



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΕΝΙΑΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΕΣ ΝΟΜΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2017-2018

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

της Αναστασίας Γ. Ψαθά
ΑΜ: 7340012317012

Ο εκσυγχρονισμός του Πειθαρχικού Δικαίου υπό συγκριτική οπτική

Επιβλέποντες:

Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Ελένη Ρεθυμιωτάκη
Καθηγήτρια Ελένη Μουσταΐρα
Επίκουρος Καθηγητής Ανδρέας Χέλμης

Αθήνα, Νοέμβριος 2018

Copyright © Αναστασία Ψαθά, 2018

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τη συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Συντομογραφίες.....	4
Εισαγωγή.....	5
Θεωρητικά και μεθοδολογικά προλεγόμενα.....	7
ΜΕΡΟΣ Α΄ Το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων στην ελληνική έννομη τάξη	10
Κεφάλαιο 1: Τα βασικά χαρακτηριστικά του πειθαρχικού δικαίου και η εξέλιξή του.....	10
1.1 Η γενική έννοια της πειθαρχίας των δημοσίων υπαλλήλων	11
1.2 Πεδίο εφαρμογής και σκοπός του πειθαρχικού δικαίου	17
1.3 Ιστορική εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου	22
Κεφάλαιο 2: Ο εκσυγχρονισμός του πειθαρχικού δικαίου.	26
2.1 Οι προκλήσεις και το νομικό διακύβευμα του ν. 3528/2007	27
2.1.1 Οι δυσλειτουργίες: η διαφθορά και η ατιμωρησία.....	27
2.1.2 Τα συγκρουόμενα αγαθά: δημόσιο συμφέρον και δικαιώματα διωκομένου.	31
2.2 Η αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου.	35
2.2.1 Οι βασικές μεταβολές των ν. 4057/2012 και 4093/2012.	37
2.2.2 Η νέα στάθμιση του ν. 4325/2015.....	45
2.2.3 Συνολική αποτίμηση.	46
ΜΕΡΟΣ Β΄ Σύγκριση ελληνικού και γερμανικού πειθαρχικού δικαίου.....	48
Κεφάλαιο 1: Το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων στη γερμανική έννομη τάξη.....	49
1.1 Πεδίο εφαρμογής, σκοπός και θεμελιώδεις αρχές.	53
1.2 Ιστορική εξέλιξη.....	58
Κεφάλαιο 2. Σύγκριση ελληνικού και γερμανικού πειθαρχικού δικαίου ad hoc.....	61
2.1. Πειθαρχικά παραπτώματα.....	62
2.2. Πειθαρχικές ποινές.....	71
2.2.1 Ποινές κατά των εν ενεργεία υπαλλήλων	71
2.2.2 Ποινές κατά των συνταξιούχων	77
2.2.3 Πειθαρχική ποινή έπειτα από ποινική ή διοικητική δίκη.....	80
2.3. Πειθαρχική διαδικασία.....	82
2.3.1 Υπηρεσιακή πειθαρχική διαδικασία (behördliches Disziplinarverfahren)	82
2.3.2 Ένδικη πειθαρχική διαδικασία (gerichtliches Disziplinarverfahren).....	88
2.4 Στατιστικά στοιχεία.....	91
Συμπεράσματα.....	92
Παράρτημα.....	95
Βιβλιογραφία.....	98
Δήλωση περί μη προσβολής πνευματικής ιδιοκτησίας.....	103

Συντομογραφίες

ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
α.ν.	αναγκαστικός νόμος
άρ.	άρθρο
β.δ.	βασιλικό διάταγμα
βλ.	βλέπε
εδ.	εδάφιο
ΓΕΔΔ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΔΕφΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΕ	Ένορκη Διοικητική Εξέταση
επ.	επόμενα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΗΕΑ	Ένωση Συντακτών Ημερήσιων Εφημερίδων Αθηνών
ΗΕ	Ηνωμένα Έθνη
ν.	νόμος
ν.δ.	νομοθετικό διάταγμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ολομ.	Ολομέλεια
ό.π.	όπου και προηγουμένως
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
π.δ.	προεδρικό διάταγμα
ΠΚ	Ποινικός Κώδικας
ΠΟΕ - ΟΤΑ	Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Σ	Σύνταγμα
σελ.	σελίδα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
BBG	Bundesbeamtengesetz (Ομοσπονδιακός νόμος δημοσίων υπαλλήλων)
BDG	Bundesdisziplinargesetz (Ομοσπονδιακός πειθαρχικός νόμος)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο)
GG	Grundgesetz (Θεμελιώδης Νόμος)
GRECO	Group of States against Corruption

Εισαγωγή

Η δημοσιονομική κρίση που έπληξε την Ελλάδα και οι προσπάθειες ανάκαμψης από αυτήν κατέδειξαν την αδήριτη ανάγκη διαρθρωτικών αλλαγών όχι μόνο στον τομέα της οικονομίας αλλά και σε όλους τους τομείς που συνυφαίνονται με την διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση, την έλλειψη διαφάνειας και την κακοδιοίκηση εν γένει. Στο πλαίσιο αυτό έλαβε χώρα το 2012 η μεταρρύθμιση του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία ακολουθήθηκε και από άλλες επιμέρους τροποποιήσεις έως και το 2015. Γενικότερα δε, η ανάγκη ύπαρξης ενός σύγχρονου συστήματος πειθαρχικού ελέγχου στο Δημόσιο προκύπτει ευθέως από τη ανάγκη προστασίας του έννομου αγαθού της δημόσιας υπηρεσίας ως φορέα του δημοσίου συμφέροντος, καθώς όταν οι δημόσιοι υπάλληλοι παραβιάζουν τις υποχρεώσεις τους πλήττεται η νόμιμη και εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας. Ως εκ τούτου, η πειθαρχία των δημοσίων υπαλλήλων, ως συνδεδεμένη με το δημόσιο συμφέρον, αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα.

Η παρούσα εργασία φιλοδοξεί να μελετήσει την έννοια του πειθαρχικού φαινομένου στο Δημόσιο, την εν δυνάμει λειτουργία του πειθαρχικού δικαίου και την γένεση και ιστορική πορεία αυτού στην ελληνική έννομη τάξη. Παράλληλα, θα αναζητηθούν οι σύγχρονες προκλήσεις στις οποίες οφείλει να ανταποκριθεί το πειθαρχικό δίκαιο αλλά και το κεντρικό νομικό διακύβευμα αυτού. Στο πλαίσιο αυτό ιδιαίτερη έμφαση πρόκειται να δοθεί στην πρόσφατη αναμόρφωση των ρυθμίσεων του πειθαρχικού δικαίου, με σκοπό να αναδειχθεί η σκοπιμότητα και να διερευνηθεί η αποτελεσματικότητα της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

Επιπροσθέτως, έχοντας ως γνώμονα την προσέγγιση του πειθαρχικού δικαίου της χώρας μας με την μεγαλύτερη δυνατή εμβρίθεια και κριτική οπτική, θα γίνει προσπάθεια σύγκρισης του πειθαρχικού φαινομένου των δημοσίων υπαλλήλων του ελληνικού κράτους με το πειθαρχικό φαινόμενο των δημοσίων υπαλλήλων ενός άλλου ευρωπαϊκού κράτους και συγκεκριμένα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Στόχος είναι να αναδειχθούν τόσο τα σημεία σύγκλισης όσο και, κυρίως, τα σημεία διαφοροποίησης των δικαίων που ρυθμίζουν την δημοσιοϋπαλληλική πειθαρχία στις δύο αυτές χώρες με απώτερο σκοπό να διερευνηθεί η ενδεχόμενη δυνατότητα υιοθέτησης ρυθμίσεων που διαφαίνεται ότι θα αποτελέσουν εναργή λύση και για τα ελληνικά δεδομένα. Άλλωστε, γενικότερα η σύγκριση μεταξύ των δικαίων δύο χωρών, δεδομένου ότι δεν μένει (ή δεν πρέπει να μένει) στο «γράμμα του νόμου», αλλά μέσω αυτής αναδύονται στοιχεία της ιστορίας, των κοινωνικο-οικονομικών επιρροών που έχει δεχθεί κάθε δίκαιο καθώς και της πολιτισμικής προσέγγισης των υποκειμένων του προς αυτό, συντελεί

όχι μόνο στο να γνωρίσουμε καλύτερα την άλλη χώρα αλλά και στο να προσεγγίσουμε το δικό μας δίκαιο με πιο κριτικό βλέμμα. Επομένως, κάθε σύγκριση δικαίων φαίνεται να λειτουργεί από τη μία πλευρά ως γέφυρα μεταξύ των λαών και από την άλλη πλευρά ως μέθοδος αυτογνωσίας.

Θεωρητικά και μεθοδολογικά προλεγόμενα

Η έννοια της πειθαρχίας των δημοσίων υπαλλήλων θεωρείται άρρηκτα συνδεδεμένη με την κρατική γραφειοκρατία, η οποία έχει χαρακτηριστεί ως ένα πολυδιάστατο και με αντιφατικές όψεις πολιτικό φαινόμενο¹. Υπό το πρίσμα αυτό η γραφειοκρατία παρουσιάστηκε αρχικά ως ένα σύστημα κοινωνικής διοίκησης που μπορεί να εγγυηθεί την πειθαρχία και την αμεροληψία των δημοσίων υπαλλήλων, μετέπειτα όμως θεωρήθηκε ότι η υπερβολική εμμονή στην τυπολατρία και η άκαμπτη ιεραρχική οργάνωση, που αποτελούν εγγενή στοιχεία της, δύνανται να την καταστήσουν από μέσο σε αυτοσκοπό, εκτρέφοντας έτσι την κατάχρηση εξουσίας και την ασυδοσία από πλευράς των δημοσίων υπαλλήλων.

Το θέμα της κρατικής γραφειοκρατίας βρίσκεται στην καρδιά της ερμηνείας της οργάνωσης του κράτους από τον γερμανό κοινωνιολόγο Max Weber (1864-1920), ο οποίος χαρακτήριζε την γραφειοκρατία ως το πλέον ορθολογικό σύστημα κοινωνικής διοίκησης καθ' όσον η γραφειοκρατική διοίκηση κατ' ουσίαν σημαίνει την άσκηση ελέγχου βάσει της γνώσης, στοιχείο άμεσα συνδεδεμένο με τον ορθολογισμό². Τα σημαντικότερα οργανωτικά χαρακτηριστικά της γραφειοκρατικής διοίκησης, κατά την βεμπεριανή θεώρηση, είναι τρία: οι τυπικοί και απρόσωποι κανόνες λειτουργίας, η ιεραρχική οργάνωση του προσωπικού και ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων και ειδικοτήτων.

Ειδικότερα, οι τυπικοί (ήτοι ρητά διατυπωμένοι, θεσμοθετημένοι) κανόνες (νόμοι, διοικητικές διατάξεις, εσωτερικοί κανονισμοί κ.λπ.) όντας απρόσωποι (δηλαδή κανόνες που δεν αλλάζουν ανάλογα με τα πρόσωπα που στελεχώνουν την γραφειοκρατία), συμβάλλουν στην αμερόληπτη από πλευράς των δημοσίων υπαλλήλων, αντιμετώπιση όλων ανεξαιρέτως των περιπτώσεων αφανίζοντας οποιεσδήποτε προσωπικές επιλογές και σκοπιμότητες των δημοσίων υπαλλήλων³. Περαιτέρω, η ιεραρχική οργάνωση διασφαλίζει ότι κάθε υπάλληλος υπόκειται σε αυστηρή και συστηματική πειθαρχία και έλεγχο από τους ανωτέρους του σε ό,τι αφορά την εκτέλεση των καθηκόντων του, και παράλληλα παρέχει κίνητρα στα στελέχη για την

¹ Σεραφετινίδου, 2006, σελ 186

² Ο Weber, βέβαια, δεν είναι ο πρώτος που ασχολείται με το φαινόμενο της γραφειοκρατίας και του εκγραφειοκρατισμού, αλλά αντίστοιχες παρατηρήσεις υπάρχουν ήδη – ενταγμένες σε διαφορετικό θεωρητικό πλαίσιο – στην εγγεληνική φιλοσοφία του δικαίου καθώς και στη συζήτηση αναφορικά με τον χαρακτήρα του κράτους και του δικαίου η οποία μάλιστα ιδιαίτερα στο πρώτο μισό του 19^{ου} αιώνα. Βλ. Γκιούρα, 2010, σελ. 153.

³ Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο ίδιος: «Ο γνήσιος αξιωματούχος, σύμφωνα με την πραγματική του αποστολή... οφείλει να επιδίδεται σε αμερόληπτη διοίκηση ... Sine ira et studio, 'χωρίς οργή και προκατάληψη' θα εκτελεί τα καθήκοντά του... Η τιμή του γραφειοκράτη εξαρτάται από την ικανότητά του να εκτελεί ευσυνείδητα τις εντολές των προϊσταμένων αρχών, ακριβώς σαν η εντολή να συμφωνούσε με τις δικές του πεποιθήσεις. Αυτό ισχύει ακόμη και αν η εντολή του φαίνεται εσφαλμένη και αν, παρά τις διαμαρτυρίες του, η [διοικητική] αρχή επιμένει στην εντολή. Χωρίς αυτή την ηθική πειθαρχία και αυταπάρνηση, με την υψηλότερη δυνατόν έννοια, όλος ο [γραφειοκρατικός διοικητικός] μηχανισμός θα γινόταν κομμάτια» Βλ. Σεραφετινίδου, 2006, σελ 187-188.

προσήλωσή τους στους κανόνες που διέπουν τη λειτουργία της οργάνωσής τους⁴. Επιπλέον, ο λεπτομερής καταμερισμός των αρμοδιοτήτων και καθηκόντων συνδέεται με την βέλτιστη δυνατότητα εφαρμογής της αρχής της εξειδίκευσης των διοικητικών λειτουργιών σύμφωνα με καθαρά αντικειμενικά κριτήρια. Έτσι, η συνεχής εξειδίκευση των στελεχών της κρατικής γραφειοκρατίας καθιστά την γραφειοκρατική διοίκηση ακόμη πιο αποτελεσματική. Τέλος δε, ο γραφειοκρατικός καταμερισμός εργασίας διαδραματίζει την ίδια στιγμή τον ρόλο και του καταμερισμού ευθυνών δεδομένου ότι καθιστά σαφώς κάθε στέλεχος υπεύθυνο για την αποτελεσματική διεκπεραίωση συγκεκριμένων ενεργειών. Ως εκ τούτου, η σύγχρονη γραφειοκρατική οργάνωση είναι για τον Weber αδιαφιλονίκητα η πλέον τελειοποιημένη και αποτελεσματική μορφή διοίκησης που γνώρισε μέχρι σήμερα η ανθρωπότητα χάρη στη σαφήνεια, γνώση των αρχείων, συνέχεια, αυστηρή υποταγή και ενότητα που την χαρακτηρίζουν.

Η μετα-βεμπεριανή θεώρηση της γραφειοκρατίας δεν δυσκολεύτηκε να εντοπίσει τις δυσλειτουργικές όψεις αυτής. Έτσι, η θέσπιση και συμμόρφωση σε απρόσωπους κανόνες συνδέθηκε με το φαινόμενο της τυπολατρίας και της επακόλουθης απραγίας και έλλειψης ευαισθησίας, μεταμορφώνοντας κατ'ουσίαν τους κανόνες από μέσο σε αυτοσκοπό. Η δε ιεραρχική οργάνωση θεωρήθηκε ότι επιφέρει όχι καταμερισμό αλλά πλήρη ανυπαρξία ευθυνών με παράλληλες ενδο-γραφειοκρατικές διαμάχες για εξουσία και φατριασμό. Πάντως, όπως παρατηρεί η Σεραφετινίδου⁵, όλοι οι σύγχρονοι μετα-βεμπεριανοί μελετητές της γραφειοκρατίας συμφωνούν με τον Weber ως προς την αναγκαιότητα της γραφειοκρατικής διοίκησης, χωρίς να διαβλέπουν δυνατότητα εξάλειψής της και για τον λόγο αυτό επικεντρώνονται στην εξεύρεση μεταρρυθμίσεων που θα αμβλύνουν τις δυσλειτουργίες της έτσι ώστε αυτή να εξυπηρετεί πρωτίστως το δημόσιο συμφέρον και τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου και όχι τα συμφέροντα των γραφειοκρατών.

Επισημαίνεται, ότι γενικότερα ο Weber αποδέχεται πλήρως την έννοια του δικαίου όπως αυτή οριοθετείται από τη δογματική νομική επιστήμη, χαρακτηρίζοντας το σύγχρονο δίκαιο ως έναν έλλογο τεχνικό μηχανισμό που διαπλάσσεται με βάση λογικές εκτιμήσεις. Υπό αυτήν την περί δικαίου αντίληψη, ο γερμανός κοινωνιολόγος διαχωρίζει σαφώς τη νομική προσέγγιση του δικαίου, που αναζητά, σύμφωνα με τους κανόνες της τυπικής λογικής, το νόημα των κανόνων

⁴ Αναφέρει δε χαρακτηριστικά ο Weber: «Κάθε αξιωματούχος της γραφειοκρατίας είναι αποφασισμένος να κάνει καριέρα μέσα στα πλαίσια αυτής της ιεραρχικής τάξης. Προσδοκά να μετακινηθεί από τις κατώτερες, λιγότερο σημαίνουσες και λιγότερο καλά αμειβόμενες θέσεις, στις ανώτερες». Ibid, σελ. 188.

⁵ Ibid, σελ. 192

του και στην κοινωνιολογική προσέγγιση, που ερευνά τον τρόπο κατά τον οποίο οι κανόνες του δικαίου εφαρμόζονται στη κοινωνική πραγματικότητα⁶.

Πέραν των θεωρητικών θεμελίων που έθεσε ο Weber, η αναφορά σε αυτόν επιβάλλεται και για λόγους συνδεδεμένους με την μεθοδολογία που θα ακολουθήσει η παρούσα εργασία. Πιο συγκεκριμένα, ο Weber προχώρησε στη μελέτη του φαινομένου της γραφειοκρατίας με την μέθοδο του ιδεότυπου: με σκοπό να λύσει το σημαντικό μεθοδολογικό πρόβλημα με το οποίο βρίσκεται αντιμέτωπη η επιστήμη της κοινωνιολογίας, ήτοι με το πώς είναι δυνατόν στους τρόπους έρευνας των κοινωνικών φαινομένων να συνδυασθεί το ατομικό με το γενικό και το παροδικό με το γενικά ισχύον, δημιούργησε τον ιδεότυπο, μία ειδικού τύπου εννοιολογική κατασκευή για την ερμηνεία πλήθους κοινωνικών εκδηλώσεων και φαινομένων στο μακρο-κοινωνιολογικό, ιστορικό-συγκριτικό επίπεδο⁷.

⁶ Παπαχρίστου, 1999, σελ. 61

⁷ Οι ιδεότυποι δεν είναι ταξινομικοί ούτε ακραίοι τύποι αλλά αποτελούν ως επί το πλείστον ένα εννοιολογικό εργαλείο που επιτρέπει τη σύλληψη του νοήματος ενός κοινωνικού φαινομένου και τη σύγκριση της ιδεοτυπικής μορφής του (λόγου χάριν της γραφειοκρατίας) με τις πραγματικές γραφειοκρατίες σε συγκεκριμένο τόπο και χρόνο για να φανούν οι αποκλίσεις της οργάνωσης και τις λειτουργίες τους από τον προτεινόμενο ιδεότυπο. Βλ. Λαμπίρη – Δημάκη, 2003, σελ. 99-102.

ΜΕΡΟΣ Α΄ Το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων στην ελληνική έννομη τάξη

Κεφάλαιο 1: Τα βασικά χαρακτηριστικά του πειθαρχικού δικαίου και η εξέλιξή του.

Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει μία προσπάθεια διερεύνησης της έννοιας της πειθαρχίας των δημοσίων υπαλλήλων και εν συνεχεία θα πραγματοποιηθεί απόπειρα ορισμού της έννοιας του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων και παράλληλα σκιαγράφηση του σκοπού και της εν δυνάμει λειτουργίας του, αφού προηγουμένως έχει καταγραφεί το πεδίο εφαρμογής του. Τέλος, θα γίνει αναφορά στην εξελικτική πορεία του πειθαρχικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη μέσα στο χρόνο.

1.1 Η γενική έννοια της πειθαρχίας των δημοσίων υπαλλήλων

Στο ελληνικό θετικό δίκαιο δεν έχει δοθεί από τον έλληνα νομοθέτη ορισμός της έννοιας της πειθαρχίας, ούτε ακόμη στις κλασικές περιπτώσεις εμφάνισης του πειθαρχικού φαινομένου, όπως θεωρούνται εκείνες του πεδίου των σχέσεων κράτους και δημοσίων υπαλλήλων⁸, οι οποίες ενδιαφέρουν την παρούσα μελέτη. Στη θεωρία η πειθαρχία έχει οριστεί⁹ ως η *συμμόρφωση όσων συνδέονται οργανικά με ένα δημόσιο σύνολο στις υποχρεώσεις τους απέναντι στο σύνολο αυτό, υποχρεώσεις που συνδέονται με τη δραστηριότητα ή τη λειτουργία – ή ακόμη κρατώντας τις αναγκαίες επιφυλάξεις – με τον σκοπό του συνόλου αυτού*. Επιπλέον κάθε περίπτωση όπου το θετικό δίκαιο θεσπίζει για παραβάσεις παρόμοιων υποχρεώσεων κυρώσεις κατά των βαρυμένων με την εκπλήρωση των υποχρεώσεων αυτών προσώπων. Πιο συνοπτικά δε ως πειθαρχικό φαινόμενο έχει θεωρηθεί¹⁰ η *κυρωτική αντίδραση της Πολιτείας κατά ορισμένης συμπεριφοράς προσώπων, τελούντων υπό ορισμένο καθεστώς, η οποία αποδοκιμάζεται από την έννομη τάξη*. Η έννοια, επομένως, του πειθαρχικού φαινομένου είναι διττή καθ'ότι αναλύεται τόσο στην υποχρέωση των προσώπων να τηρήσουν την συμπεριφορά, την οποία η έννομη τάξη προσδοκά από αυτά επειδή συνδέονται οργανικά με ένα δημόσιο σύνολο, όσο και στην κυρωτική αντίδραση κατά ορισμένης συμπεριφοράς, η οποία αποδοκιμάζεται από την έννομη τάξη επειδή έρχεται σε αντίθεση με τον σκοπό και τη λειτουργία του συνόλου αυτού.

Το πειθαρχικό φαινόμενο, βέβαια, δεν περιορίζεται μόνο στο πεδίο του κράτους με τους υπαλλήλους του, αλλά είναι πολύ ευρύτερο. Αφορά και άτομα που δραστηριοποιούνται σε επαγγέλματα, η άσκηση των οποίων συναρτάται με κανόνες δεοντολογίας, οι οποίοι δύνανται να προβλέπουν την πειθαρχική δίωξη και την επιβολή πειθαρχικών ποινών για παράβαση διατάξεων των εν λόγω κανονισμών¹¹. Αλλά και στο πλαίσιο κάθε εκμετάλλευσης θα μπορούσαμε να μιλήσουμε για υποχρέωση πειθαρχίας των εργαζομένων, στην οποία αντιστοιχεί το δικαίωμα άσκησης πειθαρχικής εξουσίας από την πλευρά του εργοδότη ως μορφή εκδήλωσης του διευθυντικού δικαιώματος¹². Οι περιπτώσεις όμως αυτές δεν εντάσσονται στο πεδίο μελέτης της παρούσας εργασίας και για τον λόγο δεν θα προχωρήσουμε σε περαιτέρω ανάλυσή τους.

⁸ Λύτρας, 1989, σελ. 17

⁹ Λύτρας, 1989, σελ. 115

¹⁰ Λύτρας, 1989, σελ. 50

¹¹ Βλ. Κώδικας Δικηγόρων και Κώδικας Δεοντολογίας Δικηγορικού λειτουργήματος (ν. 4194/2013), Κώδικας Ιατρικής Δεοντολογίας (ν. 3418/2005), Κώδικας Επαγγελματικής Ηθικής και Κοινωνικής Ευθύνης των δημοσιογράφων-μελών της Ε.Σ.Η.Ε.Α.

¹² Για το πειθαρχικό δίκαιο της εκμετάλλευσης βλ. Δημαρέλλη, 2016

Στο υπαλληλικό δίκαιο, όπου εντάσσεται η ρύθμιση του πειθαρχικού φαινομένου των δημοσίων υπαλλήλων, η πειθαρχία αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο του καθεστώτος υπό το οποίο τελούν οι υπάλληλοι και συνδέεται τόσο με την εντός υπηρεσίας δράση τους στο πλαίσιο της ιεραρχικής εξάρτησης που αναπτύσσεται μεταξύ ανωτέρων και κατωτέρων όσο και με τις εκτός υπηρεσίας δεσμεύσεις της συμπεριφοράς τους, που απορρέουν ακριβώς από το ειδικό καθεστώς τους διέπει¹³. Η πειθαρχία, λοιπόν, αποβλέπει στην τήρηση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνει ο υπάλληλος από τον διορισμό έως τη λύση της σχέσης του με το νομικό πρόσωπο στο οποίο υπηρετεί, προς χάριν της συνεχούς, αδιατάρακτης και εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας¹⁴.

Οι υποχρεώσεις του δημοσίου υπαλλήλου πηγάζουν από το γεγονός ότι διατελεί υπό ιδιαίτερη σχέση εξουσίας προς το Κράτος ως «ειδικός πολίτης», εκτελώντας τη θέληση του Κράτους και υπηρετώντας τον λαό¹⁵ και η ειδική αυτή σχέση εξουσίας δικαιολογεί την ιεραρχική εξάρτηση και την πειθαρχική του ευθύνη. Σε σχέση, λοιπόν, με τους λοιπούς πολίτες, οι δημόσιοι υπάλληλοι υπόκεινται σε ιδιαίτερες υποχρεώσεις και περιορισμούς ορισμένων πολιτικών και ατομικών τους δικαιωμάτων δυνάμει είτε διατάξεων του Συντάγματος είτε νομοθετικών διατάξεων¹⁶.

Εντούτοις, επιβάλλεται να επισημανθεί το γεγονός ότι, μολονότι η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου είναι σε θέση να δικαιολογήσει περιορισμούς σε ορισμένα ατομικά ή πολιτικά δικαιώματα ή ελευθερίες, οι περιορισμοί αυτοί, όπως και γενικότερα οποιοδήποτε περιορισμοί ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεν μπορούν να είναι ανέλεγκτοι και απεριόριστοι¹⁷. Αντίθετα, απαιτείται (α) να προκύπτουν από σαφή νομοθετική διάταξη, (β) να έχουν αντικειμενικό και απρόσωπο χαρακτήρα και συνεπώς να μην εισάγουν αυθαίρετες διακρίσεις, (γ) να εξυπηρετούν κάποιο σκοπό δημόσιου συμφέροντος, υπό την έννοια της πιεστικής κοινωνικής ανάγκης, (δ) να μη βαίνουν πέρα από ότι είναι πρόσφορο και αναγκαίο, και μάλιστα

¹³ Τάχος, 1996, σελ. 150

¹⁴ Πικραμένος, 2013, σελ. 250

¹⁵ Αξίζει να σημειωθεί ότι «η ιδιότητα του πολίτη που ασκεί δημόσια εξουσία δεν είναι γεγονός νεοφανές αλλά ανάγεται στην κλασική περίοδο της αθηναϊκής δημοκρατίας. Όπως δε επισημαίνεται, ακριβώς σε αυτήν «την ιδέα του πολίτη - αξιωματούχου με εντολή του λαού, ο οποίος ασκεί τις εξουσίες του εν ονόματι του Έθνους» στηρίχτηκε η Γαλλική Επανάσταση για να καθιερώσει την σύγχρονη έννοια του δημοσίου λειτουργού (*fonctionnaire*), δηλαδή του πολίτη στον οποίο ανατίθεται η άσκηση δημόσιας εξουσίας. Όταν στη συνέχεια αυτή η ανάθεση δημόσιας εξουσίας αρχίζει να προσλαμβάνει διαρκέστερο ή ακόμα και μόνιμο χαρακτήρα, αρχίζει να αναδύεται η έννοια του «ειδικού πολίτη» (*citoyen spécial*) που εντάσσεται σε ένα «δημοσιοϋπαλληλικό σώμα» (*fonction publique*), προκειμένου να υπηρετήσει το γενικό συμφέρον αντί του ατομικού του. Δεν πρόκειται, επομένως, για τον υπηρέτη υπάλληλο ενός αυταρχικού καθεστώτος, αλλά για τον λειτουργό υπάλληλο, που καλείται να προσφέρει τις υπηρεσίες του στα πλαίσια του δημοκρατικού πολιτεύματος». Ρωξάνα – Μηνακάκη, 2008, σελ. 18-19

¹⁶ Παραδείγματος χάριν: απαγόρευση άσκησης εμπορίας (άρθρο 31 παρ. 3 ΥΚ), δικηγορίας (άρθρο 34 ΥΚ), η κατ' αρχήν απαγόρευση παροχής μισθωτής εργασίας, η συμμετοχή στο διοικητικό συμβούλιο ανώνυμης εταιρείας (άρθρο 32 και 35 ΥΚ), η άσκηση ιδιωτικού έργου μετά από προηγούμενη άδεια (άρθρο 31 ΥΚ).

¹⁷ Χρυσόγονος, 2002

σε μια δημοκρατική κοινωνία, για την επίτευξη το σκοπού αυτού και (ε) να μην αναιρούν την ίδια την ουσία ή τον πυρήνα του δικαιώματος. Παράλληλα, δεδομένου ότι οι περιορισμοί των δικαιωμάτων αποτελούν την εξαίρεση, πρέπει να ερμηνεύονται στενά και όχι διασταλτικά.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να εξεταστούν ορισμένες θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, δεδομένης της σύνδεσής τους με την έννοια της πειθαρχίας και, πιο συγκεκριμένα, του καθοριστικού ρόλου που διαδραματίζουν στον καθορισμό της έννοιας του υπαλληλικού καθήκοντος και του πειθαρχικού παραπτώματος. Στις θεμελιώδεις υποχρεώσεις, λοιπόν, των δημοσίων υπαλλήλων περιλαμβάνονται: i) η νομιμοφροσύνη, ii) η υπακοή ii) η πολιτική ουδετερότητα, οι οποίες αναλύονται ως κάτωθι:

i) Η υποχρέωση νομιμοφροσύνης των δημοσίων υπαλλήλων πηγάζει από το άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματος και από το άρθρο 24 του Υπαλληλικού Κώδικα¹⁸ και προσδιορίζεται ως εξής¹⁹: Από τη μία πλευρά η υποχρέωση πίστης προς το Σύνταγμα σημαίνει τη συμμόρφωση του υπαλλήλου προς τις διατάξεις του και αντιστοιχεί στο σεβασμό του προς την έννομη τάξη που καθιερώνει το Σύνταγμα, χωρίς όμως να συνεπάγεται την υποχρέωση του υπαλλήλου να δράσει υπέρ της έννομης τάξης, εκτός αν κάτι τέτοιο του ζητηθεί. Επομένως, του δίνεται η δυνατότητα της αδράνειας. Από την άλλη πλευρά, όμως, η υποχρέωση αφοσίωσης συνοδεύεται από την υποχρέωση του υπαλλήλου να δράσει υπέρ του Κράτους ακόμη και αν δεν του έχει ζητηθεί κάποια ενέργεια. Επομένως, δεν υπάρχει η δυνατότητα να αδρανήσει διότι, διαφορετικά, στοιχειοθετείται το ιδιαίτερα σοβαρό πειθαρχικό παράπτωμα του άρθρου 107 παρ. 1^α του ΥΚ²⁰. Κατά τον τρόπο αυτό το καθήκον της πίστης συμπληρώνεται με το καθήκον της αφοσίωσης, τα οποία συναποτελούν την «ειδική νομιμοφροσύνη», η οποία θα μπορούσε να χαρακτηριστεί και ως προσήκον δημοκρατικό ήθος, το οποίο δεν ελέγχεται εκτός αν απαγγελθεί στον υπάλληλο σχετική κατηγορία²¹. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ο υπάλληλος όχι απλώς δύναται αλλά και υποχρεούται να διαφωνήσει με την ισχύ κανόνων δικαίου ή και την σκοπιμότητα των ενεργειών τόσο του νομοθέτη όσο και των ιεραρχικά ανωτέρων του, οι οποίες είναι αντίθετες με την αφοσίωση προς την Πατρίδα.

¹⁸ Άρθρο 103 παρ. 1 Σ «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν τον λαό. Οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος διορισμούς τους ορίζονται από το νόμο.» και άρθρο 24 ΥΚ «Ο υπάλληλος είναι εκτελεστής της θέλησης του Κράτους, υπηρετεί μόνο το Λαό και οφείλει πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία.»

¹⁹ Τάχος & Σκουρής, 1996, σελ 157-158

²⁰ «Άρθρο 107, 1. Πειθαρχικά παραπτώματα είναι:

α) πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία»

²¹ Βλ. αποφάσεις ΣτΕ 3144/1991, 1440/1991 και 3774/1990.

ii) Η υποχρέωση υπακοής των δημοσίων υπαλλήλων αναβλύζει από την ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης, σύμφωνα με την οποία τα όργανα του Κράτους τελούν μεταξύ τους σε αμοιβαία σχέση διαταγής και υπακοής, η οποία ονομάζεται ιεραρχική σχέση. Στο πλαίσιο αυτό ο προϊστάμενος δύναται να εκδίδει, εντός του πεδίου των αρμοδιοτήτων του, διαταγές και οδηγίες προς τα κατώτερα όργανα, τα οποία, ως επακόλουθο της σχέσης υπακοής, είναι υποχρεωμένα να τις ακολουθήσουν. Η διαταγή, λοιπόν, είναι το μέσο με το οποίο λειτουργεί η διοικητική ιεραρχία. Ως πράξη δε που ενεργοποιεί την υποχρέωση της υπακοής, εκδίδεται για να υπηρετήσει μία σκοπιμότητα που βρίσκεται εντός των ορίων που καθορίζονται από την ισχύουσα νομοθεσία, δεδομένου ότι ακριβώς στο νόμο βασίζεται η ιεραρχική δομή και η επαλληλία της διοίκησης²².

Το πρόβλημα που μπορεί να ανακύψει σχετικώς είναι τι θα πρέπει να κάνει ο υπάλληλος αν θεωρεί ότι η διαταγή του προϊσταμένου του αντίκειται στο νόμο. Το θέμα αυτό ρυθμίζεται από το άρθρο 25 του ΥΚ, όπου διακρίνονται δύο περιπτώσεις. Ειδικότερα:

α) Στην περίπτωση που η διαταγή είναι παράνομη, ο υπάλληλος κατ' εξαίρεση οφείλει, αφού προηγουμένως υποβάλει έγγραφη αναφορά προς τον διατάξαντα, να προβεί στην εκτέλεση της διαταγής και τούτο διότι ενδέχεται να υπάρχει διχογνωμία ως προς την ερμηνεία διάταξης νόμου και σκοπού του νομοθέτη²³. Αν ο υπάλληλος δεν συντάξει αναφορά τότε καθίσταται συνυπεύθυνος με τον διατάξαντα. Σε περιπτώσεις δε που στο πλαίσιο της εκτέλεσης της παράνομης πράξης διαπράττεται από τον υπάλληλο ποινικό αδίκημα, ο υπάλληλος απαλλάσσεται των ποινικών ευθυνών λόγω εκτέλεσης προσταγής²⁴, μόνον όμως εφ' όσον έχει εξετάσει τη νομιμότητα της προσταγής και τελικά υποχρεωθεί να την εκτελέσει με την ως άνω περιγραφείσα μέθοδο της ιεραρχικής επιβολής.

β) Αντίθετα, στην περίπτωση που η διαταγή του προϊσταμένου είναι προδήλως αντισυνταγματική ή παράνομη, αναγνωρίζεται κατ' αρχήν το δικαίωμα ανυπακοής του υπαλλήλου. Ως εκ τούτου ο υπάλληλος οφείλει να υποβάλει έγγραφη αναφορά σχετικά με τη διαφωνία του προς τον προϊστάμενό του και να μην εκτελέσει την διαταγή. Αν όμως ο προϊστάμενος επικαλείται επείγοντες και εξαιρετικούς λόγους γενικότερου συμφέροντος ή αν

²² Τάχος & Συμεωνίδης, 2007, σελ. 317 και Σπηλιωτόπουλος, 2011, 89-90

²³ Βλ. την 5954/1995 απόφαση ΣτΕ, όπου, μεταξύ άλλων ορίζεται ότι «Επειδή ... προκύπτει αφ' ενός μεν ότι ο υπάλληλος δεν έχει κατ' αρχήν την ευχέρεια να αρνηθεί την εκτέλεση διαταγής, που αφορά είτε στο αντικείμενο είτε στον τρόπο και στον χρόνο εκπλήρωσης των καθηκόντων του και την οποία θεωρεί παράνομη, αλλά υποχρεούται να την εκτελέσει χωρίς οποιαδήποτε καθυστέρηση οφειλόμενη σε αυτόν, αφού αναφέρει δια της κανονικής ιεραρχικής οδού την γνώμη του ως προς την πιθανολογούμενη ή εικαζόμενη παρανομία. Μόνο σε περίπτωση έκδηλης παρανομίας, όταν δηλαδή το περιεχόμενο της διαταγής αντιστρατεύεται ρητές και σαφείς διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, ο υπάλληλος μπορεί να αρνηθεί την εκτέλεση της διαταγής υποχρεούμενος πάντως να αναφέρει πάραυτα την άρνησή του αυτή και τους λόγους στους οποίους στηρίζεται»

²⁴ Βλ. άρθρο 21 ΠΚ

μετά την άρνηση του υπαλλήλου, ο προϊστάμενος εμμένει στην εντολή του επικαλούμενος επείγοντες και εξαιρετικούς λόγους γενικότερου συμφέροντος, τότε ο υπάλληλος υπέχει το καθήκον της απόλυτης υποταγής, δηλαδή είναι υποχρεωμένος να εκτελέσει τη διαταγή και να υποβάλει ταυτόχρονα σχετική αναφορά, αυτή τη φορά στον προϊστάμενο του διατάξαντα και όχι στον ίδιο τον διατάξαντα.

Από τα παραπάνω εικάζεται ότι η επιλογή του νομοθέτη υπέρ του καθήκοντος υπακοής του υπαλλήλου στην πρώτη περίπτωση της απλώς παράνομης διαταγής, ίσως εδρεύει στην συνειδητοποίηση από πλευράς του νομοθέτη της αντικειμενικής δυσκολίας ερμηνείας των διατάξεων του νόμου, έχοντας ακριβώς γνώση της πολυνομίας και της ασάφειας, αλλά και κυρίως, της έλλειψης οργανωτικής συνοχής, που χαρακτηρίζει τη διοικητική νομοθεσία. Στο πλαίσιο αυτό φαίνεται να επιλέγεται ως ορθότερη η άποψη του ανώτερου διοικητικού οργάνου δεδομένης της εμπειρίας του αλλά και της ευθύνης του για την τήρηση της αρχής της νομιμότητας²⁵.

Από την άλλη πλευρά, η ρύθμιση του ΥΚ περί της υποταγής του δημοσίου υπαλλήλου σε προδήλως παράνομη διαταγή έχει αμφισβητηθεί από τη θεωρία ως αντισυνταγματική²⁶. Συγκεκριμένα υποστηρίζεται ότι η διάταξη αυτή εναντιώνεται στην αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, στην ειδική υποχρέωση νομιμοφροσύνης του δημοσίου υπαλλήλου του άρθρου 103 παρ. 1 του Συντάγματος και την εν γένει έννοια του δημοσίου συμφέροντος.

iii) Η πολιτική ουδετερότητα ταυτιζόταν παραδοσιακά τόσο με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, η οποία απαγορεύει την ανάμιξη της πολιτικής εξουσίας στη διοικητική λειτουργία του κράτους, όσο και με την αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης, η οποία επιβάλλει στη διοίκηση, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, να είναι ανεξάρτητη από οποιοσδήποτε επιρροές ξένες προς το δημόσιο συμφέρον και να λειτουργεί απροσωπόληπτα και αντικειμενικά. Σκοπός της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων θεωρείτο, με άλλα λόγια, η διασφάλιση της εκτέλεσης των καθηκόντων τους μακριά από την πολιτική και η κατοχύρωση με αυτόν τον τρόπο του πολιτικά απρόσωπου χαρακτήρα της δημόσιας υπηρεσίας και της εξυπηρέτησης του λαού στο σύνολό του. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η συνταγματική απαγόρευση οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεων υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων κατά την άσκηση των δημοσιοϋπαλληλικών καθηκόντων²⁷. Επίσης, το κώλυμα εκλογής του δημοσίου

²⁵ Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, 1989, σελ. 59-60

²⁶ Τάχος & Συμεωνίδης, 2007, σελ. 324 και 327-328

²⁷ Άρθρο 29 παρ. 3 Σ. Συναφής απαγόρευση περιλαμβάνεται και στο άρθρο 18 παρ. 3 του ν. 1735/1987.

υπαλλήλου ως βουλευτή αν προηγουμένως, δηλαδή πριν την ανακήρυξή τους ως υποψηφίου, δεν έχει παραιτηθεί από τη θέση του²⁸ καθώς και η αυτοδίκαιη έκπτωση βουλευτή ο οποίος αποδέχεται την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου²⁹.

Σχετικά με το εύρος της εφαρμογής της αρχής της πολιτικής ουδετερότητας έχει χυθεί πολύ μελάνι στη θεωρία³⁰ και έχει καταστεί πλέον σαφές ότι η πολιτική ουδετερότητα πρέπει να ερμηνεύεται στενά στα όρια των προαναφερθεισών συνταγματικών περιορισμών και σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να συγχέεται με τις πολιτικές πεποιθήσεις και την πολιτική τοποθέτηση των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία παραμένει σεβαστή και δεν νοείται απαγόρευση της³¹.

Άλλες υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων ανευρίσκονται στα άρθρα 24 έως και 30 του ΥΚ. Ενδεικτικά δε αναφέρουμε την υποχρέωση εχεμύθειας³² και την υποχρέωση να επιδεικνύουν συμπεριφορά αξιοπρεπή και άξιας εμπιστοσύνης³³.

Τέλος, ειδικότερες υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, στις οποίες οφείλουν να πειθαρχούν, τυποποιούνται έμμεσα στο μέρος εκείνο του πειθαρχικού δικαίου, όπου προβλέπονται τα πειθαρχικά αδικήματα³⁴, δηλαδή η περιγραφή κάθε πειθαρχικού παραπτώματος παραπέμπει σε συγκεκριμένη υποχρέωση που οφείλει ο υπάλληλος να εκπληρώνει.

²⁸ Άρθρο 56 παρ. 1 Σ

²⁹ Άρθρο 57 παρ. 3 Σ

³⁰ Ενδεικτική είναι η κριτική που είχε ασκηθεί από τον Συνταγματολόγο Δημήτριο Θ. Τσάτσο (1994), ο οποίος υποστήριξε ότι πίσω από την αρχή αυτή συγκαλύπτονται δύο βασικές αρνήσεις της δημοκρατίας: Αφ' ενός, η θεώρηση της σχέσης κράτους και κοινωνίας ως σχέσης αντιθετικής, όπου το κράτος εκφράζει την ενότητα, ενώ η κοινωνία, ως χώρος σύγκρουσης αντίθετων συμφερόντων, αποτελεί ένα είδος «κινδύνου» για το κράτος. Αφ' ετέρου, ο αντικομματισμός, ο οποίος θεωρεί ως υπεύθυνη για κάθε δεινό που παρουσιάζει ο δημόσιος βίος στην «αποσυνθετική για την πολιτεία» λειτουργία των πολιτικών κομμάτων, παραγνωρίζοντας όμως πως η λαϊκή κυριαρχία στην έμμεση ή αντιπροσωπευτική Δημοκρατία εκφράζεται, κατά κύριο λόγο, από τις οργανωμένες εκείνες κοινωνικές ομάδες που λέγονται πολιτικά κόμματα. Ο Τσάτσος καταλήγει πως η διοίκηση δεν βρίσκεται έξω αλλά μέσα στην Πολιτεία και ο σκοπός της κάθε φορά προσδιορίζεται από τον φορέα της λαϊκής κυριαρχίας κατά μια ορισμένη διαδικασία. Γι' αυτό το δημόσιο λειτούργημα είναι τότε μόνο πολιτικά νομιμοποιημένο, όταν ο φορέας του έχει το δικαίωμα να σκέπτεται πολιτικά και επομένως να συνειδητοποιεί την πολιτική σημασία και τις πολιτικές συνέπειες των ενεργειών του.

³¹ Παναγόπουλος, 2008, σελ. 73

³² Άρθρο 26 ΥΚ, «1. Ο υπάλληλος οφείλει να τηρεί εχεμύθεια για θέματα που χαρακτηρίζονται ως απόρρητα από τις κείμενες διατάξεις. Οφείλει επίσης να τηρεί εχεμύθεια σε κάθε περίπτωση που αυτό επιβάλλεται από την κοινή πείρα και λογική, για γεγονότα ή πληροφορίες των οποίων λαμβάνει γνώση κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του ή επ' ευκαιρία αυτών. 2. Η υποχρέωση εχεμύθειας δεν αντιδάσσεται στις περιπτώσεις που προβλέπεται δικαίωμα των πολιτών να λαμβάνουν γνώση των διοικητικών εγγράφων. 3. Μαρτυρία ή πραγματογνωμοσύνη για θέματα απόρρητα επιτρέπεται μόνο με άδεια του οικείου Υπουργού.»

³³ Άρθρο 27 ΥΚ «1. Ο υπάλληλος οφείλει να συμπεριφέρεται εντός και εκτός της υπηρεσίας κατά τρόπο ώστε να καθίσταται άξιος της κοινής εμπιστοσύνης. 2. Ο υπάλληλος οφείλει κατά την άσκηση των καθηκόντων του να συμπεριφέρεται με ευπρέπεια στους διοικούμενους και να τους εξυπηρετεί κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους. 3. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ο υπάλληλος δεν επιτρέπεται να κάνει διακρίσεις σε όφελος ή σε βάρος των πολιτών, εξαιτίας των πολιτικών, των φιλοσοφικών ή των θρησκευτικών τους πεποιθήσεων.»

³⁴ Τάχος & Σκουρή, 1996, σελ. 254

1.2 Πεδίο εφαρμογής και σκοπός του πειθαρχικού δικαίου

Υπό την οπτική που αναφέρθηκε ανωτέρω, ότι δηλαδή η πειθαρχία των δημοσίων υπαλλήλων συναρτάται με την τήρηση των υποχρεώσεων που προσδιορίζει η εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, το πειθαρχικό δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο χαρακτηρίζεται ως το δίκαιο των κανόνων και κυρώσεων που επιβάλλονται στους δημοσίους υπαλλήλους σε περίπτωση παράβασης των υπαλληλικών τους υποχρεώσεων³⁵. Ως εκ τούτου το πειθαρχικό δίκαιο είναι κατ' αρχήν κυρωτικό δίκαιο. Από τη θεωρία έχει, επίσης, οριστεί ως *το σύνολο των κανόνων που προβλέπουν ποινές, καθώς και τη διαδικασία επιβολής τους, για παράβαση των κανόνων του διοικητικού δικαίου που διέπει τους δημοσίους υπαλλήλους*³⁶.

Το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί τμήμα του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, χωρίς να φαίνεται να διαθέτει κάποια συστηματική αυτοτέλεια, και έτσι τυπικά απαρτίζει μέρος του διοικητικού δικαίου. Επειδή, όμως, το πειθαρχικό δίκαιο διαθέτει μία ιδιαιτερότητα εξ αιτίας της έντονης εγγύτητάς του προς το ποινικό δίκαιο, για τον λόγο αυτό έχει υποστηριχθεί³⁷ ότι δεν δύναται να ενταχθεί το πειθαρχικό παράπτωμα στην έννοια του διοικητικού αδικήματος και ως εκ τούτου δεν δύναται να ενταχθεί το πειθαρχικό δίκαιο στο ευρύτερο διοικητικό κυρωτικό δίκαιο. Υπό το πρίσμα αυτό υποστηρίζεται η αναγωγή του πειθαρχικού δικαίου σε αυτόνομο κλάδο της έννομης τάξης με το επιχείρημα ότι τοιουτοτρόπως διευκολύνεται ο εμπλουτισμός του με τα δεδομένα της ήδη ανεπτυγμένης έρευνας περί του δόγματος του ποινικού δικαίου³⁸.

Οι διατάξεις, βέβαια, του πειθαρχικού δικαίου εντάσσονται στο Μέρος Ε' του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3828/2007, όπως ισχύουν μετά την τελευταία τροποποίησή τους με τις διατάξεις του ν. 4325/2015). Αποτελείται δε από δύο τμήματα: το πρώτο είναι το ουσιαστικό ή συστηματικό, όπου καταγράφονται οι κανόνες που καθορίζουν τα πειθαρχικά παραπτώματα και τις ποινές και το δεύτερο είναι το διαδικαστικό ή δικονομικό τμήμα, όπου περιλαμβάνονται οι κανόνες που ρυθμίζουν τα όργανα και τη διαδικασία επιβολής των πειθαρχικών ποινών. Αξίζει να τονιστεί ότι οι διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου καταλαμβάνουν περίπου το ένα τρίτο των συνολικών διατάξεων του υπαλληλικού κώδικα, γεγονός που καταδεικνύει από την μία την έμφαση που δίνει η Πολιτεία στο θέμα της συμμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων προς τις υποχρεώσεις τους και από την άλλη, θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε, διαγράφει την ατέρμονη

³⁵ Μαθιουδάκης, 2013, σελ. 1164

³⁶ Δαρζέντας, 1989, σελ. 6

³⁷ Δαρζέντας, ό.π.

³⁸ Δαρζέντας, ό.π.

και πολλάκις αποτυχημένη προσπάθεια της Πολιτείας, μέσω και των πολλαπλών μεταρρυθμίσεων, να δώσει τέλος στα φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς στο Δημόσιο.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμη η διερεύνηση της έννοιας των πειθαρχικών κυρώσεων (ή ποινών). Ειδικότερα οι πειθαρχικές κυρώσεις συνιστούν ατομικές διοικητικές πράξεις που επιβάλλονται μόνο όταν συντρέχει υπαιτιότητα του υπαλλήλου³⁹, έχουν τιμωρητικό χαρακτήρα μόνο σε σχέση με την υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου και συνιστούν αποδοκιμασία της Πολιτείας για τους υπαλλήλους που παραβίασαν της υποχρεώσεις τους. Για τον λόγο αυτόν οι πειθαρχικές ποινές έχουν άκρως προσωπικό χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι δεν νοείται μετάθεση της ποινής στους κληρονόμους, τυχόν δε θάνατος τιμωρηθέντος υπαλλήλου εκκρεμούσης της δίκης κατά πειθαρχικής ποινής δεν έχει ως συνέπεια τη συνέχισή της από τους κληρονόμους, όπως συμβαίνει με άλλες διοικητικές δίκες αλλά την κατάργησή της⁴⁰.

Δεδομένου ότι το πειθαρχικό δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο άπτεται της δράσης των δημοσίων υπαλλήλων, αν θέλουμε να καθορίσουμε το πεδίο εφαρμογής του θα πρέπει να προσδιορίσουμε την έννοια του δημοσίου υπαλλήλου. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται στη θεωρία του δημοσίου δικαίου⁴¹ «θέματα όπως η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου, η κατάρτιση και η νομική φύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης ... ανήκουν ακόμη και σήμερα στα πιο καίρια και εριζώμενα προβλήματα της νομικής επιστήμης». Οι προσπάθειες επομένως, ορισμού της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας υπήρξαν από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα πολλές. Θα αναφερθούμε εδώ στον ορισμό που είχε δώσει ο Αγγελόπουλος το 1923⁴², ο οποίος θεωρείται ότι με το έργο του δημιούργησε το κατάλληλο επιστημονικό υπόβαθρο για την θέσπιση για πρώτη φορά δημοσιοϋπαλληλικού κώδικα⁴³. Στη συνέχεια ο πρώτος Υπαλληλικός Κώδικας (ν. 1811/1951) συμπεριελάμβανε έναν παρεμφερή ορισμό⁴⁴, οι μετέπειτα, όμως, κώδικες, δεδομένων των αμφισβητήσεων που ταλάνιζαν την θεωρία, απέφυγαν τον ορισμό της έννοιας και αρκέστηκαν

³⁹ Εν αντιθέσει με τα υπηρεσιακά ή διοικητικά μέτρα (π.χ. μετάθεση), τα οποία επισύρουν μεν δυσμενείς συνέπειες για τους υπαλλήλους, πλην όμως, δεν προϋποθέτουν την ύπαρξη υπαιτιότητας και δεν έχουν κυριολεκτικά κυρωτικό χαρακτήρα αλλά ο λόγος επιβολής τους συνίσταται στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας. Βλ. Τάχος & Συμεωνίδης, 2007, σελ. 1187.

⁴⁰ Πικραμένος, 2013, σελ. 250

⁴¹ Βλαχόπουλος, 1996, σελ. 10-24

⁴² «Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα έμμεσα όργανα του Κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέσει». Αγγελόπουλος, 1923, σελ. 69-70

⁴³ Ρωξάνα – Μηνακάκη, 2008, σελ. 33

⁴⁴ Άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 1811/1951: «Δημόσιοι υπάλληλοι και υπάλληλοι νομικού προσώπου δικαίου είναι τα έμμεσα έμμεσα όργανα του Κράτους ή του νομικού προσώπου, αντιστοίχως, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέσει.»

στη διατύπωση ορισμένων αρχών που τους διέπουν και προσδιορίζουν την έκταση εφαρμογής του⁴⁵.

Εκ των πραγμάτων, λοιπόν, ο προσδιορισμός της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου μπορεί να ανευρεθεί σήμερα μόνο στη θεωρία, όπου κρατούσα άποψη φαίνεται να θεωρείται η εξής⁴⁶: «*Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα φυσικά πρόσωπα, τα οποία παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο ΔΠΝ (Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο) του Κράτους, διότι συνδέονται προς αυτό με μία ειδική νομική σχέση, που έχει συναφθεί προαιρετικά, συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη και διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου*».

Περαιτέρω, θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά το παρελθόν είχε διατυπωθεί πλήθος απόψεων σχετικά με το ποιο κριτήριο θα πρέπει ληφθεί υπόψη για να ορισθούν οι δημόσιοι υπάλληλοι στους οποίους αφορά το πειθαρχικό δίκαιο, ήτοι είτε το οργανικό είτε το τυπικό. Πλέον έχει γίνει γενικά αποδεκτή η επικράτηση του οργανικού κριτηρίου και έτσι θεωρείται ότι το πειθαρχικό δίκαιο αφορά όλα τα πρόσωπα που συνδέονται οργανικά με τα δημόσια οργανωμένα σύνολα. Κατά συνέπεια, η πειθαρχική εξουσία θα πρέπει να ασκείται όχι μόνο στους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και σε εκείνους οι οποίοι, χωρίς να έχουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, «συνεργάζονται» για τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας και άρα για αυτόν τον λόγο έχουν τη διοικητική επίβλεψη και έλεγχο⁴⁷.

Εν τέλει, σήμερα, στις διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων υπάγονται οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του Κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, το μόνιμο προσωπικό των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. αυτών, καθώς και το αντίστοιχο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου⁴⁸. Οι υπάλληλοι ή λειτουργοί του Κράτους ή Ν.Π.Δ.Δ., οι οποίοι κατά νομοθετική πρόβλεψη, διέπονται από ειδικές διατάξεις, υπάγονται στις διατάξεις του συγκεκριμένου πειθαρχικού νόμου για όσα θέματα δεν ορίζονται από τις ειδικές διατάξεις⁴⁹. Η πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου

⁴⁵ ν. 3528/2007 άρθρο 1 Αρχές του υπαλληλικού κώδικα : «*Σκοπός του παρόντος Κώδικα είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων που διέπουν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, σύμφωνα ιδίως με τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και την ανάγκη διασφάλισης της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία τους.*» και άρθρο 2 Έκταση εφαρμογής: «*Στις διατάξεις του παρόντος Κώδικα υπάγονται οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. 2. Υπάλληλοι ή λειτουργοί του κράτους ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι οποίοι, κατά συνταγματική ή νομοθετική πρόβλεψη, διέπονται από ειδικές διατάξεις, καθώς και οι υπάλληλοι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος για όσα θέματα δεν ρυθμίζονται από τις ειδικές γι' αυτούς διατάξεις.*»

⁴⁶ Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 2017, σελ. 4

⁴⁷ Λύτρας, 1989, σελ. 108

⁴⁸ Άρθρα 37 επ. του π.δ. 410/1988, όπως ισχύει.

⁴⁹ Βλ. υποσημ. 55.

ξεκινά τον διορισμό του και παύει με την δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης της λύσης της υπαλληλικής του σχέσης, ανεξαρτήτως του λόγου για τον οποίο αυτή λαμβάνει χώρα.

Ως προς τον λόγο ύπαρξης και τον σκοπό που καλείται να υπηρετήσει το πειθαρχικό δίκαιο, ο Δαρζέντας⁵⁰ πολύ περιεκτικά και καίρια έχει υποστηρίξει ότι αυτός ανευρίσκεται στην προστασία του έννομου αγαθού της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας και κατ' επέκταση στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος⁵¹. Πιο συγκεκριμένα, οι δημόσιοι υπάλληλοι, δρώντες ως όργανα της δημόσιας διοίκησης, ενταγμένοι κατά τρόπο ιεραρχικό στη διάρθρωσή της και αποτελώντας ενιαίο σύνολο με αυτήν, είναι επιφορτισμένοι με την ευθύνη της αδιάκοπης και απρόσκοπτης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Οι ενέργειές τους παρουσιάζονται ως ενέργειες της υπηρεσίας που υπηρετούν, με συνέπεια κάθε λάθος ή καθυστέρηση εκ μέρους των υπαλλήλων να καταλογίζεται στα μάτια των πολιτών στην ίδια την υπηρεσία δεδομένου ότι την εκπροσωπούν. Συνεπεία δε της ειδικής αυτής έννομης σχέσης που συνδέει την έννοια του δημοσίου υπαλλήλου και της δημόσιας διοίκησης, η άσκηση της πειθαρχίας συνδέεται και ταυτίζεται με την ίδια τη σύνθεση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, διασφαλίζοντας την επίτευξη των σκοπών της⁵².

Περαιτέρω, χάρη στη νομολογιακή επεξεργασία των διατάξεων του πειθαρχικού δικαίου, έχει πλέον παγιωθεί η άποψη ότι το πειθαρχικό δίκαιο έχει ως σκοπό την εξυπηρέτηση δύο συγκρουόμενων αγαθών, από τη μία πλευρά της δημόσιας υπηρεσίας ως φορέα του δημοσίου συμφέροντος, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, και από την άλλη των ατομικών και λοιπών υπαλληλικών δικαιωμάτων των πειθαρχικά διωκομένων. Κατά συνέπεια, η ερμηνεία των συγκρουόμενων συνταγματικών έννομων αγαθών πρέπει να αποβλέπει όχι μόνο στην προστασία της δημόσιας υπηρεσίας αλλά ταυτόχρονα στην αποφυγή διόγκωσης του εύρους του δημοσίου συμφέροντος και στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων των υπαλλήλων⁵³.

Τέλος, ως προς την προληπτική και κατασταλτική λειτουργία των κανόνων του πειθαρχικού δικαίου, παραθέτουμε απόσπασμα της αιτιολογικής έκθεσης του ν. 405/2012, όπου εύληπτα αυτή συνοψίζεται: *«Οι διατάξεις περί πειθαρχικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων αναπτύσσουν προληπτική και κατασταλτική λειτουργία. Η προληπτική λειτουργία συνίσταται στο ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι γνωρίζουν εκ των προτέρων το κανονιστικό πλαίσιο εντός του οποίου*

⁵⁰ Δαρζέντας, 1989, σελ. 17

⁵¹ Δημόσιο είναι το συμφέρον όταν υποκειμένο του είναι ο λαός, εκφράζεται δε μόνον από τα συνταγματικά οριζόμενα όργανα, πρωτίστως δηλαδή από τον συντακτικό και τον κοινό νομοθέτη. Βλ. σχετ. Δαγτόγλου, 2012, σελ. 149.

⁵² Ναυπλιώτης, 2003, σελ. 18-19.

⁵³ Δαρζέντας, 1993

πρέπει να κινείται η δράση τους τόσο εντός της υπηρεσίας όσο και κατά την εξωυπηρεσιακή τους ζωή στο μέτρο που η τελευταία συνάπτεται με την υπαλληλική τους ιδιότητα. Έτσι, αποφεύγουν δραστηριότητες οι οποίες θεμελιώνουν την αντικειμενική υπόσταση των προβλεπόμενων από το νόμο πειθαρχικών παραπτώματων, προς όφελος όχι μόνον των ίδιων αλλά εν τέλει και του δημοσίου συμφέροντος που επιτάσσει τη νόμιμη, εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Υπηρεσίας. Αντιθέτως, ο κατασταλτικός χαρακτήρας των πειθαρχικών διατάξεων αποκτά πεδίο εφαρμογής στην περίπτωση κατά την οποία ο δημόσιος υπάλληλος επιδεικνύει δραστηριότητα ή συμπεριφορά η οποία θεωρείται από τον πειθαρχικό προϊστάμενο ως παράπτωμα και κατόπιν αυτού τίθεται σε κίνηση η πειθαρχική διαδικασία προκειμένου να διακριβωθεί η τέλεσή του και να επιβληθεί η προσήκουσα πειθαρχική ποινή.»

1.3 Ιστορική εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου

Η ιστορική διαδρομή του πειθαρχικού δικαίου είναι άμεσα συνδεδεμένη με εκείνη του υπαλληλικού κώδικα καθώς οι διατάξεις που αφορούν στο πειθαρχικό δίκαιο αποτελούσαν εξ αρχής ενιαίο συστηματικά τμήμα της, μερικώς ή ολικώς, κωδικοποιημένης υπαλληλικής νομοθεσίας. Προτού, όμως, λάβει χώρα η νομοθετική ρύθμιση του πειθαρχικού φαινομένου, η νομολογία του ΣτΕ είχε ήδη διαπλάσει πρωτεύουσες αρχές που έως και σήμερα διέπουν το πειθαρχικό δίκαιο⁵⁴, καθιστώντας σαφές ότι ο ιεραρχικός έλεγχος των δημοσίων υπαλλήλων από την προϊστάμενη αρχή συνεπάγεται και την εξουσία πειθαρχικού ελέγχου, θεμελιώνοντας με τον τρόπο αυτό τις βάσεις για τη συστηματική άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου.

Σταθμός στην ιστορία του πειθαρχικού δικαίου υπήρξε η ψήφιση του ν. 1811/1951 «Περί κώδικος καταστάσεως των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων», του πρώτου συστηματικού νομοθετήματος ως προς την ύλη και την πληρότητα του πειθαρχικού δικαίου. Η πορεία έως την ψήφισή του έχει ως εξής: Δυνάμει του ν. 342/1947 συγκροτήθηκε ειδική νομοπαρασκευαστική επιτροπή⁵⁵, η οποία στις 23.11.1947 κατήρτησε προσχέδιο του κώδικα και το οποίο, μετά από επεξεργασία της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής, αποτέλεσε τον α.ν. 1368/1949. Ο αναγκαστικός αυτός νόμος, όμως, ουδέποτε εφαρμόστηκε διότι κρίθηκε από το ΣτΕ ως αντισυνταγματικός δεδομένου ότι δεν συνέτρεχε ειδική και επείγουσα ανάγκη για την έκδοσή του. Κατόπιν τούτου το προσχέδιο επεστράφη στην επιτροπή προκειμένου να υποβληθεί σε νέα επεξεργασία. Εν τέλει το οριστικό σχέδιο ψηφίστηκε ως κώδικας από την Βουλή στις 7.4.1951 αποτελώντας τον προαναφερθέντα ν.1811/1951, στις διατάξεις του οποίου περιελήφθησαν βασικοί κανόνες του πειθαρχικού δικαίου που ισχύουν ακόμη και σήμερα⁵⁶.

Επισημαίνεται ότι η συντακτική επιτροπή έλαβε υπ' όψιν της δύο σχέδια που είχαν ήδη καταρτιστεί από νομοπαρασκευαστικές επιτροπές το 1917 και το 1931, τις γενικές αρχές που είχαν διαπλαστεί, όπως προαναφέρθηκε, από τη νομολογία του ΣτΕ και ξένα παρόμοια νομοθετικά κείμενα, όπως τον γερμανικό κώδικα του 1937, τον γαλλικό κώδικα του 1946 και

⁵⁴ Ενδεικτικά αναφέρονται η ειδική και επαρκής αιτιολόγηση της πειθαρχικής απόφασης, η υποχρέωση κλήσης σε απολογία του διωκόμενου, η μυστικότητα των συνεδριάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων κ.α. Αναλυτική αναφορά στην εξέλιξη του πειθαρχικού δικαίου βλ. Ναυπλιώτης, 2003, σελ. 56-63.

⁵⁵ Στην επιτροπή μετείχε ως πρόεδρος ο Καθηγητής Μ. Στασινόπουλος, τ. Πρόεδρος της Δημοκρατίας και επ. Πρόεδρου του ΣτΕ, η συμβολή του οποίου θεωρείται καθοριστική. Για τα λοιπά μέλη βλ. Ρωξάνα – Μηνακάκη, 2008, σελ. 51

⁵⁶ Αξίζει να σημειωθεί ότι ο κώδικας αυτός χαρακτηρίστηκε από τον Χρ. Φατούρο, αντιπρόεδρο του ΣτΕ «εν εκ των αριστέρων και επιβλητοτέρων νεότερων νομοθετημάτων της χώρας μας, το οποίο αποτελεί το θεμέλιον της προσπάθειας εκσυγχρονισμού και αναδιοργάνωσης του κρατικού μηχανισμού και της δημιουργίας κράτους δικαίου». Ρωξάνα – Μηνακάκη, 2008, σελ. 51

τους ιταλικούς υπαλληλικούς νόμους του 1923, καθώς και τους θεσμούς που εφαρμόζονταν στη Μεγάλη Βρετανία⁵⁷.

Ο ν. 1811/1951 τροποποιήθηκε επανειλημμένα με νομοθετικές διατάξεις και κανονιστικά διατάγματα βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης⁵⁸ στο βαθμό που δημιουργήθηκε σύγχυση, αστάθεια και εύλογη αμφιβολία κατά την επίλυση των πειθαρχικών διαφορών⁵⁹. Στη συνέχεια, κατά την μεταπολίτευση, εκδόθηκε το π.δ. 611/1977 «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον υπό τον τίτλο Υπαλληλικός Κώδιξ των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ», το οποίο όμως, δεδομένου ότι δεν θέσπισε νέους κανόνες αλλά απλώς συμπεριέλαβε εκείνους που ίσχυαν κατά την έκδοσή του, δεν κατάφερε να επιλύσει τα προβλήματα του χώρου. Επιπλέον, οι πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις της εποχής έκαναν επιτακτική την ανάγκη τροποποίησης του πειθαρχικού δικαίου.

Η ανάγκη αυτή ικανοποιήθηκε μόλις το 1999⁶⁰ με την ψήφιση του ν. 2683/1999 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» (ΦΕΚ 19/Α/09.02.1999), στο Ε΄ Μέρος του οποίου (άρθρα 106-147) περιλαμβάνεται η βασική ύλη του πειθαρχικού δικαίου. Σύμφωνα δε με την εισηγητική έκθεση του νέου αυτού κώδικα, *«Δεν πρόκειται για απλή κωδικοποίηση αλλά για ένα νέο νόμο, ο οποίος καταρτίστηκε με βάση την εμπειρία των προβλημάτων του παρελθόντος, τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, ιδιαιτέρως του Συμβουλίου της Επικρατείας, τις νεότερες απόψεις της επιστήμης, καθώς επίσης και τα συγκριτικά στοιχεία για το αντίστοιχο καθεστώς που ισχύει στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. ... Όσον αφορά στο πειθαρχικό δίκαιο, γίνεται προσαρμογή των σχετικών διατάξεων στα σύγχρονα νομολογιακά δεδομένα, καθώς και πιο ορθολογική κατάταξή τους από απόψεως περιεχομένου. Ενεργοποιείται ο πειθαρχικός έλεγχος και διασφαλίζεται η λειτουργία του με σύντομη διαδικασία, ενώ, εκ παραλλήλου, επιχειρείται απλοποίηση πολλών*

⁵⁷ Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 2017, σελ. 11

⁵⁸ Συγκεκριμένα, οι πειθαρχικές διατάξεις του ν. 1811/1951 αντικαταστάθηκαν με το ν.δ. 750/70 «Περί πειθαρχικού δικαίου των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.», το οποίο τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το ν.δ. 1112/1972 και στη συνέχεια υπήρξε κωδικοποίηση όλων των ανωτέρω με το β.δ. 285/1972., πλην όμως ο ν. 417/1976 κατήργησε το προαναφερθέν β.δ. και επανέφερε ορισμένες διατάξεις του ν. 1811/1951. Αναλυτική αναφορά στην εξέλιξη του πειθαρχικού δικαίου βλ. Ναυπλιώτης, 2003, σελ. 56-63.

⁵⁹ Όπως πολύ καίρια αναφέρει η έκθεση της επιτροπής του άρθρου 31 παρ. 6 του ν. 2190/1994 για τη σύνταξη του νέου κώδικα κατάστασης των δημοσίων πολιτικών υπαλλήλων, *«Η άκρατη πολυνομία είχε ήδη μέχρι το 1975 αλλοιώσει πολύ έντονα το περιεχόμενο του Υπαλληλικού Κώδικα του 1951 που μόνο τυπικά έφερε πλέον την ονομασία "Κώδικας".»*

⁶⁰ Σημειώνεται ότι, δυνάμει του άρθρου 26 του ν. 1400/1983, είχε συσταθεί Επιτροπή για την κατάρτιση Υπαλληλικού Κώδικα. Η Επιτροπή αυτή συνέταξε Σχέδιο "Υπαλληλικού Κώδικα", το οποίο αφορούσε τόσο τους μόνιμους υπαλλήλους όσο και εκείνους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Το Σχέδιο παραδόθηκε στην τότε Κυβέρνηση (1988) και κατατέθηκε στη Βουλή τον Απρίλιο του 1989. Το εν λόγω, όμως, σχέδιο δεν κατέστη νόμος του Κράτους λόγω της διάλυσης της Βουλής (βλ. την από 7.4.1989 Εισηγητική Έκθεση και το Σχέδιο με άρθρα 1-213).

τύπων και διαδικασιών, χωρίς όμως να θίγεται η αυστηρότητα των σχετικών ρυθμίσεων και η πλήρης εν γένει δικονομική οργάνωση της πειθαρχικής διαδικασίας. Κατά τον τρόπο αυτόν και ο διωκόμενος υπάλληλος διασφαλίζεται από αυθαίρετες κρίσεις αλλά και η εσωτερική ευταξία στη δημόσια υπηρεσία και το δημόσιο συμφέρον γενικότερα, κατοχυρώνονται.»

Ειδικότερα, για τη συντόμευση της πειθαρχικής διαδικασίας προβλέφθηκαν ειδικές ρυθμίσεις, όπως περιορισμός στο ένα (1) έτος του δικαιώματος του πειθαρχικού δικαστή να αναστείλει την πειθαρχική διαδικασία, απαγόρευση αναστολής στην περίπτωση που το πειθαρχικό παράπτωμα προκάλεσε δημόσιο σκάνδαλο ή θίγει σοβαρά το κύρος της υπηρεσίας, μη ύπαρξη υποχρέωσης διεξαγωγής ανάκρισης σε ειδικές περιπτώσεις⁶¹, χρονικά όρια για την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας. Επίσης, σε κατεπείγουσες και σοβαρές περιπτώσεις προβλέφθηκε η δυνατότητα αναστολής άσκησης καθηκόντων υπαλλήλου με απόφαση της προϊσταμένης αρχής και περαιτέρω η εντός προθεσμίας 15 ημερών οριστική κρίση του Υπηρεσιακού Συμβουλίου για θέση του υπαλλήλου σε αργία ή μη.

Επιπλέον, προβλέφθηκαν ορισμένες διατάξεις που αποτελούν εγγυήσεις προστασίας του υπαλλήλου από αυθαίρετες κρίσεις, όπως η αναλογική εφαρμογή κανόνων και αρχών του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας στο πειθαρχικό δίκαιο, η ποινή της προσωρινής παύσης αντί μόνο της οριστικής παύσης και η δυνατότητα, για ορισμένα παραπτώματα, ένστασης ενώπιον του δευτεροβάθμιου υπηρεσιακού συμβουλίου επί αποφάσεων του πρωτοβάθμιου υπηρεσιακού συμβουλίου.

Ο πιο πρόσφατος και έως σήμερα ισχύων, με πολυάριθμες, ομολογουμένως, τροποποιήσεις, υπαλληλικός κώδικας δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της επιχειρούμενης επανίδρυσης του κράτους και ψηφίσθηκε με το ν. 3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» (ΦΕΚ 26/Α/09.02.2007), όπου, ως προς την ύλη του πειθαρχικού δικαίου (Μέρος Ε') δεν παρατηρούνται ουσιώδεις αλλαγές. Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής νέες ρυθμίσεις: η αυτοδίκαιη άρση της δυννητικής αργίας μετά από την παρέλευση διετίας από την επιβολή της, η

⁶¹ Συγκεκριμένα, δεν απαιτείτο η διεξαγωγή ανάκρισης στις κάτωθι περιπτώσεις:

- όταν τα πραγματικά περιστατικά που συνιστούν την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος, προκύπτουν από το φάκελο κατά τρόπο αναμφισβήτητο,
- όταν ο υπάλληλος ομολογεί με την απολογία του ότι διέπραξε το πειθαρχικό παράπτωμα,
- όταν ο υπάλληλος συλλαμβάνεται επ' αυτοφώρω κατά την διάπραξη ποινικού αδικήματος που αποτελεί συγχρόνως και πειθαρχικό παράπτωμα,
- όταν έχει προκληθεί ανάκριση ή προανάκριση, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και
- όταν έχει διενεργηθεί, πριν ή μετά την έκδοση του παραπεμπτηρίου εγγράφου ή της έφεσης, άλλη ένορκη εξέταση κατά την οποία διαπιστώθηκε διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος από συγκεκριμένο υπάλληλο.

καθιέρωση ως ειδικού παραπτώματος της άρνησης σύμπραξης ή παροχής στοιχείων και συνεργασίας κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και από τα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, ο ορισμός του ΓΕΔΔ ως πειθαρχικού οργάνου, ο ορισμός της αρμοδιότητας των πειθαρχικών προϊσταμένων και του πειθαρχικού συμβουλίου σε συνάρτηση με την υπηρεσία του υπαλλήλου κατά τον χρόνο τέλεσης του παραπτώματος κ.α. Τέλος, με τον ν. 4057/2012 (ΦΕΚ 54/Α/14.03.2012) αντικαταστάθηκε εν συνόλω το Ε΄ Μέρος του ΥΚ, στο οποίο θα αναφερθούμε αναλυτικότερα στο επόμενο κεφάλαιο.

Κεφάλαιο 2: Ο εκσυγχρονισμός του πειθαρχικού δικαίου.

Στο παρόν κεφάλαιο θα γίνει μία προσπάθεια αναφοράς στις προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει το πειθαρχικό δίκαιο στις μέρες μας, ήτοι την εποχή της συνεχιζόμενης κοινωνικό – οικονομικό – πολιτισμικής κρίσης της Ελλάδας. Οι προκλήσεις σχετίζονται τόσο με κοινωνικά φαινόμενα, όπως είναι η διαφθορά των δημοσίων υπαλλήλων και η συχνή ατιμωρησία, όσο και με ένα καίριο νομικό ζήτημα, την διελκυστίνδα μεταξύ του δημόσιου συμφέροντος, που πρωτίστως καλείται να θεραπεύσει το πειθαρχικό δίκαιο, και των δικαιωμάτων του διωκομένου υπαλλήλου, που ταυτόχρονα καλείται να προστατεύσει ή τουλάχιστον να μην καταπατήσει. Στη συνέχεια θα ακολουθήσει μία σκιαγράφηση των σημαντικότερων τροποποιήσεων που επέφεραν στο πειθαρχικό δίκαιο οι νόμοι 4057/2012, 4093/2012 και 4325/2015, στο πλαίσιο αναμόρφωσής του, εκ παραλλήλου με μία κριτική επισκόπηση των επιδιωκόμενων σκοπών και των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων και τέλος θα υπάρξει μία σύντομη συνολική αποτίμηση.

2.1 Οι προκλήσεις και το νομικό διακύβευμα του ν. 3528/2007

2.1.1 Οι δυσλειτουργίες: η διαφθορά και η ατιμωρησία

Το φαινόμενο της διαφθοράς εντοπίζεται τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Μολονότι είναι μία πολύ διαδεδομένη έννοια, η διατύπωση του ορισμού της αποτελεί ένα δυσχερές εγχείρημα, καθώς εξαρτάται από την οπτική γωνία του εκάστοτε ερευνητή, αλλά και την ιστορική, κοινωνική, πολιτική και οικονομική πραγματικότητα. Η διαφθορά στο δημόσιο χώρο ως γενική έννοια θεωρείται ότι συμπεριλαμβάνει όλες τις συμπεριφορές που χαρακτηρίζονται ως *μορφές κατάχρησης δημόσιου αξιώματος για ίδιο όφελος*⁶². Ή λίγο διαφορετικά, *η συναλλαγή που αποβλέπει στην διάπραξη παράνομης πράξης, με οικονομικό ή άλλο αντάλλαγμα*⁶³. Σε κάθε περίπτωση η διαφθορά⁶⁴ χαρακτηρίζεται από μυστικότητα κατά την διάπραξή της και επαναληπτικότητα στην παράνομη πράξη, εκ μέρους του ίδιου ή άλλου δράστη.

Παρόλο που η διαφθορά δεν είναι, βέβαια, σημείο των καιρών αλλά υφίσταται από τα αρχαία χρόνια⁶⁵, στην εποχή της κρίσης, που τα τελευταία χρόνια διανύει η Ελλάδα, επιφέρει ακόμη πιο επώδυνες συνέπειες. Και αυτό διότι, όπως επισημαίνουν οι Κ. Featherstone – Δ. Παπαδημητρίου: *«Το πολιτισμικό φαινόμενο της διαφθοράς είναι αντανάκλαση: η διαφθορά επιφέρει μεγάλο κόστος και στρεβλώνει την αγορά, ενώ παρέχει τη δυνατότητα για προνομιακές επαφές μέσω κλειστών δικτύων. Αυτό είναι προφανές σε κάθε επίπεδο και κάθε τομέα της οικονομίας»*⁶⁶. Κρίση του κράτους και διαφθορά συμπορεύονται, όπως και η κρίση της κοινωνίας μαζί με την κρίση του κράτους συνιστούν «διπλή» διαφθορά (του κράτους, μέρους των κρατικών λειτουργών – της κοινωνίας, μέρους των πολιτών), και απομυζούν πόρους, που αν διοχετευόταν στην ενίσχυση των ασθενέστερων πολιτών με την ανάπτυξη της Κοινωνικής Οικονομίας, θα ήταν πολύ πιο χρήσιμοι για την κοινωνία συνολικά.

⁶² Άρθρο 2 Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα αστικού δικαίου περί διαφθοράς της 4.11.1999 που κυρώθηκε με το ν. 2957/2001, όπου ο ορισμός της διαφθοράς καλύπτει ουσιαστικά την δωροδοκία, εννοιολογικός προσδιορισμός που δόθηκε από την Ομάδα του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διαφθορά «GRECO» Group of States against Corruption. Βλ. Συμεωνίδη, 2015, σελ. 336.

⁶³ Σταυρόπουλος, 2013, σελ. 99.

⁶⁴ Από ετυμολογικής πλευράς η λέξη διαφθορά προέρχεται από το ρήμα «διαφθείρω», που παραπέμπει στη φθορά των ηθών, την εξαχρείωση, ανηθικότητα, κατάσταση όπου χρησιμοποιούνται ανήθικα μέσα για να παραβιάζονται οι νόμοι, συστηματική παραβίαση όλων των ηθικών και νομικών κανόνων, κατά την άσκηση των καθηκόντων ενός υπαλλήλου ή λειτουργού. Βλ. Μπαμπινιώτη, 2004

⁶⁵ Χαρακτηριστική ήταν η υπόθεση του Αρπάλου, ενός πολιτικού σκανδάλου που συγκλόνησε την Αθήνα το 325 π.Χ. «Ο Αρπάλος, ταμίας του Μ. Αλέξανδρου, έφυγε από τη Βαβυλώνα το 324 π.Χ., αφού απέσπασε 30 πλοία του Μ. Αλέξανδρου και 5.000 χρυσά τάλαντα από τους θησαυρούς του ταμείου του και κατέπλευσε στο λιμάνι του Πειραιά. Ζήτησε άσυλο προσπαθώντας να δωροδοκήσει πολλούς Αθηναίους. Μεταξύ δε αυτών που κατηγορήθηκαν για δωροδοκία ήταν και ο Δημοσθένης. Καταδικάστηκε στο υψηλό πρόστιμο των 50 τάλαντων, που δεν είχε να πληρώσει και έφυγε για την Αίγινα. Αργότερα, όμως, επανήλθε στην Αθήνα.» Αδάμ-Μαγνήσαλη, 2008, σελ. 191.

⁶⁶ Βλ. Πετρούλια, 2016, σελ. 3.

Χρήσιμο κρίνεται στο σημείο αυτό να προσπαθήσουμε να διατρέξουμε τους λόγους που ευνοούν την γένεση και την διόγκωση του φαινομένου της διαφθοράς στο Δημόσιο. Κατ' αρχήν, σημαντική αιτία – ή πολλές φορές και δικαιολογία – αποτελεί η διαφθορά σημαντικού τμήματος του πολιτικού προσωπικού (υπουργών, υφυπουργών, γενικών γραμματέων, διοικητικών, προέδρων ΔΣ οργανισμών κ.λπ.⁶⁷), δεδομένου δε ότι η πολυχρήματη διαφθορά πραγματοποιείται συχνά σε επίπεδο κορυφής αλλά «συνεργάτες» απαιτούνται από όλα τα επίπεδα. Περαιτέρω, η βεμπεριανή γραφειοκρατική δομή της Διοίκησης στην χώρα μας επέφερε το αντίθετο από το επιθυμητό αποτέλεσμα: την μεγάλη δυσκολία αναζήτησης των υπευθύνων εντός ενός απρόσωπου κράτους. Σε αυτό προστίθεται η πολυνομία και η κακονομία που εν τέλει στερούν από τον δημόσιο υπάλληλο την γνώση του ισχύοντος κανόνα, καθιστώντας το έτσι πιο ευάλωτο απέναντι σε προτάσεις παράκαμψης κάποιων διαδικασιών.

Παράλληλα, η μη τήρηση των κανόνων της αξιοκρατίας απέναντι στους υπαλλήλους από την ίδια την Διοίκηση δημιουργεί την αίσθηση ότι είναι επιτρεπτές (αν μη τι άλλο ηθικά) οι ενέργειες παραπλεύρως του νόμου: σωρεία διορισμών κατά το παρελθόν χωρίς διαφανή διαδικασία επιλογής αλλά ως ανταμοιβή για την κομματική αφοσίωση του διοριζόμενου, εξέλιξη των υπαλλήλων στην ιεραρχία ομοίως με κριτήρια κομματικά και απαράδεκτα χαμηλές, μέχρι πρότινος, οικονομικές απολαβές για τους προϊσταμένους του στενού δημόσιου τομέα.

Ως επιστέγασμα όλων των παραπάνω λειτουργεί η ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία σε ένα βαθμό συνδεόταν με το γεγονός ότι, πριν από το ν. 4057/2012, η σύνθεση των πειθαρχικών συμβουλίων ταυτιζόταν με την σύνθεση των υπηρεσιακών συμβουλίων, ήτοι από τρεις προϊσταμένους (που είχαν πιθανόν εξελιχθεί με την διαδικασία που προαναφέρθηκε) – συναδέλφους του διωκομένου και δύο εκπροσώπους των υπαλλήλων. Έτσι, η κακώς εννοούμενη «συναδελφική αλληλεγγύη» μεταφραζόταν σε μη επιβολή ποινών ή μη προσηκουσών ποινών σε σχέση με την βαρύτητα των παραπτωμάτων.

Εξάλλου, η ατιμωρησία και η επιβολή υπερβολικά επεικών ποινών είναι δύο από τις βασικότερες αιτίες που θεμελίωσαν την ανάγκη για τον εκσυγχρονισμό του πειθαρχικού δικαίου. Κάτι τέτοιο γίνεται ακόμα πιο ξεκάθαρο διαβάζοντας τις ετήσιες εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και ειδικότερα της δυνατότητάς του να ασκεί, δυνάμει της πειθαρχικής του δικαιοδοσίας, ενστάσεις κατά των πειθαρχικών αποφάσεων των μονομελών και

⁶⁷ Τα μέλη δε της Κυβέρνησης και οι υφυπουργοί εύκολα εξασφαλίζουν την ατιμωρησία τους χάριν στην διάταξη του άρθρου 86 παρ. 3 εδ. β' του Συντάγματος και την συντομότερη αποσβεστική προθεσμία για την δίωξη τους, συνταγματική ρύθμιση που εγείρει τις διαμαρτυρίες της αρμόδιας επιτροπής GRECO του Συμβουλίου της Ευρώπης. Βλ. Σταυρόπουλο, 2013, σελ. 100.

συλλογικών οργάνων. Από την αξιολόγηση της αρμοδιότητάς του αυτής, όπως περιγράφεται στις ετήσιες εκθέσεις του από το έτος 2004 έως το έτος 2012, προκύπτει η αναγκαιότητα άσκησης ένστασης σε μεγάλο αριθμό πειθαρχικών αποφάσεων. Οι λόγοι που φαίνεται να επέβαλαν την άσκηση ένστασης κατά των αποφάσεων αυτών ήταν κυρίως:

- Η επιβολή υπερβολικά επεικίων ποινών σε σχέση με τη βαρύτητα των πειθαρχικών παραπτωμάτων.
- Η μη ορθή εκτίμηση αποδεικτικών στοιχείων, όπως ΕΔΕ και πορίσματα ή εκθέσεις επιθεώρησης και ελέγχου των σωμάτων και υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου, με τα οποία διαπιστώνεται η τέλεση πειθαρχικών παραπτωμάτων και προτείνεται ο πειθαρχικός έλεγχος υπαλλήλων για ενέργειες ή παραλείψεις τους ως εμπλεκόμενων στις εν λόγω υποθέσεις.
- Η ανεπαρκής αιτιολόγηση, η μη νόμιμη αιτιολόγηση, η παντελής απουσία αιτιολόγησης των πειθαρχικών αποφάσεων σε αντίθεση με όσα οι κείμενες διατάξεις, η πάγια νομολογία του ΣτΕ και των διοικητικών δικαστηρίων, αλλά και οι θεμελιώδεις αρχές του Διοικητικού Δικαίου επιτάσσουν.
- Η εσφαλμένη ερμηνεία νόμου κατά την εκτίμηση των αποδεικτικών στοιχείων.

Αναφορικά με την διεθνή αντιμετώπιση της διαφθοράς, επισημαίνεται ότι στη Σύμβαση των ΗΕ κατά της διαφθοράς του 2003 (κυρώθηκε με το ν. 3666/2008), στο κεφ. ΙΙ, γίνεται εκτενής αναφορά σε μέτρα και πρακτικές πρόληψης της διαφθοράς στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Ειδικότερα γίνεται λόγος για την διαφάνεια της κρατικής δράσης, την αξιοκρατία κατά την πρόσληψη και εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων, την ίδρυση ειδικών Αρχών πρόληψης, την ύπαρξη κωδίκων δεοντολογίας δημοσίων λειτουργών και για την σύσταση μηχανισμών αναφοράς διαφθοράς από τους πολίτες⁶⁸.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην δέκατη από τις είκοσι κατευθυντήριες αρχές κατά της διαφθοράς που υιοθέτησε το Συμβούλιο της Ευρώπης στις 6 Νοεμβρίου 1997 [απόφαση (97) 24], η οποία συνδέει άμεσα την καταπολέμηση της διαφθοράς με το πειθαρχικό δίκαιο, παρακινώντας στη σύνταξη σχετικών κωδίκων συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων. Υπό την κατεύθυνση αυτή συντάχθηκε ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών του 2000 του Συμβουλίου της Ευρώπης που έχει τη μορφή της Σύστασης χωρίς δεσμευτική μεν δύναμη, πλην όμως με πεδίο ευρύτερο του Διεθνή Κώδικα Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών των ΗΕ του 1996. Ο κώδικα του 2000 αναφέρεται στη σχέση εμπιστοσύνης που οφείλει να

⁶⁸ Συμεωνίδης, 2015, σελ. 337

χαρακτηρίζει ένα δημόσιο λειτούργημα, στην επάρκεια, αποτελεσματικότητα και ακεραιότητα του δημοσίου λειτουργού, στην αμεροληψία και την αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων, στην υποχρέωση γνωστοποίησης των περιουσιακών του στοιχείων, στην απαγόρευση λήψης δώρων, στην τήρηση της εχεμύθειας ή στην υπό όρους ανάπτυξη της πολιτικής του δραστηριότητας. Με τον Πρότυπο Κώδικα, υπενθυμίζεται επιπλέον και το καθήκον αφοσίωσης και αμερόληπτης άσκησης καθηκόντων, η υποχρέωση αναφοράς επί διαφωνίας του υπαλλήλου σε ζήτημα νομιμότητας ή κακοδιοίκησης, η προσωπική ευθύνη των δημοσίων λειτουργών, καθώς και η πρόβλεψη περιορισμών στη μετασυνταξιοδοτική τους απασχόληση⁶⁹. Από την ελληνική πλευρά έχει συνταχθεί ο Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς του 2012, ο οποίος συνίσταται από κανόνες ήπιου δικαίου, ενώ ο σκληρός πυρήνας των σχετικών κανόνων ανευρίσκεται στο ίδιο το Σύνταγμα (άρ. 29 παρ. 2-3, 55επ., 89, 103 παρ. 7), στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σε διάφορα νομοθετήματα που αφορούν δημόσιους λειτουργούς⁷⁰ και φυσικά, κατ' εξοχήν, στον ΥΚ.

Με γνώμονα το ότι η κακοδιοίκηση θεωρείται ο προθάλαμος της διαφθοράς, τα διεθνή κείμενα και η Επιτροπή Ειδικών του ΟΗΕ περί της πάταξης της διαφθοράς, παραπέμπουν με έμφαση στην πειθαρχική διαδικασία⁷¹, καθόσον, μολονότι εμφανίζει πολλά κοινά χαρακτηριστικά με την ποινική, εμφανίζει σημαντική ευλυγισία έναντι αυτής. Και τούτο διότι, κατά πρώτον, ενδέχεται μία πράξη που υποδηλώνει διαφθορά να συνιστά μόνο πειθαρχικό αδίκημα και όχι ποινικό. Συν τοις άλλοις, στο πειθαρχικό δίκαιο περιλαμβάνονται παραπτώματα με ιδιαίτερα ευρύ περιεχόμενο, όπως είναι το αυτοτελές πλέον πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης υπαλληλικού καθήκοντος, το οποίο μπορεί να διασταυρωθεί με οποιοδήποτε υπηρεσιακό έγκλημα αλλά και με κοινά εγκλήματα όπως την απάτη του 386 ΠΚ. Επιπλέον, στις ποινικές διατάξεις, ενόψει των αυστηρών αρχών και εγγυήσεων που εισάγει ο συνταγματικός και ο κοινός νομοθέτης, απαιτείται αυστηρή υπαγωγή της παράτυπης διοικητικής συμπεριφοράς στην αντικειμενική υπόσταση συγκεκριμένων εγκλημάτων, που περιορίζεται σε μία στενή προσέγγιση του όρου διαφθορά, ενώ στις πειθαρχικού δικαίου διατάξεις ο νομοθέτης εκφράζεται πάντα με γενικότερο και πιο αφαιρετικό τρόπο⁷².

⁶⁹ Συμεωνίδης, ό.π.

⁷⁰ Λ χ. ν. 3213/2003 για τον έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων κ.λπ., που προβλέπεται και από σωρεία διεθνών κειμένων, ν. 3852/2010 άρ. 14επ, 117επ για τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα των υποψηφίων σε εκλογές ΟΤΑ, ν. 3870/2010 για τον έλεγχο των εκλογικών δαπανών των ΟΤΑ.

⁷¹ Άρθρο 28 παρ.2 του Πρότυπου Κώδικα Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών του 2000 του Συμβουλίου της Ευρώπης.

⁷² Συμεωνίδης, 2015, σελ. 339

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ο εκσυγχρονισμός του πειθαρχικού δικαίου οφείλει να στοχεύσει στο να επιφέρει ως άμεσο και εύκολα μετρήσιμο αποτέλεσμα τον περιορισμό της ατιμωρησίας των δημοσίων υπαλλήλων και ως απώτερο τον περιορισμό του φαινομένου της διαφθοράς. Θα πρέπει, όμως, να διευκρινιστεί, όπως, ορθώς, παρατηρεί ο Συμεωνίδης⁷³, ότι το γεγονός ότι ορισμένα πειθαρχικά παραπτώματα εμμέσως λειτουργούν προληπτικά στον έλεγχο της διαφθοράς, δεν σημαίνει ότι θα πρέπει να νοσηματοδοτούνται με διαφορετική βαρύτητα και να επηρεάζεται τοιουτοτρόπως και η επιμέτρηση της ποινής και αυτό διότι την όποια απαξία τους την έχει ήδη ενσωματώσει ο ΥΚ.

2.1.2 Τα συγκρουόμενα αγαθά: δημόσιο συμφέρον και δικαιώματα διωκομένου.

Όπως αναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, έχει νομολογιακά παγιωθεί η άποψη ότι το πειθαρχικό δίκαιο έχει ως σκοπό την εξυπηρέτηση δύο συγκρουόμενων αγαθών, από τη μία της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας, ως φορέα του δημοσίου συμφέροντος και από την άλλη των ατομικών και λοιπών υπαλληλικών δικαιωμάτων των πειθαρχικά διωκομένων. Με γνώμονα, λοιπόν, τα δικαιώματα του διωκομένου, στο άρθρο 108 ΥΚ ρητά επεκτείνονται αρχές και κανόνες του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας και στο πειθαρχικό δίκαιο. Η πρόνοια αυτή του νομοθέτη φαίνεται να εξισορροπεί το όποιο έλλειμμα του πειθαρχικού δικαίου στο πεδίο των εγγυήσεων και υπό μια έννοια, το εμπλουτίζει με τα εγγυητικά χαρακτηριστικά της ποινικής διαδικασίας⁷⁴.

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 108 ΥΚ προβλέπονται τα κάτωθι αναφορικά με την εφαρμογή αρχών και κανόνων του ποινικού δικαίου στο πειθαρχικό δίκαιο:

«1. Αρχές και κανόνες του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας εφαρμόζονται αναλόγως και στο πειθαρχικό δίκαιο, εφόσον δεν αντίκεινται στις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου και συνάδουν με τη φύση και το σκοπό της πειθαρχικής διαδικασίας.

2. Εφαρμόζονται ιδίως οι αρχές και οι κανόνες που αφορούν:

- α) τους λόγους αποκλεισμού της υπαιτιότητας και της ικανότητας προς καταλογισμό,*
- β) τις ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις για την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής,*
- γ) την έμπρακτη μετάνοια,*
- δ) το δικαίωμα σιγής του πειθαρχικώς διωκομένου,*
- ε) την πραγματική και νομική πλάνη,*

⁷³ Συμεωνίδης, 2015, σελ. 340

⁷⁴ Παπαδαμάκης, 2016

στ) το τεκμήριο της αθωότητας του πειθαρχικώς διωκομένου,
ζ) την προστασία των δικαιολογημένων συμφερόντων του πειθαρχικώς διωκομένου ή της υπηρεσίας για τη διατύπωση δυσμενών κρίσεων και εκφράσεων ή τη διενέργεια εκδηλώσεων εκ μέρους του εν λόγω υπαλλήλου εφόσον δεν στοιχειοθετείται το πειθαρχικό παράπτωμα της αναξιοπρεπούς ή ανάρμοστης ή ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφοράς.»

Δεδομένου δε ότι με τη συμπεριφορά του ο υπάλληλος ενδέχεται να παραβεί ταυτόχρονα κανόνες και του πειθαρχικού και του ποινικού δικαίου, ο ΥΚ ρητά ορίζει στο άρθρο 114, ότι η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική ή άλλη δίκη. Επίσης, προβλέπεται στην παρ. 2 ότι η ποινική δίκη δεν αναστέλλει την πειθαρχική διαδικασία. Το πειθαρχικό όργανο όμως μπορεί με απόφασή του, η οποία είναι ελευθέρως ανακλητή, να διατάξει, για εξαιρετικούς λόγους, την αναστολή της πειθαρχικής διαδικασίας, η οποία δεν πρέπει να υπερβαίνει το ένα (1) έτος. Αναστολή δεν επιτρέπεται σε περίπτωση που το πειθαρχικό παράπτωμα προκάλεσε δημόσιο σκάνδαλο ή θίγει σοβαρά το κύρος της υπηρεσίας. Όσον αφορά δε την σχέση μεταξύ των αποφάσεων των δύο δικαιοδοσιών, στην παρ. 3 προβλέπεται ότι το πειθαρχικό όργανο δεσμεύεται από την κρίση που περιέχεται σε αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή σε αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα, μόνο ως προς την ύπαρξη ή την ανυπαρξία πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση πειθαρχικού παραπτώματος.

Αναφορικά με το καίριας σημαίας τεκμήριο της αθωότητας, επισημαίνεται ότι αυτό κατοχυρώνεται με το άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ ως θεμελιώδες δικαίωμα του κατηγορουμένου στην ποινική διαδικασία αλλά και του διωκομένου πειθαρχικά. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη «2. Παν πρόσωπον κατηγορούμενον επί αδικήματι τεκμαίρεται ότι είναι αθώον μέχρι της νομίμου αποδείξεως της ενοχής του». Δηλαδή το τεκμήριο αθωότητας επιβάλλει να θεωρείται αθώο το πρόσωπο στο οποίο αποδίδεται η κατηγορία, μέχρις ότου εκδοθεί η δικαστική απόφαση.

Το ΕΔΔΑ έκρινε σχετικώς⁷⁵ ότι η ποινική αθώωση του κατηγορουμένου, ακόμα και λόγω αμφιβολιών, ενδυναμώνει το τεκμήριο αθωότητάς του και ως εκ τούτου, είναι απολύτως δεσμευτικό για όλα τα δικαστήρια και τις αρχές που επιλαμβάνονται των ίδιων περιστατικών. Κατόπιν τούτου, το ΣτΕ έκρινε ότι οι αθωωτικές αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων είναι δεσμευτικές για τον πειθαρχικό δικαστή, εφόσον πρόκειται για τα ίδια περιστατικά⁷⁶. Στην περίπτωση που η απόφαση του ποινικού δικαστηρίου είναι καταδικαστική, στο πλαίσιο της

⁷⁵ ΕΔΔΑ, Σταυρόπουλος κατά Ελλάδος, 27.09.2007.

⁷⁶ ΣτΕ 1251/2008, 2690/2008, 1670/2009, 116/2010, 1615/2012, 2693/2012

πειθαρχικής διαδικασίας ο δικαστής δεσμεύεται ως προς την ύπαρξη των πραγματικών περιστατικών αλλά είναι ελεύθερος για το νομικό χαρακτηρισμό της πράξης καθώς και την επιβολή ή μη πειθαρχικής ποινής και την επιμέτρησή της⁷⁷.

Το θέμα της εφαρμογής του τεκμηρίου αθωότητας ανακύπτει εντονότερα στο πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου στην εφαρμογή ή μη του μέτρου της αργίας, είτε αυτοδίκαιης είτε δυνητικής⁷⁸. Μολονότι έχει υποστηριχθεί και η άποψη της εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 108 παρ. 2 περ. στ' και στην διαδικασία επιβολής του μέτρου της αργίας, η νομολογία του ΣτΕ δεν ασπάζεται την γνώμη αυτή με το σκεπτικό ότι το μέτρο της αργίας δεν έχει τον χαρακτήρα της κύρωσης σε βάρος του υπαλλήλου, αλλά επιβάλλεται για διαφορετικό σκοπό, ήτοι την προστασία της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας. Ως εκ τούτου γίνεται δεκτό από το ΣτΕ⁷⁹ ότι επί αμιγώς πειθαρχικών ή διοικητικών κυρώσεων ή μέτρων, τα οποία δεν έχουν οποιοδήποτε σύνδεσμο με παράλληλη ή προηγηθείσα ποινική διαδικασία και στις οποίες δεν γίνεται οποιαδήποτε αναφορά σε τέτοια διαδικασία, δεν γεννάται ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ⁸⁰.

Εξάλλου, το μέτρο της αυτοδίκαιης αργίας, λόγω της φύσης του, έχει προσωρινό χαρακτήρα, δεδομένου ότι η λήψη του δεν συνεπάγεται τον μόνιμο αποκλεισμό του υπαλλήλου από την άσκηση των καθηκόντων του, δύναται δε επιπροσθέτως να ανασταλεί οποτεδήποτε. Λαμβανομένων υπ' όψιν των ανωτέρω, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί μέτρο καταφανώς απρόσφορο ή ότι υπερβαίνει προδήλως το αναγκαίο για την επίτευξη του ανωτέρω δημοσίου συμφέροντος σκοπού μέτρο, κατά τρόπο που να συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας του άρθρου 25 παρ. 1 Σ.

Επισημαίνεται επίσης, ότι στα θέματα υπηρεσιακής εξέλιξης του υπαλλήλου, όπου επίσης τίθεται θέμα εφαρμογής του τεκμηρίου αθωότητας του υπαλλήλου, η εκκρεμής πειθαρχική διαδικασία δεν προκαλεί καταρχήν κώλυμα, μπορεί, όμως, το υπηρεσιακό συμβούλιο να κρίνει αιτιολογημένα το αντίθετο (92 ΥΚ).

⁷⁷ Σπηλιωτόπουλος & Χρυσανθάκης, 2017, σελ. 104.

⁷⁸ Το διοικητικό αυτό μέτρο επιβάλλεται κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 103 εδ.(γ) είτε του άρθρου 104 παρ. 1 εδ. (α) Υ.Κ. αντίστοιχα, σε περίπτωση μεταξύ άλλων, αμετάκλητης παραπομπής του υπαλλήλου σε δίκη για κάποιο από τα αδικήματα που ορίζονται στα άρθρα αυτά

⁷⁹ Ολ ΣτΕ 1900/2014

⁸⁰ Βλ. ΕΔΔΑ αποφ. της 13-7-2007 Moullet c. France, πρβλ. και αποφάσεις της 11-2-2003 Y. v. Norway σκέψη 39, της 27-9-2007 Σταυρόπουλος κατά Ελλάδας σκέψη 30, της 15-7-2010 Sicik v. Croatia σκέψη 43, της 14-1-2010 Vanjak v. Croatia σκέψη 37, της 12-7-2013 Allen v. United Kingdom σκέψεις κυρίως 92-94, 97-99, 100,101, 104, 119, 124, εξ αντιδιαστολής απόφαση της 12-4-2011 Celik (Bozkurt) v. Turkey σκέψη 34.

Όσον αφορά την θεμελιώδη αρχή του ποινικού δικαίου «ne bis in idem» (ου δις εν τω αυτώ), δηλαδή τον αρχή ότι δεν επιβάλλεται δύο φορές ποινή για την ίδια πράξη, αυτή προβλέπεται ρητά εντός των ορίων του πειθαρχικού δικαίου⁸¹. Ο προβληματισμός ανακύπτει σχετικά με την εφαρμογή της αρχής αυτής στην περίπτωση που μία πράξη συνιστά ταυτόχρονα και πειθαρχικό και ποινικό αδίκημα.

Στη διάταξη του άρθρου 4 παρ.1 του 7ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ ορίζεται ότι «Κανένας δεν μπορεί να διωχθεί ή καταδικασθεί ποινικά από τα δικαστήρια του ίδιου κράτους, για μια υπόθεση για την οποία ήδη αθωώθηκε ή καταδικάσθηκε με αμετάκλητη απόφαση σύμφωνα με το νόμο και την ποινική δικονομία του κράτους αυτού». Το ΕΔΔΑ ερμηνεύει την διάταξη αυτή με τρόπο ανάλογο του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, που αναφέρεται σε κατηγορία «ποινικής φύσεως». Λόγω βέβαια της διοικητικής φύσης της πειθαρχικής διαφοράς, που διαφοροποιείται ουσιωδώς, παρά τον κυρωτικό χαρακτήρα της, από την ποινική, η εφαρμογή της αρχής «ne bis in idem» δεν είναι δεδομένη .

Με τη γνωστή υπόθεση Engel⁸² το ΕΔΔΑ ερμήνευσε με τρόπο επαναστατικό⁸³ την έννοια της «κατηγορίας ποινικής φύσεως» με σκοπό να οδηγηθεί, δια της τελλολογικής ερμηνείας, στην επέκταση των διατάξεων της ΕΣΔΑ και στις πειθαρχικές διαδικασίες⁸⁴ βάσει τριών κριτηρίων: α) ο χαρακτηρισμός από το ίδιο το κράτος της κύρωσης ως ποινικής ή μη, β) αν η κύρωση αφορά το σύνολο ή ορισμένη μόνο κατηγορία πολιτών, και γ) η φύση και η βαρύτητα της κύρωσης.

Η νομολογία του Conseil d'Etat εφαρμόζει την αρχή «ne bis in idem» με την διατήρηση μόνον της μίας από τις σωρευτικά επιβαλλόμενες διοικητικές και ποινικές κυρώσεις. Έτσι, σε περίπτωση επιβολής προσωρινής αναστολής άσκησης καθηκόντων από ελεύθερο επαγγελματία (φαρμακοποιό) και ταυτόχρονης επιβολής ποινικής καταδίκης στο ίδιο πρόσωπο, δέχεται τη διατήρηση μόνον μέχρι το ύψος της μεγαλύτερης ποινής⁸⁵.

⁸¹ Άρθρο 110 παρ. 3 ΥΚ: «Δεν επιτρέπεται δεύτερη δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα.» και άρθρο 123 παρ. 3 ΥΚ «Δεν επιτρέπεται παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο μετά την έκδοση οριστικής απόφασης για το ίδιο παράπτωμα από οποιοδήποτε πειθαρχικό όργανο.»

⁸² ΕΔΔΑ, απόφ. της 8.6.1976, Engel κ.ά. κατά Ολλανδίας.

⁸³ Βλ. Σταύρο, 1991, σελ. 376.

⁸⁴ Χαρακτηριστικά αναφέρουμε το εξής απόσπασμα, ΕΔΔΑ, Engel, § 81: «Εάν τα κράτη μέλη μπορούσαν κατά την κρίση τους να χαρακτηρίζουν ένα αδίκημα ως πειθαρχικό αντί για ποινικό και να διώκουν το δράστη ενός μεικτού αδικήματος πειθαρχικά αντί για ποινικά, τότε η εφαρμογή της θεμελιώδους διατάξεως του άρθρου 6 [ΕΣΔΑ] θα υπαγόταν στην κυρίαρχη θέλησή τους»

⁸⁵ Πρεβεδούρου, 2015

Στην ελληνική νομολογία, έχει κριθεί⁸⁶ ότι η διάταξη του άρθρου 4 του 7ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, όπως έχει ερμηνευθεί κατά τα ανωτέρω, από το ΕΔΔΑ, δεν θα μπορούσε να τύχει εφαρμογής, καθώς θα ερχόταν σε αντίθεση προς τα άρθρα 94 παρ.1, 95 και 96 παρ.1 του Συντάγματος⁸⁷, ήτοι στον συνταγματικά κατοχυρωμένο προσδιορισμό της καθ' ύλην αρμοδιότητας των διοικητικών και των ποινικών δικαστηρίων. Ο Μαθιουδάκης⁸⁸, ορθώς, παρατηρεί ότι η λειτουργικότερη λύση στο παραπάνω αδιέξοδο θα ήταν η διαφοροποίηση ποινικής και διοικητικής δίκης σε επίπεδο πραγματικών περιστατικών⁸⁹.

Προσφάτως, πάντως, το ΕΔΔΑ στην απόφασή του «Α & Β κατά Νορβηγίας» (15.11.2016) έκανε δεκτό ότι στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής «ne bis in idem» είναι επιτρεπτή η πρόβλεψη δύο διαδικασιών (ποινική και διοικητική) υπό την προϋπόθεση ότι αποτελούν ένα συνεκτικό (εξ απόψεως αντικειμένου και χρόνου) σύνολο με συμπληρωματικούς σκοπούς, με προβλεψιμότητα και ενιαίο κατ' αρχήν αποδεικτικό υλικό και, πάντοτε, με σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας⁹⁰. Γενικότερα, ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «κλειδί» για την εξασφάλιση των δικαιωμάτων του διωκομένου στο πλαίσιο της πειθαρχικής διαδικασίας.

2.2 Η αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου.

Στο πλαίσιο της εν γένει διοικητικής μεταρρύθμισης ο ν. 4057/2012 μετέβαλε ριζικά το πειθαρχικό δίκαιο των δημόσιων υπαλλήλων και με το δεύτερο άρθρο αυτού αντικατέστησε το Ε' μέρος του Υπαλληλικού Κώδικα, ήτοι οι διατάξεις των άρθρων 106-146 Ν 3528/2007, εισάγοντας σημαντικές καινοτομίες. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση, *«Η ριζική αναμόρφωση των ρυθμίσεων του Υπαλληλικού Κώδικα, που αναφέρονται στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων θεωρήθηκε επιβεβλημένη, προκειμένου να αντιμετωπισθούν, κατά τρόπο αποτελεσματικό, παθογένειες που έχουν εμφιλοχωρήσει στη λειτουργία του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, οι οποίες συνίστανται, ιδίως, στη διόγκωση των φαινομένων διαφθοράς»*. Δύο θα μπορούσαν να θεωρηθούν οι σημαντικότερες εξ αυτών, ήτοι η αποκλειστική πλέον απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων και η νέα σύνθεση των

⁸⁶ Βλ. ΣτΕ 2067/2011, 735/2012 και ΔΕφ Αθηνών (ακυρ.) 401/2013.

⁸⁷ Άρθρο 94 παρ. 1 Σ: «Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.» και άρθρο 96 παρ. 1 Σ: «Στα τακτικά ποινικά δικαστήρια ανήκει η τιμωρία των εγκλημάτων και η λήψη όλων των μέτρων που προβλέπουν οι ποινικοί νόμοι.»

⁸⁸ Μαθιουδάκης, 2013, σελ. 1170.

⁸⁹ Βλ. ΣτΕ 311/2012 και 1615/2012.

⁹⁰ Χρυσανθάκης, 2017

πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων με τη συμμετοχή δικαστικού λειτουργού στη θέση του προέδρου και τον ταυτόχρονο αποκλεισμό των δύο αιρετών υπαλλήλων.

Σε γενικές γραμμές, διακρίνονται δύο βασικές κατευθύνσεις που διαπνέουν το ν. 4057/2012 στο σύνολό του. Πρώτη είναι η τάση αυστηροποίησης του πειθαρχικού δικαίου των δημόσιων υπαλλήλων, η οποία εκδηλώνεται με την απόλυση της αρχής της επιείκειας από τις αναλογικά εφαρμοστέες αρχές του ποινικού δικαίου στο άρθρο 108 ΥΚ, την επιβολή βαρύτερων πειθαρχικών ποινών στο άρθρο 109 ΥΚ, μέσω της αύξησης των ορίων του προστίμου και της προσωρινής παύσης και τη θέσπιση της επιβολής, πέραν της πειθαρχικής ποινής, και επιπλέον διοικητικής κύρωσης από 3.000 έως 30.000 ευρώ, καθώς και με την αύξηση του χρόνου παραγραφής των παραπτωμάτων στο άρθρο 112 ΥΚ. Δεύτερον, ο νόμος 4057/2012 διαπνέεται από μία προσπάθεια επιτάχυνσης της πειθαρχικής διαδικασίας: προς την κατεύθυνση αυτή, το άρθρο 122 παρ. 1 ΥΚ προβλέπει την ολοκλήρωση της διαδικασίας εντός δύο μηνών από την κλήση σε απολογία, είτε με την έκδοση πειθαρχικής απόφασης μονομελούς οργάνου είτε με παραπομπή ενώπιον πειθαρχικού συμβουλίου, ενώ σε περίπτωση παραπομπής ενώπιον πειθαρχικού συμβουλίου, τάσσεται προθεσμία ολοκλήρωσης τεσσάρων μηνών από την παραπομπή. Επίσης, με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου η υπαίτια παράβαση των διατάξεων αυτών αναγορεύεται σε πειθαρχικό παράπτωμα⁹¹.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, όπως αναφέρει ο Σταυρόπουλος, επίτιμος Αντιπρόεδρος του ΣτΕ και Πρόεδρος της νομοπαρασκευαστικής επιτροπής του εν λόγω νομοσχεδίου, μέγιστη ήταν αντίδραση εκ μέρους των δημοσιοϋπαλληλικών οργανώσεων κατά του νομοσχεδίου αλλά και κατά της εφαρμογής του ψηφισθέντος νόμου⁹², αντίδραση, βέβαια, που μπορεί να χαρακτηριστεί ως απολύτως αναμενόμενη και μόνο εκ του γεγονότος ότι οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των υπαλλήλων ενώπιον των υπηρεσιακών συμβουλίων δεν θα μετείχαν πλέον στη σύνθεση των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων.

Πάντως, σημειώνεται ότι ο Μαθιουδάκης χαρακτηρίζει το ν. 4057/2012 ως μία εκτεταμένη τροποποίηση του προηγούμενου καθεστώτος, ήτοι του ν. 3528/2007, και όχι μία ριζική αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου, όπως τον θεωρεί η ίδια η αιτιολογική έκθεση του

⁹¹ Παυλίδου, 2012

⁹² «Οι δημοσιοϋπαλληλικές οργανώσεις μεθόδευσαν και ακόμη μεθοδεύουν την μη εφαρμογή του. Αρχικά, έκαναν ό,τι μπορούσαν ώστε το νομοσχέδιο να μην προωθηθεί στη Βουλή, στη συνέχεια να μην ψηφισθεί, και μετά να μην εφαρμοσθεί, αν και ως νόμος του Κράτους επαινέθηκε γενικότερα και ψηφίστηκε από την συντριπτική πλειοψηφία των βουλευτών. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην ακρόαση στην οικεία Επιτροπή της Βουλής, ο εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ ισχυρίστηκε, προκαλώντας την θυμηδία των βουλευτών, ότι το παλαιό πειθαρχικό σύστημα λειτουργούσε άμογα και οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν διαπράττουν πειθαρχικά παραπτώματα.» Βλ. Σταυρόπουλο, 2013, σελ. 103.

νόμου αυτού, καθόσον η μεταρρυθμιστική εμβέλεια του ν. 4057/2012 δεν είχε παντού το ίδιο βάθος⁹³.

Αμέσως μετά το ν. 4057/2012, ο ν. 4093/2012 τροποποίησε εκ νέου τις προϋποθέσεις θέσης του υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη αργία, ξεσηκώνοντας θυελλώδη κριτική με το αιτιολογικό της υπερβολικής ανεπιείκειας και της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας, ενώ ο ν. 4325/2015 προσπάθησε να αποσοβήσει τις αντιδράσεις. Ακολουθεί προσπάθεια καταγραφής των σημαντικότερων μεταβολών που επέβαλαν στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων τα παραπάνω νομοθετήματα.

2.2.1 Οι βασικές μεταβολές των ν. 4057/2012 και 4093/2012.

Οι πιο ουσιώδεις μεταβολές που επέφερε ο ν. 4057/2012 άπτονται των εξής θεμάτων:

α) Πειθαρχικά παραπτώματα – αποκλειστική απαρίθμηση.

Σε αντιδιαστολή με την μακρά παράδοση της πειθαρχικής νομοθεσίας⁹⁴, κατά την οποία δινόταν ο ορισμός του πειθαρχικού παραπτώματος και ακολουθούσε ενδεικτική απαρίθμηση των παραπτωμάτων, ο ν. 4057/2012 απαριθμεί αποκλειστικά τα πειθαρχικά παραπτώματα, επιλέγοντας να ενισχύσει το δικαιοκρατικό και προστατευτικό στοιχείο των δικαιωμάτων των υπαλλήλων έναντι της υπηρεσιακής τάξης και ευρυθμίας⁹⁵. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η αιτιολογική έκθεση του νόμου, «Για πρώτη φορά στη σύγχρονη ιστορία του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου καθιερώνεται η αποκλειστική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων η οποία αποτελεί σημαντική καινοτομία και αποσκοπεί στο να γνωρίζει εκ των προτέρων ο δημόσιος υπάλληλος το πλαίσιο μέσα στο οποίο οφείλει να διαμορφώνει την εν γένει συμπεριφορά του, τόσο εντός όσο και εκτός υπηρεσίας, έτσι ώστε να αποφεύγει πράξεις ή παραλείψεις που είναι πειθαρχικά αποδοκιμαστέες. Η ρύθμιση αυτή αποτελεί εγγύηση για τον δημόσιο υπάλληλο και εναρμονίζεται προς τις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου σύμφωνα με τους ορισμούς του Καταστατικού Χάρτη της Χώρας. Παράλληλα με την αποκλειστική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων, επιχειρείται ο εξορθολογισμός και η αρτιότερη διατύπωσή τους».

Πάντως, η πρακτική σημασία της, φαινομενικά, ριζικής αυτής αλλαγής μετριάζεται από τη χρήση αόριστων εννοιών κατά τον προσδιορισμό του πειθαρχικού παραπτώματος, όπως είναι η παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος που χρησιμοποιούνταν για τον ορισμό του

⁹³ Μαθιουδάκης, 2013, σελ. 1165.

⁹⁴ Άρ. 131, 132 ν. 1811/1951, άρ. 205, 206 π.δ. 611/1977, άρ. 106, 107 ν. 2683/1999 και άρ. 106,107 ν. 3528/2007.

⁹⁵ Μαθιουδάκης, 2013, σελ. 1166

πειθαρχικού παραπτώματος και αφαιρείται μεν από το άρθρο 106 ΥΚ, προστίθεται όμως στον περιοριστικό κατάλογο του άρθρου 107, αναγορευόμενη σε αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα στην περ. β'.

β) Διεύρυνση των πειθαρχικών ποινών.

Ο ν. 4057/2012 προχώρησε σε τέσσερις τροποποιήσεις του καθεστώτος των πειθαρχικών ποινών. Κατ' αρχάς επέκτεινε το εύρος τους⁹⁶ και ταυτόχρονα εισήγαγε νέες πειθαρχικές ποινές, ήτοι την ποινή της στέρησης του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένων οργανικής μονάδας από ένα (1) έως πέντε (5) έτη και της αφαίρεσης της αφαίρεσης της άσκησης των καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας⁹⁷. Περαιτέρω, προβλέφθηκε ότι σε περιπτώσεις υπαλλήλων που έχουν υποπέσει σε ιδιαίτερα σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα, το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει, επιπλέον της πειθαρχικής ποινής, διοικητική κύρωση, δηλαδή χρηματικό πρόστιμο, και μάλιστα αρκετά υψηλό⁹⁸. Τέλος, ορίστηκε κατώτατο όριο ποινών για μια σειρά παραπτωμάτων⁹⁹.

Η πολυεπίπεδη αυτή μεγέθυνση των πειθαρχικών ποινών θα μπορούσαμε να πούμε ότι ανταποκρίνεται σε ένα πρότυπο αυστηρού ενδοϋπηρεσιακού ελέγχου με γνώμονα τον περιορισμό της ευρείας έκτασης της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης κατά την επιβολή των πειθαρχικών ποινών, που αποσκοπεί στην εξάλειψη του συνήθους φαινομένου των υπερβολικά επιεικών ποινών.

⁹⁶ Έτσι, π.χ. το εύρος του προστίμου αυξήθηκε από τους τρεις (3) μήνες στους δώδεκα (12) μήνες, ο υποβιβασμός από τον ένα βαθμό αυξήθηκε στους δύο, ενώ το πλαφόν της προσωρινής παύσης επανακαθορίστηκε από τους έξι (6) στους δώδεκα (12) μήνες).

⁹⁷ Σύμφωνα με την υπ' αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ. 58/341/οικ. 10874/03.05.2012 εγκύκλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΑΔΑ: Β499Χ-ΟΥΗ), 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.

⁹⁸ Συγκεκριμένα, όταν επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της στέρησης του δικαιώματος προαγωγής από ένα (1) έως πέντε (5) έτη ή της στέρησης του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένου από ένα (1) έως πέντε (5) έτη ή της αφαίρεσης της άσκησης καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας για τη θητεία ή το υπόλοιπό της ή του υποβιβασμού έως δύο (2) βαθμούς ή της προσωρινής παύσης από τρεις (3) έως δώδεκα (12) μήνες και συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις, το πειθαρχικό συμβούλιο δύναται να επιβάλλει επιπλέον διοικητική κύρωση από τρεις χιλιάδες (3.000) έως τριάντα χιλιάδες (30.000) ευρώ. Στην περίπτωση που σε υπάλληλο έχει επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης για τα παραπτώματα της απόκτησης οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ίδιου ή τρίτου προσώπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών ή/και της αναξιοπρεπούς ή ανάξιας ή ανάρμοστης για υπάλληλο συμπεριφοράς εντός ή εκτός υπηρεσίας, που σχετίζεται με οικονομικό αντικείμενο, το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί να επιβάλλει επιπλέον διοικητική κύρωση από δέκα χιλιάδες (10.000) έως εκατό χιλιάδες (100.000) ευρώ. (άρθρο 109 παρ. 3 ΥΚ)

⁹⁹ Ειδικότερα για τα παραπτώματα: α. πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία, β. παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους, γ. απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ίδιου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών, δ. σοβαρή απείθεια και ε. αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων, εφόσον υπερβαίνει τις είκοσι δύο (22) εργάσιμες ημέρες συνεχώς ή τις τριάντα (30) εργάσιμες ημέρες σε διάστημα ενός (1) έτους, δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή κατώτερη του υποβιβασμού. (άρθρο 109 παρ. 5 α)

γ) Η παραγραφή των πειθαρχικών παραπτώματων.

Με το ν. 4057/2012 αυξήθηκαν τα χρονιά όρια της παραγραφής προκειμένου, όπως αναφέρει η αιτιολογική έκθεση, να μην τίθενται στο «απυρόβλητο» υπάλληλοι που έχουν παρανομήσει εκμεταλλεόμενοι τους σύντομους σχετικά χρόνους παραγραφής. Έτσι ο χρόνος της παραγραφής είναι πλέον πέντε (5) έτη από την ημέρα διάπραξης του πειθαρχικού παραπτώματος και επτά (7) έτη εάν επήλθε διακοπή της παραγραφής λόγω κλήσης σε απολογία ή παραπομπής στο πειθαρχικό συμβούλιο. Ειδικά στις περιπτώσεις πειθαρχικών παραπτώματων με ιδιαίτερο βαθμό βαρύτητας¹⁰⁰ ο χρόνος παραγραφής είναι επτά (7) έτη από την ημέρα διάπραξης και δέκα (10) έτη εάν επήλθε διακοπή της παραγραφής λόγω κλήσης σε απολογία ή παραπομπής στο πειθαρχικό συμβούλιο. Κατ' εξαίρεση για το πειθαρχικό παράπτωμα της απόκτησης οικονομικού οφέλους ως αφετηρία για την έναρξη της παραγραφής ορίζεται η ημερομηνία που ο πειθαρχικώς προϊστάμενος έλαβε γνώση της τέλεσης της πράξης.

δ) Οι προθεσμίες προς την διοίκηση.

Με σκοπό την επιτάχυνση της πειθαρχικής διαδικασίας, ορίστηκαν προθεσμίες για τις πράξεις που προηγούνται της πειθαρχικής δίωξης και συντομεύθηκαν οι προθεσμίες ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας και έκδοσης της πειθαρχικής απόφασης¹⁰¹. Η αποτελεσματικότητα αυτών των ρυθμίσεων μετριάζεται από το γεγονός ότι στο πειθαρχικό δίκαιο οι προθεσμίες θεωρούνται ούτως ή άλλως ενδεικτικές¹⁰².

¹⁰⁰ Όπως η πράξη άρνησης αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψης αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία, η παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους, 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, η σοβαρή απειθεια και η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων (άρθρο 112 ΥΚ).

¹⁰¹ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 125 η προκαταρκτική εξέταση περατώνεται εντός μηνός από την ημερομηνία κατά την οποία ο πειθαρχικώς προϊστάμενος έλαβε γνώση των περιστατικών, που πιθανόν συνιστούν πειθαρχικό παράπτωμα ή, αν η προκαταρκτική εξέταση διεξάγεται από υπάλληλο ύστερα από εντολή του πειθαρχικώς προϊσταμένου, από την ημερομηνία που κοινοποιήθηκε στον υπάλληλο η απόφαση ανάθεσής της. Επίσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 126 η ένορκη διοικητική εξέταση περατώνεται εντός δύο (2) μηνών από την ημερομηνία που κοινοποιήθηκε στον υπάλληλο η απόφαση ανάθεσης διεξαγωγής της ή εντός τριών (3) μηνών, στην περίπτωση που ο υπάλληλος που τη διεξάγει ζητήσει με πλήρως αιτιολογημένη αίτησή του παράταση της προθεσμίας για ένα (1) μήνα. Ακολούθως με τις διατάξεις του άρθρου 127, παρ.6 η πειθαρχική ανάκριση περατώνεται εντός μηνός από την ημερομηνία κοινοποίησης της σχετικής απόφασης του πειθαρχικού συμβουλίου στον υπάλληλο που θα τη διενεργήσει, ο οποίος μπορεί να ζητήσει με πλήρως αιτιολογημένη αίτησή του, παράταση της προθεσμίας αυτής έως ένα (1) μήνα. Με τις διατάξεις του άρθρου 122, παρ.1 προβλέπεται ότι η πειθαρχική διαδικασία ολοκληρώνεται εντός δύο (2) μηνών από την κλήση σε απολογία ή εντός τεσσάρων (4) μηνών από την παραπομπή ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου. Επίσης στις διατάξεις του άρθρου 146Α, παρ.10 προβλέπεται ότι η εκδίκαση της ένστασης από το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο γίνεται εντός έξι (6) μηνών από την περιέλευσή της σε αυτό. Τέλος σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 142, παρ.6 η εκδίκαση προσφυγής από το ΣτΕ ή από το αρμόδιο διοικητικό εφετείο γίνεται εντός οκτώ (8) μηνών από την περιέλευσή της στο οικείο δικαστήριο.

¹⁰² Βλ. ΣτΕ 4311/2012: «...Εξάλλου, το άρθρο 10 παρ. 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (Α'45) ορίζει ότι «Οι προθεσμίες για τη Διοίκηση είναι ενδεικτικές, εκτός αν από τις διατάξεις που τις προβλέπουν προκύπτει ότι είναι αποκλειστικές. Η θεσπιζόμενη με την ως άνω διάταξη του άρθρου 123 του Υπαλληλικού Κώδικα (σ.σ. παραπέμπει στον προϊσχύσαντα κώδικα του ν. 2683/1999) εξάμηνη προθεσμία δεν είναι αποκλειστική αλλά ενδεικτική, με την έννοια ότι περιέχει έντονη υπόδειξη προς την Διοίκηση να ολοκληρώσει την πειθαρχική διαδικασία κολασμού των υπαλληλικών αδικημάτων μέσα σε εύλογο χρόνο. Κατ'

ε) Η λήξη της πειθαρχικής ευθύνης.

Η τροποποίηση που επέφερε ο ν. 4057/2017 ήταν καθοριστική ως προς το θέμα της λήξης της πειθαρχικής ευθύνης του υπαλλήλου. Υπό το προηγούμενο καθεστώς, η απώλεια της υπαλληλικής ιδιότητας καθιστούσε την επιβολής της πειθαρχικής ποινής για αδίκημα που διαπράχθηκε ενόσω ο υπάλληλος ήταν εν ενεργεία, αδύνατη, ενώ πλέον εάν του επιβληθεί πειθαρχική ποινή ανώτερη του προστίμου, μετατρέπεται από το πειθαρχικό συμβούλιο, ανάλογα με τη βαρύτητα του παραπτώματος, σε ποινή προστίμου αποδοχών έως δώδεκα (12) μηνών με δυνατότητα επιβολής και διοικητικής κύρωσης. Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν οι επιφυλάξεις που έχει εκφράσει ο Μαθιουδάκης επί του θέματος, ήτοι «*Η μετατροπή οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής – πλην του προστίμου – σε χρηματική, για την διάπραξη οποιουδήποτε πειθαρχικού αδικήματος, και όχι μόνο για οικονομικού χαρακτήρα πειθαρχικά αδικήματα, αλλοιώνει την ουσία της πειθαρχικής κύρωσης, εμφανίζεται να χρησιμοποιεί την πειθαρχία ως μέσο είσπραξης κρατικών εσόδων, καθιστώντας τον πειθαρχικό παραβάτη από εγκαλούμενο, οφειλέτη του κράτους*»¹⁰³. Επισημαίνεται ότι η νομολογία του ΣτΕ δεν φαίνεται να συμμαρτίζει την άποψη αυτή¹⁰⁴.

στ) Τα πειθαρχικά συμβούλια.

Με γνώμονα την καλύτερη διερεύνηση των πειθαρχικών υποθέσεων συγκροτούνται αμιγώς πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια, εγκαταλείποντας το πρότυπο των υπηρεσιακών συμβουλίων, τα οποία έκριναν ταυτόχρονα και πειθαρχικές υποθέσεις¹⁰⁵. Περαιτέρω, με σκοπό την διασφάλιση των αρχών της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας, στα εν λόγω συμβούλια μετέχουν ένας δικαστικός λειτουργός ως πρόεδρος, δύο μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, και δύο προϊστάμενοι διευθύνσεων που προέρχονται από υπηρεσίες διαφορετικές από αυτήν στην οποία ανήκει ο πειθαρχικώς διωκόμενος υπάλληλος¹⁰⁶. Στο

εξοχήν δε κριτήριο προσδιορισμού του εύλογου αυτού χρόνου είναι η τυχόν προκύπτουσα ανάγκη εκκαθάρισης των πραγματικών περιστατικών της εκάστοτε κρινόμενης υπόθεσης και διεξαγωγής σχετικής ανάκρισης. Η ρύθμιση εξάλλου του άρθρου 10 παρ. 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δεν αναφέρεται κατά την έννοια του συνόλου των διατάξεων του άρθρου αυτού, σε προθεσμίες που προβλέπονται για την έκδοση πειθαρχικών αποφάσεων, μετά από ορισμένη πειθαρχική διαδικασία, η οποία, από τη φύση της, δεν μπορεί να περιορίζεται χρονικά, χωρίς να απειλείται η ουσιαστική ορθότητα της υπό έκδοσης πειθαρχικής απόφασης». Πρβλ. ΣτΕ 1652/2008, 1553/2008, 2336/2004, 92/2003, 1740/1994.

¹⁰³ Μαθιουδάκης 2013, σελ. 1173.

¹⁰⁴ Ολ.ΣτΕ 1622/2012, σύμφωνα με την οποία η επιβολή προστίμου σε όσους παραβαίνουν διατάξεις, που έχουν θεσπιστεί για λόγους δημοσίου συμφέροντος (άρ. 21 παρ. 2 ν. 2472/1997) εκφράζει την ηθική απαξία της έννομης τάξης κατά τρόπο ευθέως ανάλογο προς το ύψος του προστίμου.

¹⁰⁵ Πρόκειται δηλαδή για «υπηρεσιακά συμβούλια» κατά την έννοια της παρ. 4 του άρθρου 103 του Συντάγματος, διαφέρουν δε από τα λοιπά υπηρεσιακά συμβούλια μόνον ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων τους, δηλαδή είναι αρμόδια μόνον για τις πειθαρχικές υποθέσεις ενώ τα λοιπά υπηρεσιακά συμβούλια είναι αρμόδια για τις άλλες μεταβολές της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων.

¹⁰⁶ Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου: «*Η κατά πλειοψηφία συγκρότηση των εν λόγω συμβουλίων από δικαστικό λειτουργό και μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους είναι σύμφωνη με την απαίτηση του άρθρου 103 παρ. 4 του Συντάγματος που επιβάλλει τη συγκρότηση των συμβουλίων κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους*

Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο προεδρεύει ένας αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και λειτουργούν σε αυτό δύο τμήματα. Στο καθένα από τα τμήματα αυτά συμμετέχουν ο πρόεδρος του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, δύο νομικοί σύμβουλοι του κράτους και δύο προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων. Εντύπωση, πάντως, προκαλεί το γεγονός ότι ο νομοθέτης επέλεξε να μετέχει δικαστικός λειτουργός, που αναμφισβήτητα αποτελεί το μεγαλύτερο εχέγγυο ανεξαρτησίας και αμεροληψίας, μόνο στα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια και όχι στο Δευτεροβάθμιο, το οποίο κρίνει σε δεύτερο βαθμό τις πειθαρχικές υποθέσεις¹⁰⁷.

Η μεγάλη καινοτομία του νόμου έγκειται στην μη συμμετοχή υπαλλήλων ούτε στα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια ούτε στο Δευτεροβάθμιο, επιλογή που η αιτιολογική έκθεση του νόμου βασίζει τα εξής: «.. η φύση της πειθαρχικής δίκης επιτάσσει όπως τα μέλη τους ορίζονται από το νομοθέτη με βάση αμιγώς υπηρεσιακά κριτήρια, δεδομένου ότι οι υπάλληλοι με συνδικαλιστική ιδιότητα, οι οποίοι έχουν εκ προοιμίου ως σκοπό την προάσπιση των συμφερόντων των εκλογέων τους δημοσίων υπαλλήλων δεν μπορούν εξ αντικειμένου να λειτουργήσουν με την επιβαλλόμενη αμεροληψία κατά την εξέταση των πειθαρχικών υποθέσεων». Η αντίδραση από την πλευρά των συνδικαλιστικών οργάνων των υπαλλήλων ήταν οξεία και, φυσικά, αναμενόμενη, γεγονός, άλλωστε, που οδήγησε στην τροποποίηση του ν. 4325/2015, όπως θα δούμε παρακάτω.

Περαιτέρω, στο ν. 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016» (ΦΕΚ Α΄ 222) περιλήφθηκαν διατάξεις που επεξεργάζονταν το θεσμό της αυτοδίκαιης αργίας και συγκεκριμένα προέβλεπαν ότι υπάλληλος που παραπέμπεται στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο για ένα από τα πειθαρχικά παραπτώματα που περιοριστικά αναφέρονται και τα οποία κατά την κρίση του

δημοσίου υπαλλήλους. Και τούτο διότι η ως άνω συνταγματική ρύθμιση δεν επιτάσσει την υποχρεωτική συμμετοχή, κατά τα δύο τρίτα, προσώπων που έχουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου αλλά αποσκοπεί στην αμερόληπτη και αντικειμενική κρίση των υπαλλήλων από συμβούλια των οποίων τα μέλη διαθέτουν συνταγματικές εγγυήσεις ως προς το υπηρεσιακό τους καθεστώς προκειμένου να είναι ανεπηρέαστα από κάθε είδους εξαρτήσεις (βλ. ΣτΕ 474/1991). Οι εγγυήσεις αυτές διασφαλίζονται στον μέγιστο βαθμό με τη συμμετοχή δικαστικών λειτουργών και μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στα υπηρεσιακά συμβούλια που είναι αρμόδια για τις πειθαρχικές υποθέσεις των υπαλλήλων. Ειδικά ως προς τους δικαστικούς λειτουργούς η συμμετοχή τους σε πειθαρχικά συλλογικά όργανα της Διοίκησης προβλέπεται ρητά στο άρθρο 89 παρ. 2 του Συντάγματος, ενώ στο άρθρο 100 Α του Συντάγματος κατοχυρώνεται το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους τα μέλη του οποίου είναι κρατικοί λειτουργοί που απολαμβάνουν των εγγυήσεων της μονιμότητας.»

¹⁰⁷ Σχετικώς, ο Μαθιουδάκης σχολιάζει: «Δεν μπορεί, ωστόσο, να αποφύγει κανείς τη σκέψη ότι υπάρχει αυξημένη ανάγκη στελέχωσης με δικαστικούς λειτουργούς του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου έναντι των Πρωτοβάθμιων, τα οποία δεν επιλύουν κατά κανόνα οριστικά την υπόθεση. Αντ' αυτού ο νομοθέτης προέκρινε τη στελέχωση των Δευτεροβάθμιων Συμβουλίων με μέλη του ΝΣΚ, τα οποία εκπροσωπούν ως εκ της θέσεώς τους, τα συμφέροντα της δημόσιας υπηρεσίας, παρά τις εξαγγελίες του νόμου για προώθηση της αμεροληψίας των συλλογικών αυτών οργάνων». Βλ. Μαθιουδάκης, 2013, σλ. 1177.

νομοθέτη εμφανίζουν ιδιαίτερη απαξία, τίθεται αυτοδικαίως σε αργία μέχρι την έκδοση πειθαρχικής απόφασης¹⁰⁸. Στο ίδιο πνεύμα επεκτάθηκε και ο θεσμός της δυνητικής θέσης σε αργία¹⁰⁹. Όπως παρατηρεί ο Πικραμένος, οι διατάξεις της αυτοδίκαιης αργίας *επικρίθηκαν έντονα με το σκεπτικό ότι μόνη η παραπομπή μπορεί να οδηγήσει τον διωκόμενο στην αργία, ακόμα και αν το πειθαρχικό παράπτωμα στο οποίο έχει υποπέσει δεν είναι ιδιαίτερα σοβαρό δεδομένου ότι μεταξύ εκείνων των παραπτωμάτων που επιφέρουν αυτοδίκαιη αργία είναι και το παράπτωμα της αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφοράς εντός ή εκτός υπηρεσίας, στο οποίο εμπίπτει πλήθος περιπτώσεων*¹¹⁰. Έτσι, θα μπορούσε με μεγάλη ευχέρεια ένας πολίτης να προκαλέσει, ακόμα και για λόγους προσωπικής αντεκδίκησης, την παραπομπή ενός υπαλλήλου στο πειθαρχικό συμβούλιο και ταυτόχρονα την προσωρινή απομάκρυνσή του από την υπηρεσία. Η ίδια δυνατότητα δίνεται και στον προϊστάμενο του υπαλλήλου που μπορεί να προκαλέσει την παραπομπή του για λόγους οι οποίοι στην πραγματικότητα δεν αφορούν την υπηρεσιακή εικόνα του πρώτου.

Επίσης, δεδομένου ότι ο υπάλληλος τίθεται σε αργία χωρίς προηγούμενη δυνατότητα έκθεσης των απόψεών του, η διάταξη αυτή έχει θεωρηθεί, ορθώς, ότι έρχεται σε αντίθεση προς το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος¹¹¹. Πιο συγκεκριμένα, λαμβανομένου υπ' όψιν του ότι, σύμφωνα με το άρθρο 122 ΥΚ, η παραπομπή στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο τοποθετείται χρονικά στην έναρξη της πειθαρχικής διαδικασίας, ο υπάλληλος δεν έχει μέχρι την ημέρα της παραπομπής του τη δυνατότητα εκ του νόμου να αναπτύξει ισχυρισμούς προς την υπεράσπιση των συμφερόντων του και να αντικρούσει τις εις βάρος του κατηγορίες. Κατά τον τρόπο αυτό, επιβάλλεται στον υπάλληλο ένα δυσχερές διοικητικό μέτρο πριν καν καταστεί δυνατή η έκθεση των απόψεών του. Παρόλα αυτά το ΣτΕ, με την υπ' αρ. 1900/2014 απόφαση της Ολομέλειας

¹⁰⁸ Βλ. Ν. 4093/2012: Υποπαράγραφος Ζ.3., 1. Το άρθρο 103 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Υπαλληλικός Κώδικας, ν. 3528/2007), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4057/2012, αντικαθίσταται ως εξής: «1. Τίθεται αυτοδίκαια σε αργία: α) ο υπάλληλος που στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία ύστερα από πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή ένταλμα προσωρινής κράτησης, β) ο υπάλληλος κατά του οποίου εκδόθηκε ένταλμα προσωρινής κράτησης και στη συνέχεια ήρθη η προσωρινή κράτησή του ή αντικαταστάθηκε με περιοριστικούς όρους, γ) ο υπάλληλος, ο οποίος παραπέμφθηκε αμετακλήτως ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου για κακούργημα. δ) ο υπάλληλος στον οποίο επιβλήθηκε η πειθαρχική ποινή της οριστικής ή της προσωρινής παύσης, και ε) ο υπάλληλος ο οποίος έχει παραπεμφθεί στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο για τα παραπτώματα των περιπτώσεων α', γ', δ', ε', θ', ι', ιδ', ιη', κγ', κδ', κζ' και κθ' του άρθρου 107 ή αντίστοιχα παραπτώματα του ίδιου άρθρου, όπως ίσχυε πριν την αντικατάστασή του με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012, ή αντίστοιχα παραπτώματα του προϊσχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα (ν.2683/1999)»

¹⁰⁹ Βλ. Ν. 4093/2012: Υποπαράγραφος Ζ.3, 2. Το άρθρο 104 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4057/2012, αντικαθίσταται ως εξής: «1. Αν συντρέχουν λόγοι δημόσιου συμφέροντος ή υπηρεσιακοί λόγοι μπορεί να τεθεί σε αργία ο υπάλληλος κατά του οποίου: α) έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα, με την επιφύλαξη των περιπτώσεων της παραγράφου 1 περίπτωση ε' του προηγούμενου άρθρου, για τις οποίες επιβάλλεται αυτοδίκαιη αργία, ή β) υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για άτακτη διαχείριση, η οποία στηρίζεται σε έκθεση της προϊσταμένης αρχής ή του αρμοδίου επιθεωρητή.»

¹¹⁰ Πικραμένος 2015

¹¹¹ Χριστοφορίδης, 2015, σελ. 48-49.

1900/2014, έκρινε συνταγματικές τις εν λόγω διατάξεις δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στο στοιχείο της προσωρινότητας που χαρακτηρίζει το διοικητικό μέτρο της αργίας¹¹².

Παράλληλα, στις διατάξεις του ν. 4093/2012¹¹³ ορίζεται ρητώς ότι οι νέες περί αυτοδίκαιης αργίας διατάξεις εφαρμόζονται και στις υποθέσεις που είναι εκκρεμείς κατά τη δημοσίευση του εν λόγω νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η αναδρομική αυτή εφαρμογή του συγκεκριμένου μέτρου και σε εκκρεμείς πειθαρχικές υποθέσεις είχε εγείρει εύλογες δογματικές αμφιβολίες ως προς την συνταγματικότητά της. Αν αναγνωρίσουμε την εξ αντικειμένου πειθαρχική φύση της αυτοδίκαιης αργίας, υπαγόμενη στην ευρύτερη έννοια των υπηρεσιακών κυρώσεων, εν αντιθέσει με την πάγια νομολογία που την χαρακτηρίζει δυσμενές διοικητικό μέτρο, και λαμβανομένης υπ' όψιν της νομολογίας του ΕΔΔΑ¹¹⁴, θα πρέπει να

¹¹² Ειδικότερα, με την 1900/2014 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ έγινε δεκτό ότι: «Η λήψη του προβλεπόμενου από την επίμαχη διάταξη της περ. ε' της παρ. 1 του άρθρου 103 του Υπαλληλικού Κώδικα... διοικητικού μέτρου της αυτοδίκαιης αργίας επιβάλλεται σε βάρος του υπαλλήλου για λόγους δημοσίου συμφέροντος και εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, αποβλέπει στην προσωρινή απομάκρυνσή του από την άσκηση των καθηκόντων του, όταν, κατά την κρίση του αρμόδιου για την επιβολή του οργάνου, υπάρχουν επαρκείς ενδείξεις για την εκ μέρους του διάπραξη κάποιου από τα περιοριστικούς αναφερόμενα στην εν λόγω διάταξη πειθαρχικά παραπτώματα και λαμβάνεται ασυνδέτως με οποιαδήποτε ποινική διαδικασία που τυχόν εκκρεμεί σε βάρος του υπαλλήλου, ενώ δεν συνιστά πειθαρχική κύρωση ούτε έχει το χαρακτήρα πειθαρχικής δίωξης. Εξάλλου, το διοικητικό αυτό μέτρο, όπως διαμορφώνεται από το σύνολο των... διατάξεων, ως εκ φύσεώς του, δεν πλήττει τον υπάλληλο με τέτοια σφοδρότητα, ώστε να προσλαμβάνει ποινική χροιά και να λογίζεται ως «ποινική κύρωση», κατά την έννοια του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, η οποία και θα ενεργοποιούσε ενδεχομένως την εφαρμογή της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού. Συνεπώς, μη συντρέχουσας οποιασδήποτε από τις προϋποθέσεις, η διάταξη αυτή δεν έχει έδαφος εφαρμογής εν προκειμένω, ο δε λόγος της αιτήσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι η ρύθμιση των ανωτέρω διατάξεων προσκρούει στο καθιερούμενο από το άρθρο 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ τεκμήριο αθωότητας, διότι συνεπάγεται την επιβολή σε βάρος του υπαλλήλου ανεπίτρεπτης υπηρεσιακής πειθαρχικής κυρώσεως, χωρίς όμως αντίστοιχη αποδεδειγμένη από θεσμικό όργανο υπαίτια συμπεριφορά, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος» Περαιτέρω, έγινε δεκτό ότι: «Το ανωτέρω διοικητικό μέτρο, συνεπαγόμενο την άμεση απομάκρυνση του εγκαλούμενου υπαλλήλου από την υπηρεσία του, αποσκοπεί στη διασφάλιση της απρόσκοπτης διερευνησεως των συνθηκών διαπράξεως του παραπτώματος και της ομαλής λειτουργίας της υπηρεσίας και κατατείνει στην ενίσχυση και στην διαφύλαξη του κύρους της δημόσιας διοίκησης, συναρτάται δε με την πειθαρχική δίωξη για την τέλεση ορισμένων πειθαρχικών παραπτωμάτων, τα οποία ενέχουν ιδιαίτερη σημασία για το συμφέρον της υπηρεσίας, το οποίο στάθμισε ο ίδιος ο νομοθέτης, που επέλεξε το μέτρο αυτό για την εξυπηρέτηση του ως άνω θεμιτού σκοπού. Εξάλλου, το μέτρο αυτό, ενόψει της φύσεώς του, έχει προσωρινό χαρακτήρα, καθόσον η λήψη του δεν συνεπάγεται τον μόνιμο αποκλεισμό του υπαλλήλου από την άσκηση των καθηκόντων του, δύναται δε να ανασταλεί οποτεδήποτε, είτε με πρωτοβουλία του οργάνου που είναι αρμόδιο για το διορισμό του υπαλλήλου, είτε, του νόμου μη διακρίνοντος, και με πρωτοβουλία του ιδίου του υπαλλήλου, εφόσον διαπιστωθεί, μετά από γνωμοδότηση του οικείου πειθαρχικού συμβουλίου, ότι συντρέχουν αποχρώντες λόγοι. Ενόψει των ανωτέρω, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί μέτρο καταφανώς απρόσφορο ή ότι υπερβαίνει προδήλως το αναγκαίο για την επίτευξη του ανωτέρω δημοσίου συμφέροντος σκοπού μέτρο. Άλλωστε, κατά τη διάρκεια της αυτοδίκαιης αργίας ο υπάλληλος εξακολουθεί να λαμβάνει υψηλό ποσοστό των αποδοχών του (75%), ενώ και η αξιωματική του υπαλληλική διαδικασία επιβάλλεται, κατά τις ισχύουσες σχετικές διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, να ολοκληρώνεται εντός ιδιαίτερου σύντομης προθεσμίας από την παραπομπή του, με την έκδοση αποφάσεως του πειθαρχικού συμβουλίου εντός δύο μηνών ή στην περίπτωση διενέργειας ανακρίσεως εντός τεσσάρων μηνών».

¹¹³ Περίπτωση 7, υποπαραγράφου Ζ3 του ν. 4093/2012.

¹¹⁴ Το ΕΔΔΑ με την απόφαση Vilho Eskelinen κατά Φιλανδίας (19 Απριλίου 2007 – Τμήμα Ευρείας Σύνοψης) ερμηνεύοντας το περιεχόμενο του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, διευκρινίζει με σαφήνεια ότι προκειμένου να μην υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής υποθέσεις που σχετίζονται με την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει να συντρέχουν δύο μόνο προϋποθέσεις: κατά πρώτον απαιτείται να έχει ρητώς αποκλεισθεί από την εθνική νομοθεσία η πρόσβαση στο δικαστήριο για κατηγορία υπαλλήλων ή για διαφορές σχετικές με συγκεκριμένες θέσεις και κατά δεύτερο, ο συγκεκριμένος αποκλεισμός των δικαιωμάτων που απορρέουν από το άρθρο 6 της Σύμβασης πρέπει να δικαιολογείται από λόγους αντικειμενικούς. Το γεγονός απλώς ότι ο προσφεύγων ανήκει σε έναν τομέα, ο

θεωρήσουμε ότι η διάταξη αυτή έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 7 παρ. 1 της ΕΣΔΑ περί μη αναδρομικότητας των ποινών.

Εξάλλου, όπως παρατηρεί ο παρατηρεί ο Χριστοφορίδης¹¹⁵, η αναδρομική θέση σε αργία προσκρούει στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου (που απορρέει από την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κράτους δικαίου) δεδομένου ότι *ο υπάλληλος είχε εργαστεί για ένα χρονικό διάστημα λαμβάνοντας τις αντίστοιχες αποδοχές και η διοίκηση έρχεται εκ των υστέρων να του παρακρατήσει αναδρομικά τις αποδοχές που κέρδισε ασκώντας πραγματική υπηρεσία. Άλλωστε, η αναδρομική θέση του υπαλλήλου σε αργία για ορισμένο παρελθόντα χρόνο, κατά τον οποίο αυτός ήταν εν ενεργεία, αντίκειται και στον ίδιο τον δικαιολογητικό λόγο της αργίας, η οποία αποσκοπεί στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, με την πραγματική απομάκρυνση του υπαλλήλου, ο οποίος είναι «ακατάλληλος» για να υπηρετήσει στο δημόσιο από την ενεργό υπηρεσία.*

Συμπερασματικά, οι ανωτέρω ρυθμίσεις του ν. 4093/2012 οδήγησαν σε ιδιαίτερος αυστηρή και υπερβολική μεταχείριση του υπαλλήλου για τον οποίον συνέτρεχαν απλώς υπόνοιες για παραβατική συμπεριφορά. Η πραγματικότητα αυτή οδήγησε σε σχεδόν υποκατάσταση της πειθαρχικής διαδικασίας από ένα διοικητικό μέτρο απομάκρυνσης από την υπηρεσία, με αποτέλεσμα να πλήττεται βαθεία το τεκμήριο αθωότητας του πειθαρχικώς διωκομένου και να δημιουργείται σοβαρό έλλειμμα στην προστασία του¹¹⁶. Έτσι, το διοικητικό μέτρο της αργίας από εξαίρεση, εφαρμοσθείσα σε εξαιρετικές περιπτώσεις, κατέληξε να συνιστά τον κανόνα, με αποτέλεσμα υψηλότατος αριθμός δημοσίων υπαλλήλων να οδηγηθεί στην έξοδο από την παραγωγική διαδικασία χωρίς καμία εγγύηση κατά παράβαση του συνταγματικού κανόνα της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων. Μάλιστα, όπως παρατηρεί ο Κυβέλος, *η ζημία από την εφαρμογή των διατάξεων αυτών αναμένεται στο μέλλον να αποδειχθεί πολλαπλάσια για το Δημόσιο, καθόσον, εκτός του ότι το Δημόσιο στερήθηκε των υπηρεσιών έμπειρου προσωπικού, οι αδίκως τεθέντες σε αυτοδίκαιη αργία θα μπορούσαν ενδεχομένως να εγείρουν σειρά αποζημιωτικών αξιώσεων για την αποκατάσταση της βλάβης που έχουν υποστεί εξαιτίας της επιβολής σε αυτούς του διοικητικού μέτρου της απομάκρυνσής από την υπηρεσία¹¹⁷.*

οποίος μετέχει στην άσκηση εξουσίας που παρέχεται από την εθνική νομοθεσία, δεν είναι από μόνο του καθοριστικής σημασίας. Βλ. Ρέμελη, 2012, σελ. 792.

¹¹⁵ Βλ. Χριστοφορίδη, 2014, σελ. 59.

¹¹⁶ Βλ. Παρασκευόπουλο, 2013, σελ. 568-572.

¹¹⁷ Με δεδομένο, βέβαια, ότι το διοικητικό μέτρο της αυτοδίκαιης αργίας επιβλήθηκε νομίμως και έχει ήδη αποφανθεί το ΣτΕ για τη συνταγματικότητά του (ΣτΕ Ολομ. 1900/2014), η αποζημιωτική αξίωση ενδεχομένως θα μπορούσε να θεμελιωθεί στην ευθύνη από νόμιμες πράξεις (ΣτΕ Ολομ. 1501/2014).

2.2.2 Η νέα στάθμιση του ν. 4325/2015.

Με το ν. 4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης – Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 47) τροποποιήθηκαν εκ νέου ορισμένες διατάξεις του ΥΚ, μεταξύ των οποίων αυτές που αφορούσαν στο διοικητικό μέτρο της αργίας και στη συγκρότηση των πειθαρχικών συμβουλίων, με γνώμονα, όπως αναφέρει η αιτιολογική έκθεση του νόμου, *την αποκατάσταση των συνταγματικών αρχών που διέπουν την πειθαρχική διαδικασία και ιδίως του τεκμηρίου αθωότητας.*

Με το άρθρο 3 παρ. 2 και 3 του ν. 4325/2015 καταργήθηκε η ρύθμιση περί θέσης σε αυτοδίκαιη αργία υπάλληλου που παραπέμπεται αμετακλήτως ενώπιον δικαστηρίου για τα αδικήματα της κλοπής, υπεξαίρεσης, απάτης, εκβίασης, πλαστογραφίας, δωροδοκίας, καταπίεσης και απιστίας περί την υπηρεσία ή παραπέμπεται στο πειθαρχικό συμβούλιο για συγκεκριμένα πειθαρχικά παραπτώματα και πλέον, σύμφωνα με το άρθρο 103 ΥΚ, ο υπάλληλος τίθεται σε αυτοδίκαιη αργία μόνον όταν: α) στερείται την προσωπική του ελευθερία, ύστερα από ένταλμα προσωρινής κράτησης ή δικαστική απόφαση, β) επιβάλλεται η ποινή της οριστικής παύσης, γ) έχει ασκηθεί σε εκπαιδευτικό ποινική δίωξη για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή για οποιοδήποτε έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής.

Στο ίδιο πλαίσιο, δεν είναι δυνατή η θέση σε δυνητική αργία «για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα», όπως προέβλεπε η καταργηθείσα ρύθμιση αλλά μόνον όταν: α) έχει ασκηθεί ποινική δίωξη για αδίκημα το οποίο μπορεί να επισύρει την έκπτωση από την υπηρεσία, ενώ μόνο για το αδίκημα της παράβασης καθήκοντος ο υπάλληλος μπορεί να τίθεται σε αργία εφόσον έχει παραπεμφθεί στο ακροατήριο για το αδίκημα αυτό, β) έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για παράπτωμα, το οποίο μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης ή γ) υπάρχουν αποχρώσεις ενδείξεις για έκνομη διαχείριση, οι οποίες στηρίζονται σε έκθεση της προϊσταμένης αρχής ή αρμόδιου επιθεωρητή.

Όσον αφορά στο καθεστώς των πειθαρχικών συμβουλίων, στο άρθρο 5 του νόμου αυτού προβλέπεται ότι στα μέλη του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου του άρθρου 146Α ΥΚ/2007 προστίθενται και δύο εκπρόσωποι της ΑΔΕΔΥ ή της ΠΟΕ - ΟΤΑ (εφόσον πρόκειται για μόνιμο και με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικό των δήμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών). Στην ίδια κατεύθυνση, στα πρωτοβάθμια πειθαρχικά

συμβούλια του άρθρου 146B ΥΚ μετέχουν και δύο αιρετοί εκπρόσωποι, οι οποίοι είναι μέλη του υπηρεσιακού συμβουλίου στο οποίο υπάγεται ο διωκόμενος υπάλληλος. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, στόχος της μεταβολής αυτής είναι *η ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της λειτουργίας των πειθαρχικών συμβουλίων, της συμμετοχικότητας και της αντιπροσώπευσης των υπαλλήλων στις διαδικασίες ενώπιον αυτών*. Τα προβαλλόμενα στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4057/2012, ότι οι υπάλληλοι με συνδικαλιστική ιδιότητα δεν μπορούν εξ αντικειμένου να λειτουργήσουν με την επιβαλλόμενη αμεροληψία κατά την εξέταση των πειθαρχικών υποθέσεων, φαίνεται να υποβαθμίζονται¹¹⁸.

2.2.3 Συνολική αποτίμηση.

Κατόπιν των ανωτέρω, θα μπορούσαμε να συμπεράνουμε ότι η πρόσφατη αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου κινήθηκε με γνώμονα την αυστηροποίηση των πειθαρχικών ρυθμίσεων, με σκοπό την πάταξη της κατά κοινή ομολογία ατιμωρησίας των δημοσίων υπαλλήλων, φθάνοντας, όμως, μέχρι το σημείο καταπάτησης βασικών αρχών ενός κράτους δικαίου, όπως του τεκμηρίου αθωότητας, του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης και της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, με αναγκαίο αποτέλεσμα, εν τέλει, την «αναδίπλωση» των μεταρρυθμίσεων.

Σε κάθε περίπτωση, η αυτονόμηση των πειθαρχικών συμβουλίων έναντι των υπηρεσιακών και μάλιστα υπό την προεδρία δικαστικών λειτουργών συνετέλεσε στην «ποιοτική αναβάθμιση» των πειθαρχικών αποφάσεων, γεγονός που αποτυπώνεται και στις ετήσιες εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

Πιο συγκεκριμένα, μία μελέτη των ετήσιων εκθέσεων του ΓΕΔΔ των ετών 2004 έως και 2016¹¹⁹ καταδεικνύει ότι έχει μειωθεί σημαντικά ο αριθμός των ενστάσεων που ασκεί ο ΓΕΔΔ υπέρ της διοίκησης κατά των πειθαρχικών αποφάσεων που κρίνουν σε πρώτο βαθμό, σύμφωνα με το άρθρο 142, παρ. 2, εδ. β' ΥΚ, αναλογικά με το συνολικό αριθμό πειθαρχικών αποφάσεων που κοινοποιούνται σε αυτόν ετησίως. Έτσι, κατά το έτος 2016 ο ΓΕΔΔ άσκησε ένσταση στο 3% των πειθαρχικών αποφάσεων που του κοινοποιήθηκαν (ήτοι 51 ενστάσεις σε σύνολο 1.685 αποφάσεων), το 2015 στο 5,8% των πειθαρχικών αποφάσεων που του κοινοποιήθηκαν (ήτοι 116 ενστάσεις σε σύνολο 1.718 αποφάσεων), το 2014 στο 5,08% των πειθαρχικών αποφάσεων (ήτοι 151 ενστάσεις σε σύνολο 2.968 αποφάσεων), το 2013 στο 2,3% των πειθαρχικών αποφάσεων

¹¹⁸ Συμεωνίδης, 2017

¹¹⁹ Κατά το χρονικό διάστημα συγγραφής της παρούσας δεν είχε ακόμη εκδοθεί η ετήσια έκθεση ΓΕΔΔ του 2017.

(ήτοι 96 ενστάσεις σε σύνολο 4.003 αποφάσεων) ενώ κατά τα έτη 2004 έως και 2011 το αντίστοιχο ποσοστό κυμαινόταν μεταξύ 9 και 15%.

ΜΕΡΟΣ Β΄ Σύγκριση ελληνικού και γερμανικού πειθαρχικού δικαίου.

Στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας επιχειρείται μία σύγκριση μεταξύ του πειθαρχικού φαινομένου των δημοσίων υπαλλήλων και τον τρόπο που αυτό ρυθμίζεται στην Ελλάδα με τις αντίστοιχες ρυθμίσεις για τους δημοσίους υπαλλήλους της Γερμανίας και συγκεκριμένα για τους δημοσίους υπαλλήλους της Ομοσπονδίας.

Το ερώτημα που εύλογα τίθεται είναι για ποιον λόγο επιλέχθηκε η σύγκριση με το πειθαρχικό δίκαιο της Γερμανίας και όχι οποιουδήποτε άλλου κράτους. Η απάντηση θα μπορούσε να αναζητηθεί, κατ' αρχήν, στο ότι τόσο το ελληνικό όσο και το γερμανικό δίκαιο ανήκουν στο ίδιο νομικό σύστημα, στην οικογένεια του ευρωπαϊκού ηπειρωτικού δικαίου, γεγονός που καθιστά την σύγκριση ευχερέστερη από ότι αν επιχειρούνταν μεταξύ δικαίων διαφορετικών οικογενειών. Περαιτέρω, ιστορικοί λόγοι οδήγησαν στην εγγύτητα του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου της Ελλάδας με το αντίστοιχο της Γερμανίας. Ειδικότερα, κατά την πρώιμη περίοδο εξέλιξης του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου στη χώρα μας, προτού ακόμη συγκροτηθεί το Συμβούλιο της Επικρατείας και πολύ πριν τη δημοσίευση του πρώτου υπαλληλικού κώδικα, μεταξύ των πρώτων προσπαθειών νομικού προσδιορισμού των δημοσιοϋπαλληλικών θεμάτων, ουσιώδης θεωρείται η συμβολή του έργου «Μελέται περί δημοσίων υπαλλήλων» (1906) του Ν.Ν. Σαρίπολου, ο οποίος, έχοντας σπουδάσει στη Γερμανία, είχε δεχτεί την επιρροή της γερμανικής νομικής θεωρίας¹²⁰.

Πέραν όμως της προαναφερθείσας ευχέρειας, ακόμη πιο σημαντικό έναυσμα για κάθε έρευνα είναι η περιέργεια. Εν προκειμένω, η περιέργεια της γράφουσας για τους κανόνες που διέπουν την πειθαρχία των γερμανών δημοσίων υπαλλήλων, δεδομένου ότι η Γερμανία κατέχει πάντοτε μία από τις πρώτες θέσεις στους Δείκτες Διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας και ειδικά ως προς το κριτήριο του ελέγχου της διαφθοράς. Έχει συντελέσει σε αυτήν την επιτυχία η λειτουργία του πειθαρχικού της δικαίου; Εξασφαλίζει, άραγε, η πειθαρχική της διαδικασία μεγαλύτερα εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης από ό,τι η δική μας; Περαιτέρω, γεννάται το ερώτημα αν, σε σύγκριση με την ελληνική έννομη τάξη, είναι πιο «αυστηρό» το πειθαρχικό δίκαιο της Γερμανίας, ενός κράτους που δεν επιτρέπει την απεργία των δημοσίων υπαλλήλων¹²¹.

¹²⁰ Αναλυτικά βλ. Βλαχόπουλος, 1996

¹²¹ Σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές του γερμανικού δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου απαγορεύεται η απεργία με οποιαδήποτε μορφή στους υπηρετούντες στις δημόσιες υπηρεσίες με μόνιμη υπαλληλική σχέση δημοσίου δικαίου (Beamte), ανεξάρτητα από τα καθήκοντα που αυτοί επιτελούν. Η απαγόρευση αυτή δεν προβλέπεται ρητά ούτε στον ομοσπονδιακό υπαλληλικό νόμο (BBG) ούτε στο νόμο για την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων (BSG) αλλά η θεωρία και η νομολογία συνάγουν την απαγόρευση ως απορρέουσα από τη φύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης, η οποία είναι υπηρεσιακή σχέση δημοσίου δικαίου και θεωρείται σχέση εμπιστοσύνης. Ωστόσο το ΕΔΔΑ, με τις αποφάσεις της 12.11.2008, Demir and Baykara κατά Τουρκίας (34503/97)

Η προσπάθεια προσέγγισης του γερμανικού πειθαρχικού δικαίου θα πραγματοποιηθεί ως επί το πλείστον μέσω της κωδικοποιημένης νομοθεσίας, της θεωρίας με την χρήση γερμανικών εγχειριδίων καθώς, επίσης, με αναφορές στη νομολογία, όπου αυτή θεωρηθεί σκόπιμη.

Κεφάλαιο 1: Το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων στη γερμανική έννομη τάξη.

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται μία πρώτη γνωριμία με το πειθαρχικό δίκαιο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας με αναφορά στο πεδίο εφαρμογής, τον σκοπό και τις θεμελιώδεις αρχές αυτού καθώς και μία σύντομη ιστορική αναδρομή. Δεδομένου δε ότι η Γερμανία αποτελεί κράτος ομοσπονδιακό, διευκρινίζεται ότι στο πεδίο έρευνας της παρούσας εργασίας εμπίπτει το πειθαρχικό δίκαιο των ομοσπονδιακών δημοσίων υπαλλήλων (die Bundesbeamte) και όχι των δημοσίων υπαλλήλων των κρατιδίων και τούτο διότι, κατ'αρχάς, το πειθαρχικό δίκαιο των ομοσπονδιακών δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί το πρότυπο στο οποίο έχουν βασιστεί και οι ρυθμίσεις για τους υπαλλήλους των ομοσπονδών κρατών, και, κατά δεύτερον, μία προσπάθεια συμπερίληψης όλων των επιμέρους ρυθμίσεων αναπόφευκτα θα οδηγούσε σε μία ύλη τόσο ογκώδη που θα ήταν πολύ δύσκολα διαχειρίσιμη.

Οι ρυθμίσεις του πειθαρχικού δικαίου των ομοσπονδιακών δημοσίων υπαλλήλων της Γερμανίας ανευρίσκονται ως επί το πλείστον στον ομοσπονδιακό πειθαρχικό νόμο (Bundesdisziplinalgengesetz, εφεξής BDG), ο οποίος θεσπίστηκε την 09.07.2001 (BGBl. IS. 1510) και εφαρμόζεται από την 01.01.2002¹²² καθώς και σε ορισμένες διατάξεις του Θεμελιώδη Νόμου, ήτοι του γερμανικού Συντάγματος (Grundgesetz, εφεξής GG)¹²³. Μολονότι στην Γερμανία υπάρχει ξεχωριστός πειθαρχικός νόμος, δεν παύει το πειθαρχικό δίκαιο να αποτελεί ειδικότερο μέρος του υπαλληλικού δικαίου, το οποίο με τη σειρά του ανήκει στο διοικητικό δίκαιο – και μάλιστα στο ειδικό διοικητικό δίκαιο - όπως ακριβώς και στην Ελλάδα¹²⁴. Για τον λόγο αυτό αλλά και για έναν εξειδικευμένο λόγο που θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο, εκ των ουκ άνευ θεωρείται η μελέτη του ομοσπονδιακού υπαλληλικού δικαίου (Bundesbeamtengesetz, εφεξής BBG)¹²⁵. Επίσης, διατάξεις που σχετίζονται με τις πειθαρχικές ποινές εμπεριέχουν και οι

και της 21.04.2009, Enerji Yarı – Yol Sen κατά Τουρκίας (68959/01), αναγνώρισε ότι εκ του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ συνάγεται ερμηνευτικά και το δικαίωμα απεργίας των δημοσίων υπαλλήλων. Αναλυτικότερα βλ. Μούκα, 2013.

¹²² Η τελευταία τροποποίηση έλαβε χώρα με: Art. 3 G v. 19.10.2016 I 2362

¹²³ Η αρμοδιότητα έκδοσης από την πλευρά της Ομοσπονδίας του BDG προκύπτει από το άρ. 73 v. 8 του GG, δυνάμει του οποίου ανατίθεται στην Ομοσπονδία η αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα να ρυθμίσει τις έννομες σχέσεις των απασχολουμένων στις υπηρεσίες της Ομοσπονδίας.

¹²⁴ Baden & Wieland, 2013, σελ. 2153 επ.

¹²⁵ Ο BBG θεσπίστηκε με: Artikel 1G v. 05.02.2009 I 160 και τέθηκε σε ισχύ την 1.02.2009. Η τελευταία τροποποίησή του έλαβε χώρα με: Artikel 1G v. 08.06.2017 I 1570.

νόμοι Bundesbesoldungsgesetz και Beamtenversorgungsgesetz, όπου αντίστοιχα ρυθμίζονται τα θέματα των αποδοχών και της περίθαλψης των ομοσπονδιακών δημοσίων υπαλλήλων.

Από μια πρώτη ανάγνωση των παραπάνω νομοθετικών κειμένων εν συγκρίσει με τον ελληνικό ΥΚ, προκύπτει μία παρατήρηση νομοτεχνικού ίσως αλλά κυρίως κοινωνικοπολιτισμικού ενδιαφέροντος. Σε οποιοδήποτε εδάφιο των γερμανικών νόμων γίνεται αναφορά στους δημοσίους υπαλλήλους, γίνεται χρήση τόσο του αρσενικού όσο και του θηλυκού γένους της λέξης, με το θηλυκό να προηγείται (die Beamtin und der Beamte). Αντιθέτως, στον ΥΚ της χώρας μας, η αναφορά στο θηλυκό είναι εντελώς απύσχα, μολονότι μάλιστα το 2014 συντάχθηκε, με πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, οδηγός χρήσης μη σεξιστικής γλώσσας στα δημόσια έγγραφα¹²⁶.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμη μία σύντομη αναφορά στη δημόσια διοίκηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, δεδομένου ότι κάθε νομική ρύθμιση οποιουδήποτε κοινωνικού φαινομένου εντάσσεται σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικό – οικονομικό – πολιτικό περίγυρο, τον οποίο μία συγκριτική εργασία οφείλει να λάβει σοβαρά υπ' όψιν της¹²⁷. Κατ' αρχάς, διευκρινίζεται ότι οι υπάλληλοι του κράτους στο γερμανικό σύστημα διακρίνονται σε υπαλλήλους δημοσίου δικαίου (δημόσιοι υπάλληλοι – Beamte), οι οποίοι θεωρείται ότι ασκούν δημόσια εξουσία και σε υπαλλήλους ιδιωτικού δικαίου (υπάλληλοι και εργάτες – Angestellten), οι οποίοι διέπονται από το εργατικό δίκαιο. Όπως προαναφέρθηκε, στην παρούσα μελέτη εμπίπτουν μόνο οι δημόσιοι υπάλληλοι που απασχολούνται σε ομοσπονδιακές δημόσιες υπηρεσίες (ήτοι οι Bundesbeamte, οι οποίοι σε αριθμητικό επίπεδο ανέρχονταν κατά το έτος 2017 στους 181.610¹²⁸). Οι δημόσιοι υπάλληλοι κατατάσσονται σε πέντε κατηγορίες: πολιτικά στελέχη, ανώτατοι υπάλληλοι, ανώτεροι υπάλληλοι, ενδιάμεσοι υπάλληλοι και κατώτεροι υπάλληλοι.

¹²⁶Ο οδηγός είναι διαθέσιμος στο:

[http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160301_odigos_mi_sexistikis .pdf](http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160301_odigos_mi_sexistikis.pdf)

¹²⁷ «Σε κάθε περίπτωση, ο νομικός που επιχειρεί μια συγκριτική έρευνα και μελέτη δικαίων, θα πρέπει να «ξεφλουδίζει» το υλικό που διαθέτει ώστε να φθάσει στον πυρήνα της γνώσης. Οι δυσχέρειες ενός τέτοιου εγχειρήματος είναι αρκετές και επιπλέον δεν είναι καθόλου σίγουρο ότι θα καταφέρει ο νομικός να έχει τον απόλυτο έλεγχο της πραγματικότητας. Πάντως, πριν καταλήξει σε οποιαδήποτε συμπεράσματα, θα πρέπει να ερευνά επίσης τον πολιτισμικό, οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό περίγυρο.» Μουσταΐρα, 2012, σελ. 25.

¹²⁸ Επισημαίνεται ότι από το 2000 έως το 2017 οι Bundesbeamte μειώθηκαν κατά περίπου 30.000. Ο συνολικός αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων κατά το 2017 υπολογίζεται στο 1.677.410. Βλ. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37096/umfrage/beamte-und-richter-in-deutschland/> Οποιαδήποτε προσπάθεια σύγκρισης με τα αντίστοιχα αριθμητικά στοιχεία της Ελλάδας θα ήταν αποτυχής, καθώς, το ελληνικό κράτος είναι ενιαίο. Ενδεικτικά πάντως αναφέρεται ότι κατά τον μήνα Δεκέμβριο του έτους 2017 το τακτικό προσωπικό των φορέων του Δημοσίου (πλην των ΝΠΔ) έγγιζε τις 566.861. Αναλυτικότερα βλ. http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2017/Flows_2017.htm

Στα ανώτερα επίπεδα η γερμανική δημόσια διοίκηση δεν κάνει αυστηρό διαχωρισμό μεταξύ πολιτικών και διοικητικών δραστηριοτήτων. Επομένως, οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι ενδέχεται να συνδέονται στενά με συγκεκριμένο πολιτικό κόμμα ή ακόμη και με κάποιον υπουργό. Είναι πιθανόν, ωστόσο, να μετακινηθούν σε λιγότερο ευαίσθητες θέσεις ή να βγουν σε σύνταξη με ευνοϊκούς όρους, αν διαφωνούν με τις απόψεις ενός νέου υπουργού. Επιπλέον, η δημόσια διοίκηση δεν είναι οργανωτικά ενοποιημένη, με την έννοια ότι οι προσλήψεις και οι προαγωγές καθορίζονται εσωτερικά από κάθε υπουργείο και όχι συνολικά από έναν εποπτεύοντα οργανισμό που αντιπροσωπεύει ολόκληρη τη διοίκηση. Μολονότι αυτό το σύστημα μοιάζει να μην συμφωνεί με τον βεμπεριανό ιδεότυπο της γραφειοκρατίας, παρόλα αυτά, η διευθέτηση αυτή μάλλον ενισχύει παρά διασπά την πολιτική ενότητα εφόσον οι γερμανοί δημόσιοι υπάλληλοι διαθέτουν παρόμοιες σπουδές, ήτοι στις νομικές ή κοινωνικές επιστήμες¹²⁹.

Η γερμανική δημόσια διοίκηση έχει επικριθεί ότι δεν προσαρμόζεται γρήγορα στο μεταβαλλόμενο οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον. Στις αρχές της δεκαετίας του 1970, μέσω της Επιτροπής Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, καταβλήθηκαν προσπάθειες να αυξηθεί η κινητικότητα στο δημόσιο μέσω της μείωσης των ιεραρχικών διακρίσεων μεταξύ επαγγελματικών κατηγοριών. Η πρόταση αυτή έφερε τη σοσιαλδημοκρατική κυβέρνηση σε αντιπαράθεση με τα συνδικάτα και τα σχέδια παρέμειναν ανεφάρμοστα. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων και έτσι ιδρύθηκε το 1986 στο κρατίδιο της Βάδης – Βυρτεμβέργης μία ακαδημία που βασίστηκε στα πρότυπα της Γαλλικής Εθνικής Σχολής Διοίκησης¹³⁰.

Η ενοποίηση της Γερμανίας ήλθε να προστεθεί στα υπάρχοντα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης. Άμεση επίπτωση της ενοποίησης ήταν η αύξηση του μεγέθους της δημοσιοϋπαλληλίας περίπου κατά 1,2 εκατ. Η πλειονότητα αυτών τοποθετήθηκε σε λίστα αναμονής προκειμένου να εξεταστεί το υπόβαθρο και η καταλληλότητά τους, γεγονός που προκάλεσε μεγάλη αγανάκτηση στα ανατολικογερμανικά κρατίδια. Έτσι, ένα από τα σημαντικότερα εγχειρήματα στη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 ήταν η ανοικοδόμηση του δημόσιου τομέα στα ανατολικά κράτη. Η μετακίνηση δημοσίων υπαλλήλων από τη Δυτική Γερμανία παρά το ότι εμφανιζόταν ως η πιο προφανής λύση, σίγουρα προκάλεσε κοινωνικές και

¹²⁹ Timmins, 2003, σελ. 166

¹³⁰ Επισημαίνεται ότι αντίστοιχη ελληνική σχολή, η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, ιδρύθηκε το 1983, τότε ως Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (ΦΕΚ Α' 113/1983).

πολιτικές εντάσεις¹³¹. Είχε εξάλλου περιορισμένη αποτελεσματικότητα, καθώς η πλειονότητα των δημοσίων υπαλλήλων απασχολείται σε επίπεδο κρατιδίου παρά σε ομοσπονδιακό επίπεδο και ναι μεν επιτρέπεται να μετακινηθούν εντός του κρατιδίου όπου εργάζονται, δεν είναι όμως υποχρεωμένοι να μεταβούν σε άλλα μέρη της Ομοσπονδίας. Παρά τα γενναιόδωρα κίνητρα, ακόμη και μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 2000 δεν είχε επιλυθεί πλήρως το πρόβλημα της εξασφάλισης επαρκούς ποσότητας και ποιότητας δημοσίων υπαλλήλων που θα εργαστούν στα ανατολικά κρατίδια.

¹³¹ Η πρακτική αυτή συνέβαλε στη διατήρηση των προκαταλήψεων μεταξύ ανατολικών και δυτικών Γερμανών. Χαρακτηριστικά, οι δυτικοί αποκαλούνταν *Besser Wessi*, έκφραση που υπαινίσσεται την αλαζονεία των δυτικών. Timmins, 2003, σελ. 168.

1.1 Πεδίο εφαρμογής, σκοπός και θεμελιώδεις αρχές.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του πειθαρχικού νόμου BDG¹³², από την άποψη των υποκειμένων, το πεδίο εφαρμογής εκτείνεται στους υπαλλήλους της Ομοσπονδίας με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου (δηλαδή στους Bundesbeamte) και στους συνταξιούχους δημοσίων υπαλλήλους της Ομοσπονδίας (Ruhestandbeamte), υπό την έννοια που προσδίδει ο υπαλληλικός νόμος BBG, δηλαδή είτε είναι σε μόνιμο συνταξιοδοτικό καθεστώς, λόγω συμπλήρωσης του ορίου ηλικίας (άρ. 51 BBG) ή μετά από αίτησή τους (άρ. 52 BBG), είτε σε προσωρινή σύνταξη (ή ίσως καλύτερα, προσωρινώς εν αποστρατεία)¹³³, επομένως και στις δύο περιπτώσεις η υπαλληλική τους σχέση δεν είναι εν ισχύ. Αναφορικά με τους Ruhestandbeamte, ο πειθαρχικός νόμος εφαρμόζεται για την τέλεση συγκεκριμένων πειθαρχικών παραπτωμάτων (άρθρο 77 BBG), τα οποία θα αναλυθούν στο επόμενο κεφάλαιο.

Από μία πρώτη σύγκριση με το ελληνικό πειθαρχικό δίκαιο, η διαφορά που προκύπτει είναι αισθητή: στην Ελλάδα ο δημόσιος υπάλληλος ελέγχεται πειθαρχικά όσο βρίσκεται εν ενεργεία. Μετά τη λύση της υπαλληλικής του σχέσης¹³⁴ σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπεται να διωχθεί πειθαρχικά παρά μόνο δύναται να συνεχιστεί η πειθαρχική διαδικασία που είχε ήδη ξεκινήσει¹³⁵ όσο χρονικό διάστημα η υπαλληλική σχέση ήταν σε ισχύ (πλην της περίπτωσης του θανάτου)¹³⁶. Ως εκ τούτου, στη χώρα μας ένας δημόσιος υπάλληλος που θα τελέσει ένα πειθαρχικό αδίκημα και προλάβει να παραιτηθεί¹³⁷ προτού εγερθεί οποιαδήποτε υποψία στην υπηρεσία του, τότε δεν θα τιμωρηθεί ποτέ πειθαρχικά¹³⁸. Στο πλαίσιο αυτό, η ύπαρξη ειδικών

¹³² Άρθρο 1 BDG: *Dieses Gesetz gilt für Beamte und Ruhestandsbeamte im Sinne des Bundesbeamtenengesetzes. Frühere Beamte, die Unterhaltsbeiträge nach den Bestimmungen des Beamtenversorgungsgesetzes oder entsprechender früherer Regelungen beziehen, gelten bis zum Ende dieses Bezuges als Ruhestandsbeamte, ihre Bezüge als Ruhegehalt. Frühere Beamte mit Anspruch auf Altersgeld gelten, auch soweit der Anspruch ruht, als Ruhestandsbeamte; das Altersgeld gilt als Ruhegehalt.*

¹³³ Όπως ακροθιγώς αναφέρθηκε στην γνωριμία μας με την γερμανική δημόσια διοίκηση, σύμφωνα με τα άρθ. 54 επ. του BBG, ο Πρόεδρος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας έχει το δικαίωμα να αποστρατεύει προσωρινά τους μόνιμους δημοσίων υπαλλήλους που υπηρετούν σε συγκεκριμένες υψηλόβαθμες θέσεις. Εκείνοι δε έχουν το δικαίωμα να απασχοληθούν έπειτα σε κάποιο άλλο πόστο με την ίδια εργασιακή σχέση.

¹³⁴ Άρθρο 147 YK: *Η υπαλληλική σχέση λύεται με το θάνατο, την αποδοχή της παραίτησης, την έκπτωση και την απόλυση του υπαλλήλου.*

Η συνταξιοδότηση λαμβάνει χώρα είτε με παραίτηση (άρ. 148) είτε μέσω απόλυσης λόγω ορίου ηλικίας (άρ. 152).

¹³⁵ Σύμφωνα με το άρθ. 122 YK, 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. Επισημαίνεται ότι η διενέργεια είτε προκαταρκτικής εξέτασης (άρ. 125) είτε ένορκης διοικητικής εξέτασης (άρ. 126) δεν συνιστά έναρξη της πειθαρχικής δίωξης.

¹³⁶ Άρ. 113, παρ. 1. YK: *Ο υπάλληλος ο οποίος απώλεσε την υπαλληλική ιδιότητα με οποιονδήποτε τρόπο δεν διώκεται πειθαρχικά, η πειθαρχική όμως διαδικασία η οποία τυχόν έχει αρχίσει, συνεχίζεται και μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσης με εξαίρεση την περίπτωση του θανάτου. Βλ. επίσης ΣτΕ 3273/2014, ΣτΕ 3692/2014, ΣτΕ 2458/2012.*

¹³⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 148 YK για να γίνει δεκτή η παραίτηση πρέπει να υποβληθούν δύο αιτήσεις με μεταξύ τους απόσταση τουλάχιστον 15 ημερών.

¹³⁸ Αυτό, βέβαια, δεν σημαίνει ότι, εφόσον η συμπεριφορά του συνιστά ταυτόχρονα και ποινικό αδίκημα, θα πάψει να φέρει ποινική ευθύνη. Οι δύο διαδικασίες είναι ανεξάρτητες (άρ. 114 YK).

πειθαρχικών παραπτώματων που μπορούν να τελεσθούν μόνο από συνταξιούχους υπαλλήλους, όπως συμβαίνει στη Γερμανία, φαντάζει αδιανόητη προς την ελληνική νομική και κοινωνική κουλτούρα.

Όσον αφορά τον σκοπό και την εν δυνάμει λειτουργία του γερμανικού πειθαρχικού δικαίου, θα μπορούσε να λεχθεί ότι υπάρχει ταύτιση με τα ελληνικά δεδομένα¹³⁹. Ειδικότερα, σκοπός του BDG θεωρείται κατά κύριο λόγο η «διαύγεια» της δημοσιοϋπαλληλίας, η διαπαιδαγώγηση των υπαλλήλων, μέσω της υπενθύμισης των υποχρεώσεων τους και η διασφάλιση και εδραίωση της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας με απώτερο σκοπό την απρόσκοπτη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος¹⁴⁰. Επισημαίνεται δε ότι η επιβολή πειθαρχικών ποινών έχει χαρακτηριστεί από το ομοσπονδιακό συνταγματικό δικαστήριο (εφεξής BVerfG) ως μέσω διοίκησης προσωπικού¹⁴¹.

Μία από τις βασικές αρχές του γερμανικού πειθαρχικού δικαίου συνίσταται στην εφαρμογή των συνταγματικά κατοχυρωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων αναφορικά με τη δίκη (Verfahrensgrundrechte) και στην πειθαρχική διαδικασία¹⁴². Ενδεικτικά αναφέρονται το δικαίωμα στο νόμιμο δικαστή¹⁴³, η αξίωση έννομης ακρόασης¹⁴⁴ και η απαγόρευση της διπλής τιμώρησης¹⁴⁵. Ομοίως ισχύει και στην Ελλάδα με τη διαφορά ότι η απαγόρευση της διπλής καταδίκης προκύπτει ευθέως πλέον από το άρθρο 110 παρ. 3 του ΥΚ¹⁴⁶. Όσον αφορά όμως την επιβολή στο ίδιο πρόσωπο και για την ίδια πράξη ή παράλειψη δύο διαφορετικών ποινών, μία ποινική και μία πειθαρχική, η θεωρία, τόσο η ελληνική όσο και κατ' αρχήν η γερμανική, δέχεται ότι αυτή είναι δυνατή, χωρίς να παραβιάζεται η απορρέουσα άμεσα από το κράτος δικαίου αρχή non bis in idem, καθ' όσον σκοπός κάθε διαδικασίας είναι η προστασία διαφορετικού έννομου αγαθού: το προστατευόμενο έννομο αγαθό του πειθαρχικού δικαίου θεωρείται, όπως προαναφέρθηκε, η χρηστή και εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας ενώ σκοπός του ποινικού δικαίου είναι η προστασία της κοινωνίας ούτως ώστε να καθίσταται δυνατή η οικονομική, κοινωνική και ηθική ανάπτυξη των μελών της¹⁴⁷. Αναλυτικότερα με το θέμα αυτό θα ασχοληθούμε στο κεφάλαιο 2.2 του παρόντος μέρους.

¹³⁹ Ακριβέστερα, η ελληνική θεωρία ταυτίστηκε με την γερμανική δεδομένου ότι η δεύτερη προηγήθηκε χρονικά.

¹⁴⁰ Ebert, 2002, σελ. 21

¹⁴¹ BVerfGE 21, 378, 391

¹⁴² Ebert, ό.π.

¹⁴³ Άρθρο 101 απόσπ. 1 GG, που αντιστοιχεί στο άρθρο 8 Σ.

¹⁴⁴ Άρθρο 103 απόσπ. 1 GG, που αντιστοιχεί στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του άρθρου 20 Σ.

¹⁴⁵ Άρθρο 103 απόσπ. 3 GG

¹⁴⁶ Η αρχή non bis in idem αποτυπώνεται στο άρθρο 110 παρ. 3 του ΥΚ: «Δεν επιτρέπεται δεύτερη δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα.», μετά από μακροχρόνια νομολογιακή διαμόρφωσή της. Βλ. Πικραμένος, 2013, σελ. 252

¹⁴⁷ Δαρζέντας, 1989, σελ. 17

Επιπλέον, θεμελιώδης αρχή του γερμανικού πειθαρχικού δικαίου θεωρείται η αρχή της ενότητας του πειθαρχικού παραπτώματος (der Grundsatz der Einheit des Dienstvergehens), σύμφωνα με την οποία η μη εκπλήρωση από έναν υπάλληλο περισσοτέρων εκ του ενός υπηρεσιακών υποχρεώσεων του οδηγεί στην τέλεση ενός ενιαίου πειθαρχικού παραπτώματος και όχι πολλών διαφορετικών. Αυτό έχει ως συνέπεια κατ'αρχάς την εκκίνηση μίας μόνο πειθαρχικής διαδικασίας κατά του υπαλλήλου αυτού και κατά δεύτερον την επιβολή μίας ενιαίας ποινής. Η δικαιολογητική βάση της αρχής αυτής έγκειται στην παραδοχή ότι, μόνο λαμβάνοντας υπ' όψιν τις συνολικές πράξεις/παραλείψεις ενός υπαλλήλου και την εν γένει προσωπικότητα και υπηρεσιακή συμπεριφορά του, δύναται να κριθεί σε ποιο βαθμό διασαλεύθηκε η σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ της υπηρεσίας και του υπαλλήλου. Αυτό δε αποτελεί και το κεντρικό διακύβευμα, καθ' όσον στο άρθρο 13 του BDG προβλέπεται ότι, όταν θεωρηθεί ότι ένας υπάλληλος έχει απολέσει οριστικά την εμπιστοσύνη της υπηρεσία του, τότε πρέπει να λυθεί και η υπηρεσιακή του σχέση με την απομάκρυνσή του από την υπηρεσία¹⁴⁸.

Όσον αφορά δε την ελληνική έννομη τάξη, μολονότι η εν γένει προσωπικότητα του υπαλλήλου και η συνολική υπηρεσιακή του κατάσταση, όπως αυτή προκύπτει από το προσωπικό του μητρώο, συνεκτιμάται κατά την επιβολή οποιασδήποτε πειθαρχικής ποινής (ΥΚ 109 παρ. 2) και επιπλέον προβλέπεται η ενιαία κρίση των πειθαρχικών παραπτωμάτων (άρθρο 121 ΥΚ¹⁴⁹), παρ' όλα αυτά η αρχή της ενότητας του πειθαρχικού παραπτώματος δεν μπορεί να τύχει πλήρους εφαρμογής και τούτο για δύο λόγους. Κατά πρώτον, στον ελληνικό ΥΚ απαριθμούνται τα πειθαρχικά παραπτώματα, ενώ στον γερμανικό BDG δεν έχουν προσδιοριστεί¹⁵⁰. Κατά δεύτερον, στον ελληνικό ΥΚ για κάθε παράπτωμα προβλέπεται συγκεκριμένο είδος ποινής ενώ στον γερμανικό BDG, ελλείπει προκαθορισμένων παραπτωμάτων, απουσιάζει και η πρόβλεψη σύνδεσης συγκεκριμένης ποινής με συγκεκριμένο παράπτωμα.

¹⁴⁸ Άρθρο 13 BDG (1) *Die Entscheidung über eine Disziplinarmaßnahme ergeht nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Disziplinarmaßnahme ist nach der Schwere des Dienstvergehens zu bemessen. Das Persönlichkeitsbild des Beamten ist angemessen zu berücksichtigen. Ferner soll berücksichtigt werden, in welchem Umfang der Beamte das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit beeinträchtigt hat.* (2) *Ein Beamter, der durch ein schweres Dienstvergehen das Vertrauen des Dienstherrn oder der Allgemeinheit endgültig verloren hat, ist aus dem Beamtenverhältnis zu entfernen. Dem Ruhestandsbeamten wird das Ruhegehalt aberkannt, wenn er als noch im Dienst befindlicher Beamter aus dem Beamtenverhältnis hätte entfernt werden müssen.*

¹⁴⁹ Άρθρο 121 ΥΚ: «1. Περισσότερα του ενός πειθαρχικά παραπτώματα του ίδιου υπαλλήλου είναι δυνατόν, κατά την κρίση του πειθαρχικού οργάνου, να κρίνονται ενιαίως, εφόσον σχετίζονται με καθήκοντα υπηρεσιών του ίδιου Υπουργείου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. 2. Περισσότεροι υπάλληλοι που διώκονται για το ίδιο ή για συναφή πειθαρχικά παραπτώματα, είναι δυνατόν να κρίνονται ενιαίως, εφόσον συντρέχει η προϋπόθεση της προηγούμενης παραγράφου.»

¹⁵⁰ BBG 77, όπου ορίζεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι διαπράττουν πειθαρχικό παράπτωμα όταν υπαίτια παραβαίνουν τις νόμιμες υποχρεώσεις τους. Αναλυτικότερα βλ. κεφάλαιο 2.1 του παρόντος μέρους.

Περαιτέρω, στις γενικές διατάξεις του ο BDG παραπέμπει στη συμπληρωματική εφαρμογή διατάξεων της διοικητικής δικονομίας και του οργανισμού των διοικητικών δικαστηρίων, εφόσον δεν ορίζεται κάτι ειδικότερο στον ίδιο¹⁵¹. Από την άλλη πλευρά το ελληνικό πειθαρχικό δίκαιο, στο κεφάλαιο των γενικών αρχών του παραπέμπει στην ανάλογη εφαρμογή αρχών και κανόνων του ποινικού δικαίου¹⁵².

Αναφορικά δε με τον χρόνο ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας, ο BDG στα πρώτα - πρώτα άρθρα του, περιλαμβάνει ως γενική αρχή μία ολιγόλογη προσταγή επίσευσης της πειθαρχικής διαδικασίας¹⁵³. Πέραν, όμως, της πανηγυρικής αυτής διατύπωσης της αρχής, το ενδιαφέρον και ουσιώδες ως προς τον σεβασμό του διωκομένου στοιχείο συνίσταται στο ότι δυνάμει της αρχής αυτής προβλέπεται ειδικό ένδικο βοήθημα για την υπεράσπιση του υπαλλήλου από την υπαίτια καθυστέρηση της διοίκησης. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 62 του BDG¹⁵⁴, αν η υπηρεσιακή πειθαρχική διαδικασία (behördliches Disziplinarverfahren)¹⁵⁵ δεν ολοκληρωθεί εντός έξι (6) μηνών από την εκκίνησή της¹⁵⁶, τότε ο διωκόμενος δύναται να

¹⁵¹ Άρθρο 3 BDG «Zur Ergänzung dieses Gesetzes sind die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend anzuwenden, soweit sie nicht zu den Bestimmungen dieses Gesetzes in Widerspruch stehen oder soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist».

¹⁵² Άρθρο 108 ΥΚ: «1. Αρχές και κανόνες του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας εφαρμόζονται αναλόγως και στο πειθαρχικό δίκαιο, εφόσον δεν αντίκεινται στις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου και συνάδουν με τη φύση και το σκοπό της πειθαρχικής διαδικασίας.

2. Εφαρμόζονται ιδίως οι αρχές και οι κανόνες που αφορούν:

α) τους λόγους αποκλεισμού της υπαιτιότητας και της ικανότητας προς καταλογισμό, β) τις ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις για την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής, γ) την έμπρακτη μετάνοια, δ) το δικαίωμα σιγής του πειθαρχικώς διωκομένου, ε) την πραγματική και νομική πλάνη, στ) το τεκμήριο της αθωότητας του πειθαρχικώς διωκομένου, ζ) την προστασία των δικαιολογημένων συμφερόντων του πειθαρχικώς διωκομένου ή της υπηρεσίας για τη διατύπωση δυσμενών κρίσεων και εκφράσεων ή τη διενέργεια εκδηλώσεων εκ μέρους του εν λόγω υπαλλήλου εφόσον δεν στοιχειοθετείται το πειθαρχικό παράπτωμα της αναξιοπρεπούς ή ανάρμοστης ή ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφοράς.»

¹⁵³ Άρθρο 4 BDG: «Disziplinarverfahren sind beschleunigt durchzuführen».

¹⁵⁴ 62 BDG: «Antrag auf gerichtliche Fristsetzung

(1) Ist ein behördliches Disziplinarverfahren nicht innerhalb von sechs Monaten seit der Einleitung durch Einstellung, durch Erlass einer Disziplinarverfügung oder durch Erhebung der Disziplinaranzeige abgeschlossen worden, kann der Beamte bei dem Gericht die gerichtliche Bestimmung einer Frist zum Abschluss des Disziplinarverfahrens beantragen. Die Frist des Satzes 1 ist gehemmt, solange das Disziplinarverfahren nach § 22 ausgesetzt ist.

(2) Liegt ein zureichender Grund für den fehlenden Abschluss des behördlichen Disziplinarverfahrens innerhalb von sechs Monaten nicht vor, bestimmt das Gericht eine Frist, in der es abzuschließen ist. Anderenfalls lehnt es den Antrag ab. § 53 Abs. 2 Satz 3 bis 5 gilt entsprechend.

(3) Wird das behördliche Disziplinarverfahren innerhalb der nach Absatz 2 bestimmten Frist nicht abgeschlossen, ist es durch Beschluss des Gerichts einzustellen.

(4) Der rechtskräftige Beschluss nach Absatz 3 steht einem rechtskräftigen Urteil gleich».

¹⁵⁵ Όπως θα δούμε αναλυτικά παρακάτω, στο γερμανικό δίκαιο η πειθαρχική διαδικασία, με κριτήριο το είδος των πειθαρχικών ποινών που μπορούν κάθε φορά να επιβληθούν, διακρίνεται σε υπηρεσιακή (behördliches Disziplinarverfahren), BDG 17 επ, κατά την οποία η αρμοδιότητα για τη διεξαγωγή της και την επιβολή της ποινής ανήκει στον πειθαρχικώς προϊστάμενο του υπαλλήλου, και σε ένδικη (gerichtliches Disziplinarverfahren), BDG 45 επ., η οποία διεξάγεται ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου κατόπιν σχετικής πειθαρχικής αγωγής.

¹⁵⁶ Η ολοκλήρωση της υπηρεσιακής πειθαρχικής διαδικασίας πραγματοποιείται είτε με την έκδοση απόφασης επιβολής πειθαρχικής ποινής (επίπληξη, χρηματικό πρόστιμο, μείωση αποδοχών, μείωση σύνταξης) είτε με την έκδοση απόφασης περί λήξης της χωρίς επιβολή ποινής, είτε, τέλος, με την άσκηση πειθαρχικής αγωγής ενώπιον

ζητήσει ενώπιον του πειθαρχικού τμήματος των διοικητικών δικαστηρίων να θέσει εκείνο στην υπηρεσία νέα προθεσμία ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας. Το δικαστήριο, αν κρίνει ότι δεν υπάρχει εύλογη αιτία που να δικαιολογεί την καθυστέρηση, θέτει νέα προθεσμία ολοκλήρωσης στις πειθαρχικής διαδικασίας. Στην περίπτωση δε που παρέλθει και αυτή η προθεσμία άπρακτη, τότε το δικαστήριο με απόφασή του (Beschluss) κηρύσσει την λήξη της πειθαρχικής διαδικασίας και η απόφαση του αυτή έχει ισχύ τελεσίδικης δικαστικής απόφασης (rechtskräftiger Urteil)¹⁵⁷.

Από την άλλη πλευρά, στη χώρα μας προβλέπονται μεν στο άρθρο 122 παρ. 1 του ΥΚ προθεσμίες ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας¹⁵⁸ πλην όμως δεν προσφέρεται κάποιο ειδικό ένδικο βοήθημα στον υπάλληλο με σκοπό την διασφάλιση της τήρησή τους, παρά μόνο ορίζεται στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου, ότι η υπαίτια παράβαση των προθεσμιών συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα. Επισημαίνεται δε ότι, νομολογιακά παγίως κρίνεται ότι οι προθεσμίες του πειθαρχικού δικαίου είναι ενδεικτικές¹⁵⁹ και ως εκ τούτου η παρέλευση των προθεσμιών αυτών δεν συνεπάγεται λόγο ακυρότητας της πειθαρχικής απόφασης.

Από τις παραπάνω ρυθμίσεις των δύο δικαίων διαπιστώνεται ότι το γερμανικό πειθαρχικό δίκαιο φαίνεται να διασφαλίζει πολύ πιο αποτελεσματικά την ταχεία διεκπεραίωση της πειθαρχικής διαδικασίας, επιδεικνύοντας κατά τον τρόπο αυτό μεγαλύτερο σεβασμό προς το πρόσωπο του διωκόμενου.

των διοικητικών δικαστηρίων, ως αρμοδίων για την επιβολή των ποινών του υποβιβασμού, της αποβολής από την υπηρεσία και της στέρησης της σύνταξης (βλ. BDG 32-34) .

¹⁵⁷ Ενδεικτικά αναφέρονται από τη νομολογία: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 14.11.2016 - DL 13 S 1510/16, VG Wiesbaden, Beschluss vom 07.07.15, 28 L 1621/14.WI.D και VG Magdeburg, Beschluss vom 14.04.11 - 8 A 20/10.

¹⁵⁸ Άρθρο 122 παρ. 1 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. Η πειθαρχική διαδικασία ολοκληρώνεται το αργότερο εντός δύο μηνών από την κλήση σε απολογία είτε με την έκδοση πειθαρχικής απόφασης μονομελούς οργάνου είτε με παραπομπή ενώπιον πειθαρχικού συμβουλίου. Σε περίπτωση παραπομπής ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου, η πειθαρχική διαδικασία ολοκληρώνεται εντός δύο μηνών από την παραπομπή εκτός αν απαιτείται η διεξαγωγή ανάκρισης οπότε ολοκληρώνεται εντός τεσσάρων μηνών».

¹⁵⁹ Βλ. κεφάλαιο 2.2.1 του πρώτου μέρους.

1.2 Ιστορική εξέλιξη.

Η πορεία του γερμανικού πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων μέσα στην ιστορία ακολουθεί, όπως άλλωστε και στην Ελλάδα, την πορεία του υπαλληλικού δικαίου και, φυσικά, του θεσμού της υπαλληλίας (Beamtentum), η οποία αρχίζει να αναπτύσσεται σταδιακά με την ίδρυση του νεωτερικού κράτους.

Κατά τον 18^ο αιώνα η έννομη σχέση των υπαλλήλων που υπηρετούσαν τον εκάστοτε ανώτατο άρχοντα προσδιοριζόταν μονομερώς από εκείνον. Αυτό επιβεβαιώνει και το Πρωσικό Γενικό Δίκαιο του Κράτους (Preussische Allgemeine Landrecht) του 1794 για τους «υπηρέτες» του Κράτους λέγοντας πως οφείλουν πίστη και υπακοή στον Αρχηγό του Κράτους, τα δε δικαιώματά τους και οι υποχρεώσεις σε σχέση με το αξίωμα που τους έχει ανατεθεί προσδιορίζονται από ειδικούς νόμους και από τις οδηγίες των ανωτέρων τους. Περαιτέρω, ορίζει ότι σε κανέναν δεν επιτρέπεται να ανατίθεται αξίωμα, για το οποίο αυτός δεν διαθέτει τα επαρκή προσόντα και δεν έχει αποδείξει την επιδεξιότητά του μέσω δοκιμασιών. Επισημαίνεται, ότι η υπαλληλική σχέση προβλεπόταν ως ισόβια και αποκλειόταν η δυνατότητα αυθαίρετης απόλυσης¹⁶⁰.

Ο πρώτος αυτόνομος υπαλληλικός κώδικας υπήρξε η από 01.06.1805 βαυαρική πραγματεία της κεντρικής χώρας περί των υπαλληλικών σχέσεων των υπηρετούντων του κράτους (die bayrische Hauptlandespragmatik für die Dienstverhältnisse der Staatsdiener). Κατά τον 19^ο αιώνα, την εποχή της συνταγματικής μοναρχίας, αναπτύσσεται πλήρως το υπαλληλικό δίκαιο. Η νομική θέση των δημοσίων υπαλλήλων ρυθμίζεται νομοθετικά λεπτομερώς, ιδιαιτέρως σε ό,τι αφορά τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους όπως η θεμελιώδης υποχρέωση πίστης (Treuepflicht) και η υποχρέωση πολιτικής συγκράτησης και ουδετερότητας. Η υποχρέωση πίστης αποσκοπούσε την εποχή εκείνη στο να αποκλειστούν από την κρατική μηχανή εκπρόσωποι διαφόρων ομάδων, οι οποίες δεν ήταν αρεστές στην πολιτική ηγεσία, όπως λόγου χάρη, οι Σοσιαλδημοκράτες, οι Πρώσοι της Πολωνίας, οι Δανοί και κατά κύριο λόγο οι καθολικοί. Η τήρηση των δικαιωμάτων και, φυσικά, των υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων θεωρήθηκε τόσο σημαντική που δημιουργήθηκε για τον έλεγχο της ειδική πειθαρχική δικαιοδοσία των δικαστηρίων¹⁶¹. Κατά τον 19^ο αιώνα, λοιπόν, το πειθαρχικό δίκαιο (τότε ως Dienststrafrecht) αποτελεί ανεξάρτητο τμήμα του υπαλληλικού δικαίου, αλλά ακόμη

¹⁶⁰ Acherberg & Püttner, 1990, σελ. 901.

¹⁶¹ Acherberg & Püttner, 1990, σελ. 902.

δεν υπάρχει ενιαία ρύθμιση για όλο το γερμανικό κράτος αλλά κάθε κρατίδιο εφαρμόζει τους δικούς του κανόνες¹⁶².

Στη συνέχεια, με το Σύνταγμα της Βαϊμάρης (WRV) δόθηκαν περαιτέρω εγγυήσεις περί της ανεξαρτησίας και της οικονομικής εξασφάλισης του σώματος των δημοσίων υπαλλήλων και, μεταξύ άλλων, στη δικονομία προβλέφθηκε η δυνατότητα προσφυγής του υπαλλήλου έναντι κάθε πειθαρχικής ποινής και η δυνατότητα επανάληψης της διαδικασίας (Wiederaufnahmeverfahren, Art. 129 Abs. 3S.1 WRV). Κατά την περίοδο του χιτλερικού εθνικοσοσιαλισμού, όμως, ο από 07.04.1933 νόμος για την επαναλειτουργία της δημοσιοϋπαλληλίας (das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums) αποσκοπούσε στο να απομακρυνθούν από το σώμα όσοι δεν ήταν αρεστοί, για λόγους πολιτικούς και φυλετικούς, στους ναζί. Έτσι, ο υπαλληλικός νόμος του 1937 (das Deutsche Beamtenengesetz) ρύθμισε μεν ξεκάθαρα τη νομική θέση των δημοσίων υπαλλήλων, όμως καθοδήγησε τους υπαλλήλους στη ναζιστική ιδεολογία μέσω της τυφλής πίστης που απαιτούσε προς τον Führer¹⁶³. Παράλληλα, το 1937 θεσπίστηκε ο πρώτος πειθαρχικός κανονισμός (Reichsdienststrafordnung) που ίσχυε σε ολόκληρη την γερμανική επικράτεια και, μάλιστα, αποτέλεσε τη βάση του πρώτου ομοσπονδιακού πειθαρχικού κανονισμού (Bundesdisziplinarordnung, 1952)¹⁶⁴.

Κατά τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια το θέμα της επαναφοράς της δημοσιοϋπαλληλίας (Beamtentum) ήταν αμφιλεγόμενο. Από τη μία πλευρά τα Συντάγματα της Έσσης, του Βερολίνου και της Βρέμης προέβλεπαν ενιαίες ρυθμίσεις για όσους εργάζονταν για λογαριασμό του Δημοσίου, από την άλλη πλευρά τα νότια κρατίδια εγγυόντουσαν τον θεσμό της δημοσιοϋπαλληλίας, δηλαδή διαφορετικές ρυθμίσεις, με διαφορετικά δικαιώματα και υποχρεώσεις, για τους δημοσίους υπαλλήλους δημοσίου δικαίου. Στην διαμάχη αυτή έδωσε τέλος ο Θεμελιώδης Νόμος (GG) με το άρθρο 33, όπου προβλέπεται εν τέλει διαχωρισμός των απασχολούμενων στις δημόσιες υπηρεσίες, μεταξύ άλλων σε Beamten, Angestellten και Tarifbediensteten.

Όπως προαναφέρθηκε ο πρώτος ομοσπονδιακός πειθαρχικός κανονισμός (Bundesdisziplinarordnung - BDO) τέθηκε σε ισχύ το 1952 και έπειτα, μετά από απαίτηση «εξανθρωπισμού» (Humanisierung) του πειθαρχικού δικαίου, αντικαταστάθηκε από τον BDO του 1967, ο οποίος ήταν σε ισχύ έως και την 31.12.2001, ήτοι για πολύ μεγάλο χρονικό

¹⁶² Ebert, 2002, σελ. 19

¹⁶³ Acherberg & Püttner, ό.π.

¹⁶⁴ Ebert, ό.π.

διάστημα. Αξίζει να σημειωθεί ότι η πειθαρχική διαδικασία κατά τον BDO του 1967 ήταν προσανατολισμένη στις ρυθμίσεις της ποινικής δικονομίας. Ως εκ τούτου θα μπορούσαμε να πούμε ότι η σημαντικότερη αλλαγή που επέφερε το 2002 ο νέος BDG είναι ότι η πειθαρχική διαδικασία διαμορφώθηκε κατά τα πρότυπα της διοικητικής διαδικασίας και όχι της ποινικής¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Ebert, 2002, σελ. 5

Κεφάλαιο 2. Σύγκριση ελληνικού και γερμανικού πειθαρχικού δικαίου ad hoc.

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται μία σύγκριση μεγάλου μέρους των διατάξεων του ομοσπονδιακού πειθαρχικού νόμου της Γερμανίας (BDG) με τις αντίστοιχες διατάξεις του ελληνικού πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων (ΥΚ άρ.104-146). Πρώτα θα εξεταστούν τα πειθαρχικά παραπτώματα, έπειτα οι πειθαρχικές ποινές και, τέλος, εν συντομία, η πειθαρχική διαδικασία. Το διάγραμμα αυτό ακολουθεί, ως επί το πλείστον, την ύλη του γερμανικού πειθαρχικού νόμου.

Δεδομένου ότι ο όγκος της υπό εξέταση ύλης είναι αρκετά μεγάλος, έμφαση θα δοθεί σε εκείνα τα σημεία όπου εδρεύει οποιαδήποτε μεταξύ τους αντιπαράθεση και μάλιστα στις ανομοιογένειες εκείνες που κρίνονται ως πιο καταλυτικές για τη διαφοροποιητική λειτουργία των δύο δικαίων.

2.1. Πειθαρχικά παραπτώματα

Σύμφωνα με το άρθρο 106 του ελληνικού ΥΚ «*Το πειθαρχικό παράπτωμα συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου που μπορεί να του καταλογισθεί*». Στο άρθρο 107 ακολουθεί μακροσκελής απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων¹⁶⁶, τριάντα τρία τον αριθμό, η οποία μάλιστα θεωρείται αποκλειστική¹⁶⁷.

¹⁶⁶Άρθρο 107, παρ. 1 Πειθαρχικά παραπτώματα είναι:

α) πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία, β) 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, γ) η παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους, δ) 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, ε) η αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας. Ειδική περίπτωση παρόμοιας συμπεριφοράς αποτελεί οποιαδήποτε πράξη κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή οποιαδήποτε πράξη οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, στην οποία ενέχεται εκπαιδευτικός ή υπάλληλος που υπηρετεί σε σχολείο, στ) η παραβίαση της αρχής της αμεροληψίας, ζ) 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/EK στην ελληνική έννομη τάξη, η) η παραβίαση της υποχρέωσης εχεμύθειας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26 του παρόντος, θ) η σοβαρή απείθεια, ι) η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων, ια) η παραβίαση των υποχρεώσεων του άρθρου 27 του παρόντος, καθώς και η αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων με παραμέληση παλαιότερων, ιβ) η άρνηση παροχής πληροφόρησης στους πολίτες και τις αρχές, ιγ) η προδήλως αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση των πολιτών και η υπαίτια μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, ιδ) η χρησιμοποίηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων, ιε) η αδικαιολόγητη άρνηση προσέλευσης για ιατρική εξέταση, ιστ) η άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή, μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή όταν η επιτροπή αυτή υπάγεται στην αρχή στην οποία ο υπάλληλος υπηρετεί, ιζ) 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, ιη) η 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, ιθ) 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, κ) η άρνηση ή παρέκκλιση εκτέλεσης υπηρεσίας, κα) η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση εντολής της υπηρεσίας, κβ) η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα, με αφορμή το χειρισμό θεμάτων αρμοδιότητας του υπαλλήλου από την αντιμετώπιση των οποίων εξαρτώνται ουσιαστικά συμφέροντα των προσώπων αυτών, κγ) η φθορά λόγω ασυνήθιστης χρήσης, η εγκατάλειψη ή η παράνομη χρήση πράγματος το οποίο ανήκει στην υπηρεσία, κδ) η παράλειψη από τα πειθαρχικά όργανα δίωξης και τιμωρίας πειθαρχικού παραπτώματος, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 2 του άρθρου 110 του παρόντος, κε) η άσκηση εργασίας ή έργου με αμοιβή χωρίς προηγούμενη άδεια της υπηρεσίας, κστ) η απλή απείθεια, κζ) η μη τήρηση του ωραρίου από τον υπάλληλο και η παράλειψη του προϊσταμένου να ελέγχει την τήρησή του, κη) η αμέλεια ή ατελής εκπλήρωση του υπηρεσιακού καθήκοντος, κθ) η άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) και η μη εφαρμογή των διατάξεων περί απλούστευσης των διαδικασιών και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας, λ) το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 130 του παρόντος νόμου, λα) το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα που προβλέπεται στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 144 του παρόντος νόμου, λβ) το ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα που προβλέπεται στην παράγραφο 4 του άρθρου τρίτου του παρόντος νόμου, λγ) η κατάθεση, η χρήση, η συμπερίληψη και η διατήρηση στον ατομικό υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου, πλαστού, νοθευμένου ή παραποιημένου πιστοποιητικού ή τίτλου ή βεβαιώσεως. 2. Διατάξεις που ορίζουν ειδικά πειθαρχικά παραπτώματα διατηρούνται σε ισχύ. 3. Σε καμία περίπτωση δεν συνιστά ανάρμοστη συμπεριφορά ή αναξιοπρεπή ή ανάξια για υπάλληλο διαγωγή κατά την έννοια της περίπτωσης ε' της παρ. 1 του παρόντος άρθρου η άσκηση συνδικαλιστικής, πολιτικής ή κοινωνικής δράσης.

¹⁶⁷ Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ν. 4057/2012 «*Για πρώτη φορά στη σύγχρονη ιστορία του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου καθιερώνεται η αποκλειστική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων η οποία*

Στον αντίποδα, το γερμανικό πειθαρχικό δίκαιο στο άρθρο 2 του BDG ορίζει ότι ο νόμος αυτός άπτεται των πειθαρχικών παραπτώματων που διεπράχθησαν αφ' ενός από δημοσίους υπαλλήλους κατά το χρονικό διάστημα που κατείχαν την υπαλληλική ιδιότητα, αφ' ετέρου από συνταξιούχους δημοσίους υπαλλήλους είτε κατά το χρονικό διάστημα που ήταν εν ενεργεία υπάλληλοι είτε κατά το χρονικό διάστημα της αποστρατείας τους¹⁶⁸. Για την έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος γίνεται παραπομπή στο άρθρο 77 του υπαλληλικού νόμου BBG¹⁶⁹, όπου ορίζεται ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι διαπράττουν πειθαρχικό παράπτωμα όταν υπαίτια παραβαίνουν τις νόμιμες υποχρεώσεις τους¹⁷⁰. Όσον αφορά δε τη συμπεριφορά του υπαλλήλου εκτός υπηρεσίας, τότε μόνο μία παραβίαση των υποχρεώσεων του συνιστά πειθαρχικό αδίκημα, όταν αυτή έχει ως αποτέλεσμα να αμφισβητείται ενώπιον κοινού η εμπιστοσύνη του ίδιου του υπαλλήλου προς την υπηρεσία του ή να μειώνεται ιδιαιτέρως το κύρος της δημοσιοϋπαλληλίας. Σε κανένα σημείο ούτε του BDG ούτε του BBG δεν απαριθμούνται, έστω ενδεικτικά, τα πειθαρχικά αδικήματα των εν ενεργεία δημοσίων υπαλλήλων ούτε περιγράφεται ακριβώς ποια συμπεριφορά μπορεί να θεωρηθεί μη εκπλήρωση των νομίμων υποχρεώσεων εκ μέρους του υπαλλήλου.

Αναφορικά με τα πειθαρχικά παραπτώματα που δύναται να τελεστούν από συνταξιούχους καθώς και πρώην υπαλλήλους που λαμβάνουν ένα ειδικό επίδομα (Versorgungsbezüge), ο νόμος είναι πολύ πιο σαφής στην περιγραφή τους. Έτσι στην παρ. 2 του άρθρου 77 BBG¹⁷¹ ορίζεται ότι τα προαναφερθέντα πρόσωπα θεωρείται ότι τελούν πειθαρχικό παράπτωμα όταν:

αποτελεί σημαντική καινοτομία και αποσκοπεί στο να γνωρίζει εκ των προτέρων ο δημόσιος υπάλληλος το πλαίσιο μέσα στο οποίο οφείλει να διαμορφώνει την εν γένει συμπεριφορά του, τόσο εντός όσο και εκτός υπηρεσίας, έτσι ώστε να αποφεύγει πράξεις ή παραλείψεις που είναι πειθαρχικά αποδοκιμαστέες.»

¹⁶⁸ Άρθρο 2 BDG: *Dieses Gesetz gilt für die 1. von Beamten während ihres Beamtenverhältnisses begangenen Dienstvergehen (§ 77 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes) und 2. von Ruhestandsbeamten a) während ihres Beamtenverhältnisses begangenen Dienstvergehen (§ 77 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes) und b) nach Eintritt in den Ruhestand begangenen als Dienstvergehen geltenden Handlungen (§ 77 Abs. 2 des Bundesbeamtengesetzes).*

¹⁶⁹ Άρθρο 77 BBG: *Nichterfüllung von Pflichten*

(1) Beamtinnen und Beamte begehen ein Dienstvergehen, wenn sie schuldhaft die ihnen obliegenden Pflichten verletzen. Außerhalb des Dienstes ist dieses nur dann ein Dienstvergehen, wenn die Pflichtverletzung nach den Umständen des Einzelfalls in besonderem Maße geeignet ist, das Vertrauen in einer für ihr Amt oder das Ansehen des Beamtentums bedeutsamen Weise zu beeinträchtigen... (3) Die Verfolgung von Dienstvergehen richtet sich nach dem Bundesdisziplinargesetz.

¹⁷⁰ Βέβαια δεν κρίνεται ως πειθαρχικό παράπτωμα κάθε ασήμαντο παράπτωμα του υπαλλήλου ακόμη και αν πληρείται η προϋπόθεση της ύπαρξης υπαιτιότητας. Αναλυτικά βλ. VG Berlin Disziplinarkammer, Urteil vom 09.02.11 - 80 K 53.10 OL.

¹⁷¹ Άρθρο 77 BBG: *Nichterfüllung von Pflichten: 2) Bei Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten sowie früheren Beamtinnen mit Versorgungsbezügen und früheren Beamten mit Versorgungsbezügen gilt es als Dienstvergehen, wenn sie*

1. sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes betätigen, 2. an Bestrebungen teilnehmen, die darauf abzielen, den Bestand oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen,

- δραστηριοποιούνται πολιτικά ενάντια στη φιλελεύθερη δημοκρατική συνταγματική τάξη, όπως αυτή ορίζεται στον Θεμελιώδη Νόμο (GG),
- λαμβάνουν μέρος σε οργανωμένες προσπάθειες, οι οποίες αποσκοπούν στο να βλάψουν την υπόσταση και την ασφάλεια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας,
- παραβιάσουν την υποχρέωση εχεμύθειας, την απαγόρευση επαγγελματικής δραστηριοποίησης μετά τη λήξη της υπαλληλικής σχέσης ή την απαγόρευσης παθητικής δωροδοκίας και όταν
- παραβιάσουν την υποχρέωση αναζήτησης άλλης θέσης την περίοδο που βρίσκονται σε διαθεσιμότητα.

Τα παραπάνω καταδεικνύουν σαφώς, πέραν της ιδιαίτερης σχέσης εμπιστοσύνης που προσδοκά το γερμανικό κράτος να αναπτύξει με τους υπαλλήλους του, έναν μεγάλο φόβο του γερμανικού κράτους που αβίαστα ερμηνεύεται ιστορικά: τον φόβο κατάλυσης του φιλελεύθερου δημοκρατικού πολιτεύματος υπό την βαριά ακόμη σκιά του χιτλερικού εθνικοσοσιαλισμού και των θηριωδιών του.

Όσον αφορά τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, αυτές καταγράφονται στα άρθρα 60-76 του BBG. Η θεμελιώδης υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων είναι η υποχρέωση πίστης (Trauerpflicht) και από αυτήν πηγάζουν όλες οι υπόλοιπες. Σύμφωνα με το άρθρο 60 του BBG, οι δημόσιοι υπάλληλοι υπηρετούν ολόκληρο τον γερμανικό λαό και στο πλαίσιο αυτό οφείλουν να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις που τους ανατίθενται ακομμάτιστα και με γνώμονα τη δικαιοσύνη, λαμβάνοντας πρωταρχικά υπ' όψιν τους την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Περαιτέρω, μέσω της συνολικής συμπεριφοράς τους οφείλουν να αναγνωρίζουν τις δημοκρατικές αξίες του Συντάγματος και να συμβάλλουν στην διαφύλαξή του. Επιπλέον προβλέπεται ότι κατά την άσκηση των πολιτικών τους δικαιωμάτων οφείλουν να τηρούν το απαραίτητο μέτρο και εγκράτεια που αρμόζει στην υπηρεσιακή τους θέση και στις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει εξ αυτής¹⁷². Σύμφωνα με το άρθρο 61 του BBG¹⁷³, πρέπει να αφιερώνονται

3. gegen die Verschwiegenheitspflicht, gegen die Anzeigepflicht oder das Verbot einer Tätigkeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses oder gegen das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen verstoßen oder

4. einer Verpflichtung nach § 46 Absatz 1, 2, 4 oder 7 oder § 57 schuldhaft nicht nachkommen. Satz 1 Nummer 1 bis 3 gilt auch für frühere Beamtinnen mit Anspruch auf Altersgeld und frühere Beamte mit Anspruch auf Altersgeld.

¹⁷²BBG 60 Grundpflichten:

(1) Beamtinnen und Beamte dienen dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei ihrer Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen. Beamtinnen und Beamte müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten. (2) Beamtinnen und Beamte haben bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergeben.

στο επάγγελμά τους με όλο τους το είναι και να διεκπεραιώνουν τις υποθέσεις που τους ανατίθενται ανιδιοτελώς και με καθαρή τη συνείδησή τους. Όσον αφορά τη συμπεριφορά τους εντός και εκτός υπηρεσίας, οφείλουν να ανταποκρίνονται στην προσοχή και την εμπιστοσύνη που απαιτεί η θέση τους. Αξίζει δε να σημειωθεί δε ότι μεταξύ των νομίμων υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων ανευρίσκεται και θεσμοθετημένος καταφανής περιορισμός της εκδήλωσης διαφορετικών θρησκευτικών και πολιτισμικών αντιλήψεων των υπαλλήλων, ήτοι προβλέπεται ότι οι υπάλληλοι οφείλουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους να έχουν ακάλυπτο το πρόσωπό τους, εκτός αν απαιτείται το αντίθετο για υπηρεσιακούς λόγους ή λόγους υγείας.

Στις λοιπές υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων που σχετίζονται με την έννοια της υπακοής συγκαταλέγονται η συμμόρφωση στις υπηρεσιακές διαταγές, καθ' όσον είναι νόμιμες, η εχεμύθεια, η υποστήριξη των προϊσταμένων, η προσωπική ευθύνη για την τήρηση της νομιμότητας, η απαγόρευση αποδοχής δώρων από τους συναλλασσομένους με την υπηρεσία τους (ήτοι της παθητικής δωροδοκίας ακόμη και μετά την λήξη της υπαλληλικής τους ιδιότητας). Στο πλαίσιο δε της υποχρέωσης ανταπόκρισης στις υπηρεσιακές ανάγκες είναι αξιοσημείωτο ότι προβλέπεται, μεταξύ άλλων¹⁷⁴, μία υποχρέωση που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ιδιαίτερος παρεμβατική στην προσωπική ζωή του υπαλλήλου, ήτοι ο υπάλληλος υποχρεούται κατά την επιλογή της κατοικίας του να λαμβάνει υπ' όψιν του την ανεμπόδιστη άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων του (72 BBG).

Η σύγκριση μεταξύ των υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων της Γερμανίας (άρθρα 60-76 BBG) και των αντίστοιχων υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων της Ελλάδας (άρθρα 24-30 ΥΚ)¹⁷⁵ μας οδηγεί σε συμπεράσματα που έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, κυρίως δε από πολιτικοκοινωνιολογική άποψη. Ειδικότερα, η καταγραφή και περιγραφή των υποχρεώσεων των

¹⁷³BBG 61 Wahrnehmung der Aufgaben, Verhalten:

(1) Beamtinnen und Beamte haben sich mit vollem persönlichem Einsatz ihrem Beruf zu widmen. Sie haben das ihnen übertragene Amt uneigennützig nach bestem Gewissen wahrzunehmen. Ihr Verhalten innerhalb und außerhalb des Dienstes muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die ihr Beruf erfordert. Sie dürfen ihr Gesicht bei Ausübung des Dienstes oder bei einer Tätigkeit mit unmittelbarem Dienstbezug nicht verhüllen, es sei denn, dienstliche oder gesundheitliche Gründe erfordern dies.(2) Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, an Maßnahmen der dienstlichen Qualifizierung zur Erhaltung oder Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten teilzunehmen.

¹⁷⁴ Αναφέρονται ενδεικτικά η υποχρέωση επιμόρφωσης, η υποχρέωση τήρησης του ωραρίου εργασίας, η ενδεχόμενη χρήση ειδικού ρουχισμού, η υποχρέωση, λόγω εξαιρετικών υπηρεσιακών αναγκών, μη απομάκρυνσης σε μεγάλη ακτίνα από τον τόπο εργασίας ακόμη και κατά την διάρκεια των διακοπών κ.α.

¹⁷⁵ Η ανάλυση των υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων της Ελλάδας έχει καταγραφεί στο κεφάλαιο 1.2 του πρώτου μέρους της παρούσας.

ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων, πέραν της πιο περιορισμένης έκτασής τους, χαρακτηρίζεται από μία, θα μπορούσαμε να πούμε, ουδέτερη και τυπική στάση του νομοθέτη¹⁷⁶.

Από την άλλη πλευρά, η περιγραφή των δημοσιοϋπαλληλικών υποχρεώσεων στον γερμανικό υπαλληλικό κώδικα, εκτός του ότι είναι πιο λεπτομερής, φαίνεται να δίνει εξαιρετική έμφαση στη σχέση εμπιστοσύνης που αναπτύσσεται εκατέρωθεν των υπαλλήλων και του κράτους και στην προσωπική αφοσίωση που χρειάζεται να επιδείξουν οι υπάλληλοι για να αρθούν στο ύψος των πολύ σημαντικών για το δημόσιο συμφέρον υποχρεώσεων που καλούνται να εκπληρώσουν¹⁷⁷. Είναι δε τόσο σημαντική η σχέση εμπιστοσύνης που δεν διακόπτεται ακόμη και όταν λήξει η υπαλληλική σχέση, γεγονός που αποτελεί τον πυρήνα της αιτίας που ο γερμανός νομοθέτης προέβλεψε πειθαρχικά παραπτώματα που τελούνται από συνταξιούχους πρώην υπαλλήλους. Πρόκειται, λοιπόν, για μία σχέση που ουδέποτε λύεται¹⁷⁸.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η γερμανική έννομη τάξη επιδιώκει να αναπτύξει στους δημοσίους υπαλλήλους την αίσθηση του ανήκειν σε ένα ιδιαίτερο σώμα με ιδιαίτερη αξία για ολόκληρο το κράτος, ενέργεια που θα μπορούσε να συντελέσει στο να καταστεί το σώμα αυτό πιο συμπαγές και πιο αφοσιωμένο στον στρατηγικό του στόχο. Δεδομένου δε ότι όσο πιο στενός είναι ο συναισθηματικός δεσμός των υπαλλήλων με την υπηρεσία τους, τόσο πιο δύσκολα θα θελήσουν αυτοί να την βλάψουν, συμπεραίνεται ότι η συναισθηματική αυτή εμπλοκή του υπαλλήλου με την εργασία του θα μπορούσε να λειτουργήσει αποτρεπτικά ως προς την τέλεση πειθαρχικών αδικημάτων. Κατόπιν των ανωτέρω, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τεχνηέντως, ακόμη και η γλωσσική διατύπωση των διατάξεων του γερμανικού υπαλληλικού κώδικα, σκοπεύει να αναπτύξει λειτουργία γενικής πρόληψης ως προς το θέμα της δημοσιοϋπαλληλικής πειθαρχίας.

Επανερχόμενοι στο αρχικό θέμα των πειθαρχικών παραπτωμάτων, ήτοι της διαφοράς μεταξύ της επονομαζόμενης αποκλειστικής απαρίθμησής τους στην Ελλάδα και της απόλυτης έλλειψης καταγραφής τους στη Γερμανία, εύλογα αναδύονται τα κάτωθι ερωτήματα. Κατά πρώτον αν είναι πράγματι εκ διαμέτρου αντίθετες οι δύο νομοθετικές επιλογές ή αν μια πιο ενδελεχής μελέτη τους θα αποδείκνυε μία μεγαλύτερη μεταξύ τους εγγύτητα. Κατά δεύτερον, αν

¹⁷⁶ Ως παράδειγμα αναφέρεται η λιτή και σύντομη περιγραφή της πίστης προς το Σύνταγμα του άρθρου 24 ΥΚ: «Ο υπάλληλος είναι εκτελεστής της θέλησης του Κράτους, υπηρετεί μόνο το Λαό και οφείλει πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία.»

¹⁷⁷ Χαρακτηριστική είναι η έκφραση του άρθρου 61 παρ. 1 ΒΒΓ «Οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να αφιερωθούν με την προσωπική τους προσφορά εξ ολοκλήρου στο επάγγελμά τους.»

¹⁷⁸ Θα μπορούσαμε, χαριτολογώντας, να πούμε ότι στην Γερμανία ισχύει η φράση «Μία φορά δημόσιος υπάλληλος, πάντοτε δημόσιος υπάλληλος».

η έλλειψη απαρίθμησης των πειθαρχικών αδικημάτων στο γερμανικό δίκαιο μπορεί να θεωρηθεί σύμφωνη με γενικότερες αρχές του δικαίου και διεθνείς συμβάσεις, όπως η ΕΣΔΑ. Ή διαφορετικά, το ερώτημα έγκειται στο αν είναι εφαρμοστέα στο πειθαρχικό δίκαιο η αρχή *nullum crimen nulla poena sine lege certa*, η λεγόμενη αρχή της σαφήνειας, ως εφαρμόζουσα στο ποινικό δίκαιο.

Ως προς το πρώτο ερώτημα, ήτοι την απόσταση που χωρίζει εν τέλει τα δύο δίκαια αναφορικά με το θέμα της καταγραφής των προβλεπόμενων πειθαρχικών αδικημάτων, μία επιμελέστερη μελέτη του ελληνικού πειθαρχικού δικαίου αποδεικνύει ότι η απαρίθμηση του άρθρου 107 ΥΚ κατά πρώτον, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί γνησίως αποκλειστική, όπως ευαγγελίζεται η εισηγητική έκθεση του ν. 4057/2012, και κατά δεύτερον η περιγραφή των άξιων τιμωρίας συμπεριφορών δεν μπορεί να θεωρηθεί τόσο σαφής¹⁷⁹ ώστε τελικά να επιτυγχάνεται ο σκοπός του να γνωρίζει εκ των προτέρων ο δημόσιος υπάλληλος με ακρίβεια κάθε πράξη/παράλειψη που ενδέχεται να τιμωρείται πειθαρχικά.

Πιο συγκεκριμένα, η ίδια η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 107 ΥΚ προβλέποντας ότι «*Διατάξεις που ορίζουν ειδικά πειθαρχικά παραπτώματα διατηρούνται σε ισχύ*», αυτοαναιρεί το επίτευγμα της αποκλειστικής απαρίθμησης των πειθαρχικών παραπτώματων και την ευχέρεια πληροφόρησης από πλευράς του ενδιαφερομένου των καταγεγραμμένων πειθαρχικών παραπτώματων. Και τούτο διότι διατάξεις που προβλέπουν ότι κάποια ενέργεια/παράλειψη του υπαλλήλου συνιστά πειθαρχικό αδίκημα είναι παρά πολλές τον αριθμό και ανευρίσκονται διάσπαρτες στην ελληνική νομοθεσία εν συνόλω¹⁸⁰.

Παράλληλα, η χρήση γενικών αξιολογικών εννοιών στην περιγραφή της συμπεριφοράς του υπαλλήλου που θεωρείται ότι χηρίζει κολασμού επιτείνει την ασάφεια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περ. ε' του άρθρου 107 ΥΚ, η οποία αναφέρεται σε αναξιοπρεπή ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας. Οι όροι της αξιοπρέπειας, της αξιοσύνης και της πρέπουσας συμπεριφοράς αντιστοιχούν στην εκάστοτε ηθική αντίληψη της κοινωνίας αλλά και στην δεοντολογία και λειτουργία της υπηρεσίας,

¹⁷⁹ Ορθότερα, δεν δύναται, από τη φύση του πειθαρχικού δικαίου, να είναι τόσο σαφής, όπως θα αναπτυχθεί παρακάτω.

¹⁸⁰ Βλ. άρθρο 1 παρ. 5 του ν. 4151/2013 (Α'103) «*Παραβίαση των προθεσμιών των παραγράφων 3 (περίπτωση α') και 4, καθώς και αυτών των περιπτώσεων β' και γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 57Α' του Π.Δ. 169/2007 συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 106 του Ν. 3528/2007 (Α' 26) για τους, κατά περίπτωση, εμπλεκόμενους της αρμόδιας Διεύθυνσης και τιμωρείται με μία από τις ποινές που προβλέπονται στις περιπτώσεις β', γ' και δ' της παρ. 1 του άρθρου 109 του ίδιου νόμου, όπως ισχύει.*», όπου, δεδομένου ότι υπάρχει παραπομπή σε άλλη νομοθετική διάταξη, δυσχεραίνεται ακόμη περισσότερο η δυνατότητα γνώσης και κατανόησής του από τους δημοσίους υπαλλήλους.

δημιουργώντας ένα ευρύ πεδίο ερμηνείας τους¹⁸¹, γεγονός που αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα αν αναλογισθούμε ότι πρόκειται για ένα από τα πειθαρχικά αδικήματα για το όποια μπορεί να επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης (άρθρο 109 παρ. 1 περ. η ΥΚ).

Περαιτέρω, η συμπερίληψη μεταξύ των πειθαρχικών αδικημάτων πράξεων/παραλείψεων που συνδέονται με πολύ εξειδικευμένες υποχρεώσεις των υπαλλήλων¹⁸² καθίσταται άνευ σκοπού δεδομένης της διάταξης της περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 107 ΥΚ, όπου περιγράφεται ως πειθαρχικό αδίκημα *κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που προσδιορίζεται από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες*. Η διατύπωση δε αυτή, πρώτον θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι συμπεριλαμβάνει στο ρυθμιστικό της πεδίο την πλειονότητα των πειθαρχικών αδικημάτων έχοντας σχέση γενικού προς ειδικό, και δεύτερον, αντιστοιχεί στην γενική περιγραφή του πειθαρχικού παραπτώματος του ΒΒΓ, όπου πειθαρχικό παράπτωμα συνιστά η μη εκπλήρωση των υπαλληλικών υποχρεώσεων.

Υπό την παραπάνω θέαση των πραγμάτων και δεδομένου ότι στον ΒΒΓ περιγράφονται αναλυτικότερα οι δημοσιούπαλληλικές υποχρεώσεις εν συγκρίσει με τον ΥΚ, θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε και στα δύο δίκαια ρυθμίζεται το πλαίσιο μέσα στο οποίο οφείλει να διαμορφώνει την συμπεριφορά του ο δημόσιος υπάλληλος, σε κάποια σημεία πιο λεπτομερειακά σε άλλα σε πιο αδρές γραμμές, και ως εκ τούτου οι μεταξύ τους διαφορές φαίνεται να έχουν αμβλυνθεί.

Ως προς το δεύτερο ερώτημα, ήτοι την νομιμοποιητική βάση της έλλειψης απαρίθμησης των ενδεχομένων πειθαρχικών παραπτωμάτων στο γερμανικό δίκαιο, κατ' αρχάς επισημαίνεται ότι στην ελληνική νομολογία¹⁸³ έχει γίνει δεκτό ότι είναι επιτρεπτή η ενδεικτική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων δεδομένου ότι ο πειθαρχικώς διωκόμενος υπάλληλος κατηγορείται για πράξη που στοιχειοθετεί μόνο παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος και δεν συνιστά κατ' ουσίαν εγκληματική πράξη, οι δε επιβαλλόμενες πειθαρχικές ποινές συνδέονται με την υπηρεσία και δεν διαθέτουν την ένταση των ποινικών ποινών. Τα πειθαρχικά παραπτώματα συνδέονται αφ' ενός με το υπαλληλικό καθήκον, ήτοι με την διαγωγή που πρέπει να επιδεικνύει ο υπάλληλος εντός και εκτός υπηρεσίας, ο οποίος τελεί σε οικειοθελή ειδική σχέση εξουσίας προς το κράτος και αφ' ετέρου με το κύρος και τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας. Ως εκ

¹⁸¹ Βλ. σχετ. ΣτΕ4333/2014, 4222/2014, 4126/2014,1719/2014, 1264/014, 1189/2012, 920/012,110/2012, 2552/2011, 2040/2011,3461/2007, 1925/2013, 1923/2013, 2693/2012, 1613/2012.

¹⁸² Βλ. άρθρο 107 παρ. 1 περ. κθ ΥΚ «η άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.) και η μη εφαρμογή των διατάξεων περί απλούστευσης των διαδικασιών και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας»

¹⁸³ Βλ. ΣτΕ 4662/2012 ως πιο χαρακτηριστική.

τούτου δεν θεωρείται δυνατόν να προσδιοριστούν επακριβώς και εξαντλητικά εκ των προτέρων από το νομοθέτη τα πειθαρχικά παραπτώματα καθώς συμπεριφορά του υπαλλήλου αντίθετη με το καθήκον του και βλαπτική για την υπηρεσία του μπορεί να εκδηλωθεί με πολλές και ποικίλες μορφές¹⁸⁴.

Περαιτέρω, αναφορικά με το ποινικό δίκαιο, τόσο στο Σύνταγμα της Ελλάδας όσο και στον Θεμελιώδη Νόμο της Γερμανίας περιλαμβάνεται διάταξη που απαγορεύει το αξιόποινο μιας πράξης χωρίς την προηγούμενη ύπαρξη νόμου (Σ 7 παρ. 1 και GG 103 παρ. 2¹⁸⁵). Στην μεν Ελλάδα έχει γίνει δεκτό ότι στο πειθαρχικό δίκαιο δεν τυγχάνει εφαρμογής η προαναφερθείσα συνταγματική διάταξη¹⁸⁶. Στη δε Γερμανία, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο παγίως δέχεται ότι η σχετική διάταξη του άρθρου 103 παρ. 2 του GG εφαρμόζεται κατ' αρχήν και στο πειθαρχικό δίκαιο, χωρίς πάντως να εμποδίζει τη χρήση γενικών ρητρών για την περιγραφή των πειθαρχικών παραπτωμάτων¹⁸⁷.

Το θέμα που τίθεται είναι εάν οι εγγυήσεις του άρθρου 6 παρ. 1 και 7 παρ. 1 της ΕΣΔΑ¹⁸⁸ υπέρ του προσώπου στο οποίο αποδίδεται ευθύνη που συνιστά «κατηγορία ποινικής φύσεως» κατά την αυτόνομη έννοια της ΕΣΔΑ, τυγχάνουν εφαρμογής και κατά τη διαδικασία επιβολής πειθαρχικών ποινών, θέμα που απασχόλησε έντονα το ΕΔΔΑ. Ενώ δε αρχικά το ΕΔΔΑ απέρριπτε συλλήβδην τις πειθαρχικές υποθέσεις από το κανονιστικό εύρος του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, με την απόφασή του στην υπόθεση Engel, όπως προαναφέρθηκε στο κεφάλαιο 2.1.2 του πρώτου μέρους της παρούσας, έθεσε τρία κριτήρια βάσει των οποίων πρέπει να κρίνεται το αν μία υπόθεση εμπίπτει στην έννοια της «κατηγορίας ποινικής φύσεως». Ακόμη, όμως, και όταν γινόταν δεκτό ότι η εκάστοτε πειθαρχική διαδικασία ενέπιπτε στο ποινικό σκέλος του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, δεν τέθηκε ζήτημα επέκτασης και των εγγυήσεων του άρθρου 7 στις πειθαρχικές υποθέσεις¹⁸⁹.

Η σαφήνεια, όμως, του πειθαρχικού παραπτώματος απασχόλησε το ΕΔΔΑ κατά τον έλεγχο της συμβατότητας της εκάστοτε πειθαρχικής διαδικασίας με την αντίστοιχη διάταξη της

¹⁸⁴ Πικραμένος, 2013, σελ. 252

¹⁸⁵ GG 103, 2 «Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde».

¹⁸⁶ Βλαχόπουλος, 1999, σελ. 582

¹⁸⁷ BVerfGE 26,186, 203-4 κ.α.

¹⁸⁸ Το άρθρο 6 § 1 ΕΣΔΑ εγγυάται την δίκαιη και δημόσια εκδίκαση της υπόθεσης εντός λογικής προθεσμίας, από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο που λειτουργεί νόμιμα (εδ. α') και την δημόσια έκδοση της απόφασης (εδ. β'). Το άρθρο 7§1 ορίζει ότι κανείς δεν καταδικάζεται για πράξη ή παράλειψη, η οποία κατά τη στιγμή που διεπράχθη δεν αποτελεί αδίκημα σύμφωνα με το εθνικό ή διεθνές δίκαιο.

¹⁸⁹ Βλ. ΕΔΔΑ, απόφ. της 24.11.1998, *Brown κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, Επιτροπή, απόφ. της 13.3.1986, *Prince κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, απόφ. της 10.7.1973, Χ. κατά Λουξεμβούργου.

Σύμβασης που επιτρέπει την επέμβαση σε ένα από τα κατοχυρωμένα από αυτήν θεμελιώδη δικαιώματα, ένδειξη υπέρ της παραδοχής ότι το πειθαρχικό παράπτωμα δεν εξαιρείται από την επιταγή της σαφήνειας, έστω κι αν αυτό δεν απορρέει από το άρθρο 7 ΕΣΔΑ αλλά από την αναλογικότητα της επέμβασης σε ένα από τα κατοχυρωμένα δικαιώματα¹⁹⁰.

Στην πρώτη από τις αποφάσεις του αναφορικά με την σαφήνεια του πειθαρχικού παραπτώματος, το ΕΔΔΑ έκρινε την συμβατότητα με την ΕΣΔΑ της επιβολής της ποινής της παύσης σε Γερμανίδα δημόσιο υπάλληλο, εκπαιδευτικό, που ήταν μέλος του Κομμουνιστικού Κόμματος της Γερμανίας¹⁹¹. Χαρακτηριστικά το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «Μόνο το γεγονός ότι μια νομοθετική διάταξη επιδέχεται περισσότερες από μία ερμηνείες δεν συνεπάγεται ότι δεν πληροί την προϋπόθεση [ο σχετικός περιορισμός του δικαιώματος] “να προβλέπεται από τον νόμο”»¹⁹².

Ακόμη και αν παραβλεφθεί η όποια δεσμευτική ενέργεια του ερμηνευτικού δεδικασμένου του ΕΔΔΑ, η αρχή του κράτους δικαίου, θα επέτρεπε το σεβασμό της αρχής της σαφήνειας στο πλαίσιο του πειθαρχικού διοικητικού δικαίου και θα επέβαλλε μία διαφοροποιημένη προσέγγιση, η οποία θα άφηνε περιθώρια να συνεκτιμηθούν οι περιστάσεις της κάθε ατομικής περίπτωσης¹⁹³.

Το θέμα, πάντως, της εφαρμογής εγγυήσεων από το πεδίο του ποινικού δικαίου καθώς και του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ στις διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου, έχει έντονα απασχολήσει την γερμανική θεωρία και έχουν διατυπωθεί αντιφατικές απόψεις αναλόγως με την οπτική θέασης του προβλήματος¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Ζολώτας, 2016

¹⁹¹ Βλ. ΕΔΔΑ (ευρ. σύνθ.), απόφ. της 26.9.1995, *Vogt κατά Γερμανίας*, § 11 επ. Αναλυτικότερα, το Κομμουνιστικό Κόμμα της Γερμανίας, χωρίς να έχει κηρυχθεί αντισυνταγματικό και να έχει αποφασισθεί από το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο η διάλυσή του, παρόλα αυτά είχε αναγνωρισθεί ότι επεδίωκε σκοπούς αντίθετους στην δημοκρατική τάξη που καθιέρωνε ο Θεμελιώδης Νόμος. Έτσι, δημόσιος υπάλληλος δεν μπορούσε να είναι συγχρόνως μέλος του Κομμουνιστικού Κόμματος και να προωθεί την δράση και τους σκοπούς του. Ως προς την σαφήνεια του νόμου στον οποίο στηρίχθηκε η απόλυση της Γερμανίδας υπαλλήλου, το ΕΔΔΑ υπενθύμισε ότι, κατά την νομολογία του, η σαφήνεια του κυρωτικού νόμου εξαρτάται «από το περιεχόμενο του κρινόμενου μέτρου, το πεδίο στο οποίο πρόκειται να εφαρμοσθεί και το πλήθος και την κατάσταση των προσώπων στα οποία απευθύνεται». Κρίθηκε, λοιπόν, ότι η νομολογία τόσο του Συνταγματικού όσο και του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της Γερμανίας δεν κατέλειπε αμφιβολία για το ασυμβίβαστο των ιδιοτήτων του δημοσίου υπαλλήλου και του μέλους του Κομμουνιστικού Κόμματος, παρόλο που, όπως είχε επικαλεσθεί η προσφεύγουσα, η νομολογία του Ομοσπονδιακού Εργατικού Δικαστηρίου φαίνεται να μην αναγνώριζε το παραπάνω ασυμβίβαστο.

¹⁹² ΕΔΔΑ, *Vogt*, § 48.

¹⁹³ Ζολώτας, 2016

¹⁹⁴ Brüning, 2017, σελ. 557 επ.

2.2. Πειθαρχικές ποινές

2.2.1 Ποινές κατά των εν ενεργεία υπαλλήλων

Τα είδη των πειθαρχικών ποινών που προβλέπονται για τους εν ενεργεία δημοσίους υπαλλήλους του Ομοσπονδιακού Γερμανικού Κράτους προκύπτουν από τις διατάξεις των άρθρων 5 έως 10 του BDG, όπου απαριθμούνται εξαντλητικά ως ακολούθως: έγγραφη επίπληξη (Verweis), πρόστιμο (Geldbuse), περικοπή αποδοχών (Kürzung der Dienstbezüge), υποβιβασμός (Zurückstufung) και απομάκρυνση από την υπαλληλική σχέση (Entfernung aus dem Beamtenverhältnis). Στην ελληνική έννομη τάξη οι πειθαρχικές ποινές προσδιορίζονται αποκλειστικά στο άρθρο 109 παρ. 1 του ΥΚ¹⁹⁵ και εμφανίζουν αρκετά κοινά σημεία με τις αντίστοιχες γερμανικές αλλά ταυτόχρονα και πολύ σημαντικές διαφορές.

Πιο αναλυτικά, πλήρης σύμπτωση ρυθμίσεων διαπιστώνεται στην ποινή της έγγραφης επίπληξης. Στο γερμανικό δίκαιο, μάλιστα, διευκρινίζεται ότι εκφράσεις αποδοκιμασίας, όπως διάφορες μορφές μομφών, εφ' όσον δεν χαρακτηρίζονται σαφώς ως επίπληξη, δεν αποτελούν πειθαρχική ποινή¹⁹⁶.

Περαιτέρω, το γερμανικό πειθαρχικό δίκαιο προβλέπει την ποινή του προστίμου έως το ύψος των αποδοχών ενός μήνα και, εφόσον ο υπάλληλος δεν λαμβάνει μισθό, μέχρι το ποσό των

¹⁹⁵ Άρθρο 109 παρ. 1 ΥΚ: Οι πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται στους υπαλλήλους είναι:

- α) η έγγραφη επίπληξη,
- β) το 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 ποινή της οριστικής παύσης, η οποία μπορεί να επιβληθεί μόνο για τα ακόλουθα παραπτώματα: της παράβασης του άρθρου 107 παράγραφος 1α του παρόντος, της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς νόμους, της απόκτησης οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών, της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός υπηρεσίας, της παράβασης της υποχρέωσης εχεμύθειας, της αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων πάνω από είκοσι δύο (22) εργάσιμες ημέρες συνεχώς ή πάνω από τριάντα (30) εργάσιμες ημέρες σε διάστημα ενός (1) έτους ή πάνω από πενήντα (50) εντός μίας τριετίας, της εξαιρετικώς σοβαρής απείθειας, της άμεσης ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχής σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή όταν η επιτροπή αυτή υπάγεται στην αρχή στην οποία ο υπάλληλος υπηρετεί, της εμμονής σε άρνηση προσέλευσης για εξέταση από υγειονομική επιτροπή. Επίσης, η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί στον υπάλληλο για οποιοδήποτε παράπτωμα αν κατά την προηγούμενη της διάπραξης του διενεργηθεί του είχαν επιβληθεί τρεις (3) τουλάχιστον πειθαρχικές ποινές ανώτερες του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός ή κατά το προηγούμενο της διάπραξης του έτος είχε τιμωρηθεί για το ίδιο παράπτωμα με ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός.

¹⁹⁶BDG 6 Verweis: *Der Verweis ist der schriftliche Tadel eines bestimmten Verhaltens des Beamten. Missbilligende Äußerungen (Zurechtweisungen, Ermahnungen oder Rügen), die nicht ausdrücklich als Verweis bezeichnet werden, sind keine Disziplinarmaßnahmen.*

500 ευρώ¹⁹⁷ και επιπροσθέτως την ποινή της περικοπής των αποδοχών έως το 1/5 και με ανώτερη διάρκεια τα τρία (3) έτη¹⁹⁸. Στον αντίποδα, η ελληνική έννομη τάξη αναγνωρίζει ως ποινή μόνο το πρόστιμο, πλην, όμως, του προσδίδει μεγαλύτερη βαρύτητα προβλέποντας «*πρόστιμο έως τις αποδοχές δώδεκα (12) μηνών*».

Ακολούθως, και στα δύο δίκαια προβλέπεται ως πειθαρχική ποινή ο υποβιβασμός. Στο μεν γερμανικό προσδιορίζεται χρονικά και διαρκεί τουλάχιστον πέντε (5) έτη (BDG 9), στο δε ελληνικό παίρνει την μορφή δύο διαφορετικών ποινών, ήτοι της στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή από ένα (1) έως πέντε (5) έτη (ΥΚ 109 παρ. 1 περ. γ')¹⁹⁹ και του υποβιβασμού (ΥΚ 109 παρ. 1 περ. στ') που προσδιορίζεται βαθμολογικά και φθάνει έως τους δύο (2) βαθμούς²⁰⁰.

Παράλληλα, ο ελληνικός ΥΚ επεκτείνει της συνέπειες της πειθαρχικής καταδίκης και στη στέρηση του δικαιώματος ανάληψης θέσης ευθύνης. Έτσι, προβλέπεται η στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου από ένα (1) έως πέντε (5) έτη (ΥΚ 109 παρ. 1 περ. δ') και η αφαίρεση της άσκησης των καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου για τη θητεία ή το υπόλοιπό της (ΥΚ 109 παρ. 1 περ. ε'). Επισημαίνεται, ότι το γερμανικό δίκαιο δεν προβλέπει αντίστοιχη ποινή, ενδεχομένως, λόγω συνάρτησής της, ούτως ή άλλως, με τον υποβιβασμό.

Η βαρύτερη όλων των ποινών, η οριστική λύση της υπαλληλικής σχέση προβλέπεται, βεβαίως, και στα δύο δίκαια. Η διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι στο μεν ελληνικό καθορίζονται κατά αποκλειστικό τρόπο συγκεκριμένα παραπτώματα για τα οποία αυτή μπορεί να επιβληθεί (ΥΚ 109 παρ. 1 περ. η')²⁰¹, στο δε γερμανικό δίκαιο, δεδομένου ότι, όπως πολλάκις έχει αναφερθεί, δεν υπάρχουν προκαθορισμένα πειθαρχικά αδικήματα, η επιβολή της συνδέεται

¹⁹⁷ BDG 7 Geldbuße: *Die Geldbuße kann bis zur Höhe der monatlichen Dienst- oder Anwärterbezüge des Beamten auferlegt werden. Hat der Beamte keine Dienst- oder Anwärterbezüge, darf die Geldbuße bis zu dem Betrag von 500 Euro auferlegt werden.*

¹⁹⁸ BDG 8 Kürzung der Dienstbezüge: (1) *Die Kürzung der Dienstbezüge ist die bruchteilmäßige Verminderung der monatlichen Dienstbezüge des Beamten um höchstens ein Fünftel auf längstens drei Jahre. Sie erstreckt sich auf alle Ämter, die der Beamte bei Eintritt der Unanfechtbarkeit der Entscheidung inne hat. Hat der Beamte aus einem früheren öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis einen Versorgungsanspruch erworben, bleibt dieser von der Kürzung der Dienstbezüge unberührt.*

¹⁹⁹ Δεδομένου ότι, βάσει του ισχύοντος βαθμολογίου του ν. 4369/2016, η συντριπτική πλειοψηφία των υπαλλήλων της εκπαιδευτικής κατηγορίας ΠΕ κατέχει τον Α' βαθμό, ήτοι των ανώτερο, το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω ποινής έχει σημαντικά συρρικνωθεί.

²⁰⁰ Αναγωγή των δύο (2) βαθμών σε έτη δεν είναι δυνατή χωρίς κανένα άλλο προσδιοριστικό στοιχείο, διότι στο ισχύον βαθμολόγιο του ν. 4369/2016, ο χρόνος προαγωγής συναρτάται τόσο με την κατηγορία εκπαίδευσης του υπαλλήλου όσο και με το ποιος ακριβώς είναι ο επόμενος βαθμός.

²⁰¹ Βλ. υποσημείωση 205

με μία γενική προϋπόθεση, ήτοι την οριστική απώλεια της εμπιστοσύνης της υπηρεσίας προς το πρόσωπο του υπαλλήλου (BDG 13 παρ. 2)²⁰².

Παράλληλα, προβλέπεται και στα δύο δίκαια ένα είδος προσωρινής απομάκρυνσης προκειμένου να αποφευχθεί μία ανεπιεικής σκληρότητα. Πιο συγκεκριμένα, στην Γερμανία, στην περίπτωση που έχει εκδοθεί σε πρώτο βαθμό απόφαση οριστικής απομάκρυνσης του υπαλλήλου και έως ότου καταστεί αυτή αμετάκλητη, αντί να απομακρυνθεί ο υπάλληλος απευθείας δυνάμει της πρωτόδικης απόφασης, προβλέπεται η δυνατότητα απομάκρυνσης του για έως έξι (6) μήνες, χρονικό διάστημα κατά το οποίο θα λαμβάνει παροχής διατροφής στο ύψος του ήμισυ των αποδοχών του (BDG 10). Το δικαστήριο, μάλιστα δύναται να παρατείνει την διάρκεια του μέτρου αυτού εφ' όσον ο υπάλληλος αποδείξει ότι είναι απαραίτητο για την επιβίωσή του.

Αντιστοίχως, στην ελληνική έννομη τάξη προβλέπεται το διοικητικό μέτρο της αυτοδίκαιης αργίας (ΥΚ 103)²⁰³, σύμφωνα με το οποίο ο υπάλληλος, στον οποίο επιβλήθηκε η ποινή της οριστικής παύσης, τίθεται αυτοδικαίως σε αργία, λαμβάνοντας το ήμισυ των αποδοχών του, από την ημέρα της κοινοποίησης της πειθαρχικής απόφασης έως την τελευταία ημέρα της προθεσμίας άσκησης προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ή την ημέρα που δημοσιεύθηκε η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφόσον έχει ασκηθεί προσφυγή²⁰⁴.

Περαιτέρω, στην Ελλάδα μόνο προβλέπεται ότι όλες οι πειθαρχικές ποινές πλην της έγγραφης επίπληξης και του προστίμου, δύναται να συνοδεύονται από μία παρεπόμενη θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ποινή, την διοικητική κύρωση του προστίμου από 3.000 έως 30.000 εφ' όσον συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις²⁰⁵. Στις περιπτώσεις δε της οριστικής παύσης λόγω του πειθαρχικού παραπτώματος της απόκτησης οικονομικού οφέλους κατά την άσκηση των καθηκόντων ή της αναξιοπρεπούς/ ανάρμοστης/ ανάξιας για τον υπάλληλο συμπεριφοράς

²⁰² Η έννοια του διαχωρισμού μεταξύ της ποινής της οριστικής απομάκρυνσης και των ηπιότερων πειθαρχικών μέτρων έχει προσδιοριστεί νομολογιακά. Βλ. BVerfGE Urteil vom 29.05.08 - 2 C 59.07.

²⁰³ Τόσο η αυτοδίκαιη όσο και η δυναμική αργία αποτελούν διοικητικά μέτρα και όχι πειθαρχικές ποινές. Οι διατάξεις τους εντάσσονται δε σε ξεχωριστό τμήμα του ΥΚ, πλην όμως η εννοιολογική και ουσιαστική συνάφειά τους με το πειθαρχικό δίκαιο θεωρείται δεδομένη.

²⁰⁴ Επίσης, σε αυτοδίκαιη αργία τίθενται ο υπάλληλος ο οποίος στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία, ύστερα από ένταλμα προσωρινής κράτησης ή δικαστική απόφαση, έστω και αν απολύθηκε με εγγύηση και ο εκπαιδευτικός ή υπάλληλος που υπηρετεί σε σχολείο, σε βάρος του οποίου ασκήθηκε ποινική δίωξη για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή για οποιοδήποτε έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής (ΥΚ 103)

²⁰⁵ Επιβαρυντικές περιστάσεις θεωρούνται α) η καθ' υποτροπή τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος και β) η κατ' εξακολούθηση τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος. Πανταζής, 2016, σελ. 162.

που σχετίζεται με οικονομικό αντικείμενο, τότε το ύψος της διοικητικής κύρωσης κυμαίνεται από 10.000 έως 100.000 ευρώ (ΥΚ109 παρ. 3). Μεγάλη εντύπωση, εύλογα, προκαλείται από τα υψηλά χρηματικά ποσά που οφείλουν να καταβάλλουν οι υπάλληλοι στην Ελλάδα, εν μέρει εν είδει φοροεισπρακτικού μέτρου μεσούσης της κρίσης, συγκριτικά με το πρόστιμο ύψος ενός μισθούς που προβλέπεται στην Γερμανία.

Μία διαφοροποίηση, που καθιστά το γερμανικό πειθαρχικό δίκαιο πιο αυστηρό ή, ίσως, δικαιότερο, εντοπίζεται στις συνέπειες που επιφέρει η οριστική παύση. Πιο συγκεκριμένα, στην Γερμανία ο μόνιμος δημόσιος υπάλληλος που απολύεται οριστικά δεν δύναται ουδέποτε ξανά να εργαστεί σε δημόσια υπηρεσία, ακόμη και με οποιαδήποτε άλλη σχέση εργασίας²⁰⁶. Στην Ελλάδα ο οριστικώς παυθείς λόγω πειθαρχικού παραπτώματος υπάλληλος, έπειτα από πέντε (5) έτη από την απόλυσή του, επιτρέπεται να διορισθεί και πάλι στο Δημόσιο ακόμη και με σχέση δημοσίου δικαίου (ΥΚ 9)²⁰⁷.

Στην Ελλάδα προβλέπεται, επίσης, ως πιο ήπιο μέτρο, η ποινή της προσωρινής παύσης από τρεις (3) έως δώδεκα (12) μήνες με πλήρη στέρηση των αποδοχών (ΥΚ 109 παρ. 1 περ. ζ'), στη Γερμανία δεν υπάρχει παρόμοια ποινή.

Όσον αφορά το θέμα της παραγραφής, από την πλευρά του ελληνικού πειθαρχικού δικαίου τα ανώτατα όρια αυτής κρίνονται με γνώμονα το τελεσθέν παράπτωμα, ενώ από την πλευρά του γερμανικού με γνώμονα την επιβλητέα πειθαρχική ποινή, δεδομένου ότι τα πειθαρχικά παραπτώματα δεν είναι προκαθορισμένα αποκλειστικά στην σχετική νομοθεσία. Αναλυτικότερα, στον ΥΚ (άρθρο 112) προβλέπεται γενικός χρόνος παραγραφής πέντε (5) ετών από την ημέρα που διαπράχθηκαν τα πειθαρχικά παραπτώματα πλην ιδιαίτερος σοβαρών παραπτωμάτων, για τα οποία ορίζεται χρόνος παραγραφής επτά (7) ετών, και ειδικότερα αναφορικά με:

²⁰⁶BDG 10 παρ. 6: *Ist ein Beamter aus dem Beamtenverhältnis entfernt worden, darf er nicht wieder zum Beamten ernannt werden; es soll auch kein anderes Beschäftigungsverhältnis begründet werden.*

²⁰⁷ Βέβαια, αν το πειθαρχικό παράπτωμα συνιστά και ποινικό αδίκημα τότε εφαρμόζεται το άρθρο 8 του ΥΚ, σύμφωνα με το οποίο «δεν διορίζονται υπάλληλοι: α) Όσοι καταδικάσθηκαν για κακούργημα και σε οποιαδήποτε ποινή για κλοπή, υπεξαίρεση (κοινή και στην υπηρεσία), απάτη, εκβίαση, πλαστογραφία, απιστία δικηγόρου, δωροδοκία, καταπίεση, απιστία περί την υπηρεσία, παράβαση καθήκοντος, καθ' υποτροπή συκοφαντική δυσφήμιση, καθώς και για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής. β) Οι υπόδικοι που έχουν παραπεμφθεί με τελεσίδικο βούλευμα για κακούργημα ή για πλημμέλημα της περίπτωσης α', έστω και αν το αδίκημα έχει παραγραφεί. γ) Όσοι, λόγω καταδίκης, έχουν στερηθεί τα πολιτικά τους δικαιώματα και για όσο χρόνο διαρκεί η στέρηση αυτή. δ) Όσοι τελούν υπό στερητική δικαστική συμπαράσταση (πλήρη ή μερική), υπό επικουρική δικαστική συμπαράσταση (πλήρη ή μερική) και υπό τις δύο αυτές καταστάσεις.» Οπερ σημαίνει ότι αν κάποιος δημόσιος υπάλληλος παυθεί οριστικά λόγω πειθαρχικού παραπτώματος που τιμωρείται, όμως ποινικά, όπως η αδικαιολόγητη απουσία, τότε επιτρέπεται μετά από πέντε έτη να διορισθεί εκ νέου.

- πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία,
- την παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους,
- την απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών²⁰⁸,
- την σοβαρή απείθεια και
- την αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων

Επίσης, στην παρ. 2 του ιδίου άρθρου προβλέπεται ότι *πειθαρχικό παράπτωμα το οποίο αποτελεί και ποινικό αδίκημα δεν παραγράφεται πριν παραγραφεί το ποινικό αδίκημα. Για τα παραπτώματα αυτά οι πράξεις της ποινικής διαδικασίας διακόπτουν την παραγραφή του πειθαρχικού παραπτώματος.*

Από την άλλη πλευρά, στο άρθρο 15 του BDG προβλέπονται τα εξής²⁰⁹:

- Για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της επίπληξης δεν επιτρέπεται να έχουν παρέλθει πάνω από δύο (2) έτη από την ολοκλήρωση του πειθαρχικού παραπτώματος.
- Για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής του προστίμου και της περικοπής αποδοχών δεν επιτρέπεται να έχουν παρέλθει πάνω από τρία (3) έτη από την ολοκλήρωση του πειθαρχικού παραπτώματος.
- Για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής του υποβιβασμού δεν επιτρέπεται να έχουν παρέλθει πάνω από επτά (7) έτη από την ολοκλήρωση του πειθαρχικού παραπτώματος.

Επισημαίνεται, ότι για την επιβολή της αυστηρότερης ποινής όλων, ήτοι της οριστικής απομάκρυνσης από την υπηρεσία, δεν τίθεται θέμα παραγραφής στην Γερμανία.

Αναφορικά με τις ανωτέρω ρυθμίσεις του θέματος της παραγραφής, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η μεγαλύτερη κλιμάκωση των προθεσμιών που παρατηρείται στον γερμανικό πειθαρχικό νόμο φαίνεται να διαδραματίζει πολλαπλό ρόλο: εξυπηρετεί καλύτερα πρακτικούς σκοπούς υπό την έννοια ότι αν, λόγω χάρη, περάσουν σχεδόν πέντε έτη για την διερεύνηση τέλεσης ενός τόσο ελαφρού παραπτώματος που να επισύρει την ποινή της έγγραφης επίπληξης, όπως προβλέπεται από την ελληνική νομοθεσία, τότε είναι πολύ πιθανόν να μην υπάρχουν πλέον

²⁰⁸ Εν προκειμένω η παραγραφή αρχίζει από την ημερομηνία που ο αρμόδιος πειθαρχικώς προϊστάμενος έλαβε γνώση της τέλεσης της πράξης.

²⁰⁹ Επισημαίνεται ότι τα χρονικά όρια παραγραφής του BDG προσεγγίζουν τα ελληνικά δεδομένα πριν την αυστηροποίηση των ορίων του ν. 4057/2012.

ευχερή αποδεικτικά στοιχεία. Λαμβανομένου δε υπ' όψιν του γεγονότος ότι ο χρόνος παραγραφής επιμηκύνεται στην Ελλάδα από μία σειρά αιτίες, όπως η πρόβλεψη ενός ευρέος φάσματος λόγων διακοπής²¹⁰, η μη παραγραφή του πειθαρχικού αδικήματος που συνιστά ταυτόχρονα και ποινικό αδίκημα, πριν την παραγραφή του τελευταίου και ταυτόχρονα δεν προσμετράται στο χρόνο παραγραφής το διάστημα από την έκδοση πειθαρχικής απόφασης, η οποία ακυρώθηκε δικαστικά για τυπικούς λόγους, μέχρι την πρωτοκόλληση στην αρμόδια αρχή της δικαστικής ακυρωτικής απόφασης²¹¹, φαίνεται να υποτιμάται στην ελληνική έννομη τάξη η λειτουργία της παραγραφής ως μηχανισμού επιτάχυνσης της πειθαρχικής δράσης, η οποία εν τέλει καταλήγει να έχει περιορισμένο ουσιαστικό αντικείμενο ως θεσμός άμυνας του εγκαλουμένου, προσεγγίζοντας το πολύ παλαιότερο καθεστώς που ήθελε τα πειθαρχικά αδικήματα απαράγραπτα²¹². Παράλληλα, η ευρεία κλιμάκωση των χρονικών ορίων που παρατηρείται στην Γερμανία αντανακλά καλύτερα την βαρύτητα που θέλει να προσδώσει η γερμανική έννομη τάξη σε κάθε παράβαση υπαλληλικής υποχρέωσης με αποκορύφωμα την οριστική απώλεια της εμπιστοσύνης της υπηρεσίας στο πρόσωπο του υπαλλήλου που μπορεί να οδηγήσει την οριστική παύση του, για την οποία δεν τίθεται κανένας χρονικός περιορισμός.

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η μελέτη των προβλεπόμενων ποινών κατά των εν ενεργεία υπαλλήλων στο γερμανικό και στο ελληνικό πειθαρχικό δίκαιο καταδεικνύει, κατ' αρχάς, μία καλύτερη συστηματοποίηση των πειθαρχικών μέτρων στη Γερμανία. Ως προς το θέμα της αυστηρότητας των ποινών δεν παρατηρούνται έντονες διαφοροποιήσεις²¹³. Κομβικής, όμως, σημασίας για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος κρίνεται η απαγόρευση του απολυθέντος λόγω σοβαρού πειθαρχικού παραπτώματος να απασχοληθεί οποτεδήποτε ξανά στο γερμανικό Δημόσιο, ρύθμιση η οποία αποκρυσταλλώνει την στιβαρότητα και σταθερότητα του γερμανικού Δημοσίου. Τέλος, αναφορικά με το θέμα της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας των δικαιωμάτων του πειθαρχικώς διωκομένου, προβληματισμό, αρχικά, εγείρει το γεγονός ότι η ποινή της οριστικής παύσης στο γερμανικό δίκαιο δεν συνδέεται με συγκεκριμένα παραπτώματα αλλά με την κρίση της αόριστης έννοιας της απώλειας της εμπιστοσύνης. Η αοριστία αυτή, όμως, αμβλύνεται από ένα πολύ σημαντικό αντίβαρο: η κρίση της ανατίθεται σε διοικητικό δικαστήριο υπό πειθαρχική σύνθεση και όχι σε

²¹⁰ ΥΚ 112, παρ. 3-4: κλήση σε απολογία, παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο, τέλεση νέου πειθαρχικού παραπτώματος.

²¹¹ ΣτΕ 837/1997 και παλαιότερη νομολογία σε Ναυπιώτη, 2003, σελ. 265.

²¹² Πρόκειται για το καθεστώς προ του ν. 1811/1951. Βλ. Ναυπιώτη, 2003, σελ. 138.

²¹³ Ούτως ή άλλως για να κριθεί η αυστηρότητα δεν αρκεί το κριτήριο των προβλεπόμενων ποινών, που εξετάζεται στην παράγραφο αυτή, αλλά απαιτείται να ληφθούν υπ' όψιν και άλλες παράμετροι, οι οποίες, όμως, αποτελούν αντικείμενο εξέτασης των επόμενων παραγράφων.

πειθαρχικό συμβούλιο που λειτουργεί εντός της υπηρεσίας του υπαλλήλου, όπως συμβαίνει στην Ελλάδα.

2.2.2 Ποινές κατά των συνταξιούχων

Όπως προαναφέρθηκε, στο γερμανικό πειθαρχικό δίκαιο προβλέπεται η τέλεση πειθαρχικών αδικημάτων και από υπαλλήλους που δεν είναι πια εν ενεργεία. Στις περιπτώσεις αυτές προβλέπεται δύο ποινές, ανάλογα με την βαρύτητα του παραπτώματος. Πρώτον, η πειθαρχική ποινή της μείωσης των συντάξιμων αποδοχών έως το ύψος του 1/5 τους μηνιαίως, διάρκειας κατά ανώτατο όριο τριών ετών²¹⁴. Δεύτερον, πειθαρχική ποινή της στέρησης της σύνταξης, ως συνέπεια της οποίας ο συνταξιούχος υπάλληλος στερείται ταυτόχρονα την αξίωση για περίθαλψη, συμπεριλαμβανομένης της περίθαλψης των προστατευόμενων μελών της οικογένειάς του. Παράλληλα προβλέπεται, αντιστοίχως με την περίπτωση της οριστικής απομάκρυνσης από την υπηρεσία των εν ενεργεία υπαλλήλων, ότι έως το αμετάκλητο της απόφασης στέρησης και για διάρκεια όχι μεγαλύτερη των έξι (6) μηνών, ο συνταξιούχος δικαιούται παροχή διατροφής που αγγίζει το 70% των συντάξιμων αποδοχών²¹⁵.

Στην χώρα μας, όπως έχουμε ήδη αναφέρει, ο υπάλληλος, ο οποίος απώλεσε την υπαλληλική του ιδιότητα με οποιοδήποτε τρόπο δεν διώκεται πειθαρχικώς, η πειθαρχική όμως διαδικασία η οποία τυχόν έχει αρχίσει, συνεχίζεται και μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσης με εξαίρεση την περίπτωση του θανάτου (ΥΚ 113 παρ. 1). Στην περίπτωση, λοιπόν, που είχε λάβει χώρα η πειθαρχική δίωξη το χρονικό διάστημα που ο υπάλληλος ήταν εν ενεργεία αλλά η πειθαρχική απόφαση εκδόθηκε όταν είχε καταστεί πλέον συνταξιούχος, προβλέπεται, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 113 του ΥΚ, ότι μπορεί να επιβληθεί οποιαδήποτε από τις προβλεπόμενες πειθαρχικές ποινές. Αν η επιβλητέα πειθαρχική ποινή είναι ανώτερη του προστίμου, το πειθαρχικό συμβούλιο την μετατρέπει ανάλογα με τη βαρύτητα του παραπτώματος σε ποινή προστίμου αποδοχών έως δώδεκα (12) μηνών, με δυνατότητα επιβολής

²¹⁴ BDG 11 Kürzung des Ruhegehalts: *Die Kürzung des Ruhegehalts ist die bruchteilmäßige Verminderung des monatlichen Ruhegehalts des Ruhestandsbeamten um höchstens ein Fünftel auf längstens drei Jahre. § 8 Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie Abs. 2 Satz 1 und 4 gilt entsprechend.*

²¹⁵ BDG 12 Aberkennung des Ruhegehalts: *(1) Mit der Aberkennung des Ruhegehalts verliert der Ruhestandsbeamte den Anspruch auf Versorgung einschließlich der Hinterbliebenenversorgung und die Befugnis, die Amtsbezeichnung und die Titel zu führen, die im Zusammenhang mit dem früheren Amt verliehen wurden. (2) Nach der Aberkennung des Ruhegehalts erhält der Ruhestandsbeamte bis zur Gewährung einer Rente auf Grund einer Nachversicherung, längstens jedoch für die Dauer von sechs Monaten, einen Unterhaltsbeitrag in Höhe von 70 Prozent des Ruhegehalts, das ihm bei Eintritt der Unanfechtbarkeit der Entscheidung zusteht; eine Kürzung des Ruhegehalts nach § 38 Abs. 3 bleibt unberücksichtigt. § 10 Abs. 3 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend. 3) Die Aberkennung des Ruhegehalts und ihre Rechtsfolgen erstrecken sich auf alle Ämter, die der Ruhestandsbeamte bei Eintritt in den Ruhestand inne gehabt hat.*

και διοικητικής κύρωσης σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 3 του άρθρου 109, η οποία αναλύθηκε στο κεφάλαιο 2.2.1 του παρόντος μέρους.

Παράλληλα, όμως, στο άρθρο 62 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων (π.δ. 169/2007, όπως ισχύει) προβλέπεται ότι «*Το δικαίωμα σύνταξης χάνεται στις παρακάτω περιπτώσεις: α) Αν ο υπάλληλος απολυθεί γιατί απέσχε από την εκπλήρωση των καθηκόντων του αδικαιολόγητα ή ο στρατιωτικός τέθηκε σε απόταξη για λιποταξία...*»²¹⁶. Βέβαια, η περίπτωση αυτή διαφέρει από την γερμανική ρύθμιση διότι, εν προκειμένω, αφορά υπάλληλο που ακόμη δεν έχει καταστεί συνταξιούχος και μάλιστα δεδομένης, της μακροχρόνιας απουσίας του, δεν θα έχει καταβάλει το σύνολο των συνταξιοδοτικών εισφορών, ενώ στην γερμανική έννομη τάξη προβλέπεται η απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος ήδη συνταξιοδοτηθέντος με πλήρως καταβληθείσες τις συνταξιοδοτικές του εισφορές.

Υπό την οπτική της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου το ζήτημα εγείρει ξεχωριστό ενδιαφέρον. Το θέμα που τίθεται, λοιπόν, αναφορικά με την γερμανική νομοθετική διάταξη περί στέρησης του συνόλου των συντάξιμων αποδοχών αλλά και την ελληνική περί απώλειας του δικαιώματος σύνταξης είτε έπειτα από πειθαρχική καταδίκη είτε (στην προϊσχύουσα διάταξη) έπειτα από αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση για κλοπή, υπεξαίρεση κ.λπ. κατά του Δημοσίου, είναι αν αυτές συνάδουν με το κοινωνικό κράτος, στο πλαίσιο του οποίου οφείλεται να παρέχεται προς τα μέλη της κοινωνίας κρατική μέριμνα, καθώς και με την ΕΣΔΑ.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρ. 1 του 1^{ου} Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (Πρόσθ. Πρωτ.) της ΕΣΔΑ «*Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπόμενους, υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους.[...]*».

²¹⁶ Μέχρι πολύ πρόσφατα ήταν σε ισχύ και η περίπτωση β «*Αν ο δικαιούχος καταδικαστεί αμετάκλητα, είτε όταν ήταν στην ενέργεια είτε ως συνταξιούχος, σε ποινή κάθειρξης για κλοπή, υπεξαίρεση, απάτη, πλαστογραφία, απιστία, παραποίηση ή σε φυλάκιση για δωροδοκία ή δωροληψία, εφόσον τα αδικήματα αυτά στρέφονται κατά του Δημοσίου ή κατά νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου καθώς και αν καταδικαστεί αμετάκλητα για κάποιο από τα αδικήματα των άρθρων 270 και 272 του Ποινικού Κώδικα, όπως αυτά τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις του Ν.Δ. 364/1969. (Άρθρο 62 παρ.1 περ. β' εδ. πρώτο Α.Ν.1854/51, σε συνδυασμό με άρθρ. 1 παρ. 1 Ν.Δ. 366/96, όπως αντικ. με άρθρ. 11 παρ. 1 Ν. 1813/88). Αν παρασχεθεί χάρη με άρση των συνεπειών ή επέλθει δικαστική αποκατάσταση το δικαίωμα αποκτάται πάλι με τους όρους της παρ. 2 του επόμενου άρθρου.*» Η διάταξη αυτή καταργήθηκε με το άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 4488/2017 (ΦΕΚ Α 137/13.9.2017), κατόπιν επανειλημμένων αποφάσεων του ΕΔΔΑ και, μετά από στροφή της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, επανειλημμένων αποφάσεων αυτού με τις οποίες κρίθηκε ότι η εν λόγω διάταξη παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρη και μη εφαρμοστέα. Συναφώς, έχει κριθεί ότι η απώλεια της σύνταξης μετά από πειθαρχική καταδίκη έρχεται σε αντίθεση με τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας (ΕΣ 1257/2002 (Π.Τμ.), ΕΣ 1099/2002 (Π. Τμ.), ΕΣ 283/2000 (Π. Τμ.), πλην όμως, ο νομοθέτης δεν έχει ακόμη προβεί στην κατάργηση της διάταξης του άρθρου 62 περ. α' του π.δ. 169/2007.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)²¹⁷ έχει κρίνει, κατ' επανάληψη, ότι στη διάταξη του άρθρ. 1 του 1^{ου} Πρόσθ. Πρωτ. της ΕΣΔΑ προστατεύονται τόσο εμπράγματα όσο και όλα τα περιουσιακής φύσης δικαιώματα καθώς και τα «οικονομικά συμφέροντα». Η θέση αυτή έχει υιοθετηθεί και από τα ελληνικά ανώτατα δικαστήρια²¹⁸. Όπως, μάλιστα χαρακτηριστικά αναφέρεται²¹⁹ «καλύπτονται έτσι και τα ενοχικής φύσης περιουσιακά δικαιώματα και ειδικότερα απαιτήσεις που απορρέουν από έννομες σχέσεις του δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση είτε απλώς γεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικά». Επιπλέον, γίνεται δεκτό από το ΕΔΔΑ,²²⁰ ότι στην έννοια των περιουσιακής φύσης δικαιωμάτων περιλαμβάνονται και «οι επαρκώς θεμελιωμένες απαιτήσεις για συνταξιοδοτικές και εν γένει κοινωνικοασφαλιστικές παροχές»²²¹. Ειδικότερα, το συνταξιοδοτικό δικαίωμα εξομοιώνεται με περιουσιακό δικαίωμα (του άρθρ. 1 του 1^{ου} Πρόσθ. Πρωτ. της ΕΣΔΑ) υπό δύο εναλλακτικές προϋποθέσεις: όταν η σύνταξη χρηματοδοτείται από εισφορές και όταν η καταβολή σύνταξης εντάσσεται στις γενικότερες υποχρεώσεις του εργοδότη, ως μέρος ή προέκταση της σύμβασης εργασίας.

Περαιτέρω, η προσέγγιση του ΕΔΔΑ, σχετικά με την στέρηση περιουσιακού δικαιώματος, διαρθρώνεται σε τρεις κανόνες που συνάγονται από το ως άνω άρθρ. 1 του 1^{ου} Πρόσθ. Πρωτ.: α) το αδιατάρακτο της απόλαυσης της περιουσίας, β) τη μη στέρηση της περιουσίας, παρά μόνο υπό ειδικές προϋποθέσεις και γ) τη δυνατότητα των κρατών να ελέγχουν τη χρήση της περιουσίας, κατά το γενικό συμφέρον²²². Σε περίπτωση επέμβασης στην

²¹⁷ Pressos Compania Naviera S.A. κ.ά. κατά Βελγίου, 20.11. 1995.

²¹⁸ ΑΠ 583/2005 ΕφημΔΔ 2006, σ. 65, ΑΠ 978/2003, ΕΣ 43/2001 ΕΔΚΑ 2001, σ. 219.

²¹⁹ ΕΣ 674/2002.

²²⁰ Κοκκίνης κατά Ελλάδος, 6.11.2008, Ρεβελιώτης κατά Ελλάδος, 4.12.2008, Γεωργιάδης κατά Ελλάδας, 28.3.2000 ΕΔΚΑ 2000. 415 επ., Αντωνακόπουλος κ.ά. κατά Ελλάδας 14.12.1999 ΔιΔικ 2000. 15 επ., Ásmundsson κατά Ισλανδίας, 12.10.2004 ΕΔΚΑ 2005. 97 επ., Gaygusuz κατά Αυστρίας, 16.9.1996.

²²¹ Φυτράκης, 2013, σελ. 2772

²²² «Με τη στέρηση της σύνταξης, λόγω ποινικής καταδίκης, ασχολήθηκε το ΕΔΔΑ αρχικώς το 2002, επ' ευκαιρία σχετικής προσφυγής κατά της Κύπρου (απόφ. Αζίνας κατά Κύπρου)· Ειδικότερα, το ΕΔΔΑ αποφάνθηκε ότι παραβιάστηκε το άρθρ. 1 του 1^{ου} Πρόσθ. Πρωτ. (δικαίωμα στην περιουσία) επειδή σε δημόσιο υπάλληλο που τέλεσε αξιοποιήσιμη πράξη, πέραν της φυλάκισης και της απόλυσης που του επιβλήθηκαν, του αφαιρέθηκε και το συνταξιοδοτικό του δικαίωμα. Το 2005 το ίδιο θέμα ήλθε και πάλι ενώπιον του ΕΔΔΑ ενόψει προσφυγής κατά του Ηνωμένου Βασιλείου από δημόσιο υπάλληλο ο οποίος αποστερήθηκε μέρος της σύνταξής του (υπόθεση Banfield κατά Ηνωμένου Βασιλείου). Συγκεκριμένα, επρόκειτο για αστυνομικό ο οποίος μετά την τέλεση αξιοποιήσιμων πράξεων (που συνδέονταν με την υπηρεσία του) έχασε τη θέση του αλλά και το 65% της σύνταξής του, ποσοστό το οποίο αντιστοιχούσε στην κρατική συμμετοχή (μέσω εισφορών) στη δικαιούμενη σύνταξη. Το Δικαστήριο σημείωσε ότι αν και πρόκειται για επέμβαση στην περιουσία δεν διαπιστώθηκε παραβίαση της αρχής της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος και των ατομικών-θεμελιωδών δικαιωμάτων. Σημειώνεται εδώ ότι κατά τη σχετική νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου ο προσφεύγων είχε πολλαπλές δυνατότητες δικαστικής προστασίας, η στέρηση έγινε κατά διακριτική ευχέρεια, τα εγκλήματα που είχε τελέσει ενείχαν ιδιαίτερη απαξία και προκάλεσαν κέραιο πλήγμα στη εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη δημόσια υπηρεσία. Κατόπιν τούτων, το Δικαστήριο δεν αναγνώρισε παραβίαση δικαιώματος με βάση την ΕΣΔΑ ή το 1^ο πρόσθ. Πρωτόκολλο. Ελληνικού ενδιαφέροντος είναι η απόφαση Αποστολάκης κατά Ελλάδος, 22.10.2009, με την οποία καταδικάστηκε η χώρα μας για παραβίαση του άρθρ. 1 του 1^{ου}

ιδιοκτησία, βασική είναι η θέση του ΕΔΔΑ ότι από την ως άνω διάταξη προκύπτει η υποχρεωτική αναζήτηση μιας *δίκαιης ισορροπίας* μεταξύ αφενός των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινωνίας και αφετέρου της προστασίας των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων²²³. Σ' αυτό το πλαίσιο, πρέπει να εξασφαλίζεται η αναλογία μεταξύ των μέτρων που λαμβάνονται και του σκοπού που επιδιώκεται.

2.2.3 Πειθαρχική ποινή έπειτα από ποινική ή διοικητική δίκη

Στην στην ελληνική έννομη τάξη, η πειθαρχική διαδικασία και η επιβολή ποινής μέσω αυτής χαρακτηρίζεται από αυτοτέλεια και ανεξαρτησία έναντι της ποινικής και της διοικητικής, ενώ στην Γερμανία τα πειθαρχικά μέτρα εμφανίζονται ως δευτερεύοντα και συμπληρωματικά της ποινικής καταδίκης.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 114 παρ. 1 ΥΚ, *η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική ή άλλη δίκη*. Σύμφωνα δε με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, *το πειθαρχικό όργανο δεσμεύεται από την κρίση που περιέχεται σε αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή σε αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα, μόνο ως προς την ύπαρξη ή την ανυπαρξία πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση πειθαρχικού παραπτώματος*. Ως εκ τούτου, η ποινική απόφαση σε καμία περίπτωση δεν επηρεάζει την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής. Επιπλέον, στο άρθρο 115 ΥΚ ορίζεται ότι *σε περίπτωση αποκατάστασης, απονομής χάριτος ή άρσης με οποιονδήποτε άλλο τρόπο του κολασίμου ή μεταβολής των συνεπειών της ποινικής καταδίκης, δεν αίρεται το πειθαρχικώς κολάσιμο της πράξης*.

πρόσθ. Πρωτ. της ΕΣΔΑ. Ειδικότερα, ο προσφεύγων, όντας υπάλληλος του ΤΕΒΕ, καταδικάστηκε σε κάθειρξη έντεκα ετών, για νοθεύσεις βιβλιαρίων του Ταμείου και ακολούθως του αφαιρέθηκε η, αρχικώς κανονισθείσα, σύνταξη. Η υπόθεση κρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο, σε Ολομέλεια (2287/2005), αποφάνθηκε ότι η διάταξη του άρθρ. 62 ΣυντΚ δεν αντιβαίνει, κατ' αρχήν, στην συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, εφόσον πληρούνται ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια ενώ, στη συνέχεια, έκρινε (204/2007, Π. Τμ.) ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν παραβιάστηκε η δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στη στέρηση της σύνταξης και το δημόσιο σκοπό που επιδιώκεται μ' αυτήν. Το ΕΔΔΑ έφθασε στη δική του (καταδικαστική) κρίση αφού συνεκτίμησε μια σειρά από στοιχεία: η στέρηση της σύνταξης συνιστά υπερβολικό και δυσανάλογο βάρος για τον προσφεύγοντα, επεβλήθη με τρόπο αυτόματο, συνιστά διπλή ποινή, αντιβαίνει στην αρχή της κοινωνικής αποκατάστασης των ποινικώς καταδικασθέντων, ο προσφεύγων στερήθηκε κάθε μέσο βιοπορισμού, αφού έχασε το σύνολο της σύνταξης, η στέρηση είναι μόνιμη ενώ η ηλικία του δεν του επιτρέπει να ξεκινήσει μια νέα επαγγελματική σταδιοδρομία, η μεταβίβαση στα μέλη της οικογένειας δεν αντικαθιστά την απώλεια που αυτός υπέστη ενώ η στέρηση της σύνταξης συνεπιφέρει την απώλεια και άλλων παροχών κοινωνικής ασφάλισης (εφάπαξ βοήθημα) και υγειονομικής περίθαλψης, και, τέλος, η αξιόποινη πράξη του προσφεύγοντος δεν τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με το συνταξιοδοτικό δικαίωμα». Βλ. Φυτράκης, 2013, σελ. 2776-2777.

²²³. Βλ. Μάλαμας κατά Ελλάδας, 01.03.2001, § 48, Ιερές Μονές κατά Ελλάδας, 09.12.1994, § 70.

Από την άλλη πλευρά, στην γερμανική έννομη τάξη η επιβολή πειθαρχικών μέτρων έπειτα από ποινική καταδίκη θεωρείται ήσσονος σημασίας ή ακόμη και εντελώς άσκοπη²²⁴. Ειδικότερα, το άρθρο 14 παρ. 1 του BDG²²⁵ ορίζει ότι αν σε έναν υπάλληλο έχει επιβληθεί ποινή, πρόστιμο ή άλλο ρυθμιστικό μέτρο, ή μία πράξη κρίθηκε κατά την ποινική διαδικασία ότι δεν συνιστά αδίκημα, τότε για τα ίδια πραγματικά περιστατικά δεν επιτρέπεται να επιβληθούν οι εξής πειθαρχικές ποινές: επίπληξη, πρόστιμο και περικοπή της σύνταξης²²⁶. Όσον αφορά την πειθαρχική ποινή της μείωσης των αποδοχών, αυτή επιβάλλεται μόνο όταν κριθεί ότι απαιτείται συμπληρωματικά προκειμένου να προτρέψει τον υπάλληλο να τηρεί τις υπηρεσιακές του υποχρεώσεις.

²²⁴ «Ein Dienstvergehen, das Grundlage für eine strafgerichtliche Verurteilung gewesen ist, kann nicht gleichzeitig mit einer Kürzung der Dienstbezüge geahndet werden, wenn der Ausspruch dieser Disziplinarmaßnahme auf denselben Sachverhalt gestützt ist, es sei denn die Disziplinierung ist zusätzlich erforderlich, um den Beamten zur zukünftigen Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten.» Βλ. VG Trier, Urteil vom 22.09.15 – 3 K 66/15.TR -

²²⁵ BDG 14 Zulässigkeit von Disziplinarmaßnahmen nach Straf- oder Bußgeldverfahren:

(1) Ist gegen einen Beamten im Straf- oder Bußgeldverfahren unanfechtbar eine Strafe, Geldbuße oder Ordnungsmaßnahme verhängt worden oder kann eine Tat nach § 153a Abs. 1 Satz 5 oder Abs. 2 Satz 2 der Strafprozessordnung nach der Erfüllung von Auflagen und Weisungen nicht mehr als Vergehen verfolgt werden, darf wegen desselben Sachverhalts

1. ein Verweis, eine Geldbuße oder eine Kürzung des Ruhegehalts nicht ausgesprochen werden,

2. eine Kürzung der Dienstbezüge nur ausgesprochen werden, wenn dies zusätzlich erforderlich ist, um den Beamten zur Pflichterfüllung anzuhalten.

(2) Ist der Beamte im Straf- oder Bußgeldverfahren rechtskräftig freigesprochen worden, darf wegen des Sachverhalts, der Gegenstand der gerichtlichen Entscheidung gewesen ist, eine Disziplinarmaßnahme nur ausgesprochen werden, wenn dieser Sachverhalt ein Dienstvergehen darstellt, ohne den Tatbestand einer Straf oder Bußgeldvorschrift zu erfüllen.

²²⁶ Η προϊσχύουσα μορφή της διάταξης αυτής συμπεριελάμβανε και την πειθαρχική ποινή του υποβιβασμού, ήτοι του δεύτερου από άποψη αυστηρότητας πειθαρχικού μέτρου. Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο εξέφρασε ενδοιασμούς ως προς την συνταγματικότητα της διάταξης αυτής. Βλ. BVerwG, Urteil vom 23.02.05 - 1 D 13.04 -. Κατόπιν τούτου αποφασίστηκε η διαγραφή του υποβιβασμού, με το νόμο BGBl I 2009, 255.

2.3. Πειθαρχική διαδικασία

Η πειθαρχική διαδικασία στην γερμανική έννομη τάξη διακρίνεται στην υπηρεσιακή πειθαρχική διαδικασία (*behördliches Disziplinarverfahren*) και στην ένδικη (*gerichtliches Disziplinarverfahren*). Η πρώτη διεξάγεται από έναν πειθαρχικό προϊστάμενο του διωκομένου και στο πλαίσιο αυτής επιτρέπεται να επιβληθούν οι ποινές της επίπληξης, του προστίμου, της μείωσης αποδοχών και της μείωσης των συντάξιμων αποδοχών (άρθρα 17-44 BDG). Η διαδικασία αυτή φαίνεται να αντιστοιχεί, προς την ελληνική πλευρά, στην διαδικασία επιβολής ποινής από έναν πειθαρχικώς προϊστάμενο (άρθρα 117-118, 121-122 ΥΚ), όπου επιτρέπεται να επιβληθούν οι ποινές της επίπληξης και του προστίμου²²⁷.

Η δεύτερη διεξάγεται ενώπιον δικαστηρίου και στο πλαίσιο αυτής δύνανται να επιβληθούν οι ποινές του υποβιβασμού, της οριστικής απομάκρυνσης του υπαλλήλου από την υπηρεσία και της στέρησης της σύνταξης (άρθρα 45-78 BDG). Η διαδικασία αυτή φαίνεται να αντιστοιχεί στην πειθαρχική διαδικασία ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου (άρθρα 120-124 και 127-140 ΥΚ), το οποίο είναι αρμόδιο για την επιβολή όλων των πειθαρχικών ποινών.

Σε κάθε περίπτωση, η πειθαρχική δίωξη στην Γερμανία άρχεται ως υπηρεσιακή και στην Ελλάδα, αντιστοίχως, με πράξη του μονομελούς πειθαρχικού οργάνου²²⁸. Ακολουθεί αναλυτικότερη προσέγγιση.

2.3.1 Υπηρεσιακή πειθαρχική διαδικασία (*behördliches Disziplinarverfahren*)

Η εκκίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας στην γερμανική έννομη τάξη πραγματοποιείται είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από αίτηση του ίδιου του υπαλλήλου. Πιο συγκεκριμένα:

α) Αυτεπάγγελτη εκκίνηση πειθαρχικής δίωξης.

Εφ' όσον υπάρχουν ουσιώδεις ενδείξεις, οι οποίες δικαιολογούν την υποψία τέλεσης πειθαρχικού παραπτώματος από κάποιον υπάλληλο, ο προϊστάμενός του έχει την υποχρέωση να εκκινήσει την πειθαρχική δίωξη²²⁹. Το θέμα που εύλογα τίθεται εν προκειμένω είναι ο τρόπος με

²²⁷ Όπως αναφέρθηκε στο κεφάλαιο 2.2 του παρόντος μέρους, στον ελληνικό ΥΚ δεν υπάρχει η ποινή τη μείωσης των αποδοχών.

²²⁸ Άρθρο 122 ΥΚ παρ.1. «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.»

²²⁹ 17 BDG: Einleitung von Amts wegen: (1) Liegen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vor, die den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen, hat der Dienstvorgesetzte die Dienstpflicht, ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Der höhere Dienstvorgesetzte und die oberste Dienstbehörde stellen im Rahmen ihrer Aufsicht die

τον οποίον θα προκύψουν οι ουσιώδεις ενδείξεις υποψίας, μιας και ο γερμανικός νόμος δεν παρέχει περαιτέρω διευκρινίσεις.

Στην ελληνική έννομη τάξη το θέμα αυτό έχει λυθεί μέσα από τις διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου με την πρόβλεψη, μάλιστα, δύο προδικασιών για τη συλλογή στοιχείων. Ειδικότερα, στο άρθρο 125 ΥΚ προβλέπεται η διεξαγωγή προκαταρκτικής εξέτασης, η οποία μπορεί να διενεργηθεί ή να διαταχθεί από οποιονδήποτε πειθαρχικώς προϊστάμενο του υπόπτου υπαλλήλου και συνίσταται στην άτυπη συλλογή και καταγραφή στοιχείων για να διαπιστωθεί η τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος και οι συνθήκες τέλεσής του. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα διενέργειας ένορκης διοικητικής εξέτασης (ΕΔΕ), που συνιστά ένα είδος προανακριτικής διαδικασίας, κάθε φορά που η υπηρεσία έχει σοβαρές υπόνοιες ή σαφείς ενδείξεις για τη διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος. Η εξέταση αυτή διατάσσεται από οποιονδήποτε πειθαρχικώς προϊστάμενο και, χωρίς να συνιστά έναρξη πειθαρχικής δίωξης, αποσκοπεί στη συλλογή στοιχείων για τη διαπίστωση της τέλεσης πειθαρχικού παραπτώματος και τον προσδιορισμό των προσώπων που τυχόν ευθύνονται, καθώς και στη διερεύνηση των συνθηκών κάτω από τις οποίες αυτό έχει τελεστεί (άρθρο 126 ΥΚ). Κατά την εξέταση δε του υπαλλήλου, στον οποίο αποδίδεται η διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος, εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις της πειθαρχικής ανάκρισης και ως εκ τούτου ο υπάλληλος εξετάζεται ανωμοτί και μπορεί να παρασταθεί μετά δικηγόρου²³⁰. Η ΕΔΕ ολοκληρώνεται με την υποβολή αιτιολογημένης έκθεσης του υπαλλήλου που την ενεργεί και εφόσον με την έκθεση διαπιστώνεται η διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος από συγκεκριμένο υπάλληλο, ο πειθαρχικώς προϊστάμενος υποχρεούται να ασκήσει πειθαρχική δίωξη.

Στην γερμανική έννομη τάξη, ελλείψει αντιστοίχων ρυθμίσεων, τίθεται το ζήτημα αν η προκαταρκτική συλλογή στοιχείων θα πραγματοποιείται σε πλαίσιο που δίνει στον ύποπτο υπάλληλο δικαιώματα υπερασπίσεως του εαυτού του ή αν η όλη διαδικασία θα πραγματοποιείται «πίσω από την πλάτη του». Σχετικώς, οι δημόσιες υπηρεσίες υποστηρίζουν ότι πρέπει να πραγματοποιείται στο πλαίσιο και τις εγγυήσεις που προβλέπει η διοικητική έρευνα (Verwaltungsermittlung), ως αρμόζουσα και παραδεκτή ταυτόχρονα. Η νομολογία συχνά συντάσσεται με αυτήν την άποψη αλλά, γενικώς, υποστηρίζει ότι καταλυτικές πρέπει να θεωρούνται οι περιστάσεις κάθε ξεχωριστής υπόθεσης²³¹.

Erfüllung dieser Pflicht sicher; sie können das Disziplinarverfahren jederzeit an sich ziehen. Die Einleitung ist aktenkundig zu machen.

²³⁰ Η εντολή διενέργειας ΕΔΕ μπορεί να είναι γενική και να μην στρέφεται κατά συγκεκριμένου υπαλλήλου. Στην περίπτωση αυτή οι καταθέσεις όλων των υπαλλήλων – μαρτύρων είναι ένορκες. Βλ. Πανταζής, 2016, σελ. 271.

²³¹ Χαρακτηριστική είναι από τη νομολογία η απόφαση BVerG Urteil vom 29.07.10 - BVerwG 2 A 4.09 –

β) Εκκίνηση πειθαρχικής δίωξης κατόπιν αιτήσεως του ίδιου του υπαλλήλου.

Ο υπάλληλος μπορεί να αιτηθεί ενώπιον του προϊσταμένου του την έναρξη πειθαρχικής δίωξης κατά του εαυτού του, ώστε να απαλλαγεί από την υποψία τέλεσης κάποιου πειθαρχικού παραπτώματος. Η ρύθμιση αυτή περί αυτοενοχοποίησης (Selbstentlastung) και αυτοκάθαρσης (Selbstreinigung) ταυτόχρονα εύλογα μας προκαλεί μεγάλη εντύπωση καθώς βρίσκεται πολύ μακριά από τον ελληνικό νομικό πολιτισμό αλλά και από τον αξιακό κώδικα των ελλήνων. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, αντανακλά την βαθειά εμπιστοσύνη που τρέφει ο γερμανός πολίτης προς το κράτος και τους θεσμούς του, καθ' όσον εμφανίζεται βέβαιος ότι η διαδικασία θα διεξαχθεί ορθά και εν τέλει θα αποδοθεί δικαιοσύνη. Στην ελληνική κοινή γνώμη αυτή η πεποίθηση δεν φαίνεται να είναι εδραιωμένη.

Ως προς την διεξαγωγή των διαδικασιών, στην επιβολή πειθαρχικής ποινής από τον πειθαρχικώς προϊστάμενο²³² στην Ελλάδα απαιτείται μόνο κλήση του υπαλλήλου για έγγραφη απολογία και έπειτα δύναται να εκδοθεί η πειθαρχική απόφαση με την επιβολή της ποινής, εκτός εάν θεωρηθεί ότι πρέπει να επιβληθεί μεγαλύτερη ποινή από αυτήν που δικαιούται να επιβάλλει το ανώτατο μονομελές πειθαρχικό όργανο και στην περίπτωση αυτή η υπόθεση παραπέμπεται στο πειθαρχικό συμβούλιο²³³. Κατά της πειθαρχικής απόφασης που επιβάλλει ποινή ο υπάλληλος έχει δικαίωμα ένστασης ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου (ΥΚ 141 παρ. 1),

²³² Στο άρθρο 18 ΥΚ ορίζεται με πάσα λεπτομέρεια ποια ποινή δύναται να επιβάλλει έκαστος των πειθαρχικών προϊσταμένων: «1. Όλοι οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι μπορούν να επιβάλλουν την ποινή της έγγραφης επίπληξης. Την ποινή του προστίμου μπορούν να επιβάλλουν οι εξής με τις πιο κάτω διακρίσεις:

α) Ο Υπουργός έως και τις αποδοχές τριών (3) μηνών.

β) Ο Γενικός Γραμματέας Υπουργείου ή Γενικής Γραμματείας ή αυτοτελούς υπηρεσίας, ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο Ειδικός Γραμματέας, ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο αρχηγός των ενόπλων δυνάμεων και οι αρχηγοί του στρατού ξηράς, του ναυτικού και της αεροπορίας, των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος έως και τις αποδοχές δύο (2) μηνών.

γ) Οι διοικητές μονάδων και σχολών των ενόπλων δυνάμεων, των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος, οι διευθυντές καταστημάτων και οι προϊστάμενοι στρατιωτικών υπηρεσιών ή υπηρεσιών των σωμάτων ασφαλείας ή του λιμενικού σώματος αν είναι ανώτατοι αξιωματικοί έως και τις αποδοχές ενός (1) μηνός και αν είναι ανώτεροι έως και το ένα δεύτερο των μηνιαίων αποδοχών.

δ) Ο διοικητής του Αγίου Όρους, ο πρόεδρος ή ο επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, ο διοικητής ή ο πρόεδρος συλλογικού οργάνου, ο οποίος ασκεί διοίκηση, ο υποδιοικητής, ο γενικός γραμματέας ή ο αναπληρωτής γενικός γραμματέας νομικού προσώπου έως και τις αποδοχές ενός (1) μηνός.

ε) Ο πρύτανης ΑΕΙ έως και τις αποδοχές ενός (1) μηνός. Ο κοσμήτορας σχολής ΑΕΙ, έως και τα δύο τρίτα των μηνιαίων αποδοχών.

στ) Ο προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης έως και τα δύο τρίτα των μηνιαίων αποδοχών.

ζ) Ο προϊστάμενος διεύθυνσης έως και το ένα τέταρτο των μηνιαίων αποδοχών.

2. Η αρμοδιότητα των πειθαρχικώς προϊσταμένων είναι αμεταβίβαστη, εκτός εάν από διάταξη νόμου προβλέπεται διαφορετικά.»

²³³ Άρθρο 118 παρ. 6 ΥΚ «Αν ο πειθαρχικώς προϊστάμενος, ο οποίος έχει επιληφθεί, κρίνει ότι το παράπτωμα επισύρει ποινή ανώτερη της αρμοδιότητάς του, παραπέμπει την υπόθεση σε οποιονδήποτε ανώτερο αυτού πειθαρχικώς προϊστάμενο μέχρι και τον Υπουργό ή και το διοικητικό συμβούλιο του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, αν πρόκειται για υπάλληλο του νομικού προσώπου. Αν και ο Υπουργός ή το διοικητικό συμβούλιο νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου κρίνει ότι η προσήκουσα ποινή είναι ανώτερη και της δικής του αρμοδιότητας, παραπέμπει το θέμα στο πειθαρχικό συμβούλιο.»

εκτός αν η απόφαση έχει εκδοθεί από τον Υπουργό, οπότε έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του διοικητικού εφετείου (ΥΚ 14 παρ. 2 περ. α'). Το πειθαρχικό συμβούλιο προβαίνει σε εκ νέου ουσιαστική εξέταση της υπόθεσης χωρίς να περιορίζεται από την απόφαση του μονομελούς πειθαρχικού οργάνου που εξέδωσε την προσβληθείσα, πλην όμως δεν δύναται να εκδώσει απόφαση που να επιδεινώνει την θέση του υπαλλήλου²³⁴.

Στον αντίποδα, η γερμανική υπηρεσιακή πειθαρχική διαδικασία περιλαμβάνει, πέραν της απολογίας του διωκόμενου, και την διεξαγωγή αποδεικτικής διαδικασίας (BDG 24-29). Πρόκειται για διαδικασία που ο ΥΚ την προβλέπει για την πειθαρχική ανάκριση που διεξάγεται κατά την πειθαρχική διαδικασία ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου, και που συνίσταται στην εξέταση μαρτύρων, αυτοψία, πραγματογνωμοσύνη κ.α.²³⁵. Η διαδικασία ολοκληρώνεται με την έκδοση της πειθαρχικής απόφασης με την οποία είτε απαλλάσσεται ο διωκόμενος αιτιολογημένα της πειθαρχικής ευθύνης (BDG 32 Einstellungsverfügung), είτε επιβάλλονται οι προβλεπόμενες ποινές (BDG 33 Disziplinarverfügung) είτε, τέλος, εφ' όσον κριθεί από τον ανώτατο πειθαρχικό προϊστάμενο²³⁶ ότι αρμόζουν οι ποινές του υποβιβασμού, της οριστικής απομάκρυνσης του υπαλλήλου από την υπηρεσία ή της στέρησης της σύνταξης, τότε αυτός εγείρει κατά του υπαλλήλου πειθαρχική αγωγή ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου (BDG 34 Erhebung der Disziplinaranzeige).

Περαιτέρω, στα άρθρα 41-44 του BDG προβλέπεται διαδικασία ενστάσεων, εκτός αν η απόφαση της Disziplinarverfügung εκδόθηκε από τον ανώτατο προϊστάμενο, οπότε η διαδικασία ενστάσεων παραλείπεται. Η ένσταση εξετάζεται από τον ανώτατο προϊστάμενο και δεν επιτρέπεται η χειροτέρευση της θέσης του τιμωρηθέντος υπαλλήλου.

Επισημαίνεται, ότι κατ' αντιστοιχία σχεδόν προς το διοικητικό μέτρο του ΥΚ περί δυνητικής θέσης του υπαλλήλου σε αργία, προβλέπεται στο γερμανικό πειθαρχικό δίκαιο το

²³⁴ Πρόκειται για την αρχή «non reformation in peius». Γενικότερα το πειθαρχικό όργανο, αν κρίνει σε δεύτερο βαθμό, μπορεί να επιδεινώσει τη θέση του τιμωρηθέντος υπαλλήλου μόνο αν τούτο προβλέπεται ρητά από το νόμο, Βλ. Τάχος- Συμμεωνίδης, 2007, σελ. 1432. Τέλος, να σημειωθεί ότι η παρ 8 του άρθρου 141 του ΥΚ («Τα υπηρεσιακά συμβούλια και το Δευτεροβάθμιο πειθαρχικό Συμβούλιο δεν μπορούν να χειροτερεύσουν τη θέση του υπαλλήλου όταν η ένσταση ασκείται από τον ίδιο ή υπέρ αυτού») απαλείφθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 30 του νόμου 3731 (ΦΕΚ 263/Α/23-12-20080).

²³⁵ BDG άρθρο 24: *Beweiserhebung*

(1) *Die erforderlichen Beweise sind zu erheben. Hierbei können insbesondere*

1. *schriftliche dienstliche Auskünfte eingeholt werden,*

2. *Zeugen und Sachverständige vernommen oder ihre schriftliche Äußerung eingeholt werden,*

3. *Urkunden und Akten beigezogen sowie*

4. *der Augenschein eingenommen werden.*

²³⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 34 παρ. 2 του BDG, ο ανώτατος προϊστάμενος δύναται να εκχωρήσει αυτήν την αρμοδιότητα σε άλλον προϊστάμενο κατώτερο αυτού με μία γενική διαταγή που δημοσιεύεται στην εφημερίδα ομοσπονδιακής νομοθεσίας (BGBl).

διοικητικό μέτρο της προσωρινής παύσης και παρακράτησης αποδοχών (BDG 38 Vorläufige Dienstenthebung und Einbehaltung von Bezügen), με αρκετά όμως διαφοροποιητικά σημεία. Πιο συγκεκριμένα η προσωρινή παύση του BDG 38²³⁷ δύναται να επιβληθεί από τον προϊστάμενο που άσκησε την πειθαρχική αγωγή δυνάμει του άρθρου 34, στην περίπτωση που είναι πιθανή η επιβολή της ποινής της οριστικής απομάκρυνσης από την υπηρεσία, αναφορικά με τους εν ενεργεία υπαλλήλους, ή της στέρησης των συντάξιμων αποδοχών, αναφορικά με τους συνταξιούχους πρώην υπαλλήλους. Η απόφαση της προσωρινής παύσης μπορεί να συνοδεύεται ταυτόχρονα ή να ακολουθείται μετέπειτα και από την απόφαση παρακράτησης αποδοχών, η οποία μπορεί να αγγίζει το πενήντα τοις εκατό των μηνιαίων αποδοχών του εν ενεργεία υπαλλήλου και το τριάντα τοις εκατό των μηνιαίων συντάξιμων αποδοχών του συνταξιούχου πρώην υπαλλήλου. Ο δικαιολογητικός λόγος της προσωρινής απομάκρυνσης του εν ενεργεία υπαλλήλου από την υπηρεσία βρίσκεται στο γεγονός ότι η συμπεριφορά του υπαλλήλου, που σχετίζεται άμεσα με το αποδιδόμενο σε αυτόν πειθαρχικό παράπτωμα, είναι πιθανό να παρεμποδίσει ουσιαστικά την ορθή λειτουργία της υπηρεσίας ή ακόμη και την διενέργεια των ερευνών που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της πειθαρχικής δίωξης. Στην περίπτωση της επιβολής του διοικητικού αυτού μέτρου κατά συνταξιούχου πρώην υπαλλήλου η δικαιολογητική βάση ανευρίσκεται στην ισχυρή πιθανότητα επιβολής της πειθαρχικής ποινής της στέρησης των συντάξιμων αποδοχών.

Στην ελληνική όχθη, το άρθρο 104 ΥΚ ορίζει ότι *αν συντρέχουν λόγοι δημόσιου συμφέροντος μπορεί να τίθεται σε αργία ο υπάλληλος, κατά του οποίου: α) Έχει ασκηθεί ποινική δίωξη για αδίκημα το οποίο μπορεί να επισύρει την έκπτωση από την υπηρεσία. Ειδικά,*

²³⁷ BDG 38 Zulässigkeit:

(1) Die für die Erhebung der Disziplinaranzeige zuständige Behörde kann einen Beamten gleichzeitig mit oder nach der Einleitung des Disziplinarverfahrens vorläufig des Dienstes entheben, wenn im Disziplinarverfahren voraussichtlich auf Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder auf Aberkennung des Ruhegehalts erkannt werden wird oder wenn bei einem Beamten auf Probe oder einem Beamten auf Widerruf voraussichtlich eine Entlassung nach § 5 Abs. 3 Satz 2 dieses Gesetzes in Verbindung mit § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder § 37 Abs. 1 Satz 1 des Bundesbeamtengesetzes erfolgen wird. Sie kann den Beamten außerdem vorläufig des Dienstes entheben, wenn durch sein Verbleiben im Dienst der Dienstbetrieb oder die Ermittlungen wesentlich beeinträchtigt würden und die vorläufige Dienstenthebung zu der Bedeutung der Sache und der zu erwartenden Disziplinarmaßnahme nicht außer Verhältnis steht. (2) Die für die Erhebung der Disziplinaranzeige zuständige Behörde kann gleichzeitig mit oder nach der vorläufigen Dienstenthebung anordnen, dass dem Beamten bis zu 50 Prozent der monatlichen Dienst- oder Anwärterbezüge einbehalten werden, wenn im Disziplinarverfahren voraussichtlich auf Entfernung aus dem Beamtenverhältnis oder auf Aberkennung des Ruhegehalts erkannt werden wird. Das Gleiche gilt, wenn der Beamte im Beamtenverhältnis auf Probe oder auf Widerruf voraussichtlich nach § 5 Abs. 3 Satz 2 dieses Gesetzes in Verbindung mit § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder § 37 Abs. 1 Satz 1 des Bundesbeamtengesetzes entlassen werden wird. (3) Die für die Erhebung der Disziplinaranzeige zuständige Behörde kann gleichzeitig mit oder nach der Einleitung des Disziplinarverfahrens anordnen, dass dem Ruhestandsbeamten bis zu 30 Prozent des Ruhegehalts einbehalten werden, wenn im Disziplinarverfahren voraussichtlich auf Aberkennung des Ruhegehalts erkannt werden wird. (4) Die für die Erhebung der Disziplinaranzeige zuständige Behörde kann die vorläufige Dienstenthebung, die Einbehaltung von Dienst- oder Anwärterbezügen sowie die Einbehaltung von Ruhegehalt jederzeit ganz oder teilweise aufheben.

προκειμένου για το αδίκημα της παράβασης καθήκοντος ο υπάλληλος μπορεί να τίθεται σε αργία εφόσον έχει παραπεμφθεί στο ακροατήριο για το αδίκημα αυτό. β) Έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για παράπτωμα, το οποίο μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης ή γ) υπάρχουν αποχρώσεις ενδείξεις για έκνομη διαχείριση, οι οποίες στηρίζονται σε έκθεση της προϊσταμένης αρχής ή αρμόδιου επιθεωρητή. Στον υπάλληλο που τελεί σε κατάσταση αργίας καταβάλλεται το ήμισυ των αποδοχών του (ΥΚ 105).

Τέλος, άξια ιδιαίτερης μνείας είναι η σχέση της πειθαρχικής διαδικασίας με την ποινική δίκη, ζήτημα που αντιμετωπίζεται διαφορετικά από καθένα από τα δύο πειθαρχικά δίκαια. Πιο συγκεκριμένα, στην ελληνική έννομη τάξη, όπως άλλωστε έχει προαναφερθεί, η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική ή άλλη δίκη (ΥΚ 114 παρ. 1). Βάσει αυτής της θεμελιώδους αρχής, η ποινική δίκη δεν αναστέλλει την πειθαρχική διαδικασία. Για εξαιρετικούς μόνο λόγους δίνεται μόνο η δυνατότητα, και όχι η υποχρέωση, στο πειθαρχικό όργανο να διατάξει, με απόφασή του που είναι ελεύθερα ανακλητή, την αναστολή της πειθαρχικής διαδικασίας, η οποία δεν πρέπει να υπερβαίνει το ένα (1) έτος. Επισημαίνεται ότι αναστολή δεν επιτρέπεται σε περίπτωση που το πειθαρχικό παράπτωμα προκάλεσε δημόσιο σκάνδαλο ή θίγει σοβαρά το κύρος της υπηρεσίας (ΥΚ 114 παρ. 2).

Από την άλλη πλευρά, στην γερμανική έννομη τάξη προβλέπεται ότι αν κατά του υπαλλήλου έχει ασκηθεί βάσει των ίδιων πραγματικών περιστατικών, στα οποία στηρίχθηκε και η πειθαρχική διαδικασία, ποινική αγωγή (öffentliche Klage) στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας, η πειθαρχική διαδικασία αναστέλλεται, εκτός αν δεν υπάρχει αμφιβολία περί της υπάρξεως αυτών των πραγματικών περιστατικών ή εκτός αν κατά την ποινική διαδικασία δεν μπορούν να συζητηθούν στο ακροατήριο για λόγους που αφορούν στο πρόσωπο του υπαλλήλου. Επίσης, η πειθαρχική διαδικασία δύναται να ανασταλεί όταν στο πλαίσιο οποιασδήποτε άλλης νόμιμης διαδικασίας που ήδη διεξάγεται πρόκειται να απαντηθεί ερώτημα που έχει ουσιώδη σημασία για την πορεία της πειθαρχικής διαδικασίας²³⁸.

²³⁸ BDG 22 Zusammentreffen von Disziplinarverfahren mit Strafverfahren oder anderen Verfahren Aussetzung: (1) Ist gegen den Beamten wegen des Sachverhalts, der dem Disziplinarverfahren zugrunde liegt, im Strafverfahren die öffentliche Klage erhoben worden, wird das Disziplinarverfahren ausgesetzt. Die Aussetzung unterbleibt, wenn keine begründeten Zweifel am Sachverhalt bestehen oder wenn im Strafverfahren aus Gründen nicht verhandelt werden kann, die in der Person des Beamten liegen. (2) Das nach Absatz 1 Satz 1 ausgesetzte Disziplinarverfahren ist unverzüglich fortzusetzen, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 2 nachträglich eintreten, spätestens mit dem rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens. (3) Das Disziplinarverfahren kann auch ausgesetzt werden, wenn in einem anderen gesetzlich geordneten Verfahren über eine Frage zu entscheiden ist, deren Beurteilung für die Entscheidung im Disziplinarverfahren von wesentlicher Bedeutung ist. Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 gelten entsprechend.

2.3.2 Ένδικη πειθαρχική διαδικασία (gerichtliches Disziplinarverfahren)

Η διαφορά μεταξύ της Ελλάδας και της Γερμανίας αναφορικά με το όργανο στο οποίο ανατίθεται η κρίση των πειθαρχικών υποθέσεων που επισύρουν τις μεγαλύτερες ποινές με κορωνίδα αυτήν της οριστικής παύσης, είναι, εκ πρώτης όψεως, ουσιώδης.

Στην γερμανική έννομη τάξη η κρίση αυτή επαφίεται σε διοικητικούς δικαστές. Με την άσκηση της πειθαρχικής αγωγής η υπόθεση εντάσσεται στους κόλπους της διοικητικής δικαιοδοσίας και εκδικάζεται από το τμήμα των πειθαρχικών υποθέσεων των διοικητικών δικαστηρίων, το οποίο συγκροτείται από τρεις (3) δικαστές και δύο (2) συνέδρους δικαστές (Beamtenbeisitzer)²³⁹. Ο σύνεδρος δικαστής είναι δημόσιος υπάλληλος που κατοικεί εντός της κατά τόπου αρμοδιότητας του συγκεκριμένου δικαστηρίου (BDG 47) και ανήκει στον ίδιο κλάδο και κατέχει τον ίδιο βαθμό με τον διωκόμενο υπάλληλο²⁴⁰. Οι σύνεδροι δικαστές μετέχουν μεν στην προφορική διαδικασία, δεν συμπράττουν, όμως, στην έκδοση της απόφασης. Κατά της απόφασης αυτής προβλέπεται, σύμφωνα με τα άρθρα 64 επ. BDG, η άσκηση έφεσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου (Oberverwaltungsgericht). Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 69 BDG μπορεί να ζητηθεί η επανάληψη της διαδικασίας ενώπιον του Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου (Bundesverwaltungsgericht) σύμφωνα με τις προϋποθέσεις και τις προθεσμίες που προβλέπει ο Κώδικας Διοικητικών Δικαστηρίων (VwGO 132,133,137,139)²⁴¹.

Στον αντίποδα στην Ελλάδα, η κρίση των πειθαρχικών υποθέσεων που επισύρουν τις μεγαλύτερες ποινές ανήκει στο πειθαρχικό συμβούλιο, για οποίο έχουμε αναφερθεί αναλυτικά στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας μιας και οι ρυθμίσεις του ν. 4057/2012 περί αυτού συγκαταλέγονται στις μεγάλες καινοτομίες του. Έτσι, τώρα το πειθαρχικό συμβούλιο διαθέτει τις εγγυήσεις αμεροληψίας και των υψηλών νομικών γνώσεων, των οποίων χαιρεί η γερμανική διαδικασία, καθώς προεδρεύει αυτού δικαστικός λειτουργός και ένας μέλος αυτού είναι Πάρεδρος ή Δικαστικός πληρεξούσιος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και ταυτόχρονα διαθέτει πολύ πλούσια διοικητική εμπειρία καθώς το τρίτο μέλος του είναι μόνιμος υπάλληλος, προϊστάμενος Διεύθυνσης Υπουργείου κλπ, από διαφορετική, όμως, υπηρεσία από τον

²³⁹BDG 46 παρ. 1: «Die Kammer für Disziplinarsachen entscheidet in der Besetzung von drei Richtern und zwei Beamtenbeisitzern als ehrenamtlichen Richtern, wenn nicht ein Einzelrichter entscheidet. An Beschlüssen außerhalb der mündlichen Verhandlung und an Gerichtsbescheiden wirken die Beamtenbeisitzer nicht mit. Einer der Beamtenbeisitzer soll dem Verwaltungszweig und der Laufbahngruppe des Beamten angehören, gegen den sich das Disziplinarverfahren richtet.»

²⁴⁰ Σύμφωνα με τη παρ. 3 άρ. 47 BDG, η διαδικασία επιλογής ή διορισμού του σύνεδρου δικαστή καθορίζεται από το δίκαιο κάθε ομόσπονδου κράτους.

²⁴¹ Σύμφωνα με VwGO 132, η επανάληψη της διαδικασίας μπορεί να ζητηθεί μόνο όταν η δικαστική απόφαση έχει θεμελιώδη σημασία, η απόφαση του Διοικητικού Εφετείου στηρίζεται σε δικονομική ακυρότητα και όταν η δικαστική απόφαση αποκλίνει από μία απόφαση του Bundesverwaltungsgerichts, του Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes ή του Bundesverfassungsgerichts και βασίζεται σε αυτήν την απόκλιση.

διωκόμενο έτσι ώστε να εξασφαλίζεται και τοιουτοτρόπως η αμεροληψία²⁴². Η σύνθεση του, μάλιστα, θα προσιδίαζε αρκετά τη σύνθεση του τμήματος γερμανικού διοικητικού δικαστηρίου για τις πειθαρχικές υποθέσεις, αν οι εκπρόσωποι των εργαζομένων δεν είχαν δικαίωμα ψήφου²⁴³.

Οι αποφάσεις του πειθαρχικού συμβουλίου που κρίνουν σε πρώτο βαθμό υπόκεινται σε ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου²⁴⁴. Περαιτέρω, κατά των αποφάσεων του δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου δύναται να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του διοικητικού εφετείου²⁴⁵. Επίσης, προβλέπεται δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του ΣτΕ τόσο στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, από την πλευρά της διοίκησης, όσο και τον ίδιο τον υπάλληλο, κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές του υποβιβασμού ή της οριστικής παύσης²⁴⁶. Το ΣτΕ στις περιπτώσεις αυτές δεν λειτουργεί ως ακυρωτικό αλλά εξετάζει την υπόθεση επί της ουσίας. Τέλος, προβλέπεται επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας στις περιπτώσεις που ορίζει το άρθρο 114 παρ. 4 και 5 του ΥΚ²⁴⁷.

²⁴² Βλ. ΥΚ άρθρο 146 Β

²⁴³ Η σύνθεση, βέβαια, του παλιού τύπου πειθαρχικού συμβουλίου που ταυτιζόταν με το υπηρεσιακό, παρασάγγας απέχει από την γερμανική ρύθμιση: ο πρόεδρος ήταν υπάλληλος που οριζόταν ελεύθερα, με άλλους δύο συναδέλφους του υπαλλήλους, από τον οικείο Υπουργό και τα υπόλοιπα δύο μέλη εκλέγονταν από τους συναδέλφους τους. Οι δε τρεις πρώτοι αποκτούσαν με τον ορισμό τους αποκτούσαν αυτόματα τον βαθμό του διευθυντή χωρίς να προβλέπεται καμία ειδικότερη διαδικασία επιλογής και φυσικά χωρίς να απαιτείται να έχουν νομικές γνώσεις.

²⁴⁴ Επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με τον ΥΚ άρ. 141 παρ. 5 «*Τα πειθαρχικά συμβούλια και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, όταν κρίνουν μετά από ένσταση του υπαλλήλου ή υπέρ του, δεν μπορούν να χειροτερεύουν τη θέση του. Όταν κρίνουν ένσταση υπέρ της διοίκησης, δεν μπορούν να επιβάλλουν ελαφρότερη ποινή από αυτήν που επιβλήθηκε. Όταν ασκούνται ενστάσεις τόσο από τον υπάλληλο όσο και υπέρ της διοίκησης, το οικείο συμβούλιο τις κρίνει από κοινού και δεν δεσμεύεται ως προς την ποινή που θα επιβάλει.*»

²⁴⁵ Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 142 παρ. 2 «*Δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του διοικητικού εφετείου έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι κατά:*

α) των πειθαρχικών αποφάσεων του Υπουργού, του Διοικητή του Αγίου Όρους, του προέδρου ή του επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, καθώς και του διοικητή ή του προέδρου συλλογικού οργάνου, ο οποίος ασκεί τη διοίκηση νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου,

β) των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν οποιαδήποτε ποινή πλην της έγγραφης επίπληξης και του προστίμου των αποδοχών έως ενός (1) μηνός με την επιφύλαξη της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου,

γ) των αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων, όταν επιβάλλουν την πειθαρχική ποινή του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός έως και τεσσάρων (4) μηνών κατά των οποίων δεν μπορούν να ασκήσουν ένσταση με την επιφύλαξη του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 141.»

²⁴⁶ Επισημαίνεται και πάλι ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας ή το διοικητικό εφετείο, όταν κρίνουν ύστερα από προσφυγή του υπαλλήλου, δεν μπορούν να χειροτερεύουν τη θέση του (ΥΚ 142 παρ. 7).

²⁴⁷ *Αν μετά την έκδοση πειθαρχικής απόφασης με την οποία απαλλάσσεται ο υπάλληλος ή επιβάλλεται ποινή κατώτερη από την οριστική παύση, εκδοθεί αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου με την οποία διαπιστώνονται πραγματικά περιστατικά που συνιστούν την αντικειμενική υπόσταση παραπτώματος της περίπτωσης α' της παραγράφου 5 του άρθρου 109 του παρόντος, η πειθαρχική διαδικασία επαναλαμβάνεται με τη διαδικασία του άρθρου 143. Επίσης επαναλαμβάνεται η πειθαρχική διαδικασία, αν μετά την έκδοση καταδικαστικής πειθαρχικής απόφασης, με την οποία επιβάλλεται οποιαδήποτε ποινή, εκδοθεί αμετάκλητη αθωωτική ποινική απόφαση ή αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα για την πράξη ή την παράλειψη, για την οποία τιμωρήθηκε πειθαρχικά ο υπάλληλος.*

5. Η επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας επιτρέπεται και όταν έχει εκδοθεί καταδικαστική πειθαρχική απόφαση, χωρίς να έχει λάβει υπόψη καταδικαστική ποινική απόφαση που προηγήθηκε.

Εν τέλει, μολονότι εκ πρώτης όψεως το γερμανικό πειθαρχικό δίκαιο φαίνεται να παρέχει μεγαλύτερα εγγύα για την αμερόληπτη κρίση των πειθαρχικών υποθέσεων, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι το ένδικο βοήθημα της υπαλληλικής προσφυγής ουσίας ενώπιον του ΣτΕ²⁴⁸ αναφορικά με κάθε απόφαση πειθαρχικού συμβουλίου που επιβάλλει την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού, αμβλύνει την όποια διαφορά.

²⁴⁸ Επισημαίνεται, ότι η υπαλληλική προσφυγή στο ΣτΕ, στην περίπτωση που έχει επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης, έχει συνταγματικό έρεισμα: άρθρο 103 παρ. 4 Σ «Οι δημόσιοι υπάλληλοι ...δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει.». Επίσης κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι ο Δαρζέντας χαρακτηρίζει την υπαλληλική αυτή προσφυγή *σημαντικότερη, επί παγκοσμίου επιπέδου, δικονομική πρωτοτυπία* (Δαρζέντας, 1993, σελ. 195).

2.4 Στατιστικά στοιχεία

Μετά την «περιδιάβαση» στις ρυθμίσεις του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων του Ομοσπονδιακού Γερμανικού Κράτους, που προηγήθηκε, ενδιαφέρον θα είχε να αποκτήσουμε μία μικρή εικόνα της πραγματικής δημοσιοϋπαλληλικής πειθαρχικής παραβατικότητας στη Γερμανία.

Βάσει των στοιχείων (Disziplinarstatistik 2017) που παρέχει το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εσωτερικών για την Οικοδόμηση και την Πατρίδα (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat), τα πιο συνήθη πειθαρχικά παραπτώματα κατά το έτος 2017 ήταν τα εγκλήματα κατά της περιουσίας, η αδικαιολόγητη απουσία, η παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, η κατανάλωση αλκοόλ εντός της υπηρεσίας, η ανάρμοστη συμπεριφορά απέναντι στους προϊσταμένους ή/και στους συναδέλφους και η παραβάσεις του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (βλ. Πίνακα 1 του Παραρτήματος). Σε μικρότερο βαθμό καταγράφονται παραπτώματα ηθικής φύσεως, η διατάραξη της υπηρεσιακής ειρήνης, η δεύτερη απασχόληση χωρίς άδεια και η παράβαση του καθήκοντος της εχεμύθειας (βλ. Πίνακα 2).

Αναφορικά με τα πειθαρχικά μέτρα που επιβάλλονται, πρώτη σε συχνότητα εμφανίζεται η πειθαρχική ποινή του προστίμου και ακολουθεί, σε πολύ μεγάλη απόσταση, η έγγραφη επίπληξη. Έπονται οι ποινές της μείωσης των αποδοχών και της μείωσης της σύνταξης και της οριστικής απομάκρυνσης από την υπηρεσία. Στις τελευταίες θέσεις εμφανίζονται ο υποβιβασμός και η στέρηση της σύνταξης (βλ. Πίνακα 3).

Ακόμη εντονότερο ενδιαφέρον θα είχε αν τα στοιχεία αυτά μπορούσαν να συγκριθούν με αντίστοιχα από την ελληνική πλευρά. Δυστυχώς, όμως, οι εκθέσεις που συγκεντρώνουν δεδομένα αναφορικά με τα τις πειθαρχικές διαδικασίες, ήτοι η Ετήσια Έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης έτους 2016 και η Ετήσια Έκθεση του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου έτους 2017, δίνουν έμφαση στην καταγραφή των ελέγχων που πραγματοποίησε κάθε όργανο και στις σχετικές βελτιωτικές προτάσεις, χωρίς να ανευρίσκονται συγκεντρωτικά στοιχεία αντίστοιχα με τα γερμανικά²⁴⁹.

²⁴⁹ Επισημαίνονται, πάντως, τα ακόλουθα ως προς την παρακολούθηση των πειθαρχικών υποθέσεων των δημοσίων υπαλλήλων: «Μετά την ανάθεση στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., με το ν. 4152/2013 (ΦΕΚ Α 107/9-5-13), υποπαρ. ΣΤ.11 περ.1 της παραγράφου ΣΤ του άρθρου πρώτου), της παρακολούθησης των πειθαρχικών διαδικασιών στους φορείς αρμοδιότητάς του, οι υπηρεσίες κοινοποιούν στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. κάθε πράξη με την οποία ασκείται πειθαρχική δίωξη όπως επίσης και κάθε πειθαρχική απόφαση. Για τη διευκόλυνση της ως άνω διαδικασίας το Γραφείο Ανάπτυξης Εφαρμογών Πληροφορικής του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. εκπόνησε και έθεσε στη διάθεση των υπηρεσιών, κατόπιν συνεργασίας με την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, ένα πληροφοριακό σύστημα στο οποίο εξουσιοδοτημένοι υπάλληλοι των υπηρεσιών καταχωρίζουν στοιχεία για τις περιπτώσεις εκκίνησης της πειθαρχικής διαδικασίας, έκδοσης πειθαρχικής απόφασης ή άσκησης ποινικής δίωξης σε βάρος υπαλλήλων. Από τις καταχωρίσεις στο ως άνω πληροφοριακό σύστημα εξάγονται συγκεντρωτικά, αριθμητικά στοιχεία για τις περιπτώσεις ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης ανά υπηρεσία και κατηγορία υπαλλήλων, τα πειθαρχικά παραπτώματα για τα οποία διώκονται και τις πειθαρχικές ποινές που επιβλήθηκαν» Ετήσια Έκθεση του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου έτους 2017, σελ. 69.

Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας, επισημαίνουμε ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι, επιφορτισμένοι με την ευθύνη της αδιάκοπης και απρόσκοπτης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, συνδέονται με μία ειδική έννομη σχέση με τη δημόσια διοίκηση, συνεπεία της οποίας, κάθε λάθος ή καθυστέρηση εκ μέρους τους να καταλογίζεται στην ίδια την υπηρεσία. Ως εκ τούτου η άσκηση της πειθαρχίας φαίνεται να ταυτίζεται με την ίδια τη σύνθεση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, διασφαλίζοντας έτσι την επίτευξη των σκοπών της. Υπό το πρίσμα αυτό, ο λόγος ύπαρξης του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων ανευρίσκεται στην προστασία του έννομου αγαθού της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας και κατ' επέκταση στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Η πρόσφατη αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα φαίνεται να επιβλήθηκε λόγω εγγενούς αδυναμίας του προϋφιστάμενου συστήματος πειθαρχικού ελέγχου να ανταπεξέλθει με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα στο αίτημα για πάταξη της διαφθοράς και των εν γένει παράνομων δραστηριοτήτων και συμπεριφορών των δημοσίων υπαλλήλων και υπό το πρίσμα αυτό κινήθηκε προς την αυστηροποίηση των πειθαρχικών ρυθμίσεων διαμέσου των ν. 4057/2012 και 4093/2012. Το γεγονός όμως ότι, σε ορισμένα ζητήματα, έφθασε μέχρι το σημείο καταπάτησης βασικών αρχών ενός κράτους δικαίου, όπως του τεκμηρίου αθωότητας και του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης και, σε άλλα ζητήματα, ενέδωσε σε συνδικαλιστικές πιέσεις, είχε ως αποτέλεσμα την υπαναχώρηση του μεταρρυθμιστικού του εύρους διαμέσου του ν. 4325/2015.

Η σύγκριση μεταξύ του ελληνικού και του γερμανικού πειθαρχικού δικαίου ανέδειξε τα κάτωθι βασικότερα σημεία στα οποία διαφοροποιείται η γερμανική έννομη τάξη έναντι της ελληνικής στο θέμα του πειθαρχικού ελέγχου των δημοσίων υπαλλήλων:

- Έλλειψη απαρίθμησης των πειθαρχικών αδικημάτων.
- Πειθαρχική ευθύνη και των συνταξιούχων υπαλλήλων.
- Πρόβλεψη εκκίνησης της πειθαρχικής διαδικασίας κατόπιν αιτήσεως του ίδιου του υπαλλήλου κατά του οποίου στρέφονται υποψίες τέλεσης πειθαρχικού αδικήματος.
- Έλλειψη θεσμοθετημένων προδικασιών, όπως η προκαταρκτική εξέταση και η ΕΔΕ.
- Στενότερη σχέση της πειθαρχικής διαδικασίας με την ποινική και μεγαλύτερη δέσμευση της πρώτης από την δεύτερη.
- Χαμηλότερο όριο στην κατώτερη παραγραφή των πειθαρχικών αδικημάτων.

- Πρόβλεψη ειδικού ένδικου βοηθήματος για την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας εντός των προβλεπόμενων χρονικών ορίων.
- Κρίση των πειθαρχικών υποθέσεων που επισύρουν τις μεγαλύτερες ποινές (οριστική παύση και υποβιβασμό) από διοικητικό δικαστήριο υπό πειθαρχική σύνθεση.
- Σημαντικά χαμηλότερα χρηματικά πρόστιμα αλλά ταυτόχρονη απαγόρευση μελλοντικής απασχόλησης στο Δημόσιο (με οποιαδήποτε σχέση εργασίας) κατόπιν επιβολής της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης.

Στην προσπάθεια συνολικής αποτίμησης του βαθμού αυστηρότητας των δύο δίκαιων θα μπορούσαμε να πούμε ότι δεν εντοπίζεται σημαντική απόκλιση μεταξύ τους, ήτοι σε ορισμένα ζητήματα εμφανίζεται πιο «αυστηρή» η Ελλάδα, όπως στο θέμα των υψηλών χρηματικών προστίμων που επιβάλλονται ως παρεπόμενη ποινή, σε άλλα δε ζητήματα εμφανίζεται πιο «αυστηρή» η Γερμανία, όπως στο θέμα της απαγόρευσης επαναπασχόλησης στο Δημόσιο μετά την οριστική παύση. Σε κάθε περίπτωση, η ύπαρξη πειθαρχικής ευθύνης και των συνταξιούχων μέσω της πρόβλεψης ειδικών πειθαρχικών παραπτώματων που ενδέχεται να τελέσουν ακόμη και όταν δεν απασχολούνται πλέον στο Δημόσιο, καταδεικνύει την πολύ στενή σχέση εμπιστοσύνης και την υποχρέωση αιώνιας πίστης που προσδοκά το γερμανικό κράτος από τα πρόσωπα που έχει (ή είχε κάποτε) επιλέξει να τους αναθέσει την ευθύνη της αδιάκοπης και απρόσκοπτης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

Όσον αφορά το θέμα της προάσπισης των δικαιωμάτων του διωκομένου, θα μπορούσε να λεχθεί ότι και τα δύο δίκαια βρίσκονται στο ίδιο σχεδόν επίπεδο, με εξαίρεση το πρόσθετο ένδικο βοήθημα που έχει στη διάθεσή του ο γερμανός δημόσιος υπάλληλος για την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας εντός των προβλεπόμενων χρονικών ορίων. Αναφορικά δε με την επίτευξη της πειθαρχικής διαδικασίας, που αποτέλεσε και έναν από τους στόχους του ν. 4057/2012, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι λόγω της ύπαρξης του προαναφερθέντος ένδικου βοηθήματος αλλά και των συντομότερων παραγραφών των πειθαρχικών αδικημάτων σε συνδυασμό με την ανυπαρξία τυπικών προδικασιών που θα απαιτούσαν την παρέλευση συγκεκριμένων χρονικών διαστημάτων, η Γερμανία βρίσκεται αρκετά βήματα πιο μπροστά από την Ελλάδα. Τέλος, όσον αφορά το θέμα της διασφάλισης της αμεροληψίας, μολονότι το γερμανικό πειθαρχικό δίκαιο φαίνεται να παρέχει ισχυρότερα εχέγγυα για την αμερόληπτη κρίση των πειθαρχικών υποθέσεων λόγω της ανάθεσης των υποθέσεων που επισύρουν τις βαρύτερες ποινές σε διοικητικό δικαστήριο, από την ελληνική πλευρά, η υπαλληλική προσφυγή ουσίας ενώπιον του ΣτΕ αναφορικά με κάθε απόφαση πειθαρχικού συμβουλίου που επιβάλλει

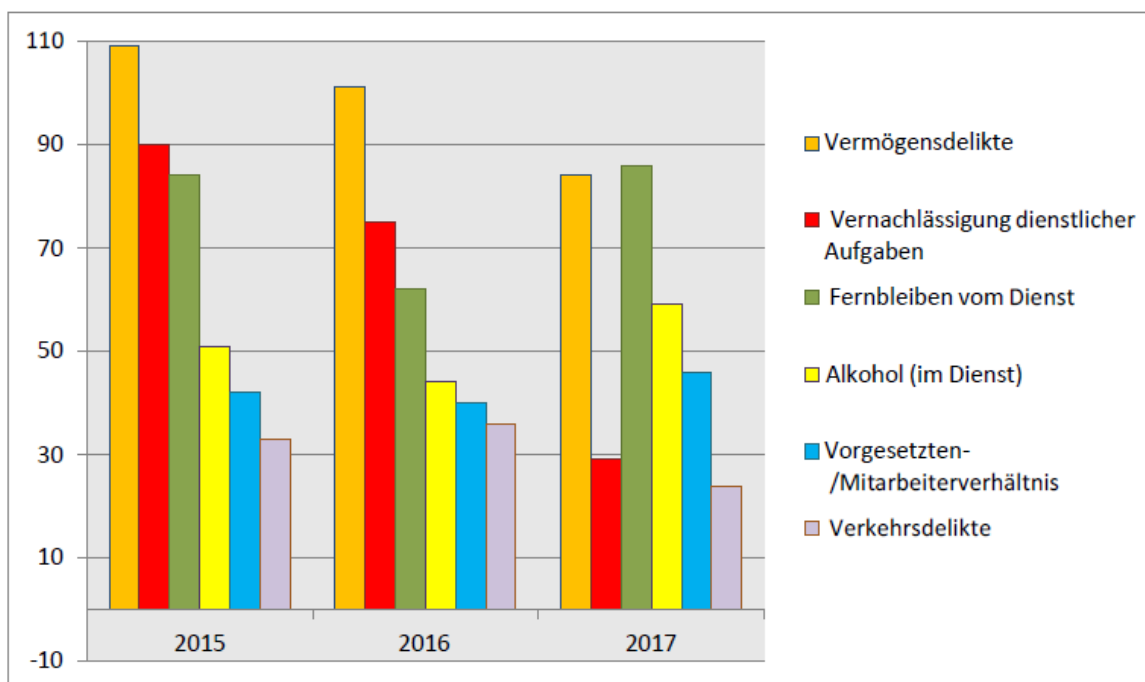
την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αμβλύνει τις διαφορές.

Με σκοπό, πάντως, την εξασφάλιση μεγαλύτερης ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων στην Ελλάδα και ταυτόχρονα τον μη παραγκωνισμό των εκλεγμένων εκπροσώπων των υπαλλήλων που προασπίζουν τα δικαιώματα του διωκομένου, προτείνεται οι δύο εκπρόσωποι των υπαλλήλων που μετέχουν, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, ως μέλη στα πειθαρχικά συμβούλια, να μετέχουν μόνο ως παρατηρητές, κατά το πρότυπο των Beamtenbeisitzer της γερμανικής ένδικης πειθαρχικής διαδικασίας, χωρίς δικαίωμα ψήφου αλλά με δικαίωμα υποβολής συγκεκριμένων ενστάσεων όταν διαπιστώνουν ότι κατά την πειθαρχική διαδικασία θίγονται θεμελιώδη δικαιώματα του διωκομένου. Αντιστοίχως, θα μπορούσε να προβλεφθεί στο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό να μετέχουν οι δύο εκπρόσωποι της ΑΔΕΔΥ και της ΠΟΕ – ΟΤΑ μόνο ως παρατηρητές.

Εν κατακλείδι, το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων φαίνεται μεν να έχει υποστεί ικανοποιητική επεξεργασία από τον έλληνα νομοθέτη, σκόπιμος κρίνεται, όμως, ο αναστοχασμός σχετικά με το αν η απειλή των κυρωτικών μηχανισμών αυτού αρκούν για την πολυπόθητη πάταξη της διαφθοράς και την εύρυθμη εσωτερική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με απώτερο στόχο την εξωτερική έκφραση της αποτελεσματικότητάς της και τη δημιουργία μίας σχέσης εμπιστοσύνης με τους πολίτες. Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων θεωρούμε ότι πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση σε τομείς που δεν έχουν ακόμη καλλιεργηθεί ισομερώς, όπως είναι η διά βίου εκπαίδευση και επιμόρφωση των διοικητικών στελεχών καθώς και η πιο εντατική προώθηση και εφαρμογή κανόνων δεοντολογίας, ήπιου δηλαδή δικαίου, όπως, άλλωστε, κατευθύνει η σύγχρονη τάση για τη δημιουργία μίας νέας κουλτούρας ηθικής διοίκησης (ethical management). Διότι εν τέλει, όπως χαρακτηριστικά διατυπώνει ο καθηγητής Αντώνης Μακρυδημήτρης²⁵⁰, *η διοικητική ηθική και δεοντολογία αποτελεί ζήτημα πολιτισμού, και μάλιστα διοικητικού και πολιτικού πολιτισμού.*

²⁵⁰ Μακρυδημήτρης, 2005, σελ. 505

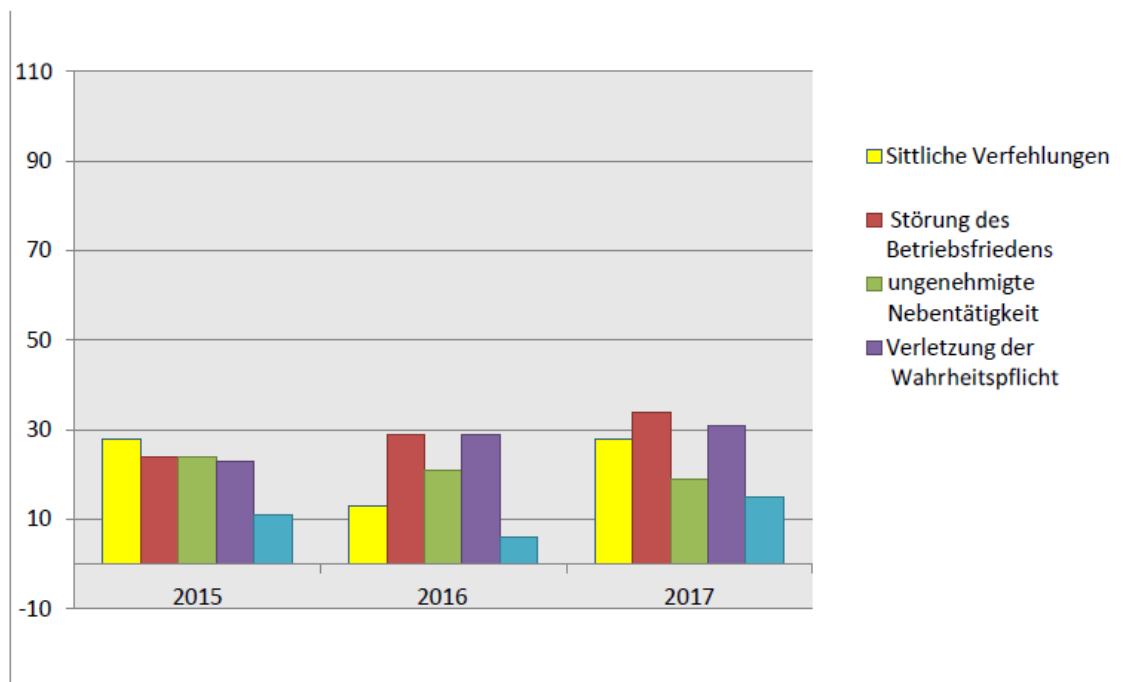
Darstellung der Dienstpflichtverletzungen der Jahre 2015 bis 2017



Απεικόνιση των πειθαρχικών παραπτώματων των ετών 2015 έως και 2017.

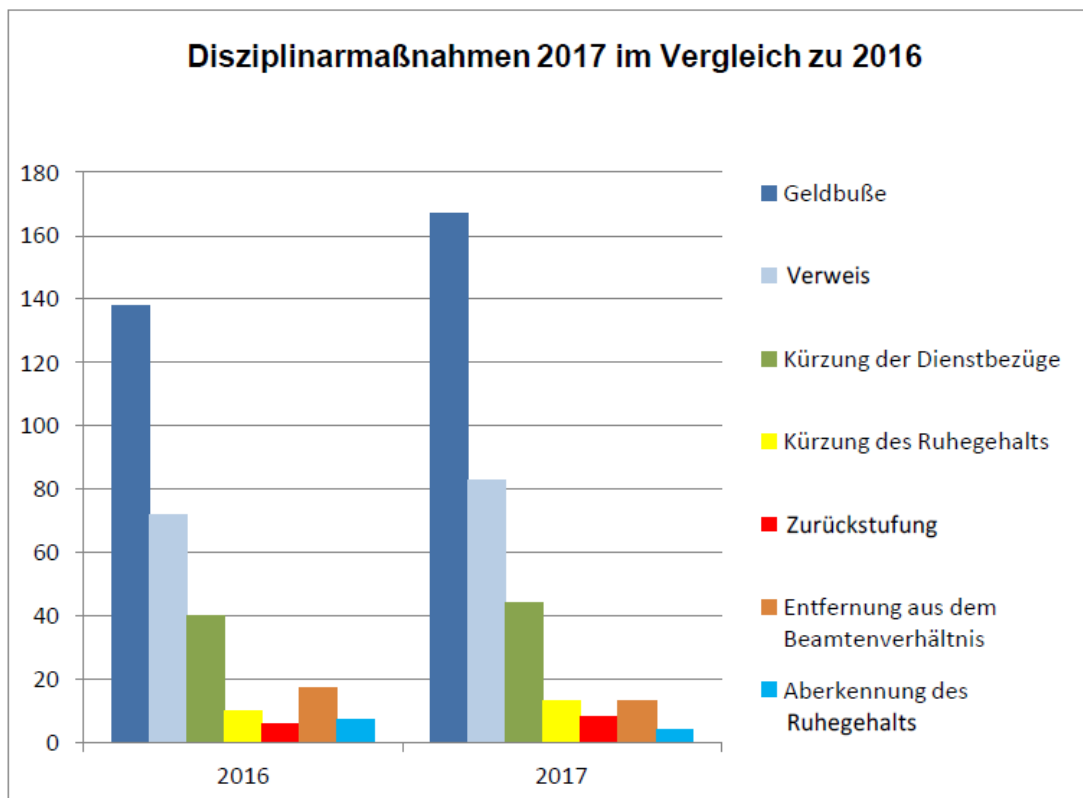
- Εγκλήματα κατά της περιουσίας
- Παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος
- Αδικαιολόγητη απουσία
- Κατανάλωση αλκοόλ (εντός της υπηρεσίας)
- Ανάρμοστη συμπεριφορά απέναντι στους προϊσταμένους ή/και στους συναδέλφους
- Παραβάσεις του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας

Πίνακας 2



- Παραπτώματα ηθικής φύσεως
- Διατάραξη της υπηρεσιακής ειρήνης
- Δεύτερη απασχόληση χωρίς άδεια
- Παράβαση του καθήκοντος εχεμύθειας
- Λοιπά

Πίνακας 3



- Πρόστιμο
- Επίπληξη
- Περικοπή αποδοχών
- Περικοπή της σύνταξης
- Υποβιβασμός
- Απομάκρυνση από την υπηρεσία
- Στέρηση της σύνταξης

Πηγή: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Βιβλιογραφία

Α. Ελληνόγλωσση

Βιβλία

- Αγγελόπουλος, Θ. (1923) *Δίκαιον των πολιτικών υπαλλήλων εν Ελλάδι*. Εν Αθήναις, Τυπογραφείον Α. Ραφτάνη.
- Αδάμ-Μαγνήσαλη, Σ. (2008) *Η απονομή της δικαιοσύνης στην αρχαία Αθήνα (5^{ος} και 4^{ος} π.Χ. αι.)*. Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.
- Γκιούρας, Θ. (2010) *Ο Μαξ Βέμπερ και η Νεωτερικότητα*. Σε: Κονιόρδος, Σ. επιμ. *Κοινωνική Σκέψη και Νεωτερικότητα*. Αθήνα, Gutenberg.
- Δαγτόγλου, Π. (2012) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα.
- Δημαρέλλης, Κ. (2016) *Θεμελιώδεις αρχές του πειθαρχικού δικαίου*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλα.
- Λαμπίρη – Δημάκη, Ι. (2003) *Η Κοινωνιολογία και η μεθοδολογία της. Τόμος Α΄*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Λύτρας, Σ. (1989) *Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δημόσιο δίκαιο*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- . (1984) *Έννοια και βασική διάκριση των κυρώσεων στο ελληνικό θετικό δίκαιο*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2005) *Εισαγωγή στον 'Κώδικα διοικητικής Ηθικής και Δεοντολογίας'*. Αθήνα, Εκδόσεις Μ. Μαθιουδάκη – Β. Ανδρονόπουλου.
- Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Α. (1989) *Τα όρια της υπακοής των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων στις διαταγές των προϊσταμένων των και ο θεσμός της ιεραρχικής επιβολής. (άρθρ. 45 παρ. 2 και παρ. 3 Υ.Κ. ν. 1811/1951 ή άρθρ. 71 παρ. 2 και 3 Π.Δ. 611/1977)*. Διδακτορική διατριβή στο Πάντειο Πανεπιστήμιο. Αθήνα.
- Μουσταΐρα, Ε. (2012) *Συγκριτικό Δίκαιο*. Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ναυπλιώτης, Γ. (2003) *Πειθαρχικό Δίκαιο*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Παναγόπουλος, Θ. (2008) *Δημόσιο υπαλληλικό Δίκαιο*. Αθήνα, Αθ. Σταμούλης.
- Πανταζής, Ν. (2015) *Πειθαρχικό δίκαιο δημοσίων υπαλλήλων: πρακτικά θέματα πειθαρχικής διαδικασίας*. Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.
- Παπαχρίστου, Κ. (1999) *Κοινωνιολογία του Δικαίου*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Ρωξάνα, Αικ. Μηνακάκη, Τ. (2008) *Δημοσιούπαλληλικό Δίκαιο – Οδηγός Μελέτης – Βιβλιογραφία*. Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.

- Σεραφετινίδου, Μ. (2006) *Εισαγωγή στην πολιτική κοινωνιολογία*. Αθήνα, Gutenberg.
- Σπηλιωτόπουλος, Επ. (2017) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, Νομική Βιβλιοθήκη, 14^η έκδοση,
- Σπηλιωτόπουλος, Επ., Χρυσανθάκης, Χ. (2017) *Βασικοί θεσμοί δημοσιούπαλληλικού δικαίου*. Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 9^η έκδοση.
- Τάχος, Α.Ι., Συμεωνίδης, Ι.Λ. (2007) *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα*, τ. Β'. Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 3^η αναθεωρημένη έκδοση.
- Τάχος, Α., Σκουρής, Β. (1996) *Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο. Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο*. τ. 2. Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Timmins, G. (2003) Γερμανία. Σε: Chandler, J.A. επιμ. *Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική Ανάλυση*. Μεταφρασμένο από τα αγγλικά από Β. Λύρα, Α. Μερκούρη. Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.153-191.
- Τσάτσος, Δ. (1994) *Συνταγματικό Δίκαιο*. τ. Α' Θεωρητικό Θεμέλιο. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Τσίρος, Ν. (2014) *Η ανάδυση του πολιτικού στοιχείου στην κοινωνιολογία του Max Weber*. Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Φθενάκης, Χ. (2000) *Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Χριστοφορίδης, Στ. (2014) *Δυσμενή μέτρα κατά δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χρυσόγονος, Κ. (2002) *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Άρθρα

- Βλαχόπουλος, Σ. (1999) Η εφαρμογή της αρχής *nullum crimen nulla poena sine praevia lege*. *Διοικητική Δίκη*, τ. 1, σελ. 564 επ.
- . (1996) Η επιρροή των γερμανών δημοσιολόγων στο έργο του Ν.Ν. Σαρίπολου, ιδιαίτερα στο πεδίο του δημοσιούπαλληλικού δικαίου. *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, τ. 1.
- Δαρζέντας, Μ. (1989) Η αυτονομία του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων. *Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, τ. 33, σελ.5επ.
- , (1993) Τα μεγάλα προβλήματα του πειθαρχικού δικαίου. *Νομικά Κείμενα Δημοσίου Δικαίου και Φιλοσοφίας Δικαίου*. Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Ζολώτας, Τ. (2016) Η αρχή της σαφήνειας στο πειθαρχικό διοικητικό δίκαιο. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ. 7/2016, σελ. 689 επ.
- Κυβέλος, Σ. (2015) Οι νέες ρυθμίσεις του ν. 4325/2015 για το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ. 5.

- Μαθιουδάκης, Ι. (2013) Το νέο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων (ν. 4057/2012), Κριτική Επισκόπηση. *Διοικητική Δίκη*, σελ. 1164 επ.
- Μούκας, Γ. (2013) Το δικαίωμα στην απεργία των δημοσίων υπαλλήλων μεταξύ της σφύρας του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου και του άκμονος του ΕΔΔΑ: Ένα ακόμη επεισόδιο στις σχέσεις μεταξύ εθνικών και διεθνών δικαστηρίων. *Το Σύνταγμα*, τ. 1-2.
- Παπαδαμάκης, Α. (2016) Η σχέση της πειθαρχικής διαδικασίας με την ποινική δίκη. *Crime in Crisis Τιμητικός Τόμος Νέστορα Κουράκη*.
- Παρασκευόπουλος, Ν. (2013) Αυτοδίκαιη αργία δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ. 4.
- Παυλίδου, Ε. (2012) Σημαντικές τομές του ν. 4057/2012 «Πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (ΦΕΚ Α'54/14.3.2012). *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ. 4-5
- Πετρούλια, Ν. (2016) Κρίση του κράτους και διαφθορά, *Crime in Crisis Τιμητικός Τόμος Νέστορα Κουράκη*.
- Πικραμένος, Μ. (2013) Η σχέση πειθαρχικής και ποινικής δίκης εν όψει του άρθρου 6 της ΕΣΔΔΑ. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ. 2.
- . (2015) Οι μείζονες μεταβολές στη δημόσια διοίκηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ. 5.
- Πρεβεδούρου, Ε. (2015) Η εφαρμογή της αρχής ne bis in idem στην περίπτωση σωρευτικής επιβολής διοικητικών κυρώσεων - Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 1091/2015. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ. 6.
- Ρέμελης, Κ. (2012) Η αναδρομική εφαρμογή της αυτοδίκαιης θέσης σε αργία επί εκκρεμών πειθαρχικών υποθέσεων. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ. 6/, σελ. 786 επ.
- Σταύρος, Σ. (1991) Τα δικαιώματα του διωκόμενου στις πειθαρχικές διαδικασίες και το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, τ.2.
- Συμεωνίδης, Ι. (2017) Τα πειθαρχικά Συμβούλια των δημοσίων υπαλλήλων πριν και μετά τον 4057/2012. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ.6.
- . (2015) Η αντιμετώπιση της διαφθοράς στο πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων. *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ.3, σελ. 336 επ.
- Τάχος, Α. (1995) Η απολογία στο πειθαρχικό δίκαιο των οργάνων του Κράτους και των ΝΠΔΔ. *Διοικητική Δίκη*, τ.5 έτος Ζ'.
- Φυτράκης, Ε. (2013) Η στέρηση της σύνταξης ως ποινής. *Νομικό Βήμα*, τόμος 61, σελ. 2766 επ.

Χρυσανθάκης, Χ. (2017) Η νομική δέσμευση του «πειθαρχικού» δικαστή από τις [αθωωτικές] αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων – Η όσμωση εθνικού δικαίου και ΕΔΔΑ: σκέψεις για μια πρόταση άρσης των τριβών. *Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ. 5.

B. Ξενόγλωσση

Acherberg, N., Püttner G. (1990) *Besonderes Verwaltungsrecht, Band I Wirtschafts-, Bau-, Kultus-, Dienstrecht.*, Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag.

Brüning, J. (2017) *Das Verhältnis des Strafrechts zum Disziplinarrecht. Unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen staatlichen Strafens.* Baden – Baden, Nomos.

Ebert, F. (2002) *Das neue Disziplinar Recht: Leitfaden für den öffentlicher Dienst.* Stuttgart, Ed. Moll.

Baden, Wieland (2013) Disziplinarrecht. Σε: Eiding L., Hofmann – Höppel J., *Verwaltungsrecht.* Baden – Baden, Nomos, σελ. 2134-2469.

Hoffman – Riem, W., Schmidt – Assmann E. et al. (2009) *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III.* München, Verlag C.H. Beck.

Wolf, H., Bachof O. (1976) *Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht).* München, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.

Λεξικά

Μπαμπινιώτης, Γ. (2004) *Λεξικό για το σχολείο και το γραφείο.* Αθήνα, Κέντρο Λεξικολογίας.

Vathiotis, K. (2013) *Γερμανο-ελληνικό Ελληνο-γερμανικό Λεξικό Νομικών Όρων.* Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.

Λοιπές Πηγές

- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Συνήγορος του Πολίτη, *Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς*, 2012, διαθέσιμο στο: http://www.ydmed.gov.gr/wpcontent/uploads/20120405_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf
(τελευταία προσπέλαση: 08.10.2018)
- Ευρωπαϊκός Κώδικας Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών, διαθέσιμο στο: <https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/3510>
(τελευταία προσπέλαση: 08.10.2018)
- Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, *Οδηγός χρήσης μη σεξιστικής γλώσσας στα δημόσια έγγραφα*, 2014, διαθέσιμο στο:

http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160301_odigos_mi_sexistikis_.pdf

(τελευταία προσπέλαση: 08.10.2018)

- Αιτιολογικές/Εισηγητικές εκθέσεις των ν. 2683/1999, 3528/2007, 4057/2012 και 4325/2015, διαθέσιμες στο:

<https://www.hellenicparliament.gr> (τελευταία προσπέλαση: 08.10.2018)

- Ετήσιες Εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (2004 – 2016) και Ετήσια Έκθεση Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου έτους 2017, διαθέσιμα στο:

<https://www.gedd.gr/> (τελευταία προσπέλαση: 09.11.2018)

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), διαθέσιμο στο:

<http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (τελευταία προσπέλαση: 08.10.2018)

- Bundesdisziplinalgengesetz (BDG), διαθέσιμο στο:

<http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/index.html> (τελευταία προσπέλαση: 08.10.2018)

- Bundesbeamtenengesetz (BBG), διαθέσιμο στο:

<http://www.gesetze-im-internet.de/bbg/index.html> (τελευταία προσπέλαση: 08.10.2018)

- Disziplinarstatistik 2017, διαθέσιμο στο:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/oeffentlicher-dienst/beamte/disziplinarstatistik-2017.pdf;jsessionid=76C9D21530B6E3E6B2DB062C4C9867A7.2_cid364?_blob=publicationFile&v=2 (τελευταία προσπέλαση: 08.10.2018)

Δήλωση περί μη προσβολής πνευματικής ιδιοκτησίας

Προσβολή πνευματικής ιδιοκτησίας θεωρείται η ολική ή η μερική αναπαραγωγή του έργου άλλου προσώπου ή η παρουσίαση του έργου κάποιου άλλου ως προσωπικού του γράφοντος. Η Νομική Σχολή Αθηνών λαμβάνει πολύ σοβαρά υπόψη και καταδικάζει την προσφυγή σε τέτοιου είδους πρακτικές από τους μεταπτυχιακούς φοιτητές της. Σε περιπτώσεις πρόδηλης ή εκ προθέσεως προσβολής πνευματικής ιδιοκτησίας, τα αρμόδια όργανα της Σχολής δύνανται να επιβάλουν ως κύρωση έως και την οριστική διαγραφή από το Μεταπτυχιακό Δίπλωμα Ειδίκευσης.

Κατά την εκπόνηση διπλωματικής εργασίας, οι μεταπτυχιακοί φοιτητές οφείλουν να τηρούν τις ακόλουθες κατευθυντήριες οδηγίες:

1. Η διπλωματική εργασία πρέπει να αποτελεί έργο του υποβάλλοντος αυτήν φοιτητή.
2. Η αντιγραφή ή η παράφραση έργου τρίτου προσώπου αποτελεί προσβολή πνευματικής ιδιοκτησίας και συνιστά σοβαρό αδίκημα, ισοδύναμο σε βαρύτητα με την αντιγραφή κατά τη διάρκεια της εξέτασης. Στο αδίκημα αυτό περιλαμβάνεται τόσο η προσβολή πνευματικής ιδιοκτησίας άλλου φοιτητή όσο και η αντιγραφή από δημοσιευμένες πηγές, όπως βιβλία, εισηγήσεις ή επιστημονικά άρθρα. Το υλικό που συνιστά αντικείμενο λογοκλοπής μπορεί να προέρχεται από οποιαδήποτε πηγή. Η αντιγραφή ή χρήση υλικού προερχόμενου από το διαδίκτυο ή από ηλεκτρονική εγκυκλοπαίδεια είναι εξίσου σοβαρή με τη χρήση υλικού προερχόμενου από τυπωμένη πηγή ή βάση δεδομένων.
3. Η χρήση αποσπασμάτων από το έργο τρίτων είναι αποδεκτή εφόσον, αναφέρεται η πηγή του σχετικού αποσπάσματος. Σε περίπτωση επί λέξει μεταφοράς αποσπάσματος από το έργο άλλου, η χρήση εισαγωγικών ή σχετικής υποσημείωσης είναι απαραίτητη, ούτως ώστε η πηγή του αποσπάσματος να αναγνωρίζεται.
4. Η παράφραση κειμένου, αποτελεί προσβολή πνευματικής ιδιοκτησίας.
5. Οι πηγές των αποσπασμάτων που χρησιμοποιούνται θα πρέπει να καταγράφονται πλήρως σε πίνακα βιβλιογραφίας στο τέλος της εργασίας.
6. Η προσβολή πνευματικής ιδιοκτησίας επισύρει την επιβολή κυρώσεων. Κατά την απόφαση επί των ενδεδειγμένων κυρώσεων, τα αρμόδια όργανα της Σχολής θα λαμβάνουν υπόψη παράγοντες όπως το εύρος και το μέγεθος του τμήματος της εργασίας που οφείλεται σε προσβολή πνευματικής ιδιοκτησίας. Οι κυρώσεις θα επιβάλλονται, ύστερα από γνώμη της τριμελούς εξεταστικής επιτροπής και εισήγηση του οικείου Τομέα, και μπορούν να συνίστανται στον μηδενισμό της διπλωματικής εργασίας (με ή χωρίς δυνατότητα επανυποβολής), τη διαγραφή από το Μεταπτυχιακό Δίπλωμα Ειδίκευσης, καθώς και την επιβολή πειθαρχικών ποινών, όπως η αναστολή της φοιτητικής ιδιότητας.

Βεβαιώνω ότι η διπλωματική εργασία, την οποία υποβάλλω, δεν περιλαμβάνει στοιχεία προσβολής πνευματικής ιδιοκτησίας, όπως αυτά προσδιορίζονται από την παραπάνω δήλωση, τους όρους της οποίας διάβασα και αποδέχομαι. Παρέχω τη συναίνεσή μου, ώστε ένα ηλεκτρονικό αντίγραφο της διπλωματικής

εργασίας μου να υποβληθεί σε ηλεκτρονικό έλεγχο για τον εντοπισμό τυχόν στοιχείων προσβολής πνευματικής ιδιοκτησίας.

Ημερομηνία
30.11.2018

Υπογραφή Υποψηφίας