδικασίας, καθώς και της επιβολής του νόμου από τα οικεία υπηρεσιακά συμβούλια<sup>159</sup>. Επιπλέον η πειθαρχική διαδικασία, όταν εκκινούσε, εξελισσόταν με βραδείς ρυθμούς, ώστε η ποινή να μην έχει νόημα όταν τελικά επιβαλλόταν, αφού ο υπάλληλος συνέχιζε να ασκεί τα καθήκοντά του.

Οι καινοτομίες του ν. 4057/2012 αυστηροποίησαν το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων στην κατεύθυνση της αποτελεσματικότερης καταπολέμησης της παραβατικότητας. Η λεπτομερής, αποκλειστική και εξαντλητική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων επέτρεψε την συγκεκριμενοποίησή τους και την αντιμετώπιση περισσότερων αξιόποινων περιπτώσεων. Η αναμόρφωση και η κλιμάκωση των ποινών, η επιπρόσθετη επιβολή οικονομικών κυρώσεων ταυτόχρονα με την πειθαρχική ποινή που εξαφάνιζε το επιδιωκόμενο από τον επίορκο υπάλληλο

---

<sup>159</sup> Σταυρόπουλος, Γ. (2013). «*Διαφθορά και υπάλληλοι του δημοσίου. Διοικητικές και δικαστικές όψεις*». *Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Η διαφθορά και η καταπολέμησή της*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 47 επ..

οικονομικό όφελος-κίνητρο, δημιούργησαν ένα πιο δίκαιο αλλά ταυτόχρονα και πιο αυστηρό σύστημα ποινών, επιδιώκοντας την αποτροπή-μείωση της παραβατικότητας. Η οριοθέτηση των ποινών, θέτοντας ως κατώτερη την ποινή του υποβιβασμού για τα σημαντικά παραπτώματα, ήταν ένα ακόμη σημείο αυστηροποίησης.

Ειδικότερα η ισχυροποίηση του παραπτώματος της παράβασης καθήκοντος, η γενίκευση του παραπτώματος της απείθειας και της ανάρμοστης συμπεριφοράς, καθώς και η δυνατότητα περισσότερο δραστικής τιμωρίας, αφού όπως αναφέρθηκε, ο ν. 4057/2012 δεν εμπεριείχε κατάλογο πειθαρχικών παραπτωμάτων στα οποία θα μπορούσε να επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης, συνέβαλαν στη διασφάλιση της ιεραρχικής υπακοής και στην αμερόληπτη εξυπηρέτηση των πολιτών. Η θέσπιση παραπτώματος σε περιπτώσεις γενικόλογης αξιολόγησης, όπου δεν γινόταν αναφορά σε συγκεκριμένα στοιχεία ή στην περίπτωση νόθευσης τίτλων, συνέβαλε στην εφαρμογή της αξιοκρατίας. Η εισαγωγή παραπτώματος για τον Προϊστάμενο που δεν ελέγχει το ωράριο των υπαλλήλων εξυπηρετούσε τον στόχο της αύξησης της αποδοτικότητας και της χρηστής διοίκησης. Η εισαγωγή του παραπτώματος της μη ανάρτησης, η διεύρυνση του παραπτώματος της μη παροχής πληροφοριών, η εισαγωγή της αναγκαιότητας συνεργασίας του υπαλλήλου με τις ανεξάρτητες και άλλες ελεγκτικές αρχές του Δημοσίου εξυπηρετούσαν την επίτευξη του στόχου της διαφάνειας.

Ιδιαίτερα σημαντική υπήρξε η σύσταση των ανεξάρτητων από την υπηρεσία του διωκόμενου, αρμόδιων πειθαρχικών συμβουλίων, που με τη σύνθεσή τους (δικαστές, διευθυντές άλλης υπηρεσίας, ακόμη και μη οικείοι αιρετοί) εξασφάλιζαν την αμεροληψία και την αντικειμενικότητα στην αντιμετώπιση των πειθαρχικών υποθέσεων<sup>160</sup>. Στο θέμα της σύνθεσης θετικό σημείο ήταν η διατήρηση της συμμετοχής διοικητικών παραγόντων και τελικά αιρετών, που προέρχονται από τη δημόσια διοίκηση κι επομένως γνωρίζουν τα θέματα και τις ιδιαιτερότητές της. Με τη σύσταση του Πρωτοβάθμιου και του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου η δημόσια διοίκηση ρυθμίζει τα πειθαρχικά παραπτώματα καθολικά και εντός της. Δίνεται η δυνατότητα της άσκησης του δικαιώματος προσφυγής στον υπάλληλο, σύμφωνα με το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ, χωρίς σημαντικό οικονομικό κόστος, αφού επιτρέπεται η αυτοπρόσωπη παράστασή του (άρθρο 146<sup>A</sup>, § 12, ν.4057/2012).

---

<sup>160</sup> Πικραμένος, Μιχ. (2015). «Οι μείζονες μεταβολές στη Δημόσια Διοίκηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας». Συνέδριο στη μνήμη των Καθηγητών Δημήτρη Τσάτσου και Γιώργου Παπαδημητρίου «Η Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία και η Ελληνική Πολιτεία». 20-21 Φεβρουαρίου 2015. Θεσσαλονίκη: Νομική Σχολή., σελ. 31.

Επιπλέον συμβάλλει στην αποσυμφόρηση των διοικητικών δικαστηρίων και του ΣΤΕ, κι επομένως στην ταχύτερη απόδοση της δικαιοσύνης<sup>161</sup>.

Επίσης η αύξηση των χρονικών ορίων παραγραφής και η σύντμηση των χρονικών ορίων της πειθαρχικής διαδικασίας αύξησαν δραστικά την αποτελεσματικότητα αυτής. Είναι ενδεικτική η αύξηση των αποφάσεων των Πειθαρχικών Συμβουλίων ιδιαίτερα κατά τη διετία 2013-2014<sup>162</sup>.

Η κατεύθυνση της ακραίας αυστηροποίησης που ακολουθήθηκε στις διατάξεις του ν. 4057/2012 ήταν μνημονιακή επιταγή, στο πλαίσιο του περιορισμού και της εξυγίανσης του δημόσιου τομέα. Ενδεικτική, αντιπροσωπευτική περίπτωση αποτελούν οι διατάξεις, οι οποίες επεξέτειναν το θεσμό της αυτοδίκαιης αργίας. Το ιδιαίτερα αρνητικό σημείο των διατάξεων ήταν η δυνατότητα της έστω προσωρινής απομάκρυνσης από την υπηρεσία ως αποτέλεσμα μιας κακόβουλης καταγγελίας ενός πολίτη ή η αντίστοιχη δυνατότητα που έχει ο προϊστάμενος του υπαλλήλου για συμπεριφορά του που δεν σχετίζεται με την υπηρεσία. Όπως εύλογα αντιτείνουν οι επικριτές των διατάξεων και όπως προαναφέρθηκε, με αυτές καταλύεται το τεκμήριο αθωότητας, ενώ θεσπίζεται το τεκμήριο ενοχής. Με τη θέση σε αργία ο υπάλληλος κρίνεται ένοχος μέχρι να αποδειχθεί αθώος.

Από την άλλη πλευρά όμως, θεωρήθηκε θετικό σημείο η απομάκρυνση υπαλλήλων που διώκονταν για σοβαρά παραπτώματα, καθώς στο παρελθόν οι υπάλληλοι αυτοί συνέχιζαν να ασκούν τα καθήκοντά τους για μακρό χρόνο από την παραπομπή τους, λόγω των καθυστερήσεων στην εξέλιξη της πειθαρχικής διαδικασίας. Η πρακτική αυτή επέφερε αρνητικά αποτελέσματα, όπως την αμφισβήτηση του κύρους της υπηρεσίας, την άσκηση κριτικής για μεροληψία της διοίκησης όταν διώκονταν στελέχη της, και τη δημιουργία προβλημάτων στην εύρυθμη λειτουργία του δημόσιου τομέα<sup>163</sup>.

Με τον ν. 4325/2015 παρατηρείται σημαντική στροφή στη μεταρρύθμιση του πειθαρχικού. Επιχειρούνται αλλαγές, οι οποίες σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση αποβλέπουν α) στον εξορθολογισμό του πειθαρχικού δικαίου, δηλαδή στην αντικατάσταση διατάξεων ακραίας αυστηρότητας, β) στην αποκατάσταση συνταγματικών αρχών όπως αυτής του τεκμηρίου της αθωότητας, γ) στην

<sup>161</sup> ΑΔΕΔΥ, Επιστολή προς υπουργό Εσωτερικών-Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο Δημοσίων Υπαλλήλων, 20.07.2020, στο [adedy.gr](http://adedy.gr) [10-10-2020].

<sup>162</sup> Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 20.07.2017, στο <https://www.kathimerini.gr/919177/article/epikairothta/politikh/anyparkta--ta-pei8arxika--symvoylia> [6-10-2020].

<sup>163</sup> Πικραμένος, Μιχ., ό.π., σελ. 33-34.

αποκατάσταση αδικιών και δ) στην κατάργηση μνημονιακών ρυθμίσεων που έπληξαν με βάνανσο τρόπο τόσο τα εργασιακά δικαιώματα, όσο και την ίδια τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης<sup>164</sup>. Επιχειρείται η νομοθέτηση μεταβολών που θα ανταποκρίνονται στην πραγματική ανάγκη για ένα αποτελεσματικό πειθαρχικό, χωρίς όμως την προσβολή των συνταγματικών αρχών, οι οποίες διέπουν την πειθαρχική διαδικασία και ιδιαίτερα του τεκμηρίου αθωότητας, και με στόχο την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της λειτουργίας των πειθαρχικών συμβουλίων. Σε αντιδιαστολή η αιτιολογική έκθεση του ν. 4057/2012, υπό την πίεση των μνημονίων και της ανάγκης αυστηροποίησης του πειθαρχικού δικαίου, έθετε ως στόχο τη διαφύλαξη της συνταγματικής αρχής της νομιμότητας και τη θέσπιση διατάξεων που θα συντελούσαν στην προσπάθεια να αποκτήσει το πειθαρχικό, προληπτικό και ουσιαστικό κατασταλτικό χαρακτήρα, καθώς και να περιοριστεί η ατιμωρησία<sup>165</sup>. Οι διαφορές στη στόχευση των δύο νόμων αποτυπώνουν τις διαφορές στην εφαρμοζόμενη πολιτική. Ο ν. 4057/2012 νομοθετήθηκε υπό το καθεστώς δανειακής ασφυξίας με λιγότερη φιλεργατική ευαισθησία, ενώ ο ν. 4325/2015 νομοθετήθηκε με αντιμνημονιακή διάθεση, για την άσκηση πολιτικής περισσότερο υποστηρικτικής προς τους εργαζόμενους και τα δικαιώματά τους. Οι στόχοι αυτοί εξυπηρετούνταν από την άμβλυνση της υπερβολικής αυστηρότητας που περιείχαν οι αντίστοιχες ρυθμίσεις του ν. 4057/2012.

### **3. Η αποτίμηση της μεταρρύθμισης**

Παραφράζοντας την αντίστοιχη ρήση για την επιστήμη<sup>166</sup> θα μπορούσαμε να πούμε ότι καλό νομοθετικό πλαίσιο είναι το χρήσιμο, δηλαδή εκείνο που λύνει τα προβλήματα. Στη συγκεκριμένη περίπτωση της αναμόρφωσης του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων, το κρίσιμο ερώτημα που αναφύεται από την παράθεση των μεταβολών αφορά την αποτελεσματικότητα των αλλαγών αυτών στον περιορισμό της διαφθοράς στο δημόσιο και την συμβολή τους στον γενικότερο εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.

Αρχικά μπορεί να παρατηρήσει κανείς ότι δεν αποτέλεσε ευτυχή συγκυρία η επιβολή των αλλαγών υπό την πίεση των δανειστών μέσα στο γενικότερο δυσμενές

<sup>164</sup> Ν. 4325/2015. Αιτιολογική Έκθεση στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/e-adikies-eis1-sunolo.pdf> [05-01-2021].

<sup>165</sup> Ν. 4057/2012. Αιτιολογική Έκθεση στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/r-methldi-eis.pdf> [05-01-2021].

<sup>166</sup> Jones, L. R. & Thompson, F. (1992). *Public Management* Stamford, CT: JAL-Elsevier Science, p. 14

μνημονιακό κλίμα. Εάν το Κράτος με δική του πρωτοβουλία είχε μεριμνήσει για την αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου, πιθανόν θα είχαν αποφευχθεί ακρότητες αυστηροποίησης, όπως ο αρχικός αποκλεισμός των αιρετών από τη σύσταση των πειθαρχικών συμβουλίων και κυρίως οι διατάξεις για την αυτοδίκαιη αργία. Επιπλέον μία σημαντική μεταρρύθμιση, όπως αυτή της αναμόρφωσης του πειθαρχικού δικαίου δεν μπορεί να περαιώνεται στη θέσπιση νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων, και ο νομοθέτης δεν είναι δυνατόν να περιμένει την άμεση υλοποίηση των ρυθμίσεων, μόνο με την αποστολή εγκυκλίων. Οι διατάξεις αποτελούν το μέσο. Όμως για την επιτυχία μιας τόσο σημαντικής νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι αναγκαία και άλλα στοιχεία, όπως η πολιτική βούληση της εφαρμογής, η σταθερή προσήλωση στους στόχους της και η συνεχής επιβεβαίωση αυτής της προσήλωσης στην πράξη, η διάχυση στην κοινωνία και ιδιαίτερα στους λειτουργούς της δημόσιας διοίκησης του πνεύματος της μεταρρύθμισης, η συνέχεια στην εφαρμογή της, και μετά από την αντικατάσταση των κομμάτων στην εξουσία, που προϋποθέτει τη συμφωνία τους κατά την νομοθέτησή της. Αυτά τα στοιχεία που θα καθιστούσαν αποτελεσματική και διαχρονική την μεταρρύθμιση, δεν υπήρξαν στην συγκεκριμένη περίπτωση.

Όπως αναφέρθηκε, κατά τη διετία 2013-2014, παρουσιάζεται μια εντατικοποίηση των πειθαρχικών διαδικασιών, προφανώς υπό την πίεση των μνημονίων και των προθεσμιών χρηματοδότησης της χώρας, για την επίτευξη αποτελεσμάτων στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Στη συνέχεια όμως παρουσιάζεται μία ύφεση στην απονομή της πειθαρχικής δικαιοσύνης με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις μεγάλες καθυστερήσεις στη σύσταση των πειθαρχικών συμβουλίων, ή εκεί που έχουν συσταθεί, τις αραιές συνεδριάσεις τους που έχουν ως αποτέλεσμα τη συσσώρευση των υποθέσεων<sup>167</sup>. Η εμπειρία αποδεικνύει ότι η διεύρυνση της διαφθοράς, είναι αποτέλεσμα της αδυναμίας εφαρμογής των κείμενων διατάξεων, που οφείλεται στην ανεπάρκεια των ελεγκτικών μηχανισμών, την έλλειψη πολιτικής βούλησης, καθώς και το χαλαρό σύστημα αξιών και δεν εκδηλώνεται ως συνέπεια ελλιπούς ποινικοποίησης.

Επιπλέον το Κράτος συνεχίζει να νομοθετεί αποσπασματικά, κάνοντας μεταρρυθμίσεις επί της μεταρρύθμισης. Οι αλλαγές αυτές μπορεί να είναι αρκετές φορές αναγκαίες για την βελτίωση των διατάξεων. Όμως με την πρακτική του

---

<sup>167</sup> Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, ό.π..

ευμετάβλητου που διαιωνίζουν, κλονίζουν την αξιοπιστία του Κράτους και της ίδιας της μεταρρύθμισης.

Κυρίως όμως, το Κράτος παρά την κρίση, δεν μπόρεσε να αποτινάξει τον εκάστοτε κομματικό του χαρακτήρα. Και αντίστοιχα τα πολιτικά κόμματα ταυτόχρονα με την μαζικοποίησή τους, έκαναν πιο έντονα τα πελατειακά χαρακτηριστικά τους ή διαφορετικά απέτυχαν να εκδημοκρατιστούν.

Αυτή η αποτυχία οδηγεί στον πολλαπλασιασμό και στην επέκταση της διάβρωσης που προκαλούν στον κρατικό μηχανισμό η ρουσφετολογία, η διαφθορά και η κομματική ασυδοσία. Έτσι είναι αδύνατον για τα κόμματα, όταν αναλαμβάνουν τη διακυβέρνηση, να λύσουν προβλήματα όπως αυτά της διαπλοκής και της διαφθοράς, αφού αποτελούν μέρος του προβλήματος. Δεν είναι τυχαίο ότι το γενικότερο πρόβλημα μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, υποσύνολο του οποίου αποτελεί η μεταρρύθμιση του πειθαρχικού, επανέρχεται διαχρονικά στα προγράμματα των κομμάτων και των κυβερνήσεων ως *Αλλαγή, Επανάδρυση του Κράτους, Μεταρρύθμιση* κ.ά. χωρίς ποτέ να λύνεται.

Επιπλέον το όποιο όφελος από τη μεταρρύθμιση του πειθαρχικού στα χρόνια των μνημονίων, πέρα από την παροδικότητα του, υπήρξε και δυσανάλογο προς την ενέργεια που δαπανήθηκε. Η ατελής κατάταξη των προτεραιοτήτων, οι έκτακτες λύσεις κάτω από συνθήκες πίεσης και η ανεπάρκεια στο σχεδιασμό μεταρρύθμισης, συνδυαστικά με την αντοχή των παθογενειών της δημόσιας διοίκησης στις αλλαγές, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η μεταρρύθμιση αποτέλεσε μια σύντομη παρένθεση που επιβλήθηκε<sup>168</sup>.

#### ***4. Προβληματισμοί από την εμπειρία της μεταρρύθμισης για την αποτελεσματικότητα της αποκλειστικής εφαρμογής ενός αυστηρού πειθαρχικού***

Αποτελεί κοινό τόπο το γεγονός ότι η λογική του πειθαρχικού δικαίου ως εργαλείου, δεν αφορά μόνο στην τιμωρία ενός δημόσιου λειτουργού, αλλά στοχεύει στην εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης. Εύλογα ένα σύστημα ποινών, όπως αυτό ορίζεται στο πειθαρχικό δίκαιο, λειτουργεί αποτρεπτικά για τυχόν παραβατικές συμπεριφορές, ωστόσο θα έπρεπε ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, να κάνει χρήση κι άλλων εργαλείων διοίκησης, όπως τα συστήματα επιβράβευσης και παροχής κινήτρων.

---

<sup>168</sup> Σπανού, Κ. (2011). *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και Αντιφάσεις*. Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 889.

Ειδικότερα θα ήταν αποτελεσματική μια δημόσια διοίκηση που ενθαρρύνει τις θετικές συμπεριφορές, αντί να εστιάζει αποκλειστικά στην αποτροπή των αρνητικών. Συνεπώς, παράλληλα με τη μεταρρύθμιση του πειθαρχικού, θα ήταν ωφέλιμη η υιοθέτηση και η εφαρμογή ενός συστήματος αμοιβών βάσει της παραγωγικότητας. Κάτι τέτοιο ήδη προβλέπεται με τις διατάξεις του ν. 3230/2004 και του ν. 4369/2016, μολονότι μέχρι σήμερα δεν έχει εφαρμοσθεί στο σύνολο του δημόσιου τομέα. Αυτή η κατεύθυνση αποτελεί αρχή του νέου δημόσιου management, που ακμάζει από τις αρχές της δεκαετίας του '80 και αποτελεί μια ολοκληρωμένη θεώρηση για τη δημόσια διοίκηση. Όσο και αν διαφωνεί κανείς με συγκεκριμένες κατευθύνσεις του ΝΔΜ, όπως η εισαγωγή της επιχειρηματικότητας στο Δημόσιο και ο κατακερματισμός του, δεν μπορεί παρά να αναγνωριστεί η αξία της αντιμετώπισης του ανθρώπινου δυναμικού από αυτό. Στο ΝΔΜ ο υπάλληλος δεν αποτελεί ένα απλό εργαλείο αλλά επικρατεί η εξατομικευμένη αντιμετώπιση, αναβαθμίζεται η προσωπική ευθύνη και επιβραβεύεται η ατομική επίδοση. Η εφαρμογή του ΝΔΜ εμπεριέχει ένα σύστημα, κατά το δυνατόν, αντικειμενικής αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, σε συνδυασμό με μεθόδους περί μέτρησης της αποτελεσματικότητας μέσω τοποθέτησης στόχων<sup>169</sup>.

Η θεώρηση αυτή δεν είναι καινοφανής. Υποστηρίζεται στη θεωρία υποκίνησης του Vroom περί παροχής κινήτρων, σύμφωνα με την οποία είναι πιο πιθανό ένας εργαζόμενος να μεγιστοποιήσει την προσπάθειά του, γνωρίζοντας ότι θα ανταμειφθεί κατ' αναλογία. Σε αυτή την περίπτωση οι ίδιοι υπάλληλοι συμμετέχουν στην τοποθέτηση ρεαλιστικών στόχων, οι οποίοι στη συνέχεια μετρώνται με αντικειμενικούς δείκτες. Για παράδειγμα η επίτευξη του στόχου της ποιοτικότερης εξυπηρέτησης του πολίτη, θα μπορούσε να μετρηθεί βάσει του αριθμού των πολιτών που εξυπηρετούνται ημερησίως, του χρόνου αναμονής για την εξυπηρέτηση κ.ο.κ.. Η διαδικασία συμμετοχής των υπαλλήλων είναι σημαντική διότι ενισχύει ένα συναίσθημα δέσμευσης (commitment) και αφοσίωσης (loyalty) προς τον Οργανισμό που απασχολούνται και προς τους συμφωνηθέντες στόχους, αποτρέποντας έτσι περιστατικά παραβατικότητας<sup>170</sup>.

Περισσότερο όμως διαφωτιστικό για την αποτελεσματικότητα της συνύπαρξης ανταμοιβής και ποινής είναι το μοντέλο McGregor για τις θεωρίες X και Y (πίνακας, σελ. 105). Σύμφωνα με τη θεωρία X είναι εμφανές ότι είναι απαραίτητη η χρήση

<sup>169</sup> Kickert, W. (1997). ό.π. σελ.15–38.

<sup>170</sup> Vroom, V. (1964). *Work and Motivation*. Oxford England: Wiley.

εξαναγκασμού για την επίτευξη των στόχων, ενώ βάσει της θεωρίας Ψ είναι κρίσιμη η καθοδήγηση<sup>171</sup>. Συνεπώς, από τον σχετικό πίνακα προκύπτει ότι χρήσιμα εργαλεία διοίκησης αποτελούν τόσο ένα σύστημα αμοιβών, όσο και ένα σύστημα ποινών. Σε αυτή την κατεύθυνση φαίνεται ότι είναι περισσότερο αποτελεσματική η συνύπαρξη ενός μοντέλου αμοιβών μαζί με ένα σύστημα επιβολής ποινών για την ενίσχυση της παραγωγικότητας των εργαζομένων.

Η ίδια θεώρηση ενισχύεται και στο άρθρο του Harvard Business School (2018)<sup>172</sup>, σύμφωνα με το οποίο οι υπάλληλοι αποδίδουν περισσότερο αν προσδοκούν μια επιβράβευση ή αν φοβούνται μια επιβολή ποινής σε σχέση με τη πραγματική τους μισθοδοσία. Η αλληλοσυμπλήρωση των δύο πολιτικών αποτρέπει την καταχρηστική μεγέθυνση του πειθαρχικού παράγοντα, η οποία παρουσιάζει έλλειμμα αποτελεσματικότητας, καθώς απευθύνεται στην υποκίνηση του φόβου του υπαλλήλου και όχι στην υποκίνηση των δημιουργικών δυνάμεών του, ως συμμετόχου στο έργο της υπηρεσίας. Σε αυτή την κατεύθυνση, όπως αναφέρθηκε (κεφ. 1, εν. 1.1) ο Φουκώ θεωρεί αποτυχημένη την πειθαρχία που προκαλεί φόβο και την απορρίπτει<sup>173</sup>. Είναι φανερό ότι οι στόχοι της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης για αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα δεν ταιριάζουν με φοβισμένους υπαλλήλους. Την κατεύθυνση της μη αποκλειστικής επένδυσης στην πειθαρχική καταστολή ακολουθούν και κράτη όπως οι ΗΠΑ, που προτρέπουν τη δημόσια διοίκηση να επιλύει εσωτερικά τα παραπτώματα μικρότερης βαρύτητας με τη χρήση μεσολαβητών, αποφορτίζοντας το δικαστικό σύστημα. Επιπρόσθετα, έχουν υποβληθεί προτάσεις<sup>174</sup> να ζητείται από τον υπάλληλο η συγγραφή μιας έκθεσης που στόχο έχει τη συνειδητοποίηση των προεκτάσεων του παραπτώματος στη δημόσια διοίκηση και τρόπους αποφυγής στο μέλλον, καθιστώντας τον υπάλληλο συμμετόχο στη λύση του προβλήματος. Εναλλακτικά, σε μια πιο αυστηρή εκδοχή της ανωτέρω πρότασης, ο υπάλληλος καλείται να αποζημιώσει με ιδίους πόρους τη ζημία στην υπηρεσία, ως διορθωτική ενέργεια προς αποφυγή επιβολής πειθαρχικών κυρώσεων.

---

<sup>171</sup> Gannon Dave & Anna Boguszak, “Douglas McGregor’s Theory X and Theory Y”, *CRIS Bulletin*, 2013/02. <https://www.praguecollege.cz/hubfs/Docs/Bulletin/2013-02.pdf> [05-01-2021].

<sup>172</sup> Blanding, Michael, Susanna Gallani (2018). «*To Motivate Employees, Give an Unexpected Bonus (or Penalty)*», *Harvard Business School*. <https://hbswk.hbs.edu/item/to-motivate-employees-give-an-unexpected-bonus-or-penalty?cid=spsmailing-19476536-WK+Newsletter+-3-28-2018+%281%29-March+28%2C+2018&epik=dj0yJnU9OFFndlhqdGtZb1pOdUZiOVNZMk9xbUkxODNIZWdGQUYm cD0wJm49REptZ0FVZXJKeGw4amVuMDJtNINEQSZ0PUFBQUFBFR0FWbkk0> [07-01-2021].

<sup>173</sup> Φουκώ, Μ. (1987) *Εξουσία, Γνώση και Ηθική*. ό.π. σελ. 46-7.

<sup>174</sup> Cardona, Fransisco (2003) ό.π. pg. 9.



Καταληκτικά, είναι προφανές ότι ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης χρειάζεται τα πειθαρχικά συστήματα επιβολής ποινών, σε συνδυασμό και σε εξισορροπητική λειτουργία με τα συστήματα επιβράβευσης των υπαλλήλων, με σκοπό ένα αποτελεσματικότερο και ποιοτικότερο δημόσιο management. Η υπερβολική αυστηροποίηση του ενός πόλου (πειθαρχικό), δεν εξισορροπεί την ανυπαρξία ή την υποβαθμισμένη συμμετοχή του άλλου πόλου (παροχή κινήτρων-συμμετοχή εργαζόμενων), και βέβαια δεν συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.

## ΠΙΝΑΚΑΣ : ΘΕΩΡΙΑ MCGREGOR

Θεωρία X	Θεωρία Ψ
Στους ανθρώπους δεν αρέσει να δουλεύουν και θα το απέφευγαν αν μπορούσαν.	Οι εργαζόμενοι δεν αποφεύγουν τη δουλειά από τη φύση τους και ανταποκρίνονται στις καλές συνθήκες εργασίας.
Επειδή δεν τους αρέσει να δουλεύουν πρέπει να εξαναγκαστούν με καλό ή με απειλητικό τρόπο, να καθοδηγηθούν και να ελεγχθούν.	Οι άνθρωποι καθοδηγούνται οι ίδιοι προς την επιτυχία των στόχων του οργανισμού, για τους οποίους αισθάνονται αυτοδέσμευση.
Ο μέσος άνθρωπος αναζητά ασφάλεια, έχει μικρές φιλοδοξίες και αποφεύγει τις ευθύνες. Οι εργαζόμενοι πρέπει να καθοδηγούνται και στην πραγματικότητα, προτιμούν να τους λένε τι να κάνουν .	Ο μέσος άνθρωπος μπορεί να μάθει να αναλαμβάνει ευθύνες.
Ελάχιστοι άνθρωποι είναι πραγματικά δημιουργικοί.	Οι περισσότεροι άνθρωποι μπορούν να γίνουν δημιουργικοί, να ενεργούν έξυπνα και να έχουν φαντασία.
Οι περιορισμένες πνευματικές ικανότητες των κοινών εργαζομένων αξιοποιούνται κατάλληλα με το σύγχρονο σχεδιασμό της εργασίας.	Οι ατομικές ικανότητες του μέσου εργαζόμενου δεν αξιοποιούνται εντελώς στο σύγχρονο βιομηχανικό περιβάλλον.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Γιαρένη, Ι. (2012) *Παράβαση Καθήκοντος: πειθαρχική και ποινική προσέγγιση*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Δαγτόγλου Π. (2011) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*. 5η έκδοση. Αθήνα: Σάκκουλα Αντ. Ν..

Δαρζέντας, Ε. (1991). «Τα μεγάλα προβλήματα του πειθαρχικού δικαίου». *Ελληνική Δικαιοσύνη*. Τεύχος 6/1991.

Δημαρέλλης, Κ. (2016) *Θεμελιώδεις Αρχές του πειθαρχικού δικαίου*. Αθήνα Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

ΕΛΙΑΜΕΠ. «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης». 10<sup>ος</sup> 2018. [www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf](http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2018/11/metarrythmiseis-sth-dimosia-dioikisi-sti-diarkeia-tis-krisis.pdf).

Giddens, A. (2002) *Κοινωνιολογία*. Μτφ. Δ. Τσαούσης. Αθήνα: Gutenberg.

Καζάκος, Α. (2013) *Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο*. Αθήνα Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Καίσαρη, Α. (2013) *Το Πειθαρχικό Δίκαιο των Υπαλλήλων του Δημοσίου (μετά τις τροποποιήσεις των ν.4057/2012 και 4093/2012)*. Κατ' άρθρο, ερμηνεία – νομολογία. Τόμος Α'. Αθήνα: Νομόραμα.

Καρύδα, Σπυριδούλα. «Ειδικά θέματα υπαλληλικού και πειθαρχικού δικαίου - Σχέση με ποινική δίκη». Σύντομη επισκόπηση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

<https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/karida>

Κτιστάκη, Σ. - Κονδύλης Β. – Τζιράκη, Ευαγ. (2018). *Υπαλληλικός Κώδικας, Ερμηνεία κατ' άρθρο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Κυβέλος, Σ. (5/2015). Οι νέες ρυθμίσεις του Ν. 4325/2015 για το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*. Τ. 5. 461-464.

Μπαμπινιώτης, Γ. (1998) *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*. Αθήνα: ΚΕΝΤΡΟ ΛΕΞΙΚΟΛΟΓΙΑΣ ΕΠΕ.

Παναγόπουλος, Θ.Ι. (2014) *Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο*. Αθήνα: Αθ. Σταμούλης.

Πανταζής, Ν. (2015). *Πειθαρχικό δίκαιο δημοσίων υπαλλήλων: πρακτικά θέματα πειθαρχικής διαδικασίας*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Πικραμένος, Μιχ. (2015). «Οι μείζονες μεταβολές στη Δημόσια Διοίκηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας». *Συνέδριο στη μνήμη των Καθηγητών Δημήτρη Τσάτσου και Γιώργου Παπαδημητρίου «Η Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία και η Ελληνική Πολιτεία»*. 20-21 Φεβρουαρίου 2015. Θεσσαλονίκη: Νομική Σχολή.

Πραβίτα, Μαρία-Ηλιάννα (2018). «Η αναδιοργάνωση των υπηρεσιακών συμβουλίων των δημόσιων υπαλλήλων. Επαγγελματισμός έναντι πολιτικοποίησης». *ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ*. Τ. 44. Νο. 1. Στο <http://dx.doi.org/10.12681/hpsa.15921>  
<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/view/15921/14331>.

Πρεβεδούρου, Ευ. «Η αρχή της Νομιμότητας». Στο επιμ. Αντωνίου, Θ.. *ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ*. Σειρά: Εγχειρίδια Δημοσίου Δικαίου και Ευρωπαϊκού Δημοσίου Δικαίου. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.  
<https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/GENIKES-ARXES-DHMOSIOU-DIKAIΟΥ-Prevedourou.pdf>.

Σπανού, Κ. (2011). *Δημόσιες Πολιτικές στην Ελλάδα: Όψεις και Αντιφάσεις*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (1997). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Σπηλιωτόπουλος, Επ.- Χρυσανθάκης, Χαρ. (2013). *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*. 8<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Σταυρόπουλου, Γ. (2013). «Διαφθορά και υπάλληλοι του δημοσίου. Διοικητικές και δικαστικές όψεις». *Τόρμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Η διαφθορά και η καταπολέμησή της*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Συμεωνίδης, Ι. (2015). «Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στο πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων». 1 *PRO JUSTITIA*. Στο: <http://epublications.web.auth.gr/?q=el/node/30>.

Τάχος Α. Ι. (1981). *Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων*. Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Τάχος Α. (2005). *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα: Σάκκουλας Α.Ε..

Τάχος Α.Ι.- Συμεωνίδης Ι.Α. (2007). *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα & αντίστοιχων διατάξεων Κώδικα Δημοτικών & Κοινοτικών Υπαλλήλων*. Τόμος Ι. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Τσιρωνιάς, Αθ. (2013). «Η άσκηση «πειθαρχικής προσφυγής» για την οριστική παύση δημόσιου υπαλλήλου – Μια αμφιλεγόμενη αρμοδιότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης». Στο επιμ. Μακρυδημήτρης Αντ. κ.ά. *ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑ ΤΟ «ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΕΠΟΧΗ*. 5ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. 49-66.  
[http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SD E\\_2013/Conference\\_Proceedings.pdf](http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SD E_2013/Conference_Proceedings.pdf).

Φθενάκης, Κ. Χ. (2000). *Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων*. Κομοτηνή: Σάκκουλα Α.

- Φουκώ, Μ. (1987) *Εξουσία, Γνώση και Ηθική*. Μτφ. Ζήσης Σαρίκας. Αθήνα: Ύψιλον.
- Φουκώ, Μ. (1976) *Επιτήρηση και Τιμωρία*. Μτφ. Κ. Χατζηδημητρίου & Ι. Ράλλη. Αθήνα: Κέδρος.
- Χαραλαμπίκης, Α. (2014). *Ποινικός Κώδικας, Ερμηνεία κατ' άρθρο*. 2η έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσανθάκης, Χ. (2015). *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*. 2<sup>η</sup> έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσόγονος, Κ. (2006). *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Χρυσόγονος, Κ.-Βλαχόπουλος, Σ. (2006). *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*. 4<sup>η</sup> έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

### ***ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ***

- Blanding, Michael. Susanna, Gallani (2018). «To Motivate Employees, Give an Unexpected Bonus (or Penalty)», *Harvard Business School*.  
<https://hbswk.hbs.edu/item/to-motivate-employees-give-an-unexpected-bonus-or-penalty?cid=spsmailing-19476536-WK+Newsletter+-3-28-2018+%281%29-March+28%2C+2018&epik=dj0yJnU9OFFndlhqdGtZb1pOdUZiOVNZMk9xbUkxODNIZWdGQUYmcD0wJm49REptZ0FVZXJKeGw4amVuMDJtNINEQSZ0PUFBQUFBROFWbkk0>
- Cardona Fransisco (2003). ‘Liabilitiesand Discipline of Civil Servants’, *OECD-SIGMA- EU*.
- Dunleavy, P. and Hood, C. (1994). «From old public administration to new public management». *Public Money and Management*. Vol. 14. Issue 3. April. 9-16.  
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540969409387823>
- Gannon Dave & Anna Boguszak, «Douglas McGregor’s Theory X and Theory Y», *CRIS Bulletin*, 2013/02.<https://www.praguecollege.cz/hubfs/Docs/Bulletin/2013-02.pdf>
- Jones, L. R. & Thompson, F. (1992). *Public Management*. Stamford, CT: JAL-Elsevier Science.
- Kainen. Escalera and Mchale. 05/11/2019. «Due Process Rights for Public Employees During the Disciplinary Process». <https://www.kemlaw.com/2019/11/05/due-process-rights-for-public-employees-during-the-disciplinary-process/>
- Kickert, W. (1997). «Public management in the United States and Europe» in W. J. M. Kickert (Eds), *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham, UK: Elgar Publishing Limited.
- Vroom, V. (1964). *Work and Motivation*. Oxford England: Wiley.

Webb, W. (2005), «Applying the Public Service Anti-Corruption Strategy in pursuit of accountable South African public administration». *Journal of Public Administration*. Volume 40. Issue 2. Jun.

## ΠΗΓΕΣ-ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ

ΑΔΕΔΥ. Επιστολή προς υπουργό Εσωτερικών. 20.07.2020. [adedy.gr](http://adedy.gr)

Αισχύλος. Επτά επί Θήβας. [http://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient\\_greek/library/browse.html?text\\_id=127&page=6](http://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient_greek/library/browse.html?text_id=127&page=6)

ΑΠ. Αποφάσεις. <http://www.areiospagos.gr>.

Αριστοτέλης, «Ηθικά Νικομάχεια» <https://www.greek-language.gr>.

Αριστοτέλης, «Ρητορική», Α'. <https://www.greek-language.gr>

Δικαστικές Αποφάσεις. <http://www.nomotelia.gr>

Εγκύκλιος ΑΑΔΕ. <https://www.aade.gr/egkyklioi-kai-apofaseis/ddad-d-1093685-ex-2019>

ΕΔΔΑ. Αποφάσεις. <http://hudoc.echr.coe.int>

Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ELL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ELL.pdf)

Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ. 20.07.2017.  
<https://www.kathimerini.gr/919177/article/epikairothta/politikh/anyparkta--ta-pei8arxika--symvoulia>

Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.. Με τροποποιήσεις. Στο  
[https://www.kodiko.gr/nomologia/document\\_navigation/152582/nomos-3528-2007](https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/152582/nomos-3528-2007)

Νόμοι. ΠΔ. <http://www.et.gr/index.php/anazitiseis>

Νόμοι. [hellenicparliament.gr](http://hellenicparliament.gr)

ΝΣΚ. ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ. [nsk.gr](http://nsk.gr)

Πλάτων. *Κρίτων*. [http://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient\\_greek/library/browse.html?text\\_id=105&page=9](http://www.greek-language.gr/digitalResources/ancient_greek/library/browse.html?text_id=105&page=9)

Σοφοκλής. Αντιγόνη. <https://www.openbook.gr/antigoni-sofoklis-metafrasi>

ΣτΕ. Αποφάσεις. <http://www.adjustice>

Σύνταγμα της Ελλάδας, στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/FEK%20211-A-24-12-2019%20NEO%20SYNTAGMA.pdf>

## **ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ**

ΕΔΔΑ. Mullet v. France. 13.9.2007

ΕΔΔΑ Vassilios Stavropoulos v. Greece. 27.09.2007.

ΕΔΔΑ. Vasillios Athanasiou and others v Greece. 21.12.2010.

ΕΔΔΑ. Kemal Coskun v. Turkey. 28.3.2017.

ΔΕφΑθ 644/1990

ΔΕφΑθ 1588/2008

ΔΕφΑθ 1384/2010

ΔΕφΑθ 1225/2011

ΔΕφΑθ 2563/2013

ΔΕφΑθ 62/2015

ΔΕφΑθ 556/2019

ΔΕφ Θεσ 62/2013

ΜΟΕφΘεσ 350-351/2018

ΣυμβΕφΘεσ 604/2019

ΣυμβΕφΔυτΣτερΕλλ 1/2015

ΣτΕ 1487/1984

ΣτΕ 1518/1985

ΣτΕ 1520/1985

ΣτΕ 1840/1989

ΣτΕ 1285/1990

ΣτΕ 2366/1992

ΣτΕ 2960/1994

ΣτΕ 654/1996

ΣτΕ 6071/1996

ΣτΕ 311/2003

ΣτΕ 1445/2008

ΣτΕ 898/2010

ΣτΕ 3012/2011

ΣτΕ 770/2013

ΣτΕ 1900/2014

ΣτΕ 3678/2014

ΣτΕ 1605/2015

ΣτΕ 2612/2015

ΣτΕ 2933/2015

ΣτΕ 3351/2015

ΣτΕ 606/2017

ΣτΕ 1483/2018

ΣτΕ 1489/2018