

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ  
ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ»**

**ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Επιβλέπων Καθηγητής: Θεόδωρος Τζώνος**

**ΕΡΓΑΣΙΑ με ΘΕΜΑ:**

**«Το Πειθαρχικό Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων στον Ευρωπαϊκό Χώρο»**

**του ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ Ν. ΚΑΤΣΑΝΕΒΑ**

**A.M. (0910M027)**

**ΑΚΑΔΗΜΑΙΚΟ ΕΤΟΣ 2011-12**

*«η Πειθαρχία πηγάζει από την δύναμη του συμφέροντος,  
το συμφέρον όλων, πρέπει να είναι η λειτουργία του  
Κράτους...»*

*Αριστοτέλης, Ρητορική, Βιβλίο 1, Κεφ 8*

*Ars Rhetorica. Aristotle. W. D. Ross. Oxford.  
Clarendon Press. 1959.*

## **ABSTRACT**

The adoption of disciplinary law goes back to the need to protect the legal interests of the civil service as an institution of public interest. So the concept of discipline has great importance as it is vitally connected with the public interest served by the civil service as an organized body of the State. In this context we seek the punitive function of discipline, as a set of measures and sanctions against the employee, also the effective function of the discipline as a defining element of the content of delinquent behavior, and finally the guarantee function of discipline within the Rule of Law, as a legitimizing element of restrictions and sanctions.

However, the function of punitive discipline is the main event of disciplinary law which in most cases involves causing adverse legal consequences to the civil servant and moral demerit. So nowadays, disciplinary laws use procedural safeguards to protect individual rights of employees which in every disciplinary proceeding are in conflict with the interests of the service.

The purpose of this paper is to highlight the disciplinary law of civil servants of the European Union, through the provisions and procedures in place for the proper functioning of the European Civil Service and with regard to the rights of persecuted civil servants. In the first part of this essay there is an introduction on how civil service is organized, and the scope of the disciplinary phenomenon. In the second part of this essay there is a presentation of the European Civil Service, the categories of its employees and its disciplinary process. Finally in addendum there are the conclusions of the 2012 disciplinary report of the Bureau of Investigation and Discipline of the European Committee.

## Πίνακας περιεχομένων

Πρόλογος.....6

**ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ – Εισαγωγή στο Πειθαρχικό Δίκαιο και την Οργάνωση της Ευρωπαϊκής Δημόσιας Υπαλληλίας.....8**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η Δημόσια Υπηρεσία και το Πειθαρχικό Φαινόμενο ..... 8**

ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... 8

1. Η γραφειοκρατική οργάνωση της υπηρεσίας και η ιεραρχία..... 9
2. Ο ιεραρχικός έλεγχος και το πειθαρχικό προνόμιο..... 12
3. Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων ..... 18
4. Η αρχή της νομιμότητας και το πειθαρχικό αδίκημα..... 22
5. Το έννομο αγαθό της υπηρεσίας ..... 26
6. Η θεσμική θεωρία και οι λειτουργίες της πειθαρχίας ..... 28
7. Το πειθαρχικό Δίκαιο και η συγγένεια του με το Ποινικό Δίκαιο ..... 34

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση και το Υπαλληλικό της Δίκαιο .. 40**

ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... 40

1. Κατηγορίες Ενωσιακών Υπαλλήλων ..... 43
2. Η νομική βάση του Θεσμού του Ενωσιακού Υπαλλήλου ..... 45
3. Η υπηρεσιακή σχέση των Ενωσιακών Υπαλλήλων..... 48

**ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Το πειθαρχικό φαινόμενο των Υπαλλήλων της Ε.Ε. ....50**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η πειθαρχική διαδικασία στο Δίκαιο των Υπαλλήλων της Ε.Ε. .... 50**

ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... 50

1. Έννοια και στοιχεία πειθαρχικού παραπτώματος στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο ..... 53
2. Πρώτο στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας – οι διοικητικές έρευνες..... 56
3. Η κύρια πειθαρχική διαδικασία των Υπαλλήλων της Ε.Ε. .... 57
4. Οι αρχές του Ευρωπαϊκού πειθαρχικού δικαίου ..... 61
5. Η δικαστική προστασία στην πειθαρχική διαδικασία των Υπαλλήλων της Ε.Ε. 64

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Οι υπηρεσίες Πειθαρχικής Έρευνας των Υπαλλήλων της Ε.Ε.....</b>	<b>67</b>
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	67
<b>1. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης, OLAF.....</b>	<b>68</b>
2. Οι “εσωτερικές έρευνες” της OLAF.....	70
3. Το ζήτημα της νομικής φύσης των αποφάσεων της OLAF για πειθαρχικά ζητήματα.....	73
4. Η δικαστική προστασία κατά των αποφάσεων της OLAF για πειθαρχικά ζητήματα.....	75
<b>5. Το Γραφείο ερευνών και πειθαρχικών κυρώσεων της Επιτροπής, IDOC .....</b>	<b>78</b>
6. Οι πειθαρχικές Εξουσίες του IDOC.....	79
<b>Επίμετρο – Συμπεράσματα Εκθέσεων του IDOC και της OLAF για τα πειθαρχικά παραπτώματα των υπαλλήλων της Ένωσης.....</b>	<b>81</b>
<b>Συμπεράσματα Εργασίας .....</b>	<b>84</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>	<b>87</b>

## Πρόλογος

Η ειδική έννομη σχέση η οποία συνδέει ένα δημόσιο υπάλληλο με το Κράτος, τον καθιστά μέρος ενός οργανωμένου συνόλου το οποίο εκπληρεί σκοπούς δημοσίου συμφέροντος. Αυτή η ένταξη του υπαλλήλου σε ένα τέτοιο σύνολο συνεπάγεται εκ του νόμου, την εκπλήρωση ιδιαίτερων και πρόσθετων καθηκόντων, ιδίως της πειθαρχίας, της νομιμοφροσύνης, της πολιτικής ουδετερότητας, κ.α. Οι πρόσθετες αυτές υποχρεώσεις συνιστούν περιορισμούς 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 σημειωτέον παρουσιάζει συστηματική αυτοτέλεια<sup>1</sup> σε σχέση με τους υπόλοιπους κανόνες του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου.

Η θέσπιση των σχετικών διατάξεων του πειθαρχικού δικαίου ανάγεται στην ανάγκη προστασίας του εννόμου αγαθού της δημόσιας υπηρεσίας ως φορέα του δημοσίου συμφέροντος. 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. Έτσι, η έννοια της πειθαρχίας ως συστατικό στοιχείο των πειθαρχικών διατάξεων αποκτά μεγάλη βαρύτητα καθώς συνέχεται αναγκαίως με τους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος που υπηρετεί η δημόσια υπηρεσία, ως οργανωμένο σύνολο του Κράτους.

---

<sup>1</sup> βλ. σχετ. στο Τάχος και Συμεωνίδης «Υπαλληλικό Δίκαιο» 2007, σελ. 13-14 και Ε. Σηλιωτόπουλος, «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου», 2006 σελ 123

Στα πλαίσια της εργασίας αυτής αναλύουμε: α) την κυρωτική λειτουργία της πειθαρχίας, ως το σύνολο μέτρων και κυρώσεων κατά του υπαλλήλου. Επίσης αναλύουμε την β) ουσιαστική λειτουργία της πειθαρχίας, η οποία προσδιορίζει ποιο είναι το ουσιαστικό περιεχόμενο της παραβατικής συμπεριφοράς ενός υπαλλήλου. Τέλος αναλύουμε την γ) εγγυητική λειτουργία της πειθαρχίας στο πλαίσιο του Κράτους Δικαίου, η οποία αφορά την τήρηση της αρχής της νομιμότητας και της νομιμοποιητικής υποταγής των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης στην Εκτελεστική εξουσία. Τοιουτοτρόπως, αναλύοντας τις λειτουργίες αυτές, καταλήγουμε ότι το νομιμοποιητικό στοιχείο εμφάνισης της κυρωτικής λειτουργίας της πειθαρχίας, δια της επιβολής περιορισμών και κυρώσεων στους δημοσίους υπαλλήλους, αναφέρεται στις επιμέρους λειτουργίες της πειθαρχίας ως προστάτριας του υπηρεσιακού εννόμου αγαθού.

Ωστόσο, η κυρωτική λειτουργία της πειθαρχίας, η οποία και αποτελεί την κύρια εκδήλωση του πειθαρχικού δικαίου, στις περισσότερες περιπτώσεις συνεπάγεται την πρόκληση δυσμενών εννόμων συνεπειών στον ελεγχόμενο υπάλληλο καθώς και την ηθική του απαξία ή την προσβολή της προσωπικότητάς του. Έτσι το πειθαρχικό δίκαιο μέσω της τήρησης διαδικαστικών εγγυήσεων στοχεύει πλέον και στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων των υπαλλήλων τα οποία σε κάθε πειθαρχική διαδικασία τελούν σε συγκρουσιακή κατάσταση<sup>2</sup> με τα συμφέροντα της υπηρεσίας.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να αναδείξει το πειθαρχικό δίκαιο και των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα από τις διατάξεις και τις διαδικασίες που εφαρμόζονται για την διασφάλιση της καλής λειτουργίας της υπηρεσίας όσο και των δικαιωμάτων των διωκόμενων υπαλλήλων. Στο πρώτο μέρος της εργασίας επιχειρείται να γίνει μία εισαγωγή στο πως οργανώνεται η δημόσια υπηρεσία, ποια είναι η θέση της πειθαρχίας σε αυτή και ποιο είναι το περιεχόμενο του πειθαρχικού φαινομένου. Στο δεύτερο μέρος της εργασίας γίνεται αναφορά στην Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση, τις κατηγορίες των Υπαλλήλων της και την πειθαρχική διαδικασία τόσο σε επίπεδο πειθαρχικής παραπομπής όσο και σε επίπεδο ανεξάρτητου πειθαρχικού ελέγχου από όργανα της Ένωσης.

---

<sup>2</sup> Δαρζέντας, Ε.Ι., «Νομικά κείμενα : Δημοσίου δικαίου και η φιλοσοφίας του δικαίου» Αντ. Ν. Σάκκουλας 1993 σελ 169επ

Τέλος, ως επίμετρο παρατίθενται τα συμπεράσματα από την έκθεση για το 2012, του Γραφείου Ερευνών και Πειθαρχικών κυρώσεων της Επιτροπής για τα πειθαρχικά παραπτώματα των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ – Εισαγωγή στο Πειθαρχικό Δίκαιο και την Οργάνωση της Ευρωπαϊκής Δημόσιας Υπαλληλίας**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η Δημόσια Υπηρεσία και το Πειθαρχικό Φαινόμενο**

#### **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

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 τμήματα<sup>3</sup>. 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 απόφαση 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 υπαλλήλων στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας.

Οι πειθαρχικές ποινές<sup>4</sup> δεν έχουν ποινικό χαρακτήρα αλλά διοικητικό και επιβάλλονται από τα όργανα της διοίκησης, ατομικά ή συλλογικά. Το πειθαρχικό δίκαιο αφορά τα *interna corporis* της υπηρεσίας, υπεισέρχεται στην ορθή και νόμιμη άσκηση του

---

<sup>3</sup> ενδεικτικά για τα μέρη του Πειθαρχικού Δικαίου βλ. Παναγόπουλος Θ, «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Ζ' Έκδοση, Εκδόσεις Σταμούλη σελ 159

<sup>4</sup> Φθενάκης Γ. Χ. «Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων» 2000, σελ 150



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 νομολογιακό και περιπτωσιολογικό. Κύριος λόγος ύπαρξης του πειθαρχικού δικαίου 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.

### **1. Η γραφειοκρατική οργάνωση της υπηρεσίας και η ιεραρχία**

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 αντανακλάται 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)<sup>5</sup>. Με άλλα λόγια, η βάση της Δημόσιας Διοίκησης είναι ένα ιεραρχικά δομημένο μη πολιτικό σύνολο το

---

<sup>5</sup> Μακρυδημήτρης Α., «Δημόσια διοίκηση - Ε' έκδοση Διοικητική Επιστήμη Ι. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Σάκουλας 2012, σελ 20επ

οποίο πραγματώνει την κρατική εξουσία άγοντας την κανονιστική και κοινωνική του νομιμοποίηση του, μέσω της λαϊκής κυριαρχίας<sup>6</sup>. 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 επάλληλη/υπάλληλη διάταξη των διοικητικών οργάνων ανάλογα με τις αρμοδιότητες που αυτά ασκούν. Συνεπώς ιεραρχία στην δημόσια διοίκηση σημαίνει ιεραρχία αρμοδιότητας, δηλαδή εξουσίας που έχει απονεμηθεί από το Σύνταγμα για την οργάνωση της εκτελεστικής λειτουργίας.

Η γραφειοκρατική οργάνωση της δημόσιας υπηρεσίας ακολουθεί το νόμιμο ορθολογικό μοντέλο του Max Weber. Για να οργανωθεί το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης στα πλαίσια ενός διαρθρωμένου συστήματος ιεραρχίας των υπαλλήλων δημιουργήθηκε ο μηχανισμός της γραφειοκρατίας<sup>7</sup>. Αυτή η θεωρία προτάθηκε από τον Max Weber<sup>8</sup> (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 συναίσθημα<sup>9</sup>.

Ο Weber υποστήριξε μια εργαλειακή αντίληψη<sup>10</sup> της γραφειοκρατίας, 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

---

<sup>6</sup> Τύπας Γ. – Κατσαρός Γ. «Εισαγωγή στην Διοικητική Επιστήμη, Από την Γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στην σύγχρονη διοίκηση» Gutenberg 2003 σελ 59επ.

<sup>7</sup> σχετικά με την γραφειοκρατία ως πρότυπο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης βλ. Naidu P.S., «Public Administration: Concepts and Theory», New Age International Publishers, New Delhi, 2005 σελ 80-85

<sup>8</sup> βλ Μ. Weber «Οικονομία και δίκαιο», μετάφραση, σχόλια Μιχ. Γ. Κυπραίου, Σάκκουλας 1979

<sup>9</sup> όπως παραπέμπει ο Weber στην λατινική έκφραση «sine ira ac studio»

<sup>10</sup> Σπανού Κ. «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» Παπαζήση Αθήνα 2000 σελ 150.

δικαίου, η υποταγή του υφιστάμενου υπαλλήλου επί του προϊσταμένου οφείλεται στους κανονισμούς επί τους οποίους στηρίζεται η εξουσία του.

Τα βασικά χαρακτηριστικά<sup>11</sup> μιας γραφειοκρατικά δομημένης δημόσιας υπηρεσίας εμφανίζουν αρκετά στοιχεία πειθαρχικής εξουσίας 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 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 πειθαρχηση και ο έλεγχος εξασφαλίζουν την τήρηση των κανόνων και των διαδικασιών, που οδηγεί στην προβλεψιμότητα<sup>12</sup> της διοικητικής πράξης.

Σύμφωνα λοιπόν με τη γραφειοκρατική οργάνωση της Δημόσιας Υπηρεσίας, αναπόσπαστο στοιχείο της είναι η ιεραρχία που εκφράζεται από την ιεραρχική αρχή<sup>13</sup>. 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 –ιδιαίτερα στα χαμηλά ιεραρχικά επίπεδα- και στην επίτευξη των οργανωτικών στόχων. Συνεπώς πειθαρχώντας ο υπάλληλος στον προϊστάμενο του μέσα ένα αυστηρά ιεραρχικό σύστημα, υποκύπτει στις δεσμεύσεις της έννομης τάξης, συμμορφώνεται στην αρχή της νομιμότητας και τέλος σέβεται τις

---

<sup>11</sup> Jacques Chevallier, « Διοικητική επιστήμη» πρόλογος Αριστόβουλος Ι. Μάνεσης ; επιμέλεια Καλλιόπη Σπανού ; μετάφραση Βασίλειος Π. Ανδρουλάκης, Βασιλική Ν. Σουλάνδρου, Αθήνα : Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1993 σελ 330επ

<sup>12</sup> βλ. Παυλόπουλος Π. (1983), «Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης: Το Διοικητικό Φαινόμενο στο Πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων», τ. 1, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα

<sup>13</sup> 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 σελ 137-138 ο Hauriou μάλιστα θεωρεί ότι η ιεραρχία έχει 4 λειτουργίες με τις οποίες και εκδηλώνεται: 1<sup>ο</sup> ο καθορισμός της διοικητικής δράσης με την έκδοση οδηγιών και κανονισμών για την εκπλήρωση της υπηρεσίας από τα ανώτερα κλιμάκια στα κατώτερα, 2<sup>ο</sup> η άσκηση ιεραρχικού ελέγχου επί των διοικητικών πράξεων των υφισταμένων οργάνων, 3<sup>ο</sup> η πειθαρχική εξουσία επί των υφισταμένων, 4<sup>ο</sup> το σύστημα ιεραρχικής σταδιοδρομίας.

απαιτήσεις του Κράτους Δικαίου. 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.

Η ιεραρχική δομή της οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης τονίζει τον οργανικό χαρακτήρα της σύνδεσης, Κράτους και Δημοσίων Υπαλλήλων καθώς αποτελεί ένα καθαρά οργανωτικό δεδομένο και όχι αυτοσκοπό. Η ίδια σύνδεση υπάρχει ανάμεσα στο πειθαρχικό δίκαιο και την λειτουργία ενός δημοσίου συνόλου, καθότι το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης συνδέεται αναπόσπαστα με τον τρόπο λειτουργίας του, κατά συνέπεια ότι εκφράζει την οργάνωση ενός συνόλου, εκφράζει αυτόματα και τη λειτουργία του<sup>14</sup>. Η συσχέτιση συνεπώς των διοικητικών οργάνων με τους κανόνες λειτουργίας τους δεν έχει από μόνη της πειθαρχικό χαρακτήρα. Πειθαρχικό χαρακτήρα έχει αντίθετα η συμμόρφωση των υποκειμένων της πειθαρχικής σχέσης στις υποχρεώσεις τους, δια μέσω της οποίας εξασφαλίζεται η ομαλή λειτουργία του δημοσίου συνόλου<sup>15</sup>.

## **2. Ο ιεραρχικός έλεγχος και το πειθαρχικό προνόμιο<sup>16</sup>**

Όπως είδαμε στα πλαίσια της γραφειοκρατικής οργάνωσης της υπηρεσίας οι δημόσιοι υπάλληλοι υπόκεινται στην ιεραρχική<sup>17</sup> εξουσία των προϊσταμένων τους. Μεταξύ των οργάνων που συγκροτούν μια ιεραρχία, στο πεδίο της οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης, υπάρχει ορισμένη σχέση που καλείται ιεραρχική. Η ύπαρξη διοικητικών οργάνων ενταγμένων σε διάφορες βαθμίδες της ιεραρχικής πυραμίδας, και η όχι ισότιμη συμμετοχή των οργάνων αυτών στην εκπλήρωση του διοικητικού έργου αποτελεί την ουσία της ιεραρχίας. Η ιεραρχική οργάνωση και ειδικότερα ο έλεγχος που ασκείται από

---

<sup>14</sup> βλ αναλυτικά την διασύνδεση των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης σε S Lytras «Agents et Organes Administratifs», 1973 σελ 51επ

<sup>15</sup> Σ. Λύτρας, «το Πειθαρχικό Φαινόμενο», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 1989 σελ 133

<sup>16</sup> ως «πειθαρχικό προνόμιο» εννοούμε στην παρούσα εργασία, την πειθαρχική εξουσία των οργάνων και τις σχετικές αρμοδιότητες που τους απονέμονται.

<sup>17</sup> Ηαυγίου Μ., «Σύστημα διοικητικού δικαίου και δημοσίου δικαίου» Τσουπλακίδης Δ. (Μεταφραστής) Παπαχατζής Γεώργιος Μ. (Μεταφραστής) Αθήναι 1936, σελ 283

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 σκοπιμότητας<sup>18</sup>. 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. υπηρεσιακά συμβούλια).

Η άμεση σχέση λειτουργικού και προσωπικού ελέγχου, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο τελευταίος αποτελεί λογικό συμπλήρωμα του πρώτου. Είναι αντιληπτό ότι από την στιγμή που το ιεραρχικά ανώτερο όργανο μπορεί να ακυρώσει τις πράξεις του ιεραρχικά κατώτερου οργάνου, μπορεί και να ελέγξει και τα πρόσωπα που τις έχουν εκδώσει, επιβάλλοντας κατά περίπτωση σε αυτά κυρώσεις. Η υπαγωγή της προσωπικής σταδιοδρομίας των υπαλλήλων, και τα ιεραρχικά ή πειθαρχικά μέτρα που επιδρούν σε αυτή συνιστούν την πειθαρχική εξουσία<sup>19</sup> του Κράτους επί των υπαλλήλων του.

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

---

<sup>18</sup> βλ. αναλυτικά βλ. Γέροντα Α./Λύτρα Σ./Παυλόπουλου Π./Σιούτη Γλ./Φλογαίτη Σ., «Διοικητικό Δίκαιο». Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σελ 52-55

<sup>19</sup> Αγγελόπουλος Θ. «Δίκαιο των Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι», 1976, σελ 268

δεχτεί τον ιεραρχικό έλεγχο και να ακολουθήσει τις εντολές ή τις υποδείξεις του προϊσταμένου του οργάνου, εφόσον αυτός ασκείται με βάση το ισχύον 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 πειθαρχία<sup>20</sup> (ο Hauriou την ονομάζει *obéissance passive*), η οποία αναφέρεται σε αλλαγές που προκαλούνται κάτω από άμεση πίεση,<sup>21</sup> 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 διακρίνουμε<sup>22</sup> 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 πειθαρχία<sup>23</sup>).

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

---

<sup>20</sup> 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 σελ 137

<sup>21</sup> Γεώργας Δ, «Κοινωνική Ψυχολογία», τ. Β', Αθήνα (4η έκδοση 1995) σελ 70

<sup>22</sup> την διάκριση αυτή την κάνει ο Φαναριώτης Π, στο έργο του «Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών: Εισαγωγή στο Σύγχρονο Δημόσιο Management, Δημόσια Διοίκηση II» (1999) Εκδόσεις Σταμούλης

<sup>23</sup> η οποία στην πλέον τέλεια μορφή της ονομάζεται «αυτοπειθαρχία», βλ. σχετ. Στέλα Ξηροτύρη Κουφίδου, «Διοίκηση Προσωπικού», εκδόσεις Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη, 1992

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 στην οποία υπηρετούν. Εφόσον λοιπόν, 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 σύνολο<sup>24</sup>. 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 τοιούτοτρόπως την εμφάνιση μιας ήπιας μορφής πειθαρχίας την «θετική πειθαρχία» ή όπως ο Hauriou την αναφέρει την «obéissance passive».

---

<sup>24</sup> Λύτρας Σ. «Το πειθαρχικό Φαινόμενο», 1989 σελ 136

Περαιτέρω, η άσκηση προσωπικού ελέγχου, ως επιμέρους εκδήλωση της ιεραρχικής αρχής, όσον αφορά την υπηρεσιακή κατάσταση των υφισταμένων οργάνων υποκρύπτει πολλές φορές και πειθαρχική εκτίμηση ή κύρωση. Είναι συχνό το φαινόμενο κατά την κρίση ενός ιεραρχικού οργάνου για την υπηρεσιακή εξέλιξη ή κατάσταση ενός υπαλλήλου, να λαμβάνονται υπόψιν διάφορες αντιπειθαρχικές 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 νομοθέτης. Ως εκ τούτου τα δικαστήρια δέχονται<sup>25</sup> μόνο κρίσεις οι οποίες 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 συμπεριφορές δεν μπορούν να θεμελιώσουν δυσμενή κρίση για την υπηρεσιακή εξέλιξη ενός υπαλλήλου και συνεπώς δεν μπορούν να αποτελέσουν επαρκές και νόμιμο αιτιολογικό έρεισμα. Για τον λόγο αυτό, τα δικαστήρια αναγνωρίζουν την δυνατότητα ακύρωσης των σχετικών αποφάσεων που εκδίδονται στα πλαίσια του προσωπικού ελέγχου, λόγω ελλιπούς αιτιολογίας εφόσον αυτές εμπεριέχουν αόριστα στοιχεία πειθαρχικής εκτίμησης των κρινόμενων υπαλλήλων.

Ωστόσο τα δικαστήρια αρκούνται στον χαρακτηρισμό της ελλιπούς αιτιολογίας και δεν μπαίνουν στην φύση της πειθαρχικής κρίσης των υπαλληλικών συμβουλίων. Ορθότερη θα ήταν η άποψη ότι εφόσον μια απόφαση σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση ενός υπαλλήλου προβαίνει για πρώτη φορά σε πειθαρχικές εκτιμήσεις για την επιβολή μιας δυσμενούς πράξης, τότε η απόφαση αυτή κείται εκτός της αρχής της νομιμότητας, καθότι η πειθαρχική εκτίμηση και κύρωση αποτελούν αποκλειστικό περιεχόμενο της πειθαρχικής διαδικασίας, και τούτο εν όψει των δικαιωμάτων άμυνας του κρινόμενου υπαλλήλου. Ως γνωστόν, η διαδικασία περί προαγωγής υπαλλήλου δεν απαιτεί την προηγούμενη ακρόαση του κρινόμενου υπαλλήλου<sup>26</sup>, ενώ αντίθετα η πειθαρχική διαδικασία έχει στον πυρήνα της την προηγούμενη ακρόαση αυτού ως δικαίωμα άμυνας που του αναγνωρίζει το πειθαρχικό δίκαιο. Έτσι θεωρούμε ότι στις αποφάσεις περί υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων όπου υπάρχει για πρώτη φορά

---

<sup>25</sup> βλ. ΣτΕ 1096/2011 σκ. 7<sup>1</sup>, 2895/2009 σκ. 7η, 1726/2004 σκ. 6η, 501/2002, ΣΕ 609/1997, 920/1988

<sup>26</sup> βλ. ΣτΕ 200/2008, 660/2005, 3134/2004, 660/2005 κ.ά., Διοικητικό Εφετείο Αθηνών 1272/2011



συγκεκριμένη πειθαρχική κρίση, παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας όσον αφορά την διαδικασία αλλά και τα δικαιώματα του πειθαρχικώς κρινόμενου υπαλλήλου.

Άλλη περίπτωση όπου εμφανίζεται συγκεκριμένος ο πειθαρχικός έλεγχος κατά την άσκηση της ιεραρχικής εξουσίας των προϊσταμένων οργάνων είναι η περίπτωση της επιβολής διοικητικών μέτρων σχετικά με την οργάνωση της υπηρεσίας. Στα πλαίσια της ιεραρχικής αρχής τα προϊστάμενα όργανα μπορούν να επιβάλλουν διοικητικά μέτρα σχετικά με την μετακίνηση ή ανάθεση καθηκόντων σε υπαλλήλους με σκοπό την καλύτερη οργάνωση μιας υπηρεσίας. Εντούτοις, κατά το μέρος που η υπηρεσιακή κινητικότητα εξαρτάται από την υποκειμενική συμπεριφορά του υπαλλήλου, τότε είναι δυνατόν να έχουμε συγκεκριμένη εμφάνιση του πειθαρχικού ελέγχου<sup>27</sup>.

Πολλές φορές στα πλαίσια της οριζόντιας οργάνωσης, ο νομοθέτης έχει προβλέψει την ύπαρξη εξειδικευμένων ανεξάρτητων υπηρεσιών ή οργάνων στα οποία έχει αναθέσει μέρος ή και το σύνολο των πειθαρχικών εξουσιών 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 συνδέσμους<sup>28</sup> που αφενός επιβοηθούν τα οικεία πειθαρχικά όργανα κάθε υπηρεσίας και αφετέρου δύνανται να ασκούν παράλληλα με αυτά, μέρος των εξουσιών τους. Τα ανεξάρτητα πειθαρχικά όργανα που μπορεί να είναι εφοδιασμένα με εχέγγυα λειτουργικής ανεξαρτησίας, είναι 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.

---

<sup>27</sup> αναλυτικά για την σχέση πειθαρχικού ελέγχου και διοικητικών μέτρων βλ. κατωτέρω στην παρούσα εργασία την παράγραφο 4. «Η αρχή της νομιμότητας και το πειθαρχικό αδίκημα».

<sup>28</sup> Jacques 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.

### 3. Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων

Το θεμέλιο του νομικού δεσμού του Δημοσίου Υπαλλήλου είναι η ειδική έννομη σχέση που τον συνδέει με το Νομικό Πρόσωπο του Κράτους και η οποία τον διακρίνει από άλλα φυσικά πρόσωπα. Χαρακτηριστικά<sup>29</sup> της ειδικής έννομης σχέσης του Δημοσίου Υπαλλήλου είναι α) ότι έχει συναφθεί προαιρετικά εκ μέρους του, με την αποφασιστική όμως συμμετοχή του Κράτους και β) ότι έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων σε μία Δημόσια Υπηρεσία. Συνεπώς, ο Δημόσιος Υπάλληλος ως υπεύθυνος για την εκτέλεση των σκοπών της Εκτελεστικής Λειτουργίας, τελεί σε ειδική σχέση ευθύνης απέναντι στο Κράτος.

Ανάμεσα στο κράτος και κάθε πολίτη ιδρύεται μια «γενική κυριαρχική σχέση» που προκύπτει από την κυριαρχία του κράτους επί αυτού, ως συστατικό του στοιχείο ύπαρξης, έχοντας ως άκρα όρια τα ατομικά δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη. Υπάρχουν όμως και ειδικές κατηγορίες πολιτών που τελούν έναντι του κράτους και σε ειδικές έννομες σχέσεις εξάρτησης<sup>30</sup> ή «ειδικές κυριαρχικές σχέσεις». Έτσι έχουμε τις αναγκαστικές σχέσεις (π.χ. ο ιδιώτης που εκτίει ποινή στερητική της ελευθερίας σε σωφρονιστικά καταστήματα), τις εκούσιες (π.χ. ως προς το καθεστώς των δημοσίων, στρατιωτικών, δικαστικών υπαλλήλων ή λειτουργών), και τις υποχρεωτικές (π.χ. ως προς το καθεστώς των μαθητών των σχολείων της δημόσιας παιδείας ή όσων υπηρετούν τη στρατιωτική τους θητεία). Σε όλες αυτές τις σχέσεις τα υποκείμενα τους υπόκεινται σε περισσότερες υποχρεώσεις από εκείνες που θα είχαν αν δεν βρίσκονταν στην ιδιαίτερη σχέση προς το κράτος. Οι υποχρεώσεις αυτές ποικίλουν σε μεγάλο βαθμό ανάλογα με το είδος της σχέσης ενώ δεν αποτελούν σπάνιες περιπτώσεις, μιας και όλοι οι πολίτες κατά τη διάρκεια του βίου τους εισέρχονται οπωσδήποτε για κάποιο διάστημα σε μία ή περισσότερες ειδικές σχέσεις.

Οι σχέσεις αυτές δημιουργήθηκαν ιστορικά από την Γερμανική θεωρία της εποχής της συνταγματικής μοναρχίας για να αφηθεί εκτός της επιφύλαξης του νόμου -άρα στην

---

<sup>29</sup> Βλ. σχετική με την νομική βάση του θεσμού του Δημοσίου Υπαλλήλου Ε. Σπηλιωτόπουλος, «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου», Αντ. Σάκκουλας 2007, σελ 21 και ακόμα πιο αναλυτικά Α. Τάχος «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Τεύχος 2, Σάκκουλας 1996, σελ 58επ όπου παρατίθενται οι θεωρίες σχετικά με την φύση του Θεσμού του Δημοσίου Υπαλλήλου.

<sup>30</sup> Δ.Θ Τσάτσος «Συνταγματικό Δίκαιο», τ. Β' Σάκκουλας 1993, σελ 423

αυτόνομη δραστηριότητα της Διοικήσεως- ένα μεγάλο μέρος της διοικητικής δράσης. Η θεωρία αυτή είχε ως νομιμοποιητική βάση το αξίωμα ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι αποτελούσαν τους εκφραστές της βούλησης του μονάρχη, άρα και του κράτους, συνεπώς διαχωρίζονται από την κοινωνία και χάνουν την υπόστασή τους ως πολίτες. Ιστορικά όμως η θεωρία των «κυριαρχικών» σχέσεων εγκαταλείφθηκε και χάριν της σχετικοποίησης της διάκρισης κράτους και κοινωνίας αποδυναμώθηκε η νομική κατασκευή της. Έτσι πλέον δεν δύναται άνευ ετέρου, λόγω των ιδιαιτεροτήτων της, μια τέτοια σχέση να νομιμοποιεί γενικούς περιορισμούς ή παραιτήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>31</sup>. Για το λόγο αυτό είναι ορθότερο να ομιλούμε σήμερα, περί τόσων «ειδικών σχέσεων» όσες είναι και οι κατηγορίες των σχέσεων που προβλέπει το Δημόσιο Δίκαιο.

Από την άλλη πλευρά, το Γαλλικό Δημόσιο Δίκαιο, δεν δέχθηκε ποτέ τέτοιου είδους σχέσεις. Αντιθέτως, στην θέση τους δέχθηκε τη θεωρία των μέτρων εσωτερικής τάξης τα οποία επηρεάζουν καθοριστικά τις δυνατότητες διοικητικής δράσης, χωρίς ωστόσο να θίγεται το ατομικό status των υποκειμένων τους. Ο δημόσιος υπάλληλος δηλαδή κινούμενος και στον κρατικό και στον κοινωνικό χώρο, δεν κινείται σε δυο στεγανά χωρισμένους χώρους. Υπάλληλοι, σπουδαστές, φυλακισμένοι είναι υποκείμενα θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το λειτούργημα και η νομική τους κατάσταση πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνο στις συγκεκριμένες περιπτώσεις που η χρήση του θεμελιώδους δικαιώματος ματαιώνει τη δυνατότητά τους να λειτουργήσουν ως φορείς του θεσμού στον οποίο υπάγονται. Συνεπώς, οι θεμελιώδεις ελευθερίες υπόκεινται σε περιορισμούς όταν απειλείται η πειθαρχία, χωρίς την οποία δεν μπορούν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά οι υπηρεσίες του Κράτους<sup>32</sup>.

Η μελέτη των περιορισμών των δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων μας ενδιαφέρει στα πλαίσια του πειθαρχικού δικαίου, για να προσδιορίσουμε τα όρια της επιβαλλομένης από τους κανόνες δικαίου συμπεριφοράς του υπαλλήλου, σύμφωνα με τα οποία θα οριοθετήσουμε παρακάτω και το πειθαρχικό παράπτωμα. Ο δημόσιος σκοπός τον οποίο

---

<sup>31</sup> Π. Δαγτόγλου, «Ατομικά Δικαιώματα» τ. Α. σελ 166-169 ο οποίος αναφέρει ότι «η αρχή *volenti non fit iniuria* δεν ισχύει επί ατομικών δικαιωμάτων παρά μόνο στο περιορισμένο βαθμό που είναι επιτρεπτή παραίτηση από συγκεκριμένη και χρονικά περιορισμένη άσκηση ατομικού δικαιώματος. Αυτό είναι ακόμη σαφέστερο στις περιπτώσεις των υποχρεωτικών ή αναγκαστικών σχέσεων»

<sup>32</sup> Κασιμάτης Γ. «Συνταγματικό Δίκαιο II, Οι λειτουργίες του κράτους», Τεύχος Α, Εκδόσεις Σάκκουλα 1980 σελ 171

καλείται να υπηρετήσει η εξουσιαστική σχέση στην οποία εντάσσεται ο δημόσιος υπάλληλος μετά την αποδοχή του διορισμού του, συνεπάγεται για την συγκεκριμένη τάξη προσώπων<sup>33</sup> στην οποία ανήκει, κάποιες επαυξημένες υποχρεώσεις και καθήκοντα απέναντι στην πολιτεία σε σχέση με το γενικό πληθυσμό. Οι υποχρεώσεις αυτές καθίστανται εμφανείς και από την αντίστροφη όψη τους, από την ευχέρεια δηλαδή της δημόσιας αρχής να επαναφέρει την υπηρεσιακή τάξη περιορίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την συμπεριφορά των υπαλλήλων. Με άλλα λόγια οι υποχρεώσεις αυτές ως περιοριστικές συμπεριφορών δεν συνεπάγονται από μόνες τους τον περιορισμό των δικαιωμάτων των υπαλλήλων αλλά ενεργοποιούνται οσάκις διαταράσσεται το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας και φυσικά, στο μέτρο που αυτή διαταράσσεται. Έτσι είναι θεμιτός ο περιορισμός των δικαιωμάτων των υπαλλήλων μονάχα ως προς τα ειδικά καθήκοντα που αυτοί αναλαμβάνουν<sup>34</sup>.

Έτσι τα ατομικά, πολιτικά και αστικά δικαιώματα των Δημοσίων Υπαλλήλων ασκούνται όπως ορίζει ο νομοθέτης. Σε κάθε περίπτωση οι τυχόν περιορισμοί του νόμου θα πρέπει να τελούν σε πρακτική αρμονία με τα υπαλληλικά καθήκοντα του Υπαλλήλου λαμβάνοντας υπόψη το «θεσμικό περιβάλλον<sup>35</sup>» όπου επιβάλλονται. Το περιεχόμενο κάθε δικαιώματος δεν είναι στατικό αλλά μεταβάλλεται κάθε φορά ανάλογα με τον θεσμό στον οποίο ασκείται. Ειδάλλως αναγνωρίζοντας την ύπαρξη γενικών περιορισμών ή παραιτήσεων των δικαιωμάτων των υπαλλήλων εξ' αιτίας της ιδιότητας ή του ειδικού status της υπαλληλικής σχέσης τους, θα οδηγούμασταν σε καταστρατήγηση του πυρήνα του περιεχομένου των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Ν. Ανδρουλάκης, «Ποινικόν Δίκαιον, Γενικόν Μέρος», Α', Τα θεμέλια, Αθήναι. / Κομοτηνή: Α. Ν. Σάκκουλας 1985 σελ 20

<sup>34</sup> βλ. Κανελλοπούλου Ν. «Η κομματική δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων : Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 29 παρ.3 του συντάγματος του 1975/86 και του σχετικού νομοθετικού πλαισίου» Αθήνα-Κομοτηνή Αντ.Ν. Σάκκουλας 1990, όπου προτείνει τον περιορισμό των δικαιωμάτων των υπαλλήλων με αποκλειστικό γνώμονα «τα λειτουργικά όρια του υπαλληλικού τους έργου» σελ 78

<sup>35</sup> σχετικά με την θεσμική εφαρμογή των δικαιωμάτων στις ειδικές σχέσεις εξουσίας βλ. αναλυτικά Δημητρόπουλο Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα» Β Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ 44-47 και 60επ

<sup>36</sup> Αναλυτικά για το θέμα αυτό βλ. Ράϊκου Αθ. «Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου τ. Β' 1983 σελ227 επ. όπου και παρουσιάζονται οι απόψεις που αναπτύχθηκαν για το θέμα αυτό στην Γερμανία.

Ο Δημητρόπουλος μάλιστα υποστηρίζει με την θεωρία της διπολικής θεσμικής εφαρμογής<sup>37</sup>, ότι η νομική πραγματικότητα αποτελεί οργανωμένο σύνολο, του οποίου τα μέρη συνδέονται με δεσμούς αιτιώδους συνάφειας. Με αφετηρία την βασική θέση της εν λόγω θεωρίας, τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι θεσμοί συνδέονται με φυσική σχέση που είναι ταυτόχρονα και νομική. Το ζήτημα της θεσμικής εφαρμογής των θεμελιωδών δικαιωμάτων σχετίζεται με την διαπίστωση της μεταξύ τους φυσικής σχέσης, δηλαδή με την διαπίστωση της μεταξύ τους αιτιώδους συνάφειας. Τοιούτοτρόπως γίνεται προσπάθεια συνθέσεως των δύο νομικών μορφωμάτων, δικαιώματος και θεσμού προσδιορίζοντας την φυσική σχέση δικαιώματος και θεσμού, με βάση ένα κοινό συστατικό αντικειμενικό στοιχείο του περιεχομένου τους, στο οποίο οφείλεται και η μεταξύ τους αιτιώδης συνάφεια. Ως αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των περιεχομένων του δικαιώματος και του θεσμού, ορίζεται το κοινό συστατικό στοιχείο στο οποίο συναντώνται το περιεχόμενο δικαιώματος και θεσμού.

Όσες αφορά τις λειτουργικές υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, το υπαλληλικό δίκαιο επιβάλλει έστω και με τρόπο ελλειπτικό, ειδικούς περιορισμούς των πολιτικών ή ατομικών δικαιωμάτων τους. Μία από αυτές τις υποχρεώσεις είναι η υποχρέωση ειδικής νομιμοφροσύνης<sup>38</sup> των δημοσίων υπαλλήλων, που αναφέρεται στην υποχρέωση πίστης απέναντι στο Σύνταγμα. Η νομιμοφροσύνη έχει ως σκοπό να συμβάλει στην διατήρηση της έννομης τάξης και των φορέων της, εφόσον αυτοί ασκούν νόμιμα την κρατική εξουσία. Η υποχρέωση συνταγματικής πίστης ανάγεται περισσότερο στην υποχρέωση αποχής ή απαγόρευσης εκδηλώσεων και δράσης (αρνητική νομιμοφροσύνη) παρά στην υποχρέωση επίδειξης αυτής (θετική νομιμοφροσύνη)<sup>39</sup>. Άλλες υποχρεώσεις των Δημοσίων Υπαλλήλων που αναγνωρίζονται από την ιδιαιτερότητα της νομικής τους σχέσης και προβλέπονται συχνά από κανόνες δικαίου, είναι η υποχρέωση πολιτικής

---

<sup>37</sup> Δημητρόπουλος ο.π. σελ 233-236

<sup>38</sup> βλέπε σχετικά με ειδική νομιμοφροσύνη στο Υπαλληλικό Δίκαιο Α. Τάχος «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Τεύχος 2, Σάκκουλας 1996 σελ 152επ και Τάχος Α. «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλα 2005, σελ 514

<sup>39</sup> βλ. σχετ. την ανάλυση που κάνει το ΕΔΔΑ στην Υπόθεση Vogt κατά Γερμανίας, με την σχετική arrêt de principe της 26 Σεπτεμβρίου 1995, σκέψεις 55 και 58-60.

ουδετερότητας<sup>40</sup>, υπακοής, εχεμύθειας, προσήκουσας εκτέλεσης των καθηκόντων, καλής συμπεριφοράς κ.ο.κ.

#### **4. Η αρχή της νομιμότητας και το πειθαρχικό αδίκημα**

Η αρχή της νομιμότητας<sup>41</sup> 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. Η υποχρέωση αυτή ιδρύεται για κάθε όργανο που ασκεί δημόσια εξουσία ανεξάρτητα από τη νομική μορφή του. Έτσι και στο πειθαρχικό δίκαιο, η αρχή της νομιμότητας διέπει το σύνολο των κανόνων για την ύπαρξη πειθαρχικού παραπτώματος και την επιβολή της σχετικής ποινής.

Όσο αφορά την μορφή των πειθαρχικών ποινών, αυτές προβλέπονται ρητά και περιοριστικά από τον νομοθέτη, ο οποίος αφήνει στην διακριτική ευχέρεια του πειθαρχικού δικαστή να προσδιορίσει το μέγεθος τους. Έτσι η εφαρμογή της αρχής του *nulla poena sine lege* εφαρμόζεται στο Πειθαρχικό Δίκαιο<sup>42</sup> δεσμεύοντας την Διοίκηση να επιλέξει κατά την επιβολή μιας ποινής, μία από τις ήδη νομοθετικώς προβλεπόμενες. Τι γίνεται όμως όσον αφορά την τυποποίηση του πειθαρχικού παραπτώματος; Στην περίπτωση αυτή ο νομοθέτης κάνει μια υποχώρηση από την τυπική αρχή της νομιμότητας

---

<sup>40</sup> σχ. υποχρέωση αμεροληψίας ως κανόνα της χρηστής διοικήσεως βλ. Κ. Γώγος Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλας 2000, σελ 45επ

<sup>41</sup> αναλυτικά για την αρχή της νομιμότητας στο Υπαλληλικό Δίκαιο Α. Τάχος «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Τεύχος 2, Σάκκουλας 1996 σελ 25επ και Τάχος «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλα 2005, σελ68επ

<sup>42</sup> Dellis G., «Droit penal et droit administratif: L'influence des principes du droit penal sur le droit administratif repressif» 1994

χωρίς ωστόσο να αναγνωρίζεται η αρχή της σκοπιμότητας. Αυτή η υποχώρηση είναι φαινομενική και συνίσταται στην ευχέρεια που αναγνωρίζει ο Νομοθέτης στην Διοίκηση να εξειδικεύει μέσω γενικών πειθαρχικών ρητρών, το ποια συμπεριφορά συνιστά παράβαση ενός πειθαρχικού καθήκοντος. Η δυνατότητα αυτή δίνεται στον πειθαρχικό δικαστή, εν όψει της αποτελεσματικότερης προστασίας των σκοπών δημοσίου συμφέροντος που θίγονται κάθε φορά από την αντιπειθαρχική συμπεριφορά ενός υπαλλήλου.

Οι σκοποί δημοσίου συμφέροντος που υπηρετεί η δημόσια υπηρεσία, επεμβαίνουν με καθοριστικό τρόπο στην νομική κατάσταση του Δημοσίου Υπαλλήλου, καθ' όλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας του και επιβάλλουν ενότητα και πειθαρχία στο σύνολο των απαιτήσεων που είναι αναγκαίες για την επίτευξη τους. Το γεγονός αυτό σηματοδοτεί για όλους όσους μετέχουν με οποιονδήποτε τρόπο στις δραστηριότητες της Διοίκησης, το σεβασμό στους αναγκαίους κανόνες που επιβάλλει η ομαλή λειτουργία της υπηρεσίας<sup>43</sup>. Οι υποχρεώσεις αυτές υφίστανται εν όψει του συμφέροντος της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας, τόσο κατά την αφηρημένη του διάσταση π.χ. κύρος υπηρεσίας<sup>44</sup>, απαγόρευση ευνοιοκρατίας, όσο και κατά την συγκεκριμένη π.χ. παράβαση κανονισμών, δωροδοκία.

Έτσι η έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος διαμορφώνεται ως προς τις υποχρεώσεις εκείνες που ανάγονται στην λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας και τον κατακριτέο χαρακτήρα που συνεπάγεται κάθε αθέτηση τους<sup>45</sup>. Τέτοια άποψη υποστήριξε και το Γαλλικό Conseil d'Etat, το οποίο θεωρεί<sup>46</sup> ότι τα πειθαρχικά αδικήματα προσδιορίζονται ως προς τις υποχρεώσεις εκείνες που έχει αναλάβει ένα πρόσωπο στα πλαίσια των καθηκόντων που αυτό εκτελεί. Με άλλα λόγια οι δημόσιοι υπάλληλοι ως συνδεδεμένοι με το θεσμό του Κράτους, υπόκεινται σε ένα σύνολο υποχρεώσεων που έχουν θεσπιστεί

---

<sup>43</sup> Περγάντας Κ., «Οι υποχρεώσεις των Δημοσίων Υπαλλήλων στην Ελληνική και Γαλλική Έννομη Τάξη», Αντ Σάκκουλας 1994, σελ 41-59 και Λύτρας Σ. «Το πειθαρχικό Φαινόμενο», 1989 σελ 42επ

<sup>44</sup> Αυτό προσδιορίζεται τόσο από τις κείμενες διατάξεις, οδηγίες και εντολές, οι οποίες επιβάλλουν στον υπάλληλο ορισμένες υποχρεώσεις, όσο και από την γενική συμπεριφορά του τελευταίου μέσα και έξω από την υπηρεσία, ώστε να μην θίγεται το κύρος της. Αυτή η επέκταση του πειθαρχικού φαινομένου αντανάκλαται από την θεσμική θεωρία του Hauriou και την θεωρία υποταγής των μελών ενός συνόλου στους κανόνες του συνόλου αυτού, στα πλαίσια της Θεωρίας του Νομικού Θετικισμού του Kelsen.

<sup>45</sup> Vedel Georges, «Droit administratif», Paris, Presses universitaires de France 1992 τ Β' σελ 94-97

<sup>46</sup> βλ. ενδεικτικά Conseil d' Etat 7 Ιουλίου 2004, Ministère d' intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

για την καλύτερη λειτουργία της υπηρεσίας, για τον λόγο αυτό υπέχουν σχετική ευθύνη για την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών.

Θα μπορούσαμε λοιπόν να θεωρήσουμε ότι η αθέτηση μίας εκάστης των υποχρεώσεων αυτών, μπορεί να στοιχειοθετήσει πειθαρχικό αδίκημα και εκ του ιδίου λόγου, το αντικείμενο μιας πειθαρχικής κύρωσης. Ως εκ τούτου, είναι αδύνατο μέσω της λίστας των υποχρεώσεων που έχουν τεθεί με νόμους ή κανονισμούς να αποτολμήσουμε να καταγράψουμε ως αδικήματα τις πράξεις που συνιστούν αθέτηση των υποχρεώσεων της λίστας αυτής. Για αυτό τον λόγο, τα πειθαρχικά αδικήματα δεν μπορούν να τύχουν περιοριστικής καταγραφής αλλά μόνον ενδεικτικής. Ωστόσο όταν θέλει ο νομοθέτης να προβλέψει με ελλειπτικό τρόπο μια αντιπειθαρχική συμπεριφορά, προβλέπει γενικές ρήτρες του πειθαρχικού δικαίου και ορίζει ως πειθαρχικό παράπτωμα «κάθε αθέτηση του υπαλληλικού καθήκοντος».

Το υπαλληλικό όμως καθήκον, δεν νοείται εκτός της αρχής της νομιμότητας. Έτσι ενώ δεν ορίζεται η νομοτυπική μορφή με αυστηρά κριτήρια του πειθαρχικού παραπτώματος, ορίζεται από τον νομοθέτη η έννοια του υπαλληλικού καθήκοντος και του συμφέροντος της δημόσιας υπηρεσίας. Περαιτέρω ο νομοθέτης έχει δώσει την αρμοδιότητα στην Διοίκηση να προσδιορίζει το υπαλληλικό καθήκον με την έκδοση εγκυκλίων, διαταγών κτλ, με την προϋπόθεση πάντα ότι αυτές δεν αντίκεινται σε διάταξη ανώτερης βαθμίδας. Το υπαλληλικό καθήκον μπορεί επίσης να προσδιοριστεί και από συγκεκριμένου περιεχομένου διαταγές των αμέσως προϊσταμένων αρχών του υπαλλήλου, οι οποίοι δεν απαιτείται να διαθέτουν ταυτοχρόνως και πειθαρχική εξουσία, αλλά αρκεί το γεγονός της μεταξύ τους ύπαρξης εξάρτησης<sup>47</sup>. Συνεπώς ανάγοντας κάθε φορά την υπαίτια παραβίαση του υπαλληλικού καθήκοντος, όπως αυτό προσδιορίζεται από τον Νόμο, σε πειθαρχικό παράπτωμα, τηρούμε την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και στο πειθαρχικό δίκαιο.

Η πρόβλεψη διοικητικών μέτρων με σκοπό την καλή λειτουργία ενός δημοσίου συνόλου πχ μετακίνηση προσωπικού, δεν συνεπάγεται πάντοτε και εκδήλωση πειθαρχικής εξουσίας, αλλά μπορεί να αποτελεί εκδήλωση της αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης. Τα διοικητικά μέτρα διαφέρουν από τις πειθαρχικές ποινές διότι αν και συνεπάγονται δυσμενή αποτελέσματα για τους υπαλλήλους, δεν απαιτείται η υπαιτιότητα

---

<sup>47</sup> Γ. Ναυπλιώτης, «Πειθαρχικό Δίκαιο», 2003 σελ 28



τους<sup>48</sup>. Συνεπώς κριτήριο για την εμφάνιση πειθαρχικής εξουσίας είναι η μη συμμόρφωση των υπαλλήλων στις υποχρεώσεις τους απέναντι στα δημόσια σύνολα με τα οποία συνδέονται οργανικά<sup>49</sup>. Έτσι θα πρέπει να διαχωρίσουμε το πειθαρχικό φαινόμενο από τα διοικητικά μέτρα οργάνωσης μιας υπηρεσίας κατά το μέρος που η ανακατανομή του προσωπικού, η κατάργηση τμημάτων και οι μεταθέσεις υπαλλήλων εντάσσονται μεν στην καλή οργάνωση και λειτουργία της υπηρεσίας ως συνόλου, δεν εξαρτώνται όμως από την υποκειμενική συμπεριφορά του υπαλλήλου. Ως εκ τούτου δύνανται να υπάρξουν διοικητικά μέτρα που αποσκοπούν στο ίδιο συμφέρον που σκοπεύει και η πειθαρχική διαδικασία, χωρίς όμως να υπάρχει κυρωτικός χαρακτήρας ή πταίσμα του υπαλλήλου, με τις περιπτώσεις αυτές να ευρίσκονται εκτός του πειθαρχικού φαινομένου. Από την άλλη πλευρά όμως είναι συχνό το φαινόμενο να υποκρύπτονται πειθαρχικά μέτρα μέσα σε φαινομενικά διοικητικά μέτρα. Κριτήριο<sup>50</sup> για να διακρίνουμε την φύση κάθε μέτρου είναι η σχέση του μέτρου αυτού με την υποκείμενη συμπεριφορά του υπαλλήλου.

Για να υπάρξει διασάλευση της δημόσιας υπηρεσίας θα πρέπει αυτή να ανάγεται σε πταίσμα του δημοσίου υπαλλήλου. Το πειθαρχικό πταίσμα προσδιορίζεται όσον αφορά τα στοιχεία της αντικειμενικής υπόστασης του, από τον νόμο ή την νομολογία. Όσον αφορά τα στοιχεία της υποκειμενικής υπόστασης, το πειθαρχικό αδίκημα προσδιορίζεται από τον βαθμό υπαιτιότητας του υπαλλήλου. Η υπαιτιότητα συνίσταται σε δόλο ή αμέλεια, στην πρώτη περίπτωση η πράξη ή παράλειψη γίνεται ηθελημένα και με γνώση ότι συνιστά πειθαρχικό αδίκημα, στην δεύτερη περίπτωση ο υπάλληλος δεν επέδειξε την προσοχή και περίσκεψη, που είχε ως υποχρέωση να επιδείξει κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Πέραν όμως από την υπαιτιότητα θα πρέπει να υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της συγκεκριμένης συμπεριφοράς και του επελθόντος, πειθαρχικώς αποδοκιμαζόμενου αποτελέσματος. Ως αιτιώδη συνάφεια νοούμε το αίτημα να αποτελούν η πράξη ή παράλειψη, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, την κυρίαρχη αιτία παραγωγής του αποδοκιμαζόμενου αποτελέσματος. Επομένως, δεν τιμωρείται ο

---

<sup>48</sup> Τάχος Α. «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλα 2005 σελ 577

<sup>49</sup> Σ. Λύτρας «Το πειθαρχικό Φαινόμενο» σελ 122

<sup>50</sup> Vedel Georges, «Droit administratif», Paris, Presses universitaires de France 1992 τ. Β' σελ 97

υπάλληλος εάν το αποτέλεσμα δεν οφείλεται ούτε σε αμέλεια του, όπως επίσης εάν δεν είχε τη νομική και πραγματική δυνατότητα να ενεργήσει διαφορετικά<sup>51</sup>.

Κάθε λάθος του υπαλλήλου στην υπηρεσία, δεν είναι όμως απαραίτητα και πειθαρχικό πταίσμα. Έτσι το πταίσμα διαφοροποιείται από ένα προσωπικό λάθος<sup>52</sup> (faute personnelle) του υπαλλήλου, στον βαθμό που το λάθος αυτό έγινε εκ παραδρομής στα πλαίσια ενός μέσου και συνετού υπαλλήλου<sup>53</sup>. Επίσης το πειθαρχικό πταίσμα διαφοροποιείται και από το υπηρεσιακό σφάλμα στο βαθμό που το σφάλμα αφορά τη λειτουργία της ίδιας της υπηρεσίας (faute de service)<sup>54</sup> και την ιδιαίτερη οργάνωση της, μη μπορώντας να αποδοθεί σε συγκεκριμένο πρόσωπο. Εάν συνεπώς δεν υπάρχει το στοιχείο της υπαιτιότητας, η πράξη ή παράλειψη του υπαλλήλου οφείλεται σε ανυπαίτια υπηρεσιακή ανεπάρκεια του υπαλλήλου.

## **5. της υπηρεσίας**

## **Το έννομο αγαθό**

Η δημόσια υπηρεσία, ως σύστημα οργάνωσης της Διοίκησης, υπακούει σε ορισμένους θεμελιώδεις κανόνες που υπηρετούν αποκλειστικά το δημόσιο συμφέρον. Μεταξύ αυτών αναφέρονται, η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της ισότητας των διοικουμένων (και κατ' επέκταση της αμεροληψίας), η αρχή της συνέχειας και της εύρυθμης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Οι αρχές αυτές αποτελούν κατεξοχήν τον πυρήνα του εννόμου αγαθού της δημόσιας υπηρεσίας, που πλήττεται με τα πειθαρχικά παραπτώματα των δημοσίων υπαλλήλων. Με μία γενικότερη διατύπωση θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η προστασία του εννόμου αγαθού της δημόσιας υπηρεσίας, ως φορέα σκοπού δημοσίου συμφέροντος, αποτελεί τον λόγο ύπαρξης του πειθαρχικού δικαίου. Συνεπώς φορέας του θιγόμενου εννόμου αγαθού με την τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος είναι καταρχήν η συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία της οποίας η νόμιμη λειτουργία διαταράσσεται. Ο

<sup>51</sup> βλ. αναλυτικά για την αιτιώδη συνάφεια σε Γ. Ναυπιώτης, «Πειθαρχικό Δίκαιο», 2003 σελ 74

<sup>52</sup> Anne Jourda-Dardaud, «La procédure disciplinaire dans la fonction publique: Fautes - Sanctions – Recours», Editions du Papyrus, 2005 σελ 8-9

<sup>53</sup> Vedel Georges, «Droit administratif», Paris, Presses universitaires de France 1992 τ. Α' σελ 565

<sup>54</sup> Op.cit. σελ 567

χαρακτήρας κάθε πειθαρχικής κύρωσης εδράζεται, στην φύση της υπηρεσίας που διαταράχθηκε από πράξη υπαλλήλου, αλλά και στην αποκατάσταση αυτής της διαταραχής.

Αναφέραμε προηγουμένως ότι οι πειθαρχικές κυρώσεις που επιβάλλονται στους υπαλλήλους έχουν πάντα ως αφορμή συμπεριφορές που άμεσα ή έμμεσα επηρεάζουν ή θεωρούνται ότι επηρεάζουν τα καθήκοντα τους στην υπηρεσία. Ακόμη και στην περίπτωση που η συμπεριφορά που αποτελεί προϋπόθεση της πειθαρχικής κύρωσης δεν έχει άμεση σχέση με τα υπηρεσιακά καθήκοντα, θα πρέπει τουλάχιστο να έχει ορισμένη επίδραση στη λειτουργία της, διαφορετικά δεν στοιχειοθετείται πειθαρχικό παράπτωμα. Άλλωστε όπως είδαμε η δράση της διοίκησης στα πλαίσια του πειθαρχικού δικαίου, δεν μπορεί να εκφεύγει της αρχής της νομιμότητας. Για τον λόγο αυτόν, το υπαλληλικό καθήκον προσδιορίζεται από τον Νόμο ή την διοίκηση και ελέγχεται ως προς τα άκρα όρια του από τα Δικαστήρια. Έτσι μπορούμε να ορίσουμε ως πειθαρχία, την τήρηση των υπαλληλικών καθηκόντων, και συνεκδοχικά την προστασία της Δημόσιας Υπηρεσίας, η οποία και υπηρετείται από την τήρηση των καθηκόντων αυτών. Έτσι οι κυρώσεις ή οι περιορισμοί του πειθαρχικού δικαίου συνδέονται απόλυτα με την ικανοποιητική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ επιβάλλονται σε πρόσωπα που συνδέονται οργανικά μαζί της.

Επιπροσθέτως, αν επιχειρήσουμε να περιγράψουμε το έννομο αγαθό της υπηρεσίας που προστατεύει το πειθαρχικό δίκαιο, θα καταλήγαμε ότι στον πυρήνα του ευρίσκονται το σύνολο των υποχρεώσεων όπως καθορίζονται από τον νόμο, που έχει ένας υπάλληλος ενταγμένος σε ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο, απέναντι στο δημόσιο νομικό πρόσωπο αυτό. Οι υποχρεώσεις αυτές αναφέρονται στο τρόπο με τον οποίο πρέπει να εκπληρώνει τα καθήκοντα του, ή στην συμπεριφορά που πρέπει να τηρήσει γενικά, ώστε να μην διαταράσσεται η ομαλή λειτουργία του δημοσίου συνόλου αυτού<sup>55</sup>.

Σκοπός της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης δεν είναι η αποτελεσματική άσκηση της δημόσιας εξουσίας, καθότι αυτή αποτελεί το μέσον και όχι τον αυτοσκοπό. Συνεπώς σκοπός της διοικητικής οργάνωσης όπως είδαμε παραπάνω της Δημόσιας Διοίκησης είναι η προστασία του γενικού συμφέροντος, υπό την έννοια της εξυπηρέτησης του Λαού. Έτσι έννομο αγαθό της υπηρεσίας, είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Το

---

<sup>55</sup> Σ. Λύτρας, «το Πειθαρχικό Φαινόμενο», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 1989, σελ 136-137

περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος είναι εξαιρετικά διαφοροποιημένο και ελαστικό στο χώρο και στο χρόνο. Στο πλαίσιο των εσωτερικών σχέσεων που αναπτύσσονται στην δημόσια διοίκηση, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος ταυτίζεται με αυτή του συμφέροντος της υπηρεσίας, το οποίο επεμβαίνει με καθοριστικό τρόπο όπως είδαμε στην νομική κατάσταση του Υπαλλήλου.

Είναι όμως πραγματικότητα ότι πολλά πειθαρχικά παραπτώματα δεν τυποποιούνται ρητώς σε κείμενα ή διαταγές, καθότι είναι εξ αντικειμένου αδύνατο να προβλεφθεί η κάθε δυνατή αθέτηση των υποχρεώσεων του υπαλλήλου απέναντι στην υπηρεσία του. Στις περιπτώσεις αυτές, όπως είδαμε παραπάνω, ο νομοθέτης προέβλεψε ως γενικό πειθαρχικό αδίκημα, την ρήτρα της παράβασης κάποιας υποχρέωσης απέναντι στην υπηρεσία. Ως εκ τούτου θα πρέπει να προσδιορίσουμε ποιες είναι οι εκφάνσεις του εννόμου αγαθού της Δημόσιας Υπηρεσίας που πλήττονται κάθε φορά από την αθέτηση των αντίστοιχων υποχρεώσεων και ποιους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος αυτές υπηρετούν.

Έχοντας λοιπόν κατά νου το έννομο αγαθό της Δημόσιας Υπηρεσίας, το οποίο προστατεύει το πειθαρχικό δίκαιο, καταλήγουμε στο ότι για να απαντήσουμε στο ερώτημα του προσδιορισμού της γενικής ρήτρας του πειθαρχικού παραπτώματος θα πρέπει να κατηγοριοποιήσουμε τις συμπεριφορές εκείνες που προσβάλλουν το έννομο αγαθό αυτό. Δια της μελέτης των λειτουργιών της πειθαρχίας μπορούμε να προβούμε σε τυποποίηση των συμπεριφορών εκείνων που εξασφαλίζουν σε κάθε έκφανση του το έννομο αγαθό της Δημόσιας Υπηρεσίας και να προσδιορίσουμε τους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος που υπηρετούνται κάθε φορά.

## **6. Η θεσμική θεωρία και οι λειτουργίες της πειθαρχίας**

Ο Hauriou<sup>56</sup> πρότεινε την θεσμική θεωρία «*theorie de l'institution*» για να εξηγήσει την έννοια της πειθαρχίας μέσα σε έναν θεσμό. Η ιδέα του Θεσμού συσχετίζεται με ένα έργο που πραγματοποιείται από μία κοινωνική ομάδα η οποία έχει ειδικά οργανωθεί από το Δίκαιο για τον σκοπό αυτό. Έτσι προτάθηκε ότι πειθαρχική εξουσία σε ένα θεσμό

---

<sup>56</sup> βλ. σχετ. 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

αποτελούν οι νομικοί κανόνες που πηγάζουν από ιεραρχικά ανώτερη Αρχή του θεσμοθετημένου συνόλου και έχουν ως σκοπό την επιβολή προς τα μέλη του<sup>57</sup> περιορισμών, συμπεριφορών, και κυρώσεων προς όφελος του συνόλου αυτού, και στα πλαίσια των δυνατοτήτων που διαθέτει ο θεσμός αυτός. Την άποψη αυτή υιοθετεί και ο Σπηλιωτόπουλος<sup>58</sup> ο οποίος εντοπίζει το στοιχείο της πειθαρχίας στη συμμόρφωση των προσώπων που απαρτίζουν ορισμένη ομάδα και στις υποχρεώσεις τους απέναντι στην ομάδα αυτή με σκοπό την επιτυχία των σκοπών της ομάδας.

Η πειθαρχία όπως την προσδιορίζει ο Morret Bailly<sup>59</sup> συνίσταται στην περίπτωση της κατασταλτικής άσκησης της ιεραρχικής εξουσίας του Κράτους έναντι του υπαλλήλου. Σημαίνων συνεπώς στοιχείο της πειθαρχίας, είναι η κυρωτική της λειτουργία, ως αντίδραση του Κράτους με τη μορφή επιβολής μιας κύρωσης σε μια συμπεριφορά που δεν δέχεται<sup>60</sup>. Έτσι, 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, των περί την υπηρεσία κανόνων δικαίου, με άλλα λόγια 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 λειτουργία<sup>61</sup>, η οποία συνίσταται στην υποχρέωση σε ορισμένα πρόσωπα να τηρήσουν τη συμπεριφορά που το σύνολο στο οποίο ανήκουν περιμένει από αυτά, σε συγκεκριμένες

---

<sup>57</sup> Για την διασύνδεση φυσικού προσώπου και οργάνου με το κράτος βλ. S Lytras «Agents et Organes Administratifs», 1973 σελ 227επ

<sup>58</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε. - Χρυσανθάκης, «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου», 2007 σελ 129

<sup>59</sup> J. Moret-Bailly, Discipline «Dictionnaire de la Justice» Paris PUF 2004 σελ 332

<sup>60</sup> Duguit L., «L'état, les gouvernants et les agents» (1903) σελ 450-464 προσβάσιμο ηλεκτρονικά: <http://archive.org/stream/ltatlesgouverna00dugugoog#page/n477/mode/2up>

<sup>61</sup> όπως μας την αναλύει σχετικά ο Λύτρας Σ., στο έργο του «το Πειθαρχικό Φαινόμενο», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 1989 σελ 50επ, βλ και εκεί παραπομπές.

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.

Μάλιστα η θεωρία της ουσιαστικής διάστασης της πειθαρχίας συνδέεται με την κελσενική θεωρία<sup>62</sup> για τον νομικό θετικισμό, και συγκεκριμένα με την υποχρέωση τήρησης των κανόνων μιας έννομης τάξης από τα υποκείμενα της, οπού εδώ θεωρούμε ως ιδιαίτερη έννομη τάξη το οργανωμένο σύνολο του θεσμού της Δημόσιας Διοίκησης, στο οποίο εντάσσονται ως υποκείμενα του οι Υπάλληλοι. Άλλωστε η προληπτική διάσταση της πειθαρχίας ως υποχρέωση τήρησης μιας τυποποιημένης συμπεριφοράς, είναι αυτή που θα προκαλέσει μετέπειτα την εκδήλωση της κυρωτικής της διάστασης, για την αποκατάσταση της υπηρεσιακής τάξης στην προτεραιία της ισορροπία. Έτσι κατ' αυτήν την θεώρηση, η ουσιαστική λειτουργία της πειθαρχίας συνίσταται στην αποχή από μια συμπεριφορά η οποία θα μπορούσε να κινήσει πειθαρχικές κυρώσεις<sup>63</sup>.

Η ουσιαστική όμως λειτουργία της πειθαρχίας που προτείνεται από την θεωρία θα πρέπει να διακριθεί επί μέρους σε διάφορες κατηγορίες ανάλογα με τις εκφάνσεις του υπηρεσιακού αγαθού που προστατεύεται. Έτσι προτείνουμε την διάκριση στην τυπική λειτουργία, την εσωτερική λειτουργία και την εξωτερική λειτουργία. Η πρώτη, η τυπική λειτουργία, αφορά αμιγώς στην τήρηση των υπαλληλικών καθηκόντων και των κανόνων που αφορούν την εκτέλεση της υπηρεσίας. Συνεπώς η τυπική λειτουργία της πειθαρχίας αποσκοπεί στην προληπτική<sup>64</sup> τήρηση της αρχής της νομιμότητας και των αρχών του διέπουν την δράση των διοικητικών οργάνων.

Η εξωτερική λειτουργία της πειθαρχίας αφορά στην υποχρέωση του υπαλλήλου να απέχει από ενέργειες ή πράξεις οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν αρνητικά το κύρος ή την εσωτερική τάξη του συνόλου στο οποίο ανήκει ο υπάλληλος. Εδώ εντάσσεται η

---

<sup>62</sup> βλ. αναλυτικά Hans Kelsen, «Pure Theory of Law», University of California Press 1978 μτφ Max Knight σελ 44επ ΚΕΦ: Εξαρτημένα νομικά σύνολα.

<sup>63</sup> G. Dellis, «Droit penal et droit administratif: L'influence des principes du droit penal sur le droit administratif repressif» 1994 σελ 240

<sup>64</sup> ενώ η κυρωτική λειτουργία αποσκοπεί στην ex post κυρωτική τήρηση της αρχής της νομιμότητας

υποχρέωση αποφυγής σκανδάλων ή ανάρμοστων συμπεριφορών. Κατά τον Hauriou<sup>65</sup> η πειθαρχική εξουσία εμπνέεται εκ του αισθήματος της αξιοπρέπειας του υπαλληλικού σώματος και εκ της βαρύτητας του συγκεκριμένου παραπτώματος. Η οργάνωση του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων προκαλεί αναπόφευκτα την δημιουργία ενός υπαλληλικού πνεύματος «esprit de corps»<sup>66</sup> που θεωρείται ταυτόχρονα ως αρχή διαφοροποίησης με το εξωτερικό περιβάλλον και ως αρχή εσωτερικής συνοχής. Το εν λόγω esprit de corps αναφέρεται πρώτα στην συνείδηση ότι ο υπάλληλος ανήκει σε ένα επιμέρους κοινωνικό σύνολο ταγμένος στην δημόσια υπηρεσία. Επίσης δια της συμμετοχής του στην εκπλήρωση των επιδιωκόμενων σκοπών του συνόλου αυτού, φτάνει μέχρι και να ταυτιστεί μαζί του, ιδίως στα ανώτερα κλιμάκια της ιεραρχίας όπου εμφανίζεται να συνταυτίζεται<sup>67</sup> η βούληση του με την βούληση της υπηρεσίας.

Σύμφωνα με την αίσθηση του esprit de corps της δημοσιοϋπαλληλίας, ο δημόσιος υπάλληλος αντιδρά πρώτα ως υπάλληλος και έπειτα ως πολίτης, εξασφαλίζοντας με αυτό τον τρόπο την άμυνα και την προαγωγή της δημόσιας υπηρεσίας<sup>68</sup>. Έτσι στα πλαίσια του esprit de corps, μπορούμε να κατανοήσουμε γιατί ο Hauriou αναγνωρίζει την ιδιαιτερότητα της πειθαρχικής εξουσίας ως ηθικής κύρωσης, που εκπορεύεται εκ του αισθήματος της αξιοπρέπειας ενός μέρους που απαρτίζει ένα σύνολο, το δημοσιοϋπαλληλικό σύνολο, χωρίς να στέκεται μονάχα στην νομική της κυρωτική διάσταση. Συνεπώς η εξωτερική λειτουργία της πειθαρχίας αναφέρεται σε αυτήν την υποχρέωση του υπαλληλικού καθήκοντος και υποχρεώνει να είναι η εμφάνιση και οι εκδηλώσεις του υπαλλήλου, εντός ή εκτός<sup>69</sup> υπηρεσίας, σύμφωνες με κάποιους τύπους.

---

<sup>65</sup> Hauriou M., «Σύστημα διοικητικού δικαίου και δημοσίου δικαίου» Τσουπλακίδης Δ. (Μεταφραστής) Παπαχατζής Γεώργιος Μ. (Μεταφραστής) Αθήνα 1936, σελ 284

<sup>66</sup> ενδεικτικά για την θεωρία του esprit de corps μέσα στην Δημόσια Διοίκηση βλ. Massey A. «International Handbook on Civil Service Systems» Edward Elgar Publishing, 2011 σελ 20επ

<sup>67</sup> OECD «La corruption dans le secteur public: panorama international des mesures de prévention» OECD Publishing, 1999 σελ 80

<sup>68</sup> Jacques Chevallier, « Διοικητική επιστήμη» πρόλογος Αριστόβουλος Ι. Μάνεσης ; επιμέλεια Καλλιόπη Σπανού ; μετάφραση Βασίλειος Π. Ανδρουλάκης, Βασιλική Ν. Σουλάνδρου, Αθήνα : Αντ. Ν. Σάκκουλας , 1993 σελ 344

<sup>69</sup> contra Φθενάκης Γ, «Η πολιτεία και το Δίκαιο των Δημοσίων Υπαλλήλων», Εκδόσεις Αντ Σάκκουλα, 2000 όπου ο ίδιος υποστηρίζει ότι η ποινικοποίηση της εκτός της υπηρεσίας διαγωγής αποτελεί ακραία εκδοχή της τέλεσης πειθαρχικού αδικήματος, και επισημαίνει ότι στην προκειμένη περίπτωση βρισκόμαστε ανάμεσα στο δίκαιο και την κοινωνική αναγκαιότητα, και προτιμούμε να υποβαθμίσουμε την έννοια του δικαίου προκειμένου να υπερτιμήσουμε μια ιδεατή κοινωνική ηθική του υπαλλήλου.

Έτσι πολλές φορές συναντάμε στο υπαλληλικό δίκαιο, την γενική ρήτρα πειθαρχικού παραπτώματος περί ανάξιας για δημόσιο υπάλληλο συμπεριφοράς, την οποία εξειδικεύουν είτε υπηρεσιακές διαταγές και κανονισμοί είτε άγραφοι κοινωνικοί κανόνες. Σε κάθε όμως περίπτωση θα πρέπει η υποχρέωση αυτή να τελεί σε κάποια συνάφεια με τα καθήκοντα του υπαλλήλου, ειδάλλως θα ελλείπει η σύνδεση της με τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος που υπηρετείται και ο συνακόλουθος περιορισμός των δικαιωμάτων του υπαλλήλου θα στερείται νομιμοποιητικής<sup>70</sup> βάσης.

Όσον αφορά την εσωτερική λειτουργία της πειθαρχίας, εδώ εντάσσεται η υποχρέωση τήρησης εκ μέρους του υπαλλήλου του κοινού δικαίου. Άλλωστε ένας υπάλληλος που εκτελεί μεν σωστά τα καθήκοντα του αλλά παραβιάζει τους κανόνες του κοινού δικαίου τόσο εντός, όσο και εκτός της υπηρεσίας, διακυβεύει την ακεραιότητα του ως μέρος του υπηρεσιακού συνόλου στο να τηρεί κανόνες δικαίου. Τούτο συμβαίνει διότι τα μέλη της Δημόσιας Υπαλληλίας έχουν την υποχρέωση πέρα από την τήρηση των εσωτερικών κανόνων της, να μεριμνούν και για την τήρηση όλων των υποχρεώσεων που θέτει η έννομη τάξη (βλ. κατωτέρω και την εγγυητική λειτουργία). Συνεπώς η εσωτερική λειτουργία της πειθαρχίας, εκπορεύεται εκ της υποχρέωσης των Δημοσίων Υπαλλήλων για νομιμοφροσύνη και υπακοή<sup>71</sup> στο σύνολο των κανόνων της Έννομης Τάξης.

Η υποχρέωση εντιμότητας<sup>72</sup> της εσωτερικής λειτουργίας της πειθαρχίας, επιβάλλει να επιδεικνύει ο υπάλληλος, ιδιαίτερα εάν κατέχει διευθυντική θέση, συμπεριφορά υπεράνω κάθε υποψίας, ώστε οι υφιστάμενες σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ του δημοσίου συνόλου που εντάσσεται (ή διευθύνει), και του ιδίου, να παραμένουν άρρηκτες. Έτσι για παράδειγμα ένας υπάλληλος που είναι άψογος στην εργασία του αλλά καπνίζει στον διάδρομο, και μεν παραβιάζει την υγειονομική διάταξη περί απαγόρευσης καπνίσματος, αλλά αυτή του η συμπεριφορά συνιστά και πειθαρχικό αδίκημα ως εσωτερική προσβολή της υπηρεσίας.

Προς επίρρωση των τριών αυτών λειτουργιών της ουσιαστικής πειθαρχίας που προτείνουμε, την τυπική, την εσωτερική και την εξωτερική, οι A. Legal και ο Brethe de

---

<sup>70</sup> βλ. ανωτέρω την θεωρία της θεσμικής εφαρμογής των δικαιωμάτων

<sup>71</sup> Α. Τάχος «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Τεύχος 2, Σάκκουλας 1996 σελ 150-177

<sup>72</sup> η υποχρέωση εντιμότητας αναγνωρίζεται ευρύτητα και από την Ελληνική νομολογία βλ. αναλυτικά το έργο του Παπαϊωάννου Ζ., «Εφαρμογές Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου με βάση τη Νομολογία των Δικαστηρίων», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2000.



la Gressaye προσδιορίζουν<sup>73</sup> και αυτοί στο πλαίσιο της θεσμικής θεωρίας του Hauriou την πειθαρχική εξουσία, σαν μια νομική εξουσία που έχει σκοπό να επιβάλει στα μέλη ενός συνόλου, μέσω προσδιορισμένων κυρώσεων έναν κανόνα συμπεριφοράς ο οποίος θα τους εξαναγκάσει να δρουν επ' ωφελεία του συλλογικού συμφέροντος για χάρη του οποίου έχει συσταθεί το σύνολο αυτό. Οι κανόνες λοιπόν της συμπεριφοράς των μελών ενός συνόλου υπηρετούν, το ουσιαστικό περιεχόμενο της πειθαρχίας που και στις τρεις αυτές εκφάνσεις ανάγεται στο υπηρεσιακό έννομο αγαθό. Έτσι καταλήγουμε ότι δια μέσω των επιμέρους λειτουργιών της πειθαρχίας, σκοπούμε στην προστασία του εννόμου αγαθού της δημόσιας υπηρεσίας και συνακολούθως αντίστοιχων σκοπών δημοσίου συμφέροντος.

Από την άλλη πλευρά ο Fougere<sup>74</sup> υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει ένα οριοθετημένο περιεχόμενο της έννοιας της πειθαρχίας, μιας και η πειθαρχική εξουσία δεν συναντάται αποκλειστικά στην Δημόσια Διοίκηση, αλλά ευρίσκεται σε κάθε σύστημα διοίκησης όπως και σε όλες τις επιχειρήσεις. Εκεί όμως που διαφέρει από τα υπόλοιπα ιδιωτικά συστήματα είναι ότι εγγυώμενη η πειθαρχία την ακεραιότητα του συστήματος αυτού, εγγυάται την καλή λειτουργία του Δημοσίου Συνόλου. Συγκεκριμένα όπως είδαμε η πειθαρχία αποτελεί την ασφαλιστική δικλείδα τήρησης εκ μέρους των δημοσίων υπαλλήλων της αρχής της νομιμότητας, αλλά και των αρχών της νομιμοφροσύνης, της αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης, της αμεροληψίας και της χρηστής Διοίκησης.

Συνεπώς θα μπορούσαμε να επεκτείνουμε την σκέψη αυτή και να μιλήσουμε και για την εγγυητική λειτουργία της πειθαρχίας στα πλαίσια του Κράτους Δικαίου, κατά το μέτρο που αυτή αποτελεί προϋπόθεση για την τήρηση της αρχής της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης. Περαιτέρω στην συλλογιστική αυτή, καθόσον η ιεραρχική αρχή στο πειθαρχικό δίκαιο εκφράζεται ως το παρακολούθημα της νομικής και πολιτικής υποταγής της διοίκησης, τότε δια αυτής, εξασφαλίζεται η ανωτερότητα των εκλεγμένων αντιπροσώπων της λαϊκής κυριαρχίας, μιας και εξασφαλίζει τον έλεγχο των υπηρεσιών και την υπακοή των υπαλλήλων στα πλαίσια ενός δημοκρατικού καθεστώτος.

---

<sup>73</sup> Alfred Légal, Jean Brethe de la Gressaye «Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées, étude de sociologie juridique» Paris : Sirey, 1938 σελ 135 την θεωρία των οποίων αναλύει ο Laurie Frédéric, στο «La constitutionnalisation du droit disciplinaire», Πρακτικά του VIe congress français de droit constitutionnel, A.F.D.C. Montpellier, 9-11 juin 2005 σελ 3

<sup>74</sup> όπως μας τον παραθέτει ο René Dussault στο «Traité de droit administratif», Τόμος 2, 1986 σελ 383

Μάλιστα σε αυτό το σημείο μπορούμε να εντοπίσουμε την νομιμοποιητική ταύτιση του σκοπού της πειθαρχίας, με την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, το οποίο αποτελεί έκφραση του λειτουργικού προορισμού του Κράτους. Ως νομιμοποιητική ταύτιση του σκοπού της πειθαρχίας, εννοούμε εκπλήρωση της αρχής της αποτελεσματικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, ως λειτουργικής αρχής του Κράτους. Συνεπώς η πειθαρχία αποτελεί την εγγυητική λειτουργία των εκδηλώσεων των οργάνων του Κράτους και εξ' αυτής της εγγυητικής λειτουργίας άγουν την νομιμοποιητική τους δύναμη οι κυρωτικές εκδηλώσεις της και το ουσιαστικό περιεχόμενο της.

Ως εκ τούτου, ανάλογα με το ποια λειτουργία υπηρετεί η πειθαρχία, μπορούμε κατ' αντιστοιχία να τυποποιήσουμε μια συμπεριφορά ως προς κάποιο υπαλληλικό καθήκον. Η τυποποίηση αυτή ανάγεται πάντα στον προστατευτικό σκοπό της πειθαρχίας και συγκεκριμένα στον αντίστοιχο σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Συνεπώς η εξειδίκευση της ρήτηρας των γενικών πειθαρχικών παραπτωμάτων πρέπει να γίνεται ενόψει κάποιου σκοπού δημοσίου συμφέροντος όπως αναλύσαμε ανωτέρω. Τοιουτοτρόπως, για να θεωρήσουμε ως παραβατική μία πράξη του υπαλλήλου, θα πρέπει αυτή να εμπίπτει σε μία από τις ως άνω προσβολές της δημόσιας υπηρεσίας. Με αυτήν την μέθοδο, καλύπτουμε το αξίωμα για προβλεψιμότητα των γενικών πειθαρχικών κανόνων και οριοθετούμε το αντικείμενο της πειθαρχικής διαδικασίας.

## **7. Το πειθαρχικό Δίκαιο και η συγγένεια του με το Ποινικό Δίκαιο**

Η πειθαρχική και η ποινική διαδικασία είναι δύο παράλληλες διαδικασίες<sup>75</sup>, έχουσα κάθε μία αυτόνομο χαρακτήρα. Εντούτοις, εφόσον, σύμφωνα με την Θεσμική Θεωρία, θεωρήσουμε<sup>76</sup> ότι η ολόκληρη Έννομη Τάξη αποτελεί ένα κοινωνικό σύνολο, το κύριο

---

<sup>75</sup> Dellis G., «Droit penal et droit administratif: L'influence des principes du droit penal sur le droit administratif repressif» 1994 σελ 24επ όπου ο ίδιος αναφέρει ότι για να κάνουμε την διάκριση ξεκινούμε εξετάζοντας την νομική θέση κάθε διαδικασίας στην βάση της διάκρισης των εξουσιών. Έτσι κατά τον Δελλή, η ποινική διαδικασία αποτελεί διαδικασία της Δικαστικής Εξουσίας, ενώ η πειθαρχική αποτελεί διαδικασία της Εκτελεστικής Εξουσίας.

<sup>76</sup> την σύγκριση αυτή την κάνουν οι Pascal Ancel - Joël Moret-Bailly, στο έργο τους «Vers un droit commun disciplinaire», Publications de l'université de Saint-Etienne, 2007 σελ 217-223

και πρωταρχικό κοινωνικό σύνολο, τότε οι κανόνες συμπεριφοράς επί των μελών της, ως εκδηλώσεις πειθαρχικής εξουσίας, συμπίπτουν με τους ίδιους κανόνες που η ίδια έχει θέσει για την αποκατάσταση της κοινωνικής της ειρήνης, τους κανόνες δηλαδή του ποινικού δικαίου. Στο σημείο αυτό έγκειται και η συγγένεια του πειθαρχικού με το ποινικό φαινόμενο, εφόσον δηλαδή θεωρήσουμε ότι το ποινικό δίκαιο αποτελεί την έκφραση του πειθαρχικού δικαίου σε ολόκληρο πλέον το οικοδόμημα της έννομης τάξης.

Ωστόσο η πειθαρχική εξουσία διαφέρει από την ποινική, καθόσον το κοινωνικό σύνολο που αφορά δεν είναι ολόκληρη η κοινωνία, αλλά μια συγκεκριμένη κατηγορία πολιτών, τους δημοσίους υπαλλήλους, που συνδέονται με οργανικά με κάποιο κρατικό θεσμό, και σκοπό έχει την εξυπηρέτηση της ύπαρξης του θεσμού αυτού και όχι του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου<sup>77</sup>. Για αυτό και τα μέσα ή ο χαρακτήρας των κυρώσεων της πειθαρχικής εξουσίας είναι διαφορετικά και ανεξάρτητα<sup>78</sup> από την ποινική εξουσία. Κατ' αυτήν την θεώρηση, η θεσμική θεωρία διαχωρίζει ως προς το σύνολο και ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, την ποινική από την πειθαρχική διάσταση, ως δύο διαφορετικές αλλά παράλληλες εκδηλώσεις της κρατικής εξουσίας. Ούτως, είναι δυνατή η συνύπαρξη της μιας εξουσίας ταυτόχρονα με την άλλη, για την ίδια πράξη. Για το λόγο αυτό, στο πειθαρχικό δίκαιο δεν ισχύει η αρχή του *ne bis in idem*<sup>79</sup> όσον αφορά την ταυτόχρονη τιμωρία από την ποινική διαδικασία. Ωστόσο μπορεί η αρχή του *ne bis in idem* να μην εφαρμόζεται ως προς την σχέση ποινικής – πειθαρχικής διαδικασίας, εφαρμόζεται όμως στα πλαίσια της αυτής πειθαρχικής διαδικασίας όπου επιβάλλεται μόνο μια ποινή για κάθε παραβατική πράξη.

Υπάρχουν αρκετά κοινά σημεία επαφής ανάμεσα στην ποινική και την πειθαρχική διαδικασία, ιδίως όσον αφορά τα υποκείμενα των δύο εξουσιών. Υποκείμενο της πειθαρχικής εξουσίας είναι ο δημόσιος υπάλληλος ως μέρος μιας συγκεκριμένης κατηγορίας πολιτών. Υποκείμενα της ποινικής διαδικασίας είναι όλα τα φυσικά πρόσωπα που ευρίσκονται υπό την εδαφική αρμοδιότητα της Έννομης Τάξης. Αν προσπαθήσουμε

---

<sup>77</sup> σχετ. Francis Delpérée, «L'Élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique», Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969 σελ 22-23

<sup>78</sup> βλ. σχετ. Mourgeon, Jacques «La Repression administrative», L'Université de Toulouse, Paris, 1967 σελ 282

<sup>79</sup> βλ. αναλυτικά Δαρζέντας Εμ. «Νομικά Κείμενα Δημοσίου Δικαίου και Φιλοσοφίας Δικαίου», Αντ. Σάκκουλας 1993 σελ 160-163

να κάνουμε δηλαδή μια διάκριση, θα καταλήγαμε ότι η πειθαρχική διαδικασία αφορά συγκεκριμένες εκδηλώσεις, συγκεκριμένης κατηγορίας πολιτών, που ανήκουν σε ένα μέρος του συνόλου. Αντίθετα η ποινική διαδικασία εφαρμόζεται σε όλους τους πολίτες, ανεξαρτήτως κοινωνικού συνόλου και όσον αφορά το Γενικό της Μέρους σε όλες τις εκδηλώσεις της ζωής τους<sup>80</sup>, ενώ όσον αφορά στο Ειδικό της Μέρους, εφαρμόζεται σε συγκεκριμένες εκδηλώσεις ή ενέργειες. Η προβληματική όμως αυτής της διάκρισης, εντοπίζεται στην ύπαρξη ειδικών ποινικών νόμων για υπηρεσιακά εγκλήματα. Συνεπώς, όταν διαπράττεται ένα αδίκημα στην υπηρεσία που είναι ταυτόχρονα και ποινικό αδίκημα (πχ υπεξαίρεση εγγράφου), εμφανίζονται να συνταυτίζονται στον κυρωτικό τους ρόλο οι δύο αυτές διαδικασίες<sup>81</sup>, αλλά διαφέρουν ως προς το αντικείμενο.

Έτσι αν κάνουμε την διάκριση ως προς το αντικείμενο των δύο αυτών διαδικασιών, διαπιστώνουμε ότι πυρήνας του προστατευόμενου εννόμου αγαθού του ποινικού δικαίου είναι η διασφάλιση της εννόμου τάξεως, η προστασία της κοινωνίας: με άλλα λόγια, η προστασία συγκεκριμένων εννόμων αγαθών που ο νομοθέτης κρίνει άξια να προστατευτούν. Ο ποινικός νομοθέτης αποτελεί την εκδήλωση της νομοθετικής εξουσίας για την τυποποίηση συμπεριφορών που αυτή κρίνει ως παράνομες και βλαπτικές για το κοινωνικό σύνολο. Αντίθετα περιεχόμενο του προστατευόμενου εννόμου αγαθού του πειθαρχικού δικαίου είναι η υπηρεσία, και οι διάφορες εκδηλώσεις αυτής, όπως η διασφάλιση της εσωτερικής τάξης της. Για αυτό και ο χαρακτήρας της πειθαρχικής ποινής είναι διαφορετικός από αυτόν της ποινικής, μιας και σημαίνουν στοιχείο στο πειθαρχικό δίκαιο είναι η αποκατάσταση της υπηρεσιακής ισορροπίας σε μια νομιμότητα<sup>82</sup> και όχι ο σωφρονισμός ή ο κολασμός του υπαιτίου<sup>83</sup>.

Στο πειθαρχικό δίκαιο ο νομοθέτης τυποποιεί τις συμπεριφορές που κρίνει ως παράνομες και βλαπτικές μόνον ενδεικτικά, καθότι όπως είδαμε είναι αδύνατο να προκαταλάβει όλες

---

<sup>80</sup> βλ. σχετικά με τα υποκείμενα του πειθαρχικού δικαίου Serge Salon «Délinquance et répression disciplinaires dans la Fonction publique», Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969

<sup>81</sup> βλ. Γ. Ναυπλιώτης, «Πειθαρχικό Δίκαιο», 2003, σελ 32-33

<sup>82</sup> G. Dellis, «Droit penal et droit administratif: L'influence des principes du droit penal sur le droit administratif repressif» σελ 45επ

<sup>83</sup> ο διττός ρόλος των κυρώσεων αναφέρεται και στο έργο του Kelsen, «Pure Theory of Law», University of California Press μετ Max Knight, 1978 σελ 150επ όπου γίνεται διάκριση μεταξύ της ποινής (με την στενή έννοια του όρου), και των μέσων επιβολής της, ωστόσο πολλές φορές η διάκριση αυτή είναι δυσχερής και συνταυτίζεται με τον σκοπό της ίδιας της ποινής.

τις εκδηλώσεις της δημόσιας υπηρεσίας. Για τον λόγο αυτό, ο νομοθέτης έχει προβλέψει την ύπαρξη γενικών πειθαρχικών παραπτώματων ως ρητρών, και αφήνει στην διακριτική ευχέρεια των πειθαρχικών οργάνων της Διοίκησης, συλλογικών ή μονοπρόσωπων να προσδιορίσουν πότε μια συμπεριφορά συνιστά παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος όπως προβλέπεται από τον Νόμο. Ως εκ τούτου, τα πειθαρχικά παραπτώματα και οι προβλεπόμενες πειθαρχικές ποινές καταλαμβάνουν μεν ένα ευρύ φάσμα συμπεριφορών αλλά βάσει της αρχής της νομιμότητας θα πρέπει να αποδεικνύουν κάποια συνάφεια και επιρροή στην καλή και εύρυθμη διεξαγωγή των διοικητικών δραστηριοτήτων, καθώς ο πειθαρχικός εξαναγκασμός συντελεί στην εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας<sup>84</sup>.

Οι υποχρεώσεις που καλείται να εκπληρώσει ο υπάλληλος είναι συνεχώς μεταβαλλόμενες από την ιεραρχική αρχή στην οποία υπάγεται ή από την αρμόδια Διοικητική αρχή η οποία και διαμορφώνει το περιεχόμενο τους<sup>85</sup>. Εκεί έγκειται άλλη μια διαφορά της πειθαρχικής από την ποινική διαδικασία όπου απαιτείται σαφήνεια και προβλεψιμότητα στην συμπεριφορά που χαρακτηρίζεται ως παραβατική. Κατ' αυτήν την θεώρηση καθόσον σκοπός της πειθαρχικής διαδικασίας είναι αποκατάσταση της υπηρεσιακής λειτουργίας, το πειθαρχικό αδίκημα έχει ευρύτερη αντικειμενική υπόσταση από το ποινικό αδίκημα, και μάλιστα μη τυποποιημένη. Κάτι τέτοιο φαντάζει αδιανόητο στο τομέα του Ποινικού Δικαίου, όπου ο νόμος που τυποποιεί μια απαγορευτική συμπεριφορά πρέπει να είναι *certa et scripta*. Στο πειθαρχικό όμως δίκαιο δεν υπάρχει σαφήνεια του πειθαρχικού παραπτώματος, αλλά μόνο ενδεικτική και αφηρημένη καταγραφή συμπεριφορών που μπορούν να προκαλέσουν την διατάραξη της καλής υπηρεσιακής λειτουργίας. Συνεπώς το πειθαρχικό αδίκημα απαιτεί χαλαρότερη συνδρομή των όρων της αντικειμενικής υπόστασης ενός ποινικού αδικήματος<sup>86</sup>.

Η αρχή του Ποινικού δικαίου *nullum crimen sine lege*, δεν δύναται να εφαρμοστεί επί των πειθαρχικών παραπτώματων. Αυτό συμβαίνει διότι ως προς τα πειθαρχικά αδικήματα δεν είναι δυνατόν να ισχύσουν οι κανόνες του ποινικού δικαίου για τον ακριβή καθορισμό της νομοτυπικής μορφής της παράνομης πράξης ή παράλειψης, ούτε ως προς την ρητά ορισμένη αντιστοιχία της εν λόγω συμπεριφοράς με την επιβλητέα ποινή.

---

<sup>84</sup> Ναυπλιώτης Γ., «Πειθαρχικό Δίκαιο», 2003 σελ 125επ

<sup>85</sup> *op. c.* σελ 34-35

<sup>86</sup> Τάχος Α. «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Τεύχος 2, Σάκκουλας 1996 σελ 255-257

Επίσης η εφαρμογή του άρθρου 7 παρ 1 της ΕΣΔΑ όπου κατοχυρώνεται η αρχή αυτή σε υπερνομοθετικό επίπεδο δεν μπορεί να γίνει για τις πειθαρχικές διαδικασίες καθόσον στο αγγλικό κείμενο γίνεται ρητά λόγος για εφαρμογή σε criminal offences, σε ποινικά δηλαδή αδικήματα. Έτσι, η επέκταση της αρχής nullum crimen στον χώρο του πειθαρχικού δικαίου μπορεί να στηριχτεί μονάχα σε αναλογική εφαρμογή<sup>87</sup> και στο μέτρο που αυτή ταιριάζει με την πειθαρχικό φαινόμενο.

Ωστόσο μια τέτοια παραδοχή δεν σημαίνει ότι η Διοίκηση μπορεί να επιβάλει όποια ποινή θέλει ή και να φτιάξει νέες ποινές, γιατί κάτι τέτοιο θα παραβίαζε την αρχή της νομιμότητας. Έτσι η εφαρμογή της αρχής του nulla poena sine lege εφαρμόζεται στο Πειθαρχικό Δίκαιο δεσμεύοντας την Διοίκηση να επιλέξει κατά την επιβολή μιας ποινής, μία από τις ήδη νομοθετικώς προβλεπόμενες.

Εντούτοις υφίσταται και η αντίθετη άποψη<sup>88</sup> που υποστηρίζει ότι καθότι οι πειθαρχικές ποινές αποτελούν εξουσιαστική αντίδραση με στιγματισμό του υπαιτίου θα πρέπει να υπάρχει προβλεψιμότητα. Τουτέστιν, η διάταξη που προβλέπει τον περιορισμό πρέπει να είναι αρκετά σαφής και ξεκάθαρη. Θα πρέπει να μπορεί ο κάθε υπάλληλος να ρυθμίζει εκ των προτέρων τη συμπεριφορά του, ώστε αυτή να μην εμπίπτει στην απαγορευμένη, άλλως θα ισχύει η αρχή του in dubio pro libertate<sup>89</sup>. Θα πρέπει δηλαδή, για λόγους ασφάλειας Δικαίου, να μπορεί καθένας να προβλέπει πότε μια συμπεριφορά συνιστά απαγορευμένη από τον νόμο συμπεριφορά ώστε να την αποφεύγει.

Η επαναφορά της υπηρεσιακής τάξης γίνεται έναντι των υποκειμένων της πειθαρχικής διαδικασίας από την Εκτελεστική Εξουσία, δηλαδή από τα ίδια τα όργανα της Διοίκησης,

---

<sup>87</sup> Τάχου Α. Ι - Συμεωνίδη, «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα», 2007 σελ 1186 και Θ. Παναγόπουλος, «Υπαλληλικό Δίκαιο» 2003, σελ 186. Αντίθετη άποψη εκφράζει ο Γ. Ναυπλιώτης ο οποίος διατυπώνει επιφυλάξεις σχετικά με τον απόλυτο χαρακτήρα της αντίληψης που θέλει η αρχή αυτή να είναι ανεφάρμοστη στο πειθαρχικό δίκαιο και προκρίνει την εφαρμογή τουλάχιστον δύο εκφάνσεων της αρχής. Συγκεκριμένα της απαγόρευσης αναδρομικής ισχύος πειθαρχικών διατάξεων και της εφαρμογής της ηπιότερης διάταξης στην περίπτωση που από την τέλεση του παραπτώματος μέχρι την εκδίκαση της υπόθεσης έχουν ισχύσει περισσότερες πειθαρχικές διατάξεις. Βλ. Γ.Ν. Ναυπλιώτης, «Πειθαρχικό Δίκαιο», Αντ. Σάκκουλας 2003, σελ 447-449

<sup>88</sup> Χρυσόγονος Κ., «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα» Νομική Βιβλιοθήκη 2006 σελ 240-243

<sup>89</sup> Η κλασική διατύπωση της φιλελεύθερης αρχής είναι πως «ό,τι δεν απαγορεύεται επιτρέπεται» και παρά τη γενικότητα της διατύπωσης έχει συγκεκριμένη νομική έννοια η οποία αφορά τα ατομικά δικαιώματα. Σημαίνει ότι ισχύει πλήρης ελευθερία εκτός αν υπάρχει ρητός περιορισμός από τον νόμο ή τη νομολογία, βλ. ενδ. Ράϊκος Αθανάσιος «Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος ΙΙ, θεμελιώδη δικαιώματα» 2<sup>η</sup> Έκδοση σελ 174επ

τα οποία και ασκούν τις «αστυνομικές τους εξουσίες»<sup>90</sup> χωρίς την μεσολάβηση κάποιου άλλου δικαιοδοτικού οργάνου. Ως εκ τούτου τα μέτρα που λαμβάνονται και οι αποφάσεις που εκδίδονται στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας έχουν διοικητικό χαρακτήρα<sup>91</sup> και δεν αποτελούν δικαστικές κυρώσεις. Αν μάλιστα θυμηθούμε τη θεσμική θεωρία για την πειθαρχική εξουσία, είναι φυσικό ο μηχανισμός διατήρησης της λειτουργίας του θεσμού να είναι εσωτερικός και όχι εξωτερικός. Έτσι, κατά μία μαξιμαλιστική θεώρηση, η πειθαρχική εξουσία σε ένα θεσμό εκδηλώνεται ως η «αστυνομική εξουσία»<sup>92</sup> του θεσμού αυτού. Η πειθαρχική εξουσία της Διοίκησης, μιας και στοχεύει στην αποκατάσταση του υπηρεσιακού αγαθού, έχει χαρακτήρα περισσότερο ρυθμιστικό παρά κυρωτικό.

Το τεκμήριο της αθωότητας του διωκόμενου αποτελεί άλλη μια αρχή του ποινικού δικαίου που αναγνωρίζεται στο πειθαρχικό δίκαιο<sup>93</sup> στα πλαίσια της προστασίας των δικαιωμάτων των ελεγχόμενων υπαλλήλων. Σύμφωνα με την αρχή αυτή «κάθε πρόσωπο κατηγορούμενο για κάποιο αδίκημα τεκμαίρεται αθώο μέχρι να αποδειχθεί νόμιμα η ενοχή του», με την έννοια ότι δεν επιτρέπεται η άμεση ή έμμεση πρόκριση ενοχής και ότι η αποδεικτική διαδικασία αποβλέπει στην απόδειξη της ενοχής και όχι της αθωότητας του κατηγορουμένου. Έτσι η αρχή του *in dubio pro reo*<sup>94</sup> (εν αμφιβολία υπέρ του κατηγορουμένου), βρίσκει και την εφαρμογή της στο πειθαρχικό δίκαιο<sup>95</sup> ως αρχή της επιείκειας και υποχρεώνει τα αρμόδια όργανα είτε να παύσουν τις πειθαρχικές διαδικασίες στέλνοντας την υπόθεση στο αρχείο, είτε να απαλλάξουν τον ελεγχόμενο υπάλληλο.

---

<sup>90</sup> André de Laubadère, «Traité Élémentaire de droit administratif», 5<sup>ème</sup> Edition 1970 σελ 530επ.

<sup>91</sup> Λύτρα Σ. «Έννοια και βασική διάκριση των κυρώσεων στο ελληνικό θετικό δίκαιο» Εκδ. Αντ. Σάκουλα 1984 σελ 115επ

<sup>92</sup> Étienne Picard, «La Notion de police administrative», Τόμος 1 Publication Univ Rouen Havre, 1984 – σελ 477.

<sup>93</sup> Το τεκμήριο αθωότητας καθιερώνεται με επαρκή σαφήνεια και στις διατάξεις των άρθρων 6 παρ 2 της ΕΣΔΑ, και 14 παρ 2 του ΔΣΑΠΔ.

<sup>94</sup> Αλεξιάδης Σ., Ανθρώπινα δικαιώματα και Ποινική καταστολή, Σάκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1993 σελ 76-78

<sup>95</sup> Τάχου Α. Ι - Συμεωνίδη, «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα», 2007 σελ 1241

Το γιατί η προσέγγιση των δύο αυτών διαδικασιών, έχει ως αποτέλεσμα τον εμπλουτισμό της πειθαρχικής διαδικασίας με εγγυητικές για τον υπάλληλο διατάξεις που στοχεύουν στην αποτροπή άδικων και αυθαίρετων κρίσεων, προκύπτει από τις βασικές θεμελιώδεις αρχές που δόμησαν και ακόμη διέπουν το ποινικό δίκαιο και την ποινική δικονομία. Μεταξύ αυτών των αρχών είναι και το δόγμα που διέπει το ποινικό δίκαιο ότι η ποινή είναι δίκαιη μόνο όταν είναι αναγκαία<sup>96</sup>, το δικαίωμα σιωπής του κατηγορουμένου, οι ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις κ.α.

Καθόσον η έναρξη της πειθαρχικής δίωξης συνδέεται άμεσα με την ύπαρξη της πειθαρχικής ευθύνης η οποία προκαλείται από ενδείξεις για παραβατική συμπεριφορά υπαλλήλου, η υπαιτιότητα αποτελεί μια ακόμα χαρακτηριστική αρχή του ποινικού δικαίου που ευρίσκει κυρίαρχο έδαφος στο πειθαρχικό δίκαιο. Όλες οι αρχές αυτές εφαρμόζονται ανάλογα<sup>97</sup> στο πειθαρχικό δίκαιο, εφόσον συνάδουν προς τη φύση και το σκοπό της κάθε πειθαρχικής δίκης. Έτσι δημιουργείται ολοένα και πιο έντονα ένα προστατευτικό πλέγμα από διατάξεις και αρχές του πειθαρχικού δικαίου που σκοπό έχουν την προστασία των δικαιωμάτων και την θέση των ελεγχόμενων υπαλλήλων. Αυτή η εξέλιξη του πειθαρχικού Δικαίου οδηγεί σε εχέγγυα δικαιοδοτικού ελέγχου<sup>98</sup>, ούτως ώστε η πειθαρχική διαδικασία να προσιδιάζει στην δικαστική διαδικασία. Τα πειθαρχικά όργανα έχουν μεγάλο περιθώριο εκτίμησης ως προς το εύρος εφαρμογής των αρχών αυτών, χωρίς ωστόσο να εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου ως προς τα άκρα όρια τήρησης τους.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση και το Υπαλληλικό της Δίκαιο**

### **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως αποκαλείται σήμερα μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, αποτελεί μια ιδιαίτερη ένωση κρατών η οποία εκ πρώτης όψεως προσομοιάζει με διεθνή

---

<sup>96</sup> όταν η επιβολή της αποτελεί *ultimum refugium* Ανδρουλάκης Ν. Κ., «Ποινικό Δίκαιο», Θεωρία για το Έγκλημα, Εκδόσεις Σάκκουλα 2005 σελ 48-52

<sup>97</sup> αναλυτικά για την σχέση Ποινικού και Πειθαρχικού Δικαίου βλ. G. Dellis, «Droit penal et droit administratif: L'influence des principes du droit penal sur le droit administratif repressif»

<sup>98</sup> Vedel Georges, «Droit administratif, Paris, Presses universitaires de France» 1992 τ Β' σελ 97



οργανισμό, ενώ στην πραγματικότητα είναι κάτι διαφορετικό. Η μεγάλη της διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι στην Ένωση από την πρώτη στιγμή της ίδρυσης της παραχωρήθηκαν αρμοδιότητες που παραδοσιακά είναι συνδεδεμένες με την έννοια του κράτους. Έτσι, όπως ήταν φυσικό και εξαιτίας αυτών των αρμοδιοτήτων που προσιδιάζουν στον θεσμό του Κράτους, η Ευρωπαϊκή Ένωση ανέπτυξε μια δική της Διοίκηση, απόλυτη συγγενή με τη Δημόσια Διοίκηση ενός Εθνικού Κράτους. Άλλωστε η Κοινότητα από ιδρύσεως της είχε δικαστικές, εκτελεστικές και νομοθετικές αρμοδιότητες, δηλαδή μια «οργάνωση λειτουργιών»<sup>99</sup> στα πρότυπα του σύγχρονου κράτους, χωρίς ωστόσο να φθάνουμε μέχρι του σημείου της πλήρους διάκρισης, καθόσον οι εκτελεστικές και νομοθετικές αρμοδιότητες συμπίπτουν σε περισσότερα των 2 οργάνων της Ένωσης. Έτσι η νομοθετική εξουσία στην Ένωση ασκείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, ενώ η Επιτροπή έχει το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Παράλληλα, η Δικαστική εξουσία ασκείται από το Δικαστήριο της Ε.Ε. (ΔΕΕ) αλλά η Επιτροπή έχει δικαιοδοτικό ρόλο στην προδικασία και διαιτητικές αρμοδιότητες για το Δίκαιο του Ανταγωνισμού. Συνεπώς στα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας της Ένωσης, όπως είναι Επιτροπή και το Συμβούλιο, εμφανίζεται να υπάρχει σύγχυση των λειτουργιών. Η θεσμική ιδιαιτερότητα της Ένωσης, όσον αφορά την διάκριση των εξουσιών ευρίσκεται στο αξίωμα της «θεσμικής ισορροπίας» που ανέπτυξε το ΔΕΚ με την Υπόθεση Meroni το 1959, σύμφωνα με το οποίο κάθε όργανα δρα εντός των αρμοδιοτήτων σεβόμενο τις αρμοδιότητες των άλλων οργάνων.

Αυτό όμως που έχει σημασία όσον αφορά την ενωσιακή διοίκηση, είναι ότι στα πλαίσια της εκτελεστικής της λειτουργίας η Ευρωπαϊκή Ένωση ανέπτυξε έναν ισχυρό διοικητικό μηχανισμό<sup>100</sup>, έτσι από τα πρώτα χρόνια μερίμνησε προκειμένου να αποκτήσει μία διοίκηση, η διάρθρωση και λειτουργία της οποίας θυμίζει αυτήν των κρατών μελών. Οι υπάλληλοι είναι μόνιμοι και προσλαμβάνονται μέσα από αδιάβλητες και αντικειμενικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού. Η ενωσιακή δημόσια διοίκηση αποτελεί λοιπόν το σύνολο του μηχανισμού, ο οποίος αφενός διοικεί την ίδια την ένωση, και αφετέρου είναι αρμόδιος για την έκδοση πράξεων που δεσμεύουν τα κράτη μέλη. Στο μέτρο μάλιστα που

---

<sup>99</sup> Σκανδάμη Ν. «Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης, Μεταξύ Κυριαρχίας και αγοράς» Εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 2006 σελ 32επ.

<sup>100</sup> Laenerts K/van Nuffel P. «Constitutional Law of the European Union» Sweet&Maxwell London 1999 σελ 356επ.

οι αρμοδιότητες ολοένα αυξάνονται, οι ανάγκες για προσωπικό γίνονται όλο και μεγαλύτερες.

Από τη στιγμή που η Ευρωπαϊκή Ένωση απέκτησε διοίκηση ήταν επίσης αναμενόμενο να αναπτυχθεί και το διοικητικό δίκαιο<sup>101</sup>. Ακριβώς όπως συμβαίνει και στα κράτη μέλη, στα πλαίσια του διοικητικού δικαίου αναπτύχθηκε το ενωσιακό υπαλληλικό δίκαιο, το οποίο επίσης διαμόρφωσε τις βασικές αρχές του χάρη στην ενωσιακή νομολογία<sup>102</sup>. Παρά το γεγονός ότι η παραδοχή αυτή δεν είναι αυτονόητη<sup>103</sup> θα πρέπει να σημειωθεί ότι έχει αναπτυχθεί ένας προβληματισμός σε σχέση με το ζήτημα του ενωσιακού υπαλληλικού δικαίου, ο οποίος επικεντρώνεται κυρίως στο γεγονός ότι τα επιμέρους διοικητικά δίκαια των κρατών μελών δεν είναι απολύτως συγγενή. Τα δύο βασικά συστήματα, το γερμανικό και το γαλλικό εμφανίζουν αρκετές ουσιώδεις διαφορές, αλλά παράλληλα αποτελούν και τις βασικές επιρροές που δέχεται το ενωσιακό υπαλληλικό δίκαιο. Όπως συνέβη και στα κράτη μέλη, το δίκαιο αυτό διαμορφώθηκε πρωτίστως από το δικαστή και τη νομολογία<sup>104</sup>, ενώ ο νομοθέτης θέσπισε πολύ αργότερα τους κανόνες λειτουργίας του. Αρμόδιο δικαστήριο για την εκδίκαση των υπαλληλικών προσφυγών ήταν αρχικά το ΔΕΚ, στη συνέχεια το ΠΕΚ και τώρα πλέον το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης.

Η ίδρυση του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστά μία σημαντική καινοτομία<sup>105</sup>. Σε πρώτο επίπεδο καταδεικνύει το ρόλο και το χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτός έχει διαμορφωθεί με το πέρασ του χρόνου και των εξελίξεων. Η ένωση έχει αποκτήσει έναν αυτοτελή και πανίσχυρο διοικητικό μηχανισμό, ο οποίος σαφώς της προσδίδει κρατική υπόσταση και δομή. Η ταυτότητα του καθεστώτος

---

<sup>101</sup> βλ. Γέροντα Α./Λύτρα Σ./Παυλόπουλου Π./Σιούτη Γλ./Φλογαίτη Σ., «Διοικητικό Δίκαιο». Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σελ. 27επ.

<sup>102</sup> Dubouis L., «L'évolution de la fonction publique communautaire concorde-t-elle avec celle des Communautés Européennes?», Mélanges Teitgen, Pedone, 1984, σελ. 86

<sup>103</sup> Σκουρής Β., «Κοινοτικό δίκαιο και εθνικό διοικητικό δίκαιο. Κοινό Διοικητικό Δίκαιο», σε: Προσανατολισμοί στο Δημόσιο Δίκαιο Ι. Μελέτες συνταγματικού, διοικητικού και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1996, σελ. 741 κ. επ.

<sup>104</sup> από τις πρώτες αποφάσεις ΔΕΚ Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1957, Συνεκδικαζόμενες Υποθέσεις 7/1956 και 3-7/1957, Dineke Algera, Giacomo Cicconardi, Ignazio Genuardi και Felicie Steichen κατά Κοινής Συνέλευσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα

<sup>105</sup> αναλυτικά πως οδηγηθήκαμε στην ίδρυση βλ. Σκουρής Π. «Το ευρωπαϊκό Υπαλληλικό Δίκαιο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης» σελ 113 επ.

του ενωσιακού υπαλλήλου με αυτό των δημοσίων υπαλλήλων των κρατών μελών δεν είναι συμπτωματική ούτε προέκυψε από κεκτημένη ταχύτητα, αντίθετα προσδίδει στην κοινότητα χαρακτηριστικά κράτους

## **1. Κατηγορίες Ενωσιακών Υπαλλήλων**

Πρωταρχικό στοιχείο για την σημασία και το περιεχόμενο του πειθαρχικού δικαίου των Δημοσίων Υπαλλήλων της Ένωσης και της συνεπαγόμενης άσκησης της πειθαρχικής εξουσίας επ' αυτών, συνιστά η συσχέτιση του μόνο με πρόσωπα που κατέχουν, και για όσο διάστημα κατέχουν, την ιδιότητα του Υπαλλήλου της Ένωσης. Πρόκειται για την τάξη των μόνων, στενότερα με την δημόσια υπηρεσία συνδεδεμένων προσώπων-οργάνων τα οποία έχουν την ικανότητα να ενεργούν προνομιακά για λογαριασμό και προς το συμφέρον της Ευρωπαϊκής Δημόσιας Διοίκησης.

Ο Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης θεσπίζει τις ακόλουθες κατηγορίες ενωσιακών υπαλλήλων:

Α) μόνιμοι υπάλληλοι Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει και το μεγαλύτερο αριθμό υπαλλήλων, όπως συμβαίνει και στα περισσότερα κράτη μέλη. Οι μόνιμοι υπάλληλοι αποτελούν τη δημόσια διοίκηση της Ένωσης και διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: διοικητικούς υπαλλήλους (AD) και βοηθούς (AST).

Οι διοικητικοί υπάλληλοι είναι υπεύθυνοι κυρίως για τη χάραξη πολιτικών, την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, την ανάλυση στοιχείων και τη συμβουλευτική υποστήριξη. Ένας διοικητικός υπάλληλος μπορεί να έχει τα εξής καθήκοντα: να παίζει σημαντικό ρόλο στη νομοθετική και δημοσιονομική διαδικασία της Ένωσης, να συντονίζει τις οικονομικές ή άλλες πολιτικές των χωρών μελών, να συμμετέχει σε εμπορικές διαπραγματεύσεις με χώρες μη μέλη ή ακόμα να εκπροσωπεί τα ευρωπαϊκά όργανα στα διεθνή φόρα. Μπορεί επίσης να επιθεωρεί τον αλιευτικό στόλο των χωρών μελών, να καταρτίζει ή να διαχειρίζεται ειδικά επιστημονικά προγράμματα έρευνας ή να συντάσσει αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή. Προσφέρουμε ένα ευρύ φάσμα προοπτικών σταδιοδρομίας για πτυχιούχους πανεπιστημίων σε διάφορους τομείς (διοίκηση, νομικά, οικονομικά, επικοινωνία, θετικές επιστήμες, κ.λπ.)

Οι βοηθοί ασκούν κατά κανόνα βοηθητικά καθήκοντα (γραμματεία, διοικητικά καθήκοντα, δημοσιονομικά καθήκοντα, επικοινωνία, χάραξη και υλοποίηση πολιτικής κ.λπ.). Ο ρόλος τους είναι σημαντικός στην εσωτερική διαχείριση των οργάνων, κυρίως δε στον δημοσιονομικό και οικονομικό τομέα, στη διαχείριση θεμάτων προσωπικού, την πληροφορική και τη διαχείριση εγγράφων.

Β) Υπάλληλοι υπό δοκιμή και οι Ασκούμενοι Υπάλληλοι. Δόκιμοι υπάλληλοι ονομάζονται όσοι μόνιμοι υπάλληλοι είναι στάδιο που προηγείται της μονιμοποίησης του ενωσιακού υπαλλήλου, δηλαδή τους πρώτους 9 μήνες της υπηρεσίας τους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή, το Δικαστήριο, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Επιτροπή των Περιφερειών και ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής διοργανώνουν περιόδους άσκησης διάρκειας 3-5 μηνών για νέους αποφοίτους πανεπιστημίων. Οι ασκούμενοι αυτοί υπάλληλοι οφείλουν να έχουν ολοκληρώσει τον πρώτο κύκλο των πανεπιστημιακών τους σπουδών και εκτελούν καθήκοντα ανάλογα με τα καθήκοντα κατώτερων υπαλλήλων της κατηγορίας AD.

Γ) «Πολιτικοί» υπάλληλοι. Πρόκειται για τους υπαλλήλους, οι οποίοι καλύπτουν τις θέσεις AD 14 - AD 16, και της ομάδας καθηκόντων AD39 πρόκειται για υπαλλήλους, οι οποίοι κατά κανόνα επιλέγονται από τα κράτη μέλη για την κάλυψη καιρίων θέσεων και για τους οποίους ισχύουν λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις τοποθέτησης, αλλά και απαλλαγής από τα καθήκοντά τους.

Δ) «Εκτακτοι» υπάλληλοι. Πρόκειται για υπαλλήλους, οι οποίοι επιλέγονται για το υψηλότερο επίπεδο, όπως είναι για παράδειγμα τα μέλη της Επιτροπής ή του ΔΕΚ και του ΠΕΚ. Για τους υπαλλήλους αυτούς ισχύει ειδικό καθεστώς.

Ε) Αποσπασμένοι εθνικοί εμπειρογνώμονες (ΑΕΕ). Οι ΑΕΕ είναι υπάλληλοι εθνικών υπηρεσιών ή διεθνών οργανισμών οι οποίοι εργάζονται προσωρινά σε ένα ευρωπαϊκό όργανο. Προσφέρουν στο όργανο αυτό την εμπειρία τους σε θέματα που κατέχουν και, κατά την επιστροφή τους, μεταφέρουν στην υπηρεσία τους τις γνώσεις που αποκόμισαν κατά την περίοδο απόσπασής τους σχετικά με τις κοινοτικές πολιτικές και διαδικασίες.

ΣΤ) Οι Συμβασιούχοι. Οι συμβασιούχοι (CAST) προσλαμβάνονται για να ασκούν καθήκοντα χειρωνακτικού χαρακτήρα ή βοηθητικές διοικητικές υπηρεσίες, ή ακόμα για την κάλυψη των αναγκών σε ειδικούς τομείς όπου ο αριθμός εξειδικευμένων υπαλλήλων δεν επαρκεί. Οι συμβασιούχοι απασχολούνται για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα, το

οποίο συνήθως ξεκινά με μια αρχική σύμβαση 6-12 μηνών, αναλόγως του είδους της απασχόλησης.

Θέσεις συμβασιούχων υπάρχουν για μεγάλη ποικιλία καθηκόντων, τα οποία προϋποθέτουν διάφορα επίπεδα επαγγελματικών προσόντων. Οι θέσεις αυτές υπάγονται σε τέσσερις ομάδες καθηκόντων: καθήκοντα χειρωνακτικού χαρακτήρα και υπηρεσίες διοικητικής υποστήριξης εργασίες γραφείου ή γραμματείας, καθήκοντα διαχείρισης γραφείου και άλλα παρεμφερή καθήκοντα εκτελεστικά καθήκοντα, καθήκοντα σύνταξης κειμένων, λογιστικά καθήκοντα και άλλα παρεμφερή καθήκοντα τεχνικού χαρακτήρα διοικητικά, συμβουλευτικά, γλωσσικά και άλλα παρεμφερή καθήκοντα τεχνικού χαρακτήρα.

Η θέση του τυπικού διοικητικού υπαλλήλου της Ένωσης είναι μόνιμη στα πρότυπα των αντίστοιχων δημοσίων υπαλλήλων ενός κράτους<sup>106</sup>. Εκτός βεβαίως από τους μόνιμους αυτούς υπαλλήλους υπάρχουν και άλλες κατηγορίες εργαζομένων, οι οποίοι προσφέρουν τις υπηρεσίες τους δυνάμει συμβάσεων αορίστου ή ορισμένου χρόνου αντίστοιχα. Ο βασικός λόγος της επιλογής του καθεστώτος μονιμότητας των ενωσιακών διοικητικών υπαλλήλων ήταν η πεποίθηση ότι με τον τρόπο αυτό θα ενισχυόταν η αίσθηση καθήκοντος απέναντι στον εργοδότη τους, την Ευρωπαϊκή Ένωση.

## **2. Η νομική βάση του Θεσμού του Ενωσιακού Υπαλλήλου**

Ο νομικός δεσμός που συνδέει τον Ενωσιακό υπάλληλο με την ενωσιακή διοικητική μηχανή είναι δημόσιος (θεσμικός) και δεν έχει αστική (συμβατική) φύση<sup>107</sup>. Ούτως ειπείν ο Υπάλληλος της Ένωσης αποκτά την ιδιότητα του σύμφωνα με το καθεστώς που προβλέπει το θεσμικό πλαίσιο των κανόνων του Ενωσιακού Υπαλληλικού Δικαίου που

---

<sup>106</sup> Βλ σχετικά ΔΕΚ Απόφαση της 29ης Ιουνίου, Υπόθεση 124/1987, Giovanna Grtizmann-Martignoni κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,

<sup>107</sup> Παπαγιάννη Δ., «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 2η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα Κομοτηνή 1999, σελ. 118 επ.

τον διέπει. Έτσι η φύση του νομικού δεσμού του Ενωσιακού Υπαλλήλου προσδιορίζεται από τους ισχύοντες κανονισμούς της ένωσης που περιγράφουν τον τρόπο πρόσληψης και κτήσης αυτής.

Η έννοια του Ενωσιακού υπαλλήλου ορίστηκε επακριβώς στα μέσα της δεκαετίας του 1960, όταν δημοσιεύθηκε ο Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης των Υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ο κανονισμός αυτός ρυθμίζει συνολικά τα της πρόσληψης, των δικαιωμάτων, της μισθοδοσίας, των προαγωγών και γενικότερα όλα τα κρίσιμα ζητήματα που σχετίζονται με τους ενωσιακούς υπαλλήλους, όπως ο Υπαλληλικός Κώδικας στο εθνικό δίκαιο. Ο κανονισμός αυτός έχει συνταχθεί αποδίδοντας τις βασικές αρχές που διαμόρφωσε η νομολογία και τροποποιείται, προκειμένου να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης η κτήση της ιδιότητας του υπαλλήλου βασίζεται αναγκαία σε μονομερή πράξη αρμόδιας αρχής να εκδίδει πράξεις ανάλογης φύσεως, η οποία αναφέρει ρητά την ημερομηνία από την οποία ξεκινά η σχέση εργασίας η οποία προσδίδει την ιδιότητα του ενωσιακού υπαλλήλου καθώς και το ακριβές είδος της συγκεκριμένης εργασίας. Η ύπαρξη ανάλογης μονομερούς απόφασης συνιστά αναγκαίο όρο της κτήσης της ιδιότητας του ενωσιακού υπαλλήλου. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης, η αρμόδια αρχή η οποία εκδίδει την απαραίτητη απόφαση για την ένταξη του ενωσιακού υπαλλήλου στο θεσμικό πλαίσιο της υπηρεσίας που θα υπηρετήσει ενεργεί στο όνομα της υπηρεσίας αυτής,

Στο ενωσιακό δίκαιο, το υπαλληλικό δίκαιο διέπεται από διάφορες νομικές πράξεις, τις οποίες εξέδωσε το Συμβούλιο σε εφαρμογή του άρθρου 282 ΣυνθΕΚ (πρώην άρθρο 212). Η πρώτη από αυτές, η οποία έχει ήδη μνημονευθεί, είναι ο Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως ΕΟΚ 259/1968. Ο κανονισμός αυτός περιέχει ρυθμίσεις τόσο για τους μόνιμους διοικητικούς υπαλλήλους της Ένωσης όσο και για τους συμβασιούχους, για τους οποίους ορίζονται και συγκεκριμένες προϋποθέσεις παροχής των υπηρεσιών τους. Το καθεστώς των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) ρυθμίζεται με ειδικότερο υπαλληλικό κανονισμό στο άρθρο 13 παρ. 7 του Κανονισμού της ΕΤΕπ., ενώ ανάλογη ρύθμιση στο άρθρο 35 του Κανονισμού της Κεντρικής Ευρωπαϊκής Τράπεζας υπάρχει και για το προσωπικό της. Οι εν λόγω κατηγορίες υπαλλήλων

αποτελούν μεν Ενωσιακούς Υπαλλήλους αλλά κείτονται μεν εντός των γενικότερων προβλέψεων του ΚΥΚ, έχοντας δε ειδικούς υπαλληλικούς κανονισμούς που τους διέπουν.

Οι υπάλληλοι αποτελούν το βασικό όχημα για την επίτευξη ορισμένων βασικών στόχων του ενωσιακού δικαίου. Τούτο άλλωστε ήταν σαφές ήδη από την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, πράγμα που φαίνεται από το γεγονός ότι το πρώτο νομοθέτημα σχετικά με το καθεστώς των διοικητικών υπαλλήλων γίνεται μόλις λίγα χρόνια μετά την υπογραφή των πρώτων Συνθηκών. Σε σχέση με την κατανομή του προσωπικού στα διάφορα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να σημειωθεί ότι ήδη από το 1967 οι διοικητικοί υπάλληλοι αντιμετωπίζονται ως διοικητικό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, πράγμα το οποίο ωστόσο δεν σημαίνει ότι αποτελούν μια ενιαία Δημόσια Διοίκηση με οριζόντια κινητικότητα. Αντίθετα κάθε ένας από αυτούς ανήκει σε ένα συγκεκριμένο όργανο ή οργανισμό και έχει την αποστολή να συνδράμει στην εκπλήρωση των στόχων του οργάνου στο οποίο εντάσσεται.

Το καθεστώς που διέπει τους ενωσιακούς υπαλλήλους έχει αναγνωρισθεί ως αυτόνομο από τη νομολογία του Δικαστηρίου και δεν απαγορεύει την εφαρμογή των διατάξεων του εθνικού δικαίου στις οποίες υπάλληλος μπορεί να υπάγεται εξ άλλης αιτίας. Ειδικότερα κρίθηκε μετά από προδικαστικό ερώτημα του Amtsgericht Köln στην υπόθεση C-430/97 Jutta Johannes και Hartmut Johannes, της 10ης Ιουνίου 1999 ότι : 1) Ο κανονισμός (ΕΟΚ, Ευρατόμ, ΕΚΑΧ) 259/68 του Συμβουλίου, της 29ης Φεβρουαρίου 1968, περί καθορισμού του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Ένωσης και περί θεσπίσεως ειδικών μέτρων προσωρινώς εφαρμοστέων στους υπαλλήλους της Επιτροπής, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ) 2799/85 του Συμβουλίου, της 27ης Σεπτεμβρίου 1985, ιδίως του άρθρου 27 του παραρτήματος VIII αυτού, δεν απαγορεύει την εφαρμογή, σε διαφορά μεταξύ δύο πρώην συζύγων, διατάξεων του εθνικού δικαίου όπως αυτές των άρθρων 1587 επ. του Bürgerliches Gesetzbuch, οι οποίες προβλέπουν την αντισταθμιστική κατανομή των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων μεταξύ διαζευγμένων συζύγων. 2) Δεν αντιβαίνει προς το άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρου 12 ΕΚ) το δίκαιο κράτους μέλους που διέπει, ενόψει της ιθαγένειας των συζύγων η οποία θεωρείται ως συνδετικό στοιχείο, τις συνέπειες του διαζυγίου μεταξύ υπαλλήλου της Ένωσης και του/της πρώην συζύγου του και έχει ως αποτέλεσμα ότι ο υπάλληλος αυτός φέρει μεγαλύτερα βάρη από υπάλληλο άλλης ιθαγένειας ο οποίος βρίσκεται στην ίδια θέση.

Θα πρέπει όμως να διευκρινιστεί ότι το καθεστώς που διέπει τους ενωσιακούς υπαλλήλους και η υπαγωγή τους στον Κανονισμό Υπηρεσιακής Κατάστασης αποτελεί σχέση αποκλειστική με την Ένωση και τα επί μέρους όργανά της που δεν εμπλέκει τα κράτη μέλη. Διαμορφώθηκε από το ΔΕΚ μία νομολογία η οποία θεωρεί το δεσμό του υπαλλήλου με τα όργανα στα οποία εργάζονται αποκλειστικό και εκτός του ενδιαφέροντος των κρατών μελών<sup>108</sup>.

### **3. Η υπηρεσιακή σχέση των Ενωσιακών Υπαλλήλων**

Οι υπάλληλοι της ενωσιακής διοίκησης έχουν μία σχέση υπηρεσιακής ιεραρχίας και εμπιστοσύνης με τους προϊσταμένους τους. Επιβάλλεται η τήρηση των υποδείξεων από τους ανωτέρους τους, ενώ υποχρεούνται να επιτελούν το καθήκον τους με αμεροληψία και πίστη προς την ένωση. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι ακριβώς σε σχέση με το συγκεκριμένο χαρακτηριστικό είναι πολύ πιθανό να δημιουργείται μία σύγχυση, διότι βεβαίως οι ενωσιακοί υπάλληλοι δεν παύουν να είναι πολίτες συγκεκριμένων κρατών μελών, οπότε δεν αποκλείεται να βρεθούν αντιμέτωποι με τη χώρα προέλευσής τους. Τούτο μάλιστα αφορά ιδιαίτερα τους υπαλλήλους, οι οποίοι έχουν με κάποιο τρόπο μεταταχθεί σε ενωσιακή υπηρεσία, χωρίς ωστόσο να έχουν απολέσει την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου του κράτους μέλους από το οποίο προέρχονται. Σε σχέση πάντως με το ζήτημα αυτό ο Κανονισμός Υπαλληλικής Κατάστασης των ενωσιακών υπαλλήλων, ο οποίος είναι δεσμευτικός για το σύνολο αυτών, είναι ιδιαίτερα αυστηρός. Σύμφωνα με το άρθρο 11 η εξυπηρέτηση των συμφερόντων του οργάνου, στο οποίο υπηρετεί ο κάθε ενωσιακός υπάλληλος, αλλά και γενικότερα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το στοιχείο, το οποίο θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Ο υπάλληλος απαγορεύεται να δέχεται την παραμικρή παρέμβαση ή οδηγία από κυβέρνηση, αρχή, οργάνωση ή πρόσωπο ξένο προς το όργανο, στο οποίο υπηρετεί. Με τον τρόπο αυτό ο ενωσιακός υπαλληλικός κανονισμός καθιστά σαφές ότι καθήκον του ενωσιακού υπαλλήλου είναι η μέριμνα για τα ενωσιακά συμφέροντα, ακόμη και αν αυτά

---

<sup>108</sup> ΔΕΚ Υπόθεση C-160/03 όπου το ΔΕΚ δεν αναγνώρισε στα Κράτη Μέλη την δυνατότητα να εξετάζουν τις τυχόν διακρίσεις κατά τις προσλήψεις που κάνουν τα όργανα του στην βάση προτίμησης γλωσσικών προσόντων, καθότι αρμόδια για αποφασίζει τα προσόντα των υπαλληλικού προσωπικού που θα στελεχώσει τα όργανα της είναι μόνο η Ένωση.



είναι διαφορετικά από εκείνα της χώρας προέλευσής του. Εάν οι ενωσιακοί υπάλληλοι, στους οποίους σημειωτέον έχουν παραχωρηθεί πολύ σημαντικές αρμοδιότητες σχετιζόμενες εν πολλοίς και με την εθνική ανεξαρτησία, δεν έχουν υψηλή αίσθηση καθήκοντος και τη διάθεση να εξυπηρετήσουν τα «ενωσιακά» συμφέροντα, τότε το οικοδόμημα που ονομάζεται Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να σταθεί. Θα πρέπει να αναλογιστούμε στο σημείο αυτό, ότι στο μέτρο που η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα μόρφωμα, μία ένωση κρατών, η οποία ξεπερνάει κατά πολύ την έννοια του διεθνούς οργανισμού, οι διοικητικές υπηρεσίες έχουν επαυξημένο ρόλο και αναβαθμισμένα καθήκοντα.

Οι ενωσιακοί υπάλληλοι απολαμβάνουν της προστασίας των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων, όπως αυτά αναγνωρίζονται από την πάγια ενωσιακή νομολογία<sup>109</sup>. Τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου, την τήρηση του οποίου διασφαλίζει ο κοινοτικός δικαστής. Συγκεκριμένα, ο κοινοτικός δικαστής εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και από τα στοιχεία που παρέχουν οι διεθνείς πράξεις περί προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στις οποίες τα κράτη μέλη έχουν συνεργαστεί ή προσχωρήσει. Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Σε κάθε περίπτωση πάντως κατά την εφαρμογή τους θα πρέπει να συνεκτιμώνται και το γενικότερο συμφέρον και τα δικαιώματα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν εμφανίζονται ως απόλυτες αξίες, αλλά υπόκεινται σε περιορισμούς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πράγματι σε στόχους γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Ένωση και δεν συνιστούν, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού, άμετρη και απαράδεκτη επέμβαση στην ουσία των διασφαλιζομένων δικαιωμάτων<sup>110</sup>. Έτσι έχει κριθεί<sup>111</sup> ότι δικαίωμα της ελευθερίας της έκφρασης τελεί υπό τον περιορισμό της απαγόρευσης δημοσίευσης εγγράφων και πληροφοριών, σύμφωνα και με το άρθρο 17 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης.

---

<sup>109</sup> ΔΕΚ Υπόθεση C-340/2000, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Michael Cwik, και ΔΕΚ Απόφαση C-274/1999 P, Bernard Connolly κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπου αναγνωρίζεται η εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ στους υπαλλήλους της Κοινότητας.

<sup>110</sup> ΔΕΚ Υπόθεση C-404/92 P, X κατά Επιτροπής

<sup>111</sup> ΠΕΚ Υπόθεση T-176/94, K κατά Επιτροπής

Τέλος, όσον αφορά το Πειθαρχικό Δίκαιο των ενωσιακών υπαλλήλων ο Κανονισμός Υπαλληλικής Κατάστασης περιλαμβάνει ένα ευρύ πλέγμα διατάξεων πειθαρχικού δικαίου, σύμφωνα με τις οποίες η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή (ΑΔΑ) κάθε οργάνου, ως έχουσα το πειθαρχικό προνόμιο, μπορεί να λάβει αντίστοιχα μέτρα. Τα μέτρα αυτά ξεκινούν από την απλή επίπληξη ή προειδοποίηση και φτάνουν μέχρι την οριστική παύση του υπαλλήλου μέσα πάντα από προβλεπόμενες και τυπικές διαδικασίες πειθαρχικής φύσης. Ειδικότερα στα άρθρα 86-89 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης ορίζονται σαφώς οι πειθαρχικές ποινές και οι διαδικασίες επιβολής τους. Με εξαίρεση τις ελαφρύτερες κυρώσεις της έγγραφης προειδοποίησης και της επίπληξης το άρθρο 87 του Κανονισμού παραπέμπει σε ειδικό Παράρτημα (υπ. αριθ. ΙΧ), το οποίο και ρυθμίζει την πειθαρχική διαδικασία με κάθε της λεπτομέρεια όπως θα δούμε στο επόμενο μέρος της εργασίας.

Εναντίον των αποφάσεων που επιβάλλουν πειθαρχικές ποινές καθώς και κατά κάθε άλλης απόφασης που μπορεί να τους θίγει, οι υπάλληλοι έχουν το δικαίωμα προσφυγής ενώπιον της αρμόδιας για τους διορισμούς αρχής (βλ. άρθρο 90 του Κανονισμού Υπαλληλικής Κατάστασης). Σε περίπτωση απόρριψης της προσφυγής αυτής επιλαμβάνεται το αρμόδιο ενωσιακό δικαστήριο. Η προσφυγή του άρθρου 89 αποτελεί πάντως απαραίτητη προϋπόθεση, προκειμένου να φτάσει η υπόθεση στο αρμόδιο Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 90 του ΚΥΚ.

## **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Το πειθαρχικό φαινόμενο των Υπαλλήλων της Ε.Ε.**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η πειθαρχική διαδικασία στο Δίκαιο των Υπαλλήλων της Ε.Ε.**

#### **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Οι υπάλληλοι της Ένωσης, υπόκεινται στην πειθαρχικές διατάξεις του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως ΚΥΚ, ανεξαρτήτως σε ποια κατηγορία ανήκουν ή σε ποιο

όργανο ή οργανισμό της Ένωσης υπηρετούν<sup>112</sup>. Εδώ θα πρέπει να αναφέρουμε την ιδιαιτερότητα των Αποσπασμένων Εθνικών Εμπειρογνομόνων, οι οποίοι καθότι αποτελούν υπαλλήλους της Ένωσης αλλά και των Εθνικών Κρατών από όπου προέρχονται, υπόκεινται σε διπλό καθεστώς πειθαρχικής ευθύνης. Έτσι αφενός υπόκεινται στην πειθαρχική εξουσία της Ένωσης και αφετέρου υπόκεινται για τις ίδιες πράξεις και στην πειθαρχική εξουσία των Εθνικών τους Κρατών.

Η πειθαρχική εξουσία, η οποία αποβλέπει στην υποχρέωση αποφυγής παραλείψεων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του από μέρους του Ενωσιακού Υπαλλήλου, δεν επιβάλλει μόνο υποχρεώσεις στο υπάλληλο αλλά του απονέμει και δικαιώματα με τα οποία θα μπορέσει να προστατευθεί έναντι της πειθαρχικής δραστηριότητας της υπηρεσίας. Πρωταρχικό δικαίωμα αποτελεί η πρόβλεψη από τον ΚΥΚ της τήρησης ορισμένης πειθαρχικής διαδικασίας. Με βάση τις διατάξεις του ΚΥΚ τόσο η πειθαρχική διαδικασία όσο και τα όργανα της, διέπονται από αντικειμενικό και αδιάβλητο χαρακτήρα έτσι ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στον υπάλληλο να υπερασπιστεί τον εαυτό του και παράλληλα να διασφαλίζεται η τάξη και εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας.

Η πειθαρχική διαδικασία στο Υπαλληλικό Δίκαιο των Υπαλλήλων της Ε.Ε. περιλαμβάνει τους κανόνες άσκησης της πειθαρχικής εξουσίας οι οποίοι ρυθμίζουν:

α) Τα όργανα που είναι αρμόδια για την διοικητική έρευνα, την δίωξη και την εξακρίβωση τέλεσης ενός πειθαρχικού παραπτώματος, την επιβολή των πειθαρχικών ποινών και την εκτέλεση των πειθαρχικών αποφάσεων.

β) Τις αναγκαίες για τις ενέργειες αυτές διαδικαστικές πράξεις και τα δικαιώματα του διωκόμενου υπαλλήλου.

Το πειθαρχικό προνόμιο στο ενωσιακό υπαλληλικό δίκαιο απονέμεται κατά ρητή πρόβλεψη του ΚΥΚ στο άρθρο 2, μονάχα στην αρμόδια για τους διορισμούς αρχή (ΑΔΑ<sup>113</sup>) –Appointing Authority-. Κάθε Όργανο της Ένωσης καθορίζει με απόφαση του, τις θέσεις στην ιεραρχία του οι οποίες λογίζονται ως οικείες ΑΔΑ για συγκεκριμένες κατηγορίες προσωπικού και ασκούν τις αντίστοιχες εξουσίες που προβλέπονται από τον ΚΥΚ. Για παράδειγμα για τους Ενωσιακούς Υπαλλήλους της Επιτροπής, η Ευρωπαϊκή

---

<sup>112</sup> Άρθρα 1, 1<sup>α</sup> και 86 του ΚΥΚ όπως ισχύουν σήμερα

<sup>113</sup> Το ακρωνύμιο ΑΔΑ στην ελληνική γλώσσα χρησιμοποιείται στα επίσημα κείμενα της Ένωσης και του ΔΕΕ, στην αγγλική γλώσσα χρησιμοποιείται το ακρωνύμιο AA (Appointing Authority).

Επιτροπή είναι αρμόδια ως ΑΔΑ για όλους τους ανώτατους αξιωματούχους της. Ο αρμόδιος Επίτροπος για υπηρεσιακά θέματα είναι αρμόδιος ως ΑΔΑ για τους υπαλλήλους της Επιτροπής με Α βαθμό, για τους δε υπαλλήλους της Επιτροπής με Β βαθμό αρμόδιοι ως ΑΔΑ είναι οι διευθυντές Προσωπικού στις Βρυξέλλες και στο Λουξεμβούργο, και για τους υπαλλήλους της Επιτροπής με C και D βαθμό αρμόδιος είναι ο Διευθυντής του τομέα προσλήψεων της Επιτροπής<sup>114</sup>.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, στο Ευρωπαϊκό Υπαλληλικό Δίκαιο το πειθαρχικό προνόμιο δεν ασκείται από τον άμεσα ιεραρχικό προϊστάμενο, όπως είχαμε συναντήσει στο Πρώτο Κεφάλαιο, αλλά ο νομοθέτης επιλέγει τους πειθαρχικούς προϊσταμένους στην Ενωσιακή ιεραρχία που θα ασκήσουν την εξουσία αυτή. Ωστόσο η παρέκβαση αυτή, δεν φτάνει μέχρι του σημείου της πλήρους απόσπασης του προσωπικού ελέγχου του ιεραρχικού προϊσταμένου επί του υφιστάμενου υπαλλήλου. Ο ιεραρχικός προϊστάμενος κάθε υπαλλήλου ενημερώνει τον αρμόδιο για υπηρεσιακά θέματα προϊστάμενο, ο οποίος και ασκεί την πειθαρχική εξουσία ως ΑΔΑ εξ ονόματος του οργάνου στο οποίο υπάγονται και οι δύο. Για το σκοπό αυτό, τα πρόσωπα στην ιεραρχία που ασκούν τις εξουσίες ΑΔΑ ως πειθαρχικοί προϊστάμενοι των υπαλλήλων, διαφέρουν ανάλογα με τον βαθμό στον οποίο υπηρετεί ο εκάστοτε ελεγχόμενος υπάλληλος Έτσι με το να απονέμεται η εξουσία του πειθαρχικού προϊσταμένου, στον οικείο προϊστάμενο προσωπικού της βαθμίδας στην οποία υπάγεται ο υπάλληλος, επιβεβαιώνεται η ιεραρχική εμφάνιση του πειθαρχικού φαινομένου.

Χαρακτηριστικό της πειθαρχικής διαδικασίας στο παράρτημα ΙΧ του ΚΥΚ. είναι η συγγένεια της με τους γνωστούς κανόνες της ποινικής δικονομίας των εθνικών δικαίων των κρατών της Ένωσης, με στόχο την προστασία του διωκόμενου υπαλλήλου. Η εν λόγω προστασία κινείται σε τρία κύρια στάδια. Πρώτον με την διενέργεια έρευνας από την ΑΔΑ ή τα αρμόδια όργανα της Ένωσης (OLAF, IDOC) για τον σχηματισμό κρίσης της υπηρεσίας περί τέλεσης ή μη ενός πειθαρχικού παραπτώματος με την δυνατότητα στον διωκόμενο υπάλληλο της υπεράσπισης. Δεύτερον με την αμερόληπτη κρίση του πειθαρχικού συμβουλίου και την επιβολή ποινής από την ΑΔΑ και τρίτον με την δυνατότητα προσφυγής ή ένστασης προς την οικεία ΑΔΑ.

---

<sup>114</sup> Henry G. Shermers, Denis F. Waelbroeck Judicial Protection in the European Union, Kluwer Law International, 2001 σελ 573

Ο πειθαρχικός προϊστάμενος (δηλαδή η οικεία ΑΔΑ) στο Ευρωπαϊκό Υπαλληλικό Δίκαιο έχει την εξουσία να αποφασίσει εάν υπάρχουν οι ενδείξεις για κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας, να διεξάγει τις απαραίτητες διοικητικές έρευνες, ή να διατάξει άλλα όργανα της Ένωσης που έχουν δημιουργηθεί για τον σκοπό αυτό (OLAF, IDOC) να διενεργήσουν διοικητικές έρευνες για την εξακρίβωση της τέλεσης πειθαρχικού αδικήματος. Η εντολή για ενέργεια της διοικητικής έρευνας από την ΑΔΑ ή κατ' εντολή της ΑΔΑ, αποτελούν το πρώτο στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας χωρίς να ταυτίζονται με το χρονικό σημείο έναρξης της πειθαρχικής δίωξης, διότι οι πειθαρχικές διατάξεις, που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση υπαλλήλου πρέπει να ερμηνεύονται στενά<sup>115</sup> ενόψει και των δυσμενών συνεπειών που μπορεί να προκύψουν για τον υπάλληλο. Έτσι η έναρξη της πειθαρχικής δίωξης συνδέεται άμεσα με την ύπαρξη της πειθαρχικής ευθύνης η οποία προκαλείται από ενδείξεις για παραβατική συμπεριφορά υπαλλήλου. Για να σχηματίσει συνεπώς η ΑΔΑ άποψη σχετικά με την ύπαρξη ή μη, πειθαρχικής ευθύνης, μπορεί να διενεργεί διοικητικές έρευνες ή να διατάζει αρμόδιες υπηρεσίες όπως την OLAF και το IDOC, ώστε με τα πορίσματα αυτών να αποφασίσει για την έναρξη ή μη της πειθαρχικής δίωξης.

## **1. Έννοια και στοιχεία πειθαρχικού παραπτώματος στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο**

Το υπαλληλικό ενωσιακό δίκαιο διέπεται από ένα πλέγμα διατάξεων έντονης ηθικής χροιάς οι οποίες αφορούν το ιδιαίτερο καθεστώς του υπαλλήλου της Ένωσης και τη σημασία του. Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των ενωσιακών υπαλλήλων, δεδομένου ιδίως και των ιδιαίτερων σκοπών δημοσίου συμφέροντος που όπως είδαμε εκπληρώνουν, προσδιορίζονται από συγκεκριμένα άρθρα του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης και έχει διαμορφώσει η νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων. Ειδικότερα κατά το άρθρο 86 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων της Ε.Ε. (στο εξής: ΚΥΚ) πειθαρχικό αδίκημα αποτελεί κάθε παράλειψη των υποχρεώσεων που έχει αναλάβει υπάλληλος ή τέως υπάλληλος, δυνάμει του ΚΥΚ, η οποία γίνεται εκουσίως ή εξ αμελείας. Όπως και στα εθνικά πειθαρχικά δίκαια των Δημοσίων Υπαλλήλων έτσι και στο ευρωπαϊκό υπαλληλικό δίκαιο ο κοινοτικός νομοθέτης περιγράφει με τρόπο

---

<sup>115</sup> ΟΙΗΑ κατά Επιτροπής ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ PHILIPPE LÉGER της 4ης Ιουλίου 1996 σκέψεις 72-76

ελλειπτικό την έννοια του πειθαρχικού παραπτώματος. Μάλιστα στον ΚΥΚ δεν υπάρχει ούτε ενδεικτικός κατάλογος πειθαρχικών παραπτωμάτων, αλλά μεμονωμένα αναφερόμενα παραπτώματα ως προς συγκεκριμένες υποχρεώσεις και μια γενική ρήτρα πειθαρχικού παραπτώματος, ότι παράπτωμα αποτελεί κάθε παράλειψη των υποχρεώσεων του Υπαλλήλου.

Ως γνωστόν, γενεσιουργό στοιχείο της εξουσίας του ποινικού δικαστή είναι ο νόμος, όπως προκύπτει από το αξίωμα *nullum crimen nulla poena sine lege*, ένα τέτοιο αξίωμα δεν μπορεί εφαρμοστεί όμως επί των πειθαρχικών παραπτωμάτων. Αυτό συμβαίνει διότι για τα πειθαρχικά αδικήματα του ΚΥΚ, δεν είναι δυνατόν να ισχύσουν οι κανόνες του ποινικού δικαίου ως προς τον απόλυτο καθορισμό της νομοτυπικής μορφής της παράνομης πράξης ή παράλειψης, ούτε ως προς την ρητά ορισμένη αντιστοιχία της εν λόγω συμπεριφοράς, με την επιβλητέα ποινή.

Έτσι όπως είδαμε και στο Πρώτο Μέρος η έννοια του υπαλληλικού καθήκοντος προσδιορίζεται και από το Ενωσιακό Υπαλληλικό Δίκαιο κατά τρόπο ευρύτατο, τα δε πειθαρχικά παραπτώματα ορίζονται με τρόπο ελλειπτικό. Αυτό συμβαίνει διότι το συμφέρον της υπηρεσίας απαιτεί στο να είναι νόμιμος ο χαρακτηρισμός ως πειθαρχικού παραπτώματος κάθε πράξης που γίνεται σε βάρος των συμφερόντων της υπηρεσίας, έστω και αν δεν έχει ρητά προβλεφθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη<sup>116</sup>. Προς επίρρωση αυτής της πρακτικής, στο άρθρο 11 του ΚΥΚ συναντάμε την υποχρέωση του ενωσιακού υπαλλήλου να ασκεί τα καθήκοντά του και να ρυθμίζει τη συμπεριφορά του λαμβάνοντας αποκλειστικά υπόψη τα συμφέροντα των Κοινοτήτων, ενώ στο άρθρο 12 ευρίσκεται η υποχρέωση του υπαλλήλου να αποφεύγει κάθε πράξη και ειδικότερα κάθε δημόσια έκφραση, η οποία δύναται να θίξει την αξιοπρέπεια του λειτουργημάτος του. Το εν λόγω άρθρο 12 δεν συνιστά κώλυμα στην ελευθερία της έκφρασης, που αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα του οποίου απολαύουν οι κοινοτικοί υπάλληλοι, αλλά επιβάλλει εύλογους περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώματος αυτού προς το συμφέρον της υπηρεσίας.

Ο ΚΥΚ όμως, ενώ δεν κάνει λεπτομερή αναφορά παραπτωμάτων αναφέρει στο άρθρο 88, δύο περιπτώσεις πειθαρχικού παραπτώματος, την παράλειψη των επαγγελματικών υποχρεώσεων του υπαλλήλου και την παράβαση του κοινού δικαίου. Έτσι πέρα από την τήρηση των υπηρεσιακών καθηκόντων ο κοινοτικός υπάλληλος δεσμεύεται και στην

---

<sup>116</sup> κατ' αναλογία στο Ελληνικό Δίκαιο Παναγόπουλος Θ. Ι «Υπαλληλικό Δίκαιο», Αθήνα 2003 σελ 188

τήρηση του κοινού δικαίου. Αυτή η διεύρυνση του πειθαρχικού παραπτώματος αναφέρεται στην εσωτερική λειτουργία της πειθαρχίας που είδαμε στο Πρώτο Κεφάλαιο και συνίσταται στην συσχέτιση των κανόνων της έννομης τάξης στην οποία ανήκει ο υπάλληλος, εν προκειμένου του εθνικού δικαίου που τον διέπει, και της δημόσιας υπηρεσίας στην οποία ανήκει, η οποία και αποτελεί εγγυήτρια της έννομης τάξης.

Επίσης ως προς τα ενδεικτικά αναφερόμενα παραπτώματα ο ΚΥΚ στο άρθρο 60 αναφέρει την αναιτιολόγητη απουσία από την υπηρεσία, στο άρθρο 22 την πρόκληση οικονομικής ζημίας μετά από βαρύ πταίσμα του υπαλλήλου, στο άρθρο 12<sup>α</sup> την ψυχολογική ή σεξουαλική παρενόχληση, στο άρθρο 12β την άσκηση χωρίς άδεια, εξωτερικής δραστηριότητας, στα άρθρα 17 και 17<sup>α</sup> την διαρροή εμπιστευτικών πληροφοριών, στα άρθρα 21 και 21<sup>α</sup> την μη εκτέλεση των διαταγών των ιεραρχικών προϊσταμένων του υπαλλήλου, στο άρθρο 22<sup>α</sup> την μη αναγγελία στις αρμόδιες αρχές εγκλημάτων κατά της Ένωσης κ.α. Συνεπώς πειθαρχικό αδίκημα κατά τον ΚΥΚ αποτελεί κάθε παραβίαση υποχρέωσης που προβλέπεται από τους κανόνες της υπηρεσίας, αλλά και ευρίσκεται μέσα στον ίδιο τον ΚΥΚ.

Θα πρέπει στο σημείο αυτό να διαχωρίσουμε την πειθαρχική κύρωση από τα μέτρα εσωτερικής οργάνωσης που λαμβάνουν τα όργανα της Ένωσης για την καλύτερη οργάνωση των υπηρεσιών τους. Στο πλαίσιο αυτό, τα θεσμικά όργανα διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτιμήσεως<sup>117</sup> όσον αφορά την οργάνωση των υπηρεσιών τους, βάσει των αποστολών που τους έχουν ανατεθεί, και την τοποθέτηση, βάσει αυτών των αποστολών, του προσωπικού το οποίο βρίσκεται στη διάθεσή τους, υπό τον όρο, πάντως, ότι η τοποθέτηση, αφενός, γίνεται προς το συμφέρον της υπηρεσίας και, αφετέρου, τηρείται η αντιστοιχία μεταξύ βαθμού και θέσεως εργασίας, ανεξαρτήτως της αντιλήψεως που σχηματίζει συναφώς ο υπάλληλος.

Εφόσον ένα απλό μέτρο εσωτερικής οργάνωσης, το οποίο ελήφθη προς το συμφέρον της υπηρεσίας, όπως ένα μέτρο επανατοποθετήσεως υπαλλήλου, δεν θίγει τη θέση του υπαλλήλου ή δεν προσβάλλει την αρχή της αντιστοιχίας μεταξύ βαθμού και θέσεως, η ενωσιακή διοίκηση δεν υποχρεούται να το αιτιολογήσει. Κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, ορισμένες πράξεις, έστω και αν δεν θίγουν τα υλικά συμφέροντα ή τον βαθμό του

---

<sup>117</sup> ΔΔΔ: 8 Μαΐου 2008, F-119/06, Kerstens κατά Επιτροπής, που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψεις 84 και 98, η οποία έχει προσβληθεί με αναίρεση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπόθεση T-266/08 P

υπαλλήλου, μπορούν να θεωρηθούν βλαπτικές πράξεις αν θίγουν τα ηθικά συμφέροντα ή τις μελλοντικές προοπτικές του ενδιαφερομένου.

## **2. Πρώτο στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας – οι διοικητικές έρευνες**

Σύμφωνα με το άρθρο 86 παρ 2 του ΚΥΚ όταν η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή ΑΔΑ ή η OLAF (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης<sup>118</sup>) λάβουν γνώση αποδεικτικών στοιχείων για τέλεση πειθαρχικού αδικήματος, μπορούν να κινούν διαδικασία διοικητικής έρευνας. Η διαδικασία διοικητικής έρευνας αποτελεί το πρώτο στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας με σκοπό να εξακριβωθεί η ύπαρξη παραπτώματος. Θεσπίζεται παράλληλα και η υποχρέωση να ενημερώνεται ο ελεγχόμενος υπάλληλος σχετικά με την διεξαγωγή έρευνας πριν την ολοκλήρωση του πορίσματος, και να ζητούνται οι παρατηρήσεις του, οι οποίες ενσωματώνονται στο πόρισμα. Αυτή η υποχρέωση των ενωσιακών οργάνων γίνεται για λόγους προηγούμενης ακρόασης και προστασίας των δικαιωμάτων του υπαλλήλου.

Η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο κατά το πέρας της έρευνας και του γνωστοποιεί τα πορίσματα της αναφοράς που συντάχθηκε για την έρευνα. Επίσης δύναται, κατόπιν αιτήσεώς του υπαλλήλου και με την επιφύλαξη της προστασίας των νομίμων συμφερόντων τρίτων, να του γνωστοποιεί όλα τα έγγραφα που έχουν άμεση σχέση με τους ισχυρισμούς που προβλήθηκαν εις βάρος του. Με αυτές τις υποχρεώσεις εκπληρώνεται η αρχή των δικαιωμάτων άμυνας του υπαλλήλου στο πρώτο στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας καθώς ο υπάλληλος καλείται σε προηγούμενη ακρόαση πριν την απόφαση για κίνηση πειθαρχικής δίωξης.

Ακολούθως, με βάση την αναφορά που συντάχθηκε για την έρευνα, αφού κοινοποιηθούν στον ενδιαφερόμενο υπάλληλο όλα τα στοιχεία του φακέλου και μετά από ακρόαση του ενδιαφερομένου υπαλλήλου, η ΑΔΑ μπορεί κατά την κρίση της να τερματίσει στο σημείο

---

<sup>118</sup> η OLAF αποτελεί ελεγκτική υπηρεσία της Ένωσης, επιφορτισμένη σύμφωνα με τους κανονισμούς λειτουργίας της και τον ΚΥΚ, με την διεξαγωγή διοικητικών ερευνών στα πλαίσια πειθαρχικής διαδικασίας, βλ. αναλυτικά κατωτέρω ΚΕΦ 2



αυτό την διαδικασία είτε αποφασίζοντας ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτή καμία κατηγορία κατά του υπαλλήλου, είτε αποφασίζοντας ότι, ακόμη και αν υπάρχει ή φαίνεται να υπάρχει παράβαση συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις, δεν πρέπει να ληφθούν πειθαρχικά μέτρα και, ενδεχομένως, να απευθύνει στον υπάλληλο προειδοποίηση. Εφόσον όμως η ΑΔΑ κρίνει από τον φάκελο της υπόθεσης ότι υπάρχει περίπτωση στοιχειοθέτησης πειθαρχικού παραπτώματος κατά τον ΚΥΚ, τότε μπορεί να αποφασίζει να κινήσει την πειθαρχική δίωξη, με πειθαρχική διαδικασία ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου, ή εφόσον το αδίκημα δεν είναι σοβαρό, να απευθύνει επίπληξη ή έγγραφη προειδοποίηση.

Σε περίπτωση βαρέως παραπτώματος που αποδίδεται στον υπάλληλο, η ΑΔΑ μπορεί αμέσως να προβαίνει στην αναστολή ασκήσεως των καθηκόντων του υπαλλήλου που κατηγορείται για το παράπτωμα αυτό για ορισμένο διάστημα. Εντός 6 μηνών από την θέση σε αναστολή υπηρεσίας του υπαλλήλου, η ΑΔΑ οφείλει να έχει ολοκληρώσει την κύρια πειθαρχική διαδικασία, ειδάλως το μέτρο της αναστολής παύει αυτοδικαίως. Το μέτρο της αναστολής άσκησης καθηκόντων που μπορεί να ληφθεί έναντι υπαλλήλου κατά του οποίου έχει κινηθεί πειθαρχική διαδικασία έχει, εκ της φύσεως του, προσωρινό χαρακτήρα και δεν αποτελεί αφ' εαυτού πειθαρχικό μέτρο, οπότε δεν λαμβάνεται υπόψη<sup>119</sup> για την εφαρμογή της αρχής *ne bis in idem*, που κατοχυρώνεται ρητώς με τις διατάξεις του ΚΥΚ που αφορούν το πειθαρχικό καθεστώς των υπαλλήλων.

Εάν δεν γίνει δεκτή καμία κατηγορία κατά του υπαλλήλου, ο υπάλληλος έχει δικαίωμα, με αίτησή του στην ανόρθωση της ζημίας που υπέστη, μέσω της δημοσιοποίησης της απαλλακτικής απόφασης της ΑΔΑ ή της σχετικής ελεγκτικής υπηρεσίας.

### **3. Η κύρια πειθαρχική διαδικασία των Υπαλλήλων της Ε.Ε.**

Εφόσον η ΑΔΑ κρίνει ότι πρέπει να κινήσει πειθαρχική δίωξη κατά του υπαλλήλου, τότε έχει δικαίωμα να υποβάλει σχετική αναφορά στο πειθαρχικό συμβούλιο, με την οποία αναφορά εκκινεί την πειθαρχική δίωξη του υπαλλήλου. Στην εν λόγω αναφορά της ΑΔΑ,

---

<sup>119</sup> ΔΕΚ Υπόθεση C-308/04 P, SGL Carbon κατά Επιτροπής, Συλλογή 2006, σ. I-5977, σκέψη 26 και ΠΕΚ Απόφαση T-333/99, X κατά ΕΚΤ, Συλλογή 2001, σ. II-3021, σκέψεις 149 και 151

πρέπει να σημειώνονται με σαφήνεια όλες οι κατηγορίες και οι περιστάσεις υπό τις οποίες έχει συντελεσθεί ένα πειθαρχικό αδίκημα. Το πειθαρχικό συμβούλιο αποτελεί το μόνο αρμόδιο όργανο σύμφωνα με τον ΚΥΚ να κρίνει ως προς την πραγματική τέλεση των διερευνώμενων πράξεων και, ως προς ποιές πρέπει να είναι κυρώσεις που επισύρουν οι πράξεις αυτές για τον υπάλληλο. Για λόγους αντικειμενικής και αμερόληπτης κρίσης, ο κοινοτικός νομοθέτης εναπόθεσε σε ένα συλλογικό όργανο όπως είναι το πειθαρχικό συμβούλιο, την ουσιαστική διερεύνηση της τέλεσης της πράξης και τον καθορισμό της βαρύτητας της ποινής.

Το πειθαρχικό συμβούλιο συγκροτείται σε κάθε Όργανο της Ένωσης και αποτελείται από 4 μέλη με βαθμό ίσο ή ανώτερο του ελεγχόμενου υπαλλήλου. Η οικεία ΑΔΑ και η επιτροπή προσωπικού του Οργάνου, διορίζουν η κάθε μία, ταυτόχρονα, δύο τακτικά μέλη και δύο αναπληρωματικά μέλη. Ως πρόεδρος ορίζεται ένα 5ο μέλος με απόφαση της ΑΔΑ, ο οποίος διευθύνει τις διαδικασίες και έχει δικαίωμα ψήφου μόνο σε ισοψηφίες. Για την διασφάλιση αντικειμενικής κρίσης του συμβουλίου, ένα τουλάχιστον μέλος του πρέπει να είναι ενωσιακός υπάλληλος εκτός του Οργάνου, όλα δε τα μέλη του έχουν ζετή θητεία, και απαλούν ανεξαρτησίας κατά την εκπλήρωση της αποστολής τους χωρίς να υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο ή υποδείξεις.

Η πειθαρχική δίωξη ξεκινά με πανηγυρικό τρόπο μετά από αναφορά της ΑΔΑ η οποία διαβιβάζεται στον ενδιαφερόμενο υπάλληλο και στον πρόεδρο του πειθαρχικού συμβουλίου, ο οποίος την γνωστοποιεί στα μέλη του συμβουλίου. Από την παραλαβή της αναφοράς αυτής, ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος δικαιούται να λάβει πλήρη γνώση του ατομικού του φακέλου, καθώς και να λαμβάνει αντίγραφα όλων των εγγράφων της διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένων των ελαφρυντικών. Ακολούθως, μετά από τουλάχιστον 15 ημέρες, ο υπάλληλος καλείται ενώπιον του συμβουλίου για απολογία ως προς τις κατηγορίες που τον βαρύνουν. Πριν από την πρώτη συνεδρίαση του συμβουλίου, ο πρόεδρος αναθέτει σε ένα από τα μέλη του να εκπονήσει εισήγηση για το σύνολο της υπόθεσης και ενημερώνει σχετικά τα λοιπά μέλη του συμβουλίου.

Ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος εμφανίζεται και ακροάζεται ενώπιον του συμβουλίου. Στην ακρόαση, μπορεί να καλεί μάρτυρες και να αναπτύξει έγγραφες ή προφορικές παρατηρήσεις, αυτοπροσώπως ή μέσω αντιπροσώπου. Η πρωτοτυπία του πειθαρχικού συμβουλίου του Ενωσιακού Δικαίου είναι ότι εκπροσωπείται ενώπιον του, ως οιονεί δημόσιος κατήγορος, η υπηρεσία του υπαλλήλου, από υπάλληλο ειδικά εξουσιοδοτημένο

από την ΑΔΑ ο οποίος διαθέτει τα ίδια δικαιώματα με τον ενδιαφερόμενο υπάλληλο. Το συμβούλιο μπορεί να ακούει και τους υπαλλήλους της OLAF ή του IDOC που διενήργησαν την διοικητική έρευνα.

Εάν το συμβούλιο κρίνει ότι δεν έχει διαφωτισθεί επαρκώς για τις διερευνώμενες πράξεις ή για τις περιστάσεις υπό τις οποίες διεπράχθησαν, διατάσσει έρευνα κατ' αντιπαράσταση. Αφού εξετάσει τα έγγραφα που προσκομίζονται ενώπιον του και λάβει υπόψη τις ενδεχόμενες, γραπτές ή προφορικές, δηλώσεις, καθώς και τα πορίσματα της έρευνας η οποία διεξήχθη, το συμβούλιο εκδίδει, κατά πλειοψηφία, αιτιολογημένη γνώμη ως προς την πραγματική τέλεση των διερευνώμενων πράξεων και, ως προς τις κυρώσεις που κρίνει ότι πρέπει να επισύρουν οι πράξεις αυτές για τον υπάλληλο. Την εν λόγω γνώμη υπογράφουν όλα τα μέλη του συμβουλίου. Κάθε μέλος του συμβουλίου μπορεί να επισυνάψει στη γνώμη, τη διαφορετική άποψή του. Το συμβούλιο διαβιβάζει τη γνώμη στην ΑΔΑ και στον ενδιαφερόμενο υπάλληλο εντός δύο μηνών από την ημερομηνία λήψης της αναφοράς της ΑΔΑ εφόσον η προθεσμία αυτή αρκεί σε σχέση με την πολυπλοκότητα του φακέλου.

Μετά από νέα ακρόαση του υπαλλήλου, η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή λαμβάνει την τελική απόφαση για την τιμωρία του υπαλλήλου και επιλέγει ελεύθερα έχοντας όμως υπόψη τη γνώμη του συμβουλίου για την ανάλογη ποινή. Η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή μπορεί να επιβάλει μια από τις ακόλουθες ποινές: α) έγγραφη προειδοποίηση, β) επίπληξη, γ) αναστολή της προαγωγής κατά κλιμάκιο για διάστημα μεταξύ ενός μηνός και είκοσι τριών μηνών, δ) τοποθέτηση σε κατώτερο κλιμάκιο, ε) προσωρινό υποβιβασμό για περίοδο μεταξύ 15 ημερών και ενός έτους, στ) υποβιβασμό στο εσωτερικό της ίδιας ομάδας καθηκόντων, ζ) κατάταξη σε κατώτερη ομάδα καθηκόντων, με ή χωρίς υποβιβασμό, η) παύση με ενδεχόμενη μείωση κατά το ανάλογο χρονικό διάστημα της σύνταξης.

Σύμφωνα με τον ΚΥΚ για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα μπορεί να επιβάλλεται μόνο μία πειθαρχική κύρωση, έτσι έχουμε την ισχύ της αρχής του *ne bis in idem* στην κύρια πειθαρχική διαδικασία. Επίσης η αρχή της αναλογικότητας ισχύει κατά την επιβολή της επιβαλλόμενης πειθαρχικής κύρωσης, η οποία σύμφωνα με τον ΚΥΚ πρέπει να είναι ανάλογη προς τη βαρύτητα του παραπτώματος. Για τον καθορισμό της βαρύτητας του παραπτώματος και τη λήψη απόφασης για την πειθαρχική κύρωση που πρέπει να επιβληθεί, λαμβάνονται υπόψη, ιδίως, τα εξής: α) η φύση του παραπτώματος και οι

περιστάσεις υπό τις οποίες έχει διαπραχθεί, β) ο βαθμός στον οποίο το παράπτωμα επηρέασε αρνητικά την ακεραιότητα, τη φήμη ή τα συμφέροντα των οργάνων, γ) ο βαθμός πρόθεσης ή αμέλειας στο παράπτωμα, δ) τα κίνητρα που οδήγησαν τον υπάλληλο να διαπράξει το παράπτωμα, ε) ο βαθμός και η αρχαιότητα του υπαλλήλου, στ) ο βαθμός προσωπικής ευθύνης του υπαλλήλου, ζ) το επίπεδο των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του υπαλλήλου, η) το στοιχείο της υποτροπής στην πράξη ή την επιλήψιμη συμπεριφορά, θ) η συμπεριφορά του υπαλλήλου σε όλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας του.

Εάν, παρουσία του προέδρου του συμβουλίου, ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος αναγνωρίσει ότι υπάρχει παράπτωμα εκ μέρους του και αποδεχθεί άνευ επιφυλάξεων την αναφορά της ΑΔΑ για την πειθαρχική του δίωξη, τότε τεκμαίρεται η αποδοχή της κατηγορίας και η ΑΔΑ θεωρεί ότι αποδείχθηκε πλήρως η ενοχή του. Σε αυτή την περίπτωση η ΑΔΑ μπορεί να αποσύρει την υπόθεση από το συμβούλιο και ο Πρόεδρος του πειθαρχικού συμβουλίου διατυπώνει απλή γνώμη σχετικά με την προβλεπόμενη κύρωση. Η ΑΔΑ αφού λάβει υπόψη της την γνώμη αυτή και τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας μεταξύ της φύσεως του παραπτώματος και της προβλεπόμενης κύρωσης, επιβάλλει την ποινή.

Μια απόφαση που επιβάλλει την ποινή της παύσεως συνεπάγεται αναγκαστικά ότι η ΑΔΑ προέβη σε λεπτές εκτιμήσεις, λαμβανομένων υπόψη των σοβαρών και αμετάκλητων συνεπειών που απορρέουν από την εν λόγω ποινή. Η ΑΔΑ διαθέτει συναφώς, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως και ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται σε μια επαλήθευση<sup>120</sup>, αφενός, του υποστατού των πραγματικών περιστατικών που ελήφθησαν υπόψη και, αφετέρου, του ότι το θεσμικό όργανο δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη κατά την εκτίμηση των πραγματικών αυτών περιστατικών.

Το άρθρο 25 του ΙΧ Παραρτήματος του ΚΥΚ απαγορεύει στην ΑΔΑ να αποφαινεται οριστικά επί πράξεων που αποτελούν συγχρόνως αντικείμενο ποινικής διαδικασίας, επί όσο χρόνο η εκδοθείσα από το επιληφθέν ποινικό δικαστήριο απόφαση δεν έχει καταστεί αμετάκλητη. Η εν λόγω διάταξη ανταποκρίνεται στην ανάγκη να μην επηρεάζεται η θέση του εν λόγω υπαλλήλου στο πλαίσιο της ποινικής διώξεως που έχει ασκηθεί εναντίον του, λόγω πράξεων για τις οποίες έχει επίσης κινηθεί πειθαρχική διαδικασία εντός του οικείου οργάνου. Αφετέρου, η αναστολή της πειθαρχικής διαδικασίας εν αναμονή της

---

<sup>120</sup> ΠΕΚ Υπόθεση T-141/97, Yasse κατά ΕΤΕπ, Συλλογή Υπ.Υπ. 1999, σ. I-A-177 και II-929, σκέψη 63

περατώσεως της ποινικής διαδικασίας επιτρέπει να ληφθούν υπόψη, στο πλαίσιο της ως άνω πειθαρχικής διαδικασίας, διαπιστώσεις επί των πραγματικών περιστατικών που περιλαμβάνονται στην απόφαση του ποινικού δικαστηρίου που έχει καταστεί απρόσβλητη. Το άρθρο αυτό δεν παρέχει διακριτική εξουσία<sup>121</sup> στην εν λόγω Αρχή, σε αντίθεση με το άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, του παραρτήματος ΙΧ του ΚΥΚ, σύμφωνα με το οποίο το πειθαρχικό συμβούλιο δύναται να αποφασίσει, στην περίπτωση ποινικής διώξεως, ότι αναβάλλει την έκδοση αποφάσεως μέχρις ότου εκδοθεί η απόφαση του δικαστηρίου.

#### **4. Οι αρχές του Ευρωπαϊκού πειθαρχικού δικαίου**

Στο πειθαρχικό Δίκαιο των Υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης το ΔΕΕ αναγνωρίζει νομολογιακά την ύπαρξη γενικών αρχών του δικαίου, την τήρηση των οποίων διασφαλίζει ο κοινοτικός δικαστής. Συγκεκριμένα, ο Ενωσιακός δικαστής εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και από τα στοιχεία που παρέχουν οι διεθνείς πράξεις περί προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στις οποίες τα κράτη μέλη έχουν συνεργαστεί ή προσχωρήσει.

Έτσι η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται στα πειθαρχικά ζητήματα του πειθαρχικού δικαίου της ΕΕ με δύο όψεις. Πρώτον ως προς την επιλογή της κατάλληλης ποινής η οποία εμπίπτει στην αρμοδιότητα της ΑΔΑ εφόσον αποδεικνύεται το υποστατό των πραγματικών περιστατικών που καταλογίζονται εις βάρος του υπαλλήλου. Ο κοινοτικός δικαστής δεν είναι δυνατόν να αμφισβητήσει την ορθότητα της επιλογής αυτής, εκτός εάν η επιβληθείσα ποινή είναι δυσανάλογη σε σχέση με τα πραγματικά περιστατικά που καταλογίζονται εις βάρος του υπαλλήλου. Δεύτερον, ως προς τον καθορισμό από το πειθαρχικό συμβούλιο της προτεινόμενης ποινής βάσει μιας συνολικής εκτιμήσεως όλων των συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών και των ιδιαίτερων περιστάσεων κάθε ατομικής περιπτώσεως, όπως ορίζονται στα άρθρα 86-90 και στο παράρτημα ΙΧ του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων. Σε αυτήν την περίπτωση, ο

---

<sup>121</sup> ΠΕΚ Υπόθεση T-74/96, Τζοάνος κατά Επιτροπής, Συλλογή Υπ.Υπ. 1998 σκέψεις 32 και 33· ΠΕΚ, Υπόθεση, T-166/02, Pessoa e Costa κατά Επιτροπής, σκέψη 45

έλεγχος του κοινοτικού δικαστή περιορίζεται στο ζήτημα του κατά πόσον η στάθμιση των επιβαρυντικών ή ελαφρυντικών περιστάσεων, στην οποία προέβη η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή, πραγματοποιήθηκε κατά τρόπο αναλογικό, ενώ ο δικαστής δεν μπορεί να υποκαταστήσει την Διοίκηση στις σχετικές αξιολογικές εκτιμήσεις της.

Άλλη γενική αρχή που εφαρμόζεται στους ενωσιακούς υπαλλήλους στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας, είναι η αρχή της διαφάνειας. Συνέπεια της αρχής της διαφάνειας η οποία απορρέει από την αρχή της χρηστής διοίκησης, είναι η υποχρέωση να αιτιολογούνται οι αποφάσεις που εκδίδονται σε βάρος κάθε υπαλλήλου και η υποχρέωση κοινοποίησης των αποφάσεων αυτών. Εξάλλου, σύμφωνα με τη γενική αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας, θα πρέπει να παρέχεται στον υπάλληλο η δυνατότητα να λάβει θέση σχετικά με κάθε έγγραφο το οποίο το όργανο προτίθεται να χρησιμοποιήσει εναντίον του<sup>122</sup>.

Το ζήτημα αν η αιτιολογία της απόφασης της ΑΔΑ με την οποία επιβάλλεται ποινή σε έναν υπάλληλο ικανοποιεί τις απαιτήσεις αυτές πρέπει να εκτιμάται<sup>123</sup> όχι μόνο σε σχέση με το κείμενο της απόφασης, αλλά και σε σχέση με το γενικό πλαίσιο της, καθώς και με το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα. Στην περίπτωση που η αρμόδια για τους διορισμούς αρχή επιλέγει την ίδια ποινή με αυτή που προτείνει το πειθαρχικό συμβούλιο, δεν απαιτείται πρόσθετη αιτιολογία σχετικά με τον ενδεδειγμένο χαρακτήρα της ποινής<sup>124</sup>.

Εξαιρετικής σημασίας στα πλαίσια του δικαστικού ελέγχου είναι βέβαια και η τήρηση της προβλεπόμενης διαδικασίας, που επιβάλλεται για τη λήψη της συγκεκριμένης απόφασης. Οι γενικότερες αρχές που ισχύουν και στα εθνικά δίκαια και από τις οποίες προκύπτουν οι βασικές διαδικαστικές αρχές, η μη τήρηση των οποίων οδηγεί σε ακύρωση μιας πράξης βρίσκουν εφαρμογή και στη συγκεκριμένη περίπτωση. Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν η αρχή της προηγούμενης ακρόασης<sup>125</sup>, της χρηστής διοικήσεως<sup>126</sup>, η

---

<sup>122</sup> Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης Υπόθεση F-29/08 και F-51/07, Bui Van κατά Επιτροπής,

<sup>123</sup> Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης Υπόθεση F-40/05

<sup>124</sup> ΔΕΚ Υπόθεση, C-188/96 P, Επιτροπή κατά V, Συλλογή 1997, σ. I-6561, σκέψεις 26 έως 29·

<sup>125</sup> Ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας αποτελεί ουσιώδη τύπο του οποίου η παράβαση δύναται να διαπιστωθεί αυτεπαγγέλτως. Ο σεβασμός των εν λόγω δικαιωμάτων συνιστά επίσης, στο πλαίσιο οιασδήποτε διαδικασίας η οποία κινείται κατά προσώπου και η οποία δύναται να καταλήξει στην έκδοση βλαπτικής για το ίδιο πράξεως, θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης, η τήρηση της οποίας πρέπει να

αρχή της νομιμότητας, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κ.ο.κ. Οι αρχές αυτές βέβαια διέπουν το σύνολο τόσο του κοινοτικού διοικητικού δικαίου όσο και αυτού των κρατών μελών.

Οι αυστηρές προθεσμίες που προβλέπει το άρθρο 7 του παραρτήματος ΙΧ του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων (ΚΥΚ) για τη διεξαγωγή της πειθαρχικής διαδικασίας δεν είναι αποκλειστικές, εκφράζουν ωστόσο κανόνα χρηστής διοικήσεως σκοπός του οποίου είναι<sup>127</sup> να αποφεύγεται, προς το συμφέρον τόσο της διοικήσεως όσο και των υπαλλήλων, η αδικαιολόγητη καθυστέρηση στη λήψη της αποφάσεως που τερματίζει την πειθαρχική διαδικασία. Ως εκ τούτου, η νομολογία του ΔΕΚ αναγνωρίζει την «αρχή της ταχείας ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας» η οποία προβλέπει ότι οι πειθαρχικές αρχές υποχρεούνται να διεξάγουν με επιμέλεια την πειθαρχική διαδικασία και να ενεργούν κατά τρόπο ώστε κάθε πειθαρχική πράξη να συντελείται εντός εύλογης προθεσμίας<sup>128</sup> σε σχέση με την προηγούμενη πράξη. Η μη τήρηση της εν λόγω αρχής, που μπορεί να εκτιμηθεί μόνο σε σχέση με τις ειδικές

---

εξασφαλίζεται ακόμα και ελλείψει ειδικής για την οικεία διαδικασία ρυθμίσεως. Κατ' επιταγήν της εν λόγω αρχής, κάθε πρόσωπο κατά του οποίου δύναται να εκδοθεί βλαπτική απόφαση πρέπει να έχει τη δυνατότητα να καταστήσει λυσιτελώς γνωστή την άποψή του επί των στοιχείων τα οποία θα μπορούσαν να γίνουν δεκτά εις βάρος του με την πράξη της οποίας η έκδοση επίκειται. Απόρροια της αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας, το δικαίωμα προσβάσεως συνεπάγεται ότι η Διοίκηση υποχρεούται να κοινοποιήσει στον ενδιαφερόμενο υπάλληλο το σύνολο των εγγράφων επί των οποίων ενδέχεται να θεμελιώσει την απόφασή της.

<sup>126</sup> Δυνάμει της αρχής της χρηστής διοικήσεως, η ΑΔΑ έχει την υποχρέωση, όταν αποφασίζει σχετικά με την κατάσταση ενός υπαλλήλου, να λαμβάνει υπόψη το σύνολο των στοιχείων που μπορούν να καθορίζουν την απόφασή της και, με την ενέργειά της, να σταθμίζει όχι μόνο το συμφέρον της υπηρεσίας αλλά και το συμφέρον του οικείου υπαλλήλου βλ. ΠΕΚ, 6 Φεβρουαρίου 2003, Τ-7/01, Ρyges κατά Επιτροπής

<sup>127</sup> για την αρχή της ταχείας ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας βλ. ΔΕΚ, 4 Φεβρουαρίου 1970, 13/69, Van Eick κατά Επιτροπής, Συλλογή 1970, σ. 3· ΔΕΚ, 29 Ιανουαρίου 1985, 228/83, F κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 275· ΔΕΚ, 19 Απριλίου 1988, 175/86 και 209/86, M κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1988, σ. 1891· ΠΕΚ, 17 Οκτωβρίου 1991, Τ-26/89, de Compte κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1991, σ. Π-781, σκέψη 88· ΠΕΚ, 26 Ιανουαρίου 1995, Τ-549/93, D κατά Επιτροπής, Συλλογή Υπ.Υπ. 1995, σ. Ι-Α-13 και ΙΙ-43, σκέψη 25· ΠΕΚ, 30 Μαΐου 2002, Τ-197/00, Onidi κατά Επιτροπής, Συλλογή Υπ.Υπ. 2002, σ. Ι-Α-69 και ΙΙ-325, σκέψη 91

<sup>128</sup> το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ που έχει εφαρμογή στην κοινοτική έννομη τάξη και απαιτεί την εύλογη διάρκεια της πειθαρχικής διαδικασίας, δεν προβλέπει ότι οι προθεσμίες που ορίζει ένα νομοθετικό κείμενο, όπως οι προθεσμίες του άρθρου 7 του παραρτήματος ΙΧ του ΚΥΚ, πρέπει κατ' ανάγκη να θεωρούνται ανατρεπτικές

περιστάσεις της υποθέσεως, μπορεί να επισύρει την ακυρότητα της πράξεως που εκδόθηκε εκπροθέσμως<sup>129</sup>.

Έστω και ελλείψει προθεσμίας παραγραφής, όπως προβλέπεται από τον ΚΥΚ στα άρθρα 86 έως 89 και στο παράρτημα ΙΧ αυτού, οι πειθαρχικές αρχές υποχρεούνται, ιδίως από το χρονικό σημείο κατά το οποίο η ΑΔΑ έλαβε γνώση των πραγματικών περιστατικών, να ενεργούν κατά τρόπο ώστε η κίνηση της διαδικασίας η οποία οδηγεί στην επιβολή κυρώσεως να συντελείται εντός εύλογης προθεσμίας<sup>130</sup>. Η αρχή της ασφαλείας δικαίου θα διακυβευόταν αν η διοίκηση επιδείκνυε υπερβολική καθυστέρηση ως προς την κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας. Συγκεκριμένα, τόσο η εκ μέρους της διοικήσεως εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και της συμπεριφοράς που μπορούν να συνιστούν πειθαρχικό παράπτωμα όσο και η εκ μέρους του υπαλλήλου άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας του, μπορούν να αποδειχθούν ιδιαιτέρως δυσχερείς αν έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα μεταξύ του χρονικού σημείου κατά το οποίο τα ως άνω πραγματικά περιστατικά και η ως άνω συμπεριφορά έλαβαν χώρα και του σημείου της ενάρξεως της πειθαρχικής έρευνας.

## **5. Η δικαστική προστασία στην πειθαρχική διαδικασία των Υπαλλήλων της Ε.Ε.**

Οι ενωσιακοί υπάλληλοι έχουν το δικαίωμα ανά πάσα στιγμή να απευθύνονται ενώπιον των αρμόδιων αρχών, για να προστατεύσουν τα δικαιώματά τους και τα συμφέροντά τους. Ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 90 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης αναφέρεται ότι κάθε πρόσωπο, το οποίο διέπεται από το συγκεκριμένο κανονισμό έχει τη δυνατότητα να προσφεύγει ενώπιον της αρμόδιας για τους διορισμούς αρχή και να της

---

<sup>129</sup> ΓΔΕΕ 13 Ιανουαρίου 2004, T-67/01, JCB Service κατά Επιτροπής, σκέψεις 36 και 40 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία

<sup>130</sup> Η μη τήρηση της προθεσμίας αυτής, που αποτελεί συνάρτηση των ειδικών περιστάσεων της υποθέσεως, μπορεί να συνεπάγεται την έλλειψη νομιμότητας της πειθαρχικής διαδικασίας που κίνησε η διοίκηση με υπερβολική καθυστέρηση και, ως εκ τούτου, να επισύρει την ακυρότητα της κυρώσεως που επιβλήθηκε μετά την περάτωση της εν λόγω διαδικασίας. βλ. ΔΕΚ, 27 Νοεμβρίου 2001, C-270/99 P, Z κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 2001, σ. I-9197, σκέψεις 43 και 44· ΠΕΚ, 19 Ιουνίου 2003, T-78/02, Voigt κατά ΕΚΤ, μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 64· de Compte κατά Κοινοβουλίου, όπ.π., σκέψη 88· D κατά Επιτροπής, όπ.π., σκέψη 25



ζητήσει να λάβει σχετική απόφαση. Τα ζητήματα σχετικά με τις προσφυγές αυτές ρυθμίζονται αναλυτικά από τα αμέσως επόμενα άρθρα του ΚΥΚ. Η προσφυγή αυτή είναι απαραίτητη διαδικαστική προϋπόθεση, ώστε να επακολουθήσει η δικαστική επίλυση της διαφοράς σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης. Η αρμοδιότητα για την δικαστική επίλυση των διαφορών αυτών ανήκει στο Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Συνεπώς στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας κάθε υπάλληλος δύναται να υποβάλει στην οικεία ΑΔΑ προσφυγή κατά πειθαρχικής πράξεως η οποία θίγει τα συμφέροντά του, τόσο στην περίπτωση που η εν λόγω αρχή έχει ήδη λάβει απόφαση, όσο και όταν παρέλειψε να λάβει μέτρο που επιβάλλεται από τον ΚΥΚ. Το αίτημα πρέπει να διατυπωθεί εντός προθεσμίας τριών μηνών. Η ΑΔΑ κοινοποιεί στον ενδιαφερόμενο την αιτιολογημένη απόφασή της εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από την ημέρα της υποβολής της προσφυγής. Μετά τη λήξη της προθεσμίας αυτής η παράλειψη απαντήσεως στην προσφυγή σημαίνει σιωπηρή απορριπτική απόφαση, κατά της οποίας δύναται να ασκηθεί υπαλληλική προσφυγή στο Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της Ένωσης.

Σκοπός της θέσπισης της διοικητικής προσφυγής ενώπιον της ΑΔΑ για πράξεις της πειθαρχικής διαδικασίας, ως προϋπόθεσης παραδεκτού της υπαλληλικής προσφυγής είναι η εξωδικαστική επίλυση της διαφοράς. Θα πρέπει επίσης στα πλαίσια του παραδεκτού ο υπάλληλος να αποδεικνύει ότι η πράξη αυτή έχει επηρεάσει την θέση του κατά τρόπο αρνητικό, θα πρέπει με άλλα λόγια να αποδεικνύει την ύπαρξη προσωπικής βλάβης<sup>131</sup>. Στην υπαλληλική προσφυγή διάδικοι είναι ο υπάλληλος και το Όργανο στο οποίο ανήκει η οικεία ΑΔΑ ή η ελεγκτική υπηρεσία της OLAF και του IDOC.

Η υποχρέωση αιτιολόγησης της απόφασης της ΑΔΑ του άρθρου 90, παράγραφος 2, για τα πειθαρχικά ζητήματα των υπαλλήλων της Ένωσης έχει ως αντικείμενο, πέρα από το να παράσχουν στον ενδιαφερόμενο στοιχεία επαρκή για την εκ μέρους του εκτίμηση της απόφασης και τη δυνατότητα να μπορέσει να ασκήσει αποτελεσματική υπαλληλική προσφυγή βάλλουσα κατά της νομιμότητάς της, να καταστήσει δυνατό τον δικαστικό έλεγχο. Έτσι η δικαστική προστασία των υπαλλήλων της Ένωσης στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας προϋποθέτει ο υπάλληλος να έχει γίνει κοινωνός του φακέλου της πειθαρχικής διαδικασίας αλλά και του αιτιολογικού της κρίσεως της Διοίκησης.

---

<sup>131</sup> Henry G. Shermers, Denis F. Waelbroeck Judicial Protection in the European Union, Kluwer Law International, 2001 σελ 573

Εξαιρέση από την προϋπόθεση προηγούμενης άσκησης προσφυγής για την αίτηση δικαστικής προστασίας αποτελεί η δυνατότητα άσκησης μέτρων προσωρινής δικαστικής προστασίας του άρθρου 91 παρ 4 του ΚΥΚ όπου δίνεται η δυνατότητα στον υπάλληλο αφού υποβάλει προσφυγή επί της πειθαρχικής πράξης στην ΑΔΑ, να προσφύγει αμέσως στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, υπό τον όρο ότι στην εν λόγω προσφυγή επισυνάπτεται αίτηση αναστολής της εκτέλεσεως της προσβαλλομένης πράξεως ή των προσωρινών μέτρων. Στην περίπτωση αυτή, δεν ξεκινά η κυρία διαδικασία ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου μέχρι να ληφθεί ρητή ή σιωπηρή απορριπτική απόφαση περί του διατυπωθέντος αιτήματος. Για να ευδοκιμήσει η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων περί αναστολής της απόφασης θα πρέπει ο αιτών να προσδιορίσει τα περιστατικά από τα οποία προκύπτει το επείγον της υποθέσεως, καθώς και τους πραγματικούς και νομικούς ισχυρισμούς που δικαιολογούν, εκ πρώτης όψεως, τη λήψη του προσωρινού μέτρου το οποίο ζητείται.

Σύμφωνα με την νομολογία του ΠΕΚ<sup>132</sup> η αμιγώς χρηματική ζημία δεν μπορεί καταρχήν να θεωρηθεί ανεπανόρθωτη ή έστω δυσχερώς επανορθώσιμη, αφού μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο μεταγενέστερης οικονομικής αποζημιώσεως. Πάντως, εναπόκειται στον δικαστή των ασφαλιστικών μέτρων να εξετάσει, λαμβάνοντας υπόψη το συμφέρον που εμφανίζει για το κοινοτικό όργανο η εκτέλεση της προσβαλλομένης αποφάσεως, τις ειδικές περιστάσεις κάθε περιπτώσεως και να εκτιμήσει, σε συνάρτηση με αυτές, αν η απόφαση δημιουργεί στον αιτούντα βλάβη που δεν μπορεί να αποκατασταθεί ακόμη και αν η απόφαση ακυρωθεί στο πλαίσιο της κυρίας δίκης.

Όταν πρόκειται περί μη περιουσιακής βλάβης, είναι δύσκολο να εκτιμήσει ο δικαστής των ασφαλιστικών μέτρων, στο πλαίσιο αιτήσεως λήψεως προσωρινών μέτρων, το ανεπανόρθωτο ή δυσχερώς επανορθώσιμο της βλάβης αυτής. Ενόψει όμως του μακρού χρόνου που τυχόν έχει παρέλθει από το αδίκημα και την επιβολή της ποινής, μέχρις ότου αποφανθεί το Δικαστήριο επί της προσφυγής στην κύρια δίκη, η τυχόν αναστολή εκτέλεσεως της πειθαρχικής ποινής μπορεί να γίνει<sup>133</sup>. εφόσον δεν βλάπτεται η

---

<sup>132</sup> βλ. ενδεικτικά διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 23ης Μαρτίου 1993, T-115/92 R, Hogan κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1993, σ. II-339

<sup>133</sup> Διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 5ης Απριλίου 1993. - Carlos afonso camarinha Iobao reixoto κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

λειτουργία του Οργάνου. Ενώ αντίθετα, η επιμήκυνση του χρόνου αναμονής για τον υπάλληλο θα προκαλούσε περαιτέρω ηθική βλάβη.

Όσον αφορά την εξουσία του δικαστή στο πλαίσιο υπαλληλικής προσφυγής ασκηθείσας δυνάμει του άρθρου 91 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων, δεν αναγνωρίζεται στον κοινοτικό δικαστή το δικαίωμα να απευθύνει διαταγές στα όργανα της Ένωσης. Πράγματι, αφενός, είναι παντελώς αναρμόδιος<sup>134</sup> να απευθύνει διαταγές στα εν λόγω θεσμικά όργανα και, αφετέρου, σε περίπτωση ακυρώσεως πράξεως το ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο πρέπει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης. Ως εκ τούτου, επί των υπαλληλικών προσφυγών που ακυρώνουν πειθαρχικές πράξεις της Διοίκησης, ο Ενωσιακός Δικαστής αναπέμπει την υπόθεση στην Διοίκηση για να εκτελέσει την απόφαση σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στο σκεπτικό της.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Οι υπηρεσίες Πειθαρχικής Έρευνας των Υπαλλήλων της Ε.Ε.**

### **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Στην πειθαρχική διαδικασία εκτός από τις ΑΔΑ, αρμοδιότητα για έναρξη και διενέργεια διοικητικών ερευνών έχει δοθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη σε ανεξάρτητα όργανα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και το Γραφείο Ερευνών και Πειθαρχικών Κυρώσεων της Επιτροπής (IDOC). Συγκεκριμένα τα δύο αυτά όργανα έχουν ιδιαίτερη διοικητική αυτοτέλεια, σύμφωνα με τους οικείους κανονισμούς που έχει προβλέψει ο Ενωσιακός Νομοθέτης, χωρίς όμως να εκφεύγουν από το νομικό πρόσωπο του οργάνου στο οποίο εντάσσονται και εν προκειμένω την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η εισαγωγή δύο εξωτερικών ελεγκτικών οργάνων για την εξακρίβωση τέλεσης πειθαρχικών αδικημάτων εκ μέρους των Υπαλλήλων της Ένωσης αποτελεί πρόσφατη καινοτομία του Ενωσιακού Πειθαρχικού Δικαίου. Μέχρι πρότινος οι αρμόδιες ΑΔΑ διεξήγαγαν με τα διαθέσιμα στοιχεία και το περιορισμένο προσωπικό τους τις Διοικητικές Έρευνες, παράλληλα με την άσκηση των λοιπών καθηκόντων τους. Τα δύο αυτά όργανα αποτελούν λειτουργικούς συνδέσμους άσκησης της πειθαρχικής εξουσίας όπως είδαμε στο πρώτο κεφάλαιο, με τομεακές αρμοδιότητες

---

<sup>134</sup> ΠΕΚ: 27 Ιουνίου 2002, T-373/00, T-27/01, T-56/01 και T-69/01, Tralli κατά ΕΚΤ, Συλλογή Υπ.Υπ. 2002, σ. I-A-97 και II-453, σκέψη 42 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία

διεξαγωγής διοικητικών ερευνών στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας για το σύνολο των υπαλλήλων της Ένωσης, ανεξαρτήτως οργάνου.

Ωστόσο, ενώ διεξάγουν είτε αυτεπαγγέλτως, είτε κατ' εντολή των ΑΔΑ διοικητικές έρευνες, κατά των ενωσιακών υπαλλήλων για διάπραξη πειθαρχικών αδικημάτων, δεν τους έχουν φέρουν τις εξουσίες του πειθαρχικού προνομίου των ΑΔΑ. Μάλιστα το IDOC έχει παράλληλα και επικουρικό ρόλο στην πειθαρχική διαδικασία ως νομικός σύμβουλος της οικείας ΑΔΑ στην άσκηση των πειθαρχικών αρμοδιοτήτων της. Ιστορικά προηγήθηκε η ίδρυση της OLAF και ακολούθησε πολύ αργότερα η ίδρυση του IDOC, για αυτόν τον λόγο η OLAF αν και αφορούσε υπηρεσία έρευνας αδικημάτων για την απάτη, έπαιξε σημαντικό ρόλο στην έρευνα παντός πειθαρχικού αδικήματος και οι εκθέσεις της αποτελούν μέχρι και σήμερα ικανά πειθαρχικά τεκμήρια για την κίνηση πειθαρχικών διώξεων από τις οικείες ΑΔΑ.

## **1. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης, OLAF**

Η νομική βάση για την καταπολέμηση της απάτης είναι το άρθρο 325 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (το οποίο αντικαθιστά το άρθρο 280 της Συνθήκης ΕΚ). Έτσι το 1999<sup>135</sup> με απόφαση της Επιτροπής<sup>136</sup> ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (Office de Lutte Anti-Fraude, OLAF). Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) έχει τριπλή αποστολή<sup>137</sup>:

---

<sup>135</sup> Είχε προηγηθεί το 1988 η Δημιουργία της Ομάδας Δράσης για τον Συντονισμό της Πρόληψης της Απάτης (UCLAF) ως τμήματος της Γενικής Γραμματείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το 1995 εξουσιοδοτήθηκε η UCLAF για έναρξη ερευνών με δική της πρωτοβουλία, βάσει πληροφοριών από διάφορες πηγές. Επιβλήθηκε τότε, σε όλες τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η υποχρέωση να ενημερώνουν την UCLAF όταν υποψιάζονται περιπτώσεις απάτης σε τομείς της αρμοδιότητάς τους. Η UCLAF συνεργάστηκε με τις αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών μελών για την καταπολέμηση της απάτης και παρείχε τον απαραίτητο συντονισμό και βοήθεια για την αντιμετώπιση της διακρατικής οργανωμένης απάτης. Το 1999 μετά τα γεγονότα που οδήγησαν στην παραίτηση της Επιτροπής Σαντέρ, υποβλήθηκαν προτάσεις για τη σύσταση μιας νέας υπηρεσίας καταπολέμησης της απάτης (OLAF) με μεγαλύτερες αρμοδιότητες. Απόρροια των προτάσεων αυτών ήταν η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) ως ανεξάρτητου φορέα εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

<sup>136</sup> Απόφαση 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999

<sup>137</sup> Οι ακόλουθοι κανονισμοί και συμφωνίες ορίζουν τον κύριο ρόλο της OLAF και τις αρμοδιότητές της για τη διενέργεια διοικητικών ερευνών: ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999, της 25ης Μαΐου 1999, ο

1. να προστατεύει τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταπολεμώντας την απάτη, τη διαφθορά και κάθε άλλη παράνομη δραστηριότητα
2. να προστατεύει τη φήμη των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων ερευνώντας σοβαρά παραπτώματα που διαπράττονται από τα μέλη και το προσωπικό τους, τα οποία ενδέχεται να οδηγήσουν σε πειθαρχικές ή ποινικές διαδικασίες
3. να στηρίζει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην ανάπτυξη και την εφαρμογή πολιτικών πρόληψης και ανίχνευσης της απάτης.

Η OLAF ιδρύθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως όργανο της υπό την ευθύνη του αρμόδιου επιτρόπου για θέματα φορολογίας και τελωνειακής ένωσης, ελέγχου και καταπολέμησης της απάτης. Ωστόσο, παραμένει αυτόνομη κατά την άσκηση των επιχειρησιακών και ερευνητικών της καθηκόντων. Η αυτονομία της προκύπτει από την δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια, καθώς την άσκηση της εποπτείας της από ανεξάρτητη επιτροπή εποπτείας αποτελούμενη από 5 εξωτερικά μέλη που διορίζονται με κοινή συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για θητεία 3 χρόνων, ανανεωνόμενη για μία φορά. Τα 5 μέλη της Επιτροπής δεν δέχονται οδηγίες και εντολές από κανένα θεσμικό όργανο της Ένωσης. Σκοπός τους είναι η υποβολή πρότασης προϋπολογισμού της υπηρεσίας, η διατύπωση συστάσεων προς τα τμήματα και τον Γενικό Διευθυντή της OLAF για την καλύτερη λειτουργία της υπηρεσίας<sup>138</sup>, η διασφάλιση της ανεξαρτησίας της OLAF με την παρακολούθηση του ελεγκτικού της έργου, και η παρουσίαση ετήσιων εκθέσεων για την δραστηριότητα της Υπηρεσίας και τα αποτελέσματα των ελέγχων της.

Ένα επιπλέον στοιχείο της ανεξαρτησίας της OLAF είναι η θέση του Γενικού της Διευθυντή, ο οποίος διορίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την γνώμη του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου για θητεία 5 ετών. Κατά την άσκηση του ελεγκτικού έργου του δεν υπάγεται στον ιεραρχικό έλεγχο της Επιτροπής διά του Αρμοδίου Επιτρόπου, διατηρώντας την λειτουργική του ανεξαρτησία. Υπάγεται όμως στον

---

Κανονισμός (ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1074/1999 , της 25ης Μαΐου 1999 και Διοργανική Συμφωνία , της 25ης Μαΐου 1999

<sup>138</sup> Μάλιστα η Επιτροπή αυτή έχει αναπτύξει ιδιαίτερα τον διαχειριστικό της ρόλο στην οργάνωση της Υπηρεσίας χωρίς όμως να επεμβαίνει στην ουσία των υποθέσεων ελέγχου. Σχετ. Parliament of Great Britain. House of Lords. European Union Committee «Strengthening OLAF, the European Anti-Fraud Office : report with evidence» , London, Stationery Office, 2004 σελ 14

πειθαρχικό έλεγχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για βαριά παράβαση ή αδυναμία άσκησης των καθηκόντων του. Ο Γενικός Διευθυντής συνεργάζεται για θέματα λειτουργίας και οργάνωσης με την Επιτροπή Εποπτείας της OLAF, και εκπροσωπεί την OLAF ενώπιον των Οργάνων της Ένωσης. Σήμερα ο Γενικός Διευθυντής και οι 5 Διευθυντές των Διευθύνσεων της OLAF είναι ανώτατοι υπάλληλοι της Ένωσης, πρώην δικαστικοί από τα Κράτη Μέλη της Ένωσης.

Με κύριο σκοπό την πάταξη της απάτης η OLAF χρησιμοποίησε τις αρμοδιότητες της αυτές για τον έλεγχο των υπαλλήλων που αναμειγνύονταν σε αντίστοιχες υποθέσεις, στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας. Σύντομα όμως λόγω της απουσίας αντίστοιχων υπαλληλικών ελεγκτικών μηχανισμών, οι αρμοδιότητες της OLAF επεκτάθηκαν στο σύνολο των πειθαρχικών συμπεριφορών των Υπαλλήλων της Κοινότητας. Συγκεκριμένα ο Ενωσιακός Νομοθέτης με τον κανονισμό 723/2004 απένειμε στην OLAF αρμοδιότητες στον πειθαρχικό τομέα, με τις διατάξεις του παραρτήματος ΙΧ του ΚΥΚ. Κατ' αυτόν τον τρόπο η OLAF αποτελεί τον κύριο προανακριτικό μηχανισμό επί πειθαρχικών ζητημάτων και επιτελεί σήμερα<sup>139</sup> μαζί με το IDOC, τον φορέα της πειθαρχικής έρευνας των υπαλλήλων της Ένωσης όχι μόνο σε περιπτώσεις απάτης αλλά σε οποιαδήποτε παραβατική συμπεριφορά του ΚΥΚ.

## 2. Οι “εσωτερικές έρευνες” της OLAF

Η OLAF είναι υπεύθυνη για την διεξαγωγή «εξωτερικών ερευνών» στα κράτη Μέλη και σε τρίτες χώρες<sup>140</sup>, όσο και «εσωτερικών ερευνών» στα Όργανα της Ε.Ε., στις Υπηρεσίες, στα Γραφεία και στους Οργανισμούς της<sup>141</sup>. Όταν διεξάγει έρευνες στα Κράτη Μέλη, η OLAF ασκεί τις εξουσίες που της έχουν απονεμηθεί δυνάμει του

---

<sup>139</sup> Erik Jones; Anand Menon; Stephen Weatherill, «The Oxford handbook of the European Union» Oxford University Press, 2012 σελ 386-387

<sup>140</sup> Άρθρο 3 Κανονισμού (ΕΚ) Νο. 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25<sup>ης</sup> Μαΐου 1999 σχετικά με τις έρευνες της OLAF, Ο.Ι. 1999 L 136/1

<sup>141</sup> ο.π. άρθρο 4

Κανονισμού της Επιτροπής EC No. 2185/96<sup>142</sup>. Οι εσωτερικές έρευνες είναι διοικητικές έρευνες στο εσωτερικό των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ με σκοπό τον εντοπισμό απάτης, διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα δημοσιονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Τέτοιες έρευνες γίνονται και για σοβαρά ζητήματα που συνδέονται με την άσκηση των επαγγελματικών καθηκόντων.

Η OLAF καθώς δεν έχει την αρμοδιότητα για διεξαγωγή πειθαρχικών διώξεων στο προσωπικό των Υπηρεσιών της Ε.Ε. αλλά μόνο Διοικητικών Ερευνών, δεν έχει συνεπώς την εξουσία να εκτελέσει πράξεις για τις οποίες απαιτείται εισαγγελική εξουσία όπως για παράδειγμα να ψάξει προσωπικές οικίες<sup>143</sup>. Οι εκθέσεις όμως των ερευνών της μπορούν να χρησιμοποιηθούν εφόσον τηρούν τις σχετικές εθνικές διατάξεις περί Ε.Δ.Ε. του Κράτους Μέλους για το οποίο διεξάγεται η έρευνα, στα εθνικά δικαστήρια ως ισότιμα πορίσματα των εθνικών ελεγκτικών μηχανισμών.

Οι εκθέσεις της OLAF κατά την διάρκεια εσωτερικών ερευνών των οργάνων της Ένωσης αποτελούν ικανά τεκμήρια για την κίνηση πειθαρχικών διώξεων και την επιβολή πειθαρχικών ποινών από τα αρμόδια όργανα. Με άλλα λόγια, αν και η φύση των ερευνών της OLAF δεν είναι πειθαρχική, ωστόσο αποτελούν την βάση για την κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας. Μετά την διενέργεια της εσωτερικής έρευνας, η έκθεση της OLAF διαβιβάζεται με απόφαση του Γενικού Διευθυντή της στις αρμόδιες δικαστικές και διοικητικές αρχές, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 10 παράγραφος 2, πρώτη περίοδος του κανονισμού 1073/99. Όσον αφορά τις αρμόδιες διοικητικές αρχές, η έκθεση της OLAF διαβιβάζεται στον Γενικό Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης «Προσωπικό και Ασφάλεια», για την κίνηση πειθαρχικών διαδικασιών και από το 2002 στο IDOC (Γραφείο ερευνών και πειθαρχικών κυρώσεων της Επιτροπής). Όσο αφορά τις αρμόδιες δικαστικές αρχές, διαβιβάζεται στην Εισαγγελία Βρυξελλών (Βέλγιο) για την άσκηση ποινικής δίωξης από τον ανακριτή του Tribunal de Première Instance των Βρυξελλών, ο

---

<sup>142</sup> Οι έρευνες προβλέπονται και από τα άρθρα 5-6 του Καν. (EC) 1037/1999, επί πλέον η OLAF έχει θεσπίσει το Εγχειρίδιο OLAF (Γραφείο Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Luxembourg 2005) το οποίο αποτελεί μια συστηματική καταγραφή των εσωτερικών οδηγιών για την εκτέλεση των καθηκόντων του προσωπικού της. Σχετ. W. Hetzer “Fight against Fraud and Protection of Fundamental Rights in the European Union”, 2006 European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice σελ. 20-45.

<sup>143</sup> Σχετ. Special Report n. 1/2005 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την λειτουργία της OLAF καθώς και την απάντηση της Επιτροπής. O.J. 2005, C 202/1 παρ 15,

οποίος και απαγγέλει την κατηγορία και εφόσον το αδίκημα έγινε επί εθνικού εδάφους<sup>144</sup> κράτους μέλους της Ένωσης, στις οικείες Εισαγγελικές Αρχές. Επί του Βελγικού Ποινικού Δικαστηρίου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δικαίωμα να ασκήσει παράσταση πολιτικής αγωγής. Εάν πρόκειται για «εξωτερική έρευνα» της OLAF η έκθεση διαβιβάζεται στις εθνικές δικαστικές αρχές για να κινήσουν την ποινική δίωξη.

Πρώτο στάδιο ελέγχου της OLAF είναι συγκέντρωση πληροφοριών είτε από Υπηρεσίες της Ε.Ε. είτε από πολίτες, για διάπραξη πειθαρχικού αδικήματος από υπάλληλο της Ένωσης. Η Ομάδα Ερευνών και Επιθεωρήσεων (Investigation Selection and Review Unit) διατυπώνει την άποψη της σχετικά με την κίνηση ή μη έρευνας για μια υπόθεση βασιζόμενη στον αν η υπόθεση αυτή εμπίπτει στις αρμοδιότητες της OLAF, εάν τα στοιχεία της είναι επαρκή και εάν εκπληρώνονται τα κριτήρια διεξαγωγής ερευνών (IPP)<sup>145</sup>. Η τεκμηριωμένη αυτή εισήγηση αποστέλλεται στον Γενικό Διευθυντή ο οποίος και αποφασίζει την έναρξη ή την απόρριψη της έρευνας.

Στο σημείο αυτό ο ελεγχόμενος υπάλληλος καλείται<sup>146</sup> να δώσει εξηγήσεις για τις αποδιδόμενες σε αυτόν πράξεις και τα γεγονότα της έρευνας. Στις περιπτώσεις που απαιτούν την απόλυτη τήρηση του απορρήτου για τους σκοπούς της έρευνας και συνεπάγονται προσφυγή σε ανακριτικές διαδικασίες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα

---

<sup>144</sup> εφαρμογή της αρχής της εδαφικότητας στο Ποινικό Δίκαιο βλ σχετ. υπόθεση Lotus στο Mitsue Inazumi, «Universal jurisdiction in modern international law: expansion of national jurisdiction for prosecuting serious crimes under international law» Intersentia 2005 σελ 22-23

<sup>145</sup> Τα κριτήρια αυτά τίθενται στο Εγχειρίδιο της OLAF και αντανακλούν την αρχή του de minimis όσον αφορά το γιγάντιο έργο της Υπηρεσίας και πρέπει να πληρούνται για να προχωρήσει η OLAF στην διενέργεια ελέγχου, συγκεκριμένα: 1) η αναλογικότητα, όπου τα αναμενόμενα αποτελέσματα και η βαρύτητα του αδικήματος θα πρέπει να τελούν σε εύλογη αναλογία με τους υλικούς και ανθρώπινους πόρους που θα χρησιμοποιηθούν. 2) η αποτελεσματικότητα, όπου τα υπάρχοντα μέσα θα μπορούν να διασφαλίσουν την πλήρη διαλεύκανση του αδικήματος, 3) η επικουρικότητα, όπου λόγω της απουσίας οικείων ελεγκτικών μηχανισμών σε μια Υπηρεσία της Ε.Ε., η OLAF είναι η μόνη ικανή για την διεξαγωγή πειθαρχικής έρευνας μιας υπόθεσης ή για την παροχή εξειδικευμένων στοιχείων με το πόρισμα της, 4) ειδικοί στόχοι, όπου η OLAF δρα κατά προτεραιότητα σε τομείς που θέτουν οι πολιτικές της Ε.Ε. κάθε έτος, 5) το οικονομικό αντίκρισμα, όπου λαμβάνεται υπόψη το μέγεθος της οικονομικής ζημίας σε περιπτώσεις σπατάλης ή απάτης Ευρωπαϊκών κονδυλίων

<sup>146</sup> Άρθρο 1 Παράρτημα IX KYK: «Όταν μια έρευνα της OLAF αποκαλύπτει το ενδεχόμενο προσωπικής εμπλοκής υπαλλήλου ή πρώην υπαλλήλου ενός οργάνου, ο υπάλληλος αυτός ενημερώνεται ταχέως, εφόσον αυτό δεν βλάπτει την έρευνα. Εν πάση περιπτώσει, δεν μπορούν να συντάσσονται πορίσματα αναφερόμενα ονομαστικά σε υπάλληλο κατά την περάτωση της έρευνας, χωρίς να έχει δοθεί η δυνατότητα στον εν λόγω υπάλληλο να διατυπώσει παρατηρήσεις για τα γεγονότα που τον αφορούν. Τα πορίσματα κάνουν μνεία των εν λόγω παρατηρήσεων.»



εθνικής δικαστικής αρχής, η εκτέλεση της υποχρέωσης να καλείται ο υπάλληλος να διατυπώσει παρατηρήσεις, μπορεί να αναβληθεί<sup>147</sup>, σε συμφωνία με την ΑΔΑ. Στην περίπτωση αυτή, δεν μπορεί να κινείται η πειθαρχική διαδικασία, πριν να δοθεί στον υπάλληλο η δυνατότητα να διατυπώσει παρατηρήσεις. Με αυτές τις προβλέψεις του ΚΥΚ εκφράζεται η αρχή της χρηστής διοίκησης και της τήρησης των δικαιωμάτων του αμυνομένου<sup>148</sup>.

Μετά την διενέργεια της έρευνας, στα πλαίσια της οποίας η OLAF έχει την εξουσία να διενεργεί ακροάσεις, συνεντεύξεις, έρευνες σε χώρους εργασίας, αυτοψίες, συνεργασίες με ομόλογες αρχές των Κρατών Μελών, αποστολές εκτός έδρας κλιμάκιων, ελέγχους νομιμότητας διοικητικών πράξεων των ελεγχόμενων υπαλλήλων, συντάσσεται η σχετική έκθεση. Την έκθεση αυτή ο Γενικός Διευθυντής έχει ευρεία εξουσία εκτίμησης ως προς την αξιολόγηση της και εφόσον το κρίνει αναγκαίο έχει την εξουσία να διαβιβάσει προς τις αρμόδιες πειθαρχικές, ποινικές, διοικητικές ή οικονομικές αρχές την άποψη του για την έναρξη από αυτές των σχετικών διαδικασιών.

Από το 2011 τα τμήματα ερευνών της OLAF που χειρίστηκαν μια υπόθεση αναλαμβάνουν και την παρακολούθηση της εφαρμογής των διαβιβαστικών εκθέσεων του Γενικού Διευθυντή από τα σχετικά ποινικά, πειθαρχικά ή οικονομικά όργανα, και εφόσον εκκρεμούν ακόμη οι σχετικές αποφάσεις, υποβάλουν γνώμη για διεξαγωγή πρόσθετης έρευνας.

### **3. Το ζήτημα της νομικής φύσης των αποφάσεων της OLAF για πειθαρχικά ζητήματα**

Το γεγονός ότι οι εκθέσεις των ερευνών της OLAF μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως δικαστικά τεκμήρια με δυσμενείς συνέπειες για τους υπαλλήλους, ιδιαίτερα όταν

---

<sup>147</sup> βλ. Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης Απόφαση της 28ης Απριλίου 2009 Συνεκδικασθείσες υποθέσεις F-5/05 και F-7/05 όπου η μη ενημέρωση των υπαλλήλων μέσω της ΑΔΑ για τις διενεργηθείσα έρευνα της OLAF που απεστάλη σε Ιταλικές Δικαστικές Αρχές, αποτελεί παραβίαση των δικαιωμάτων άμυνας τους.

<sup>148</sup> ΠΕΚ Απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2002, Υπόθεση T-237/2000, Patrick Reynolds κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σκέψεις II-15 και ΠΕΚ 8 Ιουλίου 2008, T-48/05, Franchet και Byk κατά Επιτροπής, Συλλογή 2008, σ. II-1595, σκέψεις 133, 145 και 15

στοιχειοθετούν την διάπραξη πειθαρχικών αδικημάτων, τίθεται το ερώτημα του δικαστικού ελέγχου επί των διοικητικών πράξεων της OLAF<sup>149</sup>. Στην πειθαρχική διαδικασία, πράξεις ή αποφάσεις που λαμβάνονται κατόπιν διαδικασίας περιλαμβάνουσας πλείονα στάδια, ιδίως όταν αποτελούν κατάληξη μιας εσωτερικής έρευνας για διάπραξη πειθαρχικού αδικήματος, είναι δεκτικές προσφυγής μόνον εκείνες που καθορίζουν οριστικά τη θέση του θεσμικού οργάνου κατά το πέρας της εν λόγω διαδικασίας. Έτσι αποκλείονται από την δυνατότητα δικαστικής προσφυγής οι ενδιάμεσες διοικητικές πράξεις σκοπός των οποίων είναι η προετοιμασία της τελικής πειθαρχικής απόφασης. Συναφώς, οι προπαρασκευαστικές πράξεις της απόφασης για έναρξη πειθαρχικής δίωξης, δεν συνιστούν από μόνες τους βλαπτικές πράξεις. Ο θιγόμενος υπάλληλος μπορεί μόνον επ' ευκαιρία προσφυγής κατά της απόφασης που λήφθηκε κατά το πέρας της πειθαρχικής διαδικασίας να προβάλει τον πλημμελή χαρακτήρα των πράξεων που προηγήθηκαν της απόφασης και συνδέονται στενά με αυτή<sup>150</sup>.

Ως εκ τούτου τίθεται το ζήτημα της απαγόρευσης δικαστικής προσβολής των εκθέσεων των εσωτερικών ερευνών της OLAF ως προπαρασκευαστικές πράξεις για την κίνηση πειθαρχικής διαδικασίας εις βάρος υπαλλήλου. Ο Γενικός Διευθυντής της OLAF, όταν λαμβάνει απόφαση για διαβίβαση της έκθεσης κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 του κανονισμού 1073/1999, λαμβάνει θέση, βάσει των προσωρινών ή οριστικών αποτελεσμάτων της έρευνας που διενέργησαν οι υπηρεσίες του, επί του υποστατού πράξεων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο πειθαρχικής ή ποινικής δίωξης και εκτιμά εάν τα πρόσωπα που αφορά η έρευνα θα μπορούσαν να διωχθούν πειθαρχικώς ή ποινικώς. Την απόφαση αυτή λαμβάνει ο Γενικός Διευθυντής της OLAF ως ανεξάρτητο ενωσιακό όργανο, με αποκλειστική ευθύνη, στο πλαίσιο ειδικής διαδικασίας, και καθορίζει, συνεπώς, τη θέση της αρχής που την εξέδωσε<sup>151</sup>. Ως εκ τούτου η πράξη αυτή του Γενικού Διευθυντή παράγει έννομα αποτελέσματα μιας και επιφέρει αλλαγές στην νομική κατάσταση του κρινόμενου υπαλλήλου, μη χάνοντας τοιουτοτρόπως την

---

<sup>149</sup> S. Gleb and H.E. Zeitler «Fair Trial Rights and the European Community's Fight against Fraud» 2001, *European Law Journal* σελ 219-237

<sup>150</sup> Διάταξη του ΠΕΚ της 11ης Φεβρουαρίου 2003, T-83/02, Pflugradt κατά ΕΚΤ, Συλλογή Υπ.Υπ. 2003, σ. I-A-47 και II-281, σκέψη 34.

<sup>151</sup> Απόφαση Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης της 28 Απριλίου 2009 Antonello Violetti and Others (F-5/05) and Nadine Schmit (F-7/05) v Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

υπόσταση της, με την ενσωμάτωση της ως τεκμήριο στην πειθαρχική διαδικασία των αρμοδίων ενωσιακών οργάνων.

Στον τομέα του πειθαρχικού καθεστώτος που διέπει τους ενωσιακούς υπαλλήλους, το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης<sup>152</sup>, θεωρεί ότι όταν η γνώμη ενός οργάνου στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας αποτελεί βλαπτική πράξη, τότε η πράξη είναι δυνάμενη να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής. Προϋπόθεση όμως για το παραδεκτό μιας τέτοιας προσφυγής αποτελεί η γνώμη αυτή, αν και προέρχεται από συμβουλευτικό όργανο, να εκδίδεται κατά το πέρας έρευνας<sup>153</sup> την οποία το πειθαρχικό συμβούλιο θα λάβει υπόψη, τηρουμένων των θεμελιωδών αρχών των δικαιωμάτων άμυνας. Η συλλογιστική αυτή ισχύει, κατ' αναλογία, στην περίπτωση των αποφάσεων παραπομπής που λαμβάνονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 του κανονισμού 1073/1999. Καθότι, οι αποφάσεις αυτές, πέραν του ότι έχουν ως αντικείμενο την έκδοση της τελικής απόφασης του Γενικού Διευθυντή της OLAF για παραπομπή, προέρχονται από ενωσιακό όργανο και λαμβάνονται επίσης στο πλαίσιο ή κατά το πέρας έρευνας η οποία πρέπει να διεξάγεται «με πλήρη σεβασμό [...] του δικαιώματος του εμπλεκομένου να εκφραστεί για τα πραγματικά περιστατικά που τον αφορούν»<sup>154</sup>.

#### **4. Η δικαστική προστασία κατά των αποφάσεων της OLAF για πειθαρχικά ζητήματα**

Ο Ενωσιακός νομοθέτης, προς τον σκοπό της υπαγωγής των δραστηριοτήτων της υπηρεσίας OLAF σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, προέβλεψε, στο άρθρο 14 του

---

<sup>152</sup> Απόφαση του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης της 29ης Ιανουαρίου 1985, 228/83, F κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 275, σκέψη 16).

<sup>153</sup> Απόφαση Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης της 18 Δεκεμβρίου 2003 Gomez-Reino v. Commission,

<sup>154</sup> Ο Κανονισμός 1073/1999, αφού αναφέρει, στη δέκατη αιτιολογική σκέψη του, ότι οι έρευνες της OLAF πρέπει να διεξάγονται «με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, και ιδίως της αρχής της ισότητας, του δικαιώματος του ενδιαφερομένου ατόμου να εκφραστεί για τα γεγονότα που το αφορούν και του δικαιώματος σύμφωνα με το οποίο τα συμπεράσματα μιας έρευνας πρέπει να βασίζονται μόνο σε στοιχεία με αποδεικτική αξία», προβλέπει, στο άρθρο 4, παράγραφος 6, στοιχείο β', ότι κάθε θεσμικό όργανο, άλλο όργανο ή οργανισμός που έχει συσταθεί από τις Συνθήκες ή βάσει αυτών θεσπίζει κανόνες σχετικούς με την «εγγύηση των δικαιωμάτων των ατόμων που αφορά η εσωτερική έρευνα».

κανονισμού 1073/1999, ότι, «μέχρι να τροποποιηθεί ο ΚΥΚ, κάθε υπάλληλος ή μέλος του λοιπού προσωπικού της Ε.Ε. θα μπορεί να υποβάλει στον Γενικό Διευθυντή της Υπηρεσίας ένσταση κατά πράξης που θίγει τα συμφέροντά του, η οποία πραγματοποιήθηκε από την Υπηρεσία στο πλαίσιο εσωτερικής έρευνας, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 90, παράγραφος 2, του ΚΥΚ» και ότι «το άρθρο 91 του ΚΥΚ θα εφαρμόζεται στις αποφάσεις που λαμβάνονται για τις εν λόγω ενστάσεις». Η ένσταση αυτή προβλέφθηκε ως μορφή προηγούμενης ακρόασης των ελεγχόμενων υπαλλήλων από τα αρμόδια όργανα πριν την έκδοση δυσμενούς διοικητικής πράξης, της πράξης, δηλαδή της παραπομπής της έκθεσης εσωτερικής έρευνας.

Στη συνέχεια, ο κανονισμός 723/2004 καθιέρωσε τη δυνατότητα των υπαλλήλων και των μελών του λοιπού προσωπικού να ζητούν την ακύρωση ορισμένων πράξεων της OLAF ενώπιον των ενωσιακών δικαιοδοτικών οργάνων, προσθέτοντας στον ΚΥΚ το άρθρο 90α, η δεύτερη περίοδος του οποίου προβλέπει ότι κάθε πρόσωπο που υπόκειται στον ΚΥΚ μπορεί «να υποβάλει στον Γενικό Διευθυντή της OLAF αίτημα, κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 2, κατά πράξεως σχετικής με έρευνα της OLAF, η οποία επηρεάζει αρνητικά τα συμφέροντά του».

Οι διατάξεις του άρθρου 90α του ΚΥΚ θεσπίστηκαν από τον ενωσιακό νομοθέτη το 2004 με σκοπό τη διασφάλιση της δικαστικής προστασίας των προσώπων που υπόκεινται στον ΚΥΚ. Περαιτέρω, οι διατάξεις αυτές αποτελούν συνακόλουθο των νέων αρμοδιοτήτων που απένειμε ο νομοθέτης στην OLAF εκδίδοντας τον κανονισμό 723/2004 στον πειθαρχικό τομέα, με τις διατάξεις του παραρτήματος ΙΧ του ΚΥΚ. Το άρθρο 90α αντικατοπτρίζει, συνεπώς, τη μέριμνα του νομοθέτη να συνοδεύσει την ενίσχυση του ρόλου της OLAF με τις προσήκουσες εγγυήσεις δικαστικής προστασίας<sup>155</sup>.

Εξάλλου, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αποτελεί γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου απορρέουσα από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και έχει καθιερωθεί με τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Το ΔΕΚ στην απόφαση του της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P και C-415/05 P, Kadi και Al

---

<sup>155</sup> J. Wakefield, «Good Governance and the European Anti-Fraud Office 2006», European Public Law, σελ. 549-475

Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 2008, σ. I-6351, σκέψη 335 και 336 έκρινε δεδομένου ότι οι προσφεύγοντες επικαλούνταν τα δικαιώματα άμυνας και, ειδικότερα, το δικαίωμα ακροάσεως, ότι η αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου, ο οποίος πρέπει ιδίως να αφορά τη νομιμότητα της αιτιολογίας της βλαπτικής πράξης, συνεπάγεται ότι η οικεία ενωσιακή αρχή οφείλει να γνωστοποιήσει την αιτιολογία αυτή στα πρόσωπα τα οποία αφορά η πράξη, κατά το μέτρο του δυνατού, είτε κατά τον χρόνο έκδοσης της πράξης αυτής είτε, τουλάχιστον, το ταχύτερο δυνατό μετά την έκδοση της απόφασης, ώστε να παρασχεθεί στα πρόσωπα αυτά η δυνατότητα να ασκήσουν εμπροθέσμως το δικαίωμά τους για προσφυγή. Έτσι και το ΠΕΚ έκρινε<sup>156</sup> ότι όταν ο Γενικός Διευθυντής της OLAF παραπέμπει την έκθεση του σχετικά με πειθαρχικά αδικήματα υπαλλήλων της Ένωσης οφείλει να τους ενημερώσει ταχέως και να ζητήσει την παροχή εξηγήσεων.

Ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας σε κάθε διαδικασία κινούμενη κατά προσώπου και ικανή να καταλήξει σε βλαπτική για το πρόσωπο αυτό πράξη, αποτελεί θεμελιώδη αρχή του ενωσιακού δικαίου<sup>157</sup> της οποίας η τήρηση πρέπει να διασφαλίζεται ακόμα και όταν δεν υπάρχει ρύθμιση που να αφορά τη συγκεκριμένη διαδικασία. Η αρχή αυτή, η οποία συνήθως επιβάλλει την ακρόαση του ενδιαφερομένου από την αρμόδια αρχή πριν από την έκδοση της βλαπτικής πράξης, έχει εφαρμογή τόσο σε πειθαρχικά όσο και σε άλλα θέματα συναφή της ενωσιακής δημόσιας διοίκησης. Για τους λόγους αυτούς, η απόφαση παραπομπής της έρευνας της OLAF που λαμβάνεται κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 του κανονισμού 1073/1999 δεν μπορεί να αναλυθεί ως απλώς ενδιάμεση ή προπαρασκευαστική απόφαση, άλλως το άρθρο 90α του ΚΥΚ στερείται αντικειμένου. Έτσι θεωρείται πλέον παραδεκτή<sup>158</sup> η δυνατότητα προσφυγής υπαλλήλου κατά της πράξης του Γενικού Διευθυντή της OLAF για την προστασία της προηγούμενης ακρόασης του.

---

<sup>156</sup> ΠΕΚ απόφαση της 8ης Ιουλίου 2008 στην υπόθεση T-48/05, Franchet και Byk κατά Επιτροπής Συλλογή 2008, σ. II-1586, σκέψεις 133 και 145

<sup>157</sup> ΠΕΚ απόφαση της 23ης Απριλίου 2002, T-372/00, Campolargo κατά Επιτροπής, Συλλογή Υπ.Υπ. 2002, σ. I-A-49 και II-223, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία

<sup>158</sup> Paul Joan George Kapteyn, *The Law of the European Union and the European Communities*, Kluwer Law International, 2008 σελ 409

## **5. Το Γραφείο ερευνών και πειθαρχικών κυρώσεων της Επιτροπής, IDOC**

Το Γραφείο Ερευνών και Πειθαρχικών Κυρώσεων της Επιτροπής (IDOC) ιδρύθηκε με την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 19ης Φεβρουαρίου 2002. Το κύριο καθήκον του Γραφείου είναι η διεξαγωγή αμερόληπτης διοικητικής έρευνας με σκοπό να εξακριβωθούν πιθανές παραβιάσεις του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως (ΚΥΚ) των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το γραφείο εκτελεί επίσης προκαταρκτικές ακροάσεις πριν από την έναρξη της πειθαρχικής διαδικασίας που επιτρέπουν στους ενδιαφερόμενους υπαλλήλους να παράσχουν εξηγήσεις στα πλαίσια της υπόθεσής τους μετά από ένα έρευνα του IDOC ή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

Το IDOC διεξάγει επίσης τις πειθαρχικές διαδικασίες εκ μέρους της αρμόδιας για τους διορισμούς αρχής (ΑΔΑ). Ο φόρτος εργασίας του γραφείου εξαρτάται επομένως, από τον αριθμό των εντολών για έρευνες και προκαταρκτικές ακροάσεις που εκδίδονται από την ΑΔΑ, καθώς και τον αριθμό των πειθαρχικών διαδικασιών που διεξήγαγε, ως αποτέλεσμα αυτών των ερευνών και των ακροάσεων. Οι υποθέσεις με τις οποίες ασχολείται το IDOC κατά τη διάρκεια του 2010 έχουν να κάνουν κυρίως με υποθέσεις παραβατικής συμπεριφοράς υπαλλήλου ως προς τον προσπορισμό αδικαιολόγητου οικονομικού οφέλους, καταγγελλόμενες περιπτώσεις παρενόχλησης, καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων, αποδοχή δώρων χωρίς άδεια της Υπηρεσίας, μη εγκεκριμένη εξωτερική δραστηριότητα, καταχρηστική χρήση του πληροφοριακού και τηλεφωνικού εξοπλισμού της υπηρεσίας, πράξεις που αποτελούν ποινικά αδικήματα και περιπτώσεις ανάρμοστης συμπεριφορά υπαλλήλων σε σχέση με τα αναμενόμενα υψηλά πρότυπα δεοντολογίας και ακεραιότητας των μελών του προσωπικού της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένης και της ιδιωτικής ζωής τους.

Στο πλαίσιο της διπλής αποστολής του, το Γραφείο λειτουργεί σε συνεργασία με διάφορες υπηρεσίες της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού & Ασφάλειας (DG YE) και με άλλες Γενικές Διευθύνσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις, το IDOC συνεργάζεται με τα σχετικά τμήματα των Διευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Δημόσιας Διοίκησης. Αυτό συμβαίνει κυρίως για τη Διεύθυνση Ασφαλείας της ΓΔ DG YE, HR/D2 (Προσφυγές και παρακολούθηση Υπόθεσης) σε σχέση με τις καταγγελίες και τα αιτήματα για αρωγή σε περιπτώσεις παρενόχλησης. Επίσης συνεργάζεται με την Διεύθυνση Οικονομικών ΡΜΟ

σχετικά με έρευνες για τους δικαιούχους επιδομάτων ή για την βεβαίωση επαγγελματικής αναπηρίας σε υπαλλήλους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι Γενικές Διευθύνσεις παραπέμπουν απευθείας υποθέσεις στο IDOC για την έναρξη μιας πειθαρχικής έρευνας ή της πειθαρχικής διαδικασίας. Το IDOC είναι επίσης σε τακτική επαφή με την OLAF, είτε για να καθορίσει ποια από τις δύο αυτές υπηρεσίες θα πραγματοποιήσει μια πειθαρχική έρευνα, ή για να εξασφαλίσει την κατάλληλη πειθαρχική παρακολούθηση μίας ήδη διεξαγόμενης έρευνας της OLAF. Συνεπώς το IDOC λειτουργεί κυρίως επικουρικά με την OLAF αλλά και με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Δημόσιας Διοίκησης, επικουρώντας τις στην άσκηση του πειθαρχικού τους έργου.

## **6. Οι πειθαρχικές Εξουσίες του IDOC**

Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της αποφάσεως της Επιτροπής της 28ης Απριλίου 2004, περί των γενικών εκτελεστικών διατάξεων σχετικά με τη διεξαγωγή των διοικητικών ερευνών και των πειθαρχικών διαδικασιών (στο εξής: ΓΕΔ σχετικά με τις διοικητικές έρευνες και τις πειθαρχικές διαδικασίες), που επαναλαμβάνει, ως προς το σημείο αυτό, τις διατάξεις της αποφάσεως C(2002) 540 της Επιτροπής, της 19ης Φεβρουαρίου 2002, προβλέπει τη σύσταση του Γραφείου Ερευνών και πειθαρχικών κυρώσεων (IDOC). Το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, των ΓΕΔ σχετικά με τις διοικητικές έρευνες και τις πειθαρχικές διαδικασίες προβλέπει την δυνατότητα του IDOC να διεξάγει διοικητικές έρευνες. Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, ως “διοικητικές έρευνες” νοούνται οποιεσδήποτε ενέργειες εντεταλμένου υπαλλήλου του IDOC με σκοπό τη διαπίστωση των πραγματικών περιστατικών και, ενδεχομένως, τον καθορισμό του κατά πόσον συντρέχει περίπτωση παραβάσεως των υποχρεώσεων τις οποίες υπέχουν οι υπάλληλοι της Επιτροπής.

Το IDOC διεξάγει κλήσεις σε απολογία πριν την έναρξη της πειθαρχικής δίωξης σύμφωνα με το άρθρο 3 του Παραρτήματος ΙΧ του ΚΥΚ με σκοπό να διευκολύνει την ΑΔΑ να αποφασίσει για τον περαιτέρω χειρισμό της υπόθεσης, είτε εκδίδοντας συστάσεις, είτε ασκώντας πειθαρχική δίωξη, είτε θέτοντας την υπόθεση στο αρχείο. Οι κλήσεις σε απολογία λαμβάνουν χώρα μετά την ολοκλήρωση των πορισμάτων των διοικητικών ερευνών είτε της OLAF, είτε του IDOC. Επίσης η κλήση σε απολογία στο IDOC μπορεί να γίνει αυτοδίκαια από την ΑΔΑ εφόσον τα στοιχεία της υπόθεσης επαρκούν χωρίς να έχει προηγηθεί κάποια έρευνα. Πριν την ακρόαση του από το IDOC ο

ελεγχόμενος υπάλληλος έχει πρόσβαση σε όλα τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης προκειμένου να εκθέσει τις παρατηρήσεις του για την βασιμότητα της κατηγορίας ή τις γενικότερες συνθήκες του παραπτώματος.

Στο IDOC μπορούν να ανατεθούν άλλες έρευνες προς εξακρίβωση ορισμένων πραγματικών περιστατικών, ιδίως στο πλαίσιο των άρθρων 24, 73 και 90 του ΚΥΚ. Η νομολογία έχει διευκρινίσει<sup>159</sup> ότι σκοπός της διοικητικής έρευνας που διεξάγεται για την αίτηση παροχής υγειονομικών επιδομάτων δυνάμει του άρθρου 73 του ΚΥΚ είναι να συλλεχθούν, με αντικειμενικό τρόπο, όλα τα στοιχεία που επιτρέπουν την απόδειξη της επαγγελματικής αιτίας της παθήσεως καθώς και των περιστάσεων υπό τις οποίες αυτή προκλήθηκε. Ο λόγος της έρευνας αυτής είναι για να διαπιστωθεί κατά πόσον φέρει ευθύνη η Ε.Ε. για πάθηση που εμφανίστηκε σε υπάλληλο της<sup>160</sup>.

Η OLAF και το IDOC ως αυτοτελή όργανα της Ένωσης, διαθέτουν ευρεία δυνατότητα εκτιμήσεως όσον αφορά την έναρξη και τη διεξαγωγή διοικητικών ερευνών, υπό τον όρο ότι υπάρχει εύλογη υπόνοια διαπράξεως πειθαρχικού παραπτώματος. Περαιτέρω ο Γενικός Διευθυντής της OLAF έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια για την αποστολή ή μη των πορισμάτων της OLAF προς της αρμόδιες δικαστικές αρχές, ενώ τέτοια εξουσία ευχέρεια ελλείπει για το IDOC.

Σκοπός της εντολής των ΑΔΑ προς τον IDOC<sup>161</sup> περί κινήσεως πειθαρχικής διαδικασίας σε βάρος υπαλλήλου είναι να παράσχει στο Ενωσιακό όργανο τη δυνατότητα να εξετάσει το υποστατό και τη σοβαρότητα των πράξεων που προσάπτονται στον υπάλληλο. Έτσι αφού τον ακούσει σχετικώς, είναι σε θέση να διαμορφώσει γνώμη αφενός, ως προς το αν είναι σκόπιμο είτε να κλείσει χωρίς συνέχεια την πειθαρχική διαδικασία είτε να επιβάλει πειθαρχική κύρωση στον υπάλληλο και, αφετέρου, ενδεχομένως, ως προς την ανάγκη να παραπέμψει ή όχι τον υπάλληλο, πριν από την επιβολή αυτής της κυρώσεως, ενώπιον του

---

<sup>159</sup> Απόφαση του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης (ολομέλεια) της 13ης Ιανουαρίου 2010. Α (F-124/05) και G (F-96/06) κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής

<sup>160</sup> Απόφαση του Πρωτοδικείου της 3ης Μαρτίου 2004, T-48/01, Vainker κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή Υπ.Υπ. 2004, σ. I-A-51 και II-197, σκέψη 129

<sup>161</sup> Αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 13ης Μαρτίου 2003, T-166/02, Pessoa e Costa, Συλλογή Υπ.Υπ. 2003, σ. I-A-89 και II-471, σκέψη 36, και της 5ης Οκτωβρίου 2005, T-203/03, Rasmussen κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σ. I-A-279 και II-1287, σκέψη 41).



πειθαρχικού συμβουλίου σύμφωνα με τη διαδικασία όπως είδαμε του παραρτήματος ΙΧ του ΚΥΚ.

### **Επίμετρο – Συμπεράσματα Εκθέσεων του IDOC και της OLAF για τα πειθαρχικά παραπτώματα των υπαλλήλων της Ένωσης**

Στο 2012, η Γενική Διευθύντρια της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρωπίνου Δυναμικού ασκώντας τις αρμοδιότητες της ως ΑΔΑ, διέταξε το IDOC να διεξάγει 8 Διοικητικούς Ελέγχους, οι οποίοι οδήγησαν σε 67 κλήσεις προς απολογία, τόσο υπαλλήλων όσο και μαρτύρων σχετικών με τις υποθέσεις αυτές. Συγκεκριμένα, μετά από την σχετική διαταγή για έναρξη ελέγχου, οι ελεγχόμενοι υπάλληλοι ενημερώθηκαν από το IDOC για την διαδικασία εις βάρος τους και τον σκοπό του ελέγχου αυτού. Επίσης στη αρχή και στο τέλος κάθε ελέγχου, ενημερώθηκαν προσηκόντως για τα σχετικά προκαταρκτικά πορίσματα των επιθεωρητών του IDOC στην υπόθεση τους, και κλήθηκαν να υποβάλλουν τυχόν σχόλια ή παρατηρήσεις τους. Έτσι το IDOC αφού λάμβανε υπόψη του, τις παρατηρήσεις των υπαλλήλων σχετικά με τα πορίσματα του, προχωρούσε στην σύνταξη του τελικού πορίσματος σχετικά με τον διενεργηθέντα πειθαρχικό έλεγχο, το οποίο πόρισμα και αποστέλλεται στην αρμόδια ΑΔΑ για το επόμενο στάδιο της πειθαρχικής διαδικασίας.

Από τις 8 υποθέσεις το 2012, οι 3 αφορούσαν κατηγορίες για ηθική παρενόχληση στα πλαίσια των οποίων ελήφθησαν πάνω από 40 συνεντεύξεις μαρτύρων, ούτως ώστε να εξακριβωθεί εάν η καταγγελλόμενη συμπεριφορά του υπαλλήλου ενέπιπτε στην έννοια της παρενόχλησης του άρθρου 12<sup>α</sup> του ΚΥΚ. Οι υποθέσεις αυτές ξεκίνησαν μετά από σχετικές αιτήσεις για παροχή αρωγής από θιγόμενους υπαλλήλους σύμφωνα με το άρθρο 24 του ΚΥΚ. 2. Η υποχρέωση αρωγής καθιερώνεται με το άρθρο 24 του ΚΥΚ και επιβάλλει στη διοίκηση την αρωγή του υπαλλήλου σε κάθε περίπτωση επιθέσεως ή απειλής κατ' αυτού λόγω της ιδιότητάς του και των καθηκόντων του.

Άλλες 2 υποθέσεις αφορούσαν πιθανή αντιπειθαρχική συμπεριφορά του υπαλλήλου κατά παράβαση του άρθρου 12 του ΚΥΚ το οποίο θεσπίζει την υποχρέωση αποχής από εργασίες ή ενέργειες που μπορούν να επηρεάσουν την θέση του ενωσιακού υπαλλήλου. Άλλη υπόθεση αφορούσε καταγγελλόμενη από την οικεία Υπηρεσία του υπαλλήλου χρήση της Διαδικτυακής πρόσβασης, για παράνομα μέσα. Μία υπόθεση αφορούσε την

εμφάνιση ευνοιοκρατίας και παρατυπιών από προϊστάμενο υπάλληλο σε εσωτερικούς διαγωνισμούς ενωσιακών υπαλλήλων. Και τέλος μια υπόθεση αφορούσε την παράβαση των κανόνων ηθικής δεοντολογίας υπαλλήλου της Επιτροπής, με καταγγελίες για ύπαρξη ωφελιμάτων από εταιρείες που συμμετείχαν σε δημόσιες προκηρύξεις για συμβάσεις με την Επιτροπή. Η υπόθεση αυτή μάλιστα ήρθε στο IDOC για την πειθαρχική δίωξη και παρακολούθηση, μέσω της συνεργασίας του με την OLAF μετά από σχετική δική της έρευνα.

Μέσα στο 2012 το IDOC ολοκλήρωσε 14 διοικητικές έρευνες που είχαν ήδη ξεκινήσει τα προηγούμενα χρόνια και τα πορίσματα τους αποστάλθηκαν στις αρμόδιες για τον διορισμό αρχές. Οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν: την άσκηση εξωτερικής εργασίας χωρίς προηγούμενη άδεια της ΑΔΑ κατά παράβαση του άρθρου 12β του ΚΥΚ, την έκδοση εμπιστευτικών στοιχείων σχετικά με δραστηριότητες της Ένωσης χωρίς την προηγούμενη ενημέρωση της ΑΔΑ κατά παράβαση του άρθρου 17 του ΚΥΚ, την άσκηση ψυχολογικής παρενόχλησης μετά από αίτημα αρωγής, την κατάχρηση άδειας ασθενείας, την ψευδή καταγγελία για πράξεις ευνοιοκρατίας κ.α. Στην βάση των πορισμάτων των ερευνών αυτών οι ΑΔΑ αποφάσιζαν στις 8 περιπτώσεις να τερματίσουν τις έρευνες χωρίς περαιτέρω ενέργειες καθώς τα γεγονότα δεν απεδείχθησαν, ενημερώνοντας σχετικά τόσο τους υπαλλήλους όσο και τις υπηρεσίες τους. Στις υπόλοιπες 6 υποθέσεις οι ΑΔΑ αποφάσισαν να καλέσουν σε απολογία τους υπαλλήλους, θεωρώντας ότι τα γεγονότα που απεδείχθησαν από τις εκθέσεις του IDOC στοιχειοθετούν την διάπραξη πειθαρχικών αδικημάτων.

Η OLAF όπως είδαμε είναι εντεταλμένη να ερευνά υποθέσεις σχετικά με σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα υπαλλήλων όλων των Ευρωπαϊκών οργανισμών και οργάνων, ερευνώντας για το έτος 2011, 110 υποθέσεις πειθαρχικών αδικημάτων. Το 16% των υποθέσεων που διαβίβασε προς ενέργεια ο Γενικός Διευθυντής της OLAF προκάλεσαν την πειθαρχική δίωξη υπαλλήλων, ενώ το 42% την ποινική δίωξη. Συνολικά οι 108 από τις 208 υποθέσεις της OLAF το 2011 έληξαν με παραπομπή των εκθέσεων κατά των υπαλλήλων στις αρμόδιες αρχές, με μέσο όρο διάρκειας κάθε έρευνας τους 22.5 μήνες και τους 6.6 μήνες για την εξέταση των κριτηρίων ως προς την επιλεξιμότητα των υποθέσεων. Η OLAF είναι επίσης επιφορτισμένη για την παρακολούθηση των υποθέσεων που παρέπεμψε ο Γενικός Διευθυντής της στις αρμόδιες ΑΔΑ ή δικαστικές αρχές. Έτσι κατά το έτος 2012 η OLAF παρακολουθούσε 110 υποθέσεις σχετικά με παραπτώματα υπαλλήλων της Ένωσης, ενώ παρακολούθησε την ανάκτηση συνολικών

ποσών ύψους 600.000 ευρώ από ζημιές που προκάλεσαν οι υπάλληλοι αυτοί στην Ένωση.

Συμπερασματικά η OLAF είναι μια ανεξάρτητη διοικητική υπηρεσία της Επιτροπής με αρμοδιότητες στα πλαίσια του πειθαρχικού δικαίου του ΚΥΚ για όλους του υπαλλήλους της Ένωσης, στερούμενη όμως δικαστικών εξουσιών. Ως μονάχα ερευνητική υπηρεσία στα πλαίσια της πειθαρχικής διαδικασίας η OLAF δεν μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις. Έτσι πρέπει να επαφίεται στα αρμόδια Ευρωπαϊκά Όργανα, τις Εθνικές δικαστικές αρχές και στα Κράτη Μέλη για την επιβολή των αναγκαίων κυρώσεων σύμφωνα με τις συστάσεις των εκθέσεων της. Για παράδειγμα εάν στα πλαίσια της έρευνας της η OLAF διαπιστώσει την διάπραξη ποινικών αδικημάτων, έχει μονάχα την δυνατότητα για ενημέρωση των σχετικών δικαστικών αρχών. Το σημείο όμως που εμφανίζεται ο υποστηρικτικός ρόλος της, είναι στα πλαίσια της πειθαρχικής δίωξης υπαλλήλου μετά από έκθεση της. Στις περιπτώσεις αυτές η OLAF μπορεί να παρακολουθήσει την υπόθεση και την διαδικασία επιβολής ποινής υποβάλλοντας γνώμη ή διεξάγοντας επιπρόσθετες έρευνες. Σημαντική λοιπόν συμβολή της OLAF στην πειθαρχική διαδικασία είναι η συνεργασία των ειδικευμένων στην αντιμετώπιση της απάτη μηχανισμών της με τις αρμόδιες ΑΔΑ αλλά και ο συντονισμός των δράσεων αυτών σε διακρατικό επίπεδο στα πλαίσια του EUROJUST<sup>162</sup> της μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>162</sup> Η "Eurojust" είναι ένα νέο όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο ιδρύθηκε με απόφαση του Συμβουλίου της 28ης Φεβρουαρίου 2002, προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση των σοβαρών μορφών εγκλήματος να προωθεί και να βελτιώνει τον συντονισμό των ερευνών και των διώξεων των δικαστικών αρχών των κρατών μελών για την καταπολέμηση σοβαρών μορφών διασυνοριακού και οργανωμένου εγκλήματος. Έχει το δικαίωμα σύμφωνα με τον ΕΕ L 63 της 6.3.2002, σ. 1: να ζητά από τις αρμόδιες εθνικές αρχές να προβούν σε έρευνα ή δίωξη για συγκεκριμένες πράξεις, να κρίνει ότι είναι ίσως προτιμότερο να προβεί μία εξ αυτών στη διεξαγωγή της σχετικής έρευνας ή δίωξης, να αναλαμβάνει τον συντονισμό των αρμόδιων αρχών, να συγκροτεί κοινή ομάδα έρευνας, και να της παρέχει κάθε πληροφορία απαραίτητη για την εκτέλεση των καθηκόντων της.

## Συμπεράσματα Εργασίας

Όπως είδαμε στην παρούσα εργασία το Πειθαρχικό Φαινόμενο αποτελεί μια ιδιαίτερη εκδήλωση της οργάνωσης της Δημόσιας Υπηρεσίας. Εμφανίζεται κυρίως δια της ιεραρχικής οργάνωσης της Δημόσιας Υπηρεσίας, και αναφέρεται στην τήρηση των υποχρεώσεων των μελών του συνόλου της υπηρεσίας, προς το ίδιο σύνολο. Στο σημείο δε αυτό, διαχωρίζεται από τον ιεραρχικό έλεγχο, με συνέπεια να αναγνωρίζεται το πειθαρχικό προνόμιο όχι συλλήβδην στους ιεραρχικούς προϊσταμένους, αλλά μόνο σε όσα όργανα προβλέπει ρητά το θετικό δίκαιο. Η πειθαρχία σκοπεί στην τήρηση των αρχών της νομιμότητας και της αποτελεσματικότερης λειτουργίας της Διοίκησης.

Η πειθαρχία λοιπόν, ως νομική έννοια που διαπλάστηκε από διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου και την Νομολογία, δεν αποτελεί από μόνη της έννομο αγαθό άξιο προστασίας, αλλά αντίθετα αποτελεί γενική αρχή του Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου. Οι γενικές αρχές, αποτελούν βασικά αξιώματα που εκ του περιεχομένου τους αναφέρονται και ρυθμίζουν το σύνολο ενός κλάδου δικαίου, πρόκειται δηλαδή για αντικειμενικά αξιώματα του εκάστοτε δικαϊκού οικοδομήματος. Σύμφωνα με αυτή την θεώρηση, το νομικό περιεχόμενο της πειθαρχίας διαθλάται στο σύνολο του Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου είτε για να ρυθμιστούν νομικές σχέσεις είτε για να ερμηνευτούν κανόνες του Διοικητικού ή Ποινικού Δικαίου.

Καθόσον όμως δεν είναι δυνατόν να τυποποιηθούν όλες οι υπαλληλικές συμπεριφορές που αντιστρατεύονται τους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος της αρχής της νομιμότητας και της εύρυθμης λειτουργίας της υπηρεσίας, ο νομοθέτης του πειθαρχικού δικαίου πρόβλεψε ως γενική ρήτρα πειθαρχικού αδικήματος την παράβαση του καθήκοντος, και ανέθεσε στην Διοίκηση δια των αρμοδίων οργάνων της να εξειδικεύσει με πράξεις τις ειδικότερες εκφάνσεις του υπαλληλικού καθήκοντος. Εντούτοις στην Ελλάδα με τον Ν. Ν.4057/2012 καθιερώθηκε για πρώτη φορά η αποκλειστική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτωμάτων, σκοπός της οποίας σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου ήταν «να γνωρίζει εκ των προτέρων ο δημόσιος υπάλληλος το πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να διαμορφώνει την εν γένει συμπεριφορά του, τόσο εντός όσο και εκτός υπηρεσίας, έτσι ώστε να αποφεύγει πράξεις ή παραλείψεις που είναι πειθαρχικώς αποδοκιμαστέες».

Ωστόσο η εξαγγελλλόμενη αποκλειστική απαρίθμηση των πειθαρχικών παραπτώματων τελικά υποχωρεί στην αναγνώριση ως πειθαρχικού παραπτώματος της παράβασης του υπαλληλικού καθήκοντος, όπως αυτό προσδιορίζεται από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν στον υπάλληλο οι κείμενες διατάξεις, εντολές και οδηγίες. Έτσι υιοθετώντας το νέο ελληνικό πειθαρχικό δίκαιο την γενική ρήτρα περί πειθαρχικού παραπτώματος, επιβεβαιώνει το σύστημα της ενδεικτικής καταγραφής των συμπεριφορών που συνιστούν πειθαρχικό παράπτωμα και καθιστά ψευδεπώνυμη την αναφορά του για υιοθέτηση του συστήματος αποκλειστικής καταγραφής.

Ευρισκόμενοι εντός της φαιάς ζώνης του πειθαρχικού φαινομένου υιοθετώντας είτε το σύστημα ενδεικτικής είτε αποκλειστικής καταγραφής παραπτώματων, μπορούμε να έχουμε υπόψιν μας τους διάφορους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος που προστατεύει η τυποποίηση μιας συμπεριφοράς ως αντιπειθαρχικής. Οι σκοποί δημοσίου συμφέροντος ανάγονται κάθε φορά στις διαφορετικές μορφές της πειθαρχίας που εντοπίσαμε στην παρούσα εργασία (κυρωτική, ουσιαστική, εγγυητική). Συνεπώς με αυτό τον οδηγό μπορούμε να εγγυηθούμε το αίτημα για προβλεψιμότητα και σαφήνεια των πειθαρχικών παραπτώματων, προσδιορίζοντας κάθε φορά το πώς προστατεύεται το έννομο αγαθό της υπηρεσίας και από ποιές πράξεις. Άλλωστε πρωταρχικός στόχος της πειθαρχίας, σύμφωνα με την Θεσμική Θεωρία και την θεωρία των συνόλων του Νομικού Θετικισμού είναι η προστασία του εννόμου αγαθού της Δημόσιας Υπηρεσίας δια της τήρησης της αρχής της νομιμότητας. Η προστασία αυτή σκοπεί στην σωστή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και την εκτέλεση του λειτουργικού προορισμού της.

Όσον δε αφορά τους περιορισμούς των δικαιωμάτων των μελών του Υπαλληλικού Σώματος, αυτοί τίθενται μόνο υπό την προϋπόθεση της εκπλήρωσης του λειτουργικού προορισμού τους και δεν αποτελούν απλό παρακολούθημα της πειθαρχίας στην ειδική εξουσιαστική σχέση όπου ανήκουν. Τοιουτοτρόπως, είναι η συνάφεια του υπηρεσιακού αγαθού, ως προς τις διάφορες συμπεριφορές που μπορούν να προσβάλλουν τον λειτουργικό προορισμό του, που θα αποτελέσει την δικαιολογητική βάση για την επιβολή κάποιου περιορισμού και πειθαρχικής κύρωσης

Στα πλαίσια της εργασίας είδαμε ότι η Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση έχει χαρακτηριστικά εθνικής Δημόσιας Διοίκησης, τα οποία ανέπτυξε προϊόντος του χρόνου για την εκπλήρωση μέρους των κρατικών λειτουργιών που ανατέθηκαν σε αυτήν από τα κράτη Μέλη. Εντασσόμενος ο Ενωσιακός Υπάλληλος στην Ευρωπαϊκή Δημόσια

Διοίκηση, καθίσταται υποκείμενο υποχρεώσεων και εκπλήρωσης ιδιαίτερων καθηκόντων. Έτσι στο μέτρο που τα καθήκοντα αυτά επιβάλλουν την τήρηση κάποιων συμπεριφορών ή νομικών κανόνων, ο Ενωσιακός Υπάλληλος υπάγεται με πρόβλεψη του ΚΥΚ στην πειθαρχική εξουσία της Ένωσης, δια μέσω των αρμόδιων του ΑΔΑ. Σκοπός του Ενωσιακού Πειθαρχικού Δικαίου είναι η προστασία των συμφερόντων της Ένωσης, δια μέσω της προστασίας του εννόμου αγαθού της Ενωσιακής Δημόσιας Υπηρεσίας.

Δεν θα πρέπει όμως να ξεχνάμε ότι το σύγχρονο πειθαρχικό δίκαιο έχει πλέον διττό σκοπό, την προστασία του υπηρεσιακού συμφέροντος αλλά και των δικαιωμάτων των ελεγχόμενων υπαλλήλων. Έτσι και στο Ενωσιακό Πειθαρχικό Δίκαιο ισχύουν οι αρχές της προστασίας των δικαιωμάτων άμυνας, της αναλογικότητας, το τεκμήριο της αθωότητας, το *ne bis in idem* κ.α. οι οποίες πηγάζουν από τις κοινές συνταγματικές και νομικές παραδόσεις των κρατών μελών της Ένωσης και εφαρμόζονται κατ' αναλογία από τον Ενωσιακό Δικαστή στο μέτρο που συνάδουν με την φύση της πειθαρχικής διαδικασίας.

Άλλη μια ιδιαιτερότητα του Υπαλληλικού Πειθαρχικού Δικαίου της Ένωσης είναι η ύπαρξη αυτοτελών οργάνων διοικητικής έρευνας για πειθαρχικά παραπτώματα. Τα όργανα αυτά εντάσσονται μεν στο περιθώριο της Ενωσιακής Δημόσιας Διοίκησης, ασκούν όμως τομεακές αρμοδιότητες πειθαρχικών ερευνών επί του συνόλου του προσωπικού της Ένωσης. Η εισαγωγή τέτοιων οργάνων με εχέγγυα διοικητικής και λειτουργικής αυτοτέλειας όπως η OLAF οδηγεί στην τάση να μετασχηματιστούν από όργανα της Ενωσιακής Διοίκησης, εν προκειμένω της Επιτροπής, σε ανεξάρτητες αρχές της Ένωσης. Μάλιστα στα πλαίσια σύγχρονων συζητήσεων για το μέλλον της OLAF, έχει συζητηθεί<sup>163</sup> η ένταξη της στον υπό σύσταση Δημόσιο Κατήγορο της Ένωσης (European Public Prosecutors Office EPPO<sup>164</sup>) που προβλέφθηκε από την Συνθήκη της Λισσαβόνας στο άρθρο 86 της ΣΛΕΕ.

---

<sup>163</sup> Peterson John; Michael Shackleton «The institutions of the European Union» Oxford University Press, 2012 σελ 243

<sup>164</sup> λεπτομερής ανάλυση για το νέο θεσμό του Δημόσιου Κατηγόρου της Ένωσης βλ. Martijn Willem Zwiers «The European Public Prosecutor's Office: Analysis of a Multilevel Criminal Justice System» Intersentia, 2012

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Chevallier J, «Διοικητική επιστήμη» πρόλογος Αριστόβουλος Ι. Μάνεσης ; επιμέλεια Καλλιόπη Σπανού ; μετάφραση Βασίλειος Π. Ανδρουλάκης, Βασιλική Ν. Σουλάνδρου, Αθήνα : Αντ. Ν. Σάκκουλας , 1993

De Laubadère A., «Traité Elémentaire de droit administratif» Paris, Librairie gnrale de droit et de jurisprudence 1970

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

Delpérée F., «L'Élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique», Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969

Dubouis L., «L'évolution de la fonction publique communautaire concorde-t-elle avec celle des Communautés Européennes?», Mélanges Teitgen, Pedone, 1984

Duguit L, «L'état, les gouvernants et les agents», 1903

Dussault R. «Traité de droit administratif» Presses de l'Universite Laval, 1984

Gleb S. and H.E. Zeitler «Fair Trial Rights and the European Community's Fight against Fraud», European Law Journal, 2001

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) Αθήναι, 1936

Hetzer W. “Fight against Fraud and Protection of Fundamendal Rights in the European Union”, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 2006

Inazumi Mitsue, «Universal jurisdiction in modern international law: expansion of national jurisdiction for prosecuting serious crimes under international law» Intersentia, 2005

Jones Erik; Anand Menon; Stephen Weatherill, «The Oxford handbook of the European Union» Oxford University Press, 2012

Jourda-Dardaude A, «La procédure disciplinaire dans la fonction publique: Fautes - Sanctions – Recours», Editions du Papyrus, 2005

Kapteyn, P. - Joan G., The Law of the European Union and the European Communities, Kluwer Law International, 2008

Kelsen H., «Pure Theory of Law», University of California Press μτφ Max Knight, 1978

Laenerts K/van Nuffel P. «Constitutional Law of the European Union» Sweet&Maxwell London, 1999

Laurie F., «La constitutionnalisation du droit disciplinaire», Πρακτικά του VIe congress français de droit constitutionnel, A.F.D.C. Montpellier, 9-11 juin 2005

Légal A. - Brethe de la Gressaye «Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées, étude de sociologie juridique» Paris : Sirey, 1938 σελ 135

Lytras S. «Agents et Organes Administratifs», Université de Paris I - Panthou-Sorbonne, 1973

Martijn Willem Zwiers «The European Public Prosecutor's Office: Analysis of a Multilevel Criminal Justice System» Intersentia, 2012

Massey A. «International Handbook on Civil Service Systems» Edward Elgar Publishing, 2011

Moret-Bailly J. Discipline, Dictionnaire de la justice, (direction L. Cadiet), P.U.F., 2004

Mourgeon, J. «La Repression administrative», L'Université de Toulouse, Paris, 1967

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



OECD «La corruption dans le secteur public: panorama international des mesures de prévention», OECD Publishing 1999

Parliament of Great Britain. House of Lords. European Union Committee «Strengthening OLAF, the European Anti-Fraud Office : report with evidence» , London, Stationery Office, 2004

Pascal Ancel - Joël Moret-Bailly, «Vers un droit commun disciplinaire», Publications de l'université de Saint-Etienne, 2007

Peterson J. - Shackleton M. «The institutions of the European Union» Oxford University Press, 2012

Picard É., «La Notion de police administrative», Τόμος 1 Publication Univ Rouen Havre, 1984

Salon S. «Délinquance et répression disciplinaires dans la Fonction publique», Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969

Shermers H. - Waelbroeck F. D. «Judicial Protection in the European Union», Kluwer Law International, 2001

Vedel G., «Droit administratif», Paris, Presses universitaires de France. 1992

Wakefield J., «Good Governance and the European Anti-Fraud Office », European Public Law 2006

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

Αγγελόπουλος Θ. «Δίκαιο των Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι», Αθήναις, Τυπογραφείον Α. Ραφτάνη 1923

Αλεξιάδης Σ., «Ανθρώπινα δικαιώματα και Ποινική καταστολή», Σάκκουλας Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 1993

Ανδρουλάκης Ν. Κ ., «Ποινικό Δίκαιο», Θεωρία για το Έγκλημα, Εκδόσεις Σάκκουλα 2005

Ανδρουλάκης Ν., «Ποινικόν Δίκαιον, Γενικόν Μέρος», Α΄, Τα θεμέλια, Αθήναι. / Κομοτηνή: Α. Ν. Σάκκουλας 1985

Γέροντας Α./Λύτρας Σ./Παυλόπουλος Π./Σιούτη Γλ./Φλογαίτης Σ., «Διοικητικό Δίκαιο». Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004

Γεώργας Δ, «Κοινωνική Ψυχολογία», τ. Β', Αθήνα Ελληνικά Γράμματα 4η έκδοση, 1995

Δαγτόγλου Π., «Ατομικά Δικαιώματα» Σάκκουλας, 2005

Δαρζέντας, Ε., «Νομικά κείμενα : Δημοσίου δικαίου και η φιλοσοφίας του δικαίου» Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1993

Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα – Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου» Τόμος ΙΙΙ, 2004

Δημητρόπουλος Α., «Συνταγματικά Δικαιώματα» Β Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Κανελλοπούλου Ν. «Η κομματική δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων : Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 29 παρ.3 του συντάγματος του 1975/86 και του σχετικού νομοθετικού πλαισίου» Αθήνα-Κομοτηνή Αντ.Ν. Σάκκουλας 1990,

Κασιμάτης Γ. «Συνταγματικό Δίκαιο ΙΙ, Οι λειτουργίες του κράτους», Τεύχος Α, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1980

Λύτρας Σ. «Έννοια και βασική διάκριση των κυρώσεων στο ελληνικό θετικό δίκαιο» Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1984

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

Μακρυδημήτρης Α., «Δημόσια διοίκηση - Ε' έκδοση Διοικητική Επιστήμη Ι. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Σάκκουλας 2012,

Ναυπλιώτης Γ., «Πειθαρχικό Δίκαιο», Αντ Σάκκουλα, 2003

Ξηροτύρη-Κουφίδου Σ., «Διοίκηση Προσωπικού», εκδόσεις Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη, 1992

- Παναγόπουλος Θ., «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Ζ' Έκδοση, Εκδόσεις Σταμούλη, 2003
- Παπαγιάννης Δ., «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 2η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα Κομοτηνή, 1999
- Παπαϊωάννου Ζ., «Εφαρμογές Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου με βάση τη Νομολογία των Δικαστηρίων», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 2000.
- Παυλόπουλος Π. , «Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης: Το Διοικητικό Φαινόμενο στο Πλαίσιο της Θεωρίας των Οργανώσεων», τ. 1, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα 1983
- Περγάντας Κ., «Οι υποχρεώσεις των Δημοσίων Υπαλλήλων στην Ελληνική και Γαλλική Έννομη Τάξη», Αντ Σάκκουλας 1994
- Ραΐκος Αθ. «Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου τ. Β' 1983
- Σκανδάμης Ν. «Το παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης, Μεταξύ Κυριαρχίας και αγοράς» Εκδόσεις Αντ Σάκκουλα 2006
- Σκουρής Β., «Κοινοτικό δίκαιο και εθνικό διοικητικό δίκαιο. Κοινό Διοικητικό Δίκαιο», σε: Προσανατολισμοί στο Δημόσιο Δίκαιο Ι. Μελέτες συνταγματικού, διοικητικού και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1996
- Σκουρής Π. «Το ευρωπαϊκό Υπαλληλικό Δίκαιο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης» Αντ. Σάκκουλα 2006
- Σπανού Κ. «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία» Παπαζήση Αθήνα 2000
- Σπηλιωτόπουλος Ε - Χρυσανθάκης., «Βασικοί Θεσμοί Δημοσιοϋπαλληλικού Δικαίου», Αντ Σάκκουλας 2007
- Τάχος Α. - Σκουρής Β. «Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο» Τεύχος 2, Σάκκουλας 1996
- Τάχος Α. – Συμεωνίδης Ι., «Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα» Σάκκουλας, 2007
- Τάχος Α. «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλα 2005
- Τσάτσος Δ.Θ «Συνταγματικό Δίκαιο», τ. Β' Σάκκουλας 1993

Τύπας Γ. – Κατσαρός Γ. «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» Εκδόσεις Σταμούλης 1999

Φθενάκης Γ. Χ. «Η πολιτεία και το δίκαιο των δημοσίων υπαλλήλων» Αντ. Σάκκουλας 2000

Χρυσόγονος Κ., «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα» Νομική Βιβλιοθήκη 2006