



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
ΕΛΛΗΝΟΓΑΛΛΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΜΕΝΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ»
ΤΟΜΕΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2016-2017

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
Του Κωνσταντίνου Κατσανέβα
Α.Μ.: 186

**Ο ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΟΥ ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΟΥ
ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΓΑΛΛΙΑ**

Επιβλέποντες:

Φλογαίτης Σπυρίδων
Γιαταγάνας Ξενοφών

Αθήνα, 10/9/2017

Copyright © Κωνσταντίνος Ν. Κατσανέβας, 2017

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ιεραρχική βάση του πειθαρχικού δικαίου.....	13
1.1 Εισαγωγή.....	13
1.2 Η ιεραρχική αρχή και ο προσωπικός έλεγχος.....	17
1.2 Η θεωρία του ιεραρχικού χαρακτήρα στην Γαλλία.....	19
1.3 Η εξέλιξη της θεωρίας στην Ελλάδα.....	27
1.4 Τα πειθαρχικά και τα ιεραρχικά μέτρα.....	36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Πειθαρχική και ιεραρχική αρχή – η διάσταση του θετικού δικαίου.....	42
2.1 Εισαγωγή.....	42
2.2 Το Ελληνικό θετικό δίκαιο.....	43
2.2 Το Γαλλικό θετικό δίκαιο.....	58
2.3 Η θέση της Νομολογίας.....	68
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	73
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	77

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Άρ.= άρθρο

ΑΡΜ= Αρμενόπουλος (περιοδικό)

Βλ.= βλέπε

Γνωμ.= γνωμοδότηση

ΔΕφΑθ= Διοικητικό Εφετείο Αθηνών

ΔιΔικ= Διοικητική Δίκη (περιοδικό)

ΔτΑ= Δικαιώματα του Ανθρώπου (περιοδικό)

Εδ.= εδάφιο

ΕΔΔΑ= Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΔΔΔ= Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου (περιοδικό)

ΕΔΔΔΔ= Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)

ΕλλΔνη= Ελληνική Δικαιοσύνη (περιοδικό)

Επ.= επόμενα

ΕφημΔΔ= Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)

ΘΠΔΔ= Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)

ΚΔΔικ= Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας

Κλπ= και λοιπά

ΚΔΥ=Κώδικας Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων

Ν.= νόμος

ΤοΣ=Το Σύνταγμα (Περιοδικό)

ΝΣΚ= Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

Ολ= Ολομέλεια

ΟΤΑ=Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Παρ.= παράγραφος

Ο.π.=όπως παραπάνω

ΠΔ= Προεδρικό Διάταγμα

Σελ.= σελίδα

ΣτΕ= Συμβούλιο της Επικρατείας

Σκ.= σκέψη

Τ.=τόμος

ΤοΣ= Το Σύνταγμα (περιοδικό)

ΥΚ= Υπαλληλικός Κώδικας

Υπ' αριθμ.= υπ' αριθμό

Υποσ.= υποσημείωση

A.J.D.A. = Actualité Juridique Droit Administratif

A.J.F.P. = Actualité Juridique Fonctions Publiques

CAA= Cour Administratif d'Appel

CE= Conseil D'Etat

Ed. = Edition

E.D.C.E. = Etudes et documents du Conseil d'Etat

L.G.D.J. = Librairie générale de droit et de jurisprudence



L'idée supérieure de discipline, qui est dans le sang de ces soldats, ne suffit-elle à infirmer leur pouvoir d'équité ? Qui dit discipline dit obéissance.

Émile Zola, « *J'accuse... !* », *L'Aurore*, n° 87, le 13 janvier 1898, p.1



ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η ύπαρξη των κανόνων πειθαρχικού ελέγχου εμφανίζεται ήδη από τον δέκατο έβδομο και δέκατο όγδοο αιώνα και μας παρουσιάστηκε από τον Michel Foucault στο διάσημο έργο του, «Surveiller et punir», «επιτήρηση και τιμωρία»¹. Ο Foucault παρατηρεί την συστηματική εξάπλωση πειθαρχικών κανόνων στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και την θεσμοθέτηση τους μέσα σε οργανωμένα σύνολα. Η κλασική εμφάνιση του πειθαρχικού ελέγχου εντός ενός οργανωμένου συνόλου, αποτελεί το παράδειγμα του οργανωμένου συνόλου της δημόσιας διοίκησης², όπου αναπτύσσεται το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων.

Για να προσεγγίσουμε το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, θα πρέπει να δώσουμε να προσεγγίσουμε πρώτα τους αποδεκτές αυτού, τους δημοσίους υπαλλήλους. Ο κλασικός ορισμός του δημοσίου υπαλλήλου μας δόθηκε από τον Αγγελόπουλο³, που αναφέρει ότι δημόσιος υπάλληλος είναι «έμμεσο όργανο του Κράτους, διατελών εν αμέσω υπηρεσιακή, προαιρετική και πειθαρχική προς αυτό σχέσει», ορισμός που υιοθετήθηκε αυτολεξεί και από το θετικό ελληνικό δίκαιο⁴ στον πρώτο Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα. Σε μια σύγχρονη προσέγγιση η έννοια του δημοσίου υπαλλήλου διευρύνθηκε και καταλαμβάνει όσους υπαλλήλους υπάγονται άμεσα στον Υπαλληλικό Κώδικα ΥΚ, ήτοι, οι μόνιμοι πολιτικοί διοικητικοί⁵ υπάλληλοι του Κράτους και των ΝΠΔΔ, καθώς και σε όσους υπαλλήλους εφαρμόζεται ο ΥΚ»⁶. Έτσι, δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα φυσικά πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο δημόσιο νομικό πρόσωπο του Κράτους, διότι συνδέονται προς αυτό με μία ειδική έννομη σχέση που έχει συναφθεί προαιρετικά,

¹ M. Foucault, *Surveiller et punir*, Gallimard, 1975. ενώ ιστορικά στοιχεία σχετικά με το πειθαρχικό δίκαιο βλ. J. Morret-Bailly, *Les institutions disciplinaires*, Mission de recherche Droit et Justice, n° 4, 2003, σελ. 17.

² Σ. Λύτρας, «το Πειθαρχικό Φαινόμενο», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989 σελ. 82επ.

³ Θ. Αγγελόπουλος, *Δίκαιον των Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι*, 1923, σελ. 69-70.

⁴ Αρ. 1 παρ. 2 του Ν. 1811/1951 «Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα έμμεσα, έμμισθα όργανα του Κράτους, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσω υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέσει»

⁵ η χρήση των όρων διοικητικός και πολιτικός γίνεται από τον ΥΚ, για να διαφοροποιήσει τους υπαλλήλους αυτούς από τους στρατιωτικούς υπαλλήλους ή των υπαλλήλων των σωμάτων ασφαλείας, με εξαίρεση του πυροσβέστες οι οποίοι λογίζονται ως πολιτικοί υπάλληλοι βλ. 4265/1985 ΣτΕ και ανάλυση σε Ι. Γιαρένη, *Παράβαση καθήκοντος – πειθαρχική και ποινική προσέγγιση*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 36επ.

⁶ Α Τάχος., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008, σελ. 403

συνεπάγεται ιεραρχική εξάρτηση και πειθαρχική ευθύνη και διέπεται αποκλειστικά ή εν μέρει από ειδικούς κανόνες του Διοικητικού Δικαίου⁷.

Η ειδική έννομη σχέση⁸ η οποία συνδέει ένα δημόσιο υπάλληλο με το Κράτος, ανεξαρτήτως του χαρακτήρα της συμβατικού ή δημόσιου⁹, τον καθιστά μέρος ενός οργανωμένου συνόλου το οποίο εκπληρώνει σκοπούς δημοσίου συμφέροντος¹⁰ και αποτελεί το θεμέλιο της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου. Αυτή η ένταξη του υπαλλήλου σε ένα τέτοιο δημόσιο σύνολο συνεπάγεται εκ του νόμου, την εκπλήρωση ιδιαίτερων και πρόσθετων καθηκόντων όπως της νομιμοφροσύνης, της πολιτικής ουδετερότητας, κ.α. και της εμφάνισης ενός διαφορετικού είδους ευθύνης, αυτής της πειθαρχικής¹¹. Οι πρόσθετες αυτές υποχρεώσεις συνιστούν περιορισμούς¹² των ατομικών ή πολιτικών ελευθεριών του δημοσίου υπαλλήλου. Για το λόγο αυτό προβλέφθηκε ένα σύστημα ειδικών κυρώσεων καθώς και η διαδικασία επιβολής του, με σκοπό την εξασφάλιση της τήρησης των ειδικών κανόνων που καθορίζουν τους περιορισμούς και τα καθήκοντα των υπαλλήλων. Οι σχετικές διατάξεις που θεσπίζονται για τις κυρώσεις σε υπαλλήλους και τη διαδικασία επιβολής τους, αποτελούν αυτό που ονομάζουμε «πειθαρχικό δίκαιο», το οποίο παρουσιάζει συστηματική αυτοτέλεια¹³ σε σχέση με τους υπόλοιπους κανόνες του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου. Μάλιστα στην γαλλική θεωρία¹⁴ γίνεται εσχάτως και λόγος για την «συνταγματοποίηση» του ουσιαστικού πειθαρχικού δικαίου, ως ειδική μορφή τήρησης του Κράτους Δικαίου και του δικονομικού πειθαρχικού δικαίου μέσω της επιρροής της Ε.Σ.Δ.Α.

⁷ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σελ. 20επ

⁸ Περί της φύσης της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης βλ. Α. Τάχος, Υπαλληλικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2007 σελ. 58επ, Θ. Παναγόπουλος, Εγχειρίδιο Υπαλληλικού Δικαίου, Α. Σταμούλης, Αθήνα, 1999, σελ 44 και 101, Ε. Σπηλιωτόπουλος, Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σελ. 20επ, , Χ. Φθενάκης, Η πολιτεία και το Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2000, Α. Μαρίνος, Τα βασικά του Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Α. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, Θ. Αγγελόπουλος, Δίκαιο των Πολιτικών Υπαλλήλων, 1923.

⁹ Για τα διαφορετικά είδη δεσμού δημοσίου υπαλλήλου βλ. Α. Τάχος, Υπαλληλικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2007, σελ 249.

¹⁰ Σχετικά με την ένταξη των δημοσίων υπαλλήλων οργανικά και λειτουργικά στο οργανωμένο σύνολο της Δημοσίας διοίκησης βλ. Σ. Λύτρας, «το Πειθαρχικό Φαινόμενο», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 1989, σελ 82επ.

¹¹ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σελ. 22.

¹² Α. Τάχος, ο.π. σελ. 13-14.

¹³ βλ. σχετ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα, 2006 σελ 123

¹⁴ F. Laurie, La constitutionnalisation du droit disciplinaire, civitas europa, 2005, σελ 109

Το πειθαρχικό δίκαιο ανήκει νοηματικά στους κανόνες υπηρεσιακής κατάστασης των Δημοσίων Υπαλλήλων και ως εκ τούτου αναφέρεται στην ιδιαίτερη σχέση του υπαλλήλου απέναντι στο Κράτος¹⁵.

Η θέσπιση των σχετικών διατάξεων του πειθαρχικού ελέγχου ανάγεται στην ανάγκη προστασίας του εννόμου αγαθού της δημόσιας υπηρεσίας ως φορέα του δημοσίου συμφέροντος¹⁶. Η νόμιμη και εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας πλήττεται από πράξεις ή παραλείψεις των υπαλλήλων που παραβιάζουν τις υποχρεώσεις τους και διαψεύδουν τον λειτουργικό προορισμό του συνόλου στο οποίο εντάσσονται οργανικά.

Ως πειθαρχικό δίκαιο ονομάζουμε το σύνολο των νομικών κανόνων συμπεριφοράς, κυρώσεων και διαδικασιών που ρυθμίζουν την πειθαρχική ευθύνη του Δημοσίου υπαλλήλου. Έτσι αναπόσπαστο μέρος του πειθαρχικού δικαίου αποτελούν οι κανόνες δημοσίου δικαίου που αποσκοπούν γενικά στην ρύθμιση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και κάθε θεσμού που ασκεί δημόσια εξουσία. Το δίκαιο αυτό διαιρείται σε δύο τμήματα¹⁷. το συστηματικό ή ουσιαστικό πειθαρχικό, που αναφέρεται στα πειθαρχικά παραπτώματα και τις ποινές και το «δικονομικό» ή καλύτερα διαδικαστικό, που καθορίζει την διαδικασία για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών που εξελίσσεται ενώπιον των αρμοδίων οργάνων. Το δε αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας δεν είναι η έκδοση δικαστικής απόφασης αλλά κατ' ουσία διοικητικής πράξης. Σκοπός του σύγχρονου πειθαρχικού δικαίου δεν είναι μονάχα η προστασία του εννόμου αγαθού της υπηρεσίας, αλλά και η προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών των ελεγχόμενων υπαλλήλων¹⁸ στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας.

Ο πειθαρχικός έλεγχος αφορά τα *interna corporis* της υπηρεσίας¹⁹, υπεισέρχεται στην ορθή και νόμιμη άσκηση του υπηρεσιακού έργου και συντελεί στην πρόληψη της παρέκκλισης των υπαλλήλων από την ορθή άσκηση του έργου τους. Ως εκ τούτου, παρουσιάζει έντονη εσωστρέφεια, είναι δε βαθύτητα νομολογιακός και

¹⁵ Α. Τάχος ο.π. σελ 50.

¹⁶ Η έννοια της καλής λειτουργίας ενός δημοσίου συνόλου και η ουσία του πειθαρχικού δικαίου βλ. Σ. Λύτρας, ο.π. σελ. 60, 86 και 93.

¹⁷ ενδεικτικά για τα μέρη του Πειθαρχικού Δικαίου βλ. Θ. Παναγόπουλος «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Ζ' Έκδοση, Εκδόσεις Σταμούλη σελ 159

¹⁸ Ε. Δαρζέντας, Νομικά κείμενα Δημοσίου δικαίου και η φιλοσοφία του δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας 1993, σελ 169επ

¹⁹ Χ. Φθενάκης Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, 2000, σελ 150

περιπτωσιολογικός. Κύριος λόγος ύπαρξης του πειθαρχικού ελέγχου είναι η προστασία του εννόμου αγαθού της υπηρεσίας, δια της πειθαρχίας. Με βάση την αρχή της νομιμότητας ο νομοθέτης θεσπίζει υποχρεώσεις σε βάρος των υποκειμένων της Δημόσιας Υπαλληλίας, για την τήρηση ορισμένων καθηκόντων και συμπεριφοράς, απέναντι στο οργανωμένο σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης. Η τήρηση αυτών των υποχρεώσεων εξασφαλίζεται με την απειλή επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση που η συμπεριφορά αυτή δεν τηρηθεί. Έτσι το θετικό δίκαιο καλύπτει στον χώρο του πειθαρχικού δικαίου το περιεχόμενο των καθηκόντων προς τα οποία συνάπτεται η έννοια της πειθαρχίας, αλλά και τους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος που υπηρετούνται δια αυτής.

Ο χώρος που εκδηλώνει την ισχύ του το δημόσιο πειθαρχικό δίκαιο είναι η Δημόσια Διοίκηση. Είναι φυσικό λοιπόν οι πειθαρχικές διατάξεις να ευρίσκονται σε διαλεκτική σχέση, με τον χώρο όπου εφαρμόζονται και να είναι επηρεασμένες σε μεγάλο βαθμό από τις αρχές που διέπουν την σύγχρονη οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης. Συνεπώς, υπάρχει μία εγγενής αντιστοιχία μεταξύ των αρχών της διοικητικής επιστήμης και των αρχών του πειθαρχικού δικαίου, που αντανάκλαται στην ιεραρχική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης και στο σύστημα υποταγής της Δημόσιας Υπαλληλίας στους κανόνες του Κράτους Δικαίου.

Η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί το λειτουργικά διαφοροποιημένο σύνολο της πολιτικής κοινότητας, το οποίο και είναι επιφορτισμένο με τη συνεπή και αξιόπιστη πραγμάτωση προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής, όπως αυτά προσδιορίζονται από τα αντίστοιχα εξειδικευμένα όργανα ή μέρη της πολιτικής κοινότητας (κόμματα, βουλή, κυβέρνηση) και ελέγχονται ως προς την νομιμότητα τους από αλλά (τα δικαστήρια)²⁰. Με άλλα λόγια, η βάση της Δημόσιας Διοίκησης είναι ένα ιεραρχικά δομημένο μη πολιτικό σύνολο το οποίο πραγματώνει την κρατική εξουσία άγοντας την κανονιστική και κοινωνική του νομιμοποίηση του, μέσω της λαϊκής κυριαρχίας²¹. Καθόσον η ιεραρχική δομή της Δημόσιας Διοίκησης είναι θεμελιωμένη σε κανόνες δικαίου, δεν πρόκειται συνεπώς για μια τεχνική μέθοδο οργάνωσης όπως συναντάμε σε άλλα κοινωνικά σύνολα, έτσι η γραφειοκρατική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης αντιστοιχεί στην διάταξη των διοικητικών οργάνων ανάλογα με τις αρμοδιότητες που αυτά ασκούν.

²⁰ Α. Μακρυδημήτρης, «Δημόσια διοίκηση - Ε' έκδοση Διοικητική Επιστήμη Ι. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Σάκουλας, 2012, σελ 20επ

²¹ Γ. Τύπας – Γ. Κατσαρός, Εισαγωγή στην Διοικητική Επιστήμη, Από την Γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στην σύγχρονη διοίκηση» Gutenberg 2003 σελ 59επ.

Συνεπώς ιεραρχία στην δημόσια διοίκηση σημαίνει ιεραρχία αρμοδιότητας, δηλαδή εξουσίας που έχει απονεμηθεί από το Σύνταγμα για την οργάνωση της εκτελεστικής λειτουργίας.

Για να οργανωθεί το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης στα πλαίσια ενός διαρθρωμένου συστήματος ιεραρχίας των υπαλλήλων δημιουργήθηκε ο μηχανισμός της γραφειοκρατίας²². Αυτή η θεωρία προτάθηκε από τον Max Weber²³ (1864-1920) ο οποίος ανήγαγε σε ιδεατό τύπο τον «αντικειμενικό» γραφειοκράτη ως κάποιον που ασκεί την διοικητική λειτουργία της δημόσιας εξουσίας επ' ωφελεία του κοινού καλού χωρίς θυμό ή συναίσθημα²⁴.

Ο Weber υποστήριξε μια εργαλειακή αντίληψη²⁵ της γραφειοκρατικής οργάνωσης, ένα τύπο κυριαρχίας, τον «νόμιμο-ορθολογικό», ο οποίος στηρίζεται σε νομικούς κανόνες που καθορίζουν με αφηρημένο και αντικειμενικό τρόπο τους τρόπους άσκησης της εξουσίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, χρησιμοποιώντας μονάχα ορθολογικά κριτήρια δεν λαμβάνεται υπόψη η ιδιότητα αυτού που ασκεί την εξουσία σε ένα γραφειοκρατικό μοντέλο. Με την εξάλειψη κάθε δεσμού προσωπικής υποταγής, οι υπηρεσιακές σχέσεις αποπροσωποποιούνται στο εσωτερικό της υπηρεσίας. Συνεπώς καθόσον η εξουσία της διοίκησης δεν αποτελεί παρά την άσκηση αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από κανόνες δικαίου, η υποταγή του υφιστάμενου υπαλλήλου επί του προϊσταμένου οφείλεται στους κανονισμούς επί τους οποίους στηρίζεται η εξουσία του.

Τα βασικά χαρακτηριστικά μιας γραφειοκρατικά δομημένης δημόσιας υπηρεσίας εμφανίζουν αρκετά στοιχεία πειθαρχικής εξουσίας²⁶ όπως είναι το ιεραρχικό σύστημα υποταγής και κυριαρχίας στο οποίο κάθε θέση βρίσκεται υπό τον έλεγχο μίας ανώτερης βαθμίδας, η ύπαρξη κανόνων τεχνικών ή νομικών που καθορίζουν μια συγκεκριμένη συμπεριφορά μέσα στην υπηρεσία, και η διαίρεση της υπηρεσίας με τον καθορισμό ειδικών καθηκόντων και υποχρεώσεων. Αυτά τα χαρακτηριστικά αποτελούν συστατικά στοιχεία της ορθολογικής οργάνωσης της εξουσίας σε μία

²² σχετικά με την γραφειοκρατία ως πρότυπο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης βλ. αναλυτικά σε P.S Naidu., *Public Administration: Concepts and Theory*, New Age International Publishers, New Delhi, 2005 σελ 80-85

²³ βλ. M. Weber «Οικονομία και δίκαιο», μετάφραση, σχόλια Μιχ. Γ. Κυπραίου, Σάκκουλας 1979

²⁴ όπως παραπέμπει ο Weber στην λατινική έκφραση «sine ira ac studio»

²⁵ Κ. Σπανού «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» Παπαζήση Αθήνα 2000 σελ 150.

²⁶ J. Chevallier, *Διοικητική επιστήμη, μετάφραση Β. Ανδρουλάκης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1993 σελ 330επ*

υπηρεσία για την εκπλήρωση της διοικητικής της αποτελεσματικότητας. Όταν αναφερόμαστε στο ιεραρχικό σύστημα δεν θα πρέπει να θεωρούμε ως τέτοιο μονάχα την πυραμιδοειδή διάρθρωση των θέσεων και των έργων αλλά επίσης και ορισμένο τύπο κυριαρχίας/πειθαρχίας ανώτερων κλιμακίων προς κατώτερα, που αποτελεί το θεμέλιο αυτής της οργάνωσης. Η πειθάρχηση και ο έλεγχος εξασφαλίζουν την τήρηση των κανόνων και των διαδικασιών, που οδηγεί στην προβλεψιμότητα²⁷ της διοικητικής πράξης.

Η ιεραρχική δομή της οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης αποτέλεσε ιστορικά των οργανικό χαρακτήρα της σύνδεσης, Κράτους και Δημοσίων Υπαλλήλων καθώς αποτελούσε τον τρόπο λειτουργίας των οργάνων δια της της υποταγής των υφιστάμενων οργάνων στα προϊστάμενα.

Η ίδια σύνδεση υπάρχει ανάμεσα στο πειθαρχικό δίκαιο και την λειτουργία ενός δημοσίου συνόλου²⁸. Πειθαρχικό χαρακτήρα έχει η συμμόρφωση των υποκειμένων της πειθαρχικής σχέσης στις υποχρεώσεις τους, δια μέσω της οποίας εξασφαλίζεται η ομαλή λειτουργία του δημοσίου συνόλου²⁹.

²⁷ βλ. Π. Παυλόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης: Το Διοικητικό Φαινόμενο στο Πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων*, τ. 1, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα, 1983

²⁸ βλ αναλυτικά την διασύνδεση των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης σε S Lytras «Agents et Organes Administratifs», 1973 σελ 51επ

²⁹ Σ. Λύτρας, «το Πειθαρχικό Φαινόμενο», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 1989 σελ 133

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ιεραρχική βάση του πειθαρχικού δικαίου

1.1 Εισαγωγή

Στο πεδίο της οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης μεταξύ των οργάνων που συγκροτούν μια ιεραρχία, υπάρχει ορισμένη σχέση, που καλείται ιεραρχική. Η σχέση αυτή προκύπτει από την γραφειοκρατική οργάνωση ενός δημοσίου συνόλου με κάθετη ιεραρχική δομή, στην οποία οι υφιστάμενοι υπάλληλοι υπόκεινται στην ιεραρχική εξουσία των προϊσταμένων τους³⁰. Το θετικό δίκαιο αναφερόμενο στη δημόσια υπηρεσία, αποδέχεται ένα οργανωτικό σχήμα, ένα περίγραμμα δραστηριοποίησης και εκπλήρωσης των καθηκόντων του δημοσίου υπαλλήλου, που συμπεριλαμβάνει ως ουσιώδες νομοθετικό πλαίσιο, την μέσω συνεστημένων οργάνων, άσκηση πειθαρχικού ελέγχου³¹. Η πειθαρχία συνδέεται και ταυτίζεται με την ίδια τη σύνθεση και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Η πειθαρχική εξουσία αποτελεί μία ιδιαίτερη μορφή εκδήλωση δημόσιας εξουσίας, που συνδέει, ως χαρακτηριστικό της εκτελεστικής εξουσίας γνώρισμα, τα τελούντα σε σχέση προϊσταμένου- υφισταμένου όργανα, ώστε η δράση των υφισταμένων να επηρεάζεται από τον πειθαρχικώς ανώτερο προϊστάμενο. Έτσι με βάση τον κλασικό ορισμό³² της αρμοδιότητας στο διοικητικό δίκαιο, μπορούμε να ορίσουμε ως πειθαρχική εξουσία, την δημόσια εξουσία που απονέμεται κατά την αρχή της νομιμότητας σε ένα όργανο, το οποίο ασκώντας αυτήν την δημόσια εξουσία εκφράζει και ταυτοχρόνως δεσμεύει το ειδικότερο οργανωμένο δημόσιο σύνολο στο οποίο ανήκει.

Ο ιεραρχικός και ο πειθαρχικός έλεγχος των ανώτερων προς τα κατώτερα όργανα, μπορεί να ασκείται στο πλαίσιο μιας χαλαρής ή αυστηρής εξαρτήσεως. Στις σχέσεις κράτους και υπαλλήλων, όχι απλώς κυριαρχεί, αλλά δεσπόζει το πειθαρχικό στοιχείο³³. Η ύπαρξη διοικητικών οργάνων ενταγμένων σε διάφορες βαθμίδες της ιεραρχικής πυραμίδας, και η όχι ισότιμη συμμετοχή³⁴ των οργάνων αυτών στην εκπλήρωση του διοικητικού έργου αποτελεί την ουσία της ιεραρχίας. Η ιεραρχική οργάνωση και

³⁰ Μ. Ηαυρίου, « Σύστημα διοικητικού δικαίου και δημοσίου δικαίου », Τσουπλακίδης Δ. (Μεταφραστής) Παπαχατζής Γεώργιος Μ. (Μεταφραστής) Αθήνα 1936, σελ 283.

³¹ Γ. Ναυπλιώτης, Πειθαρχικό δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα, 2003, σελ.21 επ.

³² Σ. Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, συλλογικό έργο, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα, 2010 σελ 16-17

³³ Βλ αναλυτικά Σ. Λύτρας «Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δημόσιο δίκαιο», Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989 σελ 150.

³⁴ Λύτρας Σ., Διοικητικό Δίκαιο, συλλογικό έργο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2004, σελ 52.

ειδικότερα ο έλεγχος που ασκείται από τα ιεραρχικά κατώτερα όργανα έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει την ενότητα της δράσης ενός δημοσίου νομικού προσώπου. Η δυνατότητα των ιεραρχικά ανωτέρων οργάνων να ελέγχουν τα κατώτερα δεν είναι υποχρεωτικό να προβλέπεται ρητά από τον Νόμο, αλλά αποτελεί απόρροια της ιεραρχικής οργάνωσης.

Ωστόσο αν και η ύπαρξη ιεραρχικού ελέγχου δεν έχει ανάγκη ρητής πρόβλεψης, η έκταση του ελέγχου αυτού και συγκεκριμένα οι μορφές του πρέπει να προβλέπονται από διατάξεις του θετικού δικαίου στα πλαίσια της αρχής της νομιμότητας. Έτσι οι μορφές του ιεραρχικού ελέγχου, ως αρμοδιότητα που απονέμει ο νόμος στα όργανα της Διοίκησης είναι προσδιορισμένες ρητά από το Δίκαιο. Ο ιεραρχικός έλεγχος που αφορά τις πράξεις των υφισταμένων οργάνων ονομάζεται λειτουργικός και διακρίνεται σε προληπτικό, κατασταλτικό, νομιμότητας και σκοπιμότητας³⁵. Τα ιεραρχικά όμως όργανα δεν επεμβαίνουν μόνο στις πράξεις των υφισταμένων τους οργάνων (λειτουργικός έλεγχος), αλλά και στα ίδια τα φυσικά πρόσωπα που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες (προσωπικός έλεγχος). Έτσι ο προσωπικός έλεγχος, συνίσταται στην εξάρτηση της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων από προϊστάμενα όργανα, τα οποία την σύγχρονη εποχή είναι κατά κύριο λόγο συλλογικά (π.χ. πειθαρχικά συμβούλια).

Κατ' αυτόν τον τρόπο η πειθαρχία που υποκρύπτεται στην ιεραρχική οργάνωση του γραφειοκρατικού μοντέλου, αποκτά μια εγγυητική λειτουργία στο Κράτος Δικαίου, την οποία και θα αναλύσουμε στα πλαίσια της θεσμικής θεωρίας. Εν πρώτοις θα πρέπει να διακρίνουμε τα δύο αυτά είδη ελέγχων, των πειθαρχικό, σε σχέση με τον ιεραρχικό.

Η ιεραρχική συνεπώς οργάνωση της δημόσιας υπαλληλίας συνίσταται στην εκπλήρωση των καθηκόντων των υποκειμένων της και καταλήγει στην επιβολή κυρώσεων εις βάρος των όσων δεν τις εκπληρώνουν. Η εμφάνιση του πειθαρχικού δικαίου συνδέεται αποφασιστικά με την ανάγκη να εκπληρωθεί σωστά ορισμένο έργο, συγκεκριμένα το έργο που έχει ανατεθεί στην Δημόσια Διοίκηση. Η τυπική αποδοχή του ιεραρχικού ελέγχου από τον υφιστάμενο δηλώνει την νόμιμη υποχρέωση του διοικητικού οργάνου να δεχτεί τον ιεραρχικό έλεγχο και να ακολουθήσει τις εντολές ή τις υποδείξεις του προϊστάμενου του οργάνου, εφόσον αυτός ασκείται με βάση το

³⁵ βλ. αναλυτικά Γέροντα Α./Λύτρα Σ./Παυλόπουλου Π./Σιούτη Γλ./Φλογαίτη Σ., Διοικητικό Δίκαιο. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2004, σελ 52-55.

ισχύνον σύστημα της διοικητικής ιεραρχίας και στα πλαίσια της άσκησης της ιεραρχικής εξουσίας.

Η άρνηση αποδοχής του ελέγχου θα επέσυρε πειθαρχική ποινή ή και αποπομπή του υπαλλήλου. Στην περίπτωση αυτή, η συμπεριφορά του ιεραρχικού προϊσταμένου προκαλεί την πειθαρχία³⁶ (ο Hauriou την ονομάζει *obéissance passive*), η οποία αναφέρεται σε αλλαγές που προκαλούνται κάτω από άμεση πίεση,³⁷ ασκούμενη με τιμωρία ή αμοιβή ή απορρέουσα από το κύρος του ανθρώπου που έχει τη δύναμη να ασκεί τέτοιου είδους επιρροή. Στην πραγματικότητα η θετική ή αρνητική επιρροή του πειθαρχικού προϊσταμένου μας οδηγεί να διακρίνουμε³⁸ δύο είδη πειθαρχίας, την αρνητική και τη θετική, οι εκδηλώσεις των οποίων ενδέχεται να παρουσιάζουν ομοιότητες, ενώ στην ουσία τους είναι πολύ διαφορετικές. Στα πλαίσια επομένως της γραφειοκρατικής οργάνωσης, ο ιεραρχικός προϊστάμενος μπορεί να εξασφαλίσει την προσαρμογή στις άνωθεν εντολές και στους κανόνες της υπηρεσίας χρησιμοποιώντας είτε τον εξαναγκασμό με μέτρα ή κυρώσεις (αρνητική πειθαρχία), είτε τον αυτοπεριορισμό και αυτοέλεγχο με συστάσεις ή οδηγίες (θετική πειθαρχία³⁹).

Συνεπώς, γίνεται σαφές ότι το πειθαρχικό προνόμιο, την εξουσία δηλαδή εκτίμησης, περί της συμμόρφωσης ή μη στα υπαλληλικά καθήκοντα και ειδικότερα στην ιεραρχική εξουσία, θα έπρεπε να το φέρει ο ιεραρχικός προϊστάμενος κάθε υπαλλήλου. Ωστόσο κάθε πειθαρχικός προϊστάμενος δεν είναι και φορέας όλων των εκδηλώσεων του πειθαρχικού προνομίου. Καθόσον το πειθαρχικό προνόμιο αποτελεί νομιμοποίηση του προϊσταμένου στον περιορισμό δικαιωμάτων του υπαλλήλου και την υλοποίηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η λειτουργία της υπηρεσίας, οι επιμέρους εξουσίες του πειθαρχικού προνομίου απονέμονται σε συγκεκριμένα πρόσωπα ή όργανα της ιεραρχικής υπαλληλίας μετά από ρητή πρόβλεψη του νομοθέτη. Άρα είναι ο νομοθέτης που θα καθορίσει τα πρόσωπα μέσα σε ένα ιεραρχικό σύστημα, που θα ασκήσουν την πειθαρχική εξουσία, αλλά και το εύρος της εξουσία αυτής, ανάλογα με την θέση τους στην ιεραρχία και την υπηρεσία

³⁶ M. Hauriou, « Principes de droit administratif : et de droit public général a l'usage des étudiants en licence (2e et 3e années) et en doctorat s-sciences politiques » 1914 σελ 137.

³⁷ Δ. Γεώργας, «Κοινωνική Ψυχολογία», Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 1995, σελ 70.

³⁸ την διάκριση αυτή την κάνει ο Π Φαναριώτης, στο έργο του «Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management, Δημόσια Διοίκηση II», Σταμούλης, Αθήνα, 1999.

³⁹ η οποία στην πλέον τέλεια μορφή της ονομάζεται «αυτοπειθαρχία» βλ. σχετ. Σ. Ξηροτύρη Κουφίδου, «Διοίκηση Προσωπικού», Κυριακίδης, Θεσσαλονίκη, 1992.

στην οποία υπηρετούν. Εφόσον λοιπόν, καθώς η επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων δεν είναι κατά ανάγκη αποκλειστική αρμοδιότητα των ιεραρχικών προϊσταμένων, αλλά ασκείται από όσα όργανα ορίσει ο νομοθέτης, η ιεραρχική αρχή δεν συμπίπτει πάντα με την πειθαρχική αρχή. Αυτό συμβαίνει διότι η ιεραρχική αρχή αφορά τις σχέσεις οργάνων μεταξύ τους, ενώ η πειθαρχική αρχή αφορά την σχέση προσώπου προς ένα δημόσιο σύνολο⁴⁰. Συνεπώς, η πειθαρχική εξουσία αποτελεί εξουσία που απονέμεται σε συγκεκριμένα όργανα από τον Νομοθέτη και προκύπτει από την ιεραρχική οργάνωση του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης, και όχι από τη διμερή ιεραρχική σχέση υφιστάμενου-προϊστάμενου οργάνου.

Κατόπιν τούτων καθίσταται σαφές ότι ο πειθαρχικός έλεγχος διαφέρει από τον ιεραρχικό έλεγχο, διότι α) προβλέπεται ρητά από τον νομοθέτη και δεν τεκμαίρεται από την διμερή σχέση υφισταμένου-προϊσταμένου, β) περιορίζεται από τον νομοθέτη ως προς την έκταση του, στην άσκηση προσωπικού ελέγχου επί των υφισταμένων οργάνων και όχι και λειτουργικού ελέγχου των πράξεων τους, γ) ασκείται από συγκεκριμένα και μόνον όργανα της υπαλληλικής ιεραρχίας που έχει ορίσει για τον σκοπό αυτό ο νομοθέτης δ) συσχετίζεται με την ιεραρχική οργάνωση του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης και συγκεκριμένα με την υποταγή όλων των προσώπων προς την πειθαρχική εξουσία του συνόλου αυτού.

Ωστόσο υπάρχουν πολλά σημεία επαφής και συνταύτισης του πειθαρχικού ελέγχου με τον ιεραρχικό, εκ των οποίων άλλα είναι εμφανή και άλλα συγκεκαλυμμένα. Συγκεκριμένα, ο πειθαρχικός έλεγχος εμφανίζεται να συνταυτίζεται με τον ιεραρχικό έλεγχο στα πλαίσια της υποταγής του υφιστάμενου οργάνου στο να ακολουθήσει τις εντολές ή τις υποδείξεις του προϊσταμένου του. Όπως είδαμε άλλωστε, με την τυπική αποδοχή του ιεραρχικού ελέγχου το υφιστάμενο όργανο πειθαρχεί προς τις υποδείξεις-επιπλήξεις του προϊσταμένου του, προκαλώντας τοιουτοτρόπως την εμφάνιση μιας ήπιας μορφής πειθαρχίας την «θετική πειθαρχία» ή όπως ο Hauriou την αναφέρει την «obéissance passive».

⁴⁰ L. Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, t3, Boccard, 2nde ed. Paris, 1930 σελ 249 και Σ. Λύτρας, «Το πειθαρχικό Φαινόμενο», Αθήνα-Κομοτηνή, 1989 σελ 136.

1.2 Η ιεραρχική αρχή και ο προσωπικός έλεγχος

Η Δημόσια Διοίκηση είναι οργανωμένη κατά την μορφή πυραμίδας, όπου στην κορυφή προΐσταται ένα ύπατο ιεραρχικό όργανο. Τα διοικητικά όργανα ασκούν εξουσίες στο πλαίσιο της ιεραρχική εξάρτησης τους σε αυτήν την πυραμίδα. Η κατανομή αρμοδιοτήτων σε προϊστάμενα και υφιστάμενα όργανα, και η υπαγωγή των δευτέρων, στα πρώτα, συνιστά την κλασσική εμφάνιση της ιεραρχικής αρχής. Κύριο χαρακτηριστικό της ιεραρχικής σχέσης είναι η δυνατότητα ενός ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να επιβάλλει την θέληση του στο ιεραρχικά κατώτερο, δημιουργώντας έτσι μια μη ισότιμη συμμετοχή⁴¹ των οργάνων, στην εκπλήρωση του διοικητικού έργου.

Η ιεραρχική αρχή στο Διοικητικό Δίκαιο λαμβάνει πολλές μορφές 1) την εξουσία έκδοσης διαταγών από προϊστάμενο σε υφιστάμενο όργανο 2) την εξουσία ελέγχου των πράξεων 3) και τον πειθαρχικό έλεγχο⁴². Όλες αυτές οι όψεις της ιεραρχικής αρχής αποτελούν διαφορετικές εκφάνσεις της ίδιας εξουσίας, διαφοροποιούμενες κάθε φορά ανάλογα με το περιεχόμενο και τον σκοπό τους. Στην παρούσα εργασία μας ενδιαφέρει η μελέτη της εξουσίας του ιεραρχικού ελέγχου ως βασικού γνωρίσματος της ιεραρχικής αρχής και συγκεκριμένα η συσχέτιση του, με τον πειθαρχικό έλεγχο.

Ο ιεραρχικός έλεγχος, γνωστός και ως εσωτερικός έλεγχος ή αυτοέλεγχος⁴³ της Διοίκησης, αποτελεί τεχνική κατά της κρατικής αυθαιρεσίας και εκπορεύεται από το Κράτος Δικαίου⁴⁴.

Ο αυτοέλεγχος εκφράζεται εν πρώτοις ως λειτουργικός έλεγχος, δηλαδή ως έλεγχος των προϊστάμενων οργάνων επί των πράξεων των υφιστάμενων οργάνων. Ο έλεγχος αυτός διακρίνεται σε: α) σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος αποβλέπει στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας και σε β) σε έλεγχο σκοπιμότητας ή ουσιαστικό έλεγχο, με τον οποίο εξετάζεται το σκόπιμο ή μη μιας ρύθμισης η οποία θεσπίζεται με τις πράξεις ενός διοικητικού οργάνου. Καταρχήν, αν δεν ορίζεται

⁴¹ Σ. Λύτρας, Διοικητικό Δίκαιο, Συλλογικό Έργο, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ 48.

⁴² Σύμφωνα με τον Β. Baldous, Du « rouvoir d'emploi » AJFP, sept-oct. 1999 σελ. 4 ο πειθαρχικός έλεγχος ανήκει στο εργοδοτικό δικαίωμα, το οποίο ασκείται πλαίσια της ιεραρχικής αρχής σαν την διακριτική ευχέρεια του διοικητικού οργάνου που έχει στα πλαίσια της ιεραρχικής οργάνωσης της υπηρεσίας, για έλεγχο των υφιστάμενων του οργάνων επ' ωφελεία του συμφέροντος της υπηρεσίας, ως ειδικότερη έκφραση του δημοσίου συμφέροντος.

⁴³ Π. Δαγκτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ 469 επ. και Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003 σελ 781 επ.

⁴⁴ Α. Τάχος. Ο.π. σελ 781

διαφορετικά όλες οι πράξεις των ιεραρχικά υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας και όταν ορίζεται ειδικά, υπόκεινται και σε έλεγχο σκοπιμότητας. Ο έλεγχος αυτός διακρίνεται σε προληπτικό και κατασταλτικό και εφόσον είναι κατασταλτικός μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα του την ακύρωση μιας πράξης. Ο προληπτικός έλεγχος ασκείται πριν από την έκδοση μιας πράξης και έχει τη μορφή οδηγίας ή υπόδειξης. Ο κατασταλτικός ασκείται μετά την έκδοση μιας πράξης, αυτεπαγγέλτως, από τον προϊστάμενο του διοικητικού οργάνου που την εξέδωσε ή μετά από σχετική ιεραρχική διοικητική προσφυγή του διοικούμενου. Η διοικητική εποπτεία διαφέρει από τον ιεραρχικό έλεγχο και πηγάζει από την ανάγκη ενότητας της δημόσιας διοίκησης. Η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται, αλλά αντίθετα πρέπει να προβλέπεται ειδικά, οι δε σχετικές διατάξεις πρέπει να προβλέπουν τα μέσα και τα όρια της.

Τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα όμως δεν επιβάλλουν την θέλησή τους ασκώντας μόνο έλεγχο στις πράξεις των υφιστάμενων οργάνων αλλά ασκώντας και έλεγχο στα ίδια τα φυσικά πρόσωπα που ασκούν τις οργανικές λειτουργίες. Αυτός είναι ο λεγόμενος προσωπικός έλεγχος⁴⁵, ο έλεγχος δηλαδή επί των προσώπων σε θέματα υπηρεσιακής τους κατάστασης.

Ο προσωπικός έλεγχος δεν εμφανίζεται μόνο στις σχέσεις μεταξύ οργάνων όπως είναι οι κλασσικές περιπτώσεις κάθετης ιεραρχικής εξάρτησης, αλλά αντίθετα εμφανίζεται και στις σχέσεις μεταξύ δημοσίων νομικών προσώπων, που δευτερευόντως μεταφράζεται στις σχέσεις μεταξύ οργάνων, όπως είναι οι περιπτώσεις της διοικητικής εποπτείας. Στις περιπτώσεις διοικητικής εποπτείας όμως, θεσπίζεται και οριοθετείται η δυνατότητα και το περιεχόμενο του προσωπικού ελέγχου μεταξύ δύο οργάνων, *ad hoc* από κάποια διάταξη του θετικού δικαίου. Ενώ αντίθετα στις περιπτώσεις ιεραρχικού ελέγχου, ο έλεγχος επί των προσώπων, ορίζεται ενιαία από το θετικό δίκαιο και εντοπίζεται σε βασικά νομοθετήματα ή κώδικες, σχετικά με ζητήματα υπηρεσιακής κατάστασης ή πειθαρχικού ελέγχου των υπαλλήλων. Στην θεωρία του Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου⁴⁶, όταν αναφερόμαστε στο προσωπικό έλεγχο των

⁴⁵ Σ. Λύτρας, Διοικητικό Δίκαιο, Συλλογικό Έργο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ 53επ.

⁴⁶ Θ. Αγγελόπουλος, Δίκαιο των Πολιτικών Υπαλλήλων, 1923, σελ 256, Ε. Σπηλιωτόπουλος, Βασικοί θεσμοί του Δημοσιούπαλληλικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα Κομοτηνή 2007 σελ 129 επ, του ίδιου Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Ν.Β., Αθήνα, 2010 σελ 224 επ όπου ο ίδιος χαρακτηρίζει τον προσωπικό έλεγχο που ασκείται από την ιεραρχικά προϊστάμενη αρχή στα πρόσωπα που έχουν την ιδιότητα του υπαλλήλου, ως πειθαρχικό έλεγχο, Α.Ι Τάχος, Δημοσιούπαλληλικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1996, σελ 248, όπου γίνεται παραπομπή και σε αναλυτική βιβλιογραφία, του ίδιου Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003 σελ 781επ, Σ. Λύτρας,

Δημοσίων υπαλλήλων για θέματα υπηρεσιακής κατάστασης τους ή της δραστηριότητάς τους αναφερόμαστε ως μορφή προσωπικού ελέγχου, στον πειθαρχικό έλεγχο, στις πειθαρχικές κυρώσεις, ποινές και γενικότερα στους κανόνες του πειθαρχικού τους δικαίου.

Η εξουσία εξάρτησης των διοικητικών οργάνων δια του διοικητικού καταναγκασμού ή και της πρόληψης, αποτελεί κατά τις εξεταζόμενες κλασικές θεωρίες σε Ελλάδα και Γαλλία μορφή έκφρασης της ιεραρχικού ελέγχου επί των προσώπων, ο οποίος εκδηλώνεται ως πειθαρχική εξουσία. Είναι όμως πράγματι μορφή έκφρασης ιεραρχικού ελέγχου ο πειθαρχικός έλεγχος ή μήπως έχει διαφορετικά στοιχεία και περιεχόμενο, σε αυτό το ζήτημα προσπαθούμε με την παρούσα μελέτη να δώσουμε απάντηση.

1.2 Η θεωρία του ιεραρχικού χαρακτήρα της πειθαρχικής εξουσίας στην Γαλλία

Το κλασικό δόγμα της θεωρίας στο Πειθαρχικό Δίκαιο στην Γαλλία αναγνώριζε από την αρχή την ύπαρξη ενός δεσμού ανάμεσα στην ιεραρχική αρχή και στην άσκηση πειθαρχικής εξουσίας. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο J. Ricol⁴⁷ απαραίτητη προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία μιας υπηρεσίας, αποτελεί η ύπαρξη μιας προϊστάμενης αρχής, υπό την οποία θα υπάγονται με σχέση εξάρτησης, τα υπόλοιπα όργανα. Η ιεραρχική οργάνωση συνεπώς προϊσταμένου – υφισταμένου οργάνου, μας δίνει την έννοια αυτής της εξάρτησης.

Για την Loschak η έννοια της ιεραρχίας εκπορεύεται κατά ένα μέρος από τις έννοιες της πειθαρχίας, της υπακοής και της υποταγής, και κατά ένα άλλο μέρος, από τις έννοιες των διαταγών και της εξουσίας εποπτείας⁴⁸. Η συγγραφέας αυτή εμπνέεται κατά κύριο λόγο από τον Max Weber για να καταδείξει την σημασία της πειθαρχικής

Διοικητικό Δίκαιο, Συλλογικό Έργο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Β' Έκδοση 2010, σελ 53, του ίδιου Το Πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1989 σελ 131, Α Μαρίνος, Τα βασικά του Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Α. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ 147, Θ. Παναγόπουλος, Εγχειρίδιο Υπαλληλικού Δικαίου, Α. Σταμούλης, Αθήνα, 1999, σελ 165, 205, 1089, Χ. Φθενάκης, Η πολιτεία και το Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2000, Αθήνα.

⁴⁷ J. Ricol, Les tendances du droit disciplinaire, thèse, Toulouse, 1908, σελ 10 και σχετικά με την ιεραρχική αρχή R. Chapus, Droit administratif general, Montchrestien, Paris, 2001, σελ 395επ.

⁴⁸ D. Loschak, le principe hiérarchique dans l'entreprise privée et dans l'administration, Dr Soc, 1982, σελ 123.

υποταγής των υπαλλήλων, ως δομικό στοιχείο του ιεραρχικού ελέγχου. Η βεμπεριανή ανάλυση του σύγχρονου κράτους οδήγησε την ίδια στο συμπέρασμα της ύπαρξης μια σχέσης υποταγής⁴⁹ ανάμεσα σε προϊστάμενα και υφιστάμενα όργανα, η οποία σχέση αναγάγει το πειθαρχικό έλεγχο, σε προνόμιο⁵⁰ του ιεραρχικού προϊσταμένου. Αυτήν την άποψη υιοθετεί και ο Salon⁵¹ ο οποίος θεωρεί ως πηγή της πειθαρχικής εξουσίας την ιεραρχική αρχή, χωρίς όμως να μπαίνει στην συζήτηση για το βαθμό διαφοροποίησης των δύο αυτών εννοιών.

Ο Hauriou, νοεί την ιεραρχία ως το θεσμό εκείνο, που εδράζεται στην ύπαρξη μιας αδιάσπαστης σειράς πειθαρχίας, η οποία και δίνει το όνομα της στην ιεραρχική εξουσία⁵². Αυτού του είδους η εξουσία μεταξύ προϊσταμένου οργάνου μιας υπηρεσίας με ένα υφιστάμενο όργανο, ενέχει έναν απόλυτο χαρακτήρα. Σύμφωνα με τη γραφειοκρατική οργάνωση της Δημόσιας Υπηρεσίας, αναπόσπαστο στοιχείο της δομής της, είναι η έννοια της «ιεραρχίας» που εκφράζεται από την ιεραρχική αρχή⁵³. Στα πλαίσια αυτά, η ιεραρχική αρχή συντελεί στην ενότητα της διοικητικής δράσης, με την ιεραρχική εποπτεία και επιβολή κανόνων να αποβλέπει στην διατήρηση της επιθυμητής απόδοσης των εργαζομένων –ιδιαιτέρα στα χαμηλά ιεραρχικά επίπεδα- και στην επίτευξη των οργανωτικών στόχων.

Ο Di Malta⁵⁴ αναφέρει δε χαρακτηριστικά ότι η εξουσία επιβολής κυρώσεων από τα ανώτερα όργανα, στα κατώτερα όργανα για παραβάσεις των υποχρεώσεων των τελευταίων, εκπορεύεται μόνο εκ της ιεραρχικής αρχής. Σε μία κοινωνιολογική του προσέγγιση ο Di Malta καταλήγει ότι ο πειθαρχικός έλεγχος εμφανίζεται ως την εξουσία διακριτικής ευχέρειας, που αφορά την επιβολή κυρώσεων ενός οργάνου συνδεδεμένο με ένα άλλο, με σχέση υποταγής. Αυτήν την άποψη υιοθετεί και ο Charpus⁵⁵, ο οποίος θεωρεί ότι ο πειθαρχικός έλεγχος ενεργοποιείται από την

⁴⁹ D. Loschak, ο.π., σελ 28.

⁵⁰ F. Laurie, Vers un droit commun disciplinaire, συλλογικό έργο, Université Saint-Etienne, 2007, σελ 142.

⁵¹ S. Salon. Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique, Paris, LGDJ., 1969 σελ 2.

⁵² M. Hauriou, Précis de droit administratif, Sirey, Paris, 1933, σελ 77.

⁵³ M. Hauriou, Principes de droit administratif : et de droit public général a l'usage des étudiants en licence (2e et 3e annes) et en doctorat s-sciences politiques 1914 σελ 137-138 ο Hauriou μάλιστα θεωρεί ότι η ιεραρχία έχει 4 λειτουργίες με τις οποίες και εκδηλώνεται: 1ον ο καθορισμός της διοικητικής δράσης με την έκδοση οδηγιών και κανονισμών για την εκπλήρωση της υπηρεσίας από τα ανώτερα κλιμάκια στα κατώτερα, 2ον η άσκηση ιεραρχικού ελέγχου επί των διοικητικών πράξεων των υφισταμένων οργάνων, 3ον η πειθαρχική εξουσία επί των υφισταμένων, 4ον το σύστημα ιεραρχικής σταδιοδρομίας.

⁵⁴ P. Di Malta, Essai sur la notion du pouvoir hiérarchique, LGDJ, Paris, 1961 σελ 109.

⁵⁵ R. Charpus, Droit administratif général, t.1, LGDJ, Montchrestien, 2000, σελ 385.

παραβίαση της υποχρέωσης ιεραρχικής υπακοής των υφισταμένων στους προϊστάμενους, ως παρακολουθηματικής δηλαδή εξουσίας, της ιεραρχικής εξουσίας. Αυτήν την εσωτερική διασύνδεση ιεραρχικής και πειθαρχικής εξουσίας διαπιστώνει και ο Plantey⁵⁶ ο οποίος θεωρεί ότι η πειθαρχική εξουσία αποτελεί ουσιαστικό μέρος της ιεραρχικής εξουσίας, καθώς μια εξουσία έκδοσης διαταγών δεν μπορεί να θεωρηθεί ολόκληρη χωρίς την εξουσία τιμώρησης, στην μη συμμόρφωση στις διαταγές αυτές.

Ο Odent⁵⁷ αναφέρει σχετικά με την φύση της πειθαρχικής εξουσίας ότι αυτή μπορεί να αποκτά μια πιο πραγματιστική διάσταση, ιδίως, όσον αφορά μέσα στην ιεραρχική διοικητική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης όπου λαμβάνει χώρα. Έτσι, ο Odent υποστηρίζει ότι η πειθαρχική εξουσία είναι συνέπεια της νομικής κατάστασης ενός μέλους του οργανωμένου συνόλου της δημόσιας διοίκησης, συνδεδεμένο σχετικά το σύνολο αυτό.

Μέρος της Γαλλικής θεωρίας διαφοροποιείται σχετικά με το είδος της σχέσης ανάμεσα στην ιεραρχική και την πειθαρχική εξουσία. Η πρώτη διαφορετική θεωρητική προσέγγιση στο ζήτημα αυτό έγινε στην Γαλλία από τον L. Duguit Καθηγητή της Νομικής Σχολής του Bordeaux, ο οποίος υποστήριξε την ύπαρξη διακριτών σχέσεων ανάμεσα στις δύο αυτές εξουσίες⁵⁸. Ο εν λόγω συγγραφέας διακρίνει τρεις διαφορετικές εξουσίες εντός του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης, την ιεραρχική εξουσία, την εξουσία εποπτείας και την πειθαρχική εξουσία. Η ιεραρχική εξουσία ορίζεται κατά τον ίδιο ως την εξουσία επί των ελέγχου των διοικητικών πράξεων των υφιστάμενων οργάνων από τα προϊστάμενα όργανα. Η δε εξουσία εποπτείας ορίζεται ως η εξουσία των προϊστάμενων οργάνων για καθοδήγηση και έκδοση διαταγών προς τα υφιστάμενα όργανα και τέλος η πειθαρχική εξουσία ορίζεται ως η εξουσία τιμώρησης και καταναγκασμού της εξουσίας εποπτείας. «Η πειθαρχική εξουσία πηγάζει φυσικά, από το καθήκον εποπτείας που ανήκει στα προϊστάμενα όργανα για τα υφιστάμενα όργανα τα οποία υπόκεινται στον καθοδήγησή τους για την εκτέλεση

⁵⁶ A. Plantey, *La Fonction public Traite General*, Litec, Paris, 1991 σελ 355επ και 385επ.

⁵⁷ R. Odent, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007 σελ 2102επ.

⁵⁸ L. Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, t3, Bocard, 2nde ed. Paris, 1930 σελ 249, όπου ο συγγραφέας υποστηρίζει τον εγγενή και πρώτιστο χαρακτήρα της πειθαρχικής σχέσης ενός οργάνου με το σύνολο στο οποίο ανήκει ως απόρροια της εξουσίας εποπτείας. Κατά τον συγγραφέα όλα τα διοικητικά όργανα υπόκεινται πρώτα στην πειθαρχική εξουσία, και υπάρχουν και μερικά όργανα τα οποία υπόκεινται επιπλέον και στην ιεραρχική εξουσία «si tous les agents sont soumis à un pouvoir disciplinaire, quelques-uns sont soumis en outre au pouvoir hiérarchique».

μιας υπηρεσίας⁵⁹». Εφόσον λοιπόν η εξουσία εποπτείας και καθοδήγησης εκδηλώνεται επί όλων ανεξαιρέτως των υφιστάμενων οργάνων, έτσι και ο πειθαρχικός έλεγχος που σκοπεί στην τήρησης αυτής, εκδηλώνεται αντίστοιχα χωρίς διακρίσεις σε όλα ανεξαιρέτως τα υφιστάμενα όργανα.

Ωστόσο κατά τον L. Duguit καθώς η ιεραρχική εξουσία αναφέρεται μόνο στον έλεγχο από τα προϊστάμενα όργανα, επί των πράξεων των υφιστάμενων οργάνων, τότε είναι φυσικό να καταλαμβάνει μόνο όσα όργανα έχουν ασκούν τέτοιες αρμοδιότητες⁶⁰, έχοντας συνεπώς σαν υποκείμενα στην εξουσία αυτή, μονάχα τα όργανα με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Τοιουτοτρόπως, κατά τον L. Duguit, η ιεραρχική εξουσία όχι μόνο δεν ταυτίζεται με την πειθαρχική εξουσία, αλλά αντίθετα έχει διαφορετικό περιεχόμενο και διαφορετικούς αποδέκτες. Κριτήριο εκδήλωσης του πειθαρχικού ελέγχου κατά τον Duguit δεν είναι η ιεραρχική σχέση δύο οργάνων, αλλά η αρμοδιότητα της εποπτείας ενός κοινού έργου⁶¹.

Στην συνέχεια τις ιδέες αυτές περί της ιεραρχικής εξουσίας τις ανέπτυξε ο μαθητής του L. Duguit, ο Gaston Jèze ο οποίος ασχολήθηκε και αυτός με την θεωρία της τριπλής διάκρισης των εξουσιών εντός του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης. Για τον ίδιο όμως, η σχέση μεταξύ των δύο εξουσιών αποτελεί σχέση γένους – είδους. Καθώς η πειθαρχική εξουσία ασκείται σε όλα ανεξαιρέτως τα υφιστάμενα όργανα από τα ιεραρχικά προϊστάμενα όργανα, προκύπτει ο ιεραρχικός χαρακτήρας αυτής ως εξουσίας γένους προς την ιεραρχική εξουσία, η οποία αποτελεί εξουσία είδους⁶².

Για τους G. Vedel και M. P. Delvolve⁶³ η πειθαρχική εξουσία αποτελεί όρο με δίσημο περιεχόμενο. Αφορά την εξουσία ελέγχου των προσώπων των υφιστάμενων οργάνων ως μια τυποποιημένη εξουσία με ορισμένη μορφή και ορισμένο περιεχόμενο που προβλέπεται ρητά από τον νόμο με διακριτό όμως χαρακτήρα από την ιεραρχική εξουσία ελέγχου των πράξεων των οργάνων. Παράλληλά, η πειθαρχική εξουσία συσχετίζεται με το ιεραρχικό δικαίωμα του προϊσταμένου οργάνου επί των υφισταμένων του, ως δικαίωμα όμως συνεχούς εποπτείας και παρακολούθησης, χωρίς

⁵⁹ L. Duguit, *Etudes de droit public – L'Etat, les gouvernants et les agents*, Fontemoing, Paris, 1903, t. 2 σελ 468

⁶⁰ L. Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, t3, Boccard, Paris, 1930 σελ 252

⁶¹ Βλ. την κριτική στην θέση αυτή του Duguit από τον Plantey, στο έργο του A. Plantey, *La Fonction public Traite General*, Litec, Paris, 1991 σελ 355 επ και 385 επ όπου υποστηρίζεται η θέση ότι ο πειθαρχική εξουσία αποτελεί ουσιαστικό μέρος ολοκλήρωσης της ιεραρχικής εξουσίας.

⁶² G. Jèze, *Les principes généraux du droit administrative*, Giard, 3e ed. Paris 1926, σελ. 87

⁶³ G. Vedel, P. Delvolve, *Droit administratif*, P.U.F., Paris, 1992, t. 2, σελ 402 επ.

να χρειάζεται να προβλέπεται κάθε φορά επακριβώς η μορφή και περιεχόμενο του επακριβώς από τον νόμο. Συνεπώς, κάθε φορά που ένας υπάλληλος παραβιάζει κάποια υποχρέωση του, η πειθαρχική εξουσία παρακολούθησης των πράξεων του μπορεί να ασκηθεί κατευθείαν από το ιεραρχικά προϊστάμενο του όργανο με αναφορά του στην αρμόδια αρχή, ως απότοκη της εκ του νόμου υπαγωγής ενός οργάνου, σε ένα άλλο.

Όπως και για τον G. Jèze, έτσι και για τον Vedel, η πειθαρχική εξουσία ενέχει ιεραρχικό χαρακτήρα, ένεκα της παρακολουθηματικής της σχέσης, με την εξουσία εποπτείας των ιεραρχικά ανώτερων οργάνων, επί των υφισταμένων τους, εποπτεία η οποία διαρθρώνεται ιεραρχικά. Μάλιστα ο Vedel⁶⁴ διακρίνει τα δύο είδη εξουσίας ιεραρχική και πειθαρχική, ως δύο διακριτικά μέσα τα οποία τίθενται από τον Νόμο, στην εξουσία του διοικητικού προϊσταμένου, προς εξυπηρέτηση του καθήκοντος του για την εκτέλεση των νόμων.

Κατά τον Laurie⁶⁵, τον πιο σύγχρονο θεωρητικό του πειθαρχικού δικαίου στην Γαλλία, στην Γαλλική θεωρία σήμερα ο διάλογος σχετικά με την σχέση ιεραρχικού και πειθαρχικού ελέγχου έχει ατονήσει. Αν και είναι σίγουρο κατά τον ίδιο ότι η πειθαρχική εξουσία εκπορεύεται από την ιεραρχική εξουσία, ωστόσο αναγνωρίζει ότι η ιεραρχική εξουσία, δεν πάντα πειθαρχική εξουσία. Η πειθαρχική εξουσία είναι κατά τον Laurie μια «πλευρά ή μια επέκταση της ιεραρχικής εξουσίας»⁶⁶ τη οποία μάλιστα την χαρακτηρίζει και ως «ιεραρχική πειθαρχική εξουσία»⁶⁷. Χαρακτηριστικό στοιχείο της πειθαρχικής εξουσίας κατά τον ίδιο⁶⁸, είναι η εξουσία διακριτικής ευχέρειας που έχει στο πεδίο αυτό η Διοίκηση, η αποκαλούμενη στην Γαλλική θεωρία ως «pouvoir discrétionnaire», μάλιστα ο Laurie φθάνει μέχρι του σημείου να μιλήσει ότι ο απόλυτος χαρακτήρας διακριτικής της ευχέρεια παρομοιάζει ως «ημι-φεουδαρχικό δικαίωμα» του ιεραρχικού οργάνου. Η διακριτική ευχέρεια αποτελεί τον κοινό παρονομαστή τόσο του ιεραρχικού, όσο και του πειθαρχικού ελέγχου, η οποία τίθεται προς διάσωση της αρχής νομιμότητας της δράσης των διοικητικών οργάνων⁶⁹. Ακριβώς για τον λόγο αυτό, η διακριτική ευχέρεια στον πειθαρχικό έλεγχο δεν είναι απόλυτη, αλλά αντίθετα

⁶⁴ G. Vedel Les bases constitutionnelles du droit administrative, EDCE, 1954, σελ 37-41.

⁶⁵ F. Laurie, La faute disciplinaire dans la fonction publique, PUAM, Aix Marseille, 2002, σελ 137επ, 145 και του ίδιου F. Laurie, Vers un droit commun disciplinaire, συλλογικό έργο, Université Saint-Etienne, 2007, σελ 141.

⁶⁶ F. Laurie, La faute disciplinaire dans la fonction publique, PUAM, Aix Marseille, 2002, σελ 145, βλ. σχετ. και V. Silvera, la fonction publique et se problèmes actuels, Actualité Juridique, Paris 1969, σελ 390.

⁶⁷ F. Laurie ο.π. σελ 147.

⁶⁸ F. Laurie ο.π. σελ 130επ.

⁶⁹ F. Laurie ο.π. σελ 147.

περιορίζεται από την αρχή της νομιμότητας, σε έναν minimum ελευθερίας των πειθαρχικών προϊσταμένων. Αυτός ο περιορισμός γίνεται εμφανής, κατά την ελευθερία εκτίμησης της προσήκουσας πειθαρχικής ποινής από τον πειθαρχικό προϊστάμενο, επιλογή η οποία είναι θα πρέπει όμως να είναι ανάλογη, με τη φύση και την βαρύτητα του πειθαρχικού παραπτώματος⁷⁰.

Η αναγνώριση της διακριτικής ευχέρειας στην πειθαρχική εξουσία, εμφανίζεται με διττό χαρακτήρα⁷¹, από την μία πλευρά ο ιεραρχικός προϊστάμενος έχει «ίδιες εξουσίες οι οποίες είναι αναγκαίες για να μπορέσει να λειτουργήσει σωστά ο μηχανισμός της διοικητικής του [υπηρεσίας]⁷²». Έτσι ο ιεραρχικός χαρακτήρας της πειθαρχικής εξουσίας προσδιορίζεται από τον σκοπό του, ο οποίος είναι η καλή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας και η εποπτεία της λειτουργίας αυτής, επαφίεται στους ώμους των ιεραρχικών οργάνων. Ως πειθαρχικός έλεγχος, νοείται η διακριτική ευχέρεια που φέρουν οι ιεραρχικοί προϊστάμενοι κατά την εποπτεία, ήτοι κατά την παρακολούθηση των προσώπων των υφιστάμενων τους, για την καλή λειτουργία της υπηρεσίας τους.

Από την άλλη πλευρά ο Laurie⁷³, αναγνωρίζει την κρατούσα θεωρία, της εξουσίας διακριτικής ευχέρειας⁷⁴ του ιεραρχικού ελέγχου, όπως αυτή εμφανίζεται ως χαρακτηριστικό του ιεραρχικού ελέγχου και δεν προσδιορίζεται πάντα από κάποια συγκεκριμένη νομική αιτία⁷⁵ ή κάποιο προσδιορισμένο σκοπό⁷⁶. Μάλιστα ο Rousseau⁷⁷ υποστηρίζει ότι καθώς ο νομοθέτης δεν θέλησε να δώσει ορισμό του πειθαρχικού παραπτώματος και να το τυποποιήσει αυστηρά, παρέδωσε στην πειθαρχική αρχή την σχετική εξουσία διακριτικής ευχέρειας τόσο για να εκτιμήσει αν υπάρχει ανάγκη πειθαρχικού ελέγχου και να ασκήσει δίωξη, όσο και για να αποφασίσει και να δώσει το ορθό νομικό ορισμό στον είδος του παραπτώματος που είχε

⁷⁰ Ch. Eisenmann, Cours de droit Administratif, L.G.D.J. Paris, 1983 σελ 293.

⁷¹ F. Laurie ο.π. σελ 147 σχετικά με τον διττό χαρακτήρα του εξουσίας διακριτικής ευχέρειας, ο Laurie συνταυτίζει πειθαρχικό έλεγχο και ιεραρχικό έλεγχο, έτσι αναφέρεται στον κατ' ιδίαν ιεραρχικό έλεγχο παρακολούθησης του υφιστάμενου προσωπικού και στον κοινό πειθαρχικό έλεγχο.

⁷² J.C. Groshens, Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés, AJDA, 1966 σελ 141.

⁷³ F. Laurie ο.π. σελ 146

⁷⁴ D. Rousseau, Le contrôle de l'opportunité de l'action administrative par le juge administratif, Poitiers, 1979, σελ 550 όπου αναλύεται πως η εξουσία διακριτικής ευχέρειας ενός οργάνου, δεν καθορίζεται από την παρουσία ή απουσία κάποιου κανόνα, αλλά από το περιεχόμενο του κανόνα και το εύρος της ελευθερίας που αυτός αναγνωρίζει στο δικαιούχο όργανο. Το θεμέλιο της εξουσίας διακριτικής ευχέρειας, δεν είναι η απουσία συγκεκριμένου σκοπού, αλλά η απουσία συγκεκριμένου περιεχομένου που να καθορίζει τις προϋποθέσεις.

⁷⁵ J.M. Lemoine de Forges, Droit administratif, PUF, Paris, 2002, σελ 102.

⁷⁶ R. Chapus, Droit administratif général, LGDJ, Montchrestien, Paris, 2000, σελ 1033, 1248.

⁷⁷ D. Rousseau, Le contrôle de l'opportunité de l'action administrative par le juge administratif, Poitiers, 1979, σελ 48

διαπραχθεί. Αν δεχθούμε την ερμηνεία του Eisenmann⁷⁸ ότι πραγματικός ιεραρχικός έλεγχος, είναι μόνο αυτός που ασκείται όταν υπάρχει απόλυτη διακριτική ευχέρεια του προϊσταμένου οργάνου, τότε καταλήγουμε ότι στο συμπέρασμα της ταύτισης του πειθαρχικού ελέγχου με τον ιεραρχικό.

Βέβαια αν δεχθούμε την κλασσική Γαλλική θεωρία ταύτισης πειθαρχικού και ιεραρχικού ελέγχου όπως ο Laurie, διαπιστώνουμε όπως παραδέχονται και οι ίδιοι οι Γάλλοι Θεωρητικοί, ότι ο πειθαρχικός έλεγχος ενέχει μια εξουσία διακριτικής ευχέρειας, η οποία όμως προβλέπεται ρητά και προδιαγράφεται από τον Νόμο, ιδίως ενόψει της ανάγκης προστασίας της αρχής της νομιμότητας, αλλά και των διακυβευόμενων συνεπειών στην υπηρεσιακή και προσωπική κατάσταση των υπαλλήλων. Ο περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας του πειθαρχικού ελέγχου γίνεται λιγότερο εμφανής κυρίως, όσον αφορά την απουσία προσδιορισμού του περιεχομένου του πειθαρχικού παραπτώματος⁷⁹. Επιπροσθέτως, η διακριτική ευχέρεια στο Γαλλικό πειθαρχικό δίκαιο, ενισχύεται σημαντικά με την δυνατότητα που έχουν τα όργανα για σκοπιμότητα των διώξεων «*opportunité des poursuites*», για την διακριτική ευχέρεια της τιμώρησης ή της λήθης⁸⁰, της άσκησης πειθαρχικής δίωξης ή μη⁸¹. Η διακριτική όμως ευχέρεια μπορεί να περιοριστεί ελεύθερα από τον Νόμο και να οριστούν κριτήρια για υποχρεωτική πειθαρχική δίωξη σε ορισμένες περιπτώσεις⁸². Έτσι το Conseil d'Etat περιόρισε την απόλυτη έως σήμερα, εξουσία διακριτικής ευχέρειας που αναγνώριζε ο Νόμος στους πειθαρχικούς προϊσταμένους, με το σκεπτικό ότι από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η κατοχύρωση απεριόριστης εξουσίας στις πειθαρχικές αρχές και δεν προσκρούει σε καμία γενική αρχή του δικαίου, η δυνατότητα περιορισμού της διακριτικής ευχέρειας τους στο πειθαρχικό δίκαιο.

⁷⁸ Ch. Eisenmann, Cours de droit Administratif, L.G.D.J. Paris, 1983 σελ 245.

⁷⁹ Βλ. αναλυτικά σε F. Laurie ο.π. σελ 132-133, άλλωστε τόσο στο Γαλλικό θετικό Δίκαιο όσο και στο Ελληνικό, κάθε παράβαση των καθηκόντων, τυποποιείται ως πειθαρχικό αδίκημα. Βλ. L'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire » και το αντίστοιχο άρθρο 107 του Ν. 3528/07 «1. Πειθαρχικά παραπτώματα είναι: β) κάθε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που προσδιορίζεται από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες», σχετ. D. Rousseau, Le contrôle de l'opportunité de l'action administrative par le juge administratif, Poitiers, 1979, σελ 48

⁸⁰ G. Dellis, «Droit penal et droit administratif: L'influence des principes du droit penal sur le droit administratif repressif» 1994, σελ 334.

⁸¹ CE 31 Mai 1989 Tronchet.

⁸² CE 6 Juin 2014, 351582 όπου κρίθηκε νόμιμη περίπτωση υποχρεωτικής άσκησης πειθαρχικής δίωξης που προβλέφθηκε με το Διάταγμα 2011-728 της 24^{ης} Ιουνίου 2011.

Αυτή η ελευθερία εκτίμησης⁸³ που αναγνωρίζεται στα πειθαρχικά όργανα, επιβεβαιώνει ως προς αυτό τον τομέα, τον ιεραρχικό χαρακτήρα του πειθαρχικού ελέγχου, όχι όμως την ταύτιση με αυτόν. Με βάση την θεωρία ο πειθαρχικός έλεγχος υπάγεται στην αρχή της νομιμότητας και προδιαγράφεται από τον νόμο, τοιουτοτρόπως, δεν μπορεί να επιβεβαιώνεται στον πειθαρχικό έλεγχο, ο εγγενής χαρακτήρας «ίδιων εξουσιών» που συνεπάγεται ο ιεραρχικός έλεγχος.

Μια πολύ ενδιαφέρουσα διάσταση σύζευξης των δύο αυτών εξουσιών, πειθαρχικής και ιεραρχικής, εμφανίζεται στην περίπτωση της «δεοντολογίας» των δημοσίων υπαλλήλων⁸⁴, όπως παρουσιάζεται στο έργο της Belloubet-Frier⁸⁵. Η ιεραρχική αρχή έχει ως σκοπό την διασφάλιση του σεβασμού της δεοντολογίας ενός οργανωμένου δημόσιου συνόλου, μέσα σε μια αποτελεσματική και αυστηρή οργανωτική δομή. Αντίστοιχα κατά την ίδια, ο πειθαρχικός έλεγχος αποτελεί το μέσον για το σεβασμό της δεοντολογίας. Συνεπώς, η πειθαρχική εξουσία, διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα της ιεραρχικής σχέσης⁸⁶. Κατ' αυτήν την θεώρηση, ο πειθαρχικός έλεγχος αποτελεί το μέσον προς το σκοπό, ο οποίος είναι ο ιεραρχικός έλεγχος.

Γίνεται συνεπώς σαφές από την Γαλλική θεωρία του Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου ότι υπάρχουν δύο διαφορετικές απόψεις που θέλουν τον πειθαρχικό έλεγχο να συνδέεται με την ιεραρχική αρχή, η μία σχέση οργάνωσης και η άλλη με σχέση λειτουργική. Κατά την κλασική θεωρία στην Γαλλία, ο πειθαρχικός έλεγχος εκφράζεται ως μορφή της ιεραρχικής υποταγής των υφιστάμενων οργάνων σε προϊστάμενα μέσα σε ένα ιεραρχικά δομημένο σύστημα εκτέλεσης καθηκόντων. Κατά

⁸³ R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, Paris, 2000, σελ 1033, 1248 ο οποίος αναφέρει ότι προς διάσωση της αρχής της νομιμότητας η ελευθερία εκτίμησης των οργάνων θα πρέπει να κινείται μονάχα μεταξύ δύο ή περισσοτέρων επιλογών, εξίσου όμως σύμφωνων με την αρχή της νομιμότητας. Η δε επιλογή του οργάνου, έγκειται στην δικαιολόγηση της σκοπιμότητας του περιεχόμενου της απόφασης του, που το οδήγησε συνεκδοχικά στην εγκατάλειψη των υπολοίπων λύσεων, ως μη νόμιμων για την περίπτωση αυτή. Βλ σχετ. A. Bockel, *Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration*, AJDA, 1978, σελ 357.

⁸⁴ Ως δεοντολογία των δημοσίων υπαλλήλων στην Γαλλία, νοούνται όσοι κανόνες δημιουργούν υποχρεώσεις τήρησης μιας συμπεριφοράς για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων σκοπών δημοσίου συμφέροντος, κανόνες είτε κυρωτικοί στην φύση τους, είτε δίκαιου soft law βλ. σχετ. την ανάλυση στο έργο C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, Paris, 2012, P. Blachèr, *Déontologie et droit public*, συλλογικό έργο, L.G.D.J., 2014 και στην Ελλάδα, Ε. Πρεβεδούρου, *Κανόνες Soft Law στο Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ 151-182. και Κ. Γώγος, *Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000, ενώ για την ιστορική εξέλιξη της Δεοντολογίας ως επιστήμης βλ. το έργο αναφοράς του J. Bentham, *Deontology or the science of morality*, Forgotten books, London, 2015,

⁸⁵ N. Belloubet-Frier, *Pouvoir et relations hiérarchiques dans l'administration française*, Université Lille 3, 1990, σελ 572.

⁸⁶ N. Belloubet-Frier, ο.π. σελ 578-579.

την θεωρία όμως του Duguit ο πειθαρχικός έλεγχος, αφορά την εκπλήρωση της βέλτιστης λειτουργίας του δημοσίου συνόλου όπου ανήκουν δύο όργανα, ανεξάρτητα της ιεραρχικής τους σχέσης, ως έλεγχος λειτουργικής αρμοδιότητας η οποία καθορίζεται ειδικά από τον Νόμο.

1.3 Η εξέλιξη της θεωρίας στην Ελλάδα

Κατά την κλασική θεωρία στην Ελλάδα⁸⁷ η ιεραρχική σχέση και η πειθαρχική εξουσία ήταν πάντα διασυνδεδεμένες έννοιες με την τελευταία να αποτελεί περιεχόμενο της πρώτης. Ιεραρχικός έλεγχος είναι ο εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης ή διοικητικός αυτοέλεγχος⁸⁸, όταν ασκείται στο πλαίσιο ιεραρχικής σχέσεως εντός ενός οργανωμένου δημοσίου συνόλου.

Αν εξετάσουμε την ιεραρχική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, ως ένα οργανωμένο σύνολο, διαπιστώνουμε την σχέση εξάρτησης-υποταγής των υφιστάμενων οργάνων στα προϊστάμενα, από όπου προκύπτει η αρμοδιότητα του προϊστάμενου οργάνου να ελέγχει το υφιστάμενο. Η σχέση της ιεραρχικής εξάρτησης των οργάνων προκύπτει ως λογικό επακόλουθο της οργάνωσης κατά ιεραρχία. Μια αντιπροσωπευτική από αυτές τις απόψεις στην Ελληνική θεωρία, είναι του Τάχου, ο οποίος αναφέρει χαρακτηριστικά ότι ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται ως συνέπεια της υπάλληλης συγκρότησης της Δημόσιας Διοίκησης και χωρίς να προβλέπεται ρητή νομοθετική διάταξη⁸⁹.

Βέβαια κατά τον ίδιο, η ιεραρχική δομή της δημόσιας διοίκησης είναι θεμελιωμένη σε κανόνες δίκαιου και δεν αποτελεί απλά μια «τεχνική μέθοδο» που αντιστοιχεί στην μορφή οργάνωσης του συνόλου της δημόσιας διοίκησης⁹⁰. Συνεπώς, η υπάλληλη διάταξη των διοικητικών οργάνων εντός της πυραμίδας της δημόσιας διοίκησης, αντιστοιχεί σε αρμοδιότητες που κατά τον Νόμο αυτά ασκούν. Έτσι, η εσωτερική ιεραρχία που διαμορφώνεται εντός του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης σημαίνει ιεραρχία αρμοδιότητας, την οποία το ΣτΕ ορίζει και ως εξουσία⁹¹. Κατ' αυτήν την

⁸⁷ Γ. Ναυπλιώτης, Πειθαρχικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2003, σελ 25-27.

⁸⁸ Π. Δαγκτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ 469 επ

⁸⁹ Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003 σελ 402.

⁹⁰ Α. Τάχος ο.π. σελ 399

⁹¹ ΣτΕ 125/1970

θεώρηση, μπορούμε να ορίσουμε σύμφωνα την κλασσική θεωρία ως πειθαρχική εξουσία και έλεγχο λοιπόν, την συγκεκριμένη αρμοδιότητα προσωπικού ελέγχου που απονέμεται από τον Νόμο εντός της ιεραρχικά δομημένης πυραμίδας της δημόσιας διοίκησης και αφορά τις σχέσεις μεταξύ δύο οργάνων, προϊστάμενου και υφισταμένου⁹².

Είναι όμως αυτή η συγκεκριμένη αρμοδιότητα κοινή, εγγενής δηλαδή με τον ιεραρχική εξουσία ή διακριτή από αυτήν; Δυστυχώς ο Τάχος δεν προχωράει τον συλλογισμό του παραπέρα, αλλά μας αναφέρει ότι η ιεραρχία συνεπάγεται την ύπαρξη εξάρτησης μεταξύ προϊστάμενου και υφιστάμενου οργάνου. Βέβαια ο Τάχος την έννοια της εξάρτησης αυτής, δεν μας την ορίζει στην βάση ιεραρχικής υπεροχής, αλλά στην βάση δικαιώματος και υποχρέωσης⁹³. Έτσι, το προϊστάμενο όργανο ασκεί το δικαίωμα που έχει να διατάσσει και το υφιστάμενο όργανο, έχει την υποχρέωση της υπακοής. Σε αυτήν την διάσταση, εμφανίζεται ο πειθαρχικός έλεγχος, τον οποίο ο Τάχος συμπεριλαμβάνει ρητά στο ιεραρχικό έλεγχο και ασκείται ως κολασμός⁹⁴ ή ως κύρωση, προς παράβαση μίας υποχρέωσης. Η κυρωτική λειτουργία του πειθαρχικού ελέγχου αποτελεί καθοριστικό στοιχείο κατά τον Τάχο αλλά και σημείο επαφής με το Ποινικό Δίκαιο⁹⁵.

Κατά αυτήν την κλασσική θεώρηση, ο πειθαρχικός έλεγχος είναι η κυρωτική διάσταση στην παραβίαση της υποχρέωσης υπακοής ενός υφιστάμενου οργάνου, παραβίαση η οποία εναντιώνεται στο δικαίωμα διαταγής του προϊστάμενου οργάνου προς αυτό. Όμως με την θεώρηση του αυτή ο Τάχος, δεν δίνει απαντήσεις γιατί τότε προβλέπεται πειθαρχικός έλεγχος εκεί όπου δεν υπάρχει άμεση ιεραρχική σχέση υφιστάμενου και προϊστάμενου οργάνου, είτε διότι τα δύο όργανα είναι ενταγμένα σε επάλληλη διάταξη, είτε διότι ανήκουν σε άλλο οργανωμένο δημόσιο σύνολο, όπως είναι για παράδειγμα τα ΝΠΔΔ που συνδέονται με σχέση εποπτείας, η οποία εκ της φύσεως της δεν συνεπάγεται τον κλασσικό ιεραρχικό έλεγχο.

⁹² Κάτι το οποίο όπως φαίνεται από την παρούσα μελέτη δεν επιβεβαιώνεται, καθώς η πειθαρχική εξουσία δεν αφορά σχέσεις οργάνων, αλλά σχέσεις προσώπων που συνδέονται με ένα σύνολο και ορίζεται ως την ειδική εκ του νόμου αρμοδιότητα που κάποια όργανα του συνόλου αυτού για τα πρόσωπα, οργανικής και όχι ιεραρχικής αρμοδιότητας τους. Βλ σχετ. ανάλυση της θεωρίας διασύνδεσης ενός προσώπου με ένα σύνολο σε Σ. Λύτρα, Το πειθαρχικό Φαινόμενο, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989 σελ 81επ, 114επ

⁹³ Α. Τάχος ο.π. σελ 401

⁹⁴ Α. Τάχος, ο.π. σελ 810 και 823

⁹⁵ Α.Τάχος, Δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1996, σελ. 252-253 και Ε. Δαρζέντας, οι κυρώσεις εις το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, σε Είδη κυρώσεων και δικαιοκοί κλάδοι, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, σελ. 276.

Ούτως στην Ελλάδα, η συζήτηση στην θεωρία για την σχέση πειθαρχικού και ιεραρχικού ελέγχου, έχει να κάνει με την εμφάνιση των κυρώσεων στους δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίες σχετίζονται με την ιεραρχική τους σχέση⁹⁶. Συγκεκριμένα το πειθαρχικό δίκαιο αποκτά κατά τον Δαρζέντα αυτονομία, ως μορφή ειδικότερης εκδήλωσης της ιεραρχικής αρχής στα πλαίσια της διοικητικής λειτουργίας της εκτελεστικής εξουσίας. Η συσχέτιση των πειθαρχικών κυρώσεων κατά την κλασσική αυτή θεώρηση, με την ιεραρχική σχέση των οργάνων στην Δημόσια Διοίκηση, εντοπίζεται και στον Σπηλιωτόπουλο⁹⁷.

Η ύπαρξη διοικητικών οργάνων ενταγμένων σε διαφορετικές βαθμίδες αποτελεί την ουσία της ιεραρχίας και συνακόλουθα της ιεραρχικής οργάνωσης, δημιουργώντας την ανάγκη ελέγχου των κατώτερων οργάνων από τα ανώτερα. «Τα όργανα που είναι [...] ενταγμένα στην ίδια οργανωτική ενότητα βρίσκονται μεταξύ τους σε ιεραρχική σχέση. [...] Η ιεραρχική σχέση των οργάνων συνεπάγεται τον ιεραρχικό έλεγχο⁹⁸», έλεγχος ο οποίος με άλλα λόγια τεκμαίρεται από την ιεραρχική οργάνωση.

Για τον Σπηλιωτόπουλο ο ιεραρχικός έλεγχος έχει σκοπό να εξασφαλίσει την ενότητα της δράσης των οργάνων⁹⁹ ενός οργανωμένου δημοσίου συνόλου, έτσι και ο πειθαρχικός έλεγχος, ως μορφή του ιεραρχικού ελέγχου επί των προσώπων, συνδέεται αναπόσπαστα με τον λειτουργικό έλεγχο επί των πράξεων, καθώς τα πρόσωπα αυτά συμμετέχουν με την δράσεις τους στις πράξεις που ελέγχονται λειτουργικά. Έτσι εφόσον ελέγχονται οι πράξεις, δεν γίνονται για λόγους ενότητας της λειτουργίας του δημοσίου συνόλου, να μην ελέγχονται και τα πρόσωπο.

Γίνεται πράγματι εύκολα αντιληπτή η βάση με την οποία θεωρεί ο Σπηλιωτόπουλος ότι ο πειθαρχικός έλεγχος, ταυτίζεται με τον ιεραρχικό. Ουσιαστικά κατά αυτήν την θεώρηση, ο Σπηλιωτόπουλος μας παρουσιάζει τα δύο είδη ελέγχου ως έννοιες είδους-γένους, το γένος είναι ο ιεραρχικός έλεγχος, και το είδος είναι ο πειθαρχικός έλεγχος. Όμως, τίθεται το ερώτημα, καθώς ο ιεραρχικός έλεγχος τεκμαίρεται από την ιεραρχική οργάνωση, ούτως δεν θα πρέπει και ο πειθαρχικός έλεγχος να τεκμαίρεται και αυτός, από την ιεραρχική οργάνωση;

⁹⁶ Ε. Δαρζέντας, Η Αυτονομία του πειθαρχικού Δικαίου των Δημοσίων Υπαλλήλων, ΕΔΔ, 1989

⁹⁷ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Ν.Β., Αθήνα, 2010 σελ 255 επ.

⁹⁸ Ε. Σπηλιωτόπουλος, ο.π. σελ. 255.

⁹⁹ Ε. Σπηλιωτόπουλος, ο.π. σελ. 255.

Όπως γνωρίζουμε κάτι τέτοιο όμως δεν συμβαίνει στην πράξη, ειδικά στις σύγχρονες μορφές γραφειοκρατικής οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης. Πολλές φορές, ο νομοθέτης έχει προβλέψει την ύπαρξη εξειδικευμένων αυτοτελών ή ανεξάρτητων, οργάνων ή υπηρεσιών¹⁰⁰, εκτός της κάθετης ιεραρχίας στα οποία έχει αναθέσει μέρος ή και το σύνολο¹⁰¹ των πειθαρχικού ελέγχου επί των υπαλλήλων, ή επί κατηγορίας υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης. Τα όργανα αυτά δεν πρέπει να τα συνδέουμε με το αποκεντρωτικό σύστημα οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά αποτελούν λειτουργικούς συνδέσμους¹⁰² που αφενός επιβοηθούν τα οικεία πειθαρχικά όργανα κάθε υπηρεσίας και αφετέρου δύνανται να ασκούν παράλληλα με αυτά, μέρος των εξουσιών τους. Τα ανεξάρτητα¹⁰³ ή αυτοτελή, πειθαρχικά όργανα που μπορεί να είναι εφοδιασμένα με εχέγγυα λειτουργικής ανεξαρτησίας, είναι κάποιες επιφορτισμένα με την διαχείριση συγκεκριμένης διοικητικής δραστηριότητας από το κεντρικό Κράτος, η οποία αφορά στην πραγματοποίηση διοικητικών ερευνών ή πράξεων στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας. Η ύπαρξη τους δικαιολογείται από την επαγγελματική εξειδίκευση και τεχνική κατάρτιση που απαιτείται για την άσκηση ελεγκτικών ενεργειών αλλά και την ανάγκη τήρησης της αρχής της νομιμότητας σε όλο το φάσμα της Δημόσιας Διοίκησης.

Ο Σπηλιωτόπουλος μας δίνει την απάντηση στο ερώτημα της ταύτισης των δύο ειδών ελέγχου σε άλλο έργο του, σχετικά με την πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου όπου αναφέρει¹⁰⁴ ότι η ειδική νομική σχέση που συνδέει έναν δημόσιο υπάλληλο με το κράτος, εισάγει τον υπάλληλο στην οργανωτική δομή του προσωπικού του κράτους

¹⁰⁰ Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι τα Ελεγκτικά Σώματα της Δημόσιας Διοίκησης, όπως είναι ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης που συστήθηκε με το Ν. 3074/02, το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ΣΕΕΔΔ που συστήθηκε με το Ν. 2477/77, το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας ΣΕΥΥΠ που συστήθηκε με το Ν. 2920/02, το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών ΣΕΕΥΜΕ που συστήθηκε με το Ν. 2671/98, καθώς και το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο του Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων Ν. 3528/07.

¹⁰¹ Αρ. 120 ΥΚ περί της αποκλειστικής πειθαρχικής αρμοδιότητας ενός αυτοτελούς οργάνου του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου ως αρμόδιου πειθαρχικού όργανο των ανωτάτων υπαλλήλων του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ., το οποίο κρίνει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό.

¹⁰² J. Chevallier, «Διοικητική επιστήμη» πρόλογος Αριστόβουλος Ι. Μάνεσης ; επιμέλεια Καλλιόπη Σπανού ; μετάφραση Βασίλειος Π. Ανδρουλάκης, Βασιλική Ν. Σουλάνδρου, Αθήνα : Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1993 σελ. 360. Οι λειτουργικοί σύνδεσμοι κατά τον Chevallier εμφανίζονται ως υπηρεσίες ή όργανα της Δημόσιας Διοίκησης, με τομεακές αρμοδιότητες στο περιθώριο μεν της κλασσικής διοικητικής ιεραρχίας αλλά υπό την άμεση δε κεντρική εξάρτηση του Κράτους.

¹⁰³ Την ύπαρξη ανεξάρτητων πειθαρχικών οργάνων την αναγνωρίζει και ο Σ. Λύτρας στην υπ. 27 στο έργο του Το Πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1989 σελ. 136 ως διαδεδομένη πρακτική στην Γερμανία, όπου ο πειθαρχικός έλεγχος των Δημοσίων Υπαλλήλων έχει περάσει σε ανεξάρτητους δικαστικούς σχηματισμούς.

¹⁰⁴ Ε. Σπηλιωτόπουλος, Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σελ. 22.

(ή μάλλον καλύτερα, ενός οργανωμένου δημοσίου συνόλου όπως είναι ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, Ανεξάρτητες Αρχές, κ.α.) και συνεπάγεται α) την ιεραρχική εξάρτηση του, νοούμενη ως υποχρέωσης υπακοής σε διαταγής προϊσταμένων οργάνων του, και β) την πειθαρχική του ευθύνη, νοούμενης ως δυνατότητας επιβολής κυρώσεων. Με αυτήν την διάκριση ο ίδιος υποδηλώνει ότι η ιεραρχική εξάρτηση και η πειθαρχική ευθύνη δεν συνταυτίζονται αναγκαία, αλλά αποτελούν δύο διακριτές συνέπειες της ένταξης του υπαλλήλου σε ένα δημόσιο σύνολο, με άλλα λόγια της δημοσιουπάλληλικής σχέσης. Έτσι, τίθεται ένα ρήγμα στην κλασσική θεωρία σχετικά με την ταύτιση ιεραρχικού και πειθαρχικού ελέγχου.

Κατά τον Δαγκτόγλου,¹⁰⁵ ο πειθαρχικός έλεγχος εντάσσεται ως εξουσία περιορισμένη από το νόμο, στην σχέση υποταγής μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένου και εκδηλώνεται στην εξουσία του προϊσταμένου να διατάσσει (να εκδίδει διαταγές, εγκύκλιους να αποφασίζει για θέματα διοικητικής οργάνωσης κ.α.) καθώς και να ελέγχει τον υφιστάμενο του ενώ ο υφιστάμενος έχει υποχρέωση να πειθαρχεί. Βέβαια όπως αναφέρει ο ίδιος¹⁰⁶ στο πλαίσιο του υπαλληλικού δικαίου αναπτύσσεται ο πειθαρχικός έλεγχος που στην υπαλληλική ιεραρχία, έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα προς τον ιεραρχικό. Ο Δαγκτόγλου αναγνωρίζει ούτως την ιδιαιτερότητα και την αυτοτέλεια του πειθαρχικού ελέγχου σε σχέση με τον ιεραρχικό έλεγχο, καθώς ο πειθαρχικός έλεγχος αναπτύσσει τις ενέργειες του στα πλαίσια του ιεραρχικά οργανωτικού σχήματος της δημοσίας διοίκησης, αλλά φέρει ξεχωριστό και δη, παραπληρωματικό χαρακτήρα με τον ιεραρχικό έλεγχο.

Στα πλαίσια ενός συστήματος οργάνωσης ενός δημοσίου συνόλου, όπως είναι το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης είναι σημαντικό να υπάρχει σεβασμός στους ιεραρχικούς κανόνες εξάρτησης των υφιστάμενων οργάνων του συνόλου, από τα προϊστάμενα όργανα του συνόλου, ως δεδομένο οργανωτικό. Η ιεραρχική δομή της οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί ίσως την εμφαιτικότερη παρουσίαση του οργανικού χαρακτήρα της σύνδεσης κράτους – δημοσίων υπαλλήλων. Κατά τον Σ. Λύτρα ο χαρακτήρας της ιεραρχικής οργάνωσης του δημοσίου συνόλου του κράτους, εκφράζει αυτόματα και την πειθαρχική λειτουργία των οργάνων αυτού του συνόλου, για τον βάσιμο λόγο ότι όργανα και λειτουργία, συνδέονται αναπόσπαστα¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Π. Δαγκτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ. 459-460.

¹⁰⁶ Π. Δαγκτόγλου, σελ. 460

¹⁰⁷ Περί της σύνδεσης οργάνων και λειτουργίας βλ. σχετ. την μονογραφία του S. Lytras, Agents et organes administratifs, σελ. 51 επ. 222-223 αλλά και αναλυτικά την παρουσίαση του φαινομένου αυτού

Με αυτήν του την θεώρηση, ο Λύτρας μας επεξηγεί το λόγο που η ύπαρξη της ιεραρχικής οργάνωσης του δημοσίου συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης, επηρεάζει την εμφάνιση της πειθαρχικής λειτουργίας, εντός του συνόλου αυτού. Καθώς λοιπόν τα όργανα είναι διαρθρωμένα ιεραρχικά, ούτως και οι πειθαρχικές λειτουργίες εμφανίζουν ιεραρχικό χαρακτήρα, μιας και κάθε μορφής λειτουργία συνδέεται αναπόσπαστα με τα όργανα που την ασκούν.

Όσο δε αφορά το περιεχόμενο του, ο πειθαρχικός έλεγχος εμφανίζεται κυρίως στην ύπαρξη κυρώσεων από το θετικό δίκαιο, για όσα πρόσωπα δεν εκπληρούν κάποιες υποχρεώσεις τους, απέναντι στο σύνολο στο οποίο ανήκουν. Συνεπώς κατά τον Λύτρα¹⁰⁸ πειθαρχικός έλεγχος αφορά τις σχέσεις προσώπων με το οργανωμένο δημόσιο σύνολο όπου ανήκουν. Τα όργανα του ιδίου συνόλου επηρεάζουν και την άσκηση της διοικητικής του εξουσίας, ερμηνεύοντας και εφαρμόζοντας του σχετικού πειθαρχικούς κανόνες¹⁰⁹. Κατά τον Λύτρα, ο ιεραρχικός έλεγχος επί των υφιστάμενων προσώπων προκύπτει ως λογικό συμπλήρωμα¹¹⁰ του λειτουργικού ελέγχου επί την πράξεων αυτών, από τα προϊστάμενα όργανα. Μάλιστα θέτει ως επιχείρημα το γεγονός ότι εφόσον μπορεί ένα ιεραρχικά ανώτερο όργανο να ακυρώσει τις πράξεις του ιεραρχικά κατωτέρου του οργάνου, τότε μπορεί να ελέγξει και τα πρόσωπα που τις έχουν εκδώσει, επιβάλλοντας κυρώσεις.

Ωστόσο, ο Λύτρας επισημαίνει¹¹¹ ότι θα πρέπει να «[προφυλαχθούμε] από την πρόχειρη συναγωγή» ότι ο πειθαρχικός έλεγχος εντάσσεται στον ιεραρχικό, καθώς πρόκειται για διαφορετικά είδη ελέγχου, όσο και αν στενά συνδέονται μεταξύ τους. Την σημαντική διάκριση αυτή πειθαρχικού και ιεραρχικού ελέγχου την κάνει μόνο ο Λύτρας στην Ελλάδα με την μονογραφία «Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο Ελληνικό Δίκαιο». Προς υποστήριξη αυτής της θέσης ο ίδιος μας αναφέρει το επιχείρημα¹¹² ότι ο ιεραρχικός έλεγχος αφορά τις σχέσεις μεταξύ οργάνων, ανώτερου και κατώτερου, μεταξύ τους, ενώ ο πειθαρχικός έλεγχος αφορά την σχέση ενός προσώπου, με το δημόσιο σύνολο στο οποίο ανήκει και συνδέεται τόσο οργανικά όσο

στο πειθαρχικό δίκαιο σε Σ. Λύτρας, Το Πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1989 σελ. 133-134.

¹⁰⁸ Σ. Λύτρας, Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο Ελληνικό Δίκαιο, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989 σελ. 115.

¹⁰⁹ Σ. Λύτρας, Η έννοια των διοικητικών προστίμων, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1986, σελ. 445επ.

¹¹⁰ Σ. Λύτρας, Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο Ελληνικό Δίκαιο, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989 σελ. 135.

¹¹¹ Σ. Λύτρας ο.π. σελ. 136 στην υπ. 27.

¹¹² Σ. Λύτρας ο.π. σελ. 136 στην υπ. 27.

λειτουργικά¹¹³. Με άλλα λόγια, μέσα στην ιεραρχική δομή της Δημόσιας Διοίκησης είναι που ενεργοποιείται ο πειθαρχικός έλεγχος, τόσο σε κυρωτικό¹¹⁴, όσο και σε επίπεδο ουσιαστικό¹¹⁵, χωρίς να επαληθεύεται η ταύτιση πειθαρχικού και ιεραρχικού ελέγχου.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται¹¹⁶ η συμμετοχή ενός προσώπου στην οργάνωση ενός ορισμένου συνόλου, συμπίπτει με την «ανάδειξη του προσώπου σε όργανο του συνόλου (άμεση σύνδεση)». Σε ένα δεύτερο επίπεδο όμως, η συμμετοχή ενός προσώπου «συνδέεται με την λειτουργία του συνόλου (έμμεση σύνδεση).» Θα μπορούσαμε λοιπόν να πούμε ότι ο πειθαρχικός έλεγχος, συσχετίζεται με την ιεραρχική οργάνωση των οργάνων από τα οποία ασκείται, τόσο από άποψη δομής (άμεση σύνδεση) όσο και από άποψη λειτουργίας (έμμεση σύνδεση). Σε αυτήν την βάση εντοπίζεται η αλληλεξάρτηση ιεραρχικού και πειθαρχικού ελέγχου, η οποία στην κλασσική κάθετη ιεραρχική οργάνωση ενός δημοσίου συνόλου, εμφανίζει χαρακτήρα απόλυτης ταύτισης, ενώ σε άλλα σχήματα οργάνωσης, εμφανίζει χαρακτήρα έμμεσης σύνδεσης.

Θα πρέπει συνεπώς να μιλάμε για δύο διαφορετικά είδη ελέγχων, τα οποία συνδέονται μεν λειτουργικά και οργανικά λόγω της γραφειοκρατικής οργάνωσης του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης, ωστόσο δεν ταυτίζονται ως αρμοδιότητες. Ο πειθαρχικός έλεγχος κατά τον Λύτρα έχει την δική του ιδιαιτερότητα¹¹⁷ και περιεχόμενο, διακρινόμενος ούτως, από τον ιεραρχικό έλεγχο.

Κατά τον Ναυπλιώτη¹¹⁸, ο πειθαρχικός έλεγχος αποτελεί καταρχήν «ιδιαιτέρη μορφή εκδήλωσης του ιεραρχικού ελέγχου, που συνδέει τα τελούντα σε σχέση προϊσταμένου-υφισταμένου όργανα». Ωστόσο στον ίδιο χαρακτηρισμό, αναφέρει ως επιπλέον γνώρισμα του πειθαρχικού ελέγχου «ώστε η αρμοδιότητα των υφισταμένων να επηρεάζεται από τον ιεραρχικώς προϊστάμενο, που κατ' αρχήν και κατά ορισμένο ποσοστό διαθέτει επίσης πειθαρχική εξουσία». Ο ιεραρχικός έλεγχος μπορεί να είναι έλεγχος αυστηρής εξάρτησης (πχ ένοπλες δυνάμεις, σώματα ασφαλείας) ή χαλαρής

¹¹³ Σ. Λύτρας, ο.π. σελ. 114-115

¹¹⁴ Σ. Λύτρας, ο.π. σελ. 43-48.

¹¹⁵ Σ. Λύτρας, ο.π. σελ. 49-57 με ανάλυση του ουσιαστικού χαρακτήρα της πειθαρχίας, ως προτροπή σε καθήκοντα αλλά και αποτροπή ή αποχή από επιζηήμιες για την λειτουργία της υπηρεσίας συμπεριφορές.

¹¹⁶ Σ. Λύτρας, Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο Ελληνικό Δίκαιο, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989 σελ. 80.

¹¹⁷ Σ. Λύτρας, ο.π. σελ. 33-37 και 132επ.

¹¹⁸ Γ. Ναυπλιώτης, Πειθαρχικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2003, σελ 25.

εξάρτησης (π.χ. ιατροί ΕΣΥ, μέλη ΔΕΠ ΑΕΙ-ΤΕΙ), όπου λαμβάνει χαλαρότερη ή έμμεση μορφή, στοχεύων όμως στο ίδιο αποτέλεσμα, την εκπλήρωση των καθηκόντων. Μάλιστα ο Ναυπλιώτης χαρακτηρίζει την ιεραρχική εξουσία και την εμπειρέχουσα σε αυτήν πειθαρχική εξουσία, ως τμήμα της συνταγματικής έννοιας του όρου «Εκτελεστική εξουσία», ισότιμης των δύο άλλων εξουσιών, κοινοβουλευτικής, δικαστικής¹¹⁹. Ακολουθείται στην θεώρηση του το κλασσικό διττό περιεχόμενο του όρου ιεραρχικός έλεγχος, τόσο ως έλεγχος των ανωτέρων οργάνων επί των πράξεων των κατωτέρων οργάνων όσο και επί των προσώπων αυτών. Βέβαια, μας εισάγει την διαφοροποίηση του ιεραρχικού ελέγχου από την πειθαρχική εξουσία, στο λόγο που η τελευταία υλοποιείται κατά τον ίδιο, πάντοτε κατασταλτικά¹²⁰.

Το να θεωρήσουμε όμως ότι η πειθαρχική εξουσία έχει μόνο κατασταλτικό ρόλο¹²¹, μας παραγνωρίζει τον προληπτικό¹²² και αποτρεπτικό χαρακτήρα αυτής. Σημαίνων στοιχείο της πειθαρχίας, είναι όντως η κυρωτική της λειτουργία, ως αντίδραση του Κράτους με τη μορφή επιβολής μιας κύρωσης σε μια συμπεριφορά που δεν δέχεται¹²³. Ως κυρωτική λειτουργία της πειθαρχίας, εννοούμε το σύνολο των μέτρων ή ποινών που επιβάλλονται στο δημόσιο υπάλληλο ως τιμωρία, λόγω της αθέτησης κάποιας υποχρέωσης. Συνεπώς η κυρωτική λειτουργία της πειθαρχίας αποτελεί την τιμωρητική εκδήλωση του Κράτους για παραβίαση κανόνων δικαίου, με άλλα λόγια, για την διατήρηση της αρχής της νομιμότητας. Η κυρωτική όμως λειτουργία της πειθαρχίας αν και κυρίαρχη στο πειθαρχικό φαινόμενο, δεν είναι η μοναδική. Αυτό συμβαίνει διότι για να υπάρξει η πειθαρχική κύρωση, πρέπει να εντοπίσουμε εκείνες τις λειτουργίες της πειθαρχίας που αποτελούν τον νομιμοποιητικό λόγο επιβολής της κύρωσης αλλά και το κατ' ίδιαν περιεχόμενο της δημόσιας υπηρεσίας που πρέπει να προστατευθεί δια της κύρωσης.

Τοιουτοτρόπως πέραν από την κυρωτική της λειτουργία, η πειθαρχία έχει και ουσιαστική λειτουργία¹²⁴, η οποία συνίσταται στην υποχρέωση σε ορισμένα πρόσωπα να τηρήσουν τη συμπεριφορά που το σύνολο στο οποίο ανήκουν περιμένει από αυτά,

¹¹⁹ Γ. Ναυπλιώτης, ο.π., σελ. 26.

¹²⁰ Γ. Ναυπλιώτης, ο.π. σελ. 27.

¹²¹ Βλ. σχετ. για τον κατασταλτικό μόνο χαρακτήρα της πειθαρχικής εξουσίας σε Β. Ρώτης, Η κατ'επανάληψη άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας, ΕΔΔ 1966 σελ. 23.

¹²² Θ. Παναγόπουλος, Εγχειρίδιο Υπαλληλικού Δικαίου, Α. Σταμούλης, Αθήνα, 1999, σελ 168.

¹²³ L. Duguit, L'état, les gouvernants et les agents, 1903, σελ. 450-464 προσβάσιμο ηλεκτρονικά: <http://archive.org/stream/ltatlesgouverna00dugugoog#page/n477/mode/2up>.

¹²⁴ Όπως μας την αναλύει σχετικά ο Λύτρας, στο έργο του «το Πειθαρχικό Φαινόμενο», ο.π. σελ 50επ, βλ και εκεί παραπομπές.

σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Η συμπεριφορά αυτή μπορεί να συνεπάγεται και περιορισμό των δικαιωμάτων των υπαλλήλων ο οποίος δεν εμφανίζεται μόνο με την αρνητική εκδήλωση της πειθαρχίας ως επιβολής κύρωσης στον υπάλληλο, αλλά με την θετική εκδήλωση της πειθαρχίας, ως υποχρέωσης αποχής του υπαλλήλου από μία απαγορευμένη συμπεριφορά.

Το συμπέρασμα του Ναυπλιώτη ότι η πειθαρχική εξουσία διαφοροποιείται από τον ιεραρχικό έλεγχο μόνο εξαιτίας της κυρωτικής της διάστασης είναι ελλιπές. Αν και ο ίδιος προχωρά να τονίσει την αυτοτέλεια και ειδικότητα¹²⁵ των κανόνων πειθαρχικού ελέγχου έναντι του ιεραρχικού, δεν παύει σε κάθε σημείο του έργου του να τονίζει την ταύτιση των δύο αυτών ειδών ελέγχου, με τον πειθαρχικό έλεγχο να αποτελεί μέρος του ιεραρχικού ελέγχου των προϊστάμενων οργάνων επί των προσώπων των υφιστάμενων οργάνων. Μάλιστα όπως υποστηρίζεται¹²⁶, καθώς η ιεραρχική εξουσία ως μορφή του καθήκοντος υπακοής των κατωτέρων οργάνων στα ανώτερα, βρίσκει βάση στις οργανωτικές διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας, χωρίς να προβλέπεται ρητά από τον Νόμο, έτσι και η πειθαρχική εξουσία φέρει την ίδια καταγωγή. Αυτή η ιεραρχική σχέση και συγκρότηση της δημόσιας διοίκησης θεωρείται και νομολογιακά¹²⁷, ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου

Ως προς τον χαρακτήρα της πειθαρχικής εξουσίας, ο Ναυπλιώτης επιβεβαιώνει το δόγμα που προανέφερε, της συμπερίληψης στην εκτελεστική λειτουργία, και την χαρακτηρίζει ως την «άσκηση επί το δικονομικότερο, οργανωμένης και διαμορφωμένης ενεργού διοικήσεως, υποκειμένης τελικώς στην αρχή της νομιμότητας, δηλ., σε δικαστικό έλεγχο¹²⁸».

Αναγνωρίζει όμως ότι στην σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση¹²⁹, ιδίως και μετά την ίδρυση των υπηρεσιακών συμβουλίων υπάρχει απόκλιση¹³⁰ του ιεραρχικού χαρακτήρα της πειθαρχικής εξουσίας, ιεραρχικός χαρακτήρας ο οποίος πλέον εντοπίζεται μόνο σε περιπτώσεις αρμοδιότητας επιβολής ελαφρών ποινών, υπό μονομελών οργάνων, τα οποία είναι, τα κατά περίπτωση προϊστάμενα όργανα. Οι βαρύτερες ποινές

¹²⁵ Γ. Ναυπλιώτης, ο.π. σελ. 27.

¹²⁶ Γ. Ναυπλιώτης, ο.π. σελ. 21.

¹²⁷ Βλ. αναλυτικά και την πρώιμη νομολογία του ΣτΕ 190/38 ΟλΣτΕ περί του εγγενούς χαρακτήρα του ιεραρχικού ελέγχου, ο οποίος προκύπτει από την ιεραρχική οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, ως γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου.

¹²⁸ Γ. Ναυπλιώτης, ο.π. σελ. 27.

¹²⁹ Γ. Ναυπλιώτης, ο.π. σελ. 21 όπου κάνει λόγο για «κατά καιρούς περιορισμούς της ιεραρχικής σχέσεως και εξουσίας, ιδίως στο πλαίσιο της σημερινής τεχνοκρατικής λειτουργούσης διοικήσεως».

¹³⁰ Γ. Ναυπλιώτης, ο.π. σελ. 27.

επιβάλλονται από ανεξάρτητα συλλογικά όργανα, τα οποία λειτουργούν στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης, τα γνωστά πλέον από τον Υπαλληλικό Κώδικα (ΥΚ) πειθαρχικά συμβούλια και το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο. Μάλιστα, ο ίδιος τονίζει ότι μετά την τροποποίηση του άρθρου 117 ΥΚ το οποίο ορίζει τους πειθαρχικούς προϊσταμένους, η πειθαρχική εξουσία ασκείται μόνο από τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα που έχουν βαθμό διευθυντή και όχι αδιακρίτως από τα ιεραρχικά όργανα. Με αυτήν την τελευταία διατύπωση του άρθρου 117 ΥΚ, έχουν στερηθεί πλέον συλλήβδην τα ιεραρχικά όργανα, της «εξ' ίδιας αρμοδιότητας εξουσίας επιβολής πειθαρχικής ποινής»¹³¹.

Η διαπίστωση του Ναυπλιώτη, για το τέλος της «εξ' ίδιας αρμοδιότητας, πειθαρχικής εξουσίας» δίνει την απάντηση στο ερώτημα της σχέσης ιεραρχικού και πειθαρχικού ελέγχου. Ο πειθαρχικός έλεγχος παύει να αποτελεί «εξ' ιδίων αρμοδιότητα» των ιεραρχικών οργάνων, αλλά αντίθετα αποτελεί δοτή αρμοδιότητα, που απονέμεται κατά τον Νόμο σε όργανα της Διοίκησης. Αυτή η διαπίστωση άλλωστε είναι συμβατή και με την θεωρητική θέση που παίρνει ο Λύτρας όπως είδαμε σχετικά ανωτέρω, συμβιβάζεται δε άλλωστε δε με την πραγματικότητα του θετικού πειθαρχικού δικαίου και τις σύγχρονες εξελίξεις στην οργάνωση των πειθαρχικών οργάνων της Δημοσίας Διοίκησης, με συλλογικό, ειδικό ή και πολλές φορές αποκεντρωτικό χαρακτήρα.

Εν όψει των ανωτέρω μπορούμε να υποστηρίξουμε πλέον την θέση, ότι ο πειθαρχικός έλεγχος δεν είναι ένα *minus* σε σχέση με τον ιεραρχικό έλεγχο, αλλά ένα *aliud*.

1.4 Τα πειθαρχικά και τα ιεραρχικά μέτρα

Κατά την κλασσική θεωρία η άσκηση προσωπικού ελέγχου, όσον αφορά την υπηρεσιακή κατάσταση των υφισταμένων οργάνων υποκρύπτει πολλές φορές και πειθαρχική εκτίμηση ή κύρωση. Η υπαγωγή της προσωπικής σταδιοδρομίας των υπαλλήλων και τα ιεραρχικά ή πειθαρχικά μέτρα που επιδρούν σε αυτή συνιστούσαν κατά τον Αγγελόπουλο την πειθαρχική εξουσία¹³² του Κράτους επί των υπαλλήλων του. Όπως είδαμε όμως προηγουμένως, η πειθαρχική αρμοδιότητα αποτελεί μια ειδική αρμοδιότητα που απονέμεται σε συγκεκριμένα προς τούτο όργανα και η

¹³¹ Γ. Ναυπλιώτης, ο.π. σελ. 28.

¹³² Θ. Αγγελόπουλος «Δίκαιο των Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι», 1976, σελ. 268.

διαφοροποιείται τόσο οργανικά, καθώς ανατίθεται σε όργανα εκτός της της κλασσικής ιεραρχικής οργάνωσης, όσο και λειτουργικά, όπου εξέχον είναι το κυρωτικό στοιχείο, από τον κοινό ιεραρχικό έλεγχο.

Όμως στα πλαίσια της λειτουργίας ενός οργανωμένου δημοσίου συνόλου, συναντάμε πέρα από τις πειθαρχικές κυρώσεις, τα διοικητικά μέτρα. Διοικητικά μέτρα αποτελούν 1) τα οργανωτικά μέτρα μιας υπηρεσίας, καθώς και 2) τα γνωστά μέτρα εσωτερικής τάξης¹³³, τα μέτρα αυτά πλάθηκαν ως έννοιες από την Γαλλική και Ελληνική νομολογία, με ταυτόσημο περιεχόμενο. Στα οργανωτικά μέτρα μπορούμε να εντάξουμε τις μεταθέσεις, τοποθετήσεις ή αναθέσεις υπάλληλων, ως μορφές του ιεραρχικού προσωπικού ελέγχου των ιεραρχικών προστασμένων¹³⁴. Στα μέτρα εσωτερικής τάξης εμπεριέχονται οι εγκύκλιοι, οι ιεραρχικές διαταγές και τα μέτρα εσωτερικής διευθέτησης μιας υπηρεσίας¹³⁵. Η έννοια των διοικητικών μέτρων στο διοικητικό δίκαιο σε Ελλάδα και Γαλλία, δημιουργεί μια νησίδα διοικητικής δράσης, εκτός του δικαστικού ελέγχου, καθώς ο δικαστής δεν ελέγχει πράξεις ή σπονός σημασίας «*de minimis non curat praetor*»¹³⁶. Έτσι, ο χαρακτηρισμός μιας απόφασης ως διοικητικό μέτρο την καθιστά ανεπίδεκτη δικαστικής προσβολής, όπως ακριβώς και την άρνηση έκδοσής της¹³⁷. Ο χαρακτηρισμός ενός μέτρου από την διοίκηση ή και το θετικό δίκαιο, ως μέτρο εσωτερικής τάξης ή οργανωτικό δεν αρκεί¹³⁸. Ο διαχωρισμός και ο αληθής χαρακτηρισμός των διοικητικών μέτρων από τα πειθαρχικά εναπόκειται στην κρίση του Δικαστή¹³⁹.

Κατά την Ελληνική νομολογία¹⁴⁰ και θεωρία¹⁴¹, τα διοικητικά μέτρα ανήκουν στα πλαίσια της ιεραρχικής σχέσεως που συνδέει τους υπαλλήλους με το Δημόσιο και του ανήκοντος στην προϊσταμένη αρχή, δικαιώματος ελέγχου της τήρησης των

¹³³ Η τριμερής αυτή διάκριση γίνεται από τον J-F. Neuray, *Le contentieux disciplinaire de la fonction publique* στο έργο *Le droit Disciplinaire*, συλλογικό έργο, Anthemis, Liege, 2009, Σελ 13, η κλασσική διάκριση είναι σε πειθαρχικά μέτρα και μέτρα εσωτερικής τάξεως Βλ. σχετική ανάλυση σε R. Charpus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, σελ. 586επ.

¹³⁴ Σ. Λύτρα, *Διοικητικό Δίκαιο*, συλλογικό έργο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 54

¹³⁵ Σ. Λύτρας, ο.π. σελ 111 υπ. 212 και τις εκεί παραπομπές σε J. Rivero και A. De Laubadère.

¹³⁶ R. Charpus, ο.π., 2008 σελ. 586επ και την γνωστότερη απόφαση στην Ελλάδα που αφορούσε απόρριψη ελέγχου μέτρου εσωτερικής τάξης 97/1980 ΟλΣτΕ και σχόλια επ' αυτής σε Α. Τάχο, *Μέτρα εσωτερικής τάξης στη Μέση Εκπαίδευση (Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ)*, ΕΔΑ 1980, σελ. 118.

¹³⁷ CE 17 Octobre 1986 Chabot.

¹³⁸ Σ. Λύτρας, ο.π. σελ 111 βλ. αναλυτικά υποσημείωση 215.

¹³⁹ F. Mallol, *La sanction disciplinaire déguisée en droit de la fonction publique*, A.J.D.A., 2011, σελ. 1656-1662

¹⁴⁰ 1770/1997 ΣτΕ.

¹⁴¹ Τάχος Α. «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλα 2005 σελ. 823.

υποχρεώσεών τους. Κατά την Γαλλική νομολογία¹⁴² και θεωρία¹⁴³ τα διοικητικά μέτρα, ανήκουν στις εξουσίες της ιεραρχικής αρχής, διαφέρουν όμως λειτουργικά¹⁴⁴ από τα πειθαρχικά μέτρα και απευθύνονται εκ του προορισμού τους σε διοικητικά όργανα ή αρχές¹⁴⁵.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Τάχος, τα διοικητικά μέτρα μπορούν να θεωρηθούν ως έμμεσες κυρώσεις¹⁴⁶, καθώς αφορούν την ανικανότητα ενός υπαλλήλου και όχι την υπαιτιότητα του. Έτσι η σκοπιμότητα της δράσης του οργάνου που επιβάλλει ένα διοικητικό μέτρο, ευρίσκεται εκτός της υπαιτιότητας του υπαλλήλου που αφορά και δεν έχει κυρωτικό σκοπό. Βέβαια, καθώς η ύπαρξη απλών νομικών συνέπειων, έστω και έμμεσων, δεν είναι δυνατή να δικαιολογήσει εκ του λόγου αυτού το παραδεκτό της προσβολής των μέτρων αυτών, έτσι θεσπίζεται το απρόσβλητο αυτών¹⁴⁷, με βάση την απουσία έντονων δυσμενών συνεπειών στα δικαιώματα¹⁴⁸. Εξαιρέση αποτελούν οι περιπτώσεις των διοικητικών μέτρων με έντονες δυσμενείς συνέπειες, που λαμβάνονται στην προπειθαρχική διαδικασία, όπως της αυτοδίκαιης αργίας αρ. 103 ΥΚ, της δυνητικής αργίας αρ. 104 ΥΚ και της αυτοδίκαιης έκπτωσης από την υπηρεσία αρ. 149-151 ΥΚ, των οποίων ο χαρακτηρισμός ο διοικητικά μέτρα επιβεβαιώνεται και από την ελληνική¹⁴⁹ και από την Γαλλική νομολογία¹⁵⁰ κατά αυτό δε τον λόγο, χωρεί παράλληλα με αυτά και πειθαρχική δίωξη, χωρίς να παραβιάζεται η αρχή της διπλής τιμώρησης του *ne bis in idem*.

Η πρόβλεψη διοικητικών μέτρων που έχουν μόνο σκοπό την καλή λειτουργία ενός δημοσίου συνόλου πχ μετακίνηση προσωπικού, δεν συνεπάγεται πάντοτε και εκδήλωση¹⁵¹ πειθαρχικής εξουσίας, αλλά αποτελεί εκδήλωση της αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης. Τα πραγματικά διοικητικά μέτρα, διαφέρουν από τις

¹⁴² CE 12 Avril 1995 Hourcade, CE 8 Mars 1993 Riollot.

¹⁴³ A. De Laubadère, *Traite élémentaire de droit administratif*, 1970 σελ. 272 και ανάλυση σε F. Laurie, ο.π. σελ. 146.

¹⁴⁴ Βλ. αναλυτικά για το θέμα αυτό την σχετική ανάλυση σε J-L. De Corail, *La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique*, AJDA, 1967, σελ. 3επ. Όπου προτείνονται ως βασικά στοιχεία διαφοροποίησης των πειθαρχικών μέτρων, η υπαιτιότητα και ο κυρωτικός σκοπός επιβολής τους, στοιχεία που ελλείπουν από τα πραγματικά ιεραρχικά μέτρα.

¹⁴⁵ J. Auby – R. Drago. *Le Contentieux administratif*, τ.2, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1984, σελ. 187. και Ν. Ρώτης, *Η συνταγματικότητα της ομοιόμορφης αμφίσεσης των μαθητριών (παρατηρήσεις επί της ΣτΕ 97/1980)*, Το Σύνταγμα, 1980, σελ. 130

¹⁴⁶ Τάχος Α. ο.π. σελ. 824

¹⁴⁷ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008 σελ. 586

¹⁴⁸ Ν. Ρώτης, ο.π. σελ. 133

¹⁴⁹ 1900/2014 ΣτΕ, 3021/2015 ΔΕφΑθ 2250/2006 ΣτΕ, 588/2003 ΣτΕ.

¹⁵⁰ CAA de Paris 25 juin 2015, CAA de Lyon 25 mai 2010

¹⁵¹ 1516/86 ΣτΕ, 2818/65 ΣτΕ, 2388/73 ΣτΕ.

πειθαρχικές ποινές, διότι αν και συνεπάγονται δυσμενή αποτελέσματα για τους υπαλλήλους, δεν απαιτείται η υπαιτιότητα τους¹⁵² ούτε στοχεύουν στην κύρωση τους¹⁵³. Άλλωστε κριτήριο για την εμφάνιση πειθαρχικής εξουσίας, είναι η μη συμμόρφωση των υπαλλήλων στις υποχρεώσεις τους απέναντι στα δημόσια σύνολα με τα οποία συνδέονται οργανικά¹⁵⁴ και η επιβολή κύρωσης για την μη συμμόρφωση αυτή.

Έτσι, σύμφωνα με την Ελληνική Νομολογία πρέπει να διαχωρίσουμε το πειθαρχικά μέτρα από τα μέτρα εσωτερικής τάξεως και οργάνωσης μιας υπηρεσίας κατά το μέρος που η εποπτεία και ορισμός ωραρίου¹⁵⁵, ανακατανομή του προσωπικού¹⁵⁶, οργάνωση υπηρεσίας¹⁵⁷, οι αναθέσεις καθηκόντων¹⁵⁸, εντάσσονται μεν στην καλή οργάνωση και λειτουργία της υπηρεσίας ως συνόλου, μπορεί να επιφέρουν συνέπειες στην υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων, αλλά δεν εξαρτώνται όμως από την υποκειμενική συμπεριφορά του υπαλλήλου και δεν φέρουν χαρακτήρα κύρωσης, έτσι κατά την νομολογία των δικαστηρίων δεν τυγχάνουν δικαστικής προσβολής¹⁵⁹. Εάν όμως με διοικητικά μέτρα μεταβάλλονται υποχρεώσεις ή δικαιώματα, ή επέρχονται έντονες δυσμενείς συνέπειες¹⁶⁰ στην υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλων, τότε αυτά προσβάλλονται παραδεκτώς.

Αντίστοιχα, σύμφωνα και με την Γαλλική νομολογία οι διοικητικές πράξεις της ιεραρχικής αρχής για τοποθέτηση¹⁶¹ ή μετακίνηση μέσα στην ίδια υπηρεσία¹⁶², για αλλαγή καθηκόντων¹⁶³, για αλλαγή θέσης¹⁶⁴, ενός υπαλλήλου, εφόσον δεν επηρεάζουν τα προνόμια και τα δικαιώματα του υπαλλήλου (*ni les prérogatives, ni les droits statutaires*) αλλά και δεν θίγουν ούτε την οικονομική του κατάσταση ούτε τις

¹⁵² Τάχος Α. «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλα 2005 σελ. 577

¹⁵³ F. Laurie, *Vers un droit commun disciplinaire*, συλλογικό έργο, Université Saint-Etienne, 2007 σελ. 145-146

¹⁵⁴ Σ. Λύτρας «Το πειθαρχικό Φαινόμενο» σελ. 122

¹⁵⁵ 2513/2011 ΣτΕ, 3660/2004, 1770/1997 ΣτΕ.

¹⁵⁶ 2678/2001 ΣτΕ.

¹⁵⁷ 3660/2004 ΣτΕ 7μ., 2671/2001 ΣτΕ

¹⁵⁸ 79/2015 ΣτΕ, 202/1997 ΣτΕ.

¹⁵⁹ *Contra* 4401/2011 ΣτΕ που δεν δέχθηκε ότι συνιστά μέτρο εσωτερικής τάξης μια απόφαση οργάνωσης της υπηρεσίας που δεν είχε κυρωτικό χαρακτήρα, ούτε αφορούσε υπαιτιότητα υπαλλήλου, με μόνο δεδομένο ότι αυτή έφερε απλά δυσμενείς συνέπειες σε υπάλληλο και υπηρεσία.

¹⁶⁰ Έχει κριθεί ότι οι ποινές στο Στρατό για αξιωματικούς αποτελούν πειθαρχικές ποινές και όχι διοικητικά μέτρα, λόγω των έντονων δυσμενών συνεπειών τους 1492/87 ΔΕφΑθ.

¹⁶¹ CE 17 Décembre 2008 Département des Ardennes, CE 18 Mars 1996 Biard.

¹⁶² CE 9 juin 2010 Mme Dornel, CE 25 Janvier 2006 M. Marc-Antoine, CE 12 Avril 1995 Hourcade, CE 8 Mars 1993 Riollot.

¹⁶³ CE 26 Avril 1978 Crumeyrolle.

¹⁶⁴ CE 4 Décembre 2013, Van Gastel, CE 5 avr. 1991 Mme Imbert-Quaretta.

προοπτικές σταδιοδρομίας (ni à sa situation pécuniaire, [ni à ses] perspectives de carrière), συνιστούν διοικητικά μέτρα ανεπίδεκτα δικαστικού ελέγχου με βάση το αξίωμα de minimis non curat praetor, λόγω ήσσονος σημασίας αποτελεσμάτων στους υπαλλήλους¹⁶⁵.

Ως εκ τούτου δύνανται να υπάρξουν διοικητικά μέτρα που αποσκοπούν στο ίδιο συμφέρον που αποσκοπεί και η πειθαρχική διαδικασία, την καλή λειτουργία της Υπηρεσίας, χωρίς όμως να υπάρχει κυρωτικός χαρακτήρας ή πταίσμα του υπαλλήλου, με τις περιπτώσεις αυτές να ευρίσκονται εκτός του πειθαρχικού ελέγχου¹⁶⁶. Από την άλλη πλευρά όμως είναι συχνό το φαινόμενο να υποκρύπτονται πειθαρχικά μέτρα μέσα σε φαινομενικά διοικητικά μέτρα. Κριτήριο¹⁶⁷ για να διακρίνουμε την φύση κάθε μέτρου είναι η σχέση του μέτρου αυτού με την υποκείμενη συμπεριφορά του υπαλλήλου και την ύπαρξη κυρωτικό σκοπού.

Μια κλασσική μορφή διοικητικών μέτρων είναι τα μέτρα εσωτερικής τάξης, τα οποία αποτελούν λαμβάνονται και αυτά προς συμφέρον της υπηρεσίας όπως και τα οργανωτικά διοικητικά μέτρα, ρυθμίζουν όμως «την εσωτερική ζωή των δημοσίων υπηρεσιών». Πιο συγκεκριμένα, αναφέρονται σε μία είδους εσωτερική εξουσία αστυνόμευσης στη διοίκηση, διασφαλίζοντας την εσωτερική τάξη εντός μιας υπηρεσίας¹⁶⁸.

Το Conseil d'Etat, εξετάζει πάντα την περίπτωση ένα διοικητικό μέτρο να θεωρείται μορφή συγκεκριμένης κύρωσης¹⁶⁹ που ενέχει πειθαρχικό χαρακτήρα, οπότε και αίρεται ο χαρακτηρισμός του ως διοικητικό μέτρο ή μέτρο εσωτερικής τάξης. Καθώς όλα τα πειθαρχικά μέτρα υπόκεινται σε δικαστική προσφυγή βάσει του Νόμου, με τον χαρακτηρισμό ενός διοικητικού μέτρου ως αληθώς πειθαρχικού¹⁷⁰, ο δικαστής επιτρέπει τον δικαστικό του έλεγχο και την ακύρωση του.

¹⁶⁵ Ανάλυση και κριτική της νομολογίας σε C. Chauvet, Que reste-t-il de la "théorie" des mesures d'ordre intérieur, AJDA 2015, σ. 793

¹⁶⁶ Σ. Λύτρας, ο.π. σελ. 110-113.

¹⁶⁷ G. Vedel, Droit administratif, τ. Β', Presses universitaires de France, Paris, 1992 σελ. 97.

¹⁶⁸ R. Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 2008 σελ. 586επ.

¹⁶⁹ CE 9 Juin 2010 Mme Dornel, CE 14 Avril 1999 Duchêne, CE 18 Mars 1996 Biard και σχετ. για το θέμα αυτό Βλ. C. Chevillet-Hiver, Mutation dans l'intérêt du service et sanction disciplinaire déguisée : critères de distinction, A.J.F.P., 2000/1 σελ. 35-41, 365.

¹⁷⁰ CE 25 Mars 1981 Ministre du budget.

Για χαρακτηρίσει ένα μέτρο ως πειθαρχική ποινή, το Conseil d'Etat εξετάζει τη συνδρομή των δύο στοιχείων¹⁷¹ ένα αντικειμενικό στοιχείο σχετικά με τις ανάγκη ύπαρξη έντονων συνεπειών του διοικητικού μέτρου στην υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου και ένα υποκειμενικό στοιχείο που ανάγεται στην πρόθεση τιμωρίας του υπαλλήλου σε σχέση με την υπηρεσιακή του κατάσταση. Μάλιστα αν η πρόθεση τιμωρίας είναι πρόδηλη ενώ οι συνέπειες είναι ήπιες, τότε πάλι δεχόμαστε ως πειθαρχικό το μέτρο αυτό¹⁷², καθώς η Διοίκηση χρησιμοποίησε διοικητικό μέτρο για να επιβάλει πειθαρχική ποινή κάτι το οποίο απαγορεύεται από την Νομολογία¹⁷³.

Στην Ελλάδα είναι συχνό το φαινόμενο κατά την κρίση ενός ιεραρχικού οργάνου για την υπηρεσιακή εξέλιξη ή κατάσταση ενός υπαλλήλου, να λαμβάνονται υπόψιν υποκειμενικές συμπεριφορές. Οι κρίσεις αυτές που εκφέρονται στα πλαίσια του προσωπικού ελέγχου για την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων δεν είναι εντός της πειθαρχικής διαδικασίας που έχει ορίσει ο νομοθέτης¹⁷⁴. Ως εκ τούτου, τα δικαστήρια δέχονται ως νόμιμες τις σχετικές υπηρεσιακές κρίσεις και διοικητικά μέτρα, που στηρίζονται σε προηγούμενες πειθαρχικές ποινές, εφόσον αναφέρεται ο χρόνος επιβολής αυτών και συνδέονται με την έλλειψη ορισμένου ή ορισμένων ουσιαστικών προσόντων, ενόψει της σπουδαιότητας και της βαρύτητας του διαπραχθέντος στην οικεία περίπτωση πειθαρχικού αδικήματος. Διαφορετικά, τυχόν γενικές αναφορές σε αντιπειθαρχικές συμπεριφορές¹⁷⁵ δεν μπορούν να θεμελιώσουν δυσμενή κρίση για την υπηρεσιακή εξέλιξη ενός υπαλλήλου και συνεπώς δεν μπορούν να αποτελέσουν επαρκές και νόμιμο αιτιολογικό έρεισμα.

Περαιτέρω η διαδικασία περί προαγωγής υπαλλήλου δεν απαιτεί την προηγούμενη ακρόαση του κρινόμενου υπαλλήλου¹⁷⁶, ενώ αντίθετα η πειθαρχική διαδικασία έχει στον πυρήνα της, την προηγούμενη ακρόαση αυτού, ως δικαίωμα άμυνας που του αναγνωρίζει το πειθαρχικό δίκαιο. Έτσι, μπορούμε να υποστηρίξουμε με την εξέταση

¹⁷¹ Τα κριτήρια αυτά τέθηκαν με την απόφαση CE 9 Juin 1978 Spire και έκτοτε επαναλαμβάνονται ως έχουν από το CE.

¹⁷² CE 25 Septembre 2015 Mme B, διευρύνοντας έτσι τα κριτήρια της απόφασης Spire, θέτοντας όμως ένα ελάχιστο όριο συνεπειών για το παραδεκτό της προσβολής του μέτρου.

¹⁷³ Με την αιτιολογία ότι το διοικητικό μέτρο αποτελεί κατ' ουσία πειθαρχική ποινή μη προβλεπόμενη εκ του νόμου CE 4 Février 1994 Ferrand ή διότι επιβλήθηκε με το διοικητικό μέτρο πειθαρχική ποινή χωρίς να τηρηθεί η νόμιμη πειθαρχική διαδικασία CE 3 juin 1998 Chahed.

¹⁷⁴ βλ. ΣτΕ 1096/2011 σκ. 7η, 2895/2009 σκ. 7η, 1726/2004 σκ. 6η, 501/2002, ΣΕ 609/1997, 920/1988

¹⁷⁵ Βλ. CAA Marseille 18 janv. 2011 για μέτρα όπου γίνεται για πρώτη φορά αναφορά σε υποκειμενικά στοιχεία των υπαλλήλου.

¹⁷⁶ 810/2010 ΣτΕ, 3134/2004 ΣτΕ, 2348/2000 ΣτΕ, ΣτΕ 943/1998 ΣτΕ.

της νομολογίας σε Γαλλία¹⁷⁷ ότι σε όσες διοικητικές αποφάσεις περί υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων υπάρχει για πρώτη φορά κρίση από την Διοίκηση με κυρωτικό σκοπό, τότε αυτή η κρίση παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας όσον αφορά την πειθαρχική διαδικασία αλλά και τα δικαιώματα ενός πειθαρχικά ελεγχόμενου υπαλλήλου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Πειθαρχική και ιεραρχική αρχή – η διάσταση του θετικού δικαίου

2.1 Εισαγωγή

Η ύπαρξη προσωπικού ελέγχου πάνω στα πρόσωπα ενισχύει την θέση των ιεραρχικού προϊσταμένου έναντι του υφιστάμενου του, ωστόσο όπως αναγνωρίζει και ο Λύτρας¹⁷⁸ σήμερα στο θετικό δίκαιο και ιδιαίτερα στο ελληνικό θετικό δίκαιο, υπάρχει μια εξασθένηση της σχέσης ιεραρχικής αυτής σχέσης προσωπικού ελέγχου. Ο νομοθέτης καθορίζει τα όργανα εκείνα, που θα ασκήσουν την εξουσία προσωπικού ελέγχου για θέματα υπηρεσιακής κατάστασης, η οποία αποτελεί το περιεχόμενο της πειθαρχικής εξουσίας. Συνεπώς ο Νομοθέτης σήμερα ορίζει τα όργανα που ασκούν τέτοιες εξουσίες αλλά και το εύρος των εξουσιών αυτών, ανάλογα συνήθως με την θέση τους στην ιεραρχία και την υπηρεσία στην οποία υπηρετούν. Εφόσον λοιπόν ο πειθαρχικός έλεγχος δεν είναι κατά ανάγκη στο θετικό δ αποκλειστική αρμοδιότητα των ιεραρχικών προϊσταμένων, αλλά ασκείται από όσα όργανα ορίζει ο νομοθέτης, η ιεραρχική αρχή δεν συμπίπτει πάντα στο θετικό δίκαιο με την πειθαρχική αρχή.

Αυτό εξηγείται όπως είδαμε ανωτέρω, διότι η ιεραρχική αρχή αφορά τις σχέσεις οργάνων μεταξύ τους, ενώ η πειθαρχική αρχή αφορά την σχέση προσώπου προς ένα δημόσιο σύνολο. Άλλωστε, η πειθαρχική εξουσία αποτελεί ιδιαίτερη εξουσία που απονέμεται σε συγκεκριμένα όργανα από τον Νομοθέτη, η οποία μπορεί μεν να προκύπτει από την ιεραρχική οργάνωση του συνόλου της Δημόσιας Διοίκησης η οποία

¹⁷⁷ CAA Nancy 27 janvier 2011

¹⁷⁸ Σ. Λύτρας, Διοικητικό Δίκαιο, συλλογικό έργο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010 σελ. 54

έχει ταχθεί προς αποτελεσματική επίτευξη ενός σκοπού, δεν συνάγεται όμως εγγενώς από τη διμερή ιεραρχική σχέση υφιστάμενου-προϊστάμενου οργάνου.

Όπως είδαμε άλλωστε προηγουμένως στον Τάχο, η εσωτερική ιεραρχία δεν αναφέρεται στην εσωτερική οργάνωση του συνόλου της δημόσιας διοίκησης, αλλά στην ιεραρχία αρμοδιοτήτων εντός του συνόλου αυτού. Συνεπώς, να μεν ο ιεραρχικός έλεγχος ενέχει τον έλεγχο παρακολούθησης που απαιτεί ο Ηαυγίου από τα προϊστάμενα ιεραρχικά όργανα, στα πρόσωπα των υφιστάμενων τους οργάνων, δεν συνεπάγεται όμως εγγενώς και άνευ ετέρου και την αρμοδιότητα πλήρους πειθαρχικού ελέγχου όπως υποστηρίζει ο Duguít, την οποία θεωρεί ως διαφορετική και ιδιαίτερη αρμοδιότητα.

Το πειθαρχικό προνόμιο στο θετικό δίκαιο, αποτελεί την άσκηση της αρμοδιότητας του πειθαρχικού ελέγχου και απονέμεται από τον Νόμο σε συγκεκριμένα όργανα, τα οποία κάποιες φορές ταυτίζονται με τα ιεραρχικά και κάποιες φορές είναι συλλογικά, ανεξάρτητα ή αυτοτελή, επιφορτισμένα με την διαχείριση συγκεκριμένης πειθαρχικής αρμοδιότητας.

Για τον λόγο αυτό είναι σκόπιμο να διακρίνουμε το πειθαρχικό προνόμιο στα δύο είδη αρμοδιότητας εμπεριέχει η πειθαρχική εξουσία, α) στην εξουσία πειθαρχικής παρακολούθησης και άσκησης δίωξης, που αποτελεί την κομβικό στοιχείο του πειθαρχικού ελέγχου και β) στην εξουσία ουσιαστικής κρίσης και επιβολής πειθαρχικών ποινών που αποτελεί τον πυρήνα της πειθαρχικής εξουσίας, ως έκφρασης της πλέον έντονης διάστασης της, της κυρωτικής διάστασης.

Για τον λόγο αυτό θα εξετάσουμε συστηματικά στις επόμενες παραγράφους τις διατάξεις εκείνες της δημοσιούπαλληλικής νομοθεσίας που απονέμουν πειθαρχική αρμοδιότητα σε όργανα καθώς και τον προσδιορισμό των πειθαρχικών προϊστάμενων.

2.2 Το Ελληνικό θετικό δίκαιο

Ιστορικά¹⁷⁹ στο Ελληνικό θετικό πειθαρχικό δίκαιο, η πειθαρχική αρμοδιότητα από ιδρύσεως του Ελληνικού Κράτους ήταν για πολλές δεκαετίες προνόμιο της προϊστάμενης ιεραρχικά αρχής και του προϊστάμενου Υπουργού¹⁸⁰. Ακολούθως, με την εισαγωγή του πρώτου κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων με τον Ν. 1811/51¹⁸¹, υπήρξε

¹⁷⁹ Στην ελληνική νομοθεσία συναντά κανείς ήδη από το 1869 την κατάθεση νομοσχεδίου «Περί Δημοσίων Υπαλλήλων», το οποίο όμως δεν ψηφίστηκε ποτέ. Με το αρ. 8 του Ν. ΑΡΗΓ'/1884 ΦΕΚ Α' 217, «περί της πειθαρχικής τιμωρίας των δημοσίων λειτουργών» προβλέφθηκε ότι «αι πειθαρχικά ποινάι επιβάλλονται παρά της αμέσου προϊστάμενης αρχής ή του αρμοδίου Υπουργού, πλην της ποινής της οριστικής παύσεως ήτις επιβάλλεται υπό μόνου αυτού». Έπειτα, υπήρξε σωρεία διαφορετικών Υπουργικών αποφάσεων και ειδικών διατάξεων ανά Υπουργείο, οργανισμό, Υπηρεσία, ή Ν.Π.Δ.Δ. που εμπειρείαν εντός των οργανωτικών ή καταστατικών τους διατάξεων, πειθαρχικές διατάξεις. Η μεγάλη πολυνομία και το ετερόκλητο είδος των κανονιστικών αυτών διαταγμάτων δεν μας επιτρέπουν σήμερα να μελετήσουμε με ασφάλεια το θετικό πειθαρχικό δίκαιο της εποχής εκείνης. Αυτό που εντοπίζουμε όμως στις αρχές του επόμενου αιώνα είναι το Ν.Δ. της 15^{ης}/9/1925 ΦΕΚ Α' 250, «περί πειθαρχικής δικαιοδοσίας Υπουργών», με το οποίο επεκτάθηκε η πειθαρχική αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου και του Προέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου, του τότε δηλαδή πρωθυπουργού, ως ιεραρχικού προϊστάμενου όλων των υπαλλήλων του Κράτους, ανεξαρτήτου Υπουργείου, τοποθετούμενου κατά την ιεραρχική αρχή στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας της ιεραρχικής οργάνωσης του κράτους.

Ακολούθησε ο Α.Ν. 1558/1939 ΦΕΚ Α' 12, «περί πειθαρχικού συμβουλίου ανωτέρων υπαλλήλων», όπου προβλέφθηκε για πρώτη φορά η ύπαρξη ανώτατου αυτοτελούς συλλογικού πειθαρχικού συμβουλίου, εκτός της ιεραρχικής οργάνωσης του κράτους, με ορισμένη θητεία των μελών, απαρτιζόμενο από 1) 1 Αρεοπαγίτη ως Πρόεδρου αυτού, 2) 1 σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 3) 1 Καθηγητή της Νομικής Σχολής Αθηνών, 4) 1 Νομικό Σύμβουλο, 5) 1 Διευθυντή του οικείου υπουργείου όπου υπηρετεί ο εγκαλούμενος υπάλληλος.

Κατά την διάρκεια της γερμανικής κατοχής ίσχυσε το Ν.Δ. 1105/1942 ΦΕΚ Α' 48 «περί του τρόπου επιβολής πειθαρχικών ποινών στους Δημοσίους Υπαλλήλους κλπ.», όπου ανατέθηκε απόλυτη εξουσία των Υπουργών στους υφιστάμενους υπαλλήλους που υπάγονται άμεσα ή έμμεσα μέσω εποπτείας σε αυτούς, κατά παρέκκλιση οικείων καταστατικών ή οργανωτικών διατάξεων. Παράλληλα όμως διατηρούνται σε ισχύ τα κατά περίπτωση κανονιστικά διατάγματα πειθαρχικού δικαίου κάθε Υπουργείου ή Υπηρεσίας μέχρι το έτος 1951 όταν και ψηφίστηκε ο πρώτος Υπαλληλικός Κώδικας που ίσχυσε στην Ελλάδα ο Ν. 1811/51.

¹⁸⁰ Αρ. 8 του Ν. ΑΡΗΓ'/1884 ΦΕΚ Α' 217.

¹⁸¹ Ο Ν.1811/1951 «Περί Κώδικος Καταστάσεως Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων» υπήρξε ο πρώτος υπαλληλικός κώδικας που περιείχε ενιαίες πειθαρχικές διατάξεις για τους Δημοσίους Υπαλλήλους. Το αναφερόμενο στα πειθαρχικά θέματα μέρος του Ν.1811/1951 αντικαταστάθηκε με το ΝΔ 750/1970 (ΦΕΚ 281/Α/21-12-1970) «Περί Πειθαρχικού Δικαίου των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ» και με το ΝΔ 1112/1972 (ΦΕΚ 23/Α/11-2-1972) «Περί αντικαταστάσεως, συμπληρώσεως και καταργήσεως διατάξεων τινών του Πειθαρχικού Δικαίου των υπαλλήλων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ κλπ.». Τις διατάξεις των ανωτέρω νομοθετημάτων κωδικοποίησε το ΒΔ 285/1972 (ΦΕΚ 65/Α/6-5-1972), το οποίο και αντικατέστησε εξ ολοκλήρου το Πειθαρχικό Δίκαιο του Ν.1811/1951. Όμως, το κωδικοποιητικό αυτό διάταγμα καταργήθηκε με το Ν.417/1976 (ΦΕΚ 214/Α/17-8-1976), ο οποίος και επανέφερε σε ισχύ κάποια από τα άρθρα του Ν.1811/51. Το 1976 εκδόθηκε και το ΠΔ 760 (ΦΕΚ 275/Α/18-10-1976) «Περί κωδικοποιήσεως σε ενιαίο κείμενο των ισχυουσών διατάξεων του Πειθαρχικού Δικαίου των Υπαλλήλων του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ». Το διάταγμα αυτό ενσωματώθηκε τελικά στο ΠΔ611/1977 (ΦΕΚ 198/Α/15-7-1977) «Υπαλληλικός Κώδιξ», το οποίο έδωσε τέλος στις συνεχείς τροποποιήσεις και καταργήσεις των διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα που είχαν σχηματίσει ένα γενικότερο κλίμα ανασφάλειας και ασάφειας. Ο Κώδικας αυτός ίσχυσε μέχρι το 1999, οπότε και ψηφίστηκε ο Ν.2683 (ΦΕΚ 19/Α/9-2-1999) «Περί κυρώσεως του Κώδικα καταστάσεως Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ και άλλες διατάξεις», ο οποίος συμπεριέλαβε το Πειθαρχικό Δίκαιο στα άρθρα 106-147. Το 2007 ο Ν.3528 (ΦΕΚ 26/Α/9-2-2007) αντικατέστησε πλήρως τον προγενέστερο Κώδικα για τους δημοσίους υπαλλήλους και τους υπαλλήλους των ΝΠΔΔ. Αντίστοιχα, για τους Δημοτικούς και Κοινοτικούς υπαλλήλους καταρτίστηκε ο Ν.3584/2007 (ΦΕΚ 143/Α/28-6-2007) «Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων». Τέλος, ο πρόσφατος Ν.4057/2012 (ΦΕΚ 54/Α/14-3-2012) «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ» τροποποίησε εκτενώς το αντίστοιχο

μια αλλαγή του θετικού δικαίου και εισήχθη η έννοια των πειθαρχικών προϊσταμένων, ως έννοια διακριτή από την έννοια των ιεραρχικών προϊσταμένων, ενώ παράλληλα εισήχθησαν σε διάσπαρτες καταστατικές διατάξεις των υπαλλήλων Υπουργείων και δημόσιων υπηρεσιών ως πειθαρχικά όργανα, τα συλλογικά πειθαρχικά/υπηρεσιακά συμβούλια, στα οποία ανατέθηκε η αρμοδιότητα πειθαρχικής εξουσίας για τα σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα. Έτσι διαμορφώνονται στο διοικητικό δίκαιο δύο διαφορετικά είδη προϊσταμένων, οι ιεραρχικοί προϊστάμενοι που προκύπτουν μέσω των οργανωτικών διατάξεων υπαγωγής υφιστάμενων οργάνων σε προϊστάμενα, και οι πειθαρχικοί προϊστάμενοι που ορίζονται ρητά και περιοριστικά από τον νόμο ανεξάρτητα της ιεραρχίας οργάνωσης.

Κατά το ελληνικό θετικό δίκαιο οι πειθαρχικές διατάξεις που περιλαμβάνονται στον Υπαλληλικό Κώδικα, έχουν εφαρμογή¹⁸² 1) στους μόνιμους πολιτικούς διοικητικούς υπαλλήλους του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αρ. Ν. 3528/07 2) στο προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου που κατέχει οργανικές θέσεις, αρ. 4 Ν. 4057/12 3) στους μόνιμους υπαλλήλους των δήμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών αρ. 5 παρ. 1 Ν. 4057/12 4) στους υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου των δήμων και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών. αρ. 5 παρ. 1 Ν. 4057/12.

Το ελληνικό θετικό πειθαρχικό δίκαιο όποτε θέλει να εγκαθιδρύσει αρμοδιότητα πειθαρχικού ελέγχου σε όργανο, πειθαρχική εξουσία δηλαδή, το κάνει με ρητή διάταξη Νόμου. Αντιθέτως, στον ιεραρχικό έλεγχο όπως είδαμε δεν απαιτείται ρητή αναφορά σε κανόνα δικαίου, αλλά αυτός προκύπτει εκ των οργανωτικών διατάξεων της ιεραρχικής οργάνωσης μιας υπηρεσίας, σε προϊστάμενα και υφιστάμενα όργανα, χωρίς ρητή πρόβλεψη του Νόμου. Το πειθαρχικό προνόμιο δηλαδή αποτελεί κατά το θετικό δίκαιο ρητή και συνάμα δοτή αρμοδιότητα, που απονέμει ο νόμος σε κάποιο όργανο. Μάλιστα όταν έχει απονεμηθεί σε ένα συγκεκριμένο όργανο πειθαρχική αρμοδιότητα

τμήμα του Ν.3528/2007 και του Ν.3584/2007. Έτσι, σήμερα, ισχύουν οι Κώδικες των Ν. 3528/2007 και 3584/2007, όπως τροποποιήθηκαν από τον Ν.4057/2012 και τελικώς από τους Ν.4111/2013, 4152/2013 και 4210/2013.

¹⁸² Για τις περιπτώσεις 2 και 4 ισχύει κατά την διάταξη του Ν. 4057/12 ισχύει εφαρμογή μόνο των σχετικών διατάξεων του ΥΚ για θέματα αργιών, για θέματα πειθαρχικών παραπτωμάτων και για θέματα πειθαρχικών ποινών ενώ διατηρούνται οι σχετικές ειδικότερες διαδικαστικές διατάξεις σε ισχύ και σε όσες δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη καλύπτονται από αναλογική εφαρμογή του ΥΚ. Βλ. σχετ. ανάλυση Ν. Πανταζής, Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015 σελ 1-4

αυτή είναι κατά ρητή διάταξη του ΥΚ αμεταβίβαστη¹⁸³ και όπως προσθέτει η Νομολογία, ούτε αναπληρώνεται¹⁸⁴. Μάλιστα η άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας, ως άσκηση αρμοδιότητας, είναι υποχρέωση¹⁸⁵ και όχι δικαίωμα¹⁸⁶, το δε όργανο δεν μπορεί να απεκδυθεί αυτής¹⁸⁷. Βέβαια, αναγνωρίζεται η διακριτική ευχέρεια των μονοπρόσωπων πειθαρχικών οργάνων για την άσκηση της εξουσίας τους αυτής, πλην όλων και περισσότερων εξαιρέσεων, όπου ορίζεται ρητά από τον ΥΚ¹⁸⁸ η δέσμια αρμοδιότητα άσκησης πειθαρχικών πράξεων από τα πειθαρχικά όργανα.

Ούτως, το πειθαρχικό προνόμιο, η εξουσία δηλαδή πειθαρχικού ελέγχου στον ισχύοντα Ελληνικό Υπαλληλικό Κώδικα (ΥΚ)¹⁸⁹ αναφέρεται στο άρθρο 110 περί της δίωξης των πειθαρχικών παραπτώματων, το οποίο ορίζει πως η δίωξη και η τιμωρία πειθαρχικών παραπτώματων αποτελεί καθήκον που ανήκει στα πειθαρχικά μόνο όργανα. Στο δε άρθρο 116 του ΥΚ, «περί των Πειθαρχικών οργάνων», αναφέρεται ότι «Πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους ασκούν: α) οι πειθαρχικώς προϊστάμενοί τους, β) το διοικητικό συμβούλιο νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου για τους υπαλλήλους του νομικού προσώπου, γ) το πειθαρχικό συμβούλιο του οικείου φορέα, δ) το πειθαρχικό συμβούλιο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για τις περιπτώσεις της παραγράφου 4 του άρθρου 117 του παρόντος, ε) το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, στ) ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, ζ), το διοικητικό εφετείο και η) το Συμβούλιο της Επικρατείας. Η απαρίθμηση των οργάνων αυτών που ασκούν πειθαρχική εξουσία είναι αποκλειστική¹⁹⁰, δεν είναι δυνατή η πειθαρχική δίωξη από άλλο όργανο εκτός των ανωτέρων επτά αναφερόμενων οργάνων ή εάν αυτή ασκηθεί, δεν είναι έγκυρη.

Το άρθρο 116 του ΥΚ με την αποκλειστική απαρίθμηση των πειθαρχικών οργάνων ουσιαστικά μας αναγνωρίζει τέσσερα διαφορετικά είδη πειθαρχικών οργάνων, που

¹⁸³ Αρ. 118 ΥΚ παρ. 2 και αρ. 122 παρ. 2 ΚΔΥ «Η αρμοδιότητα των πειθαρχικώς προϊσταμένων είναι αμεταβίβαστη, εκτός εάν από διάταξη νόμου προβλέπεται διαφορετικά.»

¹⁸⁴ Βλ. σχετ. 1726/1998 ΣτΕ

¹⁸⁵ Αρ. 110 ΥΚ «Η δίωξη και η τιμωρία πειθαρχικών παραπτώματων αποτελεί καθήκον των πειθαρχικών οργάνων»

¹⁸⁶ Αναγνωρίζεται όμως μεγάλη μορφή διακριτικής ευχέρειας, πλην περιπτώσεων όπου ο ΥΚ ορίζει δέσμια αρμοδιότητα των αρμοδίων οργάνων για άσκηση πειθαρχικών πράξεων όπως στα αρ.

¹⁸⁷ Σ. Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, συλλογικό έργο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010, σελ 17.

¹⁸⁸ Οι περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας πειθαρχικών πράξεων στο πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων ορίζονται ρητά στον Υπαλληλικό Κώδικα στα Αρ. 110 παρ 2, αρ. 114 παρ. 6, αρ. 123 παρ 1, αρ 126 παρ. 4, αρ. 127 παρ. 1, αρ. 129 παρ. 3 και αρ. 130 παρ 3-4.

¹⁸⁹ Ν. 3528/07 (ΦΕΚ 26 Α/9-2-2007) Κώδικας Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.

¹⁹⁰ Ν. Πανταζής, Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015 σελ 222

ασκούν πειθαρχική εξουσία, 1) του πειθαρχικούς προϊσταμένους του άρθρου 117, 2) τα πειθαρχικά και διοικητικά συμβούλια¹⁹¹, 3) τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης 4) τα Δικαστήρια. Όπως είναι φανερό, τα όργανα αυτά δεν τελούν υποχρεωτικά σε ιεραρχική εξάρτηση με τα ελεγχόμενα πρόσωπα, αλλά ασκούν δοτή αρμοδιότητα εκ του Νόμου. Τα πειθαρχικά αυτά όργανα ασκούν την δίωξη και την τιμωρία των πειθαρχικών παραπτωμάτων, κατά το μέρος της αρμοδιότητάς τους, τόσο όσον αφορά το προσωπικό το οποίο υπάγεται οργανικά σε αυτά κατά τον χρόνο τέλεσης της πράξης, όσο και κατά την βαρύτητα της ποινής που επισύρει το παράπτωμα, λόγω της διασύνδεσης κάποιων ενδεικτικών παραπτωμάτων με ποινές¹⁹².

Σχετικά με την έννοια του πειθαρχικού προϊστάμενου ο ΥΚ στο άρθρο 117 αναφέρει ρητά και αναλυτικά ποια ιεραρχικά όργανα αποτελούν τους πειθαρχικούς προϊσταμένους¹⁹³ και μάλιστα ως προς ποιους υπαλλήλους, λογίζονται ως τέτοιοι. Με το άρθρο 117 του ΥΚ γίνεται σαφές ότι δεν λογίζεται ως πειθαρχικός προϊστάμενος των υφιστάμενων του οργάνων, κάθε ιεραρχικό όργανο. Εντούτοις όμως, η ιεραρχική οργάνωση μιας υπηρεσίας εμφανίζεται με την διάταξη αυτή να ταυτίζεται με τον πειθαρχικό έλεγχο, μέχρι τουλάχιστον, το επίπεδο προϊστάμενου διεύθυνσης. Ο

¹⁹¹ Όσον αφορά τα Δ.Σ. των ΝΠΔΔ αυτά λειτουργούν ως μονομελή όργανα, δηλαδή έχουν την αρμοδιότητα επιβολής ποινής βάσει του άρθρου 119 επίπληξης και προστίμου μέχρι 3 μήνες, χωρίς όμως να αποκλείεται η συντρέχουσα και παράλληλη αρμοδιότητα του Προέδρου του ΝΠΔΔ κατά αρ. 117 ΥΚ, περ. δ' για άσκηση δίωξης και επιβολής ποινής επίπληξης και προστίμου, αν όμως ο Πρόεδρος του ΝΠΔΔ κρίνει ότι πρέπει να επιβληθεί πρόστιμο πάνω από 1 μήνα και μέχρι 3 μήνες έχει την δυνατότητα παραπομπής στο Δ.Σ. του ΝΠΔΔ κατ' αρ. 118 παρ. 6.

¹⁹² Άρθρο 109 ΥΚ παρ. 1 περ. η «η ποινή της οριστικής παύσης, η οποία μπορεί να επιβληθεί μόνο για τα ακόλουθα παραπτώματα: της παράβασης του άρθρου 107 παράγραφος 1α του παρόντος, της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς νόμους...]»

¹⁹³ Άρθρο 117 ΥΚ «Πειθαρχικώς προϊστάμενοι» 1. Πειθαρχικώς προϊστάμενοι των υπαλλήλων των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητά τους είναι: α) ο Υπουργός, β) ο Γενικός Γραμματέας Υπουργείου ή Γενικής Γραμματείας, γ) ο Γενικός Γραμματέας αυτοτελούς υπηρεσίας, δ) ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ε) ο Ειδικός Γραμματέας, στ) ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ζ) ο προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης, η) ο προϊστάμενος διεύθυνσης. 2. Επίσης πειθαρχικώς προϊστάμενοι είναι: α) Ο αρχηγός των ενόπλων δυνάμεων και οι αρχηγοί του στρατού, του ναυτικού και της αεροπορίας, των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος για τους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς. β) Οι διοικητές μονάδων και σχολών των ενόπλων δυνάμεων, των σωμάτων ασφαλείας και του λιμενικού σώματος για τους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς. γ) Οι διευθυντές καταστημάτων ή οι προϊστάμενοι υπηρεσιών εφόσον είναι ανώτατοι ή ανώτεροι αξιωματικοί, για τους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς. δ) Ο διοικητής του Αγίου Όρους για όλους τους πολιτικούς υπαλλήλους που υπάγονται στην αρμοδιότητά του. ε) Ο πρόεδρος ή ο επικεφαλής ανεξάρτητης διοικητικής αρχής για τους υπαλλήλους της. 3. Πειθαρχικώς προϊστάμενοι για τους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είναι: α) Ο διοικητής ή ο πρόεδρος του συλλογικού οργάνου, ο οποίος ασκεί διοίκηση, ο υποδιοικητής, ο γενικός γραμματέας ή ο αναπληρωτής γενικός γραμματέας, για όλους τους υπαλλήλους του νομικού προσώπου. β) Ο πρόεδρος της Ακαδημίας Αθηνών για τους υπαλλήλους της. γ) Ο πρύτανης ΑΕΙ για όλους τους υπαλλήλους αυτού και ο κοσμήτορας σχολής για τους υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτόν. δ) Ο προϊστάμενος γενικής διεύθυνσης ή ο προϊστάμενος διεύθυνσης για τους υπαλλήλους που υπάγονται σε αυτούς.

Ναυπλιώτης θεωρεί¹⁹⁴ ότι η διακοπή της σύνδεσης στο επίπεδο διεύθυνσης, συνιστά μια αποδυνάμωση της ταύτισης ιεραρχικού και πειθαρχικού ελέγχου. Όμως όπως έχουμε δει στην παρούσα μελέτη η ταύτιση του ιεραρχικού και του πειθαρχικού ελέγχου είναι ταύτιση οργάνωσης και όχι ταύτισης αρμοδιότητας. Μάλιστα αυτό επιβεβαιώνεται και από το θετικό πειθαρχικό δίκαιο στο αρ. 118 του ΥΚ¹⁹⁵ όπου ορίζεται ότι αρμόδιος πειθαρχικώς προϊστάμενος είναι εκείνος στον οποίο υπάγεται οργανικά ο υπάλληλος, κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος. Η οργανική υπαγωγή του υπαλλήλου, στο οργανωμένο δημόσιο σύνολο, αποτελεί τον αναγκαίο όρο για την αρμοδιότητα άσκησης πειθαρχικού ελέγχου και όχι συλλήβδην η ιεραρχική υπαγωγή ενός προσώπου σε άλλο¹⁹⁶.

Στις περιπτώσεις δε διάθεσης ή απόσπασης υπαλλήλου, το άρθρο 118 παρ 3 του ΥΚ ορίζει ότι την πειθαρχική αρμοδιότητα φέρει αποκλειστικά ο προϊστάμενος της υπηρεσίας στην οποία υπηρετεί ο υπάλληλος κατά το χρόνο τέλεσης του πειθαρχικού παραπτώματος, εφόσον το πειθαρχικό παράπτωμα σχετίζεται με την άσκηση καθηκόντων του, στην υπηρεσία αυτή. Συνεπώς η οργανική υπηρεσία ενός αποσπασμένου υπαλλήλου αποξενώνεται της αρμοδιότητας άσκησης πειθαρχικού ελέγχου για όσο χρόνο αυτός υπηρετεί εκτός αυτής και για όσα παραπτώματα του συσχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων σε άλλη υπηρεσία.

Αντίστοιχες ρυθμίσεις σχετικά με τα ποια είναι τα πειθαρχικά όργανα που ασκούν πειθαρχική εξουσία για τους υπαλλήλους που υπηρετούν σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) περιλαμβάνονται στο άρθρο 120¹⁹⁷ του Κώδικα Δημοτικών Υπαλλήλων (ΚΔΥ)¹⁹⁸ και στο άρθρο 121¹⁹⁹ του ΚΔΥ περιλαμβάνονται οι αντίστοιχες

¹⁹⁴ Γ. Ναυπλιώτης, ο.π. σελ 28

¹⁹⁵ Αρ. 118 παρ. 2 ΥΚ «Αρμόδιος πειθαρχικώς προϊστάμενος είναι εκείνος στον οποίο υπάγεται οργανικά ο υπάλληλος κατά το χρόνο τέλεσης του παραπτώματος» ταυτόσημη ρύθμιση συναντάμε και στο αρ. 122 του ΚΔΥ.

¹⁹⁶ Άλλο ένα παράδειγμα επιβεβαίωσης από το θετικό δίκαιο της ιδιαιτερότητας της πειθαρχικής εξουσίας από την ιεραρχική. Η ιεραρχική εξουσία ασκείται ένεκα της σχέσης υποταγής ενός υφισταμένου οργάνου σε ένα άλλο προϊστάμενο όργανο, ενώ η πειθαρχική εξουσία ασκείται ένεκα της διασύνδεσης ενός προσώπου σε ένα οργανωμένο δημόσιο σύνολο βλ. σχετικά Σ. Λύτρας ο.π. σελ 136 στην υπ. 27. και κυρίως 114επ.

¹⁹⁷ Αρ. 120 ΚΔΥ «Πειθαρχική εξουσία στους υπαλλήλους ασκούν: α. οι πειθαρχικώς προϊστάμενοί τους, β. η Δημαρχιακή Επιτροπή, γ. το Κοινοτικό Συμβούλιο, δ. η Εκτελεστική Επιτροπή του Ιδρύματος και το Διοικητικό Συμβούλιο του Νομικού Προσώπου, ε. η Εκτελεστική Επιτροπή των Συνδέσμων Δήμων, Κοινοτήτων και Δήμων και Κοινοτήτων, στ. το υπηρεσιακό συμβούλιο, ζ. το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο, η. το Συμβούλιο της Επικρατείας, τα Διοικητικά Εφετεία και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.»

¹⁹⁸ Ν. 3584/07 ΦΕΚ 143 Α/28-6-2007, «Κώδικας Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων».

¹⁹⁹ Αρ. 121 ΚΔΥ «1. Πειθαρχικώς προϊστάμενοι των υπαλλήλων είναι: α. ο Δήμαρχος επί όλων των υπαγομένων στην αρμοδιότητα του υπαλλήλων, β. ο Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης, γ. ο

διατάξεις σχετικά με το ποια όργανα των ΟΤΑ αποτελούν τους πειθαρχικούς προϊσταμένους και ως προς ποιους υπαλλήλους αρμοδιότητας τους. Οι ρυθμίσεις αυτές είναι σχεδόν ταυτόσημες σαν διατύπωση και λογική, με αυτές του ΥΚ, ορίζουν με τρόπο αποκλειστικό ποια είναι τα πειθαρχικά όργανα στους ΟΤΑ, ποιες αρμοδιότητες αυτά έχουν στην πειθαρχική διαδικασία και προσδιορίζουν περιοριστικά τα όργανα που φέρουν την ιδιότητα του πειθαρχικού προϊσταμένου.

Γίνεται σαφές από την συστηματική παράθεση των διατάξεων του θετικού πειθαρχικού δικαίου ότι ο νομοθέτης ορίζει περιοριστικά την αρμοδιότητα άσκησης εξουσίας πειθαρχικού ελέγχου, προσδιορίζοντας ρητά τα όργανα που μπορούν να την ασκούν, όργανα τα οποία προέχονται είτε εντός της ιεραρχικής οργάνωσης του δημοσίου συνόλου όπου υπηρετεί ο υπάλληλος, κυρίως όταν πρόκειται για μονοπρόσωπα όργανα, είτε εκτός, όταν πρόκειται για συλλογικά. Στο σημείο αυτό της μελέτης αποκαλύπτεται πιο έντονα η ανεπάρκεια της κλασσικής θεωρητικής προσέγγισης που θέλει την πειθαρχική εξουσία να αποτελεί μια ειδικότερη μορφή της ιεραρχικής ή ακόμα και την ταύτιση με αυτή. Ως γνωστόν η ιεραρχική εξουσία δεν απονέμεται από τον νομοθέτη αλλά προκύπτει από την ιεραρχική δομή ενός συνόλου και την οργανωτική υπαγωγή ενός υφιστάμενου οργάνου σε ένα προϊστάμενο. Η πειθαρχική όμως εξουσία είναι όμως ιδιαίτερη εξουσία, που θέσπισε και απένειμε περιοριστικά ο Νόμος όχι μέσω οργανωτικής υπαγωγής ιεραρχικά υφιστάμενου οργάνου σε προϊστάμενο, αλλά μέσω της πειθαρχικής αρμοδιότητας προϊσταμένου σε πρόσωπα της πειθαρχικής αρμοδιότητας του. Αρμοδιότητα προϊσταμένου που μάλιστα μεταβάλλεται και ανάλογα με την βαρύτητα της ποινής που μπορεί να επιβάλει.

Εκεί έγκειται η ιδιαιτερότητα και η αυτοτέλεια του πειθαρχικού προνομίου, σε σχέση με το ιεραρχικό. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η πειθαρχική εξουσία μετέρχεται όργανα και αρμοδιότητες της ιεραρχικής αρχής, για να εκδηλώσει τις ενέργειες της, αλλά σε καμία περίπτωση, δεν χάνει τον ειδικό της χαρακτήρα και σκοπό που της απένειμε ο νομοθέτης²⁰⁰.

Προϊστάμενος Διεύθυνσης ή αυτοτελούς Τμήματος, δ. ο Πρόεδρος Κοινότητας, ε. ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος, στ. ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου του Δημοτικού ή Κοινοτικού Νομικού Προσώπου, ζ. ο Πρόεδρος του Συνδέσμου Δήμων, Κοινοτήτων και Δήμων και Κοινοτήτων. 2. Ειδικώς για τα μέλη των Υπηρεσιακών Συμβουλίων σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 6 του παρόντος πειθαρχικώς προϊστάμενος είναι ο Πρόεδρος του Δευτεροβάθμιου Πειθαρχικού Συμβουλίου.

²⁰⁰ Μάλιστα ως εξουσία περιορισμού δικαιωμάτων είναι οριοθετημένη αυστηρά σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας.

Σε συγκεκριμένες κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων²⁰¹, ο Έλληνας νομοθέτης επέλεξε με ειδικά νομοθετήματα να ορίσει τα του πειθαρχικού τους δικαίου, κάποιες φορές αποκλίνοντας από το περιεχόμενο του ΥΚ, αλλά διατηρώντας σε κάθε περίπτωση τις κοινές από το Υ.Κ. έννοιες και διακρίσεις περί των πειθαρχικών προϊσταμένων και των πειθαρχικών αρμοδιοτήτων. Η έννοια και η αρμοδιότητα των πειθαρχικών προϊσταμένων ορίζεται ρητά από τον Νόμο, προς διάκριση από την έννοια και την αρμοδιότητα των ιεραρχικών προϊσταμένων.

Εξαίρεση όμως αποτελούν κατηγορίες εργαζομένων στο Κράτος, που φέρουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, στις οποίες όμως υπάρχει έντονη ταύτιση των ιεραρχικών οργάνων με τα πειθαρχικά όργανα σε τέτοιο βαθμό που σε κάποια νομοθετήματα να γίνεται λόγος για πειθαρχική αρμοδιότητα και δικαιοδοσία των ιεραρχικών οργάνων, τέτοια παραδείγματα συναντάμε σε δημόσια σύνολα αυστηρής πειθαρχίας με έντονη ιεραρχική εξάρτηση²⁰², όπως των αστυνομικών υπαλλήλων²⁰³, μελών των ενόπλων δυνάμεων²⁰⁴, των πυροσβεστικών υπαλλήλων²⁰⁵, μελών του

²⁰¹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι δημόσιοι υπάλληλοι που υπηρετούν στις γραμματείες των Δικαστηρίων, για τους οποίους εφαρμόζεται ειδικός Κώδικας, ο Ν. 2812/00 Κώδικας Δικαστικών Υπαλλήλων. Τα πειθαρχικά τους όργανα ορίζονται στα άρθρα 104-107, η διαφοροποίηση τους δικαιολογείται λόγω παρ. 3 του άρθρου 92 του Συντάγματος «Η πειθαρχική εξουσία στους δικαστικούς υπαλλήλους ασκείται από τους ιεραρχικά προϊσταμένους τους δικαστές ή εισαγγελείς ή επιτρόπους ή υπαλλήλους, καθώς και από υπηρεσιακό συμβούλιο, όπως νόμος ορίζει». Για τους γιατρούς του Ε.Σ.Υ. προβλέπονται τα πειθαρχικά όργανα και οι πειθαρχικές αρμοδιότητες στο αρ. 34 του Ν. 1397/83 και στο αρ. 77 του Ν. 2071/92.

²⁰² Γ. Ναυπλιώτης, Πειθαρχικό δίκαιο, Σάκκουλα 2003 σελ.21 επ., Σ. Λύτρας, Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δημόσιο δίκαιο, Σάκκουλα, 1989, σελ.150.

²⁰³ Για τους οποίους ισχύει το ΠΔ. 120/08 όπου ορίζεται η πειθαρχική αρμοδιότητα στα άρθρα 22, 31, 34 και 36 και γίνεται αναφορά σε πειθαρχικά όργανα και αρμοδιότητα πειθαρχικής δίωξης και ελέγχου. Στο πειθαρχικό δίκαιο των αστυνομικών υπαλλήλων η ταύτιση ιεραρχικού ελέγχου και πειθαρχικού είναι έντονη, καθώς προβλέπεται πειθαρχική αρμοδιότητα στα ιεραρχικά όργανα αντίστοιχη του βαθμού ή των καθηκόντων.

²⁰⁴ Για τους στρατιωτικούς ισχύει ο Ν. 3883/10 », ο οποίος ρυθμίζει κατά τρόπο ενιαίο στα άρθρα 40 έως 53 τα του πειθαρχικού ελέγχου όλων των στελεχών των Ε.Δ. και αναφέρει τα πειθαρχικά όργανα και τα πειθαρχικά συμβούλια, ενώ ισχύουν παράλληλα οι ειδικές διατάξεις των κανονισμών πειθαρχίας των τριών κλάδων, αφού ο παραπάνω νόμος δεν περιλαμβάνει ενιαίες ρυθμίσεις περί του χαρακτηρισμού και της αρμοδιότητας ενός πειθαρχικού οργάνου. Έτσι ισχύουν οι διατάξεις των Κανονισμών των Κλάδων, για τον Στρατό Ξηράς ισχύει ο «Γενικός Κανονισμός Υπηρεσίας στο Στρατό»(ΣΚ 20-1) που κυρώθηκε με το ΠΔ 130/1984, το οποίο ορίζει τα της πειθαρχικής αρμοδιότητας στο αρ. 66 και πειθαρχικής δικαιοδοσίας των οργάνων στο αρ. 67. Για το Πολεμικό Ναυτικό ισχύουν οι «Διατάξεις Π.Ν.» που κυρώθηκαν με το ΠΔ 210/1993 και ορίζουν τα της πειθαρχικής αρμοδιότητας στο αρ. 1707 και πειθαρχικής δικαιοδοσίας των οργάνων στο αρ. 1708-1712. Για την Πολεμική Αεροπορία ισχύει ο «Κανονισμός Πειθαρχίας» που κυρώθηκε με το ΠΔ 60/2009 και ορίζει τα της πειθαρχικής δικαιοδοσίας των οργάνων στα αρ. 14, 17, 20, 21. Παράλληλα, πειθαρχική αρμοδιότητα για το σύνολο του στρατιωτικού προσωπικού, έχουν ο Υπουργός Εθνικής Άμυνας σύμφωνα με το αρ. 40 του ν.3883/10, και ο Αρχηγός ΓΕΕΘΑ σύμφωνα με το αρ. 11 του Ν.2292/95.

²⁰⁵ Για τους οποίους ισχύει το ΠΔ 210/92 και το οποίο ορίζει την αρμοδιότητα οργάνων για άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στο αρ. 69, 70 και τα περί πειθαρχικής δικαιοδοσίας των οργάνων στο αρ. 72.

λιμενικού σώματος²⁰⁶ κ.α. Μέσα στο πλαίσιο αυτού του ιεραρχικά διαρθρωμένου τμήματος της κρατικής μηχανής, παρατηρείται μία λειτουργική ιδιαιτερότητα, που συνίσταται στην έντονη παρουσία του δικαιώματος του κράτους, ως οργανωμένης εξουσίας, να αξιώνει την υπακοή των υφισταμένων προς τους προϊσταμένους τους, έτσι ώστε να διατηρούνται απαρασάλευτες για λόγους δημόσιας τάξης οι διαρκείς προϋποθέσεις λειτουργικής ευρυθμίας²⁰⁷.

Όσον αφορά τους δημοσίους πολιτικούς υπαλλήλους καθίσταται σαφής η βούληση του Έλληνα νομοθέτη να προσεγγίσει με τρόπο ενιαίο, ομοιόμορφο και ισότιμο τα θέματα πειθαρχικής κατάστασης τους. Αυτή η ομοιομορφία της διατύπωσης στο θετικό ελληνικό πειθαρχικό δίκαιο, μας φέρνει στο νου, την προσπάθεια που έχει κάνει ο Γάλλος Νομοθέτης²⁰⁸ για ομοιόμορφη εφαρμογή στο Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο, όσων κανόνων αφορούν δικαιώματα και υποχρεώσεις δημοσίων υπαλλήλων, επιλογή που εκπορεύεται από τον σεβασμό στην συνταγματική αρχή της ισότητας των υπαλλήλων²⁰⁹.

Σημαντική καινοτομία στον ΥΚ είναι η ύπαρξη διοικητικών οργάνων ως οριζόντιων πειθαρχικών προϊσταμένων, που έχουν ειδική πειθαρχική αρμοδιότητα στο σύνολο των υπάλληλων του Δημοσίου (άρα και των ΟΤΑ, χωρίς να μνημονεύονται ως πειθαρχικά όργανα στο ΚΔΥ) και των υπαλλήλων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Ένα τέτοιο όργανο αποτελεί η περίπτωση του Υπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης σύμφωνα με το άρθρο 117 παρ. 4 περ. α' ΥΚ²¹⁰, ενώ ένα άλλο οριζόντιο πειθαρχικό όργανο αποτελεί η περίπτωση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 116 παρ. 1 περ. στ'

²⁰⁶ Σύμφωνα με το άρθρο του Ν. 3922/11 και του αρ. 129 του Ν. 3079/2002 σε ότι αφορά τον πειθαρχικό έλεγχο τα στελέχη του Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ. εξομοιώνονται με τα στελέχη του Πολεμικού Ναυτικού, καθώς δεν έχει εκδοθεί Π.Δ. σχετικά με τον πειθαρχικό τους έλεγχο εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις του Π.Δ. 210/1993 «Διατάξεις Π.Ν.».

²⁰⁷ Α. Παπαδαμάκης, Η ανυπακοή του στρατιωτικού, Σάκκουλας, 1994 σελ.2επ.

²⁰⁸ F. Colin, Droit de la Fonction Publique, Lextenso, 2010, σελ 32 και αναλυτικά στο επόμενη παράγραφο σχετ. με το Γαλλικό Θετικό πειθαρχικό Δίκαιο και το πειθαρχικό προνόμιο.

²⁰⁹ Βλ. σχετ. Χ. Φθενάκης Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, 2000, σελ 51

²¹⁰ Άρθρο 117 παρ. 4 περ. α' ΥΚ «Πειθαρχική εξουσία μπορεί να ασκεί και ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: α) στους υπαλλήλους του Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για ανάρμοστη συμπεριφορά προς τους πολίτες, αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτησή τους, μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, άρνηση συνεργασίας με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.), παράλειψη ανάρτησης ή πλημμελή ανάρτηση πράξεων που προβλέπονται από την παρ. 4 του άρθρου 2 του ν. 3861/2010 και μη εφαρμογή των περί απλούστευσης των διαδικασιών και καταπολέμησης της γραφειοκρατίας διατάξεων, β) στους υπαλλήλους των Κ.Ε.Π. για οποιοδήποτε πειθαρχικό παράπτωμα. Ειδικά για τους υπαλλήλους των Κ.Ε.Π. που ανήκουν στους ΟΤΑ ο Υπουργός Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μπορεί να ασκεί πειθαρχική δίωξη ενώπιον του αρμοδίου οργάνου κατά την κείμενη νομοθεσία.»

ΥΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. δ' του Ν. 3074/02²¹¹. Η ύπαρξη δύο τέτοιων οριζόντιων πειθαρχικών οργάνων με αρμοδιότητες πειθαρχικών ερευνών αλλά άσκησης πειθαρχικής δίωξης, για το σύνολο των υπαλλήλων που υπηρετούν στο Δημόσιο, είναι καινοφανής στο ελληνικό πειθαρχικό δίκαιο αλλά δείχνει την βούληση του νομοθέτη για νέες επάλληλες μορφές γραφειοκρατικής οργάνωσης του πειθαρχικού ελέγχου, πέρα από την κλασική υπάλληλη οργάνωση. Βέβαια ήδη με ειδικό νόμο²¹² έχουν προβλεφθεί διευρυμένες πειθαρχικές ανακριτικές εξουσίες και δικαίωμα διεξαγωγής Ε.Δ.Ε. για το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, αυτοτελές σώμα της Δημόσιας Διοίκησης υπαγόμενος απευθείας στον Υπουργό με οριζόντια πειθαρχική αρμοδιότητα και αυτό το σύνολο της δημόσιας διοίκησης.

Συμπερασματικά, όσον αφορά την πειθαρχική αρμοδιότητα το ελληνικό θετικό δίκαιο κάνει ρητή διάκριση στους ιεραρχικούς προϊσταμένους και στους πειθαρχικούς προϊσταμένους. Αυτή η διάκριση είναι διάκριση αρμοδιότητας, η οποία απονέμεται από τον νόμο σε συγκεκριμένα όργανα, ταυτίζεται δε με την ιεραρχική οργάνωση των οργάνων μιας υπηρεσίας, μέχρι όμως το επίπεδο οργάνου που προϊστανται υπηρεσίας επίπεδου διεύθυνσης. Μάλιστα, αν εξετάσουμε προσεχτικά την ταύτιση ιεραρχικής οργάνωσης και πειθαρχικού ελέγχου, καταλήγουμε στο συμπέρασμα με την ταύτιση αυτή προκύπτουν τα μονοπρόσωπα πειθαρχικά όργανα. Στα μονοπρόσωπα πειθαρχικά όργανα ο νομοθέτης έδωσε από την κυρωτική πειθαρχική εξουσία, αρμοδιότητες

²¹¹ Ν. 3074/02 αρ. 2 παρ. 2 περ. δ' [Ο Γενικός Επιθεωρητής] «Διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες στο Δημόσιο, τα ν.π.δ.δ., τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, τις επιχειρήσεις τους, τα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις, τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. [...] Διεξάγει ο ίδιος ή με τους Βοηθούς του ή τους Ειδικούς Επιθεωρητές που υπηρετούν στο Γραφείο του ή τα αρμόδια όργανα των φορέων του πρώτου εδαφίου Ε.Δ.Ε. και, σε κάθε περίπτωση, μπορεί να ασκήσει ή να διατάξει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων».

²¹² Ν. 2477/1997 αρ. 8 παρ. 4 «Αν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί μη σύννομη ή αντιδεοντολογική συμπεριφορά λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης νομικού προσώπου, η έκθεση του Επιθεωρητή - Ελεγκτή διαβιβάζεται από το Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. στο αρμόδιο όργανο, με πρόταση για την άσκηση πειθαρχικού ελέγχου κατά του υπαιτίου ή τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο. Σε κάθε περίπτωση ο Ειδικός Γραμματέας μπορεί να προκαλέσει τη διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης το πόρισμα της οποίας, πλήρως τεκμηριωμένο, γνωστοποιείται αμέσως στο Ειδικό Γραμματέα. Η άσκηση πειθαρχικής δίωξης και η ενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης αποτελούν δέσμια διοικητική ενέργεια για τα αρμόδια όργανα. Η ένορκη διοικητική εξέταση ενεργείται από Επιθεωρητές - Ελεγκτές ή και Βοηθούς Επιθεωρητές - Ελεγκτές του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. που προτείνονται από το Ειδικό Γραμματέα και ένα μόνιμο δημόσιο υπάλληλο με βαθμό τουλάχιστον Α' της ελεγχόμενης υπηρεσίας ή του Υπουργείου που την εποπτεύει ή και άλλου Υπουργείου. Η ένορκη διοικητική εξέταση διενεργείται σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν τον οικείο φορέα. Αν δεν προβλέπονται ειδικές διατάξεις, εφαρμόζονται αναλόγως οι σχετικές διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα.

επιβολής ποινών ή σsonος σημασίας, κυρίως τις ποινές της έγγραφης επίπληξης και του προστίμου²¹³. Για τα παραπτώματα και τις ποινές μεγαλύτερης σπουδαιότητας ο νομοθέτης, τα ενέταξε στην αποκλειστική αρμοδιότητα συλλογικών πειθαρχικών οργάνων²¹⁴ τα οποία άλλωστε κείτονται εκτός της ιεραρχικής οργάνωσης μιας υπηρεσίας ή κάποια από αυτά, ιδίως το δευτεροβάθμιο υπηρεσιακό συμβούλιο έχουν και διοικητική αυτοτέλεια. Καθίσταται φανερή η βούληση του Έλληνα νομοθέτη να επιλέγει για θέματα περιορισμού των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των υπαλλήλων, όπως είναι τα θέματα πειθαρχικού ελέγχου, να επιλαμβάνονται με αποφασιστικές αρμοδιότητες όχι μονοπρόσωπα όργανα, όπως συνέβαινε στο παρελθόν και ιδίως στα πρώτα πειθαρχικά νομοθετικά κείμενα, αλλά όργανα συλλογικά, τα οποία περιβάλλονται με περισσότερα εχέγγυα αμερόληπτης και αντικειμενικής κρίσης.

Θα ήταν όμως μεγάλη αβελτηρία της παρούσας μελέτης, αν δεν τονιζόταν η σημαντική αρμοδιότητα των μονοπρόσωπων πειθαρχικών οργάνων όσον αφορά τις ανακριτικές εξουσίες του πειθαρχικού προνομίου και τα πρόσωπα στα οποία ανατίθεται οι εξουσίες πειθαρχικών ανακριτικών πράξεων ή ερευνών και εκκίνησης πειθαρχικής δίωξης. Το χαρακτηριστικό του πειθαρχικού προνομίου όσον αφορά τις αρμοδιότητες της άσκησης πειθαρχικής προκαταρκτικής εξέτασης και της Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης (ΕΔΕ), είναι ότι αυτές αποτελούν αρμοδιότητες πειθαρχικής ανάκρισης που δεν συνεπάγονται όμως την δίωξη του υπαλλήλου, αποσκοπούν στην διαμόρφωση γνώμης. Ενώ, οι αρμοδιότητες της άσκησης πειθαρχικής δίωξης από τους πειθαρχικούς προϊσταμένους δια της κλήσης σε απολογία ή παραπομπής σε πειθαρχικό συμβούλιο, αποτελούν αμιγώς πειθαρχικές αρμοδιότητες που αποσκοπούν στην πειθαρχική τιμώρηση του υπαλλήλου.

Προκαταρκτική εξέταση είναι η άτυπη συλλογή και καταγραφή στοιχείων για να διαπιστωθεί η τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος και οι συνθήκες τέλεσής του και τυγχάνει στην αρμοδιότητα όλων των πειθαρχικών προϊσταμένων οι οποίοι μπορούν

²¹³ ΥΚ Άρθρο 118 παρ. 1 «Όλοι οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι μπορούν να επιβάλουν την ποινή της έγγραφης επίπληξης. Την ποινή του προστίμου μπορούν να επιβάλλουν οι εξής με τις πιο κάτω διακρίσεις: α) Ο Υπουργός ζ) Ο προϊστάμενος διεύθυνσης έως και το ένα τέταρτο των μηνιαίων αποδοχών» και ΚΔΥ άρθρο 122 παρ. 1 «Όλοι οι πειθαρχικώς προϊστάμενοι μπορούν να επιβάλουν την ποινή της έγγραφης επίπληξης. Την ποινή του προστίμου μπορούν να επιβάλουν οι εξής, με τις πιο κάτω διακρίσεις: α. ο Δήμαρχος, ο Πρόεδρος της Κοινότητας, ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου Ιδρύματος, ο Πρόεδρος Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου ή γ. ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης ή Αυτοτελούς Τμήματος, έως και το ένα έκτο των μηνιαίων αποδοχών».

²¹⁴ ΥΚ Άρθρο 120 παρ. 1 « Τα πειθαρχικά συμβούλια μπορεί να επιβάλουν οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή» και ΚΔΥ άρθρο 124 παρ. 1. «Τα Υπηρεσιακά Συμβούλια μπορούν να επιβάλουν οποιαδήποτε πειθαρχική ποινή».

να την διεξάγουν είτε οι ίδιοι, είτε να παραγγείλουν την διεξαγωγή της σε άλλους υπαλλήλους²¹⁵. Η δυνατότητα μεταβίβασης της αρμοδιότητας διεξαγωγής προκαταρκτικής εξέτασης προκύπτει από την διατύπωση της παρ. 2 αρ. 125 του ΥΚ²¹⁶. Εν προκειμένω όμως, ο υπάλληλος στο οποίο ανατίθεται η διεξαγωγή της προκαταρκτικής εξέτασης συντάσσει έκθεση που υποβάλλεται στον πειθαρχικό προϊστάμενο που τον διέταξε. Αυτή η δυνατότητα μεταβίβασης πειθαρχικού ελέγχου, έστω και γνωμοδοτικού, αποτελεί μια εξαίρεση από την αρχή του αμεταβίβαστου της πειθαρχικής αρμοδιότητας. Το περιεχόμενο της αρμοδιότητας αυτής προκύπτει από τον ΥΚ και αναφέρεται στην εξουσία του διενεργούντος την έρευνα υπαλλήλου στην 1) σύνταξη σχετικής έκθεσης και 2) στην συλλογή ή καταγραφή στοιχείων. Δεν απαγορεύεται φυσικά να ζητηθεί και η άποψη του ελεγχόμενου υπαλλήλου, χωρίς κάτι τέτοιο να είναι υποχρεωτικό, καθώς το αρμόδιο πειθαρχικό όργανο δεν έχει ακόμα μορφώσει άποψη για το αν θα ασκήσει πειθαρχική δίωξη, συνεπώς δεν υπάρχουν ακόμα δυσμενείς συνέπειες από εκτελεστές πράξεις για να ενεργοποιηθεί το δικαίωμα στην προηγούμενη ακρόαση. Εφόσον, ο αρμόδιος πειθαρχικός προϊστάμενος θεωρεί ότι υπάρχουν βάσιμες ενδείξεις τέλεσης πειθαρχικού παραπτώματος, έχει τότε απόλυτη διακριτική ευχέρεια στα πλαίσια της προκαταρκτικής εξέτασης να ασκήσει πειθαρχική δίωξη, καλώντας σε απολογία τον υπάλληλο ή να κλείσει την εξέταση του. Δεδομένου ότι το δικαίωμα άσκησης προκαταρκτικής εξέτασης είναι αυτοτελές για κάθε προϊστάμενο μπορούν να ασκηθούν πολλές προκαταρκτικές εξετάσεις για το ίδιο αδίκημα, από διαφορετικούς όμως πειθαρχικούς προϊσταμένους²¹⁷. Καθώς η διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης όπως και ΕΔΕ αντίστοιχα, δεν συνιστά άσκηση πειθαρχικής δίωξης²¹⁸, δεν υπάρχει η απαγόρευση της αρχής της διπλής τιμώρησης του *ne bis in idem* και έτσι μπορούν να ασκηθούν πολλές ταυτόχρονα που αφορούν τον ίδιο υπάλληλο και για το ίδιο παράπτωμα.

Όσον αφορά την Ένορκη Διοικητική εξέταση, αυτή αποτελεί ειδική αρμοδιότητα ανακριτικής πειθαρχικής εξουσίας που έχει κάθε πειθαρχικός προϊστάμενος προς διαπίστωση της τέλεσης πειθαρχικού παραπτώματος και τον προσδιορισμό των

²¹⁵ βλ. σχετ. Ν. Πανταζής, Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015 σελ 267επ

²¹⁶ Αρ. 125 ΥΚ παρ 2. «Προκαταρκτική εξέταση μπορεί να ενεργήσει ή να διὰ τὰ ξ ε ι κάθε πειθαρχικώς προϊστάμενος του υπαλλήλου»

²¹⁷ Αυτό προκύπτει μάλιστα και ρητά από το την παρ. 2 του αρ. 125 ΥΚ «Στην περίπτωση αυτή (σημ: της θέσης της εξέτασης στο αρχείο) δεν αποκλείεται η ενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης από ανώτερο πειθαρχικώς προϊστάμενο».

²¹⁸ Ν. Πανταζής, ο.π. σελ 267 και 271.

προσώπων που τυχόν ευθύνονται, καθώς και στη διερεύνηση των συνθηκών κάτω από τις οποίες αυτό έχει τελεστεί²¹⁹. Ο πειθαρχικός προϊστάμενος μπορεί να διατάξει κατά την διακριτική του ευχέρεια, όπως και άλλωστε και στην προκαταρκτική εξέταση, την διεξαγωγή ΕΔΕ. Η ΕΔΕ διενεργείται όχι από τον ίδιο τον πειθαρχικό προϊστάμενο, αλλά ανατίθεται η διενέργεια της με πράξη του πειθαρχικού προϊσταμένου, σε συγκεκριμένο υπάλληλο, ομοιόβαθμο ή ανώτερο του ελεγχόμενου υπαλλήλου. Ο υπάλληλος που του ανατίθεται η διενέργεια της ΕΔΕ έχει εξουσίες ανακριτικές²²⁰ 1) ένορκης εξέτασης μαρτύρων, 2) ανωμοτί εξέτασης του ελεγχόμενου υπαλλήλου 3) διενέργεια αυτοψίας και 4) σύνταξης πορίσματος. Η εντολή διενέργειας ΕΔΕ μπορεί να στρέφεται είτε κατά συγκεκριμένου υπαλλήλου είτε να είναι γενική, οπότε σε αυτήν την περίπτωση, αν κατά το πόρισμα της ΕΔΕ προτείνεται η πειθαρχική παραπομπή συγκεκριμένου υπαλλήλου τότε θα πρέπει να διενεργηθεί ανάκριση στο πειθαρχικό συμβούλιο (ή και συμπληρωματική ανάκριση) για να μπορέσει ο ελεγχόμενος υπάλληλος να εκθέσει τις απόψεις του και να προτείνει μάρτυρες. Η πειθαρχική εξουσία του υπαλλήλου στο οποίο ανατίθεται η διενέργεια ΕΔΕ αποτελεί και αυτή εξαίρεση της αρχής του αμεταβίβαστου της πειθαρχικής αρμοδιότητας, εξαίρεση όμως που προβλέπεται ρητά από τον Νόμο. Τόσο η ΕΔΕ όσο και η προκαταρκτική εξέταση δεν αποτελούν υποχρεωτικά στάδια της πειθαρχικής διαδικασίας, ούτε συνιστούν πειθαρχική δίωξη, ενώ τυχόν απολογία του υπαλλήλου που δόθηκε σε αυτά, δεν αναπληρώνει²²¹ την κλήση σε απολογία πριν την επιβολή ποινής που θέτει ως υποχρέωση το αρ. 134 του ΥΚ. Η σημαντικότητα όμως της ολοκλήρωσης μιας ΕΔΕ και της υποβολής του πορίσματος από τον διενεργήσαντα υπάλληλο στον πειθαρχικό προϊστάμενο που το διέταξε, έγκειται στην δέσμευση του πειθαρχικού προϊσταμένου²²² να ασκήσει πειθαρχική δίωξη εφόσον από το πόρισμα διαπιστώνεται η διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος. Αποτελεί σε αυτήν την περίπτωση πράξη δέσμιας αρμοδιότητας, σε αντίθεση με το Γαλλικό Δίκαιο όπου αναγνωρίζεται²²³ σε κάθε περίπτωση η απόλυτη διακριτική ευχέρεια του πειθαρχικού προϊσταμένου.

²¹⁹ βλ. σχετ. Ν. Πανταζής, ο.π. σελ 271επ

²²⁰ Άρ. 125, 126, 127, 129, 130, 131 και 132 του ΥΚ.

²²¹ Ν. Πανταζής, ο.π. σελ 250

²²² Άρ. 126 παρ. 4 ΥΚ «την έκθεση διαπιστώνεται η διάπραξη πειθαρχικού παραπτώματος από συγκεκριμένο υπάλληλο, ο πειθαρχικώς προϊστάμενος υποχρεούται να ασκήσει πειθαρχική δίωξη».

²²³ Βλ. Αναλυτικά σε F. Laurie, La faute disciplinaire dans la fonction publique, PUAM, Aix Marseille, 2002, σελ 130, 517 και 609

Από την εξέταση του θετικού πειθαρχικού δικαίου, διαπιστώνουμε ότι και άλλα πρόσωπα πλην των πειθαρχικών προϊσταμένων, μετέρχονται αρμοδιοτήτων που προσιδιάζουν στο πειθαρχικό προνόμιο. Οι αρμοδιότητες όμως αυτές είναι προδιαγεγραμμένες από τον Νόμο περιοριστικά για τις προκαταρκτικές έρευνες και ΕΔΕ, η δε πειθαρχική αρμοδιότητα των προσώπων αυτών αποκτάται με ανάθεση πειθαρχικής εξουσίας από τον πειθαρχικό προϊστάμενο για συγκεκριμένη μόνο υπόθεση και συνίσταται στην άσκηση ανακριτικής εξουσίας, η οποία και παύει αυτοδικαίως με το πέρας της υποβολής πορίσματος. Τα όργανα που αποκτούν την σχετική πειθαρχική ανακριτική εξουσία δεν απαιτείται να είναι εντός της ίδιας οργανικής υπηρεσίας ή να είναι ιεραρχικοί προϊστάμενοι του ελεγχόμενου υπαλλήλου, αρκεί να είναι και ομοιόβαθμοι του. Με την εξαίρεση αυτή της μεταβίβασης πειθαρχικής εξουσίας εκτός των πειθαρχικών οργάνων και προϊσταμένων, επιβεβαιώνεται η παραδοχή, ότι πειθαρχικό προνόμιο αποτελεί η ειδική αρμοδιότητα που απονέμει ρητά μόνο ο Νόμος και όχι η ιεραρχική οργάνωση της υπηρεσίας.

Τέλος, σημαντική έκφραση της πειθαρχικής εξουσίας αποτελεί η άσκηση της πειθαρχικής δίωξης, η οποία στο Ελληνικό Δίκαιο ανήκει αποκλειστικά στους πειθαρχικούς προϊσταμένους. Η πειθαρχική δίωξη εκκινεί με την κλήση σε απολογία ή με την παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο, όταν το αρμόδιο όργανο έχει μορφώσει ικανή άποψη για την τέλεση παραπτώματος, άποψη που μπορεί να προήλθε είτε από προκαταρκτική έρευνα ή ΕΔΕ ή και από ίδια γνώση και αντίληψη του οργάνου. Η άσκηση της εξουσίας πειθαρχικής δίωξης είναι αυτοτελές δικαίωμα²²⁴ για όλους τους πειθαρχικούς προϊσταμένους, έτσι κάθε πειθαρχικός προϊστάμενος έχει δικαίωμα (ενίοτε και υποχρέωση²²⁵) να ασκήσει πειθαρχική δίωξη. Η δέσμια αρμοδιότητα που θεσπίζει ο Έλληνας νομοθέτης για τους πειθαρχικούς προϊστάμενους προς την άσκηση πειθαρχικής δίωξης, τόσο μέσα από τον ΥΚ όσο και από άλλα ειδικά νομοθετήματα²²⁶, αποτελεί καινοτομία του ελληνικού πειθαρχικού σε σχέση με το παρελθόν. Η εκτίμηση από τους πειθαρχικούς προϊσταμένους της σκοπιμότητας άσκησης πειθαρχικής δίωξης για μια συμπεριφορά, μετά από τις νέες αλλαγές το 2012

²²⁴ Ν. Πανταζής, ο.π. σελ 247

²²⁵ Αρ. 110 παρ 2, αρ. 114 παρ. 6, αρ. 123 παρ 1, αρ 126 παρ. 4, αρ. 127 παρ. 1, αρ. 129 παρ. 3 και αρ. 130 παρ 3-4 ΥΚ

²²⁶ Αρ. 14 παρ. 7 Ν. 3345/2005 για υποχρεωτική άσκηση πειθαρχικής δίωξης μετά από έλεγχο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και μετά από έλεγχο των Σωμάτων Επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης και αρ. 4 παρ 5 περ. β του Ν. 3074/2002 μετά από ΕΔΕ του του Ειδικού Γραμματέα του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και αρ. 129 ΚΔΔικ. μετά από αίτηση του Δικαστηρίου για παράληψη εμπρόθεσμης διαβίβασης διοικητικού φακέλου, βλ σχετ. 655/2008 ΔΕφΑθ.

του ΥΚ, αποτελεί πράξη δέσμια αρμοδιότητας στο βαθμό που τυποποιούνται συγκεκριμένα παραπτώματα και ορίζεται ρητά πλέον στο αρ.110 ΥΚ ως «καθήκον». Ωστόσο, τον ορθό νομικό χαρακτηρισμό του παραπτώματος τον κάνουν οι πειθαρχικοί προϊστάμενοι, μονοπρόσωποι ή συλλογικοί. Έτσι η δέσμια αρμοδιότητα άσκησης δίωξης μπορεί να παρακαμφθεί, εφόσον κατά αιτιολογημένη εκτίμηση του πειθαρχικού προϊσταμένου, μια συμπεριφορά, κατά τον ορθό της νομικό χαρακτηρισμό, δεν εμπίπτει στο περιεχόμενο ενός παραπτώματος. Η εξουσία όμως των πειθαρχικών προϊσταμένων για ορθό νομικό χαρακτηρισμό, περιορίζεται στις περιπτώσεις όπου υπάρχει προηγούμενη ΕΔΕ, ή αιτιολογημένη έρευνα υπηρεσιών ή Σωμάτων Επιθεώρησης. Στις περιπτώσεις αυτές, βάσει ρητών νομοθετικών διατάξεων, ο πειθαρχικός προϊστάμενος έχει υποχρέωση άσκησης δίωξης και δεν μπορεί να διαφοροποιηθεί από τον νομικό χαρακτηρισμό που του έχει υποβληθεί.

Αν ασκήθηκε πρώτη²²⁷ πειθαρχική δίωξη, δεν μπορεί να ασκηθεί για το ίδιο παράπτωμα²²⁸ και δεύτερη²²⁹, ενώ όπως ορίζει και η Νομολογία²³⁰ δεν υπάρχει ιεραρχία πειθαρχικών προϊσταμένων για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης. Η απαγόρευση άσκησης πειθαρχικής δίωξης για το ίδιο παράπτωμα γίνεται κατ' εφαρμογή της αρχής του *ne bis in idem*²³¹, για την αποτροπή δηλαδή της διπλής τιμώρησης.

Άλλο θέμα είναι όμως η αρμοδιότητα της ιεραρχίας των πειθαρχικών οργάνων για την επιβολή κρίσης περί πολλών ασκηθέντων διώξεων ταυτόχρονα για διαφορετικό

²²⁷ Αρ. 118 παρ. 5.ΥΚ «Αν έχουν επιληφθεί αρμοδίως περισσότεροι πειθαρχικός προϊστάμενοι, η πειθαρχική διαδικασία συνεχίζεται μόνο από εκείνον που κάλεσε πρώτος σε απολογία τον υπάλληλο»

²²⁸ Για να θεωρηθεί ίδιο παράπτωμα θα πρέπει να υπάρχει ταυτότητα πραγματικών και νομικών περιστατικών. Βλ. σχετ. σε 408/2006 ΣτΕ, 2744/2002 ΣτΕ, 3733/1999 ΣτΕ.

²²⁹ Η απαγόρευση άσκησης δεύτερης πειθαρχικής δίωξης προβλέπεται ρητά στο αρ. 110 παρ 3 ΥΚ «3. Δεν επιτρέπεται δεύτερη δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα.» και συνάγεται και από τα άρθρα 118 παρ. 5 ΥΚ, 123 παρ. 3 ΥΚ «3. Δεν επιτρέπεται παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο μετά την έκδοση οριστικής απόφασης για το ίδιο παράπτωμα από οποιοδήποτε πειθαρχικό όργανο» και 124 ΥΚ παρ. 3 «η έκδοση του παραπεμπτηρίου εγγράφου καταργεί την εκκρεμή πειθαρχική διαδικασία ενώπιον άλλου πειθαρχικού οργάνου».

²³⁰ 2298/2014 ΣτΕ περί της συντρέχουσας αρμοδιότητας κατά τον ΥΚ των πειθαρχικών προϊσταμένων χωρίς ιεραρχικό προβάδισμα για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης, με εξαίρεση όμως την περίπτωση του αρ. 118 παρ 5 του ΥΚ για την δυνατότητα να ζητηθεί η παραπομπή της υπόθεσης σε ιεραρχικό προϊστάμενο από το όργανο που άσκησε πρώτο την δίωξη αν αυτό είναι κατώτερο «Ο ανώτερος πειθαρχικός προϊστάμενος ή το διοικητικό συμβούλιο νομικού προσώπου έχουν, σε κάθε περίπτωση, δικαίωμα να ζητήσουν την παραπομπή σε αυτούς της πειθαρχικής υπόθεσης, εφόσον δεν έχει εκδοθεί πειθαρχική απόφαση.»

²³¹ Α. Καίσαρη, Το πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων, Νομόγραμμα, Αθήνα, 2013 σελ 222επ, Γ. Ναυπλιώτη, ο.π. σελ 122, Α. Τάχου-Ι. Συμεωνίδη, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Αντ. Σάκκουλας, 1999 σελ. 819 και από νομολογία βλ. 2744/2002 ΣτΕ, 262/1999 ΣτΕ, 4974/1996 ΣτΕ και 115/2005 ΓνμδΝΣΚ.

παράπτωμα κατά του ίδιου υπαλλήλου. Έτσι, εάν εκκρεμούν πολλές διαφορετικές διώξεις για τον ίδιο υπάλληλο για διαφορετικά παραπτώματα, είτε για διαφορετικούς υπαλλήλους αλλά για το ίδιο παράπτωμα, ο ΥΚ²³² ορίζει ότι στις περιπτώσεις συντρεχουσών πειθαρχικών διώξεων, η πειθαρχική κρίση γίνεται ενιαία²³³ από ένα μόνο όργανο, του οποίου η αρμοδιότητα κρίνεται με βάση τους κανόνες του αρ. 121 του ΥΚ²³⁴.

2.2 Το Γαλλικό θετικό δίκαιο

Στο Γαλλικό θετικό δίκαιο προβλέπεται στις γενικές διατάξεις περί των δημοσίων υπαλλήλων ότι το πειθαρχικό προνόμιο, «rouvoir disciplinaire», ασκείται από την αρμόδια για τον διορισμό²³⁵ αρχή (ΑΔΑ). Συγκριμένα στο Γαλλικό Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο δεν υπάρχει ενιαίος Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας αλλά 4 επιμέρους Νόμοι, οι οποίοι απαρτίζουν την Νομοθεσία Κατάστασης Δημοσίων Υπαλλήλων «Statut général des fonctionnaires²³⁶» και χωρίζονται αντίστοιχα σε 4 Τίτλους. Ο Τίτλος I, είναι ο Νόμος 83-634 της 13^{ης} Ιουλίου 1983, ο οποίος εμπεριέχει γενικούς κανόνες που αφορούν το σύνολο των Υπαλλήλων που υπηρετούν στην Γαλλική Δημόσια Διοίκηση, με εξαίρεση τους Στρατιωτικούς και φυσικά τους

²³² Αρ. 121 παρ. 1 και 2 ΥΚ «1. Περισσότερα του ενός πειθαρχικά παραπτώματα του ίδιου υπαλλήλου είναι δυνατόν, κατά την κρίση του πειθαρχικού οργάνου, να κρίνονται ενιαίως, εφόσον σχετίζονται με καθήκοντα υπηρεσιών του ίδιου Υπουργείου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. 2. Περισσότεροι υπάλληλοι του ιδίου διώκονται για το ίδιο ή για συναφή πειθαρχικά παραπτώματα, είναι δυνατόν να κρίνονται ενιαίως, εφόσον συντρέχει η προϋπόθεση της προηγούμενης παραγράφου.

²³³ Περί του ενιαίου της κρίσης και της επιβολής μιας ποινής συνηγορεί και το αρ. 111 παρ. 1 ΥΚ «1. Σε περίπτωση που ο υπάλληλος διέπραξε περισσότερα πειθαρχικά παραπτώματα επιβάλλεται, κατά συγχώνευση, μία συνολική ποινή, κατά την επιμέτρηση της οποίας λαμβάνεται υπόψη από το πειθαρχικό όργανο η βαρύτητα όλων των πειθαρχικών παραπτωμάτων.» βλ. σχετ. για το ενιαίο επιβολής μιας ποινής κατά συγχώνευση 230/2007 ΔΕφΑθ, 2501/2001 ΣτΕ, 927/2000 ΣτΕ, 3090/1998 ΣτΕ.

²³⁴ Αρ. 121 ΥΚ « 3. Αν στις περιπτώσεις των παραγράφων 1 και 2 του παρόντος άρθρου τα πειθαρχικά όργανα που είναι αρμόδια να επιληφθούν είναι διαφορετικά, αρμόδιο για την κρίση όργανο είναι: α) μεταξύ περισσότερων πειθαρχικώς προϊσταμένων ο ιεραρχικώς ανώτερος, και σε περίπτωση προϊσταμένων του αυτού ιεραρχικού επιπέδου, εκείνος που έχει επιληφθεί πρώτος, β) μεταξύ περισσότερων πειθαρχικών συμβουλίων, εκείνο που έχει επιληφθεί πρώτο και γ) μεταξύ πειθαρχικώς προϊσταμένου, διοικητικού συμβουλίου των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και πειθαρχικού συμβουλίου, το τελευταίο».

²³⁵ Αρ. 19 Νόμου 83-634 της 13ης Ιουλίου 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi Le Pors) όπου αναφέρεται η πειθαρχική αρμοδιότητα, χωρίς όμως να κατονομάζονται ρητά από το Νόμο ποιες είναι οι αρμόδιες για τον διορισμό αρχές, αντίθετα αυτές προκύπτουν από τις εκάστοτε οργανικές διατάξεις για κάθε υπηρεσία.

²³⁶ F. Colin, Droit de la Fonction Publique, Lextenso, 2010 σελ 31επ με ανάλυση του χαρακτήρα της Νομοθεσίας για τους 3 βασικούς κλάδους της δημόσιας διοίκησης Κεντρική Διοίκηση, ΟΤΑ, Νοσοκομεία και τις κοινές γενικές αρχές.

Δικαστικούς οι οποίοι έχουν τα δικά τους νομοθετήματα. Ο Τίτλος II είναι Νόμος 84-16 της 11ης Ιανουαρίου 1984, ο οποίος περιέχει διατάξεις που αφορούν την πλειοψηφία των υπαλλήλων που υπηρετούν σε οργανική θέση του Δημοσίου, αυτό που στην Ελλάδα εμείς ονομάζουμε υπάλληλους Κεντρικής Κυβέρνησης²³⁷, δηλαδή σε υπαλλήλους Υπουργείων, αποκεντρωμένων Υπηρεσιών, Ν.Π.Δ.Δ., Εκπαίδευσης κ.α.²³⁸. Ο τίτλος III είναι ο Νόμος 84-53 της 26^{ης} Ιανουαρίου 1984 ο αφορά μονάχα τους υπαλλήλους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ενώ τέλος, ο Τίτλος IV είναι ο Νόμος 86-33 της 9^{ης} Ιανουαρίου 1986 που αφορά τους υπαλλήλους που υπηρετούν σε δημόσια νοσοκομεία.

Η πειθαρχική νομοθεσία ευρίσκεται κυρίως στο Τίτλο I της Νομοθεσίας, στον Νόμο 83-634 της 13^{ης} Ιουλίου 1983 «περί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των Υπαλλήλων», γνωστός και ως Νόμος Le Pors. Ο Νόμος 83-634 της 13ης Ιουλίου 1983 αποτελεί Νόμο οριζόντιας εφαρμογής και εφαρμόζεται στο σύνολο των υπαλλήλων ανεξαρτήτων που υπηρετούν, αντίστοιχες όμως πειθαρχικές διατάξεις του, έχουν επαναληφθεί για λόγους ομοιόμορφης εφαρμογής και στα ειδικότερα κείμενα των Τίτλων II, III, IV που αφορούν τα θέματα πειθαρχικής νομοθεσίας, των υπαλλήλων του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των Νοσοκομείων αντίστοιχα, με εξειδικεύσεις των διατάξεων του και όχι τόσο διαφοροποιήσεις²³⁹.

Όπως ορίζει το αρ. 19 του Νόμου 83-634 της 13^{ης} Ιουλίου 1983 που εφαρμόζεται σε όλους τους δημοσίους υπαλλήλους «Η πειθαρχική εξουσία ανήκει στην αρμόδια για τους διορισμούς αρχή (ΑΔΑ), η οποία ασκεί τη σχετική αρμοδιότητα αφού λάβει τη γνώμη διοικητικής επιτροπής, συνεδριάζοντας σε πειθαρχικό συμβούλιο²⁴⁰». Ως αρμόδια για τον διορισμό αρχή δεν νοούμε κάθε ιεραρχικό όργανο μιας υπηρεσίας, αλλά εκείνο το όργανο το οποίο είναι υπεύθυνο για την διορισμό και την τοποθέτηση ενός υπαλλήλου εντός μια υπηρεσίας, κυρίως πρόκειται για τα ανώτατα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ για τα Ν.Π.Δ.Δ. πρόκειται κυρίως για τους Προέδρους τους.

²³⁷ Βλ. Σχετ. το Ν. 4270/2014, Άρθρο 14 για το τι περιλαμβάνει η Κεντρική Κυβέρνηση στον Ελληνικό Δημόσιο Τομέα.

²³⁸ F. Colin ο.π. σελ 32.

²³⁹ P. Bandet, L'action disciplinaire, Berger Levrault, 1998, σελ 41-43.

²⁴⁰ Αρ. 19 Νόμου 83-634 της 13ης Ιουλίου 1983 « Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après avis de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline ».

Για τους υπαλλήλους που υπηρετούν στο κεντρικό Κράτος ορίζεται²⁴¹ στο άρθρο 67, του Νόμου 84-16 της 11ης Ιανουαρίου 1984 ότι «Η πειθαρχική εξουσία ανατίθεται στην αρμόδια για τους διορισμούς αρχή, η οποία την ασκεί αφού λάβει τη γνώμη της διοικητικής επιτροπής, που συνεδριάζει σε πειθαρχικό συμβούλιο και υπό τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 19 του Τίτλου I [εννοεί τον Νόμο 83-634 της 13ης Ιουλίου 1983]». Για τους δε υπαλλήλους του οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ορίζεται²⁴² σχετική αντίστοιχη ρύθμιση στο αρ. 89 του Νόμου 84-53 της 26 Ιανουαρίου 1984, όπου αναφέρεται ότι «Η πειθαρχική εξουσία ανατίθεται στην τοπική αρχή, μετά τη γνωμοδότηση της διοικητικής επιτροπής, που συνεδριάζει σε πειθαρχικό συμβούλιο. Η εξουσία αυτή ασκείται σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 19 του Τίτλου I [εννοεί τον Νόμο 83-634 της 13ης Ιουλίου 1983]». Τέλος για τους υπαλλήλους των Νοσοκομείων, ορίζεται²⁴³ αντίστοιχη ρύθμιση στο αρ. 82 του Νόμου 86-33 της 9ης Ιανουαρίου 1986 όπου αναφέρεται ότι «Η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή ασκεί πειθαρχικές αρμοδιότητες, αφού λάβει τη γνώμη του διοικητικού συμβουλίου, που συνεδριάζει σε πειθαρχικό συμβούλιο και υπό τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 19 του τίτλου I [εννοεί τον Νόμο 83-634 της 13ης Ιουλίου 1983].

Η διατύπωση των άρθρων της Γαλλικής Δημοσιούπαλληλικής νομοθεσίας σχετικά με το πειθαρχικό προνόμιο είναι κοινή και έχει ως βάση τον Νόμο 83-634 της 13ης Ιουλίου 1983, η επιλογή αυτή έγινε από τον νομοθέτη λόγω της επιρροής των αρχών της ισοτιμίας των κλάδων της Δημόσιας Διοίκησης και της ισότητας των Δημοσίων Υπαλλήλων μεταξύ τους, καθώς άπαντες οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να τυγχάνουν και σύμφωνα με την Νομολογία του CE²⁴⁴ των ίδιων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, λαμβάνοντας όμως υπόψιν στην αρχή της ιδιαιτερότητας κάθε υπηρεσίας «*principe d'unicité*»²⁴⁵.

²⁴¹ Αρ. 67 Νόμου 84-16 της 11ης Ιανουαρίου 1984 « Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après avis de la commission administrative paritaire, siégeant en conseil de discipline et dans les conditions prévues à l'article 19 du titre Ier du statut général ».

²⁴² Αρ. 89 Νόμου 84-53 της 26ης Ιανουαρίου 1984 « Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité territoriale après avis de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline. Ce pouvoir est exercé dans les conditions prévues à l'article 19 du titre Ier du statut général. ».

²⁴³ Αρ. 82 Νόμου 86-33 της 9 Ιανουαρίου 1986 « L'autorité investie du pouvoir de nomination exerce le pouvoir disciplinaire après avis de la commission administrative paritaire siégeant en conseil de discipline et dans les conditions prévues à l'article 19 du titre Ier du statut général. ».

²⁴⁴ CE, 30 Juin 2006, Fédération CFTC sante et sociaux et autres.

²⁴⁵ F. Colin, ο.π. σελ 32 και αναλυτικά J. Lelieur-Fischer, La règle ne bis in idem Du principe de l'autorité de la chose jugée au principe d'unicité d'action répressive, PARIS. THESE, 2005 σελ 350 επ.

Η γαλλική δημοσιοϋπαλληλική πειθαρχική νομοθεσία είναι δυστυχώς πολυδαίδαλη και απαρτίζεται εκτός από τα 4 αυτά βασικά νομοθετικά κείμενα και από πληθώρα ειδικών νόμων ανάλογα με το είδος της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης σε κάθε θεματικό κλάδο της Δημόσιας Διοίκησης, έτσι άλλα νομοθετήματα εφαρμόζονται για τους υπαλλήλους με σύμβαση, άλλα για τους δόκιμους υπαλλήλους, άλλα για τους έκτακτους υπαλλήλους²⁴⁶. Κοινή όμως αναφορά των ειδικών πειθαρχικών διατάξεων είναι η διατύπωση ότι η πειθαρχική αρμοδιότητα, ανήκει στην αρμόδια για τον διορισμό ή για την πρόσληψη, αρχή. Κάποιες φορές όμως η γαλλική νομοθεσία μπορεί να αναφέρει για συγκεκριμένες κατηγορίες υπάλληλων, ότι η πειθαρχική τους αρμοδιότητα ανήκει συλλήβδην στην προϊστάμενη ιεραρχικά αρχή²⁴⁷, ωστόσο αυτό αποτελεί εξαίρεση στο γαλλικό δημοσιοϋπαλληλικό πειθαρχικό δίκαιο όπου η πειθαρχική αρμοδιότητα αποτελεί αποκλειστικά αρμοδιότητα, της αρμόδιας για τον διορισμό αρχής.

Η αρμοδιότητα διορισμού μπορεί να μεταβιβάζεται από τα ανώτατα όργανα, σε υφιστάμενα όργανα²⁴⁸, έτσι πολλές φορές αρμόδια για τον διορισμό αρχή είναι ο διοικητής ενός ΝΠΔΔ, ο προϊστάμενος διεύθυνσης προσωπικού, ο διευθυντής εκπαίδευσης²⁴⁹ κ.ο.κ.. Βέβαια η πειθαρχική αρμοδιότητα των αρμοδίων αρχών διορισμού μπορεί να ορίζεται κατευθείαν από το Νόμο σε υφιστάμενα όργανα, έτσι για παράδειγμα οι Πρυτάνεις έχουν εκ του Νόμου γενική πειθαρχική αρμοδιότητα για το προσωπικό του Πανεπιστημίου τους, αν και αρμόδια για τον διορισμό του προσωπικού αρχή είναι ο Υπουργός Παιδείας²⁵⁰. Όσον αφορά την μεταβίβαση της

Όπου η συγγραφέας αναλύει τις ιδιαιτερότητες της πειθαρχικής διαδικασίας με βάση την αρχή αυτή στο Γαλλικό Δίκαιο, ενώ για την Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση, βλ. σχετ. F. Andreone, « Le comité interinstitutionnel du statut : simple organe consultatif ou garant des principes fondamentaux de la fonction publique communautaire ? », *Revue française d'administration publique*, t. 1, 2010 σελ. 105-118.

²⁴⁶ F. Laurie, ο.π. υποσημείωση 345 σελ 139, με αναλυτική παραπομπή στα άρθρα των ειδικών πειθαρχικών νομοθετημάτων αναλόγως του καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων και την διαπίστωση και του ιδίου της κοινής ρύθμισης σε όλα τα νομοθετήματα της απονομής πειθαρχικής αρμοδιότητας στην αρμόδια για τον διορισμό αρχή και το πειθαρχικό συμβούλιο.

²⁴⁷ Αυτό συμβαίνει για παράδειγμα στους αστυνομικούς υπαλλήλους οι οποίοι δεν εμπίπτουν για τα θέματα υπηρεσιακής τους κατάστασης στην νομοθεσία του Γαλλικού Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου αλλά έχουν δική τους νομοθεσία βλ. Art. 111-8 Arrête du 22 Juillet 1996, portant règlement général d'emploi de la police nationale, όπου ορίζεται ότι « L'exercice du pouvoir disciplinaire relève de l'autorité hiérarchique, μτφ. Η άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας είναι ευθύνη της ιεραρχικής εξουσίας ».

²⁴⁸ αρ. 67 του Νόμου 84-16 της 11^{ης} Ιανουαρίου 1994, βλ και σχετική ανάλυση σε F. Laurie, ο.π. σελ 141επ.

²⁴⁹ F. Colin. ο.π. σελ 109.

²⁵⁰ Βλ. Σχετ. CE 12 Décembre 1969, Sieur André et Syndicat National d'éducation et autres, AJDA, 1970, σελ 336.

αρμοδιότητας πειθαρχικού ελέγχου στην Γαλλία, όπως άλλωστε και στην Ελλάδα²⁵¹, ίσχυε μέχρι το 1991 το αμεταβίβαστο της πειθαρχικής αρμοδιότητας²⁵², έτσι η αρμοδιότητα διορισμού, συνέπιπτε, βάσει του Νόμου 83-634 της 13ης Ιουλίου 1983, με την πειθαρχική αρμοδιότητα. Πλέον, με τον Νόμο 91-715 της 26^{ης} Ιουλίου 1991 τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια για τον διορισμό μπορούν ελεύθερα²⁵³ να μεταβιβάζουν την αρμοδιότητα τους αυτή στα υφιστάμενα τους όργανα, μεταβιβάζοντας ούτως, πλήρως ή μερικώς, την συνδεδεμένη με αυτήν πειθαρχική αρμοδιότητα ή αυτοτελώς μόνο την πειθαρχική αρμοδιότητα²⁵⁴. Συνεπώς σήμερα στην Γαλλία πειθαρχική αρμοδιότητα ασκούν όσα διοικητικά όργανα έχουν αρμοδιότητα διορισμού, όσα όργανα τους έχει μεταβιβαστεί αρμοδιότητα διορισμού, όσα όργανα τους έχει ανατεθεί από το Νόμο η πειθαρχική αρμοδιότητα, καθώς και όσα όργανα τους έχει μεταβιβαστεί από τις αρμόδιες αρχές διορισμού, μονάχα η πειθαρχική αρμοδιότητα είτε πλήρως για όλα τα παραπτώματα, είτε μερικώς, για συγκεκριμένης κατηγορίας παραπτώματα.

Στις περιπτώσεις απόσπασης ο δημόσιος υπάλληλος είναι τοποθετημένος σε μια αρχή διαφορετική από την αρχή διορισμού του, ωστόσο δεν παύει να ανήκει στην οργανική του αρχή²⁵⁵. Ως εκ τούτου, στην περίπτωση αυτή διατηρείται η πειθαρχική εξουσία της οργανικής αρχής να μπορεί να του επιβάλει πειθαρχική κύρωση για παράπτωμα που διαπράχθηκε κατά την περίοδο απόσπασης²⁵⁶. Η αρχή της απόσπασης όμως είναι επίσης αρμόδια για την επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων, αλλά οι εξουσίες της περιορίζονται σε κυρώσεις για παραπτώματα που δεν απαιτούν την γνώμη πειθαρχικού συμβούλιου, καθώς το πειθαρχικό συμβούλιο της οργανικής του αρχής παραμένει αρμόδιο για αυτά, με εξαίρεση την προσωρινή θέση σε αργία για εξαιρετικά σοβαρά

²⁵¹ Στην Ελλάδα ισχύει ακόμα το αμεταβίβαστο της πειθαρχικής αρμοδιότητας βάσει του αρ. 118 παρ. 2 ΥΚ «Η αρμοδιότητα των πειθαρχικώς προϊσταμένων είναι αμεταβίβαστη, εκτός εάν από διάταξη νόμου προβλέπεται διαφορετικά» βλ. και σχετ. 598/81 ΣτΕ και 5797/96 ΣτΕ.

²⁵² F. Laurie, ο.π. σελ 141.

²⁵³ Μάλιστα πριν το 1991 επιτρεπόταν η μεταβίβαση αρμοδιότητας μονάχα για τα παραπτώματα που επιφέρουν ποινή έγγραφης επίπληξης, βάσει Νομοθεσίας του 1946 και 1959 Βλ σχετικά και την CE 31 Mai 1968, Sieur Moreau.

²⁵⁴ Νόμος 91-715 της 26^{ης} Ιουλίου 1991, ο οποίος ορίζει ότι η μεταβίβαση της αρμοδιότητας διορισμού, επιφέρει μεταβίβαση και της αντίστοιχης πειθαρχικής αρμοδιότητας. Ωστόσο, η αρμοδιότητα διορισμού μπορεί να μεταβιβαστεί, ανεξάρτητα από την πειθαρχική αρμοδιότητα, ενώ η πειθαρχική αρμοδιότητα μπορεί να μεταβιβαστεί και μερικώς, για συγκεκριμένης φύσεως αδικήματα.

²⁵⁵ Αναλυτικά για την πειθαρχική αρμοδιότητα σε περιπτώσεις μετάταξης, απόσπασης, διάθεσης, σύνταξης, διαθεσιμότητας βλ. L. Marchais, *Conduire une procédure disciplinaire dans la fonction publique*, Studyrama, 2013, σελ 102-103.

²⁵⁶ Βλ. σχετ. CE 8 juillet 1962, Ministre des PTT και CE 22 novembre 1968, Chambre d'agriculture du CHER.

παραπτώματα²⁵⁷, έτσι σε αυτήν την περίπτωση η αρχή της απόσπασης παραπέμπει το πειθαρχικό ζήτημα στην οργανική αρχή για επιβολή ποινής.

Ως πειθαρχικά όργανα όπως είδαμε στην Γαλλική Δημοσιούπαλληλική Νομοθεσία ορίζονται η πειθαρχική αρχή, η οποία είναι η αρμόδια για τον διορισμό αρχή, αλλά και το πειθαρχικό συμβούλιο για παροχή γνώμης στην πειθαρχική αρχή. Η αρμοδιότητα μεταξύ των δύο αυτών πειθαρχικών αρχών, των μονοπρόσωπων και των συλλογικών προκύπτει από το είδος της κύρωσης που επιβάλλεται, μετά από αξιολόγηση ενός πειθαρχικού παραπτώματος²⁵⁸. Έτσι στο άρθρα 66, 89 και 81 των τριών βασικών Νόμων της Γαλλικής Δημοσιούπαλληλικής Νομοθεσίας των Νόμων υπ. αριθμ. 84-16, 84-53 και 86-33 αντίστοιχα, προβλέπονται ομοιόμορφα τέσσερες ομάδες κυρώσεων. Η πρώτη ομάδα περιλαμβάνει: την προειδοποίηση, την επίπληξη, και την προσωρινή απομάκρυνση για μέγιστο διάστημα τριών ημερών. Η δεύτερη ομάδα περιλαμβάνει : την μείωση κλίμακας προαγωγής και την προσωρινή απομάκρυνση για περίοδο τεσσάρων έως δεκαπέντε ημερών. Η τρίτη ομάδα περιλαμβάνει: το υποβιβασμό και την προσωρινή απομάκρυνση για περίοδο δεκαέξι ημερών έως δύο ετών. Ενώ τέλος, η τέταρτη ομάδα περιλαμβάνει την αυτόματη συνταξιοδότηση και την ανάκληση του διορισμού. Για τις ποινές της πρώτης ομάδας αρμόδια να τις επιβάλει είναι η πειθαρχική αρχή χωρίς την γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου, ωστόσο μπορεί να ζητήσει προαιρετικά την γνώμη του οπότε και εφαρμόζεται η τυποποιημένη από τον Νόμο διαδικασία²⁵⁹ ενώπιον του συμβουλίου, με συλλογή αποδείξεων, ακρόαση του υπαλλήλου, εξέταση μαρτύρων, συζήτηση, ψηφοφορία και έκδοση γραπτής γνώμης πλειοψηφίας και μειοψηφίας. Για τις ποινές όμως της δεύτερης, τρίτης και τέταρτης ομάδας είναι υποχρεωτική η παροχή γνώμης του πειθαρχικού συμβουλίου. Η γνώμη αυτή λογίζεται πάντοτε ως απλή και η πειθαρχική αρχή μπορεί να παρεκκλίνει αιτιολογημένα από αυτήν και να επιβάλει την κύρωση που επιθυμεί, δεν μπορεί όμως να μην ζητήσει την γνώμη του συμβουλίου πριν την επιβολή της κύρωσης.

Ελλείπει κάποιου καταλόγου ή περιγραφής πειθαρχικών αδικημάτων και διασύνδεσής του μέσω νομοθετικών διατάξεων με κάποιες από τις κυρώσεις αυτές, εναπόκειται²⁶⁰ στην πειθαρχική αρχή να αποφασίσει με αιτιολογημένη άποψη²⁶¹, περί της

²⁵⁷ CE 9 Octobre 1968, Delhomez.

²⁵⁸ F. Laurie, Vers un droit commun disciplinaire, συλλογικό έργο, Université Saint-Etienne, 2007, σελ 135.

²⁵⁹ βλ. Αναλυτικά σε L. Marchais ο.π. σελ 113-123.

²⁶⁰ Βλ. Σε F. Colin, ο.π. σελ. 182-188

²⁶¹ CAA Nantes 29 Avril 2004, M. X.

κατάλληλης πειθαρχικής ποινής μη δεσμευόμενη από την γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου²⁶² αλλά δεσμευόμενη όμως, από την αρχή της αναλογικότητας²⁶³.

Τα πειθαρχικά συμβούλια μετέχουν μόνο γνωμοδοτικά στην πειθαρχική διαδικασία για παραπτώματα που επισείουν ποινές μείζονος βαρύτητας, με την αποφασιστική αρμοδιότητα όμως να εγκαταλείπεται πάντοτε στην πειθαρχική αρχή²⁶⁴. Συνεπώς τα γαλλικά πειθαρχικά συμβούλια ασκούν γνωμοδοτικές μόνο αρμοδιότητες στον πειθαρχικό έλεγχο των δημοσίων υπαλλήλων, η δε όμως σημασία τους δεν μειώνεται εξ αυτού του λόγου. Η ύπαρξη τους και η υποχρεωτική συμμετοχή τους προ της επιβολής πειθαρχικών κυρώσεων με έντονη επίπτωση στην υπηρεσιακή κατάσταση του υπαλλήλου, εξισορροπεί την απόλυτη διακριτική ευχέρεια των πειθαρχικών αρχών καθώς πρέπει να λαμβάνουν υπόψιν τα επιχειρήματα και τους συλλογισμούς των συμβουλίων για την αιτιολόγηση της απόφασης τους. Έτσι τα συμβούλια αυτά αποτελούν εγγυητές της σωστής τήρησης των κανόνων της πειθαρχικής διαδικασίας, θεματοφύλακες της αρχής της αμεροληψίας αλλά και προστάτες της Δημόσιας Διοίκησης από τα τυχόν σφάλματα ή αβελτηρίες²⁶⁵. Μάλιστα όπως είχε ειπωθεί από την Γαλλική θεωρία²⁶⁶, η εισαγωγή των πειθαρχικών συμβουλίων στην πειθαρχική διαδικασία, αποτέλεσε την πτώση της παντοδυναμίας της ιεραρχικής αρχής.

Όμως δεν θα πρέπει να παραγνωρίσουμε στο σημείο αυτό μια διαπίστωση στην οποία καταλήγουμε μελετώντας το Γαλλικό θετικό πειθαρχικό δίκαιο, την ύπαρξη αποκλειστικά μονοπρόσωπων πειθαρχικών οργάνων ως πειθαρχικών προϊσταμένων ή καλύτερα, της απουσίας συλλογικών πειθαρχικών προϊσταμένων, όπως έχουμε αντίστοιχα στο Ελληνικό Δίκαιο. Έτσι, δεν απονέμεται μόνο η πειθαρχική εξουσία επιβολής της ποινής στην αρμοδιότητα των μονοπρόσωπων πειθαρχικών αρχών, αλλά αντίθετα σε αυτές εγκαταλείπεται και το πειθαρχικό προνομία της έναρξης ή μη πειθαρχικής δίωξης και του χαρακτηρισμού του πειθαρχικού παραπτώματος.

Όσον αφορά το περιεχόμενο του πειθαρχικού ελέγχου που αφορά την διεξαγωγή έρευνας και άσκηση δίωξης η σχετική εξουσία στο γαλλικό θετικό δίκαιο των πειθαρχικών αρχών είναι μεγάλη, αναγνωρίζοντας την αρχή της σκοπιμότητας των

²⁶² Βλ. Αναλυτικά σε L. Marchais, ο.π. σελ 104 για τις περιπτώσεις όπου απαιτείται γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου ανάλογα με το είδος του δεσμού του δημοσίου υπαλλήλου.

²⁶³ CE 27 juillet 2015 n° 370414

²⁶⁴ L. Marchais, ο.π. σελ 129

²⁶⁵ F. Laurie ο.π. σελ 642 και αναλυτικές παραπομπές για το θέμα αυτό στην υποσημείωση 2523.

²⁶⁶ J. Rivero, *Vers la fin du droit de la Fonction Publique*, 1947 σελ 150 και P-M Gaudet, *le déclin de l'autorité hiérarchique*, 1947, σελ 139-140.

διώξεων, «le principe de l'opportunité des poursuites»²⁶⁷, με βάση την οποία οι πειθαρχικοί προϊστάμενοι μπορούν να επιλέξουν ελεύθερα αν θα ασκήσουν δίωξη και πότε θα την ασκήσουν. Προκαταρκτικές έρευνες μπορούν να διεξάγουν όχι μόνο οι πειθαρχικοί, αλλά και οι ιεραρχικοί προϊστάμενοι όταν έχουν βάσιμες υποψίες τέλεσης πειθαρχικού παραπτώματος. Οι ιεραρχικοί προϊστάμενοι με βάση την γνώμη που θα μορφώσουν από τις έρευνες αυτές, θα παραπέμψουν την υπόθεση στους πειθαρχικούς προϊσταμένους οι οποίοι παραμένουν οι μόνιμοι αρμόδιοι να προχωρήσουν στην άσκηση ή μη, πειθαρχικής δίωξης. Οι δε πειθαρχικοί προϊστάμενοι εφόσον αποφασίσουν να ασκηθεί πειθαρχική δίωξη, αλλά η ποινή που πρέπει να επιβληθεί είναι στις ποινές της 2^{ης}, 3^{ης}, ή 4^{ης} ομάδας, παραπέμπουν την υπόθεση στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο προς διεξαγωγή πειθαρχικής ανάκρισης και έκδοση γνώμης, πριν επιβάλουν οι ίδιοι την ποινή. Για όσες ποινές δεν είναι υποχρεωτική η προηγούμενη γνώμη συμβουλίου, όπως είναι η επίπληξη, μπορούν οι πειθαρχικές αρχές ελεύθερα κατά πλήρη διακριτική ευχέρεια²⁶⁸, να αποφασίσουν την άσκηση της δίωξης, να δώσουν τον νομικό χαρακτηρισμό στο παράπτωμα²⁶⁹, να επιλέξουν την ανάλογη ποινή και να επιβάλουν με αιτιολογημένη απόφαση τους την ποινή αυτή. Καθίσταται συνεπώς εμφανής η εξουσία πειθαρχικής ανάκρισης και δίωξης, που έχουν οι πειθαρχικοί προϊστάμενοι στο Γαλλικό πειθαρχικό δίκαιο η οποία όταν συμπίπτει με την ιεραρχική οργάνωση, δικαιολογεί και την στάση της Γαλλικής θεωρίας, για συνταύτιση ιεραρχικού και πειθαρχικού ελέγχου.

Η διεξαγωγή όμως της πειθαρχικής ανάκρισης είναι μια αναλυτικώς προβλεπόμενη από τον νόμο διαδικασία και ορίζεται στην αρμοδιότητα του πειθαρχικού συμβουλίου²⁷⁰. Το πειθαρχικό συμβούλιο επιλαμβάνεται μόνο για τα παραπτώματα που επισείουν βαρύτερες ποινές, συνεπώς και η πειθαρχική ανάκριση είναι υποχρεωτική μόνο για αυτές τις περιπτώσεις. Βέβαια, ο πειθαρχικός προϊστάμενος μπορεί με υποχρεωτικά αιτιολογημένη του γνώμη, να παρεκκλίνει της γνώμης του συμβουλίου, και να προσδώσει διαφορετικό νομικό χαρακτηρισμό στο παράπτωμα ή και να επιβάλει διαφορετική ποινή. Αυτή του η ευρύτατη εξουσία, είναι

²⁶⁷ S. Bolle, L'engagement des poursuites disciplinaires dans la fonction publique, RFDA 2001, σελ. 421.

²⁶⁸ F. Colin. ο.π. σελ. 182-183 βέβαια τα τελευταία χρόνια έχουν ξεκινήσει να προβλέπονται από τον Νόμο συγκεκριμένες περιπτώσεις κατά από τις οποίες, είναι καθήκον των πειθαρχικών αρχών να ασκήσουν πειθαρχική δίωξη βλ. Διάταγμα 2011-728 της 24ης Ιουνίου 2011.

²⁶⁹ CE 10 Mars 2017 n° 401643

²⁷⁰ Βλ. σχηματικά την διαδικασία σε A. Jourda-Dardaud, la procedure, disciplinaire, Papyrus, 2005 σελ. 47επ.

αναγνωρισμένη στο γαλλικό πειθαρχικό δίκαιο ως διακριτική ευχέρεια της πειθαρχικής αρχής και ως θεμελιώδες χαρακτηριστικό του γαλλικού πειθαρχικού ελέγχου²⁷¹. Σε κάθε όμως περίπτωση η απόφαση του πειθαρχικού προϊσταμένου, ελέγχεται τόσο από την διοίκηση, κατόπιν άσκησης αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής από τον ελεγχόμενο υπάλληλο, όσο και από τον δικαστή, κατόπιν άσκησης προσφυγής²⁷².

Η εξουσία όμως διακριτικής ευχέρειας που αναγνωρίζει ο Νόμος στους πειθαρχικούς προϊσταμένους έχει εσχάτως περιοριστεί με δύο καινοτόμες αλλαγές που επήλθαν στο θετικό πειθαρχικό δίκαιο. Η πρώτη αλλαγή αφορά την θέσπιση με διάταγμα²⁷³, περιπτώσεων υποχρεωτικής άσκησης πειθαρχικής δίωξης. Η δεύτερη αλλαγή αφορά την τροποποίηση με τον Νόμο 2016-483 της 20ης Απριλίου 2016, του αρ. 19 του θεμελιώδους πειθαρχικού Νόμου 83-634 της 13 Ιουλίου 1983, με την εισαγωγή αποκλειστικής προθεσμίας παραγραφής των πειθαρχικών παραπτωμάτων, εντός 3 ετών. Μέχρι και το 2016 η άσκηση πειθαρχικών διώξεων στην Γαλλία ήταν *απαράγραφτη*²⁷⁴, έτσι και όλα τα πειθαρχικά παραπτώματα ήταν *απαράγραπτα* και μπορούσε ανά πάσα στιγμή η πειθαρχική αρχή στα πλαίσια της σκοπιμότητας άσκησης των πειθαρχικών διώξεων, να εκκινήσει πειθαρχικές διαδικασίες κάτι το οποίο είχε τύχει κριτικής τόσο από την θεωρία²⁷⁵ όσο από την νομολογία²⁷⁶. Αυτές οι πρόσφατες καινοτομίες του Γάλλου νομοθέτη δείχνουν την *απαρχή* μιας νέας τάσης στο θετικό πειθαρχικό δίκαιο προς περιορισμό των απόλυτων εξουσιών των ιεραρχικών αρχών.

Μια σημαντική περίπτωση πρόβλεψης ενός οργάνου εκτός της ιεραρχικής οργάνωσης, ως οριζόντιου πειθαρχικού οργάνου στο Γαλλικό δημοσιοϋπαλληλικό πειθαρχικό δίκαιο είναι η περίπτωση του Θεματοφύλακα των Δικαιωμάτων «*Défenseur des droits*», που αποτελεί νέα ανεξάρτητη διοικητική αρχή που ιδρύθηκε το 2011 ως μετεξέλιξη μιας προηγούμενης ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, του Διαμεσολαβητή

²⁷¹ F. Laurie, ο.π. σελ 129επ.

²⁷² Αρ. 84 Ν. 86-33 της 9^{ης} Ιανουαρίου 1983 « Les sanctions prononcées par les autorités administratives compétentes à l'encontre des autres personnels ont la nature de décisions administratives susceptibles, comme telles de recours tant administratifs que juridictionnels. »

²⁷³ Διάταγμα 2011-728 της 24ης Ιουνίου 2011 σχετικά με περίπτωση υποχρεωτικής άσκησης πειθαρχικής δίωξης στην εκπαίδευση για θέματα βίας ή ρατσισμού.

²⁷⁴ CE 27 Mai 1955 και ειδικότερα τις απόψεις του commissaire du gouvernement, Laurent, ο οποίος κάνει ανάλυση της σκοπιμότητας και της νομιμότητας της ρύθμισης αυτής, ανάλυση η οποία μέχρι και το 2016 αποτελούσε την κρατούσα άποψη.

²⁷⁵ F. Laurie, ο.π. σελ. 193-198.

²⁷⁶ CAA de Marseille 13 Décembre 2011 sieur X.

της Δημοκρατίας «Médiateur de la République»²⁷⁷, ο οποίος καταργήθηκε με την συνταγματική αναθεώρηση του 2008. Οι αρχικές αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή της Δημοκρατίας προέβλεπαν την δυνατότητα πειθαρχικού ελέγχου επί όλων των δημοσίων υπαλλήλων με παραπομπή τους, για άσκηση πειθαρχικής δίωξης, στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο, ακόμα και με υποκατάσταση της σχετικής παραπεμπτικής αρμοδιότητας της πειθαρχικής αρχής²⁷⁸. Με την κατάργηση αυτής της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, μέρος των αρμοδιοτήτων της μεταξύ αυτών και των σχετικών πειθαρχικών αρμοδιοτήτων, μεταφέρθηκε στον Θεματοφύλακα των Δικαιωμάτων²⁷⁹. Έτσι με τον οργανικό του Νόμο 2011-33 της 29 Μαρτίου 2011 ορίστηκε στο άρθρο 29 η αρμοδιότητα του Θεματοφύλακα των Δικαιωμάτων να παραπέμπει στην αρμόδια πειθαρχική αρχή, όσες περιπτώσεις και πράξεις θεωρεί ότι τυγχάνουν πειθαρχικού παραπτώματος. Εφόσον η πειθαρχική αρχή αρνηθεί να ασκήσει δίωξη, τότε μπορεί ο Θεματοφύλακας των Δικαιωμάτων να καταθέσει εκ νέου ειδική γνώμη στην πειθαρχική αρχή, την οποία έχει δικαίωμα να κοινοποιήσει δημόσια²⁸⁰. Η πειθαρχική αυτή εξουσία των Θεματοφύλακα των Δικαιωμάτων, στην Γαλλία μπορούμε να πούμε ότι αποτελεί την έκφραση της σύγχρονης δομής της Δημοσίας Διοίκησης με ειδικούς σχηματισμούς επάλληλης οργάνωσης.

Στα πλαίσια αυτά θα πρέπει να αναφέρουμε την ύπαρξη των επιθεωρητικών σωμάτων «corps d'inspection»²⁸¹ της Γαλλικής Δημόσιας Διοίκησης, τα οποία έχουν ιδρυθεί με

²⁷⁷ Νόμος 73-6 της 3ης Ιανουαρίου 1973, «περί του Διαμεσολαβητή της Δημοκρατίας», ο οποίος όριζε στο αρ. 10 ότι σε περίπτωση αδράνειας ή άρνησης της αρμόδιας πειθαρχικής αρχής, ο Διαμεσολαβητής της Δημοκρατίας μπορεί, αντί αυτής, να κινήσει πειθαρχική διαδικασία εναντίον οποιουδήποτε υπαλλήλου ή και να υποβάλλει καταγγελία σε ποινική αρχή.

²⁷⁸ P. Bandet ο.π. σελ 45 και η κριτική της αρμοδιότητας αυτής από τον A. Legrand, Médiateur , Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2001, n° 42 σελ 11 ο οποίος υποστηρίζει ότι η υποκατάσταση του Διαμεσολαβητή στην θέση της πειθαρχικής αρχής όσον αφορά την αρμοδιότητα άσκησης πειθαρχικής δίωξης, δεν χρειάστηκε να εφαρμοστεί ποτέ στην πράξη, συνεπώς η διάταξη αυτή έχασε την χρησιμότητα της.

²⁷⁹ Νόμος 2011-333 της 29^{ης} Μαρτίου 2011 στην οριζόντια πειθαρχική αρμοδιότητα του οποίου υπάγονται όλοι υπάλληλοι του Κράτους, πλην των δικαστών.

²⁸⁰ Βλ. κριτική στην αρμοδιότητα αυτή και τα προβλήματα που δημιουργούνται στο έργο του S. Slama. Les pouvoirs du Défenseur des droits : une cote mal taillée, Revue française d'administration publique, 2011/3, σελ 461-476.

²⁸¹ Τρία επιθεωρητικά σώματα έχουν ιδρυθεί με διυπουργικές αρμοδιότητες Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Inspection générale de l'administration (IGA) υπαγόμενα όμως στον Υπουργό Εσωτερικών, ενώ ανά Υπουργείο έχουν ιδρυθεί τα κάτωθι θεματικά σώματα: Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement: Conseil général de l'environnement et du développement durable Inspection générale des affaires maritimes, Ministère des Affaires étrangères et européennes: Inspection générale des affaires étrangères, Ministère de la Défense et des Anciens combattants: Contrôle général des armées, Inspection générale des armées, Ministère de la Justice et des Libertés: Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), devenue Inspection générale de la Justice Inspection générale des services pénitentiaires (IGSP), Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration: Inspection générale de l'administration (IGA) Inspection générale de la police nationale (IGPN) Inspection générale

διατάγματα και λειτουργούν ανά Υπουργείο, ενώ κάποια από αυτά έχουν και διυπουργικές αρμοδιότητες. Οι αρμοδιότητες των σωμάτων αυτών στα πλαίσια του πειθαρχικού ελέγχου αφορούν την διενέργεια άτυπων προκαταρκτικών πειθαρχικών ερευνών για το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλους των υπηρεσιών, των νομικών προσώπων και των ΟΤΑ, που υπάγονται στο οικείο υπουργείο. Οι έρευνες αυτές καταλήγουν σε εμπειριστατωμένα πορίσματα για τον εάν στοιχειοθετείται κάποια πειθαρχική παράβαση και τον ρόλο των υπαίτιων υπαλλήλων σε αυτήν. Τα πορίσματα αυτά οποία υποβάλλονται στις οικείες πειθαρχικές αρχές όπου υπάγονται οι υπάλληλοι και με βάση αυτά η πειθαρχική αρχή δύναται να ασκήσει πειθαρχική δίωξη. Συνεπώς γίνεται σαφής η γνωμοδοτική μόνο αρμοδιότητα των πορισμάτων αυτών τα οποία τίθενται στην απόλυτη κρίση των πειθαρχικών αρχών. Ο ελεγκτικός όμως χαρακτήρας της επιθεωρητικής εξουσίας που έχει απονεμηθεί από το Νόμο στα σώματα αυτά, αποτελεί μια άλλη πλευρά του πειθαρχικού προνομίου, στο βαθμό που τα επιθεωρητικά αυτά σώματα ασκούν ανακριτικές πειθαρχικές αρμοδιότητες. Ούτως, η σημασία τους δεν μπορεί να υποβιβαστεί σε απλά γνωμοδοτικά σώματα, αλλά αντίθετα σε σώματα που μετέχουν στην προκαταρκτική φάση του πειθαρχικού ελέγχου, τόσο όσον αφορά την πρόκληση με τις ενέργειες τους προς τις πειθαρχικές αρχές της άσκησης πειθαρχικής δίωξης, όσο και στην προληπτική τους λειτουργία στην επιθεώρηση και αξιολόγηση συμπεριφορών και πρακτικών στην Δημόσια Διοίκηση, στα πλαίσια του προληπτικού χαρακτήρα του πειθαρχικού δικαίου.

2.3 Η θέση της Νομολογίας

de la gendarmerie nationale (IGGN), Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie: Inspection générale des finances (IGF) Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET), Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé: Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative: Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN), Inspection, générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR), Inspection générale de la jeunesse et des sports, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État: Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale des affaires sociales, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire: Inspection générale de l'agriculture Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Ministère de la Culture et de la Communication: Inspection générale des affaires culturelles, Inspection des patrimoines, Inspection de la création artistique, Inspection générale des bibliothèques, Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale: Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche: Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR), Inspection générale des bibliothèques (IGB), Ministère de la Ville: Inspection générale des affaires sociales, Ministère des Sports: Inspection générale de la jeunesse et des sports.

Η ελληνική νομολογία θεώρησε²⁸² στο πρώτο στάδιο της πειθαρχικής νομοθεσίας ως φυσική απόρροια της ιεραρχικής αρχής, το δικαίωμα των ιεραρχικών προϊσταμένων οργάνων για πειθαρχική καταστολή, ανάγοντας την μάλιστα σε γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου²⁸³. Σύμφωνα με την απόφαση 190/38 ΟλΣτΕ, «οι προϊστάμενοι των διοικητικών υπηρεσιών εκ της ην ασκούν ιεραρχικής εξουσίας, εκτός της τοιαύτης του επιτάσσειν, κέκτηνται και την εξουσία της καταστολής των παραβάσεων των υπηρεσιακών κανόνων». Από την απόφαση αυτή του ΣτΕ διακρίνουμε ξεκάθαρα την θέση της Νομολογίας η οποία συνταυτιζόταν τότε με το ισχύον θετικό δίκαιο και η οποία συνεχίστηκε να εμφορείται από την αντίληψη αυτή έστω και σε μειωμένο με τις αποφάσεις 810/70, 2121/73 ΣτΕ. Κατά τον Ναυπλιώτη²⁸⁴ η άποψη αυτή της θεωρίας συνεχίζεται μέχρι και σήμερα χωρίς ιδιαίτερο προβληματισμό σχετικά με την διαφοροποίηση του πειθαρχικού από τον ιεραρχικό έλεγχο. Κατά το ΣτΕ²⁸⁵ οι δημόσιοι υπάλληλοι σε αντίθεση με τους δημόσιους λειτουργούς, υπάγονται από την φύση τους σε ιεραρχικό έλεγχο και ιεραρχική εξάρτηση. Χαρακτηριστική είναι και νομολογία του Ειδικού Δικαστηρίου Αγωγών Κακοδικίας²⁸⁶, η οποία επ' αφορμής του χαρακτηρισμού της υπηρεσιακής κατάστασης των Στρατιωτικών Δικαστικών, αναφέρει ως κρίσιμα στοιχεία για την έννοια του διοικητικού οργάνου 1) την ιεραρχική εξάρτηση και υποταγή, με την έννοια της εκπλήρωσης υποχρέωσης δημοσίου δικαίου, που προσδίδει την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου και 2) την πειθαρχική κατάσταση και ευθύνη, με την αρμοδιότητα ενός προϊστάμενου ιεραρχικά οργάνου να ασκήσει πειθαρχικό έλεγχο επί αυτών. Καθίσταται σαφές από την ελληνική νομολογία²⁸⁷ ότι η ιεραρχική σχέση και εξάρτηση, αποτελεί στοιχείο επιβεβαίωσης του πειθαρχικού ελέγχου.

Με την εισαγωγή όμως του πρώτου Υπαλληλικού Κώδικα με τον Ν.1811/1951, όπου σχετικά με τον πειθαρχικό έλεγχο, προβλέφθηκε για πρώτη φορά ενιαία για όλους τους Δημοσίους Υπαλλήλους, η αρμοδιότητα της άσκησης πειθαρχικού ελέγχου, σε συγκεκριμένους προϊσταμένους που ονομάζονται πειθαρχικοί, και όχι στην μέχρι τότε “άμεσο Προϊστάμενη αρχή ή προϊστάμενο Υπουργό”²⁸⁸ μεταβλήθηκε το θετικό δίκαιο. Ήδη και πριν το 1951 λειτουργούσαν για την τιμώρηση των πειθαρχικών

²⁸² Βλ. σχετ. τις πρώτες αποφάσεις του ΣτΕ για το ζήτημα αυτό 272/37 ΟλΣτΕ και 190/38 ΟλΣτΕ.

²⁸³ Γ. Ναυπλιώτης, Πειθαρχικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2003, σελ 19.

²⁸⁴ Γ. Ναυπλιώτης, ο.π. σελ 20.

²⁸⁵ 2238/99 ΣτΕ

²⁸⁶ 31/1997 ΕΙΔΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΑΓΩΓΩΝ ΚΑΚΟΔΙΚΙΑΣ, ΑΡΜ., 1998, σελ 226.

²⁸⁷ Βλ. πρβλ. 199/2011 Πράξη Ελεγκτικού Συνεδρίου, 1865/2012 ΔΕφΑθ, 1031/2011 ΔΕφΑθ, 1634/09 ΔΕφΑθ.

²⁸⁸ Όπως οριζόταν στο αρ. 8 του Ν. ΑΡΗΓ'/1884 «περί της πειθαρχικής τιμωρίας των δημοσίων λειτουργών».

παραπτωμάτων αρκετά υπηρεσιακά ή πειθαρχικά συμβούλια, τα οποία προβλεπόταν από τις οικείες διάσπαρτες καταστατικές διατάξεις Υπουργείων και υπηρεσιών. Από τότε η νομολογία ακολούθησε μια πιο θετικιστική στάση και δεν ασχολήθηκε τόσο με την σχέση του ιεραρχικού και πειθαρχικού ελέγχου, καθόσον ο τελευταίος επιβαλλόταν από όργανα, εκτός ιεραρχίας, που είχαν ρητά από διάταξη Νόμου τέτοια αρμοδιότητα.

Σήμερα κατά το ΣτΕ ο πειθαρχικός έλεγχος ασκείται ως εξουσία²⁸⁹ που αποδίδεται σε ένα όργανο με ρητή διάταξη νόμου²⁹⁰, χωρίς να μας ενδιαφέρει αν το ελεγχόμενο πρόσωπο υπάγεται στον ιεραρχικό έλεγχο²⁹¹, Χαρακτηριστικά ,με την 1904/08²⁹² ΣτΕ θεωρείται συμβατός ο πειθαρχικός έλεγχος κατά Διοικητή νοσοκομείου από Υπουργό Υγείας, παρόλο που «δεν τελεί σε ιδιαίτερη σχέση πολιτικής εμπιστοσύνης προς τον Υπουργό Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης,[...] (ούτε) είναι ιεραρχικά υφιστάμενος αυτού, αλλά (υπάγεται στην ιεραρχική οργάνωση) του Δ.Σ. (του νοσοκομείου), το οποίο, ως «ανώτατο όργανο διοίκησης» του νοσοκομείου, είναι υπεύθυνο για την υλοποίηση των πολιτικών υγείας και κοινωνικής αλληλεγγύης του Υπουργείου και της αρμόδιας ΔΥΠΕ στο νοσοκομείο». Έτσι, το ΣτΕ δέχεται την αυτοτέλεια του πειθαρχικού ελέγχου, ο οποίος κείται εκτός του ιεραρχικού ελέγχου ενός ήδη ιεραρχικά προϊστάμενου οργάνου.

Αυτή η απόφαση είναι χαρακτηριστική για την αυτοτέλεια πειθαρχικού και ιεραρχικού ελέγχου στις περιπτώσεις διοικητικής εποπτείας, όπου ο έλεγχος επί των προσώπων θεσπίζεται πειθαρχικά δια ρητής πρόβλεψης του νόμου²⁹³. Μάλιστα, η σημασία της απόφασης αυτής έγκειται στο γεγονός ότι εντός του ίδιου οργανωμένου δημοσίου συνόλου, αυτού του νοσοκομείου, υπήρχε ήδη ανώτερο ιεραρχικά όργανο, και δη

²⁸⁹ 13/04 ΣτΕ, 247/07 ΣτΕ σχετικά με την άσκηση από το Διοικητή Νοσοκομείου ιεραρχικού και πειθαρχικού ελέγχου επί των υπαλλήλων και του ιατρικού προσωπικού του Νοσοκομείου,

²⁹⁰ Μάλιστα όταν απουσιάζει ρητή διάταξη νόμου που να απονέμει πειθαρχική αρμοδιότητα σε κάποιο όργανο, όπως είναι το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο, τότε η άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου γίνεται βάσει των πειθαρχικών διατάξεων του ΥΚ βλ. σχετ. 1247/13 ΣτΕ όπου για τους ανώτατους διοικητικούς υπαλλήλων των Πανεπιστημίων δεν είχε θεσπιστεί υπό τον τότε ΥΚ πειθαρχική αρμοδιότητα των υπηρεσιακών τους συμβουλίων, συνεπώς αυτοί υπάγονταν πειθαρχικά στην γενική αρμοδιότητα του τότε Ειδικού Υπηρεσιακού Συμβουλίου του ΥΚ που ανήκει στο Υπουργείο Εσωτερικών.

²⁹¹ Βλ σχετ. ΣτΕ 4284/05 σχετικά με τον πειθαρχικό έλεγχο του Διοικητή Νοσοκομείου, ο οποίος υπόκειται στον πειθαρχικό έλεγχο του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας, χωρίς να υπόκειται στο ιεραρχικό του έλεγχο, ένεκα της σχέσης απλής εποπτείας. Μάλιστα η απόφαση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία διότι ο δεσμός του διοικητή με το Νοσοκομείο, με το οργανωμένο δημόσιο σύνολο δηλαδή, χαρακτηρίζεται ως κατεξοχήν δεσμός δημοσίου δικαίου, ανεξαρτήτως αν υπογράφεται ιδιωτικού δικαίου συμβόλαιο απόδοσης.

²⁹² 1904/2008 ΣτΕ Γ', Θεωρία και πράξη διοικητικού δικαίου, 2009, σελ. 227.

²⁹³ Περί του προσωπικού ελέγχου σε σχέσεις διοικητικής εποπτείας βλ. Σ. Λύτρας, Διοικητικό Δίκαιο, συλλογικό έργο, 2010, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη σελ 62-65.

συλλογικό, στο οποίο έχει απονεμηθεί από τον Ν.3329/05 περιορισμένη πειθαρχική αρμοδιότητα για το λοιπό προσωπικό και για συγκεκριμένα παραπτώματα. Εν προκειμένω, το ΣτΕ δεν ενδιαφέρθηκε καν να εξετάσει την ασυμβατότητα της ιεραρχικής υπαγωγής σε συλλογικό του ίδιου συνόλου, ως προς την πειθαρχική υπαγωγή σε μονοπρόσωπο όργανο εκτός του συνόλου αυτού. Βέβαια το ΣτΕ πάγια αναγνωρίζει²⁹⁴ την προϋπόθεση που τάσσει ο Νόμος να συνδέεται οργανικά το ελεγχόμενο πρόσωπο κατά τον χρόνο του παραπτώματος, με την υπηρεσία, της οποίας τα πρόσωπα υπάγονται στην αρμοδιότητα του πειθαρχικώς προϊστάμενου οργάνου. Μάλιστα κρίσιμος χρόνος θεωρείται ο χρόνος που έλαβε χώρα το παράπτωμα²⁹⁵ στα πλαίσια άσκησης των καθηκόντων, ανεξάρτητα της μεταβληθείσης έπειτα υπηρεσιακής ή κατάστασης του υπαλλήλου.

Η αρμοδιότητα πειθαρχικού ελέγχου μπορεί κατά το ΣτΕ να αποδίδεται και σε άλλο όργανο, το οποίο την ασκεί με μεταβίβαση αρμοδιότητας που γίνεται όμως μόνο είτε με ρητή νομοθετική διάταξη²⁹⁶, είτε βάσει Συνταγματικής διάταξης²⁹⁷. Έτσι, σύμφωνα με την ελληνική νομολογία απαγορεύεται ρητά η μεταβίβαση πειθαρχικής αρμοδιότητας από ένα όργανο, σε ένα άλλο όργανο, αν αυτό δεν προβλέπεται από κάποια διάταξη νόμου που να το επιτρέπει. Ζήτημα όμως δημιουργείται δε όσον αφορά την μεταβίβαση υπογραφής, Όπως έχει κριθεί γενικά από το ΣτΕ²⁹⁸, επί μεταβίβασης του δικαιώματος υπογραφής σε αντίθεση με την περίπτωση της μεταβίβασης αρμοδιότητας, δεν τροποποιούνται οι πράξεις αρμοδιότητας και εκείνος που μεταβιβάζει την αρμοδιότητα υπογραφής συνεχίζει να θεωρείται ως ο μόνος αρμόδιος, ακόμα δε και όταν οι πράξεις του υπογράφονται από τον εξουσιοδοτηθέντα, αυτές θεωρούνται πράξεις του οργάνου έδωσε την εξουσιοδότηση. Το ΣτΕ όμως θεωρεί²⁹⁹ ότι λόγω των περιοριστικώς αναφερόμενων από τον Νομοθέτη οργάνων στον Υπαλληλικό Κώδικα που έχουν πειθαρχική εξουσία, απαιτείται ειδική προς τούτο διάταξη για να δοθεί εξουσιοδότηση υπογραφής πειθαρχικών αποφάσεων σε άλλα όργανα.

²⁹⁴ 1726/1998 ΣτΕ, 3473/2014 ΣτΕ.

²⁹⁵ 1068/1974 ΣτΕ, 1317/1997 ΣτΕ, 898/2010 ΣτΕ, 3012/2011 ΣτΕ.

²⁹⁶ 598/1981 ΣτΕ

²⁹⁷ Δικαίωμα μεταβίβαση πειθαρχικής αρμοδιότητας Υπουργού σε Υφυπουργούς για τους υπαλλήλους που υπηρετούν σε υπηρεσίες που υπάγονται στις ασκούμενες Υπουργικές αρμοδιότητες που τους έχουν μεταβιβαστεί κατ' εφαρμογή του αρ. 83 παρ. 2 του Συντάγματος. Βλ. σχετ. 5797/1996 ΣτΕ και 3792/1996 ΣτΕ και 476/2010 ΔΕφΑθ.

²⁹⁸ 4060/2012 ΣτΕ, 471/95 ΣτΕ, 4478/1987 ΣτΕ, 194/83 ΣτΕ,

²⁹⁹ 5797/1996 ΣτΕ όπου ακυρώνει αυτεπαγγέλτως για τον λόγο αυτό πειθαρχική απόφαση που υπογράφηκε από το Γ.Γ. Υπουργείου με εξουσιοδότηση υπογραφής.

Η Γαλλική νομολογία³⁰⁰ επιβεβαιώνει το δόγμα της κλασσικής θεωρίας που θέλει τον πειθαρχικό έλεγχο να αποτελεί μια άλλη μορφή του ιεραρχικού ελέγχου. Καθώς οι διατάξεις του Γαλλικού θετικού πειθαρχικού δικαίου αναγνωρίζουν την ταύτιση έως ένα βαθμό, των ανώτερα ιεραρχικών οργάνων με τα πειθαρχικά όργανα, μιας και δεν έχουν θεσμοθετηθεί στο Γαλλικό θετικό δίκαιο πειθαρχικοί συλλογικοί προϊστάμενοι, η νομολογία,³⁰¹ θεωρεί φυσικό να υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα ενός ιεραρχικού οργάνου, εν προκειμένου της αρμόδιας για τον διορισμό αρχής, η αρμοδιότητα πειθαρχικού ελέγχου, δίωξης αλλά και επιβολής κύρωσης. Μάλιστα όταν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν την αρμοδιότητα διορισμού σε δύο διαφορετικά όργανα παράλληλα, τότε η σχετική πειθαρχική αρμοδιότητα συντρέχει από κοινού για τα δύο όργανα³⁰².

Όπως αναφέρει το Conseil d'Etat³⁰³, ο δημόσιος υπάλληλος υπάγεται άνευ αναγκασίας νομοθετικής πρόβλεψης, στον άμεσο έλεγχο, του ιεραρχικού του προϊσταμένου. Μάλιστα ο ιεραρχικός προϊστάμενος του υπαλλήλου παίζει ένα σημαντικό ρόλο στην πειθαρχική διαδικασία κατά το μέρος που οι απόψεις του ή οι έρευνες του, λαμβάνονται υπόψιν³⁰⁴ από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα για να σχηματίσουν άποψη σχετικά με έναν υπάλληλο. Ο δε Salon³⁰⁵ φθάνει σχετικά μέχρι του σημείου να υποστηρίξει ότι καθώς ιεραρχικός προϊστάμενος έχει δικαίωμα παρακολούθησης του έργου των υφισταμένων του, τότε μπορεί η εκκίνηση έρευνας από αυτόν να θεωρηθεί εκκίνηει πειθαρχικής δίωξης, σκέψη που δεν υιοθετεί η γαλλική νομολογία η οποία θέτει ως απαρχή της πειθαρχικής δίωξης είτε την κλήση σε απολογία από το μονοπρόσωπο όργανο είτε την παραπομπή στο πειθαρχικό συμβούλιο³⁰⁶.

Εάν ο δημόσιος υπάλληλος ευρίσκεται σε διαθεσιμότητα, η αρμόδια για τον διορισμού του αρχή, καθίσταται πάντοτε αρμόδια για τον πειθαρχικό του έλεγχο, ανεξάρτητα αν έχει μεταβιβαστεί η πειθαρχική αρμοδιότητα της, σε άλλο όργανο³⁰⁷.

³⁰⁰ CE 13 Juin 1980 Diaz, CE 30 JUNE 1950 Quéralt, CE 9 Juillet 1965 Ministre chargée des affaires culturelles, CE 1 Mai 1929 Rohan, CE 24 Mai 1912 sieur Joseph X.

³⁰¹ CE 12 Décembre 1969 sieur Hely de Talleyrand-Perigord.

³⁰² CE 13 Juin 1980 Diaz.

³⁰³ CAA Paris 2 Avril 2002 Dame Baudon, την ίδια άποψη έχει και η ελληνική νομολογία βλ. ΣτΕ 1678/1955.

³⁰⁴ CAA Lyon 19 Décembre 1997 M. Peillon.

³⁰⁵ S. Salon, *Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique*, Paris, LGDJ, 1969, σελ 217-218, « Tout supérieur hiérarchique, informé d'un fait répréhensible, a compétence pour engager une action disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire subordonné et recueillir sur le champ ses explications écrites. »

³⁰⁶ CE 30 Janvier 1953 Sieur Lubin.

³⁰⁷ CE 22 Novembre 1968 Chambre d'agriculture, CE 8 Juin 1962 Ministre des P.T.T.

Όπως άλλωστε είδαμε ανωτέρω, πριν τους Νόμους 87-588 και 91-715, η πειθαρχική αρμοδιότητα δεν μπορούσε να μεταβιβαστεί ελεύθερα και αυτοτελώς από το δικαίωμα διορισμού, από τις αρμόδιες για τον διορισμό αρχές, σε άλλα ιεραρχικά όργανα. Έτσι μέχρι το 1987 δεν μπορούσαμε να διαχωρίσουμε την αρμοδιότητα διορισμού από την πειθαρχική αρμοδιότητα, ήταν όροι, με ταυτόσημο περιεχόμενο³⁰⁸. Όμως, μετά την νομοθετική δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιότητας και ιδιαίτερα την επέκταση της μεταβίβασης αυτής όσον αφορά τον χώρο της δημόσια εκπαίδευσης, έχει επέλθει μία αποκέντρωση³⁰⁹ του πειθαρχικού προνομίου από τα ανώτερα διοικητικά όργανα σε ιεραρχικά όργανα, πιο κοντά στον ελεγχόμενο υπάλληλο.

Στις σύγχρονες μορφές οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης με την εισαγωγή των επιθεωρητικών σωμάτων οριζόντιου ή κάθετου ιεραρχικού ελέγχου, όπου η λειτουργία τους αποσκοπεί στον αξιολογικό έλεγχο των υπαλλήλων μέσω α) της ανίχνευσης παραπτωμάτων και β) μέσω της αξιολόγησης πρακτικών και συμπεριφορών που στοχεύουν στην πρόληψη παραπτωμάτων. Συμπερασματικά μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι αυτή η μεταμόρφωση του πειθαρχικού ελέγχου πέρα από την κλασσική κυρωτική διάσταση, αποτελεί μια επιβεβαίωση της προληπτικής του λειτουργίας³¹⁰. Με τον προληπτικό πειθαρχικό έλεγχο ο υπάλληλος υποκύπτει στις δεσμεύσεις της έννομης τάξης, συμμορφώνεται στην αρχή της νομιμότητας και τέλος σέβεται τις απαιτήσεις του Κράτους Δικαίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο πειθαρχικός έλεγχος, αποκτά μια εγγυητική λειτουργία στο Κράτος Δικαίου.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Συγκριτικά με το Ελληνικό πειθαρχικό δίκαιο, το πειθαρχικό πρόνομο στο Γαλλικό πειθαρχικό δίκαιο, ανήκε ιστορικά μέχρι και πρόσφατα στην ανώτερη ιεραρχικά αρχή η οποία και διόριζε τον υπάλληλο. Με την εισαγωγή του δικαιώματος μεταβίβασης αρμοδιότητας διορισμού ή και πειθαρχικής μόνο αρμοδιότητας, σε υφιστάμενα ιεραρχικά όργανα και την γενίκευση πλέον αυτής της πρακτικής το πειθαρχικό πρόνομο έχει μετακυλήσει στις ιεραρχικώς άμεσα προϊστάμενες αρχές του υπαλλήλου

³⁰⁸ F. Laurie, ο.π. σελ 141

³⁰⁹ F. Laure, ο.π. σελ 142.

³¹⁰ G. Dellis, «Droit penal et droit administratif: L'influence des principes du droit penal sur le droit administratif repressif» 1994, σελ 240

που έχουν άλλωστε και καλύτερη δυνατότητα παρακολούθησης και γνώσης του έργου αυτού. Σε αντίθεση με την εξέλιξη του Ελληνικού πειθαρχικού δικαίου, όπου αντίστοιχα το πειθαρχικό προνόμιο ξεκίνησε μεν από τις ανώτερες ιεραρχικά αρχές τους Υπουργούς, αλλά κατά την μεταβίβαση του και σε λοιπά ιεραρχικά όργανα απαλλοτριώθηκε στην πορεία η εξουσία του άμεσου ιεραρχικού προϊστάμενου και επιβεβαιώνεται πλέον μόνο στις περιπτώσεις των μονοπρόσωπων ιεραρχικών οργάνων επιπέδου διευθυντή και άνω.

Στην Ελλάδα, σε αντίθεση με την Γαλλία, τα πειθαρχικά συμβούλια πήραν την αποκλειστική πειθαρχική αρμοδιότητα για την επιβολή των βαρύτερων πειθαρχικών ποινών με αποφασιστικές όμως αρμοδιότητες, έναντι των γνωμοδοτικών που συνεχίζουν να έχουν τα αντίστοιχα συμβούλια στην Γαλλία, ενώ η αρμοδιότητα επιβολής κύρωσης στην Γαλλία παρέμεινε στα μονοπρόσωπα όργανα. Παράλληλα, στην Ελληνική πειθαρχική νομοθεσία προβλέφθηκαν περισσότεροι αυτοτελείς ή ανεξάρτητοι φορείς άσκησης πειθαρχικού ελέγχου σε νέα συστήματα επάλληλης διάταξης, κάποια από αυτά επιφορτισμένα με εξουσίες οριζοντίου ελέγχου, όπως ο Υπουργός Εσωτερικών, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης και κάποια άλλα με αποκλειστική πειθαρχική αρμοδιότητα, όπως το Δευτεροβάθμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο για τους ανώτατους υπαλλήλους, ή με ειδική ελεγκτική αρμοδιότητα όπως τα Σώματα Επιθεωρητών των Υπουργείων. Παρόμοιες πρωτοβουλίες έχουν ξεκινήσει να γίνονται και στην Γαλλία για την πρόβλεψη οργάνου οριζοντίου πειθαρχικού ελέγχου, όπως του Θεματοφύλακα των Δικαιωμάτων, αλλά αυτές δεν έχουν εμπεδωθεί ακόμα στην πράξη μιας και το Γαλλικό πειθαρχικό δίκαιο, θετικό και νομολογιακό, έχουν αυστηρότερο ιεραρχικό χαρακτήρα.

Όσον αφορά την εξουσία διακριτικής ευχέρειας που έχει ο πειθαρχικός προϊστάμενος στην άσκηση δίωξης, η εξουσία αυτή στην Ελλάδα έχει περιοριστεί αρκετά με την θέσπιση όλο και περισσότερων περιπτώσεων δέσμιας αρμοδιότητας των πειθαρχικών οργάνων για άσκηση δίωξης αλλά και με την διασύνδεση κάποιων παραπτώματων με συγκεκριμένες ποινές, που δεσμεύονται να επιβάλλουν τα όργανα, καθώς και με την ενδεικτική τυποποίηση παραπτώματων περιορίζοντας ούτως έμμεσα την σχετική εξουσία ορθού νομικού χαρακτηρισμού. Στην Γαλλία από την άλλη πλευρά, μόλις τα τελευταία χρόνια ξεκίνησε η εισαγωγή περιπτώσεων δέσμιας αρμοδιότητας πειθαρχικής δίωξης, ενώ οι πειθαρχικοί προϊστάμενοι έχουν την διακριτική ευχέρεια τόσο να

διεξάγουν έρευνες, όσο και να εκκινήσουν ή μη πειθαρχική δίωξη, να αποδώσουν τον ορθό νομικό χαρακτηρισμό στο αδίκημα και να διαφοροποιηθούν αιτιολογημένα όμως, από την γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου στην επιβολή της ποινής. Βέβαια στο Γαλλικό πειθαρχικό δίκαιο δεν υπάρχει η τυποποίηση των πειθαρχικών παραπτώματων που υπάρχει στο Ελληνικό, ούτε και η δεσμευτική αντιστοίχιση παραπτώματων με ποινές, η δε κατηγοριοποίηση των ποινών σε ομάδες αφορά μονάχα την βαρύτητα των ποινών και δεν αντιστοιχεί σε συγκεκριμένα παραπτώματα. Ούτως, καθίσταται εμφανής η διαφοροποίηση των δύο αυτών θετικών πειθαρχικών δικαίων, ως προς την άσκηση κατά το μάλλον ή ήττον της πειθαρχικής εξουσίας, είτε ως αρμοδιότητας είτε ως «προνομίας».

Κοινή όμως συνισταμένη τόσο του Γαλλικού όσο και του Ελληνικού θετικού πειθαρχικού δικαίου είναι η εισαγωγή της πειθαρχικής αρμοδιότητας ως ιδιαίτερη μορφή εξουσίας που απονέμεται σε συγκεκριμένα όργανα ενός οργανωμένου δημοσίου συνόλου και όχι σε όλα συλλήβδην τα ιεραρχικά προϊστάμενα όργανα. Και τα δύο πειθαρχικά θετικά δίκαια έχουν οριοθετήσει διακριτά την έννοια και την εξουσία των πειθαρχικών οργάνων και προϊσταμένων, από την έννοια των ιεραρχικών οργάνων. Τα δε ιεραρχικά όργανα που ασκούν πειθαρχική αρμοδιότητά όπως τους έχει απονείμει ο Νόμος, έχουν και στις δύο αυτές έννομες τάξεις, την δυνατότητα μονομερούς επιβολής των ελαφρύτερης βαρύτητας πειθαρχικών ποινών, ως κατάλοιπο της παλαιάς τους παντοδύναμης εξουσίας, η οποία συν τω χρόνω απαλλοτριώθηκε είτε από νέα συλλογικά όργανα, είτε με την εισαγωγή προδιαγεγραμμένων διαδικαστικών προϋποθέσεων άσκησης της πειθαρχικής εξουσίας μέσω της νομοθετικής πρόβλεψης συγκεκριμένων οργάνων, αρμοδιοτήτων, διαδικαστικών κανόνων και ποινών.

Καθίσταται συνεπώς εναργέστερο το συμπέρασμα του προηγούμενου μέρους της μελέτης αυτής, περί του ιδιαίτερου και αυτοτελούς χαρακτήρα της πειθαρχικής εξουσίας των δημοσίων υπαλλήλων, η οποία ασκείται χάριν της αποτελεσματικής λειτουργίας του δημοσίου συνόλου όπου ανήκει ο υπάλληλος, ως ειδική αρμοδιότητα που απονέμει ο νομοθέτης σε συγκεκριμένα όργανα, διακριτά της ιεραρχικής οργάνωσης του συνόλου και κάποιες φορές, ακόμα και έξω αυτής.

Συνεπώς η εκδήλωση του πειθαρχικού ελέγχου δια των ιεραρχικών οργάνων, δεν μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι τα όργανα αυτά ασκούν «ίδια εξουσία», αλλά αντίθετα, ασκούν συγκεκριμένη αρμοδιότητα, προς την καλύτερη εκτέλεση του κοινού έργου του συνόλου όπου ανήκουν όργανο-υπάλληλος και όχι προς επιβεβαίωση της

σχέσης ιεραρχικής υποταγής, υφιστάμενου προς προϊστάμενου. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα εμφανές στο προληπτικό χαρακτήρα του πειθαρχικού ελέγχου που ασκούν τα σώματα επιθεώρησης σε Ελλάδα και Γαλλία, έλεγχος ο οποίος μέσω των ανακριτικών πράξεων και πορισμάτων μπορεί να αποτελέσει την βάση εκκίνησης πειθαρχικών διώξεων. Τοιουτοτρόπως, ο πειθαρχικός έλεγχος αποκτά ιδιαίτερα στοιχεία και χαρακτηριστικά που τον διαφοροποιούν από τον ιεραρχικό έλεγχο, τόσο ως άσκηση προδιαγεγραμμένων αρμοδιοτήτων, όσο και ως ανάθεση εξουσιών σε ειδικά όργανα εντός ή εκτός ιεραρχίας, είτε αυτοτελή, συλλογικά, επάλληλα, ή οριζόντια.

Η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στα όργανα της δημόσιας διοίκησης αφενός να απέχουν από πράξεις ή παραλήψεις που είναι αντίθετες με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου και αφετέρου να ασκούν την εξουσία τους στο πλαίσιο της νομικά προσδιορισμένης αρμοδιότητας τους και σύμφωνα με το περιεχόμενο των κανόνων δικαίου. Έτσι και στο πειθαρχικό δίκαιο, η αρχή της νομιμότητας διέπει το σύνολο των κανόνων για την ύπαρξη και την λειτουργία του πειθαρχικού ελέγχου. Αυτή η ιδιαίτερη φύση της πειθαρχικής εξουσίας, ως δοτής αρμοδιότητας, εκπορεύεται και νομιμοποιείται, από την διασύνδεση ενός προσώπου με ένα οργανωμένο δημόσιο σύνολο, τόσο οργανικά όσο και λειτουργικά³¹¹ και περιβάλλεται από συγκεκριμένους κανόνες δικαίου. Εκεί έγκειται και η ιδιαιτερότητα του πειθαρχικού ελέγχου, ως αυτοτελούς ελέγχου, εκτός της ιεραρχικής οργάνωσης της υπηρεσίας, εκτός δηλαδή του οργανωτικού δεδομένου της δημόσιας διοίκησης. Ο πειθαρχικός έλεγχος συνάπτεται ούτως με την αρχή της νομιμότητας, ασκείται αυστηρά στα προδιαγεγραμμένα πλαίσια και με τις εγγυήσεις αυτής, ενώ προκαλείται με την ένταξη ενός προσώπου σε ένα οργανωμένο δημόσιο σύνολο, για την καλύτερη εξυπηρέτηση του εννόμου αγαθού της δημόσιας υπηρεσίας, που αναλαμβάνουν τα δύο αυτά μέρη να υπηρετήσουν.

³¹¹ Σ. Λύτρα, Το πειθαρχικό Φαινόμενο, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989 σελ 114-115 οργανικά όσον αφορά την ένταξη του στην οργάνωση του δημοσίου συνόλου και λειτουργικά όσον αφορά την συσχέτιση των πράξεων του με την λειτουργία του συνόλου αυτού.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Andreone F., Le comité interinstitutionnel du statut : simple organe consultatif ou garant des principes fondamentaux de la fonction publique communautaire ?, Revue française d'administration publique, 2010

Auby J. – R. Drago. Le Contentieux administratif, τ.2, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1984

Baldous B., Du « pouvoir d'emploi » AJFP, sept-oct. 1999

Bandet P., L'action disciplinaire, Berger Levrault, 1998

Belloubet-Frier N., Pouvoir et relations hiérarchiques dans l'administration française, Université Lille 3, 1990

Bockel A., Contribution à l'étude du pouvoir discrétionnaire de l'administration, AJDA, 1978

Bolle S., L'engagement des poursuites disciplinaires dans la fonction publique, RFDA 2001

Chapus R., Droit administratif general, Montchrestien, Paris, 2008

Chauvet C., Que reste-t-il de la "théorie" des mesures d'ordre intérieur, AJDA 2015

Chevallier J., Διοικητική επιστήμη, μετάφραση Β. Ανδρουλάκης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1993

Colin F., Droit de la Fonction Publique, Lextenso, 2010,

Corail (de) J-L., La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de la fonction publique, AJDA, 1967

Dellis G., «Droit penal et droit administratif: L'influence des principes du droit penal sur le droit administratif repressif» 1994

Di Malta P., Essai sur la notion du pouvoir hiérarchique, LGDJ, Paris, 1961

Duguit L., Etudes de droit public – L'Etat, les gouvernants et les agents, Fontemoing, Paris, 1903

Duguit L., L'état, les gouvernants et les agents, 1903

Duguit L., Traite de droit constitutionnel, t3, Bocard, 2nde ed. Paris, 1930

Eisenmann Ch., Cours de droit Administratif, L.G.D.J. Paris, 1983

Foucault M., Surveiller et punir, Gallimard, Paris, 1975

Gaudet P-M., le déclin de l'autorité hiérarchique, 1947

Groshens J.C., Le pouvoir des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés, AJDA, 1966

Hauriou M., « Principes de droit administratif : et de droit public général a l'usage des étudiants en licence (2e et 3e années) et en doctorat s-sciences politiques » 1914

Hauriou M., Precis de droit administratif, Sirey, Paris, 1933

Hauriou M., Principes de droit administratif : et de droit public général a l'usage des étudiants en licence (2e et 3e annes) et en doctorat s-sciences politiques 1914

Hauriou M., « Σύστημα διοικητικού δικαίου και δημοσίου δικαίου », Τσουπλακίδης Δ. (Μεταφραστής) Παπαχατζής Γεώργιος Μ. (Μεταφραστής) Αθήνα 1936

Jèze G., Les principes généraux du droit administrative, Giard, Paris 1926

Jourda-Dardaude A., la procedure, disciplianire, Papyrus, 2005

Laubadère (de) A., Traite élémentaire de droit administratif, 1970

Laurie F., La constitutionnalisation du droit disciplinaire, civitas europa, 2005

Laurie F., Vers un droit commun disciplinaire, συλλογικό έργο, Université Saint-Etienne, 2007

Legrand A., Médiateur , Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2001,

Lelieur-Fischer J., La règle ne bis in idem Du principe de l'autorité de la chose jugée au principe d'unicité d'action répressive, PARIS, 2005

Lemoine de Forges J.M., Droit administratif, PUF, Paris, 2002

Loschak D., le principe hiérarchique dans l'entreprise privée et dans l'administration, Dr Soc, 1982

Lytras S., Agents et Organes Administratifs, 1973

Mallol F., La sanction disciplinaire déguisée en droit de la fonction publique, A.J.D.A., 2011

Marchais L., Conduire une procédure disciplinaire dans la fonction publique, Studyrama, 2013

Morret-Bailly J., Les institutions disciplinaires, Mission de recherche Droit et Justice, n° 4, 2003

Naidu P.S., Public Administration: Concepts and Theory», New Age International Publishers, New Delhi, 2005

Neuray J-F., Le contentieux disciplinaire de la fonction publique στο έργο Le droit Disciplinaire, συλλογικό έργο, Anthemis, Liege, 2009

Odent R., Contentieux administratif, Dalloz, 2007

Plantey A., La Fonction public Traite General, Litec, Paris, 1991

Plantey A., La fonction Publique, lexisnexis, Paris, 2012

Ricol J., Les tendances du droit disciplinaire, thèse, Toulouse, 1908

Rivero J., Vers la fin du droit de la Fonction Publique, 1947

Rousseau D., Le contrôle de l'opportunité de l'action administrative par le juge administratif, Poitiers, 1979

Salon S., Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique, Paris, LGDJ, 1969

Silvera V., la fonction publique et se problèmes actuels, Actualité Juridique, Paris 1969

Slama S., Les pouvoirs du Défenseur des droits : une cote mal taillée, Revue française d'administration publique, 2011

Vedel G., Droit administratif, τ. Β', Presses universitaires de France, Paris, 1992

Vedel G., Les bases constitutionnelles du droit administrative, EDCE, 1954

Vedel G., P. Delvolve, Droit administratif, P.U.F., Paris, 1992

Vigouroux C., Déontologie des fonctions publiques, Dalloz, Paris, 2012

Weber M., Οικονομία και δίκαιο, μετάφραση, σχόλια Μιχ. Γ. Κυπραίου, Σάκκουλας 1979

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Αγγελόπουλος Θ., Δίκαιον των Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι, 1923

Γεώργας Δ., Κοινωνική Ψυχολογία, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 1995

Γιαρένη Ι., Παράβαση καθήκοντος – πειθαρχική και ποινική προσέγγιση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012

Δαγκτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014

Δαρζέντας Ε., Νομικά κείμενα Δημοσίου δικαίου και η φιλοσοφία του δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας 1993

Δαρζέντας Ε., Η Αυτονομία του πειθαρχικού Δικαίου των Δημοσίων Υπαλλήλων, ΕΔΔ, 1989

Δαρζέντας Ε., οι κυρώσεις εις το πειθαρχικό δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων, σε Είδη κυρώσεων και δικαικοί κλάδοι, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991

Καίσαρη Α., Το πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων, Νομόγραμμα, Αθήνα, 2013

Λύτρας Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Συλλογικό Έργο, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010

Λύτρας Σ., Η έννοια των διοικητικών προστίμων, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1986

Λύτρας Σ., Το πειθαρχικό φαινόμενο στο σύγχρονο ελληνικό δημόσιο δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989

- Μακρυδημήτρης Α., Δημόσια διοίκηση - Ε' έκδοση Διοικητική Επιστήμη Ι. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Σάκκουλας, 2012
- Μαρίνος Α., Τα βασικά του Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Α. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996
- Ναυπλιώτης Γ., Πειθαρχικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2003
- Ναυπλιώτης Γ., Πειθαρχικό δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα, 2003
- Ξηροτύρη Κουφίδου Σ., Διοίκηση Προσωπικού, Κυριακίδης, Θεσσαλονίκη, 1992
- Παναγόπουλος Θ., Εγχειρίδιο Υπαλληλικού Δικαίου, Α. Σταμούλης, Αθήνα, 1999
- Πανταζής Ν., Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Υπαλλήλων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015
- Παπαδαμάκης Α., Η ανυπακοή του στρατιωτικού, Σάκκουλας, 1994
- Παυλόπουλος, Π. Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης: Το Διοικητικό Φαινόμενο στο Πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων, τ. 1, Εκδόσεις Σάκκουλας, 1983
- Ρώτης Ν., Η συνταγματικότητα της ομοιόμορφης αμφίεσης των μαθητριών (παρατηρήσεις επί της ΣτΕ 97/1980), Το Σύνταγμα, 1980
- Σπανού Κ., Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, Παπαζήση Αθήνα 2000
- Σπηλιωτόπουλος Ε., Βασικοί θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007
- Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Ν.Β., Αθήνα, 2010
- Τάχος Α., Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Αντ. Σάκκουλας, 1999
- Τάχος Α., Μέτρα εσωτερικής τάξης στη Μέση Εκπαίδευση (Παρατηρήσεις επί της ΣτΕ), ΕΔΑ 1980
- Τάχος Α., Υπαλληλικό Δίκαιο, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 2007
- Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008

Τύπας Γ. – Γ. Κατσαρός, Εισαγωγή στην Διοικητική Επιστήμη, Από την Γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στην σύγχρονη διοίκηση, Gutenberg 2003

Φαναριώτης Π., Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management, Δημόσια Διοίκηση II, Σταμούλης, Αθήνα, 1999

Φθενάκης Χ., Η πολιτεία και το Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2000

Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, συλλογικό έργο, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2010