

ΤΟ ΝΕΟ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

** Ένα σημαντικό νομοθετικό βήμα για την καταπολέμηση της διαφθοράς*

του Γιώργου Σταυρόπουλου
Υπουργού Επικρατείας
Επίτιμου Αντιπροέδρου του
Συμβουλίου της Επικρατείας
20/3/2012

Η χώρα μας αντιμετωπίζει οξύ πρόβλημα διαφθοράς που επιτείνει τη δημοσιονομική κρίση, εμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και υπονομεύει τη συνοχή και το ηθικό της κοινωνίας. Τα στοιχεία από σχετικές έρευνες είναι αποκαλυπτικά. Σύμφωνα με το Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς, για το 2011, της Διεθνούς Αμνηστίας, η Ελλάδα κατατάσσεται στις πρώτες θέσεις ανάμεσα στις χώρες της Ευρωζώνης.

Το Ινστιτούτο Brookings έχει επισημάνει σε μελέτη του ότι η διαφθορά στην Ελλάδα αυξάνει το δημόσιο έλλειμμα κατά 4%. Πρόσφατα από έρευνα, που διεξήγαγε το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης, προέκυψε ότι η πλειοψηφία των επιχειρηματιών τη θεωρεί ανασταλτικό παράγοντα για την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Πριν από μερικές ημέρες σχεδόν το σύνολο των Ελλήνων, ποσοστό 99% σύμφωνα με το Ευρωβαρόμετρο, διαπίστωνε την ύπαρξη διαφθοράς στο σύνολο του κράτους.

Είναι σαφές ότι το πρόβλημα δεν οφείλεται σε ένα μόνο λόγο. Οι αιτίες είναι πολλές. Γι αυτό και η αντιμετώπισή του προϋποθέτει την εφαρμογή κατάλληλων πολιτικών σε πολλά επίπεδα. Προϋποθέτει την εφαρμογή μιας συνολικής διοικητικής μεταρρυθμίσσης, όπως κατέδειξε και η σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ. Ωστόσο, κανένα σχέδιο δεν θα πετύχει αν δεν περιλαμβάνει αποτελεσματική τιμωρία των παρανομούντων υπαλλήλων του Δημοσίου, στο πλαίσιο ενός σύγχρονου αξιόπιστου και αυστηρού πειθαρχικού δικαίου.

Έως σήμερα, δυστυχώς, η τιμωρία δεν ήταν αποτελεσματική, παρά τις προσπάθειες που έγιναν. Αυτό άλλωστε επιβεβαιώνουν και τα σχετικά στατιστικά στοιχεία για το έργο του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου την περίοδο 2001 – 2010. Αυτή τη χρονική περίοδο μόλις σε 346 περιπτώσεις επέβλήθη η ποινή της οριστικής παύσης στους εγκαλούμενους δημοσίους υπαλλήλους.

Πίσω από την εικόνα αυτή κρύβονται μια σειρά παθογένειες. Για παράδειγμα, παρατηρείται συχνά έλλειψη αυτεπάγγελτου ελέγχου από τους Υπουργούς και τα λοιπά μονομελή όργανα της Δημόσιας Διοίκησης. Παρατηρείται, όμως, και απροθυμία των πολιτών να υποβάλλουν συγκεκριμένες έγγραφες καταγγελίες κατά υπαλλήλων είτε γιατί φοβούνται αντεκδικήσεις από τους καταγγελλόμενους, είτε γιατί δεν έχουν εμπιστοσύνη στους μηχανισμούς ελέγχου, είτε γιατί εκμεταλλεύονται την υφιστάμενη διαφθορά για δικό τους όφελος. Τεράστια είναι και η καθυστέρηση που σημειώνεται στην ολοκλήρωση της διαδικασίας των Ε.Δ.Ε, όταν αυτή διατάσσεται. Καθυστέρηση που αποδίδεται είτε σε κακώς εννοούμενη συναδελφική αλληλεγγύη όσων ασκούν ανακριτικά καθήκοντα, είτε σε προσπάθεια πολιτικής κάλυψης του υπαλλήλου.

Αλλά και όταν οι ανακρίσεις ή οι διοικητικές εξετάσεις καταλήγουν σε κάποιο συμπέρασμα, αυτό συνήθως είναι είτε αθωωτικό για τον υπάλληλο είτε καταδικαστικό μεν εξαιρετικά όμως επιεικές, ως το προς μέγεθος της πειθαρχικής ποινής. Άλλες φορές, όχι λίγες, το μονομελές όργανο, συνήθως ο Υπουργός, καθυστερεί τόσο πολύ να αποφανθεί, ώστε ο υπάλληλος παραμένει ατιμώρητος.

Αλλά ακόμα κι αν η υπόθεση παραπεμφθεί σε πειθαρχικό συμβούλιο λόγω της σοβαρότητας των καταγγελλόμενων, το συμβούλιο θα δράσει υπερβολικά αργά. Οι «πειθαρχικοί δικαστές», δηλαδή τα μέλη του συμβουλίου που είναι και αυτοί δημόσιοι υπάλληλοι συνάδελφοι του κρινόμενου, θα ενεργήσουν κάθε άλλο παρά γρήγορα. Άλλωστε, τα μέλη του συμβουλίου έχουν και άλλα καθήκοντα, στα οποία φροντίζουν να δίνουν προτεραιότητα! Όταν κάποτε τα υπηρεσιακά πειθαρχικά συμβούλια αποφασίσουν να επιληφθούν και να αποφανθούν, πολύ πιθανόν η υπόθεση να έχει ήδη οδηγηθεί στην παραγραφή. Κι όταν, όμως, καταδικασθεί ο υπάλληλος από το αρμόδιο υπηρεσιακό-πειθαρχικό συμβούλιο, υπάρχει πάντα σ' αυτόν η δυνατότητα να ασκήσει ένσταση ενώπιον του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου, με αποτέλεσμα νέα καθυστέρηση στην έκδοση της πειθαρχικής απόφασης.

Και μετά την απόφαση του Δευτεροβάθμιου Συμβουλίου αρχίζει άλλη διαδικασία.

Η σκυτάλη της καθυστέρησης για την εκκαθάριση της πειθαρχικής υπόθεσης, μεταφέρεται είτε στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο ως γνωστόν καθυστερεί στην έκδοση των αποφάσεων του, ή, στα λοιπά διοικητικά δικαστήρια, που κι αυτά δεν κινούνται με ταχύτερους ρυθμούς.

Κατά συνέπεια η αντιμετώπιση των πιο πάνω παθογενειών αποτελεί επείγουσα ανάγκη για τη διαμόρφωση ενός περιβάλλοντος δικαιοσύνης και αξιοκρατίας στο Δημόσιο.

Ο νέος νόμος για το πειθαρχικό δίκαιο των υπαλλήλων του Δημοσίου που ψηφίστηκε με μεγάλη πλειοψηφία από τη Βουλή ανταποκρίνεται σε αυτή την ανάγκη κατα τρόπο πλήρη, συνεκτικό, αποτελεσματικό.

Περιλαμβάνει μια σειρά από αλλαγές που συμβάλλουν στον καλύτερο, ταχύτερο και αυστηρότερο πειθαρχικό έλεγχο των υπαλλήλων του Δημοσίου που αδιαφορούν για τους νόμους, που προτάσσουν το ιδιωτικό ή το ιδιοτελές σε βάρος του δημόσιου ή του ηθικού.

Θα ήθελα να σταθώ σε τρεις από τις αλλαγές του νέου νόμου, οι οποίες πιστεύω χρήζουν ιδιαίτερης μνείας.

Η πρώτη αφορά στη σύνθεση των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων.

Εκεί η αλλαγή ήταν απολύτως απαραίτητη γιατί το πρόβλημα είναι πολύ μεγάλο.

Οι αθωωτικές αποφάσεις των πρωτοβάθμιων συμβουλίων είναι ύποπτα πολλές, όπως και οι αποφάσεις των ίδιων συμβουλίων που για σοβαρότατα παραπτώματα επιβάλλουν απαράδεκτα χαμηλές ποινές.

Σύμφωνα με τα στοιχεία από τον απολογισμό έργου του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου την περίοδο 2001-2010, ασκήθηκαν 3362 ενστάσεις, από τις οποίες οι 1938 προήλθαν όχι από τους τιμωρούμενους υπαλλήλους αλλά από την ίδια τη Διοίκηση που ζητούσε αυστηρότερες ποινές.

Είναι χαρακτηριστικό ότι ο Πρόεδρος του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου αναγκάστηκε να ασκήσει πειθαρχικές διώξεις κατά των ίδιων των προέδρων και των μελών 9 πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων για καθυστέρηση περαίωσης εκκρεμών πειθαρχικών

υποθέσεων.

Έπρεπε λοιπόν το πρόβλημα να λυθεί άμεσα.

Έπρεπε να διασφαλισθεί η αντικειμενικότητα των πειθαρχικών κρίσεων.

Για το λόγο αυτό προχωρήσαμε στην αλλαγή της σύνθεσης των πρωτοβάθμιων πειθαρχικών συμβουλίων με τη συμμετοχή ενός δικαστικού λειτουργού κι ενός μέλους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, θεσμού που είναι συνταγματικά κατοχυρωμένος, μειώνοντας αντίστοιχα τη συμμετοχή των λοιπών μελών στο 1/3 και αυτή έπειτα από κλήρωση, και μάλιστα μεταξύ υπαλλήλων που δεν ανήκουν στο ίδιο Υπουργείο με αυτό στο οποίο ανήκει ο εγκαλούμενος υπάλληλος. Παραδείγματος χάριν, ποτέ, ένας εφοριακός υπάλληλος, όταν είναι πειθαρχικά κατηγορούμενος, δεν θα κρίνεται από πειθαρχικό συμβούλιο στο οποίο θα συμμετέχει άλλος εφοριακός υπάλληλος.

Ταυτόχρονα ενισχύσαμε και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, του οποίου η πλειοψηφία των μελών θα αποτελείται από μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Συνδικαλιστικοί εκπρόσωποι των υπαλλήλων δεν θα μπορούν εύλογα να ασκούν έργα «πειθαρχικού δικαστή».

Συνιστά η ρύθμιση αυτή ένα ακόμα στοιχείο μεγαλύτερης αντικειμενικότητας των πειθαρχικών κρίσεων.

Η δεύτερη αλλαγή, που αξίζει προσοχής, αφορά τον ακριβή και σαφή καθορισμό των πειθαρχικών παραπτώματων, ο οποίος αποσκοπεί στην προστασία του υπαλλήλου.

Στο εξής δεν θα υπάρχει πλέον ο κίνδυνος να μετατραπεί ο υπάλληλος σε θύμα διώξεων για πολιτικούς ή άλλους λόγους.

Ο υπάλληλος θα ξέρει τι πρέπει να πράττει και τί πρέπει να αποφεύγει.

Η τρίτη αλλαγή σχετίζεται με την αυστηροποίηση των ποινών.

Προβλέπεται ότι μπορεί να απολυθεί ένας υπάλληλος του Δημοσίου για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα.

Αυτό είναι πολύ σημαντικό, διότι μέχρι τώρα οι δημόσιοι υπάλληλοι ήξεραν ότι μόνο για λίγα και πολύ συγκεκριμένα πειθαρχικά παραπτώματα μπορούσαν να απολυθούν, κάτι που καθιστούσε πολλούς από αυτούς ανεξέλεγκτους, αφού γνώριζαν ότι οι επιπτώσεις, για όλα τα υπόλοιπα παραπτώματα, δε μπορούσαν να είναι σοβαρές για αυτούς.

Στο εξής ο υπάλληλος θα γνωρίζει ότι οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα κι αν διαπράξει, θα διατρέξει τον κίνδυνο απόλυσης, κατά την εκτίμηση, βέβαια, της βαρύτητας αυτού από τα αρμόδια πειθαρχικά συμβούλια.

Ο νέος νόμος αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στη μεγάλη προσπάθεια για την καταπολέμηση της διαφθοράς στη χώρα μας.

Στο εξής, ο υπάλληλος θα γνωρίζει ότι, αν επιλέξει το «δρόμο του κακού», θα αντιμετωπίσει την αποφασιστική τιμωρία για την αντικοινωνική του συμπεριφορά.

Και ο έντιμος συνάδελφος του θα έχει την ικανοποίηση ότι η Πολιτεία, την οποία και οι δύο υπηρετούν, δεν ανέχεται την παράβαση των νόμων μέσα στην ίδια τη Δημόσια Υπηρεσία.

Τέλος ο πολίτης θα αποκτήσει την πίστη ότι οι υπάλληλοι του Δημοσίου είναι άξιοι της εμπιστοσύνης του.

Αυτές είναι οι επιδιώξεις των συντακτών του νέου νόμου, οι οποίοι γνώρισαν, από κοντά, στην μακρά επαγγελματική τους διαδρομή, τις αδυναμίες του ισχύοντος μέχρι τώρα πειθαρχικού ελέγχου.

Θέλουμε να πιστεύουμε ότι και με τη θέληση των πολλών έντιμων μονίμων δημοσίων υπαλλήλων, μονίμων υπαλλήλων νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και Ο.Τ.Α. και των υπαλλήλων του Δημοσίου κ.λπ. με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, τα πράγματα στο χώρο της διοίκησης θα αλλάξουν πλέον ριζικά.