

UNIUNEA EUROPEANĂ DE RADIOTELEVIZIUNE

COMENTARIILE LA PROIECTUL CODULUI AUDIOVIZUALULUI AL REPUBLICII MOLDOVA ("CODUL")

Traducere neoficială

Introducere

Aceste comentarii nu trebuie considerate a fi o expertizare complexă a Codului, ci mai degrabă se vor concentra asupra unor deficiențe percepute și vor înainta recomandări de îmbunătățire în continuare a Codului. Pentru a evita o percepție sau interpretare greșită, ar trebui de subliniat de la început că acest Cod este în general de calitate înaltă, reflectă reglementarea audiovizuală a "celor mai noi norme și tehnologii" și nu se eschivează de la explorarea și acoperirea de noi domenii, de ex., cu privire la problema sensibilă de protejare a jurnaliștilor (art. 24) sau acordarea persoanelor fizice a dreptului de depunere a plângerii privind lipsa pluralismului (art.9). Mai mult ca atât, următoarele comentarii trebuie racordate caracteristicilor economice, sociale și culturale ale pieței audiovizuale din Moldova. Uneori, traducerea în limba engleză a Codului a creat incertitudini sau neînțelegeri.

1. Cerințe de conținut cantitativ (art. 6 - 8, 12, 15, 129)

În redactarea curentă, prevederile Codului par a avea un grad sporit de suprareglementare.

În timp ce Directiva Serviciilor media audiovizuale (AVMS) prevede două cerințe cantitative (50 % de opere europene și 10% opere europene de la producătorii independenți) la care unele state membre au adăugat o cotă lingvistică (lucrări originale produse în limba națională cu un procentaj semnificativ mai mic decât cota operelor europene pentru a se conforma legislației europene), proiectul Codului completează, introducând 5 cote diferite:

- Art. 6 și art. 15(4)(c) – *opere audiovizuale europene* (75% pentru canalele terestre).
- Art. 7 și art. 15(4)(b) și (7) – *programe autohtone* (50% pentru canalele terestre, jumătate din care să fie create în decurs de 5 ani, cel puțin 60% din volumul săptămânal rezervat transmisiei emisiunilor cu tematică culturală și muzicală în orele de maximă audiență). Codul include programele autohtone produse în țară, o categorie care nu este prevăzută în Directiva AVMS (care tratează egal programele naționale și cele europene).
- Art. 8 și art. 15(4)(a) – *programe proprii* (25% pentru canalele terestre, jumătate din care să fie create în decurs de 5 ani).
- Art. 15(2) și (6) – *programe în limba de stat* (80% pentru știri și afaceri curente). Mai mult decât atât, 75% din frecvențele terestre accesibile vor fi rezervate serviciilor TV în limba de stat.
- Art. 129 – *producții independente* (10% pentru radiodifuzorii publici).

Un astfel de sistem condiționează apariția unor probleme:

În primul rând, pare a fi prea complex și împovărat, mai ales pentru o țară mică și slab dezvoltată economic și poate crea greutăți birocratice inutile pentru radiodifuzori și autoritatea de supraveghere. Pe lângă faptul că există cote suplimentare față de standardele europene, procentele necesare sunt mult mai mari (75% pentru opere europene în comparație cu 50% în Directiva AVMS).

În al doilea rând, apare problema dacă radiodifuzorii și-ar putea permite să realizeze o cotă atât de înaltă de producții audiovizuale interne, având în vedere resursele financiare disponibile pe piață. În general, programele naționale și producțiile proprii sunt mult mai scumpe decât programele importate, care de multe ori au fost deja amortizate în piețele mai mari. Prin urmare, cerințele interne de conținut se pot dovedi a fi imposibil de îndeplinit în practică, o situație care ar submina eficacitatea Codului și ar afecta negativ calitatea producțiilor interne și nivelul de pluralism mediatic (odată ce doar unii – sau nici unul - ar putea să îndeplinească cerințele programelor interne).

În al treilea rând, în afară de cota de producții independente, cotele sunt lipsite de flexibilitatea necesară pentru a se potrivi realităților economice și de piață. Comparativ, Directiva AVMS folosește termeni precum „acolo unde este posibil” și „ar trebui atinsă progresiv”.

În al patrulea rând, cerințele pentru programele autohtone („programe native”), par prea protecționiste și discriminatorii față de programele produse în statele UE / EEA, astfel fiind împotriva regulilor UE. Pentru a ajusta Codul în

conformitate cu normele UE, ar fi necesar să se aplice cota de 50% pentru opere europene tuturor radiodifuzorilor (și nu doar pentru canale terestre), precum și cota de 10% pentru producții independente tuturor radiodifuzorilor (și nu numai instituțiilor publice de radiodifuziune).

Cerințele față de accesibilitatea serviciilor pentru persoanele cu handicap (art. 12), de asemenea, par a fi extrem de detaliate și rigide. Ar fi bine ca cerințele cantitative să fie reglementate de Consiliul Audiovizualului, care probabil este mai competent în îmbunătățirea treptată a ofertei de servicii accesibile, în conformitate cu noile evoluții tehnologice și capacitățile financiare ale radiodifuzorilor.

Recomandare:

Reduceți numărul diferitelor cote; ajustați-le normelor europene; adaptați-le nivelului pe care piața moldovenească și l-ar putea permite/finanța; sporiți flexibilitatea.

2. Cerințe de conținut calitativ (Art. 9 - 17)

În redacția prezentă, există riscul ca o serie de termeni imprecisi utilizați în Cod să fie interpretați și aplicați în cadrul procedurilor de supraveghere și cvasi-judiciare. Acest lucru ar putea conduce la restricții nejustificate ale libertății jurnaliștilor și mass-media și, în special, în cazul în care termenii au fost interpretați și aplicați de către organismele care nu au resursele necesare sau care nu sunt complet independente, pluraliste, neutre și obiective.

Principiul „serviciilor media audiovizuale pluraliste”

Art. 9 urmărește să asigure un nivel ridicat de conținut pluralist, care este cu siguranță un obiectiv important și laudabil, în special având în vedere experiența din trecut a Republicii Moldova (a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Manole contra Moldovei, nr 13936/02). Cu toate acestea, poate fi o măsură cu două tășuri odată ce a devenit „operațional” prin definirea acestuia ca o cerință juridică pentru furnizorii individuali de servicii mass-media. În plus, formularea „Orice persoană are dreptul de acces la servicii media audiovizuale pluraliste” presupune că oricine poate pune în aplicare în mod legal un astfel de drept la conținut pluralist. Acest lucru pare să fie confirmat prin procedura de depunere a plângerilor către Consiliul Audiovizualului, prevăzută în art. 84 alineatul (3) litera (a) și (5) (g), destinat să implementeze această dispoziție. Din nou, acest lucru pare să fie o măsură cu două tășuri, atât timp cât nu există nici o garanție că Consiliul Audiovizualului este pe deplin independent, pluralist, neutru și obiectiv - care este greu realizabil în cadrul proiectului Codului. Cu alte cuvinte, ceea ce se presupune a fi un instrument util pentru a oferi societății civile un mijloc de asigurare că radiodifuzorii prestează servicii pluraliste ar putea fi transformat într-un instrument de limitare a libertății mass media de către o autoritate de supraveghere căreia îi lipsește independența politică sau are propria agendă politică.

În plus, procedura nu pare realistă și nu este clar modul în care aceasta ar putea funcționa în practică. Având în vedere complexitatea de măsurare a caracterului de servicii „pluraliste” - care necesită în mod normal, o evaluare a ofertei de programe - este practic imposibil ca acest lucru să fie realizat în cadrul procedurii prevăzute și în special având în vedere termenii limitați (15 zile maximum) în art. 84 (4), precum și resursele limitate ale Consiliului Audiovizualului. Ar fi greu fezabilă adunarea tuturor faptelor relevante într-o perioadă de timp atât de scurtă. De asemenea, trebuie să fie amintit că evaluarea criteriilor „pluralismului” implică judecăți subiective, având un risc ridicat de părtinire sau abuz. În consecință, ar fi extrem de problematic să se încredințeze Consiliului evaluarea caracterului pluralist al serviciilor mass-media în cazul în care Consiliul însuși nu este compus într-un mod pluralist. (A se vedea, de asemenea, punctul 3 de mai jos.)

Un punct important în acest sens este faptul că procedura ar trebui să conducă la decizii cu caracter obligatoriu și sancțiuni din partea Consiliului (art. 84 (12-15)). Acest lucru crește riscul ca plângerile să condiționeze apariția limitărilor libertății jurnaliștilor și mass-media. O alternativă mai puțin riscantă ar putea fi limitarea competențelor Consiliului Audiovizualului în acest domeniu și împuternicirea cu dreptul de a emite avize și recomandări în cazurile în care consideră că principiile art. 9 au fost încălcate.

O altă opțiune ar putea fi stabilirea promovării pluralismului ca obiectiv pentru Consiliul Audiovizualului în loc de formularea „pluralismului” ca o obligație executorie pentru operatori. Consiliul ar trebui să contribuie la atingerea acestui obiectiv prin competențele sale, de exemplu, atunci când selectează radiodifuzorii pentru acordarea frecvențelor terestre, prin compararea grilelor de emisie și angajamentul lor față de pluralism.

Proiectul actual împuternicește, de asemenea, Consiliul Audiovizualului să instituie reglementări în acest domeniu (art. 9 alineatul (2)). Aceasta poate condiționa apariția unei probleme: Codul ar trebui să includă dispoziții împotriva posibilelor restricții ale libertății de exprimare și să stipuleze clar conținutul, scopul și limitele acestor reglementări. (A se vedea, de asemenea, punctul 3 de mai jos.)

Demnitatea umană și „bunele moravuri”

Art. 10 are ca obiectiv important asigurarea respectării demnității umane și a drepturilor fundamentale ale omului. Cu toate acestea, interdicția programelor care sunt „contrare bunelor moravuri” (art. 10 (2) litera (c)) depășește acest scop, iar caracterul vag și subiectiv al termenului „bunelor moravuri” îngrijorează. Problema „bunelor moravuri” ar putea fi de competența auto-reglementării și, în special, a codurilor de etică jurnalistică.

Protecția minorilor

Art. 11 deschide noi căi de protecție a minorilor, depășind cerințele minime prevăzute în Directiva AVMS. Cu toate acestea, este extrem de strictă plasarea „semnului de avertizare” pentru programele care nu sunt potrivite minorilor la ora 24.00 (mai degrabă decât, de exemplu, la ora 21.00 sau 22.00). Unele dintre aceste cerințe, de asemenea sunt considerate supra-reglementate. S-ar putea ca reglementarea unor astfel de detalii să fie lăsate în seama radiodifuzorilor (sau - sub rezerva anumitor măsuri de precauție - Consiliului Audiovizualului).

Principiul „informării complete și corecte”

În conformitate cu art. 13, veridicitatea informației este o cerință legală. Aici, din nou, ca și în cazul caracterului pluralist al conținutului formularea „orice persoană are dreptul la informație completă și veridică” lasă impresia că oricine are dreptul să pună în aplicare o astfel de cerință, și într-adevăr regimul de sancționare și depunerea reclamațiilor (art. 84-85) se aplică și acestei prevederi. Asta ar fi extrem de problematic, deoarece în practică ar putea duce cu ușurință la apariția abuzurilor și restricțiilor severe a libertății jurnaliștilor și mass-media. În general, procedura de depunere a plângerilor prevăzută în art. 84 (3-4) nu pare a fi un instrument potrivit pentru stabilirea veridicității informațiilor și nu ar trebui să fie în competența Consiliului Audiovizualului.

În cazurile de defăimare și de încălcare a vieții private, victimele pot apela mereu la instanțele civile să își apere drepturile și să obțină despăgubiri. În caz de declarații false, există dreptul la replică (art. 23), care ar putea fi definit în termeni mai concreți ținând cont de specificul mass-media audiovizuale. În cazurile în care aceste mecanisme existente sunt insuficiente, ar fi posibil să se prevadă o procedură de depunere a plângerilor, organizată de către însuși radiodifuzorii/mass-media (de exemplu, ca parte a unui cod de conduită auto-reglementat). Dacă, totuși, această sarcină este încredințată Consiliului Audiovizualului, ar fi de dorit, având în vedere sensibilitatea acestor chestiuni să se evite luarea de decizii obligatorii de către Consiliu în cazuri individuale (care nu ar trebui să își asume rolul de instanță), ci să se recurgă la utilizarea instrumentelor mai blânde, cum ar fi reglementările extrajudiciare, avizele sau recomandările.

Ca și în cazul termenului de „pluralism”, trebuie să se acorde o atenție deosebită termenilor precum „informații complete și corecte”, „echilibrul social și politic”, „echidistanță și obiectivitate”. Ar fi mai potrivit de a folosi acești termeni în calitate de obiective (recunoscând faptul că acestea pot fi rareori complet atinse), decât cerințe legale. De asemenea, trebuie amintit faptul că aplicarea în practică va necesita evaluarea unor activități. În consecință, astfel de cerințe legale se confruntă cu riscul de a fi abuzate și de a limita libertatea de exprimare și de a intimida jurnaliștii, care lucrează de multe ori sub presiunea timpului și cu anumit grad de incertitudine. Acest lucru nu are, desigur, legătură cu obligația jurnaliștilor de a procesa informațiile cu diligență, de a respecta dreptul publicului de a fi informat în timp util și de a suporta riscurile implicate de difuzarea informațiilor false.

Accesul la evenimente

În ceea ce privește evenimentele de importanță majoră pentru societate (art. 17), formularea “concursurile internaționale de muzică” este prea vagă, iar formularea „campionatele sportive europene și mondiale” este prea generală, dacă s-a dorit să se ia în considerare toate sporturile, fără excepție sau calificare (de exemplu, indiferent de interesul societății în sport, locația evenimentului și/sau dacă o echipă națională participă la meci/concurs). Aceste criterii ar trebui să fie utilizate în Cod pentru a oferi îndrumare Consiliului Audiovizualului atunci când acesta stabilește lista evenimentelor de importanță majoră.

Recomandări:

Evitați să folosiți termeni vagi, precum „pluralism de servicii”, „veridicitatea informațiilor” sau „bunele moravuri” în calitate de cerințe legale; lăsați mai mult spațiu pentru auto-reglementare (în ceea ce privește pluralismul de opinie, calitatea informațiilor, protecția minorilor, respectarea bunelor moravuri, etc); reduceți rolul „de controlor” al Consiliului Audiovizualului; luați în considerare mecanismele alternative de îmbunătățire a pluralismului de opinie și calitatea informațiilor (de exemplu, o obligație să se elaboreze un cod de conduită, însoțit de o procedură de depunere a reclamațiilor); stabiliți orientări și limitări clare atunci când Consiliul Audiovizualului este împuternicit să adopte reglementări generale, inclusiv lista evenimentelor de importanță majoră pentru societate.

3. Consiliul Audiovizualului (Art. 73 - 87)

În timp ce normele de transparență și câteva garanții de independență ce figurează în Cod sunt binevenite, devin necesare unele garanții suplimentare de independență. Sarcinile Consiliului (care apar uneori mult prea ambițioase) și modul în care acesta intervine au nevoie de o regândire în special ceea ce privește plângerile și sistemele de sancționare.

Independența și structura pluralistă a Consiliului

În timp ce Consiliul este descris ca o autoritate publică autonomă (art. 74) și membrii acesteia se bucură de o serie de garanții de asigurarea a independenței lor (durata mandatului, termeni ne-reînnoiți, cerințele de incompatibilitate, oarecare protecție împotriva revocării, nicio legătură cu caracter obligatoriu la numirea acestora), încă mai persistă deficiențe în ceea ce privește componența pluralistă a Consiliului și protecția independenței sale.

În redacția prezentată, Codul nu asigură o componență pluralistă a Consiliului.

În timp ce unele cerințe privind transparența și organizarea dezbaterilor publice televizate cu candidații pot avea o influență pozitivă asupra calității procesului de selecție, aceasta în sine nu asigură faptul că Consiliul este compus din persoane care reflectă în comun diferite componente ale societății civile. De asemenea, nu este clar ce impact vor avea dezbaterile publice cu candidații asupra alegerilor în Parlament. Vor participa membrii Parlamentului în dezbaterile televizate, se va face o evaluare publică a performanțelor candidaților? În Cod lipsește prevederea ce ar afirma în mod clar că Parlamentul trebuie să încerce să asigure o componență pluralistă a Consiliului (de exemplu, în termenii experienței profesionale și culturale ale membrilor, reprezentare egală a bărbaților și femeilor, reprezentare echilibrată a diferitor grupuri și afinitățile lor, a majorității politice sau de opoziție). Regula precum că patru membri sunt numiți de către Parlament și un membru (plus președintele) de către președintele țării nu garantează pluralismul în acest sens, mai ales că președintele țării poate să aparțină aceluiași partid politic care deține majoritatea în Parlament. Un punct-cheie slab din proiectul de Cod este faptul că alegerile în Parlament se fac prin vot cu majoritate simplă, fără nici un mecanism de asigurare că vor putea fi aleși și candidații susținuți de opoziție. O soluție ar putea fi includerea prevederii ca alegerile să fie valide cu o majoritate de trei sferturi, astfel că, dincolo de granițele politice, ar deveni necesar un consens larg în cadrul Parlamentului.

Mai mult decât atât, în cadrul proiectului de Cod, președintele Consiliului, care joacă un rol preponderent (art. 79) este destul de expus influenței politice. Datorită faptului că îl numește, Președintele Republicii Moldova poate avea o influență mai puternică asupra președintelui Consiliului, decât dacă era ales de către Consiliu. Acest lucru poate duce la supunerea președintelui Consiliului față de președintele țării și partidului său. Prevederea precum că președintele Consiliului poate fi (sau chiar trebuie să fie) revocat de către președintele țării în cazul în care Parlamentul respinge raportul anual (articolul 79 alineatul (2) litera (l) și art. 82 alineatul (6)), nu diminuează această influență, ci din contra o consolidează. Aceasta permite demiterea președintelui Consiliului din motive pur politice. O astfel de posibilitate ar fi în mod clar în contradicție cu Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei R (2000) 23 privind independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii, în special liniile directoare p. 6 și 7 anexate la Recomandare. În special în situațiile în care președintele țării este membru al partidului parlamentar majoritar, președintele Consiliului va fi mereu la cheremul președintelui țării și partidului majoritar, care ar submina complet independența lui sau a ei. Minim s-ar putea menționa că orice revocare (demitere) a președintelui Consiliului de către Parlament ar trebui să solicite acordul majorității absolute (de exemplu, trei sferturi).

Recomandare:

Elaborați un mecanism care să asigure un nivel minim de componență pluralistă a Consiliului (de exemplu, prin furnizarea de criterii concrete privind structura, oferind drepturi de numire diferitor grupuri, validarea alegerilor de către o majoritate de trei sferturi în Parlament sau printr-un sistem de reprezentare proporțională); consolidați independența președintelui Consiliului prin renunțarea la dreptul președintelui țării de numire și revocare a acestuia.

Sarcini și obiective

Unele dintre sarcinile și competențele Consiliului, după cum este prevăzut în proiectul Codului, par a fi prea vaste. Diversitatea de sarcini poate devia activitatea Consiliului de la obiectivele sale primare, care sunt asigurarea unui sistem mediatic audiovizual liber, pluralist și economic viabil în Moldova, acordarea de licențe radiodifuzorilor într-un mod transparent și obiectiv, asigurarea respectării de către radiodifuzori a obligațiilor privind conținutul, încurajarea auto-reglementării, etc.

Un domeniu în care proiectul Codului pare a fi prea ambițios este depunerea *plângerilor și/sau procedurile de soluționare a litigiilor* menționate în art. 75 (h), (i) și (q), în special cu referire la presupusele încălcări ale art. 9, 10 și 13. După cum s-a explicat deja la punctul 2, Consiliul nu ar trebui să dețină un rol cvasi-judiciar și să soluționeze litigiile între mass-media și terți prin luarea de decizii cu caracter obligatoriu. Acest lucru este deosebit de important în cazurile când plângerile se referă la încălcările drepturilor de personalitate sau a drepturilor de proprietate intelectuală. Consiliul nu ar trebui să aibă nici sarcina de a stabili veridicitatea informațiilor transmise de mass-media. În orice caz,

procedura prevăzută în temeiul art. 84 alineatul (3) și (4) nu este adecvată pentru astfel de sarcini (a se vedea punctul 2 de mai sus). Nu în ultimul rând, cum se explică la punctele 1 și 2 de mai sus, unele dintre obligațiile de conținut calitativ și cantitativ a radiodifuzorilor sunt extrem de ambițioase, dar combinate cu un regim strict de supraveghere și de sancționare prevăzute în temeiul art. 84 și 85 din Cod, ar putea sugruma mass-media și supune unui grav risc libertatea jurnaliștilor și mass-media.

Un alt exemplu în care proiectul de Cod în mod clar depășește atribuțiile se referă la *registrul contractelor* (art. 75 (j)). Nu este clar de ce este necesar un astfel de registru în Republica Moldova, spre deosebire de alte țări. În afară de preocupările legate de protecția datelor secrete ale afacerilor și alte informații sensibile conținute în astfel de contracte, sarcinile ar fi enorme pentru Consiliu să introducă în registru și pentru radiodifuzori să furnizeze informații, deoarece radiodifuzorii încheie în mod normal mii, dacă nu - zeci de mii de contracte cu potențialii titulari de drepturi de autor în fiecare an. În orice caz, este probabil disproporționată povara în raport cu obiectivul urmărit.

Într-o serie de domenii, Consiliul este împuternicit să adopte *regulamente generale* (a se vedea articolul 75 (1), 9 (2), 12 (4), 15 (5), 17 (4) și (10), 29 (3)). Pentru a asigura legitimitatea acestora este necesar a defini mai clar în Cod scopul, conținutul și limitele reglementărilor; în caz contrar radiodifuzorii nu vor putea contesta în mod eficient astfel de reglementări. (Se presupune aici că art. 86 se aplică de asemenea reglementărilor generale adoptate de Consiliu.)

În general, o serie de dispoziții din Cod (de exemplu, art. 5 (3), 75, 84 și 85) lasă impresia că rolul principal al Consiliului Audiovizualului este de a „impune” Codul și de a „controla” radiodifuzorii și alți furnizori de servicii media. Cu toate acestea, conform unei abordări mai moderne a reglementării mass-media, autoritatea de reglementare nu este un organism de aplicare a legii și de sancționare a radiodifuzorilor, ci o agenție independentă care joacă un rol pozitiv, de susținere, prin garantarea libertății mass media și pluralismului și prin asistarea sectorului audiovizual la dezvoltare, prin respectarea unui număr de obiective de politici publice bine-definite (cum ar fi promovarea diversității culturale, protecția minorilor, îmbunătățirea accesului persoanelor cu handicap, sprijinirea educației mediatice, etc). O astfel de abordare ar însemna că Consiliul ia inițiative de nereglementare (cum ar fi oferirea de stimulente sau măsuri de sprijin financiar), care pot face măsurile de reglementare uneori inutile. Aceasta, la rândul său, ar necesita că stabilirea de obiective ale Consiliului are un loc mai important în cadrul juridic.

Abordarea de „controlor” în Cod este destul de puternică, dacă luăm în considerare regimul de sancționare (art. 85). În timp ce au fost făcute eforturi evidente pentru introducerea unui sistem gradat, începând cu avertismente, în anumite cazuri, sancțiunile rămân adesea destul de dure și disproporționate. În special, suspendarea totală sau parțială sau chiar retragerea de licențe (art. 85 (7), (8) și (9)) ar trebui să fie utilizate în ultimă instanță, în cazuri de încălcare repetată a unei greșeli grave, din moment ce astfel de măsuri restrâng libertatea mass media și cresc riscul de distrugere a surselor economice ale radiodifuzorului în cauză în detrimentul pluralismului mediatic. În plus, obligația de a difuza textul sancțiunii se difuzează în decurs de 48 de ore de la emiterea deciziei, sonor și/sau vizual, de cel puțin 3 ori, în orele de maximă audiență, din care o dată în principala emisiune de știri (art. 85 (13)) ar părea să fie disproporționată în multe cazuri și ar putea fi folosită pentru a pune anumite posturi la stâlpul infamiei.

Recomandare:

Revizuiți sarcinile și competențele generale (în special cu privire la plângerile/procedurile de soluționare a litigiilor și registrul drepturilor de autor); puneți mai mult accent pe asigurarea libertății mass-media, decât controlul radiodifuzorilor; definiți mai bine și limitați competențele pentru adoptarea regulamentelor; proiectați un sistem de sancționare mai proporțional.

Finanțare

Atâta timp cât rolul principal al Consiliului Audiovizualului este de a aplica legea și controla radiodifuzorii, nu există niciun motiv pentru care să obțină până la 60 % de venituri din taxele pentru licențiere și granturi (art. 83). În funcție de resursele financiare necesare Consiliului (în special în cazul în care are responsabilități pe termen lung), aceasta ar putea deveni o povară disproporționată pentru radiodifuzori și ar putea împiedica dezvoltarea pieței audiovizuale din țară. Aceasta ar putea denatura concurența între operatori care sunt obligați să plătească aceste impozite și care nu (de exemplu, cele autorizate în străinătate sau care nu fac obiectul unei licențe). Prin urmare, ar fi mai bine de adaptat sarcinile Consiliului nivelului de finanțare publică pe care statul este pregătit să îl acorde. Se poate remarca în acest sens că finanțarea publică suficientă este considerată în general o precondiție pentru asigurarea independenței și funcționarea eficientă a autorităților de reglementare din sectorul radiodifuziunii (a se vedea Recomandarea (2000) 23, liniile directe p. 9-11).

4. Radiodifuzori publici (Art. 38, 109 - 129)

Independența și procedurile de numire a Consiliului de Supraveghere și Directorului general

Asigurarea independenței serviciilor publice de radiodifuziune față de guvern și alte puteri politice și economice trebuie să fie un obiectiv cheie al cadrului de reglementare. Standardele de bază europene în acest domeniu au fost stabilite de către Recomandarea Consiliului Europei R (96) 10 privind garantarea independenței serviciului public de radiodifuziune.

Este cu siguranță foarte binevenit faptul că art. 109 menționează „independența față de autoritățile și instituțiile statului, de forțele politice și economice” ca unul dintre principiile serviciului public de radiodifuziune și că art. 112 alineatul (1) interzice orice ingerință din exterior asupra politicilor editoriale.

Cu toate acestea, această independență trebuie să fie susținută de către procedurile de numire a Consiliului de Supraveghere și Directorului general, însă până în prezent acest lucru a fost atins doar parțial.

Numirea în funcție a membrilor Consiliului de Supraveghere condiționează apariția problemelor similare cu cele exprimate în punctul 3 de mai sus, în ceea ce privește componența Consiliului. Nouă membri ai consiliului sunt aleși de către Parlament prin simpla majoritate. În afară de cerințele individuale de calificare prevăzute în art. 123 (1), nu există alte cerințe sau proceduri ce ar garanta o componență pluralistă (de exemplu, în ceea ce privește pregătirea profesională și culturală a membrilor, sexul acestora, afinitățile lor politice, etc).

Procedura din art. 123 (2), prin care Consiliul Audiovizualului selectează candidații (cu un număr de candidați ce depășește de două ori numărul de posturi vacante) nu asigură pluralismul și echilibrul - chiar dacă Consiliului Audiovizualului este un organism pluralistic compus, ceea ce nu este stabilit în cadrul proiectului Codului. Același lucru este valabil și listei de candidați propuși de către Comisia de specialitate a Parlamentului pentru votul în plen. Votul în plen, care este decisiv, este prin majoritate simplă. Acest lucru înseamnă că nu există garanții împotriva susținerii majorității parlamentare a propriilor candidații, fără a ține seama de echilibru și componență pluralistă.

Există diferite modalități de îmbunătățire a procedurii de vot și componenței: de exemplu, prin acordarea diferitor grupuri ale societății dreptul de a propune candidați sau prin solicitarea aprobării de către o majoritate absolută (de exemplu, o majoritate de trei sferturi), pentru votul în plen.

Ca și în cazul președintelui Consiliului Audiovizualului, o problemă gravă reprezintă prevederea precum că respingerea de către Parlament a raportului anual (sau, mai exact, a părții raportului anual care se referă la activitatea propriu-zisă a Consiliului de Supraveghere) conduce la eliberarea din funcție a președintelui și secretarului Consiliului de Supraveghere (art. 128 (3)). Ea permite o concediere pe motive pur politice (a se vedea punctul 3 de mai sus). Concedierea ar trebui să fie posibilă numai pe motive clar definite (de exemplu, nerespectarea normelor de incompatibilitate, incapacitatea de a exercita funcții) și ar trebui să solicite aprobarea prin votul majorității absolute (de exemplu, trei sferturi).

Directorul general este figura-cheie în cadrul organizației, din moment ce el numește și revocă membrii Comitetului managerial (art. 117 alineatul (2) litera (d)). Nu este în sine o problemă procedura prin care el/ea este numit de către Consiliul de Supraveghere. Cu toate acestea, acest lucru presupune că Consiliul de Supraveghere este independent și are o componență pluralistă. Mai mult decât atât, ar trebui să existe garanții pentru a se asigura că Directorul General are o susținere majoritară în Consiliul de Supraveghere (de exemplu, vot cu majoritate absolută).

Odată numit, Directorul General trebuie să se simtă liber să acționeze în cele mai bune interese ale organizației, fără a avea frica de a fi demis din motive politice. Prin urmare, ar trebui menționat că Directorul General nu poate fi concediat în timpul mandatului său, decât în circumstanțe excepționale. O demitere a Directorului General de către Consiliul de Supraveghere ar trebui să fie numai în circumstanțe excepționale clar definite, nu pur și simplu pentru că raportul anual a fost respins de către organul de supraveghere (astfel cum este prevăzut în articolul 117 alineatul (10). (C)). O concediere ar putea avea loc în cazul în care Directorul General a pierdut susținerea majorității membrilor Consiliului de Supraveghere, în cazul în care Consiliul de Supraveghere ar putea alege un nou Director General, cu o majoritate de cel puțin două treimi (a se vedea articolul 13 din modelul Legii serviciului public al audiovizualului de către Werner Rumphorst¹).

Recomandări:

Introduceți un mecanism care să asigure un nivel minim de componență pluralistă a Consiliului de Supraveghere (de exemplu, prin furnizarea de criterii concrete pentru componență, oferind drepturi de numire diferitor grupuri, asigurarea alegerilor cu majoritate absolută în Parlament sau printr-un sistem de reprezentare proporțională); protejați președintele

¹ http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_model_law_psb_210207_tcm6-50150.pdf

și secretarul Consiliului de Supraveghere de concediere pentru motive politice; solicitați aprobarea cu majoritatea absolută de voturi în Consiliul de Supraveghere pentru numirea și eliberarea din funcție a Directorului General.

Independența editorială față de obligația de a difuza „publicitate necomercială”

O problemă mai mică, dar semnificativă pentru independența editorială a radiodifuzorului public ce rezultă din dispoziția art. 113 (e) este prevederea care impune radiodifuzorul public de a difuza gratuit publicitate necomercială în volum de 6 minute pe parcursul unei ore astronomice completat conform principiului „primul venit – primul deservit”.

Această dispoziție lasă multe întrebări fără răspuns. Cine ar fi autorii sau beneficiarii acestei „publicități necomerciale” - autoritățile publice, partidele politice, comunitățile religioase, sindicatele, asociațiile industriale, grupurile de interes, societatea civilă, etc? Cum ar putea principiul „primul venit – primul deservit” să funcționeze în practică având în vedere numărul și varietatea beneficiarilor? Cum se poate evita o prejudecată în favoarea anumitei opinii sau interes? Ce durată pot avea mesajele individuale? Cum se poate asigura că acestea nu jignesc anumite părți ale societății? Cum se poate asigura că cantitatea și conținutul/calitatea mesajelor publicitare necomerciale nu afectează integritatea, calitatea și atractivitatea serviciului public de radiodifuziune?

Adițional acestor întrebări este incertă și prevederea privind durata de difuzare. Mai întâi de toate, 6 minute pe oră este mult, aproape la fel de mult ca durata permisă pentru difuzarea publicității comerciale la posturile publice de radio și TV. În al doilea rând, dacă „publicitatea necomercială” permite difuzarea mesajelor politice, acestea ar putea submina echilibrul editorial al posturilor serviciului public, deoarece este mult mai dificil pentru telespectatori de a deosebi aceste mesaje de conținutul editorial (în comparație cu distincția între conținutul editorial și publicitatea comercială). Mai mult decât atât, oferirea acestei oportunități „gratuit” trebuie cu siguranță să aibă un interes public superior, deoarece reprezintă o subvenție furnizată beneficiarilor.

Având în vedere toate aceste dificultăți, instituțiile publice de radiodifuziune sunt în mod normal obligate să difuzeze mesaje care nu sunt sub controlul lor editorial doar în situații excepționale. Astfel de cazuri pot fi anunțurile în caz de catastrofe naturale și situații de urgență similare (art. 26) și, uneori, emisiunile politice în timpul campaniilor electorale (a se vedea Consiliul Europei Recomandarea CM / Rec (2007) 15 cu privire la măsurile referitoare la acoperirea mediatică a campaniilor electorale). Unele țări au introdus, de asemenea, un cadru de reglementare pentru publicitatea politică plătită.

În cazul în care organismele publice de radiodifuziune decid, pe bază de voluntariat și sub controlul lor editorial propriu de a disemina comunicate în scopuri/inițiative altruiste (de exemplu, colectarea de bani pentru dezastre) vor fi obligate să respecte neutralitatea, ceea ce înseamnă că trebuie să ia decizii nediscriminatorii. Pentru a asigura un tratament coerent acestor cereri, radiodifuzorul public ar trebui să publice normele generale.

Recomandare:

Anulați sau cel puțin limitați obligația de a difuza publicitate necomercială.

Misiune

Recomandarea Consiliului Europei Rec (2007) 3 privind misiunea serviciului public al audiovizualului în societatea informațională recomandă ca statele membre să includă „dispozițiile în legislația/reglementările specifice misiunii serviciului public al audiovizualului, care acoperă, în special, servicii noi de comunicare, permițând serviciului public al audiovizualului să profite din plin de potențialul lor și în special pentru promovarea participării democratice, sociale și culturale cu ajutorul noilor tehnologii interactive”. Și „în societatea informațională, bazându-se în mare măsură pe tehnologiile digitale, în cazul în care mijloacele de distribuție de conținut s-au diversificat dincolo de emisia tradițională, statele membre ar trebui să se asigure că misiunea serviciului public s-a extins într-o furnizare a unui conținut adecvat, de asemenea, prin intermediul noilor platforme de comunicare”. (Principiul nr 2, anexat la Recomandare).

Codul integrează într-o oarecare măsură principiul neutralității tehnologice și platformice, de exemplu, prin menționarea „alte mijloace tehnice” în ceea ce privește distribuția (liniară) a serviciilor de difuzare în art. 111 (1) litera (b). Într-o oarecare măsură extinde misiunea radiodifuzorului public la noile media prin menționarea implementării „noilor tehnologii” în art. 113 (i) și furnizarea de „servicii mass-media non-lineare” în art. 113 (o). Acest lucru este în conformitate cu Recomandarea Consiliului Europei. Cu toate acestea, din motive de coerență, rolul extins al instituțiilor publice de radiodifuziune în noul mediu mediatic trebuie să fie exprimat mai clar în art. 109 (misiunea radiodifuzorului public) și în art. 111 (obiectul de activitate al radiodifuzorului public). Aceste prevederi ar putea fi, fără îndoială, îmbogățite prin preluarea unor prevederi din liniile directoare ale Recomandării Rec (2007) 3.

De asemenea apare o problemă procedurală în cazurile în care radiodifuzorul public dorește să introducă noi servicii, care nu sunt explicit menționate în Cod.

În prezent, Codul nu specifică numărul (național, regional) de posturi radio și televiziune și alte servicii care minim ar trebui furnizate. Incluziunea acestei prevederi va fi de folos nu numai pentru furnizarea de frecvențe necesare, dar și pentru calcularea necesităților financiare (vezi mai jos).

„Caietul de sarcini” prevăzut în temeiul art. 118 este un instrument care ar putea juca un rol util la capitolul servicii suplimentare, de exemplu în domeniul noilor media. Acest Caiet de sarcini este întocmit de către Comitetul managerial și prezentat Consiliului de Supraveghere pentru avizare. Cu toate acestea, art. 118 include doar o declarație a politicii editoriale și un plan financiar în calitate de componente ale Caietului de sarcini, dar nu specifică o listă de servicii sau activități. Dacă se va adăuga o listă de servicii și o procedură de aprobare a noilor servicii, atunci va fi posibilă continuitatea dezvoltării, probabil într-o etapă ulterioară, întru conformarea pe deplin cu cerințele prevăzute de normele UE privind ajutoarele de stat, inclusiv o evaluare prealabilă a valorii publice și impactul pe piață a noilor servicii importante (*testare ex ante*, a se vedea Comunicarea Comisiei cu privire la aplicarea normelor privind ajutoarele de stat serviciilor publice de radiodifuziune, 2009 / C 257/01).

Recomandare:

Clarificați misiunea de serviciu public cu privire la canalele existente și a noilor servicii mass-media și luați în considerare introducerea unei proceduri de aprobare prealabilă a noilor servicii importante

Finanțare

Codul prevede o combinație de surse de finanțare pentru radiodifuzorul public (art. 120-121), lucru care, în principiu, este benefic. Cu toate acestea, sunt necesare unele îmbunătățiri pentru a asigura că nivelul de finanțare acoperă nevoile financiare întru îndeplinirea misiunii de serviciu public și că luarea deciziilor privind finanțarea din fondurile publice este organizată și raționalizată în așa fel încât să evite orice abuz și influență politică. În plus, obligația pentru cetățeni de a plăti taxa de abonament ar trebui să fie formulată într-un mod tehnologic neutru.

Conform standardelor europene, statele membre trebuie să furnizeze fonduri necesare pentru ca un radiodifuzor public să-și îndeplinească misiunea sa (a se vedea liniile directoare p. 29 din Recomandarea menționată mai sus Rec(2007)3: „Statele membre ar trebui să asigure o finanțare adecvată serviciului public al audiovizualului, care să îi permită să își îndeplinească rolul în societatea informațională, astfel cum sunt definite în domeniul lor de competență”). Cu alte cuvinte, finanțarea trebuie să urmeze misiunii.

Într-o lume ideală, pentru o implementare corectă a acestui principiu, ar fi necesar să se stabilească, ca un prim pas, finanțarea totală a radiodifuzorului public necesară pentru a-și îndeplini atribuțiile sale. Cheltuielile curente de furnizare a serviciilor publice de radiodifuziune pot servi ca punct de plecare, luând în considerare și costurile de schimbare datorită evoluțiilor în sectorul audiovizual, economiilor posibile prin raționalizare sau alte măsuri, precum și costuri suplimentare pentru modernizarea sau extinderea serviciilor, de exemplu, în domeniul noilor media. În a doua etapă, cerința de fonduri publice ar trebui să fie calculată prin deducerea din venitul comercial scontat, în special, de la publicitate și sponsorizare.

Sistemul de finanțare stabilit în Cod este complicat din cauză că finanțarea publică provine de la 4 surse diferite: bugetul de stat (art. 120 (5)), taxa de abonament (art. 120 (7) litera (b)), surse provenite din impozitul la importul tehnicii, utilajului și echipamentelor pentru radio și televiziune (art. 120 (7) (g)) și surse provenite din încasările lunare din publicitatea comercială a radiodifuzorilor privați (art. 120 (7) (h)). Această diversificare a fondurilor publice nu este o problemă în sine, dimpotrivă, ar trebui să fie văzută ca un element pozitiv, deoarece contribuie la stabilitatea fondurilor publice și ajută la protejarea independenței radiodifuzorului public. Pe de altă parte, trebuie să fie cel puțin o sursă de finanțare, care este periodic adaptată nevoilor financiare ale radiodifuzorului public, pentru a asigura că nu va apărea nici o subfinanțare sau suprafinanțare (acesta din urmă ar fi, de asemenea, necesară pentru a se conforma normelor UE privind ajutoarele de stat).

Printre diferitele surse de finanțare publică, taxa de abonament este cea mai potrivită să fie supusă reevaluării și adaptării periodice în conformitate cu cerințele financiare. Acest lucru ar însemna că deciziile cu privire la cuantumul taxei de abonament vor fi luate pe baza unei evaluări a nivelului de finanțare necesar pentru a îndeplini misiunea de serviciu public, dar și în vederea dezvoltării de alte surse de finanțare. Acest lucru la rândul său, ar face necesară dezvoltarea în continuare a procedurii prevăzută în art. 121 (3).

Devine discutabilă și lista costurilor specifice identificate în art. 120 (5), care trebuie să fie suportate direct de la bugetul de stat. Aceste plăți directe sunt problematice deoarece condiționează expunerea radiodifuzorului sub influență politică necuvenită. Acest risc poate a fi limitat doar datorită neincluziunii cheltuielilor de producere a programelor. Cu toate acestea, includerea cheltuielilor de salarizare a angajaților poate condiționa certuri privind remunerarea personalului jurnalistic sau de creație, nivelurile de salarizare, distincția între angajați și personalul independent, precum și alte probleme care pot avea un impact direct asupra performanței jurnalistică și de creație. Alte categorii de costuri pot fi mai potrivite pentru a fi suportate direct de la bugetul de stat, cum ar fi cheltuielile de restructurare, fondurile de pensii sau menținerea arhivelor (păstrarea programelor cu valoare istorică și artistică, a se vedea art. 113 (m)).

În ceea ce privește obligația de a plăti taxa de abonament (art. 121 alineatul (1)), este important să se aleagă o formulă care este de viitor și tehnologic neutră. Datorită convergenței tehnologice în mediul digital, programele audiovizuale pot fi distribuite la cerere și serviciile de radiodifuziune pot fi recepționate nu numai prin dispozitivele tradiționale de radio și TV, ci printr-un set de dispozitive multifuncționale, inclusiv calculatoare personale, display-uri și smartphone-uri.

În cazul în care obligația de a plăti taxa de abonament este legată de posesia unui dispozitiv de recepție (o abordare încă utilizată de majoritatea țărilor europene), este important să se utilizeze o noțiune generică care ar include toate dispozitivele noi ce pot fi utilizate la recepționarea semnalului audio sau video, în caz contrar, obligația de a plăti taxa ar putea fi eludată cu ușurință și poate deveni în curând depășită. (Alte țări, cum ar fi Germania, au mers cu un pas mai departe și au separat obligația de a plăti taxa din posesia echipamentului de recepție).

Interdicția prevăzută în art. 38 (8) privind inserarea spoturilor publicitare și/sau de teleshopping numai între programe, indiferent de categoria programului, condiționează, de asemenea, apariția unor probleme. Deși nu este un lucru neobișnuit faptul că restricțiile cantitative de publicitate pentru canalele comerciale sunt introduse și pentru instituțiile publice (limitarea la 8 minute pe oră, în articolul 39 (2), comparativ cu 12 minute pentru canale comerciale, este un astfel de exemplu), ar trebui să amintim că o interdicție generală privind pauzele publicitare pe posturile publice ar avea efecte denaturate și, probabil, nedorite. Aceasta ar descuraja radiodifuzorul public de a difuza programe de o durată mare, în special, filmele artistice în prime time și ar putea face imposibil pentru radiodifuzorul public de a dobândi și finanța programe populare și costisitoare, de exemplu drepturile de transmitere a evenimentelor de importanță majoră pentru societate. Este dificil de a găsi un motiv pentru care normele speciale pe care Codul le-a implementat privind filmele de lung metraj (articolul 38 alineatul (4)) și programele de sport (art. 42) nu ar trebui să se aplice și radiodifuzorilor comerciali și publici. Mai mult decât atât, chiar și restricția de publicitate până la 8 minute pe oră pentru posturile publice ar avea nevoie de reexaminare în cazul difuzării programelor costisitoare.

Recomandare:

Introduceți o procedură care să garanteze că radiodifuzorul serviciului public primește finanțarea necesară pentru îndeplinirea misiunii sale de serviciu public (de exemplu, în stabilirea quantumului taxei de abonament); formulați obligația de a plăti taxa de abonament într-o manieră neutră tehnologic și ajustată noilor transformări; revizuiți lista cheltuielilor finanțate direct de către bugetul de stat pentru a evita interferența indirectă în materie de programe; reexaminați normele privind pauzele publicitare pe posturile publice, în special în ceea ce privește filmele de lung metraj și programele de sport.