



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE
Committee of Ministers
Comité des Ministres

RADA EUROPY
KOMITET MINISTRÓW

ZALECENIE NR R (96) 10

**KOMITETU MINISTRÓW DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W SPRAWIE ZAGWARANTOWANIA NIEZALEŻNOŚCI
NADAWCÓW PUBLICZNYCH**

(przyjęte przez Komitet Ministrów 11 września 1996 r. podczas 573. spotkania Zastępców Ministrów)

Komitet Ministrów, na mocy art. 15.b Statutu Rady Europy,

Stwierdzając, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności pomiędzy jej państwami członkowskimi dla ochrony i realizacji idei i zasad, które są ich wspólnym dziedzictwem;

przypominając, że niezależność środków przekazu – w tym nadawców – ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa;

podkreślając znaczenie, które przywiązuje do poszanowania niezależności środków przekazu, zwłaszcza przez rządy;

przypominając w związku z tym przyjęte przez rządy państw członkowskich Rady Europy zasady określone w deklaracji w sprawie wolności słowa i informacji z 29 kwietnia 1982 r., zwłaszcza w zakresie konieczności istnienia wielu niezależnych i autonomicznych środków komunikacji umożliwiających odzwierciedlenie różnorodności idei i opinii;

ponownie potwierdzając istotną rolę nadawców publicznych jako ważnego czynnika pluralistycznej komunikacji dostępnej dla wszystkich na skalę krajową i regionalną poprzez świadczenie podstawowych, wszechstronnych usług programowych obejmujących informację, edukację, kulturę i rozrywkę;

przypominając zobowiązania przyjęte przez przedstawicieli państw uczestniczących w 4. Europejskiej Konferencji Ministerialnej w sprawie polityki środków masowego przekazu (Praga, 7-8 grudnia 1994 r.) w ramach uchwały nr 1 w sprawie przyszłości nadawców publicznych, a zwłaszcza poszanowanie niezależności nadawców publicznych;

zwracając uwagę na konieczność dalszego opracowywania zasad niezależności nadawców publicznych określonych w wyżej wymienionej uchwale praskiej w świetle wyzwań wynikających z zachodzących w Europie zmian politycznych, gospodarczych i technologicznych;

uznając, że – w świetle tych wyzwań – niezależność nadawców publicznych należy jednoznacznie zagwarantować na szczeblu krajowym poprzez zestaw zasad obejmujących wszystkie aspekty ich funkcjonowania;

podkreślając znaczenie bezwzględnego przestrzegania tych zasad przez osoby i organy władz spoza podmiotów będących nadawcami publicznymi,

zaleca, aby rządy państw członkowskich:

a. uwzględniły w przepisach swojego prawa krajowego lub w aktach prawnych dotyczących nadawców publicznych postanowienia gwarantujące im niezależność zgodnie z wytycznymi określonymi w załączniku do niniejszego zalecenia;

b. zwróciły na niniejsze wytyczne uwagę organów nadzorujących działalność nadawców publicznych oraz kierownictwa i pracowników tych nadawców.

Załącznik do zalecenia nr (96) 10

Wytyczne w sprawie niezależności nadawców publicznych

I. Postanowienia ogólne

Ramy prawne nadawców publicznych powinny jednoznacznie określać ich niezależność redakcyjną oraz autonomię instytucjonalną, zwłaszcza w takich obszarach jak:

- ustalanie ramówek programowych;
- koncepcja i produkcja programów;
- redagowanie i prezentacja programów informacyjnych i publicystycznych;
- organizacja działalności przedsiębiorstwa;
- rekrutacja i zatrudnianie pracowników oraz kierowanie nimi;
- zakup, wynajem, sprzedaż i wykorzystanie towarów i usług;
- gospodarowanie zasobami finansowymi;
- przygotowywanie i realizacja budżetu;
- negocjowanie, przygotowywanie i podpisywanie umów związanych z eksploatacją przedsiębiorstwa;
- reprezentowanie przedsiębiorstwa w postępowaniach prawnych oraz wobec osób trzecich.

Postanowienia dotyczące odpowiedzialności i nadzoru nad nadawcami publicznymi oraz ich statutowymi organami powinny być jednoznacznie określone w dotyczących ich ramach prawnych.

Działalność programowa nadawców publicznych nie będzie cenzurowana w żaden sposób. Osoby i organy zewnętrzne nie będą *a priori* kontrolować działalności nadawców publicznych z wyjątkiem sytuacji szczególnych przewidzianych przez prawo.

II. Zarządy nadawców publicznych

1. Kompetencje

Ramy prawne funkcjonowania nadawców publicznych powinny stwierdzać, że ich zarządy ponoszą wyłączną odpowiedzialność za ich codzienne funkcjonowanie.

2. Status

Zasady, którym podlega status zarządów nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny być określone w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego i innego na te zarządy.

Zasady te powinny zwłaszcza określać, że członkowie zarządów lub osoby fizyczne pełniące takie funkcje indywidualnie:

- pełnią swoje funkcje wyłącznie dla dobra nadawcy publicznego, którego reprezentują i którym kierują;
- nie mogą bezpośrednio ani pośrednio pełnić funkcji, przyjmować płatności ani posiadać udziałów przedsiębiorstw i innych podmiotów z sektora mediów lub sektora powiązanego z mediami, jeżeli powoduje to konflikt interesów z pełnionymi przez nich funkcjami kierowniczymi w podmiocie będącym nadawcą publicznym;
- nie mogą przyjmować poleceń ani instrukcji od osób i instytucji innych niż instytucje i osoby odpowiedzialne za nadzór nad danym nadawcą publicznym z zastrzeżeniem sytuacji szczególnych przewidzianych przez prawo.

3. Zakres obowiązków

Z zastrzeżeniem odpowiedzialności przed sądem z tytułu wykonywania kompetencji w przypadkach przewidzianych przez prawo, zarządy nadawców publicznych lub osoby fizyczne pełniące takie funkcje indywidualnie powinny ponosić odpowiedzialność z tytułu pełnienia funkcji wyłącznie wobec instytucji nadzorującej danego nadawcę publicznego.

Podjęte przez wyżej wspomniane organy nadzoru decyzje niekorzystne dla członków zarządów nadawców publicznych lub osób pełniących takie funkcje indywidualnie z powodu naruszenia przez nich obowiązków powinny być odpowiednio uzasadnione wraz z przysługującym odwołaniem do właściwych sądów.

III. Organy nadzorujące nadawców publicznych

1. Kompetencje

Ramy prawne funkcjonowania nadawców publicznych powinny jednoznacznie i precyzyjnie określać kompetencje nadzorujących ich organów.

Organy nadzorujące nadawców publicznych nie powinny *a priori* nadzorować działalności programowej.

2. Status

Zasady, którym podlega status organów nadzorujących nadawców publicznych, a zwłaszcza zasady ich członkostwa, powinny być określone w sposób umożliwiający uniknięcie ryzyka nacisku politycznego i innego na te organy.

Zasady takie powinny zwłaszcza gwarantować, że członkowie takich organów:

- są powoływani w sposób otwarty i pluralistyczny;
- wspólnie reprezentują interesy całego społeczeństwa;
- nie mogą przyjmować poleceń i instrukcji od osób i organów innych niż te, które ich powołały z zastrzeżeniem postanowień przeciwnych przewidzianych przez prawo w sytuacjach szczególnych;
- nie mogą zostać odwołani, zawieszani ani wymienieni w czasie trwania ich kadencji przez żadną osobę ani organ inny niż ten, który ich powołał, o ile organ nadzorujący nie stwierdził w odpowiedni sposób ich niezdolności do pełnienia funkcji;
- nie mogą bezpośrednio ani pośrednio pełnić funkcji, przyjmować płatności ani posiadać udziałów przedsiębiorstw i innych podmiotów z sektora mediów lub sektora powiązanego z mediami, jeżeli powoduje to konflikt interesów z pełnionymi przez nich funkcjami kierowniczymi w organie nadzorującym.

Zasady wynagradzania członków organu nadzorującego nadawców publicznych powinny być określone w jednoznaczny i otwarty sposób w przepisach, którym te organy podlegają.

IV. Personel nadawców publicznych

Rekrutacja, awanse, przeniesienia, prawa i obowiązki pracowników nadawców publicznych nie powinny zależeć od ich pochodzenia, płci, poglądów politycznych, filozoficznych lub wierzeń religijnych oraz przynależności do związków zawodowych.

Pracownicy nadawców publicznych powinni mieć – bez dyskryminacji – prawo do udziału w działalności związków zawodowych oraz do strajku z zastrzeżeniem ograniczeń ustanowionych przez prawo w celu zapewnienia ciągłości realizacji misji publicznej lub z innych uzasadnionych przyczyn.

Ramy prawne regulujące działalność nadawców publicznych powinny jednoznacznie określać, że pracownicy tych podmiotów nie mogą przyjmować instrukcji od osób fizycznych i organów spoza zatrudniającego ich podmiotu bez zgody zarządu tego podmiotu z zastrzeżeniem kompetencji organów nadzorujących.

V. Finansowanie nadawców publicznych

Zasady finansowania nadawców publicznych powinny być oparte na zobowiązaniu państw członkowskich do utrzymywania, a w razie potrzeby do stworzenia odpowiednich, bezpiecznych i przejrzystych podstaw finansowania gwarantujących nadawcom publicznym środki niezbędne do realizacji ich misji.

W przypadkach, w których finansowanie nadawcy publicznego jest w całości lub w części oparte na regularnych lub doraźnych dotacjach z budżetu państwa lub na opłacie abonamentowej, należy stosować następujące zasady:

- uprawnienia decyzyjne organów władz spoza podmiotu będącego nadawcą publicznym w zakresie jego finansowania nie powinny być wykorzystywane w celu bezpośredniego lub pośredniego wywierania wpływu na niezależność redakcyjną i autonomię instytucjonalną;
- wysokość dotacji lub opłaty abonamentowej powinna być ustalana po konsultacji z danym nadawcą publicznym z uwzględnieniem tendencji kosztów jego działalności, w sposób umożliwiający podmiotowi realizację jego misji w całości;
- płatność dotacji lub opłaty abonamentowej powinna być dokonywana w sposób zapewniający ciągłość działalności nadawcy publicznego i umożliwiający mu tworzenie długoterminowych planów;
- nadawca publiczny powinien korzystać z dotacji lub opłaty abonamentowej z poszanowaniem zasady niezależności i autonomii określonej w wytycznej nr 1;
- w przypadku konieczności podziału dotacji lub przychodów z opłaty abonamentowej między kilku nadawców publicznych podziału takiego należy dokonywać w sposób sprawiedliwie zaspokajający potrzeby każdego z nich.

Zasady finansowego nadzoru nad nadawcami publicznymi nie powinny powodować uszczerbku na ich niezależności programowej określonej w wytycznej nr 1.

VI. Polityka programowa nadawców publicznych

Ramy prawne funkcjonowania nadawców publicznych powinny jednoznacznie określać ciążący na nich obowiązek zapewnienia uczciwego przedstawiania faktów i zdarzeń oraz zachęcania do swobodnego wyrażania opinii w programach informacyjnych.

Przypadki zmuszania nadawców publicznych do przekazywania informacji, oświadczeń lub komunikatów urzędowych, informowania o działaniach lub decyzjach władz publicznych lub przydzielania takim władzom czasu antenowego powinny być ograniczone do wyjątkowych przypadków jednoznacznie określonych w przepisach prawa.

Wszelkie ogłoszenia urzędowe powinny być wyraźnie oznaczone jako takie i powinny być emitowane na wyłączną odpowiedzialność organu władzy zlecającego taką emisję.

VII. Dostęp nadawców publicznych do nowych technologii komunikacyjnych

Nadawcy publiczni powinni mieć możliwość korzystania z nowych technologii komunikacyjnych, a w przypadkach, w których jest to dozwolone, również opracowywania nowych usług w oparciu o takie technologie w celu niezależnego wypełniania swojej misji zgodnie z prawem.

* * *

Memorandum objaśniające do zalecenia nr R (96) 10 w sprawie zagwarantowania niezależności nadawców publicznych

Wprowadzenie

1. Pełne i nieograniczone wykonywanie prawa do wolności słowa i informacji zagwarantowanego przez artykuł 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zakłada istnienie wolnych, niezależnych i pluralistycznych mediów zgodnie z zasadą polityki podtrzymanej przez Komitet Ministrów Rady Europy w Deklaracji w sprawie wolności słowa i informacji przyjętej 29 kwietnia 1982 r. Wymóg ten, istotny dla istnienia prawdziwej demokracji, dotyczy w równej mierze sektora prasy i nadawców, zwłaszcza z uwagi na liczebność odbiorców usług radiowych i telewizyjnych i ich potencjalnego wpływu na kształtowanie opinii publicznej.

2. Z uwagi na szczególne zadania powierzone im na mocy przepisów prawa lub innych aktów prawnych (warunków, statutów, umów, licencji itp.) nadawcy publiczni wyróżniają się spośród środków masowego przekazu jako wpływowe ośrodki życia demokratycznego społeczeństwa. Cechą tych podmiotów – publicznych lub prywatnych – jest stawiany im wymóg oferowania szerokiego zakresu audycji informacyjnych, edukacyjnych, kulturalnych i rozrywkowych odzwierciedlających społeczeństwo, a zwłaszcza poglądy grup politycznych, społecznych i kulturowych – w tym mniejszości – oraz płaszczyzny dyskusji w celu zagwarantowania autentycznej demokracji. W związku z tym różnią się oni od nadawców komercyjnych, których politykę programową określają głównie wymogi rentowności.

3. Nadawcy publiczni różnią się od swoich państwowych odpowiedników również tym, że realizują swoje zadania niezależnie, bez ingerencji zewnętrznych organów władz, a zwłaszcza władz publicznych, co odróżnia ich od nadawców państwowych. Zasada niezależności nadawców publicznych i wynikającej z niej odpowiedzialności wobec odbiorców za sposób realizacji ich misji ma podstawowe znaczenie dla realizacji tej misji w całości, zwłaszcza w dziedzinie informacji.

4. Usiłując utrzymać i zwiększyć wkład nadawców publicznych w funkcjonowanie demokratycznego społeczeństwa poprzez oferowanie możliwości pluralistycznego wyrażania poglądów, opinii i kultur, Rada Europy niejednokrotnie miała okazję zająć się ewolucją tego sektora. Dlatego też Pierwsza Ministerialna Konferencja w sprawie polityki środków masowego przekazu, która odbyła się w Wiedniu w dniach 9 i 10 grudnia 1986 r. spowodowała przyjęcie uchwały w sprawie nadawców publicznych i prywatnych w Europie, w której ministrowie obecni na konferencji podkreślili swoją "wolę utrzymania zasad emisji nadawców publicznych" z uwzględnieniem „interesu społecznego polegającego na otrzymywaniu wszechstronnych usług telewizyjnych wysokiej jakości przyczyniających się do swobodnego formowania opinii i rozwoju kultury”.

5. Później jednak nastąpiły wydarzenia stawiające pod znakiem zapytania perspektywę misji nadawców, a w niektórych przypadkach możliwość jej dalszego istnienia. Jednym z tych zdarzeń – nie najmniej istotnym – było stopniowe przenikanie przedsiębiorstw prywatnych do sektora nadawczego w większości krajów Europy. Oprócz tej tendencji, która pojawiła się w prawie i gospodarce, w latach 80. nastąpiły zmiany technologiczne, a mianowicie rozwój transmisji kablowych i satelitarnych, a niedawno także pojawienie się technologii cyfrowej. Wreszcie stopniowa demokratyzacja krajów Europy Środkowej i Wschodniej od 1989 r. spowodowała powstanie kwestii przekształcenia byłych nadawców państwowych w nadawców autentycznie publicznych.

6. Wydarzenia te skłoniły Radę Europy do ponownego postawienia na porządku dziennym sprawy przyszłości nadawców publicznych. Doprowadziło to do przyjęcia kolejnej uchwały w sprawie przyszłości nadawców publicznych podczas 4. Europejskiej Konferencji Ministerialnej w sprawie polityki środków masowego przekazu, która odbyła się w Pradze 7 i 8 grudnia 1995 r. W uchwale tej państwa uczestniczące w konferencji potwierdziły swoją „wolę utrzymania i rozwoju silnego systemu nadawców publicznych”, odrzucając w ten sposób ich stopniową marginalizację.

7. Wspierając to oficjalne stanowisko, państwa uczestniczące w konferencji podjęły w uchwale wiele konkretnych zobowiązań w celu zagwarantowania ciągłości działalności nadawców publicznych. Jednym z tych zobowiązań było "zapewnienie niezależności nadawców publicznych od nacisków politycznych i ekonomicznych". Gwarancja ta wyraża się głównie w przyjęciu odpowiednich przepisów prawa określających zadania, organizację i zarządzanie podmiotami będącymi nadawcami publicznymi, dlatego niniejsze wytyczne mają dostarczyć wskazówek co do pożądanej treści niezbędnych przepisów niezależnie od ram prawnych lub statusów, czy specyficznych zadań i struktur nadawców publicznych.

8. Pierwszą okolicznością, którą należy uwzględnić, stosując wytyczne, powinna być różnorodność sposobów nadzorowania mediów w poszczególnych państwach członkowskich. Konieczne jest też uwzględnienie przepisów prawa krajowego poszczególnych państw, które mogą odnosić się do różnych spraw ujętych w wytycznych (na przykład przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej i karnej zarządów nadawców publicznych w związku z pełnionymi stanowiskami, ogólnych zasad prawa pracy dotyczących ich pracowników, przepisów konstytucyjnych, prawnych i administracyjnych dotyczących stanów wyjątkowych i wojennych, które mogą wpłynąć na działalność i eksploatację nadawców publicznych itp.). Wytyczne należy też stosować z uwzględnieniem decyzji krajowych sądów najwyższych właściwych w sprawach konstytucyjnych, prawnych i administracyjnych oraz zobowiązań państw członkowskich ujętych w prawie międzynarodowym. Należy też odpowiednio

uwzględnić różnorodność zadań nadawców publicznych zależnych na przykład od tego, czy nadają one program krajowy, czy międzynarodowy.

I. Postanowienia ogólne

Wytyczna nr 1

9. Uchwała w sprawie przyszłości nadawców publicznych przyjęta podczas 4. Europejskiej Konferencji Ministerialnej w sprawie polityki środków masowego przekazu stanowi, że „państwa uczestniczące zobowiązują się do zagwarantowania niezależności nadawców publicznych od nacisków politycznych i ekonomicznych”. W związku z tym wytyczna nr 1 wymaga wyraźnego włączenia zasad niezależności redakcyjnej i autonomii instytucjonalnej nadawców do ram prawnych, którym te podmioty podlegają, niezależnie od tego, czy są to teksty legislacyjne (co jest najczęstszym przypadkiem), czy inne akty lub dokumenty, takie jak regulaminy, umowy lub licencje. Niezależność redakcyjna oznacza prawo nadawców publicznych do swobodnego określania treści ich programów bez ingerencji jakiegokolwiek zewnętrznego organu władz w granicach określonych przez prawo lub inne zasady w celu zabezpieczenia uzasadnionych praw i interesów (np. przepisy dotyczące nadawania programów nieodpowiednich dla dzieci i młodzieży). Obejmuje ona również czas nadawania poszczególnych programów z zastrzeżeniem przepisów szczególnych przyjętych w tym zakresie w ustawach, którym podlega działalność nadawców publicznych, oraz dobór uczestników programów.

10. Niezależność redakcyjna oznacza, że zewnętrzne organy władz publicznych i prywatnych nie mogą ingerować w bieżącą pracę nadawców publicznych np. poprzez wykonywanie prawa do podejmowania dotyczących ich decyzji finansowych. Należy pamiętać, że - zgodnie z zasadą przyjętą w uchwale w sprawie przyszłości nadawców publicznych - „bieżące zarządzanie i odpowiedzialność redakcyjna za ramówki i treść programów muszą być pozostawione w całości do decyzji nadawców”. Niezależność redakcyjna zakłada również, że zarządy tych podmiotów oraz ich pracownicy powinni być chronieni przed ewentualnymi naciskami i ingerencją. Niektóre z poniższych wytycznych mają na celu ochronę przed takimi naciskami i ingerencją.

11. Niezależność redakcyjna jest nieodłączna od autonomii instytucjonalnej nadawców publicznych, tzn. prawa tych podmiotów do swobodnej organizacji swojej działalności i kierowania nią w granicach określonych przez prawo lub inne zasady, zwłaszcza w odniesieniu do odpowiedzialności ich organów zarządczych i nadzorczych. Pojęcie autonomii instytucjonalnej można jednak różnie interpretować. Dlatego uznano za właściwe określenie w wytycznej nr 1, co to pojęcie właściwie oznacza. Rzecz jasna, autonomia instytucjonalna nadawców publicznych nie oznacza, że władze publiczne nie mogą kontrolować ich struktur i zasad działalności np. w celu racjonalizacji ich działalności, o ile zmiany takie są zgodne z zasadami określonymi w różnych wytycznych.

12. Wytyczna nr 1 zawiera niewyczerpującą listę obszarów, w których organy kontrolne nadawców muszą mieć możliwość swobodnego działania bez ingerencji ze strony zewnętrznych organów władz. Jak stwierdzono wyżej, swoboda ta nie wyklucza stosowania pewnych środków kontroli działań zarządów zgodnie z procedurami i w granicach określonych przez prawo lub inne dokumenty, którym podlega ich działalność. Kilka z przedstawionych poniżej wytycznych ma na celu określenie przypadków i sytuacji, w których można stosować takie środki kontrolne.

13. Obszary objęte zasadą autonomii instytucjonalnej stanowią całość, której każda część jest nieodłączna od pozostałych części. W przeciwnym wypadku autonomia instytucjonalna i niezależność redakcyjna mogą się okazać fikcją z powodu pośrednich ingerencji w działalność nadawców. Prawo nadawców do swobodnego kształtowania swojej oferty programowej oraz do tworzenia i produkcji własnych audycji może być w praktyce zagrożone nawet wtedy, gdy jest ono wyraźnie sformułowane w ustawach, którym podlega ich działalność, jeżeli ustawy te nie określają również zasad niezależnej gospodarki finansowej i pełnej zdolności do czynności prawnych.

Wytyczna nr 2

14. Jak wspomniano wcześniej, niezależność redakcyjna i autonomia administracyjna nadawców publicznych nie oznacza, że podmioty te nie ponoszą odpowiedzialności za sposób realizacji swoich zadań i wykorzystania zasobów przydzielonych im w tym celu przez społeczeństwo. Zarządy nadawców publicznych, które - zgodnie z wytyczną nr 4 - powinny ponosić wyłączną odpowiedzialność za bieżącą działalność tych podmiotów, odpowiadają za sposób pełnienia swoich funkcji przed swoimi organami nadzorczymi, jak określono w wytycznej nr 7.

15. Oprócz nadzoru wewnętrznego, nadawcy publiczni muszą odpowiadać przed sądem, zwłaszcza za naruszenie uzasadnionych praw w swoich programach, np. prawa jednostki do ochrony prywatności lub dobrego imienia. W niektórych przypadkach nadawcy publiczni mogą ponosić odpowiedzialność za swoją działalność nie tylko przed sądem, ale także przed innymi zewnętrznymi organami władz pod warunkiem, że władze te są niezależne. Mogą oni na przykład podlegać nadzorowi organów regulujących sektor radiofonii i telewizji. Również gospodarka finansowa nadawców publicznych może być przedmiotem kontroli prowadzonej przez wyspecjalizowane organy lub sądy w zakresie wykorzystania przyznanych im środków publicznych.

16. Zgodnie z uchwałą w sprawie przyszłości nadawców publicznych, „kontrola i odpowiedzialność nadawców publicznych, zwłaszcza w zakresie wykonywania ich zadań i wykorzystania zasobów, musi być zagwarantowana przy użyciu odpowiednich środków”. Podstawy i procedury pociągania nadawców publicznych do odpowiedzialności w tym zakresie muszą być jednoznacznie określone w ustawach, którym podlega ich działalność. Mogą one jednak być określone w sposób ogólny i odwoływać się w odpowiednich przypadkach do innych przepisów, na przykład przepisów prawa karnego.

17. W zakresie podstaw pociągania nadawców publicznych do odpowiedzialności za treść nadawanych programów należy odwołać się do postanowień artykułu 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zasady sprawowania nadzoru finansowego nad nadawcami publicznymi powinny być zgodne z postanowieniami wytycznej nr 19. Ponadto, w zakresie odpowiedzialności zarządów nadawców publicznych, należy się odwołać do postanowień wytycznych nr 7 i 8.

18. Oprócz wyżej wymienionych organów władz (sądy, organy regulujące sektor radiofonii i telewizji itp.) nadawcy publiczni muszą ponosić bezpośrednią odpowiedzialność przed społeczeństwem zgodnie z uchwałą w sprawie przyszłości nadawców

publicznych. Praktyczną konsekwencją tej zasady jest to, że nadawcy publiczni powinni regularnie publikować informacje o swojej działalności, np. w rocznych sprawozdaniach. Ten wymóg przejrzystości dla społeczeństwa należy rozumieć jak najszerszej jako dotyczący nie tylko usług w zakresie emisji programu stanowiących podstawową działalność nadawców publicznych, ale także wszelkich związanych z nimi działań, które nadawcy ci podejmują (np. umowy z partnerami publicznymi lub prywatnymi, działalność podmiotów zależnych lub spółki *joint venture* z partnerami publicznymi lub prywatnymi). Wymóg przejrzystości powinien być stosowany jednakowo do kwestii programowych oraz do zarządzania nadawcami publicznymi.

19. Ponadto uchwała w sprawie przyszłości nadawców publicznych przewiduje, że nadawcy publiczni powinni wprowadzić procedury umożliwiające widzom i słuchaczom wyrażanie opinii o sposobie wykonywania przez nich ich zadań. Możliwe są różne procedury realizujące ten cel: organizowanie dni informacyjnych i spotkań z publicznością, instalacja specjalnych linii telefonicznych lub usług przesyłu danych umożliwiających publiczności wyrażanie opinii o programie itp.

Wytyczna nr 3

20. Niniejsza wytyczna ustanawia zasadę o podstawowym znaczeniu dla niezależności nadawców publicznych. Niezależnie od charakteru stosowanych środków kontroli i obszarów odpowiedzialności, osoby i organy zewnętrzne nie powinny mieć możliwości sprawowania *a priori* kontroli nad ich działalnością z wyjątkiem sytuacji szczególnych określonych przez prawo. Należy dokonać w tym miejscu rozróżnienia między kwestiami programowymi i kwestiami praktyki budżetowej, księgowej i finansowej. W zakresie programów istotne jest, aby nie podlegały one żadnej formie cenzury. Nie wyklucza to możliwości sprawowania *a priori* kontroli nad programami w sytuacjach szczególnych (zagrożenie publiczne wpływające na bezpieczeństwo narodowe, wojna), o ile sytuacje takie są wyraźnie określone przez prawo. Każda forma kontroli sprawowanej *a priori* musi być zgodna z tymi precyzyjnymi procedurami i musi być absolutnie niezbędna dla osiągnięcia zakładanych celów. Zakaz stosowania cenzury nie oznacza, że sądy nie mogą wydawać orzeczeń zabraniających nadawcom publicznym emisji określonego programu z powodu jego sprzeczności z określonymi normami (na przykład normami czasu emisji programów nieodpowiednich dla dzieci i młodzieży). W zakresie nadzoru finansowego nad nadawcami publicznymi kontrola *a priori* jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie zgodności z prawem aktów stanowiących zobowiązanie do poniesienia kosztów w granicach postanowień wytycznej nr 19.

II. Zarządy nadawców publicznych

21. Należy zauważyć, że - w aktualnych strukturach nadawców publicznych - zarządy mogą się składać z osób prawnych (rady administracyjne, gremia kierownicze itp.), z osób pełniących funkcje indywidualnie (prezes, dyrektor naczelny, administrator naczelny itp.) lub z jednych i drugich. Stosując wytyczne nie należy czynić rozróżnień między osobami prawnymi i osobami fizycznymi wchodzącymi w skład zarządu.

1. Kompetencje

Wytyczna nr 4

22. Zarządy nadawców publicznych oraz służby lub osoby odpowiedzialne za sprawy programowe w tych podmiotach powinny ponosić wyłączną odpowiedzialność za ich bieżącą działalność. Zasada ta - która na pierwszy rzut oka może się wydawać oczywista - ma jednoznacznie określać, że ingerencja w bieżącą działalność nadawców publicznych jest zabroniona nie tylko wszelkim organom władz spoza tych podmiotów, ale także ich organom nadzorczym. Ważne jest ustanowienie bezwzględnego podziału uprawnień między organami zarządzającymi i nadzorczymi niezależnie od tego, które działania organów zarządzających są nadzorowane przez organy nadzorcze.

23. Mimo to można przyjąć, że niektóre działania o specjalnym znaczeniu związane z zarządzaniem podmiotem mogą być uzależnione od wcześniejszej zgody organów nadzorczych, o ile działania te są w sposób ograniczający określone w ustawach, którym podlega działalność nadawców publicznych. Chodzi na przykład o kontrakty na zakup urządzeń lub programów o wartości przekraczającej określoną wysoką kwotę.

2. Status

Wytyczna nr 5

24. W celu zagwarantowania niezależności zarządów nadawców publicznych istotne jest, aby zarządy te nie podlegały naciskom politycznym ani innym w zakresie wykonywania swoich funkcji, przy czym wyrażanie przez społeczeństwo opinii o działalności nadawców publicznych (por. punkt 19) nie może zostać uznane za formę nacisku. Zasady, którym podlegają te zarządy, należy określać w sposób uniemożliwiający wywieranie takich nacisków niezależnie od tego, czy dotyczą one powoływania zarządu, jego funkcji itp. Należy zwrócić szczególną uwagę na zasady powoływania członków zarządów będących organami kolegialnymi (rada administracyjna, gremium kierownicze itp.). Członkami takich organów mogą być przedstawiciele powołani przez rząd i/lub parlament, lecz przedstawiciele ci nie mogą wywierać na zarząd dominującego wpływu z tytułu ich liczby lub szczególnych uprawnień. Ważne jest również, aby przedstawiciele ci pełnili swoje funkcje całkowicie niezależnie od sił politycznych. W odpowiednich przypadkach można przyjąć bardziej restrykcyjne przepisy, mówiące na przykład, że stanowiska członka zarządu nadawcy publicznego nie można łączyć z funkcjami politycznymi szczebla krajowego, europejskiego, regionalnego lub lokalnego.

Wytyczna nr 6

25. W celu zachowania niezależności nadawców publicznych członkowie ich zarządów - jeżeli są ciałami kolegialnymi lub osobami fizycznymi pełniącymi funkcje indywidualnie - muszą pełnić swoje funkcje wyłącznie w interesie nadawcy publicznego, którego reprezentują i którym kierują oraz w interesie całego społeczeństwa. Zasada ta, której celem jest wyjęcie zarządów spod wpływu partykularnych interesów, nie wyklucza możliwości zasiadania w zarządach przedstawicieli Skarbu Państwa, o ile przedstawiciele ci z racji swoich funkcji reprezentują interes społeczny.

26. Oprócz nacisków politycznych, nadawców publicznych należy chronić przed wszelkimi naciskami ekonomicznymi zgodnie z uchwałą w sprawie przyszłości nadawców publicznych. Wytyczna nr 6 ustanawia zasadę, że zarządy tych podmiotów lub osoby pełniące takie funkcje indywidualnie nie mogą być powiązane z przedsiębiorstwami i innymi podmiotami z sektora mediów i (firmy reklamowe, przedsiębiorstwa lub agencje telekomunikacyjne, producenci urządzeń do produkcji lub emisji programów, firmy producenckie itp.), jeżeli powodowałyby to konflikt interesów z funkcją w podmiocie będącym nadawcą publicznym, którym kierują.

27. Wytyczna nie zabrania natomiast łączenia funkcji, jeżeli nie prowadzi to do konfliktu interesów (np. jeżeli członek zarządu nadawcy publicznego jednocześnie pełni funkcje w innym podmiocie będącym nadawcą publicznym, konsorcjum nadawców publicznych lub przedsiębiorstwie, w którym nadawca publiczny reprezentowany przez taką osobę ma udziały). Poszczególne państwa mogą jednak wprowadzić bardziej restrykcyjne przepisy zabraniające łączenia funkcji w każdym przypadku, nawet wtedy, gdy nie powoduje to konfliktu interesów. Wytyczna nr 6 nie obejmuje kwestii posiadania przez członków zarządów udziałów przedsiębiorstw sektora mediów lub sektora związanego z mediami. Każde państwo określa, czy w tym przypadku należy stosować specyficzne ograniczenia w celu zapobiegania ewentualnym konfliktom interesów.

28. Podobnie jak w przypadku łączenia funkcji lub urzędów, zarządy nadawców publicznych lub osoby występujące indywidualnie w tym charakterze mogą stracić niezależność z powodu interwencji zewnętrznych organów władz usiłujących wydawać im polecenia lub instrukcje dotyczące sposobu prowadzenia działalności. Takie zewnętrzne interwencje powinny być jednoznacznie zabronione w dokumentach, którym podlegają nadawcy publiczni, z zastrzeżeniem sytuacji szczególnych przewidzianych przez prawo. Te szczególne sytuacje mogą obejmować nakazy sądowe wydane w stosunku do nadawców na przykład w zakresie przyznania prawa do repliki osobie wymienionej w programie. Mogą one także obejmować szczególnie trudne sytuacje (zagrożenie dla istnienia narodu, wojna), w których władze publiczne mogą wezwać nadawców publicznych do wykonania lub powstrzymania się od wykonania pewnych czynności. Z wyjątkiem sytuacji szczególnych postanowienie trzeciego akapitu wytycznej nr 6 nie oznacza, że funkcjonariusze reprezentujący państwo w zarządzie nie mogą przyjmować instrukcji od powołującej ich instytucji, ponieważ – jak wspomniano wyżej – z racji pełnienia swoich funkcji funkcjonariusze ci reprezentują interes społeczny.

3. Zakres obowiązków

Wytyczna nr 7

29. Niniejsza wytyczna ustanawia podstawową zasadę mówiącą, że zarządy nadawców publicznych mogą być wezwane do złożenia sprawozdania z pełnienia funkcji wyłącznie przez odpowiednie organy wewnętrzne (np. radę nadzorczą) lub zewnętrzne (np. komisje parlamentarne). Celem tej wytycznej jest również zapobieganie ingerencji w funkcjonowanie i niezależność nadawców publicznych ze strony organów władz, którym nie zezwolono na nie jednoznacznie, poprzez przejście nieograniczonej kontroli nad nimi. Oczywiście nie zwalnia to zarządów nadawców publicznych z obowiązku odpowiedzialności przed sądem za nieprzestrzeganie przepisów, którym podlega ich działalność programowa lub – w odpowiednich przypadkach – z przyczyn związanych z ich praktykami budżetowymi, księgowym i finansowymi.

Wytyczna nr 8

30. Jak stwierdzono w punkcie 10, istotne jest, aby członkom zarządów nadawców publicznych lub osobom pełniącym takie funkcje indywidualnie przysługiwały pewne gwarancje, zwłaszcza dotyczące ochrony przed ryzykiem dotyczącym ich arbitralnych decyzji odpowiednich organów nadzoru (np. decyzji rady nadzorczej w sprawie odwołania dyrektora generalnego publicznego radia lub telewizji z przyczyn politycznych). Stąd też wytyczna ta ustanawia dwa wymogi, które muszą być spełnione w związku z podjęciem środków niekorzystnych dla członków zarządów nadawców publicznych lub osób pełniących takie funkcje indywidualnie, zastosowanych z powodu naruszenia przez nich obowiązków.

31. Po pierwsze, środek taki powinien być uzasadniony, a zainteresowana osoba lub osoby powinny zostać zapoznane z uzasadnieniem. Podane przyczyny powinny umożliwiać wyczerpujące i precyzyjne określenie zarzucanych działań lub zaniechań. Dlatego nie wystarczy stwierdzić ogólnie, że postawiono zarzut; należy dokładnie opisać stan faktyczny, który zainteresowana osoba lub osoby mogą podważyć. W razie konieczności można znaleźć punkty odniesienia w przepisach prawa i rozporządzeniach dotyczących wstępów do decyzji administracyjnych. Po drugie, musi istnieć możliwość odwołania się od takiego środka do właściwych sądów cywilnych, administracyjnych lub finansowych. Ta podstawowa zasada nie wyklucza możliwości odwołania się do niezależnego arbitrażu.

III. Organy nadzorujące nadawców publicznych

1. Kompetencje

Wytyczna nr 9

32. Jak wspomniano wyżej, istotne jest uniknięcie konfliktu właściwości między zarządami i radami nadzorczymi nadawców publicznych, a zwłaszcza zapobieganie ingerencji tych ostatnich w funkcje zarządcze, które zarządy powinny wykonywać całkowicie niezależnie z zastrzeżeniem nakazanych przez prawo środków kontroli. Wytyczna odpowiednio ustanawia zasadę mówiącą, że dokumenty, którym podlega działalność nadawców publicznych powinny jednoznacznie i precyzyjnie określać kompetencje ich rad nadzorczych. Wytyczne dotyczą wyłącznie kwestii zagwarantowania niezależności działalności nadawców publicznych, a nie ich ogólnej organizacji, dlatego nie określają one szczegółowo zakresu obowiązków wyżej wymienionych organów nadzorczych. Dlatego każde państwo może swobodnie określać te obowiązki, które zazwyczaj obejmują powoływanie organów naczelnych danego podmiotu (rada administracyjna, prezes, dyrektor naczelny itp.), przyjęcie jego statutu oraz kontrolę jego działalności, zwłaszcza programowej.

33. Obowiązki organów nadzorczych nadawców publicznych należy jednak określać zgodnie z zasadami ustanowionymi w kilku wytycznych. Po pierwsze, organy nadzorcze nie mogą decydować o bieżącym zarządzaniu podmiotami będącymi nadawcami publicznymi, które – zgodnie z wytyczną nr 4 - leży wyłącznie w zakresie kompetencji zarządów, z zastrzeżeniem ewentualnych wyjątków wymienionych w punkcie 23. Ponadto zakresy odpowiedzialności organów nadzorczych w sektorze programowym powinny być zgodne z postanowieniami wytycznej nr 10.

34. Wyraźny podział zadań między zarządy i organy nadzorcze nie oznacza oczywiście, że nie powinny one utrzymywać kontaktów. Przeciwnie, kontakty te mogą być bardzo przydatne dla właściwego funkcjonowania podmiotu. Dlatego określenie form kontaktu w dokumentach, którym podlega funkcjonowanie nadawców publicznych może być korzystne. Na przykład postanowienia uprawniające organy nadzorcze do ustanawiania wewnętrznych regulaminów nadawców publicznych mogą określać, że regulaminy przyjmuje się po konsultacjach z zarządem. Podobnie postanowienia dotyczące zebrań organów nadzorczych mogą określać, że prezesom zarządów przysługuje prawo do udziału w nich, o ile dany organ nadzorczy nie podejmie innej decyzji. Nadawcom publicznym powinno przysługiwać w odpowiednim zakresie prawo do zmiany regulaminów wewnętrznych z zastrzeżeniem obowiązku zawiadomienia organów nadzorczych.

Wytyczna nr 10

35. Jak stwierdzono powyżej, działalność programowa oraz tworzenie i produkcja audycji powinny leżeć wyłącznie w zakresie kompetencji zarządów nadawców publicznych. W związku z tym organy nadzorujące nadawców publicznych w żadnym wypadku nie mogą *a priori* nadzorować działalności programowej. Nie wyklucza to możliwości nałożenia na nie zadania doradzania zarządom w kwestiach programowych i, ewentualnie, udzielania im pomocy w tym zakresie. Organy te mogą nawet mieć prawo do ustalania standardów lub strategii programowych (na przykład w zakresie dobrego smaku i dobrych obyczajów) i nadzorowania stosowania tych standardów.

36. Przypominamy, że niektóre – wymienione w sposób ograniczający – czynności o szczególnym znaczeniu (patrz punkt 23 powyżej) mogą być uzależnione od wcześniejszej zgody organów nadzorczych. Dotyczy to na przykład kontraktów na zakup programów o wartości przekraczającej określoną kwotę. Uprawnienia tego rodzaju nie powinny jednak umożliwiać organom nadzorczym sprawowania *a priori* kontroli nad programami, ponieważ ich jedynym celem jest zagwarantowanie prawidłowej gospodarki finansowej podmiotu.

2. Status

Wytyczna nr 11

37. Organy nadzorcze nadawców publicznych mogą mieć różny charakter. Mogą to być organy zewnętrzne (komisje parlamentarne, organy regulujące sektor radiofonii i telewizji), wewnętrzne (rady nadzorcze nadawców publicznych itp.) lub mogą stanowić połączenie organów obu tych rodzajów. Skład organów nadzorczych nadawców publicznych oraz sposób ich powoływania też mogą być bardzo różnorodne. Niezależnie od składu i procedur powoływania, zasady, którym podlega status organów nadzorczych powinny być określone w taki sposób, aby uniknąć wywierania na nie nacisków politycznych i innych. W związku z tym zwraca się uwagę na postanowienie uchwały w sprawie przyszłości nadawców publicznych przyjętej podczas konferencji ministerialnej w Pradze: "niezależność nadawców publicznych musi być zagwarantowana przez odpowiednie struktury, takie jak pluralistyczne organy zewnętrzne lub inne niezależne organy".

Wytyczna nr 12

38. Z wymogu określonego w wytycznej nr 11 wynika, że członkowie organów nadzorczych powinni być powoływani w sposób przejrzysty, zgodnie z jednoznacznymi, specyficznymi procedurami umożliwiającymi społeczeństwu zrozumienie zasad rządzących ich powoływaniem. W związku z tym terminu "powołanie" nie należy rozumieć jako urzędowej czynności organu władzy publicznej. Ponadto członkowie organów nadzorczych muszą być powoływani w sposób pluralistyczny. Oznacza to, że nie powinni oni reprezentować wyłącznie jednego punktu widzenia, tendencji politycznej lub grupy ludności, lecz powinni – w miarę możliwości – odzwierciedlać różnorodność aktualnych tendencji politycznych lub grup tworzących społeczeństwo. Ten cel można osiągnąć, stosując różnorodne procedury. Jeżeli na przykład wszyscy lub niektórzy członkowie organu nadzorczego są powoływani przez parlament, wymóg kwalifikowanej większości głosów zagwarantuje, że partia mająca większość w parlamencie nie zdominuje organu nadzorczego. Inną możliwą procedurą jest powoływanie przedstawicieli różnych grup zasiadających w parlamencie do organu nadzorczego zależnie od liczby mandatów w parlamencie.

39. Inną metodą jest nakaz włączania do organów nadzorczych nadawców publicznych przedstawicieli różnych grup w celu odzwierciedlenia różnorodności społeczeństwa (kościół, organizacji reprezentujących pracodawców i pracowników w różnych sektorach gospodarki, organizacji konsumentów, przedstawicieli sztuki, kultury, sportu itp.) ze szczególnym uwzględnieniem równych reprezentacji kobiet i mężczyzn oraz cudzoziemców.

40. Wytyczna nr 12 przewiduje też, że członkowie organów nadzorczych kolektywnie reprezentują interes społeczny. Przyczyną dokonania tego zastrzeżenia jest pełnienie przez nadawców publicznych misji leżącej w interesie społecznym. Oznacza to, że organy nadzorcze odpowiadające za kontrolę prawidłowości realizacji tej misji służą społeczeństwu. Zasada ta nie wyklucza możliwości indywidualnego reprezentowania przez poszczególnych członków organów nadzorczych interesów poszczególnych grup, zwłaszcza mniejszościowych, odzwierciedlających różnorodność społeczeństwa. Z zasady tej wynika, że członków organów nadzorczych nie może usunąć, zawiesić ani zastąpić podczas trwania ich kadencji żaden organ inny niż ten, który ich powołał, o ile organ nadzorczy, którego są członkami nie stwierdzi w odpowiedni sposób ich niezdolności do pełnienia funkcji.

41. Określoną w wytycznej nr 6 zasadę dotyczącą konfliktu interesów należy stosować *mutatis mutandis* do organów nadzorczych nadawców publicznych. Zastosowanie tych zasad: patrz punkty 26 I 27.

Wytyczna nr 13

42. Również w interesie przejrzystości dla społeczeństwa wymaganej powyżej w związku z powoływaniem organów nadzorczych nadawców publicznych niniejsza wytyczna ma na celu zapoznanie społeczeństwa z zasadami wynagradzania osób należących do tych organów. Wynagrodzenie oznacza każdą formę wypłaty związanej z funkcjami pełnionymi przez te osoby w organach nadzorczych. Należy podkreślić, że niniejsza wytyczna – choć wymaga podania do publicznej wiadomości zasad ustalania takich wynagrodzeń – nie nakłada obowiązku ujawniania ich wysokości.

IV. Personel nadawców publicznych

43. Niezależność gwarantowana nadawcom publicznym wymaga, aby ich personel był chroniony przez szczególne przepisy przed ryzykiem nacisku z zewnątrz wywieranego przez siły polityczne lub inne oraz przed stosowaniem w stosunku do nich środków nie związanych ściśle ze sposobem wykonywania przez nich obowiązków. Poniższe wytyczne mają na celu ustanowienie podstawowych gwarancji dla personelu nadawców publicznych obowiązujących w każdej sytuacji. W związku z tym nie ma w nich rozróżnienia między poszczególnymi kategoriami pracowników nadawców publicznych.

44. W związku z tym, że dziennikarze są głównym celem zamachów na niezależność mediów, możliwe jest jednak, że za konieczne zostanie uznane włączenie do ustaw, którym podlega działalność nadawców publicznych, specjalnych postanowień mających na celu zapewnienie swobody zatrudnionym przez nich dziennikarzom. Wskazówki dotyczące gwarancji swobody dziennikarzy (zwłaszcza dostępu do informacji i poufności źródeł) zawiera uchwała w sprawie swobód dziennikarskich i praw człowieka przyjęta podczas Czwartej Europejskiej Konferencji Ministerialnej w sprawie polityki środków masowego przekazu (Praga, grudzień 1994). Należy również wskazać, że w każdym podmiocie można stosować szczególne środki gwarantujące niezależność pracowników nadawcy publicznego, na przykład zasady prowadzenia przez dziennikarzy dozwolonej działalności poza zatrudniającym ich nadawcą publicznym.

Wytyczna nr 14

45. Jednym z najpowszechniejszych, choć nie zawsze widocznych sposobów ingerowania w niezależność nadawców publicznych jest zatrudnianie i zwalnianie pracowników albo kształtowanie ich karier w oparciu o ich poglądy polityczne, a nie fachowość. Aby temu zapobiec, niniejsza wytyczna ustanawia podstawową zasadę zakazu dyskryminacji przy zatrudnianiu i podczas pracy personelu nadawców publicznych. Zakaz dyskryminacji musi obowiązywać na każdym etapie i przez cały okres zatrudnienia pracownika. W związku z tym wobec pracownika nadawcy publicznego nie wolno stosować środków dyscyplinarnych z żadnej przyczyny określonej w wytycznej nr 14. Nie wolno też tolerować dyskryminacji wynikającej z tych przyczyn w zakresie rekrutacji, wynagradzania i szkolenia personelu oraz, ogólnie, jego praw i obowiązków. Nie wpływa to na prawo nadawców publicznych do uwzględnienia konieczności emisji różnorodnych treści programowych, w tym również podczas selekcji, zatrudniania i zlecania zadań pracownikom uczestniczącym w tworzeniu audycji.

Wytyczna nr 15

46. Swoboda przynależności do związków zawodowych i prawo do strajku to podstawowe prawa ekonomiczno-społeczne, które muszą przysługiwać pracownikom nadawców publicznych, zwłaszcza w celu obrony ich niezależności przed ewentualnymi naciskami z zewnątrz. Należy pamiętać o ustanowionej w Europejskiej Karcie Społecznej zasadzie mówiącej, że "wszyscy pracownicy i pracodawcy mają prawo do swobodnego stowarzyszania się w organizacjach krajowych lub międzynarodowych w celu ochrony swoich interesów ekonomicznych i społecznych", rozszerzonej przez artykuł 5 Karty (Prawo do organizowania się), stanowiący, że „Układające się Strony zobowiązują się do tego, że prawo krajowe nie będzie (...) ograniczało tej swobody”. Ponadto podkreśla się, że – zgodnie z punktem 4 artykułu 6 Europejskiej Karty Społecznej (Prawo do sporów zbiorowych), układające się Strony uznają „prawo pracowników i pracodawców do działań zbiorowych w przypadku konfliktu interesów, w tym prawo do strajku, z zastrzeżeniem zobowiązań wynikających z uprzednio zawartych układów zbiorowych”.

47. Niemniej jednak pełnienie przez nadawców publicznych misji leżącej w interesie społecznym, zwłaszcza w zakresie informacji, może uzasadnić pewne ograniczenia wykonywania tych swobód. Ograniczenia te muszą być zgodne z artykułem 31 Europejskiej Karty Społecznej (Ograniczenia) interpretowanym w wykładni organów nadzorujących jej stosowanie. Zgodnie z postanowieniami tego artykułu, wszelkie ograniczenia praw i zasad określonych w Karcie oraz ich realizacji muszą być „nakazane przez prawo” i „niezbędne w demokratycznym społeczeństwie w celu ochrony praw i swobód innych osób lub ochrony interesu społecznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub moralności”. Swoboda przynależności do związków zawodowych oraz prawo do strajku mogą być regulowane przez odrębne przepisy zależnie od tego, czy nadawcy publiczni działają na podstawie prawa publicznego, czy prywatnego.

48. W przypadku prawa do strajku ograniczenia wykonywania tego prawa przez personel nadawców publicznych mogą być niezbędne z powodu konieczności zagwarantowania ciągłości realizacji misji publicznej przez tych nadawców, zwłaszcza w zakresie informacji. Wykonywanie prawa do strajku musi być pogodzone z prawem społeczeństwa do otrzymywania informacji. Ograniczenia takie mogą na przykład obejmować zobowiązanie do emisji podczas strajku najważniejszych programów, zwłaszcza informacyjnych. Możliwe jest ustanowienie innych ograniczeń, na przykład dotyczących strajków, niezgodnych z moralnością, prawem lub porządkiem publicznym. Należy też uwzględnić artykuł 30 Europejskiej Karty Społecznej (Odstępstwa w czasie wojny lub w sytuacjach zagrożenia publicznego) mówiący, że „w czasie wojny lub innego zagrożenia dla istnienia narodu każda z układających się Stron może zastosować środki niezgodne z jej zobowiązaniami wynikającymi z niniejszej Karty w zakresie absolutnie niezbędnym w danej sytuacji, o ile środki te nie są sprzeczne z innymi jej zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”.

Wytyczna nr 16

49. Niezależność gwarantowana nadawcom publicznym oznacza, że ich pracownicy nie mogą przyjmować żadnych instrukcji od osób fizycznych i organów innych niż zatrudniający ich podmiot. Oczywiście, zasada ta nie zabrania pracownikom nadawców publicznych pełniących jakiegokolwiek funkcje w innych podmiotach przyjmowania związanych z nimi instrukcji od organów uprawnionych do nadzorowania tych funkcji (na przykład w przypadku dziennikarza zatrudnionego przez nadawcę publicznego i podmiot z sektora prasy). Niekiedy właściwe może być ustanowienie wewnętrznych zasad określających przypadki i warunki pełnienia funkcji poza podmiotem będącym nadawcą publicznym przez pracowników nadawców publicznych. Może to zapobiec konfliktom interesów między funkcjami pełnionymi w innych podmiotach i funkcjami w będącym nadawcą publicznym podmiocie zatrudniającym daną osobę.

50. Wytyczna nr 16 nie wyklucza możliwości sporadycznego otrzymywania przez pracowników nadawców publicznych – także podczas pełnienia przez nich obowiązków w takich podmiotach – instrukcji od zewnętrznych organów władz z zastrzeżeniem wcześniejszej zgody bezpośredniego przełożonego lub przełożonych zainteresowanych pracowników. Dotyczy to na przykład pracownika nadawcy publicznego pracującego pod kierunkiem innej osoby w koprodukcji z udziałem zatrudniającego go nadawcy publicznego oraz innego nadawcy lub firmy produkującej filmy albo audycje telewizyjne). Zasada ta nie wyklucza możliwości udzielania przez organy nadzorcze nadawców publicznych instrukcji pracownikom tych nadawców, o ile są oni do tego uprawnieni zgodnie z dokumentami, którym ci nadawcy podlegają. W wyjątkowych przypadkach, w których organy władzy publicznej wymagają od pracowników nadawcy publicznego pełnienia funkcji w ich imieniu, pracownicy ci powinni pozostawać podwładnymi swoich bezpośrednich przełożonych i otrzymywać instrukcje wyłącznie za ich pośrednictwem.

V. Finansowanie nadawców publicznych

51. Finansowanie jest jednym z kluczowych czynników niezależności nadawców publicznych, ponieważ zarówno źródło, jak i zakres ich finansowania może w znacznym stopniu określać swobodę realizacji przez nich ich misji. Zagadnienie to w ostatnich latach nabrało w całej Europie drażliwego charakteru, zwłaszcza po dokonaniu stopniowej penetracji sektora radiofonii i telewizji przez przedsiębiorstwa prywatne. W niektórych środowiskach, zarówno w Europie Zachodniej, jak i Wschodniej, pojawiły się żądania finansowania nadawców publicznych z radiowych/telewizyjnych opłat abonamentowych i pozostawienia nadawcom komercyjnym wyłącznego dostępu do reklam.

52. Tymczasem społeczeństwo wyraziło sprzeciw wobec podwyższania opłat abonamentowych, a nawet wobec samego obowiązku ich wnoszenia, ponieważ niektóre grupy ludności nie widzą powodu, aby płacić za odbiór programów oglądanych obecnie rzadziej z powodu szerszej oferty programowej radia i telewizji. Ponadto, w przypadku krajów Europy Wschodniej, wystąpił problem przejścia od finansowania ze środków publicznych (dotacji) do finansowania nie powiązanego z interwencją ze strony państwa (abonament, reklama itp.). Te różnorodne tendencje, zwłaszcza wpływ nadawców komercyjnych na rynek reklamowy połączony z trudnościami gospodarczymi, które Europa przeżywa od kilku lat, spowodowały kłopotliwą sytuację finansową nadawców publicznych i pytania o ich przyszłość.

53. Uchwała w sprawie przyszłości nadawców publicznych przyjęta podczas Konferencji Ministerialnej w Pradze proponuje środek zaradczy w postaci zobowiązania uczestniczących w konferencji państw do „zagwarantowania nadawcom publicznym bezpiecznych, odpowiednich środków niezbędnych w celu realizacji ich misji”. Wytyczne nr 17-19 określają procedury finansowania, które należy stosować w celu zagwarantowania niezależności nadawców publicznych.

Wytyczna nr 17

54. Niniejsza wytyczna potwierdza podjęte przez państwa członkowskie w uchwale w sprawie przyszłości nadawców publicznych zobowiązanie do „utrzymywania, a w razie potrzeby do stworzenia odpowiednich, bezpiecznych i przejrzystych podstaw finansowania gwarantujących nadawcom publicznym środki niezbędne do realizacji ich misji”. Wskazuje ona również, że podstawy finansowania także muszą być przejrzyste. Bezpieczne finansowanie nadawców publicznych jest podstawowym wymogiem, który należy spełnić, aby mogli oni realizować swoją misję całkowicie niezależnie, nawet jeżeli np. organ odpowiedzialny za zagwarantowanie takiego finansowania przeżywa trudności finansowe. Jak stwierdzono w wyżej wymienionej uchwale, jest kilka źródeł środków służących utrzymaniu i promocji funkcjonowania nadawców publicznych: opłata abonamentowa, dotacje publiczne, przychody z reklam i sponsoringu, sprzedaż produktów (na przykład dzieł audiowizualnych), umowy programowe itp. W rozumieniu niniejszych wytycznych termin „opłata abonamentowa” obejmuje niektóre podobne formy finansowania ze środków publicznych (podatki od rachunków za energię elektryczną lub innych transakcji zasilające budżety nadawców publicznych).

55. Należy podkreślić, że wytyczne nie faworyzują żadnej konkretnej metody finansowania nadawców publicznych, aby zagwarantować ich niezależność, o ile ich finansowanie ze środków publicznych (dotacji lub opłaty abonamentowej) odbywa się z poszanowaniem zasad określonych w wytycznej nr 18. Ponadto gromadzenie środków innych niż publiczne powinno być jednym z obszarów zastosowania zasad zawartych w wytycznej nr 1.

Wytyczna nr 18

56. Nie należy faworyzować żadnego konkretnego rodzaju finansowania, ale finansowanie ze środków publicznych (dotacje, opłaty abonamentowe itp.) może narażać nadawców publicznych na ingerencję w sposób prowadzenia przez nich działalności, o ile nie zostaną zastosowane środki chroniące ich niezależność. Wytyczna nr 18 określa charakter tych zabezpieczeń. Szczególną uwagę należy zwrócić w tym kontekście na zasadę określoną w pierwszym akapicie, ponieważ najbardziej bezpośrednie i największe zagrożenia dla niezależności nadawców publicznych wynikają z wykorzystywania przez zewnętrzne organy władzy uprawnień finansowych w celu ingerencji w działalność nadawców, zwłaszcza w działalność programową.

57. Zagrożenie to nie powinno jednak przysłańcać innych sytuacji, w których niezależność nadawców publicznych może być zagrożona z powodów finansowych. Są one wspomniane w postanowieniach akapitów 2-5 wraz z odpowiednimi środkami zaradczymi. Akapity 2 i 3 wyjaśniają dwa aspekty ustanowionej w uchwale w sprawie przyszłości nadawców publicznych zasady mówiącej, że „wysokość opłat abonamentowych lub dotacji publicznych powinna być ustalana na okres dostatecznie długi, aby umożliwić nadawcom publicznym długoterminowe planowanie”.

58. Należy się konsultować z nadawcami publicznymi w celu ustalenia wysokości dotacji lub opłaty abonamentowej, z której ma być finansowana działalność podmiotu. Po pierwsze, konsultacje takie są uzasadnione tym, że organizacje te muszą zagwarantować realizację zleconych im zadań przy użyciu dotacji lub opłaty abonamentowej. Po drugie, te dwa akapity wskazują na znaczenie sposobu przekazywania dotacji lub opłat. Niewłaściwa metoda poboru i płatności oraz płatności nieregularne lub opóźnione mogą zagrozić ciągłości działalności nadawców publicznych. W przypadku opłaty abonamentowej należy zwrócić uwagę na możliwy wpływ zwolnienia z niej niektórych grup na wysokość środków dostępnych dla nadawców publicznych, a przez to na realizację ich misji.

59. Czwarty akapit jest niezbędnym i nieodłącznym odpowiednikiem zasady instytucjonalnej autonomii ustanowionej w wytycznej nr 1. Należy pamiętać, że zasada ta nie zwalnia odpowiednich organów nadawców publicznych – zwłaszcza ich zarządów – z odpowiedzialności za gospodarkę finansową tych podmiotów. Należy też zauważyć, że – oprócz wszelkich organów upoważnionych do kontroli gospodarki opinii – organy te w ostatecznym rozrachunku odpowiadają w tym zakresie przed społeczeństwem. Piąty akapit ma zapewnić sprawiedliwy podział środków przeznaczonych dla nadawców publicznych zależnie od potrzeb poszczególnych podmiotów. Zadania poszczególnych podmiotów oraz ludzkie, techniczne i finansowe środki niezbędne im do ich realizacji powinny być podstawą tego podziału.

Wytyczna nr 19

60. Jak stwierdzono wyżej, ceną, którą nadawcy publiczni płacą za niezbędną im autonomię instytucjonalną jest odpowiedzialność za sposób realizacji ich zadań. Jak stwierdzono w uchwale w sprawie przyszłości nadawców publicznych, odpowiedzialność ta obejmuje sposób wykorzystania środków. W związku z tym dopuszczalne są wewnętrzne i zewnętrzne kontrole nadawców publicznych. Niemniej jednak nadzór finansowy tego rodzaju musi być ograniczony przez cel, któremu ma służyć, tzn. weryfikację poprawności zarządzania podmiotem w zakresie administracji, księgowości i finansów. Dlatego nie może on obejmować nadzoru nad działalnością programową. Niemniej jednak niektóre szczególnie istotne czynności obejmujące dokonywanie nakładów związanych z programami (np. kontrakty na zakup programów o wartości przekraczającej pewną kwotę) mogą wymagać zatwierdzenia przez określone organy zgodnie z punktami 23 i 36 powyżej.

61. Należy zauważyć, że – w zależności od tego, czy nadawcy publiczni działają w oparciu o prawo publiczne, czy prywatne – mogą wystąpić różne zasady nadzoru nad ich praktykami administracyjnymi, księgowymi i finansowymi oraz zasad odpowiedzialności ich organów statutowych. Dlatego niezbędne jest opieranie się na odpowiednich przepisach właściwych obszarów prawa (prawo spółek, prawo publiczne) i zagwarantowanie zgodności ich stosowania do nadawców publicznych z zasadą określoną w wytycznej nr 19.

VI. Polityka programowa nadawców publicznych

62. Programy nadawane przez nadawców publicznych, a zwłaszcza wiadomości i programy dotyczące bieżących wydarzeń, muszą odzwierciedlać różnorodność stanowisk i poglądów wyrażanych przez społeczeństwo. W związku z tym należy odwołać się do wymogów określonych w uchwale w sprawie przyszłości nadawców publicznych, zwłaszcza do postanowienia mówiącego, że nadawcy publiczni powinni być zobowiązani do zagwarantowania płaszczyzny publicznej dyskusji umożliwiającej prezentację jak najszerszego spektrum poglądów i opinii. Zwracamy również uwagę na wymóg przekazywania przez nadawców publicznych bezstronnych, niezależnych wiadomości, informacji i komentarzy.

63. Wytyczne określają pewne podstawowe zasady, którym powinna podlegać działalność programowa nadawców publicznych niezależnie od ich statusu, aby zapewnić ich niezależność. Ponownie podkreślamy, że pojęcie niezależności dotyczy nie tylko ingerencji o charakterze politycznym, ale również nacisków wywieranych przez podmioty gospodarcze i inne grupy społeczne. Dlatego przydatne może być uwzględnienie przepisów dotyczących reklam i sponsoringu w ustawach regulujących działalność nadawców publicznych w celu uniemożliwienia reklamodawcom i sponsorom jakichkolwiek ingerencji w audycje emitowane przez nadawców. Kwestie istotne dla tego zagadnienia omawia rozdział III i IV Europejskiej Konwencji o telewizji ponadgranicznej i dołączony do niej raport objaśniający.

Wytyczna nr 20

64. Niniejsza wytyczna przypomina podstawową zasadę ustanowioną w artykule 7 punkt 3 Europejskiej Konwencji o telewizji ponadgranicznej. Zasada ta jest tym ważniejsza dla nadawców publicznych, że – jak podkreślono w uchwale nr 1 Konferencji Ministerialnej w Pradze – muszą oni „zagwarantować płaszczyznę publicznej dyskusji umożliwiającej prezentację jak najszerszego spektrum poglądów i opinii” oraz „przekazywać bezstronne, niezależne wiadomości, informacje i komentarze”. W tym kontekście nacisk kładzie się na znaczenie zagwarantowania partiom politycznym równego dostępu do mediów, a zwłaszcza do obiektów nadawców publicznych, podczas kampanii wyborczych. Równość dostępu nie musi oznaczać przydzielania wszystkim partiom politycznym tej samej ilości czasu antenowego niezależnie od ich reprezentatywności. Wymaga ona jednak przydzielania różnym partiom politycznym ilości czasu wystarczającej na prezentację ich poglądów. Ten specyficzny przykład ilustruje ogólne kryterium równowagi, którym nadawcy publiczni powinni się kierować w działalności programowej. Możliwe są różne rozwiązania gwarantujące przestrzeganie wyżej wymienionych wymogów, także wewnątrz podmiotów będących nadawcami publicznymi i/lub poza nimi, na przykład za pośrednictwem niezależnych organów regulacyjnych.

Wytyczna nr 21

65. W demokratycznym społeczeństwie jest rzeczą normalną, a nawet pożądaną, aby władze publiczne informowały o swojej działalności za pośrednictwem środków przekazu, ale warunki przekazywania takich informacji powinny być szczegółowo uregulowane, aby nadawcy publiczni nie stali się tubą władz publicznych. Dlatego wytyczna nr 21 ustanawia zasadę, zgodnie z którą oficjalne informacje, oświadczenia i komunikaty władz publicznych należy emitować wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych, przy czym wytyczna ta nie dotyczy kampanii informacyjnych w sprawach będących w interesie publicznym, na przykład kampanii zdrowotnych. Sytuacje wyjątkowe oznaczają szczególne wydarzenia w życiu narodu, powtarzalne (emisja przemówień z okazji świąt narodowych lub prezentacja polityki rządu w parlamencie) lub jednorazowe (emisja przemówień wygłaszanych podczas kryzysów lub klęsk narodowych).

66. Poza tymi szczególnymi okolicznościami często pojawia się pytanie, czy władze publiczne powinny mieć regularny dostęp do anteny nadawców publicznych w celu prezentacji bieżącej polityki i czy grupom politycznym będącym w opozycji do urzędujących władz należy w takim przypadku przyznać prawo do odpowiedzi. W tym przypadku należy odróżnić urzędowe komunikaty od zwykłych programów nadawców publicznych. W zasadzie wszelkie urzędowe komunikaty nie związane z wyżej wymienionymi sytuacjami szczególnymi należy wykluczyć.

67. Nawet przy założeniu akceptacji zasady nadawania takich komunikatów, powinny one podlegać wyraźnym regulacjom i być emitowane w odpowiednich odstępach czasu. Nie da się określić stałego odstępu między kolejnymi oświadczeniami; nie jest to również konieczne, ale odstępy takie powinny być odpowiednie. Dlatego emisja takich oświadczeń co dzień, co tydzień lub co

miesiąc jest więc niedopuszczalna. Ponadto pewną ilość czasu antenowego należy automatycznie przydzielać grupom opozycyjnym, gdy urzędująca władza ma zapewniony regularny dostęp do anteny nadawców publicznych w celu emisji urzędowych komunikatów. Prawo do odpowiedzi należy określić tak, aby umożliwić różnym grupom opozycyjnym reprezentowanym w parlamencie prezentację ich poglądów.

68. Sprawozdania z bieżącej działalności władz dokonywane podczas regularnych audycji emitowanych przez nadawców publicznych (programy informacyjne, debaty i spotkania, wywiady itp.) powinny zawsze być zgodne z zasadą bezstronności i równowagi.

Wytyczna nr 22

69. Urzędowe komunikaty nadawane przez nadawców publicznych w sytuacjach szczególnych lub innych w każdym przypadku powinny być opisane jako takie podczas emisji. Odbiorcy nie powinni mieć wątpliwości co do pochodzenia i celu takich komunikatów, które powinny się różnić od zwykłych programów nadawców publicznych. Można w tym celu stosować różne procedury, np. informowanie o szczególnym charakterze komunikatu w formie napisów lub zapowiedzi spikera. Takie urzędowe komunikaty nie są związane ze zwykłymi programami nadawców publicznych, dlatego logiczne jest, że powinny one być emitowane na wyłączną odpowiedzialność organu władz zlecającego ich emisję.

VII. Dostęp nadawców publicznych do nowych technologii komunikacyjnych

70. Nowe technologie komunikacyjne, zwłaszcza cyfrowe, są bez wątpienia ważnym nowym elementem przyszłości sektora radiofonii i telewizji. Nowe technologie umożliwiają tworzenie nowych rodzajów usług, zwłaszcza płatnych, które można oferować poszczególnym grupom społecznym zgodnie z ich zainteresowaniami. Zmiany te wymagają refleksji nad rolą nadawców publicznych w przyszłości w nowej sytuacji charakteryzującej się wzrostem liczby oferowanych programów: czy misja publiczna będzie w dalszym ciągu odgrywać szczególną rolę, a jeżeli tak, to jak można ją uzasadnić? Jeżeli w przyszłości nadawcy publiczni w dalszym ciągu będą odgrywać jakąś rolę, jakie środki należy im udostępnić, aby byli w stanie w dalszym ciągu realizować swoje zadania? Jakie ograniczenia należy nałożyć, aby adaptacja misji publicznej do nowej sytuacji w sektorze nadawczym nie szkodziła jej specyfice?

71. Uchwała nr 1 przyjęta podczas Konferencji Ministerialnej w Pradze odpowiedziała na te pytania, zwłaszcza poprzez potwierdzenie „podstawowej funkcji nadawców publicznych jako istotnego czynnika pluralistycznej komunikacji dostępnej dla wszystkich” i uznanie „konieczności zagwarantowania trwałości i stabilności funkcjonowania nadawców publicznych”. Stwierdzeniom tym nadano konkretną formę podjętych przez uczestniczące w konferencji państwa zobowiązań „do utrzymywania i rozwijania silnego systemu nadawców publicznych w otoczeniu cechującym się coraz bardziej konkurencyjną ofertą usług programowych i szybkimi zmianami technicznymi”.

72. Jak stwierdzono w uchwale nr 1 przyjętej podczas Konferencji Ministerialnej w Pradze, zdolność nadawców publicznych do przetrwania i rozwoju oznacza, że nadawcy publiczni „powinni mieć możliwość korzystania z nowych technologii niezbędnych w celu realizacji ich zadań”. Wytyczna nr 23 potwierdza tę podstawową zasadę, przy czym zadania te to zadania powierzane nadawcom publicznym zgodnie z prawem w szerokim znaczeniu tego słowa (ustawy, rozporządzenia i inne dokumenty, takie jak warunki licencji, statuty lub koncesje). W przeciwnym wypadku nadawcom publicznym grozi szybka marginalizacja, a w dłuższym czasie utrata niezależności.

73. Ponadto wytyczna nr 23 ustanawia zasadę mówiącą, że nadawcy publiczni powinni mieć możliwość tworzenia nowych usług w oparciu o wyżej wymienione technologie, o ile zezwolą im na to organy władz kompetentne w zakresie ich zadań i działalności.