

## Οι ρυθμιστικές επεμβάσεις του κράτους στη ραδιοτηλεόραση

Παναγιώτη Η. Δημητρόπουλου  
Δικηγόρου, ΜΑ Δημοσίου Δικαίου

Οι «ρυθμιστικές επεμβάσεις» του κράτους στα ΜΜΕ την τελευταία εικοσαετία θα μπορούσε να ειπωθεί ότι είναι ένα ακόμη σύντομο ελληνικό ανέκδοτο, από αυτά που ευδοκιμούν στις πολιτικές συζητήσεις προς τέρψη των συζητητών. Με τον χαρακτηρισμό αυτό όμως υπονομεύεται η σημασία και η βαρύτητα που πρέπει να έχουν για την ποιότητα της δημοκρατίας οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες του πολιτικού συστήματος επί των ηλεκτρονικών μέσων. Είναι κοινός τόπος ότι η συζήτηση για την ρύθμιση των ΜΜΕ δεν αφορά απλώς την διευθέτηση μιας ακόμη εμπορικής αγοράς προς όφελος του καταναλωτή αλλά την άσκηση συνταγματικών δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία της έκφρασης, το δικαίωμα στην πληροφόρηση, η προστασία και η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, καθώς και την προστασία άλλων συνταγματικά προστατευόμενων αγαθών, καίριων για την συγκρότηση του δημόσιου χώρου όπως ο πλουραλισμός και η διαφάνεια. Όπως εύστοχα μάλιστα παρατηρείται τα ΜΜΕ δεν αποτελούν σήμερα απλώς ένα σύστημα καθορισμού της ημερήσιας διάταξης του δημόσιου λόγου αλλά και την γενεσιουργό αρχή της δημοκρατικής δημοσιότητας<sup>1</sup>. Στο πλαίσιο αυτό οι ρυθμιστικές δράσεις του κράτους αποκτούν ιδιαίτερη βαρύτητα, όχι απλώς διότι επιβάλλονται από το ίδιο το Σύνταγμα, όσον αφορά ειδικώς την ραδιοφωνία και τηλεόραση<sup>2</sup> αλλά και γιατί αποτελούν αναγκαία συνθήκη για την δημοκρατική άσκηση της κρατικής εξουσίας. Πολύ περισσότερο όταν ειδικώς η ιδιωτική τηλεόραση, λόγω της τεράστιας επιρροής που διαθέτει, καθίσταται μοχλός εξυπηρέτησης οικονομικών συμφερόντων που επιδιώκουν την «αποικιοποίηση» του κράτους από τα

---

<sup>1</sup> Βλ. την εξαιρετική διατριβή του Κ. Στρατηλάτη, Συντάσσοντας το δικαίωμα στη δημόσια ηλεκτρονική επικοινωνία, εκδ. Σάκκουλα 2006, σελ.7 κελ.

<sup>2</sup> Βλ. το άρθρο 15 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο «η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται στον άμεσο έλεγχο του κράτους» ο οποίος λαμβάνει «και τη μορφή του καθεστώτος της προηγούμενης άδειας» και «έχει 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 της παιδικής ηλικίας και νεότητας».

ιδιωτικά συμφέροντα και την κατάργηση της τομής μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας<sup>3</sup>.

Στην παρούσα εισήγηση θα κάνω μια σύντομη ανασκόπηση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων του κράτους στα ΜΜΕ τα τελευταία είκοσι έτη και θα υπαινιχθώ τους λόγους για τους οποίους οι παρεμβάσεις αυτές απέτυχαν. Παράλληλα θα κάνω ένα γενικό περίγραμμα προτάσεων που θα πρέπει να υιοθετηθούν εφόσον υπάρξει η πολιτική απόφαση τα ΜΜΕ να αντιμετωπιστούν στα σοβαρά ως πυλώνες της δημοκρατίας και fora δημόσιου διαλόγου και όχι ως υποσύστημα της διαπλοκής μεταξύ πολιτικών και ιδιωτικών συμφερόντων.

### **1. Η πρώτη βασικές ρυθμίσεις: ο νόμος 1866/1989.**

Η απελευθέρωση της τηλεόρασης το 1989<sup>4</sup> λειτούργησε επιβεβαιωτικά σε μια κατάσταση που είχε αρχίσει να διαμορφώνεται ερήμην του πολιτικού συστήματος. Ο ν. 1866/1989 προέβλεψε την δυνατότητα έκδοσης αδειών «μη κρατικής» τηλεόρασης τοπικής εμβέλειας σε ανώνυμες εταιρίες και σε ΟΤΑ υπό την προϋπόθεση ότι οι φορείς της αδειάς θα ήταν «φερέγγυοι» και «αξιόπιστοι» και οι μέτοχοί των εταιριών που θα ζητούσαν την άδεια δεν θα κατείχαν πάνω από 25% του μετοχικού κεφαλαίου. Κριτήριο για την αξιολόγηση των αιτήσεων ήταν «η εμπειρία και η παράδοση» των μετόχων στα ΜΜΕ, η «πληρότητα» και «ποιότητα» του προγράμματος και η «ιδιότητα του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης» (sic). Οι άδειες χορηγούνταν από τους Υπουργούς Προεδρίας, Οικονομικών και Μεταφορών μετά από «γνωμοδότηση» του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, ενώ φαινομενικά «ανεξάρτητου» οργάνου με διακομματική σύνθεση<sup>5</sup>.

Ο πρώτος νόμος για την ιδιωτική τηλεόραση διακρινόταν αφενός από ασάφεια ως προς τα κριτήρια αξιολόγησης, στα οποία εκτός από γενικόλογες εκφράσεις περί προγραμματικής πληρότητας και φερεγγυότητας αποτυπωνόταν η προσπάθεια ενίσχυσης των ισχυρών του Τύπου για την λειτουργία του πρώτου ιδιωτικού τηλεοπτικού σταθμού. Δεν είναι τυχαία άλλωστε η πρόβλεψη πριμοδότησης όσων εταιριών είχαν μετόχους με εμπειρία στο χώρο των ΜΜΕ. Ο νόμος αντανάκλούσε την αμηχανία του πολιτικού συστήματος απέναντι στο τοπίο που είχε αρχίσει να διαμορφώνεται αλλά και την αγωνία να μην δημιουργηθούν ισχυροί όμιλοι ιδιωτών που δεν θα μπορούσαν να ελεγχθούν από την

<sup>3</sup> Βλ. σχετικά τις αναφορές του Γ. Σωτηρέλη, στη μελέτη του «Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, 2000, σελ. 126επ. και την εκεί βιβλιογραφία.

<sup>4</sup> Είχαν προηγηθεί οι διατάξεις του ν. 1730/1987 για τη δυνατότητα χορήγησης αδειών ραδιοφώνου καθώς και το π.δ. 25/1988 για τους όρους και τις προϋποθέσεις χορήγησης των αδειών.

<sup>5</sup> Άρθρο 4 του ν. 1866/1989.

κυβέρνηση. Όπως εύστοχα παρατηρείται «η πολιτική συγκυρία της εποχής (...) συνέβαλε στην ανεπαρκή έως ανύπαρκτη προετοιμασία, στην ανασφάλεια και στις τάσεις συναλλαγής με τους κυρίαρχους παίκτες»<sup>6</sup>. Αποτέλεσμα της στάσης αυτής του πολιτικού συστήματος ήταν η χορήγηση ορισμένων αδειών σε ελάχιστους ραδιοφωνικούς σταθμούς με κομματικά και πάντως αδιαφανή κριτήρια, η μη αξιολόγηση πολλών άλλων, οι οποίοι είχαν υποβάλει αιτήσεις με πλήρη δικαιολογητικά και τεχνικές μελέτες και εν τέλει η αδειοδότηση, χωρίς κριτήρια και διαδικασία, των βασικών σταθμών εθνικής εμβέλειας, που υπάρχουν και σήμερα την εποχή της πτώσης της κυβέρνησης Μητσοτάκη το φθινόπωρο του 1993. Τα επόμενα χρόνια, το τοπίο έμεινε αρρυθμιστο και ρευστό καθώς συνεχώς άνοιγαν παρανόμως καινούριοι σταθμοί ελπίζοντας ότι η καινούρια κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ θα αλλάξει τα πράγματα και θα προβεί στη χορήγηση αδειών με νέο θεσμικό πλαίσιο. Στη βάση αυτή εκδόθηκε ο ν. 2328/1995, που αποτέλεσε μέχρι το 2007, με τροποποιήσεις και συμπληρώσεις το βασικό πλαίσιο για τη λειτουργία της ραδιοτηλεόρασης.

## 2. Ο νόμος 2328/1995: οι ρυθμίσεις που απορρύθμισαν...

Με το ν. 2328/1995 έγινε η πρώτη συστηματική προσπάθεια ρύθμισης ενός ήδη διαμορφωμένου τοπίου. Με το νόμο αυτό καθορίστηκαν αναλυτικά οι προϋποθέσεις που έπρεπε να πληρούν οι τηλεοπτικοί και ραδιοφωνικοί σταθμοί για να αδειοδοτηθούν<sup>7</sup>, ορίστηκαν αναλυτικά τα κωλύματα και ασυμβίβαστα των ιδιοκτητών τους, των διευθυντικών στελεχών τους και των συγγενικών τους προσώπων<sup>8</sup>, ιδίως με την απαγόρευση συμμετοχής σε εταιρίες που αναλαμβάνουν έργα και προμήθειες από το Δημόσιο θεσπίστηκαν κανόνες αντισυγκέντρωσης και οριοθετήθηκε η υποχρέωση δικαιολόγησης των οικονομικών μέσων που επενδύονται στη ραδιοτηλεόραση<sup>9</sup>. Παράλληλα θεσπίστηκαν νέα κριτήρια συγκριτικής αξιολόγησης των υποψηφίων με μόρια. Πιο συγκεκριμένα ενόψει της ύπαρξης μιας ήδη διαμορφωμένης πραγματικότητας, επελέγη ως βασικό κριτήριο αξιολόγησης για την

<sup>6</sup> Βλ. Δ. Χαραλάμπη, Ελευθερία της έκφρασης, πλουραλισμός και διαφάνεια στο χώρο των ηλεκτρονικών ΜΜΕ», στον τόμο Α. Τσεβάς (επιμ.), Διασφάλιση του πλουραλισμού και έλεγχος συγκέντρωσης στα Μέσα Ενημέρωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 132.

<sup>7</sup> Άρθρο 1 το ν. 2328/1995, στο οποίο καθορίστηκε η νομική μορφή των εταιριών που μπορούν να μετάσχουν στη διαδικασία αδειοδότησης, η υποχρέωση ονομαστικοποίησης των μετοχών τους, η δυνατότητα συμμετοχής ξένου κεφαλαίου εκτός ΕΕ, τα ποσοστά συμμετοχής, οι προϋποθέσεις για τη νόμιμη μεταβίβαση των τηλεοπτικών επιχειρήσεων κλπ. Παρόμοιες ήταν και οι προϋποθέσεις για την αδειοδότηση και λειτουργία των ραδιοφώνων, βλ. τα άρθρα 6 και 7 του ίδιου νόμου.

<sup>8</sup> Μεταξύ των οποίων και η απαγόρευση συμμετοχής σε εταιρίες που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις, άρθρο 1 παρ. 11 ν. 2328/1995.

<sup>9</sup> Βλ. τα άρθρα 2 παρ. 4 του ν. 2328/1995, αναφορικά με το διαρκή έλεγχο των οικονομικών των ΜΜΕ καθώς και το π.δ. 310/1996 «Για τον έλεγχο της διαφάνειας στον ευρύτερο χώρο των ΜΜΕ».

πρώτη εφαρμογή του νόμου ο χρόνος λειτουργίας των σταθμών<sup>10</sup>. Οι σταθμοί λάμβαναν μόρια βάσει των ετών λειτουργίας που είχαν διανύσει δυνάμει άδειας, ενώ ειδικώς οι υποψήφιοι για άδεια ραδιοφωνικού σταθμού προσπορίζονταν μόρια ακόμη και αν δεν διέθεταν άδεια αλλά με βάση τα χρόνια που είχαν μεσολαβήσει από την κατάθεση πλήρους αίτησης για την χορήγησή της. Το κριτήριο αυτό πλαισίωναν τα κριτήρια του απασχολούμενου προσωπικού με κλιμάκωση του αριθμού των μορίων ανάλογα με το προσωπικό με σύμβαση εργασίας και έργου, το κριτήριο της πραγματικής επένδυσης και της πληρότητας εξοπλισμού και τέλος το κριτήριο της προγραμματικής πληρότητας για την αξιολόγηση του οποίου λαμβανόταν υπόψη η εμπειρία, οι γνώσεις και η ικανότητα των συνεργατών των σταθμών καθώς και η ανάπτυξη και ποιότητα του προγράμματος στους τομείς της ενημέρωσης της επιμόρφωσης και της ψυχαγωγίας.

Παρά τις αναλυτικές του διατάξεις και την εμφανή προσπάθεια του νομοθέτη να αντιμετωπίσει μια σειρά από ζητήματα με σκοπό τη διαφάνεια και τον έλεγχο του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των Μέσων ο νόμος χαρακτηριζόταν από προχειρότητα και ασάφεια. Δεν ήταν τυχαίο για την αποτελεσματική εφαρμογή πλήθους διατάξεων απαιτείτο η έκδοση πλήθους προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων, τα οποία είτε δεν εκδόθηκαν ποτέ είτε εκδόθηκαν με σημαντικότερη καθυστέρηση για να ακυρωθούν μερικώς στη συνέχεια από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ)<sup>11</sup>.

Αν συνυπολογιστεί μάλιστα ότι το νόμο αυτό καλούνταν να εφαρμόσει ένα Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, χωρίς την αναγκαία υλικοτεχνική υποδομή, του οποίου οι αποφάσεις υπόκειτο στον έλεγχο νομιμότητας του Υπουργού Τύπου, ο οποίος στην πράξη έτεινε να γίνει έλεγχος σκοπιμότητας, γίνεται προφανές για ποιους λόγους δεν κατέστη δυνατό να προχωρήσει η αξιολόγηση των σταθμών και να ολοκληρωθεί η αδειοδότησή τους. Πιο συγκεκριμένα τρία σχεδόν χρόνια από τη θέση σε ισχύ του νόμου, και αφού δόθηκε στην πράξη το αναγκαίο χρονικό διάστημα για την προσαρμογή των επιχειρηματιών στις διατάξεις του, εκδόθηκαν οι προκηρύξεις για την αδειοδότηση των τηλεοπτικών σταθμών καθώς και των ραδιοφωνικών σταθμών της Αττικής και της Θεσσαλονίκης. Η διαδικασία αδειοδότησης των ραδιοφωνικών σταθμών της Αττικής έδειξε τις αδυναμίες του νόμου αλλά και την αδυναμία του ΕΣΡ να εφαρμόσει εντός ευλόγου χρόνου τις διατάξεις του σε μια ήδη προκαθορισμένη και ασφυκτική αγορά: οι μεν φάκελοι των σταθμών παρουσίαζαν τεράστιες ελλείψεις, προφανώς διότι οι ίδιοι οι

<sup>10</sup> Βλ. τα άρθρα 2 και 7 αντίστοιχα του ν. 2328/1995.

<sup>11</sup> Πρόκειται για τα π.δ. 234 και 235/2003. Βλ. και την απόφαση 2502/2005 του ΣτΕ με την οποία ακυρώθηκε μερικώς το π.δ. για τη διαδικασία αδειοδότησης της τηλεόρασης δεδομένου του ότι μια σειρά από διατάξεις του κρίθηκαν ότι είναι εκτός εξουσιοδότησης, ΔΙΜΕΕ3/2005, σελ. 418.

επιχειρηματίες των Μέσων δεν πίστεψαν στα σοβαρά ότι οι υποψηφιότητες των σταθμών τους θα κριθούν από ένα ανεξάρτητο όργανο, η δε Διοίκηση κρατούσε, ως άσσο μέσα από το μανίκι, διαθέσιμες συχνότητες, τις οποίες θα χορηγούσε στους ιδιώτες παρά μόνο, όταν θα διαπίστωνε ότι η αδειοδοτική διαδικασία δεν θα ευνοούσε συγκεκριμένους επιχειρηματικούς ομίλους. Μετά από χρόνια αναμονής, τροπολογίες που έδιναν τη δυνατότητα συμπλήρωσης των στοιχείων των υποψηφιοτήτων, ελέγχους και επανελέγχους νομιμότητας από το Υπουργείο Τύπου, το οποίο παρακολουθούσε στενά τη διαδικασία, και παρασκήνιο διαρροών των αξιολογήσεων του ΕΣΡ προς τους ενδιαφερόμενους, χορηγήθηκαν οι πρώτες άδειες σε ραδιοφωνικούς σταθμούς, αρκετές από τις οποίες προσβλήθηκαν στο ΣτΕ και ακυρώθηκαν λόγω πλημμελούς αιτιολογίας στο κριτήριο της προγραμματικής πληρότητας<sup>12</sup>. Πριν μάλιστα ολοκληρωθεί η πρώτη διαδικασία προκηρύχθηκαν και νέες συμπληρωματικές συχνότητες, οι οποίες αυξάνονταν κατά την πρόοδο της νέας διαδικασίας με σκοπό να προσαρμοστεί το τοπίο, όπως τελικώς θα διαμορφωνόταν, από την αδειοδότηση στο ήδη διαμορφωμένο εδώ και δεκαετίες. Οι τελευταίες μάλιστα πρόσθετες άδειες ακυρώθηκαν στο σύνολό τους από το ΣτΕ καθώς αφενός είχαν αξιολογηθεί θετικά σταθμοί που δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις ονομαστικοποίησης των μετοχών τους αφετέρου διότι η αιτιολογία του ΕΣΡ στα υπόλοιπα κριτήρια αξιολόγησης (προσωπικό, επένδυση, πρόγραμμα) παραβίαζε το νόμο και ήταν ελλιπώς αιτιολογημένη<sup>13</sup>. Με αυτούς τους ρυθμούς η αντίστοιχη διαδικασία για τους ραδιοφωνικούς σταθμούς της Θεσσαλονίκης ουδέποτε ολοκληρώθηκε, η δε διαδικασία για τους τηλεοπτικούς σταθμούς είχε ακόμη χειρότερη εξέλιξη: οι υποψηφιότητες των περιφερειακών και τοπικών καναλιών ουδέποτε εξετάστηκαν, οι αντίστοιχες δε των εθνικών καναλιών κρίθηκε ότι στο σύνολό τους δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις του νόμου καθώς δεν αποδεικνυόταν η προέλευση των οικονομικών μέσων των μετόχων τους («πόθεν έσχες»)<sup>14</sup>. Την ίδια τύχη είχε και η επόμενη διαδικασία για την αδειοδότηση των τηλεοπτικών σταθμών που ξεκίνησε στα τέλη του 2003, και αφού είχαν εκδοθεί δύο προεδρικά διατάγματα που εξειδίκευαν, πλημμελώς όπως αποδείχθηκε, τις προϋποθέσεις του ν. 2328/1995.

Η κατάσταση στο χώρο των μέσων δεν μεταβλήθηκε ουσιαστικά ούτε με την θεσμοθέτηση της ανεξαρτησίας του ΕΣΡ στην αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001<sup>15</sup>, οι παρεμβάσεις δε του κράτους και η σχετική

<sup>12</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 4032, 4033/2006.

<sup>13</sup> ΣτΕ 2952/2004

<sup>14</sup> Βλ. την απόφαση του ΕΣΡ 195/157/2002

<sup>15</sup> Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 15 «Ο έλεγχος και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης που είναι ανεξάρτητη αρχή, όπως νόμος ορίζει».

συζήτηση περιορίστηκαν και εξαντλήθηκαν τα επόμενα χρόνια στο γνωστό ζήτημα του βασικού μετόχου, οι ρυθμίσεις του οποίου ναυάγησαν στα «βράχια» του κοινοτικού δικαίου<sup>16</sup>. Μετά δε από μεγάλο χρόνο επώασης και διαβουλεύσεων και ενώ τα χρονικά περιθώρια για την οργάνωση και την ρύθμιση της ψηφιακής τηλεόρασης είχαν στενέψει θεσπίστηκε ο ν. 3592/2007, ο οποίος υποτίθεται, μετά την εμπειρία του ν. 2328/1995 και τις αποτυχημένες προσπάθειες αδειοδότησης θα θεράπευε πολλά από τα προβλήματα που είχαν προκύψει και επιτέλους θα έβαζε σε μια τάξη τα πράγματα. Και τούτο ενόψει της μετάβασης στην ψηφιακή εποχή. Δυστυχώς για ακόμη μια φορά οι προσδοκίες διαψεύστηκαν.

### **3. Ο ν. 3592/2007: τα πάντα στους ιδιώτες**

Η καταθλιπτική επιβολή της ήδη διαμορφωθείσας πραγματικότητας, τα συμφέροντα των επιχειρηματιών των Μέσων και οι λεπτές και εύθραυστες ισορροπίες μεταξύ κομματικού συστήματος και επιχειρηματιών δεν επέτρεψαν ούτε ουσιαστικές τομές ούτε ουσιαστικές βελτιώσεις. Ο νέος νόμος αφήνει να ρυθμιστούν στο μέλλον τα ζητήματα αδειοδότησης της ψηφιακής τηλεόρασης<sup>17</sup> και παράλληλα εμπνέεται από το παρελθόν για την αδειοδότηση της αναλογικής ραδιοτηλεόρασης. Παράλληλα τα κριτήρια για την αντιμετώπιση της συγκέντρωσης και οι προϋποθέσεις για τον έλεγχο του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΜΜΕ «χαλαρώνουν» με προφανή στόχο να προσαρμοστούν στα δεδομένα της αγοράς.

Πιο συγκεκριμένα ως προς τα ζητήματα συγκέντρωσης ο νομοθέτης προβαίνει στη διάκριση μεταξύ ελέγχου της συγκέντρωσης της αγοράς των ΜΜΕ βάσει μεριδίων αγοράς (που συναρτώνται με τις διαφημιστικές δαπάνες και τα έσοδα από τις πωλήσεις και όχι με την θεαματικότητα και την επιρροή), και του ελέγχου του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και της κάθετης συγκέντρωσης, βάσει του αριθμού των μετοχών που κατέχουν οι μέτοχοι των σχετικών εταιριών<sup>18</sup>. Ο πρώτος μάλιστα έλεγχος ανατίθεται στην Επιτροπή Ανταγωνισμού, κατά παράκαμψη του ΕΣΡ. Με τις σχετικές διατάξεις δεν επιτυγχάνεται στην πράξη τίποτα άλλο από τη νομιμοποίηση των επιχειρηματικών ομίλων ΜΜΕ, όπως διαμορφώθηκαν τα προηγούμενα χρόνια. Καταργείται ο περιορισμός της κατοχής ενός μόνο Μέσου ανά κατηγορία, δίδεται η

<sup>16</sup> Για το ζήτημα του βασικού μετόχου, στο οποίο δεν θα επεκταθώ στην παρούσα παρέμβαση βλ. αναλυτικά αντί πολλών τη μελέτη του Β. Τζέμου, Ο βασικός μέτοχος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, στην οποία συνοψίζεται η όλη προβληματική και παρουσιάζονται τα σχετικά τεκμήρια.

<sup>17</sup> Στην παρ. 5 του άρθρου 13 ορίζεται ότι με προεδρικό διάταγμα θα καθοριστούν η διαδικασία της αδειοδότησης, οι τεχνικές προδιαγραφές καθώς και τα κριτήρια και οι συντελεστές βαρύτητας για την αδειοδότηση των σταθμών που θα λάβουν άδεια ψηφιακής εκπομπής.

<sup>18</sup> Βλ. τα άρθρα 3 και 5 του νόμου καθώς και τους προβληματισμούς των Αθ. Τσεβά και Δ. Χαραλάμπη, σε Τσεβά, οπ. π. σελ. 105επ. και 129επ. αντιστοίχως.

δυνατότητα κατοχής περισσότερων των ενός μέσων της αυτής τεχνικής μορφής και καταργείται ο κλασικός περιορισμός του ποσοστού συμμετοχής στο αυτό μέσο. Με τον τρόπο αυτό δίδεται στους επιχειρηματίες η δυνατότητα να απαλλαγούν από παρένθετα πρόσωπα που χρησιμοποιούσαν ως τώρα για να εμφανιστούν ότι τηρούν την προϋπόθεση της συμμετοχής του 25%, αλλά και η ευχέρεια «νομιμοποίησης» της κατοχής περισσότερων του ενός καναλιών. Ειδικά στην περίπτωση των ραδιοφώνων είναι χαρακτηριστική η ρήτρα περί δυνατότητας συμμετοχής σε 5 μη ενημερωτικούς σταθμούς για την περιοχή της Αττικής και σε 3 για την περιοχή της Θεσσαλονίκης<sup>19</sup>.

Πέραν αυτών τα κριτήρια της αξιολόγησης δεν αφίστανται ουσιαστικά από τα κριτήρια του ν. 2328/1995<sup>20</sup>. Αντίθετα παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις και «βελτιώσεις» το τοπίο παραμένει το ίδιο, με τάση συρρίκνωσης της όποιας ρυθμιστικής δυνατότητας που είχε το ΕΣΡ, με πρόσχημα την αντικειμενικότητα της διαδικασίας. Έτσι τα κριτήρια της παλαιότητας παραμένει σε ισχύ, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ότι οι ήδη υπάρχοντες σταθμοί έχουν κλείσει ήδη πάνω από 15 χρόνια λειτουργίας με την ανοχή του κράτους και ήδη έχουν αποκομίσει, όσα κέρδη θα μπορούσαν να είχαν να αποκομίσει αν είχαν λάβει κανονικά άδεια λειτουργίας με τετραετή ή πενταετή διάρκεια. Το κριτήριο μάλιστα της παλαιότητας δεν συνδέεται με την εμπειρία των υποψηφίων αλλά απλά με το γεγονός της χρήσης των συχνοτήτων, όχι βεβαίως με βάση κάποια αξιολόγηση που ουδέποτε έγινε, αλλά με βάση μεταβατικές διατάξεις, αμφίβολης συνταγματικότητας<sup>21</sup>. Επιπροσθέτως ο νόμος εισάγει για πρώτη φορά την πριμοδότηση τυχόν συγχωνεύσεων μεταξύ ήδη λειτουργούντων σταθμών και αυτό παρά το γεγονός ότι προβλέπεται αυξημένη μοριοδότηση στο κριτήριο του προσωπικού και της οικονομικής επένδυσης για όσους υποψηφίους εμφανίσουν κοινή υποψηφιότητα. Στο δε κριτήριο της προγραμματικής πληρότητας αντί να εξειδικεύονται οι προϋποθέσεις της πληρότητας και της ποιότητας του προγράμματος, ή εν πάση περιπτώσει να δίδεται εξουσιοδότηση στο ΕΣΡ για την εξειδίκευσή τους, επικρατούν ποσοτικά και οικονομικά κριτήρια: βαθμολογείται το ύψος της επένδυσης σε πρόγραμμα και ο αριθμός των ωρών του ενώ οι ουσιαστικές προδιαγραφές και η δομή των προγραμμάτων αξιολογούνται με ένα μη κρίσιμο και καθοριστικό για το τελικό αποτέλεσμα αριθμό μορίων. Εν τέλει η εφαρμογή ακόμη και αυτών, των εν πολλοίς προβληματικών διατάξεων, έχει παραπεμφθεί στις ελληνικές καλένδες ενόψει πολιτικού κόστους και αναμονής για την

<sup>19</sup> Βλ. άρθρο 5 παρ. 6 του ν. 3592/2007.

<sup>20</sup> Βλ. τα άρθρα 7 και 9 του νόμου για τους τηλεοπτικούς και ραδιοφωνικούς σταθμούς αντιστοίχως.

<sup>21</sup> Χαρακτηριστική η διάταξη του άρθρου 53 του ν. 2778/1999 με την οποία θεωρούνται νομίμως λειτουργούντες όσοι ραδιοφωνικοί σταθμοί εξέπεμπαν την 1/11/1999. Για τη συνταγματικότητα των μεταβατικών διατάξεων με τις οποίες παρατείνεται εις το διηνεκές η λειτουργία των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών βλ. τη ΣτΕ 2784/2007 με παραπομπή του ζητήματος στην Ολομέλεια του δικαστηρίου.

έλευση της ψηφιακής τηλεόρασης, για την οποία σε μεταβατικό στάδιο καλούνται οι ήδη λειτουργούντες σταθμοί να υποβάλλουν αιτήσεις για να κριθούν.

#### 4. Συμπεράσματα και προτάσεις

Οι παραπάνω ρυθμίσεις, αλλά και ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζονται ή δεν εφαρμόζονται, αποδεικνύουν τον τρόπο με τον οποίο το πολιτικό σύστημα αντιμετώπισε και αντιμετωπίζει τα ΜΜΕ. Μετά την κατάργηση του μονοπωλίου της κρατικής τηλεόρασης, η οποία ήταν και παρέμεινε λάφυρο της εκάστοτε κυβέρνησης, έγινε προσπάθεια το μοντέλο ελέγχου και χειραγώγησης να εφαρμοστεί και στα ιδιωτικά ΜΜΕ. Στο πλαίσιο αυτό ο πρώτος νόμος προέβλεπε «χαλαρές» προϋποθέσεις για την αδειοδότηση, με δεδομένο ότι επιχειρηματικά στο χώρο των ηλεκτρονικών ΜΜΕ δραστηριοποιούνταν εκδότες γνωστοί στο πολιτικό σύστημα. Οι αδειοδοτικές διαδικασίες του νόμου εκείνου ουδέποτε εφαρμόστηκαν πραγματικά, οι πρώτες δε άδειες τελικώς χορηγήθηκαν με κριτήριο την εκπλήρωση ανειλημμένων «υποχρεώσεων» της τότε κυβέρνησης απέναντι σε εκδοτικά και άλλα συμφέροντα. Στην πορεία, όταν πλέον η κατάσταση είχε ξεφύγει, έγινε μια προσπάθεια θέσπισης κανόνων και οριοθέτησης, με το ν. 2328/1995, η οποία όμως δεν είχε αποτέλεσμα: στην πράξη η θέσπιση «δρακόντειων», ασαφών ή και προβληματικών διατάξεων οδηγούσε στο ακριβώς αντίθετο: στην απορρύθμιση δια της μη εφαρμογής του νόμου, ο οποίος είτε δεν ήταν δυνατόν να εφαρμοστεί λόγω των πλημμελειών των διατάξεών του, είτε στην περίπτωση της εφαρμογής του ακυρωνόταν στην πράξη από την ισχυρή πίεση της αγοράς και την ανοχή της πολιτείας. Αν μη τι άλλο η ιστορία των αδειοδοτήσεων δείχνει την ισχυρή πελατειακή λογική του συστήματος αλλά και την απεγνωσμένη προσπάθεια αφενός του κομματικού συστήματος να ελέγξει και να χειραγωγήσει τα Μέσα, όχι βεβαίως προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, και αφετέρου των ΜΜΕ να απαλλαγούν από κάθε ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους που θα έθιγε τα οικονομικά ή άλλα συμφέροντα των ιδιοκτητών τους. Στην διαπάλη αυτή προς το παρόν κερδίζουν οι επιχειρηματίες, όπως αποδεικνύεται με το ν. 3592/2007, οι οποίοι, αν και φαινομενικά τελούν σε «καθεστώς ομηρείας», έχουν καταφέρει να «νομιμοποιήσουν» τις δραστηριότητες τους και να καταστήσουν πολλές από τις διατάξεις περί ασυμβιβάστων για την δραστηριοποίησή τους στο χώρο ανενεργές.

Η αδυναμία του πολιτικού συστήματος να ελέγξει τους όρους του παιχνιδιού έχει επηρεάσει αφενός την αξιοπιστία του ΕΣΡ και αφετέρου έχει καλλιεργήσει δικαιολογημένα την εντύπωση ότι τίποτα δεν μπορεί να αλλάξει ουσιαστικά. Στη βάση αυτή, οποιαδήποτε πρόταση, όσο άρτια



και αν είναι, δεν πρόκειται να αλλάξει τα πράγματα αν δεν υπάρξει προεχόντως η πολιτική βούληση να ξεκαθαρίσει το τοπίο και να εφαρμοστούν κανόνες που θα διασφαλίζουν την αυτοτέλεια της πολιτικής από τα επιχειρηματικά συμφέροντα. Και η αναζητούμενη «αυτοτέλεια» δεν συναρτάται μόνον με το ζήτημα της ανάμειξης των επιχειρηματιών των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, αλλά με την καυτό και πάντοτε επίκαιρο πολιτικά θέμα να κατοχυρωθούν διακριτοί ρόλοι μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας. Μεταξύ δημόσιας σφαίρας, στην οποία μετέχουν και τα ΜΜΕ, με την προφανή επιρροή που διαθέτουν στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και στην πληροφόρηση των πολιτών και ιδιωτικής σφαίρας, στην οποία προέχει το κέρδος και η εξυπηρέτηση των προσωπικών συμφερόντων των επιχειρηματιών και λοιπών εμπλεκόμενων. Καθώς οι όροι αυτής της συζήτησης ξεφεύγουν από το αντικείμενο της παρούσας παρέμβασης θα περιοριστώ να υπαινιχτώ τους όρους με τους οποίους θα πρέπει κατά τη γνώμη μου να κινηθούμε εφεξής, αν η πολιτική απόφαση, που προανέφερα, ληφθεί κάποτε στην πραγματικότητα:

1. Είναι κρίσιμο, επιτέλους να θεσπιστεί ένας νόμος για τη ραδιοτηλεόραση, με απλές, σαφείς και κατανοητές διατάξεις. Η θέσπισή του προϋποθέτει *πραγματική δημόσια διαβούλευση* και όχι εικονική συμμετοχή των ενδιαφερόμενων, όπως έγινε στην περίπτωση του ν. 3592/2007. Με το νόμο αυτό θα πρέπει να τίθενται εξ αρχής τα κριτήρια αδειοδότησης, όπως αυτά συνάγονται από το ίδιο το Σύνταγμα χωρίς να επικρατεί η λογική της νομιμοποίησης ήδη διαμορφωμένων καταστάσεων. Προεχόντως ενδιαφέρει στην προκειμένη περίπτωση να αποτυπωθούν τα κριτήρια αξιολόγησης ενόψει της μετάβασης στην ψηφιακή εποχή καθώς τα νέα τεχνικά δεδομένα επηρεάζουν την παραδοσιακή αντίληψη που έχουμε για τα «εύρωστα» και «αξιόπιστα» Μέσα. Στη βάση αυτή, η αξιολόγηση του της παλαιότητας των σταθμών θα πρέπει να αντικατασταθεί από το κριτήριο της εμπειρίας, η οποία θα πρέπει να αξιολογείται με βάση ουσιαστικά και όχι ποσοτικά (π.χ. χρονικά) κριτήρια. Παράλληλα πρέπει επιτέλους να διαμορφώσουμε τις προϋποθέσεις ελέγχου του ανταγωνισμού στο ραδιοτηλεοπτικό πεδίο και της εποπτείας των οικονομικών των ΜΜΕ. Αυτό σημαίνει ότι υιοθετούμε ένα θεσμικό πλαίσιο το οποίο επιτρέπει στο ΕΣΡ να ασκήσει το προβλεπόμενο από το ίδιο το Σύνταγμα έλεγχο αλλά και εξοπλίζουμε το Συμβούλιο με όλες εκείνες τις υλικοτεχνικές υποδομές που θα του επιτρέψουν να ελέγξει σε βάθος την προέλευση των οικονομικών των ΜΜΕ. Αν δεν θεσμοθετηθούν τεχνικές ελέγχου και δεν υπάρξουν οι κατάλληλοι άνθρωποι να τις εφαρμόσουν, τότε το όλο εγχείρημα θα καταλήξει εδώ που είμαστε σήμερα: σε μια τυπική ελεγκτική διαδικασία που συγκαλύπτει και δεν αποκαλύπτει τίποτα...

2. Στη βάση αυτή θα πρέπει να πραγματοποιηθεί το συντομότερο δυνατό η αδειοδότηση των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών. Αυτό σημαίνει ότι το ΕΣΡ, το οποίο θα πρέπει να αναβαθμιστεί από πλευράς στελέχωσης, θα προβεί όχι μόνο στους απαιτούμενους ελέγχους των υποψηφίων αλλά και στις αναγκαίες αξιολογήσεις του προγράμματος και της εμπειρίας τους. Ένα αναβαθμισμένο ΕΣΡ θα πρέπει επίσης να έχει τη δυνατότητα, σε διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους, να θεσπίζει τις απαιτούμενες εκείνες διατάξεις που αφενός θα επιτρέπουν την αποτελεσματική άσκηση του ελέγχου της Πολιτείας στα ΜΜΕ αλλά και θα αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά ειδικά, λεπτομερειακών και τεχνικά θέματα, τα οποία διαρκώς ανακύπτουν στην πράξη. Η κανονιστική αρμοδιότητα του ΕΣΡ δεν θα υποκαταστήσει την Πολιτεία κατά τη ρύθμιση αλλά θα την τονώσει εκεί που πάσχει: στην παρακολούθηση των διαρκών μεταβολών στο χώρο και στην ευελιξία που απαιτείται για την αποτελεσματικότητα του ελέγχου.

Οι παραπάνω προτάσεις χρειάζονται πολιτικές αποφάσεις και συναινέσεις στο πολιτικό σύστημα που δεν είναι καθόλου αυτονόητο ότι υπάρχουν. Αν πάντως τέτοιες συναινέσεις δεν δημιουργηθούν στο μέλλον θα είναι εξαιρετικά δύσκολο να λύσουμε τον ομφάλιο λώρο της διαπλοκής που συνδέει, υπόγεια, πολιτικό σύστημα και ΜΜΕ...Και θα παραμείνουμε σε μια λογική που θα αναζητάει διαρκώς θεραπεία χωρίς να θέλει να αντιμετωπίσει το πρόβλημα. Ένα πρόβλημα που θα παραμείνει είτε αναπτυχθούν νέα μέσα επικοινωνίας, που δεν απαιτούν αδειοδοτήσεις και ενδεδειγμένους ελέγχους όπως το internet είτε όχι.

Η κίνηση προς τα εμπρός δεν μπορεί να επιτευχθεί αν δεν βγούμε από το τούνελ το οποίο οι ίδιοι κατασκευάσαμε. Για αυτό είναι μια πρόκληση για το πολιτικό σύστημα αν τελικώς θα μπορέσει να παύσει να παγιδεύεται από τις σειρήνες της διαπλοκής και του κομματισμού δίνοντας τέλος στις αδιέξοδες και αντιφατικές κινήσεις των προηγούμενων ετών...προς όφελος της δημοκρατίας και των θεμελιωδών ελευθεριών όλων μας...