



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΜΠΣ «Δίκαιο Επιχειρήσεων & Διοίκηση»**

**«Τηλεοπτικές άδειες: το εθνικό και ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο  
της οικονομικής δραστηριότητας εταιρειών ΜΜΕ»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Κωνσταντίνας Α. Δημητρακοπούλου**

A.M.: 7115M005

**Τριμελής Επιτροπή**

Επίκ. Καθηγητής Α. Μπώλος (επιβλέπων)

Λέκτορας Χ. Χριστοπούλου

Αναπλ. Καθηγητής Γ. Κλήμης

**ΑΘΗΝΑ, ΙΟΥΝΙΟΣ 2017**



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ .....	3
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ .....	6
ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ .....	9
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	10

### ΜΕΡΟΣ Α΄

#### Το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο

1. Η Οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων.....	14
1.1. Βασικά σημεία Οδηγίας 2010/13/ΕΕ.....	14
1.2. Το Προεδρικό Διάταγμα 109/2010.....	16
1.3. Οι πρόσφατες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό οπτικοακουστικό τομέα... 17	
2. Η Οδηγία για την «Τηλεόραση χωρίς Σύνορα» (89/552/ΕΟΚ).....	19
3. Η Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την αδειοδότηση.....	23
4. Εταιρείες ΜΜΕ - Κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης – Ευρωπαϊκοί περιορισμοί.....	28
4.1. Γενικοί ορισμοί .....	28
4.2. Ύπαρξη και Καταχρηστική Εκμετάλλευση Δεσπόζουσας Θέσης ...	30
4.3. Αδειοδότηση και Συγκέντρωση Επιχειρήσεων Μ.Μ.Ε. - Ενωσιακό και εθνικό δίκαιο ανταγωνισμού .....	32
5. Πλουραλισμός και ΜΜΕ .....	36
5.1. Η κριτική προσέγγιση της ευρωπαϊκής βιβλιογραφίας .....	36
5.2. Η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πολυφωνία των ΜΜΕ στα κράτη μέλη της Ε.Ε. ....	38
5.3. Πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης και Δημοκρατία – Ο «σφυγμός» των ευρωπαίων πολιτών .....	40
6. Αδειοδοτημένοι τηλεοπτικοί σταθμοί στα κ-μ της Ε.Ε. – Το «παράδειγμα» της Ελλάδας .....	43

**ΜΕΡΟΣ Β΄****Το εθνικό κανονιστικό πλαίσιο**

1.	Σύντομη ιστορική αναδρομή (1989: Η ιδιωτική τηλεόραση σε πανελλαδική εμβέλεια) .....	52
2.	Οικονομική οργάνωση της τηλεόρασης .....	55
3.	Οι συνταγματικές και νομοθετικές προβλέψεις (διαχρονικό και κοινό δίκαιο)...	57
3.1.	Το Σύνταγμα του 1975 .....	57
3.2.	Το άρθρο 15 Σ μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 – Οι συνταγματικές εγγυήσεις της ραδιοτηλεόρασης – Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης .....	58
3.3.	Η συνταγματική οριοθέτηση των κανονιστικών αρμοδιοτήτων του ΕΣΡ	63
3.4.	Η προσωρινή τηλεοπτική αδειοδότηση «σε μια ματιά» .....	67
3.5.	Πλουραλιστική ενημέρωση και έλεγχος συγκέντρωσης δραστηριοτήτων επιχειρήσεων ΜΜΕ .....	69
3.6.	Οι ρυθμίσεις του κοινού δικαίου .....	73
3.6.1.	Νομοθετικές ρυθμίσεις έως το 1987 .....	73
3.6.2.	Ο νόμος 2328/1995 .....	74
3.7.	Η συνταγματική πρόβλεψη για τον «βασικό μέτοχο» - Η μετάβαση από τον «απλό» στον «βασικό» μέτοχο .....	76
3.7.1.	Το χρονικό του βασικού μετόχου .....	76
3.7.2.	Ο βασικός μέτοχος στο Σύνταγμα .....	81
3.7.3.	Οικονομική εξουσία και ιδιοκτησία ΜΜΕ - Αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις - Η περίπτωση της ΜΗΧΑΝΙΚΗΣ Α.Ε.....	84
3.7.4.	Σύγκρουση εθνικού και ενωσιακού δικαίου – Το μείζον ζήτημα της «υπεροχής» .....	95
3.7.5.	Ευθύνη των μετόχων Α.Ε. ΜΜΕ - Η C-81/09 του ΔικΕΕ....	98
4.	Οι πρόσφατες εξελίξεις – Ο διαγωνισμός για τις τηλεοπτικές άδειες.....	102
4.1.	Το νομοθετικό πλαίσιο για την αδειοδότηση – Ο νόμος «Παππά» και ο διαγωνισμός «ριάλιπ» .....	102
4.2.	Ζητήματα αντισυνταγματικότητας και παραβίασης αρχών και δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ .....	110
4.2.1.	Η «γνωμοδότηση Δρόσου» .....	110
4.2.2.	Οι αντιδράσεις της «εγχώριας» ακαδημαϊκής κοινότητας...	114
4.2.3.	Οι «ευρωπαϊκές» αντιδράσεις .....	117
5.	Η θέση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΟΛΣΤΕ 95/2017) ...	119

<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b> .....	125
ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ .....	129
ΚΑΠΟΤΕ ΕΙΠΑΝ .....	129
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	130
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ .....	134
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ .....	135
ΛΗΜΜΑΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ .....	138

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

vs.	versus
A.E.	Ανώνυμη Εταιρεία
α.ν.	αναγκαστικός νόμος
ΑΠΕ-ΜΠΕ	Αθηναϊκό-Μακεδονικό Πρακτορείο Ειδήσεων
αρ.	άρθρο
Αρμ.	Αρμενόπουλος
ΑρχΝ	Αρχείο Νομολογίας
Βλ.	Βλέπε
Γ.Γ.Ε.Ε.	Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔικΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔιΜΕΕ	Δίκαιο Μέσων Ενημέρωσης & Επικοινωνίας
ΔηΣΚΕ	Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές Ενισχύσεις
ΔΟΛ	Δημοσιογραφικός Όμιλος Λαμπράκη
Δ.Σ.	Διοικητικό Συμβούλιο
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΔτΠ	Διάσκεψη των Προέδρων
ΕΕμπΔ	Επιθεώρηση Εμπορικού Δικαίου
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕυρΔ	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
Ε.Ε.Τ.Τ.	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΙΡ	Εθνικό Ίδρυμα Ραδιοφωνίας
ΕΙΡΤ	Εθνικό Ίδρυμα Ραδιοφωνίας Τηλεόρασης
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
εκατ.	εκατομμύρια
ΕΚΠΑ	Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
επ.	επόμενα
ΕΡΤ	Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση

ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΣΡ	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
ΕυρΠ	Ευρωπαίων Πολιτεία
ΕφΛαρ	Εφετείο Λάρισας
Εφαρμ. ΔΔ	Εφαρμογές Διοικητικού Δικαίου
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
κ-μ	κράτη-μέλη
κ.ν.	κωδικοποιημένος νόμος
κ.ο.κ.	και ούτω καθεξής
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Μ.Μ.Ε.	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ν.	νόμος
Ολ.	Ολομέλεια
ο.π.	όπως παραπάνω
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
π.δ.	προεδρικό διάταγμα
περ.	περίπτωση
πρ.	πρώην
πρβλ.	παραβολή
ΠτΔ	Πρόεδρος της Δημοκρατίας
π.χ.	παραδείγματος χάρη
Σ	Σύνταγμα
ΣΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας
σκ.	σκέψη
ΣΛΕΕ	Συνθήκης Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΕ (ΠΕ)	Συμβούλιο της Επικρατείας (Πρακτικό Επεξεργασίας)
Συλ.	Συλλογή
σ/ν	σχέδιο νόμου
τ.	τόμος
τ. Δ.Δ.Σ	τεύχος Διακηρύξεων Δημοσίων Συμβάσεων
ΤοΣ	Το Σύνταγμα

ΤΠΕ	Τεχνολογία Πληροφοριών και Επικοινωνιών
ΤχΣ	Τηλεόραση χωρίς Σύνορα
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση
ΥΕΝΕΔ	Υπηρεσία Ενημερώσεως Ενόπλων Δυνάμεων
ΥΟΑΜ	Οδηγία Υπηρεσιών Οπτικοακουστικών Μέσων
Υπ.	Υπουργός
υπ' αριθμ.	υπό τον αριθμό
υποθ.	υπόθεση
υποσημ.	υποσημείωση
στοιχ.	στοιχείο
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΧρΙΔ	Χρονικά Ιδιωτικού Δικαίου



*“There can be no democracy without well-informed citizens. There can be no informed citizens without quality news media.”\**

*Claude-Jean Bertrand  
French Institute of the Press*

\* Ο συγγραφέας Claude-Jean Bertrand αναφέρει ότι δεν μπορεί να υφίσταται δημοκρατία χωρίς πολίτες που να είναι ορθώς ενημερωμένοι. Και πως δεν γίνεται οι πολίτες αυτοί να έχουν ορθή ενημέρωση χωρίς την ύπαρξη ποιοτικών μέσων ενημέρωσης.

## **ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ**

*Στην οικογένειά μου, πιστό αρωγό σε κάθε μου προσπάθεια.  
Και στην Ελλάδα μας, που δέκα φορές πέφτει και έντεκα σηκώνεται.*

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

*«Έτσι άρχισα να λέω τις ειδήσεις στην «Ηχώ των Γεγονότων». Εκείνη την εποχή οι ειδήσεις ήταν μια πολύ περίεργη υπόθεση: τις γράφαμε εμείς, τις λέγαμε εμείς και... τις ακούγαμε εμείς»,* είπε κάποτε ο γνωστός Έλληνας δημοσιογράφος, Φρέντυ Γερμανός, θυμίζοντας πολλά από την τηλεόραση του σήμερα σε εθνικό αλλά και σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Η κρίση, που χτυπά τα τελευταία αρκετά πια χρόνια οικονομίες, ήθη, έθιμα κι αξίες και προσφάτως τον έντυπο και ηλεκτρονικό τύπο, με αποκορύφωμα τις τελευταίες εξελίξεις στο ραδιοτηλεοπτικό τοπίο της χώρας μας, ήταν το έναυσμα για την παρούσα μελέτη και την καταγραφή και ανάλυση των νομικών και πραγματικών δεδομένων της δραστηριότητας των επιχειρήσεων μέσων μαζικής ενημέρωσης αλλά και του καθεστώτος γέννησης και λειτουργίας των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών σε Ελλάδα και Ευρώπη. Οι πηγές και τα στοιχεία της παρούσας δεν γνωρίζουν «σύνορα», όπως άλλωστε και η ενημέρωση εν τη γενέσει της.

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, όταν και η ιδιωτική τηλεόραση έκανε την εμφάνισή της στην ελληνική ραδιοτηλεοπτική πραγματικότητα, η διαμόρφωση της κοινής γνώμης κατέστη το πρώτο και κύριο μέλημα των εταιρειών ΜΜΕ. Η ολιγοπωλιακή κυριαρχία της τηλεόρασης στην αγορά των μέσων ενημέρωσης περιόρισε τις δυνατότητες για σεβασμό των αρχών που απαιτεί μια δημοκρατική κοινωνία, προκειμένου να στηρίζεται γερά στα θεμέλιά της, όπως είναι αυτή της πολυφωνίας, της ποικιλίας των πληροφοριών, άλλως του πλουραλισμού. Ακόμη και σήμερα, όπου τα μέσα ενημέρωσης υπερσχύουν αριθμητικά έναντι των αντίστοιχων του παρελθόντος, η πολλαπλή ιδιοκτησία και συγκέντρωση των μέσων ενημέρωσης κάθε άλλο παρά διασφαλίζει την τήρηση και εφαρμογή των παραπάνω αρχών και αυτής της αντικειμενικότητας, καθώς στο «επίκεντρο» του τηλεοπτικού και διαφημιστικού ανταγωνισμού βρίσκονται εταιρείες που αντιπροσωπεύουν περίπου το 70% της τηλεόρασης και των εθνικών εφημερίδων της αγοράς.

Ρυθμιστικές απαντήσεις στα προβλήματα της συγκέντρωσης των μέσων ενημέρωσης και την πολλαπλή ιδιοκτησία απέτυχαν σε Ελλάδα και Ευρώπη. Το πρόβλημα της «πάταξης» της διαφθοράς ανάμεσα σε κυβερνήσεις και ΜΜΕ αλλά και της υπεράσπισης της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις, ανεδείχθησαν σε μείζονα ζητήματα για τους εθνικούς αλλά και τους πανευρωπαϊκούς θεσμικούς μηχανισμούς, χωρίς ιδιαίτερη επιτυχία μέχρι σήμερα, τουλάχιστον ως προς την αποκατάσταση της πλήρους νομιμότητας στο πεδίο της αδειοδότησης και της λειτουργίας των τηλεοπτικών σταθμών σε Ελλάδα και στην πλειοψηφία των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο παραπάνω πλαίσιο, η παρούσα διπλωματική μελέτη διακρίνεται σε δυο μέρη, τα οποία διέπονται από κοινή προβληματική. Πιο συγκεκριμένα, καταγράφεται και αναλύεται μέσω της οικείας ευρωπαϊκής και διεθνούς, όπου απαιτείται, βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, αλλά και των επίσημων ηλεκτρονικών πηγών των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το πρωτογενές και κυρίως το παράγωγο δίκαιο από το οποίο απορρέουν οι αρχές και οι κανόνες δικαίου, που διέπουν τον οπτικοακουστικό τομέα, την αδειοδότηση των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών στα κ-μ της Ένωσης, το «πέραςμα» στην ψηφιακή εποχή αλλά και τα θεσμικά εμπόδια στην παραβίαση των κανόνων του υγιούς ανταγωνισμού και της συγκέντρωσης των ΜΜΕ.

Επίσης, μέρος της παρούσας αποτελεί και η παρουσίαση πινάκων στοιχείων και αποτελεσμάτων, συγκριτικών στην πλειοψηφία τους, συνεπεία έρευνας που πραγματοποιήθηκε στους τομείς της τηλεοπτικής αδειοδότησης και λειτουργίας στα λοιπά, πλην της Ελλάδας, ευρωπαϊκά κράτη, παρέχοντας χρηστικά δεδομένα προς γνώση και κριτική προσέγγιση.

Τέλος, καταγράφονται και αξιολογούνται, βάσει επισήμως αναρτηθέντων εγγράφων εργασίας των επιμέρους ομάδων των θεσμικών ευρωπαϊκών οργάνων, της συναφούς αρθρογραφίας, ηλεκτρονικής και έντυπης, αλλά και σχετικών ομιλιών σε συνέδρια και ημερίδες, οι απόψεις της Επιτροπής και του Συμβουλίου, αναφορικά με το μείζον πρόβλημα της παραβίασης αρχών και κανόνων της ΣΛΕΕ, της ΕΣΔΑ και του ίδιου του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, προς την κατεύθυνση της νόθευσης του ανταγωνισμού από τις εταιρείες ΜΜΕ και της συνεπακόλουθης αποδυνάμωσης της πολυφωνίας και του πλουραλισμού στα ιδιωτικά μέσα ενημέρωσης.

Η διαδρομή από την Ευρώπη, γενικότερα, καταλήγει στην Ελλάδα, ειδικότερα, που, από το 1989, όπου πρωτοεμφανίστηκαν τα ιδιωτικά τηλεοπτικά κανάλια, έως και σήμερα, όπου αυτά τείνουν να «εκλείψουν», ποσοτικά αλλά και ως προς το ποιοτικό τους περιεχόμενο, ζητούμενο παραμένει το εξής: η αποκατάσταση της νομιμότητας στο καθεστώς αδειοδότησης και λειτουργίας των μέσων μαζικής ενημέρωσης, ο εξορθολογισμός του τηλεοπτικού σκηνικού, αναφορικά με την τήρηση των αρχών της αντικειμενικής πληροφόρησης και της πολυφωνίας και κυρίως η νόμιμη ένταξη και κυρίως οικονομική δράση σε αυτό το σκηνικό των επιχειρήσεων ΜΜΕ.

Έτσι, ερευνάται και καταγράφεται το κανονιστικό πλαίσιο της έλευσης, πριν από περίπου 30 χρόνια, της ιδιωτικής τηλεόρασης στην ελληνική πραγματικότητα, αλλά και η επιρροή που αυτή άσκησε στην τότε διαμορφούμενη κοινωνική και πολιτική ζωή των πολιτών και των πολιτικών, με αποκορύφωμα το καθεστώς της προσωρινής αδειοδότησης των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών πανελλαδικής εμβέλειας, το

οποίο υφίσταται έως και σήμερα, θυμίζοντας όσο ποτέ το ουδόλως τελικά αρχαίο και τόσο τελικά νέο «ουδέν μονιμότερον του προσωρινού».

Η έρευνα και η ανάλυση εστιάζουν στην εφαρμογή των συνταγματικών κανόνων που αφορούν στην ελευθερία του Τύπου, τον άμεσο έλεγχο του κράτους, τη δημιουργία και την έως σήμερα δράση του ΕΣΡ και την πολύ κρίσιμη διάταξη περί του ασυμβιβάστου του «βασικού μετόχου», η οποία παρατίθεται, εξετάζεται, κρίνεται και σχολιάζεται υπό το πρίσμα της εθνικής νομοθεσίας και κυρίως της ευρωπαϊκής νομολογίας. Η διακινδύνευση της αρχής διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις, το φαινόμενο της υπαρκτής πολλαπλής ιδιοκτησίας και συγκέντρωσης δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων ΜΜΕ, αλλά και η παραβίαση των συνταγματικώς κατοχυρωμένων αρχών της πολυφωνίας και της αμερόληπτης ενημέρωσης, καθίστανται, επίσης, αντικείμενο μελέτης της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Τέλος, γίνεται εκτενής αναφορά και ανάλυση, δυνάμει πρωτογενούς έρευνας, στις πρόσφατες εξελίξεις στην ελληνική τηλεοπτική πραγματικότητα, σχετικά με το νέο νομοθετικό πλαίσιο, που ορίζει, μεταξύ άλλων, τη διαδικασία διενέργειας της διαγωνιστικής διαδικασίας για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών στους παρόχους περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας από τον αρμόδιο υπουργό και την «παράκαμψη» του ΕΣΡ ως προς αυτό, με έμφαση στην πολύ πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του ΣΤΕ, η οποία σεβόμενη τις αρχές της διάκρισης των λειτουργιών και της ανεξαρτησίας και αμεροληψίας ως προς την άσκηση του δικαστικού λειτουργήματος, διετύπωσε κρίση αποφέρουσα με τη σειρά της «κρίση» πάσης φύσεως σε επιχειρηματίες και μέλη της κυβέρνησης.

Και ίσως όχι τυχαία, καθώς σε πρόσφατη έρευνα γνωστής εταιρείας δημοσκοπήσεων, η οποία δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα των Συντακτών, το 79% των Ελλήνων πιστεύει ότι το καθεστώς λειτουργίας των ιδιωτικών καναλιών την τελευταία 25ετία δεν είναι διαφανές και δεν αποκλείει φαινόμενα διαπλοκής, ποσοστό 73%, κρίνει αρνητική τη συμβολή των καναλιών στην αντικειμενική πληροφόρηση του κοινού, το 64% εκτιμά ότι προτεραιότητα της κυβέρνησης στο πλαίσιο της ρύθμισης του τηλεοπτικού τοπίου πρέπει να είναι η πάταξη των φαινομένων διαπλοκής, ενώ μόνον το 29% θεωρεί προτεραιότητα να μην κλείσει κανένα από τα υπάρχοντα κανάλια<sup>1</sup>. Ηχηρός ο σφυγμός του τηλεοπτικού κοινού, αδιαμφισβήτητη η ανάγκη «κάθαρσης» του τηλεοπτικού τοπίου και αποκατάστασης των δημοκρατικών αρχών· ζητούμενο παραμένει η σύννομη και αποτελεσματική διαδικασία που θα οδηγήσει στην καταπολέμηση των «διαπλεκόμενων» και των «νταβατζήδων», όροι που χαρακτήρισαν επο-

<sup>1</sup> <http://www.fortunegreece.com/article/dimoskopisi-ti-apantoun-i-ellines-gia-prosfigiko-asfalistiko-diafthora-ke-mme/>.

χές του πρόσφατου πολιτικού παρελθόντος, κατά αυτολεξεί δήλωση των τότε πρωθυπουργών Κωνσταντίνου Μητσοτάκη και Κώστα Καραμανλή, αντίστοιχα.

## ΜΕΡΟΣ Α'

### Το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο

#### 1. Η Οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων

##### 1.1. Βασικά σημεία Οδηγίας 2010/13/ΕΕ

Με το ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου, στις 25 Ιανουαρίου 1999, σχετικά με τις δημόσιες ραδιοτηλεοπτικές υπηρεσίες, επιβεβαιώθηκε εκ νέου ότι οι δημόσιοι τηλεοπτικοί οργανισμοί, προκειμένου να εκπληρώσουν την αποστολή τους, πρέπει να εξακολουθήσουν να επωφελούνται από την τεχνολογική πρόοδο. Η συνύπαρξη ιδιωτικών και δημόσιων παρόχων υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων αποτελεί διακριτικό στοιχείο της ευρωπαϊκής αγοράς οπτικοακουστικών μέσων<sup>2</sup>.

Στις 15 Δεκεμβρίου 2003 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με το μέλλον της ευρωπαϊκής κανονιστικής πολιτικής στον οπτικοακουστικό τομέα. Σύμφωνα με την Επιτροπή *«η κανονιστική πολιτική στον τομέα αυτό οφείλει να διασφαλίζει ορισμένα δημόσια συμφέροντα, όπως την πολιτισμική πολυμορφία, το δικαίωμα στην ενημέρωση, τη σημασία του πλουραλισμού των οπτικοακουστικών μέσων, την προστασία των ανηλίκων και την προστασία των καταναλωτών και να ενισχύει την ευαισθητοποίηση του κοινού και την παιδεία στα Μέσα, σήμερα και στο μέλλον»*<sup>3</sup>.

Στη συνέχεια η Επιτροπή ενέκρινε την πρωτοβουλία «i2010: Ευρωπαϊκή Κοινωνία της Πληροφορίας» για την ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης στους κλάδους της κοινωνίας της πληροφορίας και των οπτικοακουστικών μέσων. Η πρωτοβουλία i2010 αποτελεί ολοκληρωμένη στρατηγική για την ενθάρρυνση της παραγωγής ευρωπαϊκών προγραμμάτων, την ανάπτυξη της ψηφιακής οικονομίας και τη χρήση των ΤΠΕ στο πλαίσιο της σύγκλισης των υπηρεσιών της κοινωνίας της πληροφορίας και των υπηρεσιών των μέσων, των δικτύων και των συσκευών που αφορούν τις πληροφορίες και τα οπτικοακουστικά μέσα, με τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη του συνόλου των μέσων της κοινοτικής πολιτικής: κανονιστικές ρυθμίσεις, έρευνα και εταιρική συνεργασία με τον κλάδο.

Η Επιτροπή ανέλαβε τη δέσμευση να δημιουργήσει συνεκτικό πλαίσιο εσωτερικής αγοράς για τις υπηρεσίες της κοινωνίας της πληροφορίας και τις υπηρεσίες οπτι-

<sup>2</sup> Βλ. αιτιολογική σκ. 13 Οδηγίας 2010/13/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Μαρτίου 2010, για τον συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων· Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32010L0013>.

<sup>3</sup> Βλ. αιτιολογική σκ. 12 Οδηγίας 2010/13/ΕΕ ο.π.

κοακουστικών μέσων, μέσω του εκσυγχρονισμού του νομικού πλαισίου για οπτικοακουστικές υπηρεσίες. Ο στόχος της πρωτοβουλίας i2010 θα επιτευχθεί καταρχήν με την παροχή δυνατοτήτων ανάπτυξης στις βιομηχανίες μόνο με τις απαραίτητες ρυθμίσεις, καθώς και με τη δημιουργία νέων μικρών επιχειρήσεων, που αποτελούν για το μέλλον παράγοντες πλούτου και δημιουργίας απασχόλησης, ώστε να αναπτυχθούν, να καινοτομήσουν και να δημιουργήσουν θέσεις απασχόλησης σε μια ελεύθερη αγορά<sup>4</sup>.

Η Οδηγία 2010/13/Ε.Ε. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων εξεδόθη στις 10 Μαρτίου 2010, προκειμένου να «συντονίσει» ορισμένες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές πράξεις των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τις διασυνοριακές υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων. Βασικό άξονα του εν λόγω ρυθμιστικού πλαισίου για την άσκηση των τηλεοπτικών δραστηριοτήτων αποτέλεσε η διάδοση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ) και των τεχνολογικών εξελίξεων σε επιχειρηματικά μοντέλα, ιδίως στη χρηματοδότηση της εμπορικής ραδιοτηλεόρασης, με αποτέλεσμα να θεσπιστούν οι βέλτιστες συνθήκες ανταγωνιστικότητας και ασφάλειας δικαίου για τις ευρωπαϊκές τεχνολογίες πληροφοριών, τον κλάδο και τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων και τον σεβασμό της πολιτισμικής και γλωσσικής ποικιλομορφίας.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αιτιολογικές σκέψεις 16 και 20 του προοιμίου της ως άνω Οδηγίας, σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη της Ε.Ε. οφείλουν να συνεχίζουν εφαρμόζουν τους συνταγματικούς τους κανόνες, σχετικά με την ελευθερία του τύπου και την ελευθερία της έκφρασης στα οπτικοακουστικά μέσα και ταυτόχρονα να μην ενθαρρύνουν την επιβολή νέων συστημάτων χορήγησης αδειάς ή διοικητικής έγκρισης για οποιονδήποτε τύπο υπηρεσίας οπτικοακουστικών μέσων.

Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2010/13/ΕΕ καλύπτει κάθε μορφή οικονομικής δραστηριότητας, ο δε ορισμός των υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων, σύμφωνα με το περιεχόμενο της ίδιας της Οδηγίας, περιλαμβάνει τα μέσα μαζικής ενημέρωσης στην ενημερωτική, ψυχαγωγική και εκπαιδευτική για το κοινό λειτουργία τους, καθώς και τις οπτικοακουστικές εμπορικές ανακοινώσεις<sup>5</sup>.

Επιπλέον, τα κράτη μέλη, προκειμένου να είναι σε θέση να λαμβάνουν μέτρα, ώστε να προστατεύουν το δικαίωμα στην ενημέρωση και να εξασφαλίζουν την ευρεία πρόσβαση του κοινού στην τηλεοπτική κάλυψη εθνικών ή μη εθνικών εκδηλώσεων

<sup>4</sup> Για περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με το στρατηγικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής i2010, βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Ac11328>.

<sup>5</sup> Αιτιολογική σκ. 21 και 22 Οδηγίας 2010/13/ΕΕ· Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης - <http://eur-lex.europa.eu>.

μείζονος σημασίας για την κοινωνία<sup>6</sup>, διατηρούν το δικαίωμα να λαμβάνουν μέτρα, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, με στόχο τη ρύθμιση της άσκησης εκ μέρους τηλεοπτικών οργανισμών, που υπάγονται στη δικαιοδοσία τους, αποκλειστικών ραδιοτηλεοπτικών δικαιωμάτων όσον αφορά τις ανωτέρω εκδηλώσεις.

Εξαιρετικό ενδιαφέρον αναπτύσσει η άποψη που αποτυπώνεται στην αιτιολογική σκέψη 65 της Οδηγίας για τα οπτικοακουστικά μέσα, σύμφωνα με την οποία καθίσταται αναγκαία η ενθάρρυνση της δημιουργίας αγορών επαρκούς μεγέθους για τις τηλεοπτικές παραγωγές στα κράτη μέλη, ώστε να προσελκύνται αναγκαίες επενδύσεις, όχι μόνο με την καθιέρωση κοινών κανόνων που ανοίγουν τις εθνικές αγορές αλλά και με το να διατίθεται στις ευρωπαϊκές παραγωγές, όπου είναι εφικτό και με κατάλληλα μέσα, το μεγαλύτερο μέρος από τις τηλεοπτικές μεταδόσεις όλων των κρατών μελών.

Πρέπει να καταστεί σαφές ότι η Οδηγία 2010/13/ΕΕ για τα οπτικοακουστικά μέσα, όπως αυτή εναρμονίστηκε και προτείνεται για αναθεώρηση<sup>7</sup>, δεν ρυθμίζει τα σχετικά με την αδειοδότηση περιεχομένου<sup>8</sup>, ωστόσο, όπως συνάγεται από το γενικότερο πνεύμα των διατάξεών της, θεμελιώδης αρχή της Ε.Ε. αποτελεί η προαγωγή ενός ισχυρού, ανταγωνιστικού και ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού οπτικοακουστικού τομέα, η ενίσχυση της πολυφωνίας των μέσων σε ολόκληρη την Ένωση, αλλά και η πολυφωνία της πληροφόρησης.

## 1.2. Το Προεδρικό Διάταγμα 109/2010

Η Οδηγία 2010/13/ΕΕ ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με το προεδρικό διάταγμα υπ' αριθμ. 109/2010. Συγκεκριμένα, στις 5 Νοεμβρίου 2010 δημοσιεύθηκε στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως το π.δ. 109/2010 *«Εναρμόνιση της ελληνικής ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2010/13/ΕΕ (ΕΕ L 95 της 15.4.2010) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με την οποία κωδικοποιήθηκαν οι διατάξεις της Οδηγίας 89/552/ΕΟΚ (ΕΕ L 298 της 17.10.1989) του Συμβουλίου, όπως ίσχυε μετά την τελευταία τροποποίησή της από την Οδηγία 2007/65/ΕΚ (ΕΕ L 332 της 18.12.2007) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων»*.

<sup>6</sup> Για παράδειγμα οι Ολυμπιακοί Αγώνες, το παγκόσμιο κύπελλο ποδοσφαίρου και το ευρωπαϊκό πρωτάθλημα ποδοσφαίρου, σύμφωνα με την αιτιολογική σκ. 29 της Οδηγίας 2010/13/ΕΕ.

<sup>7</sup> Βλ. υπό στοιχ. 1.γ. της παρούσης «Οι πρόσφατες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό οπτικοακουστικό τομέα».

<sup>8</sup> Όπως υπογραμμίζεται στην αιτιολογική σκ. 19, η Οδηγία δεν θίγει τη σφαίρα ευθύνης των κρατών μελών και των οικείων αρχών ως προς την οργάνωση των συστημάτων αδειοδότησης.



Το π.δ. 109/2010 αντικατέστησε το π.δ. 100/2000<sup>9</sup> και αποτελεί την εναρμόνιση της ελληνικής ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2010/13 για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων, ενσωματώνοντας στο εσωτερικό δίκαιο το σύνολο των διατάξεων της παραπάνω Οδηγίας<sup>10</sup>. Έτσι μεταφέρθηκε στην ελληνική τηλεοπτική πραγματικότητα η σαφής «τάση» και «θέση» της Ε.Ε. προς μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή πολιτική στον οπτικοακουστικό τομέα με αναπόσπαστα στοιχεία αυτής την πολυφωνία των μέσων αλλά και της πληροφόρησης σε ολόκληρη την Ένωση<sup>11</sup>.

### 1.3. Οι πρόσφατες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό οπτικοακουστικό τομέα

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει θέσει σε επαναξιολόγηση την Οδηγία Υπηρεσιών Οπτικοακουστικών Μέσων 2010/13/ΕΕ, με σκοπό να την αναθεωρήσει εντός του έτους 2016. Για το λόγο αυτό, καλεί σε δημόσια διαβούλευση τις δημόσιες διοικήσεις των κρατών μελών της Ε.Ε., τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές, τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, τους δημιουργούς προϊόντων οπτικοακουστικού περιεχομένου, τους παρόχους υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων, τους παρόχους τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, την ακαδημαϊκή και τη δημοσιογραφική κοινότητα, καθώς και το σύνολο των πολιτών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με στόχο:

- α) να διαπιστώσει τον βαθμό αποτελεσματικότητας και καταλληλότητας των μερών της Οδηγίας ΥΟΑΜ 2010/13/ΕΕ στο ολόενα και περισσότερο συγκλίνον περιβάλλον των οπτικοακουστικών υπηρεσιών και των τηλεπικοινωνιών
- β) εφόσον αξιολογηθούν οι επιπτώσεις της σύγκλισης αυτής στο οπτικοακουστικό περιβάλλον, να συγκεντρώσει στοιχεία και απόψεις σχετικά με την πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί μελλοντικά στον τομέα των υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων.

Το παραπάνω κείμενο αποτελεί την επίσημη ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την επικαιροποίηση των κανόνων της Ε.Ε. για τα οπτικοακουστικά μέσα, με σκοπό τη δημιουργία ενός δικαιότερου περιβάλλοντος για όλους τους παρά-

<sup>9</sup> π.δ. 100/2000 «Εναρμόνιση της ελληνικής ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 97/36 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ης Ιουνίου 1997 (ΕΕ αριθ. L202 της Οδηγίας 89/552/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ αριθ. L 298 της 17.10.89 σ. 23) σχετικά με τη παροχή υπηρεσιών», ΦΕΚ Α'/98/17.3.2000.

<sup>10</sup> Πλήρης εναρμόνιση. Βλ. αναλυτικά το κείμενο των διατάξεων του π.δ. 109/10 [https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2\\_nomothesia\\_rs\\_sub.php](https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2_nomothesia_rs_sub.php).

<sup>11</sup> Ειδικά για το ρυθμιστικό πλαίσιο των ΜΜΕ (περί συγκέντρωσης και αδειοδότησης Επιχειρήσεων Μέσων Ενημέρωσης και άλλες διατάξεις) πρβλ. *Χιόνη*, Μέσα μαζικής ενημέρωσης και δίκαιο του ανταγωνισμού. Συγκέντρωση ελέγχου και νόμος 3592/2007, ΕΕΕυρΔ 2007,757.

γοντες, την προώθηση ευρωπαϊκών ταινιών, την προστασία των ανηλίκων και την καλύτερη αντιμετώπιση της ρητορικής μίσους.

Το από 25 Μαΐου 2016 δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφέρει χαρακτηριστικά πως «... στο πλαίσιο της στρατηγικής της για την Ψηφιακή Ενιαία Αγορά, η Επιτροπή παρουσίασε σήμερα μια επικαιροποιημένη Οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων (Οδηγία ΟΥΟΑΜ), τροποποιώντας τους κοινούς κανόνες που ίσχυαν για τα οπτικοακουστικά μέσα και διασφάλιζαν την πολιτισμική ποικιλομορφία και την ελεύθερη κυκλοφορία περιεχομένου στην Ε.Ε. επί μια 30ετία σχεδόν... Η αναθεωρημένη Οδηγία ΟΥΟΑΜ ενισχύει επίσης την προώθηση της ευρωπαϊκής πολιτιστικής πολυμορφίας, διασφαλίζει την ανεξαρτησία των ρυθμιστικών φορέων του οπτικοακουστικού τομέα και παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία στους ραδιοτηλεοπτικούς οργανισμούς σε θέματα διαφήμισης.»

Σε σχέση με τα παραπάνω ο Επίτροπος Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας, Γκίντερ Έτινγκερ (Günther H. Oettinger), δήλωσε: «Ο τρόπος με τον οποίο βλέπουμε τηλεόραση ή βίντεο ίσως έχει αλλάξει, αλλά οι αξίες μας παραμένουν οι ίδιες. Με τους νέους αυτούς κανόνες θα στηρίξουμε την πολυφωνία των μέσων και την ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών του οπτικοακουστικού τομέα και θα βεβαιωθούμε ότι η υποκίνηση μίσους δεν έχει θέση στις πλατφόρμες ανταλλαγής βίντεο. Θέλουμε επίσης να διασφαλίσουμε ότι θα επικρατήσουν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού, υπεύθυνη συμπεριφορά, εμπιστοσύνη και δικαιοσύνη στις διαδικτυακές πλατφόρμες, σύμφωνα με το όραμά μας που διατυπώνεται στη σημερινή μας ανακοίνωση.»<sup>12</sup>.

Στο παραπάνω πλαίσιο, η Επιτροπή πραγματοποίησε αξιολόγηση της Οδηγίας 2010/13/ΕΕ για τα οπτικοακουστικά μέσα και, στη βάση αυτή, πρότεινε, μεταξύ άλλων, να δοθεί μεγαλύτερος ρόλος στις ρυθμιστικές αρχές του οπτικοακουστικού τομέα<sup>13</sup>. Ο ρόλος της ομάδας ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων (ERGA), η οποία απαρτίζεται από τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές των 28 κρατών μελών, ανακοινώθηκε ότι θα καθοριστεί στη νομοθεσία της Ε.Ε.. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτίμησε πως τα μέτρα, τα οποία πρότεινε για την αναθεώρηση της Οδηγίας 2010/13/ΕΕ, «*αναμένεται να έχουν θετικό οικονομικό αντίκτυπο στους παρόχους υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων - κυρίως τους τηλεοπτικούς οργανισμούς - και να αυξήσουν την ικανότητά τους για επενδύσεις σε οπτικοακουστικό περιεχόμενο.*».

<sup>12</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1873\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1873_el.htm).

<sup>13</sup> Απόσπασμα από το δελτίο τύπου (26-05-2016) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: «... η Οδηγία θα διασφαλίζει πλέον ότι οι ρυθμιστικές αρχές είναι πράγματι ανεξάρτητες από τις κυβερνήσεις και τη βιομηχανία και ότι μπορούν να διεκπεραιώνουν με τον καλύτερο τρόπο τον ρόλο τους, τουτέστιν να διασφαλίζουν ότι τα οπτικοακουστικά μέσα λειτουργούν προς το συμφέρον των τηλεθεατών.» [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1873\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1873_el.htm).

Το περασμένο φθινόπωρο ο Έλληνας υπουργός Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, κατά τη διάρκεια της παρέμβασής του στο Συμβούλιο των Υπουργών Οπτικοακουστικών Θεμάτων της ΕΕ, τάχθηκε υπέρ της ενίσχυσης της ευρωπαϊκής παραγωγής οπτικοακουστικών μέσων, επισημαίνοντας χαρακτηριστικά τα εξής: «... η Ελλάδα έχει εκφραστεί θετικά υπέρ της επέκτασης των ποσοτώσεων και στους καταλόγους υπηρεσιών *video on demand*, με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυση της ευρωπαϊκής οπτικοακουστικής παραγωγής και της πολιτιστικής ποικιλομορφίας της Ευρώπης. Επιπλέον, η Ελλάδα είναι υπέρ της ενθάρρυνσης της δημιουργίας δυναμικών συμπράξεων μεταξύ ευρωπαϊκών οπτικοακουστικών φορέων. Σε αυτό το πλαίσιο, έχουμε, ήδη, προβεί, μέσω της ΕΡΤ, σε συμφωνίες ανταλλαγής ευρωπαϊκών προγραμμάτων με αντίστοιχους ευρωπαϊκούς παρόχους (όπως το γαλλικό TV5 κ.ά.)...»<sup>14</sup>.

Το σίγουρο είναι πως Ελλάδα και Ευρώπη αναμένουν με ενδιαφέρον τις εξελίξεις αναφορικά με την επικαιροποίηση των κανόνων και των συμπεριφορών που διέπουν τη λειτουργία των οπτικοακουστικών μέσων στην Ε.Ε., με κύριους άξονες τον εκσυγχρονισμό του σχετικού νομοθετικού πλαισίου και την προώθηση των αρχών του υγιούς ανταγωνισμού και της πολυφωνίας.

## **2. Η Οδηγία για την «Τηλεόραση χωρίς Σύνορα» (89/552/ΕΟΚ)**

Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει ότι «η ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης και η πολυφωνία τους είναι σεβαστές». Η πολιτική της Ε.Ε. στον τομέα των οπτικοακουστικών μέσων διέπεται κυρίως από τα άρθρα 167 και 173 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Η συνεχής ανάπτυξη νέων τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών καθιστά επείγον θέμα για την Ένωση να διασφαλίσει πλήρη και κατάλληλη προστασία των συμφερόντων των πολιτών στο πεδίο των οπτικοακουστικών μέσων, εξασφαλίζοντας, αφενός, την ελεύθερη μετάδοση και παροχή υπηρεσιών πληροφορησης και μεριμνώντας, αφετέρου, ώστε το περιεχόμενό τους να είναι νόμιμο, να σέβεται την αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και να μην βλάπτει την εν γένει ανάπτυξη των ανηλίκων.

Η βασική νομοθετική πράξη της πολιτικής αυτής παραμένει η Οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων, ο σκοπός και το περιεχόμενο της οποίας αναλύθηκαν ανωτέρω αλλά και η Οδηγία για την τηλεόραση χωρίς σύνορα, για τους σκοπούς και το ρυθμιστικό πεδίο της οποίας ακολουθεί ανάλυση.

<sup>14</sup> Πηγή: ΑΠΕ-ΜΠΕ.

Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε το 1989 την Οδηγία «Τηλεόραση χωρίς Σύνορα» (ΤχΣ), η οποία τροποποιήθηκε το 1997 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο και είχε ενσωματωθεί στην ημεδαπή έννομη τάξη με το π.δ. 100/2000. Το 2002, με πρωτοβουλία της Επιτροπής, ξεκίνησε διαδικασία αναθεώρησης της Οδηγίας, με στόχο να συμπεριληφθούν στις ρυθμίσεις, πέραν της τηλεόρασης, και οι νέες οπτικοακουστικές υπηρεσίες.

Η Οδηγία ΤχΣ αποτελεί το βασικό νομικό κείμενο της ΕΕ σε σχέση με τον τηλεοπτικό τομέα, το οποίο εισάγει ως βασική αρχή την ελεύθερη λήψη και μετάδοση των υπηρεσιών τηλεοπτικών προγραμμάτων εντός της ΕΕ, προωθεί την ανάπτυξη των ευρωπαϊκών οπτικοακουστικών έργων, καθώς επίσης και την υιοθέτηση ενιαίου ρυθμιστικού πλαισίου κυρίως στον τομέα της τηλεοπτικής διαφήμισης. Κύριες μέριμνες της Οδηγίας ΤχΣ είναι ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η προστασία του καταναλωτή και η προστασία των ανηλίκων.

Συγκεκριμένα, η Οδηγία 89/552/ΕΟΚ<sup>15</sup> αφορά στο συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την άσκηση τηλεοπτικών δραστηριοτήτων. Ωστόσο, η εμφάνιση νέων τεχνολογιών για τη μετάδοση υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων επιβάλλει την προσαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου, ώστε να λαμβάνεται υπόψη ο αντίκτυπος των διαρθρωτικών αλλαγών, η διάδοση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ) και των τεχνολογικών εξελίξεων σε επιχειρηματικά μοντέλα, ιδίως στη χρηματοδότηση της εμπορικής ραδιοτηλεόρασης, καθώς και για την εξασφάλιση βέλτιστων συνθηκών ανταγωνιστικότητας και ασφάλειας δικαίου για τις ευρωπαϊκές τεχνολογίες πληροφοριών, τον κλάδο και τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων και, τέλος, το σεβασμό της πολιτισμικής και γλωσσικής ποικιλομορφίας.

Επιπλέον, οι υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων είναι ταυτοχρόνως πολιτιστικές και οικονομικές. Η αυξανόμενη σημασία που προσλαμβάνουν για τις κοινωνίες, τη δημοκρατία —ιδίως με την εγγύηση της ελευθερίας της πληροφόρησης, της διαφορετικότητας των απόψεων και της πολυφωνίας— την εκπαίδευση και τον πολιτισμό δικαιολογεί την εφαρμογή και την τήρηση ειδικών κανόνων για τις εν λόγω υπηρεσίες. Σύμφωνα με το άρθρο 167 (πρώην 151) παράγραφος 4 της Συνθήκης, η Ένωση λαμβάνει υπόψη στη δράση της τις πολιτισμικές πτυχές βάσει άλλων διατάξεων της Συνθήκης, αποβλέποντας ειδικότερα στο σεβασμό και την προώθηση της ποικιλομορφίας των πολιτισμών της.

---

<sup>15</sup> Οδηγία 89/552/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 3ης Οκτωβρίου 1989, για τον συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την άσκηση τηλεοπτικών δραστηριοτήτων· <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31989L0552>.

Από το 1997, οπότε και τροποποιήθηκε η Οδηγία ΤχΣ, έχει συσταθεί Επιτροπή Επαφών, της οποίας τα μέλη αποτελούν εκπρόσωποι των κρατών-μελών της ΕΕ. Ρόλος της Επιτροπής αυτής είναι η παρακολούθηση της εφαρμογής της Οδηγίας ΤχΣ, καθώς και των διαδικασιών αναθεώρησής της που έχουν δρομολογηθεί. Μέχρι στιγμής έχουν πραγματοποιηθεί 24 συναντήσεις της Επιτροπής Επαφών<sup>16</sup>.

Την 13η Δεκεμβρίου 2005 η Επιτροπή δημοσίευσε το σχέδιο πρότασης για την αναθεώρηση της Οδηγίας ΤχΣ το οποίο προώθησε στο Συμβούλιο και το ΕΚ, ώστε να αποτελέσει αντικείμενο της μεταξύ τους διαβούλευσης. Το βασικότερο στοιχείο της προτεινόμενης νέας Οδηγίας είναι η ρύθμιση οπτικοακουστικών υπηρεσιών πέραν των παραδοσιακών τηλεοπτικών, των λεγόμενων «μη γραμμικών», εισάγοντας βασικούς κανόνες προστασίας του κοινού από επιβλαβές περιεχόμενο. Επισημαίνεται ότι ως «μη γραμμικές» εννοούνται οι υπηρεσίες που το περιεχόμενό τους συν-καθορίζεται από το λήπτη τους, κυρίως αναφορικά με το χρόνο λήψης του προγράμματος<sup>17</sup>.

Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η διαδικασία πρώτης ανάγνωσης οδήγησε στην υιοθέτηση σχετικού ψηφίσματος το Δεκέμβριο 2006 για τον συντονισμό ορισμένων διατάξεων των κρατών-μελών σχετικά με την άσκηση τηλεοπτικών δραστηριοτήτων. Το ΕΚ υιοθέτησε στις 13.12.2006, κατά τη σύνοδο της Ολομέλειάς του στο Στρασβούργο, την έκθεση της Ruth Hieronymi (Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα, Γερμανία) με τη διαδικασία της συναπόφασης σε πρώτη ανάγνωση. Στις 20.12.2006 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε ψήφισμα για την Προστασία των ανηλίκων και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας για το δικαίωμα απάντησης σε σχέση με την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας οπτικοακουστικών υπηρεσιών και επιγραμμικών υπηρεσιών πληροφόρησης.

Από την παρουσίαση των αποτελεσμάτων της μελέτης σχετικά με τα μέτρα συν-ρύθμισης που εφαρμόζονται στον τομέα των ΜΜΕ στην Ευρώπη<sup>18</sup>, αξίζει να α-

<sup>16</sup> Η τελευταία συνάντηση μεταξύ των μελών της Επιτροπής Επαφών πραγματοποιήθηκε στις 15.11.2006.

<sup>17</sup> Αλλιώς και "on demand" υπηρεσίες, δηλαδή υπηρεσίες περιεχομένου. Αξίζει να αναφερθεί πως, ήδη σχεδιάζεται από πλευράς των για την ώρα λειτουργούντων τηλεοπτικών σταθμών πανελλαδικής εμβέλειας η είσοδος τους στις υπηρεσίες συνδρομητικού περιεχομένου. Η διανομή του περιεχομένου θα γίνεται με υβριδικό τρόπο, δηλαδή ένα μέρος του μέσω του διαδικτύου (over the top) και άλλο μέρος του επίγειου ψηφιακού συστήματος (digital terrestrial). Για τις ανάγκες του σχεδιασμού αυτού έχουν πραγματοποιηθεί επαφές με εταιρείες όπως η PCCW Global, η οποία αποτελεί τον βραχίονα των διεθνών δραστηριοτήτων της Hong Kong Telecom (HKT), κορυφαίου παρόχου τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών του Χονγκ Κονγκ που δραστηριοποιείται και στην Ελλάδα, αλλά και με εγχώριους παρόχους τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών· <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1194019/ypiresies-on-demand-kai-apo-kanalia-panelladikis-embeleias> (δημοσίευμα της 16<sup>ης</sup>.01.2017). Για ορισμό «μη γραμμικής υπηρεσίας οπτικοακουστικών μέσων βλ. και περ. ζ) του αρ. 2 του π.δ. 109/2010, [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=226687](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=226687).

<sup>18</sup> Βρυξέλλες, 19 Ιανουαρίου 2006. Η μελέτη εκπονήθηκε από το Ινστιτούτο Ερευνών στον τομέα ΜΜΕ Hans Bredow (Αμβούργο Γερμανίας) σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας επί των ΜΜΕ (Saarbrücken Γερμανίας) για λογαριασμό της Γενικής Διεύθυνσης INFSO της Ευρωπαϊκής

ναφερθούν οι θέσεις των αξιωματούχων-επικεφαλής σε θέματα επικοινωνίας και πληροφόρησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αλλά και εκπροσώπων της ακαδημαϊκής και ερευνητικής κοινότητας στον τομέα των οπτικοακουστικών μέσων.

Συγκεκριμένα, ο Διευθυντής του Τομέα Ο/Α πολιτικών της Γενικής Διεύθυνσης INFSO της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jean-Eric de Cockborn, αναφέρθηκε στον υποβοηθητικό ρόλο που θα διαδραματίσει η μελέτη στο πλαίσιο της αναθεώρησης της Οδηγίας ΤΧΣ και ειδικότερα του άρθρου 3 παρ.3 το οποίο εισάγει την ενθάρρυνση από τα κ-μ συστημάτων συν-ρύθμισης.

Ο καθηγητής του Πανεπιστημίου Μπρίστολ Tony Prosser, υποστήριξε ότι «η ρύθμιση εμπεριέχει τη διαπραγμάτευση και την επιβολή κανόνων, η αυτο-ρύθμιση περιβάλλεται από το νόμο ενώ στην συν-ρύθμιση αποτελούν ζητούμενο η προστασία των δικαιωμάτων παράλληλα με την εφαρμογή του δικαίου ανταγωνισμού, η επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής, η εξεύρεση νομικής βάσεως, η προαιρετική ισχύς των κανόνων, η χρήση ρυθμιστικών πηγών, η διασφάλιση των θεμελιωδών αξιών και της νομιμότητας, η συμμετοχή των φορέων και η ευθύνη».

Ο επικεφαλής της ερευνητικής ομάδας Wolfgang Schultz ανέλυσε τη μεθοδολογία της έρευνας ως εξής: «... στόχος της είναι η πλήρης απεικόνιση των συν-ρυθμιστικών μέτρων που ισχύουν στον τομέα των ΜΜΕ στα 25 κ-μ στην Ευρώπη, των πεδίων τα οποία αφορούν αυτά τα μέτρα όπως είναι η προστασία των ανηλίκων, η διαφήμιση, η ποιότητα, ποικιλία των ιδιωτικών ΜΜΕ και η δυνατότητα πρόσβασης του κοινού, η επισήμανση των νομικών εμποδίων κατά τη λειτουργία των συν-ρυθμιστικών συστημάτων και τέλος η αποτίμηση της επίδρασης και αποτελεσματικότητά τους για την επίτευξη των στόχων δημόσιου συμφέροντος. Η έρευνα περιλαμβάνει το σύνολο των υπηρεσιών ΜΜΕ ήτοι, τύπος, ραδιοτηλεοπτική μετάδοση, υπηρεσίες on line, κινηματογράφος και διαδραστικά παιχνίδια. Βασίσθηκε σε εθνικές εκθέσεις εθνικών ανταποκριτών, συμβολές 270 εμπειρογνομόνων, ανάλυση κειμένων και 75 ερωτηματολογίων, υπό την εποπτεία επιστημονικής επιτροπής. Οι συντάκτες της μελέτης ανέπτυξαν έναν ορισμό της συν-ρύθμισης και τον «εφάρμοσαν» στα υπάρχοντα συστήματα συν-ρύθμισης...».

Οι μελετητές Wolfgang Schultz και Alex.Scheuer επεσήμαναν, τέλος, ότι στην Ευρώπη υπάρχουν διαφορετικά είδη ρύθμισης που κυμαίνονται από πλήρη αυτό-ρύθμιση έως την αποκλειστικώς επιβαλλόμενη και ελεγχόμενη, ως προς την εφαρμογή της, από το κράτος ρύθμιση. Πολλά από τα συστήματα συν-ρύθμισης που εφαρμόζονται στην Ευρώπη παρουσιάζουν έλλειμμα διαφάνειας.

Παρ' όλα αυτά , οι συντάκτες θεωρούν ότι συστήματα συν-ρύθμισης δύνανται

να είναι επαρκώς αποτελεσματικά για την εφαρμογή οδηγιών στους τομείς υλοποίησης στόχων δημόσιας πολιτικής όπως η προστασία των καταναλωτών και των ανηλίκων. Η αποτελεσματικότητα των συστημάτων συν-ρύθμισης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από παραμέτρους όπως η αντίληψη για το νόμο<sup>19</sup> σε ένα κράτος ή σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικό-οικονομικό τομέα, την παροχή επαρκών κινήτρων προς τους επιχειρηματίες, ώστε να συνεργασθούν και την επιβολή ικανών και ανάλογων κυρώσεων.

Τελικώς, η Οδηγία 89/552/ΕΟΚ για την Τηλεόραση χωρίς Σύνορα τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2007/65/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου<sup>20</sup>. Η νέα Οδηγία «Τηλεόραση χωρίς σύνορα» έθεσε ως βασικό στόχο την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των ευρωπαϊκών τηλεοπτικών προγραμμάτων εντός της Ε.Ε. με την παράλληλη υιοθέτηση ορισμένων ελάχιστων κοινών κανόνων αναφορικά με την πολιτιστική πολυμορφία, τη διαφήμιση και την προστασία των ανηλίκων.

Αξίζει να σημειωθεί, ότι εντός του 2016 προτάθηκε η εκ νέου επικαιροποίηση Οδηγίας για την ΤΧΣ με προτεινόμενες αλλαγές στη διαφήμιση και την τοποθέτηση προϊόντος. Ως σημαντικότερη, ωστόσο, για την παρούσα μελέτη αποτιμάται η προσέγγιση της νέας Οδηγίας, η οποία θα επηρεάσει την εγχώρια αγορά και αφορά την ενιαία αντιμετώπιση των ρυθμιστικών αρχών ραδιοτηλεοπτικού περιεχομένου. Η Κομισιόν τάσσεται υπέρ της πλήρους ανεξαρτητοποίησης των ρυθμιστικών αρχών από τις κυβερνήσεις, προτείνει ο έλεγχος των ενεργειών τους να ελέγχεται μόνο από τα δικαστήρια και δημιουργεί την ευρωπαϊκή ERGA στην οποία αναθέτει το ρόλο γνωμοδοτικού φορέα για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ότι αφορά στην οπτικοακουστική πολιτική. Οι εξελίξεις στις «οθόνες» μας αναμένονται..

### **3. Η Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την αδειοδότηση**

Η Οδηγία 2002/20/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, δημιούργησε το νομικό πλαίσιο για την εξασφάλιση της ελευθερίας παροχής δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Οδηγία για την αδειοδότηση αποτελεί μέρος της «δέσμης τηλεπικοινωνιών», η οποία, μαζί με 4 άλλες οδηγίες<sup>21</sup>, ορίζει το κανονιστικό πλαίσιο που

<sup>19</sup> Γνωστή και ως “regulatory culture”. Βλ. αναλυτικά *Errol Meidinger*, *Regulatory Culture: A Theoretical Outline, Law and Policy* 1987, 355.

<sup>20</sup> *Pauwels*, *Rethinking European Media and Communications Policy*, 2009, 127 επ.

<sup>21</sup> Βλ. υποσημ. 32 της παρούσας.

αποβλέπει στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας του τομέα των δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Η Οδηγία καλύπτει την αδειοδότηση όλων των δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ανεξαρτήτως του εάν παρέχονται ή όχι στο κοινό. Εφαρμόζεται στην παροχή δικαιωμάτων χρήσης ραδιοσυχνοτήτων, όταν η χρήση αυτή συνεπάγεται την παροχή δικτύου ή υπηρεσίας ηλεκτρονικών επικοινωνιών, κατά κανόνα επ' αμοιβή. Στόχος είναι η εναρμόνιση της αγοράς για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, περιορίζοντας τη νομοθεσία στα απολύτως αναγκαία.

Η κύρια καινοτομία της Οδηγίας 2002/20/EK είναι η αντικατάσταση των ατομικών αδειών με μια γενική άδεια για όλα τα δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, μαζί με έναν ειδικό μηχανισμό για την ανάθεση συχνοτήτων και αριθμών. Επομένως, η παροχή δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών δύναται να υπάγεται μόνο σε μια γενική άδεια, χωρίς να χρειάζεται να ληφθεί ρητή απόφαση ή οποιαδήποτε άλλη διοικητική πράξη της εθνικής κανονιστικής αρχής, περιορίζοντας έτσι τη διαδικασία σε μία μόνο κοινοποίηση των ενδιαφερομένων εταιρειών.

Οι χώρες της ΕΕ ενδέχεται να περιορίσουν τον αριθμό των προς παροχή δικαιωμάτων χρήσης ραδιοσυχνοτήτων ή να παρατείνουν τη διάρκεια των υφιστάμενων δικαιωμάτων, υπό ορισμένους όρους και διαδικασίες, όπως τη διαβούλευση με τους ενδιαφερομένους, δημοσίευση τυχόν αποφάσεων μαζί με τους λόγους για τον περιορισμό καθώς και την επανεξέταση του περιορισμού, σε εύλογα χρονικά διαστήματα. Όταν μια χώρα της ΕΕ συμπεράνει ότι μπορούν να χορηγηθούν περαιτέρω δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων, πρέπει να δημοσιεύσει το σχετικό συμπέρασμα και να απευθύνει πρόσκληση υποβολής αιτήσεων για τα εν λόγω δικαιώματα.

Οι εθνικές κανονιστικές αρχές παρακολουθούν και εποπτεύουν τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της γενικής άδειας ή τα δικαιώματα χρήσης ή τις ειδικές υποχρεώσεις. Όταν μια επιχείρηση δεν συμμορφώνεται με έναν ή περισσότερους από αυτούς τους όρους και δεν αποκαθιστά τη νομιμότητα εντός της ορισθείσας προθεσμίας, οι αρμόδιες αρχές ενδέχεται να εξουσιοδοτηθούν να επιβάλλουν διατάξεις για την παύση των παραβάσεων ή οικονομικές κυρώσεις. Σε περιπτώσεις σοβαρών και επανειλημμένων παραβάσεων, μπορούν να εμποδίζουν την περαιτέρω παροχή δικτύων ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών από μια επιχείρηση ή να αποσύρουν τα δικαιώματα χρήσης.

Οι εθνικές κανονιστικές αρχές μπορεί να επιβάλλουν διοικητικές επιβαρύνσεις σε εταιρείες που παρέχουν υπηρεσίες ή δίκτυα βάσει της γενικής άδειας ή στις οποίες έχει χορηγηθεί δικαίωμα χρήσης. Οι εν λόγω επιβαρύνσεις καλύπτουν τις διοικητικές δαπάνες που θα προκύψουν από τη διαχείριση, τον έλεγχο και την επιβολή του συστήματος γενικών αδειών και των δικαιωμάτων χρήσης και των ειδικών υπο-



χρεώσεων, και μπορούν να περιλαμβάνουν διεθνή συνεργασία, εναρμόνιση και τυποποίηση, ανάλυση αγοράς, παρακολούθηση της συμμόρφωσης και άλλους ελέγχους της αγοράς καθώς και άλλες κανονιστικές εργασίες. Η επιβολή τους απαιτεί από τις εθνικές κανονιστικές αρχές να δημοσιεύουν ετήσια ανασκόπηση των διοικητικών δαπανών τους και του συνολικού ποσού των επιβαρύνσεων που συγκεντρώνονται. Η αρμόδια αρχή μπορεί επίσης να χρεώσει τέλος για τα δικαιώματα χρήσης ραδιοσυχνοτήτων και τα δικαιώματα εγκατάστασης διευκολύνσεων.

Σύμφωνα με το αρ. 7 παρ. 3 της Οδηγίας 2002/20/ΕΚ<sup>22</sup> «*Εάν απαιτείται περιορισμός της παροχής δικαιωμάτων χρήσης ραδιοσυχνοτήτων, τα κράτη μέλη παρέχουν τα εν λόγω δικαιώματα βάσει αντικειμενικών, διαφανών, αμερόληπτων, και αναλογικών κριτηρίων επιλογής.*». Η θέση αυτή συμπληρώνεται από τη σκέψη 12 στο Προοίμιο της ίδιας Οδηγίας: «*...για τη χορήγηση δικαιωμάτων χρήσης ραδιοσυχνοτήτων σε φορείς παροχής υπηρεσιών περιεχομένου ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών εκπομπών, που απαιτούνται για την επίδιωξη στόχων γενικού συμφέροντος σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, η διαδικασία χορήγησης ραδιοσυχνοτήτων θα πρέπει πάντοτε να είναι αντικειμενική, διαφανής, αμερόληπτη και αναλογική. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τυχόν εθνικοί περιορισμοί των δικαιωμάτων που εγγυάται το άρθρο 49 της συνθήκης, θα πρέπει να αιτιολογούνται αντικειμενικά, να είναι αναλογικοί και να μην υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη στόχων δημοσίου συμφέροντος, όπως ορίζονται από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. Υπεύθυνη για την τήρηση των όρων που συνδέονται με το δικαίωμα χρήσης ραδιοσυχνότητας και των συναφών όρων που συνδέονται με τη γενική άδεια, θα πρέπει να είναι πάντοτε η επιχείρηση στην οποία χορηγείται το δικαίωμα χρήσης ραδιοσυχνότητας.*».

Σημειώνεται ότι, για τους σκοπούς της ανωτέρω Οδηγίας, «*δίκτυο ηλεκτρονικών επικοινωνιών*» νοείται το σύστημα μετάδοσης και, κατά περίπτωση, ο εξοπλισμός μεταγωγής ή δρομολόγησης και οι λοιποί πόροι που επιτρέπουν τη μεταφορά σημάτων, με τη χρήση καλωδίου, ραδιοσημάτων, οπτικού ή άλλου ηλεκτρομαγνητικού μέσου, συμπεριλαμβανομένων των δορυφορικών δικτύων, των σταθερών (μεταγωγής δεδομένων μέσω κυκλωμάτων και πακετομεταγωγής, συμπεριλαμβανομένου του Διαδικτύου) και κινητών επίγειων δικτύων, των συστημάτων ηλεκτρικών καλωδίων, εφόσον χρησιμοποιούνται για τη μετάδοση σημάτων, των δικτύων που χρησιμοποιούνται για ραδιοηλεκτρονικές εκπομπές, καθώς και των δικτύων καλωδιακής τηλεόρασης, ανεξάρτητα από το είδος των μεταφερόμενων πληροφοριών»<sup>23</sup>,

<sup>22</sup> Οδηγία 2002/20/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7ης Μαρτίου 2002, "Αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών". <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32002L00210>.

<sup>23</sup> Βλ. αρ. 2γ της Οδηγίας 2002/21/ΕΚ κατά παραπομπή από το αρ. 2 παρ. 1 της Οδηγίας 2002/20/ΕΚ· <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32002L0021>.

Παράλληλα, ως «υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών», νοούνται οι υπηρεσίες που παρέχονται συνήθως έναντι αμοιβής και των οποίων η παροχή συνίσταται, εν όλω ή εν μέρει, στη μεταφορά σημάτων σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών και των υπηρεσιών μετάδοσης σε δίκτυα που χρησιμοποιούνται για ραδιοηλεκτρονικές μεταδόσεις, αλλά εξαιρουμένων των υπηρεσιών που παρέχουν περιεχόμενο μεταδιδόμενο με χρήση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή που ασκούν έλεγχο επί του περιεχομένου»<sup>24</sup>.

Από τον συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων προκύπτει ότι κατά τη διαδικασία αδειοδότησης σε τηλεοπτικούς σταθμούς ελεύθερης λήψης, αφενός καθιερώνονται ειδικά κριτήρια τα οποία θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την επιλογή των σταθμών που πρόκειται να αδειοδοτηθούν και αφετέρου καθιερώνονται γενικές αρχές με βάση τις οποίες θα πρέπει να διεξάγονται οι σχετικές διαδικασίες και να χορηγούνται οι άδειες. Το αρ. 7 παρ. 3 του π.δ. 234/2003<sup>25</sup> ως προς το κεφάλαιο που υποχρεώνει για την υποβολή σχετικών με την προέλευση και τον εν γένει τρόπο απόκτησης των οικονομικών μέσων που διατέθηκαν για την απόκτηση των μετοχών όχι μόνο τους μετόχους της αιτούσας εταιρείας αλλά και «τους μετόχους των μετόχων κ.ο.κ.» είναι αντίθετο προς τις ανωτέρω διατάξεις του δικαίου της Ε.Ε. Και αυτό γιατί αφενός προσθέτει κριτήρια για τη χορήγηση της άδειας, τα οποία δεν προβλέπονται ούτε αναγνωρίζονται από το κοινοτικό ρυθμιστικό πλαίσιο αλλά και επειδή παραβιάζει προδήλως την αρχή της αναλογικότητας την οποία συστηματικά καθιερώνει για τη συγκεκριμένη διοικητική λειτουργία το πλαίσιο αυτό<sup>26</sup>.

Η αρχή της αναλογικότητας, η οποία αναδείχθηκε και αποτέλεσε μέρος της κοινοτικής έννομης τάξης με διαπλαστική νομολογία του ΔΕΚ ήδη από τη δεκαετία του 1970 σε «συνταγματικό» μάλιστα επίπεδο<sup>27</sup>, έχει ήδη ενσωματωθεί με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο<sup>28</sup> και εφαρμόζεται σε κάθε πράξη νομοθετικού ή διοικητικού χαρακτήρα των κ-μ σε θέματα που άπτονται του κοινοτικού δικαίου. Η έννοια που το ΔΕΚ αποδίδει στην εφαρμογή της γενικής αρχής της αναλογικότητας είναι ότι οποιαδήποτε εθνική ρύθμιση, η οποία υπεισέρχεται στο προστατευτικό πεδίο των κοινοτικών ελευθεριών θα πρέπει να είναι απολύτως αναγκαία. Κατά

<sup>24</sup> Ο.Π..

<sup>25</sup> π.δ.234/2003 «Όροι και προϋποθέσεις για τη χορήγηση αδειών ίδρυσης, εγκατάστασης και λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών ελεύθερης λήψης», ΦΕΚ Α'210/1.9.2003.

<sup>26</sup> Οι όροι χορήγησης της γενικής άδειας σε επιχείρηση για την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών ή για την εγκατάσταση ή/και τη λειτουργία δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών βασίζονται σε «αναλογικά κριτήρια». Βλ. αρ. 7 παρ. 3 της Οδηγίας 2002/20/ΕΚ όπου «εάν απαιτείται περιορισμός της παροχής δικαιωμάτων χρήσης ραδιοσυχνοτήτων τα κράτη μέλη παρέχουν τα εν λόγω δικαιώματα βάσει «αναλογικών κριτηρίων επιλογής».

<sup>27</sup> Βλ. υπόθ. 11/1970 *Internationale Handelsgesellschaft GmbH*.

<sup>28</sup> Βλ. αρ. 3β ΣΕΚ.

τούτο, θα πρέπει ο εθνικός νομοθέτης ή η διοίκηση να μην θέτει περιορισμούς στην άσκηση των κοινοτικών δικαιωμάτων όταν ο θεμιτός σκοπός που εξυπηρετείται είναι δυνατόν να επιτευχθεί με ηπιότερα μέσα για τους ενδιαφερόμενους πολίτες<sup>29</sup>.

Εν προκειμένω, δεδομένου ότι ο σκοπός της ρύθμισης του ανωτέρω προεδρικού διατάγματος, δηλαδή η διαφάνεια στον τρόπο απόκτησης των μετοχών των εταιρειών που αιτούνται τη λήψη άδειας, πληρούται απολύτως με τον έλεγχο επί των μετοχών της εταιρείας αυτής, χωρίς να απαιτείται η έρευνα μέχρι φυσικού προσώπου, αφού σε μια τέτοια περίπτωση θα τίθεντο απίστευτα δυσανάλογα θεσμικά εμπόδια για εταιρείες πολυμετοχικές και θα είχαμε εν τοις πράγμασι άρση του κεφαλαιουχικού χαρακτήρα των εταιρειών, η σχετική πρόβλεψη του αρ. 7 παρ. 3 του π.δ. 234/03 είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο<sup>30</sup>.

Επισημαίνεται, τέλος, ότι με τον ν. 3431/2006<sup>31</sup> καθορίστηκε το πλαίσιο παροχής δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών, υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συναφών ευκολιών και συναφών υπηρεσιών εντός της Ελληνικής Επικράτειας, και συγχρόνως ενσωματώθηκαν στο εθνικό δίκαιο οι οδηγίες 2002/19/ΕΚ, 2002/20/ΕΚ, 2002/21/ΕΚ, 2002/22/ΕΚ και 2002/77/ΕΚ<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Βλ. υποθ. C-359/1992, Germany vs. Council· <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=el&jur=C,T,F&num=C-359/92&td=ALL>.

<sup>30</sup> Σιούπη, Μέτοχοι μετόχων τηλεοπτικών σταθμών και πόθεν έσχες, ΔΙΜΕΕ 2004, 182επ.

<sup>31</sup> ν. 3431/2006 «Περί Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α'13/3.2.2006. Σημειώνεται ότι ο ως άνω νόμος καταργήθηκε με την παράγραφο 2α' του άρθρου 80 του ν.4070/2012 «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 82/10.4.2012.

<sup>32</sup> - Οδηγία 2002/19/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με την πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και συναφείς ευκολίες, καθώς και με τη διασύνδεσή τους (Οδηγία για την πρόσβαση).

- Οδηγία 2002/21/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (Οδηγία πλαίσιο).

- Οδηγία 2002/22/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την καθολική υπηρεσία και τα δικαιώματα των χρηστών όσον αφορά δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών (Οδηγία καθολικής υπηρεσίας).

- Οδηγία 2002/77/ΕΚ της Επιτροπής, της 16ης Σεπτεμβρίου 2002, σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

## 4. Εταιρείες ΜΜΕ - Κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης – Ευρωπαϊκοί περιορισμοί

### 4.1. Γενικοί ορισμοί

Επιχείρηση είναι «κάθε οντότητα, ανεξάρτητα από τη νομική της μορφή, που ασκεί οικονομική δραστηριότητα». Η διατύπωση αυτή αντικατοπτρίζει την ορολογία που χρησιμοποιεί το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο στις αποφάσεις του<sup>33</sup>. Ο καθοριστικός παράγοντας είναι η οικονομική δραστηριότητα και όχι η νομική μορφή. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι οι αυτοαπασχολούμενοι, οι οικογενειακές επιχειρήσεις, οι συμπράξεις και οι σύλλογοι ή οποιαδήποτε άλλη οντότητα που ασκεί τακτικά μια οικονομική δραστηριότητα μπορεί να θεωρηθεί επιχείρηση. Οικονομική δραστηριότητα συνιστά συνήθως «η πώληση προϊόντων ή υπηρεσιών σε συγκεκριμένη τιμή, σε μια δεδομένη/άμεση αγορά».

Μια επιχείρηση είναι συνεργαζόμενη αν: (i) η επιχείρηση συμμετέχει με ποσοστό ίσο ή μεγαλύτερο του 25 % του κεφαλαίου ή των δικαιωμάτων ψήφου, σε άλλη επιχείρηση και/ή κάποια άλλη επιχείρηση συμμετέχει με ποσοστό ίσο ή μεγαλύτερο του 25 % στην υπό εξέταση επιχείρηση, και (ii) η επιχείρηση δεν συνδέεται με άλλη επιχείρηση. Αυτό σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι τα δικαιώματα ψήφου της επιχείρησης σε μια άλλη επιχείρηση (ή το αντίστροφο) δεν υπερβαίνουν το 50 %.

Συνδεδεμένες επιχειρήσεις είναι εκείνες που αποτελούν όμιλο μέσω του άμεσου ή του έμμεσου ελέγχου της πλειοψηφίας των δικαιωμάτων ψήφου μιας επιχείρησης από μια άλλη ή μέσω της ικανότητας μιας επιχείρησης να ασκεί κυρίαρχη επιρροή σε μια άλλη επιχείρηση. Δύο ή περισσότερες επιχειρήσεις είναι συνδεδεμένες όταν έχουν κάποια από τις ακόλουθες σχέσεις: (i) μια επιχείρηση κατέχει την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου των μετόχων ή των εταίρων σε μια άλλη· ή μια επιχείρηση έχει το δικαίωμα να διορίζει ή να παύει την πλειοψηφία του διοικητικού, διαχειριστικού ή εποπτικού οργάνου άλλης επιχείρησης· (ii) μια σύμβαση μεταξύ των επιχειρήσεων, ή μια διάταξη της ιδρυτικής πράξης ή του καταστατικού μιας από τις επιχειρήσεις δίνει τη δυνατότητα να ασκεί η μία επιχείρηση κυρίαρχη επιρροή στην άλλη· (iii) μια επιχείρηση μπορεί, βάσει συμφωνίας, να ελέγχει μόνη της την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου των μετόχων ή των εταίρων άλλης επιχείρησης. Τυπικό παράδειγμα συνδεδεμένης επιχείρησης είναι η εξ ολοκλήρου ελεγχόμενη θυγατρική εταιρεία.

<sup>33</sup> Βλ. τις αποφάσεις της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, *Höfner και Elser*, Συλ. 1991, σ. I-1979, σκ. 21· της 17ης Φεβρουαρίου 1993, C-159/91 και C-160/91, *Poucet και Pistre*, Συλ. 1993, σ. I-637, σκ. 17· της 16ης Νοεμβρίου 1995, C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance* κ.λπ., Συλ. 1995, σ. I-4013, σκ. 14.

Σε περίπτωση που μια σχέση αυτού του είδους προκύπτει μέσω της συμμετοχής ενός ή περισσότερων ατόμων (που ενεργούν από κοινού), οι εμπλεκόμενες επιχειρήσεις θεωρούνται συνδεδεμένες, εφόσον δραστηριοποιούνται στην ίδια αγορά ή σε όμορες αγορές.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η υπόθεση C-538/07 Assitur Srl vs. Camera di Commercio, στην οποία το Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia<sup>34</sup> αιτήθηκε από το ΔΕΚ την έκδοση προδικαστικής απόφασης. Η αίτηση υποβλήθηκε από το Ιταλικό προς το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της εταιρείας Assitur και του Εμπορικού, Βιομηχανικού, Βιοτεχνικού και Γεωργικού Επιμελητηρίου του Μιλάνου, σχετικά με το ζήτημα αν συμβιβάζεται με τις διατάξεις και αρχές της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ (άρθρο 29)<sup>35</sup> η εθνική νομοθεσία που απαγορεύει στις επιχειρήσεις μεταξύ των οποίων υπάρχει σχέση ελέγχου ή από τις οποίες η μια ασκεί σημαντική επιρροή επί των λοιπών να συμμετέχουν αυτοτελώς και ως ανταγωνιστές στην ίδια διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης.

Το ΔΕΚ απεφάνθη χαρακτηριστικά ότι «...το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει τη θέσπιση ή διατήρηση σε ισχύ διάταξης του εθνικού δικαίου, η οποία μολονότι επιδιώκει την επίτευξη των θεμιτών σκοπών της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορά και της διαφάνειας κατά τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, απαγορεύει απόλυτα στις συνδεδεμένες μεταξύ τους επιχειρήσεις να συμμετέχουν ταυτόχρονα και ως ανταγωνιστές στην ίδια διαδικασία διαγωνισμού και δεν τους παρέχει τη δυνατότητα να αποδείξουν ότι η σχέση αυτή δεν επηρέασε τη συμπεριφορά τους στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής.»<sup>36</sup>.

Παρατηρούμε, συνεπώς, ότι το ανώτατο δικαιοδοτικό όργανο της Ε.Ε. αν και προσπαθεί να διαφυλάξει την πιστή τήρηση των κρατών μελών στις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αναλογικότητας, όπως αυτές προβλέπονται στις διατάξεις, οι οποίες θέτουν τους βασικούς κανόνες λειτουργίας του ευρωπαϊκού δικαίου, εντούτοις εναντιώνεται στη ρητή και απόλυτη απαγόρευση που επιβάλλεται στις επιχειρήσεις που με αποδεδειγμένο τρόπο συνδέονται, ως προς τη λειτουργία, τη διοίκηση ή/και τα συμφέροντα, μεταξύ τους, να συμμετέχουν σε διαγωνιστικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Παράλληλα, το άρθρο 102 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 82) ασχολείται με την καταχρηστική συμπεριφορά που ενδέχεται να παρουσιάσει μια επιχείρηση με δεσπύζουσα θέση στην αγορά. Η δεσπύζουσα θέση που μπορεί να απολαμβάνει μια εταιρεία, στοιχειοθετείται από μια σειρά κριτήριων όπως η οικονομική δύναμη και το με-

<sup>34</sup> Πρόκειται για το Περιφερειακό Διοικητικό Δικαστήριο της Λομβαρδίας (Μιλάνο).

<sup>35</sup> Οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 1992 για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών

<sup>36</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=el&jur=C,T,F&num=C-538/07&td=ALL>.

ρίδιο της αγοράς που η εταιρεία κατέχει, τα εμπόδια εισόδου στην αγορά, η εύκολη πρόσβαση σε πρώτες ύλες, η κατοχή ευρεσιτεχνιών, βιομηχανικών και πνευματικών δικαιωμάτων και πολλά άλλα.

Ο αντικειμενικός σκοπός μιας επιχείρησης, που δραστηριοποιείται σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον, είναι η επίτευξη του κέρδους και η ενίσχυση της θέσης της στη σχετική αγορά. Όταν μια επιχείρηση κατέχει μια θέση τέτοιας οικονομικής δύναμης που την καθιστά ικανή να επηρεάσει τον ανταγωνισμό, στην αγορά ενός συγκεκριμένου προϊόντος, τότε για τους νομικούς η εταιρεία αυτή κατέχει δεσπόμενη θέση ενώ για τους οικονομολόγους διαθέτει μονοπωλιακή δύναμη.

#### 4.2. Ύπαρξη και Καταχρηστική Εκμετάλλευση Δεσπόμενης Θέσης

Ως δεσπόμενη θέση ορίζεται η θέση οικονομικής ισχύος την οποία κατέχει μια επιχείρηση, η οποία της παρέχει την εξουσία να εμποδίζει τη διατήρηση αποτελεσματικού ανταγωνισμού στη σχετική αγορά, προσφέροντάς της τη δυνατότητα ανεξάρτητης, σε σημαντικό βαθμό, συμπεριφοράς έναντι των ανταγωνιστών της, των πελατών της και, σε τελική ανάλυση, των καταναλωτών<sup>37</sup>. Το άρθρο 102 ΣΛΕΕ δεν απαγορεύει σε επιχείρηση να κατακτά, με τις δικές της ικανότητες, τη δεσπόμενη θέση σε μια αγορά και μολονότι, κατά μείζονα λόγο, η διαπίστωση της υπάρξεως μιας τέτοιας δεσπόμενης θέσεως δεν συνεπάγεται καθεαυτή καμία μομφή έναντι της ελεγχόμενης επιχείρησης<sup>38</sup>, κατά πάγια ωστόσο νομολογία, η κατέχουσα δεσπόμενη θέση επιχείρηση υπέχει ειδική ευθύνη να μη θίγει, με τη συμπεριφορά της, τον αποτελεσματικό και ανόθευτο ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά<sup>39</sup>.

Η οικονομική ισχύς υποδηλώνει την ικανότητα μιας οικονομικής μονάδας, να διαμορφώνει τις τιμές, τις ποσότητες και την ποιότητα των αγαθών καθώς και άλλες παραμέτρους της αγοράς επί μακρόν. Τέτοιες πρακτικές δεν καταλύουν τον ανταγωνισμό, τουλάχιστον όχι πλήρως. Αποστερούν, ωστόσο, από την αγορά τη δυνατότητα να προσφέρει στους καταναλωτές της, τα οφέλη του ελεύθερου ανταγωνισμού. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΚ, κάθε επιχείρηση με δεσπό-

<sup>37</sup> Βλ. τις αποφάσεις ΔΕΚ της 14ης Φεβρουαρίου 1978, C- 27/76, *United Brands Company* και *United Brands Continentaal BV κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*· της 15ης Δεκεμβρίου 1994, C-250/92, *Gottrup Klimm Grovwareforening κατά Dansk Landbrugs Grovvareselskab AmbA* και τις αποφάσεις του Πρωτοδικείου της ΕΕ της 22ας Νοεμβρίου 2001, T-139/98, *AAMS κατά Επιτροπής*· της 23ης Οκτωβρίου 2003, T-65/98, *Van den Bergh Foods κατά Επιτροπής*· της 2ας Απριλίου 2009, C-202/07 P, *France Télécom κατά Επιτροπής*: <http://curia.europa.eu/juris/liste>.

<sup>38</sup> Βλ. ΔΕΚ, C-322/81, *Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin κατά Επιτροπής*, (απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983)· C-395/96 P και C-396/96 P, *Compagnie maritime belge transports κ.λπ. κατά Επιτροπής*, (απόφαση της 16ης Μαρτίου 2000)· <http://curia.europa.eu/juris/liste>.

<sup>39</sup> Βλ. ΔικΕΕ, C-202/07 P, *France Télécom κατά Επιτροπής*, (απόφαση της 2ας Απριλίου 2009)· <http://curia.europa.eu/juris/liste>.

ζουσα θέση φέρει ειδική ευθύνη (special responsibility)<sup>40</sup>, ώστε η συμπεριφορά της να μην οδηγεί σε νόθευση του ανταγωνισμού<sup>41</sup> και οφείλει να επιδεικνύει τον υψηλότερο βαθμό ευθύνης απέναντι σ' αυτήν τη δέσμευση. Η κατοχή δεσπόμενου θέσης, δεν αποτελεί παράβαση από μόνη της.

Αντιθέτως, για την ευρωπαϊκή αλλά και την ελληνική έννομη τάξη, είναι απολύτως θεμιτή η προσπάθεια κάθε οικονομικής μονάδας, να αυξήσει τα έσοδα και τις πωλήσεις της και να ισχυροποιεί τη θέση της, στο επιχειρηματικό περιβάλλον στο οποίο εντάσσεται. Τα προβλήματα ξεκινούν όταν μια επιχείρηση, έχοντας τη δυνατότητα να παρακωλύει τον ανταγωνισμό, θα αποφασίσει να το κάνει κιάλας. Ο ν. 3959/2011<sup>42</sup> απαγορεύει την καταχρηστική εκμετάλλευση από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις της δεσπόμενου θέσης στο σύνολο ή μέρος της αγοράς της Ελληνικής Επικράτειας. Σκοπός της απαγόρευσης είναι η προστασία του αποτελεσματικού ανταγωνισμού από την πιθανότητα δομικών αλλοιώσεων του, έτσι ώστε να ενισχύεται η ευημερία των καταναλωτών και να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική κατανομή των πηγών προμήθειας.

Η απαγόρευση της κατάχρησης δεσπόμενου θέσεως καλύπτει κάθε συμπεριφορά που μπορεί να επηρεάσει τη δομή μιας αγοράς και που έχει ως αποτέλεσμα να κωλύεται η διατήρηση του υφισταμένου στην αγορά ανταγωνισμού ή η ανάπτυξή του, λόγω της χρησιμοποίησης διαφορετικών μέσων από εκείνα που διέπουν τον κανονικό ανταγωνισμό<sup>43</sup>. Το άρθρο 2 του Ν. 3959/2011, όπως ερμηνεύεται με βάση τη νομολογία του ΔικΕΕ, απαγορεύει σε κατέχουσα δεσπόμενου θέσης επιχείρηση να εφαρμόζει τιμολογιακές πρακτικές οι οποίες αναπτύσσουν αποτελέσματα αποκλεισμού για τους εξίσου αποτελεσματικούς ανταγωνιστές της, πραγματικούς ή εν δυνάμει, ήτοι πρακτικές οι οποίες καθιστούν δυσχερέστερη, ή ακόμα και αδύνατη, την πρόσβαση των ανταγωνιστών στην αγορά, ενισχύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη δεσπόμενου θέσης με μέσα άλλα από εκείνα που εντάσσονται στο πλαίσιο υγιούς ανταγωνισμού<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Βλ. ΔΕΚ, υπόθ. T-83/91, *Tetra Pak Rausing vs. Commission*, σκ. 115, «Περί ειδικής ευθύνης».

<sup>41</sup> Βλ. [http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/eagcp\\_july\\_21\\_05.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/eagcp_july_21_05.pdf). "An economic approach to Article 82", Report by the EAGCP (Economic Advisory Group on Competition Policy), 2005, 15.

<sup>42</sup> ν. 3959/2011 «Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού», ΦΕΚ Α'93/20.04.2011.

<sup>43</sup> Βλ. ΔΕΚ απόφασεις της 13ης Φεβρουαρίου 1979, C-85/76, *Hoffmann – La Roche κατά Επιτροπής* της 9ης Νοεμβρίου 1983, C- 322/81, *Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin κατά Επιτροπής* της 3ης Ιουλίου 1991, C-62/86, *AKZO Chemie BV κατά Επιτροπής* της 15ης Μαρτίου 2007, C-95/04, *British Airways plc κατά Επιτροπής*.

<sup>44</sup> Βλ. ΔικΕΕ, C-280/08, *Deutsche Telekom κατά Επιτροπής*, (απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2010)· C-52/09, (απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2011).

### 4.3. Αδειοδότηση και Συγκέντρωση Επιχειρήσεων Μ.Μ.Ε. - Ενωσιακό και εθνικό δίκαιο ανταγωνισμού

Στην ελληνική ραδιοτηλεοπτική πραγματικότητα ο ν. 3592/2007<sup>45</sup>, ως τροποποιηθείς ισχύει, ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με την συγκέντρωση και την αδειοδότηση επιχειρήσεων μέσων ενημέρωσης και μάλιστα με τρόπο όπου μέρος του νομικού κόσμου δεν διστάζει να αναφερθεί σε «ελλιπείς» και «αντιφατικές» διατάξεις, ευρισκόμενο αντιμέτωπο με την πρόκληση της σύγκρισης του ανταγωνισμού που ενυπάρχει στο πεδίο του δημόσιου λόγου έναντι του «αμιγώς» οικονομικού ανταγωνισμού, ο οποίος δημιουργείται και διαπιστώνεται στο πεδίο των επιχειρήσεων εν γένει<sup>46</sup>.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 1 του νόμου αυτού, σκοπός των διατάξεων του είναι η διασφάλιση της πολυφωνίας στην ενημέρωση και στην πληροφόρηση, η αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, η ποιοτική στάθμη των προγραμμάτων, καθώς και η διαφάνεια και ο υγιής ανταγωνισμός στο χώρο των μέσων ενημέρωσης. Με τον ν. 3592/07 ενσωματώνονται, επίσης, και οι Οδηγίες 2002/19/EK, 2002/20/EK, 2002/21/EK, 2002/22/EK και 2002/77/EK, κατά το μέρος που αφορούν στην παροχή των ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών.

Ως συγκέντρωση ελέγχου στην αγορά, όπως προβλέπει το άρθρο 3 του ίδιου ως άνω νόμου, νοείται «το ποσοστό επιρροής του κοινού από τα ενημερωτικά Μέσα<sup>47</sup> κατά την έννοια της παραγράφου 5 του άρθρου 5 του νόμου αυτού, σε συνάρτηση με την ιδιοκτησία ή τη συμμετοχή σε ενημερωτικά Μέσα της αυτής ή και άλλης μορφής (τηλεόραση, ραδιόφωνο, εφημερίδες και περιοδικά) στη σχετική αγορά ή στις επί μέρους σχετικές αγορές όπου δραστηριοποιείται το ενημερωτικό Μέσο ή τα ενημερωτικά Μέσα ενημέρωσης (τηλεόραση, ραδιόφωνο, εφημερίδες και περιοδικά). Η διαπίστωση της συγκέντρωσης ελέγχου στο χώρο των ενημερωτικών Μέσων, λαμβάνει χώρα σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος και συμπληρωματικώς με τις διατάξεις του ν. 3959/2011 περί ελεύθερου ανταγωνισμού, ενώ η διαπίστωση της συγκέντρωσης ελέγχου σε μη ενημερωτικά Μέσα λαμβάνει χώρα αποκλειστικά με τις διατάξεις του ν. 3959/2011.».

<sup>45</sup> ν. 3592/2007 «Συγκέντρωση και αδειοδότηση Επιχειρήσεων Μέσων Ενημέρωσης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' /161/19.7.2007.

<sup>46</sup> Βλ. ενδεικτικά Τσεβά, Πολυφωνία και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης 2010, <http://www.constitutionalism.gr>.

<sup>47</sup> Με το άρθρο έκτο παρ.5γ του ν.4279/2014, ΦΕΚ Α'/158/8.8.2014, ορίζεται ότι "γ. Σε ολόκληρο το άρθρο 3 αντικαθίστανται οι λέξεις «μέσο ενημέρωσης» από τις λέξεις «ενημερωτικό Μέσο».

<sup>47</sup> Για παράδειγμα όταν το φυσικό ή νομικό πρόσωπο δραστηριοποιείται σε ένα ή περισσότερα μέσα ενημέρωσης της αυτής μορφής, με την απόκτηση μεριδίου αγοράς άνω του 35% στην επί μέρους σχετική αγορά της εμβέλειας του κάθε μέσου· Βλ. αρ. 3 παρ. 3 περ. α) ν. 3592/07 περί απαρίθμησης των περιπτώσεων ύπαρξης δεσπόζουσας θέσης (συγκέντρωσης ελέγχου) στην αγορά επιχείρησης ενημερωτικού μέσου.



Η συγκέντρωση ελέγχου, σύμφωνα με τον ν. 3592/07, προσδιορίζει την έννοια της δεσπόζουσας θέσης στην αγορά, η οποία υφίσταται σε ορισμένες περιπτώσεις<sup>48</sup>, για τη διαπίστωση δε της δεσπόζουσας θέσης λαμβάνεται υπόψη για την τηλεόραση και το ραδιόφωνο η διαφημιστική δαπάνη και τα έσοδα από πώληση στην ημεδαπή προγράμματος ή άλλων ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών σε δωδεκάμηνη βάση.

Η κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης απαγορεύεται, η δε ύπαρξή της συνεπάγεται τη λήψη μέτρων και την επιβολή κυρώσεων, καταλήγει ο ν. 3592/07, ο οποίος με σαφή διατύπωση και χωρίς περιθώρια για περί του αντιθέτου ερμηνεία απαγορεύει τόσο την καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης όσο και την συγκέντρωση επιχειρήσεων Μ.Μ.Ε., «σε περίπτωση που διαπιστώνεται ... η κατοχή δεσπόζουσας θέσης σε μία ή περισσότερες από τις συμμετέχουσες στη συγκέντρωση επιχειρήσεις ή σε περίπτωση που αποκτάται δεσπόζουσα θέση λόγω της συγκεντρώσεως».

Επίσης, απαγορεύεται κάθε σύμπραξη μεταξύ επιχειρήσεων μέσων ενημέρωσης, ιδίως μέσω της άσκησης εναρμονισμένων πρακτικών στο χώρο των επιχειρήσεων μέσων ενημέρωσης, η οποία έχει ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα την παρακώλυση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού που γίνεται μέσω έμμεσης διαφήμισης και του καθορισμού των τιμών της διαφήμισης<sup>49</sup>.

Με το άρθρο έκτο παρ. 1 του ν. 4279/2014, εισήχθη εξαίρεση, αναφορικά με τις συμπράξεις μεταξύ επιχειρήσεων ηλεκτρονικών Μέσων (ενημερωτικών ή μη) της αυτής μορφής (τηλεόραση ή ραδιόφωνο), οι οποίες, πάντοτε με την επιφύλαξη των διατάξεων του ν. 3959/2011, επιτρέπονται υπό την προϋπόθεση ότι συμβάλλουν στη μείωση του κόστους λειτουργίας των συμπραττουσών επιχειρήσεων και στην πραγματοποίηση οικονομιών κλίμακας και εφόσον δεν έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ελεύθερου ανταγωνισμού. «Τα ανωτέρω ισχύουν και σε περίπτωση συνδεδεμένων επιχειρήσεων, κατά την έννοια του άρθρου 42 ε του κ.ν. 2190/1920 (ΦΕΚ 37 Α`), όπως ισχύει», όπως χαρακτηριστικά ορίζεται στην παρ. 8 του αρ. 3 του ν. 3295/07.

Κατόπιν μιας συνολικής θεώρησης του ν. 3295/07, θα μπορούσε να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης τείνει να συγχέει τον οικονομικό ανταγωνισμό με τον ανταγωνισμό στο πεδίο του δημόσιου λόγου. Αναφορικά με τον έλεγχο συγκέντρωσης ο νόμος ρυθμίζει τα περί της αγοράς της παροχής περιεχομένου στο κοινό, ενώ ο έλεγχος συγκέντρωσης σε αγορές, όπως αυτή της παραγωγής ή/και διανομής περιεχομένου, που έχουν επίσης εξαιρετική σημασία για τη διασφάλιση της πολυφωνίας, διέπεται από το γενικό δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού.

---

<sup>49</sup> Βλ. αρ. 3 παρ. 7 ν. 3295/07.

Σχετικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης, ο νομοθέτης ακολουθεί το προδιαγεγραμμένο από το Σύνταγμα σύστημα της ρύθμισης με βάση την επιχειρηματική συμμετοχή στα μέσα ενημέρωσης, όπου, σε αντίθεση με το προϊσχύσαν δίκαιο, επιτρέπει πλέον τη συμμετοχή στην επιχείρηση σε ποσοστό 100% και επιχειρεί να αμβλύνει τις δυσλειτουργίες που προκαλεί το σύστημα αυτό με τη ρύθμιση της «μορφής» των μέσων ενημέρωσης, για την οποία διακρίνει τα μέσα ενημέρωσης ανάλογα με το είδος τους σε ραδιόφωνο και τηλεόραση, ανάλογα με το περιεχόμενό τους σε ενημερωτικά και μη και τα ενημερωτικά σε γενικού και θεματικού περιεχομένου και ανάλογα με την εμβέλειά τους σε εθνικής ή περιφερειακής εμβέλειας προκειμένου για την τηλεόραση και ανάλογα με το νομό ή τη γεωγραφική περιοχή που καλύπτουν προκειμένου για το ραδιόφωνο.

Με τον τρόπο αυτό όμως – όπως εύστοχα επισημαίνεται<sup>50</sup>– απεμπολεί την ευκαιρία όχι μόνον μεγαλύτερης ευελιξίας, αλλά ταυτόχρονα και συντονισμού με το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού, την οποία θα επετύγχανε εάν όριζε τη μορφή των μέσων ενημέρωσης σύμφωνα με το κριτήριο οριοθέτησης της σχετικής αγοράς που ισχύει στο δίκαιο του ανταγωνισμού. Ο έλεγχος των περιορισμών στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης ανατίθεται στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

Περαιτέρω, ο ν. 3592/2007 χαρακτηρίζει τους τομείς εντός των οποίων δραστηριοποιούνται τα ενημερωτικά μέσα ως «αγορές», ονομάζει την απόκτηση μεριδίου ανώτερου από τα όρια που θεσπίζει «δεσπόζουσα θέση», ορίζει ότι η δεσπόζουσα αυτή θέση προκύπτει, σε περίπτωση δραστηριοποίησης σε περισσότερες της μιας αγορές, με απλή άθροιση των μεριδίων σε κάθε μια από αυτές, και απαγορεύει, κατά τρόπο ανάλογο με το δίκαιο του ανταγωνισμού, τη συγκέντρωση επιχειρήσεων που έχει ως αποτέλεσμα ή δημιουργία ή ενίσχυση της δεσπόζουσας θέσης που προσδιορίστηκε με τον τρόπο αυτό καθώς και την κατάχρησή της.

Όπως επισημαίνεται<sup>51</sup>, οι τομείς στους οποίους αναφέρεται ο νόμος δεν αποτελούν αγορές, διότι κατά το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού η σχετική αγορά οριοθετείται σύμφωνα με το κριτήριο της λειτουργικής εναλλαξιμότητας των προϊόντων ή υπηρεσιών και οδηγεί, στο πεδίο των μέσων ενημέρωσης, σε οριοθέτηση των αγορών πολύ στενότερη από αυτήν του ν. 3592/2007. Η ευρύτερη μάλιστα οριοθέτηση, στην οποία προβαίνει ο νομοθέτης, και η οποία θεωρείται από την Επιτροπή Ανταγωνισμού δεσμευτική και για τον έλεγχο που ασκείται κατά το δίκαιο του ανταγωνισμού, έχει δυσμενή επίδραση και στον οικονομικό ανταγωνισμό υποθάλλοντας τις

<sup>50</sup> Τσεβάς, 2010, <http://www.constitutionalism.gr>.

<sup>51</sup> Τσεβάς, ο.π.

τάσεις συγκέντρωσης στο πεδίο των μέσων ενημέρωσης, αφού όσο ευρύτερη είναι η σχετική αγορά, τόσο δυσκολότερο είναι να προκύψει δεσπόμενη θέση σε αυτήν.

Επιπλέον, αντίθετα προς το δίκαιο του ανταγωνισμού, η συγκέντρωση επιχειρήσεων που δημιουργεί ή ενισχύει τη δεσπόμενη θέση απαγορεύεται από το ν. 3592/2007 καθ' εαυτή, χωρίς δηλαδή να ερευνάται εάν και κατά πόσον έχει αρνητική επίδραση στον ανταγωνισμό στις αγορές που επηρεάζονται από τη συγκέντρωση. Ο νόμος αποφεύγει να θεσπίσει στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης ανώτατο όριο μεριδίου κοινού, δηλαδή ανώτατο όριο συγκέντρωσης της επίδρασης στην κοινή γνώμη, το οποίο να εξοπλίζεται με έννομες συνέπειες και για την περίπτωση που η υπέρβασή του από κάποιο μέσο ενημέρωσης οφείλεται όχι σε εξαγορά από αυτό των ανταγωνιστών του, αλλά σε αύξηση του μεριδίου ακροαματικότητας ή τηλεθέασης που επιτυγχάνει. Κατά τούτο η ρύθμιση του νόμου υπολείπεται των επιταγών των άρθρων 14 παρ. 9 και 15 παρ. 2 του Συντάγματος για την πλήρη διασφάλιση της πολυφωνίας στη ραδιοτηλεόραση.

Το Σύνταγμα, άλλωστε, εγγυάται τον ελεύθερο ανταγωνισμό των ιδεών και την πολυφωνία στο πεδίο του δημόσιου λόγου, ως προϋπόθεση της ελευθερίας διαμόρφωσης της γνώμης και της ελευθερίας της πληροφορίας στην παθητική της μορφή και ως συστατικό στοιχείο της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος. Στη διασφάλιση της πολυφωνίας συμβάλλει και το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού, το οποίο ρυθμίζει τον οικονομικό ανταγωνισμό. Με τη θετική του συμβολή στη βελτίωση των συνθηκών οικονομικού ανταγωνισμού στην αγορά ενισχύει κατά κανόνα και τον πλουραλισμό.

Η συγκέντρωση επιχειρήσεων μέσων ενημέρωσης έχει αρνητικές συνέπειες για τον ανταγωνισμό των ιδεών, όταν αφορά επιχειρήσεις μέσων ενημέρωσης που έως τότε εξέφραζαν διαφορετικές απόψεις, έστω κι αν η συγκέντρωση αυτή δεν οδηγεί στη δημιουργία δεσπόμενων θέσεων κατά το δίκαιο του οικονομικού ανταγωνισμού, ούτε περιορίζει σημαντικά τον οικονομικό ανταγωνισμό στην εθνική αγορά ή σε ένα σημαντικό, σε συνάρτηση με τα χαρακτηριστικά των προϊόντων ή υπηρεσιών τμήμα της. Περαιτέρω, το δίκαιο του ανταγωνισμού δεν απαγορεύει τη δημιουργία δεσπόμενων θέσεων, η οποία επιτυγχάνεται με αύξηση του κύκλου εργασιών της επιχείρησης – απαγορεύει μόνον την κατάχρηση της οικονομικής ισχύος που συνδέεται με την κατοχή της δεσπόμενης θέσης.

Η δημιουργία δεσπόμενων θέσεων στο πεδίο του δημόσιου λόγου έχει όμως αρνητικές συνέπειες για τον ανταγωνισμό των ιδεών, στο μέτρο που οδηγεί στην προβολή και διάδοση ορισμένων από αυτές κατά τρόπο δυσανάλογο έναντι των λοιπών, ανεξαρτήτως του αν γίνεται κατάχρησή της ή όχι. Επιπλέον, λόγω της κατ' αντικείμενο οριοθέτησης της σχετικής αγοράς με βάση το κριτήριο της λειτουργικής εναλ-

λαξιμότητας των προϊόντων ή των υπηρεσιών, το δίκαιο του ανταγωνισμού δεν διασφαλίζει τον ικανοποιητικό έλεγχο της σωρευτικής συγκέντρωσης ισχύος στο πεδίο του δημόσιου λόγου που επέρχεται με τη δραστηριοποίηση μιας επιχείρησης σε περισσότερες σχετικές αγορές.

Το ελληνικό δίκαιο δεν είναι συνεπές στη διάκριση αυτή και συνδέει στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης τα δύο δικαιοτικά πεδία χωρίς σύστημα, τόσο στις ουσιαστικού δικαίου ρυθμίσεις της ραδιοτηλεόρασης, όσο και στη ρύθμιση της οργάνωσης του ελέγχου. Τα πεδία αυτά όμως θα έπρεπε, για λόγους δογματικής καθαρότητας, να παραμείνουν ανεξάρτητα. Αυτό που απαιτείται είναι ο συντονισμός τους, τόσο σε ουσιαστικό, όσο και σε διαδικαστικό επίπεδο.

## 5. Πλουραλισμός και ΜΜΕ

### 5.1. Η κριτική προσέγγιση της ευρωπαϊκής βιβλιογραφίας

Η Ewa Komorek σε ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά συγγράμματα της διεθνούς βιβλιογραφίας<sup>52</sup> αναφορικά με την προστασία της πολυφωνίας των μέσων ενημέρωσης και την ενίσχυση της διαφάνειας στον τρόπο που λειτουργούν οι επιχειρήσεις ΜΜΕ στην Ευρώπη, αναφέρει χαρακτηριστικά πως «... είναι ζωτικής σημασίας για τις ρυθμιστικές αρχές να διασφαλίζεται η πολυφωνία των μέσων ενημέρωσης, εξουδετερώνοντας την υπερβολική συγκέντρωση των μέσων ενημέρωσης και η διασφάλιση της ποιότητας και την ποικιλομορφία του περιεχομένου...».

Την ίδια στιγμή ερευνητές από δώδεκα χώρες συζητούν για την ελευθερία του Τύπου, την οποία ενώ χαρακτηρίζουν ως «εγγυημένη σε μια δημοκρατική κοινωνία», εντούτοις αμφισβητούν την επικράτηση του πλουραλισμού στην Ευρώπη, κατόπιν εξέτασης της πολυμορφίας, της ανεξαρτησίας και του πλουραλισμού στα μέσα ενημέρωσης των κρατών μελών της Ε.Ε., μέσω “case studies” που αφορούν τις χώρες της Βαλτικής, τη Βουλγαρία, την Πολωνία, τη Ρουμανία, τη Φινλανδία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Αυστρία, την Ιταλία, την Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Κοινός τόπος των παραπάνω μελετών περιπτώσεων, επισημαίνουν οι ερευνητές, «...η χειραγώγηση των ΜΜΕ από τις κεφαλαιακές δυνάμεις...»<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Komorek “Media Pluralism and European Law”, 2012, Summary Note: “... it is vital for regulators to preserve media pluralism by counteracting excessive media concentration and safeguarding quality and diversity of content. In this era which is transforming media and communications industries worldwide, with an ever-increasing plethora of delivery means without respect to national borders, this book is an essential resource for regulators and other concerned policymakers, as well as for lawyers working with any aspect of media...”.

<sup>53</sup> Για τα αναλυτικά αποτελέσματα επί των μελετών περιπτώσεων στις 12 ευρωπαϊκές χώρες βλ. Czepek/Hellwig/Nowak, Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions, 2009, 167επ.

Γεγονός είναι ότι οι συνεχείς προσπάθειες για να τεθεί το ζήτημα του της Οδηγίας για τα οπτικοακουστικά μέσα, ιδίως σε ό, τι αφορά τη διασφάλιση της πολυφωνίας και την πολύμορφη ελευθερία της πληροφόρησης, στην ημερήσια διάταξη της Ε.Ε. και να παράγει μια πολιτική αποδεκτή προς το γενικό συμφέρον, δεν έχουν αποδώσει καρπούς. Η Sophia Kaitatzi-Whitlock επισημαίνει πως ο πλουραλισμός και τα «ποικίλης ύλης» μέσα ενημέρωσης βρίσκονται σε παρακμή, ενώ παράλληλα η συγκέντρωση της ιδιοκτησίας των μέσων ενημέρωσης ολοένα και αυξάνεται.

«... Η σημερινή έλλειψη αντιστοιχίας μεταξύ του πεδίου εφαρμογής της οπτικοακουστικής δραστηριότητας και του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας δημιουργεί ευρύτερα προβλήματα νομιμότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση...», διαπιστώνει χαρακτηριστικά η Kaitatzi, η οποία θεωρεί πως τόσο τα ιδιωτικά όσο και τα εθνικά οικονομικά συμφέροντα διακυβεύονται λόγω της «...μη χάραξης μιας αποτελεσματικής πολιτικής της Επιτροπής σχετικά με αυτό το κρίσιμο θέμα...»<sup>54</sup>.

Τέλος, αξίζει κανείς να αναγνώσει ενδελεχώς τα «δοκίμια», τα οποία εμπεριέχονται στη συλλογή των Richard Gunther και Anthony Mughan σχετικά με τις επιπτώσεις της πολιτικής στα μέσα ενημέρωσης αλλά και των ΜΜΕ στην πολιτική, κατόπιν έρευνας που διεξήχθη σε χώρες που διέπονται από αυταρχικά, μεταβατικά και δημοκρατικά καθεστώτα, όπως είναι η Ρωσία, η Ισπανία, η Ουγγαρία, η Χιλή, η Ιταλία, η Μεγάλη Βρετανία, η Γερμανία, η Ιαπωνία, η Ολλανδία και οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής<sup>55</sup>. Η ανάλυση που περικλείεται σε αυτά τα δοκίμια σχετικά με τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των macro-level and micro-level παραγόντων που οδηγούν στην στις ως άνω επιδράσεις, ενσωματώνει τις πειθαρχικές προοπτικές της πολιτικής επιστήμης, μαζικής επικοινωνίας, της κοινωνιολογίας και της κοινωνικής ψυχολογίας.

Ουσιαστικά, οι προαναφερόμενες μελέτες, στις διάφορες ανά το παγκόσμιο «μιντιακό» γίνεσθαι χώρες, καταδεικνύουν ότι οι επιδράσεις των ΜΜΕ στην πολιτική αποτελούν το προϊόν των συχνά πολύπλοκων και πιθανών αλληλεπιδράσεων μεταξύ των διαφόρων αιτιολογικών παραγόντων, οι οποίοι συμπεριλαμβάνουν τόσο τις τεχνολογίες των μέσων ενημέρωσης και τη δομή της όμορης αγοράς, όσο και το οικείο νομικό και κανονιστικό πλαίσιο, την φύση των βασικών πολιτικών θεσμών, αλλά και τα χαρακτηριστικά των μεμονωμένων πολιτών. Πρωτοφανής, θα τολμούσε κανείς να διαπιστώσει, συγκριτική προοπτική για τη σχέση μεταξύ των μέσων μαζικής ενημέρωσης και της εκάστοτε πολιτικής των υπό εξέταση διαφορετικών συστημάτων δέκα (10) χωρών.

<sup>54</sup> Kaitatzi-Whitlock Pluralism and Media Concentration in Europe Media Policy as Industrial Policy, 1996, Introduction Note.

<sup>55</sup> Gunther/Mughan, Democracy and the Media: A Comparative Perspective, 2000, 15επ.

## 5.2. Η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πολυφωνία των ΜΜΕ στα κράτη μέλη της Ε.Ε.

Σύμφωνα με το από 16 Ιανουαρίου 2007 έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής για την πολυφωνία των ΜΜΕ στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>56</sup> ο πλουραλισμός είναι μια έννοια που αγκαλιάζει μια σειρά από ζητήματα, όπως η διαφοροποίηση της ιδιοκτησίας, η ποικιλία στις πηγές πληροφόρησης και στο εύρος του περιεχομένου διατίθεται σε διάφορα κράτη μέλη. Προφανώς, η συζήτηση σχετικά με τον πλουραλισμό των μέσων ενημέρωσης πρέπει επίσης να αντανακλά την πραγματικότητα της αγοράς και τη δομή των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών η συζήτηση αυτή βασίστηκε κυρίως στο γεγονός ότι η εκτύπωση, η τηλεόραση, το ραδιόφωνο και οι επικείμενες νέες αγορές ήταν ξεχωριστή.

Η βασική αρχή της πολυφωνίας των μέσων ενημέρωσης πρέπει να είναι τεχνολογικά ουδέτερη και οι κανόνες του πλουραλισμού να επιτρέπουν σε νέες δομές να αναδυθούν. Η ανάπτυξη ισχυρών ευρωπαϊκών φορέων στο παγκόσμιο τοπίο των μέσων ενημέρωσης βοηθά στη διατήρηση της πολυφωνίας των ΜΜΕ. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει δεσμευθεί για την προστασία της πολυφωνίας των μέσων ενημέρωσης ως βασικό πυλώνα του δικαιώματος στην ενημέρωση και την ελευθερία της έκφρασης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Παρόμοιες διατάξεις περιλαμβάνονται στο άρθρο 10 της Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών<sup>57</sup>.

Ένα άλλο σημαντικό ζήτημα, υποστηρίζει η Επιτροπή, είναι η αμοιβαία σχέση ανάμεσα στην πολιτική, τις επιχειρήσεις και τα μέσα ενημέρωσης. Με δεδομένο το σημαντικό ρόλο που διαδραματίζουν τα ΜΜΕ στη διάδοση πληροφοριών, σχετικά με την οικονομία και τους πολιτικούς φορείς και τις δραστηριότητές τους, δεν υπάρχει ευρωπαϊκό κ-μ όπου πολιτικοί ή/και οικονομικοί παράγοντες δεν προσπαθούν να επηρεάσουν τα μέσα ενημέρωσης, σύμφωνα με το δικό τους συμφέρον.

Κατά τα τελευταία δέκα χρόνια, η συγκέντρωση των μέσων ενημέρωσης έχει γίνει ένα σημαντικό ζήτημα σε όλα τα μέρη της Ευρώπης. Μια σημαντική ανησυχία είναι η πιθανή κυριαρχία ενός αριθμού των αγορών από τις εθνικές και διεθνείς εταιρείες. Η εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου ανταγωνισμού διαδραματίζει σημαντικό ρόλο όχι μόνο σε σχέση με την πρόληψη της δημιουργίας ή την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης, αλλά και όσον αφορά την εξασφάλιση της πρόσβασης στην αγορά για τους νεοεισερχόμενους.

<sup>56</sup> Commission of the European Communities, Staff Working Document, Media pluralism in the Member States of the European Union, Brussels, 16 January 2007.

<sup>57</sup> Βλ. σκ. 1 του ως άνω εγγράφου εργασίας.

Η εφαρμογή των κανόνων αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας, συνεχίζει η Επιτροπή, αποτρέπει τον αποκλεισμό των ανταγωνιστών από τις αγορές και συμβάλλει στην εξασφάλιση της πρόσβασης στο περιεχόμενο και τις πλατφόρμες για τους φορείς εκμετάλλευσης. Όπως επισημαίνεται στο από 16.1.2007 έγγραφο, σε ορισμένες χώρες, οι κανόνες ανταγωνισμού περιλαμβάνουν ρύθμιση για τα ΜΜΕ ειδικά, ενώ το ζήτημα της συγκέντρωσης εξετάζεται πάντα υπό το πρίσμα του μεγέθους μιας συγκεκριμένης γεωγραφικής ή γλωσσικής αγοράς. Σε μικρότερες αγορές είναι αδύνατο, από οικονομικής πλευράς, να διατηρηθεί η διαφημιστική δαπάνη περισσότερο από ορισμένους ραδιοτηλεοπτικούς φορείς.

Για παράδειγμα, το μέγεθος της αγοράς της τηλεοπτικής διαφήμισης το 2004 στη Φινλανδία ήταν 230 εκατομμύρια ευρώ, στην Ουγγαρία 242 εκατομμύρια ευρώ και στην Τσεχική Δημοκρατία 246 εκατομμύρια ευρώ σε σύγκριση με το μέγεθος της αγοράς στη Γερμανία από 4.235.000.000 ευρώ ή την Ιταλία 4.124.000.000 ευρώ. Το γεγονός ότι μόνο λίγοι παίκτες είναι παρόντες σε μια μικρή αγορά δεν μπορεί, καταλήγει η Επιτροπή, από μόνο του να απειλήσει τον πλουραλισμό των μέσων ενημέρωσης, όσο οι εταιρείες συμμορφώνονται με τους εσωτερικούς κώδικες που προωθούν την πολυμορφία των απόψεων.

Σύμφωνα με την σκέψη 2.6 του εγγράφου των υπηρεσιών της Επιτροπής, η εσωτερική και εξωτερική ανάλυση της πολυφωνίας πολύ συχνά περιορίζεται στο θέμα της εξωτερικής πολυφωνίας και σε πτυχές που σχετίζονται με τους κανόνες της ιδιοκτησίας των μέσων ενημέρωσης, ενώ ουσιαστικά ο εξωτερικός πλουραλισμός πρέπει να εξεταστεί μαζί με την εσωτερική πολυφωνία<sup>58</sup>. Και αυτό γιατί, σύμφωνα με την Επιτροπή, στον οπτικοακουστικό τομέα, σε μια οργανωμένη αγορά, ο εσωτερικός πλουραλισμός συνδέεται άμεσα με την πολυμορφία της παραγωγής ή / και τη διαμόρφωση του περιεχομένου των τηλεοπτικών προϊόντων, δύναται δε να συνοδεύεται από την επιβολή απαιτήσεων και υποχρεώσεων, στο νόμο ή τη σχετική άδεια, αναφορικά με το προβαλλόμενο κάθε φορά πρόγραμμα ή/και τη σύνθεση των οργάνων διοίκησης ή των φορέων, που είναι υπεύθυνοι για την επιλογή προγράμματος και περιεχομένου.

Τέλος, οι υπηρεσίες της Επιτροπής υποστηρίζουν πως η αύξηση του αριθμού των καναλιών δεν σημαίνει απαραίτητα αύξηση της πολυφωνίας των ΜΜΕ, καθώς αυτή εξαρτάται και από άλλους παράγοντες, όπως είναι η ποιότητα του περιεχομένου των εκάστοτε προγραμμάτων, η τήρηση από τις επιχειρήσεις των μέσων ενημέ-

<sup>58</sup> Σύμφωνα με την ελληνική συνταγματική τάξη, ο εξωτερικός πλουραλισμός αναφέρεται σε όλο το ραδιοτηλεοπτικό σύστημα και πραγματώνεται με τον ελεύθερο ανταγωνισμό μεταξύ των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών, ιδιωτικών και δημόσιων. Ο εσωτερικός πλουραλισμός αναφέρεται σε κάθε ραδιοτηλεοπτικό σταθμό μεμονωμένα και σημαίνει έλεγχο της εξασφάλισης της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της ποιότητας των εκπομπών του. Η εγγύηση και των δύο αυτών μορφών πλουραλισμού ανατίθενται από το Σύνταγμα αποκλειστικά στο ΕΣΡ. Βλ. αρ. 15 παρ. 2 Σ.

ρωσης των ευρωπαϊκών και εθνικών κανόνων σχετικά με τα οπτικοακουστικά προγράμματα, η σύμφωνη με τους κανόνες περί ανταγωνισμού δράση, η προστασία των θεμελιωδών αρχών της ισότητας και της αναλογικότητας και η ανεξάρτητη δράση των ρυθμιστικών αρχών, οι οποίες, σύμφωνα με σαφή θέση της Επιτροπής, πρέπει να έχουν την εξουσία να χορηγούν τις σχετικές άδειες λειτουργίας και να επιβάλλουν κυρώσεις στις περιπτώσεις παραβίασης, από πλευράς των εταιρειών MME, του ευρωπαϊκού και του εθνικού δικαίου.

### 5.3. Πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης και Δημοκρατία – Ο «σφυγμός» των ευρωπαίων πολιτών

Στις 17 και 18 Νοεμβρίου 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φιλοξένησε το δεύτερο ετήσιο συμπόσιο για τα θεμελιώδη δικαιώματα, με κεντρικό άξονα συζήτησης το θέμα «Πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης και δημοκρατία».



Έρευνα του Ευρωβαρομέτρου αποκάλυψε, σύμφωνα με το από 17.11.2016 δελτίο τύπου της Commission ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες ανησυχούν για την ανεξαρτησία των μέσων ενημέρωσης και τα επίπεδα εμπιστοσύνης των πολιτών σε αυτά.

Ο πρώτος αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Frans Timmermans, ο επίτροπος Günther Oettinger και η επίτροπος Věra Jourová συντόνισαν τις συζητήσεις με εκπροσώπους υψηλού επιπέδου από τα MME, τα κράτη μέλη, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και διεθνείς οργανισμούς, την ακαδημαϊκή κοινότητα και την κοινωνία των πολιτών, σχετικά με το πώς μπορεί να διασφαλιστεί και να προωθηθεί η ελευθερία και η πολυφωνία στα μέσα ενημέρωσης στην Ε.Ε.

Ο πρώτος αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Frans Timmermans, δήλωσε χαρακτηριστικά ότι «... τα ελεύθερα και πλουραλιστικά μέσα ενημέρωσης αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της δημοκρατικής μας κοινωνίας. Χωρίς ποιοτικά μέσα ενημέ-



ρωσης, δεν μπορεί να ευδοκιμήσει ο δημόσιος διάλογος. Για τον λόγο αυτό πρέπει να εξασφαλιστεί ότι οι δημοσιογράφοι μπορούν να κάνουν τη δουλειά τους με πλήρη ελευθερία. Οι πολίτες της Ευρώπης θα πρέπει να μπορούν να έχουν εμπιστοσύνη στην ανεξαρτησία του Τύπου αν θέλουμε να λειτουργεί σωστά η δημοκρατία μας.».

Ο επίτροπος για την Ψηφιακή Οικονομία και Κοινωνία Günther Oettinger, πρόσθεσε: «Η ποιότητα και η δημοσιογραφία που βασίζεται σε γεγονότα είναι σημαντικά στοιχεία για τη δημοκρατία μας. Χρειαζόμαστε το κατάλληλο περιβάλλον ώστε τα μέσα ενημέρωσης να επιτελούν σωστά το έργο τους. Πρόσφατα προτείναμε να ενισχύσουμε την ανεξαρτησία των ρυθμιστικών οργάνων στα μέσα στο πλαίσιο των νέων κανόνων της ΕΕ για τα οπτικοακουστικά μέσα. Βασίζομαι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη να υποστηρίξουν την εν λόγω πρόταση.».

Τέλος, η επίτροπος Δικαιοσύνης, Καταναλωτών και Ισότητας των Φύλων Věra Jourová επισήμανε ότι «... η εκτεταμένη ρητορική μίσους στο διαδίκτυο που αναδείχτηκε μέσα από την έρευνα του Ευρωβαρομέτρου επισημαίνει τις επιπτώσεις της κακοποίησης και των απειλών κατά των δημοσιογράφων και των νέων φορέων των μέσων ενημέρωσης. Το ζήτημα αυτό πρέπει αντιμετωπιστεί επείγοντως. Οι πολίτες πρέπει να αισθάνονται ασφαλείς όταν εκφράζουν τη γνώμη τους στο διαδικτυακό περιβάλλον και οι δημοσιογράφοι πρέπει να μπορούν να εργάζονται χωρίς παρεμβάσεις. Η Επιτροπή θα φροντίσει για την προστασία των δημοσιογραφικών πηγών και για τους κανόνες σχετικά με την καταγγελία δυσλειτουργιών στην Ε.Ε.»<sup>59</sup>.

Πριν από το συμπόσιο, η Επιτροπή πραγματοποίησε διαβουλεύσεις με το κοινό και προέβη σε έρευνα του Ευρωβαρομέτρου για τα θέματα της πολυφωνίας στα μέσα ενημέρωσης και της δημοκρατίας. Τα αριθμητικά στοιχεία του Ευρωβαρομέτρου επισημαίνουν τα ακόλουθα ζητήματα:

- η πλειονότητα των ερωτηθέντων (57 %) δεν πιστεύει ότι τα εθνικά τους μέσα ενημέρωσης είναι ελεύθερα από πολιτικές ή εμπορικές πιέσεις·
- λίγοι περισσότεροι από τους μισούς ερωτηθέντες (53%) πιστεύουν ότι τα εθνικά μέσα ενημέρωσης παρέχουν αξιόπιστες πληροφορίες·
- το 75% των ερωτηθέντων οι οποίοι συμμετέχουν σε συζητήσεις στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης έχουν υπάρξει μάρτυρες ή έχουν υποστεί διαδικτυακή κακοποίηση, ρητορική μίσους ή απειλές· και σχεδόν οι μισοί από αυτούς (48 %) δηλώνουν ότι καταλήγουν να αποθαρρύνονται από τη συμμετοχή σε συζητήσεις,
- μόλις το 37 % των ερωτηθέντων πιστεύει ότι το όργανο που επιβλέπει τα οπτικοακουστικά μέσα στη χώρα τους είναι απαλλαγμένο από πιέσεις·

<sup>59</sup> Βρυξέλλες, 17.11.2016· [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3690\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3690_el.htm).

- τα επίπεδα εμπιστοσύνης στα μέσα μαζικής ενημέρωσης είναι χαμηλότερα μεταξύ των λιγότερο ευκατάστατων και λιγότερο μορφωμένων.

Σύμφωνα με την Έκθεση αποτελεσμάτων<sup>60</sup> της διαβούλευσης που διοργανώθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μεταξύ 19 Μαΐου και 21ης Ιουλίου 2016, στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την Ετήσια Δημερίδα 2016 σχετικά με την «Πολυφωνία στα μέσα επικοινωνίας και τη Δημοκρατία» Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, η Επιτροπή έλαβε 87 απαντήσεις από 19 διαφορετικές χώρες της Ε.Ε. και τις δύο χώρες μη μέλη της ΕΕ. Τριάντα δύο απαντήσεις προήλθαν από μεμονωμένους πολίτες. Οι άλλοι ήρθαν από ένα μείγμα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, φορείς του κλάδου, και οι εταιρείες, συμπεριλαμβανομένων των μέσων ενημέρωσης δημόσιας υπηρεσίας, οι ρυθμιστικές αρχές, θρησκευτικές ομάδες, και διακρατικών διακυβερνητικές οργανώσεις όπως ο OSCE<sup>61</sup> και η UNESCO<sup>62</sup>.

Ακολουθεί αναλυτικός πίνακας αποτελεσμάτων με άξιο αναφοράς το «κοινό αίσθημα» των Ευρωπαίων πολιτών περί αναγκαιότητας διασφάλισης της ελευθερίας των μέσων ενημέρωσης, του πλουραλισμού, της πολυφωνίας, της διαφάνειας, της ανεξαρτησίας των ρυθμιστικών αρχών και της απεγκλωβισμένης από πολιτικά και επιχειρηματικά συμφέροντα δράσης των εταιρειών ΜΜΕ.

#### Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων:

- δήλωσε ότι το κράτος θα πρέπει να παρέχει ένα πλαίσιο για την ελευθερία των μέσων ενημέρωσης και του πλουραλισμού. Αρκετοί αναφέρθηκαν στην ανάγκη για σαφή νομικά πλαίσια, κανόνες συγκέντρωσης της ιδιοκτησίας ειδικά συγκεκριμένους τομείς που θα ήταν, ωστόσο, επίσης, τα οικονομικά προβλήματα του κλάδου υπόψη. Κάποιοι πρότειναν ότι οι χώρες θα πρέπει να κάνουν χρήση του «τεστ δημοσίου συμφέροντος» και τους κανόνες διαφάνειας για τη διασφάλιση της ποικιλομορφίας της ιδιοκτησίας των μέσων ενημέρωσης.
- έκρινε τη διαφάνεια της ιδιοκτησίας ως θεμελιώδους σημασίας για την ελευθερία των μέσων ενημέρωσης και του πλουραλισμού, δίνοντας παραδείγματα των απειλών από ιδιοκτήτες οι οποίοι προστατεύουν τα συμφέροντα άλλων επιχειρήσεων ή έχουν πολιτικούς στόχους.

<sup>60</sup> Βλ. [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-42/executive\\_summary\\_public\\_consultation\\_final\\_for\\_publication\\_18469.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-42/executive_summary_public_consultation_final_for_publication_18469.pdf).

<sup>61</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe.

<sup>62</sup> Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διευκρινίζει πως το περιεχόμενο της εν λόγω Έκθεσης αποτελεί μια περίληψη των απόψεων που εκφράζονται από τους ερωτηθέντες της δημόσιας διαβούλευσης και δεν αντικατοπτρίζει απαραίτητα την επίσημη άποψη της Επιτροπής. Βλ. Public Consultation Summary Report, EC, 14.10.2016.

- θεώρησε ως ζωτικής σημασίας την ανεξαρτησία των ρυθμιστικών αρχών των μέσων ενημέρωσης από την πολιτική και το κεφάλαιο. Οι περισσότεροι ερωτηθέντες επισήμαναν ότι οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να έχουν μια σαφή εντολή και επαρκείς πόρους και εξουσίες για την εκπλήρωση της αποστολής τους.
- διαπίστωσε ότι, με την έκρηξη των κοινωνικών μέσων μαζικής ενημέρωσης και τις σχετικές πλατφόρμες, η σύγκλιση των μέσων ενημέρωσης άλλαξε τόσο τα επιχειρηματικά μοντέλα και όσο και τα πρότυπα κατανάλωσης.
- αναφέρθηκε στην ανάγκη δημιουργίας προγραμμάτων και λήψης πρωτοβουλιών για τη βελτίωση της παιδείας για τα μέσα ενημέρωσης. Δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην κριτική αξιολόγηση των ΜΜΕ και των καλών πρακτικών του πολίτη σε αυτά καθώς και στη χρήση της άμεσης εμπλοκής αυτού στην παραγωγή των μέσων ενημέρωσης. Τα σχολεία είχαν θεωρηθεί ως οι πλέον κατάλληλοι φορείς για την προώθηση της παιδείας για τα μέσα. Παραδείγματα σχεδίων συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων σχολείων από τη Σουηδία, την Πορτογαλία, το Βέλγιο και την Κύπρο χαρακτηρίστηκαν ως βέλτιστες πρακτικές.
- τέλος, υπογράμμισε τη σημασία της αυτορρύθμισης, την ηθική των μέσων ενημέρωσης και επαγγελματικά πρότυπα.

## 6. Αδειοδοτημένοι τηλεοπτικοί σταθμοί στα κ-μ της Ε.Ε. – Το «παράδειγμα» της Ελλάδας

Πολλά ακούγονται τελευταία για το φάσμα συχνοτήτων και πόσα επίγεια κανάλια, τεχνικά, μπορούν να εκπέμπουν σε όλη την Ελληνική επικράτεια και κατ' επέκταση πόσοι πάροχοι περιεχομένου έχουν την δυνατότητα να εξασφαλίσουν άδεια. Κρίσιμοι για τον ακριβή καθορισμό των συχνοτήτων για επίγεια εκπομπή τηλεοπτικού σήματος αποβαίνουν ορισμένοι τεχνικοί και μη παράγοντες, όπως είναι τα MHz και τα Mbps<sup>63</sup>. Στην ψηφιακή τηλεόραση (DVB) κάθε κανάλι 8 MHz αντιστοιχεί σε εύρος 24 Mbps.

Καθοριστικό επίσης είναι και το είδος της εικόνας που παράγεται, εξαρτώμενο από τις γραμμές που χρησιμοποιεί (π.χ. standard definition ή high definition), καθώς και το είδος της παραγωγής της εικόνας (π.χ. στατική, μεγάλη κίνηση του αντικειμένου, αθλητικά, αγώνες αυτοκινήτου κ.ο.κ.), τα οποία καθορίζουν και το ελάχιστο εύρος. Ωστόσο, υπάρχουν και παράγοντες, όπως είναι το γεωγραφικό 'αποτύπωμα'

<sup>63</sup> MHz = Megahertz/Mbps= Megabits per second.

της χώρας και η παρεμβολή μεταξύ καναλιών της ίδιας συχνότητας οι οποίοι καθορίζουν τον ρεαλιστικό αριθμό των παρόχων.

Συγκεκριμένα στην Ελλάδα, υπάρχει η δυνατότητα για χρήση μιας συχνότητας από πολλά διαφορετικά κέντρα εκπομπής. Αυτό σημαίνει ότι ένα σύστημα πολυπλεξίας μπορεί να χρησιμοποιεί την ίδια συχνότητα σε όλη την χώρα χωρίς να παρεμβάλλει το ένα κέντρο εκπομπής στο άλλο, πόσο μάλλον όταν τα κέντρα μεταξύ τους δεν έχουν αλληλοκάλυψη (παρεμβολή). Αυτό εφαρμόζεται ευρέως σε χώρες της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης και στην Αμερική<sup>64</sup>.

Συνεπώς, υπάρχει ένας πολύ μεγάλος αριθμός καναλιών για τηλεοπτική χρήση που μπορεί να καλύψει κάθε επίδοξο πάροχο περιεχομένου χωρίς ουσιαστικούς τεχνικούς περιορισμούς. Παράλληλα και για λόγους εφαρμογής των κανόνων περί ισονομίας και ανταγωνισμού και τα κρατικά κανάλια ίσως θα έπρεπε να αδειοδοτούνται, ώστε ο χάρτης συχνοτήτων να είναι απόλυτα καθορισμένος.

Ας δούμε, όμως, τι συμβαίνει στην υπόλοιπη Ευρώπη αναφορικά με την αδειοδότηση και τη λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών εθνικής και σε ορισμένες περιπτώσεις και τοπικής εμβέλειας<sup>65</sup>.

#### ❖ ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Στο Λουξεμβούργο (400.000 κάτοικοι), εκπέμπουν ελεύθερα δεκαπέντε τηλεοπτικοί σταθμοί ψηφιακά, ενώ το 93% των νοικοκυριών χρησιμοποιεί καλωδιακή τηλεόραση, λαμβάνοντας πληθώρα επιπρόσθετων υπηρεσιών. Ο Υπουργός Τύπου είναι αρμόδιος για την εκχώρηση των αδειών, ωστόσο, όσοι σταθμοί αδειοδοτούνται δεν υποχρεούνται να πληρώσουν κάποιο τέλος.

Το περιεχόμενο των τηλεοπτικών προγραμμάτων εποπτεύεται από την Ανεξάρτητη Αρχή Ραδιοτηλεοπτικών Μέσων, η οποία έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης της νομοθεσίας, και από το Εθνικό Κέντρο Προγραμμάτων, το οποίο έχει γνωμοδοτικό χαρακτήρα για θέματα σχετικά με το περιεχόμενο των ΜΜΕ. Κανένας σταθμός δεν έχει κρατικό χαρακτήρα, παρά μόνον το κανάλι της τοπικής Βουλής.

<sup>64</sup> Βλ. Σεργιάδη, Όλη η αλήθεια για το φάσμα συχνοτήτων και τον αριθμό των καναλιών, <http://www.timelink.gr>, 9.11.2016. Χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία από την εν λόγω μελέτη του Ηλεκτρολόγου Μηχανικού Κ. Σεργιάδη (Broadcast & Telecom Systems), η οποία δημοσιεύθηκε στον ηλεκτρονικό τύπο και αφορούσε στον αριθμό των τηλεοπτικών αδειών που μπορεί τεχνικά να «αντέξει» το φάσμα συχνοτήτων στην Ελλάδα.

<sup>65</sup> Πηγή: <http://www.liberal.gr>, Τηλεοπτικές άδειες – τι πραγματικά συμβαίνει στην Ευρώπη, 12.2.2016.

## ❖ ΑΥΣΤΡΙΑ

Στην Αυστρία λειτουργούν πέντε κρατικά κανάλια εθνικής εμβέλειας (ORF eins, ORF 2, ORF III, ORF Sport και 3sat), εννέα ιδιωτικά (ATV, ATV II, Puls 4, Go TV, Austria 9 TV και Servus TV, Okto, FS1 και dorf), εννέα θυγατρικά γερμανικών καναλιών (ProSieben Austria, Sat. 1 Österreich, Kabel eins Austria, MTV Austria, Nick Austria, RTL2 Austria, RTL Austria, Viva Austria, Vox Austria), και πέντε κανάλια Pay TV (Sky Austria, AustriaSat, HD Plus Austria, UPC Austria, A1 TV).

Επιπλέον, οι αυστριακοί πολίτες πληρώνουν για το κρατικό κανάλι (ORF), μόνον εάν το παρακολουθούν, παρέχεται δε η δυνατότητα εκ της νομοθεσίας τους να απαλλαγούν από το τέλος της κρατικής τηλεόρασης, εφόσον αποδείξουν ότι δεν την παρακολουθούν. Τα ιδιωτικά κανάλια αδειοδοτούνται για δεκαετή λειτουργία, με άδεια η οποία ανανεώνεται, και χορηγείται από την συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή (Kommunikationsbehörde Austria), βάσει συγκεκριμένων προϋποθέσεων. Οι τηλεοπτικοί σταθμοί στην Αυστρία δεν υποχρεούνται να καταβάλλουν κάποιο τέλος για να λάβουν την άδεια λειτουργίας τους, ενώ η μόνη τους υποχρέωση είναι η τήρηση των κανόνων αδειοδότησης.

## ❖ ΙΣΠΑΝΙΑ

Στην Ισπανία λειτουργούν εννέα ιδιωτικά κανάλια μικτού περιεχομένου, τέσσερα ιδιωτικά κανάλια ψυχαγωγικού περιεχομένου και πέντε δημόσια ενημερωτικού και ψυχαγωγικού περιεχομένου. Οι τηλεοπτικές άδειες έχουν δεκαπέντε έτη ισχύ και ανανεώνονται αυτόματα, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις απόκτησής της. Ο κάτοχος της άδειας, δεν καλείται να καταβάλει κάποια εισφορά, προκειμένου να την αποκτήσει ή να την ανανεώσει, παρά μόνον ετήσιο τέλος αποκλειστικής χρήσης συχνοτήτων του δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού φάσματος που ανέρχεται σε 3% επί των ακαθάριστων κερδών των τηλεοπτικών καναλιών και 1,5% επί των κερδών των συνδρομητικών καναλιών.

Τα συγκεκριμένα τέλη – και όχι οι Ισπανοί φορολογούμενοι – χρηματοδοτούν τη λειτουργία της δημόσιας τηλεόρασης (RTVE), η οποία δεν δικαιούται να προβάλει διαφημίσεις. Η εποπτεία για το περιεχόμενο και τον προγραμματισμό των τηλεοπτικών σταθμών γίνεται από την Εθνική Επιτροπή για τον Ανταγωνισμό και τις Αγορές (CNMC), η οποία αποτελεί ανεξάρτητη αρχή με ίδια νομική προσωπικότητα, η δε λειτουργία της υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Ενδεικτικά παρατίθενται σε μορφή πίνακα τα κανάλια εθνικής εμβέλειας στην Ισπανία

<i>ΣΤΑΘΜΟΣ</i>	<i>ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ</i>
<i>1. Antena 3 και σε HD</i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>2. Neox</i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>3. Nova</i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>4. La Sexta και σε HD</i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>5. Mega</i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>6. Net TV</i>	<i>Ψυχαγωγικό περιεχόμενο</i>
<i>7. Disney Channel</i>	<i>Ψυχαγωγικό περιεχόμενο</i>
<i>8. <u>Paramount Channel</u></i>	<i>Ψυχαγωγικό περιεχόμενο</i>
<i>9. <u>Prisa TV</u></i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>10. Telecinco και σε HD</i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>11. FDF</i>	<i>Θεματικό κανάλι επιστημονικής φαντασίας</i>
<i>12. <u>Discovery Max</u></i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>13. 13TV</i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>14. La 1 και σε HD</i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>15. La 2</i>	<i>Μικτό περιεχόμενο</i>
<i>16. Teledeporte και σε HD</i>	<i>Αθλητικού περιεχομένου</i>
<i>17. Canal 24 horas</i>	<i>Ενημερωτικό</i>
<i>18. Clan</i>	<i>Ψυχαγωγικό κανάλι για παιδιά</i>

#### ❖ ΣΟΥΗΔΙΑ

Στη Σουηδία από το 2008, σταμάτησε η εκπομπή αναλογικού σήματος που σήμανε και το τέλος του συστήματος καταβολής τιμήματος για την άδεια εκπομπής των ιδιωτικών καναλιών. Έως τότε, τις άδειες εκπομπής παρείχε αποκλειστικά η κυβέρνηση και ανανεώνονταν σε ετήσια βάση. Με την μετάβαση στην ψηφιακή εποχή, η αδειοδότηση στα ιδιωτικά κανάλια παρέχεται αποκλειστικά από την αρμόδια «Ραδιοτηλεοπτική Αρχή».

Οι άδειες έχουν δετή διάρκεια με δυνατότητα ανανέωσης, ενώ υπάρχει η νομική δυνατότητα για άδεια μικρότερης διάρκειας, σε ειδικές περιπτώσεις. Οι άδειες που ήδη έχουν εκχωρηθεί είναι επτά, με πρόβλεψη να αυξηθούν το 2020 στις δέκα. Σήμερα λειτουργούν στη Σουηδία έξι τηλεοπτικοί σταθμοί ελεύθερης πρόσβασης, εθνικής εμβέλειας (SVT1, SVT2, SVT24/Barnkanalen, Kunskapskanalen, TV4 και TV6), εκ των οποίων τα δυο είναι ιδιωτικά.

## ❖ ΜΕΓΑΛΗ ΒΡΕΤΑΝΙΑ

Στη Μεγάλη Βρετανία οι άδειες παρέχονται από την αρμόδια Ρυθμιστική Αρχή (Ofcom), η οποία είναι απολύτως ανεξάρτητη. Το νομικό καθεστώς προβλέπει ότι όλοι οι πάροχοι τηλεοπτικών υπηρεσιών λαμβάνουν άδεια λειτουργίας από την Ofcom, και όχι από την κυβέρνηση, με εξαίρεση τα δημόσια δίκτυα. Τα δημόσια δίκτυα όμως δεν έχουν μέτοχο το κράτος, με εξαίρεση το BBC, αλλά υποχρεώνονται σε κανόνες σχετικούς με το πρόγραμμα και τις υπηρεσίες που παρέχουν. Κρατική χρηματοδότηση παρέχεται μόνον στο BBC, ενώ αναφορικά με το ITV1, Channel 5 και S4C1, παρότι θεωρούνται δίκτυα δημοσίου συμφέροντος, τα έσοδά τους προέρχονται αποκλειστικά από τις διαφημίσεις.

Αντίστοιχα, το Channel 4, παρότι θεωρείται δημόσιο, δεν λαμβάνει κρατική χρηματοδότηση, καθώς τα έσοδά του προέρχονται από την αγορά. Στη Βρετανία τα ιδιωτικά κανάλια μεικτού περιεχομένου είναι περισσότερα από εκατό, αφού λειτουργούν 7 πλατφόρμες (αντίστοιχες της DIGEA) που φιλοξενούν δεκάδες κανάλια η κάθε μία. Η διαδικασία αδειοδότησης των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών είναι εξαιρετικά απλή, καθώς οι υποψήφιοι προς αδειοδότηση υποβάλλουν αίτημα στην ανεξάρτητη αρχή, πληρώνουν εφάπαξ ένα ποσό της τάξεων των 2.500 στερλινών περίπου, το οποίο υποχρεούνται να καταβάλλουν ετησίως και εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις της αδειοδότησης, την λαμβάνουν σχετικώς.

## ❖ ΒΕΛΓΙΟ

Στο Βέλγιο η έννοια “ιδιωτική τηλεόραση” δεν υφίσταται όπως στην Ελλάδα, καθώς το 97 % των υπηρεσιών είναι καθαρά συνδρομητικές και παρέχονται μέσω καλωδιακής τηλεόρασης. Στο Βέλγιο λειτουργούν δύο δημόσιοι ραδιοτηλεοπτικοί οργανισμοί (RTBF, γαλλόφωνος VRT, φλαμανδόφωνος) και εκπέμπουν ελεύθερα. Οι οργανισμοί αυτοί διατηρούν τρία και τέσσερα θεματικά κανάλια αντίστοιχα. Στις Περιφέρειες της Φλάνδρας και των Βρυξελλών δεν επιβάλλεται κανένα τέλος. Στην περιφέρεια της Βαλονίας, επιβάλλεται ειδικό τέλος ανά νοικοκυριό για την κατοχή τηλεοπτικού δέκτη.

Η αδειοδότηση στους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς αποκλειστικά από τις ανεξάρτητες αρχές, και συγκεκριμένα από το CSA για τη γαλλόφωνη κοινότητα και το Vlaamse Regulator voor de Media για τη φλαμανδική. Η διαδικασία τυπικής αδειοδότησης έχει ωστόσο καταργηθεί, καθώς αρκεί μια απλή υπεύθυνη δήλωση των ενδιαφερομένων. Πρακτικά, οι πάροχοι περιεχομένου συμβάλλονται ελεύθερα με τον πάροχο δικτύου της επιλογής τους και έχουν μόνη υποχρέωση να υποβάλλουν την

αντίστοιχη δήλωση για το περιεχόμενο των υπηρεσιών τους στην αντίστοιχη εποπτική αρχή, χωρίς να καταβάλλουν κάποιο σχετικό τέλος ή τίμημα.

#### ❖ ΓΑΛΛΙΑ

Στη Γαλλία αρμόδιος φορέας αδειοδότησης είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Οπτικοακουστικών Μέσων, το οποίο εποπτεύεται από το Υπουργείο Πολιτισμού. Το Συμβούλιο είναι, υπεύθυνο για τις ραδιοτηλεοπτικές ρυθμίσεις και για την οργάνωση της επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης. Ο αριθμός των γαλλικών τηλεοπτικών σταθμών ανέρχεται στους τριάντα, εκ των οποίων οι εικοσιτέσσερις είναι ελεύθεροι και οι έξι συνδρομητικοί. Δημόσια τηλεοπτικά κανάλια είναι επτά (France 2, France 3, France 4, France 5, France Ô, το Κανάλι της Βουλής και ARTE), ενώ τα υπόλοιπα ιδιωτικά είναι τα εξής: TF1, M6, W9, NT1, D8, BFM TV, i Télé, NRJ12, TMC, D17, Gulli, HD1, L'Équipe 21, 6Ter, Numéro 23, RMC Découverte, Chérie 25 Canal+Cinéma, Canal+Sport, Planète+, LCI, Paris Première.

Η ανεξάρτητη αρχή είναι αρμόδια και στη Γαλλία για τη χορήγηση αδειών λειτουργίας σε ιδιωτικά κανάλια που εκπέμπουν επίγεια, κατόπιν υποβολής σχετικής αιτήσεων των ενδιαφερομένων. Εφόσον η αίτηση εγκριθεί, ο τηλεοπτικός σταθμός λαμβάνει άδεια με ανώτατο όριο διάρκειας τα 10 έτη, με δυνατότητα ανανέωσης για άλλα 5 έτη. Το τίμημα που καταβάλλουν σχετίζεται με τα διαφημιστικά τους έσοδα, καθώς υποχρεούνται να επανεπενδύσουν το 15% των διαφημιστικών τους εσόδων ετησίως σε εσωτερικές Γαλλικές παραγωγές.

#### ❖ ΙΤΑΛΙΑ

Ο αριθμός των τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας που εκπέμπουν ελεύθερα στην Ιταλία προσεγγίζει τους τριάντα, καθώς μετά την ολοκλήρωση της μετάβασης στην ψηφιακή μετάδοση, ο αριθμός των σταθμών αυξήθηκε ραγδαίως. Υπεύθυνη για την παροχή αδειών είναι η Αρχή Εγγύησης των Επικοινωνιών (AgCom), ενώ μέχρι σήμερα κανένα κανάλι δεν έχει καταβάλει τίμημα για την εκπομπή του που βάσει του ισχύοντος νομικού πλαισίου θα έπρεπε να είναι ετησίως το 1% των εσόδων του. Το 2014, διενεργήθηκε διαγωνισμός για την αδειοδότηση ψηφιακής πλατφόρμας, όπου ο μοναδικός συμμετέχων, πλήρωσε για την άδεια το χρηματικό ποσό των τριάντα εκατομμυρίων ευρώ.



Πίνακας τηλεοπτικών σταθμών στην Ιταλία

ΣΤΑΘΜΟΣ	ΙΔΙΟΚΤΗΤΗΣ
RAI 1	RAI
RAI 2	RAI
RAI 3	RAI
RAI 4	RAI
RAI 5	RAI
RAI SPORT 1	RAI
RAI SPORT 2	RAI
RAINEWS	RAI
RAI SCUOLA	RAI
RAI STORIA	RAI
RAI GULP	RAI
RAI MOVIE	RAI
RAI YOYO	RAI
CANALE 5	MEDIASET
ITALIA 1	MEDIASET
RETE 4	MEDIASET
BOING	MEDIASET
CARTOONITO	MEDIASET
IRIS	MEDIASET
LA 5	MEDIASET
MEDIASET EXTRA	MEDIASET
ITALIA 2 MEDIASET	MEDIASET
TGCOM24	MEDIASET
TOP CRIME	MEDIASET
LA7	CAIRO COMMUNICATIONS
LA7D	CAIRO COMMUNICATIONS
MTV MUSIC	MTV ITALIA
DEEJAY TV	ALL MUSIC, OMIAOS L'ESPRESSO
CIELO	SKY ITALIA-20TH CENTURY FOX
REAL TIME	DISCOVERY ITALIA
DMAX	DISCOVERY ITALIA
K2	DISCOVERY ITALIA
FRISBEE	DISCOVERY ITALIA
GIALLO	DISCOVERY ITALIA
FOCUS	DISCOVERY ITALIA
TV2000	RETE BLU-ΕΝΩΣΗ ΕΠΙΣΚΟΠΙΩΝ ΙΤΑΛΙΑΣ

❖ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ

Στην Πορτογαλία λειτουργούν σαράντα εννέα τηλεοπτικοί σταθμοί εκ των οποίων οι δώδεκα είναι μεικτού περιεχομένου. Συγκεκριμένα, εκπέμπουν τέσσερα «μπουκέτα» τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβελείας, έξι κανάλια διεθνούς εκπομπής, είκοσι οκτώ θεματικοί σταθμοί εθνικής εμβελείας και δεκαέξι συνδρομητικοί εθνικής εμβελείας. Αδειοδοτούνται βάσει του ευρωπαϊκού δικαίου από την ανεξάρτητη αρχή (Πορτογαλική Ρυθμιστική Αρχή Μέσων Κοινωνικής Δικτύωσης), ενώ καταβάλλουν ετησίως ειδικό τέλος, το οποίο καθορίζεται ανάλογα με το εύρος εκπομπής και τα έσοδα που παρουσιάζουν.

❖ ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Σε πανγερμανικό επίπεδο αρμόδια για την αδειοδότηση είναι η Επιτροπή για την Αδειοδότηση και την Εποπτεία τηλεοπτικών σταθμών, που αποτελείται από εκπροσώπους των δεκατεσσάρων αντίστοιχων θεσμικών οργάνων αδειοδότησης και εποπτείας που λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο. Οι ιδιωτικοί ραδιοτηλεοπτικοί σταθμοί

αδειοθετούνται βάσει προκήρυξης διαγωνισμού για συγκεκριμένη συχνότητα. Το κόστος της άδειας για μετάδοση εθνικής εμβέλειας κυμαίνεται από 5.000 έως 100.000 ευρώ, ανάλογα με το κρατίδιο εκπομπής, ενώ κατά μέσο όρο κυμαίνεται στις 20.000 ευρώ.

Στη Γερμανία λειτουργούν συνολικά πενήντα επτά τηλεοπτικοί σταθμοί που λειτουργούν σε εθνικό δίκτυο, και εκπέμπουν με ψηφιακή ευρυεκπομπή, εκ των οποίων οι πενήντα είναι ελεύθερης πρόσβασης, ενώ από αυτούς τριάντα δύο είναι ιδιωτικοί και δεκαοχτώ δημόσιοι.

#### Πίνακας τηλεοπτικών σταθμών στη Γερμανία

	ΕΠΩΝΥΜΙΑ	ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ
1	1-2-3.tv	Ειδικό/ Τηλεπωλήσεις
2	3 SAT (ARD)	Μικτό/ Ενημέρωση - Πολιτισμός
4	ANIXE HD	Ειδικό/ Ψυχαγωγία
5	ANIXE SD	Ειδικό/ Ψυχαγωγία
6	Das Erste (ARD)	Μικτό/ Ενημ - Ψυχαγωγία
11	CNN	Ειδικό/ Ειδήσεις
12	COMEDY CENTRAL	Ειδικό/ Λοιπά είδη
13	Disney Channel (pay - TV; ruht)	Ειδικό/ Παιδικό
14	Disney Junior	Ειδικό/ Παιδικό
15	DisneyXD	Ειδικό/ Παιδικό
18	einsfestival (ARD)	Μικτό/ Ενημ - Ψυχαγωγία
19	Plus (ARD)	Μικτό/ Ενημ - Ψυχαγωγία
26	HSE24	Ειδικό/ Τηλεπωλήσεις
29	n-tv	Ειδικό/ Ειδησεογραφικό
30	Phoenix (ARD/ZDF)	Μικτό/ Ενημ-Ψυχαγωγία
31	ProSieben	Μικτό/ Ενημ-Ψυχαγωγία
32	ProSieben MAXX	Ειδικό πρόγραμμα/ Ψυχαγωγία
33	QVC	Ειδικό/ Τηλεπωλήσεις
38	RTL Television	Μικτό πρόγραμμα/ Ενημ-Ψυχαγ
39	RTL Crime	Ειδικό/ Ψυχαγωγία
40	RTL II	Μικτό/ Ενημ-Ψυχαγωγία
41	RTL Nitro	Ειδικό / Ψυχαγωγία
42	Passion	Ειδικό / Ψυχαγωγία
43	SAT.1	Μικτό/ Ενημ-Ψυχαγωγία
44	SAT.1 Gold	Ειδικό / Ψυχαγωγία
45	sixx	Ειδικό / Ψυχαγωγία
50	tele 5	Ειδικό/ Ψυχαγωγία
52	VOX	Μικτό/ Ενημ - Ψυχαγωγία
55	ZDF	Μικτό/ Ενημ - Ψυχαγωγία
56	ZDF neo	Ειδικό/ Ψυχαγωγία
57	ZDF info	Ειδικό/ Ενημέρωση

Σύμφωνα, ωστόσο, με το από 2.2.2016 πόρισμα της έκθεσης του Τμήματος Επικοινωνικών και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης της Σχολής Ρυθμιστικών Αρχών της Φλωρεντίας (Florence School of Regulation)<sup>66</sup>, που εδρεύει στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας και κατόπιν σχετικού αιτήματος από την ελληνική κυβέρνηση για παροχή γνωμάτευσης, σχετικά με το ραδιοτηλεοπτικό τοπίο στην Ελλάδα και τον αριθμό τηλεοπτικών αδειών, που μπορεί να δοθεί με βάση τον ψηφιακό χάρτη συχνοτήτων και τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας «... ο μέγιστος αριθμός των πολυπλεκτών που έχει εκχωρηθεί στην Ελλάδα, βάσει της Σύμβασης της Γενεύης, στη ζώνη κάτω των 700 MHz είναι τέσσερις. Δεδομένου ότι δύο από τους πο-

<sup>66</sup> Βλ. υποσημ. 273 της παρούσας.

λυτπλέκτες προορίζονται για δημόσιες τηλεοπτικές εκπομπές, οι άλλοι δύο θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για ιδιωτικές τηλεοπτικές εκπομπές. Καθώς από έναν πολυπλέκτη μπορούν να μεταφερθούν το πολύ δύο κανάλια HD (υψηλής ευκρίνειας), ο συνολικός αριθμός των ιδιωτικών καναλιών εθνικής εμβέλειας που μπορούν να μεταδοθούν στην Ελλάδα είναι τέσσερα.».

Ενόσω εκ πρώτης όψεως το συμπέρασμα παρίσταται ορθό από τεχνικής πλευράς, η ορθότητα αυτή είναι αίολη ως προς τις προκείμενες που αφορούν στον προσδιορισμό της αγοράς. Ειδικότερα, τα επιχειρήματα που μετέρχεται η εν λόγω έκθεση δεν αιτιολογούν επαρκώς τον διαχωρισμό που αφορά στις ζώνες άνω και κάτω των 700MHz και τη συνακόλουθη κατάταξή τους σε διαφορετική αγορά. Περιορίζουν, δηλαδή, και μάλιστα χωρίς επαρκή αιτιολογία το εύρος της αγοράς των τηλεοπτικών αδειών σε αυτήν που αφορά στις ζώνες κάτω των 700 MHz<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Παρατίθεται αυτούσιο απόσπασμα από την εν λόγω έκθεση: «Πριν από τη δημοπράτηση των νέων τηλεοπτικών αδειών TV, η χώρα θα πρέπει να υιοθετήσει έναν νέο Χάρτη Ψηφιακών Συχνότητων για την τηλεόραση. Για να ληφθούν υπόψη οι μελλοντικές ανάγκες, να διασφαλιστεί η καλύτερη χρήση των διαθέσιμων πόρων και η υγιής ανάπτυξη της τηλεοπτικής αγοράς, ο νέος Χάρτης Συχνότητων θα πρέπει να ακολουθήσει τις διεθνείς συμφωνίες που έχουν υπογραφεί και να χρησιμοποιήσει μόνο τις συχνότητες έχουν παραχωρηθεί στην Ελλάδα από τη Σύμβαση της Γενεύης (GE06). Η ζώνη συχνοτήτων των 700 MHz θα μπορούσε να παραχωρηθεί (και να δημοπρατηθεί) για τις κινητές επικοινωνίες. Ο νέος Χάρτης Συχνότητων για την ψηφιακή τηλεόραση θα πρέπει να περιοριστεί μόνο στις συχνότητες της Σύμβασης της Γενεύης και στη ζώνη κάτω των 700 MHz (κανάλια 21-48)». Βλ. <http://www.cnn.gr/news/ellada/story/20862/eyropaiko-panepistimiako-institoyto-tesseractis-tileoptikes-adeies-gia-tin-ellada>.

## ΜΕΡΟΣ Β'

### Το εθνικό κανονιστικό πλαίσιο

#### 1. Σύντομη ιστορική αναδρομή (1989: Η ιδιωτική τηλεόραση σε πανελλαδική εμβέλεια)

Το ραδιοτηλεοπτικό πεδίο της Ευρώπης υπέστη σημαντικές μεταβολές κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980. Η μετάβαση από το καθεστώς του κρατικού μονοπωλίου στην ιδιωτική ραδιοτηλεόραση, με την ταυτόχρονη αλλαγή πολιτικής αναφορικά με τα ηλεκτρονικά ΜΜΕ, οφείλεται εν πολλοίς στην επικράτηση του φιλελεύθερου προτύπου οργάνωσης. Στην «απελευθέρωση»<sup>68</sup> της ραδιοτηλεόρασης από την κρατική κηδεμονία συνέβαλε και η ραγδαία τεχνολογική εξέλιξη στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, πριν από την οποία το ραδιόφωνο και κυρίως η τηλεόραση θεωρούντο *φυσικό μονοπώλιο*<sup>69</sup>. Η αναγκαιότητα του κρατικού μονοπωλίου ενισχυόταν από το γεγονός ότι η μετάδοση του ραδιοτηλεοπτικού σήματος ήταν εφικτή μόνον μέσω του ηλεκτρομαγνητικού φάσματος, το οποίο εκ φύσεως είναι περιορισμένο. Η οργάνωση της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος θεωρείτο επιβεβλημένη για λόγους δημοσίου συμφέροντος και συγκεκριμένα για τη διασφάλιση της πολυφωνίας<sup>70</sup>.

Ιστορικά, αξίζει να αναφερθεί πως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο η χρήση της τηλεόρασης ως μέσου ενημέρωσης και ψυχαγωγίας γενικεύτηκε στον δυτικό κόσμο, είτε κάτω από κρατική επίβλεψη, όπως για παράδειγμα στη Βρετανία με το τηλεοπτικό κανάλι BBC, είτε κατόπιν ιδιωτικής πρωτοβουλίας και λειτουργίας, όπως για παράδειγμα στις ΗΠΑ με τον τηλεοπτικό σταθμό NBC<sup>71</sup>. Στην Ελλάδα, αντίθετα, το πολιτικό κλίμα με το τέλος του πολέμου και αργότερα του εμφυλίου, αλλά και η δύσκολη δημοσιονομική κατάσταση, εμπόδισαν, αρχικά, την ανάπτυξη της τηλεόρασης. Ωστόσο, περί τα μέσα της δεκαετίας του πενήντα, η οργάνωση και λειτουργία των οπτικοακουστικών μέσων ενημέρωσης, άσκησαν έντονη επιρροή στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και του πολιτεύματος. Η ταχεία και ευρεία εξάπλωση των ραδιο-

<sup>68</sup> Παπαθανασόπουλου, Απελευθερώνοντας την τηλεόραση, 1993, 1.

<sup>69</sup> Με την έννοια «φυσικό μονοπώλιο» νοείται η βιομηχανία εκείνη, η οποία χαρακτηρίζεται από υψηλό κόστος εγκατάστασης και κέρδη εξαρτώμενα από την αύξηση της ζήτησης του προϊόντος (οικονομίες κλίμακας), η οποία κατά τεκμήριο δεν υπάρχει στην αρχή και για το λόγο αυτό εμφανίζει ζημίες. Οι βιομηχανίες αυτές δεν παρουσιάζουν επενδυτικό ενδιαφέρον για τους ιδιώτες έως ότου γίνουν επικερδείς. Για το λόγο αυτό οργανώνονται με τη μορφή κρατικού μονοπωλίου. Τέτοιες βιομηχανίες συνιστούν οι δημόσιες επιχειρήσεις (αερίου, ηλεκτρισμού, υδρεύσεως κ.τ.λ.). Βλ. *Wilson*, *Deregulating Telecommunications and the Problem of Natural Monopoly*, *Media Culture and Society*, 1992, 14, 343-368· *Chisman*, *Beyond Deregulation*, *Journal of Communication*, 1982, 32, 69-83· *Κική*, Η καλωδιακή τηλεόραση. Νομική οριοθέτηση και συνταγματική προσέγγιση υπό το άρθρο 15 του Συντάγματος, 1993, 201.

<sup>70</sup> Βλ. ενότητα 5.3 της παρούσας.

<sup>71</sup> *Βαλούκος*, *Ιστορία της ελληνικής τηλεόρασης*, 2008, 14.

τηλεοπτικών μέσων άλλαξαν τις συνήθειες των ανθρώπων και τον ρου της ιστορίας<sup>72</sup>.

Σε πρώτη φάση, νομικό καθεστώς του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης υπήρξε αυτό του κρατικού μονοπωλίου. Οι ραδιοτηλεοπτικοί σταθμοί ανήκαν αποκλειστικά στο κράτος και στόχος του εν λόγω κρατικού μονοπωλίου ήταν η διασφάλιση της πολυφωνίας, μέσω της αντιπροσώπευσης, πολλών ομάδων συμφερόντων στη διοίκηση των σταθμών (εσωτερική πολυμέρεια)<sup>73</sup>.

Βαθμιαία, η νομολογία, κυρίως Ανωτάτων Συνταγματικών Δικαστηρίων, και η νομοθεσία, από τα τέλη της δεκαετίας του εξήντα έως σήμερα, αναίρεσαν την πολιτική επιλογή του κρατικού ραδιοτηλεοπτικού μονοπωλίου<sup>74</sup>. Η ραδιοτηλεοπτική ελευθερία στοχεύει στην κατοχύρωση της αυτόνομης λειτουργίας του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης και συναρτάται προς τις επιμέρους ελευθερίες όλων των υποκειμένων, τα οποία συμμετέχουν στη ραδιοτηλεοπτική διαδικασία (εξωτερική πολυμέρεια). Οι ιδιοκτήτες των σταθμών ασκούν ατομικά δικαιώματα στην οικονομική τους ελευθερία, οι δημοσιογράφοι ασκούν δικαιώματα έκφρασης και ενεργητικής πληροφόρησης, οι ακροατές και τηλεθεατές ασκούν δικαιώματα παθητικής πληροφόρησης και συμμετοχής στην πολιτική ζωή, με την ευρεία έννοια<sup>75</sup>.

Τα δημόσια δίκτυα, αφού πέρασαν το στάδιο του πειραματισμού, άρχισαν να εκπέμπουν πλήρες πρόγραμμα, ακολουθώντας την τυπική στη Δύση δομή με ψυχαγωγία και ενημέρωση. Μεταπολιτευτικά τα τότε αρμόδια κυβερνητικά στελέχη εξέφραζαν προσδοκίες για «εκδημοκρατισμό της τηλεόρασης»<sup>76</sup>, ενώ τον Ιανουάριο του 1979 η ελληνική τηλεόραση άρχισε να εκπέμπει σε έγχρωμη μορφή με το γαλλικό σύστημα SECAM<sup>77</sup>.

Το 1989 ψηφίστηκε ο νόμος 1866/89<sup>78</sup> με τον οποίο καταργήθηκε το κρατικό τηλεοπτικό μονοπώλιο και επετράπη η ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών σταθμών τοπικής εμβέλειας αρχικά<sup>79</sup>. Το πρώτο νομοθετικό κείμενο για την ιδιωτική τηλεόραση χαρακτηρίζεται από τη γενικότητα των διατάξεών του, όσον αφορά τα θέματα που σχετίζονται με την οργάνωση της τηλεόρασης, την ποιότητα του προγράμματος, τη

<sup>72</sup> Κική, Η ελευθερία των οπτικοακουστικών μέσων, 2003, 16.

<sup>73</sup> Αλιβιζάτος, Κράτος και τηλεόραση – Η θεσμική διάσταση, 1986, 69· Βενιζέλος, Η ραδιοτηλεοπτική έκρηξη. Συνταγματικά πλαίσια και νομοθετική επιλογή, 1989, 133· Witeman, West German television law: An argument for media as an instrument of self-government, 1983, 189επ.

<sup>74</sup> Βλ. ενδεικτικά απόφαση ΕΠΤ 18-6-1991, C-260/89, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=el&jur=C,T,F&num=C-260/89&td=ALL>.

<sup>75</sup> Κική (1993), 350επ.

<sup>76</sup> Η έννοια του άμεσου κρατικού ελέγχου, εμφανίζεται για πρώτη φορά σε ελληνικό Σύνταγμα το 1975 (Ε' Αναθεωρητική Βουλή) με τη θεωρία, τη νομολογία και τη νομοθεσία να ερμηνεύουν τον όρο «άμεσο κρατικό έλεγχο», με τρόπο ώστε να μην απαιτείται κρατικό ραδιοτηλεοπτικό μονοπώλιο ή καθεστώς δημόσιας κυριότητας για τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς. Βλ. Κική (1993), 21επ.

<sup>77</sup> Ιστορία της Τηλεόρασης στην Ελλάδα· <https://el.wikipedia.org/wiki>.

<sup>78</sup> ν. 1866/1989 «Ίδρυση Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεοράσεως και παροχή αδειών για την ίδρυση και λειτουργία τηλεοπτικών σταθμών», ΦΕΚ Α'/222/6.10.1989.

<sup>79</sup> Άρθρο 4 ν. 1866/1989.

διαφήμιση, την προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας, της προσωπικότητας και του ιδιωτικού βίου. Ο νόμος αποτελείτο από 21 άρθρα, οι διατάξεις των οποίων ρύθμιζαν, μεταξύ άλλων, το καθεστώς χορήγησης άδειας ιδρύσεως και λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών τοπικής εμβέλειας και το πλαίσιο ίδρυσης, συγκρότησης και λειτουργίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ), της Ανεξάρτητης, δηλαδή, Αρχής, που σύμφωνα με το άρθρο 15 του ελληνικού Συντάγματος<sup>80</sup> ελέγχει άμεσα τη ραδιοφωνία και την τηλεόραση.

Στη συνέχεια, με τον ν. 1943/1991 προβλέφθηκε η δυνατότητα δικτύωσης των σταθμών, προκειμένου να αποκτήσουν εθνική εμβέλεια, ενώ με το π.δ. 236/1992, όπως τροποποιήθηκε με το π.δ. 231/1995, ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο η Οδηγία 89/552/ΕΟΚ, οι διατάξεις της οποίας είχαν ήδη συμπεριληφθεί σε άλλα νομοθετικά κείμενα. Η ιδιωτική τηλεόραση δημιούργησε μια μεγάλη αγορά και κι ακόμη περισσότερες νέες υπηρεσίες. Στις 15 Οκτωβρίου 1994 άρχισε να εκπέμπει το πρώτο συνδρομητικό δίκτυο, με πρόγραμμα που επικεντρώνονταν στις ταινίες πρώτης προβολής και τα αθλητικά. Ακολούθησε ο ν. 2328/1995<sup>81</sup>, ο οποίος έθεσε ουσιαστικά τις βάσεις για ένα νέο συνολικό θεσμικό πλαίσιο για την ιδιωτική τηλεόραση, ενώ τον Οκτώβριο του 1998 τέθηκε σε ισχύ ο ν. 2644/1998<sup>82</sup> ο οποίος ρύθμιζε τη λειτουργία της συνδρομητικής ραδιοτηλεόρασης. Προς το τέλος της δεκαετίας έγιναν κινήσεις και για ψηφιακή δορυφορική πλατφόρμα<sup>83</sup>.

Η έλευση της ιδιωτικής τηλεόρασης είχε καταλυτική επίδραση στην παραγωγή του τηλεοπτικού προγράμματος και στις συνήθειες των Ελλήνων<sup>84</sup> και συρρίκνωσε κατά πολύ την επιρροή της δημόσιας, που έχασε σε θεαματικότητα, σε έσοδα από διαφημίσεις,<sup>85</sup> ακόμα και σε προσωπικό, που μετακινήθηκε σε ιδιωτικά δίκτυα, λόγω καλύτερων αμοιβών και συνθηκών εργασίας<sup>86</sup>.

Αναφορικά με το ζήτημα της αδειοδότησης των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών, αξίζει να αναφερθεί πως το 1989 χορηγήθηκαν προσωρινές άδειες, οι οποίες σύντομα αναθεωρήθηκαν, ενώ προσπάθειες για χορήγηση αδειών έγιναν και το

<sup>80</sup> Άρθρο 15 του Συντάγματος, όπως αυτό αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6<sup>ης</sup> Μαρτίου 1986 της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α'/23/14.3.1986) και το Ψήφισμα της 6<sup>ης</sup> Απριλίου 2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α'/84/17.4.2001) και ισχύει σήμερα.

<sup>81</sup> ν. 2328/1995 «Νομικό καθεστώς της ιδιωτικής τηλεόρασης και της τοπικής ραδιοφωνίας, ρύθμιση θεμάτων της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α'/159/3.8.1995).

<sup>82</sup> ν. 2644/1998 «ια την παροχή συνδρομητικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών και συναφείς διατάξεις», ΦΕΚ Α'/233/13.10.1998.

<sup>83</sup> Στις 16 Νοεμβρίου 1999 άρχισε να εκπέμπει η Nova, ενώ στις 29 Οκτωβρίου 2001 άρχισε να εκπέμπει η Alpha Digital Services, η οποία χρεοκόπησε ένα χρόνο αργότερα. Σήμερα σε λειτουργία παραμένουν η Nova και ο ΟΤΕ TV. Βλ. Βώβου, Ο κόσμος της τηλεόρασης 2010, 581επ.

<sup>84</sup> Παναγιωτοπούλου, 20 χρόνια ελληνικής ιδιωτικής τηλεόρασης (1989-2009): Ένας απολογισμός 2010, 9επ.

<sup>85</sup> Πασχαλίδης, Η ελληνική τηλεόραση, 2005, 195.

<sup>86</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα της εν λόγω μετακίνησης, ήταν η δημοσιογράφος Λιάνα Κανέλλη, η οποία αποτέλεσε την πρώτη γυναίκα που παρουσίασε δελτίο ειδήσεων στην κρατική τηλεόραση (1973) και από τις πρώτες στην ιδιωτική, καθώς εκφώνησε το πρώτο δελτίο ειδήσεων του Mega Channel το Νοέμβριο του 1989.

1993-4, αλλά και πάλι σημειώθηκαν καθυστερήσεις<sup>87</sup>. Τελικώς, οι άδειες χορηγήθηκαν για επτά χρόνια (1993-2000) σε εννέα πανελλαδικής και τρία τοπικής εμβέλειας κανάλια. Ένας νέος διαγωνισμός έλαβε χώρα το 1997, ωστόσο κηρύχθηκε άγονος και έκτοτε τα ιδιωτικά τηλεοπτικά δίκτυα, τοπικής και εθνικής εμβέλειας, λειτουργούν χωρίς την άδεια που ορίζεται στον ν. 2328/1995.<sup>88</sup>

## 2. Οικονομική οργάνωση της τηλεόρασης

Τα δημόσια τηλεοπτικά δίκτυα βασιζόνταν σχεδόν εξαρχής για τα έσοδά τους στο ανταποδοτικό τέλος που καταβάλλεται με τον λογαριασμό του ηλεκτρικού ρεύματος και στις διαφημίσεις<sup>89</sup>. Τηλεοπτικές διαφημίσεις άρχισαν να μεταδίδονται από τα πρώτα χρόνια του μέσου (υπήρχαν πάντως ακόμη και στον πειραματικό σταθμό του 1960), ενώ διαδεδομένες ήταν και οι χορηγίες, που το 1972 έφτασαν να είναι στο 95% των εκπομπών<sup>90</sup>. Από τα τέλη του 1973, οι χορηγίες περιορίστηκαν δραστικά, το μέσο όμως γινόταν όλο και πιο δημοφιλές και άρα γινόταν ελκυστική πλατφόρμα για τη διαφήμιση.

Η αποδυνάμωση και τελικά η κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου στην τηλεόραση, πραγματοποιήθηκε στην τελική φάση της πρώιμης περιόδου της, με την λειτουργία των πρώτων ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών κατά τα τέλη του 1989<sup>91</sup>. Το γεγονός της κατάργησης του κρατικού μονοπωλίου, διευκόλυε μια διαρκώς παρούσα και μη επαρκώς εκπεφρασμένη ζήτηση για αυξημένη διαφήμιση στην τηλεόραση: πράγματι, σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, σημειώθηκε μια ισχυρότατη διάβρωση στην μέχρι και το 1989 ηγεμονική θέση της δημόσιας τηλεόρασης, ως προς την διαφημιστική δαπάνη.

Βαθμιαία, αλλά σταθερά, η τηλεόραση μετασχηματίστηκε από μέσο μετάδοσης προγραμμάτων, σε μέσο προώθησης προϊόντων, και τελικώς, σε μέσο διανομής εικόνων για τα διαφημιζόμενα προϊόντα, μέσω της μετάδοσης προγραμμάτων. Η τηλεοπτική «αγορά» που δημιουργήθηκε, όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά και στις περισσότερες χώρες του κόσμου, αποτελείται από τρεις αγορές, οι οποίες συνδεόνταν με

<sup>87</sup> Παπαθανασόπουλος, Η τηλεόραση στον κόσμο, 1994, 254επ.

<sup>88</sup> Βλ. αναλυτικότερα την ενότητα 3.6.2. της παρούσας.

<sup>89</sup> Στο πλαίσιο της επί σειράς ετών διαβάθμισης του ύψους του ανταποδοτικού τέλους για την ΕΡΤ, αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον νέο προϋπολογισμό της για το 2017 τα έσοδα ανέρχονται σε 186 εκατ. ευρώ, 179 εκ των οποίων από το ανταποδοτικό τέλος, 4.5 εκατ. ευρώ από διαφημίσεις και ελάχιστα από λοιπά έσοδα.

<sup>90</sup> Βαλούκος (2008), 72.

<sup>91</sup> Συγκεκριμένα, στις 20 Νοεμβρίου 1989 εξέπεμψε για πρώτη φορά το MEGA CHANNEL, ενώ την τελευταία ημέρα του ίδιου έτους ο ANTENNA TV, δυο από τα μεγαλύτερα, μέχρι πρόσφατα, σε ακροατικότητα και διαφημιστική δύναμη τηλεοπτικά κανάλια.

την «αγορά» του τηλεοπτικού κοινού, την «αγορά» των διαφημίσεων και την «αγορά» των προγραμμάτων.

Η προέλευση των εσόδων, για τα νεοεισερχόμενα, τότε, ηλεκτρονικά Μ.Μ.Ε. απετέλεσε έναν από τους πλέον βασικούς παράγοντες διαμόρφωσης του νέου τοπίου. Η μετάβαση από το «δημόσιο» στο «ιδιωτικό», σήμαινε και μία στροφή προς τα έσοδα από διαφημιστικές δραστηριότητες. Τα έσοδα από τη διαφήμιση, αποτέλεσαν την αποκλειστική πηγή χρηματοδότησης της δημοτικής και λίγο μετά της ιδιωτικής ραδιοφωνίας, που αποτέλεσαν και τον προπομπό της δημιουργίας της τηλεοπτικής «αγοράς» στην Ελλάδα. Πριν από την έλευση της τηλεόρασης και της λειτουργίας της ως διαφημιστικού μέσου, τα ιδιωτικά Μ.Μ.Ε. απορροφούσαν το μεγαλύτερο ποσοστό της διαφημιστικής δαπάνης.

Τα ιδιωτικά κανάλια διέυρυναν κατά πολύ τη διαφημιστική αγορά και έφεραν την τηλεόραση στην πρώτη θέση ανάμεσα στα άλλα μέσα, ως προς τη διαφημιστική δαπάνη. Είναι χαρακτηριστικό το δεδομένο ότι ο μέσος ημερήσιος αριθμός διαφημίσεων αυξήθηκε κατά το χρονικό διάστημα από το 1992 έως το 1995, κατά 123% στους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς και κατά 114% στο σύνολο των σταθμών. Η δραματική αύξηση του αριθμού των τηλεοπτικών διαφημίσεων, κατά την οποία ο αριθμός τους διπλασιάστηκε μεταξύ 1988 και 1990, και μεταξύ 1992 και 1995, ενώ εννεαπλασιάστηκε μεταξύ 1989 και 1995, σε άμεση σχέση με την ανάλογη πορεία του αντίστοιχου διαφημιστικού χρόνου, ίσως να δημιουργεί ερωτηματικά σχετικά με το εάν υπήρχε, υποβόσκουσα, μια λανθάνουσα ζήτηση για περισσότερη διαφήμιση στην τηλεόραση<sup>92</sup>.

Ωστόσο, η αύξηση του αριθμού των τηλεοπτικών σταθμών, σε συνδυασμό με την μεγαλύτερη ανάγκη για διαφημιστική παρουσία, την αύξηση των διαφημιζόμενων προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και τις αυξήσεις των διαφημιστικών τιμοκαταλόγων, συνεισέφεραν (και μεμονωμένα αλλά και σε αλληλεξάρτηση μεταξύ τους, μαζί με μια «μυθολογία» για την ιδιαίτερη αποτελεσματικότητα της τηλεοπτικής διαφήμισης), σε μια τέτοια εξέλιξη. Βέβαια, σε όλες σχεδόν τις περιστάσεις, η τηλεόραση αποτελούσε την βασική κινητήρια δύναμη για την αύξηση της διαφημιστικής δαπάνης<sup>93</sup>.

Παράλληλα, η πολιτεία προχωρούσε στην παραγωγή και ψήφιση κανονισμών και διαταγμάτων σχετικών με τη δεοντολογία των ραδιοτηλεοπτικών διαφημίσεων και

<sup>92</sup> Χαιρετάκης, Τηλεόραση και διαφήμιση, 1997, 160επ.

<sup>93</sup> Το 1972, η τηλεόραση (που τότε μόλις είχε εμφανισθεί ως διαφημιστικό μέσο), σημείωσε μια αύξηση της διαφημιστικής της δαπάνης κατά 57,3%, σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Το 1981, με την εμφάνιση της έγχρωμης τηλεόρασης, η διαφημιστική δαπάνη στην τηλεόραση αυξήθηκε κατά 55,2% σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Το 1992, με την εδραίωση, πλέον, της ιδιωτικής τηλεόρασης, η διαφημιστική δαπάνη στην τηλεόραση αυξήθηκε κατά 75,9% σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Βλ. Χαιρετάκης (1997), 165.



την άσκηση τηλεοπτικών δραστηριοτήτων, ευθυγραμμιζόμενη με τις κατευθύνσεις που είχε χαράξει η Κοινότητα, χωρίς ωστόσο να τηρείται σε συχνό βαθμό η εφαρμογή τους. Αν και καθιερώθηκαν κανόνες για τον αριθμό και τη συχνότητα των διαφημίσεων (για παράδειγμα δεν επιτρεπόταν να διακόπτονται τα δελτία ειδήσεων), τα ιδιωτικά κανάλια συχνά τους καταστρατηγούσαν με αποτέλεσμα να πληρώνουν πρόστιμα για υπέρβαση χρόνου και «γκρίζα διαφήμιση».

Αξίζει να σημειωθεί ότι λόγω της κρίσης η δαπάνη των διαφημιζόμενων στην τηλεόραση και γενικότερα σε όλα τα μέσα ενημέρωσης έχει μειωθεί σημαντικά.

### 3. Οι συνταγματικές και νομοθετικές προβλέψεις (διαχρονικό και κοινό δίκαιο)

#### 3.1. Το Σύνταγμα του 1975

---

##### Άρθρο 15

*«2. Η ραδιοφωνία και η τηλεόρασις τελούν υπό τον άμεσον έλεγχον του Κράτους, σκοπούν δε εις την αντικειμενικήν και επί ίσοις όροις μετάδοσιν πληροφοριών και ειδήσεων, ως και προϊόντων του λόγου και της τέχνης, διασφαλιζομένης πάντως της εκ της κοινωνικής αποστολής αυτών και της πολιτιστικής αναπτύξεως της Χώρας επιβαλλομένης ποιοτικής στάθμης των εκπομπών.»*

---

Ο άμεσος κρατικός έλεγχος στόχευε στην πλήρωση ενός τριπτούχου συνταγματικών αρχών, από τις οποίες πρέπει να διέπεται η λειτουργία της ραδιοτηλεόρασης: ισότητα, αντικειμενικότητα, ποιότητα. Οι αρχές αυτές έπρεπε να τηρούνται σε συνάρτηση προς την κοινωνική αποστολή της τηλεόρασης και την πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας, σύμφωνα με τη διάταξη της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 15 του Συντάγματος 1975/86<sup>94</sup>.

Με την υπ' αριθμ. 5040/1987 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, επιβεβαιώθηκε νομολογιακά το κρατικό μονοπώλιο στη ραδιοφωνική και τηλεοπτική εκπομπή. Έτσι, κρίθηκε ότι, η έννοια του άμεσου ελέγχου του κράτους – υπό τον οποίο τίθεται η ραδιοτηλεόραση, κατά το άρθρο 15 παρ. 2 Σ – είναι μια έννοια-πλαίσιο, που επιτρέπει πολλές επιμέρους επιλογές στον κοινό νομοθέτη<sup>95</sup>. Εντός του πλαισίου αυτού, ο κοινός νομοθέτης έχει τη διακριτική ευχέρεια να επιλέξει το σχήμα του κρατικού μονοπωλίου, το σχήμα της συνύπαρξης ενός δημόσιου και ενός ιδιωτικού τομέα στο χώρο των ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών ή ακόμα και το σχήμα της ιδιωτικής αποκλειστικά ραδιοφωνίας και τηλεόρασης.

<sup>94</sup> Κική (2003), 23.

<sup>95</sup> ΤοΣ, 1987, 727επ με παρατηρήσεις Δ. Αναγνώστου, 719επ.

Σε κάθε περίπτωση, όμως, η ραδιοτηλεοπτική εκπομπή είναι, κατά τη νομολογία, *άσκηση δημόσιας εξουσίας*. Επομένως, η ιδιωτική πρωτοβουλία στο πεδίο αυτό δε συνιστά άσκηση συνταγματικού δικαιώματος, διότι συνταγματικό δικαίωμα στη ραδιοτηλεοπτική εκπομπή δεν κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα: άρα, η ιδιωτική πρωτοβουλία με τη μορφή της ιδιωτικής ραδιοφωνίας ή τηλεόρασης μπορεί να αναπτύσσεται στο μέτρο που υπάρχει η αντίστοιχη παραχώρηση δημόσιας εξουσίας<sup>96</sup>.

Το ΣτΕ δεν δέχθηκε την – μειοψηφούσα τελικώς – άποψη πως ο άμεσος έλεγχος του κράτους δεν είναι μια έννοια-πλαίσιο που εμπεριέχει και την επιλογή του κρατικού μονοπωλίου, αλλά το ακραίο σημείο κρατικής παρέμβασης στο χώρο της ραδιοτηλεόρασης, πέρα από το οποίο δεν μπορεί να προχωρήσει ο κοινός νομοθέτης, επιλέγοντας τη λύση του κρατικού μονοπωλίου<sup>97</sup>.

### **3.2. Το άρθρο 15 Σ μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 – Οι συνταγματικές εγγυήσεις της ραδιοτηλεόρασης – Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης**

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 ψηφίσθηκε από την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή και τέθηκε σε ισχύ την 17<sup>η</sup> Απριλίου 2001. Τόσο στην πρόταση της προτεινόμενης, πρώτης Αναθεωρητικής Βουλής, όσο και στο σχέδιο αναθεώρησης που διαμορφώθηκε από την Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος στην Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, περιλαμβανόταν νέα διατύπωση της παραγράφου 1 του άρθρου 15, που κατοχύρωνε την εφαρμογή των προστατευτικών αλλά και περιοριστικών διατάξεων του άρθρου 14 Σ περί τύπου και στα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης<sup>98</sup>. Με την προταθείσα αναθεώρηση του αρ. 15 παρ. 1 θα διασφαλιζόταν η απαγόρευση των προληπτικών μέτρων στη ραδιοτηλεόραση<sup>99</sup>, ενώ θα επικυρωνόταν μια εξέλιξη που είχε αποτυπωθεί σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980<sup>100</sup>.

Τελικώς, η παρ. 1 του αρ. 15 Σ δεν αναθεωρήθηκε και σε συνδυασμό με τη διατήρηση του άμεσου ελέγχου του κράτους (αρ. 15 παρ. 2 εδ. α' και β'), τη ρητή αναφορά στο υποχρεωτικό καθεστώς της προηγούμενης αδειοδότησης και την ενίσχυση των δημοσίων καθηκόντων της ραδιοτηλεόρασης (αρ. 15 παρ. 2 εδ. γ'), οργα-

<sup>96</sup> Βενιζέλος (1989), 31επ.

<sup>97</sup> Το ΣτΕ κατέληξε στο συμπέρασμά του αυτό ερμηνεύοντας κατά ταυτόσημο τρόπο τόσο το αρ. 15 παρ. 2 Σ όσο και το αρ. 10 παρ. 1 της ΕυρΣΔΑ.

<sup>98</sup> Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, 2002, 253.

<sup>99</sup> Ενόψει της σπανιότητας των συχνοτήτων, στην πρόταση ρητά αποσαφηνιζόταν η διατήρηση του καθεστώτος των αδειών στη ραδιοτηλεόραση, όπως άλλωστε προβλέπει και το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ.

<sup>100</sup> Πρβλ. Χρυσόγονου, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 1998, 258επ.

νώθηκε κατά τρόπο αποτελεσματικότερο τόσο η δημόσια όσο και η ιδιωτική ραδιοτηλεόραση<sup>101</sup>.

Η έννοια του «άμεσου ελέγχου», αν και υπερβαίνει «κατά πολύ την έννοια της κρατικής εποπτείας»<sup>102</sup>, έχει κριθεί ότι δεν ταυτίζεται με εκείνη του κρατικού μονοπωλίου επί ραδιοτηλεοράσεως<sup>103</sup>, χωρίς να το απαγορεύει<sup>104</sup>. Το κράτος, με τον άμεσο έλεγχο που ασκεί επί της ραδιοτηλεοράσεως, οφείλει να διασφαλίζει την εκπλήρωση του σκοπού της, δηλαδή την αντικειμενική και επί ίσοις όροις παροχή καλής ποιότητας υπηρεσιών, με τον πλέον πρόσφορο τρόπο. Αντικειμενική είναι η αμερόληπτη και πλήρης παρουσίαση των πληροφοριών και των ειδήσεων, η οποία δεν ταυτίζεται με την αυστηρή τήρηση της αρχής της ισότητας, αλλά είναι συγγενής προς την έννοια της ίσης μεταχείρισης και περιέχει διττή απαγόρευση προνομιακής και δυσμενούς μεταχείρισης υπέρ και αντιστοίχως εις βάρος ορισμένων κοινωνικών και πολιτικών ομάδων<sup>105</sup>.

Αξίζει να σημειωθεί, ότι πέραν της κρατούσας στη νομολογία άποψης περί του δικαιώματος ίδρυσης τηλεοπτικών σταθμών<sup>106</sup>, υποστηρίχθηκε από τη μειοψηφία και η άποψη ότι το κρατικό μονοπώλιο αντίκειται στο άρθρο 10 της ΕΣΔΑ και κατά συνέπεια το μέγιστο της επιτρεπτής κρατικής παρέμβασης συνίσταται στο διοικητικό καθεστώς χορήγησης αδειών. Υπό αυτό το πρίσμα, αναγνωρίζεται η σύνδεση της ελευθερίας της έκφρασης<sup>107</sup> με το δικαίωμα ίδρυσης ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών και, κατά συνέπεια, συνάγονται αυστηρές εγγυήσεις για την προστασία του δικαιώματος αυτού.

Επιπρόσθετα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι στο Σύνταγμα κατοχυρώνεται ένα *δικαίωμα για παροχή άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας ραδιοτηλεοπτικών σταθμών κατά ισότιμο, αντικειμενικό και αμερόληπτο τρόπο*<sup>108</sup>. Αυτή η συνταγματικά κατοχυρωμένη θεσμική εγγύηση δεσμεύει όλα τα κρατικά όργανα, εκκινώντας από τον κοινό νομοθέτη<sup>109</sup>. Αναφορικά με τη σχετική αρμοδιότητα της Διοίκησης, προκύπτει η

<sup>101</sup> Για το μοντέλο της «δημόσιας υπηρεσίας» πρβλ. *Ανθόπουλου*, Ραδιοτηλεόραση και συνταγματική αναθεώρηση, ΔΤΑ, 2001, 385επ., όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «...ο χαρακτήρας της ελευθερίας της ραδιοτηλεοπτικής έκφρασης ως δημόσιας υπηρεσίας νοείται υπό την «υποκειμενική» έννοια του όρου όσον αφορά τη δημόσια ραδιοτηλεόραση και υπό την «αντικειμενική» έννοια του όρου όσο αφορά την ιδιωτική ραδιοτηλεόραση...».

<sup>102</sup> Βλ. ΣΤΕ 1144/1988, Αρμ 1989, 698επ.

<sup>103</sup> Βλ. ΣΤΕ 989/1987, ΕλλΔνη 1988, 774.

<sup>104</sup> Βλ. ΔΕΚ Προδικαστική Απόφαση της 18.6.1991C- 260/89, *EPT vs. ΔΕΠ*, ΕλλΔνη 1992, 235.

<sup>105</sup> *Καράκωστας*, Το Δίκαιο των ΜΜΕ, 2012, 6επ.

<sup>106</sup> Το δικαίωμα ίδρυσης τηλεοπτικών σταθμών δεν κατοχυρώνεται ούτε όμως και απαγορεύεται *ex constitutionem* · Βλ. ΣΤΕ (Ολ.) 5040/1987.

<sup>107</sup> Αρ. 14 παρ. 1 Σ.

<sup>108</sup> *Κοντιάδης*, (2002), 256· Για πληρέστερη κατανόηση του αρ. 15 Σ και των συναφών συνταγματικών διατάξεων βλ. *Σπυρόπουλο/Κοντιάδη/Ανθόπουλο/Γεραπετρίτη*, Το Σύνταγμα-Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017.

<sup>109</sup> Πράγματι, ο κοινός νομοθέτης επιχειρώντας να οριοθετήσει το δικαίωμα ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών θέσπισε με τον ν. 2328/1995 αντικειμενικά κριτήρια για την αξιολόγηση των αιτήσεων χορήγησης ραδιοτηλεοπτικών αδειών, προσδιορίζοντας κατά τρόπο σαφή

υποχρέωση τήρησης μιας δίκαιης και αντικειμενικής διαδικασίας, ενώ τα όρια της διακριτικής της ευχέρειας συρρικνώνονται και προσδιορίζονται σε πρώτο επίπεδο από το ίδιο το Σύνταγμα<sup>110</sup>.

Στο αρ. 15 παρ. 2 Σ επιβεβαιώνεται ο χαρακτήρας της ελευθερίας της ραδιοηλεκτροπτικής έκφρασης και πληροφόρησης ως «δημόσιας υπηρεσίας» ή ως «θεσμικής εγγύησης» ή ως «λειτουργικής ελευθερίας», συσχετίζεται δηλαδή η ραδιοηλεκτροπτική δραστηριότητα προς ορισμένους σκοπούς, τους οποίους οφείλει να υπηρετεί: την αντικειμενικότητα, την ισοτιμία και την ποιότητα της πληροφόρησης. Μάλιστα, διευρύνεται η σφαίρα των «δημοσίων καθηκόντων» της ραδιοηλεόρασης, αφού θεσπίζεται υποχρέωση δωρεάν μετάδοσης από τα μέσα των εργασιών της Βουλής και των Επιτροπών της, καθώς και προεκλογικών μηνυμάτων των κομμάτων της<sup>111</sup>.

Ήδη από το προϊσχύον Σύνταγμα η διάταξη του αρ. 15 παρ. 2 προσέδιδε στη λειτουργία της ραδιοηλεόρασης μια έντονη διάσταση σκοπού<sup>112</sup>. Με την αναθεώρηση του αρ. 15 παρ. 2 Σ προστέθηκαν στους σκοπούς που οφείλει να υπηρετεί η ραδιοηλεόραση ή, αλλιώς, στα δημόσια καθήκοντά της, ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου και προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας, προσθήκες που αποτύπωναν τη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη να ενδυναμώσει την αποτελεσματική αντιμετώπιση των αυξανόμενων παραβιάσεων.

Πέραν, ωστόσο, του επιβεβαιωτικού χαρακτήρα των τροποποιήσεων του αρ. 15 παρ. 2 Σ που αφορούσαν τα δημόσια καθήκοντα της ραδιοηλεόρασης, εισήχθη ρητά το καθεστώς της προηγούμενης άδειας, ως μορφής του άμεσου ελέγχου του κράτους. Η χορήγηση των αδειών δεν θα υπόκειτο πλέον στο έως τότε ισχύον καθεστώς της συγκριτικής αξιολόγησης των ραδιοηλεκτροπτικών επιχειρήσεων και της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης κατά τη σχετική διαδικασία, αλλά θα περιοριζόταν στη διαπίστωση της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων και την υποχρεωτική χορήγηση της σχετικής άδειας από τη διοίκηση<sup>113</sup>.

---

και αυστηρό αφ' ενός το πλαίσιο εντός του οποίου είναι υποχρεωμένο να ασκήσει τη διακριτική του ευχέρεια το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοηλεόρασης και αφ' ετέρου την ακολουθητέα διαδικασία. Βλ. *Κοντιάδη*, (2002), 256 (υποσημ. 478).

<sup>110</sup> Βλ. *Ζέρη*, Ραδιοηλεόραση και ανταγωνισμός, ΝοΒ 1994, 361επ· *Κική*, Δίκαιο της πληροφόρησης, 1998, 31επ.

<sup>111</sup> Βλ. *Ανθόπουλο*, ΔτΑ 2001, 391.

<sup>112</sup> Στο Σύνταγμα του 1975 παράλληλα με την ελευθερία της ραδιοηλεκτροπτικής έκφρασης, που βρίσκεται έρεισμα κυρίως στο αρ. 14 παρ. 1 Σ, κατοχυρώθηκαν οι θεσμικές εγγυήσεις της αντικειμενικότητας και της ποιότητας των εκπομπών, που προσδιορίζονται με γνώμονα την κοινωνική αποστολή της ραδιοηλεόρασης και την πολιτιστική ανάπτυξη. Με βάση την εν λόγω συνταγματική ρύθμιση η ραδιοηλεκτροπτική δραστηριότητα συναρτάται με τις αρχές της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της ισοτιμίας, δικαιολογώντας κρατικές παρεμβάσεις για τη διασφάλιση του εσωτερικού πλουραλισμού των προγραμμάτων. Βλ. *Κοντιάδη* (2002), 318· *Χρυσόγονο* (1998), 262· *Οικονόμου*, Η συνταγματική αρχή της πολυφωνίας στο Δίκαιο της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης, στον τόμο: *Σωτηρέλλη/Παπακωνσταντίνου*, Η δυναμική της Δημοκρατίας στη δεκαετία του 1990, 1999, 306επ.

<sup>113</sup> Πρβλ. τις σχετικές παρατηρήσεις *Μανιτάκη*, Κριτική θεώρηση της πρότασης αναθεώρησης, ΤοΣ 2000, 1020επ.

### Άρθρο 15

2. Η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται στον άμεσο έλεγχο του Κράτους. Ο έλεγχος και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης που είναι ανεξάρτητη αρχή, όπως νόμος ορίζει. Ο άμεσος έλεγχος του Κράτους, που λαμβάνει και τη μορφή του καθεστώτος της προηγούμενης άδειας, έχει ως σκοπό την αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης, την εξασφάλιση της ποιοτικής στάθμης των προγραμμάτων που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και η πολιτιστική ανάπτυξη της Χώρας, καθώς και το σεβασμό της αξίας του ανθρώπου και την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας.

Νόμος ορίζει τα σχετικά με την υποχρεωτική και δωρεάν μετάδοση των εργασιών της Βουλής και των επιτροπών της, καθώς και προεκλογικών μηνυμάτων των κομμάτων από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα.

Η σύνδεση, βέβαια, της χορήγησης των αδειών σε ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, δεδομένου ότι η χρήση τους συνιστά δημόσια λειτουργία, αποτυπώνεται ρητά το ν. 2328/1995, για τον οποίο γίνεται αναλυτική αναφορά παρακάτω.

Στο πλαίσιο της άσκησης του άμεσου ελέγχου επί της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης από το κράτος, συνεστήθη το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, προκειμένου να εξασφαλίσει την τήρηση των αρχών του αρ. 15 παρ. 2 Σ. , τόσο από τους κρατικούς όσο και από τους ιδιωτικούς σταθμούς<sup>114</sup>. Σύμφωνα με την αναθεωρημένη διάταξη του αρ. 15 παρ. 2 Σ και συγκεκριμένα του β' εδαφίου, ο έλεγχος και η επιβολή κυρώσεων στη ραδιοτηλεόραση υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης. Η θεσμοθέτηση και συνταγματική κατο-

<sup>114</sup> Το ΕΣΡ συστάθηκε για πρώτη φορά το 1989 με τον ν. 1866/89 κατά το πρότυπο των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Τη νομική φύση του ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής αποδέχθηκε νωρίς – και στη συνέχεια αναγνώρισε ρητώς – και το ΣτΕ, το οποίο διατύπωσε την άποψη ότι για τον χαρακτηρισμό του ΕΣΡ ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, αποφασιστικής σημασίας είναι το γεγονός ότι «ασκή αυτό τούτο το άμεσον, κατά την ως άνω συνταγματικήν διάταξιν, έλεγχον του κράτους επί της ραδιοφωνίας και της τηλεοράσεως, δια την εξασφάλισιν της αντικειμενικότητος, της ισότητος των όρων και της προαγωγής της ποιότητας των προγραμμάτων, καθώς και της εκφράσεως της πολυφωνίας και της τηρήσεως της δημοσιογραφικής δεοντολογίας». Βλ. σχετικά ΣτΕ 872/1992 και ΣτΕ 930/1990. Παρόλα αυτά η «ανεξαρτησία» του ΕΣΡ παρέμεινε περιορισμένη επί σειρά ετών, κυρίως λόγω της έλλειψης κανονιστικών αρμοδιοτήτων, της εξάρτησης της άσκησης των κυρωτικών αρμοδιοτήτων του από την πρωτοβουλία του Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ, την περιορισμένη διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλειά του και την υπαγωγή των αποφάσεών του στον έλεγχο νομιμότητας του εποπτεύοντος Υπουργού. Βλ. σχετικά αρ. 43 παρ. 2 εδ. β' Σ, αρ. 3 παρ. 2 ν. 1866/1989, αρ. 5 και 14 ν. 2328/1995 και αρ. 4 ν. 2644/1998. Ο ν. 2863/2000 «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και άλλες αρχές και όργανα του τομέα παροχής ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών», ΦΕΚ Α/262/29.11.2000, ενδυνάμωσε σημαντικά την ανεξαρτησία του ΕΣΡ, ενώ σημείο καμπής αποτέλεσε η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, οπότε και κατοχυρώθηκαν συνταγματικά οι αρμοδιότητες και η ανεξαρτησία του ΕΣΡ.

χύρωση μιας ανεξάρτητης αρχής στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης είχε αποτελέσει ζήτημα που τέθηκε ήδη κατά την πρώτη περίοδο ανάπτυξης της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης στη χώρα μας<sup>115</sup>. Από μια πλευρά της θεωρίας, το ΕΣΡ χαρακτηρίστηκε ως «ανάχωμα που θωρακίζει ... την υπόσταση, τον πολιτικό ρόλο και την ιστορική προοπτική του εθνικού κράτους απέναντι στις παντοειδείς και εκρηκτικές απειλές που το πολιορκούν, με αιχμή του δόρατος τα σύγχρονα (τηλεοπτικά κυρίως) μέσα μαζικής ενημέρωσης...»<sup>116</sup>.

Ταυτόχρονα, επισημάνθηκε μια σειρά προβλημάτων ως προς τη νομική φύση των ανεξάρτητων αρχών και συνακόλουθα ως προς τις συνέπειες που επιφέρει η ένταξή τους στο πολιτικό σύστημα, ιδίως σε σχέση με τη νομιμοποίησή τους και την πολιτική ευθύνη στο πεδίο των αρμοδιοτήτων τους<sup>117</sup>. Η νομολογία, από την άλλη, αναγνώρισε την ανεξαρτησία των αρχών αυτών και συνεπώς την αναρμοδιότητα της διοίκησης να παρεμβαίνει στην άσκηση των αρμοδιοτήτων ή στη συγκρότησή τους<sup>118</sup>.

Τέλος, ένα θέμα που απασχόλησε θεωρία και νομολογία και τέθηκε ενώπιον του αναθεωρητικού νομοθέτη, ήταν αυτό την ανάθεσης κανονιστικών αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες αρχές και συγκεκριμένα στο ΕΣΡ. Τμήμα της θεωρίας υποστήριξε τη συνταγματική κατοχύρωση της αρμοδιότητας του ΕΣΡ να εκδίδει κανονιστικές πράξεις που δεν αφορούν μόνο θέματα ειδικότερα ή τεχνικού και λεπτομερειακού χαρακτήρα, βάσει του αρ. 43 παρ. 2 Σ<sup>119</sup>. Ο αντίλογος στην άποψη αυτή ήταν ότι αφ' ενός η ανάθεση κανονιστικών αρμοδιοτήτων στο ΕΣΡ θα ερχόταν σε σύγκρουση με τη θεμελιώδη αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, τη δημοκρατική αρχή και την αρχή της

<sup>115</sup> Όπως σημείωνε ο γενικός εισηγητής της πλειοψηφίας Ευ. Βενιζέλος ήδη από το 1989 «είναι μάλλον κατάλληλη στιγμή για την έναρξη ενός σοβαρού προβληματισμού που θα έχει ως ένα από τα κεντρικά του θέματα την ανάγκη να εγκαθιδρυθεί μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή, η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες της οποίας θα προβλέπονται στο ίδιο το Σύνταγμα. Μόνο ένα παρόμοιο άμεσο όργανο του κράτους θα καταστήσει τη ραδιοτηλεόραση φόρουμ του πολιτικού διαλόγου και όχι λεία της κομματικής αντιδικίας». Βλ. Βενιζέλος, Οι αμήχανες πρωτοβουλίες της εγχώριας ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας στο πλαίσιο του αρ. 15 παρ. 2 Συντάγματος, ΕΕΕυρΔ 1989, 207· Κοντιάδης (2002), 324.

<sup>116</sup> Πρβλ. Χρυσανθάκη, Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης, ΕΔΔΔ 2001, 9επ.

<sup>117</sup> Βλ. Χρυσόγονου, Οι ανεξάρτητες αρχές στο Σχέδιο Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 2000, 1173επ, όπου αμφισβητείται η δυνατότητα να επιτελέσουν οι ανεξάρτητες αρχές το ρόλο που τους ανατίθεται και ειδικότερα το ΕΣΡ, δεδομένου ότι «κατά πρώτο λόγο, τα πρόσωπα τα οποία συγκροτούν το Συμβούλιο αυτό αναδεικνύονται ούτως ή άλλως μέσα από το ίδιο εκείνο πολιτικό σύστημα που "διαπλέκεται" με τα ελέγχοντα τα ΜΜΕ ποικίλα κέντρα ... κατά δεύτερο, τα πρόσωπα αυτά ... θα προσέκρουαν πάντως σε ποικίλες πραγματικές περιοριστικές συνθήκες, ανεξάρτητα από την ενδεχόμενη συνταγματική κατοχύρωση του οργάνου.»

<sup>118</sup> Βλ. την πολύ πρόσφατη ΣτΕ (Ολ.) 95/2017 για την οποία ακολουθεί ανάλυση στο τελευταία ενότητα της παρούσας σχετικά με τον αρμόδιο της χορήγησης τηλεοπτικών αδειών φορέα και την παλαιότερη ΣτΕ (Ολ.) 872/1992 αναφορικά με τη λειτουργία των ανεξαρτήτων αρχών εν γένει.

<sup>119</sup> Το άρθρο αυτό αποτυπώνει μια γενικότερη επιφύλαξη του ελληνικού δημοσίου δικαίου απέναντι στις απόπειρες της διοίκησης να διευρύνει την κανονιστική της αρμοδιότητα. Βλ. αρ. 43 παρ. 2 Σ «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται ... όρια της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό.»

διάκρισης των λειτουργιών<sup>120</sup> και αφ' ετέρου, ως προς την έννοια της ρύθμισης, «ο βαθμός διείσδυσης του νομοθέτη όταν έχει αφετηρία την έννοια του άμεσου ελέγχου είναι πολύ μεγαλύτερος από ό, τι όταν έχει την έννοια της ρύθμισης», η οποία χαρακτηρίστηκε ως «πολύ χαλαρότερη σε σχέση με την έννοια του άμεσου ελέγχου»<sup>121</sup>.

Το σίγουρο είναι ότι η «συνταγματοποίηση»<sup>122</sup> του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης δεν λειτουργεί μόνον επιβεβαιωτικά, αλλά ρυθμίζει σημαντικά ζητήματα, ιδίως ως προς τις αρμοδιότητες και την εποπτεία της αρχής<sup>123</sup>.

### 3.3. Η συνταγματική οριοθέτηση των κανονιστικών αρμοδιοτήτων του ΕΣΡ

Το ΕΣΡ καλείται να εκπληρώσει, βάσει της προαναφερθείσας συνταγματικής επιταγής αλλά και της συνεπακόλουθης εκτελεστικής νομοθεσίας ένα πλήθος αρμοδιοτήτων, όπως:

1. Τον έλεγχο του περιεχομένου των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών εκπομπών προκειμένου α) να τηρούνται οι προβλεπόμενοι στο Σύνταγμα σκοποί της αντικειμενικής και με ίσους όρους μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης και β) να εξασφαλίζεται η ποιοτική στάθμη των προγραμμάτων, που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και η πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας, ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου και η προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας.
2. Την κατάρτιση Κωδίκων Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών Εκπομπών, Διαφημίσεων και Ψυχαγωγικών Προγραμμάτων, που κυρώνονται με Προεδρικό Διάταγμα.

<sup>120</sup> Βλ. Χρυσόγονο, ΤοΣ 2000, 1166 επ· Τάχο, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 1996, 248επ contra Οικονόμου, Η συνταγματική κατοχύρωση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης.

<sup>121</sup> Κοντιάδης (2002), 331επ.

<sup>122</sup> Όπως αναλύεται παρακάτω, με τον ν. 4339/2015 έγινε μια προσπάθεια να περιοριστεί ο ρόλος του ΕΣΡ στα θέματα που αφορούν κυρίως τη δημοσιογραφική δεοντολογία και να τεθούν υπό πολιτικό έλεγχο τα ζητήματα της πρόσβασης των επιχειρήσεων ΜΜΕ στο ραδιοτηλεοπτικό σύστημα. Κάτι τέτοιο – όπως επικυρώθηκε με την απόφαση της Ολομελείας του ΣτΕ (95/2017) – είναι αντίθετο όχι μόνο με το πνεύμα αλλά και με το γράμμα του αρ. 15 παρ. 2 Σ, δυνάμει του οποίου ο «άμεσος έλεγχος του κράτους» δεν κατανέμεται μεταξύ ΕΣΡ και κυβέρνησης, αλλά ανατίθεται αποκλειστικά στο ΕΣΡ. Επισημαίνει, άλλωστε, ο Κοντιάδης ότι «στο ερώτημα εάν ο άμεσος κρατικός έλεγχος ... συμπίπτει εννοιολογικά με τον, αποκλειστικά ασκούμενο από το ΕΣΡ, έλεγχο που προβλέπεται στο εδάφιο β' ... η απάντηση εμφανίζεται να είναι καταφατική. Ο έλεγχος νομιμότητας που μπορεί ... να ασκήσει ο εποπτεύων Υπουργός θα άρμοζε περισσότερο ... να αντικατασταθεί από τη νομοθετική πρόβλεψη μόνο της δυνατότητας ενδοστρεφούς δίκης». Βλ. Κοντιάδη, (2002), 329επ· πρβλ. σχετικά την ΣτΕ (Ολ) 930/1990.

<sup>123</sup> Συνοπτικά, το ειδικότερο νομοθετικό πλαίσιο που αναφέρεται αμέσως ή εμμέσως στη λειτουργία και στις αρμοδιότητες του ΕΣΡ βρίσκεται καταρχήν στον εκτελεστικό του Συντάγματος ν. 3051/2002, στο ν. 2863/2000 και στη νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία της δημόσιας και της ιδιωτικής ραδιοφωνίας και τηλεόρασης (ν. 4173/2013, 3592/2007, 2328/1995, 2644/1998 και 3310/2005, π.δ. 109/2010, 77/2003 και 310/1996 και Κανονισμός ΕΣΡ 2/1991). Επίσης, για την εσωτερική του λειτουργία εφαρμόζεται ο εσωτερικός κανονισμός λειτουργίας του Ε.Σ.Ρ. που κυρώθηκε με την 20291/Ε/6.9.2002 απόφαση του Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ. Βλ. [http://www.esr.gr/arxeion-xml/pages/esr/esrSite/view?section=035516d6c0ab1e7683571826e98263e5&categ=2c77df13d0861e7683571826e98263e5&last\\_clicked\\_id=](http://www.esr.gr/arxeion-xml/pages/esr/esrSite/view?section=035516d6c0ab1e7683571826e98263e5&categ=2c77df13d0861e7683571826e98263e5&last_clicked_id=).

3. Την έκδοση των προβλεπόμενων στο νόμο προκηρύξεων και τη χορήγηση, ανανέωση και ανάκληση των αδειών λειτουργίας των επίγειων ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών καθώς και των κάθε είδους αδειών και εγκρίσεων που προβλέπονται στην ισχύουσα ραδιοτηλεοπτική νομοθεσία.
4. Την χορήγηση προς δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, οδηγίων, συστάσεων ή ερωτημάτων, γνωμοδοτήσεων σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων των οικείων νόμων και κανονιστικών πράξεων.
5. Την τήρηση Μητρώου Επιχειρήσεων Μ.Μ.Ε. όπου καταχωρίζονται σε ειδικές μερίδες στοιχεία αναφορικά με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των εταιρειών μέσων μαζικής ενημέρωσης καθώς και των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον ευρύτερο χώρο των Μ.Μ.Ε.
6. Τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων που αφορούν στους ιδιοκτησιακούς περιορισμούς ως προς την κατοχή επιχειρήσεων ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών σταθμών και δημοσίευση στοιχείων αναφορικά με την ιδιοκτησιακή κατάσταση των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών.
7. Τη διατύπωση της γνώμης του προς τον Υπουργό Εσωτερικών ως προς τα πρόσωπα που διορίζονται ως μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της Ε.Ρ.Τ. Α.Ε.
8. Τον έλεγχο εν γένει της τήρησης των διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία των δημόσιων και των ιδιωτικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών επιχειρήσεων
9. Την επιβολή των προβλεπόμενων διοικητικών κυρώσεων<sup>124</sup>.

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι ο πολυμορφικός χαρακτήρας της ρυθμιστικής λειτουργίας συνεπάγεται τον εξοπλισμό του ρυθμιστή με πολλές και διαφορετικές αρμοδιότητες. Το εύρος και η ποικιλία των εξουσιών αυτών καθιστούν αναγκαίο τον έλεγχο του ρυθμιστή κατ' επιταγή των αρχών του κράτους δικαίου και της διάκρισης των λειτουργιών. Η δημόσια ρύθμιση της κοινής ωφέλειας είναι, από θεσμική σκοπιά, ένα *bras de fer* κατανομής αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις ρυθμιστικές αρχές και τους υπόλοιπους φορείς δημόσιας εξουσίας.

Μπορεί, εν προκειμένω, το ΕΣΡ<sup>125</sup> να είναι επιφορτισμένο με τον προβλεπόμενο από το Σύνταγμα, άμεσο κρατικό έλεγχο πάνω στη ραδιοτηλεόραση<sup>126</sup>, η διαμόρφωση, ωστόσο, της κρατικής πολιτικής και η λήψη των απαιτούμενων νομοθετικών και κανονιστικών πρωτοβουλιών «για τη ρύθμιση του ευρύτερου τομέα των μέσων μαζικής ενημέρωσης και επικοινωνίας» ανήκει στην Κυβέρνηση<sup>127</sup>. Η συνταγματική αποδοχή των ανεξάρτητων αρχών μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπεριέχει και απο-

<sup>124</sup> [http://www.esr.gr/arxeionxml/pages/esr/esrSite/view?section=035516d6c0ab1e7683571826e98263e5&categ=64581214d0861e7683571826e98263e5&last\\_clicked\\_id=link2](http://www.esr.gr/arxeionxml/pages/esr/esrSite/view?section=035516d6c0ab1e7683571826e98263e5&categ=64581214d0861e7683571826e98263e5&last_clicked_id=link2).

<sup>125</sup> Η συγκρότηση, οι αρμοδιότητες και η λειτουργία του ΕΣΡ προκύπτουν από τη συνδυαστική ανάγνωση κι εφαρμογή των διατάξεων του ν. 2328/95 και του ν. 2863/00, αντίστοιχα.

<sup>126</sup> Αρ. 4 παρ. 1 ν. 2863/00.

<sup>127</sup> Αρ. 10 παρ. 1 ν. 2863/00.



δοχή της κανονιστικής τους αρμοδιότητας, σε ένα διαφορετικό και λιγότερο αυστηρό πλαίσιο από εκείνο που προβλέπεται παραδοσιακά για τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας.

Το άρθρο 43 παρ. 2 Σ θεσπίζει ορισμένα «εμπόδια» σχετικά με την εκχώρηση στο ρυθμιστή κανονιστικών εξουσιών, καθώς εμποδίζει την αναγνώριση εγγενούς κανονιστικής αρμοδιότητας χωρίς σαφές νομοθετικό έρεισμα, ενώ θέτει ως ειδικότερο όρο της περιέλευσης στην ανεξάρτητη αρχή της κανονιστικής εξουσίας, τη θέσπιση «ειδικότερων», «τεχνικών» ή «λεπτομερειακών» θεμάτων<sup>128</sup>. Σε επίπεδο τυπικού νόμου, αξίζει να παρατηρηθεί ότι ο κοινός νομοθέτης απέφυγε να χορηγήσει στο ΕΣΡ, παρά τη συνταγματική αποστολή του τελευταίου, την εξουσία να θεσπίζει κατά σύστημα κανόνες δικαίου. Το σύνολο σχεδόν των κανονιστικών κειμένων που αφορούν τη ραδιοτηλεόραση, συμπεριλαμβανομένου και του εσωτερικού κανονισμού του ΕΣΡ<sup>129</sup>, προϋποθέτουν την αποφασιστική ανάμειξη του αρμόδιου Υπουργού<sup>130</sup>.

Η νομολογία αναγνωρίζει τη σημασία της «νομοπαρασκευαστικής» αρμοδιότητας του ΕΣΡ μέσω της με αριθμό 49/2003<sup>131</sup> απόφασης του ΣτΕ, με την οποία κρίθηκε ότι ο αρμόδιος Υπουργός, με πρόταση του οποίου εκδίδεται το προεδρικό διάταγμα για την κύρωση των Κωδίκων Δεοντολογίας που καταρτίζει το ΕΣΡ<sup>132</sup>, δεν νομιμοποιείται να επιφέρει προσθήκες ή τροποποιήσεις στο περιεχόμενο του κειμένου αυτού. Το Ανώτατο Δικαστήριο αναφέρθηκε ευθέως στη συνταγματική αναβάθμιση του ΕΣΡ με τα άρθρα 15 και 101<sup>A</sup> Σ και μετέτρεψε μια προπαρασκευαστική αρμοδιότητα σε οιονεί αποφασιστική, αναγνωρίζοντας στον Υπουργό μόνο το δικαίωμα αναπομπής του σχεδίου.

Είναι γεγονός ότι και ο νομοθέτης δεν θέλησε να αξιοποιήσει τις ρυθμιστικές δυνατότητες του ΕΣΡ, καθώς υιοθέτησε ο ίδιος τις αρχές που οφείλουν να διέπουν τις εκπομπές και τις διαφημίσεις και ανέθεσε το μεγαλύτερο μέρος της κανονιστικής εξουσίας στον τομέα της ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας στα παραδοσιακά όργανα της διοίκησης, με αποτέλεσμα να απαιτείται η συμμετοχή του ΠτΔ ακόμη και για λεπτομερειακά θέματα<sup>133</sup>. Ακόμη και για τους κώδικες δεοντολογίας, δηλαδή κανόνες που απευθύνονται στο στενό κύκλο των προσώπων που ασχολούνται επαγγελματι-

<sup>128</sup> Δελλής, Κοινή ωφέλεια και αγορά, 2008, τ. Α, 85 επ.

<sup>129</sup> Αρ. 5 παρ. 1 ν. 2863/00, σύμφωνα με το οποίο ο Υπουργός «κυρώνει» τον κανονισμό.

<sup>130</sup> Ο Υπουργός λαμβάνει τις «απαιτούμενες νομοθετικές και κανονιστικές πρωτοβουλίες για τη ρύθμιση του ευρύτερου τομέα των μέσων μαζικής ενημέρωσης και επικοινωνίας» βλ. αρ. 10 ν. 2863/00. Επίσης, έχει τον τελευταίο λόγο στους κανονισμούς δεοντολογίας και διαφήμισης, παρότι στην εκπόνηση των εν λόγω κανονισμών συμμετέχουν οι υπό ρύθμιση φορείς και το ΕΣΡ (αρ. 3 παρ. 15 ν. 2328/95). Εξαίρεση αποτελούν οι διακηρύξεις διαγωνισμών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες συνιστούν κανονιστικές πράξεις και εκπονούνται από το ΕΣΡ. Δεν πρόκειται, ωστόσο, για αρμοδιότητα, η οποία συνδέεται άμεσα με τη ρυθμιστική αποστολή.

<sup>131</sup> ΣτΕ (ΠΕ) 49/2003, βλ. Εφαρμ. ΔΔ 2003, 546.

<sup>132</sup> Βλ. αρ. 3 παρ. 15 ν. 2328/95.

<sup>133</sup> Βλ. αρ. 1 παρ. 25, αρ. 2 παρ. 11, αρ. 3 παρ. 25, αρ. 4 παρ. 9 και αρ. 7 παρ. 14 ν. 2328/1995.

κά με τα ΜΜΕ και για τον λόγο αυτό έχουν περιορισμένο αντικείμενο, η παρέμβαση της εκτελεστικής εξουσίας κρίθηκε αναγκαία<sup>134</sup>.

Στη σύγχρονη, ωστόσο, δημοκρατία ο απολογισμός του έργου των διοικητικών οργάνων δεν πρέπει και, στην πραγματικότητα, δεν περιορίζεται στο σύστημα της κοινοβουλευτικής ευθύνης. Ο εντεινόμενος δικαστικός έλεγχος των πράξεών τους, η κριτική παρέμβαση της επιστήμης και η συνεχής ενημέρωση των πολιτών για τη δράση της διοίκησης έχουν αναπτύξει ένα νέο και αρκετά αποτελεσματικό «δίκτυο» ελέγχου.

Η επιφυλακτικότητα, συνεπώς, σχετικά με τη ρυθμιστική παρέμβαση του ΕΣΡ φαίνεται αδικαιολόγητη και ελάχιστα χρήσιμη, καθώς αφενός η στάθμιση των συγκρουόμενων αρχών και αντιλήψεων, αναφορικά με τα συνταγματικά δικαιώματα που διακυβεύονται στον ραδιοτηλεοπτικό χώρο, καθίσταται επιβεβλημένη, αφετέρου οι μεταβολές που προκαλεί η ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα στη λειτουργία των θεσμών και στο περιεχόμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων καθιστούν πολύτιμη την εφαρμογή των αρχών και την επιδίωξη των στόχων που απορρέουν από το αρ. 15 παρ. 2 Σ<sup>135</sup>.

Οι ανεξάρτητες, συνεπώς, αρχές δεν λειτουργούν σε «κενό». Είναι θεσμοί των σύγχρονων εννόμων τάξεων, οι οποίες διέπονται από τις αρχές του κράτους δικαίου και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και διαπνέονται από τα ιδανικά της δικαιοσύνης και της δημοκρατίας. Για αυτόν τον λόγο το έργο του ρυθμιστή δεν αφήνεται ανεξέλεγκτο αλλά οριοθετείται με τους μηχανισμούς τους οποίους εγκαθιδρύει το ισχύον κάθε φορά νομικό σύστημα. Η θεωρία και η νομολογία παραμένουν διχασμένες αναφορικά τα όρια και τα περιθώρια της «ανεξάρτητης» δράσης και λειτουργίας των ανεξάρτητων αρχών<sup>136</sup>, με τα γεγονότα της πρόσφατης επικαιρότη-

<sup>134</sup> Οι κώδικες καταρτίζονται από το ΕΣΡ, ωστόσο κυρώνονται με π.δ. που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ. Βλ. σχετικά *Καμσιδου*, Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, ΤοΣ 1996, 664.

<sup>135</sup> Η ερμηνεία των γενικών αρχών εγκαλεί συνήθως την ανάδειξη «ενδιάμεσων» κανόνων, την κατασκευή «προτύπων» συμπεριφοράς που ο κοινός νομοθέτης εξ ορισμού δεν είναι σε θέση να διατυπώσει και συνήθως διαπλάθονται από τον δικαστή ή τη διοίκηση. Το ΕΣΡ θα μπορούσε, αν ο νομοθέτης του άφηνε κάποιο περιθώριο, να ασκήσει αυτή την εξουσία με περισσότερη αποτελεσματικότητα από τον ίδιο. Εξ' άλλου, όπως έχει επισημάνει σχετικώς το ΣτΕ, η εφαρμογή της διάταξης αυτής δεν εξαρτάται από τη μεσολάβηση του νομοθέτη. Το Κράτος, δηλαδή το ΕΣΡ, οφείλει να φροντίζει για την υλοποίηση των επιταγών της ακόμα και όταν δεν υπάρχει επαρκές κανονιστικό πλαίσιο. Βλ. ΣτΕ 930/1990 και 1299/1992· *Καμσιδου*, ΤοΣ 1996, 665επ.

<sup>136</sup> Σύμφωνα με τη γνωστή ρήση του Γάλλου συγγραφέα και φιλοσόφου του Διαφωτισμού Montesquieu, την οποία υιοθετούν στα κείμενά τους πολλοί θεωρητικοί της εποχής μας «*κάθε άνθρωπος που διαθέτει εξουσία, τείνει να την καταχραστεί*», βλ. De Montesquieu, 2006, 293. Αντίθετα, πλήθος αποφάσεων του ΣτΕ «μαρτυρούν» τη θέση του ανώτατου ακυρωτικού δικαστή υπέρ της συνταγματικότητας, της διοικητικής φύσης και ανεξάρτητης λειτουργίας των εν λόγω αρχών, βλ. ΣτΕ (Ολ.) 930/1990, ΣτΕ (Ολ.) 872/1992, ΣτΕ 944/1999, ΣτΕ 2279/2001, ΣτΕ 2280/2001, ΣτΕ (Ολ.) 656/2002.

τας<sup>137</sup> να επικυρώνουν αυτή την «διάσταση» στους κόλπους όχι μόνο της ακαδημαϊκής κοινότητας αλλά και της ίδιας της δικαιοσύνης.

### 3.4. Η προσωρινή τηλεοπτική αδειοδότηση «σε μια ματιά»

Κατ' αρχήν, οι πρώτες, λίγες στον αριθμό, άδειες εκπομπής τηλεοπτικών σταθμών που παρασχέθηκαν, υπό το καθεστώς του ν. 1866/1989, από το τότε αρμόδιο Υπουργείο Τύπου και ΜΜΕ, έχουν διαδοχικώς παραταθεί δια νόμου, αρχικώς με τον ν. 2328/1995 (αρ. 5 παρ. 1) και στη συνέχεια με τους ν. 2438/1996 (αρ. 4), ν. 2644/1998 (αρ. 17 παρ. 3), ν. 3021/2002 (αρ. 7) και με τον ν. 3592/2007<sup>138</sup> (αρ. 6 παρ. 1). Παράλληλα, η έκδοση προκήρυξης για τη χορήγηση τηλεοπτικών αδειών τέθηκε τελικώς «στις ελληνικές καλένδες», αφού η σχετική προβλεπόμενη προθεσμία στο ν. 3444/2006<sup>139</sup> παρατάθηκε μετά σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων έως 31.12.2012<sup>140</sup>.

Συγχρόνως, με διαδοχικές ρυθμίσεις νομιμοποιήθηκαν και διάφοροι άλλοι «αυθαίρετοι» τηλεοπτικοί σταθμοί, που είχαν ιδρυθεί ήδη από το 1989, ελλείπει διοικητικής άδειας και λειτουργούσαν εν τοις πράγμασι<sup>141</sup>. Ο ν. 2328/95 προέβλεπε την έκδοση προκηρύξεων και τη διεξαγωγή διαγωνιστικής διαδικασίας για τη χορήγηση αδειών λειτουργίας, ώστε να τακτοποιηθεί το ραδιοτηλεοπτικό τοπίο. Αν και δημοσιεύθηκαν οι σχετικές προκηρύξεις, η διαγωνιστική διαδικασία – η οποία είχε εν τω μεταξύ παραταθεί με το αρ. 17 του ν. 2644/1998) δεν ολοκληρώθηκε τελικώς ποτέ. Οι σταθμοί που είχαν συμμετάσχει στις εν λόγω διαγωνιστικές διαδικασίες ευνοήθηκαν, καθώς χαρακτηρίστηκαν εφεξής δια νόμου ως «νομίμως λειτουργούντες» και παρατάθηκε επ' αόριστον το καθεστώς λειτουργίας τους, ενώ εξακολούθησαν να εκπέμπουν – και εξακολουθούν οι περισσότεροι από αυτούς – κατά ιδιότυπο νομοθετικό τεκμήριο, καίτοι δεν έλαβαν ποτέ άδεια<sup>142</sup>.

<sup>137</sup> Αναλύονται στις υπ' αριθμ. 4 και 5 ενότητες του Μέρους Β' της παρούσας.

<sup>138</sup> Βλ. αρ. 6 παρ. 1 ν. 3295/07.

<sup>139</sup> Ν. 3444/06 «Σύσταση "Εθνικού Οπτικοακουστικού Αρχείου" - Ρύθμιση θεμάτων Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας, Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α'/46/2.3.2006. Βλ. Υ.Α. 23048/2011, ΦΕΚ Β'/2788/05.12.2011, με την οποία καταργείται το ΝΠΙΔ "Εθνικό Οπτικοακουστικό Αρχείο".

<sup>140</sup> *Καράκωστας* (2012), 58επ.

<sup>141</sup> Στην επίσημη ιστοσελίδα του ΕΣΡ και συγκεκριμένα στο κεφάλαιο «Αδειοδότηση Σταθμών» και το υποκεφάλαιο «Τηλεοπτικοί Σταθμοί Νομίμως Λειτουργούντες», παρατίθεται πίνακας των νομίμως λειτουργούντων τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας στον οποίο καταγράφονται εννέα (9) νομίμως λειτουργούντες τηλεοπτικοί σταθμοί (συμπεριλαμβανομένου και του πτωχευθέντος Alter Channel). Τελευταία ενημέρωση; 14.2.2017. Πηγή: [http://www.esr.gr/arxeionxml/pages/esr/esrSite/view?section=e5f2cfb3c0aa1e7683571826e98263e5&categ=1cc24e70d0871e7683571826e98263e5&last\\_clicked\\_id=link1](http://www.esr.gr/arxeionxml/pages/esr/esrSite/view?section=e5f2cfb3c0aa1e7683571826e98263e5&categ=1cc24e70d0871e7683571826e98263e5&last_clicked_id=link1).

<sup>142</sup> *Καράκωστας* (2012), 59.

Σύμφωνα με τον καταστατικό νόμο του κράτους και την οικεία νομοθεσία, πλέον της νομολογίας του ΣτΕ<sup>143</sup>, το ΕΣΡ είναι αποκλειστικώς αρμόδιο για την προκήρυξη των αδειών ίδρυσης, εγκατάστασης και λειτουργίας των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών ελεύθερης λήψης και αδειών παροχής συνδρομητικών τηλεοπτικών υπηρεσιών μέσω επίγειων αποκλειστικά πομπών, καθώς και για τη χορήγηση, ανανέωση, τροποποίηση και ανάκληση της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού. Η διαδικασία για τη χορήγηση της άδειας ρυθμίζεται στον ν. 3592/2007, με τον οποίο ρυθμίστηκε και η αδειοδότηση της ψηφιακής τηλεόρασης<sup>144</sup>.

Η χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού προϋποθέτει τη διενέργεια διαγωνισμού<sup>145</sup>, που εκκινεί με την έκδοση προκήρυξης από το ΕΣΡ. Οι ειδικότεροι όροι και η διαδικασία χορήγησης άδειας, όπως και η προθεσμία κατάθεσης υποψηφιοτήτων, καθορίζονται στην προκήρυξη του ΕΣΡ<sup>146</sup>. Στο άρθρο 6 του ν. 3592/2007 προβλέπονται οι προϋποθέσεις χορήγησης της άδειας, ως προς τους δικαιούχους αυτής – *ανώνυμες εταιρείες, επιχειρήσεις ΟΤΑ ειδικού σκοπού, κοινοπραξίες κ.ο.κ.* – ως προς το κεφάλαιο της συμμετέχουσας εταιρείας, ως προς τον έλεγχο του ιδιοκτησιακού καθεστώτος – *προς το σκοπό της αποφυγής της συγκέντρωσης ΜΜΕ* – ως προς το πρόγραμμα – *διάρκεια και ελάχιστο περιεχόμενο* – και τέλος ως προς την υποχρέωση απασχόλησης ελάχιστου αριθμού προσωπικού κατά το χρόνο υποβολής της υποψηφιοτήτάς τους και την τήρηση ορισμένων τεχνικών προδιαγραφών – *επαρκής εξοπλισμός, διασφάλιση υψηλής τεχνικής ποιότητας μεταδιδόμενων προγραμμάτων κ.ο.κ*<sup>147</sup>.

Στη συνέχεια αξιολογούνται οι αιτήσεις βάση των κριτηρίων της παλαιότητας του τηλεοπτικού σταθμού, της οικονομικής βιωσιμότητας, του απασχολούμενου προσωπικού, της προγραμματικής πληρότητας και της αρνητικής βαθμολόγησης, στην περίπτωση της ενδεχόμενης επιβολής από το ΕΣΡ διοικητικών κυρώσεων έως τη δημοσίευση της σχετικής προκήρυξης<sup>148</sup>. Η άδεια ίδρυση και λειτουργίας τηλεοπτικού σταθμού χορηγείται και ανανεώνεται για χρονικό διάστημα έξι ετών, ενώ ευθύνη του κατόχου αυτής γεννάται ένεκα παραβίασης της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας. Η παραβίαση τόσο της εθνικής όσο και της ενωσιακής νομοθεσίας και των διατάξεων του διεθνούς δικαίου που διέπουν άμεσα ή έμμεσα τα ΜΜΕ, αφορούν στην προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας, καθώς και η παραβίαση των κανόνων δεοντολογίας,

<sup>143</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ (Ολ.) 3578/2010, 1901/2014, 2594/2015, 3914/2015 και 95/2017, όπως αναλύονται στην τελευταία ενότητα του Μέρους Β' της παρούσας.

<sup>144</sup> *Καράκωστας*, (2012), 64επ.

<sup>145</sup> Βλ. ΣτΕ 2592/2004 και ΣτΕ 2502/2005, για τη διαδικασία αδειοδότησης υπό το καθεστώς του ν. 2328/1995.

<sup>146</sup> Βλ. αρ. 10 ν. 3592/2007.

<sup>147</sup> *Καράκωστας* (2012), 112επ.

<sup>148</sup> Βλ. αρ. 7 ν. 3592/2007.

επιφέρει κυρώσεις, οι οποίες επιβάλλονται με απόφαση του ΕΣΡ, η οποία εκδίδεται ύστερα από ακρόαση των ενδιαφερομένων<sup>149</sup>.

### 3.5. Πλουραλιστική ενημέρωση και έλεγχος συγκέντρωσης δραστηριοτήτων επιχειρήσεων ΜΜΕ

Το δικαίωμα για πλουραλιστική πληροφόρηση αναφέρεται στη δομή του πληροφοριακού συστήματος στους επιμέρους τομείς του (τηλεόραση, τύπος, ραδιόφωνο) και στο σύνολό του και περιέχει την απαίτηση για διασφάλιση της δυνατότητας επιλογής, από κάθε πολίτη, μεταξύ πολυάριθμων πληροφοριακών πηγών, τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ανεξάρτητων, ανταγωνιστικών και διαφοροποιημένων στους προσανατολισμούς τους, οι οποίες καλύπτουν όλα τα είδη της πληροφόρησης και εκφράζουν τον μεγαλύτερο δυνατό αριθμό απόψεων και πολιτικών, ιδεολογικών, κοινωνικών και πολιτιστικών τάσεων. Στενά συνδεδεμένη με το δικαίωμα της πολυφωνίας, ως αναγκαία προϋπόθεση της ικανοποίησής του, είναι η αρχή της διαφάνειας των πηγών χρηματοδότησης των επιχειρήσεων πληροφόρησης<sup>150</sup>.

Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα (αρ. 14 παρ. 9), καθώς οι ισχυρές τάσεις συγκέντρωσης στην αγορά της πληροφόρησης και η ολοένα και μεγαλύτερη ώσμωση οικονομικής και πληροφοριακής εξουσίας οδήγησαν τον συντακτικό νομοθέτη στη θέσπιση anti-trust μέτρων, τα οποία στρέφονται κατά των οριζόντιων και των πολυκλαδικών συγκεντρώσεων μεταξύ ομοειδών και ετεροειδών επιχειρήσεων πληροφόρησης αντίστοιχα, με κύριο γνώμονα τη θέση αποτελεσματικών φραγμών στη δημιουργία μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών καταστάσεων στον τομέα της πληροφόρησης<sup>151</sup>.

Η θέσπιση μια αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας με τα παραπάνω χαρακτηριστικά συνεπάγεται την επιβολή περιορισμών στην οικονομική ελευθερία των επιχει-

<sup>149</sup> Η επιβολή του είδους και η επιμέτρηση των κυρώσεων που επιβάλλονται γίνονται «*ανάλογα με τη βαρύτητα της παραβίασης, την τηλεθέαση που συγκεντρώνει το πρόγραμμα στο πλαίσιο του οποίου τελέσθηκε η παραβίαση, το μερίδιο της αγοράς ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών που έχει τυχόν αποκτήσει η κάτοχος άδειας, το ύψος της επένδυσης που έχει πραγματοποιηθεί ή σχεδιαστεί και την τυχόν ύπαρξη υποτροπών*». Βλ. σχετικά αρ. 4 ν. 2328/1995.

<sup>150</sup> Ανθόπουλος, ΔτΑ 2001, 396επ.

<sup>151</sup> Νομολογιακά η συνταγματική αναγνώριση του δικαιώματος των πολιτών σε μια πλουραλιστική πληροφόρηση επιβεβαιώνεται κυρίως με την απόφαση 4129/1980 του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία «...η Πολιτεία οφείλει να εξασφαλίζει την πολυμέρειαν της πληροφόρησης ... παρεμποδίζουσα την δημιουργίαν ολιγοπωλίων του τύπου, των οποίων η δράσις περιορίζει την πληροφόρησιν των πολιτών, καθώς και την ενημέρωσιν αυτής της ίδιας της κυβερνήσεως δια τας αντιδράσεις των εν σχέδει προς τας πολιτικές της αποφάσεις.». Αξιοσημείωτη είναι και η ΣτΕ (Ολ.) 1792/1997, η οποία έκρινε ως σύμφωνη με το Σύνταγμα την υποχρεωτική ονομαστικοποίηση των μετοχών των ελληνικών ανώνυμων εταιρειών που μετέχουν στις διαδικασίες ανάληψης έργων ή προμηθειών του Δημοσίου ή των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ύψους μεγαλύτερου του ενός δισεκατομμυρίου δραχμών, την οποία προβλέπει το αρ. 15 παρ. 1 του ν. 2328/1995, στο πλαίσιο των εγγυήσεων για την καταπολέμηση των πολυτομεακών συγκεντρώσεων.

ρήσεων πληροφόρησης, ευρύτερων από εκείνους που ισχύουν για τις άλλες εμπορικές επιχειρήσεις. Ωστόσο, όταν ο πλουραλισμός της πληροφόρησης και μαζί με αυτόν η συνταγματική αρχή, απειλούνται από μια «επεκτατική» άσκηση της ελευθερίας της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας, το Σύνταγμα δίνει προτεραιότητα στην προστασία του πλουραλισμού και της δημοκρατίας, αποδεχόμενο παρεμβάσεις στη σφαίρα της ιδιωτικής πρωτοβουλίας εντός πλαισίων που θέτουν οι δημοκρατικές αξίες του συνταγματικού συστήματος<sup>152</sup>.

Άλλωστε, η διάταξη του αρ. 14 παρ. 9 Σ επιτρέπει στο νομοθέτη να εισαγάγει, προς διασφάλιση της πολυφωνίας, περιορισμούς στις ατομικές ελευθερίες της επικοινωνίας, μεταξύ των οποίων και περιορισμούς στη συγκέντρωση των μέσων ενημέρωσης. Ο οικονομικός ανταγωνισμός στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης για την κατάκτηση ολοένα μεγαλύτερων μεριδίων ακροαματικότητας ή τηλεθέασης μπορεί να οδηγήσει στην επικράτηση των κοινωνικών ρευμάτων με τη μεγαλύτερη απήχηση και σε διαρκώς αυξανόμενη εξομοίωση των προσφερομένων προγραμμάτων μεταξύ τους, εκτοπίζοντας τις υπόλοιπες συμβολές στο πεδίο του δημόσιου λόγου, και ιδίως αυτές που έχουν ενημερωτικό ή επιμορφωτικό και ιδίως πολιτιστικό χαρακτήρα. Η αυτοτέλεια του ανταγωνισμού στο πεδίο του δημόσιου λόγου καθίσταται εμφανής ακριβώς στις περιπτώσεις, όπου παρά την ύπαρξη υγιούς οικονομικού ανταγωνισμού δεν υφίσταται ικανοποιητικό επίπεδο πλουραλισμού.

Στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης οι συνταγματικές απαιτήσεις σχετικά με τον πλουραλισμό είναι υψηλές, καθώς το Σύνταγμα απαιτεί την πλήρη διασφάλιση της πολυφωνίας, όπως αυτή εξειδικεύεται στο άρθρο 15 παρ. 2 με τις επιταγές της αντικειμενικότητας και της με ίσους όρους μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης. Η επιβολή εσωτερικού πλουραλισμού στο οπτικοακουστικό περιεχόμενο που μεταδίδει κάθε ιδιωτικός ραδιοτηλεοπτικός σταθμός δεν αρκεί για την πλήρη διασφάλιση της πολυφωνίας, αφού έχει ως εγγενές όριο τη διασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης, η οποία ισχύει και στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης και περιλαμβάνει και την ελευθερία διαμόρφωσης του προγράμματος.

Η επιβολή εσωτερικού πλουραλισμού μέσω της επέμβασης στην οργάνωση των ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών έχει επίσης όρια, αφού το Σύνταγμα, επιτρέποντας την ιδιωτική ραδιοτηλεόραση υπό την έννοια της ιδιωτικής επιχειρηματικής δράσης, δεν μπορεί να την επιτρέπει υπό όρους, που καθιστούν αδύνατη τη λειτουργία της. Αναγκαίο συμπλήρωμα επομένως της διασφάλισης της πολυφωνίας, ώστε να καταστεί πλήρης, όπως απαιτεί το Σύνταγμα, είναι και η απαγόρευση να παραδοθεί η διαμόρφωση της κοινής γνώμης στην υπέρμετρη επίδραση μεμονωμένων ηλε-

<sup>152</sup> Ανθόπουλος, ΔτΑ 2001, 397.

κτρονικών μέσων ενημέρωσης, δηλαδή η απαγόρευση της δημιουργίας δεσπόζουσας θέσης στο πεδίο του δημόσιου λόγου. Είναι όμως προφανές, ότι η απαγόρευση αυτή δεν αρκεί για τη διασφάλιση της πολυφωνίας, αφού ακόμη και αν ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο ελέγχει έναν και μόνο σταθμό, μπορεί παρά ταύτα να κατέχει υπερβολικά υψηλό μερίδιο κοινού.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 εισήγαγε ρητώς στο Σύνταγμα το σύστημα διασφάλισης της πολυφωνίας με βάση την επιχειρηματική συμμετοχή στα μέσα ενημέρωσης. Το σύστημα όμως αυτό δεν αρκεί για τη διασφάλιση της πολυφωνίας, εφόσον δεν καταλαμβάνει την κάθετη συγκέντρωση επιχειρήσεων μέσων ενημέρωσης με επιχειρήσεις σε αγορές προηγούμενων ή επομένων σταδίων οδηγεί δε σε όμοια μεταχείριση ουσιωδώς ανόμοιων περιπτώσεων, αφού η απαγόρευση της διύρυνσης της συμμετοχής στη μετοχική σύνθεση ή του ελέγχου και δεύτερου μέσου ενεργεί κατά τον ίδιο τρόπο, ανεξαρτήτως του εάν η επίδραση στην κοινή γνώμη του μέσου, λόγω της συμμετοχής στο οποίο ενεργοποιείται η απαγόρευση, ανέρχεται στο 80% ή στο 0,8 % του συνόλου της απήχησης των ομοειδών μέσων<sup>153</sup>.

Προς επίρρωση των ανωτέρω, παρατίθεται πίνακας στοιχείων της πολύ πρόσφατης μελέτης<sup>154</sup>, η οποία ανατέθηκε από το Τμήμα Πολιτικής για τα Δικαιώματα των Πολιτών και τις Συνταγματικές Υποθέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κατόπιν αιτήματος της επιτροπής LIBE, με τίτλο *"Μία συγκριτική ανάλυση της ελευθερίας και του πλουραλισμού των μέσων ενημέρωσης στην ΕΕ"*. Με βάση τα στοιχεία που ακολουθούν, η ελευθερία και ο πλουραλισμός των ΜΜΕ στην Ελλάδα βρίσκονται στη δεύτερη υψηλότερη ζώνη κινδύνου μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

<sup>153</sup> Τσεβάς, Διασφάλιση του Πλουραλισμού και Έλεγχος Συγκέντρωσης στα Μέσα Ενημέρωσης, 2007, 105επ., όπου μεταξύ άλλων, προτείνεται ότι «... τα μειονεκτήματα, που παρουσιάζει το σύστημα διασφάλισης της πολυφωνίας με βάση την επιχειρηματική συμμετοχή στα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης μπορούν πάντως να περιοριστούν, εφ' όσον συνδυαστεί, στα περιθώρια που επιτρέπει το Σύνταγμα, με το σύστημα διασφάλισης του πλουραλισμού με βάση το μερίδιο τηλεθέασης ή ακροαματικότητας ή το μερίδιο του μέσου στη διαφημιστική αγορά ή το μερίδιο του μέσου στην αγορά με βάση το συνολικό κύκλο εργασιών.».

<sup>154</sup> European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), October 2016: <http://www.europarl.europa.eu>.

**Table 1: Level of risk to pluralism in the political and the market domain in European MSs**

	Political	Ownership
<b>Bulgaria</b>	high	high
<b>Greece</b>	high	high
<b>Hungary</b>	high	high
<b>Italy</b>	high	high
<b>Finland</b>	low	high
<b>Germany</b>	low	medium
<b>Latvia</b>	low	medium
<b>Luxembourg</b>	low	medium
<b>Netherlands</b>	low	medium
<b>Sweden</b>	low	medium
<b>Portugal</b>	low-medium	medium
<b>Austria</b>	medium	medium
<b>Belgium</b>	medium	medium
<b>Czech R</b>	medium	medium
<b>Cyprus</b>	medium	low
<b>Denmark</b>	medium	high
<b>Estonia</b>	medium	medium
<b>France</b>	medium	high
<b>Lithuania</b>	medium	high
<b>Malta</b>	medium	low
<b>Poland - 2015</b>	medium	high
<b>Slovakia</b>	medium	low
<b>Slovenia</b>	medium	low
<b>Romania</b>	medium-high	high
<b>Ireland</b>	medium-low	medium-high
<b>Spain</b>	medium-low	high
<b>UK</b>	medium-low	medium

**Note:** Countries in red denote those selected as the subject of our case studies.

Οι συντάκτες της έκθεσης υποστηρίζουν ότι οι δημοκρατικές διαδικασίες σε αρκετές χώρες της Ε.Ε. πάσχουν από «συστημική αποτυχία», με αποτέλεσμα να απουσιάζουν οι βασικές προϋποθέσεις για τον πλουραλισμό των ΜΜΕ και ταυτόχρονα η στρέβλωση της πολυφωνίας παρακωλύει την εύρυθμη λειτουργία της Δημοκρατίας. Στην περίπτωση της Ελλάδας, όπως αναφέρει η έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα επίπεδα συγκέντρωσης της αγοράς των μέσων ενημέρωσης έχουν αυξηθεί από τις δεκαετίες του '80 και του '90, καθώς οι εκδότες εφημερίδων διαφοροποιήθηκαν στην τηλεόραση για να αυξήσουν τα κέρδη τους σε μία αγορά η οποία σε μεγάλο βαθμό δεν ρυθμιζόταν και από την οποία απουσίαζε η διαφάνεια.

Παρότι το ελληνικό Σύνταγμα επιβεβαιώνει τη σημασία της διασφάλισης της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση των ΜΜΕ και στη λειτουργία του κλάδου, η επιβολή των προϋποθέσεων διαφάνειας (π.χ. αναφορικά με την ιδιοκτησία των ΜΜΕ ή τις πηγές χρηματοδότησής τους) δεν συνοδεύεται με την παιδεία αναφορικά με τα ΜΜΕ και ως εκ τούτου υπονομεύεται η ικανότητα των πολιτών να κάνουν συνειδητές επιλογές σχετικά με τις υπηρεσίες ενημέρωσης που επιλέγουν και καταναλώνουν<sup>155</sup>.

<sup>155</sup> Ε.Κ: Σε μεγάλο κίνδυνο ο πλουραλισμός και η ελευθερία των ΜΜΕ στην Ελλάδα, 26.10.2016· <http://www.capital.gr>.



### 3.6. Οι ρυθμίσεις του κοινού δικαίου

#### 3.6.1. Νομοθετικές ρυθμίσεις έως το 1987

Η πρώτη αναφορά στην τηλεόραση έγινε στον αναγκαστικό **νόμο 1663/1951**<sup>156</sup>, όπου δινόταν η δυνατότητα ίδρυσης από τις ένοπλες δυνάμεις τηλεοπτικού σταθμού με «παιδαγωγικό και ψυχαγωγικό χαρακτήρα»<sup>157</sup>. Δυο χρόνια αργότερα ο **νόμος 2312/1953**<sup>158</sup> έδινε στο Εθνικό Ίδρυμα Ραδιοφωνίας το αποκλειστικό δικαίωμα τηλεοπτικής εκπομπής, ενώ το **νομοθετικό διάταγμα 3778/1957**<sup>159</sup> έδινε στην κυβέρνηση το δικαίωμα προληπτικής λογοκρισίας στο περιεχόμενο (αρ. 5 παρ.2). Έτσι οι πρώτες τηλεοπτικές προσπάθειες, που έγιναν το 1960 και το 1962 υπό την αιγίδα της ΔΕΗ, διακόπηκαν γιατί μόνο το ΕΙΡ και ο στρατός είχαν από το νόμο τη δυνατότητα τηλεοπτικών εκπομπών.

Επιπλέον το Σύνταγμα του 1952 όριζε ότι οι προστατευτικές διατάξεις για την ελευθερία του τύπου, που εισήγαγε το αρ. 14 παρ.1, «δεν εφαρμόζονται επί των κινηματογράφων, δημοσίων θεαμάτων, φωνογραφίας, ραδιοφωνίας και άλλων παρεμφερών μέσων μετάδοσης λόγου ή παραστάσεων» (αρ. 14 παρ.9). Η διάταξη διατηρήθηκε με μικρές αλλαγές και στο Σύνταγμα του 1975 ως εξής: «Οι προστατευτικές για τον τύπο διατάξεις του προηγούμενου άρθρου δεν εφαρμόζονται στον κινηματογράφο, τη φωνογραφία, τη ραδιοφωνία, την τηλεόραση και κάθε άλλο παρεμφερές μέσο μετάδοσης λόγου ή παράστασης» (αρ. 15§1 Σ).

Με το **νομοθετικό διάταγμα 722/1970**<sup>160</sup> η ΤΕΔ μετονομάστηκε σε ΥΝΕΕΔ και περιγραφόταν σαν μια πολιτικοστρατιωτική υπηρεσία με ρητό σκοπό λειτουργίας, πέρα από την ψυχαγωγία και την ενημέρωση, τη «διενέργεια ψυχολογικών επιχειρήσεων βάσει των εκάστοτε οδηγιών και κατευθύνσεων του Αρχηγείου Ενόπλων Δυνάμεων»<sup>161</sup>. Ακόμη, το **νομοθετικό διάταγμα 745/1970**<sup>162</sup> μετονόμασε το ΕΙΡ σε ΕΙΡΤ.

Στη μεταπολίτευση εκδόθηκαν και άλλοι ρυθμιστικοί νόμοι για τα ραδιοτηλεοπτικά, όπως ο ν. **230/1975**<sup>163</sup> για την ΕΡΤ, ο οποίος ενσωμάτωνε μέρος μόνο των

<sup>156</sup> α.ν. 1663/1951 «Περί εγκαταστάσεως και λειτουργίας Ραδιοφωνικών πομπών των Ενόπλων Δυνάμεων», ΦΕΚ Α'32/27.1.1951, το οποίο καταργήθηκε με το αρ. 5 του Ν.Δ. 722/1970 «Περί συγκροτήσεως και λειτουργίας υπηρεσίας ενημερώσεως ενόπλων δυνάμεων», ΦΕΚ Α'252/24.11.1970.

<sup>157</sup> Βαλούκος (2008), 21.

<sup>158</sup> ν. 2312/1953 «Περί οργανώσεως και λειτουργίας της Εθνικής Ραδιοφωνίας της Ελλάδος», ΦΕΚ Α'57/11.3.1953.

<sup>159</sup> ν.δ. 3778/1957 «Περί κυρώσεως πράξεων του Υπουργ. Συμβουλίου αφορωσών το Εθνικόν Ίδρυμα Ραδιοφωνίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων», ΦΕΚ Α'205/12.10.1957.

<sup>160</sup> ν.δ. 722/1970 «Περί συγκροτήσεως και λειτουργίας υπηρεσίας ενημερώσεως ενόπλων δυνάμεων», ΦΕΚ Α'252/24.11.1970.

<sup>161</sup> Βώβου (2010), 102· Βαλούκος (2008), 63.

<sup>162</sup> ν.δ. 745/1970 «Περί ρυθμίσεως ζητημάτων τινών αφορώντων το Ε.Ι.Ρ.», ΦΕΚ Α'265/12.10.1970.

<sup>163</sup> ν. 230/1975 «Περί ιδρύσεως της υπό την επωνυμίαν "Ελληνική Ραδιοφωνία - Τηλεόρασις" Ανωνύμου Εταιρείας», ΦΕΚ Α'272/3.12.1975, ο οποίος καταργήθηκε δια του αρ. 21 περ. α' του ν. 1730/1987, «Ελληνική Ραδιοφωνία-Τηλεόραση, Ανώνυμη Εταιρεία (ΕΡΤ - Α.Ε.)», ΦΕΚ Α'145/18.8.1987.

προβλέψεων της έκθεσης Γκριν<sup>164</sup>. Μετά την αποστρατικοποίηση της YENEΔ, η οποία συντελέστηκε το 1982, ο **νόμος 1730/1987**<sup>165</sup> ενοποιούσε σε ενιαίο φορέα την ΕΡΤ1 και την ΕΡΤ2. Τη δυνατότητα ίδρυσης μη κρατικών καναλιών έδωσε τελικά ο **1866/1989**<sup>166</sup>, που προέβλεπε και την ίδρυση του ΕΣΡ.

### 3.6.2. Ο νόμος 2328/1995

Το νομοθέτημα, το οποίο έθεσε τις βασικές αρχές για την ιδιωτική τηλεόραση, ρυθμίζοντας ουσιαστικά την ραδιοτηλεόραση ελεύθερης λήψης, είναι ο νόμος 2328/95<sup>167</sup>. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 του νόμου ορίζεται ότι «... επιτρέπεται η ίδρυση, εγκατάσταση και λειτουργία ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών, που εκπέμπουν σήμα κοινής λήψης από τους οικιακούς δέκτες στους διαθέσιμους για το σκοπό αυτό διαύλους ή τις διαθέσιμες ραδιοσυχνότητες, μόνο μετά από άδεια που χορηγείται σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού. Οι άδειες χορηγούνται για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και η χρήση τους συνιστά δημόσια λειτουργία. Οι σταθμοί ... υποχρεούνται να μεριμνούν για την ποιότητα του προγράμματος, την αντικειμενική ενημέρωση, τη διασφάλιση της πολυφωνίας, καθώς και την προαγωγή του πολιτισμού ... ».

Από τη διατύπωση της ανωτέρω διατάξεως δίνεται η εντύπωση ότι σε καθεστώς αδείας υπόκειται μόνον η τηλεοπτική εκπομπή που γίνεται μέσω του ηλεκτρομαγνητικού φάσματος. Αληθές, ωστόσο, είναι όπως προκύπτει από τα άρθρα 1 και 2 του ν. 2328/1995, ότι άδεια απαιτείται για την παροχή τηλεοπτικών υπηρεσιών που είτε πραγματοποιείται πρωτογενώς από την Ελλάδα (ανεξαρτήτως του τρόπου με τον οποίο λαμβάνεται τελικά το σήμα από το κοινό) είτε από άλλο κράτος προς την Ελλάδα, όταν μεσολαβεί ενδιάμεση φάση αναμετάδοσης ή ενίσχυσης του σήματος (στην Ελλάδα). Εξαιρούνται, δηλαδή, του ρυθμιστικού πλαισίου του νόμου οι εκπομπές που γίνονται από κράτη μέλη της Ε.Ε., όταν το σήμα λαμβάνεται απευθείας από τους οικιακούς δέκτες<sup>168</sup>. Επιπλέον, ο ν. 2328/95 διακρίνει την εκπομπή τηλεοπτικού σήματος τόσο από τον τρόπο μετάδοσης<sup>169</sup> όσο και από τον τόπο της πρωτογενούς μετάδοσής του<sup>170</sup>.

<sup>164</sup> Δάμπασης, Την εποχή της τηλεόρασης, 2002, 150.

<sup>165</sup> ν. 1730/1987 Ελληνική Ραδιοφωνία-Τηλεόραση, Ανώνυμη Εταιρεία (ΕΡΤ - Α.Ε.), ΦΕΚ Α'/145/18.8.1987.

<sup>166</sup> Βλ. υπ. αριθμ. 78 υποσημ. της παρούσας.

<sup>167</sup> Βλ. υπ. αριθμ. 81 υποσημ. της παρούσας.

<sup>168</sup> Καράκωστας, Το Δίκαιο των ΜΜΕ, 2005, 120.

<sup>169</sup> Ο τρόπος μετάδοσης μπορεί να είναι μέσω επίγειων πομπών ή μέσω δορυφόρου (αρ. 2 παρ. 2 εδ. 2 ν. 2328/95).

<sup>170</sup> Ο τόπος πρωτογενούς μετάδοσης μπορεί να είναι η Ελλάδα ή άλλο κράτος μέλος (αρ. 1 παρ. 1 και 4 ν. 2328/95).

Οι επιχειρήσεις ΜΜΕ είναι αναμφισβήτητα φορείς οικονομικής ελευθερίας. Όχι απόλυτης αλλά δυνάμενης να περιορισθεί δια νόμου. Έτσι, για πρώτη φορά συναντούμε στο αρ. 1 παρ. 11 του ν. 2328/95 διάφορους περιορισμούς, με κορωνίδα αυτών τον εξής: *«όσοι συμμετέχουν στο μετοχικό κεφάλαιο ή στη διοίκηση εταιρείας ή ασκούν ατομική επιχείρηση που αναλαμβάνει έργα ή προμήθειες από το δημόσιο ή τα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα ή συμμετέχουν σε εταιρείες που συμμετείχαν σε παρόμοιες εταιρείες δεν μπορούν να κατέχουν ατομική επιχείρηση ή να συμμετέχουν στο μετοχικό κεφάλαιο ή στη διοίκηση εταιρείας που κατέχει άδεια τηλεοπτικού ή ραδιοφωνικού σταθμού ή εκδίδει ημερήσια ή εβδομαδιαία εφημερίδα κλπ. Στα έργα ή τις προμήθειες περιλαμβάνεται και η παροχή υπηρεσιών.»*

Η διάταξη αυτή δεν περιορίζει μόνο την οικονομική ελευθερία των τηλεοπτικών επιχειρήσεων αλλά και την οικονομική ελευθερία των επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών, προμηθειών και έργων προς τους φορείς του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Η παραπάνω ρύθμιση, που εισάγει αυτόν τον ειδικό περιορισμό, είναι εσφαλμένη – υποστηρίζει ο Σπυρόπουλος<sup>171</sup> – διότι δεν έχει αναγωγή σε βασικές αρχές του δικαίου, του υγιούς ανταγωνισμού, είναι αποσπασματική και παραπλανητική. Πατάσσει – συνεχίζει – δήθεν τη διαπλοκή, την οποία όμως αντιλαμβάνεται ρικνά ως περιοριζόμενη μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και των μέσων ενημέρωσης.

Η διάταξη του ν. 2328/1995 σχετικά με το ασυμβίβαστο προμηθευτή του δημοσίου και μετόχου τηλεοπτικού σταθμού στοχεύει στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος από τη χρήση αθέμιτων μέσων για την εξασφάλιση κρατικών κονδυλίων. Η βασική της ιδέα είναι ότι οι οικονομικοί παράγοντες της τηλεόρασης που δραστηριοποιούνται και σε άλλους τομείς, μέσω της διαγώνιας συγκέντρωσης, έχουν την δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν τα μέσα ενημέρωσης που ελέγχουν για να ασκήσουν πίεση προς την πολιτική εξουσία ώστε να επιτύχουν ευνοϊκή μεταχείριση των εταιρειών τους. Στην αναθεώρηση του 2001 η διάταξη αυτή προστέθηκε στο Σύνταγμα αφού ψηφίστηκε από τα δύο μεγάλα κόμματα εξουσίας, ΠΑΣΟΚ και Νέα Δημοκρατία, καθώς και από τον Συνασπισμό.

Η ομοφωνία αυτή βρίσκει την εξήγηση της σε τρία χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας τα οποία, εμμέσως πλην σαφώς, αναγνωρίστηκαν ως πραγματικά από το νομοθετικό σώμα της Βουλής. Πρώτον, την μακρά περίοδο διακυβέρνησης από τα δύο μεγάλα κόμματα που δημιούργησε τις προϋποθέσεις συνδιαλλαγής μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και των βασικών παραγόντων του επικοινωνιακού συστήματος. Δεύτερον, την ανισομερή οικονομική ανάπτυξη της χώρας στην οποία το κράτος α-

<sup>171</sup> Στο άρθρο του με τίτλο «Ειδικές εκφάνσεις της οικονομικής ελευθερίας - Η πρόταση αναθεώρησης σχετικά με την καταπολέμηση της διαπλοκής», ΤοΣ 2000, 1149.

ποτελεί και τον κύριο κάτοχο και επενδυτή σημαντικών κεφαλαίων μέσω των δημόσιων έργων.

Η τάση αυτή οξύνθηκε αισθητά μετά την ανάληψη των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 από την πόλη της Αθήνας και την υποχρέωση εκτέλεσης σημαντικών κατασκευαστικών έργων σε σύντομο χρονικό διάστημα. Τρίτον, το καθεστώς ανομίας μέσα στο οποίο έγινε η απορρύθμιση της τηλεοπτικής συνιστώσας του επικοινωνιακού συστήματος, που επέτρεψε τη χειραγώγηση των μέσων για αλλότριους σκοπούς και το οποίο διαιωνίζεται<sup>172</sup>.

### **3.7. Η συνταγματική πρόβλεψη για τον «βασικό μέτοχο» - Η μετάβαση από τον «απλό» στον «βασικό» μέτοχο**

#### **3.7.1. Το χρονικό του βασικού μετόχου**

Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας και ύστερα από εκτεταμένη συζήτηση ενώπιον της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, στις συνταγματικές εγγυήσεις της ελευθεροτυπίας του άρθρου 14 του Συντάγματος του 1975 προστέθηκε για πρώτη φορά ειδική παράγραφος για το κρίσιμο ζήτημα της οικονομικής διαφάνειας των μέσων ενημέρωσης:

*«9. Νόμος μπορεί να προσδιορίσει ότι τα μέσα χρηματοδότησης εφημερίδων και περιοδικών πρέπει να γίνονται γνωστά».*

Η διάταξη αυτή έμεινε επί μακρό ανεφάρμοστη, καθώς ο σχετικός νόμος άργησε να ψηφισθεί. Πράγματι το 1988 υιοθετήθηκε το αρ. 24 ν. 1746/88<sup>173</sup>, το οποίο επέβαλε για πρώτη φορά και επί ποινή προστίμου την άμεση ονομαστικοποίηση των μετοχών των ανωνύμων εταιρειών που είναι ιδιοκτήτες εφημερίδων ή περιοδικών. Με την εμφάνιση της ιδιωτικής τηλεόρασης η ρύθμιση αυτή επεκτάθηκε και στους ιδιοκτήτες ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης, με άμεσο στόχο τον έλεγχο όχι μόνο του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των εν λόγω μέσων, αλλά και την εφαρμογή ενός πλέγματος διατάξεων, οι οποίες είχαν θεσπιστεί για την αποτροπή των συγκεντρώσεων και για την παρεμπόδιση της δημιουργίας μονοπωλίων στο χώρο του τύπου και των ΜΜΕ γενικότερα<sup>174</sup>.

Στη συνέχεια ο ν. 2328/1995, οι ρυθμίσεις του οποίου εξακολουθούν να διέπουν το καθεστώς της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης στη χώρα μας, απαγόρευσε για πρώτη φορά σε εργολάβους, προμηθευτές και παροχείς υπηρεσιών προς το δημό-

<sup>172</sup> Σμυρναίος, 2016, <http://ephemeron.eu>.

<sup>173</sup> ν. 1746/1988 «Ρύθμιση του θεσμού των επιμελητηρίων και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α'/2/8.1.1998.

<sup>174</sup> Εξ' αρχής ο ν. 1866/89 (αρ. 4 παρ. 1) είχε προβλέψει ότι κανένας ιδιοκτήτης τηλεοπτικού σταθμού "δεν μπορεί να ελέγχει περισσότερο από το 25% του μετοχικού κεφαλαίου". Η ίδια ρύθμιση όριζε ότι "το σύνολο των μετοχών της εταιρείας που ανήκουν σε συγγενείς μέχρι και τετάρτου βαθμού", δεν μπορεί να υπερβαίνει το ως άνω ποσοστό του μετοχικού της κεφαλαίου.

σιο και τα δημόσια νομικά πρόσωπα να μετέχουν σε επιχειρήσεις μέσω ενήμερωσης. Προκειμένου να καταστεί δυνατός ο σχετικός έλεγχος και κατ' επέκταση, η επιβολή των αυστηρών κυρώσεων που προβλέπονταν, προστέθηκε στο νόμο ξεχωριστό άρθρο, το οποίο επεξεύρινε την υποχρέωση ονομαστικοποίησης των μετοχών και στις ανώνυμες εταιρείες που αναλαμβάνουν την εκτέλεση δημοσίων έργων και προμηθειών και την παροχή υπηρεσιών στο δημόσιο και τα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Η συγκεκριμένη ρύθμιση τροποποιήθηκε με το αρ. 14 παρ. 1 του ν. 2414/1996<sup>175</sup>, δυνάμει του οποίου διαφοροποιήθηκαν οι ελληνικές εταιρείες/μέτοχοι εργοληπτικών εταιρειών από τις αλλοδαπές, ορίζοντας ότι μόνον οι πρώτες υποχρεούνται να ονομαστικοποιήσουν τις μετοχές τους μέχρι φυσικού προσώπου<sup>176</sup>. Ωστόσο, η ίδια απαγόρευση δεν απέτρεψε τελικά την ανάληψη έργων και προμηθειών από τις σκοπούμενες επιχειρήσεις, καθώς ο νόμος δεν προέβλεπε ακυρότητα των δημοσίων συμβάσεων που αυτές συνήπταν. Επί του θέματος αυτού γνωμοδότησε δύο τουλάχιστον φορές το ΝΣΚ<sup>177</sup>, ενώ το ΣΤΕ απέφυγε να πάρει σαφή θέση.

Το συμπέρασμα που συνάγεται από τη συνοπτική αυτή αναδρομή είναι ότι οι κρίσιμες συνταγματικές διατάξεις, σε συνδυασμό με μια σειρά νέων ρυθμίσεων για ζητήματα εκ πρώτης όψεως τόσο ετερόκλητα όσο τα βουλευτικά ασυμβίβαστα (αρ. 57 παρ. 1 Σ), η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων (αρ. 29 παρ. 2 Σ) και οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου (αρ. 98 παρ. 1 Σ), υπηρετούσαν ένα εξαιρετικά φιλόδοξο σκοπό: να αποτρέψουν –ή έστω να περιορίσουν– την αθέμιτη επιρροή της οικονομικής εξουσίας και ειδικά των ΜΜΕ, στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, με άλλα λόγια να πατάξουν τη διαφθορά<sup>178</sup>. Καρπός μιας βούλησης με ασυνήθιστη διάρκεια στον ιστορικό χρόνο, τουλάχιστον για τα ελληνικά δεδομένα, οι εν λόγω ρυθμίσεις αναδείχθηκαν έτσι σε κεντρικό άξονα της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 και ταυτόχρονα σε έναν από τους βασικούς δικαιολογητικούς λόγους της<sup>179</sup>.

Εξάλλου, η ιδιαίτερη σημασία των ΜΜΕ για τη διαμόρφωση της κοινής γνώμης αλλά και για τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος γενικότερα, δικαιολογεί σε μεγάλο βαθμό την επιβολή κανόνων διαφάνειας στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο πεδίο αυτό. Η διαφάνεια συνδέεται με τον δεύτερο άμεσο σκοπό

<sup>175</sup> ν. 2414/1996 «Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α'/135/25.6.1996.

<sup>176</sup> Τη ρύθμιση του αρ. 14 παρ. 1 ν. 2414/1996 δεν θεώρησε αντίθετη προς την αρχή της ισότητας (αρ. 4 παρ. 1 Σ) το ΣΤΕ, με τη σκέψη ότι «οι δύο κατηγορίες εταιρειών τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες λειτουργίας». Βλ. ΣΤΕ (Ολ.) 1792/1997.

<sup>177</sup> ΝΣΚ 564/1997 (Τμήμα Δ') και Ολ 605/2000.

<sup>178</sup> Αλιβιζάτος, Σύνταγμα & «διαπλοκή», ΔιΜΕΕ 2004, 16 επ.

<sup>179</sup> Ως «κεντρικό άξονα» της συνταγματικής αναθεώρησης χαρακτήριζε την επιδίωξη της διαφάνειας η εισήγηση της πλειοψηφίας. Για να προσθέσει τα εξής: «{...} αυτό είναι το μεγάλο, το σταυρικό πρόβλημα της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας», βλ. Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης, 2001, <http://anatheorisi.parliament.gr/ΧρονολόγιοΣυντάγματος..>

της παρ. 9 του αρ. 14 Σ, δηλαδή την πολυφωνία. Ως πολυφωνία, νοείται η απαγόρευση των συγκεντρώσεων και, κατ' επέκταση, η διασφάλιση του υγιούς ανταγωνισμού στο χώρο του τύπου και των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης.

Πρόκειται για την «εξωτερική πολυμέρεια»<sup>180</sup>, την οποία ο κοινός νομοθέτης οφείλει πλέον να επιλέξει ως οργανωτικό σχήμα για την επίτευξη όχι μόνον της ελευθερίας του τύπου, αλλά και της «αντικειμενικότητας» στα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης, η οποία, μαζί με την ισομέρεια και την ποιότητα, ανήχθη, δια του αρ. 15 παρ. 2 Σ, σε σκοπό της ραδιοτηλεόρασης και ταυτόχρονα σε δικαιολογητικό λόγο της υπαγωγής της στο προβλεπόμενο από την ίδια διάταξη «άμεσο έλεγχο» του Κράτους.

Κατά τούτο, πολυφωνία στην ερμηνευόμενη διάταξη δεν σημαίνει απλώς σεβασμό των αντιτιθέμενων απόψεων σε μια «ελεύθερη αγορά ιδεών» - σύμφωνα με την κλασική διατύπωση του Ανωτάτου Δικαστηρίου των ΗΠΑ<sup>181</sup> - ούτε μόνον διασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης, την οποία πρωτίστως κατοχυρώνει η παρ. 1 του αρ. 14 Σ. σημαίνει, επιπλέον, επιδίωξη πλουραλισμού των πηγών πληροφόρησης, ως προϋπόθεση και ειδικότερη εγγύηση του θεμελιώδους αυτού δικαιώματος<sup>182</sup>. Είναι φανερό ότι τα κρίσιμα εδάφια ε' και στ' της παρ. 9 του αρ. 14 Σ επιδιώκουν να αποκλείσουν δια παντός από τους διαγωνισμούς των δημοσίων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών τους εμπλεκόμενους αμέσως ή εμμέσως με τα ΜΜΕ.

Όπως εύστοχα επισημαίνεται<sup>183</sup> «...*Η διάταξη του ν. 2328/1995 σχετικά με το ασυμβίβαστο προμηθευτή του δημοσίου και μετόχου τηλεοπτικού σταθμού στοχεύει στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος από τη χρήση αθέμιτων μέσων για την εξασφάλιση κρατικών κονδυλίων. Η βασική της ιδέα είναι ότι οι οικονομικοί παράγοντες της τηλεόρασης που δραστηριοποιούνται και σε άλλους τομείς, μέσω της διαγωγής συγκέντρωσης, έχουν την δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν τα μέσα ενημέρωσης που ελέγχουν για να ασκήσουν πίεση προς την πολιτική εξουσία ώστε να επιτύχουν ευνοϊκή μεταχείριση των εταιρειών τους...*».

*«... το ασυμβίβαστο φαίνεται να στοχεύει πρωτίστως στην υγιή λειτουργία των μέσων ενημέρωσης και κατ' επέκταση της δημόσιας σφαίρας και δευτερευόντως στην μεταρρύθμιση του συστήματος ανάθεσης των δημοσίων έργων... Η συγκεκριμένη συνταγματική διάταξη εισάγει δύο έννοιες οι οποίες δεν υπήρχαν σε αυτή τη μορφή στον ν. 2328/1995, αυτές του βασικού μετόχου και του παρένθετου προσώπου. Η πρώτη αφορά τους μετόχους που, χωρίς να διαθέτουν την πλειοψηφία του κεφαλαίου, μπορούν να ασκούν επιρροή στην στρατηγική μίας επιχείρησης. Η δεύτερη αφορά τους*

<sup>180</sup> Βλ. αναλυτικά την υπ' αριθμ. 1 ενότητα του Μέρους Β' της παρούσας.

<sup>181</sup> Τσακυράκης, Η ελευθερία του λόγου στις ΗΠΑ, 1997, 23 επ.

<sup>182</sup> Αλιβιζάτος, ΔιΜΕΕ 2004, 20 επ.

<sup>183</sup> Σμυρναίος, Το χρονικό της νομοθεσίας περί βασικού μετόχου στα ΜΜΕ, 2016, <http://ephemeron.eu>. Ο Νίκος Σμυρναίος είναι Αναπληρωτής Καθηγητής ΜΜΕ στο Πανεπιστήμιο της Τουλούζης (Γαλλία).

πλασματικούς μετόχους που ουσιαστικά ελέγχονται από τρίτους αφού δεν διαθέτουν οικονομική αυτονομία. Ο ακριβής καθορισμός των εννοιών αυτών αφήθηκε για αργότερα. Έτσι η πρώτη νομοθετική εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης περί βασικού μετόχου έγινε ... μέσω του εκτελεστικού νόμου 3021/2002...».

«...Εκεί αποφασίστηκε η υποχρέωση παρουσίασης πιστοποιητικού διαφάνειας από το ΕΡΣ για κάθε εταιρεία που συμμετέχει σε διαγωνισμούς για δημόσια έργα άνω των 250.000 ευρώ. Ο βασικός μέτοχος καθορίστηκε ως το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατέχει το λιγότερο 5% του κεφαλαίου μιας εταιρείας. Επίσης δόθηκε η δυνατότητα έκδοσης πιστοποιητικού διαφάνειας σε πρόσωπα του συγγενικού κύκλου βασικού μετόχου τηλεοπτικού σταθμού που όμως μπορούν να αποδείξουν την οικονομική τους αυτοτέλεια την οποία και θα ήλεγχε το ΕΡΣ. Στην συνέχεια, τον Απρίλιο του 2003, η ελληνική κυβέρνηση δέχτηκε την πρώτη επιστολή από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην οποία οι τελευταίες εξέφραζαν την ανησυχία τους σχετικά με την συμβατότητα του συγκεκριμένου νόμου με το ευρωπαϊκό δίκαιο περί προστασίας της ελεύθερης επιχειρηματικής δραστηριότητας...»

«...Ακολούθησε ανταλλαγή επιστολών κατά την οποία η ελληνική κυβέρνηση διαβεβαίωνε τον Επίτροπο για θέματα ανταγωνισμού *Bolkestein* ότι ο ν. 3021 ήταν προσωρινός και ότι σύντομα θα υπήρχε εναρμόνιση με την κοινοτική νομοθεσία.

«... το 2004 ... το ποσοστό που ορίζει τον βασικό μέτοχο κατέβηκε στο 1% και το ασυμβίβαστο επεκτάθηκε αυτόματα σε όλα τα συγγενικά πρόσωπα και ιδρύματα που σχετίζονται μαζί του. Παράλληλα όμως το ποσό των δημοσίων αναθέσεων που απαιτούν πιστοποιητικό διαφάνειας αυξήθηκε. Η εξέλιξη αυτή αφαιρέσε ουσιαστικά από το πεδίο εφαρμογής του νόμου όλους τους διαγωνισμούς που αφορούν προμήθειες κάτω του ενός εκατομμυρίου ευρώ. Έτσι η συγκεκριμένη διάταξη φωτογράφιζε κατά κάποιο τρόπο τον τομέα των κατασκευών που απαιτεί υψηλές επενδύσεις...».

«...Ο τότε Επίτροπος για θέματα ανταγωνισμού *Charles McCreeny* απέστειλε προειδοποιητική επιστολή στην ελληνική κυβέρνηση ζητώντας την άμεση τροποποίηση του νόμου περί βασικού μετόχου. Από την επιστολή αυτή που δημοσιεύτηκε στον ελληνικό τύπο και η οποία ανακεφαλαιώνει την επιχειρηματολογία των δύο πλευρών συμπεραίνουμε τις θέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ελληνικής κυβέρνησης αντίστοιχα. Σύμφωνα με τις υπηρεσίες του Επίτροπου *McCreeny*, ο ν. 3310/2005 αντίκειται σε βασικές αρχές της κοινής αγοράς, αυτές της ελεύθερης επιχειρηματικής δραστηριότητας και της ελεύθερης διακίνησης του κεφαλαίου, και για αυτό πρέπει να τροποποιηθεί. Με άλλα λόγια, η διασφάλιση της πολυφωνίας των ΜΜΕ που επικαλείται η ελληνική κυβέρνηση, η οποία και αποτελεί δημόσιο αγαθό, θεωρείται από τον Επίτροπο ως υποδεέστερος στόχος από την απρόσκοπτη οικονομική δραστηριότητα, μολοντί η τελευταία αφορά κατά κύριο λόγο συμφέροντα ιδιωτών.

«... Στην περίπτωση του νόμου περί βασικού μετόχου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκανε μια αμφισβητούμενη ερμηνεία θεωρώντας ως πιο σημαντική διάσταση τους περιορισμούς που ο νόμος επιβάλλει στην επιχειρηματική δραστηριότητα και όχι τα αναμενόμενα αποτελέσματα από αυτούς σε ότι αφορά τη λειτουργία των ΜΜΕ. Τέλος, οι αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής υιοθέτησαν στην επιχειρηματολογία τους μία τεχνοκρατική προσέγγιση μη δεχόμενες ότι υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ της ιδιοκτησίας ενός μέσου ενημέρωσης και της δημοσιογραφικής του γραμμής. Με άλλα λόγια, το απλοϊκό σκεπτικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θεωρεί ότι δεν μπορεί να υπάρξει χειραγώγηση ενός μέσου και μάλιστα από μετόχους που δεν διαθέτουν την απόλυτη πλειοψηφία του κεφαλαίου, αφού η δημοσιογραφική δεοντολογία το απαγορεύει.

«... Από την πλευρά της, η τότε ελληνική κυβέρνηση ... υποστήριξε στην αλληλογραφία με την ΕΕ ότι ο ν.3310 αποσκοπεί στην υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος και ότι τα λαμβανόμενα μέτρα είναι κατάλληλα και ανάλογα του επιδιωκόμενου σκοπού. Ωστόσο, η ελληνική κυβέρνηση ανέφερε επίσης ρητά ότι η συγκεκριμένη νομοθεσία αφορούσε κατά κύριο λόγο τις ελληνικές επιχειρήσεις ... γιατί μόνο οι τελευταίες θεωρούνταν ικανές να καταχραστούν την επιρροή που ασκούν στα μέσα ιδιοκτησίας τους για να αποκτήσουν δημόσιες συμβάσεις...».

«... Διαφαίνεται από αυτήν την επιχειρηματολογία ότι σκοπός της νομοθετικής ρύθμισης δεν ήταν τελικά η περιφρούρηση του τομέα της μαζικής επικοινωνίας με σκοπό την υγιή του λειτουργία. Πρωτίστως, η ρύθμιση σκόπευε στην αναδιάρθρωση του οικονομικού συστήματος μέσω της διευκόλυνσης της δραστηριοποίησης πολυεθνικών συγκροτημάτων στην ελληνική αγορά και της παράλληλης εξασθένισης μη φίλα προσκείμενων προς την κυβέρνηση οικονομικών παραγόντων...».

«... Έτσι, μολονότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξεδήλωσε καθαρά την δυσφορία της όχι μόνο για τον εκτελεστικό νόμο 3310/2005 αλλά σαφώς και για το άρθρο 14 του Συντάγματος και παρόλο που η ελληνική κυβέρνηση πρότασε τη διαφύλαξη του, μία νέα τροποποίηση του νόμου ψηφίστηκε με τη διαδικασία του κατεπειγόντως από τη Βουλή, τον Νοέμβριο του 2005. Με την τροποποίηση αυτή δεν υφίσταται πλέον τεκμήριο ασυμβίβαστου λόγω της ιδιότητας του βασικού μετόχου, αλλά αυτό θα πρέπει να αποδεικνύεται σε κάθε περίπτωση από το ΕΣΡ. Με τη διάταξη αυτή, που καθιστά ανενεργή την ουσία του σχετικού συνταγματικού άρθρου, κλείνει ο κύκλος μιας προσπάθειας καταπολέμησης των αρνητικών συνεπειών της διαγωνίας συγκέντρωσης των ΜΜΕ για το πολιτικό σύστημα...».



### 3.7.2. Ο βασικός μέτοχος στο Σύνταγμα

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, με το άρθρο 14 παρ. 9, καθιέρωσε το ασυμβίβαστο μεταξύ του ιδιοκτήτη ΜΜΕ και του προμηθευτή του Δημοσίου και εισήγαγε την έννοια του βασικού μετόχου. Το ασυμβίβαστο της εν λόγω συνταγματικής διάταξης αποτυπώνει τις αρχές της διαφάνειας και του πλουραλισμού που θεμελιώνονται στον καταστατικό νόμο του κράτους. Το άρθρο 14 παρ. 9 και το ειδικότερο 14 παρ. εδ ε΄ θεσπίστηκαν με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 ενόψει της έντονης δραστηριοποίησης των ιδιωτών στα μέσα μαζικής ενημέρωσης για να αντιμετωπίσουν τη συνακόλουθη με τη δραστηριοποίηση αυτή χρήση εκ μέρους των ιδιωτών της οικονομικής τους ισχύος μέσω των μηχανισμών της εξουσίας πληροφόρησης για την άσκηση επιρροής και ελέγχου στην πολιτική εξουσία.

#### Άρθρο 14

9. Το ιδιοκτησιακό καθεστώς, η οικονομική κατάσταση και τα μέσα χρηματοδότησης των μέσων ενημέρωσης πρέπει να γίνονται γνωστά, όπως νόμος ορίζει. Νόμος προβλέπει τα μέτρα και τους περιορισμούς που είναι αναγκαίοι για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση. Απαγορεύεται η συγκέντρωση του ελέγχου περισσότερων μέσων ενημέρωσης της αυτής ή άλλης μορφής. Απαγορεύεται ειδικότερα η συγκέντρωση περισσότερων του ενός ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης της αυτής μορφής, όπως νόμος ορίζει. Η ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσων ενημέρωσης είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών. Η απαγόρευση του προηγούμενου εδαφίου καταλαμβάνει και κάθε είδους παρένθετα πρόσωπα, όπως συζύγους, συγγενείς, οικονομικά εξαρτημένα άτομα ή εταιρείες. Νόμος ορίζει τις ειδικότερες ρυθμίσεις, τις κυρώσεις που μπορεί να φθάνουν μέχρι την ανάκληση της άδειας ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού και μέχρι την απαγόρευση σύναψης ή την ακύρωση της σχετικής σύμβασης, καθώς και τους τρόπους ελέγχου και τις εγγυήσεις αποτροπής των καταστρατηγήσεων των προηγούμενων εδαφίων.

Βασικός μέτοχος, σύμφωνα με την κρατούσα στη θεωρία άποψη, είναι το επικρατήσαν στο δημόσιο διάλογο προσωνύμιο για το ασυμβίβαστο της επιχειρηματικής και διευθυντικής δραστηριοποίησης στους τομείς των δημοσίων έργων και των ΜΜΕ,

όπως θεσπίστηκε συνταγματικά (αρ. 14 παρ. 9 Σ) και νομοθετικά<sup>184</sup>. Το ασυμβίβαστο αυτό προκάλεσε την αντίδραση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οδήγησε στην αντικατάσταση του ν. 3310/2005, στην *de facto* «ατονία» του αρ. 14 παρ. 9 Σ και στη θέσπιση του «συμβιβαστικού» νόμου 3414/2005<sup>185</sup>.

Ο ν. 3021/2002 θεωρούσε ως βασικό μέτοχο το φυσικό πρόσωπο ή την εταιρεία που κατέχει τουλάχιστον το 5% του μέσου, ενώ καθιέρωνε και την έκδοση πιστοποιητικού διαφάνειας από το ΕΣΡ που βεβαίωνε ότι δεν υπάρχει σχέση με έργα του Δημοσίου. Αργότερα, ο νόμος 3310/2005<sup>186</sup> εισήγαγε άλλες σχετικά με το ποια πρόσωπα θεωρούνται εξαρτώμενα από τον βασικό μέτοχο ενώ το όριο για τον χαρακτηρισμό μετόχου σαν βασικού περιορίστηκε στο 1%. Ωστόσο, ο εν λόγω νόμος συνάντησε την αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για πιθανή παραβίαση του ελεύθερου ανταγωνισμού και τελικά, μετά από πιέσεις της ΕΕ, αναθεωρήθηκε<sup>187</sup>.

Είναι αξιοσημείωτο ότι ο όρος βασικός μέτοχος διείσδυσε στη συζήτηση για τη συνταγματική κατοχύρωση του ασυμβίβαστου αίφνης και αναπάντεχα στις 7.2.2001. Τόσο ο ν. 2328/1995, όσο και η πρόταση της Επιτροπής Αναθεώρησης που προσερχόταν στην Ολομέλεια για συζήτηση έκαναν λόγο για μέτοχο. Ο εισηγητής της κυβερνητικής πλειοψηφίας πρόκρινε τον όρο βασικός μέτοχος ως ενδιάμεση λύση μεταξύ του μετόχου και του ποιοτικού κριτηρίου του ελέγχου που είχαν προταθεί<sup>188</sup>.

Η μελέτη των στοιχείων της ιστορικής ερμηνείας του αρ. 14 παρ. 9 Σ και ιδίως η γραμματική διατύπωση της διάταξης καθιστούν απολύτως ευκρινείς τους σκοπούς της και τις αρχές που την διέπουν. Κατ' αρχήν πρόκειται για ένα πλέγμα ρυθμίσεων που εντάσσονται στην ευρύτερη δέσμη προβλέψεων του Συντάγματος με την οποίες εισάγεται και διασφαλίζεται η αρχή της διαφάνειας ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους και τις σχέσεις οικονομίας και πολιτικής<sup>189</sup>. Στη δέσμη αυτή ανήκει, επίσης και το αρ. 15 παρ. 2 Σ για το ΕΣΡ, το αρ. 98 παρ. 1 περ. 2 Σ για τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο και το αρ. 101<sup>A</sup> Σ για τις ανεξάρτητες αρχές.

Ειδικότερος σκοπός του αρ. 14 παρ. 9 Σ είναι να κατοχυρώσει τη διαφάνεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, της οικονομικής κατάστασης και των μέσων χρημα-

<sup>184</sup> ν. 3021/2002 «Περιορισμοί στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με πρόσωπα που δραστηριοποιούνται ή συμμετέχουν σε επιχειρήσεις μέσων ενημέρωσης και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ/Α'/143/19.6.2002.

<sup>185</sup> ν. 3414/2005 «Τροποποίηση του ν. 3310/2005 "Μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την αποτροπή καταστρατηγήσεων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων (ΦΕΚ Α'/279/10.11.2005)», ΦΕΚ Α'/30/14.2.2005. Βλ. *Τζέμος*, Ο "Βασικός Μέτοχος", 2006, 9.

<sup>186</sup> ν. 3310/2005 «Μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την αποτροπή καταστρατηγήσεων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων» (ΦΕΚ Α'/ 30/14.2.2005).

<sup>187</sup> *Σμυρνάιος*, Οικονομική συγκέντρωση και θεσμικό πλαίσιο της ιδιωτικής τηλεόρασης, 2010, 163.

<sup>188</sup> *Τζέμος* (2006), 43.

<sup>189</sup> Για την αρχή της διαφάνειας βλ. *Κοντιάδης* (2002), 245 επ.

τοδότησης των μέσων ενημέρωσης, αλλά και την ίδια τη διαφάνεια της ενημέρωσης. Στο ίδιο πλαίσιο εισάγονται πρόσθετες και παράπλευρες εγγυήσεις διαφάνειας ως προς τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, που είναι μια κρίσιμη όψη της ευρύτερης οικονομικής λειτουργίας του κράτους. Με την ως άνω διάταξη επιβάλλονται εγγυήσεις ως προς τις πολιτικές και επικοινωνιακές διεργασίες που μπορούν κατά τρόπο άτυπο και παράνομο να επηρεάσουν τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Αυτό που, προφανώς, επιδιώκει να αποτρέψει ο συνταγματικός νομοθέτης είναι το «λαθρεμπόριο» επικοινωνιακής επιρροής, ο άμεσος ή έμμεσος επικοινωνιακός εκβιασμός επί διοικητικών και πολιτικών οργάνων, από πράξεις των οποίων εξαρτάται η σύναψη δημόσιας σύμβασης<sup>190</sup>.

Παράλληλα με την διαφύλαξη της αρχής της διαφάνειας και συνεπώς της αρχής του κράτους δικαίου, το αρ. 14 παρ. 9 Σ εγγράφεται και στη δέσμη των συνταγματικών διατάξεων που διασφαλίζουν την πολυφωνία και συνεπώς και την αρχή της δημοκρατικής συμμετοχής. Αυτό διασφαλίζεται ρητά καθώς η διαφάνεια και η πολυφωνία επιβάλλονται ως βασική συνταγματική υποχρέωση και σκοπός των ΜΜΕ και του περιεχομένου των εκπομπών τους σε συνδυασμό με το αρ. 15 παρ. 2 Σ<sup>191</sup>. Ειδικότερη όψη της αρχής της πολυφωνίας της ενημέρωσης είναι κατά το αρ. 14 παρ. 9 Σ η απαγόρευση της συγκέντρωσης του ελέγχου περισσότερων μέσων ενημέρωσης της αυτής ή άλλης μορφής και πάντως η απαγόρευση της συγκέντρωσης περισσότερων του ενός ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης της αυτής μορφής, όπως νόμος ορίζει.

Αξίζει να αναφερθεί πως το κριτήριο της *οικονομικής αυτοτέλειας* μεταξύ συγγενών είχε εισαχθεί ήδη με τον ν. 2328/95 ως δυνατότητα ανατροπής ενός μαχητού τεκμηρίου, σύμφωνα με το οποίο, στο εσωτερικό μιας επιχείρησης μέσων ενημέρωσης, η συνύπαρξη συζύγων ή συγγενών θεωρείται κατ' αρχάς απαγορευμένη. Με βάση αυτό το δεδομένο τέθηκε και ρητώς κατά τις συζητήσεις στην Επιτροπή Αναθεώρησης το ερώτημα αν ο συγγενής εκ μόνου του λόγου ότι είναι συγγενής θεωρείται παρένθετο πρόσωπο ή αν επιπλέον πρέπει να είναι όντως παρένθετο πρόσωπο, καθώς δεν διαθέτει οικονομική και επιχειρηματική αυτοτέλεια<sup>192</sup>.

Η απάντηση δόθηκε με σαφή τρόπο και επιβεβαίωσε την ανάγκη συνδρομής και των δυο ιδιοτήτων, ήτοι ότι ο συγγενής πρέπει όντως να είναι και παρένθετο πρόσωπο, η έννοια του οποίου είναι ουσιαστική και πραγματολογική και όχι φορμαλιστική<sup>193</sup>. Αναφορικά με τον ερμηνευτικό προβληματισμό επί των τεσσάρων εν-

<sup>190</sup> Βενιζέλος, Οι εγγυήσεις πολυφωνίας και διαφάνειας στα ΜΜΕ κατά το άρθρο 14§9, ΝοΒ 2005, 431.

<sup>191</sup> Βενιζέλος (2002), 204.

<sup>192</sup> Βλ. Πρακτικά συνεδριάσεων Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 2001· <http://anatheorisi.parliament.gr/ΧρονολόγιοΣυντάγματος>.

<sup>193</sup> Βλ. Κοντιάδη (2002), 299επ.

νοιών<sup>194</sup> που εισήγαγε ενδεικτικά η αναθεωρημένη συνταγματική διάταξη, η απόφαση του Δ' Τμήματος του ΣΤΕ διατύπωσε τη θέση ότι το Σύνταγμα θέλησε να θεωρήσει, εξ' ορισμού και χωρίς δυνατότητα ανταπόδειξης, συζύγους και συγγενείς ως παρένθετα πρόσωπα, χωρίς να απαιτείται κάποιος ουσιαστικός έλεγχος των πραγματικών σχέσεων και καταστάσεων<sup>195</sup>.

### 3.7.3. Οικονομική εξουσία και ιδιοκτησία ΜΜΕ – Αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις - Η περίπτωση της ΜΗΧΑΝΙΚΗΣ Α.Ε.

Η παρουσία στο χώρο των μέσων ενημέρωσης ισχυρών επιχειρηματιών που έχουν συμφέροντα και σε άλλους οικονομικούς τομείς αποτελεί ένα διεθνές φαινόμενο<sup>196</sup>. Στην Ελλάδα το φαινόμενο αυτό εμφανίσθηκε τη δεκαετία του '80, αναπτύχθηκε ακόμη περισσότερο τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του '90 και συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Η παράλληλη επιχειρηματική δραστηριότητα στον τομέα των ΜΜΕ και σε άλλους οικονομικούς τομείς δεν είναι, κατ' αρχήν, ασυμβίβαστη με τις συνταγματικές αξίες της πλουραλιστικής δημοκρατίας<sup>197</sup>.

Η ελευθερία της επιχείρησης, της επιλογής και άσκησης επαγγέλματος, της ίδρυσης επιχείρησης μέσων ενημέρωσης, ως ουσιώδες στοιχείο της ελευθερίας της έκφρασης και της πληροφόρησης, σε συνδυασμό με την αρχή του πλουραλισμού της πληροφόρησης συνθέτουν το συνταγματικό πλαίσιο μέσα στο οποίο βρίσκεται κατ' αρχήν ελεύθερο χώρο η ανάπτυξη μιας τέτοιας παράλληλης επιχειρηματικής δραστηριότητας<sup>198</sup>. Έτσι εξηγείται και το γεγονός ότι σε καμία δημοκρατική χώρα, από αυτές που ανήκουν στον ίδιο κύκλο νομικού και συνταγματικού πολιτισμού με την Ελλάδα, δεν απαγορεύθηκε η παρουσία στο χώρο των ΜΜΕ των λεγόμενων «μη καθαρών» εκδοτών, δηλαδή εκείνων που δεν σχετίζονται με τα μέσα ενημέρωσης<sup>199</sup>.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το ζήτημα των «σωρευτικών» συγκεντρώσεων (Conglomerates) μεταξύ επιχειρήσεων ΜΜΕ και άλλων εμπορικών επιχειρήσεων δεν απασχόλησε την Πράσινη Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Πλουραλισμός και συ-

<sup>194</sup> Άρθρο 14 παρ. 9 Σ «...όπως, συζύγους, συγγενείς, οικονομικά εξαρτημένα άτομα ή εταιρείες.».

<sup>195</sup> Μεγάλο μέρος της θεωρίας χαρακτηρίζει ως «ισοπεδωτική» την απόφαση του ΣΤΕ (υπ' αριθμ. 3242/2004), υποστηρίζοντας πως η ερμηνευτική αυτή εκδοχή του Ανωτάτου Δικαστηρίου αντιβαίνει προς την ίδια τη γραμματική διατύπωση του εδ. στ' της παρ. 9 του αρ. 14 Σ που αναφέρει τους συγγενείς ως ενδεικτική περίπτωση παρένθετου προσώπου, εφόσον όμως ο συγγενής κάποιου είναι πράγματι παρένθετο πρόσωπο και παράλληλα έχει σχέση εμπιστοσύνης με τον υποκρυπτόμενο συγγενή του. Βλ. ενδεικτικά Βενιζέλο, ΝοΒ 2005, 436.

<sup>196</sup> Βλ. Bagdikian, *The Media monopoly*, 1992, 3επ., Hallin/Mancini, *Comparing Media Systems*, 2004, 113επ., Humphreys, *Mass media and media policy in Western Europe*, 1996, 207επ., Παπαθανασόπουλο, Πολιτική και ΜΜΕ. Η περίπτωση της Νότιας Ευρώπης, 2004, 56 επ.

<sup>197</sup> Για τα συνταγματικά χαρακτηριστικά της πλουραλιστικής δημοκρατίας βλ. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, 1997, 41 επ.

<sup>198</sup> Σπυρόπουλος, ΤοΣ 2000, 1147επ.

<sup>199</sup> Ανθόπουλος, Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος σε Κονιάδη, Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση, 2006, 313 επ.

γκέντρωση των μέσων μαζικής επικοινωνίας στην εσωτερική αγορά», οι προβληματισμοί της οποίας στράφηκαν κυρίως προς ζητήματα των «οριζοντίων» συγκεντρώσεων μεταξύ τηλεοπτικών ή ραδιοφωνικών ή εκδοτικών επιχειρήσεων και των «πολυκλαδικών» συγκεντρώσεων μεταξύ αυτών<sup>200</sup>.

Όλα τα παραπάνω, ωστόσο, δεν σημαίνουν ότι η παράλληλη επιχειρηματική δραστηριότητα στον τομέα των μέσων ενημέρωσης και σε άλλους οικονομικούς τομείς δεν αποτελεί πρόβλημα. Αντιθέτως, το πρόβλημα είναι υπαρκτό και εντοπίζεται στον κίνδυνο «χειραγώγησης» των μέσων ενημέρωσης από τους ιδιοκτήτες τους, με σκοπό την προώθηση των «εξω-επικοινωνιακών» οικονομικών και πολιτικών τους συμφερόντων<sup>201</sup>. Αυτό που διακυβεύεται στο επίπεδο των συνταγματικών αγαθών από τη συγκέντρωση οικονομικής και πληροφοριακής εξουσίας είναι η ελευθερία και ανεξαρτησία της δημοσιογραφικής πληροφόρησης (αρ. 14 παρ. 1 Σ) και το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση (αρ. 5<sup>Α</sup> παρ. 1 Σ), που αποτελούν δικαιώματα με αυξημένο συνταγματικό βάρος, καθώς μόνο η πληρέστερη δυνατή και πάντως όχι κατευθυνόμενη πληροφόρηση των πολιτών διασφαλίζει την ολοκληρωμένη και ορθή λειτουργία της δημοκρατικής αρχής (αρ. 1 Σ)<sup>202</sup>.

Η υποταγή των περιεχομένων των ΜΜΕ στο οικονομικό συμφέρον των «άλλων» επιχειρήσεων των ιδιοκτητών τους παραβιάζει την ελευθερία της δημοσιογραφικής πληροφόρησης, η οποία ισχύει ή ακριβέστερα, πρέπει να ισχύει και έναντι των ιδιοκτητών των μέσων ενημέρωσης<sup>203</sup> (εσωτερική ελευθερία πληροφόρησης)<sup>204</sup>. Οι ιδιοκτήτες των ΜΜΕ προφανώς έχουν το δικαίωμα να καθορίζουν τη γενική πληροφοριακή κατεύθυνσή τους (τη «γραμμή» τους), δικαίωμα το οποίο στον τομέα των ραδιοτηλεοπτικών μέσων υπόκειται στους περιορισμούς της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της ισοτιμίας της πληροφόρησης που θεσπίζει το αρ. 15 παρ. 2 Σ. Σε καμία περίπτωση, ωστόσο, δεν δικαιούνται να επιβάλλουν ή να υποβάλλουν την αποσιώπηση ιδεών ή πληροφοριών ή τη διαστρέβλωση της αντικειμενικής αλήθειας των γεγονότων ή την κατασκευή ειδήσεων κατά τις επιθυμίες και τα συμφέροντά τους<sup>205</sup>.

Οι εγγυήσεις του εσωτερικού πλουραλισμού της ραδιοτηλεοπτικής πληροφόρησης επιτρέπουν –όπως έχει ήδη εκτεθεί αναλυτικώς στην παρούσα– τον διοικητικό

<sup>200</sup> Βλ. ενδεικτικά *Meyer-Heine*, *Le droit europeen des emissions de television*, 1996, 262 επ.

<sup>201</sup> Βλ. *Coulson*, *Antitrust Law and Newspapers* σε *Picard*, *Press Concentration and monopoly*, 1988, 193επ.

<sup>202</sup> *Τσάτσος*, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 1992, 67 επ.

<sup>203</sup> *Ανθόπουλος* (2006), 317.

<sup>204</sup> Για την προβληματική της εσωτερικής ελευθερίας της πληροφόρησης βλ. *Δαγτόγλου*, *Τύπος και Σύστημα*, 1989, 66επ, η προσέγγιση του οποίου καταλήγει σε μια μάλλον περιορισμένη αποδοχή της ελευθερίας αυτής.

<sup>205</sup> Για τη χειραγώγηση της πληροφόρησης με τις μεθόδους αυτές βλ. *Mcquail*, *Media in democrazia*, 1995, 226επ.

έλεγχο εκ μέρους του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης των πιο ευδιάκριτων μορφών χειραγώγησης των ΜΜΕ<sup>206</sup>. Στην Ελλάδα, βέβαια, το φαινόμενο της συγκέντρωσης οικονομικής και πληροφοριακής εξουσίας δεν έγινε αντιληπτό μόνο ή τόσο ως κίνδυνος βλάβης της αντικειμενικότητας και της «εντιμότητας» της πληροφόρησης, αλλά συσχετίστηκε με την εξάπλωση του φαινομένου της πολιτικής και διοικητικής διαφθοράς<sup>207</sup>. Σε αυτό συνέβαλε καθοριστικά η εδραίωση στην πολιτική και καθημερινή γλώσσα του όρου «διαπλοκή», που υποδηλώνει την «πιθανολογούμενη διαφθορά», τον αφηρημένο κίνδυνο αθέμιτων συναλλαγών μεταξύ οικονομικο-εκδοτικών παραγόντων και πολιτικών προσώπων ή κρατικών αξιωματούχων, ιδίως στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών, απέναντι στον οποίο πρέπει να ορθωθούν ανυπέμβλητοι προληπτικοί φραγμοί<sup>208</sup>.

Πράγματι, στην Ελλάδα, μετά την απελευθέρωση το 1989, ο αριθμός των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών αυξήθηκε σταθερά, και δύο δεκαετίες αργότερα υπήρχαν 135 ιδιωτικοί αναλογικοί τηλεοπτικοί σταθμοί με εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας<sup>209</sup>. Παρά τον μεγάλο αριθμό των μέσων ενημέρωσης στην ελληνική ραδιοτηλεοπτική πραγματικότητα, μόλις πέντε ιδιωτικά κανάλια που ανήκουν σε όμιλους με δραστηριότητες σε πολλούς τομείς της οικονομίας κυριαρχούν στην σκηνή<sup>210</sup>. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο όμιλος εταιρειών του Γ. Μπόμπολα

<sup>206</sup> Πρόσφατο χαρακτηριστικό παράδειγμα που απασχόλησε όχι μόνο την επικαιρότητα και το τηλεοπτικό κοινό, αλλά και τις εισαγγελικές αρχές της χώρας, ήταν η προκαταρκτική έρευνα που διετάχθη από τον Προϊστάμενο της Εισαγγελίας Πρωτοδικών Αθηνών για τον τρόπο που είχαν καλύψει οι ιδιωτικοί τηλεοπτικοί σταθμοί το ζήτημα του δημοψηφίσματος, που διενεργήθηκε στην Ελλάδα τον Ιούλιο του 2015. Συγκεκριμένα, διερευνήθηκε κατά πόσον ορισμένα τηλεοπτικά κανάλια διέπραξαν τα αδικήματα της απόπειρας επηρεασμού των ψηφοφόρων και της απόπειρας νόθευσης του εκλογικού αποτελέσματος, παραβιάζοντας την εκλογική νομοθεσία. Είχε προηγηθεί η σύσταση από το ΕΣΡ προς τους ιδιωτικούς ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς για την τήρηση των κανόνων της δημοσιογραφικής δεοντολογίας, υπενθυμίζοντας χαρακτηριστικά ότι «.. το καθήκον των δημοσιογράφων είναι να διατηρούν την ψυχραιμία τους και να μεταδίδουν τις ειδήσεις αντικειμενικά, ανεπηρέαστοι από τις προσωπικές τους πεποιθήσεις.». Εντύπωση προκάλεσε το γεγονός ότι τη διενέργεια εισαγγελικής έρευνας είχε ζητήσει και το κυβερνών κόμμα του ΣΥΡΙΖΑ, που με ανακοινώσεις του εγκάλυψε μερίδα των ΜΜΕ για τη μεροληπτική τους στάση (βλ. την από 4.7.2015 ανακοίνωση του Γραφείου Τύπου του ΣΥΡΙΖΑ για την παραβίαση της εκλογικής νομοθεσίας από τον τηλεοπτικό σταθμό ΣΚΑΙ - <http://www.syriza.gr/article/id/61922/Anakoinwsh-Grafeioy-Typoy-SYRIZA-gia-thn-parabiash-tsh-eklogikhs-nomothesias-apo-ton-thleoptiko-stathmo-SKAI-.html#.WUZImrpuKM8>). Τελικώς, οι τηλεοπτικοί σταθμοί κρίθηκαν τον Δεκέμβριο του 2015 «αθώοι», με τον Εισαγγελέα Πρωτοδικών Κ. Δηληδήμο, να καταλήγει στο συμπέρασμα πως οι ιδιωτικοί τηλεοπτικοί σταθμοί δεν παραβίασαν την εκλογική νομοθεσία πριν το δημοψήφισμα του 2015, καθώς «οποιαδήποτε παρέμβαση στην ενημέρωση θα συνιστούσε παραβίαση των άρθρων 2, 5 και 14 του Συντάγματος, καθώς και του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ».

<sup>207</sup> Βλ. ενδεικτικά Κουτσούκη, Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, 2005 και Johnson, The struggle against corruption, 2004. Επίσης, σύμφωνα με τον Merton, η πολιτική διαφθορά αποτελεί μια λανθάνουσα λειτουργία του πολιτικού συστήματος, η οποία έχει σχέση με τη δημιουργία και τη διατήρηση ενός δικτύου σχέσεων προς όφελος συγκεκριμένου πολιτικού. Ο Merton θεωρεί την πολιτική διαφθορά λειτουργικό στοιχείο για τη διατήρηση του πολιτικού συστήματος. Το ιδιαίτερο ενδιαφέρον που παρουσιάζει η θεωρία του έγκειται, εκτός των άλλων, στη συστηματοποίηση των σχέσεων, στις οποίες αναλύεται το φαινόμενο της πολιτικής διαφθοράς. Βλ. Merton, Teoria e struttura sociale, 1983, 121 επ.

<sup>208</sup> Ανθόπουλος (2006), 320.

<sup>209</sup> Βλ. <http://www.esr.gr/news.php>, 2009.

<sup>210</sup> Πρόκειται για τους τηλεοπτικούς σταθμούς: Mega Channel, Antenna TV, Alpha TV, Star Channel και Alter Channel.

(Τεχνοδομή, Ελάκτωρ, Πήγασος Εκδοτική), ο οποίος δραστηριοποιείται, κατά κύριο λόγο, στον τομέα των κατασκευών (ανάληψη δημοσίων έργων), της ενέργειας και των ΜΜΕ.

Κι ενώ, υποστηρίζει ο Σμυρναίος, σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες οι προσπάθειες για απαγόρευση της συγκέντρωσης των μέσων ενημέρωσης απέδωσαν καρπούς με τη θέσπιση αυστηρής νομοθεσίας, στην Ελλάδα ο ν. 1866/89 φάνηκε να «προτιμά» ορισμένες εταιρείες ΜΜΕ για να χορηγήσει τις σχετικές «άδειες λειτουργίας», αρκετοί δε από τους κανόνες κατά της συγκέντρωσης ποτέ δεν εφαρμόστηκαν. Η πολιτική αστάθεια στην περίοδο 1989-1990 δημιούργησε ευνοϊκές συνθήκες για την ανάληψη πρωτοβουλιών από τους ιδιοκτήτες των μέσων ενημέρωσης για να ασκήσουν πίεση στην τότε κυβέρνηση<sup>211</sup>.

Το αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία ενός ισχυρού ολιγοπωλίου γύρω από ένα μικρό αριθμό εταιρειών μέσων που κατέχουν εθνικές ημερήσιες εφημερίδες, ραδιοφωνικούς και τηλεοπτικούς σταθμούς, περιοδικά και εκδοτικούς οίκους βιβλίων, και η συνεπακόλουθη επέκτασή της δραστηριότητάς τους στα νέα μέσα, τις τηλεπικοινωνίες και τον πολιτισμό. Υπό αυτές τις συνθήκες τα συναφή προβλήματα της συγκέντρωσης των μέσων ενημέρωσης, η πολλαπλή ιδιοκτησία και η «εργαλειοποίηση» των ΜΜΕ, έχουν καταστεί εξαιρετικά σημαντικές και σε ορισμένες περιόδους έχουν κυριαρχήσει στην δημόσια συζήτηση, ακόμη και την πολιτική ζωή της χώρας<sup>212</sup>.

Είναι γεγονός πως, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης μπορούν να πιέσουν τους πολιτικούς με την «απειλή» της διάδοσης των όχι πάντα νόμιμων και κοινώς αποδεκτών δραστηριοτήτων ορισμένων πολιτικών προσώπων ή κομμάτων, με αποτέλεσμα οι ιδιοκτήτες αυτών των μέσων να ασκούν πολλές φορές ισχυρή επιρροή σε διάφορες πολιτικές διαδικασίες, με αποκορύφωμα την καλλιέργεια προτιμησιακών σχέσεων πολιτικών με ορισμένα ΜΜΕ, μέσω προσφοράς σε αυτά «κρατικών υπηρεσιών», όπως είναι η πρόσβαση σε προσοδοφόρες δημόσιες συμβάσεις<sup>213</sup>. Ένας ομφάλιος

---

Να σημειωθεί πως στις 11 Νοεμβρίου 2011, οι απλήρωτοι εργαζόμενοι του Alter Channel προχώρησαν σε επίσχεση εργασίας, καταλαμβάνοντας τη ροή του προγράμματος του σταθμού και προβάλλοντας κάρτες με τα αιτήματά τους. Την Κυριακή 1 Ιανουαρίου 2012, διεκόπη η επίγεια και δορυφορική μετάδοση και τον Νοέμβριο του 2012 το κανάλι σταμάτησε να εκπέμπει και στον ΟΤΕ TV. Στους πρώτους μήνες του 2013, το κανάλι διέκοψε τη λειτουργία του, ενώ λίγους μήνες αργότερα η εταιρεία «Ελευθέρη Τηλεόραση Α.Ε.» κηρύχθηκε σε πτώχευση.

Αναφορικά με τον τηλεοπτικό σταθμό Mega Channel, ήδη από τον Σεπτέμβριο του 2016 οι εργαζόμενοι έχουν προβεί σε επίσχεση εργασίας, αναζητώντας τα δεδουλευμένα τους, με αποτέλεσμα σήμερα να μην προβάλλονται καθόλου από τον σταθμό ειδήσεις και ενημερωτικές εκπομπές.

<sup>211</sup> Σμυρναίος, 2016, <http://ephemeron.eu>.

<sup>212</sup> Βλ. Παπαθανασόπουλο, Η τηλεόραση στον 21ο αιώνα, 2005, 232επ.

<sup>213</sup> Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός, ακόμη και από τους ίδιους τους πολιτευτές των πολιτικών κομμάτων στη χώρα μας, πως η ποσότητα των τηλεοπτικών τους εμφανίσεων συναρτάται άμεσα με την ποσότητα των ψήφων που εκείνοι τελικώς θα αποσπάσουν από τον εκάστοτε εκλογέα. Η δύναμη της εικόνας και του λόγου τους είναι ο πλέον καθοριστικός παράγοντας της μετέπειτα εκλογικής τους επιτυχίας, η οποία στις περισσότερες των περιπτώσεων θα οδηγήσει στην είσοδό τους στη Βουλή. Δεν είναι τυχαίος, άλλωστε, ο χαρακτηρισμός των ΜΜΕ ως «τέταρτης εξουσίας».

λώρος μεταξύ «βαρόνων» των μέσων ενημέρωσης και ορισμένων πολιτικών μπορεί να οδηγήσει σε «αμοιβαία αποδοχή σχέσης αμφιβόλου νομιμότητας»<sup>214</sup>.

Έτσι, επινοήθηκε το «ασυμβίβαστο» της παράλληλης επιχειρηματικής δραστηριότητας στον τομέα των ΜΜΕ και στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, το οποίο σε μια πρώτη του μορφή εισήχθη με το αρ. 1 παρ. 11 ν. 2328/1995<sup>215</sup>, για να κατοχυρωθεί στη συνέχεια συνταγματικά με το αρ. 14 παρ. 9 Σ και να γίνει ύστερα αντικείμενο αυτοτελών νομοθετημάτων<sup>216</sup>.

Στο τρίτο και τέταρτο εδάφιο του αρ. 14 παρ. 9 Σ θεσπίζονται αντισυγκεντρωτικοί κανόνες στον τομέα των μέσων ενημέρωσης<sup>217</sup>. Η απαγόρευση της υπερβολικής συγκέντρωσης αποτελεί έκφραση της επιταγής της αντικειμενικότητας και της πολυφωνίας στο χώρο των ΜΜΕ. Η απαγόρευση της συγκέντρωσης μέσων ενημέρωσης υπό τη σκέπη των ίδιων προσώπων ή συμφερόντων έχει, πέρα από τη συμβολή της στην επίτευξη πολυφωνίας στην ενημέρωση, και αυτοτελή οικονομική σημασία. Είναι παράγοντας που συντελεί στη δημιουργία συνθηκών ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού στο χώρο των ΜΜΕ, ο οποίος εκτός από προνομιακό πεδίο των θεμελιωδών ελευθεριών της έκφρασης, της τέχνης, της επιστήμης, της παιδείας, της πληροφόρησης, είναι και ο βασικός τομέας οικονομικής, επιχειρηματικής και επαγγελματικής δραστηριοποίησης<sup>218</sup>.

Ένα άλλο δικαιολογητικό υπόβαθρο της συνταγματικής θεσπίσεως κανόνων για τη συγκέντρωση ΜΜΕ προβάλλει, όπως προκύπτει από τα πρακτικά συζητήσεως στη Βουλή<sup>219</sup>, καθώς και από το πνεύμα και τη συστηματική ερμηνεία όλων των εδαφίων του αρ. 14 παρ. 9 Σ<sup>220</sup>, η καταπολέμηση της διαπλοκής μεταξύ επιχειρηματιών που δραστηριοποιούνται στα μέσα ενημέρωσης και πολιτικών αποφάσεων και επιλογών. Η συνταγματική στόχευση της καταπολέμησης της αθέμιτης και νοθεύουσας το πολιτικό σύστημα διαπλοκής δεν εξαντλείται στα εδ. 5, 6 και 7 του επίμαχου άρθρου αλλά βρίσκει έκφραση τόσο στην απαγόρευση της υπερσυγκέντρωσης του ελέγχου μέσων ενημέρωσης, όσο και στην επιταγή κυρίως της διαφάνειας αλλά και της πολυφωνίας στην ενημέρωση. Η απαγόρευση της συγκέντρωσης υπερβολικής

<sup>214</sup> Βλ. Μουζέλη/Παγουλάτο, Κοινωνία πολιτών και ιδιότητα του πολίτη στη μεταπολιτευτική Ελλάδα, 2003, 23. Σύμφωνα με τους παραπάνω «οι ιδιοκτήτες των μέσων ενημέρωσης αποτελούν ένα κέντρο συνεχώς αυξανόμενης εξουσίας ... η δύναμή τους ενισχύεται από τη δεσπόζουσα θέση τους σε πολλούς τομείς των επιχειρήσεων (τηλεπικοινωνίες, τεχνολογίες της πληροφορίας, κατασκευές κτλ)».

<sup>215</sup> Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η με αριθμό 1882/2003 απόφαση του ΣτΕ, αναφορικά με την ερμηνεία του αρ. 1 παρ. 11 ν. 2328/95, ως προς την ευθύνη του μετόχου κεφαλαιουχικής εταιρείας, σύμφωνα με το σκεπτικό της οποίας «...σε περίπτωση κατά την οποία κάτοχος της ασυμβίβαστης ιδιότητας δεν είναι η ίδια η επιχείρηση μέσων ενημέρωσης αλλά μέτοχός της, οι σχετικές κυρώσεις επιβάλλονται κατ' αρχήν σε αυτόν και όχι στην επιχείρηση μέσων ενημέρωσης.».

<sup>216</sup> ν. 3021/02, ν. 3310/05, ν. 3414/05.

<sup>217</sup> Για τη συγκέντρωση ΜΜΕ στη Γερμανία βλ. Petersen, Medienrecht, 2005, 149 επ.

<sup>218</sup> Τζέμος (2006), 53επ.

<sup>219</sup> Βλ. πρακτικά συνεδριάσεως της Ολομέλειας της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 7.2.2001, <http://anatheorisi.parliament.gr/ΧρονολόγιοΣυντάγματος>.

<sup>220</sup> Βλ. Βενιζέλο, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, 2002, 204επ.



ισχύος στα ΜΜΕ περιορίζει δομικά τις προοπτικές αθέμιτου επηρεασμού των πολιτικών προσώπων και των πολιτικών κινήσεων από τις βουλές ισχυρών προσώπων των μέσων ενημέρωσης<sup>221</sup>.

Ο πρώτος εκτελεστικός του αρ. 14 παρ. 9 Σ νόμος υπ' αριθμ. 3021/02 όριζε στο αρ. 1 παρ. 4 ως «βασικό» μέτοχο το πρόσωπο εκείνο, που «είτε βάσει του αριθμού των μετοχών που έχει στην κυριότητά του, υπολογιζομένου αυτοτελώς ή συγκρινόμενου με τον αριθμό μετοχών των άλλων μετόχων της εταιρείας είτε βάσει των δικαιωμάτων ψήφου που κατέχει ή άλλων ειδικών δικαιωμάτων που του παρέχει ο νόμος ή το καταστατικό της εταιρείας είτε βάσει γενικών ή ειδικών συμφωνιών που έχει συνάψει με την εταιρεία ή άλλους μετόχους ή τρίτα πρόσωπα που εξαρτώνται οικονομικά από αυτόν ή ενεργούν για λογαριασμό του, μπορεί να επηρεάζει ουσιαστικά τη λήψη των αποφάσεων που λαμβάνουν τα αρμόδια όργανα ή στελέχη της εταιρείας σχετικά με τον τρόπο διοίκησης και της εν γένει λειτουργίας της αντίστοιχης επιχείρησης.».

Η υπ' αριθμ. 3242/2004 απόφαση του ΣΤΕ πραγματεύθηκε μια σειρά από θέματα που αφορούσαν κυρίως τον εκτελεστικό νόμο 3021/02 της διάταξης του αρ. 14 παρ. 9 Σ, αλλά και τα ασυμβίβαστα που καθιερώνει η εν λόγω συνταγματική διάταξη. Πέραν του ζητήματος του συγγενή-παρένθετου προσώπου, το οποίο αναλύθηκε παραπάνω<sup>222</sup>, η συγκριμένη απόφαση έθιξε και το ζήτημα της συμφωνίας του αρ. 14 παρ. 9 Σ, όπως αυτό εξειδικεύεται με τα αρ. 2 και 3 του ν. 3021/02, με το αρ. 24 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ<sup>223</sup>. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι το ως άνω ασυμβίβα-

<sup>221</sup> Τζέμος (2006), 54επ.

<sup>222</sup> Βλ. αναλυτικά την υπ' αριθμ. 3.7. ενότητα της παρούσας.

<sup>223</sup> Αρ. 24 Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ: «Κάθε εργολήπτης μπορεί να αποκλεισθεί από τη συμμετοχή στο διαγωνισμό όταν:

- α) βρίσκεται υπό πτώχευση, εκκαθάριση, παύση εργασιών, αναγκαστική διαχείριση ή πτωχευτικό συμβιβασμό ή σε οποιαδήποτε ανάλογη κατάσταση που προκύπτει από παρόμοια διαδικασία η οποία προβλέπεται από τις εθνικές νομοθεσίες-
  - β) έχει κινηθεί εναντίον του διαδικασία κηρύξεως πτωχεύσεως, εκκαθαρίσεως, αναγκαστικής διαχείρισεως, πτωχευτικού συμβιβασμού ή οποιαδήποτε παρόμοια διαδικασία η οποία προβλέπεται από τις εθνικές νομοθεσίες-
  - γ) έχει καταδικασθεί για αδίκημα που αφορά την επαγγελματική του διαγωγή βάσει αποφάσεως η οποία έχει ισχύ δεδικασμένου-
  - δ) έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα που αποδεδειγμένως διαπιστώθηκε με οποιοδήποτε μέσο μπορούν να διαθέσουν οι αναθέτουσες αρχές-
  - ε) δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του όσον αφορά την καταβολή των εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως σύμφωνα με τη νομοθεσία της χώρας όπου είναι εγκατεστημένος ή με τη νομοθεσία της χώρας της αναθέτουσας αρχής-
  - στ) δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του τις σχετικές με την πληρωμή των φόρων σύμφωνα με τη νομοθεσία της χώρας όπου είναι εγκατεστημένος ή με τη νομοθεσία της χώρας της αναθέτουσας αρχής-
  - ζ) είναι ένοχος σημαντικής ψευδούς δηλώσεως κατά την παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται κατ' εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου.
- Όταν ή αναθέτουσα αρχή ζητά από τον εργολήπτη να αποδείξει ότι δεν εμπίπτει στις περιπτώσεις που αναφέρονται στα στοιχεία α), β), γ), ε) και στ), δέχεται ως επαρκή απόδειξη:
- για τα στοιχεία α), β) ή γ), απόσπασμα ποινικού μητρώου ή, ελλείψει αυτού, ισότιμο έγγραφο εκδοθέν από την αρμόδια δικαστική ή διοικητική αρχή της χώρας καταγωγής ή της χώρας προελεύσεως από το οποίο εμφανίζεται ότι πληρούνται οι απαιτήσεις αυτές,

στο δεν σχετίζεται με τις επαγγελματικές αναξιότητες επιχειρηματία, οι οποίες κωλύουν αυτή καθαυτή τη συμμετοχή της επιχείρησης στη διαγωνιστική διαδικασία και περί των οποίων και μόνο διαλαμβάνει η διάταξη των Οδηγιών 93/37/ΕΟΚ και 92/50/ΕΟΚ<sup>224</sup>.

Κατά το Δ' Τμήμα του ΣΤΕ, λόγω της μερικής εναρμόνισης των παραπάνω οδηγιών στους σχετικούς τομείς, η επίμαχη διάταξη του αρ. 24 της κοινοτικής Οδηγίας δεν έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη κωλύονται εξ' αυτής να θεσπίσουν στην εσωτερική τους νομοθεσία περιπτώσεις απαγόρευσης σύναψης δημοσίων συμβάσεων με επιχειρήσεις, εφόσον οι περιπτώσεις αυτές έχουν ως αιτιολογική βάση όχι πλέον επαγγελματικές αναξιότητες των μελών τους, αλλά συνιστούν σε σχέση προς εκείνες άλλης μορφής ειδικότερες περιπτώσεις ιδιοτήτων ασυμβιβάστων με την ιδιότητα του εργολήπτη δημοσίων έργων<sup>225</sup>.

Η υπ' αριθμ. 3242/04 απόφαση παρέπεμψε την υπόθεση στην Ολομέλεια του ΣΤΕ, η οποία εξέδωσε με τη σειρά της την υπ' αριθμ. 3670/2006 απόφαση<sup>226</sup>, αναβάλλοντας τη λήψη οριστικής απόφασης μέχρι την έκδοση από το ΔΕΚ απόφασης επί των ακόλουθων προδικαστικών ερωτημάτων:

1. «*Η απαρίθμηση των λόγων αποκλεισμού εργοληπτών δημοσίων έργων, οι οποίοι περιέχονται στην διάταξη του άρθρου 24 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 «περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων» (EEL 199) είναι περιοριστική ή όχι;»*
2. «*Υπό την εκδοχή ότι η απαρίθμηση αυτή δεν είναι περιοριστική, διάταξη, η οποία, για λόγους προστασίας της διαφάνειας στις οικονομικές λειτουργίες του κράτους, ορίζει ότι η ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσωσν ενημέρωσης είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του ιδι-*

- για τα στοιχεία ε) και στ), πιστοποιητικό εκδοθέν από την αρμόδια αρχή του εν λόγω κράτους μέλους.

Αν η ενδιαφερόμενη χώρα δεν εκδίδει τα ανωτέρω έγγραφα ή πιστοποιητικά, αυτά μπορούν να αντικατασταθούν με ένορκη δήλωση ή, στο κράτος μέλος, όπου δεν υπάρχει πρόβλεψη ένορκης βεβαίωσης, από υπεύθυνο δήλωση που γίνεται από τον ενδιαφερόμενο ενώπιον δικαστικής ή διοικητικής αρχής, συμβολαιογράφου ή του αρμοδίου επαγγελματικού οργανισμού της χώρας καταγωγής ή της χώρας προελεύσεως.

Τα κράτη μέλη ορίζουν τις αρχές και τους οργανισμούς που είναι αρμόδιοι για την έκδοση των ανωτέρω εγγράφων και ενημερώνουν αμέσως σχετικά τα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή.». Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0037>.

<sup>224</sup> Οδηγίες 93/37/ΕΟΚ και 92/50/ΕΟΚ, για το συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, έργων και υπηρεσιών· <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

<sup>225</sup> Τούτο δε ισχύει, κατά την υπ' αριθμ. 3242/04 απόφαση του ΣΤΕ, όταν με τη θέσπιση των ασυμβιβάστων αυτών ιδιοτήτων, εξυπηρετείται σκοπός υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, όπως συμβαίνει με το ασυμβίβαστο του αρ. 14 παρ. 9 Σ, η θέσπιση του οποίου στοχεύει στην προστασία της διαφάνειας, ενός δηλαδή σκοπού, ο οποίος συμπορεύεται με τις βασικές επιδιώξεις των κοινοτικών οδηγιών. Βλ. *Αντωνίου*, Η άποψη του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη σχέση κοινοτικού και συνταγματικού δικαίου. Μερικές σκέψεις με αφορμή την απόφαση του ΣΤΕ 3242/2004 για τον βασικό μέτοχο, Εφαρμ. ΔΔ, 2005, 30επ.

<sup>226</sup> Βλ. *Βλαχόπουλο*, σχόλιο στην ΣΤΕ 3670/06, ΕυρΠ 2007, 708επ· *Τζέμο*, Παρατηρήσεις στην ΣΤΕ 3670/06, ΤοΣ 2007, 601επ.

οκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών, εξυπηρετεί σκοπούς συμβατούς με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου η δε πλήρης αυτή απαγόρευση της αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων στις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις είναι συμβατή με την κοινοτική αρχή της αναλογικότητας» και

3. «Υπό την εκδοχή ότι, κατά την έννοια του άρθρου 24 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, οι λόγοι αποκλεισμού εργοληπτών, που περιέχονται σε αυτήν, απαριθμούνται κατά τρόπο περιοριστικό, ή ότι η κρίσιμη εθνική διάταξη δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εξυπηρετούσα σκοπούς συμβατούς με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, ή, τέλος, ότι η θεσπιζόμενη με αυτήν απαγόρευση δεν είναι συμβατή με την κοινοτική αρχή της αναλογικότητας, η ως άνω Οδηγία, απαγορεύοντας την θέσπιση ως λόγου αποκλεισμού εργολήπτου από την διαδικασία αναθέσεως δημοσίων έργων, την περίπτωση, κατά την οποία αυτός ο ίδιος, ή στελέχη του (όπως είναι ο ιδιοκτήτης της οικείας επιχείρησης, ή ο βασικός μέτοχός της, ή εταίρος της, ή διευθυντικό της στέλεχος), ή παρένθετα των εν λόγω στελεχών του πρόσωπα δραστηριοποιούνται σε επιχειρήσεις μέσω ενημέρωσης, οι οποίες μπορούν να ασκούν αθέμιτη επιρροή στη διαδικασία αναθέσεως δημοσίων έργων, μέσω της γενικότερης επιρροής, την οποία διαθέτουν, έχει παραβιάσει τις γενικές αρχές της προστασίας του ανταγωνισμού, της διαφάνειας καθώς και την διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 της Συνθήκης περί της Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που θεσπίζει την αρχή της επικουρικότητας».

Το ΔΕΚ έκρινε στις 16 Δεκεμβρίου 2008 και σε μείζονα σύνθεση<sup>227</sup> ότι, το άρθρο 24 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 97/52/ΕΚ του, απαριθμεί κατά τρόπο εξαντλητικό τους στηριζόμενους σε αντικειμενικές σκέψεις αποτόμενες της επαγγελματικής ιδιότητας λόγους που μπορούν να δικαιολογήσουν τον αποκλεισμό εργολήπτη από τη συμμετοχή σε διαγωνισμό για την ανάθεση σύμβασης δημοσίων έργων. Ωστόσο, δεν κωλύεται ένα κράτος μέλος να προβλέψει άλλα μέτρα αποκλεισμού, τα οποία αποσκοπούν στη διασφάλιση της τήρησης των αρχών της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορά και της διαφάνειας, υπό τον όρο ότι τα μέτρα αυτά δεν βαίνουν πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του στόχου αυτού μέτρου, δεν προσβάλουν δηλαδή την αρχή της αναλογικότητας<sup>228</sup>.

<sup>227</sup> Απόφαση ΔΕΚ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 16ης Δεκεμβρίου 2008 στην υπόθεση C-213/07, *Μηχανική Α.Ε. vs. ΕΣΡ και Υπουργού Επικρατείας*: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?Language=el&num=C-213/07>

<sup>228</sup> Η εν λόγω απόφαση του ΔΕΚ με Πρόεδρο τότε τον Β. Σκουρή, «δικαίωσε» σχεδόν στο σύνολό τους τις θέσεις της τότε κυβέρνησης του Κώστα Καραμανλή και ως προς την υπεράσπιση του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος και ως προς τον νόμο για το «βασικό μέτοχο», ωστόσο το Δικαστήριο τελικώς έκρινε πως η διάταξη του «αμάχητου» τεκμηρίου παραβιάζει τη θεμελιώδη κοινοτική αρχή της

Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο απεφάνθη χαρακτηριστικά ότι «το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπει εθνικές διατάξεις οι οποίες, καίτοι επιδιώκουν τους θεμιτούς σκοπούς της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορά και της διαφάνειας στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, καθιερώνουν αμάχητο τεκμήριο ασυμβιβάστου μεταξύ, αφενός, της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που ασκεί δραστηριότητα στον τομέα των μέσων ενημέρωσης και, αφετέρου, της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών».

Ενδιαφέρον παρουσίασαν, τέλος, οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα P. Maduro στην υπόθεση της Μηχανικής Α.Ε.<sup>229</sup>, σύμφωνα με τις οποίες «...οι εθνικοί συνταγματικοί κανόνες μπορούν να ληφθούν υπόψη, στο μέτρο που εμπίπτουν στη διακριτική ευχέρεια την οποία διαθέτουν τα κράτη μέλη για τη διασφάλιση του σεβασμού της αρχής της ίσης μεταχείρισης που επιβάλλει η Οδηγία. Η άσκηση της εν λόγω διακριτικής ευχέρειας πρέπει, ωστόσο, να παραμένει εντός των ορίων που καθορίζει η αρχή αυτή και η ίδια η Οδηγία ... Συνεπώς, ο εθνικός συνταγματικός κανόνας είναι κρίσιμος, εν προκειμένω, προς καθορισμό του εθνικού πλαισίου εντός του οποίου πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των υποψηφίων για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης προς καθορισμό, εντός του πλαισίου αυτού, των κινδύνων σύγκρουσης συμφερόντων και προς εκτίμηση της σημασίας που πρέπει να αποδίδεται, στην εθνική έννομη τάξη, στην πρόληψη αυτών των συγκρούσεων και, ως εκ τούτου, του επιπέδου των κανόνων μέσω των οποίων θα πρέπει να επιτυγχάνεται η πρόληψη αυτή.».

---

αναλογικότητας. Βλ. σκ. 48 της απόφασης όπου «μια τέτοια διάταξη βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη των προβαλλόμενων στόχων της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης ... ικανή να αλλοιώσει τον ανταγωνισμό...».

<sup>229</sup> Τα βασικά συνταγματικά, νομικά και πολιτικά, δεδομένα της υπόθεσης που ξεκίνησε το 2002 με αίτηση της εταιρίας «Μηχανική» για την ακύρωση του πιστοποιητικού διαφάνειας, που εξέδωσε το ΕΣΡ περί μη συνδρομής ασυμβιβάστων ιδιοτήτων στο πρόσωπο του βασικού μετόχου ή του διευθύνοντος συμβούλου κλπ ή των συγγενών ανταγωνιστικής προς την αιτούσα εταιρία σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων (στην προκειμένη περίπτωση επρόκειτο για την εταιρία «Σαραντόπουλος», που αργότερα απορροφήθηκε από την εταιρία «Παντεχνική»). Η υπόθεση άρχισε με την παραπαικτική απόφαση ΣτΕ 3242/2004 του Δ' Τμήματος και τελείωσε οριστικά το 2011 με την έκδοση της απόφασης ΣτΕ 3471/2011. Η συνολική διάρκειά της, δεκαετής. Επίδικο, παρεμπόδιον, αντικείμενο της διαφοράς, η συνταγματικότητα της καθιέρωσης νομοθετικά, δυνάμει ειδικής διατάξεως του Συντάγματος και εις εκτέλεσή της, ενός ασυμβιβάστου μεταξύ επιχειρηματικών ιδιοτήτων ιδιοκτήτη, βασικού μετόχου, διευθύνοντος στελέχους επιχειρήσεων ΜΜΕ και εργολήπτη δημοσίων έργων ή προμηθευτή του δημοσίου. Εν συντομία, η επιδικία αφορούσε τη συνταγματικότητα του ασυμβιβάστου της ιδιότητας του ιδιοκτήτη ή 'βασικού μετόχου' επιχείρησης ΜΜΕ κλπ με την αντίστοιχη ιδιότητα σε επιχείρηση που αναλαμβάνει και εκτελεί δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών, υπηρεσιών. Αναλυτικά βλ. *Μανιτάκη*, Οι θεσμικές παρενέργειες της υπόθεσης «Βασικός Μέτοχος»: Η εκνόμηση του συντάγματος και η παραγνώριση των άδηλων τροποποιήσεων του συντάγματος μέσω των ευρωπαϊκών συνθηκών, 2015, <http://www.constitutionalism.gr/manitakis-vasikos-metohos>.

Συνεπώς, το Δικαστήριο έκρινε, στην παραπάνω υπόθεση, ότι η διάταξη που καθιέρωνε γενικό ασυμβίβαστο μεταξύ του τομέα των δημοσίων έργων και του τομέα των ΜΜΕ ήταν δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, που συνίστατο στην αποτροπή του επηρεασμού των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων από την εξουσία των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Εξάλλου, οι κοινοτικοί κανόνες που διέπουν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων θεσπίστηκαν στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς, εντός της οποίας διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία και καταργούνται οι περιορισμοί του ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτό, υπενθύμισε το Δικαστήριο, η διασφάλιση της συμμετοχής του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού επιχειρήσεων στους διαγωνισμούς είναι προς το συμφέρον του κοινοτικού δικαίου.

Η τότε Ελληνική Κυβέρνηση αμφισβήτησε τη λυσιτέλεια των προδικαστικών ερωτημάτων που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο προς το ΔΕΚ, υποστηρίζοντας ότι η διαφορά της κύριας δίκης εντάσσεται σε μια αμιγώς εσωτερική κατάσταση, η οποία αφορά αποκλειστικά Έλληνες επιχειρηματίες, ότι η εκκρεμής ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου διαφορά αφορά αποκλειστικά το ζήτημα του συμβατού ορισμένων διατάξεων του ν. 3021/2002 προς το αρ. 14 παρ. 9 Σ. και συνεπώς η ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου την οποία ζητεί το εν λόγω δικαστήριο δεν είναι αντικειμενικώς αναγκαία για την επίλυση της συγκεκριμένης διαφοράς. Ωστόσο, το ΔΕΚ έκρινε εαυτόν αρμόδιο και προχώρησε στην εκδίκαση της υποθέσεως<sup>230</sup>.

Από μια γενική θεώρηση της αποφάσεως του ΔΕΚ διαπιστώνεται ότι η συμβατική διαφάνεια σε εθνικό επίπεδο ταυτίστηκε με την «πάταξη» της διαφθοράς και τέθηκε στον αντίποδα της διαπλοκής, ενώ και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αναγνωρίζεται ως γενική αρχή<sup>231</sup> του κοινοτικού δικαίου των συμβάσεων, ως θεμελιακή έννοια και απώτερος σκοπός αυτού. Η πρόταξη, ωστόσο, της αρχής της διαφάνειας δε νομιμοποιεί, ούτε καθιστά λειτουργική και αποτελεσματική κάθε νομοθετική παρέμβαση που κινείται χάριν αυτής.

Ήδη από την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, είχαν επισημανθεί οι αντιφάσεις που ενέχει η διάταξη του αρ. 14 παρ. 9 Σ και οι εκτελεστικοί αυτού νόμοι όχι μόνο ως προς το κοινοτικό δίκαιο αλλά και ως προς τις θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος<sup>232</sup>. Οι νόμοι περί «βασικού μετόχου» και ιδίως ο ν. 3310/05 και ο ν.

<sup>230</sup> Όπως παρατήρησε ο Γενικός Εισαγγελέας στο σημείο 16 των προτάσεών του «η εν λόγω οδηγία – βλ. 93/37– δεν εξαρτά την υπαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων στις διατάξεις της από καμία προϋπόθεση σχετική με την ιθαγένεια ή τον τόπο εγκατάστασης των υποβαλλόντων προσφορά.».

<sup>231</sup> Γιαννακόπουλος, Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, 2003, 44.

<sup>232</sup> Βλ. ΣΤΕ 2979/2013 όπου μεταξύ άλλων κρίνεται πως «η γενική και απόλυτη απαγόρευση σύναψης δημοσίων συμβάσεων με φυσικά ή νομικά πρόσωπα, των οποίων συντρέχουν οι προβλεπόμενες από το νόμο ασυμβίβαστες ιδιότητες ... του ν. 3021/2002... έρχεται σε αντίθεση με τις διατάξεις ...

3414/05 απεδείχθησαν «θνησιγενείς»<sup>233</sup> στο βαθμό που, στην προσπάθειά τους να οριοθετήσουν το πεδίο εφαρμογής της κρίσιμης συνταγματικής διάταξης, παραβίασαν την κατοχυρωμένη στο αρ. 5 παρ. 1 Σ οικονομική ελευθερία, επέβαλαν υπέρμετρους περιορισμούς στην επιχειρηματική δράση, ενώ στην προσπάθειά τους να εξειδικεύσουν τις έννοιες του βασικού μετόχου και των παρένθετων προσώπων, ήρθαν αντιμέτωποι με βασικές αρχές της ΕΣΔΑ και του ίδιου του κοινοτικού δικαίου<sup>234</sup>.

Να σημειωθεί ότι οι διατάξεις του ν. 3669/2008 περί (i) του ασυμβίβαστου της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου, του μέλους οργάνου διοίκησης ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσω ενημέρωσης, με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου, του μέλους οργάνου διοίκησης ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που συνάπτει δημόσιες συμβάσεις κατασκευής έργων και των παρένθετων αυτών προσώπων καθώς και (ii) οι σχετικές με την απαγόρευση σύναψης δημοσίων συμβάσεων κατασκευής έργων<sup>235</sup>, καταργήθηκαν δυνάμει του αρ. 377 του ν. 4412/2016<sup>236</sup>, εγείροντας πολλές αντιδράσεις από τον πολιτικό, επιστημονικό και δημοσιογραφικό κόσμο, καθώς επρόκειτο για μια νομοθετική επιλογή της κυβέρνησης, η οποία ελάμβανε χώρα μόλις ένα μήνα πριν τη διενέργεια του διαγωνισμού για τη χορήγηση τηλεοπτικών αδειών σε επιχειρήσεις ΜΜΕ<sup>237</sup>.

---

*περί των ασυμβιβάστων ιδιοτήτων του άρθρου 14 παρ. 9 Σ ... μόνη η συνδρομή μιας εκ των προβλεπόμενων ασυμβιβάστων ιδιοτήτων, δεν μπορεί να οδηγήσει στην απαγόρευση αναθέσεως δημοσίας συμβάσεως, αν δεν αποδεικνύεται, περαιτέρω, ότι κατά τη διαδικασία της αναθέσεως της συγκεκριμένης δημοσίας συμβάσεως, το εν λόγω πρόσωπο, το φέρον την προαναφερθείσα ιδιότητα προέβη αποδεδειγμένα σε παράνομη ή αθέμιτη ενέργεια, προκειμένου να επιτύχει να του ανατεθεί, τελικώς, η εν λόγω δημόσια σύμβαση». Το Ανώτατο Δικαστήριο έκανε δεκτή αίτηση ακύρωσης πράξης του Αντιπροέδρου του ΕΣΡ με την οποία δεν χορηγήθηκε στην αιτούσα εταιρία το προβλεπόμενο στον ν. 3021/2002 πιστοποιητικό που να βεβαιώνει ότι στα πρόσωπα των βασικών μετόχων και των μελών του ΔΣ της αιτούσας δεν συνέτρεχαν οι ασυμβίβαστες ιδιότητες που προβλέπονται στο άρθρο 3 του ίδιου νόμου. Κρίθηκε, τελικώς, ότι η προσβαλλόμενη πράξη εξεδόθη κατά τις διατάξεις του ν. 3021/2002 που κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές, χωρίς να ερευνηθεί αν η αιτούσα εταιρία προέβη σε παράνομη ή αθέμιτη ενέργεια προκειμένου να επιτύχει την ανάθεση σε αυτήν της επίδικης διοικητικής σύμβασης. Επίκαιρη νομολογία στο <https://portal.olomeleia.gr/el/content/10683>.*

<sup>233</sup> Εντούτοις μεγάλο μέρος της θεωρίας αναγνωρίζει πως δυνάμει του αρ. 2 παρ. 5 του ν. 3414/05 η έννοια του βασικού μετόχου «εξορθολογίσθηκε», καθώς δεν είναι πλέον αμάχητα βασικός μέτοχος όποιος κατέχει το 1% του μετοχικού κεφαλαίου εταιρείας ΜΜΕ ή δημοσίων έργων. Βλ. ενδεικτικά Τζέμο, Η τέταρτη νομοθετική εκδοχή του «βασικού μετόχου» μεταξύ «Σκύλας» (Ευρωπαϊκό Δίκαιο) και «Χάρυβδης» (Σύνταγμα), ΔηΣΚΕ 2006, 63.

<sup>234</sup> Μπαλά, Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις, ΔηΣΚΕ 2006, 89.

<sup>235</sup> Βλ. αρ. 31 και 32 του ν. 3669/2008 «Κατασκευή δημοσίων έργων», ΦΕΚ Α'116/18.6.2008.

<sup>236</sup> Βλ. αρ. 377 παρ. 1 του 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», ΦΕΚ Α'147/8.8.2016.

<sup>237</sup> Βλ. αναλυτικά την τελευταία ενότητα της παρούσας.

### 3.7.4. Σύγκρουση εθνικού και ενωσιακού δικαίου – το μείζον ζήτημα της «υπεροχής»

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου I-6 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος<sup>238</sup>, το Σύνταγμα και οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων που της απονέμονται υπερισχύουν του δικαίου των κρατών μελών. Η κατοχύρωση αυτής της αρχής αποτελεί το αποτέλεσμα μιας σταθερής νομολογίας του ΔΕΚ στο ζήτημα της υπεροχής του κοινοτικού έναντι του εθνικού δικαίου και μάλιστα ανεξαρτήτως ιεραρχικής θέσης του εθνικού κανόνα δικαίου<sup>239</sup>.

Στο ελληνικό Σύνταγμα περιλαμβάνονται κανόνες και αρχές που, από λειτουργική άποψη, είτε αποτυπώνουν τις διάφορες αποστολές της κρατικής δράσης, αποτελώντας έρεισμα της άσκησης δημόσιας εξουσίας, είτε οριοθετούν την κρατική δράση, επιβάλλοντας περιορισμούς στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Υπό το πρίσμα της παραπάνω λειτουργικής διάκρισης των συνταγματικών ρυθμίσεων, παρατηρείται ότι στο πλαίσιο της εφαρμογής του εθνικού Συντάγματος και ιδίως στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου τήρησής του, αναπτύσσεται μια έντονη τάση, αφενός, υποβάθμισης των συνταγματικών σκοπών της κρατικής δράσης και αφετέρου αναβάθμισης των συνταγματικών της ορίων.

Από την άλλη, ο έντονα τελολογικός χαρακτήρας της κοινοτικής έννομης τάξης, ο οποίος απηχεί το όραμα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, εντοπίζεται κυρίως στην ανάδειξη της αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού ως πρωταρχικών στόχων της δράσης των κοινοτικών οργάνων και των κρατών-μελών. Αντιμετωπίζοντας τις εντάσεις μεταξύ του ευρωπαϊκού δικαίου και των εθνικών Συνταγμάτων, τα περισσότερα συνταγματικά δικαστήρια των κ-μ, αλλά και ο ίδιος ο κοινοτικός δικαστής, τείνουν πλέον στην υιοθέτηση ενός πλουραλιστικού μοντέλου, το οποίο δεν εξαντλείται στην αυτονομία και την απόλυτη υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι κάθε κανόνα της

<sup>238</sup> Στις 29 Οκτωβρίου 2004 οι είκοσι πέντε αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων υπέγραψαν στη Ρώμη τη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης. Το Σύνταγμα αυτό αποτελούσε την κατάληξη μιας μακράς διαδικασίας ολοκλήρωσης, που σηματοδοτήθηκε τόσο από τη συνεχή εμπάθυνση της ολοκλήρωσης όσο και από τις διαδοχικές διευρύνσεις της Ένωσης. Το πρώτο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που εκλέχθηκε με άμεση καθολική ψηφοφορία ήταν αυτό που άνοιξε στην πράξη το διάλογο για την κατάρτιση ενός Συντάγματος της Ευρώπης. Στις 14 Φεβρουαρίου 1984 ενέκρινε με μεγάλη πλειοψηφία την έκθεση του Altiero Spinelli, που πρότεινε στο «σχέδιο Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση» μια ριζική μεταρρύθμιση της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ). Το άρθρο I-6 της συνταγματικής συνθήκης αφορά το δίκαιο της Ένωσης. Θεσπίζει την αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί του δικαίου των κρατών μελών. Η αρχή αυτή, την οποία ανέπτυξε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με την πάγια νομολογία του, αναγνωρίζεται ανέκαθεν ως βασική αρχή και κεντρικός κρίκος της λειτουργίας της Ένωσης. Το Σύνταγμα της προσδίδει απλώς μεγαλύτερη σαφήνεια ενσωματώνοντάς την επισήμως στη συνθήκη. [http://europa.eu/scadplus/ constitution/introduction\\_el.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_el.htm).

<sup>239</sup> Βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 15.7.1964, υπόθ. 6/64, *COSTA vs. ENEL*.

εθνικής έννομης τάξης αλλά ενσωματώνει την πολλαπλότητα του νομικού ορίζοντα του ευρωπαϊκού γίνεσθαι<sup>240</sup>.

Ένα ερώτημα που απασχόλησε θεωρία και νομολογία σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι κατά πόσον το ασυμβίβαστο του «βασικού μετόχου», όπως αυτό κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και στην εκάστοτε εκτελεστική νομοθεσία, αντίκειται στις κοινοτικές οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων και το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και αν όντως υφίσταται σύγκρουση ανάμεσα στο εθνικό δίκαιο και το παράγωγο κοινοτικό. Στη θεωρία έχει υποστηριχθεί αναλυτικά και τεκμηριωμένα η αντίθεση μεταξύ του συνταγματικού ασυμβίβαστου και των εξειδικεύσεων του από την εκτελεστική του Συντάγματος νομοθεσία προς το κοινοτικό και το διεθνές δίκαιο και συγκεκριμένα προς τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες, το δευτερογενές κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και την ΕΣΔΑ<sup>241</sup>.

Σε σχέση προς το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο το ασυμβίβαστο παρουσιάζεται ως αντικοινοτικό, επειδή συνιστά μη θεμιτό περιορισμό<sup>242</sup> στις θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζεται πειστικά ότι το ασυμβίβαστο παραβιάζει το πεδίο προστασίας πρωτίστως των θεμελιωδών ελευθεριών της ελεύθερης εγκατάστασης, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων στην Ε.Ε., καθώς και της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων και των εμπορευμάτων<sup>243</sup>.

Η αντίθεση του ασυμβίβαστου προς τις κοινοτικές οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων, θεμελιώνεται στο επιχείρημα ότι το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζει αποκλειστικά τους λόγους αποκλεισμού από τη δυνατότητα ανάληψης δημόσιας σύμβασης. Το ελληνικό νομικό ασυμβίβαστο δεν εμπίπτει και δεν μπορεί να προστεθεί στους εξαντλητικώς απαριθμούμενους λόγους αποκλεισμού από τη διαδικασία ανάληψης δημοσίων συμβάσεων. Η περιοριστική θέσπιση των λόγων ανάληψης δημόσιας σύμβασης διέπει τόσο τους λόγους αποκλεισμού από διαγωνιστική διαδικασία, όσο και τα κριτήρια επιλογής υποψηφίου ή ανάθεσης

<sup>240</sup> Για παράδειγμα, τόσο τα συνταγματικά δικαστήρια στη Γερμανία, την Ιταλία και την Ισπανία, όσο και το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο αποδέχονται στην υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, υπό την επιφύλαξη του σεβασμού των βασικών συνταγματικών κανόνων της εθνικής έννομης τάξης τους. Βλ. αναλυτικά, *Γιαννακόπουλο*, Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων: η διαλεκτική εξέλιξη της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕφημΔΔ 2008,734επ.

<sup>241</sup> Το σημαντικό αυτό τμήμα της θεωρίας θεμελιώνει την αντίθεση του ελληνικού νομικού ασυμβίβαστου μεταξύ δραστηριοποίησης στους νευραλγικούς τομείς των δημοσίων έργων και των ΜΜΕ προς το ευρωπαϊκό δίκαιο. Βλ. *Τζέμο* (2006), 194επ· *Τσεβά*, Το ασυμβίβαστο του «βασικού μετόχου» μεταξύ ελευθεριών της επικοινωνίας και κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, ΔιΜΕΕ 2004, 323 επ· *Συνοδινό*, Βασικός μέτοχος: Υπεροχή Συντάγματος ή κοινοτικού δικαίου, ΔιΜΕΕ 2005, 34 επ· *Παπακωνσταντίνου*, Βασικός μέτοχος και κοινοτικό δίκαιο: Οι παρενέργειες μιας ad hoc συνταγματοποίησης, ΕφΔΔ 2005, 457 επ.

<sup>242</sup> Ο περιορισμός είναι μη θεμιτός, κατά τη θεωρία, διότι είτε δεν ερείδεται σε επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος είτε δεν τηρεί την κοινοτική αρχή της αναλογικότητας. Βλ. ο.π.

<sup>243</sup> Βλ. ΣΛΕΕ αρ. 49 (πρ. 43), 56 (πρ. 49), 63 (πρ. 56), 45 (πρ. 39) και 34 (πρ. 28)· *Τζέμο* (2006), 194 επ.



σε υποψήφιο<sup>244</sup>. Εκτείνεται, δηλαδή, σε όλο το φάσμα της δυνατότητας θέσης υποψηφιότητας και εν τοις πράγμασι ανάληψης δημοσίου έργου.

Η θεωρία τεκμηριώνει παράλληλα και την αντίθεση του αρ. 14 παρ. 9 Σ προς την ΕΣΔΑ και ιδίως προς το αρ. 10 αυτής. Η αιτιολογία είναι ότι το ελληνικό ασυμβίβαστο δεν τηρεί τους προβλεπόμενους στην ΕΣΔΑ περιορισμούς της ελευθερίας της ενημέρωσης και σε κάθε περίπτωση παρεκκλίνει από το θεμελιώδη και για την έννομη τάξη του Συμβουλίου της Ευρώπης περιορισμό των περιορισμών, την αρχή της αναλογικότητας. Η σύγκρουση φαίνεται επικρατέστερη της μη συγκρούσεως.

Βέβαια, θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη, ότι η βασική εκδοχή του ασυμβιβάστου καλύπτεται νοηματικά από τη διασταλτικώς θεωρούμενη έννοια του επαγγελματικού παραπτώματος, ακόμα κι αν γίνει δεκτό ότι η απαρίθμηση των λόγων αποκλεισμού είναι εξαντλητική και συνεπώς ότι ο ιδιοκτήτης ΜΜΕ, ο οποίος θέτει υποψηφιότητα για την ανάληψη δημοσίου έργου, διαπράττει κατά το ελληνικό δίκαιο επαγγελματικό παράπτωμα. Αντίθετα, σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι διαπράττει τέτοιου είδους παράπτωμα ο κατέχων το 1% ή 5% του μετοχικού κεφαλαίου εταιρείας ΜΜΕ και νομοθετικά προσδιοριζόμενος ως βασικός μέτοχος, η εν διαστάσει σύζυγος του ιδιοκτήτη ή ο αδελφός του που δεν έχει καμία επαφή μαζί του<sup>245</sup>.

Παρά ταύτα, το ζήτημα της ιεράρχησης εθνικού συνταγματικού και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου παραμένει ένα άλυτο ζήτημα και η αποδοχή της υπεροχής του ενός έναντι του άλλου εξαρτάται από το ποιο δικαστήριο θα κρίνει την υπόθεση. Το ΔΕΚ, ως αναμένεται, παγίως δέχεται την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, σε αντίθεση με τα εθνικά δικαστήρια, τα οποία προσπαθούν συχνά να «περισώσουν» την κανονιστική εμβέλεια των συνταγματικών τους διατάξεων έναντι της ολοένα εντεινόμενης «επέλασης» του κοινοτικού δικαίου, ακόμα και σε πεδία κατεξοχήν εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών της Ε.Ε<sup>246</sup>.

Ενδεικτική καταγραφή της εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας  
για τον «βασικό μέτοχο»

<b>ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ</b>	<b>ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ-ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ</b>
- Σύνταγμα <u>Άρθρα:</u> 2, 5, 14, 15, 25, 57, 110	- Πρωτογενές δίκαιο Ενοποιημένη απόδοση της <u>συνθήκης</u> περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότη-

<sup>244</sup> Τσεβός, ΔΙΜΕΕ 2004, 323επ.

<sup>245</sup> Τζέμος (2006), 203.

<sup>246</sup> Βλαχόπουλος, Συνταγματικό και ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο σε σχέσεις έντασης, Ευρωπαϊών Πολιτεία 2007, 711.

- Νομοθεσία	τας: αρ. 12, 28, 30, 39, 43, 49, 56, 226, 242, 243
<u>Νόμοι:</u> 2328/1995, 3021/2002, 3310/2005, 3414/2005, 3669/2008	- Παράγωγο δίκαιο
	<u>Οδηγίες:</u> 93/36/ΕΟΚ, 93/37/ΕΟΚ, 93/38/ΕΟΚ, 2004/17/ΕΚ, 2004/18/ΕΚ

### 3.7.5. Ευθύνη των μετόχων Α.Ε. ΜΜΕ - Η C-81/2009 του ΔικΕΕ

Στο άρθρο 4 του ν. 2328/95 προβλέπεται ότι η επιβολή προστίμου σε Α.Ε. που εκμεταλλεύεται τηλεοπτικό σταθμό γεννά εις ολόκληρον ευθύνη τόσο της εταιρείας, όσο και των μελών του Δ.Σ. αλλά και των ίδιων των μετόχων για την καταβολή του προστίμου. Η απόφαση του ΔικΕΕ στην απόφαση C-81/2009<sup>247</sup> λύνει ένα σημαντικό ζήτημα συμβατότητας του ως άνω νόμου με το κοινοτικό δίκαιο και κατ' επέκταση και με το συνταγματικό δίκαιο, καθώς κρίνει ως αντικοινοτική την παραπάνω διάταξη. Η εν λόγω απόφαση εκδόθηκε κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος που απηύθυνε η Ολομέλεια του ΣτΕ<sup>248</sup> προς το ευρωπαϊκό Δικαστήριο<sup>249</sup>.

<sup>247</sup> Βλ. ΔικΕΕ απόφαση της 21.10.2010, C-81/2009, *Ίδρυμα Τύπου κατά Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ*, ΔΕΕ 2001, 45.

<sup>248</sup> ΣτΕ (Ολ.) 3031/2008, στην οποία είχε παραπεμφθεί το σχετικό θέμα εκ της ΣτΕ 3489/2006, όπου η πλειοψηφία έκρινε ότι «... η καθιέρωση με το άρθρο 4 του Ν 2328/1995 ειδικής ευθύνης των μετόχων ΑΕ που λειτουργεί τηλεοπτικό σταθμό δεν αντίκειται στο άρθρο 5 Συντ. καθώς δεν καθιερώνει αλληλέγγυο ευθύνη των μετόχων για χρέη του τηλεοπτικού σταθμού αλλά επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις τόσο κατά της εταιρείας όσο και κατά των προσώπων αυτών...». Βλ. ΝοΒ 2008, 2691· ΔΙΜΕΕ 2009, 97· ΕΕμπΔ 2007, 574· ΧρΙΔ 2007, 733.

<sup>249</sup> Ακολουθεί για πληρέστερη κατανόηση του ιστορικού της εν λόγω υποθέσεως μια σύντομη αναφορά στα πραγματικά περιστατικά αυτής: Η αιτούσα στην κύρια δίκη ήταν ανώνυμη εταιρία, μέτοχος στη Νέα Τηλεόραση ΑΕ, ιδιοκτήτρια του τηλεοπτικού σταθμού Star Channel. Ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας αμφισβήτησε την απόφαση με αριθμό 11840/Ε/11.5.2001 του Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, με την οποία της επιβλήθηκε πρόστιμο ύψους 10. 000. 000 δραχμών (περίπου 29.347 ευρώ) από κοινού και εις ολόκληρον με τη Νέα Τηλεόραση ΑΕ, καθώς και με τους λοιπούς μετόχους και τα μέλη του διοικητικού της συμβουλίου, με το αιτιολογικό ότι, κατά τη διάρκεια του κεντρικού δελτίου ειδήσεων του τηλεοπτικού σταθμού Star Channel της 14ης Φεβρουαρίου 2000, παραβιάστηκε η υποχρέωση σεβασμού της προσωπικότητας, της τιμής, της υπολήψεως και του οικογενειακού βίου, καθώς και του τεκμηρίου αθωότητας διαφόρων προσώπων. Επιπλέον, αμφισβήτησε την απόφαση με αριθμό 122/91/20.4.2000 του ΕΣΡ, η οποία αποτέλεσε τη βάση για την έκδοση της προσβαλλόμενης υπουργικής αποφάσεως. Το Δ' τμήμα του ΣτΕ, το οποίο επελήφθη της αιτήσεως ακυρώσεως, παρέπεμψε την υπόθεση στην ολομέλεια, λόγω της μείζονος σημασίας της. Το Συμβούλιο της Επικρατείας ήλεγξε τη συνταγματικότητα του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995, κατά το μέρος που επιβάλλει κύρωση στους μετόχους της εταιρείας, με γνώμονα την προβλεπόμενη στο άρθρο 5 του Ελληνικού Συντάγματος αρχή της οικονομικής ελευθερίας. Έκρινε, κατ' ουσία, ότι ο εθνικός νομοθέτης δικαιούται να θεσπίσει κανόνες που αποκλίνουν από το κοινό δίκαιο των ανωνύμων εταιρειών, και ιδίως από την αρχή της ελλείψεως ευθύνης του μετόχου για τα χρέη του νομικού προσώπου, θεμελιώδη και δεσμευτική αρχή του κοινού δικαίου των ανωνύμων εταιρειών, αλλά όχι συνταγματική αρχή. Ο εθνικός νομοθέτης έχει κατά μείζονα λόγο την ευχέρεια αυτή όταν πρόκειται για ειδικές εταιρείες. Εξετάζοντας αν τηρήθηκε η αρχή της αναλογικότητας, το ΣτΕ εκτίμησε ότι η επίμαχη νομοθεσία επιδιώκει θεμιτό σκοπό και δεν συνιστά περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας προδήλως δυσανάλογο προς τους σκοπούς της νομοθεσίας αυτής, εφόσον δεν μπορεί προφανώς να θεωρηθεί ότι η νομοθεσία αυτή καθιστά αδύνατη ή ουσιαστικά δυσχερή την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας στον τομέα της ιδρύσεως και της λειτουργίας ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών.

Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διερωτήθηκε αν το άρθρο 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995 είναι συμβατό με τις διάφορες οδηγίες της Ένωσης περί εταιρικού δικαίου, τις οποίες αναφέρει το εν λόγω δικαστήριο. Κατά το ΣτΕ, το γεγονός ότι η έλλειψη ευθύνης των μετόχων ανωνύμης εταιρείας για τα χρέη του νομικού προσώπου δεν κατοχυρώνεται στο δίκαιο της Ένωσης απορ-

Εκ των αποφάσεων του ΣτΕ, η παραπεμπτική 3489/2006 έκρινε την αντισυνταγματικότητα της σχετικής νομοθετικής πρόβλεψης, ενώ η πρώτη σε ολομέλεια έκρινε ότι δεν προκύπτει αντισυνταγματικότητα. Η θεωρία έχει ήδη εκφράσει την άποψή της για τις παραπάνω δυο αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου, είτε προς την κατεύθυνση της αντισυνταγματικότητας της πρόβλεψης<sup>250</sup>, είτε προς την κατεύθυνση της έλλειψης υπάρχοντων πειστικών επιχειρημάτων περί της αντισυνταγματικότητας<sup>251</sup>, είτε ακόμα και προς την κατεύθυνση ότι δεν είναι αντισυνταγματική η διάταξη αλλά χρήζει εξέτασης η συμβατότητά της με το κοινοτικό δίκαιο<sup>252</sup>.

Η περίπτωση του αρ. 4 του ν. 2328/95 είναι ίσως η μόνη κατά την οποία κάποιον πρόσωπο συμμετέχει στις συναλλαγές, ως μέτοχος μιας Α.Ε., και καλείται να αναλάβει την ευθύνη για μια παραβατική κατάσταση, για την οποία ενδέχεται να μην είναι ο ίδιος υπεύθυνος, καθώς ενδεχομένως δεν την έχει προκαλέσει ή δεν μπορούσε να την αποτρέψει ή να αμβλύνει τις συνέπειές της. Η ανάληψη μιας τέτοιας ευθύνης, χωρίς παραβατική συμπεριφορά εκ μέρους του μετόχου, αποτρέπει αυτόν από τη συμμετοχή στις συναλλαγές με αυτή τη μορφή και περιορίζει την άσκηση του σχετικού συνταγματικού δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας<sup>253</sup>.

---

ρέει τόσο από το γεγονός ότι στις έννομες τάξεις πολλών κρατών μελών έχει από δεκαετίες καθιερωθεί, κυρίως νομολογιακά, η αρχή της άρσεως της αυτοτέλειας του νομικού προσώπου, η οποία υπό ορισμένες προϋποθέσεις οδηγεί στη θεμελίωση ευθύνης του μετόχου για τις υποχρεώσεις της ανώνυμης εταιρείας, χωρίς να τίθεται ζήτημα αντιθέσεως της ως άνω αρχής με το δίκαιο της Ένωσης, όσο και από το γεγονός ότι δεν έχει επιχειρηθεί εναρμόνιση των προϋποθέσεων μιας τέτοιας άρσεως της αυτοτέλειας της νομικής προσωπικότητας.

Ωστόσο, ορισμένοι σύμβουλοι μειοψήφησαν εκτιμώντας ότι η έκφραση «ανώνυμη εταιρεία» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 1 της πρώτης οδηγίας έχει ένα ελάχιστο υποχρεωτικό περιεχόμενο. Κατ' αυτούς, τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά μιας ανώνυμης εταιρείας, από τα οποία δεν μπορεί να αποκλίνει ο εθνικός νομοθέτης, είναι:

- α) η αυστηρή διάκριση μεταξύ περιουσίας της εταιρείας και περιουσίας των μετόχων, καθώς και
- β) η έλλειψη προσωπικής ευθύνης των μετόχων για τα εταιρικά χρέη, δεδομένου ότι οι μέτοχοι οφείλουν μόνο να καταβάλουν την εταιρική τους εισφορά, η οποία αντιστοιχεί στον λόγο της συμμετοχής τους στο συνολικό μετοχικό κεφάλαιο.

Το αιτούν δικαστήριο διεπίστωσε διάσταση απόψεων, αφενός, όσον αφορά το αν τέμνονται τα πεδία εφαρμογής του άρθρου 1 της πρώτης οδηγίας και του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995 και, αφετέρου, όσον αφορά τη συμβατότητα της εθνικής νομοθεσίας προς την εν λόγω διάταξη και έκρινε ότι έπρεπε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Η οδηγία 68/151/ΕΟΚ, ορίζουσα στο άρθρο 1 αυτής ότι "τα μέτρα συντονισμού που καθορίζονται από την παρούσα οδηγία αφορούν τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών, που ισχύουν για τις εξής μορφές εταιριών: [...] –για την Ελλάδα: ανώνυμη εταιρία [...]”, εμπεριέχει ρύθμιση η οποία απαγορεύει τη θέσπιση εθνικής διατάξεως, όπως εκείνης του άρθρου 4, παράγραφος 3, του νόμου 2328/1995, κατά το μέρος που αυτή ορίζει ότι τα προβλεπόμενα στις προηγούμενες παραγράφους του άρθρου αυτού πρόστιμα για παραβιάσεις της νομοθεσίας και των κανόνων δεοντολογίας που διέπουν τη λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών επιβάλλονται από κοινού και εις ολόκληρον όχι μόνο στην εταιρία κάτοχο της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας του τηλεοπτικού σταθμού, αλλά και σε όλους τους μετόχους που κατέχουν ποσοστό μετοχών μεγαλύτερο από 2,5 %;».

<sup>250</sup> Βλ. Βαρελά, Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 3489/2006, ΔιΜΕΕ 2007, 107επ.

<sup>251</sup> Βλ. Μαρίνο, Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 3489/2006, ΧρΙΔ 2007, 740επ με επιχειρήματα περί κάμψης της τυπολατρίας στο εταιρικό δίκαιο αντλούμενα εκ της κάμψης του *numerous clausus* και της τυπολατρίας στο εμπράγματο δίκαιο.

<sup>252</sup> Βλ. Βερβεσό, Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 3489/2006, ΕΕμπΔ 2007, 586επ.

<sup>253</sup> Βλ. Βενιέρη, Ευθύνη των μετόχων για χρέος-πρόστιμο που επιβάλλεται στην ΑΕ. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση του ΔικΕΕ, υπόθεση C-81/2009, ΔΕΕ 2011, 156επ.

Στο εταιρικό δίκαιο παρατηρείται και η περίπτωση όπου ο εταίρος αναλαμβάνει την ευθύνη με την προσωπική του περιουσία, έναντι των εταιρικών δανειστών<sup>254</sup>. Η γενική εισαγγελέας στην απόφαση C-81/2009 αναφέρει στις προτάσεις της ότι «η επιβολή κυρώσεων στους εταίρους, που εισήχθη ως περιορισμός της οικονομικής τους δραστηριότητας, δικαιολογείται από το γεγονός ότι, μέσω της συμμετοχής τους στη γενική συνέλευση και της αναμείξεώς τους στην ανάδειξη των οργάνων διοικήσεως της εταιρείας, οι εταίροι είναι σε θέση να μεριμνούν για την τήρηση των νομικών διατάξεων και των κανόνων δεοντολογίας που διέπουν τη λειτουργία τηλεοπτικών σταθμών.».

Ωστόσο, σημειώνει ότι «το παραπάνω προϋποθέτει πάντως συντονισμένη δράση περισσότερων μετόχων, δεδομένου ότι απαιτείται σχετική απόφαση της γενικής συνελεύσεως. Δυνάμει, όμως, των εταιρικών δικαίων των κρατών μελών, το δικαίωμα συγκλήσεως της γενικής συνελεύσεως και καταρτίσεως της ημερήσιας διάταξης εξαρτάται κατά κανόνα από το εάν οι ενδιαφερόμενοι μέτοχοι αντιπροσωπεύουν ένα συγκεκριμένο ελάχιστο ποσοστό επί του εταιρικού κεφαλαίου... ακόμα και αν πληρωθεί το κατώτατο αυτό όριο, είναι αμφίβολο κατά πόσον ένα αντίστοιχο προληπτικό μέτρο θα ήταν σε θέση να αποκλείσει εντελώς παραβάσεις εκ μέρους μεμονωμένων εργαζομένων του τηλεοπτικού σταθμού».

Τέλος, η Γενική Εισαγγελέας παρατηρεί ότι «στον βαθμό που υποτίθεται ότι η επίμαχη εθνική ρύθμιση έχει καταρχήν ως σκοπό να παρακινήσει τους μετόχους να λάβουν προληπτικά μέτρα, θα ήταν σκοπιμότερο να επιρρίπτεται η ευθύνη σε εκείνους μόνον τους μετόχους οι οποίοι ακούν αποφασιστική επιρροή όχι μόνον στην εταιρεία, αλλά στο όργανο διαχειρίσεως αυτής της ίδιας και επομένως εμμέσως και στους ίδιους τους φορείς λήψεως αποφάσεων του τηλεοπτικού σταθμού. Τούτο αμφισβητείται στην περίπτωση μετόχου κατέχοντος ποσοστό μόνον 2,5% του εταιρικού κεφαλαίου. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, είναι ήδη αμφίβολο, κατά πόσον ένας μέτοχος είναι από μόνος του σε θέση να επιβάλλει μέτρα, προκειμένου να αποτραπούν παραβάσεις της νομοθεσίας και των δεοντολογικών κανόνων που διέπουν τη λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών»<sup>255</sup>.

Η μειοψηφία του ΣΤΕ στην απόφαση της Ολομελείας του υπ' αριθμ. 3031/08 αναγνωρίζει ότι η ευθύνη του μετόχου εκ του αρ. 4 του ν. 2328/95 αποσυνδέεται από οποιαδήποτε υπαιτιότητά του. Συγκεκριμένα, υπογραμμίζει ότι «η αντικειμενική ευθύ-

<sup>254</sup> Για παράδειγμα, στην περίπτωση της άρσης της αυτοτέλειας του νομικού προσώπου, ο εταίρος αναλαμβάνει την ευθύνη για τα εταιρικά χρέη, καθώς θεωρείται ότι δεν υπάρχει ή δεν πρέπει να υπάρχει νομική και περιουσιακή αυτοτέλεια μεταξύ του νομικού προσώπου και των μελών του, κυρίως εξαιτίας της σύγχυσης της προσωπικής περιουσίας του εταίρου και της εταιρείας, της ανεπαρκούς κεφαλαιοδότησης της εταιρείας ή της χρησιμοποίησης της εταιρείας ως alter ego του εταίρου. Βλ. Ρόκα, Εμπορικές εταιρείες, 2008, 24 επ.

<sup>255</sup> Βλ. ΔικΕΕ απόφαση της 21.10.2010, C-81/2009, ο.π., Συλλ. 2010, 53 επ.

νη είναι νοητή και συνταγματικώς ανεκτή, προκειμένου περί αστικής ευθύνης προσώπων, τα οποία επωμίζονται ιδιαίτερη ευθύνη, διότι επέλεξαν να ασκήσουν αυτά τα ίδια δραστηριότητες, συνδεδεμένες με υψηλή διακινδύνευση αγαθών των συμπολιτών τους και του κοινωνικού συνόλου, με συνέπεια να είναι υποχρεωμένα τα ίδια να επιδείξουν την μέγιστη δυνατή επιμέλεια για την αποτροπή επελεύσεως του κινδύνου.» Διαβλέπει, δηλαδή, ορθώς αυτή η άποψη, ότι κατά την άσκηση της οικονομικής ελευθερίας τους κάποια πρόσωπα προκαλούν κάποιον άμεσο ή έμμεσο κίνδυνο στις συναλλαγές και τους τρίτους και γι' αυτό αναλαμβάνουν αντικειμενική ευθύνη έναντι αυτών των προσώπων<sup>256</sup>.

Η ελληνική νομολογία ορίζει ότι «ο κάτοχος ή εξουσιαστής μιας τέτοιας πηγής ιδιαίτερων κινδύνων είναι υποχρεωμένος, αφού άλλωστε αντλεί τα οφέλη από την κινδυνώδη για τους τρίτους λειτουργία της, να αποκαταστήσει κάθε ζημία που προκαλείται από την πραγμάτωση των ιδιαίτερων αυτών κινδύνων ανεξάρτητα από το αν η πρόκληση της ζημίας οφείλεται ή όχι σε υπαιτιότητά του.»<sup>257</sup>. Ωστόσο, στην περίπτωση του ν. 2328/95 ούτε τα οφέλη του μετόχου με ποσοστό άνω του 2,5% είναι ορατά ούτε βέβαια και η πηγή κινδύνου την οποία ο συγκεκριμένος μέτοχος με το συγκεκριμένο ποσοστό ανοίγει δια της επενδυτικής του συμμετοχής σε μια Α.Ε. που κατέχει άδεια τηλεοπτικού σταθμού. Με την επίμαχη διάταξη του αρ. 4 του ως άνω νόμου, ο μέτοχος αποτρέπεται να συμμετάσχει σε μια Α.Ε. και έτσι να ασκήσει το δικαίωμά του στην οικονομική ελευθερία. Αποδίδεται ιδιαίτερη επικινδυνότητα σε μια επενδυτική συμμετοχή χωρίς, ωστόσο, να δικαιολογείται αυτός ο χαρακτηρισμός και χωρίς να υπάρχει αντίστοιχη διακινδύνευση των συναλλαγών και των τρίτων<sup>258</sup>.

Τελικώς, το ΔικΕΕ δέχεται ότι η σχετική εθνική διάταξη δεν αντίκειται στην Οδηγία 68/151/ΕΟΚ<sup>259</sup>, καθώς η τελευταία δεν επιβάλλει τα βασικά χαρακτηριστικά μιας Α.Ε. και συνεπώς το γράμμα της δεν απαγορεύει μια διάταξη, όπως αυτή του αρ. 4 του ν. 2328/95<sup>260</sup>, κρίση που δεν φαίνεται να απέχει από τη νομική πραγματικότητα<sup>261</sup>. Επιπλέον, η ως άνω απόφαση του Δικαστηρίου, θεωρεί το αρ. 4 θίγει την ελευθερία εγκατάστασης και την ελευθερία κίνησης κεφαλαίων κατά τα αρ. 49 και 63 ΣΛΕΕ<sup>262</sup>, αντίστοιχα. Περιορισμός στις παραπάνω δυο ελευθερίες είναι επιτρεπτές,

<sup>256</sup> Βλ. Βενιέρη, ΔΕΕ 2011, 160.

<sup>257</sup> Βλ. ΕφΛαρ 598/2006, ΑρχΝ 2007, 487.

<sup>258</sup> Βλ. Βενιέρη, ΔΕΕ 2011, 160.

<sup>259</sup> Οδηγία 68/151/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 1968 «περί συντονισμού των εγγυήσεων που απαιτούνται στα κράτη μέλη εκ μέρους των εταιρειών, κατά την έννοια του άρθρου 58 δεύτερη παράγραφος της συνθήκης, για την προστασία των συμφερόντων των εταίρων και των τρίτων με σκοπό να καταστούν οι εγγυήσεις αυτές ισοδύναμες». Βλ. σχετικώς <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31968L0151>.

<sup>260</sup> Βλ. ΔικΕΕ σκ. 44 απόφαση της 21.10.2010, C-81/2009, ο.π.

<sup>261</sup> Πρβλ. Schmidt, EuGH EWIR 2010, 694.

<sup>262</sup> Βλ. σκ. 47 και 48, όπου η ελευθερία εγκατάστασης θίγεται εφόσον α) ποσοστό μετοχών σε ΑΕ εγκατεστημένης σε άλλο κ-μ, β) κατέχεται από υπήκοο κ-μ ενώ γ) οι μετοχές παρέχουν τη δυνατότητα ε-

αν σωρευτικώς ο περιορισμός α) δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού δημοσίου συμφέροντος, β) είναι κατάλληλος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και γ) δεν υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού αυτού<sup>263</sup>.

Η εν λόγω απόφαση του ΔικΕΕ ορθώς διαπίστωσε ότι κατά τα αρ. 49 και 63 ΣΛΕΕ τίθεται περιορισμός των παραπάνω ελευθεριών και μάλιστα με τρόπο και περιεχόμενο που δεν πληροί τις προϋποθέσεις αποδοχής του περιορισμού<sup>264</sup>. Ο περιορισμός, συνεχίζει η απόφαση στη σκέψη 64, δεν είναι αναγκαίος, διότι πλέον δεν είναι μέτοχοι οι δημοσιογράφοι σε μια Α.Ε. με άδεια τηλεοπτικού σταθμού. Επίσης, ο περιορισμός δεν είναι κατάλληλος για την επιδίωξη του συγκεκριμένου σκοπού, καθώς ο κίνδυνος παράβασης των διατάξεων δημοσιογραφικής δεοντολογίας από ένα κανάλι αποτρέπεται πιο αποτελεσματικά μέσω της ατομικής κύρωσης των ίδιων των δημοσιογράφων, παρά της κύρωσης μετόχου και μάλιστα με αντικειμενική ευθύνη αυτού. Τέλος, σύμφωνα με το Δικαστήριο, είναι υπερβολική η επιλογή του περιορισμού αυτού, καθώς υφίστανται άλλα πιο αποτελεσματικά μέτρα, που αποτρέπουν την επέλευση των σχετικών κινδύνων, όπως είναι η αναστολή ή διακοπή της μετάδοσης μιας τηλεοπτικής εκπομπής, η αναστολή προγράμματος ή η ανάκληση άδειας λειτουργίας τηλεοπτικού σταθμού.

#### 4. Οι πρόσφατες εξελίξεις – Ο διαγωνισμός για τις τηλεοπτικές άδειες

##### 4.1. Το νομοθετικό πλαίσιο για την αδειοδότηση – Ο νόμος «Παππά» και ο διαγωνισμός «ριάλιτ»

Στα τέλη της δεκαετίας του 2000, μετά την ψήφιση του τότε νέου ν. 3592/07, ο οποίος, πέραν της φιλοδοξίας να οδηγήσει στην αδειοδότηση της αναλογικής τηλεόρασης, προχωρούσε και στη ρύθμιση του βασικού άξονα των κανονιστικών διατάξεων για τη μετάβαση στην ψηφιακή εποχή, οι όποιες νομικές συζητήσεις για την αποτελεσματικότητα ή μη των σχετικών νομοθετικών επιλογών για το μέλλον της ψηφιακής τηλεόρασης στην Ελλάδα κατέληγαν στο συμπέρασμα ότι η ελληνική πολιτεία θα μπορούσε να εκμεταλλευτεί την εμπειρία άλλων χωρών και να προχωρήσει πολύ νωρίτερα στη ρύθμιση της λειτουργίας της ψηφιακής τηλεόρασης και των εν γένει μέσων οπτικοακουστικού περιεχομένου και να προωθήσει μια σειρά από κανόνες που θα εξυπηρετούσαν τη διασφάλιση της λειτουργίας της τηλεόρασης και στην ψηφιακή

---

πιρροής των αποφάσεων της εταιρείας. Η ελευθερία κίνησης κεφαλαίων θίγεται στην περίπτωση περιορισμού που αφορά α) άμεση επένδυση σε κεφάλαιο εταιρείας, β) με πρόθεση την επίδραση στη διαχείριση της εταιρείας ή με πρόθεση μόνο την τοποθέτηση κεφαλαίων χωρίς σκοπό την επίδραση στη διαχείριση της εταιρείας.

<sup>263</sup> Βλ. μεταξύ άλλων C-484/2010 με παραπομπές σε C-158/200, Επιτροπή vs. Ισπανίας, C-518/2006, Επιτροπή vs. Ιταλίας.

<sup>264</sup> Βλ. Schmidt (2010), 694.

της διάσταση, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα συνθήκες υγιούς ανάπτυξης και ανταγωνισμού<sup>265</sup>.

Στις 7 Φεβρουαρίου 2014, ύστερα από την ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας από την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), η Digea<sup>266</sup> ανακηρύχθηκε υπερθεματιστής για το σύνολο των δικαιωμάτων χρήσης ραδιοσυχνοτήτων εθνικής και περιφερειακής κάλυψης με σκοπό την ανάπτυξη δικτύου επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης στην Ελλάδα<sup>267</sup>. Σύμφωνα με την σχετική κοινή απόφαση του Υφυπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύου και του Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό, όπως αυτή τροποποιηθείσα ισχύει, καθορίστηκε το χρονοδιάγραμμα της ψηφιακής μετάβασης, δηλαδή ποιες ομαδοποιημένες περιοχές, με ποια σειρά και πότε αναμενόταν να αποκτήσουν επίγεια ψηφιακή κάλυψη τηλεοπτικού σήματος<sup>268</sup>.

Αρκετά χρόνια μετά την πρώτη για τα ελληνικά δεδομένα προσπάθεια του ν. 3592/2007 («νόμος Ρουσόπουλου») για την μετάβαση στην ψηφιακή εποχή, αναδύεται στο προσκήνιο η κυβερνητική πρωτοβουλία ψήφισης και εφαρμογής ενός νέου νόμου για την τηλεόραση, ο οποίος πριν καν ψηφιστεί κατάφερε να ξεσηκώσει θύελλα αντιδράσεων εντός και εκτός Βουλής, τόσο από την πλειοψηφία των κοινοβουλευτικών κομμάτων, όσο και από φορείς της αγοράς και το ίδιο το ΕΣΡ. Πρόκειται για τον ν. 4339/2015<sup>269</sup>, για τον οποίο δεν έχει – εκ των πραγμάτων – «χυθεί» πολύ μελάνι η «φήμη» του, ωστόσο, προηγείται κατά πολύ από την εφαρμογή του ή έστω την απόπειρα αυτής<sup>270</sup>.

<sup>265</sup> Βλ. Σούρη, Ν. 4339/2015: η ελληνική καινοτομία της «ψηφιοποίησης» και «κωδικοποίησης» των ρυθμιστικών προβλημάτων και αστοχιών της αναλογικής εποχής, ΔιΜΕΕ 2016, 202.

<sup>266</sup> Η Digea - Ψηφιακός Πάροχος Α.Ε. είναι η εταιρεία που έχει συσταθεί από τα ιδιωτικά τηλεοπτικά κανάλια εθνικής εμβέλειας ALPHA, ALTER, ANTENNA, ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ TV, MEGA, ΣΚΑΪ και STAR και αποτελεί την παραχωρησιούχο εταιρεία, στην οποία έχει αποδοθεί από το κράτος η διαχείριση των ψηφιακών συχνοτήτων για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

<sup>267</sup> Όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση της Παγκόσμιας Ένωσης Τηλεπικοινωνιών η μετάβαση από την αναλογική στην ψηφιακή ευρεκπομπή αποτελεί ορόσημο στη θέσπιση μιας πιο δίκαιης και ανθρωποκεντρικής κοινωνίας. Δημιουργεί καινούρια δίκτυα διανομής και δίνει νέα δυναμική σε ασύρματες καινοτομίες και υπηρεσίες. Λόγω αποτελεσματικότερης χρήσης του φάσματος, επιτρέπει σε περισσότερα κανάλια να μεταφέρονται χρησιμοποιώντας λιγότερα ραδιοκύματα, στοιχείο το οποίο οδηγεί σε διεύρυνση των υπηρεσιών και σύγκλιση των τεχνολογιών. <http://www.digea.gr>.

<sup>268</sup> Βλ. Κ.Υ.Α. 30150/901/Φ.111Α/16.5.2014, «Τροποποίηση απόφασης καθορισμού ημερομηνιών δι-ακοπής εκπομπών τηλεοπτικού προγράμματος σε αναλογική τεχνολογία», ΦΕΚ Β'/1338/27.5.2014, όπως τροποποιήθηκε με τις Κ.Υ.Α. 23953/724/Φ.110Α/15.4.2014, ΦΕΚ Β'/1045/28.4.2014, 41167/1375/Φ.111Α/22-8-2013, ΦΕΚ Β'/2064/23.8.2013 και 46157/1815/Φ.150/16-9-2013, ΦΕΚ Β'/2421/27.9.2013.

<sup>269</sup> ν. 4339/2015 «Αδειοδότηση παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρεκπομπής ελεύθερης λήψης - Ίδρυση συνδεδεμένης με την Ε.Ρ.Τ. Α.Ε. ανώνυμης εταιρίας για την ανάπτυξη δικτύου επίγειας ψηφιακής ευρεκπομπής - Ρύθμιση θεμάτων Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.) - Εθνική Επικοινωνιακή Πολιτική, Οργάνωση της Επικοινωνιακής Διπλωματίας - Σύσταση Εθνικού Κέντρου Οπτικοακουστικών Μέσων και Επικοινωνίας και Μητρώου Επιχειρήσεων Ηλεκτρονικών Μέσων Ενημέρωσης - Τροποποίηση διατάξεων του Ν. 4070/2012 (Α' 82) και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α'/133/29.10.2015, όπως τροποποιηθείς ισχύει σήμερα.

<sup>270</sup> Να σημειωθεί ότι ακόμη και σήμερα επικρατεί, νομικά και κυρίως πρακτικά, ένα «θολό» τοπίο γύρω από την ισχύ και την εφαρμογή του ν. 4339/2015, καθώς και την νομιμότητα των κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων αυτού κανονιστικών πράξεων της διοίκησης και των συνεπακόλουθων διακηρύξεων-

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση<sup>271</sup>, που συνόδευσε το σχέδιο του ως άνω, ψηφισθέντος τελικώς, νόμου «... με τις διατάξεις του παρόντος σχεδίου νόμου επιδιώκεται η ρύθμιση της διαδικασίας αδειοδότησης των παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής και περιφερειακής εμβέλειας, προκειμένου να διασφαλίζεται, όπως σε κάθε κράτος δικαίου αρμόζει, η νομιμότητα της λειτουργίας των επιχειρήσεων αυτών κατά την ολοκλήρωση της μετάβασης στην ψηφιακή εποχή της τηλεόρασης. Παράλληλα με την αδειοδότηση θα διασφαλισθούν η πολυφωνία, η αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, η ενίσχυση της κοινωνικής αποστολής της τηλεόρασης και η ενίσχυση της πολιτιστικής ανάπτυξης της χώρας, με γνώμονα το σεβασμό της αξίας του ανθρώπου και την προστασία του πολίτη κατ' επιταγή του άρθρου 15 του Συντάγματος. Επίσης με το παρόν σχέδιο νόμου επιτυγχάνεται μια ουσιαστική παρέμβαση στον χώρο των ψηφιακών δικτύων και τηλεπικοινωνιών με στόχο αφενός μεν την διασφάλιση της παροχής δικτύου επίγειας ψηφιακής ευρυεκπομπής στο σύνολο της επικράτειας, αφετέρου δε την διασφάλιση των ρυθμιστικών συνθηκών εκείνων που είναι απαραίτητες προκειμένου να λειτουργήσει με τον πλέον διαφανή, αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο η αγορά τηλεπικοινωνιών στην Ελλάδα.».

Επιπλέον, κατά την ως άνω έκθεση, «σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος, η ραδιοτηλεόραση υπόκειται στον άμεσο έλεγχο του Κράτους, ο οποίος περιλαμβάνει και την υποβολή της επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής σε καθεστώς αδειοδότησης από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.). Η με το παρόν σχέδιο νόμου αδειοδότηση θα αφορά την παροχή υπηρεσιών επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής, η οποία αποτελεί υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος, όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 106 παρ. 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνίσταται στην παροχή στο κοινό τηλεοπτικών υπηρεσιών, βάσει προϋποθέσεων, όρων και διαδικασιών που διασφαλίζουν, αφενός, τη νομιμότητα, τη διαφάνεια, την πολιτική και πολιτισμική πολυμέρεια και πολυφωνία και τον ελεύθερο και ανόθευτο οικονομικό ανταγωνισμό στον ευρύτερο τομέα των μέσων ενημέρωσης και, αφετέρου, την παροχή στο κοινό υψηλού επιπέδου τηλεοπτικών υπηρεσιών. Καθιερώνεται δε νέος τρόπος αδειοδότησης, ο οποίος συνίσταται στη δημοπρασία των αδειών ανά κατηγορία εμβέλειας, προγράμματος και περιεχομένου, η οποία θα διενεργηθεί από το Ε.Σ.Ρ. και στην οποία θα μπορούν να συμμετάσχουν οι εταιρίες οι οποίες θα πληρούν τις προϋποθέσεις που τίθενται με το σχέδιο νόμου.».

διαγωνιστικών διαδικασιών. Ήδη τελούμε εν αναμονή της συμμόρφωσης της Διοίκησης στο διατακτικό της υπ' αριθμ. 95/2017 αποφάσεως του Ανωτάτου Δικαστηρίου.  
<sup>271</sup> Βλ. αναλυτικά το κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης του σ/ν για τις τηλεοπτικές άδειες στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-evriek-eis.pdf>.



Πράγματι, στις βασικές του ρυθμίσεις ο ν. 4339/2015 προέβλεπε ότι: 1) ο αριθμός των δημοπρατούμενων αδειών και το είδος του περιεχομένου τους, σε περίπτωση ενημερωτικού προγράμματος, θα καθορίζονται με απόφαση του οικείου Υπουργού, μετά από γνώμη του ΕΣΡ, 2) η τιμή εκκίνησης της άδειας στη δημοπρασία θα καθορίζεται με Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) των Υπουργών Οικονομικών και Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, μετά από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ, 3) η διαδικασία της αδειοδότησης μέσω της δημοπρασίας θα διεξάγεται μέσω της έκδοσης προκήρυξης από το ΕΣΡ.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το αρ. 1 του ως άνω νόμου ορίσθηκε η έννοια του παρόχου περιεχομένου επίγειας ψηφιακής ευρυεκπομπής, ο τρόπος αδειοδότησής του – *κατόπιν διαγωνιστικής διαδικασίας μέσω δημοπρασίας από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης το οποίο εκδίδει τη σχετική προκήρυξη* – ενώ καθορίσθηκε το είδος των χορηγούμενων αδειών, οι οποίες διακρίνονται σε άδειες εθνικής και περιφερειακής εμβέλειας, αναλόγως προς τη γεωγραφική περιοχή που καλύπτουν. Παράλληλα, δυνάμει του αρ. 2, καθορίσθηκε το πλαίσιο της διαδικασίας αδειοδότησης, παρεσχέθη νομοθετική εξουσιοδότηση για την τροποποίηση των Χαρτών Συχνότητων, τον καθορισμό των δημοπρατούμενων αδειών ανά κατηγορία εμβέλειας, προγράμματος και περιεχομένου και τον καθορισμό της τιμής εκκίνησης ανά κατηγορία δημοπρατούμενης άδειας, ενώ ορίσθηκε η χρονική διάρκεια των χορηγούμενων αδειών – *δέκα (10) έτη από την ημερομηνία έκδοσής τους* –.

Ακολούθησε το πολύ κρίσιμο άρθρο 2<sup>A</sup> 272, δυνάμει του οποίου i) ο αριθμός των δημοπρατούμενων αδειών παροχών περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού προγράμματος γενικού περιεχομένου ορίσθηκε σε τέσσερις (4) για μετάδοση υψηλής ευκρίνειας<sup>273</sup>, ii) προβλέφθηκε ότι η διαγωνιστική διαδικασία για τη χορήγηση των αδειών διενεργείται από τον Υπουργό στον οποίο έχουν ανατεθεί οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, ο οποίος εκδίδει τη σχετική προκήρυξη, χορηγεί τις άδειες και προβαίνει σε όλες τις επιμέρους ενέργειες που προβλέπονται σχετικώς<sup>274</sup> και iii) ορίσθηκε ότι η τιμή εκκίνησης για την ανωτέρω κατηγορία δημο-

<sup>272</sup> Το οποίο προστέθηκε με το άρθρο τρίτο του ν.4367/2016 «Κύρωση της Συμφωνίας μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Δημοκρατίας της Λευκορωσίας για τις διεθνές οδικές επιβατικές και εμπορευματικές μεταφορές και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α'/19/15.02.2016.

<sup>273</sup> Να σημειωθεί ότι, στις αρχές του 2016 ο Υπ. Επικρατείας ανέθεσε σε Ινστιτούτο της Φλωρεντίας την εκπόνηση μελέτης για τις τηλεοπτικές άδειες. Δίχως να καταστούν γνωστά τα κριτήρια με τα οποία επιλέχθηκε το συγκεκριμένο ίδρυμα, τον Φεβρουάριο του 2016 γνωστοποιήθηκε ότι στην έκθεσή του εισηγείται τέσσερις τηλεοπτικές άδειες για ιδιωτικά κανάλια πανελλαδικής εμβέλειας. Πηγή: <http://www.tovima.gr/media/article/?aid=775573>.

<sup>274</sup> Η προσθήκη του ως άνω αρ. 2<sup>A</sup> στον ν. 4339/15 έλαβε χώρα λόγω αδυναμίας συγκρότησης του ΕΣΡ. Συγκεκριμένα, σε τρεις συνεδριάσεις της Διασκέψεως των Προέδρων (ΔΤΠ) της Βουλής (19.1.2016, 1.2.2016 και 2.2.2016), και ενώ, στις 31.12.2015, είχε εκπνεύσει η τελευταία παράταση

πρατούμενων αδειών θα καθορίζεται με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του Υπουργού Επικρατείας.

Επίσης, στο αρ. 3 θεσπίστηκαν οι προϋποθέσεις συμμετοχής των υποψηφίων στην διαδικασία αδειοδότησης, στο αρ. 4 ορίσθηκε το ελάχιστο καταβεβλημένο μετοχικό κεφάλαιο το οποίο πρέπει να έχουν οι υποψήφιοι για να συμμετάσχουν στη διαδικασία, θεσπίσθηκε, στο αρ. 5, η υποχρέωση ονομαστικοποίησης των μετοχών των υποψηφίων υπό τις οριζόμενες εξαιρέσεις και ρυθμίστηκαν θέματα που αφορούν τις ασυμβίβαστες ιδιότητες και το «πόθεν έσχες» των μετόχων, των μελών του διοικητικού συμβουλίου και των νομίμων εκπροσώπων των υποψηφίων εταιρειών, σύμφωνα με τις διατάξεις του αρ. 6 του εν λόγω νόμου.

Περαιτέρω ρυθμίστηκαν, μεταξύ άλλων, θέματα αναφορικά με τον τεχνολογικό εξοπλισμό και την κτιριακή υποδομή που πρέπει να διαθέτουν οι υποψήφιοι, προκειμένου να δύνανται συμμετάσχουν στη διαδικασία της αδειοδότησης, το ελάχιστο εκπεμπόμενο περιεχόμενο προγράμματος, τον ελάχιστο αριθμό του απασχολούμενου προσωπικού και τις ειδικότητές του ανά κατηγορία αδείας και θέματα που αφορούν τη διαδικασία και τους όρους προκήρυξης των αδειών από το ΕΣΡ, τη διαδικασία της δημοπρασίας, τους όρους των χορηγούμενων αδειών και τους λόγους ανάκλησής τους, δυνάμει των άρθρων 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14 και 15, αντιστοίχως.

Πράγματι, την 1<sup>η</sup> Μαρτίου 2016 εκδόθηκε, κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 4 του αρ. 2 του ν. 4339/2015, η απόφαση του Υπουργού Επικρατείας με τίτλο *«Μεταβίβαση επιμέρους αρμοδιοτήτων της διαγωνιστικής διαδικασίας αδειών παροχών περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού προγράμματος γενικού περιεχομένου στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας και ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων της διαγωνιστικής διαδικασίας»*<sup>275</sup>. Με βάση το άρθρο 3 της ως άνω υπουργικής απόφασης, μεταβιβάστηκαν στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας επιμέρους αρμοδιότητες της

---

της προθεσμίας ολοκλήρωσης της διαδικασίας χορηγήσεως τηλεοπτικών αδειών (βλ. αρ. 86 ν. 4313/2014), δεν επιτεύχθηκε η κατά το άρθρο 101Α Σ πλειοψηφία των 4/5 για τη συγκρότηση του Ε.Σ.Ρ. Όπως προκύπτει από τα σχετικά πρακτικά, η επίτευξη της πλειοψηφίας αυτής δεν κατέστη δυνατή λόγω των αντιρρήσεων πολιτικών δυνάμεων εκπροσωπούμενων στη ΔΤΠ της Βουλής, από ορισμένες εκ των οποίων τέθηκε ως όρος της συμπτράξεώς τους στη συγκρότηση του ΕΣΡ η ανάθεση σε αυτό των αρμοδιοτήτων που είχαν ανατεθεί με το άρθρο 2 παρ. 4 του ν. 4339/2015 στον Υπουργό. Βλ. συνεδρίαση ΔΤΠ της 19.12.2016. Επίσης, βλ. σκ. 19 ΣτΕ 95/2017 όπου «... η έννοια των σχετικών συνταγματικών διατάξεων είναι δηλαδή ότι οι εκπροσωπούμενες στο Κοινοβούλιο πολιτικές δυνάμεις είναι υποχρεωμένες, με αμοιβαίες, βεβαίως, υποχωρήσεις, και μετά από διαδικασία διαβουλεύσεων, η οποία δεν αποκλείεται να παρατείνεται για το αναγκαίο χρονικό διάστημα, να χωρήσουν στην επιτασόμενη από το Σύνταγμα συγκρότηση της ανεξάρτητης αρχής. Άλλως, το Σύνταγμα εμμέσως παραβιάζεται. Δεν μπορεί, όμως, σε καμία περίπτωση η τυχόν αυτή εκ πλαγίου παράβαση του Συντάγματος να θεραπευθεί με άλλη, ευθεία πλέον, παραβίασή του.»

<sup>275</sup> Υπ' αριθμ. 4297/2016 υπουργική απόφαση, ΦΕΚ Β'/518/1.3.2016.

διαγωνιστικής διαδικασίας, για τη χορήγηση των προαναφερθεισών τεσσάρων (4) αδειών και συγκεκριμένα:

- Η δημοσίευση της προκήρυξης, ως εναρκτήριας της διαγωνιστικής διαδικασίας πράξης.
- Η παραλαβή των δικαιολογητικών των υποψηφίων, ενώ ειδική μνεία έγινε στην Υ.Α. για την εγγυητική επιστολή, παραλήπτης της οποίας ορίσθηκε η Γ.Γ.Ε.Ε..
- Η διαδικασία προεπιλογής των αιτήσεων συμμετοχής, σύμφωνα με το αρ. 12 του ν. 4339/15.
- Η διεξαγωγή της δημοπρασίας, κατά το αρ. 13 του ως άνω νόμου, μέχρι και την ανακήρυξη των υπερθεματιστών, στους οποίους θα χορηγηθεί η κάθε μία άδεια.

Στο παραπάνω πλαίσιο η Γ.Γ.Ε.Ε., συγκρότησε Ειδική Επιτροπή Διενέργειας του διαγωνισμού<sup>276</sup> για τη χορήγηση των τεσσάρων ως άνω αδειών, ενώ στο τελευταίο άρθρο της Υ.Α. ορίσθηκε πως «*οι μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες ασκούνται παράλληλα και από το μεταβιβάζον όργανο.*». Στις 20 Μαΐου 2016 δημοσιεύθηκε στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως<sup>277</sup> η περίληψη της προκήρυξης του διαγωνισμού για την αδειοδότηση των τηλεοπτικών σταθμών, ενώ το πλήρες κείμενό της αναρτήθηκε –στην ελληνική και την αγγλική γλώσσα– στον ιστότοπο της Διαύγειας, της Γ.Γ.Ε.Ε. και του Υπουργού Επικρατείας<sup>278</sup>.

Η εν λόγω διακήρυξη όριζε, μεταξύ άλλων, τα κριτήρια και τις προϋποθέσεις της νόμιμης συμμετοχής των υποψηφίων εταιρειών, καθώς και τους όρους αναφορικά με τον τεχνολογικό εξοπλισμό και τις κτιριακές εγκαταστάσεις, το περιεχόμενο των εκπαιδόμενων προγραμμάτων, το προσωπικό των εταιρειών αυτών, τους τρόπους και χρόνους καταβολής του τιμήματος, την τιμή εκκίνησης της δημοπρασίας και το δικαίωμα υποβολής ενστάσεων εκ μέρους των συμμετεχόντων στη διαγωνιστική διαδικασία.

Ο αρμόδιος Υπουργός, άμα τη δημοσίευση της ανωτέρω προκηρύξεως, δήλωσε στον τύπο χαρακτηριστικά: «*Σήμερα δημοσιεύθηκε η προκήρυξη του διαγωνισμού για την αδειοδότηση των ιδιωτικών καναλιών. Πρόκειται για μια πολύ σημαντική στιγμή, αφού η Ελλάδα παύει να κατέχει τη ντροπιαστική “αποκλειστικότητα” της μο-*

<sup>276</sup> Βλ. αρ. 3 παρ. 2&3 Υ.Α. 4297/2016, όπου:  
 «2. Η εν λόγω Επιτροπή συγκροτείται σύμφωνα με τη ισχύουσα νομοθεσία για τη νόμιμη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων της διοίκησης για τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών.  
 3. Το έργο της Επιτροπής επικουρείται από διεθνώς αναγνωρισμένη εταιρεία Ορκωτών Λογιστών. Η ως άνω εταιρεία Ορκωτών Λογιστών θα επιλεγεί από τη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, κατόπιν διεξαγωγής, πρόχειρου ανοικτού διαγωνισμού με σταθμισμένα κριτήρια, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία.».

<sup>277</sup> ΦΕΚ, τ. Δ.Δ.Σ./216/20.5.2016· Βλ. <http://www.et.gr/index.php>.

<sup>278</sup> Για το πλήρες κείμενο της διακήρυξης του διαγωνισμού βλ. <https://diavgeia.gov.gr>.

ναδικής ευρωπαϊκής χώρας που ποτέ δεν έκανε διαγωνισμό για τους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς ... Μετά από διεξοδική διαβούλευση, τόσο στο στάδιο της κατάρτισης του νόμου, όσο και σε αυτό της σύνταξης της προκήρυξης και παρά τις προβλέψεις –και την επιθυμία- ορισμένων για το αντίθετο, ο διαγωνισμός είναι γεγονός. Ο διαγωνισμός διασφαλίζει τη διαφάνεια, τους ίσους όρους για τους συμμετέχοντες, την οικονομική βιωσιμότητα των σχημάτων που θα αδειοδοτηθούν, τις θέσεις εργασίας, την υψηλή ποιότητα του προγράμματος που θα φτάνει στο ελληνικό τηλεοπτικό κοινό, τη μεγιστοποίηση του τιμήματος για το ελληνικό Δημόσιο, ενώ λαμβάνει ιδιαίτερη μέριμνα ώστε να είναι ξεκάθαρο το ιδιοκτησιακό καθεστώς των τηλεοπτικών σταθμών, αλλά και το πόθεν έσχες των κεφαλαίων που θα επενδυθούν στη συγκεκριμένη αγορά.»<sup>279</sup>.

Την Τρίτη 30 Αυγούστου 2016 ξεκίνησε η διαγωνιστική διαδικασία για την χορήγηση τηλεοπτικών αδειών στους ενδιαφερόμενους παρόχους, μια διαδικασία που χαρακτηρίστηκε από ΜΜΕ, κοινό αλλά και μερίδα του επιχειρηματικού κόσμου ως «ριάλιτι τηλεπαιχνίδι στρατηγικής», καθώς αρκετοί επώνυμοι επιχειρηματίες «αναγκάστηκαν» να παραμείνουν έγκλειστοι στα γραφεία της Γ.Γ.Ε.Ε., έως την ολοκλήρωση του διαγωνισμού, με τον τηλεοπτικό φακό να καταγράφει την άφιξη των υποψηφίων-συμμετεχόντων συνοδεία βαλιτσών και υπνοσάκων.

Τελικά, η διαγωνιστική διαδικασία ολοκληρώθηκε σχεδόν τρεις μέρες μετά την έναρξή της, ήτοι την Πέμπτη 1 Σεπτεμβρίου 2016, με υπερθεματιστές τους Ιω. Αλαφούζο, εκ μέρους του τηλεοπτικού σταθμού ΣΚΑΪ, με τίμημα 43, 6 εκατ. ευρώ, τον Όμιλο Καλογρίτσα με τίμημα 52,6 εκατ. ευρώ, την οικογένεια Κυριακού, εκ μέρους του τηλεοπτικού σταθμού Ant1, με τίμημα 75,9 εκατ. ευρώ και τον Ευ. Μαρινάκη με τίμημα 73,9 εκατ. ευρώ. Συνολικά, το χρηματικό ποσό που ανελήφθη να καταβληθεί από τους υπερθεματιστές υπέρ του δημόσιου ταμείου ανήλθε στα 246 εκατομμύρια ευρώ<sup>280</sup>.

<sup>279</sup> Όπως αναλύεται κατωτέρω, το ΣτΕ φαίνεται πως είχε διαφορετική γνώμη από αυτήν του Υπ. Επικρατείας, ως προς την αμιγώς νομική θεώρηση και νομοθετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης να αποκαταστήσει την όποια ανομία ή παρανομία (την όποια ανομία ή παρανομία ουδείς, κοινή γνώμη, εργαζόμενοι, φορείς της ακαδημαϊκής κοινότητας και της δικαιοσύνης, αμφισβητεί). Πρβλ. ΣτΕ (Ολ.) 95/2017.

<sup>280</sup> Συγκεκριμένα, οι 4 υπερθεματιστές ήταν οι εξής:  
*Ειδήσεις Ντοτ Κομ Ανώνυμη Ραδιοτηλεοπτική και Εμπορική Εταιρεία παροχής πληροφοριών και Ενημέρωσης (Σκάϊ Α.Ε.)*  
*Antenna TV Ανώνυμος Εταιρεία*  
*Άλτερ Έγκο Επιχείρηση Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης Ανώνυμος Εταιρεία (ΑΛΤΕΡ ΕΓΚΟ ΜΜΕ Α.Ε.) και*  
*Ιωάννης-Βλαδίμηρος Χ. Καλογρίτσας Τηλεόραση Πανελλαδικής Κάλυψης Μονοπρόσωπη Ανώνυμη Εταιρεία (Τ.Π.Κ. Μ.Α.Ε.)*

Χωρίς την προσδοκία απόκτησης τηλεοπτικής άδειας απεχώρησαν από τη διαγωνιστική διαδικασία οι ακόλουθοι:

*Νέα Τηλεόραση Ανώνυμη Εταιρεία (Ν.Τ.Υ.)*  
*Dimera Media Investments Limited*  
*Αίρφα Δορυφορική Τηλεόραση Α.Ε.*

Λίγες ημέρες αργότερα και ενώ εξέπννε η προθεσμία για την καταβολή της πρώτης δόσης του τιμήματος από τους υπερθεματιστές, ένας εξ' αυτών (η εταιρεία συμφερόντων Καλογρίτσα), δήλωσε «κώλυμα» ως προς την καταβολή της και αιτήθηκε από την κυβέρνηση την παράταση της προθεσμίας καταβολής, προκειμένου να συγκεντρώσει το απαιτούμενο χρηματικό ποσό. Με δεδομένη την ήδη εκπροθέσμως καταβληθείσα από τον ως άνω συμμετέχοντα εγγυητική επιστολή προ της έναρξης της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας αλλά και τη χρηματοδότησή του από την Attica Bank<sup>281</sup>, ο εν λόγω υπερθεματιστής τελικώς απεσύρθη από το διαγωνισμό και τη θέση του έλαβε ο πρώτος επιλαχών, Ι. Σαββίδης.

Εν τω μεταξύ, 23 αιτήσεις ακύρωσης των κανονιστικών πράξεων του διαγωνισμού αδειοδότησης τηλεοπτικών σταθμών από την Ένωση Τηλεοπτικών Σταθμών Εθνικής Εμβέλειας και τους τηλεοπτικούς σταθμούς Mega, Antenna, Alpha, Skai, Star και Epsilon TV, συνοδευόμενες ορισμένες από αυτές από αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων, βρίσκονταν ενώπιον του ΣτΕ προς εξέταση. Οι επιμέρους προσφυγές αφορούσαν συνολικά στη διαδικασία δημοπράτησης των τηλεοπτικών αδειών και ειδικότερα στην επίμαχη Υ.Α. του Υπ. Επικρατείας, στον ν. 4339/2015, αλλά και στην Κ.Υ.Α. των Υπ. Επικρατείας και Οικονομικών<sup>282</sup>.

Στις 18 Οκτωβρίου 2016 η διευρυμένη Ολομέλεια του ΣτΕ, κατόπιν διάσκεψης στην οποία εξετάσθηκαν το παραδεκτό και το βάσιμο των προσφυγών των εταιρειών-τηλεοπτικών σταθμών, καθώς και το έννομο συμφέρον των προσφευγόντων, έκρινε ως παραδεκτές τις ως άνω προσφυγές με ψήφους 16 υπέρ και 9 κατά, ανατρέποντας την εισήγηση του εισηγητή Γ. Παπαγεωργίου προς την Ολομέλεια<sup>283</sup>. Στις

---

*Ανεξάρτητος Τηλεοπτικός Πάροχος Περιεχομένου Ανώνυμη Εταιρεία (ITV CP).*

<sup>281</sup> Σύμφωνα με το από Σεπτεμβρίου 2016 πόρισμα του ελέγχου που διενήργησε στην τράπεζα Αττικής, μικτό κλιμάκιο της Τραπεζής της Ελλάδος και του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (SSM) της ΕΚΤ, προέκυψε ότι την περίοδο από το 2011 έως το 2014 ο Χρ. Καλογρίτσας και οι εταιρίες συμφερόντων του δανειοδοτήθηκαν συνολικά με περίπου 50 εκατ. ευρώ, ενώ το χρονικό διάστημα από 2.1.2015 έως 31.12.2015, ο εν λόγω δανειολήπτης έλαβε από την τράπεζα Αττικής επιπλέον δάνεια περίπου 55 εκατ. ευρώ. Το 2016, κατά το ως άνω πόρισμα, και συγκεκριμένα μέχρι και το τέλος Ιουνίου 2016, ο κ. Καλογρίτσας δανειοδοτήθηκε με επιπλέον 22,6 εκατ. ευρώ από την τράπεζα Αττικής. Από αυτά τα 7,6 εκατ. είχαν δοθεί από τον Ιανουάριο μέχρι τα τέλη Ιουνίου 2016, ενώ στις 27 Ιουνίου 2016 χορηγήθηκαν επιπλέον 15 εκατ. ευρώ σε δυο εταιρίες συμφερόντων του. «Από τις συγκεκριμένες εταιρίες ο επιχειρηματίας φέρεται να «τραβάει» μεγάλο μέρος των 15 εκατ. και εικάζεται ότι είναι χρήματα που χρησιμοποίησε για τη συμμετοχή του στο διαγωνισμό των τηλεοπτικών αδειών.»

<sup>282</sup> Βλ. υπ' αριθμ. 7984/2016 Κοινή Υπουργική Απόφαση με τίτλο «Καθορισμός τιμής εκκίνησης για τις δημοπρατούμενες άδειες παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού προγράμματος γενικού περιεχομένου για μετάδοση υψηλής ευκρίνειας (high definition)», ΦΕΚ Β/1009/12.4.2016, όπου τα 3 εκατ. ευρώ ορίστηκαν ως τιμή εκκίνησης για τις 4 δημοπρατούμενες άδειες.

<sup>283</sup> Ο εισηγητής, μπαίνοντας στην ουσία της υπόθεσης, τοποθετήθηκε υπέρ της συνταγματικότητας του ν. 4339/2015 για λόγους «ανωτέρας βίας», ενώ χαρακτηριστικά ισχυρίστηκε ότι «... έχουμε να σταθμίσουμε δύο αγαθά. Το πρώτο είναι η αδειοδότηση που δεν έγινε από το ΕΣΡ. Το άλλο είναι η ανάγκη ύπαρξης αδειοδότησης, η οποία επιβάλλεται από τη νομολογία του ΣτΕ από το 2010 με αλληλέγγυες αποφάσεις του ανωτάτου ακυρωτικού δικαστηρίου ... Η ανυπαρξία του ΕΣΡ, οφείλεται σε υποκειμενική και όχι αντικειμενική αδυναμία. Δεν υπήρξαν νόμιμες προϋποθέσεις για την άρνηση της συγκρότησης του ΕΣΡ. Επομένως στη στάθμιση των δυο συνταγματικών αγαθών πρέπει για λόγους

26 Οκτωβρίου 2016, η Ολομέλεια του ΣΤΕ έκρινε ως αντισυνταγματικές τις διατάξεις του ν. 4339/2015, δυνάμει των οποίων προκηρύχθηκε και διεξήχθη η διαγωνιστική διαδικασία για την πλειοδοσία επί τεσσάρων τηλεοπτικών αδειών. Στις 13 Ιανουαρίου 2017 δημοσιεύθηκε η υπ' αριθμ. 95/2017 απόφαση της Ολομελείας του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου επί της από 3 Μαΐου 2016 αίτησης ακύρωσης της «ΑΝΤENNA TV Α.Ε.» κατά του Υπουργού Επικρατείας.

Τέλος, σημειώνεται ότι η διαδικασία διεξαγωγής του δημοσίου διεθνούς διαγωνισμού για τις τηλεοπτικές άδειες έλαβε χώρα σε συμμόρφωση προς δέσμευση, που είχε αναλάβει η χώρα μας κατά την κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, δηλαδή το ήδη εφαρμοζόμενο τρίτο Μνημόνιο<sup>284</sup>. Κατά τον ίδιο νόμο, το νόμιμα προβλεπόμενο όργανο για να διεξάγει τις εν λόγω διαγωνιστικές διαδικασίες, είναι το ΕΣΡ, το οποίο, ωστόσο, δεν κατέστη εφικτό να συγκροτηθεί κατά τον προβλεπόμενο χρόνο, λόγω μη σύγκλησης των απόψεων των Προέδρων της Βουλής και μη επίτευξης απαιτούμενης πλειοψηφίας για τη συγκρότηση της ανεξάρτητης αρχής.

## 4.2. Ζητήματα αντισυνταγματικότητας και παραβίασης αρχών και δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ

### 4.2.1. Η «γνωμοδότηση Δρόσου»

Το ζήτημα της συνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 4339/2015, που ρυθμίζουν τις σχετικές με τον διαγωνισμό αδειοδότησης των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας, απασχόλησε όχι μόνο το ΣΤΕ και τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις ΜΜΕ, αλλά και μεγάλη μερίδα του νομικού κόσμου και της ελληνικής κοινωνίας εν γένει. Αίσθηση προκάλεσε η από 11.2.2016 γνωμοδότηση του καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου της Νομικής Σχολής του ΕΚΠΑ και νομικού παραστάτη από πλευράς του Δημοσίου στην εκδίκαση της υπόθεσης της αίτησης ακύρωσης της απόφασης του Υπ. Επικρατείας και κάθε άλλης σχετικής πράξης ή παράλειψης της

ανωτέρας βίας να επιλεγεί η λύση της συνταγματικότητας του νόμου...». Βλ. <http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste>.

<sup>284</sup> Βλ. αρ. 3 παρ. Γ του ν. 4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», ΦΕΚ Α'94/14.8.2015, όπου χαρακτηριστικά «... Προκειμένου να αποδείξει τη δέσμευσή της για την εφαρμογή αξιόπιστων δημοσιονομικών πολιτικών, η κυβέρνηση θα εγκρίνει (Βασικό παραδοτέο), τον Οκτώβριο του 2015, συμπληρωματικό προϋπολογισμό για το 2015 εφόσον κριθεί αναγκαίο, το προσχέδιο του προϋπολογισμού του 2016 και μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική για την περίοδο 2016-19, η οποία θα υποστηρίζεται από μεγάλη και αξιόπιστη δέσμη παραμετρικών μέτρων και διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένων: ... ε) αναγγελίας προκήρυξης δημόσιου διεθνούς διαγωνισμού υποβολής προσφορών για την απόκτηση τηλεοπτικών αδειών και την καταβολή τελών που αφορούν τη χρήση των αντίστοιχων συχνοτήτων...».

Διοίκησης, ενώπιον του ΣΤΕ, Γιάννη Δρόσου<sup>285</sup>, η οποία εκπονήθηκε σε απάντηση σχετικού ερωτήματος το οποίο απηύθυνε στον γνωμοδοτούντα ο Υπ. Επικρατείας με το από 9.2.2016 έγγραφό του. Το ερώτημα είχε ως εξής:

«Είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η ανάθεση, με διάταξη τυπικού νόμου, στον καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργό της αρμοδιότητας για την διεξαγωγή διεθνούς ανοικτού διαγωνισμού για την αδειοδότηση παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης;»

Σύμφωνα με τον γνωμοδοτούντα, προκειμένου να απαντηθεί το εν λόγω ερώτημα, απαιτείται να ληφθούν υπόψη τόσο η φύση του προς αδειοδότηση αντικειμένου, όσο και το συνταγματικό πλαίσιο για την απάντηση της ερώτησης. Αναφορικά με τη φύση του προς αδειοδότηση αντικειμένου ο γνωμοδοτών κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο εν λόγω διαγωνισμός είναι διαγωνισμός για παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας, υποστηρίζοντας αναλυτικά τα εξής:

«Η αδειοδότηση στην οποία αναφέρεται το ερώτημα αφορά σε παροχή υπηρεσιών επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής, η οποία, κατά διατύπωση της εισηγητικής έκθεσης αλλά και του άρθρου 1 παρ. 2 του παραπάνω ν. 4339/2015 αποτελεί "υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος", όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 106 παρ. 2 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνίσταται στην παροχή στο κοινό τηλεοπτικών υπηρεσιών βάσει προϋποθέσεων όρων και διαδικασιών που διασφαλίζουν αφενός τη νομιμότητα, τη διαφάνεια, την πολιτική και πολιτισμική πολυμέρεια και πολυφωνία και τον ελεύθερο και ανόθευτο οικονομικό ανταγωνισμό στον ευρύτερο τομέα των μέσων ενημέρωσης και, αφετέρου, την παροχή στο κοινό υψηλού επιπέδου τηλεοπτικών υπηρεσιών. Η παροχή των παραπάνω υπηρεσιών είναι παροχή δημόσιας υπηρεσίας.

Πράγματι, όπως ειδικότερα διαλαμβάνει το Πρακτικό Επεξεργασίας 188/2003 του Συμβουλίου της Επικρατείας ο συνταγματικός νομοθέτης, μετά την αναθεώρηση του 2001, από την διάταξη του άρθρου 15 παρ. 2 Σ προκύπτει η ιδιαίτερη νομική φύση της ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής, που αποτελεί περιεχόμενο δημόσιας υπηρεσίας με τη λειτουργική έννοια του όρου. Η δημόσια αυτή υπηρεσία μπορεί να ασκείται είτε από το ίδιο το Κράτος (κρατική ραδιοφωνία και τηλεόραση), είτε από ιδιώτες κατά παραχώρηση (ιδιωτική ραδιοφωνία και τηλεόραση), η άσκησή της δε γίνεται, κατά ρητή συνταγματική πρόβλεψη, υπό τον άμεσο έλεγχο του Κράτους.

Ο έλεγχος αυτός καθιστά συνταγματικά ανεκτή την παρέμβαση του νομοθέτη στη νομική μορφή και σε εσωτερικά ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας των αναδόχων της δημόσιας υπηρεσίας που συνεπάγεται την επιβολή περιορισμών στην προ-

<sup>285</sup> Βλ. αναλυτικά το κείμενο της γνωμοδότησης στο <http://nomika-nea.gr> και στη σελίδα του γνωμοδοτούντα στο facebook <https://www.facebook.com/yiannis.drossos>.

στατευόμενη από το άρθρο 5 του Συντάγματος οικονομική ελευθερία. Τούτο άλλωστε γινόταν ήδη παραδεκτό και πριν την έκδοση του παραπάνω Πρακτικού Επεξεργασίας, αλλά και πριν την αναθεώρηση του 2001, η οποία εισήγαγε στα άρθρα 14 και 15 Σ την σημερινή τους μορφή, (βλ. αντί άλλων και Ν. Αλιβιζάτου, Κράτος και Ραδιοτηλεόραση, 1986, σελ. 42 επ), όπως ενδεικτικά προκύπτει και από την εισηγητική έκθεση στον νόμο 2644/1998, όπου, παρά το ότι ο νόμος αναφερόταν στην συνδρομητική τηλεόραση, σημειώνεται χαρακτηριστικά ότι "Από την ίδια την έννοια της δημόσιας λειτουργίας, όπως είναι σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος η ραδιοφωνία και η τηλεόραση, απορρέει η ανάγκη υιοθέτησης ορισμένων κανόνων και αρχών για τον τρόπο με τον οποίο ασκείται μία δημόσια λειτουργία και παρέχεται στο κοινό η αντίστοιχη δημόσια υπηρεσία." Ο διαγωνισμός λοιπόν στον οποίο αναφέρεται το ερώτημα είναι διαγωνισμός για παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας με την λειτουργική έννοια του όρου.».

Αναφορικά με το οικείο συνταγματικό πλαίσιο ο γνωμοδοτών θεμελίωσε την απάντησή του, σύμφωνα με την οποία η αρμοδιότητα του ΕΣΡ εξαντλείται στον έλεγχο επί της λειτουργίας των τηλεοπτικών σταθμών και όχι στις διαδικασίες αδειοδότησης τους, στο αρ. 15 παρ. 2 του Συντάγματος, επικαλούμενος, μάλιστα, την πάγια νομολογιακή θέση του ΣτΕ να χαρακτηρίζει το έως τώρα καθεστώς λειτουργίας των τηλεοπτικών σταθμών χωρίς άδεια ως «προσβολή δημοσίου αγαθού», το δε φάσμα ραδιοσυχνότητων ως «σπάνιο πόρο»<sup>286</sup>. Υπενθυμίζει, επίσης, προς την «ευρωπαϊκή» αντιπολίτευση, ότι η ρύθμιση του τηλεοπτικού τοπίου, έχει καταστεί και μνημονιακή υποχρέωση, ύστερα από τη συμφωνία του Ιουλίου 2015.

Πιο αναλυτικά, ο Ιω. Δρόσος αναφέρει χαρακτηριστικά πως «... το άρθρο 15 παρ. 2 Σ θεσπίζει άμεσο έλεγχο του κράτους επί της ραδιοτηλεόρασης. Από το γράμμα της διάταξης, και ειδικότερα από τον προσθετικό σύνδεσμο "και", προκύπτει ότι ο άμεσος αυτός έλεγχος μπορεί να λάβει περισσότερες μορφές μεταξύ των οποίων "και την μορφή του καθεστώτος της προηγούμενης άδειας" ... Συναφώς με τον έλεγχο του κράτους, η διάταξη διαφυλάσσει αποκλειστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ όσον αφορά στον έλεγχο σχετικά με αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης .... και εν γένει την διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση και κατά την έννοια του άρθρου 14 παρ. 9 Σ ... δεν αποκλείει όμως το άρθρο 15 παρ. 2 Σ, αλλά και δεν επιβάλλει την ανάθεση στο ΕΣΡ και αρμοδιοτήτων συναφώς με την εφαρμογή του καθεστώτος προηγούμενης άδειας ... δεν αναθέτει κατά συνταγματική αναγκαιότητα και το σύνολο

<sup>286</sup> Βλ. μεταξύ άλλων, την ΣτΕ (Ολ.) 3578/2010 και την ΣτΕ 2594/2015, αντίστοιχα.



των αρμοδιοτήτων που ανάγονται σε κρατικό έλεγχο επί των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών στο ΕΣΡ ...

... συνταγματικός σκοπός του άρθρου 15 Σ είναι να ασκείται άμεσος έλεγχος του κράτους στην ραδιοτηλεόραση, τούτος δε να "λαμβάνει και την μορφή του καθεστώτος προηγούμενης άδειας", προς καλύτερη δε εξυπηρέτηση δε αυτού του σκοπού θεσπίσθηκε το ΕΣΡ και η κατ' άρθρο 101Α Σ διαδικασία συγκρότησής του και όχι το αντίθετο. Δεν είναι δηλαδή αυτοσκοπός η κατ' άρθρο 101Α διαδικασία συγκρότησης του ΕΣΡ, και πάντως τέτοιας αξίας που να είναι ικανός να ματαιώσει την πραγματοποίηση του ελέγχου της ραδιοτηλεόρασης που προβλέπει το άρθρο 15 Σ ... το φάσμα των ραδιοσυχνοτήτων, κατά πάγια νομολογία του ΣΤΕ, "αποτελεί σπάνιο πόρο(...), η διαχείριση του οποίου συνιστά κυριαρχικό δικαίωμα του Κράτους (...). Αποτελεί επομένως δημόσιο αγαθό, και μάλιστα με σημαντική οικονομική αξία ...

... η παραπάνω νομολογία, που αναφέρεται σε αναλογικό σήμα, έχει εφαρμογή και στον αναφερόμενο σε ψηφιακό σήμα παρόντα διαγωνισμό ... κρίσιμη και για το παρόν ερευνώμενο ζήτημα είναι η ΣΤΕ 3578/2010 (Ολ.), η οποία ... δέχθηκε ότι "οι αριθμητικά περιορισμένες ραδιοσυχνότητες για την πραγματοποίηση τηλεοπτικών εκπομπών αναλογικού σήματος" –σήμερα και ψηφιακού- "αποτελούν δημόσιο αγαθό" αυτό δε "προσβάλλεται όταν η χρήση των ραδιοσυχνοτήτων γίνεται χωρίς την απαιτούμενη διοικητική άδεια, δηλαδή αυθαιρέτως και παρανόμως." ...

... πέραν του συνταγματικού λόγου, συντρέχει και πρόσθετος λόγος δημοσίου συμφέροντος, και μάλιστα –ενόψει και της γενικότερης νομολογίας του ΣΤΕ όσον αφορά την αναγκαιότητα μέτρων προς αντιμετώπιση της ιδιαίτερας κρίσιμης δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας- ιδιαίτερας εντόνου δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενος στο να κινηθεί, ως τάχιστα, η διαδικασία της διεξαγωγής του δημοσίου διεθνούς διαγωνισμού, ο οποίος προκηρύχθηκε κατά τα εκτεθέντα και στο ιστορικό της παρούσας με τον ν. 4339/2015, "Άδειοδότηση παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης", (Α' 133 από 29.10.2015) σε συμμόρφωση προς δέσμευση που ανέλαβε η χώρα κυρώνοντας Σχέδιο Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, δηλαδή το ήδη εφαρμοζόμενο τρίτο Μνημόνιο ...

... αφενός κινήθηκε η διαδικασία για την συγκρότηση του ΕΣΡ σύμφωνα τα προβλεπόμενα από το άρθρο 101Α Σ και αφετέρου ότι η διαδικασία αυτή απέβη άκαρπη ... τούτο όμως οδηγεί σε αδυναμία να πραγματοποιηθεί, για μία ακόμη φορά, ο συνταγματικός σκοπός του άρθρου 15 παρ. 2 Σ, ο συνιστάμενος στον δια της εισαγωγής καθεστώτος προηγούμενης άδειας άμεσος έλεγχος του κράτους επί της τηλεόρασης (κατά την έκταση στην οποία αναφέρεται το ερώτημα), άρα και την συνέχιση, προIOUSΗΣ ήδη της τρίτης δεκαετίας της συνεχιζόμενης επί του θέματος των αδειοδο-

τήσεων των τηλεοπτικών σταθμών παραβίασης του Συντάγματος, αλλά και της σοβαρής διακινδύνευσης, αν όχι και ματαίωσης, της εξυπηρέτησης του μείζονος δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στην αποκόμιση του αναμενόμενου οικονομικού οφέλους από την τελική παραχώρηση των αδειών αυτών ...

... το αντίθετο θα σήμαινε την ματαίωση του συνταγματικού σκοπού του άρθρου 15 παρ. 2 Σ με την περαιτέρω συνέχιση της κατά τα παραπάνω παραβίασης του Συντάγματος ... υπό το πρίσμα των παραπάνω γεννάται ζήτημα ποιο κρατικό όργανο έχει την αρμοδιότητα να προβεί στα αναγκαία για την κατά Σύνταγμα και προς το δημόσιο συμφέρον διεξαγωγή των διαγωνιστικών διαδικασιών στις οποίες αναφέρεται το ερώτημα ... κρατικό όργανο το οποίο να θεωρηθεί ότι δύναται να ασκήσει την αρμοδιότητα που ο νόμος ανέθεσε στο μη συγκροτούμενο ΕΣΡ, ενόψει ιδίως και του ότι το ΕΣΡ είναι μία προβλεπόμενη από το Σύνταγμα ανεξάρτητη αρχή δεν υπάρχει. Κατά συνέπεια, το μόνο όργανο το οποίο είναι συνταγματικώς επιτρεπτό να αποφασίσει σχετικά με το ποιο κρατικό όργανο ή αρχή θα διεξαγάγει τις παραπάνω συνταγματικά αναγκαίες και από άποψη δημοσίου συμφέροντος επιβαλλόμενες διαγωνιστικές διαδικασίες είναι η βουλή ...».

Βάσει των ανωτέρω σκέψεων ο Ιω. Δρόσος γνωμοδότησε υπέρ της συνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 4339/2015 καταλήγοντας χαρακτηριστικά πως «η ανάθεση, με διάταξη τυπικού νόμου, στον καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργό της αρμοδιότητας για την διεξαγωγή διεθνούς ανοικτού διαγωνισμού για την αδειοδότηση παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης δεν προσκρούει σε καμία συνταγματική διάταξη»<sup>287</sup>.

#### 4.2.2. Οι αντιδράσεις της «εγχώριας» ακαδημαϊκής κοινότητας

Ακολούθησαν έντονες αντιδράσεις από σοβαρή μερίδα της ακαδημαϊκής κοινότητας, με χαρακτηριστικές τις τοποθετήσεις επιφανών καθηγητών του Συνταγματικού και του Διοικητικού δικαίου, οι οποίες, στον απόηχο της επιστολής – «καταπέλτη» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το επιχειρούμενο από την κυβέρνηση νέο ραδιοτηλεοπτικό πεδίο στη χώρα μας<sup>288</sup>, κορυφώθηκαν. Πιο συγκεκριμένα, ο καθηγητής Ν.

<sup>287</sup> Φαίνεται πως η Ολομέλεια του ΣτΕ είχε, κατά πλειοψηφία, αντίθετη γνώμη. Βλ. σχετικά την ΣτΕ (Ολ.) 95/2017.

<sup>288</sup> Τον Ιούλιο του 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δια του αρμοδίου για θέματα ψηφιακής πολιτικής Επιτρόπου της Günther Oettinger, απέστειλε στην ελληνική κυβέρνηση και τον αρμόδιο για τις τηλεοπτικές άδειες Υπουργό επιστολή, δυνάμει της οποίας επιστούσε την προσοχή της κυβέρνησης «στην εσφαλμένη μεταφορά και την πλημμυρή εφαρμογή των οδηγιών 2002/21/ΕΚ (Οδηγία-πλαίσιο) και 2002/20/ΕΚ (περί αδειοδότησης) ... σε συσχέτιση με ορισμένες διατάξεις του ν. 4339/2015». Στην επιστολή της η Κομισιόν καλούσε την κυβέρνηση να παράσχει εξηγήσεις, εκφράζοντας ταυτόχρονα την ανησυχία της για τις νομοθετικές πρωτοβουλίες της τελευταίας, σύμφωνα με τις οποίες – κατά την Επιτροπή – «...επιχειρείται η χειραγώγηση της ανεξάρτητης αρχής που ρυθμίζει την τηλεοπτική αγορά, κάτι που αντιβαίνει ευθέως στα κοινοτικά δεδομένα ... αμφισβητείται η δημοπράτηση του φάσματος που ανατέθηκε στη Digea ... επιχειρείται η συγκέντρωσή εξουσιών και κανονιστικών αρμοδιο-

Αλιβιζάτος χαρακτήρισε τις επίμαχες νομοθετικές επιλογές της κυβέρνησης ως «ευθέως αντιβαίνουσες το Σύνταγμα», ενώ ταυτόχρονα υπογράμμισε πως «είναι διαφορετικό το ζήτημα αν τα αρμόδια δικαστήρια θα αναστείλουν τελικά την υπό εξέλιξη διαγωνιστική διαδικασία, όπως τους έχει ζητηθεί, αφού για το θέμα αυτό ισχύουν και δικονομικά κριτήρια».

Την ίδια ώρα ο καθηγητής Στ. Τσακυράκης υποστήριξε ότι «υπάρχει ένα ακαταμάχητο επιχείρημα υπέρ της αντισυνταγματικότητας των τεσσάρων αδειών τηλεοπτικών σταθμών» και εξήγησε πως «Η τηλεόραση, όπως το ραδιόφωνο και οι εφημερίδες, είναι *medium* ενημέρωσης και λόγου. Η ελευθερία του λόγου που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα αφορά και τα μέσα έκφρασης του λόγου, απαγορεύει στην κρατική εξουσία να τα περιορίζει. Δεν επιτρέπεται με άλλα λόγια στην κρατική εξουσία να ορίσει ότι 20 μόνο εφημερίδες ή 20 ραδιοφωνικοί σταθμοί ή 4 τηλεοπτικοί σταθμοί επιτρέπονται γιατί αυτόν τον αριθμό σηκώνει η αγορά ή για οποιοδήποτε άλλο λόγο. Η συνταγματική προστασία υπαγορεύει να υπάρχουν τόσες άδειες τηλεοπτικών σταθμών όσες είναι δυνατές τεχνολογικά. Η οικονομική βιωσιμότητα των ΜΜΕ δεν είναι κάτι που αφορά την κρατική εξουσία. Όποιο μέσο δεν τα βγάζει πέρα δεν παίρνει θαλασσοδάνειο, κλείνει. Αφήστε που με την σύγχρονη τεχνολογία είναι βέβαιο ότι σε λίγο καιρό δεν θα έχει νόημα να συζητούμε καν για περιορισμένο αριθμό αδειών. Οι διαθέσιμες συχνότητες θα είναι περισσότερες από τους ενδιαφερόμενους».

Αντισυνταγματικό χαρακτήρισε τον ν. 4339/15 και ο ομ. καθηγητής Γ. Κασιμάτης, ο οποίος κάλεσε τον ΠΤΔ να μην τον υπογράψει αλλά να τον αναπέμψει στη Βουλή, κατά την προβλεπόμενη διαδικασία, τονίζοντας ότι ο εν λόγω νόμος φέρει όλα τα τυπικά στοιχεία αντισυνταγματικότητας, ενώ συνιστά «κατάφωρο σφετερισμό συνταγματικής αρμοδιότητας από Υπουργό και κυβέρνηση ... αυτό μπορεί να συμβεί μόνο αν ενέσκυψε μία δικτατορία ... ο νόμος Παππά παραβιάζει κατάφωρα το άρθρο 15 παράγραφος 2 του Συντάγματος που ορίζει ρητά ότι το καθεστώς αδειοδότησης για τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς υπάγεται στην έννοια του ελέγχου του κράτους, τον οποίον το Σύνταγμα υπάγει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ανεξάρτητης Αρχής ... είναι σαφές ότι, βάσει της διάταξης του Συντάγματος και του σκοπού της συνταγματικής εγγύησης, τόσο ο καθορισμός του αριθμού των δημοπρατούμενων αδειών, όσο και η όλη διαδικασία δημοπράτησης των τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας ανήκει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα του ΕΣΡ ... αν προσπαθήσει το ΣΤΕ

---

τήτων στα χέρια κυβερνητικών στελεχών αντί των ανεξάρτητων αρχών που προβλέπει το Σύνταγμα.» Στην ίδια επιστολή, δηλώθηκε ότι «οι κυβερνητικοί χειρισμοί κατατείνουν στο να ωφελήσουν τον κρατικό φορέα ραδιοτηλεόρασης (ΕΡΤ)». Βλ. <http://www.kathimerini.gr/866100/article/epikairothta/ellada/epistolh--kolafos-apo-komision-gia-to-radiothleoptiko-pedio>.

να διαγνώσει διαφορετικά θα εξευτελιστεί εντελώς η Δικαιοσύνη μας, και θα μείνει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το Στρασβούργο και το Δικαστήριο της ΕΕ.»<sup>289</sup>.

Στο ίδιο σκεπτικό κινήθηκε και ο καθηγητής Π. Λαζαράτος, ο οποίος δήλωσε χαρακτηριστικά στον τύπο πως «μόνο το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης δίνει άδειες, ακόμη και εάν είναι προσωρινές»<sup>290</sup>. Αίσθηση προκάλεσε η δημοσίευση στον ηλεκτρονικό τύπο σχετικού με τη διαδικασία χορήγησης τηλεοπτικών αδειών κειμένου του ποινικολόγου Μ. Δημητρακόπουλου σύμφωνα με το οποίο «... σοβαρές οικονομοτεχνικές μελέτες τεκμηριώνουν ότι οι απώλειες των δημοσίων εσόδων από τους σταθμούς που θα κλείσουν και τις θέσεις εργασίας, που θα χαθούν, είναι δυσανάλογα μεγαλύτερες από το συγκεντρωθέν ποσό του πλειστηριασμού. Επιπλέον η χορήγηση π.χ. 10 τηλεοπτικών αδειών με τίμημα 25 εκατομμύρια ευρώ για εκάστη άδεια, εφάπαξ καταβαλλόμενο συγχρόνως με την αδειοδότηση, επιτυγχάνει τους ίδιους δημοσιονομικούς στόχους, άμεσα και όχι με τον κίνδυνον της αβέβαιης αποπληρωμής των τμηματικών καταβολών του τιμήματος σε βάθος διαίτησης. Το Σύνταγμα ιστορικοβουλευτικά, συστηματικά και τελεολογικά προστατεύει απόλυτα την πολυφωνία και τον πλουραλισμό, ως έννομα αγαθά, που βρίσκονται στον πυρήνα μιας Πολιτείας Δικαίου. ... Όποιος επιχειρηματολογήσει, ότι η πολυφωνία διασφαλίζεται περισσότερο με 4 παρά με 10 κανάλια θεσμοποιεί τον συνταγματικό παραλογισμό και διαστρέφει την κοινή λογική. Δεν πρέπει να λησμονούμε ότι οι κατά καιρούς επίδοξοι πραξικοπηματίες, τους τηλεοπτικούς σταθμούς επιχειρούν να ελέγξουν πρώτα, για να μπορέσουν, σκλαβώνοντας την πολυφωνία και επιβάλλοντας την ουσιαστική αφωνία, να εδραιώσουν την συνταγματική εκτροπή ...»<sup>291</sup>.

Τέλος, ο καθηγητής και ευρωβουλευτής Κ. Χρυσόγονος καταδίκασε την νομοθετική αυτή επιλογή της κυβέρνησης να «παρακάμψει», όπως χαρακτηριστικά είπε «το ΕΣΡ», ενώ ανέφερε παραδείγματα λειτουργίας ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών άλλων ευρωπαϊκών κρατών κάνοντας εύλογες παραβολές ανάμεσα στον πληθυσμό και την οικονομική δύναμη αυτών των κρατών με τα αντίστοιχα της Ελλάδας.

Αναλυτικά, ο Κ. Χρυσόγονος, τοποθετούμενος σε διάφορα μέσα του ηλεκτρονικού και έντυπου τύπου, ανέφερε, μεταξύ άλλων, πως «... στο Βέλγιο, από το οποίο έχω εμπειρία και έχει περίπου τον ίδιο πληθυσμό με την Ελλάδα, γνωρίζω ότι εκπέμπουν κάποιες δεκάδες κανάλια ... Υπάρχει επίσης και θέμα ως προς την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει κρίνει ότι καθεστώς κρατικού μονοπωλίου δεν είναι επιτρεπτό, βάσει του Άρθρου 10 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ... Άρα, είναι

<sup>289</sup> <http://www.skai.gr/news/greece/article/319315/o-nomikos-kosmos-katadikazei-to-nomo-gia-ta-kanalia-kasimatis>.

<sup>290</sup> <http://www.eleftherostypos.gr/ellada/39887-tileoptikes-adeies>.

<sup>291</sup> <http://www.tovima.gr/tileoptikes-adeies/20160918>.

ζητούμενο το πόσο μπορεί κάθε κράτος-μέλος να περιορίσει κάθε φορά τον πλουραλισμό, έτσι ώστε να μην προσκρούει στο άρθρο 10 που σας ανέφερα, που είναι αντίστοιχο του άρθρου 14 του ελληνικού Συντάγματος. Υπάρχουν λοιπόν μία σειρά από ανοιχτά ζητήματα ... Το άρθρο 15 προβλέπει τον έλεγχο του κράτους επί των τηλεοπτικών σταθμών. Προβλέπει επίσης ότι ο έλεγχος αυτός ασκείται από το ΕΣΡ. Αλλά εκεί τίθεται ένα θέμα οριοθέτησης μεταξύ της διοικητικής αρμοδιότητας του ΕΣΡ και της αρμοδιότητας του νομοθέτη, δηλαδή της Βουλής, να θεσπίσει ενδεχομένως ένα συγκεκριμένο αριθμό αδειών, με την προϋπόθεση να μην περιορίζεται η πολυφωνία», επισημαίνοντας πως «... πρέπει να διασφαλίζεται στοιχειώδης οικονομική βιωσιμότητα των τηλεοπτικών επιχειρήσεων, διότι διαφορετικά μπορεί να καταφεύγουν σε αφανείς πηγές χρηματοδότησης και να δημιουργούνται εξαρτήσεις και διαπλοκή...» και καταλήγοντας «... Το ΣΤΕ θα κρίνει αν είναι σύνομος ο διαγωνισμός.».

#### 4.2.3. Οι «ευρωπαϊκές» αντιδράσεις

Το περιεχόμενο της επιστολής που απέστειλε, την περασμένη άνοιξη, ο αρμόδιος Επίτροπος της Κομισιόν Γκ. Έτινγκερ στην ελληνική κυβέρνηση, αναφορικά με το ζήτημα των νομοθετικών πρωτοβουλιών της τελευταίας στο ζήτημα της διαγωνιστικής διαδικασίας αδειών παροχών περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού προγράμματος γενικού περιεχομένου, αναλύθηκε παραπάνω<sup>292</sup> και αδιαμφισβήτητα αποτέλεσε σημείο «τριβής» ανάμεσα στην ελληνική κυβέρνηση και τις αντιπολιτευτικές δυνάμεις της χώρας μας.

Εκτός, ωστόσο, από την επίσημη αντίδραση του ως άνω θεσμικού οργάνου της Ε.Ε., τις ενστάσεις τους προέβαλαν και πανευρωπαϊκοί ιδιωτικοί φορείς, οι οποίοι στήριξαν «ανοιχτά» τις ενώσεις-μέλη τους στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, η **Ευρωπαϊκή Ένωση Ιδιωτικών Τηλεοπτικών Σταθμών** (ACT), η οποία εκπροσωπεί τις ραδιοτηλεοπτικές αγορές στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., χαρακτήρισε ως *ριζικά ασύμβατο* με το νομικό πλαίσιο που διέπει το ραδιοτηλεοπτικό τοπίο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το σ/ν της ελληνικής κυβέρνησης για τις τηλεοπτικές άδειες<sup>293</sup>.

Ο γενικός Διευθυντής της ACT, Ρος Μπίγκαμ, δήλωσε χαρακτηριστικά: «*Ανησυχούμε πολύ με τις πρόσφατες εξελίξεις στην Ελλάδα, μια χώρα όπου η ραδιοτηλεοπτική βιομηχανία έχει πληγεί σκληρά από την ύφεση. Η νομοθετική πρόταση της κυβέρνησης θα έχει περαιτέρω αρνητικές επιπτώσεις για τον κλάδο, θα δημιουργήσει*

<sup>292</sup> Βλ. υποσημ. 288 της παρούσας.

<sup>293</sup> Η ACT εκπροσωπεί τη ραδιοτηλεοπτική αγορά στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., ενώ στις τάξεις της περιλαμβάνονται 37 ευρωπαϊκές αγορές.

περισσότερη ανασφάλεια και βασικά είναι διαβλητή στην προσέγγισή της σχετικά με την αδειοδότηση περιεχομένου. Αυτό κυρίως γιατί:

- Το νομοσχέδιο προβλέπει τη διαδικασία προσφορών (δημοπρασία) - μόνο για αδειοδοτήσεις επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης - μια πρόταση εντελώς ασυνήθιστη η οποία δεν έχει καμία σχέση με την χορήγηση αδειών στην υπόλοιπη Ε.Ε.

- Αποδίδει μια σειρά από υποχρεωτικές προϋποθέσεις, περιορισμούς και υποχρεώσεις στις άδειες χρήσης περιεχομένου, που κυμαίνονται από απαιτήσεις για προσωπικό και εξοπλισμό για να μοιραστούν τους όρους του κεφαλαίου, οι οποίοι περιορισμοί και υποχρεώσεις καθορίζουν εξαιρετικά δυσανάλογα εμπόδια στην αγορά περιεχομένου στην Ελλάδα.

- Τα μέτρα που θα ληφθούν θα επηρεάσουν αρνητικά και θα περιορίσουν την ελευθερία της κυκλοφορίας του περιεχομένου, την πολυφωνία καθώς και την πρόσβαση σε πληροφορίες και ειδήσεις.

- Το βαρύ σύνολο των προτεινόμενων περιορισμών, σε συνδυασμό με την εκτεταμένη κρατική παρέμβαση, είναι μεροληπτικά για τα τεχνολογικά μέσα διανομής του περιεχομένου: Όλοι αυτοί οι περιορισμοί και οι κρατικές παρεμβάσεις προβλέπονται μόνο για το περιεχόμενο που προσφέρεται μέσω των επίγειων ψηφιακών δικτύων και όχι για το περιεχόμενο σε όλες τις υπόλοιπες πλατφόρμες (συμπεριλαμβανομένων όλων των άλλων μορφών γραμμικών και μη γραμμικών μέσων μετάδοσης). Αυτή η προκατάληψη παραβιάζει στην ουσία τη βασική αρχή της τεχνολογικής ουδετερότητας που όλα τα κράτη οφείλουν να διατηρούν όταν νομοθετούν.

- Από αυτή την άποψη, η προτεινόμενη νομοθεσία ουσιαστικά εισάγει διακρίσεις μεταξύ των πηγών περιεχομένου μόνο με βάση τον τρόπο με τον οποίο διανέμεται το περιεχόμενο, επηρεάζοντας αρνητικά τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των μέσων μετάδοσης.

- Απομακρύνει την αρμοδιότητα της αδειοδότησης από την ανεξάρτητη ρυθμιστική αρχή και την μεταβιβάζει στα χέρια της δημόσιας διοίκησης, σαν να είναι προικισμένος ο αρμόδιος υπουργός για τα Μέσα Ενημέρωσης με μια ποικιλία αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, μεταξύ άλλων για την επίλυση μονομερώς, σε μεταγενέστερο στάδιο, του αριθμού των αδειών που θα εκδοθούν, για τον καθορισμό της ελάχιστης τιμής της προσφοράς για το άνοιγμα της διαδικασίας πλειστηριασμού καθώς και για τον προσδιορισμό των επαγγελματικών κατηγοριών (και τον ελάχιστο αριθμό, ανά κατηγορία) του προσωπικού του κάθε αιτούντα. Η έκταση της κυβερνητικής εμπλοκής όπως προτείνεται συνιστά απειλή για την ελευθερία των μέσων ενημέρωσης και του πλουραλισμού στην Ελλάδα - μια χώρα με ένα ασυνήθιστο πλουραλιστικό τοπίο στα

ελεύθερα κανάλια - και φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με την ισχύουσα κοινοτική θεωρία σχετικά με την ανεξάρτητη ρύθμιση των μέσων ενημέρωσης.»<sup>294</sup>.

Παράλληλα, η **Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Δημοσιογράφων (ΕΟΔ)** εξέφρασε σοβαρές ανησυχίες για την ανεξαρτησία των ΜΜΕ στην Ελλάδα, κάνοντας λόγο για «δραστικό περιορισμό τους από την απόφαση της κυβέρνησης να δημοπρατήσει μόνο τέσσερις εμπορικές τηλεοπτικές άδειες, οδηγώντας χιλιάδες εργαζόμενους στην ανεργία.». Σύμφωνα με σχετική ανακοίνωσή της η ΕΟΔ στήριξε το μέλος της «Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Αθηνών» (ΕΣΗΕΑ) και την κινητοποίηση των εργαζομένων στα ΜΜΕ, οι οποίοι διαμαρτυρήθηκαν για να διασφαλίσουν την πολυφωνία των ΜΜΕ και την ανεξαρτησία της δημοσιογραφίας στην Ελλάδα, ενώ ταυτόχρονα κατήγγειλε το κλείσιμο τεσσάρων από τα οκτώ ιδιωτικά τηλεοπτικά κανάλια, επιλογή, που κατά την ΕΟΔ, «θα οδηγήσει χιλιάδες εργαζόμενους σε απολύσεις.»<sup>295</sup>.

Τέλος, ο Διευθυντής Κυβερνητικών και Κοινοβουλευτικών Υποθέσεων της, του αντίστοιχου του ΕΣΡ εποπτικού οργάνου στη Βρετανία (**Ofcom**) Μαρκ Σουίνεϊ τόνισε την ανεξαρτησία του οργάνου και την κατ' αποκλειστικότητα αρμοδιότητα που έχει ως προς την απονομή τηλεοπτικών αδειών. Χαρακτηριστικά, το στέλεχος της Ofcom, δήλωσε πως «... είναι ζωτικής σημασίας να υπάρχει ένας ανεξάρτητος εποπτικός φορέας. Θα περιμένατε να το πω αυτό ως Ofcom, αλλά εν τέλει εναπόκειται στους δημοκρατικά εκλεγμένους πολιτικούς να καθορίσουν το κανονιστικό πλαίσιο, όπως έχουν κάνει με νόμους ψηφισμένους στη Βουλή. Δουλειά μας από εκεί και έπειτα είναι να εποπτεύουμε το τοπίο των ΜΜΕ και να το κάνουμε με τη μεγαλύτερη δυνατή ελευθερία κινήσεων. Αυτό είναι ζωτικής σημασίας για την αξιοπιστία του εποπτικού φορέα και για την αξιοπιστία όλου του συστήματος.»<sup>296</sup>.

## 5. Η θέση της Ολομέλειας του ΣτΕ (Η ΟΛΣΤΕ 95/2017)

Αδιαμφισβήτητα η προσφάτως δημοσιευθείσα (13.1.2017) απόφαση της διευρυμένης Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας **υπ' αριθμ. 95/2017** προκάλεσε ποικίλες αντιδράσεις, έντονες στην πλειοψηφία τους, τόσο στους κόλπους των

<sup>294</sup> <http://www.acte.be>.

<sup>295</sup> Παρατίθεται απόσπασμα σχετικής ανακοίνωσης του Δ.Σ. της ΕΣΗΕΑ, η οποία έλαβε χώρα μετά τη ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών σε ιδιωτικούς σταθμούς πανελλαδικής εμβέλειας: « ... ζητούμε από την κυβέρνηση να μην κλείσουν οι τέσσερις σταθμοί, που δεν εξασφάλισαν τηλεοπτική άδεια. Υπολογίζεται ότι σχεδόν 1.800 δημοσιογράφοι, τεχνικοί και διοικητικοί θα χάσουν τη δουλειά τους και θα επηρεαστούν ακόμα άλλοι 3.000 εργαζόμενοι, σε περιφερειακές δραστηριότητες των ΜΜΕ. Πρέπει με νόμο να επιβληθεί η τήρηση των Συλλογικών Συμβάσεων Εργασίας, ως προϋπόθεση για τη χορήγηση τηλεοπτικής άδειας, όπως και η τήρηση των κανόνων δημοσιογραφικής δεοντολογίας. Επίσης να διασφαλιστεί η ελεύθερη διακίνηση των ιδεών και η ανεξαρτησία των εργαζομένων στους τηλεοπτικούς σταθμούς...».

Βλ. <https://www.esiea.gr/category/anakoynoseis/deltia-typou> και Newsroom ΔΟΛ με πληροφορίες από ΑΠΕ-ΜΠΕ.

<sup>296</sup> <http://www.skai.gr/news/greece/article/312282/oi-apeiles-gia-tin-eleutheria-ton-mme-stin-ellada-sesunedrio-tou-sumvouliou-tis-europis>.

επιχειρήσεων ΜΜΕ, όπου άλλοι «καλοδέχθηκαν» την τελική κρίση του Ανωτάτου Δικαστηρίου επί της συνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 4339/15 αναφορικά με τον διαγωνισμό για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών, κι άλλοι φαίνεται πως «ζημιώθηκαν» από αυτήν<sup>297</sup>, όσο και μεταξύ των μελών της ελληνικής κυβέρνησης, με την ένταση να κορυφώνεται, κατόπιν των δηλώσεων της τότε κυβερνητικής εκπροσώπου, η οποία δεν δίστασε να αναφέρει χαρακτηριστικά πως «η κυβέρνηση δεν θα επιτρέψει με την απόφαση του ΣτΕ να οδηγηθεί η χώρα στον προηγούμενο αντισυνταγματικό καθεστώς, διευκρινίζοντας πως η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στη δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση.»<sup>298</sup>.

Η εν λόγω δικαστική απόφαση, η οποία κήρυξε με πλειοψηφία 14 έναντι 11 αντισυνταγματικές τις διατάξεις του ν. 4339/15 για τη διενέργεια του διαγωνισμού για τις τηλεοπτικές άδειες και κυρίως σε ό, τι αφορά στη μεταβίβαση της αρμοδιότητας για την αδειοδότηση των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών στον Υπ. Επικρατείας και την παράκαμψη, ως προς την αρμοδιότητα αυτή, του ΕΣΡ, είχε ως αποτέλεσμα οι άδειες που χορηγήθηκαν να μην έχουν πλέον καμία ισχύ και οι τηλεοπτικοί σταθμοί που δεν ανακηρύχθηκαν ως υπερθεματιστές η δεν έλαβαν μέρος στο διαγωνισμό να συνεχίσουν κανονικά τη λειτουργία τους.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το διατακτικό της ΣτΕ 95/2017 ακυρώθηκαν, κατόπιν της σχετικής αιτήσεως ακυρώσεως της «ANTENNA TV Α.Ε.», α) η 4297/1.3.2016 απόφαση του Υπουργού Επικρατείας «Μεταβίβαση επιμέρους αρμοδιοτήτων της διαγωνιστικής διαδικασίας αδειών παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού προγράμματος γενικού περιεχομένου στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας και ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων της διαγωνιστικής διαδικασίας» (Β' 518/1.3.2016) και β) η 10214/20.5.2016 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Ενημέρωσης και Επικοινωνίας περί «συστάσεως-συγκροτήσεως» Πενταμελούς Ειδικής Επιτροπής Διενέργειας του ανωτέρω διαγωνισμού.

Στην ιστοσελίδα του ΣτΕ αναρτήθηκε το ακόλουθο κείμενο-περίληψη της εν λόγω απόφασης: «Με την 95/2017 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατόπιν της Ε. 1385/4.5.2016 αιτήσεως ακυρώσεως της «ANTENNA TV Α.Ε.», ακυρώθηκαν α) η 4297/1.3.2016 απόφαση του Υπουργού Επικρατείας «Μεταβίβαση επιμέρους αρμοδιοτήτων της διαγωνιστικής διαδικασίας αδειών παρόχων πε-

<sup>297</sup> Πρόκειται για την, εύλογη κατά πολλούς, αντίδραση των εταιρειών ΜΜΕ που είχαν ήδη λάβει τη σχετική άδεια λειτουργίας κατά την προηγηθείσα διαγωνιστική διαδικασία και είχαν ήδη καταβάλει, ένεκα αυτής, την 1<sup>η</sup> δόση του αντιστοιχούντος στην καθεμία από αυτές χρηματικού τιμήματος και αντίστοιχα σε εκείνους που είχαν αποκλεισθεί από την δυνατότητα λήψης άδειας λειτουργίας και κινδύνευαν έως και την ημέρα της τελικής κρίσης του ΣτΕ να σταματήσουν να εκπέμπουν – τουλάχιστον σε πανελλαδική εμβέλεια κατ' αρχήν – ριχνοντας «μαύρο» σε οθόνες και εργαζομένους.

<sup>298</sup> <http://www.ert.gr/ste-antisynagmatikos-o-nomos-gia-tis-adies-skiliri-glossa-apo-gerovasili-pappasynepies-protovoulies-ke-antidrasis-video>.



ριεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού προγράμματος γενικού περιεχομένου στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας και ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων της διαγωνιστικής διαδικασίας» (Β΄ 518/1.3.2016) και β) η 10214/20.5.2016 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Ενημέρωσης και Επικοινωνίας περί «συστάσεως-συγκροτήσεως» Πενταμελούς Ειδικής Επιτροπής Διενέργειας του ανωτέρω διαγωνισμού, κριθέντος, κατά πλειοψηφία, ότι οι διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 2Α του ν. 4339/2015 (Α΄ 133), όπως το άρθρο αυτό προστέθηκε με το άρθρο τρίτο του ν. 4367/2016 (Α΄ 19), με τις οποίες η αρμοδιότητα για την διενέργεια διαγωνιστικής διαδικασίας για την χορήγηση αδειών παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας για μετάδοση υψηλής ευκρίνειας, κατά την πρώτη εφαρμογή του θεσπιζόμενου με τον ανωτέρω ν. 4339/2015 συστήματος, ανατίθεται στον Υπουργό στον οποίο έχουν ανατεθεί οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, αντίκεινται στο άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος<sup>299</sup>.

Πιο αναλυτικά, δυνάμει της σκέψης 19 της ΣτΕ 95/2017 «... συνεπώς, έως ότου συγκροτηθεί ανεξάρτητη αρχή, όπως είναι το Ε.Σ.Ρ., κατά την προβλεπόμενη από το ανωτέρω άρθρο 101Α του Συντάγματος διαδικασία, οι αρμοδιότητες αυτής δεν μπορεί να ασκηθούν από άλλα όργανα ακόμη και όταν η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών επιβάλλεται για την επίτευξη σκοπών, στην θεραπεία των οποίων αποβλέπουν άλλες συνταγματικές διατάξεις ... Εξ άλλου, το γεγονός ότι έχουν ενδεχομένως αναληφθεί από το Ελληνικό Κράτος διεθνείς υποχρεώσεις δεν απαλλάσσει την νομοθετική ή την εκτελεστική εξουσία, κατά την εκπλήρωση των εν λόγω υποχρεώσεων, από την υποχρέωση τηρήσεως των συνταγματικών διατάξεων, μεταξύ των οποίων είναι και οι διατάξεις που προβλέπουν ανεξάρτητες αρχές και την συγκρότηση και τις αρμοδιότητές τους. Εν όψει των ανωτέρω, οι διατάξεις ... με τις οποίες η αρμοδιότητα για την διενέργεια διαγωνιστικής διαδικασίας για την χορήγηση αδειών παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ... αντίκεινται στο άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος ... Την αντίθεση δε αυτή των ανωτέρω διατάξεων στο Σύνταγμα δεν μπορεί να θεραπεύσει το γεγονός ότι κατά την θέσπισή τους δεν είχε επιτευχθεί (όπως ούτε και έως την συζήτηση της κρινομένης αιτήσεως είχε επιτευχθεί) η απαιτούμενη κατά το Σύνταγμα πλειοψηφία των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής για την επιλογή των μελών του Ε.Σ.Ρ., ασχέτως των λόγων στους οποίους οφειλόταν τούτο.».

<sup>299</sup> <http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/epikairoτητα/apofaseis?contentID=DECISION-TEMPLATE>.

Κατά την ίδια ως άνω σκέψη, «... το ΕΣΡ συγκροτείται κατά τρόπο που να εξασφαλίζει την αντικειμενικότητα, την αμεροληψία και την πολυφωνία στη λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών αλλά και από πρόσωπα με ανάλογα με την αποστολή του προσόντα. Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές ότι: 1. Καθίσταται υποχρεωτική η σύμπραξη του ΕΣΡ στην άσκηση αρμοδιοτήτων, με τις οποίες σε συνεργασία ενδεχομένως και με άλλες ανεξάρτητες αρχές όπου αυτό απαιτείται λόγω της τεχνικής φύσεως των τιθέμενων ζητημάτων, καθορίζονται οι όροι λειτουργίας και αδειοδοτήσεων μεταξύ άλλων και των τηλεοπτικών σταθμών. 2. Σε περίπτωση επιλογής του συστήματος της κατόπιν διαγωνισμού χορηγήσεως των αδειών λειτουργίας των τηλεοπτικών σταθμών καθίσταται υποχρεωτική η διενέργεια αποκλειστικώς από το ΕΣΡ της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας».

Σύμφωνα με τη γνώμη της μειοψηφίας, όπως αυτή εξετέθη στη σκέψη 20 της εν λόγω απόφασης του ΣτΕ, «... συνεπώς, μόνο μετά την ίδρυση και έναρξη της λειτουργίας τηλεοπτικού σταθμού, όχι δε κατά το προγενέστερο στάδιο της αδειοδότησεως αυτού, ανακύπτει η αποκλειστική, κατά το άρθρο 15 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ. για άσκηση ελέγχου και επιβολή διοικητικών κυρώσεων. Όπως, άλλωστε, ρητώς δέχεται και η πλειοψηφούσα γνώμη, το Ε.Σ.Ρ. είναι και αυτό, παράλληλα με τη νομοθετική εξουσία και τα άλλα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, φορέας του κατά το Σύνταγμα αμέσου ελέγχου των ανωτέρω σταθμών και στο προγενέστερο της ενάρξεως λειτουργίας αυτών στάδιο, δηλαδή στο στάδιο της χορηγήσεως των αδειών λειτουργίας τέτοιων σταθμών η χορήγηση, δηλαδή, των ανωτέρω αδειών, αποτελούσα, όπως δέχεται και η πλειοψηφία, αντικείμενο του «αμέσου ελέγχου» των τηλεοπτικών σταθμών, δεν ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ., αφού αυτό δεν είναι, όπως επίσης αναγνωρίζει και η πλειοψηφία, ο μοναδικός φορέας του εν λόγω «αμέσου ελέγχου». Η αρμοδιότητα, συνεπώς, χορηγήσεως αδειών ιδρύσεως και λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών και διενεργείας της σχετικής, διαγωνιστικής ή μη, διαδικασίας, μπορεί, κατά το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος, να ασκείται και από άλλα, πλην του Ε.Σ.Ρ., κρατικά όργανα ... Το γεγονός ότι η αρμοδιότητα για την έκδοση αδειών λειτουργίας ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών και τη διεξαγωγή της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας ανατίθεται στον Υπουργό Επικρατείας και όχι στο Ε.Σ.Ρ., είναι συνταγματικώς ανεκτή, κατά την έννοια του άρθρου 15 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, εν όψει συγκεκριμένων δεδομένων, μεταξύ των οποίων και σοβαρότατοι λόγοι: δημοσίου συμφέροντος, συνταγματικής, μάλιστα, περιωπής.».

Αναφορικά με το ζήτημα του εννόμου συμφέροντος της αιτούσας να προσφύγει ενώπιον του ΣτΕ., προκειμένου να ακυρωθούν διοικητικές πράξεις, η πλειοψηφία της διευρυμένης σύνθεσης της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου αναφέρει χαρακτηριστικά στη σκέψη 15 ότι: «... Η αιτούσα εταιρεία είναι ιδιοκτήτρια τηλεοπτικού

σταθμού εθνικής εμβέλειας, για την ίδρυση και λειτουργία του οποίου της είχε χορηγηθεί ... άδεια με την 19207/Ε/9.9.1993 κοινή απόφαση των Υπουργών ... ισχυρίζεται δε ότι προτίθεται να μετάσχει στην επικείμενη διαγωνιστική διαδικασία προκειμένου να συνεχίσει τη λειτουργία του εν λόγω σταθμού με την κατοχή νόμιμης άδειας ... εφ' όσον, δηλαδή, η αιτούσα διατηρεί επιχείρηση με αντικείμενο την παροχή τηλεοπτικών υπηρεσιών και προτίθεται, κατά τους ισχυρισμούς της, να λάβει μέρος στην διαγωνιστική διαδικασία που θα διενεργηθεί με βάση το σύστημα του προαναφερθέντος ν. 4339/2015, και ειδικότερα με βάση το άρθρο 2Α αυτού, έχει έννομο συμφέρον, να προσβάλει τις εκτελεστές διοικητικές πράξεις, οι οποίες εκδόθηκαν βάσει του ανωτέρω νόμου ... Συνεπώς, με έννομο συμφέρον ασκεί και την κρινόμενη αίτηση...».

Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με τη σκέψη 16 της απόφασης, η μειοψηφία διατύπωσε την άποψη ότι «... κατά τον χρόνο της εκδόσεως της προσβαλλομένης πράξεως και της ασκήσεως της κρινομένης αιτήσεως η αιτούσα εταιρεία δεν λειτουργούσε νομίμως ως πάροχος τηλεοπτικών υπηρεσιών, όπως αβασίμως ισχυρίζεται ... η ιδιότητα της αιτούσης ως επιχειρήσεως που έχει ως αντικείμενο την παροχή τηλεοπτικών υπηρεσιών και η, κατά τους ισχυρισμούς της, πρόθεση αυτής να συμμετάσχει στη διαγωνιστική διαδικασία που θα διενεργηθεί με βάση το σύστημα του άρθρου 2Α του ν. 4339/2015, δεν αρκούν για να της προσπορίσουν έννομο συμφέρον για την προσβολή οποιασδήποτε πράξεως που εκδίδεται βάσει των διατάξεων του εν λόγω άρθρου, ανεξαρτήτως του περιεχομένου τους ... Με την έκδοση της ανωτέρω προκηρύξεως, κατά της οποίας έχει ασκηθεί από την αιτούσα εταιρεία αυτοτελής αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, εξαντλήθηκε το ρυθμιστικό περιεχόμενο της προσβαλλομένης, κανονιστικού χαρακτήρα, αποφάσεως και, συνεπώς, κατά τον χρόνο της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της κρινομένης αιτήσεως ακυρώσεως, έχει εκλείψει το έννομο συμφέρον της αιτούσης για την άσκηση αυτής.».

Η ΣτΕ 95/2017 έκρινε επί του μείζονος ζητήματος της αρμοδιότητας της κυβέρνησης, δια του Υπ. Επικρατείας, να χορηγεί άδειες στους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς πανελλαδικής εμβέλειας και τη συνεπακόλουθη συγκρότηση από τη ΓΓΕΕ της Επιτροπής διενέργειας της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας. Στις 10 Φεβρουαρίου 2017 η Ολομέλεια του ΣτΕ δημοσίευσε τρεις ακόμη αποφάσεις της, κατόπιν αιτήσεων ακύρωσης της Ένωσης Ιδιοκτητών Τηλεοπτικών Σταθμών Εθνικής Εμβέλειας και των τηλεοπτικών σταθμών Σκάι και Αντέννα, με αριθμό 366/2017, 367/2017 και 368/2017, αντίστοιχα. Με τις εν λόγω αποφάσεις η Ολομέλεια του ΣτΕ θεώρησε καταργημένες τις δίκες, μετά την έκδοση της υπ' αριθμ. 95/2017 απόφασής της. Αίτημα απάντων προς το ΣτΕ ήταν η ακύρωση της από υπ' αριθμ. 7230/4.4.2016 απόφασης του Υπ. Επικρατείας «Μεταβίβαση αρμοδιότητας στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας για τη σύσταση Ειδικής Επιτροπής Ενοστάσεων στο πλαί-

σιο της διαγωνιστικής διαδικασίας αδειών παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού προγράμματος γενικού περιεχομένου για μετάδοση υψηλής ευκρίνειας (*high definition*)» (ΦΕΚ Β'930/6.4.2016), με την οποία είχε μεταβιβαστεί στον γενικό γραμματέα Ενημέρωσης και Επικοινωνίας η αρμοδιότητα για τη σύσταση ειδικής επιτροπής ενστάσεων στο πλαίσιο της διαγωνιστικής διαδικασίας παροχής των τηλεοπτικών αδειών<sup>300</sup>.

Στο παραπάνω πλαίσιο, αξίζει να μνημονευθεί η πρόσφατη, πάγια πλέον, νομολογία του ΣτΕ και ειδικότερα οι υπ' αριθμ. 1901/2014 και 3914/2015 αποφάσεις της Ολομέλειας, δυνάμει των οποίων, με σαφήνεια και χωρίς κανένα περιθώριο για περί του αντιθέτου ερμηνεία, «... η αρμοδιότητα της χορήγησης των τηλεοπτικών αδειών ανήκει στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Η Ανεξάρτητη αυτή Αρχή, σύμφωνα με τη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, είναι ο συνταγματικώς κατοχυρωμένος πάροχος αδειών λειτουργίας στους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς εθνικής, περιφερειακής και τοπικής εμβέλειας.». Συμπεραίνει, λοιπόν, κανείς, ότι το Ανώτατο Ακυρωτικό με την κρίσιμη ΣτΕ 95/2017 παρέμεινε «πιστό» στο μέχρι σήμερα σκεπτικό του και τελικώς δεν αναίρεσε εαυτόν.

<sup>300</sup> Σημειώνεται ότι, η Ολομέλεια με την υπ' αριθμ. 365/2017 απόφασή της, έκανε δεκτή την αίτηση του τηλεοπτικού σταθμού Σταρ που ζητούσε να ακυρωθεί η ίδια υπουργική απόφαση, όπως αυτή τροποποιήθηκε μεταγενέστερα (24.5.2016). Αναλυτικότερα, η πλειοψηφία του ΣτΕ έκρινε ότι ο τηλεοπτικός σταθμός Σταρ είχε το απαιτούμενο έννομο συμφέρον να προσφύγει στα δικαστήρια και στηριζόμενη στην παλαιότερη υπ' αριθμ. 95/2017 απόφασή της, έκανε δεκτή την αίτηση και διέταξε την ακύρωση των προσβαλλόμενων αποφάσεων. Τέλος, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο επανέλαβε τις θέσεις του ότι, σύμφωνα με το Σύνταγμα το ΕΣΡ είναι αποκλειστικά αρμόδιο για τη διαγωνιστική διαδικασία και ότι μέχρι τη συγκρότηση του ΕΣΡ οι αρμοδιότητες του δεν μπορούν να ασκηθούν από άλλο όργανο. Βλ. <http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/epikairota/apofaseis>.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα θεματικά αντικείμενα τα οποία κατέγραψε και ανέλυσε η παρούσα διπλωματική μελέτη συνοψίζονται στην ευρωπαϊκή προσέγγιση της οικονομικής δραστηριοποίησης των εταιρειών ΜΜΕ και της αδειοδότησης των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας στα κράτη μέλη της Ένωσης, υπό το πρίσμα των γενικών αρχών της ΣΛΕΕ, της ΕΣΔΑ και της έως τώρα εκδοθείσας και εφαρμοστέας ευρωπαϊκής νομοθεσίας και νομολογίας και των κρίσιμων κάθε φορά παρεμβάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, την παρουσίαση των επίσημων αποτελεσμάτων ερευνών ξένων ιδρυμάτων και ιδιωτικών φορέων. Επίσης, παρατέθηκαν πίνακες με αναλυτικά στοιχεία για τα αδειοδοτημένα και ήδη λειτουργούντα ιδιωτικά κανάλια εθνικής εμβέλειας στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη με αναφορά στα πληθυσμιακά στοιχεία, καθώς επίσης και στα όργανα και τις προϋποθέσεις-διαδικασίες χορήγησης των αντίστοιχων τηλεοπτικών αδειών.

Τέλος, έγινε εκτενής αναφορά στο ζήτημα της συγκέντρωσης δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων μέσω ενημέρωσης στα κ-μ της Ε.Ε. και τις περιπτώσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης από αυτά, με βασικό γνώμονα τον σεβασμό των κανόνων που απορρέουν από το ευρωπαϊκό δίκαιο ανταγωνισμού ειδικά εν συγκρίσει με τους κανόνες ανταγωνισμού, όπως αυτοί προβλέπονται στην ελληνική νομοθεσία.

Με παράθεση των ιστορικών και αναδρομικών στοιχείων που συνθέτουν την πορεία της εθνικής νομοθεσίας, νομολογίας και πραγματικότητας στο θέμα της ρύθμισης του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου στη χώρα μας συνεχίστηκε η έρευνα και καταγραφή των σχετικών θεμάτων της παρούσας. Στη συνέχεια, αναλύθηκε, υπό συνταγματική, νομοθετική, νομολογιακή, σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, και περιπτωσιολογική σκοπιά, η ρύθμιση περί ελευθερίας του τύπου, του ΕΣΡ, του βασικού μετόχου, της ευθύνης των μετόχων Α.Ε. ΜΜΕ, της σύγκρουσης εθνικού και κοινοτικού δικαίου, της πολυφωνίας, της παραβίασης των αρχών του πλουραλισμού και της διαφάνειας – με έμφαση στις δημόσιες συμβάσεις – και του ελέγχου συγκεντρώσεως των εταιρειών ΜΜΕ.

Παράλληλα, καταγράφηκε και σχολιάστηκε, δυνάμει της οικείας βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, η βασική νομοθεσία που αφορά στη σύσταση της ιδιωτικής αλλά και της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από το 1951 έως και σήμερα, το καθεστώς της έως σήμερα προσωρινής αδειοδότησης των, ήδη από το 1989 και έπειτα, λειτουργούντων καναλιών στη χώρα μας, καθώς και το πλαίσιο της αδειοδότησης και της λειτουργίας των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών πανελλαδικής εμβέλειας. Τέλος, δεν θα μπορούσε να απουσιάζει από τη μελέτη αυτή η παράθεση των πρόσφατων γεγο-

νότων που συνέβησαν στη χώρα μας με αφορμή την έκδοση του νόμου και των συναφών αυτού κανονιστικών διοικητικών πράξεων σχετικά με τη διενέργεια της διαγωνιστικής διαδικασίας – πλειστηριασμού για τη χορήγηση, λιγότερων από τους εν λειτουργία σταθμούς, τηλεοπτικών αδειών στους παρόχους τηλεοπτικού περιεχόμενου σε εθνική εμβέλεια και μάλιστα με «παράκαμψη», όπως τελικώς απεφασίσθη προσφάτως από το ΣΤΕ της αρμόδιας αδειοδοτικής Αρχής, ήτοι του ΕΣΡ.

Σημειώνεται ότι, κατά τη διάρκεια συγγραφής της παρούσας μελέτης οι δικαστικές, διοικητικές και κοινοβουλευτικές εξελίξεις στο τηλεοπτικό πεδίο αναφορικά με τους ήδη λειτουργούντες τηλεοπτικούς σταθμούς εθνικής εμβέλειας στη χώρα μας, τη συγκρότηση του ΕΣΡ αλλά και τον έλεγχο της νομιμότητας της μέχρι σήμερα δανειοδότησης από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα των εταιρειών ΜΜΕ, αντίστοιχα, βρίσκονταν σε μια συνεχή ροή διαμόρφωσης ή/και μεταβολής τους. Έως και την τελευταία – κυριολεκτικά – ημέρα γραφής του εν λόγω κειμένου προστέθηκαν γεγονότα και στοιχεία που η επικαιρότητα δημιούργησε, κρίθηκε δε απαραίτητο να συμπεριληφθούν ένεκα πληρότητας των επιμέρους θεματικών αυτής αλλά και του συνολικού συγγραφικού αποτελέσματος.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι αποφάσεις του ΣΤΕ αναφορικά με τις αιτήσεις ακύρωσης που είχαν ασκήσει η Ένωση Ιδιοκτητών Τηλεοπτικών Σταθμών Εθνικής Εμβέλειας και οι τηλεοπτικοί σταθμοί Σκάι και Αντέννα, οι οποίες δημοσιεύθηκαν σε δημόσια συνεδρίαση της Ολομέλειας στις 10 Φεβρουαρίου 2017, η συγκρότηση, τελικώς, του ΕΣΡ, ύστερα από τη λήψη απόφασης στην από 10.11.2016 Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, αλλά και η έκδοση του από 23.1.2017 πορίσματος της Εξεταστικής Επιτροπής<sup>301</sup> για τη διερεύνηση της νομιμότητας της δανειοδότησης των πολιτικών κομμάτων, καθώς και των ιδιοκτητριών εταιρειών μέσω της μαζικής ενημέρωσης από τα τραπεζικά ιδρύματα της χώρας, το οποίο παραπέμφθηκε την 1<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 2017 στην Ολομέλεια της Βουλής.

<sup>301</sup> Η Εξεταστική Επιτροπή συνεστήθη σύμφωνα με την, από 15 Απριλίου 2016, ομόφωνη απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής. Η Επιτροπή συγκροτήθηκε σε Σώμα, κατά τις διαδικασίες του Κανονισμού της Βουλής, την 21η Απριλίου 2016. Βασική αποστολή της ήταν να διερευνήσει τις πτυχές των δανειοδοτήσεων κομμάτων και μέσω επικοινωνίας. Τελικώς το πόρισμα της Επιτροπής, 965 σελίδων, εκδόθηκε στις 23.1.2017, εγκρίθηκε με 12 υπέρ, 8 κατά και 2 παρών και στο καταληκτικό του κεφάλαιο, μεταξύ άλλων, περιέλαβε τους βασικούς άξονες προτάσεων για τη για τη χρηματοδότηση και τη διαφάνεια στα ΜΜΕ. Σύμφωνα με αυτές, απαιτείται: α) Να εξεταστούν τρόποι ώστε να υπάρχει ουσιαστικό ασυμβίβαστο μεταξύ προμηθευτή δημοσίου ή εργολήπτη δημοσίων έργων και ιδιοκτήτη ΜΜΕ. Δηλαδή να αναθεωρηθεί το υπάρχον θεσμικό και νομικό πλαίσιο με διερεύνηση και της σχετικής ευρωπαϊκής νομοθεσία, β) Πέρα από τη δημοσίευση των διαφημιστικών δαπανών και χορηγιών των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων (ν.4374/2016), να δημοσιεύονται και οι διαφημιστικές δαπάνες των ΔΕΚΟ ανά ΜΜΕ έτσι ώστε να υπάρχει πλήρης διαφάνεια στη διαχρονική κατανομή της κρατικής χρηματοδότησης προς τα ΜΜΕ και γ) Να ισχύει η ονομαστικοποίηση μετοχών έως φυσικό πρόσωπο (όπως ισχύει στον 3310/2005 για τον βασικό μέτοχο). <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/510129c4-d278-40e7-8009-e77fc230adef/ΠΟΡΙΣΜΑ%20ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗΣ%20ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗΣ%20ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ%20ΔΑΝΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ%20ΚΟΜΜΑΤΩΝ%202017.pdf>.

Από τη συνολική θεώρηση της παρούσας μελέτης, προκύπτει με ασφάλεια το συμπέρασμα ότι ακόμη και σήμερα δεν υφίσταται εναρμονισμένη νομοθεσία στο πλαίσιο της Ε.Ε., αναφορικά με το ζήτημα των κριτηρίων επιλογής των αριθμών των τηλεοπτικών αδειών και της διαδικασίας χορήγησής τους, που να επιβάλλει συγκεκριμένους κανόνες και συμπεριφορές από τα κράτη μέλη της Ένωσης, παρά μόνο η γενική υποχρέωση των κ-μ του σεβασμού των αρχών και κανόνων, όπως αυτά προκύπτουν από τις ευρωπαϊκές συνθήκες. Αντίθετα, τα κράτη μέλη διαμορφώνουν με δική τους πρωτοβουλία το ειδικό καθεστώς που επικρατεί στην εκάστοτε τηλεοπτική τους πραγματικότητα, έχοντας ως μόνη δέσμευση την τήρηση ενός βασικού πλαισίου εκπορευόμενου από γενικούς κανόνες των αντίστοιχων ευρωπαϊκών νομοθετημάτων.

Ειδικότερα, στην περίπτωση του «ελληνικού παραδείγματος», ως χαρακτηριστικού για την επικράτηση του καθεστώτος της «ανομίας», αναφορικά με την επί 27ετία «προσωρινώς αδειοδοτημένη» λειτουργία των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας, ανεδείχθησαν κρίσιμα νομικά ζητήματα στη βάση, κατά κύριο λόγο, της συνταγματικότητας των διατάξεων περί μείωσης των αδειών και αλλαγής οργάνου χορήγησης αυτών, αλλά και της γενικότερης οικονομικής δραστηριότητας των επιχειρήσεων μέσων ενημέρωσης σχετικά, ιδίως, με τις ασυμβίβαστες ιδιότητες συμμετοχής σε διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων, τον έλεγχο συγκέντρωσης δραστηριοτήτων των εταιρειών ΜΜΕ και την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης, ως οικονομικών και επιχειρηματικών συμπεριφορών που θίγουν κατά βάση τον ανταγωνισμό και τις αρχές της διαφάνειας και του πλουραλισμού.

Έτσι, σε ενωσιακό επίπεδο, θα τολμούσε να κρίνει κανείς ότι, παρά τις «φιλότιμες» και μάλιστα πολύ πρόσφατες προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για αναθεώρηση των ευρωπαϊκών νομοθετημάτων, οδηγιών και κανονισμών, για τα οπτικοακουστικά μέσα και την εξ' ολοκλήρου μετάβαση των κ-μ στην ψηφιακή εποχή, οι εξελίξεις στους παραπάνω τομείς «σπεύδουν βραδέως», με αποτέλεσμα η άλλοτε ολοκληρωμένη πολιτική και στρατηγική προσέγγιση της Ένωσης στον τομέα των οπτικοακουστικών μέσων και των ηλεκτρονικών επικοινωνιών να θεωρείται τουλάχιστον μη εκσυγχρονισμένη.

Στην Ελλάδα, από την άλλη, η ανάγκη αποκατάστασης της «νομιμότητας» στη λειτουργία των ήδη εκπεμπόμενων ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας, του ορθού ελέγχου της οικονομικής δραστηριότητας των εταιρειών ΜΜΕ, της αποκατάστασης τυχόν παραβιάσεων του δικαίου περί ανταγωνισμού και ασυμβίβαστου στην ανάληψη δημοσίων έργων, αγαθών ή υπηρεσιών και του εν γένει εξορθολογισμού του τηλεοπτικού τοπίου προς την κατεύθυνση της διασφάλισης των αρχών της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας, του πλουραλισμού, της ποιότητας της πλη-

ροφόρησης και της πολυφωνίας, καθώς και οι πρόσφατες εξελίξεις σε συνέχεια των κυβερνητικών επιλογών περί διεξαγωγής του διαγωνισμού για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών, της μείωσης του αριθμού των αδειών αυτών και της «αρπαγής» της εν λόγω αρμοδιότητας από το ΕΣΡ, σε συνδυασμό με την περί του αντιθέτου απόφαση της Ολομελείας του ΣΤΕ, μαρτυρούν πως μένει ακόμη πολύς δρόμος να διανυθεί, προκειμένου νομοθεσία και νομολογία, ενημέρωση και αντικειμενικότητα, πολυφωνία και δημοκρατία να συμβαδίσουν και να συμπορευθούν προς την δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου με σταθερούς κανόνες που θα εγγυάται αλλά και θα πραγματώνει την τήρηση των πιο πάνω αρχών.



*Αντί επιλόγου..*

Στην προσπάθεια να προωθήσουμε οικονομικά συμφέροντα χάσαμε τη δημοκρατία.  
 Στην προσπάθεια να προβάλλουμε τα πάντα από απόσταση χάσαμε την επαφή.  
 Και τέλος στην προσπάθεια να προβάλλουμε συνεχώς την ύλη χάσαμε τον άνθρωπο.

Εύχομαι σε ένα καλύτερο αύριο,

Εύχομαι στο φως και την αλήθεια,

Εύχομαι στην επιστροφή του «ανθρώπου» ακόμη κι αυτό χρειαστεί να γίνει μέσα από την παρακμή που βιώνει, σήμερα όσο ποτέ, η ψυχρή «οθόνη» της ύλης.

*Κάποτε είπαν..*

Οι διαφημίσεις είναι ειδήσεις. Το πρόβλημα είναι ότι είναι καλές ειδήσεις. Για να εξισορροπηθεί το αποτέλεσμα και για να πουλάνε αυτές τις καλές ειδήσεις, οι εφημερίδες και η τηλεόραση είναι απαραίτητο να έχουν πολλές κακές ειδήσεις.

*Marshall McLuhan, 1911-1980, Καναδός επικοινωνιολόγος*

Η άδεια για τηλεοπτικό σταθμό είναι άδεια για να τυπώνεις χρήμα.*Roy Herbert Thomson, Καναδός ιδιοκτήτης εφημερίδας*

Για τους περισσότερους ανθρώπους τα μη-νέα είναι καλά νέα. Για τον Τύπο, τα καλά νέα είναι μη-νέα.

*Τζων Κέννεντυ, Αμερικανός πρόεδρος [1960-1963]*

Ο ελεύθερος Τύπος μπορεί να είναι είτε καλός είτε κακός, αλλά χωρίς ελευθερία, είναι απόλυτα βέβαιο ότι ο Τύπος δεν μπορεί να είναι οτιδήποτε άλλο από κακός.

• *Albert Camus, 1913-1960, Γάλλος συγγραφέας, Νόμπελ 1957*

Το να έχεις να κάνεις με τα Μέσα Ενημέρωσης είναι πιο δύσκολο από το να πλύνεις έναν λεπρό.

• *Μητέρα Τερέζα, 1910-1997, Καθολική καλόγρια, φιλάνθρωπος και αγία*

## I. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική

- Ν. Αλιβιζάτος, Κράτος και τηλεόραση – Η θεσμική διάσταση, 1986.
- Ν. Αλιβιζάτος, Σύνταγμα & «διαπλοκή», ΔιΜΕΕ 2004.
- Χ. Ανθόπουλος, Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος σε Κοντιάδης, Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση, 2006.
- Χ. Ανθόπουλος, Ραδιοτηλεόραση και συνταγματική αναθεώρηση, ΔΤΑ, 2001.
- Θ. Αντωνίου, Η άποψη του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη σχέση κοινοτικού και συνταγματικού δικαίου. Μερικές σκέψεις με αφορμή την απόφαση του ΣΤΕ 3242/2004 για τον βασικό μέτοχο, ΕφαρμΔΔ, 2005.
- Σ. Βαλούκος, Ιστορία της ελληνικής τηλεόρασης, 2008.Δ. Βαρελάς, Παρατηρήσεις σε ΣΤΕ 3489/2006, ΔιΜΕΕ 2007.
- Ι. Βενιέρης, Ευθύνη των μετόχων για χρέος-πρόστιμο που επιβάλλεται στην ΑΕ. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση του ΔικΕΕ, υπόθεση C-81/2009, ΔΕΕ 2011.
- Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, 2002.
- Ευ. Βενιζέλος, Η ραδιοτηλεοπτική έκρηξη. Συνταγματικά πλαίσια και νομοθετική επιλογή, 1989.
- Ευ. Βενιζέλος, Οι αμήχανες πρωτοβουλίες της εγχώριας ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας στο πλαίσιο του αρ. 15 παρ. 2 Συντάγματος, ΕΕΕυρΔ 1989, 207.
- Ευ. Βενιζέλος, Οι εγγυήσεις πολυφωνίας και διαφάνειας στα ΜΜΕ κατά το άρθρο 14§9, ΝοΒ 2005.
- Δ. Βερβεσός, Παρατηρήσεις σε ΣΤΕ 3489/2006, ΕΕμπΔ 2007.
- Σπ. Βλαχόπουλος, Συνταγματικό και ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο σε σχέσεις έντασης, Ευρωπαϊών Πολιτεία 2007.
- Ιω. Βώβου, Ο κόσμος της τηλεόρασης, 2010.
- Κ. Γιαννακόπουλος, Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων.
- Κ. Γιαννακόπουλος, Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων: η διαλεκτική εξέλιξη της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕφημΔΔ 2008.
- Π. Δαγτόγλου, Τύπος και Σύνταγμα, 1989.
- Γ. Δάμπασης, Την εποχή της τηλεόρασης, 2002.
- Ιω. Δελλής, Κοινή ωφέλεια και αγορά, 2008.

- Π. Ζέρη, Ραδιοτηλεόραση και ανταγωνισμός, ΝοΒ 1994.
- Ιφ. Καμπσίδου, Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, ΤοΣ 1996.
- Ιω. Καράκωστας, Το Δίκαιο των ΜΜΕ, 2005.
- Ιω. Καράκωστας, Το Δίκαιο των ΜΜΕ, 2012.
- Γ. Κική, Δίκαιο της πληροφόρησης, 1998.
- Γ. Κική, Η ελευθερία των οπτικοακουστικών μέσων, 2003.
- Γ. Κική, Η καλωδιακή τηλεόραση. Νομική οριοθέτηση και συνταγματική προσέγγιση υπό το άρθρο 15 του Συντάγματος, 1993.
- Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, 2002.
- Κ. Κουτσούκης, Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, 2005.
- Α. Μανιτάκης, Κριτική θεώρηση της πρότασης αναθεώρησης, ΤοΣ 2000
- Α. Μανιτάκης Οι θεσμικές παρενέργειες της υπόθεσης «Βασικός Μέτοχος»: Η εκνόμευση του συντάγματος και η παραγνώριση των άδηλων τροποποιήσεων του συντάγματος μέσω των ευρωπαϊκών συνθηκών, 2015, <http://www.constitutionalism.gr/manitakis-vasikos-metohos>.
- Θ. Μαρίνος, Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 3489/2006, ΧρΙΔ 2007.
- Ευ. Μπαλτά, Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις, ΔηΣΚΕ 2006.
- Μουζέλης/Παγουλάτος, Κοινωνία πολιτών και ιδιότητα του πολίτη στη μεταπολιτευτική Ελλάδα, 2003.
- Α. Οικονόμου, Η συνταγματική αρχή της πολυφωνίας στο Δίκαιο της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης, στον τόμο: Σωτηρέλη/Παπακωνσταντίνου, Η δυναμική της Δημοκρατίας στη δεκαετία του 1990, 1999.
- Ρ. Παναγιωτοπούλου, 20 χρόνια ελληνικής ιδιωτικής τηλεόρασης (1989-2009): Ένας απολογισμός 2010.
- Σ. Παπαθανασόπουλος, Η τηλεόραση στον 21ο αιώνα, 2005.
- Σ. Παπαθανασόπουλος, Πολιτική και ΜΜΕ. Η περίπτωση της Νότιας Ευρώπης, 2004.
- Σ. Παπαθανασόπουλος, Η τηλεόραση στον κόσμο, 1994.
- Σ. Παπαθανασόπουλος, Απελευθερώνοντας την τηλεόραση, 1993.
- Απ. Παπακωνσταντίνου, Βασικός μέτοχος και κοινοτικό δίκαιο: Οι παρενέργειες μιας ad hoc συνταγματοποίησης, ΕφΔΔ 2005.
- Γρ. Πασχαλίδης, Η ελληνική τηλεόραση, 2005.
- Ν. Ρόκας, Εμπορικές εταιρείες, 2008.

- Κ. Σεργιάδης, Όλη η αλήθεια για το φάσμα συχνοτήτων και τον αριθμό των καναλιών, <http://www.timelink.gr>., 9.11.2016.
- Γλ. Σιούπη, Μέτοχοι μετόχων τηλεοπτικών σταθμών και πόθεν έσχες, ΔιΜΕΕ 2004.
- Ν. Σμυρναίος, Οικονομική συγκέντρωση και θεσμικό πλαίσιο της ιδιωτικής τηλεόρασης, 2010.
- Ν. Σμυρναίος, Το χρονικό της νομοθεσίας περί βασικού μετόχου στα ΜΜΕ, 2016 <http://ephemeron.eu>.
- Α. Σούρπη, Ν. 4339/2015: η ελληνική καινοτομία της «ψηφιοποίησης» και «κωδικοποίησης» των ρυθμιστικών προβλημάτων και αστοχιών της αναλογικής εποχής, ΔιΜΕΕ 2016.
- Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, Το Σύνταγμα-Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017.
- Φ. Σπυρόπουλος, «Ειδικές εκφάνσεις της οικονομικής ελευθερίας - Η πρόταση αναθεώρησης σχετικά με την καταπολέμηση της διαπλοκής», ΤοΣ 2000.
- Χ. Συνοδινός, Βασικός μέτοχος: Υπεροχή Συντάγματος ή κοινοτικού δικαίου, ΔιΜΕΕ 2005.
- Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 1996.
- Β. Τζέμος, Η τέταρτη νομοθετική εκδοχή του «βασικού μετόχου» μεταξύ «Σκύλας» (Ευρωπαϊκό Δίκαιο) και «Χάρυβδης» (Σύνταγμα), ΔηΣΚΕ 2006.
- Β. Τζέμος, Ο «Βασικός Μέτοχος», 2006.
- Β. Τζέμος, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 3670/06, ΤοΣ 2007.
- Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, 1992.
- Αθ. Τσεβάς, Διασφάλιση του Πλουραλισμού και Έλεγχος Συγκέντρωσης στα Μέσα Ενημέρωσης, 2007
- Αθ. Τσεβάς, Το ασυμβίβαστο του «βασικού μετόχου» μεταξύ ελευθεριών της επικοινωνίας και κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, ΔιΜΕΕ 2004.
- Αθ. Τσεβάς, Πολυφωνία και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης 2010, <http://www.constitutionalism.gr>.
- Μ. Χαιρετάκης, Τηλεόραση και διαφήμιση, 1997.
- Γ. Χιόνη, Μέσα μαζικής ενημέρωσης και δίκαιο του ανταγωνισμού. Συγκέντρωση ελέγχου και νόμος 3592/2007, ΕΕΕυρΔ 2007.
- Χ. Χρυσανθάκης, Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης, ΕΔΔΔ 2001.
- Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 1998.
- Κ. Χρυσόγονος, Οι ανεξάρτητες αρχές στο Σχέδιο Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 2000.

### **Ξενόγλωσση**

- B. Bagdikian, *The Media monopoly*, 1992.
- A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, 1997.
- F. Chisman, *Beyond Deregulation*, *Journal of Communication*, 1982.
- C. Pauwels, *Rethinking European Media and Communications Policy*, 2009.
- D. Coulson, *Antitrust Law and Newspapers* σε R. Picard, *Press Concentration and monopoly*, 1988.
- Czepek / M. Hellwig, / E. Nowak “*Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*”, 2009.
- R. Gunther / A. Mughan, *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*, 2000.
- Hallin / P. Mancini, *Comparing Media Systems*, 2004.
- P. Humphreys, *Mass media and media policy in Western Europe*, 1996.
- R. Johnson, *The struggle against corruption*, 2004.
- S. Kaitatzi-Whitlock *Pluralism and Media Concentration in Europe Media Policy as Industrial Policy*, 1996.
- E. Komorek “*Media Pluralism and European Law*”, 2012.
- Mcquail, *Media in democrazia*, 1995.
- E. Meidinger, *Regulatory Culture: A Theoretical Outline*, *Law and Policy* 1987.
- R. Merton, *Teoria e struttura sociale*, 1983.
- Meyer-Heine, *Le droit europeen des emissions de television*, 1996.
- J. Petersen, *Medienrecht*, 2005.
- J. Schmidt, *EuGH EWIR* 2010.
- K. Wilson, *Deregulating Telecommunications and the Problem of Natural Monopoly*, *Media Culture and Society*, 1992.
- C. Witteman, *West German television law: An argument for media as an instrument of self-government*, 1983.

## II. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

### ΔΕΚ / ΔικΕΕ

- C-484/2010 με παραπομπές σε C-158/200, Επιτροπή vs. Ισπανίας
- C- 322/81, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin vs. Επιτροπής
- C-62/86, AKZO Chemie BV vs. Επιτροπής
- C-95/04, British Airways plc vs. Επιτροπής
- C- 260/89, EPT vs. ΔΕΠ
- C-202/07 P, France Télécom vs. Επιτροπής
- C-213/07, Μηχανική Α.Ε. vs. ΕΣΡ / Υπουργού Επικρατείας
- C-250/92, Gottrup Klimm Grovwareforening vs. Dansk Landbrugs Grovare-selskab AmbA
- C-27/76, United Brands Company και United Brands Continentaal BV vs. E-πιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- C-359/1992, Germany vs. Council
- C-395/96 P και C-396/96 P, Compagnie maritime belge transports vs. Επι-τροπής
- C-518/2006, Επιτροπή vs. Ιταλίας
- C 202/07 P, France Télécom vs. Επιτροπής
- C-322/81, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin vs. Επιτροπής
- C-85/76, Hoffmann – La Roche vs. Επιτροπής
- C-280/08, Deutsche Telekom vs. Επιτροπής

### ΠΕΚ

- T-139/98, AAMS vs. Επιτροπής
- T-83/91, Tetra Pak Rausing vs. Commission
- T-65/98, Van den Bergh Foods vs. Επιτροπής

### ΣΤΕ

365/2017, 95/2017, 2594/2015, 3914/2015, 2594/2015, 1901/2014, 2979/2013, 3471/2011, 3578/2010, 3031/2008, 3489/2006, 2502/2005, 3242/2004, 2592/2004, 1882/2003, 49/2003, 656/2002, 2280/2001, 2279/2001, 944/1999, 1792/1997, 1299/1992, 930/1990, 872/1992, 1144/1988, 5040/1987, 989/1987, 4129/1980

### ΝΣΚ

605/2000, 564/1997

### III. ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- <http://anatheorisi.parliament.gr/ΧρονολόγιοΣυντάγματος>
- <http://co-reg.hans-bredow-intitut.de/>
- <http://curia.europa.eu/juris/liste>
- <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=el&jur=C,T,F&num=C-359/92&td=ALL>
- [http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/eagcp\\_july\\_21\\_05.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/eagcp_july_21_05.pdf)
- [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-42/executive\\_summary\\_public\\_consultation\\_final\\_for\\_publication\\_18469.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-42/executive_summary_public_consultation_final_for_publication_18469.pdf)
- <http://ephemeron.eu>
- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31968L0151>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0037>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32002L00210>
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1873\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1873_el.htm)
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3690\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3690_el.htm)
- [http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction\\_el.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_el.htm)
- <http://nomika-nea.gr>
- <http://www.acte.be>
- <http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/epikairoτητα/apofaseis?contentID=DECISION-TEMPLATE>
- <http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/pageste/epikairoτητα/apofaseishttp://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=el&num=C-213/07>
- <http://www.capital.gr>
- <http://www.cnn.gr/news/ellada/story/20862/eyropaiko-panepistimiako-institoyto-tesseris-tileoptikes-adeies-gia-tin-ellada>
- <http://www.constitutionalism.gr>
- <http://www.constitutionalism.gr/manitakis-vasikos-metohos>
- <http://www.digea.gr>
- <http://www.eleftherostypos.gr/ellada/39887-tileoptikes-adeies>
- <http://www.ert.gr/ste-antisntagmatikos-o-nomos-gia-tis-ades-skiliri-glossa-apo-gerovasili-pappa-synepies-protovoulies-ke-antidrasis-video>

- [http://www.esr.gr/arxeion-xml/pages/esr/esrSite/view?section=035516d6c0ab1e7683571826e98263e5&categ=2c77df13d0861e7683571826e98263e5&last\\_clicked\\_id](http://www.esr.gr/arxeion-xml/pages/esr/esrSite/view?section=035516d6c0ab1e7683571826e98263e5&categ=2c77df13d0861e7683571826e98263e5&last_clicked_id)
- [http://www.esr.gr/arxeionxml/pages/esr/esrSite/view?section=035516d6c0ab1e7683571826e98263e5&categ=64581214d0861e7683571826e98263e5&last\\_clicked\\_id=link2](http://www.esr.gr/arxeionxml/pages/esr/esrSite/view?section=035516d6c0ab1e7683571826e98263e5&categ=64581214d0861e7683571826e98263e5&last_clicked_id=link2)
- [http://www.esr.gr/arxeionxml/pages/esr/esrSite/view?section=e5f2cfb3c0aa1e7683571826e98263e5&categ=1cc24e70d0871e7683571826e98263e5&last\\_clicked\\_id=link1](http://www.esr.gr/arxeionxml/pages/esr/esrSite/view?section=e5f2cfb3c0aa1e7683571826e98263e5&categ=1cc24e70d0871e7683571826e98263e5&last_clicked_id=link1)
- <http://www.esr.gr/news.php>
- <http://www.et.gr/index.php>
- <http://www.fortunegreece.com/article/dimoskopisi-ti-apantoun-i-ellines-gia-prosfigiko-asfalistiko-diafthora-ke-mme/>
- <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-evriek-eis.pdf>
- <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/510129c4-d278-40e7-8009-e77fc230adef/ΠΟΡΙΣΜΑ%20ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗΣ%20ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗΣ%20ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ%20ΔΑΝΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ%20ΚΟΜΜΑΤΩΝ%202017.pdf>
- <http://www.kathimerini.gr/866100/article/epikairothta/ellada/epistolh--kolafos-apo-komision-gia-to-radiothleoptiko-pedio>
- <http://www.liberal.gr>
- <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1194019/ypiresies-on-demand-kai-apo-kanalia-panelladikis-embeleias>
- <http://www.skai.gr/news/greece/article/312282/oi-apeiles-gia-tin-eleutheriaton-mme-stin-ellada-se-sunedrio-tou-sumvouliou-tis-europis>
- <http://www.skai.gr/news/greece/article/319315/o-nomikos-kosmos-katadikazei-to-nomo-gia-ta-kanalia-kasimatis>
- <http://www.syriza.gr/article/id/61922/Anakoinwsh-Grafeioy-Typoy-SYRIZA-gia-thn-parabiash-ths-eklogikhs-nomothesias-apo-ton-thleoptiko-stathmo-SKAĪ-.html#.WUZImrpuKM8>
- <http://www.timelink.gr>
- <http://www.tovima.gr/media/article/?aid=775573>
- <http://www.tovima.gr/tileoptikes-adeies/20160918>
- <https://diavgeia.gov.gr>
- <https://el.wikipedia.org/wiki>
- [https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2\\_nomothesia\\_rs\\_sub.php](https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2_nomothesia_rs_sub.php)



- <https://portal.olomeleia.gr/el/content/10683>
- <https://www.esiea.gr/category/anakoinoseis/deltia-typou>
- <https://www.facebook.com/yiannis.drossos>

## ΛΗΜΜΑΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ

<b>Άδεια</b> 24-27,39,43,45-50,54,55,59- 61,67,68,69,74,75,81,99,101,102,105,107,1 08,112,113,116,119,120,123,128	<b>Γνωμοδότηση</b> 77,110,111,114
<b>Άδειοδότηση</b> 3,4,10,11,16,17,23-26,32,44- 49,54,58,67,68,102-118,120,124,125	<b>Δημοκρατία</b> 9,20,39,40-42,60,66,70,72,75- 77,84,105,127,128,131
<b>Αθέμιτος</b> 75,77,78,86,88,89,91,94	<b>Δημοπρασία</b> 105,107,118
<b>Άμεροληψία</b> 12,39,60,85,122	<b>Διαγωνισμός</b> 29,48,50,55,65,68,78,79,89,91,93,94,102,107- 114,117,120-122,127
<b>Άμεσος έλεγχος</b> 12,28,53,57-61,63,64,78,83,101,111-113	<b>Διαφάνεια</b> 10,12,22,27,29,32,36,42,69,72,76,7,79,81- 84,88,90-94,104,108,111,112,125-127,129
<b>Αναθεώρηση</b> 4,16,18,20-22,58,62,75,77,81- 84,93,111,112,127,129-131	<b>Δικαστήριο</b> 11,12,23,25,28,29,36,53,59,65,66,78,84,89- 99,101,102,104,109,110,115,116,120,122,124, 125
<b>Ανταγωνισμός</b> 3,10,11,17-19,22,27,30-36,38- 40,44,45,60,70,75,78,79,82,88,91- 93,95,103,111,118,125,127,129,130,	<b>Δίκτυο</b> 14,18,21-27,41,47,49,54,86,103,104,115,118
<b>Αντίδραση</b> 4,69,82,94,114,117,119,120	<b>Δραστηριότητα</b> 10,15,28,37,38,56,60,65,66,79,80,84- 88,92,98,100,101,119,127
<b>Αντικειμενικότητα</b> 10,39,57,60,70,78,85,86,88,122,127	<b>Ελευθερία</b> 12,15,19,20,23,35-38,40-42,53,59,60,69- 71,73,75,78,84,85,94,97- 99,101,102,112,115,118,119,125,128,130
<b>Αντισυνταγματικός</b> 94,110,115,120	<b>Επικοινωνία</b> 22,37,42,64,70,80,85,96,105,106,120,121,123, 124,,126,130
<b>Αντισυνταγματικότητα</b> 4,99,110,115	<b>Ευθύνη</b> 16,22,30,31,62,66,68,88,98-102,125,129
<b>Αρμοδιότητα</b> 59,61,62,65,111,112,114,115,117-124,127	<b>Εταιρεία</b> 12,26-30,68,75,76,79,82,87-89,94,97- 100,102,103,107-109,122,123
<b>Ασυμβίβαστο</b> 75,77-82,84,88-90,93,94,96,97,127,130	
<b>Βασικός μέτοχος</b> 79,81,82,92,94,96,97,129,130,131	

**Νόθευση**

11,31,33,86

**Οδηγία**

14-27,39,54,87,89-93,99,101,114

**Οπτικοακουστικός**

11,14-23,37,39-41,48,52,70,102,127

**Πάροχος**

12,14,17-19,21,43,44,47,103-

105,108,109,111,113,114,120,121,123-125

**Πληροφόρηση**

11,12,16,17,19-

22,32,37,38,53,60,69,70,78,84-86,88,127

**Πλουραλισμός**

10,11,14,35-39,42,60,70-

72,78,81,84,85,116-118,125,127

**Πόρισμα**

50,109,126

**Τεκμήριο**

52,69,80,83,91,92,96, 98

**Τηλεοπτικές άδειες**

44,45,104,104,110,114,117,119,120

**Τύπος**

10,12,15,18,22,36,40,41,44,52,58,61,63,66,

67,69,73,76,78,79,85,86,98,107,116,125,12

8

**Υπηρεσία**

15,21,24,27,42,59,60,73,104,111,112

**Χρηματοδότηση**

15,20,47,56,69,76,77,81,82,110,117