

Η ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΚΥΡΩΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΗ Ρ.Α.Ε.

(Συμβολή στη διάκριση μεταξύ απονομής δικαιοσύνης και διοικήσεως)

Χρήστος Ανυφαντής

Μ.Δ.Ε Νομικής Σχολής Δ.Π.Θ

α) Πρώτη προσέγγιση.

Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις¹ στην περίπτωση που οι κύριοι και οι διαχειριστές των Συστημάτων και των Δικτύων Διανομής ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου καθώς και οι επιχειρήσεις που ασκούν ενεργειακές δραστηριότητες παραβιάσουν το θεσμικό πλαίσιο της ενέργειας (άρθρο 36 παρ. 1 ν. 4001/2011). Οι κυρώσεις λαμβάνουν είτε τη μορφή προστίμου, το ύψος του οποίου καθορίζεται με βάση την αρχή της αναλογικότητας² είτε σε περιπτώσεις συστηματικής και κατ' επανάληψη παράβασης του νομοθετικού πλαισίου και των όρων της άδειας, την ανάκληση της συγκεκριμένης άδειας από τη Ρ.Α.Ε. Κατά των συγκεκριμένων αποφάσεων οι ενδιαφερόμενοι έχουν δικαίωμα να ασκήσουν αίτηση αναθεώρησης, η οποία έχει τον χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής, και κατόπιν να καταφύγουν στα διοικητικά δικαστήρια³. Παράλληλα, κατά την άσκηση των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων τόσο η ίδια η Ρ.Α.Ε. όσο και τα μέλη της απολαμβάνουν ορισμένες εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας⁴. Με βάση το συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο τίθεται το ερώτημα, αν οι συγκεκριμένες αποφάσεις έχουν δικαιοδοτικό χαρακτήρα ή αντίθετα είναι διοικητικές πράξεις με κυρωτικό χαρακτήρα; Ενώ η απάντηση στο ερώτημα συνδέεται με την οριοθέτηση της έννοιας του δικαστηρίου στη σύγχρονη έννομη τάξη.

¹ Για τη φύση των διοικητικών κυρώσεων Βλ. ενδεικτικά Στασινόπουλος, «Ο Αληθής Χαρακτήρ των Διοικητικών Ποινών», ΑρχΝ 3, 1950, σ. 89· ο ίδιος, «Δίκαιον Διοικητικών Πράξεων», 1951, σ. 143· Παπανικολάου, «Έννοια και Νομικός Χαρακτήρ των Διοικητικών Ποινών», 1975, σ. 33· Λύτρας, «Έννοια και βασική διάκριση κυρώσεων στο ελληνικό θετικό δίκαιο», 1984· Αμυγδάλου, «Η Συνταγματικότητα των Διοικητικών Ποινών», ΠΧρ 1986, σ. 223· Δελλής, «Η ιδιαιτερότητα του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών κυρώσεων», ΔιΔικ 14 (2002), σ. 891· Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 9^η Έκδοση, 2008, σ. 627 επ·Πρεβεδούρου, «Η εφαρμογή της αρχής nebisinidemστην περίπτωση σωρευτικής επιβολής διοικητικών κυρώσεων-Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 1091/2015», <http://www.constitutionalism.gr>

² Η Ρ.Α.Ε. έχει εξειδικεύσει την αρχή της αναλογικότητας με την απόφαση 362^Α/2012 (Φ.Ε.Κ. Β' 313/2013).

³ Άρθρο 33, ν. 4001/2011.

⁴ Άρθρα 5, 10, ν. 4001/2011.

β) Η νομολογία

Στην υπόθεση 53/03⁵, το Δ.Ε.Κ έκρινε ότι η ελληνική επιτροπή ανταγωνισμού δεν αποτελεί δικαστήριο, επειδή τόσο η ίδια όσο και τα μέλη της δεν απολαμβάνουν εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας αντίστοιχες με αυτές των δικαστικών οργάνων, ενώ η επιτροπή για διάφορους λόγους κατά την εκδίκαση των υποθέσεων δεν είναι τρίτη⁶ ως προς την επίδικη διαφορά⁷.

Αντίθετα στην υπόθεση 246/80⁸, το Δ.Ε.Κ έκρινε ότι η ολλανδική επιτροπή προσφυγών της ένωσης ιατρών γενικής ιατρικής έχει δικαιοδοτικό χαρακτήρα, εκτιμώντας ότι η εν λόγω επιτροπή έχει μόνιμο χαρακτήρα, συγκροτείται από δημόσιους λειτουργούς⁹, η

⁵Βλ. Υπόθεση (ΣΥΦΑΙΤ) κλπ κατά GlaxoSmithKline κλπ., απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 31-5-2005, σε Συλλογή Νομολογίας 2005 I-04609· επίσης τις αποφάσεις: C-43/71 (Υπόθεση Politi s.a.s. κατά Υπουργείου Οικονομικών της Ιταλικής Δημοκρατίας, απόφαση του Δικαστηρίου της 14-12-1971, σε Συλλογή Νομολογίας 1971/01039)· C-24/92 (Υπόθεση Pierre Corbiau κατά Administration des contributions, απόφαση του Δικαστηρίου της 30-3-1993, σε Συλλογή Νομολογίας 1993 I-01277)· C-516/99 (Υπόθεση Lassacher και Schäfer, απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 30-5-2002, σε Συλλογή Νομολογίας 2002 I-04573)· C-517/09 (Υπόθεση Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel – Βέλγιο, απόφαση του Δικαστηρίου (έκτο τμήμα) της 22-12-2010, σε Συλλογή Νομολογίας 2010 I-14093)· C-363/11 (Υπόθεση Επίτροπου Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Υπουργείο Τουρισμού και Πολιτισμού κατά Υπουργείου Τουρισμού και Πολιτισμού, απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 19-12-2012, σε Ψηφιακή Συλλογή Νομολογίας (Γενική Συλλογή)).

⁶Για το ίδιο ζήτημα ενδιαφέρουσα είναι η απόφαση του Δ.Ε.Ε. C-363/11 ο.π. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, αν και ασκεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 98 παρ. 1 στοιχεία στ', ζ' δικαιοδοτικά καθήκοντα, όταν επιλαμβάνεται διαφοράς που προκύπτει από τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους, σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 στοιχείο α' Σ, δεν αποτελεί δικαστήριο, γιατί η διαφορά ανακύπτει από την άρνηση Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου να εγκρίνει ένταλμα πληρωμής υπαλλήλου του Υπουργείου Πολιτισμού και άρα το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είναι τρίτος απέναντι στη κρινόμενη διαφορά.

⁷ Βλ. αναλυτικά C-53/03, σ. 4650 επ., ο.π.

⁸Βλ. επίσης C-61/65 (Υπόθεση G. Vaassen-Göbbels κατά Διευθύνσεως του Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf, απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Ιουνίου 1966, σε Συλλογή Νομολογίας 1966/00377)· C-138/80 (Υπόθεση Jules Borcker, διάταξη του Δικαστηρίου της 18ης Ιουνίου 1980, σε Συλλογή Νομολογίας 1980/01975)· C-246/80 (Υπόθεση C. Broekmeulen κατά Huisarts Registratie Commissie, απόφαση του Δικαστηρίου της 6-10-1981, σε Συλλογή Νομολογίας 1981/02311)· C-54/96 (Υπόθεση Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH κατά Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, απόφαση του Δικαστηρίου της 17-9-1997, σε Συλλογή Νομολογίας 1997 I-04961)· C-134/97 (Υπόθεση Victoria Film A/S., απόφαση του Δικαστηρίου (έκτο τμήμα) της 12-11-1998, σε Συλλογή Νομολογίας 1998 I-07023)· συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-110/98 έως C-147/98 (Υπόθεση Gabalfrija SL κ.λπ. κατά Agencia Estatal de Administración Tributaria, απόφαση του Δικαστηρίου της 21-5-2000, σε Συλλογή Νομολογίας 2000 I-01577)· C-195/98 (Υπόθεση Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft öffentlicher Dienst κατά Republik Österreich, απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 30-11-2000, σε Συλλογή Νομολογίας 2000 I-10497)· C-394/11 (Υπόθεση Valeri Hariev Belon κατά CHEZ Elektro Balgaria AD και λοιπών, απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 13-12-2012, σε Ψηφιακή Συλλογή Νομολογίας (Γενική Συλλογή)· C-465/11 (Υπόθεση Forposta SA και ABC Direct Contact sp. z o.o. κατά Poczta Polska SA, απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 13-12-2012, σε Ψηφιακή Συλλογή Νομολογίας (Γενική Συλλογή)· C-49/13 (Υπόθεση MF 7 a.s. κατά MAFRA a.s., διάταξη του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 14-11-2013, σε Ψηφιακή Συλλογή Νομολογίας (Γενική Συλλογή)).

⁹ Η Επιτροπή αποτελούνταν από τρία μέλη που ορίζονταν από τις ολλανδικές ιατρικές σχολές, τρία μέλη που ορίζονταν από το διοικητικό συμβούλιο της Ενώσεως και τρία μέλη, που ορίζονταν από τους αρμόδιους για την πανεπιστημιακή εκπαίδευση και τη δημόσια υγεία υπουργούς, ενώ ο πρόεδρος επιλέγεται κατά προτίμηση μεταξύ των ανωτέρων δικαστικών. (Βλ. C-246/80, ο.π., σ. 2325 επ.)

συζήτηση διεξάγεται κατ' αντιμωλία, η δικαιοδοσία του οργάνου είναι δεσμευτική και οι αποφάσεις της επιτροπής defactoοριστικές.

Αντίστοιχα το Σ.τ.Ε. με πρόσφατες αποφάσεις¹⁰ έκρινε ότι οι επιτροπές δασικών αμφισβητήσεων δεν έχουν δικαιοδοτικό χαρακτήρα, επειδή ούτε οι συνεδριάσεις τους είναι δημόσιες¹¹ ούτε η συζήτηση κατά την εκδίκαση των υποθέσεων διεξάγεται κατ' αντιμωλία¹². Αντίθετα, η πλευρά της μειοψηφίας¹³ υποστήριξε ότι η κρίση του δικαστηρίου θα πρέπει να είναι διαφορετική, επειδή οι συγκεκριμένες επιτροπές αφενός επιλύουν διαφορές¹⁴ αφετέρου οι αποφάσεις τους είναι οριστικές και δημιουργούν οιονεί διοικητικό δεδικασμένο¹⁵.

Τέλος, το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 του Συντάγματος με δυο αποφάσεις και συγκεκριμένα κατά μειοψηφία στην απόφαση 16/2006 και κατά πλειοψηφία στην απόφαση 17/2006 έκρινε ότι ο Πρόεδρος της Ε.Ε.Τ.Τ., που αποτελεί ανεξάρτητη αρχή, τελεί σε υπηρεσιακό καθεστώς διάφορο, από εκείνο των δικαστικών λειτουργών, αφού δεν απολαμβάνει την εγγύηση της ισοβιότητας.

γ) Παρατηρήσεις στα κριτήρια της νομολογίας.

Με μια πρώτη ματιά, οι ανωτέρω αποφάσεις των δικαστηρίων εκκινούν από την επιλογή δογματικών κριτηρίων που συνδέονται με τις εγγυήσεις αμεροληψίας των δικαστικών οργάνων, τη δικαιοδοτική διαδικασία και τις συνέπειες των δικαστικών αποφάσεων για την έννομη τάξη. Καταλήγουν, όμως, σε διαφορετικά αποτελέσματα, άλλοτε προσδιορίζοντας την έννοια του δικαστηρίου πιο στενά (όπως στην υπόθεση 53/03 Δ.Ε.Κ.) και άλλοτε ευρύτερα (όπως στην υπόθεση 246/80 Δ.Ε.Κ.). Ειδικότερα, στην απόφαση 53/03 το Δ.Ε.Κ. σκέφτηκε ότι το δικαστήριο θα πρέπει να είναι αμερόληπτο και είναι αμερόληπτο, εφόσον κατοχυρώνονται ορισμένες θεσμικές εγγυήσεις τις οποίες στη συνέχεια εξειδίκευσε. Αντίστοιχα, στις υποθέσεις 16/2006 και 17/2006 το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 του Συντάγματος παρατήρησε ότι η υπηρεσιακή κατάσταση του Προέδρου της ανεξάρτητης

¹⁰ Βλ. Σ.τ.Ε. (Τμήμα Ε') 3503/2009, 99/2015, 137/2015, 3036/2015, 3037/2015. Τ.Ν.Π. «ΝΟΜΟΣ».

¹¹ Είναι βέβαια κάπως ατελέσφορο το Δικαστήριο να ελέγχει τη συνδρομή του συγκεκριμένου γνωρίσματος, χωρίς να ελέγχει τη συνδρομή των αυξημένων εγγυήσεων αμεροληψίας του οργάνου και αυτό γιατί η δημοσιότητα των συνεδριάσεων καθιερώνεται αφενός για να ενισχύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών στη διεξαγωγή μιας δίκαιης δίκης και αφετέρου για να προστατέψει την αμεροληψία του δικαστή από τις παρεμβάσεις που μπορεί να εισχωρήσουν με μεγαλύτερη ευκολία σε μια μυστική διαδικασία.

¹² Το στοιχείο της κατ' αντιμωλία διεξαγωγής της συζήτησης δεν συντρέχει πάντοτε, καθώς προϋποθέτει αφενός την ύπαρξη διαφοράς μεταξύ περισσοτέρων και αφετέρου τη νόμιμη παράσταση των διαδίκων. Άρα, όταν κάποιος διάδικος δικάζεται ερήμην ή όταν δεν υπάρχει διαφορά όπως στην εκούσια δικαιοδοσία ή στην ποινική δίκη, δεν συντρέχει το στοιχείο της κατ' αντιμωλία διεξαγωγής της συζήτησης.

¹³ Βλ. Σ.τ.Ε. (Τμήμα Ε') 137/2015 Τ.Ν.Π. «ΝΟΜΟΣ».

¹⁴ Βέβαια το κριτήριο της αυθεντικής επίλυσης ορισμένης διαφοράς δεν προσφέρει ιδιαίτερη βοήθεια, όταν ένα όργανο επιβάλλει ορισμένη ποινή ή ρυθμίζει μια κατάσταση για την οποία δεν υφίσταται το στοιχείο της διαφοράς (π.χ στις περιπτώσεις εκούσιας δικαιοδοσίας).

¹⁵ Το πότε είναι απλώς διοικητική πράξη είναι το ίδιο το ζητούμενο και, επομένως, αυτό το κριτήριο δεν μπορεί να συμβάλλει ουσιαστικά στη διάκριση μεταξύ διοίκησης και απονομής δικαιοσύνης.

αρχής τηλεπικοινωνιών και δικτύων είναι διαφορετική από την υπηρεσιακή κατάσταση των δικαστικών λειτουργών, αφού η θέση των τελευταίων είναι ισόβια. Στις αποφάσεις αυτές η υπηρεσιακή κατάσταση των δικαστικών λειτουργών καθορίζεται από την προσωπική εγγύηση της ισοβιότητας σε μια προσπάθεια να καταδειχθεί ότι η απονομή δικαιοσύνης που αποτελεί το κύριο υπηρεσιακό καθήκον των δικαστικών λειτουργών και η αμεροληψία των δικαστικών οργάνων είναι έννοιες αναπόσπαστες.

Αντίθετα, η απόφαση 246/80 του Δ.Ε.Κ. όπως και οι ανωτέρω αποφάσεις του Σ.τ.Ε. ακολουθούν ένα διαφορετικό σκεπτικό. Πιο συγκεκριμένα, η έκδοση δικαιοδοτικών αποφάσεων ταυτίζεται με ορισμένες δικονομικές εγγυήσεις που εξασφαλίζουν μια δίκαιη δίκη, ενώ παράλληλα εξετάζονται και κάποιες συνέπειες των δικαιοδοτικών αποφάσεων, ιδίως από τη νομολογία του Δ.Ε.Κ. Έτσι, στην πρώτη περίπτωση, όπου υπήρχαν αυτές οι προϋποθέσεις, η επιτροπή προσφυγών ενός επαγγελματικού σωματείου θεωρήθηκε δικαστήριο, αν και το όργανο δεν έφερε τις απαιτούμενες εγγυήσεις αμεροληψίας¹⁶, ενώ στην περίπτωση των επιτροπών δασικών αμφισβητήσεων, όπου δεν υπήρχαν οι αντίστοιχες προϋποθέσεις, το Σ.τ.Ε. έκρινε ότι οι συγκεκριμένες επιτροπές δεν έχουν δικαιοδοτικό χαρακτήρα, ενώ δεν χρειάστηκε να ασχοληθεί περαιτέρω με τις εγγυήσεις αμεροληψίας του οργάνου. Το ερώτημα όμως είναι πόσο δίκαιη μπορεί να είναι μια δίκη, ακόμη και αν συντρέχουν ορισμένες δικονομικές εγγυήσεις, εφόσον η αμεροληψία του δικαιοδοτικού οργάνου δεν κατοχυρώνεται θεσμικά; Από δογματικής απόψεως εφαρμόζεται εσφαλμένα ο νόμος, αφού παραβιάζεται το άρθρο 6 παρ. 1 Ε.Σ.Δ.Α¹⁷.

Δημιουργείται, βέβαια, το ερώτημα κατά πόσον οι εγγυήσεις αμεροληψίας συνδέονται με τη φύση των δικαιοδοτικών αποφάσεων. Τα δικαιοδοτικά όργανα απολαμβάνουν αφενός εγγυήσεις λειτουργικής ανεξαρτησίας που προστατεύουν το έργο της δικαιοσύνης από τις παρεμβάσεις της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας και αφετέρου εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας οι οποίες θωρακίζουν το έργο του δικαστικού λειτουργού από τις παρεμβάσεις που σχετίζονται με την υπηρεσιακή του κατάσταση και εξέλιξη. Οι εγγυήσεις αμεροληψίας των δικαστικών οργάνων συνδέονται στενά με τη φύση των δικαιοδοτικών αποφάσεων, καθώς η διαμόρφωση ενός λογικά εσφαλμένου δικανικού συλλογισμού και άρα η έκδοση μιας εσφαλμένης δικαιοδοτικής κρίσης μπορεί να είναι απλά αποτέλεσμα της άσκησης πολιτικών, οικονομικών ή υπηρεσιακών πιέσεων στο πρόσωπο του δικαστικού λειτουργού. Στην πιο ακραία δε περίπτωση, ακόμη και ένας άρτιος δικανικός

¹⁶ Το Δ.Ε.Κ. με αυτή τη προσέγγιση καταφέρνει να ελέγξει αν ένα όργανο, το οποίο δεν φέρει λειτουργικές και προσωπικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, ασκεί στην πραγματικότητα δικαιοδοτικά καθήκοντα. Παράλληλα, επιτυγχάνει ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων της Ένωσης, ενώ εξασφαλίζεται και η οικονομία της δίκης (Βλ. προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Gand, C-61/65, ο.π.,σ. 352· προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Reischl, ο.π.,σ. 2336· προτάσεις Γενικής Εισαγγελέα Sharpston, C-363/11, ο.π., σημεία 34-35).

¹⁷ «Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα όπως η υπόθεση του δικασθή δικάως, δημόσια και εντός λογικής προθεσμίας υπό ανεξάρτητου και αμερόληπτου δικαστηρίου...».

συλλογισμός θα μπορούσε αναδρομικά να ανατραπεί από πράξεις της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας, κάτι βέβαια που θα ήταν αδιανόητο για μια δικαστική απόφαση στα πλαίσια ενός κράτους δικαίου¹⁸. Η έννοια του δικαστηρίου λοιπόν είναι αναγκαίο να προσδιοριστεί καταρχάς με βάση τις εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας.

δ) Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας.

Ειδικότερα, κατά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, ο ν. 4001/2011 καθιερώνει μια διαδικασία με την ακρόαση των διαδίκων¹⁹, την αιτιολόγηση των αποφάσεων²⁰, τη θεμελίωση δικανικού συλλογισμού²¹, τη δημοσίευση των αποφάσεων²² και την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας²³, της αρχής nullumcrimen, nullapoena, sinelege και της αρχής indubiorproeo²⁴. Η διαδικασία αυτή εμφανίζει πολλά κοινά στοιχεία με τις διαδικασίες απονομής δικαιοσύνης, αφού εξάλλου είναι αναγκαίο να νομιμοποιηθεί δικαιοπολιτικά η επιβολή διοικητικών κυρώσεων με την καθιέρωση αντίστοιχων δικονομικών εγγυήσεων.

Παράλληλα, τόσο η Ρ.Α.Ε. όσο και τα μέλη της απολαμβάνουν ορισμένες εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας. Καταρχήν, η Ρ.Α.Ε. αποτελεί ανεξάρτητη αρχή²⁵. Υπ' αυτή την έννοια οι αποφάσεις της δεν υπόκεινται στον έλεγχο και την εποπτεία της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας. Δεύτερον, έχει αυτοτελή νομική προσωπικότητα έναντι του κρατικού οργάνου²⁶. Τρίτον, κατά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων εφαρμόζει κανόνες δικαίου, δηλαδή είναι υποχρεωμένη να υπακούει στο Σύνταγμα και το νόμο²⁷. Ως όργανο λοιπόν απολαμβάνει αυξημένες εγγυήσεις λειτουργικής ανεξαρτησίας. Τις ίδιες λειτουργικές εγγυήσεις απολαμβάνουν και τα μέλη της²⁸.

¹⁸Το άρθρο 20 του Συντάγματος εγγυάται την πρόσβαση των πολιτών σε ελληνικά κρατικά δικαστήρια, συγκροτούμενα από δικαστικούς λειτουργούς που απολαμβάνουν τις εγγυήσεις των άρθρων 87 επ. Συντάγματος, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η αδυναμία της νομοθετικής εξουσίας να αντιποιείται δικαστικά έργα είτε με την ψήφιση νόμων με αναδρομική ισχύ είτε με την ανατροπή των δικαστικών αποφάσεων με ρύθμιση νόμου. (Βλ. σχετικά Κεραμεύς, Αστικό Δικονομικό Δίκαιο Ι, Β' έκδοση, 1983, σ. 100 επ· Νίκας, Πολιτική Δικονομία Ι, 2003, σ. 50· Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, τρίτη έκδοση αναθεωρημένη, 2006, σ. 424).

¹⁹Άρθρο 36 παρ. 1, ν. 4001/2011.

²⁰Άρθρο 32 παρ. 1, 36 παρ. 1, ν. 4001/2011.

²¹Στο άρθρο 36 παρ. 1 αναφέρεται ότι επιβάλλονται από τη Ρ.Α.Ε. κυρώσεις, εφόσον παραβιάζονται οι διατάξεις του παρόντος νόμου και των πράξεων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση του ή οι όροι των αδειών που έχουν χορηγηθεί.

²²Άρθρο 36 παρ. 4, ν. 4001/2011.

²³Άρθρο 36 παρ. 1, ν. 4001/2011.

²⁴Βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 4001/2011, άρθρο 36, Κώδικας Νομικού Βήματος, τ. 59/2011, σ. 2029 επ.

²⁵Άρθρο 5, ν.4001/2011.

²⁶Άρθρα 5, 6, ν.4001/2011.

²⁷Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αποφάσεις της Ρ.Α.Ε. 200/2014, 333/2014, 334/2014, 378/2014. Στις εν λόγω αποφάσεις η Ρ.Α.Ε. παρότι διαπίστωσε την παρέκκλιση από το γράμμα του νόμου, εντούτοις απέχεε από την επιβολή διοικητικών κυρώσεων, διότι παράλληλα με τη διαπίστωση της παραβίασης εντόπιζε και μια εσωτερική αντίφαση-σύγκρουση των επιμέρους διατάξεων και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι για τελεολογικούς λόγους η εφαρμογή των κανόνων και όχι η παραβίαση τους θα οδηγούσε σε στρέβλωση της αγοράς ενέργειας. Αντί της επιβολής διοικητικών κυρώσεων η Ρ.Α.Ε. δεσμεύτηκε να προτείνει προς το αρμόδιο Υπουργείο τις αναγκαίες τροποποιήσεις του άρθρου 143 του

Αντίστοιχα, θεσμοθετούνται ορισμένες εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών της Ρ.Α.Ε., οι οποίες ως ένα βαθμό ταυτίζονται με τις αντίστοιχες εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν οι δικαστικοί λειτουργοί. Τα μέλη της Ρ.Α.Ε. δεν ανακαλούνται κατά τη διάρκεια της θητείας τους²⁹, ενώ απαγορεύεται η άσκηση ασυμβίβαστων δραστηριοτήτων³⁰. Όσον αφορά δε τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα της επιλογής τους, πρέπει να διαθέτουν επιστημονική κατάρτιση, επαγγελματικές ικανότητες, εμπειρία καθώς και εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας³¹.

Ωστόσο, η διαδικασία επιλογής και διορισμού των μελών της Ρ.Α.Ε. δεν παρέχει τις αντίστοιχες εγγυήσεις ανεξαρτησίας που παρέχει το σύστημα επιλογής και διορισμού των δικαστικών λειτουργών³². Ναι μεν εξασφαλίζονται σε ένα βαθμό οι αρχές της αξιοκρατίας και της διαφάνειας με τη θεσμοθέτηση των αναγκαίων τυπικών και ουσιαστικών προσόντων και τη δημοσιοποίηση των στοιχείων στο διαδίκτυο, ωστόσο η διαδικασία επιλογής και διορισμού των μελών της ανεξάρτητης αρχής ενέργειας διενεργείται εξ' ολοκλήρου με παρέμβαση της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας³³ και δεν βασίζεται σε ένα σύστημα όσο το δυνατόν αντικειμενικότερης αξιολόγησης μέσω ενός μηχανισμού εξετάσεων.

Δεύτερον, ο πειθαρχικός έλεγχος των μελών της Ρ.Α.Ε. γίνεται με πρωτοβουλία του Υπουργού Περιβάλλοντος ή του Προέδρου της Βουλής³⁴, κάτι που καθιστά εμφανές ότι η Ρ.Α.Ε. δεν αυτοδιοικείται στο βαθμό που το επιτυγχάνει η δικαιοσύνη.

Τέλος, τα μέλη της Ρ.Α.Ε. δεν απολαμβάνουν την εγγύηση της ισοβιότητας³⁵. Το γεγονός ότι δεν απολαμβάνουν ισόβια θητεία αφήνει ανοικτό το ενδεχόμενο παρεμβάσεων με μοχλό πίεσης την ανανέωση της θητείας τους και τη διατήρηση της υπηρεσιακής τους κατάστασης³⁶. Η καθιέρωση της μη ανακλητότητας δεν προσφέρει τον ίδιο βαθμό ανεξαρτησίας που προσφέρει η αντίστοιχη εγγύηση της υπηρεσιακής κατάστασης των δικαστικών οργάνων, αφού είναι χρονικά περιορισμένη στα όρια της πενταετίας³⁷.

ν. 4001/2011 και να προβεί επακολούθως η ίδια στην τροποποίηση των σχετικών άρθρων του Κώδικα Συναλλαγών.

²⁸ Άρθρο 10 παρ. 1, ν. 4001/2011.

²⁹ Άρθρο 7 παρ. 3, ν. 4001/2011.

³⁰ Άρθρο 10 παρ. 3, 4, 8, ν. 4001/2011.

³¹ Άρθρο 7 παρ. 1, ν. 4001/2011.

³² Βλ. Μανιώτης, «Η συμβολή των συστημάτων διορισμού και ελέγχου των δικαστικών λειτουργών στην κατοχύρωση της δικαστικής ανεξαρτησίας», 1989, σ. 63.

³³ Άρθρο 7 παρ. 2, ν. 4001/2011.

³⁴ Άρθρο 11 παρ. 4, ν.4001/2011.

³⁵ Άρθρο 7 παρ. 3, ν. 4001/2011.

³⁶ Το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 88 Σ κατά μειοψηφία στην απόφαση 13/2006 και κατά πλειοψηφία στην απόφαση 17/2006 δέχθηκε ότι ο Πρόεδρος της Ε.Ε.Τ.Τ τελεί σε καθεστώς διάφορο από εκείνο του δικαστικού λειτουργού, αφού δεν του παρέχεται η εγγύηση της ισοβιότητας και ασκεί τα καθήκοντα του κάτω από ειδικές συνθήκες. Οι υψηλότερες αποδοχές σε σχέση με τους Προέδρους του Άρειου Πάγου, του Σ.τ.Ε και του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι γι' αυτό το λόγο δικαιολογημένες και δεν έρχονται σε αντίθεση με τη διάταξη 88 παρ. 2 Σ, καθώς διαθέτουν χαρακτήρα οικονομικού κινήτρου.

³⁷ Άρθρο 7 παρ. 3, ν. 4001/2011.

Με βάση λοιπόν τις παραπάνω παρατηρήσεις, τα μέλη της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας δεν απολαμβάνουν αντίστοιχες εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας με αυτές των δικαστικών λειτουργών. Έτσι όμως η Ρ.Α.Ε. δεν μπορεί να είναι δικαστήριο, αφού η θεσμική της αμεροληψία παραμένει ανολοκλήρωτη σε σχέση με την αμεροληψία των δικαστηρίων, ενώ η εσωτερική αμεροληψία των μελών της Ρ.Α.Ε., που συνδέεται με το επίπεδο του ήθους, της επαγγελματικής κατάρτισης και της εμπειρίας στον τομέα της ενέργειας, δεν ελέγχεται επαρκώς λόγω ελλείψεως ενός μηχανισμού αντικειμενικής αξιολόγησης και ελέγχου.

Συνοπτικά λοιπόν, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας δεν απολαμβάνει το σύνολο των προσωπικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Αυτό σημαίνει ότι η επιβολή κυρώσεων δεν μπορεί να ταυτιστεί με την αντίστοιχη διαδικασία της ποινικής ή διοικητικής δικαιοσύνης και άρα κατά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων δεν έχουμε απονομή δικαιοσύνης, αλλά έκδοση διοικητικών πράξεων με κυρωτικό χαρακτήρα. Η φύση λοιπόν των συγκεκριμένων αποφάσεων είναι διοικητική και όχι δικαιοδοτική, επειδή ακριβώς το όργανο που τις εκδίδει, δηλαδή η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, παρότι συνιστά ανεξάρτητη αρχή, δεν αποτελεί δικαιοδοτικό όργανο.

Από την άλλη, η επιβολή διοικητικών κυρώσεων από ανεξάρτητες αρχές δοκιμάζει την ίδια τη συμβολή των κριτηρίων διάκρισης μεταξύ διοίκησης και απονομής δικαιοσύνης. Παραδοσιακά γνωρίσματα της διαδικασίας απονομής δικαιοσύνης εμφανίζονται στη διαδικασία των διοικητικών κυρώσεων, ενώ οι εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας του οργάνου και των μελών του, δείχνουν την πρόθεση του νομοθέτη να προσδώσει στο όργανο στοιχεία αμεροληψίας. Η μελέτη αυτή στηριζόμενη στο ότι τα μέλη της Ρ.Α.Ε. δεν είναι ισόβια κατέδειξε πως η Ρ.Α.Ε. από ανεξάρτητη αρχή δεν μεταβάλλεται σε δικαιοδοτικό όργανο κατά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων. Η διάκριση λοιπόν μεταξύ διοίκησης και δικαιοσύνης πρέπει να γίνει με βάση τις λειτουργικές και ιδίως τις προσωπικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν τα δικαιοδοτικά όργανα. Σε διαφορετική περίπτωση εγείρονται ζητήματα νομιμότητας του οιοσδήποτε δικαιοδοτικού οργάνου να εκδίδει δικαιοδοτικές αποφάσεις, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 8 και 87 παρ. 1 του Συντάγματος.