

**RECOMANDĂRI
PENTRU REGLEMENTAREA
AUDIOVIZUALULUI**

Eve Salomon



RECOMANDĂRI PENTRU REGLEMENTAREA AUDIOVIZUALULUI

**Eve Salomon,
pentru CBA și UNESCO**

Responsabilitatea pentru faptele și opiniile expuse în această lucrare revine autoarei.

Versiunea originală a cărții a fost editată de Asociația Comunitară de Radiodifuziune (Commonwealth Broadcasting Association) cu susținerea UNESCO.

Versiunea română a cărții este editată de Centrul Independent de Jurnalism, cu sprijinul financiar al IfA (Institutul Republicii Federale Germania pentru relații culturale cu țările străine), în cadrul obiectivelor Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est.

CZU 654.19 (049.3)

S67

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

Salomon, Eve

Recomandări pentru reglementarea audiovizualului / Eve Solomon. - Ch.:
Centrul Independent de Jurnalism, 2006 (Combinatul Poligr.). - 86 p.

ISBN 978-9975-9599-0-2

654,19(049.3)

ISBN 978-9975-9599-0-2

DESPRE AUTOR

Eve Salomon este un consultant media internațional cu experiență, în special, în reglementarea audiovizualului și a presei. Este jurist la Consiliul Europei și consultant al Guvernului Marii Britanii pentru o mai bună reglementare, membră a Comisiei Marii Britanii pentru reclamații în adresa presei. A deținut postul de vicesecretar al Comisiei pentru o televiziune independentă, director al serviciilor juridice ale Autorității de Radio a Marii Britanii și secretar al Ofcom.

CUVÂNT ÎNAINTE

Tendința de constituire a unor agenții independente de reglementare a audiovizualului se atestă în multe regiuni ale lumii. Întrucât sunt constituite noi organizații de reglementare, Asociația Comunitară de Radiodifuziune a solicitat de multe ori recomandări. Parțial, această carte a fost scrisă pentru a satisface cererea în acest sens. Sperăm că această carte va ajuta agențiile de reglementare, atât noi, cât și cele existente, să înțeleagă clar care sunt modalitățile esențiale de menținere și consolidare a serviciului public de radiodifuziune, în contextul unei industrii variate și viabile din punct de vedere comercial.

Elizabeth Smith,
Secretar General, Asociația Comunitară de Radiodifuziune,
17 Fleet St, Londra, EC4Y 1AA, UK Tel: +44 207 583 5550
Fax: +44 207 583 5549 pagina web: www.cba.org.uk

PREFAȚĂ

Într-o perioadă în care mulți cred că reglementarea domeniului audiovizualului, fie de către guvern, fie de către un organ independent, nu mai este posibilă (din cauza tehnologiilor digitale), apare o carte de referință, *Recomandări pentru Reglementarea Audiovizualului*, care tratează relevanța continuă a acesteia.

În această carte, având drept subiect domeniul audiovizualului, se analizează multiple „acțiuni de echilibrare”, pe care trebuie să le întreprindă părțile interesate din cadrul guvernului și din sectorul privat pentru a institui și a menține un mecanism eficient și credibil de reglementare a audiovizualului. De exemplu, o astfel de acțiune este necesară pentru a determina aspectele audiovizualului care pot fi reglementate pentru a proteja drepturile cetățenilor și, în același timp, a împiedica puterea să limiteze libertatea de expresie. Este necesar a institui un anumit echilibru între independența agenției de reglementare și scopul guvernului de a implementa obiectivele politicii publice, precum și de a determina punctul de convergență între drepturile, care, eventual, intră în conflict, ale instituției audiovizualului, societății și individului.

O altă contribuție importantă a acestei cărți constă în abordarea unor probleme noi sau a celor potențiale, care pot crea confuzii în reglementare, cum ar fi diferite aspecte ce țin de proprietatea asupra cablului și telecomunicațiilor ca transmițătoare de programe difuzate, cele ce țin de management sau dreptul de proprietate intelectuală în domeniul audiovizualului și rolul guvernului în sfera radiodifuziunii.

Atribuirea de licențe posturilor comunitare de radio reprezintă un subiect de interes special pentru UNESCO. Aceasta întotdeauna a încurajat atribuirea frecvențelor posturilor comunitare care servesc necesitățile grupurilor marginalizate.

Elaboratorii de politici, în special legislatori, care sunt în căutarea unui cadru și a unui mecanism model de reglementare vor descoperi că proiectul de lege anexat, în pofida formatului, este foarte util și adaptabil datorită caracterului său comprehensiv. În același timp, o secțiune importantă descrie experiențe ale diferitelor țări, care pot servi ca modele de reglementare.

Recomandările pentru Reglementarea Audiovizualului sunt într-adevăr o sursă de referință pentru elaboratorii de politici, agențiile de reglementare și pentru practicieni, precum și pentru cei ce studiază serios domeniul audiovizualului.

Abdul Waheed Khan

Director General Asistent pentru Informații și Comunicare, UNESCO

RECOMANDĂRI PENTRU REGLEMENTAREA AUDIOVIZUALULUI

CUPRINS

1.	Informații generale	9
2.	De ce este necesară reglementarea radiodifuziunii?	11
2.9	Scopuri democratice	
2.15	Dreptul de atacare în justiție	
2.16	Dreptul la replică și normele cu privire la echitate	
2.17	Obligația de a prezenta noutăți veridice și imparțiale	
2.18	Obligații generale privind imparțialitatea	
2.19	Norme de prevenire a discriminării	
2.20	Norme speciale privind radiodifuziunea religioasă	
2.21	Reglementarea independentă	
2.21.1	Mijloace de desemnare	
2.21.2	Sucesiunea în funcție a membrilor autorității de reglementare	
2.21.3	Termenele de exercitare a funcției	
2.21.4	Finanțarea	
2.21.5	Conflicte de interese	
2.22	Considerații culturale și de protecție a consumatorului	
2.31	Scopuri economice	
2.32	Aplicarea acordurilor comerciale internaționale	
2.33	Echilibrarea intereselor în investițiile interne vs. promovarea industriilor naționale	
2.34	Susținerea sectoarelor interne de producție	
2.35	Promovarea noii tehnologii	
2.36	Aplicarea legii cu privire la concurență	
3.	Înființarea unei agenții de reglementare independente	18
3.9	Instituirea și remiterea	
3.22	Desemnări și destituiri	
3.31	Finanțarea	
3.35	Responsabilitatea	
3.42	Principalele procese de reglementare	
3.43	Cvorumuri	
3.45	Conflicte de interese	
3.47	Periodicitatea ședințelor și participarea la ședințe	
3.50	Procesul-verbal	
3.53	Apeluri	

4.	Probleme ce țin de jurisdicție	29
4.1	Spectrul terestru	
4.3	Cablul	
4.9	Satelitul	
5.	Licențierea	32
5.1	Începerea unui proces de licențiere	
5.6	Condițiile licenței	
5.7	Zona de acoperire	
5.9	Specificații tehnice	
5.10	Termenul licenței	
5.11	Prelungirea termenului licenței	
5.15	Condițiile cu privire la formatul programului	
5.16	Respectarea cerințelor legale, inclusiv ale legislației secundare	
5.19	Sancțiuni	
5.21	Cerințele cu privire la informație	
5.23	Amendamente la licențe	
5.25	Modalitatea de acordare a licențelor	
5.33	Licențierea formatelor	
5.44	Publicitatea pentru noile licențe	
5.46	Procesul de solicitare	
5.48	Acordarea licențelor	
5.55	Servicii locale versus naționale	
5.56	Televiziunea și radioul	
5.58	Difuzarea digitală	
6.	Proprietate și pluralitate	42
6.2	Proprietatea	
6.4	Persoana juridică	
6.6	Caracterul adecvat și potrivit	
6.8	Naționalitatea	
6.11	Organizațiile politice	
6.13	Organizațiile religioase	
6.15	Pluralitatea	
6.21	Cota	
6.22	Disponibilitatea	
6.25	Controlul	
6.28	Rolul autorității de reglementare	
6.31	Jurisdicțiile mici	

7.	Reglementarea conținutului	47
I.	Emisiuni	47
7.3	Protejarea principiilor democratice	
7.4	Știri corecte	
7.5	Știri imparțiale	
7.9	Ghid pentru alegeri	
7.13	Protecția minorilor	
7.21	Ore speciale pentru programele destinate adulților	
7.24	Informarea și marcarea	
7.28	Lezarea demnității umane/Bunul simț și decența	
7.30	Contextul	
7.33	Protecția împotriva daunelor	
7.35	Protecția persoanei	
7.35	Viața privată	
7.43	Dreptul la replică	
7.46	Protecția împotriva crimei și dezordinii publice	
7.51	Protecția împotriva declarațiilor ce incită la ură pe criterii de rasă sau etnie	
7.54	Programele religioase	
7.59	Standardele general acceptate	
7.64	Sancțiunile	
7.64	Procedura	
7.68	Amenzile	
7.73	Suspendarea	
7.76	Revocarea	
II.	Publicitatea - legală, onestă, decentă și veridică	61
7.80	Legalitatea	
7.89	Onestitatea	
7.90	Decența	
7.91	Veridicitatea	
7.95	Planificarea	
7.100	Sancțiunile	
III.	Când se întâlnesc programele și publicitatea	65
7.105	Delimitarea și transparența publicității	
7.106	Publicitatea ascunsă/plasarea produselor/delimitarea neadecvată	
7.107	Sponsorizarea	
IV.	Procesul de Reglementare a Conținutului	67
7.110	Coduri	
7.117	Monitorizarea	

7.124	Examinarea reclamațiilor	
7.124	Procesul de înaintare a reclamațiilor	
7.133	Organ separat?	
8.	Alte obiective de politică publică	72
8.2	Problemele ce țin de accesul persoanelor cu dizabilități	
8.10	Susținerea activității interne	
8.10	Dreptul la proprietate	
8.11	Cota producției interne	
8.16	Producția independentă	
8.17	Limba	
9.	Convergență	76
	ANEXA 1 STRUCTURA LEGII	79
	ANEXA 2 OBIECTE DE REGLEMENTARE MODEL	84

RECOMANDĂRI PENTRU REGLEMENTAREA AUDIOVIZUALULUI

1. Informații generale

1.1. Audiovizualul este cel mai persuasiv și puternic mijloc de comunicare din lume. În multe localități cu un nivel înalt de analfabetism sau sărăcie unicele mijloace de circulație a știrilor și informației sunt transmiterea din om în om sau radioul. Dintre aceste două, radioul are, cu siguranță, mai multă autoritate. În regiunile mai dezvoltate, televiziunea a înlocuit radioul, devenind principala și cea mai credibilă sursă de știri. În afară de știri, audiovizualul propune publicului emisiuni educative și distractive; în societățile occidentale, cum ar fi Marea Britanie, oamenii vizionează televizorul în medie câte 24,4 ore pe săptămână¹ și ascultă radioul 23,9 ore pe săptămână². Autoritatea care controlează accesul la aceste surse și conținutul a ceea ce este vizionat și ascultat se află în postura de a influența viziunea spectatorilor și ascultătorilor asupra lumii, asupra culturii proprii și a culturii celorlalți.

1.2. Încă de la început guvernele au fost conștiente de puterea audiovizualului și au încercat să controleze produsul acestuia. În multe regiuni ale lumii statul – cel puțin la etapă inițială – era unicul deținător al radioului și televiziunii. Statul stabilea emisiunile la care puteau avea acces cetățenii săi, deseori folosind audiovizualul pentru a-și menține puterea. Dar cu trecerea timpului, controlul statului asupra audiovizualului s-a redus: operațiunile comerciale, deseori multinaționale, au determinat apariția audiovizualului bazat pe publicitate. Aproape fără excepții, guvernele au încercat să limiteze numărul operatorilor comerciali prin introducerea sistemului de atribuire a licențelor. Sistemul de atribuire a licențelor a fost aplicat pentru a limita conținutul pe care puteau să-l ofere noile instituții nestatale ale audiovizualului.

1.3. Uneori prin limitarea conținutului se urmărește protecția cetățenilor de emisiunile nocive, însă limitarea accesului la știri și informații este folosită de asemenea pentru a menține controlul strict al guvernului asupra acestui domeniu, așa încât opiniile și viziunile opoziției să nu poată fi auzite. Însă opinia și presiunea internațională au consolidat tot mai mult importanța audiovizualului în susținerea dezvoltării democrației; fără un flux liber de știri, informații și opinii cetățenii nu vor fi informați corespunzător și, prin urmare, nu vor putea să-și exercite drepturile democratice. Un cetățean informat, aflându-se în fața urnei de vot, poate face alegerea corectă. Incontestabil, efectele transmisiunilor din alte țări prin internet și satelit au determinat statele ex-totalitare să abordeze o atitudine mai pragmatică și să instituie controlul asupra audiovizualului intern.

1.4. Aceste recomandări încearcă să descrie principiile de bază de reglementare a audiovizualului și aspectele susceptibile de reglementare. Recomandările sunt destinate guvernelor și agențiilor de reglementare și expun „cea mai bună practică”, fiind stabilite în

¹ Cifrele BARB pentru iunie 2005

² RAJAR Q2:2005 8

urma unui proces de analiză internațională a practicii actuale. Cu toate acestea, există două ipoteze fundamentale, care stau la baza acestor Recomandări.

1.5. Prima – reglementarea ar trebui să fie ca o „atingere ușoară” și redusă pe cât este posibil, dar suficient de robustă pentru a susține conceptul de bază al libertății de expresie, care, la rândul său, constituie o premisă pentru funcționarea eficientă a democrației. Aceasta înseamnă că reglementarea trebuie să se bazeze pe un set de reguli și recomandări clare, care să fie aplicate de către agenția de reglementare.

1.6. A doua – nu există un singur răspuns corect la multe întrebări care apar în încercarea de a crea un sistem de reglementare optim și eficient. În unele cazuri, există un standard acceptat la nivel internațional care poate fi aplicat prin mijloace încercate. Totuși, în multe alte cazuri, soluția optimă va fi specifică din punct de vedere cultural. Proiectul de „lege model”, care este prezentat la finele acestei broșuri, precizează în care cazuri poate fi aplicată o soluție în baza „cele mai bune practici” și în care cazuri guvernele și organele de reglementare sunt obligate să găsească o abordare individuală, cea mai avantajoasă în situația respectivă. Deoarece audiovizualul este orientat preponderent local, cea mai bună cale ar fi reglementarea lui la nivel local.

2. DE CE ESTE NECESARĂ REGLEMENTAREA AUDIOVIZUALULUI?

2.1. De ce în general audiovizualul ar trebui să fie reglementat? În parte, deoarece mass-media de radiodifuziune poate influența gândirea și comportamentul oamenilor într-un grad incredibil, atât în bine, cât și în rău. Unul din scopurile de bază ale reglementării audiovizualului este ca acesta să fie îndreptat spre susținerea procesului democratic.

2.2. Reglementarea audiovizualului în scopul promovării culturale, de asemenea, este legată sub multe aspecte de procesul democratic. Multe țări consideră că audiovizualul poate fi utilizat în scopul sporirii producției în limba națională și consolidării, astfel, a culturii naționale. Prin legislația cu privire la audiovizual se urmărește, în primul rând, menținerea independenței culturale și doar în al doilea rând, globalizarea culturală.

2.3. Protecția intereselor naționale și culturale de asemenea ține de factorul economic. În ce măsură doresc guvernele să permită investițiile interne în sectoarele lor de radiodifuziune sau, dimpotrivă, să mențină controlul statului? Trebuie oare încurajate parteneriatele comerciale specifice sau, poate, trebuie dezaprobat? Ar trebui aplicată în cazul radiodifuzorilor legea generală cu privire la concurență sau, din motive culturale, audiovizualul ar trebui izolat de economia liberă de piață?

2.4. În ce grad audiovizualul este afectat de aceste limitări? Afară de abordarea audiovizualului din perspectivă macroeconomică, intervine și factorul microeconomic de protecție. Trebuie oare să existe anumite limite în ceea ce privește publicitatea radio și TV? Având în vedere influența incontestabilă a audiovizualului, este necesar oare a obliga ofertanții de publicitate să spună adevărul? În ce măsură copiii necesită protecție specială? Toate aceste subiecte constituie obiective potențiale de reglementare a audiovizualului.

2.5. Care este cauza principală, pentru care audiovizualul este reglementat separat de alte mijloace mass-media, cum ar fi ziarele și revistele sau internetul? Principalul motiv invocat de către guverne este că audiovizualul utilizează spectrul de frecvențe, iar acesta este un bun public, oferit țărilor în conformitate cu acordurile internaționale complexe. Prin sine acesta reprezintă o resursă rară: în fiecare țară există un spectru limitat de frecvențe. Și deoarece este rară, este valoroasă. Deși radiodifuziunea digitală sporește numărul posturilor de radio și al canalelor de televiziune disponibile, totuși nu există o rezervă infinită. Iată de ce este normal ca statul, în calitate de proprietar al frecvențelor, să impună anumite obligații radiodifuzorilor care exploatează această resursă.

2.6. Obligațiile sunt impuse radiodifuzorilor prin intermediul licenței. Sunt rare cazurile în care statul oferă sau vinde spectrul de frecvențe pentru totdeauna; în general, radiodifuzorilor li se permite să utilizeze spectrul respectiv pe parcursul unor perioade limitate, stabilite în licență. Uneori licențele sunt vândute de către guvern, deseori acestea pot fi oferite gratis. În funcție de cerere, acestea sunt oferite fie în baza principiului: primul venit - primul servit, fie prin concurs.

2.7. Anume în procesul de acordare a licențelor guvernele aplică celelalte obiective ale reglementării audiovizualului: democratice, economice, culturale și de protecție a consumatorului.

2.8. Oricare ar fi modalitatea pentru care s-a optat, condițiile și criteriile de bază în conformitate cu care sunt acordate și reperfectate licențele de radiodifuziune trebuie să fie definite expres în legea și regulamentele în baza cărora se desfășoară procedura respectivă, luând forma unor prevederi clare și exacte și fiind aplicate în mod deschis, în condiții de transparență și imparțialitate.

Scopuri democratice

2.9. Libertatea de expresie constituie un drept universal al omului: „Fiecare om are dreptul la opinie și expresie; acest drept presupune dreptul de a avea opinii, de a căuta, primi și răspândi neîngrădit de nimeni informații și idei prin intermediul oricăror mijloace de informare în masă fără a ține seama de frontiere”³. Acest drept este stipulat în articolul 9 al Cartei africane a drepturilor omului și ale popoarelor⁴, în articolul 10 al Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale⁵ și în articolul 13 al Convenției americane a drepturilor omului⁶.

2.10. Este important ca societățile democratice să fie înzestrate cu o gamă largă de mijloace independente și autonome de comunicare, pentru a putea reflecta diversitatea de idei și opinii. Preambulul la Convenția Europeană cu privire la Televiziunea Transfrontalieră, semnată de statele membre ale Consiliului Europei, care reprezintă aproape toate statele din Europa extinsă, stipulează că libertatea de expresie și accesul la informație constituie principii de bază ale societății democratice și recunoaște importanța radiodifuziunii în acest sens⁷.

2.11. Principiul-cheie de asigurare a libertății de expresie trebuie aplicat în orice sistem de reglementare a audiovizualului, însă acest drept nu este nelimitat. Convenția Europeană a Drepturilor Omului stipulează că fiecare persoană are dreptul „de a primi și de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere”⁸. Totuși, aceste libertăți pot fi supuse unor condiții și restricții prevăzute de lege și care sunt necesare într-o societate democratică. Aceste excepții sunt determinate de necesitatea prevenirii dezordinii sau a infracțiunilor, protecției sănătății sau a moralității, protecției reputației și a drepturilor altora (inclusiv dreptul la intimitate), prevenirii divulgării informațiilor confidențiale și menținerii autorității și imparțialității sistemului judiciar. Astfel, una din

³ Articolul 19 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, adoptată de către Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948, Rezoluția 217 A (III).

⁴ Adoptată la 26 iunie 1981.

⁵ Adoptată la 4 noiembrie 1950

⁶ Adoptată la 22 noiembrie 1969

⁷ Convenția Europeană cu privire la Televiziunea Transfrontalieră, 1989, modificată în 2002.

⁸ Articolul 10 al Convenției europene pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

problemele principale ale legislatorilor constă în a stabili un echilibru între drepturile, în eventuala contradicție, ale radiodifuzorilor, societății, reprezentate de către stat, și cele ale individului.

2.12. Statele totalitare consideră că difuzarea materialelor care critică guvernarea constituie o infracțiune. Din păcate, există încă multe astfel de state, de exemplu, în Europa de Est și Asia Centrală. Deși aceste state împărtășesc poziții extreme, majoritatea țărilor nu tolerează transmisiunile care instigă la revoltă. Trebuie să se găsească un echilibru, care, pe de o parte, ar permite libertatea de expresie, iar pe de altă parte, nu ar permite instigarea la comiterea unei infracțiuni, inclusiv la insurgența politică. Oricare ar fi acest echilibru, este foarte important ca normele să fie codificate, pentru ca radiodifuzorii, telespectatorii și radioascultătorii, precum și legislatorii să cunoască limitele admisibilității. În baza acestor norme, trebuie asigurată independența editorială a radiodifuzorilor, așa încât să poată transmite liber, fără ingerința sau cenzura statului sau a oricărui organ de reglementare.

2.13. Este rațional, atât pentru reglementatori, cât și pentru radiodifuzori, ca principiile de bază să fie stabilite în legislația primară, iar normele mai detaliate – în legislația secundară sau în coduri elaborate de către un organ de reglementare. Această procedură permite modificarea mai operativă a prevederilor în funcție de circumstanțele în continuă schimbare și oferă îndrumări suplimentare prin explicarea detaliată a condițiilor statutare de bază.

2.14. Factorii-cheie care vizează obiectivele democratice ale legislației cu privire la audiovizual și care ar trebui să fie incluse în legea cu privire la audiovizual sau în coduri sunt:

2.15. Dreptul de atacare în justiție

Ar trebui să se întreprindă măsurile necesare pentru a permite atacarea în justiție a deciziilor adoptate în problemele audiovizualului. În unele țări, cum ar fi Regatul Unit, atacarea în justiție se limitează la aspectele procedurale și normative, fără a se ține cont de aspectele de fapt. În alte țări, cum ar fi Suedia, sancțiunile nu pot fi aplicate decât prin decizia instanței de judecată.

2.16. Dreptul la replică și normele cu privire la echitate

Având în vedere puterea audiovizualului, radiodifuzorii au obligația de a fi corecți. În general se consideră normal ca radiodifuzorii să ofere prompt dreptul la replică oricărei persoane sau organizații care a fost tratată incorect într-un program și, eventual, să exprime scuzele de rigoare.

2.17. Obligația de a prezenta informații veridice și imparțiale

Standardele deontologice ale profesiei de jurnalist impun principiul veridicității știrilor, indiferent de persoana care le difuzează. Respectarea acestui principiu este necesară în special în mass-media din domeniul audiovizualului, având în vedere puterea lor de convingere. Unele țări, de exemplu cele din Europa, pun accentul pe imparțialitatea știrilor. Acest fapt nu este

caracteristic pentru alte țări, de exemplu SUA, unde proprietarul canalului poate interveni în activitatea editorială.

2.18. Obligații generale privind imparțialitatea

În multe țări se consideră acceptabil un anumit grad de ingerință editorială în programele generale, exceptând știrile. Totuși, în Marea Britanie știrile și alte programe ce țin de probleme controversate trebuie să fie expuse cu imparțialitate. Aceasta nu înseamnă că nu pot fi expuse puncte de vedere și opinii, ci că radiodifuzorul este obligat să asigure expunerea punctelor de vedere opuse adecvate și neaderarea serviciului de televiziune și radio la un punct de vedere.

2.19. Norme de prevenire a discriminării

Având în vedere capacitatea de influență a mass-media din domeniul audiovizualului, este preferabil să fie expuse, aplicate și executate norme cu privire la asigurarea nediscriminării prin programele transmise, inclusiv puncte de vedere ale intervievaților sau ale invitaților programelor, a anumitor grupuri de oameni, de exemplu, pe bază de rasă, naționalitate, religie sau gender.

2.20. Norme speciale privind radiodifuziunea religioasă

Radiodifuziunea religioasă face parte din domeniile delicate, în care, probabil, ar trebui aplicate norme speciale, pentru a se asigura respectul față de toate confesiunile și excluderea instigării la intoleranță religioasă.

Reglementarea independentă

2.21. Consiliul Europei consideră că pentru a garanta existența unei varietăți mari de mijloace de informare în masă independente și autonome în sectorul audiovizualului este important să fie prevăzut un regulament adecvat și proporțional. Acesta va contribui la garantarea libertății mass-media și asigurarea, în același timp, a unui echilibru între libertatea mass-media și alte drepturi și libertăți legitime. Probabil, cel mai important lucru, pe care trebuie să-l facă guvernele pentru a menține audiovizualul în spațiul democratic, este înființarea unei autorități independente de reglementare a audiovizualului. Chiar și în jurisdicțiile foarte mici, unde singurul radiodifuzor este finanțat de stat și bugetele sunt limitate, reglementarea independentă de stat este fundamentală pentru păstrarea dreptului la libertatea cuvântului.

2.21.1 Mijloace de desemnare

Este foarte important ca membrii autorității de reglementare a audiovizualului să fie protejați de ingerința și presiunile forțelor politice și economice. Astfel, mijloacele de desemnare trebuie să fie stabilite în lege în mod clar, democratic și în condiții de transparență.

2.21.2. Sucesiunea funcțională a membrilor autorității de reglementare

Obligațiile și responsabilitățile unei autorități independente, precum și mijloacele prin care acestea vor fi raportate, trebuie stabilite în lege. În cazul în care membrii sunt remunerați,

acest lucru va fi specificat expres în lege. Trebuie stabilit termenul pentru care persoana este numită și precizat dacă mandatul poate fi prelungit. Membrii trebuie desemnați pe termene variabile, pentru a asigura continuitatea funcțională.

2.21.3. Termenele de exercitare a funcției

Unul dintre cele mai revoltătoare moduri în care autoritatea de reglementare poate fi subordonată și influențată este amenințarea cu concedierea. Astfel, legea ar trebui să prevadă clar factorii care pot duce la concediere, de exemplu, incapacitatea fizică sau mentală, sau o încălcare vădită a normelor de proprietate.

2.21.4. Finanțarea

Finanțarea, de asemenea, poate servi ca mijloc de exercitare a presiunilor politice: în cazul în care autoritatea nu acționează în conformitate cu interesele guvernului, finanțarea ar putea fi sistată. Termenele și condițiile finanțării trebuie stabilite în lege și, dacă este posibil, trebuie exclusă ingerința politică.

2.21.5. Conflict de interese

Pe lângă faptul că trebuie să fie independenți de forțele politice, membrii autorității de reglementare vor evita implicarea în conflicte personale de interese cu sectorul de radiodifuziune. De obicei, membrilor și familiilor acestora le este interzis să dețină acțiuni în companiile de radiodifuziune sau în companiile asociate. Încălcarea acestei norme poate duce la concediere.

Considerații culturale și de protecție a consumatorului

2.22. Aspectele ce vizează imperativele culturale deseori sunt legate de aceste principii democratice. Unele guverne sunt tot mai îngrijorate de efectele globalizării asupra culturii locale, suspectând televiziunea americană că ar contribui la pierderea identității locale. Astfel, unele țări au încercat să impună restricții de limbă și de origine a producției de radiodifuziune (Canada și Franța, de exemplu, au stabilit cerințe exprese în ceea ce privește producerea programelor în limba franceză). Restrângerile impuse ar putea da un impuls producției locale, însă se va avea grijă ca să nu fie stabilite artificial cote înalte, respectarea cărora este ireală (de exemplu, Croația a încercat să fixeze o cotă minimă de 50% pentru producția autohtonă, deși în Croația efectiv nu există un sector național de televiziune. Este pur și simplu imposibil să se respecte o cotă atât de înaltă).

2.23. Un alt mod, în care ar putea fi utilizat pe viitor regulamentul cu privire la audiovizual în scopuri culturale, este implementarea unui sistem de licențe în scopul prestării unui șir de servicii, precum și pentru asigurarea pluralismului în mass-media.

2.24. În plus, o decizie foarte importantă pentru guverne va fi instituirea audiovizualului public, adică a radiodifuzorilor independenți de guvern, dar care sunt obligați să ofere anumite programe de interes public în schimbul unei susțineri din partea statului. De cele mai multe

ori această susținere este sub formă de finanțare, fie parțială (cum este în Kosovo, unde pe lângă finanțarea din publicitate, mai există și o taxă suplimentară la fiecare factură de plată a energiei electrice), fie totală (cazul postului BBC, care este finanțat în totalitate printr-o taxă obligatorie de licență, pe care trebuie să o plătească toate familiile care au televizor).

2.25. Totuși, radiodifuzorii publici pot fi susținuți de asemenea de către stat prin oferirea de servicii universal accesibile și exploatarea unui spectru de frecvențe. În Marea Britanie există trei canale de televiziune publice care beneficiază de o masivă finanțare (ITV-1, Channel-4 și Channel-5), toate fiind obligate să plătească guvernului o taxă pentru utilizarea frecvențelor și să-și respecte obligațiile asumate cu privire la transmiterea programelor cu destinație publică. Totuși, nu există televiziuni cu acces universal sau quasi-universal, care, utilizând frecvențe terestre similare, să nu aibă obligații de difuzare a unui minim de programe cu caracter public.

2.26. În țările în care mai există radiodifuzori de stat se întreprind măsuri de transformare a acestora în radiodifuzori publici independenți, responsabili în fața unui consiliu independent, numit de către guvern. Odată cu crearea unui radiodifuzor public, sarcina de bază constă în a determina metoda de administrare și de subordonare și a decide asupra modului de finanțare și obligațiilor principale referitoare la programe.

2.27. Cultura unei țări influențează asupra modului în care aceasta abordează problemele ce țin de protecția consumatorului, deoarece standardele culturale nu sunt universale, ci subiective. Standardele pot fi încadrate în trei categorii de bază: de protecție a calității vizionării și audierii, de protecție a minorilor și de asigurare a obiectivității publicității.

2.28. Multe țări încearcă să instituie norme care să limiteze volumul de publicitate în cadrul serviciilor de radiodifuziune. În spațiul european există norme stricte cu privire la volumul permis de publicitate TV, cu privire la plasarea pauzelor publicitare în cadrul programelor și planificarea publicității. Deși aceste norme au un anumit impact asupra pieței de publicitate (conducând uneori la majorarea costului publicității prin limitarea disponibilității TV), scopul principal este de a asigura ca plăcerea telespectatorilor să nu fie tulburată de pauze prea frecvente. În același mod, televiziunea europeană este supusă unor norme stricte de delimitare a publicității de programe. Aceste norme sunt aplicate cu scopul de a asigura integritatea programelor și de a evita subminarea acestora de interese comerciale, precum și pentru a spori, cel puțin parțial, plăcerea telespectatorilor.

2.29. Deși multe țări din afara Europei nu sunt foarte preocupate de stabilirea unor norme cu privire la volumul și frecvența publicității, majoritatea acestora își propun obiectivul de a asigura protecția copiilor în mass-media de radiodifuziune. În general, țările stabilesc anumite norme pentru a se asigura că minorii nu vor fi maltratați – fie fizic, fie moral, prin care limitează violența, imaginile sexuale și limbajul vulgar. Multe țări insistă asupra faptului ca programele nerecomandate minorilor să fie precedate de avertismente sau să fie marcate

prin simboluri de clasificare. Multe țări aplică pentru televiziune un sistem de restricții, de exemplu, în România este interzisă prezentarea înainte de ora 22.00 a programelor pentru adulți.

2.30. În Marea Britanie mult timp a existat cerința ca toate spoturile publicitare să fie legale, oneste, decente și adevărate. Publicitatea este strict reglementată, asigurându-se că nu este falsă, nu cauzează prejudicii și nu este agresivă. În plus, publicitatea anumitor categorii de produse este interzisă, de exemplu, publicitatea țigărilor și produselor din tutun. Acest lucru nu este caracteristic tuturor țărilor, deoarece unele au adoptat principiul „Caveat emptor” (sau atenție, cumpărători!) și nu aplică deloc regulamente cu privire la publicitate.

Scopuri economice

2.31. După cum s-a menționat anterior, regulile care limitează publicitatea pot determina costul timpului de publicitate. Acesta este unul dintre multiplele scopuri economice, pentru atingerea cărora poate fi impus regulamentul de radiodifuziune. Altele ar fi:

2.32. Aplicarea acordurilor comerciale internaționale.

De exemplu, statele-membre ale Uniunii Europene nu susțin limitarea printr-o directivă (televiziune fără frontiere), permit mișcarea liberă a serviciilor de radiodifuziune, cu condiția că toate respectă aceleași standarde minime de bază în temeiul regulamentului cu privire la conținut.

2.33. Ca mod de echilibrare a intereselor în investițiile interne, împotriva promovării industriilor naționale.

O decizie importantă, care preocupă multe țări, este de a permite sau de a interzice investitorilor străini accesul la industria națională de radiodifuziune. Liberalizarea investițiilor companiilor străine fără încheierea anumitor acorduri reciproce poate genera multiple contradicții și coliziuni interne.

2.34. Susținerea sectoarelor interne de producție

Multe țări stabilesc cote pentru volumul producției originale (programe elaborate în țară sau într-o anumită zonă comercială) și pentru producția radiodifuzorilor independenți.

2.35. Promovarea noii tehnologii

De exemplu, încurajarea prin intermediul legislației a radiodifuzorilor de a investi în tehnologia digitală poate da naștere la activități inovatoare în acest domeniu. Și invers, restricțiile dure cu privire la proprietate pot împiedica dezvoltarea noilor tehnologii (platforme). În Japonia, de exemplu, unde proprietarii de mass-media au dreptul să dețină doar un canal de televiziune, canalele digitale începătoare suportă pagube mari, deoarece nu pot beneficia de economii la scară largă, neputând face parte dintr-o companie mai mare.

2.36. Aplicarea legii cu privire la concurență

Având în vedere barierele înalte (costul și accesul dificil la spectrul de frecvențe, deseori printr-un proces competitiv de acordare a licențelor), guvernele pot aplica prevederi cu privire la concurență specifice domeniului cu scopul de a preveni monopolul sau quasi-monopolul și mai puțin se bazează pe legea generală cu privire la concurență.

3. **ÎNFIINȚAREA UNEI AGENȚII DE REGLEMENTARE INDEPENDENTE**

3.1. Există o practică de succes, recunoscută în toată lumea, conform căreia odată cu dezvoltarea industriei independente a audiovizualului se dezvoltă și sistemul independent de reglementare a procesului de licențiere și de supraveghere a acestei industrii. Dezvoltarea democrației presupune disponibilitatea diverselor surse de informație și de opinie, astfel încât în timpul alegerilor populația să poată lua decizii în cunoștință de cauză. În prezent televiziunea și radioul reprezintă principalele surse de informare de pe glob. Pentru dezvoltarea și funcționarea adecvată a democrației trebuie să existe mai mulți prestatori de servicii, care să facă posibil accesul telespectatorilor și ascultătorilor la o gamă largă de știri și informații.

3.2. Dacă acordarea licențelor de emisie constituie prerogativa statului, în prezent nu pare să existe (și nici nu pare că va exista în viitor) o gamă echitabilă și corectă de prestări de servicii. Într-adevăr, în multe țări unde guvernul (sau autoritatea de reglementare controlată de guvern) decide cine vor fi noii deținători de licențe, radiodifuzorii respectivi, evident, vor avea tendința fătășă de a susține guvernul.

3.3. Dacă controlul asupra reglementării audiovizualului asigură un anumit nivel de susținere politică, atunci de ce ar trebui guvernul să renunțe la el? Recent guvernul unei țări din Europa de Sud-Est, care controla nu numai agenția de reglementare, dar și toți radiodifuzorii, a pierdut puterea la alegerile generale. S-a afirmat că "alegătorii au fost mai inteligenți ca telespectatorii".

3.4. Delegarea adecvată a responsabilităților către un organ de reglementare independent, înființat prin statut, are calitatea nu numai de a conferi credibilitate procesului de acordare a licențelor, dar și de a proteja guvernele de potențialele scandaluri politice generate de acest proces.

3.5. Câțiva ani în urmă Armenia s-a confruntat cu disensiuni politice, care s-au transformat în proteste și violență, ca rezultat al revocării licenței unui post de televiziune popular în țară de către agenția de reglementare a audiovizualului finanțată de guvern, acțiune care a fost percepută ca susținând partidul de opoziție. De atunci Armenia și-a modificat legislația pentru a face posibilă crearea unei agenții de reglementare mai independente, măbind distanța dintre stat și agenția de reglementare și depolitizând reglementarea audiovizualului.

3.6. Țările din Europa de Est, din fostul bloc sovietic, au luptat pentru separarea mass-media de structurile de stat. În prezent numai în țările cu o dictatură puternică și cu un regim

comunist statul deține controlul strict asupra reglementării audiovizualului. Chiar și în aceste condiții, țările cu o democrație mai tânără, cum sunt Republica Cehă și Polonia, au luptat pentru a asigura o suficientă independență a autorităților de reglementare, pentru a dezminți acuzațiile de intervenție și presiune politică din partea guvernului.

3.7. Țările cu o tradiție democratică durabilă ar trebui să perceapă acest proces ca fiind mai simplu și mai ușor. Înțelegând separarea - și colaborarea - între executiv și legislativ, aceste țări sunt mai dispuse să înțeleagă beneficiile clare oferite de eliberarea audiovizualului de sub controlul executivului, menținând, totuși, anumite limite legislative clare și proporționale. Cu toate acestea, chiar și în regiunile lumii cu o experiență democratică mai mare⁹ există persoane care solicită crearea instituțiilor audiovizualului independente de manipularea politică și introducerea regimurilor de licențiere care să încurajeze diversitatea, evitând reducerea calității.

3.8. Prin urmare, care sunt considerațiile și obstacolele reale în instituirea unei autorități independente a audiovizualului?

Instituirea și remiterea

3.9. Aspectele care trebuie clarificate în primul rând țin de domeniul practic al reglementării audiovizualului, în special aspectele care vor rămâne prerogativa guvernului și cele care vor face resortul autorității de reglementare.

3.10. Este firesc ca guvernele să dețină răspunderea ministerială pentru planificarea și atribuirea frecvenței de emisie, prin intermediul acordurilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor și acordurilor regionale, deseori în cadrul unui singur departament al guvernului, care gestionează tot spectrul. Un exemplu este autoritatea italiană de reglementare, AGCOM, în cadrul căreia a fost înființată o singură agenție convergentă pentru gestionarea audiovizualului, telecomunicațiilor și a spectrului de frecvențe. Probabil, șansele pentru crearea unei autorități „convergente” cresc pe măsura aplicării modalității de gestionare a spectrului de frecvențe în ansamblu și creării unei baze mai solide pentru autoritatea de reglementare ce oferă o gamă deplină de servicii comparativ cu îmbinarea telecomunicațiilor și reglementării audiovizualului fără a include administrarea spectrului de frecvențe. Pentru alte aspecte ale acestui subiect a se vedea secțiunea despre **convergență**.

3.11. Totuși, în realitate majoritatea guvernelor ezită să delege întreaga responsabilitate pentru administrarea spectrului de frecvențe unui organ total independent. Or, spectrul de frecvențe este o resursă publică valoroasă și trebuie administrată cu atenție. Pot apărea conflicte între necesitățile guvernului, de exemplu, de a utiliza spectrul de frecvențe radio

⁹a se vedea, de exemplu, Uniunea Audiovizualului din Caraibe la <http://www.caribunion.com/html/FromThePresident.html>

pentru serviciile militare sau serviciile de urgență și cele ale unei industrii comerciale de radio în continuă creștere. Se vor adopta alte legi echilibrate: s-ar putea să fie necesar să se compare valoarea spectrului de frecvențe utilizat pentru servicii publice și beneficiile bănești pe care le poate obține Trezoreria de la vinderea frecvențelor. Prin urmare, este logic ca guvernele să dețină controlul asupra atribuirii frecvențelor.

3.12. Totuși, controlul puternic al guvernului poate genera un conflict între autoritatea de reglementare a audiovizualului și agenția de reglementare a spectrului de frecvențe. Acordarea licenței de emisie de către autoritatea de reglementare și a autorizației de către agenția de reglementare a spectrului de frecvențe în final ar putea oferi ultimei dreptul de control asupra potențialilor deținători de licențe de emisie. Există diverse metode de a evita acest lucru.

3.13. Pentru început, licența pentru o frecvență separată trebuie să se acorde automat în cazul în care licența de emisie a fost atribuită în baza unor considerații tehnice clare. Agenția de reglementare a spectrului de frecvențe nu ar trebui să posede libertate de acțiune, care ar putea submina procedura de licențiere a instituțiilor audiovizualului.

3.14. În al doilea rând, deciziile privind aplicarea teritorială a licențelor ar trebui să fie lăsate la discreția autorității de reglementare a audiovizualului. Aceasta nu înseamnă neapărat că autoritatea de reglementare a audiovizualului ar trebui să posede un serviciu intern de expertiză pentru a planifica frecvențele; acest lucru poate fi realizat de agenția de reglementare a spectrului de frecvențe. Totuși, autoritatea de reglementare este cea mai potrivită pentru a decide care regiuni ale țării ar trebui să fie acoperite de un serviciu radio sau de televiziune conform unor limite tehnice impuse de frecvență.

3.15. Și aceasta impune cel de-al treilea mecanism de asigurare a unei separări adecvate a responsabilităților între autoritatea de reglementare a audiovizualului și agenția de reglementare a spectrului de frecvențe: cele două organisme trebuie să se angajeze într-o relație de cooperare eficientă. Această afirmație ar putea fi axiomatică, dar deseori între cele două organisme există o luptă politică și concurență. Este binevenită elaborarea și aprobarea la nivel ministerial a unui acord-memorandum sau a unui contract de cooperare eficientă.

3.16. În afară de planificarea și administrarea spectrului de frecvențe, guvernele dețin anumite puteri în ceea ce privește aspectele concurenței sau, cel puțin, în a le face prerogativa autorității de reglementare a concurenței, și nu a agenției specializate de reglementare a audiovizualului. În această privință Marea Britanie face excepție, dar numai în sens restrâns. În Marea Britanie autoritatea de reglementare a comunicațiilor, Ofcom, are puteri comune cu agenția de reglementare pentru concurență, Biroul pentru comerțul corect (BCC), în ceea ce privește antitrustul și comportamentul de cartel, deși BCC are responsabilitate unică în a decide dacă fuziunile sunt anticoncurențiale.

3.17. Acolo unde domeniul concurenței este prerogativa unui organ specializat, atunci când apar probleme de concurență în industria audiovizualului, este logic ca acesta să solicite consultanță sau cel puțin informații generale sau comentarii autorității de reglementare a audiovizualului. Este mare probabilitatea ca autoritatea de reglementare de ramură să posede mai multe cunoștințe profesionale despre industria audiovizualului, decât un organism cu competențe generale în domeniul concurenței.

3.18. Uneori aspectele legate de proprietatea intelectuală în domeniul audiovizualului constituie prerogativa autorității de reglementare, deși deseori țările optează pentru soluționarea litigiilor privind defăimarea, drepturile de autor, mărcile comerciale etc. prin lege. Sub aspect juridic aspectele ce țin de proprietatea intelectuală sunt foarte complexe și, prin urmare, nu este logic, din punct de vedere al costurilor și eficienței, ca autoritatea de reglementare să creeze și să mențină un serviciu intern de expertiză pentru soluționarea a astfel de litigii, în special atunci când este vorba de acuzațiile de defăimare, care în multe țări cad sub incidența legislației penale.

3.19. Oricum, este logic ca atunci când se ia o decizie asupra unei cereri pentru reperfectarea licenței, autoritatea de reglementare a audiovizualului să ia în considerare hotărârea instanței judecătorești față de titularul respectiv de licență – indiferent dacă aceasta ține de un litigiu cu privire la proprietatea intelectuală sau probleme contractuale grave.

3.20. În afară de aceste aspecte, autoritatea specializată de reglementare are, de obicei, sarcina de a decide atribuirea licențelor de emisie, aplicând regimul respectiv, și de a se asigura că titularii vor respecta cerințele de conținut ale licenței. O practică de succes în acest sens, cel puțin la cel mai înalt nivel, este elaborarea unui statut, deși standardele detaliate sunt deseori reglementate prin legislația secundară sau coduri și recomandări emise de autoritatea de reglementare.

3.21. Specificarea acestor aspecte în statut reprezintă un avantaj atât pentru industrie, cât și pentru public, conferind claritate și certitudine.

Desemnări și destituiri

3.22. Un alt aspect esențial, care trebuie stipulat în legislație, este desemnarea membrilor autorității de reglementare în condiții și o manieră unică, care să le protejeze independența.

3.23. Nu există o modalitate corectă unică de desemnare a membrilor unei autorități de reglementare. Totuși, ar trebui evitată desemnarea bazată pe favoruri politice sau total la discreția președintelui sau ministerului. Există diverse modele, din care se poate alege, toate orientate la crearea unui consiliu independent și echilibrat din punct de vedere politic. Unele sunt prezentate mai jos:

1. Asigurarea reprezentativității proporționale a partidelor politice în consiliul autorității;¹⁰
2. Atribuirea unui anumit număr de locuri (de obicei 3) pentru Președinte, Parlament și Guvern;¹¹
3. Acordarea de mandate anumitor sectoare ale societății civile (de exemplu, ramura judecătorească, cercurile academice, sindicatele, biserica, profesioniștii) cu votarea deciziilor finale în Parlament;¹²
4. Mediatizarea membrilor și solicitanților care vor fi incluși în lista scurtă și vor fi selectați de către funcționarii publici cu acordul final al Parlamentului;¹³ sau
5. Aplicarea criteriilor rigide de calificare a solicitanților (de exemplu, experiență în domeniul juridic sau de afaceri, cote pentru minoritățile etnice, după principiile de rasă și gender), selecția fiind realizată de către un grup reprezentativ de politicieni din eșalonul superior.¹⁴

3.24. Fiecare țară trebuie să examineze cu atenție modul de desemnare, care va asigura numărul optim de membri, capabili să acționeze independent și care se vor bucura de încrederea sau respectul industriei, publicului larg și politicienilor.

3.25. Un rol important în acest proces revine stabilirii unei liste de atribuții clare, de abilități și experiență, pe care trebuie să le dețină autoritatea. Selectarea persoanelor potrivite oferă autorității nu numai siguranța realizării sarcinilor propuse, dar și exclude acuzațiile de angajare a cunoscuților. De asemenea, membrii autorității de reglementare ar trebui să întrunească condiții de reprezentativitate după criteriile de gender, structură etnică, orientare religioasă etc., conform unuia din principiile responsabilității asupra căruia au convenit miniștrii de justiție ai Commonwealth-ului la 15 noiembrie 2002.¹⁵

¹⁰ În Estonia în ceea ce privește Consiliul Audiovizualului echilibrul politic se îmbină cu experiența profesională. Patru membri dintre cei mai cunoscuți specialiști în domenii înrudite sunt numiți de Parlament (Riigikogu). Ceilalți cinci membri sunt desemnați dintre membrii parlamentului pentru a se menține echilibrul politic.

¹¹ (a) Autoritatea de reglementare convergentă din Italia, Autorita per la Garanzia nelle comunicazioni, are patru membri, alesi de Senat și Camera Deputaților (și în consecință desemnați printr-un decret al Președintelui Republicii). Președintele autorității este numit prin decret prezidențial la propunerea președintelui Consiliului de Miniștri, de comun acord cu ministrul comunicațiilor.

(b) Consiliul Național al Audiovizualului din România este format din 11 membri: trei aleși de Senat, trei de către Camera Deputaților, doi de către Președinte și trei de către Guvern. Trebuie să menționăm că acest sistem poate avea drept rezultat un consiliu echilibrat din punct de vedere politic numai dacă organismele statale care operează desemnările vor fi controlate de formațiuni politice diferite.

¹² În Germania funcționează un sistem federal de reglementare a audiovizualului, fiecare stat având o autoritate pentru mass-media. În unele state ale Germaniei autoritățile au un personal numeros (mai mult de 40 de membri), fiind formate din consilii pluraliste, desemnate de diverse grupuri ale societății civile.

¹³ (a) În Slovenia cererile candidaților în Consiliul Audiovizualului sunt anunțate public. Consiliul Audiovizualului este format din șapte membri, desemnați de Adunarea Generală pentru un mandat de cinci ani (cu posibilitatea prolongării acestuia).

(b) Marea Britanie, de asemenea, acceptă cererile pentru Ofcom, solicitanții fiind selectați inițial de consultanți profesioniști în domeniul angajării. „Lista scurtă” și interviul sunt realizate de președintele Ofcom-ului, cel puțin un funcționar public și un observator independent (rolul căruia este să asigure corectitudinea procesului). Desemnările se fac în mod oficial de către ministrul comerțului și industriei și ministrul culturii, media și sportului.

3.26. Un bun exemplu poate servi Legea din 2000 a Autorității Independente a Comunicațiilor din Republica Africa de Sud (ICASA), care impune principiul reprezentativității membrilor conform pluralității populației țării. De asemenea, aceștia trebuie să posede “calificație adecvată, cunoștințe profesionale și experiență în următoarele domenii: politica audiovizualului și telecomunicațiilor, inginerie, tehnologie, planificarea benzii de frecvență, drept, marketing, jurnalism, educație, arta de divertisment, economie, afaceri și finanțe.”

3.27. Atenție, membrii autorității trebuie să reprezinte publicul larg, însă nicidecum sectoare și grupuri specifice. Atunci când ia o decizie, membrul autorității de reglementare trebuie să țină cont, în mod echilibrat, de interesul public și să nu se conducă după linia politică sau alte interese ale domeniului pe care-l reprezintă. De exemplu, o persoană de sex feminin, care este preocupată de reacția femeilor referitor la anumite subiecte, nu ar trebui desemnată pentru a susține femeile în defavoarea bărbaților.

3.28. Procesul de desemnare ar trebui să fie cât mai transparent posibil, pentru a se evita orice acuzație de parțialitate sau favoritism politic. Există un număr surprinzător de țări democratice mature, în care membrii autorității de reglementare sunt desemnați de politicieni seniori și în care motivele de desemnare sunt obscure și dubioase. Reglementarea audiovizualului ar trebui tratată ca orice alt serviciu: este vital ca, de la bun început, până a se face desemnarea, să fie clare criteriile pe care trebuie să le întrunească un membru. Lista atribuțiilor va facilita procesul de desemnare și va asigura desemnarea oamenilor potriviți.

3.29. De asemenea, ar trebui să fie stabilite norme pentru a proteja membrii autorității de ingerința forțelor politice sau economice. Următoarea teză trebuie interpretată ca o axiomă: membrul autorității (precum și membrii familiei sale) nu ar trebui să dețină un post politic sau să aibă un interes politic în vreun segment al sectorului care va fi reglementat. În unele țări (de exemplu, Italia) membrilor nu li se permite să mai dețină un serviciu sau să obțină alte venituri pe durata angajării în cadrul autorității pentru a-i proteja de o potențială influență financiară. Acest lucru depinde, în mod cert, de volumul activității prestate; dacă membrul nu este angajat pe o normă deplină, atunci trebuie stabilite alte mijloace de protecție pentru a anihila orice conflict de interese.

3.30 Pe lângă definirea modalității de desemnare, în statut ar trebui, de asemenea, stipulată modalitatea de destituire pentru a se evita demiterea din motive politice de către un guvern nemulțumit. La sfârșitul anilor '90 Europa a rămas consternată când autoritatea de reglementare din Republica Cehă a fost destituită în scurt timp ca rezultat al luării unor decizii politice nepopulare. Platforma Europeană a Autorităților de Reglementare¹⁶ a solicitat tuturor

¹⁴ În timp ce unele autorități ale statelor federației germane au consilii mari și pluraliste (după exemplul 3 de mai sus), altele au consilii de experți (de obicei, 9 membri) desemnați, în general, de Parlamentul statului.

¹⁵ A se vedea Principiile Commonwealth-ului cu privire la responsabilitatea și relația dintre cele trei ramuri ale Guvernului, aprilie 2004.

¹⁶ EPRA a fost înființată în 1995, reprezentând 49 de autorități de reglementare în domeniul audiovizualului din Europa.

țării să asigure depolitizarea prin modalități legislative atât a desemnării, cât și a demiterii membrilor. Demiterea ar trebui admisă numai în anumite circumstanțe: incapacitate mentală sau fizică, absență cu regularitate de la ședințe, faliment sau insolvabilitate, condamnare pentru o crimă penală sau, în mod cert, pentru încălcarea normelor de desemnare (de exemplu, pentru nedeclararea unui conflict de interese).

Finanțarea

3.31. Un alt element vital al asigurării independenței autorității de reglementare este oferirea unei surse sigure de finanțare. Pentru a se evita presiunile politice ale guvernului asupra autorității de reglementare prin finanțare, în lege ar trebui specificată modalitatea de finanțare după un plan expres definit și printr-un proces transparent de elaborare a bugetului.

3.32. La nivel internațional, metoda optimă acceptată de finanțare a autorității de reglementare a audiovizualului constituie taxa pentru licență și alte taxe achitate de către industria audiovizualului. Acest factor funcționează numai în țările unde industria audiovizualului este dezvoltată și profitabilă, încât își poate permite să finanțeze autoritatea de reglementare. Într-o țară în care piața audiovizualului este limitată și slab dezvoltată cel puțin o parte din cheltuielile autorității de reglementare trebuie să fie acoperite de la bugetul public.

3.33. Orice propunere în vederea creării unei autorități de reglementare va trebui să țină cont de costurile acesteia și de necesitatea acoperirii acestor costuri în cel mai eficient mod; autoritățile nu trebuie să fie mari, în special în jurisdicțiile mici. Un număr tot mai mare de jurisdicții a ales calea fuzionării autorităților de reglementare sau își creează noi autorități pentru a reglementa atât audiovizualul, cât și telecomunicațiile. Acest fapt, de asemenea, conduce la eficientizarea finanțării. Acest subiect este abordat în secțiunea despre convergență.

3.34. Acolo unde finanțarea se efectuează total sau parțial de la bugetele centrale de stat, se va acorda atenție asigurării protecției împotriva presiunilor politice reale sau potențiale. Se recomandă insistent ca în statutul de constituire a autorității de reglementare să se stipuleze modalitatea în care va fi evaluat și aprobat bugetul anual al acesteia.

Responsabilitate

3.35. Independența față de guvern necesită mecanisme clare, care să ofere autorității de reglementare posibilitatea de a demonstra responsabilitate pentru acțiunile sale și de a justifica fondurile publice utilizate. Legea poate prevedea condiția prezentării de către autoritatea de reglementare a dărilor de seamă, a raportului anual, precum și modalitatea de prezentare a raportului cu privire la activitatea sa Parlamentului, deseori prin participarea președintelui

sau a întregului Consiliu la o întrunire sau o ședință a unui comitet al Parlamentului, pentru a răspunde la întrebări. Acest fapt nu va fi interpretat ca o posibilitate de exercitare a presiunilor politice, ci ca o modalitate de a demonstra că autoritatea se autoadministrează în mod adecvat, raportul cost- valoare fiind un factor eficient.

3.36. O altă modalitate de angajare a responsabilității publice constituie caracterul deschis al întrunirilor autorității de reglementare și/sau publicarea proceselor-verbale. O variantă ar fi ca problemele importante – de exemplu, deciziile de acordare a licențelor – să fie discutate în cadrul audiențelor publice, după cum se practică în Republica Irlanda. Este evident că în orice informație publică despre activitatea autorității de reglementare se va ține cont de chestiunile de confidențialitate comercială ale companiilor, de exemplu, de necesitatea de a nu dezvălui detaliile financiare pe care le implică acordarea unei licențe.

3.37. Astfel, în lege vor fi definite clar atribuțiile și obligațiile autorității de reglementare a audiovizualului, precum și modul de prezentare a raportului asupra activității acesteia, procedurile de desemnare, criteriile de destituire a membrilor, modul de finanțare a autorității de reglementare.

3.38. Cum poate fi găsit, în acest caz, un echilibru între independența autorității de reglementare și scopul guvernului de a realiza obiective de politică publică prin intermediul audiovizualului?

3.39. În primul rând, în Legea cu privire la audiovizual vor fi stabilite obiective clare privind politica publică (de exemplu, crearea unui radiodifuzor public sau condiția ca radiodifuzorii comerciali să respecte obligațiile serviciului public).

3.40. În al doilea rând, anumite drepturi – sau puterea de conducere – pot fi atribuite ministerelor. (De exemplu, în Republica Irlanda Legea cu privire la radiodifuziune oferă ministerului de resort dreptul de a cere autorității de reglementare să scrie un nou Cod cu privire la aspectele legate de conținut.)

3.41. În cele din urmă, este foarte important ca miniștrii de resort din guvern și persoanele oficiale să comunice sistematic și deschis cu autoritatea de reglementare. Acest fapt nu trebuie interpretat ca o posibilitate de exercitare a presiunilor politice, ci ca una de dialog continuu între părți, astfel încât fiecare să fie informată asupra problemelor care apar. În consecință, nici autoritatea de reglementare, nici guvernul nu vor avea surprize.

Principalele procese de reglementare

3.42. La crearea autorității de reglementare se vor lua în considerare anumite procese-cheie.

Cvorumul

3.43. În mod general, stabilirea cvorumului este pusă în sarcina autorității. O practică bună ar fi ca acesta să constituie minimum două treimi. În cazul în care membrii sunt numiți după criterii politice (de exemplu, România), atunci cvorumul va include cel puțin un membru din fiecare grup.

3.44. Autoritatea trebuie să aibă și un vicepreședinte, care îl va substitui pe președinte în cazul în care acesta nu va fi prezent sau va interveni un conflict de interese în problema discutată.

Conflicte de interese

3.45. Toți membrii (inclusiv președintele) au obligația de a declara la începutul ședinței orice potențial conflict de interese. De exemplu, o relație personală cu un aspirant la licența de emisie. După aceea membrii vor decide dacă conflictul declarat este suficient de mare pentru a justifica excluderea membrului respectiv din ședință.

3.46. Aceste măsuri de precauție sunt rezonabile, mai ales dacă există riscul ca ulterior decizia să fie contestată, fiind considerată incorectă. În cazul în care se constată că un membru se află în conflict de interese, acestuia trebuie să i se ceară să nu asiste la ședință pe durata discutării problemei în cauză. După consumarea dezbaterilor el poate reveni.

Periodicitatea ședințelor și participarea la ședințe

3.47. Periodicitatea ședințelor depinde de volumul de muncă care necesită a fi efectuat. De regulă, autoritățile de reglementare a audiovizualului se întrunesc o dată pe lună, însă în cazul în care volumul de lucru este mare, ședințele pot fi și mai frecvente. Autoritatea italiană pentru comunicații, AGCOM, se întrunește, de regulă, în fiecare săptămână.

3.48. În statele în care domină corporațiile, cea mai acceptată practică este ca Consiliul să includă atât directori executivi, cât și directori neexecutivi. Totuși, cu excepția Ofcom-ului din Marea Britanie (format din 9 membri, din care trei sunt directori executivi), autoritățile de reglementare a audiovizualului sunt formate doar din directori neexecutivi. Această componență e considerată justă, deoarece autoritatea de reglementare exercită o funcție a statului, prin urmare, funcția respectivă trebuie delegată persoanelor desemnate de către stat, și nu oficialilor.

3.49. Totuși, oficialilor superiori ai autorității de reglementare ar trebui să li se permită să participe la ședințe. Cel puțin președintele autorității trebuie să participe la ședință împreună cu un asistent al său, care să ia notițe. Alți oficiali superiori ar trebui să participe la discutarea unor probleme, nu doar pentru a informa membrii, dar și pentru a răspunde la întrebări și

pentru a fi de față când membrii iau decizii. Aceasta contribuie la eficientizarea activității autorității, deoarece oficialii urmăresc întregul proces de adoptare a deciziilor și motivele ce stau la baza deciziilor.

Procesul-verbal

3.50. Dezbaterile din cadrul ședințelor trebuie să fie stenografiate în totalitate și consemnate într-un proces-verbal. Astfel se va asigura evidența tuturor dezbaterilor și se va contribui la adoptarea unor decizii consecvente. Trebuie oare să fie publicate procesele-verbale?

3.51. În țările în care legislația permite accesul liber la informația publică, procesele-verbale ale autorității de reglementare ar trebui să fie dezvăluite. În mod normal, sunt exceptate de la această regulă procesele-verbale care conțin informație comercială confidențială.

3.52. Totuși, în spiritul onestității și al transparenței, autoritatea de reglementare, pentru a informa industria și publicul despre activitatea sa, ar putea decide să publice acea parte a proceselor-verbale care nu conține informație confidențială sau să publice un raport despre ședințele sale. Ofcom din Marea Britanie publică un astfel de raport pe website.¹⁷ De asemenea, publică și agendele ședințelor¹⁸.

Apelurile

3.53. Potrivit Declarației Universale a Drepturilor Omului, „Fiecare are dreptul egal la o audiere publică corectă de către un tribunal independent și imparțial în scopul determinării drepturilor și obligațiilor sale.”¹⁹ Când este vorba de reglementarea audiovizualului, determinarea drepturilor și obligațiilor includ aspecte ca acordarea și retragerea licențelor și aplicarea sancțiunilor.

3.54. Potrivit legilor internaționale, cea mai bună practică în acest sens este stipularea dreptului de apel în instanță. Cu regret, nu toate țările, în care funcționează sisteme de reglementare, au stipulat dreptul de apel în instanță²⁰.

3.55. Trebuie admis faptul că, deși apelul reprezintă o formă de protecție a drepturilor omului, radiodifuzorii pot abuza de acesta în încercarea de a evita amenzi și de a submina activitatea autorității de reglementare. De exemplu, FCC din SUA a aplicat un șir de amenzi, care însă nu au fost plătite, în consecință a introdus apel în instanță, cazurile urmând să

¹⁷ Notele de la ședința Ofcom-ului pot fi găsite la: http://www.ofcom.org.uk/about/csg/ofcom_board/notes

¹⁸ Agendele - la: http://www.ofcom.org.uk/about/csg/ofcom_board/agendas

¹⁹ Articolul 10, adoptat de către Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948.

²⁰ De exemplu, în Singapore apelul poate fi depus doar pe numele ministrului de ramură, decizia acestuia fiind definitivă.

fie examinate. Autoritatea de reglementare renunță ușor la amenzile neplătite, deoarece intentarea unei acțiuni în justiție costă mai mult, decât este valoarea amenzii.

3.56. Această situație poate fi evitată printr-o prevedere, care ar stipula că orice sancțiune aplicată de către reglementator se menține și în cazul introducerii apelului. Aceasta înseamnă că amenzile trebuie să fie plătite înainte de a fi intentată acțiunea în justiție. De asemenea, înseamnă că orice decizie de retragere a licenței ar duce la suspendarea emisiei și reluarea acesteia doar după ce se pronunță instanța. O astfel de soluție poate fi aplicată doar dacă este admisă de sistemul juridic.

4. Probleme ce țin de jurisdicție

Spectrul terestru

4.1. Una dintre cele mai dificile probleme cu care se confruntă reglementatorii audiovizualului este jurisdicția lor, unde începe și unde se termină ea. Problema este clară doar în cazul emisie terestre, când țara utilizează frecvențele acordate în baza acordurilor internaționale. Aceste frecvențe reprezintă resurse publice semnificative și este rezonabil ca statul să ofere licențe și să încaseze o taxă pentru utilizarea acestora și să stabilească restricții asupra emisie. Acest fapt este valabil indiferent de locul unde sunt elaborate programele care urmează a fi difuzate și indiferent de naționalitatea radiodifuzorului; dacă acesta utilizează o frecvență de emisie care aparține țării X, atunci țara X are competența de a elibera licența.

4.2. Dar răspunsul nu este atât de evident când este vorba despre alte modalități de emisie. Cele mai banale exemple constituie cablul și satelitul.

Cablul

4.3. De obicei, operatorii de cablu îndeplinesc două funcții: prestează servicii de radiodifuziune și servicii de telecomunicații (telefonie și, tot mai frecvent, internet). Ar trebui oare să li se acorde licențe doar pentru radiodifuziune sau doar pentru telecomunicații? În Europa operatorii de cablu nu sunt considerați radiodifuzori (cu excepția cazului în care ei oferă propriile servicii de programe, ca o ramură suplimentară a afacerii lor), dar sunt considerați transmițători, ei oferă cablurile prin care se efectuează emisia.

4.4. În cazul în care operatorii de cablu nu sunt licențiați de către autoritatea de reglementare a audiovizualului, trebuie oare să fie lăsată alegerea serviciilor de programe în totalitate la discreția acestora?

În unele țări, de exemplu Franța, autoritatea de reglementare a audiovizualului trebuie să aprobe orice serviciu propus. În alte țări, cum este Canada, alegerea programelor comportă caracter comercial, este lăsată la discreția companiei de cablu, cu condiția ca fiecare serviciu să fie licențiat. Pentru majoritatea țărilor este comun conceptul de „servicii obligatorii”. Acesta există indiferent de gradul de libertate pe care îl are operatorul în alegerea programelor, există anumite servicii pe care acesta trebuie să le ofere, care sunt prevăzute în licența sa de emisie. De obicei, acestea sunt servicii publice (sau de stat) sau, posibil, servicii comunitare sau de interes special disponibile în zona acoperită de către franșiză.

4.5. Dar pe lângă serviciile obligatorii, ar trebui oare să le fie permis operatorilor să decidă ce servicii să ofere pe principii comerciale? Este o chestiune importantă în regiunile în care sistemele de cablu constituie principalul mijloc de emisie pentru o parte semnificativă a populației, și acesta nu este digital, astfel încât să se poată presta doar un număr limitat de servicii. În asemenea cazuri există pericolul real ca operatorului de cablu să i se ofere mai muți

bani pentru a transmite, să zicem, servicii de programe străine, care oferă filme și emisiuni de divertisment, decât pentru a transmite servicii de programe naționale sau specializate, cum ar fi știrile, emisiunile religioase sau pentru copii.

4.6. Este rezonabil că reglementatorul audiovizualului să impună statutul de „servicii obligatorii” pentru o varietate largă de servicii de programe, punând accentul pe serviciile produse pe teritoriul țării. Astfel se atinge un scop dublu: asigurarea publicului cu o varietate extinsă de programe și susținerea radiodifuzorilor naționali.

4.7. Pot apărea însă probleme de jurisdicție, când este vorba de reglementarea conținutului serviciilor difuzate, în special al serviciilor de televiziune, care sunt transmise prin cablu, dar care își au originea în afara țării. Acest lucru poate fi ilustrat prin exemplul canalului muzical adresat tinerilor MTV, care are o prezență internațională. Compania părinte MTV își are sediul în SUA, dar a fondat un șir de filiale în toată lumea, parțial pentru a satisface necesitățile culturale, dar și pentru a face față presiunilor regulamentelor internaționale. Deși conținutul canalului MTV este acceptat de publicul din SUA, celelalte țări au un nivel diferit de sensibilitate și deci tratează diferit conținutul programelor acestuia.

4.8. Dacă sistemul de reglementare cere operatorilor de cablu să asigure conformitatea tuturor serviciilor prestate cu standardele naționale cu privire la conținut, atunci radiodifuzorii individuali vor fi nevoiți să se asigure că conținutul lor ține cont de particularitățile culturale. Totuși, radiodifuzorii internaționali (cum este MTV) vor spune că nu este rezonabil să li se ceară să-și adapteze serviciile la fiecare jurisdicție (și după cum vom vedea ulterior, radiodifuzorii pot evita rigorile naționale utilizând emisia prin satelit). Un compromis pe care îl propune MTV este de a adapta serviciile lor la cele mai mari piețe geografice (ex. MTV Africa, MTV Orientul Mijlociu și diferite servicii MTV pentru Europa de Nord și de Sud). Este o soluție convenabilă nu numai pentru public și cumpărătorii de publicitate, dar și pentru reglementatori.

Satelitul

4.9. Satelitul devine principalul mijloc de transmisiune a serviciilor cu acoperire națională, compensând limitele impuse de frecvențele terestre disponibile. Dar emisia prin satelit, prin intermediul căreia servicii create peste hotare pot fi transmise pe teritoriul țării indiferent de situația juridică sau de regulamentele care funcționează în țară, acutizează și mai mult problema cu privire la jurisdicție. Nu este posibil să blochezi recepționarea semnalelor transmise prin satelit. Ce poate face un guvern sau o autoritate de reglementare dacă serviciul are un conținut inacceptabil sau chiar ilegal?

4.10. Deși nu poate fi sistat un serviciu transmis prin satelit dintr-o altă jurisdicție, este posibilă restricționarea recepției, în special a celei care necesită echipament special de decodificare. Pentru a reduce pericolul serviciilor cu caracter pornografic Marea Britanie a interzis vânzarea echipamentului de decodificare și a unor astfel de servicii în țară. Deși nu

opresc complet recepția, aceste măsuri limitează accesul, în special, al copiilor la programele considerate ilegale în Marea Britanie.

4.11. În Singapore funcționează un sistem similar de restricționare a serviciilor ilegale. Dacă se consideră că conținutul sau calitatea unui serviciu străin nu sunt acceptabile, Autoritatea de Dezvoltare Media îl poate interzice. Atunci când aplică astfel de măsuri, autoritatea trebuie să se asigure că interdicțiile nu încalcă dreptul democratic și legal la libera exprimare.

4.12. Există și alte strategii care pot fi utilizate pentru a reduce eventualele pericole. Prima ar fi semnarea acordurilor internaționale, în special cu țările de unde sunt transmise serviciile, prin care s-ar conveni asupra standardelor minime cu privire la conținut aplicate tuturor serviciilor. Acest lucru s-a realizat în Uniunea Europeană, prin Directiva Televiziune fără Frontiere. Fiind motivate de considerațiile cu privire la piața unică, statele membre ale UE au convenit să nu intervină în retransmisiunile transfrontaliere de televiziune care se conformează standardelor de bază stabilite în Directivă.

4.13. Deși Directiva stabilește un cadru sensibil pentru abordarea problemelor legate de televiziunea transfrontalieră, există totuși anumite dificultăți. Unele țări au instituit standarde naționale mai exigente decât standardele minime. Ele nu sunt de acord cu serviciile care nu respectă standardele naționale. De exemplu, Suedia restricționează publicitatea pentru copii, dar este forțată să recepționeze programe pentru copii care conțin publicitate emisă de Marea Britanie (și transmisă în Suedia). În mod similar, Marea Britanie are obiecții față de programele care sunt acceptabile în alte țări, dar pe care ea le consideră pornografice, deci, ilegale.

4.14. Dezbaterile cu privire la locul unde este elaborat serviciul și, respectiv, jurisdicția în care se eliberează licența nu sunt de natură să simplifice problemele existente. Dacă o companie de televiziune își are sediul central la Londra și creează majoritatea programelor acolo, aceasta urmează să fie licențiată de către autoritatea Ofcom din Marea Britanie în pofida faptului că serviciul constă din programe în limba suedeză, face publicitate la companiile suedeze și în mod evident are drept obiectiv piața suedeză.

4.15. Nu există soluții simple pentru problemele de jurisdicție, deși acestea pot fi atenuate prin acorduri internaționale. Chiar dacă nu pot fi stabilite standarde minime, rezultatele ar fi semnificative dacă s-ar obține acordul operatorului de satelit să transmită numai servicii licențiate, indiferent de țara din care provin. Într-o oarecare măsură astfel se asigură faptul că undeva există o instituție de reglementare responsabilă de servicii și problemele care se icesc pot fi atribuite acesteia.

5. Acordarea licențelor

Inițierea procesului de acordare a licențelor

5.1. Majoritatea țărilor au un sistem de acordare a licențelor sau a autorizațiilor pentru radiodifuzori. Ce e de făcut însă dacă acesta nu există sau există intenția de a-l modifica?

5.2. Deși la modul ideal licențele ar trebui acordate într-o anumită ordine, există considerente practice, de exemplu crearea unui stat, care dictează altceva. Este cazul Bosniei-Herzegovina din fosta Iugoslavia. Până a fi creat noul stat Bosnia- Herzegovina, pe întreg teritoriul țării deja activau radiodifuzori nelicențiați. Frecvențele nu erau utilizate eficient, existau probleme mari de interferență. Și mai grav era faptul că multe canale (atât de radio, cât și de televiziune) difuzau programe instigatoare la ură etnică, care au dus la un război lung și sângeros.

5.3. Noua autoritate de reglementare a audiovizualului din Bosnia-Herzegovina a eliberat licențe temporare tuturor radiodifuzorilor. Astfel s-a creat o bază juridică care a oferit reglementatorului dreptul de a cere radiodifuzorilor să respecte standardele și de a suspenda programele inacceptabile instigatoare la ură. Apoi a instituit un sistem de acordare a licențelor permanente. Ca urmare, mulți radiodifuzori au pierdut dreptul de emisie. Plasând problemele într-un cadru juridic ferm, reglementatorul a obținut puterea juridică, susținută de instanțe și poliție, când era cazul, de a implementa un sistem eficient de reglementare.

5.4. Din fericire, sunt rare cazurile când guvernele se află în postura guvernului Bosniei-Herzegovina. Mai frecvent audiovizualul se află sub controlul unui radiodifuzor finanțat de către stat, posibil prestând servicii suplimentare difuzate de peste hotare prin satelit. După un timp, de obicei, companiile naționale sau de peste hotare se arată interesate să ofere servicii de televiziune sau de radio comerciale. Poate grupurile comunitare și agențiile de dezvoltare să-și exprime disponibilitatea de a crea posturi de radio locale. Anume în aceste cazuri devine necesar sistemul de acordare a licențelor.

5.5. Când sunt oferite doar câteva servicii, este firesc ca licența să fie atribuită primului solicitant. Totuși, este important să existe condiții și criterii de bază de acordare a licențelor pentru a angaja responsabilitatea deținătorilor. Criteriul de bază al eligibilității pentru deținerea unei licențe va fi analizat în secțiunea Proprietate și Pluralism.

Condițiile licenței

5.6. Mai întâi se va elabora și publica modelul de licență, conținând condițiile de bază pe care trebuie să le respecte toți deținătorii. Licența este un act juridic, reprezentând un contract între reglementator și radiodifuzor. Dacă radiodifuzorul nu activează în conformitate cu prevederile licenței, reglementatorul este în drept să-l sancționeze.

Toate licențele de emisie trebuie să conțină următoarele condiții:

Zona de acoperire

5.7. Zona geografică ce urmează a fi acoperită de licență. Dacă licența acoperă doar o parte din țară, trebuie să fie specificate zonele care nu sunt acoperite, pentru a evita concurența nedorită cu alte servicii din zonele învecinate.

5.8. Reglementatorul ar putea impune radiodifuzorului condiția ca serviciul licențiat să fie recepționat de un număr optim de case din zona de acoperire. Poate fi cazul unui radiodifuzor public, când se așteaptă ca serviciile acestuia să cuprindă întreaga populație, denumite „obligațiile universale ale serviciului”, un concept cunoscut în telecomunicații, dar care se aplică și în audiovizual.

Specificații tehnice

5.9. Acestea ar putea include detalii referitoare la puterea și direcția de transmisiune necesară pentru evitarea interferențelor cu radiodifuzorii adiacenți și cu alți utilizatori ai undelor (alternativ, acestea ar putea fi stabilite într-o licență separată pentru undă, în funcție de competențele autorității de reglementare). Specificațiile tehnice ar putea include de asemenea cerințe cu privire la calitatea imaginii și a sunetului.

Termenul licenței

5.10. În licență trebuie să fie indicată data-limită de începere a emisie și termenul de valabilitate a licenței. Titularului de licență trebuie să i se acorde suficient timp pentru începerea emisie.

Prelungirea termenului licenței

5.11. Dacă există supoziția că termenul licenței va fi prelungit, acest fapt trebuie specificat în licență.

5.12. Pentru consolidarea industriei de radiodifuziune, este rezonabil să presupunem că termenul licenței va fi prelungit, dacă vor fi respectate condițiile licenței și cerințele cu privire la conținutul serviciului. Totuși, reglementatorul trebuie să analizeze situația radiodifuzorului cu suficient timp înainte ca termenul să expire, astfel încât, dacă licența urmează a fi retrasă, să existe timp pentru organizarea procesului complet de atribuire a licenței unui alt radiodifuzor. Nu este în interesul publicului și nici al radiodifuzorilor să înceteze un serviciu fără ca acesta să fie înlocuit.

Taxele de licență

5.13. Deseori la acordarea licenței se percepe o taxă. Dar pe lângă aceasta, toți deținătorii de licențe ar trebui să plătească o taxă anuală pentru a acoperi costurile curente de reglementare. Acest lucru ar trebui stipulat în licență. În cazul în care radiodifuzorul nu plătește taxa anuală (cu regret, este un fenomen frecvent), autoritatea reglementatoare are dreptul de a retrage licența. Este rezonabil ca quantumul taxei să nu fie indicat în licență sau în legislație, ci să fie stabilit anual de autoritatea reglementatoare (eventual cu aprobarea ministerului). Această modalitate este mai flexibilă și permite să se ia în calcul cheltuielile suportate de autoritatea de reglementare, cheltuieli care cu timpul pot să scadă sau să crească.

5.14. Taxa anuală nu acoperă costurile pentru atribuirea licenței. De aceea de la toți solicitanții de licențe ar trebui să fie percepută în plus o taxă unică pentru cerere, care să acopere costurile de procesare și de eliberare a licenței. Taxa stabilită trebuie să fie destul de mare pentru a-i descuraja pe cei fără intenții serioase, dar nici prea înaltă, încât să-i oprească pe potențialii solicitanți.

Condițiile cu privire la formatul programului

5.15. Mai jos se va aborda problema controlului autorității de reglementare asupra formatelor programelor. Indiferent de soluția care va fi considerată adecvată, deținătorul de licență ar trebui să fie obligat prin condițiile licenței să presteze serviciul descris în anunț sau în tender sau propus în cerere.

Respectarea cerințelor legale, inclusiv a legislației secundare

5.16. Radiodifuzorii vor fi obligați să respecte anumite standarde de conținut în timpul publicității și emisiunilor. Standardele sunt stipulate detaliat în Legea audiovizualului. Licența ar trebui să prevadă obligația radiodifuzorilor de a respecta condițiile impuse de Legea audiovizualului, precum și de alte acte normative secundare, care derivă din această lege, și alte standarde codificate de autoritatea de reglementare. Suplimentar a se vedea secțiunea despre reglementarea conținutului.

5.17. Dacă sunt aplicate prevederile altor statute (de exemplu, legile cu privire la defăimare, drepturile de autor sau viața privată), ar fi util să fie menționate în licență obligațiile titularului.

5.18. De asemenea, licența ar trebui să prevadă condițiile în care guvernul este în drept să coordoneze utilizarea canalelor de radio și de televiziune, de exemplu pe timp de război sau pe durata situațiilor excepționale.

Sanctiuni

5.19. Licența ar trebui să stipuleze sancțiunile care pot fi aplicate de autoritatea de reglementare pentru nerespectarea prescripțiilor. Spectrul sancțiunilor include amenzile, suspendarea, limitarea sau retragerea licenței. Sancțiunile sunt expuse detaliat în secțiunea cu privire la reglementarea conținutului.

5.20. De asemenea, în licență ar trebui prevăzut și dreptul autorității de reglementare de a obliga deținătorul de licență să difuzeze scuze sau rectificări (a se vedea Dreptul la replică în Regulamentul cu privire la conținut).

Cerințele cu privire la informație

5.21. Autoritatea de reglementare va cere radiodifuzorilor să comunice cu regularitate (semestrial sau anual) sau periodic anumite informații. De exemplu, pot fi solicitate semestrial lista programelor și anual rapoartele financiare. Orice schimbare semnificativă ce ține de proprietate sau de structura managerială ar trebui anunțată până a se produce schimbarea. De asemenea, deținătorului ar trebui să i se ceară să informeze autoritatea de reglementare despre orice schimbare a adresei și a relațiilor de contact.

5.22. Este bine să se insiste ca companiile de televiziune sau de radio să înregistreze toate emisiunile, să păstreze un timp casetele, ca să le poată pune la dispoziția autorității de reglementare în cazul monitorizării sau soluționării reclamațiilor (A se vedea **Regulamentul cu privire la monitorizarea conținutului**). Această obligație ar trebui să fie stipulată în licență.

Amendamente la licențe

5.23. Licența ar trebui să prevadă și condițiile de modificare a acesteia. Este rezonabil a permite modificări minore și a limita modificările fundamentale, care ar pune la îndoială valabilitatea licenței. Modificarea ar putea fi esențială, încât solicitanții de licență respinși să aibă motive legale întemeiate pentru a contesta decizia autorității prin care s-a autorizat modificarea respectivă.

5.24. Deși orice modificare în licență ar trebui să fie aprobată mai întâi de autoritatea de reglementare, aceasta are nevoie de competență specială pentru a cere modificarea licențelor în cazul când s-a schimbat legislația sau există alte circumstanțe ce necesită intervenția autorității de reglementare. Modificările impuse de autoritatea de reglementare nu ar trebui să limiteze semnificativ drepturile radiodifuzorilor, de exemplu, să impună micșorarea ariei de acoperire convenită anterior sau reducerea intensității semnalului.

Modalitatea de acordare a licențelor

5.25. Pentru noile regimuri de reglementare este o întrebare obișnuită în ce măsură autoritatea de reglementare ar trebui să controleze dezvoltarea industriei (hotărând din timp unde ar trebui să funcționeze noile posturi de radio și televiziune, ce fel de programe ar trebui oferite și tariful pentru noile servicii) sau acest lucru să fie decis de piață. Nu există un răspuns simplu la această întrebare, depinde foarte mult de circumstanțele locale.

5.26. Dacă autoritatea de reglementare începe prin autorizarea tuturor radiodifuzorilor existenți, ca în cazul Bosniei-Herzegovina, ar fi bine să acorde licențe tuturor companiilor de radio și de televiziune concomitent, conform tipului de servicii prestate. Problemele devin și mai complicate atunci când există doar câteva servicii.

5.27. Este preferabil de a anunța concurs pentru frecvențele disponibile pe rând, în funcție de cerere, decât de a face publicitate concomitent la toate frecvențele. Există pericolul real de a suprasolicita o industrie în dezvoltare prin intenția de a crea dintr-o singură încercare o industrie complexă și de proporții. Pentru dezvoltarea unei industrii robuste ar fi benefică publicarea informației despre acordarea noilor frecvențe într-o manieră organizată, cu planificare prealabilă, în funcție de cererea probabilă și reală.

5.28. Inaugurarea simultană a unui număr prea mare de posturi va reduce venitul obținut din publicitate, și numeric, publicul. În economiile unde numărul potențialilor agenți de publicitate este nesemnificativ, unde agenții de publicitate nu au obișnuița de a utiliza audiovizualul ca mijloc de informare se va ține cont de faptul că pentru a avea succes serviciile de televiziune și de radio calitative trebuie să obțină venit.

5.29. Probabil este mai rezonabil a avea câteva servicii care să ofere o gamă suficientă de programe, decât foarte multe servicii, nevoite să concureze pentru fonduri foarte mici și capabile să difuzeze emisiuni ieftine importate. Deși e un merit real de a fi capabil de a presta o gamă de servicii pentru spectatori și ascultători, trebuie să fim atenți atunci când optăm pentru servicii de calitate mai joasă, dar mai multe, în defavoarea unui număr redus de servicii de calitate înaltă. În unele regiuni, de exemplu, în insulele Caraibe, radiodifuzorii consideră că au fost eliberate prea multe licențe, deoarece venitul din publicitate este prea mic pentru a se putea asigura finanțarea tuturor posturilor.

5.30. Pentru echilibrarea acestei situații, autoritatea de reglementare va acorda atâtea licențe pentru o gamă largă de servicii de radio și de televiziune pe teritoriul țării - atât la nivel local, cât și național, câte economia este capabilă să susțină.

5.31. Unii economiști sunt de părere că trebuie satisfăcute toate cererile de licențe, iar piața să decidă care posturi vor prospera. Drept contraargument servește faptul că falimentarea

unei companii radio-TV nu este benefică nici pentru radiodifuzori, nici pentru agenții de publicitate, nici pentru public.

5.32. După cum s-a menționat anterior, valoarea unor programe prost finanțate este îndoielnică. Dacă acceptăm ca posturile să funcționeze prin finanțări neadecvate, înseamnă să acceptăm ca ele să transmită cele mai ieftine și populare programe, fie muzică pop, fie filme de la Hollywood (de multe ori copii piraterești), fie emisiuni televizate importate din America. Pentru ca populația să fie informată, să fie capabilă să contribuie la dezvoltarea democrației, să fie mândră de cultura sa, să aibă aspirații spre o educație elevată, este nevoie de mai mult.

Licențierea formatelor

5.33. Așadar, dacă în mod general pentru o autoritate de reglementare este mai înțelept să controleze dezvoltarea și extinderea audiovizualului, în ce măsură ar trebui ea să controleze conținutul programelor transmise?

5.34. În secțiunea ce ține de jurisdicție au fost analizate limitele practice ale controlului de reglementare a serviciilor oferite prin cablu și satelit. Oricum, astfel de limitări nu ar trebui aplicate serviciilor oferite pe cale terestră.

5.35. Majoritatea jurisdicțiilor au un radiodifuzor finanțat de către stat sau un radiodifuzor public²¹. Deoarece radiodifuzorii de stat sau publici sunt susținuți prin finanțare de stat și finanțare publică, acestora li se va cere să transmită anumite tipuri de programe. Dar ar trebui oare extinse cerințele specifice referitoare la programe și asupra radiodifuzorilor cu finanțare comercială?

5.36. Majoritatea țărilor solicită televiziunilor comerciale, care utilizează frecvențe naționale, să ofere cel puțin servicii de bază de știri și să difuzeze comunicate guvernamentale în caz de urgență națională. Multe țări europene impun radiodifuzorilor comerciali obligații suplimentare, de exemplu, Marea Britanie, în scopuri publice, impune anumite obligații de difuzare pentru trei servicii analoge de televiziune comercială.

5.37. Drept argument servește faptul că serviciile comerciale de televiziune utilizează spectrul de frecvențe, care constituie o resursă publică limitată, pentru a obține acces general la public. Companiilor de televiziune li se cere în schimb să ofere un anumit număr de programe în beneficiul publicului (de exemplu, știri, emisiuni de actualitate, emisiuni pentru copii, emisiuni cu caracter religios etc). De asemenea, este o practică obișnuită ca aceste servicii să fie obligate să transmită un anumit număr de programe produse la nivel național

²¹ Pentru o analiză mai profundă a diferitelor modele ale serviciului public de radiofuziune, vezi: Public Service Broadcasting. A comparative Legal Survey, autor Toby Mendel. Kuala Lumpur: UNESCO, Asia Pacific Institute for Broadcasting Development, 2000.

sau în mod independent. Problema cotelor o vom aborda în secțiunile despre promovarea industriei și promovarea valorilor culturale și sociale.

5.38. Deși neobișnuit, dar se întâmplă ca astfel de restricții să fie impuse și serviciilor comerciale de radio. Deseori o autoritate de reglementare decide că este necesară instituirea unui serviciu de radio destinat unei comunități etnice sau minoritare și în acest scop va publica un anunț. Această decizie poate fi parte a unui plan de dezvoltare a unui nivel de radiodifuziune, deseori denumit „radio comunitar”, deși poate fi vorba și de televiziune.

5.39. Mijloacele comunitare de informare în masă sunt servicii de televiziune și de radio destinate unui anumit segment defavorizat al comunității, probabil din motive de limbă, religie sau altă trăsătură care îl definește ca minoritate. De exemplu, România, care are o minoritate numeroasă de romi, a acordat licențe unor posturi de radio pentru a oferi programe în limba țigănească și care pun în discuție aspectele ce preocupă comunitatea respectivă.

5.40. Radioul comunitar este tot mai popular în regiunile Africii, acolo unde este necesar să se abordeze aspecte ce țin de educația pentru sănătate, ca HIV/SIDA, în limbile minorităților. Acolo unde radioul poate juca un rol special, este rezonabil ca licențele eliberate să aibă o destinație concretă, astfel menținându-se utilizarea frecvenței în scopuri specifice, și nu generale.

5.41. În țări ca Olanda, de exemplu, frecvențele de televiziune și de radio vor fi atribuite unor anumite părți ale societății civile, în special bisericilor mari. Acesta este un alt exemplu de reglementare a utilizării frecvențelor de emisie în scopuri generale.

5.42. Totuși, unele țări vor să decidă structura generală a serviciilor care vor fi prestate pe frecvențe anologice. De exemplu, în Republica Irlanda, până a publica un anunț pentru acordarea unei licențe de radio, autoritatea de reglementare va decide ce fel de melodii ar trebui să difuzeze noul serviciu. Apoi autoritatea de reglementare va selecta solicitantul potrivit pentru prestarea unor servicii populare pentru publicul destinat. Această situație este complet diferită de situația din Statele Unite, unde companiile de radio sunt libere să-și aleagă programele și să le schimbe după dorința proprie.

5.43. În Marea Britanie există un compromis între utilizarea impusă și cea liberă. Aici autoritatea de reglementare decide unde se va face publicitate pentru o nouă licență de radio, dar lasă la discreția solicitanților să determine ce fel de serviciu vor presta. Apoi câștigătorul tenderului este obligat să presteze servicii în condițiile prevăzute de licență.

Publicitatea pentru noile licențe

5.44. Indiferent de gradul de control impus de autoritatea de reglementare în privința volumului și conținutului transmisiunilor, pentru a se asigura un proces competitiv, corect,

tenderul pentru noile licențe va fi mediatizat. Excepție de la această regulă constituie cazul când autoritatea de reglementare urmărește reglementarea unei situații haotice ca în Bosnia-Herzegovina în perioada postconflictuală, după cum s-a menționat anterior.

5.45. Pentru publicitate, autoritatea trebuie să mediatizeze concursul, de exemplu, prin emiterea comunicatelor de presă. De asemenea, este binevenit a se lua contact direct, în scop de informare, cu persoanele care și-au exprimat interesul. Autoritatea trebuie să rezerve suficient timp potențialilor solicitanți pentru a-și pregăti actele - două luni în cazul în care se anunță concurs pentru un post mic de radio și 6-9 luni pentru un post mare de televiziune.

Procesul de solicitare

5.46. Solicitanții, care își anunță participarea la concurs, trebuie să beneficieze de suficientă informație. Tuturor li se va furniza aceeași informație pentru a li se asigura un tratament egal și corect. Nu este acceptabil ca autoritatea de reglementare să avantajeze un solicitant, oferindu-i mai mult timp pentru pregătirea actelor sau întâlnindu-se cu el separat pentru a discuta, ceea ce ar putea fi interpretat ca un tratament preferențial. Un astfel de comportament va fi considerat, în cel mai bun caz, incorect și, în cel mai rău caz, corupt și va submina grav autoritatea și credibilitatea autorității de reglementare.

5.47. Autoritatea de reglementare va insista ca solicitanții să depună cereri sub o formă asemănătoare pentru a facilita evaluarea și compararea ofertelor. Cea mai simplă modalitate de a realiza acest lucru este ca autoritatea de reglementare să emită un formular de cerere, pe care solicitanții să-l perfecteze. De asemenea, tuturor solicitanților li se va comunica scopul licenței, restricțiile și condițiile aferente licenței, termenul de valabilitate a licenței, condițiile în care poate fi reperfectată și, după caz, taxa pentru cerere și pentru licență și criteriile în baza cărora vor fi acordate licențele.

Acordarea licențelor

5.48. Probabil, cea mai dificilă sarcină a autorității de reglementare este încunoștințarea publicului despre criteriile de licențiere, care însă, dacă nu sunt comunicate, pot conduce la o opoziție vehementă și disensiuni politice.

5.49. Dacă autoritatea de reglementare impune un șir întreg de condiții pentru programele noului serviciu, este rezonabil ca licența să fie atribuită prin intermediul unei licitații. Asta ar însemna că licența ar ajunge la oricine a oferit cea mai mare sumă de bani, cu condiția că solicitantul întrunește criteriile obligatorii.

5.50. Aceste criterii trebuie să includă: respectarea normelor ce țin de dreptul de proprietate, capacitate financiară și condiții tehnice corespunzătoare. Orice licitație se va realiza într-o manieră corectă, cu oferte sigilate, pentru a se evita acuzațiile de corupție. Dacă este efectuată cu atenție,

licitația poate duce la apariția pe piață a unui serviciu care satisface necesitățile sociale și culturale ale națiunii, precum și la oferirea unor fonduri suplimentare pentru Ministerul Finanțelor.

5.51. Oricum, un sistem de licitare reușit necesită un anumit număr de solicitanți, care să-și poată permite să liciteze pentru licențe. Nu are rost ca un sistem să aloce bani înainte de a începe difuzarea, lăsând fonduri insuficiente pentru programe de calitate. Deși licitațiile pot părea atractive, această atractivitate poate fi amăgitoare. Licitările nu trebuie considerate ca un mijloc, dacă nu există o piață matură a audiovizualului, în care emisiunile nu vor avea de suferit. SUA și Australia sunt țări în care licențele pentru posturile de radio sunt puse la licitație și sunt caracterizate ca având un mediu sănătos al audiovizualului, care poate susține acest proces.

5.52. Cea mai obișnuită metodă de acordare a licenței este „parada de frumusețe”. Cu alte cuvinte, solicitanții sunt evaluați de autoritatea de reglementare în funcție de criteriile pe care le întrunesc. Deși multe dintre aceste criterii vor fi indicate expres (vor fi cele enumerate în paragraful despre licitație), oricum, evaluarea programelor de către autoritatea de reglementare va purta un caracter subiectiv. Care solicitant propune cel mai reușit program? „Reușit” nu înseamnă cel mai ambițios program (or, este simplu să promiți Luna și Soarele și să realizezi mult mai puțin), dar care dintre programe este mai realist. În acest caz autoritatea de reglementare trebuie să fie capabilă de a evalua planurile de afaceri ale solicitanților și popularitatea probabilă a serviciului propus.

5.53. Pentru a putea efectua o evaluare fundamentală, consiliul de reglementare trebuie să posedă o gamă de cunoștințe profesionale și abilități. Din aceste considerente e necesar ca membrii consiliului să fie desemnați pentru capacitățile lor profesionale, și nu pentru motive de loialitate politică. (Ca excepție, în țările mici, unde potențialul autorității de reglementare nu poate acoperi întreaga gamă necesară de abilități, pot fi angajați prin contract consultanți experți). Este nevoie de abilități enorme pentru a determina în ce măsură promisiunile de pe hârtie vor fi transpuse în afacere. Nu are sens de a acorda licența unui solicitant care nu va realiza ceea ce a promis.

5.54. După ce am trecut în revistă elementele de bază ce țin de acordarea licențelor în domeniul audiovizualului, vom insista asupra deosebirilor între tipurile de licențe:

Servicii locale versus naționale

5.55. De regulă, serviciile naționale au mai multe obligații de prestare a serviciilor publice decât cele locale. În special, serviciile naționale par a fi capabile să aducă venituri mai mari, spre deosebire de serviciile locale mici. Totuși, se presupune că televiziunea și radioul local sunt susceptibile de a furniza programe relevante și de interes particular pentru regiunea acoperită, de exemplu, știri locale, prognoza vremii și informații locale. Acolo unde majoritatea sau mulți din locuitorii vorbesc o limbă diferită de cea principală, adică de cea națională, este rezonabil a impune obligația de a utiliza limba locală pentru serviciile locale.

Televiziunea și radioul

5.56. Ar trebui impuse condiții generale atât serviciilor de televiziune, cât și celor de radio, deși se presupune că taxele de licență pentru radio ar fi semnificativ mai mici, decât cele pentru televiziune, deoarece companiile de televiziune pot atrage mai multă publicitate și sponsorizări și pot obține mai mult venit decât radioul. Dacă o astfel de situație nu se atestă, atunci taxele pentru licențele radio ar trebui să fie mai mari.

5.57. Deși condițiile generice pentru licență ar putea fi aceleași, nu este necesar de a aplica pentru radio același grad de reglementare a conținutului ca pentru televiziune. De exemplu, majoritatea serviciilor de radio nu au cicluri de programe separate, cum e în cazul televiziunii, de aceea nu ar fi rezonabil să credem că serviciile de radio pot oferi emisiuni publice în aceeași măsură ca și televiziunea. Oricum, soluționarea acestei probleme depinde foarte mult de circumstanțele locale. În unele țări, unde radioul este cea mai importantă sursă de informare, este de așteptat ca serviciile de radio să ofere știri și informații de o importanță semnificativă și alte emisiuni specifice.

Difuzarea digitală

5.58. La momentul scrierii acestui material, puține țări au implementat servicii de televiziune și de radio digitale, dar mulți planifică să realizeze acest lucru în viitor. Cele mai semnificative dificultăți în acest sens țin de elaborarea unui regim care va încuraja radiodifuzorii existenți să abordeze tehnologia digitală și să suporte costurile respective. Nu ar trebui subestimate dificultățile tehnice, sociale și politice ale introducerii unei noi platforme a audiovizualului, dar acestea nu țin de subiectul recomandărilor în cauză.

5.59. Guvernele trebuie să aleagă între posibilitatea de a impune radiodifuzorilor tehnologia digitală sau de a-i încuraja să realizeze acest lucru. Există pericolul real al tranzației impuse, or, implementarea tehnologiei digitale este costisitoare. Radiodifuzorii nu numai că vor trebui să investească în echipament nou, dar și vor plăti, pentru o anumită perioadă, costurile ambelor tehnologii de emisie: analoagă și digitală. Autoritățile de reglementare trebuie să se asigure că aplicarea tehnologiei digitale nu va duce la faliment companiile de radiodifuziune sau nu le va reduce venitul în măsura în care să sufere programele.

5.60. Fiecare țară va căuta modalitatea optimă de asigurare a tranziției corecte, fără a intra în conflict cu industria audiovizualului, mizând cu preponderență pe entuziasmul acesteia. Ar putea fi aplicate diferite mijloace pentru a-i determina pe radiodifuzorii să colaboreze, de exemplu, garantarea spectrului digital pentru radiodifuzorii existenți, prelungirea necondiționată a termenului licenței sau acordul de a încasa anticipat taxele pentru licență pentru un anumit număr de ani.

6. Proprietate și pluralitate

6.1. Până a determina criteriile specifice necesare pentru acordarea licenței, trebuie găsite răspunsuri la două întrebări dificile esențiale pentru regimul de reglementare: cine poate deține licența de radiodifuzor și câți radiodifuzori diferiți ar trebui să existe? Prima întrebare ține de dreptul de proprietate, iar a doua întrebare ține de pluralitate.

Proprietatea

6.2. Conform acordurilor internaționale, fiecare țară are dreptul de a determina subiecții susceptibili să dețină licența de radiodifuzor în jurisdicția sa (a se vedea secțiunea ce ține de jurisdicție). Dar este vital ca criteriile de competență să fie corecte și echitabile și să fie aplicate în baza unor principii care să nu permită accesul exclusiv a susținătorilor partidului de guvernământ.

6.3. Nu există un model în acest sens, dar putem explora gama de criterii aplicabile pentru determinarea condițiilor de proprietate.

Persoana juridică

6.4. Este important ca autoritatea de reglementare să dețină pârghii legale în raport cu deținătorii de licențe, deoarece, în ultimă instanță, licența este o formă de contract și pentru ca aceasta să aibă aplicabilitate legală, deținătorul de licență trebuie să fie persoană juridică. Definiția noțiunii de persoană juridică diferă în funcție de jurisdicție, dar ar fi rezonabil de a trata condiția de persoană juridică ca o condiție de bază. De exemplu, un grup de persoane care nu au format o companie sau un parteneriat legal în majoritatea jurisdicțiilor nu ar fi persoană juridică și de aceea nu ar putea deține licența de radiodifuzor.

6.5. Unele țări, în special statele balcanice, cum ar fi Croația, solicită fondatorului oricărei companii, precum și companiei să respecte regulile pe care le implică dreptul de proprietate. În cazurile în care există condiția legală ca compania să aibă un fondator identificat, normele legale generale și cele specifice pentru domeniul audiovizualului pot fi impuse fondatorului. Oricum, în cazurile în care legea generală privind companiile nu specifică condiția existenței unui fondator, aceasta nu ar trebui impusă audiovizualului.

Caracterul adecvat și potrivit

6.6. Multe legi cu privire la audiovizual impun condiția ca deținătorii de licențe să fie „potrivii și adecvați”. Nu există o definiție pentru „potrivit și adecvat”, dar în mod general această condiție presupune că deținătorii de licențe nu trebuie să aibă cazier judiciar pentru lipsă de integritate (astfel ca fraudă sau furtul) sau pentru altă crimă serioasă.

6.7. Pentru claritate și siguranță este preferabil că în Legea cu privire la audiovizual să se concretizeze ce înseamnă „potrivit și adecvat”. În caz contrar, există pericolul ca autoritatea de reglementare să aplice testul respectiv persoanelor care au devenit victime ale unor zvonuri nefondate. Autoritatea trebuie să evite să se erijeze în toga unui judecător sau a unui comitet de jurați în legătură cu potențialele subiecte penale.

Naționalitatea

6.8. Unul dintre criteriile aplicate de majoritatea țărilor pentru calitatea de proprietar în domeniul audiovizualului este naționalitatea. Există tendința de a rezerva frecvențele locale pentru operatorii locali (a se vedea subiectul despre alte obiective de politici publice). Oricum, nu există un standard de aplicare a acestei reguli. În timp ce unele țări (SUA, de exemplu) nu permit persoanelor juridice străine să controleze radiodifuzorii locali, alte țări nu impun astfel de restricții (de exemplu, Marea Britanie și Olanda).

6.9. În multe țări străinilor le este interzis să dețină proprietăți în domeniul audiovizualului, însă le este permis să facă investiții. De exemplu, Australia a permis companiilor mass-media străine să dețină în proprietate doar 15% din rețeaua TV (din 2006, cu aprobarea guvernului, această restricție este anulată). Prin decizia cabinetului de miniștri, datând din anul 1955, nu este permisă proprietatea străină în mass-media din India. Mass-media locale au solicitat guvernului să extindă interdicția asupra tuturor investițiilor străine directe care ar putea duce la răspândirea în țară a mijloacelor de informare în masă de peste hotare.

6.10. În acest sens există acorduri reciproce între unele țări. De exemplu, nu există restricții asupra proprietății în cadrul Uniunii Europene, deși țările europene pot restricționa proprietatea în afara UE (cum se întâmplă în Polonia și Republica Cehă).

Organizațiile politice

6.11. Pentru protecția imparțialității și a echilibrului politic în audiovizual, multe țări au interzis entităților politice să dețină licențe în domeniul audiovizualului. Marea Britanie a extins restricția și asupra numărului de acțiuni, astfel încât entitățile politice nu pot deține mai mult de 5% din acțiunile companiilor licențiate.

6.12. În țările în care nu există dubii asupra echilibrului politic, nu se aplică nici o restricție. De exemplu, în Malta trei entități politice dețin o licență de radio și două dintre ele dețin posturi de televiziune.

Organizațiile religioase

6.13. În majoritatea țărilor nu există restricții în acest sens față de organizațiile religioase, deși unele state, de exemplu Turcia, interzic organizațiilor religioase să administreze servicii

ale audiovizualului. Apare întrebarea dacă o interdicție totală contravine dreptului uman la libertatea exprimării confesionale.

6.14. Ca răspuns la cererea unui grup creștin din Marea Britanie, care a pus la îndoială restricțiile aplicate de Marea Britanie față de organizațiile religioase pentru anumite tipuri de licențe, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a informat că impunerea restricțiilor ar putea fi rezonabilă în cazurile când frecvența este limitată. Așadar, dacă ar exista suficiente frecvențe pentru a acorda licențe la patru servicii naționale de televiziune, ar fi rezonabil ca la unul dintre aceste servicii să fie restricționat accesul organizațiilor religioase. Oricum, ar fi nerezonabil de a aplica limite pentru serviciile de televiziune prin satelit, acolo unde există un spectru extins.

Pluralitatea

6.15. În modul în care decidem cine poate deține o licență, în același mod trebuie decis asupra numărului de „voci”, care trebuie să fie auzite. Pluralitatea proprietarilor de mijloace de informare în masă asigură o gamă suficientă de știri, informații și opinii necesare pentru funcționarea democrației.

6.16. De obicei, pluralitatea se apreciază la nivel național și local. Cu alte cuvinte, se iau în calcul proprietarii organizațiilor de mass-media naționale, locale și/sau regionale. Deoarece pluralitatea este importantă, în special pentru știri și informații, proprietatea asupra altor mijloace de informare decât audiovizualul, cu precădere presa scrisă (deși Autoritatea mass-media din Norvegia are în jurisdicția sa și internetul), de asemenea este luată în considerație. Din ce în ce mai mult autoritățile sunt preocupate de integrarea verticală, adică prezența unui singur proprietar pentru mai multe platforme ale audiovizualului, precum și controlul platformei în sine.

6.17. Nu este de mirare că proprietarii de mass-media susțin că varietatea și gama emisiunilor sunt protejate de fapt atunci când există mai puțini proprietari, și nu atunci când există mai mulți. Ei susțin că, atunci când proprietarii oferă servicii ce coincid, ei vor dori să diversifice conținutul și să propună servicii variate publicului și agenților de publicitate. Nici un proprietar nu va dori ca serviciile sale să concureze între ele pentru același public și agenți de publicitate, pe când diferiți proprietari vor concura pentru același spațiu de media.

6.18. De fapt, nu există dovezi care să susțină această afirmație. În societățile cu norme de proprietate liberalizate (cum este piața radioului local al SUA) există îngrijorarea că posturile aflate în proprietate comună încă mai încearcă să câștige controlul asupra spațiului de media, oferind o gamă nesemnificativă de știri, fără posibilitatea de a alege.

6.19. Deși argumentul proprietarilor instituțiilor media că un număr mai mic de proprietari duce la o diversitate mai mare poate fi neconvingător, mai există un argument care trebuie luat în considerare. Cu alte cuvinte, companiile media trebuie să crească pentru

a investi mai mult în programe și pentru a crea masa critică necesară ca să poată concura la scară internațională. Este un argument valid, de care trebuie ținut cont pentru a nu permite limitarea proprietății într-atât, încât să înăbușe potențialul de succes al industriei.

6.20. Așadar, cum poți evalua pluralitatea? Există în mod general două baze de evaluare (și, implicit, de aplicare a limitelor). Prima se bazează pe cotă și a doua pe diversitate.

Cota

6.21. Sistemele bazate pe cote semnifică cifre, acestea pot fi cifre legate de audiență, cote ale pieței în baza veniturii comerciale sau cote de influență. Majoritatea țărilor aplică legi generale cu privire la concurență și potențialele fuziuni, de obicei în strânsă cooperare cu autoritatea de reglementare a audiovizualului și autoritatea de reglementare a concurenței. În Germania autoritățile de stat aplică teste privind dominarea pieței, de asemenea analizează impactul mijloacelor de informare în masă asupra formării opiniei publice.

Diversitatea

6.22. Prin limitele de proprietate în funcție de varietate nu se încearcă a determina cât de mult este utilizat un anumit serviciu, ci se încearcă a asigura disponibilitatea pentru cetățeni a unui număr adecvat de servicii, indiferent dacă acestea sunt accesate. De exemplu, în Cipru o companie poate deține o singură licență pentru televiziunea națională sau radio, indiferent de audiență sau venitul pe care îl obține serviciul.

6.23. Australia va introduce regula a „cinci piloane” pentru a menține diversitatea mijloacelor de informare în masă. Această lege va solicita cel puțin cinci companii media cu proprietate separată în orașele mari și patru în zonele rurale. Conform acestei reguli, o companie mass-media va avea permisiunea să dețină pe aceeași piață geografică un post de televiziune, două posturi de radio și un ziar.

6.24. Care test este mai bun? Deși testele cotelor reprezintă evaluări mai eficiente ale efectelor reale, acestea necesită monitorizare detaliată în permanență. Prin contrast, evaluările diversității nu reflectă puterea reală și influența pe care le poate avea un proprietar de mass-media. Probabil, răspunsul la această întrebare depinde de importanța socială. Avem prioritatea de a opri puterea potențială sau de a oferi varietate. Este posibil a le îmbina, atât prin asigurarea diversității, cât și prin aplicarea cu rigurozitate a reglementării concurenței.

Controlul

6.25. O întrebare ce ține atât de reglementarea proprietății, cât și de pluralitate este cum să determinăm când un deținător al licenței de radiodifuziune se află „sub control”? În mod general, „controlul” presupune deținerea a mai mult de 50% dintr-o companie. În multe țări

autoritatea de reglementare trebuie să aibă capacitatea de a determina dacă o persoană deține mai puțin de 50% sau dacă cotele de proprietate și pluralitate au coborât mult sub 50% (în Marea Britanie cotele depășesc 30%).

6.26. Atunci când este analizat „controlul”, este important ca autoritatea de reglementare să dețină competența de a verifica numărul de acțiuni aparținând asociațiilor și rudelor. În unele țări, ca Turcia, rudelor nu li se permite să dețină acțiuni la aceeași companie de radio sau de televiziune.

6.27. De asemenea, este bine ca autoritatea de reglementare să aibă posibilitatea de a afla cine stă în spatele structurilor și holdingurilor, în cazul în care apare suspiciunea că compania este condusă din umbră de o persoană, chiar dacă aceasta nu este acționarul majoritar. Astfel se vor evita abuzurile de lege, când o persoană descalificată de fapt controlează un radiodifuzor.

Rolul autorității de reglementare

6.28. În țările în care proprietatea și pluralitatea mijloacelor de radiodifuziune sunt subordonate legii concurenței autoritatea de reglementare va deține un rol redus sau chiar nu va deține nici un rol. Oricum, de obicei există unele restricții specifice asupra audiovizualului, de exemplu, de naționalitate.

6.29. Oricare ar fi particularitățile regimului de licențiere, este rezonabil ca autorității de reglementare să-i revină un anumit rol în aprobarea regulilor ce țin de proprietate, de transferul sau modificarea proprietății. În acest scop, deținătorilor de licențe li se va solicita să informeze autoritatea de reglementare despre orice schimbări semnificative de proprietate sau în structura companiei licențiate.

6.30. Dacă în unele țări, în funcție de condițiile locale, apar anumite suspiciuni cu privire la caracterul potrivit și adecvat, autoritatea de reglementare poate să aprobe desemnarea directorului executiv, directorilor și președintelui Consiliului unei companii media. Așa se întâmplă în Singapore, unde acționarii care dețin o cotă de proprietate de peste 12% trebuie să obțină și aprobarea ministerului. Fiind o măsură de protecție, este necesară asigurarea că autoritatea de reglementare nu face uz de această putere din considerente politice sau de corupție.

Jurisdicțiile mici

6.31. Aici este adecvată o mențiune despre țările foarte mici, care nu au spectrul ori capacitatea de finanțare necesare pentru a sprijini o pluralitate a radiodifuzorilor. Într-adevăr, în unele țări există numai un radiodifuzor, care este finanțat de stat. Este clar că în astfel de circumstanțe nu este posibilă pluralitatea de voci reprezentată prin numărul radiodifuzorilor. În schimb, autoritatea de reglementare poate să determine radiodifuzorul să ofere pluralitate de emisiuni. Atenția autorității de reglementare ar trebui să se schimbe de la proprietate la conținut, radiodifuzorului solicitându-i-se să ofere o varietate reprezentativă de opinii și, dacă este posibil, de surse de știri.

7. Reglementarea conținutului

7. Reglementarea conținutului este determinată de necesitatea protejării telespectatorilor și ascultătorilor de eventualele prejudicii și – în calitate de consumatori – de publicitatea ce induce în eroare.

7.2. Există multiple obiective care necesită reglementare: protejarea democrației și combaterea cenzurii, care afectează dreptul democratic la libera exprimare, protejarea dreptului la informații exacte oferite în cadrul știrilor, protejarea normelor culturale și protejarea calității materialului vizionat sau audiat. Unele dintre aceste aspecte sunt abordate în alte secțiuni.

I. Emisiuni

Protejarea principiilor democratice

7.3. Pentru funcționarea adecvată a democrației, în special în raport cu știrile și alegerile, este util de a include în codurile de reglementare un șir de standarde de bază pentru conținut.

Știri corecte

7.4. O condiție sine qua non, stipulată de regulamentele tuturor țărilor, constituie corectitudinea știrilor. Acest lucru este vital, dacă dorim ca publicul să considere știrile difuzate ca o sursă de încredere. Aceasta nu înseamnă că greșelile întâmplătoare trebuie să fie sancționate, dar că radiodifuzorii de știri trebuie să fie foarte atenți și să verifice informațiile, să corecteze greșelile și să elaboreze proceduri pentru a le evita.

Știri imparțiale

7.5. Se pune problema dacă știrile ar trebui să fie imparțiale din punct de vedere politic. Unele persoane consideră că ziarele sunt subiective, atunci de ce nu ar fi și radiodifuzorii? Obiectivitatea este un mit, se zice că telespectatorii și ascultătorii cunosc geneza posturilor lor preferate, atunci ce e rău în faptul că radiodifuzorii, precum ziarele, vor oferi o interpretare editorială proprie?

7.6. Argumentul contrar este următorul: fiindcă din punct de vedere politic ziarele sunt subiective, este vital ca radiodifuzorii să evite acest lucru. O democrație robustă necesită o media de încredere, care să poată prezenta faptele cu imparțialitate, astfel încât cetățenii să ajungă la propriile concluzii. Dacă radiodifuzorii li se va permite să-și demonstreze loialitatea politică, acest lucru va avea un impact negativ asupra procesului de acordare a licențelor. În acest caz autorității de reglementare îi va fi foarte dificil să asigure prezentarea echilibrată a opiniilor pe tot spectrul de radiodifuziune.

7.7. În țări ca SUA, în care nu se insistă asupra obiectivității, există o cerință de corectitudine și posturile mari se străduiesc să prezinte opinii echilibrate. Oricum, unele rețele par să aibă o agendă politică, de exemplu Fox News (deși se autocaracterizează ca fiind „corectă și echilibrată”).

7.8. Imparțialitatea politică nu înseamnă lipsa opiniilor sau a dezbaterilor. În timp ce radiodifuzorii nu ar trebui să exprime o părere, este binevenită inițiativa lor, ca parte a procesului democratic, de a oferi o platformă pentru dezbateri politice. Imparțialitatea presupune expunerea contrabalansată a mai multor puncte de vedere semnificative. Și dacă nu este posibil de a aduce un vorbitor cu o opinie diferită la emisiune, atunci jurnalistul sau prezentatorul își poate aroga rolul „avocatului diavolului” și să combată argumentul expus.

Ghid pentru alegeri

7.9. În multe țări cele mai complicate norme de reglementare a audiovizualului le implică reportajele despre alegeri și transmisiunile politice. Acest lucru nu este deloc surprinzător, deoarece mulți oameni apelează la radio sau televizor pentru a se informa asupra campaniei electorale și părerilor candidaților. Așadar, este foarte important ca radiodifuzorii să se comporte corect pe durata campaniilor electorale, ca autoritatea de reglementare să monitorizeze producțiile audiovizuale cu rigurozitate și să răspundă cu promptitudine la reclamații. De multe ori alegerile sunt câștigate ori pierdute la televiziune.

7.10. În acest domeniu a fost elaborat un regulament, care prevede atribuirea timpului de antenă adecvat fiecărui partid. Adecvat nu înseamnă neapărat egal. Se acceptă ca partidele mari, care dețin majoritatea locurilor în organul eligibil, au cel mai mare număr de candidați, să beneficieze de mai mult timp de antenă decât partidele mici sau candidații ce susțin un singur segment politic. Dar atunci când sunt discutate aspecte politice, ar trebui prezentată o gamă largă de opinii ale partidelor politice.

7.11. Pe durata campaniilor electorale multe jurisdicții rezervă spațiu de emisie pentru transmisiunile despre alegerile partidelor. Timpul de antenă acordat unui partid sau unui candidat poate genera conflicte. Pentru a le evita, autoritatea de reglementare trebuie să acorde timp de antenă fiecărui partid conform unei formule clare și precise.

7.12. În Republica Africa de Sud, care este un exemplu excelent, fiecare radiodifuzor oferă zilnic în perioada alegerilor patru spoturi electorale a câte două minute. Dacă este necesar, autoritatea de reglementare poate majora această cifră. Toate transmisiunile despre alegerile partidelor trebuie să fie identificate cu claritate la începutul și sfârșitul emisiunii. Ele nu pot dura mai mult de două minute. Criteriile aplicate de autoritatea de reglementare pentru astfel de transmisiuni constituie numărul de locuri deținut în organul eligibil și numărul de locuri pretins de fiecare partid. Partidele mari beneficiază de mai mult timp de antenă, iar partidele

mici sau noi - de timp redus. În alegerile locale sau regionale posturile locale de televiziune sau de radio de asemenea vor realiza astfel de transmisiuni.

Protecția minorilor

7.13. În ceea ce privește conținutul programelor, scopul cel mai important este protecția minorilor. Acest lucru este valid în toată lumea. Deși vârsta legală a majoratului diferă de la țară la țară, majoritatea autorităților de reglementare sunt preocupate de protejarea copiilor și tinerilor.

7.14. Copiii sunt protejați împotriva emisiunilor de natură să le cauzeze daune morale, psihologice sau fizice. În practică aceasta înseamnă că emisiunile pentru adulți nu pot fi prezentate în direct atunci când există posibilitatea ca copiii să se afle în fața aparatelor radio-tv. Ce înseamnă emisiune pentru adulți? Aceasta variază de la țară la țară.

7.15. În statele europene mai relaxate nuditatea în emisiunile televizate este permisă la orice oră, iar nuditatea în context sexual doar în emisiunile pentru adulți. În multe țări musulmane nuditatea nu este acceptată pentru vizionare la nici o oră. Astfel de diferențe există și în cazul violenței.

7.16. Un subiect considerat relativ potrivit pentru vizionare în timpul micului dejun în SUA în multe țări din Europa de Vest ar fi programat la o oră târzie din cauza conținutului violent al acestuia. Gestul lui Janet Jackson, care și-a dezgolit sânul la supercupa Americii la bowling în 2004, a stârnit zâmbete în unele țări. În SUA limbajul injurios este tratat cu mai multă toleranță, decât în alte țări.

7.17. Aceasta demonstrează faptul că nu există un cod unic de standarde cu privire la conținut, care să poată fi aplicat la scară universală. Mai mult decât în orice alt domeniu de reglementare a audiovizualului, standardele cu privire la conținut trebuie să fie stabilite în conformitate cu valorile și normele locale și aplicate la nivel local de către oameni care pot aprecia gradul de corespundere a acestora cu standardele unanim-acceptate în comunitatea lor.

7.18. Este necesar să fie restricționat accesul minorilor la emisiunile ce implică violență, semnificații sexuale și limbaj injurios. În majoritatea țărilor emisiunile pornografice sunt interzise în totalitate sau permise pentru difuzare doar prin intermediul serviciilor de televiziune prin cablu, dotate cu mijloace de securitate (cum ar fi coduri pin) pentru a preveni accesul copiilor la acestea. Totuși, ținând cont de faptul că majoritatea publicului telespectator o constituie adulții, n-ar fi rațional să fie interzise toate emisiunile cu tematică sau conținut destinat exclusiv adulților, ci trebuie realizat un compromis între protecția copiilor și cererea de emisiuni potrivite pentru adulți.

7.19. Multe țări se confruntă cu această problemă. Când dispăre necesitatea controlului din partea statului și survine responsabilitatea personală? Participanții la campaniile de protecție a copiilor sau la cele organizate de grupuri religioase declară că nimic din ceea ce poate afecta copiii nu trebuie arătat la televizor, deoarece în ciuda supravegherii de către adulți, este imposibil a garanta că nici un copil nu va viziona emisiunea. Interzicerea tuturor emisiunilor de acest gen ar putea fi o soluție pentru statele în care sistemele de drept interacționează cu religia sau în care politica antipornografică se bucură de o susținere aproape unanimă. Dar în majoritatea țărilor interzicerea completă ar fi inacceptabilă din punct de vedere politic și social și disproporțională.

7.20. Există două abordări generale obișnuite pentru a realiza un compromis între protecția copilului, pe de o parte, și cererea publicului compus în majoritate din adulți, pe de alta parte.

Ore speciale pentru programele destinate adulților

7.21. Orele speciale constituie perioada de timp rezervată în cursul nopții, în cadrul căreia pot fi difuzate în mod progresiv, cu respectarea exigențelor legale și normative, emisiuni destinate adulților. În Canada și în Regatul Unit emisiuni cu astfel de caracter pot fi difuzate după orele 21.00, în restul Europei această limită temporală este stabilită la ora 22.00. Pentru unele țări și ora 20.00 poate fi o oră potrivită, depinde de faptul când merg copiii la culcare. Pentru ca orele speciale să funcționeze eficient, trebuie să fie respectate două condiții.

7.22. Prima, publicul larg trebuie să fie conștient de faptul că există ore speciale, care sunt și ce înseamnă aceste ore. Scopul scontat este ca părinții să aibă siguranța că copiii lor nu vor putea viziona emisiuni nepotrivite sau potențial dăunătoare înainte de ora respectivă, după care responsabilitatea trece de la radiodifuzori la părinți. Părinții care permit copiilor să vizioneze televizorul noaptea târziu își dau seama că ei pot vedea emisiuni neadecvate. În orele speciale părinții au responsabilitatea să-și supravegheze copiii, televiziunea nu va servi drept dădacă. Pentru ca acest sistem să fie eficient, atât autoritatea de reglementare, cât și radiodifuzorii trebuie să asigure informarea telespectatorilor despre orele speciale, prin intermediul unor campanii de informare și prin anunțuri televizate.

7.23. A doua condiție importantă pentru funcționarea eficientă a orelor speciale este ca radiodifuzorii să înțeleagă că programele destinate adulților nu trebuie să pornească în forță chiar de la ora stabilită. Ora de delimitare nu este un semnal pentru începerea imediată a emisiunilor destinate exclusiv adulților; trebuie să existe un timp de tranziție. Astfel se poate asigura că nu vor fi arătate imagini neadecvate în timpul cât copiii se află încă în cameră, eventual, până sunt trimiși la culcare. Tranziția trebuie să dureze până către miezul nopții, emisiunile cele mai neadecvate pentru vizionare de către copii fiind rezervate pentru ore târzii.

Informarea și marcarea

7.24. Informarea prealabilă a publicului asupra programelor restricționate constituie o altă cale de asigurare a protecției copiilor. Dacă părinții vor ști ce conține emisiunea, ei vor putea decide dacă acest program este potrivit sau nu pentru vizionare de către copiii lor. Informarea se poate realiza prin atașarea avertismentelor înainte de începerea unui program, spre exemplu: "Acest program conține scene de violență moderată și limbaj injurios și este nepotrivit pentru vizionare de către copii." În Canada toate programele transmise după orele 21.00 trebuie să fie precedate de un astfel de avertisment.

7.25. Ca modalitate de alternativă, programele televizate pot fi marcate conform unor criterii de potrivire vârstei, în mod similar sunt marcate filmele în multe state ale lumii. Această abordare este adoptată de tot mai multe țări europene. De exemplu, în Franța radiodifuzorii au obligația de a marca toate programele cu un simbol vizibil pe ecran. Mențiunea despre categoria de vârstă pentru care este destinat programul (dacă se aplică mențiunea "18", atunci este un program destinat exclusiv adulților) servește părinților ca îndemn să-și supravegheze copiii.

7.26. În timp ce un șir de țări consideră sistemul de marcaje eficient, unii radiodifuzorii (spre ex., Channel-4 în Regatul Unit, care a utilizat un astfel de sistem în anii '90) au constatat că marcajele servesc și pentru a atenționa adolescenții asupra programelor "incitante, care merită să fie văzute".

7.27. Un sistem de informare nu înlocuiește orele speciale destinate programelor pentru adulți, ci le completează, oferind informație mai amplă telespectatorilor care au copii minori asupra conținutului emisiunilor, avertizând concomitent adulții sensibili asupra emisiunilor pe care aceștia ar dori să le evite.

Lezarea demnității umane / Bunul simț și decența

7.28. Convenția Europeană privind Televiziunea Transfrontalieră, executorie pentru majoritatea țărilor europene, prevede: „Toate programele serviciilor de transmisiune, în materie de prezentare și conținut, trebuie să respecte demnitatea omului și drepturile fundamentale ale omului”²².

7.29. Este firesc ca normele privind conținutul programelor audiovizualului să oblige radiodifuzorii să nu aducă ofense telespectatorilor și ascultătorilor, cu alte cuvinte, să respecte bunul simț și decența. Deși în practică este greu de definit un scop comun pentru multe prevederi despre conținutul programelor audiovizualului.

²² Art. 7.1. Convenția Europeană privind Televiziunea Transfrontalieră.

Contextul

7.30. Nu există standarde internaționale, care să definească caracterul ofensator sau contrar bunului simț al emisiunilor, aceste standarde se adoptă la nivel local. Spre exemplu, reacția la numărul în creștere al așa-numitelor „reality shows”, cum ar fi Big Brother, diferă radical. Big Brother implică un grup de oameni închiși într-o casă pentru o perioadă de până la două luni, în decursul căreia aceștia îndeplinesc diferite sarcini, fiind filmați fără întrerupere. Telespectatorii, prin votul lor, exclud unul câte unul concurenții, iar câștigătorul primește un premiu substanțial. Este un program popular și apreciat în toată Europa și în SUA. Deși limitele bunului simț sunt extinse cu fiecare episod, acest program nu a fost supus unei cenzuri riguroase din partea autorităților de reglementare.

7.31. Contrar acestui fapt, versiunea transmisă statelor balcanice a fost sancționată de către autoritatea de reglementare din Macedonia pentru „conținutul inadecvat” și limba injurios. Producătorul olandez, care a creat Big Brother, lansează în prezent în Olanda un alt reality show, în care femeile pot alege un donator de spermă pentru a concepe un copil. Dacă se consideră că acest concept respectă demnitatea umană, atunci care sunt limitele decenței?

7.32. Ofensa este tratată în funcție de contextul cultural și național, de context depinde și aprecierea de către autoritatea de reglementare a faptului dacă un anumit program a depășit limitele. Această problemă este abordată în paragraful despre reclamații.

Protecția împotriva daunelor

7.33. În ce mod un program de televiziune sau de radio poate aduce prejudicii publicului? Există câteva căi directe, de exemplu, luminile sclipitoare, care pot declanșa accese la bolnavii de epilepsie fotosenzitivă. Un caz controversat este demonstrarea hipnozei în fața camerei de luat vederi, care poate afecta involuntar telespectatorii. Situațiile de genul celor descrise pot fi reglementate în actele normative.

7.34. Suplimentar, autoritățile de reglementare ar putea interzice programele care arată în detaliu cum se administrează droguri, cum se confecționează bombe sau cum se comit suicide. O companie românească de televiziune a demonstrat un material video, în care un tânăr sinucigaș citește în fața camerei mesajul de rămas bun și săvârșește suicidul. Tragic, dar se pare că astfel de emisiuni determină alți tineri să se sinucidă, aceștia având impresia greșită că suicidul va fi transmis la televizor și astfel ei vor deveni celebri.

Protecția persoanei

Viața privată

7.35. Dreptul la viața privată este un drept fundamental al omului, garantat de Declarația Universală a Drepturilor Omului²³. Totuși, într-o societate democratică trebuie să fie stabilit un echilibru între dreptul cetățeanului la viața privată și dreptul publicului la informație. Deseori acest echilibru este greu de stabilit. Este vorba de echilibrul dintre dreptul la viața privată și interesul public. Definirea ambelor concepte este dificilă.

7.36. Ce este dreptul la viața privată? Potrivit Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, acesta "...constituie dreptul de a-ți trăi propria viață cu amestec minim. Aceasta înseamnă intimitate, viața de familie și viața casnică, integritatea morală și fizică, onoarea și reputația, evitarea situației de a fi pus într-o lumină falsă, nedivulgarea faptelor irelevante și jenante, nepublicarea neautorizată a fotografiilor cu caracter privat, protecția împotriva supravegherii nejustificate sau nerezonabile și împotriva amestecului în viața intimă, protecția împotriva utilizării ilegale a mijloacelor private de comunicare, protecția împotriva divulgării informației oferite sau primite confidențial de către o persoană"²⁴.

7.37. În majoritatea țărilor viața privată este protejată prin norme constituționale, de drept comun sau prin legislația specială. Deseori se aplică toate cele trei forme de protecție legală. Definiția oferită de Consiliul Europei include aspecte, normarea cărora face resortul autorităților de reglementare a audiovizualului. Acestea trebuie să fie prevăzute în legi speciale privind defăimarea și confidențialitatea, precum și privind dreptul la viața privată. Dar având în vedere capacitatea audiovizualului de a se amesteca în mod dramatic în viața privată a unei persoane, este rezonabil ca atribuțiile autorității de reglementare să se extindă și asupra aspectelor ce țin de dreptul la viața privată, ceea ce presupune atât aplicarea directă a prevederilor actelor normative, cât și emiterea de recomandări pentru radiodifuzori despre limitele acceptabile în acest sens.

7.38. Orice încălcare a dreptului la viața privată trebuie să fie justificată printr-un interes public. Dar ce este interesul public? De multe ori s-a accentuat că interesul public nu înseamnă orice prezintă interes pentru public; istoriile picante despre viața sexuală a celebrităților, cu siguranță, trezesc interesul publicului, dar, fiind o încălcare a dreptului omului la viața privată, sunt oare ele justificate?

7.39. Convenția Europeană pentru Drepturile Omului enunță cazurile în care poate fi justificat amestecul unei autorități publice în viața privată "...în conformitate cu legea și este necesar într-o societate democratică în interesul securității naționale, a siguranței publice

²³ Articolul 12 prevede că "Nici o persoană nu poate fi supusă amestecului arbitrar în viața privată, fie că e vorba despre familie, casă sau corespondență, și nici atacurilor la onoarea și reputația sa. Fiecare are dreptul la protecția prin lege împotriva unor astfel de amestecuri sau atacuri."

²⁴ Vezi Recomandarea privind media de comunicare în masă și drepturile omului din 23 ianuarie 1970.

sau a bunăstării statului, în scopul prevenirii tulburărilor publice sau a infracțiunilor, pentru protecția sănătății sau a moralității sau pentru protecția drepturilor și libertăților altora.”²⁵

7.40. Deși cazurile enunțate, în care autoritățile publice au dreptul să se amestece în viața privată a cetățenilor, sunt rezonabile, majoritatea țărilor – oricât de ciudat ar părea – nu sunt dispuse să aplice astfel de limite stricte radiodifuzorilor comerciali.

7.41. Comisia Regatului Unit pentru Standarde în Audiovizual a aplicat principiile Convenției Europene pentru Drepturile Omului de o manieră potrivită radiodifuzorilor: “O încălcare a dreptului la viața privată trebuie să fie justificată de un interes public de divulgare a informației, superior ca importanță. Aceasta poate include relevarea sau depistarea unei crime sau a unui comportament nepermis, protecția sănătății sau securității publice, dezvăluirea unor reclamații false înaintate de persoane fizice sau organizații, sau constatarea unor cazuri de incompetență semnificativă în funcții publice.” Aceste prevederi oferă autorităților de reglementare o bază excelentă pentru a judeca dacă o încălcare a dreptului la viața privată este justificată.

7.42. În cazul abordării unor probleme ce țin de dreptul la viața privată, trebuie să se acorde o atenție deosebită copiilor, care sunt îndeosebi vulnerabili, deoarece nu au vârsta potrivită pentru a-și da consimțământul conștient. Copiii nu-și pierd dreptul la viața privată din cauza acțiunilor părinților sau a popularității pe care o au aceștia. Copiii pot fi naivi, iar radiodifuzorii care se dau în vânt după subiecte incitante nu trebuie să abuzeze de încrederea lor. Autoritatea de reglementare a audiovizualului trebuie să accentueze necesitatea de atenție sporită atunci când este vorba de copii fie în Codul cu privire la conținutul programelor, fie în recomandările pe care le oferă radiodifuzorilor.

Dreptul la replică

7.43. Atunci când un program pretinde că o persoană a procedat incorect sau a dat dovadă de incompetență sau atunci când programul conține critică distructivă la adresa unei persoane sau organizații, cei criticați trebuie să beneficieze în mod adecvat și în timp util de posibilitatea de a răspunde sau de a comenta argumentele sau dovezile cuprinse în programul respectiv.

7.44. În Europa dreptul la replică este stipulat de Regulamentul pan-european²⁶. Articolul 23 al Directivei Televiziune fără Frontiere²⁷ prevede următoarele: “Fără a afecta alte prevederi

²⁵ Articolul 8.

²⁶ Vezi Articolul 8 al Convenției Europene privind Televiziunea Transfrontalieră: “Fiecare Parte emițătoare va asigura ca fiecare persoană fizică sau juridică, indiferent de naționalitate sau de locul de reședință, să aibă posibilitatea de a-și exercita dreptul la replică sau să dispună de alte remedii legale sau administrative comparabile vizând programele transmise de către un radiodifuzor în jurisdicția sa.... În special, va asigura ca timpul util și alte aranjamente pentru exercitarea dreptului la replică să permită exercitarea eficientă a acestui drept. Exercitarea eficientă a acestui drept sau a altor remedii legale sau administrative comparabile va fi asigurată atât în timp util, cât și din perspectiva altor modalități.”

²⁷ Directiva 89/552/EEC cu completările 97/36/EC

adoptate de către statele membre în baza legii civile, administrative sau penale, orice persoană fizică sau juridică, indiferent de naționalitate, al cărei interes legitim, în particular, a cărei reputație și bun nume au fost prejudiciate prin includerea unor fapte incorecte în cadrul unui program televizat trebuie să beneficieze de dreptul la replică sau de remedii echivalente. Statele membre vor asigura ca exercitarea efectivă a dreptului la replică sau a altor remedii să nu fie afectată de impunerea unor condiții sau a unor termeni nerezonabili. Răspunsul trebuie să fie difuzat în timp rezonabil, în conformitate cu cererea adresată, și la ora, precum și de maniera corespunzătoare emisiunii la care se referă cererea.”

7.45. Pentru valorificarea eficientă a dreptului la replică, autoritatea de reglementare trebuie să aibă competența de a decide dacă cererile înaintate de persoanele afectate pot fi satisfăcute și, în caz de răspuns afirmativ, de a obliga radiodifuzorul să ofere dreptul la replică într-o perioadă de timp rezonabilă și în cadrul aceluiași program. Apariția persoanei afectate în emisie poate fi înlocuită, la decizia autorității de reglementare, prin difuzarea unei declarații de dezmințire.

Protecția împotriva crimei și dezordinii publice

7.46. Majoritatea codurilor de reglementare a audiovizualului includ o prevedere care interzice incitarea la crimă și dezordine. Deși pare să țină de bunul simț, această problemă este potențial controversată. Trebuie să se manifeste multă atenție în formularea și aplicarea acestei prevederi, în eventualitatea în care autoritatea de reglementare ar putea acționa ca o armă politică a guvernului.

7.47. Toate statele au legi care stipulează că trădarea și un șir de alte încălcări ale ordinii publice constituie infracțiuni penale. În majoritatea regimurilor nedemocratice aceste legi sunt citate de către autoritățile audiovizualului pentru a preveni difuzarea materialului care conține critici la adresa guvernării sau care oferă viziuni politice contrare. Dacă sunt transmise materiale care nu sunt agreate de către guvernare, se recurge la aceste norme pentru a închide compania de radiodifuziune și în cazuri extreme, pentru a priva de libertate proprietarii și jurnaliștii respectivi sau pentru a le permite „să dispară”.

7.48. Autoritățile de reglementare, care operează în astfel de regimuri, și chiar și în democrațiile în stadiu de maturitate, sunt deseori supuse unor presiuni enorme din partea guvernelor. Tocmai de aceea este atât de important ca organul reglementator să fie instituit într-un mod care să-i asigure independența și ca structura și procesul de reglementare să includă mijloace eficiente de protecție împotriva presiunilor politice inacceptabile.

7.49. În cazul aplicării normelor care sancționează incitarea la crimă și dezordine publică, mijloacele de protecție trebuie să asigure ca acestea să fie aplicate deschis, pe cât este posibil, și în condiții de transparență. Un mod recomandat ar fi ca prevederile de procedură ale organului de reglementare să stipuleze că orice sancțiune pentru încălcarea acestor norme să fie examinată în ședință publică.

7.50. Aceasta regulă va asigura cel puțin dezbateră problema direct în cadrul unei ședințe publice și va oferi autorității de reglementare un anumit grad de protecție, de care va beneficia indiferent de presiunea politică. Desigur, atunci când problema examinată nu este de natură politică, audierea publică va accentua seriozitatea încălcării și va afecta reputația autorității de reglementare (fapt care, în sine, poate avea un caracter de intimidare și poate revalida orice sancțiune aplicată).

Protecția împotriva declarațiilor ce incită la ură pe criterii de rasă sau etnie

7.51. Una dintre cele mai serioase provocări, cu care se confruntă multe autorități de reglementare, sunt discursurile care instigă la ură. Fiind un aspect de bază ce ține de protecția drepturilor omului, este esențial de a include în codul de reglementare o regulă strictă, care să interzică difuzarea oricărui material care poate incita la ură pe criterii de rasă, etnie, origine, religie, sex sau naționalitate.

7.52. Audiovizualul constituie un instrument foarte eficient de influență asupra oamenilor. În situații de tensiune comunitară, programele radiodifuzorilor iresponsabili și necontrolați de nimeni pot avea un impact enorm. Este unanim recunoscut că posturile de radio din Rwanda au ațâțat revolta triburilor Tutsi în comunitatea Hutu.

7.53. Pentru țările în tranziție și cele care se confruntă cu disensiuni interne, autoritatea de reglementare trebuie să stipuleze clar că încălcarea acestei reguli nu poate fi tolerată în nici un caz. Atunci când a fost instituită o nouă autoritate de reglementare a audiovizualului pentru Bosnia-Herzegovina după destrămarea fostei Iugoslavii, aceasta s-a confruntat cu problema sutelor de radiodifuzori nelicențiați, unii dintre care difuzau masiv materiale care instigau la ură. După o perioadă lungă de război civil, cu implicații etnice, astfel de programe nu-și aveau locul într-o țară care încerca să restabilească coexistența pașnică între grupurile etnice și religioase. Autoritatea de reglementare a acționat în mod decisiv, închizând radiodifuzorii intoleranți și refuzând să le acorde licențe.

Programe religioase

7.54. Pentru a preveni utilizarea religiei ca o sursă de potențială tensiune în comunitate, este rezonabil a include în Cod o prevedere care să interzică incitarea la ură pe baze religioase, însoțită de norme care să contribuie la protecția dreptului fundamental al omului la libertatea confesională.

7.55. Acordarea de licențe posturilor religioase este un aspect asupra căruia trebuie să decidă fiecare jurisdicție în parte, în funcție de cultură, de popularitatea cererii pentru astfel de servicii și de disponibilitatea frecvențelor. În Germania, unde bisericile mari sunt considerate elemente formale ale societății civile, fiecare biserică recunoscută are dreptul la propriul canal de televiziune. În Regatul Unit, unde există un număr foarte limitat de frecvențe terestre de

televiziune și un număr foarte mare de grupuri religioase, s-a adoptat decizia de a nu acorda licențe organizațiilor religioase. Acolo unde spectrul nu este atât de limitat – spre exemplu la frecvențele de radio locale sau la televiziunea prin satelit – organizațiile religioase pot deține licențe de emisie.

7.56. Oricare ar fi opțiunea, obstrucționarea transmisiunilor cu caracter religios sau a deținerii în proprietate de către organizații religioase a posturilor de televiziune sau de radio contravine Declarației Universale a Drepturilor Omului. De altfel, grupurile religioase trebuie să respecte alte norme pertinente legate de dreptul de proprietate (vezi secțiunea cu privire la proprietate).

7.57. Un subiect sensibil este de asemenea raționalitatea includerii prevederilor suplimentare pentru protecția anumitor puncte vulnerabile ale grupurilor religioase. Spre exemplu, este rezonabil să permită cuiva să ponească sau să facă remarci ofensatoare la adresa unei religii?

7.58. În unele țări există opinia că religia poate fi tratată la fel de categoric ca și oricare alt domeniu și trebuie să fie deschisă pentru dezbateri la fel ca și un subiect politic. În alte țări, îndeosebi în țările unde există o religie de stat sau unde majoritatea populației este religioasă, astfel de dezbateri sau comentarii critice vor fi considerate inacceptabile și extrem de ofensatoare. De aceea este necesar de a lua în considerație acest aspect atunci când sunt stabilite standardele cu privire la conținut. Libertatea expresiei nu trebuie să genereze potențiale ofense la adresa publicului.

Standardele unanim acceptate

7.59. Evident, nu există obiectivitate în procesul de stabilire sau aplicare a standardelor pentru conținutul programelor. Așadar, cum poate un organ reglementator să desfășoare acest proces fără a-și submina propria credibilitate și fără a atrage acuzații de subiectivism sau de acțiune arbitrară? Tocmai de aceea colegii din guvern sau din organele publice consideră că autoritatea de reglementare a audiovizualului are o funcție ușoară. De fapt, funcția autorității de reglementare a audiovizualului este deosebit de dificilă, deoarece deciziile pe care aceasta le ia, prin esența lor, sunt bazate pe judecată și înțelegere și mai puțin pe fapte concrete.

7.60. Totuși, funcția autorității de reglementare poate fi facilitată nespun, iar reputația îmbunătățită, dacă ea va tinde să-și fundamenteze deciziile pe investigații. Investigațiile costă bani, deci nu oricare organ reglementator va putea să-și le permită. Dar dacă și le poate permite, autoritatea de reglementare trebuie să elaboreze un program de sondaje repetate pentru a afla opinia publică în toate problemele cuprinse în standardele cu privire la conținut.

7.61. Autoritatea de reglementare poate utiliza și alte date disponibile, spre exemplu, cifrele de audiență (deși un program popular poate conține încălcări ale normelor cu privire

la conținut). Investigațiile realizate în alte scopuri, spre exemplu pentru motive sociale, sau investigațiile academice, de asemenea, pot fi utile pentru autoritatea de reglementare pentru a prevedea comportamentul publicului. De asemenea, s-ar putea cere ca autoritatea de reglementare să efectueze sondaje proprii, în special dacă în consecință se poate realiza o schimbare semnificativă a programelor sau a standardelor.

7.62. Oricare ar fi sursa investigației, dacă a fost realizată în mod adecvat și este exactă, aceasta poate fi utilizată de către autoritatea de reglementare ca bază pentru adoptarea deciziei sale, subînțelegându-se că autoritatea este la curent cu schimbările în “standardele unanim acceptate” ale societății. Deoarece cu timpul standardele se schimbă, în pofida faptului că mulți dintre noi ar vrea ca societatea să revină la valorile de acum 50 de ani, autoritatea de reglementare nu va putea apăra interesele telespectatorilor și ascultătorilor, dacă va căuta să aplice în mod artificial niște valori depășite de timp.

7.63. Determinând care sunt standardele potrivite, indiferent despre ce țară este vorba, un lucru care, cu siguranță, creează disconfort este intrarea pe piață a serviciilor din altă jurisdicție, în care sunt aplicate alte standarde. Această problemă este analizată în secțiunea cu privire la jurisdicție.

Sancțiunile

Procedura

7.64. Cel mai răspândit fenomen cu care se confruntă autoritatea de reglementare este încălcarea normelor cu privire la conținutul programelor. În general, dacă apar alte probleme (spre exemplu, încălcarea normelor de proprietate sau achitarea cu întârziere a taxei de licență), acestea pot fi soluționate fără aplicarea unei sancțiuni oficiale. Dar ce se întâmplă în cazul în care un program este inacceptabil sub raportul normelor cu privire la conținut? Timpul nu poate fi întors înapoi (dacă programul a fost difuzat, evident, prejudiciul a fost deja cauzat).

7.65. Radiodifuzorul este responsabil pentru materialul difuzat, indiferent de faptul dacă el este producătorul sau materialul a fost distribuit de o companie independentă sau este achiziționat. Rezultă că radiodifuzorul are obligația de a asigura ca conținutul filmului produs la Hollywood să corespundă normelor cu privire la programe. Dacă un film conținând scene sexuale sau scene de violență este difuzat seara devreme, faptul că filmul a fost achiziționat nu reprezintă o justificare; radiodifuzorul trebuie să cunoască conținutul materialului înainte de a-l emite, redactându-l sau difuzându-l la o oră potrivită.

7.66. Atunci când se aplică oficial o sancțiune, autoritatea de reglementare trebuie să facă public acest proces. În cazul aplicării unei penalități serioase sau revocării licenței, radiodifuzorul trebuie să i se dea posibilitatea de a alege în ce fel de ședință, închisă sau publică, va fi examinată cauza lui.

7.67. În cazul unor încălcări relativ ne semnificative este suficient a expedia o scrisoare de avertizare la adresa radiodifuzorului. Titularul de licență însă trebuie să știe că încălcările consemnate în dosarul său vor fi luate în considerare atunci când se va examina posibilitatea confirmării licenței pentru un nou termen. Radiodifuzorul riscă să nu-și mențină licența și ca aceasta să fie licitată din nou și atribuită altei persoane. Aceasta constituie o amenințare foarte serioasă și pentru titularul de licență are drept efect îmbunătățirea activității sale și conformarea normelor în vigoare.

Amenzile

7.68. Dacă încălcarea este gravă sau au mai existat încălcări minore în trecut și titularul licenței nu și-a schimbat atitudinea, aplicarea unei amenzi ar putea constitui o sancțiune potrivită. Radiodifuzorul trebuie să fie informat despre faptul că riscă să fie penalizat, oferindu-i-se posibilitatea de a comenta atât încălcarea propriu-zisă, cât și amenda care i se aplică. Aceasta este în interesul justiției.

7.69. Amenda se stabilește în funcție de diverși factori: gravitatea încălcării, încălcările precedente, beneficiul financiar pe care titularul de licență l-ar fi putut obține în urma transmisiunii (spre ex., venitul din publicitate) și situația financiară generală a radiodifuzorului. Amenzile trebuie să fie proporționale prejudiciului adus. În general, este important de a promova un sistem bazat pe aprobare și susținere, și nu de a aplica amenzi de dragul penalizării. Autoritatea de reglementare trebuie să evite amenzile considerabile, care să pună în pericol viabilitatea radiodifuzorului. Acestea deseori sunt utilizate ca un instrument politic. Dacă radiodifuzorii transmit emisiuni sensibile din perspectivă politică, penalizarea acestora, care poate duce la închiderea postului, echivalează cu cenzura politică. Același efect poate avea și suspendarea unui serviciu.

7.70. Autoritatea de reglementare nu va păstra amenda, dar o va depune la Trezoreria de stat. Este important ca guvernul să nu mizeze pe aceste amenzi pentru suplimentarea bugetului autorității de reglementare și astfel să preseze asupra ei ca să depisteze încălcări și să sporească fondurile acumulate din amenzi. Orice amendă trebuie să constituie un vărsământ suplimentar în Trezorerie, și nu vărsăminte așteptate.

7.71. Multe țări stabilesc în legislație amenzi pentru anumite tipuri de încălcări sau în funcție de gravitatea acestora. În timp ce astfel de prevederi asigură aplicarea criteriilor concrete de apreciere a cuantumului amenzilor, este recomandabil ca pentru fiecare amendă să existe un plafon maxim, pentru a oferi autorității de reglementare posibilitatea de manevrare, ținând cont de toți factorii menționați mai sus. De asemenea, este important a asigura posibilitatea de a modifica cuantumul amenzilor relativ ușor, pentru ca în noile circumstanțe să se poată încasa sume mai mari.

7.72. Este discutabilă chestiunea penalizării serviciilor publice de radiodifuziune finanțate de către stat, deoarece aceasta presupune retragerea unei sume dintr-un cont al Trezoreriei și vărsarea ei, cu titlu de amendă, în alt cont al Trezoreriei. În acest caz în urma penalizării nu suferă acționarii, ci bugetele posturilor. Pe de altă parte, este nedrept ca radiodifuzorii comerciali să fie pasibili de penalizare, iar cei publici să fie menajați. În opinia autorului, este necesar ca toți radiodifuzorii să poată fi supuși aceluiași cod de sancțiuni; de altfel, radiodifuzorii publici sunt supuși întregului spectru de penalități legale, începând cu cele aplicate pentru încălcarea legislației muncii și terminând cu cele aplicate pentru calomnie sau pentru nerespectarea normelor de trafic. Nu există o justificare legală pentru a trata în mod diferit sancțiunile aplicate în sectorul audiovizualului.

Suspendarea

7.73. Suspendarea unei licențe trebuie tratată ca o soluție doar atunci când radiodifuzorul este în criză de timp și nu reușește să se conformeze normelor de reglementare. Poate el are nevoie de timp suplimentar pentru a-și aduce casa în ordine, fără dreptul de emisie.

7.74. Suspendarea emisiei ca pedeapsă pentru încălcarea normelor cu privire la conținut nu este corectă, astfel se pedepsește nu numai radiodifuzorul, ci și publicul acestuia. Nu telespectatorii sau ascultătorii au comis încălcările, și de aceea nu este rezonabil ca ei să fie lipsiți de emisiunile preferate sau de acces la știri și informații doar pentru că radiodifuzorul a încălcat normele în cadrul unui program. Totuși, dacă, în opinia autorității de reglementare, încălcările au loc atât de frecvent și sunt atât de grave, încât indică asupra faptului că radiodifuzorul nu este capabil să se conformeze, atunci acest lucru poate atrage suspendarea emisiei.

7.75. Autoritatea de reglementare trebuie să convoace imediat radiodifuzorul pentru a-i comunica îngrijorarea sa și pentru a-l întreba ce va întreprinde pentru a redresa situația. Radiodifuzorului trebuie să-i fie clar că, dacă nu reușește să remedieze situația, licența îi va fi revocată.

Revocarea

7.76. Desigur, vor fi și cazuri în care va fi necesar a aborda și cea mai serioasă sancțiune – revocarea. Aceasta se va aplica în cele mai grave cazuri: sfidarea permanentă a regulilor și ignorarea instrucțiunilor stipulate de către organul de reglementare, neplata taxei pentru licență și nedorința sau incapacitatea radiodifuzorului de a o plăti, sau încălcarea prevederilor cu privire la dreptul de proprietate și nedorința sau incapacitatea radiodifuzorului de a se conforma acestora.

7.77. Procedura de revocare trebuie să fie stipulată în legislația primară sau în cea secundară, pentru a exclude acțiunile arbitrare sau inconsecvente ale autorității de

reglementare. Procedura respectivă va prevedea posibilitatea introducerii apelului în instanța de judecată în cazurile în care radiodifuzorul va considera că s-a comis o încălcare. Este un mijloc important de protecție, care va asigura un proces de reglementare independent.

7.78. În cadrul examinării cazului pasibil de revocare radiodifuzorului trebuie să i se acorde posibilitatea de a prezenta explicații în formă scrisă, pentru a fi audiat în ședință publică. Dacă autoritatea de reglementare nu consideră necesar să acorde o șansă suplimentară radiodifuzorului, deoarece, în opinia sa, acesta nu poate sau nu se va conforma standardelor referitoare la programe, atunci licența poate fi revocată.

II. Publicitatea - legală, onestă, decentă și veridică

7.79. Potrivit regulii de bază, toată publicitatea trebuie să fie legală, onestă, decentă și veridică. Fiecare dintre aceste criterii vor fi examinate în rândurile ce urmează.

Legalitatea

7.80. Fără îndoială, publicitatea difuzată trebuie să corespundă legislației în vigoare. Dacă există o lege cu privire la protecția consumatorului sau o lege cu privire la publicitate în general, atunci acestea se vor aplica și pentru publicitatea difuzată, cu excepția cazurilor stipulate expres.

7.81. Este important a revizui legislația aplicabilă publicității, pentru ca aceasta să reglementeze și publicitatea în audiovizual, dacă acest lucru constituie un deziderat al politicii publice. E posibil ca legislația în vigoare să necesite modificări pentru a exclude publicitatea în audiovizual sau, din contra, pentru a o include (spre exemplu, legile vechi, care se referă exclusiv la publicitatea în presă sau pe panourile de afișaj, necesită o actualizare pentru a cuprinde publicitatea în audiovizual).

7.82. În executarea dezideratelor de politică publică pot fi adoptate decizii de interzicere a publicității la anumite produse sau servicii pentru considerente de sănătate sau morale. Trebuie să fie clar stipulat că produsele și serviciile ilegale nu pot fi promovate prin publicitate (spre exemplu, drogurile sau prostituția). Poate fi interzisă publicitatea anumitor produse, asupra cărora sunt impuse restricții, cum ar fi armele.

7.83. Un număr tot mai mare de țări interzic publicitatea țigărilor și produselor din tutun, din motive de sănătate. Deoarece pericolul fumatului pentru sănătate a fost demonstrat cu certitudine, includerea unei astfel de interdicții în prevederile normative este recomandată.

7.84. Un șir de țări, inclusiv Franța, interzic publicitatea la alcool în audiovizual. Unele țări permit publicitatea la bere și vin, dar nu și la băuturile spirtoase (spre ex., România).

Trebuie să cumpănim bine înainte de a interzice publicitatea la alcool, exceptând cazurile în care există motive serioase de ordin moral, religios sau de politică publică pentru o astfel de interdicție. Deși abuzul de alcool reprezintă un pericol, nu există dovezi medicale certe că consumul moderat de alcool este dăunător, dimpotrivă – există motive pentru a crede contrariul. Mai mult ca atât, companiile de alcool sunt dispuse să investească sume considerabile în publicitate. De aceea este important de a pune în balanță considerațiile de politică publică pentru interzicerea publicității la alcool și beneficiile pe care le-ar putea obține companiile de radiodifuziune în cazul în care publicitatea la alcool ar fi permisă.

7.85. De asemenea, din motive de sănătate, în Europa este interzisă publicitatea în audiovizual a medicamentelor eliberate în bază de prescripție medicală. Totuși, publicitatea acestora este permisă în SUA. Această situație reflectă viziunile diferite asupra pericolului medicamentelor prescrise, precum și asupra gradului în care producătorii de medicamente sunt în drept să influențeze asupra consumatorilor. În Muntenegru a existat interdicția, recent suspendată, pentru publicitatea la sânge uman, organe și țesuturi pentru tranfuzie și transplant.

7.86. Publicitatea la un șir de produse și servicii pentru adulți, legale în sine, poate fi interzisă sau poate fi admisă doar în orele speciale sau noaptea târziu. Se are în vedere publicitatea agențiilor matrimoniale, revistelor cu tematică picantă destinate bărbaților.

7.87. Unele țări, spre exemplu Suedia și Grecia, din considerente de politică publică, impun restricții asupra publicității adresate copiilor, fiind îngrijorate de faptul că ei sunt ușor de manipulat și nu înțeleg în totalitate natura și scopul publicității. Ca rezultat, copiii exercită asupra părinților presiuni inacceptabile pentru ca să le fie cumpărate produse adesea nepotrivite.

7.88. Deseori restricțiile impuse asupra publicității derivă din intenția rezonabilă de interes public de a modifica comportamentul consumatorilor. Este cazul interzicerii publicității la țigări în multe țări de pe glob. În prezent Europa tot mai mult este îngrijorată de incidența obezității la copii. Se discută posibilitatea interzicerii publicității la produsele alimentare nesănătoase pentru copii. Se pare că, pentru a nu se confrunta cu o astfel de interdicție, industria alimentară este dispusă să adopte voluntar restricții în acest domeniu.

Onestitatea

7.89. Publicitatea, ca și conținutul programelor difuzate, trebuie să fie corectă. Este inadmisibilă compararea produsului care face obiectul publicității cu produsele analogice ale companiilor concurente. Dacă, spre exemplu, o companie dorește să afirme că detergentul său curăță hainele mai bine ca orice alt detergent, ea trebuie să aducă în acest sens probe științifice irefutabile.

Decența

7.90. Cerința ca publicitatea să fie decentă se află în concordanță cu subiectele privind protecția minorilor, daunele și ofensa, abordate în secțiunea Programe. Necesitatea ca publicitatea să fie decentă este mai mare decât în cazul programelor. Or, telespectatorii și ascultătorii nu se pot pregăti pentru publicitate. Ei nu au de ales, ca în cazul programelor: să asculte sau să privească un anumit material publicitar. Spoturile publicitare vin neanunțate, fără înștiințare prealabilă. Cercetările au arătat că publicul nu dorește să accepte ofensa în materialele publicitare în măsură în care este dispus să o tolereze în programele difuzate. Este important ca agențiile de publicitate și companiile producătoare să respecte această regulă. Este necesar ca companiile producătoare să fie mai atente decât producătorii de reclame și să nu admită ca spoturile publicitare să ofenseze grav publicul sau să dăuneze copiilor. Este o cerință rezonabilă atât din punct de vedere comercial, cât și din punct de vedere al reglementării: companiile producătoare nu vor dori să supere potențialii consumatori.

Veridicitatea

7.91. Publicitatea trebuie să fie veridică, să nu inducă în eroare. Veridicitatea este principiul de bază al legii cu privire la protecția consumatorului. Dacă un magazin declară în publicitate că nu veți putea cumpăra un produs mai ieftin niciunde în altă parte, acest lucru trebuie să fie adevărat.

7.92. Acolo unde reglementarea publicității se află la început de cale, este un lucru obișnuit să descoperim că multe dintre spoturile publicitare conțin afirmații exagerate sau chiar minciuni sfruntate. Va trece timp până autoritatea de reglementare va convinge companiile că prin aceasta ele își fac un deserviciu. La început spoturile publicitare vor aduce profit, însă nu va dura mult și consumatorii vor descoperi adevărul. Aceasta va avea un impact negativ asupra reputației companiei care a plasat publicitatea și asupra afacerilor acesteia. Prin onestitate compania își va menține bunul nume și încrederea consumatorului, își va susține afacerea și va avea câștig de cauză în fața concurenților.

7.93. Atunci când autoritatea de reglementare consideră că un spot publicitar poate induce în eroare sau primește o reclamație în acest sens, trebuie să ceară radiodifuzorilor care au emis spotul să infirme reclamația prin probe. Aceasta este responsabilitatea radiodifuzorului, deși materialele probatorii vor fi depuse de compania care a plasat publicitatea. În scurt timp beneficiarii de reclamă vor învăța că trebuie să ofere probe pentru contestarea eventualelor reclamații și vor cere astfel de probe înainte de a difuza publicitatea.

7.94. Într-o economie cu un grad înalt de concurență, unde lupta pentru publicitate este foarte mare, este posibil ca radiodifuzorii să insiste în fața autorității de reglementare că vor pierde afacerea dacă nu vor accepta să difuzeze spotul publicitar sau dacă vor pune la îndoială veridicitatea acestuia. Dar atâta timp cât toți radiodifuzorii se vor conduce după

aceleași reguli, beneficiarii de spațiul publicitar vor fi de fapt cei nevoiți să producă publicitate decentă și veridică. De aceea autoritățile de reglementare trebuie să respingă orice plângeri de acest gen din partea radiodifuzorilor.

Planificarea

7.95. Cât privește plasarea publicității și orele speciale, este necesar ca acestea să fie adecvate. Există doi factori importanți în plasarea publicității: produsul sau serviciul care face obiectul reclamei și conținutul general al spotului, secvența sau tratamentul cuprinse în el.

7.96. Nu se admite publicitatea anumitor categorii de produse sau servicii când există probabilitatea ca în fața micului ecran să se afle copii. Spre exemplu, publicitatea produselor care nu pot fi vândute copiilor (spre ex. alcoolul, biletele de loterie) nu trebuie să fie programată înainte, în cadrul sau după emisiunile pentru copii, sau în orele de audiență maximă. Această restricție poate fi extinsă și asupra publicității jucăriilor, pentru motive de interes public, dacă este considerată inacceptabilă difuzarea publicității destinate copiilor.

7.97. Publicitatea la produse sau servicii destinate adulților trebuie să fie permisă noaptea târziu, atunci când este puțin probabil ca copiii să vizioneze televizorul. Pentru mai multă informație, vezi secțiunea despre orele speciale destinate programelor pentru adulți.

7.98. În timp ce este destul de simplă adoptarea unor reguli generale despre plasarea publicității la produsele și serviciile cu caracter specific, nu este atât de simplă reglementarea publicității sub aspectul bunului simț și al decenței. În acest sens considerațiile sunt similare celor privind conținutul programelor: dacă un spot publicitar, chiar dacă este vorba despre un produs inofensiv (cum ar fi produsele alimentare), conține o secvență care poate să afecteze dezvoltarea morală, mentală sau fizică a copiilor, atunci acesta trebuie să fie difuzat în orele când este puțin probabil să fie vizionat de copii.

7.99. În stabilirea unei astfel de politici trebuie să se manifeste discernământ. Spre exemplu, un spot publicitar conține o secvență care poate îngrozi copiii de vârstă fragedă, dar nu afectează copiii mai mari (de pildă, monștri înspăimântători). Astfel de spoturi publicitare nu trebuie să fie difuzate în cadrul programelor destinate copiilor de vârstă fragedă.

7.100. Ca și în cazul programelor, radiodifuzorul este responsabil pentru conținutul tuturor spoturilor publicitare difuzate, chiar dacă producătorul este altul. Autoritatea de reglementare trebuie să se asigure de faptul că titularii de licențe conștientizează responsabilitatea lor și că, se presupune, vor revizui toate materialele publicitare înainte ca acestea să fie difuzate.

7.101. Dar ce se întâmplă atunci când un spot publicitar încalcă normele cu privire la conținut? Dacă problema ține de plasarea neadecvată, atunci radiodifuzorul trebuie să fie

informat imediat despre restricții. Dacă problema este mai gravă, atunci radiodifuzorul trebuie obligat să retragă imediat publicitatea și să suspende difuzarea acesteia. Radiodifuzorul (și cumpărătorul de publicitate) trebuie să aibă posibilitatea de a contesta o astfel de decizie, dar, totuși, publicitatea nu va fi pusă pe post până la adoptarea deciziei finale. Dacă autoritatea de reglementare adoptă o altă decizie sau publicitatea este adusă în corespundere cu normele, atunci spotul poate fi repus pe post.

7.102. Atunci când autoritatea de reglementare dispune retragerea reclamei de pe post sau reprogramarea acesteia în alte ore de emisie, autoritatea de reglementare va anunța toți radiodifuzorii care ar putea difuza spotul respectiv. Deseori un spot publicitar este difuzat concomitent la câteva posturi radio-TV, deci, toți radiodifuzorii trebuie să fie la curent cu decizia autorității de reglementare. Aceasta va preveni și cazurile în care un cumpărător de publicitate, fiind respins de către un radiodifuzor, oferă fără scrupule același spot altor radiodifuzori.

7.103. Retragera publicității de pe post va afecta cumpărătorul de reclamă, cel puțin, în aceeași măsură în care va afecta radiodifuzorul. Radiodifuzorul poate pierde venitul din publicitatea respectivă (cu excepția cazului în care va găsi un alt cumpărător de publicitate), dar cumpărătorul pierde publicitatea pe care a mizat și suportă costurile de producere a publicității. Acest fapt va consolida conștientizarea de către cumpărătorii de publicitate a rolului semnificativ pe care îl au în asigurarea unei publicități corespunzătoare.

7.104. De obicei, retragera publicității inacceptabile constituie o pedeapsă suficientă. Totuși, autoritatea de reglementare poate considera că un radiodifuzor difuzează frecvent publicitate inacceptabilă, din neglijență sau sfidând intenționat normele. În acest caz este prevăzută o sancțiune mai serioasă, cum ar fi amenda.

III. Când se întâlnesc programele și publicitatea

Delimitarea și transparența publicității

7.105. Un principiu fundamental în reglementarea audiovizualului este că telespectatorii și ascultătorii trebuie să-și dea seama când se face publicitate. Publicitatea trebuie să fie clar delimitată de programe, astfel încât publicul să nu fie indus în eroare sau manipulat. Acest principiu nu este considerat la fel de important în SUA ca în Europa. În timp ce la televiziunea americană nu există o delimitare clară între programe și publicitate (astfel încât poate dura câteva secunde până când telespectatorul va realiza că programul s-a terminat și a început publicitatea), în Europa există reguli stricte care asigură delimitarea vizuală sau audio, de obicei, fie printr-un scurt anunț, fie printr-o imagine afișată pe ecran sau, ca în Franța, prin intermediul unei imagini care anunță “Publicitate” (publicitate). Se recomandă introducerea prevederilor referitoare la o astfel de delimitare.

Publicitatea ascunsă/plasarea produselor/delimitarea neadecvată

7.106. Ca și în cazul delimitării clare între publicitatea formală și programe, majoritatea autorităților de reglementare sunt preocupate de influența pe care o exercită cumpărătorii de publicitate asupra conținutului programelor, astfel încât controlul editorial trece de la producătorii programelor la cumpărătorii de publicitate. În astfel de cazuri în program sunt inserate secvențe care, ca intenție și scop, poartă caracter de publicitate. Spre exemplu, cazul în care un program ce oferă consultații consumatorilor despre cele mai bune restaurante a fost plătit de către McDonalds în scopuri de promovare, dar nu este declarat ca atare, este calificat de Directiva europeană Televiziune fără Frontiere ca “publicitate ascunsă”. Alte coduri de reglementare califică aceste acțiuni ca “plasarea produsului” sau “delimitarea neadecvată”. Toate aceste cazuri reprezintă promovarea comercială a unui produs sau serviciu într-o manieră netransparentă pentru ascultător sau spectator. Este recomandat ca normele de reglementare să impună restricții specifice asupra acestui gen de comportament.

Sponsorizarea

7.107. Sponsorizarea este un aranjament comercial, prin care o companie sau un organ cumpără de la o asociație un program și atașează marca sa comercială și mesajul aferent acesteia. Sponsorizarea trebuie să fie separată de publicitate, astfel încât mențiunea de sponsorizare să nu includă nici un mesaj strict publicitar. În afară de aceasta, este important ca programele sponsorizate să-și mențină integritatea editorială; întotdeauna radiodifuzorul (și nu sponsorul) trebuie să dețină controlul editorial final asupra conținutului programelor.

7.108. Față de sponsorizare se aplică anumite reguli, acceptate la nivel internațional. Cele mai importante reguli sunt următoarele: programul sponsorizat trebuie să fie vizibil întotdeauna (în mod normal prin mențiuni clare în timpul de emisie a programului) și agenții privați de dreptul de a plasa reclamă să fie privați și de dreptul de a sponsoriza programe. În general, restricțiile referitoare la plasarea publicității se vor aplica și în cazul sponsorizării. Astfel, o companie producătoare de băuturi alcoolice nu va avea dreptul să sponsorizeze un program destinat copiilor.

7.109. Multe țări sunt preocupate de asigurarea acestor reguli, chiar dacă legea protejează controlul editorial aplicat de către radiodifuzor, se pare că sponsorul nu poate influența conținutul programelor în sine. De exemplu, un program care oferă consultații despre mașinile puse în vânzare este privat de dreptul de a fi sponsorizat de BMW în baza faptului că producătorul programului poate fi influențat să promoveze mașinile BMW în defavoarea altor automobile. Adoptând acest principiu, multe țări, inclusiv toate statele Uniunii Europene, interzic sponsorizarea programelor de știri și de actualități.

IV. Procesul de Reglementare a Conținutului

Coduri

7.110. Pentru siguranța și previzibilitatea industriei audiovizualului, precum și pentru siguranța ascultătorilor și telespectatorilor, regulile trebuie să fie stabilite în scris și aplicate corespunzător. Cum poate fi realizat acest lucru cât mai eficient? Este necesar ca autoritatea de reglementare să dea dovadă de flexibilitate și consecvență, pentru a găsi mijloace prin care să asigure în permanență claritatea și corectitudinea regulilor, precum și interpretarea acestora în funcție de modificările de atitudine și de valori ale publicului.

7.111. Ar fi ideal ca legea de reglementare a audiovizualului să stabilească standardele de bază privind exactitatea știrilor, imparțialitatea, corectitudinea și neprejudicierea, prin conținutul programelor, a dezvoltării morale, mentale sau fizice a copiilor. Aceste reguli vor fi aprobate de către Parlament, care este organul legislativ reprezentativ al poporului, și modificate prin legislație primară.

7.112. Totuși, trebuie să existe un mecanism care să ceară organului de reglementare să publice un cod sau recomandări, care să explice mai detaliat cum vor fi interpretate normele legale de bază. De exemplu, pentru protecția copiilor nici un material destinat adulților nu poate fi difuzat înainte de orele 22.00.

7.113. Statutul juridic al codului depinde într-o mare măsură de sistemul legal și de interpretarea acestuia de către instanțele de judecată. Să ne imaginăm că o companie de televiziune difuzează la orele 19.00 un film care conține scene cu conotație sexuală, iar autoritatea de reglementare declară faptul respectiv drept o încălcare a prevederilor normative cu privire la protecția copiilor și aplică o amendă. Compania de televiziune atacă cu apel decizia, negând acuzația. Cum va reacționa instanța de judecată?

7.114. În unele țări instanța de judecată va confirma faptul că, deși codul autorității de reglementare nu are statut de lege în sine, rolul acestuia este de a informa radiodifuzorii despre modul cum va interpreta autoritatea de reglementare Legea audiovizualului. Astfel, instanța va menține în vigoare decizia autorității de reglementare în baza faptului că difuzarea filmului la orele 19.00 a constituit o încălcare a normei legale care protejează drepturile copilului.

7.115. Totuși, în alte țări, instanța poate decide că, din moment ce codul nu are statut de lege, acesta poartă caracter de recomandare și fiecare caz trebuie să fie examinat individual. În cazul nostru ipotetic instanța poate cere ca autoritatea de reglementare să prezinte dovezi certe că prin difuzarea acestui film a fost cauzat un prejudiciu efectiv copiilor. În cazul în care astfel de dovezi lipsesc, ea va satisface cererea de apel depusă de compania de televiziune. Cu siguranță, o astfel de situație nu avantajează autoritatea de reglementare și de aceea ar trebui

evitată. Nu este rezonabil a stabili în lege standarde pe care autoritatea de reglementare nu le va putea aplica.

7.116. Pentru astfel de țări soluția este atribuirea statutului de act subsecvent legii codului adoptat de autoritatea de reglementare, astfel încât să poată fi aplicat direct în cadrul sistemului judiciar. În eventualitatea schimbării circumstanțelor, pot apărea mai multe dificultăți în modificarea rapidă a codului, pentru care va fi necesară aprobarea Parlamentului. Totuși, este mai rațional să existe un cod cu caracter legal executoriu, decât unul pe care instanțele de judecată îl vor considera fără forță juridică.

Monitorizarea

7.117. Cum va ști autoritatea de reglementare dacă titularii de licențe respectă cerințele impuse față de conținut? Există două căi: din reclamațiile depuse de către public și prin intermediul monitorizării. Mai jos este descrisă prima cale.

7.118. Aproape toate autoritățile de reglementare a audiovizualului realizează monitorizarea programelor și doar o parte ne semnificativă ține cont de reclamațiile depuse (spre exemplu, FCC în SUA și Ofcom în Regatul Unit). Este rațional să se elaboreze un sistem de monitorizare bazat pe risc pentru a maximiza resursele și a reduce timpul necesar pentru vizionare. Încercarea de a viziona sau asculta toate programele difuzate nu este rezonabilă, deoarece pentru aceasta este nevoie de mulți oameni, iar rezultatele obținute vor fi relativ ne semnificative.

7.119. Atât timp cât radiodifuzorii sunt conștienți de cerințele autorității de reglementare și de standardele care vor fi aplicate, este firesc ca autoritatea de reglementare să presupună că majoritatea programelor, dacă nu chiar toate, le vor respecta. Monitorizarea trebuie să cuprindă programele care ar putea produce o daună mai mare și programele suspectate de încălcarea standardelor. Spre exemplu, programele televizate pentru copii nu vor necesita același grad de atenție ca telenuvelele și filmele difuzate dimineața devreme, deoarece este puțin probabil ca programele destinate copiilor să conțină secvențe nepotrivite, în timp ce filmele destinate adulților, dar care sunt difuzate în orele de audiență pentru copii, pot avea un conținut inacceptabil.

7.120. Și din contra, autoritatea de reglementare va urmări publicitatea difuzată în timpul programelor pentru copii, fiind mai puțin preocupată de publicitatea difuzată noaptea târziu. Analizând grila de emisie, autoritatea de reglementare poate elabora un program de monitorizare concentrat asupra emisiunilor cu risc sporit. Acesta va include monitorizarea ordinară a posturilor radio-TV, care au comis în trecut încălcări ale standardelor, dând mai puțină atenție posturilor cu o reputație impecabilă.

7.121. Autoritatea de reglementare poate considera deosebit de importantă respectarea în anumite genuri de programe a standardelor stabilite, de exemplu, a standardelor speciale

pentru știri și actualități, spre deosebire de filmele hollywoodiene importate. De exemplu, în Franța, în campaniile electorale CSA monitorizează riguros timpul de antenă atribuit fiecărui candidat și partid politic, deoarece orice încălcare în acest sens provoacă disensiuni mari.

7.122. Cum trebuie organizată monitorizarea? Deși este posibil ca însăși autoritatea de reglementare să asigure recepționarea tuturor serviciilor de radiodifuziune (printr-o combinație de transmisiuni directe, prin cablu și prin satelit, oficii regionale și internet), un astfel de sistem ar fi costisitor și ar însemna că autoritatea de reglementare va trebui să organizeze înregistrarea tuturor emisiunilor. O metodă obișnuită ar fi stipularea în licența de emisie a radiodifuzorului a angajamentului de a înregistra toate programele difuzate și de a păstra înregistrările un anumit timp. Autoritatea de reglementare poate utiliza aceste înregistrări atât pentru monitorizare, cât și pentru a verifica reclamațiile.

7.123. Este necesar a acorda o atenție deosebită chestiunii privind perioada de păstrare a înregistrărilor de către radiodifuzori, deoarece înregistrarea și păstrarea materialelor sunt operații costisitoare. Tocmai de aceea cerințele în această privință trebuie să fie proporționale. Nu este rezonabilă cerința prezentării pentru monitorizare a materialului difuzat cu 6 luni în urmă și nici păstrarea materialului respectiv de către radiodifuzori o perioadă atât de lungă. Soluția optimă ar fi ca autoritatea de reglementare să realizeze monitorizarea în timp util și operativ. N-ar fi rezonabil ca radiodifuzorii să păstreze înregistrările mai mult de 12 săptămâni. Deși este discutabil, 4-6 săptămâni pot constitui un termen rezonabil. De exemplu, radiodifuzorii canadieni au obligația de a păstra înregistrările audiovizuale timp de patru săptămâni, perioadă prelungită până la opt săptămâni, dacă autoritatea de reglementare (CRTC) informează radiodifuzorul despre o reclamație depusă pe parcursul termenului inițial de patru săptămâni.

Examinarea reclamațiilor

Procesul de înaintare a reclamațiilor

7.124. Pentru eficientizarea activității sale, autoritatea de reglementare trebuie să fie la curent cu schimbările produse în scara de valori și obiceiurile publicului, astfel încât să poată aplica "standardele unanim acceptate". După cum s-a menționat anterior, investigațiile constituie cea mai bună cale de determinare a acestor standarde. O altă cale ar fi reclamațiile publicului.

7.125. Într-o țară în care nu este dezvoltată "cultura reclamațiilor", autoritatea de reglementare trebuie să întreprindă acțiuni pentru a informa publicul asupra posibilității depunerii reclamațiilor. În mod ideal, aceasta se poate realiza prin stipularea în licență că titularii vor difuza spoturi de informare a publicului despre căile de depunere a reclamațiilor. Ar fi rezonabil de a prevedea în licență condiția difuzării gratuite a astfel de spoturi.

7.126. Autoritatea de reglementare va examina reclamația depusă în baza prevederilor codului. Deseori reclamațiile publicului elucidează încălcări. Cel mai des însă reclamațiile sunt de genul “Nu mi-a plăcut acest program”. La astfel de reclamații autoritatea va răspunde politicos că nu toate programele plac, după care le va respinge.

7.127. Totuși, dacă reclamația dezvăluie o problemă (“Nu mi-a plăcut acest program... deoarece efectiv mi-a speriat copiii, chiar dacă a fost difuzat la 16.00”), autoritatea de reglementare, până a ajunge la o concluzie, va oferi radiodifuzorului responsabil posibilitatea de a explica. Există trei modalități de a cunoaște mai întâi viziunea radiodifuzorului: autoritatea de reglementare validează importanța respectării regulilor de către radiodifuzor, făcându-l responsabil de a se apăra și de a se justifica pentru conținutul programelor difuzate; atenționează radiodifuzorul asupra reacției publicului la programele sale și, în cele din urmă, oferă radiodifuzorului posibilitatea de a da o explicație.

7.128. Acest ultim factor poate fi foarte important în procesul de reglementare. Autoritatea de reglementare va reacționa într-un mod în cazul în care radiodifuzorul spune “Nu am privit programul și de aceea nu am realizat că ar putea speria copiii” și în alt mod în cazul în care acesta spune “Ne-am gândit bine înainte de a difuza programul și am luat decizia că, deși programul poate speria copiii mici, el poate fi nostim și captivant pentru copiii mai mari. Astfel, înainte de a difuza programul am afișat pe ecran avertismentul că el poate fi nepotrivit pentru copiii mici.” Ar fi rezonabil ca autoritatea de reglementare să considere că primul radiodifuzor a comis o încălcare a normelor, iar cel de-al doilea a acționat în conformitate cu acestea.

7.129. Solicitând explicații radiodifuzorului, autoritatea de reglementare va cere o copie a programului, pentru ca acestea să fie examinate concomitent.

7.130. După cum s-a menționat anterior, reclamațiile întotdeauna vor fi examinate în contextul programului. Se va ține cont de toți factorii și condițiile în care a fost difuzat programul. Contextul include:

- conținutul general al programului sau al serialului;
- postul pe care este difuzat;
- ora de emisie;
- programele care precedă și succedă imediat programul în cauză;
- gradul prejudiciului cauzat sau eventual cauzat;
- numărul aproximativ și componența publicului, așteptările publicului; și
- avertismentele difuzate și sub ce formă (anunțuri sau marcaje).

7.131. Toți acești factori vor fi luați în considerare pentru a stabili dacă radiodifuzorul a acționat într-o manieră corespunzătoare sau a încălcat regulile.

7.132. Indiferent de aplicarea sancțiunii, autoritatea de reglementare va face publică orice reclamație semnificativă (chiar dacă aceasta nu a dezvăluit încălcări ale normelor). Această modalitate servește la informarea tuturor radiodifuzorilor despre aplicarea standardelor, la menținerea relației autorității de reglementare cu publicul, precum și la denunțarea publică a radiodifuzorilor care au încălcat normele. În unele societăți denunțarea publică poate fi la fel de eficientă ca și amenda.

Organ separat?

7.133. În unele jurisdicții (spre exemplu, în Canada și Elveția) există organe separate pentru examinarea reclamațiilor, distincte de autoritatea de reglementare. Această modalitate servește la delimitarea organului „legislativ” (autoritatea de reglementare, care stabilește normele) de organul „judiciar” (autoritatea care examinează încălcările). Acest gen de delimitare comportă avantaje evidente, dar și dezavantaje. Este mult mai costisitoare întreținerea a două organe separate, clar delimitate, decât întreținerea unui organ. Pentru autoritatea de reglementare examinarea reclamațiilor reprezintă un avantaj, deoarece astfel ea este la curent cu modificările produse în standardele societății și, în caz de necesitate, poate actualiza normele. Deși ajustarea normelor la standardele formale poate fi realizată și în cazul în care există două organe separate, pentru aceasta ar fi nevoie de o colaborare mai strânsă și eficientă și de mai multă flexibilitate.

8. Alte obiective de politică publică

8.1. Există anumite tipuri de reglementare a audiovizualului concepute să satisfacă obiectivele politicii publice, determinate de valorile sociale și culturale sau stabilite în scopuri politice.

Problemele ce țin de accesul persoanelor cu dizabilități

8.2. O preocupare a autorităților de reglementare a audiovizualului în unele țări este susținerea persoanelor cu dizabilități de auz sau vedere prin oferirea accesului la programele de televiziune. Aceste servicii sunt denumite "servicii de acces". Metodele utilizate sunt subtitrarea și limbajul semnelor pentru oamenii surzi sau cu deficiențe de auz și descrierea audio pentru oamenii orbi sau cu deficiențe de vedere.

8.3. Cu siguranță, oferirea serviciilor pentru publicul cu dizabilități depinde în mare parte de capacitatea companiilor de televiziune de a plăti pentru serviciile de acces. Nu este prea rezonabilă adoptarea unor prevederi în acest sens, dacă industria de radiodifuziune se află la limita supraviețuirii. Totuși, ar fi rezonabilă prevederea facilităților necesare și introducerea, în mod ferm, a acestei chestiuni în agenda radiodifuzorilor pentru viitor, când eventual vor exista mijloace disponibile.

8.4. Planificarea unor prevederi adecvate pentru serviciile de radiodifuziune implică cooperarea strânsă cu grupurile reprezentative ale oamenilor cu dizabilități. Se pare că în țările care au avansat cel mai mult în acest domeniu există grupuri organizatoric evolute de promovare a persoanelor cu dizabilități, care s-au angajat să consulte radiodifuzorii, de obicei, prin intermediul autorității de reglementare.

8.5. Un exemplu este Republica Africa de Sud, unde, deși industria audiovizualului se află în stadiu de dezvoltare, sunt efectuate pregătiri pentru acordarea serviciilor de acces. În 2003 autoritatea de reglementare, ICASA, a instituit un Comitet Consultativ Special pentru oamenii cu dizabilități. Scopul Comitetului este de a asigura satisfacerea necesităților oamenilor cu dizabilități atât de către titularii de licențe în telecomunicații, cât și de către titularii de licențe de emisie. La sfârșitul anului 2003 a fost convocată o ședință consultativă cu titulari de licențe, reprezentanți ai oamenilor cu dizabilități, precum și cu departamentele de resort ale guvernului. În urma consultării ulterioare a părților interesate și a exponenților industriei, Comitetul a procedat la elaborarea unui cod special.

8.6. Comisia Audiovizualului din Irlanda a procedat similar, convocând grupurile interesate (radiodifuzori și grupuri ce reprezintă surzii, persoanele cu deficiențe de auz și de vedere) în scopul angajării colective în soluționarea acestor probleme. Consultarea va avea ca rezultat dezvoltarea normelor de acces, care vor prevedea obiectivele ce trebuie să fie

realizate de către radiodifuzorii publici pentru implementarea subtitrării, limbajului de semne și a descrierii audio.

8.7. Autoritatea de reglementare din Franța, CSA, împreună cu guvernul se consultă anual cu grupurile care reprezintă surzii și persoanele cu deficiențe de auz în problemele subtitrării și limbajului de semne. Sunt stabilite obiective pentru radiodifuzorii individuali referitoare la anumite tipuri de programe. Cu regret, multe dintre aceste obiective nu sunt realizate, deși există și excepții. Spre exemplu, în 2001 France-2 a asigurat subtitrarea a 19,5% din programele sale, majoritatea fiind emisiuni cu caracter dramatic.

8.8. Grupurile de promovare a persoanelor cu dizabilități din Regatul Unit au apărut în ultimul timp interesele acestora în mod reușit și extensiv. Începând cu sfârșitul anilor '90, radiodifuzorii publici au fost obligați să ofere servicii de acces, dar în baza noii legislații adoptate în 2003 obligațiile au fost extinse asupra tuturor radiodifuzorilor, excepție făcând doar cele mai mici servicii de televiziune. În urma consultărilor s-a convenit asupra adoptării unui nou Cod, care stabilește obiective progresive pentru următorii 10 ani: subtitrarea a 80%, descrierea auditivă a 10% și traducerea în limbajul semnelor a 5% din programe.

8.9. Cu toate că pentru multe țări aceste obiective pot părea prea ambițioase, totuși ele denotă că pot fi realizate de o industrie de televiziune dezvoltată. Chiar dacă aceste servicii nu pot fi oferite acum, se poate proceda la consultări pentru realizarea unui acord de intenții. Între timp, un serviciu important, care poate fi aplicat peste tot, este afișarea vizuală a informației esențiale despre orice situație excepțională, calamitate sau difuzarea la televizor a anunțurilor de securitate publică.

Susținerea activității interne

Dreptul de proprietate

8.10. După cum se menționează în secțiunea despre dreptul de proprietate, guvernul restricționează dreptul de proprietate al companiilor mari de radiodifuziune, pentru a se asigura că acestea nu vor fi subordonate de către interese străine. Restricția scontează realizarea unui scop dublu: promovarea intereselor interne, în defavoarea celor externe, și menținerea controlului asupra audiovizualului al persoanelor care conștientizează deplin necesitățile culturale ale publicului. Deși aceste scopuri sunt extraordinare, trebuie să se asigure faptul că companiile indigene vor putea să-și permită să ofere o gamă de servicii de calitate fără a recurge la investiții străine, considerate inacceptabile.

Cota producției interne

8.11. În baza aceleiași rațiuni de restricționare a proprietății străine în audiovizual, sunt prevăzute cote minime pentru producția internă de programe. Acolo unde au fost stabilite

zone de comerț, acestea sunt deseori extinse. Spre exemplu, în cadrul Uniunii Europene toți semnatarii Directivei Televiziune fără Frontiere au fost de acord cu instituirea unei cote²⁸.

8.12. În Australia toate companiile comerciale titulare de licențe de televiziune trebuie să difuzeze anual minimum 55% de programe autohtone între 6 dimineața și miezul nopții. În afară de aceasta, există cote minime specifice anuale de difuzare a filmelor artistice și documentare și a programelor pentru copii produse în Australia.

8.13. Cele mai mari companii de televiziune canadiene trebuie să difuzeze săptămânal, între orele 19.00 și 23.00, cel puțin opt ore de film, muzică și dans, emisiuni de divertisment, documentare și programe interactive produse în Canada. Cote minime din timpul de emisie sau un procent minim de cheltuieli pentru programe se aplică radiodifuzorilor privați și specializați.

8.14. În scopul promovării culturii canadiene sunt aplicate cote minime și pentru producția muzicală canadiană, care constituie 35% din muzica difuzată la radio între 6 dimineața și miezul nopții.

8.15. Fără îndoială, aceste cote stimulează dezvoltarea producției interne de programe. Cu toate acestea, țările mai sărace și mai slab dezvoltate consideră că Directiva Televiziune fără Frontiere are scopul de a proteja cultura europeană și de a promova audiovizualul european, în timp ce ele sunt dezavantajate în comparație cu țările mai dezvoltate.

Programe ale producătorilor independenți

8.16. Un alt instrument de reglementare, ce poate fi folosit pentru a încuraja dezvoltarea unui sector industrial, este impunerea unor cote pentru programele realizate de producătorii independenți (alții decât radiodifuzorii). UE a stabilit o cotă de 10% pentru producătorii independenți de televiziune, cu toate acestea, Regatul Unit, care are un sector independent bine dezvoltat, a ridicat recent această cotă la 25 %.

Limba

8.17. Un alt instrument de stimulare a industriei audiovizualului și de protejare a valorilor sociale și culturale poate fi stabilirea unor restricții asupra limbii în care sunt realizate programele. Prevederile pot fi diferite: să impună dublarea (sau cel puțin subtitrarea) tuturor programelor străine sau să stabilească cote care să reflecte utilizarea diferitelor limbi în cadrul

²⁸ Art. 4.1. al Directivei prevede: "Statele membre vor asigura, în cazurile în care este posibil și prin mijloace potrivite, ca radiodifuzorii să rezerve pentru programele europene... o proporție majoritară din timpul de emisie a acestora, cu excepția timpului rezervat noutăților, evenimentelor sportive, jocurilor, publicității, serviciilor teletext și teleshoping. Această proporție, ce ține de responsabilitățile informaționale, educaționale, culturale și de divertisment față de publicul lor spectator, trebuie să fie atinsă în mod progresiv, în baza unor criterii corespunzătoare."

unei țări. Deși în unele țări reglementatorii mizează pe faptul că radiodifuzorii vor împărți spațiul de emisie pe diferite limbi, poate că ar fi mai rațional ca, prin condițiile licenței, fiecare post de televiziune sau de radio să fie obligat să difuzeze programe într-o anumită limbă. În acest caz vorbitorii de diferite limbi vor ști ce post le este destinat (nu vor fi nevoiți să caute anumite programe difuzate în limba lor). Diferite limbi reflectă apartenența la diferite grupuri etnice și este logic ca serviciile realizate în anumite limbi să fie destinate grupurilor etnice care le vorbesc.

9. Convergență

9.1. În 1998 o publicație guvernamentală din Marea Britanie scria: "Tehnologiile digitale deja schimbă modul de livrare a serviciilor, ștergând hotarele între tipurile de servicii și metodele de transmitere a lor și eliminând diferențele între textul scris, comunicarea audio și video. Acest proces deseori este numit convergență²⁹".

9.2. După mai mult de 7 ani de atunci, noi mai putem face diferență între televiziune și telefon, dar o facem cu mult mai greu, dat fiind faptul că multe aparate au devenit multifuncționale: putem naviga pe internet și privi DVD-uri la aparate portabile de joc, putem recepționa la telefonul mobil posturi de radio și de televiziune.

9.3. Pentru consumator convergența a însemnat posibilitatea de a accesa același conținut sau tip de conținut de la diferite aparate. Pentru autoritatea de reglementare, însă, convergența a provocat probleme. Reglementarea tradițională a radiodifuziunii a fost concepută să poată controla mijloacele de transmisie: fie că este vorba de frecvențe radio, fie de satelit sau cablu. În orice caz, ea face posibilă identificarea și acordarea de licențe radiodifuzorilor, precum și sistarea celor nelicențiați.

9.4. Apariția tehnologiilor digitale, care elimină problemele legate de deficitul de spectru, și emiterea prin internet amenință metodele tradiționale de reglementare a audiovizualului.

9.5. Guvernele și autoritățile de reglementare își pun întrebarea: "Dacă conținutul este același, el nu ar trebui să fie supus aceluiași reguli, indiferent de platforma de livrare?" În timp ce un răspuns afirmativ ar fi superficial, nici revizuirea motivelor inițiale pentru care a apărut necesitatea de reglementare a audiovizualului nu ar limpezi lucrurile.

9.6. În primul rând, nu există motive de a impune restricții de proprietate asupra serviciilor societății informaționale. Aceste restricții sunt impuse, deoarece audiovizualul tradițional (cu doar câteva servicii care acoperă o mare parte a populației) constituie un instrument puternic și convingător, iar guvernele doresc să se asigure că acesta va ajunge pe mâini bune. În plus, în condițiile în care dispare deficitul de frecvențe și intrarea pe piață presupune costuri relativ mici, este puțin probabil că va fi necesară protejarea pluralității.

9.7. Este necesară oare acordarea de licențe distribuitorilor de conținut pe internet sau prin mijloace de telefonie mobilă? Acest lucru ar fi posibil pe o piață mică, discretă și relativ ușor de controlat (de exemplu, în Singapore), însă este, pur și simplu, imposibil la nivel global. Eforturile internaționale de a monitoriza infracțiuni serioase pe internet întâmpină dificultăți, o încercare de a licenția producătorii ar atrage doar pe cei care doresc să fie licențiați.

²⁹ "Reglementarea comunicațiilor: convergența abordării în epoca informațională" DCMS/DTI Iulie 1998

9.8. Dar problema de bază discutată de către producători, consumatori și guvern este reglementarea conținutului: ce fel de standarde pot fi impuse difuzorilor netradiționali? Până acum această problemă nu și-a găsit soluția. Unii consideră că internetul și alte servicii din noua societate informațională ar trebui să se supună legislației generale, și nu celei din sectorul audiovizualului. Alții consideră că atunci când difuzorii sunt agenți comerciali (companii de radiodifuziune sau agenții de publicitate deja existente), aceștia ar trebui să se supună aceluiași reguli, indiferent de căile de transmitere a conținutului. Există și a treia categorie, care consideră că pe viitor problema va fi soluționată printr-o îmbinare de mecanisme de autoreglementare, spre exemplu sisteme de rating și programe educaționale publice. Probabil că soluția ar fi combinația dintre toate trei.

9.9. Cu toate că nu s-a ajuns la un consens privind metoda de reglementare în contextul convergenței, apar tot mai multe autorități de reglementare combinate. În acest context, o astfel de autoritate reglementează cel puțin sectorul audiovizualului și sectorul telecomunicațiilor.

9.10. Argumentarea pentru fuziunea autorităților de reglementare, pe de o parte, sau pentru crearea unor autorități noi cu domenii de reglementare proprii, pe de altă parte, variază de la caz la caz.

9.11. Este evident că reglementarea de către o singură autoritate necesită cheltuieli mai mici, fiind exclusă dublarea costurilor administrative și a celor pentru dotarea tehnică. Acest motiv este considerat suficient pentru ca în jurisdicțiile mici să existe o singură autoritate. De exemplu, Autoritatea pentru Tehnologii și Comunicații Informaționale din Insulele Cayman reprezintă un exemplu de autoritate unică de reglementare pe un teritoriu foarte mic. Sunt angajați doar nouă lucrători (și trei directori), care coordonează și acordă licențe companiilor de telecomunicații, de radiodifuziune și controlează folosirea frecvențelor în alte scopuri decât radiodifuziunea.

9.12. O singură autoritate de reglementare deține competența asupra întregii industrii, ceea ce devine tot mai important, deoarece are loc integrarea pe verticală a agenților producători și a celor ce asigură platformele de livrare.

9.13. Procese de reglementare similare se aplică în mai multe sectoare, astfel angajații pot să-și folosească abilitățile multilateral. Spre exemplu, personalul autorității italiene de reglementare, AGCOM, este împărțit în trei departamente – de investigații, de executare și de asistență juridică și financiară, activând în sectoarele telecomunicațiilor, audiovizualului și de gestionare a spectrului. O problemă ce poate să apară în cazul aplicării acestui sistem de divizare este riscul pierderii competenței speciale într-un anumit domeniu, care de obicei se formează pe parcursul anilor. Autoritățile de reglementare combinate trebuie să se gândească bine cum să-și mențină competența și în același timp să aplice aptitudinile și cunoștințele acumulate în industriile de care se ocupă.

9.14. Există o serie de modele de convergență a autorităților de reglementare. Cel mai simplu este modelul ce se aplică aproape peste tot: o singură autoritate pentru televiziune și radio. Majoritatea autorităților de reglementare a audiovizualului sunt responsabile pentru aceste două industrii separate, care, deși difuzează conținut diferit, se supun aceluiași reguli și deseori se confruntă cu aceleași probleme.

9.15. Următorul model cunoscut de reglementare combinată este cel al responsabilităților de reglementare a industriilor audiovizualului și telecomunicațiilor, aplicat de către autoritățile din Canada, Elveția și Brazilia.

9.16. În alte țări autoritățile de reglementare au fost abilitate cu gestionarea spectrului de frecvențe (de exemplu, AGCOM în Italia, Republica Africa de Sud și FCC în SUA). Există motive întemeiate pentru a include gestionarea spectrului de frecvențe în reglementarea sectoarelor care îl folosesc, deoarece prin aceasta se asigură înțelegerea comprehensivă de către autoritatea de reglementare a utilizării spectrului. Astfel, deciziile de atribuire a spectrului de frecvențe radiodifuzorilor de servicii publice, pe de o parte, și companiilor comerciale, pe de altă parte, pot fi luate din interior, având competența și cunoștințele necesare în acest sens.

9.17. Autoritățile de reglementare menționate mai sus au anumite responsabilități de concurență limitată în ramura telecomunicațiilor, de exemplu în reglementarea accesului la rețea. O altă variantă constituie Ofcom-ul britanic, care are competențe mai ample în domeniul concurenței, acoperind comportamentul de cartel al sectoarelor telecomunicațiilor și audiovizualului. În Regatul Unit, țară cu un nivel înalt de reglementare, fuziunea în 2003 a cinci autorități de reglementare pentru a constitui Ofcom-ul reflectă tendința de a crea autorități mari, ce acoperă o serie de servicii, spre deosebire de situația în care ar exista mai multe autorități responsabile de sectoare mici. Comisia de Comunicații și Multimedia din Malaysia îmbină gestionarea spectrului cu competențe de reglementare și concurență în domeniile telecomunicațiilor, audiovizualului și serviciilor on-line și, în plus, reglementează și serviciul poștal.

9.18. Așadar, există o serie de opțiuni. În funcție de gradul de integrare pe verticală în industriile respective, de costuri și metoda de reglementare, diferite jurisdicții vor alege diferite soluții.

ANEXA 1. STRUCTURA LEGII

[Referințele se fac la alineatele Recomandărilor]

A. Definiții

Definiții folosite în lege, cum ar fi:

- a) audiovizual;
- b) transmisiune televizată;
- c) radiodifuziune;
- d) radiodifuzor;
- e) publicitate;
- f) sponsorizare.

B. Obiectivele legii

- 1. Obiectivele specifice de politică publică pe care legea le poate prevedea [2.13, 3.39; Anexa 2].
- 2. Garantarea libertății de expresie [2.9.-2.11.].
- 3. Garantarea independenței editoriale a radiodifuzorului [2.12.].

C. Comisia Audiovizualului [2.21.; 3.1.-3.21.].

- 1. Desemnarea membrilor [2.21.2.; 3.22.-3.24.]:
 - a) criteriile de calificare și descalificare pentru desemnare [3.25.-3.27.];
 - b) procesul de desemnare [3.28.];
 - c) desemnarea Președintelui și a Adjunctului [3.44.];
 - d) mandatul și termenul de valabilitate al acestuia [2.21.2.];
 - e) conflicte de interese [2.21.5.; 3.45.-3.46.];
 - f) remunerarea membrilor [2.21.2.];
 - g) eliberarea din funcție [2.21.3.; 3.30.].
- 2. Procesele Comisiei
 - a) organizarea ședințelor [3.47.-3.49.]
 - b) cvorumul [3.43.]
 - c) procesul-verbal [3.50.-3.52.].
- 3. Raportarea:
 - a) raportul anual și dări de seamă [3.35.]
 - b) audieri publice [3.36.]

ANEXA 1. STRUCTURA LEGII

4. Finanțarea [3.31.] :
 - a) surse de finanțare [2.21.4.; 3.32.; 3.34.] ;
 - b) convenirea asupra bugetului anual [3.33.]
 - c) competența de stabilire a taxelor pentru cereri, pentru acordarea licenței și a taxelor anuale pentru licențe [5.13.-5.14.].

5. Competența de solicitare a informației
 - a) competența de a solicita informații conform funcțiilor de reglementare [5.21.];
 - b) competența de a solicita înregistrări ale conținutului materialului difuzat [5.22.; 7.120.-7.121.].

D. Jurisdicția [4.]

1. Domeniul de jurisdicție al Comisiei Audiovizualului: utilizarea spectrului de frecvențe radio din patrimoniul național, cablu și satelit [4.1.-4.9.] .
2. Competența Comisiei Audiovizualului de a adresa guvernului recomandări pentru a interzice serviciile inacceptabile/ilegale originare din afara jurisdicției [4.10.-4.11.]

E. Acordarea de licențe

1. Operatorii nelicențiați – ilegalitatea [5.3.]
2. Procesul de comunicare a informației despre disponibilitatea unei licențe [5.44.-5.45.]
Condițiile care trebuie specificate în anunț (tipul licenței, zona de acoperire, termenul licenței, obligații de bază, termenul limită pentru prezentarea cererilor).
3. Procesul de înscriere la concurs [5.46.-5.47.]

Cererile trebuie să fie prezentate la timp și perfectate pe un formular special cu achitarea taxei de înscriere.
4. Procesul de emitere:
 - a) criteriile de bază pentru emiterea licenței vor fi respectarea normelor privind dreptul de proprietate și capacitatea de a finanța serviciile pe perioada de valabilitate a licenței. Criteriile suplimentare variază în funcție de tipul licenței și de faptul dacă are loc o licitație sau un tender [5.49.-5.53.];

ANEXA 1. STRUCTURA LEGII

- b) servicii naționale de televiziune terestre. [5.36.-5.37.];
- c) servicii de televiziune locale/regionale[5.55.];
- d) Servicii comunitare de televiziune [5.39.-5.41.];
- e) servicii de radio naționale [5.55.; 5.57.];
- f) servicii de radio locale/regionale [5.38.; 5.57.];
- g) servicii de radio comunitare [5.39.-5.41.];
- h) servicii satelit [4.9.];
- i) servicii cablu [4.3.];
- j) servicii digitale[2.35.; 5.58.-5.60.].

5. Procesul de prelungire a termenului licenței [5.11.-5.12.]:

- a) data la care va fi examinată posibilitatea prelungirii termenului licenței ;
- b) cazurile care presupun prelungirea sau licitarea ei repetată.

6. Condițiile licenței [5.6.-5.22.]:

- a) obligația titularilor de licență de a îndeplini condițiile specificate în licență și în anunțul inițial, după cum s-a indicat în cererea de acordare a licenței;
- b) obligația de a respecta întotdeauna toate condițiile privind dreptul de proprietate;
- c) obligația de a respecta toate cerințele legale, inclusiv codurile adoptate de către Comisia Audiovizualului în baza Legii audiovizualului sau a oricărei legislații secundare [5.16.].

7. Modificări ale condițiilor de acordare a licenței:

- a) modificări operate de către Comisia Audiovizualului;
- b) modificări propuse de către titularul licenței.

F. Reguli cu privire la dreptul de proprietate.

- 1. Persoana juridică [6.4.-6.5.].
- 2. Potrivit și adecvat [6.6.-6.7.].
- 3. Proprietari interziși [2.33.; 6.8.-6.14.; 8.10.] .
- 4. Definirea controlului [6.25.-6.27.] .
- 5. Schimbările controlului [6.29.-6.30.] .
- 6. Restricții asupra dreptului de proprietate: în cadrul media, în cadrul localităților, în toată mass-media [2.36.; 6.15.-6.24.]

ANEXA 1. STRUCTURA LEGII

G. Standardele cu privire la conținut

Următoarele se vor aplica programelor:

1. Exactitate și imparțialitate în știri [2.17.-2.18.; 7.4.-7.8.]
2. Programe religioase [2.20.; 7.54.-7.58.] .
3. Viața privată și dreptul la replică [2.16.; 4.35.-7.45.] .
4. Transmisiuni politice de partid și transmisiuni electorale de partid [7.-7.12.] .
5. Reflectarea alegerilor [7.9.-7.12.]

Următoarele se vor aplica programelor și publicității:

6. Protejarea minorilor [2.29.; 7.13.-7.27.] .
Obligațiile privind timpul de difuzare, avertismente sau marcaje.
7. Ofense aduse demnității umane [7.28.-7.32.] .
8. Protejarea împotriva daunelor [7.33.-7.34.] .
 - a) daune directe, cum ar fi hipnoza în emisie sau lumini sclipitoare;
 - b) descurajarea comportamentului ce poate dăuna sănătății.
9. Instigarea la crime și dezordine [7.46.-7.50.] .
Orice propunere de sancționare semnificativă va fi examinată în ședință publică.
10. Instigarea la ură sau discriminare în bază de rasă, naționalitate sau origine etnică, culoare, religie, sex, orientare sexuală, vârstă sau disabilități mentale sau fizice [2.19.; 7.51.-7.53.] .

Următoarele se vor aplica pentru publicitate și sponsorizare:

11. Delimitarea publicității de emisiuni [7.105.];
12. Publicitatea ascunsă/plasarea produsului [7.106.] .

Următoarele se vor aplica publicității:

13. Cumpărători de publicitate puși sub interdicție [2.30.; 7.81.-7.84.] .
14. Cumpărători de publicitate supuși unor restricții [7.85.-7.88.] .
15. Publicitatea nu trebuie să inducă în eroare [7.89.; 7.91.-7.94.]
16. Competența de a dispune retragerea de pe post sau reprogramarea orei de emisie a publicității [7.102.-7.104.] .
17. Volumul și programarea publicității [2.28.; 7.90.; 7.95.-7.99.] .

ANEXA 1. STRUCTURA LEGII

Următoarele se referă la sponsorizare:

18. Identificarea sponsorului și depistarea sponsorizării emisiunii [7.107.] .
19. Sponsorizări restricționate și interzise [7.108.] .
20. Sponsori interziși sau restricționați [7.109.] .

Următoarele se vor aplica programelor, publicității și sponsorizării:

21. Dreptul de a elabora și aplica coduri [7.110.-7.116.] .

H. Transmisiunea în caz de situații excepționale

Dreptul guvernului sau al Ministerului de resort de a dispune difuzarea anunțurilor și a informației în situații excepționale. [5.18.] .

H. Dreptul de proprietate intelectuală [5.17.]

Difuzorii nu vor emite programe ce depășesc limitele asupra cărora s-a convenit cu deținătorii de drepturi.

I. Păstrarea înregistrărilor [7.122.-7.123.]

Obligația difuzorilor de a păstra înregistrările emisiunilor o anumită perioadă de timp și de a le remite, în caz de necesitate, Comisiei Audiovizualului pentru examinare.

K. Cote de producție [2.21; 2.34]

1. Cote de producție internă [8.11.-8.15.] .
2. Cote de difuzare în limba națională [8.17.] .
3. Cote de difuzare a producțiilor independente [8.16.] .

L. Sancțiuni [5.19.-5.20.]

1. Lista de sancțiuni [7.68.-7.77.]
2. Obligația Comisiei Audiovizualului de a-și face publice politicile de aplicare a sancțiunilor și procedurile de sancționare. [7.64.-7.67.]
3. Dreptul de apel (cu aplicarea sancțiunii, în pofida apelului depus) [2.15.; 3.53.-3.56.]

ANEXA 2.

OBIECTE DE REGLEMENTARE MODEL

I. CRTC: Canada

Sistemul audiovizualului din Canada trebuie să fie reglementat și supravegheat într-o manieră flexibilă, care

- a) este ușor adaptabilă la diferite caracteristici ale limbilor de difuzare engleză și franceză și la diferite condiții, în baza cărora activează instituțiile audiovizualului care difuzează programe în limbile engleză și franceză;
- b) ține cont de necesitățile și interesele regionale;
- c) este ușor adaptabilă la progresul științific și tehnologic;
- d) facilitează oferirea programelor adresate canadienilor;
- e) facilitează oferirea de programe canadiene canadienilor;
- f) nu inhibă dezvoltarea tehnologiilor informaționale și aplicarea acestora sau livrarea serviciilor rezultate către canadieni; și
- g) este sensibilă la povara administrativă, care drept consecință a unei astfel de reglementări și supravegheri, poate fi impusă persoanelor ce desfășoară afaceri de radiodifuziune.

II. ICASA: Republica Africa de Sud

Obiectul acestei legi este stabilirea și dezvoltarea unei politici a audiovizualului în țară, în interesul public cu scopul:

1. de a contribui la democratizarea și dezvoltarea societății, egalitatea de sexe, consolidarea națiunii, oferirea educației și întărirea spiritului și moralității societății;
2. de a proteja, a îmbogăți și a consolida structura culturală, politică, socială și economică a Africii de Sud;
3. de a încuraja proprietatea și controlul serviciilor de radiodifuziune prin participarea persoanelor din grupurile socialmente defavorizate;
4. de a asigura pluralitatea știrilor, opiniilor și informației și oferirea unui spectru larg de programe educaționale și de divertisment;
5. de a asigura un spectru larg de servicii și în special de a asigura necesitățile ce țin de programe pentru copii, femei, tineri și persoane cu dizabilități;
6. de a încuraja dezvoltarea resurselor umane, precum și a instruirii și a consolidării capacităților în sectorul audiovizualului, în special a grupurilor istoric dezavantajate;
7. de a încuraja investițiile în sectorul audiovizualului;
8. Asigurarea concurenței loiale în sectorul audiovizualului;
9. Asigurarea eficienței utilizării spectrului de frecvențe ale audiovizualului;
10. Asigurarea atribuirii rolurilor și desemnarea sarcinilor în formularea politicilor, reglementarea și oferirea de servicii, precum și asigurarea stabilirii obiectivelor pe termen lung și mediu;

ANEXA 2.

OBIECTE DE REGLEMENTARE MODEL

11. Asigurarea unui sistem etajat de servicii publice, comerciale și comunitare;
12. Constituirea unui serviciu public de radiodifuziune, puternic și devotat, pentru necesitățile întregii societății a Africii de Sud;
13. Asigurarea controlului asupra licențelor comerciale și comunitare de către persoane sau grupuri de persoane din diferite comunități ale Africii de Sud;
14. Asigurarea controlului efectiv al cetățenilor Africii de Sud asupra serviciilor audiovizualului;
15. Întegrarea sistemelor de distribuție multi-canal în structura audiovizualului;
16. Oferirea accesului la serviciile distribuite prin semnale pentru persoanele responsabile de asigurarea conținutului adecvat;
17. Oferirea accesului la serviciile distribuite prin semnale pentru beneficiarii audiovizualului;
18. Încurajarea dezvoltării programelor locale.

III. OFCOM: Regatul Unit

Responsabilitățile generale ale OFCOM-ului

- 1) Responsabilitatea principală a OFCOM-ului va fi realizarea funcțiilor:
 - a) de a promova interesele consumatorilor pe piețele relevante, dacă va fi necesar, prin promovarea concurenței,
 - b) de a promova interesele cetățenilor în ceea ce privește comunicațiile; și
- 2) Lucrurile care, în virtutea subsecțiunii (1), trebuie să fie asigurate de OFCOM în exercitarea funcțiilor sale includ, în particular, următoarele:
 - a) utilizarea optimă a telegrafiei fără cablu, a spectrului electro-magnetic;
 - b) disponibilitatea în tot Regatul Unit a unui spectru larg de servicii electronice de comunicații;
 - c) disponibilitatea în tot Regatul Unit a unui spectru larg de servicii de radio și televiziune care (văzute ca un tot unitar) au o înaltă calitate și sunt destinate unei varietăți de gusturi și interese;
 - d) menținerea unei pluralități suficiente de distribuitori de diferite servicii de radio și televiziune.
 - e) aplicarea, în cazul tuturor serviciilor de radio și televiziune, a standardelor ce asigură protecția adecvată a publicului contra includerii în astfel de servicii a materialului ofensator sau dăunător;
 - f) aplicarea, în cazul tuturor serviciilor de radio și televiziune, a standardelor ce asigură protecția adecvată a publicului și a oricăror alte persoane contra:
 - i) tratamentului incorect în cadrul programelor incluse în astfel de servicii; și
 - ii) încălcării neautorizate a dreptului la viața privată, ce rezultă din activități desfășurate în scopurile acestor servicii.

ANEXA 2. OBIECTE DE REGLEMENTARE MODEL

3). În îndeplinirea atribuțiilor sale în baza subsecțiunii (1), OFCOM trebuie să țină cont, în orice caz, de :

- a) principiile în baza cărora activitățile de reglementare trebuie să fie transparente, reflectate în raporturi, proporționale, consecvente și orientate în exclusivitate asupra cazurilor în care se cere întreprinderea unor acțiuni; și
- b) oricare alte principii care pentru OFCOM reprezintă cele mai bune practici de reglementare.

4). OFCOM trebuie să țină cont, în îndeplinirea atribuțiilor sale, de asemenea de următoarele considerații, după cum i se pare relevant în circumstanțele date:

- a) dezirabilitatea de a asigura îndeplinirea scopurilor televiziunii publice în Regatul Unit;
- b) dezirabilitatea asigurării concurenței pe piețele relevante;
- c) dezirabilitatea asigurării și facilitării dezvoltării și utilizării formelor eficiente de autoreglementare;
- d) dezirabilitatea încurajării investițiilor și inovărilor pe piețele relevante;
- e) dezirabilitatea încurajării disponibilității și utilizării transferului de date cu viteză înaltă în serviciile de pe tot teritoriul Regatului Unit;
- f) diferite necesități și interese, cât privește utilizarea spectrului electro-magnetic pentru telegrafia fără cablu, ale tuturor persoanelor care doresc să le utilizeze;
- g) necesitatea de a asigura aplicarea, în cazul serviciilor de radio și televiziune, a standardelor ce cad sub incidența subsecțiunii (2)(e) și (f) într-o manieră care garantează, pe cât de mult este posibil, un nivel potrivit de libertate a expresiei;
- h) vulnerabilitatea copiilor și a altor persoane ale căror circumstanțe, în viziunea OFCOM, relevă necesitatea unei protecții speciale;
- i) necesitățile persoanelor cu dizabilități, ale persoanelor în vârstă, ale celor cu venituri reduse;
- j) dezirabilitatea de prevenire a infracțiunilor și a dezordinii;
- k) opiniile consumatorilor de pe piețele relevante și ale publicului în general;
- l) diversele interese ale persoanelor în diferite părți ale Regatului Unit, ale diferitelor comunități etnice din cadrul Regatului Unit și ale altor persoane care locuiesc în zone rurale și urbane;
- m) măsura în care, în circumstanțele cazului, promovarea sau asigurarea aspectelor menționate în subsecțiunile (1) și (2) este practicabilă pe bază de considerente rezonabile.



Centrul Independent de Jurnalism

**Această carte se distribuie gratuit. Persoanele
care doresc să intre în posesia acestei cărți
se pot adresa la Centrul Independent de Jurnalism
pe următoarea adresă:**

**Str. Șciusev 53,
MD2012, Chișinău, Moldova,
tel: +373 22 213652, 227539,
fax: +373 22 226681
<http://www.ijc.md>**

