

Streszczenie i konkretne zalecenia

Projekt zmian w polskich przepisach dotyczących mediów publicznych ma na celu dostosowanie prawa krajowego do standardów: Aktu o wolności mediów (EMFA), dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, Rady Europy. Ma się to dokonać poprzez rozszerzenie kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT); przegląd zarządzania mediami publicznymi uwzględniający rywalizację kandydatów i kandydatek na stanowiska zarządcze, przejrzyste procedury mianowania i bardziej klarowne zasady dotyczące przeciwdziałania konfliktowi interesów; zmianę sposobu finansowania mediów publicznych polegającą na rezygnacji z opłat abonamentowych na rzecz finansowania z budżetu państwa administrowanego przez KRRiT; zwiększenie przejrzystości własności mediów i przyznawania reklam państwowych dzięki centralnym bazom danych; wprowadzenie testu pluralizmu mediów wraz z kontrolą fuzji przeprowadzoną przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów; modernizację systemu przyznawania koncesji oraz wzmocnienie zarządzania Polską Agencją Prasową.

Chociaż wiele elementów projektu zwiększa przejrzystość, odpowiedzialność i gwarancje pluralizmu, to skumulowana w KRRiT koncentracja uprawnień – obejmująca nadzór etyczny, ocenę wyników mediów publicznych, przydzielanie środków finansowych, udział w przyznawaniu koncesji i opinie dotyczące pluralizmu – stwarza strukturalne ryzyko pośredniego wpływu na niezależność redakcyjną. Dodatkowe obawy budzą całkowicie polityczne tryby mianowania, zbyt szerokie podstawy odwołania wpływające na wolność zrzeszania się, zbyt krótkie terminy dla podejmowania decyzji oraz szerokie, oparte na dużej ilości danych kryteria pluralizmu w połączeniu z krótkimi terminami oceny.

Sukces reformy będzie zależał od jasnych, obiektywnych kryteriów i metodologii, skutecznych zabezpieczeń między oddzielnymi rolami zarządczymi, wystarczających środków i dostępu do danych, jasno wytyczonych i przejrzystych obowiązków, mocnej i szybkiej kontroli sądowej. Poniżej znajduje się niepełna lista praktycznych zaleceń mających wzmocnić proponowane zmiany w polskiej ustawie o radiofonii i telewizji tak, aby lepiej

dostosować je do standardów Rady Europy i odpowiednich przepisów prawa UE.

Krajowy organ regulacyjny

- W odniesieniu do przepisów dotyczących KRRiT, należy wyjaśnić, doprecyzować i ujawnić, jakie metodologii podejmowania decyzji będzie używał ten organ, wykonując swoje rozszerzone uprawnienia, w szczególności w odniesieniu do oceny misji publicznej, przydzielania środków budżetowych, opinii dotyczących pluralizmu oraz funkcji związanych z etyką, w celu zwiększenia przewidywalności i pewności prawnej.
- Należy wprowadzić wyraźne zabezpieczenia oddzielające funkcje oceniające KRRiT (realizacja misji, zgodność z zasadami etycznymi), od jej zadań dystrybucyjnych i decyzyjnych (przydzielanie środków finansowych, mianowanie), aby zmniejszyć ryzyko pośredniego wpływu wynikającego z kumulacji kompetencji.

- Należy ponownie ocenić pilność proponowanych środków przejściowych dotyczących KRRiT, w szczególności skrócenia obecnej kadencji tego gremium i przyspieszenia mianowania organów nadzorczych i programowych mediów publicznych, w świetle standardów Rady Europy dotyczących stabilności i niezależności instytucjonalnej.

Przejrzystość własności mediów i finansowania publicznego

- Należy wyjaśnić konsekwencje prawne nieprzestrzegania przez nadawców obowiązków informacyjnych, wprowadzając zabezpieczenia pozwalające uniknąć nieproporcjonalnego lub wybiórczego egzekwowania przepisów.
- Należy zapewnić spójne i możliwe do wyegzekwowania wdrożenie przepisów tak, by zasady weryfikacji były jasne, by sankcje stosowane wobec podmiotów były proporcjonalne oraz by informacje zamieszczane w rejestrach były skoordynowane z tymi

zamieszczonymi w centralnej bazie danych prowadzonej przez KRRiT.

Reklama państwowa

- Należy określić minimalne obowiązkowe zasady przyjmowanych przez podmioty publiczne (oprócz już wymienionych zasad ogólnych): obiektywnych kryteriów wyboru ustalonych z góry, klauzuli niedyskryminacji (w tym zakazu stosowania względów politycznych/ingerencji redakcyjnych), podstawowych obowiązków dokumentowania decyzji o zamówieniu oraz wymogu stosowania tych samych ram wobec pośredników (np. agencji reklamowych lub agencji zajmujących się zakupem mediów).

Przejrzystość własności mediów i finansowania publicznego

- Należy zapewnić spójne i dające się wyegzekwować wdrażanie nowych obowiązków w zakresie przejrzystości przez nadawców, wydawców prasowych i władze publiczne, w tym jasne zasady dotyczące weryfikacji, proporcjonalności sankcji oraz koordynacji między rejestrami a centralną bazą danych prowadzoną przez KRRiT.
- Należy wyjaśnić konsekwencje prawne nieprzestrzegania obowiązków w zakresie ujawniania informacji, wprowadzając zabezpieczenia pozwalające uniknąć nieproporcjonalnego lub wybiórczego egzekwowania przepisów.

Zarządzanie mediami publicznymi i ich finansowanie

- Należy wyjaśnić zakres i ograniczenia wymogów dotyczących profesjonalizmu, niezgodności z przepisami ustawy i apolityczności mających zastosowanie do członków organów zarządzających mediami publicznymi,

zapewniając, aby dotyczyły one konfliktów interesów i aktywnego zaangażowania politycznego mającego znaczenie dla pełnionej funkcji, a nie wymogów formalnych lub powiązań z przeszłości.

- Należy wzmocnić gwarancje proceduralne w procesach mianowania i odwoływania (podawanie powodów, przejrzystość i dostęp do kontroli sądowej), zwłaszcza w przypadkach, gdy KRRiT uczestniczy w tych procesach lub ma na nie wpływ.
- Należy wyjaśnić, że uprawnienia rad programowych związane z niezależnością redakcyjną mają charakter ochronny, a nie dyscyplinarny.
- Należy wzmocnić przewidywalność finansowania poprzez wymóg wcześniejszego publikowania kryteriów alokacji środków oraz wieloletniego planu opartego o konkretne wskaźniki.
- Należy ograniczyć swobodę decyzyjną KRRiT poprzez powiązanie decyzji dotyczących alokacji środków z obiektywnymi parametrami określonymi w przepisach prawa.
- Należy rozważyć wprowadzenie wewnętrznych regulaminów redakcyjnych określających relacje

między kierownictwem, redaktorami i dziennikarzami.

- Należy wymagać udokumentowanych konsultacji z redakcją przed mianowaniem lub odwołaniem.
- Należy zapewnić możliwość skorzystania z wewnętrznych lub niezależnych mechanizmów składania skarg dotyczących ingerencji w niezależność redakcyjną.

Ramy etyczne

- Należy ograniczyć rolę KRRiT w odniesieniu do kodeksów etyki dziennikarskiej obowiązujących w mediach publicznych do nadzoru proceduralnego (np. przejrzystość, inkluzywność, spójność wewnętrzna), unikając merytorycznej oceny treści etycznych lub standardów redakcyjnych.
- Wyjaśnić zależności między mechanizmami etycznymi wspieranymi przez organ regulacyjny a mechanizmami profesjonalnych organów/stowarzyszeń samoregulacyjnych w

celu zachowania autonomii i wiarygodności dziennikarskiego nadzoru w zakresie etyki.

Pluralizm mediów i kontrola koncentracji

- Należy zapewnić bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące używania kryteriów oceny pluralizmu stosowanych przez KRRiT i UOKiK. Należy ujednolicić zasady gromadzenia danych.
- Należy ponownie rozważyć wykonalność ustawowego miesięcznego terminu na wydanie opinii w sprawie pluralizmu lub wprowadzić elastyczność proceduralną (np. przedłużyć terminy do 60–90 dni z możliwością wstrzymania biegu terminu), biorąc pod uwagę złożoność oceny i potencjalne ograniczenia dotyczące danych.
- Należy wyjaśnić skutki prawne opinii KRRiT w sprawie pluralizmu.