



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

της Αικατερίνης Σύρκου του Χρυσοστόμου

A.M. 7342122200022

**Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΙΡΕΤΩΝ
ΑΡΧΩΝ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Επιβλέποντες:

- α) Χαράλαμπος Χρυσανθάκης
- β) Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας
- γ) Μαρία – Ηλιάνα Πραβίτα

Αθήνα, Μάιος 2024

Η έγκριση της παρούσας διπλωματικής εργασίας από την Τριμελή Επιτροπή Αξιολόγησης και το ΠΜΣ «Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική» δε συνεπάγεται και την αποδοχή των απόψεων της συγγραφέα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα μελέτη αποτυπώνεται μια προσπάθεια προσέγγισης του πειθαρχικού φαινομένου, όπως αυτό εκδηλώνεται σε συγκεκριμένα πεδία δράσης της δημόσιας διοίκησης. Έμφαση αποδίδεται στον πειθαρχικό χαρακτήρα της σχέσης μεταξύ κράτους και δημόσιων υπαλλήλων, σε περιπτώσεις παραβιάσεων του υπαλληλικού καθήκοντος, καθώς και στις σχέσεις κράτους και οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας.

Εκκινώντας, παρουσιάζονται πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις στο πειθαρχικό δίκαιο, με έμφαση στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εκτίθενται συνοπτικά οι καινοτομίες που εισήγαγαν οι νόμοι 3852/2010 και 4555/2018, αναφορικά με την πειθαρχική ευθύνη των αιρετών οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), ιδίως του πρώτου βαθμού, με το ενδιαφέρον να εντοπίζεται στη θεσμοθέτηση ενός νέου συστήματος εποπτείας αυτών, με την ίδρυση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας (ΑΥΕ) ΟΤΑ και επισημαίνονται οι κύριες μεταβολές που επέφεραν οι νόμοι 4057/2012 και 4325/2015, σχετικά με την πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων. Ακολούθως, παρατίθενται διεξοδικότερα, με συγκριτικές επισημάνσεις, οι διατάξεις που ρυθμίζουν θέματα πειθαρχικών παραπτώματων, ποινών και της εν γένει πειθαρχικής διαδικασίας και του ελέγχου στα αιρετά όργανα ΟΤΑ, με έμφαση στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, υπό το καθεστώς πριν και μετά τη δημιουργία της ΑΥΕ ΟΤΑ και καταγράφονται ειδικότερα οι νομοθετικές αλλαγές που επέφεραν οι νόμοι 4057/2012 και 4325/2015 στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων στα ζητήματα των αργιών, των πειθαρχικών παραπτώματων και των ποινών, καθώς και των διαδικασιών ενώπιον των πειθαρχικών οργάνων.

Στη συνέχεια, διερευνάται μια εμβληματική αρχή που εφαρμόζεται και επί των πειθαρχικών παραβάσεων στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, δηλαδή η αρχή *ne bis in idem* ή, άλλως, 'ου δις επ' αυτώ'. Σε αυτό το πλαίσιο, εξετάζονται ενδεικτικά οι προϋποθέσεις εφαρμογής της, υπό το καθεστώς του υπαλληλικού κώδικα, καθώς και εξαιρέσεις από την αρχή αυτή, κατά την πειθαρχική αντιμετώπιση συμπεριφορών των δημοσίων υπαλλήλων, με την ανάδειξη του σχετικού προβληματισμού, σε περιπτώσεις διατήρησης δύο μηχανισμών, μιας πειθαρχικής κύρωσης και ενός διοικητικού μέτρου, με ισοδύναμο αποτέλεσμα. Το κεφάλαιο καταλήγει, με αναφορά στην κατοχύρωσή της εν λόγω αρχής από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), αλλά και στην αντιμετώπισή της από το Δικαστήριο του Στρασβούργου.

Προτού ολοκληρωθεί η ανάπτυξη του θέματος της παρούσας, θίγεται το ζήτημα της αναμόρφωσης του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων, υπό το πρίσμα των

ευρύτερων νομοθετικών αλλαγών που πραγματοποιήθηκαν στο δημόσιο τομέα, κατά την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης στη χώρα μας. Αξίζει να μνημονευτεί, εν προκειμένω, η νομοθετική προσπάθεια για θέσπιση σύγχρονων μηχανισμών ψηφιοποίησης της πειθαρχικής διαδικασίας για τη διασφάλιση ταχείας απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης και την επιπλέον θωράκιση της διαφάνειας στους κόλπους της.

Εν κατακλείδι και εν είδη συμπερασμάτων, διατυπώνονται ορισμένες σκέψεις δίκην προβληματισμού, άμεσα συνυφασμένες με το φαινόμενο διαφθοράς στο δημόσιο τομέα και προβάλλεται η ανάγκη υιοθέτησης πολιτικών που προάγουν την ασφάλεια δικαίου και εμπεδώνουν την εμπιστοσύνη του πολίτη.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	2
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	4
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	6
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ.....	7
2. ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ...	8
2.1. ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ.....	8
2.1.1. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ (ΑΙΡΕΤΩΝ) ΤΩΝ ΟΤΑ- ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΟΤΑ: ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ, ΔΟΜΗ, ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ.....	9
2.1.2. Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ, ΜΕΤΑ ΤΟ ΝΟΜΟ 3584/2007.....	12
2.2. ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ.....	15
2.2.1. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΑ ΑΙΡΕΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	15
2.2.1.1. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ – ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ.....	15
2.2.1.2. ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 3852/2010.....	17
2.2.1.3. Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΑΙΡΕΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ, ΜΕΤΑ ΤΟ ΝΟΜΟ 4555/2018.....	22
2.2.2. Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ: ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 3584/2007 - ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΝΟΜΩΝ 4057/2012 ΚΑΙ 4325/2015.....	28
2.2.2.1. ΘΕΣΗ ΣΕ ΑΡΓΙΑ.....	28
2.2.2.2. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΟΙΝΕΣ.....	32

2.2.2.3. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ.....	33
2.2.2.4. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ.....	35
2.2.2.5. ΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΔΙΚΑΣΙΑΣ – ΑΣΚΗΣΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΩΞΗΣ.....	38
2.2.2.6. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ.....	41
2.2.2.7. Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ.....	43
3. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΝΕ BIS IN IDEM ΣΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ.....	45
3.1 Η ΑΡΧΗ ΥΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΩΝ ΚΩΔΙΚΩΝ – ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ....	45
3.2. ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΝΕ BIS IN IDEM – ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ.....	47
3.3. Η ΕΠΙΡΡΟΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΣΤΙΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ – Η ΑΡΧΗ ΝΕ BIS IN IDEM ΣΤΗΝ ΕΣΔΑ	50
4. ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	56
4.1. Η ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, ΚΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ.....	56
4.2. ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΘΩΡΑΚΙΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ.....	60
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ.....	64

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΣΕΠ Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

ΑΥΕ Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας

Γ.Γ.Α.Δ.Δ.Τ. Γενική Γραμματεία Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα

ΕΑΔ Εθνική Αρχή Διαφάνειας

ΕΔΔΑ Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΔΕ Ένορκη Διοικητική Εξέταση

ΕΙ.Σ.Ε.Π. Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων

ΕΣΔΑ Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΝΠΔΔ Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΠΙΔ Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΝΣΚ Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

ΟΟΣΑ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΟΤΑ Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΣτΕ Συμβούλιο της Επικρατείας

ΥΚ Υπαλληλικός Κώδικας

ΥΠΕΣ Υπουργείο Εσωτερικών

ΦΕΚ Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ

Οι εκδηλώσεις του πειθαρχικού φαινομένου, στο πλαίσιο δράσης της δημόσιας διοίκησης έχουν αποτελέσει διαχρονικά αντικείμενο εκτεταμένης επιστημονικής έρευνας.

Το εν λόγω φαινόμενο συνδέεται, όχι μόνο με την έννοια του δημοσίου υπαλλήλου, με τη στενή έννοια του όρου, αλλά σε αυτό εντάσσεται και κάθε κατηγορία υπαλλήλων που συνδέονται με ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο και πέρα από το κράτος¹.

Η ιδιαιτερότητά του πειθαρχικού φαινομένου μάλιστα δε συνίσταται μόνο στην εξυπηρέτηση της καλής λειτουργίας και της διατήρησης της τάξης μιας δημόσιας υπηρεσίας ή του δημοσίου συνόλου, καθώς αυτά διασφαλίζονται και μέσω ποινικών διατάξεων ή και έτερων διατάξεων². Η ουσία του εντοπίζεται κυρίως στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων των υποκειμένων της πειθαρχικής σχέσης απέναντι στην υπηρεσία και βρίσκεται στο γεγονός της συμμόρφωσης του υπαλλήλου στις υποχρεώσεις αυτές, καθώς και στην οργανική σχέση που συνδέει πρόσωπα και δημόσια σύνολα³.

Στη ελληνική νομοθεσία και, ιδίως όπου ρυθμίζεται η υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και στο νομολογιακό πεδίο, από πολύ νωρίς καταγράφονται και αναγνωρίζονται ο πειθαρχικός χαρακτήρας στις σχέσεις δημοσίων φυσικών προσώπων και φυσικών προσώπων. Έτσι, σύμφωνα με άρθρο 107 του ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα⁴, ως πειθαρχικό παράπτωμα ορίζεται, μεταξύ άλλων, κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που προσδιορίζεται από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες, καθώς και την αναξιοπρεπή ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας,

Πειθαρχικός όμως χαρακτήρας αναγνωρίζεται και στις περιπτώσεις, όπου φυσικά πρόσωπα ασκούν οργανικές λειτουργίες για λογαριασμό του κράτους, καθώς τα εν λόγω πρόσωπα είναι όργανα του συνόλου που εντάσσεται το συλλογικό διοικητικό όργανο⁵, αλλά και στις σχέσεις οργανωμένων συνόλων και νομικών προσώπων. Στο τελευταίο αυτό πεδίο, το πειθαρχικό φαινόμενο εντοπίζεται στις σχέσεις που αναπτύσσονται, στο πλαίσιο της διοικητικής

¹ Λύτρας, Σ., *Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δημόσιο δίκαιο*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1989, σελ. 22 επομ.

² Λύτρας, ο.π. σελ. 62 επομ.

³ Λύτρας, ο.π. σελ. 105 επομ.

⁴ Νόμος 3528/2007 'Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.' (ΦΕΚ Α' 26/9.2.2007).

⁵ ΣτΕ 1/1938.

εποπτείας, αφορά δε συγκεκριμένα σε κυρώσεις που επιβάλλονται στα αιρετά μέλη των οργάνων αυτών από έτερα όργανα του κράτους. Οι εκδηλώσεις του πειθαρχικού φαινομένου στα δύο αυτά πεδία θα παρουσιαστούν εκτενώς στο παρόν εγχείρημα.

2. ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

2.1. ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

Η πρόοδος που συντελέστηκε στη διάρκεια της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης δεν αμφισβητείται. Ο εκδημοκρατισμός και ο εξευρωπαϊσμός των δημοσίων υπηρεσιών, σε θέματα οργάνωσης και λειτουργίας τους πραγματοποιήθηκαν κατόπιν πλείστων νομοθετικών μεταβολών, μεταξύ άλλων στο πεδίο του υπαλληλικού δικαίου. Παρά ταύτα, χρόνιες παθογένειες δεν επέτρεψαν την πραγματοποίηση ριζικών τομών που θα επέφεραν ανατροπή των κεκτημένων του πελατειακού και 'κομματικού' κράτους και του κακώς νοούμενου δημοσιούπαλληλικού συνδικαλισμού. Χωρίς να παραγνωρίζονται οι θετικές μεταβολές που σημειώθηκαν, με την θέσπιση, για παράδειγμα, των Ανεξάρτητων Αρχών και την προσπάθεια δημιουργίας ενός αποτελεσματικότερου συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής και της αποκεντρωμένης διοίκησης, μέσω της εισαγωγής νέων σχημάτων οργάνωσης στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και της ενίσχυσης της περιφερειακής αυτοδιοίκησης και του θεσμού της κρατικής εποπτείας, οι νομοθετικές αλλαγές φαίνεται να υπήρξαν, σε μεγάλο βαθμό, παρά τις προθέσεις και τις διακηρύξεις, αποσπασματικές και χωρίς την αναγκαία ευελιξία.

Άμεσα συνυφασμένη με την εξυπηρέτηση των αναγκών και την ανάπτυξη των τοπικών ιδίως κοινωνιών, η απόδοση πειθαρχικής δικαιοσύνης στους κόλπους της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε αιρετούς και υπαλλήλους ενισχύει πρωτίτως το κύρος και την εύρυθμη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών, καθώς και την εμπιστοσύνη μιας τοπικής κοινότητας.

Ωστόσο, την τελευταία περίπου δεκαπενταετία, η τοπική αυτοδιοίκηση βρέθηκε στο στόχαστρο των μνημονιακών πολιτικών, με τη μείωση των προσλήψεων, τις μαζικές συναξιοδοτήσεις και τη θέσπιση διαδοχικών αλλαγών στο υπαλληλικό δίκαιο, πολλές από τις οποίες επέφεραν περισσότερο σύγχυση και δυσλειτουργία και δεν εξυπηρέτησαν τις πραγματικές και ουσιαστικές κοινωνικές ανάγκες. Οι καινοτομίες που εισήχθησαν ειδικότερα στο πειθαρχικό δίκαιο εκσυγχρόνισαν μεν σημαντικά το καθεστώς του πειθαρχικού ελέγχου, προσπαθώντας

να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο της χρόνιας ατιμωρησίας των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης, έγιναν εντούτοις, πολλάκις, αντικείμενο και αρνητικών κριτικών. Οι βασικότερες ρυθμίσεις στους εν λόγω τομείς θα παρουσιαστούν ευθύς κατωτέρω.

2.1.1. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ (ΑΙΡΕΤΩΝ) ΤΩΝ ΟΤΑ – ΑΥΤΟΤΕΛΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΟΤΑ: ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ, ΔΟΜΗ, ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ

Είναι κοινώς αποδεκτό ότι η εποπτεία αποτελεί θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης που αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, εξασφαλίζοντας τη νόμιμη λειτουργία των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, χωρίς να παραγνωρίζεται το ιδιαίτερο δημοκρατικό - νομιμοποιητικό έρεισμα του θεσμού⁶. Αρχικά, το νέο θεσμικό πλαίσιο περί διοικητικής εποπτείας που εισάχθηκε με το νόμο 3852/2010⁷ και έπειτα με το νόμο 4555/2018⁸ ενίσχυσε αναντίλεκτα το πλαίσιο του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και απέβλεψε στην τήρηση της αρχής της νομιμότητας.

Ειδικότερα, αρχικά με το νόμο 3852/2010, θεσμοθετήθηκε ένα εντελώς νέο σύστημα εποπτείας των πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων, καθώς και πειθαρχικού ελέγχου των ίδιων των αιρετών.

Κατά τον ως άνω νόμο, η εποπτεία των ΟΤΑ δεν πραγματοποιείται πλέον από μετακλητούς υπαλλήλους και ασκείται με ενιαίο τρόπο για τις περιφέρειες και τους δήμους. Η εποπτεία αυτή ανατέθηκε στην Αυτοτελή Υπηρεσία (ΑΥΕ) ΟΤΑ που ιδρύεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης και αποτελεί μια αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης⁹, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό, με ειδικό σκοπό, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Ως Προϊστάμενος της ΑΥΕ ΟΤΑ ορίστηκε ο

⁶ Βαγιωνάκης, Νικόλαος, *Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μετά το νόμο 4555/2018*, Επιμορφωτικό σεμινάριο δικαστικών λειτουργών Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών 'Ζητήματα από τη εφαρμογή της νομοθεσίας περί ΟΤΑ - Προσωπικά δεδομένα και Διοικητική Δικαιοσύνη', Θεσσαλονίκη 3-4 Νοεμβρίου 2022.

⁷ Νόμος 3852/2010 'Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης' (ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010).

⁸ Νόμος 4555/2018 'Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ Α' 133/19.7.2018).

⁹ Ως Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2009-2011) μετονομάστηκε το Υπουργείο Εσωτερικών στις 7 Οκτωβρίου 2009 από την Κυβέρνηση Γεωργίου Α. Παπανδρέου. Το Υπουργείο καταργήθηκε στις 27 Ιουνίου 2011 με διάσπασή του στα Υπουργεία Εσωτερικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

«Ελεγκτής Νομιμότητας», ανώτατος υπάλληλος που διορίζεται με πενταετή θητεία και διαθέτει συγκεκριμένα προσόντα, οριζόμενα αποκλειστικά στο νόμο, η δε επιλογή του γίνεται, μετά από προκήρυξη του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.), από όργανο δηλαδή που διαθέτει αυξημένες εγγυήσεις αμεροληψίας. Ο υποψήφιος που προκρίνεται διορίζεται ως Ελεγκτής Νομιμότητας και τοποθετείται σε μία από τις ΑΥΕ ΟΤΑ, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Με τις νέες ρυθμίσεις, επομένως, παρασχέθηκε η δυνατότητα να τοποθετούνται επικεφαλής των εν λόγω Αυτοτελών Υπηρεσιών πρόσωπα με γνώσεις, κύρος και εμπειρία σε θέματα ελέγχου νομιμότητας, μη προερχόμενα από τη μόνιμη δημοσιοϋπαλληλία. Επιπλέον, η ΑΥΕ ΟΤΑ στελεχώνεται από εξειδικευμένο προσωπικό που προσλαμβάνεται, μέσω του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Η πρόνοια για διορισμό - εκτός των νομικών - και πτυχιούχων οικονομικών και πτυχιούχων πολυτεχνικών σχολών, αποσκοπεί στο να στελεχωθεί η ΑΥΕ ΟΤΑ με επιστήμονες που θα είναι σε θέση να ελέγχουν οικονομικά και τεχνικά ζητήματα που συνάπτονται με τον έλεγχο νομιμότητας που απαιτεί ειδικές γνώσεις, ώστε να ασκηθεί αποτελεσματικά¹⁰.

Προς την κατεύθυνση της ανεξαρτησίας της ΑΥΕ ΟΤΑ κινήθηκε και η πρόβλεψη ότι δεν εφαρμόζονται στο προσωπικό της οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα περί μεταθέσεων και επιτρέπονται μόνο οι αμοιβαίες μεταθέσεις μεταξύ υπαλλήλων έτερων Αυτοτελών Υπηρεσιών. Προβλέφθηκε επίσης ως κίνητρο για την υπηρεσιακή απόδοση των υπαλλήλων ότι αυτοί θα μπορούν να θέτουν υποψηφιότητα για θέσεις προϊσταμένων Γενικών Διευθύνσεων των Υπουργείων και άλλων δημοσίων υπηρεσιών, ώστε η υπηρεσιακή τους εξέλιξη να μην τερματίζεται στο επίπεδο προϊσταμένου Διεύθυνσης και παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση προεδρικού διατάγματος, όπου, κατά παρέκκλιση του υπαλληλικού κώδικα, μπορεί να αντιμετωπίζονται ζητήματα που αφορούν στις αποσπάσεις και τα τυπικά προσόντα επιλογής προϊσταμένων των οργανικών της μονάδων. Επιπροσθέτως, προβλέφθηκε ως ουσιώδης εγγύηση του καθεστώτος ανεξαρτησίας τόσο του επικεφαλής όσο και του προσωπικού της ΑΥΕ ΟΤΑ, η καθιέρωση ειδικού υπηρεσιακού συμβουλίου, η πλειοψηφία του οποίου προέρχεται από μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ). Το υπηρεσιακό αυτό συμβούλιο θα είναι

¹⁰Μαυρίκος, Νικόλαος, *Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, υπό την ισχύ του Ν. 3852/2010*, ΘΠΔΔ 2/2011, σελ. 124 επομ.

αρμόδιο για τα θέματα υπηρεσιακής κατάστασης του προσωπικού της Αυτοτελούς Υπηρεσίας και για τις προβλεπόμενες από τον Υπαλληλικό Κώδικα πειθαρχικές αρμοδιότητες. Εκτός από το υπηρεσιακό συμβούλιο, το οποίο μπορεί να επιβάλλει οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή, πειθαρχική εξουσία στον Ελεγκτή Νομιμότητας θα ασκεί και ο Υπουργός Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μετά από γνώμη του ανωτέρω υπηρεσιακού συμβουλίου. Όσον αφορά δε στους υπαλλήλους της ΑΥΕ ΟΤΑ, την πειθαρχική εξουσία σε αυτούς θα ασκούν ο Ελεγκτής Νομιμότητας και το ως άνω υπηρεσιακό συμβούλιο. Επίσης, με το νόμο 3852/2010 συστάθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας, στο οποίο προεδρεύει ο Υπουργός Εσωτερικών και συμμετέχουν οι Ελεγκτές Νομιμότητας ως μέλη. Το εν λόγω Συμβούλιο συγκαλείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και αποσκοπεί στο συντονισμό της δράσης των ΑΥΕ ΟΤΑ, καθώς και στην αντιμετώπιση σημαντικών ζητημάτων που θα ανακύπτουν, τόσο κατά την οργάνωση και τη λειτουργία τους, όσο και κατά τον έλεγχο των ΟΤΑ. Το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας, επίσης, μπορεί να απευθύνει ερωτήματα στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους για ζητήματα μείζονος σημασίας που συνάπτονται με τον ασκούμενο από την ΑΥΕ ΟΤΑ έλεγχο.

Η ανωτέρω αυτή ρύθμιση ορθώς κρίνεται ως σημαντική, διότι αποσκοπεί να παράσχει τη δυνατότητα συντονισμού και ενιαίας εφαρμογής των κανόνων εποπτείας σε όλους τους ΟΤΑ της χώρας, καθώς μέχρι σήμερα δεν ήταν λίγες οι περιπτώσεις διαφορετικής ερμηνείας και εφαρμογής των εν λόγω κανόνων από τις (τότε) Περιφέρειες (νυν Αποκεντρωμένες Διοικήσεις). Ως χρήσιμη κρίνεται τέλος και η πρόβλεψη του νόμου 3852/2010 περί σύνταξης από τον Ελεγκτή Νομιμότητας ετήσιας έκθεσης, στην οποία θα καταγράφεται το έργο που παράγει η κάθε ΑΥΕ ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, στην εν λόγω έκθεση θα παρατίθεται ο αριθμός των πράξεων που ελέγχθηκαν, οι προσφυγές που ασκήθηκαν, τα ζητήματα που απασχόλησαν την υπηρεσία, κατά τη διενέργεια της εποπτείας και τυχόν καταγγελίες που υποβλήθηκαν από πρόσωπα για θέματα νομιμότητας. Με αυτόν τον τρόπο, θα εξυπηρετείται η αρχή της διαφάνειας και θα ενισχύεται η λογοδοσία των Ελεγκτών Νομιμότητας για το έργο τους, καθόσον μάλιστα η έκθεση θα κοινοποιείται τόσο στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής όσο και στο Συνήγορο του Πολίτη. Σημειώνεται ότι το εποπτικό έργο θα ενισχύεται και με την πρόβλεψη της δυνατότητας διενέργειας επιτόπιων ελέγχων στους ΟΤΑ από τον Ελεγκτή Νομιμότητας¹¹.

¹¹ Λαζαρίδου, Καλλιόπη 'Ελεγκτικοί μηχανισμοί στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού και η εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου στους υπαλλήλους της', Τελική εργασία, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2011.

Ακολούθως, στο νόμο 4555/2018 περιλήφθηκαν επιπλέον ρυθμίσεις που αφορούν στην Εποπτεία των ΟΤΑ. Ως Προϊστάμενοι των ΑΥΕ ΟΤΑ ορίστηκαν στο εξής οι Επόπτες ΟΤΑ, πρόσωπα αυξημένων προσόντων που θα επιλέγονται με διαφανή αξιοκρατική διαδικασία από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων, με τη διαδικασία που ορίζει ο νόμος 4369/2016¹². Βασική αποστολή των ΑΥΕ ΟΤΑ παρέμεινε, κατά συνταγματική επιταγή, η άσκηση ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, καθώς και η άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στα αιρετά όργανα των δήμων και των περιφερειών. Σκοπός του νόμου 4555/2018 ήταν, στο πλαίσιο και άλλων παρεμβάσεων στο μέχρι τότε ισχύον σύστημα εποπτείας των ΟΤΑ, η άρση των τεχνικών και δημοσιονομικών δυσχερειών που δεν επέτρεψαν την πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία των ΑΥΕ ΟΤΑ και του Ελεγκτή Νομιμότητας, όπως προβλεπόταν στα άρθρα 215, 216 επομ. του νόμου 3852/2010¹³.

Κοντολογίς, οι τελευταίες αυτές νομοθετικές ρυθμίσεις, αποσκοπούσαν στην απεξάρτηση της ΑΥΕ ΟΤΑ από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, μέσω της καθόλου άρθρωσης της λειτουργικής της δομής, της κατάστρωσης των αρμοδιοτήτων της και της διασφάλισης επιλογής των στελεχών της με αυξημένα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, στο πλαίσιο αδιάβλητης και αξιοκρατικής διαδικασίας, ώστε να διαφυλάσσονται τόσο το δημόσιο συμφέρον, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, όσο και τα συμφέροντα των διοικουμένων από πιθανές υπερβάσεις στις αρμοδιότητες των διοικητικών οργάνων¹⁴.

2.1.2. Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ, ΜΕΤΑ ΤΟ ΝΟΜΟ 3584/2007

Έχει ήδη υπογραμμιστεί ότι με τις ρυθμίσεις περί πειθαρχικής ευθύνης όλων των δημοσίων υπαλλήλων τίθεται ένα πλαίσιο κανόνων που αφορά στις συμπεριφορές που συνδέονται στενά με τις εν γένει υποχρεώσεις και το κύρος της υπαλληλικής ιδιότητας¹⁵. Ειδικότερα δε, όσον αφορά στους υπαλλήλους των ΟΤΑ, προκειμένου να υπάρξει συμπόρευση με τη σύγχρονη διοικητική αντίληψη για το ρόλο και την κοινωνική ευθύνη τους και να ενισχυθεί η λειτουργικότητα και η παραγωγικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο Κώδικας Κατάστασης

¹² Νόμος 4369/2016 'Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ Α' 33/27.2.2016).

¹³ Έγκυκλιος ΥΠΕΣ 27/42203/13.8.2018 'Έλεγχος νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων, Πειθαρχική και Αστική ευθύνη αιρετών, Επιβολή διοικητικών μέτρων μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ'.

¹⁴ Ορ. Μαυρίκο, ο.π..

¹⁵ Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4057/2012.

Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων που καταρτίστηκε το έτος 2007¹⁶ περιέλαβε μια σειρά καινοτομιών στο πεδίο του πειθαρχικού δικαίου. Σε αυτές περιλαμβάνονται, ενδεικτικά, η σύσταση δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου, ενώπιον του οποίου για πρώτη φορά προβλέφθηκε η δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος της ένστασης για τους υπαλλήλους ΟΤΑ α΄ βαθμού (άρθρα 6, 145) και η καθιέρωση, ως διακριτών πειθαρχικών παραπτώματων, της μη εξυπηρέτησης του πολίτη και της ανάρμοστης συμπεριφοράς προς αυτόν (άρθρο 111), της άρνησης σύμπραξης, συνεργασίας και χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων, κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από τις αρμόδιες αρχές και της άρνησης να φέρουν οι δικαιούχοι τα μέσα ατομικής προστασίας που τους χορηγεί η υπηρεσία. Επίσης, ορίστηκαν αυστηρές προθεσμίες για την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας, προκειμένου να μην εκκρεμούν οι πειθαρχικές διαδικασίες για μεγάλο χρονικό διάστημα και ρυθμίστηκε αποτελεσματικότερα η διαδικασία της ένορκης διοικητικής εξέτασης (ΕΔΕ).

Ωστόσο, οι ως άνω ρυθμίσεις δεν άμβλυναν τις χρόνιες παθογένειες στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης και γενικά της δημόσιας διοίκησης, καθώς το θεσπιζόμενο σύστημα πειθαρχικού ελέγχου φάνηκε ότι δεν κατέστη δυνατόν να ανταπεξέλθει με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα στο αίτημα για πάταξη της διαφθοράς. Οι καθυστερήσεις, κατά τη διερεύνηση των πειθαρχικών υποθέσεων συνέχισαν έτσι να υφίστανται, παρατηρήθηκε δε ότι οι προβλεπόμενες ποινές δε διέθεταν το αναγκαίο εύρος και την απαιτούμενη κλιμάκωση και δεν ανταποκρίνονταν στο περί δικαίου αίσθημα¹⁷.

Στο πλαίσιο αυτό, η ανάγκη μιας νέας μεταρρύθμισης κατέστη επιτακτική και, στη συνέχεια, με το νόμο 4057/2012, επιχειρήθηκε η αντιμετώπιση των παραπάνω φαινομένων. Ειδικότερα, επιδιώχθηκε και, σε μεγάλο βαθμό, επιτεύχθηκε ο σαφής και αποκλειστικός προσδιορισμός των πειθαρχικών παραπτώματων, ώστε να γνωρίζει εκ των προτέρων ο υπάλληλος το πλαίσιο, μέσα στο οποίο οφείλει να διαμορφώνει τη συμπεριφορά του. Αναμορφώθηκε επίσης ο κατάλογος των πειθαρχικών ποινών, προβλέφθηκαν νέες ποινές, θεσπίστηκε μεγαλύτερη κλιμάκωση στις ήδη υφιστάμενες και απαλείφτηκε η πρόβλεψη περί τήρησης της αρχής της επιείκειας, ώστε να καθίσταται αυστηρότερο το σύστημα των πειθαρχικών ποινών και το πειθαρχικό συμβούλιο να διαθέτει μεγαλύτερα περιθώρια για την επιβολή της προσήκουσας

¹⁶ Νόμος 3584/2007 'Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων' (ΦΕΚ Α' 143/28.6.2007).

¹⁷ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών του σχεδίου νόμου 'Πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων του Δημοσίου', Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2011.

ποινής. Τέλος, προβλέφθηκαν πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια, τα οποία αποσυνδέθηκαν από τα υπηρεσιακά συμβούλια και είχαν ως αποκλειστική αρμοδιότητα την εξέταση των πειθαρχικών υποθέσεων, στα συμβούλια δε αυτά συμμετείχαν δικαστικοί λειτουργοί, ώστε να διασφαλίζονται πλήρως οι αρχές της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας¹⁸. Στις σημαντικές καινοτομίες του νόμου αυτού περιλαμβάνονταν, τέλος, η μη συμμετοχή αιρετών υπαλλήλων στα πειθαρχικά συμβούλια, κάτι που υποστηρίχτηκε ότι είχε ως αποτέλεσμα την επίτευξη μεγαλύτερης αμεροληψίας, κατά την εξέταση των σχετικών υποθέσεων, χωρίς ωστόσο να παραβλεφθεί ότι ο ρόλος των υπαλλήλων αποδυναμώθηκε έτσι σημαντικά.

Με τα δεδομένα αυτά, ο νόμος 4057/2012 συνέτεινε σημαντικά στην καλύτερη απονομή της πειθαρχικής δικαιοσύνης, καθώς παρατηρήθηκε αύξηση των αποφάσεων που επέβαλαν πειθαρχικές ποινές, η δε νέα σύνθεση των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων οδήγησε στην έκδοση αποφάσεων με επαρκέστερη και πληρέστερη αιτιολογία.

Στη συνέχεια, περαιτέρω εξορθολογισμός του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων επιχειρήθηκε με το νόμο 4325/2015, σε μια προσπάθεια, όπως υποστηρίχθηκε από τους νομοθετούντες, να αποκατασταθούν οι συνταγματικές αρχές που διέπουν την πειθαρχική διαδικασία και ιδίως το τεκμήριο αθωότητας και να καταργηθούν μνημονιακές ρυθμίσεις που κρίθηκε ότι έπληξαν τα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων, όπως η μη συμμετοχή τους στα πειθαρχικά συμβούλια που προβλέφθηκε στο νόμο 4057/2012¹⁹. Ειδικότερα, με τον ως άνω νόμο, ρυθμίστηκαν θέματα αυτοδίκαιης και δυνητικής αργίας και καταργήθηκαν διατάξεις πολυάριθμων νομοθετημάτων, οι οποίες εισήχθησαν από το 2012 και μετά, ούτως ώστε, όπως προβλήθηκε, να αποκατασταθεί το τεκμήριο της αθωότητας στην πειθαρχική διαδικασία και να επανέλθει το προϊσχύον του 2012 νομικό καθεστώς. Τα θέματα αυτά θα παρουσιαστούν εκτενέστερα κατωτέρω.

¹⁸ Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4057/2012.

¹⁹ Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4325/2015.

2.2. ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

2.2.1. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΑ ΑΙΡΕΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

2.2.1.1. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ – ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, με τη διοικητική εποπτεία το κράτος διασφαλίζει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας από τα αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα. Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, το κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά στον έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους²⁰. Το τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 της ως άνω συνταγματικής διάταξης ορίζει ότι είναι δυνατόν να επιβάλλονται πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ, μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, πλην των περιπτώσεων που συνεπάγονται έκπτωση ή αργία για τους αιρετούς, καθώς τα εν λόγω μέτρα λαμβάνονται με μόνη τη διαπίστωση της συνδρομής ορισμένων αντικειμενικών δεδομένων, χωρίς να προϋποθέτουν υπαίτια συμπεριφορά. Οι εν λόγω πειθαρχικές ποινές δεν ορίζονται περιοριστικά και έχουν εξαιρετικό χαρακτήρα, λόγω της λαϊκής νομιμοποίησης που διαθέτουν οι αιρετοί και, για το λόγο αυτό, πρέπει να ερμηνεύονται στενά, η δε πρόβλεψη περί συγκρότησης του πειθαρχικού συμβουλίου, κατά πλειοψηφία από δικαστές που περιβάλλονται από εγγυήσεις ανεξαρτησίας, διασφαλίζει την αντικειμενική κρίση επί της υπόθεσης. Επομένως, μετά τη ρητή κατοχύρωση του ελέγχου νομιμότητας, ως της μόνης πλέον συνταγματικώς επιτρεπτής μορφής κρατικής εποπτείας, αποκλεισμένου του ελέγχου σκοπιμότητας και την εξαγγελία - επιταγή περί μη παρεμπόδισης της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των ΟΤΑ, ο συνταγματικός νομοθέτης προβλέπει την πειθαρχική ευθύνη των προσώπων που είναι επιφορτισμένα με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Εν όψει, όμως, του ότι τα πρόσωπα αυτά έχουν εκλεγεί από το τοπικό εκλογικό σώμα και διαθέτουν, ως εκ τούτου, δημοκρατική νομιμοποίηση, ο συνταγματικός νομοθέτης, ως ιδιαίτερη εκδήλωση της μέριμνάς του για τη διασφάλιση της συνταγματικά κατοχυρωμένης θέσης τους, θέτει τον ασκούμενο επ' αυτών πειθαρχικό έλεγχο υπό καθεστώς εγγυήσεων²¹.

Έτσι, για την αποτροπή κάθε τυχόν κατάχρησης εκ μέρους του κινούντος την πειθαρχική διαδικασία και τη διασφάλιση ύπαρξης υψηλού επιπέδου αντικειμενικής κρίσης, προβλέπεται η επιβολή πειθαρχικών ποινών σε βάρος των αιρετών οργάνων, μόνο ύστερα από σύμφωνη

²⁰ Πικραμένος, Μιχάλης, *Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους μετά τον Καλλικράτη*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ. 29 επομ.

²¹ Ορ. Βαγιωνάκη, ο.π..

γνώμη συμβουλίου που, όπως προειπώθηκε, αποτελείται στην πλειοψηφία του από δικαστικούς λειτουργούς.

Πέραν όμως της συνθέσεως του ανωτέρω συμβουλίου είναι και η φύση της απονεμόμενης σε αυτό αρμοδιότητας που συμπληρώνει το πλέγμα των τιθέμενων από το συντακτικό νομοθέτη εγγυήσεων: Η αρμοδιότητα για την εκφορά σύμφωνης γνώμης σημαίνει ότι το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δε δύναται κατ' αρχήν να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης. Δεδομένου δε ότι η πρόβλεψη περί διατυπώσεως σύμφωνης γνώμης από το πειθαρχικό συμβούλιο αφορά όχι μόνο στη στοιχειοθέτηση της πειθαρχικής ευθύνης, αλλά και στο ύψος της επιβλητέας πειθαρχικής ποινής, το αποφασίζον εν προκειμένω όργανο δε δύναται να εκδώσει πράξη διαφορετικού περιεχομένου κατ' αμφοτέρα τα ανωτέρω στοιχεία. Σημειώνεται, πάντως, ότι ο συντακτικός νομοθέτης δεν προσδιορίζει το όργανο που κινεί εν προκειμένω την πειθαρχική δίωξη και επιβάλλει την πειθαρχική ποινή, με συνέπεια ο κοινός νομοθέτης να δύναται να αναθέσει τη σχετική αρμοδιότητα σε όργανο της κεντρικής ή αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) απασχόλησε πρόσφατα το ζήτημα αν το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής δύναται να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης του πειθαρχικού συμβουλίου²². Έτσι, με την υπ' αριθ. 2649/2020 απόφασή του, το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο δέχθηκε, κατά πλειοψηφία, ότι η πειθαρχική διαδικασία στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ χωρεί, υπό την απαραίτητη, κατά το Σύνταγμα και τον νόμο, έκδοση σύμφωνης γνώμης πειθαρχικού συμβουλίου, αποτελούμενου κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, αλλά ολοκληρώνεται μόνο με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, με την οποία ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης²³, ως το όργανο με την αποφασιστική αρμοδιότητα, αποφαινεται αιτιολογημένα για την τέλεση ή μη του πειθαρχικού παραπτώματος και την επιβολή της ποινής. Συνεπώς, σε περίπτωση συμφωνίας του Συντονιστή με το περιεχόμενο της σύμφωνης γνώμης του πειθαρχικού συμβουλίου, αυτός εκδίδει πράξη αντίστοιχου περιεχομένου με τη γνωμοδότηση. Σε περίπτωση, όμως, διαφωνίας του Συντονιστή με τη γνωμοδότηση αυτή, το εν λόγω όργανο μπορεί να απόσχει και, με αιτιολογημένη πράξη του, να αναπέμψει την υπόθεση στο πειθαρχικό συμβούλιο, για νέα κρίση. Τούτο δε, διότι, όπως δέχθηκε η πλειοψηφία του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου, αν ο Συντονιστής Αποκεντρωμένης Διοίκησης δεν μπορούσε σε καμία περίπτωση να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της

²² Ορ. Βαγιωνάκη, ο.π..

²³ Ορ. υποσημ. 40 κατωτ.

σύμφωνης γνώμης του πειθαρχικού συμβουλίου, ο αποφασιστικός χαρακτήρας της αρμοδιότητάς του θα εξέλειπε, το πειθαρχικό συμβούλιο θα καθίστατο το ίδιο το αποκλειστικώς αποφασίζον όργανο και η αιτιολογημένη απόφαση του Συντονιστή θα εξέπιπτε σε πράξη διαπιστωτικού χαρακτήρα, σε αντίθεση προς τις συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις περί άσκησης κρατικής εποπτείας από αυτόν στους ΟΤΑ.

2.2.1.2 ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 3852/2010

Όπως ήδη καταγράφηκε, κατ' επιταγή της παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, ο νόμος 3852/2010 περιέχει ειδικότερες ρυθμίσεις για την πειθαρχική ευθύνη των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ. Οι καινοτομίες του νόμου αυτού, σε σχέση με το προϊσχύον καθεστώς του νόμου 3463/2006²⁴, είναι συνοπτικά οι εξής: Επανήλθε η πειθαρχική ποινή της έκπτωσης για τους αιρετούς των ΟΤΑ Α' βαθμού, η αρμοδιότητα για την κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας και για την επιβολή ποινής ανατέθηκε στον Ελεγκτή Νομιμότητας (ο οποίος αντικατέστησε το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας που, σύμφωνα με τα άρθρα 142 του νόμου 3463/2006 και 72 του Προεδρικού Διατάγματος 30/1996, είχε τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα) και επιχειρήθηκε η ενοποίηση της πειθαρχικής διαδικασίας, αφού προβλέφθηκε πλέον ένα μόνο Πειθαρχικό Συμβούλιο για τους αιρετούς δήμων και περιφερειών, αποτελούμενο κατά πλειοψηφία από εφέτες δικαστές.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 233 του νόμου 3852/2010 προέβλεψε ότι στους περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακούς συμβούλους, δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, συμβούλους τοπικών ή δημοτικών κοινοτήτων και εκπροσώπους τοπικών κοινοτήτων, επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι μηνών και της έκπτωσης. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί να επιβάλλει αυτές τις πειθαρχικές ποινές στους αιρετούς: α. αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια και β. αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί, σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Σημειώνεται ότι τα πειθαρχικά παραπτώματα υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα που αυτά διαπράχθηκαν.

²⁴ Νόμος 3463/2006 'Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων' (ΦΕΚ Α' 114/8.6.2006).

Σύμφωνα επίσης με το άρθρο 234 του ίδιου ως άνω νόμου, οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης επιβάλλονται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, με αιτιολογημένη απόφασή του, σύμφωνα με την επιταγή της παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος, αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλουμένου ή περάσει η προθεσμία που έχει ταχθεί, με γραπτή κλήση στον εγκαλούμενο, χωρίς αυτός να έχει απολογηθεί. Η προθεσμία αυτή δεν μπορεί να είναι μικρότερη από δέκα ημέρες. Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκεια της, καθώς και της έκπτωσης, απαιτείται σύμφωνη γνώμη του Πειθαρχικού Συμβουλίου, το οποίο είναι ενιαίο για τους αιρετούς δήμων και περιφερειών και αποτελείται: α) από τον πρόεδρο εφετών του εφετείου της έδρας της ΑΥΕ ΟΤΑ ή το νόμιμο αναπληρωτή του ως πρόεδρο, β) δύο εφέτες με τους αναπληρωτές τους, γ) έναν προϊστάμενο Διεύθυνσης της οικείας ΑΥΕ ΟΤΑ με τον αναπληρωτή του και δ) έναν αιρετό εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων ή της Ένωσης Περιφερειών, ανάλογα με την προέλευση του αιρετού που ελέγχεται πειθαρχικώς.

Επισημαίνεται ότι η προθεσμία, για να ασκηθεί η προσφυγή, αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης που επιβάλλει την ποινή και ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ασκήσει, μαζί με την προσφυγή και αίτηση αναστολής, η οποία εξετάζεται από την επιτροπή αναστολών του ΣτΕ και για τη χορήγησή της γίνεται στάθμιση του δημοσίου συμφέροντος. Σε περίπτωση κατάθεσης αίτησης αναστολής, η επιβληθείσα ποινή δεν εκτελείται, μέχρι να εκδοθεί απόφαση της επιτροπής αναστολών.

Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 235 του νόμου 3852/2010, οι δήμαρχοι, οι περιφερειάρχες, καθώς και οι πρόεδροι των συνδέσμων υπάγονται στην ιδιάζουσα δωσιδικία των άρθρων 111 παρ. 6 και 112 παρ. 2 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, όπως ισχύει, δηλαδή όσον αφορά στην εκδίκαση των πλημμελημάτων τους αρμόδιο είναι το Τριμελές Εφετείο Κακουργημάτων, ενώ για τα πταίσματα αρμόδιο είναι το Τριμελές Πλημμελειοδικείο. Εν προκειμένω δεν έχουν εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας που αφορούν στη διαδικασία των πταισμάτων και πλημμελημάτων που καταλαμβάνονται επ' αυτοφώρω.

Ως προς το διοικητικό μέτρο της έκπτωσης, το άρθρο 236 του νόμου 3852/2010 προβλέπει ότι οι περιφερειάρχες, οι αντιπεριφερειάρχες, οι δήμαρχοι, οι δημοτικοί και περιφερειακοί σύμβουλοι, οι πρόεδροι κοινοτήτων και τα μέλη συμβουλίων κοινότητας εκπίπτουν αυτοδικαίως από το αξίωμά τους: α) Αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση. β. Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. γ. Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για παραχάραξη, κιβδηλεία, πλαστογραφία, ψευδή

βεβαίωση, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, καταπίεση, αιμομιξία, μαστροπεία, σωματεμπορία, παράνομη διακίνηση αλλοδαπών, παράβαση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των ναρκωτικών, τη λαθρεμπορία, καθώς και για παράβαση καθήκοντος. Για την έκπτωση εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του Ελεγκτή Νομιμότητας²⁵.

Ακολούθως, στην ίδια διάταξη προβλέπεται, ότι, όταν γίνεται παραπομπή για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση, κατά της οποίας έχει εξαντληθεί το δικαίωμα προσφυγής, ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να θέσει τον κατηγορούμενο σε κατάσταση αργίας, η οποία διατηρείται σε περίπτωση έκδοσης καταδικαστικής απόφασης του ποινικού δικαστηρίου. Εάν εκδοθεί αθωωτική απόφαση, η αργία αίρεται αυτοδικαίως και θεωρείται ως μηδέποτε επιβληθείσα. Εάν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση του Ποινικού Δικαστηρίου, σε πρώτο βαθμό, για τα πλημμελήματα που προβλέπονται στο άρθρο αυτό ή για κακούργηματα, ο Ελεγκτής Νομιμότητας οφείλει να θέσει τον καταδικασθέντα σε κατάσταση αργίας, ώσπου να εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική απόφαση, οπότε και αίρεται αυτοδικαίως, η αργία και το διοικητικό μέτρο θεωρείται ως ουδέποτε επιβληθέν²⁶.

Ειδικότερα, η επιβολή του διοικητικού μέτρου της αργίας, η προσωρινή, δηλαδή, απομάκρυνση του αιρετού οργάνου από τα καθήκοντά του και όχι ο μόνιμος αποκλεισμός του από την άσκηση αυτών, συνδέεται με την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στη διαφύλαξη του κύρους και τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των αυτοδιοικητικών αρχών. Η επιβολή του διοικητικού μέτρου δεν εμπεριέχει κρίση επί της ενοχής του αιρετού ούτε την προδικάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο. Το μέτρο αυτό δεν

²⁵ Το άρθρο αυτό, όπως διαμορφώθηκε, μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 128 του νόμου 4555/2018, έχει ως εξής: Οι περιφερειάρχες, οι αντιπεριφερειάρχες, οι δήμαρχοι, οι δημοτικοί και περιφερειακοί σύμβουλοι, οι πρόεδροι κοινότητων και τα μέλη συμβουλίων κοινότητας εκπίπτουν αυτοδικαίως από το αξίωμά τους: α. **Αν τεθούν σε δικαστική συμπαράσταση με τελεσίδικη δικαστική απόφαση.** β. Αν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. γ. Αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, ως αυτουργοί ή συμμέτοχοι σε κακούργημα ή σε οποιαδήποτε ποινή για παραχάραξη, κιβδηλεία, πλαστογραφία, ψευδή βεβαίωση, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, καταπίεση, αιμομιξία, μαστροπεία, σωματεμπορία, παράνομη διακίνηση αλλοδαπών, παράβαση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των ναρκωτικών, τη λαθρεμπορία, καθώς και για παράβαση καθήκοντος, **εφόσον κατά τη διάπραξη του τελευταίου αυτού αδικήματος προκαλείται οικονομική βλάβη στο δήμο, στην περιφέρεια ή στα νομικά τους πρόσωπα.**

²⁶ Το άρθρο αυτό, όπως διαμορφώθηκε, μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 129 του νόμου 4555/2018 και το άρθρο 63 του νόμου 4954/2022, έχει ως εξής: Εάν εκδοθεί τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, για τα πλημμελήματα της περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 236 ή καταδικαστική απόφαση σε πρώτο βαθμό για κακούργηματα, το αρμόδιο εποπτικό όργανο οφείλει να θέσει τον καταδικασθέντα σε κατάσταση αργίας. Η αυτοδίκαιη θέση σε αργία επιβάλλεται με την ίδια διαδικασία και σε περίπτωση αμετάκλητης παραπομπής για κακούργημα, εφόσον έχουν επιβληθεί περιοριστικοί όροι ή προσωρινή κράτηση. Μεταγενέστερη άρση των περιοριστικών όρων ή της προσωρινής κράτησης, κατά τη διάρκεια της εκκρεμοδικίας, αίρει αυτοδικαίως την αργία του αιρετού που παρατέμφθηκε για κακούργημα. Εάν εκδοθεί τελεσίδικη αθωωτική απόφαση, αίρεται αυτοδικαίως η αργία και το διοικητικό μέτρο θεωρείται ως ουδέποτε επιβληθέν. Στην περίπτωση αυτήν καταβάλλεται αναδρομικά η αντιμισθία του αποκατασταθέντος από τον χρόνο έκδοσης της διαπιστωτικής σε βάρος του πράξης.

πλήττει επίσης το παθητικό εκλογικό δικαίωμα και δεν κωλύει τη συμμετοχή στις αυτοδιοικητικές εκλογές εκείνων των αιρετών αρχόντων, σε βάρος των οποίων έχει επιβληθεί αργία. Αντίστοιχα, το διοικητικό μέτρο της έκπτωσης, η οριστική, δηλαδή, απομάκρυνση του αιρετού από την ενεργό άσκηση των καθηκόντων του, εξυπηρετεί λόγους δημοσίου συμφέροντος που συνδέονται με το αδιάβλητο των ενεργειών του οικείου ΟΤΑ και την προστασία του κύρους της τοπικής ηγεσίας. Όταν επιβάλλεται ύστερα από αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση, κωλύει τη συμμετοχή των αιρετών στις επερχόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές²⁷.

Αξίζει να παρατηρηθεί ότι η έκπτωση επέρχεται αυτοδικαίως, χωρίς προηγούμενη έρευνα ή κρίση του διοικητικού οργάνου και αφορά στο υπόλοιπο της θητείας του αιρετού του δήμου ή της περιφέρειας, απαιτείται όμως πάντοτε η έκδοση διαπιστωτικής πράξης του Ελεγκτή Νομιμότητας, η οποία πράξη καθορίζει τον χρόνο, στον οποίο ανατρέχει η έκπτωση, από τον οποίο και παύει (στην περίπτωση της αργίας προσωρινά) η άσκηση των καθηκόντων του για το υπόλοιπο χρονικό διάστημα μέχρι τέλους της θητείας αυτής.

Για την επέλευση δε των αποτελεσμάτων αυτών, είναι αδιάφορος ο χρόνος τέλεσης του αδικήματος ή ο χρόνος έκδοσης της καταδικαστικής απόφασης, εφόσον αυτή υπόκειται σε ένδικο μέσα, αφού κρίσιμος χρόνος για την έκπτωση είναι ο χρόνος που η καταδίκη κατέστη αμετάκλητη, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου 546, παρ. 2 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας²⁸. Ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης οφείλει να εκδώσει διαπιστωτική πράξη αυτοδίκαιης έκπτωσης του δημάρχου, του οποίου κατέστη αμετάκλητη η ποινική καταδίκη για αδίκημα συνεπαγόμενο το μέτρο αυτό, σύμφωνα με το δίκαιο που ισχύει κατά τον χρόνο επέλευσης του αμετακλήτου²⁹.

Συνεπώς, δεν είναι δυνατή η έκδοση διαπιστωτικής πράξης έκπτωσης από αξίωμα αιρετού του οποίου η θητεία δεν έχει αρχίσει ακόμα κατά το χρόνο, στον οποίο ανατρέχει η έκπτωση, όταν δηλαδή η ποινική καταδίκη καταστεί αμετάκλητη, πριν από την κατά τις σχετικές διατάξεις εγκατάσταση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών που εκλέχθηκαν ή επανεκλέχθηκαν³⁰.

Για τη θέση σε έκπτωση ή αργία αιρετού οργάνου της τοπικής αυτοδιοίκησης, αρκεί να προκύπτει, εκ του καθόλου σκεπτικού της καταδικαστικής απόφασης και από τα πραγματικά

²⁷ Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 638/72758/2.11.2022 'Επιβολή των διοικητικών μέτρων της αργίας και της έκπτωσης σε αιρετούς της αυτοδιοίκησης'.

²⁸ ΣΤΕ 1120/2005, 2894/2001.

²⁹ ΓνΝΣΚ 359/2011.

³⁰ ΣΤΕ 1314/1983, ΓνΝΣΚ 467/2011.

περιστατικά που η απόφαση δέχεται, η στον δήμο ή την περιφέρεια ή στα νομικά τους πρόσωπα οικονομική βλάβη, χωρίς να είναι αναγκαίο να προκύπτει και το ακριβές ύψος αυτής³¹. Ωστόσο, έχει κριθεί³² ότι η επιβολή του διοικητικού μέτρου της εκπτώσεως, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 236 του νόμου 3852/2010, έχει, μεταξύ άλλων, ως μόνη προϋπόθεση την αμετάκλητη καταδίκη για παράβαση καθήκοντος, δηλαδή χωρίς να απαιτείται, σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, να έχει προκληθεί και οικονομική βλάβη στον οικείο οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως ή τα νομικά του πρόσωπα, όπως προεβλέπετο από την προϊσχύσασα διάταξη του άρθρου 146 παράγραφος 1 εδάφιο γ' του νόμου 3463/2006.

Αξίζει, τέλος, να μνημονευτεί ότι είναι δυνατή η επιβολή του διοικητικού μέτρου της εκπτώσεως σε αιρετό της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατόπιν καταδίκης του για αδικήματα που διαπράχθηκαν στην προηγούμενη ή σε προηγούμενες θητείες του, εφόσον πάντως κατά τον χρόνο επιβολής της εκπτώσεως έχει επανεκλεγεί σε κάποιο από τα προαναφερθέντα αξιώματα, κατά αντιστοιχία με τα ισχύοντα για το διοικητικό μέτρο της αργίας. Δεν είναι ωστόσο δυνατή η απαγγελία έκπτωσης από αξίωμα, του οποίου η θητεία δεν έχει αρχίσει ακόμα, κατά το χρόνο στον οποίο ανατρέχει η έκπτωση, όταν δηλαδή η ποινική καταδίκη καταστεί αμετάκλητη, πριν από τις κατά τις ανωτέρω διατάξεις εγκατάσταση των νέων δημοτικών και κοινοτικών αρχών που εκλέχθηκαν ή επανεκλέχθηκαν³³.

Επισημαίνεται δε ότι, όσον αφορά στα διοικητικά μέτρα της αργίας και της έκπτωσης, καθώς πρόκειται για εκτελεστές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται από τον Ελεγκτή Νομιμότητας, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, αυτές προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ελλείψει ρητής διαφορετικής διάταξης³⁴.

Ολοκληρώνοντας, στο άρθρο 237 του νόμου 3852/2010 προβλέπεται ότι οι αιρετοί των δήμων και περιφερειών παύονται με ενιαία διαδικασία, η οποία στηρίζεται στη σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από εφέτες και ειδικά αιτιολογημένη

³¹ ΓνΝΣΚ 456/2007.

³² ΣτΕ 788/2014.

³³ ΣτΕ 2856/2014.

³⁴ Στην περίπτωση που ο δήμαρχος τίθεται σε αργία, είτε ως πειθαρχική ποινή είτε ως διοικητικό μέτρο, αναπληρώνεται από τον αντιδήμαρχο, ο οποίος ορίζεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Με την ίδια απόφαση ορίζεται, για την περίπτωση κωλύματος ή απουσίας του αντιδημάρχου, αναπληρωτής ένας από τους αντιδημάρχους ή δημοτικούς συμβούλους του επιτυχόντος συνδυασμού. Ακολουθεί στη συνέχεια η έκδοση διαπιστωτικής πράξης από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Αν ο δήμαρχος, έχει τεθεί σε αργία, την αντιμισθία του λαμβάνουν οι αναπληρωτές του. Αν ο αναπληρωτής είναι αντιδήμαρχος λαμβάνει αντιμισθία από ένα μόνο αξίωμα (Εγκ ΥΠΕΣ 162/12261/9.2.2024).

έκθεση του οικείου Ελεγκτή Νομιμότητας, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, η οποία μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το πειθαρχικό συμβούλιο αποτελείται από: α) έναν Πρόεδρο Εφετών Αθηνών, ως πρόεδρο με τον αναπληρωτή του, β) δύο εφέτες, με τριετή τουλάχιστον υπηρεσία στον βαθμό αυτό, που υπηρετούν στο Εφετείο Αθηνών, με τους αναπληρωτές τους, γ) έναν Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και δ) τον Πρόεδρο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας ή τον Πρόεδρο της Ένωσης Περιφερειών, ανάλογα με την προέλευση του αιρετού εναντίον του οποίου έχει κινηθεί η σχετική διαδικασία. Έτσι, πλέον, με τον 'Καλλικράτη' καταργείται η προσφυγή ενώπιον του Υπουργικού Συμβουλίου και προβλέπεται προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας που κρίνει την υπόθεση κατ' ουσία. Η ευρύτατη αυτή εξουσία του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου δεν επιβάλλεται από το Σύνταγμα, αλλά καθορίζεται από τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος αποβλέπει στην παροχή μείζονων εγγυήσεων αντικειμενικότητας στον τιμωρηθέντα αιρετό, με δυνατότητα επανεξέτασης της υπόθεσής του από όργανο της Πολιτείας με αυξημένο κύρος και εγγυήσεις ανεξαρτησίας³⁵.

Υπογραμμίζεται ότι η παύση συνιστά κύρωση πειθαρχικού χαρακτήρα που επιβάλλεται για πολύ σοβαρούς λόγους που συνδέονται με υπέρτερα αγαθά δημοσίου συμφέροντος, μπορεί δε να οδηγήσει ακόμη και στη διάλυση ενός δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου³⁶.

2.2.1.3 Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΑΙΡΕΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ, ΜΕΤΑ ΤΟ ΝΟΜΟ 4555/2018

Ο νόμος 4555/2018, υιοθετώντας καταρχήν τις βασικές μεταρρυθμιστικές τομές που εισήγαγε ο νόμος 3852/2010, απέδωσε επίσης ιδιαίτερη βαρύτητα στην ανάθεση του έργου της εποπτείας επί των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ στην ΑΥΕ ΟΤΑ, ήτοι, όπως προεκτέθηκε, σε μία ειδική υπηρεσία εκτός της περιφερειακής κρατικής διοίκησης, καθώς και στον εκσυγχρονισμό και την ενίσχυση του πλαισίου του πειθαρχικού ελέγχου των προσώπων αυτών.

Συγκεκριμένα, ως υποκείμενα της πειθαρχικής δικαιοδοσίας³⁷ ορίστηκαν οι περιφερειάρχες, αντιπεριφερειάρχες, περιφερειακοί σύμβουλοι, δήμαρχοι, αντιδήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι, πρόεδροι κοινοτήτων και σύμβουλοι κοινότητας. Όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση

³⁵ Ορ. Πικραμένο ο.π. σελ. 91.

³⁶ Ορ. Πικραμένο ο.π. σελ. 66 επομ.

³⁷ Άρθρο 233 παρ. 1 του νόμου 3852/2010, μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 125 του νόμου 4555/2018.

του νόμου 4555/2018, πρόκειται περί περιοριστικής απαρίθμησης των ελεγχόμενων πειθαρχικά προσώπων.

Η κρατική εποπτεία επί των αιρετών των ΟΤΑ προβλέφθηκε για άλλη μια φορά ρητώς ότι ασκείται από τις κατά τόπο αρμόδιες ΑΥΕ ΟΤΑ. Οι υπηρεσίες αυτές απεμπλέκονται πλέον από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, στην οργανωτική δομή των οποίων είχαν ενσωματωθεί ενταχθεί με το νόμο 4257/2014 και συνιστούν - όπως άλλωστε προβλεπόταν αρχικώς με το νόμο 3852/2010 – αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό³⁸. Διαθέτουν, εκτός από θέσεις δικηγόρων με έμμισθη εντολή, δικό τους μόνιμο προσωπικό που δεν αποτελεί προσωπικό του υπουργείου Εσωτερικών³⁹. Ως Προϊστάμενος των ανεξάρτητων αυτών υπηρεσιών ορίζεται ο «Επόπτης ΟΤΑ» και όχι ο «Ελεγκτής Νομιμότητας», όπως οριζόταν αρχικώς στο νόμο 3852/2010⁴⁰. Αυτός ασκεί την πειθαρχική δικαιοδοσία επί των προαναφερθέντων προσώπων και τους επιβάλλει τις προβλεπόμενες από το νόμο πειθαρχικές ποινές⁴¹.

Ωστόσο, ο θεσμός των ΑΥΕ ΟΤΑ και του επικεφαλής τους Ελεγκτή Νομιμότητας και ήδη Επόπτη ΟΤΑ δεν έχει λειτουργήσει μέχρι στιγμής στην πράξη. Οι προβλεπόμενες από το νόμο πειθαρχικές αρμοδιότητες εξακολουθούν να ασκούνται έως και σήμερα από το Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ήτοι από όργανο της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, όπως ίσχυε επί μακρόν, πριν από τη θέσπιση του νόμου 3852/2010. Περαιτέρω, όπως επιβεβαιώνεται και από την πιο πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας⁴², επιτρέπεται να ασκηθεί πειθαρχική δίωξη κατά αιρετού άρχοντα της τοπικής αυτοδιοίκησης και να επιβληθεί σ' αυτόν πειθαρχική ποινή για αδικήματα που διαπράχθηκαν στην προηγούμενη ή σε προηγούμενες θητείες του, εφόσον, πάντως, κατά το χρόνο επιβολής της πειθαρχικής ποινής ο τιμωρηθείς έχει επανεκλεγεί σε κάποιο από τα αξιώματα που αναφέρονται στο άρθρο 233 παρ. 1 του νόμου 3852/2010, ανεξαρτήτως αν πρόκειται για το ίδιο αξίωμα με αυτό που κατείχε, κατά το χρόνο που διέπραξε το πειθαρχικό αδίκημα⁴³.

³⁸ Άρθρο 215 παρ. 1, 2 8 και 3 του νόμου 3852/2010, ως ισχύει, μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 109 του Ν 4555/2018.

³⁹ Άρθρο 217, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 111 του νόμου 4555/2018.

⁴⁰ Μέχρι την έναρξη λειτουργίας της ΑΥΕ ΟΤΑ, όπου στα άρθρα 128, 129, 130 και 131 του νόμου 4555/2018 (Α' 133) αναφέρεται Συντονιστής ή Επόπτης ΟΤΑ, νοείται ο Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης (παρ. 3 άρθρο 64 του νόμου 4954/22, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 57 του νόμου 5027/23) (Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 291/21712/14.3.2023 'Γνωστοποίηση διατάξεων για τα άρθρα 45, 47, 57 και 58 του νόμου 5027/2023).

⁴¹ Άρθρο 233, παρ. 1 και 3 του νόμου 3852/2010.

⁴² Σχετικές οι ΣτΕ. 2622/2021, 1487/2020 και 598/2019, βλ. και ΣτΕ. 3409/2017, 1644/2016, 2854/2014.

⁴³ ΣτΕ 1487/2020.

Ως προς τις ποινές, στο άρθρο 233 παρ. 3 του νόμου 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε, προβλέπεται ότι ο Επόπτης ΟΤΑ μπορεί να επιβάλει τις πειθαρχικές ποινές της αργίας έως έξι (6) μηνών και της έκπτωσης στα αιρετά όργανα της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου στις ακόλουθες δύο περιπτώσεις: α. Αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαρεία αμέλεια. β. Αν έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί, σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Μάλιστα, κατά την περίοδο της πειθαρχικής ποινής αναστέλλεται και οποιαδήποτε άλλη ιδιότητα ή άσκηση καθηκόντων που αποκτήθηκε ή ανατέθηκαν αντίστοιχα, εξαιτίας της αιρετής ιδιότητάς του στον εν λόγω αιρετό και οποιοσδήποτε διοικητικές πράξεις του πάσχουν από ακυρότητα, καθώς έχει διακοπεί η καθ' ύλην και κατά τόπο αρμοδιότητα αυτού. Ως εκ τούτου, μόλις επιδοθεί η απόφαση για την επιβολή της πειθαρχικής ποινής, το αιρετό πρόσωπο απέχει αναγκαστικά από τα καθήκοντά του που ανατέθηκαν εξαιτίας της αιρετής ιδιότητάς του, χωρίς να κωλυσιεργεί, προβάλλοντας αντιρρήσεις και αμφισβητώντας την κατ' ουσίαν νομιμότητά της. Σε διαφορετική περίπτωση, διαπράττει αυτοτελές νέο και διωκόμενο πειθαρχικά και ποινικά παράπτωμα⁴⁴.

Ως προς την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος, αυτή συνίσταται στην τέλεση πράξεως ή παραλείψεως εκ μέρους των υποκειμένων της πειθαρχικής δικαιοδοσίας. Η πράξη ή η παράλειψη πρέπει να αφορά σε σοβαρή παράβαση των καθηκόντων των τελευταίων ή σε υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια, είτε σε παράβαση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί, σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις.

Παρατηρείται επομένως ότι ο νομοθέτης δεν επέλεξε εν προκειμένω μία λεπτομερειακή - περιοριστική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων και συμπεριφορών, όπως αντιθέτως ισχύει σήμερα στο πεδίο της πειθαρχικής ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων, επιλογή, ωστόσο, απολύτως κατανοητή και εύστοχη, λαμβανομένου υπόψη του εμπλουτισμού των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, μετά το νόμο 3852/2010, αλλά και του γεγονότος ότι το πειθαρχικό αδίκημα δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί επακριβώς και εξαντλητικά, αφού συμπεριφορά αντίθετη με το υπηρεσιακό καθήκον είναι δυνατόν να εκδηλωθεί με πολλές και ποικίλες μορφές, τις οποίες δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν εκ των προτέρων. Ωστόσο, δε λείπουν από τη νομοθεσία οι περιπτώσεις, όπου ειδικότερες διατάξεις θεσπίζουν ρητώς πειθαρχικά παραπτώματα για τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ⁴⁵.

⁴⁴ Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 13/14632/24.4.2018 'Διαδικασία έκτισης της πειθαρχικής ποινής της αργίας και της έκπτωσης'.

⁴⁵ Ορ. άρθρο 68 του νόμου 3852/2010, όπως ισχύει περί των υποχρεώσεων των δημοτικών συμβούλων, όπου και θεσπίζεται ρητώς ως πειθαρχικό παράπτωμα η αδικαιολόγητη απουσία τους από τρεις (3) συνεχόμενες συνεδριάσεις, επίσης και η μη εκτέλεση των υποχρεώσεών τους για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τους τρεις (3) συνεχείς μήνες, χωρίς άδεια του δημοτικού συμβουλίου. Άλλες περιπτώσεις ρητώς προβλεπόμενων στο νόμο

Επισημαίνεται δε ότι οι ανωτέρω πειθαρχικά ελεγκτές πράξεις ή παραλείψεις των αιρετών οργάνων πρέπει να συνδέονται με την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους ως λειτουργιών των οικείων ΟΤΑ ή με την εκπλήρωση συναφών προς την ιδιότητα αυτή υπηρεσιακών καθηκόντων τους, καθώς και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες τα αιρετά αυτά όργανα, με τις ενέργειές τους, εκμεταλλεύονται την ιδιότητά τους κατά τρόπο που θίγει καίρια το κύρος του αξιώματός τους⁴⁶. Ακόμη, θεμελιώδες στοιχείο της πειθαρχικής ευθύνης αποτελεί η υπαιτιότητα του ελεγχόμενου προσώπου, η οποία πρέπει να συντρέχει προκειμένου να του επιβληθεί η πειθαρχική ποινή, η υποκειμενική δε υπόσταση πρέπει να καλύπτει το σύνολο της αντικειμενικής υποστάσεως, στην οποία περιλαμβάνεται και το ακριβές περιεχόμενο του υπηρεσιακού καθήκοντος, παράβαση του οποίου αποδίδεται στον πειθαρχικώς ελεγχόμενο⁴⁷. Όσον αφορά δε στην παραγραφή των πειθαρχικών παραπτώματων των αιρετών των ΟΤΑ, τα αδικήματα αυτά υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, η οποία αρχίζει από την ημέρα που αυτά διαπράχθηκαν⁴⁸, κρίσιμος δε για τη συμπλήρωση του χρόνου της πενταετούς παραγραφής είναι ο χρόνος έκδοσης της απόφασης και όχι ο χρόνος κοινοποίησής της⁴⁹. Κατά γενική μάλιστα αρχή, όταν το πειθαρχικό αδίκημα τελείται με περισσότερες πράξεις ή παραλείψεις που συνιστούν εξακολούθηση του ίδιου αδικήματος, η παραγραφή του αρχίζει αφότου αυτό έπαυσε να τελείται⁵⁰, ως χρόνος διάπραξης του παραπτώματος πρέπει δε να θεωρηθεί ο χρόνος, κατά τον οποίο ο υπαίτιος ενήργησε ή όφειλε να ενεργήσει και όχι ο χρόνος επέλευσης του αποτελέσματος⁵¹. Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι η ευμενέστερη για τον πειθαρχικώς διωκόμενο προϊσχύουσα διάταξη του άρθρου 142 παράγραφος 4 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων που θέσπιζε τριετή παραγραφή των πειθαρχικών παραπτώματων, ως ουσιαστική διάταξη, εφαρμόζεται και στα πειθαρχικά αδικήματα των δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων που είχαν διαπραχθεί, κατά τη διάρκεια της ισχύος της, ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία η πειθαρχική ποινή επιβλήθηκε υπό την ισχύ της δυσμενέστερης διατάξεως του άρθρου 233 παράγραφος 4 του νόμου 3852/2010 που θεσπίζει πενταετή παραγραφή⁵².

Περαιτέρω, οι εν λόγω πειθαρχικές ποινές επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Επόπτη ΟΤΑ, αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλουμένου ή παρέλθει τυχόν άπρακτη η

3852/2010 πειθαρχικών παραπτώματων συναντώνται στο άρθρο 58 (μη εκτέλεση εκ μέρους του Δημάρχου των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής, ήδη δημοτικής επιτροπής).

⁴⁶ ΣΤΕ 1075/2020.

⁴⁷ ΣΤΕ. 1187/2019.

⁴⁸ Άρθρο 233 παρ. 5 του νόμου 3852/2010, ως ισχύει, μετά την αντικατάστασή του με το νόμο 4555/2018.

⁴⁹ ΣΤΕ 2622/2021.

⁵⁰ ΣΤΕ 1390/2014.

⁵¹ ΓνΝΣΚ 63/2007, η οποία έγινε αποδεκτή από τον Υφυπουργό ΥΠΕΣΔΔΑ εγγ. 16056/2007.

⁵² ΣΤΕ 1218/2015.

προθεσμία που του έχει ταχθεί προς τούτο, ενώ για την επιβολή της ποινής της αργίας και τη διάρκειά της, όπως επίσης και την επιβολή της ποινής της έκπτωσης, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου. Πρόκειται για ένα πειθαρχικό συμβούλιο, αποτελούμενο κατά πλειοψηφία από εφέτες, για τους αιρετούς τόσο του πρώτου όσο και του δεύτερου βαθμού. Παρατηρείται επομένως ότι βασική επιλογή του συντάκτη του νόμου 4555/2018 ήταν η ενίσχυση των οργάνων που συμμετέχουν στον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών δια της προσθήκης δύο (2) επιπλέον δικαστικών λειτουργιών και δύο (2) εκπροσώπων της αυτοδιοίκησης. Η κατά τα ανωτέρω διεύρυνση της σύνθεσης του πειθαρχικού συμβουλίου από πενταμελές σε εννεαμελές, με τη συμμετοχή δικαστικών λειτουργιών τόσο της πολιτικής-ποινικής δικαιοσύνης, όσο και της διοικητικής δικαιοσύνης, αλλά και με την ταυτόχρονη ενισχυμένη παρουσία των αιρετών εκπροσώπων της αυτοδιοίκησης κρίθηκε από τους νομοθετήσαντες ότι ενδυναμώνει το πλέγμα των θεσμικών εγγυήσεων με τις οποίες περιβάλλει ο συνταγματικός νομοθέτης την κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ⁵³.

Ως προς τα λοιπά θέματα της διαδικασίας: Σε περίπτωση παραπομπής στο πειθαρχικό συμβούλιο, το παραπεμπτήριο προς αυτό έγγραφο πρέπει να είναι αιτιολογημένο και να διαλαμβάνει πρόταση επί της ποινής, αφού ληφθεί υπόψη η απολογία του πειθαρχικώς διωκόμενου. Το παραπεμπτήριο έγγραφο δεν ανακαλείται⁵⁴. Το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί:

- α) να παράσχει σύμφωνη γνώμη ως προς την πρόταση του Επόπτη, β) να μην παράσχει σύμφωνη γνώμη, εφόσον κρίνει ότι δεν συντρέχει πειθαρχική ευθύνη του ελεγχόμενου και γ) να προτείνει στον Επόπτη την επιβολή ηπιότερης ή αυστηρότερης ποινής. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η πρόταση του πειθαρχικού συμβουλίου είναι υποχρεωτική για τον Επόπτη⁵⁵.

Ο εγκαλούμενος μπορεί να εμφανίζεται αυτοπροσώπως, καθώς και με πληρεξούσιο δικηγόρο ή να εκπροσωπείται από πληρεξούσιο δικηγόρο στο συμβούλιο. Το συμβούλιο συνεδριάζει σε δημόσια συνεδρίαση, για την οποία συντάσσονται πρακτικά, μπορεί να εξετάζει μάρτυρες και να εκτιμά οποιοδήποτε πρόσφορο αποδεικτικό μέσο. Η σύμφωνη γνώμη παρέχεται, ύστερα από μυστική διάσκεψη, δύο (2) μήνες το αργότερο, αφότου το συμβούλιο έλαβε το σχετικό παραπεμπτικό έγγραφο του Επόπτη ΟΤΑ. Η ποινή πρέπει να είναι ανάλογη με τη βαρύτητα του παραπτώματος, στο οποίο έχει υποπέσει ο εγκαλούμενος⁵⁶.

⁵³ Ορ. Βαγιωνάκη, ο.π.

⁵⁴ Άρθρο 234 παρ. 4 του νόμου 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 126 του νόμου 4555/18 και παρ. 7 άρθρο 238 παρ. 7 του νόμου 3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του νόμου 4555/18.

⁵⁵ Άρθρο 234 παρ. 5 του νόμου 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 126 του νόμου 4555/18 και παρ. 7 άρθρο 238 παρ. 7 του νόμου 3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του νόμου 4555/18.

⁵⁶ Άρθρο 234 παρ. 3 του νόμου 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 126 του νόμου 4555/18 και άρθρο 238 παρ. 7 του νόμου 3852/10, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 131 του νόμου 4555/18.

Η επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας είναι δυνατή, μετά την επιβολή πειθαρχικής ποινής αργίας εις βάρος Δημάρχου, στο πλαίσιο γενικότερης αρχής του πειθαρχικού δικαίου⁵⁷, εφόσον επακολούθησε αμετάκλητη αθωωτική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, ανεξαρτήτως εάν τούτο εξέφερε κρίση μετά ή άνευ αμφιβολιών και υπό την προϋπόθεση ότι τα πραγματικά περιστατικά της ποινικής δίωξης ταυτίζονται με εκείνα της πειθαρχικής⁵⁸.

Με την έναρξη μάλιστα της λειτουργίας της ΑΥΕ ΟΤΑ οι τυχόν εκκρεμείς πειθαρχικές διώξεις των αιρετών προσώπων των ΟΤΑ θα διαβιβαστούν σε αυτήν, οι σχετικές δε προθεσμίες θα αρχίσουν από την περιέλευσή τους στην εν λόγω υπηρεσία⁵⁹. Μέχρι τότε, θα εξακολουθεί να ασκεί τις σχετικές αρμοδιότητες το πενταμελές πειθαρχικό συμβούλιο που θεσπίσθηκε με το νόμο 3852/2010 και αποτελείται από τον Πρόεδρο του πολιτικού εφετείου, ως πρόεδρο και δύο εφέτες, τον προϊστάμενο Διεύθυνσης της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και έναν αιρετό εκπρόσωπο της οικείας περιφερειακής ένωσης δήμων ή της ένωσης περιφερειών, ανάλογα με την προέλευση του εγκαλούμενου αιρετού, ως μέλη.

Τέλος, κατά των αποφάσεων του Επόπτη ΟΤΑ περί επιβολής πειθαρχικής ποινής, ο πειθαρχικά διωκόμενος αιρετός δύναται να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσίαν. Ως «ενδιαφερόμενος», ο οποίος νομιμοποιείται να προσφύγει ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά αποφάσεως περί επιβολής πειθαρχικής ποινής σε αιρετό όργανο ΟΤΑ, νοείται το ίδιο το όργανο και όχι ο ΟΤΑ⁶⁰.

Κατά τα παγίως γενόμενα δεκτά, το Συμβούλιο της Επικρατείας, δικάζοντας επί της προσφυγής, προβαίνει σε αυτοτελή διαπίστωση και εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και στον ορθό νομικό χαρακτηρισμό των πειθαρχικών παραπτωμάτων που αποδίδονται στον πειθαρχικώς διωκόμενο, εκφέροντας δική του ουσιαστική κρίση, ως προς την τέλεση των πειθαρχικών παραπτωμάτων, τη σοβαρότητά τους εν όψει και των συνθηκών υπό τις οποίες τελέσθηκαν, καθώς και ως προς την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής.

Αναμφισβήτητα, ο ουσιαστικός δικαστικός έλεγχος, κατόπιν προσφυγής ουσίας κατά της πράξης επιβολής ποινής στους αιρετούς, αποτελεί επιπρόσθετη εγγύηση που διασφαλίζει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη θέση τους έναντι της κρατικής εξουσίας⁶¹.

⁵⁷ Άρθρα 114 Υπαλληλικού Κώδικα και 118 Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων.

⁵⁸ ΓνΝΣΚ 395/2009, ορ. και κατωτ. κεφ. 3.

⁵⁹ Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 27/42203/13.8.2018 'Έλεγχος νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων, Πειθαρχική και Αστική ευθύνη αιρετών, Επιβολή διοικητικών μέτρων μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ'.

⁶⁰ ΣΤΕ 976/2019.

⁶¹ ΣΤΕ 3376/2011.

2.2.2. Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ: ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 3584/2007 - ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΝΟΜΩΝ 4057/2012 ΚΑΙ 4325/2015

2.2.2.1. ΘΕΣΗ ΣΕ ΑΡΓΙΑ

Περνώντας στο πεδίο των πειθαρχικών ευθυνών των υπαλλήλων ΟΤΑ, θα παρουσιαστούν οι τηρούμενες σχετικές διαδικασίες, σε περιπτώσεις διάπραξης πειθαρχικών παραπτώματων και θέματα που άπτονται κυρώσεων και ποινών.

Πρωταρχικά, ο νόμος 4057/2012 αντιμετώπισε ενιαία όλους τους υπαλλήλους, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, όλους δηλαδή τους υπαγόμενους στους νόμους 3528/2007 και 3584/2007, ήτοι στον Υπαλληλικό Κώδικα και στον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων αντίστοιχα.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο Πέμπτο του νόμου 4057/2012, οι διατάξεις του που αναφέρονται σε θέματα αργιών, καθώς και οι διατάξεις με τις οποίες προβλέπονται πειθαρχικά παραπτώματα και πειθαρχικές ποινές, όπως και οι διαδικαστικής φύσεως διατάξεις, εφαρμόζονται αναλόγως για το μόνιμο προσωπικό των δήμων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ιδρυμάτων και Συνδέσμων Δήμων, καθώς και για το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου των δήμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών. Κατ' εξαίρεση όμως, για τα πειθαρχικά όργανα και τους πειθαρχικώς προϊσταμένους, καθώς και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, εφαρμόζονται τα άρθρα 120 έως 123 του νόμου 3584/2007.

Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο Πρώτο του νόμου 4057/2012, αντικαταστάθηκαν οι διατάξεις του μέρους Δ΄ του νόμου 3528/2007, δηλαδή οι διατάξεις περί αργίας και αναστολής άσκησης καθηκόντων. Ωστόσο, ο νόμος 4325/2015 τροποποίησε και επανέφερε σε ισχύ τις διατάξεις περί αργίας, όπως ίσχυαν, υπό τους προγενέστερους νόμους 3528/2007 και 3584/2007⁶². Έτσι, με τις διατάξεις του άρθρου 3 του νόμου 4325/2015 ρυθμίστηκαν θέματα αυτοδίκαιης και δυνητικής αργίας, με στόχο, όπως προβλήθηκε από τους νομοθετήσαντες, τον εξορθολογισμό των οικείων διατάξεων και την αποκατάσταση της συνταγματικής τάξης⁶³. Καταργήθηκαν

⁶² Πανταζής, Νικόλαος, *Πειθαρχικό δίκαιο δημοσίων υπαλλήλων*, Νομική βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 1 επομ.

⁶³ Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4325/2015.

διατάξεις πολυάριθμων νομοθετημάτων, οι οποίες εισήχθησαν από το 2012 και μετά, ούτως ώστε να αποκατασταθεί το τεκμήριο της αθωότητας στην πειθαρχική διαδικασία⁶⁴. Στόχο αποτέλεσε λοιπόν εν προκειμένω η τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου που αφορά στην επιβολή του μέτρου της αυτοδίκαιης αργίας. Στο πλαίσιο αυτό, αντικαταστάθηκαν τα άρθρα που διέπουν το νομικό καθεστώς της αυτοδίκαιης αργίας, της δυνητικής αργίας και της αναστολής άσκησης καθηκόντων και των συνεπειών της αργίας, με επαναφορά του προϊσχύοντος του 2012 νομικού καθεστώτος και την αναγκαία προσαρμογή του στις ισχύουσες διαδικαστικές διατάξεις⁶⁵. Επίσης, εισήχθησαν μεταβατικές διατάξεις περί λήξης της αυτοδίκαιης αργίας εντός δεκαπενθήμερης προθεσμίας από τη δημοσίευση του εν λόγω νόμου, με την επιφύλαξη των περιπτώσεων αυτοδίκαιης αργίας που προβλέπονται στις διατάξεις του άρθρου 103 του νόμου. 3528/2007 και του άρθρου 107 του νόμου 3584/2007, πριν από την τροποποίηση τους από τις καταργούμενες διατάξεις. Τέλος, προβλέφθηκε ότι τα αρμόδια όργανα εντός της ανωτέρω δεκαπενθήμερης προθεσμίας μπορούν να αποφασίσουν αιτιολογημένα την αναστολή άσκησης των καθηκόντων για όσους από τους υπαλλήλους αυτούς υφίσταται επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος, παραπέμποντας στο οικείο πειθαρχικό συμβούλιο, προκειμένου αυτό να αποφασίσει για τη θέση ή μη σε δυνητική αργία.

Τούτων λεχθέντων, ως προς την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων των ΟΤΑ, με το νόμο 4057/2012 υπήρξαν οι εξής μεταβολές: Προπειθαρχικά, ορίστηκε ότι λαμβάνεται το διοικητικό μέτρο της αυτοδίκαιης αργίας⁶⁶ και της αναστολής άσκησης καθηκόντων⁶⁷ και μεταπειθαρχικά, προβλέφθηκε ότι ο υπάλληλος τίθεται σε αργία, ως συνέπεια έκδοσης οριστικής πειθαρχικής απόφασης που του επιβάλλει ποινή οριστικής παύσης ή εξαιτίας της ύπαρξης εντάλματος προσωρινής κράτησης ή δικαστικής απόφασης, με την οποία ο υπάλληλος στερείται της προσωπικής του ελευθερίας. Ορίστηκε ακόμη ότι ο υπάλληλος επανέρχεται στην ενεργό υπηρεσία, μετά την εξάλειψη του λόγου, για τον οποίο τέθηκε σε αργία. Ως αξιοσημείωτη κρίνεται η μεταγενέστερη προσθήκη στη διάταξη περί θέσης σε αυτοδίκαιη αργία του υπαλλήλου, σε βάρος του οποίου ασκήθηκε ποινική δίωξη για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής⁶⁸.

⁶⁴ Άρθρο 3, παρ. 1 του νόμου 4325/2015.

⁶⁵ Άρθρα 3, παρ. 2-7 του νόμου 4325/2015.

⁶⁶ Άρθρο 107 του νόμου 3584/2007.

⁶⁷ Άρθρο 108 του νόμου 3584/2007.

⁶⁸ Άρθρο 40 του νόμου 4795/2021 (ΦΕΚ Α' 62/17.4.2021) που πρόσθεσε παρ. γ' στο άρθρο 107 του νόμου 3584/2007.

Επίσης, πρωτεύοντα ρόλο κατέχουν πλέον οι διατάξεις περί δυνητικής αργίας, καθώς αυτή έγινε πλέον ο κανόνας, περιορίστηκαν δε και συγκεκριμενοποιήθηκαν οι περιπτώσεις που ο υπάλληλος τίθεται αυτοδίκαια σε αργία. Μάλιστα, μετά το νόμο 4325/2015, η άσκηση ποινικής και πειθαρχικής δίωξης δεν αποτελούν πλέον λόγο θέσεως του υπαλλήλου σε αυτοδίκαιη αργία. Ακολούθως, με το νόμο 4674/2020⁶⁹ και, προς εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας των πειθαρχικών διαδικασιών, τέθηκαν αποκλειστικές προθεσμίες για τις ενέργειες των αρμόδιων πειθαρχικών συμβουλίων προς διασφάλιση, ταυτόχρονα με την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, και των δικαιωμάτων του υπαλλήλου⁷⁰. Συγκεκριμένα, προβλέφθηκε ότι: 'Εντός τρίμηνης αποκλειστικής προθεσμίας από την πάροδο ενός (1) έτους από τη θέση σε αργία, το πειθαρχικό συμβούλιο υποχρεούται να γνωμοδοτήσει, ύστερα από ερώτημα του αρμόδιου διοικητικού οργάνου για τη συνέχιση ή μη της αργίας, άλλως η αργία αίρεται. Σε κάθε περίπτωση, η αργία αίρεται αυτοδικαίως, μετά από την πάροδο διετίας από την έκδοση της απόφασης θέσης του υπαλλήλου σε αργία'.

Βάσει επομένως των ως άνω διατάξεων, εντός τρίμηνης αποκλειστικής προθεσμίας από την πάροδο ενός (1) έτους από τη θέση του υπαλλήλου σε αργία, το πειθαρχικό συμβούλιο υποχρεούται να γνωμοδοτήσει για τη συνέχιση ή μη της αργίας του, κατόπιν ερωτήματος του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου, άλλως η αργία αίρεται. Επισημαίνεται δε ότι, επειδή το πειθαρχικό συμβούλιο γνωμοδοτεί, κατόπιν σχετικού ερωτήματος του αρμόδιου προς διορισμό οργάνου, προς αποφυγή υπέρβασης της προβλεπόμενης προθεσμίας και αυτοδίκαιης άρσης της αργίας συνεπεία αυτής, το αρμόδιο προς διορισμό όργανο υποχρεούται να προβαίνει στις απαραίτητες ενέργειες για την έγκαιρη υποβολή του σχετικού ερωτήματος. Όσον αφορά στην επαναφορά του υπαλλήλου από το καθεστώς αργίας, ο υπάλληλος επανέρχεται στα καθήκοντά του από την κοινοποίηση της πράξης επαναφοράς ή αυτοδίκαια από την τελεσιδικία της ποινικής απόφασης που δεν συνεπάγεται έκπτωση ή της πειθαρχικής απόφασης, η οποία δεν επιβάλλει την ποινή της οριστικής παύσης ή από τη συμπλήρωση της διετίας⁷¹. Ως εκ τούτου, στις περιπτώσεις που το πειθαρχικό συμβούλιο γνωμοδοτεί εντός της τρίμηνης αποκλειστικής προθεσμίας για τη μη συνέχιση της αργίας, ο υπάλληλος επανέρχεται στα καθήκοντά του από την κοινοποίηση της πράξης επαναφοράς. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτοδίκαιης άρσης της δυνητικής αργίας, λόγω της άπρακτης παρέλευσης της παραπάνω τρίμηνης προθεσμίας για τη γνωμοδότηση του πειθαρχικού συμβουλίου, ο υπάλληλος

⁶⁹ Άρθρο 53, παρ. 1β του νόμου 4674/2020 που αντικατέστησε το άρθρο 108, παρ. 4 του νόμου 3584/2007.

⁷⁰ Ορ. Εγκύκλιο ΥΠΕΣ 80242/20.11.2020 'Διατάξεις για διοικητικά μέτρα και πειθαρχικό δίκαιο υπαλλήλων ΟΤΑ α' βαθμού'.

⁷¹ Άρθρο 108 του νόμου 3584/2007.

επανέρχεται στα καθήκοντά του από τη συμπλήρωση ενός έτους και τριών μηνών από τότε που τέθηκε σε δυνητική αργία. Σε κάθε περίπτωση αυτοδίκαιης άρσης της αργίας, εκδίδεται από την αρμόδια Υπηρεσία σχετική διαπιστωτική πράξη.

Επίσης, με τη διάταξη της παρ. 2β του άρθρου 53 του νόμου 4674/2020, αντικαταστάθηκε η παρ. 2 του άρθρου 109 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων και προβλέφθηκε πλέον ρητά ότι και σε όσους τελούν σε κατάσταση αναστολής άσκησης καθυκόντων καταβάλλεται το ήμισυ των αποδοχών τους, όπως και όταν ο υπάλληλος τίθεται σε αργία. Σε περίπτωση που ο υπάλληλος τεθεί στη συνέχεια σε καθεστώς αργίας, το υπόλοιπο των αποδοχών που δεν καταβλήθηκε, κατά τη διάρκεια της αναστολής άσκησης καθυκόντων και της αργίας, ή μέρος αυτού μπορεί να αποδοθεί σε αυτόν, μετά από ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του πειθαρχικού συμβουλίου, εφόσον απαλλαγεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση ή τιμωρηθεί με πειθαρχική ποινή κατώτερη από την οριστική παύση. Εάν ο υπάλληλος απαλλαγεί από κάθε πειθαρχική ευθύνη ή αποδειχθεί αβάσιμη η υπόνοια για έκνομη διαχείριση, επιστρέφεται το μέρος των αποδοχών που παρακρατήθηκε. Σε περίπτωση που ο υπάλληλος, σε συνέχεια της αναστολής άσκησης καθυκόντων, δεν τεθεί σε δυνητική αργία, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 108 του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, το μέρος των αποδοχών που παρακρατήθηκε, κατά τη διάρκεια της αναστολής άσκησης καθυκόντων, επιστρέφεται.

Σημειώνεται δε ότι θέμα ανακύπτει ως προς την αυτοδίκαιη επαναφορά του υπαλλήλου στην υπηρεσία του, σε περίπτωση που εκλείψει ο λόγος που έχει τεθεί σε αργία, καθώς μπορεί να μεσολαβεί χρονικό διάστημα από την έκδοση της ποινικής απόφασης μέχρι την κοινοποίηση στην υπηρεσία της πράξης επανόδου. Έχει υποστηριχθεί σχετικά⁷² ότι, παρά τη χρήση της λέξης 'αυτοδικαίως', δεν μπορεί να υπάρξει επαναφορά, πριν την κατάθεση στην υπηρεσία του πλήρους κειμένου της ποινικής απόφασης, μαζί με το πιστοποιητικό τελεσιδικίας, σε κάθε δε περίπτωση απαιτείται τυπικώς η έκδοση σχετικής πράξης επανόδου.

⁷² Ορ. Πανταζή, ο.π., σελ. 33.

2.2.2.2. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΠΑΡΑΠΤΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΟΙΝΕΣ

Όπως ήδη εκτέθηκε⁷³, ο νόμος 4057/2012 περιλαμβάνει σαφή και αποκλειστικό προσδιορισμό των πειθαρχικών παραπτώματων των δημοσίων υπαλλήλων, κάτι που αποτελεί εγγύηση για αυτόν και εναρμονίζεται προς τις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου. Εν αντιθέσει, στον προγενέστερο νόμο 3584/2007⁷⁴, δε δινόταν ορισμός του πειθαρχικού παραπτώματος, αναφέρονταν όμως τα στοιχεία που συγκροτούν την έννοια του, ήτοι η ύπαρξη πράξης ή παράλειψης και ο καταλογισμός. Έτσι, η πράξη ή η παράλειψη μπορεί να σχετίζεται με την εσωτερική λειτουργία της υπηρεσίας του υπαλλήλου ή με την εξωτερική λειτουργία αυτής, με την τέλεση κάποιου ποινικού αδικήματος, σχετιζόμενου με την υπηρεσία ή μη ή με τη συμπεριφορά του υπαλλήλου εντός και/ή εκτός υπηρεσίας. Ως υποκειμενική διάσταση νοείται το συμπεριφορικό στοιχείο, δηλαδή η υπαιτιότητα του υπαλλήλου με την ύπαρξη δόλου ή απλής αμέλειας, τέλος απαιτείται και δυνατότητα καταλογισμού του παραπτώματος αυτού, ήτοι ικανότητά χρήσης λογικού και ψυχικής υγείας⁷⁵. Προβλέπεται μάλιστα ότι ο υπάλληλος διώκεται και πειθαρχικά για παράβαση καθήκοντος, κατά τον Ποινικό Κώδικα, η δε ποινική του ευθύνη αναφέρεται στα ποινικά αδικήματα που σχετίζονται με την υπηρεσία, σύμφωνα με τα άρθρα 235-263Α του ισχύοντος Ποινικού Κώδικα. Για τη στοιχειοθέτηση μάλιστα της παράβασης καθήκοντος, σύμφωνα με το 259 του τελευταίου, απαιτείται παράβαση όχι απλού υπαλληλικού καθήκοντος, αλλά καθήκοντος της υπηρεσίας του υπαλλήλου που καθορίζεται και επιβάλλεται στον υπάλληλο από το νόμο ή από διοικητική πράξη ή απορρέει από τις οδηγίες της προϊσταμένης αρχής και θα πρέπει επιπλέον να συντρέχει στο πρόσωπο του υπαλλήλου ειδικός δόλος αποκόμισης παράνομου οφέλους ή πρόκλησης βλάβης στο κράτος ή σε άλλον με πράξη που είναι αντικειμενικά πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού αυτού⁷⁶. Εξάλλου, το άρθρο 112 του νόμου 3584/2007 επιτρέπει την εφαρμογή κανόνων του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας, κατ' ανάλογη εφαρμογή και στο πειθαρχικό δίκαιο, με την απαρίθμηση στο άρθρο αυτό των κανόνων και των αρχών του ποινικού δικαίου να είναι ενδεικτική. Αναγνωρίζεται μάλιστα ως πολύ σημαντικό το γεγονός ότι, με τις νέες διατάξεις, η πειθαρχική δίκη προσομοιάζει στην ποινική δίκη και κατοχυρώνει τις εγγυήσεις εκείνες για τον υπάλληλο, χωρίς να χάνει την ανεξαρτησία της⁷⁷.

⁷³ Ορ. 2.1.2. ανωτ.

⁷⁴ Άρθρο 110 του νόμου 3584/2007.

⁷⁵ Ορ. Πανταζή, ο.π., σελ. 39 επομ.

⁷⁶ Ορ. Πανταζή, ο.π., σελ. 54 επομ.

⁷⁷ Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών του σχεδίου νόμου 'Πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων του Δημοσίου', Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2011.

Ως προς τις πειθαρχικές ποινές, αυτές απαριθμούνται εξαντλητικά στο άρθρο 113 του νόμου 3584/2007. Μεταξύ αυτών υφίσταται κλιμάκωση που υποκρύπτει την ήδη εκ μέρους του νομοθέτη πρόβλεψη της αρχής της αναλογικότητάς, χωρίς να αποκλείεται η συρροή τους, σε περίπτωση συνεξέτασης περισσότερων πειθαρχικών παραπτώματων του ίδιου υπαλλήλου. Αναντίρρητα, ο εμπλουτισμός και η αυστηροποίηση του συστήματος των πειθαρχικών ποινών με το νόμο 4057/2012 παρείχε μεγαλύτερα περιθώρια στα πειθαρχικά συμβούλια για επιβολή της προσήκουσας ποινής που οδηγεί σε ουσιαστική τιμωρία τον παραβάτη, με παράλληλη ενίσχυση της αποτρεπτικής λειτουργίας των πειθαρχικών ρυθμίσεων⁷⁸.

Ειδικότερα, όσον αφορά στην επιβολή της ποινής της οριστικής παύσης, προβλέπεται πλέον η επιβολή της ως άνω πειθαρχικής ποινής μόνο στα περιοριστικά αναφερόμενα στο νόμο σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα⁷⁹. Σε κάθε περίπτωση όμως, το πειθαρχικό συμβούλιο, αν και δε διαθέτει ευχέρεια ως προς τη επιβολή της ποινής της οριστικής παύσης, δεν περιορίζεται, αλλάζοντας το νομικό χαρακτηρισμό, να εντάξει τα πραγματικά περιστατικά συγκεκριμένης περίπτωσης σε έτερο πειθαρχικό παράπτωμα, ανεξάρτητα από το περιεχόμενο του πειθαρχικού παραπεμπτηρίου.

2.2.2.3. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι, με το νόμο 4674/2020⁸⁰ τροποποιήθηκαν πειθαρχικής φύσεως ρυθμίσεις που διέπουν τα πειθαρχικά όργανα των υπαλλήλων των ΟΤΑ α΄ βαθμού, τους πειθαρχικώς προϊσταμένους και την αρμοδιότητά τους, προκειμένου, αφενός, να αρθούν ασάφειες που προέκυψαν μετά την ισχύ του νόμου 4057/2012 από την αναλογική εφαρμογή των πειθαρχικών διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα στο προσωπικό αυτό, και αφετέρου, να εναρμονιστούν πειθαρχικές διατάξεις του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων με τις ισχύουσες του Υπαλληλικού Κώδικα⁸¹. Ειδικότερα, επικαιροποιήθηκαν οι διατάξεις για τα πειθαρχικά όργανα και τους πειθαρχικούς προϊσταμένους των υπαλλήλων των ΟΤΑ α΄ βαθμού, με σημαντικότερες αλλαγές αυτές της κατάργησης του προϊστάμενου Αυτοτελούς Τμήματος ως πειθαρχικώς προϊσταμένου, καθώς και της Εκτελεστικής Επιτροπής ως συλλογικού πειθαρχικού οργάνου. Ορίστηκε πλέον ρητά ότι οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι

⁷⁸ Ορ. Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών του σχεδίου νόμου 'Πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων του Δημοσίου', ο.π..

⁷⁹ Άρθρο 113, παρ. 2 νόμου 3584/2007. Ο νόμος 4325/2015 (άρθρο 4) επανέφερε σε ισχύ την προηγούμενη διάταξη του άρθρου 109 του νόμου 3528/2007, με την οποία συγκεκριμενοποιούνται και περιορίζονται οι περιπτώσεις των πειθαρχικών παραπτώματων, για τα οποία μπορεί να επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης.

⁸⁰ Νόμος 4674/2020 'Πειθαρχικές διατάξεις για τους υπαλλήλους ΟΤΑ' (ΦΕΚ Α΄ 53/11.3.2020).

⁸¹ Ορ. Εγκύκλιο ΥΠΕΣ 80242/20.11.2020 ο.π..

και τα πειθαρχικά όργανα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ έχουν αρμοδιότητα επιβολής ποινών αντιστοίχως με τους πειθαρχικούς προϊσταμένους και τα πειθαρχικά όργανα του Δημοσίου. Προβλέφθηκε ακόμη ότι οι υπάλληλοι των ΟΤΑ α΄ βαθμού εξακολουθούν να υπάγονται στις πειθαρχικής φύσεως διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, με εξαίρεση τα πειθαρχικά όργανα και τους πειθαρχικούς προϊσταμένους, καθώς και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, για τα οποία ισχύουν τα άρθρα 120 έως 123 του νόμου 3584/2007. Δεδομένου μάλιστα ότι τα ανωτέρω άρθρα του νόμου 3584/2007 αντικαταστάθηκαν από τις διατάξεις του νόμου 4674/2020⁸², πλέον για τα πειθαρχικά όργανα, τους πειθαρχικούς προϊσταμένους και την αρμοδιότητά τους, καθώς και για την αρμοδιότητά των διοικητικών συμβουλίων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ιδρυμάτων και συνδέσμων δήμων, ισχύουν τα εξής: Πειθαρχικά όργανα των υπαλλήλων είναι: α. οι πειθαρχικώς προϊστάμενοί τους, β. το διοικητικό συμβούλιο του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, του Ιδρύματος και του Συνδέσμου Δήμων, γ. το αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο, δ. το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, ε. το Συμβούλιο της Επικρατείας, τα Διοικητικά Εφετεία και ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. Αξιοσημείωτο δε είναι ότι, βάσει των ανωτέρω, στα πειθαρχικά όργανα κατατάσσονται το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Διοικητικό Εφετείο, δηλαδή δικαστήρια που ασκούν δικαστικό έλεγχο των πράξεων των διοικητικών πειθαρχικών οργάνων, παρέχοντας δικαστική προστασία στο διωκόμενο υπάλληλο⁸³.

Επίσης, ως πειθαρχικώς προϊστάμενοι των υπαλλήλων ορίζονται πλέον: α. ο Δήμαρχος επί όλων των υπαγόμενων στην αρμοδιότητά του υπαλλήλων, β. ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης, γ. ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης, δ. ο Πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του Ιδρύματος, ε. ο Πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, στ. ο Πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του Συνδέσμου Δήμων⁸⁴.

Ως προς τις ποινές, προβλέπεται ότι όλοι οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι και τα διοικητικά συμβούλια των ν.π.δ.δ., των Ιδρυμάτων και των Συνδέσμων Δήμων μπορούν να επιβάλλουν την ποινή της έγγραφης επίπληξης. Την ποινή του προστίμου, με τους παρακάτω περιορισμούς, μπορούν να επιβάλλουν οι εξής: α. ο Δήμαρχος και τα διοικητικά συμβούλια των ν.π.δ.δ., των

⁸² Άρθρο 54, παρ. 1 του νόμου 4674/2020.

⁸³ Σπηλιωτόπουλος, Ε., Χρυσανθάκης, Χ., *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 10^η εκδ. 2021, σελ. 82.

⁸⁴ Αν ο υπάλληλος διατέλεσε υπό διαφορετικούς προϊσταμένους και διέπραξε κατ' εξακολούθηση πειθαρχικό αδίκημα, κατά το διάστημα αυτό, αρμόδιος πειθαρχικός προϊστάμενος είναι ο πρότερον καλέσας αυτόν (ΣτΕ 1942/1975). Επίσης, η μετάθεση του υπαλλήλου, ασχέτως νομιμότητάς της, μεθιστά αυτόν στην κατά τόπο αρμοδιότητα του οργάνου που μετατάσσεται (ΣτΕ 2590/1974).

Ιδρυμάτων και των Συνδέσμων Δήμων έως και τις αποδοχές τριών (3) μηνών, β. ο Πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, του Ιδρύματος και του Συνδέσμου Δήμων, έως και τις αποδοχές ενός (1) μηνός, γ. ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης, έως και τα δύο τρίτα (2/3) των μηνιαίων αποδοχών, δ. ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης, έως και το ένα τέταρτο (1/4) των μηνιαίων αποδοχών.

Υπογραμμίζεται δε ότι η απαρίθμηση των οργάνων που ακούν πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους ΟΤΑ είναι αποκλειστική, δεν απαιτείται δε εξάντληση της πειθαρχικής αρμοδιότητας όλων των προϊσταμένων, πριν την επιβολή της προσήκουσας πειθαρχικής ποινής⁸⁵. Προκύπτει δε ότι τα κατώτερα και ανώτερα όρια επιβολής πειθαρχικών ποινών καθορίζονται από το νόμο, όλοι δε οι πειθαρχικοί προϊστάμενοι έχουν τη διακριτική ευχέρεια επιβολής της πειθαρχικής ποινής της έγγραφης επίπληξης⁸⁶. Μάλιστα, όταν το πειθαρχικό όργανο κρίνει ότι το πειθαρχικό παράπτωμα επισύρει ποινή ανώτερη της αρμοδιότητάς του, υποχρεούται να παραπέμψει την υπόθεση αυτή σε ανώτερο πειθαρχικό όργανο, αφού προηγηθεί έλεγχος της βαρύτητας του πειθαρχικού παραπτώματος, το ανώτερο όργανο δε δεσμεύεται όμως από την κρίση του οργάνου που παρέπεμψε. Η κρίση περί παραπομπής ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του επιληφθέντος οργάνου και ελέγχεται μόνο για τυχόν υπέρβαση των άκρων ορίων αυτής⁸⁷. Σε κάθε δε περίπτωση δεν είναι δυνατή η απευθείας παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο, εάν δε μεσολαβήσει η ενδιάμεση παραπομπή στον ανώτερο πειθαρχικό προϊστάμενο. Άλλως, δημιουργείται ακυρότητα της διαδικασίας.

2.2.2.4. ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ

Την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης, της συμμετοχικότητας και της αντιπροσώπευσης των υπαλλήλων στις διαδικασίες ενώπιον των υπηρεσιακών και των πειθαρχικών συμβουλίων επιδίωξε αρχικά ο νόμος 3584/2007⁸⁸, προβλέποντας τη σύνθεση αυτών από μονίμους υπαλλήλους προϊσταμένους Διεύθυνσης που υπάγονται στην αρμοδιότητα του υπηρεσιακού συμβουλίου και αιρετούς εκπροσώπους των υπαλλήλων

⁸⁵ ΣΤΕ 1669/2013.

⁸⁶ Δεν απαγορεύεται η επιβολή από ανώτερο πειθαρχικό προϊστάμενο η επιβολή ποινής που μπορεί να επιβάλλει κατώτερος (ΣΤΕ 1577/1986).

⁸⁷ ΣΤΕ 3758/1972.

⁸⁸ Άρθρο 5 του νόμου 3584/2007, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 51 του νόμου 4407/2016 (ΦΕΚ Α' 134/27.07.2016) και το άρθρο 85 του νόμου 4604/2019 (ΦΕΚ Α' 50/26.3.2019).

κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ τουλάχιστον με βαθμό Δ' που εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία.

Μάλιστα, τα πειθαρχικά συμβούλια που προβλέπονται από τον Υπαλληλικό Κώδικα⁸⁹ έχουν αρμοδιότητα και για τα θέματα αργιών και πειθαρχικού δικαίου του μόνιμου προσωπικού και του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου των δήμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών, καθώς και για θέματα καταγγελίας από την υπηρεσία της σύμβασης εργασίας του παραπάνω προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Στις περιπτώσεις αυτές, στα συμβούλια μετέχουν, δύο (2) προϊστάμενοι διευθύνσεων δήμων της περιφερειακής ενότητας που έχει έδρα η οικεία Περιφέρεια. Τα μέλη αυτά υποδεικνύονται από τον Πρόεδρο του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου ύστερα από κλήρωση από κατάλογο που περιλαμβάνει τους προϊσταμένους διευθύνσεων των δήμων της περιφερειακής ενότητας που έχει έδρα η οικεία Περιφέρεια⁹⁰.

Τα Υπηρεσιακά Συμβούλια μπορούν να επιβάλουν οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή. Κρίνουν σε πρώτο βαθμό, μετά από παραπομπή της υπόθεσης σε αυτά και σε δεύτερο βαθμό, μετά από άσκηση ενστάσεως κατά αποφάσεων πειθαρχικώς προϊσταμένων, δε στερούνται δε της δυνατότητας να κρίνουν υπέρ της απαλλαγής του υπαλλήλου από την αποδιδόμενη σε αυτόν πειθαρχική κατηγορία⁹¹.

Ως προς το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο⁹², αυτό αποφαινεται σε δεύτερο βαθμό, ύστερα από ένσταση κατ' αποφάσεων των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων και, σε πρώτο βαθμό, για την εκδίκαση του παραπτώματος της μη έγκαιρης ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας από τα διοικητικά συμβούλια των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των ιδρυμάτων και των συνδέσμων των δήμων της παρ. 3 του άρθρου 126 του νόμου αυτού. Με το νόμο 4674/2020⁹³ προβλέφθηκε μάλιστα ότι η υφιστάμενη υποχρέωση των πειθαρχικών συμβουλίων να ενημερώνουν το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο για την πορεία και την έκβαση των πειθαρχικών υποθέσεων, από την εισαγωγή τους σε αυτά μέχρι την έκδοση της πειθαρχικής απόφασης, θα γίνεται πλέον ανά τετράμηνο.

⁸⁹ Άρθρα 146 και 146 Β του νόμου 3528/2007.

⁹⁰ Άρθρο Πέμπτο, παρ. 3 του νόμου 4057/2012.

⁹¹ Άρθρο 124 του νόμου 3584/2007.

⁹² Άρθρο 6 του νόμου 3584/2007.

⁹³ Άρθρο 53, παρ. 17 του νόμου 4674/2020.

Αξίζει τέλος να επισημανθεί ότι και ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης, καθώς και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου⁹⁴, κατά τα ειδικώς οριζόμενα στις διατάξεις περί πειθαρχικής αρμοδιότητας του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

Ειδικότερα, ο Διοικητής της ως άνω Αρχής μπορεί να ασκεί ένσταση υπέρ της διοίκησης ή του υπαλλήλου, εναντίον όλων των πειθαρχικών αποφάσεων των φορέων της παραγράφου 1 του άρθρου 83 του νόμου 4622/2019⁹⁵, εξαιρουμένων των αποφάσεων μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών και για οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή. Κατά τα λοιπά, εφαρμόζονται οι πειθαρχικές διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα ή οι κατά περίπτωση οικείες διατάξεις πειθαρχικού δικαίου των ελεγχόμενων φορέων. Επίσης, ο Διοικητής της ΕΑΔ έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά των τελεσίδικων αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων των υπηρεσιών και των φορέων της παραγράφου 1 του άρθρου 83 του νόμου 4622/2019 για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού, καθώς και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου κατά όλων των άλλων τελεσίδικων αποφάσεων μονομελών ή συλλογικών πειθαρχικών οργάνων⁹⁶.

⁹⁴ Άρθρο 53, παρ. 16 του νόμου 4674/2020.

⁹⁵ Η Αρχή ασκεί τις αρμοδιότητές της, στο σύνολο των φορέων και υπηρεσιών της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεών τους και των εποπτευόμενων από αυτούς ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, ακόμα και στην περίπτωση που οι επιχειρήσεις αυτές εξαιρούνται ρητά από τους κανόνες περί δημοσίου τομέα, σύμφωνα με τους ιδρυτικούς τους νόμους. Η αρμοδιότητα της Αρχής επεκτείνεται στους ιδιωτικούς φορείς που συνάπτουν οιοδήποτε είδους σύμβαση με φορείς του δημόσιου τομέα, όπως αυτός οριοθετείται στο άρθρο 51 του ν. 1892/1990 (Α' 101), όπως εκάστοτε ισχύει. Στην αρμοδιότητα της Αρχής εμπίπτουν επίσης, ιδιωτικοί φορείς οι οποίοι συναλλάσσονται με φορείς του δημοσίου τομέα του προηγούμενου εδαφίου καθ' οιοδήποτε τρόπο ακόμα και εξωσυμβατικά, ή χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους καθ' οιοδήποτε ποσοστό. Επίσης, στην αρμοδιότητα της Αρχής εμπίπτουν ιδιωτικοί φορείς οι οποίοι ασκούν οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα που ρυθμίζεται με οποιοδήποτε τρόπο από το κράτος και αφορά στην παροχή υπηρεσιών ή αγαθών προς τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις, ή δραστηριοποιούνται σε τομείς που αφορούν στο δημόσιο συμφέρον. Η κατά τόπον αρμοδιότητα της Αρχής εκτείνεται σε όλη την Επικράτεια.

⁹⁶ Στο πλαίσιο των πειθαρχικών αρμοδιοτήτων του Διοικητή της ΕΑΔ και από το συνδυασμό των διατάξεων της παρ. 4 του άρθρου 140 του Υπαλληλικού Κώδικα, περί γνωστοποίησης της πειθαρχικής απόφασης στα όργανα που δικαιούνται να ασκήσουν ένσταση και της παρ. 5 του άρθρου 99 του νόμου 4622/2019, όπως ισχύει, σύμφωνα με την οποία η προθεσμία για την άσκηση ενστάσεων και προσφυγών από τον Διοικητή της ΕΑΔ αρχίζει από την υποχρεωτική κοινοποίηση των πειθαρχικών αποφάσεων στην Αρχή, προκύπτουν αφενός οι περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι πειθαρχικές αποφάσεις κοινοποιούνται υποχρεωτικά στην έδρα της ΕΑΔ και αφετέρου το ότι η παράλειψη της κοινοποίησης αυτής συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για τα υπόχρεα όργανα. Ως εκ τούτου οι αρμόδιες Διευθύνσεις Προσωπικού και οι Γραμματείες των Πειθαρχικών Συμβουλίων στην περίπτωση έκδοσης απόφασης από αυτά, θα πρέπει να προβαίνουν σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες για την ορθή και έγκαιρη κοινοποίηση των πειθαρχικών αποφάσεων.

2.2.2.5. ΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΔΙΚΑΣΙΑΣ – ΑΣΚΗΣΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΩΞΗΣ

Με το νόμο 3584/2007 καθιερώθηκαν για πρώτη φορά προθεσμίες για την ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας, προκειμένου να μην εκκρεμούν οι πειθαρχικές διαδικασίες για μεγάλο χρονικό διάστημα, εις βάρος της διοίκησης και των εργαζομένων. Καθιερώθηκε επίσης για πρώτη φορά για τους υπαλλήλους ΟΤΑ η ένορκη διοικητική εξέταση και προβλέφθηκε η άσκηση ένστασης στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο για τους υπαλλήλους ΟΤΑ α΄ βαθμού. Ακολούθως, με το νόμο 4057/2012, καθορίστηκαν προθεσμίες ολοκλήρωσης κάθε σταδίου της πειθαρχικής διαδικασίας, οι οποίες προθεσμίες είναι ωστόσο ενδεικτικές⁹⁷.

Η προδικασία διεξάγεται στα εξής στάδια και σε ορισμένο για κάθε στάδιο χρονικό πλαίσιο⁹⁸:

- i) Την προκαταρκτική εξέταση, η οποία αποτελεί την προκαταρκτική άτυπη συλλογή και καταγραφή πληροφοριών και στοιχείων για το εικαζόμενο πειθαρχικό αδίκημα.
- ii) Την ένορκη διοικητική εξέταση (ΕΔΕ) που ενεργείται, όταν υπάρχουν σοβαρές υπόνοιες ή σαφείς ενδείξεις διάπραξης πειθαρχικού παραπτώματος⁹⁹. Η ένορκη διοικητική εξέταση δε συνιστά έναρξη πειθαρχικής δίωξης και είναι μυστική. Διατάσσεται από οποιονδήποτε πειθαρχικώς προϊστάμενο και ενεργείται από μόνιμο υπάλληλο με βαθμό Α' του ίδιου ΟΤΑ και, σε καμιά περίπτωση, κατώτερου βαθμού, από εκείνον στον οποίο αποδίδεται η πράξη¹⁰⁰. Ολοκληρώνεται με την υποβολή αιτιολογημένης έκθεσης του υπαλλήλου που την ενεργεί. Η έκθεση αυτή υποβάλλεται, με όλα τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν, στον πειθαρχικώς προϊστάμενο, ο οποίος διέταξε τη διενέργεια της εξέτασης και εντός της προθεσμίας που έχει τάξει. Εφόσον με την έκθεση διαπιστώνεται η διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος από συγκεκριμένο υπάλληλο, ο πειθαρχικώς προϊστάμενος υποχρεούται να ασκήσει πειθαρχική δίωξη. Η μη κοινοποίηση του πορίσματος της ΕΔΕ στον εγκαλούμενο καλύπτεται από την υποβολή απολογίας, γραπτής ή αυτοπροσώπως¹⁰¹.

⁹⁷ Ορ. Παναζή, ο.π. σελ. 251.

⁹⁸ Ορ. Σπηλιωτόπουλο, Ε., Χρυσανθάκη, Χ. σελ. 85 επομ., ο.π..

⁹⁹ Άρθρο 130 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύει.

¹⁰⁰ Κατ' εξαίρεση, η ενέργεια της ένορκης διοικητικής εξέτασης μπορεί να ανατίθεται σε μόνιμο υπάλληλο άλλου ΟΤΑ με βαθμό Α', για τη διασφάλιση της αντικειμενικότητας της ένορκης διοικητικής εξέτασης ή εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι, οι οποίοι παρατίθενται στην πράξη ανάθεσης.

¹⁰¹ ΣτΕ 2592/1990.

- iii) Την ανάκριση που επίσης είναι μυστική και διεξάγεται, αν ο πειθαρχικός προϊστάμενος ή το πειθαρχικό συμβούλιο που παραπέμφθηκε η υπόθεση κρίνουν ότι αυτή χρειάζεται περισσότερη διερεύνηση και η οποία είναι υποχρεωτική, κατά τη διαδικασία ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου και προαιρετική ενώπιον του μονομελούς πειθαρχικού οργάνου. Κατ' εξαίρεση, δεν είναι υποχρεωτική η ανάκριση, 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 κατά τρόπο μη επιδεχόμενο αμφισβήτηση ότι διέπραξε το πειθαρχικό παράπτωμα και, όταν ο υπάλληλος συλλαμβάνεται επ' αυτοφώρω, κατά τη διάπραξη ποινικού αδικήματος που αποτελεί συγχρόνως και πειθαρχικό παράπτωμα, όταν έχει προηγηθεί ανάκριση ή προανάκριση, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, για ποινικό αδίκημα που αποτελεί και πειθαρχικό παράπτωμα και όταν έχει διενεργηθεί, πριν από την έκδοση του παραπεμπτηρίου εγγράφου ή της ένστασης, ΕΔΕ ή άλλη ένορκη εξέταση, κατά την οποία διαπιστώθηκε διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος από συγκεκριμένο υπάλληλο. Το ίδιο ισχύει όταν η διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος προκύπτει από έκθεση δικαστικού οργάνου ή άλλου ελεγκτικού οργάνου της Διοίκησης. Η πειθαρχική ανάκριση διεξάγεται από υπάλληλο που μπορεί να είναι και μέλος του Υπηρεσιακού Συμβουλίου, τουλάχιστον ομοιόβαθμο του διωκόμενου, με την εξαίρεση των προσώπων που προβλέπει το άρθρο 132 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύει. Τα άρθρα 132-136 του ίδιου ως άνω νόμου καθορίζουν τις ανακριτικές πράξεις και τον τρόπο διενέργειάς τους.
- iv) Την κλήση σε απολογία από τον πειθαρχικό προϊστάμενο, εάν το αδίκημα βεβαιώθηκε από την προκαταρκτική έρευνα ή την ανάκριση, εφόσον το αδίκημα επισύρει ποινή που μπορεί να επιβάλει ο ίδιος, αλλιώς η υπόθεση παραπέμπεται στον αμέσως επόμενο πειθαρχικό προϊστάμενο. Η κλήση σε απολογία¹⁰² είναι βασικό μέσο προστασίας του διωκόμενου και πρέπει να περιέχει σαφώς και λεπτομερώς τα πραγματικά περιστατικά που συγκροτούν την αντικειμενική υπόσταση του αποδιδόμενου πειθαρχικού αδικήματος. Αυτή κοινοποιείται στο διωκόμενο, στον οποίο τάσσεται προθεσμία για την υποβολή της, η παράλειψη δε

¹⁰² Άρθρο 138 νόμου 3584/2007, όπως ισχύει.

της κλήσης καλύπτεται με την υποβολή εγγράφου απολογίας ή την προσέλευση στον πειθαρχικό δικαστή.

- ν) Την απολογία που είναι καταρχήν έγγραφη. Ο διωκόμενος έχει δικαίωμα να λάβει γνώση και αντίγραφα του πειθαρχικού φακέλου, μπορεί δε να ζητήσει εύλογη προθεσμία για υποβολή εγγράφων προς υπεράσπισή του¹⁰³.

Ακολούθως, η πειθαρχική δίωξη αρχίζει είτε με την κλήση σε απολογία του υπαλλήλου από το μονομελές πειθαρχικό όργανο είτε με παραπομπή του υπαλλήλου στο πειθαρχικό συμβούλιο¹⁰⁴. Η κλήση σε απολογία αποτελεί ουσιώδη τύπο της πειθαρχικής διαδικασίας, η μη τήρηση του οποίου οδηγεί σε ακυρότητες της διαδικασίας, σε περίπτωση όμως που ο τύπος αυτός δεν τηρήθηκε, το πειθαρχικό συμβούλιο είναι υποχρεωμένο να καλέσει σε απολογία τον υπάλληλο. Η παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο δεν είναι καταρχήν υποχρεωτική για τα πειθαρχικά όργανα, τα οποία έχουν σχετική διακριτική ευχέρεια να κρίνουν το είδος, τη φύση και τις συνθήκες τέλεσης του πειθαρχικού παραπτώματος, εκτός εάν το πειθαρχικό παράπτωμα του υπαλλήλου τιμωρείται με ποινή μεγαλύτερη της αρμοδιότητάς του πειθαρχικού οργάνου που παραπέμπει ή υπάρχει αιτιολογημένη πρόταση της αρμόδιας υπηρεσίας¹⁰⁵.

Το παραπεμπτήριο έγγραφο αποτελεί τη 'λεγόμενη 'πειθαρχική αγωγή'. Σε αυτό πρέπει να προσδιορίζονται επακριβώς, επί ποινή ακυρότητας, τα πραγματικά περιστατικά που συνιστούν το πειθαρχικό παράπτωμα, καθώς και ο διωκόμενος υπάλληλος¹⁰⁶. Εντούτοις, τυχόν ατέλεια του παραπεμπτηρίου καλύπτεται με την κλήση σε απολογία, την αυτοπρόσωπη παράσταση και την ίδια την απολογία¹⁰⁷. Λόγοι δε που ανάγονται στο κύρος του παραπεμπτηρίου εγγράφου εξετάζονται αυτεπαγγέλτως από το αρμόδιο δικαστήριο¹⁰⁸. Το παραπεμπτήριο και η κλήση του υπαλλήλου σε απολογία πρέπει να επιδίδονται με δικαστικό επιμελητή, η παράλειψη ωστόσο της κοινοποίησης καλύπτεται, εφόσον αποδεικνύεται ότι σε μεταγενέστερο στάδιο ο εγκαλούμενος έλαβε πλήρη γνώση της σχηματισθείσας δικογραφίας¹⁰⁹. Ωστόσο, τα πραγματικά περιστατικά είναι δυνατόν να περιγράφονται, έστω και συνοπτικά ή να αναγράφονται και σε άλλο έγγραφο (πχ πόρισμα της ΕΔΕ), το οποίο πρέπει να συγκοινοποιείται μαζί με το

¹⁰³ Άρθρο 139 νόμου 3584/2007, όπως ισχύει.

¹⁰⁴ Άρθρο 126 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύει.

¹⁰⁵ Άρθρο 127 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύει.

¹⁰⁶ Το παραπεμπτήριο έγγραφο μπορεί να αφορά και σε περισσότερους υπαλλήλους (ΣτΕ 1655/1990).

¹⁰⁷ ΣτΕ 2334/1988.

¹⁰⁸ ΣτΕ 2086/1988.

¹⁰⁹ ΣτΕ 1514/1996.

παραπεμπτήριο στο διωκόμενο υπάλληλο¹¹⁰. Σε κάθε περίπτωση, η αναφορά τέλεσης συγκεκριμένων πειθαρχικών παραπτώματων στο παραπεμπτήριο έγγραφο δεν είναι δεσμευτική για το πειθαρχικό συμβούλιο, το οποίο καθίσταται τελικά και το μόνο αρμόδιο όργανο επί της υπό κρίση πειθαρχικής υπόθεσης.

2.2.2.6. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Όταν η υπόθεση παραπέμπεται στο πειθαρχικό συμβούλιο, ο Πρόεδρος προσδιορίζει με πράξη του την ημέρα, κατά την οποία θα συζητηθεί η υπόθεση. Ο διωκόμενος υπάλληλος έχει δικαίωμα να παραστεί είτε αυτοπροσώπως είτε διά ή μετά πληρεξουσίου δικηγόρου, η μη προσέλευση του δεν εμποδίζει ωστόσο την πρόοδο της διαδικασίας¹¹¹, πρέπει όμως ο υπάλληλος να έχει οπωσδήποτε προηγουμένως κληθεί. Παράλειψη της κλήσης καλύπτεται, αν ο εγκαλούμενος, μετά το πέρας της ανακρίσεως απολογηθεί¹¹². Το πειθαρχικό όργανο εκτιμά ελευθέρως τις αποδείξεις, λαμβάνοντας υπόψη του και αποδεικτικά στοιχεία που δεν προκύπτουν από την πειθαρχική διαδικασία, αλλά από άλλη νόμιμη διαδικασία, εφόσον όμως έλαβε γνώση αυτών ο διωκόμενος. Συναφή πειθαρχικά παραπτώματα, τα οποία διαπιστώνονται κατά την εκτίμηση των αποδείξεων, μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο της ίδιας πειθαρχικής κρίσης, μόνον εφόσον ο διωκόμενος κληθεί σε απολογία και για αυτά¹¹³.

Η κρίση του πειθαρχικού οργάνου πρέπει να στηρίζεται σε αποδεδειγμένα πραγματικά γεγονότα και να είναι ειδικώς αιτιολογημένη και η πειθαρχική απόφαση διατυπώνεται εγγράφως, περιέχοντας στοιχεία που καθορίζει ο νόμος¹¹⁴.

Κατά των αποφάσεων των πειθαρχικώς προϊσταμένων, καθώς και των διοικητικών συμβουλίων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των ιδρυμάτων και των συνδέσμων Δήμων μπορεί να ασκηθεί το τακτικό ένδικο μέσο της ένστασης ενώπιον του αρμόδιου Υπηρεσιακού Συμβουλίου. Οι αποφάσεις των Υπηρεσιακών Συμβουλίων που κρίνουν σε πρώτο βαθμό, υπόκεινται επίσης σε ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου από τον υπάλληλο που τιμωρήθηκε, στις περιπτώσεις επιβολής της πειθαρχικής ποινής του προστίμου

¹¹⁰ Ορ. Πανταζή, ο.π. σελ. 256 επομ.

¹¹¹ Άρθρο 140 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύει.

¹¹² ΣτΕ 2245/1997.

¹¹³ Άρθρο 143 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύει.

¹¹⁴ Άρθρο 144 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύει. Η παράλειψη των στοιχείων που αναφέρονται στα εδάφια α', β' και γ', εκτός του ονοματεπωνύμου, δεν συνεπάγεται ακυρότητα της απόφασης, εφόσον αυτά προκύπτουν από το φάκελο της υπόθεσης. Ωστόσο, η ακριβής περιγραφή του πειθαρχικού παραπτώματος, κατά τα συνιστώντα αυτό πραγματικά περιστατικά, κατά τόπο και χρόνος τελέσεως τους, αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας (ΣτΕ 5742/1995 κα).

αποδοχών δύο (2) μηνών και άνω, της στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή, του υποβιβασμού, της προσωρινής και της οριστικής παύσεως. Όλες οι αποφάσεις των Υπηρεσιακών Συμβουλίων που κρίνουν σε πρώτο βαθμό υπόκεινται σε ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, υπέρ του ΟΤΑ. Ένσταση ενώπιον του Υπηρεσιακού ή του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου δικαιούνται να ασκήσουν ο υπάλληλος που τιμωρήθηκε και υπέρ του ΟΤΑ ή υπέρ του υπαλλήλου, κάθε ανώτερος πειθαρχικώς προϊστάμενος. Τα Υπηρεσιακά Συμβούλια και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, όταν κρίνουν μετά από ένσταση του υπαλλήλου ή υπέρ αυτού, δεν μπορούν να χειροτερεύσουν τη θέση του. Όταν κρίνουν ένσταση υπέρ της Διοικήσεως, δεν μπορούν να επιβάλουν ελαφρύτερη ποινή από αυτήν που επιβλήθηκε. Όταν ασκούνται ενστάσεις τόσο από τον υπάλληλο όσο και υπέρ της Διοικήσεως, το Πειθαρχικό Συμβούλιο τις κρίνει από κοινού και δε δεσμεύεται ως προς την ποινή που θα επιβάλει. Η προθεσμία για την άσκηση ένστασης και η άσκηση της δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, με εξαίρεση τις πειθαρχικές ποινές της προσωρινής και οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού¹¹⁵.

Δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλει τις πειθαρχικές ποινές του υποβιβασμού ή της οριστικής παύσεως¹¹⁶. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής και η άσκησή της επίσης δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, με εξαίρεση τις πειθαρχικές αποφάσεις που επιβάλλουν την ποινή της προσωρινής ή οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας ή το Διοικητικό Εφετείο μπορούν με απόφαση τους να αναστείλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, εφόσον πιθανολογείται ανεπανόρθωτη βλάβη του προσφεύγοντος ή ευδοκίμηση της προσφυγής, εκτός εάν λόγοι δημοσίου συμφέροντος αποκλείουν τη χορήγηση αναστολής. Στην περίπτωση χορήγησης αναστολής, η εκδίκαση της προσφυγής γίνεται μέσα σε προθεσμία οκτώ (8) μηνών από τη χορήγηση της άλλως η χορηγηθείσα αναστολή εκτέλεσης της πειθαρχικής απόφασης παύει να ισχύει¹¹⁷. Το

¹¹⁵ Σύμφωνα με το άρθρο πρώτο, υποπαρ. ΣΤ3 του νόμου 4152/2013, οι αποφάσεις των πειθαρχικών συμβουλίων που εκδίδονται μετά την ημερομηνία δημοσίευσης του νόμου αυτού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές του υποβιβασμού και της οριστικής παύσης δεν υπόκεινται σε ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, αλλά σε προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

¹¹⁶ Άρθρο 147 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύει.

¹¹⁷ Η σχετική ρύθμιση είναι αμφίβολης αντισυνταγματικότητας, δεδομένου ότι συναρτά την παροχή της προσωρινής δικαστικής προστασίας από αντικειμενικούς λόγους, όπως ο φόρτος του δικαστηρίου (Ορ. Σπηλιωτόπουλο, Ε., Χρυσανθάκη, Χ., ο.π., σελ. 89 επομ.).

Συμβούλιο της Επικρατείας και το Διοικητικό Εφετείο, όταν κρίνουν μετά από προσφυγή, δεν μπορούν να χειροτερεύσουν τη θέση του υπαλλήλου.

2.2.2.7. Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ

Η τελεσίδικη απόφαση του αρμόδιου πειθαρχικού οργάνου έχει τη φύση διοικητικής πράξης και συνεπώς το στοιχείο της εκτελεστότητας, άρα εκτελείται υποχρεωτικώς. Η απόφαση τελεσιδικεί, όταν έχει εκδοθεί από πειθαρχικώς προϊστάμενο και δεν ασκήθηκε ένσταση στο πειθαρχικό συμβούλιο ή έχει εκδοθεί από το πειθαρχικό συμβούλιο, είτε μετά από έγερση πειθαρχικής δίωξης είτε μετά από ένσταση¹¹⁸. Η εκτέλεση γίνεται από τον οικείο ΟΤΑ, παράλειψη δε της εκτέλεσης της ποινής αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα του παραλείποντος.

Ως προς τις συνέπειες που επιφέρουν οι επιβληθείσες ποινές, επισημαίνονται τα εξής: Μετά τον υποβιβασμό, ο τιμωρούμενος δεν κρίνεται για προαγωγή, πριν παρέλθει από την επιβολή της ποινής χρονικό διάστημα ίσο με το ήμισυ του χρόνου που απαιτείται για προαγωγή. Ως προς τη διακοπή του δικαιώματος προαγωγής, αυτή περιλαμβάνει και το δικαίωμα επιλογής για θέσεις προϊσταμένων. Αναφορικά με τυχόν επιβληθέν πρόστιμο, αυτό υπολογίζεται στις αποδοχές που λαμβάνει ο υπάλληλος, κατά το χρόνο έκδοσης της πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης. Όταν αυτό ορίζεται έως το ένα πέμπτο (1/5) των αποδοχών του, παρακρατείται εφάπαξ από τις αποδοχές του πρώτου μήνα, μετά την τελεσιδικία της απόφασης. Όταν είναι μεγαλύτερο, παρακρατείται τμηματικώς κατά μήνα. Η μηνιαία παρακράτηση καθορίζεται με την πειθαρχική απόφαση και δεν επιτρέπεται να είναι ανώτερη από το ένα πέμπτο (1/5) των αποδοχών του υπαλλήλου. Τέλος, κατά το χρόνο της προσωρινής παύσης ο υπάλληλος απέχει από κάθε υπηρεσία και ο χρόνος της προσωρινής παύσης δε θεωρείται ως χρόνος πραγματικής υπηρεσίας.

Μετά από ένα χρονικό διάστημα που ποικίλει, ανάλογα με τη βαρύτητα της ποινής, οι ποινές διαγράφονται από το προσωπικό μητρώο του υπαλλήλου, εκτός από την ποινή της οριστικής παύσης¹¹⁹. Σε περίπτωση απόρριψης προσφυγής κατά απόφασης που επιβάλλει την ποινή της οριστικής παύσης, η λύση της υπαλληλικής σχέσης επέρχεται αυτοδικαίως από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας.

¹¹⁹ Άρθρο 149, παρ. 1 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύει.

Μετά την αναλυτική παράθεση των (ισχυουσών) διατάξεων που ρυθμίζουν την πειθαρχική ευθύνη των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ (ιδίως του πρώτου βαθμού), καθώς και των δημοτικών υπαλλήλων, κρίνεται ως σκόπιμο να ακολουθήσει η παρουσίαση βασικών σημείων μια θεμελιώδους αρχής που (δέον όπως) εφαρμόζεται στο δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων εν γένει, σε όλα τα στάδια της πειθαρχικής διαδικασίας, ως άμεσα συνυφασμένη με τα δικαιώματα των υποκειμένων αυτής.

3. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ NE BIS IN IDEM ΣΤΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

3.1. Η ΑΡΧΗ ΥΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΙΚΩΝ ΚΩΔΙΚΩΝ – ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Η απαγόρευση δεύτερης δίωξης ή καταδίκης για το ίδιο αδίκημα (ne bis in idem) αποτελεί θεμελιώδη αρχή που κατοχυρώνεται στο επίπεδο της ΕΣΔΑ¹²⁰ και του Ενωσιακού Δικαίου¹²¹, αλλά και του εγχώριου δικαίου. Τη χρονική περίοδο που προηγήθηκε της ψήφισης του πρώτου Υπαλληλικού Κώδικα στη χώρα μας¹²², οι θέσεις που εκφράστηκαν από τη θεωρία και τη νομολογία, ως προς η εφαρμογή της αρχής ne bis in idem στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Καταρχήν, υποστηρίχθηκε από τη θεωρία ότι το αξίωμα του ποινικού δικαίου δεν αναγνωρίζεται στο πειθαρχικό δίκαιο¹²³. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με μικρές διακυμάνσεις, διατύπωσε τη θέση ότι η εν λόγω αρχή ισχύει και επί των πειθαρχικών παραβάσεων, αλλά *υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται περί των αυτών πειθαρχικών παραβάσεων και ότι η πειθαρχική δίωξη γίνεται υπό του αυτού οργάνου*¹²⁴.

Ειδικότερα, ο πρώτος ελληνικός Υπαλληλικός Κώδικας όριζε ότι *1. Ουδείς διώκεται εκ δευτέρου δια το αυτό πειθαρχικό αδίκημα. 2. Ένεκα του αυτού πειθαρχικού αδικήματος μια ποινή επιβάλλεται*¹²⁵. Ο πιο πρόσφατος Υπαλληλικός Κώδικας που ψηφίστηκε το έτος 1999 περιλάμβανε διατάξεις που καθιέρωναν την αρχή ne bis in idem¹²⁶. Ο σήμερα ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας περιλαμβάνει ανάλογες ρυθμίσεις προς εκείνες του Υπαλληλικού Κώδικα του 1999, σχετικά με την αρχή αυτή, προβλέποντας ότι οι αρχές και οι κανόνες του Ποινικού Δικαίου και της Ποινικής Δικονομίας εφαρμόζονται στο Πειθαρχικό Δίκαιο των δημοσίων

¹²⁰ Άρθρο 4, παρ. 1 του 7ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

¹²¹ Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ που διακηρύχθηκε στο Στρασβούργο στις 12 Δεκεμβρίου 2007 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή και στο άρθρο 50 του οποίου ορίζεται ότι κανείς δε διώκεται ούτε τιμωρείται ποινικά για αδίκημα, για το οποίο έχει ήδη αθωωθεί ή καταδικαστεί εντός της Ένωσης με οριστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, σύμφωνα με το νόμο.

¹²² Νόμος 1811/1951 'Περί Κώδικος Καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων' (ΦΕΚ Α' 141/16.5.1951).

¹²³ Μουστάκας, Μελέτιος, *Η αρχή ne bis in idem και το αβέβαιο ελληνικό διοικητικό δίκαιο: το αβέβαιο μέλλον μιας (κάποτε) πολλά υποσχόμενης αρχής*, Εκδόσεις Σάκκουλα 2018, σελ. 55 επομ., όπου παρουσιάζονται οι σχετικές θέσεις των καθηγητών Θ. Παναγόπουλου, Η. Κυριακόπουλου, Μ. Στασινόπουλου. Ο τελευταίος υποστηρίζει ωστόσο ότι, να μεν αν το πειθαρχικό όργανο επέβαλε ορισμένη ποινή για ορισμένο αδίκημα, ο ιεραρχικά προϊστάμενος δεν κωλύεται, αν κρίνει ανεπαρκή την επιβληθείσα ποινή, να επιβάλει και δεύτερη πειθαρχική ποινή, αποκλείεται όμως να επιβάλει το ίδιο όργανο νέα ποινή για το ίδιο αδίκημα.

¹²⁴ ΣτΕ 241/1934, 832/1940.

¹²⁵ Άρθρο 139 του νόμου 1811/1951.

¹²⁶ Άρθρα 110, παρ. 3, 11, 123, 124, παρ. 3 του νόμου 2683/1999 'Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ Α' 19/8.2.1999).

υπαλλήλων και ότι δεν επιτρέπεται δεύτερη δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα ούτε παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο, μετά την έκδοση οριστικής απόφασης για το ίδιο παράπτωμα από οποιοδήποτε πειθαρχικό όργανο¹²⁷. Παρόμοιες προβλέψεις περιλαμβάνει και ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων¹²⁸.

Συγκεκριμένα, υπό το καθεστώς των ως άνω νομοθετημάτων, η εφαρμογή της αρχής *ne bis in idem* απαιτεί να υφίσταται και ταυτότητα του διωκόμενου πειθαρχικού παραπτώματος και ταυτότητα του πειθαρχικώς διωκόμενου υπαλλήλου. Μάλιστα, υποστηρίζεται από τη θεωρία ότι η απλή μεταβολή του νομικού χαρακτηρισμού του παραπτώματος δεν αλλοιώνει την πραγματική βάση αυτού¹²⁹, άποψη που έχει υιοθετηθεί και από τη νομολογία¹³⁰. Επιπλέον, δεν μπορεί να γίνει λόγος για εφαρμογή της εν λόγω αρχής, εάν δεν υπάρχει οριστική απόφαση πειθαρχικού οργάνου που εκτίμησε κατ' ουσία την αποδιδόμενη παράβαση, ήτοι απόφαση που δεν προσβάλλεται διοικητικώς ή δικαστικώς. Μάλιστα, η αποχή του πειθαρχικού οργάνου να προβεί στην πειθαρχική δίωξη συγκεκριμένου υπαλλήλου έχει κριθεί ότι παράγει τις ίδιες έννομες συνέπειες με ρητή απόφαση του ίδιου οργάνου¹³¹. Ωστόσο, δεν αποκλείεται η δυνατότητα άσκησης έφεσης ή ένστασης από τη Διοίκηση και υπέρ αυτής, αν κριθεί ότι η επιβληθείσα ποινή είναι καταφανώς ανεπαρκής, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι παραβιάζεται η εν λόγω αρχή¹³². Σημειώνεται επίσης ότι η αρχή *ne bis in idem* δε συνιστά πρόσκομμα στη διενέργεια δεύτερης ΕΔΕ κατά του ίδιου υπαλλήλου για το ίδιο παράπτωμα, δυνάμει μεταγενέστερων νεότερων στοιχείων ή ύστερα από συμπληρωματική ανάκριση¹³³.

Καταλήγοντας, αξίζει να αναφερθεί μια έτερη προϋπόθεση που θέτει μέρος της θεωρίας της νομικής επιστήμης για την εφαρμογή της υπό εξέταση αρχής στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, ήτοι η ανυπαρξία αντίθετης διάταξης νόμου¹³⁴. Εντούτοις, οι σαφείς ρυθμίσεις του ισχύοντα Υπαλληλικού Κώδικα και του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και

¹²⁷ Άρθρα 108, παρ. 1, 110, παρ. 3, 123, παρ. 3 του νόμου 3528/2007, όπως ισχύει.

¹²⁸ Άρθρα 112, 114, παρ. 3, 115, παρ. 1, 127, παρ. 2 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύει.

¹²⁹ Ορ. Μουστάκα, ο.π., σελ. 74, όπου παρουσιάζονται οι σχετικές απόψεις.

¹³⁰ ΣτΕ 1523/1986.

¹³¹ ΣτΕ 3260/1981.

¹³² Ορ. Μουστάκα, ο.π., σελ. 81-82, όπου παρουσιάζονται οι σχετικές απόψεις των καθηγητών Μ. Στασινόπουλου, Ε. Σπηλιωτόπουλου, Χ. Χρυσανθάκη.

¹³³ ΣτΕ 1626/1999, 1582/1993.

¹³⁴ Ορ. Μουστάκα, ο.π., σελ. 88 επομ., όπου παρατίθεται η άποψη του Β. Ρώτη, αλλά και η αντίθετη άποψη του Μ. Στασινόπουλου.

Κοινοτικών Υπαλλήλων δεν επιτρέπουν επ' ουδενί να υπάρξει απόκλιση από την εφαρμογή της αρχής αυτής, δυνάμει αντίθετης νομοθετικής διάταξης¹³⁵.

3.2. ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΡΧΗ NE BIS IN IDEM – ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Η αυτοτέλεια και η ανεξαρτησία της πειθαρχικής έναντι της ποινικής διαδικασίας αποτελεί τη βασική εξαίρεση από την αρχή ne bis in idem. Ειδικότερα, η πειθαρχική αντιμετώπιση μιας συγκεκριμένης συμπεριφοράς ενός δημόσιου υπαλλήλου δε συνδέεται και δεν εξαρτάται καταρχήν από την προηγούμενη ποινική αντιμετώπιση της ίδιας αυτής συμπεριφοράς. Δικαιολογητικό έρεισμα της διαφοροποίησης αυτής αναζητείται στο πεδίο του σκοπού που η κάθε διαδικασία επιδιώκει, καθώς και στο φορέα του έννομου αγαθού που διακυβεύεται κάθε φορά. Έτσι, έχει υποστηριχθεί ότι στο πειθαρχικό δίκαιο φορέας ενός έννομου αγαθού είναι η διασφάλιση της εσωτερικής έννομης τάξης της δημόσιας υπηρεσίας, η λειτουργία της οποίας διαταράσσεται με την τέλεση ενός πειθαρχικού παραπτώματος, ενώ στα αδικήματα του ποινικού κώδικα φορέας του έννομου αγαθού είναι το κοινωνικό σύνολο¹³⁶.

Ωστόσο, είναι γνωστό ότι η πειθαρχική δίκη δανείζεται και χρησιμοποιεί κανόνες και αρχές που εφαρμόζονται στο ποινικό δίκαιο και στην ποινική δικονομία. Ο ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας, καθώς και ο Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων ρυθμίζουν ειδικώς τα θέματα που άπτονται της πειθαρχικής διαδικασίας, όταν ο υπάλληλος έχει ήδη εκδιωχθεί ποινικά. Ορίζεται ειδικότερα 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*¹³⁷. Στην περίπτωση δηλαδή που το πειθαρχικό παράπτωμα αποτελεί ταυτοχρόνως και ποινικό αδίκημα, το πειθαρχικό όργανο δεν είναι υποχρεωμένο να αναμείνει το αποτέλεσμα της ποινικής δίκης, δίνεται ωστόσο σε αυτό η διακριτική ευχέρεια να αναστείλει την πειθαρχική διαδικασία για εξαιρετικούς λόγους¹³⁸. Οι λόγοι αυτοί δεν αναφέρονται ρητά στην ως άνω

¹³⁵ Ορ. άρθρο 123, παρ. 3 του νόμου 3528/2007 και άρθρο 127, παρ. 2 του νόμου 3584/2007, όπως ισχύουν, όπου ορίζεται ότι *δεν επιτρέπεται παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο μετά την έκδοση οριστικής απόφασης για το ίδιο παράπτωμα από οποιοδήποτε πειθαρχικό όργανο.*

¹³⁶ Ορ. Μουστάκα, ο.π., σελ. 115 επομ., όπου παρατίθενται οι σχετικές απόψεις των Μ. Στασινόπουλου, Ε. Δαρζέντα, Α. Τάχου, Ι. Συμεωνίδη.

¹³⁷ Άρθρο 114 του νόμου 3528/2007 και άρθρο 118 του νόμου 3584/2007.

¹³⁸ ΣτΕ 1264/2014.

διάταξη διάταξη, σχετίζονται όμως με το συμφέρον της υπηρεσίας, το πρόσωπο του διωκόμενου, υπό την ιδιότητά του υπαλλήλου και του ανθρώπου και της προστασίας της προσωπικότητάς του. Σε κάθε περίπτωση, αναστολή δεν επιτρέπεται, όταν το πειθαρχικό παράπτωμα προκάλεσε δημόσιο σκάνδαλο ή θίγει σοβαρά το κύρος της υπηρεσίας, ζήτημα ωστόσο τίθεται αν σε πολύ σοβαρές υποθέσεις ενδείκνυται, έπειτα από προσεκτική στάθμιση, η αναμονή ολοκλήρωσης της ποινικής διαδικασίας¹³⁹.

Ως προς τη δέσμευση του πειθαρχικού οργάνου από την ποινική απόφαση που τυχόν προηγήθηκε, η δέσμευση αυτή αφορά στην ύπαρξη ή την ανυπαρξία των πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση πειθαρχικού παραπτώματος, απαιτείται δε πλήρης ταύτιση με τα περιστατικά, για τα οποία ασκήθηκε πειθαρχική δίωξη¹⁴⁰, χωρίς να εξετάζεται αν συντρέχει η υποκειμενική υπόσταση του ποινικού αδικήματος, απαιτείται ωστόσο είτε αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου, αθωωτική ή καταδικαστική είτε αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα¹⁴¹.

Τίθεται ωστόσο το ερώτημα αν το πειθαρχικό όργανο δεσμεύεται μόνο από τα πραγματικά περιστατικά, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις¹⁴². Η άποψη αυτή είχε γίνει αρχικά δεκτή από τη θεωρία και τη νομολογία, εντούτοις, το έτος 2009 εκδόθηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) η από 27.4.2009 απόφαση 'B. Σταυρόπουλος κατά Ελλάδας', με την οποία κρίθηκε ότι 'η ποινική αθώωση, έστω και λόγω αμφιβολιών, ενδυναμώνει το τεκμήριο αθωότητας, ως εκ τούτου είναι απολύτως δεσμευτικό για όλα τα δικαστήρια και τις αρχές που επιλαμβάνονται των ίδιων περιστατικών'¹⁴³.

Η περίπτωση επανάληψης της πειθαρχικής διαδικασίας, σε περίπτωση μεταγενέστερης αμετάκλητης καταδικαστικής ποινικής απόφασης, με την οποία διαπιστώνονται πραγματικά περιστατικά που συνιστούν την αντικειμενική υπόσταση παραπτώματος, το οποίο δικαιολογεί την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης, καθώς και μεταγενέστερης αμετάκλητης αθωωτικής ποινικής απόφασης ή αμετάκλητου απαλλακτικού βουλεύματος για την πράξη ή την παράλειψη για την οποία διώχθηκε πειθαρχικά ο υπάλληλος¹⁴⁴, θεωρείται επίσης εξαίρεση από την αρχή *ne bis in idem*. Από μέρος της θεωρίας, ωστόσο έχει διατυπωθεί η γνώμη ότι στην περίπτωση

¹³⁹ Ορ. Πανταζή, ο.π., σελ. 196 επομ.

¹⁴⁰ ΣτΕ 918/2015.

¹⁴¹ Η άσκηση ποινικής δίωξης για πραγματικά περιστατικά υπαγόμενα στην έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος δεν αποτελεί προϋπόθεση για την επιβολή πειθαρχικής ποινής (ΣτΕ 2166/2011).

¹⁴² Ορ. Μουστάκα, ο.π., σελ. 104 επομ.

¹⁴³ Ορ. κατωτ. 3.3.

¹⁴⁴ Άρθρο 114 του νόμου 3528/2007 και άρθρο 118 του νόμου 3584/2007.

που, λόγω μεταγενέστερης έκδοσης αμετάκλητης ποινικής καταδικαστικής απόφασης για πραγματικά περιστατικά που συνιστούν πειθαρχικά παραπτώματα τιμωρούμενα με τις πειθαρχικές ποινές του υποβιβασμού ή της οριστικής παύσης, χωρεί επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας, με εκ νέου άσκηση πειθαρχικής δίωξης κατά του υπαλλήλου, μπορεί να γίνει λόγος για εξαίρεση από την αρχή αυτή. Σε περίπτωση όμως που, σε συνέχεια της θέσης σε εφαρμογή της επανάληψης της πειθαρχικής διαδικασίας, επιβάλλεται στον υπάλληλο ποινή διάφορη της αρχικώς επιβληθείσας, η διάφορη αυτή ποινή υποκαθιστά την τελευταία, χωρίς να μπορεί να θεωρηθεί ως νέα, άρα δεν τίθεται ζήτημα εξαιρέσεως από την αρχή *ne bis in idem*¹⁴⁵.

Τέλος, στο επίπεδο των εξαιρέσεων από την ως άνω αρχή τοποθετείται και η δυνατότητα σώρευσης στο πρόσωπο του αυτού δημοσίου υπαλλήλου για τα αυτά πραγματικά περιστατικά τόσο μιας πειθαρχικής ποινής όσο και ενός διοικητικού μέτρου. Ως προς το θέμα αυτό, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν είναι ασύμβατη προς την αρχή *ne bis in idem* η εκ μέρους της διοίκησης επιβολή μιας πειθαρχικής κύρωσης κατά κάποιου υπαλλήλου με τη λήψη ενός διοικητικού μέτρου εναντίον αυτού για τα ίδια πραγματικά περιστατικά¹⁴⁶.

Παρά ταύτα, η διατήρηση δύο μηχανισμών, ήτοι μιας πειθαρχικής κύρωσης και ενός διοικητικού μέτρου που μπορούν να έχουν και ισοδύναμο αποτέλεσμα γεννά προβληματισμούς, σε επίπεδο εγγυήσεων, συνεπειών και έκτασης δικαστικού ελέγχου.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα παράλληλης στοιχειοθέτησης πειθαρχικού παραπτώματος που επισύρει πειθαρχικές κυρώσεις και παράνομης πράξης που αποκαθίσταται με τη λήψη διοικητικού μέτρου επανορθωτικού χαρακτήρα αποτελεί η περίπτωση της κατάθεσης πλαστών ή νοθευμένων πτυχίων (ή οποιουδήποτε τίτλου σπουδών) από τους δημοσίους υπαλλήλους, στο στάδιο του διορισμού ή των υπηρεσιακών μεταβολών τους. Η απομάκρυνση από την υπηρεσία, προς αποκατάσταση της εύρυθμης λειτουργίας της και της νομιμότητας επέρχεται τότε είτε με την ανάκληση του παράνομου διορισμού ως διοικητικό μέτρο που λαμβάνεται, βάσει αντικειμενικών δεδομένων και ενεργεί αναδρομικά, με την απώλεια κάθε είδους ωφέλειας από τον υπαλληλικό δεσμό ή με την κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας, οπότε και εξετάζεται η τυχόν υπαίτια συμπεριφορά του υπαλλήλου, στα πλαίσια όμως ουσιαστικών και διαδικαστικών εγγυήσεων που παρέχονται από το πειθαρχικό δίκαιο και με αποτελέσματα εφεξής. Και εδώ ακριβώς ανακύπτει το ζήτημα του κινδύνου αλλοίωσης του διοικητικού μέτρου της ανάκλησης

¹⁴⁵ Ορ. Μουστάκα, ο.π., σελ. 111 επομ.

¹⁴⁶ Ορ. Μουστάκα, ο.π., σελ. 115.

του διορισμού που μεταπίπτει σε κύρωση, λόγω των βαρύτατων αντανακλαστικών συνεπειών του στην προσωπική και περιουσιακή κατάσταση του υπαλλήλου, όταν λαμβάνει χώρα σε όψιμο στάδιο της υπαλληλικής σχέσης¹⁴⁷. Η ευρεία διακριτική ευχέρεια που διατηρεί μάλιστα η υπηρεσία, ως προς την επιλογή επιβολής του διοικητικού μέτρου της ανάκλησης διορισμού ή της επιβολής πειθαρχικής ποινής, κατόπιν τήρησης της πειθαρχικής διαδικασίας ήτοι η διατήρηση δύο μηχανισμών για τα ίδια πραγματικά περιστατικά, ελλοχεύει προφανείς κινδύνους για την ασφάλεια δικαίου και εντείνει την αντινομία του συστήματος, καθιστώντας την ανάγκη σαφέστερης νομοθετικής οριοθέτησης των προϋποθέσεων και του πεδίου εφαρμογής των δύο μηχανισμών.

3.3. Η ΕΠΙΡΡΟΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΣΤΙΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ – Η ΑΡΧΗ NE BIS IN IDEM ΣΤΗΝ ΕΣΔΑ

Πριν ολοκληρωθεί η αναφορά στην αρχή ne bis in idem, αξίζει να παρατεθεί η καταγραφή αυτής σε ευρωπαϊκά νομοθετικά κείμενα. Η αρχή αυτή εντοπίζεται ειδικότερα στη διάταξη του άρθρου 4, παρ. 1 του 7^{ου} Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) που ορίζει ότι *κανένας δεν μπορεί να διωχθεί ή καταδικασθεί ποινικά από τα δικαστήρια του ίδιου Κράτους, για μια παράβαση, για την οποία ήδη αθωώθηκε ή καταδικάσθηκε με αμετάκλητη απόφαση, σύμφωνα με το νόμο και την ποινική δικονομία του Κράτους αυτού*. Σημειωτέον δε ότι η εν λόγω αρχή συνιστά και γενική αρχή του Ενωσιακού Δικαίου, ως τέτοια μάλιστα υπήρξε δημιουργήμα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σχετικά με τις πειθαρχικές διαδικασίες, η ΕΣΔΑ δε διαλαμβάνει κάτι σχετικό και, καταρχήν, φαίνεται ότι η αρχή ne bis in idem που διέπει τις ποινικής φύσεως υποθέσεις, όπως αυτές νοούνται στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ, δεν μπορεί να εφαρμοστεί στις πειθαρχικές υποθέσεις των δημοσίων υπαλλήλων,

Αναλυτικότερα, η ως άνω διάταξη της ΕΣΔΑ ορίζει ρητώς ότι, για να εφαρμοστεί η ως άνω αρχή, προϋπόθεση αποτελεί η ποινική δίωξη ή καταδίκη κάποιου. Δεδομένου όμως ότι η έννομη τάξη της ΕΣΔΑ χαρακτηρίζεται από αυτονομία, 'ο αποχαρακτηρισμός ενός αδικήματος από την εθνική έννομη τάξη από ποινικό και η κατηγοριοποίησή του σε διοικητικό αδίκημα δεν είναι καθοριστικός, αναφορικά με την εφαρμογή του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ περί δικαιώματος στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης¹⁴⁸.

¹⁴⁷ ΕΣ 39/2019.

¹⁴⁸ Απόφαση Öztürk κατά Γερμανίας της 21.2.1984 (προσφυγή υπ' αριθ. 8544/1979).

Εντούτοις, στην απόφασή του Engel και λοιποί κατά Ολλανδίας¹⁴⁹, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) προσδιόρισε τα κριτήρια, επί τη βάσει των οποίων μια κατηγορία διοικητικής φύσης μπορούσε να υπαχθεί στην έννοια της ποινικής κατηγορίας, ώστε να τύχουν έτσι εφαρμογής οι αρχές της ΕΣΔΑ. Το πρώτο είναι ο νομικός χαρακτηρισμός του αδικήματος, κατά το εθνικό δίκαιο, το δεύτερο η φύση της παράβασης και το τρίτο η φύση και η βαρύτητα της επαπειλούμενης κύρωσης.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν εν προκειμένω οι προσεγγίσεις θεωρητικών του δικαίου, αναφορικά με τα εν λόγω κριτήρια. Ως προς το πρώτο κριτήριο, στους κόλπους της θεωρίας έχει γίνει αποδεκτό ότι η σημασία του είναι μικρή, καθώς, διαφορετικά, η εφαρμογή της εν λόγω διάταξης θα εναπόκειτο στην ευχέρεια των κρατών, από την κυριαρχική θέληση των οποίων θα εξαρτιόταν ο χαρακτηρισμός μιας παράβασης ως πειθαρχικής, παρά ως ποινικής, ώστε να αποφευχθεί έτσι η εφαρμογή των αρχών της ΕΣΔΑ¹⁵⁰. Στην περίπτωση του δεύτερου κριτηρίου, προβάλλεται ότι αυτό που εξετάζεται είναι αν ο οικείος κανόνας αφορά γενικά στα υποκείμενα του δικαίου ή αν απευθύνεται μόνο στα μέλη ορισμένης ομάδας, τελούσας υπό ιδιαίτερο κανονιστικό καθεστώς, όπως οι δημόσιοι υπάλληλοι, στοιχείο που συνηγορεί υπέρ του χαρακτηρισμού της μη 'ποινικής' κύρωσης. Ερευνάται παράλληλα ο σκοπός του κανόνα δικαίου, καθώς οι ποινικές κυρώσεις αποβλέπουν στην αποτροπή της παράβασης, όσο και στον κολασμό του παραβάτη, η δε μεγάλη σοβαρότητα του αδικήματος δύναται επίσης να αποτελεί ένδειξη του 'ποινικού' χαρακτήρα του. Τέλος, αναφορικά με το τρίτο κριτήριο Engel, αυτό θεωρείται ότι συνίσταται στο βαθμό της αυστηρότητας της κύρωσης που καθορίζεται και από τη βαρύτητα της ποινής.

Στο σημείο αυτό, κρίνεται ως απαραίτητο να παρουσιαστούν και κάποιες θέσεις της νομολογίας του ΕΔΔΑ, αναφορικά με την ποινική ή μη φύση των πειθαρχικών υποθέσεων των δημοσίων υπαλλήλων.

Μια χαρακτηριστική απόφαση του ΕΔΔΑ που αφορά στην εφαρμογή των ως άνω κριτηρίων Engel είναι η απόφαση Moullet κατά Γαλλίας¹⁵¹. Στην εν λόγω υπόθεση, είχε επιβληθεί σε μόνιμο δημοτικό υπάλληλο με απόφαση του Δημάρχου Μασσαλίας η ποινή της αυτοδίκαιης έκπτωσης από τα καθήκοντά του, λόγω εμπλοκής του σε δωροληψία από ιδιωτική εταιρεία.

¹⁴⁹ Απόφαση Engel και λοιποί κατά Ολλανδίας της 8.6.1976 (προσφυγές υπ' αριθ. 5100/1971, 5101/1971, 5102/1971, 5374/1972 και 5370/1972).

¹⁵⁰ Ορ. Μουστάκα, ο.π., σελ. 131 επομ., όπου αναφέρεται σε γνώμες των συγγραφέων Α.-Η. Ακτύπη, Ι. Δημητρακόπουλου.

¹⁵¹ Απόφαση Moullet κατά Γαλλίας της 13.9.2007 (αριθ. προσφυγής 27521/2004).

Προσφεύγοντας στο Δικαστήριο του Στρασβούργου, μετά από εξάντληση των εσωτερικών ένδικων μέσων, ο εν λόγω υπάλληλος επικαλέστηκε παραβίαση του άρθρου 6, παρ. 2 της ΕΣΔΑ που καθιερώνει το τεκμήριο αθωότητας, προβάλλοντας ότι η απόφαση του γαλλικού ανώτατου δικαστηρίου που έκρινε αμετάκλητα την πειθαρχική του υπόθεση, έκανε μνεία της ενοχής του, στηριζόμενο σε πραγματικά περιστατικά που αποδείχτηκαν, στο πλαίσιο της ανάκρισης της ποινικής υπόθεσης. Επί της υπόθεσης αυτής, όπου η ένδικη προσφυγή τελικά απορρίφθηκε, το ΕΔΔΑ επαναβεβαίωσε αρχικά την αυτονομία της έννοιας της 'ποινικής κατηγορίας' που εμπεριέχεται στο άρθρο 6, παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Ως προς το πρώτο κριτήριο Engel, αποφάνθηκε ότι οι διατάξεις που εφαρμόστηκαν στην επίδικη διοικητική διαδικασία ανήκαν όλες στο πειθαρχικό καθεστώς των υπαλλήλων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ακολούθως δε, επί του δεύτερου και του τρίτου κριτηρίου, σημείωσε ότι το μέτρο αυτοδίκαιης έκπτωσης, ακόμη και εάν θεωρείται ως βαριά πειθαρχική κύρωση, δεν μπορεί να εξομοιωθεί με ποινή, δεχόμενο έτσι ότι δεν υπάρχει διασύνδεση ποινικής και διοικητικής διαδικασίας που να επιτρέπει την επέκταση του άρθρου 6 παρ. 2 της ΕΣΔΑ και του τεκμηρίου αθωότητας στις πειθαρχικές υποθέσεις δημοσίων υπαλλήλων.

Στην ελληνικού ενδιαφέροντος απόφαση Βαγενάς κατά Ελλάδα¹⁵² που αφορούσε στη θέση προσφεύγοντος τελωνιακού υπαλλήλου ευρισκομένου σε αυτοδίκαιη έκπτωση, κατόπιν αμετάκλητης ποινικής του καταδίκης για το αδίκημα της ψευδούς βεβαίωσης και της άμεσης συνέργειας σε λαθρεμπορία, ο εν λόγω υπάλληλος πρόβαλε ενώπιον του ΕΔΔΑ ότι, κατά παράβαση του άρθρου 7 της ΕΣΔΑ που κατοχυρώνει την αρχή *nullum crimen, nulla poene sine lege*, του επιβλήθηκε ποινή βαρύτερη από εκείνη που εφαρμοζόταν, κατά το χρόνο τέλεσης του αδικήματος. Το ΕΔΔΑ επ' αυτού αρχικά υπενθύμισε ότι η έννοια της ποινής του άρθρου 7 της ΕΣΔΑ είναι μια έννοια αυτόνομη, το δε Δικαστήριο πρέπει να μπορεί να εκτιμήσει εάν ένα ιδιαίτερο μέτρο του εσωτερικού δικαίου συνιστά μια 'ποινή', κατά την έννοια της διάταξης αυτής. Σημείωσε δε σχετικά ότι το μέτρο της αυτοδίκαιης έκπτωσης δεν ενέχει κανένα στερητικό της ελευθερίας χαρακτήρα, όπως σε περιπτώσεις ποινικής καταδίκης και συνιστά κύρωση ενός πειθαρχικού αδικήματος, καταλήγοντας ότι οι διατάξεις που εφαρμόστηκαν εντάσσονται στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, για τους λόγους δε αυτούς, απέρριψε την προσφυγή.

Στο σημείο αυτό πρέπει να διευκρινισθεί ότι, εφόσον κριθεί ότι η πειθαρχική διαδικασία είναι 'ποινικής φύσης', το Δικαστήριο θα εξετάσει αν πληρούται το κρίσιμο κριτήριο του *idem*. Στην απόφαση Sergueï Zolotoukhine κατά Ρωσίας που δεν αφορούσε ωστόσο σε πειθαρχική

¹⁵² Βαγενάς κατά Ελλάδα της 23.8.2011 (αριθ. προσφυγής 53372/2007).

υπόθεση δημοσίου υπαλλήλου, τονίστηκε ότι το *ne bis in idem* τίθεται σε εφαρμογή, όταν το παρεπόμενο αδίκημα απορρέει από ταυτόσημα ή ουσιαστικά ίδια πραγματικά περιστατικά με αυτά που ήταν τα συστατικά της αρχικής ποινικής δίωξης, διευκρινίστηκε δε ότι τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά θα πρέπει να συνιστούν αλληλουχία συγκεκριμένων γεγονότων, στα οποία εμπλέκεται το ίδιο πρόσωπο και τα οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους στο χώρο και το χρόνο¹⁵³. Μεταφερόμενοι στο χώρο της πειθαρχικής δίκης, συμπεραίνεται ότι, εάν τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά ταυτίζονται ή είναι ουσιαστικά ίδια και στις δύο διαδικασίες, τότε η αρχή *ne bis in idem* θα παραβιαστεί, πάντα όμως υπό την προϋπόθεση του προηγούμενου χαρακτηρισμού της πειθαρχικής διαδικασίας ως ποινικής, υπό το πρίσμα της ΕΣΔΑ¹⁵⁴.

Στο πλαίσιο της εξέτασης της σχέσης πειθαρχικής και ποινικής διαδικασίας, το ζήτημα της εφαρμογής του τεκμηρίου αθωότητας στην πειθαρχική διαδικασία, όπως αυτό κατοχυρώνεται από το άρθρο 6, παρ. 2 της ΕΣΔΑ, έχει επίσης εξετασθεί από το Δικαστήριο του Στρασβούργου. Αρχικά, στην απόφαση *Vassilios Stavropoulos κατά Ελλάδας*¹⁵⁵ που δεν αφορούσε σε πειθαρχική διαδικασία, αλλά εξετάσθηκε αν η απόρριψη από τα διοικητικά δικαστήρια προσφυγής του αιτούντος κατά της πράξης ανάκλησης της χορήγησης εργατικής κατοικίας, με την αιτιολογία της υποβολής ψευδούς δήλωσης, ενώ είχε ήδη προηγηθεί αμετάκλητη αθωωτική απόφαση, λόγω αμφιβολιών από ποινικό δικαστήριο για τα αδικήματα της απάτης και της ψευδούς δήλωσης, είχε παραβιάσει το άρθρο 6, παρ. 2 της ΕΣΔΑ. Και αυτό, διότι η εν λόγω κρίση ισοδυναμούσε με έκφραση υπόνοιας, ως προς την αθωότητα του προσφεύγοντος, η οποία όμως αθωότητα είχε αμετάκλητα διαπιστωθεί από τον ποινικό δικαστή. Έτσι, κατά το ΕΔΔΑ, η αρχή *in dubio pro reo* δεν επέτρεπε τη διαφοροποίηση της αθωωτικής απόφασης, λόγω της αμφιβολίας που διαλαμβάνει το ποινικό δικαστήριο, επιβεβαιώνοντας ότι η μη διακρίβωση ποινικής ευθύνης ή η αθώωση του κατηγορουμένου από το ποινικό δικαστήριο αποτελεί αυτοτελές στοιχείο της προσωπικότητας του που τον συνοδεύει εσαεί και οφείλει να γίνεται σεβαστό από τις διοικητικές και τις δικαστικές αρχές, πέρα από τα στενά όρια της ποινικής δίκης. Αναφορικά μάλιστα με τη σχέση ποινικής και πειθαρχικής διαδικασίας, αρκεί η συνάφεια μεταξύ τους, προκειμένου να ενεργοποιηθεί η εφαρμογή του τεκμηρίου αθωότητας¹⁵⁶. Σε έτερη ωστόσο απόφασή του, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η πειθαρχική διαδικασία είναι πλήρως αυτόνομη και

¹⁵³ Απόφαση *Sergueï Zolotoukhine κατά Ρωσίας* της 10.2.2009 (αριθ. προσφυγής 14939/2003).

¹⁵⁴ Βογιατζής, Παναγιώτης, *Η σχέση της πειθαρχικής με την ποινική δίκη, υπό το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ σε Μιχάλη Πικραμένο* (επιμ.) *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Συμβούλιο της Επικρατείας σε διαρκή διάλογο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 71 επομ.

¹⁵⁵ Απόφαση *Vassilios Stavropoulos κατά Ελλάδας* της 27.9.2007 (αριθ. προσφυγής 35522/2004).

¹⁵⁶ Ορ. Βογιατζή, ο.π.

όχι το άμεσο επακόλουθο της ποινικής¹⁵⁷. Στην περίπτωση αυτή, ο προσφεύγων ιατρός είχε διαγραφεί από το μητρώο του Ιατρικού Συλλόγου, επειδή χορηγούσε επανειλημμένα θανατηφόρες ενέσεις σε ασθενείς, για να θέσει τέρμα στην ταλαιπωρία τους. Ο ιατρός αθώωθηκε από το ποινικό δικαστήριο (για τους έξι από τους 7 θανάτους), ωστόσο το πειθαρχικό συμβούλιο αποφάσισε τη διαγραφή του από μητρώο, εξαιτίας της σοβαρότητας και της επαναλαμβανόμενης φύσης των ηθικών παραβάσεων. Το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριψε ακολούθως την αίτηση αναίρεσης με αιτιολογημένη απόφασή του. Το ΕΔΔΑ, στο οποίο προσέφυγε ο ως άνω ιατρός, ισχυριζόμενος παραβίαση του άρθρου 6, παρ. 2 της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι η ποινική του αθώωση έπρεπε να τον είχε απαλλάξει από τις πειθαρχικές κυρώσεις, δε διαπίστωσε στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι υπήρξε έλλειψη αμεροληψίας από τα γαλλικά δικαστικά όργανα, δεδομένου ότι η απόφαση ήταν δεόντως αιτιολογημένη και έκρινε ότι το αποτέλεσμα της ποινικής δίκης δεν ήταν αποφασιστικής σημασίας για την πειθαρχική διαδικασία, απορρίπτοντας τελικά την ένδικη προσφυγή¹⁵⁸.

Τέλος, το ζήτημα της εφαρμογής του τεκμηρίου αθωότητας, υπό το πρίσμα της νομολογίας της ΕΣΔΑ απασχόλησε και το ελληνικό Συμβούλιο της Επικρατείας σε υποθέσεις πειθαρχικών παραπτώματων. Αρχικά, μέχρι την έκδοση της απόφασης Vassilios Stavropoulos κατά Ελλάδας, το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρούσε ότι οι διατάξεις του υπαλληλικού δικαίου που όριζαν ότι τα πειθαρχικά όργανα δεσμεύονται από την κρίση που περιέχεται σε αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα, ως προς την ύπαρξη ή την ανυπαρξία των πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση πειθαρχικού παραπτώματος, είχε την έννοια ότι η δέσμευση αυτή υφίσταται μόνο όταν το σκεπτικό της απόφασης του ποινικού δικαστηρίου βεβαιώνεται ότι αυτό δέχτηκε την ύπαρξη ή ανυπαρξία των πραγματικών περιστατικών και δεν κήρυξε αθώο τον κατηγορούμενο, λόγω αμφιβολιών¹⁵⁹. Ωστόσο, μετά την ως άνω απόφαση, η νομολογία αυτή μεταβλήθηκε και γίνεται δεκτό ότι το πειθαρχικό όργανο δεσμεύεται από την κρίση που περιλαμβάνεται σε αμετάκλητη απόφαση ή βούλευμα ποινικού δικαστηρίου, μόνο ως προς την ύπαρξη ή την ανυπαρξία πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση πειθαρχικού παραπτώματος και ότι δεν πρέπει να αμφισβητείται η ποινική αθώωση του πειθαρχικού

¹⁵⁷ Απόφαση Bonnemaison κατά Γαλλίας της 11.4.2019 (αριθ. προσφυγής 32216/2015).

¹⁵⁸ Ορ. και απόφαση της 14.1.2010 Vanjak κατά Κροατίας (αριθ. προσφ. 29889/04), με την οποία το ΕΔΔΑ δέχτηκε την κρίση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Κροατίας, σύμφωνα με την οποία, κατά το κροατικό δίκαιο στην πειθαρχική δίκη το επίπεδο απόδειξης είναι διαφορετικό από αυτό που ισχύει στην ποινική δίκη, γεγονός που δικαιολογεί τη μη δέσμευση από την αθωωτική ποινική απόφαση.

¹⁵⁹ ΣτΕ 2770/2006, 2395/2004 Ολομ. κα.

διωκόμενου, ανεξαρτήτως αν η κρίση εκφράστηκε μετά ή άνευ αμφιβολιών¹⁶⁰. Έχει γίνει επίσης δεκτό ότι χωρεί αίτηση επανάληψης της διαδικασίας κατά απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας επί αιτήσεως αναίρεσης, σε περίπτωση έκδοσης απόφασης εκ μέρους του ΕΔΔΑ, στο πλαίσιο της ίδιας υπόθεσης¹⁶¹. Εντούτοις, έτερη κρίση του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου¹⁶² δεν ικανοποιεί πλήρως τα κριτήρια της ΕΣΔΑ, καθώς σύμφωνα με το σχετικό σκεπτικό, το επιλαμβανόμενο διοικητικό δικαστήριο, αν και υποχρεούται να συνεκτιμήσει την απαλλακτική ποινική απόφαση, με σεβασμό στο τεκμήριο αθωότητας, δε δεσμεύεται από αυτήν¹⁶³.

Παρά ταύτα, η απόφαση Vassilios Stavrouroulos κατά Ελλάδας ήταν σαφής, ως προς την απαγόρευση διάκρισης ανάμεσα σε αθωωτικές αποφάσεις με ή χωρίς αμφιβολίες. Στις πειθαρχικές μάλιστα υποθέσεις, η δεσμευτική λήψη υπ' όψιν της αθωωτικής ποινικής απόφασης επί ταυτόσημων πραγματικών δεδομένων έχει εμπεδωθεί τόσο ως προς την αρχική λήψη υπ' όψιν όσο και κατά την επανάληψη της διαδικασίας¹⁶⁴, καθιστώντας την ελληνική νομολογία συμβατή με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, εν αντιθέσει με άλλους τομείς (πχ στο φορολογικό και τελωνειακό δίκαιο), όπου το σύστημα των δυαδικών κυρώσεων έτι επικρατεί σε μεγάλο βαθμό.

Καταλήγοντας, σε επίπεδο νομοθεσίας, σύμφωνα με το άρθρο 5, παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, όπως ισχύει, *τα δικαστήρια δεσμεύονται από τις αμετάκλητες αθωωτικές αποφάσεις, καθώς και από τα αμετάκλητα αποφαινόμενα να μη γίνει η κατηγορία βουλεύματα, εκτός εάν η απαλλαγή στηρίχθηκε στην έλλειψη αντικειμενικών ή υποκειμενικών στοιχείων που δεν αποτελούν προϋπόθεση της διοικητικής παράβασης*. Η εν λόγω ρύθμιση δεν είναι ωστόσο βέβαιο ότι καταλαμβάνει και την απαλλαγή, λόγω αμφιβολιών.

¹⁶⁰ ΣτΕ 1251/2008, 116/2010, 2043/11, 4651/2012 κα. Κατά την άποψη του Δ. Βανδώρου, ορθότερη είναι η άποψη ότι με την απόφαση Vassilios Stavrouroulos κατά Ελλάδας δεν κρίθηκε ότι υπάρχει τέτοια δέσμευση από το άρθρο 6, παρ. 2 της ΕΣΔΑ. Αντίθετος ο Χ. Χρυσανθάκης, ορ. Μαγγανά, Α., Χρυσανθάκη, Χ., Βανδώρο, Δ., Καρατζά Λ., *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Νομολογία και Ερμηνευτικά Σχόλια*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 135 επομ.

¹⁶¹ ΣτΕ 1992-1993/2016, 680/2017, 2503/2016.

¹⁶² ΣτΕ 2503/2016.

¹⁶³ Χρυσανθάκης, Χαράλαμπος, *Η νομική δέσμευση του 'πειθαρχικού' δικαστή από τις [αθωωτικές] αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων*, ΘΠΔΔ, 5/2017, σελ. 401 επομ.

¹⁶⁴ Ορ. Χρυσανθάκη, ο.π..

4. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

4.1. Η ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, ΚΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Κατά τη διάρκεια της δεκαετούς χρηματοπιστωτικής κρίσης στη χώρα μας, διαμορφώθηκε μια μεταρρυθμιστική ατζέντα, μεταξύ άλλων και στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, η οποία επηρεάστηκε αναπόφευκτα από τις συνθήκες και τους όρους της ευρύτερης δημοσιονομικής προσαρμογής. Στο πλαίσιο αυτό, αν και αρχικά δόθηκε έμφαση στη μείωση του δημόσιου τομέα, σε επίπεδο υπηρεσιών και προσωπικού, η διοικητική μεταρρύθμιση υπεισήλθε και σε άλλους κλάδους, στρεφόμενη και σε ποιοτικού τύπου μεταρρυθμίσεις, με στόχο την αναβάθμιση του στόχου της καταπολέμησης της διαφθοράς που αποτέλεσε και ένα εκ των βασικών πυλώνων του τρίτου Προγράμματος Προσαρμογής¹⁶⁵. Έτσι, καταβλήθηκαν προσπάθειες για συμπερίληψη στον κατάλογο των μεταρρυθμίσεων βασικών προγραμματικών θέσεων που είχαν εκφραστεί από εγχώριες πολιτικές δυνάμεις, κατά το παρελθόν, όπως το σχέδιο 'Καλλικράτης'¹⁶⁶ για την περιφερειακή και την τοπική αυτοδιοίκηση. Επίσης, η έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) για την κεντρική διοίκηση που ολοκληρώθηκε το φθινόπωρο του 2011 τροφοδότησε με θεματολογία τη σχετική ατζέντα, καθοδήγησε δε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, ως προς τη χαρτογράφηση της επικρατούσας κατάστασης και τον προγραμματισμό των θεσμικών αλλαγών, χωρίς όμως και πάλι να υπάρξει απεμπλοκή από το δημοσιονομικό χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων και σαφής προσήλωση σε αποκλειστικά ποιοτικού τύπου αλλαγές.

Τη στροφή αυτή προς την ποιοτικού τύπου μεταβολές στη δημόσια διοίκηση επεδίωξε αρχικά να επιφέρει η διαμόρφωση της Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2018 που προβλέφθηκε ως μνημονιακή υποχρέωση¹⁶⁷. Σύμφωνα με αυτήν, μια σειρά από διαρθρωτικές αλλαγές που άπτονταν και του πειθαρχικού δικαίου και παρουσιάστηκαν στο παρόν πόνημα ολοκληρώθηκαν και κάποιες άλλες σχεδιάστηκαν και βρίσκονται σε φάση υλοποίησης¹⁶⁸. Ως ιδιαίτερα σημαντική κρίθηκε η προσπάθεια, αναφορικά με την επιτάχυνση της διαδικασίας των πειθαρχικών υποθέσεων και την αποτελεσματικότερη επιβολή των ποινών,

¹⁶⁵ Σπανού, Καλλιόπη, *Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, Εκδόσεις Πατάκη 2021, σελ. 190 επομ.

¹⁶⁶ Νόμος 3852/2010.

¹⁶⁷ Ορ. Σπανού, ο.π., σελ. 213 επομ.

¹⁶⁸ Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016 (2014). Αθήνα: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. https://www.gdimitrakopoulos.gr/files/dioik_metar_2014_2016.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 24.1.2024).

αλλά και την ανάπτυξη ενός φιλόδοξου προγράμματος ενίσχυσης των επιθεωρήσεων στον τομέα αυτό.

Επίσης, όπως προεκτέθηκε, με το νόμο 4057/2012 που ψηφίστηκε, κατά την περίοδο των μνημονίων, εισήχθησαν στο πειθαρχικό δίκαιο καινοτομίες, όπως η περιοριστική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτώματων, η πρόβλεψη για δυνατότητα επιβολής διοικητικών κυρώσεων οικονομικού περιεχομένου, η ευχέρεια επιβολής από το πειθαρχικό όργανο οποιασδήποτε ποινής, όταν διαπιστώνεται η τέλεση οποιουδήποτε πειθαρχικού παραπτώματος και η διάκριση των υπηρεσιακών από τα πειθαρχικά συμβούλια, στα οποία ορίστηκε να προεδρεύει δικαστής και ως μέλη να μετέχουν ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και ένας διευθυντής άλλης υπηρεσίας από αυτήν που προέρχεται ο πειθαρχικώς διωκόμενος. Οι ρυθμίσεις αυτές θεωρήθηκε ότι κινούνταν στην ορθή κατεύθυνση, καθώς αυστηροποιήθηκε το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο, η απουσία δε των συνδικαλιστών από τα πειθαρχικά συμβούλια κρίθηκε ότι συνέβαλε στην αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων που παραπέμπονται και απολύονται και μειώθηκε αισθητά το φαινόμενο της ατιμωρησίας και της αίσθησης της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα¹⁶⁹.

Παρά ταύτα, όπως προειπώθηκε, με το νόμο 4325/2025 που επίσης ψηφίστηκε, κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης και, έπειτα από την αλλαγή κυβέρνησης στη χώρα, μεταξύ άλλων επανήλθε η ρύθμιση να ορίζονται ως μέλη των πειθαρχικών συμβουλίων εκπρόσωποι των εργαζομένων¹⁷⁰, προκειμένου, όπως προβλήθηκε από τους νομοθετούντες, 'να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση της λειτουργίας τους, καθώς και η συμμετοχικότητα και η αντιπροσώπευση των υπαλλήλων στις εν λόγω διαδικασίες'¹⁷¹. Η τελευταία αυτή νομοθετική πρόβλεψη προκάλεσε ωστόσο αντιδράσεις, διότι υποστηρίχθηκε σχετικά ότι, κατά την πειθαρχική διαδικασία, κρίσιμες δεν είναι οι τελευταίες αυτές έννοιες, αλλά η αμεροληψία, κατά την απόδοση των πειθαρχικών ευθυνών, η οποία δύναται να διακυβευτεί, όταν στα εν λόγω συμβούλια συμμετέχουν αιρετοί εκπρόσωποι των υπαλλήλων που μπορεί να συνδέονται με αυτούς με σχέσεις φιλίας ή έχθρας, λόγω όμοιας ή διαφορετικής συνδικαλιστικής τοποθέτησης¹⁷². Επρόκειτο, προφανώς, για μια ακόμη 'σημειακή' νομοθετική μεταβολή σε μικρό χρονικό διάστημα από την προηγούμενη ρύθμιση που ενδεχομένως παρέβλεψε ότι αναγκαία

¹⁶⁹ Πικραμένος, Μιχάλης, *Οι μείζονες μεταβολές στη δημόσια διοίκηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Συνέδριο στη μνήμη των Καθηγητών Δημητρίου Τσάτσου και Γιώργου Παπαδημητρίου 'Η Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία και η Ελληνική Πολιτεία', Θεσσαλονίκη, 20-21 Φεβρουαρίου 2015, www.constitutionalism.gr, τελευταία πρόσβαση 27.1.2024.

¹⁷⁰ Άρθρο 5 του νόμου 4325/2015.

¹⁷¹ Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4325/2025.

¹⁷² Βλαχόπουλος, Σπύρος, *Η συγκρότηση των πειθαρχικών συμβουλίων* στο Ξ. Κοντιάδης, Αχ. Αιμιλιανίδης, Χ. Ανθόπουλος, *Η δημόσια διοίκηση, κατά την κρίση*, Εκδόσεις Σάκκουλα 2019, σελ. 11 επομ.

είναι η τήρηση και η δοκιμασία των ήδη -πρόσφατα ψηφισθεισών- διατάξεων και όχι η θέσπιση νέων, ούτε οι συνεχείς νομοθετικές μεταβολές που γίνονται με αποσπασματικό τρόπο, χωρίς μάλιστα να ακολουθεί κωδικοποίηση της σχετικής νομοθεσίας.

Όλα αυτά τα έτη, επιχειρήθηκε επίσης, μέσω θέσπισης σχετικών νομοθετημάτων, μια αξιόλογη προσπάθεια για μια αποτελεσματική οργάνωση στην άσκηση της κρατικής εποπτείας, αξιοσημείωτη δε η πρόβλεψη περί λειτουργίας της ΑΥΕ ΟΤΑ, τα βασικά στοιχεία της οποίας παρουσιάστηκαν ήδη λεπτομερώς. Πλην όμως, όπως ήδη εκτέθηκε, διαρκείς παλινδρομήσεις δεν έχουν έως σήμερα επιτρέψει τη λειτουργία του θεσμού αυτού. Η πλήρης λειτουργία της υπηρεσίας αυτής πιστεύεται ωστόσο ότι θα επιφέρει τη, σε μεγάλο βαθμό, αποκομματικοποίηση που επικρατούσε στο πεδίο αυτό, όπως αυτή είχε διαμορφωθεί σε προγενέστερες μορφές, σε συνδυασμό πάντα με τη στελέχωσή της με εξειδικευμένο προσωπικό που θα ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα στους κόλπους της.

Αξίζει εν προκειμένω να υπογραμμιστεί ότι, στο πλαίσιο των ποιοτικών μεταβολών στη δημόσια διοίκηση και στην αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης και μετά τη λήξη αυτής, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην ανάπτυξη ενός συστήματος κεντρικής παρακολούθησης των σχετικών υποθέσεων, με αποτελέσματα μάλιστα διαθέσιμα στο διαδίκτυο. Επιδιώχθηκε έτσι η ανάπτυξη ενός μηχανισμού που έχει ως στόχο το σαφή εντοπισμό των εκκρεμοτήτων και τυχόν προβλημάτων και καθυστερήσεων και συμβάλλει στην ευρεία ενημέρωση των άμεσα εμπλεκόμενων, αλλά και την ευαισθητοποίηση, των πολιτών, ως προς τις συνέπειες τέλεσης πειθαρχικών παραπτώματων.

Πράγματι, αυτό επιβεβαιώθηκε πρόσφατα, με την ψήφιση του νόμου 4807/2021 'Θεσμικό πλαίσιο τηλεργασίας, διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών'¹⁷³, στο άρθρο 24 του οποίου προβλέπονται τα εξής: 1. *Τα πειθαρχικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, καθώς και οι Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού υποχρεούνται, κατά λόγο αρμοδιότητας, να ενημερώνουν αμελλητί την ηλεκτρονική βάση δεδομένων που τηρείται στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ) για την παρακολούθηση εξέλιξης των διαδικασιών προκαταρκτικής εξέτασης, των διαδικασιών Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης (ΕΔΕ) και των πειθαρχικών διαδικασιών. Οι Διευθύνσεις Διοικητικού/Προσωπικού υποχρεούνται επιπλέον να ενημερώνουν αμελλητί την ηλεκτρονική βάση και για την εξέλιξη των πειθαρχικών υποθέσεων μετά την έκδοση των πειθαρχικών αποφάσεων σε περίπτωση άσκησης ένδικων μέσων. 2. Με κοινή απόφαση του Υπουργού*

¹⁷³ ΦΕΚ 96 Α'/11.6.2021.

Εσωτερικών και του Διοικητή της ΕΑΔ που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζονται τόσο για τις τυπικές μορφές πειθαρχικής προδικασίας όσο και για τις πειθαρχικές υποθέσεις, όσοι έχουν υποχρέωση καταχώρισης στοιχείων, οι έχοντες πρόσβαση στη βάση δεδομένων, τα στοιχεία που τηρούνται στη βάση δεδομένων, ο τρόπος πρόσβασης σε αυτά, ο χρόνος τήρησής τους, τυχόν στάδια έναρξης λειτουργίας της, οι όροι και οι προϋποθέσεις σχετικά με τη συμμόρφωση με τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας περί προστασίας προσωπικών δεδομένων, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για τη λειτουργία αυτής.

Σε εφαρμογή των ανωτέρω, η ΕΑΔ ανέπτυξε το ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, με την ονομασία e-Reitharxika για την παρακολούθηση των μορφών της πειθαρχικής προδικασίας και των πειθαρχικών υποθέσεων¹⁷⁴. Σκοπός της χρήσης της ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων e-Reitharxika είναι η συστηματική παρακολούθηση της πορείας των διαδικασιών προκαταρκτικής εξέτασης, των διαδικασιών ΕΔΕ, των πειθαρχικών διαδικασιών, της πορείας των ποινικών υποθέσεων που σχετίζονται με τις πειθαρχικές διαδικασίες των μονομελών ή συλλογικών πειθαρχικών οργάνων, καθώς και της εξέλιξης των πειθαρχικών υποθέσεων, μετά την έκδοση των πειθαρχικών αποφάσεων σε περίπτωση άσκησης ένδικων μέσων. Αρμόδιοι για τη συστηματική παρακολούθηση των στοιχείων αυτών είναι η ΕΑΔ και η Γενική Γραμματεία Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα (Γ.Γ.Α.Δ.Δ.Τ.) του Υπουργείου Εσωτερικών, οι οποίες συντονίζουν, κατά λόγο αρμοδιότητας, όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και παρέχουν κατευθυντήριες οδηγίες, με στόχο την βέλτιστη εφαρμογή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και ταχείας απονομής της πειθαρχικής δικαιοσύνης και την εμπέδωση του αισθήματος ασφάλειας και δίκαιης κρίσης. Προβλέπεται δε σχετικά ότι ο Τομέας Ελέγχου Πειθαρχικών Διαδικασιών της Μονάδας Επιθεωρήσεων και Ελέγχων της ΕΑΔ αποτελεί την υπεύθυνη οργανική μονάδα για τη διαχείριση της εν λόγω βάσης δεδομένων και η Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της ΕΑΔ την υπεύθυνη οργανική μονάδα για την επικαιροποίηση, τη συντήρηση και την εξαγωγή στοιχείων από την ανωτέρω βάση δεδομένων, καθώς και για την τεχνική υποστήριξη των χρηστών.

Ακολούθως, βάσει της παρασχεθείσας, με την προαναφερόμενη διάταξη, νομοθετικής εξουσιοδότησης εκδόθηκε κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του Διοικητή της ΕΑΔ με την οποία ρυθμίζονται τα ειδικότερα θέματα λειτουργίας και διαχείρισης της ηλεκτρονικής

¹⁷⁴ Η εφαρμογή e-reitharxika τέθηκε σε πιλοτική εφαρμογή συμπεριλαμβάνοντας συγκεκριμένους φορείς (πχ Υπουργείο Οικονομικών, ΑΑΔΕ, Δήμος Αθηναίων, e- ΕΦΚΑ κα) στις 11.1.2024 και υλοποιήθηκε εξ ολοκλήρου από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

βάσης δεδομένων, με τίτλο e-*Peitharxika*¹⁷⁵. Στις ρυθμίσεις της απόφασης αυτής υπάγονται οι φορείς και οι υπηρεσίες της Γενικής Κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, των επιχειρήσεών τους και των εποπτευόμενων από αυτούς ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, ακόμα και στην περίπτωση που οι επιχειρήσεις αυτές εξαιρούνται ρητά από τους κανόνες περί δημοσίου τομέα, σύμφωνα με τους ιδρυτικούς τους νόμους, στο σύνολο των οποίων η ΕΑΔ έχει την αρμοδιότητα παρακολούθησης των πειθαρχικών διαδικασιών. Από το πεδίο εφαρμογής της εξαιρείται το στρατιωτικό προσωπικό των Ενόπλων Δυνάμεων .

Έτσι, με τη θέσπιση του ανωτέρω μηχανισμού επιδιώκεται μια ομοιόμορφη εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου, ενώ δίνεται και η δυνατότητα ανάλυσης δεδομένων για τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων και την πραγματοποίηση διορθωτικών αλλαγών, για την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη απονομή της πειθαρχικής δικαιοσύνης, καθώς και τη θωράκιση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, σε κάθε στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας. Μένει να διαπιστωθεί αν αυτή καινοτόμα και πολλά υποσχόμενη διαδικασία εφαρμοστεί και λειτουργήσει αποτελεσματικά.

4.2. ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΘΩΡΑΚΙΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Είναι κοινώς αποδεκτό πως η ακεραιότητα του συστήματος της δημόσιας διοίκησης είναι άμεσα συνυφασμένη με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, ο έλεγχος δε της διαφθοράς αποτελεί βασικό παράγοντα για τη χρηστή διακυβέρνηση σε ένα ευνομούμενο κράτος. Η πρόκληση για τη δημόσια διοίκηση συνίσταται στην ανάπτυξη πολιτικών για την ακεραιότητα, την επιβράβευση υψηλών προδιαγραφών μεταξύ των λειτουργών του δημόσιου τομέα, καθώς και των δικαστικών λειτουργών, αλλά και τη δημιουργία ενός ρυθμιστικού και διαδικαστικού πλαισίου για την προώθηση ηθικών προτύπων και την παροχή κινήτρων ακεραιότητας στο ανθρώπινο δυναμικό των δημοσίων υπηρεσιών¹⁷⁶.

¹⁷⁵ ΔΙΔΑΔ/Φ.58/939/οικ.3131/2022 (ΦΕΚ Β΄ 1040/1.3.2022).

¹⁷⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης, Μια εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα 2018, https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/12/Q_P_A_Final.pdf τελευταία πρόσβαση 31.1.2024.

Η υιοθέτηση μιας αποτελεσματικής στρατηγικής κατά της διαφθοράς στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης δεν είναι ωστόσο εύκολη υπόθεση. Στο σημείο αυτό αναδύεται η εξαιρετική συμβολή του πειθαρχικού δικαίου. Ωστόσο, παρατηρείται συχνά ότι η νομοθεσία περί απόδοσης πειθαρχικών ευθυνών δεν εφαρμόζεται πάντα ή δεν εφαρμόζεται αποτελεσματικά. Το εκάστοτε ισχύον σύστημα αποτυγχάνει, όχι σπάνια, να καταστήσει συγκεκριμένα πρόσωπα υπόλογα για τη συμπεριφορά τους, σε κάποιες μάλιστα περιπτώσεις φαίνεται ότι λείπει και η πραγματική πολιτική βούληση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στις δημόσιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα τη μη ενεργοποίηση της ορθής πειθαρχικής διαδικασίας. Η προσπάθεια για τήρηση εσωτερικών ισορροπιών εντός μιας υπηρεσίας, συνδικαλιστικά συμφέροντα και κομματικές πιέσεις και σκοπιμότητες, ιδίως στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης, έχουν παγιώσει ανησυχητικά την κατάσταση αυτή. Η εδραιωμένη πεποίθηση περί ατιμωρησίας και η ασφάλεια της μονιμότητας της υπαλληλικής σχέσης, καθώς και οι χρόνιες καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των διαδικασιών έχουν επιπλέον συμβάλλει προς την κατεύθυνση αυτή.

Επίσης, όπως καταδείχθηκε, αλληπάλληλες τροποποιήσεις της σχετικής νομοθεσίας που αποτελούν συνέπεια άσκησης διαφορετικών πολιτικών στον κρίσιμο αυτό τομέα από κοινοβουλευτικές κυβερνήσεις που εναλλάσσονται στην εξουσία κατά περιόδους, δημιουργούν αντιφάσεις και σύγχυση, ως προς το εφαρμοστέο δίκαιο και δεν ενισχύουν το αίσθημα δικαίου των πολιτών¹⁷⁷.

Επί του εν λόγω ζητήματος έχουν καταγραφεί ενδιαφέρουσες προτάσεις και σκέψεις, έχουν δε ενίοτε θεσπιστεί ρυθμίσεις και διαφανείς πρακτικές που συνεισφέρουν στη διερεύνηση διάπραξης πειθαρχικών παραπτώματων. Σε αυτές συγκαταλέγεται, η πρόσφατη ψηφιοποίηση της πειθαρχικής διαδικασίας στη χώρα μας, με τη δυνατότητα ηλεκτρονικής παρακολούθησης των πειθαρχικών υποθέσεων. Προς την κατεύθυνση μάλιστα εντοπισμού και αποτροπής της διαφθοράς, αξίζει να αναφερθεί ότι αρκετά κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν συστήσει φορείς για την αντιμετώπισή της και έχουν αναπτύξει μηχανισμούς εσωτερικού¹⁷⁸ και εξωτερικού ελέγχου¹⁷⁹ των δημοσίων υπηρεσιών.

Στο πλαίσιο εύρεσης βέλτιστων πρακτικών, η διοικητική απλούστευση μπορεί να αποτελέσει επίσης σημαντικό βήμα για τη μείωση της ευκαιρίας για διαφθορά εντός των δημοσίων

¹⁷⁷ Ορ. Πικραμένο, ο.π..

¹⁷⁸ Πχ με τη δημιουργία γραφείων συντονισμού και καθοδήγησης της πολιτικής για την ακεραιότητα στην καρδιά της κυβερνητικής μηχανής, την ύπαρξη δικτύου επικοινωνίας σε όλο το εύρος της διοίκησης.

¹⁷⁹ Πχ με τη δημιουργία Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου ανεξάρτητων από την εκτελεστική λειτουργία, Διαμεσολαβητών για την υποδοχή παραπόνων των πολιτών κλπ.

υπηρεσιών, καθώς η όσο το δυνατόν μικρότερη εμπλοκή του ανθρώπινου δυναμικού τους στις διαδικασίες συναλλαγών φαίνεται ότι ελαχιστοποιεί τη διακριτική ευχέρεια των υπαλλήλων και την πιθανή εκδήλωση επιλήψιμων διοικητικών πρακτικών και συμπεριφορών στην υπηρεσία. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η προσπάθεια για την προστασία της καταγγελίας της διαφθοράς στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, καθώς η ενδυνάμωση της προστασίας για αποκαλύψεις δύναται να επιταχύνει και να διευκολύνει τη διαλεύκανση πειθαρχικών υποθέσεων¹⁸⁰.

Άπασες όμως οι ανωτέρω κινήσεις δέον όπως συνδυάζονται με τη σχεδίαση αποτελεσματικών κυρώσεων, με τη θέσπιση ενός ποιοτικού και αποδοτικού συστήματος πειθαρχικής δικαιοσύνης, ώστε η επιβολή του νόμου να μη λειτουργεί μόνο ως εργαλείο αποτροπής διαφθοράς για τους δημόσιους υπαλλήλους, αλλά και διαφωτιστικά για το κοινό, ως προς την πραγματική λογοδοσία των δημοσίων υπαλλήλων για τις πράξεις τους. Οι προβλεπόμενες ποινές πρέπει να λειτουργούν όχι μόνο κατασταλτικά, αλλά και προληπτικά, κυρίως δε οι κυρωτικοί μηχανισμοί πρέπει να ενεργοποιούνται και να εφαρμόζονται με ταχύτητα, χωρίς προσχηματικές καθυστερήσεις και παρελκυστικές τακτικές που άγουν σε διαιώνιση και, τελικά, μη εκκαθάριση των πειθαρχικών υποθέσεων.

Ωστόσο, κατά κοινή ομολογία, κάθε προληπτικός ή κατασταλτικός μηχανισμός είναι καταδικασμένος να αποτύχει, αν δε συνοδεύεται από την ηθική κατάρτιση, όχι μόνο των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και των εν γένει δημοσίων λειτουργών, την αναγνώριση και την καλλιέργεια των εσωτερικών τους κινήτρων για μια ηθική συμπεριφορά. Αυτό προβάλλει όλο και επιτακτικότερο, καθώς τα συστήματα εξουσίας και διαχείρισης έχουν, όπως έχει εύστοχα διαπιστωθεί, σε μεγάλο βαθμό, τυποποιηθεί, μηχανοποιηθεί και, υπό την υπολογιστική διάσταση του όρου, 'εξορθολογιστεί' σε όλα τα επίπεδα άσκησης της δημόσιας διοίκησης. Το ενδιαφέρον εστιάζεται έτσι σε ζητήματα αποτελεσματικής διαχείρισης, με γνώμονα, πρωτίστως, τα κέρδη και την απόδοση. Η διοικητική πρακτική έχει απογυμνωθεί από αξιακές παραμέτρους και κανονιστικά προτάγματα και επικρατεί κενό, σχετικά με ηθικά διλήμματα¹⁸¹. Υπό το πρίσμα αυτό, ως εξίσου σημαντική αναδεικνύεται η ανάγκη να υπάρξει κατάλληλη ισορροπία μεταξύ των μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς που εδράζονται όχι μόνο σε κανόνες, αλλά και αξίες¹⁸².

¹⁸⁰ Η Πράξη του Ηνωμένου Βασιλείου για τη Διαφάνεια του Δημοσίου Συμφέροντος αποτελεί μια από τις πιο ολοκληρωμένες νομοθεσίες για την προστασία της καταγγελίας της διαφθοράς στο χώρο της εργασίας στην ΕΕ.

¹⁸¹ Μακρυδημήτρης, Αντώνης, *Η Διοίκηση στο επίκεντρο: Σε αναζήτηση σύγχρονου ρόλου*, Εναρκτήρια ομιλία στο 8^ο συνέδριο Διοικητικών Επιστημών, 12.12.2019.

¹⁸² Ορ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης*, ο.π..

Καταλήγοντας, στο χώρο του ελληνικού πειθαρχικού δικαίου, εντοπίζονται πλήθος θετικών νομοθετικών ρυθμίσεων, πολλές από τις οποίες παρουσιάστηκαν εκτενώς στην παρούσα. Οι ρυθμίσεις αυτές που συνετέλεσαν, ώστε να μειωθεί, σε μεγάλο βαθμό, το κοινό αίσθημα περί ατιμωρησίας των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών είναι αποτέλεσμα χρόνιων δοκιμασιών και διαβουλεύσεων, νομολογιακών μεταβολών και επιδράσεων, καθώς και σημαντικών νομοθετικών πρωτοβουλιών, στο πλαίσιο άσκησης μιας κυβερνητικής πολιτικής και, όχι σπάνια, κατά το πρόσφατο παρελθόν, έξωθεν πιέσεων. Πολλές ωστόσο από τις ισχύουσες διατάξεις έχουν μείνει στο επίπεδο του κανονιστικού πλαισίου και χρήζουν, επομένως, πραγματικής, συστηματικής και συνεπούς εφαρμογής. Πέραν τούτου, η πειθαρχική διαδικασία χρήζει έτι περισσότερων τολμηρών και δυναμικών νομοθετικών παρεμβάσεων, με γνώμονα τη διαφάνεια και την αξιοκρατία σε όλο το φάσμα των μηχανισμών της, ώστε να θωρακιστεί έναντι κάθε προσπάθειας επηρεασμού και καθοδήγησης των πειθαρχικών οργάνων και να εφαρμόζεται χωρίς αγκυλώσεις.

Μια δημόσια διοίκηση που διαθέτει στελέχη με αναμφισβήτητα τυπικά προσόντα, αλλά και ηθικοπνευματική κατάρτιση και στερέωση είναι ορθολογική και ευέλικτη, εξυπηρετεί τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου και κινείται, βάσει της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης που προάγει την ασφάλεια δικαίου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΑ

Βλαχόπουλος, Σπύρος, *Η συγκρότηση των πειθαρχικών συμβουλίων* στο Ξ. Κοντιάδης, Αχ. Αιμιλιανίδης, Χ. Ανθόπουλος, *Η δημόσια διοίκηση, κατά την κρίση*, Εκδόσεις Σάκκουλα 2019

Βογιατζής, Παναγιώτης, *Η σχέση της πειθαρχικής με την ποινική δίκη, υπό το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ* σε Μιχάλη Πικραμένο (επιμ.) *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Συμβούλιο της Επικρατείας σε διαρκή διάλογο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη 2018

Λύτρας, Σ., *Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δημόσιο δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1989

Μαγγανάς, Α., Χρυσανθάκης, Χ., Βανδώρας, Δ., Καρατζά Λ., *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Νομολογία και Ερμηνευτικά Σχόλια*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011

Μουστάκας, Μελέτιος, *Η αρχή ne bis in idem και το αβέβαιο ελληνικό διοικητικό δίκαιο: το αβέβαιο μέλλον μιας (κάποτε) πολλά υποσχόμενης αρχής*, Εκδόσεις Σάκκουλα 2018

Πανταζής, Νικόλαος, *Πειθαρχικό δίκαιο δημοσίων υπαλλήλων*, Νομική βιβλιοθήκη, 2015

Πικραμένος, Μιχάλης, *Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους μετά τον Καλλικράτη*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012

Σπανού, Καλλιόπη, *Ποιες μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, Εκδόσεις Πατάκη 2021

Σπηλιωτόπουλος, Ε., Χρυσανθάκης, Χ., *Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 10^η εκδ., 2021

ΑΡΘΡΑ – ΜΕΛΕΤΕΣ - ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ

Βαγιωνάκης, Νικόλαος, *Η πειθαρχική ευθύνη των αιρετών οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μετά το νόμο 4555/2028*, Επιμορφωτικό σεμινάριο δικαστικών λειτουργών Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών 'Ζητήματα από τη εφαρμογή της νομοθεσίας περί ΟΤΑ - Προσωπικά δεδομένα και Διοικητική Δικαιοσύνη', Θεσσαλονίκη 3-4 Νοεμβρίου 2022

Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-2016 (2014). Αθήνα: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. https://www.gdimitrakopoulos.gr/files/dioik_metar_2014_2016.pdf (τελευταία πρόσβαση στις 24.1.2024)

Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών του σχεδίου νόμου 'Πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων του Δημοσίου', Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2011

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Η ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης, Μια εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα 2018, https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/12/Q_P_A_Final.pdf τελευταία πρόσβαση 31.1.2024

Λαζαρίδου, Καλλιόπη' *Ελεγκτικοί μηχανισμοί στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού και η εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου στους υπαλλήλους της*, Τελική εργασία, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2011

Μακρυδημήτρης, Αντώνης, *Η Διοίκηση στο επίκεντρο: Σε αναζήτηση σύγχρονου ρόλου*, Εναρκτήρια ομιλία στο 8ο συνέδριο Διοικητικών Επιστημών, 12.12.2019

Μαυρίκος, Νικόλαος, *Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, υπό την ισχύ του Ν. 3852/2010*, ΘΠΔΔ 2/2011, σελ. 124 επομ.

Πικραμένος, Μιχάλης, *Οι μείζονες μεταβολές στη δημόσια διοίκηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Συνέδριο στη μνήμη των Καθηγητών Δημητρίου Τσάτσου και Γιώργου Παπαδημητρίου 'Η Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία και η Ελληνική Πολιτεία', Θεσσαλονίκη, 20-21 Φεβρουαρίου 2015, www.constitucionalism.gr, τελευταία πρόσβαση 27.1.2024

Χρυσανθάκης, Χαράλαμπος, *Η νομική δέσμευση του 'πειθαρχικού' δικαστή από τις [αθωωτικές] αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων*, ΘΠΔΔ, 5/2017, σελ. 401 επομ.

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ - ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ

Νόμος 5027/23 'Σύστημα Καινοτομίας στον δημόσιο τομέα Ρυθμίσεις Γενικής Γραμματείας Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα Ρυθμίσεις για τη λειτουργία των Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού και των αποκεντρωμένων διοικήσεων και για την ευζωία των ζώων συντροφιάς Λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ Α 48/3.3.2023)

Νόμος 4807/2021 'Θεσμικό πλαίσιο τηλεργασίας, διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα και άλλες επείγουσες ρυθμίσεις' (ΦΕΚ Α 96/11.6.2021)

Νόμος 4795/2021 Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου του Δημοσίου Τομέα, Σύμβουλος Ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση και άλλες διατάξεις για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση (ΦΕΚ Α΄ 62/17.4.2021)

Νόμος 4674/2020: Πειθαρχικές διατάξεις για τους υπαλλήλους ΟΤΑ (Α΄ 53/11.3.2020)

Νόμος 4604/2019 Προώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας. Ρυθμίσεις για την απονομή Ιθαγένειας Διατάξεις σχετικές με τις εκλογές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Λοιπές διατάξεις (ΦΕΚ Α' 50/26.03.2019)

Νόμος 4555/2018 'Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018)

Νόμος 4407/2016 'Ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εθνικής Άμυνας και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ Α' 134/27.7.2016)

Νόμος 4369/2016 'Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις' (Α' 33/27.2.2016)

Νόμος 4325/2015 'Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ Α' 47/11.5.2015)

Νόμος 4152/2013 'Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013' (ΦΕΚ Α' 107/9.5.2013)

Νόμος 3852/2010 'Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης' (ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010)

Νόμος 3584/2007 'Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων' (ΦΕΚ Α' 143/28.6.2007)

Νόμος 3528/2007 'Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.' (ΦΕΚ Α' 26/9.2.2007)

Νόμος 3463/2006 'Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων' (ΦΕΚ Α' 114/8.6.2006)

Νόμος 2683/1999 'Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ και άλλες διατάξεις' (ΦΕΚ Α' 19/8.2.1999)

Νόμος 1811/1951 'Περί κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων' (ΦΕΚ Α' 141/16.5.1951)

Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4325/2015

Αιτιολογική έκθεση του νόμου 4057/2012

Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 291/21712/14.03.2023 Γνωστοποίηση διατάξεων για τα άρθρα 45, 47, 57 και 58 του νόμου 5027/2023'

Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 638/72758/2.11.2022 'Επιβολή των διοικητικών μέτρων της αργίας και της έκπτωσης σε αιρετούς της αυτοδιοίκησης'

Υπουργική Απόφαση ΔΙΔΑΔ/Φ.58/941/οικ.3215/2022 'Δίκτυο Συμβούλων Ακεραιότητας' (ΦΕΚ β 1041/8.3.2022)

Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 80242/20.11.2020 'Διατάξεις για διοικητικά μέτρα και πειθαρχικό δίκαιο υπαλλήλων ΟΤΑ α' βαθμό'

Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 27/42203/13.8.2018 'Έλεγχος νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων, Πειθαρχική και Αστική ευθύνη αιρετών, Επιβολή διοικητικών μέτρων μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ'

Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 13/14632/24.4.2018 'Διαδικασία έκτισης της πειθαρχικής ποινής της αργίας και της έκπτωσης'

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Ελληνική

Συμβούλιο της Επικρατείας:

2622/2021
1487/2020
1187/2019
1075/2020
976/2019
598/2019
3409/2017
680/2017
2503/2016
1644/2016
1992-1993/2016
1218/2015
918/2015
2856/2014
2854/2014
1390/2014
1264/2014
1669/2013
4651/2012
3376/2011
2166/2011
2043/2011
116/2010
1251/2008
2770/2006
1120/2005
2395/2004 Ολομ.
2984/2001
1626/1999

1942/1995
2245/1997
1514/1996
5742/1995
1582/1993
2592/1990
1655/1990
2334/1988
2086/1988
1577/1986
1523/1986
1314/1983
3260/1981
2590/1974
3758/1972
832/1940
1/1938
241/1934

Ελεγκτικό Συνέδριο:

39/2019

Νομικό Συμβούλιο του Κράτους:

467/2011
359/2011
456/2007
395/2009
63/2007

Ευρωπαϊκή

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου:

Απόφαση Bonnemaison κατά Γαλλίας της 11.4.2019 (αριθ. προσφυγής 32216/2015)
Απόφαση της 14.1.2010 Vanjak κατά Κροατίας της 14.1.2010
Απόφαση Βαγενάς κατά Ελλάδας της 23.8.2011 (αριθ. προσφυγής 53372/2007)
Απόφαση *Sergueï Zolotoukhine* κατά Ρωσίας της 10.2.2009 (αριθ. προσφυγής 14939/2003)
Απόφαση Vassilios Stavrouroulos κατά Ελλάδας της 27.9.2007 (αριθ. προσφυγής 35522/2004)
Απόφαση *Mouillet* κατά Γαλλίας της 13.9.2007 (αριθ. προσφυγής 27521/2004)
Απόφαση *Öztürk* κατά Γερμανίας της 21.2.1984 (αριθ. προσφυγής υπ' αριθ. 8544/1979)
Απόφαση Engel και λοιποί κατά Ολλανδίας της 8.6.1976 (αριθ. προσφυγών. 5100/1971, 5101/1971, 5102/1971, 5374/1972 και 5370/1972)