

ZALECENIA

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2022/1634

z dnia 16 września 2022 r.

w sprawie wewnętrznych gwarancji niezależności redakcyjnej i przejrzystości własności w sektorze mediów

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Niezależne usługi medialne odgrywają wyjątkową rolę na rynku wewnętrznym. Stanowią one szybko zmieniający się sektor o istotnym znaczeniu gospodarczym, a jednocześnie zapewniają osobom fizycznym i przedsiębiorstwom dostęp do różnorodnych poglądów i wiarygodnych źródeł informacji, spełniając tym samym funkcję „publicznego nadzoru” pehioną w interesie ogólnym.
- (2) Usługi medialne odgrywają kluczową rolę w społeczeństwach demokratycznych, ponieważ dostarczają informacji stanowiących dobro publiczne. Aby wypełnić tak istotną rolę społeczną i prosperować na rynku, dostawcy usług medialnych muszą być w stanie swobodnie i niezależnie świadczyć swoje usługi na otwartym i przejrzystym rynku, który umożliwia pluralizm podmiotów medialnych i poglądów.
- (3) Dostawcy usług medialnych korzystają nie tylko z ochrony na mocy przepisów Unii regulujących rynek wewnętrzny, ale również na mocy art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”), ponieważ ich działalność jest istotna dla możliwości korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i informacji. Art. 11 Karty stanowi również, że szanuje się wolności i pluralizm mediów oraz że prawo do wolności wypowiedzi obejmuje wolność otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państw członkowskich. Należyte funkcjonowanie wewnętrznego rynku usług medialnych ma ponadto bezpośredni wpływ na państwo prawne i demokrację, które są podstawowymi wartościami Unii zapisanymi w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.
- (4) Utrata dochodów z reklam w ostatnim dziesięcioleciu, w szczególności ze względu na wzrost rozpowszechniania treści medialnych w internecie i zmianę nawyków konsumpcyjnych, spowodowała utratę zasobów finansowych przez tradycyjny sektor mediów, co zagroziło jego zrównoważoności, jak również wpłynęło na jakość i różnorodność oferowanych treści. Tendencja ta wskazuje na to, że rynek nie zapewnia trwałych korzyści niezależnemu dziennikarstwu informacyjnemu i dziennikarstwu wysokiej jakości, które są dobrami publicznymi i pomagają przeciwdziałać dezinformacji.
- (5) Jak wskazano w europejskim planie działania na rzecz demokracji ⁽¹⁾, Komisja przedstawiła szereg inicjatyw mających na celu wspieranie wolności i pluralizmu mediów. Przyjęła zalecenie w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej ⁽²⁾. Komisja przedstawiła również wniosek dotyczący dyrektywy ⁽³⁾ i zalecenie ⁽⁴⁾ w sprawie ochrony osób,

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji (COM(2020) 790 final).

⁽²⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2021/1534 z dnia 16 września 2021 r. w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej (Dz.U. L 331 z 20.9.2021, s. 8).

⁽³⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (COM(2022) 177 final).

⁽⁴⁾ Zalecenie Komisji (UE) 2022/758 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) Dz.U. L 138 z 17.5.2022, s. 30).

które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezzasadnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”). Ponadto w ramach planu działania na rzecz mediów i sektora audiowizualnego Komisja wdrożyła szereg działań mających na celu wsparcie odbudowy i transformacji sektora mediów i sektora audiowizualnego ⁽⁵⁾. Komisja ściśle monitoruje również transpozycję i wdrażanie ważnych aktów prawnych dotyczących sektora mediów, w szczególności dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych ⁽⁶⁾ i dyrektywy w sprawie prawa autorskiego ⁽⁷⁾.

- (6) Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólne ramy dla usług medialnych na rynku wewnętrznym (europejski akt o wolności mediów). Wniosek ten przewiduje szereg zabezpieczeń w prawie Unii w celu ochrony pluralizmu mediów i niezależności redakcyjnej na rynku wewnętrznym. Niniejsze zalecenie towarzyszy proponowanemu rozporządzeniu jako narzędzie o bezpośrednim skutku służące wspieraniu niezależności redakcyjnej i przejrzystości własności mediów.
- (7) Jednocześnie, jako uzupełnienie prawodawstwa i jak podkreślono w europejskim planie działania na rzecz demokracji, Komisja aktywnie wspiera inicjatywy samoregulacji podejmowane przez sektor mediów. Niniejsze zalecenie jest częścią tych starań.
- (8) Przemysł medialny ma długą tradycję samoregulacji i podjął szereg inicjatyw w tej dziedzinie. Opierając się na tych inicjatywach i biorąc pod uwagę różnorodność tradycji i podejść prawnych w państwach członkowskich, można określić dobrowolne praktyki, które dostawcy usług medialnych mogliby stosować, aby zwiększyć swoją odporność i lepiej opierać się naciskom politycznym i gospodarczym. Sektor mógłby zaangażować się w dyskusję na temat takich dobrowolnych praktyk, pozostawiając dostawcom usług medialnych swobodę decydowania, które praktyki mogą odpowiadać ich indywidualnym potrzebom i modelom biznesowym, biorąc zwłaszcza pod uwagę szczególne potrzeby mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw w rozumieniu art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE ⁽⁸⁾.
- (9) Ludzie muszą być w stanie ufać informacjom, które otrzymują, aby móc korzystać z przysługujących im demokratycznych praw. Muszą mieć dostęp do różnorodnych poglądów i wiarygodnych źródeł informacji, aby formułować własne opinie i wносить wkład w procesy demokratyczne. Dostęp do wiarygodnych informacji jest równie ważny dla przedsiębiorstw, aby mogły one podejmować świadome decyzje.
- (10) Europejscy dostawcy usług medialnych w coraz większym stopniu podlegają nadmiernej ingerencji w indywidualne decyzje redakcyjne, w tym ze strony prywatnych właścicieli i udziałowców, co ma negatywny wpływ na wolność redakcyjną, zdolność do dostarczania niezależnych wiadomości, a tym samym na dostępność wiarygodnych informacji dla odbiorców mediów. W monitorze pluralizmu mediów z 2022 r. wykazano wysokie ryzyko nadmiernego wpływu komercyjnego i właścicielskiego w kilku państwach członkowskich ⁽⁹⁾. W epoce cyfrowej, ze względu na zwiększoną możliwość łatwego dostępu do informacji dostarczanych przez dostawców usług medialnych mających siedzibę w innych państwach członkowskich, konieczne jest wspieranie dobrych praktyk na szczeblu UE w celu zapewnienia, aby mieszkańcy i przedsiębiorstwa Unii otrzymywali niezależne i zróżnicowane wiadomości i treści dotyczące bieżących wydarzeń, które pozwolą im formułować poglądy i dokonywać świadomych wyborów, przyczyniając się do rozwoju sfery publicznej na rynku wewnętrznym.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejskie media w cyfrowej dekadzie: plan działania na rzecz wsparcia odbudowy i transformacji (COM(2020) 784 final).

⁽⁶⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 69).

⁽⁷⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE (Dz.U. L 130 z 17.5.2019, s. 92).

⁽⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG (Dz.U. L 182 z 29.6.2013, s. 19).

⁽⁹⁾ Monitor pluralizmu mediów (2022 r.), pełne sprawozdanie, s. 67.

- (11) Niezależność redakcyjna chroni redaktorów i dziennikarzy przed konfliktami interesów i pomaga im w odpieraniu nadmiernej ingerencji i nacisków. W związku z tym jest ona warunkiem wstępnym tworzenia i obiegu bezstronnych informacji oraz niezbędnym aspektem wolności mediów. Umożliwia świadczenie i odbiór niezależnych i pluralistycznych usług medialnych przez mieszkańców i przedsiębiorstwa w całej Unii. Ma to szczególne znaczenie dla dostawców usług medialnych dostarczających wiadomości i treści dotyczące bieżących wydarzeń, bez względu na ich format (w tym filmy dokumentalne lub czasopisma dotyczące takich kwestii). Zalecenia dotyczące dobrowolnych środków w zakresie niezależności redakcyjnej kieruje się w związku z tym do takich dostawców.
- (12) W tym kontekście niektórzy dostawcy usług medialnych wprowadzili już środki, normy lub mechanizmy ładu korporacyjnego, takie jak karty redakcyjne, kodeksy lub komitety etyczne, w celu ochrony niezależności redakcyjnej. W niektórych serwisach informacyjnych dziennikarze mają wpływ na wybór redaktorów naczelnych lub nawet na zmiany własności mediów. W niektórych przedsiębiorstwach medialnych dziennikarze mają status akcjonariuszy i mogą uczestniczyć w podejmowaniu strategicznych decyzji i w podziale zysków gospodarczych. W kilku państwach członkowskich niektóre z tych środków korporacyjnych są prawnie wymagane w odniesieniu do określonych rodzajów dostawców usług medialnych⁽¹⁰⁾. Te i inne przykłady zabezpieczeń powinny być wykorzystywane jako źródło inspiracji dla dobrowolnych środków i jako podstawa do kontynuowania prowadzonych przez zainteresowane strony dyskusji na temat sposobów poprawy ochrony niezależności redakcyjnej.
- (13) Chociaż prywatni właściciele mediów mają prawo wybierać i decydować o długoterminowym kierunku redakcyjnym, ważne jest zapewnienie, aby redaktorzy mogli w swojej codziennej pracy niezależnie relacjonować wiadomości i sprawy bieżące. Redaktorzy powinni bowiem opierać indywidualne decyzje redakcyjne na badaniach i ocenach dziennikarskich oraz na znaczeniu informacji dla czytelników. Powinni oni również mieć możliwość swobodnego wyrażania krytycznych poglądów bez obawy przed odwetem. Istnieje potrzeba zrównoważonego podejścia sterowanego przez sektor w celu wspierania niezależności redakcyjnej, przy jednoczesnym uznaniu uzasadnionych praw i interesów prywatnych właścicieli dostawców usług medialnych zarówno z punktu widzenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, jak i ich własnej wolności wypowiedzi.
- (14) Samoregulacja mediów i standardy etyki dziennikarskiej to skuteczne narzędzia wzmacniające pozycję dziennikarzy i pomagające im w odpieraniu nadmiernych nacisków, w tym o charakterze politycznym i komercyjnym, zwiększając tym samym zaufanie publiczne do mediów⁽¹¹⁾. W całej Unii można jednak poprawić stosowanie standardów dziennikarskich. W monitorze pluralizmu mediów z 2022 r. zwrócono uwagę na niedociągnięcia w skutecznym wprowadzaniu w życie samoregulacji⁽¹²⁾.
- (15) Ponadto, jak wskazano w finansowanym przez Unię projekcie „Rady ds. mediów w epoce cyfrowej”, rady ds. mediów lub prasy działają jedynie w ponad połowie państw członkowskich⁽¹³⁾. We wspomnianych państwach członkowskich różnią się one pod względem wielkości, zakresu działalności, a także rodzaju tożsamości prawnej lub uznawania na mocy prawa krajowego, co może mieć wpływ na ich rzeczywistą rolę. W państwach członkowskich, w których nie ustanowiono jeszcze rad ds. mediów lub prasy, przedstawicielom społeczności medialnej brakuje zachęt do ich powołania.
- (16) W niniejszym zaleceniu zaproponowano dostawcom usług medialnych niewyczerpujący katalog dobrowolnych środków i strategii służący zagwarantowaniu niezależnego procesu tworzenia treści informacyjnych. Zalecane środki dotyczą kluczowych elementów tego procesu, począwszy od warunków niezależnego tworzenia treści redakcyjnych poprzez umożliwienie dziennikarzom udziału w kluczowych decyzjach dotyczących funkcjonowania mediów, aż po strategię zapewniającą długoterminową stabilność produkcji treści informacyjnych.
- (17) Żadnego z zapisów niniejszego zalecenia, które z definicji nie jest wiążące, nie należy interpretować jako naruszające swobodę świadczenia usług na rynku wewnętrznym lub wolność wypowiedzi i informacji, w tym wolność prasy, ani ingerujące w wolność redakcyjną lub wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Nie należy uznawać, że wew-

⁽¹⁰⁾ Na przykład we Francji ustawa nr 2016-1524 (tzw. „Loi Bloche”) oraz w Portugalii ustawa nr 1/99 z dnia 13 stycznia.

⁽¹¹⁾ Zalecenie CM/Rec(2018)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów.

⁽¹²⁾ Monitor pluralizmu mediów (2022 r.), pełne sprawozdanie, s. 82.

⁽¹³⁾ R.A. Harder i P. Knapen, Rady ds. mediów w epoce cyfrowej: analiza praktyk stosowanych obecnie przez organy samoregulacyjne ds. mediów w środowisku medialnym, vzw Vereniging van de Raad voor de Journalistiek, Bruksela, 2021.

nętrzne zabezpieczenia w jakikolwiek sposób pozbawiają właścicieli mediów ich roli w wyznaczaniu celów strategicznych oraz wspieraniu wzrostu i rentowności finansowej ich przedsiębiorstw. Ponadto należy uznać wiodącą rolę, jaką odgrywają dostawcy usług medialnych i dziennikarze w opracowywaniu wewnętrznych zabezpieczeń i instrumentów samoregulacji.

- (18) Niniejsze zalecenie jest wynikiem wymiany poglądów z zainteresowanymi stronami, w szczególności dziennikarzami, przedsiębiorstwami medialnymi i ich stowarzyszeniami. Opiera się ono na dyskusjach na Europejskim Forum Mediów Informacyjnych⁽¹⁴⁾, w szczególności na jego drugiej edycji z 29 listopada 2021 r., podczas której omówiono transformację sektora mediów i związane z nią wyzwania⁽¹⁵⁾. Uwzględniono w nim również istniejące inicjatywy branżowe, w tym inicjatywę na rzecz zaufania do dziennikarstwa podjętą przez organizację Reporterzy bez Granic i jej partnerów, której celem jest promowanie zdrowszej przestrzeni informacyjnej wspieranej przez normy branżowe.
- (19) Zalecane środki opierają się na inicjatywach testujących nowe modele biznesowe i współpracę, takich jak inicjatywy finansowane w ramach partnerstwa dziennikarskiego wspieranego przez program „Kreatywna Europa”⁽¹⁶⁾. Opierają się one również na programach wsparcia finansowego i priorytetach określonych w planie działania na rzecz mediów i sektora audiowizualnego w ramach działań na szczeblu UE służących wspieraniu ekosystemu sektora mediów informacyjnych. Ponadto niektórzy dostawcy usług medialnych posługują się strukturami zarządzania, w których podmioty nienastawione na zysk, takie jak fundusze powiernicze lub fundacje, posiadają całość lub część swojego kapitału, a w niektórych przypadkach odgrywają ważną rolę w wyznaczaniu zarządów i redaktorów naczelnych, co uznaje się za służące zachowaniu niezależności redakcyjnej dostawcy w perspektywie długoterminowej. Inne mechanizmy zarządzania mające podobne cele obejmują ustalenia dotyczące akcjonariatu dziennikarskiego, w ramach których członkowie kadry redakcyjnej lub ich organów przedstawicielskich kontrolują część akcji lub posiadają uprawnienia do zablokowania przystąpienia nowego akcjonariusza posiadającego pakiet kontrolny, który może mieć wpływ na niezależność redakcyjną. Na tej podstawie zalecane środki odnoszą się do możliwych podejść, które dostawcy usług medialnych mogą rozważyć, aby zwiększyć swoją zrównoważoność, a tym samym odporności na naciski polityczne i rynkowe, podkreślając, że nadal są oni najbardziej odpowiedni jako podmioty gospodarce do opracowania modeli biznesowych odpowiadających ich celom i zdolnościom, zgodnie z segmentami rynku, w których działają.
- (20) Niniejsze zalecenie ma również na celu dalsze promowanie przejrzystości własności mediów w całej Unii. Obecnie, w oparciu o normy międzynarodowe⁽¹⁷⁾ i unijne przepisy dotyczące mediów zachęca się państwa członkowskie do przyjmowania środków sektorowych, aby zwiększyć przejrzystość własności mediów. W szczególności w art. 5 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE⁽¹⁸⁾ uznano, że państwa członkowskie mogą wymagać od dostawców usług medialnych podlegających ich jurysdykcji udostępniania informacji o swojej strukturze właścicielskiej, w tym rzeczywistych właścicieli (beneficjentach rzeczywistych), zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi przejrzystości informacji o beneficjentach rzeczywistych określonymi w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849⁽¹⁹⁾. W zaleceniu Rady Europy z 2018 r. w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów wezwano państwa członkowskie do wprowadzenia ram ujawniania dokładnych i aktualnych informacji dotyczących bezpośredniej i rzeczywistej własności mediów. Komisja współfinansuje ponadto opracowywanie monitora własności mediów, którego celem jest stworzenie możliwej do przeszukiwania i skorygowania bazy danych służącej dostarczaniu bezpłatnych i przyjaznych dla użytkownika informacji na temat własności mediów w całej Unii.

⁽¹⁴⁾ Komisja ustanowiła Europejskie Forum Mediów Informacyjnych w ramach planu działania na rzecz mediów i sektora audiowizualnego, aby zacieśnić współpracę z zainteresowanymi stronami w kwestiach związanych z mediami.

⁽¹⁵⁾ Zob. nagrania i podsumowanie wydarzenia: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-news-media-forum-industrial-transformation-glance>.

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/818 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające program Kreatywna Europa (2021–2027) i uchylające rozporządzenie (UE) nr 1295/2013 (Dz.U. L 189 z 28.5.2021, s. 34).

⁽¹⁷⁾ Zalecenie CM/Rec(2018)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów.

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1).

⁽¹⁹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

- (21) Środki zwiększające przejrzystość własności mediów dla ogółu społeczeństwa byłyby istotne ze względu na szczególny charakter usług medialnych jako dobra publicznego⁽²⁰⁾. Ponieważ media odgrywają rolę w relacjonowaniu i rozliczaniu kwestii politycznych i gospodarczych, przejrzystość własności mediów jest niezbędnym elementem każdego ekosystemu mającego na celu wspieranie dziennikarstwa śledczego, różnorodności mediów i zaufania publicznego do relacji medialnych. Podczas konsultacji przeprowadzonych w związku z przygotowaniem niniejszego zalecenia zainteresowane strony zwróciły uwagę na brak informacji na temat przejrzystości mediów.
- (22) Z powyższego wynika, że właściwe jest kompleksowe podejście do przejrzystości własności mediów. Promowałoby ono udostępnianie informacji na temat własności mediów (lub sposobu wykonywania tego prawa własności) przez rząd, instytucję państwową, przedsiębiorstwo państwowe lub inny organ publiczny, na temat interesów, powiązań lub aktywności właścicieli w innych mediach lub przedsiębiorstwach niebędących mediami, a także wszelkich innych interesów, które mogłyby wpłynąć na strategiczne podejmowanie decyzji przez przedsiębiorstwo medialne lub na linię programową jego redakcji. Należy również zalecić publikowanie informacji na temat wszelkich zmian w zakresie własności mediów lub kontroli nad nimi, gdyż duże znaczenie mają aktualne informacje dotyczące struktury własnościowej usługobiorców. Zalecane podejście należy dostosować w zależności od rodzaju mediów i charakteru ich własności. W szczególności w przypadku mediów będących własnością dziennikarzy należy udostępniać wyłącznie informacje na temat właścicieli pełniących wiodącą rolę, na przykład członków zarządu.
- (23) W związku z tym niniejsze zalecenie służy promowaniu wysokiego poziomu przejrzystości własności mediów w całej Unii poprzez dobrowolne działania, które mogłyby być podejmowane zarówno bezpośrednio przez dostawców usług medialnych, jak i przez państwa członkowskie, bez uszczerbku dla horyzontalnych zasad przejrzystości własności na szczeblu unijnym na mocy dyrektywy (UE) 2015/849 oraz przepisów dotyczących ujawniania informacji przez spółki na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132⁽²¹⁾, a także dla istniejących na szczeblu unijnym systemów integracji rejestrów.
- (24) Aby wspierać działania następcze w związku z niniejszym zaleceniem, Komisja ułatwi regularny dialog z państwami członkowskimi oraz przedstawicielami dostawców usług medialnych i dziennikarzy na odpowiednich forach, w szczególności na Europejskim Forum Mediów Informacyjnych. Komisja będzie ściśle monitorować działania podejmowane przez państwa członkowskie i śledzić odpowiednie środki podjęte przez dostawców usług medialnych na podstawie zalecenia. W tym celu należy zwrócić się do państw członkowskich o dostarczenie Komisji odpowiednich informacji, których dostarczenia można zasadnie oczekiwać, aby umożliwić Komisji monitorowanie zgodności z odpowiednimi częściami skierowanego do nich zalecenia. Wyniki monitorowania można uwzględnić w dyskusjach prowadzonych przez zainteresowane strony,

PRZYMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

SEKCJA I

Cel zalecenia

1. Bez uszczerbku dla obowiązujących i przyszłych przepisów unijnych w niniejszym zaleceniu:
 - a) proponuje się dostawcom usług medialnych dostarczającym wiadomości i treści dotyczące bieżących wydarzeń niewyczerpujący katalog dobrowolnych środków służących potencjalnemu upowszechnieniu w celu zagwarantowania niezależności ich indywidualnych decyzji redakcyjnych;
 - b) zachęca się dostawców usług medialnych i państwa członkowskie do podejmowania działań mających na celu promowanie przejrzystości własności mediów na rynku wewnętrznym.

⁽²⁰⁾ Zob. Rada Europy: „przejrzystość własności mediów może przyczynić się do zapewnienia skuteczności pluralizmu mediów poprzez ujawnienie struktur własności mediów – które mogą wpływać na politykę redakcyjną – do wiadomości społeczeństwa i organów regulacyjnych”, preambuła zalecenia CM/Rec(2018)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów. Zob. również Europejskie Obserwatorium Audiowizualne: „Przejrzystość własności mediów może ustabilizować i wspierać zaufanie, że władza ta nie będzie nadużywana do wywrotowego wspierania interesów politycznych, gospodarczych i społecznych odpowiednich właścicieli, lecz zamiast tego będzie wykorzystywana do *promowania wspólnego dobra*, a mianowicie do przeprowadzania weryfikacji faktów relacjonowanych przez media”, zob. M. Cappello (red.), *Transparency of media ownership [Przejrzystość własności mediów]*, IRIS Special, Europejskie Obserwatorium Audiowizualne, Strasburg, 2021 r.

⁽²¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie niektórych aspektów prawa spółek (Dz.U. L 169 z 30.6.2017, s. 46).

SEKCJA II

Wewnętrzne zabezpieczenia niezależności redakcyjnej

2. Dostawców usług medialnych zachęca się do uwzględnienia poniższego katalogu przy wprowadzaniu środków mających na celu zagwarantowanie niezależności indywidualnych decyzji redakcyjnych.
3. Katalog ten służy jako źródło inspiracji dla dostawców usług medialnych. Potencjalny wybór zabezpieczeń powinien zależeć od ich wykonalności i proporcjonalności, z uwzględnieniem wielkości dostawców usług medialnych i charakteru świadczonych usług medialnych.
4. Dostawców usług medialnych zachęca się również do przestrzegania systemów samoregulacji oraz podejmowania inicjatyw dziennikarskich i medialnych promujących standardy redakcyjne oraz standardy godnego zaufania i etycznego dziennikarstwa.

Zabezpieczenia zapewniające niezależność i rzetelność redaktorów

5. Dostawców usług medialnych zachęca się do ustanowienia wewnętrznych zasad chroniących rzetelność redakcyjną i niezależność od nieuzasadnionych interesów politycznych i biznesowych, które mogą mieć wpływ na indywidualne decyzje redakcyjne. Jeżeli takie zasady wewnętrzne istnieją, zachęca się, aby były one w pełni uznawane i zatwierdzane przez właścicieli i kierownictwo przedsiębiorstwa medialnego.
6. Takie zasady wewnętrzne mogłyby zostać ujęte w kartach, kodeksach lub innych wytycznych redakcyjnych i dokumentach programowych, a dostawców usług medialnych zachęca się do publicznego ich upowszechniania i udostępniania, w miarę możliwości również osobom z niepełnosprawnościami, na swoich stronach internetowych.

Rzetelność redakcyjna

7. Zasady wewnętrzne dostawców usług medialnych, o których mowa w pkt 5, mogą obejmować następujące aspekty:
 - a) zasady zapewniające rzetelność treści redakcyjnych (dotyczące produkcji treści), w tym np. deklaracje misji redakcyjnej, politykę wspierania zróżnicowanego i inkluzywnego składu serwisów informacyjnych lub politykę odpowiedzialnego korzystania ze źródeł;
 - b) zasady mające na celu zapobieganie konfliktom interesów lub ich ujawnianie, w tym w szczególności wymogi dotyczące informowania opinii publicznej o wszelkich powiązaniach biznesowych lub zawodowych między właścicielami lub podmiotami w strukturze właścicielskiej danego dostawcy usług medialnych lub posiadającymi w nim udziały a podmiotami lub osobami fizycznymi wymienionymi w jego treściach redakcyjnych;
 - c) politykę w zakresie sprostowań, w tym mechanizmów rozpatrywania skarg;
 - d) zasady zapewniające rozdzielenie działalności handlowej i redakcyjnej, w tym na przykład wymogi zapewniające oddzielenie treści redakcyjnych od treści reklamowych i promocyjnych i ich wyraźne odróżnienie od treści reklamowych i promocyjnych.

Niezależność redakcyjna

8. Dostawców usług medialnych zachęca się do ustanowienia mechanizmów umożliwiających pracownikom redakcyjnym ochronę ich niezależności redakcyjnej przed wszelkimi formami nadmiernej ingerencji. Mechanizmy takie mogłyby obejmować:
 - a) w uzupełnieniu obowiązków określonych w przepisach krajowych wdrażających dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 ⁽²²⁾ – procedury sygnalizowania wszelkich nacisków, na które pracownicy ci mogą być narażeni; mogłyby one zapewnić możliwość anonimowego lub poufnego sygnalizowania przypadków nacisków;

⁽²²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17).

- b) prawo sprzeciwu umożliwiające pracownikom redakcyjnym odmowę podpisania artykułów lub innych treści redakcyjnych, które zostały zmienione bez ich wiedzy lub wbrew ich woli;
- c) klauzule sumienia chroniące przed sankcjami dyscyplinarnymi lub arbitralnymi zwolnieniami członków personelu redakcyjnego, którzy odmawiają wykonania zadań niezgodnych ich zdaniem ze standardami zawodowymi;
- d) bez uszczerbku dla praw i obowiązków określonych w prawie pracy lub innych przepisach ochronnych, prawo członków personelu redakcyjnego, którzy uważają, że zmiana własności dostawcy usług medialnych może mieć wpływ na ich rzetelność i niezależność redakcyjną, do opuszczenia tego dostawcy i zachowania wszystkich korzyści, które mają zastosowanie w odniesieniu do czasu ich pracy w tym przedsiębiorstwie medialnym.

Organy lub struktury wewnętrzne

9. Aby wspierać wdrażanie strategii politycznych lub zasad wewnętrznych dotyczących rzetelności i niezależności redakcyjnej, zachęca się dostawców usług medialnych do ustanowienia odpowiednich niezależnych organów lub struktur wewnętrznych, które mogłyby obejmować:
 - a) komitety etyczne lub nadzorcze odpowiedzialne za nadzorowanie prawidłowego wdrażania kart, kodeksów lub innych wytycznych redakcyjnych i dokumentów programowych przyjętych przez dostawcę usług medialnych oraz rzeczników praw pracowników mediów odpowiedzialnych za zapewnienie zgodności z zasadami rzetelności redakcyjnej. Organy te mogłyby otrzymywać skargi dotyczące ewentualnych naruszeń polityki i zasad oraz starać się je rozwiązywać, na przykład w drodze mediacji;
 - b) rady serwisów informacyjnych, rady redakcyjne lub inne organy działające jako profesjonalne grupy reprezentujące personel redakcyjny sektora mediów oraz jako punkty kontaktu i dialogu między kierownictwem a dziennikarzami i innymi pracownikami sektora mediów. Ich członkowie mogliby być wybierani przez dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów w ramach danego dostawcy usług medialnych. W szczególności mogłyby one dążyć do zapewnienia, aby dziennikarze i inni pracownicy mediów mogli skutecznie korzystać z praw określonych w kartach, kodeksach lub innych wytycznych redakcyjnych i dokumentach programowych przyjętych przez dostawcę. Mogłyby również dążyć do zapewnienia zgodności z zasadami etycznymi;
 - c) działań dyrektorów ds. dziennikarskich mianowanych do komitetów wykonawczych i odpowiedzialnych za dopilnowanie, by polityka dostawcy usług medialnych była zgodna z zasadami niezależnego dziennikarstwa i wolności prasy;
 - d) działań zarządów odpowiedzialnych za wyznaczanie redaktora naczelnego oraz ochronę jego autonomii i niezależności;
 - e) działań komitetów konsultacyjnych lub mediacyjnych złożonych z przedstawicieli redakcji oraz kierownictwa lub właścicieli w celu rozwiązywania konfliktów między członkami personelu redakcyjnego a członkami zarządu lub właścicielami.
10. Przepisy regulujące funkcjonowanie tych organów i struktur, o ile takie istnieją, a także informacje na temat ich działalności powinny być, w odpowiednim zakresie, publicznie dostępne z uwzględnieniem w miarę możliwości osób z niepełnosprawnościami.

Gwarancje służące propagowaniu udziału dziennikarzy w podejmowaniu decyzji przez przedsiębiorstwa medialne

11. Dostawców usług medialnych zachęca się do wspierania zaangażowania członków personelu redakcyjnego lub ich organów przedstawicielskich w procesy zarządzania i podejmowania decyzji. Takie zaangażowanie może przybrać formę prawa do informacji, prawa do konsultacji, prawa do uczestnictwa lub kombinacji tych praw; nie ma to wpływu na art. 16 Karty.
12. Prawo do informacji można rozważyć w szczególności w następujących przypadkach:
 - a) gdy właściciele lub kierownictwo dostawcy usług medialnych decydują się na zmianę redaktora naczelnego;
 - b) gdy zmienia się skład zarządu;

- c) w przypadku istotnych zmian dotyczących formy prawnej lub własności dostawcy usług medialnych, procedury likwidacji lub innych zmian strukturalnych.
13. Dostawców usług medialnych zachęca się do zapewnienia, aby przy wyznaczaniu redaktora naczelnego konsultowano się z pracownikami redakcyjnymi lub ich organami przedstawicielskimi. Zachęca się kadre kierowniczą i redakcyjną do uzgodnienia mającej zastosowanie procedury konsultacji.
14. Jeżeli jest to zgodne z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi zgodnymi z prawem Unii, członkowie personelu redakcyjnego mogą mieć możliwość uczestniczenia w zarządzaniu dostawcą usług medialnych poprzez wybór co najmniej jednego przedstawiciela w zarządzie.

Zabezpieczenia służące poprawie zrównoważoności dostawców usług medialnych oraz długoterminowym inwestycjom w produkcję treści

15. Dostawców usług medialnych zachęca się do promowania wymiany wiedzy i najlepszych praktyk na odpowiednich forach, co pozwoli opracować strategię mającą na celu zwiększenie ich długoterminowej zrównoważoności i odporności. Komisja będzie ułatwiać taki dialog w ramach Europejskiego Forum Mediów Informacyjnych.
16. Dotychczasowe dyskusje pokazały, że można zastanowić się nad odpowiednimi działaniami innowacyjnymi w kilku obszarach, w tym:
- a) modelami biznesowymi umożliwiającymi skuteczne dostosowanie się do nowych zwyczajów konsumpcyjnych, włącznie z systemami opartymi na subskrypcji, systemami opartymi na czytelnikach, finansowaniem społecznościowym lub innymi nowymi strategiami monetyzacji, które okazały się skuteczne w zwiększaniu dochodów;
 - b) rozwiązaniami technologicznymi mającymi zasadnicze znaczenie dla zwiększenia zaangażowania, w tym przejrzystymi algorytmami wykorzystywanymi do poprawy zaleceń dotyczących treści i dostosowania płatnego dostępu;
 - c) podejściami mającymi na celu utrzymanie i zwiększenie liczby odbiorców, w szczególności poprzez zaproponowanie nowych formatów, opracowanie narzędzi służących do słuchania publiczności i budowania społeczności, a także wykorzystywanie danych, aby lepiej zrozumieć preferencje i zachowania odbiorców, co z kolei umożliwia zastosowanie strategii ukierunkowania i dywersyfikacji;
 - d) strukturami ładu korporacyjnego, w tym funduszami powierniczymi lub fundacjami, porozumieniami dotyczącymi akcjonariatu dziennikarskiego, stowarzyszeniami dziennikarzy lub czytelników lub wszelkimi innymi strukturami, które mogą pomóc w zwiększaniu odporności dostawców usług medialnych. W tym kontekście korzystanie z takich struktur lub mechanizmów można uznać za korzystne dla zachowania niezależności redakcyjnej i promowania wysokiej jakości dziennikarstwa;
 - e) strategiami lub zobowiązaniem do reinwestowania dochodów lub zysków wygenerowanych w celu wzmocnienia długoterminowych inwestycji w treści medialne, cyfryzację i niezależne dziennikarstwo, w świetle rosnącej potrzeby dotrzymywania kroku innowacjom w ramach gospodarki uwagi.
17. Dostawców usług medialnych zachęca się do opracowania polityki zapewniającej przejrzystość i sprawiedliwe wykorzystanie darowizn. Polityka ta mogłaby obejmować na przykład ujawnianie dawców przekazujących darowizny powyżej określonego progu lub zasady dotyczące darowizn od osób lub podmiotów, których darowizna mogłaby zagrozić niezależności redakcyjnej.
18. Dostawców usług medialnych zachęca się również do zbadania możliwości współpracy strukturalnej, w tym transgranicznej, w celu wykorzystania możliwości oferowanych na szczeblu europejskim przez rynek wewnętrzny i dotarcia do dalszych odbiorców. Podobnie zachęca się dostawców usług medialnych do poszukiwania zorganizowanych partnerstw, na przykład mających na celu łączenie i wykorzystywanie danych oraz zwiększanie ich zdolności innowacyjnych.
19. Dostawców usług medialnych zachęca się do promowania możliwości kształcenia i szkolenia zawodowego dla swoich dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów, w tym do zmiany kwalifikacji i nabywania nowych kwalifikacji zawodowych. Można tego dokonać we współpracy z organami samoregulacyjnymi ds. mediów, organizacjami i stowarzyszeniami zawodowymi, a także instytucjami edukacyjnymi.

SEKCJA III***Przejrzystość własności mediów***

20. Dostawców usług medialnych zachęca się do zapewnienia, aby szczegółowe, kompleksowe i aktualne informacje na temat ich własności były łatwo i bezpośrednio dostępne dla ogółu społeczeństwa, w tym, w miarę możliwości, dla osób z niepełnosprawnościami. W szczególności zaleca się, aby dostawcy usług medialnych zapewniali dostęp do informacji dotyczących:
- tego, czy i w jakim zakresie ich bezpośrednia lub rzeczywista własność jest własnością rządu, instytucji państwowej, przedsiębiorstwa państwowego lub innego podmiotu publicznego;
 - interesów, powiązań lub działalności ich właścicieli w innych mediach lub przedsiębiorstwach niebędących mediami;
 - wszelkich innych interesów, które mogłyby mieć wpływ na podejmowane przez nich strategiczne decyzje lub na linię programową ich redakcji;
 - wszelkich zmian w ustaleniach dotyczących własności lub kontroli.
21. Zachęca się państwa członkowskie do podjęcia działań mających na celu skuteczne wdrożenie zalecenia CM/Rec(2018)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów. W szczególności zachęca się państwa członkowskie, aby powierzyły odpowiedniemu krajowemu organowi regulacyjnemu lub instytucji regulacyjnej opracowanie i prowadzenie specjalnej bazy danych dotyczących własności mediów internetowych, zawierającej dane zdezagregowane na temat różnych rodzajów mediów, w tym na szczeblu regionalnym lub lokalnym, która byłaby bezpłatna i do której społeczeństwo miałooby łatwy, szybki i skuteczny dostęp, oraz sporządzanie regularnych sprawozdań na temat własności usług medialnych podlegających jurysdykcji danego państwa członkowskiego.
22. Zachęca się państwa członkowskie oraz ich krajowe organy lub instytucje regulacyjne do prowadzenia regularnej wymiany najlepszych praktyk w dziedzinie przejrzystości własności mediów. W szczególności wymiana taka powinna koncentrować się na określeniu i promowaniu najskuteczniejszych środków lub narzędzi służących zwiększeniu przejrzystości własności mediów oraz poprawie współpracy administracyjnej w tej dziedzinie.

SEKCJA IV***Monitorowanie oraz przepisy końcowe***

23. Aby możliwe było monitorowanie środków i czynności służących podjęciu działań następczych w stosunku do zalecenia, państwa członkowskie powinny – 18 miesięcy po jego przyjęciu, a następnie na wniosek – dostarczyć Komisji wszystkie istotne informacje związane ze środkami i działaniami określonymi w sekcji III.
24. Komisja przeprowadzi dyskusje na temat środków i działań podjętych w następstwie niniejszego zalecenia z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, w szczególności z przedstawicielami dostawców usług medialnych i dziennikarzy, na odpowiednich forach, w szczególności na Europejskim Forum Mediów Informacyjnych.
25. W razie potrzeby Komisja rozważy przyjęcie nowego zalecenia zastępującego niniejsze zalecenie, biorąc pod uwagę europejski akt o wolności mediów przyjęty przez współprawodawców, a także dyskusje z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami. Aby uniknąć wątpliwości, w przypadku nakładania się na siebie przepisów niniejszego zalecenia i rozporządzenia ustanawiającego wspólne ramy dla usług medialnych na rynku wewnętrznym (europejski akt o wolności mediów), w wersji ostatecznie przyjętej przez współprawodawców, odpowiednie zapisy niniejszego zalecenia przestaną mieć zastosowanie z chwilą rozpoczęcia stosowania przepisów tego rozporządzenia.

Niniejsze zalecenie skierowane jest do dostawców usług medialnych mających siedzibę w Unii, a w odniesieniu do działań określonych w sekcji III – również do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia 16 września 2022 r.

W imieniu Komisji
Thierry BRETON
Członek Komisji
