Αγώνας για την εξασφάλιση της παραπληροφόρησης

Στο κυβερνητικό στόχαστρο τα κανάλια

του Πέτρου Ι. Παραρά

1. Το ζήτημα της συνταγματικότητας ή μη της διαδικασίας που θέσπισαν οι ν. 4339/2015 και 4367/2016 προκειμένου να δοθούν οι νέες τηλεοπτικές άδειες, εντοπίζεται στην ερμηνεία του άρθρου 15 παρ.2 του Συντ., στην οποία ανεπηρέαστα οφείλουν να προβαίνουν οι καταξιωμένοι του κλάδου μας, οι λεγόμενοι «συγγραφείς» (écrivains), σε αντίθεση με ορισμένους που κινούνται στην επιστημονική περιφέρεια και τους οποίους αποκαλώ απλώς «γράφοντες» (écrivants).
2. Στο άρθρο 15 παρ.2 Σ ορίζονται τα εξής: «α΄.Η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται στον “άμεσο έλεγχο του Κράτους”. β΄.Ο έλεγχος και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης που είναι ανεξάρτητη αρχή, όπως νόμος ορίζει. γ΄.Ο “άμεσος έλεγχος του Κράτους”, που λαμβάνει και τη μορφή του καθεστώτος της προηγούμενης άδειας, έχει ως 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 την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας».
3. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι το κράτος οφείλει να θεσπίσει ειδικό νόμο (εκτελεστικό του Συντάγματος), όπου θα καταγραφούν οι ειδικές προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη χορήγηση άδειας ιδρύσεως και λειτουργίας τηλεοπτικού σταθμού, οι οποίες και θα εξειδικεύουν τους στόχους που αναφέρονται στο παραπάνω εδ. γ΄ της παρ. 2 του άρθρου 15Σ. Πάντως, οι προϋποθέσεις αυτές δεν μπορεί να είναι τόσο αυστηρές ώστε κατ’ ουσίαν να αποτρέπουν τον κάθε ιδιώτη-επιχειρηματία από τη σύσταση σταθμού τηλεόρασης, διότι, αλλιώς, θα υπάρχει μόνον η δημόσια τηλεόραση με πλήρη εξάρτηση από την πολιτική εξουσία. Η προφανής, λοιπόν, έννοια των παρατεθεισών διατάξεων είναι ότι, ναι μεν η θεσμοθέτηση δημόσιου φορέα τηλεόρασης είναι εκ του Συντάγματος υποχρεωτική για το κράτος, ώστε να εξασφαλίζεται η παροχή αξιόπιστων και έγκυρων αντικειμενικών πληροφοριών στο κοινωνικό σύνολο, όπως ορθότατα δέχεται η αυξημένη μειοψηφία στην απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 1901/2014 (σκέψη 19), παράλληλα όμως πρέπει να λειτουργούν και ιδιωτικοί σταθμοί τηλεόρασης, διότι μόνον έτσι εξασφαλίζεται ο πλουραλισμός στην πληροφόρηση και δίνεται η δυνατότητα αντίλογου στις ενδεχόμενες ακρότητες και την κρατική παραπληροφόρηση που λειτουργεί ως “όπιο του λαού”, ο οποίος τελικά φαίνεται να ηδονίζεται με το ψέμα!
4. Ισχύουν, λοιπόν, εν προκειμένω οι δεσμευτικοί και για τον νομοθέτη κανόνες της αρχής της αναλογικότητας, σε συνδυασμό με το ότι, οι αυστηρές προϋποθέσεις ή οι περιορισμοί που θα τεθούν, πρέπει να αποτελούν μέτρα αναγκαία σε μια δημοκρατική κοινωνία (βλ. άρθρ. 10 παρ. 2 της Ευρωπ. Σύμβασης Δικ. του Ανθρώπου). Εντεύθεν, το τέλος (τίμημα) που θα πρέπει να καταβληθεί στο κράτος πρέπει αφενός να προβλέπεται το αυτό για κάθε διδόμενη άδεια, το ύψος του όμως πρέπει να είναι εύλογο, πχ. είκοσι εκατ. ευρώ, αλλά χωρίς δυνατότητα διαπραγμάτευσης, ώστε να αποκλείονται οι “λαγοί”.
5. Εφόσον, λοιπόν, συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, ο καθ’ ύλην αρμόδιος υπουργός είναι αυτός που θα χορηγήσει την τηλεοπτική άδεια (αυτή είναι υπουργική πράξη), δοθέντος ότι στο μεν εδ. α΄ της ως άνω παρ. 2 ορίζεται ότι η τηλεόραση υπάγεται στον “άμεσο έλεγχο” του κράτους, στο δε εδ. γ΄ διευκρινίζεται ότι ο άμεσο αυτός έλεγχος λαμβάνει τη μορφή της προηγούμενης (κρατικής) άδειας, ώστε όχι ορθά η πλειοψηφία στην ΟλΣΕ 1901/2014 ερμήνευσε την παρ. 2 και δέχθηκε ότι και η άδεια χορηγείται από το ΕΣΡ (σκέψη 16). Στην παρ. 2 οι λέξεις “κράτος” και “ΕΣΡ” δεν είναι έννοιες ταυτοβαθείς. Το εδ. γ΄ σημαίνει, επιπλέον, ότι το Κράτος είναι αυτό, που, στο πλαίσιο του άμεσου ελέγχου, θα θέσει με νόμο τις προϋποθέσεις που θα στοχεύουν στην αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων. Όμως, η πράξη-άδεια αυτή του υπουργού εκδίδεται μόνον κατόπιν της «συμφώνου γνώμης» του ΕΣΡ, δοθέντος ότι σαυτό ανήκει, κατά το εδ. β΄, η “αποκλειστική” αρμοδιότητα (άρα κατ’αποκλεισμό του κράτους) για τον έλεγχο της συνδρομής των προϋποθέσεων χορηγήσεως της άδειας, αλλά και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων, σε περίπτωση παράβασης των όρων της άδειας ή των προϋποθέσεων του νόμου.
6. Περαιτέρω, στην παρ. 1 του άρθρ. 10 της ΕΣΔΑ ορίζεται ότι: «1.Πάν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν εκφράσεως. Το δικαίωμα τούτο περιλαμβάνει την ελευθερίαν γνώμης ως και την ελευθερίαν λήψεως ή μεταδόσεως πληροφοριών ή ιδεών, άνευ επεμβάσεως δημοσίων αρχών και ασχέτως συνόρων. Το παρόν άρθρον δεν κωλύει τα Κράτη από του να υποβάλωσι τας “επιχειρήσεις” ραδιοφωνίας, κινηματογράφου ή τηλεοράσεως εις κανονισμούς εκδόσεως αδειών λειτουργίας». Άρα, η ΕΣΔΑ αντιλαμβάνεται το ιδιωτικό κανάλι τηλεόρασης ως επιχείρηση, όπως πράγματι και είναι, δηλαδή πρόκειται περί ασκήσεως “επιχειρηματικής ελευθερίας”, η οποία είναι επίσης ατομικό δικαίωμα που προφανώς στεγάζεται και στην γενικότερη έννοια της οικονομικής ελευθερίας του άρθρ. 5 παρ. 1 Σ. Έτσι, η όποια ιδιωτική τηλεοπτική επιχείρηση εμπίπτει και στην προστασία του άρθρου αυτού. Ρητώς δε και ο Χάρτης Θεμελ. Δικαιωμάτων της ΕΕ αναφέρει ότι «Η επιχειρηματική ελευθερία αναγνωρίζεται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές».
7. Εντεύθεν, ναι μεν το Σύνταγμα και η ΕΣΔΑ δεν αποκλείουν την χορήγηση προηγούμενης άδειας για την ίδρυση τέτοιας επιχείρησης, πρέπει όμως να λειτουργούν υποχρεωτικώς περισσότερα κανάλια, διότι μόνον έτσι τηρούνται οι συνταγματικές αρχές του πλουραλισμού και της πολυφωνίας που είναι προϋπόθεση της δημοκρατίας. Ευθέως δε και στον Χάρτη Θεμ. Δικ. της ΕΕ ορίζεται ότι «Η ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης και η πολυφωνία τους είναι σεβαστές» (άρθρ. 11 παρ.2). Αποκλείεται, λοιπόν, η καθιέρωση numerus clausus για τις άδειες αυτές, δοθέντος ότι σήμερα η εξελιγμένη τεχνολογία έχει διευρύνει τις διαθέσιμες συχνότητες για τα κανάλια, ώστε νομοθετικός περιορισμός του αριθμού των αδειών, είσω του συνόλου που τεχνικώς είναι δυνατόν να δοθούν, παραβιάζει τόσο το άρθρο 5§1Σ που προστατεύει την ελευθερία του επιχειρείν, όσο και το άρθρο 10 παρ.1 της ΕΣΔΑ που δεν ανέχεται, πλέον, την πρόβλεψη μόνον περιορισμένου αριθμού αδειών, εφόσον οι δυνάμενες να διατεθούν είναι σήμερα περισσότερες. Είναι λοιπόν τελείως αυθαίρετη η δυνατότητα χορήγησης μόνον τεσσάρων αδειών (άρθρ. 2Α ν. 4339/2015). Και εκτός Ελλάδος γίνεται ήδη δεκτό ότι, ενόψει της σύγχρονης τεχνολογίας, δεν νοείται νομοθετικός περιορισμός του αριθμού των δυναμένων να δοθούν αδειών (βλ. ερμηνεία του άρθρ. 10 παρ. 1 ΕΣΔΑ από τον Chr. Grabenwarter, Europ. Menschenrechtskonvention, Beck 2009, 4η έκδ., σελ. 294, ο αυτός, Europ. Conv. on H. Rights, Commentary, Beck, 2014, σελ. 289).
8. Το μείζον όμως ζήτημα που γεννάται εν προκειμένω έγκειται στο ότι το Διοικητικό Συμβούλιο του ΕΣΡ είναι ακόμη ακέφαλο, διότι δεν έχει επιλεγεί κανένα από τα εννέα μέλη του (βλ. άρθρ. 55 παρ.10 του ν. 4339/2015), ώστε να μπορεί αυτό να εκφέρει την ως άνω «σύμφωνη» γνώμη του, αφού για τα πρόσωπα που θα το στελεχώσουν δεν έχουν ακόμα συμφωνήσει τα 4/5 των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής (άρθρ. 101ΑΣ), με ευθύνη βέβαια εν προκειμένω της Κυβέρνησης. Αφού, λοιπόν, η τηρητέα διαδικασία του άρθρου 15 παρ. 2 Σ δεν μπορεί να εφαρμοσθεί (στην Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4367/2016 το γεγονός αυτό χαρακτηρίζεται ως «ανωτέρα βία»!), ο νομοθέτης ανέθεσε όλες αυτές τις αρμοδιότητες του ΕΣΡ σε όργανα της Κυβέρνησης. Έτσι, το άρθρο 15 παρ. 2 του Συντάγματος αντικαταστάθηκε με διατάξεις κοινού νόμου (!), ο οποίος, και μόνον αυτός, θα εφαρμόζεται εφεξής είτε για να δοθεί τηλεοπτική άδεια είτε για να αφαιρεθεί αυτή ως κύρωση.
9. Τέλος, τίθεται και το ερώτημα τι θα γίνει με τα κανάλια που δεν ανακηρύχθηκαν ως προσωρινοί υπερθεματιστές. Δοθέντος ότι αυτά αποτελούν, όπως αναφέρθηκε, επιχειρήσεις που τις προστατεύει το άρθ. 5 παρ. 1 του Συντ., λειτουργούν δε συνεχώς επί τουλάχιστον μία εικοσαετία, απαγορεύεται από το Σύνταγμα, είτε έχουν άδεια είτε όχι, το κλείσιμό τους με απλή διάταξη νόμου, εφόσον ο νομοθέτης δεν επικαλείται λόγους γενικοτέρου δημοσίου συμφέροντος. Κατά τη νομολογία του ΣτΕ, μια επιχείρηση μπορεί να λειτουργεί και χωρίς να προϋπάρχει νομική ρύθμιση για την δραστηριότητα που ασκεί (πρβλ. ΣΕ 353/2007). Αν δε η συγκεκριμένη δραστηριότητα ρυθμίζεται από τον νόμο, η ανάκληση της άδειας χωρεί μόνον λόγω αθέτησης όρων αυτής ή προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος. Κλείσιμο τηλεοπτικών επιχειρήσεων (που άλλωστε δεν προκύπτει ότι τις διαχειρίζονται φρόκαλα) με νόμο επειδή απλώς αυτές έμειναν έξω του πλειοδοτικού διαγωνισμού και χωρίς να τους αποδίδονται έκνομες ενέργειες, είναι πράξη αυθαίρετη και αντισυνταγματική, διότι παραβιάζει και την επιχειρηματική ελευθερία που είναι ατομικό δικαίωμα.

Πέτρος Ι. Παραράς

Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου

Επίτιμος Αντιπρόεδρος ΣτΕ