

Νομολογία 1288/1992 ΣΤΕ

ΥΠΟΘΕΣΗ ΔΙΑΘΕΣΗΣ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΠΤΙΚΟΥ ΧΡΟΝΟΥ ΣΕ ΚΟΜΜΑΤΑ ΕΠΙ ΑΝΑΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΚΛΟΓΗΣ ΑΡΙΘΜΟΣ 1288/1992 ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

ΥΠΟΘΕΣΗ ΔΙΑΘΕΣΗΣ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΠΤΙΚΟΥ ΧΡΟΝΟΥ ΣΕ ΚΟΜΜΑΤΑ ΕΠΙ ΑΝΑΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΚΛΟΓΗΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ 1288/1992
ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Πρόεδρος: Β. Μποτόπουλος
Εισηγητής: Γ. Κουβελάκης.

(Πηγή: www.nomos.gr)

Επειδή, με την υπό κρίση αίτηση, όπως προκύπτει από το δικόγραφο αυτής και διευκρινίζεται με το από 26.3.1992 υπόμνημα που κατέθεσαν οι αιτούντες, το πολιτικό κόμμα "Χ" και ο Πρόεδρος αυτού ζητούν την ακύρωση της προφορικής αρνήσεως του Υπουργού Προεδρίας να διαθέσει στα πολιτικά κόμματα χρόνο για να αναπτύξουν από τα κρατικά ραδιοτηλεοπτικά μέσα τις πολιτικές θέσεις τους, κατά την προεκλογική περίοδο και μέχρι την 5.4.1992, ημερομηνία διεξαγωγής της αναπληρωματικής εκλογής για την πλήρωση μιας κενής έδρας στην Β' εκλογική περιφέρεια Αθηνών. Η έδρα προκηρύχθηκε με το προεδρικό διάταγμα 83/1992 (Α' 38/6.3.1992).

Επειδή η υπόθεση εισάγεται προς συζήτηση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου κατόπιν της από 24.3.1992 Πράξης του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, λόγω της μεγάλης σημασίας της υποθέσεως και σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 2 εδ. α' του προεδρικού διατάγματος 18/1989 (ΦΕΚ Α' 8).

Επειδή το κόμμα που ασκεί την κρινόμενη αίτηση νομιμοποιείται ως διάδικος για την άσκηση της αιτήσεως αυτής, διότι, κατ' άρθρο 47 παρ.1 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), έχει τέτοια ικανότητα (βλ. Ολομ. ΣΤΕ 4037/79 και ΣΤΕ 2423/1984). Εξ άλλου, η υπό κρίση αίτηση ασκείται με έννομο συμφέρον τόσο από το πολιτικό αυτό κόμμα, το οποίο εξαιτίας της προσβαλλομένης αρνήσεως στερείται της δυνατότητας να προβάλει από τα κρατικά ραδιοτηλεοπτικά μέσα τις πολιτικές του θέσεις κατά την προεκλογική περίοδο, όσο και από τον δεύτερο αιτούντα, ο οποίος έχει ανακηρυχθεί υποψήφιος κατά την αναπληρωματική εκλογή της 5ης Απριλίου 1992 με την υπ' αριθμ. 167/92 απόφαση του Α' Τμήματος του Αρείου Πάγου και ηγείται του συνδυασμού του κόμματος αυτού. Τέλος, υπό τα δεδομένα αυτά και ως προβάλλοντες κοινούς λόγους ακυρώσεως, και οι δύο αιτούντες παραδεκτώς ομοδικούν (ΣΤΕ 2423/84, 930/90).

Επειδή στη δίκη που ανοίχθηκε νομιμοποιείται παθητικώς ο Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης, πράξη του οποίου προσβάλλεται με την υπό κρίση αίτηση.

Επειδή ο εκπρόσωπος του Δημοσίου υπέβαλε ένσταση ακυρότητας της προδικασίας, υποστηρίζοντας ότι με την από 24.3.1992 Πράξη του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία ορίσθηκε Εισηγητής και δικάσιμος της υποθέσεως, έγινε σύντμηση της κατά νόμο προθεσμίας κοινοποίησεως (άρθρο 21 παρ. 1 και 2 εδ. α' του π.δ. 18/1989), χωρίς να ορισθεί η μετά τη σύντμηση προκύπτουσα προθεσμία, με συνέπεια να μη δυναθεί το Δημόσιο να προετοιμάσει καταλλήλως την υπεράσπισή του. Η ένσταση αυτή είναι απορριπτέα ως αβάσιμη, διότι ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδίδοντας την παραπάνω Πράξη εν όψει του κατεπείγοντος της υποθέσεως, έλαβε υπόψη του, κατά το μέτρο του δυνατού, τόσο τις υπερασπτικές ανάγκες του Δημοσίου, όσο και την ανάγκη παροχής έννομης προστασίας στους αιτούντες, ενώ εξ άλλου, η Πράξη αυτή κοινοποιήθηκε στον Υπουργό Προεδρίας της Κυβέρνησης την αμέσως επομένη της εκδόσεώς της εργάσιμη ημέρα, δηλαδή την 26η Μαρτίου 1992.

Επειδή, τόσο η διάθεση χρόνου στα πολιτικά κόμματα για την προβολή των πολιτικών τους θέσεων από τα κρατικά ραδιοτηλεοπτικά μέσα κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου, όσο και η άρνηση διαθέσεως χρόνου για τον σκοπό αυτό, αποτελούν πράξεις οι οποίες δεν ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας, αλλά αφορούν στη ρύθμιση ζητήματος διοικητικής φύσεως, η προσβαλλόμενη πράξη έχει το χαρακτήρα εκτελεστής διοικητικής πράξεως και, συνεπώς, η υπό κρίση αίτηση παραδεκτώς ασκείται και από την άποψη αυτή (ΣΤΕ 2423/1984, πρβλ. και Ολομ. ΣΤΕ 930/90).

Επειδή και οι προφορικές πράξεις είναι δεκτικές προσβολής με αίτηση ακυρώσεως, εφόσον αποδεικνύονται (βλ. 661/78, Ολομ. 86/1954, Ολομ. 1797/1949, Ολομ. 33/1931). Στην προκείμενη περίπτωση, από τα πρωτότυπα των Πρακτικών της Συνεδριάσεως της Βουλής της 20ης Μαρτίου 1992 προκύπτει ότι ο Πρωθυπουργός, απαντώντας σε βουλευτή της Αξιωματικής Αντιπολιτεύσεως, δήλωσε: "... δεν πρόκειται να σας δώσουμε γι' αυτή την εκλογή καμία απολύτως χρήση της ραδιοτηλεόρασης ... άλλωστε έχετε τα ιδιωτικά κανάλια να κάνετε ό,τι νομίζετε ...". Επίσης, από το Πρακτικό των δηλώσεων του Γενικού Γραμματέα Τύπου και Πληροφοριών κατά την τακτική ενημέρωση των Πολιτικών Συντακτών της 20ης Μαρτίου 1992 (βλ. και σχετικά δημοσιεύματα των εφημερίδων "....." και "....." της 21ης Μαρτίου 1992), προκύπτει ότι ο Γενικός Γραμματέας Τύπου και Πληροφοριών δήλωσε προς τους πολιτικούς συντάκτες " ... για το θέμα της παραχώρησης χρόνου, ... η κυβέρνηση πιστεύει ότι δεν υπηρετεί τίποτα, αφού ο σκοπός που δίδεται αυτός ο τηλεοπτικός χρόνος είναι η προβολή των προγραμμάτων των κομμάτων, έτσι ώστε ο πολίτης να έχει την ενημέρωση και να προχωρήσει στην επιλογή του. Όμως, στη συγκεκριμένη περίπτωση, αφού κανένα άλλο πλην του "Ψ" κόμμα από τα κόμματα της Βουλής δεν παίρνει μέρος στις εκλογές αυτές, το αποτέλεσμα των

εκλογών είναι γνωστό εκ των προτέρων και ως προς το κόμμα που θα επικρατήσει και ως προς το πρόσωπο που θα εκλεγεί, μια και έχουμε τη λίστα. Για το συνταγματικό μέρος του θέματος σας παραπέμπω στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 15 του Συντάγματος περί "ίσων όρων" προβολής θέσεων κλπ. Κατά συνέπεια το αντίθετο - η παραχώρηση χρόνου - θα ήταν μια μονομερής πράξη υπέρ του "Ψ" και θα εδίδετο ένα βήμα χωρίς να υπάρχει οποιασδήποτε μορφής αντίλογος ή αντιπαράθεση". Από τα παραπάνω στοιχεία αποδεικνύεται η προσβαλλόμενη άρνηση και, συνεπώς, η υπό κρίση αίτηση ασκείται παραδεκτως από την άποψη αυτή. Αν και κατά τη γνώμη οκτώ μελών (8) του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο, τα παραπάνω στοιχεία δεν αποδεικνύουν την ύπαρξη προφορικής πράξης απορριψέως αιτήματος των αιτούντων περί παροχής χρόνου στα κρατικά ραδιοτηλεοπτικά μέσα, αλλά περιέχουν πολιτικές δηλώσεις του Πρωθυπουργού και του Γενικού Γραμματέα Τύπου και Πληροφοριών.

Επειδή από το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως ερμηνεύεται υπό το πρίσμα αφ' ενός μεν των άρθρων 5 παρ. 1, 14 παρ. 1 και 29 παρ. 1, αφ' ετέρου δε του άρθρου 51, απορρέει ευθέως υποχρέωση του Κράτους, κατά την προεκλογική περίοδο, να διαθέτει στα πολιτικά κόμματα τα κρατικά ραδιοτηλεοπτικά μέσα και να υποχρεώνει τα ιδιωτικά να διαθέτουν χρόνο στα κόμματα, προκειμένου να παρουσιάζουν τις πολιτικές τους θέσεις. Ο πυρήνας της υποχρέωσης αυτής, κατ' εφαρμογή της βασικής αρχής της αντικειμενικότητας που διέπει κατ' άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, περιλαμβάνει τη διάθεση σε όλα ανεξαιρέτως τα πολιτικώς υποστατά κόμματα ενός ελαχίστου πλην ικανού χρόνου για την παρουσίαση στο εκλογικό σώμα των ουσιαστών σημείων του προγράμματός τους. Ένα (1) μέλος του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο μειοψήφησε και διατύπωσε την ακόλουθη γνώμη: Κατ' αντιδιαστολή προς το άρθρο 14 παρ.1 του Συντάγματος, το οποίο παρέχει σε κάθε άτομο το δικαίωμα να διαδίδει προφορικώς, εγγράφως και δια του τύπου, ο οποίος είναι ελεύθερος, τους στοχασμούς του, άρα και το πολιτικό του πρόγραμμα καθώς και τα επιχειρήματα προς επικράτηση αυτού, το άρθρο 15 του Συντάγματος επιβάλλει τη μετάδοση δια της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης πληροφοριών και ειδήσεων, δηλαδή πραγματικών περιστατικών και γεγονότων, υπό οργάνων της ραδιοφωνίας και τηλεόρασης, υποκειμένων στην υποχρέωση της ουδετερότητας και, συνεπώς, δεν επιτρέπεται η έκφραση, δια των μέσων αυτών, πολιτικών γνώμων και η έκθεση πολιτικών προγραμμάτων και μάλιστα προσωπικώς από εκείνους οι οποίοι μετέχουν στον προεκλογικό αγώνα.

Επειδή η τυχόν έλλειψη κανονιστικού πλαισίου περαιτέρω κατανομής του διατιθέμενου κατά την προεκλογική περίοδο χρόνου δεν επιτρέπεται να ματαιώσει την εκπλήρωση της ευθείας από τη διάταξη του άρθρου 15 παρ. 2 του Συντάγματος απορρέουσας υποχρέωσης του Κράτους να εξασφαλίσει σε όλα τα πολιτικώς υποστατά κόμματα χρόνο ικανό για να παρουσιάσουν από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα τις πολιτικές τους θέσεις. Στην περίπτωση αυτή, όπου δεν υπάρχει το ειδικότερο τούτο (το πέραν δηλαδή του Συντάγματος) κανονιστικό πλαίσιο, η διάθεση του ραδιοτηλεοπτικού χρόνου σε καθένα από τα πιο πάνω κόμματα κατά την προεκλογική περίοδο γίνεται με ατομικές διοικητικές πράξεις. Αν και κατά τη γνώμη οκτώ (8) μελών του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο, σε περίπτωση που ο νόμος ή το κανονιστικό διάταγμα, βάσει ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησεως, δεν καθορίζει το κανονιστικό πλαίσιο περαιτέρω κατανομής του διατιθέμενου χρόνου, δεν επιτρέπεται η απ' ευθείας δια ατομικών διοικητικών πράξεων ρύθμιση του ως άνω ζητήματος.

Επειδή, κατά το άρθρο 53 παρ. 2 του Συντάγματος: "Βουλευτική έδρα που κενώθηκε μέσα στο τελευταίο έτος της περιόδου δεν συμπληρώνεται με αναπληρωματική εκλογή, όταν απαιτείται κατά νόμο, εφόσον οι κενές έδρες δεν είναι περισσότερες από το ένα πέμπτο του όλου αριθμού των βουλευτών". Από τη διάταξη αυτή συνάγεται αφ' ενός ότι η θέσπιση αναπληρωματικής εκλογής ως τρόπου πληρώσεως των κενουμένων βουλευτικών εδρών αφήνεται από το Σύνταγμα στην διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, αφ' ετέρου ότι, και αν ακόμη προβλέπεται από το νόμο, δεν διεξάγεται εφόσον η έδρα κενωθεί κατά το τελευταίο έτος της βουλευτικής περιόδου, το δε σύνολο των κενών εδρών δεν υπερβαίνει το ένα πέμπτο του συνόλου των εδρών της Βουλής. Από το γεγονός όμως ότι και η αναπληρωματική εκλογή για την πλήρωση βουλευτικής έδρας που κενώθηκε αφορά την ανάδειξη και συγκρότηση του νομοθετικού σώματος, όπως ακριβώς και οι γενικές βουλευτικές εκλογές, διαφοροποιούμενη από τις τελευταίες μόνο κατά τον αριθμό των υπό πλήρωση εδρών, συνάγεται ότι, εφόσον ο νομοθέτης επιλέξει ως τρόπο πληρώσεως των κενουμένων βουλευτικών εδρών την αναπληρωματική εκλογή, η εκλογή αυτή θα διεξαχθεί βάσει των αρχών που διέπουν, κατά το Σύνταγμα, την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος και υπό τους όρους, υπό τους οποίους, επίσης κατά το Σύνταγμα, διεξάγονται οι γενικές βουλευτικές εκλογές. Συνεπώς προς τις ανωτέρω συνταγματικές αρχές, ο εκλογικός νόμος ορίζει, στην παρ. 1 του άρθρου 84 αυτού, ότι: "Οι βουλευτικές έδρες που κενώνονται για οποιοδήποτε λόγο κατά τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου σε κάποια περιφέρεια, πληρώνονται από τους αναπληρωματικούς του ίδιου συνδυασμού στην ίδια εκλογική περιφέρεια, οι οποίοι καλούνται από τον Πρόεδρο της Βουλής για την πλήρωση έδρας που κενώθηκε, κατά τη σειρά της ανακήρυξής τους", περαιτέρω δε στην παρ. 2 του άρθρου 94 ότι "αν δεν υπάρχουν αναπληρωματικοί ή ο αριθμός τους έχει εξαντληθεί, προκηρύσσεται αναπληρωματική εκλογή στην εκλογική περιφέρεια, στην οποία κενώθηκαν οι βουλευτικές έδρες" και στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου ότι "σε περίπτωση αναπληρωματικής εκλογής εφαρμόζονται ανάλογα όλες οι διατάξεις των Α' και Β' Τμημάτων του δεύτερου βιβλίου του παρόντος, που αναφέρονται στην προκήρυξη και ενέργεια των εκλογών ...". Τέλος δε, στο άρθρο 31 του π.δ. 265/1989, ορίζονται, μεταξύ άλλων, ότι: "1. Η διενέργεια γενικών βουλευτικών εκλογών διατάσσεται με προεδρικό διάταγμα, που προσηγορεύεται από το Υπουργικό Συμβούλιο... Με το ίδιο διάταγμα ορίζεται και η ημέρα της ταυτόχρονης ψηφοφορίας σε όλη την Επικράτεια... 3. Από τη δημοσίευση του διατάγματος ... αρχίζει η προεκλογική περίοδος..". Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι και επί αναπληρωματικής εκλογής, κατά την προεκλογική περίοδο, η οποία προηγείται αυτής (άρθρο 94 παρ. 3, 31 παρ. 3 π.δ. 265/1989), το Κράτος οφείλει να εξασφαλίσει σε όλα τα πολιτικώς υποστατά κόμματα χρόνο ικανό για να παρουσιάσουν τις πολιτικές τους θέσεις στο εκλογικό σώμα από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα. Κατά την εκπλήρωση της υποχρέωσης του αυτής όμως, μπορεί το Κράτος να λαμβάνει υπόψη τις ιδιομορφίες της κάθε αναπληρωματικής εκλογής (λ.χ. αριθμός των υπό πλήρωση εδρών, αριθμός εγγεγραμμένων εκλογέων στην εκλογική ή τις εκλογικές περιφέρειες, στις οποίες θα διεξαχθούν αναπληρωματικές εκλογές, ύπαρξη ή όχι τοπικής εμβέλειας ραδιοτηλεοπτικών μέσων σε συνδυασμό και προς το σύνθημα για την Ελλάδα φαινόμενο της υπάρξεως πολλών εφεροδμημάτων, εφόσον πρόκειται για εκλογικές περιφέρειες της επαρχίας κλπ.), έτσι ώστε, κατ' εφαρμογή των αρχών της αναλογικής ισότητας, να προσαρμόζει την εκπλήρωση της υποχρέωσης του προς τις ανωτέρω ιδιομορφίες, επιλέγοντας

τα κατά περίπτωση πρόσφορα μέσα, χωρίς, πάντως, η προσαρμογή αυτή να ματαιώνει εν τοις πράγμασι την εκπλήρωση της υποχρεώσεώς του. Αν και κατά τη γνώμη δεκαπέντε (15) μελών του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο και ενός (1) μέλους με συμβουλευτική ψήφο, επί αναπληρωματικής εκλογής που δεν οδήγησε στην ανανέωση ολόκληρης της Βουλής δεν ισχύουν οι αρχές που διέπουν τη διεξαγωγή των γενικών βουλευτικών εκλογών, λόγω του ιδιαίτερου χαρακτήρα της αναπληρωματικής εκλογής. Ένα (1) δε μέλος του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο διατύπωσε περαιτέρω τη γνώμη ότι, εν όψει της αρχής της ισότητας, κατά την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι, πρέπει να παρέχεται σε όλα τα κόμματα ίση δυνατότητα πρόσβασης στα ραδιοτηλεοπτικά μέσα.

Επειδή, ούτε από το άρθρο 29 του Συντάγματος, το οποίο καθορίζει το ρόλο των πολιτικών κομμάτων, στη λειτουργία του πολιτεύματος αποκλειστικά ως μηχανισμών διαμορφώσεως της πολιτικής βουλήσεως του εκλογικού σώματος και μηχανισμών συνεχούς συμμετοχής των πολιτών στην εν γένει πολιτική ζωή της χώρας, ούτε από καμία άλλη διάταξη του Συντάγματος μπορεί να συναχθεί ότι στα πολιτικά κόμματα επιφυλάσσεται, εκτός του ρόλου αυτού, και αρμοδιότητα πολιτειακού οργάνου, όπως η αρμοδιότητα που επιφυλάσσει το Σύνταγμα στο εκλογικό σώμα. Εν όψει αυτού, η πολιτική θέση ενός ή περισσοτέρων κομμάτων, ανεξαρτήτως της δυνάμεώς τους ή της εκπροσωπήσεώς τους ή όχι στη Βουλή, περί μη συμμετοχής τους σε προκηρυσσόμενες γενικές ή αναπληρωματικές βουλευτικές εκλογές, συνιστά απλώς πολιτικό γεγονός, υπό την έννοια ότι αυτή καθ' εαυτήν η ανωτέρω στάση δεν επηρεάζει την εφαρμογή των συνταγματικών κανόνων που διέπουν τη διαδικασία αναδείξεως των μελών του νομοθετικού σώματος, ενώ είναι τελείως διάφορο το ζήτημα της επιρροής που θα ασκήσει η πολιτική αυτή θέση στη διαμόρφωση της βουλήσεως του εκλογικού σώματος και, τελικώς, στο εκλογικό αποτέλεσμα. Συνεπώς και στη περίπτωση κατά την οποία ένα ή περισσότερα κόμματα δηλώνουν ότι δεν θα συμμετάσχουν σε συγκεκριμένες γενικές ή αναπληρωματικές εκλογές, τα αρμόδια όργανα του Κράτους οφείλουν να εφαρμόσουν σε όλη του την έκταση το συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο διεξαγωγής των εκλογών και να εξασφαλίσουν, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα στα πολιτικά κόμματα, ακόμη και σε αυτά τα οποία δηλώνουν ότι δεν θα συμμετάσχουν στην εκλογική διαδικασία, να παρουσιάσουν στο εκλογικό σώμα, από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, τις πολιτικές τους θέσεις.

Επειδή από το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 1866/1989 "Ίδρυση Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεοράσεως κλπ. ..." (ΦΕΚ Α' 222), το οποίο ορίζει ότι: "Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως ασκεί τον άμεσο έλεγχο του Κράτους επί της ραδιοφωνίας και της τηλεοράσεως, προκειμένου να εξασφαλισθούν η αντικειμενικότητα, η ισότητα των όρων και η ποιότητα των προγραμμάτων σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος", συνάγεται ότι στο όργανο αυτό ανήκει η αρμοδιότητα να διαθέτει, με ατομικές πράξεις, στα κόμματα τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα κατά την προεκλογική περίοδο προς εκπλήρωση της ανωτέρω υποχρεώσεως του Κράτους. Αν και κατά τη γνώμη ένδεκα (11) μελών με αποφασιστική ψήφο από τα άρθρα 8 παρ. 1 του ν. 1730/1987 (ΦΕΚ Α' 145) και 1 παρ. 2 του ν. 1866/1989, τα οποία ορίζουν αφ' ενός μεν ότι ο Υπουργός Προεδρίας της Κυβερνήσεως ασκεί εποπτεία επί των κρατικών ραδιοτηλεοπτικών μέσων, αφ' ετέρου δε ότι σ' αυτόν υπάγεται το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως, συνάγεται ότι σε περίπτωση ελλείψεως σχετικού κανονιστικού πλαισίου, η αρμοδιότητα διαθέσεως των ραδιοτηλεοπτικών μέσων στα κόμματα με ατομικές διοικητικές πράξεις κατά την προεκλογική περίοδο, ανήκει στον Υπουργό Προεδρίας της Κυβερνήσεως.

Επειδή, στην προκείμενη περίπτωση, η προσβαλλόμενη άρνηση διαθέσεως των ραδιοτηλεοπτικών μέσων στα κόμματα κατά την προεκλογική περίοδο για την αναπληρωματική εκλογή της 5ης Απριλίου 1992 στη Β' εκλογική περιφέρεια Αθηνών προέρχεται από τον κατά τα ανωτέρω αναρμόδιο Υπουργό Προεδρίας της Κυβερνήσεως. Κατά συνέπεια, η άρνηση αυτή πρέπει να ακυρωθεί. Αν και κατά τη γνώμη έξι (6) μελών με αποφασιστική ψήφο, εν όψει της προελεύσεως της προσβαλλομένης αρνήσεως από αναρμόδιο όργανο, η άρνηση αυτή στερείται εκτελεστού χαρακτήρα και, συνεπώς, η υπό κρίση αίτηση θα έπρεπε να απορριφθεί ως απαράδεκτη. Περαιτέρω δε, ένα (1) μέλος με αποφασιστική ψήφο διατύπωσε την εξής γνώμη: Οι μεν δηλώσεις του Πρωθυπουργού και των οργάνων του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβερνήσεως στερούνται εκτελεστότητας, διότι προέρχονται από όργανα τα οποία δεν έχουν εξουσία να αποφασίζουν επί των εκπομπών της ΕΡΤ, δεν υφίσταται δε στην προκείμενη περίπτωση παράλειψη ή άρνηση αρμοδίας διοικητικής αρχής, καθ' όσον οι αιτούντες δεν υπέβαλαν σχετικό αίτημα στο αρμόδιο προς τούτο, κατά το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 1866/1989 Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεοράσεως.

ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ:

Πραγματικά περιστατικά:

Στην Β' εκλογική περιφέρεια Αθηνών κενώθηκε μία βουλευτική έδρα. Για την πλήρωση αυτής έλαβε χώρα αναπληρωματική εκλογή την 5η Απριλίου 1992. Ο Υπουργός Προεδρίας αρνήθηκε προφορικά να διαθέσει στα κόμματα χρόνο, ώστε αυτά να αναπτύξουν μέσω των ραδιοτηλεοπτικών μέσων τις πολιτικές θέσεις τους κατά την προεκλογική της αναπληρωματικής εκλογής περίοδο. Το πολιτικό κόμμα "Χ", το οποίο αποφάσισε να μην συμμετάσχει στην προκηρυχθείσα αναπληρωματική εκλογή και ο πρόεδρος αυτού ασκούν αίτηση ακυρώσεως κατά της ανωτέρω προφορικής αρνήσεως.

Περίληψη απόφασης:

Τα πολιτικά κόμματα έχουν σύμφωνα με το άρθρο 47 παρ.1 Π.Δ 18/1989 ικανότητα άσκησης αιτήσεως ακυρώσεως. Οι δε πράξεις διάθεσης ή άρνησης διάθεσης ραδιοτηλεοπτικού χρόνου σε αυτά για ανάπτυξη των πολιτικών τους θέσεων κατά την εκάστοτε προεκλογική περίοδο δεν συνιστούν πράξεις αναγόμενες στην διαχείριση της πολιτικής εξουσίας ("κυβερνητικές πράξεις") και ως έχουσες εκτελεστό χαρακτήρα παραδεκτά προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως. Ο προφορικός τρόπος εκφοράς αυτών των πράξεων δεν επηρεάζει τον εκτελεστό χαρακτήρα τους, εφόσον αυτές αποδεικνύονται. Εν προκειμένω η προφορική άρνηση του Υπουργού Προεδρίας αποδεικνύεται και συνεπώς θεμελιώνεται το παραδεκτό της άσκησης της εν λόγω αίτησης ακυρώσεως. Η διάθεση στα πολιτικά κόμματα ενός ικανού για την ανάπτυξη των θέσεων τους ραδιοτηλεοπτικού χρόνου κατοχυρώνεται συνταγματικά στα άρθρα 15 παρ.2, 5 παρ.1, 14 παρ.1, 29 παρ.1 και 51Σ. Ελλείψει κανονιστικού, πλην του Συντάγματος, πλαισίου περί ρύθμισης της σχετικής υποχρέωσης του

κράτους, η ως άνω διάθεση λαμβάνει χώρα μέσω ατομικών διοικητικών πράξεων. Επί αναπληρωματικής εκλογής, η επιλογή της οποίας ως λύσης επαφίεται στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, κατά την προεκλογική αυτής περίοδο ισχύουν οι αρχές οι διέπουν τις γενικές βουλευτικές εκλογές και συνεπώς διατηρείται στο ακέραιο η υποχρέωση του Κράτους περί διάθεσης στα πολιτικά κόμματα ραδιοτηλεοπτικού χρόνου. Τυχόν ιδιομορφίες της εκάστοτε αναπληρωματικής εκλογής δεν δύνανται να φτάσουν ως την ματαίωση της ανωτέρω υποχρέωσης του Κράτους. Τυχόν απόφαση πολιτικού κόμματος περί μη συμμετοχής του είτε σε γενικές είτε σε αναπληρωματικές εκλογές δεν δύνανται να επηρεάσει την εξέλιξη της διαδικασίας ανάδειξης βουλευτών (όπως αυτή θεμελιώνεται συνταγματικά) και συνεπώς την διάθεση σε αυτό από το Κράτος του ραδιοτηλεοπτικού χρόνου που του αντιστοιχεί. Αρμόδιο δε για την έκδοση των ατομικών πράξεων περί διάθεσης ραδιοτηλεοπτικού χρόνου στα πολιτικά κόμματα είναι κατά το άρθρο 3 παρ.1 του Ν. 1866/1989 το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων η άρνηση από τον Υπουργό Προεδρίας διάθεσης, κατά την προεκλογική της αναπληρωματικής εκλογής της 5ης Απριλίου 1992 περίοδο, ραδιοτηλεοπτικού χρόνου μεταξύ των άλλων και στο πολιτικό κόμμα "Χ" πρέπει να ακυρωθεί, διότι ο Υπουργός Προεδρίας είναι αναρμόδιος για την χορήγηση ή μη του σχετικού χρόνου.

Σχόλιο:

Η απόφαση 1288/1992 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας στη διαδρομή της ως το αποφαντικό μέρος της τοποθετείται επί μίας σειράς νομικών ζητημάτων όπως το δεκτικό ή μη προσβολής με αίτηση ακυρώσεως μίας προφορικής διοικητικής πράξης, η νομιμοποίηση ή μη πολιτικών κομμάτων και υποψηφίων να είναι συμμερίζονται και οι βασικοί εκπρόσωποι της θεωρίας στην Ελλάδα (βλ. Επαμεινώνδα Π. ραδιοτηλεοπτικό χρόνο σε πολιτικό κόμμα κατά την διάρκεια προεκλογικής περιόδου.

Το ΣτΕ δέχεται κατά πάγια νομολογία ότι προφορικές πράξεις διοικητικών οργάνων έχουν χαρακτήρα διοικητικής πράξης και κατά συνέπεια δύνανται να προσβληθούν με αίτηση ακυρώσεως ενώπιόν του. Την ίδια άποψη συμμερίζονται και οι βασικοί εκπρόσωποι της θεωρίας στην Ελλάδα (βλ. Επαμεινώνδα Π.

Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2001, σελ. 172 επ. και Π. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1997, σελ. 277 επ.). Σύμφωνα με αυτούς η προστασία του ιδιώτη επιτυγχάνεται μέσω της αρχής της σαφήνειας των διοικητικών πράξεων. Κατ' απαίτηση της αρχής αυτής η διοικητική πράξη πρέπει κατ' αρχήν να είναι έγγραφη (βλ. άρθρο 16 παρ. 1 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας). Ο έγγραφος τύπος "εξασφαλίζει τη σταθερότητα και τη σαφήνεια του περιεχομένου" της διοικητικής πράξης. Κατ' εξαίρεση μία διοικητική πράξη δύνανται να είναι προφορική (άρθρο 16 παρ. 2 ΚΔΔ/σίας). Απαραίτητη προϋπόθεση για να θεωρηθεί μια προφορική πράξη διοικητική είναι να μην αμφισβητείται η έκδοση και το περιεχόμενό της. Απαιτείται συνεπώς να αποδεικνύεται ότι όντως έλαβε χώρα η σχετική δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου και ότι η εν λόγω πράξη είναι αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού που αυτή επιδιώκει.

Το θέμα της νομικής φύσης και συνεπώς της ικανότητας δικαίου και δικαιοπρακτικής ικανότητας των πολιτικών κομμάτων έχει απασχολήσει αρκετά την επιστήμη του ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου (βλ. Δημήτρη Θ. Τάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Β', Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, 1993, σελ. 118). Η άποψη με την οποία συντάσσεται η Ολομέλεια του ΣτΕ στην απόφαση 1288/1992 είναι ότι τα πολιτικά κόμματα έχουν ικανότητα διαδίκου και συνεπώς νομιμοποιούνται σε άσκηση αίτησης ακυρώσεως ακόμη κι αν δεν έχουν νομική προσωπικότητα (βλ. Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, τόμος ΙΙ, 2001, σελ. 407 και Π. Δ. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 1994, σελ. 337). Η απόφαση 4037/1979 ΣτΕ υπήρξε η πρώτη που αναγνώρισε στα πολιτικά κόμματα τη δυνατότητα υποβολής αίτησης ακυρώσεως (βλ. Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ, 2001, σελ. 471).

Το Δικαστήριο επίσης ορθά κρίνει ότι διοικητική πράξη που αρνείται να διαθέσει ραδιοτηλεοπτικό χρόνο σε πολιτικά κόμματα για την ανάπτυξη του πολιτικού τους προγράμματος κατά τη διάρκεια προεκλογικής περιόδου δεν συνιστά κυβερνητική πράξη. Κυβερνητική πράξη είναι εκείνη η πράξη, η οποία ενώ έχει όλα τα στοιχεία της διοικητικής πράξης δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο με αίτηση ακυρώσεως διότι ρυθμίζει θέματα σχετικά με τη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας. Κατά τη νομολογία του ΣτΕ (ΣτΕ 23-25/45, 885/1946, 1810/1961, 484/1978, 2163/1946) κυβερνητική (ή πράξη κυβερνήσεως) είναι η πράξη που ανάγεται στη ρύθμιση των διεθνών σχέσεων, τη ρύθμιση των σχέσεων εκτελεστικής-νομοθετικής εξουσίας, την άρνηση της διοίκησης να υποβάλλει νομοσχέδιο στη Βουλή (ΣτΕ 747/30), την συγκρότηση και οργάνωση της κυβέρνησης (ΣτΕ 1467/67) την κήρυξη επιστράτευσης (ΣτΕ 164/40) και την απονομή χάριτος. Το άρθρο 45 παρ. 5 του Π.Δ 18/1989 εισάγει την ανωτέρω εξαίρεση αλλά ζήτημα γεννάται και προβληματική έχει αναπτυχθεί γύρω από το αν η εξαίρεση αυτή είναι σύμφωνη με τα άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ.1 στ. α' και από το τι συμβαίνει όταν ο χαρακτήρας μίας πράξης ως κυβερνητικής δυσχεραίνει την πραγμάτωση δικαιώματος που πηγάζει από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Δίκαιο (βλ. Αυγούστο Μαρούλη, Σημειώσεις Διοικητικού Δικαίου, 2001, σελ. 25, 26 και 194, Π. Δ. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 1994, σελ. 390 επ., Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, 2001, σελ.105 επ και του ίδιου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ, 2001, σελ. 464,465 και 507).

Λήμματα:

Εκλογή αναπληρωματική, Ραδιοτηλεοπτικός χρόνος.

Άρθρα Συντάγματος:

Άρθρα 5 παρ.1, 14 παρ.1, 15 παρ.2, 29, 51, 53 παρ.2.
(Βλέπε και νέα διάταξη Συντάγματος 15 παρ.2)