



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως : 199/2015
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Β' ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ ΔΙΑΚΟΠΩΝ)
Συνεδρίαση της 9^{ης} Σεπτεμβρίου 2015

Σύνθεση:

Προεδρεύων : Ανδρέας Χαρλαύτης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη : Βασιλική Δούσκα, Ιωάννης-Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Αντιπρόεδροι Ν.Σ.Κ., Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Αικατερίνη Γρηγορίου, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Δημήτριος Μακαρονίδης, Κωνσταντίνος Κηπουρός, Ευστράτιος Συνοίκης, Ευαγγελία Σκαλτσά, Κυριακή Παρασκευοπούλου, Χριστίνα Διβάνη, Παναγιώτης Παππάς, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής : Ευστράτιος Συνοίκης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αρ. ερωτήματος : Το με αρ. πρωτ. 2286/7-8-2015 έγγραφο του Υπουργού Επικρατείας.

Περίληψη ερωτημάτων: α) Εάν η, με τη διάταξη του άρθρου 110 παρ. 12 εδ. β' του Ν.4055/2012, παράταση της θητείας των μελών του «Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης» (Ε.Σ.Ρ.) παραβιάζει το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, το οποίο θεσπίζει την αρχή της ορισμένης θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών.

β) Εάν, ελλείψει ανασυγκρότησης του Ε.Σ.Ρ. εντός της προθεσμίας της παρ. 12 εδ. γ' του άρθρου 110 του Ν.4055/2012, εφαρμόζεται η παρ. 2 του άρθρου 61 του ίδιου νόμου.

γ) Εάν, σε κάθε περίπτωση, η παράταση της θητείας των μελών του Ε.Σ.Ρ. μέχρι τη συμπλήρωση οκταετίας από τον αρχικό διορισμό τους, προϋποθέτει την ανασυγκρότησή του, σύμφωνα με το άρθρο 61 παρ. 2 του Ν.4055/2012.

Επί των ως άνω ερωτημάτων το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Β' Ολομέλεια Διακοπών) γνωμοδότησε ως ακολούθως:

I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ

Η ανεξάρτητη αρχή «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης» συγκροτείται από επτά μέλη. Η παρούσα σύνθεσή του είναι η ακόλουθη:

- α)** Ο. (Λ.) Α., Αντιπρόεδρος, διορισθείσα την 27-1-2011, για θητεία 4 ετών.
- β)** Γ. Σ., μέλος, διορισθείς την 27-1-2011, για θητεία 4 ετών,
- γ)** Δ. Π. – Κ., μέλος, διορισθείσα την 12-12-2014 σε αντικατάσταση του αποβιώσαντος Α. Σ., για το υπόλοιπο της εξαετούς θητείας του, η οποία άρχισε την 10-12-2012 και
- δ)** Κ. Α., μέλος, διορισθείς την 28-2-2008, για θητεία 4 ετών.

Με την έναρξη της ισχύος του Ν. 4055/2012 (2-4-2012), κατ'εφαρμογή του, αποχώρησαν τα έτερα τρία μέλη του Ε.Σ.Ρ., τα οποία είχαν ήδη συμπληρώσει οκταετή υπηρεσία, με αποτέλεσμα να τεθεί θέμα ανασυγκροτήσεώς του βάσει του ανωτέρω νόμου. Ενόψει των ως άνω, υποβλήθηκαν τα προαναφερόμενα ερωτήματα.

II. ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

1) Τα άρθρα 15 παρ.2 και 101 Α παρ.1 του Συντάγματος ορίζουν αντίστοιχα: **α)** 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 ...» και

β) «Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει».

2) Το άρθρο 2 παρ. 1 του Ν. 2863/2000 «Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης και άλλες αρχές και όργανα του τομέα παροχής ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών» (ΦΕΚ 262 τ.Α) προβλέπει:

«Το Ε.Σ.Ρ. συγκροτείται από επτά μέλη, εκ των οποίων ένας ορίζεται ως Πρόεδρος και ένας ορίζεται ως Αντιπρόεδρος».

3) Τα άρθρα 1 παρ.1 και 3 παρ.2 του Ν. 3051/2002 «Συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές, τροποποίηση και συμπλήρωση του συστήματος προσλήψεων στο δημόσιο τομέα και συναφείς ρυθμίσεις» (ΦΕΚ 220 τ.Α) όριζαν αντίστοιχα:

α) «Στις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου υπάγονται τα μέλη και το προσωπικό των ανεξάρτητων αρχών των οποίων η συγκρότηση και η λειτουργία προβλέπεται στο Σύνταγμα» και

β) «Τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών και οι αναπληρωτές τους, όπου προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, επιλέγονται από τη Βουλή σύμφωνα με το άρθρο 101 Α παρ.2 του Συντάγματος και την προβλεπόμενη από τον Κανονισμό της Βουλής διαδικασία.... Η θητεία τους είναι τετραετής.... Σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή έκπτωσης μέλους ανεξάρτητης αρχής, διορίζεται νέο μέλος για το υπόλοιπο της θητείας. Τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών δεν επιτρέπεται να επιλέγονται για περισσότερες από δύο θητείες διαδοχικές ή μη. Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται αυτοδικαίως μέχρι το διορισμό νέων».

4) Με το άρθρο 61 παρ.2 του Ν.4055/2012 «Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής» (ΦΕΚ 51 τ.Α) αντικαταστάθηκε, από 13-6-2012, η παράγραφος 2 του άρθρου 3 του Ν.3051/2002, ορίζουσα έκτοτε τα ακόλουθα:

«Τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών και οι αναπληρωτές τους, όπου προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις, επιλέγονται με απόφαση της διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων, σύμφωνα με το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, μετά από προηγούμενη εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής.... Η θητεία των

μελών είναι εξαετής χωρίς δυνατότητα ανανέωσης.... Σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή έκπτωσης μέλους ανεξάρτητης αρχής διορίζεται νέο μέλος για το υπόλοιπο της θητείας.... Η θητεία των μελών των ανεξάρτητων αρχών παρατείνεται αυτοδίκαια μέχρι το διορισμό νέων. Ο χρόνος παράτασης της θητείας δεν μπορεί να υπερβεί σε κάθε περίπτωση τους έξι μήνες. Σε περίπτωση που ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και τα μέλη, καθώς και τα αντίστοιχα αναπληρωματικά μέλη Ανεξάρτητης Αρχής εκλείψουν ή αποχωρήσουν για οποιονδήποτε λόγο ή παραιτηθούν ή απολέσουν την ιδιότητα, βάσει της οποίας ορίστηκαν, η Αρχή συνεχίζει να έχει νόμιμη συγκρότηση μέχρι το διορισμό νέων, εφόσον τα λοιπά μέλη επαρκούν για το σχηματισμό απαρτίας...».

5) Εξάλλου στη μεταβατική διάταξη της παραγράφου 12 του άρθρου 110 του ως άνω νόμου ορίζεται ότι :

«Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου λήγει η θητεία των μελών των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα ανεξάρτητων αρχών, που έχουν επιλεγεί από τη διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής και έχουν υπηρετήσει ως τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη στην ίδια αρχή συνολικά για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο της οκταετίας. Για όσα από τα υπηρετούντα μέλη δεν έχουν συμπληρώσει οκταετία, από την αρχική επιλογή τους, η θητεία τους παρατείνεται μέχρι τη συμπλήρωση της οκταετίας. Η αντικατάσταση των αποχωρούντων κατά τα ανωτέρω μελών πραγματοποιείται μέσα σε έξι μήνες από την έναρξη ισχύος του νόμου. Μέχρι την αντικατάσταση παρατείνεται η θητεία των αποχωρούντων».

Η ως άνω εξάμηνη προθεσμία που έληγε την 1-10-2012 παρατάθηκε με διαδοχικούς νόμους (τελευταίος ο Ν. 4316/2014) μέχρι 15-4-2015.

6) Τέλος, στο άρθρο 14 παρ. 1 του Ν.2690/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» ορίζεται ότι «Το συλλογικό όργανο συνεδριάζει νομίμως όταν στη σύνθεσή του μετέχουν ως τακτικά ή αναπληρωματικά μέλη περισσότερα από τα μισά των διορισμένων τακτικών μελών (απαρτία).

III. ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, προκύπτουν τα ακόλουθα:

1) Το συγκροτούμενο από επτά μέλη Ε.Σ.Ρ. είναι ανεξάρτητη αρχή, η λειτουργία της οποίας ρυθμίστηκε αρχικά από τον Ν.3051/2002 και στη συνέχεια, ήτοι μετά την 13-6-2012 και από τον Ν.4055/2012.

2) Σύμφωνα με τον Ν.3051/2002 (άρθρο 3) η θητεία των μελών του Ε.Σ.Ρ. ορίστηκε σε τέσσερα (4) έτη, προβλέφθηκαν δύο θητείες (διαδοχικές ή μη) ως ανώτατο όριο θητείας τους, και παράταση της ληξάσης θητείας των παλαιών μελών μέχρι τον διορισμό των νέων.

3) Με τον Ν.4055/12 (άρθρο 61) η ανωτέρω θητεία ορίστηκε σε 6 έτη και δεν ανανεώνεται, η παράταση της θητείας των παλαιών μελών μέχρι τον διορισμό των νέων δεν μπορεί να υπερβεί τους 6 μήνες και μέχρι του διορισμού των νέων μελών του το Ε.Σ.Ρ. συνεχίζει να έχει νόμιμη συγκρότηση, εφόσον τα υπόλοιπα μέλη του επαρκούν για το σχηματισμό απαρτίας.

4) Κατά τον χρόνο εισαγωγής των ρυθμίσεων του Ν.4055/12 υπήρχαν μέλη ανεξάρτητων αρχών, τα οποία διήνυαν θητείες διαφορετικού αριθμού (πρώτες ή δεύτερες) και έτους (1^{ου}, 2^{ου}, 3^{ου}, 4^{ου}).

Με σκοπό την ενιαία αντιμετώπιση αυτών των περιπτώσεων, την εναρμόνιση της θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών προς το νέο νομοθετικό καθεστώς και την παροχή του αναγκαίου χρόνου για την οριστική επίλυση του ζητήματος της συγκροτήσεως των ανεξάρτητων αρχών, σύμφωνα με το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, ώστε να διασφαλιστεί η συνέχεια της εκ μέρους των παρεχομένης δημοσίας υπηρεσίας (ΣΤΕ 3457, 2322/07) ο Ν.4055/12 περιέλαβε τις μεταβατικές διατάξεις της παρ. 12 του άρθρου 110, σύμφωνα με τις οποίες :

α) τερματίστηκε η θητεία των μελών (τακτικών και αναπληρωματικών), τα οποία κατά την έναρξη ισχύος του (2-4-2012) είχαν υπηρετήσει στην ίδια αρχή πλέον της οκταετίας,

β) όσα από τα ανωτέρω μέλη δεν είχαν συμπληρώσει οκταετία από την αρχική επιλογή τους, η θητεία τους παρατάθηκε μέχρι τη συμπλήρωση οκταετίας και

γ) ορίστηκε, ότι η αντικατάσταση των αποχωρούντων κατά τα ως άνω μελών πραγματοποιείται σε έξι μήνες από την έναρξη ισχύος του νόμου.

Η προθεσμία αυτή παρατάθηκε με διαδοχικούς νόμους μέχρι 15-4-2015.

5) Η με το άρθρο 110 παρ.12 του Ν.4055/12 εισαγωγή αυτών των ρυθμίσεων δεν είναι αντίθετη με το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει ότι όλα τα θέματα, που σχετίζονται με την λειτουργία των ανεξαρτήτων αρχών, όπως το Ε.Σ.Ρ., ρυθμίζονται από νόμο. Ως τέτοιος νόμος νοείται και ο Ν.4055/12, ο οποίος και στις πιο πάνω μεταβατικές διατάξεις του προβλέπει ορισμένη, οκταετή θητεία, για τα προσδιοριζόμενα εκεί πρόσωπα.

Η άποψη αυτή ενισχύεται και από την νομολογία του Σ.τ.Ε (4172/2014), η οποία εφάρμοσε την παραπάνω διάταξη άνευ ουδενός προβληματισμού περί της συνταγματικότητάς της.

6) Η παράγραφος 12 του άρθρου 110 του Ν.4055/12 έθεσε εξαμήνη προθεσμία από της ενάρξεως της ισχύος του για την αντικατάσταση των μελών του Ε.Σ.Ρ., τα οποία θα αποχωρούσαν λόγω συμπλήρωσεως οκταετούς υπηρεσίας σε αυτό. Η μη αναφορά στην ως άνω παράγραφο της διαδικασίας αντικατάστασης έχει σαφώς την έννοια, ότι για την προβλεπόμενη σ' αυτή αντικατάσταση εφαρμόζεται η ρυθμίζουσα το θέμα της αντικατάστασης διάταξη του άρθρου 61 παρ.2 του Ν.4055/2012. Όμως, αυτή η αντικατάσταση πρέπει να πραγματοποιηθεί μέχρι 16-10-2015, οπότε εκπνέει η ταχθείσα για την διενέργειά της εξαμήνη προθεσμία, η οποία, ως προαναφέρθηκε, άρχισε την 15-4-2015. Σε περίπτωση απράκτου αυτής της προθεσμίας το Ε.Σ.Ρ. δεν θα έχει νόμιμη συγκρότηση.

7) Η, με την μεταβατική διάταξη του άρθρου 110 παρ. 12 εδ. β' του Ν.4055/12, παράταση της θητείας των μελών του Ε.Σ.Ρ. μέχρι τη συμπλήρωση οκταετίας δεν καθιστά αναγκαία την ανασυγκρότησή του ως συλλογικού οργάνου, εφ' όσον τα υπάρχοντα μέλη διασφαλίζουν απαρτία (τέσσερα έναντι συνολικά επτά μελών, άρθρο 14 παρ. 1 Ν.2690/1999), που επιτρέπει την νόμιμη λειτουργία του μέχρι 16-10-2015, οπότε θα πρέπει να διοριστούν με εξαετή θητεία τα άλλα τρία μέλη του.

IV. 1) Κατ' ακολουθία των προεκτιθεμένων επί των υπό στοιχ. α' και γ' ερωτημάτων η Β' Ολομέλεια Διακοπών του Νομικού Συμβουλίου ομοφώνως αποφαινεται ότι: α) Η με τη διάταξη του άρθρου 110 παρ. 12 εδ. β' παράταση της θητείας των μελών του Ε.Σ.Ρ. δεν παραβιάζει το άρθρο 101 Α του

Συντάγματος, σύμφωνα και με τις προαναφερόμενες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. β) Η προβλεπόμενη ως άνω μεταβατική διάταξη παράταση της θητείας των μελών του Ε.Σ.Ρ. μέχρι τη συμπλήρωση οκταετίας, δεν προϋποθέτει την έκδοση πράξεως ανασυγκροτήσεως, ενόψει του ότι αυτοδικαίως εκ της εφαρμογής της διατάξεως αυτής χωρεί η παράταση της θητείας, όμως ανακύπτει η ανάγκη για την επιλογή τριών (3) μελών σε αντικατάσταση των μη υπαρχόντων μέχρι 16-10-2015, κατόπιν διασκέψεως των Προέδρων της Βουλής.

2) Επί του υπό στοιχ. β' ερωτήματος εκφράστηκαν δύο (2) γνώμες: Κατά την γνώμη που πλειοψήφησε και απαρτίστηκε από τον Προεδρεύοντα της Ολομέλειας, τους Αντιπροέδρους Βασιλική Δούσκα και Ιωάννη-Κωνσταντίνο Χαλκιά και τους Νομικούς Συμβούλους Κωνσταντίνο Γεωργάκη Αικατερίνη Γρηγορίου, Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Κων/νο Κατσούλα, Δημήτριο Μακαρονίδη και Κων/νο Κηπουρό (ψηφοί 9), η παρ. 12 του άρθρου 110 του Ν.4055/2012 περιέχει μεταβατικές διατάξεις που ρυθμίζουν τα της θητείας των προσώπων που υπηρετούν κατά την έναρξη ισχύος αυτού του Νόμου σε ανεξάρτητες αρχές. Έχοντας αυτόν τον χαρακτήρα, πρόκειται για ρυθμίσεις ειδικότερες έναντι των «κανονικών» και γενικότερων ρυθμίσεων της παρ. 2 του άρθρου 61 του Ν.4055/2012, την εφαρμογή των οποίων κατ'αρχήν εκτοπίζουν, αλλά εφαρμόζονται συμπληρωματικώς ως προς τα κενά που ανακύπτουν, κατά την εφαρμογή των μεταβατικών διατάξεων. Κατά συνέπεια, δεν καταλείπεται περιθώριο για την εφαρμογή της διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 61 του Ν.4055/2012, περί μη δυνατότητας παρατάσεως της θητείας πλέον των έξι μηνών, διότι το θέμα τούτο αποτελεί το κύριο αντικείμενο των διατάξεων της παρ. 12 του άρθρου 110 του Ν.4055/2012 και ρυθμίζεται σε αυτές κατά τρόπο ειδικό και πλήρη. Είναι προφανές ότι ο νομοθέτης θέλησε να αποχωρήσουν τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών με τη συμπλήρωση της οκταετούς θητείας που ορίζεται στη μεταβατική διάταξη, αλλά η αντικατάστασή τους, στους χρόνους που με αυτή ορίζεται, να γίνει κατ'εφαρμογή της πάγιας ρύθμισης, δηλαδή για εξαετή θητεία που μπορεί να παραταθεί μέχρι ένα εξάμηνο.

Κατά συνέπεια, όσα μέλη του Ε.Σ.Ρ. είχαν διορισθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του προ του Ν.4055/2012 καθεστώτος υπάγονται στις διατάξεις του

νόμου αυτού και η θητεία τους λήγει όταν συμπληρώσουν οκταετή συνολική θητεία.


Κατά την γνώμη που μειοψήφησε, η οποία απαρτίστηκε από τους Νομικούς Συμβούλους Γαρυφαλιά Σκιάνη, Ευστράτιο Συνοίκη (Εισηγητή), Ευαγγελία Σκαλτσά, Κυριακή Παρασκευοπούλου, Χριστίνα Διβάνη και Παναγιώτη Παππά (ψηφοί 6) η παραπάνω διάταξη δεν εφαρμόζεται στα μέλη του Ε.Σ.Ρ. τα διανύοντα κατά την 2.4.2015 αρχική τετραετή θητεία. Τούτο διότι από τη διατύπωση της μεταβατικής διατάξεως της παραγράφου 12 του άρθρου 110 του Ν.4055/12 «από την αρχική επιλογή τους», γίνεται φανερό ότι η μεταβατική αυτή διάταξη αφορά στα μέλη του Ε.Σ.Ρ., των οποίων η θητεία έχει ανανεωθεί τουλάχιστον άπαξ και δεν είχαν συμπληρώσει οκταετία από την αρχική επιλογή τους. Εξ άλλου θα συνεπήγετο ανεπίτρεπτη και αδικαιολόγητη ευνοϊκή μεταχείριση η με μεταβατική διάταξη, άνευ ειδικού λόγου, επιμήκυνση της θητείας κάποιων μελών κατά χρονικό διάστημα υπερβαίνον τα έξι έτη, δηλαδή το ανώτατο όριο θητείας, το οποίο έθεσε ο Ν.4055/2012.

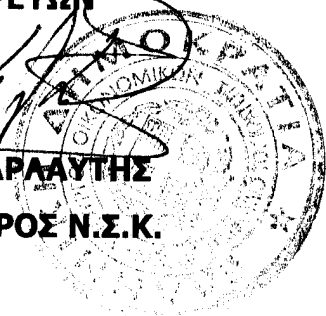
V. Κατ'ακολουθία των ανωτέρω η Β' Ολομέλεια Διακοπών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδοτεί ομοφώνως ότι επί των υπό στοιχ. α' και γ' τιθεμένων ερωτημάτων προσήκει αποφαστική απάντηση και επί του υπό στοιχ. β' ερωτήματος, κατά πλειοψηφία, επίσης αποφαστική απάντηση.-

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 28-09-2015

Ο ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ


ΑΝΔΡΕΑΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΙΔΗΣ
ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ Ν.Σ.Κ.



Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ



ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΣ Δ. ΣΥΝΟΙΚΗΣ
ΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ