



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΤΜΗΜΑ ΙΙ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, στις 17 Ιανουαρίου 2019, με την ακόλουθη σύνθεση: Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Τμήματος, Ασημίνα Σακελλαρίου και Αργυρώ Μαυρομάτη, Σύμβουλοι, Ιωάννα Ρούλια και Γεώργιος Παπαθεοδώρου (εισηγητής), Πάρεδροι με συμβουλευτική ψήφο.

Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας: Παρέστη ο Επιτροπεύων Πάρεδρος της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Δημήτριος Κοκοτσής, που αναπληρώνει νόμιμα την κωλυόμενη Γενική Επίτροπο της Επικρατείας.

Γραμματέας: Γεώργιος Σαλαπάτας, υπάλληλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Για να δικάσει την από 20.12.2015 (ΑΒΔ.....) έφεση τηςτου..., κατοίκου(οδός...Τ.Κ....), η οποία παραστάθηκε μετά του πληρεξουσίου δικηγόρου της Αντωνίου Ξηρού (ΑΜ/ΔΣΑ 14223),

κατά του Ελληνικού Δημοσίου, που εκπροσωπεί νόμιμα ο Υπουργός Οικονομικών, ο οποίος παραστάθηκε δια του Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Παναγιώτη Λαμπρόπουλου, και

κατά α) της πράξης της Διεύθυνσης Κανονισμού και Πληρωμής Πολιτικών Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα της εκκαλούσας για τον κανονισμό σύνταξης από το Δημόσιο, και β) κάθε άλλης συναφούς προγενέστερης ή μεταγενέστερης πράξης ή παράλειψης της Διοίκησης με τα αυτά αποτελέσματα.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε, το Δικαστήριο άκουσε:

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο της εκκαλούσας, ο οποίος ζήτησε την παραδοχή της έφεσης.

Τον εκπρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου, ο οποίος ζήτησε την απόρριψη της έφεσης. Και,

Τον Επιτροπεύοντα Πάρεδρο της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος πρότεινε την μερική παραδοχή της έφεσης.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση, το Δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη.

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα και

Σκέφθηκε σύμφωνα με το νόμο

Αποφάσισε τα εξής:

I. Με την υπό κρίση έφεση, για την οποία καταβλήθηκε το προσήκον παράβολο (βλ. τα ... και ..., Σειράς Α', έντυπα γραμμάτια του Δημοσίου), ζητείται η ακύρωση τηςπράξης της Διεύθυνσης Κανονισμού και Πληρωμής Πολιτικών Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Με την πράξη αυτή, απορρίφθηκε αίτημα της εκκαλούσας να της κανονισθεί σύνταξη από το Δημόσιο, με την αιτιολογία ότι ο χρόνος υπηρεσίας της σ' αυτό, ως τακτικού δημοσίου υπαλλήλου, από 25.11.1994 έως 16.10.2014 δεν λογίζεται συντάξιμος, καθόσον με την ... απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη ανακλήθηκε ο διορισμός της, επειδή, όπως διαπιστώθηκε κατόπιν σχετικού ελέγχου, ο τίτλος σπουδών (απολυτήριο εξατάξιου γυμνασίου), που είχε προσκομίσει κατά την πρόσληψή της, ήταν πλαστός. Η έφεση αυτή, κατά το μέρος που στρέφεται κατά της ως άνω πράξης, έχει ασκηθεί παραδεκτώς, είναι δε περαιτέρω εξεταστέα κατά τη νομική και ουσιαστική της βασιμότητα. Η ίδια, όμως, έφεση, κατά το μέρος που στρέφεται αορίστως και κατά κάθε άλλης συναφούς προς την πρώτη προσβαλλόμενη πράξης ή παράλειψης της Διοίκησης, είναι ανεπίδεκτη δικαστικής εκτίμησης και πρέπει κατά το μέρος αυτό να απορριφθεί ως απαράδεκτη, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 31 παρ. 1 περ. δ' και 53 παρ. 1 και 2 του π.δ. 1225/1981 «Περί εκτελέσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων» (Α' 304).

II. Στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, ορίζεται ότι «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας». Με την διάταξη αυτή, αναγνωρίζεται σε συνταγματικό επίπεδο, ως θεμελιώδης αρχή του δημοκρατικού πολιτεύματος, η αξία του ανθρώπου, η οποία επιβάλλει σε όλα τα όργανα της Πολιτείας όχι μόνο να σέβονται, αλλά και να προστατεύουν την αξία αυτή, απέχοντας, μεταξύ άλλων, από τη λήψη διοικητικών

μέτρων ή την επιβολή κυρώσεων που, ενόψει των περιστάσεων, θίγουν την φυσική, ψυχική και κοινωνική υπόσταση του ανθρώπου και προσβάλλουν, ως εκ τούτου, τον πυρήνα της προσωπικότητάς του (βλ. ΑΠ Ολομ. 40/1998, πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 250/2008 και κατ' αναλογία απόφαση Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της 17.8.1956, BVerfGE 5, 85). Περαιτέρω, από την ανωτέρω διάταξη, σε συνδυασμό με εκείνη του άρθρου 25 παρ. 1 εδάφιο πρώτο του Συντάγματος, που ορίζει ότι «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους ...», απορρέουν, μεταξύ άλλων, οι αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017, ΣτΕ Ολομ. 2649, 1738/2017, πρβλ. ΑΕΔ 14/2013, ΣτΕ 2034/2011 Ολομ., 4731/2014, 640/2015 κ.ά., ΔΕΕ απόφαση της 18.11.2008, C-158/07 “Jacqueline Förster κατά Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep”, σκ. 67, βλ. και τον ν. 4048/2012 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», Α' 34, στο άρθρο 2 παρ. 1 περιπτ. η' του οποίου προβλέπεται ότι, μεταξύ των αρχών καλής νομοθέτησης, περιλαμβάνεται και η ασφάλεια δικαίου). Οι αρχές αυτές επιβάλλουν, ιδίως, τη σαφήνεια και την προβλέψιμη εφαρμογή των διοικητικών μέτρων και κυρώσεων (πρβλ. ΣτΕ 2811/2012 7μ., 144, 1976/2015), που σκοπούν στην αποκατάσταση της νομιμότητας ή στην τιμωρία του παραβάτη ορισμένης διάταξης, απαιτείται δε να τηρούνται με ιδιαίτερη αυστηρότητα, όταν πρόκειται για διοικητικά μέτρα ή κυρώσεις που συνεπάγονται σοβαρές επιπτώσεις στην κατάσταση του διοικουμένου. Στο πλαίσιο αυτό, οι ίδιες αρχές επιτάσσουν η κατάσταση των διοικουμένου να μην τίθεται επ' αόριστον εν αμφιβόλω, ακόμη και όταν έχει προηγηθεί εκ μέρους του παραβίαση κανόνα δικαίου. Και τούτο, στο βαθμό που η μετά πάροδο μακρού χρόνου επιβολή διοικητικού μέτρου ή κύρωσης επιφέρει βαρύτερες συνέπειες στην προσωπική και οικονομική κατάσταση του διοικουμένου (πρβλ. απόφαση Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 5.3.2013 – 1 BvR 2457/08), θίγοντας την αξία του ανθρώπου και τον πυρήνα θεμελιωδών του δικαιωμάτων, εφόσον δεν διασφαλίζεται, ενόψει και της κατ' άρθρο 25 παρ. 1 εδάφιο. τέταρτο του Συντάγματος αρχής της αναλογικότητας, μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που υπηρετείται με την επιβολή του διοικητικού μέτρου ή της κύρωσης και της προστασίας της αξιοπρέπειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου (βλ. και ΣτΕ Ολομ. 3316/2014,

1976/2015, ΕΔΔΑ αποφάσεις της 25.7.2013 “Khodorkovskiy & Lebedev κατά Ρωσίας”, σκ. 779, και της 21.3.2006, “Valico κατά Ιταλίας”, ΣτΕ 3316/2014, 4642/2012 και ΔΕΕ αποφάσεις της 2.6.2016, C- 81/15 «Καπνοβιομηχανία Καρέλια ΑΕ κατά Υπουργού Οικονομικών», σκ. 45, της 11.6.2015, C- 98/14 “Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft”, σκ. 77, της 5.5.2011, C-201&202/10 “Ze Fu Fleischhandel GmbH & Vion Trading GmbH κατά Hauptzollamt Hamburg-Jonas”, σκ. 32, αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών της 21.6.2012 Federal Communications Commission (FCC) v. Fox Television Stations Inc, της 7.7.1986 Bethel School No 403 vs. Fraser, απόφαση Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου της 20.7.2012, 2012-266 QPC). Ειδικότερα, σύμφωνα με την απορρέουσα από την αρχή του κράτους δικαίου αρχή της αναλογικότητας, προβλεπόμενη πλέον και ρητώς στο άρθρο 25 παρ.1 εδάφιο τέταρτο του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρησή του με το Ψήφισμα της 6.4.2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, το οποίο ορίζει ότι «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας», όταν θεσπίζονται ή επιβάλλονται δυσμενή μέτρα ή κυρώσεις σε βάρος των διοικουμένων, απαιτείται να λαμβάνονται υπόψη κριτήρια αντικειμενικά που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Τα θεσπιζόμενα ή καθ’ οιονδήποτε τρόπο επιβαλλόμενα επαχθή μέτρα ή κυρώσεις απαιτείται να είναι μόνο τα αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να τελούν σε άμεση συνάφεια όχι μόνο προς αυτόν τούτον τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά και προς το αντικείμενο της ρύθμισης ή του επιβαλλόμενου μέτρου. Επομένως, όλα τα μέσα άσκησης της κρατικής εξουσίας, ο νόμος, η δικαστική απόφαση και η διοικητική πράξη, απαιτείται να πληρούν τα κριτήρια της εν λόγω αρχής, να είναι δηλαδή: α) πρόσφορα και κατάλληλα για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, β) αναγκαία, υπό την έννοια ότι για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου δημοσίου σκοπού δεν είναι δυνατή η επιλογή άλλου εξίσου αποτελεσματικού, αλλά λιγότερου επαχθούς, μέτρου και γ) αναλογικά, να τελούν, δηλαδή, σε εσωτερική αλληλουχία με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της προκαλούμενης από αυτά βλάβης. Σε αντίθετη περίπτωση, αν το επιβαλλόμενο μέτρο ή η κύρωση, από τη φύση τους, αλλά και σε συνάρτηση με τον χρόνο στον οποίο επιβάλλονται, είναι τέτοιας έντασης και διάρκειας που υπερακοντίζουν καταδήλως τον επιδιωκόμενο σκοπό, συνεπάγονται,

δηλαδή, μειονεκτήματα που είναι δυσανάλογα προς τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού, αντίκεινται στην ως άνω συνταγματική αρχή και η διάταξη που τα προβλέπει ή η διοικητική πράξη που τα επιβάλλει είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρες (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 1196/2009, 2712/2008, 2437/2007, 2287/2005, 1492/2002, ΣτΕ Ολομ. 229, 228/2014, ΑΠ Ολομ. 5/2013).

III. Α. Το Σύνταγμα στο Τμήμα ΣΤ', που επιγράφεται «Διοίκηση», και στο Κεφάλαιο Δεύτερο, με τίτλο «Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης», στο άρθρο 103, όπως αυτό αναθεωρήθηκε με το Β' Ψήφισμα της 6.3.1986 της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α' 24), ορίζει ότι: «1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό. Οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος διορισμού τους ορίζονται από το νόμο. 2. Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. ... 3. ... 4. Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν. Αυτοί εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους. 5. ... 6. ...». Εν συνεχεία, με το Ψήφισμα της 6.4.2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής προστέθηκαν στο ανωτέρω άρθρο οι παράγραφοι 7 και 8, οι οποίες διατηρήθηκαν με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α' 120), η πρώτη δε εξ αυτών προβλέπει ότι: «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής», ενώ η δεύτερη ορίζει ότι «Νόμος ορίζει τους όρους, και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπομένων στο

πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2. Νόμος ορίζει επίσης τα καθήκοντα που μπορεί να ασκεί το προσωπικό του προηγούμενου εδαφίου. Απαγορεύεται η από το νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που υπάγεται στο πρώτο εδάφιο ή η μετατροπή των συμβάσεων του σε αορίστου χρόνου. Οι απαγορεύσεις της παραγράφου αυτής ισχύουν και ως προς τους απασχολούμενους με σύμβαση έργου».

B. Από τις προεκτεθείσες διατάξεις του άρθρου 103 του Συντάγματος συνάγεται ότι η δημόσια διοίκηση, κατά τον κανόνα της παραγράφου 1, στελεχώνεται από μονίμους δημοσίους υπαλλήλους (βλ. Ελ.Συν. Πρακτ. Ολομ. 6ης Γεν. Συν/σης 16.2.2011, 15ης Γεν. Συν/σης 6.10.2010, ΣτΕ 1849/2008 Ολομ., 1722/1983 Ολομ., 2686/2005, ΣτΕ Πρ. Επεξ. 103/2013), που συνδέονται με το Δημόσιο με υπαλληλικό δεσμό δημοσίου δικαίου και καταλαμβάνουν, κατά την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου, νομοθετημένες οργανικές θέσεις, εντασσόμενοι δε στον πυρήνα των κρατικών λειτουργιών, σχηματίζουν την «υπαλληλική ιεραρχία», απολαμβάνοντας της εγγύησης της μονιμότητας (βλ. ΣτΕ 2639/2008 7μ., 1754/2008 7μ.). Οι δημόσιοι υπάλληλοι περιβάλλονται και με πρόσθετες εγγυήσεις που αφορούν στη μετάθεση, στον υποβιβασμό και στην απόλυσή τους πριν από τη συμπλήρωση του ορίου ηλικίας, μεταβολές για τις οποίες απαιτείται, κατά περίπτωση, γνωμοδότηση ή απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, αποτελούμενου τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μονίμους δημοσίους υπαλλήλους, προς διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας του (ΣτΕ Ολομ. 3354/2013, 3705/2008), καθώς και στη δικαστική τους προστασία, με την πρόβλεψη προσφυγής ουσίας κατά των αποφάσεων του συμβουλίου αυτού (βλ. ΣτΕ 3705/2008 Ολομ., 98/2004). Επιπλέον δε, ως προς την πρόσληψη, καθώς και την εν γένει υπηρεσιακή και μισθολογική τους κατάσταση και εξέλιξη, διέπονται από ειδικά γι' αυτούς νομοθετήματα. Ειδικότερα, η πρόσληψη, ήτοι η διαδικασία πρόσβασης σε θέση δημοσίου υπαλλήλου, όπως, άλλωστε, και η εν γένει σταδιοδρομία των δημοσίων υπαλλήλων, διέπονται από τις αρχές της αντικειμενικότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας, οι οποίες συνάγονται, κατ' αρχήν, από τις γενικότερες διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 103 του Συντάγματος και αποτελούν ειδικότερη έκφανση της συνταγματικής αρχής της ισότητας και του δικαιώματος ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και συμμετοχής στην οικονομική ζωή της χώρας (άρθρα 4 παρ. 1 και 5 παρ. 1 Συντάγματος, βλ. ΑΕΔ 30/1985, ΣτΕ Ολομ. 1120-1124/2016, 527/2015, 3593-3595/2008). Οι αρχές αυτές, που υπαγορεύουν ότι τόσο η πρόσβαση σε δημόσια

αξιώματα και θέσεις, όσο και η εξέλιξη σ' αυτές πρέπει να γίνονται με αντικειμενικά και διαφανή κριτήρια που να συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων για την κατάληψή τους (βλ. ΣτΕ 2396/2004 Ολομ., 2096/2000, 5094, 3675/1996 και συγκριτικά απόφαση Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου της 3.7.1986 Νο 86-209 DC), απέρρεαν ήδη από το Σύνταγμα του 1975, όπως αυτό ίσχυε μετά την αναθεώρησή του με το Β' Ψήφισμα της 6.3.1986 της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, επιβεβαιώθηκαν δε και ρητώς, σε ό,τι αφορά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, με την παράγραφο 7 του ίδιου άρθρου, όπως αυτή προστέθηκε με το Ψήφισμα της 6.4.2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής και ισχύει και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων. Με τις διατάξεις της παραγράφου αυτής, η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή επέβαλε στον κοινό νομοθέτη και στη διοίκηση αυστηρούς όρους σχετικά με την πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών του Δημοσίου και των άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα, με σκοπό τη μέγιστη δυνατή διασφάλιση των συνταγματικών αρχών της διαφάνειας, της ισότητας ενώπιον του νόμου και της αξιοκρατίας (βλ. ΣτΕ Πρακτ. Επεξ. Ολομ. 96/2008). Στο πλαίσιο της αναθεώρησης, ο υφιστάμενος κανόνας των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 103 του Συντάγματος, ο οποίος επιβάλλει τη νομοθετική πρόβλεψη οργανικών θέσεων για την κάλυψη των παγίων και διαρκών αναγκών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ., ενισχύθηκε, μεταξύ άλλων, με τους νέους κανόνες της παραγράφου 7, σύμφωνα με τους οποίους η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στα λοιπά νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα γίνεται με διαγωνισμό ή επιλογή βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής (Α.Σ.Ε.Π.), οι κανόνες δε αυτοί, τους οποίους πρώτος διατύπωσε ο κοινός νομοθέτης με τις διατάξεις του ν. 2190/1994 «Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης» (Α' 28), κατέστησαν πλέον ρυθμίσεις συνταγματικού επιπέδου (βλ. ΑΠ 264/2011, ΣτΕ Ολομ. 195/2013, 3595/2008, 2718/2010 7μ., 1259/2006 7μ.). Όλες οι ανωτέρω θεσμικές εγγυήσεις, με τις οποίες περιβάλλει το Σύνταγμα τους δημοσίους υπαλλήλους, καταδεικνύουν την υπερέχουσα θέση που επιφυλάσσεται σ' αυτούς έναντι των υπολοίπων κατηγοριών του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, που, κατά τα προβλεπόμενα στις παραγράφους 2, 3 και 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος (βλ. στο πνεύμα αυτό Πρακτ. Επεξ. ΣτΕ 20/1986, 963, 249/1985, 861, 581/1984), συνδέεται με το Δημόσιο

με σχέση ιδιωτικού δικαίου αορίστου ή ορισμένου χρόνου, σχέση με προεχόντως συμβατικό χαρακτήρα. Το ιδιαίτερο καθεστώς των οργάνων της Διοίκησης ερείδεται επί της αρχής ότι το Κράτος, λόγω της αποστολής του, δεν αποτελεί έναν κοινό εργοδότη και για τον λόγο αυτόν υπάγει τις σχέσεις του με τα όργανά του σε ιδιάζον μονομερώς θεσπιζόμενο νομικό καθεστώς, πυρήνα του οποίου αποτελεί η ειδική λειτουργική σχέση που συνδέει τη Διοίκηση με τους μονίμους υπαλλήλους της (βλ. ΣτΕ 773/2017, 2209/1977, 99/1930). Η ειδική αυτή σχέση, στην οποία τελεί ο δημόσιος υπάλληλος έναντι του κράτους, συνίσταται στην κατ' αρχήν υπεροχή του δημοσίου συμφέροντος έναντι του ιδιαίτερου προσωπικού συμφέροντος του υπαλλήλου, με στόχο τη διασφάλιση της ορθολογικής, αποτελεσματικής και αδιάλειπτης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, καθώς και της άσκησης των κρατικών λειτουργιών, περιλαμβανομένης της παροχής υπηρεσιών στους πολίτες (βλ. ΣτΕ Ολομ. 1513/2014, 3354/2013), από όργανα (δημόσιους υπαλλήλους), που διαθέτουν τα κατά νόμο απαιτούμενα για την άσκηση των λειτουργιών αυτών και την παροχή των υπηρεσιών προσόντα (βλ. συγκριτικά απόφαση Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας της 18.6.2014, Νο 374370). Στο πλαίσιο αυτό, οι δημόσιοι υπάλληλοι απολαμβάνουν των συνταγματικώς κατοχυρωμένων ατομικών δικαιωμάτων, εξαιτίας, όμως, των αυξημένων υπηρεσιακών και εξουπηρεσιακών τους υποχρεώσεων προς το Κράτος που συνεπάγεται η ειδική λειτουργική τους σχέση με αυτό, καθίστανται συνταγματικώς επιτρεπτοί, πέραν των γενικών περιορισμών, και ορισμένοι ειδικοί περιορισμοί των ατομικών τους δικαιωμάτων, που δικαιολογούνται από τη φύση της σχέσης τους με το Κράτος και τις απορρέουσες από τη σχέση αυτή υποχρεώσεις (βλ. μεταξύ άλλων ΣτΕ 1269/2016, 2443/2014, 1895/2014, 780-4/2014 7μ. για την συνταγματική υποχρέωση ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων), ενόψει και της αρχής της συνέχειας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, περιορισμοί που, πάντως, ελέγχονται με βάση την αρχή της αναλογικότητας, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη II της παρούσας (βλ. ΣτΕ 773/2017 και πρβλ. ΣτΕ 2192-6/2014 Ολομ., 1571/2010, 888/2008 7μ., 1680/2007, 1560/2005, 573/2005, 3356/2004, 251/2001, 1802/1986 κ.ά.). Εξ άλλου, εγγενές στοιχείο της ειδικής λειτουργικής σχέσης των δημοσίων υπαλλήλων με το Κράτος συνιστά και το συνταγματικώς κατοχυρωμένο, κατ' άρθρο 103 παρ. 4 εδάφιο δεύτερο του Συντάγματος, δημοσίου δικαίου δικαίωμά τους σε μισθό, ο οποίος δεν συνιστά αντάλλαγμα για ορισμένη εργασία, όπως στην περίπτωση της ιδιωτικού δικαίου εργασιακής σχέσης, αλλά παροχή προσαρμοσμένη στην ειδική λειτουργική σχέση

που συνδέει τους δημοσίους υπαλλήλους με το Κράτος. Η παροχή δε αυτή, ενταγμένη, κατά τρόπο συνεπή και συνεκτικό, στην κατά τα άρθρα 26 παρ. 2, 79 παρ. 8, 82 παρ. 1 και 106 του Συντάγματος ευρύτερη δημοσιονομική πολιτική του κράτους, πρέπει, ενόψει και της συνταγματικώς κατοχυρωμένης με τα άρθρα 73 παρ. 2, 75, 79 και 80 του Συντάγματος αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (πρβλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017 και συγκριτικά απόφαση Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 5.5.2015, 2 BvL 17/09), να εξασφαλίζει στους δημοσίους υπαλλήλους αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, ανάλογες της θέσης, των καθηκόντων, του χρόνου υπηρεσίας και της υπηρεσιακής τους εξέλιξης (βλ. ΣτΕ Ολομ. 890/1956, ΑΠ 768/1989 και βλ. συγκριτικά αποφάσεις Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 27.9.2005, 2 BvR 1387/02, της 5.5.2015, 2BVL 17/09, στο πλαίσιο της απορρέουσας από το άρθρο 33 παρ. 5 του Θεμελιώδους Νόμου αρχής της ανάλογης προς το λειτούργημα διατροφής των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών). Τέλος, ενόψει των αρχών της ισότητας, της αξιοκρατίας και της διαφάνειας κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, ο νομοθέτης δύναται να θεσπίζει μέτρα και κυρώσεις σε βάρος των δημοσίων υπαλλήλων οι οποίοι παραβιάζουν, μεταξύ άλλων, και τους όρους πρόσληψής τους στο Δημόσιο, τα μέτρα δε αυτά και οι κυρώσεις πρέπει να είναι, ως προς την φύση και την έντασή τους, προσαρμοσμένα στην ως άνω ειδική λειτουργική σχέση που τους συνδέει με το Κράτος, ενόψει και του δημοσίου συμφέροντος που αυτή διασφαλίζει. Κάθε, όμως, επέμβαση στο status του δημοσίου υπαλλήλου, τόσο από τον νομοθέτη κατά την θέσπιση των σχετικών μέτρων και κυρώσεων, όσο και από τη Διοίκηση κατά την εκτέλεση αυτών, που συνεπάγεται ανατροπή ή τερματισμό της υπηρεσιακής του σχέσης με σοβαρές άμεσες ή αντανακλαστικές επιπτώσεις στη προσωπική κατάσταση αυτού, πέραν του ότι πρέπει να περιβάλλεται των εγγυήσεων της παραγράφου 4 του άρθρου 103 του Συντάγματος, όταν εμπίπτει στις περιπτώσεις που αυτή ρυθμίζει, απαιτείται επιπλέον, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη II της παρούσας, να είναι συναφής με τη φύση και τις εγγενείς ιδιαιτερότητες της υπαλληλικής σχέσης και να συνάδει προς τις συνταγματικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας, τηρώντας μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του υπηρετούμενου δημοσίου σκοπού και της συνταγματικώς επιβεβλημένης προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των διακυβευόμενων ατομικών δικαιωμάτων.

Γ. Στο πλαίσιο της ειδικής λειτουργικής σχέσης των δημοσίων υπαλλήλων με το Κράτος, ο συνταγματικός νομοθέτης έχει επιφυλάξει διαχρονικά τόσο για την κατηγορία αυτή, όσο και για τους δημοσίους λειτουργούς και στρατιωτικούς (άμεσα και έμμεσα όργανα του κράτους) ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς (βλ. μεταξύ άλλων τη νομοθετική πράξη ΧΝΒ' του 1861, άρθρα 94, 114 και 49 εδάφιο τρίτο του Συντάγματος του 1927, άρθρα 61, 87 επ., 98 εδάφιο τέταρτο και 101 του Συντάγματος του 1952). Ειδικότερα, το Σύνταγμα του 1975, όπως ισχύει και μετά τις ύστερες αναθεωρήσεις του, εκτός από τις προμνησθείσες ουσιαστικές ρυθμίσεις του άρθρου 103 του Συντάγματος για το ιδιαίτερο υπηρεσιακό και μισθολογικό καθεστώς που διέπει τους δημοσίους υπαλλήλους, περιέχει και ειδικές διαδικαστικές ρυθμίσεις για την προπαρασκευή και την νομοπαραγωγική διαδικασία επί των συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων (άρθρα 73 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος), την απονομή των συντάξεων (άρθρο 80 του Συντάγματος), αλλά και την ειδική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των διαφορών από την απονομή σύνταξης (άρθρο 98 παρ. 1 περιπτ. στ' του Συντάγματος). Από το σύνολο των ρυθμίσεων αυτών συνάγεται ότι το Σύνταγμα υποδέχεται ως ιδιαίτερο θεσμό το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, λειτουργών και στρατιωτικών ως άμεση απόρροια του ειδικού υπηρεσιακού τους καθεστώτος (πρβλ. ΑΕΔ 16/1983, ΑΠ 701/2014, 968/2013), η έννοια δε της «σύνταξης» στις ανωτέρω ρυθμίσεις είναι νομικώς προκαθορισμένη από τις ρυθμίσεις των προϊσχυόντων Συνταγμάτων και ιδίως των νομοθετημάτων που είχαν εκδοθεί σε εκτέλεσή τους (πρβλ. ΑΕΔ 1/2004, 4/2001, 5/1999). Στο πλαίσιο αυτό και όπως συνάγεται από το σύνολο των ισχυουσών κατά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 συνταξιοδοτικών διατάξεων (βλ. μεταξύ άλλων τις διατάξεις του α.ν. 1854/1951 της 23^{ης} Ιουνίου 1951 «Περί απονομής των Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων», Α' 182, του ν. 3163/1955 «περί συνταξιοδοτήσεως του προσωπικού του Ι.Κ.Α.», Α' 71), ως «σύνταξη» νοείται προεχόντως η ισόβια περιοδική παροχή που καταβάλλεται σε δημόσιο υπάλληλο αντί μισθού και ως συνέχεια αυτού, μετά την αποχώρησή του από την ενεργό υπηρεσία, το κόστος της οποίας βαρύνει κατ' αρχήν τον κρατικό προϋπολογισμό, ήτοι το Δημόσιο Ταμείο (βλ. τους διαχρονικώς ισχύοντες συνταξιοδοτικούς κώδικες, ειδικότερα άρθρο 1 του β.δ/τος της 31ης Οκτωβρίου 1935, Α' 505, άρθρο 1 του α.ν. 1854/1951, άρθρο 1 του π.δ/τος 1041/1979, Α' 292, άρθρο 1 του π.δ/τος 166/2000, Α' 153, και άρθρο 1 του π.δ/τος 169/2007, Α' 210, βλ. και ΑΕΔ 28, 2/2004), ενώ το βάρος αυτό δύναται να αναδέχεται και ο προϋπολογισμός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου (βλ. μεταξύ

άλλων τον ανωτέρω ν. 3163/1955, Ελ.Συν. Ολομ. 1510/1996). Η έννοια αυτή διευρύνθηκε, χωρίς, όμως, να αλλοιωθεί ο πυρήνας της, με την προσθήκη και άλλων κατηγοριών δικαιούχων, είτε διότι οργανικά ή λειτουργικά προσομοιάζουν με τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς, είτε λόγω της ιδιαίτερης προσφοράς τους προς την Πολιτεία (βλ. μεταξύ άλλων π.δ. 167/2000 «Κώδικας Συντάξεων Προσωπικού Σιδηροδρόμων», Α' 154, π.δ. 168/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο, με τον τίτλο "Κώδικας Πολεμικών Συντάξεων", των διατάξεων που ισχύουν για την απονομή των πολεμικών συντάξεων», Α' 209, άρθρο 1 του ν. 3075/2002, Α' 297, για τις συντάξεις των καλλιτεχνών και Ελ.Συν. Ολομ. 1510/1996, 966/1999) ή με την δυνατότητα υπαλλήλων του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. να επιλέγουν ως ασφαλιστικό καθεστώς εκείνο των κοινών ασφαλισμένων στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης (βλ. μεταξύ άλλων την παρ. 6 του άρθρου 11 του ν.δ. 4277/1962, Α' 191, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 4 του άρθρου 4 του ν.δ. 4579/1966, Α' 234), χωρίς, όμως, να μεταβάλλεται ούτε η φύση του δικαιώματός τους, ούτε η δικαιοδοσία επί των σχετικών διαφορών (βλ. Ελ.Συν. 1668/2003, πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2491/1988, ΣτΕ 387/1990). Περαιτέρω και κατ' αναλογία προς το δικαίωμα σε μισθό (βλ. σκέψη ΙΙΙ.Β), το δικαίωμα σε σύνταξη του δημοσίου υπαλλήλου συνιστά οσαύτως συνταγματικώς κατοχυρωμένο δημοσίου δικαίου δικαίωμα, το οποίο επίσης διέπεται από ενιαίους κανόνες, προσαρμοσμένους στην ιδιομορφία της σχέσης δημοσίου δικαίου που συνδέει τον δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο με την υπηρεσία, τελεί δε σε εύλογη ποσοτική σχέση προς τις αποδοχές ενεργείας, ως συνέχεια του μισθού, κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζει στην κατηγορία αυτή συνταξιούχων αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, ανάλογες της θέσης, των καθηκόντων, του χρόνου υπηρεσίας και της υπηρεσιακής τους εξέλιξης [βλ. σχετικώς τη νομοθετική αποτύπωση της αρχής αυτής στα άρθρα 10 και 41 του β.δ/τος της 31ης Οκτωβρίου 1935, στα άρθρα 9 και 34 των διαδοχικώς ισχυσάντων Συνταξιοδοτικών Κωδίκων του α.ν. 1854/1951, του ν.δ/τος 1041/1979, του π.δ/τος 166/2000 και π.δ/τος 169/2007, που ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017, Ελ.Συν Πρακτ. Ολομ. 1ης Ειδ. Συν/σης της 20.4.2016 και συγκριτικά αποφάσεις Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 27.9.2005, 2 BvR 1387/02, της 5.5.2005, 2BVL 17/09, άρθρο L1 του Γαλλικού Συνταξιοδοτικού Κώδικα (Loi 64-1339 1964-12-29) και αποφάσεις Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου της 28.5.2010, no 2010-QPC, Γαλλ. Συμβουλίου της Επικρατείας της 18.7.2006, no

274664]. Το ειδικό αυτό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, όπως κατοχυρώνεται κατά τα ανωτέρω στο Σύνταγμα, προσιδιάζει στα συστήματα επαγγελματικής ασφάλισης, τα οποία αφορούν σε ιδιαίτερες κατηγορίες εργαζομένων, όπως οι δημόσιοι υπάλληλοι, στο πλαίσιο των οποίων η συνταξιοδοτική παροχή καταβάλλεται λόγω της ειδικής αυτής σχέσης των δικαιούχων με τον εργοδότη, αποτελώντας όρο της απασχόλησής τους, ενώ, όπως προεκτέθηκε, για την απονομή της και τον καθορισμό του ύψους της εφαρμόζονται κανόνες συνδεδεμένοι με την ιδιοτυπία της υπηρεσιακής τους σχέσης (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017, 4324/2014, 1571/2011, αποφάσεις ΔΕΕ της 26.3.2009, C-559/07 «Επιτροπή κατά Ελλάδος», σκ. 31, 32, 42 και 52, της 1.4.2008, C-267/06 “Tadao Maruko κατά Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen”, αποφάσεις ΕΔΔΑ της 3.3.2011 “Klein κατά Αυστρίας”, σκ. 57, της 2.2.2010 “Aizpurua Ortiz κ.λπ. κατά Ισπανίας”, σκ. 38, της 22.10.2009 «Αποστολάκης κατά Ελλάδος», σκ. 29 και 35, απόφαση της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της 13.7.1988 “Sture Stigson”).

Εξ άλλου, η λειτουργία της σύνταξης, υπό την προεκτεθείσα έννοια, ως στοιχείου της ειδικής νομικής σχέσης των δημοσίων υπαλλήλων με το Κράτος, σαφώς διακρίνεται από τις παροχές που καταβάλλονται στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης, θεσμού κατοχυρωθέντος ρητώς στο Σύνταγμα μόλις με την αναθεώρηση του 1975, που όριζε στο άρθρο 22 παρ. 4 αυτού ότι «Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει» (ήδη άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, μετά την δημοσίευση του από 6.4.2001 Ψηφίσματος της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής στο ΦΕΚ Α΄ 84/17.4.2001), η οποία συνίσταται στην, έναντι καταβολής εισφοράς, προστασία του ασφαλισμένου από την επέλευση κινδύνων (γήρας, ασθένεια, αναπηρία κλπ.) που μειώνουν ή εξαλείφουν την ικανότητά του να εργάζεται (ασφαλιστικοί κίνδυνοι) και, συνακόλουθα, τείνουν να υποβαθμίσουν τις συνθήκες διαβίωσής του [βλ. ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, βλ. συναφώς το άρθρο 9 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα, το οποίο έχει υπογραφεί στη Νέα Υόρκη στις 19.12.1966 με τη φροντίδα των Ηνωμένων Εθνών και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 1532/1985, Α΄ 45, τη ΔΣΕ 102/1952, κυρωθείσα με τον ν. 3251 της 1/2-6-55, Α΄ 140, τη Διεθνή Σύμβαση «περί του Ευρωπαϊκού Κώδικος Κοινωνικής Ασφαλείας», που είχε υπογραφεί στο Στρασβούργο στις 16.4.1964 και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 1136/1981 (Α΄ 61), το άρθρο 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 1426/1984, Α΄ 34, καθώς και το άρθρο 34 παρ.1 και 2 του ΤΙΤΛΟΥ IV 34 του ΤΙΤΛΟΥ IV

«ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ» του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2007/C 303/01, 2010/C 83/02)]. Τούτο δε, ακόμη και όταν από τις παροχές αυτές δύνανται να επωφελούνται και οι δημόσιοι υπάλληλοι, λειτουργοί ή στρατιωτικοί (βλ. ΣτΕ 226/2012) ή όταν πρόκειται για κοινωνικοασφαλιστικές παροχές που χαρακτηρίζονται σε επίπεδο νόμου ως «συντάξεις», υπό την έννοια της περιοδικώς καταβαλλόμενης ασφαλιστικής παροχής, καθόσον αυτές δεν έχουν χαρακτήρα αμοιβής, όπως οι συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά τον χαρακτήρα κοινωνικοασφαλιστικής παροχής μετά την επέλευση του ασφαλιστικού κινδύνου (βλ. ΑΕΔ 2/2004). Ο νομοθέτης έχει, κατ' αρχήν, την ευχέρεια να οργανώνει το ειδικό σύστημα συνταξιοδότησης των δημοσίων υπαλλήλων, τόσο ως προς τον τρόπο λειτουργίας του φορέα συνταξιοδότησης και των χρηματοδοτικών του μέσων (κρατικός προϋπολογισμός, σύσταση αποθεματικών κεφαλαίων ή ειδικών λογαριασμών για την χρηματοδότηση των συντάξεων), όσο και ως προς τους όρους και τις προϋποθέσεις καταβολής των συνταξιοδοτικών παροχών. Ειδικότερα, δύναται να μεταφέρει στο συνταξιοδοτικό αυτό σύστημα κατ' αναλογία ρυθμίσεις ή αρχές της κοινωνικής ασφάλισης, σεβόμενος, όμως, τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού, όπως αποτυπώθηκαν στο Σύνταγμα, διασφαλίζοντας την λειτουργική συνέχεια της υπαλληλικής με τη συνταξιοδοτική σχέση, την εγγυητική λειτουργία του Κράτους ως προς τη χρηματοδότηση του συστήματος αυτού και μόνον στο βαθμό που οι ρυθμίσεις και οι αρχές αυτές είναι συμβατές προς τις ιδιαιτερότητες του ειδικού αυτού συστήματος συνταξιοδότησης, όπως αυτές απορρέουν από το Σύνταγμα και έχουν οργανωθεί από τον ίδιο τον νομοθέτη (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017). Στο πλαίσιο αυτό, ο φορέας παροχής της σύνταξης των δημοσίων υπαλλήλων και ειδικότερα το Δημόσιο ή άλλος φορέας, που αναλαμβάνει την παροχή σύνταξης στους αποχωρούντες από την υπηρεσία δημοσίους υπαλλήλους, δεν ενεργεί ως οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017, 992/2015, 918/2012, 3299/2013, ΣτΕ 1296/2015, 2087/2012, 3037/2007, 1970/2002 κ.ά., Ελ.Συν. Πρακτ. 1ης Ειδ. Συν/σης Ολομ. της 20.4.2016), ενώ και η υποχρέωση καταβολής εισφορών - κρατήσεων, ως όρου για την παροχή σύνταξης στην κατηγορία αυτή δικαιούχων (βλ. άρθρα 6 του 1902/1990, Α' 138, και 20 παρ. 2 του ν. 2084/1992, Α' 165), δεν θεσμοθετήθηκε στο πλαίσιο του κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, αλλά στο πλαίσιο του ειδικού γι' αυτούς ασφαλιστικού συστήματος. Ειδικότερα, οι κρατήσεις αυτές, οι οποίες

επιβλήθηκαν στο πλαίσιο της κατά τα ανωτέρω ευχέρειας του νομοθέτη να οργανώνει το ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα κατ' αναλογία προς τα ισχύοντα στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, δεν συνιστούν δημόσια βάρη υπό την έννοια του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, αλλά αποτελούν τμήμα της αμοιβής των δημοσίων υπαλλήλων και επιβάλλονται ως προϋπόθεση για τη γένεση συνταξιοδοτικής προσδοκίας και δη για την απονομή σύνταξης μετά την έξοδο από την υπηρεσία, ενόψει της αρχής της ανταποδοτικότητας (πρβλ. ΣτΕ 2083/2013, 3302, 3143, 1898, 475/2011, 3553/2010), ενώ λειτουργούν και ως μέσο χρηματοδότησης των συντάξεων της κατηγορίας αυτής, στο πλαίσιο της επαγγελματικής και διαγενεακής αλληλεγγύης, χωρίς να τελούν υποχρεωτικά σε ευθεία αναλογία προς το ύψος της καταβλητέας σύνταξης (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 1/2014, 2651/2011, 2298/2010, 1296/2006, 2366/2004, πρβλ. ΣτΕ 1970/2002, 1022/2005, 3487/2008). Η θεσμική αυτή εγγύηση της ειδικής ασφαλιστικής προστασίας των δημοσίων υπαλλήλων σε ό,τι αφορά την καταβολή κύριας σύνταξης, ήτοι της παροχής που συνδέεται με την έξοδό τους από την ενεργό υπηρεσία, η οποία, για την κατηγορία αυτή ασφαλισμένων, συνιστά, κατά τα προεκτεθέντα, όχι κάλυψη ασφαλιστικού κινδύνου, αλλά συνέχεια του μισθού που ελάμβαναν κατά τον ενεργό υπηρεσιακό τους βίο, υπερκαλύπτει τις θεσμικές εγγυήσεις του κοινωνικού δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος και των κυρίων συνταξιοδοτικών παροχών που καταβάλλονται στο πλαίσιο του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος για την κάλυψη κινδύνων (γήρας, αναπηρία, θάνατος). Επειδή δε το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων συνιστά το «λειτουργικό αντίστοιχο» του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση, δεν επιβάλλεται εκ του Συντάγματος, σε επίπεδο κύριας ασφάλισης, η οργάνωση ή η ένταξη στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της κατηγορίας αυτής, όπως αντιθέτως απαιτείται για τις λοιπές κατηγορίες εργαζομένων και εν γένει απασχολούμενων, προκειμένου να μην θίγεται ο πυρήνας του κοινωνικού δικαιώματος του άρθρου 22 παρ. 5 του Συντάγματος (βλ. για την κοινωνική ασφάλιση ως θεσμική εγγύηση και τις υποχρεώσεις που συνεπάγεται για το Κράτος ΑΕΔ 87/1997, Ελ.Συν. Ολομ., 244/2017, ΣτΕ Ολομ. 2287-2290/2015, 2202/2010, 3487/2008, 3096, 3101/2001, 5024/1987). Περαιτέρω, οι προϋποθέσεις για την αναγνώριση, την απονομή, τον περιορισμό και την απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των δημοσίων υπαλλήλων προβλέπονται στον νόμο, οι όποιες δε επεμβάσεις στο ειδικό συνταξιοδοτικό τους καθεστώς πρέπει να είναι συναφείς προς τον υπηρετούμενο με

αυτές δημόσιο σκοπό, σύμφωνες με τις αρχές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 του Συντάγματος), του σεβασμού των περιουσιακών δικαιωμάτων (άρθρο 17 του Συντάγματος), στο προστατευτικό πεδίο του οποίου περιλαμβάνονται και οι απαιτήσεις από παροχή εργασίας (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017), και εντός των ορίων που διαγράφονται από τις αρχές του κοινωνικού κράτους δικαίου και της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος). Στο πλαίσιο δε της κατά τα ανωτέρω λειτουργικής συνέχειας της υπαλληλικής με την συνταξιοδοτική σχέση, όταν λαμβάνονται μέτρα ή κυρώσεις που οδηγούν στην μετά πάροδο μακρού χρόνου ανατροπή του ειδικού υπαλληλικού status των δημοσίων υπαλλήλων προς αποκατάσταση των θεμελιωδών συνταγματικών αρχών που διέπουν την πρόσβασή τους στις θέσεις αυτές και δη των αρχών της αξιοκρατίας, της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, με συνέπεια την ανατροπή και των ωφελειών που αντλούν από τον δημοσίου δικαίου δεσμό που τους συνδέει με το Δημόσιο, όπως την καταβολή κυρίας σύνταξης κατά το στάδιο εξόδου τους από την υπηρεσία, απαιτείται να διασφαλίζεται ότι τα μέτρα αυτά ή οι κυρώσεις, μεταξύ των οποίων και η τυχόν διάρρηξη της συνταξιοδοτικής σχέσης, συνάδουν προς τις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη II της παρούσας. Περαιτέρω, απαιτείται να διασφαλίζεται, στο πλαίσιο των περιστάσεων εκάστης περίπτωσης, ότι η επέμβαση στη δημοσιούπαλληλική σχέση και οι αντανακλαστικές της συνέπειες στη συνταξιοδοτική δεν θίγουν, ενόψει και της αρχής της αναλογικότητας, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 δ' του Συντάγματος, τον πυρήνα ατομικών δικαιωμάτων, που απορρέουν από την νομική αυτή κατάσταση και τη μακροχρόνια de facto απασχόληση του υπαλλήλου. Συγκεκριμένα, απαιτείται από την επέμβαση αυτή να μην θίγεται η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, κατ' άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία, θεωρούμενη στο πλαίσιο της λειτουργίας της υπαλληλικής και της συνδεδεμένης με αυτήν συνταξιοδοτικής σχέσης, επιβάλλει ως ιδιαίτερη πτυχή της κοινωνικής υπόστασης του ανθρώπου και στοιχείο του πυρήνα της προσωπικότητάς του (βλ. σκέψη II της παρούσας) την αναγνώριση περιουσιακών δικαιωμάτων, κατ' άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος, και δη μίας κατ' αρχήν αμοιβής για την παρασχεθείσα εργασία και κατ' επέκταση μίας ανάλογης προς αυτήν συνταξιοδοτικής παροχής, στο βαθμό που εξαντλήθηκε η ενεργός υπηρεσία, από μόνο το πραγματικό γεγονός της μακροχρόνιας απασχόλησης του υπαλλήλου, υπό το φως και της κατ' άρθρο 25 παρ. 1 α' του Συντάγματος αρχής του κοινωνικού κράτους

δικαίου. Ειδικότερα, κατά τον δικαστικό έλεγχο της συμβατότητας των μέτρων ή των κυρώσεων αυτών προς τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις απαιτείται να διαπιστώνεται ο βαθμός της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας τόσο του κανόνα που θεσπίζει την επιβολή του μέτρου ή της κύρωσης, όσο και του τρόπου επιβολής του από τη Διοίκηση, ενώ απαιτείται να σταθμίζονται, υπό τις περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, η φύση του μέτρου ή της κύρωσης, η υποκειμενική συμπεριφορά του υπαλλήλου, η προσφορότητα και η αναγκαιότητα της επιβολής του μέτρου ή της κύρωσης για τη θεραπεία του δημοσίου σκοπού που επιδιώκεται σε συνάρτηση και με τις συνολικές επιπτώσεις που συνεπάγονται για την προσωπική και οικονομική κατάσταση του υπαλλήλου, προκειμένου να διακριβωθεί ότι τηρήθηκε μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του υπηρετούμενου δημοσίου σκοπού και της συνταγματικώς επιβεβλημένης προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των διακυβευόμενων ατομικών δικαιωμάτων. Απαιτείται δε προεχόντως να σταθμίζεται το χρονικό σημείο στο οποίο επιβάλλονται τα μέτρα ή οι κυρώσεις σε σχέση με τον διανυθέντα συνολικό υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό βίο του υπαλλήλου, αλλά και σε συνάρτηση με τον συνολικό εργασιακό του βίο ως εργαζομένου. Στο πλαίσιο αυτό, μέτρα ή κυρώσεις που λαμβάνονται σε χρόνο κατά τον οποίο έχει διανυθεί μακροχρόνια υπηρεσία στο δημόσιο και έχουν συμπληρωθεί οι κατά νόμο χρονικές προϋποθέσεις συνταξιοδότησης, έχουν δε ως συνέπεια την ανατροπή της υπηρεσιακής και συνταξιοδοτικής σχέσης σε χρονικό σημείο κατά το οποίο έχει εξαντληθεί το μείζον μέρος ή το σύνολο του εργασιακού βίου του υπαλλήλου, ώστε αυτός να στερείται τόσο της σύνταξης του ειδικού συνταξιοδοτικού καθεστώτος, όσο και των σχετικών κοινωνικοασφαλιστικών παροχών, δοθέντος ότι για το χρονικό αυτό διάστημα απασχόλησης δεν υπάγεται, κατά τα προεκτεθέντα, στο κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, θίγουν, κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, τον πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από τα άρθρα 2 παρ. 1, 17 παρ. 1 του Συντάγματος σε συνδυασμό με την κατ' άρθρο 25 παρ.1 περ. α' του Συντάγματος αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Κατά τη σχετική στάθμιση, δεν συνιστούν επαρκές αντίβαρο προς αποκατάσταση της δίκαιης ισορροπίας οι έσχατες εγγυήσεις κοινωνικής προστασίας στο πλαίσιο της κοινωνικής πρόνοιας, που απαιτείται να παρέχει το Κράτος, κατ' εφαρμογή των άρθρων 21 παρ. 1, 2, 3 και 6 του Συντάγματος, υπό τη μορφή παροχών σε χρήμα ή σε είδος, προς συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού, με σκοπό την εξασφάλιση στοιχειώδους επιπέδου αξιοπρεπούς, κατά το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, διαβίωσης, οι

οποίες δεν συνδέονται με την παροχή εργασίας και την καταβολή εισφορών (βλ. ΣτΕ 2287-2290/2015 Ολομ., 660/2016, βλ. συναφώς και άρθρο 11 παρ. 1 και 2 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα και 34 παρ. 3 του Χάρτη Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Και τούτο, διότι, ενόψει της κατ' άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος («Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου») αρχής της αναλογικής ισότητας, δεν επιτρέπεται η αυθαίρετη εξομοίωση διαφορετικών καταστάσεων ή η ενιαία μεταχείριση προσώπων που τελούν υπό ουσιωδώς διαφορετικές συνθήκες (βλ. ΑΕΔ 1/2012, 3, 4/2007, Ελ.Συν. Ολομ. 2654/2013, 2340/2009, ΣτΕ Ολομ. 1286/2012, 2396/2004, 2180/2004, 1252 - 1253/2003). Στο πλαίσιο αυτό, το πραγματικό γεγονός της κατ' αρχήν ένταξης στο ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων και της μακροχρόνιας απασχόλησης μέχρις εξάντλησης των χρονικών ορίων του υπηρεσιακού βίου στο Δημόσιο διαφοροποιεί ουσιωδώς, ενόψει και της παρεχόμενης προστασίας από τα άρθρα 2 παρ. 1, 17 παρ. 1 και 25 παρ. 1 γ' του Συντάγματος, τη μορφή και το επίπεδο ασφαλιστικής κάλυψης που αναλογεί στον υπάλληλο, ο οποίος απώλεσε, μετά πάροδο μακρού χρόνου, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, το υπηρεσιακό και συνταξιοδοτικό status του δημοσίου υπαλλήλου λόγω της επιβολής σχετικού διοικητικού μέτρου ή κύρωσης, από τη μορφή και το επίπεδο κοινωνικής προστασίας που αντιστοιχεί σε πρόσωπα, τα οποία, ανεξαρτήτως της απασχόλησής τους ή της παροχής εργασίας και της καταβολής εισφορών, χρήζουν ιδιαίτερης κοινωνικής πρόνοιας για την κάλυψη των στοιχειωδών αναγκών αξιοπρεπούς διαβίωσης (βλ. συγκριτικά απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 135).

IV. Α. Ο Υπαλληλικός Κώδικας, κωδικοποιηθείς με το άρθρο μόνο του π.δ/τος 611/1977, Α' 198), όπως αρχικώς ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, στο Μέρος Πρώτο αυτού, που επιγραφόταν «Γενικά Διατάξεις – Όργανα Εφαρμογής Κώδικος», και στο Κεφάλαιο Α', με τίτλο «Ορισμοί – Υπαγόμενοι στον Κώδικα – Προσφυγαί», όριζε στο άρθρο 1, υπό τον τίτλο «Σκοπός – Ορισμοί», ότι: «1. Σκοπός του παρόντος Κώδικος είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιομόρφων κανόνων διεπόντων την κατάσταση του προσωπικού της δημοσίας διοικήσεως, επί βάσεων ισότητας και δικαιοσύνης, η εξασφάλιση της ορθής επιλογής του προσωπικού αυτής, της ομαλής σταδιοδρομίας και της μεγίστης δυνατής αποδόσεως

της εργασίας αυτού. 2. Δημόσιοι υπάλληλοι και υπάλληλοι νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου είναι τα έμμεσα, έμμεσα όργανα του Κράτους ή του νομικού προσώπου, αντιστοίχως, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέσει. ...», στο άρθρο 2, με τίτλο «Έκτασις εφαρμογής του Υπαλληλικού Κώδικος», ότι: «1. Εις τας διατάξεις του παρόντος υπάγονται: α) οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του Κράτους...». Περαιτέρω, στο Μέρος Δεύτερο του ίδιου Κώδικα, που επιγραφόταν «Προσόντα και κωλύματα διορισμού», και στο Κεφάλαιο Β' αυτού, με τίτλο «Κωλύματα Διορισμού», όριζε στο άρθρο 23 αυτού, υπό τον τίτλο «Κώλυμα εξ ελλείψεως του προσήκοντος ήθους», ότι: «1. Ουδείς διορίζεται υπάλληλος, αν δεν έχη το προσήκον εις δημόσιον υπάλληλον ήθος...», στο άρθρο 26, υπό τον τίτλο «Υποχρέωσις διοριζομένων προς δήλωσιν βιογραφικών των στοιχείων», ότι: «1. Υπάλληλοι, εφ' οιαδήποτε σχέσει διοριζόμενοι ή προσλαμβανόμενοι, υποχρεούνται να υποβάλλουν, προ του διορισμού ή της προσλήψεως των εις την αρμοδίαν προς διορισμόν ή πρόσληψιν αρχήν, υπευθύνον δήλωσιν επί ειδικού εντύπου ερωτηματολογίου, περιλαμβάνουσαν βιογραφικά των στοιχεία ατομικής και οικογενειακής αυτών καταστάσεως. Η ακρίβεια των δηλουμένων στοιχείων τελεί υπό την ατομικήν ευθύνην του δηλούντος υποκειμένου εις περίπτωσιν ανακριβείας εις ποινικάς κυρώσεις επί τη βάσει των οικείων περί ατομικής ευθύνης του δηλούντος ή βεβαιούντος διατάξεων...». Ακολούθως, στο Μέρος Τέταρτο του οικείου Υπαλληλικού Κώδικα, που τιτλοφορείτο «Διορισμός, Κλάδοι και Βαθμοί», και στο Κεφάλαιο Β' αυτού, με τίτλο «Πράξις Διορισμού», προέβλεπε στο άρθρο 52, υπό τον τίτλο «Αρμοδιότης εκδόσεως και τύπος πράξεως διορισμού», ότι: «1. Ο διορισμός δημοσίων υπαλλήλων ενεργείται, προκειμένου μεν περί ανωτέρων ή ανωτάτων δια Προεδρικού Διατάγματος, προκειμένου δε περί των λοιπών δι' υπουργικής αποφάσεως...», στο άρθρο 53, υπό τον τίτλο «Δημοσίευσις πράξεως διορισμού», ότι: «1. Η περί διορισμού πράξις δημοσιεύεται, προ της κοινοποιήσεώς της εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως εν περιλήψει ...», στο άρθρο 54, με τίτλο «Κοινοποιήσις διορισμού», ότι: «1. Ο διορισμός δημοσίων υπαλλήλων κοινοποιείται εντός τριάκοντα ημερών το βραδύτερον από της δημοσιεύσεως του δι' εγγράφου του αρμοδίου Υπουργού ή της εκδόσεως τον διορισμόν αρχής, επιδομένου εις τον διοριζόμενον ή εις την κατοικίαν αυτού επί αποδείξει...», ενώ στο Κεφάλαιο Γ' του αυτού Μέρους του Κώδικα, με τίτλο «Ανάκλησις Διορισμού», και στο άρθρο 56, υπό τον τίτλο «Ανάκλησις Διορισμού διά παράβασιν νόμου», προβλεπόταν ότι: «1. Διορισμός γενόμενος κατά παράβασιν του νόμου ανακαλείται

εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος μη δυναμένου προκειμένου περί υπαλλήλου διορισθέντος κατόπιν διαγωνισμού, να υπερβή την διετίαν από της δημοσιεύσεως του. Ανακαλείται όμως και μετά την παρέλευσιν της προθεσμίας ταύτης, εάν ο διορισθείς προεκάλεσεν ή υπεβοήθησε την παρανομίαν ή εάν ο διορισμός εγένετο κατά παράβασιν των άρθρων 18 και 22. 2. Εάν ησκήθη πειθαρχική δίωξις κατά το άρθρον 211 παραγρ. 2, ανάκλησις, δια τον αυτόν λόγον, δεν επιτρέπεται. 3. Ο διορισθείς, του οποίου ο διορισμός ανεκλήθη κατά την παράγραφον 1, υπέχει δια τον χρόνον κατά τον οποίον εξετέλεσε τα καθήκοντά του δημοσίου υπαλλήλου ή του υπαλλήλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, τας ευθύνας τούτου, αι δε πράξεις αυτού είναι έγκυροι». Ακολουθώς, στο Κεφάλαιο Δ΄ του Μέρους Τέταρτου του οικείου Κώδικα, που επιγραφόταν «Αποδοχή Διορισμού», και στο άρθρο 57, με τίτλο «Ορκωμοσία», προβλεπόταν ότι: «1. Η υπαλληλική σχέσις καταρτίζεται διά του διορισμού και της αποδοχής αυτού υπό του διοριζομένου. 2. Η αποδοχή δηλούται δια της ορκωμοσίας...». Εν συνεχεία, στο Μέρος Όγδοο του ίδιου Κώδικα, που επιγραφόταν «Πειθαρχικόν Δίκαιον», και στο Κεφάλαιο Α΄ αυτού, με τίτλο «Πειθαρχικά Αδικήματα», προβλεπόταν στο άρθρο 205, υπό τον τίτλο «Ορισμός Πειθαρχικού Αδικήματος», ότι: «1. Πάσα δι' υπαιτίου πράξεως ή παραλείψεως παράβασις υπαλληλικού καθήκοντος, δυναμένη να καταλογισθή, αποτελεί πειθαρχικόν αδίκημα. 2. Το υπαλληλικόν καθήκον προσδιορίζεται τόσον εκ των υπό των κειμένων διατάξεων, εγκυκλίων, οδηγιών και διατάξεων επιβαλλομένων εις τον υπάλληλον υποχρεώσεων, όσον και εκ της καθόλου εντός και εκτός της υπηρεσίας εκάστοτε τηρητέας εν γένει διαγωγής αυτού», στο άρθρο 206, με τίτλο «Πειθαρχικά τινά αδικήματα», ενδεικτικώς ότι: «1. Μεταξύ των πειθαρχικών αδικημάτων καταλέγονται ιδίως: «...β) η εκτός υπηρεσίας αναξία υπαλλήλου διαγωγή...». Περαιτέρω, στο Κεφάλαιο Β΄ του ίδιου Μέρους του Κώδικα, με τίτλο «Πειθαρχικαί Ποιναί», και στο άρθρο 207 αυτού, με τον ίδιο τίτλο, προβλεπόταν ότι: «1. Πειθαρχικαί ποιναί είναι: α) έγγραφος επίπληξις, β) πρόστιμον μέχρις αποδοχών τριών μηνών, γ) δυσμενής μετάθεσις, δ) διακοπή του προς προαγωγήν δικαιώματος από ενός μέχρι πέντε ετών, ε) υποβιβασμός, στ) οριστική παύσις (...) 4. Την ποινήν της οριστικής παύσεως δύναται να επιβάλη ο πειθαρχικός δικαστής μόνον δια τα εξής αδικήματα: (...) ε) χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπή ή αναξίαν υπαλλήλου διαγωγήν εντός και εκτός της υπηρεσίας...», στο Κεφάλαιο Γ΄, που επιγραφόταν «Εξάλειψις του Αξιοποίνου», και στο άρθρο 208, υπό τον τίτλο «Παραγραφή πειθαρχικών αδικημάτων - Διαγραφή

πειθαρχικών ποινών», προβλεπόταν ότι: «1. Τα πειθαρχικά αδικήματα παραγράφονται μετά δύο έτη, αφ' ης ημέρας διεπράχθησαν πλην αν πρόκειται περί των αδικημάτων της παραγρ. 4 του άρθρου 207, τα οποία παραγράφονται μετά πενταετία. 2. Αι κατά του υπαλλήλου απευθυνόμεναι πράξεις προς δίωξιν του αδικήματος διακόπτουν την παραγραφήν, ο χρόνος όμως ταύτης δεν δύναται να υπερβή την τριετία εν συνόλω μέχρι της εκδόσεως της καταγνωστικής αποφάσεως, επί δε αδικημάτων της παραγρ. 4 του άρθρου 207 την επταετία. 3. Πειθαρχικόν αδίκημα, το οποίον αποτελεί και ποινικόν τοιούτο, δεν παραγράφεται προ της παρελεύσεως του προς παραγραφήν τούτου οριζομένου χρόνου. Επί τοιούτων αδικημάτων αι πράξεις της ποινικής διαδικασίας αποτελούν λόγον διακοπής της παραγραφής του πειθαρχικού αδικήματος. ...», ενώ στο Κεφάλαιο Δ', με τίτλο «Πειθαρχικός κολασμός δια πράξεις προ του διορισμού», και στο άρθρο 211, υπό τον ίδιο τίτλο, οριζόταν ότι: «...2. Τιμωρείται πειθαρχικώς και δύναται να επισύρη και την ποινήν της οριστικής παύσεως, η παρά του υπαλλήλου χρήσις, προς επίτευξιν του διορισμού του, βίας, δόλου ή δωροδοκίας. Ο χρόνος της παραγραφής αρχίζει από του διορισμού».

Β. Ακολούθως, ο νυν ισχύων Υπαλληλικός Κώδικας, κυρωθείς με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007 (Α' 26), ο οποίος συνιστά ρυθμιστική συνέχεια του προϊσχύοντος Κώδικα που είχε κυρωθεί με το άρθρο πρώτο του ν. 2683/1999 (Α' 19) και διέπει, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο τρίτο του ν. 3528/2007, το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων από τη δημοσίευσή του, ήτοι από 9.2.2007 και εντεύθεν, επαναλαμβάνοντας τις αντίστοιχες ρυθμίσεις του προϊσχύοντος ως άνω Κώδικα (ν. 2683/1999), ορίζει στο άρθρο 1 αυτού, με τίτλο «Αρχές του Υπαλληλικού Κώδικα», ότι: «Σκοπός του παρόντος Κώδικα είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων που διέπουν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων, σύμφωνα ιδίως με τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και την ανάγκη διασφάλισης της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία τους» και στο άρθρο 2, υπό τον τίτλο «Έκταση Εφαρμογής», ότι: «1. Στις διατάξεις του παρόντος Κώδικα υπάγονται οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του κράτους ...». Περαιτέρω, ο ίδιος Κώδικας στο Μέρος Α' αυτού, που επιγράφεται «Προϋποθέσεις Διορισμού» και στο Κεφάλαιο Γ', με τίτλο «Διορισμός», προβλέπει στο άρθρο 20, υπό τον τίτλο «Ανάκληση διορισμού» και κατ' αντιστοιχία προς τα προβλεπόμενα στην ταυτάριθμη διάταξη του προϊσχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 2683/1999), ότι: «1. Η πράξη διορισμού ανακαλείται

υποχρεωτικά, εάν ο διοριζόμενος δεν αποδέχτηκε το διορισμό ρητώς ή σιωπηρώς ή δεν εκπλήρωσε άλλες νόμιμες πρόσθετες υποχρεώσεις πριν από την ανάληψη υπηρεσίας. 2. Η πράξη διορισμού, που έγινε κατά παράβαση νόμου, ανακαλείται εντός διετίας από τη δημοσίευσή της. Μετά την παρέλευση της προθεσμίας αυτής η πράξη διορισμού ανακαλείται, εάν αυτός που διορίστηκε προκάλεσε δολίως ή υποβοήθησε την παρανομία ή εάν ο διορισμός του έγινε κατά παράβαση των άρθρων 4 και 8 του παρόντος Κώδικα. 3. Ο υπάλληλος, του οποίου η πράξη διορισμού ανακλήθηκε κατά την προηγούμενη παράγραφο, υπέχει τις ευθύνες των δημοσίων υπαλλήλων για το χρόνο κατά τον οποίο άσκησε τα καθήκοντα του και οι πράξεις του είναι έγκυρες...». Περαιτέρω, στο Μέρος Ε΄ του Υπαλληλικού Κώδικα, που τιτλοφορείται «Πειθαρχικό Δίκαιο», και στο Τμήμα Α΄ αυτού, που περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τα Πειθαρχικά Παραπτώματα και τις Ποινές, προβλεπόταν στο Κεφάλαιο Α΄, με τίτλο «Πειθαρχικά παραπτώματα και βασικές αρχές», και στο άρθρο 106, με τίτλο «Ορισμός πειθαρχικού παραπτώματος», ότι: «1. Πειθαρχικό παράπτωμα αποτελεί κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη και μπορεί να καταλογισθεί στον υπάλληλο. 2. Το υπαλληλικό καθήκον προσδιορίζεται τόσο από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, οι εντολές και οδηγίες όσο και από τη συμπεριφορά που πρέπει να τηρεί ο υπάλληλος και εκτός της υπηρεσίας ώστε να μη θίγεται το κύρος αυτής», ενώ με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012 (Α΄ 54) στο ίδιο άρθρο ορίζεται πλέον ότι: «Το πειθαρχικό παράπτωμα συντελείται με υπαίτια πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου που μπορεί να του καταλογισθεί», στο άρθρο 108, υπό τον τίτλο «Εφαρμογή αρχών και κανόνων του ποινικού δικαίου», όπως αυτό ίσχυε τόσο πριν όσο και μετά την τροποποίησή του με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012, ότι: «1. Αρχές και κανόνες του ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας εφαρμόζονται αναλόγως και στο πειθαρχικό δίκαιο, εφόσον δεν αντίκεινται στις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου και συνάδουν με τη φύση και το σκοπό της πειθαρχικής διαδικασίας. 2. Εφαρμόζονται ιδίως οι αρχές και οι κανόνες που αφορούν: (...) β) τις ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις για την επιμέτρηση της πειθαρχικής ποινής». Περαιτέρω, στο Κεφάλαιο Β΄ του ίδιου Μέρους που επιγράφεται «Πειθαρχικές ποινές» και στο άρθρο 109, υπό τον ίδιο τίτλο, οριζόταν ότι: «1. Οι πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται στους υπαλλήλους είναι: α) η έγγραφη επίπληξη, β) το πρόστιμο (...) γ) η στέρηση του δικαιώματος για προαγωγή (...) δ) ο υποβιβασμός (...) ε) η προσωρινή παύση

(...) στ) η οριστική παύση. 2. Η ποινή της οριστικής παύσης μπορεί να επιβληθεί μόνο για τα ακόλουθα παραπτώματα: (...) δ) χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπή ή ανάξια για υπάλληλο διαγωγή εντός ή εκτός υπηρεσίας...», ενώ αυτά τα είδη ποινών με επιμέρους αυστηρότερους όρους ως προς την διάρκεια και την έντασή τους διατηρήθηκαν και μετά την τροποποίηση του ως άνω άρθρου με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012, με το οποίο αντικαταστάθηκε και η παράγραφος 3 του άρθρου 109 ως εξής: « (...) 3. Όταν επιβάλλονται οι πειθαρχικές ποινές των περιπτώσεων γ' έως ζ' της παραγράφου 1 και συντρέχουν επιβαρυντικές περιστάσεις, το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί να επιβάλει επιπλέον διοικητική κύρωση από 3.000 έως 30.000 ευρώ. Όταν επιβάλλεται η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης και πρόκειται για πειθαρχικά παραπτώματα των περιπτώσεων δ' και ε' της παραγράφου 1 του άρθρου 107 του παρόντος που σχετίζονται με οικονομικό αντικείμενο, το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί να επιβάλει επιπλέον διοικητική κύρωση από 10.000 έως 100.000 ευρώ». Ακολούθως, στο Κεφάλαιο Γ' του ίδιου αυτού Μέρους του Κώδικα, που επιγράφεται «Δίωξη πειθαρχικών παραπτώματων», και στο άρθρο 110, υπό τον αυτό τίτλο, ορίζεται ότι: «1. Η δίωξη και η τιμωρία πειθαρχικών παραπτώματων αποτελεί καθήκον των πειθαρχικών οργάνων. ... 3. Δεν επιτρέπεται δεύτερη δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα» και στο άρθρο 112, με τίτλο «Παραγραφή πειθαρχικών παραπτώματων», όπως αυτό αρχικώς ίσχυε, ότι: «1. Τα πειθαρχικά παραπτώματα παραγράφονται μετά δύο (2) έτη από την ημέρα που διαπράχθηκαν. Τα Πειθαρχικά παραπτώματα της παρ. 2 του άρθρου 109 του παρόντος παραγράφονται μετά πέντε (5) έτη. 2. Πειθαρχικό παράπτωμα το οποίο αποτελεί και ποινικό αδίκημα δεν παραγράφεται πριν παραγραφεί το ποινικό αδίκημα. Για τα παραπτώματα αυτά οι πράξεις της ποινικής διαδικασίας διακόπτουν την παραγραφή του πειθαρχικού παραπτώματος. 3. Η κλήση σε απολογία ή η παραπομπή στο υπηρεσιακό συμβούλιο διακόπτουν την παραγραφή. Στις περιπτώσεις αυτές ο συνολικός χρόνος παραγραφής ως την έκδοση της πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης δεν μπορεί να υπερβεί τα τρία (3) έτη και προκειμένου για τα παραπτώματα της παρ. 2 του άρθρου 109 του παρόντος, τα επτά (7) έτη...», ενώ το ίδιο άρθρο, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012, προβλέπει ότι: «1. Τα πειθαρχικά παραπτώματα παραγράφονται μετά πέντε (5) έτη από την ημέρα που διαπράχθηκαν. Τα πειθαρχικά παραπτώματα των περιπτώσεων α', γ', δ', θ' και ι' της παραγράφου 1 του άρθρου 107 του παρόντος παραγράφονται μετά επτά (7) έτη. 2. Πειθαρχικό παράπτωμα το οποίο αποτελεί και ποινικό αδίκημα δεν παραγράφεται πριν

παραγραφεί το ποινικό αδίκημα. Για τα παραπτώματα αυτά οι πράξεις της ποινικής διαδικασίας διακόπτουν την παραγραφή του πειθαρχικού παραπτώματος. 3. Η κλήση σε απολογία ή η παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο διακόπτουν την παραγραφή. Στις περιπτώσεις αυτές ο συνολικός χρόνος παραγραφής ως την έκδοση της πρωτοβάθμιας πειθαρχικής απόφασης δεν μπορεί να υπερβεί τα επτά (7) έτη και προκειμένου για τα παραπτώματα των περιπτώσεων α', γ', δ', θ' και ι' της παραγράφου 1 του άρθρου 107 του παρόντος, τα δέκα (10) έτη ...». Περαιτέρω, στο άρθρο 113 του ίδιου Κεφαλαίου, όπως αυτό αρχικώς ίσχυε, προβλεπόταν, υπό τον τίτλο «Λήξη πειθαρχικής ευθύνης», ότι: «Ο υπάλληλος ο οποίος απώλεσε την υπαλληλική ιδιότητα με οποιονδήποτε τρόπο δεν διώκεται πειθαρχικώς, η πειθαρχική όμως διαδικασία, η οποία τυχόν έχει αρχίσει, συνεχίζεται και μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσης με εξαίρεση την περίπτωση του θανάτου. Η τυχόν καταδικαστική απόφαση που εκδίδεται στην περίπτωση αυτή παραμένει ανεκτέλεστη», στο άρθρο δε αυτό προστέθηκε, με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012, και δεύτερη παράγραφος, σύμφωνα με την οποία «...2. Όταν συντρέχει η περίπτωση της προηγούμενης παραγράφου, το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί να επιβάλει οποιαδήποτε από τις προβλεπόμενες πειθαρχικές ποινές. Σε περίπτωση που η επιβλητέα πειθαρχική ποινή είναι ανώτερη του προστίμου, το πειθαρχικό συμβούλιο την μετατρέπει ανάλογα με τη βαρύτητα του παραπτώματος σε ποινή προστίμου αποδοχών έως δώδεκα (12) μηνών, με δυνατότητα επιβολής και διοικητικής κύρωσης σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 3 του άρθρου 109» και στο άρθρο 114, με τίτλο «Σχέση της πειθαρχικής με την ποινική διαδικασία», προβλέπεται ότι: «Η πειθαρχική διαδικασία είναι αυτοτελής και ανεξάρτητη από την ποινική ή άλλη δίκη...». Εν συνεχεία, στο Κεφάλαιο Δ' του ίδιου Μέρους του Κώδικα, που επιγράφεται «Πειθαρχικά όργανα», και στο άρθρο 116, υπό τον αυτό τίτλο, αρχικώς προβλεπόταν ότι: «Πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους ασκούν: (...) γ) το υπηρεσιακό συμβούλιο του οικείου φορέα, ε) το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο και στ) το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Διοικητικό Εφετείο και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης...», μετά δε την τροποποίησή του με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012, η περίπτωση (γ) του ως άνω άρθρου αντικαταστάθηκε ως εξής: « (...) γ) το πειθαρχικό συμβούλιο του οικείου φορέα», στο άρθρο 120, υπό τον τίτλο «Αρμοδιότητα υπηρεσιακών συμβουλίων», ότι: «1. Τα υπηρεσιακά συμβούλια δύνανται να επιβάλλουν οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή. Τα

υπηρεσιακά συμβούλια κρίνουν σε πρώτο βαθμό μετά από παραπομπή της υπόθεσης σε αυτά (...) 2. Το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο αποφαίνεται σε δεύτερο βαθμό ύστερα από ένσταση κατά αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων...», ενώ, μετά την τροποποίησή του με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012, ο όρος «υπηρεσιακά συμβούλια της παραγράφου 1 αντικαταστάθηκε από τον όρο «πειθαρχικά συμβούλια». Περαιτέρω, στο Τμήμα Β΄ του ίδιου Μέρους του οικείου Κώδικα περιλαμβάνονται διατάξεις σχετικά με την πειθαρχική διαδικασία (Κεφάλαιο Α΄ για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης: άρθρα 122 έως 124, Κεφάλαιο Β΄ για την προκαταρκτική έρευνα, την ένορκη διοικητική εξέταση και την πειθαρχική ανάκριση: άρθρα 125 έως 133, Κεφάλαιο Γ΄ για την απολογία του πειθαρχικώς διωκόμενου: άρθρα 134 και 135, Κεφάλαιο Δ΄ για την διαδικασία ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου: άρθρα 136 έως 137, Κεφάλαιο Ε΄ για τις γενικές διαδικαστικές διατάξεις: άρθρα 138 έως 140, Κεφάλαιο ΣΤ΄ για την ένσταση, την προσφυγή και την επανάληψη της πειθαρχικής διαδικασίας: άρθρα 141 έως 143, Κεφάλαιο Ζ΄ για την εκτέλεση της απόφασης, τη διαγραφή των ποινών και τις δαπάνες της πειθαρχικής διαδικασίας: άρθρα 144 έως 146), ενώ με το άρθρο δεύτερο του ν. 4057/2012 προστέθηκε στο Μέρος αυτό του Υπαλληλικού Κώδικα Τμήμα Γ΄ στο οποίο περιέχονται ρυθμίσεις σχετικές με τη σύσταση και συγκρότηση των Πειθαρχικών Συμβουλίων (άρθρα 146Α και 146Β). Ακολούθως, στο Μέρος ΣΤ΄ του Υπαλληλικού Κώδικα, που επιγράφεται «Λύση της Υπαλληλικής Σχέσης», και στο Κεφάλαιο Α΄, που φέρει τον ίδιο τίτλο, προβλέπεται στο άρθρο 147, υπό τον τίτλο «Λόγοι Λύσης», ότι: «Η υπαλληλική σχέση λύεται με το θάνατο, την αποδοχή της παραίτησης, την έκπτωση και την απόλυση του υπαλλήλου», στο Κεφάλαιο Β΄, με τίτλο «Παραίτηση», και στο άρθρο 148, υπό τον αυτό τίτλο, ότι: «1. Η παραίτηση αποτελεί δικαίωμα του υπαλλήλου και υποβάλλεται εγγράφως. Αίρεση, όρος ή προθεσμία στην αίτηση παραίτησης θεωρούνται ότι δεν έχουν γραφεί. 2. Η παραίτηση θεωρείται ότι δεν έχει υποβληθεί αν κατά την υποβολή της εκκρεμεί ποινική δίωξη για πλημμέλημα από τα αναφερόμενα στην περ. α΄ της παρ. 1 του άρθρου 8 ή για κακούργημα ή πειθαρχική δίωξη ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου για παράπτωμα που μπορεί να επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης ή αν η ποινική ή πειθαρχική δίωξη ασκηθεί μέσα σε δύο (2) μήνες από την υποβολή της αίτησης παραίτησης και πριν την αποδοχή της. Στην περίπτωση άσκησης πειθαρχικής δίωξης μετά την υποβολή αίτησης παραίτησης, εφόσον η πειθαρχική υπόθεση δεν εκδικασθεί σε πρώτο βαθμό εντός έξι (6) μηνών, ο υπάλληλος δικαιούται να υποβάλει νέα αίτηση παραίτησης

κατά τους όρους του παρόντος άρθρου ... 3. Ο υπάλληλος μέσα σε αποκλειστική προθεσμία ενός (1) μηνός από την υποβολή της αίτησης παραίτησης μπορεί να την ανακαλέσει εγγράφως, εφόσον αυτή δεν έχει γίνει αποδεκτή σύμφωνα με την επόμενη παράγραφο. 5. Η αίτηση παραίτησης γίνεται αποδεκτή με πράξη που εκδίδεται από το Αρμόδιο όργανο και δημοσιεύεται σε περίληψη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η υπηρεσία δεν μπορεί να κάνει αποδεκτή την αίτηση παραίτησης πριν από την πάροδο δεκαπέντε (15) ημερών από την υποβολή της. Αν μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες από την πάροδο δεκαπέντε (15) ημερών από την υποβολή της αίτησης παραίτησης ο υπάλληλος επανέλθει με δεύτερη αίτηση, εμμένοντας στην παραίτηση του, αυτή γίνεται αυτοδικαίως αποδεκτή και λύεται η υπαλληλική σχέση από την ημέρα υποβολής της δεύτερης αίτησης. Η αίτηση παραίτησης θεωρείται ότι έχει γίνει αποδεκτή και λύεται αυτοδικαίως η υπαλληλική σχέση, αν παρέλθει άπρακτη προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Για τη λύση της υπαλληλικής σχέσης εκδίδεται διαπιστωτική πράξη, περίληψη της οποίας δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως...». Τέλος, στο Κεφάλαιο Δ', που επιγράφεται «Απόλυση», και στο άρθρο 152 αυτού, υπό τον τίτλο «Λόγοι απόλυσης», προβλέπεται ότι: «Ο υπάλληλος απολύεται μόνο για τους επόμενους λόγους: α) επιβολή της πειθαρχικής ποινής της οριστικής παύσης...» και στο άρθρο 156, με τίτλο «Πράξη λύσης της υπαλληλικής σχέσης», ότι: «1. Η υπαλληλική σχέση λύεται με απόφαση του οικείου Υπουργού ή του μονομελούς οργάνου διοίκησης του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και, αν δεν υπάρχει, του προέδρου του συλλογικού οργάνου διοίκησης των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, περίληψη της οποίας δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. 2. Εκτός από τις περιπτώσεις αυτοδίκαιης λύσης, η υπαλληλική σχέση λύεται με την κοινοποίηση της απόφασης στον ενδιαφερόμενο. Αν η απόφαση αυτή δεν κοινοποιηθεί μέσα σε είκοσι (20) ημέρες από τη δημοσίευσή της, η υπαλληλική σχέση λύεται αυτοδικαίως από την πάροδο του εικοσαήμερου».

Γ. Εξάλλου, ο α.ν. 261/1968 «Περί χρόνου ανακλήσεως παρανόμων διοικητικών πράξεων (Α' 12) ορίζει στο άρθρο μόνο αυτού ότι: «1. Ατομικά διοικητικά πράξεις, εκδοθείσες κατά παράβαση νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το Δημόσιον συνεπειάς, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου. Επιφυλασσομένων των ειδικώς, άλλως ορίζουσών, διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας, χρόνος, ήσσαν της 5ετίας τουλάχιστον από της εκδόσεως των κατά τα άνω ανακλητέων πράξεων, εν ουδεμιά

περιπτώσει δύναται να θεωρηθή ως μη εύλογος προς ανάκλησιν, ανεξαρτήτως τυχόν κτήσεως υπό τρίτων βάσει αυτών οιοδήποτε δικαιώματος. ...», ενώ ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (Α' 45), ορίζει στο άρθρο 21 αυτού, με τίτλο «Ανάκληση», ότι: «1. Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της. 2. Για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών».

Δ. Τέλος, με τον ν. 4305/2014 «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν. 3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας, ρυθμίσεις θεμάτων Εισαγωγικού Διαγωνισμού Ε.Σ.Δ.Δ.Α. και άλλες διατάξεις» (Α' 237) ορίσθηκε, στο άρθρο 28 αυτού υπό τον τίτλο «Έλεγχος γνησιότητας δικαιολογητικών», ότι: «1. Στο άρθρο 17 του ν. 2190/1994 προστίθεται παράγραφος 20, η οποία έχει ως εξής: "20. Πριν από την υπογραφή της πράξεως διορισμού ή προσλήψεως του προσωπικού που προσλαμβάνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου διενεργείται υποχρεωτικά αυτεπάγγελτος έλεγχος της γνησιότητας των δικαιολογητικών που έχει υποβάλει ο υποψήφιος και που είναι απαραίτητα για την πρόσληψή του ή επηρεάζουν οπωσδήποτε την κατάταξη του κατά τη διαδικασία πρόσληψης ή τη βαθμολογική και μισθολογική κατάταξη του μετά την πρόσληψη" (...) 5. Αίτηση παραίτησης υπαλλήλου που απασχολείται κατά την ημερομηνία που θα τεθεί σε ισχύ η παρούσα διάταξη με σχέση εργασίας δημοσίου δικαίου (...) δεν γίνεται δεκτή πριν ολοκληρωθεί ο αυτεπάγγελτος έλεγχος γνησιότητας των υποχρεωτικών και λαμβανομένων υπόψη για το διορισμό, πρόσληψη ή εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση δικαιολογητικών. Προς το σκοπό αυτό, εκδίδεται σχετική βεβαίωση από το αρμόδιο για τη λύση της εργασιακής σχέσης όργανο διοίκησης. Στην περίπτωση έκδοσης διαπιστωτικής πράξης λύσης της υπαλληλικής σχέσης (...) από την 9η Ιουλίου 2013 μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος νόμου και εφόσον εκ των υστέρων διαπιστωθεί η ύπαρξη μη γνήσιου τίτλου σπουδών, η πράξη διορισμού ή πρόσληψης ανακαλείται από το αρμόδιο για το διορισμό ή πρόσληψη όργανο διοίκησης (...) 8. Η υποχρέωση για τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας όλων των πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών στοιχείων του

προσωπικού μητρώου αφορά το σύνολο των υπαλλήλων, ανεξαρτήτως της εργασιακής σχέσης, με την οποία υπηρετούν, στις δημόσιες υπηρεσίες...», ενώ με το άρθρο 29 του ίδιου νόμου ορίστηκε, υπό τον τίτλο «Προσθήκη Ειδικού πειθαρχικού παραπτώματος», ότι: «1. Στην παράγραφο 1 του άρθρου 107 Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (Υπαλληλικός Κώδικας, ν. 3528/2007) προστίθεται η περίπτωση λδ΄ ως εξής: “λδ) η κατάθεση, η χρήση, η συμπερίληψη και η διατήρηση στον ατομικό υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου, πλαστού, νοθευμένου ή παραποιημένου πιστοποιητικού ή τίτλου ή βεβαιώσεως”».

V. Α. Από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγονται τα ακόλουθα: Σε εκτέλεση του άρθρου 103 του Συντάγματος (βλ. σχετικώς σκέψεις III.A και B), ο νομοθέτης έχει θεσπίσει διαχρονικώς ειδικό κανονιστικό πλαίσιο για τους δημοσίους υπαλλήλους και συγκεκριμένα, κατά την επίδικη περίοδο, τους διαδοχικώς ισχύσαντες Υπαλληλικούς Κώδικες (π.δ. 611/1977, ν. 2683/1999, ν. 3528/2007). Ήδη, από το άρθρο 1 του πρώτου εξ αυτών διακηρύσσονται, υπό το φως και των σχετικών συνταγματικών επιταγών (βλ. σκέψη III.B), ο σκοπός και οι βασικές αρχές του οικείου νομοθετικού συστήματος, που συνίσταται στην καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων, οι οποίοι διέπουν την νομική κατάσταση (status) των δημοσίων υπαλλήλων (πρβλ. ΣτΕ 708/1964), όπως αυτοί καθορίζονται στο άρθρο 2 του ίδιου Κώδικα, μεταξύ δε αυτών και οι πολιτικοί διοικητικοί υπάλληλοι του Κράτους (βλ. ΣτΕ 3323/2013, 1306/2009). Αναδεικνύονται σε βασικούς γνώμονες των κανόνων αυτών οι αρχές της ισότητας και της δικαιοσύνης, της ορθής επιλογής του προσωπικού, της ομαλής σταδιοδρομίας του και της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία του. Οι αρχές αυτές, ενσωματωμένες στη διέπουσα τις δημοσιοϋπαλληλικές σχέσεις ειδικότερη αρχή της αξιοκρατίας, κατά τα άρθρα 4 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος (βλ. σχετικώς σκέψη III.B), εξακολουθούν να διέπουν την πρόσληψη και υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων και δη των πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων του Κράτους και υπό την ισχύ των ύστερων Κωδίκων (βλ. άρθρα 1 και 2 των σχετικών Κωδίκων, κυρωθέντων με το άρθρο πρώτο του ν. 2683/1999 και του ν. 3528/2007, αντιστοίχως, καθώς και τις αιτιολογικές εκθέσεις των νόμων επί των οικείων άρθρων και ΣτΕ Ολομ. 3690-3692/2009, ΣτΕ 2840/2003, 745/2002). Στο πλαίσιο αυτό και στο πνεύμα του άρθρου 103 του Συντάγματος, ως δημόσιος υπάλληλος, νοείται, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως αυτός είχε κωδικοποιηθεί με το άρθρο μόνο του π.δ/τος

611/1977, το έμμεσο, έμμισθο όργανο του κράτους που διατελεί σε προαιρετική, άμεση υπηρεσιακή και πειθαρχική προς το Κράτος σχέση, παρά δε την απαλοιφή του σχετικού νομοθετικού ορισμού από τους επόμενους Υπαλληλικούς Κώδικες, τα ως άνω εννοιολογικά στοιχεία της ιδιότητας του δημοσίου υπαλλήλου διατηρούνται και υπό την ισχύ αυτών, συνιστώντας τις επιμέρους εκφάνσεις της ειδικής λειτουργικής σχέσης που συνδέει αυτήν την κατηγορία πολιτών με το Κράτος (βλ. σχετικώς σκέψη ΙΙΙ.Β). Ειδικότερα, υπό το καθεστώς του Υπαλληλικού Κώδικα, όπως αυτός είχε κωδικοποιηθεί με το άρθρο μόνο του π.δ/τος 611/1977 και ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο διορισμού της εκκαλούσας, αλλά και υπό την ισχύ των επόμενων Κωδίκων, η διεπόμενη από κανόνες δημοσίου δικαίου ειδική λειτουργική σχέση μεταξύ του δημοσίου υπαλλήλου και του κράτους ιδρύεται με μόνη τη δημοσίευση της εκδοθείσας από το αρμόδιο προς τούτο όργανο πράξης διορισμού στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (άρθρα 52 και 54 του Κώδικα, ΣτΕ 3872/1974 και κατ' αναλογία αποφάσεις ΔΕΚ της 2.12.1976, 102/75 "Asger Petersen κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων" και ΠΕΚ της 10.4.1992, Τ-40/91 "Agostino Ventura κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου", σκ. 41), ενώ η αποδοχή της πράξης διορισμού από τον υπάλληλο, που εκδηλώνεται με την ορκωμοσία (άρθρο 57 του π.δ/τος 611/1977), συνιστούσε και συνιστά δήλωση του τελευταίου ότι αποδέχεται την ένταξή του στη νομική κατάσταση που έχει ιδρυθεί με τον διορισμό, δεν αποτελεί όμως συστατικό στοιχείο της πράξης διορισμού, αλλά στοιχείο που καταδεικνύει τον προαιρετικό χαρακτήρα της δημοσιούπαλληλικής έννομης σχέσης και αναγκαίο όρο για τη λειτουργία της (πρβλ. ΣτΕ 2873/2014 στο πλαίσιο του Υπαλληλικού Κώδικα που είχε κυρωθεί με το άρθρο πρώτο του ν. 2683/1999 και στο αντίθετο πνεύμα ΣτΕ 293/1993, 2357/1975, 1582/1971, 764/1957, με τις οποίες γίνεται δεκτό ότι η διαδικασία του διορισμού ολοκληρώνεται με την αποδοχή του από τον υπάλληλο). Μετά δε την ολοκλήρωση του διορισμού ο υπάλληλος εντάσσεται σε ειδικό λειτουργικό καθεστώς, το οποίο διέπεται από την αρχή της νομιμότητας και διαχρονικώς διαρθρώνεται από τους διαδοχικώς ισχύοντες Υπαλληλικούς Κώδικες, ενόψει και της κατ' αρχήν ευχέρειας του νομοθέτη να οργανώνει το καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων με την επιφύλαξη των ρητών επιταγών του άρθρου 103 του Συντάγματος και των συνταγματικών κατοχυρωμένων ατομικών δικαιωμάτων και αρχών (βλ. ΣτΕ 1942/1959, 560/1952, 236/1932). Οι διατάξεις αυτές αφορούν στην εν γένει υπηρεσιακή του κατάσταση, ήτοι στην υπηρεσιακή του ένταξη και εξέλιξη, στα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες του εντός και εκτός της υπηρεσίας, στην

αξίωσή του για καταβολή μισθού και για υγειονομική περίθαλψη [βλ. τον Υπαλληλικό Κώδικα, που κωδικοποιήθηκε με το άρθρο πρώτο του π.δ/τος 611/1977, και το Μέρος Ε΄ του οικείου Κώδικα όπου περιλαμβάνονταν ρυθμίσεις για τα καθήκοντα τους περιορισμούς και την αστική ευθύνη των υπαλλήλων, το Μέρος ΣΤ΄ όπου περιέχονταν ρυθμίσεις για τα δικαιώματα των υπαλλήλων (Κεφάλαιο Α΄ για την εγγύηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, Κεφάλαιο Β΄ για το δικαίωμα σε μισθό), το Μέρος Ζ΄ όπου περιλαμβάνονταν διατάξεις για τις μεταβολές στην υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων (Κεφάλαιο Α΄ για τους ατομικούς φακέλους και τα μητρώα των υπαλλήλων, Κεφάλαιο Β΄ για τις τοποθετήσεις και μεταθέσεις των υπαλλήλων, Κεφάλαιο Γ΄ για τις μετακινήσεις, Κεφάλαιο Δ΄ για τις αποσπάσεις, Κεφάλαιο Ε΄ για τις μετατάξεις, Κεφάλαιο ΣΤ΄ για τις προαγωγές, Κεφάλαιο Ζ΄ για την ένταξη σε βαθμό, Κεφάλαιο Η΄ για τη διαθεσιμότητα, Κεφάλαιο Θ΄ για την θέση υπαλλήλων σε αργία, Κεφάλαιο Ι΄ για την αρχαιότητα και την υπηρεσιακή εξέλιξη), και τις σχετικές με την υπηρεσιακή κατάσταση ρυθμίσεις των επόμενων Κωδίκων (ν. 2683/1999 και 3528/2007)]. Σε περίπτωση δε παραβίασης των σχετικών δημοσίου δικαίου διατάξεων, τόσο ως προς την πρόσβαση σε θέση δημοσίου υπαλλήλου, όσο και ως προς την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων, προβλέπονται, κατά περίπτωση, διοικητικά μέτρα και κυρώσεις, με στόχο αφενός την αποκατάσταση της νομιμότητας και την προστασία της δημόσιας υπηρεσίας και του δημοσίου συμφέροντος που συνδέεται με αυτήν και αφετέρου την αποτροπή, πρόληψη και καταστολή των παραβάσεων.

Β. Στο πλαίσιο αυτό, όλοι οι διαδοχικώς ισχύοντες κατά την επίδικη περίοδο Υπαλληλικοί Κώδικες προέβλεπαν, ως διοικητικό μέτρο αποκατάστασης της νομιμότητας, εκείνο της ανάκλησης της παράνομης πράξης διορισμού. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 56 του αρχικώς ισχύοντος, κατά τον χρόνο διορισμού της εκκαλούσας, Υπαλληλικού Κώδικα (π.δ. 611/1977), προβλεπόταν ότι ο παράνομος διορισμός ανακαλείτο κατ’ αρχήν εντός ευλόγου χρόνου, ο οποίος, ειδικώς για τους διορισθέντες κατόπιν διαγωνισμού, δεν μπορούσε να υπερβαίνει τα δύο έτη. Περαιτέρω, η ανάκληση μπορούσε να χωρήσει, χωρίς κατ’ αρχήν χρονικό περιορισμό, και στην περίπτωση, μεταξύ άλλων, που ο διορισθείς υπάλληλος είχε προκαλέσει ή υποβοηθήσει την παρανομία (άρθρο 56 παρ. 1), ο κανόνας δε αυτός επαναλήφθηκε και υπό το καθεστώς του επόμενου Υπαλληλικού Κώδικα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2683/1999, με τη μόνη διαφορά ότι, σύμφωνα με

το άρθρο 20 παρ. 2 αυτού, ο παράνομος διορισμός, χωρίς την μεσολάβηση δόλιας ενέργειας του υπαλλήλου, μπορούσε να λάβει χώρα εντός προθεσμίας δύο ετών από τον διορισμό, ανεξαρτήτως του εάν είχε προηγηθεί διαγωνιστική διαδικασία (βλ. ΣτΕ 1569/2001), ενώ, σε ό,τι αφορά την ανάκληση του παράνομου διορισμού που προκλήθηκε ή υποβοηθήθηκε από τον υπάλληλο, διατηρήθηκε η δυνατότητα ανάκλησης, χωρίς κατ' αρχήν χρονικό περιορισμό. Η ίδια, άλλωστε, ρύθμιση διατηρήθηκε και υπό την ισχύ του τελευταίου Υπαλληλικού Κώδικα, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007, που διέπει τις πράξεις ανάκλησης των πράξεων παράνομου διορισμού, στο βαθμό που η ανάκληση έλαβε χώρα μετά την έναρξη ισχύος του, ήτοι από 9.2.2007 και εντεύθεν, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο τρίτο του νόμου αυτού (βλ. σκέψη IV.Γ και πρβλ. ΣτΕ 1569/2001), ο οποίος επαναλαμβάνει στο άρθρο 20 παρ. 2 αυτού τις ρυθμίσεις της ταυτάριθμης διάταξης του προϊσχύοντος Κώδικα. Από τις ρυθμίσεις αυτές, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου μόνου του α.ν. 261/1968 (βλ. σκέψη IV.Β), συνάγεται ότι στο σύστημα του Υπαλληλικού Κώδικα θεσπίζεται ένα ιδιαίτερο κανονιστικό πλαίσιο ανάκλησης της παράνομης πράξης διορισμού που διαφοροποιείται από τις γενικές αρχές περί ανάκλησης των παράνομων διοικητικών πράξεων, όπως αυτές έχουν αποτυπωθεί στον ως άνω αναγκαστικό νόμο. Συγκεκριμένα, το διοικητικό μέτρο της ανάκλησης εν γένει παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης, που κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου σκοπεί στην κατ' αρχήν αναδρομική ανατροπή της παράνομης διοικητικής πράξης προς αποκατάσταση της νομιμότητας, υπαγορεύεται από την αρχή της νομιμότητας που επιβάλλει στη διοίκηση την ανάκληση κάθε παράνομης διοικητικής πράξης, ενώ οι αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απαιτούν τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξης και οι αρχές της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, της ασφάλειας δικαίου και της αναλογικότητας τη διατήρηση της ισχύος της πράξης, ακόμη και για τον μη καλόπιστο διοικούμενο, όταν η επιβολή του μέτρου θίγει τον πυρήνα της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των θεμελιωδών ατομικών του δικαιωμάτων (βλ. σκέψη II). Σύνθεση των αρχών αυτών συνιστούν οι γενικές αρχές ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου μόνου του α.ν. 261/1968, σύμφωνα με τις οποίες και οι ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται, εάν είναι παράνομες, μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους, υπό τον όρο της αιτιολόγησης της ενέργειας αυτής με αναφορά σε συγκεκριμένα περιστατικά ή

στοιχεία, η ύπαρξη ή η έλλειψη των οποίων στη συγκεκριμένη περίπτωση, σε συνάρτηση με το ισχύον κατά την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης νομοθετικό καθεστώς, θεμελιώνει την διαπιστούμενη παρανομία και κατ' ακολουθίαν τη συνδρομή νόμιμου λόγου ανάκλησης (βλ. ΣτΕ Ολομ. 3150/2014, 2485/2013, 3906/2008, 3492/2000, 2403/1997). Ειδικότερα, όταν η ανάκληση χωρεί, σύμφωνα με το άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968, εντός πέντε ετών από την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης συντελείται, κατ' αρχήν και με την επιφύλαξη των ειδικότερων περιστάσεων κάθε περίπτωσης, εντός ευλόγου χρόνου (βλ. πάντως και ΣτΕ 2261/1984, κατά την οποία η πενταετία συνιστά άνευ ετέρου κατά νόμο εύλογο χρόνο για την ανάκληση), χωρίς πάντως να ορίζεται από την διάταξη αυτή ότι μετά την πάροδο της πενταετίας η ανάκληση γίνεται πέραν του ευλόγου χρόνου και ότι επομένως απαγορεύεται. Ωστόσο, για τον πέραν της πενταετίας χρόνο, η διοίκηση οφείλει, ενόψει και της αρχής της αναλογικότητας, να σταθμίσει, με ειδικώς αιτιολογημένη κρίση, τις βαίνουσες αντιθέτως συνταγματικές αρχές αφενός της νομιμότητας και αφετέρου της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του καλόπιστου διοικουμένου. Εάν η πάροδος ορισμένου χρόνου από την έκδοση της προσβαλλομένης πράξης υπερβαίνει τον εύλογο για την ανάκληση χρόνο είναι ζήτημα που κρίνεται από το δικαστήριο κατά περίπτωση, βάσει των γενικών αρχών που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων (βλ. ΣτΕ 2566/2002). Η ανάκληση, ωστόσο, δεν κωλύεται από την παρέλευση μακρού χρόνου, όταν επιβάλλεται για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή όταν η έκδοση της ανακαλούμενης πράξης οφείλεται σε δόλια ενέργεια του διοικουμένου. Περί της συνδρομής, όμως, λόγων δημοσίου συμφέροντος ή δόλιας ενέργειας του διοικουμένου απαιτείται ειδικώς αιτιολογημένη κρίση της Διοίκησης (βλ. ΣτΕ 490/1979, 1988/1983, 1093/1991, 11335/1991, 60/1997, 3569/1998, 1569/2001, 895/2002, 227/2006, 1211/2011, 2616/2012). Και στις περιπτώσεις, όμως, αυτές απαιτείται να εκτιμώνται, ενόψει των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας, οι συνέπειες της ανάκλησης, ως μέτρου επέμβασης στη νομική και πραγματική κατάσταση του έστω υπαιτίως ενεργήσαντος διοικουμένου και να διαπιστώνεται εάν τηρήθηκε δίκαιη ισορροπία μεταξύ του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που υπηρετείται με την επιβολή του διοικητικού μέτρου και της προστασίας της αξιοπρέπειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου (βλ.

σκέψη II). Περαιτέρω, στο ειδικότερο σύστημα του Υπαλληλικού Κώδικα, το διοικητικό μέτρο της ανάκλησης της παράνομης διοικητικής πράξης διορισμού του υπαλλήλου υποδέχεται η ως άνω διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 αυτού, στο πεδίο εφαρμογής της οποίας εμπίπτει και κάθε παράνομη πράξη διορισμού υπαλλήλου σε προκηρυχθείσα κενή οργανική θέση, όταν η πράξη ερείδεται σε παράνομη επιλογή του διορισθέντος υπαλλήλου και ειδικότερα όταν η διοίκηση εκφέρει την κρίση της περί επιλογής υποψηφίου κατά πλάνη περί τα πράγματα, όπως σε περίπτωση πλαστότητας του τίτλου σπουδών που αποτέλεσε προσόν διορισμού (βλ. ΣτΕ 2739-2742/2005, Διοικ.Εφ.Αθ. 921/2017). Στην περίπτωση αυτή, το διοικητικό μέτρο της ανάκλησης σκοπεί προεχόντως στην αποκατάσταση της νομιμότητας και δη των συνταγματικών αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, οι οποίες διασφαλίζονται με την τήρηση των διατάξεων που καθορίζουν τα τυπικά προσόντα διορισμού των υπαλλήλων (βλ. π.δ. 194 της 3/6.5.1988 «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις των δημοσίων υπηρεσιών και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου», Α' 84, όπως τροποποιήθηκε με το π.δ. 172/1992, Α' 81, και ίσχυε κατά τον χρόνο διορισμού της εκκαλούσας), τα οποία απαιτείται να είναι αντικειμενικώς και διαφανώς προκαθορισμένα και να συναρτώνται αφενός προς τις ικανότητες των προς διορισμό υποψηφίων και αφετέρου προς τις απαιτήσεις των καθηκόντων που θα ασκήσουν (ΣτΕ Ολομ. 1120-1124/2016, 527/2015, 1150/2010, 3593- 3595/2008, ΣτΕ Πρακτ. Επεξ. 233/2010, 48/2006, ΑΠ 264/2011). Αποβλέπει, επίσης, και στην άμεση απομάκρυνση υπαλλήλου που δεν διαθέτει τα κατά νόμο απαιτούμενα προσόντα για την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων. Περαιτέρω και κατά παρέκκλιση από την προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου μόνου του α.ν. 261/1968, ως προς τα χρονικά όρια ανάκλησης των παράνομων διοικητικών πράξεων, η πράξη διορισμού, στο βαθμό που δεν έχει προηγηθεί δόλια ενέργεια ή υποβοήθηση της παρανομίας εκ μέρους του υπαλλήλου, ανακαλείται εντός διετίας από την έκδοσή της, για τη νομιμότητα δε της ανάκλησης αρκεί η απλή διαπίστωση της πλάνης της διοίκησης από το αρμόδιο κατ' άρθρο 21 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας προς ανάκληση της πράξης όργανο (βλ. σκέψη IV.E) και η δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της πράξης με την οποία ανακαλείται ο διορισμός (βλ. Διοικ.Εφ.Αθ. 2013/2015). Αντιθέτως, αν έχει παρέλθει η διετία, για να είναι νόμιμη η ανακλητική πράξη απαιτείται, επιπροσθέτως, να εκφέρει η διοίκηση κατά τη νόμιμη διαδικασία και με νόμιμη και επαρκή αιτιολογία κρίση ότι ο διορισθείς προκάλεσε ή υποβοήθησε

δολίως την πλάνη της διοίκησης σε σχέση με την επιλογή του έναντι των συνυποψηφίων του, η αιτιολογία δε αυτή δύναται να προκύπτει και από τα στοιχεία του φακέλου (βλ. ΣτΕ 3707/2015, 1094/2014, 895/2002, 3569/1998, 204/1967, Διοικ.Εφ.Αθ. 1272, 1198, 1107, 398/2017, Διοικ.Εφ.Πειρ. 298, 253/2017, Διοικ.Εφ.Θεσ/νίκης 266, 103/2017). Στην περίπτωση αυτή, απαιτείται, ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, η προηγούμενη κλήση του παρανόμως διορισθέντος προς ακρόαση, σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και το άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, και η κατά τρόπο αποτελεσματικό και ουσιαστικό άσκηση των συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων άμυνας αυτού (βλ. ΣτΕ 2740/2005, πρβλ. ΣτΕ 2141/1993 Ολομ., 719/2015, 2972/2014, 4447/2012 Ολομ., 3423, 596/2008, 1185/2001 7μ., Διοικ.Εφ.Αθ. 1107, 921/2017).

Γ. Ακολούθως και δοθέντος ότι η ανάκληση της πράξης διορισμού αφορά μεν στην υπηρεσιακή κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου, ανάγεται, όμως, στο στάδιο του διορισμού του και στη νομιμότητα αυτού (*acte contraire*), δεν εμπίπτει στη νομική έννοια της λύσης της υπαλληλικής σχέσης και δη σε εκείνη της απόλυσης του υπαλλήλου κατόπιν απόφασης του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου (βλ. τις διαδοχικώς ισχύσασες ρυθμίσεις των άρθρων 248 έως 267 του Υπαλληλικού Κώδικα, που κωδικοποιήθηκε με το άρθρο μόνο του π.δ/τος 611/1977, 148 έως 157 του Κώδικα που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2638/1999, και 147 έως 156 του ισχύοντος κατά τον επίδικο χρόνο ανάκλησης της πράξης διορισμού της εκκαλούσας Υπαλληλικού Κώδικα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007), η οποία υπόκειται σε προσφυγή ουσίας κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος (βλ. σκέψη III.Β, ΣτΕ 3215/2009, 1084, 601/2005, 94/2002, βλ. πάντως και ΣτΕ 349/1995 και 1928/1997, όπου γίνεται δεκτό ότι η ανάκληση της πράξης διορισμού συνιστά μορφή απαγγελίας της λύσης της υπαλληλικής σχέσης διακριτή, όμως, από την απόλυση). Συνεπώς, η διαφορά που γεννάται από τη διοικητική αυτή πράξη είναι ακυρωτικής φύσης (βλ. άρθρο 1 παρ. 1 και 3 παρ. 1 του ν. 702/21977, Α' 268, όπως ισχύει, καθώς και ΣτΕ 3215/2009, 1084/2005), ενόψει δε της ακυρωτικής του εξουσίας το οικείο διοικητικό δικαστήριο ελέγχει αποκλειστικώς τη νομιμότητα της ανάκλησης ως μέτρου επέμβασης στην υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου. Στο πλαίσιο αυτό, δύναται να εξετάζει αφενός το σύνολο των προβαλλομένων αιτιάσεων, αφετέρου το σύνολο των νομικών ζητημάτων που ανακύπτουν, μεταξύ των οποίων και η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, καθώς και τον τρόπο

άσκησης της διακριτικής εξουσίας της διοίκησης και, τέλος, δύναται να ακυρώνει εν όλω ή εν μέρει την πράξη αυτή για λόγους, όπως η πλάνη περί τα πράγματα ή η μη τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ή η μη νόμιμη και ανεπαρκής αιτιολογία, χωρίς, όμως, να έχει εξουσία να προβεί σε μεταρρύθμιση της πράξης (πρβλ. ΣτΕ 3098/2017 7μ., καθώς και ΣτΕ 3003/2014 Ολομ., πρβλ. απόφ. Ε.Δ.Δ.Α. της 21.7.2001 “Sigma Radio Television Ltd κατά Κύπρου”, σκέψεις 151 – 157).

Δ. Εξ άλλου, η ανάκληση του παράνομου διορισμού, ο οποίος προκλήθηκε ή υποβοηθήθηκε από τον παρανόμως διορισθέντα υπάλληλο, ως διοικητικό μέτρο με κατ’ εξοχήν επανορθωτικό χαρακτήρα που συντείνει, κατά τα ανωτέρω, στην εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας, δεν συνιστά κύρωση. Και τούτο, διότι το μέτρο αυτό δεν σκοπεί προεχόντως στην πρόληψη ή την καταστολή της παραβατικής συμπεριφοράς του υπαλλήλου ή στη νομική, ηθική ή κοινωνική αποδοκιμασία της συμπεριφοράς του (για την διάκριση μεταξύ της ανάκλησης παράνομης διοικητικής πράξης ως διοικητικού μέτρου και της ανάκλησης, ως διοικητικής κύρωσης, λόγω παραβατικής συμπεριφοράς βλ. Πρακτ.Επεξ. ΣτΕ 229/2008 και για τη διάκριση μέτρου και κύρωσης στο υπαλληλικό δίκαιο πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 1900/2014, ΣτΕ 1502/2011, 2163/2004 7μλ., 3727/1994, 1241/1993, 2363/1992, 649, 4635/1987, πρβλ. ΣτΕ 3376/2013 κ.ά.), αλλά λαμβάνεται βάσει αντικειμενικών δεδομένων, ήτοι την μη τήρηση των νομίμων προϋποθέσεων του διορισμού και αποβλέπει στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος υπό την έννοια της αποκατάστασης των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και τον τερματισμό της εκπλήρωσης υπηρεσιακών καθηκόντων από υπάλληλο που δεν έχει τα αναγκαία προς τούτο προσόντα (πρβλ. ΣτΕ 4203/2011, 102/2009 7μ.). Η κατάφαση δε της πρόθεσης του υπαλλήλου προς επίτευξη του παράνομου διορισμού δεν συνιστά προϋπόθεση επιβολής του μέτρου, αλλά λόγο που, κατ’ αρχήν, δικαιολογεί την λήψη αυτού σε χρόνο πέραν της διετίας. Σε κάθε, όμως, περίπτωση η διατήρηση των πρωτογενώς αποκαταστατικών χαρακτηριστικών του μέτρου συναρτάται απολύτως, ενόψει και του κατ’ αρχήν αναδρομικού αποτελέσματος της ανάκλησης, προς τον χρόνο στον οποίο αυτό λαμβάνεται, καθόσον η πάροδος μακρού χρόνου από τον διορισμό και η εξ αυτού του λόγου αποδυνάμωση της επανορθωτικής λειτουργίας του μέτρου, ενόψει και της βαρύτητας των συνεπειών της ανάκλησης, ενδέχεται να αναδεικνύουν ως πρωτογενή, πλέον, τα κυρωτικά χαρακτηριστικά, αλλοιώνοντας την φύση και τον σκοπό του μέτρου (πρβλ. ΣτΕ 947/2011, απόφαση Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου της 12.7.2013, 2013-332 QPC). Περαιτέρω, το

μέτρο αυτό δεν εμπίπτει κατ' αρχήν ούτε στο ειδικότερο, προεχόντως κυρωτικής φύσης, πεδίο εφαρμογής του πειθαρχικού δικαίου, καθόσον δεν συνιστά πειθαρχική ποινή αποβλέπουσα στη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας και της πειθαρχίας εντός του σώματος διά του πειθαρχικού κολασμού και σωφρονισμού του υπαλλήλου (βλ. ΣτΕ Ολομ. 4662/2012). Επομένως, η ανάκληση του διορισμού δεν ισοδυναμεί, κατ' αρχήν, με την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης, για την οποία απαιτείται η τήρηση των προβλεπόμενων στο άρθρο 103 παρ. 4 του Συντάγματος εγγυήσεων και δη απόφαση του αρμοδίου υπηρεσιακού συμβουλίου και προσφυγή ουσίας ενώπιον του οικείου δικαστηρίου, όπως αυτές διασφαλίζονται και με τις σχετικές διαδικαστικές διατάξεις των διαδοχικώς ισχυσάντων κατά την επίδικη περίοδο Υπαλληλικών Κωδίκων, που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, στάδιο απολογίας του διωκομένου, δυνατότητα παράστασης με δικηγόρο σε δημόσια διαδικασία ενώπιον του οικείου συμβουλίου, τον πάγιο και όχι περιστασιακό ή ad hoc χαρακτήρα του συμβουλίου, την έκδοση δεσμευτικών αποφάσεων, κατόπιν έρευνας του νομικού και πραγματικού μέρους της υπόθεσης και τη μη σύνδεσή του με τη δημόσια υπηρεσία στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος, αλλά τη συμμετοχή σε αυτό προσώπων ξένων προς αυτήν (βλ. ΣτΕ 3098/2017 και βλ. συναφώς τις ρυθμίσεις των άρθρων 205 έως 246 του αρχικώς ισχύοντος κατά τον χρόνο διορισμού της εκκαλούσας Υπαλληλικού Κώδικα, κωδικοποιηθέντος με το άρθρο μόνο του π.δ/τος 611/1977, και άρθρα 106 έως 146 Β του τελευταίου Υπαλληλικού Κώδικα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007, και ΣτΕ Ολομ.2011/2003, βλ. Διοικ.Εφ.Θεσ/νίκης 266/2017, Διοικ.Εφ.Πειρ. 237/2017, Διοικ.Εφ.Χαν. 62/2017 και πρβλ. ΣτΕ 3098/2017, 1511/2007, 1502/2011, 1681/2009, 3300/2004, 2223/2003, Ε.Α. 205/2015, ΣτΕ εν συμβουλίω 239/2015, 44/2011). Πάντως, υπό το καθεστώς του αρχικώς ισχύοντος κατά τον χρόνο διορισμού της εκκαλούσας Υπαλληλικού Κώδικα (π.δ. 611/1977), εκτός από την ανάκληση της πράξης παράνομου διορισμού που προκλήθηκε ή υποβοηθήθηκε από τον υπάλληλο, προβλεπόταν, παράλληλα, και ως ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα στο προεκτεθέν άρθρο 211 αυτού, μεταξύ άλλων, και εκείνο της χρήσης δόλου προς επίτευξη του διορισμού, δυνάμενο, μάλιστα, να επισύρει και την ποινή της οριστικής παύσης. Περαιτέρω, ο χρόνος παραγραφής του πειθαρχικού αυτού παραπτώματος, ο οποίος ανερχόταν κατ' αρχήν σε πέντε έτη, κατά τις προεκτεθείσες διατάξεις των άρθρων 207 παρ. 4, 208 παρ. 1 και 211 παρ. 2 του οικείου Υπαλληλικού Κώδικα, εκκινούσε από τον διορισμό του υπαλλήλου (βλ.

σκέψη IV.A της παρούσας), με την πάγια, όμως, επιφύλαξη όλων των Υπαλληλικών Κωδίκων για την επιμήκυνση του χρόνου παραγραφής και την ταύτισή της με την παραγραφή του ποινικού δικαίου, στην περίπτωση που το πειθαρχικό παράπτωμα συνιστούσε και ποινικό αδίκημα (βλ. άρθρα 208 παρ. 3 του ως άνω Υπαλληλικού Κώδικα, 112 παρ. 2 του Κώδικα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2683/1999, και ταυτόριθμη διάταξη του νυν ισχύοντος Κώδικα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007), ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 56 παρ. 2 του οικείου Κώδικα, η διοίκηση δεν μπορούσε να προχωρήσει στο διοικητικό μέτρο της ανάκλησης του παράνομου διορισμού εάν για τον ίδιο λόγο είχε κινηθεί πειθαρχική δίωξη. Όπως δε γινόταν νομολογιακώς δεκτό, κατ' εφαρμογή των ταυτόσημου περιεχομένου διατάξεων του κωδικοποιηθέντος με το π.δ. 611/1977 αρχικώς ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα (άρθρα 32 παρ. 1 και 2 και 137 παρ. 2 του ν. 1811/1951, Α' 141), στην περίπτωση αυτή η διοίκηση είχε διακριτική ευχέρεια να προβεί είτε στην ανάκληση του παράνομου διορισμού είτε στην κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας, μη δυναμένης πάντως να ανακαλέσει τον διορισμό σε περίπτωση άσκησης πειθαρχικής δίωξης για την ίδια πράξη (βλ. ΣτΕ 1420/1964), αναγνωρίζοντας εμμέσως τον κυρωτικό χαρακτήρα της ανάκλησης και απαγορεύοντας τη σωρευτική επιβολή του μέτρου και της κύρωσης ενόψει και της αρχής non bis in idem (βλ. άρθρο 213 παρ. 1 του οικείου Υπαλληλικού Κώδικα). Ωστόσο και παρά την απαλοιφή του σχετικού πειθαρχικού παραπτώματος από τους επόμενους Υπαλληλικούς Κώδικες, εξακολουθεί να γίνεται νομολογιακώς δεκτό ότι ανάγεται στο περιθώριο εκτίμησης της διοίκησης είτε η ενεργοποίηση του διοικητικού μέτρου της ανάκλησης του παράνομου διορισμού, είτε η πειθαρχική δίωξη του σχετικού παραπτώματος, το οποίο εντάσσεται ερμηνευτικώς στο αδίκημα της χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπούς συμπεριφοράς του υπαλλήλου και δύναται να επισύρει ακόμη και την ποινή της οριστικής παύσης (βλ. τις διατάξεις των άρθρων 109 παρ. 2 περ. δ' του Υπαλληλικού Κώδικα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2683/1999, και 107 παρ. 1 περ. ε και 109 περ. η' του Υπαλληλικού Κώδικα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007 και ΣτΕ 2166/2011). Στο μέτρο, όμως, που η ανάκληση συνιστά διοικητικό μέτρο, με επανορθωτικό της νομιμότητας σκοπό, και όχι κύρωση και δη πειθαρχική, η επιβολή της οποίας προϋποθέτει σε κάθε περίπτωση κατ' αρχήν νόμιμο διορισμό (βλ. ΣτΕ 2096/2000 και Διοικ.Εφ.Αθ. 128, 62/2017), διαφοροποιείται δε από την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης, τόσο ως προς τις ουσιαστικές και διαδικαστικές εγγυήσεις που τη συνοδεύουν (αρμόδιο όργανο,

διαδικασία ακρόασης, παραγραφή, κατά τα προεκτεθέντα), όσο και ως προς τις συνέπειες, αφού η μεν ανάκληση άγει σε κατ' αρχήν πλήρη αναδρομική ανατροπή της δημοσιούπαλληλικής έννομης σχέσης και των ωφελειών που έχει ο υπάλληλος αντλήσει από αυτήν, ενώ η πειθαρχική ποινή, η οποία υπόκειται σε κανόνες επιμέτρησης, ενεργεί εφεξής, η αναγνώριση σχετικής διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης είτε ευθέως από τον νόμο είτε ερμηνευτικώς από τη νομολογία εγείρει ζητήματα αντίθεσης προς τις συνταγματικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας (βλ. σκέψη II) και της ισότητας (4 παρ. 1 του Συντάγματος). Τούτο δε, καθόσον με τον τρόπο αυτό αλλοιώνεται η φύση της ανάκλησης ως διοικητικού μέτρου και προσδίδονται σ' αυτήν χαρακτηριστικά κεκαλυμμένης πειθαρχικής κύρωσης, χωρίς την τήρηση των εγγυήσεων αυτής (πρβλ. ΣτΕ 2710/2010, 1457/2006, 3376, 2323/2002 και κατ' αναλογία απόφαση του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας της 22.10.2010 Νο 322897), ενώ υπάλληλοι που προκάλεσαν ή υποβοήθησαν τον παράνομο διορισμό είναι δυνατόν να υφίστανται όλως διακριτική μεταχείριση, τόσο σε διαδικαστικό επίπεδο, όσο και σε σχέση με τις σε βάρος τους επικείμενες συνέπειες, λόγω της απόλυτης ευχέρειας της διοίκησης να προβεί σε ανάκληση του διορισμού ή σε επιβολή πειθαρχικής κύρωσης. Επομένως, στο βαθμό που ο νομοθέτης, ενόψει και της, κατά τα ανωτέρω, ευχέρειάς του να οργανώνει την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων, διασφαλίζοντας κατά τον πλέον πρόσφορο τρόπο την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας και το δημόσιο συμφέρον, διατηρεί το διοικητικό μέτρο της ανάκλησης της πράξης παράνομου διορισμού και δεν το ενσωματώνει στο πειθαρχικό δίκαιο, απαιτείται σαφής και προβλέψιμη οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής των δύο μηχανισμών, υπό την έννοια ότι η ανάκληση του παράνομου διορισμού, ενόψει του αποκαταστατικού της χαρακτήρα, δύναται να ενεργοποιείται μόνο στην περίπτωση που στο πλαίσιο της σχετικής διοικητικής διαδικασίας διαπιστώνεται αιτιολογημένα ότι ο υπάλληλος δεν θα είχε διοριστεί, χωρίς την υπαίτια πρόκληση ή υποβοήθηση της παρανομίας, όπως με την υπαίτια χρήση πλαστού δικαιολογητικού προς απόδειξη των τυπικών προσόντων διορισμού του, ενώ σε κάθε άλλη περίπτωση η συμπεριφορά εμπίπτει στο πεδίο της πειθαρχικής εξουσίας της διοίκησης, αφού σκοπός δεν είναι η αποκατάσταση, αλλά η επιβολή κύρωσης σε βάρος του παρανομήσαντος υπαλλήλου (βλ. συναφώς Διοικ.Εφ.Χαν. 179/2017 και πρβλ. ΣτΕ 719, 3177, 3116/2015, contra Διοικ.Εφ.Αθ. 674, 386/2017).

Ε. Εξ άλλου, το διοικητικό μέτρο της ανάκλησης παράνομου διορισμού στην περίπτωση που προκλήθηκε ή υποβοηθήθηκε από τον παρανόμως διορισθέντα υπάλληλο δεν εμπίπτει, κατ' αρχήν, ούτε στην έννοια της «κατηγορίας ποινικής φύσης», ώστε να απαιτείται η τήρηση των εγγυήσεων του άρθρου 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974 (Α' 256) (εφεξής ΕΣΔΑ), το οποίο ορίζει ότι «...2. Παν πρόσωπον κατηγορούμενον επί αδικήματι τεκμαίρεται ότι είναι αθώον μέχρι της νομίμου αποδείξεως της ενοχής του. ...». Με την ανωτέρω διάταξη κατοχυρώνεται, ως διαδικαστική εγγύηση, το τεκμήριο αθωότητας, το οποίο αποτελεί, κατά την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ειδικότερη έκφανση της καθιερούμενης από την παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου δίκαιης δίκης, η οποία επιβάλλει να θεωρείται ένα πρόσωπο που κατηγορείται για αδίκημα «ποινικής φύσεως» αθώο μέχρι να αποδειχθεί η ενοχή του από δικαστήριο και, εν συνεχεία, να γίνεται σεβαστό και να μην αμφισβητείται, μετά την οριστική απαλλαγή του, το αποτέλεσμα αυτό, έστω και με τη διατύπωση αμφιβολιών, από οποιαδήποτε άλλη δικαστική ή δημόσια αρχή ή εκπρόσωπο του Κράτους (βλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 25.3.1983 “Minelli κατά Ελβετίας”, της 10.2.1995 “Allenet de Ribemont κατά Γαλλίας”, της 28.1.2005 “Y.B. κατά Τουρκίας”, της 19.9.2006 “Matijasevic κατά Σερβίας”, της 12.2.2007 “Pandy κατά Βελγίου”, της 27.9.2007 “Σταυρόπουλος κατά Ελλάδας” σκέψεις 28, 29 και 30, της 14.1.2010 “Vanjak κατά Κροατίας”, της 15.7.2010 “Sicik κατά Κροατίας”, κ.ά.). Ειδικότερα, η ως άνω διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, κατά την σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ, δεν αναφέρεται αποκλειστικώς και μόνον σε πράξεις, που εντάσσονται στα απαριθμούμενα από την ποινική νομοθεσία του εθνικού κράτους αδικήματα και τιμωρούμενα ως τέτοια από αυτήν, αλλά, υπό προϋποθέσεις, και σε πράξεις που ο εθνικός νομοθέτης χαρακτηρίζει διοικητικά μέτρα ή κυρώσεις ή πειθαρχικά παραπτώματα, προβλέποντας την επιβολή τύποις διοικητικών μέτρων ή διοικητικών κυρώσεων. Έτσι, σύμφωνα με τη νομολογία του ανωτέρω Δικαστηρίου, μια συγκεκριμένη υπόθεση αποκτά χαρακτήρα «ποινικής φύσεως», ώστε να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής εν γένει του άρθρου 6, εφόσον συγκεντρώνει τρία κριτήρια, που δεν είναι απαραίτητο να συντρέχουν σωρευτικά. Τα κριτήρια αυτά άπτονται του χαρακτηρισμού του αδικήματος από την εθνική έννομη τάξη, δηλαδή του εάν το αδίκημα διέπεται από διατάξεις του ποινικού δικαίου, της φύσης του αδικήματος και της βαρύτητας της μέγιστης προβλεπόμενης από τις οικείες διατάξεις κύρωσης, η

οποία πρέπει κατ' αρχήν να οδηγεί σε στέρηση ή περιορισμό της προσωπικής του ελευθερίας (βλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 8.6.1976 "Engel κατά Ολλανδίας", της 28.6.1984 "Campbell and Fell κατά Ηνωμένου Βασιλείου", σκέψεις 66 έως 73, της 24.9.1997 "Γαρυφάλλου κατά Ελλάδα", της 5.1.2001 "Phillips κατά Ηνωμένου Βασιλείου", της 11.2.2003 "Υ. κατά Νορβηγίας", της 11.2.2003 "Ringvold κατά Νορβηγίας", της 13.7.2007 "Moulet κατά Γαλλίας", της 23.8.2011 "Βαγενάς κατά Ελλάδα", της 12.7.2013 "Allen κατά Ηνωμένου Βασιλείου", κ.ά., πρβλ. ΣτΕ 1405/2007). Συνεπώς, επί αμιγώς διοικητικών μέτρων ή κυρώσεων, τα οποία δεν έχουν οποιοδήποτε σύνδεσμο με παράλληλη ή προηγούμενη ποινική διαδικασία και στις οποίες δεν γίνεται οποιαδήποτε αναφορά σε τέτοια διαδικασία, δεν γεννάται ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ (βλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 9.1.2013 "Volkof κατά Ουκρανίας", της 13.7.2007 "Moulet κατά Γαλλίας", της 9.12.1999 "Costa κατά Πορτογαλίας", της 24.11.1998 "Brown κατά Ηνωμένου Βασιλείου", πρβλ. και αποφάσεις της 11-2-2003 "Υ. κατά Νορβηγίας", σκέψη 39, της 27.9.2007 "Σταυρόπουλος κατά Ελλάδα", σκέψη 30, της 15.7.2010 "Sicik κατά Κροατίας", σκέψη 43, της 14.1.2010 "Vanjak κατά Κροατίας", σκέψη 37, της 12.7.2013 "Allen κατά Ηνωμένου Βασιλείου", σκέψεις 92-94, 97-99, 100,101, 104, 119, 124, a contrario απόφαση της 12.4.2011 "Celik (Bozkurt) κατά Τουρκίας", σκέψη 34, ΣτΕ 1900/2014). Στο πλαίσιο αυτό, η λήψη του κατ' άρθρο 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα διοικητικού μέτρου της ανάκλησης παράνομου διορισμού επιβάλλεται σε βάρος του υπαλλήλου για λόγους δημοσίου συμφέροντος και εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, αποβλέπει στην αποκατάσταση της νομιμότητας, ειδικότερα δε των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την πρόσβαση σε δημόσια θέση και λαμβάνεται ασυνδέτως με οποιαδήποτε ποινική διαδικασία που τυχόν εκκρεμεί σε βάρος του υπαλλήλου, ενώ δεν προϋποθέτει προηγούμενη ποινική του καταδίκη, ανεξαρτήτως του εάν, σε περίπτωση πρόκλησης ή υποβοήθησης του παράνομου διορισμού εκ μέρους του υπαλλήλου, η ίδια υπαίτια συμπεριφορά ενδεχομένως να ενέπιπτε στην αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση και ποινικού αδικήματος [βλ. π.χ. ΑΠ 196/2015, Εφ.Αθ. 514/2017, για την κατάφαση του κατ' άρθρο 386 παρ. 1 του ΠΚ αδικήματος της απάτης, Εφ.Δυτ.Μακ/νίας 25/2016 για την κατάφαση του ποινικού αδικήματος της κακουρηματικής πλαστογραφίας κατ' άρθρο 216 παρ. 1 και 3 του ΠΚ, Τριμ. Εφ. Κακουρημάτων 113/2016 περί αληθινής πραγματικής συρροής των αδικημάτων της απάτης και της πλαστογραφίας, βλ. πάντως και Διοικ.Εφ.Αθ.

1692/2016 με την οποία γίνεται διάκριση μεταξύ της υπερχειλούς υποκειμενικής υπόστασης του ποινικού αδικήματος της πλαστογραφίας μετά χρήσεως του άρθρου 216α του ΠΚ με την επιβαρυντική περίπτωση του προσπορισμού οφέλους σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου κατ' άρθρο 1 του ν. 1608/1950, Α' 301, και της υπαίτιας συμπεριφοράς του υπαλλήλου που προκαλεί ή υποβοηθεί τον παράνομο διορισμό του, για τον οποίο αρκεί η άμεση ή έμμεση επιδίωξη του παράνομου διορισμού και η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της υπαίτιας απατηλής ενέργειας και του διορισμού (dolus causam dans)]. Εξάλλου, το διοικητικό αυτό μέτρο κατ' αρχήν δεν πλήττει τον υπάλληλο με τέτοια σφοδρότητα, ώστε να προσλαμβάνει ποινική χροιά και να λογίζεται ως «ποινική κύρωση», κατά την προπαρατεθείσα έννοια του ανωτέρω άρθρου 6 της ΕΣΔΑ (βλ. Διοικ.Εφ.Αθ. 672/2017, 698/2016, Διοικ.Εφ.Χαν. 62/2017, 181/2016, Διοικ.Εφ.Θεσ/νίκης 933/2016). Τούτο δε, πάντως, με την επιφύλαξη της εκτίμησης των συνολικών συνεπειών της ανάκλησης στην προσωπική και περιουσιακή κατάσταση του υπαλλήλου, στο βαθμό που, κατά τα ανωτέρω, το μέτρο αυτό έχει ως συνέπεια την αναδρομική ανατροπή του status του δημοσίου υπαλλήλου και την άρση όλων των ωφελειών που έχει αποκομίσει από αυτό. Στο ίδιο, άλλωστε, πνεύμα το διοικητικό μέτρο της ανάκλησης του παράνομου διορισμού που προκλήθηκε ή υποβοηθήθηκε από τον παρανόμως διορισθέντα υπάλληλο δεν εμπίπτει ούτε στο πεδίο εφαρμογής των λοιπών, συναφών προς το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, διατάξεων, όπως εκείνων του άρθρου 7 της Σύμβασης, σύμφωνα με το οποίο: «1. Ουδείς δύναται να καταδικασθή δια πράξιν ή παράλειψιν η οποία, καθ' ήν στιγμίν διεπράχθη, δεν απετέλει αδίκημα συμφώνως προς το εθνικόν ή διεθνές δίκαιον. Ούτε και επιβάλλεται βαρυτέρα ποινή από εκείνην η οποία επεβάλλετο κατά την στιγμίν της διαπράξεως του αδικήματος...» (αρχή nullum crimen nulla poena sine praevia et certa lege, πρβλ. ΣτΕ 4662/2012 Ολομ., 116/2004, 3327/1999, 2322/1983), στον βαθμό που δεν διώκεται κατ' ουσίαν εγκληματική πράξη (πρβλ. απόφαση ΕΔΔΑ, Βαγενάς, ό.π., Engel, ό.π., ΣτΕ 4662/2012, Ολομ., ΣτΕ 1405/2007, 7μ., 116/2004, 3327/1999, 2322/1983), ανεξαρτήτως του ότι πάντως απαιτείται, ενόψει των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας, που ισχύουν όχι μόνο επί ποινών, αλλά και επί διοικητικών μέτρων με δυσμενείς επιπτώσεις για την προσωπική και περιουσιακή κατάσταση των διοικουμένων, τόσο η σαφής πρόβλεψη του ίδιου του μέτρου και των συνεπειών του στον νόμο, όσο και η προβλέψιμη εφαρμογή του από την πλευρά της διοίκησης και των δικαστηρίων (βλ. σκέψεις ΙΙ και V.Δ και πρβλ. αποφάσεις ΣτΕ Ολομ. 3316/2014,

ΔΕΕ της 28.10.2010 C- 367/09, “SGS Belgium”, σκ. 61, Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της 22.3.2011, 2 BvR983/09, σκ.11, επί διοικητικών κυρώσεων). Επίσης, στο ίδιο πλαίσιο δεν τίθεται κατ’ αρχήν ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 4 του Εβδόμου Προσθέτου Πρωτοκόλλου αυτής, που προβλέπει ότι: «1. Κανένας δεν μπορεί να διωχθεί ή καταδικαστεί ποινικά από τα δικαστήρια του ίδιου Κράτους για μια παράβαση για την οποία ήδη αθώωθηκε ή καταδικάστηκε με αμετάκλητη απόφαση σύμφωνα με τον νόμο και την ποινική δικονομία του Κράτους αυτού» (αρχή non bis in idem), σε περίπτωση αμετάκλητης αθώωσης ή καταδίκης του παρανόμως διορισθέντος υπαλλήλου, με την επιφύλαξη πάντως των νομικών και πραγματικών περιστάσεων εκάστης περίπτωσης, καθώς και της βαρύτητας και της έκτασης των επιμέρους συνεπειών του μέτρου σε βάρος του παρανόμως διορισθέντος υπαλλήλου (βλ. Διοικ.Εφ.Αθ. 1692/2016, βλ. ΕΔΔΑ απόφαση της 19.2.2013 “Muller – Hartburg κατά Αυστρίας”, σκέψεις 40-49 και 63, πρβλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 16.6.2009 “Ruotsalainenκατά Φινλανδίας”, σκ. 6-15, ΔΕΕ της 26.2.2013, C- 617/10 “AkerbergFransson”, σκ. 33, επί της συναφούς διάταξης του άρθρου 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

ΣΤ. Περαιτέρω, με τη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του ισχύοντος κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007), για την ανάκληση του παράνομου διορισμού στην ειδική περίπτωση της πρόκλησης ή υποβοήθησής του από τον διορισθέντα υπάλληλο, δεν τίθεται συγκεκριμένος χρονικός περιορισμός, τούτο δε κατ’ αρχήν δικαιολογείται στην περίπτωση αυτή, όχι μόνο από τη μέριμνα του νομοθέτη για την αποκατάσταση της σοβαρά διαταραχθείσας νομιμότητας, καθώς και των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας των πολιτών, κατά την κατάληψη των δημοσίων θέσεων (βλ. σκέψεις III.B και V.A), αλλά και εξαιτίας των σοβαρών, υπό τα δεδομένα αυτά, ενδείξεων ότι ο παρανόμως διορισθείς υπάλληλος στερείται του ενδεδειγμένου για την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων ήθους (βλ. συναφώς και την προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου 23 του ισχύοντος του κατά τον κρίσιμο χρόνο διορισμού της εκκαλούσας Υπαλληλικού Κώδικα, κωδικοποιηθέντος με το άρθρο μόνο του π.δ/τος 611/1977, περί του σχετικού κωλύματος διορισμού, Διοικ.Εφ.Αθ. 1107, 266/2017, 2304/2015). Το στοιχείο, άλλωστε, της δόλιας συμμετοχής του διορισθέντος στη δημιουργία της παράνομης κατάστασης δεν συνιστά την αιτία επιβολής του μέτρου, αφού η ανάκληση συνιστά επανορθωτικό της νομιμότητας διοικητικό μέτρο και όχι κύρωση

με γενικοπροληπτική και ειδικοπροληπτική λειτουργία που σκοπεύει στην ηθική αποδοκιμασία της υπαίτιας συμπεριφοράς του υπαλλήλου, αλλά αποτελεί περίπτωση που δικαιολογεί τη λήψη του μέτρου και μετά την πάροδο της διατίτας, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 20 παρ. 1 και 2 του οικείου Κώδικα, στερώντας κατ' αρχήν τον υπάλληλο από κάθε εύλογη, κατά το δίκαιο, προσδοκία προς περαιτέρω διατήρηση της κατάστασης αυτής (βλ. σχετικώς και απόφαση Διοικ.Εφ.Αθ. 3094/2015 και πρβλ. ΣτΕ 3424/1988, με τις οποίες έγινε δεκτό ότι ανάκληση ως επανορθωτικό διοικητικό μέτρο χωρεί και μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσης). Κάμψη των ανωτέρω θα ήταν δυνατόν να υπάρξει σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις, κατά τις οποίες η παρέλευση ιδιαιτέρως μακρού χρόνου από τον διορισμό, σε συνδυασμό με τις λοιπές περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης (όπως οι ειδικότερες συνθήκες της υπηρεσιακής και προσωπικής ζωής του υπαλλήλου), θα καθιστούσαν την ανάκληση, ως διοικητικό μέτρο που αφορά στην υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου και συνεπάγεται κατ' αρχήν την άμεση απομάκρυνση του υπαλλήλου και την άμεση απώλεια της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας, αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας, ενόψει της οποίας πρέπει σε κάθε περίπτωση να ερμηνεύονται και οι οικείες διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα (βλ. Διοικ.Εφ.Αθ. 1107/2017, 442, 258/2016). Εξ άλλου, στο βαθμό που η σχετική διάταξη του Υπαλληλικού Κώδικα δεν εισάγει κατά τούτο απόκλιση από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περί αναδρομικής ενέργειας της ανάκλησης παράνομης διοικητικής πράξης, η ανάκληση συνεπάγεται επέμβαση στη νομική κατάσταση του υπαλλήλου και την *ex tunc* ανατροπή του status του, όπως αυτό καθορίζεται από τους διαδοχικώς ισχύσαντες κατά τη διάρκεια του υπηρεσιακού του βίου Υπαλληλικούς Κώδικες, καθώς και των περιουσιακών ωφελειών που συνάπτονται με αυτό (βλ. ΣτΕ 895/2002, 3667/1992, 1335/1991, 459/1984, πρβλ. 2557/1974, 2882/1967, Διοικ.Εφ.Κομ. 12/2017, Διοικ.Εφ.Πειρ. 962/2016). Απόκλιση από τον κανόνα της αναδρομικής ενέργειας της ανάκλησης εισάγει η διαχρονικώς ισχύουσα ρύθμιση της παραγράφου 3 του άρθρου 20 του Υπαλληλικού Κώδικα (βλ. συναφώς και τις εκτεθείσες στις σκέψεις IV.A και B αντιστοίχως ρυθμίσεις των άρθρων 56 παρ. 3 του Υπαλληλικού Κώδικα, κωδικοποιηθέντος με το άρθρο μόνο του π.δ/τος 611/1977, και 20 παρ. 3 του προϊσχύοντος Κώδικα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2683/1999), η οποία, ενόψει των αρχών της ασφάλειας δικαίου, της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας και της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων, ορίζει ότι, παρά την ανάκληση της πράξης διορισμού, ο υπάλληλος,

του οποίου η πράξη διορισμού ανακλήθηκε, υπέχει τις ευθύνες των δημοσίων υπαλλήλων για τον χρόνο κατά τον οποίο άσκησε τα καθήκοντα του και οι πράξεις του είναι έγκυρες, εισάγοντας την αρχή του de facto οργάνου (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 2350-2354/2017, 819-820/1949, 233/1946). Ο κανόνας, όμως, αυτός δεν αφορά στην υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου και στις μισθολογικές και συνταξιοδοτικές ωφέλειες που συνάπτονται με αυτήν (βλ. σκέψεις III.B και Γ), οι οποίες κατ' αρχήν καταλαμβάνονται από το αναδρομικό αποτέλεσμα της ανάκλησης (βλ. ΣτΕ 3667/1992). Η έκταση δε των συνεπειών αυτών στην προσωπική και περιουσιακή κατάσταση του υπαλλήλου συναρτάται απολύτως με τον χρόνο στον οποίο χωρεί η ανάκληση σε σχέση με τον συνολικό υπηρεσιακό και εν γένει εργασιακό βίο του υπαλλήλου. Στο πλαίσιο αυτό, ανεξαρτήτως του εάν η ανάκληση ως διοικητικό μέτρο επέμβασης στην υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου κρίνεται σύμφωνη με τις προεκτεθείσες συνταγματικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας (βλ. σκέψεις II, III.B), απαιτείται να εξετάζεται περαιτέρω εάν τα επιμέρους αντανακλαστικά διοικητικά μέτρα που λαμβάνονται δυνάμει αυτής και σκοπούν στην αναδρομική αποκατάσταση της νομιμότητας σε σχέση με τις περιουσιακής φύσης ωφέλειες που έχει αντλήσει ο υπάλληλος από την επί μακρό χρόνο υφιστάμενη νομική κατάσταση συνάδουν με την φύση της ανάκλησης ως διοικητικού μέτρου και δεν την μετατρέπουν σε διοικητική ή πειθαρχική κύρωση ή ποινή, κατά τα προεκτεθέντα, καθώς και αν είναι συμβατά με τις ως άνω συνταγματικές αρχές τηρώντας μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ αφενός του υπηρετούμενου δημοσίου σκοπού και αφετέρου της συνταγματικώς επιβεβλημένης προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και των διακυβευόμενων ατομικών δικαιωμάτων (βλ. σκέψη III.B και Γ).

Z. Οι ανωτέρω ερμηνευτικές παραδοχές ως προς την φύση και τη λειτουργία της ανάκλησης παράνομου διορισμού που προκλήθηκε ή υποβοηθήθηκε από τον παρανόμως διορισθέντα υπάλληλο, κατ' άρθρο 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007), δεν μεταβάλλονται από την επιγενόμενη θέσπιση των διατάξεων των άρθρων 28 και 29 του ν. 4305/2014. Ειδικότερα, με την παράγραφο 1 του άρθρου 28 του νόμου αυτού προστέθηκε στο άρθρο 17 του ν. 2190/1994 παράγραφος 20, που ορίζει ότι πριν από την υπογραφή της πράξης διορισμού των προσλαμβανομένων δημοσίων υπαλλήλων διενεργείται υποχρεωτικώς αυτεπάγγελτος έλεγχος της γνησιότητας των δικαιολογητικών που έχει υποβάλει ο υποψήφιος και που είναι

απαραίτητα για την πρόσληψή του ή επηρεάζουν οπωσδήποτε την κατάταξή του κατά τη διαδικασία πρόσληψης ή τη βαθμολογική και μισθολογική κατάταξή του μετά την πρόσληψη. Περαιτέρω, με την παράγραφο 5 του ίδιου ως άνω άρθρου 28 ορίστηκε ότι δεν γίνεται αποδεκτή αίτηση παραίτησης υπαλλήλου, υποβαλλόμενη, κατά την προεκτεθείσα διάταξη του άρθρου 148 του ισχύοντος Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007), που απασχολείται κατά την ημερομηνία θέσης σε ισχύ της νέας διάταξης (ήτοι στις 31.10.2014, σύμφωνα με το άρθρο 64 του οικείου νόμου), σε φορέα του Δημοσίου πριν ολοκληρωθεί ο αυτεπάγγελτος έλεγχος γνησιότητας των υποχρεωτικών και λαμβανομένων υπόψη για τον διορισμό, την πρόσληψη ή την εν γένει υπηρεσιακή κατάσταση δικαιολογητικών, για τον σκοπό δε αυτό εκδίδεται σχετική βεβαίωση από το αρμόδιο για τη λύση της εργασιακής σχέσης όργανο διοίκησης. Σε περίπτωση δε που έχει ήδη εκδοθεί διαπιστωτική πράξη λύσης της υπαλληλικής σχέσης από την 9.7.2013 μέχρι τη δημοσίευση του νόμου και εφόσον εκ των υστέρων διαπιστωθεί η ύπαρξη μη γνήσιου τίτλου σπουδών, η πράξη διορισμού ανακαλείται από το αρμόδιο για τον διορισμό ή πρόσληψη όργανο διοίκησης. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση της οικείας διάταξης «Ο έλεγχος της γνησιότητας πτυχίων, πιστοποιητικών και λοιπών δικαιολογητικών, τα οποία ελήφθησαν υπόψη για την επιλογή και την πρόσληψη υπαλλήλου μέσα από διαγωνιστικές και άλλες διαδικασίες στο παρελθόν αλλά και για την κατάταξη και τη βαθμολογική και μισθολογική τους εξέλιξη, κατέδειξε ότι σε αρκετές περιπτώσεις τα στοιχεία που είχαν υποβληθεί δεν ήταν γνήσια. Τα αποτελέσματα του ελέγχου αυτού έδειξαν ότι μια απατηλή συμπεριφορά, με έντονη ηθική απαξία, είχε πολύ μεγαλύτερη διάδοση από αυτήν που αναμενόταν και ότι αρκετοί υπάλληλοι ασκούσαν καθήκοντα που δεν αντιστοιχούσαν στα τυπικά και ουσιαστικά τους προσόντα, αλλά και ότι παραμέρισαν άλλους συναδέλφους τους των οποίων προηγήθηκαν κατ' επίκληση των αναληθών στοιχείων. Κατεφάνη από τα παραπάνω η ανάγκη να αποκατασταθεί η βεβαιότητα της υπηρεσίας ότι γίνεται ορθή αντιστοίχιση προσόντων και καθηκόντων, ακόμη περισσότερο όμως να αποκατασταθεί η αξιοκρατία κατά την επιλογή, τοποθέτηση, την προαγωγή και τις εν γένει υπηρεσιακές μεταβολές των υπαλλήλων. Για τον λόγο αυτόν καθιερώνεται ως ουσιαστικός τύπος της διαδικασίας που προηγείται του διορισμού ή της προσλήψεως ενός υπαλλήλου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα ο έλεγχος της γνησιότητας των δικαιολογητικών που έχει υποβάλει. Νομοτεχνικά αυτό επιλέγεται να γίνει με τροποποιήσεις στον βασικό νόμο που διέπει τις προσλήψεις μονίμου

προσωπικού και προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ν. 2190/1994), αλλά και με την προσθήκη γενικής διατάξεως, η οποία καλύπτει το σύνολο των προσλήψεων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ανεξαρτήτως της διαδικασίας που ακολουθείται. Για τους ήδη υπηρετούντες υπαλλήλους καθιερώνεται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος της γνησιότητας των δικαιολογητικών με αφορμή συγκεκριμένη σοβαρή υπηρεσιακή μεταβολή (μετάταξη ή μεταφορά) ή με την παραίτηση από την ενεργό υπηρεσία. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι ο έλεγχος για κάθε υπηρετούντα υπάλληλο θα γίνει οπωσδήποτε τουλάχιστον μία φορά, αφού καθιερώνεται ως απαραίτητη προϋπόθεση και για την αποχώρηση του υπαλλήλου από την υπηρεσία. Με τη ρύθμιση αυτή διασφαλίζεται ότι θα αποφευχθεί η ατιμωρησία όσων υπηρετούν στο Δημόσιο ή τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και προτίθενται να παραιτηθούν, προκειμένου να αποφύγουν πιθανό έλεγχο και τις συνέπειές του και αποκαθίσταται ένα αίσθημα δικαιοσύνης ειδικά απέναντι στη μεγάλη πλειοψηφία των υπαλλήλων και μάλιστα σε όσους αδικούνταν μέχρι τώρα από τη μη διαπίστωση των παρανομιών των συναδέλφων τους. Επίσης ανορθώνεται το κύρος της δημόσιας διοίκησης στο βαθμό που οι περιπτώσεις παρανομίας στους κόλπους τους εξατομικεύονται και ξεχωρίζουν οι ευσυνείδητοι δημόσιοι υπάλληλοι από τους συναδέλφους τους που παρανόμησαν...». Με τις ρυθμίσεις αυτές, σύμφωνα και με την ως άνω σχετική αιτιολογική έκθεση, σκοπήθηκε προεχόντως η ενίσχυση των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας, κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, με την καθιέρωση ενός πάγιου, καθολικού και διαφανούς συστήματος ελέγχου των δικαιολογητικών που τεκμηριώνουν την συνδρομή των τυπικών προσόντων διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων, επεκτείνοντας το ήδη ισχύον σύστημα περιορισμένου δειγματοληπτικού ελέγχου νομιμότητας που ήδη προβλεπόταν στο άρθρο 8 παρ. 1 του ν. 2190/1994 (βλ. σχετικώς Πρακτικά της Βουλής της Γ΄ Συνόδου, της ΙΓ Συνεδρίασεως της 22.10.2014, σελ. 149 επ., 150επ. , 179επ. , 219 επ. 259 επ., της ΙΔ Συνεδρίασης της 23.10.2014, σελ. 131 επ., 181 επ., της ΙΕ Συνεδρίασης της 24.10.2014 , σελ. 138 επ.). Στο πλαίσιο αυτό, οι οικείες διατάξεις για τον έλεγχο των δικαιολογητικών διορισμού και η θεσμοθέτησή του ως ουσιώδους τύπου τόσο της διαδικασίας πρόσληψης, κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 28, όσο και λύσης της δημοσιούπαλληλικής σχέσης, εφόσον η παραίτηση υποβάλλεται κατά την θέση σε ισχύ του νόμου ή η έκδοση της διαπιστωτικής πράξης λύσης της σχέσης έχει ήδη εκδοθεί κατά το καθοριζόμενο στο

νόμο χρονικό διάστημα, λειτουργούν σε αρμονία και συμπληρωματικώς προς το ήδη ισχύον κανονιστικό πλαίσιο της ανάκλησης του παράνομου διορισμού που συντελέστηκε με υπαίτια σύμπραξη του υπαλλήλου, κατ' άρθρο 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα, χωρίς κατ' αρχήν να μεταβάλλουν ούτε τη φύση του, ως διοικητικού μέτρου, ούτε τη λειτουργία του εντός των ορίων που προδιαγράφονται από τις αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας, όπως εκτέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη (V.ΣΤ) (βλ. Διοικ.Εφ.Αθ. 1921, 1272, 1071/2017). Ειδικώς δε, σε ό,τι αφορά την ανάκληση του παράνομου διορισμού κατόπιν ελέγχου των δικαιολογητικών διορισμού των αποχωρούντων κατά τη θέση σε ισχύ του νόμου υπαλλήλων διά παραιτήσεως ή όσων είχαν αποχωρήσει κατά το προ της θέσης σε ισχύ της ρύθμισης χρονικό διάστημα (βλ. συναφώς τις σχετικές εγκυκλίους του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης ΔΙΔΑΔ/Φ.34/35/οικ.14888/24.5.2013, ΔΙΔΑΔ/Φ.34/42/οικ.33906/16.12.2013, ΔΙΔΑΔ/Φ.34/45/2843/20.3.2014, ΔΙΔΑΔ/Φ.34/47/οικ.18161/18.7.2014), απαιτείται, όπως και σε κάθε περίπτωση ανάκλησης παράνομου διορισμού κατ' άρθρο 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα, να κρίνεται κατά περίπτωση, αναλόγως του χρονικού σημείου στο οποίο συντελείται η ανάκληση και των συνεπειών που αυτή επιφέρει στην προσωπική και περιουσιακή κατάσταση του υπαλλήλου, εάν αυτή μεταλλάσσεται από διοικητικό μέτρο σε κύρωση και αν συνάδει προς τις ανωτέρω αρχές. Τούτο δε, ενόψει και της ρητής αναφοράς στην αιτιολογική έκθεση επί της σχετικής ρύθμισης της παραγράφου 5 του άρθρου 28 του ν. 4305/2014, ότι σκοπός της σχετικής ρύθμισης για όσους αποχωρούν ή έχουν αποχωρήσει από την υπηρεσία είναι, πλην άλλων, και η αποτροπή της «ατιμωρησίας» των υπαλλήλων που χρησιμοποίησαν απατηλά μέσα για την επίτευξη του διορισμού τους. Τέλος, με τη διάταξη του άρθρου 29 του ν. 4305/2014, επιβεβαιώνοντας τις ανωτέρω ερμηνευτικές παραδοχές περί λειτουργικής διαστολής της ανάκλησης του παράνομου διορισμού ως επανορθωτικού της νομιμότητας διοικητικού μέτρου έναντι των κυρωτικής φύσης πειθαρχικών ποινών (βλ. σκέψη V.Δ), θεσπίστηκε ως διαρκές ειδικό πειθαρχικό παράπτωμα εκείνο της κατάθεσης, χρήσης, συμπερίληψης και της διατήρησης στον ατομικό υπηρεσιακό φάκελο υπαλλήλου, πλαστού, νοθευμένου ή παραποιημένου πιστοποιητικού ή τίτλου ή βεβαιώσεως (βλ. και την αιτιολογική έκθεση επί της σχετικής διάταξης) δίωξη του οποίου χωρεί μόνο στο βαθμό που δεν τίθεται ζήτημα ανάκλησης του παράνομου διορισμού (βλ. Διοικ.Εφ.Πειρ. 567/2017).

VI. Ο Κώδικας Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων (Συνταξιοδοτικός Κώδικας), που κωδικοποιήθηκε σε ενιαίο κείμενο με το άρθρο μόνο του π.δ/τος 169/2007 (Α' 210), όπως ίσχυε και κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, στο Τμήμα Α' αυτού, που επιγράφεται «Πολιτικές Συντάξεις», και στο Κεφάλαιο Α', που φέρει τον τίτλο «Δικαίωμα σε Σύνταξη», ορίζει στο άρθρο 1, υπό τον τίτλο «Πολιτικοί υπάλληλοι - Προϋποθέσεις του δικαιώματος σύνταξης», ότι: «1. Ο τακτικός δημόσιος υπάλληλος που λαμβάνει κάθε μήνα μισθό από το Δημόσιο Ταμείο ή από άλλους ειδικούς πόρους δικαιούται σε ισόβια σύνταξη από το Δημόσιο Ταμείο: (Άρθρο 1 παρ. 1 Α.Ν 1854/51) α) Αν απομακρυνθεί με οποιονδήποτε τρόπο από την υπηρεσία και έχει εικοσιπενταετή πλήρη πραγματική συντάξιμη υπηρεσία. (Άρθρο 1 παρ. 1 περ. α' εδάφιο πρώτο Α.Ν. 1854/51)... ». Περαιτέρω, στο Κεφάλαιο Β' του ίδιου Κώδικα, που τιτλοφορείται «Υπολογισμός της Σύνταξης», ορίζει στο άρθρο 9, όπως αυτό ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, υπό τον τίτλο «Συντάξιμος μισθός γενικά», ότι: «1. Ως μισθός με βάση τον οποίο κανονίζεται η σύνταξη λαμβάνεται ποσοστό του μηνιαίου μισθού ενεργείας του μισθολογικού κλιμακίου ή του βαθμού που έφερε και εμισθοδοτείτο ο υπάλληλος κατά την έξοδο του από την υπηρεσία, όπως αυτός ορίζεται από τις διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά. (Άρθρο 9 παρ. 1 Α.Ν.1854/51, όπως αντικ. με άρθρ. 6 παρ. 1 Ν.Δ. 3768/57 και 1 παρ. 1 Ν.1694/87)...

2. Για την εφαρμογή της προηγούμενης παραγράφου ως μισθός νοείται ο βασικός μισθός ενεργείας του μισθολογικού κλιμακίου ή του βαθμού που έφερε κατά την έξοδο του από την υπηρεσία μαζί με την προσαύξηση του επιδόματος χρόνου υπηρεσίας ...», στο άρθρο 11, με τίτλο «Θεμελιωτική συντάξιμη υπηρεσία», ότι: «1. Οι υπηρεσίες αυτών που υπάγονται στις διατάξεις για τις πολιτικές συντάξεις και αναγνωρίζονται από τον Κώδικα αυτό ως συντάξιμες διακρίνονται σε πραγματικές και πλασματικές. Πραγματική συντάξιμη υπηρεσία είναι αυτή που παρέχεται πραγματικά και πλασματική είναι αυτή που από πλάσμα του νόμου θεωρείται σαν συντάξιμη (Άρθρο 11 παρ. 1 Α.Ν. 1854/51). 2. Πραγματική συντάξιμη υπηρεσία με την έννοια της προηγούμενης παραγράφου είναι αυτή που παρέχεται πραγματικά από αυτούς που διατελούν σύμφωνα με τους όρους των άρθρων 1, 2 και 3 του Κώδικα αυτού (Άρθρο 11 παρ. 2 Α.Ν. 1854/51.)», στο άρθρο 14, υπό τον τίτλο «Έναρξη - τερματισμός – απόδειξη υπηρεσίας», ότι: «1. Η υπηρεσία υπολογίζεται από την ημερομηνία δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της πράξης διορισμού του υπαλλήλου, εφόσον ανέλαβε υπηρεσία μέσα σε ένα (1) μήνα από την ημερομηνία

αυτή, ή από την ημερομηνία ανάληψης υπηρεσίας, εφόσον αυτή πραγματοποιήθηκε μετά την πάροδο ενός (1) μηνός από την ημερομηνία δημοσίευσης του διορισμού, μέχρι τη χρονολογία δημοσίευσης στην παραπάνω Εφημερίδα της απόλυσης ή της αποδοχής της παραίτησης ή μέχρι την ημέρα θανάτου του υπαλλήλου...». Περαιτέρω, ο ίδιος Κώδικας στο Τμήμα Γ' αυτού, με τίτλο «Κοινές Διατάξεις», και στο Κεφάλαιο Ε', που επιγράφεται «Απώλεια του δικαιώματος σύνταξης και αναστολή της άσκησης του», ορίζει στο άρθρο 62, με τίτλο «Απώλεια Δικαιώματος Σύνταξης», όπως αυτό ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, ήτοι πριν από την κατάργηση της περίπτωσης β' αυτού με την παρ. 1 του άρθρου 5 του ν. 4488/2017, Α' 137, ότι: «Το δικαίωμα σύνταξης χάνεται στις παρακάτω περιπτώσεις: α) Αν ο υπάλληλος απολυθεί γιατί απέσχε από την εκπλήρωση των καθηκόντων του αδικαιολόγητα ή ο στρατιωτικός τέθηκε σε απόταξη για λιποταξία. (Άρθρο 62 παρ. 1 περ. α' Α.Ν.1854/51, όπως αντικ. με άρθρ. 2 Ν.Δ. 626/70), β) Αν ο δικαιούχος καταδικαστεί αμετάκλητα, είτε όταν ήταν στην ενέργεια είτε ως συνταξιούχος, σε ποινή κάθειρξης για κλοπή, υπεξαίρεση, απάτη, πλαστογραφία, απιστία, παραποίηση ή σε φυλάκιση για δωροδοκία ή δωροληψία, εφόσον τα αδικήματα αυτά στρέφονται κατά του Δημοσίου ή κατά νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου καθώς και αν καταδικαστεί αμετάκλητα για κάποιο από τα αδικήματα των άρθρων 270 και 272 του Ποινικού Κώδικα, όπως αυτά τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις του Ν.Δ. 364/1969. (Άρθρο 62 παρ.1 περιπτ. β' εδάφιο πρώτο Α.Ν.1854/51, σε συνδυασμό με άρθρ. 1 παρ. 1 Ν.Δ. 366/96, όπως αντικ. με άρθρ. 11 παρ. 1 Ν. 1813/88). Αν παρασχεθεί χάρη με άρση των συνεπειών ή επέλθει δικαστική αποκατάσταση το δικαίωμα αποκτάται πάλι με τους όρους της παρ. 2 του επόμενου άρθρου. (Άρθρο 62 παρ. 1 περιπτ. β' εδάφιο δεύτ. Α.Ν.1854/51)...» και στο άρθρο 63, με τίτλο «Αναστολή Δικαιώματος σε Σύνταξη», όπως αυτό ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, δηλαδή μετά την τροποποίησή του με την παράγραφο 7γ του άρθρου 3 του ν. 4151/2013 (Α' 103) και πριν από την αντικατάστασή του με την παράγραφο 3 του άρθρου 2 του ν. 4488/2017 (Α' 137), ότι: «1.Το δικαίωμα για σύνταξη ή καταβολή δεν μπορεί να ασκηθεί αν ο δικαιούχος καταδικαστεί στην ποινή της κάθειρξης για οποιοδήποτε αδίκημα και μέχρι τη λήξη της ποινής», ενώ στο άρθρο 65, με τίτλο «Παράνομες πράξεις της Διοίκησης και συνέπειες αναγνώρισης τους», προβλέπει ότι: «Η πράξη της Διοίκησης που αναγνωρίστηκε ως παράνομη με τελεσίδικη απόφαση ή συμβιβασμό, θεωρείται σαν να μην έχει γίνει για τις συνέπειές της σχετικά με το δικαίωμα σύνταξης και ο χρόνος που διανύθηκε εξαιτίας της εκτός της υπηρεσίας λογίζεται ως χρόνος πραγματικής

συντάξιμης υπηρεσίας (Άρθρο 65 Α.Ν.1854/51)». Τέλος, στο Κεφάλαιο ΣΤ, που επιγράφεται «Κανονισμός των Συντάξεων – Ένδικα Μέσα- Εκτέλεση Πράξεων – Εκχώρηση Συντάξεων», και στο άρθρο 66, με τίτλο «Κανονισμός των συντάξεων και ένδικα μέσα», όπως αυτό ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, προβλεπόταν στην παράγραφο 1 αυτού, όπως αυτή ίσχυε μετά την τροποποίησή της με το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 4002/2011 (Α' 180), ότι: «1. Ο κανονισμός και η εντολή πληρωμής των συντάξεων, των βοηθημάτων και των επιδομάτων που βαρύνουν το Δημόσιο και πληρώνονται από αυτό, με εξαίρεση τις προσωπικές συντάξεις, γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του Κώδικα από τις Διευθύνσεις Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους με πράξη που εκδίδεται από τον Διευθυντή της αρμόδιας Διεύθυνσης Συντάξεων. Η πράξη κανονισμού σύνταξης είναι υποχρεωτική για το Δημόσιο και τον ενδιαφερόμενο και υπόκειται μόνο στα ένδικα μέσα που προβλέπονται από αυτό το άρθρο. (Άρθρο 1 παρ. 1-3 Α.Ν.599/68 και 5 παρ. 15 Ν.2703/99)», στην παράγραφο 2, όπως αυτή είχε διαδοχικώς τροποποιηθεί με την παράγραφο 2 του άρθρου 6 του ν. 4002/2011 και εν συνεχεία με την παράγραφο 2 α του ν. 4151/2013, ότι: « Η πράξη κανονισμού σύνταξης υπόκειται σε έφεση στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου: α) από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, εντός εξήντα ημερών από την κοινοποίηση της πράξης και β) χωρίς περιορισμό από προθεσμία, από τον Διευθυντή της αρμόδιας Διεύθυνσης Διενέργειας Μεταβολών και Δειγματοληπτικών Ελέγχων i) αν κατά το διενεργούμενο έλεγχο, διαπιστωθεί εσφαλμένη εφαρμογή συνταξιοδοτικών διατάξεων ή ii) αν η πράξη που προσβάλλεται στηρίζεται σε ψευδείς καταθέσεις μαρτύρων ή σε ψευδή έκθεση ή κατάθεση πραγματογνώμονα ή σε πλαστά ή νοθευμένα έγγραφα, εφόσον τα περιστατικά αυτά προκύπτουν από αμετάκλητη δικαστική απόφαση ή βούλευμα ή iii) αν εμφιλοχώρησε πλάνη για τα πράγματα ή iv) αν με την πράξη που προσβάλλεται κανονίστηκε σύνταξη χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις ή μεγαλύτερη από αυτή που καθορίζει ο νόμος» και στην παράγραφο 4, όπως αυτή ισχύει μετά την διαδοχική τροποποίησή της με την παράγραφο 3 του άρθρου 6 του ν. 4002/2011 και την παράγραφο 3 του άρθρου 2 του ν. 4151/2013, ότι: «Το ανωτέρω όργανο μπορεί να ανακαλέσει αυτεπάγγελτα την πράξη που εξέδωσε, χωρίς περιορισμό από προθεσμία, αν με την πράξη αυτή κανονίστηκε σύνταξη χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, καθώς και αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις των

περιπτώσεων ii και iii της προηγούμενης παραγράφου. Η ανάκληση γίνεται με την έκδοση ανακλητικής πράξης. ...».

VII. Α. Σε εκτέλεση των συνταγματικών επιταγών για το ειδικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων (βλ. σκέψη III.Γ), ο ισχύων κατά τον κρίσιμο χρόνο Συνταξιοδοτικός Κώδικας (π.δ. 169/2007), οργανώνει το ειδικό συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων ως λειτουργική συνέχεια της υπαλληλικής τους σχέσης, καθιερώνοντας γι' αυτούς καθεστώς επαγγελματικής ασφάλισης (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017, 4324/2014, 1571/2011, II Τμ. 577, 332/2017, απόφαση ΔΕΕ της 26.3.2009, C-559/07 «Επιτροπή κατά Ελλάδος», σκ. 31, 32, 42, 52). Ειδικότερα, στην παράγραφο 1 του άρθρου 1 του οικείου Κώδικα, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, θεσπίζεται ως γενικός κανόνας ότι ο τακτικός δημόσιος υπάλληλος, ο οποίος έχει συμπληρώσει εικοσιπενταετή πλήρη πραγματική συντάξιμη υπηρεσία, δικαιούται ισόβια σύνταξη που βαρύνει το Δημόσιο Ταμείο. Επιμέρους δε αποκλίσεις από τον κανόνα αυτό με την πρόβλεψη διαφορετικών χρονικών προϋποθέσεων για την θεμελίωση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος εισάγονται σε ειδικότερες διατάξεις (βλ. π.χ. τη ρύθμιση του άρθρου 1 παρ. 1 περ. α' εδάφιο τρίτο του ίδιου Κώδικα, ως ισχύει μετά την συμπλήρωσή του από 1.1.2011, με το άρθρο 6 παρ. 1 α' του ν. 3865/2010, Α' 120, για τους τρίτεκνους υπαλλήλους, εδάφιο τέταρτο για τους υπαλλήλους με αναγνωρισμένο ποσοστό αναπηρίας και εδάφιο πέμπτο για τους υπαλλήλους των σωφρονιστικών και αναμορφωτικών καταστημάτων, περιπτ. β' για τους απολυόμενους υπαλλήλους, περιπτ. γ' για τους απολυόμενους λόγω σωματικής ή διανοητικής ανικανότητας, μη οφειλόμενης στην υπηρεσία, περιπτ. δ' για τους απολυόμενους λόγω κατάργησης θέσης, άρθρο 3 του ν. 2084/1992, Α' 165, όπως εκάστοτε ισχύει για τους διοριζόμενους μετά το 1993 κ.ο.κ.), ενώ σύνταξη από το Δημόσιο Ταμείο δικαιούνται και όσοι θεμελιώνουν σχετικό δικαίωμα, βάσει των ρυθμίσεων για την προσμέτρηση υπηρεσίας στον ιδιωτικό τομέα και τη διαδοχική ασφάλιση με απονέμοντα φορέα το Δημόσιο (βλ. διαχρονικώς ν.δ. 4202/1961 «Περί διατηρήσεως των εκ της κοινωνικής ασφαλίσεως δικαιωμάτων εις περιπτώσεις μεταβολής ασφαλιστικού φορέως» Α' 175, τις διατάξεις του ν. 1405/1983 «Επέκταση της διαδοχικής ασφάλισης στους εργαζομένους που μετακινούνται από τον ιδιωτικό τομέα στο Δημόσιο, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.) και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και αντίστροφα και άλλες διατάξεις», Α' 180, άρθρο 69 του ν. 2084/1992, άρθρο 1 ν. 3232/2004, Α' 48, περί της διαδικασίας υπολογισμού και καταβολής της

σύνταξης από τον απονέμοντα οργανισμό, άρθρο 5 του ν. 3863/2010, Α' 115, και 4 παρ. 10 του ν. 3865/2010). Περαιτέρω, όπως συνάγεται από τον συνδυασμό των άρθρων 1, 11 παρ. 1 και 2 και 14 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, αναγκαίο όρο για την απόκτηση δικαιώματος σε σύνταξη συνιστά η νομίμως κτηθείσα δημοσιούπαλληλική ιδιότητα του δικαιούχου, η οποία αποκτάται με την ολοκλήρωση των διατυπώσεων διορισμού, σύμφωνα και με τα εκτεθέντα στη σκέψη V.A, οπότε και δημιουργείται στο πλαίσιο της ειδικής λειτουργικής σχέσης που συνδέει τον δημόσιο υπάλληλο με το Κράτος και ως ειδικός όρος της απασχόλησής του, η παρεπόμενη αυτής ασφαλιστική σχέση με το Δημόσιο, ως εργοδότη, που του γεννά τη νόμιμη προσδοκία καταβολής σύνταξης με τη συμπλήρωση των προϋποθέσεων του νόμου, μεταξύ των οποίων η καταβολή εισφορών, ως ποσοστού επί των μηνιαίως καταβαλλομένων αποδοχών (βλ. άρθρα 6 του 1902/1990 και 17 και 20 παρ. 2 του ν. 2084/1992 και σκέψη III.Γ), και η συμπλήρωση των χρονικών προϋποθέσεων θεμελίωσης του δικαιώματος, με βάση τα κατά περίπτωση ειδικά κριτήρια προσωπικής και οικογενειακής κατάστασης (βλ. σκέψη III.B και Γ και Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017, II Τμ. 332/2017, απόφαση ΔΕΕ της 26.3.2009, C-559/07 «Επιτροπή κατά Ελλάδος», απόφαση ΕΔΔΑ της 22.10.2009 «Αποστολάκης κατά Ελλάδος», σκ. 29 και 35). Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 1 και 2 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, ως πραγματική δημόσια υπηρεσία που άγει σε θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη είναι εκείνη όσων διατελούν σύμφωνα με τους όρους, μεταξύ άλλων, του άρθρου 1 του Κώδικα, ήτοι των τακτικών υπαλλήλων του κράτους που λαμβάνουν κάθε μήνα μισθό από το Δημόσιο Ταμείο, ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 1 του ίδιου Κώδικα, η συντάξιμη υπηρεσία υπολογίζεται από την ημερομηνία δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της πράξης διορισμού του υπαλλήλου, εφόσον αυτός ανέλαβε υπηρεσία μέσα σε ένα μήνα από την ημερομηνία αυτή, ή από την ημερομηνία ανάληψης υπηρεσίας, εφόσον αυτή πραγματοποιήθηκε μετά την πάροδο ενός μηνός από την ημερομηνία δημοσίευσης του διορισμού, μέχρι τη χρονολογία δημοσίευσης στην ΕτΚ της απόλυσης ή της αποδοχής της παραίτησης ή μέχρι την ημέρα θανάτου του υπαλλήλου (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 317/2006, II Τμ. 3426/2014, 1032/2007, 2113/2003 και πρβλ. Ελ.Συν. II Τμ. 89/2016). Σε αρμονία δε προς τις συνταγματικές εγγυήσεις του μισθολογικού και συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων (βλ. σκέψεις III.B και Γ), η σύνταξη που καταβάλλεται, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 9 του οικείου Συνταξιοδοτικού Κώδικα,

κατά την εκάστοτε προβλεπόμενη στο νόμο αναλογία προς τις αποδοχές ενεργείας, πρέπει να εξασφαλίζει για την κατηγορία αυτή συνταξιούχων αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, ανάλογες της θέσης, των καθηκόντων, του χρόνου υπηρεσίας και της υπηρεσιακής τους εξέλιξης (βλ. σκέψη III.Γ, Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017). Περαιτέρω, η ανάκληση της πράξης παράνομου διορισμού, η οποία κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου ενεργεί αναδρομικώς, αποκαθιστώντας τη νομική κατάσταση που ίσχυε πριν από την έκδοσή της και αίροντας όλες τις έννομες συνέπειες που απορρέουν από την έκδοση της πράξης αυτής (βλ. σκέψεις V.B, Δ, Ε και ΣΤ), οδηγεί κατ' αρχήν σε άρση και όλων των ωφελειών που έχει αντλήσει ο υπάλληλος από τη δημοσιουπάλληλική σχέση, μεταξύ των οποίων και των περιουσιακών, όπως αφενός οι μισθολογικές απολαβές, τις οποίες οφείλει να επιστρέψει, στο βαθμό που δεν είχε νόμιμο δικαίωμα προς απόληψη αυτών, κατ' άρθρο 96 παρ. 1 β του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», Α' 143 (βλ. Ελ.Συν. VII Τμ. 1452/2017, I Τμ. 2245/2012), και αφετέρου η αναγνώριση του χρόνου υπηρεσίας που παρασχέθηκε από αυτόν ως συντάξιμης (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 2015/2008, 373/1996, II Τμ. 1566, 332/2017, 4741/2013, 2505/2004).

Β. Περαιτέρω, από τις προεκτεθείσες διατάξεις των άρθρων 1, 11 παρ. 1 και 2 και 14 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, καθώς και εξ αντιδιαστολής από τη διάταξη του άρθρου 65 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, σύμφωνα με την οποία διοικητική πράξη που κρίθηκε ως παράνομη με τελεσίδικη απόφαση ή αναγνωρίστηκε ως τέτοια με συμβιβασμό, θεωρείται ως μη συντελεσθείσα για τις συνέπειές της σχετικά με το δικαίωμα σύνταξης και ο χρόνος που διανύθηκε εξαιτίας της εκτός της υπηρεσίας λογίζεται ως χρόνος πραγματικής συντάξιμης υπηρεσίας, συνάγεται ότι τα συνταξιοδοτικά όργανα δεν έχουν εξουσία ελέγχου της νομιμότητας της πράξης διορισμού με την οποία αποκτήθηκε η δημοσιουπάλληλική ιδιότητα, που αποτέλεσε την προϋπόθεση και τη νομική βάση για την ίδρυση της ασφαλιστικής σχέσης με το Δημόσιο και τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος αλλά ούτε και της ανάκλησης αυτής. Και τούτο, διότι οι πράξεις αυτές περιβάλλονται με το τεκμήριο νομιμότητας, που συνιστά ειδικότερη εκδήλωση της συνταγματικώς κατοχυρωμένης αρχής της ασφάλειας δικαίου στο πεδίο των δημοσίου δικαίου εννόμων σχέσεων (βλ. σκέψη II). Ειδικότερα, τα συνταξιοδοτικά όργανα, κατά την κρίση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος του υπαλλήλου, δεν έχουν νόμιμη ευχέρεια να μεταβάλλουν το ουσιαστικό περιεχόμενο των συστατικών αυτών διοικητικών

πράξεων, που συνιστούν προϋποθέσεις σύστασης και αναδρομικής ανατροπής του υπαλληλικού δεσμού και ταυτοχρόνως σύστασης και αναδρομικής διάρρηξης του παρεπόμενου ασφαλιστικού δεσμού, απόρροια του οποίου συνιστά το δικαίωμα σε σύνταξη, κατά τις οικείες συνταξιοδοτικές διατάξεις. Και τούτο, διότι ένας τέτοιος έλεγχος και μία τυχόν αποφαστική κρίση επί της νομιμότητάς τους θα ισοδυναμούσε με ανατροπή του τεκμηρίου νομιμότητας και ανάκληση των πράξεων αυτών και, μάλιστα, από αναρμόδιο όργανο, οδηγώντας σε ανεπίτρεπτη υποκατάσταση των οργάνων της συνταξιοδοτικής διοίκησης στη θέση των οργάνων της υπηρεσιακής (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 1898/2009, 631/2005, 111/2001, 563/2000, 373/1996, II Τμ. 7622/2015, 1336/2007, 2564/2006, πρβλ. II Τμ. 650/2017, 2258/2016). Αντιθέτως, όπου ο νομοθέτης θέλησε να απονείμει τέτοια εξουσία στα όργανα της συνταξιοδοτικής διοίκησης το προέβλεψε ρητώς, όπως στο πλαίσιο της διαδικασίας κανονισμού σύνταξης και στο σκέλος του καθορισμού των συντάξιμων αποδοχών, οι οποίες, κατά τη διατύπωση του άρθρου 9 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, προσδιορίζονται με βάση τον μηνιαίο μισθό του μισθολογικού κλιμακίου ή του βαθμού που έφερε και εμισθοδοτείτο ο υπάλληλος, κατά την έξοδό του από την υπηρεσία, όπως αυτός ορίζεται από τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις και όχι όπως αυτές έχουν καθοριστεί με τις διοικητικές πράξεις της υπηρεσιακής διοίκησης, με την αυτονόητη επιφύλαξη της δέσμευσης των συνταξιοδοτικών οργάνων από τυχόν δεδικασμένο (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 2077/2010, 1265/2006, 409/1996 II Τμ. 2258/2016, 7622/2015, 1336/2007, 2564/2006 και πρβλ. II Τμ. 7474/2015). Εξ άλλου, από τις διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 1, 95 και 98 του Συντάγματος, καθώς και του άρθρου 1 του π.δ/τος 1225/1981, που ορίζει ότι «Εν τη ενασχόληση της δικαστικής αυτού δικαιοδοσίας, το Συνέδριον δικαιούται να εξετάζη παρεμπιπτόντως τα ανακύπτοντα ζητήματα αρμοδιότητος των λοιπών δικαστηρίων, της επί τούτων αποφάσεως αυτού ισχυούσης μόνον επί της κριθείσης διαφοράς», συνάγεται ότι το Δικαστήριο, δύναται, κατά την παροχή δικαστικής προστασίας επί συνταξιοδοτικών διαφορών, να εξετάζει κατ' αρχήν παρεμπιπτόντως ζητήματα άλλης δικαιοδοσίας, μεταξύ των οποίων και το κύρος των διοικητικών εκτελεστών πράξεων (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 34/2012). Ο παρεμπιπτόν έλεγχος χωρεί, εφόσον τούτο δεν έχει αποκλεισθεί από το νόμο και δεν έχει εκδοθεί περί του κύρους της διοικητικής πράξης απόφαση με δύναμη δεδικασμένου του κατά δικαιοδοσία αρμοδίου δικαστηρίου, η οποία και δεσμεύει το Ελεγκτικό Συνέδριο (πρβλ. ΑΠ 596/2016, 2248, 1354/2014). Κατά τον έλεγχο αυτό

το Δικαστήριο δεν έχει την εξουσία να ακυρώσει την πράξη, ούτε να αποκρούσει την εκτελεστότητά της, ούτε πολλώ μάλλον να υποκαταστήσει την κρίση της Διοίκησης (βλ. Ελ.Συν. II Τμ. 650/2017, πρβλ. ΑΠ 596/2016). Στο πλαίσιο εκδίκασης συνταξιοδοτικών διαφορών, όταν το Δικαστήριο δεν αποφαίνεται επί αγωγής με αποζημιωτικό αίτημα, οπότε, κατ' αρχήν, εξετάζει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων (βλ. άρθρα 71 και 80 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 2717/1999, Α' 97, αναλόγως εφαρμοζομένων βάσει του άρθρου 123 του π.δ/τος 1225/1981, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο με το άρθρο 12 παρ. 2 του ν. 3472/2006, Α' 135), αλλά επί έφεσης, ήτοι επί διαπλαστικού της συνταξιοδοτικής κατάστασης ενδίκου βοηθήματος δεν δύναται, με την επιφύλαξη αντίθετης διάταξης νόμου, να εξετάζει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα συστατικών διοικητικών πράξεων της υπηρεσιακής διοίκησης που συνιστούν νόμιμο έρεισμα ή νόμιμη προϋπόθεση για την έκδοση συστατικής διοικητικής πράξης της συνταξιοδοτικής διοίκησης, με την οποία διαπλάσσεται και ρυθμίζεται η συνταξιοδοτική κατάσταση, καθόσον ένας τέτοιος έλεγχος που θα κατέληγε σε αρνητική επί της νομιμότητας κρίση θα οδηγούσε εν τοις πράγμασι σε ακύρωση της πράξης και σε άρση της εκτελεστότητάς της. Τούτο, πάντως, με την επιφύλαξη των οικείων συνταξιοδοτικών διατάξεων, εφόσον επιτρέπουν μία αυτοτελή κρίση της συνταξιοδοτικής διοίκησης επί στοιχείων της υπηρεσιακής ή μισθολογικής κατάστασης του συνταξιούχου υπαλλήλου. Ειδικότερα δε, το Δικαστήριο δεν δύναται να εξετάσει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα της πράξης ανάκλησης διορισμού, καθόσον τυχόν κρίση του περί της μη νομιμότητας αυτού, ενόψει των ως άνω σχετικών διατάξεων του Συνταξιοδοτικού Κώδικα που την θέτουν ως προϋπόθεση ίδρυσης της ασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής σχέσης, θα οδηγούσε σε άρση της εκτελεστότητάς της και σε «οιονεί ακύρωσή» της, κατά παράβαση των περί διαχωρισμού των δικαιοδοσιών συνταγματικών κανόνων. Συνεπώς, η πράξη αυτή πρέπει κατ' αρχήν να προσβληθεί από τον θιγόμενο με βάση τη νόμιμη διαδικασία (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 373/1996). Οι περιορισμοί, άλλωστε, αυτοί στον παρεμπιπτόντα έλεγχο νομιμότητας της πράξης ανάκλησης του διορισμού είναι συμβατοί με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, όπως αυτό κατοχυρώνεται στα άρθρα 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 της ΕΣΔΑ, καθόσον η εν λόγω διοικητική πράξη δύναται να προσβληθεί ενώπιον των κατά δικαιοδοσία αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων, τα οποία παρέχουν πλήρεις εγγυήσεις έννομης προστασίας (βλ. σκέψη V.Γ). Περαιτέρω, όμως, το Δικαστήριο κατά την κύρια διάγνωση της νομιμότητας

των δυσμενών πράξεων των συνταξιοδοτικών οργάνων, με τις οποίες απορρίπτονται αιτήματα συνταξιοδότησης ή ανακαλούνται ήδη εκδοθείσες πράξεις κανονισμού συντάξεων, σύμφωνα με τη διαδικασία του προεκτεθέντος άρθρου 66 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, κατ' επίκληση της ανάκλησης της πράξης διορισμού του αιτουμένου σύνταξης, υποχρεούται να ελέγξει τη συμβατότητα της πράξης αυτής του συνταξιοδοτικού οργάνου, με την οποία διαγιγνώσκονται ή επιβάλλονται οι συνταξιοδοτικές συνέπειες της ανακλητικής του διορισμού πράξης, αφενός με τον νόμο και αφετέρου με υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνες και αρχές (βλ. Ελ.Συν. ΙΙ Τμ. 1566, 332/2017). Τούτο δε, καθόσον αντίθετη εκδοχή θα στερούσε από τον διοικούμενο την κατοχυρωμένη από τις ανωτέρω διατάξεις πλήρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία, αφού τέτοιοι ισχυρισμοί ως προς τις συνταξιοδοτικές συνέπειες της ανακλητικής του διορισμού πράξης δεν θα μπορούσαν να προβληθούν παραδεκτώς ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, ελλείψει δικαιοδοσίας αυτών (πρβλ. Διοικ.Εφ.Αθ. 3117/2015), και να απαντηθούν επί της ουσίας (πρβ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 10.2.1983 “Albert et Le Compte κατά Βελγίου”, της 13.2.2003 “Chevroil κατά Γαλλίας”, της 21.7.2011 “Sigma Radio Television Ltd κατά Κύπρου”, της 21.6.2016 “AIDulimiand Montana Management Inckατά Ελβετίας”). Εξ άλλου, εκτός από την περίπτωση της δικαστικής ακύρωσης της ανακλητικής του διορισμού πράξης που θα υποχρέωνε τη συνταξιοδοτική διοίκηση σε συμμόρφωση λόγω του ακυρωτικού αποτελέσματος της απόφασης κατά τα άρθρα 95 παρ. 5 του Συντάγματος και 50 παρ. 1 του π.δ. 18/1989 (Α' 8) και 65 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα και θα δέσμευε και το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τα άρθρα 95 παρ. 1 και 98 του Συντάγματος και 1 του π.δ/τος 1225/1981, το δεδικοσμένο που θα απέρρεε από την τυχόν απορριπτική απόφαση διοικητικού δικαστηρίου επί σχετικής αίτησης ακύρωσης, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 50 παρ. 5 του π.δ/τος 18/1989, θα δέσμευε το Ελεγκτικό Συνέδριο μόνον ως προς το κριθέν από αυτό διοικητικής φύσης ζήτημα της νομιμότητας της πράξης αυτής ως μεταβολής της υπηρεσιακής κατάστασης του υπαλλήλου (βλ. σκέψη V.Γ και ΣΤ) και όχι ως προς τις συνταξιοδοτικές επιπτώσεις της ανάκλησης διορισμού.

Γ. Στο πλαίσιο αυτό, η απορρέουσα από τα άρθρα 1, 11 παρ. 1 και 2 και 14 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα υποχρέωση της συνταξιοδοτικής διοίκησης να μην προσμετρήσει ως συντάξιμο χρόνο τον διανυθέντα σε υπηρεσία του Δημοσίου, σε περίπτωση αναδρομικής απώλειας της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας, όπως σε

περίπτωση ανάκλησης της πράξης παράνομου διορισμού κατά το άρθρο 20 του Υπαλληλικού Κώδικα, απορρίπτοντας σχετικό συνταξιοδοτικό αίτημα ή ανακαλώντας σχετική συνταξιοδοτική πράξη της, σύμφωνα με το άρθρο 66 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα (βλ. σκέψη VII.A), συνιστά διοικητικό μέτρο που, κατ' αρχήν, δύναται, ενόψει των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας (βλ. σκέψεις II και III.Γ), να συναχθεί με σαφήνεια και χωρίς αμφιβολία από τον νόμο και τη σχετική παγία νομολογία του Δικαστηρίου τούτου (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 2015/2008, 373/1996, II Τμ. 1566, 332/2017, 4741/2013, 2505/2004), ιδίως δε, στην περίπτωση που ο παρανόμως διορισθείς υπάλληλος προκάλεσε ή υποβοήθησε τον παράνομο διορισμό του (πρβλ. a contrario Ελ.Συν. II Τμ. 1566, 332/2017). Τούτο δε, στο βαθμό που η ανάκληση χωρεί είτε εντός της διετούς προθεσμίας του άρθρου 20 παρ. 2 εδάφιο πρώτο του Υπαλληλικού Κώδικα, είτε και μετά την παρέλευση της προθεσμίας αυτής, στην περίπτωση που ο παρανόμως διορισθείς υπάλληλος προκάλεσε ή υποβοήθησε τον διορισμό του, όπως με τη χρήση πλαστού τίτλου σπουδών (βλ. σκέψη V.B και ΣΤ). Εξ άλλου, κατά την εξέταση της τήρησης της κατ' άρθρο 25 παρ. 1 εδάφιο τέταρτο του Συντάγματος αρχής της αναλογικότητας, το μέτρο αυτό συνιστά επέμβαση στο συνταξιοδοτικό σκέλος της δημοσιούπαλληλικής σχέσης, εντάσσεται δε κατ' αρχήν μαζί με τα αντίστοιχα μέτρα επέμβασης στη μισθολογική κατάσταση του υπαλλήλου (καταλογισμός αποδοχών) στον κύκλο των αποκαταστατικών της νομιμότητας συνεπειών της ανάκλησης. Δοθέντος ότι η ανάκληση καθ' εαυτή αποβλέπει στην αποκατάσταση των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας στην πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, με την άμεση απομάκρυνση του μη πληρούντος τα τυπικά προσόντα υπαλλήλου (βλ. σκέψη V.B, Δ και ΣΤ), οι μισθολογικές και συνταξιοδοτικές συνέπειες της ανάκλησης, σκοπούν θεμιτώς όχι στην τιμωρία του παρανόμως διορισθέντος υπαλλήλου, αφού ως συνέπειες κατ' αρχήν επέρχονται ανεξαρτήτως της υποκειμενικής συμπεριφοράς του υπαλλήλου (βλ. Ελ.Συν. II Τμ. 1566, 332/2017), αλλά αφενός στην αποκατάσταση των ανωτέρω συνταγματικών αρχών διά της άρσης του status του δημοσίου υπαλλήλου και των μισθολογικών και συνταξιοδοτικών ωφελειών που απορρέουν από αυτό (βλ. σκέψη III.B και Γ) και αφετέρου στην προστασία και ανόρθωση των συναφών οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου. Τούτο δε, καθόσον ο παρανόμως διορισθείς υπάλληλος δεν έχει κατ' αρχήν νόμιμη αξίωση απόληψης αποδοχών και σύνταξης από το Δημόσιο, σε κάθε δε περίπτωση οι αποδοχές που έλαβε και η σύνταξη που αναλογεί σ' αυτές, προϋποθέτοντας υπάλληλο

με συγκεκριμένα τυπικά προσόντα, επί των οποίων και καθορίστηκε το ύψος αυτών σε συνάρτηση με την υπηρεσιακή του εξέλιξη δεν ανταποκρίνονται στην εργασία που πράγματι παρασχέθηκε. Συνεπώς, τα μέτρα αυτά και ειδικότερα τα μέτρα που λαμβάνονται στο συνταξιοδοτικό σκέλος της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης, ως απόρροια της ανάκλησης του παράνομου διορισμού, είναι πρόσφορα, κατάλληλα και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, δοθέντος ότι κατ' αρχήν δεν υφίσταται εναλλακτικό μέτρο δυνάμενο να εξυπηρετήσει εξίσου αποτελεσματικά την αποκατάσταση των ως άνω συνταγματικών αρχών και των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου (βλ. σκέψεις II και III.B και Γ). Η κατ' αρχήν, όμως, συμβατότητα των συνταξιοδοτικών συνεπειών της ανάκλησης του παράνομου διορισμού, ως διοικητικού μέτρου, προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας, καθώς και προς την αρχή της αναλογικότητας, κατά τα προεκτεθέντα, τελεί υπό την επιφύλαξη του χρονικού σημείου στο οποίο συντελείται η ανάκληση σε σχέση με τον διορισμό, ενόψει και των επιπτώσεων που επιφέρουν στην προσωπική και οικονομική κατάσταση του υπαλλήλου που απώλεσε την δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα, ώστε να διασφαλίζεται μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ αφενός του αποκαταστατικού σκοπού αυτής και των αντανεκλαστικών συνταξιοδοτικών μέτρων και αφετέρου των συνταγματικώς προστατευόμενων ατομικών δικαιωμάτων του υπαλλήλου (βλ. σκέψεις III.Γ και V.ΣΤ).

Δ. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση που η ανάκληση της πράξης διορισμού, ακόμη και επί υπαίτιας συμπεριφοράς του παρανόμως διορισθέντος υπαλλήλου, χωρεί μετά πάροδο μακρότατου χρόνου από τον διορισμό, πολλώ δε μάλλον σε χρονικό σημείο, κατά το οποίο ο υπάλληλος έχει εξαντλήσει τον υπηρεσιακό του βίο στο Δημόσιο, έχοντας διανύσει μεγάλο μέρος του εν γένει εργασιακού του βίου και συμπληρώσει τις χρονικές προϋποθέσεις για τη θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης από το Δημόσιο (βλ. σκέψη VII.A), αυτό δε έχει καθ' όλο αυτό το χρονικό διάστημα επωφεληθεί των υπηρεσιών του, χωρίς να έχει ασκήσει τη νόμιμη ευχέρειά του να προβεί σε έλεγχο της γνησιότητας των δικαιολογητικών διορισμού προς διασφάλιση των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, η πλήρης στέρηση της σύνταξης από το Δημόσιο, που αντιστοιχεί στην de facto παρασχεθείσα αυτή υπηρεσία, παρ' ότι αυτή δεν ανταποκρίνεται στα τυπικά προσόντα της θέσης, και της συνδεόμενης με αυτήν υγειονομικής περίθαλψης (βλ.

ενδεικτικώς άρθρα 3 και 4 της ΚΥΑ αρ. οικ. 2/7029/0094/17.2.05, Β' 213, ήδη άρθρο 44 του ν. 4387/2016, Α' 85), αντίκειται προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές θίγοντας τον πυρήνα ατομικών δικαιωμάτων (βλ. σκέψεις III.B και Γ και V ΣΤ). Ειδικότερα, η λήψη των μέτρων αυτών στο συγκεκριμένο χρονικό σημείο, κατά παράβαση των αρχών της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας, αναιρεί τη σαφή και προβλέψιμη εφαρμογή των σχετικών διατάξεων που απαιτείται και επί υπαίτιων συμπεριφορών των διοικουμένων (βλ. σκέψη II), αφού καθίσταται διαρκώς και επ' αόριστον μετέωρη η συνταξιοδοτική κατάσταση του υπαλλήλου, τελούσα υπό τη διαρκή διαλυτική αίρεση του ελέγχου της νομιμότητας της αρχικής του πρόσληψης από τη Διοίκηση, επιφέροντας επαχθέστατες και ανυπολόγιστες επιπτώσεις στην προσωπική του κατάσταση, θίγοντας τον πυρήνα της ανθρώπινης αξιοπρέπειας κατά το άρθρο 2 του Συντάγματος, εάν ληφθεί υπόψιν η κατ' αρχήν υποχρέωση της Διοίκησης να αναζητήσει και το σύνολο των μισθολογικών απολαβών που αυτός έχει εισπράξει (βλ. σκέψεις II, III.B και Γ). Συνεπώς, ανεξαρτήτως του εάν, ενόψει των ως άνω συνταγματικών αρχών, θα απαιτείτο η νομοθετική θέσπιση σαφούς χρονικού ορίου εντός του οποίου θα μπορούσε να χωρήσει η ανάκληση του παράνομου διορισμού με αναδρομικές έννομες συνέπειες και με τις ανωτέρω συνταξιοδοτικές επιπτώσεις, ώστε να είναι σε θέση ακόμη και ο παρανόμως διορισθείς, με δική του δόλια ενέργεια, υπάλληλος να αμυνθεί αποτελεσματικώς και να εκτιμηθούν τόσο από τη Διοίκηση, όσο και από τα οικεία δικαστήρια, επίκαιρα και αξιόπιστα αποδεικτικά στοιχεία (πρβλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 3.3.2015 "Dimitroni κατά Βουλγαρίας", σκέψεις 45 και 46, της 9.2.2013 "Oleksandr Volkof κατά Ουκρανίας", σκ. 137 και 139 για την λόγω μη πρόβλεψης παραγραφής αντίθεσης εθνικής ρύθμισης στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, της 22.10.1996 "Stubbings κατά Ηνωμένου Βασιλείου", σκ. 51, ΣτΕ Ολομ. 3312, 1738/2017), πάντως η λήψη των αντανακλαστικών της ανάκλησης συνταξιοδοτικών μέτρων, υπό τις ανωτέρω περιστάσεις, είναι σε κάθε περίπτωση αντίθετη προς τις αρχές αυτές. Για τους υπάλληλους δε, που διορίστηκαν υπό την ισχύ του Υπαλληλικού Κώδικα, που είχε κωδικοποιηθεί με το άρθρο μόνο του π.δ/ος 611/1977, η αντίθεση της μη αναγνώρισης της σχετικής υπηρεσίας για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος προς τις ανωτέρω αρχές εμφανίζεται με μεγαλύτερη ένταση. Και τούτο, διότι, όπως εκτέθηκε στη σκέψη V.Δ, στο πλαίσιο του Κώδικα αυτού η Διοίκηση μπορούσε, κατά διακριτική ευχέρεια, είτε να επιβάλλει το διοικητικό μέτρο της ανάκλησης του παράνομου διορισμού που προκλήθηκε ή

υποβοηθήθηκε από τον υπάλληλο (άρθρο 56 παρ. 1 β αυτού) με αναδρομικά αποτελέσματα κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, ήτοι τον καταλογισμό των αποδοχών και τη μη αναγνώριση του χρόνου υπηρεσίας ως συντάξιμου, με ελάχιστον διαδικαστικές εγγυήσεις (προηγούμενη ακρόαση και ειδική αιτιολογία της ανάκλησης ως προς την δόλια συμπεριφορά του υπαλλήλου, βλ. σκέψεις V.A και B), είτε να προχωρήσει στη δίωξη του πειθαρχικού παραπτώματος της χρήσης δόλου προς επίτευξη του διορισμού (άρθρο 211 του οικείου Κώδικα), το οποίο δεν θα επέφερε τα ανωτέρω αναδρομικά αποτελέσματα και θα υπέκειτο στις μείζονες εγγυήσεις της πειθαρχικής διαδικασίας και σε κατ' αρχήν πενταετή παραγραφή, με την επιφύλαξη της συρροής ποινικού αδικήματος και των ειδικών περί διακοπής και αναστολής της διατάξεων, αρχόμενη από του διορισμού (βλ. σκέψη V.Δ), θα μπορούσε δε να επισύρει μέχρι και την ποινή της οριστικής παύσης, με δυνατότητα πάντως του πειθαρχικού οργάνου να επιβάλει και ηπιότερη ποινή στο πλαίσιο της επιμέτρησης, εκτιμώντας τις ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε περίπτωσης. Στο πλαίσιο αυτό και ενόψει της ρύθμισης του άρθρου 213 παρ. 1 του Υπαλληλικού Κώδικα, περί ανεπίτρεπτου της ανάκλησης του διορισμού στην περίπτωση που είχε δρομολογηθεί η πειθαρχική διαδικασία, η ανάκληση αντιμετωπιζόταν από τον νόμο ως «κεκαλυμμένη κύρωση», η ίδια δε υπαίτια συμπεριφορά του υπαλλήλου μπορούσε να επισύρει είτε την αναδρομική απώλεια του status του και την ένεκα αυτής απώλεια των μισθολογικών και συνταξιοδοτικών ωφελειών, είτε τα εφεξής αποτελέσματα μίας πειθαρχικής ποινής, χωρίς τις ανωτέρω συνέπειες, οδηγώντας αφενός σε πλήρη ανασφάλεια δικαίου ως προς το επιβαλλόμενο μέτρο ή κύρωση και τις συνέπειές του όσο και σε άνιση συνταξιοδοτική μεταχείριση υπαλλήλων που τελούσαν υπό τις αυτές συνθήκες, αναλόγως του τρόπου άσκησης της σχετικής ευχέρειας της διοίκησης, χωρίς αποχρώντα λόγο διαφοροποίησης των δύο περιπτώσεων. Άλλωστε και παρά την απαλοιφή του σχετικού πειθαρχικού παραπτώματος από τους επόμενους Υπαλληλικούς Κώδικες, η ίδια έλλειψη σαφήνειας και προβλεψιμότητας συνεχίστηκε και υπό το καθεστώς τούτων, σύμφωνα με τη νομολογία των αρμοδίων δικαστηρίων (βλ. σκέψη V.Δ).

Ε. Περαιτέρω, τα συνταξιοδοτικά αυτά μέτρα που στηρίζονται σε ανάκληση του παράνομου διορισμού, η οποία χωρεί σε χρόνο μακρότατο από τον αρχικό διορισμό, ενώ έχουν συμπληρωθεί οι όροι συνταξιοδότησης του υπαλλήλου, υπερακοντίζουν τον κατ' αρχήν θεμιτό σκοπό που υπηρετούν (βλ. σκέψη VII.Γ) και

θίγουν, κατά παράβαση και της κατ' άρθρο 25 παρ. 1 εδάφιο τέταρτο του Συντάγματος αρχής της αναλογικότητας, τον πυρήνα ατομικών δικαιωμάτων, που απορρέουν από την ανατραπέισα δημοσιούπαλληλική σχέση και την μακροχρόνια de facto απασχόληση του υπαλλήλου (βλ. σκέψη III.Γ). Συγκεκριμένα, με την επιβολή των μέτρων αυτών δεν επιτυγχάνεται μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του σκοπού που αυτά υπηρετούν, ήτοι της ένεκα της καθολικής ανατροπής του status του δημοσίου υπαλλήλου άρσης και των συνταξιοδοτικών ωφελειών που συνάπτονται με αυτό, στο πλαίσιο αποκατάστασης των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και της ανόρθωσης των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου (βλ. σκέψη VII.A) και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, κατ' άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία σε συνδυασμό με τη αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 εδάφιο πρώτο Συντάγματος, επιβάλλει, ενόψει της μακροχρόνιας απασχόλησης του έστω παρανόμως και με δική του υπαιτιότητα διορισθέντος υπαλλήλου στο Δημόσιο, ως στοιχείο της κοινωνικής του υπόστασης και της συνταγματικά προστατευτέας προσωπικότητάς του, την αναγνώριση σ' αυτόν περιουσιακών δικαιωμάτων, κατ' άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος, ειδικότερα δε μίας αμοιβής για την επί μακρότατο χρόνο παρασχεθείσα εργασία και μίας συνταξιοδοτικής παροχής ανάλογης προς αυτήν, εφόσον έχει συμπληρώσει και τις λοιπές νόμιμες προϋποθέσεις (βλ. σκέψη III.Γ). Τούτο δε, στο βαθμό που, ανεξαρτήτως προηγούμενης ασφαλιστέας εργασίας του υπαλλήλου, για τον συγκεκριμένο χρόνο απασχόλησης δεν προβλέπεται η υπαγωγή σε άλλο σύστημα ασφάλισης, λόγω του συνταγματικού και νομοθετικού διαχωρισμού του απορρέοντος από τα άρθρα 103, 73, 80 και 98 παρ. 1 περιπτ. στ' του Συντάγματος συστήματος επαγγελματικής ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων αφενός και αφετέρου του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης κατά το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ενώ τυχόν εκπλήρωση εκ μέρους του απωλέσαντος τη δημοσιούπαλληλική ιδιότητα των όρων υπαγωγής σε άλλες μορφές κοινωνικής προστασίας με προνοιακό χαρακτήρα, που δεν συναρτώνται με την παροχή εργασίας, δεν αρκούν για να ισοσκελίσουν, υπό όρους αναλογικής ισότητας κατ' άρθρο 4 παρ.1 του Συντάγματος, την απώλεια κάθε περιουσιακής ωφέλειας από την ανατραπέισα υπαλληλική σχέση (βλ. σκέψη III.Γ). Εξ άλλου, ενόψει των ως άνω συνταγματικών επιταγών των άρθρων 2 παρ. 1, 17 παρ. 1 και 25 παρ. 1 εδάφιο πρώτο του Συντάγματος, σε συνδυασμό με την κατά τα άρθρα 4 παρ.1 και 25 παρ. 1 εδάφιο τρίτο του Συντάγματος αρχή της αναλογικής ισότητας, θα ήταν απολύτως εύλογη η αναγνώριση ενός δικαιώματος επί αποδοχών και

σύνταξης ποσοτικώς κατώτερων, από εκείνες που αναλογούν σε νομίμως διορισθέντα υπάλληλο, δοθέντος ότι, ελλείψει των απαιτούμενων τυπικών προσόντων, οι υπηρεσίες που παρασχέθηκαν από τον υπάλληλο δεν δύνανται να αποτιμηθούν στο ίδιο ύψος με τις υπηρεσίες του πληρούντος τα σχετικά τυπικά προσόντα, ενώ η υπαίτια συμπεριφορά του κατά την πρόσληψη τον στερεί και από κάθε νόμιμη κατά το δίκαιο προσδοκία ή δικαιολογημένη εμπιστοσύνη για την απόληψη των αυτών με τον νομίμως διορισθέντα υπάλληλο αποδοχών και σύνταξης. Ελλείψει, όμως, ειδικής νομοθετικής διάταξης που να καθορίζει το ύψος των αποδοχών, των αναλογουσών σ' αυτές εισφορών και των σε συνάρτηση προς τις αποδοχές συνταξιοδοτικών παροχών, γι' αυτήν την κατηγορία εργαζομένων, δεν δύναται να προβεί το ίδιο το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της κατ' άρθρο 49 του π.δ/τος 1225/1981 πλήρους δικαιοδοσίας του και κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, σε ρύθμιση της συνταξιοδοτικής κατάστασης διά του κανονισμού σύνταξης διάφορης και δη μικρότερης αυτής που θα δικαιούντο εάν είχαν διοριστεί νομίμως. Και τούτο, διότι αντίθετη εκδοχή θα προσέκρουε στην κατ' άρθρο 26 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος αρχή της διάκρισης της νομοθετικής από τη δικαστική λειτουργία, αφού ο δικαστικός έλεγχος της αρχής της αναλογικότητας συνιστά έλεγχο ορίων της νομοθετικής και της διοικητικής δράσης που άγει σε αποκατάσταση της τρωθείσας συνταγματικής νομιμότητας μέσω της εξάλειψης των αποτελεσμάτων της παράνομης ρύθμισης διοικητικής πράξης και όχι σε θεσμική υποκατάσταση του νομοθετικού οργάνου διά της το πρώτον από τον δικαστή ρύθμισης της νομικής κατάστασης του ατόμου (πρβλ. απόφαση του Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου της 9.12.2011, 2011-204 QPC, σκ. 4, απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου των ΗΠΑ στην υπόθεση «United States v. Bajakajian», πρβλ. Ελ. Συν. Ολομ 244/2017). Και ενώ, στο σκέλος του καταλογισμού των αποδοχών, που αποσκοπεί στην ανατροπή των ήδη αποκομισθεισών ωφελειών που απορρέουν από το απολεσθέν υπαλληλικό status και στην ανόρθωση των ήδη προσβληθέντων οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου είναι νοητός ο κατ' εφαρμογή της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας μετριασμός των δυσμενών εννόμων συνεπειών και η μείωση του επιστρεπτέου ποσού κατόπιν στάθμισης των πραγματικών περιστάσεων εκάστης περίπτωσης (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 890/2016, 2927/2015), τούτος δεν είναι νοητός κατά τη διάπλαση και ρύθμιση της συνταξιοδοτικής κατάστασης, στοιχείο της οποίας συνιστά και ο κανονισμός σύνταξης σε ορισμένο ύψος, καθόσον μία τέτοια δικαστική επέμβαση θα υπερέβαινε

το πλαίσιο του οριακού ελέγχου της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας και θα ισοδυναμούσε με θέσπιση νέας διάταξης, ήτοι με άσκηση νομοθετικής εξουσίας, χωρίς μάλιστα την τήρηση της διαδικαστικής συνταγματικής εγγύησης της προηγούμενης γνωμοδότησης από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατ' άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 3316/2014 και βλ. άλλωστε και Ελ.Συν. Ολομ. 6456/2015, 1817, 477/2014, με τις οποίες έγινε δεκτό ότι η οριστική απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος λόγω αμετάκλητης ποινικής καταδίκης κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 62 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα είναι αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και ο υπάλληλος δικαιούται πλήρη σύνταξη, χωρίς να προβεί σε κανονισμό μειωμένης σύνταξης, ελλείψει σχετικής νομοθετικής διάταξης). Ρητή, άλλωστε, νομοθετική βούληση για τη διαμόρφωση της συνταξιοδοτικής κατάστασης των υπαλλήλων των οποίων ανατρέπεται αναδρομικώς η υπαλληλική σχέση με την επιβολή του διοικητικού μέτρου της ανάκλησης δεν αποτυπώθηκε ούτε στις πιο πρόσφατες ρυθμίσεις της παραγράφου 5 του άρθρου 28 του ν. 4305/2014, με τις οποίες εισήχθη μεν διάταξη για τον έλεγχο της γνησιότητας των δικαιολογητικών και κατά το στάδιο παραίτησης και της λύσης της υπαλληλικής σχέσης, εφόσον αυτές είχαν συντελεστεί στα χρονικά σημεία που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις με παράλληλη ισχύ των διατάξεων του άρθρου 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα για την ανάκληση του παράνομου διορισμού (ν. 3528/2007, βλ. σκέψεις IV.E και VI.Z), χωρίς όμως να τεθεί ρύθμιση ως προς το ύψος των προς επιστροφή αποδοχών και την τύχη του συνταξιοδοτικού τους δικαιώματος. Αντιθέτως, όπως προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες ψήφισης της σχετικής διάταξης, ο έλεγχος των δικαιολογητικών σ' αυτό το όψιμο στάδιο της υπαλληλικής σχέσης είχε ως στόχο την διακρίβωση της πλαστότητας των δικαιολογητικών διορισμού των υπαλλήλων και την αποκατάσταση του κύρους της υπηρεσίας και όχι την επέμβαση στη συνταξιοδοτική κατάσταση των υπαλλήλων των οποίων ανακαλείται ο διορισμός, εφόσον είχαν συμπληρώσει τις σχετικές χρονικές προϋποθέσεις για την απόληψη σύνταξης, για τις οποίες, μάλιστα, διατυπώθηκε και ρητή επιφύλαξη περί ειδικής νομοθετικής ρύθμισης του ζητήματος (βλ. σχετικώς Πρακτικά της Γ' Συνόδου, της ΙΓ' Συνεδρίασης της Βουλής της 22.10.2014, σελ. 149, 150, 179, της ΙΔ' Συνεδρίασης της 23.10.2014, σελ. 228 επ.).

ΣΤ. Περαιτέρω, η μη αναγνώριση ως συντάξιμης της διανυθείσας υπηρεσίας του υπαλλήλου στο Δημόσιο λόγω της ανάκλησης του παράνομου διορισμού του σε

χρόνο κατά τον οποίο αυτός εξέρχεται της υπηρεσίας έχοντας διανύσει μακρά υπηρεσία σ' αυτό και η συνακόλουθη απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, λαμβανομένης υπόψη της βαρύτητας των συνεπειών της για τον υπάλληλο, λειτουργεί και ως κύρωση με ταυτόχρονη αποδυνάμωση των αποκαταστατικών της στοιχείων. Και τούτο, διότι στον χρόνο που συντελείται η ανάκληση, αφενός σε επίπεδο υπηρεσιακής, μισθολογικής και συνταξιοδοτικής κατάστασης, ως εκφάνσεων του status του δημοσίου υπαλλήλου, δεν είναι πλέον εφικτή η αποκατάσταση των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις με την άμεση απομάκρυνση του παρανόμως διορισθέντος υπαλλήλου, αφού αυτός ευρίσκεται σε στάδιο εξόδου από την υπηρεσία λόγω συνταξιοδότησης, ενώ ως προς τον επανορθωτικό (αποζημιωτικό) σκοπό των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου που κατ' αρχήν επιτυγχάνεται με τον καταλογισμό του συνόλου των αποδοχών και τη μη καταβολή σύνταξης από το Δημόσιο Ταμείο, ο σκοπός αυτός υποχωρεί έναντι του τιμωρητικού (βλ. σχετικώς την αιτιολογική έκθεση του ν. 4305/2014 επί του άρθρου 28 αυτού, που μνημονεύει μεταξύ των στόχων του ελέγχου των δικαιολογητικών διορισμού για όσους αποχωρούν από την υπηρεσία την αποτροπή της «ατιμωρησίας τους»). Και τούτο, διότι η εν λόγω επιβάρυνση υπερβαίνει την περιουσιακή απώλεια του παρανόμως διορισθέντος υπαλλήλου, που θα μπορούσε ευλόγως να θεωρηθεί ότι αντιστοιχεί σε πραγματική βλάβη του Δημοσίου από την παράνομη απασχόλησή του, ενόψει του ότι, κατά τα προεκτεθέντα, από την μακροχρόνια αυτή απασχόληση το Δημόσιο έχει αντλήσει πραγματική ωφέλεια που δεν είναι δυνατόν να μην αποτιμάται στο πλαίσιο της τήρησης μίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος που υπηρετείται από την ανάκληση του παράνομου διορισμού και τις ανταντακλαστικές της οικονομικές συνέπειες (πρβλ. απόφαση ΕΔΔΑ της 16.6.2009 “Ruotsalainen κατά Φινλανδίας”, σκ. 46). Στο πλαίσιο αυτό και στο βαθμό που η στέρηση σύνταξης εμπεριέχει κυρωτικά χαρακτηριστικά, θα απαιτείτο κατ' αρχήν, ενόψει των αρχών της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας, η σαφής πρόβλεψη της στέρησης σύνταξης λόγω ανάκλησης διορισμού, ως κύρωσης, με προηγούμενη τήρηση της συνταγματικής διαδικαστικής εγγύησης της γνωμοδότησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατ' άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος (βλ. τις σχετικές ρυθμίσεις των άρθρων 62 και 63 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα περί απώλειας και αναστολής αντιστοίχως του δικαιώματος σε σύνταξη ως συνέπεια ποινικής

καταδίκης, που προβλέπονται με ειδική ρύθμιση ανεξαρτήτως της συνταγματικότητάς τους και της συμβατότητάς τους με την ΕΣΔΑ), χωρίς να αρκεί προς τούτο η κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου αναδρομική ενέργεια της ανάκλησης που εμμέσως άγει σε στέρηση της σύνταξης. Η αρχή δε της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, σε συνδυασμό με τις αρχές του κοινωνικού κράτους δικαίου και της αναλογικότητας, επιβάλλουν, ενόψει της βαρύτητας και της κυρωτικής φύσης των συνεπειών της ανάκλησης μετά την πάροδο μακρότατου χρόνου από τον παράνομο διορισμό, την τήρηση διαδικαστικών εγγυήσεων που θα έδιναν στη διοίκηση τη δυνατότητα να κρίνει τις συνθήκες της πρόκλησης ή υποβοήθησης από τον υπάλληλο του παράνομου διορισμού του, το βαθμό προσβολής των συνταγματικών αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την πρόσβαση στη δημόσια θέση, θα παρείχαν στον υπάλληλο τη δυνατότητα να εκθέσει τους αμυντικούς του ισχυρισμούς και για το σκέλος των συνταξιοδοτικών συνεπειών της ανάκλησης, ενώ θα κατέλειπαν στο αρμόδιο όργανο ένα περιθώριο εκτίμησης να επιλέξει, στο πλαίσιο της επιμέτρησης, την κατάλληλη κύρωση σε σχέση και με το ύψος της καταβλητέας σ' αυτόν σύνταξης, οι δε σχετικές πράξεις θα μπορούσαν να προσβληθούν με ένδικο βοήθημα δυνάμενο να κρίνει την ουσία της διαφοράς, κατά το πρότυπο της περιγραφείσας στη σκέψη V.Δ πειθαρχικής διαδικασίας (πρβλ. ΕΔΔΑ αποφάσεις της 14.6.2016 “Φιλίππου κατά Κύπρου”, σκ. 70, 71, της 22.10.2009 “Αποστολάκης κατά Ελλάδος”, σκ. 38, 39, της 18.10.2005 “Banfield κατά Ηνωμένου Βασιλείου”, της 20.6.2002 “Αζίνας κατά Κύπρου”, σκ. 43 έως 46 και πρβλ. απόφαση Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας της 22.10.2010 “SIVOM du Canton de Lorrezle Bocage”, για την τήρηση των εγγυήσεων των κυρώσεων όταν διοικητικά μέτρα εμφανίζουν και κυρωτικά χαρακτηριστικά). Οι εγγυήσεις, όμως, αυτές δεν διασφαλίζονται από τις διαδικαστικές διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα σε συνδυασμό με τις ρυθμίσεις των άρθρων 1, 11 παρ. 1 και 2, 14 παρ. 1 και 66 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, που είναι προσανατολισμένες στην επιβολή διοικητικών μέτρων και όχι κυρώσεων και οι οποίες περιλαμβάνουν μία κοινή διοικητική διαδικασία ακρόασης πριν από τη λήψη του μέτρου της ανάκλησης του παράνομου διορισμού (βλ. σκέψη V.B), τη δυνατότητα άσκησης αίτησης ακύρωσης κατά της πράξης αυτής ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών δικαστηρίων, χωρίς τη δυνατότητα ελέγχου της ουσίας της διαφοράς (βλ. σκέψη V.Γ,) και, με αυτόθροη συνέπεια, τη μη αναγνώριση ως συντάξιμου του χρόνου της διανυθείσας υπηρεσίας και την απώλεια της σύνταξης (βλ. σκέψεις VII.A και Γ). Σε κάθε δε περίπτωση η επέλευση μίας τόσο

καταλυτικής κυρωτικής έννομης συνέπειας στο συνταξιοδοτικό σκέλος της υπαλληλικής σχέσης, λαμβανομένου υπόψη ότι ο υπάλληλος δεν δύναται για τον ίδιο ασφαλιστέο χρόνο να λάβει παροχές από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, παραβιάζει τον πυρήνα της αρχής της αξιοπρέπειας του ανθρώπου σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας (βλ. ενδεικτικώς και Ελ.Συν. Ολομ. 6456/2015, 1817, 477/2014, με τις οποίες έγινε δεκτό ότι η οριστική απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος λόγω αμετάκλητης ποινικής καταδίκης κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 62 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα είναι αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και ο υπάλληλος δικαιούται πλήρη σύνταξη, παρά το γεγονός ότι είχε καταδικαστεί σε εγκλήματα με την ίδια ή και με πολύ μεγαλύτερη ηθική απαξία από εκείνη που καταλογίζεται στον υπάλληλο που δολίως προκάλεσε ή υποβοήθησε τον παράνομο διορισμό του). Περαιτέρω, οι εν λόγω συνταξιοδοτικές συνέπειες της ανάκλησης του παράνομου διορισμού κατά τον χρόνο εξόδου από την υπηρεσία, μετά παρέλευση μακρότατου χρόνου από τον διορισμό και τη συμπλήρωση των χρονικών προϋποθέσεων για τη θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης, θεωρούμενες, σε συνδυασμό με τις λοιπές οικονομικής φύσης συνέπειες της ανάκλησης και δη τον κατ' αρχήν καταλογισμό του συνόλου των αποδοχών του υπαλλήλου, αλλά και λαμβανομένης υπόψη της κατ' αρχήν συρρέουσας ποινικής του ευθύνης, αναλόγως των περιστάσεων κάθε περίπτωσης, για τα αδικήματα της απάτης και της πλαστογραφίας μετά χρήσεως (βλ. ΑΠ 196/2015, Εφ.Αθ. 514/2017), θα έθεταν, αναλόγως των συγκεκριμένων συνθηκών, ενόψει της βαρύτητας και της σφοδρότητας του συνόλου των συνεπειών, ζητήματα όχι απλώς κυρωτικού, αλλά ακόμη ενδεχομένως και ποινικού χαρακτήρα της ίδιας της ανάκλησης και των παρεπόμενων αυτής μέτρων και, ως εκ τούτου, ζήτημα παραβίασης των εγγυήσεων των άρθρων 6 παρ. 1 και 2 και 7 της ΕΣΔΑ περί τεκμηρίου αθωότητας, ελλείπει καταδίκης από ποινικό δικαστήριο και λόγω μη πρόβλεψης αυτών με ρητή διάταξη νόμου, αλλά με κατώτερης τυπικής ισχύος γενική αρχή του δικαίου, και, σε περίπτωση αμετάκλητης ποινικής καταδίκης του προσώπου, ζήτημα παραβίασης της κατ' άρθρο 4 του 7^{ου} Προσθέτου Πρωτοκόλλου αρχής «non bis in idem» (βλ. σκέψη V.E και συναφώς αποφάσεις ΕΔΔΑ της 19.2.2013 “Muler – Hartbourg κατά Αυστρίας”, της 13.7.2007 “Moulet κατά Γαλλίας”, της 23.8.2011 “Βαγενάς κατά Ελλάδας”, της 8.6.1976 “Engel and others κατά Ολλανδίας”).

Ζ. Τέλος, η μη αναγνώριση ως συντάξιμης της διανυθείσας υπηρεσίας στο Δημόσιο λόγω ανάκλησης της πράξης διορισμού μετά πάροδο μακρότατου χρόνου από αυτόν και η εξ αυτού του λόγου μη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη αντιβαίνει και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που ορίζει ότι: «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθεί της ιδιοκτησίας αυτού, ειμή δια λόγους δημοσίας ωφέλειας και υπό τους προβλεπόμενους υπό του νόμου και των γενικών αρχών διεθνούς δικαίου όρους». Στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται και όλα τα δικαιώματα «περιουσιακής φύσης», καθώς και τα κεκτημένα «οικονομικά συμφέροντα». Καλύπτονται, επομένως, με τις διατάξεις αυτές και τα ενοχικά δικαιώματα και, ειδικότερα, απαιτήσεις, είτε έχουν αναγνωρισθεί με δικαστική ή διαιτητική απόφαση είτε έχουν απλώς γεννηθεί κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον μέχρι τον χρόνο της προσφυγής στο δικαστήριο δίκαιο, ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικώς (βλ. ΕΔΔΑ αποφάσεις της 20.11.1995 “Pressos Compania Naviera S.A. και λοιποί κατά Βελγίου”, σκ. 28 επόμε., της 6.10.2005 “Draon κατά Γαλλίας”, σκ. 65 επόμε., Ελ.Συν. Ολομ. 3023, 441/2012, 1031/2011, 2274/1997, ΣτΕ 3613/2013, 1285/2012 Ολομ., 730/2010, 6/2010, 2031/2009, 3428/2006, ΑΠ 40/1998), στις απαιτήσεις δε αυτές περιλαμβάνονται και αξιώσεις επί αποδοχών και συντάξεων, στον βαθμό που συνιστούν όρους απασχόλησης λειτουργών και υπαλλήλων του Κράτους και καταβάλλονται σ’ αυτούς είτε ως μισθός και δη ως άμεση απόρροια της εργασιακής τους σχέσης είτε αυτομάτως ως κοινωνική παροχή, και ανεξαρτήτως της προηγούμενης καταβολής εισφορών ή μη (βλ. επί των αποδοχών ΕΔΔΑ “Eskelinen κατά Φινλανδίας”, απόφαση της 19.4.2007, σκ. 40 επ., ΣτΕ 6/2010, 2032/2009, ΑΠ Ολομ. 104/2009 και επί των συντάξεων και κοινωνικών παροχών ΕΔΔΑ αποφάσεις της 6.7.2005 “Stec κατά Ηνωμένου Βασιλείου”, της 6.11.2008 «Κοκκίνης κατά Ελλάδας», σκ. 29, της 4.12.2008 «Ρεβελιώτης κατά Ελλάδας», σκ. 27, της 22.10.2009 «Αποστολάκης κατά Ελλάδας», σκ. 29, της 19.6.2012 “Khoniakina κατά Γεωργίας”, σκ. 69 επ., της 26.6.2012 «Κωσταδήμας κατά Ελλάδας», σκ. 29, Ελ.Συν. Ολομ. 3023, 441/2012, 1031/2011, 984, 166, 26/2010 2274/1997). Επίσης, στην έννοια της περιουσίας εμπίπτουν και τα απορρέοντα από διοικητικές πράξεις οικονομικά συμφέροντα του ατόμου, όπως εκείνα που γεννώνται από ιδρυθείσα υπαλληλική σχέση και τουλάχιστον μέχρι την ανάκληση αυτής (πρβλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 15.11.2009 “Moskal κατά Πολωνίας”, σκ. 38-40, της 28.4.2009 “Rasmussen κατά

Πολωνίας”), μεταξύ των οποίων και η αναγνώριση της υπηρεσίας ως συντάξιμης για την καταβολή σύνταξης (άρθρα 11 παρ. 2 και 14 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα). Στο πλαίσιο αυτό, είναι μεν αληθές ότι κατ’ αρχήν μία μη νομίμως συσταθείσα υπαλληλική σχέση και μάλιστα με δόλια σύμπραξη του παρανόμως διορισθέντος υπαλλήλου δεν ιδρύει ούτε κατά το εθνικό δίκαιο ούτε κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου νόμιμη αξίωση για καταβολή αποδοχών και σύνταξης, ως συνέχειας αυτής (βλ. *a contrario* απόφ. ΕΔΔΑ Moskal, όπ., σκ. 44), πλην όμως η για μακρότατο χρόνο *de facto* απασχόληση του έστω κακόπιστου υπαλλήλου, χωρίς το Δημόσιο ως εργοδότης να ασκεί την προβλεπόμενη στον νόμο ευχέρειά του για έλεγχο της γνησιότητας των δικαιολογητικών, αρμοδιότητα που εντασσόταν στη σφαίρα ευθύνης του προς διασφάλιση των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας στην πρόσβαση σε δημόσια θέση, γεννά κατά το εθνικό δίκαιο αξίωση του υπαλλήλου για καταβολή αμοιβής κάποιου ύψους και για καταβολή ανάλογης προς αυτήν σύνταξης, ενόψει της προστασίας που παρέχεται από τα άρθρα 2 παρ. 1, 17 παρ. 1 και 25 παρ. 1 α του Συντάγματος (βλ. σκέψεις II, III.Γ και VII.Γ και Ε). Η αξίωση δε αυτή εμπίπτει στο προστατευτικό πεδίο της οικείας διάταξης της ΕΣΔΑ (βλ. κατ’ αναλογία απόφ. ΕΔΔΑ της 5.1.2000 “Beyeler κατά Ιταλίας”, σκ. 104, 119). Στο πλαίσιο αυτό, τα περιγραφέντα στις σκέψεις V.Β και VII.Α και Β μέτρα του εθνικού δικαίου, ήτοι εκείνα της ανάκλησης της πράξης παράνομου διορισμού που προκλήθηκε ή υποβοηθήθηκε από τον υπάλληλο, καθώς και της ένεκα της ανάκλησης και της απώλειας του status του δημοσίου υπαλλήλου μη αναγνώριση της υπηρεσίας του ως συντάξιμης συνιστούν κατ’ αρχήν θεμιτά μέτρα αποκατάστασης των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας κατά την πρόσβαση σε δημόσια θέση. Ενόψει, όμως, των αρχών της υπεροχής του δικαιώματος, της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας, που διατρέχουν το σύνολο των ρυθμίσεων της ΕΣΔΑ (πρβλ. επί της σαφήνειας των περί παραγραφής διατάξεων αποφάσεις ΕΔΔΑ της 6.11.2008 «Ρεβελιώτης κατά Ελλάδας», της 26.6.2012, «Κωσταδήμας κατά Ελλάδος» και βλ. κατ’ αναλογία αποφάσεις ΕΔΔΑ της 27.5.2013 «Volkof κατά Ουκρανίας», σκ. 126, 25.7.2013 «Khodorkovskiy & Lebedev κατά Ρωσίας», σκ. 779, απόφ. της 21.3.2006, «Valico κατά Ιταλίας»), διαπιστώνεται ότι, σε αντιστοιχία προς τις παραδοχές σε επίπεδο εθνικού δικαίου, η στέρηση της σύνταξης λόγω ανάκλησης της πράξης διορισμού, που λαμβάνεται σε χρόνο κατά τον οποίο ο υπάλληλος έχει συμπληρώσει τις σχετικές χρονικές προϋποθέσεις με την

προσμέτρηση του μακρότατου χρόνου υπηρεσίας του στο Δημόσιο, αντιβαίνει στις ως άνω αρχές και, ως εκ τούτου, δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (βλ. σκέψη VII.Δ). Τις ίδιες δε αρχές παραβιάζει και υπό την λειτουργία της ως κύρωσης (βλ. σκέψη VII.ΣΤ), αφού η στέρηση της σύνταξης ως συνέπεια της ανάκλησης υπό μορφή κύρωσης δεν προβλέπεται σε ρητή διάταξη νόμου, αλλά συνάγεται εμμέσως από κατώτερης τυπικής ισχύος γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. Περαιτέρω, η επέμβαση στην περιουσιακή σφαίρα του δικαιούχου, υπό την έννοια της επέμβασης σε ώριμη συνταξιοδοτική σχέση, ως άμεση απόρροια της ανάκλησης, χωρίς την τήρηση των αναγκαίων, κατά την νομολογία του ΕΔΔΑ, διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως η τήρηση μίας διαδικασίας, στο πλαίσιο της οποίας η υπαίτια συμπεριφορά εκτιμάται σε σχέση τόσο με τη λειτουργία της υπηρεσίας όσο και σε σχέση με το δικαίωμα σε σύνταξη, που ως εκ της φύσης του δεν παρουσιάζει έντονη συνάφεια με την άμεση αποκατάσταση των συνταγματικών αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας στην πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, παρέχεται η δυνατότητα ουσιαστικής άμυνας του υπαλλήλου, επιμέτρησης των συνεπειών εκ μέρους του οικείου διοικητικού οργάνου και εν τέλει η δυνατότητα προσβολής των κρίσεων της Διοίκησης με ένδικα βοηθήματα ουσίας οδηγεί σε παραβίαση του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (βλ. σκέψη VII.ΣΤ, βλ. ΕΔΔΑ αποφάσεις της 14.6.2016 “Φιλίππου κατά Κύπρου”, σκ. 70 και 71, της 22.10.2009, “Αποστολάκης κατά Ελλάδος”, σκ. 38 και 39, της 18.10.2005 “Banfield κατά Ηνωμένου Βασιλείου”, της 20.6.2002 “Αζίννας κατά Κύπρου”, σκ. 43 έως 46). Σε κάθε δε περίπτωση η πλήρης στέρηση της σύνταξης του εν λόγω υπαλλήλου και της συνδεδεμένης με αυτήν υγειονομικής περίθαλψης χωρίς, υπό τις συγκεκριμένες κάθε φορά περιστάσεις, να παρέχεται η δυνατότητα ασφαλιστικής κάλυψης για τη διανυθείσα υπηρεσία από φορέα κοινωνικής ασφάλισης, διαταράσσει τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ του κατ’ αρχήν θεμιτού σκοπού του μέτρου και των δικαιωμάτων του υπαλλήλου και, ως εκ τούτου, παραβιάζει την διάταξη αυτή της ΕΣΔΑ (πρβλ. ΕΔΔΑ της 22.10.2009, Αποστολάκης κατά Ελλάδος).

Η. Κατόπιν αυτών και δοθέντος ότι η στέρηση της σύνταξης σε υπάλληλο του οποίου ανακλήθηκε ο διορισμός μετά πάροδο μακρότατου χρόνου από αυτό, ενώ είχε συμπληρώσει τους όρους συνταξιοδότησης, αντίκειται στις ανωτέρω συνταγματικής και υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις και αρχές, σε περίπτωση που αυτός υποβάλλει αίτημα για την παροχή σύνταξης από το Δημόσιο, η συνταξιοδοτική Διοίκηση οφείλει

κατ' εφαρμογή των άρθρων 1, 11 παρ. 1 και 2 και 14 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, ερμηνευόμενα υπό το φως των άρθρων 2 παρ. 1, 17 παρ.1, 25 παρ. 1 του Συντάγματος, των συνταγματικών αρχών της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας, καθώς και του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, να εξετάσει εάν, με την αναγνώριση ως συντάξιμης της μακράς αυτής υπηρεσίας, συμπληρώνει τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και σε καταφατική περίπτωση να του κανονίσει τη σύνταξη που θα δικαιούτο εάν δεν είχε χωρήσει η ανάκληση της πράξης διορισμού.

VIII. Η Σύμβουλος Ασημίνα Σακελλαρίου διατύπωσε την ακόλουθη γνώμη:

A. Η κατ' άρθρο 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα (ν. 3528/2007) ανάκληση της πράξης διορισμού λόγω παράνομης πρόσληψης, κατά νομολογιακώς παγιωμένη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, που συνιστά εγγενές εννοιολογικό στοιχείο της ανάκλησης παράνομης διοικητικής πράξης, πλην εξαιρετικών περιστάσεων, επιφέρει ως άμεση έννομη συνέπεια την αναδρομική άρση της υπαλληλικής σχέσης και την ανατροπή των ωφελειών που άντλησε από αυτήν ο υπάλληλος, ήτοι την αναζήτηση των αποδοχών που αυτός ελάμβανε και την συνακόλουθη άρση και της συνταξιοδοτικής σχέσης, που συνιστά συνέχεια της υπαλληλικής (βλ. αναλυτικώς σκέψη III.Γ) και προϋποθέτει, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 1, 11 παρ. 1 και 2 και 14 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα (βλ. σκέψη VI), πρόσωπο που φέρει την υπαλληλική ιδιότητα και εντάσσεται στο ειδικό status του δημοσίου υπαλλήλου. Η ανάκληση δε αυτή του παράνομου διορισμού και η αναδρομική ανατροπή του υπαλληλικού status δύναται να χωρήσει χωρίς χρονικό περιορισμό στις περιπτώσεις κατά τις οποίες διαπιστώνεται ότι ο υπάλληλος προκάλεσε δολίως ή υποβοήθησε υπαιτίως τον παράνομο διορισμό του, όπως στην περίπτωση χρήσης πλαστών δικαιολογητικών διορισμού, συνιστά δε τόσο η ανάκληση καθ' εαυτήν όσο και οι συνέπειές της (υπηρεσιακές, μισθολογικές και συνταξιοδοτικές) ένα κατ' αρχήν εύλογο και θεμιτό διοικητικό μέτρο αποκατάστασης της νομιμότητας, ήτοι τόσο των τρωθειςών θεμελιωδών αρχών της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης όσο και της αποκατάστασης των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου (βλ. αναλυτικώς σκέψη V.B, ΣΤ και VII.Γ). Στο ίδιο, άλλωστε, πλαίσιο εντάσσεται και η προεκτεθείσα ρύθμιση του άρθρου 28 του ν. 4305/2014 (βλ. σκέψη IV.E), με την οποία καθιερώθηκε ως ουσιώδης τύπος τόσο του διορισμού όσο και της λύσης της υπαλληλικής σχέσης διά παραίτησης εντός του

χρονικού διαστήματος που θέτει ο νόμος ο έλεγχος της γνησιότητας των δικαιολογητικών διορισμού του υπαλλήλου, υπό την έννοια της διά νόμου ενεργοποίησης της δυνατότητας που ούτως ή άλλως υφίστατο με τη γενική ρύθμιση του άρθρου 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα. Τόσο δε οι ρυθμίσεις του Κώδικα αυτού όσο και εκείνες του ως άνω νόμου περί ανάκλησης της πράξης διορισμού, αλλά και οι σύστοιχες αυτών ρυθμίσεις με τις οποίες επιβάλλονται ως αντανακλαστικά της ανάκλησης διοικητικά μέτρα εκείνα του καταλογισμού των αποδοχών (άρθρο 96 παρ. 1 β του ν. 4270/2014) και της μη αναγνώρισης της σχετικής υπηρεσίας ως συντάξιμης κατά την υποβολή σχετικών αιτημάτων (άρθρα 1, 11 παρ. 1 και 2, 14 και 66 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα) δεν συνιστούν κυρώσεις, αλλά θεμιτά διοικητικά μέτρα αποκατάστασης της νομιμότητας, που δύνανται, κατά τα ανωτέρω, να λαμβάνονται κατ' αρχήν χωρίς χρονικό περιορισμό λόγω της δόλιας ή υπαίτιας συμπεριφοράς του υπαλλήλου, καθόσον αυτός ουδεμία έλκει από το δίκαιο θεμιτή προσδοκία για τη διατήρηση της παράνομης αυτής κατάστασης (βλ. αναλυτικώς σκέψη VII.Γ). Δεν τίθεται δε ζήτημα αντίθεσης αυτών προς τις συνταγματικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας ως προς τις συνταξιοδοτικές συνέπειες της ανάκλησης (βλ. αναλυτικώς σκέψεις II και IIIΓ), δοθέντος ότι αφενός στον Υπαλληλικό Κώδικα διαχρονικώς προβλέπεται το διοικητικό μέτρο της ανάκλησης της πράξης παράνομου διορισμού που προκλήθηκε ή υποβοηθήθηκε από τον διορισθέντα υπάλληλο καθ' οιονδήποτε χρόνο (βλ. άρθρα 56 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα, που κωδικοποιήθηκε με το άρθρο μόνο του π.δ/τος 611/1977, άρθρο 20 του Υπαλληλικού Κώδικα, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2683/1999, σκέψεις IV.Α και Β, V.Α και Β), οι δε κωδικοποιηθείσες ρυθμίσεις του οικείου Συνταξιοδοτικού Κώδικα, επί των οποίων έχει τηρηθεί η προβλεπόμενη στο άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος γνωμοδοτική διαδικασία, σαφώς προβλέπουν διαχρονικώς (βλ. άρθρα 1, 11 και 14 του Κώδικα, που κωδικοποιήθηκε με το π.δ. 1041/1979, και τα ταυτάριθμα άρθρα των επόμενων Κωδίκων που κυρώθηκαν με το άρθρο πρώτο του π.δ/τος 166/2000 και του π.δ/τος 169/2007) ότι δικαίωμα σε σύνταξη θεμελιώνει όποιος φέρει την υπαλληλική ιδιότητα, κατόπιν νομίμου διορισμού, εναρκτήριο δε σημείο της αναγνώρισης της υπηρεσίας ως συντάξιμης συνιστά, κατ' αρχήν, πλην των από τον νόμο καθοριζόμενων εξαιρέσεων, η δημοσίευση της πράξης διορισμού (βλ. σκέψη VII.Α και άρθρο 14 παρ. 1 του ισχύοντος κατά τον κρίσιμο χρόνο Συνταξιοδοτικού Κώδικα, κωδικοποιηθέντος με το άρθρο μόνο του π.δ/τος 169/2007). Εξάλλου, παγίως γίνεται

δεκτό από τη νομολογία του Δικαστηρίου τούτου ότι η ανάκληση της πράξης αυτής επιφέρει την αναδρομική ανατροπή και της συνταξιοδοτικής σχέσης (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 2015/2008, 373/1996, II Τμ 332/2017, 4741/2013). Ζητήματα δε, που αφορούν στη διαζευκτική ευχέρεια της Διοίκησης να ενεργοποιεί είτε τον μηχανισμό της ανάκλησης της πράξης διορισμού είτε εκείνον της πειθαρχικής διαδικασίας (βλ. άρθρα 211 και 213 του Υπαλληλικού Κώδικα, κωδικοποιηθέντος με το άρθρο πρώτο του π.δ/τος 611/1977, και αναλυτικώς σκέψη V.Δ), ανάγονται κατ' αρχήν στη νομιμότητα του μέτρου της ανάκλησης, επί των οποίων δεν δύναται να επιληφθεί το Δικαστήριο τούτο, στο πλαίσιο του παρεμπόδιοντος ελέγχου νομιμότητας, αλλά τα κατά δικαιοδοσία αρμόδια διοικητικά δικαστήρια, εφόσον προβληθούν ενώπιόν τους σχετικοί ισχυρισμοί, εξασφαλίζοντας στον αιτούντα πλήρη, κατά τούτο, δικαστική προστασία (βλ. αναλυτικώς σκέψεις V.B και VII.B). Σε κάθε πάντως περίπτωση, όταν διαπιστώνεται από την υπηρεσιακή Διοίκηση ότι δεν συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις διορισμού και ότι ο προσληφθείς υπάλληλος δεν θα καθίστατο διοριστέος χωρίς τον πλαστό τίτλο σπουδών, η διοίκηση νομίμως προβαίνει κατ' αρχήν σε ανάκληση του διορισμού κατ' εφαρμογή του άρθρου 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα και όχι σε ενεργοποίηση της πειθαρχικής διαδικασίας, ο δε υπάλληλος, ως εκ της ιδιότητάς του και της ειδικής σχέσης που τον συνδέει με το Κράτος, η οποία διέπεται από την αρχή της νομιμότητας [βλ. άρθρο 103 παρ. 1 του Συντάγματος, 70 παρ. 1 και 71 του Υπαλληλικού Κώδικα (π.δ. 611/1977), βλ. σκέψεις III.A, B και V.A], ενόψει και της υπαιτιότητας που τον βαρύνει ως προς την πρόκληση ή την υποβοήθηση του παράνομου διορισμού του, δεν δύναται να προσδοκά ευλόγως ότι θα διατηρήσει το ειδικό status του δημοσίου υπαλλήλου (πρβλ. απόφαση ΕΔΔΑ της 28.4.2009 «Rasmussen κατά Πολωνίας») και τις ωφέλειες που αποκόμισε από την παρανόμως συσταθείσα υπαλληλική σχέση, μεταξύ των οποίων και οι συνταξιοδοτικές (βλ. σκέψεις V.B και Δ και πρβλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 25.7.2013 “Khondorkovskiy & Lebedev κατά Ρωσίας”, σκ. 779, 780 και 784, Ανωτάτου Δικαστηρίου ΗΠΑ της 21.6.2012 Federal Communications Commission (FCC) v. Fox Television Stations Inc).

B. Περαιτέρω, στο πλαίσιο της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας, η μη αναγνώριση ως συντάξιμης της υπηρεσίας που διανύθηκε πριν από την ανάκληση του διορισμού συνιστά μέτρο κατ' αρχήν και κατάλληλο και πρόσφορο για τον προεκτεθέντα σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ενώ η διά της ανατροπής του status του

δημοσίου υπαλλήλου αφαίρεση των ωφελημάτων, μεταξύ των οποίων και των συνταξιοδοτικών, που αντλεί ο παρανόμως διορισθείς υπάλληλος με δόλια ή υπαίτια ενέργειά του αποτελεί αναγκαία συνθήκη για την αποκατάσταση της νομιμότητας και των αρχών της αξιοκρατίας και της ισότητας στην πρόσβαση στις δημόσιες θέσεις. Τούτο, ως εκ της σοβαρής παραβίασης των ανωτέρω συνταγματικών αρχών και της βλάβης συμφερόντων τρίτων, οι οποίοι πιθανόν αποκλείστηκαν από την πρόσβαση σε δημόσια θέση εξαιτίας των απατηλών του ενεργειών του παρανόμως διορισθέντος υπαλλήλου (βλ. σκέψη VII.Γ). Το μέτρο, όμως, αυτό της μη αναγνώρισης της υπηρεσίας ως συντάξιμης και συνακόλουθα της μη καταβολής σύνταξης, δύναται αναλόγως των περιστάσεων εκάστης περίπτωσης να αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας και δη στο τρίτο στάδιο λειτουργίας αυτής, ήτοι της εν στενή εννοία αναλογικότητας και της τήρησης μίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του υπηρετούμενου σκοπού και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του υπαλλήλου που απώλεσε την ιδιότητα λόγω ανάκλησης της πράξης διορισμού του. Τούτο δε, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο παρανόμως διορισθείς υπάλληλος έχει πράγματι απασχοληθεί επί μακρό χρόνο στο Δημόσιο μέχρι εξάντλησης του εργασιακού του βίου, με συνέπεια να έχει συμπληρώσει τις χρονικές προϋποθέσεις συνταξιοδότησής του. Στις περιπτώσεις αυτές η μη αναγνώριση του χρόνου της *de facto* απασχόλησης του προσώπου αυτού για τη θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης, που κατά τα ανωτέρω συνιστά αναγκαίο αντιστάθμισμα της εξόδου από την υπηρεσία λόγω της αδυναμίας του υπαλλήλου να εργασθεί, υπερακοντίζει τον αποκαταστατικό σκοπό του μέτρου, καθόσον θίγει τον πυρήνα των συνταγματικών αρχών της αξίας του ανθρώπου, κατ' άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, και της συνταγματικής αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, κατ' άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος (βλ. σκέψη III.Γ), οι οποίες, σε συνδυασμό με το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος, επιβάλλουν την αναγνώριση μίας κατ' αρχήν αμοιβής για την παρασχεθείσα εργασία και κατ' επέκταση μίας ανάλογης προς αυτήν συνταξιοδοτικής παροχής (βλ. αναλυτικώς σκέψη III.Γ). Τούτο δε, ενόψει του ότι ο παρανόμως διορισθείς υπάλληλος για τον μακρό αυτό χρόνο υπηρεσίας του στο Δημόσιο δεν εντάσσεται σε σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, κατ' άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, λόγω του διαχωρισμού του συστήματος των δημοσίων υπαλλήλων με το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα (βλ. σκέψη III.Γ). Συνεπώς, ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας και των λοιπών, ως ανωτέρω, συνταγματικών αρχών και δικαιωμάτων επιβάλλει την αναγνώριση ως συντάξιμης της εν λόγω υπηρεσίας ως όρου για τη θεμελίωση δικαιώματος σε σύνταξη, πλην δεν επιβάλλει την καταβολή

σύνταξης του αυτού ύψους με όσους απολαμβάνουν του status του δημοσίου υπαλλήλου, καθόσον αντίθετη εκδοχή θα έθιγε την αρχή της αναλογικής ισότητας, κατ' άρθρα 4 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος, αναιρώντας απολύτως την πρακτική αποτελεσματικότητα των συνταγματικών αρχών της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις, που διέπουν την κτήση του status του δημοσίου υπαλλήλου (βλ. σκέψη III.B), καθώς και των διοικητικών μέτρων που λαμβάνονται προς αποκατάσταση αυτών (βλ. σκέψη VII.A, B και ΣΤ). Ελλείψει δε ειδικής προς τούτο νομοθετικής ρύθμισης, δύναται ο δικαστής στο πλαίσιο της παροχής δικαστικής προστασίας και εφαρμογής των γενικών αρχών της αναλογικότητας και της ισότητας να προβεί σε πρωτογενή καθορισμό του ύψους της καταβλητέας σύνταξης, χωρίς η διαπλαστική του αυτή εξουσία, ευθέως απορρέουσα από τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1, 20 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος να αντιβαίνει στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 παρ. 1 και 3 του Συντάγματος) και να υποκαθιστά το δικαστικώς ανέλεγκτο περιθώριο ουσιαστικής πολιτικής εκτίμησης του νομοθέτη (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 244/2017), στο βαθμό που η ίδια η δικαστική κρίση απαιτείται να είναι σύμφωνη προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές. Με τον προσδιορισμό, άλλωστε, του ποσού της καταβλητέας σύνταξης, το Δικαστήριο δεν υποκαθιστά τον νομοθέτη κατά την οργάνωση ή την πρωτογενή ρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, αλλά καθορίζει την έκταση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος σύμφωνα με τον νόμο, που κατ' αρχήν ρυθμίζει το ύψος της στο πλαίσιο της παροχικής - διανεμητικής διοίκησης, σε συνδυασμό με την συνταγματική αρχή της αναλογικότητας. Δηλαδή, το Δικαστήριο μετριάξει, σύμφωνα με το Σύνταγμα και την σύμφωνη με αυτό ερμηνεία του νόμου, τα δυσμενή αποτελέσματα μίας απορριπτικής του αιτήματος συνταξιοδότησης πράξης, αντί να τα αδρανοποιεί εντελώς, όπως στην περίπτωση της ακύρωσής της και της υποχρέωσης της διοίκησης να καταβάλει πλήρη σύνταξη. Ειδικότερα, με τη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέλεξε να κατοχυρώσει ρητώς, από το όλο σύστημα των εγγυήσεων για τα επιτρεπτά όρια των επιβαλλόμενων στα ατομικά δικαιώματα νομοθετικών περιορισμών, την αρχή της αναλογικότητας. Απέκτησε, έτσι, ρητή συνταγματική κατοχύρωση η αρχή αυτή, η οποία, ωστόσο, και προηγουμένως αναγνωριζόταν ως αρχή συνταγματικής ισχύος, που απορρέει από την ίδια την έννοια του κράτους δικαίου, αλλά και από την ουσία των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων, τα οποία,

ως έκφραση της γενικότερης ελευθερίας του ατόμου, δεν πρέπει να περιορίζονται από την κρατική εξουσία περισσότερο από όσο είναι αναγκαίο για την προστασία των δημόσιων συμφερόντων. Η αρχή αυτή, υπό την έννοια του τηρητέου μέτρου της εύλογης αντιστάθμισης προσφοράς και οφέλους, που αποτελεί κανόνα συνταγματικής βαθμίδας, επενεργεί σε κάθε είδους κρατική δραστηριότητα, αφού και πριν από τη ρητή συνταγματική της κατοχύρωση, διέτρεχε το σύνολο της έννομης τάξης και συνεπώς πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την ερμηνεία και εφαρμογή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου. Συγκεκριμένα, πρέπει τα λαμβανόμενα μέτρα και οι έννομες συνέπειες να είναι πρόσφορα (κατάλληλα) για την πραγμάτωση του επιδιωκόμενου σκοπού, αναγκαία, υπό την έννοια να συνιστούν μέτρο, το οποίο σε σχέση με άλλα δυνάμενα να ληφθούν μέτρα να επάγεται τον ελάχιστο δυνατό περιορισμό για τον διάδικο σε βάρος του οποίου απαγγέλλονται, και αναλογικά υπό στενή έννοια, δηλαδή να τελούν σε ανεκτή σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, προκειμένου η αναμενόμενη ωφέλεια να μην υπολείπεται της βλάβης που προκαλούν. Ενόψει τούτων, η ως άνω συνταγματική διάταξη, έστω και αν ρητώς δεν αναφέρεται σ' αυτήν, απευθύνεται και στον δικαστή, όσον αφορά τις σχέσεις των διαδίκων, καθιερώνοντας αυτήν ως δεσμευτική δικαιοϊκή αρχή, όπως και άλλες τέτοιες αρχές που διατρέχουν το δίκαιο και είναι δεσμευτικές (αρχή του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου, αρχή της δίκαιης δίκης κ.λπ.). Εξ άλλου, η αρχή αυτή, ως διάχυτη στην έννομη τάξη, υπερβαίνει τα όρια της ρητής συνταγματικής κατοχύρωσής της, με την οποία πάντως αναδείχθηκε η σημασία της ως βασικής εγγύησης για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, οφείλει δε ο δικαστής κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των διατάξεων της κοινής νομοθεσίας, που άπτονται των δικαιωμάτων αυτών να προστρέχει στο κρίσιμο για την όλη έννομη τάξη περιεχόμενο της συνταγματικής αρχής της αναλογικότητας, που απορρέει από την αρχή της ισότητας και την αρχή του κράτους δικαίου. Εκ των ανωτέρω, συνάγεται, ως γενική νομική αρχή, ότι η έννομη συνέπεια που είτε προβλέπεται από κανόνα δικαίου κατώτερης τυπικής ισχύος από εκείνες του Συντάγματος, είτε απαγγέλλεται από διοικητικό όργανο ή δικαστήριο, πρέπει να τελεί, σε σχέση ανεκτής αναλογίας (πρβλ. ΑΠ Ολομ. 10/2015, 1/2017). Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο των συνταξιοδοτικών διαφορών, το Δικαστήριο, ως δικαστήριο ουσίας, δικάζον επί έφεσης κατά πράξης συνταξιοδοτικού οργάνου, με την οποία δεν αναγνωρίζεται υπηρεσία ως συντάξιμη λόγω ανάκλησης της πράξης διορισμού ή ανακαλείται πράξη κανονισμού σύνταξης για την ίδια αιτία, έχει κατ' αρχήν πλήρη δικαιοδοσία επί της διαφοράς, κατ' άρθρο 49 παρ. 2 του

π.δ/τος 1225/1981, προς διασφάλιση κατά τον μέγιστο βαθμό της πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 της ΕΣΔΑ (πρβ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 10.2.1983 «Albert et Le Compte κατά Βελγίου», της 13.2.2003 «Chevrolet κατά Γαλλίας», της 21.7.2011 «Sigma Radio Television Ltd κατά Κύπρου», όπου και περαιτέρω σχετική νομολογία επί των απαιτήσεων του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ επί της πλήρους δικαιοδοσίας των δικαστηρίων). Ειδικότερα, το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τον έλεγχο νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης, όταν κρίνει ότι η άρνηση της Διοίκησης να αναγνωρίσει τον διανυθέντα χρόνο στο Δημόσιο ως συντάξιμο αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, δύναται να προβεί σε ιδίαν αυτού ουσιαστική κρίση τόσο επί της υποχρέωσης της Διοίκησης να αναγνωρίσει τον χρόνο αυτό υπηρεσίας όσο και ως προς διαμόρφωση του περιεχομένου του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, κατ' εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας (πρβλ. Ελ.Συν. Ολομ. 445/2012, 1660/1991), εφόσον δεν υφίσταται σχετικός νομοθετικός κανόνας (πρβλ. απόφαση Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας Ν° 225451 της 7.7.2004), στο βαθμό που πάντως η συνταξιοδοτική διοίκηση έχει κατ' αρχήν εξετάσει τις σχετικές προϋποθέσεις (πρβ. ΣτΕ 2730/2005, 1263/2009, 626/2012, 38/2014) και δεν θίγονται τα δικαιώματα άμυνας του διαδίκου. Εξάλλου, με την εκ μέρους του Δικαστηρίου κρίση περί καταβολής μέρους της σύνταξης δεν θίγεται η αρχή του ίσου μέτρου κρίσης ενόψει της διαμορφωθείσας νομολογίας του Δικαστηρίου επί της κατ' άρθρο 62 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα απώλειας του συνταξιοδοτικού δικαιώματος λόγω αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για τα προβλεπόμενα στον νόμο αδικήματα, σύμφωνα με την οποία η εν λόγω διάταξη αντιβαίνει στην συνταγματική αρχή της αναλογικότητας και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, και πρέπει, ως εκ τούτου, ο υπάλληλος που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της να λάβει πλήρη σύνταξη (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 6456/2015, 1817, 477/2014). Και τούτο, διότι πρόκειται για ουσιωδώς διάφορες περιπτώσεις, καθόσον στην περίπτωση της ανάκλησης της πράξης παράνομου διορισμού υπαλλήλου λόγω δόλιας ή υπαίτιας ενέργειας αυτού πάσχει ο ίδιος ο ασφαλιστικός δεσμός ως εκ της αναδρομικής απώλειας του status του δημοσίου υπαλλήλου, εν αντιθέσει προς την κύρωση που επιβάλλεται στο άρθρο 62 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, ως παρεπόμενη συνέπεια αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για αδικήματα, επί νομίμως πάντως συνεστημένης

ασφαλιστικής σχέσης. Κατά τον προσδιορισμό δε του ποσού της καταβλητέας σύνταξης απαιτείται να ληφθούν υπόψιν τα εξής κριτήρια:

α) το ποσό αυτό δεν μπορεί να ισούται με το ποσό που θα ελάμβανε ο υπάλληλος εάν είχε νομίμως συσταθεί η υπαλληλική του σχέση, καθόσον τούτο θα έθιγε κατά τα προεκτεθέντα τις αρχές της αξιοκρατίας, της αναλογικής ισότητας και της διαφάνειας κατά την πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις (βλ. σκέψη III.B),

β) το ποσό αυτό πρέπει, πάντως, να τελεί σε κάποια αναλογία προς τις αποδοχές ενεργείας, η οποία συνιστά, άλλωστε, εγγενές στοιχείο του συστήματος επαγγελματικής ασφάλισης, παρά το γεγονός ότι η ανάκληση της πράξης διορισμού άγει σε κατ' αρχήν υποχρέωση επιστροφής προς τον εργοδότη του συνόλου των αποδοχών, μέρος των οποίων συνιστούν και οι ασφαλιστικές εισφορές (βλ. σκέψη III.Γ). Και τούτο, διότι, όπως έγινε δεκτό, η μακροχρόνια απασχόληση του υπαλλήλου στο Δημόσιο, ενόψει των αρχών της προστασίας της αξίας του ανθρώπου και του κοινωνικού κράτους δικαίου, επιβάλλει την αναγνώριση περιουσιακού δικαιώματος τόσο σε κάποιου ύψους αποδοχές, μέρος των οποίων συνιστούν οι καταβληθείσες εισφορές, όσο και σε κάποιου ύψους σύνταξη. Στο πλαίσιο δε του καθορισμού της σύνταξης και ελλείπει ειδικής νομοθετικής διάταξης, θα ήταν σύμφωνη προς τις ανωτέρω αρχές η ανεύρεση μίας προσήκουσας υπό τις περιστάσεις αναλογίας προς τις αποδοχές ενεργείας σε ύψος κατώτερο εκείνο της αντιστοιχούσας σε νομίμως διορισθέντα υπάλληλο.

γ) το εν λόγω ποσό δεν μπορεί να είναι κατώτερο από το κατώτατο όριο σύνταξης, κατ' άρθρο 55 παρ. 5 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, ως ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο. Και τούτο, διότι το κατώτατο αυτό όριο σύνταξης, καθιερωθέν το πρώτον με το ν.δ. 1371/1973 (Α' 79) και έκτοτε περιληφθέν σε όλους τους διαδοχικώς εκδοθέντες Συνταξιοδοτικούς Κώδικες (βλ. άρθρο 55 του ν.δ. 1041/1979, Α' 292, και τα προεκτεθέντα ταυτάριθμα άρθρα των π.δ/των 166/2000 και 169/2007), συνιστά μερική υπέρ των συνταξιούχων απόκλιση από τους κανόνες εκκαθάρισης του ύψους της σύνταξης, όπως αυτοί προβλέπονται στο σύστημα του ίδιου Κώδικα, σκοπεί δε στην εξασφάλιση στο πλαίσιο του ειδικού αυτού συστήματος μίας ελάχιστης, αναγκαίας για την αξιοπρεπή διαβίωση του δικαιούχου συνταξιοδοτικής παροχής, ενόψει των απορρεουσών από το Σύνταγμα αρχών του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και του κοινωνικού κράτους δικαίου (βλ. Ελ.Συν. Πρακτ. Ολομ. 2^{ης} Ειδ. Συν/σης της 12.8.2015, απόφ. II Τμ. 577/2017 και πρβλ. συγκριτικά απόφ. του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού

Δικαστηρίου της 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 135). Η ελάχιστη αυτή παροχή, σε αρμονία με την γενικότερη οικονομία του ειδικού συνταξιοδοτικού συστήματος των δημοσίων υπαλλήλων, υπολογίζεται μεν σε συνάρτηση με συγκεκριμένα μισθολογικά μεγέθη (βλ. άρθρο 55 παρ. 5, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, που προέβλεπε ότι «... Το κατώτατο όριο σύνταξης ή βοηθήματος των συνταξιούχων και βοηθηματούχων του Δημοσίου γενικά, καθορίζεται, χωρίς το συνυπολογισμό του επιδόματος εξομάλυνσης, καθώς και του τυχόν καταβαλλόμενου επιδόματος ανικανότητας, σε ποσοστό τριάντα επτά επί τοις εκατό (37%) του μηνιαίου βασικού μισθού του εισαγωγικού μισθολογικού κλιμακίου της ΠΕ κατηγορίας, «όπως αυτός ίσχυε την 31.10.2011»), όχι, όμως, σε αναλογία με τις αποδοχές ενεργείας και τη συντάξιμη υπηρεσία του δικαιούχου. Συνεπώς, δύναται να αξιοποιηθεί ως ελάχιστη βάση του καταβλητέου στην κατηγορία αυτή συνταξιούχων ποσού, όχι όμως ως απόλυτο μέτρο αντιστοίχισης της σύνταξης που δικαιούνται οι υπάλληλοι των οποίων ανακλήθηκε ο διορισμός, ενόψει της εργασιακής τους κατάστασης (έτη απασχόλησης, αμοιβή, εισφορές), και

δ) τέλος, ενόψει της αρχής της αναλογικής ισότητας και δοθέντος ότι το δικαίωμα σε σύνταξη του υπαλλήλου που απώλεσε το υπαλληλικό status στηρίζεται στην μακροχρόνια πραγματική του απασχόληση στο Δημόσιο, το καταβλητέο ποσό δεν πρέπει να είναι κατώτερο αλλά πρέπει να είναι τουλάχιστον ίσο με την αναλογία σύνταξης που αναγνωρίζεται στους κατά μεταβίβαση συνταξιούχους, οι οποίοι αντλούν το δικαίωμά τους από τους δημοσίους υπαλλήλους (άρθρα 5 και 18 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα), στο πλαίσιο της συνταγματικής προστασίας της οικογένειας (άρθρο 21 παρ. 1 του Συντάγματος), χωρίς να έχουν παράσχει οι ίδιοι εργασία στο Δημόσιο, αναλογία, που κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, ανερχόταν, κατ' αρχήν στα 7/10 της σύνταξης του δημοσίου υπαλλήλου. Το μέτρο αυτό της αναλογίας, ήτοι τα 7/10 της σύνταξης του νομίμως διορισθέντος υπαλλήλου, στο βαθμό που δεν είναι κατώτερο από το κατώτατο όριο σύνταξης κρίνεται εύλογο, υπό τις περιστάσεις αυτές, για τον προσδιορισμό του καταβλητέου ποσού σε υπάλληλο του οποίου ανακλήθηκε ο διορισμός ως παράνομος μετά πάροδο μακρού χρόνου λόγω υπαίτιας πρόκλησης ή υποβοήθησης αυτού, στο πλαίσιο μίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του υπηρετούμενου σκοπού και των ατομικών δικαιωμάτων του υπαλλήλου. Η αναλογία δε αυτή των 7/10 δεν πρέπει να συναρτάται με τυχόν επιγενομένη νομοθετική μείωση της αναλογίας (ποσοστού) σύνταξης των κατά

μεταβίβαση συνταξιούχων μέχρις ότου ρυθμιστεί ειδικώς από το νομοθέτη το ύψος της καταβλητέας σύνταξης στην κατηγορία αυτή δικαιούχων, ήτοι υπαλλήλων που απώλεσαν τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα λόγω ανάκλησης της πράξης διορισμού τους (πρβλ. απόφαση ΕΔΔΑ της 18.10.2005 “Banfield κατά Ηνωμένου Βασιλείου”, με την οποία έγινε δεκτό ότι ο περιορισμός της καταβλητέας σύνταξης κατά 65%, σε αστυνομικό που είχε απολυθεί από την υπηρεσία του ένεκα καταδίκης για εγκλήματα κατά της γενετήσιας ελευθερίας, τόσο κατά την άσκηση των καθηκόντων του όσο και εκτός του πλαισίου της υπηρεσίας του, τελούσε σε δίκαιη ισορροπία, στο βαθμό που αντιστοιχούσε στο ανταποδοτικό μέρος της σύνταξης με το δικαίωμά του στην περιουσία κατ’ άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και απόφαση Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας της 7.7.2004 Ν° 225451, με την οποία κρίθηκε ότι ελλείπει ειδικής νομοθετική διάταξης που να συνδυάζει την διάταξη περί αναστολής του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, ως πειθαρχικής ποινής, με την διάταξη του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, παρίσταται εύλογος ο καθορισμός του ύψους της σύνταξης σε ποσοστό 50%, αυτής που κατ’ αρχήν θα εδικαιούτο ο υπάλληλος).

Γ. Περαιτέρω, με την ως άνω διαμορφωθείσα αναλογία σύνταξης που δικαιούται ο υπάλληλος, του οποίου ανακλήθηκε ο διορισμός ως παράνομος, αποτρέπεται το ενδεχόμενο, ενόψει της βαρύτητας και της σφοδρότητας του συνόλου των συνεπειών της ανάκλησης του παράνομου διορισμού (καταλογισμός αποδοχών και μη καταβολή σύνταξης), να τεθεί ζήτημα ένταξής της στην έννοια της «ποινής» και παραβίασης των άρθρων 6 παρ. 1 και 7 της ΕΣΔΑ και, σε περίπτωση αμετάκλητης ποινικής καταδίκης του προσώπου για ποινικό αδίκημα ταυτιζόμενο με το πραγματικό της υπαίτιας πρόκλησης ή υποβοήθησης του παράνομου διορισμού, ζήτημα παραβίασης της κατ’ άρθρο 4 του 7^{ου} Προσθέτου Πρωτοκόλλου αρχής «non bis in idem» (βλ. σκέψη V.E και συναφώς αποφάσεις ΕΔΔΑ της 19.2.2013 “Muler – Hartbourg κατά Αυστρίας”, της 13.7.2007 “Moulet κατά Γαλλίας”, της 23.8.2011 “Βαγενάς κατά Ελλάδας”, της 8.6.1976 “Engel and others κατά Ολλανδίας”).

Δ. Τέλος, ο καθορισμός με δικαστική απόφαση, στο πλαίσιο πλήρους δικαιοδοσίας επί της οικείας συνταξιοδοτικής διαφοράς, του ποσοστού της σύνταξης του παρανόμως διορισθέντος, πλην μακροχρονίως απασχοληθέντος υπαλλήλου στο Δημόσιο, στα 7/10 της σύνταξης του νομίμως διορισθέντος υπαλλήλου τελεί σε αρμονία και με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Και τούτο, καθόσον η ανάκληση του διορισμού, ως επέμβαση στην περιουσία του

υπαλλήλου αυτού, όπως αναγνωρίζεται από το εθνικό δίκαιο (βλ. σκέψεις III.Γ και VIII.B), εκκίνησε με μία διοικητική διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας ο υπάλληλος μπορούσε να ασκήσει λυσιτελώς τα δικαιώματα άμυνάς του διά του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης (άρθρα 20 παρ. 2 του Υπαλληλικού Κώδικα, 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας), ενώ κατά της διοικητικής αυτής πράξης μπορούσε να προσφύγει στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο ασκώντας αίτηση ακύρωσης, στο πλαίσιο της οποίας μπορούσε να έχει πλήρη και αποτελεσματική προστασία (βλ. σκέψη V.Γ). Εν συνεχεία, κατά της πράξης του συνταξιοδοτικού οργάνου με την οποία απορρίπτεται αίτημα συνταξιοδότησης ή ανακαλείται πράξη κανονισμού σύνταξης δύναται να προβάλει λυσιτελώς ισχυρισμούς επί της ουσίας για το συνταξιοδοτικό του δικαίωμα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο, ενόψει του άρθρου 49 παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981 και της πλήρους δικαιοδοσίας που διαθέτει, δύναται να καθορίσει το ύψος του σχετικού δικαιώματος (βλ. ΕΔΔΑ αποφάσεις της 14.6.2016 “Φιλίππου κατά Κύπρου”, σκ. 70, 71, της 22.10.2009 “Αποστολάκης κατά Ελλάδος”, σκ. 38, 39, της 18.10.2005 “Banfield κατά Ηνωμένου Βασιλείου”, της 20.6.2002 “Αζίνας κατά Κύπρου”, σκ. 43 έως 46), στο πλαίσιο δε αυτό μία εύλογη και σύμμετρη μείωση του ύψους της σύνταξης δεν παραβιάζει την διάταξη αυτή της ΕΣΔΑ (βλ. αποφάσεις ΕΔΔΑ της 1.9.2015 “Da Silva Carvallio Rico κατά Πορτογαλίας” και της 15.4.2014 “Stefanetti κατά Ιταλίας”).

IX A. Στην υπό κρίση υπόθεση, από το σύνολο των στοιχείων του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα: Με την ...1994 απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης, που δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 25.11.1994 (Γ' ...), η εκκαλούσα διορίστηκε σε κενή οργανική θέση πολιτικού υπαλλήλου, κατηγορίας Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και τοποθετήθηκε στη Διεύθυνση Γενικής Αστυνόμευσης/ΥΔΤ, ορκίσθηκε δε και ανέλαβε υπηρεσία την 1.12.1994. Ακολούθως, όμως, η προαναφερόμενη ... απόφαση διορισμού της εκκαλούσας ανακλήθηκε, με την ... απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη (...), για το λόγο ότι, όπως προέκυψε από τον έλεγχο των στοιχείων του προσωπικού μητρώου της, εν γνώσει της είχε προσκομίσει πλαστό τίτλο σπουδών (απολυτήριο εξατάξιου γυμνασίου), που συνιστούσε απαραίτητο τυπικό προσόν διορισμού της στην ως άνω οργανική θέση. Με βάση την ανακλητική αυτή απόφαση, εκδόθηκε η ήδη προσβαλλόμενη ... πράξη της Διεύθυνσης

Κανονισμού και Πληρωμής Πολιτικών Συντάξεων, η οποία, απευθυνόμενη στην εκκαλούσα, αναφέρει τα εξής: «Σε απάντηση του αριθμ. ... εγγράφου του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, με το οποίο διαβιβάστηκαν τα συνταξιοδοτικά σας δικαιολογητικά, σας γνωρίζουμε τα ακόλουθα: Από το αριθμ. ... προκύπτει ότι υπηρετήσατε στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη από 25/11/1994 έως 16/10/2014. Από την αριθμ. ... απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, η οποία δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ ..., προκύπτει ότι ανακλήθηκε η αριθ. ... απόφαση του αρχικού διορισμού σας (ΦΕΚ ...25-11-1994), καθόσον από τον έλεγχο νομιμότητας στοιχείων του προσωπικού σας φακέλου διαπιστώθηκε πλαστός τίτλος σπουδών και συγκεκριμένα Απολυτήριο Εξατάξιου Γυμνασίου, που αποτελούσε τυπικό προσόν διορισμού στη θέση που διορισθήκατε και υπηρετήσατε μέχρι την 16/10/2014. Σύμφωνα με την αριθμ. 2505/2004 απόφαση του ΙΙ Τμήματος του Ε.Σ., σε περίπτωση ανάκλησης πράξης διορισμού δημοσίου υπαλλήλου, καταλύεται ο υπαλληλικός δεσμός που είχε δημιουργηθεί και ο διορισθείς θεωρείται ότι δεν απέκτησε ποτέ την ιδιότητα του υπαλλήλου, με συνέπεια ο χρόνος υπηρεσίας που παρασχέθηκε από αυτόν βάσει του ανακληθέντος διορισμού του να μην αποτελεί χρόνο πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας και να μην υπολογίζεται ως συντάξιμος. Κατόπιν των ανωτέρω, ο χρόνος υπηρεσίας σε θέση μονίμου υπαλλήλου από 25-11-1994 έως 16/10/2014 στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, δεν λογίζεται χρόνος πραγματικής δημόσιας υπηρεσίας και κατά συνέπεια δεν έχετε δικαίωμα σύνταξης από το Δημόσιο και το σχετικό αίτημά σας απορρίπτεται ως αβάσιμο (...).» Κατά της τελευταίας αυτής πράξης βάλλει, με την κρινόμενη έφεση, η εκκαλούσα, ζητεί δε να της κανονισθεί σύνταξη από το Δημόσιο, προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, ότι η απόρριψη του σχετικού αιτήματός της παρίσταται αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) και το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος.

Β. Υπό τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα αναλυτικώς εκτέθηκαν στις σκέψεις ΙΙ, ΙΙΙ, V και VII της παρούσας, το Τμήμα άγεται στην κρίση ότι μη νομίμως απορρίφθηκε, με την προσβαλλόμενη πράξη, η αίτηση της εκκαλούσας για τον κανονισμό σύνταξης από το Δημόσιο, με την αιτιολογία ότι η πλέον των 19 ετών υπηρεσία της στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης δεν δύναται να αναγνωρισθεί ως συντάξιμη, λόγω της ανάκλησης της πράξης διορισμού της. Και τούτο, διότι, όπως εκτέθηκε στη σκέψη VII.Η, η στέρηση της σύνταξης σε υπάλληλο του οποίου

ανακλήθηκε ο διορισμός μετά πάροδο μακρότατου χρόνου από αυτόν, όπως εν προκειμένω, και ανεξαρτήτως της υπαιτιότητάς του κατά την πρόκληση ή υποβοήθηση του παράνομου διορισμού, αντίκειται στα άρθρα 2 παρ. 1, 17 παρ. 1, 25 παρ. 1 του Συντάγματος, στις συνταγματικές αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας, της προβλεψιμότητας και της αναλογικότητας, καθώς και στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, όπως βασίμως προβάλλει και η εκκαλούσα με σχετικούς λόγους έφεσης, παρελκούσης ως αλυσιτελούς της εξέτασης των λοιπών λόγων έφεσης. Οφείλει δε η Διοίκηση να εξετάσει εάν, με βάση το χρόνο αυτό υπηρεσίας, συμπληρώνει αυτή τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης από το Δημόσιο και, σε καταφατική περίπτωση, να της κανονίσει τη σύνταξη που θα δικαιούτο, εάν δεν είχε χωρήσει η ανάκληση του διορισμού της.

Γ. Κατά την ειδικότερη γνώμη της Συμβούλου Ασημίνας Σακελλαρίου, η προσβαλλόμενη πράξη είναι μη νόμιμη, καθόσον βάσει των άρθρων 1, 11 παρ. 1 και 2 και 14 παρ. 1 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, ερμηνευόμενα υπό το φως των άρθρων 2 παρ.1, 17 παρ. 1, 25 παρ. 1 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη VIII, η Διοίκηση οφείλει να αναγνωρίσει ως συντάξιμη την μακροχρόνια υπηρεσία της εκκαλούσας, προκειμένου να διαπιστώσει εάν πληροί τις προϋποθέσεις για την καταβολή σύνταξης. Σε καταφατική δε περίπτωση υποχρεούται να κανονίσει σύνταξη στην εκκαλούσα ίση με τα 7/10 της σύνταξης που θα edικαιούτο, εάν δεν είχε χωρήσει η ανάκληση του διορισμού της, και πάντως σε ποσό όχι κατώτερο από το κατ' άρθρο 55 παρ. 5 του Συνταξιοδοτικού Κώδικα, ως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, κατώτατο όριο σύνταξης.

Χ. Κατ' ακολουθίαν αυτών, η έφεση πρέπει να γίνει δεκτή, να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη πράξη και η υπόθεση να αναπεμφθεί στην ήδη αρμόδια Διεύθυνση Χορήγησης Συντάξεων Δημόσιου Τομέα του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης («Ε.Φ.Κ.Α.» - βλ. άρθρο 395 του ν. 4512/2018, Α' 5 και άρθρο μόνο της κ.υ.α. 2915/783/17.1.2018 «Μεταφορά των αρμοδιοτήτων των συντάξεων του Δημόσιου Τομέα στον ΕΦΚΑ», Β' 55), προκειμένου να εξετάσει εάν η εκκαλούσα πληροί τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησής της από το Δημόσιο, συνυπολογίζοντας τον από από 25.11.1994 έως 16.10.2014 χρόνο υπηρεσίας της σ' αυτό. Μετά δε την παραδοχή της κρινόμενης έφεσης, πρέπει να επιστραφεί στην εκκαλούσα, το παράβολο που κατέθεσε για την άσκησή της, κατ' άρθρο 73 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό

Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 (Α' 52), ενώ, εκτιμωμένων των περιστάσεων, το Δημόσιο πρέπει να απαλλαγεί από τη δικαστική δαπάνη της εκκαλούσας, σύμφωνα με την αναλόγως εφαρμοστέα εν προκειμένω, κατ' άρθρο 123 του π.δ. 1225/1981, όπως ισχύει μετά το ν. 3472/2006 (Α' 135), διάταξη του άρθρου 275 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 2717/1999.

Για τους λόγους αυτούς

Δέχεται την έφεση.

Ακυρώνει τηνπράξη της Διεύθυνσης Κανονισμού και Πληρωμής Πολιτικών Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Αναπέμπει την υπόθεση στη Διεύθυνση Χορήγησης Συντάξεων Δημοσίου Τομέα του Ε.Φ.Κ.Α., προκειμένου να εξετάσει το αίτημα συνταξιοδότησης της εκκαλούσας, κατά τα διαλαμβανόμενα στο σκεπτικό. Και

Διατάσσει την επιστροφή του κατατεθέντος παραβόλου στην εκκαλούσα.

Απαλλάσσει το Ελληνικό Δημόσιο από τη δικαστική δαπάνη της εκκαλούσας.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε στην Αθήνα στις 19 Δεκεμβρίου 2019.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ ΠΑΡΕΔΡΟΣ
ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΠΑΠΑΘΕΟΔΩΡΟΥ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΓΕΩΡΓΙΑ ΦΡΑΓΚΟΠΑΝΑΓΟΥ

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση, στο ακροατήριο του Δικαστηρίου, στις 4 Ιουνίου 2020.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΓΕΩΡΓΙΑ ΦΡΑΓΚΟΠΑΝΑΓΟΥ