

Π. Δημητρόπουλος, Τα κριτήρια αδειοδότησης του Ν 4339/2015 και η λήξη μιας εκκρεμότητας: σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ (Ολ) 2315/2018



ΔΙΤΕ (π. ΔΙΜΕΕ)

Τεύχος 4/2018, Οκτώβριος - Νοέμβριος - Δεκέμβριος 2018

Ενότητα: ΜΕΛΕΤΕΣ , σελ. 495

Παναγιώτης Η. Δημητρόπουλος

ΔΜΣ Δημοσίου Δικαίου, Δικηγόρος

Στη μελέτη παρουσιάζεται η απόφαση του ΣτΕ 2315/2018 με την οποία κρίθηκε η συνταγματικότητα των κριτηρίων αδειοδότησης του Ν 4339/2015, η συμφωνία του συστήματος αδειοδότησης με την ΕΣΔΑ και το Ενωσιακό Δίκαιο και ιδίως η νομιμότητα του καθορισμού του τιμήματος εκκίνησης των αδειών στο πλαίσιο της προβλεπόμενης στο νόμο πλειοδοτικής διαδικασίας.

1. Εισαγωγή

Η αδειοδότηση των τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας, μετά από τριάντα και πλέον χρόνια αναμονής^[1], και ύστερα από πολλές περιπέτειες, φαίνεται πως έλαβε τέλος. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με σειρά αποφάσεων του^[2], απέρριψε ομόφωνα σειρά αιτήσεων ακυρώσεως κατά της προκήρυξης βάσει της οποίας

διεξήχθη η διαδικασία αδειοδότησης από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και το σύνολο των συνταγματικής φύσεως αιτιάσεων των προσφευγουσών εταιρειών που μετείχαν στο διαγωνισμό. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης, ότι νομίμως καθορίστηκε από τον Υπουργό, μετά από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ, το ύψος της τιμής εκκίνησης της πλειοδοτικής διαδικασίας για τη χορήγηση των αδειών, χωρίς να εισέλθει στον έλεγχο νομιμότητας του καθορισμού του αριθμού τους.

Με τις αποφάσεις αυτές φαίνεται να κλείνει για τους τηλεοπτικούς σταθμούς εθνικής εμβέλειας η εκκρεμότητα των αδειών η διαχείριση της οποίας εξέθεσε κατ' επανάληψη το πολιτικό σύστημα, αποτέλεσε θερμοκήπιο για την ανάπτυξη της διαπλοκής, στρέβλωσε την αγορά των οπτικοακουστικών μέσων και δίχασε τη θεωρία^[3] αλλά και το ίδιο το Δικαστήριο, όπως φάνηκε στην 95/2017 απόφασή του^[4] αναφορικά με τις αρμοδιότητες και το ρόλο που πρέπει κατά το Σύνταγμα να έχει το ΕΣΡ κατά το στάδιο της χορήγησης των αδειών.

2. Τα προηγηθέντα

Ειδικότερα το Δικαστήριο με την 95/2017 απόφαση του, είχε δεχθεί, με ισχυρή πάντως μειοψηφία, ότι αντίκειται στο άρθρο 15 παρ. 2 Σ. η διάταξη του άρθρου 2α του

N 4339/2015 με την οποία προβλεπόταν ότι η πρώτη διαγωνιστική διαδικασία δεν θα διεξαχθεί από το ΕΣΡ αλλά από τον Υπουργό στον οποίον είχαν ανατεθεί οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Τύπου. Σύμφωνα με την απόφαση (σκ. 19): «η σχετική με την χορήγηση των εν λόγω αδειών αρμοδιότητα του ΕΣΡ δεν έγκειται απλώς στην τυπική έκδοση της τελικής πράξεως χορηγήσεως της άδειας, μετά από διαδικασία που έχει διενεργήσει άλλο όργανο, που δεν έχει τα εχέγγυα του ΕΣΡ και υπό προϋποθέσεις που το άλλο αυτό όργανο έχει καθορίσει μονομερώς χωρίς καμία σύμπραξη με το ΕΣΡ, αλλά περιλαμβάνει και όλη την διαδικασία η οποία θα καταλήξει στην χορήγηση της άδειας». Στη βάση αυτή, κατά το Δικαστήριο: «α) καθίσταται υποχρεωτική η σύμπραξη του ΕΣΡ στην άσκηση αρμοδιοτήτων, με τις οποίες, σε συνεργασία ενδεχομένως και με άλλες ανεξάρτητες αρχές, όπου αυτό απαιτείται λόγω της τεχνικής φύσεως των τιθεμένων ζητημάτων, καθορίζονται οι όροι λειτουργίας και αδειοδοτήσεως, μεταξύ άλλων, και των τηλεοπτικών σταθμών, και β) σε περίπτωση επιλογής του συστήματος της κατόπιν διαγωνισμού χορηγήσεως των αδειών λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών, καθίσταται υποχρεωτική η διενέργεια αποκλειστικώς από το ΕΣΡ της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας».

Το Δικαστήριο δεν απεφάνθη πάντως, ούτε για το ζήτημα του καθορισμού του αριθμού των αδειών, ο οποίος οριζόταν με τον ίδιο το νόμο σε τέσσερις, ούτε για τη συνταγματικότητα του συστήματος αδειοδότησης το οποίο είχε επικριθεί ποικιλότητα^[5].

Μετά τη «διαρροή» του αποτελέσματος της ανωτέρω απόφασης στον Τύπο, ανεστάλη η εφαρμογή του άρθρου 2Α του Ν 4339/2015 με το οποίο προβλεπόταν η διεξαγωγή της διαγωνιστικής διαδικασίας από τον Υπουργό, και εν συνεχεία μετά από την κατάργησή του[6] προβλέφθηκε[7] ότι ο καθορισμός του αριθμού των δημοπρατούμενων αδειών θα γίνεται με απόφαση του Υπουργού, αλλά μετά από τη σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ. Επίσης προβλέφθηκε[8] ότι με την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης με σύμφωνη, πάντως, γνώμη του ΕΣΡ θα γίνεται ο καθορισμός της τιμής εκκίνησης των δημοπρατούμενων αδειών.

Κατά τα λοιπά, το σύστημα της δημοπρασίας παρέμεινε αμετάβλητο[9].

Έτσι η διαδικασία αδειοδότησης ξεκίνησε εκ νέου από το ΕΣΡ με την έκδοση της 1/24.11.2017 προκήρυξης, και αφού οι πολιτικές δυνάμεις συναίνεσαν στα πρόσωπα που θα στελεχώσουν την Αρχή. Προηγήθηκε ο καθορισμός του αριθμού των αδειών, μετά από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ, σε επτά με την 1830/2017 απόφαση του Υπουργού Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης[10], και ο καθορισμός της τιμής εκκίνησης των δημοπρατούμενων αδειών, επίσης μετά από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ, στο ποσό των 35.000.000 ευρώ με την 2178/2017 απόφαση του ανωτέρω Υπουργού και του αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών[11].

Στο εν λόγω διαγωνισμό κατατέθηκαν τελικώς έξι υποψηφιότητες, από τις οποίες έγιναν εν τέλει δεκτές οι πέντε[12]. Δεδομένου ότι ο αριθμός των υποψηφίων ήταν μικρότερος του αριθμού των αδειών που προκηρύχθηκαν δεν έλαβε χώρα δημοπρασία και με την 101/2018 απόφασή του το ΕΣΡ ανακήρυξε τους οριστικούς αδειούχους[13], στους οποίους εν συνεχεία χορηγήθηκαν οι σχετικές άδειες[14].

Στο μεταξύ είχαν κατατεθεί στο ΣτΕ αιτήσεις ακυρώσεως από εταιρείες που μετείχαν στο διαγωνισμό καθώς και από την Ένωση Ιδιωτικών Τηλεοπτικών Σταθμών Εθνικής Εμβέλειας, με τις οποίες αμφισβητήθηκε το σύστημα αδειοδότησης του Ν 4339/2015, η νομιμότητα του καθορισμού του αριθμού των αδειών και ιδίως η νομιμότητα του καθορισμού της τιμής εκκίνησης των αδειών, η οποία ελλείψει πλειοδοσίας, καθώς οι υποψήφιοι ήταν λιγότεροι από τις προκηρυχθείσες άδειες[15], παρέμεινε στο ποσό των 35.000.000 ευρώ.

3. Η επιβεβαίωση της νομολογίας για το ρόλο του ΕΣΡ

Το Δικαστήριο με την 2315/2018 απόφασή του επανέλαβε την κρίση του σχετικά με τις αρμοδιότητες του ΕΣΡ για διεξαγωγή της διαδικασίας αδειοδότησης αλλά και την υποχρέωση σύμπραξης της Αρχής στην άσκηση των αρμοδιοτήτων με τις οποίες καθορίζονται οι όροι λειτουργίας και αδειοδότησης των τηλεοπτικών σταθμών, χωρίς όμως να κάνει δεκτό ότι η σύμπραξη αυτή πρέπει να οδηγήσει σε αυτοτελή κανονιστική αρμοδιότητα της ανεξάρτητης αρχής.

Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται στην απόφαση (σκ. 18):

«Εν προκειμένω, με τις (...) διατάξεις του Ν 4339/2015, όπως ισχύουν, διασφαλίζεται στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης η ανωτέρω, κατά το Σύνταγμα, αρμοδιότητά του, που περιλαμβάνει και όλη την διαδικασία η οποία καταλήγει στην χορήγηση των σχετικών αδειών. Και τούτο διότι με τις διατάξεις αυτές αφ' ενός μεν προβλέπεται σύμπραξη αυτού κατά τον καθορισμό ουσιωδών όρων της αδειοδότησεως και της λειτουργίας των τηλεοπτικών σταθμών, σύμπραξη η οποία συνίσταται, ειδικότερα, στην διατύπωση σύμφωνης γνώμης του για τον καθορισμό του αριθμού των δημοπρατούμενων αδειών και της τιμής εκκινήσεως για αυτές, αφ' ετέρου, δε, θεσπίζεται σύστημα διαγωνισμού για την χορήγηση των εν λόγω αδειών ανά κατηγορία εμβέλειας, προγράμματος και περιεχομένου, στο πλαίσιο του οποίου προβλέπεται αποκλειστική αρμοδιότητα αυτού για την διεξαγωγή της διαγωνιστικής διαδικασίας που αρχίζει με την δημοσίευση της προκηρύξεώς του, με την οποία καθορίζονται οι όροι και η διαδικασία χορηγήσεως των αδειών κατά τα προβλεπόμενα στον νόμο».

Το Δικαστήριο, εμμέσως πλην σαφώς, αποδέχεται ότι εκ του άρθρου 15 παρ. 2 Σ. δεν συνάγεται υποχρέωση του νομοθέτη να χορηγήσει αποκλειστικώς στο ΕΣΡ εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων με λεπτομερειακό και τεχνικό χαρακτήρα, κατ' αποκλεισμό άλλων οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας, όπως είναι ο Υπουργός Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης[16].

Επιπλέον, κατά το Δικαστήριο, δεν προκύπτει εκ του Συντάγματος υποχρέωση σύμπραξης της ΕΕΤΤ κατά το στάδιο της διαδικασίας αδειοδότησης. Παρά το γεγονός ότι τόσο στην 95/2017 όσο και στη σχολιαζόμενη απόφαση γίνεται αναφορά σε ενδεχόμενη συνεργασία του ΕΣΡ με άλλες ανεξάρτητες αρχές στις περιπτώσεις που αυτό απαιτείται λόγω της τεχνικής φύσεως των θεμάτων[17] το Δικαστήριο θεωρεί ότι ανάγεται στην ευχέρεια του νομοθέτη να προβλέψει ή όχι τη συνεργασία αυτή[18]. Και τούτο παρά το γεγονός ότι η συμμετοχή της ΕΕΤΤ ειδικώς ως προς το ζήτημα του προσδιορισμού του αριθμού των αδειών, η νομιμότητα του οποίου πάντως δεν ελέγχθηκε, όπως προαναφέρθηκε, δεν μπορεί παρά να θεωρηθεί ως εγγύηση για την αποτροπή της αθέμιτης μονομερούς κυβερνητικής επιρροής κατά την οργάνωση των ραδιοτηλεοπτικών μέσων.

4. Τα κριτήρια αδειοδότησης του Ν 4339/2015 και το τίμημα των αδειών

Α. Η βασική αιτίαση των προσφευγόντων αφορούσε στο ύψος της τιμής εκκίνησης των αδειών και στον τρόπο καθορισμού της σε συνδυασμό με το σύστημα αδειοδότησης το οποίο ως πλειοδοτικό δίδει την εντύπωση ότι παραγωνρίζει

ουσιαστικά κριτήρια αξιολόγησης των υποψηφίων, τα οποία εύλογα μπορούν να συνδεθούν με τους σκοπούς του άμεσου ελέγχου του κράτους στη ραδιοτηλεόραση (αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, προϊόντων λόγου και τέχνης, ποιότητα προγράμματος, πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας) κατά το άρθρο 15 παρ. 2 Σ.

Είναι σημαντικό, εν προκειμένω, να υπενθυμίσουμε τα βασικά χαρακτηριστικά των κριτηρίων αδειοδότησης του Ν 4339/2015.

Ο νομοθέτης αφενός θέτει ως τυπικές προϋποθέσεις τόσο για τη συμμετοχή στο διαγωνισμό όσο και για την εν γένει λειτουργία των τηλεοπτικών σταθμών, σε καθεστώς ψηφιακής εκπομπής και μάλιστα υψηλής ευκρίνειας, προϋποθέσεις παρόμοιες με αυτές της προϊσχύσασας νομοθεσίας (Ν 2328/1995 και 3592/2007) περί ελάχιστου μετοχικού κεφαλαίου[19] πόθεν έσχες, ιδιοκτησιακού καθεστώτος και συγκέντρωσης των επιχειρήσεων ΜΜΕ και επαναλαμβάνει κωλύματα και ασυμβίβαστα των μετόχων και των μελών διοίκησής τους.[20] Παράλληλα θέτει ως προϋποθέσεις για τη χορήγηση αδείας αφενός ένα ελάχιστο περιεχόμενο προγράμματος, το οποίο καθορίζεται κατά βάση ποσοτικά[21], έναν ελάχιστο αλλά καθόλου ασήμαντο αριθμό εργαζόμενων[22], και επιπλέον απαιτεί την ύπαρξη κτιριακής υποδομής και τεχνολογικού εξοπλισμού για την παροχή των οπτικοακουστικών υπηρεσιών[23]. Στην περίπτωση κατά την οποία πληρούνται οι ελάχιστες αυτές προϋποθέσεις και εφόσον οι υποψήφιοι είναι περισσότεροι από τις προκηρυχθείσες άδειες ακολουθεί πλειοδοσία και αδειούχοι καθίστανται εκείνοι οι οποίοι θα δώσουν το μεγαλύτερο τίμημα.

Αντιθέτως σύμφωνα με την προϊσχύσασα νομοθεσία, πέραν των ελάχιστων προϋποθέσεων, τυπικών και ουσιαστικών, για τη συμμετοχή στο διαγωνισμό οι υποψήφιοι αξιολογούνταν συγκριτικά με μόρια και με κριτήρια την «παλαιότητα» τους (έτη λειτουργίας μέχρι το χρόνο κατάθεσης της αίτησης υποψηφιότητας), τις τυχόν κυρώσεις που τους είχαν επιβληθεί από το ΕΣΡ κατά τη έτη της λειτουργίας τους (αρνητική βαθμολόγηση), το αν προέρχονται από συγχώνευση επιχειρήσεων που ήδη λειτουργούσαν, τον αριθμό του προσωπικού που απασχολούσαν πέραν του ελαχίστου, την οικονομική τους κατάσταση, πέραν βεβαίως των ελάχιστων προδιαγραφών που θα έπρεπε να έχουν αναφορικά με τα κεφάλαια που διέθεσαν (ύψος μετοχικού κεφαλαίου), και την προγραμματική τους πληρότητα (ποικιλία και ποιότητα καθώς και ύψος επένδυσης σε πρόγραμμα)[24].

Με αυτά τα δεδομένα το σύστημα αδειοδότησης του Ν 4339/2015 δεν δίδει τη δυνατότητα στην αδειοδοτούσα αρχή να αξιολογήσει συγκριτικά τις υποψηφιότητες επί της ουσίας στη βάση του προγράμματος τους και της επένδυσης που θα πραγματοποιήσουν. Βασικό και αποκλειστικό κριτήριο συγκριτικής αξιολόγησης, για

όσους πληρούν τις ελάχιστες προδιαγραφές, είναι το ύψος του τιμήματος που θα διατεθεί για την χορήγηση της άδειας με την διαδικασία της πλειοδοσίας.

Η υιοθέτηση όμως ενός πλειοδοτικού συστήματος αξιολόγησης, με τις όποιες επιφυλάξεις μπορεί να διατυπωθούν για τη λυσιτέλεια του, είναι αναγκαίως και αντισυνταγματική;

Το ΣτΕ έκρινε ότι μια τέτοια επιλογή δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Ειδικότερα έκρινε (βλ. σκ. 19) ότι η καταβολή τιμήματος: «δεν αποτελεί την μόνη προϋπόθεση για την χορήγηση της σχετικής διοικητικής άδειας, αφού προς τούτο απαιτείται από τον νόμο (και την προσβαλλόμενη προκήρυξη) να πληρούνται και άλλες προϋποθέσεις, οι οποίες επίσης αποσκοπούν να διασφαλίσουν την εκπλήρωση των προαναφερόμενων κατά το Σύνταγμα σκοπών δημοσίου συμφέροντος και αναφέρονται σε κριτήρια ποιοτικά και, πάντως, όχι οικονομικής φύσεως (βλ. κυρίως τις διατάξεις για την νομική μορφή των υποψήφιων επιχειρήσεων, την μετοχική σύνθεση αυτών, την διαφάνεια ως προς την προέλευση των οικονομικών πόρων, τις ασυμβίβαστες ιδιότητες, τον τεχνολογικό εξοπλισμό, την κτιριακή υποδομή και το περιεχόμενο του εκπεμπόμενου προγράμματος)».

Πράγματι τα ουσιαστικά κριτήρια δεν απουσιάζουν από το σύστημα αδειοδότησης του Ν 4339/2015. Εκείνο το οποίο απουσιάζει είναι η περαιτέρω διαβαθμισμένη βαθμολόγηση των υποψηφίων πέραν των ελάχιστων προϋποθέσεων που πρέπει κατά νόμο να πληρούνται από όλους. Η κρίση όμως αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του συστήματος αδειοδότησης, όπως υπονοείται στην απόφαση, δεν αποτελεί αντικείμενο δικαστικής αξιολόγησης. Το Δικαστήριο απέφυγε να εισέλθει, με πρόσχημα τον έλεγχο συνταγματικότητας, σε εκτίμηση των κριτηρίων αδειοδότησης, χωρίς να μπορεί άλλωστε, εκ του θεσμικού του ρόλου, να υποδείξει εναλλακτικούς τρόπους αξιολόγησης (με μοριοδότηση ή μη).

Επισημαίνεται, όμως, ότι δεν απέκλεισε κρίση για επιμέρους κριτήρια που αποτελούν παράλληλα και όρους της άδειας. Ειδικότερα αναφορικά με τον όρο απασχόλησης συγκεκριμένου ελάχιστου αριθμού εργαζομένων σε κάθε αδειοδοτημένο πάροχο και αναφορικά με τη ρήτρα ανάκλησης της σχετικής άδειας αν δεν τηρηθεί ο όρος στο μέλλον^[25] το Δικαστήριο απέρριψε τη σχετική αιτίαση περί αντισυνταγματικότητας ως απαραδέκτως προβαλλόμενη χωρίς να τοποθετηθεί επί της ουσίας καθώς (σκ. 40 της ΣτΕ 2315/2018) «δεν αφορά βλαπτικό για τα συμφέροντα της αιτούσης όρο συμμετοχής στον διαγωνισμό ή κανόνα διεξαγωγής της διαγωνιστικής διαδικασίας, αλλά αναφέρεται σε ζητήματα που δύνανται να ανακύψουν μετά την χορήγηση των αδειών...».

Β. Το Δικαστήριο απέρριψε, επίσης, τις σχετικές αιτιάσεις αναφορικά με την παραβίαση των διατάξεων του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ με το οποίο κατοχυρώνεται μεταξύ άλλων η ελευθερία λήψεως πληροφοριών και ειδήσεων αλλά παράλληλα προβλέπεται και η δυνατότητα υπαγωγής των επιχειρήσεων ραδιοφωνίας, κινηματογράφου και τηλεόρασης σε κανονισμούς εκδόσεως αδειών λειτουργίας[26]. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η χορήγηση άδειας λειτουργίας τηλεοπτικού σταθμού, δύναται να εξαρτάται από κριτήρια που δεν έχουν μόνο σχέση με τεχνικούς παράγοντες (όπως είναι η σπανιότητα των συχνοτήτων) αλλά και από κριτήρια όπως η φύση και οι στόχοι των σταθμών, η εκτιμώμενη απήχηση των προγραμμάτων τους σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, τα δικαιώματα και οι ανάγκες συγκεκριμένου ραδιοτηλεοπτικού κοινού αλλά και οι υποχρεώσεις που απορρέουν για τα κράτη από διεθνείς νομικές δεσμεύσεις. Κατά τούτο ένα εθνικό σύστημα αδειοδότησης, που υιοθετεί τα ανωτέρω κριτήρια συνιστά επέμβαση στην ελευθερία μεταδόσεως πληροφοριών και ειδήσεων η οποία, όμως, είναι θεμιτή εφ' όσον η επέμβαση αυτή προβλέπεται από διάταξη ουσιαστικού νόμου, η οποία συγκεντρώνει τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της σαφήνειας, προβλεψιμότητας και προσβασιμότητας.

Πράγματι το ΕΔΔΑ έχει αναπτύξει πλούσια νομολογία σχετικά με τη χορήγηση τηλεοπτικών αδειών[27]. Στην απόφαση, Informationsverein Lentia[28] και λοιποί κατά Αυστρίας το Δικαστήριο έκρινε αφενός ότι η διατήρηση του κρατικού μονοπωλίου, ενόψει της τεχνολογικής προόδου που αυξάνει τον αριθμό των διαθέσιμων συχνοτήτων, συνιστά παραβίαση του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ και αφετέρου ότι τα κράτη είναι ελεύθερα να ρυθμίσουν την οργάνωση της τηλεόρασης. Το σύστημα, όμως, που θα επιλεγεί δύναται να οδηγήσει σε περιορισμούς, οι οποίοι μπορεί μεν να μην αντιστοιχούν στους περιορισμούς που αναφέρονται ρητώς στην παρ. 2 του άρθρου 10[29], πρέπει όμως να διαθέτουν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά τους, δηλαδή να ορίζονται στο νόμο και να μην θίγουν την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή να είναι αναγκαίοι και πρόσφοροι σε μια δημοκρατική κοινωνία. Στη βάση αυτή το ΕΔΔΑ δέχθηκε[30] ότι ήταν σύμφωνη με τη Σύμβαση η άρνηση χορήγησης άδειας σε σταθμό του οποίου το πρόγραμμα ήταν επικεντρωμένο στην ψυχαγωγία και το ρεπορτάζ σχετικά με το αυτοκίνητο, (περιορισμός που δικαιολογούνταν από την υποχρέωση διασφάλισης της ποιότητας και της ισορροπίας των προγραμμάτων), καθώς και ότι τα κράτη δεν έχουν απλώς την αρνητική υποχρέωση να μην παρεμβαίνουν στην ελευθερία μετάδοσης αλλά και τη θετική υποχρέωση να θεσπίσουν τα προσήκοντα μέτρα ώστε να διασφαλίσουν την ουσιαστική πολυφωνία στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης[31].

Κατά τούτο δεν είναι κρίσιμη εν προκειμένω η μη συνδρομή τεχνικών λόγων για την επιβολή, μεταξύ άλλων, και ενός εύλογου τιμήματος για τη χορήγηση άδειας, ενόψει του περιθωρίου εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται στα κράτη να επιδιώξουν την επίτευξη των σκοπών δημοσίου συμφέροντος με μέτρα κατάλληλα και αναγκαία.

Γ. Αντίστοιχα η επιβολή τιμήματος δεν έρχεται σε αντίθεση, κατά το Δικαστήριο, με το ενωσιακό δίκαιο. Ειδικότερα η παροχή υπηρεσιών τηλεοπτικής εκπομπής πράγματι αποτελεί σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του Ν 4339/2015 υπηρεσία γενικού οικονομικού περιεχομένου κατά το άρθρο 106 ΣΛΕΕ. Οι εν λόγω υπηρεσίες στο μέτρο που υπόκεινται σε καθεστώσ αδειών και παρέχονται λόγω του περιορισμένου αριθμού των συχνοτήτων από περιορισμένο αριθμό παρόχων αποκτούν αξία και δίδουν τη δυνατότητα στους κατόχους τους να αποκομίζουν ωφέλειες (όχι μόνον οικονομικής φύσεως) και να βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση έναντι άλλων επιχειρηματιών που δεν θα καταστεί δυνατό να αποκτήσουν άδεια.

Συνεπώς η επιβολή τιμήματος το οποίο είναι ανάλογο με την αξία της άδειας και το οποίο προσδιορίζεται με αντικειμενικά κριτήρια δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αντίκειται ούτε στο άρθρο 11 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ με το οποίο κατοχυρώνεται η ελευθερία μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων, κατ' αντιστοιχία με τα οριζόμενα στο άρθρο 10 της ΕΣΔΑ, ούτε στα άρθρα 119 παρ. 1 και 120 της ΣΛΕΕ με τα οποία, σε κατευθυντήρια βάση, τίθεται το γενικό πλαίσιο οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών της ΕΕ, χωρίς να γεννώνται δικαιώματα ιδιωτών, των οποίων επίκληση να μπορεί να γίνει παραδεκτώς ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Επιπλέον το σύστημα αδειοδότησης με την καταβολή τιμήματος στο πλαίσιο πλειοδοτικής διαδικασίας δεν έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 16 του ανωτέρω Χάρτη με το οποίο κατοχυρώνεται η επιχειρηματική ελευθερία καθώς αυτή κατά το Δικαστήριο «δεν αποτελεί απόλυτο προνόμιο αλλά πρέπει να εξετάζεται υπό το πρίσμα της λειτουργίας που επιτελεί στο πλαίσιο της κοινωνίας (...) και υπόκειται σε ευρύ φάσμα παρεμβάσεων της δημόσιας αρχής μέσω των οποίων μπορούν να επιβληθούν, προς το γενικό συμφέρον και τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί στην άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας»[\[32\]](#).

Το Δικαστήριο, εύστοχα, δεν παρέλειψε να επισημάνει, ότι η ενωσιακή δέσμη οδηγιών για τις υπηρεσίες ηλεκτρονικών οδηγιών, οι οποίες αναφέρονται στην από 28.7.2017 σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ για την έκδοση της με αριθμό 2178/2017 κοινής υπουργικής απόφασης[\[33\]](#) δεν είναι κρίσιμη για τον επίμαχο διαγωνισμό καθώς οι οδηγίες αυτές διέπουν την παραχώρηση ραδιοσυχνοτήτων σε παρόχους δικτύου και όχι την παραχώρηση του δικαιώματος παροχής υπηρεσιών περιεχομένου, όπως στην προκειμένη περίπτωση.

Είναι άξιο επισήμανσης ότι το Δικαστήριο αντί να απορρίψει το σχετικό ισχυρισμό των αιτούντων, περιοριζόμενο στην κρίση περί εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων, επέλεξε να προβεί σε περαιτέρω αξιολόγηση της συμβατότητας του συστήματος αδειοδότησης παρόχων περιεχομένου με τις ανωτέρω οδηγίες που ρυθμίζουν, όπως προαναφέρθηκε, τις υπηρεσίες δικτύων. Στη βάση αυτή έκρινε ότι το σύστημα αδειοδότησης του Ν 4339/2015 διασφαλίζει την αποτελεσματική εκπλήρωση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος, όπως προκύπτουν από την παρ. 2 του άρθρου 15 Σ., και εναρμονίζεται κατ' αρχήν, με το θεσπιζόμενο με τις αναφερθείσες οδηγίες πλαίσιο κανόνων.

5. Τα κριτήρια του καθορισμού του τιμήματος και η κανονιστική εξουσιοδότηση

Το Δικαστήριο εξέτασε ενδελεχώς το συνταγματικό κύρος της εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ. 4 του άρθρου 2 του Ν 4339/2015 με το οποίο εξουσιοδοτούνται ο Υπουργός Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης και ο Υπουργός Οικονομικών μετά από σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ να καθορίζουν το ύψος του τιμήματος.

Πρέπει εν προκειμένω να επισημανθεί ότι ο καθορισμός του τιμήματος με βάση την αρχική διατύπωση του άρθρου 2 του Ν 4339/2015 γινόταν ύστερα από τη διατύπωση απλής γνώμης του ΕΣΡ, από το περιεχόμενο της οποίας βεβαίως μπορούσε να αποστεί ο Υπουργός.

Η θέσπιση πλέον διαδικασίας σύμφωνης γνώμης καθιστά το ΕΣΡ αποφασίζον όργανο ως προς το επίμαχο ζήτημα, καθώς το περιεχόμενό της είναι δεσμευτικό, χωρίς να υπάρχει δυνατότητα του Υπουργού αν διαφωνεί με το περιεχόμενό της να μην προβεί στην έκδοσή της πράξης καθώς δεν διαθέτει διακριτική ευχέρεια.

Πόσο ευρεία όμως μπορεί να είναι η εξουσιοδότηση προς το ΕΣΡ για τη ρύθμιση του επίμαχου ζητήματος; Μήπως θα έπρεπε να καταστρώνονται στον ίδιο το νόμο οι βασικές αρχές και κατευθύνσεις στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Αρχή και τούτο προκειμένου να μπορεί να ελεγχθεί δικαστικώς, έστω και στο πλαίσιο ελέγχου των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας ότι η κανονιστική ρύθμιση δεν έγινε κατά τρόπο αυθαίρετο; Πολλώ δε μάλλον όταν η επιβολή ενός όχι ασήμαντου βάρους στους παρόχους περιεχομένου συνδέεται με την ομαλή άσκηση των υποχρεώσεών τους να παρέχουν την σχετική υπηρεσία και άρα σχετίζεται όχι απλώς με τα επιχειρηματικά τους συμφέροντα, αλλά και με το δικαίωμα των χρηστών των υπηρεσιών τους στην λήψη πληροφοριών και ειδήσεων;

Η αφορμή για την εν λόγω αμφισβήτηση δόθηκε, όπως προκύπτει από το πραγματικό της υπόθεσης, από τη συμπεριφορά της Διοίκησης που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί επιεικώς ως αξιοπρόσεκτη.

Κατά την αρχική αδειοδοτική διαδικασία που διεξήχθη από τον Υπουργό και η οποία αρχικώς ματαιώθηκε το σχετικό τίμημα εκκίνησης των αδειών ορίστηκε σε 3.500.000 ευρώ. Κατά την πλειοδοτική διαδικασία που ακολούθησε οι τέσσερις πλειοδότες προσέφεραν πολλαπλάσια ποσά τα οποία ξεκινούσαν από τα 43.600.000 και έφταναν στα 75.900.000 ευρώ για έκαστη άδεια. Συνολικώς δηλαδή το Δημόσιο θα εισέπραττε αν είχε ευδοκιμήσει η διαδικασία ένα ποσό περί τα 246.000.000 ευρώ. Μετά από τη ματαίωση της σχετικής διαδικασίας και την επανέναρξη της με ευθύνη πλέον του ΕΣΡ, το ποσό εκκίνησης καθορίστηκε για εκάστη άδεια σε 35.000.000, το οποίο θεωρητικώς θα μπορούσε να ανέβει και άλλο αν ακολουθούσε πλειοδοσία. Δεδομένου ότι οι προκηρυχθείσες άδειες κατά τη νέα διαδικασία δεν ήταν τέσσερις αλλά επτά ένας απλός πολλαπλασιασμός έδειχνε ότι το ποσό που θα εισέπραττε τελικώς το Δημόσιο βάσει της νέας διαδικασίας δεν θα υπολείπταν τουλάχιστον του ποσού το οποίο είχε προσφερθεί από τους προσωρινούς υπερθεματιστές κατά το ματαιωθέντα διαγωνισμό.

Είναι αυτός όμως λόγος που δικαιολογεί τον τρόπο καθορισμού του τιμήματος από το ΕΣΡ;

Εν προκειμένω το Δικαστήριο έκρινε ότι το ζήτημα του καθορισμού της τιμής εκκίνησης αποτελούσε ειδικότερο ζήτημα, δηλαδή μερικότερη περίπτωση όχι μόνο του εν γένει πλαισίου αδειοδότησης αλλά και του συστήματος πλειοδοσίας το οποίο καθορίζεται με ουσιαστικές ρυθμίσεις στις διατάξεις του Ν 4339/2015^[34] και που νομίμως μπορεί να ρυθμιστεί ειδικότερα με κανονιστική εξουσιοδότηση προς άλλα όργανα της Διοίκησης βάσει του δεύτερου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 43 Σ., απορρίπτοντας τον ισχυρισμό των αιτούντων ότι ενόψει της σημασίας του θα έπρεπε να έχει ρυθμιστεί με προεδρικό διάταγμα.

Το Δικαστήριο έτσι επανέλαβε τη νομολογία του αναφορικά με τις προϋποθέσεις και τους όρους της κανονιστικής εξουσιοδότησης σε άλλα όργανα της Διοίκησης, που προβλέπεται στο άρθρο 43 παρ. 2 εδάφιο β' Σ. Στην περίπτωση αυτή δεν αρκεί, κατά το ΣτΕ, όπως συμβαίνει με την ειδική εξουσιοδότηση που χορηγείται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατά το πρώτο εδάφιο της παρ. 2 το άρθρου 43 Σ. η σχετική εξουσιοδότηση να είναι ειδική και ορισμένη αλλά θα πρέπει να έχει καθορισθεί από το νομοθέτη εκτός του «τι θα ρυθμισθεί» και το «πώς θα ρυθμισθεί» το ειδικότερο ζήτημα από τη Διοίκηση^[35].

Για τη ρύθμιση μερικότερων ζητημάτων θα πρέπει το κείμενο του νόμου, όμως, να περιέχει και την ουσιαστική ρύθμισή του αντικειμένου της εξουσιοδότησης σε γενικό αλλά πάντως ορισμένο πλαίσιο, χωρίς πάντως να απαιτείται η ουσιαστική ρύθμιση να διαγράφει είτε η ίδια είτε με παραπομπή σε άλλη διάταξη τις βασικές αρχές και κατευθύνσεις στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Διοίκηση.

Αυτή η προσέγγιση, ευλόγως, μπορεί να οδηγήσει σε παρανοήσεις: αν πρέπει ο νόμος να περιέχει σε γενικό πλαίσιο την ουσιαστική ρύθμιση για τη ρύθμιση των μερικότερων θεμάτων τότε πως γίνεται δεκτό ταυτόχρονα ότι δεν χρειάζεται να περιέχονται στο ίδιο του κείμενο του νόμου οι βασικές αρχές και κατευθύνσεις στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Διοίκηση ώστε να είναι δυνατός ο δικαστικός έλεγχος των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας; Πολλώ δε μάλλον όταν η επιβολή οικονομικού βάρους συνιστά επέμβαση-όχι αναγκαστικά αθέμιτη αν υπακούει σε κριτήρια αντικειμενικά και πρόσφορα- τόσο στην οικονομική ελευθερία αλλά και έμμεσα στην πολυφωνία και στην ελευθερία μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων.

Το Δικαστήριο, εν προκειμένω, φαίνεται να αντιλαμβάνεται την σε γενικό πλαίσιο ουσιαστική ρύθμιση των μερικότερων θεμάτων ως διακριτή των κριτηρίων που πρέπει να διέπουν τη ρύθμιση του μερικότερου θέματος του καθορισμού της τιμής εκκίνησης των αδειών. Ως ουσιαστική ρύθμιση, εν προκειμένω, θεωρεί την ίδια την πρόβλεψη περί συστήματος αδειοδότησης και ειδικότερα του συστήματος πλειοδοσίας[36], το οποίο πράγματι καθορίζεται με αρκετές λεπτομέρειες χωρίς όμως να περιλαμβάνει όρους βάσει των οποίων θα καθοριστεί το ύψος του τιμήματος. Κατά το ΣτΕ, δεδομένης της νομοθετικής πρόβλεψης περί συστήματος δημοπρασίας, τα χαρακτηριστικά του οποίου καθορίζονται όχι μόνο σε γενικό πλαίσιο αλλά και ειδικότερα, παρέχεται νομίμως η δυνατότητα στο ΕΣΡ να ρυθμίσει το μερικότερο ζήτημα της τιμής εκκίνησης, χωρίς να απαιτείται στο νόμο η πρόβλεψη των κριτηρίων βάσει των οποίων η Αρχή θα αποφασίσει.

Η επιλογή της τιμής ελέγχεται τελικώς στη βάση του αν τηρήθηκαν κατά τη ρύθμιση του θέματος αντικειμενικά και πρόσφορα κριτήρια, τα οποία δεν καταστρώνονται στο νόμο ως γενικές αρχές και κατευθύνσεις αλλά μπορούν, κατά το Δικαστήριο, να αντληθούν από πραγματικά δεδομένα, δηλαδή από δεδομένα της εμπειρικής πραγματικότητας[37].

Στη βάση αυτή το Δικαστήριο απαντά στους ισχυρισμούς των προσφευγόντων με ένα πραγματικό επιχείρημα το οποίο όμως είναι αμφίβολο αν τελικώς θεμελιώνει κανονιστικά την απόρριψη του ισχυρισμού τους. Σύμφωνα με το επιχείρημα αυτό όταν οι προσωρινοί υπερθεματιστές προσέφεραν στον αρχικό μатаιωθέντα διαγωνισμό ποσά που υπερέβαιναν την καθορισθείσα από το ΕΣΡ τιμή εκκίνησης, εκτιμώντας ως μεγαλύτερη των 35.000.000 ευρώ την αξία των αδειών –ενώ σήμερα καλούνται να καταβάλουν πολύ λιγότερα χρήματα– πώς δικαιολογείται να ισχυρίζονται βάσιμα ότι το σχετικό τίμημα, όπως καθορίστηκε με τη σύμφωνη γνώμη του ΕΣΡ, ήταν δυσανάλογο σε σχέση με την αξία των αδειών;

Κρίσιμο, όμως, είναι τι τελικώς «αποδέχθηκαν» ή «εκτίμησαν» οι προσωρινοί υπερθεματιστές άλλου διαγωνισμού-ορισμένοι εκ των οποίων δεν ταυτίζονται με τους υποψηφίους του παρόντος διαγωνισμού- ο οποίος διεξήχθη σε άλλο πραγματικό και μερικώς διαφορετικό κανονιστικό περιβάλλον, με εκκρεμούσα σε βάρος της διαδικασίας δικαστική διαδικασία, και για άλλο αριθμό αδειών- ή αν πράγματι στην κείμενη νομοθεσία προβλέπονται πράγματι κριτήρια αντικειμενικά και πρόσφορα ικανά να θεμελιώσουν καταρχήν την κρίση της Διοίκησης έναντι των διοικουμένων που θα υποστούν το σχετικό βάρος;

Το κρίσιμο ζήτημα, κατά τη γνώμη μας, εν προκειμένω, είναι εν τέλει αν θα έπρεπε να καταστρωθούν στο ίδιο το κείμενο του νόμου συγκεκριμένα κριτήρια, ενόψει της άμεσης σχέσης της θεσπισθείσας οικονομικής υποχρέωσης με τη βιωσιμότητα των αδειούχων και κατά συνέπεια με τους όρους και τις προϋποθέσεις λυσιτελούς άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων. Και τούτο προκειμένου να καταστεί ασφαλέστερη η διαδικασία καθορισμού του τιμήματος και πάντως δικαστικώς ελεγκτέα στο πλαίσιο του ελέγχου των ορίων της διακριτικής ευχέρειας.

Η κρίση του Δικαστηρίου ότι δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης πρόδηλη παραγνώριση των κριτηρίων της εξουσιοδοτικής διάταξης μας αφήνει με απορίες καθώς τα κριτήρια για τον καθορισμό του τιμήματος αφενός δεν είχαν αποτυπωθεί στις σχετικές διατάξεις, αφετέρου το ΕΣΡ στα «έχοντας υπόψη» της σχετικής απόφασής του απλώς παρέθεσε διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας που δεν αφορούν στα κριτήρια προσδιορισμού του τιμήματος, παρέπεμψε σε διατάξεις που δεν αφορούν στο πλαίσιο της αδειοδότησης των παρόχων περιεχομένου, όπως προαναφέρθηκε, και αναφέρθηκε εντελώς περιγραφικά στα δεδομένα της οικονομικής κρίσης και σε δεδομένα της διαφημιστικής αγοράς των ΜΜΕ, τα οποία αφορούν σε χρονικές περιόδους που απέχουν τρία και πλέον έτη από τη διεξαγωγή του επίμαχου διαγωνισμού^[38].

Το Δικαστήριο πάντως φαίνεται πως εξακολουθεί να διατηρεί για τον εαυτό του την ευχέρεια να εκτιμά την κανονιστική πυκνότητα των εξουσιοδοτικών διατάξεων κατά περίπτωση.

6. Η έλλειψη εννόμου συμφέροντος για την προσβολή της απόφασης περί καθορισμού της τιμής των αδειών

Τέλος το ΣτΕ απέφυγε για άλλη μια φορά να κρίνει τη νομιμότητα του καθορισμού του αριθμού των αδειών. Την πρώτη φορά που ετέθη το ζήτημα αυτό ενώπιόν του παρά το ότι είχε προβληθεί σχετικός λόγος αναφορικά με το ζήτημα έκρινε μόνον τα σχετικά με τη συνταγματικότητα της μεταφοράς της αρμοδιότητας διεξαγωγής της

διαδικασίας αδειοδότησης από το ΕΣΡ στον Υπουργό. Στην παρούσα διαδικασία και δεδομένου ότι ο αριθμός των προκηρυχθεισών αδειών ήταν τελικώς μεγαλύτερος του αριθμού των υποψηφίων ετέθη, όπως ήταν εύλογο, ζήτημα εννόμου συμφέροντος προβολής αιτιάσεων κατά της απόφασης με την οποία καθορίστηκε ο εν λόγω αριθμός αφού δεν προέκυπτε ευθέως βλαπτικό αποτέλεσμα για τα συμφέροντα των αιτουσών εταιρειών.

7. Επίλογος

Το ΣτΕ με την απόρριψη των αιτήσεων ακυρώσεως με τις οποίες αμφισβητήθηκε συνταγματικά εν συνόλω ο Ν 4339/2015 και την έκδοση σε ταχύτατο χρόνο των σχετικών αποφάσεων συνέβαλε αποφασιστικά στη μερική, έστω, αποκατάσταση της νομιμότητας σε ένα τοπίο που ήταν θολό για χρόνια και εξακολουθεί να παραμένει θολό. Αποφεύγοντας, ως όφειλε, με όχημα τον έλεγχο συνταγματικότητας, να προβεί σε ουσιαστικές αξιολογήσεις των πολιτικών εν τέλει επιλογών του νομοθέτη έδωσε, στη φάση αυτή, τέλος σε ένα κύκλο άχαρων και προσχηματικών πολιτικών αντιδικιών για τους όρους και τις προϋποθέσεις της αδειοδότησης και το ρόλο του ΕΣΡ, χωρίς να διολισθήσει στον κίνδυνο της πολιτικής επιχειρηματολογίας με νομικό ένδυμα. Μένει να δούμε αν τα πορίσματα της νομολογίας του θα τα αξιοποιήσει τόσο ο νομοθέτης όσο και το ΕΣΡ, ώστε σύντομα να προχωρήσει η διαδικασία της αδειοδότησης του συνόλου των περιφερειακών τηλεοπτικών σταθμών και των ραδιοφωνικών σταθμών, η οποία όσο θα παραμένει σε εκκρεμότητα θα αποτελεί την αφορμή για νέο κύκλο πολιτικών αντιδικιών και νομικών αμφισβητήσεων με μεγάλους χαμένους τη δημοκρατία και τους πολίτες.

[1]. Για ένα μικρό χρονικό των προσπαθειών αδειοδότησης του παρελθόντος βλ. Π. Δημητρόπουλος, Οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις του Κράτους στη ραδιοτηλεόραση, στον τόμο του ΙΣΤΑΜΕ, Οι εξελίξεις στο χώρο των Μέσων Επικοινωνίας, εκδ. Λιβάνη, 2009, σελ. 117 επ.

[2]. Βλ. τις 2015/2018, 2016/2018, 2017/2018, 2019/2018, 2307/2018, 2308/2018, 2309/2018, 2309/2018, 2310/2018, 2311/2018, 2312/2018, 2313/2018, 2314/2018 καθώς και την 2315/2018. Επιλέγεται εν προκειμένω η παρουσίαση και ο σχολιασμός της 2315/2018 (βλ. σελ. 582 του παρόντος τεύχους) δεδομένου ότι το σκεπτικό της επαναλαμβάνεται σε όλες τις ανωτέρω στα βασικά του σημεία.

[3]. Βλ. Γ. Δρόσου, Ο ιστός της Πηνελόπης ή ο τρόπος που η τηλεοπτική τάξις απεκαταστάθη και τα χαρακτηριστικά αυτής, ΘΠΔΔ 3 (2018), 203 επ. καθώς και τις συμβολές στο ειδικό τεύχος του περιοδικού Δικαιώματα του Ανθρώπου τεύχος

71/2017, και ειδικότερα Πέτρου Παραρά, Οι τηλεοπτικές άδειες. Απέτυχε η θεσμοθέτηση της παραπληροφόρησης, σελ. 49 επ., Πάνου Λαζαράτου, Ανάλυση των επιχειρημάτων της πλειοψηφίας στο ζήτημα των τηλεοπτικών αδειών, σελ. 71 επ., Ξενοφώντα Κοντιάδη, Αναζητώντας ερμηνευτικές προαντιλήψεις στη διαμάχη περί αδειοδότησης τηλεοπτικών παρόχων, σελ. 87 επ., Σπύρου Βλαχόπουλου, Μεταξύ δικαίου και πολιτικής. Η απόφαση ΟΛΣΕ 95/2017 για τις τηλεοπτικές άδειες, σελ. 103 επ. Χαράλαμπου Ανθόπουλου, Σύνταγμα, τηλεόραση, πλουραλισμός, σελ. 111 επ., Γιώργου Γεραπετρίτη, Η ανατομία μιας απόφασης μεταξύ δόγματος και πραγματισμού, σελ. 125 επ., Ακρίτα Καϊδατζή, Μια πολιτική ανάγνωση της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας στην υπόθεση των τηλεοπτικών αδειών, Ευτυχίας Κουράκου, Κρίσιμα νομικά ζητήματα που έθεσε ο διαγωνισμός του 2016 για τη χορήγηση τηλεοπτικών αδειών, σελ. 167 επ.

[4]. Δημοσιευμένη σε ΔιΜΕΕ 1/2017, 130 επ. με παρατηρήσεις Π. Δημητρόπουλου, σελ. 66 επ.

[5]. Βλ. Άννα Σούρπη, Ν 4339/2015: η ελληνική καινοτομία της «ψηφιοποίησης» και «κωδικοποίησης» των ρυθμιστικών προβλημάτων και αστοχιών της αναλογικής εποχής, ΔιΜΕΕ, 2016, 202 επ. Ευ. Βενιζέλος, Τηλεοπτικές άδειες, Ζητήματα συνταγματικού και ευρωπαϊκού δικαίου, σε constitutionalism.gr Ευ. Αγγελόπουλος, Αδειοδότηση ιδιωτικών σταθμών: εκφάνσεις δικαίου ανταγωνισμού και εργατικού δικαίου, ΔιΜΕΕ, 2016, 543 επ. Πρβλ. από τις παρεμβάσεις στον Τύπο, Σπ. Βλαχόπουλος, Σύνταγμα, άδειες και δημόσιο συμφέρον, Καθημερινή 27.9.2016, Χ. Ανθόπουλος, Η αρχή του μέγιστου πλουραλισμού, Έθνος, 26.10.2016, Χ. Ανθόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος, Η τηλεόραση υπό κυβερνητικό έλεγχο, Καθημερινή 12.2.2016, Γ. Σωτηρέλης/Π. Δημητρόπουλος, Η πρόκληση της ρύθμισης του ραδιοτηλεοπτικού καθεστώτος, Εφημερίδα των Συντακτών, 22.8.2015.

[6]. Με το άρθρο 83 Ν 4478/2017.

[7]. Άρθρο τρίτο του Ν 4431/2016.

[8]. Άρθρο τέταρτο του Ν 4431/2016.

[9]. Βλ. Μπιάνκα Γ. Ψαράκη-Φύτρου, Το ισχύον καθεστώς αδειοδότησεως των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών μετά την απόφαση ΟΛΣΤΕ 95/2017, ΝοΒ 2018, 1158 επ.

[10]. ΦΕΚ Β΄ 2337/10.7.2017.

[11]. ΦΕΚ Β΄ 2684/31.7.2017.

[12]. Βλ. την απόφαση του ΕΣΡ 65/2018.

[13]. Βλ. την απόφαση του ΕΣΡ 101/2018 όπου και τα πρακτικά οριστικής ανακήρυξης αδειούχων.

[14]. ΦΕΚ Β' 4371/1.10.2018.

[15]. Βλ. την παρ. 5 του άρθρου 13 του Ν 4339/2015, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 28 παρ. 8γ Ν 4496/2017.

[16]. Βλ. Αντίθετα τους προβληματισμούς του Αθ. Τσεβά, Η δημόσια τηλεόραση την Ελλάδα, εισήγηση στο σεμινάριο του Ομίλου Μάνεση «Συναντήσεις στο Σύνταγμα», 25.4.2017, και του Γ. Αναγνωσταρά, Οι προκλήσεις της νέας αδειοδότησης, ό.π., σελ. 656, ο οποίος θεωρεί ότι η σύμπραξη του ΕΣΡ πρέπει να αφορά και στον προσδιορισμό του χαρακτήρα του ίδιου του συστήματος αδειοδότησης, καθώς η επιλογή της αδειοδοτικής μεθόδου αποτελεί την πλέον κρίσιμη άσκηση αρμοδιότητας του καθορισμού των όρων χορήγησης αδειών.

[17]. Βλ. σκ. 18 της απόφασης: « καθίσταται υποχρεωτική η σύμπραξη του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης στην άσκηση αρμοδιοτήτων, με τις οποίες, σε συνεργασία ενδεχομένως και με άλλες ανεξάρτητες αρχές (στις περιπτώσεις κατά τις οποίες αυτό απαιτείται λόγω της τεχνικής φύσεως των τιθεμένων ζητημάτων)...».

[18]. Σκ. 34 της απόφασης.

[19]. Άρθρο 4 Ν 4339/2015.

[20]. Άρθρο 6 Ν 4339/2015.

[21]. Άρθρο 8 Ν 4339/2015.

[22]. Άρθρο 9 του Ν 4339/2015.

[23]. Άρθρο 7 του Ν 4339/2015.

[24]. Βλ. το άρθρο 7 του **Ν 3592/2007**. Πρβλ. το άρθρο 2 του Ν 2328/1995.

[25]. Άρθρο 15 του Ν 4339/2015.

[26]. Κατά την παρ. 1 του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ: «Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν εκφράσεως. Το δικαίωμα τούτο περιλαμβάνει την ελευθερίαν γνώμης ως και την ελευθερίαν λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών, άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών και ασχέτως συνόρων. Το παρόν άρθρον δεν κωλύει τα κράτη από του να υποβάλωσι τας επιχειρήσεις ραδιοφωνίας κινηματογράφου ή τηλεοράσεως εις κανονισμούς εκδόσεως αδειών λειτουργίας».

[27]. Ε. Κατσιρέα, Η συμβατότητα του νέου ρυθμιστικού πλαισίου αδειοδότησης επίγειας ψηφιακής τηλεόρασης με το δίκαιο της ΕΣΔΑ και της ΕΕ, ΔιΜΕΕ 2/2017, 201

επ. Πρβλ. Τ. Σταυρινάκη, in Λίνος-Αλέξανδρος Σισυλιάνος, (ed.) Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σελ. 403 επ.

[28]. Informationsverein Lentia and Others v. Austria (1993), EHRR 93. Πρβλ. και την υπόθεση Groppera Radio κατά Ελβετίας, (1990), EHRR 173, καθώς και την υπόθεση Autronic κατά Ελβετίας (1990), EHRR 485.

[29]. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ: «Η άσκησης των ελευθεριών τούτων, συνεπαγομένων καθήκοντα και ευθύνας δύναται να υπαχθή εις ωρισμένας διατυπώσεις, όρους, περιορισμούς ή κυρώσεις, προβλεπομένους υπό του νόμου και αποτελούντας αναγκαία μέτρα εν δημοκρατική κοινωνία δια την εθνικήν ασφάλειαν, την εδαφικήν ακεραιότητα ή δημοσίαν ασφάλειαν την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν το εγκλήματος, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, της προστασίαν της υπολήψεως ή των δικαιωμάτων των τρίτων, την παρεμπόδισιν της κοινολογήσεως εμπιστευτικών πληροφοριών ή την διασφάλισιν του κύρους και αμεροληψίας της δικαστικής εξουσίας».

[30]. Υπόθεση Demuth κατά Ελβετίας, 2002, 38 EHRR 20.

[31]. Centro Europa 7 S.r.l. και Di Stefano κατά Ιταλίας, (Ευρεία Σύνθεση), 7.6. 2012.

[32]. Σκ. 31 της απόφασης.

[33]. Πρόκειται για την «οδηγία - πλαίσιο» 2002/21/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, σχετικά με κοινό κανονιστικό πλαίσιο για δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικών επικοινωνιών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/140/EK καθώς και από τέσσερις ειδικές οδηγίες, συμπεριλαμβανομένης της «οδηγίας για την αδειοδότηση» 2002/20/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Μαρτίου 2002, για την αδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών όπως αυτή τροποποιήθηκε με την ανωτέρω οδηγία 2009/140/EK.

[34]. Βλ. σκ. 24: «το ζήτημα του καθορισμού της τιμής εκκινήσεως της εν λόγω δημοπρασίας συνιστά ειδικότερο θέμα κατά το άρθρο 43 παράγραφος 2 εδάφιο δεύτερο του Συντάγματος, αφού αποτελεί μερικότερη περίπτωση όχι μόνο, σε σχέση με το γενικό πλαίσιο αδειοδοτήσεως των παρόχων τηλεοπτικού περιεχομένου, που καθορίζεται από τις αναφερθείσες διατάξεις του νόμου, οι οποίες περιλαμβάνουν την σχετική ουσιαστική ρύθμιση, αλλά, κυρίως, σε σχέση με τις ειδικότερες ουσιαστικές ρυθμίσεις του νόμου, οι οποίες, όπως αναφέρθηκε, ρητώς προβλέπουν την διεξαγωγή πλειοδοτικής δημοπρασίας βάσει ορισμένης τιμής εκκινήσεως».

[35]. Βλ. τις παρατηρήσεις της Χρ. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2009, σελ. 207-208 με παράθεση πλούσιας νομολογίας του ΣτΕ.

[36]. Βλ. σκ. 24: «Επομένως, το ζήτημα του καθορισμού της τιμής εκκινήσεως της εν λόγω δημοπρασίας συνιστά ειδικότερο θέμα κατά το άρθρο 43 παράγραφος 2 εδάφιο δεύτερο του Συντάγματος, αφού αποτελεί μερικότερη περίπτωση όχι μόνο, σε σχέση με το γενικό πλαίσιο αδειοδοτήσεως των παρόχων τηλεοπτικού περιεχομένου, που καθορίζεται από τις αναφερθείσες διατάξεις του νόμου, οι οποίες περιλαμβάνουν την σχετική ουσιαστική ρύθμιση, αλλά, κυρίως, σε σχέση με τις ειδικότερες ουσιαστικές ρυθμίσεις του νόμου, οι οποίες, όπως αναφέρθηκε, ρητώς προβλέπουν την διεξαγωγή πλειοδοτικής δημοπρασίας βάσει ορισμένης τιμής εκκινήσεως. Κατά συνέπεια, επιτρεπτός κατά την προμνησθείσα συνταγματική διάταξη, η διάταξη του άρθρου 2 παράγραφος 4 εδάφιο τρίτο του Ν 4339/2015 παρέχει εξουσιοδότηση για την ρύθμιση του θέματος αυτού με την οριζόμενη κοινή υπουργική απόφαση κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης».

[37]. Σκ. 26: «Είναι αντικειμενικά και πρόσφορα στοιχεία για τον καθορισμό της τιμής εκκινήσεως της επίμαχης πλειοδοτικής δημοπρασίας τα πραγματικά δεδομένα που σχετίζονται με το προσφερθέν τίμημα των πλειοδοτών στην δημοπρασία για την χορήγηση τεσσάρων αντίστοιχων αδειών κατόπιν της 1/2016 προκηρύξεως του Υπουργού Επικρατείας».

[38]. Βλ. στη σκ. 11 της απόφασης.