



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI
Halina Bortnowska-Dąbrowska
Jerzy Ciemniowski
Janusz Grzelak
Marek Antoni Nowicki
Marek Safjan
Stefan Starczewski

ZARZĄD FUNDACJI
Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Zbigniew Hołda
Sekretarz: Adam Bodnar
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

L dz. 3689/09

Dnia 14 lipca 2009 r.

Szanowny Pan
Lech Kaczyński
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
Ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Prezydencie,

W związku z toczącą się debatą na temat ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinie mediów uchwalonej przez Sejm RP dnia 24 czerwca 2009 r., w imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pozwalam sobie przedstawić następujące stanowisko.

Z wyrazami szacunku,

Danuta Przywara
Prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka



Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczące ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinach mediów

„Obserwatorium wolności mediów w Polsce” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pragnie wyrazić opinię dotyczącą ustawy o zadaniach publicznych w dziedzinach mediów uchwalonej przez Sejm RP dnia 24 czerwca 2009 r. Zwracamy się z prośbą o odmowę podpisania ustawy i zwrócenie jej pod dalsze obrady Sejmu RP. Uważamy, że na obecnym etapie prac kierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie jest zasadne, opóźni bowiem znacznie prace nad przygotowaniem ustawy, która w pełni realizowałaby interes publiczny.

Po analizie ustawy, uważamy, że przyjęta przez Sejm RP regulacja powinna zostać zmodyfikowana i dostosowana do standardów międzynarodowych.

Motywnym nowelizacji, jak wskazano w rządowym uzasadnieniu do projektu, było dążenie do zmniejszenia politycznych wpływów na media oraz poprawienie sposobu finansowania mediów publicznych. Pomimo, że projekt zawiera kilka pozytywnych zmian nie możemy uznać, że odpowiada on celom wskazanym w uzasadnieniu. Poddaliśmy analizie kilka modeli ustaw medialnych oraz rozwiązań systemowych w zakresie mediów publicznych (takich jak np. British Broadcasting Corporation czy też amerykańskiej telewizji publicznej - Public Broadcasting Service) porównując ich strukturę, język oraz główne założenia z polskim projektem ustawy. Istnieją trzy podstawowe dziedziny, w których zaleciłibyśmy zmiany przedmiotowej ustawy: Rozdział 2 (Zadania publiczne w dziedzinie usług medialnych), Rozdział 5 (Finansowanie zadań publicznych) oraz struktura kontrolna w zakresie zadań powierzonych Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT).

Ustawa nie zawiera precyzyjnej definicji „misji publicznej” mediów, co z kolei uniemożliwia ustalenie właściwego zwrotu kosztów realizacji obowiązków wynikających z jej wykonania. Wskazanie „misji publicznej” jest również istotne ze względu na ich charakter oraz obowiązek przekazywania różnorodnych informacji w interesie społeczeństwa. Media publiczne mają bowiem wypełniać misję publiczną, informując społeczeństwo zarówno o poglądach większościowych z różnorodnych perspektyw, jak i mniejszościowych, nie będąc przy tym platformą popierającą wyłącznie poglądy czy idee aprobowane przez rząd czy rządzącą koalicję.

Nowo uchwalona ustawa przedstawia w sposób jasny zadania i cele mediów. Artykuł 2 ustawy zawiera zadanie upowszechniania wartości i kultury narodowej, wskazując jednocześnie na obowiązek poszanowania mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym. Niemniej jednak w jednym z punktów artykułu 2 ustawy znajduje się odniesienie do „chrześcijańskich wartości” oraz do „umacniania rodziny”. Używanie tak ściśle uwarunkowanego języka w ustawie może prowadzić do wykluczenia części społeczeństwa z udziału w debacie publicznej. Powstaje również wątpliwość co do neutralności światopoglądowej państwa.

Ustawa eliminuje dotychczasowy abonamentowy system finansowania mediów, na rzecz niejasnego stwierdzenia, że media publiczne finansowane są ze „środków budżetu państwa”. Takie sformułowanie w praktyce może prowadzić się do uzależnienia finansowania mediów od sytuacji budżetowej państwa. Od początku stycznia 2010 r. media publiczne będą w całości uzależnione od ilości środków przyznanych w budżecie. W ustawie nie wskazano na jakiegokolwiek gwarancje minimalnej sumy kwotowej lub procentowej przeznaczonej na media. Ponadto określanie jej wysokości pozostawiono w rękach rządu i większości parlamentarnej, co w istocie nie zapewnia bezpiecznej i długoterminowej

perspektywy finansowania. Określenie minimalnego pułapu budżetowego dla mediów stanowiłoby gwarancję ciągłego funkcjonowania mediów publicznych oraz chroniłoby przed niespodziewanymi zmianami w wydatkach budżetowych, które wpływają na zmniejszenie wysokości finansowania dla mediów.

Istnieje wiele rozwiązań finansowania mediów publicznych, które okazały się efektywne w innych krajach europejskich. Wprowadzenie jednego z takich modeli może okazać się właściwym rozwiązaniem również w Polsce. Nie przesądzamy przy tym jaki powinien to być model, lecz wskazujemy, że inne, alternatywne rozwiązania powinny być brane pod uwagę. Ustawa nie powinna się jednak skupiać na zmianie systemów finansowania, lecz dopracowywać już istniejące mechanizmy w celu zagwarantowania pełnej ściągłości abonamentu. W Wielkiej Brytanii pobierana jest opłata abonamentowa od każdego odbiorcy, jednak kontrolę nad pobieraniem opłat sprawuje niezależna agencja. Obowiązek uiszczania opłaty abonamentowej zbliżony jest do dotychczasowego rozwiązania polskiego, jednak istnieją w nim szersze gwarancje kontrolne w pobieraniu opłaty. Inną możliwością finansowania mediów jest obowiązkowy podatek nałożony na wszystkich (odbiorców indywidualnych jak i osoby prawne) płacących rachunek za elektryczność (np. Czechy) lub podatek od nieruchomości (np. Francja).

Nowa ustawa nie odnosi się do przychodów z reklamy, jak również nie określa zakresu w jakim finansowanie może pochodzić z reklamy. To oznacza, że telewizja publiczna czy publiczne stacje radiowe będą musiały na równi konkurować z nadawcami prywatnymi o reklamodawców. W efekcie media publiczne mogą mieć trudność w sprawowaniu misji publicznej.

Najbardziej niepokojące wydają się rozwiązania dotyczące struktury i kontroli mediów publicznych. Nowelizacja zakłada powstanie Rady Programowej, która będzie m.in. oceniać poziom i jakość programów. Jednakże organ ten uzyskuje jedynie kompetencje opiniodawcze. Z żadnego przepisu nie wynika, że negatywna opinia rady może skutkować nieudzieleniem finansowego wsparcia dla audycji realizujących misję publiczną. Organ ten wpisuje się ponadto w zakres działalności KRRiT. Na gruncie przedstawionych przepisów wątpliwości budzi fakt, czy negatywne bądź pozytywne zaopiniowanie absolutorium przez Radę Programową będzie w stanie coś zmienić i czy będzie miało wpływ na zarząd konkretnego nadawcy publicznego. W tym zakresie instytucja Rady Programowej może stać się instytucją iluzoryczną, bez rzeczywistych kompetencji do kontroli jakości usług medialnych. Tym samym może być całkowicie uzależniona od KRRiT, która nie zmienia swojego „politycznego” kształtu.

W skład 15-osobowej Rady Programowej mają wejść osoby „legitymujące się dorobkiem i doświadczeniem w sferze kultury lub usług medialnych” oraz zarekomendowane przez minimum dwie ogólnopolskie organizacje pozarządowe jak również przez środowiska polonijne. Wyjątkiem są osoby zarekomendowane przez ministrów kultury, edukacji i szkolnictwa wyższego. Pozytywne wydaje się dążenie do nominacji członków Rady Programowej pochodzących ze środowisk pozarządowych, akademickich i twórczych. Niemniej jednak nawet taki skład Rady Programowej – w świetle przedstawianych wyżej zastrzeżeń nie gwarantuje jej realnego wpływu na realizację misji publicznej.

W ustawie ten sam organ, tj. KRRiT wydaje licencje, sporządza plan finansowy, dysponuje budżetem na poszczególne programy, przeprowadza kontrolę oraz decyduje o cofnięciu funduszy. Tym samym KRRiT pozostaje głównym organem decydującym o mediach publicznych.

Niezbędne wydaje się jednak wprowadzenie mechanizmów umożliwiających nominowanie i wybór niezależnego zarządu poszczególnych nadawców publicznych,

odpowiedzialnego za strategię, planowanie i raportowanie. BBC jak i PBS oraz wiele innych modeli ustaw medialnych, wskazuje na wagę stworzenia niezależnych od władzy struktur zarządczych. Media powinny być bowiem publicznym usługodawcą i być maksymalnie niezależne. Aby jednak zagwarantować taką niezależność, ustawa powinna precyzyjnie określać struktury i mechanizmy kontrolne mediów publicznych. Dobrym przykładem jest BBC Trust, niezależna od samego BBC i rządu agencja, której zadaniem jest udzielanie wsparcia finansowego dla poszczególnych programów oraz wytyczaniu kierunków rozwoju dla stacji publicznych. Agencja składa się ze specjalistów z dziedziny mediów, stojących na straży jakości i prawidłowego wykonywania zadań powierzonych mediom publicznym.

Nowelizacja ustawy miała m.in. na celu wyeliminowanie dotychczasowych kontrowersji związanych ze strukturą nadzorcą mediów oraz zarządem nad siecią mediów publicznych. Obecna sytuacja w Telewizji Polskiej S.A. oraz działania podejmowane przez jej kolejnych prezesów spowodowały kilka przypadków nieuzasadnionych zwolnień dziennikarzy, jak również odejście wielu wartościowych osób. Dominacja interesów politycznych nad interesem publicznym w postaci rzetelnego zarządzania mediami publicznymi ma negatywny wpływ na jakość programów oraz realizowaną misję publiczną. Niestety nowa ustawa nie wnosi ideologicznych, finansowych ani strukturalnych zmian mających na celu zmianę obecnej zależności politycznej i braku ochrony mediów publicznych.

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione nieprawidłowości i braki w ustawie o zadaniach publicznych w dziedzinach mediów zwracamy się z prośbą o odmowę podpisania przedmiotowej ustawy. Weto zmusi bowiem Sejm RP do ponownej pogłębionej debaty nad analizowaną ustawą. Być może spowoduje także konieczność przygotowania nowego projektu.

Stanowisko zostało przygotowane przez dr Adama Bodnara, Sekretarza Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Dominikę Bychawską, Koordynatora „Obserwatorium wolności mediów w Polsce”.