WICEMINISTROWIE

Rekomendacje

CM/Rec(2018)1

Komitet Ministrów Rady Europy

7 marca 2018 r.

Rekomendacja CM/Rec(2018)1[[1]](#footnote-1)

Komitetu Ministrów dla państw członkowskich

w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości w zakresie własności mediów

(rekomendacja przyjęta przez Komitet Ministrów *7* marca 2018 r.  
na 1309. posiedzeniu Wiceministrów)

Preambuła

1. Wolność i pluralizm mediów stanowią zasadnicze następstwa prawa do wolności wypowiedzi gwarantowane na mocy artykułu 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i fundamentalnych wolności (ETS nr 5, „Konwencja”). Pojęcia te są także centralnym elementem funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa, ponieważ pomagają zapewnić dostępność różnych informacji i poglądów, na podstawie których poszczególne osoby mogą formułować i wyrażać swoje opinie oraz wymieniać się informacjami i ideami. Ponadto przejrzystość w zakresie własności mediów może wpływać na poprawę efektywności pluralizmu mediów poprzez informowanie opinii publicznej i organów nadzoru o strukturach własności w mediach, które mogą oddziaływać na stosowane przez media polityki redakcyjne.
2. W wielu wcześniejszych tekstach/decyzjach Komitet Ministrów Rady Europy podkreślał znaczenie pluralizmu mediów i przejrzystości w zakresie własności mediów w celu zabezpieczenia debaty publicznej w demokratycznych społeczeństwach. Istniejące ramy wymagają dopracowania, by uwzględnić bieżące zmiany technologiczne, finansowe, regulacyjne i inne zmiany w sektorze mediów w Europie.
3. Media odgrywają bardzo istotną rolę w demokratycznym społeczeństwie, ponieważ rozpowszechniają informacje, idee, analizy i opinie, pełnią rolę publicznych obserwatorów oraz stanowią platformę do debaty publicznej. Tradycyjne media w dalszym ciągu odgrywają taką rolę w ewoluującym ekosystemie multimedialnym, ale także inni gracze medialni i niemedialni - od wielonarodowych korporacji po organizacje pozarządowe i osoby fizyczne - w coraz większym stopniu czynią to samo. Wszystkie wyżej wymienione podmioty powinny odpowiadać przed opinią publiczną w zakresie swobodnego przepływu informacji i idei w sposób dostosowany do roli, jaką odgrywają. Na poprawę zarówno odpowiedzialności publicznej jak i zaufania publicznego mogą wpływać efektywne systemy samoregulacji.
4. Do różnorodności treści przyczyniają się różnego rodzaju media, a także różne gatunki i formy treści redakcyjnych lub programowych. Chociaż treści koncentrujące się na wiadomościach i sprawach bieżących mają w największym stopniu bezpośrednie znaczenie dla promowania społeczeństwa informacyjnego, inne gatunki są również bardzo istotne. Przykładem są treści kulturalne i edukacyjne, a także rozrywka oraz treści skierowane do konkretnych grup społeczeństwa, takie jak treści lokalne i treści adresowane do wrażliwych odbiorców, w tym mniejszości lub osób niepełnosprawnych.
5. W dzisiejszym środowisku multimedialnym media i inne platformy internetowe umożliwiają dostęp do rosnącego zakresu informacji z różnorodnych źródeł. Tego typu transformacja sposobu udostępniania i wykorzystania treści medialnych stwarza coraz większej liczbie ludzi nowe możliwości wzajemnej interakcji i komunikacji, a także uczestnictwa w debacie publicznej.
6. Taka bieżąca ewolucja rodzi również obawy dotyczące pluralizmu mediów. Pośrednicy internetowi uzyskują coraz większą kontrolę nad przepływem, dostępnością, możliwościami wyszukania i dostępem do informacji i innych treści w internecie. Może to wpływać na różnorodność źródeł medialnych oddziaływujących na osoby fizyczne, a także na dokonywane przez nie wybory lub odbiór informacji potwierdzających ich istniejące poglądy i opinie, co dodatkowo wzmacnia wymiana z innymi podobnie myślącymi osobami (zjawisko to czasami zwane jest „bańką filtrującą” lub „komorą pogłosową”). Wybiórcza możliwość odbioru treści medialnych i związane z tym ograniczenia w ich stosowaniu mogą prowadzić do fragmentacji oraz większej polaryzacji społeczeństwa. Spersonalizowany wybór i spersonalizowana prezentacja treści medialnych rodzą szczególne obawy, jeżeli poszczególni użytkownicy nie zdają sobie sprawy z tych procesów lub ich nie rozumieją.
7. Jeżeli chodzi o dostarczanie wiadomości, działalność pośredników różni się od działalności tradycyjnych mediów. Jednak szeroki zakres rozprowadzanych przez nich informacji, ich duży zasięg oraz potencjał w zakresie wysoce ukierunkowanej reklamy przyczyniły się do przesunięcia przychodów z reklam i marketingu w stronę internetu. Tendencje te stanowią wyzwanie dla tradycyjnych modeli działalności mediów oraz przyczyniają się do wzrostu konsolidacji i konwergencji mediów. Jeden lub niewielka liczba właścicieli mediów lub grup medialnych może uzyskać znaczącą pozycję umożliwiającą samodzielne lub wspólne ustalanie agendy debaty publicznej, a także dającą możliwość znaczącego oddziaływania na opinię publiczną lub jej kształtowania poprzez odtwarzanie tych samych treści na wszystkich platformach, na których media takie są obecne. Tendencje te mogą także prowadzić do cięć kosztów, likwidacji miejsc pracy w tradycyjnych sektorach dziennikarstwa i uznanych mediów, a także do powstania ryzyka zależności finansowej dziennikarzy i mediów, co może ostatecznie wpływać na zmniejszenie różnorodności, rzetelności i jakości wiadomości i treści oraz zubożyć debatę publiczną.
8. Konieczna jest świeża ocena istniejących form podejścia do pluralizmu mediów, by zająć się wyzwaniami w obszarze wolności wypowiedzi wynikającymi ze sposobu dostosowania zachowania użytkowników, przedsiębiorstw i innych zainteresowanych stron do wyżej opisanych zmian. W związku z tym istnieje potrzeba uzyskania bardziej porównywalnych danych na temat wykorzystania treści mediów internetowych przez użytkowników w celu uzyskania kompleksowego obrazu sposobu oddziaływania pośredników internetowych na pluralizm mediów. Ponadto, aby utrzymać lub przywrócić integralność procesu demokratycznego i zapobiec stronniczości, informacjom wprowadzającym w błąd lub tłumieniu informacji, zmiany takie muszą znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w regulacji mediów. Konieczne są nowe zasady i strategiczne rozwiązania, by utrzymać niezależne, wysokiej jakości dziennikarstwo oraz poprawić dostęp obywateli do różnorodnych treści we wszystkich typach i formatach mediów. Należy także przyjrzeć się rosnącym obawom wynikającym z nacisków wywieranych na media przez indywidualne lub zbiorowe interesy polityczne i gospodarcze, by wpływać na opinię publiczną lub w inny sposób naruszyć niezależność mediów. Ostatecznym i nadrzędnym celem polityki państwa wspierającej pluralizm mediów powinna być ochrona i promocja prawa do wolności wypowiedzi.
9. Niezależne i zrównoważone media publiczne oraz działające zgodnie z zasadą non-profit media społeczne mogą pełnić funkcję przeciwwagi dla rosnącej koncentracji mediów. Dzięki swoim kompetencjom i swojej organizacji w szczególności media publiczne są odpowiednie, by zająć się potrzebami i interesami informacyjnymi wszystkich grup społecznych. To samo dotyczy także mediów społecznych, jednak w odniesieniu do własnej grupy użytkowników. Niezwykle istotne jest, by zadania mediów publicznych uwzględniały obowiązek odzwierciedlenia pluralizmu politycznego oraz promowania świadomości istnienia różnych opinii, w szczególności poprzez stwarzanie różnym grupom społeczeństwa, z uwzględnieniem mniejszości kulturowych, językowych, etnicznych, wyznaniowych, seksualnych itp., możliwości otrzymywania i przekazywania informacji, wyrażania siebie i wymieniania się ideami.
10. W świetle zwiększonego zasięgu mediów i treści bardzo istotne jest, by odbiorcy rozwijali swoje umiejętności i możliwości poznawcze, techniczne i społeczne, które umożliwiają im skuteczny dostęp i krytyczną analizę treści medialnych, by dokonywali świadomych decyzji w sprawie wyboru mediów i sposobu ich wykorzystania, by rozumieli etyczne implikacje mediów i nowych technologii, a także by skutecznie się komunikowali, z uwzględnieniem tworzenia treści. Ponadto umiejętności korzystania z mediów przyczyniają się do rozwoju pluralizmu i różnorodności mediów poprzez zmniejszanie „przepaści cyfrowej”, poprzez ułatwienie świadomych decyzji w szczególności w odniesieniu do spraw politycznych i publicznych oraz treści komercyjnych, a także poprzez umożliwienie identyfikacji fałszywych lub wprowadzających w błąd informacji oraz szkodliwych i nielegalnych treści internetowych i reagowania na nie.
11. Przyjęcie i efektywne wdrożenie przepisów dotyczących własności mediów może odegrać istotną rolę w odniesieniu do pluralizmu mediów. Tego typu regulacje mogą poprawić przejrzystość w obszarze własności mediów, mogą dotyczyć takich spraw, jak własność międzymedialna, bezpośrednia i pośrednia własność mediów oraz skuteczna kontrola mediów i skuteczne oddziaływanie na media. Mogą się one także przyczynić do skutecznego i wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy sprawowaniem kontroli nad mediami i procesem decyzyjnym dotyczącym ich treści a sprawowaniem władzy politycznej lub oddziaływaniem. Przejrzystość w zakresie własności mediów, organizacja i finansowanie pomagają zwiększyć odpowiedzialność mediów.
12. Na tej podstawie niniejsza Rekomendacja ponownie potwierdza znaczenie istniejących standardów Rady Europy dotyczących różnych aspektów pluralizmu mediów i przejrzystości w zakresie własności mediów, a także potrzebę ich pełnego wdrożenia w demokratycznych społeczeństwach. Rekomendacja oparta jest na takich standardach, jednocześnie je w razie potrzeby dostosowując, uzupełniając i wzmacniając, by zapewnić im stałe znaczenie w obecnym ekosystemie multimedialnym.
13. Zgodnie z art. 15b Statutu Rady Europy (ETS nr 1) Komitet Ministrów rekomenduje, aby rządy państw członkowskich:
14. w pełni wdrożyły wytyczne określone w załączniku do niniejszej Rekomendacji,
15. w dalszym ciągu bacznie obserwowały, oceniały i rozwiązywały zagrożenia dla wolności i pluralizmu mediów, z uwzględnieniem braku przejrzystości w zakresie własności mediów, poprzez regularne monitorowanie stanu pluralizmu mediów na swoim krajowym rynku mediów oraz poprzez przyjmowanie odpowiednich rozwiązań regulacyjnych i zwracanie jednocześnie uwagi na tego typu kwestie w nieustającym procesie przeglądu przepisów i praktyk krajowych;
16. wdrażając wytyczne, brały pod uwagę odpowiednie prawo precedensowe Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wcześniejsze rekomendacje Komitetu Ministrów dla państw członkowskich i deklaracje dotyczące różnych aspektów pluralizmu mediów i przejrzystości w zakresie własności mediów, w szczególności Rekomendację CM/Rec(2007)2 w sprawie pluralizmu mediów i różnorodności treści medialnych, Deklarację w sprawie ochrony roli mediów w demokracji w kontekście koncentracji mediów (31 stycznia 2007 r.), Rekomendacje Rec(99)1 w sprawie sposobów promowania pluralizmu mediów i Rekomendację Rec(94)13 w sprawie sposobów promowania przejrzystości mediów, a także inne odpowiednie rekomendacje i deklaracje, w tym Rekomendację CM/Rec(2016)5 w sprawie wolności internetu, Rekomendację CM/Rec(2016)4 w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych graczy medialnych, Rekomendację CM/Rec(2016)1 w sprawie ochrony i promowania prawa do wolności wypowiedzi oraz prawa do prywatnego życia w odniesieniu do neutralności sieci, Rekomendację CM/Rec(2015)6 w sprawie swobodnego transgranicznego przepływu informacji w internecie, Rekomendację CM/Rec(2012)3 w sprawie ochrony praw człowieka w odniesieniu do wyszukiwarek internetowych, Rekomendację CM/Rec(2012)1 w sprawie zarządzania mediami publicznymi, Rekomendację CM/Rec(2011)7 w sprawie nowego pojęcia mediów, Deklarację w sprawie roli mediów społecznych w promowaniu spójności społecznej i dialogu międzykulturowego (11 lutego 2009 r.), Rekomendację CM/Rec(2007)3 w sprawie misji mediów publicznych w społeczeństwie informacyjnym oraz Rekomendację Rec(2000)23 w sprawie niezależności i funkcji organów nadzoru sektora radiowo-telewizyjnego;
17. promowały cele Rekomendacji na poziomie krajowym i międzynarodowym oraz angażowały się w dialog i współpracę z wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu ich realizacji;
18. dokonywały regularnego przeglądu rozwiązań przyjętych w celu wdrożenia Rekomendacji, by poprawić ich efektywność.

Załącznik do Rekomendacji CM/Rec(2018)1

Wytyczne dotyczące pluralizmu mediów i przejrzystości w zakresie własności mediów

W kontekście niniejszej Rekomendacji media obejmują media drukowane, radiowo-telewizyjne i internetowe. Zgodnie z Rekomendacją CM/Rec(2011)8 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie nowego pojęcia mediów zwrot „media internetowe” obejmuje szeroki zakres podmiotów uczestniczących w produkcji i rozpowszechnianiu treści medialnych w internecie oraz innych pośredników i dodatkowych usługodawców, którzy - poprzez kontrolę nad dystrybucją treści medialnych w internecie lub osądy redakcyjne dotyczące treści, do których odsyłają lub które prezentują - mają wpływ na rynki i pluralizm mediów. Tak szerokie pojęcie mediów wymaga stopniowego i zróżnicowanego podejścia do stosowania standardów medialnych do poszczególnych podmiotów, które powinny podlegać odpowiednim formom i poziomom ochrony i odpowiedzialności, uwzględniając ich specyficzne funkcje w procesie medialnym, cechy i potrzeby rynków mediów w ramach państw członkowskich oraz odpowiednie standardy Rady Europy.

1. Korzystne środowisko dla wolności wypowiedzi i wolności mediów

1. Zabezpieczone w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ETS nr 5) zasady dotyczące wolności wypowiedzi i wolności mediów mają zastosowanie i powinny być przestrzegane w istniejącym ekosystemie multimedialnym, w którym do głosu dochodzi szereg nowych podmiotów. Zasady te należy dopracować, tak by w pełni uwzględniały szybko zmieniający się charakter sektora.
2. Państwa mają pozytywny obowiązek promować zarówno w internecie jak i poza internetem korzystne środowisko dla wolności wypowiedzi, w którym każdy może skorzystać z przysługującego mu prawa do wolności wypowiedzi oraz może skutecznie uczestniczyć w debacie publicznej, bez względu na to, czy jego poglądy są korzystnie odbierane w danym lub innym państwie, czy nie. Takie środowisko uwzględnia prawo do prywatności i ochrony danych oraz prawo do dostępu do informacji na temat kwestii interesu publicznego znajdujących się w posiadaniu organów publicznych, który stanowi podstawę korzystania z prawa do wolności wypowiedzi. Państwa powinny zagwarantować, by media były wolne i pluralistyczne ze względu na ich cenny wkład w zdrową debatę publiczną, w ramach której istnieje możliwość stworzenia, badania i utrzymania różnorodności w społeczeństwie.
3. Krajowe ustawodawstwo i ramy prawne powinny zabezpieczać niezależność redakcyjną oraz autonomię operacyjną wszystkich mediów, by zapewnić im możliwość wykonywania swoich kluczowych zadań w demokratycznym społeczeństwie. Ramy te należy zaprojektować i wdrożyć w taki sposób, by uniemożliwiały państwom lub silnym grupom politycznym, gospodarczym, wyznaniowym lub innym uzyskanie dominacji nad mediami i wywieranie nacisku na media.
4. Media powinny mieć przez cały czas swobodę i zasoby, by wypełnić swoje zadanie związane z zapewnieniem dokładnych i rzetelnych sprawozdań ze spraw interesu publicznego, w szczególności dotyczących podstawowych procesów i działań demokratycznych, takich jak wybory, referenda i konsultacje publiczne w kwestiach leżących w interesie ogółu. Należy także wprowadzić, tam, gdzie to stosowne, odpowiednie zabezpieczenia, w tym zabezpieczenia ustawowe, które zapobiegać będą ingerencji w niezależność redakcyjną mediów, w szczególności w odniesieniu do relacjonowania konfliktów, kryzysów, sytuacji korupcyjnych i innych wrażliwych okoliczności, gdy obiektywne i wysokiej jakości dziennikarstwo i obiektywna relacja stanowią kluczowe narzędzia przeciwdziałające propagandzie i dezinformacji.
5. W środowisku korzystnym dla wolności wypowiedzi organy nadzoru nad mediami oraz inne organy ponoszące odpowiedzialność za regulację i monitorowanie innych dostawców usług medialnych lub pluralizm mediów albo sprawujące jedną z funkcji określonych w niniejszej Rekomendacji powinny być w stanie wypełniać swoją misję w efektywny, przejrzysty i odpowiedzialny sposób. By były w stanie to uczynić, muszą cieszyć się niezależnością, którą gwarantuje im prawo i która znajduje potwierdzenie w praktyce.
6. Niezależność władz i organów, o których mowa w poprzednim paragrafie, należy zagwarantować poprzez zapewnienie otwartych i przejrzystych procedur nominacji i zwolnień, odpowiednich zasobów finansowych oraz autonomicznego budżetu, możliwości funkcjonowania takich władz i organów zgodnie z przejrzystymi procedurami i przejrzystym procesem decyzyjnym, ich otwartości dla komunikacji z opinią publiczną, prawa do podejmowania autonomicznych, proporcjonalnych decyzji, z którego skutecznie korzystają, oraz możliwości odwoływania się od ich decyzji.
7. Państwa powinny zagwarantować przejrzystość w zakresie własności mediów, organizację i finansowanie, a także promować umiejętności korzystania z mediów, tak aby zapewnić odbiorcom informacje i wykształcić w nich krytyczną świadomość tego, czego potrzebują, by uzyskać dostęp do różnorodnych informacji i w pełni uczestniczyć w ekosystemie multimedialnym.
8. Pluralizm mediów i różnorodność treści medialnych

Ogólne wymagania dotyczące pluralizmu

* 1. Jako ostateczny gwarant pluralizmu, każde Państwo przyjmuje na siebie pozytywne zobowiązanie do wprowadzenia w tym zakresie odpowiednich przepisów i ramy prawnych. Oznacza to przyjęcie odpowiednich rozwiązań zapewniających wystarczającą różnorodność na rynku różnego rodzaju mediów, uwzględniając różnice pod względem celu, funkcji i zasięgu geograficznego. Komplementarny charakter różnych rodzajów mediów wzmacnia pluralizm zewnętrzny i może przyczynić się do stworzenia i utrzymania różnorodności treści medialnych.
  2. Państwa wzywa się do zapewnienia regularnego i niezależnego monitoringu oraz regularnej i niezależnej oceny stanu pluralizmu mediów w swoich systemach prawnych w oparciu o szereg obiektywnych i przejrzystych kryteriów służących ustaleniu zagrożeń dla różnorodności własności źródeł mediów i podmiotów medialnych, różnorodności rodzajów mediów, różnorodności poglądów reprezentowanych przez grupy polityczne, ideologiczne, kulturowe i społeczne oraz różnorodności interesów i poglądów dotyczących społeczności lokalnych i regionalnych. Państwa powinny także zapewnić, aby organy prowadzące niezależny monitoring i niezależną ocenę posiadały w tym celu właściwy dostęp do wszystkich odpowiednich danych i wystarczających zasobów. Państwa zachęca się także do opracowania i wprowadzenia w życie odpowiednich regulacji i zasad skutecznie rozwiązujących problem wykrytego zagrożenia.

Konkretne wymagania dotyczące pluralizmu

Różnorodność treści

* 1. Państwa zachęca się do przyjęcia regulacyjnych i prawnych rozwiązań promujących dostępność i możliwość znalezienia najszerszej możliwej różnorodności treści medialnych, a także reprezentacyjność całej różnorodności społeczeństwa w mediach, z uwzględnieniem wspierania w tym celu inicjatyw przez media. Jeżeli chodzi o media audiowizualne, rozwiązania takie mogłyby obejmować zasady „*must carry*”, zasady dotyczące należytej prezentacji treści ogólnego zainteresowania w elektronicznych przewodnikach po programach oraz zasady dotyczące dostępności dla osób niepełnosprawnych.
  2. Ponieważ treści medialne są nie tylko rozprowadzane, ale także coraz częściej zarządzane, edytowane, nadzorowane i/lub tworzone przez pośredników internetowych, Państwa powinny uznać swoje różnorodne role w procesie produkcji i rozpowszechniania treści, a także różny stopień swojego oddziaływania na pluralizm mediów. Przepisy regulujące tego typu działalność powinny być odpowiednie i proporcjonalne, w pełni zgodne z wymogami art. 10 Konwencji oraz spójne ze stopniowym i zróżnicowanym podejściem przewidzianym w Rekomendacji CM/Rec(2011)7. Ewentualne mechanizmy samoregulacji opracowane w tym obszarze powinny działać niezależnie i przejrzyście, być otwarte na konstruktywne uczestnictwo wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron, odpowiadać przed społeczeństwem oraz funkcjonować zgodnie z normami etycznymi w pełni uwzględniającymi ekosystem multimedialny.
  3. Państwa powinny zachęcać do rozwoju otwartych, niezależnych, przejrzystych i bezpośrednich inicjatyw ze strony mediów społecznościowych, podmiotów medialnych, społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron, które pragną poprawić możliwość skutecznego odbioru przez użytkowników najszerszej możliwej różnorodności treści medialnych w internecie. Na widoczność, znajdywalność, dostępność i promocję treści medialnych w internecie coraz większy wpływ mają zautomatyzowane procesy stosowane niezależnie lub w powiązaniu z decyzjami podejmowanymi przez człowieka. Państwa powinny zachęcać media społecznościowe, media, wyszukiwarki i innych pośredników wykorzystujących algorytmy wraz z podmiotami medialnymi, organami nadzoru, społeczeństwem obywatelskim, środowiskiem akademickim i innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami, do angażowania się w otwarte, niezależne, przejrzyste i bezpośrednie inicjatywy, które:
* poprawiają przejrzystość procesów internetowej dystrybucji treści medialnych, z uwzględnieniem zautomatyzowanych procesów;
* oceniają oddziaływanie takich procesów na skuteczną prezentację szerokiej różnorodności treści medialnych użytkownikom;
* mają usprawniać takie procesy dystrybucji, by poprawić skuteczną prezentację najszerszej możliwej różnorodności treści medialnych użytkownikom;
* zapewniają użytkownikom jasne informacje na temat sposobu znajdywania, dostępu i uzyskiwania maksymalnych korzyści z szerokiego zakresu dostępnych treści oraz
* wdrażają zasadę prywatności na etapie projektowania w odniesieniu do wszystkich zautomatyzowanych technik przetwarzania danych i zapewniają pełną zgodność tych technik z odpowiednimi przepisami i standardami ochrony prywatności i danych.
  1. Korzystając z rozwoju technologicznego, Państwa powinny podjąć szczególne starania, by zapewnić dostępność najszerszej możliwej różnorodności treści medialnych, z uwzględnieniem treści będących przedmiotem ogólnego zainteresowania, dla wszystkich grup w społeczeństwie, w tym w szczególności tych, które mają specyficzne potrzeby lub narażone są na upośledzenie lub przeszkody w momencie dostępu do treści medialnych, takie jak mniejszości, uchodźcy, dzieci, osoby starsze i osoby z upośledzeniem poznawczym lub fizycznym. Oznacza to, że takie treści medialne powinny być udostępniane w różnych językach i w odpowiednich formatach oraz że powinny być łatwe do znalezienia i łatwe w użyciu.
  2. Różnorodność treści medialnych można właściwie zmierzyć dopiero w przypadku istnienia wysokich poziomów przejrzystości treści redakcyjnych i komercyjnych - media i pozostałe podmioty powinny przestrzegać najwyższych standardów przejrzystości dotyczących źródła swoich treści i zawsze wyraźnie wskazywać, kiedy treści są przekazywane przez źródła polityczne lub kiedy zawierają reklamę lub inne formy komunikatów handlowych, takich jak ogłoszenia sponsorowane i lokowanie produktu. To samo dotyczy hybrydowych formatów treści, w tym treści zawierających oznaczenie marki, rodzimych reklam, ogłoszeń sponsorowanych i inforozrywki. Na wypadek gdyby obowiązki te nie zostały spełnione, należy przewidzieć proporcjonalne środki do stosowania przez właściwe organy nadzoru.

Ramy instytucjonalne pluralizmu mediów

Ramy instytucjonalne pluralizmu mediów

* 1. Państwa powinny uznać zasadniczą rolę niezależnych publicznych organizacji medialnych w promowaniu debaty publicznej, pluralizmu politycznego oraz świadomości różnych opinii. Państwa powinny w tym celu zagwarantować mediom publicznym odpowiednie warunki, by mogły w dalszym ciągu odgrywać taką rolę na rynku multimedialnym, zapewniając im odpowiednie wsparcie dla innowacji oraz rozwoju strategii cyfrowych i nowych usług.
  2. Państwa powinny przyjąć konkretne rozwiązania chroniące niezależność redakcyjną i autonomię operacyjną mediów publicznych poprzez ograniczenie wpływu Państwa. Rady nadzorcze i zarządy mediów publicznych powinny być w stanie funkcjonować w pełni niezależnie, a zasady regulujące procedury dotyczące ich składu oraz mianowania ich członków powinny być przejrzyste i powinny uwzględniać odpowiednią kontrolę i równowagę, by zapewnić ich niezależność.
  3. Państwa powinny także zapewnić stabilne, zrównoważone, przejrzyste i odpowiednie finansowanie mediów publicznych w ujęciu wieloletnim, aby zagwarantować ich niezależność od nacisków rządowych, politycznych i rynkowych i umożliwić im dostarczanie szerokiego zakresu pluralistycznych informacji i różnorodnych treści. Może to być także pomocne w przeciwdziałaniu różnym rodzajom ryzyka wynikającym z koncentracji mediów. Państwa zachęca się ponadto do rozwiązywania - w ramach spoczywającego na nich pozytywnego obowiązku zagwarantowania pluralizmu mediów - wszelkich problemów związanych z systematycznym niedofinansowaniem mediów publicznych, które zagraża ich pluralizmowi.
  4. Państwa powinny promować i wspierać tworzenie i funkcjonowanie mediów mniejszościowych, regionalnych, lokalnych oraz mediów społecznych działających na zasadzie non-profit, z uwzględnieniem dostarczania mechanizmów finansowych wspierających ich rozwój. Takie niezależne media dają głos społecznościom i osobom fizycznym w kwestiach dotyczących ich potrzeb i interesów i tym samym walnie przyczyniają się do prezentacji opinii publicznej spraw, które nie mogą być prezentowane w głównych mediach, oraz ułatwiają globalne i bezpośrednie procesy dialogu w ramach społeczności i pomiędzy społecznościami oraz na poziomie regionalnym i lokalnym.
  5. Media, które służą społecznościom poza krajem, w którym posiadają swoją siedzibę, mogą uzupełniać media krajowe i mogą pomagać pewnym grupom w społeczeństwie, w tym imigrantom, uchodźcom i społecznościom diaspory, w utrzymaniu więzi z krajem ojczystym, rodzimą kulturą i językiem. Państwa nie powinny zakłócać dostępu do tego typu mediów transgranicznych, pod warunkiem że publikacje, transmisje, retransmisje i inne formy rozpowszechniania w danym systemie prawnym są zgodne z prawem międzynarodowym.

Rozwiązania wspierające media i pluralizm mediów

* 1. Aby poprawić pluralizm mediów, Państwa powinny opracować - w konsultacji z przedstawicielami mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego - strategie i mechanizmy wspierające profesjonalne media informacyjne i wysokiej jakości, niezależne dziennikarstwo śledcze, z uwzględnieniem produkcji wiadomości uwzględniających różne potrzeby i interesy grup, które mogą nie być w wystarczającym stopniu reprezentowane w mediach. Powinny badać szeroki zakres rozwiązań, które powinny być dostępne dla różnych rodzajów mediów i platform medialnych, z uwzględnieniem mediów internetowych. Poza wsparciem niefinansowym Państwa zachęca się do udzielania różnych form wsparcia finansowego, takiego jak reklamy i dotacje. By wzmacniać pluralizm mediów i wolność wypowiedzi, Państwa powinny również wspierać projekty edukacji dziennikarskiej, badań medialnych, dziennikarstwa śledczego i innowacyjnych form podejścia.
  2. Należy wyraźnie zdefiniować cel tego typu rozwiązań wspierających oraz opracować je zgodnie ze z góry ustalonymi, jasnymi, precyzyjnymi, sprawiedliwymi, obiektywnymi i przejrzystymi kryteriami. Należy je w pełni wdrożyć w odniesieniu do autonomii redakcyjnej i operacyjnej mediów. Rozwiązania wspierające mogą uwzględniać pozytywne środki poprawiające ilość i jakość uwzględnianych przez media kwestii leżących w obszarze zainteresowań i istotnych dla grup, które są w mediach niedoreprezentowane.
  3. Wsparciem powinien zarządzać w niedyskryminujący i przejrzysty sposób organ cieszący się autonomią funkcjonalną i operacyjną, taki jak niezależny organ nadzoru nad mediami. Niezależne organy odpowiedzialne za alokację dotacji bezpośrednich powinny publikować raporty roczne na temat wykorzystania środków publicznych na wsparcie podmiotów medialnych.

1. Regulacja kwestii własności mediów - własność, kontrola i koncentracja
   1. W ramach obowiązku zagwarantowania pluralizmu w swoim systemie prawnym Państwa zachęca się do opracowania i wdrożenia kompleksowych ram regulacyjnych uwzględniających w szczególności własność mediów i kontrolę nad mediami zgodnie z aktualnym stanem przemysłu medialnego. Odpowiednia regulacja mediów powinna w pełni uwzględniać wpływ mediów internetowych na debatę publiczną, między innymi poprzez zapewnienie, by producenci treści medialnych rozprowadzanych poprzez kanały dystrybucji internetowej i użytkownicy byli chronieni przed możliwymi antykonkurencyjnymi zachowaniami ze strony moderatorów internetowych, które niekorzystnie wpływają na pluralizm mediów.
   2. Za monitorowanie i egzekwowanie odpowiednich przepisów odpowiadać powinien niezależny organ posiadający wystarczające i stabilne zasoby finansowe i ludzkie umożliwiające mu skuteczną realizację swoich zadań.

Własność i kontrola

* 1. Celem egzekwowania prawa konkurencji, z uwzględnieniem kontroli fuzji w odniesieniu do mediów, powinno być zapewnienie skutecznej konkurencji oraz uniemożliwienie poszczególnym podmiotom przejęcia znaczącej siły rynkowej w ogólnym sektorze mediów krajowych lub na konkretnym rynku mediów/w konkretnym sektorze mediów na poziomie krajowym lub lokalnym w zakresie, w jakim tego typu znacząca siła rynkowa niekorzystnie wpływa na pluralizm mediów.
  2. Regulacje dotyczące własności mediów mogą obejmować ograniczenia własności poziomej, pionowej i obejmującej różne media, między innymi poprzez ustalenie progów własności zgodnych z Rekomendacją CM/Rec(2007)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i różnorodności treści medialnych. Progi te mogą być oparte na różnych kryteriach, takich jak udziały kapitałowe, prawa głosu, nakład, przychody, oglądalność lub zasięg.
  3. Państwa mogą określić kryteria ustalania kontroli podmiotów medialnych poprzez wyraźne odniesienie do kontroli bezpośredniej i faktycznej. Odpowiednie kryteria mogą obejmować siłę wynikającą z praw własności lub praw głosu albo siłę finansową w podmiocie medialnym lub podmiotach medialnych oraz ustalenie różnych poziomów siły, które prowadzą do wywierania kontroli lub bezpośredniego albo pośredniego oddziaływania na decyzje strategiczne danego podmiotu, z uwzględnieniem jego polityki redakcyjnej.
  4. Biorąc pod uwagę fakt, że kluczowe demokratyczne zadania mediów obejmują żądanie wyjaśnień od władz oraz promowanie przejrzystości, posiadanie mediów przez partie polityczne lub osoby fizyczne aktywnie zaangażowane w politykę i w szczególności przez osoby piastujące wybieralne urzędy powinno być przedmiotem wzmożonej kontroli i równowagi, na przykład poprzez system samoregulacji, aby zapewnić niezależność redakcyjną i przejrzystość struktury własności. Proces podejmowania decyzji redakcyjnych powinien być rozbieżny w stosunku do procesu sprawowania władzy politycznej. Rozbieżność tych funkcji należy uznać jako ogólnie przyjętą zasadę. Należy wyraźnie określić kryteria wyżej wspomnianej rozbieżności oraz zakres odpowiednich rozwiązań stosowanych w przypadku konfliktu interesów.
  5. Wszelkie ograniczenia dotyczące zagranicznych właścicieli mediów należy wprowadzić w niearbitralny sposób, uwzględniając wszystkie obowiązki Państw wynikające z prawa międzynarodowego i w szczególności pozytywne zobowiązanie do zagwarantowania pluralizmu mediów.

Koncentracja

* 1. Państwa zachęca się do opracowania i stosowania odpowiednich metodologii oceny koncentracji mediów zarówno w odniesieniu do wpływu poszczególnych mediów, jak i łącznego oddziaływania podmiotu medialnego/grupy medialnej w różnych sektorach. Poza pomiarem dostępności źródeł medialnych ocena ta powinna odzwierciedlać realny wpływ poszczególnych mediów poprzez przyjęcie metody opartej na odbiorcach i zastosowanie właściwego zestawu kryteriów pomiaru wykorzystania poszczególnych mediów i ich oddziaływania opiniotwórcze. Tego typu podejście oparte na odbiorcach powinno uwzględniać media internetowe i tradycyjne. Pomiar powinien zostać wykonany przez niezależny organ lub inny wyznaczony podmiot.
  2. Państwa zachęca się także do wprowadzenia procedur zapobiegających fuzjom lub przejęciom mediów, które mogłyby mieć niekorzystny wpływ na pluralizm własności mediów lub różnorodność treści medialnych. Procedury takie powinny uwzględniać spoczywający na właścicielach mediów wymóg informowania właściwego niezależnego organu nadzoru o proponowanej fuzji lub proponowanym przejęciu, za każdym razem gdy przekroczone zostaną określone prawem progi własności i kontroli.
  3. Właściwy niezależny organ nadzoru lub inny wyznaczony podmiot powinien otrzymać uprawnienia umożliwiające mu ocenę spodziewanego oddziaływania znaczącej proponowanej koncentracji na pluralizm mediów, a także wydawanie zaleceń lub decyzji - w zależności od sytuacji - dotyczących tego, czy dana fuzja lub dane przejęcie wymaga wyjaśnienia i czy powinno podlegać jakimkolwiek ograniczeniom lub warunkom, z uwzględnieniem sprzedaży inwestycji, czy nie. Decyzje niezależnego organu powinny podlegać ocenie sądowej.

1. Przejrzystość w zakresie własności mediów, organizacja i finansowanie
   1. Państwa powinny promować regulacje dotyczące przejrzystości w zakresie własności mediów, które zapewniają publiczną dostępność prawidłowych i aktualnych danych na temat bezpośredniej i faktycznej własności mediów, a także innych interesów wpływających na strategiczny proces decyzyjny w mediach lub ich linię redakcyjną. Informacji takich wymagają organy nadzoru nad mediami i inne właściwe organy, by przeprowadzić przemyślane procesy regulacyjne i decyzyjne. Pozwalają one także opinii publicznej przeanalizować i ocenić informacje, pomysły i opinie rozpowszechniane przez media.
   2. Wszelkie wymogi dotyczące przejrzystości należy oprzeć na jasnych kryteriach, w oparciu o które ustalani są odbiorcy mediów. Fakt, czy podmiot medialny podlega wymogowi ujawnianie danych na temat swojej struktury własności, czy nie może zależeć od jego komercyjnego charakteru, zasięgu, sprawowania kontroli redakcyjnej, częstotliwości i regularności publikacji lub nadawania itp. lub kombinacji tych czynników. Przepisy prawne powinny także ustalać ramy czasowe dla obowiązków sprawozdawczych.
   3. Wymagania dotyczące przejrzystości należy wdrożyć zgodnie z prawem do prywatności i ochroną danych i należy je ograniczyć do osób mających bezpośredni udział w strukturze własności podmiotu medialnego lub w strukturze nadzoru redakcyjnego. Ponadto w wyjątkowych okolicznościach, jakie należy określić w prawie krajowym, gdy pełne ujawnienie narażałoby właściciela na osobiste ryzyko lub gdyby właściciel był osobą małoletnią albo posiadał innego rodzaju niezdolność, Państwa powinny przewidzieć indywidualne zwolnienie z dostępu do wszystkich lub części informacji na temat własności. Państwa powinny zapewnić, by zwolnienie takie przyznawano w oparciu o ocenę wyjątkowego charakteru takich okoliczności.

Wymagania dotyczące przejrzystości

* 1. Wymagania dotyczące przejrzystości mediów powinny być konkretne i powinny uwzględniać spoczywający na podmiotach medialnych działających w systemie prawnym Państwa wymóg ujawnienia informacji na temat struktury własności opinii publicznej na swojej stronie internetowej lub w innej publikacji, a także przekazania takich informacji niezależnemu krajowemu organowi nadzoru nad mediami lub innemu wyznaczonemu organowi odpowiedzialnemu za gromadzenie i udostępnianie informacji opinii publicznej. Organowi takiemu należy zapewnić wystarczające i stabilne zasoby finansowe i ludzkie umożliwiające mu skuteczną realizację swoich zadań.
  2. Państwa powinny przyjąć i wdrożyć rozwiązania legislacyjne lub inne równie skuteczne rozwiązania określające w jasny i precyzyjny sposób obowiązki mediów dotyczące ujawniania lub przejrzystości. Obowiązki takie mogą dotyczyć następujących informacji:
* nazwy prawnej i danych kontaktowych podmiotu medialnego,
* nazw i danych kontaktowych bezpośredniego właściciela posiadającego udziały umożliwiające mu wywieranie wpływu na funkcjonowanie i strategiczny proces decyzyjny danego podmiotu. dla celów obowiązku ujawniania informacji Państwom zaleca się stosowanie 5-procentowego progu udziałów,
* nazwisk i danych kontaktowych osób fizycznych posiadających faktyczne udziały. Faktyczne udziały dotyczą osób fizycznych, które ostatecznie posiadają lub kontrolują udziały w podmiocie medialnym lub w których imieniu takie udziały są utrzymywane, i które to udziały umożliwiają takim osobom pośrednie sprawowanie kontroli lub wpływanie na funkcjonowanie i strategiczny proces decyzyjny danego podmiotu,
* informacji na temat charakteru i zakresu udziałów lub praw głosu należących do wyżej wspomnianych osób prawnych i/lub fizycznych w innych mediach, spółkach związanych z mediami lub firmach reklamowych, które prowadzą do wpływu na ich proces decyzyjny, albo stanowisk, jakie osoby takie mogą piastować w partiach politycznych,
* nazwisk osób ponoszących faktyczną odpowiedzialność redakcyjną,
* zmian w strukturze własności i systemie kontroli danego podmiotu.
  1. W zakres wyżej opisanych kryteriów dotyczących spoczywających na mediach obowiązków ujawniania lub przejrzystości wchodzą osoby osoby prawne i fizyczne posiadające siedzibę lub adres zamieszkania w innych systemach prawnych oraz ich odpowiednie interesy w innych systemach prawnych.
  2. Aby zaprezentować kompleksowy obraz różnych źródeł potencjalnej ingerencji w niezależność redakcyjną i operacyjną mediów i pozwolić na skuteczne monitorowanie i kontrolowanie tego typu ryzyka, należy także zapewnić wysokiego poziomu przejrzystość w odniesieniu do źródeł finansowania podmiotów medialnych. W tym celu Państwa zachęca się do przyjęcia i wdrożenia przepisów ustawowych lub innych równie skutecznych rozwiązań, które określają zasady ujawniania informacji na temat źródeł finansowania podmiotu medialnego pochodzących z mechanizmów państwowych (reklamy, dotacje i kredyty). Państwa zachęca się również do promowania ujawniania przez media swoich relacji umownych z innymi mediami lub firmami reklamowymi i partiami politycznymi mogącymi wpływać na niezależność redakcyjną.

Bazy danych i raporty na temat przejrzystości

* 1. Przepisy takie powinny także nakładać na niezależny krajowy organ nadzoru nad mediami lub inny wyznaczony organ obowiązek zapewnienia opinii publicznej łatwego, szybkiego i skutecznego dostępu do danych na temat ustaleń dotyczących własności mediów i kontroli nad mediami w danym Państwie, z uwzględnieniem szczegółowych danych o różnego rodzaju mediach (rynkach/sektorach) oraz w stosownym przypadku o mediach regionalnych i/lub lokalnych. Dane te należy aktualizować i udostępniać opinii publicznej za darmo i bezzwłocznie. Dane takie powinny być ogólnodostępne. Najlepiej gdy dane takie są dostępne i wyszukiwalne na przykład w internetowej bazie danych, której treść jest udostępniana w otwartym formacie, a ponowne wykorzystanie danych nie podlega żadnym ograniczeniom.
  2. Państwa powinny zachęcać niezależny krajowy organ nadzoru nad mediami lub inny wyznaczony organ albo inną wyznaczoną instytucję (instytucję akademicką, organizację społeczeństwa obywatelskiego) do publikacji regularnych sprawozdań na temat własności mediów. Wymagania sprawozdawcze każdego Państwa powinny uwzględniać:
* opis ustaleń dotyczących własności mediów i kontroli nad mediami wynikający z systemu prawnego danego Państwa (z uwzględnieniem mediów, których usługi skierowane są do innych krajów),
* opis zmian w ustaleniach dotyczących własności mediów i kontroli nad mediami w danym Państwie w okresie sprawozdawczym,
* analizę oddziaływania takich zmian na pluralizm mediów w danym Państwie.
  1. Aby pomóc odbiorcom zinterpretować dane i zrozumieć ich znaczenie, do publikacji sprawozdań na temat własności mediów należy załączyć odpowiednie objaśnienie danych i metodologii zastosowanych w celu ich gromadzenia i organizacji.

Koordynacja przepisów dotyczących przejrzystości

* 1. Państwa zachęca się do wydawania jasnych i aktualnych wskazówek na temat relacji wzajemnych i implikacji wynikających z różnych systemów regulacyjnych oraz na temat sposobu ich poprawnego i spójnego wdrożenia. Wskazówki takie mogą mieć formę przyjaznych użytkownikowi wytycznych, podręczników lub instrukcji.
  2. Państwa powinny także ułatwiać międzyagencyjną współpracę i koordynację, z uwzględnieniem odpowiedniej wymiany informacji na temat własności mediów znajdujących się w posiadaniu różnych władz krajowych (takich jak organy nadzoru nad mediami, organy ds. konkurencji, organy ds. ochrony danych, rejestry spółek i organy nadzoru finansowego). Należy również ułatwić wymianę informacji i dobrych praktyk z równorzędnymi władzami w innych systemach prawnych.
  3. Aktualne i rzetelne informacje dotyczące kwestii własności danych stanowią cenne źródło dla obywateli i szerokiego zakresu zainteresowanych stron, ale gromadzenie takich informacji w kompleksowy sposób to nie lada wyzwanie. W związku z powyższym Państwa zachęca się do wspierania czynności związanych z gromadzeniem, aktualizowaniem i rozpowszechnianiem informacji na temat własności mediów, takich jak odpowiednie działania Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego, w szczególności w odniesieniu do jego bazy danych MAVISE, w zakresie, w jakim działania te przyczyniają się do pełniejszego zrozumienia kwestii własności mediów w Europie.

1. Umiejętności korzystania z mediów i edukacja
   1. Państwa powinny wprowadzić lub wzmocnić istniejące ustawowe przepisy promujące umiejętności korzystania z mediów, by umożliwić odbiorcom dostęp do treści, ich zrozumienie, krytyczną analizę, ocenę, wykorzystanie i tworzenie poprzez szeroki zakres mediów tradycyjnych i cyfrowych (w tym społecznościowych). Umiejętności takie powinny także obejmować odpowiednie umiejętności cyfrowe (technologiczne) związane z dostępem do mediów cyfrowych i zarządzaniem nimi. Kolejnym istotnym celem umiejętności korzystania z mediów jest umożliwienie odbiorcom poznania i zrozumienia, w jaki sposób ich dane osobowe są gromadzone, przechowywane i wykorzystywane przez platformy internetowe.
   2. Państwa powinny również opracować skoordynowaną krajową politykę dotyczącą umiejętności korzystania z mediów oraz zapewnić jej funkcjonowanie i wdrożenie w ramach rocznych lub wieloletnich planów działania i poprzez zapewnienie w tym celu odpowiednich zasobów. Założeniem kluczowej strategii mogłoby być wspieranie tworzenia skoordynowanej krajowe sieci umiejętności korzystania z mediów obejmującej szeroki zakres zainteresowanych stron lub dalszy rozwój takiej sieci, jeżeli już istnieje. Należy aktywnie wymieniać się pozytywnymi praktykami opracowanymi w sieciach krajowych oraz promować je na odpowiednich forach międzynarodowych.
   3. W ekosystemie multimedialnym umiejętności korzystania z mediów mają zasadnicze znaczenie dla ludzi w każdym wieku i na każdym etapie życia. Tak więc rozwiązania promujące umiejętności korzystania z mediów powinny pomagać w rozwoju nauczania takich umiejętności w szkołach na wszystkich poziomach oraz w ramach ustawicznego cyklu uczenia się, z uwzględnieniem zapewnienia odpowiedniego szkolenia dla nauczycieli oraz odpowiednich zasobów dla instytucji edukacyjnych na opracowanie programów nauczania i zorientowanych na projekty programów nauki.
   4. Nie ingerując w niezależność redakcyjną, Państwa powinny zachęcać wszystkie media do promowania umiejętności korzystania z mediów poprzez polityki, strategie i działania. Media publiczne i media społeczne mogą odegrać wiodącą rolę w promowaniu umiejętności korzystania z mediów poprzez swoje cele, zadania i metody pracy. Państwa powinny również promować umiejętności korzystania z mediów poprzez programy wsparcia dla mediów, z uwzględnieniem szczególnej roli mediów publicznych i mediów społecznych.
   5. Państwa powinny zapewnić, by niezależne krajowe organy nadzoru nad mediami i/lub inne organy posiadały odpowiednie zasoby do promowania umiejętności korzystania z mediów w sposób dostosowany do ich zadań, oraz powinny je do takich działań zachęcać.
   6. Państwa zachęca się do uwzględnienia pluralizmu mediów i przejrzystości w zakresie własności mediów w skoordynowanych krajowych programach dotyczących umiejętności korzystania z mediów, by pomóc obywatelom w dokonaniu świadomej i krytycznej oceny informacji i idei propagowanych przez media. W tym celu Państwa wzywa się do uwzględnienia w swoich strategiach zapewniania przejrzystości w sektorze mediów treści edukacyjnych, które umożliwiają odbiorcom wykorzystanie informacji na temat własności mediów, organizacji i finansowania w celu lepszego zrozumienia różnych form oddziaływania na produkcję, gromadzenie, tworzenie i rozpowszechnianie treści medialnych.

1. Przyjmując niniejszą rekomendację, Stały Przedstawiciel Federacji Rosyjskiej wskazał, że zgodnie z art. 10.2c Regulaminu dotyczącym posiedzeń Wiceministrów zastrzega prawo swojego rządu do ograniczenia zakresu zastosowania Rekomendacji w Federacji Rosyjskiej do mediów określonych w jej przepisach.

   Strona internetowa: [www.coe.lnt/cm](http://www.coe.lnt/cm) [↑](#footnote-ref-1)