

# ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

## Άρθρο 15

ΚΩΣΤΑΣ ΣΤΡΑΤΗΛΑΤΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ  
WATCH.GR

## Άρθρο 15

Η συνταγματική ρύθμιση της ραδιοτηλεόρασης  
και των άλλων οπτικοακουστικών Μέσων

1. 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.

**\*\*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

ΚΩΣΤΑΣ ΣΤΡΑΤΗΛΑΤΗΣ

### ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλιβιζάτος Ν., *Κράτος και ραδιοτηλεόραση: Η θεσμική διάσταση*, 1986 (Αλιβιζάτος 1986)· ο ίδιος, *Τα «συνταγματικά» της ραδιοτηλεόρασης*, Εφαρμογές 1988.361 (Αλιβιζάτος 1988)· ο ίδιος, *Η «τρίτη» απόφαση του ΣτΕ για την ραδιοτηλεόραση*, ΤοΣ 1990.57 (Αλιβιζάτος 1990)· Αναγνωσταράς Γ., *Οι προκλήσεις της νέας αδειοδότησης παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής*, ΕφημΔΔ 2016.651 (Αναγνωσταράς 2016)· Αναγνώστου Δ., *Τα συνταγματικά όρια της κρατικής επεμβάσεως στη ραδιοτηλεόραση*, ΤοΣ 1987.719 (Αναγνώστου 1987)· Ανδρουτσόπουλος Ν., *Η αντικειμενικότητα και η κοινωνική αποστολή της τηλεόρασης*, ΕλλΔνη 1996.1485· ο ίδιος, *Debates, αντικειμενικότητα και Σύνταγμα (άρθρο 15 παρ. 2)*, ΔιΜΕ&Ε 2014.49 (Ανδρουτσόπουλος 2014)· Ανθόπουλος Χ., *Το δικαίωμα για πλουραλιστική πληροφόρηση: Συνταγματικές όψεις*, στο: ίδιου, [Νέες διαστάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων](#), 2001.12 (Ανθόπουλος

2001)· ο ίδιος, «Κρατικό ραδιοτηλεοπτικό μονοπώλιο, μέθοδοι ερμηνείας και θεωρίες του Συντάγματος», σε [Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας](#), 2004.113 (Ανθόπουλος 2004)· ο ίδιος, *Σύνταγμα, τηλεόραση και πλουραλισμός*, ΔτΑ 2017.111 (Ανθόπουλος 2017)· Βενιζέλος Ε., *Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 989/1987*, Αρμ 1987.527 (Βενιζέλος 1987)· ο ίδιος, *Η ραδιοτηλεοπτική έκρηξη*, 1989· ο ίδιος, [Το αναθεωρητικό κекητημένο](#), 2002 (Βενιζέλος 2002)· ο ίδιος, *Οι Ανεξάρτητες Αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος*, ΔτΑ 2004.361 (Βενιζέλος 2004)· ο ίδιος, [Η δημοκρατία μεταξύ συγκυρίας και ιστορίας: Προσδοκίες και κίνδυνοι από την αναθεώρηση του Συντάγματος](#), 2018 (Βενιζέλος 2018)· Besi A., "Il consiglio nazionale degli utenti", σε R. Zaccaria (επιμ.), [Tratatto di diritto amministrativo, vol. 28: Informazione e Telecomunicazione](#), 1999.173 (Besi 1999)· Βλαχόπουλος Σ., *Μεταξύ δικαίου και πολιτικής - Η απόφαση Ολ ΣΕ 95/2017 για τις τηλεοπτικές άδειες*, ΔτΑ 2017.103· Βρεττού Χ., *Οριοθέτηση της δημοσιογραφικής έρευνας με το κριτήριο της καλής πίστης*, ΔτΑ 2017.661 (Βρεττού 2017)· Γαρουφαλιά Ό., *Αρχή αντικειμενικότητας και πολιτικής πολυφωνίας*, ΔιΜΕ&Ε 2017.606 (Γαρουφαλιά 2017)· Γεραπετρίτης Γ., *Η ανατομία μιας απόφασης μεταξύ δόγματος και πραγματισμού - Σχόλιο στην απόφαση 95/2017 της Ολομέλειας του ΣτΕ για την αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης*, ΔτΑ 2017.125· Δαγτόγλου Π., *Ραδιοτηλεόραση και Σύνταγμα*, 1989· ο ίδιος, [Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα](#), 2012 (Δαγτόγλου 2012)· Δημητρόπουλος Π., *Η χορήγηση αδειών και ο ρόλος του ΕΣΡ: Σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολ 95/2017*, ΔιΜΕ&Ε 2017.66 (Δημητρόπουλος 2017)· ο ίδιος, *Η διακοπή λειτουργίας του Mega Channel: το τέλος μιας εποχής στη δικαιοδοτική κρίση του ΣτΕ*, ΔιΜΕ&Ε 2018.419 (Δημητρόπουλος 2018)· Δρόσος Γ., *Διεξαγωγή διεθνούς ανοικτού διαγωνισμού αδειοδότησης επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης (γνωμ.)*, ΘΠΔΔ 2016.11 (Δρόσος 2016)· ο ίδιος, *Ο ιστός της Πηνελόπης*, ΘΠΔΔ 2018.204· ΕΣΡ, *Έκθεση Επιτροπής Παρακολούθησης και Ελέγχου Πολιτικής Πολυφωνίας*, 21.4.2022, [εδώ](#) (ΕΣΡ 2022)· Ζέρη Π., [Θεσμοί εποπτείας στο ραδιοτηλεοπτικό σύστημα](#), 2002· Καϊδατζής Α., *Η υπόθεση της ΕΡΤ, το Σύνταγμα και η ραδιοτηλεοπτική πραγματικότητα*, ΔιΜΕ&Ε 2014.278 (Καϊδατζής 2014)· ο ίδιος, *Συνταγματικότητα του άρθρου 2Α του Ν 4339/2015 για την αδειοδότηση τηλεοπτικών παρόχων (γνωμ.)*, ΔιΜΕ&Ε 2016.341 (Καϊδατζής 2016)· ο ίδιος, *Μια πολιτική ανάγνωση της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας στην υπόθεση των τηλεοπτικών αδειών*, ΔτΑ 2017.133· ο ίδιος, «Άμεσος έλεγχος του κράτους και ραδιοτηλεοπτική ρύθμιση: Μια πρόταση ερμηνείας του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος», σε [Τιμητικός Τόμος Νικολάου Θ. Νίκα](#), 2018.1165 (Καϊδατζής 2018)· Καζαντζής Χ., [Η κατοχύρωση της ελευθερίας του έντυπου και ηλεκτρονικού τύπου στην Ελληνική και Ευρωπαϊκή συνταγματική τάξη](#), 2014· Καμτσίδου Ι., *Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος*, ΤοΣ 1996.645 (Καμτσίδου 1996)· Κική Γ., [Η ελευθερία των οπτικοακουστικών](#)

[μέσων \(υπό το πρίσμα και της Συνταγματικής αναθεώρησης του 2001\)](#), 2003 (Κική 2003). η ίδια, *Η εφαρμογή της αρχής της ποιότητας στη ραδιοτηλεόραση*, ΕφημΔΔ 2007.784. η ίδια, *Η καλωδιακή τηλεόραση*<sup>2</sup>, 2015. Κοντιάδης Ξ., «Η οριοθέτηση της σχέσης πολιτικής εξουσίας και μέσων μαζικής ενημέρωσης», σε Δ. Τσάτσος/Ε. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), [Το νέο Σύνταγμα: Πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα](#), 2001.265 (Κοντιάδης 2001). ο ίδιος, [Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001](#), 2002 (Κοντιάδης 2002). ο ίδιος, *Θεσμική αποτίμηση του ρόλου και της πρόσφατης λειτουργίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης*, ΔιΜΕ&Ε 2016.385. ο ίδιος, *Αναζητώντας ερμηνευτικές προαντιλήψεις στη διαμάχη περί αδειοδότησης τηλεοπτικών παρόχων – Σκέψεις με αφορμή την Ολ ΣΕ 95/2017*, ΔτΑ 2017.87 (Κοντιάδης 2017). Κουράκου Ε., *Κρίσιμα νομικά ζητήματα που έθεσε ο διαγωνισμός του 2016 για την χορήγηση τηλεοπτικών αδειών*, ΔτΑ 2017.167. Λαζαράτος Π., *Ανάλυση των επιχειρημάτων της πλειοψηφίας στο ζήτημα των τηλεοπτικών αδειών – Σχόλιο στην 19η σκέψη της Ολ ΣτΕ 95/2017*, ΔτΑ 2017.71. Μάνεσης Α., «Η συνταγματική προστασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των εντύπων και η εφαρμογή της στην πράξη», σε [Συνταγματική θεωρία και πράξη I](#), 1980.633 (Μάνεσης 1980). Μανιτάκης Α., *Κριτική θεώρηση της πρότασης αναθεώρησης του άρθρου 15 Σ.*, ΤοΣ 2000.1019 (Μανιτάκης 2000). ο ίδιος, *Ο άμεσος έλεγχος του κράτους στη ραδιοτηλεόραση δια του ΕΣΡ μπορεί να συνεπάγεται και άσκηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων*, ΤοΣ 2003.573. Μαντζούφας Π., *Ο πλουραλισμός στην ενημέρωση και το δημόσιο αγαθό των τηλεοπτικών συχνοτήτων στη διαδικασία αδειοδότησης των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών*, ΕφημΔΔ 2018.202 (Μαντζούφας 2018). Μαντζούφας Π./Παυλόπουλος Α., «Η μεγάλη απόφαση για τις τηλεοπτικές άδειες και η μεγαλύτερη δοκιμασία της ερμηνείας του Συντάγματος. Με αφορμή την ΣτΕ Ολ 95/2017», σε <constitutionalism.gr>, 20.6.2017, [εδώ](#). Μαυρομούστακου Ή., *Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης: Οι ελληνικές ανεξάρτητες αρχές*, ΕφημΔΔ 2012.236 (Μαυρομούστακου 2012). Μουζουράκη Π., *Σχόλιο στην ΣτΕ Ολ. 3578/2010*, ΕφημΔΔ 2011.92 (Μουζουράκη 2011). Μπότσης Φ., *Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματοποιημένων Ανεξάρτητων Αρχών*, ΕφημΔΔ 2007.361 (Μπότσης 2007). Οικονόμου Α., *Τα κρατικά εποπτικά όργανα των ραδιοτηλεοπτικών μέσων ως ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*, ΕλλΔνη 1996.1250 (Οικονόμου 1996). ο ίδιος, «Η συνταγματική αρχή της πολυφωνίας στο δίκαιο της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης», σε Γ. Σωτηρέλης/Α. Παπακωνσταντίνου (επιμ.), *Η δυναμική της δημοκρατίας στη δεκαετία του '90*, 1999.292. ο ίδιος, «Η συνταγματική κατοχύρωση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και η αναθεώρηση του άρθρου 15 του Συντάγματος», σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), [Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών](#), 2000.117 (Οικονόμου 2000). ο ίδιος, *Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης: Τρεις ανεκπλήρωτες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική λειτουργία του ως ανεξάρτητης αρχής*, ΔιΜΕ&Ε 2004.185 (Οικονόμου 2004).

ο ίδιος, Αποτελεί το ΕΣΡ αρχή επαρκώς ανεξάρτητη; (Σκέψεις για τα οργανωτικά του θεσμού), ΔιΜΕ&Ε 2017.514 (Οικονόμου 2017)· Παπανικολάου Κ., Η διακεκομμένη λειτουργική ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών, ΔιΜΕ&Ε 2013.282· ο ίδιος, Η ενίσχυση των ανεξάρτητων αρχών μέσα από τη δοκιμασία των τηλεοπτικών αδειών. Σκέψεις σχετικά με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 95/2017, ΕφημΔΔ 2016.643 (Παπανικολάου 2016)· Παπαστυλιανός Χ., «Οι εξαιρετικές συνθήκες και η συνταγματικότητα του άρθρου 2Α του ν. 4339/2015 στην απόφαση Ολ ΣτΕ 95/2017», σε Ν. Αλιβιζάτος κ.ά., Το Σύνταγμα εν εξελίξει, 2019.473· Παππάς Ν., Καθεστώς τηλεοπτικών αδειών: Ένα αρρυθμιστο πεδίο δραστηριότητας με τις ευλογίες του νομοθέτη;, ΘΠΔΔ 2017.493· Παραράς Π., Οι τηλεοπτικές άδειες. Απέτυχε η θεσμοθέτηση της παραπληροφόρησης, ΔτΑ 2017.49 (Παραράς 2017)· Parigi A., "Tutela degli utenti o utenti sotto tutela?", σε R. Zaccaria (επιμ.), [Tratatto di diritto amministrativo, vol. 28: Informazione e Telecomunicazione](#), 1999.600 (Parigi 1999)· Πολίτης Χ./ Γεραπετρίτης Γ./Δελλής Γ., Αδειοδότηση παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης, ΘΠΔΔ 2016.1095· Πολυκαλάς Σ., Η διαχρονικότητα μιας συνταγματικής τηλεοπτικής αντισυνταγματικότητας, ΘΠΔΔ 2018.10· Πυργάκης Δ., «Άρθρο 15», σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), [Σύνταγμα: Κατ' άρθρο ερμηνεία](#), 2017.356 (Πυργάκης 2017)· Σκουρής Β., Μια ελευθερία υπό τον άμεσο έλεγχο του κράτους;, ΕΕΕυρΔ 1989.193 (Σκουρής 1989)· Στρατηλάτης Κ., [Συντάσσοντας το δικαίωμα στη δημόσια ηλεκτρονική επικοινωνία](#), 2006 (Στρατηλάτης 2006)· ο ίδιος, «Επιχειρησιακή πολυμέρεια και πληροφοριακή πολυφωνία στα ΜΜΕ», σε Κ. Ζώρας κ.ά. (επιμ.), [Δημοκρατία και ΜΜΕ](#), 2011.37 (Στρατηλάτης 2011α)· ο ίδιος, Κράτος δικαίου και δικαιώματα στο ραδιοτηλεοπτικό πεδίο. Σκέψεις και προτάσεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ 3578/2010, ΔιΜΕ&Ε 2011.166 (Στρατηλάτης 2011b)· ο ίδιος, Η ανεκπλήρωτη συνταγματική επιταγή για αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, Ινστιτούτο Ν. Πουλιαντζάς, 7.12.2020, [εδώ](#), <constitutionalism.gr>, [εδώ](#) (Στρατηλάτης 2020)· Ο ίδιος, «Άρθρο 10 – Ελευθερία έκφρασης», σε Ι. Σαρμάς/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), [ΕΣΔΑ: Κατ' άρθρο ερμηνεία](#), 2021.563 (Στρατηλάτης 2021)· Σωτηρέλης Γ., «Από την ελευθερία των ΜΜΕ στην ελευθερία έναντι των ΜΜΕ»; σε Ίδρυμα Σάκη Καραγιώργα, [Όρια και σχέσεις δημοσίου και ιδιωτικού](#), 1996.69· ο ίδιος, Συνταγματικές παρεκτροπές και πολιτικές ευθύνες, Το Βήμα 20.2.2016, [εδώ](#)· ο ίδιος, Η ραδιοτηλεοπτική προπαγάνδα, το Σύνταγμα και το ΕΣΡ, <constitutionalism.gr> 20.9.2018, [εδώ](#) (Σωτηρέλης 2018)· ο ίδιος, [Σύνταγμα & Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»<sup>2</sup>](#), 2022 (Σωτηρέλης 2022)· Σωτηρέλης Γ./Δημητρόπουλος Π., Ένας οδικός χάρτης για μια σύμφωνη με το Σύνταγμα ρύθμιση του τηλεοπτικού τοπίου, <constitutionalism.gr>, 15.11.2016, [εδώ](#)· Σωτηρέλης Γ./Ξηρός Θ., [Η Αναθεώρηση του Συντάγματος](#), 2001 (Σωτηρέλης/Ξηρός 2001)· Σωτηρόπουλος Β., Η μετάδοση ανακριβών γεγονότων από τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς στη νομολογία του Εθνικού

Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, ΔιΜΕ&Ε 2008.44· Τσεβάς Α., *Ο θεσμικός ρόλος του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης στο νέο ρυθμιστικό πλαίσιο για τα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης*, ΘΠΔΔ 2009.790 (Τσεβάς 2009)· ο ίδιος, [Η ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από το κράτος](#), 2017 (Τσεβάς 2017)· Τσίρμπας Γ., Κεσσόπουλος Α., Ζηργάνου Λ., *Πολιτική Πολυφωνία στην Ελληνική Τηλεόραση: Θεωρητική επισκόπηση της έννοιας και μεθοδολογικές προτάσεις για τη μέτρηση της*, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ, Αθήνα, 2022 (Τσίρμπας κ.ά. 2022) (περιλαμβάνεται σε ΕΣΡ 2022)· Χρυσόγονος Κ./Βλαχόπουλος Σ., [Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα](#), 2017 (Χρυσόγονος/Βλαχόπουλος 2017).

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>I. Σύνταγμα</b> .....	7
1. Κείμενο.....	7
2. Ιστορία.....	7
3. Συστηματική ένταξη.....	10
<b>II. Διεθνές Δίκαιο</b> .....	11
1. Διεθνή κείμενα.....	11
2. Η νομολογία του ΕΔΔΑ.....	13
Α. Η επιρροή των οπτικοακουστικών Μέσων.....	14
Β. Το καθεστώς των αδειών (άρθρο 10 παρ. 1 εδ. γ' ΕΣΔΑ).....	14
Γ. Η αρχή του πλουραλισμού στη ραδιοτηλεόραση.....	16
Δ. Ανεξαρτησία δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού φορέα.....	18
Ε. Περιορισμοί της πολιτικής διαφήμισης και των εκλογικών δαπανών.....	19
ΣΤ. Κριτήρια αξιολόγησης υποθέσεων προσβολής της υπόληψης και του δικαιώματος στην ίδια εικόνα.....	20
Η. Μετάδοση παρανόμως κτηθέντος υλικού.....	22
Θ. Σάτιρα.....	24
<b>III. Εθνική νομοθεσία και Δίκαιο ΕΕ</b> .....	25
1. Η Οδηγία 2010/13/ΕΕ και ο ν. 4779/2021.....	25
2. Ο Κώδικας Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών και άλλων Δημοσιογραφικών και Πολιτικών Εκπομπών (π.δ. 77/2003).....	27
3. Χορήγηση αδειών σε τηλεοπτικούς σταθμούς (ν. 4339/2015).....	30
4. Πολιτική πολυφωνία.....	31
5. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ).....	33
6. Η Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση (ΕΡΤ) Α.Ε.....	34
7. Ο Κανονισμός 2/1991 ΕΣΡ (Κώδικας Ραδιοτηλεοπτικών Προγραμμάτων).....	35
8. Ποιοτική στάθμη εκπομπών, γλωσσική ευηρέπεια.....	35

9. Τα άλλα οπτικοακουστικά Μέσα .....	36
<b>IV. Εθνική νομολογία .....</b>	<b>37</b>
1. Για τις δημοκρατικές λειτουργίες και για την επιρροή των ΜΜΕ .....	37
2. Άμεσος έλεγχος, καθεστώς προηγούμενης άδειας, ΕΣΡ .....	38
3. Το συνταγματικό status της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης .....	47
4. Πολιτική πολυφωνία .....	48
5. Κατανομή χρόνου στα πολιτικά κόμματα κατά την προεκλογική περίοδο .....	50
6. Αλήθεια, αξιοπιστία, ακρίβεια, πληρότητα και αίσθημα ευθύνης κατά τη μετάδοση ειδήσεων .....	52
7. Ποιοτική στάθμη, γλωσσική ευπρέπεια, σάτιρα .....	54
8. Προστασία παιδικής ηλικίας και νεότητας .....	57
9. Μετάδοση παρανόμως κτηθέντος υλικού .....	60
10. Άλλα θέματα του Κώδικα Δεοντολογίας του π.δ. 77/2003 .....	64
<b>V. Θεωρία .....</b>	<b>64</b>
1. Δικαίωμα λειτουργίας ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών, άμεσος έλεγχος του κράτους, καθεστώς (και αριθμός) αδειών .....	65
Α. Μία ερμηνεία του άρθρου 15 παρ. 2 Σ. υποστηρικτική προς τη νομολογία .....	65
Β. Φιλελεύθερες αναγνώσεις (και το πρόβλημα των οικονομικών κριτηρίων) .....	67
Γ. Η θεωρία των θεσμικών εγγυήσεων για τη ραδιοτηλεόραση .....	72
Δ. Μία δημοκρατική ανάγνωση του άρθρου 15 παρ. 2 Σ. ....	74
2. Αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, πολιτική πολυφωνία .....	79
Α. Αντικειμενικότητα και ισότιμη μεταχείριση .....	79
Β. Η σχέση ανάμεσα στην εξωτερική πολυμέρεια και την εσωτερική πολυφωνία .....	80
Γ. Τα κριτήρια ελέγχου τήρησης των κανόνων πολιτικής πολυφωνίας .....	82
Δ. Το διακριτό ζήτημα της αλήθειας, της ακρίβειας και της αξιοπιστίας των ειδήσεων .....	86
3. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης .....	87
Α. Διοικητική και ρυθμιστική Αρχή .....	88
Β. Δημοκρατικά νομιμοποιημένη Αρχή .....	91
Γ. Ο (άμεσος) έλεγχος, οι αρμοδιότητες του ΕΣΡ στην αδειοδοτική διαδικασία και η υποχρεωτική σύμπραξή του στον καθορισμό των όρων της μετά την ΣτΕ Ολ. 95/2017 .....	94
<b>VI. Καταληκτικές παρατηρήσεις .....</b>	<b>96</b>



## I. ΣΥΝΤΑΓΜΑ

### 1. Κείμενο

#### Άρθρο 15

1. 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. 1

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. 2

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. 3

Η παρ. 2 ως είχε πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001: 4

Η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται στον άμεσο έλεγχο του Κράτους και έχουν σκοπό την αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης· πρέπει πάντως να εξασφαλίζεται η ποιοτική στάθμη των εκπομπών που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή τους και η πολιτιστική ανάπτυξη της Χώρας. 5

### 2. Ιστορία

Η παρ. 1 του [άρθρου 15](#) Σ. κατάγεται από το εδ. ν' του άρθρου 14 του Συντάγματος του 1952, κατά το οποίο: «*Αι προστατευτικάί του τύπου διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται επί των κινηματογράφων, δημοσίων θεαμάτων, φωνογραφίας, ραδιοφωνίας και άλλων παρεμφερών μέσων μετάδοσεως λόγου ή παραστάσεως*». Κατά τη συζήτηση του άρθρου 15 στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή<sup>1</sup> τονίστηκαν οι κίνδυνοι διαστρέβλωσης της δημοκρατικής διαδικασίας όχι μόνο εκ μέρους της εκάστοτε κυβέρνησης αλλά και εκ μέρους ισχυρών οικονομικών συμφερόντων. Ο εισηγητής 6

<sup>1</sup> Πρακτικά Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, συνεδρίαση της 27.04.1975, σελ. 559 επ. Για πιο αναλυτική παρουσίαση βλ. Στρατηλάτη 2006: 166-167.



της μειοψηφίας Αθ. Κανελλόπουλος πρότεινε καθιέρωση κρατικού μονοπωλίου στα ρ/τ Μέσα με διασφάλιση της αντικειμενικότητας και της ισηγορίας, έτσι ώστε η τηλεόραση να μην γίνει μια «κυβέρνηση μέσα στην κουζίνα» των πολιτών, όπως χαρακτηριστικά σημείωσε –προτάθηκε λοιπόν η συμμετοχή των κομμάτων και της Βουλής στον ορισμό της διοίκησης της κρατικής ραδιοτηλεόρασης. Από την πλευρά τους, οι Γ. Α. Μαγκάκης και Δ. Τσάτσος έθεσαν ζήτημα συμβατότητας του κρατικού μονοπωλίου με τη Διακήρυξη του ΟΗΕ, ενώ ο Απ. Κακλαμάνης υποστήριξε την κρατική ιδιοκτησία των ρ/τ ΜΜΕ, με βάση πάντως το σκεπτικό ότι το αγαθό της ελευθεροτυπίας συνίσταται στην «αδιάβλητη ενημέρωση όλων των πλευρών της κοινής γνώμης», ώστε να απαιτείται διακομματικός έλεγχος των ρ/τ μέσων ενημέρωσης. Το κόμμα ΕΔΑ-ΚΚΕ πρότεινε καθιέρωση της αρχής της «δημοκρατικής οργανώσεως της διοικήσεως» των κρατικών σταθμών, αλλά και τη νομοθετική παροχή δυνατότητας ίδρυσης ρ/τ σταθμών από τους ΟΤΑ καθώς και από τους ίδιους τους Έλληνες πολίτες.

- 7 Η άναρχη έλευση της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης δεν επέτρεπε την απουσία του άρθρου 15 από την αναθεωρητική διαδικασία που ξεκίνησε στα μέσα της δεκαετίας του '90. Το ΠΑΣΟΚ πρότεινε επέκταση των εγγυήσεων που αφορούν τον Τύπο στα ηλεκτρονικά ΜΜΕ, ρητή υπαγωγή της ραδιοτηλεόρασης σε καθεστώς προηγούμενης άδειας και πρόβλεψη του ΕΣΡ ως Ανεξάρτητης Αρχής (Σωτηρέλης/Ξηρός 2001: 72). Στην αρχική της πρόταση η ΝΔ πρότεινε επέκταση του πεδίου προστασίας του άρθρου 14 παρ. 1, έτσι ώστε οι τρόποι άσκησης της ελευθερίας έκφρασης να περιλαμβάνουν και το ραδιόφωνο, την τηλεόραση και άλλα τεχνικά μέσα. Προτάθηκε επίσης αναδιατύπωση της παρ. 2 του άρθρου 14 ως εξής: *«Ο τύπος, η ραδιοφωνία, η τηλεόραση, ο κινηματογράφος και κάθε άλλο τεχνικό μέσο μετάδοσης ειδήσεων και διάδοσης γνώμων ή στοχασμών είναι ελεύθερα. Η λογοκρισία και κάθε άλλο προληπτικό μέτρο απαγορεύονται»*. Η Επιτροπή Αναθεώρησης πρότεινε *«αναθεώρηση της παρ. 1 του άρθρου 15 με σκοπό την επέκταση των εγγυήσεων που αφορούν τον Τύπο και στη ραδιοτηλεόραση και στα οπτικοακουστικά προϊόντα, με παράλληλη υπαγωγή της Ραδιοτηλεόρασης σε καθεστώς προηγούμενων αδειών»*. Η πρόταση υπερψηφίστηκε με συντριπτική πλειοψηφία στην Ολομέλεια.
- 8 Μετά την εκλογή της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, η ΝΔ κατέθεσε τροπολογία με την οποία πρότεινε τη διατήρηση της παρ. 1 του άρθρου 15 ως είχε (με αντικατάσταση της φράσης «παρεμφερή μέσα» από τη φράση «σε κάθε άλλο ηλεκτρονικό μέσο ενημέρωσης») και για την παρ. 2 ρυθμίσεις όμοιες με αυτές που τελικά ψηφίστηκαν, με μία σημαντική όμως διαφορά: Η ΝΔ πρότεινε να καθιερωθεί «υποχρεωτική και δωρεάν παραχώρηση χρόνου στα κόμματα, ιδίως κατά τις κάθε είδους προεκλογικές περιόδους, από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα» (η υπογράμμιση δική μας). Με αυτόν τον τρόπο, ο νομοθέτης θα μπορούσε να προβλέψει δωρεάν παραχώρηση ρ/τ χρόνου στα κόμματα και στις άλλες, εκτός της προεκλογικής, περιόδους. Προς ενίσχυση αυτής

της ρύθμισης η ΝΔ πρότεινε και απαγόρευση αγοράς ή χρήσης άλλου χρόνου εκτός από αυτόν που θα παραχωρείτο δωρεάν. Στο σχέδιο Συντάγματος, όπως διαμορφώθηκε από την Επιτροπή Αναθεώρησης το 2001, είχαμε αντιστροφή του κανονιστικού περιεχομένου της παρ. 1, ως εξής: «Οι διατάξεις του προηγούμενου άρθρου, πλην των παραγράφων 3, 4 και 6, εφαρμόζονται στη ραδιοφωνία και την τηλεόραση καθώς και σε κάθε άλλο ηλεκτρονικό μέσο ενημέρωσης». Η πρόταση της Επιτροπής για την παρ. 2 του άρθρου 15 ήταν όμοια με το κείμενο που τελικά ψηφίστηκε. Και οι δύο προτάσεις υιοθετήθηκαν από την Επιτροπή με άνετη πλειοψηφία. Η συζήτηση των άρθρων 14 και 15 στην Ολομέλεια της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής έγινε από κοινού στις [7.2.2001](#), οπότε τα θέματα της ραδιοτηλεόρασης επισκιάστηκαν από τη διαμάχη του «βασικού μετόχου» και των ασυμβιβάστων της παρ. 9 του [άρθρου 14](#) Σ. Ο Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας [Ε. Βενιζέλος](#) πρότεινε «προς αποφυγή κάθε ερμηνευτικής παρεξήγησης, η παράγραφος 1 του άρθρου 15 να μην αναθεωρηθεί, έτσι ώστε να είναι σαφώς διαφορετικό το καθεστώς των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης σε σχέση με τα γραπτά μέσα ενημέρωσης». Η ΝΔ συναίνεσε αμέσως, πρώτα διά στόματος του πρώην πρωθυπουργού Κωνσταντίνου Μητσοτάκη.

Είχε μεσολαβήσει έντονος επιστημονικός διάλογος (αναλυτική παρουσίασή του σε Κική 2003: 93-185· Στρατηλάτη 2006: 173-176) κατά τον οποίο μερίδα της θεωρίας εξέλαβε την αντιστροφή του περιεχομένου της παρ. 1 του [άρθρου 15](#) ως συνταγματική απορρύθμιση της ραδιοτηλεόρασης, ειδικότερα ως παράγοντα που θα επέτρεπε την αποψίλωση του άμεσου ελέγχου του Κράτους και την απίσχναση του καθεστώτος των αδειών<sup>2</sup>. Από την άλλη πλευρά, σημαντική μερίδα της θεωρίας υποστήριξε τη φιλελευθεροποίηση του καθεστώτος της ραδιοτηλεόρασης, χωρίς να επιμένει –όχι πάντως στις περισσότερες περιπτώσεις (βλ. όμως π.χ. Οικονόμου 2000)– σε πλήρη εξομοίωση του καθεστώτος της ραδιοτηλεόρασης με αυτό του γραπτού Τύπου (βλ. π.χ. Κοντιάδη 2001). Η αρνητική στάση έναντι της αντιστροφής του περιεχομένου της παρ. 1 του [άρθρου 15](#) εκφράστηκε κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια από τον Φ. Κουβέλη. Επικαλούμενος μελέτη του Α. Μανιτάκη, ο πολιτικός της Αριστεράς ισχυρίστηκε ότι «αν εξομοιώσουμε τις προστατευτικές διατάξεις για τον τύπο με τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, δηλαδή τηλεόραση και ραδιόφωνο, τότε θα έχουμε

<sup>2</sup> Πάντως, ο Μανιτάκης (2000: 1031-1032) αντιπρότεινε ολική αναδιατύπωση του [άρθρου 15](#): «Η μαζική ραδιοτηλεοπτική επικοινωνία καθώς και κάθε άλλη οπτικοακουστική ή ηλεκτρονική δημόσια επικοινωνία, ιδίως μέσω δικτύων, είναι ελεύθερες. Η άσκηση των σχετικών δραστηριοτήτων είτε από δημόσιους είτε από ιδιωτικούς φορείς συνεπάγεται κοινωνικές ευθύνες και υπόκειται σε ειδική ρύθμιση, όπως ο νόμος ορίζει. Η ίδρυση ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών και ηλεκτρονικών δικτύων επικοινωνίας εξαρτάται από προηγούμενη άδεια ανεξάρτητης δημόσιας αρχής. Η λειτουργία δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών σταθμών διέπεται από ειδικό νομοθετικό καθεστώς, που επιβάλλεται από τη δημόσια αποστολή τους».

αναγορεύσει σε ατομικό δικαίωμα τη λειτουργία ραδιοφώνου και τηλεόρασης. Αυτό σημαίνει ότι δεν θα είναι δυνατόν να επιβληθούν κυρώσεις, να υπάρξουν περιορισμοί οι οποίοι είναι αναγκαίο να υπάρχουν για την ραδιοτηλεόραση». Υπήρξε όμως και πρόταση που έδινε διέξοδο διαφορετική από τη διατήρηση εν ισχύ της απαρχαιωμένης ρύθμισης της παρ. 1. Πρόκειται για την παρέμβαση του Αντ. Σκυλλάκου, εκ μέρους του ΚΚΕ, ο οποίος (παραπέμποντας κι αυτός σε μελέτη του Α. Μανιτάκη), πρότεινε ρητή καθιέρωση της ελευθερίας της ραδιοτηλεοπτικής επικοινωνίας και των άλλων οπτικοακουστικών Μέσων, σε συνδυασμό με ρητή κατοχύρωση της ρυθμιστικής αρμοδιότητας του κράτους.

- 10 Τελικά, η παρ. 1 του [άρθρου 15](#) έμεινε ως είχε, ενώ οι ρυθμίσεις της παρ. 2 υπερψηφίστηκαν από 259 βουλευτές, με μόλις 11 αρνητικές ψήφους (Σωτηρέλης/Ξηρός 2001: 181-182). Η πρόταση της ΝΔ για καθιέρωση δωρεάν μετάδοσης των μηνυμάτων των πολιτικών κομμάτων απορρίφθηκε με 141 αρνητικές ψήφους έναντι 125 θετικών. Αποτιμώντας την αρνητική έκβαση της απόπειρας αναθεώρησης της παρ. 1, ο Ε. Βενιζέλος (2002: 212) έκρινε την αντίδραση στην πρόταση της Επιτροπής Αναθεώρησης «εσφαλμένη νομικά, αλλά δικαιολογημένη ίσως από την πολιτική και ιδεολογική ανησυχία μπροστά στη μεγάλη δύναμη μιας ουσιαστικά ανεξέλεγκτης ως προς το πρόγραμμα και τη νοοτροπία της ραδιοτηλεόραση». Βάσει συστηματικής ερμηνείας των άρθρων 5Α παρ. 1, 14, 15 και 16 παρ. 1 Σ., ο Βενιζέλος υποστήριξε, ορθά, ότι τελικά το μόνο, αμφίβολης σημασίας κι αυτό, διακύβευμα από νομική και συνταγματική σκοπιά ήταν η εφαρμογή της απαγόρευσης προληπτικών μέτρων άλλων εκτός της άδειας στη ραδιοτηλεόραση. Μεγάλη σημασία για την ιστορικο-βουλευτική ερμηνεία της παρ. 2 του [άρθρου 15](#) έχουν και οι ακόλουθες επισημάνσεις του Ε. Βενιζέλου κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια: «Είναι ... σαφές ότι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης εξοπλίζεται με πλήρως αποφασιστικές αρμοδιότητες. Το δε καθεστώς της προηγούμενης άδειας, προκειμένου να εκπέμψει ένα ηλεκτρονικό μέσο ενημέρωσης, δεν εμφανίζεται ως δυνητικό, αλλά ως υποχρεωτικό σε κάθε περίπτωση από το ίδιο το Σύνταγμα, έτσι ώστε να μην υπάρχει εδώ καμιά ερμηνευτική παρεξήγηση» (η οποία όπως θα δούμε τελικά δεν αποφεύχθηκε).

### 3. Συστηματική ένταξη

- 11 Οι ρυθμίσεις του [άρθρου 15](#) Σ. είναι ειδικότερες αυτών των άρθρων [14](#) παρ. 1, [5Α](#) και [16](#) παρ. 1 Σ., κάτι που δεν σημαίνει όμως ότι κατά την ερμηνεία του [άρθρου 15](#) οι διατάξεις αυτές δεν θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Τουναντίον, εφόσον το [άρθρο 15](#) δεν περιέχει αντίθετη πρόβλεψη, δεν αμφισβητούνται ούτε η ελευθερία έκφρασης, η δημοσιογραφική ελευθερία και η ελευθερία της τέχνης μέσω της ραδιοτηλεόρασης, ούτε το δικαίωμα του κοινού στην πληροφόρηση δι' αυτής.
- 12 Ο συνταγματικός σκοπός της αντικειμενικής και με ίσους όρους μετάδοσης πληρο-

φοριών και ειδήσεων αποτελεί εκδήλωση της αρχής της πολυφωνίας ([άρθρο 14](#) παρ. 9 Σ.) στο πεδίο του «εσωτερικού πλουραλισμού» [Σωτηρέλης 2022: 332-335]. Ο ίδιος σκοπός προσδιορίζει ποιοτικά τις κρατικές υποχρεώσεις προς εκπλήρωση του δικαιώματος στην πληροφόρηση ([άρθρο 5A](#) παρ. 1) και εξειδικεύει κανονιστικά τη δημοκρατική αρχή<sup>3</sup>. Εξειδίκευση αυτής της αρχής συνιστά και το τελευταίο εδάφιο της παρ. 2 του [άρθρου 15](#). Η απαίτηση για προστασία της αξίας του ανθρώπου και της παιδικής ηλικίας πηγάζει και από άλλες συνταγματικές διατάξεις ([άρθρα 2](#) παρ. 1 και [21](#) παρ. 1 Σ.), όμως η ένθεσή της στο [άρθρο 15](#) δεν είναι περιττή, καθώς αναδεικνύει ένα σημαντικό πεδίο διακινδύνευσης αυτών των συνταγματικών αγαθών.

Βάσει του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ., το ΕΣΠ είναι μία από τις πέντε Ανεξάρτητες Αρχές για τις οποίες ισχύουν οι ρυθμίσεις του [άρθρου 101A](#) Σ. και των σχετικών εκτελεστικών νόμων. Η εκπλήρωση των συνταγματικών σκοπών της παρ. 2 του [άρθρου 15](#) διά της άσκησης των ελεγκτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων του ΕΣΠ συνιστά πραγμάτωση του δικαιώματος στην πληροφόρηση ([άρθρο 5A](#) παρ. 1 Σ.) και της δημοκρατικής αρχής ([άρθρα 1](#) και [52](#) Σ.), περιορίζει, δε, εν δυνάμει, τη δημοσιογραφική ελευθερία ([άρθρο 14](#) παρ. 1-2 Σ.).

## II. ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

### 1. Διεθνή κείμενα

Η παρ. 2 του άρθρου 19 του [Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα](#) (ν. 2462/1997) ορίζει ότι το δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης «*περιλαμβάνει την ελευθερία της αναζήτησης, της λήψης και της μετάδοσης πληροφοριών και απόψεων κάθε είδους, ανεξαρτήτως συνόρων, προφορικά, γραπτά, σε έντυπα, σε κάθε μορφή τέχνης ή με κάθε άλλο μέσο της επιλογής του*». Χρήσιμο οδηγό για την ερμηνεία του άρθρου 19 ΔΣΑΠΔ αποτελεί το [Γενικό Σχόλιο Νο. 34 της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ](#). Σε αυτό γίνεται αναφορά στην υποχρέωση των κρατών να διασφαλίζουν την ανεξαρτησία των δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών οργανισμών και να απέχουν από την επιβολή δυσβάστακτων όρων και τελών αδειοδότησης στους ιδιωτικούς σταθμούς (para. 16). Τα κριτήρια για τη χορήγηση άδειας πρέπει να είναι εύλογα και αντικειμενικά, σαφή και διαφανή, ενώ η κατανομή των συχνοτήτων θα πρέπει να γίνεται με ακριβοδίκαιο τρόπο, συστήνεται, δε, η ίδρυση, εκεί όπου δεν υπάρχει, δημόσιας ανεξάρτητης Αρχής.

Στην ευρωπαϊκή ήπειρο, σημαντικό βήμα αποτέλεσε η [Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τη](#)

<sup>3</sup> Για τη σύνδεση των δικαιωμάτων του πληροφορέιν και του πληροφορείσθαι με τη δημοκρατική αρχή βλ. Μάνεση 1980: 634-635· Κοντιάδη 2002: 199-201· Ανθόπουλο 2001· Δαγτόγλου 2012: 412· Σωτηρέλη 2022: 162-163. Βλ. επίσης ΣτΕ Ολ. [3427/2010](#), σκ. 7-8, [1901/2014](#), σκ. 16, [3914/2015](#), σκ. 17.

[Διασυνοριακή Τηλεόραση](#) (τέθηκε σε ισχύ το 1993, πρόσθετο [πρωτόκολλο](#) τέθηκε σε ισχύ το 2002). Η Σύμβαση δεν αρκείται στην κατοχύρωση της ελεύθερης διασυνοριακής μετάδοσης τηλεοπτικών εκπομπών. Ρυθμίζει και άλλα θέματα, όπως το δικαίωμα απάντησης, τη διαφήμιση και τη χορηγία, το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού σε ρεπορτάζ για γεγονότα και εκδηλώσεις μείζονος σημασίας, την αντιμετώπιση της πορνογραφίας και της ρητορικής μίσους, την προστασία των ανηλίκων κ.ά. Με αυτά τα περιεχόμενα, η Σύμβαση υπήρξε πηγή έμπνευσης για την [Οδηγία 89/552/ΕΟΚ](#) «Τηλεόραση χωρίς Σύνορα», η οποία, όπως μετεξελίχθηκε με την [Οδηγία 2010/13/ΕΕ](#), αποτελεί το πιο σημαντικό νομοθέτημα για την τηλεόραση στο Δίκαιο της ΕΕ. Άλλωστε, ο [Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ](#), στο άρθρο 11 παρ. 2, καθιστά την ελευθερία των μέσων μαζικής επικοινωνίας και την πολυφωνία τους αντικείμενο ιδιαίτερης προστασίας. Η διασφάλιση της ελευθερίας και της πολυφωνίας των ΜΜΕ απασχολεί πλέον έντονα την Ευρωπαϊκή Ένωση (βλ. [εδώ](#)). Αναπτύχθηκαν, δε, το τελευταίο πολλές σχετικές πρωτοβουλίες, όπως η [πρόταση της Επιτροπής](#) της 16.9.2022 για το νέο Κανονισμό «σχετικά με τη θέσπιση κοινού πλαισίου για τις υπηρεσίες μέσω ενημέρωσης», στο πλαίσιο της κίνησης για τον [European Media Act](#), η [Σύσταση \(ΕΕ\) 2022/1634](#) της Επιτροπής της 16.9.2022 «σχετικά με εσωτερικές διασφαλίσεις για τη συντακτική ανεξαρτησία και τη διαφάνεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος στον τομέα των μέσων ενημέρωσης», αλλά και η πολυσύνθετη κίνηση για την αντιμετώπιση της επιγραμμικής παραπληροφόρησης (βλ. αναλυτικά [εδώ](#)).

- 16 Βεβαίως, κομβικό σημείο αναφοράς σε ευρωπαϊκό επίπεδο παραμένει το [άρθρο 10](#) της [Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου](#) (ΕΣΔΑ), το οποίο, κατοχυρώνοντας την ελευθερία λήψης και μετάδοσης πληροφοριών στην παρ. 1, περιέχει και ειδική ρύθμιση για τα οπτικοακουστικά Μέσα: «*Το παρόν άρθρον δεν κωλύει τα Κράτη από του να υποβάλωσι τας επιχειρήσεις ραδιοφωνίας, κινηματογράφου ή τηλεοράσεως εις κανονισμούς εκδόσεως αδειών λειτουργίας*». Η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης έχει αφιερώσει πολλές Συστάσεις στο ζήτημα του πλουραλισμού και της διαφάνειας στα ΜΜΕ (Συστάσεις [\[94\]13](#), [\[99\]1](#), [\[2007\]2](#) και [\[2018\]1](#)). Συναφής με τη ρήτρα του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ. για αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης, είναι η πρόσκληση της Σύστασης [\[2018\]1](#) στα Κράτη Μέλη «*να διασφαλίσουν ότι υπάρχει κανονική ανεξάρτητη επιτήρηση και αξιολόγηση της κατάστασης του μηντιακού πλουραλισμού στις δικαιοδοσίες τους, στη βάση αντικειμενικών και διαφανών κριτηρίων, έτσι ώστε να εντοπιστούν κίνδυνοι για την ποικιλία της ιδιοκτησίας μηντιακών πηγών και επιχειρήσεων· την ποικιλομορφία μορφών των Μέσων· την ποικιλομορφία των απόψεων που εκπροσωπούνται από πολιτικές, ιδεολογικές, πολιτιστικές και κοινωνικές ομάδες· και την ποικιλομορφία των συμφερόντων και των απόψεων που σχετίζονται με τις τοπικές και τις περιφερειακές κοινότητες*». Άλλα σημαντικά κείμενα της Επιτροπής Υπουργών

του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η Σύσταση [\[2022\]4](#) για την ποιοτική δημοσιογραφία στην ψηφιακή εποχή· η Σύσταση [\[2022\]12](#) για την κάλυψη προεκλογικών περιόδων από τα Μέσα· η Σύσταση [\[2022\]11](#) για τις αρχές διακυβέρνησης των Μέσων και της επικοινωνίας· οι Συστάσεις [\[2012\]1](#) και [\[2007\]3](#) για τα Μέσα δημόσιας υπηρεσίας· η Σύσταση [\[2011\]7](#) για μία νέα έννοια των Μέσων· και η Σύσταση [\[2000\]23](#) για τις ρυθμιστικές Αρχές στη ραδιοτηλεόραση.

## 2. Η νομολογία του ΕΔΔΑ

Το δικαίωμα του κοινού να λαμβάνει πληροφόρηση για θέματα δημοσίου ενδιαφέροντος κατέχει κεντρική θέση στη νομολογία του ΕΔΔΑ. Με δεδομένη και τη ρήτρα του [άρθρου 10](#) παρ. 2 ΕΣΔΑ για τα καθήκοντα και τις ευθύνες εκείνων οι οποίοι ασκούν την ελευθερία έκφρασης, το ΕΔΔΑ αποδίδει στον Τύπο (υπό ευρεία έννοια, η οποία περιλαμβάνει τις ενημερωτικές λειτουργίες των ραδιοτηλεοπτικών<sup>4</sup> και των διαδικτυακών<sup>5</sup> Μέσων) *το καθήκον* να διαδίδει πληροφορίες και ιδέες επί θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος, υπογραμμίζοντας ότι πρόκειται για καθήκον που συνδέεται άρρηκτα με το δικαίωμα του κοινού στην πληροφόρηση<sup>6</sup>. Επίσης, το ΕΔΔΑ αποδίδει στον Τύπο την αποστολή του «δημόσιου φύλακα», δηλαδή τον έλεγχο της άσκησης δημοσίων εξουσιών<sup>7</sup>. Η αποστολή του δημόσιου φύλακα βαρύνει τους δημοσιογράφους, τους εκδότες και τους συντονιστές ενημερωτικών εκπομπών, όμως στην εκπλήρωσή της μπορεί να συμβάλλει κάθε άλλο πρόσωπο το οποίο αξιοποιεί τα ΜΜΕ για να διαδώσει πληροφορίες ή/και για να εκφράσει την κριτική του<sup>8</sup>. Πλέον, κατά το ΕΔΔΑ, ο Τύπος έχει και την αποστολή να καθιστά διαθέσιμα στο κοινό αρχεία με ειδήσεις του παρελθόντος—ο ρόλος του Διαδικτύου είναι εν προκειμένω κομβικός<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Βλ. [Pedersen and Baadsgaard v. Denmark](#), 49017/99, 17.12.2004, § 79· [Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia v. Greece](#), 72562/10, 22.2.2018, §§ 48, 59-61.

<sup>5</sup> Βλ. [Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine](#), 33014/05, 5.5.2011, § 64· [Delfi AS v. Estonia](#), 64569/09, 16.6.2015, § 110· [OOO Regnum v. Russia](#), 22649/08, 8.9.2020, §§ 60-61.

<sup>6</sup> Βλ. [Sunday Times v. the United Kingdom](#), 6538/74, 26.4.1979, § 65· [Axel Springer AG v. Germany](#), 39954/08, 7.2.2012, § 79· [Novaya Gazeta and Milashina v. Russia](#), 45083/06, 3.10.2017, § 56· [Editorial Board of Grivna Newspaper v. Ukraine](#), 41214/08 και 49440/08, 16.4.2019, § 85.

<sup>7</sup> Βλ. [Observer and Guardian v. the United Kingdom](#), 13585/88, 26.11.1991, § 59· [Pentikäinen v. Finland](#), 11882/10, 20.10.2015, § 110· [Khadija Ismayilova v. Azerbaijan](#), 65286/13 και 57270/14, 10.1.2019, § 161.

<sup>8</sup> Άλλωστε, το ΕΔΔΑ έχει διαπλάσει την έννοια του «κοινωνικού φύλακα» (social watchdog), αποδίδοντας τη συναφή αποστολή στις ΜΚΟ, οι οποίες δημιουργούν σημαντικά πεδία δημοσίου διαλόγου, όταν η δράση τους στρέφει την προσοχή του κοινού σε ζητήματα δημοσίου ενδιαφέροντος ([Medžlis Islamske Zajednice Brčko and Others v. Bosnia and Herzegovina](#), 17224/11, 27.6.2017, §§ 86-87· [Margulev v. Russia](#), 15449/09, 8.10.2019, § 48· [Cangı c. Turkiye](#), 24973/15, 29.1.2019, § 32).

<sup>9</sup> Βλ. [Times Newspapers Ltd \(nos. 1 and 2\) v. the United Kingdom](#), 3002/03 και 23676/03, 10.3.2009,



## Α. Η επιρροή των οπτικοακουστικών Μέσων

- 18 Το Δικαστήριο τονίζει έως σήμερα ότι τα οπτικοακουστικά Μέσα, συγκρινόμενα με τα έντυπα, έχουν πιο άμεση και ισχυρή επιρροή<sup>10</sup>, λόγω της ικανότητάς τους να μεταδίδουν νοήματα μέσω εικόνας<sup>11</sup>. λόγω της παθητικότητας του τηλεθεατή<sup>12</sup>. λόγω της ευρύτητας του ακροατηρίου τους<sup>13</sup>. αλλά και επειδή παραμένουν πηγές ψυχαγωγίας στο κέντρο της οικιακής οικειότητας<sup>14</sup>.

## Β. Το καθεστώς των αδειών (άρθρο 10 παρ. 1 εδ. γ' ΕΣΔΑ)

- 19 Στην απόφαση *Groppera Radio* του 1990, η Ολομέλεια του ΕΔΔΑ έκρινε ότι η μετάδοση ρ/τ προγραμμάτων υπάγεται στο πεδίο προστασίας των εδ. α' και β' της παρ. 1 του άρθρου 10<sup>15</sup>. Εισάγοντας εξαίρεση, το εδ. γ' έχει ως σκοπό «να καταστήσει σαφές ότι τα Κράτη επιτρέπεται να ελέγχουν τον τρόπο με τον οποίο είναι οργανωμένη η ραδιοτηλεοπτική μετάδοση στις επικράτειές τους, ιδίως στις τεχνικές διαστάσεις της, μέσω συστήματος αδειοδότησης. Δεν προβλέπεται, όμως, ότι τα μέτρα αδειοδότησης δεν υπόκεινται στις απαιτήσεις της παρ. 2. Κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε αποτέλεσμα αντίθετο προς το αντικείμενο και το σκοπό του άρθρου 10 ερμηνευόμενου συνολικά» (§ 61). Η θέση του Κράτους ως ύστατου εγγυητή του πλουραλισμού αναβιβάστηκε σε κομβική αρχή στην απόφαση *Informationsverein Lentia κ.ά.* του 1993<sup>16</sup>. Η απόφαση αυτή είναι γνωστή για την κρίση περί ασυμβατότητας του κρατικού ρ/τ μονοπωλίου με το άρθρο 10 ΕΣΔΑ (§ 39). Όμως, σε προηγούμενο σημείο το Δικαστήριο είχε θέσει μία σημαντική κρίση για το καθεστώς αδειών: «Οι τεχνικές διαστάσεις είναι αναμφίβολα σημαντικές, ωστόσο η χορήγηση ή η άρνηση χορήγησης μίας άδειας μπορεί να εξαρτηθεί επίσης από

§ 27· *M.L. and W.W. v. Germany*, 60798/10 και 65599/10, 28.10.2018, § 90· *Editorial Board of Grivna Newspaper v. Ukraine*, όπ.π., § 85.

<sup>10</sup> Βλ. *Jersild v. Denmark*, 15890/89, 23.9.1994, § 31· *Radio France and Others v. France*, 53984/00, 30.3.2004, §§ 39-40· *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, 21132/05, 11.12.2008, § 60· *Frisk and Jensen v. Denmark*, 19657/12, 5.12.2017, § 65· *Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia v. Greece*, όπ.π., § 48· *NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova*, 28470/12, 5.4.2022, § 182.

<sup>11</sup> Βλ. *Jersild v. Denmark*, όπ.π., § 31· *Aydoğan et Dara Radyo Televizyon Yayınılık Anonim Şirketi c. Turquie*, 12261/06, 13.2.2018, § 40· *NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova*, όπ.π., § 182.

<sup>12</sup> Βλ. *Murphy v. Ireland*, 44179/98, 10.7.2003, §§ 69 και 74·

<sup>13</sup> Βλ. *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark*, όπ.π., § 79· *Manole and Others v. Moldova*, 13936/02, 17.9.2009, § 97.

<sup>14</sup> Βλ. *Manole and Others v. Moldova*, όπ.π., § 97· *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy*, 38433/09, 7.6.2012, § 132· *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, 48876/08, 22.4.2013, § 119· *Aydoğan et Dara Radyo Televizyon Yayınılık Anonim Şirketi c. Turquie*, όπ.π., § 40· *NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova*, όπ.π., § 182.

<sup>15</sup> Βλ. *Groppera Radio AG and Others*, 10890/84, 28.3.1990, § 55.

<sup>16</sup> Βλ. *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 13914/88 κ.λπ., 24.11.1993, § 38.



άλλες εκτιμήσεις, περιλαμβανομένων τέτοιων ζητημάτων όπως η φύση και οι στόχοι του προτεινόμενου σταθμού, το δυνητικό ακροατήριό του σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, τα δικαιώματα και οι ανάγκες ενός συγκεκριμένου ακροατηρίου και υποχρεώσεις που απορρέουν από διεθνή νομικά κείμενα» (§ 32). Επισημάνθηκε, δε, ότι τέτοιοι όροι «μπορεί να οδηγήσουν σε επεμβάσεις των οποίων οι σκοποί θα είναι θεμιτοί υπό το εδ. γ' της παρ. 1, έστω κι αν δεν ανταποκρίνονται σε κάποιον από τους σκοπούς που παρατίθενται στην παρ. 2. Η συμβατότητα τέτοιων επεμβάσεων με τη Σύμβαση πρέπει ωστόσο να αξιολογείται στο φως των άλλων απαιτήσεων της παρ. 2» –της απαίτησης για προσβασιμότητα και για προβλεψιμότητα των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων και της απαίτησης για τήρηση της αρχής της αναλογικότητας ενόψει των σκοπών που οι όροι της αδειοδοτικής διαδικασίας κάθε φορά επιδιώκουν. Οι κρίσεις αυτές επιβεβαιώνονται σταθερά έως σήμερα<sup>17</sup>. Άλλωστε, το ΕΔΔΑ επανέλαβε πρόσφατα ότι «παρεμβάσεις που στοχεύουν στη διασφάλιση της αμεροληψίας των ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών επί θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος ανταποκρίνονται στο θεμιτό σκοπό της προστασίας των "δικαιωμάτων των άλλων", στον οποίο αναφέρεται η παρ. 2 του άρθρου 10 [...] Το Δικαστήριο έχει περαιτέρω αποδεχτεί ότι αυτός ο τελευταίος σκοπός επιδιώκεται από μέτρα που σκοπούν να διασφαλίσουν το δικαίωμα του ακροατηρίου σε ισορροπημένη και αμερόληπτη κάλυψη θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος σε ειδησεογραφικά προγράμματα»<sup>18</sup>.

«Αν και οι ρ/τ επιχειρήσεις δεν έχουν καμία εγγύηση δικαιώματος σε άδεια υπό τη Σύμβαση, η απόρριψη μίας αίτησης για λήψη άδειας από ένα Κράτος πρέπει να μην είναι προδήλως αυθαίρετη ή να συνιστά διακριτική μεταχείριση, ενώ η αναγκαιότητα κάθε περιορισμού πρέπει να τεκμηριώνεται πειστικά»<sup>19</sup>. Η κρίση αυτή ενισχύθηκε στις αποφάσεις *Glas Nadezhda* και *Meltex*, στις οποίες το Δικαστήριο τόνισε ότι τα κριτήρια της αδειοδοτικής διαδικασίας πρέπει να προσδιορίζονται επακριβώς από νόμο ο οποίος καθορίζει σαφώς το εύρος και τον τρόπο άσκησης της διακριτικής ευχέρειας

<sup>17</sup> Βλ. [Radio ABC v. Austria](#), 19736/92, 20.12.1997, § 33· [Leveque c. France](#) (παρ.), 35591/97, 23.11.1999· [Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH v. Austria](#), 32240/96, 21.9.2000, § 25· [United Christian Broadcasters Ltd v. the United Kingdom](#) (παρ.), 44802/98, 7.11.2000· [Demuth v. Switzerland](#), 38743/97, 5.11.2002, § 33· [Glas Nadezhda EOOD and Elenkov v. Bulgaria](#), 14134/02, 11.10.2007, § 44· [Meltex Ltd and Mesrop Movsesyan v. Armenia](#), 32283/04, 17.6.2008, § 76· 92.9 [Hit FM Radio GmbH v. Austria](#) (παρ.), 6754/05, 30.9.2010· [Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy](#), όπ.π., § 139· [NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova](#), όπ.π., § 153. Ορθή επί τούτου (δλν. ως προς τη μείζονα κρίση) η ΣτΕ Ολ. [2307/2018](#), σκ. 17. Βλ. για το θέμα και Κατσιρέα 2017: 201–203· Κουράκου 2017: 193–194. Πρβλ. Βενιζέλο 2018: 402.

<sup>18</sup> [NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova](#), όπ.π., § 174.

<sup>19</sup> [United Christian Broadcasters Ltd v. the United Kingdom](#) (παρ.), όπ.π., με παραπομπή σε [Autronic AG v. Switzerland](#), 10746/94, 22.5.1990, § 61.

της Αρχής που χορηγεί τις άδειες, παρέχοντας επαρκείς εγγυήσεις έναντι πιθανής αυθαιρεσίας, περιλαμβανομένης (με έμφαση) της απαίτησης για εμπειριστατωμένη αιτιολόγηση των σχετικών αποφάσεων, επίσης της απαίτησης για διεξαγωγή δημόσιας ακρόασης και για καταγραφή σε πρακτικά των όποιων μυστικών συζητήσεων, καθώς και της απαίτησης για επαρκή δικαστική προστασία, η οποία πρέπει να περιλαμβάνει και αξιολόγηση της διακριτικής ευχέρειας της Αρχής που χορηγεί τις άδειες<sup>20</sup>.

#### Γ. Η αρχή του πλουραλισμού στη ραδιοτηλεόραση

- 21 Το ΕΔΔΑ κρίνει σταθερά έως σήμερα ότι η διασφάλιση του πλουραλισμού αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα στα ρ/τ Μέσα, λόγω της ισχυρής επιρροής τους<sup>21</sup>. «*Το Δικαστήριο τονίζει ότι ο ιδιαίτερος ρόλος του Τύπου στη διάδοση πληροφοριών και ιδεών επί πολιτικών θεμάτων και επί άλλων θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος, τις οποίες το κοινό έχει δικαίωμα να λάβει ..., δεν μπορεί να εκπληρωθεί επιτυχώς εκτός αν βασίζεται στην αρχή του πλουραλισμού, της οποίας το Κράτος είναι ο ύστατος εγγυητής*»<sup>22</sup>.
- 22 Το περιεχόμενο της αρχής του πλουραλισμού προσδιορίστηκε στην απόφαση *Manole* του 2009: «*Το Κράτος, ως ύστατος εγγυητής του πλουραλισμού, πρέπει να διασφαλίζει, δια του νόμου και της πρακτικής, ότι το κοινό έχει πρόσβαση, μέσω της τηλεόρασης και του ραδιοφώνου, σε αμερόληπτη και ακριβή πληροφόρηση και σε ένα εύρος απόψεων και σχολίων, τα οποία αντανακλούν inter alia την ποικιλομορφία του πολιτικού τοπίου της χώρας*»<sup>23</sup>. Η κρίση αυτή επιβεβαιώθηκε στην απόφαση της Ευρείας Σύνθεσης *NIT S.R.L.* του 2022.<sup>24</sup> Επιβεβαιώθηκε επίσης η κρίση μίας άλλης σημαντικής απόφασης, της *Centro Europa* του 2012, ότι, «*για τη διασφάλιση αληθινού πλουραλισμού στον οπτικοακουστικό τομέα σε μία δημοκρατική κοινωνία, δεν είναι αρκετό να προβλέπεται η ύπαρξη διαφορετικών καναλιών ή η θεωρητική δυνατότητα δυνητικών παραγωγών του τομέα να έχουν πρόσβαση στην οπτικοακουστική αγορά. Επιπρόσθετα, είναι αναγκαίο να επιτρέπεται η αποτελεσματική πρόσβαση στην αγορά έτσι ώστε να διασφαλίζεται η ποικιλομορφία του προγράμματος συνολικά, το οποίο θα πρέπει να αντανακλά, κατά το δυνατόν, την ποικιλία των απόψεων που συναντά κανείς στην κοινωνία στην οποία απευθύνονται τα προγράμματα*»<sup>25</sup>. Άλλωστε «*[μ]ία κατάσταση στην οποία μία ισχυρή*

<sup>20</sup> Βλ. [Glas Nadezhda EOOD and Elenkov v. Bulgaria](#), όπ.π., §§ 48-51, και [Meltex Ltd and Mesrop Movsesyan v. Armenia](#), όπ.π., §§ 80-82.

<sup>21</sup> Βλ. [Jersild v. Denmark](#), όπ.π., § 31· [Radio France and Others v. France](#), όπ.π., § 39· [NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova](#), όπ.π., § 182.

<sup>22</sup> [NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova](#), όπ.π., § 184.

<sup>23</sup> Βλ. [Manole and Others v. Moldova](#), όπ.π., § 107.

<sup>24</sup> Βλ. [NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova](#), όπ.π., § 192.

<sup>25</sup> *Ibid.*, § 185. Βλ. επίσης [Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy](#), όπ.π., § 130· [Aydoğan et Dara Radyo Televizyon Yayınları Anonim Şirketi c. Turquie](#), όπ.π., § 40.

οικονομική ή πολιτική ομάδα στην κοινωνία αφήνεται να αποκτήσει δεσπόζουσα θέση επί των οπτικοακουστικών Μέσων και να ασκεί έτσι πίεση σε εκείνους που μεταδίδουν, περικόπτοντας την εκδοτική ελευθερία τους, υπονομεύει το θεμελιώδη ρόλο της ελευθερίας έκφρασης σε μία δημοκρατική κοινωνία»<sup>26</sup>.

Στην απόφαση *NIT S.R.L.* του 2022 το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι είναι αναγκαίο να εκλεπτύνει τη νομολογία του για τη σχέση ανάμεσα στον εξωτερικό και τον εσωτερικό πλουραλισμό. Κρίθηκε, λοιπόν, ότι «καμία από τις δύο πτυχές, εσωτερική ή εξωτερική, δεν θα πρέπει να εξετάζεται σε απομόνωση από την άλλη. Αντίθετα, οι δύο πτυχές θα πρέπει να εξετάζονται συνδυαστικά». Έτσι, «αυτό που μπορεί να ιδωθεί ως έλλειψη εσωτερικής πολυφωνίας στα προγράμματα που προσφέρει κάποιος ραδιοτηλεοπτικός φορέας μπορεί να ισοσταθμιστεί από την ύπαρξη αποτελεσματικού εξωτερικού πλουραλισμού» (§ 190). Όμως, «ο πλουραλισμός της πληροφόρησης και η ποικιλομορφία του μηντιακού περιεχομένου δεν διασφαλίζονται αυτόματα από τον πολλαπλασιασμό των μέσων επικοινωνίας που προσφέρονται στο κοινό». Παραμένει λοιπόν σε ισχύ «το καθήκον των κρατικών Αρχών να διασφαλίζουν, πρώτον, ότι το κοινό έχει πρόσβαση μέσω της τηλεόρασης σε αμερόληπτη και ακριβή πληροφόρηση, καθώς και σε ένα εύρος απόψεων και σχολίων που αντανακλούν, μεταξύ άλλων, την ποικιλομορφία του πολιτικού τοπίου στη χώρα, και δεύτερον, να διασφαλίζουν ότι οι δημοσιογράφοι και οι άλλοι επαγγελματίες του χώρου των οπτικοακουστικών Μέσων δεν θα εμποδιστούν να διαδώσουν τέτοιες πληροφορίες και τέτοια σχόλια. Εφόσον [όμως] η επιλογή του τρόπου επίτευξης αυτών των σκοπών ποικίλει ανάλογα με τις τοπικές συνθήκες, εμπίπτει στο περιθώριο εκτίμησης των Κρατών» (§ 192). Το περιθώριο εκτίμησης των Αρχών σχετικά με τους τρόπους επίτευξης του πλουραλισμού μπορεί να καθίσταται στενότερο ανάλογα με τη σοβαρότητα των περιορισμών στην εκδοτική αυτονομία τους οποίους τέτοια μέτρα ίσως επιφέρουν (§ 193). Γενικά, «το Δικαστήριο θα πρέπει να ικανοποιηθεί ότι τα περιεχόμενα των σχετικών κανόνων δικαίου και η εφαρμογή τους στις συνθήκες κάθε συγκεκριμένης υπόθεσης, ιδωμένες συνολικά, έχουν παράγει επενέργειες που είναι συμβατές με τις εγγυήσεις του άρθρου 10, καθώς και ότι συνοδεύονται από επαρκείς εγγυήσεις έναντι της αυθαιρεσίας και της κατάχρησης» (§ 194).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι κρίσεις του ΕΔΔΑ σχετικά με τα κριτήρια του εσωτερικού πλουραλισμού. Οι επίμαχες ρυθμίσεις της έννομης τάξης της Μολδαβίας καλούσαν τους σταθμούς να σεβαστούν την αρχή της πολυφωνίας και να διασφαλίζουν τον πολιτικό και κοινωνικό πλουραλισμό. Ως ειδικότερες, δε, απαιτήσεις ετίθεντο οι εξής: (α) Η μετάδοση κάθε ειδοσιογραφικής εξιστόρησης να είναι ακριβής· (β) η

<sup>26</sup> *NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova*, όπ.π., § 185. Βλ. επίσης *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy*, όπ.π., § 133· *Manole and Others v. Moldova*, όπ.π., § 98· *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, όπ.π., § 101.

αίσθηση της πραγματικότητας να μην διαστρεβλώνεται από συντακτικά τεχνάσματα, σχόλια, διατυπώσεις ή επικεφαλίδες· (γ) να τηρείται η αρχή της πληροφόρησης από πολλές πηγές σε περιπτώσεις ειδήσεων για συγκρουσιακές καταστάσεις. Το Δικαστήριο επεσήμανε ότι το πρότυπο εσωτερικού πλουραλισμού που είχε υιοθετήσει η Μολδαβία έτυχε ευνοϊκών σχολίων από επιτροπή ειδικών του Συμβουλίου της Ευρώπης, η οποία δεν είχε εντοπίσει αντίθεση των παραπάνω απαιτήσεων με τη δημοσιογραφική ελευθερία και με την εκδοτική αυτονομία (§ 201). Συμπέρανε λοιπόν ότι «ο βαθμός του εξωτερικού πλουραλισμού που σχετίζεται με την ύπαρξη τεσσάρων άλλων τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας κατά τον επίμαχο χρόνο δεν αποτελεί λόγο αμφισβήτησης της υποχρέωσης τήρησης των κανόνων περί εσωτερικού πλουραλισμού» (§ 204).

- 25 Εξετάζοντας άλλο σημαντικό θέμα, στην απόφαση της Ευρείας Σύνθεσης *Animal Defenders* το ΕΔΔΑ είχε κρίνει ότι, αν και οι κίνδυνοι για τον πλουραλιστικό δημόσιο διάλογο ανακύπτουν με μεγαλύτερη οξύτητα κατά τη διάρκεια των προεκλογικών περιόδων, ωστόσο η απαίτηση για διασφάλιση πλουραλιστικής πληροφόρησης και η ανάγκη αποφυγής της υπέρμετρης επιρροής ισχυρών οικονομικών ομάδων επί της δημοκρατικής διαδικασίας δεν περιορίζονται σε αυτές τις περιόδους, καθώς «η δημοκρατική διαδικασία είναι διαρκής και θα πρέπει να τροφοδοτείται καθ' όλες τις περιόδους από έναν ελεύθερο και πλουραλιστικό δημόσιο διάλογο»<sup>27</sup>. Σε άλλη, πιο πρόσφατη απόφαση, σημαντική για τον τρόπο κάλυψης της επικαιρότητας από τους τηλεοπτικούς σταθμούς, το Δικαστήριο έκρινε ότι διατάξεις της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας που απαγορεύουν την ανάμειξη του ρεπορτάζ με γνώμες ή αξιολογικές κρίσεις υπηρετούν θεμιτό σκοπό υπό την παρ. 2 του [άρθρου 10](#) ΕΣΔΑ: το δικαίωμα της δημοκρατικής κοινής γνώμης να λαμβάνει πληροφόρηση μέσω *ισορροπημένης και αμερόληπτης κάλυψης θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος*<sup>28</sup>. Εντοπίστηκε πάντως παραβίαση του [άρθρου 10](#) στη συγκεκριμένη υπόθεση, καθώς ο σταθμός, σε βάρος του οποίου επιβλήθηκε πρόστιμο για παραβίαση της υποχρέωσης διάκρισης των γεγονότων από γνώμες, δεν θα μπορούσε να έχει προβλέψει ότι ο χαρακτηρισμός «ακροδεξιό», αποδιδόμενος σε πολιτικό κόμμα, συνιστά έκφραση γνώμης.

#### Δ. Ανεξαρτησία δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού φορέα

- 26 Στην απόφαση *Manole* το ΕΔΔΑ έκρινε ότι: «Εκεί όπου το Κράτος αποφασίζει να συστήσει σύστημα δημόσιας ραδιοτηλεόρασης, ... η εγχώρια νομοθεσία και πρακτική πρέπει να εγγυώνται μία πλουραλιστική υπηρεσία. Ιδίως εκεί όπου οι ιδιωτικοί σταθμοί είναι ακόμη πολύ αδύναμοι ώστε να προσφέρουν γνήσια εναλλακτική, οπότε ο δημόσιος ή κρατικός οργανισμός είναι ο μόνος ή ο κυρίαρχος πάροχος ραδιοτηλεοπτικών

<sup>27</sup> *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, όπ.π., § 111.

<sup>28</sup> Βλ. *ATV Zrt v. Hungary*, 61178/14, 28.4.2020, §§ 39, 46.

υπηρεσιών σε μία χώρα ή σε μία περιφέρεια, είναι τελείως απαραίτητο για την σωστή λειτουργία της δημοκρατίας να μεταδίδει αμερόληπτα, ανεξάρτητα και ισορροπημένα ειδήσεις, πληροφορίες και σχολιασμό, καθώς και να παρέχει ένα forum για τη δημόσια συζήτηση στο οποίο θα μπορεί να εκφραστεί το ευρύτερο κατά το δυνατόν φάσμα απόψεων και γνώμών»<sup>29</sup>.

#### Ε. Περιορισμοί της πολιτικής διαφήμισης και των εκλογικών δαπανών

Οι κίνδυνοι για τον πλουραλισμό μπορούν να προέρχονται και από ιδιώτες. Αντικείμενο εξέτασης στην απόφαση *Animal Defenders* ήταν η άρνηση έγκρισης της προβολής διαφημιστικού σποτ μίας ΜΚΟ που αποσκοπούσε στην προώθηση νομοθετικών αλλαγών σχετικά με τη χρήση ζώων για πειραματικούς σκοπούς. Η εν λόγω άρνηση βασίσθηκε σε διατάξεις που απαγόρευαν τη διαφήμιση πολιτικών οργανισμών εκτός εάν επρόκειτο για διαφήμιση πολιτικών κομμάτων κατά τις προεκλογικές περιόδους. Σκοπός της απαγόρευσης (η οποία είχε ψηφιστεί ομόφωνα παρότι ήταν γνωστή η απόφαση του ΕΔΔΑ *VgT* στην οποία είχε κριθεί ότι η απαγόρευση τηλεοπτικής προβολής διαφημιστικού σχετικού με την κακομεταχείριση των ζώων αντέβαινε στο [άρθρο 10](#) της ΕΣΔΑ<sup>30</sup>) ήταν να αποφευχθεί ο κίνδυνος διαστρέβλωσης του πολιτικού διαλόγου προς όφελος οικονομικά ισχυρών ομάδων που είναι σε θέση να χρηματοδοτούν διαφήμιση μέσω των πιο ισχυρών Μέσων. Σύμφωνα με την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η ανέλεγκτη παροχή τέτοιας δυνατότητας θα μπορούσε να μεταβάλλει τη διεργασία άσκησης πολιτικής επιρροής σε εμπόρευμα, υπονομεύοντας την αμεροληψία των οπτικοακουστικών Μέσων και τελικά τη δημοκρατική διαδικασία. Ετίθετο λοιπόν ζήτημα στάθμισης ανάμεσα αφενός στο δικαίωμα της ΜΚΟ να διαδώσει πληροφορίες επί ζητήματος δημοσίου ενδιαφέροντος, τις οποίες το κοινό έχει δικαίωμα να λάβει, και, αφετέρου, στη θεμιτή επιδίωξη των Αρχών να προστατεύσουν τη δημοκρατική διαδικασία έναντι ισχυρών οικονομικά ομάδων που είχαν προνομιακή πρόσβαση σε Μέσα με επιρροή.

Διενεργώντας τη στάθμιση, το ΕΔΔΑ έλαβε υπόψη ότι οι επίμαχες νομοθετικές ρυθμίσεις είχαν συζητηθεί εκτενώς σε διάφορες κοινοβουλευτικές επιτροπές, οι οποίες είχαν λάβει σοβαρά υπόψη τη νομολογία του ΕΔΔΑ, κάτι που στη συνέχεια έπραξαν και τα Αγγλικά Δικαστήρια. Ακολούθως, το ΕΔΔΑ έδωσε έμφαση στο σκοπό του επιδίωξης απαγόρευσης, ήτοι στην *προσπάθεια αποφυγής της διαστρέβλωσης του δημοσίου*

<sup>29</sup> *Manole and Others v. Moldova*, ό.π., § 101. Για τη νομολογία του ΕΔΔΑ και τις αποφάσεις της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης επί του θέματος βλ. αναλυτικά Τσεβά 2017: 150-159.

<sup>30</sup> Βλ. *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, ό.π., §§ 41-56 και σχετικά *VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, 24699/94, 28.6.2001, §§ 66-79 (79).

διαλόγου και της δημοκρατικής διαδικασίας, και στο εύρος της απαγόρευσης, η οποία αφορούσε την επί πληρωμή πολιτική διαφήμιση ειδικά στα οπτικοακουστικά Μέσα (§§ 116-117). Απαντώντας, δε, σε ισχυρισμό ότι ο περιορισμός της απαγόρευσης σε αυτά Μέσα δεν είχε λογική βάση ενόψει της σημαντικής επιρροής νεώτερων Μέσων, όπως το Διαδίκτυο, το Δικαστήριο επέμεινε στη διαπίστωση ότι τα οπτικοακουστικά Μέσα έχουν άμεση και ισχυρή επιρροή, λόγω της διεύθυνσής τους στο χώρο της οικιακής οικειότητας, έκρινε δε ότι «οι επιλογές που είναι εγγενείς στη χρήση του Διαδικτύου και των κοινωνικών Μέσων σημαίνουν ότι η πληροφορία που αναδύεται από εκεί δεν έχει την ίδια συγχρονία ή τον ίδιο αντίκτυπο με την πληροφορία που μεταδίδεται από τα ραδιοτηλεοπτικά Μέσα» (§ 119). Από την άλλη πλευρά, διαπιστώθηκε ότι, «ακόμη κι αν δεν έχει αποδειχθεί ότι το Διαδίκτυο, με τα κοινωνικά Μέσα του, ασκεί ισχυρότερη επιρροή από τα ραδιοτηλεοπτικά Μέσα ..., αυτά τα νέα Μέσα παραμένουν ισχυρά επικοινωνιακά εργαλεία που μπορούν να παράσχουν σημαντική βοήθεια στην προσφεύγουσα ΜΚΟ να πετύχει τους στόχους της». Έτσι, κατά το Δικαστήριο, το επίμαχο μέτρο δεν συνιστούσε δυσανάλογο περιορισμό της ελευθερίας έκφρασης.

- 29 Σε μεταγενέστερη απόφαση το ΕΔΔΑ επιβεβαίωσε την κρίση της *Animal Defenders* ότι το γενικό δημόσιο συμφέρον, το οποίο επιβάλλει αποτροπή της διαστρέβλωσης των εκλογικών διαδικασιών και διασφάλιση ακριβοδίκαιου πολιτικού ανταγωνισμού, συνιστά θεμιτό λόγο περιορισμού των δικαιωμάτων του [άρθρου 10](#) ΕΣΔΑ, συνδεδεμένο με την προστασία των δικαιωμάτων των άλλων. Κρίθηκε, δε, με παραπομπή στις αποφάσεις *VgT* και *TV Vest*, ότι «συγκεκριμένες τυπικές διαδικασίες, περιοριστικές ρυθμίσεις ή ποινές που εφαρμόζονται κατά την προεκλογική περίοδο μπορούν να κριθούν θεμιτές εν όψει της διασφάλισης ισότητας ανταγωνισμού (*ensure a level playing field*), για παράδειγμα, μέσω της ρύθμισης και του ελέγχου των δαπανών της προεκλογικής εκστρατείας. Αυτό μπορεί να καθίσταται κατάλληλο εκεί όπου συγκεκριμένοι υποψήφιοι ή κόμματα, εξ αιτίας της σχετικής οικονομικής δύναμής τους, έχουν αποκτήσει αθέμιτο πλεονέκτημα και συγκεκριμένα την ικανότητα να ξοδεύουν περισσότερα π.χ. για πολιτική διαφήμιση, έναντι εκείνων που έχουν μικρότερους πόρους»<sup>31</sup>.

ΣΤ. Κριτήρια αξιολόγησης υποθέσεων προσβολής της υπόληψης και του δικαιώματος στην ίδια εικόνα

- 30 Οι προσβολές της υπόληψης ή του δικαιώματος στην ίδια εικόνα από τα ΜΜΕ απασχολούν συχνά τα δικαστήρια. Αξίζει λοιπόν να παρουσιάσουμε, έστω συνοπτικά<sup>32</sup>, τα κριτήρια που χρησιμοποιεί το ΕΔΔΑ για να αξιολογεί τέτοιες υποθέσεις. Τα κριτήρια αυτά εφαρμόζονται τόσο σε δημοσιεύματα όσο και σε ραδιοφωνικές ή τηλεοπτικές

<sup>31</sup> [Orlovskaya Iskra v. Russia](#), 42911/08, 21.2.2017, § 103.

<sup>32</sup> Για πιο αναλυτική παρουσίαση βλ. Στρατηλάτη 2021: αρ. 6.8.



εκπομπές, έχουν δε ως εξής σε υποθέσεις προσβολής της υπόληψης<sup>33</sup>: (α) Συμβολή του δημοσιεύματος ή της εκπομπής σε συζήτηση θέματος γενικού ενδιαφέροντος· (β) πόσο γνωστό είναι το πρόσωπο που εθίγη, σε συνάρτηση με το θέμα· (γ) προηγούμενη διαγωγή του θιγομένου· (δ) μέθοδος απόκτησης της πληροφορίας και αλήθεια αυτής· (ε) περιεχόμενο, μορφή και συνέπειες του δημοσιεύματος· (στ) βαρύτητα της κύρωσης (εάν τέτοια έχει επιβληθεί). Τα κριτήρια σε υποθέσεις προσβολής του δικαιώματος επί της ίδιας εικόνας είναι όμοια, με εξαίρεση το ότι εξετάζεται ο τρόπος λήψης των φωτογραφιών αντί της μεθόδου απόκτησης της πληροφορίας<sup>34</sup>.

Σχετική με τη ρήτρα περί αντικειμενικότητας του άρθρου 15 Σ. είναι η πάγια κρίση του ΕΔΔΑ, επί του τέταρτου ως άνω κριτηρίου, ότι «οι εγγυήσεις που παρέχει το άρθρο 10 στους δημοσιογράφους σε σχέση με την κάλυψη θεμάτων γενικού ενδιαφέροντος υπόκεινται στην επιφύλαξη ότι αυτοί ενεργούν με καλή πίστη και επί ακριβούς πραγματικής βάσης και ότι παρέχουν "αξιόπιστη και ακριβή" πληροφόρηση, σύμφωνα με τη δημοσιογραφική ηθική»<sup>35</sup>. Έτσι, τα δημοσιεύματα και οι εκπομπές πρέπει να περιλαμβάνουν μόνον επιβεβαιωμένους πραγματικούς ισχυρισμούς<sup>36</sup>, να παρουσιάζουν με τρόπο ισορροπημένο το θέμα τους<sup>37</sup> και να μην παραπλανούν<sup>38</sup>. Προσμετράται θετικά η δημοσίευση των απόψεων του ενδιαφερομένου<sup>39</sup> ή/και η λήψη σχολίων από αρκετά πρόσωπα<sup>40</sup>. Η δημοσιογραφική έρευνα πρέπει να είναι επαρκής<sup>41</sup>. Όσο πιο σοβαρός είναι ο εκάστοτε ισχυρισμός, τόσο πιο στέρεη πρέπει να είναι η πραγματική βάση του<sup>42</sup>. Τα ΜΜΕ μπορούν να επαφίενται σε επίσημες πηγές πληροφόρησης, χωρίς να είναι εντελώς απαραίτητο να διεξάγουν πρόσθετη έρευνα προς επιβεβαίωση των σχετικών πληροφοριών<sup>43</sup>. Η αξιοπιστία των πηγών πρέπει να αξιολογείται στο φως της κατάστασης όπως αυτή είχε κατά τον επίμαχο χρόνο και όχι με το πλεονέκτημα της εκ των

31

<sup>33</sup> Βλ. [Axel Springer AG v. Germany](#), όπ.π., §§ 89-95· [Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland](#), 931/13, 27.6.2017, § 165.

<sup>34</sup> [Von Hannover v. Germany \(no. 2\)](#), 40660/08 και 60641/08, 7.2.2012, §§ 108-113.

<sup>35</sup> [Axel Springer AG v. Germany](#), όπ.π., § 93.

<sup>36</sup> Βλ. [Arnarson v. Iceland](#), 58781/13, 13.6.2017, § 43.

<sup>37</sup> Βλ. [Bergens Tidende and Others v. Norway](#), 26132/95, 2.5.2000, §§ 56-57· [Erla Hlynisdóttir v. Iceland](#), 43380/10, 10.7.2012, § 70.

<sup>38</sup> Βλ. [Stoll v. Switzerland](#), 69698/01, 10.12.2007, § 152· [Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France](#), όπ.π., § 132.

<sup>39</sup> Βλ. [White v. Sweden](#), 42435/02, 19.6.2006, § 24.

<sup>40</sup> Βλ. [de Carolis et France Télévisions c. France](#), 29313/10, 21.1.2016, §§ 59-60.

<sup>41</sup> Βλ. [Rumyana Ivanova v. Bulgaria](#), 36207/03, 14.2.2008, §§ 64-65· [Tavares de Almeida Fernandes and Almeida Fernandes v. Portugal](#), 31566/13, 17.1.2017, § 56.

<sup>42</sup> Βλ. [Pedersen and Baadsgaard v. Denmark](#), όπ.π., § 78· [Traustason and Others v. Iceland](#), 44081/13, 4.5.2017, § 45· [Falzon v. Malta](#), 45791/13, 20.3.2018, § 60.

<sup>43</sup> Βλ. [OOO Regnum v. Russia](#), 22649/08, 8.9.2020, § 72.



υστέρων αξιολόγησης<sup>44</sup>. Κρίσιμη παράμετρος είναι επίσης η διαθεσιμότητα στοιχείων ή μέσων για την έρευνα, σε συνάρτηση με τον παράγοντα του χρόνου, τόσο υπό την έννοια ότι οι ειδήσεις είναι ευπαθές αγαθό, οπότε πρέπει να προβάλλονται σε επίκαιρο χρόνο<sup>45</sup>, όσο και υπό την έννοια ότι με το πέρασμα του χρόνου η απόδειξη πραγματικών γεγονότων καθίσταται πιο δύσκολη<sup>46</sup>. Τυχόν επανόρθωση ή άσκηση του δικαιώματος απάντησης από τον θιγόμενο λαμβάνεται υπόψη<sup>47</sup>, όμως δεν αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα<sup>48</sup>. Συνεκτιμάται, δε, πάντα ότι σε ζωντανές εκπομπές δεν είναι εύκολη η εκκλέπτυνση, η αναδιατύπωση ή η ανάκληση προσβλητικών εκφράσεων<sup>49</sup>.

#### Η. Μετάδοση παρανόμως κτηθέντος υλικού

- 32 Η *νομιμότητα* του τρόπου απόκτησης των πληροφοριών δεν καθορίζει αυτόματα τη νομιμότητα της μετάδοσης, αλλά την επηρεάζει σημαντικά, ανάλογα με τις περιστάσεις. Έτσι, στην απόφαση *Radio Twist* το ΕΔΔΑ έκρινε ασύμβατη με το [άρθρο 10](#) αστική καταδίκη για προσβολή προσωπικότητας λόγω ραδιοφωνικής μετάδοσης υποκλαπέισας τηλεφωνικής συνομιλίας μεταξύ του αναπληρωτή Πρωθυπουργού και του Υπουργού Οικονομικών. Τούτο όχι μόνον επειδή η συνομιλία περιοριζόταν σε πολιτικό θέμα<sup>50</sup>, αλλά και επειδή οι συντελεστές του σταθμού δεν είχαν ανάμειξη στην υποκλοπή, οπότε η προσφεύγουσα είχε τιμωρηθεί απλώς για τη μετάδοση υλικού το οποίο τρίτος είχε αποκτήσει παρανόμως (§§ 59-65). Στην απόφαση *Pinto Coelho (no. 2)* το Δικαστήριο έκρινε ότι η προσφεύγουσα, ως έμπειρη δημοσιογράφος, έπρεπε να

<sup>44</sup> Βλ. [Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway](#), 21980/93, 20.5.1999, § 66· [Ringier Axel Springer Slovakia, a.s. v. Slovakia \(no. 3\)](#), 37986/09, 7.1.2014, § 81· [Medžlis Islamske Zajednice Brčko and Others v. Bosnia and Herzegovina](#), όπ.π., § 109· [Rungainis v. Latvia](#), 40597/08, 14.6.2018, § 57· [Magyar Jeti Zrt v. Hungary](#), 11257/16, 4.12.2018, § 81.

<sup>45</sup> Βλ. [Kasabova v. Bulgaria](#), 22385/03, 19.4.2011, §§ 67-68· [Koprivica v. Montenegro](#), 41158/09, 22.11.2011, §§ 68-69 και 71.

<sup>46</sup> Βλ. [Flux v. Moldova](#), 28702/03, 20.11.2007, § 31.

<sup>47</sup> Βλ. [Petrenco v. Moldova](#), 20928/05, 30.3.2010, § 62· [Aquilina and Others v. Malta](#), 28040/08, 14.6.2011, § 50.

<sup>48</sup> Βλ. [Petrenco v. Moldova](#), όπ.π., § 67· [Cicad c. Suisse](#), 17676/09, 7.6.2016, § 61. Για την κατοχύρωση του δικαιώματος απάντησης (το οποίο γίνεται αντιληπτό όχι μόνο ως μέσο προφύλαξης της προσωπικότητας αλλά και ως παράγοντας πολυφωνίας) και τις συναφείς κρατικές υποχρεώσεις βλ. [Melnychuk v. Ukraine](#) (παρ.), 28743/03, 5.7.2005· [Kaperzyński v. Poland](#), 43206/07, 3.4.2012, § 66· [Marunić v. Croatia](#), 51706/11, 28.3.2017, § 57· [NIT S.R.L. v. the Republic of Moldova](#), όπ.π., § 200.

<sup>49</sup> Βλ. [Fuentes Bobo c. Espagne](#), 39293/98, 27.2.2000, § 46· [Gündüz v. Turkey](#), 4.12.2003, 35071/97, § 49· [Lionarakis c. Grèce](#), 1131/05, 5.7.2007, § 44· [Filatenko v. Russia](#), 73219/01, 6.12.2007, § 41· [Alfantakis c. Grèce](#), 49330/07, 11.2.2010, § 26· [Ghiulfer Predescu v. Romania](#), 29751/09, 27.6.2017, § 52.

<sup>50</sup> Βλ. [Radio Twist a.s. v. Slovakia](#), 62202/00, 19.12.2006, §§ 57-58.

γνωρίζει ότι η *μετάδοση* ηχητικού αποσπάσματος από συνεδρίαση δικαστηρίου συνιστούσε παραβίαση ποινικής διάταξης<sup>51</sup>. Ωστόσο, προσμετρήθηκε υπέρ της το γεγονός ότι η *απόκτηση* του υλικού δεν ήταν παράνομη, ενώ κατά την τηλεοπτική μετάδοση οι φωνές των μαρτύρων και των δικαστών είχαν αλλοιωθεί έτσι ώστε να μην αναγνωρίζεται η ταυτότητά τους (§ 46).

33 Η χρήση της τεχνικής του *rixel* υπήρξε «αποφασιστικός παράγοντας» στην απόφαση *Haldimann*<sup>52</sup>. Οι προσφεύγοντες μαγνητοσκοπήσαν με κρυφή κάμερα συνάντηση με ασφαλιστικό πράκτορα. Το ΕΔΔΑ παρατήρησε ότι, αν και ο ασφαλιστής δεν ήταν δημόσιο πρόσωπο, το ρεπορτάζ δεν στρεφόταν κατ' αυτού προσωπικά, αλλά είχε ως στόχο να ρίξει φως στις αθέμιτες πρακτικές που χρησιμοποιούνται στην ασφαλιστική αγορά, ενώ η συνάντηση δεν είχε λάβει χώρα στο γραφείο του, οπότε ο αντίκτυπος της εκπομπής στην υπόληψή του ήταν περιορισμένος (§§ 52, 60). Άλλωστε, διαπιστώθηκε ότι η χρήση κρυφής κάμερας δεν ήταν απολύτως απαγορευμένη στην Ελβετία και ότι οι δημοσιογράφοι δεν παραμέρισαν τους κανόνες της δημοσιογραφικής ηθικής, όπως αυτοί είχαν τεθεί από το Ελβετικό Συμβούλιο Τύπου, αλλά έκριναν –εσφαλμένα, όπως αποδείχθηκε από την τελική καταδίκη τους, παρά την αθώωσή τους σε πρώτο βαθμό, γεγονός που επίσης ελήφθη υπόψη– ότι το θέμα του ρεπορτάζ ήταν τέτοιο που δικαιολογούσε τη χρήση αυτής της μεθόδου (§ 61). Πάντως, το αποφασιστικό στοιχείο για την τελική κρίση περί παραβίασης του [άρθρου 10](#) ήταν η αλλοίωση της εικόνας και της φωνής κατά τη μετάδοση (§§ 65–66, 68). Η απουσία τέτοιας τεχνικής προφύλαξης διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην απόφαση *Bremner*<sup>53</sup>.

34 Στην απόφαση *Alpha* το ΕΔΔΑ εξέτασε την επιβολή προστίμου από το ΕΣΡ στον ομώνυμο σταθμό επειδή σε εκπομπές του προγράμματος «Ζούγκλα», με θέμα τον ηλεκτρονικό τζόγο, προβλήθηκε βίντεο που απεικόνιζε τον πρόεδρο της διακομματικής επιτροπής της Βουλής για το θέμα να εισέρχεται σε κατάσταση ηλεκτρονικών παιγνίων, καθώς και άλλα δύο βίντεο στα οποία ο βουλευτής συναντούσε συνεργάτες της εκπομπής σε κάποιο γραφείο. Το ΣτΕ είχε απορρίψει την αίτηση ακύρωσης κατά της πράξης του ΕΣΡ με το σκεπτικό ότι η προβολή εικόνας που έχει ληφθεί με κρυφή κάμερα είναι επιτρεπτή μόνο όταν η μετάδοση της είδησης είναι αδύνατη ή ιδιαιτέρως δυσχερής χωρίς την εικόνα (βλ. για την απόφαση αυτή ενότητα IV.9). Το ΕΔΔΑ επεσήμανε καταρχάς ότι, πέραν του γενικού θέματος της εκπομπής, και η είδηση που αφορούσε τη συμπεριφορά του βουλευτή συνέβαλε σε συζήτηση δημοσίου ενδιαφέροντος, καθώς σχετιζόταν με τη διαγωγή εκλεγμένου αντιπροσώπου, σχετική μάλιστα

<sup>51</sup> Βλ. [Pinto Coelho c. Portugal \(no. 2\)](#), 48718/11, 22.3.2016, §§ 45–46.

<sup>52</sup> Βλ. [Haldimann and Others v. Switzerland](#), 21830/09, 24.2.2015, §§ 65–66.

<sup>53</sup> Βλ. [Bremner v. Turkey](#), 37428/06, 13.10.2015, § 80.

με το αντικείμενο της κοινοβουλευτικής επιτροπής την οποία προέδρευε<sup>54</sup>. Ακολούθως, το Δικαστήριο διαχώρισε την περίπτωση του πρώτου βίντεο, το οποίο ελήφθη σε δημόσιο χώρο, όπου καθένας θα μπορούσε να φωτογραφίσει έναν βουλευτή, από την περίπτωση των άλλων δύο βίντεο, τα οποία ελήφθησαν σε περικλειστο χώρο, οπότε ο βουλευτής εδικαιούτο να προσδοκά ότι η συμπεριφορά του δεν πρόκειται να καταγραφεί (§§ 63-65). Το ΕΔΔΑ συμμερίστηκε λοιπόν την κρίση του ΣτΕ μόνον ως προς το δεύτερο και το τρίτο βίντεο, ενώ ως προς το πρώτο εκτίμησε ότι «οι εθνικές Αρχές απέτυχαν να λάβουν υπόψη [...] το γεγονός ότι αυτό ελήφθη σε δημόσιο χώρο, ένα στοιχείο το οποίο [...] μειώνει τη νομιμοποίηση κάθε προσδοκίας περί ιδιωτικότητας την οποία ο Α. C. μπορεί να είχε ενώ εισερχόταν στη στοά με τα τυχερά παίγνια»<sup>55</sup>.

### θ. Σάτιρα

- 35 Όπως θα δούμε σε άλλο σημείο, το ΣτΕ έχει ασχοληθεί εντατικά με κυρώσεις του ΕΣΡ σε σταθμούς λόγω σατιρικών εκπομπών. Κατά το ΕΔΔΑ, «η σάτιρα είναι μορφή καλλιτεχνικής έκφρασης και κοινωνικού σχολιασμού η οποία, μέσω των εγγενών σε αυτήν γνωρισμάτων της υπερβολής και της παραμόρφωσης της πραγματικότητας, σκοπεύει φυσικά να προκαλέσει και να ξεσηκώσει. Επομένως, κάθε παρέμβαση στο δικαίωμα του καλλιτέχνη σε τέτοια έκφραση πρέπει να εξετάζεται με ιδιαίτερη προσοχή»<sup>56</sup>. Η αρχή αυτή αξιοποιείται και σε υποθέσεις στις οποίες η σάτιρα δεν λαμβάνει τη μορφή καλλιτεχνικής έκφρασης. Έτσι, στην απόφαση *Alves da Silva* του 2009 το ΕΔΔΑ έκρινε ασύμβατη προς το άρθρο 10 την ποινική καταδίκη προσώπου το οποίο είχε εγκαταστήσει στο φορτηγάκι του γύψινα κέρατα, πλακάτ στο οποίο αναγραφόταν, αναγραμματισμένο, το όνομα του Δημάρχου της περιοχής και μία μπλε σακκούλα, σύμβολο παράνομου χρήματος εκείνη την εποχή στην Πορτογαλία<sup>57</sup>. Η απαίτηση για προσεκτική μεταχείριση της σάτιρας κάνει την εμφάνισή της σε υποθέσεις αρθρογράφων που χρησιμοποιούν ειρωνικό ή/και σαρκαστικό στυλ, ασκώντας κριτική σε πολιτικά πρόσωπα ή άλλους δημόσιους αξιωματούχους, οπότε το κριτήριο της σάτιρας συνδυάζεται με αυτό της ευρύτητας της θεμιτής κριτικής σε δημόσια πρόσωπα<sup>58</sup>. «Η προσφυγή στη σάτιρα και η επιστράτευση της ειρωνείας συμβαδίζουν τέλεια με την

<sup>54</sup> Βλ. [Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia v. Greece](#), όπ.π., § 52.

<sup>55</sup> Ibid., §§ 66 και 68 (68). Βλ. *a contrario* [Hájovský v. Slovakia](#), 7796/16, 1.7.2021, § 49.

<sup>56</sup> Βλ. [Vereinigung Bildender Künstler v. Austria](#), 68354/01, 25.1.2007, § 33· [Eon v. France](#), 26118/10, 14.3.2013, § 60· [Instytut Ekonomichnykh Reform, TOV v. Ukraine](#), 61561/08, 2.6.2016, § 46· [Grebneva and Alisimchik v. Russia](#), 8918/05, 22.11.2016, § 59· [Kaboğlu and Oran v. Turkey](#), 1759/08, 30.10.2018, § 79.

<sup>57</sup> Βλ. [Alves da Silva c. Portugal](#), 41665/07, 20.10.2009, §§ 7-11, 26-31.

<sup>58</sup> Βλ. [Welsh et Silva Canha c. Portugal](#), 16812/11, 17.9.2013, §§ 28-29· [Ziemiński v. Poland \(no. 2\)](#), 1799/07, 5.7.2016, §§ 40, 42, 44-45· [Grebneva and Alisimchik v. Russia](#), όπ.π., §§ 56-60.

άσκηση της ελευθερίας έκφρασης ενός δημοσιογράφου»<sup>59</sup>. Πάντως, η σάτιρα γνωρίζει όρια, ιδίως όταν συνιστά έκφραση πολιτική ή μαχητική<sup>60</sup>. Κρίσιμος παράγοντας είναι πάντα το συγκεκριμένο (context)<sup>61</sup>.

Στην υπόθεση *Sousa Goucha* διάσημος τηλεπαρουσιαστής αναζήτησε από τα ποινικά δικαστήρια προστασία έναντι προσβολής της υπόληψής του, η οποία είχε συντελεστεί σε talk show, όταν ο παρουσιαστής έθεσε σε δύο μντιακές διασημότητες το ερώτημα, εν είδει κουίζ, «ποια είναι η καλύτερη πορτογαλίδα οικοδέσποινα TV show», με τις πιθανές απαντήσεις να περιλαμβάνουν το όνομα του προσφεύγοντος. Ο κ. Sousa Goucha είχε δηλώσει ο ίδιος στο παρελθόν ότι είναι ομοφυλόφιλος, ενώ ήταν δημοσίως γνωστός και αποδεκτός για τους θηλυπρεπείς τρόπους του. Για να αποφανθεί αν το επίμαχο «αστείο» ξεπέρασε τα αποδεκτά όρια το ΕΔΔΑ προσέφυγε στο κριτήριο του *εύλογου αναγνώστη*, το οποίο είχε υιοθετήσει σε προγενέστερη απόφαση<sup>62</sup>, και συμπέρανε ότι ένας εύλογος τηλεθεατής δεν θα εκλάμβανε το «αστείο» ως δυσφήμιση.

36

### III. ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟ ΕΕ

#### 1. Η [Οδηγία 2010/13/ΕΕ](#) και ο [v. 4779/2021](#)

Η [Οδηγία 2010/13/ΕΕ](#) για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων είναι ενσωματωμένη στην Ελληνική έννομη τάξη πλέον με το [v. 4779/2021](#). Ως υπηρεσία οπτικοακουστικών Μέσων ορίζεται η παροχή προγραμμάτων προς το ευρύ κοινό με σκοπό την ενημέρωση, την ψυχαγωγία ή την επιμόρφωση. Ως υπηρεσία διαμοιρασμού βίντεο (για την οποία η Οδηγία διατυπώνει κανόνες σε ειδικό κεφάλαιο) ορίζεται η παροχή είτε προγραμμάτων, είτε βίντεο παραγόμενων από χρήστες, ή και των δύο, για τα οποία ο πάροχος της πλατφόρμας διαμοιρασμού δεν έχει μεν συντακτική ευθύνη, καθορίζει ωστόσο την οργάνωσή τους με τη χρήση αυτοματοποιημένων μέσων ή αλγορίθμων, ιδίως με την προβολή, την επισήμανση και τον καθορισμό αλληλουχίας. Στην παραπάνω έννοια εμπίπτουν και οι υπηρεσίες μέσων κοινωνικής δικτύωσης στο βαθμό που παρέχουν προγράμματα, βίντεο παραγόμενα από χρήστες ή και τα δύο, με σκοπό την ενημέρωση, την ψυχαγωγία ή την επιμόρφωση, για τα οποία ο πάροχος της υπηρεσίας δεν έχει συντακτική ευθύνη και υπό την προϋπόθεση ότι η παροχή αυτή αποτελεί βασική λειτουργία της υπηρεσίας κοινωνικής δικτύωσης.

37

<sup>59</sup> [Smolorz c. Pologne](#), 17446/07, 16.10.2012, § 41· [Ziemiński v. Poland \(no. 2\)](#), όπ.π., § 44.

<sup>60</sup> Βλ. [Leroy c. France](#), 36109/03, 2.10.2008, § 44.

<sup>61</sup> Βλ. [Leroy c. France](#), όπ.π., §§ 45 και 47· [Eon v. France](#), όπ.π., §§ 53, 55· [Sousa Goucha v. Portugal](#), 70434/12, 22.3.2016, §§ 51-53· [Ziemiński v. Poland \(no. 2\)](#), όπ.π., § 44· [Instytut Ekonomichnykh Reform, TOV v. Ukraine](#), όπ.π., §§ 48 και 55-56.

<sup>62</sup> Βλ. [Sousa Goucha v. Portugal](#), όπ.π., §§ 50, 53, 55, και [Nikowitz and Verlagsgruppe News GmbH v. Austria](#), 5266/03, 22.2.2007, § 50.

- 38 Το άρθρο 4 του νόμου καθιερώνει την ελευθερία λήψης υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη, παρέχοντας εξουσία για προσωρινή αναστολή της λήψης εκπομπών που παραβιάζουν προδήλως και σοβαρά την απαγόρευση υποκίνησης σε βία ή μίσος ή τους κανόνες για την προστασία ανηλίκων, ή θέτουν σε σοβαρό και μείζονα κίνδυνο τη δημόσια υγεία, πάντα μετά από συγκεκριμένη διαδικασία, η οποία περιγράφεται λεπτομερώς στο νόμο. Το άρθρο 8 ορίζει ότι: *«Οι υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων δεν πρέπει να εμπεριέχουν υποκίνηση σε βία ή μίσος εναντίον ομάδας ανθρώπων ή μέλους ομάδας που προσδιορίζεται με βάση τα χαρακτηριστικά της φυλής, το χρώμα, την εθνική ή εθνοτική καταγωγή, τις γενεαλογικές καταβολές, τη θρησκεία, την αναπηρία, τον γενετήσιο προσανατολισμό, την ταυτότητα ή τα χαρακτηριστικά φύλου»*.
- 39 Το άρθρο 9 [v. 4779/2021](#) περιλαμβάνει αναλυτικές ρυθμίσεις προς υλοποίηση της συνταγματικής επιταγής για προστασία της παιδικής ηλικίας, κάνοντας αναφορά και στην [απόφαση 106/12.6.2019 Υφυπουργού Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης](#) για τα σύμβολα που πρέπει να χρησιμοποιούνται ανάλογα με την κατάσταση των εκπομπών. Προχωρώντας, δε, πέρα από τις ρυθμίσεις της Οδηγίας, το άρθρο 9 [v. 4779/2021](#) περιέχει διατάξεις, τις οποίες συναντούμε και στον Κώδικα Δεοντολογίας του [π.δ. 77/2003](#), οι οποίες απαγορεύουν την παρουσίαση ανήλικου δράστη αξιόποινων πράξεων και την παρουσίαση ή τη συμμετοχή ανηλίκων μαρτύρων ή θυμάτων αξιόποινων πράξεων ή δυστυχημάτων σε όλα τα προγράμματα, εκτός εάν *«αυτή είναι αναγκαία για την ενημέρωση του κοινού και δεν προκαλεί βλάβη στην προσωπικότητα του ανηλίκου και μόνον ύστερα από έγγραφη συναίνεση των προσώπων που ασκούν τη γονική μέριμνα ή την επιμέλεια. Σε κάθε περίπτωση, απαγορεύεται η με οποιονδήποτε τρόπο δημοσιοποίηση περιστατικών που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην αποκάλυψη της ταυτότητας του ανηλίκου θύματος πράξης που υπάγεται στα εγκλήματα κατά της γενετήσιας ελευθερίας και οικονομικής εκμετάλλευσης της γενετήσιας ζωής, από την καταγγελία της πράξης έως την έκδοση αμετάκλητης απόφασης»*. Η παρ. 8 του άρθρου 9 εξαρτά τη συμμετοχή ανηλίκων σε ψυχαγωγικά και επιμορφωτικά προγράμματα από τη συναίνεση των προσώπων που ασκούν τη γονική μέριμνα ή την επιμέλεια. Η παρ. 9 θέτει υποχρέωση των ενημερωτικών προγραμμάτων να μη μεταδίδουν σκηνές φυσικής, λεκτικής ή ψυχολογικής βίας *«εάν αυτό δεν είναι αναγκαίο για την ενημέρωση του κοινού για συγκεκριμένο γεγονός»*.
- 40 Το άρθρο 10 [v. 4779/2021](#) προβλέπει υποχρέωση των μέσων επικοινωνίας *«να αυξάνουν, συνεχώς και προοδευτικά, την προσβασιμότητα των υπηρεσιών τους σε άτομα με αναπηρία»*, ιδίως *«με τον υποτιτλισμό των προγραμμάτων, τη χρήση νοηματικής γλώσσας, την ακουστική περιγραφή και τον προφορικό υποτιτλισμό»*. Τα άρθρα 14 έως 16 του νόμου περιέχουν λεπτομερείς περιορισμούς για τις οπτικοακουστικές εμπορικές ανακοινώσεις, για τη χορηγία και για την τοποθέτηση προϊόντος. Οι ρυθμίσεις αυτές θα

πρέπει να διαβάζονται συνδυαστικά με τα άρθρα 23 έως 29 για την τηλεοπτική διαφήμιση και για την τηλεπώληση. Με τη συνταγματική ρήτρα για εξασφάλιση της ποιοτικής στάθμης των προγραμμάτων μπορούν να συνδεθούν οι ρυθμίσεις (άρθρα 17, 20 και 21) για την ενίσχυση της εθνικής και ευρωπαϊκής παραγωγής οπτικοακουστικών έργων. Το συνταγματικό δικαίωμα του κοινού στην πληροφόρηση ([άρθρο 5Α](#) παρ. 1 Σ.) ενισχύουν η απαγόρευση μετάδοσης κατ' αποκλειστικότητα εκδηλώσεων *μείζονος* σημασίας και η υποχρέωση των οργανισμών που έχουν αποκλειστικά δικαιώματα μετάδοσης διοργανώσεων *μεγάλου* ενδιαφέροντος να παρέχουν με δίκαιους και εύλογους όρους δικαίωμα χρήσης σύντομων αποσπασμάτων έως 90 δευτερόλεπτα από τα δελτία ειδήσεων (άρθρα 18-19 [v. 4779/2021](#)). Την εκπλήρωση του δικαιώματος απάντησης ([άρθρο 14](#) παρ. 5 Σ.) ρυθμίζει αναλυτικά το άρθρο 30 [v. 4779/2021](#), με τρόπο πλέον συμβατό με την κρίση του ΣτΕ ότι η άσκησή του δεν είναι υποχρεωτική (όπως πρόβλεπε η προγενέστερη νομοθεσία) όταν η επανόρθωση της προσβολής δεν μπορεί να λάβει χώρα με αυτόν τον τρόπο (ΣτΕ [620/2010](#)· [1927/2012](#)· [2929/2014](#)· κ.ά.).

Τα άρθρα 31 και 32 [v. 4779/2021](#) επιβάλλουν υποχρεώσεις σε πλατφόρμες διαμοιρασμού βίντεο που υπάγονται στη δικαιοδοσία των Ελληνικών Αρχών. Οι υποχρεώσεις αυτές αφορούν την προστασία των ανηλίκων, την καταπολέμηση της πορνογραφίας, την αντιμετώπιση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, καθώς και τις οπτικοακουστικές εμπορικές ανακοινώσεις, είτε αυτές που προωθούνται, πωλούνται ή ταξινομούνται από τους διαχειριστές της πλατφόρμας, είτε (σε κάποιες περιπτώσεις) και αυτές που προωθούνται, πωλούνται ή ταξινομούνται από τρίτα μέρη. Στις εποπτικές, ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες του ΕΣΡ είναι αφιερωμένες οι λεπτομερείς διατάξεις των Κεφαλαίων Θ' και ΙΑ' του Μέρους Α' του [v. 4779/2021](#).

41

## 2. Ο Κώδικας Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών και άλλων Δημοσιογραφικών και Πολιτικών Εκπομπών ([π.δ. 77/2003](#))

Ο δεύτερος πυλώνας του άμεσου ελέγχου του κράτους στη ραδιοτηλεόραση είναι ο Κώδικας Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών και άλλων Δημοσιογραφικών και Πολιτικών Εκπομπών που καταρτίστηκε από το ΕΣΡ και κυρώθηκε με το [π.δ. 77/2003](#), βάσει του άρθρου 3 παρ. 15 [v. 2328/1995](#). Ο Κώδικας εφαρμόζεται σε όλες τις εκπομπές λόγου με ενημερωτικό χαρακτήρα.

42

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 αυτού: «*Ο δημοσιογράφος υπερασπίζεται την ελευθερία της έκφρασης και, στο πλαίσιο της δημοσιογραφικής δεοντολογίας, έχει το δικαίωμα, να μεταδίδει ανεμπόδιστα πληροφορίες και σχόλια για να εξασφαλίσει την ενημέρωση της κοινής γνώμης*». Κατά την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, «*[τ]ο Σύνταγμα και η εν γένει έννομη τάξη της χώρας πρέπει να παραμένουν σεβαστά ακόμη και όταν ασκείται κριτική σε συγκεκριμένους νόμους ή θεσμούς*». Εξειδικεύοντας τη ρήτρα του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ. για διασφάλιση αντικειμενικής και με ίσους όρους μετάδοσης πληροφόρησης και

43



ειδήσεων, το άρθρο 3 του Κώδικα ορίζει ότι: «*Η ραδιοφωνία και η τηλεόραση πρέπει να αναγνωρίζουν και να σέβονται εμπράκτως τη διατύπωση διαφορετικών απόψεων και να υπερασπίζονται την ελευθερία μεταδόσεως τους. Οι διαφορετικές απόψεις πρέπει να παρουσιάζονται έγκαιρα και με ίσους όρους*». Με την ίδια ρήτρα σχετίζεται η παρ. 1 του άρθρου 5 του Κώδικα που ορίζει ότι: «*Η μετάδοση των γεγονότων πρέπει να είναι αληθής, ακριβής και όσο είναι δυνατό πλήρης. Τα γεγονότα πρέπει να παρουσιάζονται με προσοχή και αίσθημα ευθύνης, ώστε να μη δημιουργούν υπέρμετρη ελπίδα, σύγχυση ή πανικό στο κοινό*». Κατά την παρ. 2 του ίδιου άρθρου: «*Ανακρίβειες ή παραπλανητικές δηλώσεις διορθώνονται αμέσως στο πλαίσιο της ίδιας ή παρόμοιας εκπομπής*». Η παρ. 5 του ίδιου άρθρου απαγορεύει την αναντιστοιχία μεταξύ τίτλου και περιεχομένου των ειδήσεων. Η παρ. 1 του άρθρου 14 ορίζει ότι τα δελτία ειδήσεων «*πρέπει να συντάσσονται με ακρίβεια, αντικειμενικότητα και τη μεγαλύτερη δυνατή πολυμέρεια*». Η παρ. 2 του ίδιου άρθρου απαγορεύει τη «*δραματοποιημένη αναπαράσταση των γεγονότων κατά τη μετάδοση των δελτίων ειδήσεων ή άλλων ενημερωτικών εκπομπών*». Η παρ. 1 του άρθρου 15 ορίζει ότι: «*Ειδήσεις και σχόλια, κρίσεις ή απόψεις πρέπει να διακρίνονται με τρόπο σαφή. Υποθέσεις ή πιθανολογήσεις δεν παρουσιάζονται ως γεγονότα*». Η παρ. 3 του άρθρου 16 ορίζει ότι: «*Κατά τη μετάδοση διαδηλώσεων, ταραχών και προεκλογικών συγκεντρώσεων δεν επιτρέπονται σκηνοθετικά τεχνάσματα που επιδιώκουν την παραπλάνηση και δεν πρέπει να προβάλλονται τυχόν εμπρηστικά συνθήματα ή να προτρέπεται η συμμετοχή σε ταραχές ή άλλες παράνομες ενέργειες*». Σκοπός της ρύθμισης είναι τόσο η διασφάλιση της αντικειμενικότητας όσο και η προστασία της δημόσιας τάξης [ΣτΕ Τμ. Δ' [1732/2017](#)].

- 44** Η παρ. 1 του άρθρου 8 απαγορεύει τη μετάδοση πληροφοριών που δεν έχουν προηγουμένως ελεγχθεί. Ακολούθως, προβλέπεται ότι: «*Η συλλογή στοιχείων και πληροφοριών πρέπει να γίνεται με θεμιτά μέσα. Ιδίως δεν επιτρέπεται η μετάδοση πληροφοριών που υποκλάπηκαν με παράνομες παρακολουθήσεις τηλεφώνων, κρυφά μικρόφωνα ή κάμερες ή οποιοδήποτε άλλο συναφές μέσο*». Η παρ. 2 του άρθρου 6 θέτει και απαγόρευση της χωρίς άδεια καταγραφής ιδιωτικών στιγμών ή συνομιλιών. Η παρ. 3 του ίδιου άρθρου απαγορεύει τη μετάδοση μαρτυρίας ή συνέντευξης ή των κινήσεων προσώπου όταν έχουν καταγραφεί χωρίς προειδοποίηση. Γενικότερα, κατά το άρθρο 6 παρ. 1: «*Η ιδιωτική ζωή όλων, συμπεριλαμβανομένων και των δημοσίων προσώπων και των προσώπων της επικαιρότητας, είναι σεβαστή και απαραβίαστη*».
- 45** Το άρθρο 4 του Κώδικα απαγορεύει την «*παρουσίαση προσώπων με τρόπο ο οποίος, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, μπορεί να ενθαρρύνει, τον εξευτελισμό, την κοινωνική απομόνωση ή τις δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος τους από μέρος του κοινού βάσει ιδίως του φύλου, της φυλής, της εθνικότητας, της γλώσσας, της θρησκείας, της ιδεολογίας, της ηλικίας, της ασθένειας ή αναπηρίας, του γενετήσιου προσανατολισμού ή του επαγγέλματος*». Στην ίδια κατεύθυνση, καθίσταται ανεπίτρεπτη «*η προβολή μειωτικών,*



ρατσιστικών, ξενοφοβικών ή σεξιστικών μηνυμάτων και χαρακτηρισμών καθώς και μισαλλόδοξων θέσεων και γενικά δεν πρέπει να θίγονται εθνοτικές και θρησκευτικές μειονότητες και άλλες ευάλωτες ή ανίσχυρες πληθυσμιακές ομάδες». Το άρθρο 10 περιλαμβάνει ρυθμίσεις παραπλήσιες με αυτές του [υ. 4779/2021](#) για την προστασία των ανηλίκων. Το άρθρο 12 απαγορεύει τη μετάδοση σκηνών βίας ή βάνουσης μεταχείρισης ανθρώπων ή ζώων ή ακραίας αντικοινωνικής συμπεριφοράς, «εκτός αν είναι απολύτως απαραίτητες για την ευαισθητοποίηση του κοινού». Την προστασία της προσωπικότητας, το σεβασμού του ιδιωτικού βίου αλλά και το δικαίωμα του κοινού να λαμβάνει αντικειμενική πληροφόρηση υπηρετούν οι διατάξεις του άρθρου 7 του Κώδικα, κατά τις οποίες «[π]ρέπει να αποφεύγεται κάθε αδιάκριτη παρέμβαση σε προσωπικό πόνο ή πένθος και ιδίως να αποφεύγεται η παρουσίαση σκηνών ή ατόμων σε στιγμές πένθους, οδύνης, απόγνωσης ή αγανάκτησης», ενώ «[δ]εν επιτρέπεται να προβάλλονται, χωρίς σπουδαίο λόγο, εικόνες ή ήχοι, που επιτείνουν ή προκαλούν πόνο στους εικονιζόμενους ή σε πρόσωπα του αμέσου περιβάλλοντος τους».

Το άρθρο 11 του Κώδικα θέτει κανόνες που αποσκοπούν στο σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας, στη διαφύλαξη της αποτελεσματικότητας και της ακεραιότητας της ποινικής διαδικασίας και στην προστασία της προσωπικότητας και του ιδιωτικού βίου των θυτών, και σε ορισμένες περιπτώσεις και των θυμάτων, εγκληματικών πράξεων. Μία δύσκολη στην εφαρμογή της απαγόρευση, η οποία καλεί σε στάθμιση, αφορά τη δημοσιοποίηση στοιχείων «που γίνονται γνωστά στις αρμόδιες αρχές κατά το στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης, της έκτακτης προανάκρισης και γενικότερα της ποινικής διαδικασίας». Το άρθρο 8 παρ. 2 του Κώδικα απαγορεύει τη μετάδοση «απορρήτων πληροφοριών και εικόνων οι οποίες είναι δυνατόν να βλάψουν την εδαφική ακεραιότητα, την άμυνα και την ασφάλεια της χώρας». Η παρ. 3 του ίδιου άρθρου κατοχυρώνει το δημοσιογραφικό απόρρητο. Αποσκοπώντας στην ποιοτική εκπλήρωση του δικαιώματος του κοινού στην πληροφόρηση αλλά και στην προστασία της προσωπικότητας, το άρθρο 9 παρ. 1 του Κώδικα ορίζει ότι: «Τα πρόσωπα που καλούνται σε δημόσια συζήτηση, ενημερώνονται εγκαίρως σχετικά με τους όρους διεξαγωγής της εκπομπής και τα πρόσωπα των λοιπών συμμετεχόντων σε αυτή». Η παρ. 2 του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι: «Τα πρόσωπα που συμμετέχουν ή αναφέρονται στις εκπομπές πρέπει να απολαμβάνουν δίκαιης, ορθής και αξιοπρεπούς συμπεριφοράς. Ειδικότερα δεν επιτρέπεται η προσβολή της προσωπικότητας, της τιμής και της αξιοπρέπειας τους». Η παρ. 3 του ίδιου άρθρου καθιστά ανεπίτρεπτη την «αλλοίωση των εκφραζόμενων απόψεων και θέσεων με οποιοδήποτε τρόπο, όπως με αλλαγή της σειράς ερωτήσεων και απαντήσεων, με αποσπασματική αναφορά των απαντήσεων, με τη χρησιμοποίηση ηχητικών ή οπτικών τεχνασμάτων κ.ά.».

Κρίσιμη για την εφαρμογή του Κώδικα είναι η γενική ρύθμιση του άρθρου δεύτερου [π.δ. 77/2003](#), η οποία υπενθυμίζει ότι «ισχύει η απορρέουσα από το Σύνταγμα και γενό-

μενη δεκτή από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αρχή της στάθμισης κατά περίπτωση του τυχόν διακυβευόμενου δημοσίου συμφέροντος».

- 48 Προς τα τέλη του 2022 το ΕΣΡ έθεσε σε δημόσια διαβούλευση Σχέδιο Κώδικα Δεοντολογίας Οπτικοακουστικών και Ραδιοφωνικών Προγραμμάτων ([εδώ](#)), αξιοποιώντας τη νέα ρύθμιση του άρθρου 51 παρ. 7 [v. 4779/2021](#), η οποία προβλέπει εκ νέου ουσιαστικά την ίδια διαδικασία που προέβλεπε και το άρθρο 3 παρ. 15 [v. 2328/1995](#). Ατυχώς, η ρύθμιση αυτή δεν προβλέπει έκδοση ξεχωριστού Κώδικα για τις ενημερωτικές εκπομπές, αλλά ενιαίο Κώδικα για όλα τα ρ/τ προγράμματα, και την έκδοση ενός ακόμη Κώδικα για τις οπτικοακουστικές εμπορικές ανακοινώσεις. Τούτο το σοβαρό ελάττωμα, το οποίο καθιστά τον Κώδικα δύσκολα συμβατό με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ (τόσο για λόγους που σχετίζονται με τις ποιοτικές προδιαγραφές που πρέπει να διέπουν τη νομοθεσία που περιορίζει τα δικαιώματα δημόσιας επικοινωνίας, όσο και βέβαια για λόγους σχετικούς με την αρχή της αναλογικότητας), έρχεται να επιδεινωθεί και από την επιλογή του ΕΣΡ να ορίσει, με εντελώς αόριστο τρόπο, ότι οι ρυθμίσεις του υπό σχεδιασμό Κώδικα «αφορούν όλα τα προγράμματα που μεταδίδονται από τους πάσης φύσεως φορείς που υπόκεινται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, ανεξαρτήτως του μέσου και του τρόπου παροχής των υπηρεσιών τους». Σε αυτό και σε άλλα σημαντικά στοιχεία του νέου Κώδικα έχει ήδη ασκηθεί εμπειριστατωμένη κριτική ([εδώ](#)), η οποία ελπίζουμε ότι θα οδηγήσει το ΕΣΡ σε αναθεώρηση της στάσης του και εκ νέου επεξεργασία ειδικού Κώδικα για τις ενημερωτικές εκπομπές, ο οποίος θα πρέπει να περιλαμβάνει και ειδικές, πιο ήπιες, ρυθμίσεις για την (ανα)παραγωγή και προβολή τέτοιων εκπομπών από πλατφόρμες διαμοιρασμού βίντεο, όπως το You Tube, και από ενημερωτικές πύλες του Διαδικτύου.

### 3. Χορήγηση αδειών σε τηλεοπτικούς σταθμούς ([v. 4339/2015](#))

- 49 Κατά το άρθρο 1 παρ. 1 [v. 4339/2015](#), «[η] αδειοδότηση των παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης γίνεται κατόπιν διαγωνιστικής διαδικασίας, η οποία διεξάγεται μέσω δημοπρασίας. Η διαδικασία αυτή διενεργείται από το Ε.Σ.Ρ., το οποίο εκδίδει τη σχετική προκήρυξη». Η διαδικασία βασίζεται στους Χάρτες Συχνότητων οι οποίοι τροποποιούνται με κοινή απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και του Υπουργού στον οποίο ανατίθενται οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, μετά από αιτιολογημένη γνώμη της ΕΕΤΤ (άρθρο 2 παρ. 1). Με απόφαση του Υπουργού στον οποίο ανατίθενται οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, μετά από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ και δημόσια διαβούλευση, καθορίζεται ο αριθμός των αδειών ανά κατηγορία εμβέλειας (εθνικής ή περιφερειακής), προγράμματος (ενημερωτικού ή μη περιεχομένου) και στόχευσης (γενικής ή ειδικής). Η τιμή εκκίνησης

της δημοπρασίας καθορίζεται με την ίδια διαδικασία (παρ. 4). Η χρονική διάρκεια των αδειών είναι δέκα έτη (παρ. 5).

Δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία αδειοδότησης έχουν ανώνυμες εταιρίες και κοινοπραξίες που δραστηριοποιούνται αποκλειστικά στον τομέα των μέσων ενημέρωσης, καθώς και ειδικές επιχειρήσεις των ΟΤΑ για περιφερειακούς σταθμούς (άρθρο 3 παρ. 1 [v. 4339/2015](#)). Ο νόμος προβλέπει υποχρεώσεις για το ελάχιστο καταβληθέν κεφάλαιο, την ονομαστικοποίηση των μετοχών, τις ασυμβίβαστες ιδιότητες και τη διαφάνεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Το άρθρο 7 του νόμου θέτει απαιτήσεις για τον τεχνολογικό εξοπλισμό και τις κτηριακές υποδομές, το άρθρο 8 για τα περιεχόμενα του προγράμματος και το άρθρο 9 για το απασχολούμενο προσωπικό. Η διαδικασία περιλαμβάνει τη δημοσίευση σχετικής προκήρυξης του ΕΣΡ, την προεπιλογή (έλεγχος συνδρομής των προϋποθέσεων του νόμου), την ανάρτηση καταλόγου των προ-επιλεγέντων (οι αποκλεισθέντες έχουν δικαίωμα υποβολής ένστασης και οι διαφορές διέπονται από το [v. 4412/2016](#) για τις δημόσιες συμβάσεις) και, τέλος, τη δημοπρασία, η οποία δεν διεξάγεται όταν ο αριθμός των προεπιλεγέντων είναι ίσος ή μικρότερος του αριθμού των αδειών, οπότε καθένας εξ αυτών ανακηρύσσεται υπερθεματιστής στην ορισθείσα τιμή εκκίνησης. Έχουν μέχρι σήμερα ολοκληρωθεί επιτυχώς δύο διαδικασίες αδειοδότησης σταθμών εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού περιεχομένου, βάσει των προκηρύξεων [1/2017](#) και [1/2019](#) του ΕΣΡ.

50

#### 4. Πολιτική πολυφωνία

Κατά το άρθρο 1 παρ. 1 εδ. γ' [v. 2328/1995](#): «Οι σταθμοί στους οποίους χορηγούνται οι άδειες υποχρεούνται να μεριμνούν για ... την αντικειμενική ενημέρωση [και] τη διασφάλιση της πολυφωνίας». Κατά το άρθρο 3 παρ. 22 του ίδιου νόμου: «Οι τηλεοπτικοί σταθμοί, στη συνολική διάρθρωση του προγράμματος και ιδίως των ειδησεογραφικών τους εκπομπών και των εκπομπών πολιτικού διαλόγου, έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την πολιτική πολυφωνία και την παρουσίαση των απόψεων των πολιτικών κομμάτων, που εκπροσωπούνται στη Βουλή και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για κάθε ζήτημα που καθίσταται αντικείμενο πολιτικής αντιδικίας». Οι ρυθμίσεις αυτές, όπως και άλλες σχετικές (άρθρο 1 παρ. 1 [3592/2007](#), άρθρο 1 παρ. 2 [v. 4339/2015](#)), αναφέρονται σε όλες τις χρονικές περιόδους, όχι μόνο τις προεκλογικές. Την πολυφωνία υπηρετεί και το άρθρο 3 του Κώδικα Δεοντολογίας του [π.δ. 77/2003](#): «Η ραδιοφωνία και η τηλεόραση πρέπει να αναγνωρίζουν και να σέβονται εμπράκτως τη διατύπωση διαφορετικών απόψεων και να υπερασπίζονται την ελευθερία μεταδόσεως τους. Οι διαφορετικές απόψεις πρέπει να παρουσιάζονται έγκαιρα και με ίσους όρους». Το άρθρο 14 παρ. 1 του Κώδικα εξειδικεύει την εφαρμογή της αρχής της πολυφωνίας στα δελτία ειδήσεων. Αυτά «πρέπει να συντάσσονται με ακρίβεια, αντικειμενικότητα και τη μεγαλύτερη δυνατή πολυμέρεια. Η υποχρέωση αυτή κατισχύει κάθε, έστω και

51

έμμεσης, επιχειρηματικής και οικονομικής εν γένει επιδίωξης του ραδιοφωνικού ή του τηλεοπτικού σταθμού».

- 52 Υλοποιώντας την επιφύλαξη υπέρ του νόμου του τελευταίου εδαφίου της παρ. 2 του [άρθρου 15](#) Σ., το άρθρο 10 παρ. 1 [υ. 3023/2002](#) προβλέπει ότι: «α. Κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου οι δημόσιοι και οι ιδιωτικοί ραδιοφωνικοί και τηλεοπτικοί σταθμοί ελεύθερης λήψης, καθώς και οι φορείς παροχής συνδρομητικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών, κάθε μορφής, υποχρεούνται να μεταδίδουν μηνύματα κομμάτων και συνασπισμών σε διάρκεια που καθορίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, η οποία εκδίδεται μετά από γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και γνώμη της Διακομματικής Επιτροπής Εκλογών και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με όμοια απόφαση, ο κατά τα ανωτέρω οριζόμενος χρόνος κατανέμεται μεταξύ των κομμάτων και των συνασπισμών με βάση την αρχή της αναλογικής ισότητας και την εξασφάλιση της μετάδοσης των θέσεων και του προγράμματος των κομμάτων και των συνασπισμών. β. Η ανωτέρω μετάδοση διενεργείται δωρεάν και απαλλάσσεται από κάθε τέλος». Για τα περιεχόμενα των πολιτικών εκπομπών της προεκλογικής περιόδου ισχύουν και οι ρυθμίσεις του άρθρου 16 παρ. 1 και 2 του Κώδικα Δεοντολογίας του [π.δ. 77/2003](#): «1. Η παρουσίαση πολιτικών θεμάτων κατά τις προεκλογικές περιόδους πρέπει να γίνεται με σαφήνεια και μετριοπάθεια, ώστε να μην εξάπτονται τα πολιτικά πάθη και σε κάθε περίπτωση να διασφαλίζονται οι αρχές της ισοτιμίας, της πολυφωνίας και του σεβασμού των δημοκρατικών διαδικασιών. 2. Ιδιαίτερη προσπάθεια πρέπει να καταβάλλεται για την τήρηση των διατάξεων του νόμου κατά τις ίδιες περιόδους, ώστε κατά την κάλυψη τους να διασφαλίζονται οι αρχές της ισοτιμίας και πολυφωνίας και ο σεβασμός των δημοκρατικών διαδικασιών».
- 53 Αναλυτική παρουσίαση του νομικού καθεστώτος για την πολιτική πολυφωνία και τον έλεγχο τήρησής της περιλαμβάνεται στην εκτενή Έκθεση της Επιτροπής Παρακολούθησης και Ελέγχου Πολιτικής Πολυφωνίας του ΕΣΡ (ΕΣΡ 2022: 84-89). Η Έκθεση αυτή περιλαμβάνει επίσης αναλυτικά στοιχεία από μεγάλο αριθμό ευρωπαϊκών χωρών για το νομικό καθεστώς και για τα κριτήρια ελέγχου της τήρησης της πολιτικής πολυφωνίας, βιβλιογραφική ανασκόπηση των δημοσιογραφικών κριτηρίων για τα άξια μεταδόσεως γεγονότα, εξαιρετική ανάλυση μεθοδολογικών ζητημάτων για τις έρευνες πολιτικής πολυφωνίας, καθώς και πολύ διεισδυτική μελέτη του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης του ΕΚΠΑ (Τσίμπας κ.ά. 2022) για την έννοια και τις μεθόδους μέτρησης της πολιτικής πολυφωνίας. Οι προτάσεις της εν λόγω μελέτης και της Έκθεσης του ΕΣΡ θα παρουσιαστούν συνοπτικά στην ενότητα V.2.Γ.

## 5. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)

Το ΕΣΡ είναι μία από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές οι οποίες υπάγονται στις προβλέψεις του [άρθρου 101Α](#) Σ. και του εκτελεστικού [v. 3051/2002](#). Σύμφωνα με το [άρθρου 101Α](#) Σ., τα μέλη αυτών των Αρχών «*διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει*» και επιλέγονται «*με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής [η οποία] λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της*». Σχετικά εν προκειμένω είναι τα άρθρα 13 και 14 του [Κανονισμού της Βουλής](#). Η παρ. 3 του [άρθρου 101Α](#) Σ. προβλέπει άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου στις Ανεξάρτητες Αρχές.

Ο [v. 2863/2000](#) ρυθμίζει ειδικά την οργάνωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του ΕΣΡ. Το άρθρο 2 παρ. 1 του νόμου προβλέπει ότι το ΕΣΡ έχει δικό του προϋπολογισμό, κατά την εκτέλεση του οποίου διαθέτει πλήρη αυτοτέλεια. Το ΕΣΡ έχει πλέον εννέα μέλη. Ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης. Η παρ. 1 του άρθρου 4 ορίζει ότι το ΕΣΡ ασκεί τον προβλεπόμενο στο Σύνταγμα άμεσο έλεγχο του Κράτους στον τομέα της παροχής ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών κάθε είδους, με την έκδοση εκτελεστών ατομικών διοικητικών πράξεων και ειδικότερα: α) χορηγεί, ανανεώνει και ανακαλεί τις κάθε είδους άδειες και εγκρίσεις για την παροχή ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών, β) ελέγχει την τήρηση των όρων και των προϋποθέσεων, καθώς και των εν γένει κανόνων και αρχών, που προβλέπονται στην εκάστοτε ισχύουσα ραδιοτηλεοπτική νομοθεσία για τη νόμιμη, διαφανή και ποιοτική λειτουργία των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον τομέα παροχής ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών, γ) διασφαλίζει την πολιτική και πολιτιστική πολυμέρεια και πολυφωνία στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, δ) ελέγχει την τήρηση των κανόνων του ελεύθερου οικονομικού ανταγωνισμού στο πλαίσιο της δραστηριοποίησης των επιχειρήσεων στον ευρύτερο τομέα των ΜΜΕ, ε) επιβάλλει τις διοικητικές κυρώσεις και τα μέτρα που προβλέπονται στα άρθρα 4 παρ. 1 [v. 2328/1995](#) και 12 και 15 παρ. 3 [v. 2644/1998](#), στ) εξετάζει τις αιτήσεις επανόρθωσης της προσωπικότητας και της αξιοπρέπειας (σύμφωνα πλέον με το άρθρο 30 [v. 4779/2021](#)). Στις παραπάνω αρμοδιότητες προστίθενται όσες ανατίθενται στο ΕΣΡ με άλλα νομοθετήματα, όπως λ.χ. οι εποπτικές, ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες που του παρέχονται με τα άρθρα 33 και 36 [v. 4779/2021](#) και με το άρθρο 15 [v. 4339/2015](#), οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες που του παρέχονται με το άρθρο 2 παρ. 4 [v. 4339/2015](#) (διατύπωση σύμφωνης γνώμης στη διαδικασία καθορισμού του αριθμού των αδειών και της τιμής εκκίνησης του διαγωνισμού) κ.λπ. Η ανάθεση κανονιστικής αρμοδιότητας στο ΕΣΡ υπόκειται στους όρους του [άρθρου 43](#) παρ. 2 Σ. (ΣτΕ Ολ. 930/1990 ΕλλΔνη 1990.1361· πρβλ. ΣτΕ Ολ. [95/2017](#), σκ. 19· [2307/2018](#), σκ. 20).

Η γενική διάταξη για την κυρωτική αρμοδιότητα του ΕΣΡ είναι το άρθρο 4 παρ. 1 [v. 2328/1995](#). Σύμφωνα με αυτή, σε περίπτωση παράβασης της εθνικής νομοθεσίας, του

δικαίου της ΕΕ ή του διεθνούς δικαίου, περιλαμβανομένων των κανόνων δεοντολογίας, το ΕΣΡ, αυτεπαγγέλτως ή μετά από καταγγελία «παντός έχοντος έννομο συμφέρον», αποφασίζει την επιβολή μίας ή περισσότερων από τις παρακάτω κυρώσεις: αα) σύσταση για συμμόρφωση με προειδοποίηση επιβολής άλλης κύρωσης, ββ) πρόστιμο από πέντε έως πεντακόσια εκατομμύρια δραχμές, γγ) προσωρινή αναστολή μέχρι τρεις μήνες ή οριστική διακοπή της μετάδοσης *συγκεκριμένης εκπομπής*, δδ) προσωρινή αναστολή μέχρι τρεις μήνες της μετάδοσης *κάθε τηλεοπτικού προγράμματος*, εε) ανάκληση της άδειας λειτουργίας του σταθμού, και στστ) κυρώσεις ηθικού περιεχομένου (όπως υποχρεωτική μετάδοση ανακοίνωσης). Η επιλογή του είδους και η επιμέτρηση των ως άνω κυρώσεων γίνεται *ανάλογα με τη βαρύτητα της παραβίασης, την τηλεθέαση της εκπομπής, το μερίδιο αγοράς που κατέχει ο σταθμός, το ύψος της επένδυσης και την τυχόν ύπαρξη υποτροπών*. Η επιβολή των κυρώσεων της προσωρινής αναστολής της ισχύος ή της ανάκλησης της άδειας ή προστίμου άνω των εκατό εκατομμυρίων δραχμών λαμβάνεται με πλειοψηφία δύο τρίτων των παρόντων μελών της Ολομέλειας του ΕΣΡ.

- 57 Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 [v. 2863/2000](#), το ΕΣΡ μπορεί να απευθύνει σε κάθε δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα και αρχή οδηγίες, συστάσεις, υποδείξεις, ερωτήματα και γνωμοδοτήσεις σχετικά με την εφαρμογή των οικείων νόμων και κανονιστικών πράξεων, καθώς και να ζητά τη συνεργασία και τη συνδρομή κάθε ημεδαπής ή αλλοδαπής διοικητικής και δικαστικής αρχής. Εξάλλου, το ΕΣΡ, «*εφόσον κρίνει ότι ανακύπτει η ανάγκη εξέτασης ζητημάτων που ενδιαφέρουν συγκεκριμένες ή και ευρύτερες κοινωνικές ή επαγγελματικές ομάδες, ζητά τη διατύπωση σχετικής γνώμης, από εκπροσώπους ή συλλογικούς φορείς των ομάδων αυτών*» (παρ. 3). Περαιτέρω, το ΕΣΡ οφείλει να «*συντάσσει, μέχρι την 31η Μαρτίου κάθε έτους, έκθεση πεπραγμένων για το προηγούμενο έτος, η οποία [...] υποβάλλεται στη Βουλή των Ελλήνων*» (παρ. 4).

## 6. Η Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση (ΕΡΤ) Α.Ε.

- 58 Η ΕΡΤ Α.Ε. είναι δημόσια επιχείρηση που εποπτεύεται από το Κράτος και έχει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (άρθρο 1 παρ. 3 [v. 4173/2013](#)). Αποτελεί ενιαίο φορέα που περιλαμβάνει πανελλαδικούς και περιφερειακούς τηλεοπτικούς και ραδιοφωνικούς σταθμούς, μουσικά σύνολα και χορωδία, ιστότοπους και έντυπη ή ηλεκτρονική έκδοση περιοδικού (παρ. 4). Αποσκοπεί στην παροχή δημόσιας ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας, στη διευκόλυνση της πρόσβασης του κοινού στις ηλεκτρονικές πληροφορίες που η ίδια παράγει και στη διακίνηση, ανταλλαγή και διάδοση πληροφοριών γενικά (άρθρο 2 παρ. 1). Συμβάλλει στην ενημέρωση, στη μόρφωση και στην ψυχαγωγία του κοινού και στην προσπάθεια εθνικής και παραγωγικής ανασυγκρότησης (παρ. 2). Θεωρητικά, αποτελεί φορέα δημοκρατίας και πολιτισμού και συμβάλλει στην πολυφωνία. Είναι κατά νόμο (αν και όχι στην πράξη) ανεξάρτητη από το Κράτος, από όλους τους φορείς δημόσιας ή ιδιωτικής εξουσίας και από τα πολιτικά κόμματα (παρ.



4). Τα προγράμματα της ΕΡΤ πρέπει να απευθύνονται σε όλες τις κατηγορίες του πληθυσμού (λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες κάποιων κοινωνικών ομάδων) ανεξάρτητα από τη θεαματικότητα ή την ακροαματικότητά τους (παρ. 6). Η ΕΡΤ οφείλει να μεταδίδει αδιαλείπτως τις εργασίες της Βουλής των Ελλήνων (παρ. 7).

Το επταμελές Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΡΤ απαρτίζεται από τον Πρόεδρο, τον Διευθύνοντα Σύμβουλο, τρία μέλη με ειδικές γνώσεις και πείρα και δύο εκλεγμένους εκπροσώπους των εργαζομένων, εκ των οποίων ο ένας έχει δημοσιογραφική ιδιότητα (άρθρο 9 παρ. 1 [v. 4173/2013](#)). Για την επιλογή των μελών του ΔΣ, πλην των εκπροσώπων των εργαζομένων, ο νόμος προβλέπει δημοσίευση πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος, υποβολή εισήγησης από τον Υπουργό Επικρατείας στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και διατύπωση γνώμης από την τελευταία πριν το διορισμό με απόφαση του ίδιου Υπουργού (παρ. 2 έως 4). Δύσκολα μπορεί να ειπωθεί ότι η διαδικασία αυτή είναι συμβατή με τις απαιτήσεις του άρθρου 10 ΕΣΔΑ για τη δημόσια ραδιοτηλεόραση (ενότητα II.2.Δ). Σημειωτέον εδώ ότι η συνταγματική απαίτηση για ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης έτυχε στη χώρα μας πλήρους ανάλυσης από τον Α. Τσεβά (2017).

## 7. Ο Κανονισμός 2/1991 ΕΣΡ (Κώδικας Ραδιοτηλεοπτικών Προγραμμάτων)

Ο Κανονισμός 2/1991 ΕΣΡ (ΦΕΚ Β' 421, 21.6.1991) εκδόθηκε από το ΕΣΡ βάσει της εξουσιοδότησης του άρθρου 3 παρ. 2 [v. 1866/1989](#). Μετά τη θέση σε ισχύ του [π.δ. 77/2003](#) και βάσει του άρθρου δεύτερου αυτού, ο Κανονισμός 2/1991 διατηρήθηκε σε ισχύ καθ' όσον αφορά τις μη ειδησεογραφικές, μη δημοσιογραφικές και μη πολιτικές εκπομπές (ΣτΕ Τμ. Δ' [2129/2009](#), [1960/2012](#)). Πολλές ρυθμίσεις του Κανονισμού είναι όμοιες με εκείνες του [π.δ. 77/2003](#), ενώ οι ρυθμίσεις για την προστασία των ανηλικών συμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό με αυτές του άρθρου 9 [v. 4779/2021](#). Από τις υπόλοιπες ρυθμίσεις ας αναφερθεί η απαγόρευση προσυνηννόησης ανάμεσα στους υπευθύνους διαγωνιστικών εκπομπών και τους διαγωνιζομένους και η απαγόρευση διεξαγωγής τέτοιων εκπομπών με τρόπο ο οποίος θίγει την αξιοπρέπεια των τηλεθεατών ή των ακροατών ή των διαγωνιζομένων (άρθρο 6 Κανονισμού)· η απαγόρευση παραπλάνησης των τηλεθεατών ή ακροατών και η απαγόρευση πρόκλησης πανικού σε αυτούς (άρθρο 7 περ. α')· και η απαγόρευση της ενθάρρυνσης ή της πρόκλησης ακραίας αντικοινωνικής συμπεριφοράς που περιέχει τέλεση βίαιων εγκλημάτων ή κατάχρηση ναρκωτικών ή οιοπνεύματος (άρθρο 10 παρ. 4).

## 8. Ποιοτική στάθμη εκπομπών, γλωσσική ευπρέπεια

Επαναλαμβάνοντας τη σχετική ρήτρα του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ., το άρθρο 1 παρ. 1 του Κώδικα Δεοντολογίας του [π.δ. 77/2003](#) ορίζει ότι: «Οι ειδησεογραφικές και άλλες



δημοσιογραφικές και πολιτικές εκπομπές πρέπει να εξασφαλίζουν την ποιοτική στάθμη που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης καθώς και η πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας». Η παρ. 4 του ίδιου άρθρου ορίζει ότι: «Η τήρηση των γενικά παραδεκτών κανόνων που αφορούν στην ορθή, ευπρεπή και καλαίσθητη γλωσσική διατύπωση και εκφορά λόγου είναι απαραίτητη. Ιδιαίτερη μέριμνα επιβάλλεται, ώστε να τηρούνται με προσοχή στη σύνταξη, στην παρουσίαση και στους υποτίτλους των εκπομπών οι κανόνες της γραμματικής και του συντακτικού της ελληνικής γλώσσας». Παραπλήσιες είναι οι ρυθμίσεις του άρθρου 2 παρ. 4-5 του Κανονισμού 2/1991 του ΕΣΡ, οι οποίες εφαρμόζονται στις μη ενημερωτικές εκπομπές. Ειδικότερα, η παρ. 5 του άρθρου 2 ορίζει ότι: «Πρέπει να τηρούνται οι γενικά παραδεκτοί κανόνες της ευπρέπειας και της καλαισθησίας στη γλώσσα και τη συμπεριφορά, λαμβάνοντας υπόψη το είδος και το πλαίσιο της εκάστοτε εκπομπής».

- 62 Κατά το άρθρο 1 παρ. 1 [v. 2328/1995](#): «Οι σταθμοί στους οποίους χορηγούνται οι άδειες υποχρεούνται να μεριμνούν για την ποιότητα του προγράμματος». Σύμφωνα, δε, με το άρθρο 3 παρ. 18 του ίδιου νόμου, οι σταθμοί «έχουν την υποχρέωση να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα (πρόσληψη ειδικών επιστημόνων, διορθωτών κειμένων και διοργάνωση σεμιναρίων) για την ορθή χρήση της ελληνικής γλώσσας από τους δημοσιογράφους και τους συντελεστές των ενημερωτικών ή επιμορφωτικών εκπομπών, κατά τη διατύπωση των κειμένων που εκφωνούνται κατά την παρουσίαση των ψυχαγωγικών εκπομπών και κατά τη μεταγλώττιση ή τον υποτιτλισμό των ξενόγλωσσων εκπομπών». Το άρθρο 2 παρ. 3 [v. 4173/2013](#) ορίζει ότι οι υπηρεσίες της ΕΡΤ «πρέπει να ανταποκρίνονται στην ποιοτική στάθμη που επιβάλλουν η κοινωνική της αποστολή και η πολιτιστική ανάπτυξη της Χώρας». Η ρύθμιση αυτή ισχύει και για τους ιδιωτικούς σταθμούς, βάσει των άρθρων 3 παρ. 1(α) και 8 παρ. 1(α) [v. 2328/1995](#).

## 9. Τα άλλα οπτικοακουστικά Μέσα

- 63 Όπως είδαμε, ο [v. 4779/2021](#) (άρθρα 31-32) περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τις πλατφόρμες διαμοιρασμού βίντεο στο Διαδίκτυο –αυτές θα μπορούσαν να βοηθούν ως «παρεμφερή μέσα» υπό την έννοια της παρ. 1 του [άρθρου 15](#) Σ. έχουν αναφερθεί. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα άρθρα 52-54 [v. 4339/2015](#) για το Μητρώο Επιχειρήσεων Ηλεκτρονικών Μέσων Ενημέρωσης, το οποίο συνιστάται στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας. Η εγγραφή στο Μητρώο είναι δυνητική, αλλά παρέχει πρόσβαση στα αρχεία οπτικοακουστικών μέσων που τηρούνται στη Γενική Γραμματεία, προτίμηση στα προγράμματα του ΕΚΟΜΕ, διαπίστευση δημοσιογράφων στην τακτική ενημέρωση από τον κυβερνητικό εκπρόσωπο και (το πιο σημαντικό) συμπερίληψη στον κατάλογο επιχειρήσεων στις οποίες μπορεί να ανατεθεί η καταχώριση διαφημιστικών μηνυμάτων του δημόσιου τομέα.
- 64 Αν και το [άρθρο 15](#) παρ. 1 Σ. επιτρέπει προληπτικούς περιορισμούς στον κινηματογράφο

προς διασφάλιση της προστασίας άλλων συνταγματικών δικαιωμάτων ή αγαθών<sup>63</sup>, το άρθρο 1 παρ. 2 [v. 3905/2010](#) ορίζει ότι: «*Η κινηματογραφική τέχνη είναι ελεύθερη σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος. Η λογοκρισία και κάθε άλλο προληπτικό μέτρο απαγορεύεται*». Όμως, το άρθρο 37 παρ. 1 του ίδιου νόμου ορίζει ότι «*[π]ριν από την προβολή κάθε κινηματογραφικού έργου σε κινηματογραφική αίθουσα, υποβάλλεται από τον παραγωγό ή τον διανομέα αίτηση στη Διεύθυνση Κινηματογράφου και Οπτικοακουστικών Μέσων του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού (ΔΙ.Κ.Ο.Μ.), προκειμένου να αξιολογηθεί η καταλληλότητά του για παρακολούθηση από ανηλίκους σε κινηματογραφικές αίθουσες*». Η διάταξη αυτή δεν οδηγεί σε απαγόρευση προβολής, αλλά μόνο σε απαγόρευση της εισόδου των ανηλίκων στο χώρο προβολής (παρ. 3).

Το άρθρο 84 παρ. 3 [v. 1943/1991](#) προβλέπει ότι «*ο εκδίδων δίσκους ή κασέτες οφείλει, πριν από την κυκλοφορία τους, να καταθέτει τα κείμενα και την αντίστοιχη μουσική στη Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών, για την καταχώρισή τους σε τηρούμενο ειδικό αρχείο*». Από τη συνέχεια της διάταξης προκύπτει ότι η υποχρέωση αυτή τίθεται για σκοπούς απόδειξης δικαιωμάτων εκμετάλλευσης. Με δεδομένη την προστασία της ελεύθερης παραγωγής, διάθεσης και απόκτησης φωνογραφικών έργων από τα άρθρα [14](#) παρ. 1, [16](#) παρ. 1 και [5Α](#) παρ. 2 Σ. (υπό την επιφύλαξη ασφαλώς του δικαίου προστασίας πνευματικής ιδιοκτησίας), η παρ. 1 του [άρθρου 15](#) Σ. δεν έχει άλλες συνέπειες για τη φωνογραφία (βλ. πιο αναλυτικά Πυργάκη 2017: αρ. 15-18).

#### IV. ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

##### 1. Για τις δημοκρατικές λειτουργίες και για την επιρροή των ΜΜΕ

«*Όπως γίνεται γενικά δεκτό, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (τύπος, ραδιοτηλεόραση, διαδικτυακά μέσα) επιτελούν πολλαπλές, κατ' ιδίαν, λειτουργίες στη δημοκρατική κοινωνία. Ενδεικτικά: Πληροφορούν τους πολίτες και αποτελούν fora ανοιχτής ανταλλαγής ιδεών συμβάλλοντας στο να σχηματίσουν αυτοί ελεύθερα και δημόσια τη δική τους γνώμη για τα πολιτικά και κοινωνικά ζητήματα. Ελέγχουν την πολιτική εξουσία και καθιστούν διαφανή τον τρόπο άσκησης της. Ενισχύουν την κοινωνική συνοχή δίνοντας στους πολίτες τη δυνατότητα να συμμετέχουν ως ενεργά μέλη ενός συνόλου στο κοινωνικό και πολιτικό γίγνεσθαι. Επιδρούν στην πολιτιστική καλλιέργεια και ικανοποιούν τις ποικίλες προσωπικές ανάγκες του κοινού (ψυχαγωγία, θέματα υγείας, δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου κ.ά.). Ειδικά ως προς τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, ο συνταγματικός νομοθέτης, έχοντας υπόψη τη μεγάλη εμβέλεια, την χρονική αμεσότητα και την ιδιαίτερη δύναμη*

<sup>63</sup> Βλ. Πυργάκη 2017: αρ. 13· Χρυσόγονο/Βλαχόπουλο 2017: 356-357.

επιρροής που διαθέτουν, με τις διατάξεις του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος όρισε ότι η λειτουργία τους υπάγεται στον άμεσο έλεγχο του κράτους» (ΣτΕ Ολ. [1901/2014](#), σκ. 16· ομοίως ΣτΕ Ολ. [3914/2015](#), σκ. 17).

## 2. Άμεσος έλεγχος, καθεστώς προηγούμενης άδειας, ΕΣΡ

- 67 Η πρώτη «μεγάλη» απόφαση του ΣτΕ για τη ραδιοτηλεόραση υπήρξε η ΣτΕ Ολ. [5040/1987](#) (είχε προηγηθεί η παραπεμπτική ΣτΕ Τμ. Δ' [989/1987](#)). Εξετάζοντας τη συνταγματικότητα του κρατικού μονοπωλίου, το ΣτΕ έθεσε σειρά σκέψεων που έμελλε να καθορίσουν τη νομολογία του έως τις μέρες μας (ανάλυση και κριτική σε Ανθόπουλο 2004· Βενιζέλο 1987· Αναγνώστου 1987· Αλιβιζάτο 1988). Κρίθηκε, λοιπόν, καταρχάς, ότι από την παρ. 1 του [άρθρου 15](#), «η οποία ως ειδική διέπει αποκλειστικώς την επίδικον σχέσηιν ... προκύπτει ότι το Σύνταγμα δεν θεσπίζει ατομικόν δικαίωμα ιδρύσεως ραδιοφωνικού και τηλεοπτικού σταθμού, αλλ' αφήνει την διαμόρφωσίν του εις τον κοινό νομοθέτη, ο οποίος εις την ρύθμισιν του θέματος αυτού τελεί υπό τους όρους και περιορισμούς της παρ. 2 του ως άνω άρθρου 15 του Συντάγματος». Ακολούθως, το ΣτΕ συνέδεσε την πρόβλεψη του «άμεσου ελέγχου του Κράτους» με τους συνταγματικούς σκοπούς της παρ. 2 του [άρθρου 15](#): «η λειτουργία ραδιοτηλεοπτικών σταθμών, αποτελούσα αντικείμενον εντόνου κρατικού ενδιαφέροντος, ανάγεται εις θέμα γενικωτέρου δημοσίου συμφέροντος, το οποίον συνθέτουν οι αναγραφόμενοι εις την διάταξιν αυτήν στόχοι [...] Εκδήλωσιν αυτού του ενδιαφέροντος αποτελεί η [...] ρήτρα ότι "η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται εις τον άμεσο έλεγχο του Κράτους"». Το τρίτο βήμα της απόφασης ήταν ο καθορισμός του νοήματος του άμεσου ελέγχου. Αυτός «δεν συμπίπτει μεν εννοιολογικώς με το κρατικό μονοπώλιο [...] Υπερβαίνει όμως κατά πολύ, κατ' έκτασιν και κατά περιεχόμενον, την έννοιαν της κρατικής εποπτείας και επιτρέπει την βαθειάν επέμβασιν του Κράτους εις την λειτουργίαν των σταθμών. Η επέμβασις αυτή δύναται να λάβη, δια του κοινού νομοθέτου, εκτιμώντος τας περιστάσεις υπό το πρίσμα των ως άνω στόχων, είτε την μορφήν του κρατικού μονοπωλίου [...] είτε την μορφήν της παραχωρήσεώς της εις Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου ή Ιδιωτικού Δικαίου ή εις φυσικά πρόσωπα ελληνικής ιθαγενείας, που υπόκεινται βεβαίως εις τον άμεσον έλεγχο του Κράτους». Με τις κρίσεις αυτές το ΣτΕ επέτρεψε μεν στο κρατικό μονοπώλιο να επιβιώσει, επιβεβαίωσε όμως ταυτόχρονα ότι ο νομοθέτης θα μπορούσε να το καταργήσει, κάτι που συνέβη πολύ σύντομα.
- 68 Στην απόφαση ΣτΕ Ολ. [5040/1987](#) υπήρξε αξιόλογη μειοψηφία, τη γνώμη της οποίας ενστερνίζεται έως τις μέρες μας μεγάλη μερίδα της συνταγματικής θεωρίας. Ερμηνεύοντας το άρθρο 15 στο φως του «*συστήματος θεμελιωδών αρχών και διατάξεων*» που απορρέουν από τα άρθρα 5 παρ. 1, 14 παρ. 1 και 16 παρ. 1 Σ., σε συνδυασμό με τη δημοκρατική αρχή και με την αρχή της επικουρικότητας του Κράτους, η μειοψηφία έκρινε ότι ο άμεσος έλεγχος συνιστά «το μέγιστον όριον της κρατικής παρεμβάσεως»,

αποκλείοντας βαθύτερη επέμβαση, όπως είναι το μονοπώλιο. «*Ορθώς ερμηνευόμενον το άρθρον 15 του Συντάγματος δεν αφίσταται ριζικώς των φιλελευθέρων αρχών του Συντάγματος που διέπουν την παραγωγή και διάδοσιν της πληροφορίας, ούτε αναίρει ειδικώς το δικαίωμα των πολιτών να εκφράζουν και διαδίδουν τους στοχασμούς των με το μέσον μαζικής επικοινωνίας που αυτοί επιλέγουν και, άρα, το δικαίωμα αυτών προς ίδρυσιν και λειτουργίαν ραδιοτηλεοπτικών σταθμών. Απλώς, λόγω της φύσεως των οπτικοακουστικών μέσων μαζικής επικοινωνίας και ιδίως λόγω της φυσικής σπάνισης των συχνοτήτων των ραδιοκυμάτων, το άρθρον 15 επιτρέπει εντονωτέραν κρατικήν παρέμβασιν εις τα μέσα αυτά εν συγκρίσει προς τον τύπον. Ο έλεγχος αυτός σημαίνει θέσπισιν καθεστώτος διοικητικών αδειών, επί τη βάσει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων και δυνατότητα προληπτικής επεμβάσεως του κράτους εις τας ραδιοτηλεοπτικές εκπομπάς. Αντιθέτως, όμως, η θέσπισις ραδιοτηλεοπτικού μονοπωλίου από τον κοινού νομοθέτην άγει εις συρρίκνωσιν του δικαιώματος της ελευθέρας εκφράσεως των στοχασμών και του δικαιώματος του πληροφορείσθαι, αφού παρεμποδίζει αποτελεσματικώς την ελευθέραν ροήν και διάχυσιν της πληροφορίας εις το ευρύ κοινόν. Εισάγει δε το μονοπώλιον τούτο και απόκλισιν από την αρχήν της επικουρικότητας του Κράτους, διότι εγκαθιδρύει την κηδεμονίαν του Κράτους επί των κυρίων πηγών πληροφορήσεως επιμορφώσεως και ψυχαγωγίας του ευρέος κοινού και περιορίζει την δημοκρατικήν αρχήν, αφού επηρεάζει τους όρους του πολιτικού ανταγωνισμού με την ελεγχομένην συμμετοχήν των πολιτών εις την διαμόρφωσιν της κοινής γνώμης».*

Βλέπουμε λοιπόν ότι και η μειοψηφούσα γνώμη κρίνει ότι το συνταγματικό καθεστώς των οπτικοακουστικών Μέσων έχει ιδιαιτερότητες. Αυτές όμως δεν αρκούν για να δικαιολογήσουν το κρατικό μονοπώλιο. Η προσέγγιση αυτή προϋποθέτει μία έννοια του άμεσου ελέγχου διαφορετική από εκείνη που υιοθετεί η πλειοψηφία. Εδώ ο άμεσος έλεγχος δεν αποτελεί έννοια-πλαίσιο, η οποία επιτρέπει διαφορετικές μορφές οργανώσεως της ραδιοτηλεόρασης (που δεν μπορούν παρά ταύτα να φθάσουν στην άνευ αδείας ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών σταθμών), αλλά έννοια-όριο, έτσι ώστε η ένταση της κρατικής παρέμβασης στα ραδιοτηλεοπτικά Μέσα να μην επιτρέπεται να φθάσει στο βαθμό της κηδεμονίας. Αυτή καθίσταται αναπόφευκτη όταν το κράτος μονοπωλεί την ενημέρωση της κοινής γνώμης διά των ρ/τ Μέσων.

Η κρίση της ΣτΕ Ολ. [5040/1987](#) ότι το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει δικαίωμα ίδρυσης και λειτουργίας ρ/τ σταθμών υπ' οιαδήποτε εκδοχή έμεινε ακλόνητη κατά τις επόμενες δεκαετίες (βλ. ΣτΕ Ολ. [1145/1988](#), [3840/1997](#), [3578/2010](#), [3315/2014](#), [2018/2018](#), [2307/2018](#)). Όμως, η έλευση της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης σε συνδυασμό με τη μεταβολή που η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 επέφερε στο κείμενο της παρ. 2 του [άρθρου 15](#) (απόδοση των σκοπών στον άμεσο έλεγχο και όχι στους ίδιους τους σταθμούς, απόδοση του «ελέγχου» και της επιβολής διοικητικών κυρώσεων στο ΕΣΡ, ρητή αναφορά στο καθεστώς προηγούμενης άδειας) οδήγησαν το ΣτΕ σε νέες δικα-

69

70

νικές κρίσεις, οι οποίες εμπλουτίζουν το περιεχόμενο της συνταγματικής ρύθμισης. Ήδη το 1992 η Ολομέλεια του ΣτΕ συνήγαγε από το άρθρο 15 παρ. 2 Σ. *θεσμική εγγύηση «για την εξασφάλιση της αντικειμενικότητας, της ισότητας των όρων και της προαγωγής της ποιότητας των προγραμμάτων, καθώς και της ελευθερίας της εκφράσεως, της πολυφωνίας και της τηρήσεως της δημοσιογραφικής δεοντολογίας»* (ΣτΕ Ολ. 872/1992, ΔιΔικ 1992.307). Κρίθηκε επίσης ότι το ΕΣΡ, στο οποίο τότε δεν αναφερόταν το συνταγματικό κείμενο, λειτουργεί στο πλαίσιο αυτής της θεσμικής εγγυήσεως ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή μη υποκείμενη σε ιεραρχικό έλεγχο, ότι ασκεί τον άμεσο έλεγχο του Κράτους επί της ραδιοφωνίας και της τηλεοράσεως για την εξασφάλιση των ως άνω σκοπών και ότι οι σκοποί αυτοί *«αποτελούν το δικαιολογητικόν έρεισμα δια την από μέρους του νομοθέτου αναγωγήν του οργάνου εις διοικητικήν αρχήν ανεξάρτητον»*. Η θεώρηση των θεσμικών εγγυήσεων διατηρήθηκε σε μεταγενέστερες αποφάσεις (ΣτΕ Τμ. Δ' [2543/1999](#), [553/2003](#)· Τμ. Στ' 2008/2005, ΔιΔικ 2007.1325) και αναβίβασε τους σκοπούς του άρθρου 15 παρ. 2 Σ. σε πυλώνα της συνταγματικής ρύθμισης της ραδιοτηλεόρασης (Στρατηλάτης 2006: 171-172). Όμως, ήδη το 1990, με την απόφαση 930/1990 της Ολομέλειάς του (ΕλλΔνη 1990.1361, με σχόλιο Ε. Βενιζέλου· Αλιβιζάτος 1990), το ΣτΕ είχε κρίνει ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση προς το ΕΣΡ να καθορίσει αυτό με κανονιστική απόφασή του τους όρους του προεκλογικού τηλεοπτικού διαλόγου είναι ανίσχυρη *«αφού για τη ρύθμιση του θέματος αυτού, κατά νομοθετική εξουσιοδότηση, μόνο έκδοση κανονιστικού προεδρικού διατάγματος με πρόταση του αρμόδιου Υπουργού είναι επιτρεπτή σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 15 § 2 και του άρθρου 43 § 2 του Συντάγματος»*. Καθίστατο έτσι σαφές ότι η έκδοση κανονιστικών πράξεων από το ΕΣΡ υπόκειται στους συνήθεις όρους του [άρθρου 43](#) παρ. 2 εδ. Β' Σ.

- 71 Με την απόφαση ΣτΕ Ολ. [3578/2010](#) (σχολιασμός από Μουζουράκη 2011· Στρατηλάτη 2001b), το Δικαστήριο αποδοκίμασε έντονα το καθεστώς της προσωρινής αδειοδότησης το οποίο διατηρούσαν επί δύο δεκαετίες αλληπάλληλες μεταβατικές διατάξεις: *«η υπό τις εκτεθείσες συνθήκες επί' αόριστον ανοχή της λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών, οι οποίοι ιδρύθηκαν και λειτούργησαν παρανόμως [...] αντιβαίνει προς την θεμελιώδη συνταγματική αρχή του Κράτους Δικαίου, από την οποία απορρέει η υποχρέωση του Κράτους να εγγυάται υπέρ των πολιτών την πιστή εφαρμογή του νόμου και να προασπίζει τα δημόσια αγαθά [...] Δημόσιο δε αγαθό αποτελούν οι αριθμητικά περιορισμένες ραδιοσυχνότητες [...] Το δημόσιο αυτό αγαθό προσβάλλεται όταν η χρήση των ραδιοσυχνοτήτων γίνεται χωρίς την απαιτούμενη διοικητική άδεια, δηλαδή αυθαίρετως και παρανόμως. Δεύτερον δε, η επίμαχη ρύθμιση αντιβαίνει προς την συνταγματική αρχή της ισότητας. Διότι θέτει τα πρόσωπα εκείνα, τα οποία, ενώ είχαν την πραγματική δυνατότητα και την βούληση να ιδρύσουν τηλεοπτικό σταθμό, δεν το έπραξαν όμως αυθαίρετως και δεν παρέβησαν τον νόμο, σε εξόχως μειονεκτική μοίρα σε σχέση με τα πρόσωπα, τα οποία, με την αυθαίρετη κατάληψη ραδιοσυχνότητας, ίδρυσαν παρανόμως, χωρίς*

δηλαδή άδεια, τηλεοπτικό σταθμό. Πράγματι, τα τελευταία αυτά πρόσωπα νέμονται τομέα της αγοράς τηλεοπτικών υπηρεσιών, η λειτουργία της οποίας μάλιστα συνδέεται με την, καίριας σημασίας σε μία δημοκρατική πολιτεία, άσκηση των δικαιωμάτων του πληροφωρείν και του πληροφωρείσθαι». Η κρίση περί αντισυνταγματικότητας του επ' αόριστον παρατεινόμενου προσωρινού καθεστώτος επαναλήφθηκε στην ΣτΕ Ολ. [3315/2014](#) με αναφορά στους ραδιοφωνικούς σταθμούς. Στην απόφαση αυτή υπήρξε μειοψηφία δύο Συμβούλων κατά τους οποίους η εφαρμογή καθεστώτος προηγούμενης άδειας είναι δυνητική, υπό τον όρο πάντως ότι διασφαλίζεται η εκπλήρωση των σκοπών του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ.

Το ένα από τα δύο κρίσιμα ζητήματα που αντιμετώπισε η πολυσυζητημένη απόφαση ΣτΕ Ολ. [95/2017](#) (βλ. τις πολυάριθμες μελέτες στη βιβλιογραφία) ήταν η συνδρομή εννόμου συμφέροντος των τηλεοπτικών εταιρειών που βρίσκονταν τότε σε λειτουργία για την προσβολή υπουργικής απόφασης η οποία προετοίμαζε τη διαδικασία αδειοδότησης βάσει των ρυθμίσεων του νέου τότε [v. 4339/2015](#). Η πλειοψηφήσασα γνώμη έκρινε ότι η προϋπόθεση αυτή του παραδεκτού συντρέχει, καθώς «το έννομο συμφέρον της αιτούσης για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως θεμελιώνεται στο γεγονός ότι ασκεί επιχείρηση με αντικείμενο σχετικό με το αντικείμενο της επίμαχης διαγωνιστικής διαδικασίας», ενώ «δεν ασκεί επιρροή, από την εξεταζόμενη άποψη της υπάρξεως εννόμου συμφέροντος, το νόμιμο ή μη της λειτουργίας του τηλεοπτικού σταθμού της, εθνικής εμβέλειας –του οποίου, μάλιστα, δεν είχε διακοπεί η δημόσια λειτουργία». Μία από τις συγκλίνουσες γνώμες της μειοψηφίας επικαλέστηκε την απόφαση ΣτΕ Ολ. [3578/2010](#) για να υποστηρίξει ότι η αιτούσα εταιρεία δεν λειτουργούσε νομίμως, ούτε επιδίωκε την αποκατάσταση της νομιμότητας.

Πολύ μεγαλύτερο ενδιαφέρον έχουν πλέον οι κρίσεις της ΣτΕ Ολ. [95/2017](#) σχετικά με τη φύση και την έκταση της αρμοδιότητας του ΕΣΡ στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης αδειών. Με αναφορά και στις εργασίες της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, το ΣτΕ έκρινε, πρώτον, ότι «σκοπός της συνταγματικής κατοχυρώσεως του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης ως ανεξάρτητης αρχής ήταν, εν όψει της ιδιαίτερης δύναμης επιρροής που διαθέτουν οι ραδιοτηλεοπτικοί σταθμοί στη διαμόρφωση της γνώμης των πολιτών ως προς τα πολιτικά και κοινωνικά ζητήματα και της αναγκαίας για την πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας ποιοτικής στάθμης των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, η διασφάλιση αφ' ενός μεν του κρατικού ελέγχου στη λειτουργία των ραδιοτηλεοπτικών μέσων και αφ' ετέρου της πολυφωνίας και της αντικειμενικής και με ίσους όρους μεταδόσεως πληροφοριών, ειδήσεων, προϊόντων λόγου και τέχνης, ώστε να αποτρέπονται κυβερνητικές και κομματικές επιρροές και να επιτυγχάνεται η οργάνωση των ραδιοτηλεοπτικών μέσων με βάση τις αρχές της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της πολυφωνίας» (σκ. 19). Ενόψει τούτου, κρίθηκε, δεύτερον, ότι, «από την διατύπωση του δευτέρου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 15 του

72

73



Συντάγματος, όπου γίνεται λόγος για αποκλειστική αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ. για τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων, μεταξύ άλλων, και στους τηλεοπτικούς σταθμούς, δεν δύναται να συναχθεί ότι η αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ. εξαντλείται, κατά το Σύνταγμα, στην έκδοση μόνον ατομικών διοικητικών πράξεων ελέγχου ή επιβολής κυρώσεων στους σταθμούς αυτούς, αλλά ότι, εν όψει του ανωτέρω σκοπού, το Ε.Σ.Ρ. είναι και αυτό, παράλληλα με την 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». Ακολούθησαν κρίσεις που διευκρινίζουν έτι περαιτέρω το ρόλο του ΕΣΡ στο πλαίσιο της αδειοδοτικής διαδικασίας: «Η σχετική ... με την χορήγηση των εν λόγω αδειών αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ. δεν έγκειται απλώς στην τυπική έκδοση της τελικής πράξεως χορηγήσεως της άδειας, μετά από διαδικασία που έχει διενεργήσει άλλο όργανο, που δεν έχει τα εκέγγυα του Ε.Σ.Ρ., και υπό προϋποθέσεις που το άλλο αυτό όργανο έχει καθορίσει μονομερώς χωρίς καμία σύμπραξη με το Ε.Σ.Ρ., αλλά περιλαμβάνει και όλη την διαδικασία η οποία θα καταλήξει στην χορήγηση της άδειας. Και τούτο διότι η ανάγκη οργανώσεως των ραδιοτηλεοπτικών μέσων κατά τρόπο που να εξασφαλίζει την αντικειμενικότητα, την αμεροληψία και την πολυφωνία και να αποτρέψει κυβερνητικές και γενικότερα μονομερείς επιρροές που μπορεί να επηρεάσουν τους όρους του πολιτικού ανταγωνισμού με τον έλεγχο της διαμορφώσεως της κοινής γνώμης, ανακύπτει ήδη στο στάδιο χορηγήσεως των αδειών, κατά το οποίο καθορίζεται ποιοί σταθμοί θα λειτουργήσουν στο μέλλον».

- 74 Στο σημείο αυτό της ΣτΕ Ολ. [95/2017](#) συμπλέκονται, σε σχέση αμοιβαίας συστατικής συνάφειας, τα τέσσερα βασικά στοιχεία των ρυθμίσεων του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ.: ο άμεσος έλεγχος του κράτους, το καθεστώς προηγούμενης άδειας, η Ανεξάρτητη Αρχή και οι συνταγματικοί σκοποί, υπό το φως ευρύτερα της δημοκρατικής αρχής (αποτροπή του αθέμιτου επηρεασμού των όρων του πολιτικού ανταγωνισμού μέσα από τον έλεγχο της κοινής γνώμης). Πάντως, ως κύρια πηγή πιθανής αυθαιρεσίας κατονομάζεται η Κυβέρνηση. Παρακάμπτεται έτσι το γεγονός ότι ο επηρεασμός της κοινής γνώμης εξαρτάται σε πρώτο βαθμό από τις πρακτικές των ίδιων των σταθμών, δηλαδή κατά κύριο λόγο (στη χώρα μας) ιδιωτών.
- 75 Η γνώμη της πλειοψηφίας συνεχίζει με σκέψη που αφορά ειδικά το ρόλο του ΕΣΡ ως Ανεξάρτητης Αρχής, υπό τις ρυθμίσεις του άρθρου 101Α Σ. ως αυτό είχε πριν την αναθεώρηση του 2019. Κατά το ΣτΕ, ο τρόπος επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών σε συνδυασμό με την (ηθελημένη) απουσία μηχανισμού υπέρβασης αδιεξόδων έχει ως σκοπό, «να εξασφαλίζεται συνεργασία των δραστηριοποιημένων εκάστοτε στην πολιτική ζωή της χώρας πολιτικών δυνάμεων κατά την επιλογή των προσώπων που στελεχώνουν τις αρχές αυτές», έτσι ώστε «οι λαμβανόμενες από τις εν λόγω αρχές αποφάσεις [ν]α απηχούν συγκεκριασμό απόψεων κατά το δυνατόν ευρύτερου φάσματος

πολιτικών δυνάμεων και, κατά συνέπεια, και μεγαλύτερου αριθμού πολιτών». Πάντως, ο νομοθέτης δεν επιτρέπεται να μεταβιβάζει τις αρμοδιότητες του ΕΣΡ σε όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. «*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 επιτασσόμενη 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. Τέτοια δε παραβίαση θα συνιστούσε η πλήρης παράκαμψη αρμόδιας ανεξάρτητης αρχής, που προβλέπεται ρητώς από το Σύνταγμα. Δεδομένου δε ότι το Σύνταγμα, όπως και κάθε δημοκρατικό Σύνταγμα, προβλέπει εκείνο, ευθέως και αποκλειστικώς, τις καταστάσεις ανάγκης που δικαιολογούν την αναστολή εφαρμογής ή την τυχόν παράκαμψη ορισμένων, εκ των προτέρων καθορισμένων, διατάξεών του, δεν είναι νοητή η παράκαμψη της εφαρμογής ρητών συνταγματικών διατάξεων σε περίπτωση δυσχερειών, από την φύση τους μάλιστα παροδικών, κατά την εφαρμογή τους» (σκ. 19). Οι ορθές αυτές κρίσεις δεν αντιμετωπίζουν πάντως το ενδεχόμενο απραξίας της ίδιας της Αρχής αναφορικά προς τη χορήγηση των αδειών, όπως και αναφορικά με την εκπλήρωση του σκοπού που υπηρετεί η αδειοδοτική διαδικασία: της αντικειμενικής και με ίσους όρους μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων.*

Για τη μειοψηφήσασα γνώμη (σκ. 20), οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με το καθεστώς της προηγούμενης άδειας δεν ανήκουν κατ' αποκλειστικότητα στο ΕΣΡ, καθώς αυτό δεν μονοπωλεί την άσκηση του άμεσου ελέγχου του Κράτους. Η άποψη αυτή στηρίχθηκε στη διάκριση μεταξύ της έννοιας του άμεσου ελέγχου στο εδ. α' του [άρθρου 15](#) παρ. 2 και της έννοιας του ελέγχου (χωρίς το επίθετο «άμεσος») στο εδ. β', σε συνδυασμό με το χαρακτηρισμό του καθεστώτος προηγούμενης άδειας ως μορφής του άμεσου ελέγχου στο εδ. γ'. Έτσι, κατά τη γνώμη τούτη, ο άμεσος έλεγχος του Κράτους «*ασκείται από το σύνολο των κρατικών οργάνων, ήτοι από τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας, της εκτελεστικής εξουσίας και από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης*», ενώ ο έλεγχος του εδ. β' «*είναι στενότερος και ειδικότερος του, κατά τα εδάφια α' και γ' της ίδιας παραγράφου, "άμεσου ελέγχου" του Κράτους*» (σκ. 20). Από τη διάκριση αυτή συνάγεται ότι μορφή του αμέσου κρατικού ελέγχου, «*αντιθεμένου όχι στο Ε.Σ.Ρ. αλλά σε άλλα κρατικά όργανα αποτελεί η θέσπιση νομοθετικών ή κανονιστικών, κατά τις διακρίσεις του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, διατάξεων που ορίζουν τη διαδικασία (διαγωνιστική ή μη), τις προϋποθέσεις και τα κριτήρια της αδειοδότησεως των εν λόγω ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών [...]* Αντιστοίχως δε, μορφή "άμεσου ελέγχου" του Κράτους, που δεν ανήκει αποκλειστικώς στο Ε.Σ.Ρ. αλλά και σε άλλα κρατικά όργανα, αποτελεί και η εφαρμογή των εν λόγω νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων, με την

76

έκδοση ατομικών πράξεων, όπως είναι η χορήγηση των αδειών και οι προηγούμενες αυτών πράξεις της σχετικής (διαγωνιστικής ή μη) διαδικασίας». Σύμφωνα, δε, με ειδικότερη γνώμη, στην οποία μετείχε και ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου, ο ρόλος του ΕΣΡ «είναι αμιγώς ελεγκτικός. Τούτο δε υπό την έννοια ότι το Ε.Σ.Ρ. είναι αρμόδιο κατά μεν το στάδιο της διαδικασίας αδειοδοτήσεως των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών να ελέγχει κατά πόσον η διεξαχθείσα από τη Διοίκηση στη συγκεκριμένη περίπτωση διαδικασία αδειοδοτήσεως έχει ολοκληρωθεί νομίμως από πλευράς τήρησης των διαδικαστικών όρων και σε καταφατική περίπτωση να αποφαίνεται, με την έκδοση σχετικής διαπιστωτικής πράξεως υπέρ της χορηγήσεως της σχετικής άδειας [...] Μετά δε την έκδοση της σχετικής άδειας [...] το Ε.Σ.Ρ. καθίσταται αποκλειστικά αρμόδιο να ελέγχει κατά πόσον η ραδιοτηλεοπτική υπηρεσία παρέχεται μετά τήρηση των προαναφερθεισών αρχών και σε περίπτωση παραβιάσεώς τους να προβαίνει στην επιβολή των προβλεπομένων από τον νόμο κυρώσεων. Επομένως, δεν καθιδρύεται από το Σύνταγμα αποκλειστική αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ. για την έκδοση πράξεων εντασσομένων στη διαδικασία αδειοδοτήσεως ραδιοτηλεοπτικού σταθμού, ο κοινός όμως νομοθέτης δεν κωλύεται να αναθέσει στο Ε.Σ.Ρ. είτε τη διεξαγωγή ολόκληρης της σχετικής διαδικασίας αδειοδοτήσεως είτε την έκδοση ορισμένων πράξεων αυτής» (σκ. 20).

- 77 Στη σκιά της ΣτΕ Ολ. [95/2017](#) έμεινε η επόμενη «μεγάλη» ραδιοτηλεοπτική απόφαση, η ΣτΕ Ολ. [2307/2018](#). Σε αυτήν αξιολογήθηκε η συνταγματικότητα –επίσης, η συμβατότητα με το Δίκαιο της ΕΕ και με το [άρθρο 10](#) ΕΣΔΑ– της πρόβλεψης τιμήματος και οι τιμές εκκίνησης του διαγωνισμού που είχε κινηθεί μετά από τη νόμιμη συγκρότηση του ΕΣΡ. Η αίτηση ακύρωσης που προκάλεσε την απόφαση στρεφόταν κατά της υπουργικής απόφασης η οποία είχε εκδοθεί μετά από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ, όπως όριζε το άρθρο 2 παρ. 4 [v. 4339/2015](#), και η οποία καθόριζε σε επτά τον αριθμό των αδειών, ενώ η τιμή εκκίνησης του διαγωνισμού για κάθε μία από αυτές καθορίσθηκε στο ποσό των τριάντα πέντε εκατομμυρίων ευρώ, προς καταβολή σε δέκα ετήσιες ισόποσες δόσεις.
- 78 Αξιολογώντας την πρόβλεψη τιμήματος, το ΣτΕ παρέπεμψε στο γεγονός ότι οι ραδιο-συχνότητες αποτελούν δημόσιο αγαθό<sup>64</sup>. Αναφέρθηκε επίσης στη δεκαετή διάρκεια των αδειών, στην πρόβλεψη του [v. 4339/2015](#) ότι δεν θα επιτραπεί η χορήγηση επιπλέον αδειών της ίδιας κατηγορίας γι' αυτή την περίοδο και στο γεγονός ότι «*οι εν λόγω αριθμητικά περιορισμένες διοικητικές άδειες παρέχουν στους κατόχους τους την δυνατότητα να αποκομίζουν σημαντικά ωφελήματα (κοινωνικής, πολιτιστικής και οικονομικής φύσεως), ευρισκόμενους σε πλεονεκτική θέση έναντι άλλων επιχειρηματιών, οι οποίοι δεν είναι κάτοχοι της απαιτούμενης σχετικής διοικητικής άδειας και ενδιαφέρονται να δραστηριοποιηθούν στο αντικείμενο αυτό*» (σκ. 14). Η σκέψη τούτη

<sup>64</sup> Βλ. επί τούτου και τις πιο αναλυτικές κρίσεις της απόφασης ΣτΕ Τμ. Β' (επταμελές) [2596/2015](#).

οδήγησε το Δικαστήριο στο συμπέρασμα ότι η πρόβλεψη τιμήματος αυτή καθ' εαυτήν δεν συνιστά παραβίαση των άρθρων 5 παρ. 1, 14 παρ. 9 και 15 Σ., ούτε παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, «*δεδομένου μάλιστα ότι η καταβολή του εν λόγω τιμήματος [...] δεν αποτελεί την μόνη προϋπόθεση για την χορήγηση της σχετικής διοικητικής άδειας, αφού προς τούτο απαιτείται από τον νόμο (και την προκήρυξη) να πληρούνται και άλλες προϋποθέσεις οι οποίες επίσης αποσκοπούν να διασφαλίσουν την εκπλήρωση των προαναφερόμενων κατά το Σύνταγμα σκοπών δημοσίου συμφέροντος και ανάγονται σε κριτήρια ποιοτικά και, πάντως, όχι οικονομικής φύσεως*».

Ακολούθως, το ΣτΕ, με παραπομπή και σε σχετική νομολογία του ΔΕΕ, διαπίστωσε ότι η χορήγηση αδειών για την παροχή περιεχομένου δεν υπάγεται στις ρυθμίσεις των Οδηγιών της ΕΕ για τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών και για τα δίκτυα ηλεκτρονικών επικοινωνιών (Οδηγίες 2002/21/ΕΚ, 2002/20/ΕΚ και 2002/77/ΕΚ) (σκ. 16). Ωστόσο, διαπιστώθηκε ότι η σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ έκανε μνεία σε αυτές τις Οδηγίες. Έτσι, το Δικαστήριο εξέφρασε κάποιες σκέψεις για την αναλογική καθ' υπόθεση εφαρμογή των Οδηγιών στην εκδικαζόμενη υπόθεση. Παραπέμποντας σε απόφαση του ΔΕΕ επί υποθέσεως αδειοδοτήσεως παρόχου υπηρεσιών δικτύου, το ΣτΕ έθεσε, εν είδει μείζονος πρότασης, τις ακόλουθες σκέψεις: «*η μη δωρεάν παραχώρηση είναι δυνατόν να είναι δικαιολογημένη δεδομένης της ανάγκης να διασφαλισθεί η αποτελεσματική διαχείριση των ραδιοσυχνοτήτων και της σημαντικής κοινωνικής, πολιτιστικής και οικονομικής αξίας τους και δεδομένου ότι το φάσμα των εν λόγω ραδιοσυχνοτήτων αποτελεί πόρο εν ανεπαρκεία. Αφού ληφθούν υπ' όψιν ο σκοπός παραγωγής του ανταγωνισμού και η αρχή της αναλογικότητας, το ποσό που πρέπει να καταβληθεί για την συμμετοχή στην εν λόγω διαδικασία παραχωρήσεως, πρέπει να καθορίζεται σε κατάλληλο επίπεδο που να απηχεί την αξία της χρήσεως των ραδιοσυχνοτήτων, πράγμα το οποίο απαιτεί την συνεκτίμηση της υφισταμένης οικονομικής και τεχνολογικής καταστάσεως καθώς και του βαθμού ανταγωνισμού που επικρατεί στην σχετική αγορά*» (σκ. 16). Κάνοντας την υπαγωγή βιαστικά, το ΣτΕ συμπέρανε ότι «*το επίδικο σύστημα επιλογής για την χορήγηση διοικητικής άδειας παρόχου τηλεοπτικού περιεχομένου έναντι ορισμένου τιμήματος με αντικειμενικά και πρόσφορα κριτήρια αναλόγως των οικονομικών και τεχνολογικών δεδομένων, το οποίο διασφαλίζει την ελεύθερη, ισότιμη και διαφανή πρόσβαση των ενδιαφερομένων στις άδειες και την αποτελεσματική εκπλήρωση των αναφερθέντων σκοπών δημοσίου συμφέροντος, εντάσσεται δε, κατά τα εκτεθέντα, στο ευρύτερο καθεστώς για την παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, εναρμονίζεται, πάντως, κατ' αρχήν, με το πλαίσιο των αναφερθεισών οδηγιών*». Η βιασύνη του Δικαστηρίου οφειλόταν ίσως στη (δικαιολογημένη) αμφιθυμία του αναφορικά προς την εφαρμογή ή μη των εν λόγω Οδηγιών στην υπόθεση που είχε ενώπιον του. Άλλωστε, αμέσως παρακάτω, το Δικαστήριο απέρριψε (ορθά) την επίκληση της [Οδηγίας 2010/13/ΕΕ](#), καθώς το πεδίο εφαρμογής της δεν σχετίζεται με την αδειοδοτική διαδικασία.

- 80 Το Δικαστήριο είχε ήδη διαπιστώσει (σκ. 9) ότι στη σύμφωνη γνώμη του το ΕΣΡ έλαβε υπόψη σειρά στοιχείων, μεταξύ αυτών τα αποτελέσματα του προηγηθέντος, και ακυρωθέντος, διαγωνισμού (κατά τον οποίο οι προσφορές των επιτυχόντων είχαν κυμανθεί από 42 έως 75 εκατ. ευρώ), καθώς και τις προβλέψεις για την εξέλιξη της διαφημιστικής δαπάνης (βάσει μελέτης). Αυτή η διαπίστωση δεν θα είχε μεγάλη σημασία, εάν το ΣτΕ επικαλείτο απλώς την πάγια νομολογία του, ότι οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις δεν ελέγχονται από απόψεως αιτιολογίας. Το Δικαστήριο έθεσε αυτή τη σκέψη (σκ. 21), ωστόσο, εν συνεχεία, έλεγξε ακροθιγώς την ουσιαστική κρίση της Διοίκησης στο θέμα του καθορισμού της τιμής εκκίνησης. Κρίθηκε, λοιπόν, ότι τα στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη ήταν *«αντικειμενικά και πρόσφορα»*. Ειδικά, δε, για το τίμημα που είχαν προσφέρει οι υποψήφιοι του προηγηθέντος διαγωνισμού, το ΣτΕ έκρινε ότι *«τα ποσά αυτά απηχούν την εκτίμηση των ίδιων των τηλεοπτικών επιχειρήσεων για την οικονομική αξία των εν λόγω αδειών, χωρίς να ασκεί κατά τούτο επιρροή το γεγονός ότι οι άδειες αυτές τελικώς δεν χορηγήθηκαν κατόπιν αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας που ακύρωσε την προμνησθείσα προκήρυξη για πλημμέλεια που ανάγεται στην παράκαμψη από την διαγωνιστική διαδικασία του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης»* (σκ. 22).
- 81 Σε άλλο σημείο (σκ. 17), το ΣτΕ απέρριψε τον ισχυρισμό περί παραβιάσεως του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ, παραπέμποντας στη νομολογία του ΕΔΔΑ, την οποία παρουσιάσαμε κι εμείς παραπάνω (ενότητα II.2.B), κρίνοντας ότι η πρόβλεψη τιμήματος και τα άλλα κριτήρια της αδειοδοτικής διαδικασίας επεδίωκαν θεμιτό σκοπό, τη *«διασφάλιση των επιταγών»* του άρθρου 15 παρ. 2 *«εν σχέσει με το περιεχόμενο της ραδιοτηλεοπτικής εκπομπής»* και ότι ήταν κατάλληλα και αναγκαία *«εν όψει και του περιθωρίου εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται στον εθνικό νομοθέτη κατά την ρύθμιση του επίμαχου ζητήματος»*.
- 82 Οι σημαντικές αυτές κρίσεις έμειναν στο περιθώριο του πολιτικού και επιστημονικού αντίκτυπου της ΣτΕ Ολ. [95/2017](#). Ας σημειωθεί ότι την ίδια περίοδο, με την απόφαση [ΣτΕ Ολ. 2018/2018](#) (σχολιασμός σε Δημητρόπουλο 2018), απορρίφθηκε αίτηση ακύρωσης κατά απόφασης του ΕΣΡ που είχε εκδοθεί βάσει του άρθρου 14Α του [v. 4339/2015](#) και η οποία διέτασε τον τερματισμό της λειτουργίας του MEGA Channel (το οποίο δεν είχε λάβει μέρος στη διαγωνιστική διαδικασία για τη χορήγηση άδειας, αλλά συμμετείχε στην επόμενη αδειοδοτική διαδικασία του 2019, με αποτέλεσμα ο τηλεοπτικός αυτός σταθμός να λάβει άδεια και να λειτουργεί σήμερα). Το ΣτΕ απέρριψε ισχυρισμούς περί αντίθεσης της νομοθετικής διάταξης προς την αρχή της ισότητας (με το σκεπτικό ότι οι σταθμοί που δεν συμμετείχαν στην αδειοδοτική διαδικασία δεν τελούν υπό τις ίδιες συνθήκες με τους σταθμούς που συμμετείχαν) και περί παραβίασης του [άρθρου 10](#) ΕΣΔΑ (με το σκεπτικό ότι *«ο τερματισμός της λειτουργίας των τηλεοπτικών σταθμών, οι οποίοι μετά τις 31.12.2015 εξέπεμπαν κατ'*

ανοχή των αρμοδίων αρχών χωρίς να διαθέτουν άδεια λειτουργίας ή άλλο νόμιμο έρεισμα και δεν συμμετέχουν σε προκηρυχθείσα διαδικασία αδειοδότησης, αποτελεί κατάλληλο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με το άρθρο 10 παρ. 2 της ΕΣΔΑ σκοπών σε δημοκρατική κοινωνία και ειδικότερα για την "προάσπιση της τάξεως" των τηλεπικοινωνιών, της οποίας θεμελιώδη αρχή αποτελεί η "οικονομία της χρήσεως του φάσματος των συχνοτήτων", σκ. 16). Ενδιαφέρον παρουσιάζει και κρίση εν είδει *obiter dictum*, ενταχθείσα στη μείζονα πρόταση της απόφασης, κατά την οποία η υπαγωγή στο καθεστώς προηγούμενης άδειας είναι κατά το [άρθρο 15](#) παρ. 2 Σ. δυναμική. Η κρίση αυτή έρχεται μεν σε αντίθεση με τα δεδομένα της ιστορικο-βουλευτικής ερμηνείας (ενότητα Ι.2), είναι όμως συμβατή με τη γραμματική ερμηνεία του εδ. γ' της παρ. 2 του [άρθρου 15](#) Σ. και, όπως θα δούμε (ενότητα V.1.Β), υποστηρίζεται από μερίδα της θεωρίας.

### 3. Το συνταγματικό status της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης

Αναφερθήκαμε ήδη στις κρίσεις των αποφάσεων ΣτΕ Ολ. [1901/2014](#) και [3914/2015](#) για τις κομβικές λειτουργίες των ΜΜΕ σε μία δημοκρατική κοινωνία (βλ. υπο-ενότητα 1). Στις αποφάσεις αυτές το ΣτΕ εξέτασε τη συνταγματικότητα της κατάργησης της ΕΡΤ τον Ιούνιο του 2013 (την ΕΡΤ για κάποιο διάστημα αντικατέστησε η «Νέα Ελληνική Ραδιοφωνία, Ίντερνετ και Τηλεόραση», ενώ αργότερα η ΕΡΤ Α.Ε. επανιδρύθηκε). Αφού παρέθεσε συστηματικά όλες τις κρίσιμες συνταγματικές διατάξεις (άρθρα [5Α](#) παρ. 1, [14](#) παρ. 1, 2 και 9, [15](#) παρ. 2), το ΣτΕ έκρινε τα εξής: «Με το σύνολο των εν λόγω διατάξεων το κράτος καθίσταται ο ρυθμιστής της λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης και ο εγγυητής του πλουραλισμού των ιδεών και των πληροφοριών που μεταδίδονται [...] Από τις ως άνω όμως συνταγματικές διατάξεις δεν προκύπτει ότι επιβάλλεται η λειτουργία δημόσιου φορέα ραδιοτηλεόρασης. Ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια, συνεκτιμώντας την οικονομική δυνατότητα του Κράτους σε κάθε συγκεκριμένη χρονική περίοδο, να επιλέξει αν, με κριτήριο την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των συνταγματικών επιταγών για τη ραδιοτηλεόραση, είναι αναγκαίο και δυνατό να ιδρυθεί δημόσιος φορέας ραδιοτηλεόρασης. Σε περίπτωση, κατά την οποία επιλεγεί η ίδρυση δημόσιου φορέα ραδιοτηλεόρασης, σύμφωνα με το Σύνταγμα αυτός επιβάλλεται να έχει πλουραλιστική δομή, να οργανώνεται κατά τρόπο που αποτρέπει κυβερνητικές και κομματικές επιρροές και να λειτουργεί αυστηρά με βάση τις αρχές της αντικειμενικότητας, της αμεροληψίας και της πολυφωνίας» (ΣτΕ Ολ. [3914/2015](#), σκ. 17, ομοίως ΣτΕ Ολ. [1901/2014](#), σκ. 16· κριτική σε Τσεβά 2017: 212-218· Καϊδατζή 2014· Παραρά 2017: 51-52).

83



#### 4. Πολιτική πολυφωνία<sup>65</sup>

- 84 Το ΣτΕ αντιμετωπίζει το πρόβλημα της πολιτικής πολυφωνίας στα δελτία ειδήσεων και τις ενημερωτικές εκπομπές των τηλεοπτικών σταθμών ως ζήτημα περιορισμού του δικαιώματος του πληροφορείν και της δημοσιογραφικής ελευθερίας βάσει της ρήτρας για αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, χωρίς να κάνει αναφορά και στο δικαίωμα του κοινού στην πληροφόρηση στην εκπλήρωση του οποίου ακριβώς αποσκοπεί η ρήτρα του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ. Σε σειρά αποφάσεων του 2012 (ΣτΕ Τμ. Δ' [240](#), [243](#), [245](#), [248](#), [249](#), [250](#), [251](#), [252](#), [253](#), [255/2012](#), είχε προηγηθεί η απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [3620/2008](#)), το ΣτΕ έκανε δεκτές αιτήσεις ακύρωσης πράξεων επιβολής προστίμων εκ μέρους του ΕΣΡ για μη τήρηση της αρχής της πολυφωνίας με βάση τις ακόλουθες κρίσεις: «*Η αντικειμενικότητα ... επιβάλλει την τήρηση ίσων αποστάσεων από όλες τις δυνατές απόψεις που μπορούν να διατυπωθούν σε σχέση με ένα πολιτικό ή κοινωνικό ζήτημα και επιβάλλει, κατά την παρουσίασή τους, ουδετερότητα σε σχέση με τις απόψεις αυτές, υπό την έννοια ότι απαγορεύεται η συστηματική παρουσίαση ορισμένων μόνο εξ αυτών και η αποσιώπηση των υπολοίπων [...] Πολυμερής δε, αντικειμενική και ισότιμη παρουσίαση δεν είναι αυτή που γίνεται με βάση την μαθηματική κατανομή του χρόνου μεταξύ των κομμάτων, ανάλογα με την κοινοβουλευτική δύναμή τους ή με βάση απαρέγκλιτα και αδιαφοροποίητα κριτήρια ελάχιστης εμφάνισης των θέσεων καθενός από αυτά ή ελάχιστης κάλυψης, εντός του πλαισίου του συνολικού χρόνου των δελτίων ειδήσεων των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών, των ειδήσεων εκείνων που αφορούν το κάθε ένα από τα κόμματα αυτά. Και τούτο, διότι οι ιδιωτικοί τηλεοπτικοί και ραδιοφωνικοί σταθμοί δικαιούνται αλλά και υποχρεούνται να παρουσιάζουν τις ως άνω απόψεις και ειδήσεις μέσα στα πλαίσια που καθορίζει η κατοχυρωμένη από τα άρθρα 14 και 15 του Συντάγματος δημοσιογραφική ελευθερία (βλ. ΣτΕ 3620/2008 και 3621/2008 επταμελούς). Στον πυρήνα δε της δημοσιογραφικής αυτής ελευθερίας περιλαμβάνεται κατ' αρχήν, η ευχέρεια του δημοσιογράφου (ο οποίος έχει την σχετική ευθύνη σε ένα ραδιοφωνικό ή τηλεοπτικό σταθμό) να αξιολογεί και να επιλέγει από το σύνολο της καθημερινής δραστηριότητας των πολιτικών κομμάτων, εκείνο το γεγονός της πολιτικής επικαιρότητας που είναι άξιο μεταδόσεως και παρουσιάσεως (πρβλ. ΣτΕ 3620/2008 και 3621/2008 επταμελούς). Ο έλεγχος της δημοσιογραφικής ελευθερίας, σε ό,τι αφορά το συγκεκριμένο αυτό ζήτημα είναι έλεγχος τηρήσεως ενός ελαχίστου πλαισίου ισόρροπης πολυμέρειας (πρβλ. Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, απόφαση της 4.11.1986, BVerfGE 73, 118). Επομένως, παραβιάζει την υποχρέωσή του να τηρεί την αρχή της πολυφωνίας σε σχέση με την παρουσίαση των απόψεων και της δραστηριότητας των πολιτικών κομμάτων ένας ιδιωτικός τηλεοπτικός ή ραδιοφωνικός σταθμός, όταν δεν*

<sup>65</sup> Για αναλυτική παρουσίαση των κρίσεων του ΣτΕ επί του θέματος της πολιτικής πολυφωνίας βλ. και ΕΣΡ 2022: 89-95.

παρουσιάζει τέτοια γεγονότα της πολιτικής επικαιρότητας, σχετιζόμενα με συγκεκριμένο ή συγκεκριμένα πολιτικά κόμματα και άξια μεταδόσεως με βάση τα κριτήρια της δημοσιογραφικής δεοντολογίας. Για να διατυπωθεί δε, περαιτέρω, εάν η εν λόγω αποσιώπηση γεγονότων της πολιτικής επικαιρότητας σχετιζομένων με ένα πολιτικό κόμμα συνιστά παράβαση των συναφών διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία ενός τηλεοπτικού ή ραδιοφωνικού σταθμού, θα πρέπει να προκύπτει ότι η ως άνω παράλειψη συνεχίσθηκε για σημαντικό χρονικό διάστημα, η ακριβής διάρκεια του οποίου μπορεί και να ποικίλλει, ανάλογα με την επικαιρότητα της αντίστοιχης περιόδου και την πυκνότητα των γεγονότων και των εξελίξεων. Όταν, συνεπώς, το ΕΣΡ επιβάλλει διοικητική κύρωση σε ιδιωτικό τηλεοπτικό ή ραδιοφωνικό σταθμό για παραβίαση της αρχής της πολυφωνίας, όπως αυτή προσδιορίζεται από τις προαναφερθείσες διατάξεις, οφείλει να αιτιολογεί την κρίση του με την τεκμηριωμένη διαπίστωση ότι, κατά την διάρκεια της ληφθείσης υπόψη από το ΕΣΡ χρονικής περιόδου, παρά το γεγονός ότι ένα πολιτικό κόμμα διέτυπωσε απόψεις ή προέβη σε δραστηριότητες, που συνιστούν γεγονότα της πολιτικής επικαιρότητας άξια μεταδόσεως, οι απόψεις και οι δραστηριότητες αυτές δεν προβλήθηκαν στον ανάλογο βαθμό από τα δελτία ειδήσεων ή στις λοιπές εκπομπές πολιτικού περιεχομένου του εγκαλούμενου σταθμού».

Οι κρίσεις αυτές επιβεβαιώθηκαν σε μεταγενέστερες αποφάσεις (ΣτΕ [2675](#), [2676/2014](#), [986/2018](#), [289](#), [1962/2019](#), κ.ά.) και στήριξαν την ακύρωση μεγάλου αριθμού σχετικών αποφάσεων του ΕΣΡ (σχεδόν όλων, κατά δήλωση του Προέδρου του ΕΣΡ το Μάιο του 2020, [εδώ](#)). Υπήρξε πάντως και απόφαση στην οποία επιβεβαιώθηκαν μεν οι ανωτέρω κρίσεις, απορρίφθηκε δε η αίτηση ακύρωσης του Alpha κατά απόφασης του ΕΣΡ που επέβαλε πρόστιμο για παράλειψη μετάδοσης δελτίου τύπου της Χρυσής Αυγής, με το σκεπτικό ότι υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις η παράλειψη τούτη συνιστούσε παράβαση της αρχής της πολυφωνίας: «Λόγω δε του ιδιαίτερου χαρακτήρα του ως άνω γεγονότος της μη εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας και των άμεσων και ραγδαίων συνεπειών του για την πολιτική ζωή της Χώρας δεν ήταν κρίσιμο για την παράβαση των ως άνω διατάξεων για την πολιτική πολυφωνία ότι η παράλειψη του σταθμού συνετελέσθη με το προαναφερθέν ένα δελτίο ειδήσεων και δεν είχε διάρκεια» (ΣτΕ Τμ. Δ' [1715/2020](#)). Ανεξάρτητα από το γεγονός ότι η παράβαση εδώ έβλαπτε πολιτικό κόμμα του οποίου καταστατική αρχή και πρακτική ήταν η καταστολή της πολυφωνίας, το σκεπτικό που υιοθέτησε το ΣτΕ συνιστά διαφοροποίηση την οποία θα μπορούσε να αξιοποιεί πιο συχνά το ΕΣΡ και το ΣτΕ.

Στην απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [1425/2017](#) το Δικαστήριο προχώρησε σε πιο ισχυρή διαφοροποίηση. Επρόκειτο για αίτηση ακύρωσης κατά απόφασης επιβολής της κύρωσης της συστάσεως στον ΣΚΑΪ για παράβαση της αρχής της πολιτικής πολυφωνίας καθώς για χρονικό διάστημα τεσσάρων μηνών πρόβαλλε στα δελτία ειδήσεων τα κόμματα ΣΥΡΙΖΑ και ΛΑΟΣ σε ποσοστά χρόνου που υπολείπονταν κατά πολύ των ποσοστών

που τα κόμματα αυτά είχαν λάβει στις προηγηθείσες βουλευτικές εκλογές. Το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό του αιτούντος «ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι μη νόμιμη και ακυρωτέα, διότι το ΕΣΡ δεν αξιολόγησε, κατά τον έλεγχο της τήρησης της πολιτικής πολυφωνίας κατά την επίμαχη χρονική περίοδο, το σύνολο των ενημερωτικών και ειδησεογραφικών εκπομπών του σταθμού, για τις οποίες υπήρχαν μετρήσεις», με το σκεπτικό ότι «τυχόν ουσιωδώς μειωμένα, κατά παράβαση της υποχρέωσης διασφάλισης της πολιτικής πολυφωνίας, προβολή των απόψεων των πολιτικών κομμάτων, για μία ορισμένη χρονική περίοδο, στις ειδησεογραφικές εκπομπές, κυριότερη των οποίων είναι τα κεντρικά δελτία ειδήσεων, δεν μπορεί να αναπληρωθεί από τις λοιπές ενημερωτικές εκπομπές του προγράμματος του σταθμού» (σκ. 7). Η κρίση αυτή θα μπορούσε να ενισχυθεί από το Δικαστήριο μέσω παραπομπής στο άρθρο 14 παρ. 1 του Κώδικα Δεοντολογίας του [π.δ. 77/2003](#) το οποίο, αναφερόμενο ειδικά στα δελτία ειδήσεων, απαιτεί αυτά «να συντάσσονται με ακρίβεια, αντικειμενικότητα και τη μεγαλύτερη δυνατή πολυμέρεια». Θα επανέλθουμε στο θέμα στην ενότητα V.2.

- 87** Αξίζει επίσης να παρατεθούν οι ακόλουθες κρίσεις της απόφασης ΣτΕ [2114/2012](#): «Ειδικώς, όσον αφορά την παρουσίαση των απόψεων και δραστηριοτήτων πολιτικών προσώπων μέσω ενημερωτικών εκπομπών που προβάλλονται από ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς οι οποίοι εκπέμπουν εντός περιορισμένης γεωγραφικής εμβέλειας (περιφερειακοί ή τοπικοί σταθμοί), η υποχρέωση της αντικειμενικής ενημέρωσης, προσαρμοζόμενη στη φυσιογνωμία των ως άνω ραδιοτηλεοπτικών σταθμών, που συνίσταται στην προβολή, προεχόντως, των τοπικών υποθέσεων και της τρέχουσας επικαιρότητας που σχετίζεται με αυτές, καταλαμβάνει δραστηριότητες που συνάπτονται με γεγονότα τοπικής πολιτικής επικαιρότητας τα οποία επιλέγει ο δημοσιογράφος κάθε ραδιοτηλεοπτικού μέσου ως άξια μεταδόσεως και παρουσιάσεως με βάση τη δημοσιογραφική ελευθερία και δεοντολογία. Ζήτημα παραβιάσεως της ανωτέρω αρχής, ανακύπτει σε σχέση με τέτοιου είδους γεγονότα, που ήταν, καταδήλως άξια μεταδόσεως και παρουσιάσεως και τα οποία σχετιζόμενα με συγκεκριμένα πολιτικά πρόσωπα, αποσιωπούνται συστηματικά και οδηγούν πρακτικά σε αποκλεισμό των προσώπων αυτών από κάθε τηλεοπτική παρουσία. Στην περίπτωση αυτή το Ε.Σ.Ρ. επιβάλλει την κατάλληλη διοικητική κύρωση, αιτιολογώντας ειδικώς, την κρίση με στοιχεία αναφερόμενα στις τοπικές συνθήκες, στην τυχόν αναπτυχθείσα αξιόλογη πολιτική δραστηριότητα του συγκεκριμένου προσώπου καθώς και στη διάρκεια του εσκεμμένου αποκλεισμού του από την πολιτική προβολή».

## 5. Κατανομή χρόνου στα πολιτικά κόμματα κατά την προεκλογική περίοδο

- 88** Στην απόφαση ΣτΕ Ολ. [3427/2010](#) (παρουσίαση και αξιολόγηση σε Κοφίνη 2010) κρίθηκε ότι από τον συνδυασμό των άρθρων [4](#) παρ. 1, [5](#) παρ. 1, [5Α](#) παρ. 1, [14](#) παρ. 1, [15](#) παρ. 2, [29](#) και [52](#) Σ. «προκύπτουν τα εξής: Για την “ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης”, η οποία αποτελεί “έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας”, απαιτείται,

μεταξύ άλλων, η κατά το δυνατόν πληρέστερη, έγκαιρη και πολύπλευρη ενημέρωση του εκλογικού σώματος. Προς τούτο ο κοινός νομοθέτης οφείλει να προβλέψει και να ρυθμίσει την δωρεάν προβολή των κομμάτων από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα κατά την προεκλογική περίοδο. Με τις σχετικές ρυθμίσεις ο διατιθέμενος στα κόμματα ραδιοτηλεοπτικός χρόνος μπορεί να διαφοροποιείται με βάση πρόσφορα και αντικειμενικά κριτήρια, όπως είναι η κοινοβουλευτική τους εκπροσώπηση και το ποσοστό των ψήφων που έχουν λάβει κατά τις τελευταίες, πριν από τον εκάστοτε κρίσιμο χρόνο, εκλογές. Σε κάθε περίπτωση, όμως, οι ρυθμίσεις αυτές πρέπει να εξασφαλίζουν σε όλα, κατ' αρχήν, τα κόμματα ένα ελάχιστο, πλην ικανό, χρόνο για την παρουσίαση των θέσεων και των προγραμμάτων τους από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, λαμβάνοντας μέριμνα και για τα νεοπαγή κόμματα, ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία ο νομοθέτης έχει κάνει χρήση της ευχέρειας που το δίδει το άρθρο 29 παρ. 2 του Συντάγματος και έχει απαγορεύσει την διαφήμιση των κομμάτων από το ραδιόφωνο και την τηλεόραση κατά την προεκλογική περίοδο. Τούτο δε είναι αναγκαίο, διότι τα νεοπαγή κόμματα, ως εκ της ιδιότητός των αυτής, έχουν περιορισμένο χρόνο προ των εκλογών για την γνωστοποίηση των θέσεων και του προγράμματός των» (σκ. 8).

Σε επόμενο σημείο, αξιολογώντας τη σημαντική διαφοροποίηση του χρόνου έναρξης μετάδοσης των προεκλογικών μηνυμάτων των νεοπαγών κομμάτων, το ΣτΕ έκρινε 89 ότι «η συνταγματική αρχή της ισότητας, η οποία διέπει και την ύλη που ρυθμίζει το άρθρο 15 παρ. 2 εδάφιο τελευταίο του Συντάγματος, επιβάλλει μια κοινή αφετηρία για τα κόμματα κατά την ρύθμιση της προεκλογικής τους προβολής από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, πέρα της οποίας και μόνο επιτρέπεται η περαιτέρω διαφοροποίηση των κομμάτων κατ' εφαρμογήν της ειδικότερης αρχής της αναλογικής ισότητας. Ως κοινή αφετηρία δεν νοείται μόνον ο ελάχιστος, αλλά πάντως επαρκής χρόνος για την μετάδοση των θέσεων και του προγράμματος των κομμάτων, αλλά και η κοινή για όλα τα κόμματα έναρξη της μετάδοσεως των ραδιοτηλεοπτικών τους μηνυμάτων, λαμβανομένης ιδίως υπ' όψη της απαγορεύσεως του άρθρου 11 του ν. 3023/2002 [απαγόρευση μετάδοσης διαφημιστικών μηνυμάτων άλλων από τα δωρεάν προβαλλόμενα]. Η απόκλιση ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, από την αρχή της ισότητας δεν μπορεί να δικαιολογηθεί εκ μόνου του ότι οι παραπάνω κατηγορίες κομμάτων τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες, δηλαδή τα μεν εκπροσωπούνται, τα δε δεν εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Από την άποψη, όμως, της ρυθμιζομένης ύλης (ήτοι της προεκλογικής προβολής των κομμάτων), κρίσιμο είναι ότι, λόγω ακριβώς των διαφορετικών αυτών συνθηκών, τα μεν εκπροσωπούμενα κόμματα είχαν ανεμπόδιστη δυνατότητα προβολής του προγράμματος και των θέσεων τους πριν από την έναρξη ισχύος της απαγορεύσεως του άρθρου 11 του ν. 3023/2002, κατά την τρέχουσα προεκλογική περίοδο, ενώ κόμματα νεοπαγή, όπως το αιτούν, δεν είχαν τέτοια δυνατότητα, ακριβώς επειδή ιδρύθηκαν λίγο χρόνο πριν από την έναρξη ισχύος της απαγορεύσεως. Η δυσμενής αυτή θέση των νεοπαγών

κομμάτων δεν είναι συνταγματικώς ανεκτό να καταστεί ακόμη δυσμενέστερη με την εις βάρος τους διαφοροποίηση του χρόνου ενάρξεως μεταδόσεως των προεκλογικών τους μηνυμάτων. Η αρχή της ισότητας θα επέβαλλε τουλάχιστον κοινή έναρξη του χρόνου αυτού για όλα τα κόμματα, δεδομένου ότι τα νεοπαγή έχουν για τους εκτεθέντες λόγους μεγαλύτερη ανάγκη προβολής του προγράμματος και των θέσεών τους» (σκ. 13). Περαιτέρω, κρίθηκε ότι «το πεντάλεπτο που παρέχεται στα νεοπαγή κόμματα, όπως το αιτούν, στην ΕΡΤ Α.Ε. και σε όλους του ιδιωτικούς ραδιοφωνικούς και τηλεοπτικούς σταθμούς, το οποίο μάλιστα μπορεί να μεταδοθεί σε όποια ώρα επιλέξουν οι παραπάνω σταθμοί, δεν επαρκεί, κατά κοινή πείρα, ούτε στοιχειωδώς για την μετάδοση των θέσεων και του προγράμματός τους, εν όψει του ότι τα κόμματα αυτά, εφ' όσον ιδρύθηκαν λίγο πριν από τις εκλογές, δεν είχαν τον χρόνο να γνωστοποιήσουν στο εκλογικό σώμα τις θέσεις και το πρόγραμμά τους πριν από την έναρξη της προεκλογικής περιόδου, όταν δεν ίσχυε ακόμη η απαγόρευση του άρθρου 11 του ν. 3023/2002».

#### **6. Αλήθεια, αξιοπιστία, ακρίβεια, πληρότητα και αίσθημα ευθύνης κατά τη μετάδοση ειδήσεων**

- 90 Ο Άρειος Πάγος έχει συναγάγει από τα άρθρα [2](#) παρ. 1 και [14](#) παρ. 5 Σ. σε συνδυασμό με σειρά διατάξεων του Αστικού και του Ποινικού Κώδικα, το καθήκον αληθείας των δημοσιογράφων (ΑΠ [1265/2010](#), Α2, Πολιτική). Αναλυτικά, «ο τύπος οφείλει να εξαντλεί όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή του, προκειμένου να ελέγξει το περιεχόμενο, την αλήθεια και την προέλευση των ειδήσεων που πρόκειται να δουν το φως της δημοσιότητας. Η ανακρίβεια στην παρουσίαση της ειδήσεως είναι δυνατόν να συνίσταται στην μη πληρότητα, υπό την έννοια ότι παραλείπονται ουσιώδη στοιχεία και αποδίδεται παραποιημένη η εικόνα της πραγματικότητας. Ως παράβαση του καθήκοντος αληθείας θεωρείται και η μονομερής παρουσίαση της. Έτσι, από τα πορίσματα μιας δημοσιογραφικής έρευνας ή το περιεχόμενο μιας ειδήσεως δεν πρέπει να παρουσιάζεται η αρνητική μόνο πλευρά, αλλά και θετικά στοιχεία. Αποφασιστικό κριτήριο για την ακρίβεια μιας ειδήσεως δεν είναι η υποκειμενική γνώμη του δημοσιογράφου, αλλά η αντικειμενική εντύπωση του μέσου αμερόληπτου αναγνώστη. Κάθε φορά που αφορμή μιας κρίσης ή ενός σχόλιου είναι ένα πραγματικό γεγονός, όπως συμβαίνει συχνά, το καθήκον αληθείας με το παραπάνω περιεχόμενο και έκταση, επεκτείνεται και σε αυτά». Εξάλλου, η μη τήρηση του καθήκοντος αληθείας αποκλείει την προβολή δικαιολογημένου ενδιαφέροντος προς άρση του παρανόμου χαρακτήρα τυχόν δυσφήμισης (ΑΠ [471/2013](#), Α1, Πολιτική, [755/2017](#), Α1, Πολιτική, [574/2019](#), Α2, Πολιτική, [813/2021](#), Α1, Πολιτική).
- 91 Οι παραπάνω υποχρεώσεις συμπίπτουν με τις απαιτήσεις που τίθενται από τον Κώδικα Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών και άλλων Δημοσιογραφικών και Πολιτικών Εκπομπών, [π.δ. 77/2003](#) (βλ. ενότητα III.2), ιδίως τα άρθρα 3, 5 και 14 αυτού. Ο μικρός αριθμός σχετικών αποφάσεων του ΕΣΡ (Στρατηλάτης 2020) εξηγεί τον μικρό αριθμό

σχετικών αποφάσεων του ΣτΕ. Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν οι αποφάσεις ΣτΕ Τμ. Δ' [971/2011](#) (ανακριβής είδηση περί θανάτου ηθοποιού)· [3144/2012](#) (αναλήθεια, ανακρίβεια και έλλειψη πληρότητας εξαιτίας προσβλητικής αναφοράς στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας)· [4418/2014](#) (ανακρίβεια και έλλειψη πληρότητας κατά τη μετάδοση είδησης περί δημιουργίας ταμείου διάσωσης τραπεζών οι οποίες «βρίσκονται σε κατάρρευση»)· [1658/2015](#) (αναπόδεικτοι ισχυρισμοί περί χρηματισμού βουλευτών από επιχειρηματίες)· [1731/2017](#) (αναφορά σε πολιτικά πρόσωπα που «πρέπει να πάνε φυλακή»). Στην τελευταία αυτή απόφαση ετέθη και η πολύ σημαντική κρίση ότι «οι κανόνες δημοσιογραφικής δεοντολογίας του άρθρου 5 παρ. 1 [του Κώδικα Δεοντολογίας] δεν αφορούν μόνο την μετάδοση, αμιγώς, πληροφοριών και ειδήσεων, αλλά και την εν γένει παρουσίαση θεμάτων της επικαιρότητας καθώς και τον, συνυφασμένο με αυτήν, κριτικό και εν γένει αξιολογικό σχολιασμό τους». Ασφαλώς, όταν πρόκειται για σχολιασμό, το ΕΣΡ και το ΣτΕ οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τη διάκριση μεταξύ δηλώσεων περί γεγονότων και αξιολογικών κρίσεων, η οποία αποτελεί κατά το ΕΔΔΑ κριτήριο της στάθμισης της ελευθερίας έκφρασης με τα δικαιώματα που στεγάζονται υπό το [άρθρο 8](#) ΕΣΔΑ [Στρατηλάτης 2021: αρ. 6.8.6]. Έτσι, δεν επιτρέπεται να ζητηθεί η απόδειξη της αλήθειας αξιολογικών κρίσεων παρά μόνο η συνδρομή επαρκούς πραγματικής βάσης.

Το εδ. β' της παρ. 1 του άρθρου 5 του Κώδικα Δεοντολογίας ορίζει ότι «[τ]α γεγονότα πρέπει να παρουσιάζονται με προσοχή και αίσθημα ευθύνης, ώστε να μην δημιουργούν υπέρμετρη ελπίδα, σύγχυση ή πανικό στο κοινό». Σχετικές είναι κάποιες από τις προαναφερθείσες αποφάσεις, όπως και η απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [2917/2014](#), η οποία απέρριψε αίτηση ακύρωσης κατά πράξης επιβολής προστίμου για παράβαση αυτής της υποχρέωσης (στην εκπομπή «Αποκαλυπτικό δελτίο» προβλήθηκε η ένδειξη «Εκτός λίστας οι σκανδαλιάρηδες βουλευτές» και έγινε συζήτηση για το ενδεχόμενο αποκλεισμού βουλευτών του τότε κυβερνώντος κόμματος από τις εκλογικές λίστες εξαιτίας εμπλοκής τους σε πολιτικά σκάνδαλα).

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [334/2017](#) η οποία αφορούσε στη μετάδοση δύο ραδιοφωνικών σποτ που χρησιμοποίησαν τις λέξεις «ληστεία», «ρεμούλα» και άλλες απαξιώτικες εκφράσεις αναφερόμενες στο κόστος της κατασκευής γραμμής του μετρό, αποδίδοντας επίμεμπτη συμπεριφορά σε Υπουργό. Ο σταθμός ισχυρίστηκε ότι τα επίμαχα μηνύματα δεν εντάσσονταν σε ενημερωτικές εκπομπές ώστε να τυγχάνει εφαρμογής ο Κώδικας Δεοντολογίας, αλλά ότι επρόκειτο για αυτοτελή σποτ τα οποία «θα πρέπει να αξιολογούνται σύμφωνα με την αντίληψη του λαού μας για τη σάτιρα και το χιούμορ, με πνεύμα ελευθερίας και όχι αποστειρωσης και χειρουργείου». Προς απάντηση το ΣτΕ επεσήμανε καταρχάς ότι το πεδίο εφαρμογής του Κώδικα καταλαμβάνει όλες τις εκπομπές ενημερωτικού χαρακτήρα ανεξαρτήτως του χαρακτηρισμού που τους αποδίδεται και στη συνέχεια έκρινε ότι τα



μηνύματα συνιστούσαν είδηση, καθώς αναφέρονταν σε γεγονός που θα μπορούσε να εξακριβωθεί, επί θέματος για το οποίο υπάρχουν αντιτιθέμενες απόψεις. Άλλωστε, κατά το Δικαστήριο, η παράβαση των κανόνων του Κώδικα «δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αίρεται ως εκ του σατιρικού χαρακτήρα της δραματοποιημένης απόδοσης, διότι τα εν λόγω μηνύματα εντάσσονται, όπως ήδη έγινε δεκτό, κατά τον κύριο χαρακτήρα τους στις ειδησεογραφικές και όχι στις σατιρικές εκπομπές, στην προκειμένη δε περίπτωση η χρήση της σάτιρας χρησιμοποιείται υποστηρικτικά προς την υπεραπλουστευμένη απολυτότητα για την παρουσίαση ενός αμφιλεγόμενου ζητήματος ως αδιαμφισβήτητου γεγονότος» (σχετική με την τελευταία αυτή κρίση και η ΣτΕ Τμ. Δ' [1173/2017](#)).

### 7. Ποιοτική στάθμη, γλωσσική ευπρέπεια, σάτιρα

- 94 Σκοπός του άμεσου ελέγχου του κράτους (και όχι των ρ/τ σταθμών, όπως διαλαμβάνει το ΣτΕ) είναι κατ' [άρθρο 15](#) παρ. 2 Σ. η «εξασφάλιση της ποιοτικής στάθμης των προγραμμάτων που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και η πολιτιστική ανάπτυξη της Χώρας». Ερμηνεύοντας τη ρήτρα αυτή και όμοιες διατάξεις της νομοθεσίας, το ΣτΕ κρίνει ότι πρόκειται για κανόνα που κατοχυρώνει τα δικαιώματα των άλλων (χωρίς να προσδιορίζει ποια ακριβώς), καθώς και ότι ειδικότερη έκφραση της απαίτησης για ποιότητα είναι η διασφάλιση της γλωσσικής ευπρέπειας (ΣτΕ Τμ. Δ' [509/2018](#), σκ. 10). «Εξάλλου, το περιεχόμενο της νομικής έννοιας “ποιοτική στάθμη” είναι δυνατόν να εξειδικευθεί με βάση τα δεδομένα της κοινής πείρας και τους κανόνες της λογικής, η δε σχετική κρίση του Ε.Σ.Ρ. [...] υπόκειται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή» (ΣτΕ Τμ. Δ' [4043/2012](#), σκ. 7).
- 95 Η υποχρέωση γλωσσικής ευπρέπειας βαρύνει όχι μόνο τις ενημερωτικές αλλά και τις ψυχαγωγικές εκπομπές, «οι οποίες δεν απαλλάσσονται της υποχρέωσης πραγμάτωσης των τασσομένων στις παρατεθείσες διατάξεις σκοπών δημοσίου συμφέροντος, ενώ, άλλωστε, η ψυχαγωγία δεν είναι, άνευ ετέρου, συνυφασμένη με τη χρήση εκφραστικών μέσων χαμηλής ποιότητας» (ΣτΕ Τμ. Δ' [1363/2013](#), ΔιΜΕ&Ε 2014.122, ομοίως π.χ. ΣτΕ Τμ. Δ' [2884/2016](#)). Ερμηνεύοντας, δε, την πρόβλεψη του άρθρου 2 παρ. 5 Κανονισμού 2/1991 του ΕΣΡ, ότι λαμβάνεται υπόψη το είδος και το πλαίσιο της εκάστοτε εκπομπής, το ΣτΕ παρατήρησε ότι τούτο «δεν αναιρεί την υποχρέωση τήρησης ενός ελαχίστου επιπέδου “ευπρεπούς” και “καλαίσθητης” φρασεολογίας, αλλά αφορά στη χρήση εκφράσεων που προσιδιάζουν στο ψυχαγωγικό ύφος εκπομπής και είναι αναγκαία, εν όψει του όλου περιεχομένου της εκπομπής, για την επίτευξη του ψυχαγωγικού σκοπού της, με παράλληλη μέριμνα για την προστασία της υπόληψης τρίτων και την αποφυγή βλαπτικής επίδρασης της εκπομπής, ενόψει της ώρας μετάδοσής της, στην πνευματική και ηθική ανάπτυξη ανήλικων τηλεθεατών μέσω της εξοικείωσής τους με απρεπείς εκφράσεις» (ΣτΕ Τμ. Δ' [1363/2013](#)).
- 96 Όμως, ο όρος της αναγκαιότητας αναφορικά προς τη χρήση συγκεκριμένων εκφρά-

σεων ενόψει του σκοπού μίας εκπομπής υπονοεί υπερβαλλόντως αυστηρό έλεγχο του περιεχομένου της εκπομπής και είναι έτσι δύσκολα συμβατός τόσο με την ελευθερία της τέχνης κατ' [άρθρο 16](#) παρ. 1 Σ. (ακόμη και υπό την εκδοχή ότι εφαρμόζονται εδώ ταυτόχρονα οι ειδικότερες και πιο περιοριστικές ρυθμίσεις του άρθρου 15 παρ. 2, πρβλ. το σχετικό χωρίο από την απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [675/2016](#) που θα παρατεθεί παρακάτω), όσο και με την κρίση του ΕΔΔΑ ότι το [άρθρο 10](#) ΕΣΔΑ δεν προστατεύει μόνο το περιεχόμενο της έκφρασης αλλά και τη μορφή της μετάδοσης<sup>66</sup>, καθώς και το στιλιστικό ύφος που υιοθετείται<sup>67</sup>. Εξάλλου, ειδικά η απαίτηση για «καλαισθησία στη γλώσσα και στη συμπεριφορά» κατ' άρθρο 2 παρ. 5 Κανονισμού 2/1991 είναι αυτή καθαυτή ασύμβατη με το Σύνταγμα (άρθρα [14](#) παρ. 1 και [16](#) παρ. 1) και με την ΕΣΔΑ ([άρθρο 10](#)), τουλάχιστον όταν πρόκειται για μη ενημερωτικές εκπομπές.

Προβληματική επίσης είναι η εφαρμογή της απαίτησης για γλωσσική ευπρέπεια σε σατιρικές εκπομπές. Το ΣτΕ κρίνει σταθερά ότι «η τήρηση εκ μέρους των ραδιοτηλεοπτικών μέσων της υποχρέωσης χρήσεως ευπρεπούς γλώσσας [...] αφορά και τις εκπομπές ψυχαγωγικού-σατιρικού χαρακτήρα (αντίστοιχη διάταξη περιέχεται στο άρθρο 2 παρ. 4 του π.δ/τος 77/2003, το οποίο διέπει όλες τις ειδησεογραφικές, πολιτικές και εν γένει ενημερωτικές εκπομπές, ανεξαρτήτως του εάν οι εν λόγω εκπομπές εκδηλώνουν ή παρουσιάζονται με σατιρικό ύφος, βλ. ΣτΕ 898/2015, σκ. 11) [...] οι οποίες δεν απαλλάσσονται από την υποχρέωση να υπηρετούν τους τασσόμενους στις παρατεθείσες διατάξεις σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, ενώ, άλλωστε, η ψυχαγωγία και η σάτιρα δεν είναι, άνευ ετέρου, συνυφασμένη με τη χρήση εκφραστικών μέσων χαμηλής ποιότητας (βλ. ΣτΕ 4548, 4815, 3946/2014)» (ΣτΕ Τμ. Δ' [2884/2016](#)). Η σάτιρα, με ή χωρίς εισαγωγικά, απασχόλησε το ΣτΕ σε ουκ ολίγες αποφάσεις (ΣτΕ Τμ. Δ' [1960/2012](#), 4575/2013 (ΔΙΜΕ&Ε 2014.439), [2838](#), [4870/2014](#), [2241](#), [2580/2015](#), [675](#), [2877](#), [2878](#), [2879](#), [2884/2016](#), [335](#), [1734/2017](#), [1038/2019](#), πρβλ. ΣτΕ Τμ. Δ' [1173/2017](#), [509/2018](#), [2138/2019](#)), πολλές εκ των οποίων αφορούσαν τις εκπομπές «Αλ Τσαντίρι Νιουζ» και «Ράδιο Αρβύλα». Σε τέτοιες υποθέσεις το ΕΣΡ, για να επιβάλει κυρώσεις, επικαλείται τη συνταγματική ρήτρα περί ποιοτικής στάθμης των εκπομπών και τις διατάξεις του [π.δ. 77/2003](#) και του Κανονισμού 2/1991 για την ποιότητα και για τη γλωσσική ευπρέπεια (ενότητα ΙΙΙ.2, 7 και 8), αρκετές φορές σε συνδυασμό με άλλες δεοντολογικές υποχρεώσεις, όπως η υποχρέωση σεβασμού της προσωπικότητας και του ιδιωτικού βίου ή η υποχρέωση σεβασμού του Συντάγματος και της έννομης τάξης. Από την πλευρά του το ΣτΕ δεν αξιοποιεί συνήθως τη νομολογία του ΕΔΔΑ για τη σάτιρα (ενότητα ΙΙ.2.Θ) προκειμένου

<sup>66</sup> Βλ. [Oberschlick v. Austria](#), 11662/85, 23.5.1991, § 57· [Women On Waves et autres c. Portugal](#), 31276/05, 3.2.2009, §§ 28-31, 38-39· [Bédat v. Switzerland](#), 56925/08, 29.3.2016, § 48.

<sup>67</sup> Βλ. [Uj v. Hungary](#), 23954/10, 19.7.2011, § 20· [Tuşalp v. Turkey](#), 32131/08 και 41617/08, 21.2.2012, § 48· [Grebneva and Alisimchik v. Russia](#), όπ.π., § 52.

να ελέγξει, έστω σε ακυρωτικό επίπεδο, την αιτιολογία σχετικών αποφάσεων του ΕΣΡ. Εξαίρεση αποτελεί η απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [1734/2017](#) στην οποία το Δικαστήριο παρέθεσε νομολογιακές κρίσεις του ΕΔΔΑ και έκανε δεκτή την αίτηση ακύρωσης με το εξής σκεπτικό: «η κρίση του Ε.Σ.Ρ. ότι δια της προβολής της εν λόγω εκπομπής επήλθε “ταύτιση” του δημοκρατικά εκλεγμένου πρωθυπουργού “με τον παρανόμως καταλαβόμενα την εξουσία δικτάτορα”, η οποία “ενέχει έλλειψη οφειλομένου σεβασμού σε θεσμό του δημοκρατικού πολιτεύματος και στην κυρίαρχη γνώμη του ελληνικού λαού”, και, ως εκ τούτου, παραβιάστηκε το άρθρο 2 παρ. 3 του Κανονισμού 2/1991 του Ε.Σ.Ρ., είναι μη νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη. Και τούτο, διότι το Ε.Σ.Ρ., παρόλο που αξιολόγησε ως σατιρική την επίμαχη εκπομπή, κατέληξε απευθείας στην διαπίστωση της παραβίασης του 2 παρ. 3 του Κανονισμού 2/1991 του Ε.Σ.Ρ., χωρίς να αιτιολογήσει ειδικώς αν το σατιρικό εκφραστικό μέσο που επέλεξε ο παρουσιαστής της εκπομπής για τον σχολιασμό της πολιτικής επικαιρότητας, στο πλαίσιο της κατοχυρωμένης από το άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος και 10 της Ε.Σ.Δ.Α. ελευθερίας της έκφρασης, ήταν πρόσφορο και ικανό να μεταδώσει στον μέσο, εμφρόνως σκεπτόμενο, τηλεθεατή (πρβλ. για το κριτήριο αυτό τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ *Nikowitz and Verlagsgruppe News v. Αυστρίας*, no 5266/03, σκ. 25 και *Sousa Goucha κατά Πορτογαλίας*, no 70434/12, σκ. 50) έμπρακτη αμφισβήτηση και απαξίωση θεσμών του δημοκρατικού πολιτεύματος».

- 98 Σε πολύ διαφορετική κατεύθυνση, στην απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [675/2016](#) το Δικαστήριο, αντιμετωπίζοντας υπόθεση επιβολής κυρώσεων εξαιτίας κωμικής παρουσιάσεως του Μητροπολίτη Άνθιμου, απέρριψε τον ισχυρισμό του σταθμού περί εσφαλμένης στάθμισης εκ μέρους του ΕΣΡ, με το σκεπτικό ότι «η πρώτη από τις πιο πάνω παρουσιάσεις κατ' αυτόν τον τρόπο (“υπερήρωας”) ενέχει γελοιοποίησή του [Μητροπολίτη], ενώ η δεύτερη (άμεση πρόσδοση δαιμονικών χαρακτηριστικών) τον εμφανίζει ν' αθετεί θεμελιώδεις επαγγελίες του ως θρησκευτικού λειτουργού». Απορρίφθηκε επίσης ο ισχυρισμός ότι «η σατιρική αυτή εκπομπή συνιστούσε άσκηση του δικαιώματος καλλιτεχνικής εκφράσεως, η οποία προστατεύεται από το άρθρο 16 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος και [ότι] είναι ελεύθερη χωρίς τους όρους και περιορισμούς του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος», με το σκεπτικό ότι «προκειμένου για την σάτιρα, αλλά και για κάθε μορφή τέχνης που επιλέγεται να μεταδοθεί μέσω της τηλεοράσεως, αποκτώντας έτσι μεγάλη διείσδυση και δραστικότητα ακριβώς ως εκ του μέσου που χρησιμοποιείται, τυχάνουν εφαρμογής ως ειδικότερες οι διατάξεις του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος με τους περιορισμούς που προβλέπονται εκεί, καθώς και στην εις εκτέλεση του άρθρου αυτού ειδική νομοθεσία». Χωρίς να αμφισβητήσει την τελευταία αυτή νομική κρίση, ο Πάρεδρος που μειοψήφησε υποστήριξε ότι «η κρίση του Ε.Σ.Ρ. είναι πλημμελώς αιτιολογημένη, αφού η παρουσίαση του Μητροπολίτη εκινείτο μέσα στα όρια της θεμιτής σάτιρας των δημοσίων προσώπων. Πράγματι, αν και κερασφόρα, η φιγούρα του “Μπάτμαν”, όπως αυτή -κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας- έχει αποτυπωθεί στο συλλογικό υποσυνείδητο, δεν είναι επιτήδεια να προσδώσει ηθική

απαξία στο πρόσωπο που συσχετίζεται με αυτήν. Δεν συνιστά, επομένως, διασυρμό της προσωπικότητάς του κατ' αρχήν ένας τέτοιος παραλληλισμός (αντιθέτως απ' ό,τι συμβαίνει με την άλλη διαγνωσθείσα παράβαση). Περαιτέρω, θα πρέπει ν' αναγνωρισθεί σ' αυτόν που σατιρίζει, ένα ικανό κατ' αρχήν περιθώριο ελευθερίας σ' ότι αφορά την επιλογή των ειδικωτέρων μέσων της σάτιρας, συστοίχων αναγκαίως προς την προέχουσα ιδιότητα του προσώπου που υποβάλλεται σ' αυτήν (εδώ, του θρησκευτικού λειτουργού της Ορθοδόξου Ανατολικής Εκκλησίας). Σε αυτόν ακριβώς τον χώρο εκκινούντο εν προκειμένω τόσο η επιλογή της ταυτίσεως μ' ένα "σούπερ ήρωα", ο οποίος εμφανίζεται πάντοτε μαυροφορεμένος, όσο και το λογοπαίγνιο με το όνομα του Μητροπολίτη ("Μπατμάνθιμος") ή ο σχετικός υπόπιτλος ("ΕΝΑΣ ΣΟΥΠΕΡ ΗΡΩΑΣ ΜΕ ΡΑΣΑ"). Αλλά και η λεκτική παρουσίασή του ως "αυτού που θα σώσει την Ελλάδα", είχε χαρακτήρα παιγνιώδη, όπως προκύπτει από την τεκμηρίωση του φακέλου».

Η συνταγματική ρήτρα περί ποιότητας και οι κανονιστικές ρυθμίσεις για τη γλωσσική 99 ευπρέπεια θα πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται σε αρμονία με τη νομολογία του ΕΔΔΑ για τη σάτιρα (ενότητα II.2.Θ). Τούτο ισχύει ακόμη κι όταν η σάτιρα περιλαμβάνει βωμολοχίες, αρκεί οι εκφράσεις να μην είναι ασυνήθιστα χυδαίες και υπό τον όρο ότι εντάσσονται σε σατιρική και όχι σε αθλητική ή ενημερωτική εκπομπή (έτσι ώστε ο θεατής ή ο ακροατής να είναι προετοιμασμένος), λαμβανομένου υπόψη και του χρόνου μετάδοσης ενόψει της συνταγματικής απαίτησης για προστασία των ανηλίκων (η ομαλή ανάπτυξη των οποίων δεν θίγεται πάντως αναγκαία κάθε φορά που αυτοί ακούν μία υβριστική έκφραση). Κατά το ΕΔΔΑ, «η προσβλητική γλώσσα ενδέχεται να μην υπάγεται στην προστασία της ελευθερίας έκφρασης εάν πρόκειται για αχαλίνωτη δυσφήμιση όπως για παράδειγμα εκεί όπου μοναδικός σκοπός της προσβλητικής έκφρασης είναι να προσβάλλει [...]· αλλά η χρήση χυδαίων φράσεων δεν είναι καθαυτή αποφασιστική στην αξιολόγηση μίας προσβλητικής έκφρασης, καθώς είναι πολύ πιθανό να υπηρετεί απλώς στιλιστικούς σκοπούς. Για το Δικαστήριο, το στυλ αποτελεί μέρος της επικοινωνίας ως μορφή της έκφρασης και ως τέτοιο προστατεύεται μαζί με το περιεχόμενο της έκφρασης»<sup>68</sup>. Είναι εσφαλμένη λοιπόν η αντίληψη ότι όλες οι χυδαίες εκφράσεις στο πλαίσιο της σάτιρας συνιστούν άνευ ετέρου απαγορευμένη υποβάθμιση της ποιότητας των ρ/τ εκπομπών.

## 8. Προστασία παιδικής ηλικίας και νεότητας

Με τις συνταγματικές απαιτήσεις για εξασφάλιση ποιοτικής στάθμης και για προστασία 100 της παιδικής ηλικίας και της νεότητας σχετιζόταν η απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [3490/2006](#). Σε

<sup>68</sup> [Tuşalp v. Turkey](#), όπ.π., § 48. Ομοίως π.χ. [Grebneva and Alisimchik v. Russia](#), όπ.π., § 52· [Editorial Board of Grivna Newspaper v. Ukraine](#), όπ.π., § 94· [Atamanchuk v. Russia](#), 4493/11, 11.2.2020, § 47.

μία από τις καλύτερες στιγμές της Ελληνικής νομολογίας κρίθηκε, κατά πλειοψηφία, ότι «αυτή καθ' εαυτή η παρουσίαση σκηνης, με την οποία εκφράζεται απλώς και η ομοφυλόφιλη ερωτική επιθυμία, με ένα φιλί και χωρίς να υπάρχουν σκηνές πορνογραφικού περιεχομένου ή βωμολοχίες, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να θεωρηθεί ότι προσδίδει στην επίμαχη τηλεοπτική ταινία την, απαγορευμένη από το Σύνταγμα, χαμηλή και υποβαθμισμένη ποιοτική στάθμη, που την καθιστά επίμεμπτη. Με την παράσταση στην επίμαχη ενδιάμεση σκηνή της εκφράσεως ομοφυλόφιλης ερωτικής επιθυμίας, γίνεται παρουσίαση μίας υπαρκτής κοινωνικής πραγματικότητας, η οποία σχετίζεται με μία κοινωνική ομάδα, μεταξύ των πολλών, οι οποίες συνθέτουν μία ανοικτή και σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία, οι ερωτικές επιλογές της οποίας, όχι μόνο δεν αποδοκιμάζονται από την συνταγματική τάξη της χώρας, αλλά τουναντίον επιβάλλεται από τις διατάξεις των άρθρων 2 (σεβασμός και προστασία της αξίας του ανθρώπου) και 5 παρ. 1 (προστασία της προσωπικής ελευθερίας), ως εκδήλωση ελεύθερης επιλογής των αποτελούντων αυτή, να γίνονται απολύτως σεβαστές και μπορούν να εκφράζονται στα έργα τέχνης, όπως εξ άλλου οι ερωτικές επιλογές και ευαισθησίες και των υπολοίπων ομάδων του πληθυσμού της χώρας. Περαιτέρω, με δεδομένο ότι η επίμαχη εκπομπή μεταδόθηκε στις 22.45΄, σε ώρα δηλαδή που [βάσει της σχετικής νομοθεσίας] μεταδίδονται εκπομπές, οι οποίες δεν είναι κατάλληλες για ανηλικούς κάτω των 15 ετών, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η σκηνή, παρουσιάζοντας ένα φιλί, δεν είχε πορνογραφικό περιεχόμενο, δεν μπορεί να γίνει λόγος περί παραβιάσεως, μέσω της μεταδόσεως της επίμαχης σκηνης, των ορίων που επιβάλλει η συνταγματική επιταγή της προστασίας της νεότητας».

- 101 Στην απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [4413/2014](#) κρίθηκε ότι οι τότε ισχύουσες ρυθμίσεις του π.δ. 100/2000 για την προστασία των ανηλικών εφαρμόζονται και σε διαφημιστικά μηνύματα, επειδή το άρθρο 15 παρ. 2 Σ. αναγορεύει την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας «σε βασική αρχή που διέπει τη λειτουργία της ραδιοτηλεόρασης» γενικά. Όμως, στην ίδια απόφαση, αξιολογώντας διαφημιστικό μήνυμα κατά το οποίο μικρό αγόρι ρωτά τη μητέρα του αν μπορεί να πάει σε στριπτιζάδικο, η μητέρα απαντά «Τι λες αγόρι μου; Πετάει ο γάιδαρος;» και εν τω μέσω ιπτάμενων γαιδάρων προβάλλεται ότι το διαφημιζόμενο ποτό «δίνει φτερά», το Δικαστήριο έκανε κατά πλειοψηφία δεκτή την αίτηση ακύρωσης, με το σκεπτικό ότι «από την περιγραφή της διαφημίσεως [...] η οποία έχει τη μορφή κινουμένων σχεδίων, και από το χιουμοριστικό της περιεχόμενο, δεν δύναται, κατά κοινή πείρα, να θεωρηθεί ότι υπερβαίνει τα όρια πέραν των οποίων θα μπορούσε πράγματι να επηρεάσει αρνητικά τον τρόπο σκέψης και συμπεριφοράς των ανηλικών, ώστε να δικαιολογείται η επιβολή της επίμαχης κυρώσεως».
- 102 Ερμηνεύοντας τις ρυθμίσεις του άρθρου 10 [π.δ. 77/2003](#), στην απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [901/2017](#) το Δικαστήριο έκρινε ότι η απόλυτη απαγόρευση της παρουσίας ανηλικού ως δράστη εγκληματικών ενεργειών κατά την παρ. 2 αυτού του άρθρου «δεν προϋποθέτει να έχει ο ανήλικος αποκτήσει την ιδιότητα του κατηγορουμένου με την άσκηση

ποινικής δίωξης εναντίον του, αλλ' αρκεί να παρουσιάζεται ως τέτοιος σε τηλεοπτική εκπομπή». Με τις ρυθμίσεις της παρ. 1 του ίδιου άρθρου (οι οποίες απαγορεύουν την παρουσίαση ανηλίκων μαρτύρων ή θυμάτων εγκληματικών ενεργειών ή όταν βρίσκονται σε δύσκολη κατάσταση, εκτός εάν είναι αναγκαία για την ενημέρωση του κοινού, δεν προκαλούν πόνο ή βλάβη στην προσωπικότητα του ανηλίκου και υπάρχει γονική συναίνεση) σχετιζόταν η απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [4060/2010](#). Στη συγκεκριμένη υπόθεση τα κεντρικά δελτία ειδήσεων του τηλεοπτικού σταθμού παρουσίαζαν επί δύο ημέρες «καταγγελία ασκήσεως σεξουαλικής βίας κατά μαθήτριας με αναφορά στην ηλικία της (δεκαεξάχρονη), στον τόπο της κατοικίας της (Αμάρυνθος Ευβοίας), στην εθνική της καταγωγή (Βουλγαρία), στον τόπο εργασίας της (ταβέρνα της περιοχής με προβολή της και συνομιλία με τον ιδιοκτήτη της), με συνέπεια την αποκάλυψη της ταυτότητας της ανηλίκου. Στη συνέχεια προεβλήθησαν δηλώσεις συμμαθητών των κατηγορουμένων, δηλώσεις μητέρων δύο εκ των τεσσάρων κατηγορουμένων, τηλεοπτική επικοινωνία με τη μητέρα της παθούσης, χωρίς να διακρίνονται τα χαρακτηριστικά του προσώπου της, δηλώσεις του δικηγόρου της παθούσης περί των ευρημάτων του ιατροδικαστού και αντίθετη δήλωση γυναικολόγου, ως και επί λέξει ανάγνωση του περιεχομένου της καταθέσεως της παθούσης κατά τη διάρκεια της προανακρίσεως». Εύστοχα το Δικαστήριο έκρινε ότι: «Η όλη έκταση της αναφοράς των δύο δελτίων ειδήσεων στο ως άνω περιστατικό και ιδίως στην κατάθεση της παθούσης κατά τη διάρκεια της ποινικής διαδικασίας, οι επαναλήψεις και οι δραματοποιήσεις δεν απέβλεπαν, κατά την προσβαλλομένη απόφαση, στην ενημέρωση του κοινού, αλλά στην αύξηση της τηλεθεάσεως. Πρέπει να σημειωθεί ότι η δια της τηλεοράσεως αποκάλυψη του περιεχομένου καταθέσεων κατά τη διάρκεια ποινικής διαδικασίας καθιστά κατά τα ομοίως εκτιθέμενα στην απόφαση, τους μάρτυρες και τους κατηγορουμένους επιφυλακτικούς και δυσχεραίνει το έργο της δικαιοσύνης. Το γεγονός ότι η ως άνω κατάθεση της φερομένης ως παθούσης ενδεχομένως είχε δημοσιευθεί στον ημερήσιο τύπο, δεν αίρει την εκτροπή του τηλεοπτικού σταθμού, καθόσον διαφορετικές συνταγματικές και κοινές νομικές διατάξεις ρυθμίζουν τα έντυπα και ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης. Για την ενημέρωση του κοινού αρκούσε, κατά την αυτή απόφαση, η αναφορά της ασκηθείσης ποινικής δίωξης από τον Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών Ευβοίας και, σε κάθε περίπτωση, δεν ήταν ποσώς αναγκαία η επανειλημμένη προβολή των αυτών εικόνων, δηλώσεων και καταθέσεων. Είναι, τέλος, κατά την προσβαλλομένη, αναμφισβήτητο ότι η όλη παρουσίαση του θέματος έγινε κατά τρόπο που προκάλεσε πόνο στην παθούσα, η οποία αναγκάστηκε να αναχωρήσει από τον τόπο κατοικίας της και να διαμείνει σε άγνωστη πόλη». Άλλωστε, στην απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [2765/2020](#) απορρίφθηκε ο ισχυρισμός ότι το άρθρο 10 παρ. 1 [π.δ. 77/2003](#) αφορά μόνο περιπτώσεις ανηλίκων ευρισκομένων εν ζωή και επικύρωσε την κρίση του ΕΣΡ ότι η συνεχής προβολή της φωτογραφίας ανήλικου θύματος ακόμη κι αφ' ότου έγινε γνωστό ότι αυτή είχε χάσει τη ζωή της προσκρούει στην απαγόρευση του άρθρου 10



παρ. 1, υπό την έννοια ότι «[η] απαγόρευση προβολής της εικόνας αποσκοπεί μεταξύ άλλων, όπως δέχθηκε το Ε.Σ.Ρ., στην προστασία της μνήμης του ανηλίκου θύματος και στον σεβασμό [πρβλ. άρ. 7 παρ. 2 του Κώδικα] του πόνου των οικείων του».

- 103 Στην απόφαση ΣτΕ Τμ. Δ' [3634/2015](#) κρίθηκε ότι, παρά την απουσία κατά τον επίμαχο χρόνο ρυθμίσεων για τη συμμετοχή ανηλίκων σε ψυχαγωγικές εκπομπές, ενώ υπήρχαν ρυθμίσεις για τη συμμετοχή τους σε ενημερωτικές εκπομπές, «τούτο, ωστόσο, ουδόλως αίρει τις υποχρεώσεις που [...] υπέχουν οι τηλεοπτικοί σταθμοί κατά την παραγωγή και μετάδοση τέτοιων προγραμμάτων, ούτε, άλλωστε, απομειώνει την ευθέως εκ του Συντάγματος αξιούμενη προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας. Αντιθέτως, μάλιστα, από το σύνολο των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων για την προστασία των ανηλίκων συνάγεται ότι, αν και κατ' αρχήν δεν απαγορεύεται η συμμετοχή παιδιών ή ανηλίκων σε τηλεοπτικά προγράμματα ψυχαγωγικού χαρακτήρα, η συμμετοχή αυτή, η οποία πρέπει να γίνεται μόνον με τη συναίνεση των γονέων ή εκείνων που ασκούν την επιμέλειά τους, δεν πρέπει να έχει σοβαρές αρνητικές επιδράσεις στη διαμόρφωση της προσωπικότητάς τους στην εν γένει ηθική και πνευματική τους ανάπτυξη και στον ιδιαίτερο ψυχισμό τους [...] Περαιτέρω, ... οι ... τηλεοπτικοί σταθμοί υποχρεούνται, κατά την παραγωγή και μετάδοση τηλεοπτικών προγραμμάτων στα οποία μετέχουν ανήλικοι, να λαμβάνουν όλα τα πρόσφορα, κατά τις περιστάσεις, μέτρα για την αποτροπή ενδεχόμενων προσβολών της ανάπτυξης της προσωπικότητας των συμμετεχόντων ανηλίκων. Εντός του πλαισίου αυτού, περίπτωση παραβίασεως της συνταγματικής διατάξεως, όπως εξειδικεύθηκε ως προς τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις προστασίας των ανηλίκων από την γενικής εφαρμογής κειμένη νομοθεσία συντρέχει είτε όταν συγκεκριμένη τηλεοπτική εκπομπή, λόγω της δομής, της διαμόρφωσης του περιεχομένου της και του εν γένει τρόπου παρουσιάσεώς της, άγει, σε συνδυασμό με την παράλειψη λήψεως επαρκών μέτρων για την προστασία των συμμετεχόντων ανηλίκων, σε συστηματική προσβολή της προσωπικότητας και της ηθικής και πνευματικής τους ανάπτυξης, είτε όταν, κατά την παραγωγή και μετάδοση τηλεοπτικού προγράμματος, λαμβάνει χώρα μεμονωμένο περιστατικό, το οποίο, κατά την ουσιαστική εκτίμηση του Ε.Σ.Ρ., συνιστά εξαστομικευμένη προσβολή της προσωπικότητας συγκεκριμένου ανηλίκου».

## 9. Μετάδοση παρανόμως κτηθέντος υλικού

- 104 Στην απόφαση ΣτΕ Ολ. [1213/2010](#) μερίδα της πλειοψηφήσασας γνώμης έκρινε ότι «η χρησιμοποίηση [...] κρυφού μέσου για την, εν αγνοία ορισμένου προσώπου, απόσπαση οπτικού ή ηχητικού υλικού της ιδιωτικής του ζωής και τη μετάδοση, με τον τρόπο αυτό, σχετικών ειδήσεων, συνιστά ευθεία προσβολή της ανθρωπίνης αξίας, καθώς υποβιβάζει το συγκεκριμένο πρόσωπο από υποκείμενο της εννόμου τάξεως και των κοινωνικών σχέσεων σε απλό μέσον για την επιδίωξη ασύνδετων προς την βούλησή του σκοπών. Εφ' όσον δε, κατά την γνώμη αυτή, η προστασία της ανθρωπίνης αξίας, η οποία, κατά το

Σύνταγμα (άρθρα 2 παράγραφος 1, 15 παράγραφος 2 και 25 παράγραφος 1), οριοθετεί τη λειτουργία των ραδιοτηλεοπτικών μέσων, είναι απόλυτη, η κατά τον ανωτέρω τρόπο μετάδοση ειδήσεων είναι, αντιστοίχως, απολύτως απαγορευμένη, μη υποκείμενη, ως εκ τούτου, σε σταθμίσεις με άλλα αγαθά, κινητοποιούσα δε, καθ' εαυτήν, την αρμοδιότητα της οικείας αρχής προς επιβολή κυρώσεων». Άλλη μερίδα της πλειοψηφίας έκρινε ότι «η μετάδοση δια της τηλεόρασης ειδήσεως, της οποίας αποκλειστική ή κύρια πηγή αποτελεί εικόνα συγκεκριμένου προσώπου, καταγραφείσα με κρυφά μέσα, δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να θεωρηθεί ως θεμιτή άσκηση του δικαιώματος του πληροφορέιν, εφ' όσον η μεταδιδόμενη είδηση έχει ληφθεί υπό συνθήκες που στοιχειοθετούν προσβολή του δικαιώματος τρίτου επί της εικόνας του. Ως εκ τούτου, η μετάδοση της εν λόγω ειδήσεως μπορεί, κατ' αρχήν, να δικαιολογήσει την επιβολή από το Ε.Σ.Ρ. διοικητικής κυρώσεως [...] Είναι, εν τούτοις, δυνατόν να κριθεί από το Ε.Σ.Ρ., κατόπιν ειδικής και πλήρως αιτιολογουμένης σταθμίσεως, ότι η μετάδοση ειδήσεως, με αποκλειστική ή κύρια πηγή εικόνα, καταγραφείσα με κρυφά μέσα, συνιστά θεμιτή άσκηση του δικαιώματος του πληροφορέιν, επειδή ο προερχόμενος από τη μετάδοση της συγκεκριμένης ειδήσεως περιορισμός του δικαιώματος του εικονιζόμενου προσώπου επί της εικόνας του δικαιολογείται, εν όψει και της ιδιότητας του προσώπου τούτου, λόγω της συμβολής της μεταδοθείσης ειδήσεως σε συζήτηση γενικού ενδιαφέροντος [...] Στην περίπτωση, όμως, κατά την οποία η μετάδοση της ως άνω ειδήσεως θεωρείται, για τους εκτεθέντες λόγους, ως θεμιτή άσκηση του δικαιώματος του πληροφορέιν, τούτο δεν σημαίνει, άνευ ετέρου, ότι καθίσταται θεμιτή και η μετάδοση από την τηλεόραση της εικόνας που καταγράφεται με κρυφά μέσα και συνιστά την πηγή της θεμιτώς μεταδοθείσης ειδήσεως. Τούτο δε διότι η μετάδοση από την τηλεόραση της εικόνας που ελήφθη με κρυφά μέσα αποτελεί περιορισμό του συνταγματικώς προστατευμένου δικαιώματος του εικονιζόμενου προσώπου επί της εικόνας του, κατά πολύ εντονότερο του περιορισμού που συνιστά για το εν λόγω δικαίωμα η απλή μετάδοση της ειδήσεως που έχει ως πηγή την επίμαχη, κρυφίως ληφθείσα εικόνα. Κατά συνέπεια, ο εντονότερος αυτός περιορισμός του δικαιώματος του εικονιζόμενου προσώπου επί της εικόνας του μπορεί να θεωρηθεί ως θεμιτή άσκηση του δικαιώματος του πληροφορέιν, μόνον εάν το Ε.Σ.Ρ. θεωρήσει, κατόπιν ειδικής και πλήρως αιτιολογουμένης κρίσεως, ότι η θεμιτή, για τους εκτεθέντες λόγους, μετάδοση της συγκεκριμένης ειδήσεως είναι απολύτως αδύνατη ή ιδιαίτερως δυσχερής χωρίς την μετάδοση της εικόνας που ελήφθη με κρυφά μέσα και αποτελεί την πηγή της ειδήσεως». Αντίθετα, για μία μερίδα της μειοψηφίας γνώμης, «η μετάδοση ειδήσεως με **105** αποκλειστική ή κύρια πηγή εικόνα, καταγραφείσα με κρυφά μέσα, συνιστά θεμιτή άσκηση του δικαιώματος του πληροφορέιν, καθιστά επιτρεπτή και τη μετάδοση από την τηλεόραση της πιο πάνω εικόνας. Τούτο δε διότι, ενόψει της ιδιαίτερης φύσεως της τηλεόρασης, σε σχέση προς τα λοιπά μέσα μαζικής ενημερώσεως, η τηλεοπτική μετάδοσης της ειδήσεως συμβαδίζει με την μετάδοση της εικόνας». Άλλη μερίδα της μειοψηφίας

επεσήμανε ότι «από καμμία συνταγματική διάταξη ή αρχή δεν απορρέει η κατ' ουσίαν απόλυτη απαγόρευση μεταδόσεως της εικόνας προσώπου» και ακολούθως εστίασε στη διαβάθμιση της προστασίας του δικαιώματος στην ίδια εικόνα ανάλογα με τις ιδιότητες του προσώπου που απεικονίζεται και του χώρου απ' όπου λαμβάνεται η εικόνα. «Έτσι, για τους ιδιώτες, πρέπει να θεωρηθεί ότι υπάρχει απόλυτη προστασία από την ακούσια λήψη και αναμετάδοση της εικόνας τους, είτε σε δημόσιο, είτε, πολλώ μάλλον, στον ιδιωτικό χώρο τους, εκτός αν πρόκειται για τυχαία και μη ειδικώς προσωποποιημένη λήψη της εικόνας ή εάν η λήψη της εικόνας γίνεται για την πρόληψη αξιόποινης πράξης σε δημόσιο χώρο. Για τα δημόσια πρόσωπα, η προστασία είναι μικρότερη. Τα δημόσια πρόσωπα, όπως είναι τα πολιτικά πρόσωπα, εξ ορισμού εκτίθενται στη δημοσιότητα, ενίοτε δε, επιλεκτικά, την επιδιώκουν. Η επιδίωξη αυτή δεν είναι χωρίς συνέπειες. Δημιουργεί αντίστοιχη, εύλογη και εντός ορίων, επιδίωξη των μέσων ενημερώσεως και του κοινού για την προβολή στοιχείων της ζωής τους, που συνάπτονται, καθ' οιονδήποτε τρόπο, με τις δημόσιες δραστηριότητές τους. Για τα πρόσωπα αυτά, υπάρχει, όπως και για τους ιδιώτες, απόλυτη προστασία της εικόνας τους στον ιδιωτικό χώρο τους, καθώς και σε δημόσιο χώρο, προσιτό στο κοινό, όταν τα πρόσωπα αυτά έχουν, στον δημόσιο χώρο, υπαίθριο ή κλειστό, προσωπικές ή οικογενειακές στιγμές. Όταν, όμως, τα πρόσωπα αυτά δεν διατελούν, σε δημόσιο χώρο, στις ανωτέρω συνθήκες ή όταν, πολλώ μάλλον, ενεργούν κατά τρόπο που, δικαιολογημένα, μπορεί να ενδιαφέρει το κοινωνικό σύνολο, όπως στην περίπτωση που επιδεικνύουν συμπεριφορά αντίθετη προς εκείνη που επιβάλλει ο συγκεκριμένος δημόσιος ρόλος τους ή αντίθετη προς την εικόνα, που εκείνα προβάλλουν για τον εαυτό τους, τότε το δικαίωμα στην πληροφόρηση και το δικαίωμα του πληροφορείν μπορεί να δικαιολογήσει την ακούσια λήψη της εικόνας τους και την προβολή από τα μέσα ενημερώσεως των σχετικών στιγμιοτύπων [...] Ειδικότερα, η καταγραφή της εικόνας προσώπου είναι σύμφυτη με την έννοια της τηλεόρασεως. Δεν νοείται να ρυθμίζεται, και, επομένως, να κατοχυρώνεται συνταγματικά, ο τρόπος λειτουργίας μέσου ενημερώσεως, όπως η τηλεόραση, αλλά αυτό να λειτουργεί με τον τρόπο λειτουργίας άλλου μέσου ενημερώσεως, όπως το ραδιόφωνο. Διότι ειδησεογραφική τηλεόραση με απλή εμφάνιση του εκφωνητή των ειδήσεων, χωρίς τηλεοπτική αναμετάδοση στιγμιοτύπων, που περιλαμβάνουν και την εν δράσει εικόνα δημοσίων προσώπων, κατ' ουδέν διαφέρει στην ουσία από την ραδιοφωνική μετάδοση ειδήσεων. Είναι διαφορετικό το ζήτημα μεταδόσεως εικόνων δημοσίων προσώπων σε περιπτώσεις άλλες από τις, κατά τα ανωτέρω, θεωρούμενες ως επιτρεπόμενες. Εκεί, ασφαλώς, η αναμετάδοση απαγορεύεται και το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει τις κυρώσεις (βλέπε, μεταξύ άλλων, τις παραγράφους 5, 6 και 7 του άρθρου 14). Στις, κατά τα ανωτέρω, όμως, επιτρεπόμενες περιπτώσεις προβολής της εικόνας δημοσίων προσώπων, το τεκμήριο, κατά την στάθμιση μεταξύ του δικαιώματος στην πληροφόρηση και την δημόσια διαφάνεια αφ' ενός και στην προστασία της εικόνας αφ' ετέρου, είναι υπέρ του επιτρεπτού

της μεταδόσεως της ακουσίως ληφθείσης εικόνας. Η κρατήσασα γνώμη αναγορεύει την προστασία της εικόνας σε απόλυτο αγαθό, χωρίς να υπάρχει σχετική συνταγματική πρόβλεψη, και καθιστά τον συνταγματικό κανόνα του επιτρεπτού της αναμεταδόσεως εικόνας, αν η αναμετάδοση δεν παραβιάζει άλλες συνταγματικές διατάξεις, εξαίρεση, υπό άκρως αυστηρές προϋποθέσεις επιτρεπόμενη».

Όπως είδαμε (ενότητα II.2.H), η υπόθεση έφθασε στο ΕΔΔΑ και αυτό, στην απόφαση *Alpha* του 2018, επιβεβαίωσε κατ' ουσία τη γνώμη της μειοψηφίας για τη βαρύνουσα σημασία της ιδιότητας του προσώπου που βιντεοσκοπείται και του χώρου της βιντεοσκοπήσης, κρίνοντας μεν ασύμβατη με το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ την επιβολή κύρωσης για την προβολή του βίντεο του βουλευτή καθώς αυτός εξερχόταν από τη στοά με τα ηλεκτρονικά παίγνια, κρίνοντας, δε, συμβατή με το ίδιο άρθρο την επιβολή κύρωσης για την προβολή βίντεο που κατέγραφε τις συναντήσεις του βουλευτή με τους ιθύνοντες της εκπομπής σε κλειστό χώρο. Εν τω μεταξύ, το ΣτΕ είχε αξιολογήσει και άλλες υποθέσεις με το ίδιο θέμα, σε ορισμένες περιπτώσεις με τρόπο ο οποίος θα κρινόταν μάλλον συμβατός με την ΕΣΔΑ (βλ. λ.χ. ΣτΕ Τμ. Δ' [1337/2013](#), όπου κρίθηκε ότι «η μετάδοση πληροφοριών σχετικά με δραστηριότητα σχετιζόμενη με την ερωτική ζωή και τις ερωτικές προτιμήσεις προσώπου κατέχοντος δημόσιο αξίωμα πρέπει να γίνεται με τρόπο λιτό (και όχι δραματοποιημένο), με την απλή μετάδοση της σχετικής ειδήσεως ή πληροφορίας, να αποβλέπει δε στην ενημέρωση του κοινού και όχι στο σκανδαλισμό της κοινής γνώμης και στον εξευτελισμό και διασυρμό της προσωπικότητας, καθώς και στην προσβολή της αξιοπρέπειας του ανωτέρω προσώπου»), ενώ σε άλλες περιπτώσεις με αμφισβητήσιμες νομικές ή/και πραγματικές κρίσεις (βλ. ΣτΕ Τμ. Δ' [3822/2014](#), όπου η κρίση περί του αθέμιτου χαρακτήρα της μετάδοσης μαγνητοσκοπημένης συνομιλίας στηρίχθηκε στη σκέψη ότι η πληροφορία που μεταδόθηκε «δεν στηριζόταν σε επαρκή αποδεικτικά στοιχεία ούτε είχε ελεγχθεί και επιβεβαιωθεί προσηκόντως, αλλά αποτελούσε απλή φήμη». ΣτΕ Τμ. Δ' [5380/2012](#) όπου η κρίση του Δικαστηρίου για τον αθέμιτο χαρακτήρα της μετάδοσης κρυφά καταγραφείσας συνομιλίας κατά τη διάρκεια κοινωνικής εκδήλωσης βασίστηκε στην εκτίμηση ότι γνωστή δημοσιογράφος δεν θα μπορούσε να αποτελεί δημόσιο πρόσωπο. ΣτΕ Τμ. Δ' [244/2014](#), όπου το Δικαστήριο δεν αξιολόγησε καθόλου κατά πόσο ένας δικαστής μπορεί να λογίζεται ως δημόσιο πρόσωπο, ούτε έλαβε υπόψη ότι η καταγραφή είχε γίνει στο χώρο των δικαστηρίων, παραλείπει οι οποίες καθιστούν την απόφαση μάλλον ασύμβατη με το άρθρο 10 ΕΣΔΑ. πρβλ. ΣτΕ Τμ. Δ' [997/2014](#), όπου η κρίση του Δικαστηρίου περί απουσίας δημοσίου συμφέροντος προς δημοσιοποίηση των συνομιλιών βασίστηκε στην εκτίμηση ότι αυτές δεν αποδείκνυαν διαφθορά ή άλλες παράνομες πράξεις. ΣτΕ Τμ. Δ' [825/2017](#), όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι οι πληροφορίες που συνελέγησαν με αθέμιτα μέσα δεν συνεισέφεραν κάτι στη σχετική δημόσια συζήτηση. ΣτΕ Τμ. Δ' [1110/2017](#), όπου κρίθηκε ότι ορθώς το ΕΣΡ δεν προέβη σε στάθμιση καθώς «η καταγραφή και

μετάδοση της επίμαχης τηλεφωνικής επικοινωνίας δεν εξυπηρετούσε κάποιο σκοπό έντονου δημοσίου συμφέροντος, ούτε μπορεί να θεωρηθεί ότι ήταν αναγκαία για την ενημέρωση του κοινού σχετικά με την υπόθεση του Γενικού Γραμματέα, αφού, άλλωστε, το περιεχόμενό της επικεντρωνόταν, όπως έχει ήδη εκτεθεί, κυρίως στο κατά πόσο δημοσιογράφοι του MEGA είχαν δει την επίμαχη κασέτα και ως ποιο σημείο και δεν είχε ευρύτερο ενδιαφέρον, ενώ, εξάλλου, για τυχόν ποινικές πτυχές της υπόθεσης η πρώτη αιτούσα εταιρία θα έπρεπε να ενημερώσει τις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές και όχι τους τηλεθεατές»).

### 10. Άλλα θέματα του Κώδικα Δεοντολογίας του [π.δ. 77/2003](#)

- 107 Το ΣτΕ έχει εξετάσει αιτήσεις ακύρωσης πράξεων του ΕΣΡ που επιβάλλουν κυρώσεις για άλλα θέματα δεοντολογίας, όπως ενδεικτικά η προσβολή προσωπικότητας (π.χ. ΣτΕ Τμ. Δ' [1350/2013](#), [2917/2014](#), [1174/2015](#), [1732/2017](#), [2045/2018](#)), η έλλειψη σεβασμού του ιδιωτικού βίου προσώπων που αναφέρονται σε εκπομπές (π.χ. ΣτΕ Τμ. Δ' [620/2010](#), [4625](#), [4395/2013](#)) και η μη αξιοπρεπής παρουσίαση και μεταχείριση προσώπων που εμφανίζονται σε εκπομπές (π.χ. ΣτΕ Τμ. Δ' [2102/2013](#))· η απαγόρευση δημοσιοποίησης στοιχείων της ποινικής διαδικασίας, σε συνδυασμό με το τεκμήριο αθωότητας (π.χ. ΣτΕ Τμ. Δ' [1216](#), [1432/2014](#), [891/2015](#), [1704/2018](#), [2765/2020](#))· η έλλειψη σεβασμού στους συνταγματικούς θεσμούς και η απαξίωση του δημοκρατικού πολιτεύματος (π.χ. ΣτΕ Τμ. Δ' [1658/2015](#) ΔιΜΕ&Ε 2015.476)· η υποβάθμιση ή και εξύμνηση εγκλημάτων (π.χ. ΣτΕ Τμ. Δ' [206/2013](#) ΔιΜΕ&Ε 2014.123)· η προβολή εμπρηστικών συνθημάτων κατά τη μετάδοση διαδηλώσεων (π.χ. ΣτΕ Τμ. Δ' [1732/2017](#), όπου και ενδιαφέρουσα ανάγνωση της σχετικής διάταξης του [π.δ. 77/2003](#) στο φως της ΕΣΔΑ, με δεδομένο ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση ήταν ο σταθμός που καλούσε σε συγκέντρωση έξω από την οικία πρώην Πρωθυπουργού, ενώ το εμπρηστικό σύνθημα ειπώθηκε από τον παρουσιαστή).

### V. ΘΕΩΡΙΑ

- 108 Το [άρθρο 15](#) Σ. έχει απασχολήσει πολλά μέλη της Ελληνικής συνταγματικής θεωρίας επί μακρόν, σε διάφορες συγκυρίες, με αναφορά σε διάφορα θέματα τα οποία ανέκυπταν από τις νομοθετικές, διοικητικές και νομολογιακές εξελίξεις. Είναι αδύνατο να παρουσιαστούν εδώ όλες οι επιμέρους θεωρήσεις και απόψεις. Ούτε, από την άλλη πλευρά, θα ήταν σκόπιμο να προχωρήσουμε σε συνθετική παρουσίαση, με τρόπο ο οποίος θα δυσκόλευε τον αναγνώστη να διακρίνει τις διαφορετικές προσεγγίσεις—κάτι τέτοιο θα αντέφρασκε προς το σκοπό αυτού του εγχειρήματος. Έτσι, επιλέξαμε να εκθέσουμε τις απόψεις της θεωρίας μόνο για τα δομικά στοιχεία της παρ. 2 του [άρθρου](#)

[15](#) –τα άλλα θέματα έχουν ίσως καλυφθεί ικανοποιητικά κατά την παρουσίαση της νομοθεσίας (ενότητα III) και της νομολογίας (ενότητες II.2 και IV).

## 1. Δικαίωμα λειτουργίας ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών, άμεσος έλεγχος του κράτους, καθεστώς (και αριθμός) αδειών

A. Μία ερμηνεία του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ. υποστηρικτική προς τη νομολογία

Μία συστηματική προσέγγιση του [άρθρου 15](#) σε αρμονία με τις θέσεις της νομολογίας 109 προσφέρει ο Ακρίτας Καϊδατζής (2018). Αναλύοντας την εξέλιξη της νομολογίας και της νομοθεσίας, ο Καϊδατζής ισχυρίζεται ότι «ο όρος “άμεσος έλεγχος του κράτους” στο [άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος](#) έχει αποκτήσει την έννοια της υπαγωγής της ραδιοτηλεόρασης σε καθεστώς ρύθμισης» (1171)<sup>69</sup>. Με τον όρο ρύθμιση ο Καϊδατζής εννοεί «ένα πλαίσιο που υπερβαίνει τη ρύθμιση της γενικής οικονομικής δραστηριότητας. Σε καθεστώς ρύθμισης υπάγονται ορισμένοι μόνο τομείς της οικονομίας, οι οποίοι συνδέονται κατά τρόπο ιδιαίτερο με την εξυπηρέτηση σκοπών δημόσιου συμφέροντος» (1172). Παραπέμποντας, δε, στην (απο-)ρύθμιση των τομέων κοινής ωφελείας, κατά την οποία αξιοποιήθηκε ο όρος της «δημόσιας υπηρεσίας» προκειμένου να εκφραστεί η απαίτηση για καθολικότητα και για συνέχεια των προσφερόμενων υπηρεσιών, ο Καϊδατζής προσδίδει στο [άρθρο 15](#) παρ. 2 Σ. το νόημα ότι «η ραδιοτηλεοπτική εκπομπή αποτελεί περιεχόμενο δημόσιας υπηρεσίας με τη λειτουργική έννοια του όρου, η οποία δημόσια υπηρεσία μπορεί να ασκείται είτε από το ίδιο το κράτος (με τη δημόσια ραδιοτηλεόραση) είτε από ιδιώτες κατά παραχώρηση και υπό τον άμεσο έλεγχο του κράτους (ιδιωτική ραδιοτηλεόραση)<sup>70</sup>. Κατά το μέρος ... που η ραδιοτηλεόραση παρέχεται από ιδιωτικές επιχειρήσεις, υπάγεται σε καθεστώς ρύθμισης. Δύο είναι, σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη, τα βασικά ρυθμιστικά εργαλεία. Αφενός, η υπαγωγή σε καθεστώς προηγούμενης άδειας. Και, αφετέρου, η υπαγωγή στη δικαιοδοσία μιας ρυθμιστικής αρχής, του Ε.Σ.Ρ.» (1173).

Πολύ χρήσιμη είναι η διάκριση που εισάγει ο Καϊδατζής ανάμεσα σε άδειες «με τις 110 οποίες η διοίκηση (απλώς) διαπιστώνει τη συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων για την άσκηση ορισμένης ιδιωτικής δραστηριότητας που προστατεύεται ως ατομικό δικαίωμα» και σε «άδειες με τις οποίες η πολιτεία επιτρέπει σε κάποιον να ασκήσει μια δραστηριότητα που, κατά τα λοιπά, απαγορεύεται», υπό την έννοια ότι η άδεια «τότε και μόνο δίνεται, εάν και στο βαθμό που το προβλέψει ο νόμος. Ο δε νομοθέτης διαθέτει ευρύτατη διαπλαστική εξουσία να καθορίσει τους όρους και τις προϋποθέσεις χορήγησης της άδειας, δεδομένου ότι η δραστηριότητα που αδειοδοτείται δεν προστατεύεται ως ατομικό

<sup>69</sup> Πρβλ. Στρατηλάτη 2006: 235-238, 374-376.

<sup>70</sup> Βλ. επί τούτου και Κοντιάδη 2017: 89-90· Δρόσο 2016: 12, όπου και χωρίο από το Πρακτικό Επεξ. ΣτΕ 188/2003 που χρησιμοποιεί ακριβώς αυτές τις λέξεις.



δικαίωμα» (1174-1175). Στην πρώτη κατηγορία μπορούμε να εντάξουμε, βάσει και της νομολογίας του ΣτΕ, την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας μη κρατικών εκπαιδευτηρίων του [άρθρου 16](#) παρ. 8 Σ., ενώ στη δεύτερη κατηγορία υπάγονται οι άδειες για λειτουργία σχολών επαγγελματικής ή άλλης ειδικής εκπαίδευσης της παρ. 7 του ίδιου άρθρου. «Στην περίπτωση αυτή, η άδεια έχει την έννοια ότι η πολιτεία επιτρέπει σε ιδιώτες την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας, της λειτουργίας σχολών επαγγελματικής ή ειδικής εκπαίδευσης, η οποία δεν προστατεύεται ως ατομικό δικαίωμά τους, αλλά μπορεί να αναγνωριστεί ως (νομοθετικό) δικαίωμα» (1175). Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται και οι άδειες ίδρυσης και λειτουργίας ρ/τ σταθμών, καθώς και εδώ απουσιάζει η αναγνώριση ατομικού δικαιώματος. Άλλωστε, «ειδικά στην περίπτωση της ραδιοτηλεόρασης, θα ήταν παράδοξο να θεωρούμε ότι υπάρχει [ενν. ατομικό δικαίωμα], καθώς δεν νοείται ατομική ελευθερία υπό τον άμεσο έλεγχο του κράτους» (1177).

111 Από τα παραπάνω ο Καϊδατζής συνάγει το συμπέρασμα ότι «ο νομοθέτης μπορεί να θεσπίσει *numerus clausus*, μπορεί δηλαδή να καθορίσει συγκεκριμένο αριθμό ραδιοτηλεοπτικών αδειών. Επομένως, αξίωση για τη χορήγηση άδειας δεν έχουν όλοι όσοι πληρούν τα κριτήρια ή διαθέτουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος, αλλά μόνον όσοι απ' αυτούς επιλεγούν, προφανώς μετά από διαγωνιστική διαδικασία, μέχρι τη συμπλήρωση του νομοθετημένου αριθμού των αδειών» (1177). Άλλωστε, με επιχειρήματα γραμματικής, λογικής και ιστορικο-βουλευτικής ερμηνείας και ιδίως με τη σκέψη ότι, σε αντίθεση με ό,τι ισχύει για άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες, εδώ η συναγωγή δικαιώματος προϋποθέτει κρατική πράξη, ο Καϊδατζής εκτιμά ότι η υπαγωγή της ραδιοτηλεόρασης στο καθεστώς προηγούμενης άδειας είναι υποχρεωτική (1179-1180). Κρίνει, πάντως, ότι η νομοθετική αυτή υποχρέωση συντρέχει μόνο για τους σταθμούς ελεύθερης λήψης, όχι για τη συνδρομητική, την καλωδιακή και τη διαδικτυακή ραδιοτηλεόραση (1180).

112 Σε άλλο κείμενό του, ο Καϊδατζής (2016: 349-351) υποστήριξε ότι ο νομοθέτης διαθέτει ευρύτατη διαπλαστική εξουσία ως προς τον καθορισμό του αριθμού των αδειών, τους όρους και τις προϋποθέσεις συμμετοχής στο διαγωνισμό και τον καθορισμό της τιμής εκκίνησης του διαγωνισμού. «Ακραία όρια στη διαπλαστική εξουσία του νομοθέτη τίθενται, καταρχάς, από τους σκοπούς του άρθρου 15 παρ. 2 Συντ. και, περαιτέρω, από τις αρχές της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση (άρθρο 14 παρ. 9 Συντ.), καθώς και από τον χαρακτήρα των ραδιοσυχνοτήτων ως πηγών του εθνικού πλούτου κατά την έννοια του άρθρου 106 παρ. 1 Συντ.» (351). Πάντως, ο νομοθέτης επέλεξε το 2015 να αναθέσει στο ΕΣΡ καθοριστική εξουσία (μέσω σύμφωνης γνώμης) αναφορικά προς τα παραπάνω ζητήματα (άρθρο 2 [v. 4339/2015](#)), ενώ η απόπειρα για κατ' εξαίρεση ρύθμιση αυτών των θεμάτων χωρίς συμμετοχή του ΕΣΡ προσέκρουσε στη ΣτΕ Ολ. [95/2017](#).

## Β. Φιλελεύθερες αναγνώσεις (και το πρόβλημα των οικονομικών κριτηρίων)

Ήδη την επαύριο της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, και παρά τις διαβεβαιώσεις του Ε. Βενιζέλου ότι η υπαγωγή στο καθεστώς προηγούμενης άδειας είναι υποχρεωτική (ενότητα Ι.2), η Γ. Κική (2003: 131-132) υποστήριξε ότι η εν λόγω υπαγωγή είναι δυνητική. «Σωστά το αναθεωρημένο κείμενο του Σύντάγματός μας διατηρεί, κατά κάποιον τρόπο, τον δυνητικό χαρακτήρα της αδειοδότησης, με την επιλογή του "και" στην φράση: "που λαμβάνει και τη μορφή του καθεστώτος της προηγούμενης άδειας" πρώτον, διότι δυνητικό χαρακτήρα έχει και η αντίστοιχη αναφορά στο κείμενο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και δεύτερον, διότι λόγω της τεχνολογικής και της κοινωνικοπολιτικής εξέλιξης, τον μεν καθεστώς των αδειών για την ιδιωτική ραδιοτηλεόραση είναι δεδομένο, όμως αυτό συχνά πλέον υποχωρεί και δίνει την θέση του στο καθεστώς της προηγούμενης δήλωσης» (Κική 2003: 131). Πιο πρόσφατα, και ο Ε. Βενιζέλος (2018: 392) υποστήριξε ότι «το Σύνταγμα, όπως και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το καθεστώς της άδειας το θεωρεί δυνατό άλλα έσχατο περιορισμό [...] θα μπορούσαμε να έχουμε προηγούμενη δήλωση η οποία να ελέγχεται. Θα μπορούσαμε να έχουμε κατασταλτικό έλεγχο παραβίασης των νομοθετικών προδιαγραφών. Θα μπορούσαμε να έχουμε ένα σταθερό τέλος για την απόκτηση άδειας. Θα μπορούσαμε να έχουμε και συνδυασμό ποιοτικών κριτηρίων».

Σε κάθε περίπτωση, έχει υποστηριχθεί ότι από τις διατάξεις οι οποίες κατοχυρώνουν την ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης και την αρχή της πολυφωνίας (άρθρα 5Α και 14 παρ. 1 και 9 Σ.), σε συνδυασμό με τις διατάξεις που κατοχυρώνουν την ελευθερία της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας (άρθρα 5 παρ. 1 και 106 παρ. 2 Σ.), στο φως και του άρθρου 10 ΕΣΔΑ, απορρέει όχι απεριόριστο δικαίωμα ίδρυσης και λειτουργίας ρ/τ σταθμών, αλλά πάντως «δικαίωμα πρόσβασης στον τεχνικά μεγαλύτερο επιτρεπτό αριθμό αδειών» (Βενιζέλος 2018: 390· Μαντζούφας 2018: 204, 208· ομοίως Ανθόπουλος 2017: 112-113· στην ίδια κατεύθυνση Παραράς 2017: 58-61 και 65-66). Σύμφωνα με τον Ανθόπουλο (2017: 112-113), «[ο] κοινός νομοθέτης υποχρεούται ex art. 15 § 2 Συντ. να θεσπίσει καθεστώς διοικητικών αδειών –εφόσον εξακολουθεί να υφίσταται μία σχετική έστω σπανιότητα των ραδιοσυχνοτήτων–, ώστε να καταστεί δυνατή η άσκηση του δικαιώματος ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών. Δεν αρκεί βέβαια απλώς η νομοθετική θέσπιση του καθεστώτος αυτού, αλλά είναι συνταγματικώς υποχρεωτική και η διοικητική εφαρμογή του, εντός ευλόγου χρόνου από τη θέσπισή του, ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι να έχουν ίσες ευκαιρίες πρόσβασης στην τηλεοπτική αγορά, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που δεν δραστηριοποιούνται ήδη, με οποιονδήποτε νόμιμο ή όχι τίτλο, στην αγορά αυτήν. λοιπόν προς το άρθρο 15 § 2 Συντ. όχι μόνο η χρήση των ραδιοσυχνοτήτων χωρίς προηγούμενη διοικητική άδεια, αλλά και η ex lege αδειοδότηση των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών, όταν αυτή παρατείνεται πέραν του εύλογου χρόνου (πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3578/2010). Αλλά για τον ίδιο ακριβώς λόγο,

δηλαδή για να δοθεί η δυνατότητα πρόσβασης στην τηλεοπτική αγορά στον μεγαλύτερο δυνατό αριθμό ενδιαφερομένων, αντίκειται εξίσου προς το άρθρο 15 § 2 Συντ. ο καθορισμός του αριθμού των χορηγούμενων τηλεοπτικών αδειών με άλλα κριτήρια, εκτός από τη χωρητικότητα του φάσματος των ραδιοσυχνοτήτων. Υπάρχουν όμως και άλλες συνταγματικές διατάξεις, εκτός από το άρθρο 15 § 2 Συντ., που ευνοούν την πρόσβαση του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού υποκειμένων στο τηλεοπτικό μέσο». Πρόκειται για τα άρθρα 14 παρ. 9 και 5Α παρ. 1 Σ., τα οποία αναδεικνύουν «ως μία διάσταση του δικαιώματος στην πληροφόρηση, το δικαίωμα σε μια πλουραλιστική διάρθρωση του τηλεοπτικού συστήματος», με απώτερη στόχευση την εκπλήρωση της συνταγματικής αξίας του πληροφοριακού πλουραλισμού που αποτελεί θεμέλιο του [άρθρου 14](#) παρ. 1 και συνιστώσα της δημοκρατικής αρχής (Ανθόπουλος 2017: 114).

- 115 Χωρίς να αρνείται ότι οι σταθμοί υπόκεινται σε υποχρεώσεις εσωτερικής πολυφωνίας, η φιλελεύθερη προσέγγιση δίνει έμφαση στον «εξωτερικό πλουραλισμό», ειδικότερα στην αντίληψη ότι η πολυφωνία στα ΜΜΕ μπορεί να επιτευχθεί κυρίως μέσα από την ύπαρξη πολλών πηγών ενημέρωσης. Κατά τον Π. Μαντζούφα (2018: 206), «η διασφάλιση του ανταγωνισμού στην τηλεοπτική αγορά και οι απαγορεύσεις της συγκέντρωσης της ιδιοκτησίας και του ελέγχου των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών διασφαλίζουν θεωρητικά την αρχή της αντικειμενικότητας της πληροφόρησης, διότι κάτι τέτοιο είναι δύσκολο να επιτευχθεί στο επίπεδο του κάθε ξεχωριστού σταθμού χωρίς να θιγεί η ελευθερία της έκφρασης». Ο Χ. Ανθόπουλος (2017: 114) ισχυρίζεται ότι «[α]πό τον συσχετισμό όλων αυτών των διατάξεων (άρθρο 15 § 1 Συντ., άρθρο 15 § 2 Συντ., άρθρο 14 § 9 εδ. γ' και δ' Συντ., άρθρο 5Α § 1 Συντ., άρθρο 14 § 1 Συντ., άρθρο 5 § 1 Συντ., άρθρο 106 § 2 Συντ. άρθρο 1 § 1 Συντ.), και από την επαφή τους με τα νέα τεχνολογικά δεδομένα στον τομέα της τηλεόρασης, που επιτρέπουν τη σημαντική αύξηση των φορέων της ιδιωτικής τηλεοπτικής δραστηριότητας, μπορεί να συναχθεί, ως συνταγματική επιταγή, η δέσμευση του κοινού νομοθέτη να εξασφαλίσει τον εξωτερικό πλουραλισμό της τηλεοπτικής πληροφόρησης, δηλαδή τον "επιχειρηματικό πλουραλισμό" στον τομέα αυτόν, στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, σε συνάρτηση με τις εκάστοτε υφιστάμενες τεχνολογικές δυνατότητες». Πάντως, κατά τον ίδιο «δεν αρκεί [...] μόνον ο εξωτερικός πλουραλισμός, αλλά θα πρέπει επιπλέον να υπάρχει και ο εσωτερικός πλουραλισμός της τηλεοπτικής πληροφόρησης, δηλαδή η "αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων", σε κάθε μεμονωμένο τηλεοπτικό σταθμό, δημόσιο ή ιδιωτικό [...] Συμπερασματικά, το συνταγματικό *optimum* είναι η διασφάλιση στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό του εσωτερικού και του εξωτερικού πλουραλισμού της τηλεοπτικής πληροφόρησης, με τελικό κριτήριο την πλήρη ικανοποίηση του δικαιώματος των πολιτών στην πληροφόρηση κατά το άρθρο 5Α § 1 Συντ. Όμως ο στόχος της πραγματοποίησης του εσωτερικού πλουραλισμού δεν είναι απολύτως επιτεύξιμος, εν όψει και του άρθρου 14 § 1 Συντ. Για τον λόγο αυτόν καθίσταται αναγκαία η προώθηση του

“μέγιστου πλουραλισμού” των ιδιωτικών τηλεοπτικών παρόχων, *ώστε με τον τρόπο αυτόν να διασφαλισθεί η δυναμικά μεγαλύτερη αντικειμενικότητα της τηλεοπτικής πληροφόρησης, στην οποία αποβλέπει το άρθρο 15 § 2 Συντ.*» (Ανθόπουλος 2017: 115-116). Για τη φιλελεύθερη προσέγγιση, η λειτουργία ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών αποτελεί εκδήλωση τόσο της ελευθερίας έκφρασης όσο και της οικονομικής ελευθερίας. Στην περίπτωση της ραδιοτηλεόρασης, οι ελευθερίες αυτές περιορίζονται εκ των πραγμάτων για τεχνικούς κατά βάση λόγους (αποφυγή χάους στο πεδίο της χρήσης των συχνοτήτων, χαρακτήρας αυτών ως δημόσιου αγαθού, αποφυγή του ενδεχομένου να ικανοποιηθούν εκείνοι που πρώτοι κατέλαβαν τις συχνότητες προηγήθηκαν) (Ανθόπουλος 2017: 112· Μαντζούφας 2018: 204). Ο αριθμός των αδειών, δηλαδή το εύρος δυνατής ικανοποίησης της αξίωσης για ελεύθερη ίδρυση και λειτουργία ρ/τ σταθμών, συναρτάται αποκλειστικά με τέτοιους λόγους. Αποκλείεται έτσι η διασύνδεση του αριθμού των αδειών με κριτήρια, όπως η οικονομική βιωσιμότητα των σταθμών, τα οποία, για τους υποστηρικτές της άποψης ότι ο νομοθέτης διαθέτει ευρεία διαπλαστική εξουσία αναφορικά προς τον καθορισμό του αριθμού των αδειών (Καϊδατζής 2016: 349-350), επιδιώκουν την πρόληψη φαινομένων (λ.χ. καθαρά ζημιογόνος λειτουργία σταθμού που ισοσκελίζεται από το κέρδος που αποκομίζει ο συγκεκριμένος επιχειρηματίας, ή και άλλοι επιχειρηματίες, μέσω της αθέμιτης άσκησης πολιτικής πίεσης και επιρροής διά των ενημερωτικών προγραμμάτων του σταθμού) τα οποία θα έθεταν εν δυνάμει απειλές για την πολυφωνία και για άλλα συναφή συνταγματικά αγαθά (λ.χ. αλήθεια ειδήσεων, μετάδοση διαφορετικών απόψεων για αμφισβητούμενα θέματα), κρίσιμα τόσο για το δικαίωμα πληροφόρησης του καθενός όσο και για τις δημοκρατικές διαδικασίες και διεργασίες.

Ειδικότερα, ο Ανθόπουλος (2017: 115) υποστηρίζει ότι το κριτήριο της οικονομικής βιωσιμότητας μπορεί να αποτελεί προϋπόθεση της συμμετοχής στην αδειοδοτική διαδικασία, όχι όμως και «λόγο περιορισμού του αριθμού των χορηγούμενων τηλεοπτικών αδειών, διότι κάτι τέτοιο θα παραβίαζε την οικονομική-επιχειρηματική ελευθερία των ενδιαφερομένων κατά τα άρθρα 5 § 1 και 106 § 2 Συντ. αλλά και το δικαίωμα δημιουργίας μέσω διάδοσης γνώμων και πληροφοριών που απορρέει από το άρθρο 14 § 1 Συντ.» (Ανθόπουλος 2017: 115). Ο Μαντζούφας (2018: 207) εκτιμά ότι το κριτήριο της οικονομικής βιωσιμότητας «δεν μπορεί να αποτελέσει αποκλειστικό-αυτοτελές κριτήριο, διότι εναπόκειται στον επιχειρηματία-υποψήφιο να κρίνει αν, στο πλαίσιο της επιχειρηματικής του δράσης και του αντίστοιχου δικαιώματος, μια επιχείρηση θα είναι ή όχι βιώσιμη, παίρνοντας και το ανάλογο ρίσκο. Την εκτίμηση αυτή δεν μπορεί να την υποκαταστήσει με τη δική του αξιολόγηση ο νομοθέτης, ούτε βέβαια και το ΕΣΡ, διότι, αν το κάνει, είναι πιθανόν να θίξει και το δικαίωμα συμμετοχής των ενδιαφερομένων στη συνταγματικά κατοχυρωμένη πλουραλιστική κοινωνία της πληροφόρησης μέσω της ραδιοτηλεόρασης. Εκτός αν θεωρηθεί ότι με τον έλεγχο της βιωσιμότητας εξυπηρετούνται σκοποί

δημοσίου συμφέροντος, οπότε κρίνουμε αν θα μπορούσε ο σκοπός αυτός να ικανοποιηθεί με ηπιότερα μέσα και όχι μέσω του καθορισμού ενός συγκεκριμένου αριθμού αδειών. Τέτοια μέσα θα ήταν η πρόβλεψη ενός ελάχιστου καταβεβλημένου κεφαλαίου, η ονομαστικοποίηση των μετοχών, οι ασύμβατες ιδιότητες των ιδιοκτητών, ο έλεγχος της διαφάνειας του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, η υποχρέωση τεχνολογικού εξοπλισμού συγκεκριμένων προδιαγραφών κ.λπ.» Στην ίδια κατεύθυνση, ο Ε. Βενιζέλος (2018: 391) έχει υποστηρίξει ότι η οικονομική βιωσιμότητα πρέπει να συσχετίζεται όχι με τον αριθμό των αδειών αλλά με το *συνταγματικά ανεκτό ύψος του τιμήματος* και με το ύψος των προσφορών που υποβάλλουν οι μετέχοντες στο διαγωνισμό, με συνέπεια να πρέπει να *αποκλείονται προσφορές οικονομικά παράλογες* και, σε κάθε περίπτωση, να υποβάλλονται σε έλεγχο του τρόπου απόκτησης των οικονομικών μέσων.

- 118** Σε λεπτομερή ανάλυση του ζητήματος των οικονομικών κριτηρίων έχει προχωρήσει ο Γ. Αναγνωσταράς (2016: 656 επ.). Ο συγγραφέας αυτός υποστηρίζει, πειστικά, ότι η «*χρήση ... αποκλειστικά και μόνο οικονομικών κριτηρίων για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών αποξενώνει την αδειοδότηση από την επίτευξη των στόχων στους οποίους συνταγματικά αποσκοπεί*» (657). Ο ίδιος προσεγγίζει το ζήτημα του αριθμού των αδειών σε φιλελεύθερη μεν κατεύθυνση, διαφορετικά δε από ό,τι οι συγγραφείς στους οποίους αναφερθήκαμε παραπάνω. Συγκεκριμένα, ο Αναγνωσταράς (2016: 661) φρονεί ότι «*το κράτος πρέπει να αποβλέπει κατ' αρχήν στη λειτουργία του μέγιστου αριθμού τηλεοπτικών σταθμών που μπορούν να εγγηθούν τον σεβασμό των στόχων της αντικειμενικής ενημέρωσης και της ποιοτικής στάθμης προγράμματος, στους οποίους πρωτίστως αποσκοπεί η επιβολή του άμεσου κρατικού ελέγχου επί των ραδιοτηλεοπτικών μέσων. Επομένως, οι όποιοι επιβαλλόμενοι περιορισμοί πρέπει να είναι αντικειμενικά πρόσφοροι για την επίτευξη του στόχου αυτού*». Πάντως, και για τον Αναγνωσταρά (2016: 662-664), το κριτήριο της οικονομικής βιωσιμότητας είναι προβληματικό ενόψει της συνταγματικής κατοχύρωσης της οικονομικής ελευθερίας και, από τη σκοπιά του δικαίου της ΕΕ, της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών. Αξίζει να παρατεθούν αυτούσιες οι παρακάτω σκέψεις: «*Η εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας των αδειούχων ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών έχει βέβαια μια έμμεση σχέση με τους στόχους, για την εξυπηρέτηση των οποίων έχει προβλεφθεί συνταγματικά η άσκηση του άμεσου κρατικού ελέγχου επί των ραδιοτηλεοπτικών μέσων ενημέρωσης. Πράγματι, μια τηλεοπτική επιχείρηση με οικονομικά προβλήματα ενδέχεται να είναι πιο εκτεθειμένη σε πολιτικές πιέσεις και, άρα, να μην προσφέρει αντικειμενική και πολυφωνική ενημέρωση. Μπορεί επίσης να επιλέγει την προβολή φτηνού προγράμματος χαμηλού επιπέδου και, άρα, να μην πληροί τους συνταγματικούς όρους ποιότητας. Μπορεί, τέλος, να μεταδίδει ακατάλληλο πρόγραμμα σε ώρες παιδικής τηλεθέασης, εφόσον αυτή η παραβατική της συμπεριφορά της αποφέρει πολύτιμη οικονομική ρευστότητα. Δεν επαρκεί, όμως, αυτή η έμμεση σύνδεση για την επιβολή περιορισμών στην αρχή του*

πλουραλισμού, πολύ περισσότερο μάλιστα από τη στιγμή που ο περιορισμός του αριθμού των χορηγούμενων τηλεοπτικών αδειών ουδόλως εξασφαλίζει στην πραγματικότητα την οικονομική βιωσιμότητα των αδειούχων τηλεοπτικών επιχειρήσεων. Το αντίθετο, εξάλλου, συμπέρασμα θα οδηγούσε στο πρακτικώς άτοπο αποτέλεσμα της αναγνώρισης στα κρατικά όργανα της δυνατότητας επιχειρηματικών προβλέψεων και εκτιμήσεων για τις οικονομικές προοπτικές ανταγωνιστικών ιδιωτικών επιχειρήσεων που λειτουργούν βάσει των κανόνων της ελεύθερης αγοράς. Το αν ένα μέσο είναι οικονομικά βιώσιμο εξαρτάται από μια σειρά παραγόντων, μεταξύ των οποίων πρωτεύουσα θέση καταλαμβάνουν οι επιχειρηματικές επιλογές των ιδιοκτησιακών φορέων του και η ικανότητα αυτών να προσαρμόζονται έγκαιρα στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς και να αντιδρούν με επιτυχία στις τεχνολογικές εξελίξεις που εισάγουν νέες ανταγωνιστικές μορφές επιχειρηματικότητας» (662).

Ας τονιστεί ότι οι υποστηρικτές της φιλελεύθερης προσέγγισης δεν αρνούνται την 119 αναγκαιότητα για συνάρτηση της αδειοδότησης με ποιοτικά κριτήρια όπως ο πολιτικός και πολιτιστικός πλουραλισμός (Βενιζέλος 2018: 394), «η ποιότητα και η ποικιλομορφία του προγράμματος, η αντικειμενικότητα στην πληροφόρηση, η προστασία της αξίας του ανθρώπου, της ανηλικότητας και η εμπειρία των παρόχων περιεχομένου» (Μαντζούφας 2018: 206). Το πρόβλημα με αυτά τα κριτήρια δεν έγκειται στη συνταγματικότητά τους ή και στη διασφάλιση τήρησης της αρχής της αναλογικότητας ενόψει της οικονομικής ή και εκδοτικής ελευθερίας, αλλά στη μεγάλη δυσκολία εξειδίκευσής τους με τρόπο που θα αποκλείει ή έστω θα αμβλύνει υπόνοιες μεροληπτικής εφαρμογής τους. Πρόκειται για σημαντικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν όλες οι προσεγγίσεις, όχι μόνον η φιλελεύθερη. Εάν όμως δεχθούμε ότι τα ποιοτικά κριτήρια είναι προβληματικά κατά την εφαρμογή τους, απομένουν τα τεχνικά κριτήρια (τεχνολογική και κτηριακή υποδομή, ανθρώπινο δυναμικό) και τα οικονομικά κριτήρια, τα οποία η φιλελεύθερη προσέγγιση επίσης θεωρεί προβληματικά, έως ένα σημείο ορθά κατά τη γνώμη μας.

Συγκεκριμένα, εκτιμούμε, πρώτον, ότι η πρόβλεψη διαγωνιστικής διαδικασίας και όχι 120 απλώς ενός σταθερού τιμήματος δεν συμβαδίζει με τη δικαιιοπολιτική φιλοσοφία και με το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 15 παρ. 2 Σ. Κρίνουμε, δεύτερον, ότι η αξιολόγηση της οικονομικής βιωσιμότητας ως κριτηρίου για την επιτυχή συμμετοχή στην αδειοδοτική διαδικασία δεν προσφέρει κάτι στην επίτευξη των ποιοτικών στοχεύσεων που το κριτήριο αυτό υποτίθεται ότι υπηρετεί. Έτσι, το κριτήριο δεν πληροί την απαίτηση της καταλληλότητας, την πρώτη δηλαδή απαίτηση που απορρέει από την αρχή της αναλογικότητας. Δεν είμαστε ωστόσο πεπεισμένοι ότι η έμμεση πλην σαφής διασύνδεση του κριτηρίου της οικονομικής βιωσιμότητας με τον αριθμό των αδειών είναι απρόσφορη και μη αναγκαία για την επίτευξη των σκοπών του άρθρου 15 παρ. 2 Σ. Τούτο τουλάχιστον στις δεδομένες συνθήκες της Ελληνικής δημόσιας σφαίρας, οι οποίες περιλαμβάνουν την επιχειρηματική χρήση των ΜΜΕ για άσκηση πολιτικών



πιέσεων (και άρα όχι αποκλειστικά για θεμιτούς επιχειρηματικούς σκοπούς), επίσης καταπάτηση των συνταγματικών υποχρεώσεων για αντικειμενικότητα και πολυφωνία και αποτυχία του ανταγωνισμού μεταξύ των σταθμών ως προς την προσφορά ποιτικών ψυχαγωγικών προγραμμάτων. Φρονούμε, δε, ότι αν η συνταγματική ρήτρα περί άμεσου ελέγχου έχει κάποιο κανονιστικό νόημα, ως εντολή για νομοθετική παρέμβαση πιο έντονη απ' όσο η απλή εποπτεία, τούτο το νόημα δεν μπορεί παρά να δικαιολογεί, και αυτό, την έμφαση που δίνει ο νομοθέτης στην αποφυγή τέτοιων φαινομένων, διά της θέσπισης πρόσφορου και αναγκαίου (υπό την αίρεση υπόδειξης άλλων τρόπων) μέτρου διασφάλισης του αληθινού ή αποτελεσματικού πλουραλισμού, κατά τη φρασεολογία του ΕΔΔΑ.

- 121 Γενικότερα, η φιλελεύθερη προσέγγιση δεν παρέχει πειστική ερμηνεία της ρήτρας του άμεσου ελέγχου του κράτους. Το ερώτημα μπορεί να διατυπωθεί ως εξής: *Πώς η άσκηση ενός ατομικού-συνταγματικού δικαιώματος με αντικείμενο τη λειτουργία των σταθμών μπορεί να νοηθεί ως τελούσα όχι απλώς υπό καθεστώς προηγούμενης άδειας αλλά γενικότερα υπό τον άμεσο έλεγχο του κράτους* (πρβλ. Αλιβιζάτο 1986: 46· Σκουρή 1989· Σωτηρέλη 2022: 159-168· και περαιτέρω Στρατηλάτη 2006: 235-237, Κική 2003: 133-140, όπου εκτενείς αναφορές στις επιφυλάξεις της Ελληνικής θεωρίας για την έννοια του άμεσου ελέγχου); Άλλωστε, η άποψη περί δικαιώματος πρόσβασης στον τεχνικά μεγαλύτερο εφικτό αριθμό αδειών δεν βρίσκει στήριγμα στη νομολογία του ΕΔΔΑ, το οποίο όπως είδαμε θεωρεί ότι το άρθρο 10 ΕΣΔΑ δεν παρέχει δικαίωμα λειτουργίας ρ/τ σταθμού (έτσι και ο Σωτηρέλης 2022: 164-168), ούτε συναρτά τα κριτήρια της αδειοδοτικής διαδικασίας αποκλειστικά με λόγους σχετικούς με τις συχνότητες (ενότητα II.2.Β), ενώ εννοεί τη σχέση μεταξύ του εξωτερικού και του εσωτερικού πλουραλισμού ως ισότιμη, δίνοντας πάντως αξιολογικό προβάδισμα στον εσωτερικό πλουραλισμό, υπό την έννοια της επιδίωξης αμερόληπτης, ισορροπημένης και αντίστοιχης προς το πολιτικό τοπίο πληροφόρησης (ενότητα II.2.Γ). Βέβαια, η ΕΣΔΑ δεν αποκλείει ευρύτερη προστασία ενός δικαιώματος σε εθνικό επίπεδο (βλ. [άρθρο 53](#) αυτής). Ωστόσο, η συνταγματική πρόνοια για τον άμεσο έλεγχο του κράτους αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για να κινηθεί κανείς σε αυτή την κατεύθυνση στην Ελλάδα (Σωτηρέλης 2022: 164-168). Από δικαιοπολιτική σκοπιά, πάντως, η φιλελεύθερη προσέγγιση φαίνεται καλύτερα συντονισμένη με τα τεχνολογικά και τα οικονομικά δεδομένα της ψηφιακής εποχής (πρβλ. όμως και τις καταληκτικές μας παρατηρήσεις στην ενότητα VI).

#### Γ. Η θεωρία των θεσμικών εγγυήσεων για τη ραδιοτηλεόραση

- 122 Τονίζοντας ότι το [άρθρο 15](#) παρ. 1 Σ. δεν είναι ικανό να εξουδετερώσει τη συνταγματική προστασία της ελεύθερης έκφρασης και μέσω της ραδιοτηλεόρασης, υπό το [άρθρο 14](#) παρ. 1 Σ., ούτε μπορεί να υποστηρίξει προληπτικούς περιορισμούς στον κινηματο-

γράφο και τη φωνογραφία άλλους από εκείνους που θα κρίνονταν αναγκαίοι για την προστασία συνταγματικών αγαθών όπως η παιδική ηλικία, πάντα υπό τα όρια που χαράσσει η αρχή της αναλογικότητας, οι Κ. Χρυσόγονος και Σ. Βλαχόπουλος (2017: 356-357) σημειώνουν τις ιδιαιτερότητες της ραδιοτηλεόρασης (μεγάλη δύναμη επηρεασμού, φύση των συχνοτήτων ως στοιχείου της εθνικής παρουσίας η αξιοποίηση του οποίου θα πρέπει να γίνεται για σκοπούς ποιοτικούς και όχι απλώς ταμειευτικούς, πρόληψη αυθαιρεσίας που θα μπορούσε να προκύψει «εάν ο καθένας δικαιούται να καταλάβει μία συχνότητα και να εκπέμπει μηνύματα κατά το δοκούν») και συμπεραίνουν ότι: «Από τον συγκερασμό ... των διατάξεων των άρθρων 14 παρ. 1 και 15 παρ. 1 και 2 Συντ. αναδεικνύεται ένα σύστημα θεσμικών εγγυήσεων σχετικών με τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Πρόκειται για θεσμικές εγγυήσεις και όχι για κλασικά ατομικά δικαιώματα, αφενός λόγω των ιδιαιτεροτήτων που μόλις επισημάνθηκαν και αφετέρου λόγω της έντονης διάστασης σκοπού, την οποία προσδίδει το άρθρο 15 παρ. 2 στη λειτουργία του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης. Για κλασικό ατομικό δικαίωμα αμυντικού χαρακτήρα μπορεί να γίνει λόγος μόνο σε ό,τι αφορά τη λήψη ραδιοφωνικών ή τηλεοπτικών εκπομπών και μάλιστα, ανεξάρτητα αν οι τελευταίες είναι καθεαυτές νόμιμες, σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία, ή όχι». Πάντως, πρώτη ανάμεσα στις εν λόγω θεσμικές εγγυήσεις προβάλλει η ελευθερία της ραδιοτηλεοπτικής έκφρασης, «με την έννοια ότι ο νομοθέτης υποχρεούται, με βάση κυρίως το άρθρο 14 παρ. 1, να προβλέψει τη δυνατότητα ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών. Ο άμεσος έλεγχος του κράτους κατά το άρθρο 15 παρ. 2 συνίσταται στο ότι η ίδρυση και η λειτουργία των παραπάνω σταθμών υπάγεται σε καθεστώς προηγούμενης διοικητικής άδειας και μάλιστα, άδειας ορισμένης χρονικής διάρκειας, με κύριους στόχους τη διασφάλιση του πλουραλισμού και της ποιότητας των εκπομπών» (Χρυσόγονος/Βλαχόπουλος 2017: 358).

Περαιτέρω, κατά τους ίδιους συγγραφείς, «[π]ροκειμένου να τηρηθούν οι επιταγές των άρθρων 14 παρ. 1 αλλά και 4 παρ. 1 Συντ., κατά τη χορήγηση των αδειών στους τηλεοπτικούς σταθμούς δεν επιτρέπεται να καταλείπεται ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στη διοίκηση. Αντίθετα, η χορήγηση αδειών οφείλει να γίνεται με βάση νομοθετημένα πάγια και αντικειμενικά κριτήρια» (359). Μετά και την ΣτΕ Ολ. [95/2017](#), ο ρόλος του ΕΣΡ στην αδειοδοτική διαδικασία καθίσταται κεντρικός, «καθώς η σύμπραξη του στο στάδιο της χορήγησης των αδειών είναι υποχρεωτική, ενώ, επιπλέον, στην περίπτωση που η αδειοδότηση γίνει κατόπιν διαγωνισμού, αυτός θα πρέπει να διεξαχθεί αποκλειστικά από το [ΕΣΡ]» (360). Γενικότερα, ο άμεσος έλεγχος «υπερβαίνει ασφαλώς σε έκταση και περιεχόμενο την έννοια της κρατικής εποπτείας και επιτρέπει τη βαθεία επέμβαση του κράτους, προκειμένου να διασφαλίζεται η υλοποίηση των σκοπών που προδιαγράφει το άρθρο 15 παρ. 2 Συντ.». Το εδ. γ' της παρ. 2 του άρθρου 15 «οριοθετεί τους σκοπούς του

άμεσου κρατικού ελέγχου στη ραδιοφωνία και την τηλεόραση, αν και κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αφήνει ευρύ περιθώριο επιλογών στο Ε.Σ.Ρ.» (362).

- 124 Εξάλλου, αποδέκτης του δικαιώματος στην ελεύθερη έκφραση μέσω της ραδιοτηλεόρασης «είναι εκτός από την κρατική εξουσία και οι ιδιώτες. Και τούτο όχι μόνο επειδή το άρθρο 14 παρ. 1 Συντ. κάνει λόγο γενικά για δυνατότητα έκφρασης και διάδοσης των στοχασμών, χωρίς διάκριση ως προς την πηγή της (τυχόν) παρεμπόδισής τους, αλλά κυρίως επειδή η είσοδος ιδιωτών στο ραδιοτηλεοπτικό τοπίο, παρά τις θετικές της πλευρές, εγκυμονεί κινδύνους για την ίδια τη δημοκρατική ποιότητα του πολιτεύματος. Είναι σαφές ότι αν στο τοπίο αυτό κυριαρχήσει, πράγμα όχι ανέφικτο πρακτικά, ένας συνασπισμός ισχυρών "διαπλεκόμενων" συμφερόντων, το αποτέλεσμα μπορεί να είναι η χειραγώγηση ολόκληρης της πολιτικής ζωής, μέσω της μονομερούς κι επιλεκτικής προβολής προσώπων, κομμάτων και απόψεων» (Χρυσόγονος/Βλαχόπουλος 2017: 365).
- 125 Για θεσμικές εγγυήσεις, λόγω της έντονης διάστασης σκοπού που το [άρθρο 15](#) παρ. 2 προσδίδει στη λειτουργία της ραδιοτηλεόρασης, κάνει λόγο και ο Ξ. Κοντιάδης (2017: 89), προσθέτοντας ότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει «ένα δικαίωμα για χορήγηση άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας ραδιοτηλεοπτικών σταθμών κατά ισότιμο, αντικειμενικό και αμερόληπτο τρόπο, ενώ τα όρια της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης συρρικνώνονται και οριοθετούνται από κριτήρια αξιολόγησης προσδιοριζόμενα σε πρώτο επίπεδο από το ίδιο το Σύνταγμα και, περαιτέρω, από την κοινή νομοθεσία» (90-91). Προχωρώντας, δε, σε ιστορικο-βουλευτική ανάγνωση της παρ. 2 του [άρθρου 15](#), ο Κοντιάδης (2017: 90) ισχυρίζεται, ορθά, ότι «το καθεστώς της προηγούμενης άδειας για τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα προβλέφθηκε ρητά ως υποχρεωτικό. Σε συνδυασμό με τη διατήρηση του άμεσου ελέγχου του κράτους στα εδάφια α' και β' του άρθρου 15 παρ. 2 Συντ., την ενίσχυση των δημόσιων καθηκόντων της ραδιοτηλεόρασης, αλλά και τη μη αναθεώρηση, εν τέλει, του άρθρου 15 παρ. 1 Συντ., η ρητή αναφορά στο υποχρεωτικό καθεστώς της προηγούμενης άδειας συμπληρώνει την οργάνωση τόσο της δημόσιας όσο και της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης σύμφωνα με το μοντέλο της "δημόσιας υπηρεσίας". Παρ' όλα αυτά, ανεξαρτήτως των αναμφισβήτητων δεσμεύσεων που επιτάσσει το Σύνταγμα στα ραδιοτηλεοπτικά μέσα ως προς την τήρηση των δημόσιων καθηκόντων τους, εφόσον αρθεί από την τεχνολογική εξέλιξη η σπανιότητα των ραδιοτηλεοπτικών συχνοτήτων, η χορήγηση των αδειών δεν θα πρέπει να υπόκειται πλέον στο καθεστώς της συγκριτικής αξιολόγησης των ραδιοτηλεοπτικών επιχειρήσεων και της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης κατά τη σχετική διαδικασία, αλλά να περιορίζεται στη διαπίστωση της συνδρομής των νόμιμων προϋποθέσεων και να χορηγείται υποχρεωτικά από τη διοίκηση».

Δ. Δημοκρατικές αναγνώσεις του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ.

- 126 Κατά τον Α. Τσεβά (2017: 85-86), η ερμηνεία του άρθρου 15, ως «διάταξη[ς] η οποία αναφέρεται στη δημόσια επικοινωνία, ... πρέπει να γίνει σε συμφωνία ιδίως προς τη

δημοκρατική αρχή. Και τούτο διότι η δημόσια επικοινωνία και τα συναφή προς αυτήν ατομικά δικαιώματα αποτελούν τη βάση για τον ελεύθερο σχηματισμό της κοινής γνώμης, ο οποίος αποτελεί το θεμέλιο για την αναγωγή της κρατικής δραστηριότητας στη λαϊκή βούληση και συνεπώς για τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος». Αποτελώντας εκδήλωση του αυτοκαθορισμού του λαού, «η ελεύθερη διαμόρφωση της κοινής γνώμης μέσω της άσκησης των επικοινωνιακών ελευθεριών» συντελεί, πρώτον, στη «δημιουργία συναίνεσης μεταξύ των πολιτών για την υποβολή τους στους κανόνες της πολιτείας» και παράγει, δεύτερον, «νομιμοποίηση και ... έλεγχο της κρατικής εξουσίας. Πράγματι, η λαϊκή κυριαρχία δεν πραγματώνεται μόνον με τη διενέργεια των εκλογών, αλλά και με τον συνεχή έλεγχο, την κριτική συζήτηση και τον επηρεασμό των καθημερινών αποφάσεων των κυβερνώντων από την κοινή γνώμη, η οποία λειτουργεί κατά τούτο ως πρώιμο στάδιο διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης του λαού» (86-87).

Θέτοντας τούτη την προοπτική, και λαμβάνοντας υπόψη τη μεγάλη εμβέλεια και **127** δύναμη επιβολής της ραδιοτηλεόρασης, ο Τσεβάς (2017: 91-92) προκρίνει, ως θεμελιώδες στοιχείο της συνταγματικής ρύθμισης της ραδιοτηλεόρασης, την ανεξαρτησία της ρ/τ δραστηριότητας από το κράτος. «Με την υποβολή της σε επεμβάσεις του κράτους, η ραδιοτηλεόραση θα έπαυε να επιτελεί την νομιμοποιητική και ελεγκτική της λειτουργία και θα μετατρεπόταν σε μέσο τεχνητής κατασκευής της συναίνεσης των πολιτών στις κάθε είδους κυβερνητικές αποφάσεις, σε όργανο αποπροσανατολισμού από τις αδυναμίες της κυβερνητικής πολιτικής καθώς και σε μέσο τεχνητής κατασκευής της συναίνεσης των πολιτών στις κάθε είδους κυβερνητικές αποφάσεις, σε όργανο αποπροσανατολισμού από τις αδυναμίες της κυβερνητικής πολιτικής καθώς και σε μέσο συγκάλυψης των επιμελώς αποκρυπτομένων παρανομιών των εκάστοτε κυβερνώντων. Συνεπώς η άμεση ή έμμεση επιρροή του κράτους στη ραδιοτηλεόραση δεν επιτρέπεται». Η απαγόρευση αυτή ισχύει μάλιστα «ακόμη και εάν ως σκοπός της επέμβασης του κράτους τίθεται η διασφάλιση της αντικειμενικότητας και ίσης μεταχείρισης που επιτάσσονται από το άρθρο 15 § 2 του Συντάγματος, δηλαδή όχι η ικανοποίηση των ιδίων επικοινωνιακών ενδιαφερόντων, αλλά η ικανοποίηση των επικοινωνιακών ενδιαφερόντων των αποδεκτών του μηνύματος. Και τούτο διότι εφ' όσον η κρατική δράση είναι κατά συνταγματική επιταγή πάντοτε το αποτέλεσμα, στο οποίο καταλήγει η εκδήλωση της λαϊκής κυριαρχίας, και ποτέ το αίτιο ή ο παράγοντας διαμόρφωσης της λαϊκής βούλησης, η κρατική δράση στο επίπεδο του δημοσίου διαλόγου από τον οποίο θα προέλθει η λαϊκή βούληση απαγορεύεται υφ' οιαδήποτε εκδοχή» (Τσεβάς 2017: 92-93).

Η προσέγγιση αυτή θεμελιώνει τη βασική θέση του έργου του Τσεβά (2017: 107-110), **128** ότι η δημόσια ραδιοτηλεόραση αποτελεί μεν δημόσια υπηρεσία, ανήκει όμως σε εκείνη την κατηγορία δημοσίων υπηρεσιών οι οποίες δεν επιτρέπεται να ανάγονται σε αποστολή του κράτους ούτε να ελέγχονται καθ' οιονδήποτε τρόπο από αυτό. «Συνεπώς δημόσια ραδιοτηλεόραση δεν είναι η κρατική ή αυτή που "ανήκει" στο κράτος, αλλά, σε

αντίθεση προς την ιδιωτική, αυτή που λειτουργεί υπό φορέα συνιστώμενο από το κράτος (ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή από ΟΤΑ) προκειμένου να επιτελέσει την δημόσια αποστολή που περιγράφηκε και κατά τρόπο που να αποκλείει τη δυνατότητα άμεσης ή έμμεσης επέμβασης των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας (ή αντιστοίχως των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ) στον σχηματισμό της λαϊκής βούλησης, με την οποία εκδηλώνεται η λαϊκή κυριαρχία» (110-111). Με γνώμονα την ανεξαρτησία της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος και την αποτροπή κάθε κρατικής επέμβασης γίνεται αντιληπτή και η συνταγματική αρχή της πολυφωνίας. «Στο μέτρο που η κανονιστική της εμβέλεια συμπίπτει με αυτήν της δημοκρατικής αρχής η αρχή της πολυφωνίας ενισχύει την επιταγή της ανεξαρτησίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος» (122). Η επιταγή της ανεξαρτησίας παράγει όχι μόνο καθήκον αποχής του κράτους από επεμβάσεις στη διαμόρφωση και παροχή ρ/τ προγράμματος (123-127) αλλά και απαγόρευση κάθε άμεσης ή έμμεσης επιρροής των πολιτικών λειτουργιών του κράτους στη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα (127-130), επίσης υποχρέωση λήψης θετικών μέτρων προς αποτελεσματική αποτροπή τέτοιων επιρροών ή παρεμβάσεων (130-131) και, βέβαια, απαίτηση οργανωτικού διαχωρισμού της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από το κράτος (131-134). Τα καθήκοντα αυτά έχουν ως αποδέκτες πρωτίστως τα κρατικά όργανα που ασκούν πολιτικές λειτουργίες και, μεταξύ αυτών, τη Βουλή, η οποία «δεν μπορεί να ασκεί αρμοδιότητες που επηρεάζουν τη ραδιοτηλεόραση», με εξαίρεση πάντως τη νομοθετική αρμοδιότητά «προς θέσπιση του γενικού πλαισίου λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης» (135-136).

- 129 Από παρόμοια δημοκρατική φιλοσοφία για το ρόλο της ραδιοτηλεόρασης εμπνεόταν η διδακτορική διατριβή του γράφοντος (Στρατηλάτης 2006), κατέληγε όμως σε διαφορετικές αναγνώσεις των βασικών κανονιστικών όρων του άρθρου 15 παρ. 2 Σ. Υποστηρίξαμε λοιπόν ότι από το συνδυασμό των άρθρων 14 παρ. 1, 5Α παρ. 1 και 2 και 16 παρ. 1 Σ. συνάγεται ευρύτερο δικαίωμα συμμετοχής στα πεδία και τις σχέσεις της ηλεκτρονικής δημοσιότητας, το οποίο περιλαμβάνει και τη λειτουργία ρ/τ σταθμών (Στρατηλάτης 2006: 186-189). Πρόκειται όμως για δικαίωμα με έντονο πολιτικό χαρακτήρα, καθώς αναφέρεται στην επικοινωνιακή αυτονομία και ισοτιμία, δηλαδή σε κομβικές συνθήκες της δημοκρατίας στην πληροφοριακή εποχή. Σε ό,τι αφορά ειδικά τη ραδιοτηλεόραση, ο πολιτικός χαρακτήρας του δικαιώματος απορρέει και από τη ρήτρα του άμεσου ελέγχου, η οποία προϋποθέτει ότι το δικαίωμα δεν μπορεί να ασκηθεί χωρίς νομοθετική πράξη που θα συστήσει τους όρους άσκησής του. Η διαπλαστική ευχέρεια του νομοθέτη περιορίζεται όχι μόνον από τους σκοπούς του άρθρου 15 παρ. 2 Σ., σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας, αλλά και από τη συνταγματική αξίωση των φορέων του δικαιώματος του πληροφορείν και των φορέων του δικαιώματος συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας να έχουν την ευκαιρία να ασκήσουν τα δικαιώματά τους αυτά μέσω της ίδρυσης και λειτουργίας ρ/τ σταθμών.

Συστατικό όμως στοιχείο του δικαιώματος συμμετοχής στα πεδία και τις σχέσεις της δημόσιας ηλεκτρονικής επικοινωνίας, όπως και πηγή περιορισμών στην άσκησή του, είναι το δικαίωμα του κοινού στην πληροφόρηση (άρθρο 5Α παρ. 1 Σ) σε συνδυασμό με την αρχή του πλουραλισμού, η οποία προσδιορίζει ποιοτικά το περιεχόμενο τούτου του δικαιώματος καθιερώνοντας υποχρέωση των κρατικών αρχών να διασφαλίζουν την εσωτερική πολυφωνία, και όχι μόνο την εξωτερική πολυμέρεια, στο χώρο των ρ/τ ΜΜΕ (Στρατηλάτης 2011α, βλ. επίσης Σωτηρέλη 2022: 332-337). Όπως, δε, γράφει και ο Γ. Σωτηρέλης (2022: 162-163), «ο δημόσιος και δημοκρατικός έλεγχος, τον οποίο καλείται να εξειδικεύσει το ΕΣΡ, αποτελεί επιστέγασμα μίας ιδιαίτερης συνταγματικής μεταχείρισης των ραδιοτηλεοπτικών μέσων και όχι απλή εξαίρεση από έναν κανόνα ομοιόμορφης ρύθμισης του συνόλου των ΜΜΕ, με βάση την συνταγματική προβληματική των ατομικών δικαιωμάτων (και ιδίως της πληροφόρησης). Η προβληματική αυτή βεβαίως εμπλέκεται πολλαπλά με την οργάνωση και λειτουργία των ραδιοτηλεοπτικών μέσων [...] Εδώ όμως εκείνο που μας ενδιαφέρει περισσότερο είναι ο άμεσος έλεγχος του κράτους όχι σε σχέση με εκδηλώσεις του συνταγματικού φιλελευθερισμού αλλά ως αντίβαρο και ως εγγύηση απέναντι σε ιδιότυπες εκφάνσεις και μεταλλάξεις του εξουσιαστικού φαινομένου. Διότι είναι προφανές ότι μια τέτοια θεώρηση θέτει επί τάπητος μια άλλη οπτική των σχέσεων ελευθερίας και εξουσίας, αφού δεν εκκινεί από την λογική της στάθμισης μεταξύ ισότιμων δικαιωμάτων αλλά από την ανάγκη αντιμετώπισης μιας υπό εκκόλαση γυμνής και ανέλεγκτης "κυριαρχίας", απέναντι στην οποία το κράτος οφείλει να αντιτάξει την δημοκρατικά νομιμοποιημένη και πολλαπλά εγγυημένη δική του, και μάλιστα κατά τρόπο απτό, συγκεκριμένο και συνταγματικά οριοθετημένο».

Για να είναι πάντως νοπή η ένταξη της επικοινωνίας διά των ρ/τ Μέσων στο πεδίο 130 της συνταγματικά προστατευόμενης ελευθερίας, η έννοια του κράτους ως φορέα του άμεσου ελέγχου, κατά το άρθρο 15 παρ. 2 Συντ., δεν μπορεί να έχει το νόημα του κράτους-κυβέρνησης, του κράτους-μηχανισμού ή του κράτους-κεντρικής εξουσίας, παρά μόνο την έννοια του κράτους-νομοθέτη καθώς και του κράτους ως πολιτικής κοινωνίας, ως πεδίου –και όχι ως φορέα–πολιτικής-επικοινωνιακής συσχέτισης, διάδρασης και συμμετοχής (Στρατηλάτης 2006: 239-240). Λαμβάνοντας υπόψη και ένα άλλο δομικό στοιχείο του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ., τη συστατική συνάφεια μεταξύ του άμεσου ελέγχου και του σκοπού της αντικειμενικής και με ίσους όρους μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων, προς εκπλήρωση της πληροφοριακής και πολιτικής αυτονομίας των πολιτών και προς μερική έστω άρση της ανισοτιμίας μεταξύ πομπών και δεκτών του τηλεοπτικού ή ραδιοφωνικού μηνύματος, η έννοια του άμεσου ελέγχου μας επιτρέπει να ισχυριστούμε ότι «κάθε παρέμβαση της κεντρικής εξουσίας στο πεδίο της ηλεκτρονικής επικοινωνίας όχι μόνον αποσκοπεί στην προστασία των φορέων της επικοινωνίας, αλλά και απορρέει, πηγάζει και αναφέρεται σε αυτούς, ως ισότιμους μετόχους της δημοκρατικής δημοσιότητας και εν γένει ως πολίτες. Ένας Ιταλός αναλυτής



των ζητημάτων της δημόσιας ρύθμισης των επικοινωνιών θέτει στον τίτλο της μελέτης του το εύστοχο ερώτημα: Προστασία εκ μέρους των χρηστών ή χρήστες υπό προστασία; (Parigi 1999). Η μόνη πιθανή απάντηση στο δίλημμα είναι η διάλυσή του στο φως της ταύτισης των υποκειμένων και των αντικειμένων του ελέγχου-προστασίας» [Στρατηλάτης 2006: 240]. Η θέση τούτη, η οποία ευνοεί την ιδέα της ταυτότητας του ελέγχοντος και του ελεγχομένου υπό την έννοια του άμεσου ελέγχου της παρ. 2 του άρθρου 15 Σ., συνεπάγεται σειρά άλλων ερμηνευτικών θέσεων:

- 131 (α) «Όταν το Κράτος ασκεί τις ρυθμιστικές του αρμοδιότητες στο πεδίο της ραδιοηλεκτρονικής επικοινωνίας, ενεργεί εκπροσωπώντας τους πολίτες-φορείς των επικοινωνιακών δικαιωμάτων και πάντα εις όφελος της μεταξύ τους επικοινωνιακής ισοτιμίας (συνταγματικοί σκοποί). Τούτη η τοποθέτηση αρχής ως προς τους φορείς του ελέγχου δεν σημαίνει ότι το κράτος-εξουσία παύει να συνιστά εν τοις πράγμασι απειλή για τα δύο παραπάνω μεγέθη –την απόλαυση, δηλαδή, επικοινωνιακών δυνατοτήτων και την επίτευξη επικοινωνιακής ισοτιμίας [...] Εδώ όμως το κράτος δεν αποτελεί μόνον απειλή. Αποτελεί επιπρόσθετα συνθήκη δυνατότητας για την άσκηση των δικαιωμάτων σε καθεστώς ισοτιμίας» (242). Τούτο όμως σημαίνει ότι όταν το κράτος-κεντρική εξουσία ή το κράτος-Ανεξάρτητη Αρχή αποτυγχάνει παγίως να προστατεύσει την επικοινωνιακή ισοτιμία, και τούτο συμβαίνει όταν αποτυγχάνει να διασφαλίσει την πολιτική πολυφωνία στη ρ/τ ενημέρωση, τότε η όποια άλλη παρέμβαση των πολιτικών οργάνων του κράτους στο πεδίο αυτό χάνει το συνταγματικό έρεισμά της.
- 132 (β) «[Τ]ο κράτος με τη στενή έννοια της κρατικής Αρχής (Κυβέρνηση, Κοινοβούλιο, Δικαστής) δεν δύναται κυριαρχικά να αναλαμβάνει τμήμα των δραστηριοτήτων της ηλεκτρονικής δημοσιότητας, ασκώντας κομβικές διοικητικές, διευθυντικές ή και ιδιοκτησιακές δραστηριότητες. Εδώ η έννοια του άμεσου ελέγχου λειτουργεί αρνητικά [...] Θέτει ένα όριο ως προς την ανάμειξη των κρατικών λειτουργιών στις υποθέσεις της δημόσιας επικοινωνίας [...] Το κράτος, υπό την έννοια της διακυβέρνησης-διοίκησης, δύναται να παρεμβαίνει στο πεδίο της ραδιοηλεκτρονικής επικοινωνίας μόνον ως ρυθμιστής και όχι ως φορέας της επικοινωνιακής δραστηριότητας αυτής καθ' εαυτήν» [Στρατηλάτης 2006: 243, ομοίως Τσεβάς 2017: 79].
- 133 (γ) «Φορέας των ειδικότερων αξιώσεων που απορρέουν από το δικαίωμα συμμετοχής στην ηλεκτρονική δημοσιότητα και αναφέρονται σε δραστηριότητες εντός του ραδιοηλεκτρονικού πεδίου μπορεί να είναι ο καθένας (άρθρο 14 §1) μόνον υπό την ιδιότητα του μετέχοντος στην κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική ζωή ή δημοσιότητα. Ο φραγμός αυτός τίθεται, πρώτον, από τη ρήτρα "άμεσος έλεγχος του Κράτους". Υποκείμενο του τελευταίου μπορεί να είναι μόνον οι ελεύθεροι και ίσοι πολίτες. Το ίδιο όριο, κάπως πιο διευρυμένο, δικαιολογείται, δεύτερον, από το σκοπό τον οποίο ο άμεσος έλεγχος του κράτους υπηρετεί: Την επικοινωνιακή ισοτιμία των μελών της κοινωνίας –σκοπός ο οποίος τίθεται μέσω των άρθρων 15 §2 και 14 §1 του Συντάγματος. Εδώ η συστατική

συνάφεια μεταξύ άμεσου ελέγχου, δημοκρατικής δημοσιότητας και επικοινωνιακής ισοτιμίας καθίσταται καθοριστική ως προς το ζήτημα των φορέων-αποδεκτών του δικαιώματος» (Στρατηλάτης 2006: 244). Τούτο σημαίνει ότι οι ενδιαφερόμενοι να λειτουργήσουν ραδιοφωνικούς ή τηλεοπτικούς σταθμούς δεν παρίστανται στις σχετικές διαδικασίες ως φορείς της οικονομικής ή επιχειρηματικής ελευθερίας, αλλά μόνο ως φορείς του δικαιώματος συμμετοχής στα πεδία και τις σχέσεις της δημόσιας ηλεκτρονικής επικοινωνίας (Στρατηλάτης 2006: 230-232, 244-250).

(δ) «*Θεσμικό αντίκρουσμα της έννοιας του "ελέγχου" είναι η ανάθεσή του στην Ανεξάρτητη Αρχή· το θεσμό δηλαδή εκείνον που λειτουργεί ως διαμεσολαβητής ανάμεσα στο δημόσιο-κρατικό συμφέρον, τα ενδιαφέροντα της ιδιωτικής κοινωνίας και τα επικοινωνιακά διαφέροντα των μελών της κοινωνίας πολιτών*» (374). Στις θεσμικές συνεπαγωγές αυτής της θέσης θα αναφερθούμε παρακάτω, στην ενότητα V.3.

## 2. Αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, πολιτική πολυφωνία

### A. Αντικειμενικότητα και ισότιμη μεταχείριση

Σύμφωνα με τον Π. Δαγτόγλου (2012: 568-569), αντικειμενικότητα σημαίνει, πρώτον, πληρότητα, δηλαδή κάλυψη ή, το λιγότερο, μη αποσιώπηση των σπουδαίων γεγονότων και ειδήσεων· δεύτερον, ορθότητα, δηλαδή «*τήν απόδοση τῆς πραγματικῆς σημασίας στήν μεταδιδόμενη πληροφορία καί προπάντων εἶδηση*»· και, τρίτον, αμεροληψία «*ἔναντι τῶν διάφορων ομάδων καί παρατάξεων (συμπεριλαμβανομένων τῶν κυβερνώντων καί ἀντιπολιτευομένων κομμάτων)*». Η έννοια της αμεροληψίας βρίσκεται κοντά σε αυτήν της ισότιμης μεταχείρισης και η τελευταία έχει «*τό νόημα μιᾶς κατά βάση, σέ γενικές γραμμές καί κατά τό συνολικό ἀποτέλεσμα, ἀνάλογης πρὸς την κοινοβουλευτική, γενικότερα πολιτική, οἰκονομική κ.λπ., ἀλλά καί καθαρά εἰδησεογραφική σημασία μεταδόσεως πληροφοριῶν καί εἰδήσεων*» (570). Ειδικότερα, η συνταγματική αρχή της ισότιμης μεταχείρισης «*ἀπαγορεύει τή μονοπώληση τῆς ραδιοτηλεοράσεως ὑπέρ ὀρισμένων ομάδων, ἰδεῶν ἢ συμφερόντων ἢ τήν δυσανάλογη προβολή τους*», όπως επίσης και «*τόν ἀποκλεισμό ἢ οὐσιαστικό παραμερισμό ἀπό τήν ραδιοτηλεόραση τῶν διάφορων πολιτικῶν ἢ πολιτιστικῶν μειονοτήτων*» (ibid.: ομοίως Γαρουφαλιά 2017: 607).

Ο Ν. Ανδρουτσόπουλος (2014: 49-50) αντιδιαστέλλει την αντικειμενικότητα προς την ισότητα, ισχυριζόμενος ότι η πρώτη διαθέτει προτεραιότητα όταν πρόκειται για την πληροφόρηση. «*Ο "ελάχιστος" χρόνος που πρέπει να διατίθεται σε κάθε κόμμα έχει σχέση με την αρχή της ισότητας στην πληροφόρηση, την οποία επίσης καθιερώνει το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος και την οποία η απόφαση 930/1990 δέχεται ως αρχή της αναλογικής ισότητας, χαρακτηρίζοντάς την ως "δεύτερη" αρχή στη ραδιοτηλεόραση. Η παλαιότερη -και ισχύουσα μέχρι σήμερα- νομολογία του ΣτΕ δέχεται ως "πρώτη*

βασική” αρχή του Συντάγματος στην πληροφόρηση την αντικειμενικότητα, ενώ την αρχή της ισότητας τη χαρακτηρίζει ως “δεύτερη” αρχή [...] Η αντικειμενικότητα στον καθημερινό βίο παραβιάζεται όταν δεν μεταδίδονται σημαντικές ειδήσεις, προτιμώμενων άλλων ήσσονος σημασίας. Στην προεκλογική περίοδο η αντικειμενικότητα παραβιάζεται όταν η χρησιμοποίηση αντικειμενικών κριτηρίων καταλήγει στον ολοσχερή αποκλεισμό κόμματος ή κομμάτων από τη ραδιοτηλεόραση. Ο σκοπός του Συντάγματος είναι να καταστήσει την πληροφόρηση ουσιαστική, δηλαδή πλήρη. Αυτό ακριβώς είναι το νόημα της αντικειμενικότητας: ότι θα “φέρεται” το πλήρες, τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά, ώστε να αίρονται η αβεβαιότητα και η δυσπιστία (το ρήμα “πληροφορώ” εννοεί πως “φέρω πλήρες μέτρον, ικανοιώ εντελώς” και η “πληροφορία” σημαίνει “πλήρη βεβαιότητα” ...).».

### Β. Η σχέση ανάμεσα στην εξωτερική πολυμέρεια και την εσωτερική πολυφωνία

- 137** Στη σύγχρονη βιβλιογραφία έχουν αναπτυχθεί διαφορετικές προσεγγίσεις του νοήματος της πολυφωνίας και διάφορες διακρίσεις όπως αυτή ανάμεσα σε πολυφωνία προσφοράς και πολυφωνία έκθεσης, ή αυτή ανάμεσα σε πολυφωνία των πηγών/φορέων, πολυφωνία των θεμάτων και πολυφωνία των απόψεων (Τσίρμπας κ.ά. 2022: 37-39). Πάντως, κομβική παραμένει η παραδοσιακή διάκριση ανάμεσα στον εξωτερικό και τον εσωτερικό πλουραλισμό, δηλαδή ανάμεσα στην (απαίτηση για) ύπαρξη ευρέος φάσματος πηγών ενημέρωσης και στην (απαίτηση για) παρουσίαση των διαφορετικών απόψεων των διαφορετικών πολιτικών ή άλλων φορέων επί των θεμάτων που κάθε φορά καλύπτονται από τις ενημερωτικές εκπομπές.
- 138** Κατά τη γνώμη μας, η εσωτερική πολυφωνία τελεί σε σχέση ενότητας με τον εξωτερικό πλουραλισμό, διαθέτει δε αξιολογική προτεραιότητα έναντι αυτού, έστω κι αν από πρακτική σκοπιά ο εξωτερικός πλουραλισμός προηγείται κι ακολουθεί η λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της εσωτερικής πολυφωνίας όταν αυτή δεν επιτυγχάνεται μέσω της ύπαρξης πολλών πηγών πληροφόρησης (πρβλ. Στρατηλάτη 2011α· Σωτηρέλη 2022: 334-336). Παρά τη δομική σημασία της για την οργάνωση των ΜΜΕ, η εξωτερική πολυμέρεια δεν συνιστά συνταγματικό αυτοσκοπό, αλλά σκοπό-μέσο για την επίτευξη αντικειμενικής και με ίσους όρους μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων από όλους τους σταθμούς (αντικειμενική διάσταση) και για την εκπλήρωση του δικαιώματος του κοινού να λαμβάνει αξιόπιστη και πολύπλευρη πληροφόρηση (υποκειμενική διάσταση). Όπως είδαμε άλλωστε (ενότητα II.2.Γ), το ΕΔΔΑ διάγνωσε κι επανέλαβε σε πρόσφατη απόφαση, ορθά κατά τη γνώμη μας, ότι ο πολλαπλασιασμός των πηγών ενημέρωσης δεν παράγει αυτομάτως –ούτε συνήθως στην Ελλάδα, θα προσθέταμε– πλουραλισμό της πληροφόρησης, που είναι και το ζητούμενο. Κατά το ΕΔΔΑ, βασικό καθήκον των κρατικών Αρχών είναι να διασφαλίζουν ότι το κοινό έχει πρόσβαση μέσω της τηλεόρασης σε αμερόληπτη και ακριβή πληροφόρηση, καθώς και σε ένα εύρος απόψεων και σχολίων που αντανακλούν, μεταξύ άλλων, την ποικιλομορφία του

πολιτικού τοπίου στη χώρα. Όταν αυτό επιτυγχάνεται, δεν είναι ασφαλώς αναγκαίο να ληφθούν μέτρα για τη διασφάλιση της εσωτερικής πολυφωνίας. Όταν όμως αυτό δεν επιτυγχάνεται, όπως συμβαίνει εδώ και πολύ καιρό στην Ελλάδα, οι κρατικές Αρχές, δηλ. το ΕΣΡ στην περίπτωση μας, οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα για τη διασφάλιση της εσωτερικής πολυφωνίας, διαθέτοντας ασφαλώς ορισμένο περιθώριο εκτίμησης, για τους σκοπούς συμμόρφωσης με το άρθρο 10 ΕΣΔΑ, ως προς το είδος και την ένταση αυτών των μέτρων, όχι όμως και ως προς τη λήψη τους. Τούτο δεν μειώνει, ασφαλώς, τη σημασία της εξωτερικής πολυφωνίας, η οποία όμως, κι αυτή, δεν θα πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως απλό «φυσικό» δεδομένο, αυτό της ύπαρξης διαφορετικών ΜΜΕ, αλλά ως ζητούμενο ρυθμιστικής και εποπτικής πολιτικής που θα ασκείται αξιοποιώντας συγκεκριμένους δείκτες (λ.χ. διασπορά μετοχών, τραπεζικός δανεισμός, κρατική χρηματοδότηση, φορολογία, βλ. και Τσίρμπας κ.ά. 2022: 42) με στόχο όχι απλώς την αποτύπωση της ιδιοκτησιακής κατάστασης στο χώρο των ΜΜΕ αλλά την αποτροπή της συγκέντρωσης του ελέγχου αυτών σε λίγα πρόσωπα.

Η θέση μας για την κανονιστική προτεραιότητα της εσωτερικής πολυφωνίας, ότι δηλ. 139 αυτή αποτελεί το τελικό ζητούμενο από νομική-συνταγματική σκοπιά, βρίσκεται σε κάποια ένταση με τη φιλελεύθερη ανάγνωση του άρθρου 15 παρ. 2 Σ. Αυτή, όπως είδαμε (ενότητα V.1.B), δίνει έμφαση στον εξωτερικό πλουραλισμό, λόγω της δομικής σημασίας του, λόγω των τεχνολογικών εξελίξεων που καθιστούν την επιδίωξη της εσωτερικής πολυφωνίας μάλλον περιττή, κατ' αυτή την άποψη, και λόγω του φόβου ότι τέτοια επιδίωξη απειλεί τη δημοσιογραφική ελευθερία. Όπως είδαμε (ενότητα II.2.Γ), και το ΕΔΔΑ εκλαμβάνει τη δημοσιογραφική ελευθερία (υπό την έννοια της επιλογής του *τρόπου* κάλυψης της επικαιρότητας) ως όριο κάθε απόπειρας επίτευξης εσωτερικής πολυφωνίας. Το ΕΔΔΑ επιμένει ωστόσο να αντιλαμβάνεται το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής του πλουραλισμού με τρόπο που προσιδιάζει στην εσωτερική πολυφωνία, ως απαίτηση για εύρος ειδήσεων και σχολίων που αντανακλούν το πολιτικό τοπίο της χώρας. Σε κάθε περίπτωση, *το ΕΔΔΑ όχι μόνο δεν θεωρεί ότι η επιδίωξη της εσωτερικής πολυφωνίας είναι κατ' αρχήν ασύμβατη με την εκδοτική αυτονομία, αλλά θέλει τη σχέση μεταξύ των δύο πτυχών της πολυφωνίας ως κατ' αρχήν ισότιμη.*

Συμφωνώντας με το Δικαστήριο, και έχοντας κατά νου και τη νομολογία του για την 140 «υπεύθυνη δημοσιογραφία» (ενότητα II.2.ΣΤ), κρίνουμε ότι η επίκληση της εκδοτικής αυτονομίας θα πρέπει να μην γίνεται δεκτή όταν διαπιστώνεται ότι η άσκηση της έχει οδηγήσει σε μονομερή, μεροληπτική ή και προπαγανδιστική, αποσιωπητική και διαστρεβλωτική κάλυψη της πολιτικής επικαιρότητας. Βέβαια, ενόψει της αρχής της αναλογικότητας, το κρίσιμο ζήτημα είναι πώς *ακριβώς* επιδιώκεται κάθε φορά η εκπλήρωση του συνταγματικού σκοπού της εσωτερικής πολυφωνίας *ενόψει* της συνταγματικής κατοχύρωσης της δημοσιογραφικής ελευθερίας.

## Γ. Τα κριτήρια του ελέγχου τήρησης της πολιτικής πολυφωνίας

- 141 Όπως είδαμε (ενότητα IV.4), κατά την κρατούσα νομολογία του ΣτΕ, για να τεθεί ζήτημα παραβίασης της πολιτικής πολυφωνίας δεν αρκεί να διαπιστωθεί ανισομερής χρονικά κάλυψη της δραστηριότητας των πολιτικών κομμάτων και των ειδήσεων που σχετίζονται με αυτά· θα πρέπει, αντίθετα, να συντρέχει αποσιώπηση σημαντικών ειδήσεων που αφορούν συγκεκριμένο πολιτικό κόμμα επί μακρόν. Θα πρέπει, επιπλέον, το ΕΣΡ να τεκμηριώνει με συγκεκριμένα στοιχεία αυτή την αποσιώπηση, δηλ. ότι ένα πολιτικό κόμμα διατύπωσε απόψεις ή προέβη σε δραστηριότητες που συνιστούν γεγονότα της πολιτικής επικαιρότητας άξια μεταδόσεως και τα οποία δεν προβλήθηκαν στον ανάλογο βαθμό· και θα πρέπει, τέλος, να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των ειδησεογραφικών, δημοσιογραφικών, πολιτικών κι εν γένει ενημερωτικών εκπομπών του σταθμού –τόυτο σύμφωνα με μία ερμηνεία (Γαρουφαλιά 2017: 611) η οποία βρίσκει επαρκές στήριγμα στο κείμενο της κρατούσας νομολογιακής θέσης.
- 142 Είδαμε, βέβαια, ότι σε συγκεκριμένη απόφαση (ΣτΕ Τμ. Δ' [1425/2017](#)) κρίθηκε ότι «*τυχόν ουσιωδώς μειωμένη, κατά παράβαση της υποχρέωσης διασφάλισης της πολιτικής πολυφωνίας, προβολή των απόψεων των πολιτικών κομμάτων, για μία ορισμένη χρονική περίοδο, στις ειδησεογραφικές εκπομπές, κυριότερη των οποίων είναι τα κεντρικά δελτία ειδήσεων, δεν μπορεί να αναπληρωθεί από τις λοιπές ενημερωτικές εκπομπές του προγράμματος του σταθμού*». Εκτιμούμε ότι η προσέγγιση αυτή είναι ορθότερη, λόγω της μεγάλης σημασίας των δελτίων ειδήσεων και, από νομική σκοπιά, λόγω του άρθρου 14 παρ. 1 του Κώδικα Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών και άλλων Δημοσιογραφικών και Πολιτικών Εκπομπών ([π.δ. 77/2003](#)) το οποίο, αναφερόμενο ειδικά στα δελτία ειδήσεων, απαιτεί αυτά «*να συντάσσονται με ακρίβεια, αντικειμενικότητα και τη μεγαλύτερη δυνατή πολυμέρεια*». Ακόμη λοιπόν κι όταν δεν μπορεί να καταλογιστεί σε κάποιον σταθμό παραβίαση του άρθρου 3 παρ. 22 [v. 2328/1995](#), της διάταξης που απαιτεί τήρηση της αρχής της πολιτικής πολυφωνίας «*στη συνολική διάρθρωση του προγράμματος και ιδίως των ειδησεογραφικών τους εκπομπών και των εκπομπών πολιτικού διαλόγου*», είναι δυνατόν να καταλογιστεί, ακόμη και σε μεμονωμένες περιπτώσεις δελτίων ειδήσεων ενός σταθμού, παραβίαση του άρθρου 14 παρ. 1 του Κώδικα Δεοντολογίας, αρκεί να τεκμηριώνεται η βαρύτητα της παράλειψης του σταθμού στη συγκεκριμένη κάθε φορά πολιτική συγκυρία (πρβλ. Γαρουφαλιά 2017: 611, η οποία παρατηρεί ότι μπορεί μεν η νομολογιακή κρίση της ΣτΕ [1425/2017](#) να καθιστά ευκολότερο τον έλεγχο τήρησης της αρχής της πολυφωνίας από το ΕΣΡ, «*αλλά αμφισβητείται η ορθότητα και η ακρίβεια του αποτελέσματός του, ως προς το αν αποδίδει δηλαδή την πραγματική εικόνα των συνολικά μεταδιδόμενων ειδήσεων και γεγονότων της πολιτικής επικαιρότητας και ως προς το αν μ' αυτόν [τον έλεγχο] διασφαλίζεται όντως η αντικειμενική ενημέρωση των τηλεθεατών*»).
- 143 Η νομολογιακή επισήμανση της ανεπάρκειας του ποσοτικού κριτηρίου της συνολικής

χρονικής κάλυψης των δραστηριοτήτων και των απόψεων των πολιτικών κομμάτων έχει μεν κάποια βάση, αλλά χρειάζεται εκλέπτυνση. Έτσι, όταν η χρονική κάλυψη των δραστηριοτήτων του κυβερνώντος κόμματος και της κυβέρνησης στα ενημερωτικά προγράμματα όλων των τηλεοπτικών σταθμών κινείται σε εξωφρενικά ποσοστά που υπερβαίνουν λ.χ. το 70%, με βάση τα στοιχεία των ίδιων των σταθμών, όπως συνέβαινε λ.χ. το 2020<sup>71</sup>, με αντίστοιχη, εξωφρενικά δυσανάλογη κάλυψη των δραστηριοτήτων της αντιπολίτευσης, τότε το μεν κριτήριο της χρονικής κάλυψης αρκεί για να τεκμηριωθεί παραβίαση της αρχής της πολιτικής πολυφωνίας, η δε επίκληση του εξωτερικού πλουραλισμού ή/και της εκδοτικής και δημοσιογραφικής ελευθερίας καθίσταται απλώς προσχηματική, καθώς επιτρέπει την *κυνική, διαρκή καταπάτηση* της συνταγματικής επιταγής για αντικειμενικότητα και για ισομέρεια, με όλες τις καταστροφικές συνέπειες τις οποίες η κατάσταση τούτη επιφέρει στη δημοκρατία, στην κοινωνία και στην οικονομία.

Προβληματική είναι επίσης η νομολογιακή απαίτηση να έχει η αποσιώπηση των 144 δραστηριοτήτων ή των απόψεων ενός κόμματος χρονική διάρκεια, προκειμένου να καταλογιστεί παράβαση της πολιτικής πολυφωνίας. Τούτο διότι δεν λείπουν περιστάσεις υπό τις οποίες «η αποσιώπηση μίας μόνο δράσης ή δήλωσης πολιτικού κόμματος μπορεί να πλήττει σημαντικά το δικαίωμα πληροφόρησης των πολιτών, εν όψει της σημασίας που η δράση ή δήλωση αυτή έχει στο συγκεκριμένο της ελληνικής πολιτικής πραγματικότητας (λ.χ. εν όψει εκλογών ή σε περιπτώσεις όπως η ομιλία και η συνέντευξη πρώην πρωθυπουργού και αρχηγού του κόμματος της αξιωματικής αντιπολίτευσης στο πλαίσιο της Διεθνούς Έκθεσης Θεσσαλονίκης, όταν είναι γνωστό ότι πρόκειται για σπουδαία περίσταση κατά την οποία ο εκάστοτε πρωθυπουργός και οι αρχηγοί των κομμάτων παρουσιάζουν τις προγραμματικές θέσεις και προτάσεις των κομμάτων τους), εν όψει της διαστρέβλωσης της πραγματικότητας που προκύπτει λόγω της επιλεκτικής προβολής ή της ανισομερούς παρουσίασης των απόψεων ενός και όχι και του άλλου μέρους συγκεκριμένης πολιτικής αντιδικίας που αποτελεί το “θέμα της ημέρας” (αυτό συμβαίνει πλέον καθημερινά στα δελτία ειδήσεων) ή εν όψει της αποσιώπησης γεγονότων που σε άλλες περιστάσεις αποτέλεσαν κεντρικό θέμα της ειδησεογραφίας και τούτο για καλούς λόγους (λ.χ. η αποσιώπηση δήλωσης Υπουργού Δικαιοσύνης στη Βουλή που προκρίνει την ποινική καταδίκη δικαστικής λειτουργού η οποία έχει ασκήσει διώξεις σε πρώην Υπουργούς, όταν αναρτήσεις Υπουργού Υγείας στο Διαδίκτυο με τις οποίες αυτός επικρίνει δικαστικές αποφάσεις του ΣτΕ είχαν αποτελέσει στο παρελθόν κύριο θέμα των ειδησεογραφικών προγραμμάτων)» (Στρατηλάτης 2020: 6).

Γενικότερα, το ΣτΕ θα όφειλε να προσεγγίσει το θέμα όχι μόνο ως ζήτημα περιορι- 145 σμού της δημοσιογραφικής ελευθερίας εξαιτίας της επιδίωξης για εκπλήρωση της

<sup>71</sup> Βλ. ΕΣΡ, Έκθεση Πεπραγμένων για το Έτος 2020, διαθέσιμη [εδώ](#), σελ. 57.



αρχής της πολιτικής πολυφωνίας, αλλά και ως ζήτημα περιορισμού του δικαιώματος του κοινού στην πληροφόρηση μέσα από άσκηση της δημοσιογραφικής ελευθερίας που παραβιάζει την αρχή της πολυφωνίας. Δηλαδή, δεν πρόκειται μόνο για ζήτημα περιορισμού ενός θεμελιώδους δικαιώματος βάσει μίας συνταγματικής αρχής, αλλά και για ζήτημα στάθμισης της άσκησης δύο θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την εκπλήρωση των θετικών υποχρεώσεων του κράτους στο πεδίο του πλουραλισμού στη ραδιοτηλεόραση.

- 146** Διατήρηση του ποσοτικού κριτηρίου, ως απολύτως απαραίτητου και ως συνάδοντος με τις συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, για τη μέτρηση της πολιτικής πολυφωνίας προτείνει και η ερευνητική ομάδα των Τσίρμπα, Κεσσόπουλου και Ζηργάνη (2022: 43). Η εν λόγω ομάδα προτείνει επίσης να προσμετράται ανά θέμα η χρονική κάλυψη διαφορετικών πηγών, όπως ΜΚΟ, ομάδων συμφερόντων ή συνδικάτων· να προστεθεί μέτρηση τριών τουλάχιστον ποιοτικών μεταβλητών (τόνος παρουσίασης, αρνητικός, ουδέτερος ή θετικός· αν παρουσιάζεται αντίλογος, ναι ή όχι· αν τηρείται η απόσταση του Μέσου ή των δημοσιογράφων από τα προβαλλόμενα ή αν αντίθετα αυτοί λαμβάνουν θέση, ναι ή όχι)· και να γίνεται αποδελτίωση του θεσμικού ρόλου, του φύλου και της γεωγραφικής προέλευσης των «ομιλουσών κεφαλών» (Τσίρμπας κ.ά. 2022: 43-44). Αναφορικά προς τα άξια μεταδόσεως θέματα της επικαιρότητας, η εν λόγω ομάδα προτείνει να δίδεται έμφαση στην κάλυψη από έγκυρα διεθνή ΜΜΕ ή τη σημασία που κάποιο θέμα αποκτά στη σφαίρα των Κοινωνικών Μέσων, επίσης να δίδεται έμφαση στις κεντρικές προεκλογικές δεσμεύσεις των κομμάτων (44-45). Αναφορικά, δε, προς την προσήκουσα προβολή του κυβερνητικού έργου επί θεμάτων που σχετίζονται με επιστημονικά δεδομένα, όπως η πρόσφατη υγειονομική κρίση, ή επί θεμάτων που ανακύπτουν σε άλλες εξαιρετικές καταστάσεις, οι ερευνητές του ΕΚΠΑ τονίζουν ότι «[δ]εν μπορεί να προβάλλεται κυβερνητικό έργο, εξαγγελία, δήλωση, έκτακτο μέτρο αντιμετώπισης κρίσης κ.ο.κ., χωρίς προβολή του αντιλόγου, της αντίδρασης της αντιπολίτευσης ή και της κοινωνίας πολιτών» (45).
- 147** Στα δικά της συμπεράσματα, η Επιτροπή παρακολούθησης και ελέγχου πολιτικής πολυφωνίας του ΕΣΡ παραμένει προσηλωμένη στις σχετικές κρίσεις του ΣτΕ, διαπιστώνοντας πάντως τη βαρύνουσα σημασία του ποσοτικού κριτηρίου, το οποίο θα πρέπει ασφαλώς να συμπληρώνεται από ποιοτικά κριτήρια, όπως η ειδησεογραφική αξία των θεμάτων και των απόψεων επ' αυτών (ΕΣΡ 2022: 108-109). Σημειώνεται εν προκειμένω ότι: «*Ως άξια μεταδόσεως (πολιτικά) γεγονότα ... νοούνται γεγονότα της πολιτικής επικαιρότητας που προκάλεσαν το δικαιολογημένο γενικό ενδιαφέρον, θέματα τρέχοντος δημοσίου πολιτικού διαλόγου, θέματα έντονης πολιτικής αντιπαράθεσης, θέματα μείζονος πολιτικής σημασίας, θέματα εθνικής ή διεθνούς πολιτικής σημασίας και γενικότερα πολιτικά ζητήματα για τα οποία το κοινό θα είχε ενδιαφέρον να ενημερωθεί*» (ΕΣΡ 2022: 108). Έτσι, «[τ]ο ΕΣΡ, στο πλαίσιο του ελέγχου ενδεχόμενης παραβίασης

των διατάξεων περί πολιτικής πολυφωνίας θα πρέπει καταρχήν: α) να εντοπίσει εάν υπήρξε (γνωστό στο ελεγχόμενο μέσο) εξόχως σημαντικής ειδησεογραφικής αξίας, κατά γενική παραδοχή, πολιτική είδηση που δεν μεταδόθηκε από τον εκάστοτε ελεγχόμενο σταθμό, β) να διαπιστώσει την ύπαρξη τυχόν συστηματικής παρουσίασης των απόψεων συγκεκριμένων πολιτικών κομμάτων και αποσιώπηση των υπολοίπων και γ) να ελέγξει εάν ο τρόπος παρουσίασης της είδησης ανταποκρίνονται στις επιταγές του Συντάγματος και του νόμου (δηλαδή αν γίνεται κάλυψη όλων των σημαντικών απόψεων και παραχώρηση ικανού χρόνου για την έκφραση του πολιτικού λόγου των κομμάτων αντίστοιχα)» (ΕΣΡ: 109). Τονίζεται όμως και ότι η μαθηματική κατανομή του χρόνου προβολής των πολιτικών κομμάτων και των πολιτικών στελεχών τους βάσει της κοινοβουλευτικής τους δύναμης δεν είναι συνταγματικά επιβεβλημένη. Έτσι, η Έκθεση καταλήγει στην πρόταση «να εξετάζεται εάν υπάρχει: α) προβολή των κομμάτων κατά προσέγγιση στην αναλογία της κοινοβουλευτικής τους δύναμης, β) κάλυψη των άξιων μεταδόσεως (δηλαδή των μεγάλης ειδησεογραφικής αξίας και γενικού ενδιαφέροντος) απόψεων και δραστηριοτήτων των κομμάτων, εφόσον αυτές διαπιστωμένα υπήρξαν και γ) συστηματική, ή ακόμα και μεμονωμένη κατά περίπτωση, αποσιώπηση εξέχουσας σημασίας απόψεων και δραστηριοτήτων συγκεκριμένων πολιτικών κομμάτων» (ibid.). Με εμπειρισταωμένα, δε, σκέψη, η Επιτροπή φρονεί ότι ο έλεγχος πολιτικής πολυφωνίας θα πρέπει να καλύπτει όχι μόνο τα δελτία ειδήσεων (στα οποία δεν διατίθεται πάντα χρόνος για την προβολή των απόψεων όλων των ενδιαφερομένων μερών) αλλά και τις υπόλοιπες ενημερωτικές και πολιτικές εκπομπές [110].

Στα γενικά συμπεράσματα της Έκθεσης, προτείνεται «η διοργάνωση έγγραφης διαβού- 148  
λευσης υπό τη μορφή δημιουργίας ενός *forum* όπου θα μετέχουν οι ανωτέρω φορείς οι οποίοι θα καλούνται να υποβάλλουν τις προτάσεις τους και τις απόψεις τους για την ερμηνεία και εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων και της νομολογίας του ΣτΕ περί πολιτικής πολυφωνίας, τις οποίες στη συνέχεια, θα επεξεργάζεται το ΕΣΡ»· «η ενεργοποίηση της άσκησης από τα πολιτικά κόμματα του δικαιώματος απάντησης του άρθρου 30 του Ν. 4779/2021 σε περίπτωση αποσιώπησης ή παραποίησης από τους τηλεοπτικούς σταθμούς των απόψεων και των δραστηριοτήτων τους, που έχει ως αποτέλεσμα την αλλοίωση αυτών»· και «η επικαιροποίηση της υπ' αριθμ. 1/27.3.2012 ισχύουσας Οδηγίας του ΕΣΡ περί τήρησης της πολιτικής πολυφωνίας, στην οποία θα παρέχονται στους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς συστάσεις για τον τρόπο εφαρμογής των διατάξεων περί αντικειμενικής και πολυφωνικής ενημέρωσης σε σχέση με τα κριτήρια της επιλογής των άξιων μεταδόσεως γεγονότων, κατά την εφαρμογή των οποίων θα πρέπει να εξασφαλιστεί η ισόρροπη άσκηση των αντικρουόμενων δικαιωμάτων (ελευθερίας έκφρασης, δημοσιογραφικής ελευθερίας, λήψης πληροφοριών και αντικειμενικής ενημέρωσης)». Δίνοντας έμφαση στην κατά το ΣτΕ ανεπάρκεια του ποσοτικού κριτηρίου, η Έκθεση συμπεραίνει ότι για την προσήκουσα αιτιολόγηση των σχετικών αποφάσεων του

το ΕΣΡ θα πρέπει να εφαρμόζει συνδυασμό ποσοτικών και ποιοτικών κριτηρίων, έτσι ώστε να διαπιστώνεται με τεκμηριωμένο τρόπο αν αποσιωπήθηκαν καταφανώς άξιες μεταδόσεως απόψεις και δραστηριότητες των κομμάτων για τις οποίες οι σταθμοί είχαν λάβει γνώση. Επίσης, προτείνεται η αξιοποίηση των ακόλουθων ποιοτικών κριτηρίων: «α) η *πλαisiώση μίας είδησης (θετική, αρνητική, ουδέτερη και αμφίπλευρη, δηλαδή αρνητική, αλλά με συμπερίληψη απάντησης του προβαλλόμενου προσώπου)*, ώστε να ελέγχεται η αμεροληψία και η ουδετερότητα στον τρόπο παρουσίασης και τυχόν υπερβολικά ευνοϊκή μεταχείριση συγκεκριμένων κομμάτων, β) ο *τρόπος παρουσίασης μίας είδησης (με φυσική παρουσία στο στούντιο, με ζωντανή σύνδεση, μαγνητοσκοπημένα, με κάρτα, με ανακοίνωση, στο πλαίσιο συζήτησης με δημοσιογράφο και/ή με πολιτικά στελέχη άλλων κομμάτων κατά τη διάρκεια εκπομπής ή δελτίου ειδήσεων)*, δεδομένου ότι από αυτόν εξαρτάται η δυνατότητα συμμετοχής σε δημόσιο πολιτικό διάλογο και η εξασφάλιση πληρέστερης και ακριβέστερης ενημέρωσης του κοινού» (ΕΣΡ 2022: 111-113).

- 149 Όπως κι αν έχει, με βάση τα παραπάνω, κρίνεται επιβεβλημένη η εκτέλεση της νομολογίας του ΣτΕ για το θέμα του ελέγχου τήρησης των κανόνων πολιτικής πολυφωνίας. Ταυτόχρονα, απαιτείται κωδικοποίηση των κριτηρίων ελέγχου τήρησης της πολιτικής πολυφωνίας από νέα Οδηγία του ΕΣΡ και, σε συνδυασμό με αυτή τη ρυθμιστική κίνηση, πιο εντατική άσκηση των εποπτικών αρμοδιοτήτων του στο πεδίο αυτό, ήτοι *έγκαιρη* διενέργεια και *δέουσα* δημοσιοποίηση και προβολή περισσότερων εκθέσεων πολυφωνίας για όλες τις χρονικές περιόδους. Τέτοια κίνηση προϋποθέτει γενναία ενίσχυση του προσωπικού του αρμοδίου τμήματος (όπως διαπιστώνει και η Έκθεση, ΕΣΡ 2022: 113) και άλλες κινήσεις που έχουν προταθεί εδώ και χρόνια (ιδίως Οικονόμου 2017). Όταν, δε, διαπιστώνονται σημαντικές αποκλίσεις από την τήρηση της πολυφωνίας με βάση τα κριτήρια που θα έχουν προσηκόντως δημοσιευτεί, και ιδίως όταν οι αποκλίσεις κινούνται στην ίδια πολιτική κατεύθυνση και μάλιστα λαμβάνουν χώρα στα ενημερωτικά προγράμματα όλων των σταθμών εθνικής εμβέλειας, όπως συμβαίνει εδώ και πολλά χρόνια, τότε το ΕΣΡ έχει συνταγματικό καθήκον να επιβάλει τις δέουσες κυρώσεις. Εάν τούτα παραλείπονται κι εάν πάντως η κατάσταση της πολιτικής πολυφωνίας στα ενημερωτικά προγράμματα της τηλεόρασης παραμένει ως έχει, τότε το Ελληνικό κράτος, ως ύστατος εγγυητής του πλουραλισμού στη ραδιοτηλεόραση, θα εξακολουθεί να παραβιάζει τόσο τις θετικές υποχρεώσεις του υπό το [άρθρο 10](#) ΕΣΔΑ (ενότητα II.2.Γ), όσο όμως και τις συνταγματικές υποχρεώσεις του υπό το [άρθρο 15](#) παρ. 2 Σ.

Δ. Το διακριτό ζήτημα της αλήθειας, της ακρίβειας και της αξιοπιστίας των ειδήσεων

- 150 Φτωχές είναι διαχρονικά οι επιδόσεις του ΕΣΡ και στο διακριτό ζήτημα της διασφάλισης της αλήθειας, της ακρίβειας και της αξιοπιστίας των ειδήσεων που μεταδίδουν τα

ρ/τ Μέσα (Στρατηλάτης 2020· Εκθέσεις Πεπραγμένων του ΕΣΡ για τα έτη 2018-2020, [εδώ](#)). Πρόκειται για παραμέτρους της αντικειμενικότητας εξ ίσου σημαντικές με την αρχή της πολυφωνίας, καθώς τα ρ/τ Μέσα στην Ελλάδα λειτουργούν αρκετές φορές ως ενισχυτές και ανακυκλωτές, αν όχι και ως παραγωγοί, ψευδών ή έστω μη ελεγμένων και ανακριβών ειδήσεων, κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων του Κώδικα Δεοντολογίας του [π.δ. 77/2003](#). Κάθε προσπάθεια αντιμετώπισης τέτοιων φαινομένων είναι καταδικασμένη σε αποτυχία εάν το ΕΣΡ δεν ενεργοποιήσει την κυρωτική αρμοδιότητά του σε αυτό το πεδίο, με κάποια ένταση και διάρκεια. Και είναι ιδίως στο πεδίο αυτό όπου αποκτά κρισιμότητα η πρόταση για διεύρυνση του δικαιώματος απάντησης προς την κατεύθυνση ενός δικαιώματος πρόσβασης των πολιτών στον ρ/τ χρόνο (βλ. και Σωτηρέλη 2022: 334-335· Στρατηλάτη 2006: 311-323, όπου περαιτέρω αναφορές). Τέτοιο δικαίωμα μπορεί να αξιοποιηθεί προς αποκατάσταση όχι μόνον της προσωπικότητας αλλά και της αλήθειας, της ακρίβειας και της αξιοπιστίας των ειδήσεων. Με άλλα λόγια, η άσκηση του θεμελιώδους, δημοκρατικού και φιλελεύθερου, δικαιώματος να ακούγεται πάντα η άλλη άποψη στις ρ/τ εκπομπές (πρβλ. άρθρο 3 Κώδικα Δεοντολογίας του [π.δ. 77/2003](#)) αποτελεί συνθήκη πραγμάτωσης του δικαιώματος λήψης αξιόπιστης πληροφόρησης.

### 3. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης

Το ΕΣΡ καθιερώθηκε με το άρθρο 1 [v. 1866/1989](#) ως «ανεξάρτητο όργανο» που δεν 151 υπόκειται σε ιεραρχικό έλεγχο. Στις αρχές της δεκαετίας του '90, το ΣτΕ αφενός κατέστησε σαφές ότι η άσκηση κανονιστικής εξουσίας από το ΕΣΡ υπόκειται στις συνήθεις δεσμεύσεις του [άρθρου 43](#) παρ. 2 Σ. (ΣτΕ Ολ. 930/1990 ΕΛΛΔνη 1990.1361, σχόλιο Ε. Βενιζέλου· βλ. επίσης Αλιβιζάτο 1990), αφετέρου διαπίστωσε την ιδιαιτερότητα της αποστολής του ΕΣΡ στο πλαίσιο της *θεσμικής εγγυήσεως* του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ. για την αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, δίνοντας έμφαση στη νομική φύση του οργάνου αυτού ως ανεξάρτητης διοικητικής αρχής (ΣτΕ Ολ. 872/1992, ΔιΔικ 1992.303)<sup>72</sup>. Η κρίση της ΣτΕ Ολ. 930/1990 φαίνεται να αντέχει έως τις μέρες μας, αλλά μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και ιδίως μετά την ΣτΕ Ολ. [95/2017](#), μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι, από κανονιστική σκοπιά, το ΕΣΡ είναι το πανίσχυρο θεσμικό κέντρο από το οποίο κυρίως εκπορεύεται ο άμεσος έλεγχος του κράτους επί της ραδιοτηλεόρασης.

Η πραγματικότητα είναι βεβαίως πολύ διαφορετική. Η επιταγή του [άρθρου 15](#) παρ. 152

<sup>72</sup> «Το διακριτικό γνώρισμα λοιπόν της αρχής από το όργανο είναι η ιδιαίτερη αποστολή που της αναθέτει ο νομοθέτης και που θεμελιώνει τη δομή και κατευθύνει τη δράση της. Η ύπαρξη αυτής της αποστολής επηρεάζει αναμφίβολα το εύρος και τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων με τις οποίες είναι επιφορτισμένη η αρχή» (Καμτσιόδου 1996: 657).

2 Σ. για αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων παραμένει ανεκπλήρωτη (Στρατηλάτης 2020), ενώ η λειτουργία του ΕΣΡ σημαδεύτηκε για μεγάλα χρονικά διαστήματα ακόμη και από αδυναμία συγκρότησης, προκαλώντας πλήθος αποφάσεων του ΣτΕ με τις οποίες κρίθηκε ότι η παράταση της θητείας των μελών του ΕΣΡ μέχρι την εκλογή νέων είναι συνταγματικά ανεκτή μόνο για εύλογο χρόνο (ΣτΕ Ολ. [3515/2013](#), [2583/2017](#) και περαιτέρω, ενδεικτικά, ΣτΕ Τμ. Δ' [82/2018](#)). Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019 προβλέπεται πλέον ρητά στο [άρθρο 101Α](#) παρ. 2 Σ. ότι: «*Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται έως το διορισμό νέων μελών*». Ωστόσο, τα προβλήματα οργάνωσης και αποτελεσματικότητας της Αρχής (Οικονόμου 2017) παραμένουν.

- 153 Το ΕΣΡ αποτέλεσε αντικείμενο πλούσιων αναλύσεων στην Ελληνική θεωρία, είτε στο πλαίσιο της γενικότερης συζήτησης για τη φύση, τη νομιμοποίηση και το ρόλο των Ανεξάρτητων Αρχών (ενδεικτικά Καμτσιδου 1996· Κοντιάδης 2002: 324-328· Βενιζέλος 2004· Μαυρομούστακου 2012· Σωτηρέλης 2022: 153-168), είτε και σε σχέση ειδικά με τις κανονιστικές αρμοδιότητές του (ενδεικτικά Καμτσιδου 1996· Κοντιάδης 2002: 331-335· 2017: 91-94· Τσεβάς 2009· 2017: 235-241· Παπανικολάου 2016). Η συζήτηση για το ρόλο του ΕΣΡ αναζωπυρώθηκε κατά την απόπειρα της Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ να χορηγήσει άδειες χωρίς τη συμμετοχή του (βλ. τα πολυάριθμα σχετικά άρθρα στη βιβλιογραφία). Παρακάτω θα εκθέσουμε ορισμένες μόνο προσεγγίσεις τις οποίες θεωρούμε χρήσιμες για την ερμηνεία του άρθρου 15 παρ. 2 Σ.

#### A. Διοικητική και ρυθμιστική Αρχή

- 154 Ήδη το 1996 η Ιφ. Καμτσιδου άσκησε κριτική στην επιφυλακτικότητα του νομοθέτη (ο οποίος είχε μόλις ρυθμίσει εκ νέου το ραδιοτηλεοπτικό τοπίο με το [v. 2328/1995](#)) να αξιοποιήσει τα περιθώρια που διάνοιγε η νομολογιακή αναγνώριση της ιδιαιτερότητας του ΕΣΡ, προκειμένου αυτό να αποκτήσει γνήσιες ρυθμιστικές αρμοδιότητες ώστε να επιτελέσει την κρίσιμη για τη δημοκρατία αποστολή του, όπως αυτή προδιαγραφόταν από τους σκοπούς του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ.<sup>73</sup> Στο πλαίσιο αυτής της κριτικής, η Καμτσιδου συνέδεσε καταρχάς την αναγκαιότητα που επέβαλε την ίδρυση του ΕΣΡ με την «*αδυναμία αυτοπεριορισμού που παρουσίασε η επιθετική αγορά της ενημέρωσης στη χώρα μας, [στην] αναμφισβήτητη δυσχέρεια προσδιορισμού των ορίων της δημοσιότητας σε σημαντικό αριθμό περιπτώσεων και [στη] δικαιολογημένη επιφυλακτικότητα απέναντι*

<sup>73</sup> Πάντως, ο [v. 2328/1995](#) πρόβλεψε συμμετοχή του ΕΣΡ στην κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας με υποβολή *σύμφωνης γνώμης*, δηλαδή με τρόπο καθοριστικό για το περιεχόμενό τους. Και ήταν βάσει του άρθρου 3 παρ. 15 [v. 2328/1998](#) που το ΕΣΡ κατάρτισε την πιο σημαντική μέχρι σήμερα κανονιστική πράξη για τη ραδιοτηλεόραση: τον Κώδικα Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών και Άλλων Δημοσιογραφικών και Πολιτικών Εκπομπών, ο οποίος απλώς κυρώθηκε με το [π.δ. 77/2003](#).

σε άμεσες κυβερνητικές παρεμβάσεις» (1996: 659). Υπογραμμίζοντας, δε, την άποψη του Μανιτάκη για τη δημοκρατική αρχή ως οργάνωση της *διαρκούς επικοινωνίας των πολιτών με την πολιτική εξουσία*, η Καμτσιδου επεσήμανε ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές διανοίγουν διόδους επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών και της εξουσίας, μπορούν όμως και να δημιουργήσουν στεγανά για τη *δημοκρατική λογοδοσία* της κεντρικής εξουσίας στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής ευθύνης. Στη συνέχεια, η ίδια συγγραφέας ανέλυσε τον καθοριστικό ρόλο των ΜΜΕ στο πεδίο της λογοδοσίας, σημειώνοντας εύστοχα ότι πέραν της ικανοποίησης του δικαιώματος πληροφόρησης, τα ηλεκτρονικά ΜΜΕ καθιστούν τους κανόνες της κοινωνικής συμβίωσης αντικείμενο «*δημοτικότητας και θεαματικότητας*», και συμπέρανε ότι η καθιέρωση του ΕΣΡ θα μπορούσε να αποτελέσει «*εγγύηση για την ορθότερη ερμηνεία και την ασφαλέστερη εφαρμογή των αρχών που απορρέουν από το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντ.*» (664), υπό την προϋπόθεση ασφαλώς ότι ο νομοθέτης θα του αποδώσει αρμοδιότητες ικανές να δικαιώσουν τις ρυθμιστικό ρόλο του, περιλαμβανομένων κανονιστικών αρμοδιοτήτων. Βέβαια, «*η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης δικαιολογείται από και θεμελιώνεται στην πολιτική ευθύνη της κυβέρνησης προς το κοινοβούλιο που φέρεται να διασφαλίζει τον δημοκρατικό έλεγχο κάθε κρατικής δραστηριότητας. Στη σύγχρονη όμως δημοκρατία, ο απολογισμός του έργου των διοικητικών οργάνων [...] 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. Ιδιαίτερα στην περίπτωση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, στις οποίες το δίκαιο έχει αναθέσει την εκπλήρωση ειδικής αποστολής, η αποτίμηση της δραστηριότητάς τους δεν απαιτεί την αναγωγή στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες. Η πολιτική ευθύνη των διοικητικών αρχών καθίσταται διάχυτη και καθημερινή και αναφέρεται τόσο στα πρόσωπα που συμμετέχουν όσο και στις διαδικασίες που ακολουθούνται*» (665).

Κατά τη διάρκεια της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, ο Γ. Σωτηρέλης (2022: 155-163) έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στη δημοκρατική διάσταση του ρόλου που το ΕΣΡ καλείτο να επιτελέσει στο κομβικό πεδίο των ΜΜΕ, ως χώρο εκκόλαψης νέων ίσως τότε μορφών κατεξουσίασης εκπορευόμενης από ιδιώτες. Για τον Σωτηρέλη (2022: 331-336), το ΕΣΡ καλείτο να αντισταθμίσει την «ιδιωτική εξουσία» των ΜΜΕ, όχι μόνο μέσα από την προστασία της προσωπικότητας, του ιδιωτικού βίου και της παιδικής ηλικίας, αλλά και μέσα από τη διασφάλιση ενός *minimum* πολυφωνίας, υπό την έννοια του εσωτερικού πλουραλισμού –διασφάλιση που για τον ίδιο συνδεόταν με το (υπό ρητή καθιέρωση τότε) δικαίωμα στην πληροφόρηση, με τη διεύρυνση του δικαιώματος απάντησης σε δικαίωμα πρόσβασης στο ρ/τ χρόνο εκ μέρους μη κυβερνητικών φορέων της κοινωνίας των πολιτών, με τη θωράκιση των δικαιωμάτων των δημοσιογράφων έναντι των ιδιοκτητών ΜΜΕ και με την καθιέρωση λαϊκής προσφυ-



γής ενώπιον του ΕΣΡ, «τόσο προκειμένου να επιτευχθεί η ως ανωτέρω δυνατότητα ελεύθερης πρόσβασης στα ηλεκτρονικά ΜΜΕ, όσο και για να επιδιωχθεί συγκεκριμένη προστασία απέναντι σε εκπομπές λόγου και εικόνας που προσβάλλουν τις συνταγματικές αξίες της ισότητας, της αντικειμενικότητας και της ποιότητας» (336).

156 Μετά την αναθεώρηση του 2001, ο Ξ. Κοντιάδης (2002: 331-334) επεσήμανε μεν ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν έκανε δεκτές προτάσεις που είχαν διατυπωθεί στη θεωρία για απευθείας ανάθεση κανονιστικών αρμοδιοτήτων στο ΕΣΡ, λόγω εύλογων επιφυλάξεων για τη συμβατότητα τέτοιας κίνησης με την δημοκρατική αρχή και με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, παρατήρησε, δε, εύστοχα, ότι θα ήταν ίσως «υπέρ-μετρα αυστηρή η ερμηνευτική προσέγγιση ότι η βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη στο επίμαχο ζήτημα ήταν να εγγυηθεί μεν την ανεξαρτησία του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης από την κυβέρνηση και την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία, χωρίς όμως να ενδυναμώσει τη ρυθμιστική του εξουσία προκαλώντας ενδεχομένως εντάσεις σε σχέση με θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος. Ορθότερο θα ήταν να γίνει δεκτό ότι ο αναμφισβήτητος περιορισμός της κανονιστικής αρμοδιότητας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, ως της κυριότερης αλλά όχι μοναδικής όψης της ρυθμιστικής παρέμβασης των ανεξάρτητων αρχών, δεν συνοδεύεται και από περιορισμό μιας άλλης όψης της ρυθμιστικής αυτής παρέμβασης, δηλαδή της χρήσης νέων ρυθμιστικών εργαλείων όπως οι διαβουλευσεις με τα ραδιοτηλεοπτικά υποκείμενα και άλλους φορείς, η σύναψη συμβάσεων αυτορρύθμισης ή η διατύπωση γνώμης κατά την επεξεργασία κανονιστικών κειμένων σχετικών με την αποκλειστική αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ. να ασκεί τον έλεγχο και να επιβάλλει κυρώσεις στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης».

157 Στις ρυθμιστικές αρμοδιότητες του ΕΣΡ έδωσαν στη συνέχεια έμφαση και άλλοι συγγραφείς (Οικονόμου 2004· Στρατηλάτης 2006: 286-289). Πιο πρόσφατα, ο Καϊδατζής (2018: 1183-1184) διατύπωσε μία διάκριση η οποία εξ αποτελέσματος τονίζει το ρυθμιστικό ρόλο του ΕΣΡ: όταν αυτό επιβάλλει κυρώσεις και όταν συμμετέχει στη διαδικασία χορήγησης αδειών, «δεν ενεργεί διαφορετικά απ' ό,τι μια "κλασική" διοικητική αρχή. Εφαρμόζει διοικητικές διαδικασίες (διενεργεί τους διαγωνισμούς για τη χορήγηση αδειών) και χρησιμοποιεί τα μέσα του διοικητικού καταναγκασμού (επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις). Κατά την ενάσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων, το Ε.Σ.Ρ. υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας με την πιο αυστηρή έννοια: είναι υποχρεωμένο να εφαρμόζει καταλεπτώς ό,τι ορίζει ο νόμος χωρίς πολλά περιθώρια για ανάπτυξη πρωτοβουλιών [...] Από την άλλη, στο πεδίο της διαμόρφωσης ενός πλαισίου λειτουργίας των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών το Ε.Σ.Ρ. ενεργεί λιγότερο με τις κλασικές μεθόδους μιας διοικητικής αρχής και αναπτύσσει έναν περισσότερο καθοδηγητικό ρόλο». Ο ρυθμιστικός ρόλος του ΕΣΡ αναπτύσσεται «ιδίως με την έκδοση κωδίκων δεοντολογίας, οδηγιών ή συστάσεων, με την υπόδειξη καλών πρακτικών, με τη διαμεσολάβηση μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών (stakeholders), με την ανάληψη πρωτοβουλιών ή με άλλες

αντίστοιχες μεθόδους ήπιας ρύθμισης ή *soft law* [...] στο πεδίο αυτό το Ε.Σ.Ρ. ενεργεί ως ρυθμιστική αρχή. Η συγκρότησή του ως ανεξάρτητης αρχής δικαιολογείται εδώ, πέραν από τον τυπικό λόγο της ανεξαρτησίας από την κυβέρνηση, και από έναν ουσιαστικό λόγο: τη δυνατότητα να ενεργεί βάσει μιας διαφορετικής αντίληψης περί νομιμότητας, λιγότερο τυπικής και διαδικαστικής και περισσότερο προσανατολισμένης σε σκοπούς και αποτελέσματα, μιας αντίληψης την οποία δύσκολα μπορεί να υπηρετήσει η κλασικού τύπου δημόσια διοίκηση».

Η απόφαση ΣτΕ Ολ. [95/2017](#) αναβάθμισε τον κανονιστικό ρόλο του ΕΣΡ, αποδίδο- 158 ντάς του αρμοδιότητα σύμπραξης στον καθορισμό των όρων για τη χορήγηση των αδειών. Όπως παρατηρεί διεισδυτικά ο Παπανικολάου (2016: 648-649), οι εν λόγω όροι καταλαμβάνουν αναγκαία και τη λειτουργία των σταθμών. Έτσι, το ΕΣΡ καθίσταται φορέας ευρείας κανονιστικής εξουσίας, κάτι που «επιτρέπει την –πλήρη ή μερική– μη υπαγωγή της σχετικής κανονιστικής αρμοδιότητας στους όρους του άρθρου 43 § 2 εδ. β΄ Συντ.. Αν η κανονιστική αρμοδιότητα είναι συρρέουσα τότε θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηριχθεί ότι αυτή μπορεί να ασκείται αυτοτελώς χωρίς εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 43 § 2 Συντ. [...] Ακόμη, όμως, και αν η τοιαύτη κανονιστική αρμοδιότητα ήταν επιμερισμένη διά του νόμου, η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση θα έπρεπε να θεωρείται ως επιβεβλημένη ευθέως εκ του άρθρου 26 § 1 Συντ. σε συνδυασμό με τις ειδικές περί της εκάστοτε ανεξάρτητης αρχής διατάξεις, και όχι ως εφαρμογή του άρθρου 43 § 2 Συντ., το οποίο, σε κάθε περίπτωση, θα καμπόταν ως προς τα κριτήρια του “ειδικότερου”, “τεχνικού” και “λεπτομερειακού” θέματος, που δεν θα ήσαν εφαρμοστέα εν όψει των ειδικών συνταγματικών διατάξεων που θα επέβαλαν την “ανεξάρτητη” άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας στους καθ’ ύλην εντοπισμένους τομείς χωρίς να προσ απαιτείται η συνδρομή άλλων καθ’ ύλην κριτηρίων οριοθέτησης της σχετικής κανονιστικής αρμοδιότητας» (649) –είναι αξιοσημείωτη η συνειδητή, νομίζουμε, επιλογή του Παπανικολάου να κάνει λόγο για *ανεξάρτητη*, όχι *αυτόνομη*, άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας. Οι σημαντικές αυτές σκέψεις συνεπάγονται δομικές μεταβολές στην κυρίαρχη αντίληψη για τις Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα. Ο προβληματισμός του Παπανικολάου συνοψίζεται στο ακόλουθο ερώτημα (2016: 649-650): «Μια κρατική αρχή που δεν υπόκειται σε ιεραρχικές σχέσεις και ελέγχους και δύναται να λειτουργεί πέραν της *stricto sensu* αρχής της νομιμότητας αφενός εφαρμόζοντας ευθέως το Σύνταγμα, αφετέρου συμπράττοντας καθ’ οιονδήποτε μέτρο αυτοτελώς στη θέση των εφαρμοστέων από την ίδια κανόνων δικαίου, μπορεί να λογίζεται ως διοικητική αρχή;»

## Β. Δημοκρατικά νομιμοποιημένη Αρχή

Μία από τις συνταγματικές συνέπειες της άμεσης συνάφειας των δημοκρατικών δια- 159 δικασιών με τα δικαιώματα δημόσιας επικοινωνίας (Στρατηλάτης 2006: κεφ. 1) είναι η απαίτηση για *ιδιαίτερη* δημοκρατική νομιμοποίηση και λογοδοσία των Αρχών που

ρυθμίζουν, προστατεύουν και περιορίζουν την άσκηση αυτών των δικαιωμάτων. Η απαίτηση αυτή ενυπάρχει, κατά την ερμηνεία μας (ενότητα V.1.Δ), στην ίδια την έννοια του άμεσου ελέγχου, σε συνδυασμό με τη δημοκρατική αρχή, παράγοντας *δικαίωμα των πολιτών να συμμετέχουν σε διαδικασίες διαλογικής και συμμετοχικής επίδρασης στην οργάνωση, τη διεύθυνση και τη ρύθμιση της ραδιοτηλεοπτικής επικοινωνίας* κατά τρόπο που υπερβαίνει την εκλογή αντιπροσώπων στο νομοθετικό όργανο (Στρατηλάτης 2006: 287· βλ. επίσης Σωτηρέλη 2022: 159, 162-163, 333-336· στην ίδια γενική κατεύθυνση, Τσεβάς 2017: 238-239).

**160** Τις σκέψεις αυτές ενισχύει ένα από τα επιχειρήματα που καθόρισαν την έκβαση της ΣτΕ Ολ. [95/2017](#). Ερμηνεύοντας το [άρθρο 101Α](#) Σ., το Δικαστήριο εντόπισε πρόθεση του αναθεωρητικού νομοθέτη «να εξασφαλίζεται συνεργασία των δραστηριοποιημένων εκάστοτε στην πολιτική ζωή της χώρας πολιτικών δυνάμεων κατά την επιλογή των προσώπων που στελεχώνουν τις αρχές αυτές», έτσι ώστε «οι λαμβανόμενες από τις εν λόγω αρχές αποφάσεις [ν]α απηχούν συγκερασμό απόψεων κατά το δυνατόν ευρύτερου φάσματος πολιτικών δυνάμεων και, κατά συνέπεια, και μεγαλύτερου αριθμού πολιτών». Κατά πόσο η δημοκρατική αυτή υπενθύμιση είναι συμβατή με το ρόλο άλλων Ανεξάρτητων Αρχών που αναλαμβάνουν την προστασία ατομικών δικαιωμάτων, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη και η Αρχή για την Προστασία Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, είναι συζητήσιμο. Όμως, οι σκέψεις αυτές είναι σίγουρα βάσιμες όταν αναφέρονται στο ΕΣΡ, την Αρχή που καλείται να ρυθμίσει τον πιο σημαντικό τομέα μίας δημοκρατικής κοινωνίας: την άσκηση και απόλαυση των δικαιωμάτων πληροφόρησης και δημόσιας επικοινωνίας. Η πολιτική ισοτιμία διακυβεύεται σήμερα κυρίως στα πεδία της πολιτικής επικοινωνίας διά των ηλεκτρονικών ΜΜΕ. Θεσμικό αντίκρουσμα του δικαιώματος ισότιμης συμμετοχής σε αυτά τα πεδία είναι η απαίτηση για *ιδιαίτερη δημοκρατική νομιμοποίηση της ρυθμιστικής Αρχής*. Αυτό μας υπενθύμισε το Δικαστήριο με την παραπάνω σκέψη.

**161** Έχοντας κατά νου και την πρόσληψη της δημοκρατίας ως οργάνωσης της διαρκούς επικοινωνίας των πολιτών με την πολιτική εξουσία, εκτιμούμε ότι η διαδικασία του [άρθρου 101Α](#) Σ. δεν είναι επαρκής για την εκπλήρωση της απαίτησης για *ιδιαίτερη νομιμοποίηση του ΕΣΡ*. Προς εγκαθίδρυση διαρκούς επικοινωνίας του ΕΣΡ με την κοινωνία των πολιτών, η οποία σήμερα απλώς δεν υπάρχει, και προς ενίσχυση έτσι της δημοκρατικής νομιμοποίησής του, κρίνουμε σκόπιμο να επαναφέρουμε παλαιότερη πρότασή μας για «*μία τολμηρή νομοθετική μεταρρύθμιση, η οποία θα εγκαθιστούσε εντός της θεσμικής συνάφειας του ΕΣΡ νέα μορφώματα διαμεσολάβησης, διαβούλευσης και συμμετοχής. Μορφώματα παραπλήσια προς αυτά που ήδη είναι εγκατεστημένα και λειτουργούν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως το "Συμβούλιο των Χρηστών" (Consiglio degli Utenti [ηλέον Consiglio Nazionale degli Utenti, CNU, βλ. [εδώ](#)]) και οι "Περιφερειακές Επιτροπές για την Επικοινωνία" στην Ιταλία (Besì 1999) ή οι εξόχως*

αντιπροσωπευτικοί εποπτικοί-διοικητικοί οργανισμοί των γερμανικών κρατιδίων (Ζέρη 2002: κεφ. 5)» (Στρατηλάτης 2006: 286-287). Τέτοια μορφώματα δεν είναι άγνωστα στην Ελληνική έννομη τάξη –ο ν. 1730/1987 πρόβλεψε Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου τηλεθεατών και ακροατών, η οποία δεν λειτούργησε, ενώ ο ν. 2173/1993 πρόβλεψε Εθνική Επιτροπή Ηλεκτρονικών Μέσων Επικοινωνίας. Η αποτυχία αυτών των προσπαθειών οφείλεται σε διάφορους λόγους, μεταξύ των οποίων και ο νομοθετικός σχεδιασμός τους (Οικονόμου 1996). Όμως, στη σημερινή εποχή των δικτύων, των τηλεδιασκέψεων και της διαρκούς επικοινωνίας αυξάνεται, τουλάχιστον τεχνικά, η πιθανότητα επιτυχίας τέτοιων εγχειρημάτων.

Το μόρφωμα θα μπορούσε να ονομαστεί Διαρκής Διαβούλευση για τα ηλεκτρονικά ΜΜΕ και θα μπορούσε να προβλεφθεί νομοθετικά με πρωτοβουλία (πρόταση) του ίδιου του ΕΣΡ, στο πλαίσιο του οποίου πρόκειται να λειτουργήσει. Η Διαβούλευση θα μπορούσε να συμπεριλάβει εκπροσώπους ΜΚΟ και ενώσεων καταναλωτών ή και εκλεγμένους ανά περιφέρεια πολίτες οι οποίοι έχουν τα νομοθετικώς καθιερωμένα προσόντα και θα μπορούσε να αναλάβει (α) την προκαταρκτική δημόσια ακρόαση των υποψηφίων μελών της Αρχής, σε διασύνδεση με την ακρόασή τους από τη Βουλή· (β) την οργάνωση διαλόγου μεταξύ των χρηστών υπηρεσιών οπτικοακουστικών Μέσων, ιδίως της τηλεόρασης, και των παρόχων τέτοιων υπηρεσιών, ώστε να διαφανεί αν υπάρχει περιθώριο συνεννόησης σχετικά με σημαντικά θέματα, ένα μόνο εκ των οποίων είναι η πολιτική πολυφωνία, με απώτερο σκοπό την κατάρτιση συμβάσεων αυτορρύθμισης· (γ) την υποβολή σύμφωνης γνώμης για πιθανή αναθεώρηση των κωδίκων δεοντολογίας· (δ) την υποβολή απλής γνώμης κατά την άσκηση όλων των άλλων αρμοδιοτήτων του ΕΣΡ, εκτός εκείνων που σχετίζονται με τη χορήγηση των αδειών και με την επιβολή κυρώσεων σε μεμονωμένες υποθέσεις· (ε) την υποβολής πρότασης για τον τρόπο ελέγχου τήρησης της πολιτικής πολυφωνίας· (στ) την έγκριση της ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων του ΕΣΡ· (ζ) τη σύσταση ομάδων εργασίας για επιμέρους θέματα, με συμμετοχή ειδικών· (θ) την άσκηση πειθαρχικής αγωγής κατά μελών της Αρχής στο αρμόδιο πειθαρχικό συμβούλιο, για τα πειθαρχικά παραπτώματα που προβλέπει ήδη ο νόμος, ιδίως για τυχόν μη τήρηση των ασυμβιβάστων· και (ι) εξουσία του Προέδρου της Διαβούλευσης να παρίσταται σε όλες τις συνεδριάσεις του ΕΣΡ, σε όλες τις ακροάσεις που αφορούν το ΕΣΡ στη Βουλή και ενώπιον κάθε άλλης δημόσιας Αρχής για την προώθηση των σκοπών της Διαβούλευσης.

Σε συνδυασμό με την επικοινωνιακή και θεσμική αναβάθμιση της λογοδοσίας της Αρχής στη Βουλή (πρβλ. Μπότση 2007· Οικονόμου 2017: 516-517), σε συνδυασμό επίσης με ενδεχόμενη καθιέρωση λαϊκής προσφυγής σε αυτήν (Σωτηρέλης 2022: 336), ο θεσμός της Διαρκούς Διαβούλευσης θα ενίσχυε τη δημοκρατική νομιμοποίηση του ΕΣΡ, το οποίο είναι εδώ και χρόνια απαξιωμένο στα μάτια της κοινής γνώμης.

Γ. Ο (άμεσος) έλεγχος, οι αρμοδιότητες του ΕΣΡ στην αδειοδοτική διαδικασία και η υποχρεωτική σύμπραξη του στον καθορισμό των όρων της μετά την ΣτΕ Ολ. [95/2017](#)

- 164 Συμπίπτει ο «έλεγχος» του εδαφίου β' του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ., ο οποίος ανατίθεται κατ' αποκλειστικότητα στο ΕΣΡ, με τον άμεσο έλεγχο των εδ. α' και γ' της ίδιας παραγράφου; Όπως είδαμε (ενότητα IV.2), πρόκειται για ένα από τα κύρια ερμηνευτικά ερωτήματα που δίχασαν τους δικαστές της ΣτΕ Ολ. [95/2017](#), με την πρώτη συγκλίνουσα γνώμη της μειοψηφίας να απαντά ευθέως αρνητικά, κρίνοντας ότι ο έλεγχος του εδ. β' είναι στενότερος και ειδικότερος του άμεσου ελέγχου· με τη δεύτερη συγκλίνουσα γνώμη της μειοψηφίας να απαντά εμμέσως αρνητικά, αποκλείοντας το ενδεχόμενο η έννοια του ελέγχου του εδ. β' να καταλαμβάνει και αρμοδιότητες σχετικές με τη χορήγηση των αδειών (ενώ σύμφωνα με ειδικότερη γνώμη, η αρμοδιότητα του ΕΣΡ στο πλαίσιο της αδειοδοτικής διαδικασίας έχει αμιγώς ελεγκτικό χαρακτήρα, συνιστάμενη στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων άλλων οργάνων που μετέχουν στη διαδικασία)· και με τη γνώμη της πλειοψηφίας να απαντά κι αυτή, *εμμέσως*, αρνητικά, υπό την έννοια ότι το ΕΣΡ δεν διαθέτει αποκλειστικότητα στην άσκηση του άμεσου ελέγχου, όπως προβλέπει το εδ. β', αλλά ασκεί τον άμεσο έλεγχο από κοινού με το νομοθέτη και με όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, κρίνοντας πάντως ότι, ενόψει της σημασίας της αδειοδοτικής διαδικασίας για την εκπλήρωση των σκοπών του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ., η σχετική με την χορήγηση των αδειών αρμοδιότητα του ΕΣΡ δεν μπορεί να περιοριστεί σε τυπική απλώς έκδοση της τελικής πράξης της διαδικασίας, *«αλλά περιλαμβάνει και όλη την διαδικασία η οποία θα καταλήξει στην χορήγηση της άδειας»* και συγκεκριμένα α) τη σύμπραξη του ΕΣΡ στον καθορισμό των όρων λειτουργίας και αδειοδότησης των σταθμών· και β) τη διενέργεια κατ' αποκλειστικότητα της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας. Σύμφωνα με εναλλακτική ανάγνωση, η πλειοψηφήσασα γνώμη δεν έκρινε αναγκαίο να απαντήσει ευθέως στο ερώτημα της σύμπτωσης ή μη του ελέγχου του εδ. β' με τον άμεσο έλεγχο επειδή κλήθηκε να κρίνει πράξη σχετική με τον καθορισμό των όρων αδειοδότησης, με το ερώτημα δηλαδή αν συντρέχει συνταγματική υποχρέωση σύμπραξης του ΕΣΡ σε αυτόν τον καθορισμό και όχι το ερώτημα αν το ΕΣΡ μονοπωλεί το σύνολο της αδειοδοτικής διαδικασίας.
- 165 Την άποψη περί εννοιολογικής σύμπτωσης του ελέγχου του εδ. β' με τον άμεσο έλεγχο των άλλων εδαφίων του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ. είχε υποστηρίξει σε ανύποπτο χρόνο ο Ξ. Κοντιάδης (2002: 329-330) και την επανέλαβε σχολιάζοντας την ΣτΕ Ολ. [95/2017](#) (Κοντιάδης 2017: 92). Την αντίθετη γνώμη είχε διατυπώσει, επίσης σε ανύποπτο χρόνο, ο Α. Τσεβάς (2009). Κατά τη διάρκεια της απόπειρας της Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ να χορηγήσει άδειες χωρίς συμμετοχή του ΕΣΡ, την άποψη περί διαφοροποίησης υποστήριξαν οι Γ. Δρόσος (2016: 13) και Α. Καϊδατζής (2016: 344-347). Οι Ε. Βενιζέλος (2018: 383) και Γ. Σωτηρέλης (2016) υποστήριξαν ότι το

ΕΣΡ έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για την αδειοδότηση, ενώ κατά τη διαδικασία ψήφισης του [v. 4339/2015](#) διατυπώθηκε η άποψη ότι στο ΕΣΡ ανήκει κατ' αποκλειστικότητα ο άμεσος έλεγχος συνολικά (βλ. Καϊδατζή 2016: 343, όπου και σχετική αναφορά). Μετά τη δημοσίευση της ΣτΕ Ολ. [95/2017](#), ο Π. Δημητρόπουλος (2017: 70) έθεσε το θέμα σε ορθή βάση, εστιάζοντας στη ratio του σκεπτικού της πλειοψηφίας, συμπεραίνοντας ότι «τόσο ο έλεγχος του εδ. β' της παρ. 2 του άρθρου 15 Συντ. όσο και ο άμεσος έλεγχος που ασκείται κατά το στάδιο της χορήγησης των αδειών βρίσκονται σε άρρηκτη συνοχή, θεσμική και νοηματική, η διάσπαση της οποίας δεν τεκμηριώνεται από τις προβλέψεις της κείμενης νομοθεσίας αλλά ούτε και από τη διαφοροποίηση του σταδίου της λειτουργίας από το στάδιο της αδειοδότησης». Κατ' εμάς, η υποχρεωτική σύμπραξη του ΕΣΡ στον καθορισμό των όρων της αδειοδοτικής διαδικασίας και η αποκλειστική αρμοδιότητά του για την τέλεση αυτής είναι κανονιστικοί όροι που δεν απορρέουν απευθείας από το εδ. β' της παρ. 2 του άρθρου 15 Σ., αλλά ούτε και αντιφάσκουν προς αυτό. Εάν δούμε το ζήτημα σχηματικά, ο έλεγχος του εδ. β' του [άρθρου 15](#) παρ. 2 δεν εξαντλεί τον άμεσο έλεγχο του κράτους, αλλά περιλαμβάνεται σε αυτόν.

Η ΣτΕ Ολ. [95/2017](#) δεν εξειδίκευσε σε τι ακριβώς συνίσταται η υποχρεωτική **166** σύμπραξη του ΕΣΡ στον καθορισμό των όρων της αδειοδοτικής διαδικασίας. Σύμφωνα με τον Π. Δημητρόπουλο (2018: 72), η υποχρεωτική σύμπραξη του ΕΣΡ δεν σημαίνει «περιορισμό της ρυθμιστικής εξουσίας της Βουλής η οποία σε κάθε περίπτωση διαθέτει τη δυνατότητα ρύθμισης του γενικού πλαισίου που αφορά τους όρους λειτουργίας και αδειοδότησης των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών», καθώς «οι εγγυήσεις τήρησης της δημοκρατικής αρχής με την προστασία της δημόσιας επικοινωνίας από αθέμιτες παρεμβάσεις και η διασφάλιση του κράτους δικαίου, δηλαδή του δικαιώματος των πολιτών στη δημόσια επικοινωνία [...] δεν υπηρετούνται από την ανατροπή του τεκμηρίου αρμοδιότητας της νομοθετικής εξουσίας». Όμως, «θα ήταν σκόπιμη και αναγκαία η καθιέρωση ειδικής και υποχρεωτικής διαδικασίας διαβούλευσης των μελών του ΕΣΡ με τα μέλη των εκάστοτε αρμόδιων διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών για κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αφορά σε θέματα ΜΜΕ», χωρίς αυτό να έχει την έννοια ότι απαιτείται και σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ. Ο Δημητρόπουλος (2016: 73-74) εκτιμά ότι η ΣτΕ Ολ. [95/2017](#) προχώρησε μεν ένα βήμα πέρα από την υπαγωγή της κανονιστικής εξουσίας του ΕΣΡ στις δεσμεύσεις του [άρθρου 43](#) παρ. 2 Σ., χωρίς όμως να αναγνωρίζει ανεξάρτητη κανονιστική αρμοδιότητα. Κατά τον ίδιο, η σύμπραξη του ΕΣΡ έχει τη μορφή αποφασιστικής αρμοδιότητας για την έκδοση κανονιστικών πράξεων επί ειδικότερων ή τεχνικών ή λεπτομερειακών θεμάτων ([άρθρο 43](#) παρ. 2 εδ. β' Σ.) και τη μορφή σύμφωνης γνώμης όταν πρόκειται για την έκδοση κανονιστικού διατάγματος ([άρθρο 43](#) παρ. 2 εδ. α' Σ.).



## VI. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

- 167** Η δύναμη επιρροής των ραδιοτηλεοπτικών Μέσων αποτελεί το πιο ισχυρό επιχείρημα για την υπαγωγή τους σε ιδιαίτερο συνταγματικό καθεστώς (Σωτηρέλης 2022: 160-162· πρβλ. Στρατηλάτη 2006: 194-203). Το επιχείρημα αυτό απαντάται στη νομολογία του ΕΔΔΑ έως σήμερα (ενότητα II.2.A). Η σταδιακή επικράτηση των διαδικτυακών Μέσων δεν έχει μειώσει τη δύναμη επιρροής των ρ/τ Μέσων. Οι ενημερωτικές εκπομπές των τελευταίων διαδίδονται μέσω του Διαδικτύου σε ευρύτατα ακροατήρια, αναπαράγονται και διατηρούνται στις διαδικτυακές ενημερωτικές πύλες, σε πλατφόρμες διαμοιρασμού βίντεο (You Tube) και στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης (ΜΚΔ), *επηρεάζοντας τη δημόσια συζήτηση επί μακρόν*, εφόσον η *οικονομία της προσοχής* επιτρέπει την επιλεκτική επαναφορά ή αποσιώπηση οπτικοακουστικού υλικού από ρ/τ εκπομπές. Βεβαίως, η σχέση είναι αμφίδρομη. Έτσι, γεγονότα που καταγράφονται ή δηλώσεις που γίνονται στα διαδικτυακά Μέσα αναπαράγονται από τα ρ/τ ΜΜΕ, ανάλογα και με τις αντιδράσεις των χρηστών των ΜΚΔ και των αναγνωστών των ενημερωτικών πυλών. Οι αντιδράσεις αυτές γίνονται μάλιστα αντικείμενο επίκλησης στις ρ/τ εκπομπές, χωρίς να μπορεί κανείς να ελέγξει αν τέτοιες αναφορές είναι βάσιμες ή μεροληπτικές κι έτσι παραπλανητικές. Ασφαλώς, τα Νέα Μέσα έχουν μεταβάλλει ριζικά τους τρόπους με τους οποίους ασκούμε τις ελευθερίες του πληροφορέιν και του πληροφορείσαι. Παραμένει ωστόσο η δομική ανισοτιμία μεταξύ των πομπών/δημιουργών και των αποδεκτών του τηλεοπτικού μηνύματος. Η ανισοτιμία αυτή μεταφέρεται στις μεγάλες ενημερωτικές πύλες του Διαδικτύου, καθώς και στη σχέση ανάμεσα στους παραγωγούς και τους λήπτες καθημερινής ενημέρωσης μέσω RSS feeds. Από την άλλη πλευρά, ιδιαίτερα για τους ηλικιωμένους, δηλαδή για μεγάλο τμήμα του εκλογικού σώματος, η τηλεόραση εξακολουθεί να αποτελεί μοναδική πολλές φορές πηγή πληροφόρησης, η οποία βρίσκεται στο κέντρο της οικιακής οικειότητας (κατά την επιτυχημένη διατύπωση του ΕΔΔΑ, βλ. ενότητα II.2.A). Παραμένει, γενικότερα, ο *συντονιστικός επικοινωνιακά* και ο *επικυρωτικός συμβολικά*, αν όχι και *καθοριστικός κατά τα περιεχόμενα*, ρόλος των τηλεοπτικών δελτίων ειδήσεων. Αυτά επηρεάζουν σημαντικά την κυκλοφορία, την ανακύκλωση ή την αποσιώπηση, την ανάδειξη ή τη διαστρέβλωση ειδήσεων ή απόψεων που εμφανίζονται στις άλλες σφαίρες δημόσιας επικοινωνίας. Εκτιμούμε λοιπόν ότι οι σκέψεις του ΕΔΔΑ για την ιδιαίτερη δύναμη επιρροής των ρ/τ ΜΜΕ παραμένουν βάσιμες.
- 168** Διατηρούμε ωστόσο αμφιβολίες για τον πλήρη αποκλεισμό της λειτουργίας ρ/τ σταθμών από το πεδίο της συνταγματικής ελευθερίας. Αν και το ΕΔΔΑ δεν έχει αναγνωρίσει ρητά δικαίωμα με αυτό το περιεχόμενο, κρίνουμε ότι από το πλέγμα των άρθρων [5Α](#), [14](#), [15](#) και [16](#) παρ. 1 Σ., σε συνδυασμό με το [άρθρο 10](#) της ΕΣΔΑ, απορρέει τουλάχιστον *δικαίωμα συμμετοχής κάθε ενδιαφερομένου σε διαδικασία χορήγησης άδειας λειτουρ-*

γίας ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού –διαδικασία την οποία ο νομοθέτης έχει υποχρέωση να θεσπίσει και το ΕΣΡ να κινήσει, διεξάγοντας αυτήν με ακριβοδίκαιο τρόπο. Τα κριτήρια της αδειοδοτικής διαδικασίας πρέπει να συνάπτονται με σκοπούς ποιοτικούς, συνδεδεμένους με τα άρθρα [15](#) παρ. 2, [5Α](#) παρ. 1 και 2, [14](#) παρ. 1, 5 και 9 και [16](#) παρ. 1 Σ. Η οικονομική βιωσιμότητα των σταθμών, η οποία συνδέεται εμμέσως με τους σκοπούς της πολιτικής πολυφωνίας και της ποιότητας των προγραμμάτων, μπορεί να αποτελέσει κριτήριο για τον καθορισμό του αριθμού των αδειών, όχι όμως και κριτήριο για τη χορήγηση άδειας.

Στον πυρήνα της ραδιοτηλεοπτικής νομολογίας του ΣτΕ ανθίσταται το πιο σημαντικό **169** στοιχείο του [άρθρου 15](#) Σ.: η *καταστατική συνάφεια* του άμεσου ελέγχου του Κράτους με το καθεστώς της προηγούμενης άδειας, με τον κομβικό ρόλο της Ανεξάρτητης Αρχής και με τους συνταγματικούς σκοπούς του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ., όπως αυτοί συνδυάζονται με την αρχή της πολυφωνίας που εξαγγέλλει το [άρθρο 14](#) παρ. 9 Σ., με τα δικαιώματα των άρθρων [14](#) παρ. 1-2 και [5Α](#) του Συντάγματος κι εν τέλει με τη δημοκρατική αρχή. Η εκπλήρωση αυτών των σκοπών αποτελεί τη ratio και το αξιολογικό θεμέλιο του [άρθρου 15](#) Σ. Σε αυτούς τους σκοπούς θα πρέπει να αποβλέπουν οι ενέργειες όλων των κρατικών Αρχών, περιλαμβανομένης της ερμηνείας και εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 15 από τα δικαστήρια.

Διαβάζοντας τον Κώδικα Δεοντολογίας Ειδησεογραφικών και άλλων Δημοσιογραφικών και Πολιτικών Εκπομπών ([π.δ. 77/2003](#)) δικαιούται να αναρωτηθεί κανείς πόσο διαφορετική θα ήταν η δημόσια σφαίρα και κατ' επέκταση η πολιτική, οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα στην Ελλάδα εάν οι ενημερωτικές εκπομπές τηρούσαν, κάπως, τις υποχρεώσεις τους. Ατυχώς, η μη εφαρμογή ούτε καν της νομοθεσίας για τη χορήγηση αδειών έστρεψε σε αυτό το θέμα την προσοχή μας, όταν αναφερόμαστε στη νομιμότητα του ρ/τ χώρου. Ξεχνούσαμε έτσι ότι η χορήγηση αδειών δεν είναι αυτοσκοπός· ότι οι σχετικές διαδικασίες πρέπει να υπηρετούν την εκπλήρωση των σκοπών του [άρθρου 15](#) παρ. 2 Σ., όπως αυτοί εξειδικεύονται από τον Κώδικα Δεοντολογίας του [π.δ. 77/2003](#)· ότι το ΕΣΡ οφείλει να εγγυάται την τήρηση της νομιμότητας *ιδίως* σε αυτό το πεδίο, καθ' όλες τις χρονικές περιόδους, *ανεξάρτητα* από το αν έχουν χορηγηθεί οι άδειες ή όχι· ότι η διαρκής αποτυχία του ΕΣΡ να ανταποκριθεί σε αυτά τα συνταγματικά καθήκοντά του συνιστούσε κι εξακολουθεί να συνιστά παραβίαση των υποχρεώσεων του Ελληνικού κράτους υπό το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ, έλλειμμα στην καρδιά της δημοκρατίας, με σημαντικό αντίκτυπο στην κοινωνία και την οικονομία, και τελικά υπονόμηση του κράτους δικαίου.

Η απαρχαιωμένη ρύθμιση της παρ. 1 του [άρθρου 15](#) παραμένει στο συνταγματικό κείμενο ακόμη και μετά την αναθεώρηση του 2019, συμβολίζοντας, με αλλόκοτο τρόπο, την αδυναμία των πολιτικών δυνάμεων να παρέμβουν στην απαράδεκτη τηλεοπτική πραγματικότητα έστω κατ' ελάχιστον, έστω συμβολικά, απαλείφοντας τούτη την

προσβλητική διάταξη από το Σύνταγμα. Φαίνεται ότι η τηλεοπτική πραγματικότητα της προπαγάνδας, της παραπλάνησης και της συστηματικής αποσιώπησης έχει καταστεί άρρητο αλλά αδιαμφισβήτητο εν τοις πράγμασι όριο ακόμη κι αυτής της αναθεωρητικής εξουσίας –της κορυφαίας δηλαδή δημοκρατικής διαδικασίας. Εγκατεστημένη στο πραγματικό Σύνταγμα, η συνθήκη τούτη δεν επιτρέπει ισχυρές αμφιβολίες για το «αν» της επόμενης οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής κρίσης. Με ευθύνη εκείνων που επιδοτούν και εκείνων που ανέχονται, ποικιλοτρόπως, την αφόρητη τηλεοπτική πραγματικότητα, η Ελληνική κοινωνία όχι μόνο δεν μετέλαβε τις μαθησιακές διεργασίες που θα καθιστούσαν τα θεσμικά πράγματα ολίγον διαφορετικά μετά την κρίσιμη καμπή της δεκαετίας του 2010, αλλά και απορρόφησε τη διαρκή ασυλία των (υπ) αιτίων. Χωρίς βαρύνοντα επικοινωνιακό έλεγχο των κυβερνητικών-επιχειρηματικών υπερεξουσιών, χωρίς άλλα θεσμικά αντίβαρα (τα οποία δεν μπορούν να αντέξουν, στο ρόλο του αντιβάρου, επί μακρόν όταν συντρέχουν συνθήκες πλήρους μονομέρειας στην τηλεοπτική ενημέρωση) και χωρίς κοινωνικά-κινηματικά αποθέματα αντίδρασης, οι παθογένειες της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας θα επιδεινώνονται, το κράτος δικαίου θα δέχεται χτυπήματα σε καθημερινή βάση, η κοινωνία θα απο-μορφώνεται, ο (όποιος) δημόσιος διάλογος δεν θα επιδρά στις δημοκρατικές διαδικασίες, ενώ καμία κυβερνητική μεταβολή δεν θα είναι πλέον ικανή να απαλύνει την οικονομική μοίρα του Σισύφου.