

ΟΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ ΤΟΥ*

Αθανάσιος Δ. Τσεβάς
Αναπλ. Καθηγητής, Σχολή
Οικονομικών και Πολιτικών
Επιστημών ΕΚΠΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αποτίμηση της λειτουργίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης αντιμετωπίζει συχνά την επίκριση, ότι το Συμβούλιο δεν μπόρεσε να ανταποκριθεί στις προσδοκίες που συνόδευσαν τη σύστασή του με τον ν. 1866/1989. Η απογοήτευση ωστόσο των προσδοκιών αυτών δεν οφείλεται στο Συμβούλιο, αλλά στην περιστολή του θεσμικού του ρόλου από τις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας και παράλληλα στην έλλειψη θεσμικής στήριξης από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα για την πρακτική των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας αποτελούν η ανάληψη των αδειών εκπομπής από τον νομοθέτη, είτε με τη μορφή της παράτασης της διάρκειας ισχύος συγκεκριμένων αδειών¹, είτε με τη θέσπιση πλάσματος νόμιμης λειτουργίας παρανόμων σταθμών², η εξάρτηση της εφαρμογής των παγίων διατάξεων για την αδειοδότηση από την έκδοση αποφάσεων οργάνων των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας³, η δια νόμου θέσπιση ρυθμίσεων για συγκεκριμένες περιπτώσεις κατά παράκαμψη

* Η μελέτη αυτή αποτελεί ανεπτυγμένη μορφή της εισήγησης του συγγραφέα στην ανοικτή επιστημονική εκδήλωση με θέμα «Quo vadis Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης;», που διοργανώθηκε στις 30 Νοεμβρίου 2022 από το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, σε συνεργασία με το Παρατηρητήριο Συνταγματικών & Θεσμικών Εξελίξεων Syntagma Watch

¹ Για το ιστορικό των αλληπάλληλων παρατάσεων των αδειών εκπομπής δια νόμου βλ. αναλυτικά Α. Τσεβάς, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από το κράτος*, 2017, σελ. 46 επ.

² Βλ. ενδεικτικά άρθρο 5 παρ. 7 ν. 3592/2007, άρθρο 53 παρ. 1 ν. 2778/1999.

³ Για την τεχνική αυτή στη διαδρομή της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας βλ. Α. Τσεβάς, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, όπ. αν. (υποσ. 1), σελ. 68 επ.

του Συμβουλίου⁴, η υπαγωγή του φορέα της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης στον πρωθυπουργό και στη συνέχεια στον υφυπουργό στον πρωθυπουργό⁵ ή η παράλειψη θέσπισης της δυνατότητας προβολής πράξεων των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας (όπως η κατάργηση του φορέα της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης⁶ ή η ανάληψη ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής απ' ευθείας από το κράτος⁷) εκ μέρους του Συμβουλίου⁸. Από την άλλη πλευρά, χαρακτηριστικά παραδείγματα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτελούν ιδίως οι αποφάσεις με τις οποίες το δικαστήριο αντιμετώπισε αρνητικά τις κανονιστικές αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης⁹ και εκείνες με τις οποίες η συγκρότηση της Αρχής αφέθηκε, χωρίς ειδικότερη οριοθέτηση, στις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας¹⁰.

Η βαθύτερη αιτία του προβλήματος εντοπίζεται, μεταξύ άλλων, στο γεγονός ότι έως σήμερα δεν έχει εμπεδωθεί η σημασία της δημοκρατικής αρχής για την ερμηνεία των διατάξεων του Συντάγματος σχετικά με τη μαζική επικοινωνία. Η δημοκρατική αρχή είναι ωστόσο το έρεισμα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης ως ρυθμιστικής αρχής στο πεδίο των ραδιοτηλεοπτικών μέσων και, στο πλαίσιο αυτό, των κανονιστικών του αρμοδιοτήτων.

II. Η ΕΠΙΤΑΓΗ ΤΗΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑΣ ΤΗΣ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΩΣ ΑΠΟΡΡΟΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ

Το συνταγματικό πλαίσιο της πολιτείας συγκροτείται υπό το ισχύον Σύνταγμα από τη συνάρθρωση δύο διακριτών μεταξύ τους επιπέδων, του επιπέδου του κοινωνικού συνόλου, ως συνόλου όπου

⁴ Βλ. ενδεικτικά τη διάταξη του άρθρου έκτου παρ. 3 στοιχείο β του ν. 4279/2014 (καταργήθηκε εν τω μεταξύ με την παρ. 5 του άρθρου 55 ν. 4472/2017).

⁵ Βλ. άρθρο 5 παρ. 1 ΠΔ 81/2019 σε συνδυασμό με το Π.Δ. 98/2020 και στη συνέχεια την υπ' αριθμόν Υ26/2021 απόφαση του Πρωθυπουργού (ΦΕΚ Β 3788 13.08.2021).

⁶ Η κατάργηση πραγματοποιήθηκε με την υπ' αριθ. ΟΙΚ.02/11.6.2013 απόφαση του Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό και του Υπουργού Οικονομικών «Κατάργηση της δημόσιας επιχείρησης “Ελληνική Ραδιοφωνία-Τηλεόραση, Ανώνυμη Εταιρεία (ΕΡΤ - Α.Ε.)”», ΦΕΚ Β 1414/11.6.2013, η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 14Β ν. 3429/2005, όπως τροποποιήθηκε με την Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 10.06.2013 «Τροποποίηση των διατάξεων του άρθρου 14Β του ν. 3429/2005», ΦΕΚ Α 139/11.06.2013.

⁷ Όταν καταργήθηκε η ΕΡΤ και διατάχθηκε αρχικά με την από 17.06.2013 προσωρινή διαταγή του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας και στη συνέχεια με την υπ' αριθμόν 236/20.06.2013 απόφαση της Επιτροπής Αναστολών η συνέχιση της μετάδοσης προγράμματος από μεταβατικό δημόσιο ραδιοτηλεοπτικό φορέα, έγινε έναρξη προβολής προγράμματος από τον μεταβατικό τηλεοπτικό φορέα «Ελληνική Δημόσια Τηλεόραση» υπό την ευθύνη του ειδικού διαχειριστή. Όμως ο ειδικός διαχειριστής ήταν όργανο εντασσόμενο στο νομικό πρόσωπο του Δημοσίου χωρίς καμία θεσμική αυτονομία έναντι του κράτους και καμία εγγύηση ανεξαρτησίας, δηλαδή το ίδιο το κράτος. Βλ. σχετικά άρθρο 4Α παρ. 2 εδ. 1 και 2 της Υ.Α. (Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό και Υπουργού Οικονομικών) ΟΙΚ.02/11.06.2013 (ΦΕΚ Β' 1414), όπως τροποποιήθηκε με τα άρθρα 92 παρ. 3α ν. 4182/2013 και 183 παρ. 3 ν. 4261/2014 και από τη νομολογία ΣτΕ (Ολ.) 1901/2014 (σκέψη 9)· 3914/2015 (σκέψη 12)· ΣτΕ 3733-3736/2014· 4813/2014· 4905/2014.

⁸ Σχετικά με το πρόβλημα ότι ο νόμος προβλέπει μεν τη δυνατότητα του υπουργού να ασκεί ένδικα βοηθήματα κατά των πράξεων των ανεξαρτήτων αρχών, όχι όμως το αντίστροφο, δηλαδή τη δυνατότητα των ανεξαρτήτων αρχών να ασκούν ένδικα βοηθήματα κατά πράξεων του υπουργού, βλ. Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, όπ. αν. (υποσ. 1), σελ. 253 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

⁹ ΣτΕ (Ολ.) 930/90 και 3427/2010· και σχετικά Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, όπ. αν. (υποσ. 1), σελ. 258 επ.

¹⁰ ΣτΕ (Ολ.) 656/2000 και 95/2017· και σχετικά Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, όπ. αν. (υποσ. 1), σελ. 270 επ., 274 επ.

ισχύει η αυτονομία μεταξύ ελεύθερων και ισότιμων ατόμων-φορέων των ατομικών δικαιωμάτων, και του κράτους. Στο επίπεδο της κοινωνίας, τα άτομα που τη συνθέτουν δρουν βάσει των ατομικών δικαιωμάτων άλλοτε ως συναλλασσόμενοι στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας και άλλοτε ως πολίτες στο πλαίσιο της κοινωνικοπολιτικής ή της δημόσιας σφαίρας της κοινωνίας. Τα επίπεδα αυτά δεν είναι ασφαλώς στεγανά χωρισμένα μεταξύ τους, αλλά βρίσκονται σε διαλεκτική σχέση αλληλεπίδρασης, η οποία όμως δεν αναιρεί τη λειτουργική τους διάκριση. Η διάκριση αυτή προϋποτίθεται άλλωστε από την ίδια την κατοχύρωση της δημοκρατικής αρχής στο άρθρο 1 του Συντάγματος, μέσω της οποίας πραγματοποιείται κατά το Σύνταγμα η θεμελιώδης διασύνδεση των δύο επιπέδων¹¹.

Στο πλαίσιο αυτό, η ελεύθερη διαμόρφωση της κοινής γνώμης μέσω της άσκησης των επικοινωνιακών ελευθεριών από τα άτομα που συγκροτούν τον λαό επιτελεί τη λειτουργία της δημιουργίας συναίνεσης μεταξύ των πολιτών για την υποβολή τους στους κανόνες της πολιτείας και της νομιμοποίησης και του ελέγχου της κρατικής εξουσίας. Οι λειτουργίες αυτές εντάσσονται στο πλαίσιο της συμμετοχής των πολιτών στην πολιτική ζωή της χώρας και πραγματώνονται όπως προδιαγράφει δεσμευτικά το Σύνταγμα στο άρθρο 1 με την καθιέρωση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας. Βάσει της αρχής αυτής, όπως αποτυπώνεται στο κείμενο του Συντάγματος με την έκφραση «όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό», ο λαός είναι η πηγή της βούλησης που θα μετουσιωθεί σε κρατική δράση από τα κρατικά όργανα. Η δημοκρατική νομιμοποίηση της κρατικής εξουσίας από τη λαϊκή βούληση έχει εκ του Συντάγματος συγκεκριμένη κατεύθυνση, κατευθύνεται από την πηγή της, τον λαό, προς το κράτος, εκ των κάτω προς τα άνω, και όχι αντίστροφα. Η κρατική δράση είναι συνεπώς κατά συνταγματική επιταγή πάντοτε το αποτέλεσμα, στο οποίο καταλήγει η εκδήλωση της λαϊκής κυριαρχίας, και ποτέ το αίτιο ή ο παράγοντας διαμόρφωσης της λαϊκής βούλησης. Η επέμβαση του κράτους στον σχηματισμό της λαϊκής βούλησης, με την οποία εκδηλώνεται η λαϊκή κυριαρχία, θα φαλκίδευε τη θεμελιώδη αυτή συνταγματική αρχή και συνεπώς θα πρέπει να θεωρηθεί ανεπίτρεπτη.

Η ανάμιξη του κράτους στη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα συνιστά όμως ουσιώδη επέμβαση στον σχηματισμό της λαϊκής βούλησης, με την οποία εκδηλώνεται η λαϊκή κυριαρχία. Αυτό οφείλεται στον ρόλο που διαδραματίζει η ραδιοτηλεόραση στη διαδικασία ελεύθερης διαμόρφωσης της κοινής γνώμης και πραγμάτωσης των λειτουργιών της.

Η ραδιοτηλεόραση έχει ευρύτατη εμβέλεια στην κοινωνία. Έχει επίσης εξαιρετικά σημαντική δύναμη υποβολής λόγω της χρήσης τεχνικών άμεσης επικοινωνίας, λόγω του γραμμικού χαρακτήρα της μετάδοσης του εκπεμπόμενου προγράμματος και λόγω της επικαιρότητας του μηνύματος που εκπέμπει. Με τα χαρακτηριστικά αυτά η ραδιοτηλεόραση αποτελεί ένα από τα κυριότερα μέσα διαμόρφωσης της κοινής γνώμης. Από την άλλη πλευρά είναι γνωστό, ότι η ραδιοτηλεόραση δεν είναι απλώς ένα είδος ουδέτερης επικοινωνιακής διαμεσολάβησης, αλλά ότι αποτελεί αυτόνομο παράγοντα διαμόρφωσης της κοινής γνώμης με την επιλογή του περιεχομένου, συμπεριλαμβανομένης της επιλογής των θεμάτων που τίθενται στη δημόσια συζήτηση, με το φιλτράρισμα και

¹¹ Βλ. τη θεμελιώδη μελέτη του Γ. Τασόπουλου, *Η Κοινωνία και το Σύνταγμα στην Ελλάδα. Μεταξύ πολιτικού ενθουσιασμού και ευπρέπειας*, 2006, σελ. 120 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

τη συμπύκνωση του νοήματος των ανταγωνιζόμενων απόψεων, καθώς και με την επιλογή της έκτασης αλλά και του τρόπου και του χρόνου μετάδοσης των εκπομπών.

Ενόψει αυτών, ο άμεσος ή έμμεσος επηρεασμός της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης από το κράτος και ειδικότερα πρωτίστως από το πολιτικό σύστημα άσκησης της εξουσίας με στενή έννοια, το οποίο συγκροτείται από το κοινοβούλιο και την πολιτικά υπεύθυνη κυβέρνηση και διοίκηση, θα αντέστρεφε την προδιαγεγραμμένη από το Σύνταγμα κατεύθυνση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας διαρρηγνύοντας τη διαδικασία σχηματισμού της λαϊκής βούλησης. Με την υποβολή της σε επεμβάσεις του κράτους, η ραδιοτηλεόραση θα έπαυε να επιτελεί την νομιμοποιητική και ελεγκτική της λειτουργία και θα μετατρέποταν σε μέσο τεχνητής κατασκευής της συναίνεσης των πολιτών στις κάθε είδους κυβερνητικές αποφάσεις, σε όργανο αποπροσανατολισμού από τις αδυναμίες της κυβερνητικής πολιτικής καθώς και σε μέσο συγκάλυψης των επιμελώς αποκρυπτομένων παρανομιών των εκάστοτε κυβερνώντων. Συνεπώς η άμεση ή έμμεση επιρροή του κράτους με την ανωτέρω έννοια στη ραδιοτηλεόραση δεν επιτρέπεται.

Η συγκρότηση της πολιτείας από τη συνάρθρωση των διακριτών επιπέδων του κοινωνικού συνόλου και του κράτους σε συνδυασμό με τη δημοκρατική αρχή έχει ως συνέπεια, μεταξύ άλλων, τη διάκριση μεταξύ δημόσιας υπηρεσίας που δεν ανήκει, ούτε επιτρέπεται να αναχθεί, σε αποστολή του κράτους και δημόσιας υπηρεσίας που ανήκει, ή επιτρέπεται να αναχθεί, σε αποστολή του κράτους. Η ραδιοτηλεόραση ως μέσο μαζικής ενημέρωσης λειτουργεί στο πεδίο της δημόσιας σφαίρας της κοινωνίας, όπου σχηματίζεται κατά τρόπο ελεύθερο και ανόθευτο από κρατικές επιρροές, στο πλαίσιο άσκησης των ελευθεριών που περιλαμβάνονται υπό ευρεία έννοια στην ελευθερία της έκφρασης, η κοινή γνώμη και η πολιτική βούληση. Επειδή η διαμόρφωση της κοινής γνώμης σε ένα σύγχρονο κράτος δεν μπορεί να πραγματοποιείται με τον δημόσιο διάλογο όλων των πολιτών μεταξύ τους για όλα τα θέματα, τα μέσα ενημέρωσης κατέχουν κατ' ανάγκην τον ρόλο του ενεργού διαύλου στην επικοινωνιακή δραστηριότητα, μέσω του οποίου επιτυγχάνεται η διαμόρφωση της κοινής γνώμης. Αυτό ισχύει βεβαίως και για τη ραδιοτηλεόραση. Δεδομένου ότι όπως προκύπτει από τη δημοκρατική αρχή δεν πρόκειται για υπηρεσία που ανήκει, ή επιτρέπεται να αναχθεί, σε αποστολή του κράτους, η ραδιοτηλεοπτική υπηρεσία δεν παραχωρείται από το κράτος και ο ιδιώτης πάροχος περιεχομένου δεν είναι ανάδοχος δημόσιας υπηρεσίας¹².

Η κρατούσα αντίθετη άποψη, κατά την οποία η ραδιοτηλεόραση σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος αποτελεί δημόσια υπηρεσία υποκείμενη σε πολιτικό, κυβερνητικό έλεγχο σύμφωνα με το πολίτευμα της χώρας¹³, λαμβάνει υπ' όψιν της μόνον τις επιταγές της δημοκρατικής αρχής που διασφαλίζουν την αναγωγή της κρατικής δράσης στην πολιτική εξουσία στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος, χωρίς να λαμβάνει παράλληλα υπ' όψιν της το νόημα της δημοκρατικής αρχής που διασφαλίζει τις προϋποθέσεις αναγωγής της ίδιας της πολιτικής εξουσίας στη λαϊκή βούληση. Για τη λειτουργία ωστόσο της δημοκρατικής αρχής το

¹² Βλ. πλήρη ανάπτυξη της ανάλυσης αυτής στο: Α. Τσεβάς, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, όπ. αν. (υποσ. 1), σελ. 77 επ., 86 επ., με περαιτέρω παραπομπές· καθώς και Γ. Τασόπουλο, «[Άρθρο 14](#)», σε: Σπ. Βλαχοπούλου/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο (ηλεκτρονική έκδοση)*, 2023, πλαιγάρ. 53 επ. (τελευταία πρόσβαση 02.03.2023)· Idem, «[Άρθρο 14](#)», ό.π. (υποσ. 11), σελ. 171 επ.

¹³ Βλ. Π. Δαγτόγλου, *Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα*, 2012, πλαιγάρ. 789 επ.

πρωτεύον είναι η αναγωγή της ίδιας της πολιτικής εξουσίας στη λαϊκή βούληση. Η αναγωγή της κρατικής δράσης στην πολιτική εξουσία στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος έπεται αυτής. Εάν εφαρμοστεί μόνον η δεύτερη χωρίς να ισχύει η πρώτη ή εις βάρος της πρώτης, ανατρέπεται η λειτουργία της δημοκρατικής αρχής στο σύνολό της και καταλήγει στην υποκατάσταση του εντολοδόχου, δηλαδή του πολιτικού συστήματος, στη θέση του εντολέα, δηλαδή του λαού, πράγμα ευθέως αντίθετο προς το άρθρο 1 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά το οποίο «Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία».

III. ΕΙΔΙΚΑ Η ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΕΜΜΕΣΩΝ ΕΠΙΡΡΟΩΝ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ ΣΤΗ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗ

Η επιταγή ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος αποκλείει τόσο τις άμεσες επιρροές όσο και τις έμμεσες επιρροές των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας.

Άμεσες επιρροές αποτελούν αυτές που εκδηλώνονται με ευθεία επέμβαση στο ραδιοτηλεοπτικό πεδίο και ιδίως στο περιεχόμενο του προγράμματος.

Έμμεσες επιρροές είναι αυτές που, χωρίς να εκδηλώνονται με ευθεία επέμβαση στο ραδιοτηλεοπτικό πεδίο και ιδίως στο περιεχόμενο του προγράμματος, έχουν ως αποτέλεσμα τον επηρεασμό της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας. Ως έμμεση επιρροή θα πρέπει να θεωρηθεί και η απλή δυνατότητα να υπάρχει κατ' αποτέλεσμα επηρεασμός της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας.

Όπως έχει παρατηρηθεί, η ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα είναι ιδιαίτερα ευπαθής στη μεταβολή των περιμετρικών συνθηκών, στο περιβάλλον των οποίων αναπτύσσεται¹⁴. Κρατικά μέτρα που επιφέρουν μεταβολή των συνθηκών αυτών θέτουν σε κίνδυνο την ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος. Δείκτες για τέτοια μέτρα που έχουν έμμεση επιρροή στην ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα είναι ενδεικτικά η υπερρύθμιση που συνδυάζεται με συνεχείς τροποποιήσεις του κανονιστικού πλαισίου, η μειωμένη κανονιστική πυκνότητα της νομοθεσίας που διέπει την άσκηση της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας, η οποία επιτρέπει περιθώρια αξιολογήσεων, η έλλειψη ουδετερότητας των ρυθμίσεων ως προς τον ανταγωνισμό καθώς και ο κατ' ουσίαν εξατομικευμένος χαρακτήρας των νομοθετικών ρυθμίσεων, παρά τη συνήθη κατ' επίφαση γενικότητά τους¹⁵.

Στη δημόσια ραδιοτηλεόραση έμμεσες επιρροές απορρέουν και από την άσκηση αρμοδιοτήτων εποπτείας και ελέγχου επί των οργάνων, των πράξεων και των προσώπων του φορέα παροχής της δημόσιας ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας. Οι έμμεσες αυτές επιρροές αφορούν ενδεικτικά την επιρροή επί των οργάνων που αποφασίζουν για το πρόγραμμα και ιδίως με τον διορισμό ή την ανάκλησή τους, τη διάβρωση της λειτουργίας του φορέα με μέσα οργανικού ελέγχου ή με την εξάρτηση της εφαρμογής των αποφάσεων των οργάνων του φορέα από εξωτερικές εγκριτικές διαδικασίες ή με την επιρροή επί του προσωπικού, ώστε αυτό να μην συμμορφώνεται στο διευθυντικό δικαίωμα των διοικητικών οργάνων του φορέα. Αφορούν επίσης τις υλικές προϋποθέσεις άσκησης της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας, όπως τη χρηματοδότησή της ή και παροχές, μέσω

¹⁴ Βλ. σχετικά H. Gersdorf, *Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland*, 1991, σελ. 100.

¹⁵ *Ibidem*, σελ. 102 επ.

των οποίων μπορεί να εξαγοράζεται η ευνοϊκή διαμόρφωση του προγράμματος ή η συγκάλυψη των παρανομιών της πολιτικής εξουσίας ή η υποβάθμιση της σημασίας τους ή η έντεχνη απομάκρυνσή τους από την πρώτη γραμμή της επικαιρότητας και η κάλυψή τους με την ενσυνείδητη κατεύθυνση του ενδιαφέροντος προς άλλα ζητήματα και τον συνακόλουθο αποπροσανατολισμό της κοινής γνώμης¹⁶.

Έμμεση επιρροή ασκείται βεβαίως και με τον έλεγχο επί της λειτουργίας και της δραστηριότητας του ραδιοτηλεοπτικού φορέα, ιδίως μάλιστα όταν αυτός εξαρτάται από αόριστες έννοιες και μπορεί να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση των σταθμών, όπως δέχεται η κρατούσα γνώμη για τον άμεσο έλεγχο του κράτους στη ραδιοτηλεόραση.

Αλλά και με τις κρατικές επεμβάσεις στη ρυθμιστική αρχή που ασκεί τον έλεγχο επί της δραστηριότητας των ραδιοτηλεοπτικών φορέων ασκείται έμμεση επιρροή στη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα, εφόσον μπορεί να επηρεάζει την άσκηση των αρμοδιοτήτων της.

Για τον αποκλεισμό των αμέσων αλλά και των εμμέσων επιρροών των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας στη ραδιοτηλεόραση, η επιταγή ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος επιτάσσει και τη λήψη θετικών μέτρων. Ενόψει των συνθηκών διακινδύνευσης από συγκεκαλυμμένες κυβερνητικές και κομματικές επεμβάσεις, τα μέτρα αυτά δεν μπορεί να παραμείνουν σε επίπεδο ουσιαστικών υποχρεώσεων που επιβάλλονται με αόριστες αξιολογικές έννοιες, αλλά απαιτείται επιπλέον αυτών ο αποκλεισμός της δυνατότητας άσκησης πολιτικής επιρροής με οργανωτικές και διαδικαστικές εγγυήσεις. Ο αποκλεισμός αυτός απαιτείται να καθιστά τη δυνατότητα επέμβασης και άσκησης επιρροής αδύνατη εκ των προτέρων και όχι μόνο να διασφαλίζει την εκ των υστέρων διαπίστωση της παρανομίας της. Τέλος, οι οργανωτικές και διαδικαστικές εγγυήσεις θα πρέπει να καθιστούν αδύνατη την επέμβαση των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας στη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα είτε αυτή εκδηλώνεται με πράξεις, είτε με παραλείψεις¹⁷.

Την αντίληψη ότι απαιτείται ο αποκλεισμός της δυνατότητας άσκησης πολιτικής επιρροής με οργανωτικές και διαδικαστικές εγγυήσεις απηχεί και η νομολογία του ΕΔΔΑ¹⁸, ενώ προς την ίδια αντίληψη φαίνεται να κλίνει και η νεώτερη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης διασφαλίζει ότι το πεδίο της ραδιοτηλεόρασης δεν θα επηρεάζεται από κυβερνητικές και γενικότερα μονομερείς επιρροές¹⁹.

IV. Η ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΗ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ

Δεδομένου ότι η πραγμάτωση των σκοπών του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος απαιτεί τη θετική ρύθμιση της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας, το κράτος επιβάλλεται να θεσπίσει τις κατάλληλες προς τούτο ουσιαστικές, οργανωτικές και διαδικαστικές ρυθμίσεις²⁰. Στο πλαίσιο του

¹⁶ Βλ. σχετικά Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, ό.π., (υποσ. 1), σελ. 128 επ.

¹⁷ Ibidem, σελ. 127 επ. με περαιτέρω παραπομπές.

¹⁸ Βλ. σχετικά ΕΔΔΑ, απόφαση της 17.09.2009 στην υπόθεση *Manole και λοιποί κατά Μολδαβίας* (προσφυγή 13936/02), παρ. 51-54, 102.

¹⁹ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 95/2017, σκέψη 19· 365/2017, σκέψη 19· 820/2017, σκέψη 19· 1054/2017, σκέψη 19.

²⁰ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 3914/2015, σκέψη 17· ομοίως 1901/2014, σκέψη 16.

αμέσου ελέγχου του κράτους του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά και βάσει της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, της συνταγματικής κατοχύρωσης της γενικής νομοθετικής της αρμοδιότητας και της θεωρίας των ουσιωδών ζητημάτων ως ειδικότερης απόρροιας της δημοκρατικής αρχής²¹, η Βουλή έχει την αρμοδιότητα της θέσπισης κανόνων για τη διαμόρφωση του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου, την άσκηση των ραδιοτηλεοπτικών δραστηριοτήτων και, όπου αυτό είναι εφικτό, την τυποποίηση της πρακτικής εναρμόνισης των συγκρουόμενων δικαιωμάτων.

Όπως όμως εκτέθηκε, από τη δημοκρατική αρχή πηγάζει και η απαγόρευση της ανάμιξης της Βουλής στη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα με την έννοια που αναπτύχθηκε. Ενόψει αυτού η θεωρία των ουσιωδών ζητημάτων αποτελεί όχι μόνον θεμέλιο, αλλά και το όριο της αρμοδιότητας της Βουλής στο πεδίο αυτό²².

Ειδικότερα, η Βουλή απαγορεύεται να ασκήσει αρμοδιότητες κατά τρόπο που να επηρεάζεται η ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος. Συνεπώς κριτήριο της κατά το Σύνταγμα επιτρεπτής νομοθετικής αρμοδιότητας της Βουλής στο πεδίο αυτό είναι ο επηρεασμός και η δυνατότητα επηρεασμού της ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος.

Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, οι ρυθμίσεις που θεσπίζει η Βουλή με τυπικό νόμο μπορεί να είναι μόνο γενικές και αφηρημένες, με την έννοια ότι δεν αφορούν συγκεκριμένες περιπτώσεις, ούτε έχουν εξατομικευμένο χαρακτήρα, και μπορεί συνεπώς να είναι μόνον πάγιες, να αφορούν δηλαδή το πάγιο καθεστώς λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης και όχι ρυθμίσεις συγκεκριμένων περιπτώσεων, ακόμη και υπό το σύννηθες πρόσχημα των «μεταβατικών» ή «εξαιρετικών» διατάξεων (όπως αυτές που «παρατείνουν» την ισχύ αδειών, «παρατείνουν» προθεσμίες για συγκεκριμένες περιπτώσεις εφαρμογής του νόμου, χορηγούν «απαλλαγές» σε συγκεκριμένες περιπτώσεις από πάγιες υποχρεώσεις κ.λπ.).

Η Βουλή δεν επιτρέπεται ιδίως να εκδώσει προκηρύξεις για ραδιοτηλεοπτικές άδειες, ούτε να θεσπίσει διατάξεις σχετικά με την κατανομή του ραδιοτηλεοπτικού χρόνου σε μια συγκεκριμένη προεκλογική περίοδο, ούτε να νομιμοποιήσει συγκεκριμένους σταθμούς (με τη θέσπιση διατάξεων, δυνάμει των οποίων αυτοί θα θεωρούνται ως «νομίμως λειτουργούντες»), ούτε να χορηγήσει άδειες, είτε εξ υπαρχής, είτε υπό το ένδυμα της «παράτασης της διάρκειας» προγενεστέρως χορηγηθεισών αδειών περιορισμένης χρονικής ισχύος.

Σε κάθε περίπτωση μεταβολής των παγίων κανόνων, πρέπει να προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση ή τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου το συγκεκριμένο δημόσιο συμφέρον που

²¹ Βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό δίκαιο*, 2022, σελ. 390 επ.· και από τη γερμανική έννομη τάξη, όπου η θεωρία των ουσιωδών ζητημάτων διαπλάστηκε από τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, τη συστηματική ανάπτυξη της νομολογίας από τους C. Bumke/A. Voßkuhle, *Casebook Verfassungsrecht*, 2015, πλαγιάρ. 1413 επ.· P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, 2015, D56 (σελ. 397 επ.)· F. Reimer, “Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab”, σε: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, 2012, παρ. 9, πλαγιάρ. 47 επ.

²² Για τον κοινό νομοθέτη ως φορέα μιας νομικώς περιορισμένης αρμοδιότητας βλ. την ανάπτυξη του Κ. Γιαννακόπουλου, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, 2013, αριθμοί 126 επ., 133 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

επιδιώκει ο νομοθέτης και οι τρόποι διασφάλισης της ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος ενόψει της συγκεκριμένης ρύθμισης²³.

Περαιτέρω, ακόμη και οι γενικές ρυθμίσεις που θεσπίζει ο νομοθέτης δεν επιτρέπεται να είναι τόσο λεπτομερείς, ώστε η ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα να περιέρχεται μέσω της υπερρύθμισης, η οποία φθάνει μέχρι τη ρύθμιση με τυπικό νόμο ειδικότερων ή τεχνικών ή λεπτομερειακών θεμάτων, υπό τον έλεγχο των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας. Με τέτοιου είδους τεχνικές, οι οποίες ευνοούν την προσαρμογή και τη συνεχή μεταβολή των διατάξεων ανάλογα με τους ευκαιριακούς συσχετισμούς δυνάμεων στο πεδίο του δημόσιου λόγου, τους οποίους θέλει να επηρεάσει προς διαφύλαξη και προαγωγή των συμφερόντων της η εκάστοτε πολιτική εξουσία, η ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος παρακάμπτεται και αναιρείται πλήρως. Ο νομοθέτης επιτρέπεται να ρυθμίζει με τυπικό νόμο μόνον τα ουσιώδη ζητήματα, δηλαδή το γενικό πλαίσιο άσκησης ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας²⁴.

V. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ

Από το γεγονός ότι η δημοκρατική αρχή δεν επιτρέπει στις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας την άσκηση επιρροής ούτε μέσω του ελέγχου της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας, προκύπτει ότι ο μόνος κατά το Σύνταγμα επιτρεπτός φορέας ελέγχου επί της ραδιοτηλεόρασης είναι μια ανεξάρτητη αρχή. Συνεπώς η φυσική εξέλιξη των πραγμάτων, η οποία οδήγησε στην ανάθεση του αμέσου ελέγχου του κράτους στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και στην κατοχύρωση του Συμβουλίου στο Σύνταγμα, οδήγησε ουσιαστικά στην ανάθεση της αρμοδιότητας του ελέγχου στον μόνο φυσικό της φορέα κατά τις θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος. Με θεμέλιο το νόημα της δημοκρατικής αρχής που διασφαλίζει τις προϋποθέσεις αναγωγής της ίδιας της πολιτικής εξουσίας στη λαϊκή βούληση, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης έχει ένα ισχυρότατο συνταγματικό έρεισμα. Συνεπώς ούτε η αναθεώρηση του 2001 ήταν απαραίτητη για τη συνταγματική του κατοχύρωση, ούτε η τυχόν κατάργηση της μνείας του στο άρθρο 15 του Συντάγματος σε οποιαδήποτε μελλοντική αναθεώρηση θα έχει αρνητική επίπτωση σε αυτήν.

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αποτελεί οργανωτική εγγύηση για την άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων επικοινωνίας στο ραδιοτηλεοπτικό πεδίο και για τη διασφάλιση των προϋποθέσεων ανόθευτης διαμόρφωσης της κοινής γνώμης μέσω της ραδιοτηλεόρασης. Περιεχόμενο αυτής της αποστολής του Συμβουλίου είναι τόσο η ρύθμιση και ο έλεγχος των δημοσίων και ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών κατ' εφαρμογή του γενικού πλαισίου που κατά το Σύνταγμα επιτρέπεται και οφείλει να θέτει ο νομοθέτης, όσο και η αποτροπή νόθευσης της διαμόρφωσης της κοινής γνώμης. Στην τελευταία αυτή πτυχή της αποστολής του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιο-

²³ Σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο της τήρησης συνταγματικών εγγυήσεων εκ μέρους της Βουλής με βάση την αιτιολογική έκθεση ή τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ό.π., αριθμοί 228 επ., με ανάλυση και της σχετικής νομολογίας. Βλ. επίσης την απόφαση 88/2013 (σκέψη 9) του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 88 παρ. 2 του Συντάγματος σχετικά με την υποχρέωση ειδικής στάθμισης εκ μέρους του νομοθέτη κατά τη διάταξη αυτή.

²⁴ Βλ. σχετικά Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, ό.π., (υποσ. 1), σελ. 207 επ., 256 επ.

τηλεόρασης δεν περιλαμβάνεται μόνον ο έλεγχος τήρησης των ουσιαστικών κανόνων σχετικά με τους κανόνες που διέπουν το περιεχόμενο των εκπομπών και την πολυφωνία του εκπεμπόμενου προγράμματος ή η αποτροπή της δημιουργίας ολιγοπωλίων στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης μέσω της δημιουργίας δεσπόζουσας θέσης στο πεδίο του δημοσίου λόγου, αλλά και η αποτροπή επεμβάσεων στη ραδιοτηλεόραση εκ μέρους των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας, οι οποίες οδηγούν στη νόθευση της διαδικασίας διαμόρφωσης της κοινής γνώμης.

Στο πλαίσιο αυτό, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι αποκλειστικός φορέας του συνόλου των αρμοδιοτήτων που αφορούν την εκτέλεση των γενικών ρυθμίσεων της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας κατ' αποτελεσματικό τρόπο, συμπεριλαμβανομένων των σχετικών ρυθμιστικών και κανονιστικών αρμοδιοτήτων²⁵, καθώς και των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον έλεγχο της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας και την έκδοση όλων των σχετικών ατομικών πράξεων διοικητικής εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου.

Το κράτος, ως ρυθμιστής της λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης και εγγυητής του πλουραλισμού των ιδεών και των πληροφοριών που μεταδίδονται²⁶ οφείλει, στο πλαίσιο της υποχρέωσής του να λαμβάνει όλα τα αναγκαία θετικά νομοθετικά μέτρα, ώστε να διασφαλίζεται η παροχή της ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας με πλήρη σεβασμό των συνταγματικών αξιών, να εξοπλίσει το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης με τέτοιες αρμοδιότητες, μέσα και εγγυήσεις, εξειδικεύοντας και την επιταγή ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος, ώστε αυτό να είναι σε θέση να εκπληρώσει την αποστολή του σε όλες της τις εκφάνσεις.

²⁵ Η ρυθμιστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου αναφέρεται στις λειτουργίες ήπιας, ευέλικτης, προνοητικής και αποτελεσματικής διοίκησης μέσω οδηγιών και συστάσεων, με στόχο τη διαφύλαξη της νομιμότητας και τη νόμιμη άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών, αλλά και στην έκδοση κανονιστικών πράξεων που συνάπτονται προς την εκτέλεση του νόμου και την εξατομικευμένη εφαρμογή του, βλ. σχετικά Α. Μανιτάκη, «Η διάκριση των εξουσιών ως μηχανισμός ανόρθωσης αντεξουσιών και ως θεμέλιο νομιμοποίησης των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών», σε: *Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου*, Τόμος Ι, 2009, σελ. 385 επ., 399· καθώς και την ανάπτυξη του Κ. Στρατηλάτη, «Άρθρο 15», σε: Σπ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, *Σύνταγμα - Ερμηνεία κατ' άρθρο*, ό.π., πλαγιάρ. 154 επ., διαθέσιμο στο [link](#) (τελευταία πρόσβαση 02.03.2023).

²⁶ Βλ. σχετικά ΣτΕ (ΟΛ.) 1901/2014, σκέψη 16: «...Επειδή, με τις διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η ελευθερία της έκφρασης, βασική εκδήλωση της οποίας αποτελεί το δικαίωμα καθενός να διαδίδει με τη χρήση των μέσων ενημέρωσης (Τύπου, ραδιοφωνίας, τηλεόρασης) ειδήσεις, σχόλια και απόψεις (δικαίωμα του πληροφορείν). Με τις ίδιες συνταγματικές διατάξεις, σε συνδυασμό με τα άρθρα 5 παρ. 1 και 5 Α παρ. 1 του Συντάγματος, κατοχυρώνεται, εξ άλλου, το δικαίωμα του καθενός να ενημερώνεται τακτικά και ελεύθερα από κάθε διαθέσιμη πηγή για κάθε θέμα που τον ενδιαφέρει (δικαίωμα του πληροφορείσθαι). Με το πλέγμα των πιο πάνω συνταγματικών διατάξεων, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ, προστατεύονται οι ελευθερίες του πληροφορείν και του πληροφορείσθαι, ως αναγκαία προϋπόθεση για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου, αλλά και ως συστατικό στοιχείο του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η άσκηση των ελευθεριών αυτών υπόκειται μόνο στους απολύτως αναγκαίους περιορισμούς που προβλέπονται από τις αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις ... Με το σύνολο των εν λόγω διατάξεων το κράτος καθίσταται ο ρυθμιστής της λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης και ο εγγυητής του πλουραλισμού των ιδεών και των πληροφοριών που μεταδίδονται. Το κράτος (η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία, καθώς και το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή) υποχρεούται, απέχοντας από επεμβάσεις στο περιεχόμενο των εκπομπών, να λαμβάνει όλα τα αναγκαία θετικά μέτρα (νομοθετικά, οργανωτικά, διοικητικά και ουσιαστικά), περιλαμβανομένης της επιβολής και εκτέλεσης των προβλεπομένων κυρώσεων, ώστε να διασφαλίζεται η καθολική παροχή της ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας στην εθνική επικράτεια με πλήρη σεβασμό των προαναφερομένων συνταγματικών αξιών, με διαφάνεια ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς, την οικονομική κατάσταση και τη χρηματοδότηση των μέσων ενημέρωσης, καθώς και με την αποτροπή της συγκέντρωσης του ελέγχου των μέσων αυτών».

VI. ΟΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ

Στο πεδίο των κανονιστικών του αρμοδιοτήτων, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης μετέχει, βεβαίως, της ευρύτερης προβληματικής για τις Ανεξάρτητες Αρχές²⁷. Έχει όμως και την ιδιαιτερότητα, ότι το πεδίο άσκησης των αρμοδιοτήτων του προκύπτει από τη συνταγματική αποστολή του.

Σύμφωνα με τη δημοκρατική αρχή, όπως αναπτύχθηκε ήδη, η πολιτική εξουσία μπορεί μόνον να θέτει το πάγιο γενικό πλαίσιο λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης, μέσω του οποίου πραγματώνονται οι σκοποί του άρθρου 15 του Συντάγματος. Η δημοκρατική αρχή όμως εν προκειμένω περιορίζει επιπλέον τον νομοθέτη στη θέσπιση του παγίου γενικού πλαισίου λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης, απαγορεύοντας την περαιτέρω επέμβασή του στο πεδίο αυτό. Ο περιορισμός αυτός αφορά και την ιεραρχικώς υπαγόμενη στην πολιτική εξουσία διοίκηση. Όπου συνεπώς το πάγιο γενικό πλαίσιο λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης που θεσπίζεται με τυπικό νόμο χρειάζεται εξειδίκευση με κανονιστικές πράξεις που θέτουν ειδικότερους κανόνες ή αφορούν την εξατομικευμένη εφαρμογή του νόμου (όπως ο καθορισμός του αριθμού των αδειών που θα προκηρυχθούν, του είδους του προγράμματός τους σε ενημερωτικό (γενικού ή θεματικού περιεχομένου) ή μη ενημερωτικό, καθώς και του ειδικότερου θεματικού περιεχομένου τους, σε περίπτωση πρόβλεψης αδειοδότησης ενημερωτικών σταθμών θεματικού περιεχομένου ή μη ενημερωτικών, ο καθορισμός των όρων λειτουργίας και αδειοδότησης, η προκήρυξη για τη χορήγηση αδειών εκπομπής ή η κατανομή του χρόνου προεκλογικής προβολής των κομμάτων), η σχετική κανονιστική αρμοδιότητα δεν επιτρέπεται να ασκείται από όργανο της κυβέρνησης ή της διοίκησης επί της οποίας ο καθ' ύλην αρμόδιος υπουργός δικαιούται να ασκήσει τις από τις γενικές αρχές απορρέουσες εξουσίες ιεραρχικού ελέγχου ή εποπτείας νομιμότητας, αλλά μόνον από την Ανεξάρτητη Αρχή που έχει ως συνταγματική αποστολή τη ρύθμιση και τον έλεγχο των δημοσίων και ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών κατ' εφαρμογή του γενικού πλαισίου που κατά το Σύνταγμα επιτρέπεται και οφείλει να θέτει ο νομοθέτης, καθώς και την αποτροπή νόθευσης της διαμόρφωσης της κοινής γνώμης, δηλαδή από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Βάσει μάλιστα της δημοκρατικής αρχής, όπως προεκτέθηκε, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου εντάσσονται όλες οι αποφασιστικές αρμοδιότητες που αφορούν την εκτέλεση της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας κατ' αποτελεσματικό τρόπο.

Σύμφωνα με τη συνταγματική αποστολή του, η αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης για όλα τα θέματα που εκφεύγουν της γενικής ρυθμιστικής αρμοδιότητας του νομοθέτη, με εξαίρεση μόνον τα αμιγώς τεχνικά θέματα, όπως οι τεχνικές παράμετροι του χάρτη συχνοτήτων ή της διενέργειας εκπομπών, είναι εκ του Συντάγματος αποκλειστική.

Κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στην περίπτωση των αδειών τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας βάσει του ν. 4339/2015, από τις διατάξεις του Συντάγματος και ιδίως ενόψει του γεγονότος ότι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι και αυτό όργανο του αμέσου ελέγχου του κράτους στη ραδιοτηλεόραση προς εκπλήρωση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος του άρθρου 15 του Συντάγματος, προκύπτει πρώτον ότι καθίσταται υποχρεωτική η σύμπραξη του

²⁷ Βλ. τις παραπομπές στη θεωρία από Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, ό.π., (υποσ. 1), σελ. 83 επ., υποσ. 182· καθώς και Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, 2018.

ΕΣΡ στην άσκηση αρμοδιοτήτων, με τις οποίες, σε συνεργασία ενδεχομένως και με άλλες ανεξάρτητες αρχές, όπου αυτό απαιτείται λόγω της τεχνικής φύσεως των τιθεμένων ζητημάτων, καθορίζονται οι όροι λειτουργίας και αδειοδοτήσεως, μεταξύ άλλων, και των τηλεοπτικών σταθμών, και δεύτερον ότι σε περίπτωση επιλογής του συστήματος της κατόπιν διαγωνισμού χορηγήσεως των αδειών λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών, καθίσταται υποχρεωτική η διενέργεια αποκλειστικώς από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας²⁸.

Όπως είναι γνωστό, η σύμπραξη αυτή μετουσιώθηκε από τον νομοθέτη στη διαμόρφωση γνωμοδοτικής διαδικασίας, στην οποία το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης εκδίδει σύμφωνη γνώμη, ενώ η αποφασιστική αρμοδιότητα παραμένει στις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας²⁹.

Ωστόσο, η ρύθμιση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανταποκρίνεται στη δημοκρατική αρχή και στην έκφρασή της στο άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος μέσω της ρητής κατοχύρωσης της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, εφόσον η αποφασιστική αρμοδιότητα για ζητήματα που άπτονται της εκτέλεσης του νόμου και της εξατομικευμένης εφαρμογής του εξακολουθεί να παραμένει σε όργανο της πολιτικής εξουσίας.

Στο πλαίσιο που επιβάλλει η δημοκρατική αρχή, αυτή η σύμπραξη κατά τη ρύθμιση του ραδιοτηλεοπτικού πεδίου μπορεί να νοηθεί μόνον υπό την έννοια της κλιμακωτής ρύθμισης, με θέσπιση του γενικού ρυθμιστικού πλαισίου από τον νομοθέτη και θέσπιση των ειδικότερων κανόνων, με τους οποίους εξειδικεύεται το γενικό αυτό πλαίσιο, από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

Στο πεδίο αυτό, στη συζήτηση σχετικά με τις κανονιστικές αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης κυριαρχεί η αντιδιαστολή μεταξύ του άρθρου 43 του Συντάγματος ως εξαντλητικής υπό το Σύνταγμα ρύθμισης της αρμοδιότητας θέσπισης κανόνων δικαίου από άλλα κρατικά όργανα και της τελεολογίας του άρθρου 15 του Συντάγματος³⁰.

Η άποψη ωστόσο για την εξαντλητική ρύθμιση της αρμοδιότητας θέσπισης κανόνων δικαίου από άλλα κρατικά όργανα βάσει του άρθρου 43 του Συντάγματος, η οποία ερμηνεύει την κανονιστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης βάσει των κανόνων που ισχύουν για την κανονιστική αρμοδιότητα των κοινών οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, βασίζεται στην μονομερή λήψη υπ' όψιν μόνον των επιταγών της δημοκρατικής αρχής που διασφαλίζουν την αναγωγή της κρατικής δράσης στην πολιτική εξουσία στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος,

²⁸ ΣτΕ (Ολ.) 95/2017, σκέψη 19· 365/2017, σκέψη 19· 820/2017, σκέψη 19· 1054/2017, σκέψη 19.

²⁹ Βλ. άρθρο 2 ν. 4339/2015 όπως τροποποιήθηκε αρχικά με τα άρθρα τρίτο και τέταρτο ν. 4431/2016 και ισχύει μετά από περαιτέρω τροποποιήσεις.

³⁰ Η προβληματική αυτή συναντάται με το αντίστοιχο ζήτημα που τίθεται γενικά σε σχέση με τις ανεξάρτητες αρχές που υπηρετούν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπου η συνταγματική κατοχύρωση των ανεξαρτήτων αρχών, η ανάθεση σε αυτές μιας καθ' ύλην αποστολής στο πλαίσιο των εγγυήσεων του άρθρου 25 του Συντάγματος και η περιβολή τους με εγγυήσεις ανεξαρτησίας από την πολιτική εξουσία βάσει του άρθρου 101Α του Συντάγματος συνηγορούν υπέρ της άποψης ότι το άρθρο 43 του Συντάγματος δεν αποτελεί πλέον το μοναδικό θεμέλιο της έκδοσης κανονιστικών πράξεων για την εκτέλεση και εξειδίκευση του νόμου. Βάσει της άποψης αυτής, στα πεδία που εντάσσονται στη συνταγματική αποστολή των ανεξαρτήτων αρχών θα πρέπει να γίνει δεκτή η κλιμακωτή ρυθμιστική αρμοδιότητα του κράτους με εκ του Συντάγματος κανονιστική αρμοδιότητα των ανεξαρτήτων αρχών προς εξειδίκευση, εκτέλεση και εφαρμογή της ρύθμισης των ουσιαστών ζητημάτων στην οποία προβαίνει ο κοινοβουλευτικός νομοθέτης, πρβλ. την ανάλυση του Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, ό.π., (υποσ. 27), σελ. 217 επ. και *passim*, με περαιτέρω παραπομπές.

χωρίς να λαμβάνει παράλληλα υπ' όψιν της το νόημα της δημοκρατικής αρχής που διασφαλίζει τις προϋποθέσεις αναγωγής της ίδιας της πολιτικής εξουσίας στη λαϊκή βούληση.

Δεδομένου ότι σύμφωνα με τη δημοκρατική αρχή οι πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας περιορίζονται στη θέσπιση των γενικών ρυθμίσεων από τον νομοθέτη, ενώ η εξειδίκευση του γενικού νομοθετικού πλαισίου ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, κριτήριο της αποκλειστικής κανονιστικής αρμοδιότητας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης είναι η διαφύλαξη της ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος.

Το κριτήριο αυτό δεν συμπίπτει με τα κριτήρια που χρησιμοποιεί το Συμβούλιο της Επικρατείας στη νομολογία του για τη διάκριση μεταξύ ειδικής εξουσιοδότησης και εξουσιοδότησης προς ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων³¹, αλλά είναι αυτοτελής.

Ειδικότερα, όπου η ρύθμιση εκφεύγει των γενικών παγίων κανόνων, και συνεπώς για λόγους αναγόμενους στη δημοκρατική αρχή η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων που συνάπτονται προς την εκτέλεση του νόμου ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, αλλά κατά το άρθρο 43 του Συντάγματος, όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος, μία δυνατή λύση σύμφωνα με το Σύνταγμα θα πρέπει να θεωρηθεί ότι είναι η εξουσιοδότηση προς κατάρτιση της κανονιστικής πράξης από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και προς κύρωσή της με προεδρικό διάταγμα, εκδιδόμενο μετά από πρόταση του αρμοδίου Υπουργού, όπως στην περίπτωση των κωδίκων δεοντολογίας βάσει του άρθρου 3 παρ. 15 ν. 2328/1995³². Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η κατάρτιση της πράξης από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης έχει εκ του Συντάγματος δεσμευτικό χαρακτήρα, και συνεπώς ο Υπουργός δεν επιτρέπεται να αποκλίνει από το περιεχόμενό της με τροποποιήσεις, διαγραφές ή συμπληρώσεις³³. Οι σχετικές αρμοδιότητες τόσο του Υπουργού όσο και του Προέδρου της Δημοκρατίας πρέπει

³¹ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ (Ολ.) 2090/2015, σκέψη 13. Για την εξέλιξη της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας επί του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος βλ. Χ. Μουκίου, *Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης – Υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών εξελίξεων*, 2009, σελ. 97 επ., 116 επ., 129 επ., 140 επ. Βλ. επίσης την κριτική στη νομολογία από τον Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., (υποσ. 21), σελ. 420 επ.

³² Από τη σχετική νομολογία πρβλ. ΣτΕ 4043/2012, σκέψη 6.

³³ Πρβλ. το Πρακτικό Επεξεργασίας ΣτΕ 49/2003 επί του σχεδίου του ΠΔ 77/2003 (σκέψη 17), το οποίο, αναφερόμενο στον έλεγχο νομιμότητας που δέχεται ότι μπορεί να ασκεί ο Υπουργός Τύπου και ΜΜΕ επί των πράξεων του ΕΣΡ, αποφαινεται πάντως ότι ενόψει του περιεχομένου της εξουσιοδοτικής διατάξεως του άρθρου 3 παρ. 15 ν. 2328/1995 και μετά την αναβάθμιση του ΕΣΡ κατά την αναθεώρηση του 2001 με τη συνταγματική κατοχύρωση του ο έλεγχος νομιμότητας που ασκεί ο Υπουργός συνίσταται πλέον μόνον στο δικαίωμα αναπομπής και δεν περιλαμβάνει τη δυνατότητα προσθηκών ή τροποποιήσεων στο περιεχόμενο των αποφάσεων του ΕΣΡ. Όσον αφορά τον έλεγχο νομιμότητας, όπως επεσήμανε νωρίς η θεωρία (βλ. Κ. Χρυσόγονο, *Οι ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, ΤοΣ 2000, 1163· Κ. Χρυσόγονο/Σ. Βλαχόπουλο, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, 2017, σελ. 361) και γίνεται βεβαίως δεκτό και από τη νομολογία, «*Το ΕΣΡ βρίσκεται εκτός της κλασικής, ιεραρχικώς δομημένης Διοικήσεως και ασκεί τις αρμοδιότητές του με ανεξαρτησία απέναντι στην Κυβέρνηση (πρβ. ΟλΣτΕ 656/2000), η ανεξαρτησία δε αυτή έχει την έννοια ότι τα μέλη του ΕΣΡ κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και οι πράξεις που εκδίδουν σε καμία περίπτωση δεν υπόκεινται σε διοικητικό έλεγχο, ιεραρχικό έλεγχο ή διοικητική εποπτεία*» (ΣτΕ 675/2016, σκ. 7), συνεπώς δεν υπόκειται ούτε σε έλεγχο νομιμότητας εκ μέρους του Υπουργού.

να θεωρηθούν, επίσης εκ του Συντάγματος, δέσμιες, η παράλειψη άσκησης των οποίων αποτελεί παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας³⁴.

Σε περίπτωση αντίθετα που κατά το άρθρο 43 του Συντάγματος, όπως ερμηνεύεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν απαιτείται η έκδοση προεδρικού διατάγματος, τότε η κανονιστική αρμοδιότητα θα πρέπει να θεωρηθεί ότι ασκείται υποχρεωτικά από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, το οποίο αποτελεί κατά το Σύνταγμα το μόνο όργανο, προς το οποίο μπορεί να παρασχεθεί εξουσιοδότηση.

Στην περίπτωση, κατά την οποία ο νομοθέτης προβαίνει μεν σε ρύθμιση όλων των ουσιωδών ζητημάτων, έτσι ώστε να απομένει μόνον το στάδιο της έκδοσης των κανονιστικών πράξεων που είναι αναγκαίες για την εκτέλεση του νόμου, παρέχει όμως εξουσιοδότηση προς όργανο διαφορετικό από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, ανακύπτει το ερώτημα, κατά πόσον, ενόψει της αντισυνταγματικότητας της παροχής εξουσιοδότησης σε όργανο άλλο από εκείνο που το κατά το Σύνταγμα είναι το μόνο αρμόδιο, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης έχει εκ του Συντάγματος αρμοδιότητα προς έκδοση των αναγκαίων για την εκτέλεση του νόμου κανονιστικών πράξεων. Το αυτό ερώτημα ανακύπτει βεβαίως και στην περίπτωση που ο νόμος δεν περιέχει ρητή εξουσιοδότηση.

Όπως γίνεται γενικά δεκτό, η νομοθετική εξουσιοδότηση απαιτείται να παρέχεται με ρητή και σαφή διάταξη νόμου. Η απαίτηση αυτή βασίζεται στο τεκμήριο, ότι ο κοινοβουλευτικός νομοθέτης θέλει και μπορεί να ασκήσει τη ρυθμιστική του αρμοδιότητα κατά το άρθρο 26 παρ. 1 του Συντάγματος³⁵. Προκειμένου όμως για την έκδοση κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται για την εκτέλεση και την εξατομικευμένη εφαρμογή του νόμου στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης το τεκμήριο αυτό δεν λειτουργεί, ακριβώς διότι, όπως εκτέθηκε, οι πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας, συμπεριλαμβανομένου του νομοθέτη, δεν έχουν σχετική αρμοδιότητα.

Περαιτέρω, από το άρθρο 43 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται εξ αντιδιαστολής πως εκτός

³⁴ Και από τη σειρά των σκέψεων αυτών προκύπτει, ότι για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και του θεσμικού ρόλου του ΕΣΡ που επιτάσσει η δημοκρατική αρχή είναι αναγκαίο το ΕΣΡ να έχει τη δυνατότητα προσβολής της παράλειψης οφειλομένης νόμιμης ενέργειας, ώστε αυτή να υποβληθεί σε δικαστικό έλεγχο. Περαιτέρω, στην περίπτωση αυτή, προσβάλλεται η παράλειψη του Προέδρου της Δημοκρατίας να εκδώσει το προεδρικό διάταγμα, δηλαδή η παράλειψη άσκησης κανονιστικής αρμοδιότητας. Όπως δέχεται σχετικώς η πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ (Ολ.) 4446/2015, σκέψη 5), «...κατά το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989 είναι δυνατόν να ασκηθεί αίτηση ακυρώσεως κατά παράλειψης της διοικητικής αρχής να προβεί σε οφειλομένη νόμιμη ενέργεια ή κατά ρητής άρνησης αυτής να προβεί στην ενέργεια αυτή, εφ' όσον ο νόμος ή υπερκείμενος του νόμου κανόνας δικαίου της επιβάλλει την υποχρέωση να ρυθμίσει συγκεκριμένο ζήτημα με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης. Τέτοια παράλειψη ή άρνηση δεν στοιχειοθετείται, κατ' αρχήν, όταν ο νόμος παρέχει την εξουσία στη διοικητική αρχή να ρυθμίζει ζήτημα με κανονιστική πράξη, τούτο, διότι η εκτίμηση της σκοπιμότητας για την έκδοση ή μη κανονιστικής πράξης και για το χρόνο έκδοσής της ανήκει στην ανέλεγκτη από τον ακυρωτικό δικαστή κρίση της διοικητικής αρχής. Κατ' εξαίρεση, στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενεργείας είτε όταν η νομοθετική εξουσιοδότηση επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να εκδώσει κανονιστική πράξη, εφ' όσον συντρέχουν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις ή εφ' όσον τίθεται ορισμένη προθεσμία, είτε όταν η υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση προκύπτει ευθέως από το Σύνταγμα. Στις περιπτώσεις αυτές, η άσκηση της αρμοδιότητας προς κανονιστική ρύθμιση καθίσταται δέσμια, η παράλειψη δε της Διοίκησης να ασκήσει την κανονιστική αρμοδιότητά της δεν είναι νόμιμη (Σ.τ.Ε. 1849/2009 Ολομ., 3749/2013 Ολομ.)». Εν προκειμένω, όπως αναπτύχθηκε, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι πρόκειται για δέσμια αρμοδιότητα εκ του Συντάγματος.

³⁵ Βλ. σχετικά Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., (υποσ. 21), σελ. 414.

από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κανένα άλλο όργανο της διοίκησης δεν έχει αρμοδιότητα να εκδίδει κανονιστικές πράξεις χωρίς ρητή νομοθετική εξουσιοδότηση, έστω και αν τις θεωρεί αναγκαίες για την εκτέλεση ενός (τυπικού) νόμου³⁶. Ωστόσο, με εξ αντιδιαστολής επιχείρημα από διάταξη που θεμελιώνει αρμοδιότητα συγκεκριμένου κρατικού οργάνου που εντάσσεται στις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας δεν μπορεί να δικαιολογηθεί η περιστολή της δημοκρατικής αρχής, η οποία στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης επιτάσσει ακριβώς να μην υπάρχει αρμοδιότητα οργάνου που ανήκει στις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας³⁷.

Εξάλλου, εάν προκειμένου να ασκήσει το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης τις κανονιστικές αρμοδιότητες που κατά το Σύνταγμα μόνον αυτό επιτρέπεται να ασκήσει, απαιτείτο να εξουσιοδοτείται προς τούτο με ρητή και σαφή διάταξη νόμου, η μόνη λειτουργία μιας τέτοιας απαίτησης θα συνίστατο στο να παρέχεται στην πολιτική εξουσία η δυνατότητα να ματαιώνει την άσκηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, όπως με τόσους άλλους τρόπους πράττει μέχρι σήμερα³⁸, με την απλή παράλειψη συμπερίληψης στο κείμενο του νόμου ρητής και σαφούς εξουσιοδότησης προς το βάσει του Συντάγματος κατ' αποκλειστικότητα αρμόδιο όργανο. Δεδομένου όμως ότι η αποστολή του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης έγκειται κατά τούτο στην υλοποίηση των επιταγών της δημοκρατικής αρχής στο πεδίο της ηλεκτρονικής μαζικής επικοινωνίας³⁹, εγείρεται το ερώτημα για ποιον λόγο θα πρέπει να θεωρηθεί ανεκτή υπό το Σύνταγμα η παρεμβολή ενός τύπου που όχι μόνον δεν βασίζεται σε επαρκές συνταγματικό έρεισμα⁴⁰, αλλά αντιθέτως θα λειτουργούσε ως τροχοπέδη της υλοποίησης των επιταγών της δημοκρατικής αρχής αφήνοντας την ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης εκτεθειμένη

³⁶ Ibidem, σελ. 412.

³⁷ Αυτό ισχύει και έναντι του ιδίου του Προέδρου της Δημοκρατίας, δεδομένου ότι και τα διατάγματα του άρθρου 43 παρ. 1 του Συντάγματος εκδίδονται μόνον με την προσυπογραφή του αρμοδίου υπουργού, μέσω της οποίας διασφαλίζεται ο δεσμός με την άσκηση πολιτικής εξουσίας, βλ. σχετικά αντί άλλων Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., (υποσ. 21), σελ. 420 επ., 704 επ.

³⁸ Για τους τρόπους με τους οποίους η πολιτική εξουσία επί δεκαετίες κατόρθωσε να ματαιώνει την άσκηση από το ΕΣΡ της αποκλειστικής του αρμοδιότητας προς χορήγηση αδειών εκπομπής βλ. Α. Τσεβά, *Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης*, ό.π., (υποσ. 1), σελ. 46 επ. Η ματαίωση αυτή αντίκειται στο Σύνταγμα όχι μόνον για τους λόγους που αναπτύσσονται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ιδίως στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 3578/2010, αλλά και λόγω αντίθεσης στη δημοκρατική αρχή που επιτάσσει την ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης από τις πολιτικές λειτουργίες της πολιτείας.

³⁹ Για τη σημασία της αποτροπής της ματαίωσης υλοποίησης των συνταγματικών επιταγών στο πεδίο της ηλεκτρονικής μαζικής επικοινωνίας πρβλ. ΣτΕ (Ολ.) 1288/1992, κατά την οποία «...η τυχόν έλλειψη κανονιστικού πλαισίου περαιτέρω κατανομής του διατιθέμενου κατά την προεκλογική περίοδο χρόνου, δεν επιτρέπεται να ματαιώσει την εκπλήρωση της ευθέως από την διάταξη του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος απορρέουσας υποχρέωσης του Κράτους να εξασφαλίσει σε όλα τα πολιτικώς υποστατά κόμματα χρόνο ικανό για να παρουσιάσουν από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα τις πολιτικές τους θέσεις. Στην περίπτωση αυτή, όπου δεν υπάρχει το ειδικότερο τούτο (το πέραν δηλαδή του Συντάγματος) κανονιστικό πλαίσιο, η διάθεση του ραδιοτηλεοπτικού χρόνου σε καθένα από τα πιο πάνω κόμματα κατά την προεκλογική περίοδο γίνεται με ατομικές διοικητικές πράξεις...». Σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο της παράλειψης νομοθέτησης βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ό.π., (υποσ. 22), αριθμοί 246 επ., 320, με περαιτέρω παραπομπές.

⁴⁰ Εφόσον, όπως εκτέθηκε, ούτε το τεκμήριο ότι ο νομοθέτης θέλει να ασκήσει την αρμοδιότητά του, ούτε το εξ αντιδιαστολής επιχείρημα από το άρθρο 43 παρ. 1 του Συντάγματος λειτουργούν.

έναντι εκείνων των λειτουργιών, από τον κίνδυνο άμεσης ή έμμεσης παρέμβασης των οποίων οφείλει κατά το Σύνταγμα να διαφυλάσσεται πλήρως⁴¹.

Από όσα εκτέθηκαν προκύπτει πάντως, ότι υπ' ιανδήποτε εκδοχή η κατά το Σύνταγμα κανονιστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης δεν είναι αυτόνομη, με την έννοια της ανεξαρτησίας από ρυθμιστικό πλαίσιο τεθειμένο από τον νομοθέτη⁴². Αντιθέτως αποτελεί εξειδίκευση της ρύθμισης των ουσιωδών ζητημάτων στην οποία προβαίνει ο νομοθέτης, ασκώντας την κατά το Σύνταγμα ρυθμιστική του αρμοδιότητα.

Η ρυθμιστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, όπως άλλωστε και η ρυθμιστική αρμοδιότητα των λοιπών ανεξαρτήτων αρχών, και όταν περιλαμβάνει την έκδοση κανονισμών και κωδίκων δεοντολογίας με τη μορφή κανονιστικών πράξεων δεν είναι πρωτογενής νομοθέτηση, ούτε άσκηση κυβερνητικής εξουσίας. Οι ανεξάρτητες αρχές δεν ασκούν εξουσία διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών, αλλά ρυθμιστική αρμοδιότητα στο πλαίσιο εξειδίκευσης, εκτέλεσης και εφαρμογής της ισχύουσας νομιμότητας, υποκείμενες στους στόχους και τις επιδιώξεις της πολιτικής που έχει διαμορφωθεί από τα αρμόδια πολιτικά όργανα⁴³. Για τον λόγο αυτό, όπως έχει παρατηρηθεί, με τον τρόπο αυτό το πολιτικό σύστημα διακυβέρνησης εμπλουτίζεται με πρόσθετους μηχανισμούς εξορθολογισμού της κρατικής δράσης και εμπέδωσης του κράτους δικαίου που εξισορροπούν την ισχύ των πόλων της πολιτικής εξουσίας χωρίς να ανατρέπουν το θεμελιώδες πλαίσιο δημοκρατικής νομιμοποίησης και πολιτικής ευθύνης⁴⁴. □

⁴¹ Βλ. όμως Α. Μανιτάκη, *Ο άμεσος έλεγχος του κράτους στη ραδιοτηλεόραση δια του ΕΣΡ μπορεί να συνεπάγεται και άσκηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων*, ΤοΣ 2003, σελ. 573 επ., 579 επ., 583, ο οποίος, προκειμένου για την εξουσία έκδοσης προκλήσεων για τη χορήγηση αδειών ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής θεωρεί, παρ' όλο που και κατά τη δική του άποψη το ΕΣΡ έχει κανονιστική αρμοδιότητα εκ του Συντάγματος, πως «για να περιέλθει στο ΕΣΡ τέτοια εξουσία απαιτείται, πάντως, να το προβλέψει ρητά ο σχετικός εκτελεστικός νόμος. Είναι προφανές ότι το ΕΣΡ δεν μπορεί να οικειοποιηθεί χωρίς νομοθετική πρόβλεψη εξουσία προκήρυξης αδειών». Η άποψη αυτή ωστόσο οδηγεί στο αποτέλεσμα ότι η ερμηνεία του άρθρου 43 του Συντάγματος γίνεται χωρίς να ληφθούν υπ' όψιν οι σχετικές επιταγές της δημοκρατικής αρχής, με συνέπεια η πολιτική εξουσία να έχει τη δυνατότητα να ματαιώσει την άσκηση της εκ του Συντάγματος αποκλειστικής αρμοδιότητας του ΕΣΡ με την ενσυνείδητη παράλειψη θέσπισης εξουσιοδότησης.

⁴² Για το ζήτημα της αυτόνομης κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης, η οποία κατ' αρχήν δεν αναγνωρίζεται στην ελληνική έννομη τάξη βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, *Συστηματικά Θεμέλια του Ελληνικού Διοικητικού Δικαίου, Ουσιαστικού και Δικονομικού*, 2013, πλαγιάρ. 20, 53· Ρ.-Μ. Efstratiou, "Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Griechenland", σε: Α. v. Bogdandy/S. Cassese/P.-M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Τόμος V, 2014, σελ. 227 επ., πλαγιάρ. 52, 60 επ.· Χ. Μουκίου, *Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης*, ό.π., (υποσ. 31), σελ. 75 επ. Από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1409/2015· ΣτΕ (Ολ.) 1181/2014 (έλλειψη αυτόνομης κανονιστικής αρμοδιότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μετά την αναθεώρηση του άρθρου 102 του Συντάγματος το 2001)· ΣτΕ 519/2015 (έλλειψη αυτόνομης κανονιστικής αρμοδιότητας των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων), αλλά και τη μειοψηφία της ΣτΕ 1251/2015, σκέψη 9.

⁴³ Για το ζήτημα της ανεξάρτητης (και όχι αυτόνομης) κανονιστικής αρμοδιότητας των Ανεξαρτήτων Αρχών βλ. Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, ό.π., (υποσ. 27), σελ. 217 επ.· Κ. Στρατηλάτη, «Άρθρο 15», ό.π., (υποσ. 25), πλαγιάριθμοι 154 επ., 158.

⁴⁴ Βλ. σχετικά Γ. Τασόπουλο, *Η λαϊκή κυριαρχία και η πρόκληση της αμεροληψίας*, 2014, ιδίως σελ. 219 επ., 253 επ., 268 επ., 274 επ. με περαιτέρω παραπομπές· U. di Fabio, "Gewaltenteilung", σε: J. Isensee/P. Kirchhof, *HdStR*, Bd. II, 2004, παρ. 27, πλαγιάρ. 34.