

# ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

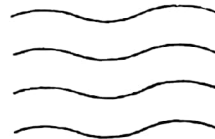
ΜΗΝΙΑΙΟ  
ΝΟΜΙΚΟ  
ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ

ΤΟΜΟΣ 31ος

Σ Ε Π Τ Ε Μ Β Ρ Ι Ο Σ

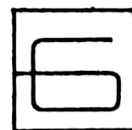
ΕΤΟΣ 1990

ΕΝΤΥΠΟ ΚΛΕΙΣΤΟ  
ΑΡ. ΑΔΕΙΑΣ 370/1990  
ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΑΛΟΓΗΣ ΑΘΗΝΩΝ



ΕΚΔΟΣΗ:  
ΕΝΩΣΗΣ ΔΙΚΑΣΤΩΝ ΚΑΙ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΩΝ

ΜΕ ΤΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ:  
ΕΤΑΙΡΙΑΣ ΕΝΩΣΗΣ  
ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚ. ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ  
ΜΕΛΕΤΩΝ ΣΥΜΒ. ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ



ΕΚΔΟΤΙΚΟΣ ΟΙΚΟΣ  
ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ  
ΣΟΛΩΝΟΣ 69  
106 79 ΑΘΗΝΑ

ράσεως «ασκεί τις αρμοδιότητες του ραδιοτηλεοπτικού συμβουλίου του άρθ. 9 του Ν. 1730/1987, το οποίο καταργείται». Εξάλλου, κατά την § 6 του άρθρ. 8 του Ν. 1847/1989 (105) που έχει τον τίτλο «τροποποίηση, αποκατάσταση και συμπλήρωση διατάξεων της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών», «με απόφαση του ραδιοτηλεοπτικού συμβουλίου (άρθρ. 9 του Ν. 1730/1987) που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως καθορίζονται οι όροι, σύμφωνα με τους οποίους γίνεται ο προεκλογικός διάλογος και προβάλλονται οι υποψήφιοι βουλευτές από την ΕΡΤ και τους τοπικούς ραδιοφωνικούς σταθμούς...». Η παράγραφος δε 8 του ίδιου άρθρου όριζε ότι, «κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου στο ραδιοτηλεοπτικό συμβούλιο μετέχουν με δικαίωμα ψήφου και εκπρόσωποι των κομμάτων ή συνασπισμού κομμάτων, τα οποία έχουν πλήρεις συνδυασμούς στα τρία τέταρτα των εκλογικών περιφερειών της χώρας». Κατά την έννοια της παραπάνω διατάξεως της § 9 του άρθρου 3 του νόμου 1866/1989 μεταφέρθηκε στο νέο Εθνικό Συμβούλιο ραδιοτηλεόρασης και η μνημονευόμενη αρμοδιότητα του καταργηθέντος ραδιοτηλεοπτικού συμβουλίου να καθορίζει τους όρους του προεκλογικού τηλεοπτικού διαλόγου. *Αν και κατά τη γνώμη τεσσάρων μελών του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο και ενός παρέδρου, η τελευταία αυτή αρμοδιότητα του καθορισμού του τηλεοπτικού διαλόγου ανήκε, σύμφωνα με τις μνημονευμένες διατάξεις του νόμου 1847/1989, σ' ένα ιδιότυπο όργανο, συγκροτούμενο από τα μέλη της πάγιας σύνθεσης του ραδιοτηλεοπτικού συμβουλίου και τους εκπροσώπους των κομμάτων και όχι στο καταργηθέν ραδιοτηλεοπτικό συμβούλιο και για το λόγο αυτό δεν μεταφέρθηκε στο Εθνικό Συμβούλιο ραδιοτηλεόρασης, κατά την έννοια της § 9 του άρθρου 3 του νόμου 1866/1989.*

Η παραπάνω εξουσιοδότηση του Νόμου προς το Εθνικό Συμβούλιο ραδιοτηλεόρασης για τον καθορισμό των όρων του ραδιοτηλεοπτικού διαλόγου είναι ανίσχυρη σύμφωνα με τα ήδη εκτεθέντα, αφού για τη ρύθμιση του θέματος αυτού, κατά νομοθετική εξουσιοδότηση, μόνο έκδοση κανονιστικού προεδρικού διατάγματος με πρόταση του αρμόδιου Υπουργού είναι επιτρεπτή σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 15 § 2 και του άρθρου 43 § 2 του Συντάγματος.

#### Σχόλιο

Η ραδιοτηλεοπτική προεκλογική περίοδος σε αναζήτηση κανονιστικού πλαισίου.

#### Ι. Νομολογιακά δεδομένα

Η προεκλογική πρόσβαση των κομμάτων στα ραδιοτηλεοπτικά μέσα ενημέρωσης και η κατανομή του προεκλογικού ραδιοτηλεοπτικού χρόνου σ' αυτά είναι —διεθνώς— ένα κλασικό όσο και κρίσιμο πρόβλημα που τίθεται και επανέρχεται με μια αρκετά συχνή περιοδικότητα<sup>1</sup>.

Η ελληνική νομολογία ασχολήθηκε σχετικά όψιμα με το ζήτημα αυτό και έχει να εμφανίσει δύο βασικές αποφάσεις: την 11/82 του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου<sup>2</sup> και την 2423/84 του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>3</sup>. Η πρώτη είχε εκδοθεί ύστερα από ένσταση του κόμματος της «Χριστιανικής Δημοκρατίας» και του αρχηγού της ατομικά κατά του κύρους των εκλογών για την ανάδειξη των ελληνικών ευρωβουλευτών τον Οκτώβριο του 1981 και η δεύτερη ύστερα από αίτηση ακυρώσεως που άσκησε η ΕΔΗΚ και ο αρχηγός της ατομικά κατά της απόφασης του τότε αρμόδιου υπουργού άνευ χαρτοφυλακίου για την κατανομή του ραδιοτηλεοπτικού χρόνου στα κόμματα ενόψει των «Ευροεκλογών» του Ιουνίου 1984.

Με τις δύο αυτές αποφάσεις η νομολογία είχε διαμορφώσει ένα πλέγμα αρχών και κριτηρίων για τη διαρρύθμιση της προεκλογικής πρόσβασης στην —τότε μόνο κρατική— ραδιοτηλεόραση: καταρχήν, αναγνωριζόταν στη Διοίκηση η διακριτική ευχέρεια να διαθέσει ή να μη διαθέσει ραδιοτηλεοπτικό χρόνο κατά την προεκλογική περίοδο στα κόμματα. Από τη στιγμή όμως που θα άνοιγε την πρόσβαση αυτή, η κατανομή του χρόνου στα κόμματα έπρεπε να γίνει με βάση την αρχή της αναλογικής ισότητας που δικαιολογεί την διαφορετική (ευμενέστερη ή δυσμενέστερη κατά περίπτωση) μεταχείριση των κομμάτων σύμφωνα με ορισμένα αντικειμενικά και εύλογα κριτήρια σχετικά με το μέγεθος, την κοινοβουλευτική (στο εθνικό και / ή το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο) εκπροσώπηση, τον αριθμό και την γεωγραφική διασπορά των υποψηφίων στις επικείμενες εκλογές κλπ. Αυτό, βέβαια προϋπέθετε ότι θα διασφαλιζόταν πάντως ένας ελάχιστος χρόνος ίσος για όλα τα κόμματα που θα τους επέτρεπε να αναπτύξουν τις απόψεις τους.

Οι θέσεις αυτές της νομολογίας διαμορφώθηκαν βεβαίως μέσα στο νομοθετικό πλαίσιο και στο

1. Βλ. αντί πολλών, Π. Δαγτόγλου, Ραδιοτηλεόραση και Σύνταγμα, 1989<sup>4</sup>, σελ. 178 επ.

2. ΤοΣ 1986, σελ. 79 επ.

3. ΤοΣ 1986, σελ. 77 επ. (βλ. και Ν. Ανδρουτσόπουλου, Οι αρχές της αντικειμενικότητας και της ισότητας και η πληροφόρηση κατά τον εκλογικό αγώνα των κομμάτων —με αφορμή την υπ' αριθμ. 2423/1984 απόφασή του ΣΤΕ, ΤοΣ 1986, σελ. 60 επ.).

κλίμα του κρατικού μονοπωλίου και είχαν ως αποτέλεσμα την επιβεβαίωση των σχετικών ρυθμίσεων και την απόρριψη της ένστασης (το 1982) και της αίτησης ακυρώσεως (το 1984).

## II. Το νέο ραδιοηλεκτροπτικό κλίμα

Από το 1984 όμως μέχρι το 1990 το ραδιοηλεκτροπτικό τοπίο στη χώρα μας μεταβλήθηκε ριζικά<sup>4</sup>. Μέσα από μία αξιοπρόσεκτη παλινδρομική κίνηση η νομολογία επιβεβαίωσε<sup>5</sup> αλλά ο κοινός νομοθέτης ανέτρεψε το κρατικό μονοπώλιο στις ραδιοηλεκτροπτικές εκπομπές σε μια πρώτη φάση με την νομοθετική εισαγωγή της μη κρατικής τοπικής ραδιοφωνίας (ν. 1730/87)<sup>6</sup> και σε μία δεύτερη φάση με τη νομοθετική πρόβλεψη της μη κρατικής τοπικής τηλεόρασης (ν. 1866/89)<sup>7</sup>.

Η κάμψη αυτή του κρατικού μονοπωλίου συνδυάστηκε και από μια δέσμη διατάξεων που χαλαρώνουν τον άμεσο έλεγχο του κράτους πάνω στην ΕΡΤ ΑΕ με την παρεμβολή μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής<sup>8</sup>: του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοη-

λεόρασης (ΕΣΡ) στην αρμοδιότητα του οποίου φαίνεται να ανήκει (άρθρ. 9 § 3 ν. 1866/89, σε συνδυασμό με το άρθρ. 8 § 6 ν. 1847/89) και η ρύθμιση της ραδιοηλεκτροπτικής προεκλογικής περιόδου<sup>9</sup>.

Κατά τον τρόπο αυτό οργανώθηκε νομοθετικά η μετάβαση από το κρατικό μονοπώλιο στην *εξωτερική πολυμέρεια* της ραδιοηλεόρασης<sup>10</sup>. Στην πράξη, βεβαίως η κρατική εποπτεία αποδείχθηκε αναξίοπιστα, ανεπαρκής και αναποτελεσματική με συνέπεια να περάσουμε ξαφνικά —και με πρωτοβουλία του νομοθέτη και όχι της νομολογίας όπως είχε γίνει στη γειτονική Ιταλία<sup>11</sup>— από τη βαρειά ακινησία του κρατικού μονοπωλίου στο αδιέξοδο και την αμηχανία της ουσιαστικής απορρύθμισης<sup>12</sup>. Το κανονιστικό πλαίσιο παραμένει ελλειπές και οι σχετικές διαδικασίες βραδυπορούν με αποτέλεσμα να δημιουργούνται —πολλές φορές εύλογα λόγω της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων— και να επιβάλλονται πραγματικές καταστάσεις και τετελεσμένα γεγονότα που συνθέτουν τον πραγματικό ραδιοηλεκτροπτικό ορίζοντα της χώρας.

## III. Η εισφορά της πρόσφατης απόφασης του ΣΤΕ

Μέσα στο νέο αυτό κλίμα η Ολομέλεια του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας ήρθε

4. Βλ. ενδεικτικά, *Ε.Β. Βενιζέλο*, Οι αμήχανες πρωτοβουλίες της εγγύριας ραδιοηλεκτροπτικής νομοθεσίας στο πλαίσιο του άρθρου 19 § 2 Σ. (1987-1989), ΕΕΕυρΔ 1989, σελ. 207 επ.

5. Βλ. τις ΣΤΕ 5040/87 (Ολ) ΤοΣ 1987, σελ. 728 επ. (παρατηρήσεις *Δ. Αναγνώστου*)= Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 1988, σελ. 371 επ. και 1144/88 (Ολ), ΔΔικ 1989 σελ. 70 επ. και την Α.Π. 752/88 (ΣΤ' Ποιν. Τμήμα), ΝοΒ 1988, σελ. 598 επ. (παρατηρήσεις *Χρ. Αργυρόπουλου*, σελ. 710 επ.)= Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 1988, σελ. 375 επ. (με παρατηρήσεις *Π. Ελευθεριάδη*).

6. Για τα σχετικά ζητήματα βλ. *Ε.Β. Βενιζέλο*, Η ραδιοηλεκτροπτική έκρηξη. Συνταγματικά πλαίσια και νομοθετικές επιλογές, 1989 σελ. 71 επ. με περισσότερες παραπομπές στη βιβλιογραφία και νομολογία.

7. Βλ. υποσ. 4 και σχετικές παρατηρήσεις *Κρ. Ιωάννου*, ΕΕΕυρΔ 1989, σελ. 429 επ.

8. Βλ. από την πλούσια σχετική βιβλιογραφία *J.-L. Autin*, *De juge administratif indépendantes: Etude sur les autorités administratives indépendantes, une automode de régulation*, R.D.P. 1988, σελ. 1213 επ., *F. Gazier / Y. Cannac*, *Étude sur le autorités administrative indépendantes, Études et documents du Conseil d'État 1983-1984*, No 35, σελ. 63 επ., *P. Sabourin*, *Les autorités administratives indépendantes. Une catégorie nouvelle*, A.J.D.A., 1983 σελ. 275 επ., *C. Teitgen - Colly*, *Les instances de régulation et la constitution*, R.R.P., 1990, σελ. 153 επ., *J. Morange*, *La C.N.C.L. et le droit de la communication audiovisuelle*, *Revue Française du droit Administratif*, 1987, σελ. 373 επ. Βλ. επίσης *J. Chevallier*, *Le nouveau statut de la liberté de communication* A.J.D.A., 1987, σελ. 75 επ., *Ch. Debbasch*, *Droit de l'audiovisuel*, 1988, σελ. 25 επ. *G. Drouot*, *Le nouveau droit de l'audiovisuel*, 1988, σελ. 203 επ. *E. Derieux*, *Le nouveau Statut de la communication*, R.D.P., 1987, σελ. 336 επ., *του ίδιου*, *Réforme du statut de la communication audiovisuelle en France. La loi du 17 Janvier 1989 relative au conseil Supérieur de l'audiovisuel*, R.D.P., 1990, σελ. 133 επ.

Στη Γαλλία μεγάλος αριθμός παρόμοιων οργάνων συγκροτήθηκε ιδίως στο πεδίο των μέσων ενημέρωσης και της επικοινωνίας (C.N.I.L., Commission nationale des Sondages, C.A.D.A., Commission Paritaire des publication et agences de presse κλπ.). Παρά τις σχετικές νομοθετικές μεταβολές στη Γαλλία παρόμοιας υφής όργανο προβλέπεται πάντοτε ανεξάρτητα από την ακριβή σύνθεση και τις αρμοδιότητες του. Για τα ελληνικά δεδομένα βλ. *Ε. Β. Βενιζέλο*, ο.π. (υποσ. 6), σελ. 109 επ., *Α. Τάχο*, *Σύγχρονες τάσεις της αρχής της νομμότητας εις το Διοικητικόν Δίκαιον*, 1973, σελ. 62 επ., *Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου*, *Η έννοια της διοικητικής ιεραρχίας σε κρίση*, Σύμμεικτα Φ. Βεγλερή Ι, 1988, σελ. 403 επ., 442 επ. Για τη λειτουργία παρόμοιων οργάνων σε διάφορες χώρες βλ. αντί άλλων *Π. Δαγτόγλου*, ο.π. (υποσ. 1), σελ. 97 επ.

9. Σύμφωνα με την ορολογία που χρησιμοποίησε η ίδια η ακυρωθείσα πράξη του Ε.Σ.Ρ.

10. Βλ. *Ε. Β. Βενιζέλο*, ο.π. (υποσ. 6), σελ. 119 επ., 133 επ., με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

11. Βλ. αντί πολλών *A. Pace* *La radiotelevisione in Italia con particolare riguardo alla emittenza Privata*, *Rivista, Trimestre di Diritto Pubblico*, 1987, σελ. 615 επ. *A. Chiola*, *Aspect juridiques de la communication audiovisuelle: Monopole ou liberté en Italie?*, *Journées de la Société de législation comparée*, 1984, σελ. 545 επ.

12. Για το ζήτημα της νομικής απορρύθμισης γενικότερα πρβλ. από την πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία *Π. Παραρά*, *Ελευθερία και Ισότητα στη σύγχρονη Γαλλία*, 1988, σελ. 170 επ. με περαιτέρω υποσημειωτισμό.

ξανά σε επαφή με το ζήτημα της προεκλογικής πρόσβασης των κομμάτων στη τηλεόραση και της κάλυψης του διαθέσιμου συνολικού χρόνου και εξέδωσε την 930/90 απόφαση της με εισηγητή τον σύμβουλο Γ. Κουβελάκη.

Πρέπει καταρχήν να επισημανθεί ότι σε σχέση με τους ρυθμούς απονομής της δικαιοσύνης ήταν ευχάριστη έκπληξη η εισαγωγή της σχετικής υπόθεσης απευθείας στην Ολομέλεια, ο άμεσος προσδιορισμός και η χωρίς αναβολή συζήτησή της μέσα στον συντομότερο δυνατό χρόνο. Η δικονομική μεταχείριση της υπόθεσης διαφύλαξε το κανονιστικό περιεχόμενο όχι μόνο των άρθρων 20 § 1 και 95 Σ. αλλά και των άρθρων 15 § 2, 4 § 1 και 29 Σ. που συνθέτουν το πλέγμα των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων.

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης με τον υπ' αριθ. 2/1990 κανονισμό του που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ (τεύχος Β' 120/5.3.90) έκανε χρήση της νομοθετικής εξουσιοδότησης που του παρέχει το άρθρο 9 § 3 του ν. 1866/89 σε συνδυασμό με το άρθρ. 8 § 6 ν. 1847/89 και καθόρισε τους όρους «σύμφωνα με τους οποίους γίνεται ο προεκλογικός διάλογος και προβάλλονται οι υποψήφιοι βουλευτές» από την τηλεόραση και τους ραδιοφωνικούς σταθμούς. Η σχετική αρμοδιότητα ανήκε αρχικά στο Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο<sup>13</sup> του άρθρου 9 ν. 1730/87 με ειδική σύνθεση που καθόριζε το άρθρ. 8 § 6 του ν. 1847/89.

Το κόμμα της «Δημοκρατικής Ανανέωσης» και ο Πρόεδρος της ατομικά δεν έμειναν ικανοποιημένοι από τη ρύθμιση αυτή και άσκησαν αίτηση ακυρώσεως κατά του Κανονισμού.

#### α. Το εύρος της κανονιστικής αρμοδιότητας του Ε.Σ.Ρ.

Στο πλαίσιο της οικονομίας της συγκεκριμένης ακυρωτικής δίκης η Ολομέλεια του ΣτΕ εστίασε αναγκαστικά την προσοχή της στο μηχανισμό της νομοθετικής εξουσιοδότησης κατά το άρθρ. 43 § 2 Σ. και στο εύρος της κανονιστικής αρμοδιότητας ενός οργάνου όπως το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

Το Δικαστήριο έκρινε, λοιπόν, καταρχήν και κατά πλειοψηφία το ζήτημα της αρμοδιότητας του Ε.Σ.Ρ. και δέχθηκε ότι η αρμοδιότητα αυτή που ανήκει στο Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο του 1730/87 με την ειδική σύνθεση του άρθρου 8 του ν. 1847/87 (πρόκειται για τον ισχύοντα εκλογικό νόμο) μεταφέρθηκε στο Ε.Σ.Ρ. Διατυπώθηκε όμως

—με ισχυρή μειοψηφία— και η άποψη πως αυτή ειδικά η αρμοδιότητα εξακολουθεί να ανήκει σ' αυτό το ιδιόμορφο όργανο που συγκρότησε ο ν. 1847/89 με τη συμμετοχή όχι μόνο των μελών του παλιού Ραδιοτηλεοπτικού Συμβουλίου, αλλά και εκπροσώπων όλων των κομμάτων ή συνασπισμών που μετέχουν στις εκλογές με πλήρεις συνδυασμούς στα τρία τέταρτα των εκλογικών περιφερειών της χώρας.

Η κανονιστική όμως αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ. πρέπει να υπακούει στις γενικές προδιαγραφές του άρθρου 43 Σ. Συνεπώς με τόσο ευρεία εξουσιοδότηση δεν μπορεί να θεωρηθεί «ειδικότερη» και να θεμελιωθεί στο εδάφιο β' της § 2 του άρθρου 43 Σ. Είναι *ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση* η οποία μπορεί να παρασχεθεί μόνο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση Κανονιστικού Προεδρικού Διατάγματος ύστερα από πρόταση (και με προσυπογραφή) του αρμόδιου Υπουργού και βεβαίως αφού μεσολαβήσει η προηγούμενη επεξεργασία του ΣτΕ<sup>14</sup>.

Η Ολομέλεια του ΣτΕ ακολουθεί στο σημείο αυτό τις γνωστές θέσεις της για τη διάκριση μεταξύ ειδικής και ειδικότερης νομοθετικής εξουσιοδότησης<sup>15</sup>.

Η απόφαση δεν αντιμετωπίζει έτσι ευθέως το πρόβλημα της νομικής φύσης του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και το γενικότερο ζήτημα των λεγόμενων *ανεξάρτητων διοικητικών αρχών*. Αντιμετωπίζει όμως το ζήτημα της κανονιστικής αρμοδιότητας παρόμοιων οργάνων, η οποία δεν μπορεί να αποκλίνει από τους κανόνες του άρθρου 43 § 2 Σ<sup>16</sup>. Συνεπώς ακόμη και οι ανεξάρ-

14. Από τη σχετικά πρόσφατα βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά Γ. Δεληγιάννη, Σκέψεις γύρω από την έννοια και το δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων, τόμος τιμητικός του ΣτΕ Ι, 1979, σελ. 583 επ., Μ. Κυπραίο, Η νομοθετική εξουσιοδότηση, 1970, Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975 - Corpus I, 1982, υπό άρθρο 43, Ε. Σπηλιωτόπουλο, Ζητήματα κανονιστικής αρμοδιότητας, 1968, του ίδιου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 1986<sup>3</sup>, σελ. 50 επ.

15. Βλ. για παράδειγμα από τη σχετικά πρόσφατη νομολογία τις ΣτΕ 434/84, ΤοΣ 1985, σελ. 88 επ., και 1531/84, ΤοΣ 1984, σελ. 229 επ.

16. Παρεμφερή προβλήματα είχαν προκύψει στο παρελθόν με το εύρος των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων που μπορούσαν να παρασχεθούν σε όργανα των ΑΕΙ ενόψει του άρθρου 16 § 5 Σ. και στα διοικητικά όργανα της Εκκλησίας της Ελλάδος ενόψει του άρθρου 3 Σ. και του Καταστατικού Χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδος (ν. 590/77). Βλ. σχετικά Σ. Τρωϊάνου, Παραδόσεις Εκκλησιαστικού Δικαίου, 1981, σελ. 89 (και την ΣτΕ 960/78, ΤοΣ 1978, σελ. 357 επ.= Π. Παραρά, Corpus I, άρθρ. 44, αριθ. 37) και Ε.Β. Βενιζέλο, Ο «νόμος - πλαίσιο» για τα Α.Ε.Ι. Ο κοινός νομοθέτης και το άρθρο 16 του

13. Για το όργανο αυτό και τις αρμοδιότητες του βλ. Ε.Β. Βενιζέλο, ο.π. (υποσ. 6), σελ. 145 επ.

τητες διοικητικές αρχές —σύμφωνα με την απόφαση αυτή— μπορούν να ασκούν κανονιστική αρμοδιότητα μόνο για τη ρύθμιση *ειδικότερων* θεμάτων τεχνικού, λεπτομερειακού ή τοπικού χαρακτήρα (άρθρο 43 § 2 εδ. β' Σ).<sup>17</sup>

Στην προκειμένη άρα περίπτωση η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση έπρεπε να δοθεί προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με πρόταση του αρμόδιου υπουργού χωρίς να αποκλείεται η συμμετοχή του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης με τη μορφή της (απλής) γνώμης, που μπορούσε να διατυπώσει. Οι κρίσιμες διατάξεις των ν. 1866/89 και 1847/89 μπορούν επομένως να ερμηνευθούν «σύμφωνα με το Σύνταγμα» και να χρησιμοποιηθούν για να θεμελιωθεί η έκδοση σχετικού Κανονιστικού Διατάγματος ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης. Αντίθετα νομίζω ότι είναι συνταγματικά αμφίβολο αν η συμμετοχή του Ε.Σ.Ρ. θα μπορούσε να πάρει τη μορφή της σύμφωνης γνώμης ή κατά μείζονα λόγο της πρότασης γιατί κάτι τέτοιο θα καθιστούσε εξαρτημένη και ουσιαστικά δέσμια την κανονιστική αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας και του αρμόδιου υπουργού που θα περίμενε την πρωτοβουλία ή την συμφωνία του Ε.Σ.Ρ.

Βέβαια η γνώμη αυτή του Ε.Σ.Ρ. —έστω και απλή— θα μπορούσε να έχει πολιτικό βάρος και ουσιαστική δεσμευτικότητα ανάλογη με το κύρος και την αξιοπιστία του οργάνου που τη διατυπώνει. Το κύρος και η αξιοπιστία τελούν όμως υπό δοκιμασία και αποδεικνύονται μόνο μέσα από το βαθμό αποδοχής των αποφάσεων του οργάνου χωρίς να είναι δεδομένα εκ προοιμίου και «εξ επαγγέλματος».

Η θέση αυτή του ΣΤΕ μας επιτρέπει να διατυπώσουμε αμέσως μια γενική παρατήρηση για το

Συντάγματος, Δίκαιο και Πολιτική 2/1981, σελ. 151 επ.=του ίδιου, Μελέτες Συνταγματικού Δικαίου, 1987, σελ. 269 επ., 275 επ. Για τον σχετικό γαλλικό προβληματισμό, βλ. C. Teitgen - Colly, (ο.π. υποσ. 8), σελ. 169 επ.

17. Πρβλ. όμως Π. Δαγτόγλου, ο.π. (υποσ. 1) σελ. 186 επ. ο οποίος επιγράφει τη σχετική παράγραφο «Δεν υπάρχει συνταγματική επιταγή προσφοράς ραδιοηλεκτρικού χρόνου στα πολιτικά κόμματα ούτε έννομη αξίωσή τους». Βλ. και Ν. Αλιβιζάτο, Κράτος και ραδιοτηλεόραση. Η θεσμική διάσταση, 1986, σελ. 72 επ. όπου και αναφορά στις αποφάσεις του Α.Ε.Δ. και του ΣΤΕ που μνημονεύονται παραπάνω στις υποσ. 2 και 3. Γενικότερα για τα «Droits à l'antenne» και την πρόσβαση των πολιτικών ομάδων στην τηλεόραση βλ. αντί άλλων Ch. Debbasch, ο.π. (υποσ. 8) σελ. 501 επ. με παρουσίαση του νομοθετικού καθεστώτος και της πρακτικής που ισχύει στη Γαλλία, το Βέλγιο, τις Η.Π.Α., τη Μ. Βρετανία, την Ομοσπονδιακή Γερμανία και το Λουξεμβούργο (με περαιτέρω υπομνηματισμό).

ρόλο και την τύχη των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης. Η ροή της κοινοβουλευτικής ευθύνης σ' ένα κλασικό κοινοβουλευτικό πολίτευμα όπως το δικό μας και ο μηχανισμός της νομοθετικής εξουσιοδότησης κατά το άρθρο 43 καθιστούν αναγκαία την έναρξη μιας σοβαρής επιστημονικής συζήτησης για την ανάγκη και τον τρόπο μιας πιθανής συνταγματικής τυποποίησης των ανεξάρτητων αυτών διοικητικών αρχών. Συνταγματική τυποποίηση που θα καθορίζει τη σύνθεση, τις αρμοδιότητες αλλά και την ευθύνη (πολιτική, ποινική και αστική) των οργάνων αυτής της μορφής.

#### β. Το συνταγματικό δικαίωμα προεκλογικής πρόσβασης στην ραδιοτηλεόραση

Το ΣΤΕ πριν προσεγγίσει όμως το ζήτημα της κανονιστικής αρμοδιότητας του Ε.Σ.Ρ. διατύπωσε μια εξαιρετικά κρίσιμη μείζονα πρόταση ως προς το ρυθμιστικό περιεχόμενο του άρθρου 15 § 2 Σ<sup>18</sup>.

Σε αντίθεση προς την προγενέστερη νομολογία το ΣΤΕ θεωρεί πλέον ότι η *προεκλογική πάντως πρόσβαση των κομμάτων στην τηλεόραση είναι συνταγματικά επιβεβλημένη και διασφαλισμένη*. Συνεπώς η παραχώρηση προεκλογικού ραδιοηλεκτρικού χρόνου σ' όλα τα υποστατά κόμματα χωρίς εξαιρέσεις συνιστά υποχρέωση της Διοίκησης και η παράλειψή της συνιστά *παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας* που ελέγχεται δικαστικά. Η θετική όψη της διαπίστωσης αυτής είναι η αναγνώριση ενός *συνταγματικού δικαιώματος ελεύθερης πρόσβασης στην ραδιοτηλεόραση*. Τουλάχιστον κατά την προεκλογική περίοδο, φορείς του οποίου είναι πάντως τα πολιτικά κόμματα ενόψει του άρθρου 29 Σ. και του ρόλου που διαδραματίζουν στη διαμόρφωση και στην εκδήλωση της λαϊκής κυριαρχίας.

Το συνταγματικό αυτό δικαίωμα είναι σύμφυτο με την *αρχή της αντικειμενικότητας και της ισότητας* που κατά το άρθρο 15 § 2 πρέπει να διέπει τις ραδιοηλεκτρικές εκπομπές.

Αδιευκρίνιστο μένει ίσως το ερώτημα αν η ελεύθερη αυτή πρόσβαση και η αντίστοιχη υποχρέωση της Διοίκησης αφορά μόνο το δημόσιο τομέα της

18. Για τις αρχές που κατά το άρθρο 15 § 2 Σ. (πρέπει να) διέπουν τις ραδιοηλεκτρικές εκπομπές βλ. Ν. Αλιβιζάτο, ο.π. (υποσ. 17), σελ. 66 επ., Π. Δαγτόγλου, ο.π. (υποσ. 1), σελ. 178 επ., Δ. Κόρσο, Τύπος και ραδιοτηλεόραση, 1989<sup>2</sup>, σελ. 70 επ., 98 επ., Ε.Β. Βενιζέλο, ο.π. (υποσ. 6), σελ. 119 επ., 145 επ., Β. Σκουρή, Μια ελευθερία υπό τον άμεσο έλεγχο του Κράτους; ΕΕΕυρΔ, 1989, σελ. 191 επ.



ραδιοτηλεόρασης (δηλαδή στην περίπτωση μας μόνο την ΕΡΤ Α.Ε.) ή και το δημοτικό και τον ιδιωτικό τομέα της ενεργητικής ραδιοηλεκτρονικής δραστηριότητας<sup>19</sup>. Τομέα στον οποίο η Διοίκηση οφείλει να επιβάλει την σχετική υποχρέωση στο πλαίσιο της εποπτείας που ασκεί και βεβαίως στο πλαίσιο της σχετικής κανονιστικής της αρμοδιότητας που πρέπει να την ασκήσει σεβόμενη την αρχή της αντικειμενικότητας και της ισότητας.

Στα καίρια αυτά σημεία η νομολογία του ΣΤΕ κάνει τώρα το καθοριστικό βήμα και εναρμονίζεται με το νέο ραδιοηλεκτρονικό κλίμα και το νέο τοπίο των ΜΜΕ.

Το ΣΤΕ εξακολουθεί να αποδέχεται θεμιτές διαφοροποιήσεις στην μεταχείριση των κομμάτων με βάση τις αρχές της αναλογικής ισότητας, σύμφωνα όμως με μια δέσμη αντικειμενικών κριτηρίων που καθορίζονται με γενικό και σαφή τρόπο και αφού διασφαλίζεται καταρχήν μια ελάχιστη ίση πρόσβαση για όλα τα κόμματα χωρίς εξαιρέσεις.

Όμως η ελάχιστη ίση πρόσβαση πρέπει να διασφαλίζεται όχι μόνο ποσοτικά (χρόνος εκπομπών) αλλά και ποιοτικά (είδος εκπομπών) έτσι ώστε όλα τα κόμματα να έχουν μια καταρχήν ίση δυνατότητα συμμετοχής όχι μόνο στον τηλεοπτικό μονόλογο προς το κοινό αλλά και στον τηλεοπτικό διάλογο με τα άλλα κόμματα.

#### γ. Τα «υποστατά» πολιτικά κόμματα

Το ΣΤΕ, τέλος, εισφέρει ορισμένες εξαιρετικά κρίσιμες σκέψεις ως προς την έννοια του πολιτικού κόμματος αυτή καθαυτή. Εισάγει την έννοια του «υποστατού» πολιτικού κόμματος την οποία εξαρτά από την ιστορική εξέλιξη, την στελέχωση, την κοινοβουλευτική εκπροσώπηση, την οργάνωση σε τοπικό και εθνικό μέτωπο κλπ. Στο κριτήριο όμως αυτό δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να περιλαμβάνονται οι ιδεολογικές φυσιογνωμίες και η προγραμματική κατεύθυνση ενός κόμματος.

Η δέσμη αυτή των πραγματικών κριτηρίων μετασχηματίζεται σε δέσμη νομικών κριτηρίων μέσα από την αρχή της διαφοροποιητικής ισότητας και την αρχή της αντικειμενικότητας που θεμελιώνεται στα άρθρα 29, 15 § 1 και 4 § 1 Σ.

#### IV. Η αναγκαία νομοθετική παρέμβαση

Η Ολομέλεια του ΣΤΕ επισημαίνει —με δικονομική διακριτικότητα— τις ανεπάρκειες και τα κενά

της εγχώριας ραδιοηλεκτρονικής νομοθεσίας η οποία δεν έχει πλέον ούτε την πληρότητα ούτε την αξιοπιστία που απαιτείται για την ρύθμιση του ραδιοηλεκτρονικού γίγνεσθαι.

Είναι επομένως επείγουσα ανάγκη ο κοινός νομοθέτης να ξανασκεφθεί όλα τα δεδομένα και να προβεί στις ανάλογες τροποποιήσεις και προσθήκες. Η κανονιστική κινητικότητα που παρουσιάστηκε για τα θέματα αυτά στις ευρωπαϊκές κοινότητες και το Συμβούλιο της Ευρώπης<sup>20</sup> είναι μία κρίσιμη ένδειξη που οφείλει να ξαναπροβληματίσει και τον εθνικό νομοθέτη ενόψει και της εμπειρίας που έχει ήδη συσσωρευθεί —εμπειρίας όχι πάντοτε θετικής.

Ε.Β. Βενιζέλος

#### Σ.τ.Ε. 1795/1990 Α΄ Τμ.

Πρόεδρος: Μ. Δεκλερής, Σύμβουλος.  
Εισηγητής: Γ. Δεληγιάννης, Σύμβουλος.  
Δικηγόροι: Ιων. Κότσιρας, Σπ. Σκουτέρης.

**Καθορισμός χώρων για αν έγκριση κτιρίων κοινής ωφέλειας: δεν αποτελεί απαλλοτρίωση. Η επί μακρό χρόνο δέσμευση αυτή της ιδιοκτησίας χωρίς την κήρυξη απαλλοτρίωσης αποτελεί ανεπίτρεπτη δέσμευση της ιδιοκτησίας.**

Ο καθορισμός, κατά την έγερση, ή τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου, χώρων για την ανέγερση κτιρίων δημοσίων, δημοτικών, θρησκευτικών και, γενικώς, κοινής ωφελείας, που προβλέπεται από τα άρθρα 2 § 1 περ. β΄ και 29 του ν.δ/τος της 17.7/16.8.1923 «περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών» (φ. 228), δεν συνιστά και πράξη κηρύξεως αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, όπως συμβαίνει για τους χώρους που χαρακτηρίζονται από το ρυμοτομικό σχέδιο ως κοινόχρηστοι, αλλά παρέχει τη δυνατότητα να κηρυχθεί, κατά τις οικείες διατάξεις, η απαλλοτρίωσή τους με ιδιαίτερη πράξη. Εξάλλου, ο καθορισμός αυτός, αν και επιφέρει ουσιώδη περιορισμό των δικαιωμάτων του ιδιοκτήτη, αφού, σύμφωνα με το άρθρο 37 § 3 εδάφιο δεύτερο του παραπάνω ν.δ/τος, συνεπάγεται απαγόρευση διάθεσης του χώρου για άλλο σκοπό, αποτελεί, καταρχήν,

19. Για τον αντίστοιχο γερμανικό προβληματισμό βλ. Δ. Τσεβά, Το συνταγματικό πλαίσιο λειτουργίας της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης (απόφαση του ΒVerfG της 4.10.86, ΒVerfGE 73, 118), ΤοΣ 1987, σελ. 705 επ.

20. Βλ. αντί άλλων, Κρ. Ιωάννου, Η ραδιοτηλεόραση μεταξύ Συντάγματος και Διεθνούς προστασίας, ΕΕΕυρΔ, 1989 σελ. 253 επ. και Α.Α. Φατούρο, Προϋποθέσεις για μια ελεύθερη διασυνοριακή τηλεόραση: η οδηγία της ΕΟΚ και η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης, ΕΕΕυρΔ 1989, σελ. 311 επ.