



Πειθαρχία και ατιμωρησία στο Δημόσιο

Περίληψη

Το σχέδιο των αλλαγών στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων που παρουσιάστηκε από την κυβέρνηση αποτελεί μια τυπική γραφειοκρατική άσκηση, μακράν των κανόνων της Καλής Νομοθέτησης, με επίταση του τιμωρητικού χαρακτήρα των ρυθμίσεών του και χωρίς καμία ολοκληρωμένη αντίληψη πειθαρχικής πολιτικής που θα μπορούσε να αποτελέσει το αντίβαρο της πελατειακής ατιμωρησίας. Το κείμενο αντιμετωπίζει το πειθαρχικό δίκαιο ως δημόσια πολιτική και υποστηρίζει ότι η αποτελεσματική και αποδοτική αντιμετώπιση των πειθαρχικών παραβάσεων σε περιβάλλον πελατειακών σχέσεων και ατιμωρησίας απαιτεί ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις, προτείνοντας μια προσέγγιση προσαρμοσμένη στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα.

Προτάσεις πολιτικής

Η αποτελεσματική πειθαρχική πολιτική σε περιβάλλοντα πελατειακών σχέσεων και κουλτούρας ατιμωρησίας προϋποθέτει ολοκληρωμένο σχέδιο δράσης που βασίζεται:

- **Στη διαφάνεια και πρόσβαση** όλων των εργαζομένων στους κανόνες και τις διαδικασίες, ώστε να αποτρέπεται η άγνοια και να ενισχύεται η πρόληψη παραβάσεων.
- **Στην εκπαίδευση των προϊσταμένων** για δίκαιη και επαγγελματική διαχείριση πειθαρχικών ζητημάτων, με έμφαση στην αποτροπή διακρίσεων και στην ενίσχυση θετικού οργανωσιακού κλίματος.
- **Στη διαφοροποίηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων** σε ελάσσονα, σοβαρά και πολύ σοβαρά, αποφεύγοντας την αδιακρίτως αυστηρή αντιμετώπιση, ενώ προτείνεται δικτύωση μεταξύ νομοθετών και πειθαρχικών οργάνων για ανταλλαγή πληροφορίας και εμπειρίας.
- **Στη χρήση τεχνολογικών εργαλείων** και ενοποιημένων πληροφοριακών συστημάτων για την έγκαιρη ανίχνευση κινδύνων, τον εντοπισμό μοτίβων παραβατικότητας και την ευελιξία στις διαδικασίες.
- **Στην ενίσχυση εσωτερικών ελέγχων** και στη δημιουργία κουλτούρας αναφοράς περιστατικών από τους ίδιους τους εργαζομένους, ώστε οι παραβάσεις να αντιμετωπίζονται εγκαίρως, είτε μέσω άτυπων είτε μέσω τυπικών διαδικασιών.
- **Στην αξιοποίηση άτυπων θετικών μηχανισμών**, όπως το φιλότιμο και η θεωρία της ώθησης (nudging), για τη διαμόρφωση θετικών συμπεριφορών χωρίς καταναγκασμό.
- **Στις μεταρρυθμίσεις που στηρίζονται στην ελληνική κοινωνική πραγματικότητα**, αποφεύγοντας μηχανιστικές προσεγγίσεις.

1. Κακή Νομοθέτηση-πάλι!

Οι αλλαγές που προτείνονται στις διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου¹ χαρακτηρίζονται, ιδίως, από λεπτομερειακότητα και πλατειασμό, τυπολατρία και νομικισμό-χαρακτηριστικά που αντιβαίνουν στις αρχές της καλής νομοθέτησης.

Εκεί, δηλαδή, που ακόμη και μια υπολειπόμενη των ευρωπαϊκών, διοίκηση θα επιχειρούσε να διευρύνει το πεδίο δράσης και ερμηνείας των κανόνων του πειθαρχικού, υιοθετώντας διασταλτικές ερμηνείες τους και καλές πρακτικές, η ελληνική γραφειοκρατία επιλέγει την αντικατάσταση λέξεων, άνευ ουδεμίας προστιθέμενης αξίας.

Ορισμένα χαρακτηριστικά παραδείγματα (με ακριβή μεταφορά του λεκτικού του κανόνα δικαίου):

- Στο άρθρο 6 επαυξάνεται ο χρόνος αναστολής της άσκησης καθηκόντων στην περίπτωση πειθαρχικού παραπτώματος και, προς τούτο, τροποποιείται το άρθρο 89 ΥΚ ως εξής: α) στην περ. β), αα) οι λέξεις «αργίας που επήλθε» αντικαθίστανται από τις λέξεις «αναστολής άσκησης καθηκόντων ή/και της αργίας που επιβλήθηκε», αβ) μετά τη λέξη «κατέληξε» προστίθεται, δύο φορές, η λέξη «αμετάκλητα», β) η περ. στ) καταργείται.
- Στο άρθρο 8 τροποποιείται το άρθρο 104 του ΥΚ. (ν. 3528/2007, Α' 26), περί της δυννητικής θέσης σε αργία και της αναστολής άσκησης καθηκόντων, και επέρχονται οι ακόλουθες τροποποιήσεις: α) στον τίτλο, προστίθενται οι λέξεις «Μετακίνηση/Μετάθεση υπαλλήλου», β)

στην παρ. 1, βα) στο εισαγωγικό εδάφιο, μετά τις λέξεις «σε αργία» προστίθενται οι λέξεις «κατόπιν γνωμοδότησης του πειθαρχικού συμβουλίου», ββ) το δεύτερο εδάφιο της περ. α) διαγράφεται, γ) στην παρ. 2, γα) το δεύτερο εδάφιο διαγράφεται και γβ) το τρίτο εδάφιο αντικαθίσταται, δ) στην παρ. 3, στο πρώτο εδάφιο, μετά τις λέξεις «οικείο Υπουργό» προστίθενται οι λέξεις «ή τον επικεφαλής της Ανεξάρτητης Αρχής», ε) στην παρ. 5, στο δεύτερο εδάφιο, πριν από τις λέξεις «της πειθαρχικής απόφασης» προστίθενται οι λέξεις «την κοινοποίηση», στ) προστίθεται παρ. 6.

Ανάλυση (κοινωνικο - οικονομικών) επιπτώσεων των ρυθμίσεων του σχεδίου δεν υπάρχει. Χωρίς, όμως, στοιχεία και μετρήσεις συμπεριφορών - παραβατικών και μη- δεν μπορεί να υπάρξει μια έλλογη νομοθέτηση. Στο παρόν σχέδιο, ήδη από το άρθρο 1, φαίνεται η πρόθεση του νομοθέτη να περιοριστεί στην πεπατημένη, δηλαδή, στη δημιουργία εντυπώσεων ότι η κυβέρνηση είναι αυστηρή όσον αφορά τις πειθαρχικές παραβάσεις. Και φαίνεται ότι έχει βρει έναν τρόπο να το κάνει, παραθέτοντας έννοιες με μια πολυσημία που χρειάζονται, ωστόσο, ένα συγκεκριμένο περιβάλλον για να νοηματοδοτηθούν, και με μια αιτιοκρατική ακροβασία, να καταλήγει σε ποινές και τιμωρίες. Για παράδειγμα, όταν ο νομοθέτης αναφέρει ότι στόχος των διατάξεων είναι η «ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας», αυτή εννοείται εντελώς διαφορετικά στην Κοπεγχάγη απ' ότι στο Ναϊρόμπι και την Αθήνα. Context matters!²

¹ <https://www.esos.gr/arthra/94000/olokliro-shedio-nomoy-gia-peitharhiko-sto-dimosio-olistiki-paysi-stoys-arnites-tis>

² Nilsen, P., Bernhardsson, S. Context matters in implementation science: a scoping review of determinant frameworks that describe contextual determinants for

Το ίδιο ισχύει και για ορισμένα επίθετα που δεν έχουν, άνευ άλλου, προστιθέμενη αξία, όπως «η διαμόρφωση ενός σύγχρονου πλαισίου που διέπει τη δημόσια διοίκηση». Είτε θα υπάρξει μια απαρίθμηση διοικητικών ενεργειών ή ιδιοτήτων που θα σηματοδοτούν το «σύγχρονο» του πλαισίου είτε η λέξη πρέπει απαλειφθεί.

Πλέον των λεκτικών και εκφραστικών ολισθημάτων και πέραν της ανύπαρκτης τεκμηρίωσης της αναγκαιότητάς του, το σχέδιο δεν προέκυψε μέσα από διαβούλευση ή συνεργασία με τους οικείους φορείς των εργαζομένων και, κατά συνέπεια, η εφαρμογή του είναι κάθε άλλο παρά διασφαλισμένη. Η διαβούλευση, σημειωτέον, δεν είναι δείγμα περισσότερο η λιγότερο δημοκρατικής αντίληψης αλλά ένα από τα θεμέλια της καλής νομοθέτησης μαζί με την ανάλυση επιπτώσεων και τους νομοτεχνικούς κανόνες³.

2. Αυστηροποίηση δεν σημαίνει βελτίωση

Η συζήτηση για την πειθαρχική ευθύνη στο Δημόσιο έχει τα χαρακτηριστικά μιας ατέρμονης-ανακυκλωνόμενης συζήτησης που εστιάζεται στην ανεύρεση μέσων αποτελεσματικής τιμώρησης όσων υποπίπτουν σε πειθαρχικά παραπτώματα. Το κεντρικό ζήτημα, μ' άλλα λόγια, είναι κατά πόσον μπορεί να καταστεί έτι περαιτέρω αυστηρό το υφιστάμενο σύστημα

πειθαρχικών διώξεων κι όχι εάν αυτό είναι σωστό ή λάθος.

Αυτή η προσέγγιση στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι δημόσιες υπηρεσίες θα λειτουργούν καλύτερα, εάν υπάρξει μια αυστηρή πολιτική επιβολής ποινών η οποία μεταφράζεται, συγκεκριμένα, στην αύξηση του αριθμού των πειθαρχικών αδικημάτων και των ποινών που επισύρουν⁴.

Για να συνάγει, όμως, κανείς ασφαλή συμπεράσματα περί της ορθότητας ή μη μιας οιασδήποτε προσέγγισης πρέπει να γνωρίζει το πολιτικο-διοικητικό περιβάλλον εντός του οποίου διεξάγεται η σχετική συζήτηση.

Δύο δεδομένα είναι, σε κάθε περίπτωση, σημαντικά: Το πρώτο είναι η ένδεια των ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων σε σχέση με την πολιτική πειθαρχησης στο ελληνικό Δημόσιο. Αντ' αυτής υπάρχει η εξαγγελία και επιλεκτική εφαρμογή κανόνων του πειθαρχικού δικαίου με σκοπό την δημιουργία εντυπώσεων τόσο στους δημοσίους υπαλλήλους όσο και την κοινωνία ότι η ατιμωρησία δεν γίνεται ανεκτή⁵.

Η αύξηση των πειθαρχικών ποινών δεν σημαίνει, όμως, βελτίωση ούτε της αποτελεσματικότητας ούτε της ποιότητας των αποφάσεων και των υπηρεσιών του Δημοσίου.

Συνυφασμένο προς αυτό είναι και το δεύτερο δεδομένο: Η πελατειακή φύση του ελληνικού δημοσίου επικαθορίζει την πειθαρχική

implementation outcomes. BMC Health Serv Res 19, 189 (2019). <https://doi.org/10.1186/s12913-019-4015-3>

³ Κωνσταντίνος Σαραβάκος/Παναγιώτης Καρκατσούλης Η δημόσια διαβούλευση στην Ελλάδα την δεκαετία 2014-2024, Policy Brief No. #10, Σεπτέμβριος 2024: <https://kefim.org/nea-meleti-tou-kefim-gia-ti-dimosia-diavoulefsi/>

⁴ Για μια γενική επισκόπηση των εμπειρικών ερευνών και της θεωρητικής συζήτησης με περαιτέρω βιβλιογραφία όσον αφορά εγκλήματα και ποινές βλ. Λαμπροπούλου Ε. (2023). Κοινωνικός έλεγχος του εγκλήματος, 2η διευρυμένη έκδοση, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 150-158.

⁵ Αθανάσιος Χουλιάρας, [Το φαινόμενο της «ατιμωρησίας»: εννοιολόγηση, αίτια και σύγχρονες εκδηλώσεις του στην Ελλάδα](#), Νοέμβριος 2021

πολιτική. Συνεπώς, οι ποινές εφαρμόζονται α λα καρτ για τους μη-ημέτερους. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα από το σχέδιο του νέου Πειθαρχικού: Στο άρθρο 19 τροποποιείται το άρθρο 118 Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ και προβλέπεται η αύξηση του ορίου του προστίμου αποδοχών που μπορούν να επιβάλλουν οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι. Αναφέρεται, ειδικότερα, στην περίπτωση (στ) ότι ο προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης θα μπορεί να περικόπτει έως και τα δύο τρίτα (2/3) των μηνιαίων αποδοχών, ενώ στην περίπτωση (ζ), ο προϊστάμενος διεύθυνσης έως και το ένα τέταρτο (1/4) των μηνιαίων αποδοχών των απείθαρχων.

Πέραν των εξοντωτικών προστίμων που θα προκαλέσουν τη σφοδρή αντίδραση των επαγγελματιών ενώσεων των εργαζομένων, υπάρχει ένα ζήτημα νομιμοποίησης των προϊσταμένων, λόγω του ότι πολλοί απ' αυτούς ασκούν καθήκοντα κατ' ανάθεση, αναπληρώνοντας, επί δεκαετίες, τους αξιοκρατικά επιλεγμένους, αλλά και λόγω της έλλειψης επαρκούς αιτιολογίας και παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας σε τέτοιες αποφάσεις.

Εν τέλει, ο σκοπός της πειθαρχικής ποινής είναι να συμμορφώσει τον παραβάτη, όχι όμως να τον εξοντώσει οικονομικά-κοινωνικά, περιθωριοποιώντας τον⁶.

3. Η υφιστάμενη έννομη τάξη

Το συγκεκριμένο νομοθέτημα δεν αναφέρεται στην πρόληψη των πειθαρχικών συμπεριφορών ούτε και στην αποκατάσταση της βλάβης που μπορεί να προκληθεί απ' αυτές. Αναφέρεται στις πειθαρχικές παραβάσεις και ποινές, αφ' ης αυτές έχουν συντελεστεί.

Συνεπώς, υπό την οπτική της δημόσιας πολιτικής την οποία υιοθετούμε στην παρούσα μελέτη, η υφιστάμενη έννομη τάξη περιορίζεται στην τιμώρηση/καταστολή των συγκεκριμένων πράξεων που αναφέρονται ως πειθαρχικά αδικήματα.

Συγκεκριμένα, ζήτημα εφαρμογής του πειθαρχικού δικαίου τίθεται όταν έχει τελεστεί ένα πειθαρχικό παράπτωμα, το οποίο με βάση το άρθρο 106 του ΥΚ «συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου που μπορεί να του καταλογιστεί»⁷.

Σε κάθε περίπτωση, τιμωρείται μία ενέργεια, είτε με τη θετική μορφή της «πράξης» είτε με την αρνητική της «παράλειψης», και όχι το φρόνημα. Εξάλλου, η ελευθερία έκφρασης του δημοσίου υπαλλήλου κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 45 ΥΚ, αλλά απορρέει και από το ποινικό δίκαιο, το οποίο έχει μία σχέση διαλεκτική με το πειθαρχικό, και φυσικά, από το Σύνταγμα.

Στην υποκειμενική υπόσταση του πειθαρχικού παραπτώματος ανήκει η υπαιτιότητα, η οποία συνίσταται στην ύπαρξη δόλου ή αμέλειας, από τον υπάλληλο. Όσον αφορά τον δόλο, υποστηρίζεται ότι περιλαμβάνονται όλοι οι

⁶ Υπάρχει, άραγε, άλλος λόγος για το οποίο ο Υπουργός και ο ΓΓ Υπουργείου μπορεί να επιβάλλει μια πειθαρχική ποινή ενώ ο Δήμαρχος και ο ΓΓ του Δήμου όχι, πέραν του συγκεντρωτισμού που συντηρεί τον πελατειασμό ως κεντρική κατευθυντήρια της οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών;

⁷ Συμεωνίδης Ι., Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των μνημονίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014, Καίσαρη Α., Το πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων του Δημοσίου, Εκδόσεις Νομόραμα, 2013

βαθμοί δόλου, ακόμα και ο ενδεχόμενος. Αμέλεια υπάρχει, όταν ο υπάλληλος δεν επέδειξε την απαιτούμενη προσοχή, που όφειλε να επιδείξει κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Εφόσον, μάλιστα, ο νόμος δεν κάνει κάποια ειδικότερη αναφορά στο θέμα, υποστηρίζεται ότι η διάταξη καλύπτει και την ελαφριά αμέλεια. Τέλος, πρέπει η πράξη να μπορεί να του καταλογιστεί, δηλαδή να μη συντρέχουν ψυχικές καταστάσεις που επηρεάζουν τη βουλητική ικανότητα του υπαλλήλου (π.χ. ασθένεια, ανυπαίτια κατάσταση μέθης).

Το άρθρο 107 προσδιορίζει ειδικότερα ποιες συμπεριφορές αποτελούν πειθαρχικό παράπτωμα σε έναν περιοριστικό κατάλογο 34 τέτοιων συμπεριφορών.

Ενδεικτικά, μεταξύ των πειθαρχικών παραπτωμάτων συμπεριλαμβάνονται:

- Η παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους.
- Η απόκτηση οικονομικού οφέλους ή ανταλλάγματος προς όφελος του ιδίου του υπαλλήλου ή τρίτου προσώπου, κατά την άσκηση των καθηκόντων του ή εξ αφορμής αυτών.
- Η αναξιοπρεπής ή ανάρμοστη ή ανάξια για υπάλληλο συμπεριφορά εντός ή εκτός υπηρεσίας.
- Η παραβίαση της αρχής της αμεροληψίας,
- Η παραβίαση της αρχής της ισότητας, των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης

ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης κ.ά.

Ο νομοθέτης του κώδικα διακατέχεται από την ιδέα - ή συνειδητά προσποιείται - ότι με την ανακοίνωση της επίταξης των πειθαρχικών ποινών θα επέλθει έλεγχος των ανωτέρω παραβατικών συμπεριφορών εντός του Δημοσίου και, κυρίως, θα ενδυναμωθεί η πεποίθηση των πολιτών ότι «κάποιος βάζει τάξη στο Δημόσιο»⁸.

Η δημόσια συζήτηση για την προσθήκη νέων αδικημάτων που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης επικεντρώνεται στην άρνηση της αξιολόγησης- μια τεχνική συζήτηση που απέκτησε μέσω της συμπερίληψής της στην πολιτική ατζέντα, πολιτικά χαρακτηριστικά.

Οι ποινές αυτές απαριθμούνται στον κώδικα και η κλιμάκωσή τους ανταποκρίνεται, εν πολλοίς, στην πολυπλοκότητα των βιοτικών καταστάσεων εντός και εκτός Δημοσίου. Η αυστηρότερη ποινή, η παύση, διακρίνεται σε προσωρινή και οριστική. Πλην όμως, όταν υπεισέρχεται ο πολιτικός βολонταρισμός, την ορθολογική σκέψη αντικαθιστά ο ισοπεδωτισμός. Παράδειγμα: Ο κώδικας προβλέπει την ίδια ποινή είτε εάν κάποιος αρνείται να αναγνωρίσει το Σύνταγμα και δεν δείχνει αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία είτε εάν « για δύο (2) συνεχόμενες αξιολογικές περιόδους άρνησης υπαλλήλου να λάβει μέρος, να διευκολύνει ή να προβεί στη διαδικασία αξιολόγησης είτε ως αξιολογητής είτε ως αξιολογούμενος».

Αυτή η συνύπαρξη βαρύτατων ποινικών αδικημάτων και η ανυπακοή εκτέλεσης μιας

⁸ Αυτό αποτελεί τη βασική συμβολική λειτουργία των κανόνων, M. Edelman, Politik als Ritual: Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, 2005, Campus Bibliothek, του ιδ. Political

language, words that succeed and policies that fail, 1977, Academic Press, N. York).

τεχνικής φύσεως εντολής παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, την οποία ο ίδιος ο κώδικας επικαλείται.

3.1 Ποινικός λαϊκισμός

Ο ποινικός λαϊκισμός⁹ αποτελεί σταθερό χαρακτηριστικό της σχολιαζόμενης πειθαρχικής πολιτικής - για την ακρίβεια, υποδηλώνει, αφ' ενός, την απουσία μιας ολοκληρωμένης πειθαρχικής πολιτικής και, αφ' ετέρου την μετατροπή του δικαίου σε εργαλείο ικανοποίησης λαϊκιστικών αιτημάτων και απαιτήσεων.

Εντοπίζουμε, ακόμη μια φορά, την διάθεση του νομοθέτη να περιενδύει με νομικό μανδύα πολιτικές αποφάσεις με έντονο ιδεολογικό πρόσημο. Αντί, όμως, αυτές να αντιπαρατεθούν προς κάποιες άλλες, αντίθετες, νομοκοποιούνται, για την ακρίβεια και για να χρησιμοποιήσουμε έναν εξαιρετικά εύστοχο όρο του μεσοπολέμου «εκνομικεύονται»¹⁰.

Η εκνομίκευση δεν περιορίζεται μόνο στην αξιολόγηση αλλά επεκτείνεται και σε συνταγματικές διατάξεις, όπως η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων καθώς και σε τεχνικές παρακολούθησης της συμπεριφοράς και συμμόρφωσης των υπαλλήλων (π.χ. κάρτα εργασίας)¹¹.

Η εκνομίκευση ακυρώνει τις υποδείξεις και λύσεις του δημόσιου μάνατζμεντ ούτε ενδιαφέρεται για την παραγωγικότητα και την αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών.

Ποινικός λαϊκισμός υπάρχει όταν η πρόθεση του νομοθέτη είναι να ανταποκριθεί στο «πάνδημο» αίτημα της απόλυσης όσων αρνούνται να αξιολογηθούν, παραβιάζοντας βασικούς κανόνες νομοθέτησης σ' ένα κράτος δικαίου. Για να ικανοποιήσει αυτή τη συνθήκη, ο νομοθέτης πρέπει να περιγράψει το «αδίκημα» με τον ευρύτερο δυνατό τρόπο και να ακυρώσει ακόμη κι εκείνες τις προϋποθέσεις που ο ίδιος θέτει. Ενώ, δηλαδή, αναφέρει ότι πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά η περιγραφή του συνόλου των ενεργειών που προηγούνται της απόλυσης, όπως για παράδειγμα, η συζήτηση του υπαλλήλου με τον προϊστάμενο και η γραπτή του τοποθέτηση/απολογία για τους λόγους που τον οδηγούν σε άρνηση και η σαφής οριοθέτηση του αδικήματος, ακολουθεί μια υπερβολικά ευρεία εννοιολόγηση της αξιολόγησης στην οποία συμπεριλαμβάνονται όλες οι προπαρασκευαστικές ή και επικουρικές ενέργειές της¹² που μπορεί να προσφέρουν άλλοθι σε προϊσταμένους και αξιολογητές να την χρησιμοποιήσουν ως κολυμβήθρα του Σιλωάμ.

⁹ Στέφανος Π. Πέτρου, Όψεις ποινικού λαϊκισμού μέσα από τρία επίκαιρα παραδείγματα <https://www.crimetimes.gr/opseis-poinikou-laikismou-mesa-apo-tria-epikaira-paradeigmata/>

¹⁰ Π. Καρκατούλης, *Ρύθμιση, Απορρύθμιση, Μεταρρύθμιση: Μεταλλαγές του κανόνα δικαίου στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, 2011, Αθήνα, του ιδ. *Η καλή νομοθέτηση ως αντίδοτο στην κρίση της νομοθετικής λειτουργίας*, 2022, insocial, <https://insocial.gr/dimosiefseis/i-kali-nomothetisi-os-antidoto-stin-krisi-tis-nomothetis-leitourgias>.

¹¹ Βήττου, Φ. (2025). *Ψηφιακή κάρτα (και) στο Δημόσιο*. ΙΝΕΡΠ Έκθεση Πολιτικής Νο 1. Αθήνα: Ινστιτούτο

Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών. <https://ierp.gr/ergo/erevnes/policybrief1-psifiaki-karta-dimosio>

¹² Άρθρο 8 του ν. 4940/2022 (Α' 112): «Η άρνηση ή η παράλειψη υπαλλήλου να συμμετάσχει, να διευκολύνει ή να προβεί σε ενέργεια που αφορά στον προγραμματισμό, στην αξιολόγηση, στη στοχοθεσία, στις μετρήσεις, στις επιμορφώσεις ή οποιαδήποτε άλλη διαδικασία που προβλέπεται από τον παρόντα νόμο σχετικά με την απόδοση, την αποτελεσματικότητα ή την ποιότητα των υπηρεσιών του δημοσίου, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα...»

4. Μια ατελέσφορη δομή

Ουσιαστικός νεωτερισμός του σχεδίου είναι η δημιουργία μιας νέας δομής, του Πειθαρχικού Συμβουλίου Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημόσιου Τομέα (άρθρο 20) με το οποίο προστίθεται το άρθρο 119Α στον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. Το νέο αυτό όργανο θα είναι αρμόδιο για την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας στους υπαλλήλους του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.).

Το όργανο αποτελείται από πενήντα (50) μέλη, λειτουργούς του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.), ως εξής:

- α) έναν (1) Αντιπρόεδρο του Ν.Σ.Κ., ως Συντονιστή,
- β) δεκατρείς (13) Νομικούς Συμβούλους του Κράτους,
- γ) δεκαοκτώ (18) Παρέδρους του Ν.Σ.Κ. και
- δ) δεκαοκτώ (18) Δικαστικούς Πληρεξουσίου του Ν.Σ.Κ. με τριετή τουλάχιστον υπηρεσία.

Το Πειθαρχικό Συμβούλιο Ανθρώπινου Δυναμικού Δημόσιου Τομέα λειτουργεί και συνεδριάζει σε κλιμάκια τριμελούς και πενταμελούς σύνθεσης¹³.

Η προτεινόμενη δομή μέλλει να αποδειχτεί εξ ίσου ατελέσφορη με τις προηγούμενες. Είναι ενδεικτικό του βαθμού άρνησης της πραγματικότητας από τον ιδεοληπτικό νομοθέτη, ο οποίος, πιστός στην ιδέα του, ότι η αυστηροποίηση των ποινών στα χαρτιά θα αποδώσει καρπούς ευνομίας και αποτελεσματικότητας, επιμένει σε «σκληρές» δομές, μη αντιλαμβανόμενος ότι το ζήτημα της πειθαρχίας και της ατιμωρησίας είναι

πρόβλημα που συναρτάται προς τον λειτουργικό κώδικα το διοικητικού συστήματος.

Πρέπει να θεραπεύσουμε, και, πάντως, να προλάβουμε τους λόγους που προκαλούν τις παραβατικές συμπεριφορές και την ανυπακοή, πλην όμως, η πρόληψη αποτελεί το χαρακτηριστικό έλλειμμα όλων των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα.

Η επιλογή των δικηγόρων του ΝΣΚ να γίνουν κριτές πειθαρχικών αδικημάτων θα έχει, το πιθανότερο, το ίδιο τέλος με την προηγούμενη (αποτυχημένη) ιδέα της συμμετοχής δικαστών στα πειθαρχικά συμβούλια. Αποκομμένοι από την οργανωσιακή κουλτούρα και την περιπλοκότητα των συνθηκών που παράγουν τις παραβατικές συμπεριφορές και την ήσσονα προσπάθεια, θα εφαρμόζουν με τρόπο δογματικό τις διατάξεις έξω από το κοινωνικό τους περικείμενο, οδηγώντας, πιθανότατα, στο αντίθετο, από το επιδιωκόμενο, αποτέλεσμα.

Η ιδεολογικοποίηση της συγκεκριμένης ρύθμισης εμποδίζει την κατανόηση του κρίσιμου ρόλου των οργανωμένων μορφών δράσης των εργαζομένων. Η μη συμμετοχή τους στο νέο πειθαρχικό όργανο αιτιολογείται με την αστήρικτη πεποίθηση ότι αυτοί δικαιολογούν, παντοιοτρόπως, τους συναδέλφους τους, ενώ οι «εξωτικοί» είναι εκείνοι που τιμωρούν και αποδίδουν δίκαιο.

Ακόμη, όμως, και η υποτυπώδης διερεύνηση της σύνθεσης μιας πειθαρχικής δομής θα έδειχνε στους συντάκτες του σχεδίου ότι η συμμετοχή των σωματείων των εργαζομένων

13

https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/p-peithar-eis_XPress.pdf

αποτελεί εκ των ουκ άνευ προϋπόθεση της εύρυθμης λειτουργίας της.¹⁴

5. Η προβληματική της εργασίας

Με βάση τις προηγούμενες παρατηρήσεις μας, η κεντρική ερώτηση της παρούσας εργασίας είναι: Ποια είναι η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα μιας δημόσιας πολιτικής για την αντιμετώπιση των πειθαρχικών παραβάσεων σ' ένα πελατειακό σύστημα με εδραιωμένη κουλτούρα ατιμωρησίας¹⁵ των ημετέρων και επίμονου αποκλεισμού των άλλων;

6. Σχέδιο δράσης για τη διαχείριση μιας ολοκληρωμένης δημόσιας πολιτικής για την πειθαρχία και τον έλεγχο της ατιμωρησίας

Βασικός στόχος της πειθαρχικής πολιτικής είναι η αποτροπή της μεροληψίας και η διασφάλιση της συνεπούς εφαρμογής της.

Αυτός μπορεί να επιτευχθεί με σαφή τεκμηρίωση, συνεπείς δράσεις (μη αντιφάσκουσες ή επικαλυπτόμενες) και τα κατάλληλα εργαλεία.

Η διαφάνεια και η διασφάλιση της εύκολης πρόσβασης όλων των εργαζομένων στους

πειθαρχικούς κανόνες και τις πειθαρχικές διαδικασίες είναι στοιχείο εκ των ουκ άνευ σε μια ολοκληρωμένη πειθαρχική πολιτική. Το να διευκολύνονται οι υπάλληλοι να ανατρέχουν στην ισχύουσα πολιτική βοηθά στην πρόληψη πολλών παραβάσεων και, επιπλέον, καθιστά δυσκολότερο για οποιονδήποτε να ισχυριστεί άγνοια.

Η κατάλληλη εκπαίδευση των προϊσταμένων είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση δίκαιων και αποτελεσματικών πειθαρχικών ενεργειών. Αυτή έχει προστιθέμενη αξία σε μια καλά τεκμηριωμένη διαδικασία και σαφείς κανόνες. Οι προϊστάμενοι θα πρέπει να γνωρίζουν τα πιθανά ζητήματα διακρίσεων, να αποφεύγουν την παθητική-επιθετική συμπεριφορά και να διατηρούν τον επαγγελματισμό τους σ' όλες τις αλληλεπιδράσεις με τους υπαλλήλους.

Ο τόνος και η συμπεριφορά τους μπορούν να επηρεάσουν σε μεγάλο βαθμό τον τρόπο με τον οποίο η πειθαρχία γίνεται αντιληπτή και αποδεκτή από τους εργαζόμενους. Η εκπαίδευση σε αυτόν τον τομέα μπορεί να αποτελείται από σεμινάρια παιχνιδιού ρόλων ή βίντεο που καταδεικνύουν με εύληπτο τρόπο το προτιμώμενο αποτέλεσμα.

¹⁴https://www.google.com/search?q=which+is+the+proper+structure+of+disciplinary+committee%3F&rlz=1C1CHZO_elGR899GR899&oq=which+is+the+proper+structure+of+disciplinary+committee%3F&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAIQIRigATIHCAEQIRifBTIHCAQQIRifBTIHCAUQIRifBTIHCAQYQIRifBTIHCAcQIRifBTIHCAgQIRifBTIHCAkQIRifBdIBCTM4OTQxajBqN6gCALACA&sourceid=chrome&ie=UTF-8

¹⁵ Από τους ελέγχους των επιθεωρητών της ΕΑΔ, βλ. ενδεικτικά <https://aead.gr/press/elegtiko-ergo/elegxos-dimos-krihs-erga-theominias-nsltr-3>

<https://aead.gr/press/elegtiko-ergo/elegxos-aftereta-nisi-nsltr-3>

Πολλές από τις ποινές που ανακοινώνονται για την καταπολέμηση συγκεκριμένων συμπεριφορών που έχουν ιδιαίτερη κοινωνική απαξία μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω της συστηματικής εκπαίδευσης και της παρακολούθησης της προόδου και της ενσωμάτωσης των ορθών συμπεριφορικών μοτίβων από τους εργαζόμενους.

6.1 Ευελιξία του πειθαρχικού δικαίου

Η «τσουβαλοποίηση» των πειθαρχικών με μοναδικό κριτήριο την επαπειλούμενη ποινή είναι μια πειθαρχική επιλογή που στέκεται με το κεφάλι κάτω και τα πόδια πάνω. Για την αντιστροφή της κατάστασης, συστήνεται η ομαδοποίηση των πειθαρχικών αδικημάτων σε τρεις κατηγορίες: Σε ελάχισσος σημασίας παραβάσεις, σε σοβαρές και σε πολύ σοβαρές.

Απόλυση, και μάλιστα, με την πρώτη φορά που θα υπάρξει παράβαση, δικαιολογείται μόνο για τις πολύ σοβαρές περιπτώσεις.

Η δημιουργία δικτύου επικοινωνίας μεταξύ των νομοθετών και των εντεταλμένων να δικάζουν τα πειθαρχικά παραπτώματα, προκειμένου να υπάρχει αμφίδρομη πληροφόρηση για τα μέτρα και τις ενέργειες που αποσκοπούν στην πρόληψη, τη διαπαιδαγώγηση και τη μείωση της βλάβης, είναι αναγκαία.

Το ίδιο ισχύει και για την συμμετοχή των υπεύθυνων για τον εντοπισμό και χαρακτηρισμό των πειθαρχικών

παραπτωμάτων σε δίκτυα αλληλενημέρωσης και αλληλοβοήθειας.

Κατά τα λοιπά, μια ολοκληρωμένη πειθαρχική πολιτική πρέπει να θέτει στο επίκεντρό της την κατανόηση από τον παραβάτη του βαθμού και της απαξίας του αδικήματος, την μεταστροφή του και τη συνακόλουθη ένταξή του στην οργάνωση.

Για να γίνει αυτό χρειάζεται η εξειδίκευση των γενικών κανόνων, μεγάλη ευελιξία των διαδικασιών και, προφανώς, μια μεγάλη παλέτα λύσεων.

Η σύγχρονη τεχνολογία μπορεί να συμβάλει στη διαχείριση των πληροφοριών που αφορούν το προφίλ κάθε εργαζόμενου, τον εντοπισμό των αδύνατων σημείων του καθώς και τις ευαλωτότητες κάθε δημόσιας οργάνωσης.

Μια ενοποιημένη βάση δεδομένων κι ένας αποκλειστικός διαχειριστής του πληροφοριακού συστήματος που να γνωρίζει τις μοναδικές διαδικασίες και ανάγκες της οργάνωσης είναι, επίσης, απαραίτητος και η ύπαρξή του είτε στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα αξιολογείται θετικά.

Βασικό στοιχείο μιας αποτελεσματικής πολιτικής για την αντιμετώπιση παραβατικών συμπεριφορών είναι η έγκαιρη πληροφόρηση και γνώση τόσο των ενεργειών όσο και των πιθανολογούμενων δραστηριοτήτων. Πολύ σημαντικό ρόλο παίζει, εδώ, η ύπαρξη αξιόπιστων ελέγχων προληπτικού χαρακτήρα. Στη δική

μας περίπτωση τέτοιος θα μπορούσε να είναι ο εσωτερικός έλεγχος, μια αποτυχημένη μεταρρύθμιση, η εφαρμογή του οποίου βρίσκεται γύρω στο μηδέν¹⁶ αλλά και η ενθάρρυνση των εργαζομένων να αναφέρουν τέτοια δείγματα ή συμβάντα.

Γνωρίζουμε ότι πολλές από τις εκκολλαπτόμενες παραβάσεις μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσα από μια τυπική ή άτυπη διαδικασία.

Η τυπική διαδικασία θα πρέπει να επιστρατεύεται όταν η παράβαση είναι στο αρχικό της στάδιο και έχει, ήδη, συζητηθεί με τον εργαζόμενο (ανεπίσημα) και

- Το θέμα δεν έχει επιλυθεί και το πρόβλημα επιμένει.
- Οι συνιστώμενες βελτιώσεις στη συμπεριφορά του εργαζόμενου δεν εμφανίζονται.
- Ανακύπτουν περαιτέρω πληροφορίες που καθιστούν το θέμα πιο σοβαρό απ' ότι είχε, αρχικά, εκτιμηθεί.

6.2 Ατυπικότητες με θετικό πρόσημο

Οι ατυπικότητες μπορεί να παίζουν έναν θετικό ρόλο στην αποκάλυψη εστίων παραβατικότητας και απειθαρχίας αλλά, κυρίως, στην καθοδήγηση της συμπεριφοράς των υπαλλήλων¹⁷.

Το «φιλότιμο» θεωρείται ένας πολύ ισχυρός άτυπος μηχανισμός που ενυπάρχει ως στοιχείο της οργανωτικής κουλτούρας σε πολλές δημόσιες οργανώσεις και απαντάται ως στοιχείο της ηγεσίας (αν και έχει ελάχιστα αναλυθεί).¹⁸ Ειδικότερα, για την ελληνική διοίκηση, το φιλότιμο θα μπορούσε να αποτελέσει τον πυρήνα της ελληνικότητας-τον κεντρικό αναβαθμό επί του οποίου θα μπορούσε να οικοδομηθεί μια κατανόηση της πραγματικότητας και μια επιχειρησιακή ηθική που θα απελευθέρωναν και θα αξιοποιούσαν

¹⁶ Π. Καρκατσούλης, *Πέντε ανεφάρμοστες διοικητικές μεταρρυθμίσεις*, *insocial* 2024, <https://insocial.gr/dimosiefseis/pente-anefarmostes-dioikitikes-metarrythmiseis/>

¹⁷ Από τους πληρέστερους ορισμούς: «Informality is an umbrella term for a variety of unregulated human activities that go under the radar, stay above or beyond the law, or circumvent the law through loopholes. Informality refers to the world's open secrets, unwritten rules and hidden practices of getting things done. Informal practices are the ways of solving problems used where the formal institutions do not make adequate provisions or allow gaming the system and playing the letter of the rules against their spirit. Informal practices

may escape official discourse, but they capture the 'know-how' of what works in the vernacular. Hence we capture the informality in the language of the participants, and only then relate it to theory, history and analysis».

https://www.informality.com/wiki/index.php?title=What_is_informality%3F

¹⁸ Π. Καρκατσούλης, *Ο δύσκολος μετασχηματισμός των προϊστάμενων σε ηγέτες*, *e-politeia*, τεύχος 5, <https://www.epoliteia.gr/wp-content/uploads/2023/01/TEYXOS-5-%CE%9C%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%A4%CE%95%CE%A3-3-%CE%A3%CE%95%CE%9B-34-57-1.pdf>

τις πολλές υπνόπτουσες δυνατότητες των Ελλήνων δημοσίων υπαλλήλων¹⁹.

Στη διεθνή βιβλιογραφία συναντάμε τη θεωρία της «ώθησης» (Nudging), μια προσέγγιση που αναπτύχθηκε, ιδίως, στη συμπεριφορική οικονομία και πολιτική, τη λήψη αποφάσεων και την κοινωνική ψυχολογία και στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι άνθρωποι μπορούν να υποκινηθούν σε συγκεκριμένες ενέργειες μέσα από τη δημιουργία ενός γνωστικού περιβάλλοντος που τους υπαγορεύει τι πρέπει και τι δεν πρέπει να κάνουν, χωρίς όμως, να τους το υπαγορεύει ευθέως. Το κλασικό παράδειγμα στην θεωρία της ώθησης είναι η τοποθέτηση υγιεινών τροφίμων στο ύψος του ματιού σ' ένα κυλικείο, ενώ τα λιγότερο υγιεινά βρίσκονται σε χαμηλότερα ράφια, κάνοντας έτσι την επιλογή του υγιεινού φαγητού πιο εύκολη.²⁰

Η θεωρία της ώθησης θα μπορούσε, υπό προϋποθέσεις, να συνεισφέρει σε μια αύξηση του βαθμού συμμόρφωσης των υπαλλήλων. Μεταξύ αυτών θα πρέπει να συγκαταλέγονται συστηματικές προσπάθειες κατοχύρωσης της ανοιχτότητας και της διαφάνειας παντού, ιδίως δε, στη λήψη των αποφάσεων.

Η ιστορική εμπειρία από την εφαρμογή μεγάλων οριζόντιων μεταρρυθμίσεων δείχνει ότι το κλίμα ελπίδας και ενθουσιασμού που δημιουργείται μπορεί όχι μόνον να υποκινήσει υπαλλήλους οι οποίοι είναι περιθωριοποιημένοι αλλά και να αναδείξει, μονιμότερα, καλές πρακτικές που λειτουργούν στον αντίποδα του αντιμεταρρυθμιστικού κλίματος που κυριαρχεί σήμερα.

Ένα είναι βέβαιον: Πολιτικές που στηρίζονται στη λογική του κνούτου δεν ευημερούν στην εποχή της καινοτομίας, όσο κι αν αυταρχικές εξουσίες το οραματίζονται. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις είναι μονόδρομος. Μόνο που αυτές δεν περιλαμβάνονται σε έτοιμες συνταγές και προκατασκευασμένες λύσεις. Απαιτούν εδραία γνώση της ελληνικής κοινωνικής πραγματικότητας και ενσυναίσθηση, ιδίως, όταν αναφερόμαστε σε πειθαρχία και ποινές. Και, προς το παρόν, σε επίπεδο τυπικής δημόσιας πολιτικής, υπάρχει έλλειψη και των δύο αυτών σημαντικών προαπαιτούμενων.

¹⁹ Π. Καρκατσούλης, «*Distinction directrice: Ποια για την Ελλάδα;*» στο Διοικώντας (σ) την κρίση, Αθήνα, Σιδέρης, 2017

²⁰ Βλ. τον διαφωτιστικό διάλογο των εμπνευστών της θεωρίας Thaler και Sunstein <https://www.youtube.com/watch?v=Y7BoHeGhB0I>

Η παρούσα έκθεση πολιτικής (policy brief) συντάχθηκε από τον Παναγιώτη Καρκατσούλη, ιδρυτή και διευθυντή του ΙΝΕΡΠ. Για να επικοινωνήσετε μαζί του, χρησιμοποιήστε την φόρμα που θα βρείτε στον σύνδεσμο: <https://ierp.gr/ierp/i-omada/panagiotis-karkatsoylis#forma-epikoinonias>

Παρακαλείσθε να αναφέρετε αυτή την εργασία ως εξής:

Καρκατσούλης, Π. (2025). *Πειθαρχία και ατιμωρησία στο δημόσιο. ΙΝΕΡΠ Έκθεση Πολιτικής Νο 2*. Αθήνα: Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών. <https://ierp.gr/ergo/erevnes/policybrief2-neo-peitharxiko-dikaio-dimosio>



ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

ΠΑΤΗΣΙΩΝ 166, ΑΘΗΝΑ

ierp.gr | contact@ierp.gr

Facebook.com/ierp25 | Linkedin.com/in/ierp25 | Youtube.com/@INERP-z3b