



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης
ΠΜΣ "Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική"

Θέμα Διπλωματικής Εργασίας

**Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης (Γ.Γ.Ε.Ε.)
στην ελληνική δημόσια διοίκηση
από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα –
Η σχέση της με το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.)**

Χριστίνα Κ. Λάμπρου

Αθήνα, Μάιος 2022

Τριμελής Επιτροπή

Καλλιόπη Σπανού, Καθηγήτρια ΕΚΠΑ (Επιβλέπουσα)

Μαρία – Ηλιάννα Πραβίτα, Επίκουρη Καθηγήτρια ΕΚΠΑ

Μαντώ Λαμπροπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια ΕΚΠΑ

Copyright © *Χριστίνα Κ. Λάμπρου*, 2022

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ' ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναγράφεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών δεν δηλώνει αποδοχή των απόψεων της γράφουσας.

*Του πατέρα μου και της μάνας μου
Για όλα τα ωραία έργα
Και όλα τα ωραία λόγια*

*Της αδερφής μου
Για όλα τα υπόλοιπα
Χωρίς εκείνη, δεν.*

***“Between the idea
and the reality
Between the motion
and the act
Falls the Shadow”***

— T.S. Elliot, “The Hollow Men”

***“Ανάμεσα στην ιδέα
και την πραγματικότητα
Ανάμεσα στη θεωρία και την πράξη
Πέφτει πάντα μια σκιά”***

— T.S. Elliot, “Οι κούφιοι άνθρωποι”
(μτφρ. Χ. Λάμπρου)

Συντομογραφίες

Γ.Γ.Ε.Ε.	Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης
Π.τ.Κ.	Προεδρία της Κυβέρνησης
Α.Δ.Α.	Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
Ε.Σ.Ρ.	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
Μ.Μ.Ε.	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
Α.Π.Δ.Π.Χ.	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
Α.Δ.Α.Ε.	Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Ρ.Α.Ε.	Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
Ε.Ε.Τ.Τ.	Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
Σ.τ.Π.	Συνήγορος του Πολίτη
Ρ.Α.Σ.	Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων
Ρ.Α.Λ.	Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων
Ρ.Α.Ε.Μ.	Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών
Υπουργείο Τύπου και Μ.Μ.Ε.	Υπουργείο Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης
Υ.ΨΗ.Π.Τ.Ε.	Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης
ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
ΣΥ.ΡΙΖ.Α.	Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς
ΑΝ.ΕΛ.	Ανεξάρτητοι Έλληνες
Ν.Δ.	Νέα Δημοκρατία
Ε.Ρ.Τ. Α.Ε.	Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση Ανώνυμος Εταιρεία
Α.Π.Ε. – Μ.Π.Ε.	Αθηναϊκό Πρακτορείο Ειδήσεων – Μακεδονικό
Α.Ε.	Πρακτορείο Ειδήσεων Ανώνυμος Εταιρεία
ΔτΠ	Διάσκεψη των Προέδρων
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΟΛΣτΕ	Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ν.	Νόμος

Περίληψη

Τα ευρήματα της έρευνας της παρούσας εργασίας συνδέονται διαλεκτικά με τη θεωρητική συζήτηση για την μεταρρύθμιση του κράτους, με παράδειγμα αναφοράς την πολιτική και διοικητική ιστορία της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, όπως διαμορφώνεται μέσα από τη διοικητική της συνύπαρξη με το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης από την μεταπολίτευση έως και σήμερα. Η ανάλυση συνίσταται στην ανάδυση νέων μορφών διακυβέρνησης στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας, μέσω της τάσης εκχώρησης αρμοδιοτήτων από έναν φορέα της δημόσιας διοίκησης (Γ.Γ.Ε.Ε.) προς μια ανεξάρτητη Αρχή (Ε.Σ.Ρ.).

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να καταδείξει ότι το Ε.Σ.Ρ., αντλώντας την νομιμοποίησή του από την απόστασή του από τα πολιτικά κόμματα και την άμεση πολιτική επιρροή, αποτελεί, όπως και οι έτερες ανεξάρτητες Αρχές του ελληνικού κράτους, έναν κατεξοχήν θύλακα αποπολιτικοποίησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Η παρούσα εργασία θα προσπαθήσει να καταδείξει ότι το Ε.Σ.Ρ. δύναται να συναρθρώσει εκ νέου τον διοικητικό δεσμό του με την Γ.Γ.Ε.Ε. συμβάλλοντας, *inter alia*, στη σαφέστερη διάκριση μεταξύ της «υπηρεσιακής» και της «πολιτικής» της διοίκησης, ιδίως μετά την υπαγωγή της στην Προεδρία της Κυβέρνησης το 2019 με τον ν. 4622/2019 (Α' 133) για το «Επιτελικό Κράτος».

Η εμπειρική διερεύνηση στηρίζεται σε πρωτογενή ποιοτικά δεδομένα, τα οποία εξήχθησαν από τις ημι-δομημένες συνεντεύξεις με μέλη του ειδικού-επιστημονικού προσωπικού του Ε.Σ.Ρ., ανώτερα και ανώτατα διοικητικά στελέχη της Γ.Γ.Ε.Ε. και πρώην πολιτικούς προϊσταμένους της.

(Λέξεις-κλειδιά: Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, τηλεοπτικές άδειες, ανεξάρτητες Αρχές, εκχώρηση αρμοδιοτήτων, Προεδρία της Κυβέρνησης, από-πολιτικοποίηση)

Abstract

The research finds in this paper are dialectically associated with the theoretical discussion regarding the Greek State reformation, with the reference example being that of the political and administrative history of the Secretariat General for Communication and Media (S.G.C.M.) as it has been shaped through its administrative co-existence with the National Council for Radio and Television (N.C.R.TV) from the regime change in 1974 to the present day. The analysis focuses on the emergence of new forms of governance in the Greek political-administrative system, through the assignment of competencies from a public administration institution (S.G.C.M.) to an independent authority (N.C.R.TV).

This paper aims to demonstrate that N.C.R.TV (as well as the other Greek State independent authorities), drawing its legalisation from its distance from political parties and any kind of direct political influence or intervention, constitutes a par excellence de-politicisation pocket in the Greek Public Administration.

This paper will attempt to demonstrate that the N.C.R.TV can reinvent its administrative bond with the S.G.C.M., contributing, *inter alia*, to a clearer differentiation between the “service” and “political” administration of the latter, especially after S.G.C.M. was subject to the Presidency of the Government in 2019, as stipulated by law 4622/2019 (Government Gazette, A’ 133), regarding the “Executive State”.

The empirical investigation is based on primary qualitative data from semi-structured interviews with N.C.R.TV expert staff and S.G.C.M. chief administrative officers and senior public servants, and, last, but not least, some of its former political heads.

(Key-words: Secretariat General for Communication and Media, National Council for Radio and Television, TV licenses, independent authorities, assignment of competencies, Presidency of the Government, de-politicisation)

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	6
Abstract	7
Εισαγωγή.....	10
Μέρος Α'.....	14
Κεφάλαιο Πρώτο.....	14
1.Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	14
Διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής σφαίρας στην ελληνική δημόσια διοίκηση από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα	14
Κεφάλαιο Δεύτερο.....	17
2. Ιστορική και πολιτική αποτίμηση του ρόλου και της διοικητικής λειτουργίας της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα	17
2.1. Η ίδρυση της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών το 1974 ..	17
2.2. Η κατάργηση του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης και η ίδρυση του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. το 1994.....	21
2.3. Κατάργηση του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. και σύσταση της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης το 2004	24
2.3.1. Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης κατά τη διάρκεια της Πρωθυπουργίας του Γεωργίου Α. Παπανδρέου (Οκτώβριος 2009 – Νοέμβριος 2011)	29
2.3.2. Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης κατά τη διάρκεια της Πρωθυπουργίας του Αντώνη Σαμαρά (Ιούνιος 2012 – Ιανουάριος 2015).....	32
2.4. Η υπαγωγή της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης στο Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης το 2015	34
2.5. Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης στο Επιτελικό Κράτος (2019 έως σήμερα).....	39
Μέρος Β'.....	45
Κεφάλαιο Τρίτο.....	45
3. Οι ανεξάρτητες Αρχές στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα	45
3.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	45
3.2. Σύντομη ιστορική εξέλιξη των ανεξάρτητων Αρχών	47
3.3. Λόγοι δημιουργίας των ανεξάρτητων Αρχών.....	49
3.4. Τυπολογία των ανεξάρτητων Αρχών.....	50
3.5. Κοινοβουλευτική Εποπτεία των ανεξάρτητων Αρχών.....	53
3.6. Επιλογή των μελών των ανεξάρτητων Αρχών.....	55
Κεφάλαιο Τέταρτο	57
4. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα.....	57
4.1.Ιστορική αναδρομή του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.) στην ελληνική έννομη τάξη, πριν το 2001	57
4.2. Ιστορική αναδρομή του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.) στην ελληνική έννομη τάξη, μετά το 2001.....	60

4.2.1. Η συνταγματική κατοχύρωση του Ε.Σ.Ρ. στο άρθρο 15, παρ. 2 του Συντάγματος.....	60
4.2.2. Είναι το Ε.Σ.Ρ. εγκλωβισμένο σε ένα απαρχαιωμένο νομοθετικό πλαίσιο μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001;	62
4.2.2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	62
4.2.2.2. Οικονομική αυτοτέλεια του Ε.Σ.Ρ.	62
4.2.2.3. Εξειδίκευση των μελών του Ε.Σ.Ρ.	63
4.2.2.4. Ορισμός και θητεία των μελών του Ε.Σ.Ρ.	66
Μέρος Γ'	67
Κεφάλαιο Πέμπτο	67
5. Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης και Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης –	67
<i>Θεσμικός ανταγωνισμός ή εντέλει διοικητική συνύπαρξη για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών;</i>	67
Κεφάλαιο Έκτο	73
6. Η σχέση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης με τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης από το 2001 έως και σήμερα	73
6.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	73
6.2. Παραγωγή κανόνων «ήπιου δικαίου» από το Ε.Σ.Ρ.....	74
6.3. Όψεις υπεροχής του Ε.Σ.Ρ.....	77
6.4. Πεδία συνεργασίας μεταξύ της Γ.Γ.Ε.Ε. και του Ε.Σ.Ρ.	79
6.5. Διαφορετική διοικητική κουλτούρα και ποιότητα συνεργασίας μεταξύ της Γ.Γ.Ε.Ε. και του Ε.Σ.Ρ.	80
6.6. Το <i>αναχρονιστικό</i> «δημοκρατικό έλλειμμα» του Ε.Σ.Ρ.	81
Μέρος Δ'	84
Συμπεράσματα	84
Βιβλιογραφία	88

Εισαγωγή

Η συγκρότηση και η οργάνωση του ελληνικού διοικητικού συστήματος έχει ως μοντέλο αναφοράς τη διοικητική παράδοση του Ναπολεόντειου κράτους. Τα κύρια χαρακτηριστικά του συνίστανται στον ενιαίο και συγκεντρωτικό χαρακτήρα, την ιεραρχική διάρθρωση, την έμφαση στους τυπικούς κανόνες και τις διαδικασίες, την ύπαρξη ενός διακριτού νομικού πλαισίου λειτουργίας, τη συγκρότηση εξειδικευμένων επαγγελματικών σωμάτων, το σύστημα καριέρας των δημοσίων υπαλλήλων, τον πολιτικό έλεγχο, καθώς και την λογοδοσία της γραφειοκρατίας.¹ Παράλληλα, οι οργανωτικές προδιαγραφές της ελληνικής διοίκησης έχουν εν πολλοίς διαμορφωθεί βάσει του βεμπεριανού γραφειοκρατικού υποδείγματος.² Δεδομένου, μάλιστα, ότι οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις των τελευταίων ετών ανάγονται στο πρότυπο της βεμπεριανής ορθολογικότητας, όπου η δημόσια διοίκηση λειτουργεί ως στεγανοποιημένη διοικητική μηχανή με παγιωμένη και απρόσωπη ιεραρχία, καθορισμένες σφαίρες αρμοδιοτήτων και υψηλό επαγγελματισμό των μελών της, αξίζει να υπογραμμιστεί ότι το βεμπεριανό πρότυπο, κυρίως σε τυπικό επίπεδο, έχει σφραγίσει την κυρίαρχη στον ηπειρωτικό χώρο αντίληψη για ισχυρή και αξιοκρατική κεντρική διοίκηση και έχει ασκήσει έντονη επιρροή στον τρόπο με τον οποίο συγκροτήθηκε το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα.

Σε ένα σύστημα υπερ-πολιτικοποιημένο, με σαφή ανισορροπία υπέρ της πολιτικής και εις βάρος της διοίκησης, όπου η τεχνική και η διοικητική γνώση και οι διαδικαστικές εγγυήσεις τείνουν διαρκώς να υποχωρούν έναντι της πολιτικής παρέμβασης, είναι περισσότερο από προφανές η σημασία των ανεξάρτητων Αρχών, όχι μόνο για την προαγωγή του επαγγελματισμού της διοίκησης και για την απρόσκοπτη λειτουργία της, αλλά και για αυτή ταύτη την εμπέδωση του κράτους δικαίου. Οι ανεξάρτητες Αρχές, ως συγκεκριμένο αντίδοτο σε μια διαχρονική παθολογία του εγχώριου πολιτικού συστήματος, την κομματοκρατία, θα αποτελέσουν δυνητικά έναν παράγοντα αναβάθμισης

¹ Λαμπροπούλου, Μ., (2019) «Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τχ 45, σελ. 15

² Weber, M., (1946) "Essays in Sociology", Oxford University Press, New York, p.p. 77-123 και Chevalier, J. (1993) "Διοικητική Επιστήμη", (επιμ.) Καλλιόπη Σπανού, μτφρ. Β. Ανδρουλάκης και Βασιλική Σουλάνδρου, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, όπου αναφέρεται ότι «(...) τυπικά χαρακτηριστικά των γραφειοκρατικών οργανώσεων συνιστούν η ιεραρχία (η έννοια της "ιεραρχίας" παραπέμπει συνοπτικά σε μια σαφή, κάθετη "αλυσίδα εντολής" μεταξύ των υποκείμενων και υπερκείμενων επιπέδων ενός οργανισμού. Εντοπίζεται, ήδη, σε οργανωτικά σχήματα που προηγήθηκαν των σύγχρονων μορφών οργάνωσης του κράτους και έχει τις ρίζες της κυρίως στα στρατιωτικά και θρησκευτικά καθεστώτα (...), η σημασία των τυπικών κανόνων και διαδικασιών, η ομοιομορφία, η τυποποίηση και σταθερότητα των διαδικασιών, ο καταμερισμός των εργασιών, η ουδετερότητα και αξιοκρατία και η τεχνική γνώση/εξειδίκευση (...).»

του πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Κι ετούτο διότι συμβολίζουν την τάση από-πολιτικοποίησης της δημόσιας διοίκησης και επικουρούν την προσπάθεια σαφούς διαχωρισμού μεταξύ της «υπηρεσιακής» και της «πολιτικής» σφαίρας της δημόσιας διοίκησης, όπου οι ρόλοι (πρέπει να) είναι απολύτως οριοθετημένοι και ξεκάθαροι. Έτσι αποτρέπεται η αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο «σφαιρών», που οδηγεί στον πελατειασμό και τη διαφθορά και δυναμιτίζει τη θεσμική συνέχεια του κράτους.

Από τη ratio της συνταγματικής κατοχύρωσης των ανεξάρτητων Αρχών το 2001 προέκυψε ότι η ίδρυσή τους λειτούργησε ως μια πρώτη γραμμή άμυνας ή, με άλλα λόγια, ως θεσμικό αντίβαρο προστασίας της δημόσιας σφαίρας από ισχυρά οικονομικά, ιδιωτικά και επιμεριστικά πελατειακά δίκτυα. Στο ραδιοτηλεοπτικό, όμως, πεδίο ο κίνδυνος άλωσης της κοινής γνώμης από τα πανίσχυρα μιντιακά lobbies ήταν εντονότερος, γι' αυτό και ο ασκούμενος διά του Ε.Σ.Ρ. «άμεσος έλεγχος του Κράτους» (άρθρο 15, παρ. 2 του Συντάγματος) θα λειτουργούσε ως αντίβαρο απέναντι στην προϊούσα ιδιωτικοποίηση του εξουσιαστικού φαινομένου.³ Έτσι, οι ανεξάρτητες Αρχές, και ιδιαίτερα ο ενισχυμένος ρόλος του Ε.Σ.Ρ., θα δρούσε ενισχυτικά απέναντι στην αποδυναμωμένη από τα Μ.Μ.Ε. κρατική εξουσία. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η τελευταία θα μπορούσε να αυτοπροστατευθεί και να απαντήσει πειστικά στην εκκόλαψη μιας «γυμνής και ανέλεγκτης», αλλά και αθεσμοποίητης κυριαρχίας (λ.χ. μιντιακά, τραπεζικά, χρηματοπιστωτικά ιδιωτικά συμφέροντα), η οποία θα απειλούσε εκ βάθρων την δημοκρατικά νομιμοποιημένη πολιτική εξουσία.⁴ Πράγματι, η συνταγματική κατοχύρωση του Ε.Σ.Ρ., ως ανεξάρτητης αρχής στον ευαίσθητο χώρο της ραδιοτηλεόρασης και των Μ.Μ.Ε., χαιρετίστηκε το 2001 ως κορυφαία στιγμή διαφάνειας και απεμπλοκής της πολιτικής εξουσίας από τα οικονομικά και τα μιντιακά συμφέροντα και ως αποτροπή του κινδύνου αθέμιτης κυβερνητικής κηδεμόνευσης και πολιτικής παρέμβασης στα ιδιωτικά Μ.Μ.Ε.

Από τότε πέρασαν, σχεδόν, είκοσι χρόνια.

Και η διαπίστωση ετούτη αποτέλεσε το έναυσμα για τη συγγραφή της παρούσας εργασίας.

Στον πυρήνα της προβληματικής της μελέτης βρίσκεται η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης και η διαλεκτική της σχέση με το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, σε μια προσπάθεια αποτύπωσης της διοικητικής τους συνύπαρξης από την μεταπολίτευση μέχρι και σήμερα. Η εργασία, ετούτη, επιχειρώντας μια εμπειρική συμβολή στην ελληνική διοικητική βιβλιογραφία, προέκυψε ως απάντηση στο ερώτημα του τίτλου της: μπορεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και

³ Σωτηρέλης Γ., (2000), «Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 139

⁴ Ibidem, σελ. 13

Ενημέρωσης να συνυπάρξουν διοικητικά ή θα ανταγωνίζονται θεσμικά, ιδίως όσον αφορά τη χορήγηση των αδειών στους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς; Κι είτε συνυπάρχουν, είτε ανταγωνίζονται, εντέλει σε ποιο βαθμό αλληλεπιδρούν μεταξύ τους στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα;

Το υλικό που αξιοποιήθηκε βασίζεται στην υφιστάμενη βιβλιογραφία και αρθρογραφία και σε πρωτογενή ποιοτικά δεδομένα, τα οποία εξήχθησαν από τις ημι-δομημένες προσωπικές συνεντεύξεις με μέλη του ειδικού-επιστημονικού προσωπικού του Ε.Σ.Ρ., ανώτερα και ανώτατα διοικητικά στελέχη της Γ.Γ.Ε.Ε. και πρώην πολιτικούς προϊσταμένους της. Πέραν της υφιστάμενης βιβλιογραφίας, αξιοποιήθηκαν και στοιχεία από την ευρωπαϊκή και την ελληνική νομοθεσία, πρακτικά συνεδριάσεων και Επιτροπών, καθώς και της Ολομέλειας της Βουλής, ηλεκτρονικές εκδόσεις των Ετήσιων Εκθέσεων του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, κ.α.

Η παρούσα μελέτη δομείται σε τρία μέρη. Το *πρώτο μέρος* εστιάζει στην ιστορική και διοικητική εξέλιξη της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης από το 1974, έτος ίδρυσης της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, έως και σήμερα, με την υπαγωγή της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης στην Προεδρία της Κυβέρνησης με τον ν. 4622/2019 (Α' 133) για το «Επιτελικό Κράτος».

Το μέρος αυτό της εργασίας, το οποίο αρθρώθηκε λέξη-λέξη, διάταξη-διάταξη, μέσα από τις πολύωρες συζητήσεις με παλιούς και νέους συναδέλφους της Γ.Γ.Ε.Ε., δομεί έναν πρωτογενή διοικητικό μικρόκοσμο για τη συγκεκριμένη Υπηρεσία. Κατά την άποψη της γράφουσας, ετούτος ο διοικητικός μικρόκοσμος της Γ.Γ.Ε.Ε. θα (της) άξιζε να γίνει μέγας και να αποτυπωθεί στο αντικείμενο μιας άλλης εργασίας. Πράγματι, μια επιστημονική μονογραφία για την πολιτική και διοικητική ιστορία της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης θα εμπλούτιζε τη διοικητική βιβλιογραφία, αλλά και την πολιτική ιστορία της χώρας. Σε προσωπικό επίπεδο, οι συζητήσεις αυτές με τους συναδέλφους αποτέλεσαν για εμένα μια οιονεί ληξιαρχική πράξη υπηρεσιακής γέννησης. Τους ευχαριστώ από καρδιάς.

Το *δεύτερο μέρος* της εργασίας παρουσιάζει τις ανεξάρτητες Αρχές στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, δίνοντας έμφαση στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης πριν, αλλά και μετά το 2001, χρονιά της συνταγματικής κατοχύρωσής του. Το μέρος αυτό ξεκινά με κάποιες εισαγωγικές παρατηρήσεις για τις ελληνικές ανεξάρτητες Αρχές, σε μια προσπάθεια να τεκμηριωθεί ότι η νομιμοποίησή τους στο ελληνικό διοικητικό-πολιτικό σύστημα αντλείται από την απομάκρυνσή τους από τα πολιτικά κόμματα και την άμεση πολιτική επιρροή. Ταυτόχρονα, στο μέρος αυτό επιχειρείται να δοθούν απαντήσεις στο ερώτημα εάν το Ε.Σ.Ρ.

είναι εγκλωβισμένο σε ένα απαρχαιωμένο νομοθετικό πλαίσιο, ιδίως μετά το 2001, ή το θεσμικό πλαίσιο, το οποίο διέπει την ανεξάρτητη Αρχή, έχει κάνει κάποια βήματα προς τα μπροστά. Κι εδώ οι συζητήσεις με το ειδικό επιστημονικό προσωπικό της Αρχής ερμήνευσαν τη θεωρία με τρόπο διαφωτιστικό. Τους ευχαριστώ θερμά.

Στο *τρίτο* και τελευταίο μέρος της, εάν η εργασία ετούτη είχε κάτοψη, Ε.Σ.Ρ. και Γ.Γ.Ε.Ε. θα βρίσκονταν αντικρουστά, σε μια οιονεί διοικητική σκακιέρα, όπου, άλλοτε συμπληρωματικά, κι άλλοτε ανταγωνιστικά, όπως θα καταδειχθεί στη συνέχεια, οι δύο φορείς της εκτελεστικής εξουσίας συνδιαλέγονται μεταξύ τους για επιρροή και κυριαρχία στον ευαίσθητο χώρο των Μ.Μ.Ε. Η παρούσα εργασία έχει ως αφηγηρία μια διοικητική θέαση του Ε.Σ.Ρ., ως συγκεκριμένου θεσμικού αντίβαρου σε μια παθογένεια του εγχώριου πολιτικού συστήματος, την κομματοκρατία, η οποία άλωσε διαχρονικά το ελληνικό κράτος. Επιχειρεί, επίσης, να καταδείξει ότι η ενίσχυση του ρόλου της Αρχής στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας, μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων σε αυτό από την Γ.Γ.Ε.Ε., όχι μόνο δεν αποτελεί ένδειξη πολιτικής κρίσης, ή αποδυνάμωσης των αρμοδιοτήτων της Γ.Γ.Ε.Ε., αλλά, αντιθέτως, αποδεικνύεται ως δείγμα ενδυνάμωσης του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος και ως βαθμός ωριμότητας της ελληνικής δημοκρατίας. Τα βασικά συμπεράσματα και ορισμένες κριτικές παρατηρήσεις διατυπώνονται στο *τέταρτο* και τελευταίο μέρος της εργασίας.

Κλείνοντας, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά και *magna voce* την κ. Καλλιόπη Σπανού. Χωρίς τη γενναιόδωρη προικοδότηση των παρατηρήσεων και των επισημάνσεων της, η παρούσα εργασία θα ήταν κάπως αλλιώς και κάποια άλλη. Η ηπιότητα του λόγου και η διεισδυτικότητα των σχολίων της αναβάθμισαν την εργασία, κάνοντάς την να μετράει, να στέκεται, να σημαίνει. Την ευχαριστώ ειλικρινά και από καρδιάς για τη βελτιωτική της συνοπτικότητα και για τα μαθήματα του υψηλού ακαδημαϊκού της ύφους.

Θερμές ευχαριστίες οφείλω στην κ. Μαρίλη Πραβίτα και στην κ. Μαντώ Λαμπροπούλου. Οι συζητήσεις μαζί τους ήταν ένας μινιμαλιστικός χορός πυκνών ακαδημαϊκών παρατηρήσεων. Οιστηρηλάτησαν τις συζητήσεις με το ήθος, τις γνώσεις και την ποιότητά τους. Θερμές ευχαριστίες και στις δυο, ναι.

Η ευθύνη για τυχόν παραλείψεις και λάθη ασφαλώς βαρύνει την γράφουσα.

Χριστίνα Κ. Λάμπρου
Αθήνα, 5 Μαΐου 2022

Μέρος Α'

Κεφάλαιο Πρώτο

1.Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής σφαίρας στην ελληνική δημόσια διοίκηση από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα

Η ιστορική διαδρομή του νεοελληνικού κράτους πιστοποιεί μια εξαρτημένη και ανισόρροπη ανάπτυξη της διοικητικής γραφειοκρατίας, σε σχέση με τα πολιτικά κόμματα, με τα γενεσιουργά αίτια της να εντοπίζονται, ήδη, από την εποχή της ίδρυσης του νεοελληνικού κράτους. Η χρονική, δε, υστέρηση της διοίκησης έναντι των πολιτικών κομμάτων, η ανεπαρκής όσμωσή της με την εκσυγχρονιστική ιδεολογία και ο ασφυκτικός έλεγχός της από τη πολιτική τάξη, αποδίδουν ανάγλυφα τις ειδικές συνθήκες της άμεσης εξάρτησής της από το πολιτικό υποσύστημα.

Είτε ως απλή υποκατάσταση, είτε ως πλήρη άλωση του κράτους από τα κόμματα, η κομματοκρατία υποδηλώνει μια βαθύτατη ανισορροπία ισχύος μεταξύ της κρατικής γραφειοκρατίας και των πολιτικών κομμάτων. Ιδίως, δε, κατά την μεταπολιτευτική περίοδο, τα κόμματα υπερτερούν έναντι της γραφειοκρατίας σε πόρους ή σε μέσα οργανωτικής ισχύος, με αποτέλεσμα τόσο την καχεξία, όσο και την εξάρτηση του διοικητικού υποσυστήματος από το πολιτικό υποσύστημα.⁵ Κατά την προσφυή, μάλιστα, παρατήρηση του Ν. Μουζέλη, η ελληνική γραφειοκρατία παρομοιάζεται με «γίγαντα με πήλινα πόδια», δεδομένης της καταφανούς υστέρησης του διοικητικού πόλου της εκτελεστικής εξουσίας, έναντι του κυβερνητικού, που κυριαρχεί στο σύστημα διακυβέρνησης των μονοκομματικών κυβερνήσεων στη μεταπολίτευση με το Σύνταγμα του 1975.⁶

Μάλιστα, ο κομματικός διπολισμός της μεταπολιτευτικής περιόδου συντελεί τόσο και σε τέτοιο βαθμό στη διευρυμένη συνάρθρωση και διείδυση των κομματικών μηχανισμών στο κράτος, ώστε ο πελατειακός τρόπος ενσωμάτωσης της κοινωνίας στο πολιτικό σύστημα, με τη διαμεσολάβηση των πολιτικών κομμάτων, να καταλήξει να αποκτήσει τα χαρακτηριστικά μιας «γραφειοκρατικής πατρωνείας», στην οποία το πολιτικό κόμμα θα εξυπηρετεί συστηματικά τις πελατειακές απαιτήσεις των ψηφοφόρων του.⁷

⁵ Σωτηρόπουλος, Δ., (1993), «Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα: μια σχέση ανισορροπίας», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τχ. 2, σ.σ. 83-100

⁶ Μάνεσης, Αρ., (1987), *Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα, αναζητώντας μια δύσκολη νομιμοποίηση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή

⁷ Λυριντζής Χρ., Ηλ. Νικολακόπουλος και Δ. Σωτηρόπουλος (επιμ.), (1996), *Κοινωνία και πολιτική. Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-1994*, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Αθήνα, Θεμέλιο

Πράγματι, η υστέρηση ετούτη της διοικητικής έναντι της πολιτικής σφαίρας εκδηλώνεται τόσο στο πεδίο των οργανωσιακών και ανθρώπινων πόρων, όπου η υπεροχή των πολιτικών κομμάτων είναι καταφανής, όσο και στην ελλιπή πολιτική νομιμοποίηση της διοίκησης.⁸

Ειδικότερα, ήδη από την δεκαετία του 1950, η επισήμανση ότι η κομματοκρατία αποτελούσε διαχρονική παθολογία και ιδιαιτερότητα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος είχε αποκτήσει, πλέον, καθολική ισχύ. Τόσο οι εκθέσεις των Ελλήνων και των ξένων εμπειρογνομόνων [Κ. Βαρβαρέσσου (1952), G. Langrod (1964),⁹ ΚΕΠΕ (1988), Μελέτη των «100» (1990), Μελέτη Ζολώτα (1991), Μελέτη Δεκλερή (1992), Μελέτη Σπράου (1998)], όσο και οι προτάσεις των διεθνών φορέων και ευρωπαϊκών οργανισμών πριν το ξέσπασμα, αλλά και κατά τη διάρκεια, της δημοσιονομικής κρίσης (ΟΟΣΑ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΔΝΤ, Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα) συνέκλιναν στο συμπέρασμα ότι κεντρικός στόχος κάθε μεταρρύθμισης στη δημόσια διοίκηση θα ήταν η απαλλαγή από τις παραμορφωτικές επιδράσεις της κομματικής παρέμβασης στη διοικητική λειτουργία και η ενίσχυση της διακριτής σχέσης μεταξύ πολιτικής και διοικητικής σφαίρας.

Παρόλο, επομένως, που οι κανονιστικές προδιαγραφές της ελληνικής διοίκησης ανταποκρίνονταν στις οργανωτικές προδιαγραφές του βεμπεριανού γραφειοκρατικού υποδείγματος, όπως αναφέρθηκε, εντούτοις η ενσωμάτωσή τους στον τρόπο λειτουργίας του ελληνικού διοικητικού συστήματος εμφάνιζε σημαντικές αποκλίσεις στην ελληνική πολιτικο-διοικητική πράξη,¹⁰ αποκλίσεις οι οποίες οφείλονταν στην προβληματική σχέση μεταξύ της πολιτικής και της διοίκησης.¹¹

Επομένως, παρά το γεγονός ότι οι τυπικές συνταγματικές διατάξεις παρήγαγαν την εντύπωση, στο πλαίσιο του βεμπεριανού ορθολογισμού, ενός ενοποιημένου μηχανισμού ελληνικής διακυβέρνησης, αυτός, στην πραγματικότητα, ήταν απολύτως κατακερματισμένος, είτε πρόκειται για το επίπεδο των υπουργείων, είτε για τις υπό ευρεία έννοια δημόσιες υπηρεσίες. Έτσι, κατά τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής δημοκρατίας, το

⁸ Σωτηρόπουλος, Δ., (2001), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*, Ποταμός, Αθήνα

⁹ Ο G. Langrod, μάλιστα, στην περίφημη Έκθεση του 1964, είχε δώσει έμφαση στη συγκεντρωτική τάση στη λήψη αποφάσεων στην ελληνική δημόσια διοίκηση, με αποτέλεσμα να καταστέλλεται κάθε πρωτοβουλία «εκ των κάτω», να εξαλείφεται κάθε αίσθημα ευθύνης και να δημιουργείται παθητικότητα. Υπογραμμίζοντας ότι η συγκρότηση υπεράριθμων συμβουλευτικών σωμάτων πέριξ των Υπουργών, με ασαφή, μάλιστα, καθήκοντα ενίσχυε την πολιτικοποίηση της διοικητικής δραστηριότητας, ο Langrod προέβαλλε ως θεραπεία τούτων των παθολογιών την αναγκαία δημιουργία μιας νέας κατηγορίας ανώτερων υπαλλήλων διυπουργικού χαρακτήρα, με άλλα λόγια μιας διοικητικής ελίτ, κατά το γαλλικό πρότυπο της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, αποδυναμώνοντας, έτσι, τη διοικητική ηγεσία και μετατρέποντας τις ανώτατες θέσεις από πολιτικές σε διοικητικές.

¹⁰ Λαμπροπούλου, Μ., (2019), ό.π., σελ. 156

¹¹ Για τον λόγο ετούτο, η Κ. Σπανού χαρακτηρίζει τον ελληνικό διοικητικό μηχανισμό ως μια ειδική εκδοχή βεμπεριανού τύπου οργάνωσης, η οποία έχει αποδοθεί ως «οιονεί-βεμπεριανή» στο Spanou C. (1998), *“European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case”*, Journal of European Public Policy, 5 (3), p. 474

ελληνικό κράτος δεν γινόταν αντιληπτό ως ένας ενιαίος μηχανισμός, αλλά ως ένα «μωσαϊκό οργανώσεων», όπου καθεμιά οργάνωση είχε τη δική της διακριτή ιστορική και θεσμική ταυτότητα.¹²

Τα υπουργεία, ως πυρήνας της δημόσιας διοίκησης και ως ανώτατος κρατικός θεσμός, αποτελούσαν τους εγγυητές της διοικητικής συνέχειας και της θεσμικής μνήμης του κράτους.¹³ Από την μεταπολίτευση, όμως, και μετά είχαν την εγγενή τάση, με βάση τον νόμο της «διαίρεσης της εργασίας», να πολλαπλασιάζονται και να εξειδικεύονται, είτε με τη μέθοδο της ενσωμάτωσης δομών που εγκολπώνονταν εκ του μηδενός στις ήδη υφιστάμενες, είτε μέσω της λειτουργικής διαφοροποίησής τους, με την ανάληψη πρόσθετων καθηκόντων στο πλαίσιο της νέας πολυσύνθετης κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας που διαμορφωνόταν στην Ελλάδα. Στα φαινόμενα αυτά ερχόταν να προστεθεί και εκείνο της πόλωσης των διοικητικών δομών και της φεουδοποίησης των διοικήσεων, όπου κάθε διοικητική δομή περιχαραινόνταν στο πεδίο της δράσης της, έναντι των υπολοίπων, διαφυλάσσοντας τα προνόμιά της και επιδιώκοντας, όσο το δυνατόν, τη μεγαλύτερη λειτουργική της αυτοτέλεια.

Η ενορχήστρωση και ο συντονισμός του διαφοροποιούμενου και, ενίοτε, δυσκίνητου διοικητικού μηχανισμού του ελληνικού κράτους, ιδίως από την μεταπολίτευση και μετά, θα αποτελέσει ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος κατά τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής δημοκρατίας. Οι αδυναμίες, δε, αυτές δεν θα είναι άσχετες προς τον κατακερματισμό και την εικόνα άναρχων πρακτικών και φυγόκεντρων τάσεων που θα παρατηρηθούν την περίοδο αυτή, πρακτικές που, όπως θα δούμε παρακάτω, μελετώντας το παράδειγμα της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης (εφεξής «Γ.Γ.Ε.Ε.»), λειτούργησαν, σε ορισμένο βαθμό, ανασχετικά στην άσκηση συνεκτικής και αποτελεσματικής δημόσιας πολιτικής στον συγκεκριμένο φορέα της δημόσιας διοίκησης.¹⁴

¹² *Timsit, G., (1989), Κράτη και Διοικήσεις. Συγκριτική μελέτη*, Αθήνα: Ελληνικές Πανεπιστημιακές εκδόσεις, σελ. 24

¹³ *Μακροδημήτρης, Αντ./Πραβίτα, Μ. (2012), Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε' έκδ. Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, σ.σ. 279-288

¹⁴ *Σπανού, Κ. (2001), Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια πολιτική στο Ε. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακροδημήτρης (επιμ.) «Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα»*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σ.σ. 169-188 και *Σπανού, Κ. (1996) «Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση»*, Αθήνα, ΙΟΒΕ, Νο 4/1996

Κεφάλαιο Δεύτερο

2. Ιστορική και πολιτική αποτίμηση του ρόλου και της διοικητικής λειτουργίας της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα

*“(...) Θα παρομοιάζα τις δύο
Γενικές Γραμματείες
Επικοινωνίας και Ενημέρωσης
με πολύφερνες νύφες, που,
όμως, δεν στεριώνουν σε
κανέναν γάμο (...)”¹⁵*

2.1. Η ίδρυση της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών το 1974¹⁶

Μετά την πτώση της δικτατορίας και, σχεδόν, ένα εξάμηνο μετά την επιστροφή του Κ. Καραμανλή στο πρωθυπουργικό αξίωμα, τον Δεκέμβριο του 1974 επαναλειτουργεί το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, όπου στο πεδίο των αρμοδιοτήτων του επανέρχεται η

¹⁵ Η φράση ανήκει σε πρώην Υπουργό, πολιτικό προϊστάμενο των Γ.Γ.Ε.Ε., στο πλαίσιο ημι-δομημένης συνέντευξης για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας. Μού επέτρεψε να χρησιμοποιήσω την έκφραση, την οποία βρήκα πολύ εύστοχη, όχι, όμως, και το όνομά του.

¹⁶ Από το 1974 μέχρι και το 1994, έτος ίδρυσης του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε., πολιτικοί Προϊστάμενοι της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών, Υπουργοί και Υφυπουργοί, διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Παναγιώτης Λαμπρίας (24-07-1974 έως 09-10-1974, Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ), 2) Νικόλαος Λιναρδάτος (09-10-1974 έως 21-11-1974, Υφυπουργός παρά τω Πρωθυπουργώ), 3) Παναγιώτης Λαμπρίας (21-11-1974 έως 01-01-1975), 4) Γεώργιος Ράλλης (02-01-1975 έως 28-11-1977), 5) Κωνσταντίνος Στεφανόπουλος (28-11-1977 έως 10-05-1980 και 10-05-1980 έως 17-09-1981 και 17-09-1981 έως 21-10-1981), 6) Μένιος Κουτσόγιωργας (21-10-1981 έως 17-01-1984), 7) Απόστολος Λάζαρης (17-01-1984 έως 05-06-1985 και 05-06-1985 έως 26-07-1985), 8) Άκης Τσοχατζόπουλος (26-07-1985 έως 05-02-1987), 9) Απόστολος Κακλαμάνης (05-02-1987 έως 18-11-1988), 10) Μένιος Κουτσόγιωργας (18-11-1988 έως 16-03-1989. Ύστερα από την παραίτηση του Μένιου Κουτσόγιωργα, για το διάστημα από 16 έως 17 Μαρτίου 1989, καθήκοντα Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης άσκησε ο Αναπληρωτής Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης, Δημήτριος Μαρούδας), 11) Αναστάσιος Πεπονής (17-03-1989 έως 02-07-1989), 12) Αθανάσιος Κανελλόπουλος (02-07-1989 έως 12-10-1989), 13) Νικόλαος Θέμελης (12-10-1989 έως 23-11-1989 και 23-11-1989 έως 11-04-1990), 14) Μιλτιάδης Έβερτ (11-04-1990 έως 31-10-1991), 15) Σωτήρης Κούβελας (31-10-1991 έως 13-10-1993).

Το ίδιο χρονικό διάστημα, από το 1974 έως το 1994, Κυβερνητικοί εκπρόσωποι διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Παναγιώτης Λαμπρίας (Ιούλιος 1974 – Οκτώβριος 1977), 2) Αθανάσιος Τσαλδάρης (Νοέμβριος 1977 – Σεπτέμβριος 1981), 3) Δημήτριος Μαρούδας (Οκτώβριος 1981 – Μάιος 1985), 4) Κωνσταντίνος Λαλιώτης (Ιούλιος 1985 – Δεκέμβριος 1985), 5) Μιλτιάδης Παπαϊωάννου (Δεκέμβριος 1985 – Οκτώβριος 1986), 6) Αντώνης Κούρτης (Νοέμβριος 1986 – Μάρτιος 1987), 7) Γιάννης Ρουμπάτης (Μάρτιος 1987 – Ιούλιος 1988), 8) Δημήτριος Μαρούδας (Ιούλιος 1988 – Ιούλιος 1989), 9) Νικόλαος Λιναρδάτος (Ιούλιος 1989 – Οκτώβριος 1989), 10) Προκόπης Παυλόπουλος (Δεκέμβριος 1989 – Απρίλιος 1990), 11) Βύρων Πολύδωρας (Απρίλιος 1990 – Αύγουστος 1992), 12) Ανδρέας Ανδριανόπουλος (Αύγουστος 1992 – Μάιος 1993), 13) Βασίλειος Μαγγίνας (Αύγουστος 1992 – Σεπτέμβριος 1993)

οργάνωση και η λειτουργία του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού.¹⁷ Με την εφαρμογή του Συντάγματος του 1975 και την έναρξη της περιόδου της προεδρευομένης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, η Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας ολοκληρώνει όλες τις απαραίτητες ενέργειες για την θεμελίωση του ελληνικού κράτους πάνω σε δημοκρατικές βάσεις. Για τις εκσυγχρονιστικές, μάλιστα, μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της εσωτερικής διοίκησης, σε ρόλο πρωταγωνιστή στο κυβερνητικό σχήμα τίθεται εξ αρχής το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, το οποίο θα καταστεί ο κύριος μοχλός της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπουργείων και των έτερων διοικητικών δομών του ελληνικού κράτους.¹⁸

Το 1974, μια από τις προτεραιότητες του Κ. Καραμανλή είναι και η υπαγωγή της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών στη δομή του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης, μεταφερόμενη από τις Υπηρεσίες του Πρωθυπουργού.¹⁹ Το γεγονός αυτό, η διοικητική υπαγωγή, δηλαδή, των Μ.Μ.Ε. στον τότε ύψιστο επιτελικό φορέα του κράτους, το Υπουργείο της Προεδρίας της Κυβέρνησης, παρουσιάζει ενδιαφέρον,²⁰ διότι η κυβερνητική αυτή επιλογή του Κ. Καραμανλή θα υπαγορευθεί από λόγους ιστορικούς, αλλά και κοινωνικούς.

Αν και οι διοικητικές αρμοδιότητες του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης σχετίζονταν, σχεδόν, αποκλειστικά με τη διοικητική αποτελεσματικότητα του ελληνικού κράτους, η οποία ήταν αμιγώς εξαρτημένη από την κάθαρση της διοίκησης από τα παραμένοντα χουντικά στοιχεία, αλλά και απολύτως σχετιζόμενη με τον

¹⁷ Η ΠτΚ συστήνεται με το ν.δ. 216/1974 (Α' 367) και στη δομή της μεταφέρθηκε η Γενική Διεύθυνση «Δημοσίας Διοικήσεων», μαζί με τη Γενική Γραμματεία «Αθλητισμού, τη Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών, καθώς επίσης και τη Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου

¹⁸ Ζέρβας, Ν., (2021), Μεταξύ συγκεντρωτισμού και υπουργειοπληθωρισμού. Όψεις της διοικητικής και της κυβερνητικής ιστορίας του σύγχρονου ελληνικού κράτους (19^{ος} – 21^{ος} αιώνας), εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.σ. 912-914, όπου αναφέρει πως «(...)το γεγονός και μόνο ότι την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου της Προεδρίας της Κυβέρνησης ανέλαβε από την επανίδρυσή του και ύστερα ένας εκ των στενότερων συνεργατών του πρωθυπουργού, ο Γεώργιος Ράλλης, ο οποίος τελούσε ταυτόχρονα καθήκοντα υπουργού παρά τω Πρωθυπουργώ, επιβεβαίωνε την υπεροχή της συγκεκριμένης δομής έναντι όλων σχεδόν των υπολοίπων υπουργείων (...)»

¹⁹ Το 1970, με το ν.δ. 744/70 (Α' 204) η Γενική Διεύθυνση Τύπου του Υπουργείου Προεδρίας υπάγεται στον Πρωθυπουργό και μετονομάζεται σε Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών.

²⁰ Το 1974, με το ν.δ. 216/1974, συστήνεται το Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, στο οποίο μεταφέρεται από τον Πρωθυπουργό, η Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών. Με το σχήμα και την ονομασία αυτή η Υπηρεσία λειτουργεί έως το 1994. Ακολούθησε το π.δ. 381/77 «Περί οργανισμού της παρά τω Υπουργείω Προεδρίας Κυβερνήσεως Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το π.δ. 809/78 και το π.δ. 347/80. Το έτος 1991 δημοσιεύτηκε το π.δ. 491/91 (Α' 178) «Περί Οργανισμού της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης», η εφαρμογή του οποίου ανεστάλη για ένα χρόνο με τους ν. 2026/92 και ν2081/92, αντίστοιχα. Το 1993 δημοσιεύτηκε το π.δ. 258/93 (Α' 112) «Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης», το οποίο τροποποιήθηκε με το π.δ. 171/1994 (Α' 108) «Τροποποίηση Οργανισμού της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης»

εκσυγχρονισμό της ελληνικής κοινωνίας,²¹ ο Κ. Καραμανλής, στην προσπάθειά του να ανασυγκροτήσει την χώρα μετά τη δικτατορία, θεωρεί ιδιαίτερα σημαντική την εκπροσώπηση της Κυβέρνησής του στην ελληνική και ξένη κοινή γνώμη. Προς τον σκοπό της θετικής απήχησης του κυβερνητικού του έργου στο εσωτερικό της χώρας, αλλά και στο εξωτερικό, δυνάμει και της επερχόμενης ένταξης της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ., θα αναγάγει την τότε Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών σε έναν κρίσιμο φορέα αρμόδιο για την επικοινωνιακή πολιτική και τη στήριξη του έργου της Κυβέρνησής του. Ο πολιτικός ρόλος της Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών το 1975 είναι, κατεξοχήν, εξωστρεφής και επικοινωνιακός, με κύρια αρμοδιότητα των τότε διοικητικών υπηρεσιών την προβολή του κυβερνητικού έργου. Και ασφαλώς του ίδιου του Πρωθυπουργού.

Μάλιστα, με τη θεσμική και νομική κατοχύρωση του αξιώματος του Υφυπουργού στο Σύνταγμα του 1975, ετούτη η πολιτική απόφαση του Κ. Καραμανλή επιρρωνύεται από την εξαρχής ανάθεση της πολιτικής και διοικητικής εποπτείας της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών στον στενό και έμπιστο του συνεργάτη, Υφυπουργό παρά τω Πρωθυπουργώ, Τάκη Λαμπρία, ο οποίος, ως Υφυπουργός, δεν συμμετέχει στο Υπηρεσιακό Συμβούλιο.²²

Κατά την άποψη της γράφουσας, αλλά θα φανεί διακριτικά και στη συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου, ο Τ. Λαμπρίας, από την μεταπολίτευση και μέχρι σήμερα, είναι εκείνος που θα ανοίξει, εγκαινιάζοντάς τον, έναν πολιτικό κύκλο. Στην περίμετρο του κύκλου αυτού, το εισερχόμενο πολιτικό προσωπικό, το οποίο θα αναλάβει υπουργική θέση, σχετιζόμενη με τον χώρο των Μ.Μ.Ε., πλην των τυπικών και ουσιαστικών του προσόντων, θα (πρέπει να) ανήκει και στην χορεία των στενών και έμπιστων συνεργατών του εκάστοτε Πρωθυπουργού.

Ωστόσο, κι ετούτο δεν πρέπει να παροραθεί, αλλά, αντιθέτως, είναι και απολύτως θεμιτό να αναδειχθεί ως συγκολλητική ουσία για την συνοχή του κυβερνητικού έργου, ο Κ. Καραμανλής θεωρεί, και ορθώς, ότι ένας από τους κρίσιμότερους παράγοντες για την στελέχωση της

²¹ Ζέρβας, Ν. (2021) Μεταξύ συγκεντρωτισμού και υπουργειοπληθωρισμού. Όψεις της διοικητικής και της κυβερνητικής ιστορίας του σύγχρονου ελληνικού κράτους (19^{ος} – 21^{ος} αιώνας), εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.σ. 901-902

²² Ράλλης, Γ., Κακλαμάνης, Απ., κ.α. (2002) *Τάκης Λαμπρίας στον ανοιχτό ορίζοντα*, εκδ. Ποταμός, Αθήνα, σελ. 83, όπου αναφέρεται ότι ο Τάκης Λαμπρίας «κατά κοινή παραδοχήν, με τη βαθειά γνώση του στον επικοινωνιακό τομέα συνέβαλλε αποτελεσματικά στην παρουσίαση και στήριξη της Ελλάδας στην κοινή γνώμη, τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό», ενώ ο Βαρβιτσιώτης θα αναφέρει, με θαυμασμό, ότι ο Τ. Λαμπρίας θα κατορθώσει να διαμορφώσει ένα πρωτόγνωρο για τα ελληνικά δεδομένα πλαίσιο σχέσεων ανάμεσα στην Κυβέρνηση και στον Τύπο, καθώς φρόντιζε για την υπεύθυνη και διαφανή ενημέρωση της ελληνικής, ευρωπαϊκής και διεθνούς κοινής γνώμης, για τα μεγάλα εθνικά προβλήματα εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής εκείνης της περιόδου, όπως η τουρκική εισβολή στην Κύπρο και οι απειλές που εξαπέλυε η Τουρκία κατά της Ελλάδας, στο Βαρβιτσιώτης, Ι.Μ., (2002) «Τάκης Λαμπρίας, Ο Διανοούμενος πολιτικός», *ibidem*, σ.σ. 153-155

εκάστοτε Κυβέρνησης είναι και η τήρηση των ισορροπιών εντός του κόμματος και της κοινοβουλευτικής ομάδας. Για να μην υπάρξουν εσωκομματικές δυσarέσκειες, οι οποίες θα μπορούσαν, εν δυνάμει, να αποσυντονίσουν την ενότητα και τη λειτουργία του κυβερνητικού συνόλου, ο Κ. Καραμανλής θα επιλέξει για τη θέση του Κυβερνητικού εκπροσώπου ένα από τα επιφανέστερα, αλλά και πιο έμπιστα κομματικά στελέχη. Θα αναθέσει, λοιπόν, στον Τ. Λαμπρία το σημαντικό χαρτοφυλάκιο της προβολής του έργου της Κυβέρνησης στο εσωτερικό και στο εξωτερικό, επιδιώκοντας, έτσι, να εξασφαλίσει την εσωκομματική αρμονία, η οποία με τη σειρά της θα μεταφραστεί σε ενδοκυβερνητική συνοχή.²³

Η Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών δεν παρουσιάζει καμία ουσιαστική μεταβολή στην διοικητική οργάνωση και λειτουργία της έως το 1994, παραμένοντας για είκοσι χρόνια στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, σταθερή, αμετακίνητη, αμετάβλητη. Το γεγονός αυτό, μιας εν ευρεία εννοία διοικητικής σταθερότητας, χωρίς κατακερματισμούς και φεουδοποιήσεις των διοικητικών αρμοδιοτήτων της, θα έχει απήχηση και στη διαμόρφωση της υπηρεσιακής κουλτούρας του διοικητικού προσωπικού της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών. Το τελευταίο, ανήκοντας σε μια μεγάλη δομή της εκτελεστικής εξουσίας, όπως ήταν λ.χ. το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, θα προσλαμβάνει, χάρις στο μέγεθος του φορέα, την εκτέλεση των υπηρεσιακών του καθηκόντων υπό το πρίσμα των θεμελιωδών κανονιστικών παραδοχών της διοικητικής επιστήμης, ήτοι υπό το πρίσμα της διάκρισης της διοικητικής από την πολιτική σφαίρα.

Η εικοσαετής αυτή περίοδος συνιστά και την μεγαλύτερη χρονικά παραμονή της Γ.Γ.Ε.Ε. σε έναν ενιαίο φορέα της Κυβέρνησης. Μέσα στην εικοσαετή συνοίκηση της με το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, η Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών θα γνωρίσει τις πρώτες απόπειρες απελευθέρωσης της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς, όπου φορέας του αιτήματος για «ελεύθερη ραδιοφωνία και τηλεόραση» ενάντια στο μονοπώλιο της κρατικής μονοφωνίας, θα είναι το πολιτικό κόμμα της Νέας Δημοκρατίας, το οποίο το 1987 θα επιδιώξει τη *de facto* λειτουργία ραδιοφωνικών σταθμών.²⁴ Επίσης, την ίδια περίοδο, η Κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. θα ψηφίσει τον ν. 1730/1987,²⁵ ιδρυτικό νόμο της ΕΡΤ ΑΕ, με τον οποίο θα επιτρέπεται για πρώτη φορά η ίδρυση και η

²³ Birch, A., (1986), *The British System of Government*, 7th edition, London: Allen & Unwin

²⁴ Πρωτεστάτες στη *de facto* σύσταση δημοτικών ραδιοσταθμών αναδείχθηκαν ο δήμαρχος Αθηναίων, Μιλτιάδης Έβερτ, ο οποίος το 1987 συνέστησε το δημοτικό ραδιοσταθμό «Αθήνα 98.4», ο δήμαρχος Πειραιά, Ανδρέας Ανδριανόπουλος, ο οποίος συνέστησε το «Κανάλι 1» και ο δήμαρχος Θεσσαλονίκης, Σωτήρης Κούβελας, ο οποίος συνέστησε τον ραδιοσταθμό «Θεσσαλονίκη 100», Βαλούκος, Σ., (2008), *Ιστορία της Ελληνικής Τηλεόρασης*, εκδ. Αιγόκερως, Αθήνα, σ.σ. 122-123

²⁵ Ν. 1730/1987, «Ελληνική Ραδιοφωνία – Τηλεόραση Α.Ε. (ΕΡΤ) (Α' 145), όπου για μια επισκόπηση των διατάξεων του ν. 1730/1987, Βενιζέλος, Ευ., (1989), *Η Ραδιοτηλεοπτική έκρηξη, Συνταγματικά πλαίσια και νομοθετικές επιλογές*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη

λειτουργία ραδιοφωνικών σταθμών, όχι, όμως, και τηλεοπτικών, η άδεια των οποίων θα προβλεφθεί για πρώτη φορά το 1989, με τον ν. 1866/1989, τον οποίο θα συναντήσουμε αναλυτικότερα και παρακάτω. Ο ν. 1866/1989 θα ψηφιστεί, μετά τις εθνικές εκλογές, από τη δικομματική Κυβέρνηση συνεργασίας της Νέας Δημοκρατίας και του Συνασπισμού (Κυβέρνηση Τζανετάκη), αίροντας το κρατικό μονοπώλιο και σηματοδοτώντας το πέρασμα σε μια νέα, καινούρια εποχή, αυτήν της ιδιωτικής τηλεόρασης.

2.2. Η κατάργηση του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης και η ίδρυση του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. το 1994²⁶

Τον Ιούλιο του 1994, κατά τη διάρκεια της τρίτης πρωθυπουργικής θητείας του Α. Παπανδρέου, ιδρύεται το Υπουργείο Τύπου και Μ.Μ.Ε., το οποίο αναβαθμίζει ουσιαστικά την Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών του Υπουργείου της Π.τ.Κ. σε μια αυτοτελή υπουργική δομή για τα θέματα λειτουργίας τόσο του έντυπου τύπου, όσο και της ιδιωτικής τηλεόρασης και του ραδιοφώνου.²⁷

Το Φθινόπωρο του 1995, με το π.δ. 372/1995 (Α' 201), και κατά τον τελευταίο ανασχηματισμό της Κυβέρνησης του Α. Παπανδρέου, συγχωνεύεται το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης με το Υπουργείο Εσωτερικών.²⁸ Η πολιτική αυτή απόφαση του τότε Πρωθυπουργού, Α. Παπανδρέου, με άλλα λόγια η μεταβολή του υπουργικού σχήματος με την ίδρυση το ενός νέου, του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε.,

²⁶ Από το 1994 μέχρι και το 2004, πολιτικοί Προϊστάμενοι του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Αναστάσιος Πεπονής (13-10-1993 έως 28-12-1994. Με τη σύσταση του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. στις 8 Ιουλίου του 1994, ο Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης, Αναστάσιος Πεπονής, παύει να έχει τις αντίστοιχες αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών), 2) Ευάγγελος Βενιζέλος (08-07-1994 έως 15-09-1995), 3) Τηλέμαχος Χυτήρης (15-09-1995 έως 22-01-1995), 4) Δημήτρης Ρέππας (22-01-1996 έως 30-08-1996), 5) Δημήτρης Κώνστας (30-08-1996 έως 25-09-1996), 6) Δημήτρης Ρέππας (25-09-1996 έως 20-03-2000), 7) Αργύρης Φατούρος (20-03-2000 έως 24-10-2001), 8) Χρήστος Πρωτόπαππας (24-10-2001 έως 13-02-2004), 9) Γιώργος Ρωμαιοί (03-02-2004 έως 10-03-2004)

Το ίδιο χρονικό διάστημα, από το 1994 έως το 2004, Κυβερνητικοί εκπρόσωποι διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Ευάγγελος Βενιζέλος (Οκτώβριος 1993 – Σεπτέμβριος 1995), 2) Τηλέμαχος Χυτήρης (Σεπτέμβριος 1995 – Ιανουάριος 1996), 3) Δημήτριος Ρέππας (Ιανουάριος 1996 – Οκτώβριος 2001), 4) Χρήστος Πρωτόπαππας (Οκτώβριος 2001 έως Φεβρουάριος 2004)

²⁷ Το 1994, με το π.δ. 181/1994 (Α' 116) η Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών συγκροτείται σε Υπουργείο Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Το έτος 1996, με το π.δ. 136/96 (Α' 107) συνιστάται Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης στο Υπουργείο Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και καθορίζονται οι αρμοδιότητές της. Το έτος 1997 εκδόθηκε το π.δ. 163/1997 (Α' 144), για την «οργάνωση, διάρθρωση και λειτουργία της Διεύθυνσης Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ) του Υπουργείου Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, τη στελέχωσή της και τα ειδικά προσόντα του προσωπικού της». Το έτος 2003 εκδόθηκε ο ν. 3166/2003 (Α' 178) «Οργάνωση και λειτουργία των Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας του Υπουργείου Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και ρυθμίσεις για τον ευρύτερο τομέα των μέσων ενημέρωσης»

²⁸ Ζέρβας, Ν., (2021), ό.π., σελ. 990

διακρινόταν από αντικειμενικά κριτήρια, λ.χ. την πολιτική, την οικονομική και την κοινωνική συγκυρία. Δεδομένου, μάλιστα, ότι, πέντε χρόνια πριν, με τον ν. 1866/1989 είχε ιδρυθεί στην Ελλάδα η πρώτη ανεξάρτητη Αρχή, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, στην οποία είχε ανατεθεί ο έλεγχος και η εποπτεία του ευαίσθητου τομέα της κρατικής και ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης,²⁹ δεν πρέπει να παροραθεί ότι, ίσως, η ίδρυση του Ε.Σ.Ρ. το 1989 να αποτέλεσε έναν από τους λόγους ίδρυσης του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. το 1994. Εξάλλου το 1995, έναν χρόνο αργότερα από την ίδρυσή του, είχε ψηφιστεί ο ν. 2328/1995 με τον οποίο προβλεπόταν για πρώτη φορά το καθεστώς χορήγησης αδειών στους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς. Με την ίδρυση ενός ακόμα Υπουργείου, ο Α. Παπανδρέου θα επιδιώξει την κυβερνητική και διοικητική αποτελεσματικότητα της Κυβέρνησής του.

Από το 1994 έως και το 2004, περίπου για μια δεκαετία, το Υπουργείο Τύπου και Μ.Μ.Ε. θα έχει έναν ορατό και σημαντικό ρόλο στο Υπουργικό συμβούλιο, καθώς θα εκπροσωπείται διακριτά από τον Υπουργό του, ο οποίος θα διαμορφώνει την πολιτική του κράτους για τα Μ.Μ.Ε. και θα λαμβάνει τις απαιτούμενες νομοθετικές και κανονιστικές πρωτοβουλίες για την ρύθμιση του ευρύτερου τομέα των Μ.Μ.Ε., λ.χ. εφημερίδες, ραδιόφωνο και τηλεόραση. Δεδομένου, μάλιστα, ότι τον Σεπτέμβριο του 1993, τέσσερα χρόνια μετά την ψήφιση του ν. 1866/1989, χορηγήθηκαν οι πρώτες άδειες προσωρινής λειτουργίας σε έξι τηλεοπτικούς σταθμούς εθνικής εμβέλειας (ANT-1, New Channel, Κανάλι 29, Νέα Τηλεόραση, Seven X και Mega Channel) και σε τέσσερις τοπικής (TV 100, Τηλετώρα, Μακεδονία TV, Telecity),³⁰ ενισχύεται το επιχείρημα περί ανάγκης ίδρυσης του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. για την αποτελεσματική διευθέτηση από την κρατική εξουσία ενός πεδίου πολιτικής, όπως ήταν κατεξοχήν τα θέματα της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς. Εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζουν, επίσης, οι παρατηρήσεις διοικητικών προϊσταμένων του τότε Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε., οι οποίοι θα σχολιάσουν ότι, ιδίως κατά τα χρόνια της τρίτης παπανδρεϊκής θητείας, ο υπουργός Τύπου και Μ.Μ.Ε. θα εκπροσωπείται στο υπουργικό συμβούλιο, ενισχύοντας την θεσμική του παρουσία στο συλλογικό όργανο της Κυβέρνησης κατά την περίοδο της απελευθέρωσης των Μ.Μ.Ε., όπως θα είναι η δεκαετία του 1990.

Επιπροσθέτως, η δεκαετία από το 1994 έως και το 2004, είναι και η περίοδος, όπως θα δούμε αναλυτικότερα σε επόμενο κεφάλαιο της εργασίας, όπου ξεκινά η διοικητική συνύπαρξη του Υπουργείου με το Ε.Σ.Ρ. Η συνύπαρξη αυτή, ιδίως πριν τη συνταγματοποίηση της Αρχής,

²⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 1866/1989, έργο του Ε.Σ.Ρ. είναι «η εξασφάλιση της ελευθερίας της εκφράσεως και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές»

³⁰ Πρόκειται για τις υπ' αριθμ. 19203-19210/Ε/09-09-1993 και 19229-19230/Ε/10-09-1993 Υπουργικές Αποφάσεις (Β' 713), αντίστοιχα

θα επιφέρει αντιδράσεις ως προς την διεκδίκηση του πεδίου των αρμοδιοτήτων από το Ε.Σ.Ρ., αντιδράσεις, ίσως, και προβλεπόμενες, αλλά σίγουρα οιονεί ανταγωνιστικές, μεταξύ και των δύο πόλων της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς η διεκδίκηση ελέγχου και επιρροής του ραδιοτηλεοπτικού χώρου από το Ε.Σ.Ρ. δεν θα είναι εύκολη. Πράγματι, το Ε.Σ.Ρ. θα θεωρηθεί, ιδίως πριν την συνταγματοποίησή του, ως επίλεκτη ομάδα κρούσης για την ρύθμιση του τοπίου της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς στο εσωτερικό του κράτους, δεδομένου ότι εξαρχής η αποστολή του θα συνδεθεί με αιτήματα εξωστρέφειας και αποτελεσματικότητας, λ.χ. με την έκδοση Οδηγιών και συστάσεων προς τους ραδιοφωνικούς και τηλεοπτικούς σταθμούς.

Τρία χρόνια μετά την συνταγματοποίηση του Ε.Σ.Ρ., δηλαδή το 2004, ο Κ. Καραμανλής, στην πρώτη του πρωθυπουργική θητεία, θα καταργήσει το Υπουργείο Τύπου και Μ.Μ.Ε., ιδρύοντας τις Γενικές Γραμματείες Επικοινωνίας και Ενημέρωσης. Είναι, πράγματι, ενδιαφέρον να υπογραμμιστεί το γεγονός ότι η κατάργηση των Γενικών Γραμματειών Επικοινωνίας και Ενημέρωσης είναι, μάλλον, τυπική, παρά ουσιαστική. Κι ετούτο διότι, όπως θα καταδειχθεί και στη συνέχεια, οι Γ.Γ.Ε.Ε δεν καταργούνται, αλλά μεταφέρονται στον ανώτατο, πλέον, πολιτικό προϊστάμενο, τον ίδιο τον Πρωθυπουργό.

2.3. Κατάργηση του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. και σύσταση της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης το 2004³¹

Στις 29 Μαρτίου 2004, παραμονές των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνα, και μετά στην επικράτηση του πολιτικού κόμματος της Νέας Δημοκρατίας στις βουλευτικές εκλογές του Μαρτίου του 2004, με απόφαση του τότε Πρωθυπουργού, Κωνσταντίνου Α. Καραμανλή, η άσκηση των αρμοδιοτήτων του Υπουργού Τύπου και Μ.Μ.Ε. ανατίθεται στον Υπουργό Επικρατείας και, σχεδόν, δύο μήνες αργότερα, τον Μάιο του 2004, το Υπουργείο Τύπου και Μ.Μ.Ε. καταργείται ως υπουργείο και συστήνονται η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης, οι οποίες υπάγονται μεν στον Πρωθυπουργό, η εποπτεία τους, όμως, ανατίθεται στον στενό του συνεργάτη, και Υπουργό Επικρατείας, Θεόδωρο Ρουσόπουλο {ν. 3242/2004 (Α' 102)}. Ο ίδιος ο Υπουργός Επικρατείας εκτελεί και χρέη Κυβερνητικού Εκπροσώπου.

Στις 25 Σεπτεμβρίου 2007, κατά τη διάρκεια της 2^{ης} πρωθυπουργικής θητείας του Κ. Καραμανλή, οι Γενικές Γραμματείες Επικοινωνίας και Ενημέρωσης παραμένουν στον Πρωθυπουργό, με την εποπτεία τους να ανατίθεται, ξανά, στον Υπουργό Επικρατείας, Θ. Ρουσόπουλο, ο οποίος εκτελεί, και πάλι, χρέη Κυβερνητικού Εκπροσώπου. Έναν χρόνο αργότερα, στις 24 Οκτωβρίου 2008, την εποπτεία των Γενικών Γραμματειών και τη θέση του Θ. Ρουσόπουλου αναλαμβάνει ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Προκόπης Παυλόπουλος, οπότε και στις 28 Ιανουαρίου 2009 οι Γραμματείες υπάγονται από τον Πρωθυπουργό στο Υπουργείο Εσωτερικών. Εκεί θα παραμείνουν για δέκα, περίπου, μήνες, μέχρι την προκήρυξη εθνικών εκλογών και την ανάδειξη του Γ. Παπανδρέου ως τον επόμενο Πρωθυπουργό της χώρας.³²

³¹ Από το 2004 μέχρι και το 2009, πολιτικοί Προϊστάμενοι της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Θεόδωρος Ρουσόπουλος (10-03-2004 έως 19-09-2007), 2) Ξενοφών-Ροδόλφος Μορώνης (24-08-2007 έως 19-09-2007), 3) Θεόδωρος Ρουσόπουλος (19-09-2007 έως 24-10-2008), 4) Προκόπης Παυλόπουλος (19-09-2007 έως 11-09-2009), 5) Σπυρίδων Φλογαίτης (11-09-2009 έως 07-10-2009)

Το ίδιο χρονικό διάστημα, από το 2004 έως το 2009, Κυβερνητικοί εκπρόσωποι διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Θεόδωρος Ρουσόπουλος (Μάρτιος 2004 έως Οκτώβριος 2008), 2) Ευάγγελος Αντώναρως (Αναπληρωτής Κυβερνητικός Εκπρόσωπος) (Ιούλιος 2004 έως Οκτώβριος 2009)

³² Το έτος 2004 εκδόθηκε το π.δ. 23/2004 (Α' 16) «Τροποποίηση Οργανισμού του Υπουργείου Τύπου και ΜΜΕ και αναδιάρθρωση Υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης». Με το άρθρο 2 του ν. 3242/2004 (Α' 102) καταργείται το Υπουργείο Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Οι αρμοδιότητες του Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης μεταφέρονται στον Πρωθυπουργό και ιδρύονται δύο Γενικές Γραμματείες, η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης, στις οποίες περιέρχονται οι αρμοδιότητες του καταργούμενου Υπουργείου Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Οι αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού εκχωρήθηκαν στον Υπουργό Επικρατείας με την υπ' αρ. Υ93/26.5.2004 απόφαση του Πρωθυπουργού «Καθορισμός αρμοδιοτήτων του Υπουργού Επικρατείας» (Β' 789). Με την υπ' αριθμ. Υ349/23.10.2008 απόφαση του Πρωθυπουργού (Β' 2193) μεταβιβάζονται οι αρμοδιότητες του Υπουργού Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης που περιήλθαν στον Πρωθυπουργό βάσει της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 3242/2004 και οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας &

Η σημαντική αυτή κυβερνητική μεταβολή, δηλαδή η κατάργηση του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε., πραγματοποιήθηκε αμέσως μετά την ανάληψη της πρώτης θητείας του Κ. Καραμανλή στο πρωθυπουργικό αξίωμα. Θεωρήθηκε ότι έγινε, ιδίως, για λόγους περιορισμού του αριθμού των Υπουργείων και των υπουργών, σύμφωνα με τις εξαγγελίες του τότε Πρωθυπουργού για την «επανίδρυση του κράτους», αλλά και για την δημιουργία ενός μικρότερου, πιο ευέλικτου και, εντέλει, αποτελεσματικότερου υπουργικού σχήματος. Ωστόσο, η μεταβολή αυτή στο υπουργικό σχήμα της κυβέρνησης αποτύπωνε, κατά κύριο λόγο, την πολιτική βούληση του τότε Πρωθυπουργού για να αναλάβει προσωπικά (ή, όπως αποδείχθηκε, μέσω στενών συνεργατών του) τη ρύθμιση και την εποπτεία της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς, η οποία, ιδίως μετά την συνταγματοποίηση του Ε.Σ.Ρ., είχε γίνει πολύπλοκη.

Δεν θα συμφωνήσουμε, επομένως, με τον Ζέρβα, ο οποίος αναφέρει ότι «(...) το συγκεκριμένο Υπουργείο είχε ιδρυθεί από το 1994, κατά τη διάρκεια της θητείας της τελευταίας Παπανδρεϊκής Κυβέρνησης. Ωστόσο, δίχως να έχει ένα σαφές πεδίο αρμοδιοτήτων πέραν της ενημέρωσης του Τύπου για το κυβερνητικό έργο, η λειτουργία του υπηρετούσε, ως επί το πλείστον, λόγους πολιτικής σκοπιμότητας. Γι' αυτό και ο νέος Πρωθυπουργός Κώστας Καραμανλής, άμα τη αναλήψει των καθηκόντων του, το θεώρησε μια αμιγώς περιττή υπουργική δομή και αποφάσισε τη διακοπή της λειτουργίας του (...)»,³³ διότι, όχι μόνο το πεδίο των αρμοδιοτήτων των Γ.Γ.Ε.Ε. ήταν σαφέστατο, όχι μόνο ενδιέφερε ιδιαίτερος την Κυβέρνηση και ήταν ευαίσθητο πολιτικά, αλλά, επιπροσθέτως, η απευθείας υπαγωγή τους στον Πρωθυπουργό προσέδιδε θεσμικό και συμβολικό κύρος στις Γ.Γ.Ε.Ε. Το 2004, επομένως, είναι καθοριστική χρονιά για τις Γενικές Γραμματείες Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, κατά την άποψη, δε, της γράφουσας, είναι, ίσως, η πιο κρίσιμη χρονιά της ιστορικής διαδρομής τους στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα του κράτους από την μεταπολίτευση έως και σήμερα.

Γιατί, όμως, είναι σημαντική η χρονιά ετούτη για την πολιτική και διοικητική ιστορία των Γενικών Γραμματειών Επικοινωνίας και Ενημέρωσης; Τι υπήρχε πριν από αυτές και τι άλλαξε το 2004; Διοικητική «πρόγονός» τους, όπως είδαμε, υπήρξε η Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών, η οποία παρέμεινε στο Υπουργείο Προεδρίας

της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης. Το έτος 2006 εκδόθηκε ο ν. 3444/2006 (Α' 46) «Σύσταση "Εθνικού Οπτικοακουστικού Αρχείου" - Ρύθμιση θεμάτων Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας-Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και άλλες διατάξεις». Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 44 του ν.3734/2009 (Α' 8) συστήνονται στο Υπουργείο Εσωτερικών η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης. Με την υπ' αριθμ. Υ362/29.01.2009 (Β' 133) απόφαση του Πρωθυπουργού συνιστάται μια επιπλέον θέση Υφυπουργού στο Υπουργείο Εσωτερικών (διορισμός βάσει των διατάξεων του π.δ. 6/2009, Α' 9). Με την υπ' αριθμ. 440/03.02.2009 (Β' 178) κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Εσωτερικών ανατίθενται αρμοδιότητες του Υπουργού Εσωτερικών στον Υφυπουργό Εσωτερικών.

³³ Ζέρβας, Ν., (2021), ό.π., σελ. 1016

της Κυβέρνησης για είκοσι χρόνια. Διοικητικός «πρόγονός» τους, όμως, υπήρξε και το πρώην Υπουργείο Τύπου και Μ.Μ.Ε. Με άλλα λόγια, οι Γ.Γ.Ε.Ε. δεν γεννιούνται εκ του μηδενός το 2004, αλλά ανάγουν την διοικητική τους «γέννηση» πίσω στο 1975, αλλά, ιδίως, στο 1994, στην τότε ίδρυση του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε., του οποίου αποτελούν τη διοικητική συνέχεια. Προς επίρρωση του επιχειρήματος αυτού, με άλλα λόγια προς ενίσχυση της τυπικής, αλλά ουδόλως ουσιαστικής κατάργησης του τότε Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. από τον Κ. Καραμανλή, αξίζει να υπογραμμιστεί και τούτο: η σημαντική αυτή κυβερνητική μεταβολή δεν συνοδεύτηκε από έναν ενιαίο Οργανισμό, ώστε να ενοποιηθούν οργανωτικά και διοικητικά οι λειτουργίες των Γενικών Γραμματειών Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, πεπατημένη που σπανίως ακολουθήθηκε στο ελληνικό κράτος κατά τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής δημοκρατίας. Αντιθέτως, διατηρήθηκε σε ισχύ το π.δ. 258/1993, το οποίο και ίσχυε για τη λειτουργία του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. το 1994.³⁴

Επομένως, κι αυτό υπήρξε σαφές και από τις ημι-δομημένες συνεντεύξεις με τα ανώτερα και ανώτατα στελέχη, η αναδιοργάνωση των Γ.Γ.Ε.Ε. δεν υπήρξε ουσιαστική το 2004. Ο Καραμανλής, όπως, σχεδόν, όλοι εύστοχα παρατήρησαν, κατήργησε στα πολιτικά λόγια το Υπουργείο Τύπου και Μ.Μ.Ε. με τον ν. 3242/2004, ιδρύοντας τις Γ.Γ.Ε.Ε., αλλά το διατήρησε στην διοικητική πράξη με το π.δ. 258/1993. *«Ξέρετε τι έκανε ο Καραμανλής; Στην πραγματικότητα μετονόμασε το πρώην Υπουργείο Τύπου και Μ.Μ.Ε. στις νυν Γενικές Γραμματείες Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, χωρίς, όμως, να αλλάξει ουσιαστικά τίποτα. Αυτό έκανε. Δεν άλλαξε τίποτα. Σκεφτείτε ότι το Οργανόγραμμα των Γ.Γ.Ε.Ε. του 2004 ήταν το ίδιο από το 1993. Άρα, για ποια αλλαγή συζητάμε; Ουσιαστικά για καμία. Θα σας πω, όμως, και κάτι. Αυτή η διοικητική μεταβολή δεν άφησε ανεπηρέαστο το προσωπικό των Γ.Γ.Ε.Ε. Μετά από λίγους μήνες, ένιωθαν ότι ο Υπουργός, ο οποίος ασκούσε, και δικαίως, πολύ αυξημένα καθήκοντα Κυβερνητικού Εκπροσώπου, θυμηθείτε ότι πρόκειται για την περίοδο των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας, ήταν πιο κοντά στον πολιτικό, παρά στον διοικητικό του ρόλο. Ήταν δύσκολο να σηκώσει και τα δύο καρπούζια κάτω από την ίδια μασχάλη, εάν με καταλαβαίνετε. Αυτό θα συμβαίνει πάντα με τις Γ.Γ.Ε.Ε. Ο Κυβερνητικός Εκπρόσωπος δεν μπορεί να έχει και τις διοικητικές αρμοδιότητες των Γ.Γ.Ε.Ε. Δεν μπορεί να παίζει και τους δύο ρόλους. Κάποιον, αναγκαστικά, θα τον αφήνει στους συνεργάτες του. Επομένως, θα σας πω κάτι. Με την υπαγωγή τους στον Πρωθυπουργό, οι Γ.Γ.Ε.Ε. αποκτούσαν κύρος. Αλλά δεν ήταν κι ακριβώς έτσι. Διότι περιθωριοποιούνταν στο Υπουργικό συμβούλιο, αφού δεν εκπροσωπούνταν*

³⁴ Πραβίτα Μ.-Η. (2017), «Η αναδιοργάνωση των δομών της κεντρικής διοίκησης του κράτους και η πρόκληση σύγκλισης με τις υποχρεώσεις της χώρας στο πλαίσιο των μνημονίων συνεργασίας», σ.σ. 813-830, στο Βέρνυ Σ. - Κόντης Αντ. (επιμ.), Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος. Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 827

*εκεί. Και γενικότερα. Όταν υπάγεσαι ως Υπηρεσία στον Πρωθυπουργό είναι σαν να μην υπάγεσαι πουθενά».*³⁵

Άρα, γιατί είναι σημαντική χρονιά, σύμφωνα με την γράφουσα, το έτος 2004;

Διότι, από την μεταπολίτευση και για πρώτη φορά στην ιστορία τους, η υπαγωγή των Γ.Γ.Ε.Ε. στον Πρωθυπουργό το 2004 τις αφήνει, εν τοις πράγμασι, πολιτικο-διοικητικά «ακέφαλες». Το 2004, με την τυπική κατάργηση του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε., ξεκινά μια περίοδος στην ιστορία των Γ.Γ.Ε.Ε., όπου, θα μπορούσε να πει κανείς, ότι τα όρια μεταξύ πολιτικής και διοικητικής σφαίρας στις Γ.Γ.Ε.Ε. αρχίζουν και γίνονται σιγά-σιγά και σταδιακά δυσδιάκριτα. Ανάμεσα στο πεδίο άσκησης της δημόσιας πολιτικής των Μ.Μ.Ε. (Υπουργός Επικρατείας με αρμοδιότητες εποπτείας των Γ.Γ.Ε.Ε.) και ανάδειξης της επικοινωνιακής πολιτικής του κυβερνητικού έργου (Κυβερνητικός εκπρόσωπος), ο δεύτερος θεσμικός ρόλος του Κυβερνητικού εκπροσώπου, ο *πιο πολιτικός*, ενίοτε, για να μην πούμε αρκετά συχνά, θα ενδυναμώνεται έναντι του πρώτου θεσμικού ρόλου του Υπουργού Επικρατείας αρμόδιου για θέματα Μ.Μ.Ε., του *πιο διοικητικού*. Με ορατό κίνδυνο, επομένως, την αποδυνάμωση της διοικητικής σφαίρας των Γ.Γ.Ε.Ε. έναντι της ενδυνάμωσης της πολιτικής, και, ως παρεπόμενη συνέπεια, την αναποτελεσματικότητα και την ασυνέχεια της διοικητικής τους λειτουργίας, η υπαγωγή τους το 2004 στον Πρωθυπουργό θα αποτελέσει μια, κατά κάποιον τρόπο, δική τους «επανίδρυση».

*«Ο θεσμικός ρόλος του δημοσίου υπαλλήλου είναι να εργάζεται για τον πολίτη και το κράτος. Η διοίκηση είναι διοίκηση. Και η πολιτική είναι πολιτική. Δεν ξέρω εάν θα καταλάβετε αυτό που θέλω να πω. Όπως θα το πω. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να διακρίνεται από την πολιτική. Δεν σας λέω κάτι που δεν ξέρετε. Αυτό που, ίσως, δεν ξέρετε είναι πως, ενδέχεται, όταν τα καθήκοντα του Υπουργού είναι πολύ πολιτικά, όπως είναι αυτά ενός Κυβερνητικού εκπροσώπου, ο δημόσιος υπάλληλος ενδέχεται, και επιμένω στο «ενδέχεται», να νιώσει ότι εργάζεται περισσότερο για την πολιτική, παρά για τη διοίκηση. Καταλαβαίνετε τη διαφορά; Αυτό που σας λέω αφορά όλες τις Κυβερνήσεις που πέρασαν από την Γ.Γ.Ε.Ε. από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα. Όλες».*³⁶

Ενδιαφέρον, επίσης, παρουσιάζει το γεγονός ότι τον Ιανουάριο του 2009 οι Γ.Γ.Ε.Ε. μετακινούνται από τον Πρωθυπουργό και μεταφέρονται στο Υπουργείο Εσωτερικών, υπό την εποπτεία του τότε αρμόδιου Υπουργού, Προκόπη Παυλόπουλου. Η μετακίνηση ετούτη θα είναι βραχύβια και θα κρατήσει μόλις δέκα μήνες, μέχρι την προκήρυξη εθνικών εκλογών τον Οκτώβριο του ίδιου έτους. *«Οι λόγοι της μετακίνησης εκείνης δεν ήταν πολιτικοί. Ούτε διοικητικοί. Ήταν κατεξοχήν προσωπικοί.*

³⁵ Προσωπική συνέντευξη.

³⁶ Προσωπική συνέντευξη.

Η φθορά στην Κυβέρνηση ήταν εμφανής και ο Πρωθυπουργός θέλησε να προστατεύσει τον συνεργάτη του. Είχε ξεσπάσει το σκάνδαλο του Βατοπεδίου. Το θυμάστε;»³⁷

Κατά τα λοιπά, και ιδίως κατά την πρώτη περίοδο της πρωθυπουργίας του Κ. Καραμανλή, και κάπως πιο περιορισμένα τη δεύτερη, αφού το 2008 θα αρχίσουν να διαφαίνονται τα πρώτα σημάδια της επερχόμενης οικονομικής κρίσης, οι Γενικές Γραμματείες Επικοινωνίας και Ενημέρωσης θα γνωρίσουν μεγάλη εξωστρέφεια. Αυτή μπορεί να συνδεθεί και με τον απόηχο της θετικής διεξαγωγής των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας και θα υλοποιηθεί μέσω της διοργάνωσης θεματικών συνεδρίων, της ψηφιοποίησης ιστορικών αρχείων εφημερίδων και οπτικοακουστικού υλικού από την ελληνική ιστορία του 20^{ου} αιώνα, της μεγάλης εκδοτικής δραστηριότητας με θεματικά βιβλία και λευκώματα για τα Μ.Μ.Ε., της κωδικοποίησης της νομοθεσίας των Μ.Μ.Ε. από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, της ίδρυσης του Εθνικού Οπτικοακουστικού Αρχείου και της εν γένει προβολής των Γ.Γ.Ε.Ε. στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Η, δε, αποστολή τους θα εξικνείται, ιδίως, από την επικοινωνιακή προβολή του κυβερνητικού έργου, αλλά και της χώρας, στο εξωτερικό μέσω των Γραφείων Τύπου και Επικοινωνίας.

Πλην των δράσεων εξωστρέφειας των Γ.Γ.Ε.Ε., στην παραγωγή νομοθετικού έργου, και πάλι κατά την πρώτη περίοδο της πρωθυπουργίας του Κ. Καραμανλή, θα ψηφιστεί το 2005 ο ν. 3310/2005 για τον «Βασικό Μέτοχο», ο οποίος θα επιχειρήσει να ρυθμίσει το τηλεοπτικό τοπίο με στόχο την αντιμετώπιση της διαπλοκής, αποκλείοντας από την ιδιοκτησία των Μ.Μ.Ε. φυσικά ή νομικά πρόσωπα που ενδέχεται να έχουν οικονομικές σχέσεις με το δημόσιο. Η ρύθμιση αυτή ωστόσο, θα απορριφθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία θα θεωρήσει ότι ο συγκεκριμένος νόμος περιορίζει αδικαιολόγητα την επιχειρηματική δραστηριότητα της κοινής αγοράς των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Στις 4 Οκτωβρίου 2009 προκηρύσσονται εθνικές εκλογές και επόμενος Πρωθυπουργός της χώρας θα ανακηρυχθεί ο Γ. Παπανδρέου.

³⁷ Προσωπική συνέντευξη.

2.3.1. Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης κατά τη διάρκεια της Πρωθυπουργίας του Γεωργίου Α. Παπανδρέου (Οκτώβριος 2009 – Νοέμβριος 2011)³⁸

Τα εισόδια λόγια-προμετωπίδα του παρόντος κεφαλαίου, που παρομοιάζουν τις Γ.Γ.Ε.Ε. ως άλλες «νύφες», αποδίδουν μινιμαλιστικά, παρόλη την πυκνή εικόνων λεκτική επιλογή («*νύφες*»), την διοικητική φευδοποίηση και τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων των Γ.Γ.Ε.Ε. κατά τη διάρκεια της, σχεδόν, διετούς Πρωθυπουργίας του Γ. Παπανδρέου.

Τα χρόνια αυτά, με την επίκληση και πάλι λόγων κυβερνητικής και διοικητικής αποτελεσματικότητας, μεταφέρονται άναρχα από τις Γ.Γ.Ε.Ε. και, όπως θα αποδειχθεί και στη συνέχεια, φυγόκεντρα, στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης η Δ/νση Εποπτείας Μέσων Ενημέρωσης της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και οι αρμοδιότητές της, ενώ, επίσης, αποσπώνται και μεταβιβάζονται στο Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού η εποπτεία του Αθηναϊκού-Μακεδονικού Πρακτορείου Ειδήσεων (Α.Π.Ε.-Μ.Π.Ε. Α.Ε.), η εποπτεία της Ε.Ρ.Τ. Α.Ε. και η εποπτεία των θεμάτων της οπτικοακουστικής πολιτικής. Τον Δεκέμβριο του 2009, με απόφαση του Πρωθυπουργού, ανατίθενται στον Υφυπουργό παρά τω Πρωθυπουργώ και Κυβερνητικό εκπρόσωπο, Γ. Πεταλωτή, οι αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού που αφορούν στην εποπτεία της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης.

Το 2009, για πρώτη φορά μετά την Μεταπολίτευση, οι διοικητικές αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης κατακερματίζονται και διανέμονται σε δύο Υπουργεία, στο τότε Υπερ-Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και στο Υπουργείο Πολιτισμού. Η διοικητική αυτή μεταβολή θα δυσχεράνει αναπόφευκτα την εφαρμογή μιας συνεκτικής πολιτικής για τα Μ.Μ.Ε., καθώς η μεταφορά αυτή θα επιφέρει την αποδυνάμωση, εάν όχι την έκλειψη, των σχετικών διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης του κυβερνητικού έργου για τα Μ.Μ.Ε.

³⁸ Από τον Οκτώβριο του 2009 μέχρι και τον Νοέμβριο του 2011, πολιτικοί Προϊστάμενοι της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Γιάννης Ραγκούσης (07-10-2009 έως 27-11-2011), 2) Γιώργος Πεταλωτής (07-10-2009 έως 30-09-2010), 3) Ηλίας Μόσιαλος (17-06-2011 έως 11-11-2011), 4) Παντελής Καψής (02-12-2011 έως 17-05-2012), 5) Αντώνης Αργυρός (17-05-2012 έως 21-06-2012)

Το ίδιο χρονικό διάστημα, Κυβερνητικοί εκπρόσωποι διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Γιώργος Πεταλωτής (Οκτώβριος 2009 έως Ιούνιος 2011), 2) Ηλίας Μόσιαλος (Ιούνιος 2011 έως Νοέμβριος 2011), 3) Παντελής Καψής (Δεκέμβριος 2011 έως Μάιος 2012), 4) Δημήτριος Τσιόδρας (Μάιος 2012 έως Ιούνιος 2012)

Αν και η μεταφορά τους στο Υπουργείο Εσωτερικών θα μπορούσε να παρουσιάζει ομοιότητες με την άλλοτε διοικητική πρόγονό τους, την Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών, η οποία είχε υπαχθεί - και είχε παραμείνει για είκοσι χρόνια - στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, εντούτοις αυτή η κυβερνητική επιλογή του Γ. Παπανδρέου είχε ως αποτέλεσμα την πρόσληψη της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης από το διοικητικό της προσωπικό όχι ως ενός ενιαίου μηχανισμού, αλλά ως ενός «μωσαϊκού οργανώσεων».

Έχει, ωστόσο, σημασία να αναφερθεί και το εξής: μπορεί την περίοδο ετούτη η καθεμιά οργανωτική μονάδα των Γ.Γ.Ε.Ε., άλλοτε υπαγόμενη στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλοτε στο Υπουργείο Πολιτισμού, αντίστοιχα, να κινδύνευε να απωλέσει τη δική της διακριτή και ιστορικο-θεσμική ταυτότητα,³⁹ωστόσο η υπαγωγή αυτή συμβόλιζε και κάτι άλλο. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους το 2009 και το 2010 από «κανονικά Υπουργεία», ενδυνάμωσε, αν και ατελώς, την «διοικητική» σφαίρα των Γ.Γ.Ε.Ε.⁴⁰ «Ήταν η περίοδος, όπου είχαμε ξανά Υπουργό. Ξέραμε πού να λογοδοτήσουμε. Ο πολιτικός προϊστάμενος συμμετείχε στο Υπουργικό Συμβούλιο και δεν ήταν απασχολημένος κατεξοχήν με την εκπροσώπηση της Κυβέρνησης. Εάν θέλαμε να δούμε τον Υπουργό για διοικητικά ζητήματα του Υπουργείου, βλέπαμε τον Υπουργό. Δεν θα πήγαίναμε στο Μέγαρο Μαξίμου. Ήταν σημαντικό που ανήκαμε σε ένα Υπουργείο, σε μια υπουργική ρουτίνα, εάν με καταλαβαίνετε (...).⁴¹ Από την άλλη, όμως, «(...) δεν υπήρχε συντονισμός. Δυσκολευόταν πολύ η διοικητική μας καθημερινότητα. Δεν υπήρχαν ψηφιακές υπογραφές τότε. Ακόμα και τα υπηρεσιακά σημειώματα έκαναν τρεις ημέρες για να υπογραφούν από τον αρμόδιο Διευθυντή. Ξέρετε, γιατί; Γιατί τα έγγραφα δεν πήγαιναν από όροφο σε όροφο, αλλά έπρεπε να διασχίσουν την μισή Αθήνα. Αλλού το προσωπικό, αλλού ο Προϊστάμενός του. Πόσο θα πήγαινε αυτό; Είχαμε κουρασεί όλον».⁴²

Πράγματι, η φευδοποίηση των αρμοδιοτήτων των Γ.Γ.Ε.Ε., κατά τη διάρκεια της πρωθυπουργικής θητείας του Γ. Παπανδρέου, είχε ως αποτέλεσμα την περιχαράκωσή τους σε ένα πεδίο απομονωτισμού της δράσης τους. Όχι μόνο δεν υπήρχε συνοχή των αρμοδιοτήτων τους με τους φορείς-υποδοχείς τους (λ.χ. η εποπτεία των κρατικών Μ.Μ.Ε. είχε μικρή, εάν όχι ανύπαρκτη, συνάφεια με τα θέματα σύγχρονου πολιτισμού, όπως είναι ο χορός ή το θέατρο), αλλά, αντιθέτως, οδηγήθηκαν σε ένα καθεστώς εκούσιας «στεγανοποίησης», στο οποίο

³⁹ *Timsit, G.*, (1989), *Κράτη και Διοικήσεις. Συγκριτική μελέτη*, Αθήνα: Ελληνικές Πανεπιστημιακές εκδόσεις, σελ. 24

⁴⁰ Προσωπική συνέντευξη.

⁴¹ Προσωπική συνέντευξη.

⁴² Προσωπική συνέντευξη.

περιήλθαν προκειμένου να διαφυλάξουν την αυτονομία της λειτουργικής τους αυτοτέλειας.

Έξι μήνες πριν την λήξη της πρωθυπουργικής του θητείας, στις 27 Ιουνίου 2011, μετά από πρόταση του Γ. Παπανδρέου, οι ανωτέρω Γενικές Γραμματείες μεταφέρονται από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ξανά στον Πρωθυπουργό, όπου και εντέλει θα παραμείνουν. Στις 11 Ιουλίου 2011 η εποπτεία τους θα ανατεθεί στον Υπουργό Επικρατείας, κ. Ηλία Μόσιαλο.⁴³ Στις 8 Δεκεμβρίου 2011, με απόφαση του Πρωθυπουργού

⁴³ Στις 11 Αυγούστου 2011, η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης μετονομάζονται σε Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας και Γενική Γραμματεία Μέσων Ενημέρωσης, αντίστοιχα. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 του π.δ. 189/2009 (Α' 221) μεταφέρονται στον Πρωθυπουργό από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού, οι υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας, καθώς και η εποπτεία των νομικών προσώπων και φορέων που υπάγονται σε αυτές. Παραμένουν στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: α) η Διεύθυνση Εποπτείας Μ.Μ.Ε. της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και οι αρμοδιότητές της και β) η εποπτεία του Ινστιτούτου Οπτικοακουστικών Μέσων. Στο Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού, και ειδικότερα στη Γενική Διεύθυνση Σύγχρονου Πολιτισμού του Υπουργείου αυτού, μεταφέρονται οι εξής αρμοδιότητες: α) από τη Διεύθυνση Εποπτείας Μ.Μ.Ε. i) η εποπτεία του Αθηναϊκού - Μακεδονικού Πρακτορείου Ειδήσεων (ΑΠΕ - ΜΠΕ ΑΕ), ii) η εποπτεία των κρατικών Μ.Μ.Ε. iii) η εποπτεία του Εθνικού Οπτικοακουστικού Αρχείου. Με την υπ' αριθμ. Υ134/03.12.2009 απόφαση του Πρωθυπουργού (Β' 2408) ανατέθηκαν στον Υφυπουργό παρά τω Πρωθυπουργό, οι αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού που αφορούν στη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης, καθώς και στην εποπτεία στα νομικά πρόσωπα και στους φορείς που υπάγονται σε αυτές. Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 6 του ν.3839/2010 (Α' 51): "α. Στη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας συνιστάται Διεύθυνση Εποπτείας Εντύπων και Επαγγελματικών Οργανώσεων, η οποία συγκροτείται από το Τμήμα Εποπτείας και Διακίνησης Τύπου και από το Τμήμα Επαγγελματικών Ενώσεων και Πρακτορείων Ειδήσεων. β. Από τη Διεύθυνση Εποπτείας ΜΜΕ του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μεταφέρονται στη Διεύθυνση Εποπτείας Εντύπων και Επαγγελματικών Οργανώσεων της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας το σύνολο των αρμοδιοτήτων του Τμήματος Εντύπων και Επαγγελματικών Οργανώσεων, καθώς και οι ακόλουθες αρμοδιότητες: βα.' Η εφαρμογή της νομοθεσίας περί Πρακτορείων Ειδήσεων και η εποπτεία της λειτουργίας τους, ββ.' Η μελέτη, εισήγηση και λήψη μέτρων που αφορούν την κρατική πολιτική στα θέματα Πρακτορείων Ειδήσεων. γ. Η αρμοδιότητα της εποπτείας του Αθηναϊκού-Μακεδονικού Πρακτορείου Ειδήσεων (ΑΠΕ-ΜΠΕ Α.Ε.) από τη Γενική Διεύθυνση Σύγχρονου Πολιτισμού του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού μεταφέρεται στη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας. δ. Το Τμήμα Θεαμάτων και Ακροαμάτων της Διεύθυνσης Εποπτείας Μ.Μ.Ε. του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και οι αρμοδιότητές του μεταφέρονται στη Γενική Διεύθυνση Σύγχρονου Πολιτισμού του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού. ε. Το Γραφείο Προωθήσεως Ευρωπαϊκού Προγράμματος MEDIA Αθηνών (MEDIA Desk Hellas) της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας - Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και οι αρμοδιότητές του μεταφέρονται στη Γενική Διεύθυνση Σύγχρονου Πολιτισμού του Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού, στ. Η Διεύθυνση Εποπτείας Μ.Μ.Ε. του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Το Ινστιτούτο Οπτικοακουστικών Μέσων (άρθρο 1 του π.δ. 172/1994 (Α' 108) και άρθρο 1 του ν. 1730/1987 Α' 145) εποπτεύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης".

Σύμφωνα με τις διατάξεις της υπ' αριθμ. 6962/2010/30.03.2010 (Β' 352) απόφασης του Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό ανατέθηκε στον Γενικό Γραμματέα Επικοινωνίας η άσκηση των αρμοδιοτήτων του Γενικού Γραμματέα Ενημέρωσης. Σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 2 του π.δ. 96/2010 (Α' 170): "α) Στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μεταφέρονται, ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού: αα) από τον Πρωθυπουργό η

Λουκά Παπαδήμου, η εποπτεία των Γενικών Γραμματειών ανατίθεται στον Υπουργό Επικρατείας, Παντελή Καψή, και στις 18 Μαΐου 2012, με απόφαση του Πρωθυπουργού Παναγιώτη Πικραμμένου, η εποπτεία των Γενικών Γραμματειών θα ανατεθεί στον Υπουργό Επικρατείας, Αντώνη Αργυρό, οπότε και τον Ιούνιο του 2012 θα προκηρυχθούν εθνικές εκλογές.

2.3.2. Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης κατά τη διάρκεια της Πρωθυπουργίας του Αντώνη Σαμαρά (Ιούνιος 2012 – Ιανουάριος 2015)⁴⁴

Μετά τις εθνικές εκλογές του Ιουνίου του 2012, ο Πρωθυπουργός, Αντώνης Σαμαράς, δίνει στις 28 Ιουνίου 2012 την εποπτεία των Γενικών Γραμματειών Επικοινωνίας και Ενημέρωσης στον Υπουργό Επικρατείας Δημήτρη Σταμάτη, ενώ στις 11 Ιουλίου 2012 τις αναθέτει στον Υφυπουργό στον Πρωθυπουργό, Σίμο Κεδίκογλου, ο οποίος εκτελεί χρέη και Κυβερνητικού Εκπροσώπου.

Την περίοδο ετούτη, υπό το βάρος των μνημονιακών υποχρεώσεων, δυνάμει των οποίων η χώρα έπρεπε να θέσει σε διαθεσιμότητα δύο χιλιάδες δημοσίους υπαλλήλους, και κυρίως εξαιτίας

Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας, καθώς και η εποπτεία των νομικών προσώπων και φορέων που υπάγονται σε αυτές (άρθρο 3 παρ.1 π.δ. 189/2009, σε συνδυασμό με πρώτο εδάφιο της παρ. 1 άρθρου 2 του ν.3242/2004 (Α' 102), όπως το εδάφιο αυτό αντικαταστάθηκε με την παρ.1 του άρθρου 44 του ν. 3734/2009 (Α' 8), ε) Στο Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού μεταφέρονται, ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού από τη Διεύθυνση Εποπτείας Μ.Μ.Ε. του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τα Τμήματα Διοικητικής Εποπτείας Μ.Μ.Ε. και Ραδιοτηλεοπτικών Θεμάτων (άρθρο 9, παρ. 1 περιπτώσεις α' και δ' του π.δ. 258/1993, Α' 112, άρθρο 3, παρ. 2 του π.δ. 189/2009 και άρθρο έκτο παρ. 4 περίπτ. στ' του ν.3839/2010 (Α' 51).

Σύμφωνα με τις διατάξεις του εδ' α) του άρθρου 5 του π.δ. 65/2011 (Α' 65) μεταφέρονται στον Πρωθυπουργό από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικού, η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας, καθώς και η εποπτεία των νομικών προσώπων και φορέων που υπάγονται σε αυτές (αρθρ. 2, παρ. 1, περίπτ. α', υποπερίπτωση αα' του π.δ. 96/2010) και του Ινστιτούτου Οπτικοακουστικών Μέσων (άρθρο 6, παρ. 4, περίπτ. στ.' του ν. 3839/2010).

Με το π.δ. 73/2011 (Α' 178 Α/11.) προκύπτει η μετονομασία της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας που υπάγονταν στον Πρωθυπουργό σε Γενική Γραμματεία Μέσων Ενημέρωσης και Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, αντιστοίχως, η ανακατανομή των υπαγόμενων σε αυτές υπηρεσιών και η μεταφορά υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων από το Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού στον Πρωθυπουργό. Σύμφωνα με τις διατάξεις του εδ. β' του άρθρου 2 του π.δ. 73/2011 μεταφέρονται από το Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού στη Γενική Γραμματεία Μέσων Ενημέρωσης η εποπτεία των κρατικών Μ.Μ.Ε και του Εθνικού Οπτικοακουστικού Αρχείου.

⁴⁴ Από τον Ιούνιο του 2012 μέχρι και τον Ιανουάριο του 2015, πολιτικοί Προϊστάμενοι της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Δημήτρης Σταμάτης (21-06-2012 έως 27-01-2015), 2) Σίμος Κεδίκογλου (05-07-2012 έως 10-06-2014), 3) Σοφία Βούλτεψη (10-06-2014 έως 27-01-2015)

Το ίδιο χρονικό διάστημα, Κυβερνητικοί εκπρόσωποι διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Σίμος Κεδίκογλου (Ιούνιος 2012 έως Ιούνιος 2014), 2) Σοφία Βούλτεψη (Ιούνιος 2014 έως Ιανουάριος 2015)

των καθυστερήσεων της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (η οποία είχε ανατεθεί σε εξωκοινοβουλευτικό στέλεχος της Δημοκρατικής Αριστεράς), να διεκπεραιώσει την υποχρέωση αυτή,⁴⁵ τον Ιούνιο του 2013 πραγματοποιούνται νέες αλλαγές στην οργάνωση του κυβερνητικού σχήματος. Η αφορμή δόθηκε με τον ανασχηματισμό της κυβερνητικής σύνθεσης, ο οποίος προκλήθηκε εξαιτίας της σοβαρότατης ενδοκυβερνητικής κρίσης, λόγω της ξαφνικής απόφασης της κυβερνητικής ηγεσίας να διακόψει τη λειτουργία της Ε.Ρ.Τ. Α.Ε. και να θέσει τους υπαλλήλους της σε καθεστώς διαθεσιμότητας.

*«Είναι η προσωπική μου μαρτυρία από την εποχή εκείνη. Θα σας πω πως έζησα το κλείσιμο της ΕΡΤ από την θέση που είχα τότε στις Γ.Γ.Ε.Ε. Ένωσα για πρώτη φορά ότι δουλεύω για την πολιτική και όχι για τη διοίκηση, εάν με καταλαβαίνετε. Και ξέρετε γιατί; Γιατί το σοκ ήταν τεράστιο και έπρεπε να το αντιμετωπίσουμε όλοι μαζί. Δεν είχε σημασία εάν συμφωνούσα ή διαφωνούσα με εκείνη την πολιτική απόφαση. Ας πούμε ότι διαφωνούσα. Αντέδρασα, χωρίς καμία πολιτική πίεση, όχι μόνο σαν να συμφωνούσα, αλλά σαν να ήταν απόφαση που είχα λάβει εγώ. Καταλαβαίνετε τι θέλω να σας πω; Τα όρια μεταξύ της διοικητικής και της πολιτικής, για να μην πω, κομματικής σφαίρας σε αυτή την Υπηρεσία κινδυνεύουν, σε σοβαρές κρίσεις, να γίνουν δυσδιάκριτα. Δεν γνωρίζω εάν αυτό συμβαίνει με την ίδια ένταση σε άλλα Υπουργεία. Μπορεί και ναί. Μπορεί και όχι».*⁴⁶

Με αφορμή την ξαφνική αναστολή της λειτουργίας της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης, κυρίως όμως για λόγους απουσίας ενδοκυβερνητικής συνοχής της τρικομματικής Κυβέρνησης, ο Πρόεδρος της Δημοκρατικής Αριστεράς, Φώτης Κουβέλης, έλαβε την προσωπική απόφαση να αποχωρήσει το κόμμα του από αυτήν. Με τον επόμενο κυβερνητικό συνασπισμό, υπό τον πρωθυπουργό Αντώνη Σαμαρά, υπογράφηκε τον Οκτώβριο του 2013 μια προγραμματική συμφωνία μεταξύ των δύο (2) πόλων του κυβερνητικού συνασπισμού, όπου επιδιωκόταν η αποκατάσταση της εσωτερικής συνοχής του κυβερνητικού έργου. Πέραν της συμμετοχής του Ευ. Βενιζέλου στο νέο κυβερνητικό σχήμα, αξιοσημείωτος ήταν και ο διορισμός ενός Υφυπουργού στον πρωθυπουργό, του Π. Καψή, ως καθ' ύλην αρμοδίου για την αναδιοργάνωση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης.⁴⁷

Στις 20 Ιουνίου 2014, με απόφαση του Πρωθυπουργού, την εποπτεία των Γενικών Γραμματειών Επικοινωνίας και Ενημέρωσης αναλαμβάνει η Υφυπουργός στον Πρωθυπουργό και Κυβερνητική εκπρόσωπος, Σοφία Βούλτεψη, και στις 29 Οκτωβρίου 2014, μετά από πρότασή της, οι Γενικές Γραμματείες μετονομάζονται σε Γενική

⁴⁵ Ζέρβας, Ν. (2021), σελ. 1050

⁴⁶ Προσωπική συνέντευξη.

⁴⁷ Ibidem

Γραμματεία Ενημέρωσης και Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Προβολής, αντίστοιχα. Ως επισήμανση, έχει ενδιαφέρον το γεγονός ότι τον Οκτώβριο του 2014 ψηφίζεται και ο Οργανισμός τους, με βάση τις απαιτήσεις μείωσης των θέσεων κατά τις μνημονιακές επιταγές. Ο Οργανισμός αυτός, αν και θα τεθεί σε ισχύ τον Νοέμβριο του ίδιου χρόνου, εντούτοις δεν θα εφαρμοστεί για πολύ, καθώς λίγο αργότερα, τον Ιανουάριο του 2015, θα προκηρυχθούν εθνικές εκλογές.⁴⁸

2.4. Η υπαγωγή της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης στο Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης το 2015⁴⁹

Μετά την επίσημη διάλυση της Βουλής τον Δεκέμβριο του 2014, εξαιτίας της αδυναμίας να επιτευχθούν οι απαιτούμενες πλειοψηφίες του ελληνικού κοινοβουλίου για την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, προκηρύσσονται εθνικές εκλογές τον Ιανουάριο του 2015. Η μετεκλογική συμφωνία μεταξύ του Αλέξη Τσίπρα και του Πάνου Καμμένου, για τον σχηματισμό ενός κυβερνητικού συνασπισμού, σηματοδότησε, στις 25 Ιανουαρίου του 2015, την έναρξη μιας καινούριας κυβερνητικής περιόδου για το ελληνικό κράτος.

Τον Μάρτιο του 2015 καταργείται η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Προβολής, οι διοικητικές της υπηρεσίες μεταφέρονται στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης μετονομάζεται στην ενοποιημένη, πλέον, Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας. Σε αυτό το καινούριο κυβερνητικό σχήμα της συγκυβέρνησης του ΣΥ.ΡΙΖ.Α.-ΑΝ.ΕΛ., πρώτος,

⁴⁸ Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. Υ 144/2.8.2012 Απόφαση του Πρωθυπουργού (Β' 2255) καθορίζονται οι σχέσεις και αναδιαρθρώνονται οι αρμοδιότητες των υπαγόμενων σε αυτόν υπηρεσιών της Γ.Γ.Ε.Ε. και της Γ.Γ.Μ.Ε., ως εξής: Οι Διευθύνσεις α. Πληροφορικής (άρθρο 10 του π.δ. 258/1993), β. Διοίκησης (άρθρο 11 του π.δ. 258/1993), γ. Οικονομικών Υπηρεσιών (άρθρο 12 του π.δ. 258/1993) και δ. Τεχνικής Υποστήριξης (άρθρο 13 του π.δ. 258/1993) που εντάχθηκαν στη Γενική Γραμματεία Μέσων Ενημέρωσης με το άρθρο 1 παρ. 2 του π.δ. 73/2011, θα ασκούν τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί με τις ανωτέρω διατάξεις του π.δ. 258/1993, όπως ισχύουν, και για τα αντίστοιχα ζητήματα της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, με σκοπό την υποστήριξη του έργου της και την εύρυθμη λειτουργία της. Με το π.δ. 102/2014 (Α' 169) συστήνεται ο Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Προβολής (Α' 617)

⁴⁹ Από τον Ιανουάριο του 2015 μέχρι και τον Ιούλιο του 2019, πολιτικοί Προϊστάμενοι της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Νίκος Παππάς (27-01-2015 έως 28-08-2015), 2) Ελευθέριος Παπαγεωργόπουλος (28-08-2015 έως 23-09-2015), 3) Νίκος Παππάς (23-09-2015 έως 05-11-2016 και από 05-11-2016 έως 07-07-2019), 4) Λευτέρης Κρέτσος (29-08-2018 έως 07-07-2019)

Το ίδιο χρονικό διάστημα, Κυβερνητικοί εκπρόσωποι διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Γαβριήλ Σακελλαρίδης (Ιανουάριος 2015 έως Ιούλιος 2015), 2) Όλγα Γεροβασίλη (Ιούλιος 2015 έως Αύγουστος 2015 και Σεπτέμβριος 2015 έως Νοέμβριος 2016), 3) Δημήτρης Τζανακόπουλος (Νοέμβριος 2016 έως Ιούνιος 2019), 4) Λευτέρης Κρέτσος (14-06-2019 έως 07-07-2019)

εκ του συνόλου των Υπουργών Επικρατείας της δικομματικής Κυβέρνησης του 2015, είναι ο στενότερος συνεργάτης του Αλέξη Τσίπρα, Ν. Παππάς, ο οποίος αναλαμβάνει τα θέματα επικοινωνίας του κυβερνητικού έργου και ενημέρωσης. Στη διοικητική εποπτεία του Υπουργού Επικρατείας θα υπαχθούν η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης.⁵⁰ Οι αρμοδιότητές του Ν. Παππά θα επεκταθούν και στον επανασχεδιασμό της Ε.Ρ.Τ. Α.Ε., το κλείσιμο της οποίας, κατά τη διάρκεια της πρωθυπουργίας του Αντ. Σαμαρά, είχε σιγματίσει αρνητικά τις Γ.Γ.Ε.Ε., και είχε γίνει το πολιτικό λάβαρο της νέας Κυβέρνησης για την αποκατάσταση της τάξης στο άναρχο ραδιοτηλεοπτικό τοπίο της χώρας με την διεξαγωγή του πρώτου διαγωνισμού για τη χορήγηση αδειών στους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς της χώρας.⁵¹

Κατά την άποψη της γράφουσας, και σε αντιδιαστολή με τις προφανείς πολιτικές αποκλίσεις μεταξύ των δύο πολιτικών κομμάτων (ΣΥ.ΡΙΖ.Α. – Ν.Δ.), έχει σημασία να υπογραμμιστούν κάποιες ομοιότητες μεταξύ της πρώτης θητείας της Κυβέρνησης των ΣΥ.ΡΙΖ.Α-ΑΝ.ΕΛ. και της πρώτης θητείας της Κυβέρνησης του Κωνσταντίνου Καραμανλή, αναφορικά με τη λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης. Παρόλο που ούτε και ο Αλ. Τσίπρας συστήνει ένα «Υπουργείο Τύπου και Μ.Μ.Ε.», αλλά, αντιθέτως, η κυβερνητική πρακτική που θα υιοθετήσει, τουλάχιστον στην πρώτη του θητεία, θα περιλαμβάνει συνολικά 10 Υπερ-υπουργεία της συγκυβέρνησής του με τους ΑΝ.ΕΛ., παρόλη την μη υπαγωγή της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης σε Υπουργείο, εντούτοις και ο Αλ. Τσίπρας, όπως και ο Κ. Καραμανλής δέκα χρόνια πριν, *πρώτου* θα αναθέσει τη διοικητική λειτουργία των Γ.Γ.Ε.Ε. σε έναν πολύ στενό του συνεργάτη (ο μεν Τσίπρας στον Ν. Παππά, ο δε Καραμανλής στον Θ. Ρουσόπουλο). Ο Ν. Παππάς θα οριστεί Υπουργός Επικρατείας και θα έχει παρόμοιο, εάν όχι ίδιο, πεδίο αρμοδιοτήτων με τον πρώην στενό συνεργάτη του Κ. Καραμανλή (με την μόνη διαφορά ότι ο Θ. Ρουσόπουλος εκτελεί και χρέη Κυβερνητικού Εκπροσώπου, ενώ ο Ν. Παππάς όχι). *Δεύτερον*, ο μεν Καραμανλής το 2004 έχει να αντιμετωπίσει το άδοξο τέλος της απόπειρας αδειοδότησης των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών το 2003⁵² και την ρητή καταληκτική προθεσμία

⁵⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 28 του ν.4320/2015 (Α' 29) καταργείται η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Προβολής, μεταφέρονται οι Υπηρεσίες της στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης μετονομάζεται σε Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας. Το 2017, με το π.δ. 82/2017 (Α' 117) συστήνεται ο «Οργανισμός του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης»

⁵¹ Ζέρβας, Ν., (2021), ό.π., σ.σ. 1060-1061

⁵² Στην επ' αόριστον νομοθετημένη λειτουργία των μη αδειοδοτημένων τηλεοπτικών σταθμών, το Φθινόπωρο του 2003 προκηρύσσεται διαγωνισμός αδειοδότησης, αφού προηγουμένως είχε προηγηθεί η έκδοση του π.δ. 234/2003 («Όροι και προϋποθέσεις για τη χορήγηση αδειών ίδρυσης, εγκατάστασης και λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών ελεύθερης λήψης» (Α' 210), το οποίο είχε

για την προκήρυξη των ραδιοτηλεοπτικών αδειών που δόθηκε με το ν. 3444/2006, το άρθρο 15, παρ. 7β' του οποίου έδινε ένα περιθώριο τεσσάρων περίπου μηνών, δηλαδή έως τις 30 Ιουνίου 2006, ο, δε, Αλ. Τσίπρας, τον Οκτώβριο του 2015, στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων που είχε αναλάβει η χώρα για την προκήρυξη διεθνούς δημόσιου διαγωνισμού για τη χορήγηση τηλεοπτικών εκπομπών, πρέπει να καθορίσει το θεσμικό πλαίσιο της διαδικασίας αδειοδότησης. Επιπροσθέτως, έχει, επίσης, κάποια σημασία να επισημανθεί ότι ο μεν Καραμανλής αποδίδει την κατάργηση του Υπουργείου Τύπου και ΜΜΕ το 2004 στην αναγκαιότητα αύξησης της διοικητικής αποτελεσματικότητας, μέσω της δημιουργίας ενός μικρότερου και πιο ευέλικτου κυβερνητικού, και άρα υπουργικού σχήματος, ο δε Τσίπρας, όπως προαναφέρθηκε, ξεκινά τον Ιανουάριο του 2015 την διακυβέρνηση της χώρας με μόλις 10 Υπερ-Υπουργεία.⁵³

Στη δεύτερη πρωθυπουργική του θητεία, ωστόσο, τον Σεπτέμβριο του 2015, πραγματοποιούνται σημαντικές αλλαγές στην οργάνωση του κυβερνητικού συνόλου της συγκυβέρνησης ΣΥ.ΡΙΖ.Α. – ΑΝ.ΕΛ. Ο ανασχηματισμός της κυβερνητικής σύνθεσης, που πραγματοποιήθηκε τον Νοέμβριο του 2016, συνοδεύθηκε και από την οργάνωση των Υπουργείων, με αποτέλεσμα τα 10 Υπουργεία της πρώτης πρωθυπουργικής θητείας να γίνουν 14 τον Σεπτέμβριο του 2015 και να ανέλθουν στα 18 έναν και πλέον χρόνο αργότερα.⁵⁴ Όπως σημειώνει, δε, χαρακτηριστικά η Λαμπροπούλου για την αυξομείωση του αριθμού των Υπουργείων, κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα (2010-2018), στις περισσότερες περιπτώσεις, η ποσοτική αυξομείωση που παρατηρήθηκε δεν αντιστοιχούσε στην επέκταση ή τον περιορισμό των ασκούμενων αρμοδιοτήτων και δεν είχε σταθερή κατεύθυνση, αλλά αφορούσε, κυρίως, τη μεταβολή του ανώτερου (πολιτικού) επιπέδου,

εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 4 του άρθρου 19 του ν. 3051/2002 και των παρ. 25 και 11 των άρθρων 1 και 2 του ν. 2328/1995, με το οποίο καθορίζονταν οι όροι και οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση των σχετικών αδειών. Το Ε.Σ.Ρ., ως πλέον αρμόδιο όργανο, θα εξέδιδε τις σχετικές προκηρύξεις. Ωστόσο, η διαγωνιστική διαδικασία σταμάτησε για μεγάλο χρονικό διάστημα, λόγω δικαστικής εμπλοκής και, εντέλει, οδηγήθηκε σε αποτυχία, όταν το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε ορισμένες διατάξεις του π.δ. 234/2003, θεωρώντας τες ως κείμενες εκτός νομοθετικής εξουσιοδότησης

⁵³ Ωστόσο, ενδιαφέρον παρουσιάζει το σχόλιο της Πραβίτα, διότι ορθώς, όπως επισημαίνει, παρόλο που ο συνολικός αριθμός των Υπουργείων της πρώτης πρωθυπουργικής θητείας του Αλ. Τσίπρα φαινομενικά μειώθηκε δραστικά, η τοποθέτηση πολλών αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών στο πλευρό των προϊσταμένων υπουργών, προκειμένου να μοιράζονταν μεταξύ τους το βάρος των διαφόρων πεδίων δημόσιας πολιτικής, παρέπεμπε σε αριθμητική και όχι ουσιαστική, από οργανωτικής άποψης, μείωση των υπουργείων στο Πραβίτα Μ.-Η. (2017), «Η αναδιοργάνωση των δομών της κεντρικής διοίκησης του κράτους και η πρόκληση σύγκλισης με τις υποχρεώσεις της χώρας στο πλαίσιο των μνημονίων συνεργασίας», σ.σ. 813-830, στο Βέρνυ Σ. – Κόντης Αντ. (επιμ.), Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος. Αθήνα, Παπαζήσης

⁵⁴ Ζέρβας, Ν. (2021), ό.π., σ.σ. 1068-1069

χωρίς να αλλάζει η δομή των Υπουργείων.⁵⁵ Ο Ζέρβας θα διατυπώσει την άποψη ότι, πράγματι, χαρακτηριστική περίπτωση, κατά τη διάρκεια της συγκυβέρνησης ΣΥ.ΡΙΖ.Α.-ΑΝ.ΕΛ, αποτελούσαν τα λεγόμενα «Υπερ-υπουργεία», τα οποία συστάθηκαν με τη συνένωση των υφιστάμενων δομών το 2015, τα οποία, όμως, ενώ ενσωμάτωσαν τυπικά διαφορετικούς τομείς, οι δομές τους εξακολούθησαν να λειτουργούν σε διακριτό πλαίσιο, μέχρι τον εκ νέου διαχωρισμό τους σε αυτοτελή Υπουργεία.⁵⁶

Το πρώτο από τα νέα υπουργεία, που θα ξεχωρίσει στην αναδιοργανωμένη συγκυβέρνηση του Νοεμβρίου του 2016, είναι το Υπουργείο «Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης», το οποίο θα καταλάβει εξ αρχής την τρίτη θέση στη σειρά τάξης των υπουργικών δομών της χώρας (π.δ. 123/2016, ΦΕΚ Α' 208). Πολιτικός Προϊστάμενος του νεοπαγούς Υπουργείου ορίζεται ο πρώην Υπουργός Επικρατείας, Ν. Παππάς, στην αρμοδιότητα του οποίου εκχωρούνται εκ νέου οι διοικητικές υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης.

Εκείνο που έχει σημασία, και πρέπει να υπογραμμιστεί, όπως θα δούμε σε επόμενο Κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, είναι το γεγονός της αποτυχίας του Ν. Παππά να ρυθμίσει το άναρχο τηλεοπτικό τοπίο της χώρας. Ο ανασχηματισμός που ακολούθησε, μετά από την προβληματική διαδικασία της διανομής των τηλεοπτικών αδειών, που προώθησε τότε η Κυβέρνηση, με επικεφαλής τον ίδιο, και κρίθηκε αντισυνταγματική από το Συμβούλιο της Επικρατείας στα τέλη Οκτωβρίου του 2016, επέτεινε την ίδρυση του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης. Η συγκεκριμένη

⁵⁵ Λαμπροπούλου, Μ. (2018), Κεφάλαιο 11. Αναδιοργάνωση της Κεντρικής Διοίκησης στο «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση», συντονισμός ερευνητικού έργου Κ. Σπανού, Ερευνητικό Έργο ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση, Αθήνα, σ.σ. 269-308

⁵⁶ Σύμφωνα με τον Ζέρβα, Ν. (2018), ό.π., σελ. 726, «(...) Τα 10 Υπουργεία που λειτούργησαν στην ελληνική πολιτεία κατά τα πρώτα 9μηνο του 2015, δεν ήταν απόρροια της πλήρους κατάργησης προηγούμενων μονάδων. Αντιθέτως, ήταν αποτέλεσμα της συνένωσης προϋπαρχουσών αυτοτελών δομών σε ενιαίες υπερ-δομές ή άλλως «Υπερ-υπουργεία». Συγκεκριμένα, το ανακύψαν τον Ιανουάριο του 2015 Υπουργείο «Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης» αποτέλεσε απόρροια της συνένωσης των 4 πρώην αυτοτελών Υπουργείων «Εσωτερικών», «Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», «Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη» και «Μακεδονίας και Θράκης». Από την άλλη, το Υπερ-υπουργείο «Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού» ανέκυψε από τη συγχώνευση σε μια ενιαία μονάδα των επίσης 4 προϋπαρχόντων Υπουργείων «Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας», «Ναυτιλίας και Αιγαίου», «Τουρισμού» και «Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύων», συγκεντρώνοντας όλες τις σχετικές αρμοδιότητες, εξαιρουμένων μοναχά εκείνων της Γενικής Γραμματείας Βιομηχανίας. Η τελευταία, ως διοικητική δομή, ανήκουσα κατά το πρόσφατο παρελθόν στο Υπουργείο «Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας» μεταφέρθηκε μαζί με το σύνολο των υπηρεσιών των τέως αυτοτελών Υπουργείων «Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής» και «Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων» στο νέο, ενιαίο Υπουργείο «Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας». Τέλος, στη διαμόρφωση του αριθμού των 10 υπουργικών μονάδων του 2015 συνέτεινε και η συνένωση των δύο πρώην αυτόνομων Υπουργείων «Παιδείας και Θρησκευμάτων» και «Πολιτισμού και Αθλητισμού» στο ενιαίο Υπουργείο «Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων».

υπουργική δομή θα ήταν εφεξής αρμόδια για τις τηλεπικοινωνιακές και τις ταχυδρομικές υπηρεσίες του ελληνικού κράτους, την ενημέρωση της κοινής γνώμης και την επικοινωνία του κυβερνητικού έργου, ό,τι, με άλλα λόγια, ίσχυε και προηγουμένως, όταν στον Υπουργό Επικρατείας υπάγονταν οι αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης. Ωστόσο, το καινούριο Υπουργείο εξοπλιζόταν και με την αναδιοργάνωση κρίσιμων δομών πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών που σχετίζονται με την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών προς τους πολίτες και τον ευρύτερο ψηφιακό μετασχηματισμό της χώρας και τους σχετικούς με αυτό πόρους.

*«Ανήκαμε ξανά σε Υπουργείο. Πηγαίναμε-ερχόμασταν, πηγαίναμε-ερχόμασταν τα τελευταία χρόνια στον Πρωθυπουργό, ξέρετε. Επιτέλους, ανήκαμε ξανά σε Υπουργείο. Κι η σκέψη που μας είχε περάσει από το μυαλό ήταν πως, ίσως, ετούτη να είναι η τελευταία φορά. Η τελευταία φορά της μετακίνησής μας. Ακόμα και άλλη Κυβέρνηση να έρθει, το αντικείμενο των Γ.Γ.Ε.Ε. θα συσχετιστεί με την ψηφιακή πολιτική. Οι Γ.Γ.Ε.Ε. δεν θα αλλάξουν και δεν θα πάνε ξανά σε έναν Υπουργό Επικρατείας. Θα παραμείνουν σε Υπουργείο. Ναι, αυτό σκεφτόμασταν και αυτό θέλαμε. Να παραμείνουμε σε Υπουργείο».*⁵⁷

Στη σύσταση του καινούριου Υπουργείου, επομένως, σημαντικό ρόλο είχε διαδραματίσει η επίκληση λόγων κυβερνητικής και διοικητικής αποτελεσματικότητας από πλευράς Κυβέρνησης, καθώς και μια πιο συντονισμένη διαχείριση των σχετικών πεδίων δημόσιας πολιτικής που αφορούσαν τον ψηφιακό μετασχηματισμό του Κράτους. Ωστόσο, εξαιτίας του γεγονότος ότι επικεφαλής της νέας υπουργικής δομής τοποθετήθηκε ο πρώην αρμόδιος Υπουργός Επικρατείας, ίσως θα μπορούσε να διακινδυνεύσει κανείς την άποψη ότι στη συγκρότηση του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης υπήρξε καταλυτική, *inter alia*, και η συνδρομή αμιγώς προσωπικών παραγόντων, εκπορευομένων από τις διαχρονικά στενές σχέσεις μεταξύ του Πρωθυπουργού Αλέξη Τσίπρα και του τότε Υπουργού Ψηφιακής Πολιτικής, Νίκου Παππά.

Εάν, δε, σαράντα χρόνια μετά την ίδρυση της Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών διακινδυνεύαμε μια ακόμα πιο προωθημένη άποψη για τα χαρακτηριστικά των πολιτικών της προϊσταμένων, θα τολμούσαμε να πούμε ότι, από την Μεταπολίτευση και ύστερα, ο πολιτικός χειρισμός των θεμάτων του Τύπου αρχικά, της δημόσιας και της ιδιωτικής τηλεόρασης και του ραδιοφώνου πιο μετά, αλλά και των ηλεκτρονικών μέσων και του διαδικτύου πολύ αργότερα, αναθέτονταν σε στενούς του εκάστοτε Πρωθυπουργού συνεργάτες. Η άποψη αυτή επιρρωνύεται έτι περαιτέρω, ιδίως όταν ο ρόλος του

⁵⁷ Προσωπική συνέντευξη.

Κυβερνητικού Εκπροσώπου και του αρμόδιου για την εποπτεία των Μ.Μ.Ε. Υπουργού ασκούσαν από το ίδιο πρόσωπο.

Με βάση, επομένως, τα ως άνω, και με αφορμή την συγκυβέρνηση ΣΥ.ΡΙΖ.Α.-ΑΝ.ΕΛ., όπου οι Υπουργοί των Ανεξάρτητων Ελλήνων δεν ανέλαβαν ποτέ πολιτικές θέσεις, μήτε στη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, κατά την πρώτη θητεία της συγκυβέρνησης, μήτε στο νεοπαγές Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, κατά τη δεύτερη πρωθυπουργική θητεία του Αλ. Τσίπρα, θα τολμούσε να εικάσει κανείς ότι, οι αρμοδιότητες για την εποπτεία των Μ.Μ.Ε., ιδίως σε δικομματικές Κυβερνήσεις, όχι μόνο δεν αναθέτονταν σε κομματικά στελέχη του μειοψηφούντος πολιτικού κόμματος της συγκυβέρνησης, αλλά, αντιθέτως, αποδίδονταν στο πλειοψηφούν πολιτικό κόμμα και, μάλιστα, σε στενούς συνεργάτες του Πρωθυπουργού.

2.5. Η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης στο Επιτελικό Κράτος (2019 έως σήμερα)⁵⁸

- *«(...) Αν και δεν ήμουν μπροστά, μπορώ να κάνω μια υπόθεση, να σας πω τι συνέβη. Παραμονές των εθνικών εκλογών του 2019, κάθησαν όλοι γύρω από ένα τραπέζι. Και μοίρασαν τα χαρτοφυλάκια. Αυτός θα πάρει αυτό, ο άλλος θα πάρει το άλλο, ξέρετε...Όταν μοιράστηκαν όλα, είδαν ότι ξέμειναν οι Γενικές Γραμματείες Ενημέρωσης και Επικοινωνίας. Κι αφού πάντα ανήκαν στον Πρωθυπουργό, αποφάσισαν να τις βάλουν στο επιτελικό κράτος (...)*».
- *«Γιατί πάλι στον Πρωθυπουργό»;*
- *«Εσείς γιατί πιστεύετε»;⁵⁹*

Η κυβερνητική ασυνέχεια και η αναποτελεσματικότητα του κυβερνητικού έργου, η οποία κορυφωνόταν με την εκδήλωση της

⁵⁸ Από τον Ιούλιο του 2019 μέχρι και σήμερα, πολιτικοί Προϊστάμενοι της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Στέλιος Πέτσας (09-07-2019 έως 04-01-2021), 2) Θεόδωρος Λιβάνιος (04-01-2021 έως 13-08-2021), 3) Γιάννης Οικονόμου (13-08-2021 έως σήμερα) Το ίδιο χρονικό διάστημα, Κυβερνητικοί εκπρόσωποι διετέλεσαν οι κάτωθι: 1) Στέλιος Πέτσας (09-07-2019 έως 04-01-2021), 2) Χρήστος Ταραντίλης (05-01-2021 έως 28-02-2021), 3) Αριστοτελία Πελώνη (Αναπληρώτρια Κυβερνητική Εκπρόσωπος) (28-02-2021 έως 13-08-2021), 4) Γιάννης Οικονόμου (13-08-2021 έως σήμερα, Μάιος του 2022)

⁵⁹ Συνέντευξη με πρώην πολιτικό προϊστάμενο των Γ.Γ.Ε.Ε., που ζήτησε να κρατήσει την ανωνυμία του.

φρουδοποίησης και του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων των υπουργικών δομών και τη διαχρονική απουσία μιας ολοκληρωμένης συλλογιστικής κατά την οργάνωση του κυβερνητικού οικοδομήματος,⁶⁰ οδήγησε τα πολυπληθή ελληνικά κυβερνητικά σχήματα της Γ' Ελληνικής δημοκρατίας στην αδυναμία συντονισμένης δράσης της κυβερνητικής πολιτικής.⁶¹

Έγινε σαφέστερο ιδιαίτερα και στη διάρκεια των Μνημονίων και μετά την έκθεση του Ο.Ο.Σ.Α. ότι εξέλειπαν οι σχετικές διαδικασίες συνεχούς κεντρικής παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης του κυβερνητικού έργου, ο αποτελεσματικός συντονισμός της εφαρμογής του, η εξασφάλιση της συνοχής του και η αποφυγή επικάλυψης αρμοδιοτήτων, συγκρούσεων και αντινομιών.⁶²

⁶⁰ Μακροδημήτρης, Αντ./Πραβίτα, Μ. (2016), Η οργάνωση του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα, σε: «Πολιτική Επιστήμη, Διακλαδική και συγχρονική διερεύνηση της πολιτικής πράξης, Αντ. Μεταξάς (επιμ.), Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 368

⁶¹ Πραβίτα Μ.-Η. (2010β), Η οργάνωση και ο συντονισμός της Κυβέρνησης, ΕφημΔΔ 6/2010, σελ. 872, όπου επισημαίνεται ότι Μάλιστα, όπως επισημαίνει η Πραβίτα, η δυσχέρεια του συντονισμού του κυβερνητικού έργου στην Ελλάδα επεκτείνεται και λόγω της εκτενούς διαφοροποίησης μεταξύ των πεδίων δημόσιας πολιτικής και των καθηκόντων που ανατίθενται στις επιμέρους υπουργικές δομές.

⁶² Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2011 στο OECD (2011), Greece: *Review of the Central Administration*. OECD Public Governance Reviews, OECD: OECD Publishing (ανεπίσημη μετάφραση από τα αγγλικά από την Ένωση Αποφοίτων των Εθνικών Σχολών Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης), το πρόβλημα του συντονισμού εντοπίζεται στο εξαιρετικά ασθενές ελληνικό κέντρο διακυβέρνησης, όπως αυτό ορίζεται ως το σύνολο των θεσμικών οργάνων με τις υποστηρικτικές τους δομές, τα οποία διαμορφώνουν τη γενική πολιτική της χώρας και τις ειδικές πολιτικές επί συγκεκριμένων τομέων ή θεμάτων. Σύμφωνα με την εν θέματι Έκθεση, στην ελληνική δημόσια διοίκηση, το Κέντρο Διακυβέρνησης περιλαμβάνει τον Πρωθυπουργό και το Υπουργικό Συμβούλιο, τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, τους Υπουργούς Επικρατείας, εάν τους έχουν απονεμηθεί σχετικές αρμοδιότητες από τον Πρωθυπουργό, τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα που έχουν ως έργο τον συντονισμό σε ορισμένο τομέα καθώς και διυπουργικές επιτροπές αποφασιστικού ή συμβουλευτικού χαρακτήρα. Ο ΟΟΣΑ αναδεικνύει ουσιώδεις δυστοκίες του ελληνικού κέντρου διακυβέρνησης, οι οποίες άπτονται του ελλιπούς συντονισμού. Πρώτον, δεν είναι πάντοτε εμφανές ποιος φορέας είναι ο κεντρικός υπεύθυνος για το εκάστοτε πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που θέλει να εφαρμόσει η Κυβέρνηση. Παρόλο που οι αρμοδιότητες είναι κατανεμημένες νομοθετικά, δεν λαμβάνονται πρωτοβουλίες για μεταρρυθμίσεις. Και όσες, όμως, λαμβάνονται είναι αποσπασματικές λόγω ελλιπούς συντονισμού. Η απουσία μιας σταθερής δομής, αρμόδιας για τον συντονισμό των Υπουργείων, εμποδίζει να τεθούν στρατηγικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες στο μεταρρυθμιστικό έργο. Συναφές είναι και το ζήτημα των διαχρονικά συχνών κυβερνητικών ανασχηματισμών, της συνεχούς αυξομείωσης των Υπουργείων και της μετονομασίας τους σε περίπτωση αλλαγής της κυβέρνησης και των περιορισμένων συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου που καθιστούν τον συντονισμό ανέφικτο. Την κατάσταση αυτή δυσχεραίνει η αδυναμία οριζόντιας συνεργασίας ανάμεσα στα υπουργεία, ώστε να λειτουργήσουν αυτά σε ενιαίο πλαίσιο. Κάθε υπουργείο διαθέτει δικούς του στόχους, προτεραιότητες, οργανόγραμμα και προϋπολογισμό (...). Επιπλέον, στην Ελλάδα το κέντρο διακυβέρνησης δεν είναι ενιαίο αλλά αποτελείται από πολλούς φορείς. Μέχρι την υπογραφή του Πρώτου Μνημονίου, αρμοδιότητες συντονισμού κατείχαν πολλά όργανα με κυριότερο τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (...). Ο συντονισμός ίσως δεν είναι ζήτημα τόσο οργανωτικής δομής και παρεμβολής ιεραρχικών επιπέδων (θεσμικός συντονισμός), όσο κυρίως ουσιαστικής συνεννόησης, διάθεσης συνεργασίας και συμμετοχής, κοινού προσανατολισμού, αμοιβαιότητας και συμπληρωματικότητας των δραστηριοτήτων από τους ίδιους τους συνυπεύθυνους (λειτουργικός συντονισμός). Κάτι που έχει αρκετά περιθώρια δοκιμής στο κυβερνητικό επίπεδο κατά τις επόμενες περιόδους διακυβέρνησης της χώρας.

Η πρόταση, επομένως, για δημιουργία «επιτελικού κράτους», δηλαδή ενός ενιαίου και ισχυρού επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης, μετά τις εθνικές εκλογές της 7^{ης} Ιουλίου 2019 και τη νίκη της Ν.Δ, με Πρωθυπουργό τον Κυριάκο Μητσοτάκη, δεν είναι καινούρια, αλλά εμφανιζόταν, ήδη, στην επίσημη αφηγηματολογία, όσο και στις αναζητήσεις της επιστήμης, ως η καταλληλότερη λύση απέναντι στα αδιέξοδα ενός θρυμματισμένου, φεουδοποιημένου και αναποτελεσματικού συστήματος κυβερνητικής λειτουργίας, το οποίο αδυνατούσε να καθοδηγήσει τον τρόπο που παράγονταν και εφαρμόζονταν αποτελεσματικά οι δημόσιες πολιτικές.⁶³

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4622/2019 (Α' 133), το νέο νομοθέτημα κωδικοποιούσε σε ένα απλό και περιεκτικό κείμενο τη νέα οργανωτική διάσταση της Κυβέρνησης και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτή να είναι εύκολα προσβάσιμη σε όλους τους πολίτες. Η βασική αρχή του νομοθετήματος αφορούσε στον τρόπο με τον οποίο παράγεται η δημόσια πολιτική, ο οποίος θα οργανώνεται «από πάνω προς τα κάτω», μέσα από την εισαγωγή ενός κεντρικού συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης του κυβερνητικού έργου.⁶⁴ Η, δε, ευθύνη της λειτουργίας αυτού του συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης ανατέθηκε σε μια νέα κεντρική διοικητική μονάδα, την «Προεδρία της Κυβέρνησης», στην οποία υπήχθησαν: α) η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, β) η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, γ) η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών, δ) η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών και ε) η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης.⁶⁵ Η κριτική, δε, για την

⁶³ Αναλυτικά για το ζήτημα του κυβερνητικού συντονισμού, το οποίο εντοπίστηκε ως ένα από τα κεντρικά, με την ευκαιρία της λειτουργικής αξιολόγησης της δημόσιας διοίκησης από τον ΟΟΣΑ το 2011, και για την θεσμοθέτηση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού (ΓΓΣ) με τον ν. 4109/2013, ιδίως για τις αντιφάσεις, αλλά κυρίως για τις αντιστάσεις ίδρυσής της, βλ. στο Σπανού, Κ. (2021), *Ποιες Μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, εκδ. Πατάκη, Αθήνα, σ.σ. 229-245

⁶⁴ Η επιτελικότητα έγκειται ειδικότερα στην παραγωγή «από πάνω προς τα κάτω» ενός συνεκτικού σχεδίου επιχειρησιακής κυβερνητικής πολιτικής, μέσω της σύμπραξης των κεντρικών δομών της κυβέρνησης και των Υπουργείων, το οποίο στη συνέχεια θα υλοποιείται πιστά από τα επιμέρους Υπουργεία (Πρακτικά Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδρίαση 29-07-2019)

⁶⁵ Στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου για το «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης», αναφέρεται στο άρθρο 28 ότι: «(...) Με το άρθρο 2 του ν. 3242/2004 «Ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους Ο.Τ.Α.» καταργήθηκε το Υπουργείο Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και συστάθηκαν για πρώτη φορά δύο Γενικές Γραμματείες, η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης οι οποίες με το άρθρο 1 του ανωτέρω νόμου υπήχθησαν στον Πρωθυπουργό. Έκτοτε, οι δύο Γραμματείες υπέστησαν αλλεπάλληλες τροποποιήσεις και προσθήκες στην οργάνωση και λειτουργία τους με διάσπαρτες διατάξεις Προεδρικών Διαταγμάτων και Νόμων (ιδίως με το ν. 3734/2009 (Α' 8), το π.δ. 189/2009, (Α' 221), το π.δ. 96/2010 (Α' 170), το π.δ. 65/2011 (Α' 147), το π.δ. 73/2011 (Α' 178), το π.δ. 102/2014 (Α' 169), το ν. 4320/2015 (Α' 29), το π.δ. 82/2017 (Α' 117), μέχρι το ν. 4320/2015 (Α' 29), με τον οποίο οι δύο Γραμματείες ενοποιήθηκαν σε μία. Στο άρθρο 27 ρυθμίζονται η αποστολή και οι αρμοδιότητες

υπερσυγκέντρωση των εξουσιών στον Πρωθυπουργό προέβαλλε μέσω της ίδρυσης της «υπερδομής» της Προεδρίας της Κυβέρνησης, εντός της οποίας «ο Πρωθυπουργός αποκτούσε τον απόλυτο έλεγχο του κράτους χωρίς κανένα θεσμικό αντίβαρο στις υπερεξουσίες του».⁶⁶ Σύμφωνα με τον Παπατόλια, με την ίδρυση της Προεδρίας της Κυβέρνησης είχε εγκατασταθεί γύρω από τον Πρωθυπουργό μια «Κυβέρνηση της Κυβέρνησης», η οποία καταλάμβανε τον πυρήνα του «επιτελικού κέντρου» της διακυβέρνησης και προσπαθούσε να καλύψει την ανάγκη για αποτελεσματικό συντονισμό της κυβερνητικής πολιτικής, συγκροτώντας ένα ενιαίο και ισχυρό κέντρο διακυβέρνησης.⁶⁷

Γιατί, όμως, σε αυτή την υπερ-δομή της Προεδρίας της Κυβέρνησης υπάγεται η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης;⁶⁸ Με άλλα λόγια, πώς αιτιολογείται η θέση της ανάμεσα στις υπόλοιπες Γραμματείες της ΠτΚ; Είναι, εντέλει, ο διοικητικός της ρόλος τόσο σπουδαίος στο κυβερνητικό έργο, ώστε να εξικνείται η σημασία της Γ.Γ.Ε.Ε. μέσω της διοικητικής της συγκατοίκησης με κατεξοχήν πολιτικές δομές του κυβερνητικής οργάνωσης, όπως είναι λ.χ. η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού; Η μήπως με το νέο νομοθέτημα τείνει και η Γ.Γ.Ε.Ε. να διαδραματίσει έναν καινούριο ρόλο στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα, ο οποίος θα ενδυθεί περισσότερο κυβερνητικά, δηλαδή πολιτικά, παρά διοικητικά χαρακτηριστικά; Προς επίρρωση, δε, της σκέψης αυτής, στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4622/2019 αναφέρεται ότι η γενική αποστολή της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης «(...) συνιστάται στην υποστήριξη των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών, καθώς και της Προεδρίας της Κυβέρνησης σε θέματα επικοινωνίας και ενημέρωσης της κοινής γνώμης εντός και εκτός Ελλάδος, σε σχέση με το κυβερνητικό έργο, καθώς

των οργανικών μονάδων που συγκροτούν τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης. Οι αρμοδιότητες των επιμέρους οργανικών μονάδων έχουν αποτυπωθεί σε απόλυτη συμφωνία με τη γενική αποστολή και τις λειτουργίες της Γενικής Γραμματείας, η οποία συνιστάται στην υποστήριξη των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών, καθώς και της Προεδρίας της Κυβέρνησης σε θέματα επικοινωνίας και ενημέρωσης της κοινής γνώμης εντός και εκτός Ελλάδος, σε σχέση με το κυβερνητικό έργο, καθώς και στην υποστήριξη του εκάστοτε Κυβερνητικού Εκπροσώπου στην άσκηση των καθηκόντων του. Επιπλέον στην αποστολή της Γενικής Γραμματείας εντάσσεται και η υποστήριξη των πολιτικών κομμάτων σε θέματα ενημέρωσης και η άσκηση των ρυθμιστικών και κρατικών εποπτικών αρμοδιοτήτων που αφορούν στο χώρο των ΜΜΕ, η παρακολούθηση και η εφαρμογή της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας εντός και εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η διαφύλαξη και αξιοποίηση των αρχείων της νεότερης και σύγχρονης ιστορίας με έμφαση σε αυτά των μέσων ενημέρωσης. Στη Γενική Γραμματεία ανήκει επίσης η εποπτεία τόσο της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης όσο και του Αθηναϊκού Πρακτορείου Ειδήσεων-Μακεδονικού Πρακτορείου Ειδήσεων (ΑΠΕ-ΜΠΕ Α.Ε)».

⁶⁶ Παπατόλιας, Απ. (2020), Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα, ΕφημΔΔ 4/2020, σελ. 431

⁶⁷ Ibidem

⁶⁸ Ο Οργανισμός της Προεδρίας της Κυβέρνησης συστήνεται τον Νοέμβριο του 2020 (π.δ. 98/2020, ΦΕΚ Α' 236), σχεδόν, ενάμισι χρόνο μετά τον ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος.

και στην υποστήριξη του εκάστοτε Κυβερνητικού Εκπροσώπου στην άσκηση των καθηκόντων του (...).⁶⁹

Εφόσον, επομένως, διοικητική ιεραρχία και πολιτική ηγεσία στις Γ.Γ.Ε.Ε. τείνουν και πάλι να εφάπτονται, εάν όχι να συμφύρονται, τι αλλάζει με την υπαγωγή τους στην Προεδρία της Κυβέρνησης το 2019, το οποίο δεν ίσχυε τα προηγούμενα χρόνια;

Πριν απαντηθεί το ως άνω ερώτημα, κρίνεται σκόπιμο να υπογραμμιστεί το εξής: οι κανονιστικές προδιαγραφές της Γ.Γ.Ε.Ε., καθ' όλη την πορεία της κατά τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής δημοκρατίας, ανταποκρίνονται εν πολλοίς στις αρχές της ομοιομορφίας, της τυποποίησης και της σταθερότητας των διαδικασιών και του καταμερισμού των εργασιών. Τα στοιχεία αυτά, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το ανθρώπινο δυναμικό των διοικητικών της υπηρεσιών διακρίνεται από πολιτική ουδετερότητα, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, σταθερότητα, συνέχεια, συνέπεια και αξιοκρατικά κριτήρια πρόσληψής του, είτε μέσω διαγωνισμών του Α.Σ.Ε.Π., είτε μέσω της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η τμηματοποίηση και η κατανομή της πολιτικής των Μ.Μ.Ε. σε ξεχωριστά πολιτικά όργανα (λ.χ. Υφυπουργό παρά τω Πρωθυπουργό/Υπουργό Επικρατείας και Κυβερνητικό εκπρόσωπο), ακόμα κι αν η κυβερνητική αρμοδιότητα ασκείται από το ίδιο πρόσωπο (λ.χ. αναφέρονται ενδεικτικά οι Τ. Λαμπρίας, Ευ. Βενιζέλος, Δ. Ρέππας, Θ. Ρουσόπουλος, Σίμος Κεδίκογλου, Σοφία Βούλτεψη, Λευτέρης Κρέτσος, Στ. Πέτσας, Δ. Οικονόμου, κ.α.), εγείρουν επιφυλάξεις ως προς την αποτελεσματικότητα του έργου του ως άνω φορέα. Κι ετούτο, διότι η εκπορευόμενη επικέντρωση ενός Υπουργείου και της πολιτικής του ηγεσίας σε πολλαπλά πεδία δημόσιας πολιτικής, ενίοτε, δε, αυξημένης σημασίας για το ίδιο το κυβερνητικό έργο, όπως είναι, λ.χ. η υποστήριξη του Πρωθυπουργού, καθώς και η ενημέρωση της πολιτικής και πολιτειακής ηγεσίας της χώρας, μπορεί να επιφέρει αρνητικές συνέπειες στη διοικητική συνέχεια της Γ.Γ.Ε.Ε. και μετά την υπαγωγή της στην ΠτΚ.

Επιπροσθέτως, το σύνηθες, μεταπολιτευτικά, χαρακτηριστικό των πολιτικών προϊσταμένων της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, οι οποίοι άλλοτε «φορούν το καπέλο» του Κυβερνητικού εκπροσώπου, ώστε να συμμετέχουν ενεργώς στον συντονισμό της κυβερνητικής ενημέρωσης, κι άλλοτε «φορούν το καπέλο» των αρμόδιων Υπουργών για θέματα χάραξης και υλοποίησης της πολιτικής των Μ.Μ.Ε. συνιστά εντέλει, μια δομική ιδιαιτερότητα και μια πολιτική πρακτική, η οποία αποτελεί κρίσιμη παράμετρο για την αποτελεσματική λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης και στην Προεδρία της Κυβέρνησης.

⁶⁹ Βλ. υποσημ. 65, στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου ν. 4622/2019 για το «Επιτελικό Κράτος»

Συνεπώς, τι άλλαξε με την υπαγωγή της Γ.Γ.Ε.Ε. στο «Επιτελικό κράτος», αφού με την κατάργηση του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, καταρχάς οι Γ.Γ.Ε.Ε. υπήχθησαν (ξανά) στον Πρωθυπουργό, όπως και τα προηγούμενα χρόνια της πολιτικής και διοικητικής τους ιστορίας;

«Θέλετε να σας πω τι άλλαξε; Δεν άλλαξε τίποτα. Οι Γ.Γ.Ε.Ε. έπρεπε να παραμείνουν στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Η μετάβαση στην ψηφιακή εποχή έχει συμπαρασύρει και τον έντυπο τύπο και την τηλεόραση, κάνω λάθος; Ίσως ο Υπουργός Ψηφιακής Διακυβέρνησης δεν τις θέλησε. Γι' αυτό και τις παρομοίασα με «πολύφερνες ύφες». Ίσως και να κάνω λάθος. Ξέρετε, όμως, κάτι; Εάν τις έπαιρνε (ενν. τις Γ.Γ.Ε.Ε.) ο Πιερρακάκης, τότε θα διευκόλυνε την απαγκίστρωση της εποπτείας των Μ.Μ.Ε. από τον Πρωθυπουργό και θα μπορούσε να ρυθμίσει οικονομικά την ραδιοτηλεοπτική αγορά. Αυτό είναι, άλλωστε, και το πιο ενδιαφέρον πολιτικό ζήτημα. Καλή και η πολυφωνία και ο πλουραλισμός του Τύπου και η προστασία των δημοσιογράφων, αλλά το βασικό πολιτικό ζήτημα είναι η οικονομική ρύθμιση της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς. Κάνω λάθος; Επομένως, ή ο Υπουργός Ψηφιακής Διακυβέρνησης δεν τις θέλησε, ή κανείς ποτέ δεν του τις πρόσφερε. Τώρα με το επιτελικό κράτος, οι Γ.Γ.Ε.Ε. κατέληξαν και πάλι στον Πρωθυπουργό. Ακόμα, όμως, κι έτσι, εσείς τι πιστεύετε ότι θα μπορούσε να αλλάξει; (...).⁷⁰

Εκείνο που θα μπορούσε, πράγματι, να αλλάξει, και θα προσπαθήσουμε να αποτυπώσουμε σταδιακά στη συνέχεια, είναι η σχέση της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης με το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (εφεξής «Ε.Σ.Ρ.»), καθώς η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην ανεξάρτητη Αρχή θα συμβόλιζε, όχι μόνο στη θεωρία, αλλά και στην πράξη, μια τάση από-πολιτικοποίησης της Γ.Γ.Ε.Ε. της ΠτΚ.

⁷⁰ Προσωπική συνέντευξη με πρώην πολιτικό προϊστάμενο των Γ.Γ.Ε.Ε., που ζήτησε να κρατήσει την ανωνυμία του.

Μέρος Β'

Κεφάλαιο Τρίτο

3. Οι ανεξάρτητες Αρχές στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα

3.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Έχει ενδιαφέρον το γεγονός ότι στην βιβλιογραφία δεν περιλαμβάνεται ένας κοινά αποδεκτός ορισμός για τις ανεξάρτητες Αρχές, αφενός διότι αποτελούν οιονεί ανεξάρτητες διοικητικές δομές, αφετέρου επειδή συγκροτούν ένα διακριτό, ωστόσο, ανομοιογενές πεδίο,⁷¹ με κοινό σημείο αναφοράς τους, ή, ενδεχομένως, και αφετηρίας τους, την εξ αποστάσεως λειτουργία τους (“at arm’s length”) από την κεντρική δημόσια διοίκηση και την μη-ιεραρχική υπαγωγή τους στον έλεγχο του πολιτικού συστήματος.⁷²

Οι εγχώριες ανεξάρτητες Αρχές έχουν χαρακτηριστεί ως «μη-πλειοψηφικοί» θεσμοί (η Βουλή, λ.χ., είναι «πλειοψηφικός» θεσμός)⁷³ και δυνάμει της διοικητικής λειτουργίας τους ενσωματώνουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά, τα οποία συνίστανται στην μη ύπαρξη νομικής τους προσωπικότητας,⁷⁴ στην μη υπαγωγή τους στον ιεραρχικό έλεγχο της κεντρικής διοίκησης, στον έλεγχό τους από το Κοινοβούλιο, στην υπαγωγή τους σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας, στην προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών τους, στην σωρευτική άσκηση μεγάλου εύρους αποφασιστικών αρμοδιοτήτων (κανονιστικών,

⁷¹ Η παρατηρούμενη ανομοιογένεια των ανεξάρτητων διοικητικών Αρχών είχε επισημανθεί και στο πλαίσιο του Γ' Προγράμματος οικονομικής προσαρμογής της χώρας, εκκινώντας τη διαδικασία για τη δημιουργία ενός ενιαίου πλαισίου αρχών και κανόνων λειτουργίας των ανεξάρτητων Αρχών, διαδικασία, ωστόσο, που δεν κατέληξε σε κάποια τυπική ρύθμιση, στο *Greece-Supplemental Memorandum of Understanding* (2016), σελ. 2 και σ.σ. 40-41, αντίστοιχα.

⁷² *Λαμπροπούλου, Μ.* (2019), «Ζητήματα αναδιοργάνωσης της γραφειοκρατίας. Η λειτουργική αποκέντρωση στη δημόσια διοίκηση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.σ. 22-23

⁷³ *Σπανού, Κ.* (2008), «Ανεξάρτητες Αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;», στο Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος;» Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου*, Παπαζήση, Αθήνα, σ. 230.

⁷⁴ Ωστόσο, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, η Επιτροπή Ανταγωνισμού και η Ρ.Α.Ε. διαθέτουν νομική προσωπικότητα, ενώ η Α.Α.Δ.Ε. και ο Συνήγορος του Πολίτη όχι. Ειδικότερες διαφοροποιήσεις εντοπίζονται μεταξύ των Αρχών, των οποίων η κύρια αποστολή αφορά στην προστασία δικαιωμάτων και των Αρχών που δραστηριοποιούνται στον τομέα της οικονομικής ρύθμισης με κριτήριο τον βαθμό και το καθεστώς της ανεξαρτησίας, τον τρόπο ανάδειξης, τη σύνθεση και την θητεία των μελών τους, καθώς και τους όρους διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας στο *Μαυρομούστακου, Η.* (2009) *Το θεσμικό πρότυπο των ανεξάρτητων αρχών και οι τρόποι ένταξης των νέων αρχών στην κατεύθυνση δημιουργίας ενός ενιαίου πλαισίου* στο *Μακροδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ-Η. & Μαρούδας, Λ.* (2009) (επιμ.) *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: Νέα Δημόσια Διοίκηση, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, Πρακτικά 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλας, σ.σ. 13-37.

κυρωτικών, αδειοδοτικών, ελεγκτικών, διαιτητικών, κ.α.) και στην διοικητική και δημοσιονομική τους αυτοτέλεια.⁷⁵

Υπό το γενικό πρόταγμα της «από-πολιτικοποίησης» της διοίκησης, τη διαφύλαξη της συνέχειας και της αξιοπιστίας των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών, οι οποίες, εξαιτίας της συνθετότητας και της πολυπλοκότητας των γραφειοκρατικών αρμοδιοτήτων κρίνονταν εν πολλοίς αναποτελεσματικές,⁷⁶ την ανάγκη ενίσχυσης της πολιτικής αμεροληψίας, της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας σε «ευαίσθητους» τομείς πολιτικής, οι ανεξάρτητες Αρχές, ως θεσμοί εκτός της υπουργικής γραφειοκρατίας, θεωρήθηκαν ως μια σημαντική όψη εξέλιξης και εκσυγχρονισμού του πολιτικού συστήματος. Κατά τη γνώμη της γράφουσας, ορθώς οι ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν μια προσπάθεια απαγκίστρωσης της δημόσιας διοίκησης από την κομματοκρατία και τις πελατειακού τύπου διευθετήσεις.⁷⁷

Οι ανεξάρτητες Αρχές αντλούν, επομένως, την νομιμοποίησή τους «όχι πλέον από την υπαγωγή τους στην πολιτική, αλλά από την αποστασιοποίησή τους από αυτή».⁷⁸ Οι ανεξάρτητες Αρχές θεμελιώνουν, *inter alia*, τη διατήρηση της θεσμικής συνέχειας και μνήμης της δημόσιας διοίκησης, ως θύλακες ουδέτερης πολιτικής συμπεριφοράς. Όπως εύστοχα αναφέρει ο Τασόπουλος, οι ανεξάρτητες Αρχές «(...) αποτελούν θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας, που αποσκοπούν στην αποτροπή της ευνοιοκρατίας και της κομματικής χειραγώγησης από την εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία σε τομείς της δημόσιας σφαίρας στους οποίους προσιδιάζουν, ισχύουν και πρέπει να προστατευθούν οι αξίες του κράτους δικαίου (...)»,⁷⁹ καθώς «το ζήτημα των αντιβάρων της εξουσίας συνδέεται άρρηκτα με την ενίσχυση του κράτους δικαίου».⁸⁰

⁷⁵ Γεωργαντάς, Ηλ. (2004). «Η πόρρω εξουσία: Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και η πολιτική οικονομία της ρύθμισης», στο Κοινωνική Αλλαγή στη Σύγχρονη Ελλάδα, 1980-2011, Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Εξάντας, σ.σ. 241-258

⁷⁶ Η ανάγκη ειδικής τεχνογνωσίας για τη διαχείριση πεδίων πολιτικής με αυξημένη συνθετότητα αποτελεί έναν από τους κύριους λόγους που τεκμηριώνουν την εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές υπουργικές δομές, στους εστιασμένους και περισσότερο ευέλικτους λειτουργικά αποκεντρωμένους φορείς. Η εν λόγω συνθετότητα προκύπτει από τις αλλαγές του τεχνολογικού περιβάλλοντος, τη διεθνοποίηση των αγορών και τις επιπτώσεις πολιτικών, όπως η ιδιωτικοποίηση και η απελευθέρωση, που καθιστούν τα παραδοσιακά μέσα παρέμβασης του κράτους λιγότερο αποτελεσματικά σε σχέση με τις νέες δομές, ιδίως σε πεδία που η διάκριση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα καθίσταται ολοένα και πιο ασαφής, στο Λαμπροπούλου, Μ., (2019), ό.π., *passim*

⁷⁷ Σωτηρέλης, Γ. (2000), Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, σ.σ. 132-151

⁷⁸ Σπανού, Κ. (2008), ό.π., σελ. 238

⁷⁹ Τασόπουλος, Γ., (2007), «Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σ.σ. 72-73

⁸⁰ *Ibidem*, σελ. 75, ενώ ενδιαφέρον παρουσιάζει και το γεγονός ότι ο πρώην Πρωθυπουργός, Κ. Σημίτης, κατά τη διάρκεια της συζήτησης στη Βουλή για την αναθεώρηση του Συντάγματος είχε επισημάνει την ενίσχυση του κράτους δικαίου με την ίδρυση των Ανεξάρτητων Αρχών στο ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα, τονίζοντας ότι «(...) αποτελούν εγγύηση των ελευθεριών και των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ο λαός, άλλωστε, άρχισε να συνειδητοποιεί ότι οι Αρχές αυτές είναι οι επάλξεις του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας» (Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, σ. 807)

Έτσι, οι ανεξάρτητες Αρχές, μεταξύ των οποίων και το Ε.Σ.Ρ., το οποίο θα εξετάσουμε αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο του Μέρους Β', νομιμοποιούνται στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα, όχι ως «μη-πλειοψηφικοί θεσμοί» (non majoritarian institutions), αλλά ως «(...) θεσμικές εγγυήσεις που περιβάλλουν το σύνολο της λειτουργίας του πολιτεύματος, το σύνολο του πολιτικού συστήματος και το σύνολο της έννομης τάξης».⁸¹ Η γράφουσα συμφωνεί με την άποψη της Σπανού για τον ρόλο των ανεξάρτητων Αρχών, η λειτουργία των οποίων όχι μόνο δεν αποτυπώνει την βαθειά κρίση που διέρχεται το δημοκρατικό φαινόμενο,⁸² αλλά σηματοδοτεί την ανανέωση της πολιτικής ζωής τον 21^ο αιώνα, καθώς «(...) περισσότερο από ένδειξη κρίσης αποτελούν δείγμα ωριμότητας της δημοκρατίας».⁸³

3.2. Σύντομη ιστορική εξέλιξη των ανεξάρτητων Αρχών

Ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών εμφανίστηκε στις αρχές του 19^{ου} αιώνα στη Σουηδία, στη συνέχεια στα τέλη του 19^{ου} αιώνα στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής⁸⁴ και στα μέσα του 20^{ου} αιώνα, ιδίως, στη Γαλλία, στη Μ. Βρετανία και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.⁸⁵ Στην Ελλάδα χρειάστηκε να μεσολαβήσει ένας ολόκληρος αιώνας, ώστε το 1989 να ιδρυθεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.) με τον ν. 1866/1989 ως «ανεξάρτητο όργανο».

Από την επόμενη δεκαετία, ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών θα προσλάβει πιο συγκροτημένη μορφή, ενώ η επερχόμενη επιστημονική συζήτηση θα καταδείξει την «αμηχανία» της αποδοχής του ρόλου τους, τόσο εντός του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος, όσο και απέναντι σε αυτό.⁸⁶ Επιπροσθέτως, όπως και στη διεθνή εμπειρία, η σύστασή τους θα συνοδευθεί από σημαντική αμφισβήτηση και επιφυλάξεις, σχετικά με τη θέση και τον ρόλο τους στο πολιτικοδιοικητικό σύστημα, με αποτέλεσμα να χαρακτηριστούν, ιδίως πριν τη συνταγματική αναθεώρησή τους το 2001, ως «κακέκτυπα των

⁸¹ Βενιζέλος, Ευ., (2003), *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος 1975/1986/2001*, στο Η «Ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών», (επιμ.) Φ. Ι. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 16

⁸² Ibidem, ό.π., σελ. 14

⁸³ Σπανού, Κ. (2008), ό.π., σελ. 253

⁸⁴ Ανεξάρτητες Αρχές εμφανίστηκαν στις Η.Π.Α. με τον όρο «Independent Regulatory Agencies» και συγκεκριμένα το 1887, οπότε και ιδρύθηκε η Επιτροπή Διαπολιτειακού Εμπορίου (“Intersate Commerce Commission”), στο Κουλούρης, Ν.Δ., *Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*, Δικ 1993, σελ. 1140 επ., με σκοπό την εποπτεία του διαπολιτειακού εμπορίου στις ΗΠΑ.

⁸⁵ Το 1950 εμφανίστηκαν στη Γαλλία οι «Autorités Administratives Independantes», ενώ η Μεγάλη Βρετανία τις δεκαετίες του 1970 και του 1980 καθιέρωσε τον όρο «Quangos» (quasi-autonomous non governmental organizations), στο Αντωνόπουλος Μ. (1995), *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 19

⁸⁶ Ibidem

αλλοδαπών θεσμικών πρωτοτύπων»,⁸⁷ αφού δυνάμει του παραδείγματος της κακής οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ανεξάρτητης Αρχής και του Υπουργείου θα περιοριστούν σε έναν γνωμοδοτικό ρόλο (απλή και όχι σύμφωνη γνώμη), με τον εκάστοτε Υπουργό να διατηρεί την αρμοδιότητα αποκλειστικής παρέμβασής του σε ζητήματα πολιτικής του Υπουργείου του.⁸⁸

Σε μια δεύτερη φάση, ιδίως μετά την αναθεώρηση του 2001, οπότε και κινητοποιήθηκαν τα αντανakλαστικά της πολιτικής τάξης, τα θέματα που θα κυριαρχήσουν στον δημόσιο διάλογο θα είναι η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες Αρχές και η συνακόλουθη απώλεια εξουσίας, επιρροής και ελέγχου εκ μέρους της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας. Με άλλα λόγια, θα τεθεί το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ανεξάρτητων Αρχών, οι οποίες θεωρήθηκαν ότι υπονομεύουν τη λαϊκή κυριαρχία με τη διάρρηξη της ενότητας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος,⁸⁹ ως τεχνοκρατική εξουσία εκτός δημοκρατικού ελέγχου, ή ως άλλη “gouvernement des sages”.⁹⁰ Ο προβληματισμός, επομένως, για τις σχέσεις των ανεξάρτητων Αρχών με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών⁹¹ θα αποκρυσταλλωθεί στην ενδεχόμενη «παρέκκλιση» τους από τους συνταγματικούς κανόνες της πολιτικής ευθύνης και της δημοκρατικής αρχής, εντείνοντας την

⁸⁷ Κουλούρης, Ν.Δ., *Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*, ΔιΔικ 1993, σελ. 1170

⁸⁸ Ibidem, σελ. 1172

⁸⁹ Κατά τη διάρκεια της συζήτησης στη Βουλή για τη «συνταγματοποίηση» ορισμένων από τις ανεξάρτητες Αρχές που είχαν, ήδη, δημιουργηθεί (Ε.Σ.Ρ., Α.Σ.Ε.Π., Α.Π.Π.Δ., Σ.τ.Π. και Α.Δ.Α.Ε.), ο Δ. Γεωργακόπουλος αναφέρει χαρακτηριστικά (Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, σ. 749): «Τι είναι αυτές οι ανεξάρτητες Αρχές; Είναι εκτελεστική εξουσία; Είναι δικαστική εξουσία; Είναι νομοθετική εξουσία; Έχουμε το δικαίωμα να εκχωρήσουμε αυτή την εξουσία, την οποία μας έδωσε ο ελληνικός λαός για να την ασκήσουμε εμείς και όχι για να την εκχωρήσουμε σε τρίτους (...) και μάλιστα ανεξέλεγκτα, γιατί πού απολογούνται αυτές οι ΑΔΑ, υπάρχει σύστημα που να έρθουν εδώ στη Βουλή και να δώσουν λόγο των πράξεών τους;». Ο δε Ι. Βαρβιτσιώτης αναφέρει με την σειρά ότι «ο θεσμός αυτός στερεί μια ύλη τόσο από την Κυβέρνηση, όσο και από την Βουλή» (Πρακτικά, ό.π. σ. 735).

⁹⁰ Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η διατύπωση του Γ. Κουβελάκη το 1990, αν και από τότε και το ίδιο το ΣτΕ έχει διαφοροποιηθεί θετικά ως προς τις ΑΔΑ, αναφορικά με την απουσία της πολιτικής ευθύνης των ανεξάρτητων Αρχών, στην εξαιρετικά σημαντική απόφαση του ΣτΕ 930/1990, όπου «(...) Από τον συνδυασμό των άρθρων 26, 84 και 85 του Σύνταγματος, δεν είναι καταρχήν επιτρεπτό όπως αρμοδιότητες εκτελεστικής εξουσίας, τις οποίες ασκεί κατά το Σύνταγμα η Κυβέρνηση ή τα νομίμως εξουσιοδοτημένα όργανα της Διοικήσεως, ή τα εποπτευόμενα από τους αρμόδιους Υπουργούς ν.π.δ.δ., ανατίθενται σε όργανα εντασσόμενα μεν στα πλαίσια της εκτελεστικής εξουσίας, μη υποκείμενα, όμως, σε διοικητικό έλεγχο, έστω και απλής νομιμότητας, από την κοινοβουλευτικώς υπεύθυνη προς εκτέλεση της εκτελεστικής εξουσίας Κυβέρνηση. Αλλιώς, θα υπήρχε παραμόρφωση του κοινοβουλευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος, που στηρίζεται, κυρίως, στην πολιτική ευθύνη των ασκούντων την εξουσία. Τέτοια, όμως, πολιτική ευθύνη δεν υπάρχει, όταν δημιουργούνται ανεξάρτητα όργανα επί των αποφάσεων των οποίων, λόγω ακριβώς της ανεξαρτησίας, που αποτέλεσε τον λόγο της δημιουργίας τους, δεν μπορεί να παρέμβει η Κυβέρνηση. Αντί για Κυβέρνηση εκλεγμένων και πολιτικά υπευθύνων, θα είχαμε gouvernement des sages»

⁹¹ Χρυσανθάκης, Χ. (2002), *Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές μετά το αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001* στο Μακροδημήτρης, Α & Ζυγούρα, Ο. (επιμ.) *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Σάκκουλα/Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, σ.σ. 111-126

αναγκαιότητα για πλήρη διασφάλιση της δημοκρατικής τους λογοδοσίας υπό την παραδοσιακή μορφή ελέγχου της διοίκησης από την πολιτική.⁹²

3.3. Λόγοι δημιουργίας των ανεξάρτητων Αρχών

Αναφορικά, δε, με τη δημιουργία των ανεξάρτητων Αρχών, εκείνη καθοδηγήθηκε από συγκεκριμένους στόχους προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και ρύθμισης πεδίων οικονομικής δραστηριότητας, ενώ οι λόγοι που υπαγόρευαν τη συγκρότησή τους συνδέονται καταρχάς με:

α) την «αμηχανία» ή την «απροθυμία» των νομοθετικών και διοικητικών οργάνων να διαχειριστούν πεδία πολιτικής που απαιτούν την ύπαρξη ειδικών τεχνικών γνώσεων και εμφανίζουν αυξημένη πολυπλοκότητα, όπως είναι οι προς ρύθμιση τομείς της αγοράς (λ.χ. τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, μεταφορές, κ.α.), οι οποίοι παρουσιάζουν πολλές φορές έναν ιδιαίτερα τεχνικό χαρακτήρα που απαιτεί επιστημονική εξειδίκευση και, γι' αυτό τον λόγο, κανονιστικές αρμοδιότητες μεταφέρονται από τον χώρο της πολιτικής στον χώρο της εξειδικευμένης γνώσης,⁹³

β) τις εξωτερικές δεσμεύσεις και υποχρεώσεις, σχετικές με την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), τις εν γένει πιέσεις προσαρμογής της χώρας στις απαιτήσεις συμμετοχής στην Ε.Ε. και, ιδίως, μετά το 2010, τις υποχρεώσεις των συμφωνιών χρηματοδότησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συγκρότηση των ρυθμιστικών αρχών στο πεδίο των βιομηχανιών δικτύου, στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς και της εναρμόνισης του θεσμικού πλαισίου στις αντίστοιχες αγορές (τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, μεταφορές) από την δεκαετία του 1990. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η ύπαρξη ενός ανεξάρτητου ρυθμιστή (Ε.Ε.Τ.Τ., Ρ.Α.Ε., Ρ.Α.Σ., Ρ.Α.Λ. και Ρ.Α.Ε.Μ.) ήταν συνέπεια της προσαρμογής του εγχώριου διοικητικού συστήματος σε Οδηγίες της Ε.Ε.,⁹⁴

γ) την προστασία των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων, τα οποία πρέπει να περιβληθούν μιας ιδιαίτερης και ποιοτικά διαφορετικής εγγύησης και προστασίας, λόγω της ραγδαίας εξέλιξης της τεχνολογίας και της επιστήμης και υπό τον κίνδυνο «νέου τύπου απειλών»,⁹⁵ και, τέλος,

⁹² Κοντιάδης, Ξ. (2003), ό.π., σ.σ. 121-149

⁹³ Βενιζέλος, Ευ., (2002) *Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το Συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, passim

⁹⁴ Μαυρομούστακου, Η., (2013) *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μια Συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*, Νομική Βιβλιοθήκη, passim

⁹⁵ Βενιζέλος, Ευ., (2003), *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος 1975/1986/2001*, στο *Η «Ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών»*, (επιμ.) Φ. Ι. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, passim

δ) την από-πολιτικοποίηση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και τις πελατειακές πρακτικές, που σε σημαντικό βαθμό χαρακτηρίζουν τη λειτουργία του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, αφενός διασυνδέοντας την αποστολή των ανεξάρτητων Αρχών, χάριν της ανεξαρτησίας και της εξειδίκευσής τους με τις απαιτήσεις εξωστρέφειας και αποτελεσματικότητας του πολιτικού συστήματος, και αφετέρου θεραπεύοντας «τη γραφειοκρατία, την αδιαφάνεια, την μεροληψία, την δυσκαμψία και την βραδύτητα δράσης του κράτους» με την «ιαματική αντίδραση της Πολιτείας μέσω της σύστασης των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών».⁹⁶

Ορθώς, επομένως, αναφέρει ο Αλιβιζάτος ότι η ανεξαρτησία τους συνιστά την πεμπουσία της γέννησης του θεσμού, διότι εάν αυτή δεν διασφαλίζεται, θα προκληθεί επαύξηση των παθογενειών των παραδοσιακών διοικητικών δομών, που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν, με αποτέλεσμα να αναιρέσουν τους λόγους της γέννησής τους.⁹⁷

3.4. Τυπολογία των ανεξάρτητων Αρχών

Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων στη Βουλή το 2001 για την αναθεώρηση του Συντάγματος, ο Ευ. Βενιζέλος, εισηγητής της πλειοψηφίας, εισήγαγε μια διάκριση μεταξύ: α) των «γνήσιων ανεξάρτητων Αρχών», δηλαδή εκείνων που λειτουργούν ως θεσμικές εγγυήσεις για την θωράκιση και την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, όπως είναι η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (Α.Π.Δ.Π.Χ.)⁹⁸ και η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε.)⁹⁹, β) των «θεμιτών Αρχών», δηλαδή εκείνων των Αρχών που ασκούν εποπτεία στη δημόσια διοίκηση, όπως είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.)¹⁰⁰ και ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τ.Π.)¹⁰¹ και γ) των Αρχών ρύθμισης των αγορών,

⁹⁶ Κουλούρης, Ν. (2001), σ.σ. 112-3

⁹⁷ Αλιβιζάτος, Ν., *Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους, Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία*, (επιμ.) Ν. Φραγκάκης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008, σελ. 33 επ.

⁹⁸ Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9^Α του Συντάγματος), η ίδρυση της οποίας αποτελούσε και κοινοτική υποχρέωση (Οδηγία 95/46/ΕΚ)

⁹⁹ Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών που διασφαλίζει το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας (ΑΔΑΕ, άρθρο 19, παρ. 1 και 2 του Συντάγματος). Η διαδικασία ενώπιον της ΑΔΑΕ και η λειτουργία της προκάλεσαν τη διαμόρφωση σημαντικής νομολογίας που διευκρίνισε πολλά ζητήματα ως προς τη λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών (ΣτΕ Ολ. 3319/2010, 3320/2010, ΣτΕ 3473/2017)

¹⁰⁰ Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, που ελέγχει την πρόσληψη, είτε με διαγωνισμό, είτε με επιλογή, υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια (Α.Σ.Ε.Π., άρθρο 103, παρ. 9 του Συντάγματος, και κατ' εξουσιοδότηση ν. 2190/1994, Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης)

¹⁰¹ Ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τ.Π., άρθρο 103, παρ. 9 του Συντάγματος), που είναι μονοπρόσωπη ανεξάρτητη αρχή και το πρόσωπο που τη στελεχώνει (ο Συνήγορος) επικουρείται από έξι Βοηθούς

όπως είναι η Επιτροπή Ανταγωνισμού,¹⁰² η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.)¹⁰³ και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.),¹⁰⁴ οι οποίες διέπονται από την αρχή της οικονομικής ελευθερίας και δεν περιλαμβάνονται στο ελληνικό Σύνταγμα. Προσέθεσε, όμως, και μια εξαίρεση, μιας «μεικτής φύσεως» Αρχή, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.),¹⁰⁵ το οποίο συνδυάζει τις ασκούμενες αρμοδιότητες και των τριών ως άνω Αρχών, τόσο ως προς τη θωράκιση και την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων (το ατομικό δικαίωμα στην ενημέρωση), όσο και ως προς τον έλεγχο της διοίκησης (επιβολή κυρώσεων) και την αρχή της οικονομικής ελευθερίας στο ραδιοτηλεοπτικό τοπίο (χορήγηση τηλεοπτικών και ραδιοφωνικών αδειών).¹⁰⁶

Δικαίως, όμως, αν και εμμέσως, η συνταγματική κατοχύρωση των ανεξάρτητων Αρχών θεωρήθηκε μια μεταβολή ποιοτικής τάξεως στο θεσμικό τοπίο της εποχής,¹⁰⁷ αν και, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Σπανού «(...) παρά την φιλότιμη προσπάθεια αναζήτησης ενός λιγότερο ή

Συνηγόρους. Ο Σ.τ.Π. έχει διαμεσολαβητικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες, που ασκούνται με μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Η βασική αρμοδιότητα του Σ.τ.Π. είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.

¹⁰² Η Επιτροπή Ανταγωνισμού (Ε.Α.), η οποία έχει «διακεκριμένη νομική προσωπικότητα» και είναι αρμόδια για την τήρηση των άρθρων 101 και 102 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των διατάξεων της ελληνικής νομοθεσίας περί ανταγωνισμού (ν. 703/1977 και ν. 3959/2011, αντίστοιχα)

¹⁰³ Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.), η οποία έχει, επίσης, ίδια νομική προσωπικότητα με την Επιτροπή Ανταγωνισμού. Η Ρ.Α.Ε. αποφασίζει για τη χορήγηση, την τροποποίηση και την ανάκληση αδειών άσκησης ενεργειακών δραστηριοτήτων και επιβάλλει ρυθμιστικά μέτρα και όρους σε όσους δραστηριοποιούνται στον τομέα της ενέργειας. Επίσης, έχει ελεγκτικές αρμοδιότητες ως προς τον τρόπο άσκησης των παρεχόμενων με τις άδειες δικαιωμάτων και ως προς την τήρηση των οικείων υποχρεώσεων από τους κατόχους των αδειών, επιβάλλοντας διοικητικές κυρώσεις. Με τον ν. 4001/2011, με τον οποίο προσαρμόσθηκε η εσωτερική νομοθεσία προς τις Οδηγίες της «3^{ης} ευρωπαϊκής ενεργειακής δέσμης», που κατοχυρώνουν τον αποφασιστικό ρόλο των ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών ως εγγυητών της εύρυθμης λειτουργίας της ενεργειακής αγοράς, η θέση της Ρ.Α.Ε. ενισχύθηκε σημαντικά.

¹⁰⁴ Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (Ε.Ε.Τ.Τ.), η οποία είναι η εθνική ρυθμιστική αρχή στους τομείς των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και ασκεί τον έλεγχο, τη ρύθμιση και την εποπτεία των οικείων αγορών από τις πρώτες ανεξάρτητες αρχές της ελληνικής έννομης τάξης. Είναι συλλογικό όργανο και κατοχυρώθηκε ως «ανεξάρτητη διοικητική αρχή» με τον ν. 2867/2000, ο οποίος έχει αντικατασταθεί διαδοχικά από τον ν. 3431/2006, με τον οποίο η ελληνική έννομη τάξη προσαρμόσθηκε προς μια δέσμη κοινοτικών Οδηγιών, ανταποκρινόμενων στα εξελισσόμενα δεδομένα της τεχνολογικής σύγκλισης των επικοινωνιακών μέσων, και εν συνεχεία από τον ν. 4070/2012

¹⁰⁵ Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.), που ασκεί τον άμεσο κρατικό έλεγχο επί της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης, στον οποίο περιλαμβάνεται η χορήγηση αδειών, καθώς και η επιβολή σχετικών διοικητικών κυρώσεων (άρθρο 15, παρ. 2 του Συντάγματος)

¹⁰⁶ Βλ. Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, σελ. 732, και Βενιζέλος, *Ευ.*, (2002) *Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το Συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, passim

¹⁰⁷ «Δημιουργούμε νέους θύλακες ουδέτερης πολιτικής συμπεριφοράς, ακριβώς επειδή τα δημοκρατικά όργανα του κράτους δεν έχουν την ικανότητα, την βούληση, την ευχέρεια να ασκήσουν πλήρως τις αρμοδιότητές τους, ιδίως εκεί όπου χρειάζεται να συγκρουστούν με άλλες μορφές τυπικής ή άτυπης εξουσίας», Ibidem, Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής

περισσότερο συστηματικού κριτηρίου για τις ανεξάρτητες Αρχές που κατοχυρώθηκαν συνταγματικά (...), οι λόγοι κατοχύρωσης είναι σαφώς πολιτικοί. Ενώ, λοιπόν, οι Αρχές «προστασίας των δικαιωμάτων» φάνηκε να συγκεντρώνουν την συναίνεση, ουδέποτε τέθηκε ανάλογο ζήτημα για τις Αρχές οικονομικής ρύθμισης. Μια ερμηνεία αυτής της διαφοροποίησης είναι ότι οι δεύτερες όφειλαν να παραμείνουν υπό πολιτικό έλεγχο, δηλαδή την εποπτεία Υπουργού. Ήταν, δηλαδή, ευκολότερο να αποδεχθεί το πολιτικό σύστημα την αποστασιοποίηση από τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς προστασίας δικαιωμάτων, παρά από την ρύθμιση οικονομικών συμφερόντων, συχνά, μάλιστα, ισχυρών. Μπορεί μάλιστα να διακινδυνεύσει κανείς την άποψη ότι οι αρχές προστασίας δικαιωμάτων φαινόταν ίσως πιο ανώδυνες για την αυξημένη ανεξαρτησία που παρέχει η συνταγματική κατοχύρωση». ¹⁰⁸ Η διαπίστωση αυτή θα επικυρωθεί, ιδίως, στην περίπτωση του Ε.Σ.Ρ. και της σχέσης του με την Γ.Γ.Ε.Ε., όπως θα εξετάσουμε στο Γ' Μέρος της εργασίας, το οποίο, ακόμα και μετά το 2001, θα αργήσει να «ανεξαρτητοποιηθεί».

Τέλος, εκτός από τις παραπάνω ανεξάρτητες Αρχές που ασκούν τις αρμοδιότητές τους σε ευρεία πεδία της διοικητικής δραστηριότητας, ο νομοθέτης έχει συστήσει πληθώρα ανεξάρτητων Αρχών σε ειδικότερους τομείς μετά την έναρξη ισχύος του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001. ¹⁰⁹

¹⁰⁸ Σπανού. Κ., (2008), ό.π., σελ. 226, όπου το Ε.Σ.Ρ., από την ίδρυσή του μέχρι και την συνταγματική του κατοχύρωση, μπορεί ενδεικτικώς να σηματοδοτήσει τη δυσκολία «ανεξαρτητοποίησής» του, τόσο ως προς την ρύθμιση της αγοράς των Μ.Μ.Ε., όσο και ως προς την εμπέδωση της αμεροληψίας, της αντικειμενικότητας και της αποφυγής της επιρροής από το κυβερνητικό σύστημα.

¹⁰⁹ Χωρίς αξιώσεις εξαντλητικής απαρίθμησης, αναφέρονται ενδεικτικά οι εξής: η Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων (άρθρο 5 του ν.2912/2001), η Εθνική Αναλογιστική Αρχή (άρθρο 9 του ν. 3029/2002), ο Συνήγορος του Καταναλωτή (άρθρο 1 του ν. 3297/2004), η Εθνική Αρχή Ιατρικώς Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής (η οποία συστάθηκε ως ανεξάρτητη αρχή με το άρθρο 19 του ν. 3305/2005 και μετατράπηκε σε αυτοτελή διοικητική υπηρεσία υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Υγείας με το άρθρο 4 του ν. 4558/2018), το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας, που συστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 3172/2003 και μετατράπηκε σε ανεξάρτητη αρχή με το άρθρο 17 του ν. 3370/2005, η Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση (συσταθείσα με το άρθρο 10 του ν. 3374/2005 και μετονομασθείσα με το άρθρο 64 του ν. 4009/2011), η Εθνική Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες (άρθρο 7 του ν. 3832/2010), η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (άρθρο 22 του ν. 3943/2011), η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (άρθρο 1 του ν. 4013/2011), η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων (συσταθείσα με το άρθρο 16 του ν. 3229/2004 και μετατραπείσα σε ανεξάρτητη αρχή με το άρθρο 7, παρ. 10 του ν. 4038/2012), η Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση (ΑΔΙΠ, άρθρο 1 του ν. 4142/2013), ο Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων (άρθρο 16 του ν. 4186/2013), η Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών (άρθρο 55 του ν. 4199/2013), η Εθνική Αρχή Συντονισμού Πτήσεων (άρθρο 1 του ν. 4233/2014), το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (άρθρο 2 του ν. 4270/2014), η Επιτροπή Διερεύνησης Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Συμβάντων (άρθρο 2 του ν. 4313/2014), η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (άρθρο 1 του ν. 4389/2016), η Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (άρθρο 108 του ν. 4389/2016), η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (άρθρο 347 του ν. 4412/2016), η Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας (άρθρο 1 του ν. 4427/2016). Ιδιαίτερης μνείας χρήζει και η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, που ιδρύθηκε με τον ν. 4622/2019 (άρθρα 82 επ.) ως ανεξάρτητη αρχή χωρίς νομική προσωπικότητα, που δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά

3.5. Κοινοβουλευτική Εποπτεία των ανεξάρτητων Αρχών

Ως απάντηση στην ασκούμενη κριτική και την νομική αμηχανία, που είχε προκαλέσει η εμφάνιση των ανεξάρτητων Αρχών, αναφορικά, κυρίως, με την πιθανή ανατροπή υφιστάμενων ισορροπιών στο εσωτερικό του κράτους και της διοίκησης, προέβαλλε, κυρίως, η ανάγκη εξισορρόπησης της εξουσίας τους μέσω της ενίσχυσης των μηχανισμών λογοδοσίας και ελέγχου τους. Η σύνδεσή τους με τις διαδικασίες της αρμόδιας Επιτροπής της Βουλής, αναφορικά με τη δημοσίευση και τη συζήτηση επί των ετήσιων εκθέσεων πεπραγμένων τους, δυνάμει του άρθρου 138^A του Κανονισμού της, συνιστά τον κατεξοχήν μηχανισμό λογοδοσίας τους.¹¹⁰ Κι ετούτο, διότι η σύνδεση των ανεξάρτητων Αρχών με τους δημοκρατικά νομιμοποιημένους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς όχι μόνο δεν υπονομεύει την ανεξαρτησία και την αμεροληψία τους, αλλά αντίθετα, αποτελεί εγγύηση για «την καθιέρωσή τους ως δικαιοκρατικής εγγύησης σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα»¹¹¹ παρέχοντας, ταυτοχρόνως, ένα υψηλό πεδίο ενεργοποίησης της Βουλής για την ίδια την αναβάθμιση του ρόλου της.

Πράγματι, ο, κατά το άρθρο 101^A, παρ. 3, κοινοβουλευτικός έλεγχος που ασκείται επί των ανεξάρτητων Αρχών έχει χαρακτηριστεί ότι είναι *a priori* απονευρωμένος¹¹² ή «πολιτικά ατελής»,¹¹³ προσλαμβάνοντας τον χαρακτήρα μιας αποδυναμωμένης εποπτείας, η οποία, ούτε λίγο, ούτε πολύ, θα μπορούσε να υποπέσει σε αδράνεια, δυνάμει της ελλιπούς εφαρμογής της προβλεπόμενης στο άρθρο 138^A παρ. 4 υποχρέωσης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.¹¹⁴

όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές. Βλ. «Οι ανεξάρτητες Αρχές (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο)», επίσκεψη στον ιστότοπο www.prevedourou.gr στις 15-03-2022

¹¹⁰ Στο άρθρο 138^A Κανονισμού της Βουλής, όσον αφορά την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου, προβλέπεται η υποχρεωτική υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων από κάθε ανεξάρτητη Αρχή, συνταγματικά κατοχυρωμένη ή συσταθείσα με τυπικό νόμο (παρ. 1). Ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει τη σχετική έκθεση στη μόνιμη επιτροπή θεσμών και διαφάνειας. Παράλληλα, κάθε ανεξάρτητη Αρχή έχει τη δυνατότητα (όχι υποχρέωση) να υποβάλλει ειδικές εκθέσεις για θέματα που άπτονται της αρμοδιότητάς της (παρ. 2). Η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας, επίσης, μπορεί να παραγγέλλει στις ανεξάρτητες Αρχές τη σύνταξη ειδικών εκθέσεων σε υποθέσεις γενικότερου ενδιαφέροντος (παρ. 3). Εν συνεχεία, η αρμόδια Επιτροπή της Βουλής υποβάλλει στον Πρόεδρο της Βουλής τα πορίσματα των συζητήσεών τους για το έργο κάθε ανεξάρτητης Αρχής, ο οποίος τα αποστέλλει στον αρμόδιο Υπουργό και την ελεγχόμενη Αρχή (παρ. 4).

¹¹¹ Σωτηρέλης, Γ. (2000), ό.π., σ.σ. 223-224, όπου σωστά επισημαίνει ότι δίχως την επαρκή δημοκρατική νομιμοποίηση των ανεξάρτητων Αρχών «είναι πολύ εύκολο να μεταπέσουν από ασφαλιστικές δικλείδες της δημοκρατίας σε αυτονομημένες και εξαιρετικά επικίνδυνες νησίδες απόμακρης και αυθαίρετης εξουσίας. Σε ιδιότυπες, δηλαδή, θεσμικές “ελίτ” που δεν θα είναι τίποτε άλλο από παραπλανητικές μεταλλάξεις και, σε τελευταία ανάλυση, νομιμοποιητικά «άλλοθι» ενός εκσυγχρονισμένου «αυταρχικού κρατισμού».

¹¹² Μπότσης, Φ., (2007), «Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματοποιημένων Ανεξάρτητων Αρχών», ΕφημΔΔ 3/2007, ό.π., 362

¹¹³ Λοβέρδος, Ανδ. (2001) στο Τζ. Ηλιοπούλου – Στράγγα/Α. Λοβέρδος, «Πόσο χρειάζονται οι ανεξάρτητες Αρχές;» («Μονομαχίες»), Οικονομικός Ταχυδρόμος, 1-12-2001, σ.σ. 42-44, ιδίως σελ. 44

¹¹⁴ Βάσει της παρ. του άρθρου 138^A του Κανονισμού της Βουλής, η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας του ελληνικού Κοινοβουλίου οφείλει να υποβάλλει τα πορίσματα των συζητήσεών της επί των

Ωστόσο, κι ετούτο δεν πρέπει να παροραθεί, βάσει του ισχύοντος Κανονισμού της Βουλής, οι ανεξάρτητες Αρχές δεν υπόκεινται κατ' ουσίαν σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, αλλά σε μια «ήπια λογοδοσία». Η λογοδοσία αυτή αποσκοπεί απλώς «στη διασφάλιση διαφάνειας και την άσκηση κριτικής επί του έργου τους».¹¹⁵ Μήτε ο «κοινοβουλευτικός έλεγχος» μπορεί να επιφέρει ως κύρωση την αποπομπή μέλους ανεξάρτητης Αρχής,¹¹⁶ μήτε «επιβεβαιώνεται με την πρόβλεψη στον Κανονισμό της ενός συστήματος άμεσου κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των αρχών, την αποτελεσματικότητα του οποίου μπορεί να εγγυηθεί μόνον η απειλή μιας κύρωσης ανάλογης προς την άρση της εμπιστοσύνης από την Κυβέρνηση».¹¹⁷

Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι η εξαιρετικά λεπτομερής καταγραφή της μορφής που θα μπορούσε να λάβει ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, ίσως και μέσω της δημιουργίας μιας νέας ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής για τη συστηματική ενασχόλησή της με τις ανεξάρτητες Αρχές, δεδομένου ότι η Επιτροπή αυτή του ελληνικού κοινοβουλίου θα μπορεί να διαδραματίσει εξίσου σημαντικό ρόλο και κατά την επιλογή των νέων μελών των Ανεξάρτητων Αρχών,¹¹⁸ σε συνδυασμό και με τον καταλογισμό πολιτικής ευθύνης στα μέλη των Αρχών, θα συμβάλλει στην εναρμόνισή τους με το πολιτειακό οικοδόμημα, τόσο υπό το πρίσμα της διάκρισης των εξουσιών, όσο και υπό την οπτική της δημοκρατικής αρχής. Κι ετούτο διότι η στενότερη σύνδεση της Βουλής με τις ανεξάρτητες Αρχές θα λειτουργεί παράλληλα ως εκέγγυο της ανεξαρτησίας τους. Με αυτόν τον τρόπο αφενός θα πραγματωθεί η δημοκρατική αρχή κι αφετέρου θα αναδιαταχθούν οι σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, προς όφελος του δημόσιου πολιτικού διαλόγου.¹¹⁹ Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Σωτηρέλης, «(...) η αυστηρότητα ευρύτερης δημοκρατικής νομιμοποίησης και πολιτικού ελέγχου (ενν. των ανεξάρτητων Αρχών) αφήνει πολλά περιθώρια, είτε για αλαζονική και αυτάρεσκη περιχαράκωση, είτε για έμμεσες και διαμεσολαβημένες κυβερνητικές παρεμβάσεις (...)».¹²⁰

ετήσιων εκθέσεων των ανεξάρτητων Αρχών στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος στη συνέχεια θα τα υποβάλλει στον αρμόδιο Υπουργό και την ελεγχόμενη Αρχή.

¹¹⁵ Μπότσης, Φ., (2007), ό.π., σελ. 366, ενώ αυστηρότερος ο Παπαδημητρίου, «η σχέση των Ανεξάρτητων Αρχών με το Κοινοβούλιο αποτελεί περισσότερο σχέση διαρκούς επικοινωνιακής συνεργασίας, παρά κοινοβουλευτικό έλεγχο» (βλ. σχετικά Παπαδημητρίου, Γεώργιος, «Σχόλια», στο Κ. Γώγου (επιμ.), *Η πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και η πρόσφατη αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος*, Πρακτικά Συνεδρίου 28-29 Οκτωβρίου 2001, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 248 επ., ιδίως σελ. 251).

¹¹⁶ Ibidem, σελ. 362

¹¹⁷ Βιδάλης, Τ., «Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα», ΤοΣ 2003, σελ. 837

¹¹⁸ Μπότσης, Φ., ό.π., σελ. 366 επ.

¹¹⁹ Σπανού, Κ. (2008) ό.π., σ.σ. 248-249

¹²⁰ Σωτηρέλης, ό.π., σελ. 223.

3.6. Επιλογή των μελών των ανεξάρτητων Αρχών

Σύμφωνα με το άρθρο 101Α του Συντάγματος, τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 14 του ΚτΒ, και διορίζονται με ορισμένη θητεία, η οποία παρατείνεται αυτοδικαίως, μέχρι το διορισμό νέων μελών,¹²¹ από τον αρμόδιο Υπουργό. Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2019, η σχετική διαδικασία προβλέπει, πλέον, ότι η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων Αρχών γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, η οποία λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της, έναντι της ομοφωνίας ή της αυξημένης πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων των μελών της ΔτΠ, η οποία ίσχυε μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

Το γεγονός ότι η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 13 του ΚτΒ, είναι όργανο μεταβλητής σύνθεσης, και μάλιστα αυξημένης πλειοψηφίας, καθιστά δυσεπίτευκτη την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων Αρχών, με κορυφαία στιγμή στην ιστορία του θεσμού, όπως θα δούμε παρακάτω, την από πλευράς της ΔτΠ αδυναμία εύρεσης συναίνεσης και άρα αδυναμία νόμιμης συγκρότησης του Ε.Σ.Ρ. το 2016.

Ωστόσο, αξίζει να υπογραμμιστεί ότι η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων Αρχών από την Δ.τ.Π. της Βουλής, αν και δεν έχει διευθετηθεί από τον Κανονισμό της Βουλής με εγγυήσεις μεγαλύτερης, ενδεχομένως, διαφάνειας, εντούτοις φαίνεται να ενισχύεται με την διάταξη του αναθεωρημένου άρθρου 101^Α του Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο 101^Α του Συντάγματος, η θητεία των μελών των ανεξάρτητων Αρχών παρατείνεται έως τον διορισμό νέων, κάνοντας, έτσι ανεκτή τη συνέχιση της λειτουργίας των Αρχών μετά τη λήξη της θητείας των μελών τους και μέχρι την επιλογή νέων, μόνον, όμως, για εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο κρίνεται κατά τις εκάστοτε συντρέχουσες περιστάσεις. Μετά την πάροδο, επομένως, του εύλογου χρόνου, το Σύνταγμα δεν ανέχεται την παράταση της θητείας των μελών των ανεξάρτητων Αρχών, η δε Αρχή δεν διαθέτει, από το χρονικό αυτό σημείο και εφεξής, νόμιμη συγκρότηση.¹²²

¹²¹ Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 101Α, παρ. 2 του Συντάγματος, μετά την αναθεώρηση του Νοεμβρίου του 2019, προβλέπει ότι «Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Η απόφαση λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της. Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται έως το διορισμό νέων μελών. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών και της λειτουργίας και των αρμοδιοτήτων της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής».

¹²² Βλ. ΣτΕ, Ολ. 2583/2017, σκ. 7, όπου «Κατά την έννοια της συνταγματικής ρυθμίσεως, η οποία προβλέπει συγκεκριμένη διαδικασία εντός ορισμένων χρονικών ορίων και καθιερώνει ρητώς

Στην περίπτωση των ανεξάρτητων μη συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών, η σύσταση και η λειτουργία τους προβλέπεται μόνο σε τυπικό νόμο, ο οποίος και προβλέπει τον τρόπο επιλογής των μελών τους. Στην περίπτωση αυτή δεν υφίσταται ένα ενιαίο και συγκροτημένο σύστημα επιλογής, όπως δυνάμει του άρθρου 101^A του Συντάγματος, για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες Αρχές, με αποτέλεσμα να μπορεί να εικάσει κανείς ότι, για τις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες Αρχές, ο τρόπος επιλογής των μελών τους ενδεχομένως να στερείται των προϋποθέσεων ύπαρξης αυξημένων εγγυήσεων ανεξαρτησίας.¹²³

Ένα σημαντικό ζήτημα, το οποίο έχει τεθεί στη θεωρία, αλλά συνιστά και προβληματισμό μέσα στις ίδιες τις Αρχές, είναι οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για την επιλογή σε θέση μέλους ανεξάρτητης Αρχής. Η παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 3051/2002 προβλέπει ότι «ως μέλη των ανεξάρτητων Αρχών επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των Αρχών». Ωστόσο, εφόσον ο έλεγχος της συνδρομής των ανωτέρω προϋποθέσεων επαφίεται στη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής,¹²⁴ δεν μπορεί να αγνοηθεί το γεγονός ότι ο έλεγχος νομιμότητας της διοικητικής πράξης διορισμού των μελών των ανεξάρτητων Αρχών δεν μπορεί, παρά να είναι ουσιαστικός.

Τα γενικά χαρακτηριστικά των ανεξάρτητων Αρχών, όπως αποτυπώθηκαν ως άνω, θα αποτελέσουν το πλαίσιο εξελικτικής δημιουργίας και εδραίωσης στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα και για το Ε.Σ.Ρ. Τα ειδικά χαρακτηριστικά της εν λόγω Αρχής θα τα εξετάσουμε στο επόμενο κεφάλαιο.

«ορισμένη θητεία» των μελών των ανεξάρτητων αρχών, είναι μεν ανεκτή η συνέχιση της λειτουργίας των εν λόγω Αρχών μετά την λήξη της θητείας των μελών τους και μέχρι την επιλογή των νέων, μόνον όμως για εύλογο χρονικό διάστημα, το οποίο κρίνεται κατά τις εκάστοτε συντρέχουσες περιστάσεις. Τούτου έπεται ότι, μετά την πάροδο του εύλογου χρόνου, το Σύνταγμα δεν ανέχεται πλέον την παράταση της θητείας των μελών της ανεξάρτητης Αρχής, η δε ανεξάρτητη Αρχή δεν διαθέτει, από το χρονικό αυτό σημείο και εφεξής, νόμιμη συγκρότηση»

¹²³ Λαμπροπούλου Μ. – Διέλλας Γ. (2021) «Ανεξάρτητες Αρχές» στο *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*, (επιμ.) Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Βασιλική Νταλάκου, εκδ. ΕΑΠ, Αθήνα, σελ. 204

¹²⁴ Υπερβολικός, ωστόσο, ο Φραγκάκης, ο οποίος χαρακτηρίζει την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής «κοινοβουλευτική αριστοκρατία», στο Φραγκάκης, Ν., «Ανεξάρτητες Αρχές, Γιατί;» στο Φραγκάκης, Ν. (επιμ.), «Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία», ό.π., σ.σ. 21-25, σελ. 22. Ωστόσο πρόκειται, πράγματι, για ένα όργανο μεταβλητής σύνθεσης, το οποίο, όπως θα δούμε και παρακάτω, όταν εξεταστεί η επιλογή των μελών του Ε.Σ.Ρ., διαδραμάτισε κρίσιμο ρόλο, ιδίως το 2016, εξαιτίας της επαναλαμβανόμενης αδυναμίας λήψης απόφασης στη νόμιμη συγκρότηση της Αρχής.

Κεφάλαιο Τέταρτο

4. Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα

4.1. Ιστορική αναδρομή του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.) στην ελληνική έννομη τάξη, πριν το 2001

Αν και στην από 01-09-1989 Εισηγητική Έκθεση του ν. 1866/1989 «ο άμεσος έλεγχος της ιδιωτικής τηλεόρασης ανατίθεται σε ειδικό, αντιπροσωπευτικό, ανεξάρτητο, λειτουργικά και οικονομικά όργανο, το οποίο θα εποπτεύει, θα ελέγχει και θα θεσπίζει το κανονιστικό καθεστώς και τους δεοντολογικούς κανόνες λειτουργίας της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης», η τύχη του Ε.Σ.Ρ., από την ίδρυσή του μέχρι την συνταγματική του κατοχύρωση, μπορεί να θεωρηθεί ενδεικτική της δυσκολίας ανεξαρτητοποίησής του από το πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Και τούτο διότι, ήδη από την αρχή, ο απεγκλωβισμός της ραδιοτηλεόρασης από τον κυβερνητικό έλεγχο αντιμετωπίστηκε με επιφύλαξη, υπό τον κίνδυνο ότι «η κυριαρχική και αποκλειστική ανάληψη εκ μέρους του Ε.Σ.Ρ. ενός τομέα κρατικής ευθύνης (...) οδηγεί σε υποκατάσταση του κράτους από κάποια θεσμική οντότητα που εκφεύγει του ελέγχου του».¹²⁵

Παρά τις νομοθετικές εξαγγελίες, όμως, για αποπολιτικοποίηση των Μ.Μ.Ε. και για απεγκλωβισμό της πολιτικής από την εξουσία τους, με την ίδρυση της ανεξάρτητης Αρχής, στην πράξη παρατηρήθηκε μια προφανής αναντιστοιχία μεταξύ της ανάθεσης του άμεσου ελέγχου του κράτους στο Ε.Σ.Ρ. επί της ραδιοτηλεόρασης (άρθρο 3 παρ. 1) και των επιμέρους αρμοδιοτήτων του. Και τούτο διότι το Ε.Σ.Ρ., πλην των κυρωτικών και ορισμένων ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων που του είχε ο αναθέσει ο ν. 1866/1989 (λ.χ. έκδοση κωδίκων δεοντολογίας, οδηγιών και συστάσεων προς τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς), είχε, κατά βάση, γνωμοδοτικό ρόλο με περιορισμένες αποφασιστικές αρμοδιότητες. Η κανονιστική αρμοδιότητα της χορήγησης άδειας για τους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς παρέμενε στον αρμόδιο Υπουργό Τύπου και Μ.Μ.Ε., ο οποίος κρατούσε δεσπόζουσα στάση, διατηρώντας ουσιαστικές αποφασιστικές αρμοδιότητες στον ραδιοτηλεοπτικό τομέα, ενώ το Ε.Σ.Ρ. συμμετείχε ως γνωμοδοτικό όργανο (έκδοση απλής γνώμης), επιλογή που εξέφραζε όχι μόνο την απουσία βούλησης του νομοθέτη για ρήξη της πολιτικής εξάρτησης της Αρχής από τον Υπουργό, αλλά φανέρωνε την απροθυμία ή ατολμία ως προς την ισχυροποίηση του ρόλου του Ε.Σ.Ρ., υποβιβάζοντάς το σε μια ανεξάρτητη Αρχή, χωρίς ανεξαρτησία.

¹²⁵ Κουλούρης, Ν., «Οι “Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές”: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, Διδικ 1993, σελ. 1174

Ενδεικτικές της πρόσληψης του Ε.Σ.Ρ. από το πολιτικό-διοικητικό σύστημα εκείνης της εποχής είναι οι παρατηρήσεις του Οικονόμου, ο οποίος εύστοχα επισημαίνει ότι «(...) η ίδρυση μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής σ' ένα χώρο όπου τον κύριο λόγο είχε κατά παράδοση η κυβέρνηση δια του αρμόδιου επί των θεμάτων Τύπου και ΜΜΕ Υπουργού δεν θα μπορούσε ποτέ να νοηθεί ως μια ολοκληρωτική απέκδυση των κυβερνητικών ευθυνών. Βέβαια, η διατύπωση του άρθρου 3 παρ. 1 του ν. 1866/1989, όπου υπονοείται ότι ο άμεσος έλεγχος επί της ραδιοτηλεόρασης (...) έχει εκχωρηθεί στο Ε.Σ.Ρ. και, κατά συνέπεια, οι αναγκαίες για αυτόν τον σκοπό αρμοδιότητες ασκούνται εφεξής από αυτό, θα μπορούσε να οδηγήσει σε αντίθετα συμπεράσματα. Στην πραγματικότητα, ο κάθε νομοθέτης επιχειρεί ένα προσεκτικό μοίρασμα αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην κυβέρνηση και στο Συμβούλιο, το οποίο απολήγει όμως (...) σε βάρος του Συμβουλίου και έχει οδηγήσει στην περιθωριοποίηση του οργάνου».¹²⁶

Με τον ν. 2328/1995 διευρύνονται σημαντικά οι αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. σε όλες τις πτυχές της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης, προβλέποντας, μάλιστα, τη σύμφωνη, πλέον, γνώμη της Αρχής κατά τη χορήγηση, ανανέωση και ανάκληση των αδειών, επιφυλάσσοντας, όμως, και πάλι για τον Υπουργό Τύπου και Μ.Μ.Ε. τον ρόλο του αποφασίζοντος οργάνου στα ραδιοτηλεοπτικά ζητήματα. Και τούτο γιατί, δυνάμει της παρ. 25 του άρθρου 14 του ν. 2328/1995, η διατύπωση της σύμφωνης γνώμης της Αρχής για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών βρισκόταν υπό τον έλεγχο νομιμότητας από τον Υπουργό Τύπου και Μ.Μ.Ε., γεγονός που έκανε ξανά την ανεξαρτησία της Αρχής να μοιάζει όχι μόνο αφελής, αλλά και υπεραπλουστευμένη. Ακόμα, δε, και η άσκηση της κυρωτικής λειτουργίας του Ε.Σ.Ρ. ήταν απολύτως εξαρτημένη από την πρωτοβουλία του αρμόδιου Υπουργού, ο οποίος είχε την αρμοδιότητα έκδοσης των σχετικών κυρώσεων προς τους τηλεοπτικούς σταθμούς. «Ο Υπουργός είχε υπερεξουσίες, ξέρετε, εκείνη την εποχή. Το Ε.Σ.Ρ. ήταν αποδυναμωμένο, σε βρεφική διοικητική ηλικία, δεν γινόταν τίποτα χωρίς την έγκριση του Υπουργού. Ακόμα κι αν διαφωνούσε το Συμβούλιο, ακόμα κι αν δεν παρείχε τη σύμφωνη γνώμη του, κάθονταν, συζητούσαν, και στο τέλος βρισκόταν μια αμοιβαία λύση. Δεν θυμάμαι ποτέ, επομένως, ο Υπουργός να μην έλαβε υπόψιν του τη γνώμη του Ε.Σ.Ρ. Ο Υπουργός ασκούσε έλεγχο νομιμότητας επί των αποφάσεων του Ε.Σ.Ρ. Εάν, επομένως, διαφωνούσε με τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου επί ενός ζητήματος, θα ήταν σαν να διαφωνούσε με τον εαυτό του. Το καταλαβαίνετε αυτό που σας λέω, έτσι δεν είναι;»¹²⁷

Ωστόσο, το 2000 με τον ν. 2863/2000, ωσάν, δηλαδή, να προετοιμάζεται το πολιτικό έδαφος για την επερχόμενη συνταγματική

¹²⁶ Οικονόμου Α., (1996), Τα κρατικά εποπτικά όργανα των ραδιοτηλεοπτικών μέσων ως ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, ΕλλΔνη, 1996, σελ. 1256

¹²⁷ Προσωπική συνέντευξη.

κατοχύρωση της Αρχής, παρατηρείται μια τάση ενδυνάμωσης του Ε.Σ.Ρ., καθώς ενισχύεται ο ρόλος του με την ρητή πρόβλεψη ότι ασκεί τον προβλεπόμενο στο Σύνταγμα άμεσο έλεγχο του κράτους στον τομέα της παροχής ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών υπηρεσιών, με την έκδοση εκτελεστών ατομικών διοικητικών πράξεων. Οι αρμοδιότητες που απομένουν στον Υπουργό είναι η διαμόρφωση και η χάραξη της κρατικής πολιτικής στον τομέα των Μ.Μ.Ε. της χώρας και η έκδοση της προκήρυξης για τη χορήγηση αδειών στους τηλεοπτικούς σταθμούς. Επιπροσθέτως, στις θετικές ρυθμίσεις του νόμου συγκαταλέγεται και η κατάργηση του έως τότε ελέγχου νομιμότητας του Υπουργού επί των αποφάσεων του Ε.Σ.Ρ. και, ιδίως, η ανάθεση στην Αρχή της αποφασιστικής αρμοδιότητας χορήγησης, ανανέωσης και ανάκλησης των ραδιοτηλεοπτικών αδειών.

4.2. Ιστορική αναδρομή του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.) στην ελληνική έννομη τάξη, μετά το 2001

4.2.1. Η συνταγματική κατοχύρωση του Ε.Σ.Ρ. στο άρθρο 15, παρ. 2 του Συντάγματος

Με την ομόφωνη αποδοχή από όλα τα πολιτικά κόμματα διεξήχθη ο διάλογος για την αναθεώρηση του άρθρου 15 του Συντάγματος, στην παρ. 2 του οποίου κατοχυρώθηκε συνταγματικά το Ε.Σ.Ρ.,¹²⁸ λύνοντας, έτσι, το γόρδιο δεσμό της συνταγματικής νομιμοποίησης της Αρχής¹²⁹ και χαρακτηρίζοντάς το ως την «κορυφαία ανεξάρτητη διοικητική Αρχή», αναδεικνύοντας έτσι το θεσμικό, εποπτικό και ρυθμιστικό ρόλο του εντός του πεδίου της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς.¹³⁰

Με την ενσωμάτωση στοιχείων και από τις δύο κατηγορίες των ανεξάρτητων Αρχών, όπως είδαμε παραπάνω, το Ε.Σ.Ρ., ως «μεικτής φύσεως» Αρχή, εξοπλίστηκε από το Σύνταγμα με αποφασιστικές αρμοδιότητες, τόσο λόγω της παρέμβασής του σε ζητήματα τηλεοπτικού περιεχομένου και δεοντολογίας (προστασία του δικαιώματος στην πληροφόρηση), όσο και λόγω της παρέμβασής του σε ζητήματα που αφορούν την ραδιοτηλεοπτική αγορά (αρμοδιότητα οικονομικής ρύθμισης τόσο με την αδειοδότηση των τηλεοπτικών και ραδιοφωνικών σταθμών, όσο και με το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς), ζητήματα τα οποία ήταν και τα πιο ενδιαφέροντα πολιτικά.

Προς επίρρωση του συνταγματικού εξοπλισμού του Ε.Σ.Ρ. με αποφασιστικές, και όχι πλέον γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, όπως είναι λ.χ. η έκδοση εκτελεστών ατομικών (και όχι κανονιστικών) διοικητικών

¹²⁸ Άρθρο 15, παρ. 2 του Συντάγματος: «*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*»

¹²⁹ Ανθόπουλος Χ., «*Ραδιοτηλεόραση και συνταγματική αναθεώρηση*», ΔτΑ 10/2001, σελ. 393

¹³⁰ Εισήγηση του Ευ. Βενιζέλου, εισηγητή της πλειοψηφίας, στα Πρακτικά της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, (21.03.2001), όπου αναφέρει, επισημαίνοντας τον σημαντικό ρόλο του Ε.Σ.Ρ. μετά τη συνταματοποίησή του, ότι «*(...) λειτουργεί και ως θεσμική εγγύηση για την προστασία του πολίτη, άρα και για την προστασία της διαφάνειας και της καλής λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος, αλλά λειτουργεί και ως αρχή ρυθμιστική της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς. Σημαντικότερη είναι η πρώτη του αρμοδιότητα και λιγότερη σημαντική η δεύτερη. Άρα προέχει το χαρακτηριστικό της προστασίας του ατομικού δικαιώματος και της διαφάνειας, γι' αυτό πιστεύω ότι καλώς το Σύνταγμα μας κατοχυρώνει το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ως την κορυφαία ανεξάρτητη διοικητική αρχή*», σελ. 6176

πράξεων, αλλά και με την άσκηση αυτών των λειτουργιών του χωρίς κανέναν προληπτικό ή κατασταλτικό έλεγχο από την Κυβέρνηση, με άλλα λόγια χωρίς εξάρτηση της Αρχής από την πολιτική εξουσία, όπως ίσχυε στο προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς με τον ασφυκτικό, σχεδόν, έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων του Ε.Σ.Ρ. από τον αρμόδιο Υπουργό Τύπου και Μ.Μ.Ε.,¹³¹ η ανεξάρτητη Αρχή φάνηκε, εντέλει, να αποκτά, έστω τυπικά, την ανεξαρτησία της.¹³²

Παρόλα αυτά, ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέλεξε να μην κατοχυρώσει την κανονιστική αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ. στον τομέα της ραδιοτηλεόρασης, περιορίζοντας την άσκηση αυτής στο στενό πλαίσιο του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' Συντ., αν και κατά τη διάρκεια των συζητήσεων στη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή είχαν ακουστεί διαφορετικές απόψεις, δυνάμει των οποίων το Ε.Σ.Ρ. έπρεπε να εξοπλιστεί με κανονιστικές αρμοδιότητες.¹³³

Ενδιαφέρον, ωστόσο, παρουσιάζει, και δεν πρέπει να παροραθεί, το γεγονός ότι, σχεδόν, δεκαπέντε χρόνια αργότερα από την έκδοση του εξουσιοδοτικού, του άρθρου 15, παρ. 2 του Συντάγματος, ν. 3051/2002, με την απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 95/2017, χωρίς να αναγνωρίζεται ρητά η αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ., το Δικαστήριο προσεγγίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις της κανονιστικής εξουσιοδότησης του Ε.Σ.Ρ. υπό νέο πρίσμα, όπως θα εξετάσουμε και παρακάτω.

¹³¹ Ενδεικτικές είναι οι τοποθετήσεις και οι αγορεύσεις, κατά τη διάρκεια της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, οι οποίες επιρρωνύουν τον εξοπλισμό του Ε.Σ.Ρ. με αποφασιστικές αρμοδιότητες, ως εξής: «(...) Εάν θέλουμε να σπάσει ο συνδετικός κρίκος μεταξύ της κρατικής εξουσίας και των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (...) οι αποφάσεις του θα πρέπει να έχουν αποφασιστικό και όχι συμβουλευτικό χαρακτήρα για τον Υπουργό», αγόρευση Ι. Τζαμτζή (17-01-2001) σε Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 17.01.2001 και «(...) Μπορούμε όμως σ' αυτήν εδώ την ενότητα και σε σχέση με τα άρθρα 14 και 15, να υποστηρίξουμε όλοι μαζί ότι το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο θα είναι πράγματι ανεξάρτητη διοικητική αρχή και δεν θα υπόκειται σε κανέναν έλεγχο ή μη μόνον στον έλεγχο της δικαιοσύνης», αγόρευση Φ. Κουβέλη στις σε Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής στις 07.02.2001.

¹³² Οι αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. προβλέπονται στον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο 3051/2002, στο ν. 2863/2000 και σε αυτούς που διέπουν την λειτουργία της δημόσιας και της ιδιωτικής ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης (ν. 4779/2021, ν. 4173/2013, ν. 3592/2007, ν. 2328/1995, ν. 2644/1998 και ν. 3310/2005 και π.δ. 109/2010, π.δ. 77/2003 και π.δ. 310/1996)

¹³³ «(...) Η πέμπτη πλέον παρατήρησή μου απ' αυτές που θέλω να κάνω, είναι ότι από τις αρμοδιότητες αυτής της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής την οποία ονομάζουμε Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, δεν δίνουμε την πλέον κρίσιμη αρμοδιότητα. Και η πλέον κρίσιμη αρμοδιότητα είναι η κανονιστική. Εάν δεν έχει την κανονιστική αρμοδιότητα, δεν θα μπορέσει να πετύχει το στόχο που θέλουμε», Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, αγόρευση του Α. Μαντέλη στις 07.02.2001

4.2.2. Είναι το Ε.Σ.Ρ. εγκλωβισμένο σε ένα απαρχειωμένο νομοθετικό πλαίσιο μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001;

4.2.2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Αν και με την «μεικτή φύση» του, κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το Ε.Σ.Ρ. συγκεντρώνει τα χαρακτηριστικά των περισσότερων ανεξάρτητων Αρχών, λειτουργώντας, όπως προαναφέρθηκε, τόσο ως θεσμικός εγγυητής του δικαιώματος στην πληροφόρηση και την ελευθερία της έκφρασης, όσο και ως φορέας διασφάλισης της οικονομικής δραστηριότητας στο ραδιοτηλεοπτικό τοπίο, φαίνεται πως η ένταξή του στο νομοθετικό πλαίσιο της χώρας αφορά περισσότερο τις Αρχές για την προστασία των δικαιωμάτων (Αρχή Προστασίας Δεδομένων, Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών).

Η διαπίστωση αυτή, αρκετά χρόνια μετά, ακούγεται διορατική από την Σπανού, όταν διατύπωνε την άποψη ότι οι Αρχές «προστασίας των δικαιωμάτων» είχαν συγκεντρώσει ευκολότερη συναίνεση κατά τη συνταγματοποίησή τους, έναντι των Αρχών οικονομικής ρύθμισης, διότι οι δεύτερες όφειλαν να παραμείνουν υπό πολιτικό έλεγχο, δηλαδή υπό την εποπτεία Υπουργού. Κατά την άποψη της Σπανού, όπως, ήδη, προαναφέρθηκε, οι Αρχές προστασίας δικαιωμάτων φαίνονταν πιο ανώδυνες, σε σχέση με τις Αρχές οικονομικής ρύθμισης (Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και Επιτροπή Ανταγωνισμού) και για τον λόγο ετούτον τους απονεμήθηκε η αυξημένη ανεξαρτησία που προέβλεπε η συνταγματική τους κατοχύρωση.¹³⁴

Τι συνέβη, όμως, με την «μεικτή φύση» του Ε.Σ.Ρ.;

*«Θα σας πω. Είναι απλό. Η «μεικτή φύση» του Ε.Σ.Ρ. υπάρχει. Αλλά τα ζητήματα της οικονομικής ρύθμισης του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου της χώρας ανήκουν στον αρμόδιο Υπουργό για θέματα Ενημέρωσης και Επικοινωνίας. Δεν το καταλαβαίνετε; Αυτά είναι και τα πιο ενδιαφέροντα πολιτικά θέματα».*¹³⁵

4.2.2.2. Οικονομική αυτοτέλεια του Ε.Σ.Ρ.

Το Ε.Σ.Ρ., όπως εξετάσαμε παραπάνω στο κεφάλαιο για τα γενικά χαρακτηριστικά των ανεξάρτητων Αρχών, διαθέτει, όπως και οι υπόλοιπες συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές, δικό του προϋπολογισμό, τον οποίο εισηγείται στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών ο Πρόεδρος του.¹³⁶

¹³⁴ Σπανού, Κ., (2008) ό.π., σελ. 226

¹³⁵ Προσωπική συνέντευξη.

¹³⁶ Άρθρο 2, παρ. 2 του ν. 3051/2002 και ειδικά για το Ε.Σ.Ρ. και άρθρο 1, παρ. 2 του ν. 2863/2000

Δεδομένου, όμως, ότι ο προϋπολογισμός του Ε.Σ.Ρ. εγγράφεται «υπό ίδιο φορέα» στον προϋπολογισμό του οικείου Υπουργείου, φαίνεται ωσάν η οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής να μην εφαρμόζεται στην πράξη, αφού ενδέχεται να τεθεί σε διακινδύνευση, στο μέτρο που η αρμόδια Υπηρεσία της κεντρικής διοίκησης δύναται να απορρίψει δαπάνη του Ε.Σ.Ρ. Ωστόσο, τα ως άνω δεν ισχύουν για τρεις ανεξάρτητες Αρχές οικονομικού χαρακτήρα, δηλαδή την Ρ.Α.Ε.,¹³⁷ την Ε.Ε.Τ.Τ.¹³⁸ και την Επιτροπή Ανταγωνισμού,¹³⁹ όπου εδώ εν προκειμένω συντρέχουν οι όροι πραγματικής οικονομικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των Αρχών, καθώς, στο νομικό πλαίσιο της λειτουργίας τους, προβλέπονται διατάξεις με τις οποίες μπορούν να εισπράττουν και να διαχειρίζονται τέλη από τους φορείς που εποπτεύουν.

Παρόλο που, όπως επισημαίνει ο Οικονόμου, «η απουσία οικονομικής αυτοτέλειας του Ε.Σ.Ρ. έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τα ισχύοντα στις αντίστοιχες ανεξάρτητες Αρχές στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης»,¹⁴⁰ όπου η κυρίαρχη τάση των τελευταίων ετών αποτυπώνει την απεξάρτηση της χρηματοδότησης των ανεξάρτητων Αρχών από τον κρατικό προϋπολογισμό της κάθε χώρας, το ενδεχόμενο της ενίσχυσης της οικονομικής ανεξαρτησίας του Ε.Σ.Ρ., μέσω των τελών που θα κατέβαλλαν οι ραδιοτηλεοπτικές επιχειρήσεις, κατά την χορήγηση της άδειας ή στο πλαίσιο άλλων διοικητικών διαδικασιών, βρίσκει αντίθετη την γράφουσα. Κι ετούτο διότι μπορεί εύκολα το Ε.Σ.Ρ., εάν αρχίσει να χρηματοδοτείται από την «πελατεία» του, λ.χ. από τα διαφημιστικά τέλη των τηλεοπτικών καναλιών, να υποπέσει σε ένα στάδιο «αιχμαλωσίας», με αποτέλεσμα, αντί να ενισχύσει την οικονομική του ανεξαρτησία, να διακινδυνεύσει να την χάσει.

4.2.2.3. Εξειδίκευση των μελών του Ε.Σ.Ρ.

Παρόλο που πρόκειται για μια αποδεκτή διατύπωση, δυνάμει της οποίας, και σύμφωνα με το άρθρο 3, παρ. 1 του ν. 3051/2002, «ως μέλη

¹³⁷ Άρθρα 6 και 38 του ν. 4001/2011, όπως ισχύουν

¹³⁸ Άρθρα 6, παρ. 1 και άρθρα 74 και 75 του ν. 4070/2012, όπως ισχύουν

¹³⁹ Άρθρο 17 του ν. 3959/2011, όπως ισχύει

¹⁴⁰ Οικονόμου, Αλ. (2017) «Αποτελεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αρχή επαρκώς ανεξάρτητη; (Σκέψεις για τα οργανωτικά του θεσμού)» στο ΔιΜΜΕ, 4/2017, σελ. 516, όπου σύμφωνα με τα πορίσματα μελέτης του 2015 από το Ινστιτούτο Ευρωπαϊκού Δικαίου Μέσων Ενημέρωσης (EMR) και το Πανεπιστήμιο του Λουξεμβούργου «Audiovisual Media Services - Regulatory Authorities, Independence and Efficiency Review, στη συντριπτική πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών λειτουργεί ένα μεικτό σύστημα χρηματοδότησης (αξιοσημείωτο ότι στην Ιταλία και στο Ηνωμένο Βασίλειο η κρατική χρηματοδότηση είναι τόσο χαμηλή (4,8% και 2% αντίστοιχα), ώστε οι χώρες αυτές θα μπορούσαν να υπαχθούν στην κατηγορία των «αυτοχρηματοδοτούμενων» 10 χωρών), στο οποίο εκτός από την κρατική ενίσχυση, τα έσοδα των Αρχών προέρχονται από τέλη που καταβάλλουν οι ραδιοτηλεοπτικές επιχειρήσεις κατά την χορήγηση της άδειας (licence fees) και στο πλαίσιο ειδικών διοικητικών διαδικασιών ή διαδικασιών επιτήρησης (broadcasting fees), από τα τέλη που καταβάλλουν απευθείας στην Αρχή οι πολίτες, καθώς και από τα έσοδα από την επιβολή προστίμων.

των ανεξάρτητων Αρχών επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης ή επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με την αποστολή και τις αρμοδιότητες των Αρχών», έχει κάποιο ενδιαφέρον, όχι, όμως, λόγω της ειρωνείας της, η άποψη του Γεωργαντά όπου διαπιστώνει ότι «στην αθρόα εισδοχή μελών του δικαστικού σώματος στις ηγεσίες των ΑΔΑ, έπονται οι πανεπιστημιακοί, οι οποίοι μεταπηδούν κυρίως, αλλά όχι μόνο, σε ΑΔΑ όπου το σκέλος των τεχνικών γνώσεων διαδραματίζει σημαντικό ρόλο (πχ ΡΑΕ). Γενικά, πάντως, ισχύει η διαπίστωση οι ΑΔΑ, εσκεμμένα, ίσως, στελεχώθηκαν στην κορυφή τους με προσωπικότητες εγνωσμένου κύρους υπό την έννοια αυτή μπορεί να στερούνται νομικής προσωπικότητας, αλλά δεν φείδονται προσωπικοτήτων!».¹⁴¹

Εν προκειμένω για το Ε.Σ.Ρ., και κατά την ισχύουσα διάταξη, κριτήριο επιλογής, ή ορθότερα κριτήριο μη αποκλεισμού μέλους, συνιστά και η «προσφορά στο δημόσιο βίο», γεγονός που αφήνει περιθώριο να εικάσει κανείς ότι η επιστημονική ή η επαγγελματική εξειδίκευση του υποψήφιου μέλους περί των ραδιοτηλεοπτικών ζητημάτων μπορεί και να μην συνιστά προαπαιτούμενο επιλογής του.¹⁴² Πρόκειται, ενδεχομένως, για μια προβληματική διάταξη, απολίθωμα του ν. 1866/1989, όπου, προβλεπόταν ορισμός ως μελών του Ε.Σ.Ρ. προσώπων που δεν είχαν καμία απολύτως σχέση με το αντικείμενο των ραδιοτηλεοπτικών θεμάτων.¹⁴³

Το θέμα αυτό συνεχίζει να παραμένει ένα ζητούμενο για το Ε.Σ.Ρ., καθώς αντανakλά ευρύτερους προβληματισμούς, σε σχέση με την συγκριτική υπεροχή των μελών των ανεξάρτητων Αρχών, η οποία οφείλεται στην εξειδικευμένη γνώση τους επί του αντικείμενου της Αρχής. Κι ετούτο διότι δεν πρέπει να παροραθεί, αλλά, αντιθέτως, πρέπει να αναδειχθεί, το γεγονός ότι η νομιμοποίηση των μελών των ανεξάρτητων Αρχών, πέρα από την κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα λειτουργική ανεξαρτησία τους, πρέπει να βασίζεται και στην εξειδικευμένη γνώση τους, συναρτηθεί με την μη εμπλοκή τους με

¹⁴¹ Γεωργαντάς, Ηλ. (2004), ό.π., σελ. 246, υποσημείωση 11

¹⁴² Άρθρο 2, παρ. 3 του ν. 2863/2000, όπου «ως μέλη του Ε.Σ.Ρ. επιλέγονται πρόσωπα τα οποία διακρίνονται για την επιστημονική κατάρτισή τους ή την επαγγελματική εμπειρία τους, ή την προσφορά τους στον δημόσιο βίο, ιδίως σε τομείς που έχουν σχέση, άμεση ή έμμεση, με την αποστολή και το περιεχόμενο των αρμοδιοτήτων της Αρχής».

¹⁴³ Άρθρο 2, παρ. 1 του ν. 1866/1989: «Το Ε.Σ.Ρ. (...) απαρτίζεται από προσωπικότητες αναγνωρισμένου κύρους στον τομέα των γραμμάτων, των τεχνών, της επιστήμης, της τεχνολογίας και της πολιτικής», ενώ, μεταγενέστερα, με τον ν. 2173/1993 καταβάλλεται προσπάθεια διορθώσεως και ως επαγγελματικές κατηγορίες που αποτελούν τη δεξαμενή τροφοδοσίας μελών του Ε.Σ.Ρ. καταγράφονται, εκτός από τους «επιστήμονες αναγνωρισμένου κύρους σε αντικείμενο σχετικό με τα μέσα ενημέρωσης», οι «προσωπικότητες με ιδιαίτερη παρουσία και συμβολή στους τομείς των γραμμάτων, της τέχνης ή της ενημέρωσης και ιδίως στο χώρο του θεάματος και του ακροάματος» και «οι προσωπικότητες αναγνωρισμένου κύρους με ιδιαίτερη συμμετοχή στο δημόσιο βίο και ιδίως στους θεσμούς της εκπαίδευσης, της τοπικής αυτοδιοίκησης ή του συνδικαλιστικού κινήματος».

οικονομικά ή άλλα συμφέροντα. Με λίγα λόγια ειούτη η άτυπη, αλλά εξίσου σημαντική, *νομιμοποίηση της εξειδικευμένης γνώσης* των μελών των ανεξάρτητων Αρχών, οφειλομένη κατεξοχήν στην εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία τους, θα μπορούσε να λειτουργήσει σαν ένα επαρκές υποκατάστατο της δημοκρατικής νομιμοποίησης του Ε.Σ.Ρ., (αρνητικό) χαρακτηριστικό, το οποίο συνοδεύει τις ανεξάρτητες Αρχές, ακόμα και μετά την συνταγματοποίησή τους.

Σε αντίθεση με το Ε.Σ.Ρ., πιο κοντά στη λογική της ανεξάρτητης Αρχής βρίσκονται τα κριτήρια επιλογής των μελών της Ρ.Α.Ε., όπου σύμφωνα με το άρθρο 7, παρ. 1 του ν. 4001/2011, τα μέλη της Ρ.Α.Ε. *«διακρίνονται για την επιστημονική τους κατάρτιση και την επαγγελματική τους ικανότητα και διαθέτουν εξειδικευμένη εμπειρία σε θέματα αρμοδιότητας της Ρ.Α.Ε., καθώς και εκέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας»*.

Επιπροσθέτως, απολύτως σχετιζόμενο με το θέμα της εξειδίκευσης το μελών του Ε.Σ.Ρ. είναι και ένα ζήτημα που πρέπει να τύχει μεγαλύτερης προσοχής, όσον αφορά την τήρηση του κανόνα της πλήρους απασχόλησης των μελών της Αρχής, ενός κανόνα που εξασφαλίζει, *inter alia*, τη δυνατότητα προσέλκυσης, ως μελών του Ε.Σ.Ρ., προσώπων που έχουν άμεση επαγγελματική συνάφεια με το αντικείμενο των ραδιοτηλεοπτικών θεμάτων, άρα διαθέτουν σχετική τεχνική γνώση και εμπειρία. Ωστόσο, κατά την εφαρμογή στην πράξη του άρθρου 3, παρ. 5 του ν. 3051/2002, για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες Αρχές, επομένως ισχύει και για το Ε.Σ.Ρ., τα μέλη της Αρχής διαχωρίζονται σε δύο κατηγορίες, σε μέλη πλήρους και μέλη μερικής απασχόλησης, γεγονός που ενδέχεται να έχει αρνητικές συνέπειες τόσο στην ταχύτητα λήψης των αποφάσεων των Ολομελειών των Αρχών, όσο και στην ποιότητά τους. Κυριότερη, ωστόσο, συνέπεια αυτής της ρύθμισης είναι να στερείται το Ε.Σ.Ρ. της παρουσίας προσώπων με εμπειρία στο συγκεκριμένο εργασιακό χώρο, αφού η μερική απασχόληση δεν αποτελεί λόγο προσέλκυσης ικανών στελεχών που να γνωρίζουν ικανοποιητικά το υπό ρύθμιση αντικείμενο. Δυνάμει των ανωτέρω, δεν περνάει, επίσης, απαρατήρητο το σχόλιο του Οικονόμου, ο οποίος επισημαίνει, χωρίς να βρίσκει, ωστόσο, σύμφωνη τη γράφουσα, πως παράπλευρη συνέπεια της ως άνω ρύθμισης είναι *«η μεταβολή του Ε.Σ.Ρ. σε δεξαμενή συνταξιούχων πάσης μορφής με ό,τι αυτό μπορεί να συνεπάγεται ως προς την περαιτέρω αποτελεσματικότητά του»*.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Οικονόμου, Αλ. (2017), σελ. 519, όπου, ειδικά για το Ε.Σ.Ρ., αποτελεί πάγιο κανόνα το γεγονός ότι η συντριπτική πλειοψηφία των μελών να ανήκει στην κατηγορία των «συνταξιούχων», με την έννοια όχι μόνο της υπέρβασης του ορίου ηλικίας των 67 ετών (που αφορά τους δικαστές και τους καθηγητές πανεπιστημίου), αλλά και της απόκτησης της ιδιότητας αυτής λόγω προσωπικής επιλογής.

4.2.2.4. Ορισμός και θητεία των μελών του Ε.Σ.Ρ.

Η διάρκεια της θητείας των μελών του Ε.Σ.Ρ. είναι έξι χρόνια. Ήδη, όμως, από τα τέλη της δεκαετίας του 2000, η απροθυμία των πολιτικών δυνάμεων να συναινέσουν στην επιλογή προσώπων για τη σύνθεση της Αρχής, οδήγησε στη μη αντικατάσταση των μελών του Ε.Σ.Ρ., των οποίων η θητεία είχε λήξει.¹⁴⁵ Αποτέλεσμα ήταν η αδυναμία συγκρότησης της Ολομέλειας της Αρχής, η ακύρωση πλήθους διοικητικών κυρώσεων που είχαν επιβληθεί σε τηλεοπτικούς σταθμούς και, ως παρεπόμενο, η θεσμική απαξίωση του Ε.Σ.Ρ.¹⁴⁶

Η αναποτελεσματικότητα, επομένως, της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής ως προς την έγκαιρη επιλογή των μελών των συνταγματικών αναγνωρισμένων ανεξάρτητων αρχών, αδυναμία που εκδηλώθηκε ιδιαίτερα έντονα στην περίπτωση του Ε.Σ.Ρ., οδήγησε στη διακοπή των εργασιών της Ολομέλειας της Αρχής για έναν χρόνο, από τον Οκτώβριο του 2015 έως τον Νοέμβριο του 2016. Αυτό είχε δυσμενές αποτέλεσμα, όπως θα δούμε στη συνέχεια. Όχι μόνο στην καθυστέρηση της λειτουργίας της Αρχής, σε μια κρίσιμη, μάλιστα, στιγμή διεξαγωγής του πρώτου διαγωνισμού στη χώρα για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών, αλλά και στο θεσμικό κύρος του Ε.Σ.Ρ. ως ανεξάρτητης Αρχής. Αποδείχθηκε, επομένως, ότι ο ορισμός των μελών, άρα και η ανεξάρτητη λειτουργία του Ε.Σ.Ρ. είναι, ενίοτε, μια διαδικασία εξαρτημένη από πολιτικές διευθετήσεις.

Αναφορικά με τους ως άνω θεμιτούς προβληματισμούς, θα μπορούσε κανείς να διακινδυνεύσει τον ισχυρισμό ότι η διακομματική Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με την αρμοδιότητα ορισμού και ανάδειξης των μελών των ανεξάρτητων Αρχών συνιστά, εντέλει, μια αποτυχία των πολιτικών κομμάτων να απαλλοτριώσουν ένα μέρος της ισχύος τους, παραχωρώντας το εξ' ολοκλήρου στις ανεξάρτητες Αρχές. Με άλλα λόγια, μέσω της δυσεπίτευκτης συναίνεσης της ΔιΠ της Βουλής μοιάζει σαν η ανεξαρτησία των Αρχών, συνεπώς και του Ε.Σ.Ρ., να εξαρτάται, σε κάποιο βαθμό, από τα πολιτικά κόμματα.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Με το άρθρο 57 παρ. 1 του ν. 3979/2011, ορίστηκε ότι η αυτοδίκαιη παράταση της θητείας των μελών του Ε.Σ.Ρ. καλύπτει ένα διάστημα 4 ετών και είναι επιτρεπτή επί όσο χρόνο δεν έχουν ορισθεί νέα μέλη. Ωστόσο, η διάταξη αυτή κρίθηκε αντισυνταγματική από το ΣτΕ με την υπ' αριθ. 3515/2013 απόφαση, με την οποία η Ολομέλεια του δικαστηρίου απεφάνθη ότι τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών πρέπει, σύμφωνα με το 101Α Σ., να επιλέγονται για ορισμένη θητεία και ως εκ τούτου η μη αντικατάστασή τους εντός ευλόγου χρόνου από τη λήξη αυτής συνεπάγεται την μη νόμιμη συγκρότηση της αρχής.

¹⁴⁶ *Οικονόμου, Αλ., (2004), «Ανεξέλεγκτες παρατάσεις θητείας μελών ανεξάρτητων αρχών: η νέα δοκιμασία του άρθρου 101Α Συντάγματος»* (σημ. επί της ΣτΕ 5004/2013), *ΔιΜΜΕ* 2/2014, σελ. 283 επ., καθώς και τη σκέψη 8 της 95/2017 ΟλΣτΕ

¹⁴⁷ *Σπανού, Κ. (2008), passim*

Μέρος Γ'

Κεφάλαιο Πέμπτο

5. Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης και Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης – Θεσμικός ανταγωνισμός ή ευτέλει διοικητική συνύπαρξη για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών;

Όπως έχει, ήδη αναφερθεί, με τον ν. 1866/1989 ιδρύεται στην Ελλάδα η πρώτη ανεξάρτητη αρχή, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, στην οποία ανατίθεται ο έλεγχος και η εποπτεία του ευαίσθητου τομέα της κρατικής και ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης.¹⁴⁸

Τέσσερα χρόνια αργότερα, το 1995, ο ν. 2328/1995¹⁴⁹ προβλέπει κάθε Σεπτέμβριο την έκδοση προκήρυξης από τον Υπουργό Τύπου και Μ.Μ.Ε. για την κάλυψη τηλεοπτικών αδειών, ο αριθμός των οποίων καθοριζόταν με Κ.Υ.Α. των Υπουργών Μεταφορών και Επικοινωνιών και Τύπου και Μ.Μ.Ε., με τους ενδιαφερομένους να υποβάλλουν τις αιτήσεις τους στο Ε.Σ.Ρ. Το τελευταίο θα τις αξιολογούσε με σύστημα βαθμολόγησης, βασισμένο στη μοριοδότηση, βάσει των τιθέμενων στο νόμο κριτηρίων.¹⁵⁰ Κατόπιν τούτων, και ύστερα από σύμφωνη γνώμη του Ε.Σ.Ρ., οι άδειες θα χορηγούνταν ή θα ανανεώνονταν με απόφαση του Υπουργού Τύπου και Μ.Μ.Ε. (άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 2328/1995) για διάστημα τεσσάρων ετών.

Το 2001, η συνταγματική αναθεώρηση αποτελεί ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για την αναμόρφωση και την ευταξία του ραδιοτηλεοπτικού τοπίου της χώρας σε υπερνομοθετικό, πλέον, επίπεδο («*το φαινόμενο της ιδιωτικής τηλεόρασης διέρρηξε εξαρχής το νομικό πλαίσιο στο οποίο έπρεπε να κινηθεί*», ανέφερε η εισηγητική έκθεση του ν. 2328/1995). Οι εργασίες της Αναθεωρητικής Βουλής οδήγησαν στην προσθήκη της παραγράφου 9 στο άρθρο 14 του Συντάγματος, η οποία ρύθμιζε τη διαφάνεια και τον πλουραλισμό στα Μ.Μ.Ε., και στην αναθεώρηση του κρίσιμου άρθρου 15, στο οποίο προβλεπόταν, μεταξύ άλλων, η συνταγματική κατοχύρωση, αλλά και η αναβάθμιση, του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης.

¹⁴⁸ Ν. 1866/1989 «*Ίδρυση Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και παροχή αδειών για την ίδρυση και λειτουργία τηλεοπτικών σταθμών*» (Α' 222). Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 1866/1989, έργο του Ε.Σ.Ρ. είναι «*η εξασφάλιση της ελευθερίας της εκφράσεως και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές*»

¹⁴⁹ Ν. 2328/1995 «*Νομικό καθεστώς της ιδιωτικής τηλεόρασης και της τοπικής ραδιοφωνίας, ρύθμιση θεμάτων της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς και άλλες διατάξεις*» (Α' 159)

¹⁵⁰ Δυνάμει της παρ. 6 του άρθρου 2 παρ. 6 του ν. 2328/1995, τα κριτήρια αξιολόγησης είναι τα εξής: α) κριτήριο χρόνου λειτουργίας του σταθμού, β) κριτήριο απασχολούμενου προσωπικού, γ) κριτήριο πραγματικής επένδυσης και πληρότητας εξοπλισμού και δ) κριτήριο προγραμματικής πληρότητας. Είναι σαφές ότι το υπό α) κριτήριο προμηθεύει τους ήδη παρανόμως λειτουργούντες σταθμούς μέσω επιπλέον μοριοδότησης.

Το 2002, το Ε.Σ.Ρ. με την παρ. 2 το άρθρου 19 του ν. 3051/2002, γίνεται εφεξής αρμόδιο για την έκδοση των σχετικών προκηρύξεων για τις τηλεοπτικές άδειες, αρμοδιότητα που μέχρι τότε ανήκε στον Υπουργό Τύπου και Μ.Μ.Ε. Πράγματι, το 2003, με το π.δ. 234/2003, το Ε.Σ.Ρ. καθίσταται το αρμόδιο διοικητικό όργανο για τη χορήγηση των σχετικών αδειών, δημοσιεύοντας και τις σχετικές προκηρύξεις.¹⁵¹ Η διαδικασία αυτή θα σταματήσει λόγω δικαστικής εμπλοκής, για να καταλήξει σε ακύρωση ορισμένων διατάξεων του π.δ. 234/2003, αλλά και των προκηρύξεων, οι οποίες θα χαρακτηριστούν από το ΣτΕ με τις 2502/2005 και 2506/2005 αποφάσεις ως κείμενες εκτός νομοθετικής εξουσιοδότησης. Στην Έκθεση πεπραγμένων του για το έτος 2004, το Ε.Σ.Ρ. απέδωσε την καθυστέρηση για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών αφενός στις δικαστικές εμπλοκές που ανέκυψαν κατά το στάδιο της Προκήρυξης και αφετέρου στην πρόθεσή του να μην επηρεάσει την τότε Κυβέρνηση του Κων/νου Καραμανλή, η οποία και είχε εξαγγείλει την πρόθεσή της να τροποποιήσει το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο για την χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών. Το γεγονός αυτό προκάλεσε εύλογα ερωτήματα, εάν όχι σοβαρές αμφιβολίες, για την έλλειψη ανεξαρτησίας της Αρχής και για τη σχέση της με το κυβερνητικό πολιτικό σύστημα.

Το 2007, μετά την ψήφιση του ν. 3592/2007, και συγκεκριμένα στο άρθρο 10 αυτού, το Ε.Σ.Ρ. ορίζεται ξανά το αρμόδιο όργανο για τη διενέργεια διαγωνιστικής διαδικασίας για τη χορήγηση τηλεοπτικών αδειών, κατόπιν δημοσίευσης της σχετικής προκήρυξης.¹⁵²

Το 2015, ως μνημονιακή υποχρέωση, και με αφορμή την εκπνοή της προθεσμίας στις 31 Δεκεμβρίου 2015 για την προκήρυξη των ραδιοτηλεοπτικών αδειών, ψηφίζεται ο ν. 4339/2015, στα 15 πρώτα άρθρα του οποίου τέθηκαν εκ νέου οι προϋποθέσεις αδειοδότησης των υπό καθεστώς ψηφιακής εκπομπής. Βάσει των διατάξεων του καινούριου νομοθετήματος, η διαγωνιστική διαδικασία για τη χορήγηση των τηλεοπτικών αδειών, δεκαετούς, πλέον, διάρκειας, διενεργείται μέσω δημοπρασίας, η οποία διεξάγεται από το Ε.Σ.Ρ., το οποίο καθίσταται το αρμόδιο όργανο για την έκδοση της σχετικής προκήρυξης και για τη χορήγηση των αδειών (άρθρο 1 παρ. 1).

Επιπλέον, το Ε.Σ.Ρ. ασκούμε και γνωμοδοτικό ρόλο, καθώς οι απαραίτητοι για την εκκίνηση της διαδικασίας αδειοδότησης κανόνες,

¹⁵¹ Πρόκειται για την υπ' αριθ. 2/2003 Προκήρυξη του Ε.Σ.Ρ. (Β' 1586), με την οποία προκηρύχθηκαν πενήντα μία (51) άδειες τηλεοπτικών σταθμών περιφερειακής εμβέλειας και την υπ' αριθ. 3/2003 Προκήρυξη του Ε.Σ.Ρ. (Β' 1724) με την οποία προκηρύχθηκαν 57 άδειες τοπικής εμβέλειας

¹⁵² Ν. 3592/2007 «Συγκέντρωση και αδειοδότηση Επιχειρήσεων Μέσων Ενημέρωσης και άλλες διατάξεις» (Α' 161), όπου, ειδικότερα, με κοινή απόφαση του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών και του Υπουργού στον οποίο ανατίθενται εκάστοτε οι αρμοδιότητες του Υπουργού Τύπου και ΜΜΕ, θα εκδιδόταν, μετά από γνώμη της Ε.Ε.Τ.Τ. ο Χάρτης Συχνότητων, παραγκωνίζοντας το Ε.Σ.Ρ. ως προς τις εν λόγω αρμοδιότητες, για τις οποίες δεν προβλεπόταν ούτε απλή γνώμη της Αρχής, υποβαθμίζοντάς τη σε μια κοινή διοικητική υπηρεσία

(όπως λ.χ. ο καθορισμός του αριθμού και του τύπου των δημοπρατούμενων αδειών, η τιμή εκκίνησης ανά κατηγορία αδειών, κ.α.) διαμορφώνονταν με αποφάσεις του αρμόδιου για θέματα Μ.Μ.Ε. Ενημέρωσης Υπουργού, κατόπιν, όμως, της απλής γνώμης της ανεξάρτητης Αρχής. Το γεγονός, επομένως, της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Ε.Σ.Ρ. καθιστούσε αναγκαία τη σύμπραξη του με τον αρμόδιο Υπουργό για την εκκίνηση της διαγωνιστικής διαδικασίας. Ωστόσο ήδη, πριν την ψήφιση του ν. 4339/2015, υπήρχε αβεβαιότητα ως προς τη νομιμότητα της συγκρότησης της Αρχής, εξαιτίας των αμφίβολης συνταγματικότητας των παρατάσεων της θητείας των μελών της, θητείες οι οποίες παρέκαμπταν το συνταγματικώς αρμόδιο για την επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών όργανο, τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής.¹⁵³

Με την επιβολή της αυτοδίκαιης αποχώρησης των μελών του Ε.Σ.Ρ., των οποίων η θητεία είχε λήξει, η ανεξάρτητη Αρχή έπαυσε να υφίσταται ως συγκροτημένο όργανο, εφόσον είχε απομείνει με ένα μόνο μέλος. Στις 19 Ιανουαρίου του 2016 συνεδριάζει η Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής, όπου και διαφάνηκε η αδυναμία επίτευξης της απαιτούμενης από το άρθρο 101Α Σ. πλειοψηφίας των 4/5. Οι λόγοι ήταν η άρνηση της αντιπολίτευσης, η οποία εξήρησε τη θετική της ψήφο στα προτεινόμενα πρόσωπα από την τροποποίηση του νόμου προς την κατεύθυνση της ενδυνάμωσης των αρμοδιοτήτων του Ε.Σ.Ρ. Ειδικότερα, η αντιπολίτευση ήθελε να αναθέσει στο Ε.Σ.Ρ. εκείνες τις αρμοδιότητες που επιφύλασσε ο νόμος 4339/2015 στον Υπουργό, αναφορικά με τον καθορισμό του αριθμού των τηλεοπτικών αδειών πριν την εκκίνηση της διαγωνιστικής διαδικασίας.¹⁵⁴

Η αδιαλλαξία της αντιπολίτευσης να συναινέσει στην επιλογή των νέων μελών του Ε.Σ.Ρ., αποφεύγοντας το πολιτικό και θεσμικό αδιέξοδο και προκαλώντας αντιδράσεις τόσο εντός, όσο και εκτός κοινοβουλίου, οδήγησε την τότε κυβέρνηση στην κατάθεση τροπολογίας, με την οποία προσετέθη το άρθρο 2^Α στο ν. 4339/2015, στο β' και δ' εδ. του οποίου οριζόταν τα εξής: «(...) β) μόνο για την πρώτη εφαρμογή του νόμου, αφαιρούνται όλες οι αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ., όπως αυτές προβλέπονταν στο αρχικό κείμενο του ν. 4339/2015, και μεταβιβάζονται στον Υπουργό που προΐσταται της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας (δηλαδή στον Υπουργό Επικρατείας), καθιστώντας κατ' αυτόν τον τρόπο του τελευταίο μοναδικό αρμόδιο για τη διενέργεια της διαγωνιστικής διαδικασίας, την έκδοση της σχετικής προκήρυξης, τη χορήγηση των αδειών και τη εκτέλεση όλων των απαραίτητων ενεργειών που προβλέπονται στα άρθρα 3 έως 15 του ν. 4339/2015», και «δ)

¹⁵³ Πριν προχωρήσει στην εφαρμογή του ν. 4339/2015, ο νομοθέτης εισήγαγε στο ίδιο νομοθέτημα την παρ. 10, του άρθρου 55 του ν. 4339/2015, με την οποία επιβλήθηκε η αυτοδίκαιη αποχώρηση των μελών του Ε.Σ.Ρ., των οποίων η θητεία είχε λήξει.

¹⁵⁴ Πρακτικά της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής στις 19-01-2016

παρακάμπτεται και η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ. κατά τη διαδικασία ορισμού τιμής εκκίνησης των δημοπρατούμενων αδειών, η οποία πλέον καθορίζεται μόνο με έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης». Με τις ως άνω διατάξεις του ν. 4339/2015 παρακάμπτεται εξ' ολοκλήρου θεσμικά το Ε.Σ.Ρ. από τη διαγωνιστική διαδικασία¹⁵⁵ και στις 4 Ιουλίου του 2016 εκδίδεται από τον Υπουργό Επικρατείας η σχετική προκήρυξη.¹⁵⁶

Στις 2 Σεπτεμβρίου 2016 ο διαγωνισμός δημοπρασίας για τη χορήγηση τεσσάρων (4) αδειών παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού προγράμματος γενικού περιεχομένου για μετάδοση υψηλής ευκρίνειας (high definition) ολοκληρώθηκε, αλλά η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε υποχρεωτική τη διενέργεια της διαγωνιστικής διαδικασίας για τη χορήγηση των αδειών λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών αποκλειστικώς από το Ε.Σ.Ρ., απαγγέλλοντας την υπ' αριθμ. 95/2017 απόφασή της σε δημόσια συνεδρίαση στις 13 Ιανουαρίου του 2017.

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την 95/2017 απόφασή της, έκρινε αντισυνταγματική την παράκαμψη του Ε.Σ.Ρ. με το άρθρο 2^Α του ν. 4339/2015, διατυπώνοντας την πλειοψηφική άποψη ότι «(...) ακριβής σκέψη της πλειοψηφίας είναι η ακόλουθη: «(...)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

¹⁵⁵ Η Αιτιολογική έκθεση της προσθήκης του άρθρου 2^Α του ν. 4339/2015, στην οποία αναφέρονται οι αποκλειστικώς κατά το Σύνταγμα ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. και, ειδικότερα, ότι: «Η εξυπηρέτηση των ανωτέρων σκοπών (ενν. του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος), όπως ορίζονται και επιβάλλονται συνταγματικώς, καθιστά αδήριτη την ανάγκη ρυθμιστικής παρέμβασης του νομοθέτη για τη διεξαγωγή αδειοδοτικής διαδικασίας σε έναν πολιτικά και κοινωνικά ευαίσθητο χώρο, όπως αυτόν της ραδιοτηλεόρασης, ο οποίος παρέμενε έως σήμερα προνομιακό πεδίο ιδιωτικής αυθαίρεσας. (...) Σε περίπτωση αδυναμίας συγκρότησης του Ε.Σ.Ρ., η εφαρμογή της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης του άρθρου 15 παρ. 2 Σ. δεν πρέπει να παρακωλύεται ούτε να αναστέλλεται, αλλά αντιθέτως, επιβάλλεται η διεξαγωγή της αδειοδοτικής διαδικασίας σύμφωνα με τους όρους του νόμου και η ανάθεση αυτής σε άλλο κρατικό όργανο, εν προκειμένω στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό. Επίσης, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι μετά από διαδοχικές νομοθετικές παρατάσεις η προθεσμία προς χορήγηση αδειών παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής ευρυεκπομπής παρατάθηκε πολλάκις, μέχρι τις 31.12.2015 με τη διάταξη του άρθρου 86 του ν. 4313/2014, και συνεπώς καθίσταται και εξ αυτού του λόγου επιτακτική η ανάγκη άμεσης νομοθετικής παρέμβασης για την αδειοδότηση της συγκεκριμένης επιχειρηματικής δραστηριότητας. (...)» έρχεται σε ευθεία διάσταση με την Αιτιολογική έκθεση του ν. 4339/2015, στην οποία διακηρύσσεται πανηγυρικά ότι η διαδικασία της ραδιοτηλεοπτικής αδειοδότησης υπάγεται στο Ε.Σ.Ρ., ειδικότερα «(...) σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος, η ραδιοτηλεόραση υπόκειται στον άμεσο έλεγχο του κράτους, ο οποίος περιλαμβάνει και την υποβολή της επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής σε καθεστώς αδειοδότησης από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.)».

¹⁵⁶ Πρόκειται για την υπ' αριθ. 1/17.5.2016 «Προκήρυξη δημοπρασίας για τη χορήγηση τεσσάρων (4) αδειών παρόχων περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού προγράμματος γενικού περιεχομένου για μετάδοση υψηλής ευκρίνειας (high definition)» (ΦΕΚ Δ.Δ.Σ. 216/20.05.2016 και 301/24.06.2016)

πολιτών ως προς τα πολιτικά και κοινωνικά ζητήματα και της αναγκαιότητας 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».

Προς συμμόρφωση με την απόφαση της Ολομέλειας, τροποποιήθηκε ο ν. 4339/2015 και ο αρμόδιος Υπουργός ανακάλεσε την υπ' αριθ. 1/2016 προκήρυξη, επιβεβαιώνοντας την ανατροπή του πρώτου διαγωνισμού που διεξήχθη στη χώρα μας για τη χορήγηση αδειών στους ιδιωτικούς τηλεοπτικούς σταθμούς. Εντωμεταξύ, στο ενδιάμεσο διάστημα, είχε επιτευχθεί η επιβαλλόμενη από το Σύνταγμα πλειοψηφία των 4/5 των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής για τη συγκρότηση του Ε.Σ.Ρ., το οποίο κατέστη εφεξής αρμόδιο για τη διενέργεια ενός νέου διαγωνισμού για τη χορήγηση επτά (7) ραδιοτηλεοπτικών αδειών εθνικής εμβέλειας.¹⁵⁷

Στις 4 Νοεμβρίου 2016, με τον ν. 4431/2016 (Α' 207) προβλεπόταν αφενός η αναστολή της εφαρμογής του άρθρου 2Α του ν. 4339/2015, μέχρι την έκδοση της απόφασης του ΣτΕ, και αφετέρου ο καθορισμός του αριθμού των δημοπρατούμενων τηλεοπτικών αδειών και της τιμής εκκίνησης μετά από σύμφωνη, πλέον, και όχι αιτιολογημένη, όπως προέβλεπε το αρχικό κείμενο του ν.4339/2015, γνώμη του Ε.Σ.Ρ.

Η τότε Κυβέρνηση συμμορφώθηκε με το σκεπτικό της πολύκροτης απόφασης της Ολομέλειας του ΣτΕ 95/2017, κατά την οποία είναι «υποχρεωτική η σύμπραξη του Ε.Σ.Ρ. στην άσκηση αρμοδιοτήτων, με τις οποίες, (...) καθορίζονται οι όροι λειτουργίας και αδειοδοτήσεως, (...), των τηλεοπτικών σταθμών».

Η ουσιαστική μεταβολή του κλίματος του 2017 προς στην κατεύθυνση της κατοχύρωσης των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων του Ε.Σ.Ρ., σε συνάρτηση με τη σχέση του με τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, θα συμβάλει στην αναβάθμιση του θεσμού και στην αποτροπή της λογικής της αντιμετώπισής του ως μιας ανεξάρτητης Αρχής «χωρίς ουσιαστική ανεξαρτησία χωρίς αποφασιστικές αρμοδιότητες».¹⁵⁸

Η λογική αυτή που, ομολογουμένως, συνοδεύει το Ε.Σ.Ρ. από τη στιγμή της ίδρυσής του, λόγω και της παραδοσιακής στενής σύνδεσης του αντικειμένου της εποπτείας των Μ.Μ.Ε. με την άσκηση της

¹⁵⁷ Πρόκειται για την υπ' αριθμ. 1/2017 Προκήρυξη του Ε.Σ.Ρ. (Β' 4123/2017) "Προκήρυξη δημοπρασίας για τη χορήγηση επτά (7) αδειών παρόχων επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής ελεύθερης λήψης εθνικής εμβέλειας ενημερωτικού προγράμματος γενικού περιεχομένου"

¹⁵⁸ Προσωπική συνέντευξη.

κυβερνητικής εξουσίας, ίσως να πρέπει σταδιακά να ξεπεραστεί, ώστε να μην ισχύει πλέον η άλλοτε (διορατική;) φράση του Αλιβιζάτου ότι «(...) το Εθνικό Συμβούλιο δεν υπήρξε, διότι από τότε που ιδρύθηκε κανείς δεν θέλησε να υπάρξει».¹⁵⁹

¹⁵⁹ Αλιβιζάτος, Ν., (2001), «Ο αθέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση», εκδ. Πόλις, Αθήνα, 2001, σελ. 121

Κεφάλαιο Έκτο

6. Η σχέση του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης με τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης από το 2001 έως και σήμερα

6.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Από το 2001, έτος συνταγματικής κατοχύρωσης του Ε.Σ.Ρ., η κρίσιμη αρμοδιότητα της χορήγησης της άδειας των ιδιωτικών τηλεοπτικών σταθμών αποσπάσθηκε από την παραδοσιακή σφαίρα ελέγχου της υπουργικής γραφειοκρατίας και ανατέθηκε στην ανεξάρτητη Αρχή. Με άλλα λόγια ανατέθηκε σε δομή, η οποία, αν και διέθετε αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας, βρισκόταν υπό την επιρροή της πολιτικής σφαίρα ακολουθώντας τη λογική της διάκρισης των δύο πόλων, όπως αποτυπώνεται θεωρητικά στη «δυσιαδική» σχέση μεταξύ *ευτολέα* (κυβέρνηση-κεντρική διοίκηση) και *ευτολοδόχου* (Ανεξάρτητες Αρχές).¹⁶⁰

Εστιασμένο στη σχέση μεταξύ της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης και του Ε.Σ.Ρ., και βασισμένο στην εμπειρική προσέγγιση, μέσω της συλλογής και της επεξεργασίας δεδομένων, όπως αντλήθηκαν από ημι-δομημένες συνεντεύξεις με στελέχη της Γ.Γ.Ε.Ε. και ειδικούς επιστήμονες του Ε.Σ.Ρ. από τον Ιανουάριο μέχρι και τον Μάρτιο του 2022, το παρόν κεφάλαιο θα προσπαθήσει να αποτυπώσει τα στοιχεία εκείνα που χαρακτηρίζουν την υπηρεσιακή αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο φορέων της εκτελεστικής εξουσίας. Πλην της εμπειρικής προσέγγισης, αξιοποιούνται, επίσης, και στοιχεία από την εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία, καθώς και από την ετήσια Έκθεση πεπραγμένων έτους 2020 του Ε.Σ.Ρ., εκδοθείσα τον Μάρτιο του 2022.

Μια κρίσιμη υπόθεση προς έλεγχο αφορά την αιτιώδη σχέση μεταξύ της ποιότητας της λειτουργίας της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης και του Ε.Σ.Ρ., με άλλα λόγια τον τρόπο με τον οποίο η αποτελεσματικότητα της ανεξάρτητης Αρχής επηρεάζει την απόδοση της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης ή και το αντίστροφο. Μια έτερη, ακόμα, υπόθεση είναι και οι κατ' επέκταση διαφορές της διοικητικής κουλτούρας μεταξύ του Ε.Σ.Ρ. και της Γ.Γ.Ε.Ε.

¹⁶⁰ Λαμπροπούλου, Μ. (2019), ό.π., *passim*

6.2. Παραγωγή κανόνων «ήπιου δικαίου» από το Ε.Σ.Ρ.

Πρέπει να υπογραμμιστεί, όπως τονίστηκε και σε άλλα σημεία της παρούσας εργασίας, ότι η υποδοχή της συνταγματικής κατοχύρωσης του Ε.Σ.Ρ. το 2001 υπήρξε ενθουσιώδης,¹⁶¹ αν και εξ αρχής ήταν εκκωφαντική η απουσία οποιασδήποτε συζήτησης περί συνταγματικής κατοχύρωσης κανονιστικών αρμοδιοτήτων του Ε.Σ.Ρ.¹⁶² Αντιθέτως, όπως ανέφερε και ο Π. Παυλόπουλος, με αφορμή τη συνταγματοποίηση της Αρχής, είχε γίνει ρητή αναφορά στην προικοδότηση της Αρχής με αποφασιστικές αρμοδιότητες, εφόσον «πρέπει να δημιουργήσουμε ένα Ε.Σ.Ρ., του οποίου θα θωρακιστούν όχι μόνο η δομή αλλά και οι αρμοδιότητες. Αν δεν θεσπίσουμε μέσα στο σύνταγμα την υποχρέωση του κοινού νομοθέτη να το εξοπλίζει με αποφασιστικές αρμοδιότητες και ως προς τον έλεγχο του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και ως προς την τήρηση των τριών βασικών συνταγματικών αρχών, δεν πρόκειται να κάνουμε απολύτως τίποτα. Θα έχουμε ένα Ε.Σ.Ρ. βοηθό εκπλήρωσεως του υπουργού ο οποίος είναι ελέγχων και ελεγχόμενος».¹⁶³ Εύστοχα, επομένως, αναφέρει ο Κοντιάδης ότι τυχόν συνταγματική κατοχύρωση κανονιστικών αρμοδιοτήτων στο Ε.Σ.Ρ., κατά υπέρβαση του άρθρου 43 του Συντάγματος, θα προϋπέθετε ρητή αναφορά στο συνταγματικό κείμενο, δεδομένου ότι το Σύνταγμα ρυθμίζει ειδικά και αποκλειστικά την αρμοδιότητα θέσπισης κανόνων δικαίου από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας.¹⁶⁴

Ενώ, επομένως, η θέση του Ε.Σ.Ρ. στο εγχώριο διοικητικό σύστημα, ιδίως μετά τη συνταγματοποίηση και την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας του, φάνηκε να καλωσορίστηκε θερμά από το πολιτικό σύστημα του 2001, εντούτοις, στην πορεία, η αφαίρεσή του από την

¹⁶¹ Βλ. Πρακτικά της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, Ι' Περίοδος, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση f', 17 Ιανουαρίου 2001. Ενδεικτικά, παραθέτουμε την αγόρευση του Ι. Τζαμτζή: «Πιστεύουμε ακράδαντα ότι θα πρέπει να προχωρήσουμε στη συνταγματική κατοχύρωση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, με πρώτο, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. (...) Η συνταγματική κατοχύρωση των αρχών αυτών, ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων τους, η άσκηση αυτών πέρα και έξω από παρεμβάσεις της Κυβέρνησης, η επιλογή των μελών από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή με αυξημένη πλειοψηφία, καθώς και η επιβολή κυρώσεων, θα είναι ένα βήμα μπροστά για τη δημοκρατία μας.»

¹⁶² Κατά την αγόρευση του Κ. Καραμανλή στα Πρακτικά Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, 17.01.2001 αναφέρεται ότι: «Δεν πρόκειται να δεχθούμε θεσμικές εκπτώσεις σε ό,τι αφορά το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Επιμένουμε τόσο στην πλήρη ανεξαρτησία των μελών του, όσο και στην ανάθεση σε αυτό όλων των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων για την εποπτεία των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης» και στις 07.02.2001: «Προτείνουμε από την αρχή να κηρυχθεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης από το ίδιο το Σύνταγμα αποκλειστικά αρμόδιο: πρώτον, για την αδειοδότηση των σταθμών ραδιοφωνίας και τηλεόρασης και την υπογραφή συμβάσεων, στις οποίες θα καταγράφονται ρητά οι υποχρεώσεις του νομικού προσώπου, στο οποίο ανήκουν»

¹⁶³ Παυλόπουλος, Π. (2010) Η Αναθεώρηση του Συντάγματος: υπό το πρίσμα της κοινοβουλευτικής εμπειρίας, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, σελ. 107

¹⁶⁴ Κοντιάδης Ξ., (2002) «Η οριοθέτηση της σχέσης πολιτικής εξουσίας και μέσων μαζικής ενημέρωσης: Πλουραλισμός και διαφάνεια στο επικοινωνιακό σύστημα κατά τα άρθρα 14 και 15 του νέου Συντάγματος», στο Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την Αναθεώρηση του 2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, σ.σ. 312 – 319

ιεραρχική πυραμίδα της διοικητικής οργάνωσης, ο τρόπος επιλογής και η ιδιότητα των μελών του και, πρωτίστως, η ανάθεση σε αυτό έστω και αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, εξέγειρε, όπως είδαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο, συνταγματικής υφής ενστάσεις αναφορικά με τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και τη δημοκρατική αρχή.¹⁶⁵

Από την άλλη, ίσως επειδή λειτουργικά ενεπλάκη σε πεδία πολιτικής και οικονομικής ρύθμισης μεγάλης και ευρείας απήχησης, όπως ήταν το ραδιοτηλεοπτικό τοπίο,¹⁶⁶ σε αντίθεση με τις άλλες συνταγματοποιημένες ανεξάρτητες Αρχές (λ.χ. η Α.Π.Δ.Π.Χ.), που δεν ήταν ευρέως γνωστές από την κοινωνία, ή έστω άργησαν να εδραιωθούν στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα, ή ίσως κι επειδή η αποστολή τους ήταν σύμφυτη με την προστασία των ατομικών θεμελιωδών δικαιωμάτων, το Ε.Σ.Ρ. όχι μόνο έκανε αισθητή την παρουσία του στο πολιτικο-διοικητικό προσκήνιο, ιδίως με τις αποφάσεις που λάμβανε για την επιβολή προστίμων στους τηλεοπτικούς σταθμούς, ως ένα οιονεί διοικητικό δικαστήριο των Μ.Μ.Ε., αλλά απέκτησε με τα χρόνια μεγαλύτερη εξωστρέφεια έναντι της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης εδραιώνοντας έτσι, σιγά-σιγά, τον ρόλο του. Κι ετούτο διότι, αν και η κανονιστική αρμοδιότητά του δεν αναγνωριζόταν με τις προϋποθέσεις του άρθρου 43, παρ. 2 του Συντάγματος, ωστόσο είχε ευθέως υποκατασταθεί από πράξεις, οι οποίες έχει επικρατήσει να χαρακτηρίζονται ως κανόνες «soft law», δηλαδή κανόνες «ήπιου δικαίου».¹⁶⁷

¹⁶⁵ Για τους εν γένει προβληματισμούς, σχετικά με τη συνταγματοποίηση των Ανεξάρτητων Αρχών, βλ. Κουλούρη Ν., Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, Διδικ 1993, σελ. 1140 επ., Καμτσίδου Ι., Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος, ΤοΣ 3/1996, σελ. 645-666, της ίδιας, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 944/1999, ΤοΣ 1999, σελ. 543-553, Ηλιάδου Α., Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Σκέψεις σχετικά με την πρόταση συνταγματικής τυποποίησης των ΑΔΑ, Διδικ 2000, σελ. 784 επ. και Χρυσόγονος, Κ., Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 6/2000, σελ. 1163 επ.

¹⁶⁶ Για μια αναλυτική καταγραφή των αρμοδιοτήτων του Ε.Σ.Ρ. στην τηλεόραση, μετά την συνταγματική αναθεώρηση, βλ. Καράκωστας, Ι, (2012), Το Δίκαιο των ΜΜΕ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 54-71

¹⁶⁷ Σε γενικές γραμμές, και σύμφωνα με την νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι πράξεις «soft law» δεν μπορούν να χαρακτηρίζονται ως κανόνες δικαίου, αλλά πρόκειται για «κανόνες συμπεριφοράς γενικής ισχύος που υποδεικνύουν την ακολουθητέα τακτική, ενώ δεν αποκλείεται να παράγουν έννομα αποτελέσματα». Το ίδιο πνεύμα χαρακτηρίζει την πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ 371/2015, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η Οδηγία δεν μπορεί «να θεσπίσει εξ' υπαρχής κανόνες δικαίου, αλλά μόνον αν αποδώσει ισχύον δίκαιο και, εντεύθεν, δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη». (Απόφαση 371/2015 του ΣτΕ, η οποία αφορούσε αίτηση της ΕΡΤ Α.Ε. κατά του Ε.Σ.Ρ., προκειμένου να ακυρωθεί απόφαση του Ε.Σ.Ρ., με την οποία επιβλήθηκε στην αιτούσα η διοικητική κύρωση του προστίμου για παράβαση της απαγόρευσης της τηλεοπτικής διαφήμισης παιδικών παιχνιδιών από την 7^η έως την 22^η ώρα κάθε ημέρας). Κατά την θεωρία, για να εμπίπτει μια πράξη στην κατηγορία του «ήπιου δικαίου» πρέπει σωρευτικά α) να αποσκοπεί στην

Μια ιδιαίτερη κατηγορία τέτοιων κανόνων «ήπιου δικαίου» συνιστούν οι Κώδικες Δεοντολογίας, οι οποίοι στην ελληνική έννομη τάξη έχουν λάβει την μορφή κανόνων δικαίου, με χαρακτηριστικό παράδειγμα το π.δ. 77/2003 «Κώδικας δεοντολογίας ειδησεογραφικών και άλλων δημοσιογραφικών και πολιτικών εκπομπών» (Α' 75) που εξέδωσε το Ε.Σ.Ρ. το 2003 προς όλους του ραδιοφωνικούς και τηλεοπτικούς σταθμούς. Ο εν λόγω Κώδικας δεοντολογίας κυρώθηκε με προεδρικό διάταγμα μετά από πρόταση του Υπουργού (άρθρο 3, παρ. 15 του ν. 2328/1995). Προς επίρρωση, δε, του ρόλου του Ε.Σ.Ρ. στην έκδοση Κωδίκων Δεοντολογίας, αξίζει να αναφέρουμε το Πρακτικό Επεξεργασίας 49/2003 του ΣτΕ, με το οποίο κρίθηκε ότι ο Υπουργός Τύπου, κατόπιν προτάσεως του οποίου εκδίδεται το προεδρικό διάταγμα κύρωσης των Κωδίκων Δεοντολογίας που καταρτίζει το Ε.Σ.Ρ., δεν έχει αρμοδιότητα προσθήκης ή τροποποίησης επί του περιεχομένου των κειμένων αυτών. Με αυτόν τον τρόπο έγινε και νομολογιακά δεκτό πως τα περιθώρια διαφοροποίησης των κρατικών οργάνων από την γνώμη των ανεξάρτητων Αρχών είναι στενά.¹⁶⁸

Ομοίως, στον πρόσφατο ν. 4779/2021¹⁶⁹, το δεύτερο μέρος του οποίου, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, «*αποτελεί ένα πρώτο σημαντικό βήμα για την διαμόρφωση του κατάλληλου τοπίου που θα επιτρέψει την ολοκλήρωση των εκκρεμών, εδώ και πάρα πολλά έτη, αδειοδοτικών διαδικασιών*», η σημαντικότερη όλων των εξουσιοδοτήσεων είναι αυτή του άρθρου 51 της παρ. 7 που αφορά στην έκδοση προεδρικού διατάγματος με τους Κώδικες Δεοντολογίας, πρώτον των Οπτικοακουστικών και Ραδιοφωνικών Προγραμμάτων, ειδησεογραφικών ή μη, και, δεύτερον, των Εμπορικών Ανακοινώσεων, δηλαδή των κάθε είδους διαφημίσεων, χορηγιών και τοποθετήσεων προϊόντος. Παρά το ότι προτιμήθηκε ο τύπος του Προεδρικού Διατάγματος, που προϋποθέτει εισήγηση του αρμόδιου Υπουργού, ρητώς ορίζεται ότι η κατάρτιση των Κωδίκων γίνεται αποκλειστικά από το Ε.Σ.Ρ., αφού οργανωθεί από την

αλλαγή της συμπεριφοράς των αποδεκτών της και β) να μην γεννά νομική υποχρέωση ή δικαιώματα και γ) να διαθέτει έναν βαθμό τυποποίησης, ώστε να της προσδίδεται μια νομιμοποίηση κανόνα δικαίου ή νομικής πράξης, στο *Πρεβεδούρου, Ευγ.*, (2007) *Κανόνες soft law στο διοικητικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

¹⁶⁸ Η αρμοδιότητα αυτή είχε ήδη προβλεφθεί από τον ιδρυτικό νόμο του Ε.Σ.Ρ. (άρθρο 3, παρ. 2 του ν. 1866/1989), το οποίο είχε την αποκλειστική ευθύνη, χωρίς να απαιτείται η κύρωση του κώδικα δεοντολογίας με προεδρικό διάταγμα. Έχει γίνει, βεβαίως, δεκτό από το ΣτΕ (ΠΕ 49/2003) ότι ο Υπουργός Τύπου, με πρόταση του οποίου εκδίδεται το προεδρικό διάταγμα για την κύρωση των Κωδίκων Δεοντολογίας δεν έχει ευχέρεια προσθήκης ή τροποποίησης του περιεχομένου του κειμένου, αλλά δύναται μόνο να το αναπέμψει.

¹⁶⁹ ν. 4779/2019 (Α' 27) Ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2010/13 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10ης Μαρτίου 2010 για τον συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων, όπως έχει τροποποιηθεί με την Οδηγία (ΕΕ) 2018/1808 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Νοεμβρίου 2018 και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης.

ανεξάρτητη Αρχή δημόσια διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς της αγοράς.

Συνεπώς, οι Κώδικες αυτοί περιβάλλονται τον τύπο του κανόνα δικαίου και δεν εμπίπτουν στο πεδίο του ήπιου δικαίου, ενώ, ιδίως, όσον αφορά τη σύνταξη Κωδίκων Δεοντολογίας διαπιστώνεται ότι η παροχή γνώμης από το Ε.Σ.Ρ. προς τον αρμόδιο Υπουργό λαμβάνει τον χαρακτήρα μιας οιονεί αποφασιστικής αρμοδιότητας που εξικνείται μέχρι την (συν)διαμόρφωση κανόνα δικαίου.

Από την άλλη πλευρά, το Ε.Σ.Ρ., με τις Οδηγίες και τις Συστάσεις που εκδίδει, αποδεικνύει ότι η πρακτική του soft law έχει εφαρμογή και αξιοποιείται και στο πεδίο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ορθώς, επομένως, αναφέρει η Πρεβεδούρου ότι, μολονότι ο Ε.Σ.Ρ. δεν διαθέτει αυτοτελή, χωρίς την σύμπραξη του αρμόδιου Υπουργού, κανονιστική αρμοδιότητα, καταδεικνύεται πως η παραγωγή κανόνων «ήπιου δικαίου» είναι συχνότερη στις Αρχές που δεν απολαμβάνουν ευρείας κανονιστικής αρμοδιότητας σε σχέση με εκείνες (λ.χ. Ε.Ε.Τ.Τ.), που διαθέτουν εξουσία προς την θέσπιση κανόνων δικαίου.¹⁷⁰

6.3. Όψεις υπεροχής του Ε.Σ.Ρ.

Επιπροσθέτως, κρίσιμο κριτήριο προσδιορισμού της σχέσης του Ε.Σ.Ρ. με τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης συνιστά η παρατηρούμενη «ασύμμετρη πληροφόρηση», όπως την αποκαλεί ορθώς ο Pollitt, δυνάμει της οποίας το Ε.Σ.Ρ. υπερέχει συγκριτικά έναντι της Γ.Γ.Ε.Ε., υπεροχή η οποία εξικνείται και από την συμμετοχή των μελών της Αρχής στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.

Πιο συγκεκριμένα, το Ε.Σ.Ρ. συμμετέχει στην Ομάδα των Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων (ERGA-European Regulators Group for Audiovisual Media Services), η οποία απαρτίζεται από εκπροσώπους των εθνικών ρυθμιστικών αρχών ή φορέων του τομέα των υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων, με πρωταρχικό καθήκον την εποπτεία των υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων της χώρας τους. Η ERGA είναι επιφορτισμένη, *inter alia*, με τα ακόλουθα καθήκοντα, όπως λ.χ. την παροχή τεχνικής εμπειρογνωμοσύνης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε θέματα που αφορούν υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων εντός της αρμοδιότητάς της, την ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών, όσον αφορά την εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μεταξύ των 27 κρατών-μελών της Ε.Ε., τη διατύπωση γνώμης, όταν της το ζητεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σχετικά με τις

¹⁷⁰ Ibidem

τεχνικές και πραγματικές πτυχές των ζητημάτων που σχετίζονται με τον τομέα των υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων, κ.α.¹⁷¹

Το Ε.Σ.Ρ., λοιπόν, εξαιτίας των θεσμικών εγγυήσεων της ανεξαρτησίας του, αλλά και χάρει στην ενισχυμένη, πλέον, συμμετοχή του στις επιτροπές της Ε.Ε., μπορεί να ευνοήσει και να διευκολύνει την δημόσια διαβούλευση για θέματα ρύθμισης του οπτικοακουστικού τοπίου. Λαμβάνοντας, επομένως, γνώση και πληροφόρηση για τις νομοθετικές και άλλες πρωτοβουλίες των υπόλοιπων 26 κρατών-μελών της Ε.Ε., το Ε.Σ.Ρ., σε αντίθεση με την παραδοσιακή γραφειοκρατία της Γ.Γ.Ε.Ε. που συναντά πολλές διοικητικές αγκυλώσεις, εμπόδια και καθυστερήσεις στο δημόσιο διάλογο, έχει την ευχέρεια να λειτουργεί με περισσότερη ευελιξία και, εντέλει, αποτελεσματικότητα, στον τρόπο με τον οποίο προσλαμβάνονται και αξιοποιούνται από πλευράς του οι πληροφορίες.

Έχει, πράγματι, αποδειχθεί ότι, όχι μόνο το Ε.Σ.Ρ., αλλά εν γένει οι ανεξάρτητες Αρχές, λόγω της συχνής και τακτικής συνεργασίας τους με τα ομόλογα όργανα και δίκτυα της Ε.Ε., στην οποία αναγνωρίζουν και το κύριο σημείο αναφοράς τους, έχουν τη δυνατότητα να αποφεύγουν φαινόμενα εναγκαλισμού τους με την εξουσία, λόγω της ανεξαρτησίας τους, της εξειδικευμένης γνώσης των μελών του, της από πλευράς τους ενδυνάμωσης της διοικητικής τους συνέχειας και της σταθερότητας στη συνεργασία με τους άλλους φορείς.

Το ίδιο το Ε.Σ.Ρ. θεωρεί, εν προκειμένω, ότι ο τρόπος λειτουργίας και η κουλτούρα που το χαρακτηρίζει έχει πολλές ομοιότητες με τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των θεσμών και των οργάνων της Ε.Ε., λ.χ. της ERGA, με τα οποία αναπτύσσει στενή συνεργασία και αλληλεπίδραση, παρά με τις δομές του εγχώριου διοικητικού συστήματος, λ.χ. την Γ.Γ.Ε.Ε. Με άλλα λόγια, λόγω της δυνατότητάς του να διατηρεί τη θεσμική του συνέχεια, η οποία, στην περίπτωση της Γ.Γ.Ε.Ε., κινδυνεύει από τις εθνικές εκλογές, αλλά και από την εναλλαγή στην εξουσία διαφορετικών πολιτικών προσώπων, λόγω των κυβερνητικών ανασχηματισμών, θα τολμούσε να πει κανείς ότι το Ε.Σ.Ρ. επιδεικνύει, στην περίπτωση αυτή, σημεία υπεροχής έναντι της Γ.Γ.Ε.Ε., όσον αφορά την ανταλλαγή πληροφόρησης και συνεργασίας με τους άλλους φορείς, ιδίως στο εξωτερικό.

¹⁷¹ Στο άρθρο 30β' της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1808 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Νοεμβρίου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας 2010/13/ΕΕ για τον συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων (οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων) ενόψει των μεταβαλλόμενων συνθηκών της αγοράς (L303/28-11-2018), συστήνεται η ομάδα των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων (ERGA).

6.4. Πεδία συνεργασίας μεταξύ της Γ.Γ.Ε.Ε. και του Ε.Σ.Ρ.

Στην διοικητική καθημερινή πράξη, η συνεργασία του Ε.Σ.Ρ. με τη Γ.Γ.Ε.Ε. δεν εμφανίζει προβλήματα και, ενίοτε, γίνεται στενή, όταν συντρέχει η ανάγκη παροχής τεχνογνωσίας από πλευράς της Αρχής προς τον πολιτικό προϊστάμενο της Γ.Γ.Ε.Ε., προκειμένου να εκδοθεί Υπουργική Απόφαση, αφού, όμως, προηγηθεί η διατύπωση απλής γνώμης από το Ε.Σ.Ρ.¹⁷²

Εν προκειμένω, στο άρθρο 51 του πρόσφατου ν. 4779/2021, συγκεντρώθηκαν όλες οι διατάξεις με τις οποίες παρέχεται στο Ε.Σ.Ρ. εξουσιοδότηση διαμόρφωσης διαδικαστικών διατάξεων. Στο πρόσφατο νομοθέτημα διακρίνονται δύο κατηγορίες διατάξεων, με την πρώτη να αφορά στη διαμόρφωση, κυρίως, ουσιαστικών κανόνων (λ.χ. έκδοση υπουργικής απόφασης, κατόπιν απλής γνώμης του Ε.Σ.Ρ., για την κατάταξη των τηλεοπτικών προγραμμάτων, προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία ανηλίκων, η έκδοση υπουργικής απόφασης, ξανά μετά από απλή γνώμη του Ε.Σ.Ρ., για την προσβασιμότητα των ατόμων με αναπηρία στα τηλεοπτικά προγράμματα, κ.α.), ενώ με την δεύτερη κατηγορία καθορίζονται διαδικαστικά ζητήματα υποβολής στοιχείων (λ.χ. διαβίβαση προς την Γ.Γ.Ε.Ε. στοιχείων τηλεοπτικών σταθμών, όπως προκύπτουν από τα Μητρώα του Ε.Σ.Ρ., για να διαπιστωθεί η συμμόρφωσή τους ως προς την τήρηση υποχρεώσεων για προώθηση ευρωπαϊκών έργων και για μετάδοση ευρωπαϊκών έργων ανεξάρτητων παραγωγών).

Ενώ, όμως, η Γ.Γ.Ε.Ε. στον πρόσφατο ν. 4779/2021 φαίνεται επιφυλακτική ως προς την ενίσχυση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων του Ε.Σ.Ρ., ωστόσο η διστακτικότητα αυτή δεν είναι εξίσου ισχυρή όσον αφορά στη μεταβίβαση διαδικαστικού τύπου αρμοδιοτήτων. Η διαφορά είναι εμφανής, διότι με τις αρμοδιότητες αυτές το Ε.Σ.Ρ. δεν διαμορφώνει ουσιαστικούς κανόνες δικαίου, αλλά, αντιθέτως, διατυπώνει διατάξεις διαδικαστικού χαρακτήρα, αφού προσδιορίζει τα στοιχεία που υποβάλλονται από τους εποπτευόμενους οργανισμούς και είναι απαραίτητα για την άσκηση του εποπτικού του έργου.¹⁷³

¹⁷² Πιο συγκεκριμένα, παρ. 1 του άρθρου 51 του ν. 4779/2021 για την κατάταξη των τηλεοπτικών προγραμμάτων, προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία ανηλίκων (άρθρο 9), παρ. 2 για την προσβασιμότητα των ατόμων με αναπηρία στα τηλεοπτικά προγράμματα (άρθρο 10), παρ. 6 του άρθρου 51 για τις ειδικότερες υποχρεώσεις των παρόχων υπηρεσιών πλατφόρμας διαμοιρασμού βίντεο ως προς την εφαρμογή μέτρων για την προστασία ανηλίκων ή συναφή θέματα (άρθρο 32, παρ. 6) (στη διατύπωση γνώμης συμμετέχει και η ΕΕΤΤ), παρ. 5 του άρθρου 51 για την υποβολή στοιχείων από τηλεοπτικούς οργανισμούς για να διαπιστωθεί η συμμόρφωσή τους ως προς την τήρηση υποχρεώσεων για προώθηση ευρωπαϊκών έργων (άρθρο 20) και για μετάδοση ευρωπαϊκών έργων ανεξάρτητων παραγωγών (άρθρο 21) και παρ. 3, εδ. α' του άρθρου 51 για την υποβολή στοιχείων από παρόχους κατά παραγγελία υπηρεσιών (άρθρο 17, παρ. 1 και 2) και παρόχους που υπέχουν υποχρέωση ενίσχυσης κινηματογραφικών έργων (άρθρο 17, παρ. 6)

¹⁷³ Άρθρο 37, παρ. 1: από κάθε είδους εποπτευόμενο πάροχο για την εγγραφή στο Μητρώο Επιχειρήσεων του Ε.Σ.Ρ. Διευκρινίζεται ότι, ειδικά, για τους παρόχους μέσω ευρυζωνικών δικτύων, η

6.5. Διαφορετική διοικητική κουλτούρα και ποιότητα συνεργασίας μεταξύ της Γ.Γ.Ε.Ε. και του Ε.Σ.Ρ.

Τέλος, ως απόσταγμα από τις ημι-δομημένες συνεντεύξεις με τα στελέχη του Ε.Σ.Ρ., αλλά και της Γ.Γ.Ε.Ε., τονίστηκε πως το Ε.Σ.Ρ., σε αντίθεση με την Γ.Γ.Ε.Ε., διαθέτει μια πιο σύγχρονη ή «εκσυγχρονισμένη» αντίληψη για τον ρόλο του. Η αντίληψη αυτή αφενός ενδυναμώνεται από την στενή συνεργασία και αλληλεπίδραση της Αρχής με τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., όπως είδαμε παραπάνω, κι αφετέρου βρίσκεται εκτός του πλαισίου της εν γένει «δημοσιοϋπαλληλικής» νοοτροπίας και κουλτούρας, τα χαρακτηριστικά της οποίας συνίστανται εν πολλοίς στην απουσία ευελιξίας και προσαρμοστικότητας της Γ.Γ.Ε.Ε., λόγω των συνήθων γραφειοκρατικών καθυστερήσεων και πρακτικών της διοίκησης.

Βάσει των εμπειρικών δεδομένων που συγκεντρώθηκαν από τις ημι-δομημένες συνεντεύξεις, αν και η γενικευμένη υποστελέχωση, η απουσία κινήτρων για την προσέλκυση εξειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού υψηλών προσόντων, η διασφάλιση οικονομικής ανεξαρτησίας, μέσω της παροχής των αναγκαίων πόρων, καθώς και η ύπαρξη ανεξάρτητου προϋπολογισμού αποτελούν μείζονα προβλήματα στο Ε.Σ.Ρ., ως προς τα οποία εκτιμάται ότι η Γ.Γ.Ε.Ε. δεν παρέχει την απαιτούμενη στήριξη και, εν μέρει, δυναμιτίζει την «ανεξαρτησία» της Αρχής, αξίζει να υπογραμμιστεί ότι η αποτελεσματική ρύθμιση και η λειτουργία του Ε.Σ.Ρ. είναι, επίσης, ευθέως ανάλογη της ποιότητας της συνεργασίας της Αρχής με την πολιτική και τη διοικητική σφαίρα της Γ.Γ.Ε.Ε.

Με άλλα λόγια, είναι πιθανό μια προβληματική σχέση, όχι, πια στα τεχνικά ζητήματα, τα οποία αναφέρθηκαν ως άνω, αλλά λ.χ. μεταξύ του προσωπικού του Ε.Σ.Ρ. και του διοικητικού προσωπικού της Γ.Γ.Ε.Ε. να επηρεάσει την υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής για τα Μ.Μ.Ε., λ.χ. την ενίσχυση τεχνικών μεθόδων για την προσβασιμότητα των Α.με.Α. στα Μ.Μ.Ε. και την επιβολή προστίμων στους τηλεοπτικούς σταθμούς που δεν θα υιοθετήσουν τις συγκεκριμένες μεθόδους. Το γεγονός αυτό στην πρακτική του διάσταση, και όχι, πια, στην θεωρητική, διαρρηγνύει με τη σειρά του την θεσμική ανεξαρτησία του Ε.Σ.Ρ. καθώς, πρακτικά, αποδεικνύεται δεν είναι τόσο ανεξάρτητο από την Γ.Γ.Ε.Ε. Για

εγγραφή στο Μητρώο αυτό επέχει θέση αδείας λειτουργίας. Βλ. και άρθρο 9, παρ. 7^Α του ν. 2644/1998, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 43, παρ. 3 του ν. 4779/2021, Άρθρο 32, παρ. 10: στατιστικά ή πληροφοριακά στοιχεία από τις πλατφόρμες διαμοιρασμού βίντεο σχετικά με την εν γένει εφαρμογή του άρθρου 32, Άρθρο 31, παρ. 5: εξειδικεύεται ο τρόπος κατάρτισης από το Ε.Σ.Ρ. του καταλόγου με τις πλατφόρμες διαμοιρασμού βίντεο που είναι ή θεωρούνται εγκατεστημένες στην Ελλάδα.

τους ίδιους, όμως, λόγους θα διακινδύνευε κανείς να εικάσει ότι ούτε και η Γ.Γ.Ε.Ε. είναι, ως ένα βαθμό, ανεξάρτητη από το Ε.Σ.Ρ. Πράγματι, ο βαθμός αμεσότητας και ανταποκρισιμότητας της Αρχής στην επικοινωνία της με το διοικητικό προσωπικό, αλλά και την πολιτική ηγεσία της Γ.Γ.Ε.Ε., είναι, σχεδόν, βέβαιο ότι μπορεί να έχει θετική, ή ενδεχομένως αρνητική, επίπτωση στη λειτουργία και στο έργο του Ε.Σ.Ρ. Το ίδιο, όμως, στην πράξη, ισχύει και για την Γ.Γ.Ε.Ε.

Όσο, όπως είδαμε ως άνω, το ενδεχόμενο έλλειμμα επικοινωνίας ή συνεργασίας στο εθνικό επίπεδο μεταξύ Ε.Σ.Ρ. και Γ.Γ.Ε.Ε. φαίνεται ότι, σε ορισμένο βαθμό, ισοσκελίζεται με την συχνή και τακτική συνεργασία της Αρχής με τα ομόλογα όργανα και δίκτυα της Ε.Ε. Δεδομένου ότι το υπηρεσιακό προσωπικό της Ε.Ε. είναι πρόθυμο και ανοικτό σε καινούριες και καινοτόμες ιδέες, γεγονός που λείπει από τα χαρακτηριστικά και την υπηρεσιακή κουλτούρα των γραφειοκρατών των δημοσίων διοικήσεων των εθνικών κρατών της Ε.Ε., είτε λόγω χαμηλών τυπικών προσόντων, είτε λόγω άλλων παραγόντων που υπαγορεύονται από τις πολιτικές σκοπιμότητες του κάθε Υπουργείου και συρρικνώνουν, εάν δεν αποτρέπουν, τις καινοτόμες πρωτοβουλίες και τις δημιουργικές ιδέες των υπαλλήλων. Το Ε.Σ.Ρ., όπως και κάθε ανεξάρτητη Αρχή, λόγω της θεσμικής του ανεξαρτησίας, της εξωστρέφειας και της ευελξίας, συμφωνεί έτι περαιτέρω με το *modus operandi* των συμβουλευτικών επιτροπών της Ε.Ε. (advisory committees). Εκεί οι δημόσιες συζητήσεις υπαγορεύονται περισσότερο από ουσιαστικές, παρά από πολιτικές γραμμές. Η τεχνοκρατική σύγκλιση (corinage technocratique) μεταξύ των αξιωματούχων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ε.Σ.Ρ. στην αναζήτηση λύσεων, οι οποίες υπαγορεύονται περισσότερο από την οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα και λιγότερο από την πολιτική σκοπιμότητα, συνιστά ένα σύνηθες χαρακτηριστικό της διαφορετικής διοικητικής κουλτούρας μεταξύ του Ε.Σ.Ρ. και της Γ.Γ.Ε.Ε.

6.6. Το αναχρονιστικό «δημοκρατικό έλλειμμα» του Ε.Σ.Ρ.

Από την γενόμενη σύνδεση και αλληλεξάρτηση του Ε.Σ.Ρ. με τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., σύνδεση η οποία επιρρωνύεται κι από τον ενισχυμένο ρόλο που επεφύλασσε η Ε.Ε. το 2018 σε όλες τις ρυθμιστικές αρχές για την ευρωπαϊκή πολιτική των οπτικοακουστικών μέσων,¹⁷⁴ και λαμβάνοντας υπόψιν ότι ο ρόλος του σύγχρονου κράτους

¹⁷⁴ Βλ. ως άνω υποσημ. 171

αλλάζει και εγείρονται νέα ζητήματα πολιτικής, τα οποία όχι μόνο είναι δύσκολο να κατανοηθούν, αλλά καθιστούν την μονομερή προσήλωση σε ρυθμιστικά (regulatory) ή σε απορρυθμιστικά (deregulatory) μοντέλα δημόσιας πολιτικής, έως και αναχρονιστική, η γράφουσα θα διακινδύνευσε την εξής άποψη: το «δημοκρατικό έλλειμμα», με άλλα λόγια η στέρηση άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης του Ε.Σ.Ρ., αλλά και των λοιπών ανεξάρτητων Αρχών, όπως αποτυπώθηκε στο τρίτο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας με τα γενικά χαρακτηριστικά των ανεξάρτητων Αρχών, εκτός από παράδοξο, τείνει να γίνει και κάπως αναχρονιστικό επιχείρημα.

Προς επίρρωση του ως άνω επιχειρήματος, αναφορικά με την αναχρονιστικότητα του «δημοκρατικού ελλείμματος» των ανεξάρτητων Αρχών και, επομένως και του Ε.Σ.Ρ., δυνάμει της αλληλεξάρτησής τους από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., θα αποτυπωθεί το ακόλουθο επιχείρημα ως εξής: το θεσμικό σύστημα της Ε.Ε., αποτελείται από δύο (2) διακυβερνητικούς θεσμούς (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Συμβούλιο Υπουργών), στους οποίους συμμετέχουν μέλη των Κυβερνήσεων των κρατών-μελών, και από πέντε (5) υπερεθνικούς θεσμούς (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Δικαστήριο της Ε.Ε., Ελεγκτικό Συνέδριο και Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα).

Σε αυτούς του πέντε (5) υπερεθνικούς θεσμούς δεν υπάρχουν εκπρόσωποι των Κυβερνήσεων των κρατών-μελών της Ε.Ε.

Και μόνο, επομένως, από την αριθμητική τους ισχύ, εύκολα διαπιστώνει κανείς ότι η πλάστιγγα γέρνει υπέρ της διακυβερνητικότητας των οργάνων της Ε.Ε., αφού οι πέντε (5) υπερεθνικοί θεσμοί συμμετέχουν στη διαμόρφωση πολιτικής και στη νομοθετική διαδικασία της Ε.Ε., εκδίδοντας αποφάσεις και παράγοντας κανόνες δικαίου, χωρίς, όμως, να έχει ληφθεί ή να έχει προϋπάρξει η έγκριση των Κυβερνήσεων των κρατών-μελών της Ε.Ε. Ίσα-ίσα, οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται από τους γραφειοκράτες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Γραμματείας του Συμβουλίου. Δεδομένου, επομένως, ότι άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης στερείται και η πλειονότητα των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε., το πρόβλημα του «δημοκρατικού ελλείμματος» αφορά πολλά περισσότερα στάδια της ρυθμιστικής πολιτικής της χώρας μας, και σαφώς όχι μόνον την Ε.Ε.

Ειούτη η σκέψη ενισχύει το επιχείρημα ότι η εκχώρηση κανονιστικών αρμοδιοτήτων στις ανεξάρτητες Αρχές, κι επομένως και στο Ε.Σ.Ρ., δεν στερείται δημοκρατικής νομιμοποίησης, αλλά, αντιθέτως, συνιστά μια μεγάλη προσπάθεια να βελτιωθεί η ποιότητα και ο τρόπος άσκησης εν τέλει της δημόσιας πολιτικής των Μ.Μ.Ε. σε έναν ραγδαία εξελισσόμενο κόσμο. *«Θα συμφωνήσω μαζί σας. Είναι κάπως αναχρονιστικό επιχείρημα. Θα τολμούσα να το χαρακτηρίσω έως και υποκριτικό. Από την μια θεωρούμε ότι οι ανεξάρτητες Αρχές στερούνται δημοκρατικής νομιμοποίησης και υπονομεύουν την λαϊκή κυριαρχία, κι*

από την άλλη δεν φέρνουμε, σχεδόν, ποτέ αντίρρηση όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παράγει δίκαιο. Ναι, το θεωρώ υποκριτικό. Ίσα-ίσα, η Ε.Ε. θεωρεί εξίσου σημαντικούς και αξιόπιστους συνομιλητές τους εκπροσώπους των ανεξάρτητων Αρχών με τους πολιτικούς προϊσταμένους των Υπουργείων. Και να σας πω γιατί; Γιατί έχει αναπτύξει μια σχέση σταθερότητας και συνέχειας μαζί τους. Ξέρει ότι είναι οι experts του τομέα της δραστηριότητάς τους και θα είναι αποτελεσματικοί. Με αυτούς συνεννοείται καλύτερα για τα τεχνικά ζητήματα. Κάνει γρήγορα και σωστά τη δουλειά της. Το πολιτικό προσωπικό έρχεται και φεύγει. Έτσι είναι. Θυμάστε μια απόφαση του ΣτΕ του 1990; Οι ανεξάρτητες Αρχές είχαν χαρακτηριστεί τότε ως «gouvernement des sages», κάτι σαν «οιωνοί Κυβέρνηση σοφών». Την ξέρετε την Απόφαση αυτή; Την θυμάστε; Μακάρι να είχαμε περισσότερους «σοφούς» στο ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα της Γ' Ελληνικής δημοκρατίας και δεν μας έφταιγαν οι ανεξάρτητες Αρχές. Αλλά μην το γράψετε αυτό. Ή, μάλλον, όχι. Μπορείτε να κάνετε ό,τι θέλετε. Το αφήνω στην κρίση σας».¹⁷⁵

¹⁷⁵ Προσωπική συνέντευξη με πρώην Υπουργό, πολιτικό προϊστάμενο των Γ.Γ.Ε.Ε., στο πλαίσιο ημι-δομημένης συνέντευξης για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας.

Μέρος Δ'

Συμπεράσματα

Η εργασία εστίασε στην ιστορική και διοικητική εξέλιξη της *Γενικής Γραμματείας Τύπου και Πληροφοριών της Προεδρίας της Κυβέρνησης*. Συστάθηκε το 1974, για να μετονομαστεί, είκοσι χρόνια αργότερα, το 1994, σε *Υπουργείο Τύπου και ΜΜΕ*, σε *Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης & Επικοινωνίας* το 2004, σε *Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης* (Υ.ΨΗ.Π.Τ.Ε.) το 2015, στο οποίο θα υπαχθεί, *inter alia*, και η *Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης*, για να καταλήξει, σαράντα πέντε χρόνια αργότερα, το 2019, (ξανά) ως *Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης στην Προεδρία της Κυβέρνησης*, στην οποία και παραμένει έως σήμερα.

Σε αυτά τα 48 χρόνια που μεσολάβησαν από το 1974 μέχρι σήμερα, Μάϊο του 2022, η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης άλλαξε ονομασία και φορέα 14 φορές. Και υπάχθηκε στον Πρωθυπουργό 8 φορές, χαρακτηριστικό που καθόρισε την πολιτική και διοικητική της πορεία από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα.¹⁷⁶

Αλλά δεν ήταν το μόνο.

Ένα ακόμα χαρακτηριστικό της Γ.Γ.Ε.Ε. ήταν η τμηματοποίηση και η κατανομή των αρμοδιοτήτων της σε ξεχωριστά πολιτικά όργανα (Υπουργός αρμόδιος για θέματα Μ.Μ.Ε./Κυβερνητικός Εκπρόσωπος) που, ενίοτε, ασκούσαν από το ίδιο πρόσωπο. Αυτός ο διττός ρόλος του πολιτικού προϊσταμένου των Γ.Γ.Ε.Ε., σε κάποιο βαθμό αυξημένος για τον Κυβερνητικό εκπρόσωπο, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας της θεσμικής του θέσης για το κυβερνητικό έργο (λ.χ. ενημέρωση της πολιτικής και πολιτειακής ηγεσίας της χώρας) συνιστά μια σημαντική παράμετρο για την αποτελεσματική λειτουργία της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης σε όλη τη διαδρομή της. Πράγματι, από την μεταπολίτευση μέχρι και σήμερα, η τακτική, εάν όχι η συνήθης,

¹⁷⁶ Βλ. αναλυτικά το κεφάλαιο 2 της παρούσας εργασίας, σ.σ. 17-44, αλλά πιο συνοπτικά, 1) 1974-1975 Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών – Υπό τον Πρωθυπουργό, 2) Γενική Γραμματεία Τύπου και Πληροφοριών – Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, 3) 1994-2004 Υπουργείο Τύπου και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, 4) 2004-2009 Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας – Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης – Υπό τον Πρωθυπουργό, 5) 2009-2010 Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας – Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης – Υπουργείο Εσωτερικών, 6) 2009 Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας – Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης – Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 7) 2009-2010 Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης – Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας – Υπό τον Πρωθυπουργό, 8) 2010-2011 Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης – Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας – Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 9) 2011 Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης – Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας – Υπό τον Πρωθυπουργό, 10) 2011-2014 Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας – Γενική Γραμματεία Μέσων Ενημέρωσης – Υπό τον Πρωθυπουργό, 11) 2014-2015 Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης – Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Προβολής – Υπό τον Πρωθυπουργό, 12) 2015 Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας – Υπό τον Πρωθυπουργό, 13) 2016-2019 Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης (Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, 14) Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης (Προεδρία της Κυβέρνησης)

υπαγωγή της Γ.Γ.Ε.Ε. στον Πρωθυπουργό και η συχνή ταύτιση του ρόλου του πολιτικού της προϊσταμένου με εκείνον του Κυβερνητικού εκπροσώπου προσέδωσαν στην Γ.Γ.Ε.Ε. τα χαρακτηριστικά ενός φορέα της δημόσιας διοίκησης, του οποίου τα όρια μεταξύ της «υπηρεσιακής» και της «πολιτικής» σφαίρας όχι μόνο συγχέονταν, αλλά, ενίοτε, γίνονταν δυσδιάκριτα.

Η παρούσα εργασία, με αφορμή τα, σχεδόν, είκοσι χρόνια από τη συνταγματοποίηση του Ε.Σ.Ρ., προσπάθησε να καταδείξει ότι η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην ανεξάρτητη Αρχή από την Γ.Γ.Ε.Ε. θα αποδυναμώσει τα χαρακτηριστικά *πολιτικοποίησης* της τελευταίας, τα οποία, από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα, ήταν υπαρκτά και, σε κρίσιμες περιόδους, έντονα. Προσπάθησε, επίσης, να καταδείξει ότι η ενίσχυση της συνεργασίας και της συμπληρωματικής λειτουργίας μεταξύ Ε.Σ.Ρ. και Γ.Γ.Ε.Ε. θα αποτελέσει δείγμα πολιτικής και διοικητικής ωριμότητας της τελευταίας, για τους παρακάτω λόγους:

Πρώτον, διότι η σύγχρονη διακυβέρνηση απαιτεί την απέκδυση από τον στενό πυρήνα του κράτους του μονοπωλίου της εξουσίας και τη διάχυσή του σε έτερες οργανώσεις και δομές με τα χαρακτηριστικά των ανεξάρτητων Αρχών, των υπερεθνικών οργανισμών, όπως επίσης και των φορέων της κοινωνίας των πολιτών, ώστε να εκλείψουν οι τάσεις παρεμβάσεων των Υπουργείων στο οικονομικό, κοινωνικό και διοικητικό περιβάλλον της χώρας.

Δεύτερον, διότι σε αντίθεση με την παραδοσιακή γραφειοκρατία των Γ.Γ.Ε.Ε. που συναντά πολλές διοικητικές αγκυλώσεις, εμπόδια και καθυστερήσεις στη διοικητική πρακτική, το Ε.Σ.Ρ. προσφέρει την απαιτούμενη διοικητική ευελιξία και ανεξαρτησία, δυνάμει της οποίας μπορεί να αποφεύγει φαινόμενα εναγκαλισμού του με τα πολιτικά κόμματα και την μιντιακή εξουσία. Με τον τρόπο αυτό, το Ε.Σ.Ρ. διατηρεί την αμεροληψία, τη διαφάνεια, αλλά και τη θεσμική του συνέχεια, η οποία, στην περίπτωση της Γ.Γ.Ε.Ε., κινδυνεύει να αλωθεί από τις εθνικές εκλογές, αλλά και από την εναλλαγή στην εξουσία διαφορετικών πολιτικών προσώπων, λόγω των κυβερνητικών ανασχηματισμών. Όπως είδαμε ανωτέρω, η συχνή συνεργασία και ανταλλαγή πληροφορήσης του Ε.Σ.Ρ. με τις επιτροπές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συνιστά ένα σοβαρό σημείο υπεροχής της Αρχής έναντι της Γ.Γ.Ε.Ε.. Το γεγονός αυτό ενδυναμώνει τον θεσμικό του ρόλο στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας, καθιστώντας το έναν από τους σημαντικότερους συνομιλητές και εν γένει συνεργάτες της Γ.Γ.Ε.Ε. για τα ραδιοτηλεοπτικά ζητήματα. Τα τελευταία χρόνια, πράγματι, η διοικητική αλληλεπίδραση και συνεργασία μεταξύ Γ.Γ.Ε.Ε. και Ε.Σ.Ρ. είναι μεγάλη.

Τρίτον, διότι με βασική παράμετρο την τεχνογνωσία και την επιστημονική εξειδίκευση των μελών του Ε.Σ.Ρ., αλλά και με μια δέσμη ζητούμενων που περιλαμβάνει την αναγκαιότητα απομάκρυνσης ορισμένων πεδίων της δημόσιας πολιτικής των Μ.Μ.Ε. από την άμεση

επιρροή και τις αθέμιτες παρεμβάσεις του πολιτικού-κομματικού συστήματος στη λειτουργία της Γ.Γ.Ε.Ε., όπως είναι λ.χ. η προκήρυξη για τις τηλεοπτικές άδειες, η ανάγκη για την ενίσχυση της πολιτικής αμεροληψίας, της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας σε «ευαίσθητους» τομείς πολιτικής, όπως είναι τα θέματα οικονομικής ρύθμισης των Μ.Μ.Ε., θα μπορούσε να θωρακιστεί μόνο μέσα από το Ε.Σ.Ρ. Και πάλι η στενή συνεργασία της Αρχής με τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. ισχυροποιεί το ως άνω επιχείρημα.

Τέταρτον, διότι η επισκόπηση της διοικητικής σχέσης μεταξύ της Γ.Γ.Ε.Ε. και του Ε.Σ.Ρ. κατέδειξε ότι από το 1995 μέχρι και σήμερα έχουν διευρυνθεί σημαντικά οι αρμοδιότητες της Αρχής. Ενώ ο Υπουργός Τύπου και Μ.Μ.Ε. ήταν εξ αρχής το αποφασίζον όργανο στα ραδιοτηλεοπτικά ζητήματα, ασκώντας έλεγχο νομιμότητας ακόμα και για διατύπωση σύμφωνης γνώμης από την Αρχή, από το 2001 και μετά το Ε.Σ.Ρ. «μπήκε» στο ραδιοτηλεοπτικό παιχνίδι και διεκδίκησε τον χώρο του. Εξοπλισμένο συνταγματικά με αποφασιστικές και όχι, πλέον, γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, το Ε.Σ.Ρ. θα αρχίσει σταδιακά να αποκτά την ουσιαστική του ανεξαρτησία, ως το αρμόδιο εφεξής όργανο για την έκδοση των σχετικών προκηρύξεων για της τηλεοπτικές άδειες, αρμοδιότητα που μέχρι το 2002 ανήκε στον Υπουργό Τύπου και Μ.Μ.Ε. Το 2016 θα παρακαμφθεί εξ' ολοκλήρου από τον τότε Υπουργό Επικρατείας, αρμόδιο για θέματα Μ.Μ.Ε., αλλά η ουσιαστική μεταβολή του κλίματος το 2017 θα συμβάλει στην αναβάθμιση του ρόλου του στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας.

Πέμπτον, διότι, σχεδόν, δεκαπέντε χρόνια μετά την έκδοση του εξουσιοδοτικού, του άρθρου 15, παρ. 2 του Συντάγματος, ν. 3051/2002, με την απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 95/2017, χωρίς να αναγνωρίζεται ρητά η αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα του Ε.Σ.Ρ., το Δικαστήριο επιλέγει να πάει ένα βήμα παραπέρα, προσεγγίζοντας τους όρους και τις προϋποθέσεις της κανονιστικής εξουσιοδότησης του Ε.Σ.Ρ. υπό νέο πρίσμα. Όπως αποτυπώθηκε και στο Τρίτο Μέρος της εργασίας, με τη διασταύρωση της σχέσης της Γ.Γ.Ε.Ε. με το Ε.Σ.Ρ., με την πρώτη να εμφανίζεται, ακόμα αρκετά επιφυλακτική (εάν όχι αρνητική) στον περιορισμό των δικών της αρμοδιοτήτων, έναντι εκείνων που εντέλει ασκεί το Ε.Σ.Ρ., όπως είναι λ.χ. η απλή γνώμη για την έκδοση Υπουργικών αποφάσεων, διαφαίνεται η τάση διατήρησης του ελέγχου της πολιτικής των Μ.Μ.Ε. στο κεντρικό επίπεδο της Γ.Γ.Ε.Ε. Ωστόσο, μετά την απόφαση 95/2017 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έκρινε αντισυνταγματική την θεσμική παράκαμψη του Ε.Σ.Ρ. στον διαγωνισμό για τη χορήγηση των αδειών λειτουργίας τηλεοπτικών σταθμών, θα μπορούσαμε να υποθέσουμε ότι έχει φτάσει, πια, το *momentum* για την αλλαγή της διαχρονικής επιλογής του νομοθέτη για διατήρηση στο επίπεδο υπηρεσιών της Γ.Γ.Ε.Ε. των κανονιστικών αρμοδιοτήτων.

Έκτον, διότι το Ε.Σ.Ρ., ως ανεξάρτητη Αρχή και συνυπάρχοντας διοικητικά με την Γ.Γ.Ε.Ε., όχι μόνο δεν υπονομεύει την δημοκρατική αρχή, αλλά αντίθετα συμβάλλει ουσιαστικά στη «δημιουργική προσαρμογή» του κοινοβουλευτισμού σε νέες ανάγκες και καινοφανείς προκλήσεις,¹⁷⁷ όπου η τοπολογία της εξουσίας καθίσταται σαφώς πιο σύνθετη, λιγότερο προσπελάσιμη και πιο δύσκολα αναγνώσιμη. Όπως, επίσης, αναφέρθηκε, το επιχείρημα του ελλείμματος δημοκρατικής νομιμοποίησης του Ε.Σ.Ρ. ως προς την εκχώρηση αρμοδιοτήτων κανονιστικού χαρακτήρα θεωρείται, πλέον, αναχρονιστικό.

Εβδομον, στο εκσυγχρονισμένο πολιτικο-διοικητικό σύστημα της Γ.Γ.Ε.Ε., ο εκλεκτικός μικρόκοσμος του Ε.Σ.Ρ. έρχεται να λειτουργήσει εξισορροπιστικά στις ευμετάβλητες και, ενίοτε, εύθραυστες ισορροπίες της αυξανόμενης πολυπλοκότητας της κοινωνικοοικονομικής ζωής, στην παγκοσμιοποίηση της αγοράς των Μ.Μ.Ε. και στα νέα είδη κινδύνων που αναφύονται. Οι δύο πόλοι της εκτελεστικής εξουσίας, Γ.Γ.Ε.Ε. και Ε.Σ.Ρ., θα κληθούν να ενδυναμώσουν την μεταξύ τους συνεργασία και αλληλεπίδραση, ενεργώντας, μεταξύ τους, αλληλοσυμπληρωματικά και ουδόλως ανταγωνιστικά, προκειμένου να ανταποκριθούν στις ενισχυμένες προκλήσεις για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ψηφιακή εποχή, όχι μόνο στην Ευρώπη, αλλά και παγκοσμίως.

Εν κατακλείδι, η τάση εκχώρησης αρμοδιοτήτων προς το Ε.Σ.Ρ. από την Γ.Γ.Ε.Ε. θα αναθεωρήσει τη σχέση μεταξύ πολιτικής και διοικητικής σφαίρας της τελευταίας προς την κατεύθυνση του σαφέστερου καταμερισμού μεταξύ των πολιτικών και των διοικητικών λειτουργιών της. Το γεγονός αυτό, κατά την άποψη της γράφουσας, θα αλλάξει την προηγούμενη πορεία της Γ.Γ.Ε.Ε. (path dependence), τοποθετώντας την σε έναν καινούριο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό χάρτη τον 21^ο αιώνα. Θα αλλάξει, όμως, και την προδιαγεγραμμένη πορεία του Ε.Σ.Ρ. στον ίδιο χάρτη, Κι, ίσως, έτσι να ακουστεί παραφρασμένη, αλλά αισιόδοξα, η φράση του Αλιβιζάτου «(...) το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόραση υπήρξε, διότι από τότε που ιδρύθηκε κανείς δεν θέλησε να μην υπάρξει».¹⁷⁸

¹⁷⁷ Καμίνης, Γ., (2006) «Οι Ανεξάρτητες Αρχές πέντε χρόνια μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος» στο Κοντιάδη Ξ. (επιμ), «Πέντε χρόνια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001: Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση», Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή σ.σ. 812-838, ιδίως σελ. 814

¹⁷⁸ Η αρχική φράση του Αλιβιζάτου ήταν «(...) Το Εθνικό Συμβούλιο δεν υπήρξε, διότι από τότε που ιδρύθηκε κανείς δεν θέλησε να υπάρξει», στο Αλιβιζάτος, Ν., (2001), «Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση», εκδ. Πόλις, Αθήνα, 2001, σελ. 121

Βιβλιογραφία

Α. Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

1. Ανθόπουλος Χ., (2001) «Ραδιοτηλεόραση και συνταγματική αναθεώρηση», ΔτΑ 10/2001
2. Ανθόπουλος Χ., Κοντιάδης Ξ., - Σπυρόπουλος Φ., *Η τηλεόραση υπό κυβερνητικό έλεγχο*, δημοσίευση στο www.constitutionalism.gr στις 17-07-2016, αναδημοσίευση από την εφημερίδα «Καθημερινή» στις 12-02-2016
3. Αλεξόπουλος Ν. (2007), «Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης» στο Αντ. Μακρυδημήτρης και Μ.-Η. Πραβίτα (επιμ.) *Διοικητική θεωρία και πράξη – Διοίκηση και κοινωνία*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
4. Αλιβιζάτος, Ν., (2016) «Νόμος Παππά»: αντισυνταγματικότητες και δίκαιο της ανάγκης (γνωμοδότηση), ΔιΜΜΕ 3/2016
5. Αλιβιζάτος, Ν., (2008) *Η προσφορά των Ανεξάρτητων Αρχών και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής λειτουργίας τους, Οι ανεξάρτητες αρχές στη σύγχρονη Δημοκρατία*, (επιμ.) Ν. Φραγκάκης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008
6. Αλιβιζάτος, Ν., (2001), «Ο αβέβαιος εκουγχουρισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση», εκδ. Πόλις, Αθήνα
7. Αντωνόπουλος Μ. (1995), *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή
8. Βαλούκος, Σ., (2008), *Ιστορία της Ελληνικής Τηλεόρασης*, εκδ. Αιγόκερως, Αθήνα
9. Βενιζέλος, Ευ., (2003), *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος 1975/1986/2001*, στο *Η «Ανεξαρτησία των ανεξάρτητων αρχών»*, (επιμ.) Φ. Ι. Κοζύρης – Σ. Μεγγλίδου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
10. Βενιζέλος, Ευ., «Τηλεοπτικές άδειες: Ζητήματα συνταγματικού και ευρωπαϊκού δικαίου», Ομιλία στην εκδήλωση της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων στο ΔΣΑ της 28-09-2016, στον ιστότοπο Αρ. Μάνεση, www.constitutionalism.gr (ανάρτηση στις 29-09-2016)
11. Βενιζέλος, Ευ., (1989), *Η Ραδιοτηλεοπτική έκρηξη, Συνταγματικά πλαίσια και νομοθετικές επιλογές*, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη
12. Βενιζέλος, Ευ., (2002) *Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το Συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της Αναθεώρησης του 2001*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
13. Βενιζέλος Ευάγγελος (2001), *Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα

14. Βενιζέλος Ευάγγελος (2008), *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
15. Βενιζέλος, Ευ. (1986), *Πολιτική ένταση και Σύνταγμα*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη
16. Βιδάλης, Τ., «*Τυπική ή ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών; Το θεμέλιο των ανεξάρτητων αρχών στο πολίτευμα*», ΤοΣ 2003
17. Γεωργαντάς, Ηλ. (2004). «*Η πόρρω εξουσία: Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και η πολιτική οικονομία της ρύθμισης*», στο *Κοινωνική Αλλαγή στη Σύγχρονη Ελλάδα, 1980-2011*, Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Εξάντας
18. Δεκλερής Μ., επιμ., (1986), *Συστημική Θεωρία*, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας
19. Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, Έκθεση Πεπραγμένων για το έτος 2020, διαθέσιμη στο www.esr.gr
20. Ζέρβας, Ν. (2021), *Μεταξύ συγκεντρωτισμού και υπουργειοπληθωρισμού. Όψεις της διοικητικής και της κυβερνητικής ιστορίας του σύγχρονου ελληνικού κράτους (19^{ος} – 21^{ος} αιώνας)*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
21. Ζέρβας, Ν. (2014), *Πρωθυπουργοκεντρισμός. Η δεσπόζουσα θέση του αρχηγού της Κυβέρνησης στο πολιτικό μας σύστημα*, Αθήνα, Μπατσιούλας
22. Ζέρβας Ν. (2018), *Η πληθωρική οργάνωση του υπουργικού συστήματος σε επίπεδο δομών και μελών. Το παράδειγμα της συγκυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ*, ΕφημΔΔ 6/2018
23. Ζέρβας Ν. (2017), *Ο αδύναμος κυβερνητικός συντονισμός ως απόρροια των πληθωρικών Κυβερνήσεων και του κατακερματισμένου κέντρου διακυβέρνησης*, ΕφημΔΔ 3/2017
24. Ηλιάδου Α., (2000) *Το Σύνταγμα και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, Σκέψεις σχετικά με την πρόταση συνταγματικής τυποποίησης των ΑΔΑ*, ΔιΔικ 2000
25. Καμίνης, Γ., (2006) «*Οι Ανεξάρτητες Αρχές πέντε χρόνια μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος*» στο Κοντιάδη Ξ. (επιμ), «*Πέντε χρόνια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001: Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση*», Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
26. Καμπούριδου Ι., (1996) *Η αναζήτηση του θεμελίου της ρυθμιστικής εξουσίας του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης μεταξύ των άρθρων 43 παρ. 2 και 15 του Συντάγματος*, ΤοΣ 3/1996
27. Καρκατσούλης Π. (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Management» στη «Διακυβέρνηση»*, Αθήνα, Ι. Σιδέρης

28. Καλαντζής Ν. – Λαγουδάκης Ν. (2020), «Το επιτελικό κράτος ως τομή στη δημόσια διοίκηση. Μια νομική προσέγγιση του ν. 4622/2019» στο *De jure*, τχ 23, Μάρτιος 2020
29. Καρακώστας, Ι, (2012), *Το Δίκαιο των ΜΜΕ*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
30. Καρβούνη Αντ. (2018) (μεταφρ. - επιμ.), *Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Η Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια Εργαλειοθήκη για τους Επαγγελματίες της Δημόσιας Διοίκησης*, β' αναθεωρημένη και εμπλουτισμένη έκδοση
31. Κοντιάδη Ξ., (2002) «*Η οριοθέτηση της σχέσης πολιτικής εξουσίας και μέσωσιν μαζικής ενημέρωσης: Πλουραλισμός και διαφάνεια στο επικοινωνιακό σύστημα κατά τα άρθρα 14 και 15 του νέου Συντάγματος*», στο *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την Αναθεώρηση του 2001*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
32. Κουλούρης, Ν., (2001) «*Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*» στο Σπηλιωτόπουλος, Ε.Π. & Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα και Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών
33. Κουλούρης, Ν.Δ., (1993) «*Οι «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα*, Διδικ. 1993
34. Κτιστάκης Στ., (2009), *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη*, Αθήνα, Παπαζήσης
35. Λαδή Σ. (2021), «*Δημόσια Πολιτική στην Ελλάδα*» στο Σωτηρόπουλος Δ. – Νταλάκου Β. (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Εκδόσεις ΕΑΠ, Πάτρα
36. Λαδή Στ. και Β. Νταλάκου (2010), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Αθήνα, Παπαζήσης
37. Λαζαράκος, Γ., *Ανεξάρτητες Αρχές: Ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010
38. Λαμπροπούλου Μ. – Διέλλας Γ. (2021) «*Ανεξάρτητες Αρχές*» στο *Το σύγχρονο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα*, (επιμ.) Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Βασιλική Νταλάκου, εκδ. ΕΑΠ, Αθήνα
39. Λαμπροπούλου, Μ. (2019), «*Ζητήματα αναδιοργάνωσης της γραφειοκρατίας. Η λειτουργική αποκέντρωση στη δημόσια διοίκηση*», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
40. Λαμπροπούλου Μ. – Οικονόμου Γ. (2013), «*Θεωρητική διοικητικά μοντέλα και οι πολιτικές των Μνημονίων για τη Δημόσια Διοίκηση: σημεία τομής, αποκλίσεων και αλλαγής*» στο Α. Μακρυδημήτρης, Ε. Πρεβεδούρου, Χ. Δετσαρίδης, Μ. –Η. Πραβίτα (επιμ.), *Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη*

- μετά το «Μνημόνιο» εποχή. Πρακτικά 5^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, 28-30 Νοεμβρίου 2013
41. Λαμπροπούλου, Μ., (2019) «*Η αλλαγή οργανωτικών προτύπων στη δημόσια διοίκηση: Η μεταρρύθμιση (;) των γραφειοκρατικών δομών σε συνθήκες δημοσιονομικής προσαρμογής*», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τχ 45
 42. Λαμπροπούλου, Μ. (2018), *Κεφάλαιο 10. Αποπολιτικοποίηση επιτελικών θέσεων* στο «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση», συντονισμός ερευνητικού έργου Κ. Σπανού, Ερευνητικό Έργο ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση, Αθήνα
 43. Λοβέρδος Α.Ν. (1991), *Κυβέρνηση, Συλλογική Λειτουργία και Πολιτική Ευθύνη. Συμβολή στην ερμηνεία των άρθρων 82, 84 και 85 του Συντάγματος, με βάση την εμπειρία 1974-1989*, Δημοσιεύματα Συνταγματικού Δικαίου 6, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
 44. Λυριτζής Χρ., Ηλ. Νικολακόπουλος και Δ. Σωτηρόπουλος, (επιμ.), (1996), *Κοινωνία και πολιτική. Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-1994*, Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Αθήνα, Θεμέλιο
 45. Μαϊστρος Π. (2009), *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015+)*, Αθήνα, Παπαζήσης
 46. Μακρυδημήτρης Αντ. (1992), *Η οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
 47. Μακρυδημήτρης Αντ. (1999^α), *Ο «Μεγάλος Ασθενής», Η Μεταρρύθμιση και ο Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα, Παπαζήσης
 48. Μακρυδημήτρης Αντ. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα, Θεμέλιο
 49. Μακρυδημήτρης Αντ. και Ν. Μιχαλακόπουλος, επιμ., (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*, Αθήνα, Παπαζήσης
 50. Μακρυδημήτρης Αντ., Χ. Χρυσανθάκης, Ν. – Κ. Χλέπας, Ν. Μιχαλόπουλος, Θ. Οικονόμου, Π. Λιβεράκος και Γ. Ασπρίδης (2000), *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Διαπιστώσεις – Προτάσεις*, Κέντρον Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας – Δημοσιεύματα 9, Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών
 51. Μακρυδημήτρης Αντ. (2012), *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης, Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Διοίκηση και Κοινωνία 9, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας

52. Μακρυδημήτρης Αντ. – Μ.-Ηλ. Πραβίτα (2012), *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Ε' έκδ. Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας
53. Μακρυδημήτρης Αντ. (2013), *Διοικητική Επιστήμη ΙΙ: Προσεγγίσεις στη Θεωρία των Οργανώσεων*, ε' έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας
54. Μακρυδημήτρης, Αντ./Πραβίτα, Μ. (2016), *Η οργάνωση του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα*, σε: «Πολιτική Επιστήμη, Διακλαδική και συγχρονική διερεύνηση της πολιτικής πράξης, Αντ. Μεταξάς (επιμ.), Αθήνα, Σιδέρης
55. Μάνεσης, Αρ. (1987), *Η εξέλιξη των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα, αναζητώντας μια δύσκολη νομιμοποίηση*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
56. Μάνεσης Αρ. (1993), *Το Σύνταγμα στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα*. Λόγος κατά την επίσημη υποδοχή του Αριστόβουλου Μάνεση στην Ακαδημία Αθηνών, Πρακτικά της Ακαδημίας Αθηνών, τόμος 68, τεύχος Β'
57. Μανιτάκης Αντ. (2016), *Ευέλικτη δημόσια Διοίκηση, λειτουργικά προσανατολισμένη στον δημόσιο σκοπό της, υποταγμένη στην ουσιαστική νομιμότητα*, Ομιλία στην Εθνική Σχολή Δικαστών στις 3 Απριλίου 2015.
58. Μαυριάς Κ. (2005), *Συνταγματικό Δίκαιο*, 4^η έκδοση επαυξημένη, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
59. Μαυρομούστακου, Η., (2013) *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης, Μια Συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
60. Μαυρομούστακου, Η. (2009) *Το θεσμικό πρότυπο των ανεξάρτητων αρχών και οι τρόποι ένταξης των νέων αρχών στην κατεύθυνση δημιουργίας ενός ενιαίου πλαισίου*, στο Μακρυδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ-Η. & Μαρούδας, Λ. (επιμ.) *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: Νέα Δημόσια Διοίκηση, εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών*, Πρακτικά 2^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ. Σάκκουλας
61. Μιχαλόπουλος Ν. (2003), *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, Αθήνα, Παπαζήσης
62. Μιχαλόπουλος Ν. (2007), *Η Δημόσια Διοίκηση στην εποχή των αποτελεσμάτων*, Αθήνα, Παπαζήσης
63. Μπότσης, Φ., (2007), «Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματοποιημένων Ανεξάρτητων Αρχών», ΕφημΔΔ 3/2007
64. Οικονόμου Αλ., (1996), *Τα κρατικά εποπτικά όργανα των ραδιοτηλεοπτικών μέσων ως ανεξάρτητες διοικητικές αρχές*, ΕΛΛΔνη

65. Οικονόμου, Αλ. (2017) «Αποτελεί το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αρχή επαρκώς ανεξάρτητη; (Σκέψεις για τα οργανωτικά του θεσμού)» στο ΔιΜΜΕ, 4/2017
66. Οικονόμου, Αλ., (2004), «Ανεξέλεγκτες παρατάσεις θητείας μελών ανεξάρτητων αρχών: η νέα δοκιμασία του άρθρου 101Α Συντάγματος» (σημ. επί της ΣτΕ 5004/2013), ΔιΜΜΕ 2/2014
67. Παπατόλιας, Απ. (2021), *Θεωρία και Πράξη του Επιτελικού Κράτους, Θεωρητικό θεμέλιο, Νομοθετική κατοχύρωση, Διοικητική Πρακτική*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας
68. Παπατόλιας, Απ. (2019β), «Η κριτική στο Επιτελικό Κράτος» στο www.constitutionalism.gr, 10-11-2019
69. Παπατόλιας, Απ. (2020), *Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα*, ΕφημΔΔ 4/2020
70. Παπούλιας Δ., Σωτηρόπουλος Α. Δ., Οικονόμου Χ. (2000), *Το εκκρεμές της διοικητικής μεταρρύθμισης – Το παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης*, Ποταμός, Αθήνα, σ.σ. 15επ.
71. Παραράς Π. (1999), *Σύνταγμα 1975 – Corpus III. Άρθρα 81-98*, Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
72. Παυλόπουλος Πρ. (1990), «Η συνταγματική κατοχύρωση της αποκέντρωσης», *Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 34 (4)
73. Παυλόπουλος, Π. (2010) *Η Αναθεώρηση του Συντάγματος: υπό το πρίσμα της κοινοβουλευτικής εμπειρίας*, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα
74. Πραβίτα Μ.-Η. (2021), «Σχέσεις Δημόσιας Διοίκησης και πολιτικής εξουσίας» στο Σωτηρόπουλος Δ. – Νταλάκου Β. (επιμ.), *Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα*, Εκδόσεις ΕΑΠ, Πάτρα
75. Πραβίτα Μ.-Η. (2010), *Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των υφυπουργών στην οργάνωση και λειτουργία του κυβερνητικού μηχανισμού στην Ελλάδα*, ΕφημΔΔ 2/2010
76. Πραβίτα Μ.-Η. (2010β), *Η οργάνωση και ο συντονισμός της Κυβέρνησης*, ΕφημΔΔ 6/2010
77. Πραβίτα Μ.-Η. (2012α), «Η Κυβέρνηση και ο Πρωθυπουργός ως οι κρίσιμοι θεσμοί διακυβέρνησης στη Μεταπολίτευση» σε *Θεσμοί στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης – Αποτίμηση μιας αντιφατικής περιόδου*, Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί 6, Αθήνα, Παπαζήσης
78. Πραβίτα Μ.-Η. (2017), «Η αναδιοργάνωση των δομών της κεντρικής διοίκησης του κράτους και η πρόκληση σύγκλισης με τις υποχρεώσεις της χώρας στο πλαίσιο των μνημονίων συνεργασίας», σ.σ. 813-830, στο Βέρνυ Σ. – Κόντης Αντ. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος*. Αθήνα, Παπαζήσης

79. Πρεβεδούρου, Ευγ., (2007) *Κανόνες soft law στο διοικητικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
80. Ράλλης, Γ., Κακλαμάνης, Απ., κ.α. (2002) *Τάκης Λαμπρίας στον ανοικτό ορίζοντα*, εκδ. Ποταμός, Αθήνα
81. Ρίζου, Ευ., (2020) «Οι περιπέτειες του Υπουργείου Τύπου – ΓΓΕΕ στη Μεταπολίτευση (1974-2019)» <https://medianalysis.net/2020/01/07/peripeteies-tou-ypourgeiou-tyrou>
82. Σπανού Κ., (1996), *Το Πρόβλημα της Δημόσιας Διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση*, Αθήνα, Ι.Ο.Β.Ε., 4/1996
83. Σπανού Κ. (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα, Παπαζήσης
84. Σπάνου Κ. (1988), *Η διαμόρφωση των Υπουργείων. Μια θεωρητική προσέγγιση*, Διοικητική Μεταρρύθμιση, 9 (35)
85. Σπανού Κ., (1990), «Εκλογές και Δημόσια Διοίκηση, η εκλογική ενεργοποίηση των ενδοδιοικητικών πελατειακών μηχανισμών» σε Χρ. Λυριντζή και Ηλ. Νικολακόπουλο (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80. Εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*.
86. Σπανού Κ., (2001) *Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική* στο Ε. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Σάκκουλα
87. Σπανού Κ. (2011), «*Οργάνωση της Κυβέρνησης: Σκέψεις με αφορμή την αναδιάταξη των Υπουργείων*» σε Χ. Χρυσανθάκη *et al*, *Η Πρόσφατη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Αναδιάρθρωση της Κεντρικής Διοίκησης και Σύστημα Προσλήψεων, Νομικές, συστημικές και οργανωτικές διαστάσεις*, Αθήνα – Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλα
88. Σπανού Κ. (2018), «*Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης. Επισκόπηση/περιγραφή/αποτίμηση*», Ερευνητικό Έργο ΕΛΙΑΜΕΠ, Παρατηρητήριο για την Κρίση, Αθήνα
89. Σπανού, Κ. (2008), «*Ανεξάρτητες Αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος;*», στο Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος; Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου*, Παπαζήση, Αθήνα
90. Σπανού, Κ. (2021), *Ποιες Μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, Πατάκης, Αθήνα
91. Σπηλιωτόπουλος Επ. και Αντ. Μακρυδημήτρης, επιμ., (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας
92. Σπυρόπουλος Φ. (2018), *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη

93. Σωτηρέλης Γ., (2000), «*Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
94. Σωτηρέλης Γ./Πικραμένος Μ./Ξηρός Θ. (2011), *Η μεταρρύθμιση του Κράτους στην εποχή των μεγάλων προκλήσεων*, Παπαζήσης, Αθήνα
95. Σωτηρόπουλος, Δ. (1993), «*Κρατική γραφειοκρατία και πολιτικά κόμματα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα: μια σχέση ανισοροπίας*», Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 2, 83-100
96. Σωτηρόπουλος, Δ. (2001), *Η κορυφή του πελατειακού κράτους*, Ποταμός, Αθήνα
97. Τασόπουλος, Γ., (2007), «*Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα
98. Τάχος Αν. (1985), *Διοικητική Επιστήμη. Συμβολή στην οντολογική έρευνα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, β' έκδοση, Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας
99. Χρυσανθάκης, Χ. (2002) «*Οι ανεξάρτητες δημόσιες αρχές μετά το αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001*» στο Μακρυδημήτρης, Α & Ζυγούρα, Ο. (επιμ.), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Σάκκουλα/Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών
100. Χρυσόγονος Κ., (2000) *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στο Σχέδιο της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος*, ΤοΣ 6/2000

B. Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

1. Ball Al/.Peters G (2000), *Modern Politics and Government*, 6th edition, London, Macmillan Press
2. Birch, A., (1986), *The British System of Government*, 7th edition, London: Allen & Unwin
3. Chapus R. (1995), *Droit administrative général*, τ. 1, 9η έκδοση, Montchrestien, Paris
4. Chevalier, J. (1993) «*Διοικητική Επιστήμη*», (επιμ.) Καλλιόπη Σπανού, μτφρ. Β. Ανδρουλάκης και Βασιλική Σουλάνδρου, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα
5. Elgie R. (1997), «*Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and semi-presidential Regimes*», *Political Studies*, 45 (2)
6. Fayol H. (2010), *Γενικές Αρχές Διοικήσεως στις Επιχειρήσεις*, Β' έκδ., Διοίκηση και Κοινωνία 5, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας
7. Featherstone. K. (2015), External conditionality and the debt crisis: the 'Troika' and public administration reform in Greece. *Journal of European Public Policy*, 22 (3), pp295-314
8. Holmberg S. and Rothstein B., *Good Government: The Relevance of Political Science*, Edward Elgar Publishing, 2012

9. Huber J. – Martinez – Gallardo C. (2008), “*Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies*”, *American Political Science Review*, 102 (2)
10. Lampropoulou, M. and Ladi. S. (2020), “*Role and Performance of independent regulatory agencies in post-crisis Greece*”, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, LSE Hellenic Observatory, London, No. 145
11. Lampropoulou, M. and Oikonomou, G. (2020), “The ‘trilemma’ of public bodies: bureaucratic structures versus agencies under policy conditionality”, *Administration and Society*, Vol. 52, No. 9, p.p. 1299-1332
12. Lindblom C.E. (1959), “The Science of *Muddling Through*”, *Public Administration Review*, 19 (2)
13. Makrydemetres Anthony et al. (2016) “*Reform of Public Administration in Greece; Evaluating Structural Reform of Central Government Departments in Greece: Application of the DEA Methodology*”, GreeSE, Paper No 97, LSE Hellenic Observatory
14. Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24
15. Majone, G. (1994), *The rise of the regulatory state in Europe*, *West European Politics*, 17(3)
16. OECD (2011) *Greece: Review of the Central Administration*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011
17. Pollitt, C. (2005) *Ministries and agencies: Steering, meddling, neglect and dependency* in Painter, M. and Pierre, J. (eds), *Challenges to State Policy Capacity*, Palgrave Macmillan, London
18. Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A., (2005). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Palgrave Macmillan
19. Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A. and Talbot, C. (2001), “Agency fever? Analysis of an international policy fashion”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 3 No 3, pp 271-290
20. Sotiropoulos, D. (2004), “Two faces of politicization of the civil service: the case of contemporary Greece”, in Peters, G. and Pierre, J. (Eds), *Politicisation of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London/NEW York, pp 257-282
21. Spanou, C., (2020), External influence on structural reform: Did policy conditionality strengthen reform capacity in Greece? *Public Policy and Administration*, 35 (2), pp 135-137

22. Spanou, C., (2016). *Policy conditionality, structural adjustment and the domestic policy system: Conceptual framework and research agenda* (Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No NSCAS 2016/60). European University Institute
23. Spanou, C. – Sotiropoulos A. (2011), “The Odyssey of administrative reforms in Greece”, 1981-2009: a tale of two reform paths” στο *Public Administration*, vol. 89, no. 3
24. Spanou, C., (1998) “European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case”, *Journal of European Public Policy*, 5 (3)
25. Thatcher, M. & Sweet, A.S. (2002), *Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions*, *West European Politics*, 25 (1)
26. Thatcher, M. (2002). Regulation after delegation: Independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 954-959
27. Thatcher, M. (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance*, 18(3), 347-373
28. Timsit G (1989), *Κράτη και Διοικήσεις. Συγκριτική μελέτη*, Αθήνα: Ελληνικές Πανεπιστημιακές εκδόσεις
29. Verhoest, K. (2017). Agencification in Europe. In E. Ongaro & S. Van Thiel (Eds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp 327-346). Palgrave Macmillan
30. Weber, M., (1946) “*Essays in Sociology*”, Oxford University Press, New York