

## Πολυφωνία και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης

του Αθανάσιου Δ. Τσεβά\*

Το Σύνταγμα εγγυάται τον ελεύθερο ανταγωνισμό των ιδεών και την πολυφωνία στο πεδίο του δημόσιου λόγου ως προϋπόθεση της ελευθερίας διαμόρφωσης της γνώμης και της ελευθερίας της πληροφορίας στην παθητική της μορφή και ως συστατικό στοιχείο της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος. Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το Σύνταγμά μας αναφέρεται ρητώς στην εγγύηση του πλουραλισμού με την επιφύλαξη του νόμου του άρθρου 14 § 9, σύμφωνα με την οποία «Νόμος προβλέπει τα μέτρα και τους περιορισμούς που είναι αναγκαίοι για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση».

Η διάταξη αυτή επιτρέπει στο νομοθέτη να εισαγάγει, προς διασφάλιση της πολυφωνίας, περιορισμούς στις ατομικές ελευθερίες της επικοινωνίας, μεταξύ των οποίων και περιορισμούς στη συγκέντρωση των μέσων ενημέρωσης.

Για τον προσδιορισμό του χαρακτήρα των ρυθμίσεων που αφορούν τη διασφάλιση της πολυφωνίας μέσω της αποτροπής της συγκέντρωσης επιχειρήσεων στο πεδίο των μέσων ενημέρωσης είναι αναγκαία η διάκριση μεταξύ οικονομικού ανταγωνισμού και ανταγωνισμού των ιδεών στο πεδίο του δημόσιου λόγου.

Ο ανταγωνισμός των ιδεών, ο οποίος δημιουργεί και συντηρεί την πολυφωνία, διαφοροποιείται από τον οικονομικό ανταγωνισμό, έστω κι αν μεταξύ τους υπάρχει αλληλεπίδραση. Πράγματι, ο οικονομικός ανταγωνισμός μπορεί να έχει ευεργετικά αποτελέσματα και για τον

---

\* Λέκτορας στο Τμήμα Επικοινωνίας και Μ.Μ.Ε. του Πανεπιστημίου Αθηνών, Δ.Ν., Δικηγόρος.

Το κείμενο αυτό αποδίδει την εισήγηση του συγγραφέα στο συνέδριο με θέμα «Δημοκρατία και ΜΜΕ» που διοργανώθηκε στις 12.-14.05.2010 στη Θεσσαλονίκη από το Εργαστήριο Πολιτικής Επικοινωνίας & ΜΜΕ του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών, το Εργαστήριο Κοινωνικών & Πολιτικών Θεσμών του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου και το Τμήμα Επικοινωνίας, Μέσων & Πολιτισμού του Παντείου Πανεπιστημίου. Για μια διεξοδικότερη ανάπτυξη του θέματος, με αναλυτικές παραπομπές στη σχετική θεωρία και νομολογία, βλ. Α. Δ. Τσεβά, Διασφάλιση του πλουραλισμού και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης κατά το ελληνικό δίκαιο. Παρατηρήσεις με αφορμή το δημόσιο διάλογο για μια νέα νομοθετική ρύθμιση του ανταγωνισμού των ιδεών στο πεδίο του δημόσιου λόγου, εις: Ο αυτός (επιμ.), Διασφάλιση του πλουραλισμού και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης, Αθήνα 2007, σελ. 105 επ., καθώς και, μετά τη θέσπιση του ν. 3592/2007, Α. Δ. Τσεβάς, Plurality of Political Opinions and the Concentration of Media - National Report Greece (εθνική εισήγηση στο πλαίσιο του XVIII διεθνούς συνεδρίου της Διεθνούς Ακαδημίας Συγκριτικού Δικαίου, υπό δημοσίευση στη Revue Hellénique de Droit International, 2010).

ανταγωνισμό στο πεδίο του δημόσιου λόγου, όταν π.χ. διασφαλίζει την ύπαρξη περισσότερων ανεξάρτητων μεταξύ τους μέσων ενημέρωσης ή όταν ενισχύει τα κίνητρα των δημοσιογράφων για διεξοδικότερη και πληρέστερη δημοσιογραφική έρευνα. Αυτό όμως δεν αρκεί. Ο οικονομικός ανταγωνισμός στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης για την κατάκτηση ολοένα μεγαλύτερων μεριδίων ακροαματικότητας ή τηλεθέασης μπορεί να οδηγήσει στην επικράτηση των κοινωνικών ρευμάτων με τη μεγαλύτερη απήχηση και σε διαρκώς αυξανόμενη εξομοίωση των προσφερομένων προγραμμάτων μεταξύ τους, εκτοπίζοντας τις υπόλοιπες συμβολές στο πεδίο του δημόσιου λόγου, και ιδίως αυτές που έχουν ενημερωτικό ή επιμορφωτικό και ιδίως πολιτιστικό χαρακτήρα. Η αυτοτέλεια του ανταγωνισμού στο πεδίο του δημόσιου λόγου καθίσταται εμφανής ακριβώς στις περιπτώσεις, όπου παρά την ύπαρξη υγιούς οικονομικού ανταγωνισμού δεν υφίσταται ικανοποιητικό επίπεδο πλουραλισμού.

Στη διασφάλιση της πολυφωνίας συμβάλλει βεβαίως και το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού, το οποίο ρυθμίζει τον οικονομικό ανταγωνισμό. Με τη θετική του συμβολή στη βελτίωση των συνθηκών οικονομικού ανταγωνισμού στην αγορά ενισχύει κατά κανόνα και τον πλουραλισμό. Η συμβολή αυτή όμως είναι έμμεση, επέρχεται ως αντανakλαστική συνέπεια ενός πλέγματος κανόνων δικαίου με διαφορετική στοχοθεσία και έχει όρια, τα οποία οφείλονται στην αυτοτέλεια που έχει έναντι του οικονομικού ανταγωνισμού ο ανταγωνισμός στο πεδίο του δημόσιου λόγου. Η συγκέντρωση επιχειρήσεων μέσων ενημέρωσης έχει αρνητικές συνέπειες για τον ανταγωνισμό των ιδεών, όταν αφορά επιχειρήσεις μέσων ενημέρωσης που έως τότε εξέφραζαν διαφορετικές απόψεις, έστω κι αν η συγκέντρωση αυτή δεν οδηγεί στη δημιουργία δεσπόζουσας θέσης κατά το δίκαιο του οικονομικού ανταγωνισμού, ούτε περιορίζει σημαντικά τον οικονομικό ανταγωνισμό στην εθνική αγορά ή σε ένα σημαντικό, σε συνάρτηση με τα χαρακτηριστικά των προϊόντων ή υπηρεσιών τμήμα της. Περαιτέρω, το δίκαιο του ανταγωνισμού δεν απαγορεύει τη δημιουργία δεσπόζουσας θέσης, η οποία επιτυγχάνεται με αύξηση του κύκλου εργασιών της επιχείρησης – απαγορεύει μόνον την κατάχρηση της οικονομικής ισχύος που συνδέεται με την κατοχή της δεσπόζουσας θέσης. Η δημιουργία δεσπόζουσας θέσης στο πεδίο του δημόσιου λόγου έχει όμως αρνητικές συνέπειες για τον ανταγωνισμό των ιδεών, στο μέτρο που οδηγεί στην προβολή και διάδοση ορισμένων από αυτές κατά τρόπο δυσανάλογο έναντι των λοιπών, ανεξαρτήτως του αν γίνεται κατάχρησή της ή όχι. Επιπλέον, λόγω της κατ' αντικείμενο οριοθέτησης της σχετικής αγοράς με βάση το κριτήριο της λειτουργικής εναλλαξιμότητας των προϊόντων ή των υπηρεσιών, το δίκαιο του ανταγωνισμού δεν διασφαλίζει τον ικανοποιητικό έλεγχο της σωρευτικής

συγκέντρωσης ισχύος στο πεδίο του δημόσιου λόγου που επέρχεται με τη δραστηριοποίηση μιας επιχείρησης σε περισσότερες σχετικές αγορές.

Το ελληνικό δίκαιο δεν είναι συνεπές στη διάκριση αυτή και συνδέει στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης τα δύο δικαιϊκά πεδία χωρίς σύστημα, τόσο στις ουσιαστικού δικαίου ρυθμίσεις της ραδιοτηλεόρασης, όσο και στη ρύθμιση της οργάνωσης του ελέγχου. Τα πεδία αυτά όμως θα έπρεπε, για λόγους δογματικής καθαρότητας, να παραμείνουν ανεξάρτητα. Αυτό που απαιτείται, αλλά και αρκεί, είναι ο συντονισμός τους, τόσο σε ουσιαστικό, όσο και σε διαδικαστικό επίπεδο.

Η διάκριση μεταξύ οικονομικού ανταγωνισμού και ανταγωνισμού των ιδεών στο πεδίο του δημόσιου λόγου με τα χαρακτηριστικά που προανέφερα έχει ως συνέπεια, ότι για τη διασφάλιση της πολυφωνίας χρειάζονται ειδικές ρυθμίσεις πέραν του δικαίου του οικονομικού ανταγωνισμού.

Οι ειδικές αυτές ρυθμίσεις εισάγουν περιορισμούς στις ατομικές ελευθερίες της επικοινωνίας, οι οποίες αποτελούν αντικείμενο διαφορετικών κατά περιεχόμενο και έκταση συνταγματικών εγγυήσεων. Η έννοια της διάταξης του Σύνταγματος για τον πλουραλισμό και το επιτρεπτό των κατ' αυτήν περιορισμών προκύπτει από την ένταξή της στο σύστημα των διαφορετικών εγγυήσεων των κατ' ιδίαν κατηγοριών μέσων ενημέρωσης, οι οποίες καθορίζουν το επίπεδο πλουραλισμού που κατοχυρώνει το Σύνταγμα για κάθε μια από αυτές. Το επίπεδο του πλουραλισμού που κατοχυρώνει το Σύνταγμα για κάθε κατ' ιδίαν κατηγορία μέσου ενημέρωσης δίδει επίσης το μέτρο για την αξιολόγηση της αναγκαιότητας των περιορισμών που θεσπίζονται για τη διασφάλισή του.

Στο πεδίο του τύπου το Σύνταγμα επιτρέπει τη λήψη μέτρων εκ μέρους του κράτους μόνο για τη διασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου πλουραλισμού, χωρίς το οποίο δεν είναι δυνατή η ελεύθερη διαμόρφωση της γνώμης και η λειτουργία της δημοκρατικής αρχής. Μόνον η ερμηνεία αυτή μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με τη θεσμική εγγύηση της ελευθερίας του τύπου, η οποία απαγορεύει την επιβολή στον τύπο προτύπων κρατικής προέλευσης και έμπνευσης για τη λειτουργία του. Διότι εάν εθεωρείτο, ότι το Σύνταγμα εγγυάται την ποιοτική ή βέλτιστη λειτουργία του τύπου, τότε θα επέτρεπε τόσο ευρείες κρατικές επεμβάσεις για την επίτευξη της λειτουργίας αυτής, ώστε η ελευθερία αυτή θα συρρικνωνόταν σε μια ελευθερία με πεδίο εφαρμογής τόσο μόνο, όσο δεν αποκλίνει από το ποιοτικό ή και βέλτιστο επίπεδο, όπως αυτό ορίζεται εκάστοτε από το κράτος. Αυτή όμως η άποψη ανατρέπει εκ βάθρων την κατοχύρωση του ατομικού δικαιώματος ως αμυντικού δικαιώματος και τη θεσμική κατοχύρωση της ελευθερίας του τύπου καθ' εαυτής. Η δημόσια λειτουργία που αναγνωρίζεται στον τύπο δεν μεταβάλλει, αλλά ενισχύει τη θεώρηση που εκτέθηκε. Διότι αυτή

συνίσταται, σύμφωνα με την εύστοχη διατύπωση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην «ακώλυτη αλληλεπίδραση του τύπου και της κοινής γνώμης», η οποία περιλαμβάνει αφ' ενός μεν το δικαίωμα του φορέα του τύπου να εκδίδει ακωλύτως οποιοδήποτε και οσαδήποτε έντυπα και αφ' ετέρου το δικαίωμα του αναγνωστικού κοινού να επιλέγει από αυτά, επίσης ακωλύτως, το έντυπο της αρεσκείας του.

Στο πεδίο ειδικά της συγκέντρωσης εντύπων ορίστηκε με το ν. 2328/1995, ότι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί να μετέχει σε εταιρεία που εκδίδει ή ελέγχει με οποιονδήποτε τρόπο μόνον έως ένα ορισμένο ανώτατο αριθμό εφημερίδων, ο οποίος διακρίνεται ανάλογα με τη θεματολογία του εντύπου, το χρόνο και την περιοδικότητα της έκδοσης και τη γεωγραφική αγορά. Όμως ο αριθμός των εντύπων, που εκδίδει ένα πρόσωπο, δεν θέτει αφ' εαυτού σε κίνδυνο το ελάχιστο επίπεδο κυκλοφορίας πληροφοριών και ιδεών που εγγυάται το Σύνταγμα στο πεδίο του τύπου. Το ελάχιστο επίπεδο πλουραλισμού στο πεδίο του τύπου μπορεί να διασφαλιστεί με ηπιότερα μέσα, ιδίως με την εφαρμογή των γενικών νόμων, στους οποίους ανήκει και το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού, με την εφαρμογή των συναλλακτικών υποχρεώσεων του τύπου, όπως του καθήκοντος αληθείας, που περιλαμβάνει και την πληρότητα της είδησης, και του δικαιώματος απαντήσεως, στην ευρύτητα που προβλέπεται και σήμερα από την κοινή νομοθεσία, καθώς και - εντός ορίων - με τη λήψη μέτρων που λειτουργούν ως οικονομική ενίσχυση του τύπου, όπως αυτά που ήδη προβλέπει η ελληνική νομοθεσία. Με αυτά τα δεδομένα ο αριθμός των εντύπων που εκδίδει ένα πρόσωπο δεν δικαιολογεί αφ' εαυτού ούτε την απαγόρευση της έκδοσης περαιτέρω εντύπων από το πρόσωπο αυτό, ούτε την επιβολή της κύρωσης της παύσης της έκδοσης, ούτε την επιβολή άλλων κυρώσεων λόγω της έκδοσης των εντύπων αυτών.

Στο πλαίσιο αυτό συμβατά με τη συνταγματική κατοχύρωση της ελευθερίας του τύπου μπορούν να θεωρηθούν μόνο μέτρα που κατατείνουν στην αποτροπή της μείωσης ή την ενθάρρυνση της αύξησης της πολλαπλότητας των απόψεων. Έτσι, ενώ μπορεί να περιοριστεί η συγχώνευση επιχειρήσεων που εκδίδουν ανεξάρτητα μεταξύ τους έντυπα, αφού επιφέρει μείωση της πολλαπλότητας των απόψεων, δεν μπορεί να απαγορευθεί η έκδοση από το ίδιο πρόσωπο και περαιτέρω εντύπων, ακριβώς γιατί δεν έχει το αποτέλεσμα αυτό.

Στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης οι συνταγματικές απαιτήσεις σχετικά με τον πλουραλισμό είναι υψηλότερες. Στο πεδίο αυτό το Σύνταγμα απαιτεί την πλήρη διασφάλιση της πολυφωνίας, όπως αυτή εξειδικεύεται στο άρθρο 15 § 2 με τις επιταγές της αντικειμενικότητας και της με ίσους όρους μετάδοσης πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης. Συνεπώς στο πεδίο αυτό πρώτον απαιτείται η χρήση της ραδιοτηλεόρασης κατά τρόπο ώστε να

ακούγονται όλες οι απόψεις και δεύτερον απαγορεύεται η μονοπώληση του μέσου υπέρ μεμονωμένων κοινωνικών ομάδων, ιδεών ή συμφερόντων ή η δυσανάλογη προβολή τους. Ο επιθετικός προσδιορισμός «πλήρης», τον οποίο εισήγαγε ο αναθεωρητικός νομοθέτης για τη διασφάλιση της πολυφωνίας, έχει απόλυτο χαρακτήρα. Εν όψει όμως της ένταξης του πλουραλισμού στο πλέγμα των λοιπών εγγυήσεων του Συντάγματος θα πρέπει να θεωρηθεί ότι με τον όρο αυτό δεν επιτάσσεται η εφαρμογή, κατά τρόπο απόλυτο, ενός τρόπου ρύθμισης που θα θεωρηθεί ότι επιτυγχάνει το μέγιστο δυνατό επίπεδο πλουραλισμού, κατ' αποκλεισμό όλων των λοιπών διαθέσιμων ρυθμιστικών δυνατοτήτων, αλλά η συνδυασμένη εφαρμογή περισσότερων μέτρων διασφάλισης της πολυφωνίας, καθενός με την ένταση που επιτρέπει ο συνδυασμός του με τις λοιπές συνταγματικές εγγυήσεις και στο μέτρο βεβαίως που αυτά συνάδουν προς τις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας. Παραδείγματος χάριν, η επιβολή εσωτερικού πλουραλισμού στο οπτικοακουστικό περιεχόμενο που μεταδίδει κάθε ιδιωτικός ραδιοτηλεοπτικός σταθμός δεν μπορεί να νοηθεί ως αριθμητική ισότητα μεταξύ των διαφόρων απόψεων, ούτε αρκεί για την πλήρη διασφάλιση της πολυφωνίας, αφού έχει ως εγγενές όριο τη διασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης, η οποία ισχύει και στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης και περιλαμβάνει και την ελευθερία διαμόρφωσης του προγράμματος. Η επιβολή εσωτερικού πλουραλισμού μέσω της επέμβασης στην οργάνωση των ιδιωτικών ραδιοτηλεοπτικών σταθμών έχει επίσης όρια, αφού το Σύνταγμα, επιτρέποντας την ιδιωτική ραδιοτηλεόραση υπό την έννοια της ιδιωτικής επιχειρηματικής δράσης, δεν μπορεί να την επιτρέπει υπό όρους, που καθιστούν αδύνατη τη λειτουργία της. Αναγκαίο συμπλήρωμα επομένως της διασφάλισης της πολυφωνίας, ώστε να καταστεί πλήρης, όπως απαιτεί το Σύνταγμα, είναι και η απαγόρευση να παραδοθεί η διαμόρφωση της κοινής γνώμης στην υπέρμετρη επίδραση μεμονωμένων ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης, δηλαδή η απαγόρευση της δημιουργίας δεσπόζουσας θέσης στο πεδίο του δημόσιου λόγου. Σε αυτό άλλωστε ακριβώς, δηλαδή στην αποτροπή της δημιουργίας δεσπόζουσας θέσης, στοχεύει και η απαγόρευση της συγκέντρωσης του ελέγχου περισσότερων μέσων ενημέρωσης, την οποία θεσπίζει ρητώς το Σύνταγμα. Είναι όμως προφανές, ότι η απαγόρευση αυτή, αν και στοχεύει στο ίδιο αποτέλεσμα, δεν αρκεί για τη διασφάλιση της πολυφωνίας, αφού ακόμη και αν ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο ελέγχει έναν και μόνο σταθμό, μπορεί παρά ταύτα να κατέχει υπερβολικά υψηλό μερίδιο κοινού.

Από τα διάφορα συστήματα, βάσει των οποίων μπορεί να διασφαλιστεί ο ανταγωνισμός των ιδεών, ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001, ακολουθώντας (όπως και πολλές άλλες περιπτώσεις) το τότε ισχύον κοινό δίκαιο, εισήγαγε ρητώς στο Σύνταγμα το σύστημα

διασφάλισης της πολυφωνίας με βάση την επιχειρηματική συμμετοχή στα μέσα ενημέρωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 14 § 9 του Συντάγματος, «Απαγορεύεται η συγκέντρωση του ελέγχου περισσότερων μέσων ενημέρωσης της αυτής ή άλλης μορφής. Απαγορεύεται ειδικότερα η συγκέντρωση περισσότερων του ενός ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης της αυτής μορφής, όπως νόμος ορίζει».

Το σύστημα όμως αυτό δεν αρκεί για τη διασφάλιση της πολυφωνίας. Πράγματι, το σύστημα αυτό είναι ανεπαρκές για τη διασφάλιση της πολυφωνίας, εφ' όσον δεν καταλαμβάνει την κάθετη συγκέντρωση επιχειρήσεων μέσων ενημέρωσης με επιχειρήσεις σε αγορές προηγούμενων ή επομένων σταδίων. Είναι όμως περαιτέρω και ακατάλληλο για τη διασφάλιση της πολυφωνίας ακόμη και στα πεδία της οριζόντιας και διαγώνιας συγκέντρωσης, στο μέτρο που δεν αποτρέπει ούτε καν τη μονοπώληση από ένα μέσο ενημέρωσης της επίδρασης στην κοινή γνώμη. Πέραν αυτού υπερακοντίζει το σκοπό του, στο μέτρο που απαγορεύει τη διεύρυνση της συμμετοχής στη μετοχική σύνθεση ή και τη συγκέντρωση του ελέγχου και δεύτερου μέσου, αδιακρίτως εάν το πρώτο έχει ακόμη και μηδενική απήχηση στην κοινή γνώμη. Τέλος οδηγεί σε όμοια μεταχείριση ουσιωδώς ανομοίων περιπτώσεων, αφού η απαγόρευση της διεύρυνσης της συμμετοχής στη μετοχική σύνθεση ή του ελέγχου και δεύτερου μέσου ενεργεί κατά τον ίδιο τρόπο, ανεξαρτήτως του εάν η επίδραση στην κοινή γνώμη του μέσου, λόγω της συμμετοχής στο οποίο ενεργοποιείται η απαγόρευση, ανέρχεται στο 80% ή στο 0,8 % του συνόλου της απήχησης των ομοειδών μέσων.

Τα μειονεκτήματα που παρουσιάζει το σύστημα διασφάλισης της πολυφωνίας με βάση την επιχειρηματική συμμετοχή στα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης μπορούν πάντως να περιοριστούν, εφ' όσον συνδυαστεί, στα περιθώρια που επιτρέπει το Σύνταγμα, με το σύστημα διασφάλισης του πλουραλισμού με βάση το μερίδιο τηλεθέασης ή ακροαματικότητας ή το μερίδιο του μέσου στη διαφημιστική αγορά ή το μερίδιο του μέσου στην αγορά με βάση το συνολικό κύκλο εργασιών.

Με τον ισχύοντα ν. 3592/2007 ο νομοθέτης ακολουθεί, για την οριζόντια και τη διαγώνια συγκέντρωση στα μέσα ενημέρωσης, και τα δύο συστήματα. Η ρύθμισή του όμως είναι ελλιπής, συγχέει τον οικονομικό ανταγωνισμό με τον ανταγωνισμό στο πεδίο του δημόσιου λόγου και υπονομεύει, για μια ακόμη φορά, κατά την πάγια τακτική των πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας, τον θεσμικό ρόλο του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης.

Σχετικά με τον έλεγχο συγκέντρωσης ο νόμος ρυθμίζει μόνο την αγορά της παροχής περιεχομένου στο κοινό. Ο έλεγχος συγκέντρωσης σε αγορές προηγούμενων και επομένων σταδίων, όπως οι αγορές της παραγωγής και διανομής περιεχομένου, που έχουν επίσης εξαιρετική

σημασία για τη διασφάλιση της πολυφωνίας, διέπεται από το γενικό δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Όσον αφορά το ιδιοκτησιακό καθεστώς των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης, ο νομοθέτης ακολουθεί το προδιαγεγραμμένο από το Σύνταγμα σύστημα της ρύθμισης με βάση την επιχειρηματική συμμετοχή στα μέσα ενημέρωσης, όπου, σε αντίθεση με το προϊσχύσαν δίκαιο, επιτρέπει πλέον τη συμμετοχή στην επιχείρηση σε ποσοστό 100%. Ο νομοθέτης επιχειρεί να αμβλύνει τις δυσλειτουργίες που προκαλεί το σύστημα αυτό με τη ρύθμιση της «μορφής» των μέσων ενημέρωσης, για την οποία διακρίνει τα μέσα ενημέρωσης ανάλογα με το είδος τους σε ραδιόφωνο και τηλεόραση, ανάλογα με το περιεχόμενό τους σε ενημερωτικά και μη και τα ενημερωτικά σε γενικού και θεματικού περιεχομένου και ανάλογα με την εμβέλειά τους σε εθνικής ή περιφερειακής εμβέλειας προκειμένου για την τηλεόραση και ανάλογα με το νομό ή τη γεωγραφική περιοχή που καλύπτουν προκειμένου για το ραδιόφωνο. Με τον τρόπο αυτό όμως απεμπολεί την ευκαιρία όχι μόνον μεγαλύτερης ευελιξίας, αλλά ταυτόχρονα και συντονισμού με το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού, την οποία θα επέτυγχανε εάν όριζε τη μορφή των μέσων ενημέρωσης σύμφωνα με το κριτήριο οριοθέτησης της σχετικής αγοράς που ισχύει στο δίκαιο του ανταγωνισμού. Ο έλεγχος των περιορισμών στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης ανατίθεται στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

Περαιτέρω, ο νόμος 3592/2007 οριοθετεί την οριζόντια και διαγώνια συγκέντρωση σε τέσσερις τομείς δραστηριότητας, αυτούς των εφημερίδων, των περιοδικών, του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης, και ορίζει ότι το αυτό πρόσωπο δεν μπορεί να κατέχει μερίδιο αγοράς σε μέσα της αυτής εμβέλειας ανώτερο ενός ορίου που κυμαίνεται, ανάλογα με το εάν το πρόσωπο αυτό δραστηριοποιείται σε ένα, δύο τρεις ή και στους τέσσερις αυτούς τομείς, από 35 – 25% κατά φθίνουσα τάξη.

Ο νόμος χαρακτηρίζει τους τομείς αυτούς ως «αγορές», ονομάζει την απόκτηση μεριδίου ανώτερου από τα όρια που θεσπίζει «δεσπόζουσα θέση», ορίζει ότι η δεσπόζουσα αυτή θέση προκύπτει, σε περίπτωση δραστηριοποίησης σε περισσότερες της μιας αγορές, με απλή άθροιση των μεριδίων σε κάθε μια από αυτές, και απαγορεύει, κατά τρόπο ανάλογο με το δίκαιο του ανταγωνισμού, τη συγκέντρωση επιχειρήσεων που έχει ως αποτέλεσμα ή δημιουργία ή ενίσχυση της δεσπόζουσας θέσης που προσδιορίστηκε με τον τρόπο αυτό καθώς και την κατάχρησή της.

Η σύγχυση και τα προβλήματα που δημιουργούνται με τη ρύθμιση αυτή είναι προφανή. Πρώτον, οι τομείς στους οποίους αναφέρεται ο νόμος δεν αποτελούν αγορές, διότι κατά το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού η σχετική αγορά οριοθετείται σύμφωνα με το κριτήριο της λειτουργικής εναλλαξιμότητας των προϊόντων ή υπηρεσιών και οδηγεί,

στο πεδίο των μέσων ενημέρωσης, σε οριοθέτηση των αγορών πολύ στενότερη από αυτήν του ν. 3592/2007. Η ευρύτερη μάλιστα οριοθέτηση, στην οποία προβαίνει ο νομοθέτης, και η οποία θεωρείται από την Επιτροπή Ανταγωνισμού δεσμευτική και για τον έλεγχο που ασκείται κατά το δίκαιο του ανταγωνισμού, έχει δυσμενή επίδραση και στον οικονομικό ανταγωνισμό υποθάλποντας τις τάσεις συγκέντρωσης στο πεδίο των μέσων ενημέρωσης, αφού όσο ευρύτερη είναι η σχετική αγορά, τόσο δυσκολότερο είναι να προκύψει δεσπόμενη θέση σε αυτήν. Δεύτερον, κατά το δίκαιο του ανταγωνισμού η διαγώνια συγκέντρωση δεν κρίνεται βάσει του αθροίσματος των μεριδίων στις σχετικές αγορές, αλλά από την πραγματική επίδραση που θα έχει η συγκέντρωση στον ανταγωνισμό σε κάθε μία από αυτές. Συνεπώς η ρύθμιση του νόμου είναι και κατά τούτο ξένη προς το δίκαιο του ανταγωνισμού. Τρίτον, αντίθετα προς το δίκαιο του ανταγωνισμού, η συγκέντρωση επιχειρήσεων που δημιουργεί ή ενισχύει τη δεσπόμενη θέση απαγορεύεται από το ν. 3592/2007 καθ' εαυτή, χωρίς δηλαδή να ερευνάται εάν και κατά πόσον έχει αρνητική επίδραση στον ανταγωνισμό στις αγορές που επηρεάζονται από τη συγκέντρωση.

Από τα στοιχεία αυτά αποκαλύπτεται ότι η ρύθμιση του ν. 3592/2007 αποτελεί ρύθμιση του ανταγωνισμού των ιδεών στο πεδίο του δημόσιου λόγου και όχι ρύθμιση του οικονομικού ανταγωνισμού.

Παρ' όλα αυτά, ο νόμος αναθέτει την εφαρμογή και τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων αυτών στην Επιτροπή Ανταγωνισμού. Συνεπώς βρίσκεται κατά τούτο σε αντίθεση προς το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο αναθέτει την άσκηση του αμέσου ελέγχου του κράτους στη ραδιοτηλεόραση, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου που αφορά τη διασφάλιση της πολυφωνίας, στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Δεδομένου μάλιστα ότι η ανάθεση του αμέσου ελέγχου του κράτους στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης βρίσκει στήριγμα στη δημοκρατική αρχή του Συντάγματος, η ρύθμιση του ν. 3592/2007 επηρεάζει αρνητικά ένα από τα θεσμικά στηρίγματα της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Τέλος, όπως προαναφέρθηκε, η ρύθμιση του ν. 3592/2007 είναι και ελλιπής. Η κύρια έλλειψή του έγκειται στο γεγονός, ότι ο νόμος αποφεύγει να θεσπίσει στο πεδίο της ραδιοτηλεόρασης ανώτατο όριο μεριδίου κοινού, δηλαδή ανώτατο όριο συγκέντρωσης της επίδρασης στην κοινή γνώμη, το οποίο να εξοπλίζεται με έννομες συνέπειες και για την περίπτωση που η υπέρβασή του από κάποιο μέσο ενημέρωσης οφείλεται όχι σε εξαγορά από αυτό των ανταγωνιστών του, αλλά σε αύξηση του μεριδίου ακροαματικότητας ή τηλεθέασης που επιτυγχάνει. Κατά τούτο η ρύθμιση του νόμου υπολείπεται των επιταγών των άρθρων 14 § 9 και 15 § 2 του Συντάγματος για την πλήρη διασφάλιση της πολυφωνίας στη ραδιοτηλεόραση. Συγκρινόμενη μάλιστα με τη στάση



που είχε υιοθετηθεί ευρύτατα σε πολιτικό επίπεδο στην περίπτωση του ασυμβιβάστου παράλληλης δραστηριοποίησης στα πεδία των μέσων ενημέρωσης και των δημοσίων συμβάσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος της διείσδυσης εξωεπικοινωνιακών συμφερόντων στα μέσα ενημέρωσης, η ρύθμιση αυτή αποκαλύπτει μια θεμελιώδη αντίφαση. Διότι στην περίπτωση του ασυμβιβάστου υποστηρίχθηκε κατά τρόπο απόλυτο, ακόμη και κατά παράβαση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πλήρης απαγόρευση της πρόσβασης στα μέσα ενημέρωσης εκείνων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, ώστε αυτοί να μην μπορούν να ασκήσουν την παραμικρή επιρροή στην κοινή γνώμη. Σήμερα όμως, που το ασυμβίβαστο υπέκυψε στο ευρωπαϊκό δίκαιο, ώστε ο μόνος αποτελεσματικός φραγμός της διείσδυσης εξωεπικοινωνιακών συμφερόντων στα μέσα ενημέρωσης θα ήταν η θέσπιση ανωτάτου ορίου επιρροής στην κοινή γνώμη, κάτι που είναι συμβατό και με το Σύνταγμα, και με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, και με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο νόμος αποφεύγει επιμελώς τη θέσπισή του, με συνέπεια τα διάφορα εξωεπικοινωνιακά συμφέροντα να έχουν την ευκαιρία να ασκήσουν δύναμη απεριόριστη επιρροή στην κοινή γνώμη. Φαίνεται ότι και στο σημείο αυτό, για μια ακόμη φορά, οι προτεραιότητες της πολιτικής εξουσίας δεν συμπίπτουν με τις προτεραιότητες του Συντάγματος.