

Ραδιοτηλεοπτική πολιτική και ραδιοτηλεοπτική τάξη. Ελληνικές ιδιαιτερότητες

Περσεφόνη Ζέρη*

Περίληψη

Με σημείο αναφοράς τη σχέση της οικονομικής βάσης των μέσων και της εξουσίας της γνώμης, της οικονομικής εξουσίας των μέσων και της προγραμματικής ποικιλομορφίας σκιαγραφούνται σ' αυτό το άρθρο οι εξής τομείς: αφενός η συνταγματική διασφάλιση της ραδιοτηλεόρασης σε σύνδεση με το ρόλο του κράτους και τη θέση της ραδιοτηλεόρασης στο πολιτικό σύστημα και δεύτερον ο ιδιαίτερος, παρεμβατικός ρόλος του κράτους ως διοίκησης και νομοθέτη στην οργάνωση της δημόσιας και της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης και στον καθορισμό του τρόπου χρηματοδότησής της με τρόπο που θέτει σε κίνδυνο τη διαδικασία της ελεύθερης ραδιοτηλεοπτικής παραγωγής.

Εισαγωγή

Η διασφάλιση της ποικιλομορφίας και της πολυφωνίας στη ραδιοτηλεόραση αποτελεί συνταγματική επιταγή. Όμως οι δυνατότητες πραγματοποίησης αυτής της συνταγματικής επιταγής εξαρτώνται από τον τρόπο λειτουργίας της κυκλοτερούς σχέσης μεταξύ συνταγματικής κανονιστικότητας, νομοθετικής δράσης και πολιτικής κουλτούρας¹. Η βραχυκύκλωση της ανάπτυξης μιας από αυ-

* Επίκουρος καθηγήτρια στο Πανεπιστήμιο Αθηνών.

τές τις τρεις στιγμές, συνεπάγεται την παρεμπόδιση της εκδήλωσης της κανονιστικότητας της ελευθερίας του ιδιωτικού και δημόσιου σχηματισμού γνώμης κι επομένως της ελευθερίας της ποικιλόμορφης επικοινωνιακής διαδικασίας.

Η ελληνική πραγματικότητα του τρόπου λειτουργίας της πολιτικής και της κρατικής δημοσιότητας αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα βραχυκύκλωσης και των τριών αλληλεξαρτώμενων στιγμών. Τόσο η κανονιστικότητα της συνταγματικής διασφάλισης της ραδιοτηλεοπτικής επικοινωνίας, όσο και η νομοθετική δράση και η πολιτική κουλτούρα χαρακτηρίζονται από έντονες δυσκαμψίες και αγκυλώσεις. Με σημείο αναφοράς τη σχέση της οικονομικής βάσης των μέσων και της εξουσίας της γνώμης, της οικονομικής εξουσίας των μέσων και της προγραμματικής ποικιλομορφίας θα προσπαθήσω να σκιαγραφήσω τους εξής τομείς: Αφενός τη συνταγματική διασφάλιση της ραδιοτηλεόρασης σε σύνδεση με το ρόλο του κράτους και τη θέση της ραδιοτηλεόρασης στο πολιτικό σύστημα και αφετέρου τον ιδιαίτερο παρεμβατικό ρόλο του κράτους ως διοίκησης και νομοθέτη στην οργάνωση της δημόσιας και της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης και στον καθορισμό του τρόπου χρηματοδότησής της, με τρόπο που θέτει σε κίνδυνο τη διαδικασία της ελεύθερης ραδιοτηλεοπτικής παραγωγής. Ο πρόσφατα ψηφισθείς νόμος ενισχύει ακόμη περισσότερο την εξάρτηση της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος.

1. Κράτος και ραδιοτηλεόραση

Ο βαθμός της αυτονομίας της ραδιοτηλεόρασης από το κράτος και τα οικονομικά συμφέροντα βρίσκεται σε άμεση και ανάλογη σχέση με το βαθμό πραγματοποίησης μιας δημοκρατικής κοινωνικής τάξης ή ανάπτυξης ουσιαστικής ελευθερίας². Η χειραγώγηση της ραδιοτηλεόρασης από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα³ αποτελεί ένα μόνιμο πρόβλημα στην πορεία ανάπτυξης του ελληνικού δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού συστήματος, που δεν άφησε άθικτο και το ιδιωτικό ραδιοτηλεοπτικό σύστημα, όπως θα δούμε παρακάτω. Η όσμωση της ραδιοτηλεοπτικής οργάνωσης με το διοικητικο-πολιτικό σύστημα (κόμματα, κοινοβούλιο, κυβέρνηση), είχε ως αποτέλεσμα την πλήρη καθυπόταξη του δημοσιογραφικού επαγγελματικού παράγοντα στους στόχους της κυβερνώσας πολιτικής ομάδας.

Η σχέση της ραδιοηλεκτρονικής με το κράτος καταγράφεται στο Σύνταγμα του 1975, όπου για πρώτη φορά κατοχυρώνεται συνταγματικά η ραδιοηλεκτρονική ως θεσμός στο κεφάλαιο για τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Όμως η ραδιοηλεκτρονική σύμφωνα με το Σύνταγμα τίθεται κάτω από τον άμεσο έλεγχο του κράτους. Λόγος της θέσπισης του άμεσου ελέγχου του κράτους κατά το σύνταγμα είναι η διασφάλιση της αντικειμενικής, ποιοτικής και υπό ίσους όρους πληροφόρησης κι επικοινωνίας⁴. Εδώ πρέπει καταρχήν να σημειωθεί ότι η υπαγωγή της ραδιοηλεκτρονικής στον άμεσο έλεγχο του κράτους αποτελεί μια κανονιστική επιταγή, που οπωσδήποτε βρίσκεται σε αντίφαση με το ελληνικό συνταγματικό σύστημα. Η ελληνική συνταγματική τάξη στηρίζεται στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών και βασική αρχή λειτουργίας της είναι ο διαχωρισμός της πολιτικής δημοσιότητας γνώμης (όπου δρουν τα κόμματα, ο τύπος, η ραδιοηλεκτρονική) από την οργανωμένη δημοσιότητα του κράτους⁵.

Η αναδρομή στην ιστορία γέννησης της συνταγματικής διάταξης ωστόσο, δείχνει μια ασαφή αντίληψη σχετικά με την ουσία και το χαρακτήρα του άμεσου κρατικού ελέγχου σε ένα πεδίο άσκησης θεμελιωδών ελευθεριών⁶. Αλλά και στη θεωρία και τη νομολογία παραμένει ανεπεξέργαστο το κανονιστικό περιεχόμενο και το πρόγραμμα της συνταγματικής διάταξης, καθώς και η αντιφατική συνταγματική κατασκευή μιας θεμελιώδους ελευθερίας, όπως είναι η ελεύθερη ανάπτυξη της ραδιοηλεκτρονικής παραγωγής και επικοινωνίας που υπάγεται στον άμεσο έλεγχο του κράτους. Χαρακτηριστικό της σύγχυσης είναι η ρητή κατοχύρωση της ραδιοηλεκτρονικής ελευθερίας παράλληλα με την ελευθερία του τύπου, σε μια κοινή διάταξη στο σχέδιο αναθεώρησης του συντάγματος που δημοσίευσε η Ν. Δημοκρατία στις αρχές του 1995, ενώ στην αμέσως επόμενη διάταξη θέτει τη ραδιοηλεκτρονική υπό τον έλεγχο του κράτους⁷. Αλλά και το ΣτΕ στην απόφαση του 930/90 αναφέρει ότι "η διάθεση από το κράτος των κρατικών ραδιοηλεκτρονικών μέσων... είναι υποχρέωση του κράτους και οφειλόμενη ενέργεια"⁸.

Η καθιέρωση της ιδιωτικής ραδιοηλεκτρονικής δεν προκάλεσε ιδιαίτερους θεωρητικούς προβληματισμούς σχετικά με τα πρότυπα οργάνωσης της ραδιοηλεκτρονικής ή και τη σχέση κράτους-ραδιοηλεκτρονικής όπως θα περίμενε κανείς. Η *de facto* απορρύθμιση⁹ έχει τόσο προχωρήσει στην Ελλάδα, που το κράτος με την έννοια του διοικητικο-πολιτικού συστήματος παραμένει απλώς παρατηρητής ή και υποστηρικτής της ανεξέλεγκτης ανάπτυξης των ηλε-

κτρονικών μέσων και των μέσων γενικότερα. Η επιστημονική κριτική, όποτε ασκείται, αφορά κυρίως τα περιεχόμενα και τον τρόπο δημοσιογραφικής έκφρασης στη ραδιοτηλεόραση και όχι τον τρόπο οργάνωσης, διάρθρωσης και λειτουργίας του ραδιοτηλεοπτικού τομέα σε σύνδεση με τα άλλα μέσα μαζικής επικοινωνίας και τους φορείς πολιτικής και κοινωνικής εξουσίας.

Η έλλειψη της επιστημονικής διαπραγμάτευσης της σημασίας και του περιεχομένου της σχέσης του κράτους με τους βασικούς θεσμούς, τις δομές και τις διαδικασίες της πολιτικής δημοσιότητας, είχε σοβαρές επιπτώσεις στη νομοθετική κατασκευή της σχέσης της σφαίρας της συντεταγμένης κρατικής εξουσίας με τη ραδιοτηλεόραση. Κι εδώ στην έννοια της συντεταγμένης κρατικής εξουσίας εντάσσουμε τόσο την κυβέρνηση και τη διοίκηση των υπουργείων όσο και το κοινοβούλιο και τα όργανά του. Αλλά και τα πολιτικά κόμματα στο βαθμό που συνεπιδρούν με τους εκπροσώπους τους στα κρατικά όργανα και στον κρατικό σχηματισμό βούλησης, εντάσσονται στην κρατική σφαίρα¹⁰.

2. Ραδιοτηλεοπτική επικοινωνία και ρυθμιστική πολιτική

Η ιδιωτική ραδιοτηλεόραση καθιερώνεται στα τέλη της δεκαετίας του '80, σε μια περίοδο όπου έχει αλλάξει ριζικά η διάρθρωση του συστήματος της έντυπης επικοινωνίας. Δεδομένου ότι στην Ελλάδα ο τοπικός και περιφερειακός τύπος δεν είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένος¹¹, η παραγωγή των εθνικών εφημερίδων συγκεντρώνεται στην Αθήνα, όπου ουσιαστικά βρίσκεται η έδρα του διοικητικού-πολιτικού συστήματος και των φορέων κρατικής εξουσίας. Ο τύπος γνώμης, που κατόρθωσε να επιβιώσει μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '70, δίνει τη θέση του σε σύγχρονες επιχειρήσεις τύπου¹², που οι ιδιοκτήτες τους δεν προέρχονται κυρίως από το χώρο των μέσων, αλλά ασκούν τη βασική επαγγελματική τους δραστηριότητα στον εφοπλιστικό, τον οικοδομικό, τον τηλεπικοινωνιακό και τον ενεργειακό τομέα. Ο εκδοτικός τομέας αποτελεί μόνον ένα ελάχιστο τμήμα της δραστηριότητας των ιδιοκτητών των επιχειρήσεων τύπου, που όμως είναι αρκετά ισχυρό ως ένα μέσο άσκησης πίεσης και πολιτικής στις πολιτικές αρένες (Lowi)¹³, όπου ήδη σημειώνεται υπερβολική συγκέντρωση εξουσίας. Η επέκταση των δραστηριοτήτων του εκδοτικού τομέα και

στην ιδιωτική ραδιοηλεκτρονική έχει ενισχύσει ακόμη περισσότερο την εξουσία των προαναφερθέντων οικονομικών συμφερόντων. Κάτω από συνθήκες πλήρους αδιαφάνειας σε αυτές τις πολιτικές αρένες, οι εκπρόσωποι των συμφερόντων αυτών μαζί με τα πολιτικά κόμματα και τις κρατικές γραφειοκρατίες, διαμορφώνουν τις συνθήκες της διατύπωσης και εφαρμογής των όποιων πολιτικών προγραμμάτων και κυρίως του τρόπου διανομής των κοινοτικών κονδυλίων. Δεν είναι τυχαίο ότι η προηγούμενη κυβέρνηση έπεσε με την παρέμβαση των διαπλεκόμενων οικονομικο-εκδοτικών συμφερόντων.

Αυτό το πολιτικο-οικονομικό σκηνικό σε συνάρτηση με μια πολύ περιορισμένη επιστημονική επεξεργασία του τομέα της επικοινωνιακής πολιτικής, προοιωνίζει ήδη τις δυσκολίες διαμόρφωσης και διατύπωσης μιας νομοθετικής απόφασης για τη δομή του ραδιοηλεκτρονικού συστήματος, που να διασφαλίζει μια ελεύθερη διαδικασία του δημόσιου και ιδιωτικού σχηματισμού γνώμης.

2.1. Το πρότυπο της αγοράς και ο ραδιοηλεκτρονικός χάρτης

Στον τομέα των μέσων μέχρι την καθιέρωση της ιδιωτικής ραδιοηλεκτρονικής ίσχυαν δύο πρότυπα οργάνωσης. Το πρώτο είναι το ιδιωτικοοικονομικό μοντέλο οργάνωσης του τύπου, που διαρθρώνεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις των μηχανισμών της αγοράς και στηρίζεται στην υπόθεση ότι η δυνατότητα ανάπτυξης μιας ποικιλόμορφης πληροφόρησης μπορεί να επιτευχθεί στο ελεύθερο παιχνίδι της προσφοράς και της ζήτησης των πληροφοριών¹⁴. Σημαντικό στοιχείο της οργάνωσης του τύπου είναι ότι η δομή των προϊόντων του δεν καθορίζεται κυρίως από τα διαφημιστικά έσοδα. Όμως εκτός του ότι ο οικονομικός ανταγωνισμός δεν διασφαλίζει αυτόματα το δημοσιογραφικό ανταγωνισμό και την ποιοτική και ποσοτική δημοσιογραφική ποικιλομορφία¹⁵, είναι γνωστό ότι στα μέσα επικοινωνίας είναι κατά κάποιο τρόπο ενσωματωμένος ένας μηχανισμός ανάπτυξης και λειτουργίας της συγκέντρωσης¹⁶. Οι ιδιαιτερότητες της οικονομίας των πληροφοριών (το υψηλό κόστος παραγωγής των πληροφοριών, η διαμόρφωση της τιμής των πληροφοριών ανεξάρτητα από τον αριθμό των καταναλωτών τους, η δυσχέρεια του υπολογισμού της “τιμής” μιας πληροφορίας από τον καταναλωτή και τον παραγωγό της, ο άυλος χαρακτήρας του περιεχομένου των πληροφοριών και η έλλειψη ανταγωνιστικότητας στην κατανάλωσή του κλπ.), καθιστούν δυνατή

την ανάπτυξη της παραγωγής πληροφοριών μόνον με τη συγκέντρωση κι επομένως με τον περιορισμό της ποικιλομορφίας των προγραμμάτων¹⁷.

Η ολιγοπωλιακή δομή του ελληνικού τύπου αποτελεί ένα απτό παράδειγμα της συγκέντρωσης. Όμως ούτε διαρθρωτικά μέτρα για τη διασφάλιση του ανταγωνισμού στον τύπο έχουν προβλεφθεί, ούτε άλλες διαρθρωτικές αποφάσεις που αφορούν κυρίως την εσωτερική οργάνωση της ελευθερίας του τύπου και έχουν στόχο τη διασφάλιση της πολλαπλότητας των γνώμων και πληροφοριών¹⁸. Εδώ εντάσσονται ρυθμίσεις και μηχανισμοί διασφάλισης κι ενίσχυσης της δημοσιογραφικής αυτονομίας, δυνατότητες εσωτερικού κοινωνικού ελέγχου και συμμετοχής του συντακτικού παράγοντα στις διαδικασίες της διαμεσολαβητικής λειτουργίας του τύπου¹⁹.

Ο δεύτερος τύπος οργάνωσης στον τομέα των μέσων μέχρι την εισαγωγή της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης ήταν το οργανωτικό πρότυπο της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης²⁰. Στόχος αυτού του πρότυπου οργάνωσης είναι η διασφάλιση ενός ποικιλόμορφου περιεχομένου (πληροφόρηση, μόρφωση, ψυχαγωγία, κουλτούρα), στα πλαίσια ενός προγράμματος εθνικής στόχευσης. Για το πρόγραμμα αυτό υπεύθυνος είναι ένας ανεξάρτητος δικαίκα φορέας προγράμματος, ενώ η παραγωγή του λαμβάνει χώρα στη βάση του εργασιακού καταμερισμού από ένα επαγγελματικό δημοσιογραφικό σώμα μέσα στα πλαίσια αυτού του φορέα. Η χρηματοδότηση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από τις εισφορές των πολιτών την αποδεσμεύει από τις υπαγορεύσεις των δεικτών ακροαματικότητας και δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την εκπλήρωση των ουσιαστικών λειτουργιών της ραδιοτηλεόρασης για τη δημοκρατική τάξη και την πολιτισμική ζωή²¹. Όμως δεν θα εξετάσουμε εδώ τα ιδιαίτερα διαρθρωτικά προβλήματα που ταλανίζουν την ελληνική δημόσια ραδιοτηλεόραση από τη γέννησή της. Αρκούμεστε μόνον στη διαπίστωση ότι όλες οι κυβερνήσεις έχουν υπονομεύσει όχι μόνον τη δυνατότητα παραγωγής ενός ποικιλόμορφου δημόσιου ραδιοτηλεοπτικού προγράμματος, αλλά και την ικανότητα πολιτισμικών καινοτομιών και το μέλλον της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης με το να τη χρησιμοποιούν ως μέσο ικανοποίησης των αναγκών της εκλογικής τους πελατείας, αλλά και των δημοσιογράφων για την εξασφάλιση του επιθυμητού δημοσιογραφικού προσανατολισμού.

Πριν από επτά χρόνια καθιερώθηκε η ιδιωτική εμπορική ραδιοτηλεόραση. Η πίεση των ενδιαφερομένων κυρίως εκδοτών, που ί-

δρυσαν τηλεοπτικούς σταθμούς, οδήγησε στην εσπευσμένη ψήφιση του πρώτου νόμου για την ιδιωτική ραδιοτηλεόραση,²² ενός συμπλήματος από διατάξεις (ειλημμένες κυρίως από τη γαλλική ραδιοτηλεοπτική νομοθεσία), που παρείχε τη νομιμοποίηση σε μια χωρίς όρους λειτουργία της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης. Αυτό προκύπτει από το ότι μέχρι σήμερα δεν έχει ολοκληρωθεί ούτε μια διαδικασία χορήγησης τηλεοπτικής άδειας με όλες τις συνέπειες που συνεπάγεται αυτό.

Η βασική επιχειρηματολογία που επικρατούσε την εποχή της ίδρυσης της ιδιωτικής τηλεόρασης, ήταν ότι ο οικονομικός ανταγωνισμός και ο μεγάλος αριθμός τηλεοπτικών σταθμών διασφαλίζει την προγραμματική ποικιλομορφία και ότι το κοινό μπορεί επί τέλους να διαλέξει από ένα ευρύ φάσμα τηλεοπτικών προγραμμάτων. Αναλύσεις σχετικά με τη λειτουργία του οικονομικού ανταγωνισμού στο ραδιοτηλεοπτικό τομέα και τα σχετικά προβλήματα που δημιουργούνται, μελέτη και αξιολόγηση των επιπτώσεων από τη διαπλοκή εκδοτικών και ραδιοτηλεοπτικών συμφερόντων (που εδρεύουν όλα στην Αθήνα) στο δημόσιο σχηματισμό γνώμης και την πολυφωνία, επεξεργασία διαφόρων εναλλακτικών οργανωτικών προτύπων, έρευνα των δυνατοτήτων χρηματοδότησης διαφόρων ειδών προγράμματος, η μελέτη των επιδράσεων του εμπορικού προσανατολισμού της τηλεόρασης στα περιεχόμενα των προγραμμάτων ούτε έγιναν, αλλά ούτε έχουν αποτελέσει αντικείμενο διαβουλεύσεων στο κοινοβούλιο ή έρευνας στην ειδική επιστημονική δημοσιότητα.

Ο Έλληνας νομοθέτης αντιμετώπισε την ιδιωτική ραδιοτηλεόραση σαν να πρόκειται για ένα νέο φαινόμενο. Όμως η τάση του ιδιωτικού ραδιοτηλεοπτικού συστήματος να θέτει σε κίνδυνο την πολιτισμική ποικιλομορφία, έχει επιβεβαιωθεί από τις μακρόχρονες εμπειρίες με την ιδιωτική ραδιοτηλεόραση σε άλλες χώρες²³. Το υψηλό κόστος παραγωγής και η μεγάλη εξάρτηση της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης από την ακροαματικότητα των προγραμμάτων, που χρηματοδοτούνται από τη διαφήμιση, οδηγούν στον περιορισμό της ποικιλομορφίας των προγραμμάτων. Αλλά και οι τεχνολογικές συνθήκες δεν αλλάζουν τον προσανατολισμό της ραδιοτηλεόρασης στην αγορά και τους κινδύνους που εγκυμονεί ο τελευταίος²⁴. Το ρυθμιστικό πρόβλημα στην ιδιωτική ραδιοτηλεόραση είναι η σύνδεση της διαφήμισης (ακροαματικότητας) με τα προγραμματικά συμφέροντα.

2.2. Μορφές χρηματοδότησης

Μια σημαντική πλευρά κάθε τύπου ραδιοτηλεοπτικής οργάνωσης είναι ο τρόπος χρηματοδότησης της δραστηριότητας του διοργανωτή προγράμματος. Τα οικονομικά έσοδα και η προέλευσή τους δεν καθορίζουν μόνον το ποια προγράμματα θα παραχθούν και θα μεταδοθούν, αλλά έχουν και σοβαρές επιδράσεις στην διάπλαση του ραδιοτηλεοπτικού προγράμματος²⁵.

Η ανάπτυξη της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια έχει επιφέρει σημαντικές αλλαγές στις συνθήκες χρηματοδότησης των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων. Η διαφήμιση αποτελεί τη βασική πηγή χρηματοδότησης της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης και ένα αναπόσπαστο κομμάτι των εσόδων της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης, στα πλαίσια ενός συστήματος μικτής χρηματοδότησης από τη ραδιοτηλεοπτική εισφορά και τα διαφημιστικά έσοδα.

Το βασικό πρόβλημα της χρησιμοποίησης της διαφήμισης για τη χρηματοδότηση ραδιοτηλεοπτικών εκπομπών συνίσταται στην επίδρασή της στη διαμόρφωση του προγράμματος κι αυτό διότι η διαφήμιση πετυχαίνει καλύτερα το στόχο της, όταν έχει όσο το δυνατόν περισσότερους δέκτες. Η αποτελεσματικότητα της διαφήμισης προϋποθέτει τη διαμόρφωση ενός προγραμματικού περιγυρου κατάλληλου για την επίτευξη υψηλής ακροαματικότητας. Αν ο διοργανωτής προγράμματος υποκύψει σε αυτήν την πίεση, γιατί ενδιαφέρεται για την απόκτηση μεγάλων διαφημιστικών εσόδων, τότε η έμμεση επίδραση της διαφήμισης στο πρόγραμμα είναι αναπόφευκτη²⁶. Η χαμηλή ποιότητα και ο περιορισμός της προγραμματικής ποικιλομορφίας της ελληνικής ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης αποτελούν την απτή απόδειξη αυτής της θέσης. Οι επιπτώσεις της διαφήμισης στο πρόγραμμα πραγματοποιούνται ανεξάρτητα από το δημόσιο ή ιδιωτικό χαρακτήρα του ραδιοτηλεοπτικού φορέα. Όμως η χρηματοδότηση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από τη ραδιοτηλεοπτική εισφορά την προφυλάσσει από την οικονομική εξάρτηση από τη διαφήμιση. Ενώ από την άλλη μεριά η μερική χρηματοδότηση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από τη διαφήμιση αποτελεί αφενός ένα στοιχείο αντιστάθμισης του αυξανόμενου κόστους της τηλεοπτικής παραγωγής, αφετέρου μειώνει την εξάρτηση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από την πολιτική εξουσία που καθορίζει το ύψος της ραδιοτηλεοπτικής εισφοράς²⁷. Η διαφήμιση στα δημόσια ραδιοτηλεοπτικά προγράμ-

ματα καθίσταται προβληματική στο βαθμό που περιορίζεται η ελευθερία της διαμόρφωσης του ραδιοτηλεοπτικού προγράμματος.

Η πραγματική σημασία της ραδιοτηλεοπτικής εισφοράς συνίσταται στην αποδέσμευση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από τον καταναγκασμό της ακροαματικότητας και στη δυνατότητα έκφρασης εκείνων των επικοινωνιακών κατευθύνσεων που κάτω από τις συνθήκες της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς δεν θα είχαν καμιά πιθανότητα έκφρασης. Αυτό δικαιολογεί και την υποχρέωση καταβολής της ραδιοτηλεοπτικής εισφοράς από τον κάθε δέκτη ανεξάρτητα από το αν χρησιμοποιεί τη ραδιοτηλεοπτική συσκευή. Ταυτόχρονα όμως επιβάλλεται στη δημόσια ραδιοτηλεόραση και η υποχρέωση να παράγει εκείνα τα προγράμματα που δικαιολογούν αυτό το είδος της χρηματοδότησης²⁸.

Όμως για την εκπλήρωση της πολιτισμικής και δημοκρατικής λειτουργίας της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης είναι απαραίτητη η διαμόρφωση μιας διαδικασίας καθορισμού της ραδιοτηλεοπτικής εισφοράς, που να διασφαλίζει την ανεξαρτησία της ραδιοτηλεοπτικής παραγωγής από το κράτος. Σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία το ύψος της ραδιοτηλεοπτικής εισφοράς καθορίζεται με απόφαση της Επιτροπής Τιμών και Εισοδημάτων, ύστερα και από εισήγηση του εποπτεύοντος υπουργού²⁹. Δεδομένου ότι το ύψος της ραδιοτηλεοπτικής εισφοράς αγγίζει έμμεσα και άλλα συμφέροντα, αφού επιδρά και στη χρηματοδότηση του τύπου και της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης, είναι προδιαγεγραμμένη η έντονη πολιτικοποίηση του ύψους της εισφοράς³⁰. Πρέπει να σημειωθεί ότι η οικονομική διασφάλιση της παραγωγής των δημόσιων ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, αποτελεί συστατικό στοιχείο της συνταγματικής εγγύησης που προβλέπει τη δημιουργία των προϋποθέσεων για την επίτευξη της ποιότητας και πληρότητας των δημόσιων προγραμμάτων³¹.

Με τη ριζική μεταβολή της λειτουργίας της δημοσιότητας έχει αλλάξει και ο παραδοσιακός ρόλος της διαφήμισης, που δεν αποτελεί πλέον "απλή εμπορική σύσταση" για την αγορά ενός καταναλωτικού προϊόντος, αλλά το συμβολικό περιεχόμενο της εικόνας του προϊόντος. Κάτω από τις νέες συνθήκες το συμβολικό κομμάτι της κατανάλωσης αυξάνεται, διότι τα προϊόντα δεν ικανοποιούν πλέον μόνον υπάρχουσες σταθερές ανάγκες, αλλά δημιουργούν νέα πρότυπα διαβίωσης. Το ενδιαφέρον των επιχειρήσεων για την παραγωγή ενός πολιτισμικού περίγυρου πληροφοριών αυξάνεται συνεχώς³².

Οι δυνατότητες της ραδιοτηλεόρασης να μεταδίδει πληροφο-

ρίες με ποικίλες αναφορές και ερμηνευτικές εκδοχές έχουν οδηγήσει τα τελευταία χρόνια, με την αύξηση του συμβολικού τμήματος της αξίας των καταναλωτικών αγαθών, σε νέες μορφές διαφήμισης όπου τα όρια μεταξύ διαφήμισης και προγράμματος καθίστανται πλέον δυσδιάκριτα³³. Το λεγόμενο *product placement*, όπου παρουσιάζονται είδη πολυτελείας σε προγράμματα που δε χαρακτηρίζονται ως διαφήμιση³⁴, αλλά και η χρηματοδότηση των εκπομπών από χορηγούς έχουν επιφέρει σημαντικές αλλαγές στα συντακτικά περιεχόμενα των προγραμμάτων, τα οποία συχνά αποτελούν καλυμμένη διαφήμιση. Εκτός αυτού το υψηλό κόστος ορισμένων εκπομπών, όπως οι αθλητικές, ορισμένες ταινίες, σειρές κλπ., έχει οδηγήσει σε μια αυξανόμενη χρησιμοποίηση της χορηγίας ως μέσου χρηματοδότησης, αλλά και στην ανάπτυξη νέων πρακτικών από τη διαφημιστική βιομηχανία, που καθιστούν αναπόφευκτη την εξάρτηση της ραδιοτηλεόρασης από τη διαφημιστική οικονομία³⁵.

Οι ρυθμίσεις της ραδιοτηλεοπτικής οδηγίας 89/552/ΕΟΚ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που έχουν υιοθετηθεί αυτούσια από το νέο νόμο για την ιδιωτική τηλεόραση και την τοπική ραδιοφωνία (Ν. 2328/3/8/1995), περιέχουν μια σειρά από περιορισμούς για τον τρόπο μετάδοσης των διαφόρων μορφών της διαφήμισης. Όμως στο νέο νόμο δεν συγκεκριμενοποιούνται οι γενικές κοινοτικές προβλέψεις με ιδιαίτερες κανονιστικές ρυθμίσεις, που να προσαρμόζονται στα ελληνικά δεδομένα. Μάλιστα οι διατάξεις αυτές ισχύουν και για την ιδιωτική και για τη δημόσια ραδιοτηλεόραση χωρίς καμιά ιδιαίτερη ρυθμιστική πρόβλεψη, που να προστατεύει την αυτονομία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από το κράτος και τα οικονομικά συμφέροντα.

2.3. Οργάνωση του ελέγχου της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης

Πρέπει καταρχήν να σημειωθεί ότι το πεδίο ρύθμισης για το νομοθέτη είναι πολύ διαφορετικό πριν από την καθιέρωση της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης από ό,τι σε μεταγενέστερο χρόνο³⁶. Τα τετελεσμένα γεγονότα της ιδιωτικής επιχειρηματικής ραδιοτηλεοπτικής δραστηριότητας δημιουργούν πολιτικούς και διοικητικούς καταναγκασμούς για την ενίσχυσή της, αλλά και αποκτούν νομική σημασία ως "συμφέροντα" (ελευθερία άσκησης επαγγέλματος, οικονομική ελευθερία κλπ.). Για αυτό και το πρώτο νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 1866/1989), που διαμορφώθηκε εσπευσμένα σε

έναν τόσο ευαίσθητο πολιτικά τομέα ρύθμισης, καθόρισε ως ένα σημαντικό βαθμό την αδυναμία λειτουργίας του όποιου ρυθμιστικού και ελεγκτικού μηχανισμού στα ηλεκτρονικά μέσα.

Ο ραδιοτηλεοπτικός νόμος του 1989 προέβλεπε ένα νέο εποπτικό θεσμό, το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (στο εξής Ε.Σ.Ρ.), ένα ανεξάρτητο ενδεκαμελές διοικητικό όργανο, αρμόδιο για τη χορήγηση, ανανέωση και ανάκληση των αδειών στους τοπικούς ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς και για την εποπτεία της κρατικής και της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης. Όμως η οργανωτική διάρθρωση και η σύνθεση του Ε.Σ.Ρ., που η πλειοψηφία του ανήκει στους κυρίαρχους κομματικούς σχηματισμούς δεν διασφάλισε την ανεξαρτησία του από το κράτος και τα κόμματα. Άλλωστε επικρατεί η άποψη ότι η καθιέρωση του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί του εποπτικού ραδιοτηλεοπτικού οργάνου, διασφαλίζει τη συνταγματική αξίωση της πληρότητας και ποικιλομορφίας του ραδιοτηλεοπτικού προγράμματος³⁷.

Δεν είναι της στιγμής να αναπτύξουμε την προβληματική της σχέσης της κρατικής εξουσίας με τους ενδιάμεσους θεσμούς της δημοσιότητας (ραδιοτηλεόραση, τύπος, σύνδεσμοι κλπ.). Όμως επιγραμματικά πρέπει να αναφέρουμε τα εξής: Ο ρόλος του νομοθέτη και των κομμάτων, που συμμετέχουν ως κρατικά όργανα στην κοινοβουλευτική διαδικασία, συνίσταται και περιορίζεται στη διασφάλιση των συνταγματικών απαιτήσεων για μια ελεύθερη διαδικασία ραδιοτηλεοπτικής παραγωγής, με τη διαμόρφωση ενός οργανωτικού πλαισίου, που να προστατεύει το ραδιοτηλεοπτικό τομέα από την επιρροή του κράτους και τη μονόπλευρη εξουσία των οικονομικών συμφερόντων. Για αυτό και ο νομοθέτης πρέπει να θεσπίσει μέτρα για να περιορίσει τον κίνδυνο καταχρήσεων που προέρχονται από αυτόν τον ίδιο³⁸. Η ραδιοτηλεοπτική θεσμική πραγματικότητα έχει μέχρι σήμερα αποδείξει ότι ο νομοθέτης έχει θέσει σε κίνδυνο την ικανότητα λειτουργίας της ραδιοτηλεοπτικής τάξης.

Όμως δεν είναι μόνον η περιορισμένη σύνθεση του εποπτικού οργάνου προβληματική. Ένα βασικό μειονέκτημα του ραδιοτηλεοπτικού νόμου του 1989 ήταν ότι οι εποπτικές αρμοδιότητες του Ε.Σ.Ρ. δεν συγκεκριμενοποιούνταν. Δεν υπήρχε για παράδειγμα σαφής καθορισμός των κριτηρίων χορήγησης της άδειας. Η συγκεκριμενοποίησή τους παραπεμπόταν σε ένα προεδρικό διάταγμα το οποίο δεν εκδόθηκε ποτέ. Δεν είναι τυχαίο ότι μέχρι σήμερα δεν έχει ολοκληρωθεί καμιά διαδικασία χορήγησης τηλεοπτικής άδειας. Ωστόσο ο νόμος δεν παρέλειψε να θεωρήσει ως βα-

σικό στοιχείο που έπρεπε να συνεκτιμηθεί κατά τη χορήγηση της άδειας, την εμπειρία και την παράδοση των αιτούντων στα μαζικά μέσα. Η διαπλοκή τύπου και ραδιοτηλεόρασης επικυρωνόταν έτσι θεσμικά και μάλιστα ενός εθνικού τύπου που είναι συγκεντρωμένος όλος στην Αθήνα.

Ο κίνδυνος για την ποικιλομορφία των επικοινωνιακών περιεχομένων που προκύπτει από τη διαπλοκή έντυπων και ηλεκτρονικών μέσων, όχι μόνον δεν αντιμετωπίστηκε ως διαρθρωτικό και ρυθμιστικό πρόβλημα, αλλά βρήκε και θεσμική έκφραση³⁹. Ανεξάρτητα δημοσιογραφικά επιτελεία εφημερίδων και ραδιοτηλεοπτικών σταθμών δεν υπάρχουν, η παράλληλη απασχόληση των ίδιων δημοσιογράφων στην εφημερίδα και τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς είναι μια καθημερινή πραγματικότητα. Η διαπλοκή των δημοσιογραφικών επιτελείων εφημερίδων και σταθμών και επομένως ο περιορισμός των πηγών πληροφόρησης έχουν οδηγήσει σε μια αφόρητη ομοιομορφία των ειδησεογραφικών περιεχομένων, που φέρνουν μια αρκετά μεγάλη ευθύνη για την καλλιέργεια της πρόσφατης εθνικιστικής υστερίας και των απάνθρωπων και παράλογων φιλοσερβικών εξάρσεων. Αλλά και η συγκέντρωση εξουσίας στον τομέα των μέσων σε συνδυασμό με τη συγκέντρωση εξουσίας των ίδιων οικονομικών συμφερόντων στους βασικούς τομείς άσκησης πολιτικής (τηλεπικοινωνίες, οικοδομικός και εφοπλιστικός τομέας κλπ.), καθορίζουν τις αδιαφανείς κρατικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων που εκφεύγουν με αυτόν τον τρόπο από τη δημόσια κριτική και το δημόσιο έλεγχο.

Ο δεύτερος ραδιοτηλεοπτικός νόμος που εκδόθηκε το 1993 (Ν. 2173/1993⁴⁰ αποτελεί ένα απίστευτο συμπλήρωμα δαιδαλωδών διατάξεων, που κομματικοποιεί πλήρως το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (το οποίο και ελέγχει η κυβερνητική πλειοψηφία) και θεσμοποιεί την εξάρτηση της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης από την κυβέρνηση. Επιπλέον παραπέμπει τη ρύθμιση όλων των οργανωτικών, διαδικαστικών και ουσιαστικών ζητημάτων της ραδιοτηλεόρασης σε προεδρικά διατάγματα, τα οποία δεν εκδόθηκαν ποτέ και επομένως αδρανοποιείται πλήρως το ρυθμιστικό πλαίσιο της ραδιοτηλεόρασης. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της αμετροπέειας του νόμου αυτού, είναι η διάταξη που ορίζει ότι η παράλληλη απασχόληση των δημοσιογράφων της Ε.Ρ.Τ. στον ιδιωτικό τύπο και την ιδιωτική ραδιοτηλεόραση δεν θεωρείται ανταγωνιστική (άρθρο 3 παρ. 7)!

Πριν από αρκετούς μήνες τέθηκε σε ισχύ ο νέος νόμος για την ιδιωτική ραδιοτηλεόραση (Ν. 2328/1995)⁴¹. Επί πέντε μήνες

το νομοσχέδιο κυοφορούνταν, τέλη Ιουνίου δόθηκε το κείμενό του στη δημοσιότητα και σε δύο εβδομάδες ψηφίστηκε από το θερινό τμήμα της Βουλής και μάλιστα με τη συναίνεση των μεγάλων κομμάτων. Την άνοιξη ο δημιουργός του νόμου (που είναι και δημιουργός του προηγούμενου νόμου), έδωσε στη δημοσιότητα ορισμένα μόνον κεφάλαια του νομοσχεδίου και σε συγχορδία με τους δημοσιογράφους εξεθείαζε το ριζοσπαστικό χαρακτήρα αυτού του νομοθετήματος. Όμως δεν προηγήθηκε καμιά διαδικασία δημόσιας προπαρασκευής κι επεξεργασίας του νομοσχεδίου με τη συμμετοχή των ειδικών και των ενδιαφερομένων κοινωνικών ομάδων.

Καταρχήν για να θεωρηθεί ένας ραδιοτηλεοπτικός νόμος ριζοσπαστικός πρέπει να πληροί τουλάχιστον τις εξής βασικές προϋποθέσεις:

- α) Να διασφαλίζει την ανεξαρτησία του ραδιοτηλεοπτικού συστήματος από το κράτος και τα οικονομικά συμφέροντα με τη θέσπιση των κατάλληλων διαδικαστικών, οργανωτικών και ουσιαστικών κανόνων⁴²,
- β) να εγγυάται μια σχετική αυτονομία του δημοσιογραφικού επαγγελματικού παράγοντα,
- γ) να προβλέπει την κατασκευή οργανωτικών ραδιοτηλεοπτικών μοντέλων με κοινωφελή προσανατολισμό, που να διασφαλίζουν την πρόσβαση στη ραδιοτηλεόραση και την ικανοποίηση των επικοινωνιακών αναγκών των τοπικών κοινωνικών ομάδων και μειονοτήτων,
- δ) να διασφαλίζει την ανάπτυξη της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης, η οποία εκπληρώνει μια πολιτική και πολιτισμική λειτουργία. Για την πραγματοποίηση των στόχων της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης επιβάλλεται ένας διαφορετικός τρόπος παραγωγής από εκείνον της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης.

Καμιά από αυτές τις προϋποθέσεις δεν πληρούται από το νέο νόμο ούτε καν στοιχειωδώς.

Ο νέος νόμος ρυθμίζει πιο διεξοδικά από τους προηγούμενους το καθεστώς χορήγησης αδειών και άσκησης εποπτείας στο ραδιοτηλεοπτικό τομέα, χωρίς αυτό να σημαίνει τίποτα όσον αφορά τη ρυθμιστική του ποιότητα. Ο νόμος αυτός πάσχει εκτός των άλλων και νομοτεχνικά. Στο τέλος του νόμου προστέθηκαν μια σειρά από διατάξεις, που δεν υπήρχαν στο νομοσχέδιο και που περιέχουν διάφορες ρουσφετολογικές ρυθμίσεις για δημοσιογράφους και ειδικούς των μέσων, το μπέρδεμα δε με τους αριθμούς

των παραγράφων στις τελευταίες διατάξεις επιβεβαιώνει την προχειρότητα με την οποία συντάχθηκε ο νόμος.

Βασικοί τομείς ρύθμισης του ιδιωτικού ραδιοηλεκτρονικού συστήματος είναι το καθεστώς καθορισμού των συχνοτήτων και χορήγησης αδειών, ο έλεγχος της συγκέντρωσης και η εποπτεία του προγράμματος. Η κατανομή των συχνοτήτων και ο καθορισμός του τρόπου χρήσης τους στον ιδιωτικό ραδιοηλεκτρονικό τομέα αποτελούν βασικές διαρθρωτικές αποφάσεις σχετικά με τον τρόπο διαμόρφωσης της ραδιοηλεκτρονικής τάξης και το βαθμό ανεξαρτησίας της από το κράτος. Σύμφωνα με το νέο νόμο αρμόδιοι για την κατανομή συχνοτήτων είναι οι Υπουργοί Μεταφορών και Επικοινωνιών και Τύπου και Μ.Μ.Ε. (άρθρο 2 παρ. 2). Δηλαδή θεσμοποιείται η πλήρης παρέμβαση του κράτους στο σημαντικό αυτό τομέα, ενώ το Ε.Σ.Ρ. περιθωριοποιείται⁴³. Ο αδιαφανής τρόπος διαχείρισης των συχνοτήτων γίνεται εμφανής στην τηλεοπτική οθόνη, όπου δημόσια ευρωπαϊκά κανάλια όπως το TV5 αντικαθίστανται χωρίς αιτιολογία από κακόγουστα προϊόντα της τηλεοπτικής υποκοουλτούρας (Μακεδονία TV).

Οι αιτήσεις για τη χορήγηση της ραδιοηλεκτρονικής άδειας υποβάλλονται στην αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Τύπου και Μ.Μ.Ε. και εξετάζονται όσον αφορά την πληρότητά τους. Στην υπηρεσία αυτή τηρείται το σχετικό αρχείο αδειών. Στο Ε.Σ.Ρ. αποστέλλονται μόνον τα αντίγραφα των αδειών για καταχώρηση. Και μπορεί μεν το Ε.Σ.Ρ. να εξετάζει και να αξιολογεί και αυτό τις αιτήσεις για τη χορήγηση ραδιοηλεκτρονικής άδειας, όμως τον καθοριστικό ρόλο στις διαδικασίες χορήγησης, ανάκλησης και ανανέωσης των αδειών έχει ο Υπουργός. Όπως ορίζει ο νόμος (άρθρο 2 παρ. 1) η χορήγηση, ανάκληση και ανανέωση της ραδιοηλεκτρονικής άδειας γίνεται από τον Υπουργό με τη σύμφωνη γνώμη του (σ.σ. φιλοκυβερνητικού) Ε.Σ.Ρ. Τα προβλεπόμενα από το νόμο κριτήρια για τη χορήγηση της άδειας όπως ο χρόνος λειτουργίας του σταθμού, το απασχολούμενο προσωπικό και ο τεχνικός εξοπλισμός δεν αποτελούν οργανωτικά μέτρα κατάλληλα για τη διασφάλιση της συνταγματικής επιταγής της προγραμματικής ποιότητας και ποικιλομορφίας. Αλλά και το κριτήριο της προγραμματικής πληρότητας χρησιμοποιείται ανεπεξέργαστο, δεν συγκεκριμενοποιείται κανονιστικά με διαρθρωτικές προδιαγραφές για την οργάνωση και τη διαδικασία της ιδιωτικής ραδιοηλεκτρονικής παραγωγής. Ένα διαρθρωτικό στοιχείο κατάλληλο για την ενίσχυση της προγραμματικής ποικιλομορφίας είναι για παράδειγμα η συγκρότηση επιτροπών προγράμματος με πλουραλιστική σύνθεση,

που να διαθέτουν όμως ευρύτατες αρμοδιότητες επιρροής στη διάπλαση των περιεχομένων του προγράμματος⁴⁴. Στο νόμο εκτός αυτού δεν υπάρχουν προβλέψεις για τη διασφάλιση της δημοσιογραφικής αυτονομίας κι επομένως της διαμεσολαβητικής λειτουργίας της ραδιοτηλεόρασης⁴⁵.

Όσον αφορά τις αρχές του προγράμματος στο νέο νόμο ενσωματώνονται οι σχετικές διατάξεις της κοινοτικής ραδιοτηλεοπτικής οδηγίας⁴⁶, ενώ καθιερώνονται παράλληλα με το Π.Δ. 236/20.5.1995 για πρώτη φορά οι εκπομπές τηλεαγοράς. Είναι γνωστό ότι αυτή η μορφή προγράμματος οδηγεί στην πλήρη εμπορευματοποίηση της ραδιοτηλεοπτικής τάξης⁴⁷. Στο νόμο όμως δεν προβλέπονται μέτρα περιορισμού των επιπτώσεων αυτού του είδους προγράμματος στη ραδιοτηλεοπτική πολιτισμική λειτουργία. Επί πλέον οι μηχανισμοί ελέγχου του προγράμματος και επιβολής διοικητικών κυρώσεων είναι ουσιαστικά συγκεντρωμένοι στα χέρια του Υπουργού Τύπου και Μ.Μ.Ε. Στην πράξη καθίσταται ουσιαστικά αδύνατη η λειτουργία και εφαρμογή των κυρωτικών μέσων. Για την επιβολή κυρώσεων είναι αναγκαία η έκδοση πράξης του Υπουργού Τύπου και Μ.Μ.Ε. και σύμφωνη γνώμη του Ε.Σ.Ρ., ύστερα από ακρόαση των ενδιαφερομένων (άρθρο 4 παρ.1, εδ.γ). Σε περίπτωση μάλιστα (σ.σ. ηθελημένης ή μη) αδράνειας του Ε.Σ.Ρ., η υπουργική απόφαση εκδίδεται χωρίς τη γνώμη του Ε.Σ.Ρ. (άρθρο 4 παρ.6). Γιατί άραγε είναι αναγκαία η υπουργική πράξη και δεν αρκεί η σχετική απόφαση του Ε.Σ.Ρ., όπως άλλωστε συνέβαινε με το νόμο 1866/1989; Είναι γνωστό ότι ένα μονοκρατορικό όργανο πολύ πιο δύσκολα αντέχει στις πιέσεις των ισχυρότατων οικονομικών συμφερόντων από ό,τι ένα συλλογικό όργανο όπως είναι το Ε.Σ.Ρ.

Όσον αφορά τον τομέα συγκέντρωσης και διαπλοκής των μέσων υπάρχουν στο νέο νόμο μια σειρά από ρυθμιστικές προβλέψεις, που αφορούν τη διαγώνια και πολλαπλή ιδιοκτησία των μέσων, την επιτρεπόμενη σύνθεση του εταιρικού κεφαλαίου των ραδιοτηλεοπτικών επιχειρήσεων και το ασυμβίβαστο της ταυτόχρονης ιδιότητας του ραδιοτηλεοπτικού επιχειρηματία και εργολήπτη του δημοσίου (άρθρο 1). Όμως οι διατάξεις αυτές δεν είναι διαμορφωμένες με σαφήνεια, οι δυνατότητες παράκαμψής τους είναι ήδη θεσμοθετημένες, αλλά και τα σημαντικά ερμηνευτικά περιθώρια που προκύπτουν, με δεδομένο τον καθοριστικό ρόλο της εκτελεστικής εξουσίας, προσιωνίζουν την αδράνεια ή τη μη εφαρμογή των διατάξεων αυτών, γεγονός που αποτελεί άλλωστε πάγια πολιτική των αρμόδιων κρατικών οργάνων. Για τη χρήση των συ-

χνοτήτων π.χ. επιβάλλεται στους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς η καταβολή ετήσιου ανταλλάγματος που ανέρχεται στο 2% των ακαθαρίστων εσόδων τους (άρθρο 1 παρ.21 εδ.2). Τίτλος εκτελεστός όμως για την είσπραξη από το δημόσιο του ποσού αυτού είναι σχετική απόφαση του Υπουργού Τύπου και Μ.Μ.Ε. Εάν ο Υπουργός ξεχάσει να εκδώσει τη σχετική απόφαση, τα ποσά αυτά δεν πρόκειται να καταβληθούν ποτέ. Εκτός αυτού το Ε.Σ.Ρ. δεν διαθέτει τα απαραίτητα ελεγκτικά μέσα και κριτήρια, ώστε να μπορεί να παρεμβαίνει για να διαπιστώσει τις περίπλοκες διαπλοκές των μέσων. Στο νόμο δεν υπάρχουν επεξεργασμένα εργαλεία για τον έλεγχο της συγκέντρωσης, που δεν είναι μόνο νομικής, αλλά κυρίως οικονομικής και πολιτικής φύσης⁴⁸.

Η ρύθμιση της σχέσης τύπου-ραδιοτηλεόρασης παγιώνει την ισχύουσα κατάσταση με δεδομένη τη συγκέντρωση του εθνικού τύπου στην Αθήνα (άρθρο 13). Λειτουργική ακεραιότητα και δημοσιογραφική αυτονομία των συντακτικών επιτελείων των έντυπων και των ηλεκτρονικών μέσων δεν υπάρχει, λείπουν όμως και οι σχετικές ρυθμιστικές προβλέψεις. Χαρακτηριστικό στοιχείο των μέσων στην Αθήνα είναι η διαπλοκή των δημοσιογραφικών επιτελείων των εφημερίδων, της ιδιωτικής και της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης.

Κι εδώ πρέπει να σημειωθεί με βάση τις εμπειρίες από άλλες χώρες ότι ο έλεγχος της συγκέντρωσης, που στηρίζεται στις διατάξεις για την τυπική εταιρική διάρθρωση είναι σχεδόν αδύνατος⁴⁹. Θεσμικά πρέπει να διασφαλίζονται οι δυνατότητες ελέγχου στον τομέα της παραγωγής, της προμήθειας, της διακίνησης και εκμετάλλευσης του προγράμματος. Εδώ ο νόμος δεν περιέχει καμιά πρόβλεψη, εκτός του ότι, όπως προαναφέρθηκε, υπάρχει αδυναμία λειτουργίας των ελεγκτικών μηχανισμών.

Η προχειρότητα της νομοθετικής κατασκευής γίνεται εμφανής στον τρόπο οργάνωσης της καλωδιακής και της συνδρομητικής τηλεόρασης. Το αποκλειστικό δικαίωμα παροχής υπηρεσιών καλωδιακής τηλεόρασης ανήκει από κοινού στην ΕΡΤ και τον ΟΤΕ, ενώ το αποκλειστικό δικαίωμα χρήσης της συνδρομητικής τηλεόρασης (Pay-TV) ανήκει στην ΕΡΤ και για αυτό εκτός από την άδεια, όπου απαιτείται, είναι υποχρεωτική η σύναψη σύμβασης του ιδιώτη με την ΕΡΤ και τον ΟΤΕ (άρθρο 1). Στο νόμο υπάρχουν επίσης διάσπαρτες διατάξεις, που αναγνωρίζουν στην ΕΡΤ δικαιώματα ελέγχου της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης. Εδώ πρόκειται για καταφανή συστημική παραβίαση, όπου το δημόσιο ραδιοτηλεοπτικό σύστημα, που διαφέρει ως προς την δομή και λογική λειτουργία

γίας από το ιδιωτικό ραδιοτηλεοπτικό σύστημα, παρεμβαίνει και καθορίζει τον τρόπο λειτουργίας του ιδιωτικού ραδιοτηλεοπτικού συστήματος. Η λειτουργία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης προστατεύεται με διαρθρωτικά μέτρα αποδέσμευσής της από το κράτος και τα οικονομικά συμφέροντα και όχι με μέτρα που παραβιάζουν τις συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης.

Τέλος δεν υπάρχει στο νόμο καμιά ρυθμιστική καινοτομία σχετικά με εναλλακτικές μορφές οργάνωσης του τοπικού κοινωφελούς ραδιόφωνου, που να δίνει τη δυνατότητα έκφρασης στα ποικιλόμορφα πολιτισμικά συμφέροντα και ανάγκες των τοπικών κοινωνικών ομάδων. Ρυθμιστικές προβλέψεις για την οικονομική στήριξη των κοινωφελών ραδιοφωνικών σταθμών δεν υπάρχουν (άρθρο 6 παρ. 9). Στο σχέδιο νόμου μάλιστα υπήρχε ρητή απαγόρευση της χρηματοδότησης από τη διαφήμιση και της δικτύωσης των κοινωφελών τοπικών ραδιοφωνικών σταθμών. Η διάταξη αυτή απαλείφθηκε στον τελικό νόμο.

Έχουν περάσει επτά χρόνια από τη θέσπιση νομοθετικού πλαισίου της ιδιωτικής ραδιοτηλεόρασης, χωρίς ωστόσο να μπορεί να γίνει λόγος για μια στοιχειώδη λειτουργία των θεσμών ελέγχου της ραδιοτηλεοπτικής τάξης. Μέχρι τώρα δεν έχει ολοκληρωθεί ούτε μια διαδικασία έκδοσης τηλεοπτικής άδειας, γεγονός που σημαίνει την επικράτηση της πλήρους ανομίας στο ραδιοτηλεοπτικό πεδίο με ό,τι βαριές συνέπειες αυτό επισύρει για τους θεσμούς λειτουργίας μιας δημοκρατικής κοινωνίας.

Υποσημειώσεις

1. Βλ. H.Rossen, *Freie Meinungsbildung durch den Rundfunk*, Baden-Baden 1988, σελ. 197.

2. Για τη σχέση ραδιοτηλεόρασης-κράτους βλ. H. Rossen, *Staatsfreie Rundfunkaufsicht? Zeitschrift für Urheber-und Medienrecht*, 8/9/1992, σελ. 408 επ., M. Stock, *Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht*, 1985, σελ. 365, 522 επ., K.H. Ladeur, *Rundfunkverfassung für die "Informationsgesellschaft"*, *Publizistik* 1/1986, σελ. 147 επ. 148, H.D. Jarraς *Die Freiheit des Rundfunks vom Staat*, 1981.

3. Ν. Αλιβιζάτος, *Κράτος και ραδιοτηλεόραση*, Αθήνα 1986.

4. Βλ. Ν. Αλιβιζάτος, ό.π. σελ. 41 επ., 66 επ.

5. Βλ. K.H. Ladeur, "Zum Recht der politischen Parteien im Rundfunk zu Wort zu kommen", *ZUM* 10/1991, 456, 461 επ. ο ίδιος,

Verfassungsrechtliche Anforderungen, Media Perspektiven 10/1985 σελ. 734, 736 επ. D. Grimm, "Die politischen Parteien", σε Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.-J.(Hrsg.), *Handbuch des verfassungsrechts*, Bd. 1, 1984, σελ. 317, 365 επ., W. Hoffmann-Riem, "Massenmedien", σε Benda, E.ό.π., 1984, 399 επ., 432 επ.

6. Βλ. Γ. Κική, *Η καλωδιακή τηλεόραση*, Αθήνα 1993, 204 επ.

7. Βλ. Το σχέδιο για την αναθεώρηση του Συντάγματος 1975/1986 που έδωσε στη δημοσιότητα η Ν.Δ. τον Ιανουάριο 1995.

8. ΣτΕ 930/90, *Το Σύνταγμα*, 1/1990, σελ. 68 επ.

9. De facto απορρύθμιση υπάρχει, όταν οι ραδιοτηλεοπτικές ρυθμίσεις συνεχίζουν μεν τυπικά να ισχύουν, όμως δεν εφαρμόζονται ή κι αν εφαρμόζονται, τότε μόνον κατ' εξαίρεσιν. Βλ. Π. Ζέρη, *Θεσμοί εποπτείας στο ραδιοτηλεοπτικό σύστημα*, Αθήνα 1996, W. Hoffmann-Riem, *Erosionen des Rundfunkrechts*, München 1990, 27 επ.

10. Βλ. H. Rossen, *Staatsfreie Rundfunkaufsicht?* ό.π. σελ.410.

11. Βλ. Ν. Δεμερτζής, *Τοπική δημοσιότητα και τύπος στην Ελλάδα*, Αθήνα 1996.

12. Βλ. Ν. Λέανδρος, *Μαζικά έντυπα επικοινωνίας στην Ελλάδα*, Αθήνα, 1992.

13. Th.J. Lowi, Public "Policy and Bureaucracy in the United States and France", σε: D.E. Ashford (ed.), *Comparing Public Policy*, Beverly Hills/London, 1978, σελ. 177 επ. ο ίδιος "Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy", *Public Administration Review*, May/June 1970, 314 επ., 320 επ.

14. Βλ. H. Rossen, *Freie Meinungsbildung*, ό.π. σελ. 328 επ. όπου αναλύονται οι υποθέσεις πάνω στις οποίες στηρίζεται το ειδικό πρότυπο της αγοράς στον τύπο.

15. Βλ. M. Stock, "Marktmodell kontra Integrationsmodell?", σε *Archiv for öffentliches Recht* 110 (1985), 219 επ.

16. Βλ. M.L. Kiefer, *Konzentrationskontrolle, Medienperspektiven* 2/1995, 58 επ.

17. Βλ. K.H. Ladeur, "Duale Rundfunkordnung" und Werbung, *ZUM* 10/1987, σελ. 491 επ.

18. Βλ. Π. Ζέρη, "Ραδιοτηλεόραση και ανταγωνισμός", *Νομικό Βήμα* 3/1994, σελ. 562 επ. 570 επ.

19. Βλ. Απόφαση 1003 (1993) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την δημοσιογραφική δεοντολογία.

20. Βλ. H. Rossen, *Freie Meinungsbildung*, ό.π. σελ.337 επ.

21. Βλ. Π. Ζέρη, "Η ΕΡΤ μεταξύ κυβερνητικής πίεσης, κομμάτων και εκδοτικής αγοράς", *ΑΝΤΙ*, τ.462, 22.3.1991.

22. Πρόκειται για τον Ν.1866/1989.

23. Βλ. Π. Ζέρη, *Ιδιωτική Ραδιοτηλεόραση. Το παράδειγμα των ΗΠΑ*, Αθήνα 1990.

24. Βλ. K.H. Ladeur, *Rundfunkverfassung für die "Informations*

gedellidchaft", ό.π. σελ. 146 επ. 157. Επίσης W. Hoffmann-Riem, *Erosionen*, ό.π.

25. Βλ. Th. Glasser, "Competition and Diversity Among Radio Formats; Legal and Structural Issues", 28 *Journal of Broadcasting*, σελ. 127 (1984).

26. Βλ. K.H. Ladeur, "Duale Rundfunkordnung" und Werbung in Programmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunanstalten", *ZUM* 10/1987, 491 επ., 497 επ.

27. K.H. Ladeur, ό.π. 496 επ., ο ίδιος "Finanzierung "nicht kommerzieller Rundfunkprogramme" aus der Rundfunkgebóhr?" *ZUM*, 8/9/1993, σελ. 385 επ. 389 επ., W. Hoffmann-Riem, *Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten*, Berlin 1993, σελ. 72 επ.

28. Σχετικά με την έννοια της ραδιοτηλεοπτικής εισφοράς βλ. A. Hesse, *Rundfunkrecht*, München 1990, σελ. 135 επ. P. Badura, *Rundfunkfreiheit und Finanzautonomie*, 1986, W. Schmidt, *Die Rundfunkgebóhr in der dualen Rundfunkordnung*, 1989. H.P. Ipsen, *Die Rundfunkgebóhr*, 2. Auf1. 1958.

29. Ν. 1730/1987 για την ΕΡΤ-Α.Ε., άρθρο 14 παρ. 2.

30. Βλ. Gätz Frank, "Erzeugung von "Politikfreiheit" durch die politische Entscheidung von Parlamenten?" *Kritische Justiz*, 1/1995, σελ.76 επ.

31. Βλ. Stern, K./H.Bethge, *Funktionsgerechte Finanzierung der Rundfunanstalten durch den Staat*, 1968.

32. Βλ. Pilati R., Il nuovo sistema dei media, 1987, σελ. 36

33. Βλ. *Bericht zur Lage des Gernsehens*, Gutersloh 1995, σελ. 42επ.

34. Βλ. Vólker, R., "Product Placement aus der Sicht der Werbebrnche und seine Einordnung". *ZUM/2*, σελ.55-72

35. Βλ. Bericht..., ό.π. σελ.47.

36. Βλ. K.H. Ladeur, "Verfassungsrechtliche Anforderungen an "vorläufige" und "Versuchsgesetze" im neueren Medienrecht", *Media Perspektiven* 10/1985, σελ.734, 735.

37. Βλ. τις παρεμβάσεις στον καθημερινό τύπο κατά την ψήφιση του ραδιοτηλεοπτικού νόμου 2173/16.12.1993.

38. Βλ. W. Hoffmann-Riem, *Finanzierung*, ό.π. σελ. 96,97,98 επ.

39. Σχετικά με τα προβλήματα που δημιουργεί η διαπλοκή των μέσων επικοινωνίας βλ. F. Kübler, *Medienverflechtung*, Frankfurt a.M. 1982, Ben H. Bagdikian, *The Media Monopoly*, Boston 1992.

40. Ν.2173/1993 περί "ανασυγκρότησης του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, ίδρυσης της Εθνικής Επιτροπής Ηλεκτρονικών Μέσων Επικοινωνίας και άλλες διατάξεις", ΦΕΚ 208 Α.

41. Ν. 2328/1995 για "το νομικό καθεστώς της ιδιωτικής τηλεόρασης και της τοπικής ραδιοφωνίας, ρύθμιση θεμάτων της ραδιοτηλεοπτικής αγοράς και άλλες διατάξεις". ΦΕΚ 159 Α.

42. Βλ. K.H. Ladeur, "Rundfunkverfassung in der Informationsgesellschaft", σε *Publizistik* 1986, σελ. 147 επ.
43. Βλ. Π. Ζέρη, *Θεσμοί εποπτείας στο ραδιοτηλεοπτικό σύστημα*, Αθήνα 1996.
44. Βλ. "Rundfunkaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland", *Band III*, Düsseldorf 1989, 86 επ.
45. Βλ. H. Rossen, ό.π. σελ. 339 επ.
46. Βλ. Οδηγία 89/552/ΕΟΚ, όπως ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το Π.Δ. 236/16.7.1992 και Π.Δ.231/20.5.95 (τροποποίηση και συμπλήρωση του Π.Δ. 236/1992 περί άσκησης τηλεοπτικών δραστηριοτήτων στην Ελλάδα).
47. Βλ. Π. Ζέρη, "Τηλεαγορά: η Τ.Υ. στο απόγειο της εμπορευματοποίησης", *ΑΝΤΙ*, τ.440/15.5.1990.
48. Βλ. W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Rundfunk im Wettbewerbsrecht*, Baden-baden 1988.
49. Βλ. W. Hoffmann-Riem, "Rundfunkaufsicht im Ausland", *Band II*, Dusseldorf 1989.

