



Propunere de politici pentru o presă liberă și independentă în România

Ioana Avădani

Scoala de Administratie Hertie

septembrie 2012

Despre proiect

MEDIADEM este un proiect european de cercetare care urmărește să identifice și să explice factorii care stimulează sau împiedică dezvoltarea de politici în sprijinul libertății și independenței mass-media. Proiectul combină rapoarte de țară care descriu situația din Belgia, Bulgaria, Croația, Danemarca, Estonia, Finlanda, Germania, Grecia, Italia, Marea Britanie, România, Slovacia, Spania și Turcia cu analize comparative între diferite sectoare sau diferitele tipuri de servicii media. Proiectul analizează configurația politicilor de media din țările participante și examinează oportunitățile și provocările la adresa libertății și independenței mass-media ridicate de noile servicii media.. Mai mult, sunt discutate și analizate în amănunt presiunile externe asupra formulării și implementării politicilor de stat în domeniul mass-media, derivând din obligațiile asumate de către state față de Uniunea Europeană și Consiliul Europei,.

Titlul proiectului: Evaluarea politicilor europene în mass-media: Valorizarea și consolidarea libertății și independenței mass-media în sistemele democratice contemporane

Durata: aprilie 2010 - martie 2013

Contribuția UE: aprox. 2,65 milioane Euro

Contract: FP7-SSH-2009-A no. 244365

Site-ul proiectului: www.mediadem.eliamep.gr

Copyright © 2010-2013

All rights reserved

Atenționare:

Responsabilitatea pentru informațiile din acest document revine în întregime consorțiului MEDIADEM. Conținutul documentului de față nu reflectă neapărat poziția Comisiei Europene.

Ioana Avădani este directorul Centrului pentru Jurnalism Independent. Are o experiență în presa de aproape 20 ani, lucrând ca ziarist de agenție de presă și în televiziune. În poziția sa de director al CJII, Avădani a condus programe mergând de la pregătirea profesională a jurnaliștilor și asistență acordată companiilor de media, la advocacy în domeniul legislației de media, al transparenței și al bunei guvernări, precum și la consolidarea asociațiilor de jurnaliști și a eforturilor de auto-reglementare. Ioana Avădani a fost, în perioada 2004-2006, președinte al Rețelei sud-est europene pentru profesionalizarea media. Este membră a Team Europe (o echipă de experți independenți creată de Comisia Europeană pentru diseminarea temelor europene) și a consiliului consultativ al Burselor Rosalynn Carter pentru jurnalism pe probleme de sănătate mintală, derulat de Centrul Carter (Atlanta, Georgia). A publicat o serie de articole și studii dedicate situației mass-media din România și a susținut prezentări la multe manifestări internaționale organizate de Comisia Europeană, OSCE, Banca Mondială, Consiliul Europei, etc.

Propunere de politici pentru o presă liberă și independentă în România

Ioana Avădani

Rezumat

La douăzeci de ani după căderea comunismului și în ciuda anilor de presiuni și hărțuiri politice și economice, a erodării calității editoriale și a răspândirii noilor tehnologii în comunicații, mass media rămân una dintre instituțiile care se bucură de încrederea publicului român, cu o cotă de încredere de peste 60%.

Principalele comandamente ale politicilor de media sunt libertatea de expresie și libera circulație a informației, cu limitările necesare aduse de valorile asociate protecției demnității umane și a vieții private. Constituția prevede o protecție puternică a acestor valori, precum și a industriei de mass-media, consacrand liberul acces pe piață și interzicerea oricărei forme de cenzură. Cu toate acestea, libertatea presei nu constituie una dintre valorile care se bucură de aprecierea susținută a publicului sau a actorilor politici. Campaniile media menite să submineze instituțiile statului apar la capitolul “Vulnerabilități ale statului” în Strategia Națională de Apărare a Țării, marcând cel mai jos punct în relațiile dintre mass-media și statul român. Jurnaliștii care au criticat acțiunile Guvernului au fost acuzați că pătează imaginea externă României în exterior și că afectează interesul național. Erodarea calității conținutului editorial, a statutului social al jurnalistului și a audiențelor mediilor tradiționale sunt dublate de absența aproape totală a oricărui program comprehensiv de educație în competențe mass-media. Astfel, rolul mass-media ca a patra putere în stat este slăbit, ca și rolul lor de câine de pază al democrației.

Proiectul MEDIADEM, un proiect European de cercetare pe tema procesului de formulare a politicilor publice în domeniul mass-media în unele statele membre sau candidate ale UE, caută să identifice procesele, mecanismele și instrumentele care pot sprijini cel mai bine dezvoltarea unor mass-media libere și independente. Primul „Raport privind situația din România” a prezentat o scurtă trecere în revistă a structurilor mass-media și a reglementărilor care delimitează cadrul comunicării publice. Studiul de țară a ilustrat mecanismele formulării politicilor publice în mass-media și dezbaterile pe marginea acestora. Am urmărit cadrul normativ și modul în care acesta creează un mediu favorabil dezvoltării unor mass-media libere și independente (atât din punct de vedere al conținutului, cât și al performanței economice), precum și principalii actori și relațiile de putere dintre aceștia care conduc la adoptarea politicilor și implementării lor. Am analizat, de asemenea, modul în care regulile jocului, dar și derularea lui sunt afectate de noile tehnologii care „democratizează” discursul public, dar diluează, în același timp, controlul profesional asupra lui.

Construind pe constatările celor două rapoarte precedente (ambele disponibile la www.mediadem.eliamep.gr), prezentul sumar de politici publice avansează câteva recomandări concrete pentru promovarea unor mass-media libere și independente, adresate autorităților, organizațiilor mass-media și tuturor celor implicați în formularea unor atari politici. Acestea sunt:

1. Asigurarea liberei circulații a informației
2. Consolidarea unui sistem dual echilibrat în audiovizual
3. Asigurarea unei tranziții rapide și transparente către televiziunea digitală
4. Păstrarea unui regim liber și deschis pentru Internet
5. Asigurarea unui statut profesional mai puternic pentru jurnaliști
6. Promovarea largă a competențelor media
7. Participarea activă în formularea politicilor mass-media la nivelul UE

O anexă prezentând succint recomandările proiectului menite să asigure libertatea și independența presei, adresate Uniunii Europene și Consiliului Europei poate fi găsită la finalul acestui document. Recomandările, în forma lor completă, sunt disponibile în Raportul de politici privind actorii statali și non-statali implicați în formularea și aplicarea politicilor de media care asigură libertatea și independența presei, Uniunea Europeană și Consiliul Europei, raport de politici al MEDIADEM, disponibil la <http://www.mediadem.eliamep.gr/findings/>.

Principalele observații

Procesul de formulare a politicilor publice privind mass-media are o istorie agitată, pornind de la o abordare de tip liberal, neintervenționistă până la tendințele puternice de supra-reglementare și invers.

Prima observație este **lipsa oricărei strategii pe termen lung** în formarea pieței de mass-media, care să aibă la bază garanțiile pentru libertatea de exprimare, a liberei circulații a informației și libertatea presei, garantate prin Constituție, precum și convențiile internaționale în domeniu la care România este parte. Majoritatea deciziilor în sectorul mass-media au fost conjuncturale și au fost adoptate fie ca parte a procesului de armonizare a legislației cu standardele UE, fie sub presiunea unor situații conjuncturale (uneori chiar de natură personală, cum ar fi apariția unor critici în presă).

O a doua observație este că, în **ciuda faptului că sectorul mass-media este dominat de actori privați, autoritățile statului sunt cele care decid în formularea de politici**, adoptând sau neadoptând anumite decizii care afectează puternic sectorul de afaceri. De aici, nevoia ca grupurile profesionale sau de afaceri, ca și cele civice să se implice mai mult în dezbaterile privind libertatea presei. Lucrul este cu preponderență adevărat pentru asociațiile de jurnaliști și sindicate, a căror prezență în dezbateri este palidă, în timp ce discuțiile din cadrul breslei sunt, la rândul lor, rare. Pe de altă parte, acesta este un semnal de alarmă pentru stat, pentru a lansa dezbateri publice mai deschise și mai sincere, utilizând de bună credință instrumentele de consultare publică existente, nu doar respectând cerințele formale ale legii.

O a treia observație vizează faptul **că autoritățile române au o atitudine reactivă** în ceea ce privește formularea de politici publice, căutând mai curând soluții de ordin legislativ la problemele existente, în locul unor măsuri menite să contureze un mediu care să favorizeze dezvoltarea mass-media. Acest lucru este cu predilecție vizibil în procesul armonizării cu standardele UE, unde România a urmat strict deciziile Uniunii, fără a contribui la ele. Prin definirea propriilor obiective, care să pornească de la interesul național al României și formalizându-le în strategii pe termen mediu sau lung, statul va câștiga în predictibilitate, transparență și participare publică, toate acestea fiind elemente ale conceptului de “bună guvernare”.

Recomandări de politici

1. Asigurarea liberei circulații a informației

În cadrul acestei lucrări, vom considera că definiția liberei circulații a informației acoperă mai multe domenii: accesul publicului la informație, guvernarea deschisă (open government), accesul fizic lesnicios la informație pentru orice cetățean român, accesul jurnaliștilor la sursele de informații și existența unor multiple și diverse surse de informație ușor accesibile publicului.

În prezent există mai multe elemente de legislație primară sau secundară care reglementează accesul la informație, dar unele dintre acestea sunt contradictorii și nu toate converg către asigurarea liberei circulații a informației.

Activitatea mass-media s-a bucurat de impactul adoptării, în 2001, a legii privind liberul acces la informațiile de interes public. Legea românească a fost inspirată de modelul american, liberal, potrivit căruia informația produsă, deținută sau privind o instituție publică este prin definiție de interes public, iar limitarea accesului la informațiile sensibile se face în baza unor excepții bine definite și puțin numeroase. În mod paradoxal, situația s-a înrăutățit prin transpunerea Directivei privind reutilizarea informației publice, adoptată de România în 2007 (în pofida faptului că avea o lege proprie, pre-existentă, care era mai permisivă în ceea ce privește accesul la informații). De asemenea, practicile autorităților publice în ceea ce privește asigurarea accesului la informații s-au erodat în timp, transformându-se uneori în caricatura prevederilor legale inițiale.

România s-a alăturat Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă (Open Government Partnership) în septembrie 2011, obligându-se să “faciliteze accesul la informațiile produse de sectorul public și să dea publicității, la intervale regulate, seturi de date de mare valoare. Aceasta va contribui la creșterea eficienței gestionării resurselor publice și la creșterea răspunderii autorităților față de cetățeni, în timp ce va încuraja utilizarea noilor tehnologii și a soluțiilor antreprenoriale.” (Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă, Romania, 2011). Planul de acțiuni pe care România l-a depus în martie 2012 prevede un document strategic menit să sporească accesul publicului la informații, dar nu garantează o abordare comprehensivă, limitându-se la măsuri de tip e-guvernare, fără a promova un proces autentic de tip *open data*.

Lipsa unei strategii pe termen lung s-a resimțit și în sectorul telecomunicațiilor, unde strategia pentru tranziția la televiziunea digitală a fost adoptată în 2010 (în vederea realizării tranziției în 2012) - și abandonată aproape imediat¹. Chiar și această veche strategie avea rolul de a menține actualul status quo (și structura actuală a pieței), și nu pe cel de a maximiza accesul publicului la noile tehnologii sau a servi interesului public.

Autoritățile centrale, în special Președinția și Guvernul, trebuie să adopte o strategie națională privind accesul publicului la informații, având la bază o infrastructură care să asigure întreg teritoriul național și un set comprehensiv de servicii de furnizare de informații (Internet, televiziune, comunicații mobile). Această strategie trebuie să coordoneze efortului statului de a promova Guvernarea Deschisă cu cele ale actorilor privați de a crea un spațiu deschis exprimării publice, în care opiniile să se poată forma liber, pornind de la o multitudine de surse independente. Această strategie trebuie să fie neutră din punct de vedere tehnologic și să permită dezvoltări ulterioare, pentru a ține pasul cu inovațiile tehnologice. Strategia trebuie să includă direcții specifice pentru

¹ Un nou proiect de strategie privind trecerea la televiziunea digitală a fost lansat de Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale în 20 septembrie 2012. Accesibila la: <http://economie.hotnews.ro/stiri-telecom-13260598-receptionarea-din-eter-programelor-analogice-printr-simpla-antena-nu-mai-posibila-17-iunie-2015.htm>.

ministere și alte agenții ale Executivului, parlament, societate civilă, sectorul universitar și cel de afaceri. Ea trebuie adoptată numai după consultări publice largi.

2. Consolidarea unui sistem dual echilibrat în audiovizual

România a fost silită să treacă – practic peste nopate – de la o piață de media controlată de partidul-stat la una liberă. Sute de ziare au apărut în primele luni de după căderea regimului comunist. Succesul lor a condus la dispariția ziarelor “de stat”, extincția totală fiind marcată de dispariția ziarului guvernamental “Vocea României”, la jumătatea anilor 1990. Începutul anilor '90 a marcat creșterea și stabilizarea pieței audiovizualului și apariția, în 1992, a primului organism de reglementare a acesteia, Consiliul Național al Audiovizualului.

În procesul general de democratizare, stațiile naționale de radio și televiziune au trebuit să se reformeze, migrând de la modelul ‘de stat’ la cel ‘public’, un process care nu este încă pe deplin încheiat. Radiodifuzorii publici s-au văzut în fața unei triple provocări: trecerea de la un monopol complet la filozofia de piață, sub presiunea radiodifuzorilor privați nou înființați, să treacă de la regimul controlului de stat la unul independent și, în anii în urmă, să treacă de la platforma tradițională de tip “sursă unică /receptor multiplu” (one-to-many) la noile tehnologii, adresându-se unui public mai mobil și cu exigențe mai mari. În ultimii douăzeci de ani, radiodifuzorii publici au fost supuși unor puternice influențe politice și au constituit miza unor aprige negocieri politice. Au fost acuzați de obediență față de Putere (oricare ar fi fost partidul aflat la guvernare). Consiliile de administrație (CA) sunt numite de către partidele politice, președinte și prim-ministru, în timp ce angajații numesc doi dintre cei 13 membri ai CA. Consiliile trebuie să prezinte Parlamentului raportul anual de activitate și dacă acesta este respins, Consiliile sunt demise. Acest mecanism a fost utilizat cu regularitate pentru demiterea consiliilor de fiecare dată când s-a modificat majoritatea parlamentară. Astfel, de la adoptarea, în 1994, a legii de funcționare a instituțiilor publice de radio și televiziune, un singur consiliu de administrație al televiziunii publice și-a dus la bun sfârșit mandatul de patru ani.

În ultimii șase ani, televiziunea publică (TVR) a acumulat datorii importante, atât din achizițiile de programe (filme artistice, meciurile de fotbal din Champions League), cât și în datorii la bugetul de stat. Aceste datorii au fost rezultatul activității a trei consilii de administrație succesive, dar și al unor măsuri legislative care au redus semnificativ veniturile televiziunii publice. Astfel, în 2003, taxa TV a fost scăzută de la 4,5 la 4 RON/lună și nu mai fost actualizată de atunci încolo, în ciuda inflației și a variațiilor cursului de schimb RON/Euro. În 2005, prin Ordonanța de Guvern privind cinematografia (OG 39/2005), TVR a fost obligată să cedeze 15% din veniturile obținute din publicitate către Fondul Național al Cinematografiei. În 2010, valoarea taxei pe valoarea adăugată a crescut de la 19% la 25%. Plătitoare de TVA, TVR nu își poate recupera taxa, așa cum fac concurenții ei din zona comercială.

În luna mai 2012, autoritățile fiscale au blocat conturile TVR, permițând doar plata salariilor către angajați. Măsura a fost luată la doar o lună după schimbarea balanței politice în Parlament și instalarea unui nou guvern. Ea a survenit în mijlocul campaniei electorale pentru alegerile locale, lăsând televiziunea publică în imposibilitatea de a relata corespunzător derularea campaniei. Potrivit legii audiovizualului, mediile publice sunt singurele care au obligația legală de a reflecta campania electorală, în timp ce mediile comerciale pot alege dacă o fac sau nu. Conturile au fost deblocate după numirea unui nou consiliu de administrație, în care opoziția parlamentară nu avea niciun reprezentant.² La momentul

² În septembrie 2012, Curtea Constituțională a constatat nerespectarea procedurii de numire a CA al TVR și a

numirii noului Consiliu, Parlamentul nu a cerut sau prezentat niciun plan de redresare economică.

Așa cum s-a arătat mai sus, deficitul financiar al televiziunii publice derivă nu numai din decizii manageriale riscate sau chestionabile, ci și din măsuri adoptate de autoritățile de stat care au plasat alte interese deasupra celor ale sistemului public de radio și televiziune.

În aceste circumstanțe, statul trebuie să acționeze cu fermitate pentru a-și pune în practică angajamentul de a suține sistemul dual în audiovizual (conform Protocolului de la Amsterdam la Tratatul Uniunii Europene), asigurând independența mediilor publice și un echilibru sănătos între sectorul public și cel privat în audiovizual. Aceste obiective pot fi atinse prin următoarele măsuri:

Legea privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de radio și televiziune trebuie revizuită, pentru a permite independența consiliilor de administrație, compuse din persoane care să reprezinte diferitele sectoare ale societății românești și care să aibă referințe profesionale solide. Demiterea consiliilor de administrație nu trebuie să se facă în bloc, prin respingerea rapoartelor de activitate. Membrii pot fi demiși individual, în baza răspunderii personale pentru actele lor.

Finanțarea serviciilor publice de radio și televiziune trebuie astfel gândită încât să permită acestor servicii să își îndeplinească mandatul public. Mecanismele de finanțare (nivelul taxelor de abonament, mecanismele de colectare, sancțiunile pentru neplata taxei, nivelul și condițiile în care difuzează publicitate, etc) trebuie să fie dezbătute public și actualizate.

Serviciile publice de radio și televiziune trebuie conduse într-o manieră transparentă, cu o mai mare deschidere către public.

Pentru asigurarea unui sistem dual echilibrat în audiovizualul românesc, statul trebuie să acționeze pentru creșterea transparenței în piața mediilor comerciale. Așa cum relevă cercetarea noastră, radiodifuzorii comerciali au ca obiectiv principal profitul, pe care îl urmăresc în detrimentul obligațiilor de serviciu public (inerente oricăror servicii mass-media) și al jurnalismului de calitate. Această tendință s-a intensificat din cauza concurenței acerbe, dublată de sindromul „dumbing down” (scăderea calității produselor editoriale pentru satisfacerea gustului publicului). Legislația românească nu conține prevederi anti-monopol prea puternice sau norme privind limitarea proprietății încrucișate care ar proteja pluralismul media și ar facilita controlul public asupra acestuia.

Statul ar trebui să creeze un fond pentru programe de interes public, care să poată fi accesat de orice casă editorială sau producător independent, pentru a consolida prezența în mass media a conținutului care răspunde criteriilor de „serviciu public”.

Guvernul trebuie să (re)introducă criterii specifice pentru alocarea și transparența contractelor de publicitate din bani publici și să le limiteze strict la chestiuni de interes public.

Piața mass-media trebuie să fie protejată față de abuzul de poziție dominantă. Structurile de proprietate și finanțarea companiilor de mass-media trebuie să fie mai transparente, pentru a pune la dispoziția publicului informații referitoare la

cerut reluarea procedurii. Noul consiliu, aprobat în octombrie 2012, include doi membri nominalizați de opoziția parlamentară.

concentrarea proprietății sau influența directă a unor interese de afaceri asupra presei. În acest sens se cer adoptate măsuri de reglementare și auto-reglementare.

3. Asigurarea unei tranziții rapide și transparente către televiziunea digitală³

România s-a angajat să finalizeze tranziția la televiziunea cu transmisie terestră digitală în ianuarie 2012. Cadrul legal al acestei tranziții a fost stabilit prin transpunerea Directivei Serviciilor Media Audiovizuale (DSMAV) încă din 2007. Cu toate acestea, de la acel moment nu au mai fost făcuți pași semnificativi în această direcție. A fost adoptată o strategie pornind de la termenul limita din 2012. Prima licitație pentru alocarea a două multiplexuri a fost oprită la jumătatea procesului, în toamna anului 2010. Nicio altă discuție privind transmisia digitală terestră nu a mai fost deschisă, iar subiectul este aproape cu desăvârșire necunoscut publicului. Strategia din 2010 este deja depășită, iar ea pornește de la conservarea stării de fapt, fără a valorifica avantajul deschiderii pieței pe care întreg procesul de digitalizare îl oferă. Nu există estimări publice ale costurilor tranziției, iar impactului asupra accesului publicului la programele de informații nu a fost evaluat.

Pentru a respecta termenul global prevăzut pentru 2015, guvernul român trebuie să deblocheze cât de repede procesul de tranziție la transmisia digitală terestră pentru televiziune. Termenele naționale trebuie să fie realiste, iar procesul trebuie să aibă la bază consultarea largă a tuturor actorilor, inclusiv a societății civile. Strategia de digitalizare trebuie să pornească de la principiile liberei circulații a informației și al accesului lesnicios al tuturor cetățenilor la servicii de telecomunicație și internet. Înainte de orice, strategia trebuie să garanteze accesul la serviciile digitale pentru regiunile în care dezvoltarea infrastructurii nu este atrăgătoare pentru operatorii comerciali.

4. Păstrarea unui regim liber și deschis pentru Internet

Internetul s-a dezvoltat rapid, România numărându-se printre primele 10 țări în lume în ceea ce privește viteza conexiunilor în bandă largă. Viteza mare și omniprezența Internetului (mai ales pe platformele mobile) au forțat mediile tradiționale să se adapteze din mers. Mediul online abundă în inițiative personale și persoane cu prea puțină preocupare față de aspectele etice ale comunicării publice au devenit rapid lideri de opinie. Această atitudine de tip “țara nimănui” a stârnit reacții reflexive de ordin legislativ din partea parlamentarilor, care au încercat să impună licențe pentru publicațiile online, diferite reguli pentru utilizatorii de Internet sau obligații pentru furnizorii de Internet (în chestiuni precum pornografia online, de exemplu). Pe de altă parte, furnizorii de Internet nu sunt supuși niciunei cerințe de neutralitate, ei având de respectat doar reguli de transparență privind limitările pe care le impun în furnizarea serviciilor (cum ar fi blocarea unor aplicații precum Skype dacă ei înșiși oferă servicii de voce).

România a aderat la ACTA, deși negocierii tratatului nu au avut niciun mandat public și nu s-a purtat nicio dezbatere publică prealabilă pe această temă. Ratificarea și intrarea în vigoare a tratatului a fost vehement contestată de către utilizatorii de Internet și a fost, în cele din urmă, oprită.

³ Mapping Digital Media, Romanian report, Open Society Foundations.

Statul trebuie să adopte, să implementeze și să finanțeze adecvat măsurile care conduc la respectarea angajamentelor din Agenda Digitală 2020 referitoare la accesul general al populației la infrastructura de Internet. Actorii acestui proces trebuie să dezbată și să decidă asupra promovării principiilor neutralității Internetului, ca și asupra soluțiilor rezonabile de auto-reglementare a conținutului publicat pe Internet, astfel încât să armonizeze garanțiile acordate libertății de expresie și liberei circulații a informației cu protecția adecvată a altor drepturi legitime.

5. Asigurarea unui statut profesional mai puternic pentru jurnaliști

După peste douăzeci de ani de democratizare, mass-media rămân una dintre cele mai de încredere instituții din România, cu un procentaj de încredere publică de peste 60%, dar în scădere față de 80%, cât înregistrau în urmă cu cinci ani. Scăderea încrederii în mass-media ilustrează, de asemenea, erodarea statutului social al profesiei jurnalistice. Mai mulți factori au contribuit la această erodare: conținutul din ce în ce mai slab oferit publicului, agresivitatea inutilă a unor jurnaliști, atacurile verbale continue ale unor politicieni (inclusiv președintele țării) la adresa jurnaliștilor și mass-media. Dar scăderea cea mai importantă a credibilității a fost înregistrată după campaniile electorale din 2008-2009, datorată modului evident în care marile televiziuni s-au aliniat cu o tabără politică sau alta.

Codurile etice sunt aporape necunoscute și neaplicate, ceea ce atrage, din ce în ce mai des, critici publice și alimentează inițiativele legislatorilor de a reglementa conținutul mass-media.

Condițiile de muncă ale jurnaliștilor sunt bine reglementate prin contractul colectiv de muncă pe ramură, dar acesta este neaplicat. Contractul colectiv de muncă impune salariul minim pentru jurnaliști, plăți adiționale sau timp liber compensatoriu pentru orele suplimentare sau pentru lucrul în zilele de sărbătoare. Mai mult, el statutează libertatea editorială și recunoaște jurnaliștilor dreptul la “clauza de conștiință”, care le permite fie să nu scrie împotriva propriilor convingeri, fie să părăsească redacția fără consecințe pecuniare, dacă linia editorială se schimbă semnificativ. Există hotărâri judecătorești care au impus aplicarea clauzei de conștiință, în procese intentate de sindicatele jurnaliștilor.

Jurnaliștii și editorii trebuie să-și consolideze viața asociativă și să recâștige controlul asupra profesiei. Trebuie să adopte și să aplice cu bună credință coduri de conduită care să ducă la creșterea calității jurnalismului și care să consolideze încrederea publicului în rolul mass-media.

Actorii privați trebuie să respecte - și autoritățile trebuie să impună respectarea – normelor care garantează condiții decente de muncă pentru jurnaliști și pentru alți angajați din sectorul mass-media. Pregătirea profesională pe tot parcursul vieții a profesioniștilor din mass-media trebuie să fie devină o clauză standard în toate contractele de angajare.

6. Promovarea largă a competențelor media

În ciuda dimenisiunilor considerabile ale sectorului mass-media și a complexității sale, descifrarea mesajului mediatic și receptarea critică a acestuia nu constituie o preocupare pentru autorități sau pentru sistemul educației formale. Nu există niciun program permanent al statului în această direcție și singurele dezvoltări au la bază eforturile unor profesori, ale unor

ONG-uri de profil și, în rare cazuri, ale unor companii de media. Cele mai susținute eforturi sunt cele ale organizațiilor neguvernamentale și cele din cadrul unor programe școlare, majoritatea finanțate cu fonduri europene. Nu există programe de educație mass-media care să se adreseze adulților. Sindromul “dumbing down” (scăderea accentuată a calității produselor jurnalistice) este accentuat și de cererea mare de programe de proastă calitate, ceea ce încurajează companiile de media să crească producția de astfel de programe.

Cu toate acestea, volumul de conținut generat de utilizatori (UGC) este mare și, odată cu expansiunea rețelelor sociale și cu creșterea accesului la Internet, va deveni curând o trăsătură comună a vieții de zi cu zi. În pofida cursurilor de informatică predate în școală, “alfabetizarea digitală” a publicului larg este destul de scăzută, cum scăzută este și capacitatea de apreciere critică a conținutului de pe Internet.

Toți actorii trebuie să investească eforturi susținute în educarea publicului. Statul trebuie să facă din competențele mass-media o temă obligatorie în programa școlară, cooperând în acest sens cu organizațiile cu interes și abilități demonstrate în acest domeniu. Asociațiile profesionale ale jurnaliștilor și ONG-urile interesate de statul de drept și drepturile omului trebuie să-și intensifice programele de educație în competențe mass-media, iar actorii privați trebuie să susțină cu resurse astfel de programe.

7. Participarea activă în formularea politicilor mass-media la nivelul UE și Consiliului Europei.

Aderarea la Uniunea Europeană a constituit impulsul cel mai puternic în armonizarea cadrului legislativ, al normelor și practicilor în România. Sub presiunea regulii “ne-a cerut-o Uniunea Europeană”, România a adus la standarde europene legislația privind audiovizualul, a acordat un grad sporit de independență autorităților de reglementare din audiovizual și comunicații și și-a consolidat mecanismele anti-corupție. În mod paradoxal (dar fără a fi un caz unic), odată cu aderarea la UE a slăbit presiunea armonizării și unele dintre vechile practici au reapărut. Mai mult, România nu utilizează pe deplin statutul său de membru al UE și puterile de negociere care îl însoțesc. Ea își menține încă poziția de expectativă, de receptor al reglementărilor și politicilor formulate la Bruxelles. De exemplu, în iunie 2012, România a transpus, pentru a doua oară, directiva privind retenția datelor de trafic, chiar dacă o lege similară fusese declarată neconstituțională în 2009. Ea a răspuns astfel presiunilor din partea Comisiei Europene. În relația cu reglementările și politicile UE, România păstrează o atitudine reactivă, conjuncturală. Poziția României față subiectele pe care se lansează politici europene este necunoscută publicului și nu a constituit niciodată subiectul unor dezbateri înainte de adoptarea unor documente.

Autoritățile române (ministere și autoritățile de reglementare în audiovizual și telecomunicații) trebuie să elaboreze și să facă publice strategii/documente de poziție pe teme majore care ating funcționarea sectorului mass-media (libertatea Internetului, retenția datelor de trafic, ACTA). Astfel de documente de poziție trebuie să fie rezultatul unor consultări publice largi și sincere și trebuie să ofere publicului și mediului de afaceri perspective clare precum și atitudini predictibile ale guvernului român în negocierile internaționale.

Sugestii de politici privind libertatea și independența presei adresate Uniunii Europene și Consiliului Europei

Comunicarea prin mass-media devine, pe zi ce trece, tot mai puternic globalizată, ceea ce face necesară o abordare coordonată, care să lege politicile naționale de perspectiva transnațională. În deceniile din urmă, Instituțiile Uniunii Europene (UE) și Consiliului Europei (CoE) au abordat diverse aspecte ale politicilor de media, potrivit competențelor și forței de implementare de care dispun.

În cazul UE, ansamblul politicilor recunoaște atât dimensiunea culturală, cât și cea economică a reglementării sectorului mass-media și promovează, în același timp, protejarea valorilor de interes public, cum ar fi pluralismul media și protecția demnității umane. Implicarea CoE în sectorul mass-media s-a schimbat, la rândul ei, de-a lungul anilor, conducând la un set de sine stătător de politici de media, considerate necesare pentru a putea face față evoluțiilor politice și tehnologice.

Atât Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), cât și Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) au contribuit la formularea politicilor de media din țările cuprinse în studiul MEDIADDEM. Cele două curți europene au urmărit scopuri ușor diferite, CEDO concentrându-se mai mult asupra libertății presei ca agent motor al democrației, în timp ce CJUE s-a orientat mai mult spre o abordare economică și, prin aceasta, spre liberalizarea industriilor mass-media și evitarea concentrării proprietății. Jurisprudența CEDO și Convenția Europeană a Drepturilor Omului au avut o influență pozitivă asupra libertății și independenței mass-media, mai ales în ceea ce privește cazurile de defăimare, restricții de publicare, protecție a vieții private și protecția surselor. Cu toate acestea, tensiunile legate de implementarea efectivă a deciziilor Curții nu au dispărut total. În acest context, este nevoie de acțiuni care să faciliteze cooperarea dintre curți, atât prin cooperare judiciară direct, cât și prin elaborarea conceptelor și principiilor comune, așa cum va rezulta din următoarele recomandări.

1. Promovarea unei abordări integrate a politicilor de media

CoE trebuie să-și continue eforturile de a defini “o nouă noțiune a mass-media” care să acopere, prin recomandări și alte documente cu valoare indicativă, consecințele legale care derivă din adoptarea unei abordări integrate a conceptului de mass-media și să furnizeze cazuri ilustrative pentru diferite strategii de reglementare.

Comisia Europeană trebuie să adopte o abordare revizuită a procesului de reglementare a sectorului mass-media, separând ariile de politici care vor rămâne relevante în era convergenței de cele care nu par a mai pune probleme în anii care urmează.

Parlamentul European trebuie să găzduiască o dezbatere fertilă pe tema “abordării integrate” a mass-media și a consecințelor acesteia pentru libertatea de expresie și pluralism, ca și pentru viabilitatea actorilor din industrie vizați.

2. Adoptarea unei abordări neutre din punct de vedere tehnologic în dezvoltarea de reglementări în domeniul mass-media

Instituțiile UE, în principal Comisia Europeană, trebuie să promoveze și să operaționalizeze principiul neutralității tehnologice în toate politicile sale de media, de la adoptarea de reglementări la politicile concurențiale, indiferent de tipul de instrument legal utilizat (obligatoriu sau indicativ).

3. Accelerarea tranziției de la serviciile publice audiovizuale la serviciile media publice

UE și CoE trebuie să interpreteze conținutul generat de utilizator (UGC) în contextul principiului libertății de exprimare, sprijinind proliferarea și dezvoltarea acestuia.

Instituțiile UE trebuie să adopte strategii de reglementare clare în ceea ce privește nevoia de a apăra UGC de orice formă de apropiere. Trebuie avute în vedere următoarele aspecte: promovarea UGC în serviciile publice de media, în principal în aspectele sale definitorii, indiferent de mediu; societatea civilă să capete acces la servicii publice de media în termeni de timp, spațiu, vizibilitate; crearea de scheme de sprijin pentru UGC, pe baza unor proceduri clare și transparente.

4. Revizuirea relației dintre reglementarea ex ante și politicile de concurență ex post, luând în considerație noile dezvoltări tehnologice și actualizarea politicilor concurențiale.

Comisia Europeană și Parlamentul European trebuie să se plaseze în fruntea demersurilor de actualizare a politicilor concurențiale în sectorul mass-media. Dată fiind dificultatea identificării comportamentelor anti-concurențiale, este important ca pluralsimul să fie promovat printr-o combinație de reglementări *ex ante* și verificări antitrust *ex post*.

5. Îmbunătățirea guvernării și realizarea unor aranjamente instituționale robuste la nivel european

Consiliul Europei trebuie să acționeze pentru stimularea asumării mai ferme a recomandărilor sale privind independența editorială și autonomia operațională a serviciilor publice de radiodifuziune/mediilor publice.

Comisia Europeană trebuie să-și revizuiască recomandările privind evaluarea impactului propunerilor de reglementare asupra drepturilor fundamentale, astfel încât să includă informații detaliate despre domeniile în care ar putea fi necesară intervenție legislativă pentru protejarea unor drepturi fundamentale.

Atât **CEDO** cât și **CJUE** trebuie să găsească remedii mai eficiente în cazurile de violare a libertății de exprimare de către actorii publici sau privați.

Comisia Europeană și Parlamentul European trebuie să reflecteze asupra independenței și autonomiei organelor de reglementare a mediilor publice sau private, pentru a promova o reglementare responsabilă și eficientă la nivel național.

6. Consolidarea aranjamentelor instituționale și de guvernare la nivel pan-european

Instituțiile UE trebuie să aibă în vedere dezvoltarea unei coordonări pan-europene a abordărilor de reglementare, utilizării recomandărilor (soft law), promovării auto-reglementării actorilor privați, acolo unde este posibil, și a schimbului de experiențe pozitive și bune practici.

7. Perfectarea și consolidarea evaluării auto-reglementării în domeniul mass-media

Consiliul Europei trebuie să adopte linii directoare generale privind dezvoltarea mijloacelor de auto-reglementare eficientă și legitimă în sectorul mass-media, combinată cu controlul direct sau *peer-to-peer*.

Comisia Europeană trebuie să adopte recomandări pe marginea evaluării *ex ante* și a monitorizării *ex post* în ceea ce privește soluțiile de auto-reglementare a actorilor privați, în cadrul propriului set de “reglementări inteligente”.

8. Consolidarea coordonării profesiei jurnalistice la nivel european

Instituțiile UE trebuie să se asigure că organismele private de media de la nivel național se coordonează mai puternic la nivel european și avansează către o structură mai integrată, depășind diviziunea actuală, bazată în principal pe distincția presă scrisă/audiovizual.

Instituțiile europene trebuie să faciliteze coordonarea la nivel European a organismelor profesionale ale jurnaliștilor.

9. Realizarea unui echilibru mai stabil între protecția drepturilor de copyright, neutralitatea Internetului și libertatea de exprimare, în principal libertatea Internetului

Instituțiile UE trebuie să promoveze o abordare coerentă a neutralității Internetului, a protecției drepturilor de copyright și a libertății de exprimare în toate țările UE. În același timp, această abordare trebuie să nu afecteze arhitectura directă, de la utilizator la utilizator, a Internetului și să respecte liberul acces al utilizatorilor la conținutul online, în baza alegerilor personale.

Instituțiile UE și Consiliul European trebuie să participe proactiv la dezbateră globală pe tema guvernării Internetului, pentru a se asigura că principiul de-la-om-la-om este respectat și că un eventual control guvernamental asupra Internetului nu va afecta negativ libertatea de exprimare.

10. Îmbunătățirea aplicării sentințelor CEDO la nivel național și promovarea unor noi forme de cooperare judiciară

Consiliul European trebuie să promoveze responsabilitatea instituțiilor din țările member CoE, însărcinând Comitetul de Miniștri cu dezvoltarea de recomandări menite să îmbunătățească implementarea jurisprudenței CEDO, precum și să activeze dialogul dintre judecătorii CEDO și instanțele naționale, sprijinind forumuri în care tradițiile juridice ale țărilor membre să poată fi împărtășite și commentate.