

ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ

Η κίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας παρίσταται θεμελιώδης για τη διατήρηση της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας. Οι δημόσιοι υπάλληλοι υπηρετώντας το καθήκον πίστης στο Σύνταγμα και αφοσίωσης στην πατρίδα ενεργούν μέσα στο πλαίσιο που έχει θέσει ο ίδιος ο Καταστατικός Νόμος της Χώρας και ο Ν. 3528/2007. Η δράση τους κατά την άσκηση των υπηρεσιακών καθηκόντων τους δεν τυγχάνει ανέλεγκτη. Η πειθαρχική διαδικασία ούσα μια σύνθετη διοικητική ενέργεια αποσκοπεί στην απόδοση ευθυνών των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων για τη δράση τους αυτή. Εντούτοις, η πειθαρχική διαδικασία αποτελώντας μια εγγύηση του κράτους δικαίου πρέπει να γίνει σύμφωνα με το αντίστοιχο νομοθετικό πλαίσιο από όργανα που έχουν αρμοδιότητα προς τούτο.

Ένα τέτοιο ζήτημα αρμοδιότητας και εφαρμοστέου νομικού πλαισίου κλήθηκε το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Χώρας να εξετάσει με την ΣτΕ 576/2021. Σύμφωνα με το Ν. 4070/2012 στο άρθρο 10 που προβλέπει τη πειθαρχική διαδικασία για τα μέλη της αρχής και ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο «1. Για κάθε παράβαση των υποχρεώσεών τους που απορρέουν από τις διατάξεις του παρόντος περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών ... τα μέλη της Ε.Ε.Τ.Τ. υπέχουν πειθαρχική ευθύνη. 2. Το πειθαρχικό συμβούλιο αποτελείται από έναν Σύμβουλο Επικρατείας, έναν Αρεοπαγίτη και τρεις Καθηγητές Α.Ε.Ι. με γνωστικό αντικείμενο τους τομείς των τηλεπικοινωνιών, της ηλεκτρονικής ή του δημοσίου, εμπορικού ή ενωσιακού δικαίου, η δε θητεία τους είναι τριετής. Καθήκοντα Προέδρου ασκεί ο αρχαιότερος των δικαστικών λειτουργών ... 8. Το πειθαρχικό συμβούλιο, επιλαμβάνεται της διαδικασίας κατόπιν έγγραφης ανακοίνωσης Δημόσιας Αρχής ή του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων ή από την Ε.Ε.Τ.Τ. χωρίς τη συμμετοχή του ελεγχόμενου μέλους. Ο Πρόεδρος του πειθαρχικού συμβουλίου υποχρεούται να καλέσει σε προηγούμενη ακρόαση και παροχή έγγραφων εξηγήσεων το μέλος, με κλήση στην οποία γνωστοποιούνται οι αιτιάσεις, η οποία επιδίδεται σε αυτό με δικαστικό επιμελητή. Στην κλήση αναφέρεται η ημερομηνία παρουσίας του μέλους ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου, η οποία δεν μπορεί να είναι συντομότερη των δέκα (10) εργάσιμων ημερών από την ημερομηνία επίδοσης σε αυτόν της κλήσεως. Προ της ακρόασης και της παροχής έγγραφων εξηγήσεων, κατά την ορισθείσα ημερομηνία, το μέλος δικαιούται να λάβει γνώση του μέχρι τούδε σχηματισθέντος πειθαρχικού φακέλου.....15. Οι διατάξεις των ανωτέρω παραγράφων είναι ειδικές και κατισχύουν κάθε άλλης, γενικής ή ειδικής, ερμηνεύονται δε στενά υπό το πρίσμα του επιδιωκόμενου σκοπού του παρόντος και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος που κυρίως καλείται να υπηρετήσει η Ε.Ε.Τ.Τ. ...».

Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, η οποία αποτελεί την Εθνική Ρυθμιστική Αρχή σε θέματα παροχής δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή και τα μέλη της είναι δημόσιοι λειτουργοί, οι οποίοι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.3 της Οδηγίας 2002/21/ΕΚ, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές "ενεργούν ανεξάρτητα και δεν

ζητούν ούτε λαμβάνουν οδηγίες από κανέναν άλλον φορέα σε σχέση με την εκτέλεση των καθηκόντων [...] που τους έχουν ανατεθεί βάσει εθνικών νομοθετικών ρυθμίσεων που υλοποιούν την κοινοτική νομοθεσία", χωρίς αυτό να "εμποδίζει την επιτήρηση σύμφωνα με το εθνικό συνταγματικό δίκαιο". Ενόψει των ανωτέρω, τα μέλη της Ε.Ε.Τ.Τ. δεν είναι μόνιμοι διοικητικοί υπάλληλοι, με συνέπεια να μην έχουν εφαρμογή στα μέλη αυτά οι διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 4 του Συντάγματος.

Ενόψει της ανεξαρτησίας της εν λόγω αρχής, ο Δικαστήριο ορθώς έκρινε ότι «Από τις διατάξεις του Ν. 4070/2012 προκύπτει ότι το πειθαρχικό συμβούλιο των μελών της Ε.Ε.Τ.Τ. αποτελεί όργανο διακριτό τόσο από την Ε.Ε.Τ.Τ., όσο και από το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, ώστε, σε αρμονία με όσα ορίζονται στη μνημονευθείσα διάταξη της παρ. 3α του άρθρου 3 της οδηγίας 2002/21, όπως ισχύει, η κατά το εθνικό δίκαιο επιτήρηση επί της Ε.Ε.Τ.Τ. να ασκείται υπό όρους διασφαλίζοντας πλήρως την ανεξαρτησία της. Ως εκ τούτου, πρέπει να θεωρηθεί, παρά την έλλειψη ρητής ρυθμίσεως, ότι το πειθαρχικό συμβούλιο των μελών της Ε.Ε.Τ.Τ. εντάσσεται στην εν γένει οργάνωση της Ε.Ε.Τ.Τ. ως ανεξάρτητης αρχής και όχι του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης.....». Η κρίση δε αυτή καθίσταται απόλυτα σωστή, δεδομένου ότι τυχόν πειθαρχική διαδικασία που εκκινεί μόνο με πρωτοβουλία του αρμόδιου υπουργού διεξαχθείσα από όργανα που υπόκεινται σ' αυτόν θα παρίστατο εξόχως προβληματική αλλά και αντίθετη στο καθεστώς διοικητικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες απολαμβάνουν ένα ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας και αυτοτέλειας προς το σκοπό αμερόληπτης και αντικειμενικής επιτέλεσης της αποστολής με την οποία έχουν επιφορτιστεί. Και τούτο συνιστά συνταγματική επιταγή δυνάμει του άρθρου 28 Σ που κατοχυρώνει κατ' ουσία το πρωτογενές και παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο αποδίδοντας σ' αυτό αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των νόμων.

Πέραν του ζητήματος αυτού, το εξίσου ενδιαφέρον και παρεπόμενο -με το ανωτέρω- θέμα προς εξέταση που ανέκυψε στο πλαίσιο της αυτής δίκης ήταν αν η διαδικασία κατά του πειθαρχικώς διωκόμενου προσώπου μπορούσε να συνεχιστεί και μετά την απώλεια της ιδιότητας του λόγω αποχώρησης από την υπηρεσία. Μάλιστα τυγχάνει σε άμεση συνάφεια με το ζήτημα της υπαγωγής του πειθαρχικού οργάνου στο αρμόδιο διοικητικό όργανο, καθώς αν αυτό υπαγόταν στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης τότε θα εφαρμοζόταν οι αρχές του πειθαρχικού δικαίου που ισχύουν για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς, ειδάλλως θα εφαρμοζόταν το πειθαρχικό δίκαιο της ΕΕΤΤ.

Καταρχάς, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι η επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι συνίστανται στη διαφύλαξη του κύρους και της αξιοπιστίας λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας και συντρέχουν, εφόσον ο πειθαρχικώς διωκόμενος διατηρεί την ιδιότητά του καθ' όλη τη διάρκεια της πειθαρχικής διαδικασίας, έως και την περαίωσή της. Κατ' επέκταση εφόσον ο διωκόμενος απωλέσει για οποιονδήποτε λόγο την ιδιότητα του δημοσίου λειτουργού ή υπαλλήλου, λήγει η πειθαρχική του ευθύνη και συνεκλείπει η εξουσία της Διοικήσεως να εγείρει πειθαρχική δίωξη και να επιβάλει πειθαρχική ποινή, ακόμη και σε περίπτωση που η δίωξη ασκήθηκε πριν από την απώλεια της κρίσιμης ιδιότητας. Ο κανόνας αυτός δεν είναι άκαμπτος, αλλά εξαιρεί την περίπτωση κατά την οποία ο νομοθέτης, εκτιμώντας τις κατά περίπτωση συνθήκες, προβεί σε διαφορετική ρύθμιση ή κρίνει ότι υπάρχει το ενδεχόμενο ο διωκόμενος να ανακτήσει ορισμένη ιδιότητα. Ειδάλλως, ο διωκόμενος όχι μόνο θα μπορούσε,

παραιτούμενος, να αποφύγει την επιβολή πειθαρχικής ποινής, αλλά ακόμη και να επιτύχει τον διορισμό ή τον επαναδιορισμό του, ματαιώνοντας την πρόβλεψη του κωλύματος και προκαλώντας κατ' αποτέλεσμα ακόμη βαρύτερη βλάβη στο κύρος της δημόσιας υπηρεσίας.

Πρέπει να επισημανθεί στο σημείο αυτό ότι η ευθύνη των μελών των ανεξάρτητων αρχών αποτελεί ευθύνη ειδικού χαρακτήρα και σκοπού με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και έχει ως δικαιολογητική βάση την προστασία του κύρους και της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας αρχής με συνέπεια να μην είναι επιτρεπτή αναλογική εφαρμογή των γενικών διατάξεων. Εν προκειμένω, από τα στοιχεία του φακέλου προέκυψε ότι ο αιτών είχε απωλέσει την ιδιότητα του αντιπροέδρου της Ε.Ε.Τ.Τ. και η πειθαρχική του ευθύνη είχε λήξει πριν από την ως άνω κρίσιμη συνεδρίαση του πειθαρχικού συμβουλίου και την έκδοση της αποφάσεώς του, με συνέπεια να έχει ήδη εκλείψει η εξουσία του συμβουλίου να επιβάλει ποινή στον αιτούντα. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο έκρινε ότι «.... Δοθέντος εξάλλου ότι η πειθαρχική εξουσία της Διοικήσεως μπορούσε να ασκηθεί μόνον εφόσον ο αιτών διατηρούσε την ιδιότητά του καθ' όλη τη διάρκεια της πειθαρχικής διαδικασίας, έως και την περαίωσή της, εφόσον δεν υφίστατο ρητή αντίθετη διάταξη ισχύουσας στην προκειμένη περίπτωση.. Για τον ανωτέρω λόγο, ο οποίος εξετάζεται αυτεπαγγέλτως ως αναγόμενος στην αρμοδιότητα του πειθαρχικού συμβουλίου να επιβάλει ποινή στον αιτούντα (πρβλ. ΣτΕ 1278/2018, 3432/2011 επτ., 97/1929 επτ. κ.ά.), θα έπρεπε, κατά την κρατήσασα γνώμη, η κρινόμενη αίτηση να γίνει δεκτή.».

Χρήζει αναφοράς ότι στην απόφαση αυτή διατυπώθηκε και μια μειοψηφία ο οποίος διατύπωσε τη γνώμη ότι «Η ισχύουσα νομοθεσία για "την πειθαρχική ευθύνη λειτουργών που περιβάλλονται με ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις, καθώς και των δικαστικών και των δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου χαρακτηρίζεται από την όμοια ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία η πειθαρχική ευθύνη τους λήγει με την λύση της υπηρεσιακής σχέσεως, με την έννοια ότι απαιτείται να υφίσταται η σχέση αυτή για την έγερση της πειθαρχικής αγωγής, η δε πειθαρχική διαδικασία συνεχίζεται εάν η υπηρεσιακή σχέση λυθεί μετά την έναρξη πειθαρχικής διώξεως και εκκρεμότητας της πειθαρχικής δίκης ενώπιον πειθαρχικού συμβουλίου (με την εξαίρεση του θανάτου), (βλ. άρθρο 94 του ν. 1756/1988 «κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάσταση δικαστικών λειτουργών», Α' 35, άρθρο 42 του π.δ. 238/2003 «Εκτέλεση των διατάξεων περί Νομικού Συμβουλίου του Κράτους», Α' 214, άρθρο 97 του κώδικα δικαστικών υπαλλήλων που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2812/2000, Α' 67, άρθρο 113 του κώδικα κατάστασης δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ν.π.δ.δ. που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3528/2007, όπως ισχύει [που έχει όμοιο περιεχόμενο με τις αντίστοιχες διατάξεις των προΐσχυσάντων υπαλληλικών κωδίκων: άρθρο 113 του ν. 2683/1999, Α' 19, άρθρο 214 του π.δ. 611/1977, Α' 198, άρθρο 140 του ν. 1811/1951, Α' 141] και άρθρο 117 του κώδικα κατάστασης δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3584/2007, Α' 143)». Και συνεχίζει ότι τούτο επιτάσσει τόσο η αρχή του κράτους δικαίου όσο και λόγοι δημοσίου συμφέροντος που συνίστανται στην εμπέδωση της τάξεως, στην διαφύλαξη του κύρους και στην αξιόπιστη λειτουργία της Υπηρεσίας. Συνεπώς, η γενική αρχή περί της λήξεως της πειθαρχικής ευθύνης και περί συνεχίσεως και ολοκληρώσεως της πειθαρχικής διαδικασίας μετά την έγερση της πειθαρχικής αγωγής πρέπει να εφαρμοσθεί στην παρούσα υπόθεση που αφορά την λειτουργία Ανεξάρτητης Αρχής και την υπεύθυνη άσκηση των καθηκόντων των μελών της. Τέλος, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «....Κάμψη της αναφερθείσας γενικής αρχής θα ήταν δυνατή μόνον

βάσει ρητής, ειδικής και ανενδοίαστης προβλέψεως του νομοθέτη. Πράγματι η νομοθεσία περί πειθαρχικής ευθύνης των μελών της ΕΕΤΤ δεν περιέχει συγκεκριμένη διάταξη για το ζήτημα. Άνευ της εφαρμογής της αρχής αυτής θα εστερούντο της σημασίας τους οι υποχρεώσεις των μελών της ΕΕΤΤ περί τηρήσεως, χωρίς εξαίρεση, των αρχών της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας στο πλαίσιο της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους και του χαρακτήρα της ΕΕΤΤ ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής σε αρμονία προς την οδηγία 2002/21/ΕΚ, όπως ισχύει.».

Το ΣτΕ δεν απεφάνθη οριστικώς επί της υποθέσεως αλλά παρέπεμψε την υπόθεση για κρίση σε επταμελή σύνθεση. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι το Ανώτατο Δικαστήριο βρίσκεται ενώπιον ενός νομικού διλήμματος με μείζονες όμως συνέπειες. Από τη μία, επιθυμεί να διακηρύξει και να παγιώσει τη συνταγματική και ενωσιακή επιταγή περί λειτουργικής, διοικητικής και οικονομικής ανεξαρτησίας και αυτοτέλειας της ΕΕΤΤ και των Ανεξάρτητων Αρχών εν γένει, με την κρίση ότι τα πειθαρχικά όργανα των Ανεξάρτητων Αρχών ενόψει του ιδιαίτερου καθεστώτος και λειτουργικών προνομίων που απολαμβάνουν υπόκεινται σ' αυτές με την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου του εσωτερικού τους Κανονισμού. Από την άλλη σε ζητήματα όπως τα ανωτέρω, αναφορικά με το καθεστώς των υπαλλήλων τους, στην περίπτωση που κάποιος απώλεσε την ιδιότητα με την οποία υπηρετούσε σ' αυτές, τότε η πειθαρχική διαδικασία παύει ελλειπούσης αντίθετης διατάξεως νόμου. Τούτο, όμως, όπως ορθώς επεσήμανε η μειοψηφία, ενδεχομένως να κλονίσει το κύρος, την αξιοπιστία και την εύρυθμη λειτουργία της υπηρεσίας την οποία επιτάσσει η αρχή του κράτους δικαίου.

Τυγχάνει αδιαμφισβήτητο ότι προς το σκοπό εξυπηρέτησης ακέραια και αμερόληπτα της αποστολής των Ανεξάρτητων Αρχών τα πειθαρχικά τους όργανα πρέπει να υπόκεινται σ' αυτές και να εφαρμόζουν το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη δράση τους. Εντούτοις, το πλαίσιο αυτό σχετικά με την πειθαρχική δίωξη και διαδικασία σε καμία περίπτωση δεν δύναται να εκφεύγει των γενικών αρχών του πειθαρχικού δικαίου. Δηλαδή σε καμία περίπτωση, όπως εν προκειμένω, δε θα πρέπει να επικρατεί η αντίληψη περί ασυδοσίας και γενικότερα αδυναμίας τιμωρήσεως των προσώπων που υπηρέτησαν σ' αυτές εκ του λόγου ότι δεν υπάρχει διάταξη νόμου που να επιτρέπει την συνέχιση της πειθαρχικής διαδικασίας από τη στιγμή της απώλειας της ιδιότητας του μέλους της Αρχής. Συνοψίζοντας, θεωρώ ότι το Δικαστήριο ενώπιον αυτής της στάθμισης μάλλον θα κλίνει προς το σκοπό της διαφύλαξης του λειτουργικού και προσωπικού καθεστώτος αυτοτέλειας της ΕΕΤΤ να εφαρμόσει το πειθαρχικό της δίκαιο, το οποίο θα άγει κατ' αποτέλεσμα στην απαλλαγή του πειθαρχικώς διωκόμενου προσώπου, παρά στην εφαρμογή της γενικής αρχής περί συνέχισης της πειθαρχικής αγωγής και μετά την απώλεια της ιδιότητας του διωκόμενου. Με αυτόν τον τρόπο στην ουσία θα επιτύχει ίσως και να κρούσει τον «κώδωνα του κινδύνου» τόσο στο νομοθέτη όσο και στην ΕΕΤΤ να αναλάβουν νομοθετική πρωτοβουλία για σαφή και ειδική ρύθμιση τέτοιων καταστάσεων προς αποφυγή παρόμοιων περιστατικών στο μέλλον.