Πανεπιστήμιο Κρήτης
Τμήμα Πολιτικών Επιστήμων

Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών: ΄΄Πολιτική Ανάλυση και Πολιτική Θεωρία΄΄

Ακαδημαϊκό έτος 2011-2012
Εισηγήτρια: *Μερονιανάκη Ελευθερία*

Μεταπτυχιακή Εργασία

΄΄Παράβαση καθήκοντος των δημοσίων υπαλλήλων-Πειθαρχική και Ποινική δίωξη΄΄

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Ήβη- Αγγελική Μαυρομούστακου

Μάρτιος 2016

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

1. ΗΒΗ- ΑΓΓΕΛΙΚΗ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ _____
2. ΗΛΙΑΣ ΓΕΩΡΓΑΝΤΑΣ _____

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτρια κα Ήβη-Αγγελική Μαυρομούστακου για την καθοριστική συμβολή της και καθοδήγησή της στην εκπόνηση αυτής. Επιπρόσθετα, θα ήθελα να ευχαριστήσω το σύνολο των διδασκόντων καθηγητών για τις σημαντικές γνώσεις που μου παρείχαν καθ' όλη τη διάρκεια παρακολούθησης του μεταπτυχιακού μου προγράμματος.

Περίληψη

Η συγκεκριμένη πτυχιακή εργασία αναλύει την παράβαση καθήκοντος των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι αποτελούν φορείς ασκήσεως δημόσιας εξουσίας στην ελληνική έννομη ως ποινικά αξιόποινη και συνάμα πειθαρχικά κολάσιμη πράξη. Αποτελείται από την εισαγωγή, τρία κυρίως μέρη και τον επίλογο.

Στην εισαγωγή αναλύεται η έννοια του καθήκοντος τόσο ως προς τη φιλοσοφική όσο και ως τη νομική προσέγγιση αυτού. Στο πρώτο μέρος αρχικά προσεγγίζεται η έννοια του υπαλλήλου και δη του δημοσίου υπαλλήλου κατά το ποινικό και το διοικητικό δίκαιο, γίνεται αναφορά στους κοινοτικούς υπαλλήλους και ακολούθως αναλύονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις αυτών κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Στο δεύτερο μέρος προσδιορίζεται η παράβαση καθήκοντος των δημοσίων υπαλλήλων ως πράξη διωκόμενη πειθαρχικά και ποινικά ταυτόχρονα. Περιγράφονται οι προϋποθέσεις, που απαιτούνται προκειμένου να στοιχειοθετηθεί η αξιόποινη πράξη της παράβαση καθήκοντος των δημοσίων υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και που επιφέρουν την επιβολή πειθαρχικής και ποινικής διώξεως εναντίον τους. Γίνεται μάλιστα αναφορά στη δυνατότητα του Ελληνικού Δημοσίου, για παράσταση του ως πολιτικώς ενάγοντος κατά των δημοσίων υπαλλήλων του και αναζήτησης αποζημίωσης λόγω της ζημίας (θετικής, αποθετικής και ηθικής), που έχει υποστεί από τη συγκεκριμένη αξιόποινη πράξη των τελευταίων. Τέλος γίνεται διάκριση της παράβασης καθήκοντος από άλλες αξιόποινες και διωκόμενες (πειθαρχικά και ποινικά) πράξεις.

Στο τρίτο μέρος, αναζητείται η πηγή της παράβασης καθήκοντος των δημοσίων υπαλλήλων στο φαινόμενο της διαφθοράς στον εν γένει δημόσιο τομέα. Στη συνέχεια, το μέρος αυτό επικεντρώνεται στις μεθόδους αντιμετώπισης του ως άνω φαινομένου τόσο μέσα από τον έλεγχο της Διοικήσεως από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές όσο και από την παροχή δικαστικής προστασίας στον εκάστοτε διοικούμενο. Συνάμα ωστόσο, προβλέπεται και η προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από αβάσιμες καταγγελίες και διώξεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Στον επίλογο τέλος, η πτυχιακή αυτή εργασία καταλήγει στην κρίση ότι η ελληνική έννομη τάξη διακρίνεται από πληρότητα και αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση αξιόποινων πράξεων των δημοσίων υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, όπως και η παράβαση καθήκοντος αλλά το κυριότερο για την αντιμετώπιση τέτοιων φαινομένων αποτελεί η ανάπτυξη από τους δημόσιους λειτουργούς, μίας

κουλτούρας και συμπεριφοράς πιστής τήρησης των θεμελιωδών ηθικών αρχών της χρηστής, αμερόληπτής και αποτελεσματικής διοίκησης.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.ΕΙΣΑΓΩΓΗ…….8

1Α. Η έννοια του καθήκοντος-φιλοσοφική προσέγγιση……8

1Β. Νομική προσέγγιση του καθήκοντος…….9

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

1Α. Η έννοια του υπαλλήλου κατά το Διοικητικό Δίκαιο……10

1Β. Κατά το Ποινικό Δίκαιο…….12

2. Κοινοτικοί Υπάλληλοι……..13

3. Υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων……14

4. Το υπαλληλικό καθήκον ειδικότερα……...22

4Α.Πειθαρχική, ποινική και αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων…….24

4Β.Μεταβολές στην επιβολή των πειθαρχικών ποινών με το ν. 4057/2012, όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του ν. 4325/2011..25

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

1. Παράβαση καθήκοντος……..33

1Α. Προστατευόμενο έννομο αγαθό……...33

1Β. Πειθαρχική δίωξη……..37

Α. Υπαλληλική ιδιότητα- Υπαλληλικό καθήκον……38

Β.Πράξη ήπαράλειψη…….39

Γ. Υπαιτιότητα του υπαλλήλου……...39

Δ.Ικανότητα προς καταλογισμό……..40

1Γ. Ποινική δίωξη…….....40

Α. Σχέση ποινικής-πειθαρχικής διώξεως του δημοσίου υπαλλήλου……40,

Β. Ποινική δίωξη για παράβαση καθήκοντος κατά τον ποινικό κώδικα…….42

Γ.Παράσταση του Ελληνικού Δημοσίου ως πολιτικώς ενάγοντος……....47

Δ. Μέτρα επιείκειας……....48

2. Διάκριση και σύνδεση της παράβασης καθήκοντος με άλλες αξιόποινες πράξεις των δημοσίων υπαλλήλων…….....49

2Α Δωροδοκία των δημοσίων υπαλλήλων…….49

Α.*Παθητική δωροδοκία-δωροληψία*……50

Α1.*Πειθαρχική δίωξη*…….....54

Α2.*Ποινική δίωξη*……..55

2Β Υπεξαίρεση από δημόσιο υπάλληλο……58

1.*Πειθαρχική δίωξη*…….....62

2.*Ποινική δίωξη*……62

2Γ Η απιστία…….……63

1.*Πειθαρχική δίωξη*…….....68

2.*Ποινική δίωξη*……..68

2ΔΚατάχρηση εξουσίας δημοσίου υπαλλήλου…….……....70

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ

1.Πηγή της παράβασης καθήκοντος των δημοσίων υπαλλήλων-Η διαφθορά στο Δημόσιο…….....72

1Α. Γενικά…….....72

1Β. Εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς…….....73

1Γ. Συνταγματικές Αρχές και διαφθορά……....74

***α. Η δημοκρατική αρχή*……74**

***β. Η αρχή του κοινωνικού κράτους*…….....74**

***γ. Η αρχή της ισότητας*…….....75**

δ. Η αρχή της αξιοκρατίας……75

ε. Οι αρχές του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας…….....76

1Δ. Διεθνείς όψεις της διαφθοράς…….....77

1.Δημόσιοι υπάλληλοι και διαφθορά…….....78

2.Αντιμετώπιση της διαφθοράς…….....80

Α1. Εξωδικαστική διαδικασία- Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών στην αντιμετώπιση της διαφθοράς και ειδικότερα του Συνηγόρου του Πολίτη…… 83

Α2. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή των Δημοσίων Συμβάσεων…….. ..90

Β. Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης……. 94

Γ. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης……. 97

Δ. Δικαστική διαδικασία-Η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγών κατά των διοικητικών πράξεων των δημοσίων υπαλλήλων …….. 102

***1. Άτυπες προσφυγές*…….. 103**

***2. Τυπικές προσφυγές*……. 104**

***2 Α Ειδικήπροσφυγή*…… 104**

***2 Β Ενδικοφανής προσφυγή*……... 104**

***3.Άσκηση προσφυγής του διοικούμενου κατά των διοικητικών πράξεων ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων*……... 106**

Ε. Η προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από μη νόμιμες και αβάσιμες καταγγελίες…….. 108

***Ε1.Δικαίωμα άσκησης προσφυγής από τους δημοσίους υπαλλήλους*…….. 108**

***Ε2. Η προβλεπόμενη προστασία των δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων μέσω της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*……... 109**

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Στ. Επίλογος…… 113

Ζ. Βιβλιογραφία ……. 116

0
1.ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1Α.Η έννοια του καθήκοντος-φιλοσοφική προσέγγιση

Η έννοια του καθήκοντος εισάγεται για πρώτη φορά στην ελληνική φιλοσοφία. Το καθήκον είναι ο,τι αρμόζει, ό,τι υποχρεούται κάθε άνθρωπος να πράττει σύμφωνα καταρχήν με τον ηθικό νόμο (καθήκον=καθήκει= ταιριάζει, αρμόζει). Οι ηθικοί νόμοι είναι δυνατόν άλλοτε να επιβάλλουν μία υποχρέωση και άλλοτε να απαγορεύουν ορισμένη εκδήλωση ή συμπεριφορά. Γενικότερα, το καθήκον αποτελεί κάθε κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο θα πρέπει κάθε άνθρωπος να ενεργεί.

Υπάρχουν τρεις θεωρίες θεμελίωσης της έννοιας του καθήκοντος. Η πρώτη έχει χαρακτήρα θεολογικό, η δεύτερη κοινωνιολογικό και η τρίτη ορθολογικό. Σύμφωνα με την πρώτη θεωρία και με βάση τη χριστιανική αντίληψη, βάση το καθήκοντος αποτελεί ο φόβος για τα «επακόλουθα» και η αγάπη. Μόνο οι ενέργειες και οι πράξεις εκείνες, που απορρέουν από την αγάπη του αγαθού έχουν ηθικά αξία. Σύμφωνα με τη δεύτερη θεωρία, η ηθική υπερβατικότητα από την οποία απορρέουν όλες οι αξίες του ανθρώπου είναι η κοινωνία. Στο πλαίσιο της κοινωνίας, η ατομική βούληση υποχωρεί, υποκύπτει. Τέλος, σύμφωνα με την τρίτη θεωρία, στην οποία βασίστηκε ο Κάντ, αγαθή είναι η πράξη που επιβάλλεται από το καθήκον, από τον αναγκαστικό δηλαδή χαρακτήρα που έχει μία πράξη, ο οποίος θεμελιώνεται στο σεβασμό απέναντι στο νόμο. Η εκτέλεση του καθήκοντος από τον άνθρωπο τον οδηγεί να συμπεριφέρεται ως λογικό και κατ'επέκταση ως ελεύθερο ον.

Ο Κάντ διαφοροποιεί την έννοια του καθήκοντος από αυτή του ηθικού χρέους. Το καθήκον ορίζεται ως κάτι που πρέπει να το κάνουμε ανεξάρτητα από τις προσωπικές επιθυμίες, ενώ η υποχρέωση ορίζεται ως κάτι που πρέπει να γίνει επειδή εμείς το επιλέξαμε και είναι λογικό να υποστούμε της συνέπειες των επιλογών μας. Συνεπώς, κατά τον Κάντ, η γλώσσα του καθήκοντος είναι απρόσωπη και λειτουργεί για όλους το ίδιο, ενώ η γλώσσα της υποχρέωσης φανερώνει κάτι για την προσωπικότητα αυτού που υιοθετεί την αρχή που βρίσκεται πίσω από της αρχές ή τους κανόνες που επιλέγει να εφαρμόσει στη ζωή του. Συνεπώς, «*υποχρέωση είναι η αναγκαιότητα μιας*

ελεύθερης πράξης κάτω από την κατηγορική προσταγή του λόγου», ενώ «*καθήκον είναι η πράξη για την οποία δεσμεύεται κάποιος*»[1]

1Β.Νομική προσέγγιση του καθήκοντος

Παρόλο που οι κανόνες της ηθικής διαφοροποιούνται από τους κανόνες δικαίου, ο όρος «καθήκον» συναντάται τόσο στο πλαίσιο του ουσιαστικού, όσο και του δικονομικού δικαίου. Οι κανόνες ηθικής ρυθμίζουν την εσωτερική διάθεση των ανθρώπων, απευθυνόμενοι στον ψυχικό τους κόσμο. Αντίθετα, οι κανόνες δικαίου αφορούν κάθε εκδήλωση της εξωτερικής τους συμπεριφοράς. Δηλαδή οι κανόνες της κοινωνικής ηθικής πηγάζουν από τη συνείδηση κάθε ανθρώπου, αποτελώντας με τον τρόπο αυτό αυτόνομους κανόνες, ενώ οι κανόνες δικαίου επιβάλλονται από ένα σύστημα νομοπαραγωγικής διαδικασίας, συνιστώντας ετερόνομους κανόνες. Έτσι, η παράβαση των κανόνων ηθικής επιφέρει ως επίπτωση τη δημιουργία τύψεων στην ανθρώπινη συνείδηση και σε ορισμένες περιπτώσεις την κοινωνική αποδοκιμασία ενώ η παράβαση των κανόνων δικαίου επιφέρει κυρώσεις εξωτερικές και υλικές μέσω της επιβολής μέσων εξαναγκασμού από το Κράτος.[2]

Από τη νομική θεωρία, ως καθήκον νοείται η εξιδανικευμένη υποχρέωση, της οποίας τη δεσμευτικότητα αποδέχεται ή προσποιείται ότι αποδέχεται ο υπόχρεος ως εσωτερική επιταγή και ανεξαρτήτως αντικειμενικών κυρώσεων. Με την έννοια αυτή, το καθήκον μπορεί να επιβάλλεται από τους κανόνες της ηθικής τάξης, το κοινό περί δικαίου αίσθημα, ή την περί δέοντος αντίληψη. Πρωταρχική υποχρέωση του ατόμου, με την ιδιότητά του ως πολίτη-υπηκόου αποτελεί η υπακοή στους νόμους, στις νόμιμες διαταγές και τις ενέργειες των κρατικών οργάνων[3]. Η υποχρέωση νομιμοφροσύνης του πολίτη αποτελεί θεμελιώδη υποχρέωση των ελλήνων πολιτών, συνταγματικά κατοχυρωμένη.[4] Πηγή καθήκοντος θεωρείται διάταξη νόμου, διατάγματος ή ιδιαίτερες οδηγίες εντός των πλαισίων των νόμων. Ενίοτε το καθήκον ενυπάρχει στη φύση της υπηρεσίας και εμμέσως προσδιορίζεται κατά περιεχόμενο, το οποίο δεσμεύει τον υπάλληλο με συναφή υποχρέωση ενέργειας, εντός των προδιαγεγραμμένων ορίων, ή παραλείψεως, οσάκις απαγορεύεται πάσα περαιτέρω

---

[1]KantIm.The Critique of Practical Reason, Bibliotech Press 2014

[2] Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008, σελ.51 επ.
[3] Τάχος Α., ο.π, σελ.523 επ.
[4] Άρθρο 120 Συντάγματος.

ενέργεια, η υλοποίηση της οποίας αντιστρατεύεται τα σαφώς προσδιορισμένα καθήκοντα.

2.ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

1Α. Η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου κατά το Διοικητικό Δίκαιο

Το άρθρο 1 του Υπαλληλικού κώδικα του 1951 (ν.1811/51) όρισε το δημόσιο υπάλληλο υιοθετώντας το θεωρητικό ορισμό του καθηγητή Θ. Αγγελόπουλου. «*Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα, έμμισθα όργανα του κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσου υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέση*».

Η έννοια αυτή του δημοσίου υπαλλήλου έγινε σιωπηρά αποδεκτή και από τον νέο δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα. Ακόμα, στο άρθρο 2 του ισχύοντα Υπαλληλικού Κώδικα αναφέρεται ότι υπάγονται στις ρυθμίσεις του οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του Κράτους και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Στο νέο Υπαλληλικό Κώδικα ορίζεται επίσης ότι οι υπάλληλοι ή λειτουργοί του Κράτους ή Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, καθώς και οι υπάλληλοι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι διέπονται από ειδικές διατάξεις, υπάγονται στις διατάξεις του, όταν παραπέμπουν σε αυτές οι ειδικοί νόμοι, οι οποίοι διέπουν το καθεστώς των υπαλλήλων αυτών.[5]

Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι επομένως α) έμμεσα όργανα του κράτους, β) τα φυσικά εκείνα πρόσωπα, τα οποία παρέχουν τις έμμισθες υπηρεσίες τους στα δημόσια νομικά πρόσωπα και γ) συνδέονται προς αυτά με ειδική νομική σχέση, που έχει συναφθεί προαιρετικά και συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη ενώ διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες διοικητικού δικαίου.

Με τον τρόπο αυτό καλλιεργήθηκε και αναπτύχθηκε η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου και ένας ιδιαίτερος κλάδος δικαίου, το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, που ρυθμίζει τη γενικότερη υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, οι διατάξεις του οποίου έχουν περιληφθεί στον Υπαλληλικό Κώδικα. Η ιδιότητα του

[5] Άρθρο 2 παρ.2 Υ.Κ.

υπαλλήλου δεν απαιτείται να είναι φύσεως διαρκούς, αφού αρκεί και η προσωρινή ανάθεση, αλλά θα πρέπει να λαμβάνει χώρα η άσκηση ανατεθειμένων καθηκόντων λειτουργικά συνυφασμένων προς τη φύση της υπηρεσίας, η δε ενέργεια του υπαλλήλου να είναι συνέπεια της κατά το νόμο ασκήσεως της δραστηριότητας, ως περιεχόμενο του καθήκοντος του ανατεθέντος και αποδεκτού γενομένου.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26 παρ.2 του Συντάγματος, ως διοικητικά όργανα-υπάλληλοι νοούνται όλα τα όργανα του Κράτους, των Ο.Τ.Α και των άλλων Ν.Π.Δ.Δ, τα οποία ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία.[6] Σύμφωνα δηλαδή με το Σύνταγμα, διοικητικά όργανα της ελληνικής έννομης τάξης είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί, οι Υφυπουργοί και όλα τα άλλα δημόσια όργανα που προβλέπονται από τις νομοθετικές και διοικητικές κανονιστικές πράξεις και τα οποία βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση ή σχέση διοικητικής εποπτείας προς τα απευθείας από το Σύνταγμα προβλεπόμενα όργανα, καθώς και τα συλλογικά όργανα, που συνδέονται με αυτά.[7]

Βασικό και χαρακτηριστικό γνώρισμα των διοικητικών οργάνων, είτε πρόκειται για δημοσίους υπαλλήλους είτε για δημόσιους λειτουργούς είναι το γεγονός ότι οφείλουν να ενεργούν όσα είναι αναγκαία για τη διατήρηση της ευνομίας και της εύρυθμης λειτουργίας του κρατούντος πολιτειακού, οικονομικού και κοινωνικού καθεστώτος. [8]

Για τον JeanRiveroκαμία από τις εθνικές διοικήσεις, σε καμία ευρωπαϊκή χώρα δεν έχει συγκροτηθεί βάσει άλλου δεδομένου πέραν της κρατικής κυριαρχίας. Η ιδέα αυτή διέπει και όλα τα εθνικά δημοσιοϋπαλληλικά δίκαια, σύμφωνα με τα οποία ο υπάλληλος είναι εκτελεστής της βουλήσεως του Κράτους και συνεπώς η δημόσια εξουσία μπορεί να οριοθετηθεί μονομερώς στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των οργάνων που την ασκούν. Το δίκαιο δηλαδή των δημοσίων υπαλλήλων θεμελιώνεται στην έννοια της δημόσιας εξουσίας.[9]

---

[6] Συνεπώς, διοικητικά όργανα είναι τα δημόσια όργανα, τα οποία δεν ανήκουν στη δικαστική και στη νομοθετική εξουσία.

[7] Σπηλιωτόπουλος Επ, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2011,σελ 8.

[8]Τάχος Α., ο.π, σελ 45 επ.

[9] Κτιστάκη Στ, Δημοσιουπαλληλικό Δίκαιο και ΕΣΔΑ, εκδ.Αντ. Ν Σάκκουλα 2004, σελ.221.

1Β. Κατά το Ποινικό Δίκαιο

Σύμφωνα με όσα ορίζονται στις διατάξεις του άρθρου 13 του Π.Κ. «*Υπάλληλος είναι εκείνος στον οποίο νόμιμα έχει ανατεθεί, έστω και προσωρινά, η άσκηση υπηρεσίας δημόσιας, δημοτικής ή κοινοτικής ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου*».

Κατά την αληθή έννοια των διατάξεων αυτών, βασικό εννοιολογικό στοιχείο του όρου υπάλληλος αποτελεί η έστω και για προσωρινό διάστημα, ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας, η οποία θα πρέπει να είναι νόμιμη, ώστε να αποκλεισθεί κάθε περίπτωση αυθαίρετης ασκήσεως υπηρεσιακών καθηκόντων. Επομένως, κατά το Ποινικό Δίκαιο, για το χαρακτηρισμό του υπαλλήλου δεν έχει σημασία ο τρόπος ανάθεσης της δημόσιας υπηρεσίας αλλά το είδος αυτής[10]. Δηλαδή ο χαρακτηρισμός του υπαλλήλου εξαρτάται από το αν ανατίθεται σε κάποιο πρόσωπο, έστω και με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, δραστηριότητα αποβλέπουσα στην εκπλήρωση των σκοπών του Κράτους ή της Δημόσιας Διοίκησης, υπό την ευρεία έννοια αυτής. Ωστόσο, συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου που δεν εξυπηρετούν κρατικούς σκοπούς και συμφέροντα δεν προσδίδουν στον συμβληθέντα την έννοια του υπαλλήλου.[11]

Σύμφωνα με τον Ποινικό Κώδικα, η άσκηση εξουσίας αναφέρεται σε κάθε μορφή εξουσίας, δηλαδή κάθε λειτουργίας, η οποία ενέχει κρατικό χαρακτήρα ήτοι νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής. Κατά συνέπεια, ο υπάλληλος αποτελεί φορέα δημόσιας εξουσίας, ανεξάρτητα από το αν αυτή του έχει ανατεθεί απευθείας από το νόμο, κατόπιν διορισμού του ή με οποιοδήποτε άλλο νόμιμο μέσο.

Έτσι, σε αντίθεση με το Διοικητικό Δίκαιο και συγκεκριμένα με τον Υπαλληλικό Κώδικα, ο οποίος στηρίζεται σε ότι αφορά στο χαρακτηρισμό του υπαλλήλου στην ιδιαίτερη σχέση υπηρεσιακής εξάρτησης και στις ειδικότερες απορρέουσες από αυτήν υποχρεώσεις, ο Ποινικός Κώδικας δε βασίζεται σε μία τυπική υπηρεσιακή σχέση. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι για την κίνηση ποινικής διώξεως είναι αδιάφορο αν ο υπάλληλος διατηρεί ή απώλεσε την υπαλληλική του ιδιότητα. Πέρα επομένως από την τυπική υπαλληλική σχέση, κατά το Ποινικό Δίκαιο η με

---

[10] ΑΠ.264/1959

[11] Γιαρέντη Ι, Παράβαση καθήκοντος Πειθαρχική και Ποινική Προσέγγιση., εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2012,σελ.22 επομ .

χαρακτήρα Δημοσίου Δικαίου ανάθεση καθηκόντων στον υπάλληλο συνεπάγεται άσκηση δημόσιας υπηρεσίας και κατά συνέπεια δημόσιας εξουσίας.

Με βάση όλα τα ανωτέρω, ο κύκλος των προσώπων που καλούνται «*δημόσιοι υπάλληλοι*» κατά την έννοια του Ποινικού Κώδικα είναι ευρύτερος από των κύκλο των διοικητικών- δημοσίων υπαλλήλων.[12]

2.<u>Κοινοτικοί υπάλληλοι</u>

Η έννοια του κοινοτικού υπαλλήλου διατυπώνεται στον Ν.2802/2000 « *Κύρωση της Σύμβασης περί καταπολεμήσεως της δωροδοκίας, στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*». Συγκεκριμένα στο άρθρο 1 της εν λόγω Σύμβασης ορίζεται ότι ως "*υπάλληλος*" νοείται κάθε υπάλληλος, είτε κοινοτικός είτε εθνικός δημόσιος υπάλληλος, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών δημόσιων υπαλλήλων άλλου κράτους μέλους. Στη Σύμβαση δίνεται επίσης και ο ορισμός του *΄΄κοινοτικού υπαλλήλου΄΄* ο οποίος περιλαμβάνει: «*κάθε πρόσωπο που έχει την ιδιότητα του υπαλλήλου ή του μέλους του λοιπού προσωπικού με σύμβαση εργασίας, κατά την έννοια του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων- κάθε πρόσωπο που τίθεται στη διάθεση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από τα κράτη μέλη ή από κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό και ασκεί καθήκοντα αντίστοιχα με εκείνα που ασκούν οι υπάλληλοι ή το λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*».

Επίσης, ως κοινοτικοί υπάλληλοι αντιμετωπίζονται και τα μέλη οργανισμών οι οποίοι έχουν συσταθεί σύμφωνα με τις συνθήκες για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το προσωπικό των οργανισμών αυτών, εφόσον ο κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή το καθεστώς που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δεν ισχύουν γι` αυτούς.

Εκτός από τον κοινοτικό υπάλληλο, ως υπάλληλος αναγνωρίζεται και κάθε εθνικός δημόσιος υπάλληλος άλλου Κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο

[12] Σύμφωνα με τον Π.Κ. στην έννοια του υπαλλήλου συμπεριλαμβάνονται και λειτουργοί που διακρίνονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως οι δικαστές, οι εισαγγελείς, οι γιατροί, το ερευνητικό προσωπικό πανεπιστημίων κτλ.

υπάλληλος δηλαδή που αναγνωρίζεται με αυτή την ιδιότητα από την εθνική νομοθεσία καθενός από τα Κράτη-μέλη.

Σύμφωνα με τον Ν. 2803/2000 « *Κύρωση της Σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των συναφών με αυτήν Πρωτοκόλλων*», οι κοινοτικοί υπάλληλοι, αλλά ακόμη και οι εθνικοί δημόσιοι υπάλληλοι άλλου Κράτους- μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνωρίζονται ως υπάλληλοι κατά το Ελληνικό Ποινικό Δίκαιο και τιμωρούνται με βάση τις διατάξεις του Ποινικού Κώδικα, οι οποίες προβλέπουν την τιμώρηση των σχετικών με την υπηρεσία εγκλημάτων, με σημείο αναφοράς τις πράξεις ή παραλείψεις των υπαλλήλων αυτών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και με την προϋπόθεση ότι αυτές έχουν αντίκτυπο στα οικονομικά συμφέροντα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

3.Υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων

Με βάση όσα προβλέπονται στις διατάξεις του Συντάγματος, οι δημόσιοι υπάλληλοι διέπονται από τα ακόλουθα συνταγματικά και νομοθετικά καθήκοντα. Συγκεκριμένα: 1) Οφείλουν να ενεργούν με πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα, σύμφωνα με όσα ορίζονται στις διατάξεις του άρθρου 103 παρ.1 Σ.

2) Οφείλουν να εκτελούν τα καθήκοντα που τους ανατίθενται και να συμμορφώνονται σε εντολές και οδηγίες των προϊσταμένων τους, εφόσον οι ενέργειές τους αυτές εκτελούνται στα όρια της αρχής της νομιμότητας.

3) Οφείλουν να λειτουργούν αποτελεσματικά, αμερόληπτα και χωρίς διακρίσεις, με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου στη Διοίκηση και να διασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων τους.

4) Οφείλουν να επιδεικνύουν αξιοπρεπή συμπεριφορά κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και

5) Να εκτελούν τα καθήκοντά τους, τηρώντας την αρχή της εχεμύθειας, σχετικά με ο,τιδήποτε πληροφορούνται κατά την άσκηση αυτών, σύμφωνα με όσα ορίζονται στις διατάξεις του άρθρου 26 του Υπαλληλικού Κώδικα.

Ειδικότερα, η δράση των δημοσίων υπαλλήλων, όταν αφορά γενικότερα το χειρισμό υποθέσεων τους (όπως απαντήσεις σε αιτήσεις πληροφοριακού περιεχομένου, χορήγηση βεβαιώσεων και πιστοποιητικών, έκδοση πάσης φύσεως αποφάσεων κ.λπ.). θα πρέπει να διέπεται από:

1) Τήρηση της νομιμότητας

Ο υπάλληλος ενεργεί σύμφωνα με το δίκαιο και εφαρμόζει τους κανόνες που προβλέπονται στο Σύνταγμα, το Ευρωπαϊκό δίκαιο και τις νομοθετικές πράξεις. Οι αποφάσεις του πρέπει πάντοτε να έχουν νομική βάση και να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του νόμου.[13] Ο δημόσιος υπάλληλος δεν περιορίζεται στην γραμματική ερμηνεία του νόμου και εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων, αλλά λαμβάνει υπόψη του το πνεύμα του νομοθέτη που προκύπτει και από την αιτιολογική έκθεση του νόμου και τα Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής καθώς και τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Κατά την εφαρμογή του νόμου, τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και δεν περιορίζει τα δικαιώματα των πολιτών.

Όταν ο νόμος ή οι σχετικές διατάξεις επιτρέπουν ή παρέχουν τη δυνατότητα στο δημόσιο υπάλληλο να επιλέξει μεταξύ περισσοτέρων νομίμων λύσεων, που δεν βλάπτουν το δημόσιο συμφέρον, αυτός οφείλει να επιλέξει την επιεικέστερη για τον πολίτη λύση.

Κατά την κατάρτιση των νόμων, ο υπάλληλος εφαρμόζει τις αρχές της καλής νομοθέτησης όπως η αναγκαιότητα, η αναλογικότητα, η απλότητα και σαφήνεια του νόμου, η διαφάνεια, η δυνατότητα υποβολής προτάσεων από τους πολίτες, η ισότητα των φύλων, η δημοκρατική νομιμοποίηση και οι λοιπές αρχές του. Επίσης, ο υπάλληλος οφείλει να συμμορφώνεται με τις τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις, ενημερώνοντας την υπηρεσία του γι' αυτές και προτείνοντας συγκεκριμένους τρόπους και μέτρα πλήρους εφαρμογής τους.

2) Ανεξαρτησία και αμεροληψία

Ο δημόσιος υπάλληλος εκτελεί τα καθήκοντά του με αμεροληψία, ανεπηρέαστος από οποιουδήποτε είδους εξωϋπηρεσιακές παρεμβάσεις. Κατά την έκδοση των πράξεων που αφορούν κάθε πολίτη πρέπει να παρέχει στο διοικούμενο κατ' ελάχιστο, την εγγύηση αμερόληπτης και αντικειμενικής κρίσης, δηλ. κρίσης απαλλαγμένης από οποιασδήποτε μορφής προκατάληψη. Έτσι, η κοινωνική, επαγγελματική ή οικονομική θέση των πολιτών δεν πρέπει να ασκεί επιρροή στη χρονική προτεραιότητα των υποθέσεων ή στην ουσία του χειρισμού αυτών.

Ακόμα, ο δημόσιος υπάλληλος θα πρέπει να απέχει ή να ζητά να εξαιρεθεί από το χειρισμό υπόθεσης όταν:

[13] Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2005), άρθρο 4.

α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντός του συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης,

β) είναι σύζυγος ή συγγενής εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθείαν μεν γραμμή απεριορίστως εκ πλαγίου δε έως και τετάρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερομένους, ή

γ) έχει ιδιαίτερη σχέση φιλίας ή εχθρότητας με τους ενδιαφερομένους.

Ο δημόσιος υπάλληλος πρέπει να λαμβάνει υπόψη και να αξιολογεί με αντικειμενικότητα όλα τα στοιχεία των υποθέσεων που χειρίζεται, ώστε να καταλήγει σε ορθές αποφάσεις.

3) Ανιδιοτέλεια και ακεραιότητα

Ο δημόσιος υπάλληλος καλλιεργεί, με κάθε τρόπο, το αίσθημα εμπιστοσύνης των πολιτών και αποφεύγει κάθε ενέργεια που θα μπορούσε να θέσει σε αμφισβήτηση την εντιμότητα, την προσήλωση στο καθήκον ή την ηθική του ακεραιότητα. Σε περίπτωση αμφιβολίας, αποφεύγει κάθε πράξη που θα μπορούσε να δημιουργήσει υπόνοιες ότι παραβιάζει το νόμο ή τις ηθικές αρχές που πρέπει να διέπουν τις ενέργειες του.

Με τον τρόπο αυτό θα πρέπει να είναι έντιμος και να μην αποδέχεται, άμεσα ή έμμεσα, οποιοδήποτε δώρο (προσφορά αντικειμένου ή υπηρεσίας με χρηματική αξία, δάνειο, έκπτωση, διευκόλυνση, διασκέδαση, φιλοξενία, ταξίδι, στέγαση και διατροφή σε χαμηλή τιμή, καθώς και εκπαίδευση) για υπόθεση που ο ίδιος χειρίζεται, είτε προέρχεται από τον ενδιαφερόμενο πολίτη είτε από τρίτο. Εάν ο ίδιος ή κάποιος από τους στενούς συγγενείς του γίνει αποδέκτης δώρου, οφείλει, αφού ενημερώσει σχετικά την υπηρεσία του, να το επιστρέψει αμέσως ή να πληρώσει την αγοραία αξία του.

Επίσης, δεν πρέπει να χρησιμοποιεί το αξίωμα του για να αποκομίσει προσωπικά οφέλη ή για να ευνοήσει κάποιο προϊόν, υπηρεσία ή επιχείρηση και γενικά το ιδιωτικό συμφέρον τρίτων, ούτε να επιτρέπει σε συγγενείς ή φίλους του να επικαλεσθούν άμεσα ή έμμεσα την ιδιότητα του για να προωθήσουν τα συμφέροντά τους. Δε θα πρέπει επομένως κατ'ακολουθία, να υιοθετεί αναξιοπρεπή ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας. [14]

[14] Ν. 4057/2012, άρθρο 2

4) Υπευθυνότητα

Ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει να επιδεικνύει υπευθυνότητα, να υποστηρίζει και να αιτιολογεί τις αποφάσεις και ενέργειες του. Επίσης, οφείλει να διασφαλίζει τη συνέχεια της διοικητικής δράσης και να μεριμνά για την ενότητα της δημόσιας υπηρεσίας. Η επίκληση αλλαγών στο προσωπικό ή στην ηγεσία της υπηρεσίας δεν μπορεί να προβάλλεται ως λόγος για τη μη διεκπεραίωση ή την καθυστέρηση διεκπεραίωσης μιας υπόθεσης πολίτη.

Όταν περιέλθει σε υπάλληλο αίτηση του ενδιαφερομένου, για την οποία δεν είναι αρμόδια η υπηρεσία του, φροντίζει για την εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας διαβίβασή της στην αρμόδια υπηρεσία και ενημερώνει εγγράφως τον ενδιαφερόμενο.

5) Ισότητα

Ο δημόσιος υπάλληλος πρέπει να σέβεται την αρχή της ισότητας και να αντιμετωπίζει τους ευρισκόμενους στην ίδια κατάσταση με τον ίδιο τρόπο, αποφεύγοντας κάθε ενέργεια που μπορεί να χαρακτηρισθεί αθέμιτη διακριτική μεταχείριση.[15] Δεν προβάλλει γραφειοκρατικά ή άλλα προσκόμματα σε βάρος προσώπων (π.χ. καθυστέρηση χειρισμού υποθέσεων), εξαιτίας του φύλου τους, ή της φυλετικής ή εθνικής καταγωγής τους, της θρησκείας ή των πολιτικών ή φιλοσοφικών πεποιθήσεων, της αναπηρίας, της ηλικίας ή του γενετήσιου προσανατολισμού τους.

6*) Αναλογικότητα*

Ο υπάλληλος εξασφαλίζει ότι τα μέτρα που λαμβάνονται είναι ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο στόχο. Φροντίζει τα μέτρα να είναι αναγκαία, πρόσφορα και ανάλογα του επιδιωκόμενου στόχου. Αποφεύγει τον περιορισμό των δικαιωμάτων ή την επιβολή επαχθών μέτρων, όταν αυτά είναι δυσανάλογα προς τη σπουδαιότητα του συμφέροντος που εξυπηρετείται, δημόσιου ή ιδιωτικού.

7) Εχεμύθεια – εμπιστευτικότητα - απόρρητο

Ο δημόσιος υπάλληλος δεν χρησιμοποιεί πληροφορίες για θέματα που χαρακτηρίζονται από τις κείμενες διατάξεις ως απόρρητα για γεγονότα ή

[15] Ν.3528/2007, άρθρο 27 παρ.3

πληροφορίες που κατέχει λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, και δεν επιτρέπει την αθέμιτη χρήση τους για να εξυπηρετηθεί οποιοδήποτε συμφέρον, δημόσιο ή ιδιωτικό. Αντίθετα, οφείλει να φροντίζει ώστε να διασφαλίζεται η εμπιστευτικότητα των πληροφοριών που χειρίζεται σε κάθε περίπτωση, και ιδιαίτερα όταν χρησιμοποιεί νέες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας.

Στο ίδιο πλαίσιο, δε θα πρέπει να δημοσιοποιεί πληροφορίες που αφορούν την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή των πολιτών (ή άλλα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα), τις οποίες κατέχει λόγω της υπηρεσιακής του θέσης. Επιπρόσθετα, όταν κάποιος πολίτης ζητά πληροφορίες, οι οποίες εμπίπτουν στη σφαίρα του απορρήτου, ο υπάλληλος οφείλει να εξηγεί τους λόγους για τους οποίους δεν επιτρέπεται η χορήγηση των πληροφοριών αυτών καθώς και να παραπέμπει στις σχετικές διατάξεις.

8) Πρόσβαση σε έγγραφα - δημοσιοποίηση στοιχείων

Ο υπάλληλος διευκολύνει την πρόσβαση των πολιτών στα διοικητικά έγγραφα (ηλεκτρονικά ή μη) καθώς και στα ιδιωτικά έγγραφα (ηλεκτρονικά ή μη), που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και αφορούν εκκρεμή ή διεκπεραιωμένη υπόθεση του. Επίσης, πρέπει να φροντίζει για την εγκυρότητα, νομιμότητα, πληρότητα, ακρίβεια και επικαιροποίηση των πληροφοριών στις οποίες οι συναλλασσόμενοι με την δημόσια υπηρεσία έχουν πρόσβαση με ή χωρίς χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.).

Επιπλέον, ο υπάλληλος δεν δημοσιοποιεί στοιχεία της υπηρεσίας του χωρίς την προηγούμενη έγκρισή της και δεν παρέχει πληροφορίες των οποίων η ακρίβεια δεν έχει εξακριβωθεί. Τέλος, πρέπει να φροντίζει ώστε οι πολίτες να λαμβάνουν άμεσα γνώση των αποφάσεων που επηρεάζουν τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα τους και να ενημερώνει εγκαίρως τους ενδιαφερομένους, όταν περιέλθουν σε γνώση του νέα πραγματικά ή νομικά δεδομένα, σχετικά με την υπόθεσή τους.

9) Διαφάνεια της υπηρεσιακής δράσης

Ο δημόσιος υπάλληλος ασκεί τα καθήκοντά του κατά τρόπο που διευκολύνει την ενημέρωση των πολιτών, τον κοινωνικό διάλογο, την κριτική και το νόμιμο έλεγχο, χωρίς να απαιτεί από τον πολίτη να θεμελιώσει ειδικό έννομο συμφέρον. Κάθε πολίτης μπορεί να λαμβάνει γνώση, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων του νόμου,

των διοικητικών εγγράφων καθώς και των ιδιωτικών εγγράφων, που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με την υπόθεσή του, η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές.

Οι υπηρεσίες και κατ' επέκταση οι υπάλληλοι έχουν υποχρέωση ανάρτησης των νόμων, των κανονιστικών πράξεων και εν γένει πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο, με την επιφύλαξη των κανόνων για την προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων ευαίσθητου προσωπικού χαρακτήρα και απορρήτων, προκειμένου να επιτυγχάνονται η έγκαιρη και έγκυρη πληροφόρηση των πολιτών, η διαφάνεια και ο αποτελεσματικός έλεγχος της κυβερνητικής και διοικητικής δράσης.

10) Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

Προτού προβεί σε διοικητική πράξη ή υλική ενέργεια που θίγει δικαιώματα ή συμφέροντα πολίτη, ο υπάλληλος καλεί τον ενδιαφερόμενο για να τον ενημερώσει και να του δώσει την ευκαιρία να εκφράσει τις απόψεις του.[16]

Όταν εκδίδεται μια δυσμενής για τον πολίτη διοικητική πράξη, είναι επιβεβλημένο να τηρείται ο τύπος και η ουσία της προηγούμενης ακρόασης του πολίτη και να περιγράφονται οι τρόποι υποβολής διοικητικών προσφυγών (π.χ. αιτήσεις θεραπείας, ιεραρχικές ή ενδικοφανείς προσφυγές), ή ενστάσεων, όλες οι προθεσμίες για την άσκηση των προβλεπόμενων ενδίκων μέσων και βοηθημάτων καθώς και οι συνέπειες της παράλειψης άσκησής τους. Αν ο δημόσιος υπάλληλος δεν τις γνωρίζει, οφείλει να ενημερωθεί. Επίσης, καλό είναι να ενημερώνεται ο πολίτης για τη δυνατότητα προσφυγής του σε θεσμοθετημένα διαμεσολαβητικά όργανα (π.χ. Συνήγορος του Πολίτη, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής κ.λπ.). Κάθε πολίτης έχει δικαίωμα, σε περιπτώσεις που πρόκειται να ληφθεί απόφαση που θίγει τα δικαιώματά του, να υποβάλει γραπτά σχόλια και όπου είναι αναγκαίο να παρουσιάζει τις παρατηρήσεις του προφορικά, προτού ληφθεί η απόφαση.

11) Αιτιολόγηση των αποφάσεων

Ο υπάλληλος όταν συντάσσει αποφάσεις, ιδιαίτερα εάν αυτές θίγουν δικαιώματα πολιτών, οφείλει να εκθέτει τη νομική βάση και όλα τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, που αιτιολογούν πλήρως την έκδοση της συγκεκριμένης απόφασης,

[16] Σύνταγμα άρθρο 20 παρ. 2, Ν. 2690/1999 άρθρο 6

δηλαδή οφείλει να λαμβάνει αποφάσεις οι οποίες περιέχουν πλήρη, σαφή και εξατομικευμένη αιτιολογία.

12) Αποτελεσματικότητα – αποδοτικότητα – ποιότητα

Ο δημόσιος υπάλληλος φροντίζει για την αρτιότητα της εργασίας του, ώστε να διασφαλίζεται η ποιότητα της. Εκτελεί τα καθήκοντά του γρήγορα, αποτελεσματικά και αποδοτικά, χωρίς να επικαλείται τεχνικές δυσκολίες και διάφορες σκοπιμότητες. Καταβάλλει ειλικρινή προσπάθεια και εργάζεται με ζήλο για την εκτέλεση του έργου του, σε όλη τη διάρκεια του ωραρίου του.

Αξιοποιεί με τον καλύτερο τρόπο τους διαθέσιμους πόρους της Υπηρεσίας και μεριμνά για την ανεύρεση του πλέον οικονομικού και αποδοτικού τρόπου για την διεκπεραίωση της εργασίας του.Τέλος, μεριμνά για την αποτελεσματική εφαρμογή των αποφάσεων της Δημόσιας Διοίκησης και συνεργάζεται με τους συναδέλφους του για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, εφαρμόζοντας τις διατάξεις προς αποφυγή περιττών γραφειοκρατικών διαδικασιών.[17]

Ο δημόσιος υπάλληλος εκτός από κρατικός λειτουργός παραμένει και πολίτης.Οφείλει λοιπόν να συμπεριφέρεται απέναντι στους πολίτες που συναλλάσσονται μαζί του με τον ίδιο τρόπο που θα απαιτούσε να συμπεριφέρονται οι άλλοι στον ίδιο και τους οικείους του, και συγκεκριμένα με ευπρέπεια και σεβασμό, επαγγελματισμό, ανιδιοτέλεια και ακεραιότητα. Επιπλέον θα πρέπει να συμπεριφέρεται πάντοτε κατά τρόπο που να καθίσταται άξιος της εμπιστοσύνης του κοινού. Πρέπει δηλαδή, να τηρεί, σε κάθε περίσταση, τους βασικούς κανόνες καλής συμπεριφοράς ανεξαρτήτως της ψυχικής του διάθεσης. Πιο συγκεκριμένα:

- Πρέπει να εξυπηρετεί τους πολίτες με ευγένεια και κοσμιότητα[18] και να αντιμετωπίζει όλες τις καταστάσεις με ψυχραιμία και κατανόηση, αποφεύγοντας τις εντάσεις ή τους διαπληκτισμούς.

- Πρέπει να μην εκδηλώνει ούτε και να διαδίδει τις πολιτικές, θρησκευτικές και φιλοσοφικές του πεποιθήσεις κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

[17]http://www.ydmed.gov.gr
[18] Ευρωπαικός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2005), άρθρο 12.

- Δεν πρέπει να επηρεάζεται κατά τη συναλλαγή του με τον πολίτη, από το φύλο, την εθνικότητα, τη φυλή, τη γλώσσα, την καταγωγή και τις θρησκευτικές ή άλλες πεποιθήσεις των συναλλασσομένων.

- Πρέπει να αποφεύγει γενικότερα, κάθε πράξη που θα μπορούσε να προσβάλει ή να μειώσει την προσωπικότητα ή την επαγγελματική υπόσταση των ατόμων, με τα οποία συναλλάσσεται.

Επίσης, ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει να έχει άριστη γνώση του αντικειμένου του. Το καθήκον για επαγγελματική συμπεριφορά απαιτεί όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι να επιδεικνύουν έναντι τον υπολοίπων πολιτών σεβασμό, υπευθυνότητα, σοβαρότητα και να λαμβάνουν κάθε μέτρο για την προστασία της αξίας της προσωπικότητας του ατόμου με το οποίο συναλλάσσονται. Πιο συγκεκριμένα ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει:

- Να εξηγεί στους πολίτες με τρόπο απλό και κατανοητό, τα σχετικά με την υπόθεσή τους και να τους καθοδηγεί σωστά, να είναι εξυπηρετικός και να απαντά στις ερωτήσεις που του τίθενται με τη μεγαλύτερη δυνατή πληρότητα και ακρίβεια.

- Αν μια υπόθεση είναι περίπλοκη και δεν μπορεί να τη διεκπεραιώσει ή να παράσχει τις ζητούμενες πληροφορίες ή διευκρινίσεις προφορικά, να προτείνει στον πολίτη να υποβάλει γραπτώς το αίτημα του προς την υπηρεσία.[19]

- Να τηρεί σειρά προτεραιότητας κατά την εξυπηρέτηση των πολιτών και να λαμβάνει ειδική μέριμνα για άτομα με αναπηρίες, εγκύους, μητέρες με μικρά παιδιά, ηλικιωμένους κ.λπ.

- Να αντιμετωπίζει με διακριτικότητα και ευαισθησία τους πολίτες, ιδιαίτερα όταν βρίσκονται σε κατάσταση πένθους, σύγχυσης, ψυχικού κλονισμού ή όταν ανήκουν σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (π.χ. άνεργοι, ηλικιωμένοι ή αναλφάβητοι).

- Να επιδεικνύει ιδιαίτερη προσοχή όταν εξυπηρετεί αλλοδαπούς, ιδίως στην περίπτωση που δεν μιλούν καλά ελληνικά. Να προσπαθεί να γίνει

[19] Ευρωπαικός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (2005), άρθρο 22

κατανοητός με οποιοδήποτε τρόπο, και αν χρειαστεί, να ζητά τη συνδρομή συναδέλφων του.

- Να διευκολύνει τους πολίτες αντλώντας ο ίδιος από το διαδίκτυο τις κρίσιμες ή ζητούμενες πληροφορίες, ή να τους καθοδηγεί ώστε να τις αναζητήσουν μόνοι τους.

- Να ενδιαφέρεται για τα αποτελέσματα της εργασίας του, να αναγνωρίζει τυχόν λάθη και φροντίζει να μην τα επαναλάβει στο μέλλον. Όταν διαπιστώσει ότι με πράξη ή παράλειψη του έθιξε κάποιο δικαίωμα πολίτη, οφείλει αμέσως να ζητήσει συγγνώμη και να προβεί σε κάθε νόμιμη ενέργεια για να επανορθώσει.

- Σε περίπτωση απώλειας φακέλου που αφορά υπόθεση πολίτη οφείλει να προβεί σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες για την επανασύστασή του. [20]

- Να είναι απόλυτα συνεπής στις δεσμεύσεις προς τους πολίτες. Αν έχει δεσμευθεί να αποστείλει γραπτή απάντηση ή να επικοινωνήσει τηλεφωνικά ή να δεχθεί τον πολίτη στην υπηρεσία, οφείλει, με κάθε τρόπο, να ανταποκριθεί σ' αυτήν τη δέσμευση. Αν αυτό δεν είναι δυνατό, οφείλει να ενημερώσει εγκαίρως τον πολίτη.

4. Το υπαλληλικό καθήκον ειδικότερα

Το υπαλληλικό καθήκον προσδιορίζεται από κάθε υποχρέωση που επιβάλλεται στον υπάλληλο από τις κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 25 Υ.Κ.[21], του Συντάγματος και του νόμου. Σε καμία περίπτωση, δεν νοείται πέραν των ορίων της νομιμότητας. Ο υπάλληλος μπορεί να διωχθεί

[20] Ν. 3242/2004, άρθρο 6 παρ. 5 και Π.Δ 114/2005

[21] Σύμφωνα με τις διατάξεις του ως άνω άρθρου του Υ.Κ.:1. Ο υπάλληλος είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των καθηκόντων του και τη νομιμότητα των υπηρεσιακών του ενεργειών. 2. Ο υπάλληλος οφείλει να υπακούει στις διαταγές των προϊσταμένων του. Όταν όμως εκτελεί διαταγή, την οποία θεωρεί παράνομη, οφείλει, πριν την εκτελέσει, να αναφέρει εγγράφως την αντίθετη γνώμη του και να εκτελέσει τη διαταγή χωρίς υπαίτια καθυστέρηση. Η διαταγή δεν προσκτάται νομιμότητα εκ του ότι ο υπάλληλος οφείλει να υπακούσει σε αυτήν.

πειθαρχικά για όλες τις περιπτώσεις που πληρούν την αντικειμενική υπόσταση του άρθρου 107 Υ.Κ.[22]

Επομένως, ο δημόσιος υπάλληλος τελεί διαρκώς σε μία ειδική εξουσιαστική σχέση, η οποία νομιμοποιείται από την ανάγκη διασφαλίσεως της ομαλής και εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας. Η ειδική αυτή σχέση υφίσταται τόσο κατά την είσοδο του δημοσίου υπαλλήλου στη Διοίκηση, όσο και κατά τη διάρκεια της επαγγελματικής του σταδιοδρομίας, αφορώσα αποκλειστικά στο συμφέρον της υπηρεσίας[23].

«*Εγγύηση της εγγυήσεως των δικαιωμάτων*» του δημοσίου υπαλλήλου αποτελεί το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, το οποίο προβλέπει το δικαίωμα στη δίκαιη δίκη για κάθε δημόσιο υπάλληλο. Και αυτό γιατί, η διασφάλιση των δικαιωμάτων του κάθε ατόμου, που εγγυάται η σύμβαση, δεν είναι δυνατόν να ολοκληρωθεί εάν δε συμπληρωθεί από την ύψιστη στων εγγυήσεων που είναι η δικαστική προστασία.

Το δικαίωμα επομένως αυτό για δίκαιη παροχή έννομης προστασίας βρίσκει το έρεισμα του και υλοποιείται μέσα από το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των

---

[22]Πειθαρχικά παραπτώματα αποτελούν ιδίως : α) Πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία, β) Η παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους, γ) Η παράβαση της αρχής της αμεροληψίας, δ) Η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων, ε) Η άρνηση ή παρέλκυση εκτέλεσης υπηρεσίας, στ) Η αμέλεια, καθώς και η ατελής ή μη έγκαιρη εκπλήρωση του καθήκοντος, ζ) Η παράβαση της υποχρέωσης Εχεμύθειας, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 26. η) Η άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής που γίνεται δημοσίως, γραπτώς ή προφορικώς, με σκόπιμη χρησιμοποίηση εκδήλως ανακριβών στοιχείων ή με προδήλως απρεπείς εκφράσεις, θ) Η άσκηση εργασίας ή έργου με αμοιβή χωρίς προηγούμενη άδεια της υπηρεσίας, ι) Η αδικαιολόγητη άρνηση προσέλευσης για ιατρική εξέταση, ια) Η αδικαιολόγητη μη έγκαιρη σύνταξη ή η σύνταξη μεροληπτικής έκθεσης Αξιολόγησης, ιβ) Η ανάρμοστη συμπεριφορά προς τους πολίτες, η αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτησή τους και η μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, ιγ) Η αδικαιολόγητη μη έγκαιρη απάντηση σε αναφορές πολιτών, ιδ) Η αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων με παραμέληση παλαιότερων, ιε) Η άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή, μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή η αρχή στην οποία αυτός ανήκει. ιστ) Η χρησιμοποίηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων, ιζ) Η αποδοχή οποιασδήποτε υλικής εύνοιας ή ανταλλάγματος που προέρχεται από πρόσωπο του οποίου τις υποθέσεις χειρίζεται ή πρόκειται να χειριστεί κατά την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων ο υπάλληλος, ιη) Η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση διαταγής της υπηρεσίας, ιθ) Η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα των οποίων ουσιώδη συμφέροντα εξαρτώνται από τον τρόπο αντιμετώπισης θεμάτων της αρμοδιότητας του υπαλλήλου, κ) Η φθορά λόγω ασυνήθιστης χρήσης, η εγκατάλειψη ή η παράνομη χρήση πράγματος το οποίο ανήκει στην υπηρεσία κα) Η παράλειψη δίωξης και τιμώρησης πειθαρχικού παραπτώματος, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 110 παρ. 2.

[23] Κτιστάκη Στ, ο.π., σελ 9.

Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, μέσα από μία σειρά διαδικαστικών εγγυήσεων[24] . Οι παραπάνω εγγυήσεις αναφέρονται σε δικαιώματα και υποχρεώσεις αστικής φύσεως ή στο βάσιμο κάθε κατηγορίας ποινικής φύσεως.

4α) Πειθαρχική, ποινική και αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων

Ο δημόσιος υπάλληλος διέπεται από πειθαρχική ευθύνη για την τήρηση των προβλεπόμενων στην Υπαλληλικό Κώδικα υποχρεώσεων του. Για την επιβολή τέτοιου είδους κυρώσεων, ο τελευταίος θα πρέπει να προβεί σε υπαίτια παράβαση των καθηκόντων του.

Ο έλεγχος για την τήρηση των παραπάνω υποχρεώσεων του πραγματοποιείται από τα προβλεπόμενα στο νόμο όργανα, τα οποία ελέγχουν την τήρηση των υποχρεώσεων των δημοσίων υπαλλήλων, λαμβάνοντας σε κάθε περίπτωση υπόψη την αρχή της αναλογικότητας καθώς και τις αντικειμενικές και υποκειμενικές συνθήκες τελέσεως κάθε πράξης.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα[25]: «*«1. Η δίωξη και η τιμωρία πειθαρχικών παραπτωμάτων αποτελεί καθήκον των πειθαρχικών οργάνων. Η παράβαση του καθήκοντος αυτού συνιστά το κατά την περ. (κα) της παρ.1 του άρθρου 111 του παρόντος πειθαρχικό παράπτωμα. 2. Κατ` εξαίρεση, για παραπτώματα που θα επέσυραν την ποινή της έγγραφης επίπληξης, η δίωξη απόκειται στη διακριτική εξουσία των πειθαρχικών οργάνων, τα οποία λαμβάνουν υπόψη αφενός το συμφέρον της υπηρεσίας και αφετέρου τις συνθήκες διάπραξης τους και την υπηρεσιακή γενικώς διαγωγή του υπαλλήλου. Αν το πειθαρχικό όργανο αποφασίσει να μην ασκήσει δίωξη, υποχρεούται να ενημερώσει, με αιτιολογημένη έκθεση του, τον αμέσως ανώτερο πειθαρχικώς προϊστάμενο. 3. Δεν επιτρέπεται δεύτερη δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα. 4. Η βαθμολογική ή η μισθολογική εξέλιξη του υπαλλήλου δεν αίρει το πειθαρχικώς κολάσιμο παραπτώματος που διαπράχθηκε πριν από την εξέλιξη αυτή. 5. Πράξεις που έχουν τελεσθεί από υπάλληλο κατά τη διάρκεια προγενέστερης υπηρεσίας του στον ίδιο ή άλλο Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δημόσια υπηρεσία ή άλλο νομικό πρόσωπο του δημόσιου τομέα τιμωρούνται*

[24] Ευστρατίου Π.Μ., Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας σε διοικητικές διαδικασίες και το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ,. Εκδόσεις Σάκκουλα 1996,σελ 84 επ .

[25] Άρθρο 110.

πειθαρχικά, εάν υπάγονται σε μία από τις περιπτώσεις της παρ.2 του άρθρου 113[26] *του παρόντος, και δεν έχει παρέλθει ο χρόνος παραγραφής τους».*

Ωστόσο, πέραν της πειθαρχικής του ευθύνης, ο δημόσιος υπάλληλος διώκεται και ποινικά εφόσον οι πράξεις του πληρούν την αντικειμενική υπόσταση των προβλεπόμενων στον Ποινικό Κώδικα «*εγκλημάτων περί την υπηρεσία».* Χαρακτηριστικό για τους δημοσίους υπαλλήλους είναι το έγκλημα της «*παράβασης καθήκοντος»* κατ' άρθρο 259 Π.Κ.

4β) Μεταβολές στην επιβολή των πειθαρχικών ποινών με το ν. 4057/2012, όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του ν. 4325/2015

Η σημαντικότερη ίσως μεταβολή που επέφερε ο ν. 4057/2012 στο πειθαρχικό δίκαιο είναι η αναμόρφωση του συστήματος των πειθαρχικών ποινών και ιδίως η «απελευθέρωση» της ποινής της οριστικής παύσης, που υπό το προϊσχύον σύστημα μπορούσε να επιβληθεί μόνο για ορισμένα – περιοριστικά αναφερόμενα – πειθαρχικά παραπτώματα. Με βάση τη ρύθμιση του άρθρου 109 ΥΚ η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα, ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες τέλεσης του, την εν γένει προσωπικότητα του υπαλλήλου και την υπηρεσιακή του εικόνα, όπως αυτή προκύπτει από το προσωπικό του μητρώο, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας και των γενικών αρχών επιμέτρησης της ποινής του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας.

Ειδικές περιστάσεις για την επιβολή της ποινής της οριστικής παύσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του ως άνω νόμου, αποτελούν η επιβολή κατά την προηγούμενη πενταετία τριών τουλάχιστον πειθαρχικών ποινών ανώτερων του προστίμου αποδοχών ενός μηνός ή η κατά την προηγούμενη τριετία τιμωρία του υπαλλήλου για το ίδιο αδίκημα με ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών ενός μηνός.

---

[26]Κατά το άρθρο 113 Υ.Κ.:Ο υπάλληλος ο οποίος απώλεσε την υπαλληλική ιδιότητα με οποιονδήποτε τρόπο δε διώκεται πειθαρχικώς, η πειθαρχική όμως διαδικασία, η οποίατυχόν έχει αρχίσει, συνεχίζεται και μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσηςμε εξαίρεση την περίπτωση του θανάτου. Η τυχόν καταδικαστική απόφαση που εκδίδεται στην περίπτωση αυτή παραμένει ανεκτέλεστη.
Με την παρ.1 άρθρ.14 Ν.2946/2001 ορίζεται ότι:"1. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται μετά από πρόταση του ΥπουργούΕσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, οι διατάξεις τουΜέρους Ε` του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών ΔιοικητικώνΥπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. επεκτείνονται και προσαρμόζονται ανάλογα και στους υπαλλήλους που κατέχουν οργανικές θέσεις στο Δημόσιο,τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και στους Ο.Τ.Α. α` και β` βαθμού μεσχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου".

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ως άνω νόμου: «*η μεγαλύτερη αυστηρότητα του συστήματος πειθαρχικών ποινών έχει ως σκοπό την ουσιαστική τιμωρία των επίορκων υπαλλήλων, διότι οι ποινές που προέβλεπε ο Υπαλληλικός Κώδικας δεν ανταποκρίνονταν στις σύγχρονες ανάγκες για αποφασιστική πάταξη της διαφθοράς και της εν γένει παράνομης συμπεριφοράς υπαλλήλων*».

Ταυτόχρονα, περά από την διεύρυνση των περιπτώσεων στις οποίες προβλέπεται η ποινή της οριστικής παύσης, αυξάνεται και το όριο της πειθαρχικής ποινής του προστίμου από τρεις σε δώδεκα μήνες, αυξάνεται το όριο της πειθαρχικής ποινής της προσωρινής παύσης από τους τρεις στους δώδεκα μήνες και το όριο της ποινής του υποβιβασμού στους δύο βαθμούς από έναν που ίσχυε κατά το προηγούμενο σύστημα. Τέλος προβλέπονται νέες πειθαρχικές ποινές και ειδικότερα η στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου από ένα έως πέντε έτη και η αφαίρεση της άσκησης των καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας οποιουδήποτε επιπέδου για τη θητεία ή το υπόλοιπο της .

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι για πρώτη φορά προβλέπονται στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου πέρα από τις πειθαρχικές ποινές και χρηματικές διοικητικές κυρώσεις. Στην πρώτη περίπτωση η διοικητική κύρωση από 3.000 € έως 30.000 € προβλέπεται δυνητικά ως επιπρόσθετη τιμωρία σε περιπτώσεις σοβαρών πειθαρχικών παραπτωμάτων, όταν συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις και κρίνεται ότι δεν αρκεί μόνο η τιμωρία στο επίπεδο της υπηρεσιακής κατάστασης αλλά επιβάλλεται και ο κολασμός σε οικονομικό επίπεδο. Στη δεύτερη περίπτωση επιβάλλεται δυνητικά κύρωση 10.000 € έως 100.000 € μαζί με την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης για τα πειθαρχικά παραπτώματα της απόκτησης οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος κατά την άσκηση των καθηκόντων ή εξ αφορμής αυτών και της αναξιοπρεπούς ή ανάρμοστης ή ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφοράς που σχετίζεται με οικονομικό αντικείμενο. Πρόκειται για οικονομική συνέπεια σε περιπτώσεις πειθαρχικών παραπτωμάτων, μέσω των οποίων ο υπάλληλος στόχευε στον προσωπικό πλουτισμό του.

Η επιλογή και η επιμέτρηση της ποινής γίνεται από το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο μετά από συνεκτίμηση των ιδιαίτερων συνθηκών τέλεσης του παραπτώματος, της εν γένει προσωπικότητας του υπαλλήλου καθώς και της υπηρεσιακής του εικόνας όπως

αυτή προκύπτει από το προσωπικό του μητρώο. Κατά την επιλογή της πειθαρχικής ποινής τηρείται η αρχή της αναλογικότητας. Συνεκτιμώνται δε κατά το άρθρο 108 ΥΚ[27] οι τυχόν ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις.

Με τις τροποποιήσεις του ν.4325/2015, με τίτλο «*Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης- Καταπολέμηση της Γραφειοκρατίας- Αποκατάσταση Αδικιών και άλλες διατάξεις*» προβλέπεται ρητά, στην απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων του άρθρου 107 Υ.Κ., ως ειδική περίπτωση αναξιοπρεπούς ή ανάρμοστης ή ανάξιας για υπάλληλο συμπεριφοράς εντός ή εκτός υπηρεσίας οποιαδήποτε πράξη κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή οποιασδήποτε πράξη οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, στην οποία ενέχεται εκπαιδευτικός ή υπάλληλος που υπηρετεί σε σχολείο.[28] Ακόμα, συμπεριλαμβάνονται στα πειθαρχικά παραπτώματα, η προδήλως αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτηση των πολιτών και η υπαίτια μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις[29], η άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π) και η μη εφαρμογή διατάξεων περί απλούστευσης των διαδικασιών και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας[30], η κατάθεση, χρήση, συμπερίληψη και διατήρηση στον ατομικό υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου, πλαστού, νοθευμένου ή παραποιημένου πιστοποιητικού ή τίτλου ή βεβαιώσεως[31], ενώ τονίζεται ότι σε καμία περίπτωση δε συνιστά ανάρμοστη συμπεριφορά ή αναξιοπρεπή ή ανάξια για υπάλληλο διαγωγή ή άσκηση από τον τελευταίο συνδικαλιστικής, πολιτικής ή κοινωνικής δράσης[32]. Τέλος είναι αξιοσημείωτο ότι κατά τις ως άνω διατάξεις, η άσκηση κριτικής κατά των πράξεων της προϊσταμένης αρχής, που έχει χαρακτήρα δημόσιο, προφορική ή γραπτή συνιστά

---

[27]Ορίζεται συγκεκριμένα ότι: 1. Κανόνες και αρχές του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας εφαρμόζονται ανάλογα και στο πειθαρχικό δίκαιο, εφόσον δεν αντίκεινταιστις ρυθμίσεις του παρόντος και συνάδουν με τη φύση και το σκοπό της πειθαρχικής διαδικασίας.
2. Εφαρμόζονται ιδίως οι κανόνες και οι αρχές που αφορούν : α) Τους λόγους αποκλεισμού της υπαιτιότητας και της ικανότητας προς καταλογισμό. β) Τις ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις για την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής. γ) Την έμπρακτη μετάνοια. δ) Το δικαίωμα σιγής του πειθαρχικού διωκομένου. ε) Την πραγματική και νομική πλάνη. στ) Το τεκμήριο της αθωότητας του πειθαρχικώς διωκομένου. ζ) Την επιείκεια υπέρ του πειθαρχικώς διωκομένου. η) Την προστασία των δικαιολογητικών συμφερόντων ως λόγο που αίρει τον πειθαρχικό χαρακτήρα δυσμενών κρίσεων, εκφράσεων και εκδηλώσεων, εκτός εάν συνιστούν το πειθαρχικό παράπτωμα της χαρακτηριστικώς ανάρμοστης συμπεριφοράς.

[28] Άρθρο 107, παρ. 1 περ. ε.
[29] Άρθρο 107, παρ.1 περ. ιγ.
[30] Άρθρο 107, παρ.1 περ.κθ
[31] Ο.π, παρ.1 περ.λγ.
[32] Ο.π παρ. 3.

πειθαρχικό παράπτωμα, εφόσον είναι κακόβουλη, με σκόπιμη χρήση εν γνώσει προδήλως ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις.[33]

Επιπρόσθετα, με τις ίδιες διατάξεις η ποινή της οριστικής παύσης προβλέπεται πλέον για τα ρητά αναφερόμενα στις διατάξεις της παρ. 1 περ. η παραπτώματα, και συγκεκριμένα της παράβασης του άρθρου 107 παράγραφος 1α[34], της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς νόμους, της απόκτησης οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών, της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής εντός ή εκτός υπηρεσίας, της παράβασης της υποχρέωσης εχεμύθειας, της αδικαιολόγητης αποχής από την εκτέλεση των υπηρεσιακών καθηκόντων πάνω από είκοσι δύο (22) εργάσιμες ημέρες συνεχώς ή πάνω από τριάντα (30) εργάσιμες ημέρες σε διάστημα ενός (1) έτους ή πάνω από πενήντα (50) εντός μίας τριετίας, της εξαιρετικώς σοβαρής απείθειας, της άμεσης ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχής σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή όταν η επιτροπή αυτή υπάγεται στην αρχή στην οποία ο υπάλληλος υπηρετεί, της εμμονής σε άρνηση προσέλευσης για εξέταση από υγειονομική επιτροπή.

Επίσης, η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί στον υπάλληλο για οποιοδήποτε παράπτωμα αν κατά την προηγούμενη της διάπραξής του διετία του είχαν επιβληθεί πλέον τρεις (3) τουλάχιστον πειθαρχικές ποινές ανώτερες του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός ή κατά το προηγούμενο της διάπραξής του έτος είχε τιμωρηθεί για το ίδιο παράπτωμα με ποινή ανώτερη του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός.Περιορίζεται επομένως το χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου θα πρέπει ο υπάλληλος να έχει διωχθεί ξανά πειθαρχικά είτε για διαφορετικό παράπτωμα είτε για το ίδιο παράπτωμα. Επιπρόσθετα, και στο νέο νόμο αναγνωρίζονται πέραν των πειθαρχικών ποινών ταυτόχρονα και διοικητικές κυρώσεις, εφόσον συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις και επιβάλλονται οι ποινές της παρ. 1 γ έως ζ της παρ. 1 του άρθρου 109.

Με το ν. 4057/2012αυξήθηκαν και διατηρήθηκαν με το ν.4325/2015 και τα χρονικά όρια της παραγραφής των πειθαρχικών παραπτωμάτων. Έτσι, τα

[33] Ο.π παρ. 1 περ. ιζ

[34] Για πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία.

πειθαρχικά παραπτώματα παραγράφονται **μετά από 5 έτη** από την ημέρα που διαπράχθηκαν, αντί για 2 έτη που προβλεπόταν υπό το προηγούμενο καθεστώς, ενώ ειδικά τα πειθαρχικά παραπτώματα που προβλέπονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 107 στις περιπτώσεις α` (άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος και έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία), γ` (παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή ειδικούς ποινικούς νόμους), δ` (απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του υπαλλήλου ή τρίτου κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών), θ` (σοβαρή απείθεια) και ι` (αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων), για τα οποία ορίζεται ως κατώτερη ποινή αυτή του υποβιβασμού (άρθρ. 109 παρ. 5 α' ΥΚ) παραγράφονται μετά **επτά (7) έτη**, αντί για 5 έτη που προβλεπόταν στο παλαιότερο σύστημα για τα παραπτώματα του άρθρου 109 παρ. 2 που επέσυραν την ποινή της οριστικής παύσης.

Χρόνος έναρξης της παραγραφής είναι ο χρόνος τέλεσης του αδικήματος. Στα κατ' εξακολούθηση τελούμενα πειθαρχικά παραπτώματα ή σε αυτά που τελούνται με περισσότερες της μιας πράξεις ή παραλείψεις, οι οποίες αποτελούν εκδήλωση και συνέχεια (εξακολούθηση) του ίδιου πειθαρχικού παραπτώματος, ο χρόνος της παραγραφής αρχίζει να υπολογίζεται από το χρόνο κατά τον οποίο έπαυσε να τελείται το κατ' εξακολούθηση πειθαρχικό αδίκημα ή από τη συντέλεση της τελευταίας πράξης ή παράλειψης.

Χρονικό σημείο έναρξης της παραγραφής είναι η ημερομηνία έκδοσης της απόφασης του Πρωτοβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, με την οποία γίνεται ο νομικός χαρακτηρισμός του πειθαρχικού παραπτώματος και επιβάλλεται η ποινή. Σε περίπτωση όμως που το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο προβεί σε νέο νομικό χαρακτηρισμό του πειθαρχικού αδικήματος, το οποίο επισύρει διαφορετική πειθαρχική ποινή και έχει διαφορετικό χρόνο παραγραφής, κρίσιμος χρόνος για την διαπίστωση τυχόν παραγραφής του πειθαρχικού παραπτώματος είναι ο χρόνος όπου δίνεται ο νέος αυτός νομικός χαρακτηρισμός.

Η πειθαρχική δίωξη υπαλλήλου δεν επιτρέπεται μετά την απώλεια της υπαλληλικής του ιδιότητας με οποιονδήποτε τρόπο, για πειθαρχικό παράπτωμα που τέλεσε όσο ήταν υπάλληλος. Ωστόσο, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 148 ΥΚ η παραίτηση του υπαλλήλου θεωρείται ότι δεν έχει υποβληθεί αν κατά την υποβολή της εκκρεμεί ενώπιον υπηρεσιακού συμβουλίου πειθαρχική δίωξη για παράπτωμα

που μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης ή αν η πειθαρχική δίωξη ασκηθεί μέσα σε δύο μήνες από την υποβολή της παραίτησης και πριν την αποδοχή της. Σε περίπτωση άσκησης πειθαρχικής δίωξης μετά την υποβολή της παραίτησης, εφόσον η πειθαρχική δίωξη δεν εκδικασθεί σε πρώτο βαθμό εντός 6 μηνών ο υπάλληλος δικαιούται να υποβάλει νέα αίτηση παραίτησης. Έτσι παύει να ισχύει η απαγόρευση και η αποδοχή της παραίτησης καθίσταται υποχρεωτική.

Περαιτέρω,την παρ. 2 του άρθρου 114 του Υ.Κ., θεσπίζεται ο κανόνας της μη αναστολής της πειθαρχικής δίκης λόγω της ποινικής δίκης. Παρέχεται όμως η ευχέρεια στο πειθαρχικό όργανο, με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του, η οποία είναι ελεύθερα ανακλητή, να διατάξει την αναστολή της πειθαρχικής διαδικασίας. Για το επιτρεπτό της αναστολής πρέπει να συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι. Για την εκτίμηση της σοβαρότητας των λόγων λαμβάνεται υπόψη αφενός το συμφέρον της υπηρεσίας και αφετέρου η ανάγκη προστασίας της προσωπικότητας του διωκόμενου υπαλλήλου. Η ύπαρξη και η σοβαρότητα των λόγων αυτών ελέγχεται από το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο κατά διακριτική ευχέρεια. Η αναστολή διατάσσεται είτε αυτεπάγγελτα είτε μετά από αίτηση του διωκόμενου υπαλλήλου. Αναστολή δεν μπορεί να διαταχθεί σε περίπτωση που το πειθαρχικό παράπτωμα προκάλεσε δημόσιο σκάνδαλο ή θίγει σοβαρά το κύρος της υπηρεσίας. Η αναστολή της διαδικασίας δεν μπορεί να υπερβαίνει το ένα έτος. Ακολούθως, το πειθαρχικό όργανο δεσμεύεται από την κρίση που περιέχεται σε αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή σε αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα, μόνο όμως ως προς την ύπαρξη ή την ανυπαρξία των πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος. Δεσμεύεται δηλαδή μόνο ως προς το πραγματικό μέρος της. Με την επιφύλαξη των καταδικαστικών αποφάσεων, όπου η άσκηση της πειθαρχικής δίωξης είναι υποχρεωτική, τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα οφείλουν μέσα σε προθεσμία είκοσι (20) ημερών μετά από τη σχετική τους ενημέρωση να αποφαίνονται αιτιολογημένα για την άσκηση ή μη πειθαρχικής δίωξης κατά του υπαλλήλου.[35]

Στο πλαίσιο αυτό, σε περίπτωση που υπάλληλος απαλλαχθεί από την πειθαρχική ευθύνη ή του επιβληθεί ποινή χαμηλότερη από αυτή της οριστικής παύσης και στη συνέχεια εκδοθεί αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου με την οποία διαπιστώνονται τα πραγματικά περιστατικά,για τα οποία προβλέπεται

[35] Παρ. 6 άρθρου 114 Υ.Κ., όπως συμπληρώθηκε με το Ν. 4325/2015

ως κατώτατη ποινή αυτή του υποβιβασμού, η πειθαρχική διαδικασία επαναλαμβάνεται κατά τη διαδικασία του άρθρου 143 ΥΚ[36]. Κατά την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας μπορεί να επιβληθεί ποινή ανώτερη της αρχικά επιβληθείσας. Την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας στην περίπτωση αυτή μπορεί να ζητήσει ο Υπουργός ή για τους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ το Διοικητικό Συμβούλιο του ΝΠΔΔ ή ο Υπουργός που το εποπτεύει ή ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 143 και 123 παρ. 1 και 2 ΥΚ[37]. Η επανάληψη της διαδικασίας στοχεύει στο να συνεκτιμηθούν από το πειθαρχικό όργανο τα νεότερα πραγματικά περιστατικά που προέκυψαν από την ποινική δίκη.

Επαναλαμβάνεται επίσης η πειθαρχική διαδικασία εάν μετά την έκδοση καταδικαστικής πειθαρχικής απόφασης που επιβάλλει οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή εκδοθεί αμετάκλητη αθωωτική ποινική απόφαση ή αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα για την πράξη ή παράλειψη για την οποία τιμωρήθηκε ο υπάλληλος. Για την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας υποβάλλεται αίτημα του υπαλλήλου μέσα σε προθεσμία ενός έτους από τη δημοσίευση της αθωωτικής απόφασης ή του απαλλακτικού βουλεύματοςσύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου

---

[36]Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρο αυτού : 1. Την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας, σύμφωνα με τις παραγράφους 4 και 5 του άρθρου 114 του παρόντος, μπορούν να ζητήσουν: α) τα όργανα των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 123 του παρόντος, όταν έχει εκδοθεί καταδικαστική ποινική απόφαση και β) ο υπάλληλος, όταν έχει εκδοθεί αθωωτική ποινική απόφαση εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός (1) έτους από
τη δημοσίευση της.
2. Η αίτηση για την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας απευθύνεται στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο ή στο Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο κατά περίπτωση, στο οποίο υπαγόταν ο υπάλληλος κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος.
3. Αν έχει εκδοθεί καταδικαστική ποινική απόφαση, κατά την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας, μπορεί να επιβληθεί πειθαρχική ποινή ανώτερη από αυτήν που είχε επιβληθεί. Αν έχει εκδοθεί αθωωτική ποινική απόφαση, μπορεί να επιβληθεί ελαφρότερη ποινή ή να απαλλαγεί ο υπάλληλος. Αν ο υπάλληλος είχε τιμωρηθεί με οριστική ή προσωρινή παύση ή υποβιβασμό, το υπηρεσιακό συμβούλιο μπορεί μετά την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας και την έκδοση απόφασης του πειθαρχικού συμβουλίου να αποφασίσει και τη βαθμολογική ή μισθολογική του αποκατάσταση. Αν δεν υπάρχει κενή θέση, ο υπάλληλος παραμένει υπεράριθμος και καταλαμβάνει την πρώτη θέση που κενώνεται.

[37]Ο Υπουργός ή ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης όταν λάβει γνώση πειθαρχικού παραπτώματος που τελέσθηκε από υπάλληλο νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, το οποίο εποπτεύεται από αυτόν, παραπέμπει την υπόθεση ενώπιον του οικείου πειθαρχικού συμβουλίου για την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου.
Δεν επιτρέπεται παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο μετά την έκδοση οριστικής απόφασης
για το ίδιο παράπτωμα από οποιοδήποτε πειθαρχικό όργανο.

143 ΥΚ. Την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας μπορεί να ζητήσει και ο υπάλληλος του οποίου η υπαλληλική σχέση έχει λυθεί.

Αξιοσημείωτο είναι ότι ν.4325/2015 προβλέπει ρητά την αποκατάσταση του τεκμηρίου της αθωότητας κατά την πειθαρχική διαδικασία. Ειδικότερα, στις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 2 ορίζεται ότι :1. Τίθεται αυτοδίκαια σε αργία: α) Ο υπάλληλος ο οποίος στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία, ύστερα από ένταλμα προσωρινής κράτησης ή δικαστική απόφαση, έστω και αν απολύθηκε με εγγύηση. β) Ο υπάλληλος στον οποίο επιβλήθηκε η ποινή της οριστικής παύσης. Η αργία αρχίζει από την κοινοποίηση της πειθαρχικής απόφασης και λήγει την τελευταία ημέρα της προθεσμίας άσκησης προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ή την ημέρα που δημοσιεύθηκε η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφόσον έχει ασκηθεί προσφυγή. γ) Ο εκπαιδευτικός ή υπάλληλος που υπηρετεί σε σχολείο, σε βάρος του οποίου ασκήθηκε ποινική δίωξη για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή για οποιοδήποτε έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής. 2. Ο υπάλληλος επανέρχεται αυτοδίκαια στα καθήκοντά του, εάν εκλείψει ο λόγος για τον οποίο έχει τεθεί σε αργία.3. Η διαπιστωτική πράξη θέσης σε αργία ή επανόδου εκδίδεται από το αρμόδιο για το διορισμό όργανο.

Αν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος μπορεί να τίθεται σε αργία ο υπάλληλος, κατά του οποίου: α) Έχει ασκηθεί ποινική δίωξη για αδίκημα το οποίο μπορεί να επισύρει την έκπτωση από την υπηρεσία. Ειδικά, προκειμένου για το αδίκημα της παράβασης καθήκοντος ο υπάλληλος μπορεί να τίθεται σε αργία εφόσον έχει παραπεμφθεί στο ακροατήριο για το αδίκημα αυτό. β) Έχει ασκηθεί πειθαρχική δίωξη για παράπτωμα, το οποίο μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης ή γ) υπάρχουν αποχρώσες ενδείξεις για έκνομη διαχείριση, οι οποίες στηρίζονται σε έκθεση της προϊσταμένης αρχής ή αρμόδιου επιθεωρητή.2. Σε κατεπείγουσες περιπτώσεις επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος και πριν γνωμοδοτήσει το πειθαρχικό συμβούλιο, μπορεί να επιβληθεί στον υπάλληλο από το ανώτατο μονοπρόσωπο όργανο διοίκησης του φορέα όπου υπηρετεί το μέτρο της αναστολής άσκησης των καθηκόντων του. Μέσα σε τριάντα (30) ημέρες το πειθαρχικό συμβούλιο συνέρχεται και γνωμοδοτεί για τη θέση του υπαλλήλου σε αργία. Η αναστολή άσκησης των καθηκόντων αίρεται αυτοδικαίως, εάν το πειθαρχικό συμβούλιο δεν γνωμοδοτήσει για τη θέση σε αργία εντός της ανωτέρω προθεσμίας.4. Μετά την πάροδο έτους από τη θέση σε αργία, το πειθαρχικό συμβούλιο υποχρεούται

να γνωμοδοτήσει για τη συνέχιση ή μη της αργίας, άλλως η αργία αίρεται. Σε κάθε περίπτωση, η αργία αίρεται αυτοδικαίως μετά την πάροδο διετίας από την έκδοση της απόφασης θέσεως του υπαλλήλου σε αργία.

5. Η αργία αρχίζει από την κοινοποίηση στον υπάλληλο της σχετικής πράξης. 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 διετίας. Ο υπάλληλος ο οποίος τελεί σε κατάσταση αργίας απέχει από την άσκηση των κύριων και παρεπόμενων καθηκόντων του. Στον υπάλληλο που τελεί σε κατάσταση αργίας καταβάλλεται το ήμισυ των αποδοχών του. Το υπόλοιπο 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 του που παρακρατήθηκε.

2. ΔΕΥΤΕΡΟΜΕΡΟΣ

1.Παράβαση καθήκοντος.

1Α. Προστατευόμενο έννομο αγαθό

Κατά τη διάταξη του άρθρου 259 ΠΚ, "*υπάλληλος που με πρόθεση παραβαίνει τα καθήκοντα της υπηρεσίας του με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος ή για να βλάψει το κράτος ή κάποιον άλλο τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών, αν η πράξη αυτή δεν τιμωρείται με άλλη ποινική διάταξη"*. Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι για να στοιχειοθετηθεί το έγκλημα της παραβάσεως καθήκοντος, δράστης του οποίου είναι ο δημόσιος υπάλληλος, κατά την έννοια του άρθρου 13α του ιδίου Κώδικα, απαιτούνται: α) παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, το οποίο καθορίζεται με νόμο ή με διοικητική πράξη ή με ιδιαίτερες οδηγίες της προϊσταμένης αρχής ή ενυπάρχει στη φύση της υπηρεσίας του υπαλλήλου, β) πρόθεση του δράστη, δηλαδή δόλος που περιέχει τη θέληση παραβάσεως του καθήκοντος της υπηρεσίας και γ) σκοπός να προσπορισθεί στον ίδιο το δράστη ή σε

<u>άλλον παράνομη υλική ή ηθική ωφέλεια ή να επέλθει βλάβη στο κράτος ή σε κρατικό οργανισμό ή σε κάποιον άλλον.</u> Το έννομο αγαθό που προστατεύει η διάταξη του άρθρου 259 του ΠΚ και προσβάλλεται με την αξιόποινη πράξη που προβλέπεται από αυτή είναι η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και των κρατικών οργανισμών αποκλειστικά προς το συμφέρον της πολιτείας και της κοινωνίας, που έχουν ταχθεί να εξυπηρετούν οι υπάλληλοι με χρηστότητα και καθαρότητα.

Έτσι, αξιόποινη είναι η ελεγχόμενη πράξη (ενέργεια ή παράλειψη) του υπαλλήλου μόνο αν συνιστά (θετικά ή αποθετικά) έκφραση πολιτειακής βουλήσεως και άσκηση κρατικής εξουσίας μέσα στον κύκλο των δημοσίων υποθέσεων και όχι απλώς η παράβαση υποχρεώσεων, που ανάγονται και εξυπηρετούν άλλα συμφέροντα των δημοσίων υπηρεσιών ή οργανισμών, όπως η εύρυθμη λειτουργία αυτών, η τήρηση της υπαλληλικής δεοντολογίας κλπ.

Ως υπάλληλος κατά το άρθρο 13α του ΠΚ νοείται κάθε πρόσωπο στο οποίο έχει ανατεθεί, έστω και προσωρινά, η άσκηση υπηρεσίας δημοσίου δικαίου. **Ο δόλος** του δράστη συνίσταται είτε στη θέληση είτε στη γνώση και αποδοχή της παραβάσεως των υπηρεσιακών του καθηκόντων (άμεσος ή ενδεχόμενος δόλος). **Σκοπός** παράνομης ωφέλειας ή βλάβης συντρέχει όταν ο δράστης επιδιώκει με την παράβαση των υπηρεσιακών του καθηκόντων να επιφέρει παράνομη ωφέλεια ή βλάβη και συγχρόνως, όταν η υπηρεσιακή παράβαση είναι αντικειμενικά πρόσφορη να οδηγήσει στην ωφέλεια ή τη βλάβη με τον συγκεκριμένο τρόπο που σχεδιάστηκε και τελέστηκε από το δράστη, ο οποίος πρέπει να γνωρίζει την εν λόγω προσφορότητα. Τέτοια προσφορότητα υπάρχει όταν η ωφέλεια ή η βλάβη που επιδιώκει ο δράστης μπορεί να πραγματωθεί μόνο με την παράβαση του συγκεκριμένου καθήκοντος ή και με την παράβαση αυτού.

Για την ολοκλήρωση του εγκλήματος του άρθρου 259 του ΠΚ δεν απαιτείται να πραγματοποιηθεί η επιδιωκόμενη παράνομη ωφέλεια ή βλάβη. Ενώ αν η παράβαση καθήκοντος έγινε για άλλο σκοπό ή με κανένα σκοπό ή η ωφέλεια ή η βλάβη επέρχεται ως συμπτωματική συνέπεια της παραβάσεως, τότε το έγκλημα της παραβάσεως καθήκοντος δεν στοιχειοθετείται. Τέτοιο παράνομο όφελος, κατά την έννοια του άρθρου 259 του ΠΚ, είναι κάθε όφελος, το οποίο επιδιώκεται με την παράβαση του υπηρεσιακού καθήκοντος.[38]

[38] Νόμος: ΣτΕ 71/2014

Κατά την πάγια θέση της θεωρίας, παράνομο είναι το όφελος στην περίπτωση που δεν αποτελεί αντικείμενο από κάποια νόμιμη απαίτηση του προσώπου που ωφελείται.[39] Επομένως κατά την άποψη αυτή δεν υφίσταται παράνομο όφελος εάν ο υπάλληλος ή ο τρίτος έχει νόμιμη αξίωση για αυτό. Ωστόσο, δεν υφίσταται μία άποψη η οποία να είναι κοινώς αποδεκτή για την ακριβή έννοια και το περιεχόμενο του παράνομου περιουσιακού οφέλους.

Στη θεωρία έχουν διατυπωθεί δύο αντιφατικές απόψεις ως προς το παραπάνω ζήτημα. Κατά την πρώτη από αυτές, το παράνομο του περιουσιακού οφέλους στο έγκλημα της παράβασης καθήκοντος εκφράζει τον άδικο χαρακτήρα που προκύπτει από την παράβαση καθήκοντος αυτή καθαυτή υπό την βασική προϋπόθεση ότι αφορά σε παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, η οποία είναι πρόσφορη και ικανή να οδηγήσει σε παράνομο περιουσιακό όφελος ή βλάβη. Έτσι, σύμφωνα με την άποψη αυτή, η ικανοποίηση μιας νόμιμης αξίωσης ιδιωτικού δικαίου δεν μπορεί να επιδιώκεται με παράβαση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων στην υπηρεσία, ώστε να προσβάλλεται με τον τρόπο αυτό η καθαρότητα ασκήσεως δημόσιας εξουσίας.

Αντίθετη με όλα τα ανωτέρω είναι η δεύτερη άποψη της θεωρίας, σύμφωνα με την οποία μηδενίζεται ουσιαστικά η σημασία της έννοιας «παράνομο» ενώ παράλληλα επεκτείνονται σημαντικά τα όρια του αξιόποινου. Ειδικότερα, σύμφωνα με την άποψη αυτή, το επιδιωκόμενο όφελος θα πρέπει να θεωρείται παράνομο μόνο σε εκείνες τις περιπτώσεις που προκαλεί άμεση βλάβη στην υπηρεσία και στα εξυπηρετούμενα από αυτήν συμφέροντα της Πολιτείας καθώς και του κοινωνικού συνόλου ευρύτερα. Υπέρ της απόψεως αυτής συνηγορεί και το γεγονός ότι η διάταξη του άρθρου 259 Π.Κ. εμφανίζει την επιδίωξη προκλήσεως βλάβης του Κράτους ουσιαστικά ισοδύναμη με την επιδίωξη παράνομου περιουσιακού οφέλους.[40]

Με βάση όλα τα ανωτέρω καταλήγουμε στο ότι η έκταση του αξιόποινου κατ' άρθρο 259 Π.Κ. θα πρέπει να καθορίζεται από το παράνομο της επιδιωκόμενης από το δημόσιο υπάλληλο ωφέλειας. Εάν γίνονταν δεκτό το αντίθετο, ο υπάλληλος που δεν τηρούσε κάποιο χρονοβόρο τύπο της υπηρεσίας του, χωρίς ωστόσο να προκαλεί βλάβη σε αυτήν ή να προσπορίζει παράνομο όφελος για τον εαυτό του αλλά μόνο προκειμένου να ικανοποιήσει ένα εξαιρετικά επείγον αίτημα ενός πολίτη, θα έπρεπε να διώκεται ποινικά κατ'άρθρο 259 Π.Κ. Όμως στην περίπτωση αυτή δεν υφίσταται

[39] Δέδες Χ. Ποινικόν Δίκαιον, Ειδικόν Μέρος, Εγκλήματα περί την υπηρεσίαν 1983, σελ. 150.
[40] Ανδρουλάκης Ν. Ιδιωτική γνωμοδότηση, ΠοινΧρ 1983,σελ 193 επ.

παράνομο αποτέλεσμα της παράβασης παρά μόνο του μέσου που οδήγησε στο αποτέλεσμα αυτό.[41]

Στη διάταξη του άρθρου 259 Π.Κ. ο όρος «παράνομο» αναφέρεται αποκλειστικά στο επιδιωκόμενο από το δράστη-δημόσιο υπάλληλο όφελος και όχι στην προκαλούμενη από το σκοπό αυτό βλάβη του κράτους ή κάποιου τρίτου. Η βλάβη που προκαλείται στο Κράτος και η οποία δεν συνίσταται σε μία απλή δυσλειτουργία της εκάστοτε δημόσιας υπηρεσίας αλλά σε συγκεκριμένη και με σαφήνεια ορισμένη προσβολή εννόμων αγαθών και συμφερόντων του Κράτους και των πολιτών είναι παράνομη στο μέτρο που προκαλείται από παράνομη ενέργεια δημοσίου υπαλλήλου.

Εξάλλου,η νομολογία δέχεται, δεδομένου ότι η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου εκφράζει τη βούληση της κρατικής εξουσίας ή του νομίμως συνεστημένου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, ενσωματώνει ειδικά καθήκοντα και υποχρεώσεις. Μάλιστα, από την ορθή άσκηση της εξουσίας εξαρτάται η απρόσκοπτη και εποικοδομητική λειτουργία των κρατικών οργάνων, των οποίων οι αποφάσεις επιλύουν ανακύπτοντα προβλήματα και διευθετούν ιδιωτικές διαφορές. Έτσι, το υπαλληλικό καθήκον διαφοροποιείται εκάστοτε και η ειδικότερη μορφή του εξαρτάται από το είδος και τη φύση αυτού. Ως καθήκον, η παράβαση του οποίου καθιστά αξιόποινη τη συμπεριφορά του υπαλλήλου, δε νοείται οποιοδήποτε υπαλληλικό καθήκον, το οποίο προκύπτει από τον νόμο ή από διοικητική πράξη κανονιστικού χαρακτήρα ή από ιδιαίτερες οδηγίες της προϊσταμένης αρχής ή από τη φύση της υπηρεσίας και αναφέρεται στη γενική συμπεριφορά κάποιου ως υπαλλήλου, αλλά μόνο το καθήκον εκείνο που συνδέεται με την άσκηση συγκεκριμένης υπηρεσιακής δραστηριότητας στο πλαίσιο της καθ` ύλην και κατά τόπον αρμοδιότητας του υπαλλήλου, εκείνο δηλαδή που ανάγεται στην εκτέλεση του ανατεθειμένου σ` αυτόν υπηρεσιακού έργου. Ως εκ τούτου, αξιόποινο χαρακτήρα, κατά το άρθρο 259 ΠΚ, ενέχουν μόνον οι παραβάσεις συγκεκριμένων υπηρεσιακών καθηκόντων κατά την άσκηση υπηρεσιακής δραστηριότητας.

Αντίθετη εκδοχή θα προσέκρουε στη συνταγματική αρχή "nullum crimen sine lege certa"[42]. Έτσι, αξιόποινη είναι η ελεγχομένη πράξη (ενέργεια ή παράλειψη) του υπαλλήλου μόνον αν συνιστά (θετικά ή αποθετικά) έκφραση πολιτειακής βουλήσεως και άσκηση κρατικής εξουσίας μέσα στον κύκλο των δημοσίων υποθέσεων και όχι απλώς η παράβαση υποχρεώσεων, που ανάγονται και εξυπηρετούν άλλα συμφέροντα

[41] Μπιτζιλέκης Ν. Υπηρεσιακά Εγκλήματα, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2001, σελ 57 επ.
[42]Αρθρ. 7 παρ. 1 του Συντάγματος

των δημοσίων υπηρεσιών, όπως η εύρυθμη λειτουργία αυτών, η τήρηση της υπαλληλικής δεοντολογίας κλπ[43]

1Β. Πειθαρχική δίωξη

Το μέρος του Υπαλληλικού Κώδικα στο οποίο εντάσσονται οι διατάξεις για τα πειθαρχικά παραπτώματα, οι πειθαρχικές ποινές και η προβλεπόμενη διαδικασία για την επιβολή τους αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα τμήματα του Υπαλληλικού Κώδικα. Με τις ρυθμίσεις για την πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλωνδιασφαλίζεταιη τήρηση της αρχής της νομιμότητας από τους υπαλλήλους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και τίθεταιταυτόχρονα το πλαίσιο κανόνων που αφορά τις συμπεριφορές τους κατά την εξωυπηρεσιακή τους ζωή στο μέτρο που η τελευταία συνδέεται με την υπαλληλική τους ιδιότητα. Οι ρυθμίσεις αυτές αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των φαινομένων της διαφθοράς που τα τελευταία χρόνια έχει διογκωθεί.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου 106 Υ.Κ., όπως ίσχυε πριν από την τροποποίησή του με το ν. 4057/2012[44] και το ν.4325/2015: «*Πειθαρχικό παράπτωμα αποτελεί κάθε παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, που συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη και μπορεί να καταλογισθεί στον υπάλληλο».*[45] Στο άρθρο 106 Υ.Κ. οριοθετούνταν το υπαλληλικό καθήκον, το οποίο σύμφωνα με τη διάταξη αυτή αποτελείται από τις υποχρεώσεις του δημοσίου υπαλλήλου, όπως αυτές ορίζονται από τις κείμενες διατάξεις, τις εντολές και τις οδηγίες των ανωτέρων εντός και εκτός της υπηρεσίας του, με σκοπό να διασφαλίζεται το κύρος αυτής, αποτελούμενο πάντα από πράξεις ή παραλείψεις, σύμφωνα με όσα ρητά ορίζονται στο Σύνταγμα και του Νόμους.

Ο νόμος 4057/2012 τροποποίησε τον Υ.Κ. ως προς τα Κεφάλαια Στ (Αργία – Αναστολή άσκησης καθηκόντων) και Ε (Πειθαρχικό Δίκαιο) οι διατάξεις του άρθρου 106 Υ.Κ. αντικαθίστανται ως εξής « *Το πειθαρχικό παράπτωμα συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου που μπορεί να του καταλογισθεί.»*

---

[43] ΑΠ 74/2013

[44]ΦΕΚ Α’54/14.03.2012 «*Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου*»

[45] Όμοια και στον πρώτο Υπαλληλικό Κώδικα, Ν.1811/1951 άρθρο 131 παρ.1, το Π.Δ. 611/1977 άρθρο 205 και ο προϊσχύουσας Υπαλληλικός Κώδικας Ν. 2683/1999.

Για τη συγκρότηση του πειθαρχικού παραπτώματος της παράβασης καθήκοντος, για την οποία τίθεται αυτοδίκαια σε αργία, ταυτόχρονα με την παραπομπή του σε ποινικό δικαστήριο, απαιτείται:

Α) Υπαλληλική Ιδιότητα-υπαλληλικό καθήκον:

Η βασική αυτή προϋπόθεση συνεπάγεται ότι: 1) Δεν μπορεί να διωχθεί πειθαρχικά δημόσιος υπάλληλος για πράξεις ή παραλείψεις του, οι οποίες έλαβαν χώρα πριν από το διορισμό του.

2) Η πειθαρχική δίκη τερματίζεται με τη λήξη της υπαλληλικής σχέσης με το θάνατο του δημοσίου υπαλλήλου.

Εξαίρεση από τις παραπάνω διατάξεις εισάγει το άρθρο 110 παρ.5 Υ.Κ., σύμφωνα με το οποίο υπάλληλος μπορεί να τιμωρηθεί πειθαρχικά για πράξεις που έχει τελέσει κατά τη διάρκεια προγενέστερης θητείας του σε δημόσια υπηρεσία, Ο.Τ.Α ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, υπό τη βασική προϋπόθεση να μην έχει παρέλθει ο χρόνος παραγραφής των αξιόποινων αυτών πράξεων.

Κατ'εξαίρεση, η παραγραφή ορισμένων αξιόποινων πράξεων ορίζεται επταετής. Συγκεκριμένα: -Για πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνωρίσεως του Συντάγματος, απουσία αφοσίωσης στην Πατρίδα και στο Δημοκρατικό πολίτευμα.

- Για πράξεις που συνιστούν παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους.
- Για πράξεις που συνίστανται στην απόκτηση οικονομικού οφέλους για τον ίδιο το δημόσιο υπάλληλο ή άλλο τρίτο πρόσωπο, κατά την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων ή αξ'αφορμής αυτών.
- Για σοβαρή απείθεια και
- Για αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων του.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την έναρξη πειθαρχικής διώξεως και την επιβολή πειθαρχικής ποινής αποτελεί ο τιμωρηθείς υπάλληλος να διατηρεί την υπαλληλική του ιδιότητα. Σε κάθε περίπτωση πειθαρχική δίωξη εξακολουθεί να υφίσταται και μετά την απώλεια της υπαλληλικής του ιδιότητας, ώστε ο διωχθείς δημόσιος υπάλληλος να μη διαφύγει του αποτελέσματος της διώξεώς του. Εξαίρεση αποτελεί μόνο η περίπτωση θανάτου του δημοσίου υπαλλήλου, με τον οποίο παύεται οριστικά η ποινική δίωξη.[46]

[46] Άρθρο 113 παρ. 1 Υ.Κ.

Β)Πράξη ή παράλειψη:

Για τη δίωξη του δημοσίου υπαλλήλου απαιτείται πραγματική συμπεριφορά του διωκόμενου υπαλλήλου και όχι μόνο το φρόνημα ή η σκέψη του, χωρίς αυτά να υλοποιούνται με λόγο ή με έργο. Αντίθετα, δεν επιτρέπονται διακρίσεις των υπαλλήλων λόγω των πεποιθήσεων ή των απόψεών τους ή της κριτικής των πράξεων της προϊστάμενης αρχής.[47]

Ως πράξη θεωρείται η έκδοση κάθε ατομικής διοικητικής πράξης αλλά και κάθε άλλη υλική ενέργεια ή ανατεθείσα υπηρεσία, η οποία συνδέεται με την οργάνωση και τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ, στο οποίο ανήκει ο υπάλληλος. Μάλιστα, μεταξύ της παράνομης πράξης και των καθηκόντων του δημοσίου υπαλλήλου θα πρέπει να υφίσταται αιτιώδης συνάφεια, που σημαίνει ότι η με αυτόν τον τρόπο παράβαση των καθηκόντων του δημοσίου υπαλλήλου θα πρέπει να είναι ικανή και πρόσφορη να οδηγήσει στην τέλεση παρανόμων πράξεων από μέρους του.

Ως παράλειψη θεωρείται η με πρόθεση μη έκδοση ατομικής διοικητικής πράξεως είτε σε διαδικασία αρχόμενη από αίτηση ενδιαφερόμενου διοικούμενου (παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας) είτε η μη διενέργεια εσωτερικών ενεργειών ή άλλων υλικών πράξεων.[48]

Γ) Υπαιτιότητα του υπαλλήλου

Η υπαιτιότητα συνίσταται στο δόλο και στην αμέλεια. Η διαβάθμιση του βαθμού της υπαιτιότητας του δημοσίου υπαλλήλου αποκτά ιδιαίτερα μεγάλη σημασία για τη διάκριση μεταξύ πειθαρχικών ποινών και διοικητικών μέτρων. Συγκεκριμένα, τα διοικητικά μέτρα, καθώς στοχεύουν στη διασφάλιση της εύρυθμης, ορθής και αποτελεσματικής λειτουργίας τους Διοίκησης και γενικότερα στην επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος, επιβάλλονται ως κύρωση ανεξάρτητα από οποιαδήποτε υπαιτιότητα του υπαλλήλου (π.χ. δυσμενής μετάθεση του υπαλλήλου). Αντίθετα, οι πειθαρχικές ποινές προϋποθέτουν αναγκαία τη διαπίστωση της σχετικής υπαιτιότητας (δόλου ή αμέλειας) του δημοσίου υπαλλήλου.

---

[47] Άρθρο 45 Υ.Κ.

[48] Σπηλιωτόπουλος Επ., ο.π, σελ 231-232.

Δε θεωρείται ότι υφίσταται υπαιτιότητα του υπαλλήλου όταν ο υπάλληλος έχει δικαιολογημένη, καλλιεργούμενη από την ίδια την υπηρεσία τουπεποίθηση ότι οι ενέργειές του είναι καθόλα σύννομες και δε συνιστούν παράβαση καθήκοντος.[49] Οι δημόσιοι υπάλληλοι, σύμφωνα με τη νομολογία διώκονται πειθαρχικά όχι μόνο όταν διαπράττουν το έγκλημα της παράβασης καθήκοντος από δόλο (παρόλο που ποινικά ως έγκλημα σκοπού απαιτεί την ύπαρξη άμεσου δόλου) δηλαδή με άμεση πρόθεση αλλά και από βαριά αμέλεια, δηλαδή από έλλειψη της δέουσας προσοχής, την οποία όφειλαν και μπορούσαν να επιδείξουν από τις περιστάσεις[50].

Δ.Ικανότητα προς καταλογισμό

Στην περίπτωση εκείνη, που ο δημόσιος υπάλληλος δεν έχει ικανότητα για καταλογισμό, είναι αδύνατη η ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας, με την επιβολή πειθαρχικής ποινής. Τέτοια ικανότητα υφίσταται όταν η πειθαρχική παράβαση εκφράζει την ελεύθερη και αβίαστη βούληση του υπαλλήλου, ενώ παράλληλα ο τελευταίος βρίσκεται σε ψυχική κατάσταση τέτοια, που του επιτρέπει τον καταλογισμό.[51] Τέτοια περίπτωση δεν υφίσταται όταν ο υπάλληλος πάσχει από κάποια ψυχική ή νοητική ασθένεια, η οποία επηρεάζει σημαντικά τη βούληση του, καθιστώντας τον ανίκανο να αντιληφθεί, τον παράνομο, παραβατικό και άδικο χαρακτήρα της συμπεριφοράς του. Στην ανωτέρω περίπτωση δεν ασκείται πειθαρχική δίωξη του δημοσίου υπαλλήλου, ενώ τυχόν ήδη ασκηθείσα παύει.[52]

1Γ.Ποινική δίωξη

Α) Σχέση ποινικής-πειθαρχικής διώξεως του δημοσίου υπαλλήλου

---

[49]Ετσι, «*δυνάμει της υπ'αριθμ. 2504/2001 αποφάσεως του ΣτΕ αθωώθηκε φυσικοθεραπευτής, μόνιμος υγειονομικός υπάλληλος του Ι.Κ.Α, ο οποίος διατηρούσε παράλληλα ιδιωτικό θεραπευτήριο, χωρίς τη σχετική άδεια της υπηρεσίας του καθώς το Ι.Κ.Α του χορηγούσε πιστοποιητικά ασφαλιστικής ενημερότητας, προκειμένου να απαλλαγεί από τις εισφορές ασθενείας του Τ.Ε.ΒΕ. Επίσης, τα αρμόδια όργανα του Ι.Κ.Α γνώριζαν την άσκηση της παράλληλης δραστηριότητάς του».*

[50]Ετσι, *«δυνάμει της υπ'αριθμ. 786/1990 αποφάσεως του ΣτΕ κρίθηκε ότι συνιστά παράβαση καθήκοντος η από αμέλεια έκδοση γιατρού του Ι.Κ.Α παράτυπων συνταγών».*

[51] Τάχος Α.-Συμεωνίδης Ι., Ερμηνεία Υ.Κ., εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σελ 1178 επ.

[52] Α.100,153,165, 167 Υ.Κ.

Η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική ή άλλη δίκη.[53] Η ποινική δίκη δεν αναστέλλει την πειθαρχική διαδικασία. Το πειθαρχικό όργανο όμως μπορεί με απόφαση 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.

Αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα δεσμεύει και το πειθαρχικό όργανο από την κρίση μόνο ως προς την ύπαρξη ή την ανυπαρξία πραγματικών περιστατικών που στοιχειοθετούν την αντικειμενική υπόσταση πειθαρχικού παραπτώματος. Ωστόσο, αν μετά την έκδοση πειθαρχικής απόφασης με την οποία απαλλάσσεται ο υπάλληλος ή επιβάλλεται ποινή κατώτερη από την οριστική παύση, εκδοθεί αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου, με την οποία διαπιστώνονται πραγματικά περιστατικά που συνιστούν την αντικειμενική υπόσταση παραπτώματος, το οποίο δικαιολογεί κατά το άρθρο 113 παρ. 2 και 3 του Υ.Κ. την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης, η πειθαρχική διαδικασία επαναλαμβάνεται με τη διαδικασία του άρθρου 146 του ίδιου κώδικα.

Επίσης, επαναλαμβάνεται η πειθαρχική διαδικασία αν, μετά την έκδοση καταδικαστικής πειθαρχικής απόφασης, με την οποία επιβάλλεται οποιαδήποτε ποινή, εκδοθεί αμετάκλητη αθωωτική ποινική απόφαση ή αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα για την πράξη ή την παράλειψη για την οποία διώχθηκε πειθαρχικά ο υπάλληλος. Όμοια, η επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας επιτρέπεται και όταν έχει εκδοθεί καταδικαστική πειθαρχική απόφαση, χωρίς να έχει ληφθεί υπόψη καταδικαστική ποινική απόφαση που προηγήθηκε.

Ο Εισαγγελέας Πλημμελειοδικών έχει υποχρέωση να ανακοινώνει αμέσως στην προϊσταμένη αρχή του υπαλλήλου και στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης κάθε ποινική δίωξη που ασκείται κατ` αυτού. Στην ίδια αρχή ανακοινώνεται επίσης από τον αρμόδιο Εισαγγελέα η απόφαση ή το βούλευμα με το οποίο τερματίζεται η δίωξη. Σε περίπτωση εγκλεισμού σε σωφρονιστικό κατάστημα, ο διευθυντής

[53] Άρθρο 118 Υ.Κ.

φυλακών γνωστοποιεί τούτο, χωρίς καθυστέρηση, στην προϊσταμένη αρχή του υπαλλήλου.

Β)Ποινική δίωξη για παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα

Βασική προϋπόθεση για την άσκηση ποινικής διώξεως κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου 259 Π.Κ. συνιστά η ύπαρξη στο πρόσωπο του δράστη-δημοσίου υπαλλήλου του υποκειμενικού στοιχείου του δόλου, δηλαδή του σκοπού για τον πορισμό παράνομου περιουσιακού οφέλους για τον ίδιο ή για τρίτο πρόσωπο ή προκλήσεως βλάβης του Κράτους ή κάποιου άλλου. Η επίτευξη εν τέλει του σκοπού αυτού ωστόσο δεν παράγει κανένα έννομο αποτέλεσμα καθώς αρκεί μόνο η διαπίστωση της βουλήσεως του δημοσίου υπαλλήλου να προχωρήσει προς την υλοποίηση αυτού (σκοπού)[54] .

Με τον όρο «*βλάβη του κράτους*» νοείται η προσβολή συγκεκριμένων εννόμων αγαθών του κράτους, και όχι μία απλή διαταραχή και δυσλειτουργία της εύρυθμης λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού. Μάλιστα, η βλάβη αυτή προκαλείται από την παράβαση των υπηρεσιακών καθηκόντων του υπαλλήλου. Ωστόσο, η διάταξη του Ποινικού Κώδικα αναφέρεται με τον όρο *παράνομο* αποκλειστικά στο επιδιωκόμενο από το δράστη όφελος και όχι στη βλάβη που προκαλείται από αυτό στο κράτος ή σε τρίτο πρόσωπο.

Στη νομολογία το όφελος λαμβάνεται υπόψη ως «*η ευνοϊκή διαμόρφωση της περιουσιακής κατάστασης του δράστη ή τρίτου προσώπου*». Μάλιστα, η έννοια του υπηρεσιακού καθήκοντος διαχωρίζεται από το απλό υπαλληλικό καθήκον, του οποίου η παράβαση, άσχετα με τις κυρώσεις (πειθαρχικές κ.λ.π.), που μπορεί να συνεπάγεται, δεν στοιχειοθετεί το από την διάταξη του άρθρου 259 ΠΚ προβλεπόμενο έγκλημα, για την ολοκλήρωση του οποίου απαιτείται και ειδικός δόλος, <u>δηλαδή σκοπός του υπαλλήλου να προσπορίσει στον εαυτό του</u> ή σε άλλον παράνομη υλική και ηθική ωφέλεια ή να προξενήσει βλάβη στο κράτος ή σε άλλον, χωρίς να απαιτείται και η επίτευξη του σκοπού αυτού.

Για να συντρέχει ο σκοπός αυτός πρέπει όχι μόνο η βούληση του δράστη να κατατείνει προς αυτόν, αλλά και η συμπεριφορά του, όπως αναπτύσσεται, να μπορεί αντικειμενικά να οδηγήσει στην επίτευξη του, αφού ο όρος "*με σκοπό να προσπορίσει*

[54] Καρανίκας Δ, Εγχειρίδιον Ποινικού Δικαίου, Ειδικό Μέρος, Εκδόσεις Σάκκουλα 1954, σελ 455.

στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος ή για να βλάψει το κράτος ή κάποιον άλλον" λογικά σημαίνει, ότι η πράξη, όπως επιχειρείται από το δράστη, μπορεί να οδηγήσει στην απόκτηση παράνομου οφέλους ή στην πρόκληση βλάβης τρίτου (αντικειμενικό στοιχείο) και επί πλέον, ότι η βούληση του δράστη κατευθύνεται στην απόκτηση του οφέλους ή στην πρόκληση της βλάβης (υποκειμενικό στοιχείο).

Έτσι, μεταξύ της πράξεως και του σκοπού οφέλους ή βλάβης πρέπει να υπάρχει τέτοια αιτιώδης σχέση, ώστε η πράξη της παραβάσεως καθήκοντος να είναι είτε ο αποκλειστικός είτε ο πιο πρόσφορος τρόπος προσπορίσεως του σκοπούμενου οφέλους ή της βλάβης. Με άλλα λόγια, θα πρέπει ο δράστης να επιδιώκει με την παράβαση των υπηρεσιακών του καθηκόντων να επιφέρει την παράνομη ωφέλεια ή τη βλάβη και συγχρόνως η υπηρεσιακή αυτή παράβαση να είναι αντικειμενικά πρόσφορη να οδηγήσει στην ωφέλεια ή τη βλάβη με τον συγκεκριμένο τρόπο που σχεδιάστηκε και τελέστηκε από το δράστη, ο οποίος γνωρίζει την εν λόγω προσφορότητα. Για την ολοκλήρωση του εγκλήματος του άρθρου 259 του ΠΚ δεν απαιτείται να πραγματοποιηθεί η επιδιωκόμενη παράνομη ωφέλεια ή βλάβη.

Έτσι, έγινε δεκτό στη νομολογία ότι «……. *κατηγορούμενος στις 12.3.2007 τυγχάνων Πρόεδρος της Κοινότητας ..., ήτοι υπάλληλος κατά την έννοια των άρθρων 13α και 263α Π.Κ., στον οποίο είχε νόμιμα ανατεθεί η άσκηση δημόσιας υπηρεσίας, με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του και την παράταξή του παράνομο όφελος, παρέβη εκ προθέσεως τα ανατιθέμενα από τη νομοθεσία και ειδικότερα από τις προαναφερθείσες διατάξεις καθήκοντά του, τα οποία συνίσταντο, μεταξύ άλλων, στο να χορηγεί και να δημοσιοποιεί έγγραφα και φωτοαντίγραφα σχετικά με τα οικονομικά στοιχεία των εξόδων την Κοινότητας ... και ειδικότερα, ενώ έγινε αρχικώς δεκτή από την Εισαγγελία Πλημ/κών Χαλκίδας η υπ` αριθμ. 341/26.1.2007 αίτηση του Π. Π., συμβούλου της Κοινότητας ....., ώστε να του χορηγηθούν φωτοαντίγραφα των ενταλμάτων πληρωμής-τιμολογίων της προαναφερομένης Κοινότητας για τα διαχειριστικά έτη 2001, 2002, 2003 και 2004 προκειμένου να τα χρησιμοποιήσει ως μέλος της αντιπολιτεύσεως στο προβλεπόμενο από το νόμο έλεγχο των οικονομικών στοιχείων, εν συνεχεία δε το εν λόγω αίτημα διαβιβάστηκε από την Εισαγγελία Πλημμελειοδικών Χαλκίδας προς την Κοινότητα ... με το υπ` αριθμ. RL 3330L 933 GR/12.3.2007 συστημένο, εν τούτοις ο κατηγορούμενος με την ιδιότητα του Προέδρου της εν λόγω Κοινότητας αρνήθηκε να παράσχει οποιαδήποτε πληροφορία ή να παραδώσει οποιοδήποτε έγγραφο στο μηνυτή ή σε τρίτο πρόσωπο σχετικά με τα οικονομικά στοιχεία της ανωτέρω κοινότητας κατά τα ανωτέρω έτη. Σημειωτέον ότι τα*

ζητηθέντα στοιχεία αποτελούν έγγραφα τα οποία ο μηνυτής ο οποίος τα ζήτησε ως κοινοτικός σύμβουλος είχε δικαίωμα και έννομο συμφέρον να λάβει γνώση αυτών στο πλαίσιο της ασκήσεως των καθηκόντων του και ιδίως των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του. Ο ισχυρισμός του κατηγορουμένου ότι, λόγω του όγκου των εν λόγω εγγράφων, κάλεσε προφορικά τον μηνυτή να προσέλθει και να λάβει γνώση τούτων στο Κοινοτικό Κατάστημα δεν αποδείχθηκε αντίθετα δε αναιρείται από την κατάθεση του μάρτυρα Δ. Δ., υπαλλήλου της Κοινότητος ο οποίος κατηγορηματικά κατέθεσε ότι ο κατηγορούμενος του είχε δώσει προφορική εντολή να μη δίνει αντίγραφα και γενικά κανένα στοιχείο στην αντιπολίτευση. Με την ανωτέρω άρνησή του, η οποία ήταν πρόσφορη προσπορίσεως του σκοπούμενου κατωτέρω οφέλους, ο κατηγορούμενος σκόπευε να προσπορίσει στον εαυτό του και την παράταξη της οποίας προΐστατο παράνομο όφελος συνιστάμενο στην απόκρυψη των εν λόγω οικονομικών στοιχείων από τον έλεγχο των οποίων ενδεχομένως να προέκυπταν ευθύνες παραλείψεις ή ενέργειες κακοδιαχείρισης στην Κοινότητα ...στο ως άνω δε χρονικό σημείο προέβη στη συγκεκριμένη πράξη άρνησης παροχής των προαναφερομένων οικονομικών στοιχείων, έχοντας τον ίδιο διαρκή σκοπό και ενιαίο δόλο τελέσεως ήτοι γνώση και θέληση να επιφέρει το επελθόν από την προπεριγραφομένη άποψη αποτέλεσμα». Ακόμα, έγινε δεκτό ότι «….*κατηγορούμενος γιατρός της Διεύθυνσης Δημόσιας Υγείας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ανατολικής Αττικής καθώς και διαχειριστής και νόμιμος εκπρόσωπος της εταιρίας περιορισμένης ευθύνης, με την επωνυμία ‘’....." σκοπός της οποίας ήταν, μεταξύ άλλων, ... και η σύσταση, λειτουργία και εκμετάλλευση Μονάδας Χρόνιας Αιμοκάθαρσης (Μ.Χ.Α.), με βάση τις ισχύουσες νομοθετικές και καταστατικές διατάξεις ... . προκειμένου να συστήσει Μονάδα Χρόνιας Αιμοκάθαρσης, ενόψει και των αυξημένων αναγκών που υπαγορεύονταν από την επικείμενη διενέργεια των Ολυμπιακών Αγώνων, υπέβαλε, ως νόμιμος εκπρόσωπος της ανωτέρω εταιρίας, την από 29-12-2003 αίτηση ... προς την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ανατολικής Αττικής, με αίτημα τη χορήγηση άδειας ίδρυσης Μονάδας Χρόνιας Αιμοκάθαρσης (Μ.Χ.Α.) εκτός νοσοκομείου, η οποία θα εγκαθίστατο επί της οδού ... αριθ. .. στην περιοχή ... του Δήμου .... Απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση της άδειας ίδρυσης ήταν, μεταξύ άλλων, η θετική γνωμοδότηση της Επιτροπής του άρθρου 4 του Ν. 247/1991, που αποτελούνταν κατά τον ανωτέρω χρόνο, σύμφωνα με την υπ` αριθμ. 2814/6-5-2003 απόφαση του Νομάρχη Ανατολικής Αττικής, α) από ένα γιατρό Διεύθυνσης ή Τμήματος Υγιεινής (εν προκειμένω την επίσης κατηγορουμένη δημόσια υπάλληλο, γιατρό του ΕΣΥ), β) έναν*

αρχιτέκτονα, ή πολιτικό μηχανικό, ή μηχανολόγο-ηλεκτρολόγο, ή υγιεινολόγο μηχανικό που υπηρετούσε στις υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και γ) έναν εκπρόσωπο του Ιατρικού Συλλόγου Αθηνών, τον οποίο όριζαν τα Διοικητικά τους Συμβούλια εντός 30 ημερών, από την κοινοποίηση σε αυτούς του σχετικού εγγράφου της Νομαρχίας. Κατά τον χρόνο εκείνο, η χρήση του ακινήτου στο οποίο η ανωτέρω εταιρία είχε στεγάσει τη δραστηριότητά της, δηλαδή η λειτουργική χρησιμοποίησή του, καθοριζόταν από την οικοδομική άδεια, που ήταν αυτή της ανέγερσης κατοικίας με κατάστημα. Επομένως, έπρεπε να γίνει αναθεώρηση της άδειας ως προς τη χρήση του κτιρίου, εφόσον βέβαια ήταν επιτρεπτή η χρήση του ως μονάδα χρόνιας αιμοκάθαρσης στην περιοχή. Με δεδομένο δε ότι κατά το χρόνο εκείνο στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ανατολικής Αττικής υπήρχε η άποψη ότι οι Μ.Χ.Α δεν ενέπιπταν στην έννοια του ιατρείου ή του γραφείου, του συμβατού προς τη χρήση κατοικίας, απαγορευόταν η εγκατάστασή τους σε διαμερίσματα. Έτσι, η Νομαρχία δεν μπορούσε να προβεί στην έκδοση άδειας ίδρυσης, συναινώντας με τον τρόπο αυτό στην αλλαγή της χρήσης του ακινήτου, χωρίς αναθεώρηση της σχετικής άδειας της Πολεοδομίας. Με αυτά τα δεδομένα, ήταν βέβαιο, ότι αν η Επιτροπή του άρθρου 4 ΠΔ 247/1991συγκροτούνταν νόμιμα θα απέρριπτε την αίτηση του δεύτερου των κατηγορουμένων για άδεια ίδρυσης της προαναφερόμενης Μονάδας Χρόνιας Αιμοκάθαρσης. Για το λόγο αυτό ο τελευταίος, ο οποίος επείγονταν να λάβει άμεσα την παραπάνω άδεια, επειδή είχε ήδη από τον Ιανουάριο του 2004 μισθώσει το ανωτέρω κτίριο και κατέβαλε τα μισθώματα και τα λειτουργικά έξοδα της επιχείρησης που ήταν υψηλά, προσέγγισε την πρώτη κατηγορουμένη, μέλος της ανωτέρω επιτροπής και με πειθώ, φορτικότητα, προτροπές και παραινέσεις, προκάλεσε σε αυτήν την απόφαση να προβεί, κατά παράβαση του καθήκοντός της, στην απαραίτητη για την έκδοση άδειας ίδρυσης της επιχείρησής του, κατάρτιση πλαστής θετικής γνωμοδότησης της Επιτροπής Ελέγχου, πλαστογραφώντας τις υπογραφές των άλλων δύο μελών, ιατρού και αρχιτέκτονα. Πράγματι, η πρώτη κατηγορουμένη κατάρτισε το από 12-1-2004 πλαστό πρακτικό Επιτροπής Ελέγχου Κλινικής του άρθρου 4 ΠΔ 247/1991, με το οποίο παρεχόταν θετική γνωμοδότηση, υπέρ της χορήγησης άδειας ίδρυσης της προαναφερόμενης μονάδας, βεβαιώνοντας ότι, όλα βρέθηκαν σύμφωνα με τις προδιαγραφές του ΠΔ 225/2000, ενώ, στην πραγματικότητα, δεν είχε γίνει κανένας έλεγχος. Στο τέλος δε του εγγράφου αυτού, έθεσε τη δική της υπογραφή και, κατ` απομίμηση τις υπογραφές αφενός του Δ. Μ. (ως εκπροσώπου του Ιατρικού Συλλόγου), ο οποίος δεν ήταν καν μέλος, τακτικό ή αναπληρωματικό, της Επιτροπής, αφετέρου της

Ε. Κ. (ως Διευθύντριας Τεχνικών Υπηρεσιών), η οποία δεν ήταν Διευθύντρια Τεχνικών Υπηρεσιών και δεν συμμετείχαν, αμφότεροι, με οποιονδήποτε τρόπο σε συνεδρίαση της εν λόγω Επιτροπής, δεν διενήργησαν αυτοψία στο χώρο της Μονάδας και δεν είχαν θέσει την υπογραφή τους στο ανωτέρω πρακτικό, εν αγνοία τους και χωρίς την εντολή ή συναίνεση αυτών. Στη συνέχεια η πρώτη κατηγορουμένη έκανε χρήση του πλαστού αυτού πρακτικού, το οποίο έθεσε στο φάκελο της υπόθεσης, ώστε να φαίνεται ότι αυτός (αναιρεσείων) πληρούσε όλες τις προϋποθέσεις, για την έκδοση, από την αρμόδια υπηρεσία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ανατολικής Αττικής, της αιτηθείσας άδειας ίδρυσης της Μ.Α.Χ. …… Τα ανωτέρω έπραξε η πρώτη κατηγορουμένη, παραβαίνοντας το καθήκον της υπηρεσίας της, με σκοπό να προσπορίσει παράνομο όφελος στην εταιρία "..... ....", νόμιμος εκπρόσωπος της οποίας ήταν ο δεύτερος κατηγορούμενος, ο οποίος κατάφερε να λάβει, με την ιδιότητά του αυτή, άδεια ίδρυσης της Μονάδας Χρόνιας Αιμοκάθαρσης (Μ.Χ.Α.), μολονότι δεν δικαιούταν, αφού δεν συνέτρεχαν προς τούτο οι νόμιμες προϋποθέσεις»[55].

Περαιτέρω, έγινε δεκτό ότι *«…. κατά το χρονικό διάστημα από 6-4-2004 μέχρι 2-7-2008 με περισσότερες από μια πράξεις που συνιστούν εξακολούθηση του ίδιου εγκλήματος, ο κατηγορούμενος ενώ είχε την ιδιότητα του Δημάρχου του Δήμου …, ήταν δηλαδή υπάλληλος κατά την έννοια των άρθρων 13 εδ. α` και 263 Α του ΠΚ, με πρόθεση παρέβη τα καθήκοντα της υπηρεσίας του, όπως αυτά καθορίζονται από το νόμο και από τη φύση της υπηρεσίας του με σκοπό να προσπορίσει σε τρίτους παράνομο περιουσιακό όφελος. Ειδικότερα, ενώ η Κτηματική Υπηρεσία του Δημοσίου (ΚΕΔ) με το από 2-7-2003 παραχωρητήριο παραχώρησε στο Δήμο … τη χρήση για 12 έτη των εκεί αναφερομένων εδαφικών τμημάτων δημοσίων κτημάτων για την εγκατάσταση και λειτουργία κινητών καντινών για εξυπηρέτηση των λουσμένων με τους όρους: α) Ο Δήμος να αναλάβει τη λήψη των απαιτούμενων αδειών από τις αρμόδιες υπηρεσίες με αποκλειστική ευθύνη, μέριμνα και δαπάνη του και β) η δαπάνη διαμόρφωσης, εγκατάστασης και λειτουργίας των καντινών να βαρύνει αποκλειστικά το Δήμο, ο κατηγορούμενος κατά το παραπάνω χρονικό διάστημα, εκμίσθωσε σε τρίτους με τα παρακάτω ιδιωτικά συμφωνητικά, αφενός μεν τμήματα εκτάσεων μεγαλύτερα από αυτά που είχαν παραχωρηθεί κατά χρήση στο Δήμο ….. με το παραπάνω παραχωρητήριο, δεν μερίμνησε για την εγκατάσταση και λειτουργία των κινητών καντινών στους προβλεπόμενους από το παραχωρητήριο χώρους, επέτρεψε τη*

[55] 8716/2011 Εφετείο Αθηνών

μετατροπή αυτών από τους μισθωτές σε σταθερά καταστήματα με την κατασκευή από τους ιδιώτες σταθερών, μονίμων και άρρηκτα συνδεδεμένων με το έδαφος αυθαίρετων κατασκευών και παραχώρησε σ` αυτούς εκτάσεις σε κοινόχρηστους χώρους της παραλίας και του αιγιαλού, επί των οποίων δεν είχε παραχωρηθεί στο Δήμο ... ουδέν δικαίωμα χρήσης. Ειδικότερα με την παραπάνω ιδιότητα του υπέγραψε τα ακόλουθα ιδιωτικά συμφωνητικά:……..Στη συνέχεια εξέδωσε την από 19-6-2008 άδεια λειτουργίας ψαροταβέρνας - καφέ - μπαρ στον παραπάνω χώρο στο όνομα του Π. Φ., μολονότι γνώριζε ότι δεν είχαν αρθεί οι αυθαίρετες κατασκευές που βεβαιώθηκαν με τις από 26-9-2005, 8-9-2006 και 2-7-2008 εκθέσεις αυτοψίας των υπαλλήλων της Κτηματικής Υπηρεσίας του Δημοσίου. Στις παραπάνω πράξεις του προέβη ο κατηγορούμενος με πρόθεση και με το σκοπό να προσπορίσει παράνομο περιουσιακό όφελος στους παραπάνω μισθωτές συνιστάμενο στη λειτουργία και εκμετάλλευση των συγκεκριμένων επιχειρήσεων και συνεπώς στην αποκόμιση κέρδους χωρίς να πληρούνται οι προϋποθέσεις του νόμου[56]*».*

Καταλήγουμε επομένως στο συμπέρασμα, ότι κατά τη νομολογία *παράνομο είναι το όφελος*, το οποίο δε συνιστά αντικείμενο νόμιμης απαιτήσεως του ωφελουμένου προσώπου. Στην πλειονότητα μάλιστα των περιπτώσεων, το όφελος αυτό είναι οικονομικό και συνίσταται στην αύξηση της οικονομικής περιουσίας του δράστη-υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, η οποία είναι απομιμητή σε χρήμα. Αντίστοιχα, η *αθέμιτη ωφέλεια* είναι η άμεση, έμμεση, ευκαιριακή ή διαρκής απόλαυση οποιουδήποτε ωφελήματος, με τη χρήση μη νόμιμων μέσων.[57]Σε ό,τι αφορά στη βλάβη που δύναται η παράβαση καθήκοντος να προκαλέσει στο Κράτος ή σε τρίτο πρόσωπο, γίνεται παγίως δεκτή ότι αυτή περιλαμβάνει κάθε υλική και ηθική βλάβη, οι οποίες είναι δυνατόν να συνυπάρχουν.

Γ. Παράσταση του Ελληνικού Δημοσίου ως πολιτικώς ενάγον

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στη νομολογία και στη θεωρία, η δυνατότητα παράστασης πολιτικής αγωγής δίδεται σε εκείνους που πραγματικά μπορούν να αποδείξουν ότι έχουν υποστεί προσβολή από την εγκληματική πράξη και μάλιστα άμεσα. Έτσι, όταν το ζημιωθέν από κάθε αξιόποινη πράξη και ειδικότερα από την παράβαση καθήκοντος των υπαλλήλων του είναι το Δημόσιο, ως πολιτικώς ενάγων

[56] ΑΠ451/2013
[57] Γιαρέντη Ι, ο.π., σελ.95 επ.

δε δύναται να παρασταθεί ιδιώτης ο οποίος δεν έχει υποστεί ζημία ή έχει υποστεί έμμεση ζημία, παρά μόνο το Δημόσιο.[58]

Το τελευταίο δηλώνοντας ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων παράσταση πολιτικής αγωγής δεν απαιτείται να εξειδικεύει τον ειδικότερο τρόπο προκλήσεως σε αυτό της ηθικής βλάβης, καθώς είναι αρκετή η αναφορά στον αντίκτυπο, τον οποίο προκάλεσε στο κύρος του και στην πίστη του διοικούμενου προς αυτό η τέλεση της αξιόποινης πράξεως εναντίον του.[59]

Στο άρθρο 100 του Συντάγματος ορίζεται: «*Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τη λειτουργία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, καθώς και τα σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση των λειτουργών και των υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτό»*. Η δικαστική εκπροσώπηση και υπεράσπιση του Δημοσίου, η αναγνώριση των απαιτήσεών του καθώς και κάθε είδους συμβιβασμός, που το αφορά πραγματοποιείται από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.

Ακόμα, δικαίωμα νομικής στήριξης από τους εκπροσώπους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους παρέχεται και στους μονίμους υπαλλήλους των Υπουργείων, Περιφερειών, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α, κατά των οποίων ασκείται ποινική δίωξη για τα αδικήματα, που διαπράττονται στο πλαίσιο των καθηκόντων τους. Ωστόσο, υπάλληλος κατά του οποίου ασκείται ποινική δίωξη μετά από καταγγελία της υπηρεσίας εναντίον του στερείται νομικής καλύψεως.[60] Εντούτοις, η διάταξη αυτή κρίθηκε αντισυνταγματική.

Δ. Μέτρα επιείκειας

Το άρθρο 263Β ΠΚ του Ν 3849/2010 προβλέπει μέτρα επιείκειας για όσους συμβάλλουν στην αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς. Προβλέπεται συγκεκριμένα η μείωση της ποινής στο μισό μαζί με την δυνατότητα αναστολής της ποινής κατ' εξαίρεση των όρων του άρθρου 99 ΠΚ[61] για εκείνους (εκ των συμμετεχόντων των

[58] Πατηνιώτης Ν, Ποινικά Αδικήματα κατά του Δημοσίου, Το Δημόσιο ως Πολιτικώς Ενάγον, Νομική Βιβλιοθήκη 2007, σελ.255 επ.
[59] Ποινικά Χρονικά 2003, σελ. 799, 893
[60] Άρθρο 24 παρ. 7 του Ν. 3200/2003.

[61]Σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του:"1. Αν κάποιος που δεν έχει καταδικασθεί αμετάκλητα για κακούργημα ή πλημμέλημα σε περιοριστική της ελευθερίας ποινή μεγαλύτερη από ένα έτος, με μία μόνη ή με περισσότερες αποφάσεις που οι ποινές δεν υπερβαίνουν συνολικά το πιο πάνω όριο, καταδικασθεί σε τέτοια ποινή που δεν υπερβαίνει τα τρία έτη, το δικαστήριο με την απόφαση του διατάσσει την αναστολή εκτέλεσης της ποινής για ορισμένο διάστημα, που δεν μπορεί

υπηρεσιακών εγκλημάτων) που συμβάλλουν ουσιωδώς με την καταγγελία των πράξεων αυτών στην αποκάλυψη της πράξης υπαλλήλου ή δικαστικού λειτουργού, αλλά και για εκείνους εκ των υπαλλήλων που διαπράττουν υπηρεσιακά αδικήματα, όταν με την καταγγελία αυτή συμβάλλουν στην αποκάλυψη υπηρεσιακών εγκλημάτων τελούμενων από άτομα που κατέχουν υπηρεσιακή θέση σημαντικά υπερέχουσα εκείνης του καταγγέλλοντος.

Η διάταξη αυτή αποσκοπεί να δώσει κίνητρα στον εμπλεκόμενο σε κάποιο υπηρεσιακό αδίκημα, ώστε να προσφέρει στοιχεία για να αντιμετωπιστεί η βαρύτερη υπηρεσιακή εγκληματικότητα κάποιου υπαλλήλου φυσικού αυτουργού ή ενός άλλου ανωτέρου του υπαλλήλου ή κυβερνητικών παραγόντων. Αυτός δηλαδή που αναγκάστηκε να δωροδοκήσει προκειμένου να εξυπηρετηθεί έχει την δυνατότητα, αποκαλύπτοντας την παράνομη αυτή συναλλαγή, να τύχει ευνοϊκής μεταχείρισης.

2.Διάκριση της παράβασης καθήκοντος από άλλες αξιόποινες πράξεις των δημοσίων υπαλλήλων.

2Α. Δωροδοκία των δημοσίων υπαλλήλων

Η δωροδοκία συνιστά έγκλημα, το οποίο οδηγεί την αλλοίωση συγκεκριμένων σχέσεων λειτουργίας δημόσιας υπηρεσίας και πολίτη, με τον εκφυλισμό και την αποδιάρθρωση σημαντικών θεσμών και λειτουργιών εξυπηρέτησης της δημόσιας και κοινωνικής ζωής και εντέλει με τη μη ισότιμη και αντικειμενική μεταχείριση των πολιτών. Το εξ αυτής επομένως διαμορφούμενο κλίμα αδιαφάνειας και διαφθοράς θίγει την ίδια τη λειτουργία της δημοκρατίας όχι τόσο στη θεσμική της διάσταση όσο στην ουσιαστική της σχέση μεταξύ κράτους και πολίτη, μεταξύ διοικούντων και διοικούμενων. Και με διακεκριμένη λοιπόν μορφή δεν μπορεί παρά να καλύπτει βαρύτερες περιπτώσεις διαφθοράς.

Η δωροδοκία διαμορφώνει μια συγκεκριμένη μορφή υπηρεσιακής λειτουργίας, που ενσωματώνει τη διαφθορά στη δημόσια υπηρεσία, εξωθώντας ή και

να είναι κατώτερο από ένα και ανώτερο από τρία έτη, εκτός αν κρίνει με βάση ειδικά μνημονευόμενα στην αιτιολογία της αποφάσεως στοιχεία ότι η εκτέλεση της ποινής κατά το άρθρο 82 είναι απολύτως αναγκαία για να αποτρέψει τον κατάδικο από την τέλεσηνέων αξιόποινων πράξεων. Ο χρόνος αναστολής δεν μπορεί να είναι βραχύτερος από τη διάρκεια της ποινής. Η αναστολή εκτέλεσης της ποινής δεν μπορεί να εξαρτηθεί από την προηγούμενη καταβολή των δικαστικών εξόδων.".

εξαναγκάζοντας τους πολίτες να κινούνται στη λογική της ιδιοτελούς συναλλαγής. Αυτή η θεσμική- μεθοδευμένη διαφθορά, που ακυρώνει μια ολόκληρη θεσμική λειτουργία, αλλάζει στην ουσία τους όρους νομιμότητας και παρανομίας και αλλοιώνει πλήρως τη σχέση πολίτη-κράτους. Αν φτάσει σε επίπεδο δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας, σε επίπεδο δηλαδή των αρμόδιων οργάνων ελέγχου της νομιμότητας της υπηρεσιακής δράσης, τότε οδηγεί στον εκφυλισμό κάθε έννοιας δημοκρατίας. Κρίσιμο στοιχείο για το χαρακτηρισμό του εγκλήματος αυτού δε συνιστά η αξία του ανταλλάγματος της συναλλαγής αλλά το είδος της υπηρεσιακής ενέργειας και συγκεκριμένα η δικαιοδοτική κρίση, και η σημασία της για την έννομη τάξη.

Α. Παθητική δωροδοκία-δωροληψία

Σύμφωνα με το άρθρο 235 του Ποινικού Κώδικα: «1. *Υπάλληλος ο οποίος ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή μέσω τρίτου, για τον εαυτό του ή για άλλον, «οποιασδήποτε φύσης αθέμιτο ωφέλημα», ή αποδέχεται την υπόσχεση παροχής τέτοιου ωφελήματος, για ενέργεια ή παράλειψη του σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους και χρηματική ποινή 5.000 έως 50.000 ευρώ. Αν ο υπαίτιος τελεί την πράξη του προηγούμενου εδαφίου κατ` επάγγελμα ή κατά συνήθεια «ή το αθέμιτο ωφέλημα» ή το ωφέλημα είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα ετών και χρηματική ποινή 10.000 έως 100.000 ευρώ.2. Αν η ως άνω ενέργεια ή παράλειψη του υπαιτίου αντίκειται στα καθήκοντα του, τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα ετών και χρηματική ποινή 15.000 έως 150.000 ευρώ. Αν ο υπαίτιος τελεί την πράξη του προηγούμενου εδαφίου κατ` επάγγελμα ή κατά συνήθεια ή το ωφέλημα είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δεκαπέντε ετών και χρηματική ποινή 15.000 έως 150.000 ευρώ.3. Υπάλληλος ο οποίος ζητεί ή λαμβάνει, για τον εαυτό του ή για άλλον, αθέμιτη παροχή περιουσιακής φύσης, επωφελούμενος από την ιδιότητα του, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι τριών ετών, αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη».*

Κατά την αρχική μορφή των άρθρων 235 και 236 ΠΚ γινόταν διάκριση ανάμεσα αφενός σε δωροδοκία χάριν νομίμων πράξεων και αφετέρου σε δωροδοκία χάριν παρανόμων πράξεων. Με το άρθρο 1 του δικτατορικού ΝΔ 1234/1972 «Περί αντικαταστάσεως και συμπληρώσεως των άρθρων 235, 236 και 263 του Ποινικού Κώδικα», το οποίο αντικατέστησε τα άρθρα 235 και 236 ΠΚ, η διάκριση ανάμεσα σε

δωροδοκία χάριν νόμιμων και παράνομων πράξεων καταργήθηκε, με το αιτιολογικό ότι η διάκριση σε νόμιμες και παράνομες πράξεις του υπαλλήλου δημιουργεί στην πράξη ερμηνευτικά προβλήματα, εφόσον υπάρχουν πράξεις, νόμιμες κατ' επίφαση, οι οποίες όμως είναι ευθέως αντίθετες προς τον ηθικό νόμο ή τους κανόνες της χρηστής διοικήσεως, έτσι ώστε να μη δικαιολογείται οποιαδήποτε ευνοϊκή μεταχείριση του δράστη τους.

Αντίστοιχα, κρίθηκε πλέον άστοχη η διάκριση ανάμεσα σε ενεργητική και παθητική δωροδοκία και η ευνοϊκότερη ποινική μεταχείριση της πρώτης, κυρίως γιατί στην πράξη είναι περίπου αδύνατο να αποδειχθεί ποιος προκάλεσε την τέλεση του εγκλήματος, στοιχείο που φάνηκε ότι τότε ήταν το μόνο, το οποίο θα μπορούσε να δικαιολογήσει μια ποινική μεταχείριση των δύο δραστών. Ούτως εχόντων των πραγμάτων, το άρθρο 235 ΠΚ διαμορφώθηκε ως εξής: «*Δωροδοκία για νόμιμες πράξεις. Τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους ο υπάλληλος που απαιτεί ή δέχεται ή προσφέρεται να δεχθεί δώρα ή άλλα ανταλλάγματα που δεν δικαιούταν ή την υπόσχεση τέτοιων δώρων ή ανταλλαγμάτων για ενέργεια ή παράλειψή του μελλοντική ή ήδη τελειωμένη η οποία είναι αντίθετη στα καθήκοντά του ή ανάγεται στην υπηρεσία του*».

Στη συνέχεια, το άρθρο 235 ΠΚ και ο τίτλος του αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 2 του Ν. 2802/2000 «Κύρωση της Σύμβασης περί καταπολεμήσεως της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και διαμορφώθηκε ως εξής: «*Παθητική δωροδοκία. Τιμωρείται με φυλάκιση ενός έτους ο υπάλληλος, ο οποίος κατά παράβαση των καθηκόντων του ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου, για τον εαυτό του ή για τρίτο, ωφελήματα οποιασδήποτε φύσης ή δέχεται υπόσχεση τούτων, προκειμένου να προβεί σε ενέργεια ή παράλειψη που ανάγεται στα καθήκοντά του ή αντίκειται σε αυτά*».

Ακολούθησε η αντικατάσταση του άρθρου 235 ΠΚ με το άρθρο 2 παρ.1 του Ν. 3666/2008 « Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα» και το άρθρο 235 διαμορφώθηκε ως εξής: « 1.*Υπάλληλος, ο οποίος, κατά παράβαση των καθηκόντων του ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου για τον εαυτό του ή για τρίτο, ωφελήματα οποιασδήποτε φύσης ή δέχεται υπόσχεση τούτων, για ενέργεια ή παράλειψή του μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, που ανάγεται στα καθήκοντά του ή αντίκειται σε αυτά, τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους. 2. Αν η αξία των*

ωφελημάτων υπερβαίνει το συνολικό ποσό των εβδομήντα τριών χιλιάδων (73.000) ευρώ, επιβάλλεται κάθειρξη μέχρι δέκα ετών».

Και για να επανέλθουμε στη σημερινή μορφή του άρθρου 235 ΠΚ ακολούθησε η αντικατάστασή του με το άρθρο 3 παρ.4 του Ν. 3943/2011 «Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών».

Σύμφωνα με την άποψη που επικρατεί, με την ποινικοποίηση της παθητικής δωροδοκίας υπαλλήλου κατά το άρθρο 235 ΠΚ προστατεύεται αφενός η διαφύλαξη του κύρους των δημοσίων υπηρεσιών, προϋπόθεση απαραίτητη για την καλή τους λειτουργία και αφετέρου η εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην σύννομη, υγιή, άψογη, καθαρή και αχρημάτιστη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.

Αξίζει να επισημανθεί ότι η παθητική και η ενεργητική δωροδοκία υπαλλήλου κατ' άρθρα 235 και 236 ΠΚ αντίστοιχα στοιχειοθετούνται αυτοτελώς, χωρίς να θεωρείται η δεύτερη συμμετοχή στη πρώτη αξιόποινη πράξη. Με άλλα λόγια, κάθε περίπτωση παθητικής δωροδοκίας υπαλλήλου συνιστά και ενεργητική δωροδοκία αυτού, χωρίς όμως το δεύτερο έγκλημα να αποτελεί συμμετοχή στο πρώτο. Είναι εγκλήματα, αυτοτελή και ανεξάρτητα και ο νομοθέτης τιμωρεί και τους δύο, από διαφορετική κατεύθυνση κινούμενους, ως αυτουργούς διαφορετικού εγκλήματος. Πρόκειται για δύο αντίθετα κινούμενες ενέργειες, που στο πλαίσιο της επικοινωνίας δύο προσώπων συνάπτουν την απαγορευμένη σχέση.

Μετά την αντικατάσταση των άρθρων 235 και 236 ΠΚ με το άρθρο 2 παρ. 1 Ν. 3666/2008 «*Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα*» προβλέπεται πλέον η ίδια ακριβώς ποινή τόσο για την παθητική όσο και για την ενεργητική δωροδοκία υπαλλήλου, δηλαδή αυτά τα δύο άρθρα θα μπορούσαν να συγχωνευθούν σε ένα.[62]

Ενεργητικό υποκείμενο τέλεσης της αξιόποινης πράξης της παθητικής δωροδοκίας πρέπει να είναι μόνο υπάλληλος, δηλαδή μόνο πρόσωπο το οποίο φέρει ιδιαίτερη ιδιότητα. Η υπαλληλική ιδιότητα θα πρέπει να συντρέχει στο πρόσωπο του υποκειμένου τελέσεως του εγκλήματος της παθητικής δωροδοκίας κατά την τέλεση της πράξης, ενώ αντιθέτως η τέλεσή της μετά την απομάκρυνση του υπαλλήλου από την υπηρεσία δεν συνιστά υπηρεσιακό έγκλημα, έστω και αν γίνεται σε σχέση με την

[62] Σπινέλλης Δ., Εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία, εκδόσεις Σάκκουλα 1988, σελ 30-31

προηγούμενη υπηρεσιακή του δραστηριότητα.Πάντως, τυχόν απώλεια της υπαλληλικής ιδιότητας του δράστη μετά την τέλεση της αξιόποινης πράξης της δωροδοκίας, δεν επηρεάζει την ποινική του ευθύνη.

Η αξιόποινη εγκληματική ενέργεια της παθητικής δωροδοκίας υπαλλήλου κατά το άρθρο 235 ΠΚ συνίσταται στην εκ μέρους του υπαλλήλου, κατά παράβαση των καθηκόντων του, απαίτηση ή λήψη, άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου, για τον εαυτό του ή για τρίτο, ωφελημάτων οποιασδήποτε φύσεως ή αποδοχή υπόσχεσης των ωφελημάτων αυτών, για ενέργεια ή παράλειψή του, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, που ανάγεται στα καθήκοντά του ή αντίκειται σε αυτά.

Με τον όρο «ζητεί» καλύπτεται η συμπεριφορά του υπαλλήλου, με την οποία απαιτεί από άλλο πρόσωπο την παροχή ανταλλάγματος και συνιστά μονόπλευρη αξίωση. Δεν είναι πάντως απαραίτητο να γίνει δεκτή από τον παραλήπτη της, αρκεί να περιέλθει σε γνώση και κατανόηση από αυτόν. Μπορεί να πραγματοποιείται ρητά αλλά και έμμεσα, ευκόλως όμως εννοούμενη από την συμπεριφορά του υπαλλήλου.[63]

Η αντικειμενική υπόσταση της παθητικής δωροδοκίας υπαλλήλου τελείται και όταν ο υπάλληλος «λαμβάνει ωφελήματα οποιασδήποτε φύσεως». Εδώ καλύπτεται η περίπτωση, κατά την οποία ο υπάλληλος παίρνει πραγματικά στην κατοχή του αυτά που του προσφέρονται, με τον δηλωμένο εξωτερικό σκοπό να τα εξουσιάζει ως κύριος. Με την αποδοχή των ωφελημάτων και εφόσον εκδηλωθεί σαφώς η πραγματική βούληση του υπαλλήλου, ο τελευταίος ανταποκρίνεται στην πρόταση του δωρεοδότη και ολοκληρώνεται η παράνομη συναλλαγή, χωρίς να απαιτείται και η περιέλευση των ωφελημάτων στην κατοχή του.

Με την έκφραση «*δέχεται την υπόσχεση οποιασδήποτε φύσεως ωφελημάτων*» νοούνται οι περιπτώσεις, όπου ο υπάλληλος αποδέχεται υπόσχεση μελλοντικής παροχής, ρητά ή σιωπηρά. Η αποδοχή πάντως της υπόσχεσης προϋποθέτει συμφωνία μεταξύ των δύο μερών, χωρίς να ενδιαφέρει αν αυτή έγινε με ελεύθερη βούληση του δωροδοκούντος ή έπειτα από πρωτοβουλία του δωροδοκούμενου υπαλλήλου.[64]

Οι τρόποι τέλεσης της αξιόποινης πράξης της παθητικής δωροδοκίας υπαλλήλου κατά το άρθρο 235 ΠΚ, δηλαδή η απαίτηση, λήψη, αποδοχή υποσχέσεως ωφελημάτων οποιασδήποτε φύσεως μπορεί να πραγματοποιούνται όχι μόνο άμεσα από τον ίδιο τον υπάλληλο αλλά επιπροσθέτως και με τη μεσολάβηση τρίτου, αρκεί να επιδιώκεται να ασκηθεί επιρροή στον υπάλληλο. Πρόκειται για την έμμεση

[63] Μαργαρίτη Μ., Ποινικός Κώδικας, Ερμηνεία-εφαρμογή εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλα 2009
[64] Γάφος Ηλ., Ποινικόν Δίκαιον. Ειδικό Μέρος. Τεύχος Γ', ερμηνεία άρθρου 235 ΠΚ, 1961, σελ 10-11

δωροδοκία, όπου το τρίτο ενδιάμεσο πρόσωπο λειτουργεί για λογαριασμό του υπαλλήλου και διαδραματίζει το ρόλο του εντολοδόχου, ενώ η ποινική ευθύνη θα είναι αυτή του συνεργού του εγκλήματος του άρθρου 235 ΠΚ.[65]

Παράλληλα, η αξιόποινη πράξη της παθητικής δωροδοκίας υπαλλήλου τιμωρείται και όταν τα ωφελήματα που απαιτεί, λαμβάνει ή αποδέχεται την υπόσχεση αυτών προορίζονται «για τον εαυτό του ή τρίτο». Δύναται δηλαδή και τρίτο πρόσωπο εκτός του υπαλλήλου να ωφελείται, όχι απλώς οικείος. Στην περίπτωση αυτή ο υπάλληλος θα πρέπει αφενός να γνωρίζει, αφετέρου να επιθυμεί την παροχή των οποιασδήποτε φύσεως ωφελημάτων σε τρίτον ή έστω να την εγκρίνει.

Στην έννοια των ωφελημάτων περιλαμβάνονται οι παροχές περιουσιακής αξίας, που συνιστώνται σε χρήμα ή άλλη υλική ωφέλεια και προέρχονται είτε από την ίδια την περιουσία του δράστη είτε άλλου προσώπου, η οποία όμως βρίσκεται στη διάθεση του πρώτου, π.χ. χρήματα, κοσμήματα, αντικείμενα αναλώσιμα ή μη, χωρίς να ενδιαφέρει η οικονομική αξία τους. Παράλληλα, στην έννοια των ωφελημάτων οποιασδήποτε φύσεως περιλαμβάνεται και κάθε χαριστική παροχή σε όφελος του δράστη επί της οποίας αυτός δεν έχει καμία νόμιμη αξίωση, οποιαδήποτε ηθική ωφέλεια, έστω και παροδικού χαρακτήρα, μη περιουσιακού ή υλικού χαρακτήρα, που ικανοποιεί άλλα ανθρώπινα πάθη και αδυναμίες εκτός της φιλοχρηματίας, όπως η φιληδονία, η φιλοδοξία, η ματαιοδοξία.

Παραδείγματα τέτοιου είδους ωφελημάτων αποτελούν η παροχή υπηρεσιών άνευ ανταλλάγματος, η δωρεάν εκμάθησης ξένης γλώσσας, η παροχή δανείου με ευνοϊκούς όρους, η δωρεάν χορήγηση εισιτηρίου κλπ. Ανάμεσα στα ωφελήματα και στην επικείμενη ενέργεια ή παράλειψη του υπαλλήλου, που αποτελεί και το αντικείμενο της συναλλαγής, θα πρέπει να υφίσταται σχέση αντιπαροχής. Με άλλα λόγια, τα οποιαδήποτε φύσεως ωφελήματα θα πρέπει να συνδέονται με τη συγκεκριμένη υπηρεσιακή ενέργεια ή παράλειψη του υπαλλήλου με αιτιώδη σύνδεσμο, να αποτελούν αντιπαροχή, το αντάλλαγμα, το «doutdes» για την επιλήψιμη συναλλαγή ή άλλως το «sinequanon» της αξιόποινης δωροδοκίας, δεδομένου ότι χωρίς αυτήν τη σχέση δεν υφίσταται αξιόποινη πράξη.

α1.Πειθαρχική δίωξη

[65] Μπιτζιλέκης Ν., ο.π, σελ 189.

Στο άρθρο 107 του Υπαλληλικού Κώδικα προβλέπονται οι περιπτώσεις πειθαρχικού παραπτώματος. Συγκεκριμένα στην παρ. 4 του άρθρου αυτού πειθαρχικό παράπτωμα συνιστά η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ίδιου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών. Οι κυρώσεις για τους παραβάτες προβλέπονται στο Πειθαρχικό Δίκαιο, σύμφωνα με το οποίο, όσοι υπάλληλοι παραπέμπονται ενώπιον του δικαστηρίου για το υπηρεσιακό έγκλημα της δωροδοκίας τίθενται αυτοδίκαια σε αργία μέχρι την έκδοση της δικαστικής απόφασης.[66] Ειδικότερες περιστάσεις, οι οποίες λαμβάνονται υπόψη συνιστούν: α) η βαρύτητα και η σημασία της πράξης που διενεργήθηκε κατά παράβαση των καθηκόντων του εργαζομένου, β) η επαγγελματική ιδιότητα του εργαζομένου και η ιεραρχική του θέση εντός του φορέα στον οποίο εργάζεται, γ) η πίεση που ενδεχομένως ασκήθηκε προς τον δωρεοδόχο ή και τον δωρολήπτη, και δ) η κατ' επάγγελμα ή κατά συνήθεια τέλεση της πράξης[67].

Κατά τις διατάξεις του ν.4325/2015 η αναστολή άσκησης των καθηκόντων κατά τα ανωτέρω των δημοσίων υπαλλήλων αίρεται αυτεπαγγέλτως εάν το πειθαρχικό συμβούλιο δε γνωμοδοτήσει μέσα σε τριάντα ημέρες από την τέλεση της πειθαρχικά διωκόμενης πράξης ή εφόσον δε γνωμοδοτήσει για τη συνέχιση της θέσεως σε αργία εντός ενός έτος από την τέλεση της πράξεως ή αυτοδίκαια με τη συμπλήρωση διετίας από αυτήν. Τέλος αίρεται αυτοδίκαια είτε με την έκδοση πειθαρχικής αποφάσεως που δεν επιβάλλει ποινή οριστικής παύσης είτε τελεσίδικης αθωωτικής ποινικής αποφάσεως.

α2.Ποινική δίωξη

Κατά την αρχική μορφή των άρθρων 235 και 236 ΠΚ, η ενεργητική δωροδοκία υπαλλήλου χάριν νομίμων πράξεων της παρ. 2 του άρθρου 235 ΠΚ τιμωρείται με χρηματική ποινή, ενώ η ενεργητική δωροδοκία υπαλλήλου χάριν παρανόμων πράξεων της παρ.2 του άρθρου 236 τιμωρείται με φυλάκιση, δηλαδή με ποινές ελαφρύτερες των προβλεπόμενων για παθητική δωροδοκία υπαλλήλου χάριν

[66]http://taxheaven.gr

[67] ΑναστασοπούλουΙ., Ηποινική διαχείριση της δωροδοκίας, Δυνατότητες και όρια, Ενεργητική και παθητική δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα, Νομική Βιβλιοθήκη 2013,σελ 179 επ .

νομίμων και παρανόμων πράξεων, με το επιχείρημα ότι ο δωροδοκών της πράξης προσβάλλει μόνο τα καθήκοντα του ως πολίτη, ενώ η παθητική δωροδοκία συνιστά παράβαση των ιδιαιτέρων καθηκόντων του υπαλλήλου, η οποία κλονίζει το κύρος της δημόσιας υπηρεσίας και την εμπιστοσύνη των πολιτών.[68]

Με την αντικατάσταση των άρθρων 235 και 236 ΠΚ με το άρθρο 1 του δικτατορικού ΝΔ 1234/1972 «Περί αντικαταστάσεως και συμπληρώσεως των άρθρων 235,236 και 263 του Ποινικού Κώδικα», η ανωτέρω διάκριση ανάμεσα σε δωροδοκία χάριν νομίμων και παρανόμων πράξεων καταργήθηκε. Επίσης, κρίθηκε άστοχη η διάκριση ανάμεσα σε ενεργητική και παθητική δωροδοκία και η ευνοϊκότερη ποινική μεταχείριση της πρώτης, κυρίως γιατί στην πράξη είναι αδύνατο να αποδειχθεί ποιος προκάλεσε την τέλεση του εγκλήματος, στοιχείο που φάνηκε ότι τότε ήταν το μόνο, το οποίο θα μπορούσε να δικαιολογήσει μια ποινική μεταχείριση των δύο δραστών. Επιπρόσθετα, με το ΝΔ 1234/1972 η ποινή για την ενεργητική δωροδοκία υπαλλήλου εξισώθηκε με την ποινή της παθητικής δωροδοκίας, σε φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους έως πέντε ετών.

Ακολούθως, με την αντικατάσταση των άρθρων 235 ΠΚ και 236 ΠΚ με το άρθρο 2 του Ν 2802/2000 « Κύρωση της Σύμβασης περί καταπολεμήσεως της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», η ποινή της ενεργητικής δωροδοκίας υπαλλήλου κατ' άρθρο 236 ΠΚ έμεινε ως είχε, δηλαδή η ποινή φυλάκισης από ένα έως πέντε έτη, ομοίως και η ποινή της παθητικής δωροδοκίας υπαλλήλου του άρθρου 235 ΠΚ.

Στη συνέχεια, ακολούθησε η αντικατάσταση των άρθρων 235 ΠΚ και 236 ΠΚ με το άρθρο 2 παρ.1 του Ν 3666/2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα», στο οποίο η ενεργητική δωροδοκία υπαλλήλου τιμωρείται με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον ενός έτους έως πέντε ετών, ομοίως και η παθητική δωροδοκία. Επιπλέον βάσει του άρθρου 263 ΠΚ, εφόσον ο δωροδοκών είναι και αυτός υπάλληλος, προβλέπεται η υποχρεωτική επιβολή της παρεπόμενης ποινής της πρόσκαιρης αποστέρησης των πολιτικών δικαιωμάτων από ένα έως πέντε έτη.

Όταν στην ενεργητική δωροδοκία υπαλλήλου της παρ. 2 του άρθρου 263 ΠΚ, η αξία των ωφελημάτων υπερβαίνει το συνολικό ποσό των εβδομήντα τριών χιλιάδων (73.000) ευρώ, επιβάλλεται κάθειρξη πέντε μέχρι δέκα έτη κατ' ανώτατο όριο.

[68] Μπουρόπουλος Αγγ., Ερμηνεία του Ποινικού Κώδικος, εκδόσεις Σάκκουλα 1959, σελ 325

Παράλληλα επιβάλλεται υποχρεωτικά η παρεπόμενη ποινή της πρόσκαιρης αποστέρησης των πολιτικών δικαιωμάτων για δύο έως δέκα έτη.

Οι κυρώσεις επιτείνονται με το Ν 3849/2010, όπου η καταδικαστική απόφαση διατάσσει την παρεπόμενη ποινή της δήμευσης. Μάλιστα με το σχετικό άρθρο 238 ΠΚ δημεύονται όχι μόνο τα ίδια τα δώρα, αλλά και το χρηματικό ποσό που αντιπροσωπεύει την αξία τους στην περίπτωση που τα δώρα δεν υπάρχουν πλέον, προβλέποντας μάλιστα τη δυνατότητα επιβολής χρηματικής ποινής μέχρι το ποσό της αξίας των περιουσιακών στοιχείων. Με την αναφορά λοιπόν σε δώρα ή άλλα περιουσιακά στοιχεία που δόθηκαν η δήμευση εννοείται ο πλουτισμός, ο οποίος επήλθε στον υπάλληλο από την εκμετάλλευση της υπηρεσιακής του θέσης.

Κατά την παρ. 2 του άρθρου 235 ΠΚ όπως αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 παρ. 4 του Ν. 3943/2011 «Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών», εφόσον η αξία των ωφελημάτων υπερβαίνει το ποσό των εβδομήντα τριών χιλιάδων (73.000) ευρώ, ή όταν ενεργητικό υποκείμενο τελέσεως της παθητικής δωροδοκίας είναι υπάλληλος του Υπουργείου Οικονομικών, επιβάλλεται κάθειρξη πέντε μέχρι δέκα ετών κατ' ανώτατο όριο. Παράλληλα, βάσει του άρθρου 60 ΠΚ, επιβάλλεται υποχρεωτικά η παρεπόμενη ποινή της πρόσκαιρης αποστερήσεως των πολιτικών δικαιωμάτων για δύο έως δέκα έτη. Συνεπώς στην περίπτωση αυτή, ο δημόσιος υπάλληλος τιμωρείται καταφανώς αυστηρότερα και συνιστά αναίρεση της κυρωτικής ισότητας. Συγκεκριμένα, επιχειρείται μια adhocδυσμενής ρύθμιση εις βάρος μια ειδικής και συγκεκριμένης κατηγορίας δραστών-υπαλλήλων για λόγους κατασταλτικής σκοπιμότητας ή ικανοποιήσεως της κοινής γνώμης.

Επιπλέον, ο Ν 4139/2013 «Νόμος περί εξαρτησιογόνων ουσιών», εισήγαγε την υποχρεωτική χρηματική ποινή για όλα αδιακρίτως τα εγκλήματα δωροδοκίας (ενεργητικής και παθητικής). Προβλέπεται μάλιστα συγκεκριμένο πλαίσιο χρηματικής ποινής τόσο για την περίπτωση που το ωφέλημα έχει περιουσιακό χαρακτήρα, οπότε η χρηματική ποινή υπολογίζεται ως συνάρτηση της αξίας του ωφελήματος (πεντηκονταπλάσιο αυτής με ανώτατο όριο τα 150.000 ευρώ), όσο για την περίπτωση που το ωφέλημα δεν έχει περιουσιακό χαρακτήρα, προβλέπεται συγκεκριμένο πλαίσιο (10.000 έως 150.000 ευρώ για την πλημμελεματική δωροδοκία). Επίσης, η χρηματική ποινή επιβάλλεται ανεξαρτήτως του αν τα ωφελήματα αυτά αποκτηθούν πράγματι ή όχι, αφού η δωροδοκία ολοκληρώνεται και

με την απλή υπόσχεση ή την απαίτηση τους. Τα ανώτατα όρια της χρηματικής ποινής διαμορφώνονται για την πλημμελληματική δωροδοκία στα 150.000 ευρώ, ενώ για την κακουργηματική στα 500.000 ευρώ.

Τέλος, σύμφωνα με το Ν. 4258/2014, προβλέπεται ότι ο υπάλληλος τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους και χρηματική ποινή 5.000 έως 50.000 ευρώ. Αν ο υπαίτιος τελεί την πράξη του προηγούμενου εδαφίου κατ` επάγγελμα ή κατά συνήθεια«ή το αθέμιτο ωφέλημα» ή το ωφέλημα είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα ετών και χρηματική ποινή 10.000 έως 100.000 ευρώ. Ωστόσο, Αν η ως άνω ενέργεια ή παράλειψη του υπαιτίου αντίκειται στα καθήκοντα του, τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα ετών και χρηματική ποινή 15.000 έως 150.000 ευρώ. Αν ο υπαίτιος τελεί την πράξη του προηγούμενου εδαφίου κατ` επάγγελμα ή κατά συνήθεια ή το ωφέλημα είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δεκαπέντε ετών και χρηματική ποινή 15.000 έως 150.000 ευρώ. Υπάλληλος ο οποίος ζητεί ή λαμβάνει, για τον εαυτό του ή για άλλον, αθέμιτη παροχή περιουσιακής φύσης, επωφελούμενος από την ιδιότητα του, τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι τριών ετών, αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη

2Β. Υπεξαίρεση από το δημόσιο υπάλληλο

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 258 του Π.Κ., υπεξαίρεση στην υπηρεσία υφίσταται όταν υπάλληλος παράνομα ιδιοποιείται χρήματα ή άλλα κινητά πράγματα που τα έλαβε ή τα κατέχει λόγω αυτής της ιδιότητας του, και αν ακόμα δεν ήταν αρμόδιος. Τιμωρείται:

α) με φυλάκιση τουλάχιστον έξι μηνών,

β) αν το αντικείμενο της πράξης είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, με φυλάκιση δύο ετών και

γ) με κάθειρξη μέχρι δέκα ετών, αν: α) ο υπαίτιος μεταχειρίστηκε ιδιαίτερα τεχνάσματα και το αντικείμενο της πράξης είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας συνολικά ανώτερης των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ ή β) το αντικείμενο της πράξης έχει μεγαλύτερη αξία των εκατόν είκοσι χιλιάδων (120.000) ευρώ.

Η αξιόποινη πράξη της υπεξαιρέσεως στην υπηρεσία προσβάλλει το έννομο αγαθό της καλής λειτουργίας της υπηρεσίας και ειδικότερα της καλής διαχείρισης των χρημάτων και άλλων περιουσιακών στοιχείων που βρίσκονται στην κατοχή του υπαλλήλου, ενώ ταυτόχρονα προσβάλλει και το έννομο αγαθό της ιδιοκτησίας του Δημοσίου ή άλλων προσώπων.[69]

Ενεργητικό υποκείμενο τέλεσης της αξιόποινης πράξης της υπεξαίρεσης στην υπηρεσία είναι ο υπάλληλος, ο οποίος έλαβε ή κατέχει υπό την υπαλληλική του ιδιότητα, ακόμη και αν δεν είναι αρμόδιος προς τούτο, χρήματα ή άλλα κινητά πράγματα.

Η υπαλληλική ιδιότητα θα πρέπει να υφίσταται στο πρόσωπο του υπαιτίου τόσο κατά το χρονικό διάστημα λήψεως ή κατοχής των χρημάτων ή άλλων κινητών αντικειμένων όσο και κατά το χρονικό διάστημα ιδιοποιήσεως αυτών. Πάντως όπως επιτάσσει η διατύπωση του άρθρου, δεν απαιτείται ο υπάλληλος να είναι ο καθ΄ ύλην αρμόδιος για την παραλαβή ή κατοχή των χρημάτων ή άλλων κινητών αντικειμένων, αρκεί το γεγονός ότι τα παρέλαβε ή τα κατέχει εξαιτίας της υπαλληλικής του ιδιότητας και σε εκπλήρωση των υπαλληλικών του καθηκόντων και ότι ο παραδίδων σε αυτόν εκλαμβάνει λανθασμένα ότι ο υπάλληλος είναι αρμόδιος για αυτό. Όπως επίσης, είναι αδιάφορο για την τιμωρία του υπαιτίου η εγκυρότητα ή μη της ανάθεσης των καθηκόντων.[70]

Υλικό αντικείμενο του εγκλήματος της υπεξαίρεσης στην υπηρεσία σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 258 ΠΚ συνιστούν χρήματα ή άλλα κινητά πράγματα, τα οποία ο υπαίτιος έλαβε ή κατέχει λόγω της υπαλληλικής του ιδιότητας.

Ως «*πράγμα*» νοείται (όπως αποδίδεται κατά το Αστικό Δίκαιο -άρθρο 947 ΑΚ),κάθε ενσώματο υλικό αντικείμενο, αυθύπαρκτο, απρόσωπο και δεκτικό εξουσίασης από τον άνθρωπο, ανεξάρτητα της υλικής του μορφής, δηλαδή αν είναι στερεό, υγρό ή αέριο. «*Κινητά*» πράγματα, σε αντιδιαστολή με τα ακίνητα, θεωρούνται αυτά, τα οποία μπορούν να μετακινηθούν ακόμη και δια αφαιρέσεως, έστω και σε απόσταση από ένα ακίνητο. Στην έννοια των κινητών πραγμάτων εντάσσονται και τα έγγραφα, όπως επίσης και τα έγγραφα παραστατικά αξίας, αξιόγραφα, όπως τα ανώνυμα χρεόγραφα, τα τραπεζογραμμάτια, οι μετοχές, οι επιταγές ή έγγραφα αποδεικτικά δικαιώματος όπως τα βιβλιάρια καταθέσεων. Τα «χρήματα» ανήκουν στην κατηγορία των κινητών πραγμάτων, ωστόσο ο νομοθέτης

[69] Σπινέλλη Δ., ο.π, σελ 104
[70] Μπουρόπουλος Αγγ., ο.π, σελ 382

επέλεξε να τα μνημονεύσει ρητώς, αφενός διότι αυτά συνήθως συνιστούν το υλικό αντικείμενο του εγκλήματος, αφετέρου προκειμένου να δηλωθεί ότι τα υπηρεσιακώς ληφθέντα και διαχειρισθέντα από τον υπάλληλο χρήματα δεν περιέρχονται σε αυτόν κατά κυριότητα. [71]

Τα χρήματα ή άλλα κινητά πράγματα, ο υπαίτιος της αξιόποινης πράξης της υπεξαίρεσης θα πρέπει να τα έλαβε ή να τα κατέχει λόγω της υπαλληλικής ιδιότητας του, ακόμη και αν δεν είναι αρμόδιος για αυτό. Πιο αναλυτικά, με την υπαλληλική του ιδιότητα λαμβάνει ο υπαίτιος τα χρήματα ή άλλα κινητά πράγματα, όταν μεταξύ της λήψεως και της υπαλληλικής ιδιότητας του λήπτη υφίσταται μια θεσμική σχέση, μια άμεση σχέση αιτιότητας.[72]

Ως «κατοχή» θεωρείται η θελληματική και πραγματική φυσική εξουσία κάποιου προσώπου σε κάποιο ιδιοκτησιακό αντικείμενο, χωρίς να είναι αναγκαίο αυτό το πρόσωπο να είναι και ο ιδιοκτήτης του κατεχόμενου πράγματος ή η εξουσία του αυτή να είναι νόμιμη, ώστε ο υπάλληλος να θεωρείται ότι έχει υπηρεσιακή κατοχή στο πράγμα, όταν κατά νόμιμη άσκηση της υπηρεσίας του έχει την εξουσία διαθέσεώς του.[73] Πρέπει να σημειώσουμε, ότι ο υπάλληλοςοφείλει να είναι ο μόνος κάτοχος, διότι διαφορετικά αν δηλαδή υφίσταται συγκατοχή, δεν τελείται το παρόν έγκλημα, αλλά στοιχειοθετείται η αντικειμενική υπόσταση της διάταξης του άρθρου 372 ΠΚ περί κλοπής.

Τέλος, τα χρήματα ή άλλα κινητά πράγματα θα πρέπει να είναι ξένα εν όλω ή εν μέρει προς τον υπάλληλο. Ως «ξένο» θεωρείται αυτό που βρίσκεται σε ξένη, σε σχέση με τον δράστη, κυριότητα.

Ο πυρήνας του εγκληματικού αδίκου της αξιόποινης πράξης της υπεξαίρεσης στην υπηρεσία σύμφωνα με το άρθρο 258 ΠΚ έγκειται στην παράνομη ιδιοποίηση, εκ μέρους του υπαλλήλου, των χρημάτων ή άλλων κινητών πραγμάτων. Ως «ιδιοποίηση» νοείται, η εξωτερίκευση της βούλησης του δράστη να ενσωματώσει το πράγμα στην περιουσία του αυτούσιο ή μη. Με άλλα λόγια, μια συμπεριφορά που εμφανίζει τον δράστη να δρα έναντι του πράγματος σαν να είναι αυτός κύριος, δημιουργώντας αυθαίρετα μια πραγματική κατάσταση κυριαρχίας στο πράγμα, χωρίς να έχει και τη νομική επικύρωση της κυριότητας, ενώ δεν είναι τελικά και αναγκαίο στοιχείο της έννοιας αυτής και η οριστική αποστέρηση του ιδιοκτήτη από το

[71] Γάφος Ηλ., ο.π, σελ 85
[72] Μπιτζιλέκης Ν., ο.π, σελ 536
[73] Μανωλεδάκης Ι., Εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας, 11η έκδοση, εκδόσειςΑντ.Ν Σάκκουλα 2002, σελ 45

πράγμα.[74]. Η ιδιοποίηση ωστόσο, θα πρέπει να είναι παράνομη, να μη συντρέχει δηλαδή λόγος που να αποκλείει το άδικο, να αντιτίθεται δηλαδή στο νόμο.

Κατά το άρθρο 258 ΠΚ, ως επιβαρυντική περίσταση, όπου προβλέπεται βαρύτερη ποινή υφίσταται όταν το αντικείμενο της πράξης είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας. Η εκτίμηση της «ιδιαίτερα μεγάλης αξίας» κρίνεται από το δικαστήριο σύμφωνα με την αντίληψη των συναλλαγών και τους κανόνες της κοινής πείρας, λαμβάνοντας υπόψη όχι την υποκειμενική- από διαθέσεως αξία, αλλά την αξία βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Κρίνεται επομένως με βάση τις τρέχουσες οικονομικές συνθήκες, αναλόγως του τόπου και του χρόνου τέλεσης της πράξης, της οικονομικής κατάστασης του και άλλων τυχόν παραγόντων. Σύμφωνα με το άρθρο 258 ΠΚ, κακουργηματικής βαρύτητας ποινή προβλέπεται για τον υπαίτιο, εφόσον αφενός μεταχειρίστηκε ιδιαίτερα τεχνάσματα και αφετέρου το αντικείμενο της πράξης είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας συνολικά ανώτερης των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ.

Ο όρος «ιδιαίτερα τεχνάσματα» συνιστά αόριστη νομική έννοια. Ως ιδιαίτερα τεχνάσματα θεωρούνται οι μέθοδοι εκείνες, τις οποίες μετέρχεται ο δράστης, προκειμένου είτε να διευκολυνθεί κατά την τέλεση της αξιόποινης πράξης είτε προκειμένου να την συγκαλύψει και τείνουν στην εξαπάτηση της αρχής, λ.χ. ψευδείς εγγραφές ή αλλοιώσεις σε βιβλία ή λογαριασμούς, ανακριβείς εγγραφές, είτε άλλες πράξεις ή παραλείψεις που τείνουν στη εξαπάτηση της αρχής με τις οποίες επιδιώκεται να καταστεί δυσχερής ο έλεγχος ή να προκληθεί σύγχυση στους λογαριασμούς και γενικότερα ότι κατά την κοινή πείρα είναι επιτήδειο να συγκαλύψει την παράνομη ενέργεια του υπαλλήλου.

Η επίμεμπτη συμπεριφορά του υπαιτίου θα πρέπει να προβάλλει μια ξεχωριστή ευρηματικότητα, να εμφανίζεται, όπως υποστηρίζεται χαρακτηριστικά, «*ως ξεχωριστά πολύπλοκο και σατανικό, τέτοιο που να δείχνει ότι ο δράστης έχει επικίνδυνα εγκληματικό μυαλό*»,[75] με απώτερο σκοπό να εξαπατήσει τον ελεγκτικό μηχανισμό της υπηρεσίας, ώστε να επιτύχει ευχερέστερα το σκοπό του. Πρόκειται για ενέργειες και μεθόδους, οι οποίες δεν είναι εύκολα διακριτές και αποβλέπουν στην εν όλω ή εν μέρει άρση της δυνατότητας ελέγχου εκ μέρους των αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων της υπηρεσίας.

---

[74] Παύλου Στ., Εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας, εκδόσεις Αντ.Ν Σάκκουλα 2006, σελ 130

[75] Κατσαντώνης Αλ., Τα «ιδιαίτερα τεχνάσματα» που μόνο «ιδιαίτερα» δεν είναι, ΠοινΧρ 1986, σελ 621

1.Πειθαρχική δίωξη

Σύμφωνα με το Πειθαρχικό Δίκαιο, ο υπάλληλος τίθεται σε αυτοδίκαιη αργία όταν παραπέμπεται για το ποινικό αδίκημα της υπεξαίρεσης κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, καθώς το τελευταίο κρίνεται ως ιδιαίτερα μεμπτό έγκλημα για το κύρος και την λειτουργία της υπηρεσίας.

Κατά τις διατάξεις του ν.4325/2015 η αναστολή άσκησης των καθηκόντων κατά τα ανωτέρω των δημοσίων υπαλλήλων αίρεται αυτεπαγγέλτως εάν το πειθαρχικό συμβούλιο δε γνωμοδοτήσει μέσα σε τριάντα ημέρες από την τέλεση της πειθαρχικά διωκόμενης πράξης ή εφόσον δε γνωμοδοτήσει για τη συνέχιση της θέσεως σε αργία εντός ενός έτος από την τέλεση της πράξεως ή αυτοδίκαια με τη συμπλήρωση διετίας από αυτήν. Τέλος αίρεται αυτοδίκαια είτε με την έκδοση πειθαρχικής αποφάσεως που δεν επιβάλλει ποινή οριστικής παύσης είτε τελεσίδικης αθωωτικής ποινικής αποφάσεως.

2.Ποινική δίωξη

Η διάταξη της περ. αα΄ του στοιχ. γ΄ του άρθρου 258 ΠΚ είναι ευμενέστερη για τον κατηγορούμενο από την προϊσχύουσα, δηλαδή πριν από την αντικατάστασή της με το άρθρο 14 παρ. 5β του Ν 2721/1999, δεδομένου ότι για τον κακουργηματικό χαρακτήρα του εγκλήματος προηγουμένως απαιτείται μόνο να μεταχειρίσθηκε ο υπαίτιος ιδιαίτερα τεχνάσματα, ενώ με τη νέα διάταξη επιπροσθέτως απαιτείται και το στοιχείο της ιδιαίτερα μεγάλης αξίας του αντικειμένου της πράξης, που πρέπει συνολικά να είναι ανώτερη των 30.000 ευρώ, η έλλειψη του οποίου καθιστά την πράξη πλημμέλημα.

Συνεπώς, όταν υπάλληλος παράνομα ιδιοποιείται χρήματα ή άλλα κινητά πράγματα που τα έλαβε ή τα κατέχει λόγω αυτής της ιδιότητας του, και αν ακόμα δεν ήταν αρμόδιος γι' αυτό, τιμωρείται:

α) με φυλάκιση τουλάχιστον έξι μηνών,

β) αν το αντικείμενο της πράξης είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, με φυλάκιση δύο ετών και

γ) με κάθειρξη μέχρι δέκα ετών, αν: i) ο υπαίτιος μεταχειρίστηκε ιδιαίτερα τεχνάσματα και το αντικείμενο της πράξης είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας συνολικά

ανώτερης των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ ή ii) το αντικείμενο της πράξης έχει μεγαλύτερη αξία των εκατόν είκοσι χιλιάδων (120.000) ευρώ.

2Γ. Η Απιστία

Η απιστία συνιστά οικονομικό έγκλημα κατά του δημοσίου και σύμφωνα με το άρθρο 390 του Ποινικού Κώδικα και ορίζεται και ως εξής: «*απιστία διαπράττει όποιος με γνώση ζημιώνει την περιουσία άλλου, της οποίας βάσει του νόμου ή δικαιοπραξίας έχει την επιμέλεια ή διαχείριση (ολική ή μερική ή μόνο για ορισμένη πράξη), τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον τριών (3) μηνών. Εάν η περιουσιακή ζημία υπερβαίνει το ποσό των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ, ο δράστης τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα ετών*».

Η διάταξη του άρθρου 390 ΠΚ, έρχεται να καλύψει τις περιπτώσεις βλάβης ξένης περιουσίας που δεν συνιστούν υπεξαίρεση, φθορά, κλοπή, απάτη ή εκβίαση. Ενώ πάντοτε ήταν πλημμέλημα, από το 2004 προβλέπεται και κακουργηματική μορφή απιστίας.

Η απιστία παραμένει αξιόποινη μόνον εφόσον αποδειχθεί η ύπαρξη άμεσου δόλου για την τέλεσή της, στοιχείο το οποίο αφενός είναι σχετικά σπάνιο στην πράξη και αφετέρου εξαιρετικά δύσκολο να αποδειχθεί. Ο αποκλεισμός του ενδεχόμενου δόλου αποδυναμώνει την διάταξη «*σε βαθμό που την καθιστά σχεδόν ανενεργή*».[76]

Δράστης του εγκλήματος μπορεί να είναι μόνο εκείνος που έχει την επιμέλεια ή διαχείριση της ξένης περιουσίας βάσει νόμου ή δικαιοπραξίας. Πρόκειται για ιδιαίτερο έγκλημα. Υποκείμενο του εγκλήματος μπορεί να είναι κάθε δημόσιος, δημοτικός κοινοτικός κλπ υπάλληλος κατά το άρθρο 263Α ΠΚ[77] επιφορτισμένος με

[76] Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε., Ποινικός Κώδικας, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2004, σελ 636

[77] Όπου:Για την εφαρμογή των άρθρων 235, 236, 239, 241, 242, 243, 245, 246, 252, 253, 255,256, 257, 258, 259, 261, 262 και 263 υπάλληλοι θεωρούνται και όσοι υπηρετούν μόνιμα ή πρόσκαιρα και με οποιαδήποτε ιδιότητα ή σχέση: α) σε επιχειρήσεις ή οργανισμούς που ανήκουν στο Κράτος, σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου και που εξυπηρετούν με αποκλειστική ή προνομιακή εκμετάλλευση την προμήθεια ή την παροχή στο κοινό νερού, φωτισμού, θερμότητας, κινητήριας δύναμης ή μέσων συγκοινωνίας ή επικοινωνίας ή μαζικής ενημέρωσης, β) σε τράπεζες που εδρεύουν στην ημεδαπή κατά το νόμο ή το καταστατικό τους, γ) σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ιδρύθηκαν από το Δημόσιο, από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και από νομικά πρόσωπα αναφερόμενα στα προηγούμενα εδάφια, εφόσον τα ιδρυτικά νομικά πρόσωπα συμμετέχουν στη διοίκηση τους ή, αν πρόκειται για ανώνυμη εταιρία, στο κεφάλαιο της ή τα νομικά αυτά πρόσωπα είναι επιφορτισμένα με εκτέλεση κρατικών προγραμμάτων οικονομικής ανασυγκρότησης ή ανάπτυξης και δ) σε όργανα ή οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των μελών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των μελών του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. ε) Σε νομικά

τη διαχείριση δημόσιας περιουσίας, εκτός κι αν η άπιστη συμπεριφορά του αφορά στις ειδικώς οριζόμενες περιπτώσεις του άρθρου 256 ΠΚ σχετικά με την απιστία στην υπηρεσία όπου: «*Υπάλληλος που κατά τον προσδιορισμό, την είσπραξη ή τη διαχείριση φόρων, δασμών, τελών ή άλλων φορολογημάτων ή οποιωνδήποτε εσόδων ελαττώνει εν γνώσει του και για να ωφεληθεί ο ίδιος ή άλλος, τη δημόσια, τη δημοτική ή την κοινοτική περιουσία"ή την περιουσία νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου,"της οποίας η διαχείριση του είναι εμπιστευμένη, τιμωρείται: α) με Φυλάκιση τουλάχιστον έξι μηνών β) αν η ελάττωση είναι ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, με Φυλάκιση τουλάχιστον δύο ετών γ)"Με Κάθειρξη μέχρι δέκα ετών, αν: α)ο υπαίτιος μεταχειρίστηκειδιαίτερα τεχνάσματα και η ελάττωση της περιουσίας είναι ιδιαίτεραμεγάλης αξίας ανώτερης συνολικά των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ» ή β) το αντικείμενο της πράξης έχει συνολική αξία μεγαλύτερη των εκατόν είκοσι χιλιάδων (120.000) ευρώ.*

Συνεπώς, στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 390 ΠΚ, θα κριθούν πράξεις διαχείρισης δημοσίων δαπανών, όπως η κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος, η σύναψη ασύμφορης σύμβασης προμήθειας, η έγκριση παράνομης καταβολής ποσών για συγγραφικά δικαιώματα.

Αντικείμενο του εγκλήματος είναι η συγκεκριμένη περιουσία, η οποία με νόμο ή δικαιοπραξία βρίσκεται υπό την διαχειριστική εξουσία του δράστη-υπαλλήλου. Σημασία έχει εάν η ελεγχόμενη διαχείριση ελάττωσε ή ματαίωσε την αύξηση της

πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, στα οποία κατά τις κείμενες διατάξεις μπορούν να διατεθούν από το Δημόσιο, από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή από τις πιο πάνω τράπεζες, επιχορηγήσεις ή χρηματοδοτήσεις.

2. Για την εφαρμογή των άρθρων 235 παράγραφοι 1 και 2 και 236 ως υπάλληλοι θεωρούνται και:
α) οι λειτουργοί ή άλλοι υπάλληλοι με οποιαδήποτε συμβατική σχέση, κάθε δημόσιου διεθνούς ή υπερεθνικού οργανισμού στον οποίο η Ελλάδα είναι μέλος, καθώς και οποιοδήποτε πρόσωπο είναι εξουσιοδοτημένο από τον εν λόγω οργανισμό να ενεργεί εκ μέρους του.
β) τα μέλη κοινοβουλευτικών συνελεύσεων διεθνών ή υπερεθνικών οργανισμών, στους οποίους η Ελλάδα είναι μέλος,
γ) όσοι ασκούν δικαστικά καθήκοντα ή καθήκοντα διαιτητή σε διεθνή δικαστήρια, των οποίων η δικαιοδοσία αναγνωρίζεται από την Ελλάδα,

δ) οποιοδήποτε πρόσωπο ασκεί δημόσιο λειτούργημα ή υπηρεσία για ξένη χώρα, συμπεριλαμβανομένων των δικαστών, ενόρκων και διαιτητών και

ε) τα μέλη των κοινοβουλίων και συνελεύσεων τοπικής αυτοδιοίκησης άλλων κρατών.

3. Για την εφαρμογή του άρθρου 237 ως δικαστικοί λειτουργοί θεωρούνται και τα μέλη του Δικαστηρίου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ξένης περιουσίας. Διαχειριστής ξένης περιουσίας είναι εκείνος που ενεργεί όχι απλώς υλικές πράξεις, αλλά νομικές διαχειριστικές πράξεις επί της ξένης περιουσίας, έχοντας δηλαδή «αυτοτέλεια ενέργειας», δηλαδή δυνατότητα πρωτοβουλίας και λήψης αποφάσεων με κίνδυνο και ευθύνη αυτού, ανεξαρτησία και διακριτική ευχέρεια κατά τη λήψη και εκτέλεση των αποφάσεων που αφορούν στην ξένη περιουσία. Η διαχείριση μπορεί να αφορά στο σύνολο, σε μέρος ή σε συγκεκριμένη διαχειριστική πράξη. Είναι αδιάφορο αν η δικαιοπραξία είναι άκυρη ή αντίκειται στα χρηστά ήθη, αρκεί ότι έλαβε χώρα πραγματική ανάθεση της επιμέλειας ή διαχείρισης της ξένης περιουσίας.

Αντίθετα, δε θεωρείται διαχειριστής ο υπάλληλος που διεκπεραιώνει υποθέσεις ακολουθώντας δεσμευτικές εντολές χωρίς να ενεργεί κατά κρίση π.χ. κλητήρας, γραμματέας, υπάλληλος. Δεν έχει επίσης την ιδιότητα του διαχειριστή εκείνος που δεν τον βαραίνει κανένα καθήκον επιμέλειας ως προς την ξένη περιουσία.

Από την διάταξη του άρθρου 390 ΠΚ συνάγεται ότι ουσιώδη στοιχεία του πλημμελήματος της απιστίας είναι «*η παρά του υπαιτίου, χωρίς σκοπό νοσφισμού (ιδιοποιήσεως) κατά την επιμέλεια ή διαχείριση ξένης περιουσίας, που του έχει ανατεθεί από τον νόμο ή εκ δικαιοπραξίας, εν γνώσει επαγωγή ζημίας στην περιουσία αυτή, κατά κατάχρηση της αντιπροσωπευτικής εξουσίας του, με ενέργεια εξωτερική*».

Με άλλα λόγια, για την στοιχειοθέτηση του εγκλήματος της απιστίας απαιτείται:

α) <u>ο δράστης να είναι πρόσωπο που έχει την επιμέλεια ή διαχείριση της περιουσίας άλλου</u>, η ιδιότητα του διαχειριστή ή επιμελητή να πηγάζει από δικαιοπραξία ή εκ του νόμου, όπως ο διαχειριστής νομικού προσώπου (ΟΕ) οπότε η περιουσία είναι ξένη για τον διαχειριστή, <u>δηλαδή για το δημόσιο υπάλληλο διαχείριση των υποθέσεων της υπηρεσίας.</u>

β) <u>η εν λόγω ιδιότητα πρέπει να υπάρχει κατά τον χρόνο της τελέσεως της πράξης</u>, η πράξη δε του δράστη να εμφανίζεται ως εξωτερική και δικαιοπρακτική και να επιφέρει ζημία στην ξένη περιουσία, θετική η αποθετική, την οποία συνιστά και η διακινδύνευση, προκαλούμενη με την κατάχρηση της εξουσίας του δράστη ως διαχειριστή.

γ) <u>δόλος ορισμένος και δεν αρκεί ο ενδεχόμενος</u>, αφού η διατύπωση του άρθρου «με γνώση» περιλαμβάνει την γνώση και τη θέληση επαγωγής ζημίας, δηλαδή βλάβης της περιουσίας, αρκεί και η πιθανότητα της επέλευσης του κινδύνου.

δ) αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της ζημίας και της παράβασης των κανόνων της επιμελούς διαχείρισης.

Από την διάταξη 390 ΠΚ συνάγεται ότι η ενέργεια του δράστη ή η παράλειψη πρέπει: α) να εμφανίζεται ως εξωτερική, διότι αν η ζημία γίνει με εσωτερική ενέργεια, μη εμφανιζόμενη εξωτερικώς ως διαχειριστική πράξη, όπως συμβαίνει με την ιδιοποίηση, λαμβάνει τον χαρακτήρα της υπεξαίρεσης και β) να συνιστά κατάχρηση αντιπροσωπευτικής εξουσίας επί τη βάσει παράβασης ενός καθήκοντος επιμέλειας.

Όπως αναφέραμε παραπάνω η ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη του διαχειριστή ή επιμελητή της ξένης περιουσίας πρέπει να είναι «εξωτερική», να επηρεάζει δηλαδή τις περιουσιακές σχέσεις του φορέα της προς τρίτους, συγχρόνως και «δικαιοπρακτική», να συνιστά δηλαδή ενάσκηση της υφιστάμενης αντιπροσωπευτικής εξουσίας του δράστη και κατάχρησης αυτής, με την οποία επηρεάζονται οι περιουσιακές έννομες σχέσεις του φορέα της.

Το ουσιώδες στοιχείο του εγκλήματος της απιστίας είναι η παράβαση των κανόνων της επιμέλειας και της καλής διαχείρισης της ξένης περιουσίας και δη της υπηρεσίας, δηλαδή η παράβαση του ανειλημμένου καθήκοντος τήρησης των κανόνων. Τους κανόνες επιμελούς διαχείρισης προσδιορίζει ο νόμος, η συναφθείσα σύμβαση μεταξύ διαχειριστή και κυρίου περιουσίας, τα καταστατικά και οι εσωτερικές εγκύκλιοι και κανονισμοί υπηρεσιών, επιχειρήσεων κλπ., το είδος και οι στόχοι της διαχείρισης, όπως και οι τυχόν διαμορφωμένοι στις συναλλαγές κανόνες επιμέλειας. Έτσι δε στοιχειοθετείται «κατάχρηση» και επομένως, απιστία όταν ο διαχειριστής ή επιμελητής υπάλληλος δεν παραβιάζει κανόνες επιμελούς διαχείρισης, έστω και αν συνεπεία της συμπεριφοράς του επήλθε περιουσιακή ζημία. Αυτό εδράζεται στο ότι οι ενέργειες ήταν επιτρεπτές βάσει της σύμβασης, δεν διαφαινόταν κάποια επωφελέστερη δυνατότητα επιλογής και ότι είχαν εξαντληθεί όλα τα διαπραγματευτικά περιθώρια. Όταν, όμως ο διαχειριστής πρέπει να λάβει μια απόφαση υπό συνθήκες αβεβαιότητας, οφείλει στην ουσία να συνεκτιμήσει όλες τις δυνατές εναλλακτικές και να επιλέξει εκείνη που φαίνεται βάσει πιθανολόγησης ως η επωφελέστερη, ενώ το εάν παραβιάζει κανόνες επιμέλειας προσδιορίζεται από την εσωτερική σχέση των μερών.

Το άμεσο αποτέλεσμα της άπιστης συμπεριφοράς έγκειται στο ότι αυτή «*επιφέρει ζημία στην ξένη περιουσία της υπηρεσίας, θετική ή αποθετική, την οποία συνιστά και η διακινδύνευση, προκαλούμενη με την κατάχρηση της εξουσίας του δράστη ως*

διαχειριστή». Έτσι, περιουσιακή βλάβη στην απιστία, μπορεί να συνιστά και η απλή διακινδύνευση της υπό διαχείριση περιουσίας, όταν προκαλεί μείωση της υπάρχουσας αξίας, έτσι ώστε να αποτιμηθεί ως ήδη επελθούσα βλάβη. Δεδομένου ότι η απιστία είναι έγκλημα βλάβης και όχι μετάθεσης περιουσίας, πρέπει να διαπιστώνεται αυτοτελώς η παραβίαση των κανόνων επιμέλειας από τον υπάλληλο.

Ως *περιουσία* νοείται το σύνολο των εχόντων χρηματική αξία οικονομικών αγαθών της υπηρεσίας ή επιχειρήσεως που μπορεί να διατίθενται νόμιμα, δηλαδή αγαθά κάθε είδους, κινητών (μεταξύ των οποίων και το χρήμα), ακινήτων, απαιτήσεων, δικαιωμάτων, εμπραγμάτων ή ενοχικών, καθώς επίσης η νομή, η σταθερή πελατεία, η με σταθερότητα περιβαλλόμενη προσδοκία κτήσης τέτοιων γενικώς οικονομικών αγαθών και οι ελπίδες ακόμη, όχι όμως οι γενικές, απλές και ακαθάριστες, αλλά οι στηριζόμενες σε ορισμένες πιθανότητες.

Η *ζημία* της περιουσίας υφίσταται από την στιγμή που θα επέλθει μείωση της συνολικής χρηματικής αξίας της και καταρρίπτεται όταν η διαμορφωμένη περιουσιακή κατάσταση έχει αξία κατώτερη από εκείνη που θα προέκυπτε από την επιμελή διαχείριση. Συναφώς, βλάβη της περιουσίας συνιστά και η ματαίωση προσδοκίας, το με βεβαιότητα αναμενόμενο διαφυγόν κέρδος κατά το άρθρο 298 ΑΚ, καθώς και η διακινδύνευση περιουσίας. Στον υπολογισμό της ζημίας συμψηφίζεται κάθε αύξηση που προκύπτει άμεσα από την οικεία διαχειριστική πράξη, ενώ και εδώ ισχύουν τα περί ισάξιας αντιπαροχής: δεν υφίσταται βλάβη, εκτός και αν η αντιπαροχή είναι εντελώς άχρηστη για τον κύριο της περιουσίας.[78]

Σύμφωνα με το άρθρο 16 ΠΚ τόπος τέλεσης της απιστίας είναι τόσο ο τόπος που έγινε η διαχειριστική συμπεριφορά όσο και ο τόπος όπου προκλήθηκε το αποτέλεσμα αυτής, δηλαδή η περιουσιακή βλάβη. Εφαρμόζονται συνεπώς οι ελληνικοί ποινικοί νόμοι ακόμα και αν η πράξη ή παράλειψη του διαχειριστή έγινε στην αλλοδαπή και απλώς η βλάβη της περιουσίας επήλθε στην Ελλάδα. Χρόνος τέλεσης της πράξης θεωρείται ο χρόνος κατά τον οποίο ο υπαίτιος ενέργησε ή όφειλε να ενεργήσει, ενώ ο χρόνος κατά τον οποίο επήλθε το αποτέλεσμα είναι αδιάφορος, εκτός αν ορίζεται αλλιώς. Χρόνος τέλεσης της απιστίας, που επιδρά στην παραγραφή, είναι ο χρόνος σύναψης της επίδικης σύμβασης και όχι ο χρόνος επέλευσης της ζημίας, δηλαδή ο χρόνος έναρξης της ισχύος της επίδικης σύμβασης.[79]

---

[78] Παύλου Στ., ο.π, σελ 200 επ.

[79] Άρθρο 57 Π.Κ.

Επίσης, απαιτείται να υφίσταται αντικειμενικός αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της πλημμελούς διαχειριστικής πράξης του υπαλλήλου και της οριστικής ζημίας της υπηρεσίας. Επιπλέον, χρειάζεται συνάφεια κινδύνου μεταξύ της παράβασης των κανόνων επιμελούς διαχείρισης και της ζημίας. Έτσι, η ζημία πρέπει να είναι πραγμάτωση εκείνου ακριβώς του κινδύνου που έθεσε ο δράστης όταν εν γνώσει του παρέβη τους κανόνες της επιμελούς διαχείρισης. Εάν πραγματώνεται άλλος κίνδυνος, τότε δεν τελείται απιστία.

Ο δόλος στην απιστία περιλαμβάνει την γνώση του δράστη ότι βάσει νόμου ή δικαιοπραξίας έχει την επιμέλεια ή διαχείριση (ολική ή μερική ή για ορισμένη μόνο πράξη) και ότι με κατάχρηση της σχέσης αυτής ζημιώνει την περιουσία άλλου και συγκεκριμένα δημόσια περιουσία της υπηρεσία του, και την θέληση να πραγματωθεί η πράξη αυτή. Ενδεχόμενος δόλος δεν αρκεί. Έτσι, ο δόλος πρέπει να καλύπτει την ύπαρξη, την εξωτερική έκταση και τα εσωτερικά όρια της εξουσιοδότησης προς διαχείριση της ξένης περιουσίας, καθώς και το καθήκον επιμέλειας αυτής της περιουσίας.

1.<u>Πειθαρχική δίωξη</u>

Σύμφωνα με το Πειθαρχικό Δίκαιο ο υπάλληλος, ο οποίος παραπέμφθηκε αμετακλήτως ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου για κακούργημα ή για τα αδικήματα της κλοπής της υπεξαίρεσης (κοινής και στην υπηρεσία), απάτης, εκβίασης, πλαστογραφίας, δωροδοκίας, καταπίεσης, <u>απιστίας περί την υπηρεσία</u> καθώς και για οποιοδήποτε έγκλημα κατά της γενετήσιας ελευθερίας ή έγκλημα οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής τίθεται σε αυτοδίκαιη αργία μέχρι την έκδοση της δικαστικής απόφασης.

Το αδίκημα της απιστίας διαφοροποιείται έναντι του αδικήματος της υπεξαίρεσης κατά την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση, δεδομένου ότι επί απιστίας απαιτείται επέλευση βλάβης στην περιουσία τρίτου προσώπου χωρίς εκδήλωση βουλήσεως ιδιοποιήσεως, στοιχείο το οποίο συνιστά ουσιώδες θεμέλιο της αντικειμενικής υπόστασης του αδικήματος της υπεξαίρεσης, είτε υπό την μορφή πλημμελήματος είτε υπό την μορφή κακουργήματος.

Κατά τις διατάξεις του ν.4325/2015 η αναστολή άσκησης των καθηκόντων κατά τα ανωτέρω των δημοσίων υπαλλήλων αίρεται αυτεπαγγέλτως εάν το πειθαρχικό συμβούλιο δε γνωμοδοτήσει μέσα σε τριάντα ημέρες από την τέλεση της πειθαρχικά

διωκόμενης πράξης ή εφόσον δε γνωμοδοτήσει για τη συνέχιση της θέσεως σε αργία εντός ενός έτος από την τέλεση της πράξεως ή αυτοδίκαια με τη συμπλήρωση διετίας από αυτήν. Τέλος αίρεται αυτοδίκαια είτε με την έκδοση πειθαρχικής αποφάσεως που δεν επιβάλλει ποινή οριστικής παύσης είτε τελεσίδικης αθωωτικής ποινικής αποφάσεως.

2. Ποινική δίωξη

Η απιστία στην βασική της μορφή είναι πλημμέλημα και τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον τριών μηνών, υπαγόμενη στην καθ' ύλη αρμοδιότητα του Τριμελούς Πρωτοδικείου. Εάν, όμως, η περιουσιακή ζημία υπερβαίνει το ποσό των 30.000 ευρώ η απιστία κακουργηματοποιείται και μπορεί να επιβληθεί κάθειρξη μέχρι δέκα έτη.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 406^{A} ΠΚ, το αξιόποινο της απιστίας εξαλείφεται, όταν ο υπαίτιος με τη δική του θέληση και προτού εξετασθεί κατά οποιονδήποτε τρόπο για την πράξη του από τις αρχές ικανοποιήσει εντελώς των ζημιωθέντα. Σε περίπτωση μερικής ικανοποίησης επέρχεται εξάλειψη του αξιόποινου κατά το αντίστοιχο μέρος. Ωστόσο, κατά το άρθρο 406^{A} παρ. 5, δεν εφαρμόζεται η ευνοϊκή αυτή ρύθμιση, όταν η πράξη στρέφεται κατά του Δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, επομένως όταν ο δημόσιος υπάλληλος ζημιώσει την υπηρεσία μου δεν προβλέπεται η απαλλαγή του από την ποινή.

Κατά τη παρ. 3 του άρθρου 406^{A} ΠΚ, ο δράστης πλημμελληματικής απιστίας απαλλάσσεται από κάθε ποινή εάν μέχρι το τέλος της αποδεικτικής διαδικασίας στο πρωτοβάθμιο δικαστήριο ικανοποιήσει εντελώς τον ζημιωθέντα, καταβάλλοντας αποδεδειγμένα ή κατά δήλωση του παθόντος ή κληρονόμων του το κεφάλαιο και τους τόκους υπερημερίας. Σύμφωνα με το άρθρο 406^{A} παρ.4 συνδ. 384 παρ. 4 και 5 ΠΚ, σε περίπτωση απόπειρας αρκεί η δήλωση του παθόντος ή των κληρονόμων του ότι έχουν ικανοποιηθεί, ενώ σε περίπτωση συμμετοχής η σχετική δήλωση ισχύει για όλους τους συμμέτοχους πλην όσων δηλώσουν ότι δεν την αποδέχονται. Όμοια, κατά το άρθρο 406^{A} παρ.5, δεν εφαρμόζεται η άνω ευνοϊκή ρύθμιση όταν η πράξη στρέφεται κατά του Δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και επομένως δεν επέρχεται απαλλαγή από την ποινή του δράστη-δημοσίου υπαλλήλου.

2Δ. Κατάχρηση εξουσίας δημοσίου υπαλλήλου

Κατάχρηση εξουσίας υφίσταται όταν δημόσιος υπάλληλος: 1)Μεταχειρίστηκε παρανόμως εκβιαστικά μέσα για να πετύχει οποιαδήποτε έγγραφη ή προφορική κατάθεση κατηγορουμένου, μάρτυρα ή πραγματογνώμονα η 2) εν γνώσει του εξέθεσε σε δίωξη ή τιμωρία κάποιον αθώο ή παρέλειψε να διώξει κάποιο υπαίτιο ή προκάλεσε την απαλλαγή του από την τιμωρία[80].

Με το έγκλημα της κατάχρησης εξουσίας προσβάλλεται κατά κύριο λόγο το κοινωνικό έννομο αγαθό της απονομής της ποινικής δικαιοσύνης και ακόμα πιο συγκεκριμένα το αίτημα για ικανοποίηση του «iuspyniendi» της πολιτείας. Με τον τρόπο αυτό θίγεταιο συνταγματικά καθορισμένος τρόπος ασκήσεως κρατικής εξουσίας και βουλήσεως, όσον αφορά τόσο στη θετική όσο και στην αρνητική της μορφή, που είναι η δίωξη και τιμωρία των ενόχων και η μη δίωξη και τιμωρία των αθώων αντίστοιχα.

Η συγκεκριμένη διάταξη αναφέρεται σε δύο ξεχωριστές εγκληματικές προσβολές :1) Στην εκβίαση για κατάθεση και 2) τη δίωξη ή τιμωρία αθώων στη μη δίωξη ή απαλλαγή ενόχων,υποκείμενο των οποίων μπορεί να καταστεί ο δημόσιος υπάλληλος στα καθήκοντα του οποίου ανάγεται η ανάκριση αξιόποινων πράξεων.

Η κατάχρηση εξουσίας συνιστά ένα γνήσιο υπηρεσιακό έγκλημα, δεδομένου ότι δύναται να διαπραχθεί μόνο από πρόσωπο το οποίο φέρει την υπαλληλική ιδιότητα. Έτσι, με τη διάταξη του άρθρου 239 Π.Κ. προστατεύεται τόσο η ορθή απονομή της δικαιοσύνης, όσο και η προσωπική ελευθερία του ατόμου, η υγεία, η τιμή του. Επομένως, αρχικά προστατευόμενο έννομο αγαθό είναι η εμπιστοσύνη των πολιτών στη σωστή και εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών, καθώς η κατάχρηση εξουσίας παραβιάζει ιδιαίτερα τα ευαίσθητα όρια της υπηρεσιακής εξουσίας και παράλληλα τόσο την ορθή απονομή δικαιοσύνης, όσο και ατομικά κάθε πρόσωπο.[81]

Ενεργητικό υποκείμενο της παραπάνω αξιόποινης πράξεως δύναται να είναι μόνο υπάλληλος, στην αρμοδιότητα του οποίου ανήκει η ανάκριση και κατ'επέκταση η δίωξη αξιόποινων πράξεων. Συνιστά επομένως με τον τρόπο αυτό η κατάχρηση εξουσίας ειδικό υπηρεσιακό έγκλημα, καθώς μπορεί να τελεσθεί μόνο από υπάλληλο με ορισμένα και συγκεκριμένα καθήκοντα. Ειδικότερα, ως πρόσωπα στα καθήκοντα

[80] Άρθρο 239 Π.Κ.
[81] Μπιτζικέλης Ν. Υπηρεσιακά Εγκλήματα, ο.π, σελ.329-330.

των οποίων ανάγεται η άσκηση ποινικής διώξεως είναι ο εισαγγελέας πλημμελειοδικών η ο εισαγγελέας εφετών, όταν διατάσσεται από την Ολομέλεια του Εφετείου, ο δημόσιος κατήγορος ή ο πταισματοδίκης επί πταισμάτων[82], ο εισαγγελέας της Στρατιωτικής Ποινικής Δικαιοσύνης[83] αλλά και πρόσωπα άλλα, όπως αυτά ορίζονται στους Ειδικούς Ποινικούς Νόμους[84]. Η έννοια της ανακρίσεως στη συγκεκριμένη αξιόποινη πράξη είναι διευρυμένη και περιλαμβάνει τόσο την τέλεση κύριας ανακρίσεως όσο και της προανάκρισης καθώς και προκαταρκτικής εξετάσεως. Καλύπτει δηλαδή όλο το στάδιο της δικαστικής διαδικασίας διερεύνησης και εξιχνίασης της τελεσθείσας αξιόποινης πράξης, περιλαμβάνοντας και τη διαδικασία ενώπιον του ακροατηρίου.

Έτσι, υποκείμενο της αξιόποινης πράξεως της κατάχρησης εξουσίας είναι τόσο ο τακτικός ανακριτής της ποινικής και στρατιωτικής δικαιοσύνης όσο και οι γενικοί και ειδικοί προανακριτικοί υπάλληλοι όπως για παράδειγμα ο πταισματοδίκης, ο ειρηνοδίκης, ο αξιωματικός της αστυνομίας, οι βαθμοφόροι του πυροσβεστικού η λιμενικού σώματος, οι τελωνειακοί υπάλληλοι. Εξαιρούνται οι δικαστές που εξετάζουν μάρτυρες στο ακροατήριο.[85] Όμοια, οι απλοί αστυνομικοί, πυροσβέστες, λιμενοφύλακες, εφόσον δεν ασκούν καθήκοντα προανακριτικού υπαλλήλου αλλά λειτουργούν ως απλά εκτελεστικά όργανα εκείνου που έχει το καθήκον της ανακριτικής πράξης υπαλλήλου σε προανακριτικές πράξεις (πχ εκτελούν έρευνα σε κατοικία υπόπτου ή φρουρούν το σπίτι κρατούμενου) δεν εντάσσονται στις παραπάνω διατάξεις.[86] Τέλος οι πραγματογνώμονες, οι οποίοι με τις γνωμοδοτήσεις τους στο πλαίσιο μίας δίκης μπορούν να προκαλέσουν την απαλλαγή του ενόχου, όπως για παράδειγμα ψυχίατρος ή υπάλληλος ο οποίος γνωμοδοτεί για το ακαταλόγιστο του δράστη. Και αυτό γιατί, οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι με τις γνωμοδοτήσεις τους επηρεάζουν την έκβαση της δίκης χωρίς ωστόσο να είναι επιφορτισμένοι με ανακριτικά καθήκοντα.

Κατά την κρατούσα άποψη, ο δράστης της αξιόποινης πράξεως της κατάχρησης εξουσίας θα πρέπει να είναι καθ' ύλη και κατά τόπο αρμόδιος για τη συγκεκριμένη υπόθεση και όχι γενικά και αφηρημένα οποιοσδήποτε αρμόδιος υπάλληλος. Ωστόσο,

---

[82] Άρθρα 27 και 29 Κ.Π.Δ.
[83] Άρθρο 175 ΣΠΚ
[84] Παύλου Στ., Η σύγχρονη ελληνική ποινική νομοθεσία και η διαφαινόμενη σταδιακή μεταβολή του ρόλου του εισαγγελέα, Ποιν.Δικ.2009, σελ 66 επ.
[85] Μαργαρίτη Μ, ο.π.
[86] Μπιτζιλέκη Ν, ο.π,σελ.323 επ.

υπάρχει και η αντίθετη άποψη, σύμφωνα με την οποία, ο δράστης αρκεί να είναι αρμόδιος διώξεως ή ανακρίσεως, χωρίς να απαιτείται να έχει ειδική αρμοδιότητα στη συγκεκριμένη υπόθεση, εξαιτίας και εξ'αφορμής της οποίας διαπράττεται η αξιόποινη πράξη της κατάχρησης εξουσίας.

4.ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

1.Πηγή της παραβάσεως του καθήκοντος των δημοσίων υπαλλήλων-Το φαινόμενο της διαφθοράς στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

1Α.Γενικά

Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 της ''Αστικής Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Διαφθορά των Δημοσίων Υπαλλήλων'' : «…*διαφθορά θεωρείται κάθε επιδίωξη, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, ευθέως ή πλαγίως, μιας παράνομης προμήθειας ή άλλου οφειλόμενου οφέλους, η οποία επηρεάζει την ομαλή άσκηση ενός λειτουργήματος ή την αναμενόμενη συμπεριφορά εκείνου που ωφελείται την παράνομη προμήθεια ή το μη οφειλόμενο όφελος ή την υπόσχεση ενός τέτοιου μη οφειλόμενου οφέλους….»*.Επιπλέον, ως διαφθορά κρίνεται «*μια ηθικώς μεμπτή πράξη και συμπεριφορά, στην οποία δεν είναι πλέον δραστικοί ορισμένοι γενικώς αποδεκτοί κοινωνικοί κανόνες ή ηθικές αρχές και η οποία με την εξάπλωση και την ανοχή της καθορίζει την κοινωνική ζωή και μπορεί να οδηγήσει σε ηθική κατάπτωση».* Αντίστοιχα, σε νομικό-δικαιικό επίπεδο, η διαφθορά προσδιορίζεται κατά καιρούς ως «*κατάχρηση δημόσιας ή άλλου είδους εμπιστευμένης εξουσίας για προσωπικό όφελος*».[87] Πολύ συχνά η διαφθορά συγχέεται με τη δωροληψία και δωροδοκία άλλως το χρηματισμό, που συνιστά άλλωστε και την κυριότερη εκδήλωσή της[88]. Σε πολλές περιπτώσεις, ο όρος διαφθορά συναντάται και ως διαπλοκή, η οποία συνιστά μία ευρύτερη έννοια της διαφθοράς.

Με τον όρο «διαφθορά» αναφερόμαστε σε ένα κοινωνικοπολιτικό φαινόμενο όπου οι ατομικές ή ομαδικές συμπεριφορές προσκρούονται σε ορισμένο κανονιστικό σύστημα επειδή αποβλέπουν όχι στην εξυπηρέτηση συμφερόντων και αγαθών, την οποία το εν λόγω κανονιστικό σύστημα επιβάλλει, αλλά πρωτίστως σε ιδιοτελή

[87]EigenPeter, Einleitung, Korruption im internationalen Geschaftsvekehr Basel 1999, σελ.11-12.
[88]MaurerMalte: Bestechung nm Aussenhandel,Regensburg1992, σελ.7

συμφέροντα. Η διαφθορά αποτελεί ένα εξαιρετικά σύνθετο φαινόμενο, το οποίο έχει την τάση να διαχέεται στο σύνολο της κοινωνικοπολιτικής δομής και να διεισδύει στους πόρους της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής.

1Β.Εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς

Η διαφθορά ως φαινόμενο καλύπτει τις περιπτώσεις όλων των ποινικών(υπηρεσιακών) αδικημάτων, τα οποία αποδεικνύουν την ύπαρξη της, εφόσον τελεστούν με ένα συγκεκριμένο τρόπο.

Ένα από τα αναγκαία και ουσιώδη στοιχεία της έννοιας της διαφθοράς είναι η συμμετοχή σε ένα σύνολο από πράξεις και ενέργειες φυσικού ή νομικού προσώπου, που ενεργεί ως διοικητικό όργανο ή σε κάθε περίπτωση ασκεί δημόσια αρμοδιότητα. Η αρμοδιότητα αυτή θα πρέπει παράλληλα να είναι αποφασιστικής σημασίας, δέσμια ή να υπάρχει δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσότερων νομίμων λύσεων.

Δεύτερο ουσιώδες στοιχείο αποτελεί η υπόσχεση για παροχή ανταλλάγματος στο διοικητικό όργανο, ώστε να επιτευχθεί ο σκοπός και να ικανοποιηθούν τα συμφέροντα εκείνου, ο οποίος ασκεί την πίεση. Η απόφαση του διοικητικού οργάνου καθορίζεται από τη σχέση κόστους-οφέλους, καθώς όσο μεγαλύτερος μπορεί να είναι ο κίνδυνος από το διακυβευόμενο έννομο αγαθό, τόσο μεγαλύτερη θα είναι και η απαίτηση για επιδιωκόμενο όφελος από το τελευταίο[89].Ηδιακινδύνευση επομένως την οποία υφίσταται ο δράστης υπάλληλος στα υπηρεσιακά του συμφέροντα μέσα από τη συμμετοχή του στη διεφθαρμένη διαδικασία αυξάνει την αμειβόμενη αξία, την «κάλυψη του ασφαλιστικού του κινδύνου».[90]Τρίτο ουσιώδες στοιχείο συνιστά η ύπαρξη τρίτου προσώπου, που υπόσχεται την παροχή ανταλλάγματος στο διοικητικό όργανο προς όφελος είτε του ίδιου είτε τρίτου προσώπου. Με τον τρόπο αυτό η διαφθορά συνιστά ένα φαινόμενο τόσο πραγματικό όσο και νομικό που δεν ταυτίζεται με τα όρια πράξεων ή παραλείψεων και δεν πληροί τα στοιχεία μίας συγκεκριμένης αντικειμενικής υπόστασης.

Η βασικότερη πηγή αντιμετώπισης της διαφθοράς στον ευρύτερο δημόσιο τομέα βρίσκεται στην επιδίωξη της μεταρρύθμισης μέσα από ένα εκδημοκρατισμό σε βάθος. Για την υλοποίηση αυτού, οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να συνδέονται με τη ζωή,

---

[89]F.Meny, La corruption de La Republic, 1992.

[90]Ιωάννης Κάρκαλης, Μορφές Αντικειμενικού Δικαστικού Ελέγχου και καταπολέμηση της διαφθοράς.

τα προβλήματα των πολιτών, οι οποίοι και στελεχώνουν στη συνέχεια τη δημόσια διοίκηση, τις αξίες και τις ειδικότερες συμπεριφορές τους, έτσι ώστε η αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα των μέτρων κατά της διαφθοράς να προκύπτει από τους ίδιους τους πολίτες. Συνεπώς, η μεταρρύθμιση επέρχεται ως επακόλουθο εκδημοκρατισμού και ευθύνης και συνιστά ένα συνεχές έργο συμμετοχής, αντιπαράθεσης και επαγρύπνησης όλου του κοινωνικού συνόλου.

1Γ. Συνταγματικές αρχές και διαφθορά

α) Η δημοκρατική αρχή

Ένα από τα πλέον ορατά σημεία συνάντησης του φαινομένου της διαφθοράς με το συνταγματικό σύστημα εντοπίζεται στο πεδίο της δημοκρατικής αρχής. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος πηγή και φορέας της κρατικής εξουσίας- ανώτατο όργανο του κράτους που εκφράζει την υπέρτατη βούληση μέσα σε αυτό- είναι ο λαός.

Βασικό χαρακτηριστικό της διαφθοράς στον δημόσιο χώρο είναι η παρέκκλιση από τους κανόνες δικαίου, τους οποίους θεσπίζει ο λαός με σκοπό την εξυπηρέτηση ατομικών- ιδιοτελών συμφερόντων. Το κρατικό όργανο επομένως, το οποίο οφείλει να εφαρμόζει τους δικαιικούς κανόνες, οδηγείται, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, σε παραβίασή τους. Στην περίπτωση αυτή, είναι σαφές ότι η μη εφαρμογή των νόμων αποτελεί την πρόδηλη παραβίαση της δημοκρατικής αρχής, στον βαθμό που η εν λόγω συμπεριφορά του κρατικού οργάνου περιορίζει την πολιτική ελευθερία του λαού. Έτσι, το όργανο ασκεί την εξουσία του όχι υπέρ του Λαού και του Έθνους που επιτάσσει η δημοκρατική αρχή, αλλά για αλλότριους σκοπούς.

Η διαφθορά συνιστά παραβίαση της δημοκρατικής νομιμότητας[91] και επιφέρει σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό υποβάθμιση της δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτεύματος.

β) Η αρχή του κοινωνικού κράτους

Το φαινόμενο της διαφθοράς δεν συμβιβάζεται με την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Η διαφθορά συνεπάγεται συχνά αποκλίσεις από την αρχή της

[91] Γ. Κασιμάτη, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα 1980 σελ 45

ισότητας, καθώς και από άλλα δομικά χαρακτηριστικά της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως η αρχή της νομιμότητας και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η σημαντικότερη απόκλιση είναι ασφαλώς εκείνη που σχετίζεται με την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Σύμφωνα, με την αρχή αυτή, η δημόσια διοίκηση έχει την υποχρέωση να τηρεί τους κανόνες του Συντάγματος, του κοινοτικού δικαίου, του διεθνούς δικαίου, που ισχύουν στην εσωτερική έννομη τάξη, καθώς και των νόμων. Η διαφθορά όμως, προϋποθέτει την παραβίαση ή την καταστρατήγηση των δικαιικών αυτών κανόνων.

Στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας, η δραστηριότητα που ασκεί η δημόσια διοίκηση έχει πάντοτε σκοπό την άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.[92] Αντίθετα, στην περίπτωση της διαφθοράς, το κρατικό όργανο στοχεύει πρωτίστως σε ιδιοτελή συμφέροντα. Αποκλίνει, έτσι, η συμπεριφορά του αυτή τόσο από την αρχή του κράτους δικαίου, όσο και από την αρχή του κοινωνικού κράτους, βασικό χαρακτηριστικό της οποίας είναι η επιδίωξη του δημόσιου ή κοινωνικού συμφέροντος.

Η διαφθορά συνεπάγεται συχνά μη σύννομη μεταβίβαση κρατικών πόρων σε συγκεκριμένους οικονομικούς παράγοντες. Με τον τρόπο αυτό αντιστρέφει πλήρως το κανονιστικό περιεχόμενο του κοινωνικού κράτους, που είναι η αναδιανομή του πλούτου με γνώμονα τις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και της κοινωνικής ισότητας. Η διαφθορά, λοιπόν, οδηγεί στον περιορισμό της οικονομικής δραστηριότητας του κοινωνικού κράτους να εκπληρώσει τους σκοπούς του και κυρίως να διασφαλίσει τα κοινωνικά συμφέροντα που απορρέουν από το Σύνταγμα.

γ) Η αρχή της ισότητας

Βασικό χαρακτηριστικό της διαφθοράς είναι οι παρεκκλίσεις από την αρχή της ισότητας. Η ευνοϊκή μεταχείριση συγκεκριμένων προσώπων και συμφερόντων χωρίς αυτό να δικαιολογείται από συγκεκριμένους λόγους δημοσίου συμφέροντος ή να συνδέεται με αξιολογικά και αντικειμενικά κριτήρια, έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της αναλογικής ισότητας.

δ) Η αρχή της αξιοκρατίας

[92] Σπηλιωτόπουλου Επ., ο.π, σελ 95

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ « *η αρχή της αξιοκρατίας υπαγορεύει πως η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα γίνεται με κριτήρια που συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων*.» Ο συνταγματικός κανόνας της αξιοκρατίας απορρέει ευθέως από την αρχή της αναλογικής ισότητας και ειδικότερα από την ισότητα ευκαιριών, η οποία συνιστά ειδικότερη όψη της γενικής αρχής της ισότητας. Η ισότητα ευκαιριών νοείται, εξάλλου στο πλαίσιο της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου και της κοινωνικής δημοκρατίας που θεμελιώνει το Σύνταγμα.

Η διαφθορά είναι σαφές ότι δεν μπορεί να συμβιβαστεί με την αρχή της αξιοκρατίας. Βασική όψη της διαφθοράς είναι η πρόσβαση σε θέσεις Δημοσίου, καθώς και η σταδιοδρομία (προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις κ.ο.κ) στην υπηρεσία με βάση όχι αντικειμενικά και αξιολογικά κριτήρια που συνδέονται με την προσωπική αξία, αλλά με ρουσφετολογικά και πελατειακού τύπου κριτήρια.

ε) Οι αρχές του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας

Η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι « *Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελεί πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας*». Εισάγει συνεπώς την κυριολεκτικά κατασταλτική, για το σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αρχή του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου.[93] Το περιεχόμενο της αρχής αυτής έγκειται κυρίως στην απαίτηση να μην υποβιβάζεται ο άνθρωπος σε αντικείμενο, σε απλό μέσο για την εξυπηρέτηση οποιονδήποτε σκοπών.[94] Η διαφθορά, ωστόσο, των κρατικών οργάνων προσβάλλει, ουσιαστικά την αξία του ανθρώπου.

Η διαφθορά στα πεδία της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής είναι δυνατό να οδηγήσει σε σημαντικούς περιορισμούς της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της ελευθερίας συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας.

Συνοψίζοντας, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι συνταγματικές αρχές της λαϊκής κυριαρχίας, του κοινωνικού κράτους δικαίου, της ισότητας, της αξιοκρατίας,

---

[93] Ράικος Α., Συνταγματικό Δίκαιο. Θεμελιώδη δικαιώματα, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2002, σελ 248

[94] Χρυσόγονος Κ, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2002, σελ 110

του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας έρχονται σε σαφή αντίθεση με τα φαινόμενα της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική.

1δ.Διεθνείς όψεις της διαφθοράς

Το φαινόμενο της διαφθοράς παρουσιάζει συνεχώς αυξανόμενο διεθνές ενδιαφέρον. Τα αδικήματα της διαφθοράς πλέον τελούνται κυρίως από επιχειρήσεις στο πλαίσιο πράξεων ανταγωνισμού και θίγουν έντονα οικονομικά συμφέροντα όχι μόνο των κρατών αλλά και της διεθνούς κοινότητας.

Υπό το πρίσμα των προσπαθειών καταστολής του οικονομικού και του οργανωμένου εγκλήματος σε διεθνές περιβάλλον, τα κράτη έχουν υπογράψει διεθνείς συμβάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Τέτοιες συμβάσεις έχουν συναφθεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του ΟΟΣΑ, του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ ολοκληρώνεται η διαδικασία για την σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς. Σκοπός των συμβάσεων αυτών είναι η σύγκλιση και ενοποίηση των εθνικών διατάξεων και η βελτίωση της δικαστικής συνεργασίας για την καταπολέμηση του φαινομένου. Είναι ενδιαφέρον, ότι επιλέγεται η μορφή της σύμβασης και όχι της σύστασης ή της οδηγίας, και με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται όσο το δυνατό εντονότερη μορφή δέσμευσης των κρατών.

Δημιουργείται ένας μηχανισμός ποινικοποιήσεων, με την αποδοχή «μοντέλων εγκλημάτων», τα οποία οι εθνικοί νομοθέτες οφείλουν να εισαγάγουν στα εθνικά δίκαια, αναπροσαρμόζοντας, όπου αυτό είναι απαραίτητο, τις ισχύουσες διατάξεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο ν. 2802/2000 που κυρώνει η Σύμβαση «*περί καταπολεμήσεως της δωροδοκίας, στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*». Στον νόμο αυτό επαναπροσδιορίζεται η έννοια του «δημοσίουυπαλλήλου»[95] και με τον τρόπο αυτό

[95]Κατά τις διατάξεις αυτού: α) ως "υπάλληλος" νοείται κάθε υπάλληλος, είτε κοινοτικός είτε εθνικός δημόσιος υπάλληλος, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών δημόσιων υπαλλήλων άλλου κράτους μέλους, β) ως "κοινοτικός υπάλληλος" νοείται : - κάθε πρόσωπο που έχει την ιδιότητα του υπαλλήλου ή του μέλους του λοιπού προσωπικού με σύμβαση εργασίας, κατά την έννοια του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, - κάθε πρόσωπο που τίθεται στη διάθεση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από τα κράτη μέλη ή από κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό και ασκεί καθήκοντα αντίστοιχα με εκείνα που ασκούν οι υπάλληλοι ή το λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Τα μέλη οργανισμών οι οποίοι έχουν συσταθεί σύμφωνα

επεκτείνονται τα όρια εφαρμογής των διατάξεων για τη δωροδοκία- δωροληψία δημοσίου υπαλλήλου και σε πράξεις, στις οποίες εμπλέκεται υπάλληλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πέρα από τις διατάξεις που περιέχουν «μοντέρνα εγκλήματα», οι διεθνείς συνθήκες περιέχουν συμφωνίες για την βελτίωση της διεθνούς δικαστικής συνεργασίας (π.χ. διατάξεις για την έκδοση, για την άσκηση δίωξης). Επιπλέον περιέχουν διατάξεις που επιδιώκουν την ενοποίηση των εθνικών δικαίων στην δίωξη των δραστών. Η ενσωμάτωση των διατάξεων αυτών στο εθνικό δίκαιο εξυπηρετεί απόλυτα τον σκοπό της εναρμόνισης των εννόμων τάξεων και την αποτελεσματικότερη άσκηση αντεγκληματικής πολιτικής.

Η διεθνής τάση κινείται προς την κατεύθυνση της ποινικής ευθύνης. Ακολουθώντας την τάση του διεθνούς διαλόγου για την συμβολή του ποινικού δικαίου στην αντιμετώπιση της διαφθοράς, η ποινική θεωρία καλείται να επανεξετάσει πάγιες θέσεις και αρχές, και απειλεί να επιφέρει ρήξη σε παραδοσιακές δομές και λειτουργίες της.

2.Δημόσιοι υπάλληλοι και διαφθορά

Αποφασιστικής σημασίας για τη συνδρομή της διαφθοράς με τη δικαιιική έννοια αυτής συνιστά η άσκηση εξουσίας στο όνομα και για λογαριασμό τρίτων, π.χ δημοσίων υπαλλήλωνοι οποίοι ενεργούν ως αντιπρόσωποι. Ο αντιπρόσωπος δε θα πρέπει να λαμβάνει άλλα οφέλη πέρα από τη νόμιμη αμοιβή που δικαιούται από αυτή την ιδιότητά του.

Το ζήτημα αυτό της «αντιπροσώπευσης» εμφανίζεται έντονα τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, καθώς είναι σύμφυτο με τη σύγχρονη κοινωνικοοικονομική εποχή και ζωή, όπου ένας οργανισμός κατανομής εργασίας

με τις συνθήκεςγια την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το προσωπικό των οργανισμών αυτών θα αντιμετωπίζονται ως κοινοτικοί υπάλληλοι, εφόσον ο κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή το καθεστώς που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δεν ισχύουν γι` αυτούς, γ) η έκφραση "εθνικός δημόσιος υπάλληλος" ερμηνεύεται με αναφορά στον ορισμό του "δημοσίου υπαλλήλου" ή του "δημοσίου λειτουργού", στο εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους, στο οποίο το πρόσωπο αυτό έχει αυτή την ιδιότητα, για τους σκοπούς της εφαρμογής του ποινικού δικαίου του κράτους μέλους αυτού. Ωστόσο, όταν πρόκειται για διαδικασία στην οποία εμπλέκεται δημόσιοςυπάλληλος κράτους μέλους, και η οποία εκινήθη από άλλο κράτος μέλος αυτό το άλλο κράτος μέλος δεν υποχρεούται να εφαρμόζει τον ορισμό του "εθνικού δημοσίου υπαλλήλου" παρά μόνον εφόσον ο ορισμός αυτός συμβιβάζεται με το εθνικό του δίκαιο.

καθιστά αναγκαία την ανάθεση καθηκόντων της ομάδας στους αντιπροσώπους της, δηλαδή στους υπαλλήλους, με σκοπό την ενίσχυση στην επιδίωξη και πραγμάτωση των επιδιωκόμενων συμφερόντων. Το πρόβλημα μάλιστα εμφανίζεται ακόμα πιο έντονα στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπου η απόσταση μεταξύ εργοδότη και εργαζόμενου ήτοι μεταξύ εντολέα και εντολοδόχου είναι μεγαλύτερη, καθώς το δημόσιο συνιστά ένα αφηρημένο εντολέα- εργοδότη.[96]Ειδικότερα, στις σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες η ανάθεση συγκεκριμένων καθηκόντων στους υπαλλήλους αποτελεί καθορισμένη διαδικασία, καθώς η επιδιωκόμενη μέγιστη αποδοτικότητα επιτυγχάνεται με μεγαλύτερη επιτυχία μέσω της κατανομής και της διαρκούς εξειδίκευσης.

Η ανάθεση καθηκόντων ειδικότερα στους δημοσίους υπαλλήλους συνεπάγεται και τη μεταβίβαση αντίστοιχων εξουσιών στους τελευταίους ως αντιπροσώπους, με τη συναίνεση της ομάδας (του δημοσίου, το οποίο αντιπροσωπεύει το κοινωνικό σύνολο). Οι εξουσίες αυτές δύναται να αποτελέσουν αντικείμενο καταχρήσεως από την πλευρά του δημοσίου υπαλλήλου. Με τον τρόπο αυτό και με τη μορφή της παράβασης καθήκοντος, ο διεφθαρμένος αντιπρόσωπος-δημόσιος υπάλληλος βλάπτει αρχικά το συμφέροντα της ομάδας, ακολούθως τους συναλλασσόμενους με τη δημόσια υπηρεσία-φορέα και κατ'επέκταση ολόκληρο το κοινωνικό σύνολο.[97]

Βασικούς παράγοντες για την τέλεση οποιασδήποτε πράξεως διαφθοράς συνιστούν:

1.Η κατάπτωση των ηθικών αξιών σε συνδυασμό με την έλλειψη συνειδήσεως του αδίκου των τελούμενων πράξεων.

2.Η ύπαρξη ευκαιριών αναπτύξεως πράξεων διαφθοράς.

3.Η έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών εν προκειμένω από τη Δημόσια Διοίκηση.

4. Το ελλιπές και ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο και η ανυπαρξία κυρωτικών μηχανισμών.

Στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, σε διεθνές επίπεδο γίνεται διάκριση μεταξύ μικρής και μεγάλης διαφθοράς. Με το χαρακτηρισμό *μικρή διαφθορά* αναφερόμαστε σε πράξεις διαφθοράς, οι οποίες συνεπάγονται παράβαση καθήκοντος κατώτερων δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο, *μεγάλη διαφθορά* συνιστούν οι πράξεις αρχηγών κρατών, υπουργών ή ανώτατων προϊσταμένων δημοσίων φορέων και η παράβαση

[96]FriedmanMilton&Rose, The Fallacy of the Welfare State,2013.

[97] Αργυροηλιόπουλος Η, Η ιδιωτική και δημόσια διαφθορά ως έγκλημα αθέμιτου ανταγωνισμού, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006.

καθήκοντός τους σε σχέση με μεγάλες επιχειρήσεις προκειμένου να αποκτήσουν οφέλη μεγάλης οικονομικής αξίας.[98]

3. Αντιμετώπιση της διαφθοράς

Το φαινόμενο της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική έρχεται σε σαφή αντίθεση με σειρά συνταγματικών κανόνων. Η διαφθορά, συνεπώς, βρίσκεται εκτός της συνταγματικής νομιμότητας.

Επισημαίνεται καταρχάς ότι το ίδιο το Σύνταγμα αποτελεί εγγύηση για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Από το σύνολο των εγγυήσεων αυτών θα μπορούσαν να αναφερθούν οι εξής:

α) *Τα θεμελιώδη εκείνα δικαιώματα*, τα οποία προφυλάσσουν τους πολίτες από την κρατική αυθαιρεσία. Τέτοια δικαιώματα είναι για παράδειγμα, το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις αρχές (άρθρο 10 Συντ.), το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, το οποίο συνιστά βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών (άρθρο 12 Συντ.), το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ.) και το δικαίωμα προηγούμενης δικαστικής ακρόασης. Επισημαίνεται, ότι το σύνολο των λοιπών θεμελιωδών δικαιωμάτων συνιστούν περιορισμούς της κρατικής εξουσίας και αποτελούν εγγυήσεις κατά της διαφθοράς.

β) Εκτός, από τα θεμελιώδη δικαιώματα, το Σύνταγμα περιλαμβάνει *διατάξεις που στοχεύουν στη διασφάλιση συνθηκών διαφάνειας και δημοσιότητας στο δημόσιο χώρο και προστασίας της ανεξαρτησίας των κρατικών οργάνων*, όπως για παράδειγμα οι διατάξεις που αναφέρονται στον κρατικό έλεγχο της ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 15), την οικονομική ενίσχυση των πολιτικών κομμάτων[99] (άρθρο 29 παρ. 2), την λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών (άρθρα 87-91) και των δημοσίων υπαλλήλων (άρθρο 103), την κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ (άρθρο 102 παρ. 4).

γ) Ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο παίζουν δύο δέσμες συνταγματικών διατάξεων που θεσπίζουν δικλείδες ασφαλείας απέναντι στη διαφθορά. Από την μια πλευρά είναι *οι διατάξεις που αναφέρονται στον ελεγκτικό ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου* και από την άλλη, *οι νεοπαγείς διατάξεις που αφορούν στις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές (Α.Δ.Α),*

---

[98]EigenPeter, ο.π.

[99] Ξηρού Θ, Ζητήματα Δικαίου των Πολιτικών Κομμάτων, εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα 2003, σελ 97

όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη και το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Ειδικότερα, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο έχει ως βασική αρμοδιότητα τον έλεγχο δαπανών του Κράτους, των Ο.Τ.Α. και των άλλων ν.π.δ.δ. συνιστά σημαντικό ελεγκτικό μηχανισμό, ιδιαίτερα στον προληπτικό έλεγχο της μεγάλης αξίας δημοσίων συμβάσεων και τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων. Οι Α.Δ.Α. αποτελούν πρόσθετες μορφές εγγυήσεων έναντι στην διαφθορά. Οι αρχές αυτές είναι εξοπλισμένες με την δυνατότητα της πολιτικής ανεξαρτησίας να λειτουργούν ως δικλείδες ασφαλείας του συστήματος σε συγκεκριμένους τομείς απέναντι στα φαινόμενα αυθαιρεσίας και εξαρτήσεων που δημιουργούν τις κατάλληλες συνθήκες για την ανάπτυξη της διαφθοράς.

Είναι σαφές ότι, οι Α.Δ.Α. είναι μια μορφή ενίσχυσης και θωράκισης του κράτους δικαίου και του φιλελεύθερου χαρακτήρα του πολιτεύματος. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν εν προκειμένω οι Α.Δ.Α. που αποβλέπουν στην εγγύηση θεμελιωδών δικαιωμάτων ή στην τήρηση της αξιοκρατίας. Οι εν λόγω αρχές επιτελούν, στο πεδίο των αρμοδιοτήτων τους, έναν ελεγκτικό και «εξισορροπητικό» των παρεκκλίσεων από την αρχή της νομιμότητας, ρόλο. Αποτελούν, έτσι, μορφή εγγύησης απέναντι σε επιμέρους φαινόμενα διαφθοράς στο δημόσιο χώρο. Βαρύνουσα σημασία έχει, εν προκειμένω, ο Συνήγορος του Πολίτη. Με τον θεσμό αυτό, εισάγεται, ειδικότερα μια ευέλικτη μορφή ελέγχου, που θέτει πρόσθετους φραγμούς στη διαφθορά. Πρόκειται, αναμφίβολα, για ένα είδος εγγύησης εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας και συνακόλουθα αντιμετώπισης της διαφθοράς.

δ*) Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών* αποτελεί δικλείδα ασφαλείας έναντι της διαφθοράς. Η αρχή αυτή στοχεύει, στην αποτροπή συγκέντρωσης της κρατικής εξουσίας σε μία ή λίγες θεσμικές δομές. Με αυτό δε τον τρόπο διασφαλίζονται οι συνθήκες ελέγχου, σχέσεων και υπάρχει ισορροπία μεταξύ των κρατικών λειτουργιών. Επίσης αποφεύγονται τα φαινόμενα αυθαιρεσίας και διαφθοράς ενώ παράλληλα δημιουργούνται οι κατάλληλες συνθήκες για την αποφυγή κατάχρησης της εξουσίας αυτής από τους φορείς της.

ε) Τέλος, σημαντική λειτουργία έναντι της κρατικής διαφθοράς επιτελεί *η κοινοβουλευτική αρχή*. Ο κανονιστικός πυρήνας της αρχής αυτής είναι η εξάρτηση της Κυβέρνησης από την Βουλή, προσλαμβάνει δηλαδή την μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η Κυβέρνηση, εξαρτάται από το Κοινοβούλιο τόσο την χρονική στιγμή της ανάδειξής της όσο και κατά την διάρκεια της παραμονής της στην εξουσία. Η εξάρτηση, επομένως της Κυβέρνησης από τη Βουλή, δηλαδή από

τους αντιπρόσωπους του λαού, αποτελεί θεσμικό μηχανισμό άμυνας του κοινωνικοπολιτικού συστήματος απέναντι σε φαινόμενα διαφθοράς των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας.

Όλα τα κρατικά όργανα έχουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, την υποχρέωση να επιδιώκουν την εξάλειψη της διαφθοράς και την αντιμετώπιση των συνεπειών της. Η αντιμετώπιση της διαφθοράς, ως λόγος δημοσίου συμφέροντος, κατευθύνει την ερμηνεία των δικαιικών κανόνων που ρυθμίζουν τις διαδικασίες του διοικητικού αυτοελέγχου, καθιστούν αυστηρότερο το δικαστικό έλεγχο των διοικητικών αποφάσεων, καθώς και την επιβολή των σχετικών (αστικών, πειθαρχικών και ποινικών) κυρώσεων.

Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική δεν συμβιβάζεται με τους συνταγματικούς κανόνες, οι οποίοι διασφαλίζουν το δημοκρατικό, δικαιοκρατικό και κοινωνικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Το Σύνταγμα, συνεπώς, περιλαμβάνει σειρά εγγυήσεων έναντι του φαινομένου αυτού και ανάγει την αντιμετώπιση της διαφθοράς σε πρωταρχικής σημασίας δημόσιο συμφέρον, το οποίο οφείλουν όλα τα κρατικά όργανα να επιδιώκουν. Τα κρατικά όργανα, έχουν την υποχρέωση να επιδεικνύουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους ένα «δημόσιο ήθος», το οποίο περιλαμβάνει την έντιμη, αμερόληπτη και ανιδιοτελή εκπλήρωση αυτών, με γνώμονα την αρχή της νομιμότητας και την επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος.

Η ελληνική έννομη τάξη, διαθέτει επαρκές σύνολο ποινικών διατάξεων για την τιμωρία παραδοσιακών συμπεριφορών διαφθοράς, τουλάχιστον της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα. Η Ελλάδα έχει υπογράψει τις διεθνείς συμβάσεις για την διαφθορά και έχει κυρώσει τις περισσότερες με νόμο για την καταπολέμηση του φαινομένου. Έτσι, υπάρχουν διατάξεις που διευκολύνουν την διεθνή συνεργασία και την έρευνα εγκλημάτων διαφθοράς.

Οι ποινικές, πειθαρχικές και αστικές ευθύνες του φυσικού προσώπου, στο οποίο εμφανίζονται φαινόμενα διαφθοράς φαίνονται να είναι δεδομένες. Το ζητούμενο ωστόσο είναι η ύπαρξη ενός θεσμικού αντίβαρου, το οποίο θα λειτουργεί ανασχετικά στην παράνομη εκροή δημοσίου χρήματος, η οποία συνιστά τη βασικότερη πηγή αναπτύξεως φαινομένων διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Μόνο με τον τρόπο αυτό, η προσπάθεια για παροχή παρανόμου ανταλλάγματος στο διοικητικό όργανο-δημόσιο υπάλληλο, προκείμενου να παρανομήσει καθίσταται ανασχετέα, καθώς η ανατροπή του επιδιωκόμενου αποτελέσματος έχει ως αποτέλεσμα όλη η διεφθαρμένη συναλλαγή να είναι αλυσιτελής.

Με δεδομένο μάλιστα ότι το φαινόμενο της διαφθοράς αποσκοπεί κυρίως στην παράνομη υφαρπαγή και ιδιοποίηση δημοσίου χρήματος, για την ικανοποίηση υποκειμενικών κινήτρων και σκοπών των διοικητικών οργάνων-δημοσίων υπαλλήλων, που διαχειρίζονται το δημόσιο χρήμα και πλούτο, η χρήση των κατά τα ανωτέρω προληπτικών συστημάτων θεραπεύει αποτελεσματικότερα από την ποινική τιμώρηση τον επιδιωκόμενο σκοπό, ο οποίος είναι εν τέλει η αντιμετώπιση διεφθαρμένων συναλλαγών, καθώς η προσπάθεια ικανοποιήσεως ιδιωτικών κινήτρων καθίσταται εξ'αρχής χωρίς αποτέλεσμα.

Α1) Εξωδικαστική διαδικασία- ρόλος των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών στην αντιμετώπιση της Διαφθοράς και ειδικότερα του Συνήγορου του Πολίτη.

Στο δημόσιο τομέα, η διαφθορά αποτελεί τη βασική πηγή προέλευσης της κακοδιοίκησης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ψήφισμά τους ενέκριναν τον ορισμό που δόθηκε για την κακοδιοίκηση από τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή στην ετήσια Έκθεσή του για το έτος 1997, σύμφωνα με την οποία: «*Περίπτωση κακής διοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει..*»

Ένας από τους βασικότερους ελεγκτικούς μηχανισμούς για την πάταξη της κακής διοίκησης και την άσκηση εξωτερικού ελέγχου στη δημόσια Διοίκηση αποτελεί η ανεξάρτητη αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη.

Τέσσερα είναι τα βασικά αίτια από τα οποία πηγάζει και ενδυναμώνεται η κακοδιοίκηση: *Πρώτο* αίτιο συνιστά η μέχρι και πρόσφατα επιλογή των ελληνικών κυβερνήσεων να προσλαμβάνουν δημοσίους υπαλλήλους και να στελεχώνουν τη δημόσια Διοίκηση επιλέγοντας με κριτήρια, τα οποία εξέφραζαν περισσότερο πελατειακή παρά αξιοκρατική λογική. Έτσι, στο πλαίσιο ενός σύγχρονου κράτους, όπου οι συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες και απαιτήσεις για τη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, καθιστούν τη λειτουργία της δημόσιας Διοίκησης ολοένα και πιο σύνθετη, η στελέχωση αυτής με δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι δε διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα συνιστά τροχοπέδη στη λειτουργία, αποδοτικότητα και εξέλιξη του ίδιου του Κράτους.Στο πλαίσιο αυτό, η θέσπιση της ανεξάρτητης αρχής

του Α.Σ.Ε.Π. [100] (Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης) συνέβαλε αποφασιστικά στη βελτίωση του τρόπου προσλήψεως βάσει πανελλήνιου διαγωνισμού, με αξιοκρατικά κριτήρια.[101]

Η μετατόπιση των προσλήψεωναπό την κεντρική διοίκηση σε μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή ορίστηκε από την τότεκυβερνητική πλειοψηφία ως ικανός και αναγκαίος όρος για την αντοχή των προσλήψεων στηνκομματική συναλλαγή, την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το Κράτος και την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης. Στόχος ήταν η διασφάλιση της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας.[102]

Δεύτερο αίτιο συνιστά η αρχή της δημοκρατίας και *«το ανθρώπινο πρόσωπο αυτής».* Η λογική αυτή καλλιεργήθηκε ως ιδεολογία κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης του 1974 και ισχύει ακόμα και σήμερα ως μία ιδιότυπη «επιείκεια», ισχύουσα στο δημοκρατικό κράτος δικαίου. Ωστόσο, ουσιαστικά συνεπάγεται την κατάλυση του κράτους δικαίου, καλύπτουσα με ένα καθεστώς επιείκειας τις παρανομίες και τις παραβάσεις των δημοσίων υπαλλήλων. *Τρίτο* αίτιο αποτελεί ο συνδυασμός της ισχύουσας πολυνομίας και δυσερμηνείας των εφαρμοζόμενων νομοθετικών διατάξεων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Συγκεκριμένα, η διοικητική διαδικασία διέπεται από ένα σύνολο διατάξεων νόμου, υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων, η εφαρμογή των οποίων είναι δυσχερής και σε πολλές περιπτώσεις αναποτελεσματική.*Τέταρτο* αίτιο είναι ο τεράστιος όγκος της γραφειοκρατίας που διέπει το ελληνικό Δημόσιο. Έτσι, η απρόσωπη γραφειοκρατία, η καθυστέρηση στην ολοκλήρωση των διοικητικών διαδικασιών και η συχνά δυσνόητη νομοθεσία, συνεπάγονται αυθαίρετη εφαρμογή των διατάξεων από τους δημοσίους υπαλλήλους και καλλιεργούν τις προϋποθέσεις για την τέλεση υπηρεσιακών εγκλημάτων και ειδικότερα για την παράβαση καθήκοντος των δημοσίων υπαλλήλων.[103]

Η έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. για την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα επεσήμανε ότι θα έπρεπε να πραγματοποιηθεί απολογισμός και αξιολόγηση των υφισταμένων νομοθετικών ρυθμίσεων και εγγράφων με απώτερο στόχο την καταπολέμηση του νομοθετικού πληθωρισμού μέσα από μία διαδικασία κωδικοποίησης και αξιολόγησης των ισχυουσών και εφαρμοζομένων διατάξεων και

[100] Βάσει του Ν. 2190/1994
[101] Μπέσιλα-Μακρίδη Ελ, Έλεγχος της Διοίκησης, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2006.
[102] Μαυρομούστακου Η, Προσλήψεις και δημόσια διοίκηση, 1994-2005: η αξιοκρατία ως διακύβευμα
[103] Μπέσιλα-Μακρίδη Ελ, ο.π.

νομοθετικών ρυθμίσεων στη δημόσια Διοίκηση. Στην έκθεση αυτή κρίθηκαν ως θετικές ενέργειες για την Ελλάδα ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας [104], ο Δημοσιουπαλληλικός Κώδικας[105] και η θέσπιση του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη ιδρύθηκε στην Ελλάδα με τον ν. 2477/97. Ήδη διέπεται από ειδική ρύθμιση του ισχύοντος Συντάγματος[106] και από τον ν. 3094/03. Σύμφωνα με τον νόμο αυτό ο Συνήγορος του Πολίτη έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. όπως αυτά καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος Συντάγματος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Ενεργεί ως εξωδικαστικός μηχανισμός επίλυσης διαφορών που προκύπτουν στις σχέσεις μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών.

Ο ρόλος του είναι καθαρά διαμεσολαβητικός δίχως κυρωτικές ή κανονιστικές αρμοδιότητες. Εξετάζει προβληματικές όψεις της διοικητικής δράσης, επισημαίνει προβλήματα και δυσλειτουργίες (μορφές ή εκδηλώσεις κακοδιοίκησης), προτείνει λύσεις, αλλά δεν εκδίδει εκτελεστικές πράξεις, που να υπόκεινται στον έλεγχο άλλων δικαιοδοτικών αρχών, ούτε επιβάλλει κανενός είδους κυρώσεις στη Διοίκηση, πέρα από δημοσιότητα και την επικοινωνία με την κοινωνία των πολιτών. Η απουσία κυρωτικής ισχύος των πράξεων του επί της Διοίκησης, όσο και επί αυτών από τη δικαιοσύνη, συνιστά όρο και εγγύηση της ανεξαρτησίας και του κύρους του θεσμού.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ και β΄ βαθμού, γ) των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δ)των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημόσιων επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Εξαιρούνται οι τράπεζες και το χρηματιστήριο Αθηνών.

Στους σκοπούς της ανεξάρτητης αυτής αρχής περιλαμβάνεται και η προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, ακόμη και έναντι των ιδιωτών (φυσικών ή νομικών προσώπων), καθώς και η προαγωγή των δικαιωμάτων του.107

---

[104] Βάσει του οποίου ρυθμίζονται τα χρονικά όρια για την ολοκλήρωση της διοι κητικής διαδικασίας και τη λειτουργία των διοικητικών προσφυγών

[105] Με τον οποίο θεσμοθετούνται μηχανισμοί για την καταπολέμηση της διαφθοράς

[106] Άρθρα 101 Α και 103 παρ.9 Συντάγματος

[107] Άρθρα 1 και 3 του Ν. 3094 / 2003 για τον Συνήγορο του Πολίτη και άλλες διατάξεις.

Οι αρμοδιότητες της αρχής διευρύνθηκαν ακόμη περισσότερο με το άρθρο 20 παρ. 1 του νόμου 3304/2005 για την «*Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού*». Έτσι, πλέον στην αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη εμπίπτει και η προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων χωρίς διακρίσεις. Όπως ορίζεται εξάλλου και με την διάταξη του άρθρου 11 του νόμου 3769/2009, ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί στο εξής και το φορέα παρακολούθησης της εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών για τις δημόσιες υπηρεσίες και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα.[108]

Στην αρμοδιότητα του δεν υπάγονται οι υπουργοί και υφυπουργοί ως προς τις πράξεις που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής λειτουργίας, τα θρησκευτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι δικαστικές αρχές, οι στρατιωτικές υπηρεσίες ως προς τα θέματα που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια, η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών για δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της Χώρας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και οι ανεξάρτητες αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους. Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν στην κρατική ασφάλεια και θέματα που αφορούν στην υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών.

Εξετάζει και ελέγχει τις περιπτώσεις της κακοδιοίκησης, ερευνά δηλαδή ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Συνιστούν μορφές κακοδιοίκησης, πράξεις ή παραλείψεις των ατομικών και συλλογικών οργάνων δημόσιων υπηρεσιών εφόσον:

α) προσβάλλουν συνταγματικά ή νομοθετικά κατοχυρωμένα δικαιώματα ή συμφέροντα των πολιτών,

β) συνίστανται σε άρνηση εκπλήρωσης υποχρέωσης που επιβάλλεται είτε από τελεσίδικη ή προσωρινά εκτελεστή δικαστική απόφαση,

γ) συνίστανται σε άρνηση εκπλήρωσης υποχρέωσης που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη και

[108] Μακρυδημήτρης Α, Δημόσια Διοίκηση, Δ΄Έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2010, σελ 457.

δ) ενεργούν ή παραλείπουν νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας.109

Μολονότι οι περισσότερες ανεξάρτητες αρχές είναι συλλογικά όργανα, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι μονοπρόσωπο. Βέβαια, επικουρείται από έξι Βοηθούς Συνηγόρους, εκ των οποίων ο ένας ορίζεται αρμόδιος για τα θέματα που αφορούν το παιδί και ο άλλος για την παρακολούθηση της εφαρμογής, στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά στην πρόσβαση στην απασχόλησης, στην επαγγελματική εκπαίδευση και ανέλιξη και στις συνθήκες εργασίας. Ως Βοηθοί Συνήγοροι επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης, τα οποία θα πρέπει να χαίρουν ευρείας κοινωνικής αποδοχής. Οι Βοηθοί Συνήγοροι προτείνονται από τον Συνήγορο του Πολίτη και διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ενώ η θητεία τους λήγει σε κάθε περίπτωση με τη την λήξη της πενταετούς θητείας του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη αναθέτει με απόφαση του αρμοδιότητες στους Βοηθούς Συνηγόρους, εποπτεύει και συντονίζει το έργο τους, ενώ ορίζει και ποιος από αυτούς θα αναπληρώσει τον ίδιο σε περίπτωση απουσίας ή πρόσκαιρου κωλύματός του.

Ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Βοηθοί του δεν ευθύνονται, δεν διώκονται και δεν εξετάζονται για γνώμη που διατύπωσαν ή πράξη που διενήργησαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Δίωξη επιτρέπεται κατόπιν εγκλήσεως μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, εξύβριση ή παραβίαση του απορρήτου.

Το έργο της ανεξάρτητης αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη υποστηρίζεται από Ειδικούς Επιστήμονες και Βοηθούς Επιστήμονες για τους οποίους προβλέπει το άρθρο 5 του ν. 3094/2003. Έτσι για την πλήρωση των ως άνω θέσεων δημοσιεύεται σχετική προκήρυξη, επιβάλλεται πάντα να τηρούνται οι αρχές της δημοσιότητας, της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας.

Τον Μάρτιο κάθε έτους υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής ετήσια έκθεση για το έργο του Συνηγόρου του Πολίτη, η οποία δημοσιεύεται σε ειδική έκδοση του Εθνικού Τυπογραφείου. Σε αυτήν παρουσιάζονται οι σημαντικότερες υποθέσεις και προτείνονται μέτρα για την βελτίωση της δράσης των δημόσιων υπηρεσιών.

Παράλληλα, δύναται να συντάσσονται και ειδικές εκθέσεις κατά την διάρκεια του έτους, τις οποίες υποβάλλει ο Συνήγορος του Πολίτη στον Πρωθυπουργό, τον

---

[109] Τροβά Ε, Εξουσίες και Διαφάνεια, εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα 2005

Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιεί στον οικείο υπουργό, καθώς επίσης να διενεργούνται έρευνες και να δημοσιεύονται ειδικές εκθέσεις όσον αφορά την εφαρμογή και την προαγωγή της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Ο Συνήγορος του Πολίτη καλείται να εντείνει την εξωστρέφεια του, να βρεθεί κοντά στους πολίτες, και να εκφράσει με θεσμικό τρόπο τα προβλήματα και τη δυσαρέσκεια που αναδεικνύουν. Καλείται ιδίως να αναζητήσει θεσμικές λύσεις και ρεαλιστικές εναλλακτικές προτάσεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στη Διοίκηση. Στο πλαίσιο αυτό ο ΣτΠ ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή υπόκειται σε έλεγχο, μέσω του οποίου διασφαλίζεται η αποτελεσματική λειτουργία και διαφάνεια των ενεργειών του για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς στη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Συγκεκριμένα υπόκειται σε:1) Exanteμορφές και ελέγχου που συνίστανται: α) στην επιλογή του προσώπου του ΣτΠ μέσω της αξιολογήσεως της φήμης των υποψηφίων με υψηλό επαγγελματικό κύρος και ευρεία αποδοχή, β) επιλογή με δυνατότητα επίτευξης καριέρας, αποσκοπώντας στην αποφυγή φαινομένων καιροσκοπικής συμπεριφοράς, γ) επιλογή από την κυβέρνηση με την ταυτόχρονη έγκριση της αυξημένης πλειοψηφίας του Κοινοβουλίου, δ) προβλεπόμενη θητεία μεγαλύτερη από αυτή της Βουλής- Δεν υφίσταται άμεση εξάρτηση από κυβερνητικούς παράγοντες και ε) ανάθεση με ακρίβεια και σαφήνεια συγκεκριμένης ρυθμιστικής αρμοδιότητας.

2) Expostτρόποι ελέγχου :α) Δυνατότητα καταγγελιών, β) καθιέρωση τακτικών κοινοβουλευτικών ακροάσεων, γ) καθιέρωση ειδικών κοινοβουλευτικών επιτροπών ελέγχου, δ) Υπαγωγή σε δικαστικό έλεγχο και έλεγχο του ελεγκτικού συνεδρίου, ε) Δικαίωμα αποπομπής του ΣτΕ από την κυβέρνηση με σύμφωνη γνώμη της Βουλής και στ) Δυνατότητα επαναπροσδιορισμού των αρμοδιοτήτων του με αυξημένη πλειοψηφία από τη Βουλή.

Ο έλεγχος αυτός υφίσταται και καθόλη τη διάρκεια των ρυθμίσεων με τη θέσπιση συγκεκριμένων δικονομικών διαδικασιών δράσης και σύνταξη και δημοσίευση ετήσιου σχεδίου δράσεως.[110]

ΟΣτΠ επιλαμβάνεται κάθε θέματος που εμπίπτει στις αρμοδιότητές του: 1) Μετά από ενυπόγραφη αναφορά κάθε άμεσα ενδιαφερόμενου προσώπου είτε φυσικού είτε

[110] Αλεξόπουλος Α- Μαυρομούστακου Η, Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα: Η περίπτωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), εκδόσεις Σιδέρης 2005.

νομικού ή ακόμα και ενώσεως προσώπων, [111] 2) αυτεπαγγέλτως για τις περιπτώσεις εκείνες που έχουν προκαλέσει το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης[112]. Έτσι, η προστασία του πολίτη από την κακοδιοίκηση και τις παραβάσεις στο δημόσιο τομέα δεν εξαρτάται μόνο από τις δικαστικές αρχές ούτε από τις εν γένει χρονοβόρες και σε πολλές περιπτώσεις δαπανηρές διοικητικές διαδικασίες.

Ωστόσο, ο ΣτΠ δεν επιλαμβάνεται σε περιπτώσεις όπου:1) Η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει ήδη δικαιώματα σε διοικούμενο και 2) έχει δημιουργήσει γενικότερα ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, οι οποίες μπορούν να ανατραπούν μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός αν συνιστούν παράνομη ενέργεια κατά παράβαση καθήκοντος[113]. Η αναφορά του διοικούμενου θα πρέπει να υποβληθεί εντός προθεσμίας έξι μηνών από τότε που έλαβε γνώση (ο διοικούμενος) της παράνομης ενέργειας ή παραλείψεως της διοίκησης και να καταχωρηθεί σε ειδικό μητρώο.

Η καταλυτική αυτή προθεσμία αναστέλλεται μόνο όταν η δημόσια υπηρεσία αρνείται να διεκπεραιώσει την υπόθεση του διοικούμενου, αρνείται να απαντήσει στα συνεχή διαβήματά του ή καθυστερεί υπαίτια υπέρμετρα κατά παράβαση των προθεσμιών που θέτει ο νόμος ή ειδικές εγκύκλιοι. Τέλος αναστέλλεται στις περιπτώσεις εκείνες, που ο ενδιαφερόμενος αδυνατεί να την ασκήσει για λόγους που συνιστούν αποδεδειγμένα ανωτέρα βία. Η αναφορά ωστόσο του διοικούμενου στο ΣτΠ δεν εμποδίζει την ταυτόχρονη άσκηση από τον τελευταίο ένδικου μέσου ή βοηθήματος.

Συμπερασματικά,οΣτΠ επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν στην αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και της γενικότερης προστασίας του διοικούμενου από παράνομες και υπαίτιες ενέργειες των δημοσίων υπαλλήλων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του που ορίζεται ως *κύκλος σχέσεως Κράτους-Πολίτη.*[114] Ειδικότερα, στην αρμοδιότητά του υπάγονται οι υποθέσεις ανεπαρκούς πληροφόρησης και κακής επικοινωνίας του διοικούμενου με τη διοίκηση, ζητήματα που αφορούν στην ποιότητα και την επάρκεια των παρεχόμενων υπηρεσιών, των παραλείψεων της διοίκησης σε ότι αφορά οφειλόμενες ενέργειές της καθώς και μη ορθής εφαρμογής

---

[111] Κανονισμός Λειτουργίας στο ΠΔ 273/1999 ΦΕΚ 229/03.11.1999 Άρθρα 3 και 4.
[112] Άρθρο 5 Π.Δ. 273/1999.
[113] Άρθρο 4 παρ.2 Π.Δ. 273/1999.
[114] Υπάρχουν ακόμα: α) Ο κύκλος δικαιωμάτων του Ανθρώπου που αφορά στην άσκηση ατομικών, πολιτικών ή κοινωνικών δικαιωμάτων, β) Ο κύκλος κοινωνικής προστασίας που αφορά στην κοινωνική ασφάλιση, υγεία, δημόσια υγιεινή, πρόνοια καθώς και την προστασία των ηλικιωμένων των παιδιών, των ανέργων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες και γ) Ο κύκλος της ποιότητας ζωής που αφορά σε ζητήματα χωροταξίας, πολεοδομίας, δημοσίων έργων, πολιτισμού και περιβάλλοντος γενικότερα.

των νομοθετικών διατάξεων (παράβαση καθήκοντος). Ως προς την ολοκλήρωση του έργου του, ο ΣτΠ έχει τη δυνατότητα να ζητά τη συνδρομή του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης.[115]

Α2. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων είναι ένας από τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας που επηρεάζουν σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες και την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Η ορθή και αποτελεσματική του λειτουργία, αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους δείκτες διαφάνειας, χρηστής διαχείρισης και αξιοποίησης του δημοσίου χρήματος[116].

Τα προβλήματα που εμφανίζει ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα εντοπίζονται τόσο στο θεσμικό πλαίσιο όσο και στην οργανωτική βάση και εποπτεία αυτού[117]. Σε επίλυση των ανωτέρω η Ελλάδα αποσκοπεί: α) στην ενίσχυση της διαφάνειας και της συνοχής στο ελληνικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων μέσω του ρόλου που διαδραματίζει η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, β) στη νομοθετική μεταρρύθμιση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό τη δημιουργία ενός ενιαίου και απλοποιημένου νομοθετικού πλαισίου και γ)στη σταδιακή εισαγωγή των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων.

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) ιδρύθηκε με τον ν.4013/2011. Η λειτουργία της διέπεται από το νόμο αυτό καθώς και τα ΠΔ122/2012, 123/2012 και 43/2013. Βασικό σκοπό της ανεξάρτητης αυτής αρχής συνιστά η ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο, η διαρκής

---

[115] Άρθρο 6 παρ. 1 και 2 Π.Δ. 273/1999.

[116] Κατευθυντήρια Οδηγία της Ε.Α.Α.ΔΗ.Σ.Υ με αρ. 9/2015 και θέμα: Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών.

[117] Κατά την ως άνω Οδηγία:Εκτός από τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, οι έλεγχοι σε πολλές περιπτώσεις έχουν εντοπίσει κινδύνους που σχετίζονται με το στάδιο μετά την ανάθεση, όταν μπορούν επίσης να εμφανιστούν δωροδοκίες και, για παράδειγμα, υπονομεύεται σκόπιμα η ποιότητα των παραδοτέων. Άλλες μορφές υποθέσεων διαφθοράς μετά την ανάθεση περιλαμβάνουν: ανεπαρκή αιτιολόγηση των τροποποιήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, μεταγενέστερη τροποποίηση των συμβάσεων για τη μεταβολή της συγγραφής υποχρεώσεων και αύξηση του προϋπολογισμού.

βελτίωση του νομικού πλαισίου, καθώς και ο έλεγχος της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές[118]. Η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας.

Δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλη ανεξάρτητη ή διοικητική αρχή παρά μόνο στον έλεγχο της Βουλής σύμφωνα με το άρθρο 138Α του Κανονισμού της [119]. Αποτελείται από επτά τακτικά μέλη και ισάριθμα αναπληρωματικά. Τα μέλη της Αρχής επιλέγονται από τη Βουλή[120], διορίζονται δε με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής για πενταετή θητεία (χωρίς να επιτρέπεται να διορισθούν για περισσότερες από δύο θητείες, διαδοχικές ή μη), απολαμβάνοντας λειτουργικής ανεξαρτησίας.Ως μέλη της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης, με ακαδημαϊκή ή επαγγελματική εξειδίκευση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Ο Πρόεδρος και τα τακτικά μέλη της Αρχής είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, τελούν δε για το λόγο αυτόν σε αναστολή άσκησης οποιουδήποτε άμισθου ή έμμισθου δημόσιου ή δικηγορικού λειτουργήματος ή οποιασδήποτε επαγγελματικής δραστηριότητας, με εξαίρεση την άσκηση διδακτικών καθηκόντων μελών Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων στην περίπτωση του Προέδρου. Τα αναπληρωματικά μέλη της Αρχής δεν επιτρέπεται να ασκούν οποιοδήποτε έμμισθο ή άμισθο δημόσιο λειτούργημα ή οποιαδήποτε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα που δεν συμβιβάζεται με την ιδιότητα και τα καθήκοντα μέλους της Αρχής.

Οι αρμοδιότητες της Ε.Α.ΑΔΗ.ΣΥ ορίζονται ως εξής[121]:

α) Εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μπορεί να συμμετέχει σε συλλογικά κυβερνητικά όργανα με αρμοδιότητα επί των δημοσίων συμβάσεων.

β) Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

γ) Γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και συμμετέχει στις οικείες

[118] http://www.hsppa.gr
[119]Ν.4013/2011
[120]κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 101Α παρ. 2 του Συντάγματος.
[121] Άρθρο 2 Ν.4013/2011

νομοπαρασκευαστικές επιτροπές. Τα αρμόδια όργανα οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τη γνώμη της Αρχής.

δ) Εκδίδει και αναρτά στην ιστοσελίδα της κανονισμούς για ειδικότερα τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων που αφορούν ιδίως στην ερμηνεία της σχετικής εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας, λαμβανομένης υπόψη της εθνικής νομολογίας και της νομολογίας των δικαστηρίων της ΕΕ, παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές με το ανωτέρω περιεχόμενο και εισηγείται στους αρμόδιους Υπουργούς την έκδοση σχετικών εγκυκλίων.

ε) Εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων μετά από διαβούλευση με τους κατά περίπτωση αρμόδιους δημόσιους φορείς, διατάξεις νόμων που εξουσιοδοτούν άλλα όργανα για την έκδοση πρότυπων τευχών. Η Αρχή διαμορφώνει επίσης κανόνες για την τυποποίηση των τεχνικών προδιαγραφών σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς και ελέγχει την εναρμόνιση αυτών με τις γενικές αρχές του εθνικού και ενωσιακού δικαίου.

στ) Παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων των συναρμόδιων Υπουργείων, των αρμόδιων διοικητικών οργάνων άσκησης ελέγχου και εποπτείας, καθώς και των αναθετουσών αρχών, στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ενωσιακού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

ζ) Ασκεί δειγματοληπτικούς ελέγχους, αναζητώντας αυτεπαγγέλτως πληροφορίες και στοιχεία σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και καλεί σε ακρόαση τους εκπροσώπους τους για την παροχή πληροφοριών και στοιχείων.

η) Εποπτεύει και αξιολογεί τα, κατά περίπτωση, αρμόδια ελεγκτικά διοικητικά όργανα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με το ισχύον εθνικό και ευρωπαϊκό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο και τις κατευθυντήριες οδηγίες της Αρχής.

θ) Μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις για θέματα δημοσίων συμβάσεων, ιδίως δε για την ερμηνεία του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, είτε γραπτά είτε προφορικά με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αίτημα των αρμόδιων δικαστηρίων σε δίκες που διεξάγονται ενώπιόν τους.

ι) Τηρεί Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό Λειτουργίας της.

ια) Παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελευταίων, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

ιβ) Συμμετέχει στα αρμόδια ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, ως πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας σχετικά με την ανταλλαγή απόψεων, πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν την εθνική στρατηγική, το νομικό πλαίσιο και τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Επίσης, συμμετέχει στην εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και συναντήσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

ιγ) Συντάσσει και υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, μέσα στο πρώτο τρίμηνο κάθε ημερολογιακού έτους, ετήσια έκθεση η οποία δημοσιεύεται στο διαδίκτυο και περιλαμβάνει αποτίμηση των πεπραγμένων της Αρχής, σύμφωνα με το σκοπό και τις αρμοδιότητές της, τις προτάσεις βελτίωσης του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων που έχουν διατυπωθεί προς τους αρμόδιους φορείς και όργανα, καθώς και την πρόοδο της συμμόρφωσης των αρμόδιων φορέων και οργάνων με τις εν λόγω προτάσεις.

Τα μέλη της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ(τακτικά και αναπληρωματικά), καθώς και το προσωπικό της Αρχής δεν διώκονται και δεν ενάγονται για γνώμη που διατύπωσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, εκτός αν ενήργησαν με δόλο ή βαρειά αμέλεια ή παραβίασαν το απόρρητο των πληροφοριών και στοιχείων, που περιήλθαν σε γνώση τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους ή παρέβησαν το καθήκον εχεμύθειας του άρθρου 26 του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ν. 3528/2007)[122].

Η καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς κατά την κατάρτιση των δημοσίων συμβάσεων προβλέπεται ρητά και στις διατάξεις του ν.4281/2014. Προβλέπονται συγκεκριμένα εγγυήσεις διαφάνειας με τη θέσπιση υποχρέωσης των αναθετουσών αρχών να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική πρόληψη, τον

[122] Άρθρο 5 Ν.4013/2011

εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων[123].Επιπρόσθετα, ο ανάδοχος δεσμεύεται από τη ρήτρα ακεραιότητας, η οποία προβλέπει ότι η σύμβαση καταγγέλλεται υποχρεωτικά αν ο τελευταίος, πριν ή κατά τη διαδικασία ανάθεσης, αλλά και κατά το στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης, υπέπεσε σε παράνομες συμπεριφορές[124]. Αντίστοιχα, στο ενωσιακό νομοθετικό καθεστώς η μεταρρύθμιση των Οδηγιών 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνει πρότυπα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη χρηστή διακυβέρνηση[125].

Μάλιστα, προκειμένου να ενισχυθεί η διαφάνεια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων θεσπίστηκε το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ). Από την1η Μαρτίου 2013 όλες οι πράξεις που αφορούν δημόσιους διαγωνισμούς, δημόσιες συμβάσεις και πληρωμές αξίας άνω των 1.000€ από οποιοδήποτε Υπουργείο ή δημόσιο οργανισμό πρέπει να καταχωρούνται μέσω του ΚΗΜΔΗΣ και να υποβάλλονται σε επεξεργασία μέσω του συστήματος αυτού.

Συμπερασματικά, οι κύριες προσπάθειες σε σχέση με την πολιτική των συμβάσεων στην Ελλάδα εστιάζονται στη βελτιστοποίηση των οικονομικών αποτελεσμάτων σε πλήρη συμμόρφωση με τους κανόνες της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων ενισχυμένων μέτρων κατά της διαφθοράς για την επίτευξη της καλύτερης δυνατής σχέσης κόστους/ωφελείας, καθώς και ενισχυμένης διαφάνειας[126].

Β.Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

---

[123] Άρθρο 45

[124] Άρθρο 46

[125] Υιοθετήθηκαν τον Ιανουάριο 2014 και δημοσιεύθηκαν στην επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 28.03.2014, οι εξής οδηγίες :1. 2014/24/ΕΕ (L94), για τις δημόσιες συμβάσεις (στον κλασσικό τομέα) προς αντικατάσταση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ ,2. 2014/25/ΕΕ (L94), για τις συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΟΚΩ) προς αντικατάσταση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ. και3. 2014/23/ΕΕ (L94), για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών (για πρώτη φορά χωριστή οδηγία για τις παραχωρήσεις). Οι οδηγίες τέθηκαν σε ισχύ στις 17 Απριλίου 2014.

[126] Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Βρυξέλλες 03.02.2014

Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί όργανο εσωτερικού διοικητικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης και υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Με τον ν. 2477/97 ιδρύθηκε στο άρθρο 6 αυτού Σώμα ΕπιθεωρητώνΕλεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με αρμοδιότητα τη διενέργεια επιθεωρήσεων, εκτάκτων ελέγχων και ερευνών με σκοπό την διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, επισημαίνοντας τα φαινόμενα της διαφθοράς, δηλαδή της χρήσης δημόσιας εξουσίας για ιδιοτελή οφέλη, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Με τις διατάξεις του Ν. 3074/2002 ο ρόλος του Σώματος Επιθεωρητών διευρύνθηκε σημαντικά.

Αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ είναι η εξέταση της οργάνωσης και λειτουργίας της ροής εργασίας και των διαδικασιών, υπό το πρίσμα της καλύτερης εξυπηρέτησης του πολίτη.Είναι επίσης, αρμόδιο για την συγκέντρωση του απαραίτητου υλικού για την άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης, καθώς και για τον έλεγχο των δηλώσεων της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων που υπηρετούν στο Δημόσιο, στους πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. και στις επιχειρήσεις αυτών, όπως και στα λοιπά δημόσια νομικά πρόσωπα.[127]

Βασικοί άξονες και στόχοι του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ είναι:

α) Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και η αύξηση της αποδοτικότητας της διοικητικής δράσης.

β) Η βελτίωση της ποιότητας και επάρκειας των παρεχόμενων από τη δημόσια διοίκηση υπηρεσιών.

γ) Η οικονομικότητα της διοικητικής λειτουργίας και ο περιορισμός της σπατάλης.

δ) Η κατοχύρωση των αρχών της νομιμότητας και η κατοχύρωση της διαφάνειας στις διοικητικές πράξεις.[128]

Στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. υπάγονται οι διοικητικές υπηρεσίες του Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των επιχειρήσεών τους, των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που έχουν συσταθεί από το Δημόσιο, των δημόσιων επιχειρήσεων, καθώς και των επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων, ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο ή ως μέτοχος. Επομένως τον εσωτερικό έλεγχο

[127] Μακρυδημήτρης Α, ο.π.
[128] www.seedd.gr

της δημόσιας διοίκησης ασκεί το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ, του οποίου εποπτεύει ο Εισαγγελέας Εφετών Αθηνών για θέματα τα οποία αφορούν σε ποινική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων.[129] Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι επιφορτισμένο με τη συλλογή του απαιτούμενου αποδεικτικού υλικού προκειμένου να διαβιβασθεί στην αρμόδια εισαγγελική αρχή η αναφορά για αξιόποινες πράξεις τις οποίες διαπράττουν ή συμμετέχουν δημόσιοι υπάλληλοι, που υπάγονται στον έλεγχο αυτού.

Η ελεγκτική διαδικασία από μέρους του Σώματος περιλαμβάνει τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχου και ερευνών. Αυτές εκτελούνται αυτεπαγγέλτως ή μετά από εντολή του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ή του οικείου υπουργού ή Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τις υπηρεσίες τους ή τα εποπτευόμενα από αυτούς δημόσια νομικά πρόσωπα. Η ελεγκτική διαδικασία μπορεί επίσης να κινητοποιηθεί μετά από αίτημα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Συνηγόρου του Πολίτη ή του επικεφαλής ανεξάρτητης αρχής.

Μετά το πέρας της επιθεώρησης ή του ελέγχου, ο αρμόδιος επιθεωρητής-ελεγκτής συντάσσει τεκμηριωμένη έκθεση, την οποία υποβάλλει στον Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Στην έκθεση περιλαμβάνονται η αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης της ελεγχόμενης υπηρεσίας, οι διαπιστώσεις, τα συμπεράσματα και οι προτάσεις. Οι προτάσεις περιλαμβάνουν συγκεκριμένες και εφικτές λύσεις. Επίσης, ο επιθεωρητής-ελεγκτής μπορεί να προτείνει τη βελτίωση ή αναμόρφωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας της υπηρεσίας και τη λήψη κάθε πρόσφορου μέτρου για την περιστολή των λειτουργικών δαπανών και τη μείωση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι εκθέσεις των επιθεωρητών-ελεγκτών υποβάλλονται στον Ειδικό Γραμματέα του Σώματος και γνωστοποιούνται στον Υπουργό.

Κάθε έτος υποβάλλεται στον Υπουργό Εσωτερικών έκθεση όπου παρουσιάζεται το ετήσιο πρόγραμμα ελεγκτικής δράσης του Σώματος, η βασική θεματολογία ελέγχων, οι σημαντικότερες υποθέσεις και διατυπώνονται γενικές προτάσεις για τη βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και τις αναγκαίες νομοθετικές ή άλλες κανονιστικές ρυθμίσεις.

[129]Μπέσιλα-Μακρίδη Ελ, ο.π..

Στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. προΐσταται Ειδικός Γραμματέας, ο οποίος είναι μετακλητός υπάλληλος και αρμόδιος για την διοίκηση του Σώματος. Προΐσταται ιεραρχικώς και πειθαρχικώς των Επιθεωρητών-Ελεγκτών, των Βοηθών Επιθεωρητών-Ελεγκτών και του λοιπού προσωπικού του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Στο έργο του τον συνεπικουρούν 14 Προϊστάμενοι Επιθεωρητές που έχουν τη ευθύνη να συντονίζουν τους επιμέρους τομείς δράσης του Σώματος. Αυτοί εκλέγονται από τους υπηρετούντες Επιθεωρητές-Ελεγκτές με απόφαση του Ειδικού Γραμματέα.

Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ συγκροτείται από 150 περίπου Επιθεωρητές-Ελεγκτές και Βοηθούς Επιθεωρητές-Ελεγκτές. Η πλήρωση των θέσεων αυτών γίνεται με αποσπάσεις μονίμων υπαλλήλων του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ.Ο Ειδικός Γραμματέας, οι Επιθεωρητές-Ελεγκτές και οι Βοηθοί Επιθεωρητές-Ελεγκτές, προκειμένου να είναι σε θέση να επιτελέσουν με επάρκεια και αποτελεσματικότητα το έργο τους, δεν εξετάζονται, δεν διώκονται και δεν ενάγονται για γνώμη που διατύπωσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Με τις διατάξεις του παραπάνω νόμου 3074/2002 ιδρύθηκε και ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή της Δημόσιας Διοίκησης, ενός οργάνου αποτελούμενου από ένα μόνο πρόσωπο, που δεν υπόκειται σε έλεγχο από κυβερνητικό όργανο ή δημόσια αρχή και με αντικείμενο την αυτεπάγγελτη ενέργεια ελέγχων και επιθεωρήσεων καθώς και την παρακολούθηση των διεξαγομένων ελέγχων από το Σώμα Επιθεώρησης Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης.

Γ. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Ο θεσμός του «Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και άλλες διατάξεις» συστάθηκε για την διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της Δημόσιας Διοίκησης και τον εντοπισμό των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης.

Οι αρμοδιότητες του Γ.Ε.Δ.Δ. περιλαμβάνουν τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών στο Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ., τους Ο.Τ.Α., πρώτου και δεύτερου

βαθμού, τις επιχειρήσεις τους, τα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα και κοινοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Επιπρόσθετα, είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της δράσης των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, συμπεριλαμβανομένης και της περιουσιακής κατάστασης των μελών τους. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης προεδρεύει, του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου, η σύσταση του οποίου αποσκοπεί στην παρακολούθηση και το συντονισμό της επιθεώρησης και του ελέγχου από το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., αλλά και από τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου των φορέων του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. πρώτης και δεύτερης βαθμίδας και των λοιπών δημόσιων νομικών προσώπων.

Αποτέλεσμα του ελεγκτικού έργου του Γ.Ε.Δ.Δ. αποτελεί η άσκηση ποινικών και πειθαρχικών διώξεων κατά υπαλλήλων, που τυχόν υπέπεσαν στα αντίστοιχα αδικήματα. Ο Γ.Ε.Δ.Δ. μπορεί να ασκεί ένσταση κατά των αποφάσεων μονομελών ή συλλογικών πειθαρχικών οργάνων σε ανώτερο βαθμό. Επίσης, έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά των τελεσίδικων αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων για πειθαρχικά αδικήματα υπαλλήλων του Δημοσίου, που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού, καθώς και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου κατά των τελεσίδικων αποφάσεων μονομελών ή μη πειθαρχικών οργάνων.

Οι αρμοδιότητες του θεσμού δεν έχουν μόνο κατασταλτικό αλλά και προληπτικό χαρακτήρα με την εκδήλωση παρεμβάσεων προς τη Διοίκηση για την λήψη μέτρων προς αποφυγή δυσμενών καταστάσεων και την κατάθεση προτάσεων προς την Κυβέρνηση για την εφαρμογή ρυθμίσεων, προκειμένου να καταστεί δυνατή η καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς που διαπιστώνεται στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης. Δύναται επίσης, να ελέγχει καταγγελίες που υποβάλλονται στο Γραφείο του σχετικά με φαινόμενα κακοδιοίκησης.[130]

Το πεδίο δράσης του Γ.Ε.Δ.Δ. περιλαμβάνει τις δημόσιες υπηρεσίες, κεντρικές ή αποκεντρωμένες, που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και τις επιχειρήσεις που αυτοί συστήνουν, τις δημόσιες επιχειρήσεις ή τις επιχειρήσεις των οποίων την διοίκηση ορίζει το Δημόσιο άμεσα ή

[130] Μακρυδημήτρης Α., ο.π.

έμμεσα ή ως μέτοχος. Ο έλεγχος του θεσμού αυτού περιλαμβάνει το σύνολο των δραστηριοτήτων αυτών των δημοσίων οργανισμών και φορέων.

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. συντάσσει ετήσια έκθεση, στην οποία παρουσιάζει τις σημαντικότερες υποθέσεις, που σχετίζονται με τα φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και αδιαφανών διαδικασιών στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης. Επίσης, αξιολογεί τις δράσεις όλων των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου και προτείνονται μέτρα για να γίνει πιο αποδοτική η λειτουργία τόσο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, όσο και των δημόσιων υπηρεσιών. Η έκθεση του υποβάλλεται το Μάιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής. Η ανωτέρω ετήσια έκθεση συζητείται σε ειδική συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής και δημοσιεύεται σε σχετική έκθεση του Εθνικού Τυπογραφείου. Μπορεί επίσης, να συντάσσει και ειδικές εκθέσεις κατά την διάρκεια κάθε έτους, τις οποίες υποβάλλει ο Γενικός Επιθεωρητής στον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής και στον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό.[131]

Όσον αφορά στη στελέχωση της θέσης αυτής, ως Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Διορίζεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, που διαθέτει υψηλή επιστημονική κατάρτιση και απολαμβάνει ευρείας κοινωνικής αποδοχής.

Ο Γ.Ε.Δ.Δ. διορίζεται για πέντε χρόνια με δυνατότητα ανανέωσης της θητείας του με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Αυτός ανήκει στην κατηγορία των ανώτατων μετακλητών υπαλλήλων με θέση εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας.Στο έργο του, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης επικουρείται από τέσσερις βοηθούς, οι οποίοι διορίζονται επί πενταετή θητεία και παύονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ύστερα από πρόταση του Γενικού Επιθεωρητή.

Ο Γενικός Επιθεωρητής και οι Βοηθοί του απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ο θεσμός του Γ.Ε.Δ.Δ. αποτελεί ιδιαίτερη διοικητική αρχή, που δεν υπόκειται σε έλεγχο από οποιοδήποτε κυβερνητικό όργανο ή άλλη δημόσια αρχή, εκτός της επιλογής του από το Υπουργικό Συμβούλιο.

[131] Τρόβα Ε., ο.π, σελ 272.

Στο Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, συνιστώνται οκτώ θέσεις ειδικών επιστημονικών συνεργατών για την υποστήριξη του έργου του, καθώς και γραμματειακή υποστήριξη από μόνιμους υπαλλήλους του Δημοσίου κατά προτίμηση πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, που τοποθετούνται με απόσπαση για τρία χρόνια που μπορεί να παρατείνεται για ισάριθμα χρονικά διαστήματα. Ο Γ.Ε.Δ.Δ. εποπτεύει το έργο των βοηθών του και των επιστημονικών συνεργατών του και κατευθύνει το προσωπικό του γραφείου του.

Ο θεσμός αυτός αποσκοπεί στον εκσυγχρονισμό και την βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, ενώ πρέπει να τύχει ιδιαίτερης και συνεχούς μελέτης, ώστε ο τρόπος δράσης του και η αποτελεσματικότητά του να έχει διάρκεια, κύρος και αποτελεσματικότητα. Δεν πρέπει να θεωρηθεί θεσμός που αποσκοπεί στον εκφοβισμό του υπαλλήλου αλλά τρόπος για μια τολμηρή μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης. Μια μεταρρύθμιση που θα σημάνει τη μετατροπή της εικόνας που έχουν οι πολίτες για την Δημόσια Διοίκηση, αλλά και την ανατροπή της κυριαρχούσης γνώμης των πολιτών για τους δημοσίους υπαλλήλους, των οποίων η αποστολή, ως δημιουργικών οργάνων του κράτους στην υπηρεσία του πολίτη, υποβαθμίζεται και τονίζεται περισσότερο η θέση τους ως εκτελεστικών οργάνων.

Βασικός σκοπός του Γενικού Επιθεωρητή είναι να πείσει τους πολίτες ότι μπορούν και πρέπει να ζήσουν χωρίς την διαφθορά και να συνεργαστεί μαζί τους με τρόπο προληπτικό και κατασταλτικό. Ο Γ.Ε.Δ.Δ. μεριμνά για λύσεις και πρακτικές και ενεργεί ως ιαματικός θεσμός για την προστασία της κοινωνίας των πολιτών ενισχύοντας τον ιστό του ελέγχου και των ισορροπιών.

Χαρακτηριστική είναι η τοποθέτηση του Γ.Ε.Δ.Δ.Λ Ρακιντζή στο ζήτημα της καταπολέμησης της διαφθοράς, μέσω της επιμόρφωσης των δημοσίων λειτουργών και της ευαισθητοποίησης των πολιτών κατά την ομιλία του στην επιμορφωτική ημερίδα ΕΚΚΔΑ την 10.12.2014, όπου αναφέρει χαρακτηριστικά: « *Η διεθνής κοινότητα έχει αποδεχτεί το γεγονός ότι πολυδιάστατα στην εμφάνισή τους και σύνθετα στη δομή τους φαινόμενα, όπως η διαφθορά και η κακοδιοίκηση που την υποθάλπει μπορούν να καταπολεμηθούν μόνο στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου στρατηγικού προγράμματος δράσης, του οποίου ο σχεδιασμός, η υλοποίηση και η παρακολούθηση αποτελεί ευθύνη του κράτους. ...Τα φαινόμενα στης διαφθοράς και της κακοδιοίκησης έχουν γίνει αντικείμενα μελέτης από διεθνείς φορείς όπως είναι ο Ο.Η.Ε., το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο ΟΟΣΑ αλλά και η Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη έχουν συνάψει συμβάσεις με στόχο την ενοποίηση των εθνικών*

πρακτικών και των μεθόδων δράσης τους. Με την απόφαση (97) 24 του Συμβουλίου της Ευρώπης ετέθησαν είκοσι Θεμελιώδεις Αρχές για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, που υιοθετήθηκαν κατά την 101 Συνεδρίαση της Επιτροπής των Υπουργών. Η έβδομη Αρχή αναφέρεται ρητά στην υποχρέωση των κρατών μελών να προβλέψουν ειδικευμένα πρόσωπα ή φορείς για την καταπολέμηση της διαφθοράς και να τα εξοπλίσουν με τα κατάλληλα αναγκαία μέσα και εκπαίδευση, προκειμένου να ασκήσουν τα καθήκοντά τους…. Στην προσπάθεια για την καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να είναι όλοι αρωγοί: όργανα, υπάλληλοι και λειτουργοί της Διοίκησης, ΜΜΕ και ενεργοί πολίτες, οι οποίοι πρέπει να ενημερώνονται συνεχώς προκειμένου να παγιωθεί η αντίληψη ότι η διαφθορά αποτελεί κοινωνικό καρκίνωμα και ότι οι εμπλεκόμενοι σ'αυτήν πρέπει να αντιμετωπίζουν τις νόμιμες κυρώσεις και την κοινωνική απαξίωση και περιφρόνηση».

Αντίστοιχη αναφορά γίνεται και στην ετήσια έκθεση του Γ.Ε.Δ.Δ. για το έτος 2014, όπου αναφέρεται ενδεικτικά: «*Η κακοδιοίκηση λόγω μη τήρηση της νομιμότητας, και οι πολλαπλές περιπτώσεις διαφθοράς, που παρατηρούνται ως συχνό φαινόμενο στη λειτουργία του δημόσιου τομέα της χώρας μας, έχουν επιφέρει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις, γιατί κλονίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς, πλήττουν το κράτος δικαίου, στερούν πολύτιμους πόρους, δυσχεραίνουν την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και αμαυρώνουν την εικόνα της διεθνώς, τις συνέπειες των οποίων ήδη υφίσταται η χώρα και η κοινωνία στη σημερινή εποχή της κρίσεως. Η συντριπτική μερίδα της κοινής γνώμης εκφράζει την άποψη ότι η Δημόσια Διοίκηση είναι ο μεγάλος ασθενής. Η άποψη αυτή, με την οποία σε μεγάλο βαθμό συντάσσομαι, στηρίζεται κυρίως στο γεγονός ότι οι ρυθμοί λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της εποχής μας και των πολιτών, ενώ σε πολλές περιπτώσεις παρουσιάζονται συμπτώματα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Ο δημόσιος τομέας στη χώρα μας πάσχει κυρίως λόγω της κακοδιοίκησης, που συνίσταται στη μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος από κάποιους υπαλλήλους, ενίοτε λόγω μακροχρόνιας αδιαφορίας, ή ευθυνοφοβίας. Την κατάσταση επιτείνει η διαφθορά, γεγονός που έχει πολύ επιβλαβείς επιπτώσεις, τόσο στη λειτουργία του κράτους, με τη γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του μηχανισμού του, όσο δευτερογενώς και στον ιδιωτικό τομέα, με επιβαρυντικές συνέπειες για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την εν γένει κοινωνική και πολιτισμική εξέλιξή της, δεδομένου ότι οι δύο αυτοί τομείς που λειτουργούν ως συγκοινωνούντα δοχεία αλληλοεπηρεάζονται. Αυτές τις δυσμενείς συνέπειες βιώνουμε και υφιστάμεθα*

καθημερινά. Για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς απαιτείται αφενός η λειτουργία των κατάλληλων ελεγκτικών μηχανισμών, παράλληλα με την αποτελεσματική λειτουργία της δικαιοσύνης για την πρόληψη και καταστολή των φαινομένων αυτών, αλλά και η ενεργή συμπαράσταση ολόκληρης της κοινωνίας……. Για την καταπολέμηση, λοιπόν, της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης, τα ενδεδειγμένα μέτρα πρέπει να έχουν τρεις στόχους: την πρόληψη, την καταστολή και την εκπαίδευση των πολιτών. Για μεν την πρόληψη, τα μέτρα πρέπει να αποσκοπούν στην αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών, στην απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, στη μείωση της γραφειοκρατίας με την εισαγωγή της πλήρους μηχανογράφησης των υπηρεσιών, ώστε να αποκοπεί κατά το δυνατόν η προσωπική επαφή πολιτών με τους υπαλλήλους, και στη διαφάνεια της διοικητικής δράσης, παράλληλα με την αξιοκρατική επιλογή του προσωπικού, κυρίως με κριτήριο το ήθος του και την προθυμία του να προσφέρει. Για δε την κινητοποίηση του λανθάνοντος δυναμισμού των δημοσίων υπαλλήλων πρέπει, εκτός των κινήτρων, οι επί κεφαλής να δίνουν το παράδειγμα της προσπάθειας και της επαγγελματικής αφοσίωσης. Επίσης πρέπει ιδιαιτέρως να τύχει προσοχής η αντιμετώπιση του νεοπροσληφθέντος υπαλλήλου, ώστε να αποκτήσει δημοσιοϋπαλληλική συνείδηση. Όσον αφορά στην καταστολή των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, πρέπει να λειτουργούν αποτελεσματικά και γρήγορα οι ελεγκτικοί, διωκτικοί και κατασταλτικοί μηχανισμοί, με παράλληλη ταχεία, αποτελεσματική και αξιόπιστη απόδοση της δικαιοσύνης, άλλως όλες οι προσπάθειες θα αποβαίνουν επί ματαίω».[132]

Δ. Δικαστική διαδικασία-Η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγών κατά των διοικητικών πράξεων των δημοσίων υπαλλήλων.

Οι διοικητικές προσφυγές είναι αιτήσεις προς τη Διοίκηση με τις οποίες ζητείται η επανεξέταση δυσμενούς για τον διοικούμενο διοικητικής πράξης.Στις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις που έχουν εμπνεύσει τις πρόσφατες ελληνικές νομοθετικές πρωτοβουλίες[133] δηλαδή στη γαλλική και τη γερμανική εμφανίζεται συνεχής και ραγδαία ανάπτυξη των διαδικασιών εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών, όπως

[132]Εισαγωγή στην ετήσια έκθεση του Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2014, Αθήνα Ιούνιος 2015.
[133] Νόμοι 3886/2010, 3900/2010, 4055/2012.

μετη γενίκευση των διοικητικών προσφυγών, ή με την αύξηση του ορίου του ανεκκλήτου των δικαστικών αποφάσεων, που θα μπορούσαν να αποσυμφορήσουν τα διοικητικά δικαστήρια. Δεδομένου μάλιστα ότι οι αλλεπάλληλες μεταρρυθμίσεις της διοικητικής δικαιοσύνης δεν απέδωσαν ακόμη το επιθυμητό αποτέλεσμα, ίσως θα ήταν σκόπιμο να στραφούν οι προσπάθειες στη βελτίωση της λειτουργίας της ίδιας της Διοίκησης, αφού αυτή αποτελεί την πρώτη ύλη της δουλειάς του δικαστή και προκαλεί τη συμφόρηση των δικαστηρίων.

Οι διοικητικές προσφυγές διακρίνονται στις άτυπες, των οποίων η άσκηση πηγάζει από το άρθρο 10 του Συντάγματος και ήδη θεμελιώνεται ρητώς στο άρθρο 24 ΚΔΔιαδ και στις τυπικές που προβλέπονται και ρυθμίζονται από ειδική διάταξη νόμου[134].

1. Άτυπες προσφυγές

Εάν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης της κατά το άρθρο 25 ΚΔΔιαδ ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής, τότε μπορεί να ασκηθεί, χωρίς υποχρέωση τήρησης κάποιας προθεσμίας, αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή.

1α.*Η αίτηση θεραπείας* απευθύνεται στη διοικητική αρχή που εξέδωσε την πράξη και έχει ως αίτημα την ανάκληση ή την τροποποίηση αυτής.

Β. *Η ιεραρχική προσφυγή α*πευθύνεται στην αρχή που προΐσταται εκείνης που εξέδωσε την πράξη *και έ*χει ως αίτημα την ακύρωση της πράξης. Και στις δύο περιπτώσεις δεν είναι επιτρεπτή η άσκηση κατά σιωπηρών πράξεων. [135]Ακόμα απαραίτητη προϋπόθεση ασκήσεως των άτυπων προσφυγών αποτελεί η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος στο πρόσωπο του διοικούμενου, το οποίο συνίσταται στην ανάγκη αποκατάστασης της υλικής ή ηθικής βλάβης των εννόμων συμφερόντων του ενδιαφερομένου διοικούμενου-πολίτη από τις φερόμενες ως παράνομες πράξεις των δημοσίων υπαλλήλων.

Η Διοίκηση οφείλει να προβεί σε έλεγχο αυτών που «καταγγέλλονται» μέσω των άτυπων προσφυγών εντός 30 ημερών από την κατάθεση τους, με την επιφύλαξη τυχόν ειδικών διατάξεων.

---

[134] άρθρο 25 ΚΔΔιαδ

[135]αιτιολογική έκθεση ΚΔΔιαδ

Έτσι και για την προστασία των προβαλλόμενων δικαιωμάτων των διοικούμενων πολιτών εάν μία τέτοια προσφυγή ασκηθεί εντός της προθεσμίας άσκησης του ενδίκου βοηθήματος κατά της προσβαλλόμενης πράξης επιφέρει τη διακοπή της προθεσμίας αυτής (για μία μόνο φορά) επί 30 ημέρες ή μέχρι την κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση της απάντησης της Διοίκησης, εάν επέλθει νωρίτερα[136].

Στην περίπτωση αιτήσεως θεραπείας πραγματοποιείται ουσιαστικός έλεγχος της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης ενώ επί ιεραρχικής προσφυγής γίνεται έλεγχος νομιμότητας αυτής. Έτσι, αν γίνει δεκτή η αίτηση θεραπείας ανακαλείται ή τροποποιείται μερικά ή ολικά η προσβαλλόμενη πράξη ενώ αν γίνει δεκτή η ιεραρχική προσφυγή η πράξη ακυρώνεται και αναπέμπεται προς επανεξέταση στο αρμόδιο όργανο.

2. Τυπικές προσφυγές

Προβλέπονται από νομοθετική διάταξη και ασκούνται κατά εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Έτσι μπορεί να ασκηθούν καικατά παραλείψεων

2α. ***Ειδική προσφυγή***

Προβλέπεται από ειδικές διατάξεις και ασκείται κατά εκτελεστών πράξεων (σύμφωνα με το άρθρο 227 παρ. 1 β΄ του Ν. 3852/2010. Προσφυγή νομιμότητας ενώπιον του Ελεγκτή Νομιμότητας επιτρέπεται και κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών και των συνδέσμων εντός δεκαημέρου από την άπρακτη παρέλευση της ειδικής προθεσμίας που, τυχόν, τάσσει ο νόμος για την έκδοση της οικείας πράξης, διαφορετικά μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή της σχετικής αίτησης του ενδιαφερομένου). Ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις σχετικές διατάξεις διοικητικού οργάνου μέσα στην νόμιμη προθεσμία και μέσω αυτής πραγματοποιείται έλεγχο νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης του διοικητικού οργάνου.

136 άρθρο 46 παρ. 2 του πδ18/1989. Βλ. και ΣτΕ 2485/2013, 4525/2009, 457/2008, 3576/2005, 2863/2003).

Η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να προβεί σε ενημέρωση του διοικούμενου για τη δυνατότητα άσκησής της καθόσον η άσκησή της συνιστά τήρηση προδικασίας για την παροχή δικαστικής προστασίας.

2β. ***Ενδικοφανής προσφυγή***

Προβλέπεται από ειδικές διατάξεις και ασκείται κατά εκτελεστών πράξεων και ενώπιον του προβλεπόμενου από τις οικείες διατάξεις διοικητικού οργάνου μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία. Με την ενδικοφανή προσφυγή πραγματοποιείται έλεγχος νομιμότητας και ουσίας των εκτελεστών διοικητικών πράξεων των δημοσίων υπαλλήλων.[137]

Η ενδικοφανής προσφυγή εντάσσεται στους μηχανισμούς που μπορούν να συμβάλλουν ουσιωδώς στην εξωδικαστική επίλυση των διαφορών, επομένως να λειτουργήσουν ως φίλτρο διήθησης των υποθέσεων των οποίων θα επιληφθεί ο διοικητικός δικαστής. Με τον όρο ενδικοφανής προσφυγή νοείται, βεβαίως, η διοικητική προσφυγή του άρθρου 25 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η οποία παρέχει την εξουσία ελέγχου της νομιμότητας της πράξης και της ουσίας της υπόθεσης, και της οποίας η άσκηση αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης και των προσφυγών ουσίας, σύμφωνα με τα άρθρα 45 παρ. 2 του π.δ. 18/1989 και 63 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Πρόκειται για μέσο δευτεροβάθμιου ελέγχου της υπόθεσης από την ίδια τη Διοίκηση και για υποχρεωτικό προστάδιο της διοικητικής δίκης, η μη τήρηση του οποίου επιφέρει, εφόσον συντρέχουν οι κατά νόμο προϋποθέσεις, απώλεια του δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

Οι τρεις βασικές λειτουργίες που επιτελεί η ενδικοφανής προσφυγή είναι: 1) ο αυτοέλεγχος της Διοίκησης και η διόρθωση των πλημμελειών των πράξεών της, με αυτοέλεγχο αυτών 2) η αποτελεσματικότερη, λιγότερο δαπανηρή και απλούστερη έννομη προστασία του διοικουμένου, αφού η Διοίκηση έχει αντικειμενικά περισσότερες δυνατότητες επέμβασης στην πράξη της από τον δικαστή, 3) η αποσυμφόρηση των δικαστηρίων, καθόσον η διαφορά δύναται να επιλυθεί σε διοικητικό επίπεδο, είτε με την αποδοχή από το διοικούμενο της ορθότητας της

[137]Παναγοπούλου Μ-Ε , Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των Διοικητικών Αρχών, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999˙

απόφασης της[138], είτε με το να φθάσειη υπόθεση ενώπιον του δικαστή εκκαθαρισμένη κατά το νομικό και πραγματικό μέρος της, απαλλαγμένη από τυπικά ελαττώματα.[139]

Σε αντίθεση με την ελληνική, στη γαλλική έννομη τάξη ανεξάρτητα από την επιχειρηματολογία που προβάλλει ο προσφεύγων ενώπιον της Διοίκησης, η άσκηση της διοικητικής προσφυγής δεν ασκεί επιρροή στη μεταγενέστερη δικονομική δυνατότητά του να επικαλεστεί ενώπιον του δικαστή όλους τους λόγους που ενδέχεται να διασφαλίσουν την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης. Πράγματι, η άσκηση ακόμη και υποχρεωτικής διοικητικής προσφυγής δεν έχει ως συνέπεια την αποκρυστάλλωση της διαφοράς[140], οπότε δεν τίθεται ζήτημα «νέων» λόγων που προβάλλονται ενώπιον του ακυρωτικού δικαστή σε σχέση με αυτούς που προβλήθηκαν ενώπιον της Διοίκησης[141]. Απαιτείται μόνον η ταυτότητα του αιτήματος διοικητικής και ένδικης προσφυγής, για να καθίσταται δυνατή η εξακρίβωση του ότι πρόκειται για την ίδια διαφορά.

3.Άσκηση προσφυγής του διοικούμενου κατά των διοικητικών πράξεων ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων

Με την επιφύλαξη όσων ορίζονται σε ειδικές διατάξεις του Κώδικα,οι εκτελεστές ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις, από τις οποίες δημιουργούνται κατάτο νόμο διοικητικές διαφορές ουσίας, υπόκεινται σε προσφυγή. Είναι απαράδεκτη η προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου, εάν δεν ασκηθεί προηγουμένως η ενδικοφανής (διοικητική) προσφυγή, που προβλέπεται από το νόμο, εκτός εάν το όργανο παραλείψει να ενημερώσει εντελώς το διοικούμενο πολίτη τόσο για την υποχρέωση, όσο και για τους όρους άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής.[142]

---

[138]E. Prevedourou, Les recours administratifs obligatoireς.Etude comparée des droit allemand et français, LGDJ, 1996, σελ.160 επ.

[139]αναρμοδιότητα και έλλειψη αιτιολογία

[140], E. Prevedourou, ο.π.,σελ 303.

[142]Άρθρο 63 Κ.Δ.Δ.

Η προσφυγή ασκείται μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών, η οποία αρχίζει σεπερίπτωση ρητής πράξης είτε από την κατά νόμο επίδοσή της σε αυτούς ή σε κάθε άλλη περίπτωση, από τότε που αυτοί έλαβαν αποδεδειγμένως πλήρη γνώση τουπεριεχομένουτης. Σε περίπτωση παράλειψης, η προθεσμία είναι εξήντα ημερών και ξεκινά από τη συντέλεσή της πράξεως.

Η προσφυγή μπορεί να ασκηθεί και πριν από την επίδοση της πράξης. Αν, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας, αποβιώσει ο νομιμοποιούμενος, χωρίς να έχει ασκήσει προσφυγή, αυτή είναι δυνατόν να ασκηθεί από τους κάθε είδους γενικούς ή ειδικούς διαδόχους του, εφόσον έχουν έννομο συμφέρον, μέσα σε ισόχρονη προθεσμία, η οποία αρχίζει από τότε που αυτοί έλαβαν αποδεδειγμένως πλήρη γνώση της πράξης ή από τότε που τυχόν αυτή τούς κοινοποιήθηκε ή από τότε που αποδεδειγμένως αντιλήφθηκαν τη συντέλεση της παράλειψης. Αν εκκρεμεί αποδοχή της κληρονομιάς, η προθεσμία δεν αρχίζει πριν από την αποδοχή. Αν ο νομιμοποιούμενος προς άσκηση προσφυγής διαμένει στην αλλοδαπή, οι αντίστοιχες προθεσμίες ορίζονται σε ενενήντα (90) ημέρες.

Από το σύνολο των ανωτέρω ρυθμίσεων αποδεικνύεται η ενίσχυση της δυνατότητας των διοικούμενων, να κινηθούν δικαστικά σε όλες τις περιπτώσεις εκείνες, που δεν επιτυγχάνεται η προστασία τους από παράνομες και υπαίτιες ενέργειες ή παραλείψεις των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες εκφράζονται μέσω των εκτελεστών διοικητικών πράξεων και αποτελούν αποτέλεσμα παραβάσεων των υπηρεσιακών και υπαλληλικών τους καθηκόντων.

Τα Διοικητικά Δικαστήρια οφείλουν να ενεργούν στο πλαίσιο που ορίζει η εύρυθμηλειτουργία της δικαιοσύνης, λαμβανομένων υπόψη ταυτόχρονα τόσο της αρχής της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος όσο και της αρχής της προστασίας του διοικούμενου πολίτη από την κακοδιοίκηση σε συνδυασμό με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου στη διοικητική δράση. Μάλιστα, η προστασία του διοικούμενου στο στάδιο αυτό διασφαλίζεται από τη θεμελιώδη αρχή της δίκης, ως δείγμα κοινωνίας δημοκρατικής και ευνομούμενης. Εξάλλου: « *Η δίκαιη δίκη αποτελεί κατάκτηση και χαρακτηριστικό του δικαιικού μας πολιτισμού.Η συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξαρτησία της ελληνικής δικαιοσύνης, η κατάκτηση και το καθήκον των δικαστών για τη διεξαγωγή της δίκης. Το Σύνταγμα μας και οι νόμοι της χώρας κατοχυρώνουν απολύτως της δίκαιη δίκη για οποιονδήποτε κατηγορούμενο και για οποιαδήποτε κατηγορία».*

Ε. Η προστασία των δημοσίων υπαλλήλων από μη νόμιμες και αβάσιμες καταγγελίες

Ε1. Δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής και από τους δημοσίους υπαλλήλους

Στις διατάξεις τουάρθρου 142 του νόμου 4057/2012[143] προβλέπεται το δικαίωμα της προσφυγής των δημοσίων υπαλλήλων στη δικαιοσύνη στην περίπτωση κατά την οποία θίγονται τα εργασιακά τους συμφέροντα. Συγκεκριμένα: 1. δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές του υποβιβασμού ή της οριστικής παύσης.

2. Δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του διοικητικού εφετείου έχουν οι μόνιμοι υπάλληλοι κατά:α) των πειθαρχικών αποφάσεων του Υπουργού, του Διοικητή του Αγίου Όρους, του προέδρου ή του επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, καθώς και του διοικητή ή του προέδρου συλλογικού οργάνου, ο οποίος ασκεί τη διοίκηση νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου,β) των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν οποιαδήποτε ποινή πλην της έγγραφης επίπληξης και του προστίμου των αποδοχών έως ενός (1) μηνός,γ) των αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων, όταν επιβάλλουν την πειθαρχική ποινή του προστίμου αποδοχών ενός (1) μηνός έως και τεσσάρων (4) μηνών κατά των οποίων δεν μπορούν να ασκήσουν ένσταση με την επιφύλαξη του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 141.

3. Δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης κατά των αποφάσεων του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου που επιβάλλουν τις πειθαρχικές ποινές της προσωρινής παύσης και του υποβιβασμού με αίτημα την επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης. Το αίτημα πρέπει να στηρίζεται σε συγκεκριμένα στοιχεία του πειθαρχικού φακέλου.

[143] Πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων

Η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής ξεκινά από την περιέλευση των πειθαρχικών αποφάσεων στο γραφείο τουΓενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Υπογράφεται από τον ίδιο ενώ κατά τη συζήτηση της παρίσταται μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Αν ο υπάλληλος έχει ασκήσει ήδη ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού εφετείου προσφυγή, κατά της απόφασης του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, που επιβάλλει σε αυτόν την πειθαρχική ποινή της προσωρινής παύσης, ή την ασκεί ενόσω εκκρεμεί η ανωτέρω προσφυγή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, το εν λόγω δικαστήριο οφείλει να παραπέμψει την υπόθεση στο Συμβούλιο της Επικρατείας προς συνεκδίκαση.Η προθεσμία για την άσκηση της ανωτέρω προσφυγής αρχίζει από την κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση της απόφασης.

Τόσο η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής όσο και η άσκηση της δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, με εξαίρεση τις πειθαρχικές αποφάσεις που επιβάλλουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού. Το αρμόδιο διοικητικό εφετείο μπορεί, ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος, με απόφαση του να αναστείλει την εκτέλεση της πειθαρχικής απόφασης, εφόσον πιθανολογείται ανεπανόρθωτη βλάβη του προσφεύγοντος ή ευδοκίμηση της προσφυγής, εκτός εάν λόγοι δημοσίου συμφέροντος αποκλείουν τη χορήγηση της 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 ισχύει. Το Συμβούλιο της Επικρατείας ή το διοικητικό εφετείο, όταν κρίνουν ύστερα από προσφυγή του υπαλλήλου, δεν μπορούν να χειροτερεύουν τη θέση του.

Ε2. Η προβλεπόμενη προστασία των δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων μέσω της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Η προσέγγιση του δημοσιουπαλληλικού καθεστώτος υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α) εμφανίζει την ακόλουθη ιδιομορφία: ο δημόσιος υπάλληλος αποτελεί τόσο προέκταση του νομικού προσώπου του κράτους όσο και φορέα ατομικών δικαιωμάτων. Συνεπώς οι δημόσιοι

υπάλληλοι αποτελούν τα όργανα της διοικητικής δράσης και η άσκηση των καθηκόντων τους προϋποθέτει την εξισορρόπηση δύο αντιτιθέμενων συμφερόντων: από τη μία πλευρά την προστασία των δικαιωμάτων τους και από την άλλη πλευρά τη διασφάλιση του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος[144].

Ο δημόσιος υπάλληλος διαθέτει το αναφαίρετο δικαίωμα, με την προϋπόθεση της διατηρήσεως επιφυλάξεων, στην εξωτερίκευση της γνώμης του, είτε εντός είτε εκτός της υπηρεσίας. Έτσι, η υποχρέωση υπακοής των δημοσίων υπαλλήλων εμπεριέχει δύο αντίθετα στοιχεία. Από τη μία πλευρά, η δημόσια διοίκηση ως εκφραστής της κρατικής εξουσίας επιδιώκει τον περιορισμό της εξωτερίκευσης της γνώμης των δημοσίων υπαλλήλων και από την άλλη οι τελευταίοι διατηρούν το δικαίωμα της ελεύθερης εκφράσεως της βουλήσεώς τους. Η υποχρέωση υπακοής του δημοσίου υπαλλήλου στον ιεραρχικά ανώτερο του υπάλληλο, σε μία ιεραρχικά δομημένη διοίκηση, όπως η ελληνική[145], δημιουργείται από την ανάγκη διασφαλίσεως της καλής λειτουργίας και τηρήσεως της τάξης σε κάθε δημόσια υπηρεσία. Το καθήκον αυτό θα πρέπει να ανταποκρίνεται σε πραγματικές ανάγκες της υπηρεσίας και να αποσκοπεί στην επίτευξη άμεσα ή έμμεσα του δημοσίου συμφέροντος. Η ανυπακοή του υπαλλήλου στο ιεραρχικά προϊστάμενο του όργανο έχει κριθεί από τα αρμόδια εθνικά δικαιοδοτικά όργανα ως παράβαση καθήκοντος, εξαιτίας της οποίας δύναται να επιβληθούν πειθαρχικά μέτρα.[146]

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, στην περίπτωση παράνομης διαταγής από την προϊστάμενη του δημοσίου υπαλλήλου αρχή, εκφράζεται από τους θεωρητικούς η άποψη ότι, ο δημόσιος υπάλληλος, οι ενέργειες του οποίου διέπονται από την αρχή της νομιμότητας έχει το δικαίωμα να μην υπακούσει. Ωστόσο, υπάρχει και η αντίθετη άποψη, σύμφωνα με την οποία ο δημόσιος υπάλληλος δεν είναι αρμόδιος να κρίνει τη νομιμότητα των διαταγών των ιεραρχικά προϊστάμενών του οργάνων και κατά συνέπεια θα πρέπει να υπακούει σε αυτές, ώστε οι ενέργειές του να μη συνιστούν παράβαση καθήκοντος.[147]

Σε περίπτωση ασκήσεως πειθαρχικών και ποινικών διώξεων εναντίον του, κάθε υπάλληλος έχει το δικαίωμα συμμετοχής σε μία *δίκαιη δίκη.* Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται και από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,

---

[144] Κτιστάκη Στ, ο.π, σελ.8

[145] Κατά το πρότυπο της γαλλικής διοικήσεως

[146]PLANTEY (Alain), Le function puplic-Traite general,Paris, litec 2001, σελ.420 επ.

[147]B.CHERIGNY:Orde illegal et devoir de desobeissance dans le contentiux dysciplinaire de la function puplic civile,RDP, 1975 σελ 872.

σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου 6 αυτής, το οποίο χαρακτηρίζεται ως η «*εγγύηση της εγγυήσεως»,* των προβλεπόμενων από τη σύμβαση δικαιωμάτων.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστού του Στρασβούργου, υπό το πρίσμα του παραπάνω άρθρου της Ε.Σ.Δ.Α., η αμφισβήτηση που δημιουργείται κατά το στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας διακρίνεται από την ποινική κατηγορία του δημοσίου υπαλλήλου, ακόμα και αν η διάκριση αυτών των δύο εννοιών δεν είναι απόλυτα σαφής. Σύμφωνα με την παραδοχή αυτή, οι πειθαρχικές διαδικασίες δε συνιστούν αμφισβητήσεις για το βάσιμο της ποινικής κατηγορίας και επομένως δεν αρκεί ο χαρακτηρισμός της ποινής ως πειθαρχικής, προκειμένου ο υπάλληλος να τύχει των εγγυήσεων δικαστικής προστασίας, οι οποίες καλύπτουν την ποινική διαδικασία.

Ωστόσο, μέγιστης σημασίας συνιστά η νομολογία του ως άνω δικαστηρίου, που εφαρμόζει τις διατάξεις του άρθρου 6 της Ε.Σ.Δ.Α. στις πειθαρχικές διαδικασίες που αφορούν σε συμβασιούχους υπαλλήλους ορίζοντας ότι «*το δικαίωμα συνέχισης ασκήσεως της επαγγελματικής δραστηριότητας συνιστά δικαίωμα αστικής φύσεως».* Κάθε διαδικασία επομένως, σύμφωνα με τα παραπάνω θα πρέπει να διέπεται από τις προβλεπόμενες από τις ως άνω διατάξεις εγγυήσεις.

Το Δικαστήριο του Στρασβούργου ορίζει ότι η εφαρμογή του άρθρου 6 παρ.1 της συμβάσεως στο πλαίσιο της πειθαρχικής διαδικασίας εξαρτάται από δύο παράγοντες: την έκβαση της διαδικασίας και τη βαρύτητα της επιβληθείσας ποινής. Επομένως κατά την κρίση του, ο βαθμός της υπαιτιότητας αποτελεί αποφασιστικής σημασίας στοιχείο για τον προσδιορισμό του πειθαρχικού ή του ποινικού χαρακτήρα μίας κατηγορίας. Σύμφωνα με την κρίση αυτή, οι διαδικασίες οι οποίες οδηγούνται στην άσκηση πειθαρχικής ποινής περιορισμένης βαρύτητας, όπως η απλή επίπληξη ή το πρόστιμο, δεν συμπεριλαμβάνονται σε εκείνες, οι οποίες θα πρέπει να διέπονται από τις εγγυήσεις της δίκαιης δίκης, υπό το πρίσμα των διατάξεων του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ.[148]

Ο διωκόμενος υπάλληλος θα πρέπει να έχει το δικαίωμα να ασκεί τα μέσα υπερασπίσεως του με τρόπο αποτελεσματικό. Σε αυτό το πλαίσιο θα πρέπει να ακουσθεί από τη διοίκηση, εφόσον προηγουμένως έχει πλήρως και επαρκώς ενημερωθεί για όλες τις κατηγορίες που του προσάπτονται, δυνάμει των οποίων θα ήταν δυνατό να του επιβληθούν πειθαρχικές ποινές. Θα πρέπει να έχουν το χρόνο οι

[148] Κτιστάκη Στ, ο.π, σελ.68

ίδιοι ή οι δικαστικοί τους συμπαραστάτες να συμβουλεύονται αφού λάβουν πλήρη γνώση αυτού, το φάκελο που έχει σχηματίσει σε βάρος τους η αρμόδια πειθαρχική αρχή κατά το χρονικό διάστημα ανάμεσα στην άσκηση της πειθαρχικής δίωξης και τη συνεδρίαση του πειθαρχικού συμβουλίου. Τέλος έχουν το αναφαίρετο δικαίωμα να απαιτούν να ολοκληρωθεί η πειθαρχική διαδικασία σε εύλογο διάστημα. Εξάλλου κατά το πνεύμα της συμβάσεως «απόλυτα επαρκή έλεγχο» αποτελεί μόνο ο έλεγχος αναλογικότητας της επιβληθείσας ποινής προς την πειθαρχική παράβαση.

Οι πειθαρχικές αποφάσεις κατ'ακολουθία υποβάλλονται σε δικαστικό έλεγχο. Ο έλεγχος αυτός πληροί τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις για τη δίκαιη δίκη, εφόσον είτε προορίζεται σε διαπίστωση προφανούς σφάλματος της πειθαρχικής διαδικασίας είτε επεκτείνεται περαιτέρω σε διαπίστωση της αναλογικότητας της πειθαρχικής ποινής με την πειθαρχική παράβαση.

Στην επιβολή των πειθαρχικών ποινών λαμβάνονται υπόψη οι κανόνες και οι αρχές του ποινικού δικαίου όπως: 1) οι λόγοι αποκλεισμού της υπαιτιότητας και της ικανότητας προς καταλογισμό, 2) οι ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις για την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής. Νομολογιακά έχουν κριθεί ως ελαφρυντικές οι εξής περιστάσεις: α) το λευκό πειθαρχικό παρελθόν του υπαλλήλου, β) η άριστη υπηρεσιακή του εικόνα, γ) η ειλικρινής συμπεριφορά και το νεαρό της ηλικίας του, δ)οι ευμενείς κρίσεις του προϊσταμένου του, ε) η ειλικρινής του μετάνοια, στ) το ενδιαφέρον του προς την υπηρεσία, ζ) η ιδιάζουσα ψυχική του κατάσταση κατά την τέλεση του αδικήματος. [149]3) η έμπρακτη μετάνοια του υπαλλήλου, 4) το δικαίωμα σιωπής του, 5) η πραγματική και νομική του πλάνη ως προς τα συστατικά στοιχεία της αντικειμενικής υπόστασης της αξιόποινης πράξης και 6) το τεκμήριο της αθωότητας του πειθαρχικά διωκόμενου υπαλλήλου.

Εξάλλου, ηαρχήnullumcrimennullapoenasinelege, ηοποίασυνιστά θεμελιώδη αρχή του Ποινικού Δικαίου, (κανένα έγκλημα, καμία ποινή χωρίς νόμο) εφαρμόζεται τόσο κατά την επιβολή ποινικών όσο και πειθαρχικών ποινών κατά των δημοσίων υπαλλήλων και κατοχυρώνει αναφαίρετο δικαίωμα αυτών σε επίπεδο εθνικό, ευρωπαϊκό και διακρατικό. Κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 παρ. 1 του Συντάγματος, όπου ορίζεται ρητά «*Έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς νόμο που να ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης και να ορίζει τα στοιχεία της. Ποτέ δεν*

[149] ΣτΕ 2027/2001, 74/1998, 153/1972

επιβάλλεται ποινή βαρύτερη από εκείνη που προβλεπόταν κατά την τέλεση της πράξης».[150]

Η ίδια αρχή προβλέπεται και στις διατάξεις του άρθρου 7 παρ. 1 της ΕΣΔΑ «*Μη επιβολή ποινής άνευ νόμου: Ουδείς δύναται να καταδικασθή δια πράξιν ή παράλειψιν, η οποία καθ' ην στιγμήν διεπράχθη, δεν απετέλει αδίκημα συμφώνως προς το εθνικόν ή διεθνές δίκαιον. Ούτε επιβάλλεται βαρυτέρα ποινή από εκείνην η οποία επεβάλλετο κατά την στιγμήν της διαπράξεως του αδικήματος».*

Ακόμα, στο Σύνταγμα της Ευρώπης, στο άρθρο 109 σχετικά με τις "*Αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας των αξιόποινων πράξεων και ποινών*", ορίζεται ρητά ότι κανένας δε μπορεί να καταδικασθεί για πράξη ή παράλειψη, η οποία δεν αποτελούσε κατά τη στιγμή της τελέσεώς της αδίκημα κατά το εθνικό ή διεθνές δίκαιο. Αντίστοιχα, δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή βαρύτερη από εκείνη που θα επιβάλλονταν κατά τη χρονική στιγμή τελέσεως του αδικήματος παρά μόνο στην περίπτωση που μετά την τέλεση του αδικήματος προβλέπεται ηπιότερη ποινή. Όμοια προβλέπονται και στις διατάξεις του άρθρου 15 παρ. 1 του Διεθνούς Συμφώνου της Νέας Υόρκης, το οποίο κυρώθηκε στην Ελλάδα με το ν. 2462/1997.

Με βάση τα παραπάνω συνάγεται αβίαστα ότι η εφαρμογή της απαγόρευσης της αναδρομικότητας των νόμων και των επιβαλλόμενων πειθαρχικών ποινών τείνει στην προστασία των δημοσίων υπαλλήλων για τις περιπτώσεις εκείνες που οι πράξεις ή οι παραλείψεις τους κατά το χρόνο τελέσεώς τους δε συνιστούσαν αδικήματα και ειδικότερα σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου προβλέπονταν ηπιότερη πειθαρχική ποινή κατά το ίδιο ως άνω χρονικό διάστημα.Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η διασφάλιση της αρχής της προστασίας της εμπιστοσύνης του δημοσίου υπαλλήλου αλλά και η έννοια της χρηστής διοικήσεως.

Η απαγόρευση της αρχής της αναδρομικότητας των πειθαρχικών ποινών συνδέεται άμεσα και άρρηκτα και με την αρχή της απαγόρευσης της επιβολής δεύτερης πειθαρχικής ποινής για το ίδιο αδίκημα (non bis in idem).

ΣΤ.ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Με βάση όλα τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι η ελληνική νομοθεσία χαρακτηρίζεται από πληρότητα ως προς την πρόβλεψη και την οριοθέτηση των

[150] Αντίστοιχα ορίζονται και στις διατάξεις του άρθρου 1 ΠΚ.

λεγόμενων «*εγκλημάτων στην υπηρεσία»* και ειδικότερα αυτού της παράβασης καθήκοντος κατ' άρθρο 259 Π.Κ., τόσο σε πειθαρχικό όσο και σε ποινικό επίπεδο. Ωστόσο, η ποινική τιμώρηση του εγκλήματος αυτού[151] (ακόμα και με την τροποποίηση του Π.Κ και την ανάδειξή του υπό προϋποθέσεις και ανά περιπτώσεις σε κακουργηματικού χαρακτήρα), σε αντιστάθμιση με τον κίνδυνο που ελλοχεύει ειδικότερα στη σημερινή σύγχρονη κοινωνία της κοινωνικοοικονομικής κρίσης για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, μέσα σε ένα κράτος δικαίου,θα πρέπει να θεωρηθεί ιδιαίτερα επιεικής.

Απαιτείται επομένως, αναγνώριση και πιστή εφαρμογή των νόμων που διέπουν την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης. Θα πρέπει στο πλαίσιο αυτό, πρωτίστως η Διοίκηση και τα ελληνικά Δικαστήρια ακολούθως εφόσον επιλαμβάνονται, ως σωστοί και άμεμπτοι εφαρμοστές του ελληνικού δικαίου να αποβάλλουν από τους κόλπους τους ανάξιους και αναποτελεσματικούς λειτουργούς και υπαλλήλους, προλαμβάνοντας φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης και τιμωρώντας στη συνέχεια με αυστηρότητα και αποτελεσματικότητα κάθε παράνομη και υπαίτια πράξη του δράστη-δημοσίου υπαλλήλου ή λειτουργού που προσβάλλει και απειλεί το δημόσιο συμφέρον προς επίτευξη ιδιοτελών σκοπών και οφέλους.

Η διασφάλιση των ηθικών βάσεων και των αρχών της δημοκρατίας θα πρέπει να γίνεται από τους εφαρμοστές του δικαίου. Επομένως, η Δημόσια Διοίκηση ως εκφραστής της βούλησης του κοινωνικού συνόλου θα πρέπει μέσα από την καθαρή, άμεπτη και αποτελεσματική λειτουργία της, με τη συμβολή και την προστασία της νομοθετικής και δικαστικής λειτουργίας να διασφαλίζει την εφαρμογή τόσο της αρχής της χρηστής και αποτελεσματικής διοίκησης όσο και της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Έτσι, θα επιτευχθεί η μέσω της κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής ευημερίας και ανάπτυξης η σταθερότητα του δημοκρατικού κράτους, η διασφάλιση του θεσμού της εθνικής μας κυριαρχίας και ακολούθως η προάσπιση των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών.[152]

Παράλληλα ωστόσο, θα πρέπει να αναπτυχθεί και στους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους-λειτουργούς ένα αίσθημα ευθύνης για μία άκρως υπεύθυνη αποστολή που διεκπεραιώνουν μέσα από την υπηρεσία τους, η οποία θα πρέπει καθόλη τη διάρκειά της να βασίζεται σε μία έντιμη και άκρως ακέραια και αμερόληπτη στάση.

---

[151] Ποινής φυλάκισης έως 2 ετών κατά την ίδια ως άνω διάταξη.
[152] Σπηλιωτόπουλος Επ, ο.π.

Επομένως, η επίτευξη όλων των παραπάνω στόχων θα πρέπει να επιδιώκεται και μέσα από την ανάπτυξη από τους δημόσιους λειτουργούς, μίας κουλτούρας και συμπεριφοράς πιστής τήρησης των θεμελιωδών ηθικών αρχών της χρηστής, αμερόληπτής και αποτελεσματικής διοίκησης καθώς και όλων εκείνων των αρχών που προβλέπονται από την ύπαρξη και τη λειτουργία της έννομης τάξης για την προστασία του κοινωνικού συνόλου και την ικανοποίηση του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος. Εξάλλου, οι δημόσιοι υπάλληλοι-λειτουργοί αποτελούν *εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρέτες του λαού, οφείλοντας πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα.*[153]

[153] Άρθρο 103 παρ.1 του Συντάγματος.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

ΑλεξόπουλοςΑ., Μαυρομούστακου Η.*Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα: Η περίπτωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ),*εκδόσεις Σιδέρης 2005.

Αναστασοπούλου Ι. *Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, δυνατότητες και όρια. Ενεργητική και παθητική δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2012.

Αργυροηλιόπουλος Ηλ. *Η ιδιωτική και δημόσια διαφθορά ως έγκλημα αθέμιτου ανταγωνισμού,* Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2006.

Γάφος Ηλ.*Ποινικόν Δίκαιον, Ειδικό μέρος*, τεύχος Γ 1961.

Γιαρέντη Ι.*Παράβαση καθήκοντος, Πειθαρχική και ποινική προσέγγιση*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2012.

Δέδες Χ. *Ποινικόν Δίκαιον, Ειδικό μέρος-εγκλήματα περί την υπηρεσίαν,* Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1983.

Ευστρατίου Π.Μ.*Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας σε διοικητικές διαδικασίες και το άρθρο 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α.,* εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1996.

Καρανίκας Δ. *Εγχειρίδιον Ποινικού Δικαίου-Ειδικό μέρος*, Εκδόσεις Σάκκουλα 1954.

Κασιμάτης Γ. *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα 1980.

Κτιστάκη Στ.*Δημοσιουπαλληλικό Δίκαιο και ΕΣΔΑ*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2004.

Μακρυδημήτρης Αντ. *Δημόσια Διοίκηση*, Δ' άκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2010.

Μανωλεδάκης Ι. *Εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας, 11η έκδοση*, Εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα 2002.

Μαργαρίτης Μ.*Ποινικός Κώδικας, ερμηνεία και εφαρμογή*, Εκδόσεις Π.Ν Σάκκουλα 2009.

Μπέσιλα- Μακρίση Ελισσάβετ. *Έλεγχος της Διοίκησης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2006.

Μπιτζιλέκης Ν. *Υπηρεσιακά εγκλήματα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001.

Μπουρόπουλος Αγ. *Ερμηνεία του Ποινικού Κώδικος*, Εκδόσεις Σάκκουλα 1959.

Ξηρός Θ.*Ζητήματα δικαίου των πολιτικών κομμάτων,* Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003.

Παναγοπούλου Μ.Ε.*Οι προσφυγές κατά πράξεων της Διοικήσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών,* Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Πατηνιώτης Ν. *Ποινικά αδικήματα κατά του Δημοσίου, το Δημόσιο ως πολιτικώς ενάγον*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2007.

Παύλου Στ.*Εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2006.

Ράικος Α. *Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2002.

Σπηλιωτόπουλος Επ. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2011.

Σπινέλλης Δ. *Εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία*,Εκδόσεις Σάκκουλα 1988.

Συμεωνίδου- Καστανίδου Ε.*Ποινικός Κώδικας***,** Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 2004.

Τάχος Α. *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο,* εκδόσεις Αντ. Ν. Σαάκκουλα 2008.

Τάχος Α.-Συμεωνίδης Ι. *Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2007.

Τροβά Ελ. *Εξουσίες και διαφάνεια*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2005.

Χρυσόγονος Κ. *Ατομικά και κονωνικά δικαιώματα*, Εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα 2002.

Ξενόγλωσση

Cherigny B. *Orde illegal et devoir de desobeissance dans le contentiux dysciplinaire de la function puplic civile***,**RDP 1975.

Eigen Peter- Mark Pieth*Korruptiom im internationalen Geschaftsvekehr,* Basel 1999.

E. Prevedourou. *Les recours administratifs obligatoires. Etude comparée des droit allemand et français,*LGDJ 1996.

F.Meny, *La corruption de La Republic,*1992.

Friedman Milton &Rose, *The Fallacy of the Welfare State***,**2013.

Kant Im. *The Critique of Practical Reason*, Bibliotech Press 2014.

Maurer Malte. Bestechung nm Aussenhandel, Regensburg 1992.

PlenteyAlain, *Le function puplic-Traite general***,**Paris, litec 2001**.**

Άρθρα

Κάρκαλης Ι. *΄΄Μορφές αντικειμενικού δικαστικού ελέγχου και καταπολέμηση της διαφθοράς΄΄.*

Μαυρομούστακου Η. *΄΄Προσλήψεις και Δημόσια Διοίκηση 1994 -2005. Η αξιοκρατία ως διακύβευμα΄΄*

Νομικά περιοδικά

Ποινική Δίκη 2009: *΄΄ Η σύγχρονη ελληνική ποινική νομοθεσία και η διαφαινόμενη σταδιακή μεταβολή του ρόλου του εισαγγελέα΄΄ του Παύλου Στ.*

Ποινικά χρονικά 1983:*΄΄Ιδιωτική γνωμοδότηση Ανδρουλάκη Ν.΄΄*

Ποινικά χρονικά 2003: *΄΄ Τα ιδιαίτερα τεχνάσματα που μόνο «ιδιαίτερα» δεν είναι΄΄ του Κατσαντώνη Αλ.*

Οδηγίες

Η με αρ. 9/2015 Οδηγία της ΕΑΑΔΗΣΥ με θέμα «*Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή των δημοσίων διαγωνισμών».*

Η με αρ. 2014/23/ΕΕ Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών

Η με αρ. 2014/24/ΕΕ Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για δημόσιες συμβάσεις

Η με αρ. 2014/53/ΕΕ Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς για τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών

Εκθέσεις

Εισαγωγή στην ετήσια έκθεση του Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το έτος 2014, Αθήνα Ιούνιος 2015.

Ιστότοποι

Eaadhsy.gr

Ec.Europa.Eu

Gedd.gr

Hsppa.gr

Nomos intrasoft

Seedd.gr

Synigoros.gr

Taxheaven.gr

Udmed.gov.gr