القسم الثالث

معايير مجلس أوروبا
في مجال الإعلام المرئي والمسموع

إعـــــداد
مجـــلس أوروبـــــا

(١)

كيف يمكن ضمان
استقلالية الرسالة الإعلامية؟*

* - توصية رقم آر (٩٦) ١٠ حول لجنة الوزراء للدول الأعضاء، بشأن ضمان استقلال بث الخدمة العامة، (تم تبنيها من قبل لجنة الوزراء في ١١ سبتمبر ١٩٩٦، في الاجتماع رقم ٥٧٣ لنواب الوزراء).

- ترجمة غير رسمية.

إن لجنة الوزراء، بموجب أحكام المادة ١٥ ب من قانون مجلس أوروبا،

إذ تعتبر أن هدف مجلس أوروبا**هو تحقيق وحدة أكبر بين أعضائه من أجل ضمان وتحقيق مثله ومبادئه التي تعد تراثا مشتركا لهم،

وإذ تذكر بأن استقلال وسائل الإعلام، بما فيها البث، تعد ضرورية، لنهوض المجتمع الديمقراطي بمهامه،

وإذ تؤكد الأهمية التي تعلقها على احترام استقلال وسائل الإعلام، ولاسيما مـن قبـل الحكومات،

وإذ تذكر في هذا الصدد بالمبادئ التي أقرتها حكومات مجلس أوروبا والمبينـة فـي إعلان حرية التعبير والمعلومات في ٢٩ ابريل ١٩٨٢، ولاسيما فيما يتعلق بالحاجـة إلـى مدى تنوع وسائل الاتصال المستقلة التي تسمح بانعكاس لتنوع الأفكار والآراء.

** منظمة دولية مقرها ستراسبورج في فرنسا، تأسست عام ١٩٤٦، وتضم في عضويتها ٤٦ دولة أوروبية، يعمل المجلس على تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء في مجالات الديمقراطية وحقوق الإنسان والسلام، وقد أصدر مجلس أوروبا الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان عام ١٩٥٠، وتتولى المحكمة الأوروبيـة لحقـوق الإنسان مراقبة تنفيذ الاتفاقية من جانب الدول الأعضاء، ويمكن زيارة موقع المجلس على الرابط التالي: www.coe.int

وإذ تعيد التأكيد على الدور الحيوي لبث الخدمة العامة باعتبـاره عـاملاً ضـرورياً للاتصال التعددي المتاح للجميع على المستويين القومي والإقليمي، من خلال توفير خدمـة برامج شاملة أساسية تشمل المعلومات والتعليم والثقافة والتسلية،

وإذ تذكر بالالتزامات المقبولة من ممثلي الدول المشاركين فـي المـؤتمر الـوزاري الأوروبي الرابع حول سياسة وسائل الإعلام الجماهيرية (براغ ٧ و ٨ ديسمبر ١٩٩٤) في إطار عمل القرار رقم ١ حول مستقبل بث الخدمة العامة، ومنظمات البث،

وإذ تلاحظ الحاجة إلى المزيد من التطوير للمبادئ حول استقلال بث الخدمة العامة في ضوء التحديات التي يثيرها التغيير السياسي والاقتصادي والتكنولوجي في أوروبا،

وإذ تعتبر، في ضوء هذه التحديات، أن استقلال بث الخدمة العامـة يجـب ضـمانه بوضوح على المستوى القومي عن طريق مجموعة من القواعد التي تتعامل مع كل أوجـه العمل،

وإذ تؤكد على أهمية ضمان الاحترام الكامل لهذه القواعد من قبل أي شخص أو سلطة تعد خارجية بالنسبة لهيئات البث العامة،

توصي حكومات الدول الأعضاء بما يلي :

أ) أن تضمن في قانونها المحلي أو الوثائق التي تحكم هيئات البث العامة مواد تضمن استقلالها وفقا للتوجيهات المتضمنة في حاشية هذه التوصية،

ب) أن تلفت انتباه السلطات المسئولة عن الإشراف على أنشطة هيئات البـث العامـة وأيضا انتباه إدارة وموظفي تلك المنظمات إلى مثل هذه التوجيهات.

حاشية للتوصية رقم آر (٩٦) ١٠
توجيهات حول ضمان استقلال بث الخدمة العامة

(١) الشروط العامة

إطار العمل القانوني الذي يحكم هيئات البث العامة يجب أن يشترط بوضوح استقلالها التحريري واستقلالها المؤسساتي ولاسيما في جوانب مثل :

- تعريف جداول البرامج.
- مفهوم وإنتاج البرامج.
- تحرير وتقديم برامج الأنباء والشئون الجارية.
- تنظيم الأنشطة في الخدمة.
- التعبئة والتوظيف وإدارة الموظفين داخل الخدمة.
- شراء واستئجار وبيع واستخدام السلع والخدمات.
- إدارة الموارد المالية.
- إعداد وتنفيذ الميزانية.
- التفاوض والإعداد والتوقيع للأعمال القانونية المرتبطة بتشغيل الخدمة.
- تمثيل الخدمة في الإجراءات القانونية وأيضا فيما يتعلق بالأطراف الثالثة.

يتعين أن تكون الشروط المرتبطة بالمسئولية عن هيئات البث العامة والإشراف عليها وأجهزتها القانونية محددة على نحو واضح في إطار عمل القانون الحاكم.

لن تكون أنشطة البرامج في هيئات البث العامة خاضعة لأي شكل من أشكال الرقابة، ولن تتم ممارسة سيطرة استنتاجية على أنشطة هيئات البث العامة من قبـل أي أفـراد أو هيئات خارجية إلا في حالات استثنائية ينص عليها القانون.

(٢) مجالس إدارة هيئات البث العامة

١- الاختصاص

إطار العمل القانوني الذي يحكم هيئات البث العامة يجب أن يشترط أن تكون مجالس إدارتها مسئولة كلية عن التشغيل اليومي لمنظماتهم.

٢- الوضع

يتعين تحديد القواعد التي تحكم وضع مجالس إدارات منظمات الخدمة العامة، ولاسيما عضويتها، بصورة تجنب وضع مجالس الإدارة موضع المخاطرة لأي تـدخل سياسـي أو غيره.

ويجب أن تشترط هذه القواعد، على نحو خاص، أن ينهض أعضاء مجالس الإدارات أو الأفراد المكلفون بتلك المهام بصفة فردية بما يلي :

- ممارسة مهامهم على نحو صارم لصالح هيئة البث العامة التي يمثلونها ويديرونها،

- لا يجوز لهم، على نحو مباشر أو غير مباشر، ممارسة مهام أو تلقـي أمـوال أو الاحتفاظ بمصالح في مشاريع أو منظمات أخرى في قطاع الإعلام أو قطاعـات مرتبطـة بالإعلام حيث سيؤدي ذلك إلى تنازع مصالح مع مهام الإدارة التي ينهضون بها في هيئـة بث عامة.

- لا يجوز لهم أن يحصلوا على أي توجيهات أو قبول أي تعليمات من أي شخص أو جهة مهما يكن نوعها غير الأجهزة والأفراد المسئولين عن الإشراف على هيئـات البـث العامة موضع النقاش، مع مراعاة الحالات الاستثنائية التي ينص عليها القانون.

٣- المسئوليات

مع مراعاة مسئوليتها أمام المحاكم عن ممارستها لاختصاصها في الحالات المنصوص عليها قانونا، يتعين على مجالس الإدارة لهيئات البث العامة، أو الأفراد الـذين يـضطلعون بمثل هذه المهام بصفتهم الفردية، أن يتحملوا المسئولية عن ممارسة مهـامهم فقـط أمـام الجهاز الإشرافي لهيئات البث العامة التي يعملون فيها.

وأي قرار يتم اتخاذه من قبل الأجهزة الإشرافية المذكورة أعلاه ضد أعضاء مجـالس الإدارة لهيئات البث العامة أو الأفراد الذين ينهضون بمثل هذه المهـام بـصفتهم الفرديـة لمخالفتهم لواجباتهم والتزاماتهم يتعين أن تكون مسببة على النحو الواجب وأن تكون خاضعة للاستئناف أمام المحاكم المختصة.

(٣) الأجهزة الإشرافية لهيئات البث العامة

١- الاختصاص

يجب أن يحدد إطار العمل القانوني الذي يحكم هيئات البث العامـة بوضـوح وبدقـة اختصاص الأجهزة الإشرافية.

يجب ألا تمارس الأجهزة الإشرافية لهيئات البث العامة أي سيطرة استنتاجية على البرامج.

٢- الوضع

يجب أن تحدد القواعد التي تحكم وضع الأجهزة الإشرافية لهيئات البث العامة ولاسيما عضويتها بصورة تجنب وضع الأجهزة موضع المخاطرة السياسية أو أي تدخل آخر.

ويجب أن تضمن القواعد على نحو خاص أن أعضاء الأجهزة الإشرافية:

- يتم تعيينهم بصورة علنية وتعددية.

- يمثلون على نحو جماعي مصالح المجتمع بصفة عامة.

- ألا يتلقوا أي أوامر رسمية أو أي تعليمات من أي شخص أو جهاز خلاف الجهـة التي عينتهم، مع مراعاة أي شروط مناقضة يحددها القانون في الحالات الاستثنائية.

- لا يجوز فصلهم أو إيقافهم عن العمل أو استبدالهم أثناء فترة عملهم مـن قبـل أي شخص أو جهاز باستثناء الشخص أو الجهاز الذي عيـنهم، باسـتثناء أن يـشهد الجهـاز الإشرافي أنهم غير قادرين على أداء مهامهم أو منعوا من مزاولتها.

- لا يجوز لهم، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أن يمارسوا مهام، أو يتلقوا أموالاً أو يحوزوا مصالح في مشاريع أو منظمات أخرى في وسائل إعـلام أو قطاعـات مرتبطـة بالإعلام؛ حيث سيؤدي ذلك إلى صراع مصالح مع مهامهم داخل الجهاز الإشرافي.

يتعين تحديد القواعد الخاصة بدفع مستحقات أعضاء الأجهزة الإشرافية لهيئات البـث العامة بصورة واضحة وعلنية في النصوص التي تحكم هذه الأجهزة.

(٤) موظفو هيئات البث العامة

يتعين ألا يعتمد توظيف وترقية ونقل وأيضا حقوق والتزامات مـوظفي أجهـزة بـث الخدمة العامة على الأصل أو الجنس أو الآراء أو المعتقدات السياسة أو الفلسفية أو الدينيـة أو عضوية النقابات.

يتعين أن يمنح موظفو هيئات البث العامة دون أي تمييز الحق في المشاركة في أنشطة النقابات والحق في الإضراب، مع مراعاة أي قيود يفرضها القانون لـضمان اسـتمرارية الخدمة العامة أو أسباب مشروعة أخرى.

يجب أن يشترط إطار العمل القانوني الذي يحكم هيئات البث العامة بوضوح عدم تلقي موظفي تلك المنظمات أي تعليمات من أي نوع من أفراد أو أجهزة خارج الهيئـة التـي توظفهم دون موافقة مجلس إدارة الهيئة، مع مراعاة اختصاص الأجهزة الإشرافية.

(٥) تمويل هيئات البث العامة

يجب أن تستند القواعد التي تحكم تمويل هيئات البث العامة إلى المبـدأ بـان الـدول الأعضاء تضطلع بالحفاظ على تمويل شفاف وآمن ومناسب وإقامته عنـدما يكـون ذلـك ضروريا، بحيث يضمن لهيئات البث العامة الوسائل الضرورية لإنجاز مهامها.

ويجب أن تطبق المباديء التالية في الحالات التي يقوم فها تمويل بث الخدمة العامـة أما كليا أو جزئيا على إسهام نظامي أو استثنائي من ميزانية الدولة أو على رسوم ترخيص:

- يتعين ألا تستخدم صلاحيات اتخاذ القرارات لدي سلطات خارجية عن هيئات البث العامة موضع النقاش فيما يتعلق بالتمويل في ممارسة، سواء بـصورة مباشـرة أو غيـر مباشرة، أي نفوذ على الاستقلال التحريري والاستقلال المؤسساتي للهيئة.

- يتعين تحديد مستوى الإسهام أو رسوم الترخيص بعد التشاور مع هيئة بث الخدمـة المعنية، مع الأخذ في الاعتبار الاتجاهات الخاصة بتكاليف أنشطتها، وبصورة تسمح للهيئة بأن تنفذ على الوجه الأكمل مهامها العديدة.

- يتعين أن يتم دفع الإسهام أو رسوم الترخيص بصورة تضمن اسـتمرارية أنـشطة هيئات البث العامة وتسمح لها بالانخراط في التخطيط طويل المدى.

- يتعين أن يحترم استخدام الإسهام أو رسوم الترخيص من قبل هيئة بث الخدمة العامة مبدأ الاستقلال الوارد في التوجيه رقم ١.

- حيثما يتعين المشاركة في الإسهام أو عائدات رسوم التراخيص بين عدة منظمـات لبث الخدمة العامة، يتعين أن يتم ذلك بصورة تلبي على نحو عادل احتياجات كل هيئة.

يتعين ألا تؤدي قواعد الإشراف المالي على هيئات البث العامة إلـى التـأثير علـى استقلالها في أمور البرامج كما هو محدد في التوجيه رقم ١.

(٦) سياسة البرامج في هيئات البث العامة

يتعين أن يشترط إطار العمل القانوني الذي يحكم هيئات البث العامة بوضـوح أنهـا ستضمن أن البرامج الإخبارية تمثل بصورة نزيهة الحقائق والشئون وتضمن التكوين الحر للآراء.

يتعين أن تكون الحالات التي قد تجبر فيها هيئات البث العامة على بث رسائل رسمية أو إعلانات أو اتصالات أو تغطية أعمال أو قرارات السلطات العامة أو تمنح وقت بث لمثل تلك السلطات، مقصورة على ظروف استثنائية موضحة في القوانين أو النظم.

أي إعلانات رسمية يتعين أن توصف على نحو واضح أنها كذلك ويتعين بثها في ظل المسئولية الكلية للسلطة التي فوضت بها.

(٧) وصول هيئات البث العامة إلى تكنولوجيات الاتصال الجديدة

يتعين أن تكون هيئات البث العامة قادرة على الاستفادة من تكنولوجيا الاتصال الجديدة، وحيثما تفوض بذلك، أن تطور خدمات جديدة تستند إلى مثل تلك التكنولوجيـا لكـي تفـي بصورة مستقلة بمهامها كما هي محددة في القانون.

* * *

مذكرة إيضاحية للتوصية رقم ار (٩٦) ١٠
حول ضمان استقلال بث الخدمة العامة

مقدمـــة:

١- الممارسة الكاملة وغير المقيدة لحرية التعبير والمعلومات المضمونة بموجب المادة ١٠ من المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان تستلزم وجود وسائل إعـلام حـرة ومـستقلة وتعددية وفقا للمبدأ السياسي الذي دعمته لجنة مجلس وزراء أوروبا في "إعـلان حريـة التعبير والمعلومات" الذي تم تبنيه في ٢٩ ابريل ١٩٨٢ و هذا المطلب الذي يعـد حيويـا لوجود ديمقراطية حقيقية ينطبق علي قطاعي الصحافة والبث علي السواء، لاسيما بـالنظر إلى الجمهور الكبير لخدمتي الإذاعة والتليفزيون وتأثيرهما المحتمل على تكوين الرأي العام.

٢- نظرا للمهام المحدودة المنوطة بها وبموجب القانون والاتفاقيات الأخرى (جـداول الشروط والمواثيق والاتفاقيات والتراخيص .. الخ)، تعد هيئات البث العامة واضـحة بـين وسائل الإعلام باعتبارها وكالات مؤثرة في حيـاة المجتمـع الـديمقراطي. وسـمة تلـك المنظمات، التي يمكن أن تكون عامة أو خاصة، هي حقيقة أنها مطلوبة أن تقدم مدى متنوعا من برامج الأنباء والتعليم والثقافة والتسلية تعكس المجتمع وبصفة خاصة آراء الجماعـات السياسية والاجتماعية والثقافية بما فيها آراء الأقليات، وتوفر منبرا للنقاش من أجل ضـمان ديمقراطية نابضة بالحيوية. وفي هذا الصدد تعد متميزة عن منظمات البث التجارية حيث يتم تحديد البرامج بصفة رئيسية في ضوء ضرورات الربحية التجارية.

٣ - تتناقض هيئات البث العامة أيضا مع نظيرتها التي تديرها الدولة في أنها تنجـز مهامها على نحو مستقل ودون تدخل من أي سلطة خارجية، ولا السلطات العامـة بـصفة خاصة، وهي سمة تميزها عن منظمات البث الحكومية. والمبدأ القائل إن هيئـات الخدمـة العامة مستقلة، ومن ثم مسئولة أمام الجمهور عن الصورة التي تؤدي بها مهامها يعد حاسما في الإنجاز الكامل لهذه المهام لاسيما في دائرة المعلومات.

٤ - سعيا إلى الحفاظ على الإسهام الذي يقدمه بث الخدمة العامة وتعزيزه في تـسيير مجتمع ديمقراطي عن طريق تقديم مدى للتعبير التعددي لوجهات النظر و الآراء والثقافات، كان لدي مجلس أوروبا مرارا أن يتعامل مع تطور هذا القطاع. ووفقا لذلك فـإن المـؤتمر الوزاري الأول حول سياسة الإعلام الجماهيري الذي عقد في فيينا في التاسع و العاشر من

ديسمبر ١٩٨٦ أسفر عن تبني قرار حول البث العام والخاص في أوروبا أكد فيه الوزراء الذين حضروا المؤتمر "التزامهم بالحفاظ علي مبادئ بث الخدمة العامة " وأن يكون لـديهم اعتبار "لمصلحة الجمهور في تلقي خدمة تليفزيونية كاملة ومتنوعة وذات جودة رفيعة تسهم ككل في التشكيل الحر للآراء والتطوير الثقافي".

٥ – ونتيجة لذلك أثار عدد من التطورات الجديدة أسئلة فيما يتعلق بإمكانيات الخدمـة العامة وفي بعض الأمثلة جدوى الحفاظ عليها. و أحد هذه التطورات، وليس أقلهـا أهميـة الاختراق التدريجي لقطاع البث من قبل المشاريع الخاصة لغالبية الدول الأوروبية. وإضافة إلي هذا التوجه التنظيمي والاقتصادي، حدثت تطورات تكنولوجية في الثمانينـات بتطـوير الإرسال بالكبل والأقمار الصناعية وفي وقت أقرب دخول التكنولوجيا الرقمية. وأخيرا فإن الاختراق التدريجي للديمقراطية في دول وسط و شرق أوروبا اعتبارا من عام ١٩٨٦أثـار قضية تحويل منظمات البث الحكومية السابقة إلي منظمات بث خالصة للخدمة العامة.

٦ - ودفعت هذه التطورات العديدة مجلس أوروبا إلي إعادة طرح مسألة مستقبل بث الخدمة العامة بين أنشطته الحالية. وأدي ذلك إلي تبني قرار آخر حول مستقبل بث الخدمـة العامة في المؤتمر الوزاري الأوروبي الرابع حول سياسة وسائل الإعلام الجماهيرية الـذي عقد في براغ يومي السابع و الثامن من ديسمبر عام ١٩٩٥. وفي القرار أكـدت الـدول المشاركة في المؤتمر علي "التزامها بالحفاظ علي نظام بث خدمة عامة قـوي و تطـويره" رافضة بذلك تشجيع الهبوط بمرتبتها إلى الهامش.

٧ - و دعما لهذا الالتزام الرسمي، قطعت الدول المـشاركة عـددا مـن التعهـدات الملموسة في القرار من أجل ضمان استمرار بث الخدمة العامة. وأحد تلك التعهـدات هـو "ضمان استقلال بث الخدمة العامة إزاء التدخل السياسي و الاقتصادي". وحيـث إن هـذا الضمان يتحقق بصفة رئيسية من خلال تقنين الشروط المناسبة داخل أطر العمل التشريعية و التنظيمية التي تحكم مهام و تنظيم وإدارة هيئات البث العامة، فإن التوجيهـات الحاليـة تهدف إلي توفير مؤشرات تتعلق بالمحتوي المرغوب فيه للشروط الضرورية، مهما كان إطار العمل القانوني أو الوضع أو المهام المحددة و البنى الخاصة بهيئات البث العامة.

٨ - الاعتبار الأول في تطبيق القواعد (التوجيهات) يجب أن يكون هو تنوع سـلطات تنظيم وسائل الإعلام التي تعمل في الدول الأعضاء. ومن الضروري أيضا أن يؤخذ فـي الاعتبار أحكام القانون المحلي لكل دولة والذي قد يكون بصورة ما مرتبطا بالأمور العديدة

المغطاة في التوجيهات (على سبيل المثال الأحكام الخاصة بالمسئولية المدنية والجنائية والتي قد تنطبق أيضا على مجالس إدارة هيئات البث العامة فيما يتعلق بالمهام التي تنهض بها، والقواعد العامة لقانون العمل المطبق على موظفيها، والأحكام الدستورية والتشريعية والتنظيمية في أوقات الطوارئ والحرب التي يحتمل أن تؤثر على أنشطة وتشغيل هيئات البث العامة..الخ). وبالمثل فالتوجيهات يتعين تطبيقها في ضوء أي قرارات تصدر من قبل المحاكم القومية العليا ذات الاختصاص في الدوائر الدستورية والقضائية والإدارية، وأيضا التزامات الدول الأعضاء في ظل القانون الدولي. وأخيرا يتعين توجيه الاعتبار الواجب إلى تنوع مهام هيئات البث العامة -على سبيل المثال- اعتمادا على ما إذا كانت خدمات قومية أو دولية.

١- الأحكام العامة

التوجيه رقم ١

٩ - ينص القرار حول مستقبل بث الخدمة العامة الذي تم تبنيه في المؤتمر الأوروبي الوزاري الرابع حول سياسة وسائل الإعلام الجماهيرية على أن "تتعهد الدول المشاركة بأن تضمن استقلال هيئات البث العامة إزاء التدخل السياسي والاقتصادي". ووفقا لذلك فإن التوجيه رقم واحد يستلزم تضمين مبادئ الاستقلال التحريري والاستقلال المؤسساتي لمنظمات البث على نحو صريح في إطار العمل القانوني الذي يحكم هذه المنظمات، سواء كانت تتمثل، كما هو الحال في العادة، في نصوص تشريعية، أو قواعد أخري أو وثائق مثل المواثيق أو التراخيص. والاستقلال التحريري يعني حق هيئات البث العامة في تقرير محتوي برامجها بحرية ودون تدخل أي سلطة خارجية، في نطاق الحدود المبينة في القانون أو قواعد أخري، من أجل ضمان الحقوق و المصالح المشروعة (مثل الأحكام حول بث البرامج المرجح أن تصدم حساسيات الأطفال و المراهقين). وهو أيضا يغطي توقيت البرامج المتعددة، مع مراعاة أي شروط خاصة توضحها في هذا الصدد القوانين التي تحكم تشغيل بث منظمات الخدمة العامة واختيار الأشخاص المشاركين في البرامج.

١٠ – يعني الاستقلال التحريري أنه لا يجوز لأي سلطة سواء كانت عامة أو خاصة أن تتدخل في التشغيل اليومي لهيئات البث العامة مثل ممارسة سلطة على القرار المالي عندما يتعلق الأمر بها. ويجب أن يتم التذكير بأنه وفقا للمبدأ المتضمن في القرار حول مستقبل بث الخدمة العامة فإن "الإدارة اليومية والمسئوليات التحريرية عن جداول ومحتوي

البرامج يجب أن تكون مسألة ترجع كلية إلى الهيئات". ويستلزم الاستقلال التحريري علاوة علي ذلك أن مجالس إدارة هذه المنظمات وأيضا الموظفين الذين تستخدمهم يجب أن يتوفر لهم عدد من ضمانات الحماية ضد الضغوط المحتملة أو التدخل. وبعض التوجيهات المقدمة أدناه تهدف إلي الحماية ضد ممارسة مثل ذلك الضغط أو التدخل.

١١ - يمضي الاستقلال التحريري يدا بيد مع الاستقلال المؤسساتي لهيئـات البـث العامة أي حق مثل تلك الأجهزة في أن تنظم وتدير أنشطتها بحرية في إطار الحدود المبينة في القانون أو قواعد أخري تتعلق بصفة خاصة بمسئوليات إدارتها وأجهزتهـا الإشـرافية. غير أن مفهوم الاستقلال المؤسساتي يمكن تفسيره علي عـدة أوجـه؛ ولـذا اعتبـر مـن الضروري أن يتم تحديد ما الذي ينطوي عليه المفهوم فعليا في التوجيه رقم ١. والاستقلال المؤسساتي لهيئات البث العامة لا يعني أن هياكلها و ترتيبات تشغيلها لا يمكن مراجعتها من قبل السلطات العامة، أي من أجل عقلنة أنشطتها شريطة أن تلتزم مثـل تلـك التغييـرات بالمبادئ الموضحة في التوجيهات العديدة.

١٢ - يتضمن التوجيه رقم ١ قائمة غير شاملة للجوانب العديدة التي يجب أن تكـون أجهزة رقابة منظمات البث قادرة بموجبها علي العمل بحرية دون تـدخل مـن أي سـلطة خارجية. وكما هو مذكور أعلاه، فإن هذه الحرية لا تمنع تطبيق ضوابط معينة علي أنشطة مجالس الإدارة، بموجب الإجراءات وفي إطار الحدود المبينة في القانون أو الوثائق الأخرى التي تحكم تشغيلها. والعديد من التوجيهات المقدمة أدناه تهدف إلي تحديد الحالات والظروف التي قد يتم فيها تطبيق مثل هذه الضوابط.

١٣ - الجوانب العديدة التي يتضمنها مبدأ الاستقلال المؤسساتي تمثل كـلا لا يمكـن فصل أي جزء منه عن البقية. وإلا فإن الاستقلال المؤسساتي والاستقلال التحريري للهيئات يمكن أن يصبح غير فعال بسبب التدخل غير المباشر في أنـشطتها. وهكـذا فـإن حريـة منظمات البث في تحديد و تدبير وإنتاج برامجها يمكن أن تكـون عرضـة للتحـدي فـي الممارسة حتى عندما تكون مدعومة علي نحو صريح بالقوانين التي تحكم تشغيلها، ما لـم تحدد هذه أيضا مبادئ الإدارة المالية المستقلة والسلطة القانونية الكاملة.

التوجيه رقم ٢

١٤ – كما ذكر أعلاه، فإن الاستقلال التحريري والإداري لهيئات البث العامة لا يعني أن هذه المنظمات ليست مسئولة عن الطريقة التي تنهض بها بمهامها وتستخدم مواردها التي قد يخصصها لها المجتمع من أجل هذا الغرض. وهكذا فإن مجـالس إدارة هيئـات البـث العامة، التي تعد وفقا للتوجيه رقم ٤ مسئولة كلية عن التشغيل اليومي لهذه المنظمات، هـي مسئولة عن أداء مهامها أمام الأجهزة الإشرافية الخاصة بها، كما هو موضح في التوجيـه رقم ٧.

١٥ – إلى جانب هذا الإشراف الداخلي، يتعين أن تكون هيئات البث العامة عرضـة للمحاكم، لاسيما فيما يتعلق بالتعدي على الحدود القانونية العديدة، والذي قد يحدث أثناء بث برامجها مثل حق الأفراد في احترام حياتهم الخاصة أو سمعتهم. وقد تكون هيئـات البـث العامة في ظروف معينة مسئولة بسبب إدارة أنشطتها ليس فحسب أمام المحاكم بل أيـضا أمام السلطات الخارجية الأخرى شريطة أن تكون هذه سلطات مستقلة. وربما تكون علـى سبيل المثال خاضعة لإشراف أجهزة تنظيمية في قطاع البث. وبالمثل، فإن موقـف الإدارة المالية لمنظمات خدمة البث العامة قد تتعرض لمراجعة من قبل سـلطات متخصـصة، أو محاكم فيما يتعلق باستخدام الأموال العامة المخصصة لها.

١٦ - وفقا للقرار حول مستقبل بث الخدمة العامة فإن "السيطرة والمسئولية لهيئـات البث العامة لاسيما فيما يتعلق بأداء مهامها واستخدام مواردهـا، يتعـين ضـمانه بالـسبل المناسبة". و يجب أن تكون الأسس و الإجراءات بتطبيق مسئولية هيئات البث العامة في هذا الصدد محددة بوضوح بواسطة القوانين التي تحكم تشغيلها. غير أن هذه قد يتم صياغتها في ألفاظ عامة و تحال، إذا كان ذلك مناسبا، إلي أحكام أخري، علي سبيل المثال فـي دائـرة القانون الجنائي.

١٧- أما فيما يتعلق بالأسس التي يجب بناء عليها تحميـل هيئـات البـث العامـة مسئوليتها عن محتوي البرامج التي يتم بثها، يتعين الإشارة إلي أحكـام المـادة ١٠ مـن المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان ويجب أن تنطبق ترتيبات الإشراف المالي لهيئات البـث العامة من ناحية أخري علي أحكام القاعدتين الاسترشاديتين ٧ و ٨.

١٨ - إلي جانب السلطات المذكورة أعلاه (المحاكم و الأجهزة التنظيمية فـي قطـاع البث..إلخ)، يتعين أن تكون هيئات بث الخدمة مسئولة مباشرة أمـام الجمهـور كمـا هـو منصوص عليه في القرار حول مستقبل بث الخدمة العامة. والنتيجة العملية للمبدأ هـو أن هيئات البث العامة يجب أن تنشر علي نحو منتظم معلومات حول أنشطتها مثـل التقـارير السنوية. وهذا المطلب بالشفافية نحو الجمهور يجب أخذه بأوسع معانيه باعتبار أنه يغطـي ليس فحسب خدمة البرامج أو الخدمات التي تمثل النشاط الرئيسي لهيئات البث العامة، ولكن أيضا أي أنشطة ذات صلة قد يكون لديها من الأسباب ما يحملها علي الاضطلاع بها مثـل (الاتفاقات التي يتم التوصل إليها مع الجمهور أو الشركاء الخاصين أو الأنشطة مـن قبـل الشركات الفرعية أو المشروعات المشتركة مع الجمهور أو الشركاء الخاصـين) ومطلـب الشفافية يجب علاوة علي ذلك أن ينطبق علي نحو مساو علي أمور البرامج، وعلـي تلـك المتعلقة بإدارة هيئات البث العامة.

١٩- علاوة علي ذلك فإن القرار حول مستقبل بث الخدمة العامة يـشترط أن تتبنـى هيئات البث العامة إجراءات يمكن للمشاهدين والمستمعين بموجبها أن يعلقوا علـي أدائهـا لمهامها. وقد يتم التفكير في إجراءات عديدة لهذا الغرض مثل تنظيم أيـام للمعلومـات و لقاءين مع الجمهور وتركيب خطوط تليفون خاصة أو خدمات للقياس تمكن الجمهور مـن الإدلاء بتعليقاته حول البرامج..إلخ.

التوجيه رقم ٣

٢٠– يضع هذا التوجيه مبدأ ذا أهمية جوهرية لاستقلال هيئات البث العامة. ومهمـا تكن طبيعة الضوابط المطبقة وجوانب المسئولية، لا ينبغي أن يكون ممكنا بالنسبة لأفراد أو أجهزة خارجيين ممارسة أي نوع من السيطرة الاستنتاجية على أنـشطتها باسـتثناء فـي الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في القانون. ويتعين هنا أن يكون هناك تمييـز بـين أمور البرامج وأمور الميزانية وحفظ الدفاتر والممارسات المالية. أما فيما يتعلـق بـأمور البرامج، فمن الأهمية بمكان ألا يمارس أي نوع من أنواع الرقابة على هـذه الأمـور. ولا يستثنى من ذلك إمكانية ممارسة سيطرة استنتاجية على البرامج في ظروف جوهرية خاصة (الخطر العام الذي يمثل تهديدا لأمن الدولة وفي أوقات الحروب) شريطة أن تكون مثل تلك الظروف منصوصا عليها صراحة في القانون. وأي شكل من أشكال السيطرة الاسـتنتاجية يتعين أن يكون وفقا للإجراءات الدقيقة ويكون ضروريا على نحو صارم للأهداف المقصودة

منه. ومنع الرقابة لا يعني أن المحاكم لا يمكنها إصدار إنذارات ضد هيئات البـث العامـة لمنع بث برنامج بعينه على أساس أنه لا يتماشى مع المعايير المحددة (على سـبيل المثـال المعايير المفروضة على أوقات بث برامج قد تسيء إلى حساسية الأطفال والشبان). أما فيما يتعلق بالإشراف المالي على هيئات البث العامة، فإن السيطرة الاستنتاجية يعترف بها فحسب طالما كانت لها علاقة بقانونية الأعمال التي تمثل التزاما بالانفاق، في حدود شروط التوجيه رقم ١٩.

٢- مجالس إدارة بث الخدمة العامة

٢١– يجب أن يلاحظ أنه وفقا للبنى القائمة لهيئات البث العامة، فإن مجالس إداراتها قد تتكون إما من هيئات (مجالس إدارية أو مجلس محافظين.. إلخ) أو أفراد يعملون بـصفتهم الشخصية (رئيس أو مدير عام أو إداري عام..إلخ) أو الاثنين معا. وفي تطبيق التوجيهـات الاسترشادية، لا يجب أن يكون هناك تمييز بين الأجهزة الإدارية والأفراد الذين ينهـضون بمثل تلك المهمة بصفتهم الفردية.

١– الاختصاص

التوجيه رقم ٤

٢٢- يتعين أن تكون مجالس إدارة هيئات بث الخدمة العامـة، وأيـضا الخـدمات أو الأفراد المسئولون عن أمور البرامج داخل هذه المنظمات، هم المسئولين كلية عن التـشغيل اليومي لهذه الهيئات. وهذا المبدأ، الذي يبدو للوهلة الأولى واضحا، يهدف إلـى أن يـذكر صراحة أن التدخل في الإدارة اليومية لأنشطة هيئات البث العامة هو أمـر ممنـوع لـيس فحسب بالنسبة لكل السلطات خارج الهيئة، بل أيضا بالنسبة للأجهزة التي تقوم بالإشـراف عليها. ومن الأهمية بمكان أن يتم وضع فصل صارم للـصلاحيات بـين أجهـزة الإدارة والإشراف، على الرغم من أن أنشطة الأولي يتعين الإشراف عليها من قبل الثانية.

٢٣ - وعلى الرغم من ذلك، فقد يكون من المقبول أن تخضع أعمال معينة مهمة على نحو خاص ترتبط بإدارة الخدمة، للموافقة المسبقة من قبل الأجهزة الإشرافية، بقدر ما يـتم تحديد مثل هذه الأعمال على نحو تقييدي في القوانين التي تحكم تشغيل هيئات البث العامـة مثل عقود شراء معدات أو برامج تزيد على مبلغ كبير على نحو خاص.

٢ – الوضع

التوجيه رقم ٥

٢٤ - من أجل ضمان استقلال مجالس إدارة هيئات البث العامة، من الـضروري ألا تكون هذه المجالس خاضعة لأي شكل من أشكال التدخل السياسي أو خلافه فـي ممارسـة مهامها، على أن يكون معلوما أن تعبير الجمهور عن آرائه بشأن أنشطة هيئات البث العامة (انظر الفقرة ١٩) لا يمكن اعتباره شكلا من أشكال التدخل. ويتعين أن يتم تحديد القواعـد التي تطبق على مثل هذه المجالس بصورة تمنع مثل ذلك التدخل، بغض النظر عما إذا كان هذا التدخل يتعلق بتعيين مجالس الإدارة، أو مهامها..إلخ. ويتعين توجيـه اهتمـام خـاص لترتيبات تعيين أعضاء مجالس الإدارة عندما تكون الأخيرة أجهزة جماعية (مجالس إدارية أو مجالس محافظين.. إلخ) وعلى الرغم من أن هذه الأجهزة قد تضم أفرادا ممثلـين يـتم تعيينهم من قبل الحكومة و/أو البرلمان فإن هؤلاء الممثلين لا يجب أن يكونوا فـي موقـع يمكنهم من ممارسة تأثير مهيمن على مجلس الإدارة (بفضل عددهم أو الصلاحيات الخاصة الممنوحة لهم). من الضروري على نحو مساوٍ أن يمارس هؤلاء الممثلون مهامهم باستقلال تام إزاء السلطات السياسة. وقد يتم وضع شروط أكثر صرامة، كما هو مناسب، على سبيل المثال، بأن يكون وضع شخص من مجلس إدارة هيئة بث خدمة عامة، غير متوافـق مـع ممارسة تفويض سياسي على المستوى القومي و/أو المستوى الأوروبي الإقليمي أو المحلي.

التوجيه رقم ٦

٢٥ - من اجل الحفاظ على استقلال هيئات البث العامة، يتعين على أعضاء مجالس الإدارة، إذا كانوا أجهزة جماعية أو أفرادا يضطلعون بمثل هذه المهام بـصفة فرديـة، أن يمارسوا مهامهم بصرامة من أجل مصلحة هيئة البث التي يمثلونها ويديرونها، وبعد ذلـك، مصلحة المجتمع بصفة عامة. وهذا المبدأ الذي يهدف إلى تجنيب مجالس الإدارة أن يكونوا خاضعين لنفوذ مصالح معينة، لا يستبعد إمكانية أن يجلس ممثلون للدولة فـي المجـالس، بالنظر إلى أن المجالس، بفضل مهامها، مفوضة بتمثيل المصلحة العامة.

٢٦ – وإلى جانب التدخل السياسي، يتعين حماية هيئات البث العامة من كـل أشـكال التدخل السياسي كما هو منصوص عليه في القرار الخاص بمستقبل بث الخدمـة العامـة. والتوجيه رقم ٦ وفقا لذلك يحدد المبدأ بأن مجالس إدارة هذه المنظمات أو الأفـراد الـذين

ينهضون بهذه المهام بصفة فردية لا يجوز لهم أن تكون لهم صلات بالمشاريع، أو منظمات أخرى في الإعلام أو القطاعات المرتبطة بالإعلام (شركات إعلان أو مشاريع اتصالات وكالات أو شركات تصنيع أو إنتاج معدات بث أو شركات إنتاج برامج.. إلخ) حيث سيؤدي ذلك إلى صراع مصالح مع مهامهم في هيئة خدمة البث العامة التي يديرونها.

٢٧ – وعلى العكس من ذلك، فإن التوجيه لا يمنع تعددية المهام حيث لا يكون من المتوقع أن تسبب صراعا للمصالح (أي عندما يقوم عضو من مجلس إدارة هيئة بث عامة بالتزامن بأداء مهام في هيئة أخري للبث العام، أو كونسورتيوم من هيئات البث العامة أو مشروع يكون به مصالح تسيطر عليها هيئة بث خدمة عامة يمثلها الشخص موضوع النقاش). غير أن الدول حرة في أن تضع شروطا أكثر صرامة بمنع تعددية المهام حتى في المواضع التي لا تسبب فيها صراعا في المصالح. ومسألة حمل الأسهم من قبل أعضاء مجالس الإدارة في مشاريع في قطاع الإعلام أو القطاعات المرتبطة بالإعلام لا يغطيه التوجيه رقم ٦. بل على كل دولة أن تقرر ما إذا كانت ثمة قيود نوعية يتعين تطبيقها على هذه الحالة من أجل الاحتراز ضد الصراعات المحتملة للمصالح.

٢٨ – وكما في حالات المهام أو المناصب المتزامنة، فإن مجالس إدارة هيئات البث العامة أو الأفراد الذين يقومون بهذه المهام بصفتهم الفردية قد يتخلون عن استقلالهم من خلال تدخل السلطات الخارجية التي تسعى إلى تكليفهم بمهام أو تعطيهم توجيهات محددة حول أسلوب إدارة الخدمة. ومثل ذلك التدخل الخارجي يجب منعه صراحة بواسطة الوسائل التي تحكم هيئات البث العامة، مع مراعاة الحالات الاستثنائية التي ينص عليها القانون. وهذه الحالات الخاصة يمكن أن تشمل أوامر المحكمة التي تصدر لمنظمات البث، على سبيل المثال، منح حق الرد لشخص متورط أثناء برنامج. ويمكنها أيضا أن تغطي ظروفًا خطيرة على نحو استثنائي (تهديدا لحياة الشعب وزمن الحرب) التي تدعو فيها السلطات العامة هيئات البث العامة إلى القيام بأعمال معينة أو الامتناع عنها. وباستثناء الظروف الاستثنائية، فإن الشروط المبينة في الوثيقة الثالثة من توجيه ٦ لا تعني أن المسئولين الذين قد يمثلون الدولة في مجلس الإدارة ولا يمكن إلا أن يقبلوا تعليمات من الإدارة التي عينتهم، حيث إنه، كما لوحظ من قبل، وبسبب طبيعة مهامهم، فإن هؤلاء المسئولين يمثلون الصالح العام.

٣- المسئوليات

التوجيه رقم ٧

٢٩ – هذا التوجيه يحدد المبدأ المهم بأن مجالس إدارة هيئات البث العامة قد يتم دعوتها إلى تقديم تفسير لمهامها فقط أمام الأجهزة المختصة، سواء كانت داخلية (مثل المجلس الإشرافي) أو خارجية (مثل اللجان البرلمانية). والهدف من التوجيه هو – ثانية- منع أي سلطة ليست مفوضة صراحة للقيام بذلك من التدخل في تشغيل واستقلال هيئات البث العامة بفرض أي سلطة سيطرة تعسفية عليها. غير أن ذلك لا يعفي مجالس إدارة هيئات بث الخدمة العامة من أن تمثل أمام المحاكم، إما لعدم التزامها بالشروط التي تحكم أنشطتها في البرامج أو حيث ينطبق ذلك، لأسباب ترتبط بممارساتها في الميزانية وإمساك الدفاتر والممارسات المالية.

التوجيه رقم ٨

٣٠ – كما هو منصوص عليه في المادة ١٠ فمن الضروري أن يتمتع أعضاء مجالس إدارة بث الخدمة العامة أو الأشخاص الذين يؤدون هذه المهام بصفتهم الفردية بضمانات معينة، لاسيما لحمايتهم من مخاطر القرارات التعسفية التي قد تتخذ فيما يتعلق بهم من قبل أجهزة الإشراف المختصة (مثل قرارات جهاز إشرافي بفصل المدير العام لشركة راديو أو تليفزيون لأسباب سياسية). هذا التوجيه لذلك يحدد مطلبين يتعين الوفاء بهما في أي إجراء يتم اتخاذه ضد أعضاء مجالس إدارة هيئات البث العامة أو ضد أشخاص يقومون بهذا العمل بصفتهم الفردية لمخالفتهم واجباتهم والالتزامات الموكلة إليهم.

٣١ - أولا يجب أن يكون القرار موضوع النقاش له أساس حتي يكون الشخص أو الأشخاص المعنيون على اطلاع بالأسباب المقدمة لتبرير الإجراء. وبيان الأسباب يجب أن يكون كافيا لتحديد الأعمال أو التقصير المحتمل المشكو منه على نحو وافٍ ودقيق. ولذا لا يجب أن يكتفي بذكر الشكوى بألفاظ عامة بل يجب أن يذكر الحقائق الدقيقة التي يمكن تفنيدها من قبل الشخص أو الأشخاص المتهمين. ويتم العثور على النقاط المرجعية إذا كان ثمة ضرورة لذلك في التشريع والقواعد التي يمكن انطباقها على نصوص القرارات الإدارية. ثانياً: يتعين أن يكون الإجراء ممكن الاستئناف ضده أمام المحاكم المناسبة، سواء

كانت مدنية أو إدارية أو مالية. وهذا المبدأ الأساسي لا يستثني إمكانية اللجوء إلى إجراءات تحكيم مستقلة.

٣- الأجهزة الإشرافية لهيئات البث العامة

١- الاختصاص

التوجيه رقم ٩

٣٢ – كما هو مذكور أعلاه، من الضروري تجنب أي صراع اختصاص بين مجالس الإدارة والأجهزة الإشرافية لمنظمات البث العامة ولاسيما منع الأجهزة من التعدي على المهام الإدارية التي يتعين أن تكون الهيئات قادرة على النهوض بها باستقلال تام، في حدود أي ضوابط تم تحديدها. وهذا التوجيه وفقا لذلك يضع مبدأ أن الأدوات التي تحكم هيئات البث العامة يجب أن تحدد بوضوح وبدقة اختصاص الأجهزة الإشرافية لها. وحيث إن التوجيهات معنية بالمسألة الوحيدة لضمان استقلال بث الخدمة العامة، وليس تنظيمها العام، فإنها لا تحدد بالتفصيل ما يجب أن تكون عليه المسئوليات الدقيقة للأجهزة الإشرافية المشار إليها أعلاه. ولذا فإن كل دولة حرة في تحديد هذه المسئوليات، التي ستشمل في العادة تعيين أجهزة مسيطرة للهيئة المعنية (مجلس إداري أو رئيس أو مدير عام .. إلخ)، وتبني موادها ومراقبة أنشطتها، ولاسيما فيما يتعلق بالبرامج.

٣٣ – يتعين تحديد مسئوليات الأجهزة الإشرافية على هيئات البث العامة وفقا للمبادئ الموضحة في العديد من التوجيهات. أولا يتعين ألا يكون للأجهزة الإشرافية سلطة على الإدارة اليومية لهيئات البث العامة، والتي ترجع حصريا إلى مجالس الإدارة وفقا للتوجيه رقم ٤، مع مراعاة الاستثناءات المحتملة الواردة في الفقرة ٢٣. علاوة على ذلك، فإن المسئوليات المنوطة بالأجهزة الإشرافية في قطاع البرامج يجب أن تلتزم بشروط التوجيه رقم ١٠.

٣٤ – ومن الطبيعي أن التقسيم الحاد للمسئوليات بين مجالس الإدارة والمجالس الإشرافية لا يعني أنها لا يجب أن يكون لها اتصالات. على العكس فقد يفيد ذلك إلى حد كبير في التشغيل المرضي للخدمة. وربما يكون جديرا بالاهتمام أن نحدد أشكال الاتصالات في الوثائق التي تحكم تشغيل هيئات البث العامة. على سبيل المثال، فإن الأحكام التي تفوض الأجهزة الإشرافية بتسوية التنظيمات الداخلية لهيئات البث العامة يمكنها أن تحدد على نحو

مفيد أن التنظيمات تم تبنيها بعد التشاور مع مجالس الإدارة. وعلى نحو مماثل، فإن الأحكام الخاصة باجتماعات الأجهزة الإشرافية يمكن أن تحدد على نحو مفيد أن رؤساء مجالس الإدارة من حقهم الحضور مالم يتم تقرير غير ذلك من قبل الجهاز الإشرافي المعني. ويجب أن تكون منظمات الخدمة العامة، كما هو مناسب، قادرة على تعديل نظمها الداخلية، مع مراعاة الالتزام بإبلاغ الأجهزة المشرفة عليها.

التوجيه رقم ١٠

٣٥ – كما هو مذكور أعلاه، فإن البرامج وتصميم وإنتاج البرامج يجب أن يكون كلية في يد مجالس إدارة هيئات البث العامة. ووفقا لذلك، فإن الأجهزة الإشرافية لمثل تلك المنظمات لا يجوز لها أن تمارس في أي ظرف من الظروف، أي رقابة استنتاجية على البرمجة. وهذا لا يمنع أنها قد يتم دعوتها لتقديم المشورة لمجالس الإدارة في أمور البرمجة وربما لمساعدتها في هذا الجانب. وهذه الأجهزة ربما تتمتع بالاختصاص لتحديد معايير البرامج أو الاستراتيجيات (على سبيل المثال فيما يتعلق بالذوق واللياقة) والإشراف على تطبيق مثل تلك المعايير.

٣٦ – يشار إلى أن أعمالاً معدودة مقيدة ذات أهمية خاصة (انظر الفقرة ٢٣ أعلاه) قد تكون خاضعة للموافقة المسبقة لأجهزة الإشراف، كما هو الحال في عقود شراء البرامج التي تزيد عن مبلغ كبير على نحو خاص. إلا أن سلطة من ذلك النوع لا يجب أن تسمح للسلطات الإشرافية بممارسة سيطرة استنتاجية على البرامج، لأن غرضها الوحيد هو ضمان الإدارة المالية الصحيحة للخدمة.

٢– الوضع

التوجيه رقم ١١

٣٧ – وقد تتباين الأجهزة الإشرافية لهيئات البث العامة في طبيعتها، حيث إنها إما أن تكون خارجية (لجانًا برلمانية ووكالات لتنظيم قطاع البث) أو داخلية (مجالس الإشراف على هيئات البث العامة) أو الجمع بين الاثنين. والتشكيل الفعلي للأجهزة الإشرافية لهيئات البث العامة وطريقة تعيينها قد تتباين إلى حد بعيد. ومهما يكن التشكيل وإجراءات التعيين، فإن القواعد التي تحكم وضع الأجهزة الإشرافية، يتعين تحديدها من أجل تجنب إخضاعها لأي تدخل سياسي أو غيره. ويتم توجيه الاهتمام في هذا الصدد إلى الشرط في القرار المتعلق

بمستقبل بث الخدمة العامة الذي تم تبنيه في مؤتمر براغ الوزاري: "استقلال هيئات الخدمة العامة يتعين ضمانه عن طريق البني المناسبة مثل المجالس التعددية الداخلية أو الأجهـزة المستقلة الأخرى."

التوجيه رقم ١٢

٣٨- المطلب المنصوص عليه في التوجيه رقم ١١ من نتيجته الطبيعيـة أن أعـضاء الأجهزة الإشرافية يتعين تعيينهم بصورة شفافة، أي وفقا لإجراءات واضحة ومحددة تمكـن الجمهور من التحقق من قواعد تعيينهم. وفي هذا الصدد، فإن لفظ "تعيين" لا يجب أن يفهـم على أنه ينطوي على أي إجراء رسمي من جانب السلطة العامة. علاوة على ذلـك يتعـين تعيين أعضاء الأجهزة الإشرافية بصورة تعددية.

٣٩ – تتمثل وسيلة أخرى في النص على أن تتضمن الأجهزة الإشرافية على هيئـات البث العامة ممثلين من جماعات عديدة لكي تعكس التنوع الجـوهري للمجتمـع (الكنـائس والمنظمات التي تمثل المستخدمين والموظفين في أنشطة عديـدة، ومنظمـات المـستهلكين وممثلي عالم الفنون والثقافة والرياضة.. إلخ) مع توجيه اهتمام خاص لضمان تمثيل الرجال والنساء بنسب متساوية والرعايا الأجانب في المجالس الإشرافية.

٤٠ – التوجيه رقم ١٢ أيضا ينص على أنه من حيث المبدأ يجب أن يمثـل أعـضاء الأجهزة الإشرافية على نحو جماعي مصالح الجمهور بصفة عامة. وسبب هذا الاشتراط هو أن هيئات بث الخدمة العامة تنفذ مهمة ذات مصلحة عامة. وهذا يعني أن الأجهزة الإشرافية نفسها، من حيث كونها مسئولة عن التحقق من الأداء الواجب لهذه المهمة، تخدم الجمهـور العام. وهذا المبدأ لا يمنع احتمال أن يمثل أعضاء الأجهزة الإشرافية، بصفة فردية، مصالح جماعات معينة، لاسيما جماعات الأقلية، التي تعكس التنوع الاجتماعي. والنتيجة الطبيعيـة لهذا المبدأ هي أن أعضاء الأجهزة الإشرافية يكونون محصنين من الفـصل، والتعليـق أو الاستبدال أثناء فترة عملهم على يد أي جهاز أو سلطة باستثناء تلك التي عينتهم، ما لم يشهد الجهاز الإشرافي الذي يعملون فيه أنهم غير قادرين على ممارسة مهامهم أو يمـنعهم مـن القيام بها.

٤١ – القاعدة المبينة في التوجيه رقم ٦ حول تراكم المصالح يجب تطبيقها بعد إجراء جميع التغييرات الضرورية للأجهزة الإشرافية لهيئات البث العامة. ويتعين الإشـارة إلـى الفقرتين ٢٦ و٢٧ حول تطبيق هذه القواعد.

التوجيه رقم ١٣

٤٢ – مرة ثانية ولصالح الشفافية بالنسبة للجمهور، كما هو مشروط أعلاه فيما يتعلق بتعيين الأجهزة الإشرافية لهيئات البث العامة، يهدف هذا التوجيه إلى تعريـف الجمهـور بالقواعد التي تحكم دفع مستحقات الأشخاص الذين ينتمون لهذه الأجهزة. ويعني الـدفع أي نوع من الأجر فيما يتعلق بالمهام التي يتم القيام بها من قبل هؤلاء الأفراد فـي الأجهـزة الإشرافية. ويجب التأكيد على أن هذا التوجيه، وعلى الرغم من أنه يشترط أن القواعد التي تحكم مثل تلك الأجور ستكون معلنة، فإنه لا يستلزم الكشف عن المبلغ.

٤– موظفو هيئات البث العامة

٤٣– يستلزم لاستقلال المضمون لهيئات البث العامة أن يحظى موظفوها بالحماية بعدد من الأحكام المحددة ضد مخاطر الضغوط الخارجية سواء نشأت من سلطات سياسية أو أي مكان آخر، وأيضا ضد تبني أي إجراءات تؤثر عليهم ولا تستند على نحو تام إلى الطريقة التي يؤدون بها مهامهم المنوطة بهم. والتوجيهات التالية تهـدف إلـى تحديـد عـدد مـن الضمانات الأساسية التي يمكن تطبيقها في كل الظروف على موظفي هيئات البث العامـة. وبناء عليه، فهي لا تميز بين فئات الموظفين الذين يمكن أن تشملهم هيئة بث للخدمة العامة.

٤٤ – بالنظر إلى أن الصحفيين هم الهدف الرئيسي والثابت في الهجوم على استقلال وسائل الإعلام، فقد يكون على الرغم من ذلك مناسبا أن نضع مواد خاصة في القوانين التي تحكم تشغيل هيئات البث العامة من أجل حمايـة حريـة الـصحفيين الـذين تـستخدمهم. والمؤشرات المتعلقة بترتيبات حماية حريات الصحفيين (لاسيما الوصول إلـى المعلومـات وسرية المصادر) يمكن العثور عليها في القرار الخاص بالحريات الصحفية وحقوق الإنسان الذي تم تبنيه في المؤتمر الأوروبي الوزاري الرابع حول سياسية وسائل الإعلام الجماهيرية (براغ ديسمبر ١٩٩٤). ويتعين الإشارة إلى أن إجراءات خاصة لضمان استقلال مـوظفي

هيئات البث العامة يمكن تطبيقها في كل هيئة (على سبيل المثال، القواعد الخاصة بالأنشطة المسموح بها للصحفيين خارج هيئات البث العامة التي تستخدمهم).

التوجيه رقم ١٤

٤٥ – ويعد توظيف وفصل الموظفين أو تطوير عملهم الوظيفي على نحو رئيسي وفقا لتوجه سياسي وليس وفقا للمعيار الوحيد الخاص بالقدرات المهنية، واحدا من أكثر التدخلات انتشارا وإن لم يكن أوضحها على الدوام. ومن أجل منع مثل تلك الممارسات، يحـدد هـذا التوجيه المبدأ الأساسي لعدم التمييز في التوظيف والخدمة لدى مـوظفي مؤسـسات البـث العامة. ويتعين الحفاظ على عدم التمييز في كل مرحلة وفي كـل الأوقـات فـي حيـاتهم العملية.؟ وهكذا يتعين ألا تتخذ إجراءات تأديبية ضد موظف في هيئة لبث الخدمة العامـة لأي من الأسباب الموضحة في التوجيه رقم ١٤. كذلك لا يمكن التغاضي عن التمييز علي أي من هذه الأسس فيما يتعلق بالتوظيف والمرتبات والتـدريب، وبـصفة عامـة حقـوق والتزامات الموظفين. ولن يؤثر هذا على حق هيئات البث العامة في أن تأخذ في الاعتبـار الحاجة إلى التنوع في محتوى البرامج التي يتم بثها، بما فيها ما يتعلق باختيـار وتوظيـف ومهن أولئك الموظفين المشاركين في تصميم البرامج.

التوجيه رقم ١٥

٤٦ – وتعد حرية الاشتراك في أنشطة النقابات والحق في الإضراب من بين الحقوق الجوهرية الاقتصادية والاجتماعية التي يتعين حماية ممارستها لموظفي هيئات البث العامة، لاسيما أنهم يجوز لهم أن يؤكدوا استقلالهم في وجه الضغط المحتمل من الخارج. وهنا يجب أن يكون ماثلا في الذهن المبدأ الذي حدده الميثاق الاجتماعي الأوروبي بأن "كـل العمـال والموظفين من حقهم حرية الاشتراك في منظمات قومية أو دولية من أجل حماية مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية" والذي توسع منه المادة ٥ (حق التنظيم) من الميثاق والتي تـنص على "الأطراف المتعاقدة تتعهد بأن القانون القومي لن يمثل إعاقة.. لهـذه الحريـة". ويـتم التأكيد علاوة على ذلك على أنه في ظل الفقرة ٤ من المادة ٦ (حق المساومة الجماعية) من الميثاق الاجتماعي الأوروبي، تعترف الأطراف المتعاقدة "بحق العمال والموظفين في العمل الجماعي في حالات صراع المصالح، بما فيها حق الإضراب، مع مراعاة الالتزامات التي قد تبرز من الاتفاقات الجماعية التي سبق الدخول فيها."

٤٧ – ومع ذلك فإن اعتبار أن هيئات البث العامة تقوم بمهام للصالح العام، وعلى نحو بارز فيما يتعلق بالمعلومات، قد تبرر قيودا مؤكدة على ممارسة هذه الحريات. ومثل تلـك القيود يجب أن تتوافق مع شروط المادة ٣١ (قيود) في الميثاق الاجتماعي الأوروبي كمـا يفسره نظام السوابق للأجهزة المشرفة على تطبيقه. وفي ظل شروط هذه المادة فإن أي قيود أو حدود للحقوق والمبادئ المبينة في الميثاق وعلى الممارسة الفعالة لها يتعـين أن تكـون "مفروضة بالقانون" و "ضرورية في مجتمع ديمقراطي من أجل حمايـة حقـوق وحريـات الآخرين أو لحماية الصالح العام والأمن القومي والصحة العامة أو الأخلاق." والحرية فـي المشاركة في أنشطة النقابات والحق في الإضراب قد يتم تنظيمهما في أحكام منفصلة وفقـا لما إذا كانت هيئات البث العامة مقامة وفقا للقانون العام أو القانون الخاص.

٤٨ – في الحالة المحددة لحق الإضراب، فإن القيود على ممارسة هذا الحق من قبـل موظفي هيئات بث الخدمة العامة قد تكون مجازة بسبب الحاجة إلى ضمان استمرار مهـام الخدمة العامة لهذه المنظمات، لاسيما فيما يتعلق بالمعلومات. وممارسة الحق في الإضراب يتعين موازنته مع حق الجمهور في تلقي المعلومات. ومثل تلك القيود قد تنطـوي، علـي سبيل المثال، على التزام ببث برامج ضرورية، ولاسيما برامج المعلومات، أثناء الإضراب. وقد يتم التفكير في قيود أخرى، على سبيل المثال، الإضرابات المتعارضة مع الأخـلاق أو القانون والنظام. أخيرا، يتعين توجيه الاعتبار للمادة ٣٠ (تعطيل العمل بالقانون في وقـت الحرب أو الطوارئ العامة) من الميثاق الاجتماع الأوروبي والتي تشترط أنه "فـي وقـت الحرب أو طوارئ أخرى عامة تهدد حياة الأمة يجوز لأي طرف متعاقد اتخاذ إجـراءات بالتخلي عن التزاماته بموجب الميثاق إلى الحد الذي تستلزمه الضروريات على نحو صارم، شريطة ألا يكون مثل ذلك الإجراء متضاربا مع الالتزامات الأخـرى فـي ظـل القـانون الدولي".

التوجيه رقم ١٦

٤٩ – يقتضي الاستقلال المضمون لمنظمات بث الخدمة العامة أن موظفيها لا يجـوز لهم أن يتلقوا أي تعليمات من أي نوع من أفراد أو هيئات خارج الهيئة التي تقوم بتشغيلهم. ومن الواضح أن هذا المبدأ لا يجب أن يمنع أي موظف في هيئة بث عامة الذي يقوم أيضا بمهامه خارج الهيئة من تلقي تعليمات في هذا الصدد من السلطات المخولة بالإشراف على المهام الخارجية الخاصة به (مثل حالة صحفي يعمل بالتزامن مع هيئة بث عامة ومـشروع

صحفي). وربما يعد من الضروري في بعض الظروف أن توضع قواعد داخلية للسلوك تحدد الحالات التي قد يقوم فيها موظفون في هيئات البث العامة بمهام خارج الهيئة. وسيؤدي ذلك إلى منع الصراعات المحتملة للمصالح بين المهام الخارجية وتلك التي يتم النهوض بها داخل هيئة بث عامة التي تستخدم الشخص المعني.

٥٠ - كذلك لا يستبعد التوجيه رقم ١٦ إمكانية أن يتلقى موظفو هيئات بث الخدمة العامة، حتى أثناء قيامهم بعملهم، من آن لآخر تعليمات من سلطات خارجية شريطة الموافقة المسبقة للموظف أو الموظفين الأعلى المسئولين مباشرة عن الموظفين المعنيين (وينطبق هذا على سبيل المثال على موظفين في هيئة بث عامة يعملون تحت سلطة شخص آخر في إنتاج مشترك لهيئة بث الخدمة العامة التي توظفه وهيئة بث أو إنتاج فيلم أو إنتاج تليفزيوني). وهذا المبدأ لا يحول دون أن تعطي الأجهزة الإشرافية على هيئات بث الخدمة العامة تعليمات لموظفي هذه المنظمات، طالما كان يحق لهم أن يفعلوا ذلك بموجب النصوص التي تحكم الأخيرة. وفي الحالات الاستثنائية حيث تطلب السلطات العامة من موظفي هيئات البث العامة أن ينهضوا بالمهام نيابة عنهم، يتعين أن يظل الموظفون خاضعين لسلطة رؤسائهم المباشرين العاديين، ويتلقوا التعليمات من خلالهم.

٥- تمويل هيئات البث العامة

٥١ – من الواضح أن التمويل واحد من أهم العوامل في استقلال هيئات البث العامة، بالنظر إلى أن كلاً من مصدر وحجم الموارد المالية يمكن أن يحدد على نحو جوهري النطاق المتاح لها في النهوض بمهامها. وأصبحت هذه قضية حساسة للغاية في كل أنحاء أوروبا خلال السنوات الأخيرة، لاسيما بعد الاختراق التدريجي للمشاريع الخاصة لقطاع البث. وعبرت دوائر معينة عن مطالب في شرق وغرب أوروبا لتمويل خدمة البث العامة من رسوم تراخيص الإذاعة/التليفزيون للسماح لمنظمات البث التجارية بالوصول الحصري إلى الإعلانات.

٥٢ - في الوقت ذاته، يعبر الجمهور العام عن اعتراضه على زيادة رسوم الترخيص أو الالتزام بدفعها في حد ذاته، حيث ترى بعض قطاعات الجمهور أنه لا يوجد سبب أو لا يوجد سبب إضافي من أجل دفع أموال مقابل تلقي برامج تشاهد بصورة أقل انتظاما وسط

العدد الكبير المتاح من هيئات الإذاعة والتليفزيون. علاوة على ذلك، ففي الحالـة النوعيـة لدول أوروبا الشرقية، برزت هناك مشكلة في التحول من التمويل العام (الإعانات) إلى شكل من التمويل منفصل عن تدخل الدولة (التراخيص والإعلانات..إلخ). وهذه الاتجاهات العديدة لاسيما تأثير الهيئات التجارية على سوق عائدات الإعلان، والتـي يعقـد منهـا الموقـف الاقتصادي الصعب الذي مرت به أوروبا خلال السنوات الأخيرة، وضع بعض هيئات بـث الخدمة العامة في موقف مالي حرج كما أثار تساؤلات حول مستقبلها.

٥٣ - يقدم القرار حول مستقبل بث الخدمة العامة الذي تم تبنيه في مـؤتمر "بـراغ" تطمينات في شكل تعهد من قبل الدول المشاركة "لضمان توفير الوسائل الآمنة والمناسـبة لهيئات البث العامة لأداء مهامها." والتوجيهات من ١٧ إلى ١٩ تحدد إجراءات التمويل التي يتعين تطبيقها من أجل ضمان استقلال هيئات البث العامة.

التوجيه رقم ١٧

٥٤ - هذا التوجيه يعيد تأكيد التعهد الذي قطعته الدول الأعضاء فـي القـرار حـول مستقبل بث الخدمة العامة "بالحفاظ على تمويل أمن ومناسب وإقامته عنـدما يكـون ذلـك ضروريا، بحيث يضمن لهيئات البث العامة الوسائل الضرورية لإنجاز مهامها". علاوة على ذلك فهو يذكر أن إطار العمل التمويلي يجب أن يكون شفافا. ويعد التمويل الأمـن لهيئـات البث العامة مطلبا حاسما إذا كانت ستنهض بمهامها بصورة مستقلة حتى في الحالات التـي تتعرض فيها السلطات المسئولة عن ذلك التمويل، على سبيل المثال، لمصاعب مالية. وكما هو مشار إليه بالفعل في القرار المذكور أعلاه، هناك العديد من مصادر التمويل لإدامة بث الخدمة العامة والارتقاء به مثل رسوم الترخيص والإعلان وعائدات الكفالة وعائدات بيـع المنتجات (مثل الأعمال الصوتية والمرئية) والخدمات واتفاقيات البرامج..إلخ. وفيما يتعلـق بهذه التوجيهات فإن لفظ "رسوم الترخيص" يتخذ أشكالاً مماثلة من التمويل من قبل الجمهور (الضرائب التي يتم تحصيلها على فواتير مستخدمي الكهرباء أو معاملات أخرى من أجـل إمداد ميزانيات هيئات البث العامة).

٥٥ – يتعين أن يلاحظ أن الإرشادات لا تحبذ طريقة بعينها لتمويل بث الخدمة العامة فيما يتعلق بالحاجة إلى ضمان استقلالها، شريطة أن يحترم توفير تمويل عام (إعانـات أو رسوم ترخيص..الخ) المبادئ المحددة في التوجيه رقم ١٨. علاوة على ذلك، فـإن جمـع

موارد مالية خلافا للتمويل العام يجب أن يكون واحدا من الجوانب التي تنطبق عليها المبادئ المتضمنة في التوجيه رقم ١.

٥٦ - بينما لا يتعين تحبيذ نوع محدد من التمويل بصورة تلقائية، فقد يعرض التمويل العام في الحقيقة (الإعانات أو رسوم الترخيص إلخ)، هيئات البث العامة للتدخل في الطريقة التي تدار بها ما لم يحمل عددا من ضمانات الحماية للحفاظ على استقلالها. ويتعين توجيه اهتمام خاص في هذا السياق إلى المبدأ الذي تم تحديده في الوثيقة الأولى، بالنظر إلى أن أقوى أنواع التهديدات وأشدها مباشرة لاستقلال هيئات البث العامة هو أن تستغل السلطات الخارجية نفوذها المالي في التدخل في أنشطة الهيئات لاسيما في برامجها.

التوجيه رقم ١٨

٥٧ – غير أن هذا التهديد لا يجب أن يلقي بظلاله على الحالات الأخرى حيث يمكن أن يكون استقلال هيئات البث العامة موضع مخاطرة بسبب الاعتبارات المالية. وهذه الأمور تمت الإشارة إليها في مواد الوثيقتين الثانية والخامسة، إلى جانب الإجراءات المضادة المناسبة. وتوضح الوثيقتان الثانية والثالثة جانبين من المبدأ المحدد بواسطة القرار حول مستقبل بث الخدمة العامة بأن "مستوى رسوم الترخيص أو الدعم العام يتعين تخطيطهما على مدى فترة كافية من الوقت لكي تسمح لهيئات البث العامة بأن تنخرط في إعداد خططها على المدى الطويل."

٥٨- أولا: يتعين استشارة هيئات البث العامة من أجل تحديد مستوى الإسهام أو رسوم الترخيص التي يتعين تمويل أنشطة الهيئة منها. ومثل تلك المشاورات تبررها حقيقة أنه بالنسبة لهذه المنظمات، فإن استخدام الأموال الناشئة من الإسهام أو الرسوم، يكون من أجل ضمان تنفيذ المهام المنوطة بها. ثانيا، تسلط هاتان الوثيقتان الضوء على الطريقة التي يتم بها دفع الإسهامات أو الرسوم. وفي الحقيقة فإن الطرق سيئة الإعداد لجمع الأموال ودفعها أو الدفعات غير المنتظمة أو المتأخرة قد تعوق استمرارية أنشطة البث العامة. وفي الحالة المحددة لرسوم الترخيص، يتعين أن يوجه الاهتمام الوثيق إلى التداعيات المحتملة للإعفاء من الدفع لفئات معينة من موارد الخدمة العامة ومن ثم فيما يتعلق بالوفاء بمهامها.

٥٩ – الوثيقة الرابعة هي النظير الضروري الذي لا يمكن فصله عن مبدأ الاستقلال المؤسساتي الموضح في التوجيه ١. وهذا المبدأ، ويتعين أن نذكر ذلك، لا يعفي السلطات

المختصة لهيئات البث العامة، لاسيما مجالس الإدارات، من أن تقدم بيانات عن الطريقة التي تتم بها الإدارة المالية للمنظمات. إحدى النقاط الأخرى التي يتعين أن نلاحظها هي أنه إضافة إلى وكالات أخرى مفوضة بمراجعة الإدارة المالية، تعد هذه الأجهزة في النهاية مسئولة أمام الجمهور في هذا الصدد. أخيرا فإن الوثيقة الخامسة تهدف إلى ضمان أن الأموال المخصصة لهيئات البث العامة يم تخصيصها على نحو عادل وفقا للاحتياجات النوعية لكل هيئة. ويجب أن يكون أساس التخصيص هو المهام الخاصة بكل هيئة، والموارد البشرية والفنية والمالية التي يتعين أن تنشرها لكي تنجزها.

التوجيه رقم ١٩

٦٠ – كما هو مذكور آنفًا، فان الثمن الذي تدفعه هيئات البث العامة مقابل استقلالها المؤسساتي هو المسئولية عن الطريقة التي تؤدي بها مهامها. وتمتد المسئولية إلى استخدام مواردها كما هو محدد في القرار حول مستقبل هيئات البث العامة، لاسيما في حالة الموارد العامة. ووفقا لذلك، فإن التدقيق الداخلي أو الخارجي للحسابات المالية لهيئات البث العامة هو أمر مسموح به. والإشراف المالي من هذا النوع يجب أن يكون مقصورا -على الرغم من ذلك- على الغرض المحدد المقصود منه، أي التحقق من الإدارة الصحيحة للخدمة فيما يتعلق بإداراتها وحفظ الدفاتر والتمويل. ولذلك لا يمكن أن يشمل الإشراف على البرامج. غير أن أعمالا مهمة على نحو خاص تنطوي على التزام بالإنفاق فيما يتعلق بالبرامج (مثل عقود شراء البرامج فوق قيمة معينة) قد تكون متوقفة على إقرارها من قبل السلطات، كما هو موضح في الفقرتين ٢٣ و٣٦ أعلاه.

٦١ - يلاحظ أنه اعتمادا على وضع القانون العام أو القانون الخاص لمنظمات بث الخدمة العامة، قد تحدث تغييرات في قواعد الإشراف على ممارساتها الخاصة بحفظ الدفاتر والممارسات المالية وفي القواعد التي تحكم المسئولية عن أجهزتها التأسيسية. وهذا يجعل من الضروري استشارة الأحكام ذات الصلة في الجوانب المنطبقة من القانون (قانون الشركات أو القانون العام)، مع ضمان أن انطباقه على هيئات البث العامة موضع النقاش يتماشى مع المبدأ المذكور في التوجيهات بند رقم ١٩.

٦- سياسة البرامج في هيئات البث العامة

٦٢- يجب أن تعكس برامج هيئات البث العامة، ولاسيما النشرات الإخبارية وبـرامج الشئون الجارية، تنوع وجهات النظر والآراء التي يتم التعبير عنها فـي المجتمـع علـى اتساعه. وفي هذا الصدد يجب أن تتم الإشارة إلى المتطلبات الموضحة في القـرار حـول مستقبل هيئات البث العامة، ولاسيما الاشتراط بأن هيئات البث العامة يجب أن تكون مهمتها هي توفير منتدى للنقاش العام الذي يتم فيه التعبير عن أوسع طيف مـن وجهـات النظـر والآراء. كذلك يتم توجيه الاهتمام أيضا إلى المطلب بأن هيئات البث العامة يجب أن تنقـل أنباء ومعلومات وتعليقات غير متحيزة ومستقلة.

٦٣- تنطلق التوجيهات لتحديد عدد من المبادئ الأساسية التي يجب أن تحكم بـرامج هيئات البث العامة، مهما كان وضعها، من أجل ضمان استقلالها. ويتم التأكيد ثانية هنا على أن مفهوم الاستقلال ينطبق ليس فحسب على التدخل ذي الطبيعة الـسياسية ولكـن أيـضا للتأثيرات التي تأتي من وكالات اقتصادية أو قطاعات أخرى من المجتمع. وقد يكون مـن المفيد تضمين مواد حول الإعلان والكفالة في القوانين التي تنظم أنشطة هيئات البث العامة من أجل منع المعلنين أو الكفلاء من التدخل بأي صورة من الصور في البرامج التي تبثهـا الهيئات. والبنود ذات الصلة بهذه المسألة موجودة في الفصلين الأول والرابع من معاهـدة التليفزيون الأوروبي العابر للحدود والتقرير الإيضاحي ذي الصلة.

التوجيه رقم ٢٠

٦٤- هذا التوجيه يذكر بالمبدأ الأساسي الموضح في المادة ٧، الفقرة ٣ من معاهـدة التليفزيون الأوروبي العابر للحدود. وهذا المبدأ أكثر أهمية لهيئات البث العامة حيث إنهـا، كما تم التأكيد عليه في القرار رقم ١ من مؤتمر براغ الوزاري، يجب أن "توفر منبرا للنقاش العام يتم فيه التعبير عن أكبر طيف ممكن من وجهات النظر والآراء" ويجب "أن تبث أنباء ومعلومات وتعليقات غير متحيزة ومستقلة." وفي هذا السياق، يتم التركيـز علـى أهميـة ضمان الوصول المتكافيء إلى وسائل الإعلام ولاسيما لمرافق هيئات البث العامة للأحزاب السياسية أثناء الحملات الانتخابية. والمساواة في الوصول لا تعنـي بالـضرورة أن كـل الأحزاب السياسية يجب أن يسمح لها بنفس وقت البث دون اعتبار لتمثيلها. ورغـم ذلـك يستلزم أن يخصص للأحزاب السياسية الأخرى وقت بث كاف لتقديم برامجها. وتصور هذه الحالة النوعية المعيار العام للتوازن الذي يجب أن يوجه برامج هيئات البث العامة. وقد يتم

تصور ترتيبات مختلفة من اجل ضمان المتطلبات المذكورة أعلاه، وحتى داخل هيئات البث العامة و/أو خارج هذه، -على سبيل المثال- عن طريق سلطات التنظيم المستقلة.

التوجيه رقم ٢١

٦٥ - بينما يعد معتادا وحتى مرغوبا فيه في المجتمع الديمقراطي أن تبلغ السلطات العامة عن أعمالها من خلال وسائل الإعلام، ومن خلال هيئات البث العامة بصفة خاصة، فإن الظروف التي يجب أن تنظم من خلالها هذه التقارير يجب تنظيمها بدقة؛ حتى لا تصبح هيئات الخدمة العامة بوقا للسلطات العامة. والتوجيه رقم ٢١ لذلك يحدد المبدأ القاضي بأن بث الرسائل الرسمية، والإعلانات أو الرسائل من السلطات العامة يجب أن تكون مقصورة على الظروف الاستثنائية، ومن المفهوم أن حملات المعلومات في الموضوعات ذات الاهتمام العام مثل حملات الصحة ليست مشمولة بهذا التوجيه. والظروف الاستثنائية يجب أن تفهم أنها تعني الشئون الخاصة في حياة الأمن، سواء كانت متكررة (بث كلمات احتفال بيوم الذكرى القومي أو تقديم الحكومة لبرنامج السياسة العامة الخاص بها إلى البرلمان) أو الاستثنائية (بث كلمات في أوقات الأزمات أو الكوارث القومية).

٦٦ – وخارج هذه الظروف الخاصة، غالبا ما يثار السؤال حول ما إذا كانت السلطات العامة يجب أن يكون لديها وصول منتظم إلى الموجات الهوائية لهيئات بث الخدمة العامة لتقديم السياسة الحالية، وما إذا كان حق الرد في تلك الحالة يمكن منحه للجماعات السياسية التي تمثل المعارضة للحكومة الحاكمة. وفي هذا الصدد، يجب تمييز الإعلانات الرسمية عن البرامج العادية لهيئات البث العامة. ومبدئيا، فإن أي إعلان رسمي غير مرتبط بالظروف الاستثنائية المذكورة أعلاه يتعين استبعاده.

٦٧ – وحتى على افتراض أن مبدأ مثل تلك الاتصالات مقبول، يتعين أن يتم تنظيمها على نحو صريح ووضعها في فترات مناسبة. ورغم أن تحديد فترة ثابتة بين البيانات المتتالية لا هو ممكن ولا هو مرغوب فيه بالضرورة، إلا أن الفترة يجب أن تكون معقولة. ومن ثم فإن البيانات اليومية والأسبوعية أو الشهرية غير مقبولة. علاوة على ذلك، يتعين منح قدر أكيد من وقت البث تلقائيا إلى جماعات المعارضة في الوقت الذي تضمن فيه الحكومة الوصول المنتظم إلى موجات هيئات البث العامة من أجل الاتصال الرسمي. ويتعين تحديد الحق في الرد بصورة تمكن جماعات المعارضة العديدة الممثلة في البرلمان من بث وجهة نظرها.

٦٨ – التقارير حول سياسة الحكومة الحالية والتي يتم بثها أثناء الإرسال النظامي لهيئة بث خدمة عامة (نشرات إخبارية ومجلات ونقاشات واجتماعات ومقابلات..إلخ) يتعين في كل الحالات أن تلتزم بمبادئ عدم الانحياز والتوازن.

التوجيه رقم ٢٢

٦٩ – الإعلانات الرسمية التي تنقلها هيئات بث الخدمة العامة، سواء في الظروف الاستثنائية من عدمها، يتعين في كل الأحوال تحديدها على هذا النحو عندما يتم نقلها. ولا يجب أن يكون هناك ريب في ذهن الجمهور فيما يتعلق بأصل وغرض هذه الاتصالات، المنفصلة عن البرامج العادية لهيئات البث العامة. ويتعين تطبيق عدة إجراءات من أجل هذا الغرض (مثل تحديد الطبيعة الرسمية للاتصال في وصف البرنامج أو تقديم المذيع). وحيث إن هذه الإعلانات الرسمية غير مرتبطة بالبرامج العادية لهيئات البث العامة، تكون النتيجة المنطقية هي أنه يتعين بثها في ظل المسئولية الكلية للسلطة التي فوضت بذلك.

٧- وصول هيئات البث العامة إلى تكنولوجيا الاتصالات الجديدة

٧٠ - تعد تكنولوجيا الاتصالات الجديدة لاسيما التحول إلى البث الرقمي -دون شك- عنصرا جديدا كبيرا بالنسبة لمستقبل قطاع البث. والتكنولوجيات الحديثة تجعل من الممكن خلق أنواع جديدة من الخدمات، لاسيما تلك التي تدر عائدا، والتي يمكن استهدافها وفقا لجوانب الاهتمام الخاص لقطاعات مختلفة من المجتمع. وهذه التغييرات الجديدة تستلزم انعكاسا على الدور المستقبلي لهيئات البث العامة في سياق جديد يتسم بتعدد البرامج المعروضة : هل سيكون للخدمة العامة دور خاص لتلعبه، وإذا كان الأمر كذلك، كيف يمكن تبرير هذا الدور؟ وإذا كان هناك دور مستمر لخدمة البث العامة في المستقبل، فما هي الوسائل التي يجب أن تتوفر لها لتمكنها من الاستمرار في أداء مهامها؟ وما هي القيود المحتملة التي يتعين وضعها حتى لا يكون تكيف الخدمة العامة مع بيئة البث الجديدة عائقا لسماتها المحددة؟

٧١ – أجاب القرار رقم (١) الذي تم تبنيه في مؤتمر براغ الوزاري على هذه الأسئلة العديدة، ولاسيما عن طريق تأكيد "الوظيفة الحيوية لبث الخدمة العامة باعتباره عاملاً أساسيا في الاتصالات التعددية المتاحة للجميع" وعن طريق الاعتراف "بالحاجة لضمان دوام

واستقرار بث الخدمة العامة". وتجسدت هذه التصريحات في مادة ملموسة في الالتزامـات التي قطعتها الدول المشاركة " بالحفاظ على نظام بث خدمة عامة قوي وتطويره في بيئـة تتسم بعرض منافس على نحو متزايد من خدمات البرامج والتغييرات التكنولوجية السريعة."

٧٢- تدل قدرة الخدمة العامة على إدامة نفسها والتطور ضمنا، كما هو مذكور فـي القرار رقم ١ من مؤتمر براغ الوزاري، أن هيئات البث العامة "يجب أن تكون قادرة على استغلال التكنولوجيات الجديدة الضرورية للوفاء بمهامها". والتوجيه رقم ٢٣ يعيد تأكيد هذا المبدأ الأساسي، ومن المفهوم أن هذه المهام هي تلك التي يعهد بها إلى هيئات البث العامـة في ظل القانون بالمعنى الأوسع للكلمة (قوانين أو تنظيمـات أو نـصوص أخـرى مثـل مواصفات التراخيص أو المواثيق أو الامتيازات). ودون ذلك فإن بث الخدمة العامة يخاطر بأن يتعرض للتهميش السريع، ويمكن على المدى الطويل أن يفقد استقلاله.

٧٣ – علاوة على ذلك فإن التوجيه رقم ٢٣ يوضح المبدأ بأن هيئات البث العامة يجب أن تكون قادرة على تطوير خدمات جديدة استنادا إلى التكنولوجيات المذكورة أعلاه، طالما كان لديها تفويض في القيام بذلك من قبل السلطات صاحبة الاختصاص فيما يتعلق بمهامها وأنشطتها.

(٢)

كيف يمكن ضمان
استقلالية هياكل وسائل الإعلام ؟*

* - التوصية رقم آر (٢٠٠٠) ٢٣ للجنة الوزارية للدول الأعضاء، حول استقلال ووظائف الهيئات المنظمة لقطاع البث (أقرتها اللجنة الوزارية في ٢٠ ديسمبر ٢٠٠٠، في الاجتماع رقم ٧٣٥ لنواب الوزراء).
- ترجمة غير رسمية.

إن اللجنة الوزارية، بموجب أحكام المادة ١٥ ب من قانون مجلس أوروبا،

إذ تنظر إلى أن هدف مجلس أوروبا هو تحقيق وحدة أكبر بين أعـضائه مـن أجـل ضمان وتحقيق مثله ومبادئه التي تعد تراثا مـشتركا لهـم وتـسهيل التقـدم الاقتـصادي والاجتماعي؛

وإذ تضع في الاعتبار المادة ١٠ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، كما تفـسرها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان؛

واقتناعا منها بأهمية وجود مدى واسع من وسائل الاتصالات المستقلة في المجتمعـات الديمقراطية، مما يجعل من الممكن أن تعكس تنوع الأفكار والآراء، كما هي موضحة في إعلان حرية التعبير والمعلومات الموقع في ٢٩ أبريل ١٩٨٢؛

وإذ تشير إلى الأهمية التي تلعبها وسائل الإعلام التي تقوم بالبـث فـي المجتمعـات الحديثة والديمقراطية؛

وإذ تؤكد أنه من الضروري توفير نظم كافية ومتناسبة لذلك لقطاع، لـضمان وجـود مجموعة واسعة من وسائل الإعلام المستقلة في القطاع، لضمان حرية وسائل الإعلام وفي الوقت نفسه لضمان التوازن بين تلك الحرية والحقوق المشروعة والمصالح الأخرى؛

وإذ ترى، لهذا الغرض، أن للسلطات المنظمة المستقلة لقطاع البث المعينة خصيصا، والتي تملك معرفة متخصصة في المجال، دورا مهما تنهض به في إطار القانون؛

وإذ تلاحظ أن التطورات الفنية والاقتصادية، التي أدت إلى توسيع القطاع والمزيد من التعقيد فيه سيكون لها تأثيرها على دور هذه السلطات وقد يؤدي إلى الحاجة إلى تكيف أكبر للنظم، علاوة على إجراءات التنظيم الذاتي التي تتبناها محطات البث نفسها؛

وإذ تقر بأن الدول الأعضاء وفقا لنظمها القانونية والديمقراطية وتقاليدها الثقافية، تقيم الهيئات المنظمة بعدة سبل، وأنه نتيجة لذلك هناك تنوع فيما يتعلق بالوسائل التي يتم بواسطتها تحقيق الاستقلال والصلاحيات الفعالة والشفافية ومدى تحقيقها؛

وإذ تعتبر أنه، في ضوء هذه التطورات، يعد من المهم أن تضمن الدول الأعضاء للهيئات المنظمة للبث استقلالا خالصا لا سيما من خلال مجموعة من القواعد تغطي كل جوانب عملهم، ومن خلال إجراءات تمكنهم من القيام بعملهم على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة،

توصي بأن تقوم حكومات الدول الأعضاء بما يلي :

(أ) أن تقيم، ما لم تكن أقامت بالفعل، هيئات تنظيمية مستقلة لقطاع البث.

(ب) أن تضمن في تشريعاتها بنودا وفي سياساتها إجراءات تعهد للهيئات المنظمة لقطاع البث بسلطات تمكنها من أداء مهامها، كما هي مبينة في القانون الوطني، بصورة فعالة، وأسلوب يتسم بالاستقلال والشفافية، وفقا للتوجيهات الموضحة في حاشية هذه التوصية،

(ج) إطلاع الهيئات المنظمة لقطاع البث والهيئات العامة والجماعات المهنية المعنية وأيضا الجمهور على هذه الإرشادات، مع ضمان الاحترام الفعال لاستقلال الهيئات المنظمة، فيما يتعلق بأي تدخل في أنشطتها.

حاشية للتوصية رقم (٢٠٠٠) ٢٣
إرشادات تتعلق باستقلال ومهام الهيئات المنظمة لقطاع البث

(١) إطار العمل التشريعي العام

١. يتعين أن تضمن الدول الأعضاء إقامة هيئات منظمة لقطاع البث ونهوضها بمهامها دون عوائق بوضع إطار عمل تشريعي مناسب لهذا الغرض. ويجب أن تؤكد القواعد والإجراءات التي تحكم عمل الهيئات المنظمة أو تؤثر عليها، على نحو واضح على استقلالها وعلى حمايته.

٢. يتعين أن تكون واجبات وصلاحيات الهيئات المنظمة لقطاع البث، وأيضا طريقة تحميلها المسئولية، والإجراءات المتبعة في تعيين أعضائها ووسائل تمويلها، محددة على نحو واضح في القانون.

(٢) التعيين والتشكيل والمهام

٣. تعد القواعد التي تحكم الهيئات المنظمة في قطاع البث لا سيما عضويتها، عنصرا أساسيا من عناصر استقلالها. ولذا يتعين تحديدها حتي تحميها من أي تدخل، لاسيما من قبل القوى السياسية أو المصالح الاقتصادية.

٤. ولهذا الغرض، يتعين وضع قواعد محددة فيما يتعلق بانعدام التوافق لتجنب ما يلي:

- أن تكون الهيئات المنظمة خاضعة لنفوذ السلطة السياسية.
- أن يمارس أعضاء الهيئات المنظمة وظائف أو يحتفظوا بمصالح في مشاريع أو منظمات أخرى في وسائل الإعلام أو القطاعات ذات الصلة وهو الأمر الذي قد يفضي إلى تضارب المصالح فيما يتعلق بعضوية الهيئات المنظمة.

٥. علاوة على ذلك، يجب أن تضمن القواعد أن أعضاء هذه السلطات :

- يتم تعيينهم بصورة تتسم بالديمقراطية والشفافية،
- لا يتلقون أي تفويض أو أي تعليمات من أي شخص أو هيئة،

- لا يدلون بأي تصريحات أو يضطلعون بأي إجراءات قد تضر باستقلال مهامهم كما يتعين عليهم ألا يستغلوها.

٦. أخيرا، يتعين وضع قواعد دقيقة فيما يتعلق بإمكانية فصل أعضاء الهيئات المنظمة لتجنب استخدام الفصل كوسيلة للضغط السياسي.

٧. وعلى وجه الخصوص، يجب أن يكون الفصل ممكنا فحسب في حالة عدم احترام قواعد انعدام التوافق التي يجب أن يلتزموا بها أو العجزعن النهوض بأعباء عملهـم، دون المساس بحق الشخص المعني في أن يستأنف أمام المحاكم ضد فصله. علاوة على ذلك، فإن الفصل على أساس جريمة مرتبطة بالعمل أو خلافه يجب ألا يكون ممكنا إلا في الحـالات الخطيرة التي يحددها القانون بوضوح، وبناء على حكم نهائي من المحكمة.

٨. وبالنظر إلى الطبيعة النوعية لقطاع البث وسمات المهام، يتعين أن تضم الهيئـات المنظمة خبراء في المجالات التي تدخل في اختصاصهم.

(٣) الاستقلال المالي

٩. يجب أن تحدد في القانون الترتيبات لتمويل الهيئات المنظمة – وهو عنصر آخـر مهم في استقلالها – وفقا لخطة محددة على نحو واضح، مع الإشارة إلى التكلفة التقديرية بما يسمح لها بالنهوض بمهامها على النحو الأكمل والمستقل.

١٠. لا يجب أن تستخدم السلطات العامة صلاحياتها في اتخاذ القرارات الماليـة فـي التدخل في استقلال الهيئات المنظمة. علاوة على ذلك، فإن لجوئها إلى خـدمات أو خبـرة الإدارة القومية أو أطراف ثالثة لا ينبغي له أن يؤثر على استقلالها.

١١. ويجب أن تستفيد ترتيبات التمويل، عندما يكون ذلك مناسبا، من آليات لا تعتمـد على عملية اتخاذ القرارات لغرض خاص سواء كان لأجهزة خاصة أو عامة.

(٤) الصلاحيات والاختصاص

الصلاحيات التنظيمية:

١٢. بناء على تفويض محدد بوضوح من المشرع، يتعين أن تكون الهيئات المنظمة لديها الصلاحية لتبني النظم والإرشادات المتعلقة بأنشطة البث. وفي إطار عمل القانون، يتعين أن يكون لديها الصلاحية أيضا لتبني قواعد داخلية.

منح التراخيص

١٣. إحدى المهام الأساسية للهيئات المنظمة في قطاع البث هي منح تراخيص البث. ويتعين أن يحدد القانون بوضوح الشروط والمعايير الأساسية التي تحكم منح وتجديد تراخيص البث.

١٤. يتعين أن تكون النظم التي تحكم عملية تراخيص البث واضحة ودقيقة، كما يتعين أن يتم تطبيقها بصورة علنية وتتسم بالشفافية وعدم التحيز. والقرارات التي تتخذها الهيئات المنظمة في هذا السياق يجب أن تكون خاضعة لعلنية كافية.

١٥. يجب أن تشارك الهيئات المنظمة في قطاع البث في عملية تخطيط مدى الترددات القومية المخصصة لخدمات البث. ويجب أن يكون لديها الصلاحية لتفويض محطات البث بتقديم خدمات البرامج على الترددات المخصصة للبث. وهذا ليس له تأثير على تخصيص ترددات لشركات تشغيل شبكات الإرسال في ظل تشريع الاتصالات.

١٦. وبمجرد تحديد قائمة من الترددات، يتعين إعلان دعوة علنية لتقديم عطاءات بالطرق المناسبة من قبل الهيئات المنظمة. ويتعين أن تحدد الدعوة للعطاء عددا من المواصفات، مثل نوع الخدمة، وأدنى فترة للبرامج، والتغطية الجغرافية، ونوع التمويل، ورسوم الترخيص، وبقدر ما يلزم الأمر لهذه العطاءات، الأطر الفنية التي يتعين أن يفي بها مقدمو الطلب. وبالنظر إلى المصلحة العامة المرتبطة بالأمر، يجوز للدول الأعضاء أن تتبع إجراءات مختلفة لتخصيص الترددات لمحطات بث الخدمة العامة.

١٧. يتعين أيضا أن تحدد الدعوة للعطاء محتوى طلب الترخيص والوثائق التي يتعين تقديمها من قبل المرشحين. وبصفة خاصة، يتعين أن يشير المرشحون إلى تركيبة شركتهم، وملاكها ورأس المال، ومحتوى وفترة البرامج التي يقترحونها.

مراقبة التزام وسائل البث بالتزاماتها ومسئولياتها:

١٨. وتتمثل مهمة جوهرية أخرى للهيئات المنظمة في مراقبة الالتزام بالشروط التي وضعت في القانون وفي التراخيص الممنوحة لوسائل البث. وعليها، بصفة خاصة، أن تضمن أن وسائل البث التي تدخل في اختصاصها تحترم المبادىء الأساسية المبينة في الاتفاقية الأوروبية للتليفزيون العابر للحدود، لاسيما تلك المنصوص عليها في المادة ٧.

١٩. يتعين ألا تمارس الهيئات المنظمة سيطرة مسبقة على وضع البرامج ومراقبة البرامج لذلك يتعين أن تتم على الدوام بعد بثها.

٢٠. يجب أن تمنح الهيئات المنظمة الحق في طلب وتلقي المعلومات من محطات البث طالما كان ذلك ضروريا لأداء مهامها.

٢١. يجب أن يكون للهيئات المنظمة السلطة للنظر في الشكاوى، في مجال اختصاصها، فيما يتعلق بأنشطة محطات البث وأن تنشر النتائج بصفة منتظمة.

٢٢ - عندما تخفق محطة بث في احترام القانون أو الشروط المحددة في ترخيصها، يجب أن يكون للهيئات، المنظمة سلطة لفرض عقوبات، وفقا للقانون.

٢٣ - يتعين أن يتوافر مدى متنوع من العقوبات يحدده القانون، بدءا بالإنذار. ويجب أن تكون العقوبات متناسبة، وألا يتم اتخاذ قرار بشأنها إلى أن يتم إعطاء فرصة لمحطة البث المعنية لكي يتم الاستماع إليها. وكل العقوبات يجب أن تكون أيضا متاحة للمراجعة من قبل القضاء المختص وفقا للقانون القومي.

الصلاحيات فيما يتعلق بمحطات البث العامة:

٢٤- يمكن أن يسند أيضا للهيئات المنظمة مسئولية تنفيذ مهام تكون في الغالب إلزامية لأجهزة محددة تقوم بالإشراف على هيئات محطات البث العامة، وفي الوقت نفسه تحترم استقلالها التحريري واستقلالها المؤسسي.

(٥) المسـ ـئولية

٢٥- يجب أن تكون الهيئات المنظمة مسئولة عن أنشطتها أمام الجمهور، وعليها على سبيل المثال، أن تنشر تقارير منتظمة أو تقارير لأغراض خاصة ترتبط بعملها أو ممارسة مهامها.

٢٦- من الضروري أن يتم الإشراف على الهيئات المنظمة فقط فيما يتعلق بقانونيـة أنشطتها، وسلامة وشفافية أنشطتها المالية، من أجل حماية استقلالها، وتحميلها في الوقـت نفسه المسئولية عن أنشطتها. وفيما يتعلق بقانونية أنشطتها، يجب أن يمارس هذا الإشراف بطريقة استقرائية فقط. ويجب أن تكون النظم حول مسئولية الهيئات المنظمـة والإشـراف عليها محددة بوضوح في القانون الذي يطبق عليها.

٢٧- كل القرارات التي تتخذها الهيئات المنظمة والنظم التي تتبناها يتعين أن تكون:

- لها أسبابها الوافية وفقا للقانون الوطني،
- متاحة للمراجعة من قبل السلطات القضائية المختصة وفقا للقانون الوطني،
- متاحة للجمهور.

* * *

مذكرة توضيحية

مقدمـة

تعد وسائل الإعلام المسموع والمرئي التي تلعب الآن، وأكثر من أي وقـت مـضى، دورا حاسما في المجتمع، ومن خلال تأثيرها على الجمهور، أساسية للعملية الديمقراطيـة. وفى الوقت نفسه، يتطور القطاع بسرعة نتيجة لانفتاحه المتزايد على المنافسة (مع تطـوير خدمات البث التجارية إلى جانب مثيلتها في القطاع العام) والتغييرات التقنية (بروز البـث الرقمي والتقارب بين طرق البث وخدمات الانترنت والاتصالات إلخ).

وكلما اتسع القطاع وأصبح أكثر تعقيدا وديناميكية تزيد الحاجة إلى نظم مدروسة جيدا ومتناسبة لضمان قيامه بوظائفه على نحو مناسب. وهذه القضية تتعلق بكل أوروبا حتى على الرغم من أن خبرة الدول الأعضاء في مجلس أوروبا مع نظم البث تعد مختلفة للغاية حيث

تعكس على نحو خاص نظما سياسية ومستويات للنمو الاقتـصادي والتـاريخي والثقـافي متباينة.

واعترافا بذلك قررت اللجنة الحكومية من المتخصصين في وسائل الإعلام من منظور عموم أوروبا أن تعد توصية تحدد إطار عمل لإقامة سلطات تنظيمية للبث فعالة ومـستقلة والارتقاء بها ما لم تكن موجودة بالفعل. ونظرت المجموعة إلى أن مثل تلك التوصية وهى أول أداة دولية في المجال يمكن أن تكون مفيدة على نحو خاص لدول جديـدة معينـة فـي مجلس أوروبا أو الدول التي تقدمت بطلب للعضوية حيـث يعـد هنـاك افتقـار للخبـرة والمعلومات ذات الصلة. وفى هذا الصدد، يجب الارتقاء بتبادل المعلومات والتعـاون بـين الهيئات المنظمة القومية تماشيا مع ما يتم بالفعل على المستوى الأوروبى من خلال الأجهزة التعاونية مثل البرنامج الأوروبى للهيئات المنظمة وشبكة الهيئات المنظمة في دول البحـر المتوسط.

تمهيـد :

ينص التمهيد على أن تنظيم البث يجب إنجازه في إطار عمل القانون من خلال سلطات يتم تعيينها خصيصا، وتكون مستقلة ولها معرفة خبيرة في المجال المعقد سريع النمو. ومن أجل التعامل مع التطورات يتعين على الدول الأعضاء ضمان الاستقلال الخالص للهيئـات المنظمة للبث بوضع عدد من القواعد التي تحكم الجوانب الكبرى لعملهم.

علاوة على ذلك، يشير التمهيد إلى أنه من المؤكد أنه سيكون للتحولات في قطاع البث تأثير على دور السلطات التي يعهد إليها بمهمة رقابة هذا القطاع. ومن أجل ضمان قيامهـا بوظائفها على النحو الصحيح، في سياق من المتغيرات المستمرة، فربما تكون هناك حاجـة لتكيف أكبر للرقابة علاوة على إجراءات التنظيم الذاتي من قبل محطات البث نفسها.

التوصـية:

نظر إلى التوصية نفسها على أنها يجب أن تشترط على حكومات الـدول الأعـضاء إنشاء هيئات منظمة مستقلة لقطاع البث، إذا لم تكن فعلت بالفعل، وأن يدخلوا أحكامـا فـي

تشريعاتهم وإجراءاتهم في السياسات التي تعهد للهيئات المنظمة لقطاع البـث بـصلاحيات تمكنها من إنجاز مهامها كما هو محدد في القانون الوطني بصورة فعالة ومـستقلة وتتـسم بالشفافية.

ويوصى التمهيد صراحة أيضا بأن تضمن الحكومات الاحترام الفعال لاستقلال الهيئات المنظمة من أجل حمايتها ضد أي تدخل من قبل القوى السياسية أو المصالح الاقتـصادية. واعتبر هذا الشرط ضروريا بصفة خاصة، حيث إنه في بعض الحالات، وعلى الرغم مـن وجود إطار عمل قانوني مناسب. وعلى الرغم من أن السلطات العامـة ملتزمـة بـضمان استقلال الهيئات المنظمة للبث، فإنه في الواقع يكون هناك تدخل في أنشطتها.

يرجع الأمر إلى أن كل دولة عضو ينبغي أن تحدد وفقا لنظامها القانوني المـستوى الذي يتعين عنده تطبيق المبادىء المبينة أعلاه. وفى الدول التي يكون فيها عدد من الكيانات "مثل الولايات الاتحادية أو الطوائف" مسئولة عن نظم البث يتعين أن تطبق كل منها مبادىء التوصية.

(١) إطار العمل القانوني العام

من أجل ضمان رقابة البث على نحو يتسم بالكفاءة مـع ضـمان الاسـتقلال الفعـال لمحطات البث فيما يتعلق بالبرامج، يتعين حماية الهيئات المنظمة نفسها مـن كـل أشـكال التدخل السياسي والاقتصادي.

يعد إطار العمل التشريعي الذي يحدد بوضوح الوضع القانوني للهيئات المنظمة وحدود مهامها واختصاصاتها شرطا مسبقا لاستقلالها عن الـسلطات العامـة والقـوى الـسياسية والمصالح الاقتصادية. وبمجرد وضعه فإن إطار العمل التشريعي سوف يحمـى الهيئـات المنظمة من الضغوط الخارجية.

تنص التوصية على أن إطار العمل التشريعي يجب أن يحدد القواعد والإجراءات التي تحكم أنشطة الهيئات المنظمة أو تؤثر عليها. وبينما يختلف مدى هذه القواعد والإجـراءات من دولة إلى أخرى فإنها يجب أن تغطى على الأقل عددا من العناصر الأساسية مثل الوضع والمسئوليات والصلاحيات للأجهزة التنظيمية ومبادىء تشغيلها وإجراءات تعيين أعـضائها وترتيبات تمويلها.

(٢) التعيين والتشكيل والمهام

بسبب دورهم ومدى صلاحياتهم، فقد يتعرض أعضاء الهيئات المنظمة لضغوط مـن قوى أو مصالح مختلفة. ونظرا لهذا الخطر ورهنا بالقيود المنصوص عليها في المبـادىء الأخرى بالتوصية (انظر بصفة خاصة الفقرة ٢٦) فإن القواعد التي تحكم الهيئات المنظمة في قطاع البث يتعين تحديدها من أجل حمايتها ضد أي تدخل ولضمان استقلالها الفعال.

تشترط التوصية أنه يجب تعيين أعضاء الهيئات المنظمـة لقطـاع البـث بـصورة ديمقراطية وتتسم بالشفافية. ولفظ "ديمقراطي" يجب أن يفهم بمعناه الأوسع، بالنظر إلـى أن أعضاء الأجهزة التنظيمية أحيانا يتم انتخابهم، وأحيانا يتم تعيينهم من قبل السلطات العامـة "الرئيس أو الحكومة أو البرلمان" أو من قبل منظمات غير حكومية.

وفى هذا الصدد، فإن إجراءات التعيين قد تتباين تباينا كبيرا من دولة إلى أخرى، على الرغم من أنها تنقسم إلى فئتين رئيسيتين. وفى بعض الدول يعتبر أن الهيئات المنظمة يجب أن تمثل المصالح المختلفة، واتجاهات التفكير والجماعات السياسية والاجتماعية والمهنية في المجتمع. وفى هذه الحالات ستكون أجهزة كبيرة بمعنى الكلمة، يتم تعيين أعضائها في العديد من الحالات من قبل منظمات غير حكومية أو سلطات محلية – وهم في العادة يقومون بمهام لبعض الوقت وليسوا بالضرورة خبراء في المجال.

وفى دول أخرى لا يعتبر من الضروري بالنسبة لأعضاء الهيئات المنظمة أن يمثلـوا ألوان الطيف الكاملة في المجتمع حيث يكون هناك ميل إلى النظر إليهم على أنهم "قـضاة" مستقلون. وفى أغلب مثل تلك الحالات ستكون الهيئات المنظمة جهازا به أعضاء متساوون في سلطاتهم يضم عددا من الخبراء المهنيين الذين يتم تعيينهم من قبل السلطات التشريعية أو التنفيذية للعمل على أساس الدوام الكامل لفترة طويلة على نحـو معقـول فـي المنـصب، ويتمتعون بدرجة كبيرة من صلاحيات اتخاذ القرار. وحتى الهيئات المنظمة في الفئة الثانية يتعين عليها أن تحترم مبدأ التعددية ويجب ألا تهيمن عليها أي جماعة خاصـة أو حـزب سياسى. علاوة على ذلك، فإن الأجهزة التنظيمية يتعين عليها في كل حالة أن تعمل بصورة تتسم بالشفافية وتكون خاضعة للسيطرة الديمقراطية، بالنظر إلى طبيعة المهنة التي ينهضون بها نيابة عن المجتمع بصفة عامة "انظر الفصل الخامس في هذا الصدد".

ويشترط على نحو واضح أنه إذا كان لهذه الهيئات أن تتمتع بالاستقلال الكامل، فإنه يجب تحديد قواعد لانعدام التوافق لتجنب وقوع هذه الهيئات تحت تأثير سلطة سياسية. وتشترط التوصية أيضا أن تضمن قواعد واضحة أن أعضاء الهيئات المنظمة لا يتلقون أي تفويض أو يحصلون على أي تعليمات من أي شخص أو جهاز أو يدلون بأي بيانات أو يضطلعون بأي إجراء قد يضر باستقلال مهامهم وألا يستغلوا تلك المهام في أغراض سياسية. وعلى الرغم من أن التوصية لا تشير على نحو صريح إلى ذلك فإنه من المفضل من أجل استقلال الهيئات المنظمة ألا يكون أعضاء مثل تلك السلطات من أعضاء البرلمان أو الحكومة أو ممن يحتفظون بأي تفويض سياسى آخر خلال فترة قيامهم بمهامهم. وهذا يمثل وسيلة مهمة للحماية ضد الضغوط الخارجية والتدخل السياسي. ولا يمنع هذا أعضاء الهيئات المنظمة من أن يكونوا أعضاء عاديين في حزب سياسي بدون تفويض حيث إنه في هذه الحالة يكون هناك خطر أقل لممارسة الضغوط السياسية.

وفي ألمانيا، على سبيل المثال، أكدت المحكمة الدستورية الاتحادية وأيدت استقلال الهيئات المنظمة لقطاع البث في الحكومات المحلية باستبعاد أي نفوذ مهيمن من قبل الدولة. غير أن "الجهاز الرئيسي" (الجمعية أو المجلس) لهذه السلطات يعتمد إما على التمثيل التعددي أو على المعرفة الواسعة والخبرة في قطاع الإعلام، وربما لذلك السبب تضم من أجل ذلك ممثلين عن هيئات عامة أو حكومية. ومن أجل ضمان استقلال الهيئات المنظمة، فإن هؤلاء الممثلين يجب أن يمثلوا أقل من ٢٥ في المائة من العضوية الكلية. وهكذا فإن إطار العمل التنظيمي والمالي لسلطات التنظيم الأرضي يضمن أنها مستقلة وبعيدة عن التأثير الحكومي، ولذا تتطابق على نحو كامل مع المبادىء المبينة في التوصية.

وتمتد التعارضات في ظل التوصية إلى ما يتجاوز السياسة إلى مجالات أخرى تمس استقلال أعضاء الهيئة المنظمة. وتشمل ممارسة أي مهام أو امتلاك أي حصص، في شركات أو منظمات أخرى في وسائل الإعلام أو قطاعات لها صلة بها (مثل الإعلان والاتصالات)، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى نزاع مصالح فيما يتعلق بعضوية الهيئات المنظمة. وإذا كان عضو في مثل تلك الهيئات المنظمة، على سبيل المثال، له مصالح مالية أو يشغل منصبا، في شركة بث أو شركة كابل تدخل في نطاق سلطته، سيكون المنصبان متعارضين. من ناحية أخرى فإن التوصية لا تمنع أعضاء الهيئات المنظمة من ممارسة مهام أخرى عندما يكون القيام بذلك لا يستلزم أي صراع للمصالح (مثلا إذا كان عضو في

مثل تلك السلطة يعمل مدرسا) وفى هذه الحالة لا شيء يمنع الدول من وضع قواعد أكثـر صرامة تمنع ممارسة أي مهام أخرى، سواء كانت ستؤدى إلى صراع في المـصالح مـن عدمه. وبالمثل فليس هناك ما يمنعهم من اشتراط أن يعلن أعضاء الهيئات المنظمـة عـن ممتلكاتهم عندما يتم تعيينهم وثانية في نهاية فترة عملهم من أجل منعهم من التربح على نحو غير ملائم من المنصب بأي صورة.

ثمة وسيلة أخرى لضمان استقلال أكبر للهيئات المنظمة تكون من خلال فترة وطبيعة تفويضها. وبهدف توفير أعضاء مثل تلك السلطات المزيد من الحماية من الضغوط يتعـين اختيارهم لفترة ثابتة. ويجب أن يلاحظ أنه في بعض البلدان (التي تمضى إلى أبعد مما هو متضمن في التوصية في هذا الصدد) لا تكون فترة العمل لأعضاء الهيئات المنظمة قابلـة للتجديد أو قابلة للتجديد مرة واحدة فقط. والهدف من ذلك هو تجنب أن يكون لديهم أي ولاء للسلطات التي عينتهم.

أخيرا، فإن وسيلة إضافية لضمان استقلال الهيئات المنظمة ربما تتمثل في ضرورة أن يمتنع أعضاؤها عن الإدلاء بأي تصريحات أو الاضطلاع بأي إجراء قد يؤثر على استقلال وظائفهم أو الاستفادة منها لصالحهم في أغراض اقتصادية أو سياسية أو أغراض أخـرى. للغرض نفسه عندما يغادر عضو من الهيئات المنظمة مهامه/ مهامها قد يكون مـن المفيـد توقيع التزام بالسرية من أجل تجنب الكشف عن معلومات مرتبطة بمهام الهيئات المنظمة.

فيما يتعلق بالظروف التي يتم فصل أعضاء الهيئات المنظمة فيها – وهى أيضا مهمة للغاية لاستقلال السلطات - تشير التوصية إلى أنه يجب وضع قواعد دقيقة في هذا الـصدد من اجل تجنب استخدام الفصل كوسيلة للضغط السياسي. وتشير التوصية إلى أن الفـصل يجب أن يكون ممكنا فقط في حالة عدم احترام أعضاء الهيئـات المنظمـة لقواعـد عـدم الائتلاف التي يجب أن يلتزموا بها أو وجود عجز ملحوظ (جسدي أو عقلي) يعوقهم عـن ممارسة مهامهم. وفي كلتا الحالتين، يجب أن يكون متاحا للشخص المعني الاستئناف أمـام المحاكم ضد الفصل. وعلى نحو استثنائي تتوقع التوصية أيضا إمكانية الفصل على أسـاس جريمة مرتبطة أو غير مرتبطة بممارسة مهام أعضاء الهيئات المنظمة، ولكنها تشير إلى أن مثل هذا الإلغاء يجب ألا يكون ممكنا إلا في الحالات الخطيرة المحددة بوضوح في القانون، ورهنا بصدور حكم نهائي من محكمة. ومن المفهوم، على الرغم من عدم ذكر ذلـك فـي

التوصية، أن الفصل لا يمكن أن يطبق إلا على أفراد في الأجهزة التنظيميـة ولـيس أبـدا الجهاز ككل.

هناك مسألة منفصلة تتعلق بالمؤهلات المدنية لعضوية الأجهزة التنظيمية. وبالنظر إلى الطبيعة الفنية المحددة لقطاع البث تشترط التوصية أن الهيئات المنظمة يجب أن تضم خبراء في المجالات التي تخضع لاختصاصها. وإذا أخذنا في الاعتبار التقاليد والتجارب المختلفـة للدول الأعضاء وأيضا التركيبة المختلفة للأجهزة التنظيمية (كما هو مذكور أعلاه) سيكون من الصعب المطالبة بأن يكون كل أعضاء الهيئات المنظمة خبراء في المجال، وهذا هـو السبب في أن التوصية تشير فحسب إلى أن الهيئات المنظمة يجب أن تـضم خبـراء فـي المجالات التي تدخل في اختصاصها. للأسباب نفسها لا تحدد التوصية أي خلفيـة مهنيـة مطلوبة لعضوية سلطة تنظيمية. غير أنه من الطبيعي أن يكون مثل أولئك الأعضاء خبراء في مجال الصوتيات والمرئيات وأيضا في المجالات ذات الصلة (على سبيل المثال قضايا الإعلام والجوانب الفنية للبث إلخ) وفى هذا الصدد يمكن ملاحظة الهيئات المنظمة في غالبية الحالات تشمل خبراء من خلفيات –مختلفة- على سبيل المثال مهنيين إعلاميين ومهندسـين ومحامين وعلماء اجتماع واقتصاديين إلخ.

(٣) الاستقلال المالي

الترتيبات لتمويل الهيئات المنظمة -مثل إجراءات تعيين أعضائها- تحمل إمكانيـات العمل كأدوات لممارسة الضغوط، وأيضا كضمانات للاستقلال. وتظهر التجربـة أنـه إذا تمتعت الهيئات المنظمة بالاستقلال المالي الحقيقي، فإنها ستكون أقل عرضة لتأثير التدخل، والضغط الخارجي.

ومع مثول ذلك في الذهن، تشترط التوصية أن ترتيبات تمويل الهيئات المنظمة يجـب أن تكون محددة في قانون وفقا لخطة محددة على نحو واضح، مع الإشـارة إلـى التكلفـة المقدرة لأنشطة الهيئات المنظمة بما يسمح لها بالقيام بمهامها على النحو الأكمل وبـصورة مستقلة. وفيما يتعلق بسؤال حول ما إذا كانت الهيئات المنظمة يجـب أن تـستغل فحـسب مواردها البشرية والمالية فإن التوصية لا تمنع رسميا الإدارات القومية أو الأطراف الثالثة

من العمل لصالح سلطة تنظيمية شريطة أن يتم مثل ذلك العمل في سياق يضمن اسـتقلال السلطة.

ولا تشير التوصية على نحو ملموس إلى مصادر التمويل المحتملة للهيئات المنظمـة. وتظهر الممارسة في غالبية الدول الأوروبية أن هناك مصدرين رئيسيين لتمويل الهيئـات المنظمة، يمكن دمجهما عندما يكون ذلك مناسبا. ويأتي التمويل بصفة رئيسية مـن رسـوم الامتيازات أو عندما يكون ذلك مناسبا أو ضريبة على العائد تدفعها الأطراف التي حصلت على الترخيص. وشريطة أن تكون رسوم الترخيص أو الضرائب ثابتة عند مستوى لا يمثل عقبة للتشغيل لمحطات البث، فإن هذا الترتيب يبدو أفضل وسيلة لحماية الاستقلال المـالي للهيئات المنظمة حيث إنه لا يتركهم معتمدين على حسن نية السلطات العامة وفـي الوقـت نفسه لا تستبعد التوصية التمويل من ميزانية الدولة. ولكن لأنه في هذه الحالة من المـرجح أن تكون الهيئات المنظمة أكثر اعتمادا على عطف الحكومات والبرلمانات في الميزانية فإنها تذكر صراحة أن السلطات العامة لا يجب أن تستغل سلطاتها في صنع القـرارات الماليـة والتدخل في استقلال الهيئات المنظمة.

ومهما تكن الترتيبات المالية التي يتم وضعها، يجب أن يؤخذ في الاعتبـار المـوارد البشرية والفنية والموارد الأخرى التي تحتاجها الهيئات المنظمة للقيام بكل مهامها على نحو مستقل. ومن الواضح أنه كلما زاد عدد تلك المهام وأهميتها، زادت أهمية أن يماثل التمويل هيئات المنظمة احتياجاتها.

وحيث يتم تحديد مستويات التمويل سنويا، يجب أن يؤخذ في الاعتبار تكلفـة أنـشطة الهيئات المنظمة وحقيقة أنه، إضافة إلى تكلفة التنظيم نفسه، هناك نفقات ذات صـلة تعـد جوهرية للأداء الفعال لمهام السلطات. وفي هذا الصدد، ومن أجل النهوض بهـذه المهـام بكفاءة، واتخاذ القرارات استنادا إلى التحليل الوثيق للموقف الحالي والمـستقبلي لقطـاع البث، تعد الهيئات المنظمة في العادة بحاجة إلى اللجوء إلى استشاريين، وتنفيذ أبحاث ومهام تقصى حقائق ودراسات وإصدار نشرات، وكل منها يستلزم نفقات إضافية.

الصلاحيات والاختصاصات:

كما هو موضح أعلاه فإن مدى صلاحيات واختصاص الهيئات المنظمة يتباين من دولة إلى أخرى. وبعض الدول بها العديد من الأجهزة التنظيمية للتعامل مع القضايا المختلفة، مثل دراسة الشكاوى ورصد البرامج ومنح التراخيص..إلخ. وفي دول أخرى، ينهض جهاز واحد برقابة قطاع البث بكل تعقيداته. وتشير التوصية التي تنظر إلى ما يلي تنوع هذه الترتيبات، إلى عدد من المناهج التي ينظر إليها على أنها جوهرية للتنظيم المناسب لقطاع البث.

الصلاحيات التنظيمية:

من المفهوم أن رقابة قطاع البث في التوصية تعني التفويض لسلطة أو أكثر بصلاحية وضع معايير في جوانب معينة. والغرض الرئيسي من تنظيم أنشطة محطات البث من قبل أجهزة مستقلة هو ضمان أن يؤدي قطاع البث مهامه بسلاسة وبصورة نزيهة تتسم بالتعددية مع الاحترام الواجب لحرية التحرير واستقلال محطة البث.

هناك تنوع كبير بين الدول الأعضاء فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لهذه المعايير، استنادا إلى إطار العمل الدستوري والتقاليد القانونية المختلفة. وفي بعض الحالات، تتمتع مثل تلـك السلطات بصلاحيات استشارية فحسب، ومن ثم يكون دورها على هذا النحو مقصورا على تقديم توصيات وإبداء آراء. والتنظيم في هذه الدول هو مهمة لازمـة علـى المـشرع أو الحكومة، في ظل سيطرة برلمانية. غير أن الهيئات المنظمة في بعـض الـدول الأخـرى أعطيت صلاحيات تنظيمية خالصة من قبل السلطة التشريعية، بما يمكنها من تبني تنظيمات محددة حول مهام قطاع البث.

وهذه التنظيمات قد تغطي جوانب مثل منح التراخيص والتزام محطات البث بالتزاماتها ومسئولياتها. وبصفة خاصة فإن صلاحية التنظيم قد تشمل الصلاحية في إصدار –بالتعاون مع الدوائر المهنية المعنية– قواعد ملزمة لسلوك محطات البث، في صـورة توصـيات أو إرشادات، حول قضايا مثل الإعلان والكفالة وتغطية الحملات الانتخابية وحماية القـصر. وكما هو مشار إليه في مقدمة التوصية، فإن هذه الصلاحية التنظيميـة لا تـستثني تبنـي إجراءات تنظيمية ذاتية من قبل محطات البث نفسها.

ووصى بأنه، في إطار عمل القانون، أن تكون للهيئات المنظمة صـلاحيات التنظـيم، التي تمكنها من الاستجابة بمرونة وعلى نحو كاف للمسائل التي قد لا تكون متوقعة أومعقدة في الغالب، والتي لا يمكن حلها جميعا، أو حتى توقعها من قبل إطار العمل التشريعي. ومن ثم يعتبر أن الهيئات المنظمة في موقع أفضل لتحديد "قواعد اللعبة" بتفصيل؛ حيث إن لهـا معرفة طيبة للغاية بقطاع البث. علاوة على ذلك يتعين على الهيئات المنظمة في إطار عمل القانون، أن يكون لها صلاحية تبني قواعد داخلية من أجل تحديد تنظيمها واتخاذ القـرارات بتفصيل أكبر، وفقا لاستقلالها الإداري.

منح التراخيص:

تعتبر التوصية أن منح تراخيص البث واحدة من المهام الجوهرية للهيئات المنظمـة، رغم أن ذلك في الوقت الحالي ليس هو الحال في كل الدول الأعضاء. وهي تستلزم عبئـا ثقيلا من المسئولية، بالنظر إلى أن اختيار شركات التشغيل التي يحق لها إقامة خدمات بث سيحدد درجة التوازن والتعددية في قطاع البث. ولفظ "ترخيص" يجـب أن يفهـم بمعنـاه الشامل: وفي الواقع قد تسمى التراخيص "عقودا" أو "معاهدات" أو "اتفاقيات".

وتشترط التوصية أنه يجب تفويض الهيئات المنظمة، من خـلال مـنح التـراخيص، بالتصريح لمحطات البث أن تقدم خدمات برامج على الترددات المخصصة للبث. وهذا ليس له تأثير على تخصيص الترددات لشركات تشغيل شبكة الإرسال في ظل تشريع الاتصالات. وحتى على الرغم من أن التطور المستمر للتكنولوجيا الرقمية يعد بزيادة مذهلة فـي عـدد القنوات فإنه في الوقت الحالي يوجد نقص نسبى في الترددات التي قد تستخدم للبث، ولذا من الضروري للصالح العام أن يتم تخصيصها لشركات التشغيل التي توفر أفضل خدمة. علاوة على ذلك فان منح التراخيص يجعل من الممكن ضمان أن محطات البث ستلبى أهدافًا معينة للصالح العام مثل حماية القُصر وضمان التعددية.

ويجوز ممارسة صلاحية منح التراخيص فيما يتعلق بأنواع مختلفة من شركات التشغيل على أساس نوع الخدمة (راديو أو تليفزيون) ووسيلة الإرسال/الاستقبال (قياسي أو رقمـي) والتغطية الجغرافية (قومية أو إقليمية أو محلية). والتوصية لا تسعى إلـى إبـلاغ الـدول الأعضاء تحديدا أي أنواع من الخدمة يجب أن تكون خاضعة للتصريح حيث يعارض ذلك

الإعلان. في الوقت نفسه يشترط أن تكون إجراءات الترخيص واضحة ودقيقـة وأن يـتم تطبيقها بصورة تتسم بالعلنية والشفافية وعدم الانحياز، وأن القرارات التي تتخذها الهيئـات المنظمة في هذا الصدد يجب أن تكون خاضعة لعلانية كافية.

واختبار العطاءات للتراخيص إجراء ذو طول متغير، وسلسلة من المراحل المميـزة. وعند تحديد قائمة بالترددات يتم إصدار دعوة لتقديم عطاءات. ولصالح العلانية والمنافـسة الحرة يوصى بأن تنشر الدعوة لتقديم العطاءات بكل السبل المناسبة على سبيل المثال فـي الجريدة الرسمية والصحافة إلخ. والدعوة لتقديم العطاءات يجب أن تحدد عددا من المعايير مثل نوع الخدمة التي يتم عرضها للاستغلال، والمحتوى والحد الأدنى لزمن البرامج التـي ستقدم، والتغطية الجغرافية للخدمة ونوع التمويل وأي رسوم ترخيص والمعايير الفنية التي يجب احترامها. وكذلك يجب أن تحدد أيضا محتوى طلب الترخيص والوثائق التي يتعـين تقديمها عند تقديم العطاء. ووفقا للتوجيه رقم ار(٩٤) ١٣ حول إجراءات الارتقاء بـشفافية وسائل الإعلام يوصى بأن يشير المرشحون الذين يقدمون العطاءات إلى هياكل شـركاتهم وملاكها ورأس مالها. كذلك يجب أن تشترط العطاءات أيضا آخر موعد لتقـديم الطلبـات والتاريخ الذي يتم بحلوله النظر فيها.

المرحلة التالية هي دراسة واختيار المرشحين من بين العطاءات المقدمة. ويجـب أن تصف وثائق العطاءات بوضوح كيف يعتزمون إدارة الخدمة، مع التركيز بصفة خاصة على الجوانب الاقتصادية والفنية والمضمون المقترح. ولا تشترط التوصية نوع المعـايير التـي يجب أن تستخدمها الهيئات المنظمة في اختيارها بين عدد من العطاءات المتنافسة، ويتعـين على كل دولة أن تحدد المعايير التي تعد أكثر تناسبا مع ظروفها رغم أن الاختبار يجب أن يوجه بصفة رئيسية إلى محتوى العطاءات.

وبصفة عامة فإن المرشحين الذين سيتم اختيارهم سيوقعون بعد ذلـك عقـدا يوضـح المعلومات الرئيسية المتضمنة في وثائق العطاء الذي قدموه، والالتزامات التي تعهدوا بها، ويجب أن يفوا بها طالما كانوا يحتفظون بالترخيص.

من أجل تقليص إمكانية اتخاذ قرار تعسفي إلى أدنى حد ممكن تنص التوصية على أن النظم التي تحكم منح التراخيص يجب أن يتم تحديدها وتطبيقها على نحـو علنـي ويتـسم بالشفافية. للسبب نفسه فإن الشروط والمعايير التي تحكم منح وتجديد التراخيص ينبغـي أن

يتم تحديدها على نحو واضح في القانون و / أو من قبل الهيئات المنظمـة ويتعـين نـشر قرارات الهيئات المنظمة حول منح التراخيص بكل السبل المناسبة.

وتستلزم التوصية درجة أبعد من الشفافية عن طريق اشـتراط أن تكـون إجـراءات الترخيص متاحة للتدقيق العام، وهو شرط لا يمنع من دراسة العطاءات خلف أبواب مغلقـة لضمان المنافسة النزيهة عن طريق تجنب أي ضغوط خارجية والإبقاء على سرية معلومات معينة حول المرشحين متضمنة في وثائق العطاءات (انظر بشأن هذه النقطة التوصية رقم ار (٩٤) ١٣ حول إجراءات الارتقاء بشفافية وسائل الإعلام، لا سيما الإرشادات رقم ١ منها).

مراقبة التزام محطات البث بالتزاماتها ومسئولياتها:

من أجل إعطاء تأثير حقيقي للقوانين والنظم القائمة والالتزامات التي تمتثل لها محطات البث، يتعين تفويض الهيئات المنظمة بمراقبة التزامهم مـن حيـث الممارسـة بالـشروط الموضحة في القانون وفى التراخيص الممنوحة لهم.

ولذلك تؤكد التوصية على أن الهيئات المنظمة يجب أن تضمن أن محطات البث فـي ظل اختصاصها تحترم المبادىء الأساسية الموضحة في الاتفاقية الأوروبية للتليفزيون العابر للحدود وبصفة خاصة تلك المبينة في المادة ٧ (التي تتعامل مع مسئوليات محطات البـث). وتشترط هذه المادة أن كل بنود خدمات البرامج، فيما يتعلق بتقديمها ومحتواهـا، سـتحترم كرامة الإنسان والحقوق الأساسية للآخرين (وبصفة خاصة فإنها تحظر الـصور الإباحيـة والبرامج التي تعلى من شأن العنف أو من المرجح أن تحرض على الكراهية العنـصرية). وهى تحظر أيضا جدولة البرامج المرجح أن تضر بالنمو الجسدي أو العضلي أو الأخلاقي لدى الأطفال أو المراهقين في الأوقات التي يرجح أن يشاهدوها فيها.

ويوصى بأن تفحص الشكاوى المتعلقة بأنشطة محطات البث التي تخضع لاختصاص الهيئات المنظمة (لاسيما فيما يتعلق بمحتوى البرامج) أو مخالفة إجـراءات التـراخيص أو القوانين (في البث والقواعد التي تحكم الإعلان والكفالة والمنافسة إلخ) مـن قبـل الجهـة الأخيرة. ومن أجل جعل إجراء فحص الشكاوى أكثر فاعلية، من أجل الصالح العام ولتوفير

اليقين القانوني لشركات التشغيل، يجب أن تنشر الهيئات المنظمة نتائج مثل تلك التحقيقـات بصفة منتظمة.

واعتمادا على الموارد المتاحة، هناك عدة أنواع من الإجراءات لمراقبة أنشطة محطات البث حيث يمكن تقسيمهما إلى مجموعتين رئيسيتين. في الأولى تتم المراقبة من قبل الهيئات المنظمة نفسها، وهو أمر من الواضح أنه مرهق للغاية فيما يتعلق بالموارد البشرية والفنية. وأحد حلول المشكلة – المتوقع أن تتفاقم مع اتساع عـدد خـدمات البـث والتحـول إلـى التكنولوجيا الرقمية – ربما يتمثل في الرقابة على أساس العينات، بدلا من الرصد المستمر. أما النوع الثاني من الإجراءات فإنه ينطوي على تحليل التقييمات التي تنفذها محطات البث نفسها، والتي، في بعض الدول أقامت بنى سيطرة ذاتية بالتعاون مع سلطة تنظيمية تـشرف عليها. وبينما يعد ذلك من الطبيعي أقل تكلفة، إلا أنه يشوبه عيب أنه أقل اعتدادا به مـن المنهج الأول. وفي كل حالة، يتعين مراعاة المبدأ العام بان كل المراقبة لمحتوى البـرامج يجب أن تكون استعادية أي برامج تم بثها بالفعل، وفقا للحق في حرية المعلومـات وحـق حرية التعبير في البث.

ويجب أن تراقب الهيئات المنظمة لقطاع البث الالتـزام بالقواعـد حـول التعدديـة الإعلامية، وفي حالات معينة، بقواعد المنافسة أيضا. ويجب أن يلاحظ هنا أن التوصية رقم آر (٩٩) ١ حول إجراءات الارتقاء بالتعددية الإعلامية تدفع بأن الدول الأعضاء "يجب أن تدرس إمكانية تحديد مستويات معينة – في قوانينها أو تفويضها أو تراخيصها أو الإجراءات المماثلة – للحد من التأثير الذي قد تستحوذ عليه شركة تجارية أو مجموعة واحدة في قطاع أو أكثر من قطاعات الإعلام." علاوة على ذلك، فإنها تشترط أن "الأجهزة القومية المسئولة عن منح التراخيص لمحطات البث الخاصة يجب أن توجه اهتماما خاصـا إلـى الارتقـاء بالتعددية الإعلامية في أثناء قيامها بواجبها."

ولا يمكن أبدا أن تكون المراقبة فعالة دون صلاحية فرض عقوبات. وفي ظل التوصية عندما تفشل محطة في احترام القانون أو الشروط المحددة في الترخيص، يتعين أن تكـون لدى الهيئات المنظمة صلاحيات لفرض عقوبات (متدرجة في شدتها لتعكس خطورة الإخفاق الذي وقع) وفقا للقانون.

وقد تتدرج العقوبات من إنذار بسيط إلى غرامات متوسطة وثقيلة أو التعليق المؤقـت للترخيص، إلى العقوبة النهائية بسحب الترخيص. ووفقا للقانون المحلي، يمكن إعلان النتائج من أجل إبلاغ الجمهور وضمان شفافية قرارات الهيئات المنظمة. ونظرا لخطورة سـحب الترخيص، لا يتعين تطبيق هذه العقوبة إلا في الحالات القصوى حيث تكون محطات البث قد ارتكبت مخالفات جسمية في التزامها.

واشترطت أن تكون العقوبات متناسبة وألا يتم تقريرها إلى أن تعطى المحطة موضع النقاش فرصة لكي يتم الاستماع إليها. وفي الحقيقة، فالمهمة الأولى للهيئات المنظمة ليست هى أن تقوم بدور "الشرطة" في قطاع البث، ولكن أن تضمن عمله بسلاسة بإقامة مناخ من الحوار والانفتاح والثقة في التعامل مع محطات البث. غير أن تطبيق العقوبات دون إنـذار مسبق قد يكون مبررا في حالات استثنائية معينة. ومن أجل تأكد مشغلي محطات البث مـن الوضع القانوني، يتعين أن تكون تلك الحالات الاستثنائية موضحة في القانون.

وفي أداء مهامها بالمراقبة وتطبيق الغرامات أو عقوبات أخرى، لا يكفى أن تتصرف الهيئات المنظمة بعدل ودون تحيز فحسب، بل يجب أيـضا أن تكـون مهتمـة بالـشفافية والمسئولية. ولذلك تشترط التوصية أن كل العقوبات يجب أن تكون متاحة للمراجعة من قبل السلطات المختصة وفقا للقانون القومي.

الصلاحيات فيما يتعلق بمحطات الخدمة العامة:

وبالنظر إلى الطبيعة المميزة لمحطة الخدمة العامة من ناحية، ومحطة الخدمة التجارية من ناحية أخرى، جرت العادة في الدول الأعضاء أن يكون بها أطر عمل تنظيمية منفصلة لكل قطاع. وهذا الانفصال أيضا موجود فيما يتعلق بالجهـات الإشـرافية والـصلاحيات التنظيمية.

غير أن التوصية تنوه بأن الهيئات المنظمة للبث قد تفوض أيضا بتنفيذ مهـام رقابـة محطات الخدمة العامة وهي مهمة تكون ملزمة في الغالب للأجهزة الإشرافية على الأخيرة. وهنا تشير التوصية إلى مهام الأجهزة الإشرافية لمنظمات بث الخدمات العامة كمـا هـي مذكورة في التوصية رقم ار (٩٦) ١٠ حول ضمان استقلال خدمة البث العامة.

ومهمة مراقبة كل من المحطات التجارية ومحطة الخدمة العامة قد تسند إلـى الجهـة التنظيمية نفسها لكي تضمن، من بين أشياء أخرى، المنافسة النزيهة بين محطـات الخدمـة العامة والمحطات الخاصة.

(٥) المسئولية

وتسلط التوصية الضوء على حقيقة أن الهيئات المنظمة يجب أن تكون مسئولة أمـام الجمهور، وهي نتيجة منطقية لواجبها في العمل حصريا من أجل الصالح العام. ويمكنها أن تجعل أنشطتها تتسم بالشفافية بأن تقوم، على سبيل المثال، بنشر تقارير سنوية حول مهامها. وقد تساهم هذه في فهم أفضل لأهداف الأجهزة التنظيمية وعملها وصلاحياتها، وعن قطـاع البث.

وكما هو مشار إليه أعلاه، فإن الهيئات المنظمة تحتاج إلى صـلاحيات واختـصاص واسع من أجل تنظيم قطاع البث على نحو فعال. ومثل كل السلطات في مجتمع محلي، يجب أن تكون مسئولة عن أفعالها، ويجب لذلك أن تكون خاضعة لسيطرة ديمقراطية. والمـسائل الرئيسية :هي من الذي سيمارس هذه السيطرة وكيف؟ لا تحدد التوصية شروطا في النقطة الأولى، حيث تتركها لكل دولة لتقرر السلطة أو السلطات المسئولة أو التي ستكون مسئولة عن الإشراف عن أنشطة الأجهزة التنظيمية للبث المقامة هناك.

وفيما يتعلق بالنقطة الثانية، تشترط التوصية ألا يكون هناك إشـراف علـى الهيئـات المنظمة إلا فيما يتعلق بقانونية أنشطتها، وسلامة وشفافية أنشطتهم المالية. وخلافا لذلك لن يكون مسموحا بسيطرة أخرى على قرارات الهيئات المنظمة. ومن أجل تجنب أن يتحـول الإشراف على قانونية أنشطة الهيئات المنظمة إلى نوع من الرقيب، يتعين أن يتم ذلك على نحو استدلالي. من ناحية أخرى، ووفقا للقانون المحلي، فإن الإشراف على صحة وشـفافية الأنشطة المالية للهيئات المنظمة يتعين ممارسته على نحو استنتاجي. من ناحية أخرى ووفقا للقانون المحلي، سيكون الإشراف على صحة وشفافية الأنشطة المالية للهيئـات المنظمـة استدلاليا.

أخيرا تشترط التوصية أن كل القرارات التي يتم اتخاذها والنظم التي يتم تبنيها من قبل الهيئات المنظمة يجب أن تكون مبررة على نحو وافٍ، ومطابقة للقانون القومي، وأن تكون

متاحة للمراجعة من قبل القضاء المختص وفقا للقانون القومي. والمطلب بأن تكون القرارات مبررة على نحو وافٍ – وهو ما يستند إليه مبدأ حكم القانون والحاجة الماسة إلى أن تتـسم أنشطة الهيئات المنظمة بالشفافية – تعد ضرورية لكي تسمح لأولئك الذين تأثروا بالقرارات التي تتخذها الهيئات المنظمة بالطعن في هذه القرارات من خلال القضاء المختص. وحيـث إن الشفافية واحدة من المباديء الأساسية التي تتعلق بـأداء الهيئـات المنظمـة لمهامهـا ومسئولياتها أمام الجمهور، فإن كل القرارات التي يتم اتخاذها والنظم التي يتم تبنيها يتعـين أن تتاح للجمهور على نحو مناسب.

(٣)

كيف يمكن ضمان
أن تعكس وسائل الإعلام تعددية المجتمع وتنوعه*

* - التوصية رقم آر (٩٩) ١ من اللجنة الوزارية إلى الدول الأعضاء، بشأن إجراءات الارتقـاء بالتعدديـة الإعلامية (أقرتها اللجنة الوزارية في ١٩ يناير ١٩٩٩، في الاجتماع رقم ٦٥٦ لنواب الوزراء).

- ترجمة غير رسمية.

إن اللجنة الوزارية، بموجب أحكام المادة ١٥ ب من قانون مجلس أوروبا،

إذ تؤكد أهمية وصول الأفراد إلى محتوى وسائل إعلام متعددة، ولاسيما فيما يتعلق بالمعلومات؛

وإذ تؤكد أن وسائل الإعلام، ولاسيما قطاع بث الخدمة العامة، يجب أن يمكن الجماعات والمصالح المختلفة في المجتمع – بما فيها الأقليات اللغوية، والاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية أو السياسة – من التعبير عن نفسها؛

وإذ تلاحظ أن وجود عدد وافر من منافذ الإعلام المستقلة على المستوى القومي والإقليمي والمحلي يعزز بصفة عامة التعددية والديمقراطية؛

وإذ تشير إلى أن التنوع السياسي والثقافي لأنواع وسائل الإعلام ومحتواها يعد محوريا بالنسبة للتعددية الإعلامية؛

وإذ تؤكد أنه على الدول أن ترتقي بالتعددية السياسية والثقافية بتطوير سياساتها الإعلامية بالتوافق مع المادة ١٠ من الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان، التي تضمن حرية التعبير والمعلومات، وبالاحترام الواجب لمبدأ استقلال وسائل الإعلام؛

وإذ تدرك أن جهود كل الدول الأعضاء وعلى المستوى الأوروبي، حيثما يكون ذلـك ملائما، للارتقاء بتعددية وسائل الإعلام هي أمر مرغوب فيه؛

وإذ تقر في الوقت نفسه بأن التقصير المحتمل لأطر العمل التنظيمية لتعددية وسـائل الإعلام القائمة في أوروبا يتمثل في ميلها للتركيز على وجه الحصر على وسائل الإعـلام التقليدية؛

وإذ تلاحظ أن هناك بالفعل بعض الحالات التي تتسم بنقاط اختناق في مجال تكنولوجيا وخدمات الاتصالات الجديدة،مثل التحكم في الوصول المشروط لخدمات التليفزيون الرقمي؛

وإذ تلاحظ أيضا أن إقامة مواقع مهيمنة وتطوير تركيز الإعلام قد يتم تعزيزه بالتقارب بين قطاعات البث والاتصالات والكمبيوتر؛

وإذ تعي أن الرصد النشط لتطور منابر توصيل جديدة مثـل الانترنـت، والخـدمات الجديدة تعد ضرورية لتقييم التأثير الذي يمكن أن تتركه استراتيجيات دوائر الأعمال الجديدة في هذا المجال على التعددية؛

واقتناعا بأن الشفافية فيما يتعلق بالسيطرة على شركات الإعلام، بما في ذلك شـركات المحتوى ومزودو الخدمة لخدمات الاتصالات الجديدة، يمكن أن تسهم فـي وجـود مجـال إعلامي تعددي؛

وإذ تذكر بأهمية استقلال غرف الأخبار في عملهم التحريري؛

وإذ تلاحظ أنه بينما يكون من الضروري أن يتطور الإعلام الأوروبي، يجب أن يؤخذ في الاعتبار أيضا تأثيرها على القيم الثقافية والاجتماعية؛

وإذ تذكر بالتوجيهات التي قدمت في الماضي بالفعل من قبل مجلس أوروبـا للـدول الأعضاء لضمان التعددية في الإعلام، ولاسيما المباديء المتضمنة في الإعلانات والقرارات التي تم تبنيها في المؤتمرات الوزارية الثالث والرابع والخـامس بـشأن سياسـة الإعـلام الجماهيري (قبرص أكتوبر ١٩٩١ وبراغ ديـسمبر ١٩٩٤ وسـالانيك ديـسمبر ١٩٩٧) والتوصية رقم ار (٩٤) ١٣ للجنة الوزارية حول إجراءات الارتقاء بشفافية وسائل الإعلام؛

وإذ تذكر بشروط التعددية الإعلامية المتضمنة فـي البروتوكـول المعـدل للاتفاقيـة الأوروبية للتليفزيون العابر للحدود؛

وإذ تضع في الاعتبار العمل الذي تم القيام به في إطار الاتحاد الأوروبي والمنظمـات الدولية الأخرى في مجال تركيز الملكية في الإعلام والتعددية،

توصي بأن تقوم حكومات الدول الأعضاء بما يلي:

أ. فحص الإجراءات المتضمنة في حاشية هذه التوصية ودراسة تضمينها في قوانينها المحلية أو تطبيقها حيثما كان ذلك مناسبا، بهدف الارتقاء بالتعددية الإعلامية.

٢. إجراء تقييم، على أساس منتظم، لفاعلية الإجراءات القائمة لديها للارتقاء بالتعددية و/أو الآليات المضادة لتركيز الملكية، ودراسة الحاجة الممكنة لتعديلها في ضوء التطورات الاقتصادية والتكنولوجية في مجال الإعلام.

حاشية للتوصية رقم آر (٩٩) ١

أولا- تنظيم الملكية: البث والصحافة

على الدول الأعضاء أن تدرس تبني تشريعات تستهدف منع أو مواجهة تركيز الملكية الذي قد يعرض التعددية الإعلامية للخطر على المستويات القومية والإقليمية والمحلية.

على الدول الأعضاء أن تدرس إمكانية وضع حدود -فـي قوانينهـا أو التفـويض أو الترخيص أو الإجراءات المماثلة- للحد من النفوذ الذي قد تستحوذ عليه شركة أو مجموعة واحدة في واحد أو أكثر من قطاعات الإعلام. وقد تتخذ مثل تلك الحدود، على سبيل المثال، شكل حصة الحد الأقصى للجمهور أو ترتكز على عائد/ حجم أعمـال شـركات الإعـلام التجارية. وقد يتم أيضا دراسة حدود رأس المال في المشاريع الإعلامية التجارية. وإذا ما تم وضع حدود يجب أن تأخذ الدول الأعضاء في اعتبارها حجم وسـائل الإعـلام ومـستوى الموارد المتاحة فيها. ويجب ألا تحصل الشركات التي وصلت إلى الحدود المسموح بها في سوق ذي صلة على تراخيص بث إضافية لتلك السوق.

وعلاوة على هذه الإجراءات، يتعين على الأجهزة القومية المسئولة عن منح التراخيص لمحطات البث الخاصة أن توجه اهتماما خاصا إلى الارتقاء بالتعددية الإعلاميـة فـي أداء مهامها.

وقد تفكر الدول الأعضاء في إمكانية إنشاء هيئات إعلامية مزودة بسلطات للعمل ضد الاندماج أو عمليات تركيز الملكية الأخرى التي تهدد التعددية الإعلامية أو تزويد الأجهـزة القائمة المنظمة لقطاع البث بمثل تلك السلطات. وفي حالة ما إذا رأت الدول الأعـضاء أن ذلك غير مناسب، يتعين على الهيئات العامة المعنية بحماية المنافسة أن توجه اهتماما خاصا للتعددية الإعلامية عند مراجعة عملية الاندماج أو عملية تركيز أخرى في قطاع الإعلام.

ويتعين على الدول الأعضاء أن تدرس تبني إجراءات نوعية في الحالات التي قد يكون فيها الاندماج الرأسي- أي السيطرة على العناصر الرئيـسية للإنتـاج والبـث والتوزيـع والأنشطة المرتبطة بها في يد شركة أو مجموعة واحدة – ضارا بالتعددية.

ثانيا- تقنيات وخدمات الاتصالات الجديدة

١- المبدأ العام

على الدول الأعضاء أن ترصد تطور وسائل الإعلام الجديدة بهدف اتخاذ أي إجراءات قد تكون ضرورية من أجل الحفاظ على التعددية الإعلامية وضمان الوصول النزيه لمقدمي الخدمات والمحتوى للشبكات ووصول الجمهور إلى خدمات الاتصالات الجيدة.

٢. المبادئ المتعلقة بالبث الرقمي

بالنظر إلى اتساع قطاع الاتصالات، على الدول الأعضاء أن تولي عناية كافية لمصالح قطاع البث، بالنظر إلى إسهامه في التعددية السياسية والثقافية، عند إعـادة توزيـع نطـاق الترددات أو تخصيص موارد اتصالات أخرى نتيجة للتحول إلى البث الرقمي.

يتعين على الدول الأعضاء أن تدرس وضع قواعد حول الوصول النزيـه والـشفاف وغير التمييزي للنظم والخدمات التي تعد ضرورية للبث الرقمي، وضمان عدم التحيز لنظم الملاحة الأساسية وتزويد الهيئات المنظمة بسلطات لمنع المخالفات.

وعلاوة على هذه الإجراءات، يجب على الدول الأعضاء أن تدرس أيـضا جـدوى ومرغوبية وضع معايير فنية مشتركة لخدمات البث الرقمي. كذلك بالنظر إلى أن إمكانيـة التشغيل المتداخل للنظم الفنية يمكن أن يساعد في توسيع اختيارات المشاهدين وتعزيز سهولة

الوصول بسعر معقول، على الدول الأعضاء أن تسعى إلى تحقيق أكبر توافق ممكـن بـين أجهزة حل الشفرات الرقمية.

ثالثا- المحتوى الإعلامي

١- المبدأ العام

يجب أن تدرس الدول الأعضاء إجراءات ممكنة لـضمان إتاحـة تنـوع المحتـوى الإعلامي بما يعكس وجهات النظر السياسية والثقافية المختلفة للجمهور، على أن يوضع في الاعتبار أهمية الاستقلال التحريري لوسائل الإعلام وقيمة الإجراءات التي تتبناها وسـائل الإعلام على أساس طوعي.

٢ – قطاع البث

على الدول الأعضاء أن تدرس، عندما يكون ذلك مناسبا وعمليـا، تبنـي إجـراءات للارتقاء بإنتاج وبث محتوى متنوع من قبل منظمات البث. ويمكن أن تتمثـل مثـل تلـك الإجراءات –مثلا- في أن تشترط في تراخيص البث إنتاج حجم معين من البرامج الأصلية لا سيما فيما يتعلق بالأخبار والشئون الجارية من قبل محطات البث، أو يتم التفويض بإنتاجه من قبلها.

كذلك، ففي ظل ظروف معينة، مثل أن يكون لمحطة بث في مجال معين وضع مهيمن، يمكن للدول الأعضاء أن تشرف على ترتيبات "تقاسم الترددات" لتتيح لمحطات بث أخـرى الوصول إلى موجات الأثير.

على الدول الأعضاء أن تفحص وضع قواعد بهدف الحفاظ على صورة عامة تعدديـة لإذاعة وتليفزيون محليين، بما يضمن بصفة خاصة أن ربط الشبكة، الذي ينظر إليه على أنه توفير مركزي للبرامج والخدمات ذات الصلة، لا يضر بالتعددية.

٣ - قطاع الصحافة

على الدول الأعضاء أن تسعى إلى ضمان أن التنوع الكافي لمصادر المعلومات متاح من أجل تعددية مصادر محتوي الكيانات الصحفية.

رابعا- الملكية ومسئولية التحرير

على الدول الأعضاء أن تشجع المنظمات الإعلامية لتقوية الاستقلال التحريري والصحفي طواعية من خلال اللوائح الخاصة بالتحرير أو وسائل أخرى للتنظيم الذاتي.

خامسا- الخدمة العامة للبث

على الدول الأعضاء أن تحتفظ ببث خدمة عامة وتسمح لها بالتطوير من أجل الاستفادة من الإمكانيات التي تتيحها تكنولوجيا الاتصالات الجديدة وخدماتها.

على الدول الأعضاء أن تدرس سبل تطوير أشكال لتشاور هيئات البث العامة مع الجمهور، والتي قد تشمل إقامة لجان استشارية للبرامج، حتى تعكس في سياسة برامجها احتياجات ومطالب الجماعات المختلفة في المجتمع.

على الدول الأعضاء أن تحدد سبل ضمان التمويل المناسب والآمن لمحطات بث الخدمة العامة، والتي قد تشمل التمويل العام والإيرادات التجارية.

ومع توقع سيطرة البث الرقمي، يجب على الدول الأعضاء أن تضع قواعد "إلزامية التنفيذ" للشبكات التي تبث عن طريق الكابل. ويمكن تصور قواعد مماثلة، عندما يكون ذلك ضروريا، لمنابر التوزيع والبث الأخرى.

سادسا- إجراءات دعم وسائل الإعلام

يمكن للدول الأعضاء أن تدرس، بهدف تعزيز التعددية والتنوع الإعلامي، إمكانية إقامة مشاريع دعم مالي مباشرة أو غير مباشرة لوسائل الإعلام المطبوعة والمبثوثة، ولا

سيما على المستويين الإقليمي والمحلي. ويمكن أيضا دراسة تقديم إعانات لكيانات البـث أو الطباعة للغات الأقلية.

وعلاوة على إجراءات دعم إنشاء وإنتاج وتوزيـع المحتويـات الـصوتية والمرئيـة ومحتويات أخرى، تقدم مساهمة قيمة لدعم التعددية الإعلامية، يمكن أيضا دراسة إجراءات دعم من قبل الدول الأعضاء للارتقاء بإقامة مشاريع إعلامية جديدة أو مـساعدة الكيانـات الإعلامية التي تواجهها صعوبات أو تجد نفسها ملزمة بالتكيف مع التغيـرات الهيكليـة أو التكنولوجية.

ودون إهمال اعتبارات المنافسة، يتعين تقديم أي من إجراءات الدعم المـذكورة سـلفًا على أساس معايير موضوعية وغير حزبية، وفي إطار إجراءات تتسم بالـشفافية وتكـون خاضعة لرقابة مستقلة. ويتعين إعادة النظر في شروط منح الدعم من فترة لأخرى لتجنـب التشجيع غير المقصود لأي عملية لتركيز ملكية وسائل الإعلام أو الإثراء غيـر الواجـب لمؤسسات تستفيد من الدعم.

سابعا- البحث العلمي

على الدول الأعضاء أن تدعم البحث العلمي والدراسة في مجال تركيز ملكية وسـائل الإعلام، لاسيما فيما يتعلق بتأثير تقنيات الاتصال والخدمات الجديدة في هذا الصدد.

* * *

مذكرة توضيحية

مقدمـــة:

١. يرتبط اهتمام مجلس أوروبا بمسألة تركيز ملكية وسائل الإعلام والتعددية ارتباطا وثيقا بالتزامه بحرية التعبير، والحفاظ على التنوع الثقافي لأوروبا. ومن أجل مساعدة الدول الأعضاء على تحديد إطار عمل مناسب في هذا الجانب، يعتبـر وضـع مجموعـة مـن الإرشادات تهدف إلى الارتقاء بالتعددية وضمان أدنى مستوى من تنوع المعروض الإعلامي في كل أنحاء أوروبا أمرا مبررا.

٢. بالنظر إلى المشاهد الإعلامية المختلفة والنظم القانونية بين الدول الأعضاء، فـإن الهدف الكلي لهذه التوصية هو أن تحدد، دون توجيه أو فرض، عـددا مـن المبـادىء أو

إجراءات السياسة يمكن أن تكون مفيدة للدول الأعضاء عندما تضع القواعد القومية لحماية التعددية والحد من تركيز الملكية.

٣. لأغراض هذه التوصية، فإن فكرة "التعددية الإعلامية" يجب أن تفهم على أنها تنوع المعروض الإعلامي، الذي يعكسه على سبيل المثال، وجود تعددية من وسائل الإعلام المستقلة (التي تسمى عادة التعددية الهيكلية) وأيضا تنوع الأنماط والمحتويات الإعلامية (وجهات النظر والآراء) المتاحة للجمهور. ولذا فإن كلاً من الجوانب الهيكلية/الكمية والنوعية تعد محورية بالنسبة لفكرة التعددية الإعلامية. ويجب أن يتم التأكيد على أن التعددية هي أمر يتعلق بالتنوع في وسائل الإعلام المتاحة للجمهور، وهو الأمر الذي يتوافق دائما مع ما يتم استهلاكه بالفعل.

٤. ولمفهوم التعددية ملمحان. التعددية السياسية، التي تتعلق بالحاجة إلى تقديم مدى واسع من الآراء السياسية ووجهات النظر في وسائل الإعلام، لمصلحة الديمقراطية. وستكون الديمقراطية مهددة إذا أصبح صوت واحد، له السلطة لنشر وجهة نظر سياسية واحدة، قادرا على أن يكون مهيمنا في وسائل الإعلام. والتعددية الثقافية، التي ترتبط بالحاجة إلى أن يجد تنوع الثقافات، الذي يعبر عن التنوع في المجتمع، تعبيرا عنه في وسائل الإعلام.

تعليقات على الأحكام الواردة في التوصية

(١) تنظيم الملكية : البث والصحافة

٥. تعد فكرة الحدود المسموح بها التي تسمح لشركة إعلامية أو مجموعة إعلامية واحدة بالسيطرة في قطاع إعلامي أو أكثر هي حدود صحيحة للحد من تركيز الملكية في وسائل الإعلام وحماية التعددية. ويمكن أن تستند مثل تلك الحدود إلى واحد أو مجموعة من العناصر، مثل حصة الجمهور في شركة، أو حجم أعمالها أو القيود على حصة رأس المال.

٦. حدود حصة الجمهور لشركات الصحافة والراديو والتليفزيون، باحتسابها كنسبة مئوية من المشاهدة الإجمالية للتليفزيون والاستماع إلى الراديو أو قراءة الصحيفة في منطقة الإرسال/النشر للوسيلة الإعلامية، تمت مناقشته إلى حد كبير على المستوى الأوروبي والقومي خلال السنوات الأخيرة، وأصبح واحدا من أفضل المناهج التنظيمية من أجل حماية

التعددية. وعلى العكس من ذلك، فإن الإجراءات التي تستند إلى قيود حصة رأس المال في الكيانات الإعلامية أصبحت على نحو تدريجي أقل استخداما من قبل الدول الأعضاء بالنظر إلى حقيقة أنه من السهل بالنسبة للشركات الالتفاف عليها ومن ثم تكون أقل فعالية.

٧. يدفع بان تقديم ٣٠ في المائة كحد لحصة الجمهور في منظمات الصحافة والبث في مناطق الإرسال/النشر الخاصة بها، إضافة إلى حد أعلى للملكية الكلية لوسائل الإعلام تصل إلى ١٠ في المائة من السوق التي يعمل فيها مورد، يمكن أن تكون حدودا مقبولة لحماية مستوى معقول من التعددية حيث أنه يجب أن يضمن حدا أدنى من أربعة موردين في قطاعات الراديو والتليفزيون والصحف وعشرة موردين مختلفين في السوق ككل.

٨. على الرغم من ذلك، تطالب التوصية فقط من الدول الأعضاء أن يفحصوا فرص وضع حدود، ولكنها لا تذكر أين يتم وضع الحدود الأعلى. أما القرار بشأن تحديد الحصة الأعلى للجمهور وحصة رأس المال وحدود العائد فيتم اتخاذها على المستوى القومي، بعد أن يؤخذ في الاعتبار أي مستوى من تنوع الملكية يعد اقتصاديا قابلاً للتطبيق في السوق موضع البحث.

٩. يعتبر أن حدود حصة الجمهور يمكن أن تكون ذات قيمة في تأمين التعددية، رغم أنه من المعترف به أنه، من ناحية الممارسة، من الصعب تنفيذها. ولذا، إذا تبنت الدول الأعضاء مثل تلك الحدود لمحطات البث التجارية، يتعين توقع عدد من الإجراءات التكميلية وأن يبدأ سريانها بمجرد أن تصل شركة إلى الحدود المسموح بها. وأحد الأمور الممكنة هو الامتناع عن منح تراخيص بث جديدة لمثل تلك لشركات. وما لم يتم توقع إجراءات تكميلية من هذا النوع من قبل الدول الأعضاء، فإن حدود حصة الجمهور في حد ذاتها قد لا تكون فعالة في حماية التعددية.

١٠. من المقبول بصفة عامة أنه يمكن للهيئات المنظمة للبث (أو الهيئات القومية المماثلة المسئولة عن منح التراخيص لمحطات البث الخاصة) أن تلعب دورا مهما في حماية التعددية والارتقاء بها، على سبيل المثال بمنح تراخيص لأقليات أو جماعات المصالح. وبالفعل فإن عملية الترخيص توفر فرصة فريدة للحصول على معلومات عن الشركة التي تطلب الترخيص، وحول طبيعة البرامج والخدمات التي تعتزم تقديمها. ولذلك فإن السلطات التي تمنح التراخيص يجب أن تضمن أن برامج متنوعة وتعددية ستكون متاحة للجمهور.

١١. ويشير أحد الإجراءات الأخرى المتوقعة تحت هذا العنوان إلى إمكانيـة إقامـة هيئات إعلامية نوعية ومنحها صلاحيات للعمل ضد عمليات تركيز الملكية الضارة. وحتى الآن فإن هذا النوع من الجهاز ليس موجودا سوي في قلة من الدول. وفـي إحـدى هـذه الدول، أعطيت صلاحيات لهيئة إعلامية تشكلت حديثا لتغريم الـشركات المـشاركة فـي اتفاقيات الشراء أو الاندماج أو الاتفاقيات المماثلة التي تعد عائقا محتملا أمام حرية التعبير وتنوع وسائل الإعلام. والفشل في الالتزام بقرارات هذا الجهاز يمكن أن يفضي إلى عقوبات تتعلق بفرض الحراسة. وسبب ائتمان الهيئات على مثل تلك الصلاحيات الواسعة هو جعلها فعالة حقيقة. وبالنظر إلى حداثة تلك المؤسسة، لا يزال من غير الممكـن تقيـيم نتائجهـا وفعاليتها في حماية التعددية.

١٢. يشير البند الأخير تحت هذا العنوان إلى حالات الاندماج الرأسي في قطاع البث، أي عندما يقوم مشروع إعلامي واحد أو مجموعة من الشركات بالسيطرة علـى مراحـل مختلفة من سلسلة إعداد المنتج للبث، وبصفة خاصة، إنتاج وتوزيـع المنتجـات الـصوتية والمرئية. والاندماج الرأسي هو استراتيجية شائعة بين محطات البث التقليدية وهو بالفعـل أمر تشجعه الخصائص الاقتصادية لصناعة البث. وتوجد حجج لصالح التسامح مع درجـة معينة من الاندماج الرأسي في قطاع البث، ونتيجة لذلك، ففي العديد من الدول الأعضاء لا توجد قواعد صارمة ضد مثل ذلك الاندماج. ولذا فان التوصية تذكر فقط بهـذه الظـاهرة، وتطلب من الدول الأعضاء أن تدرس تبني إجراءات محددة عندما تسيطر شركة معينة على العناصر الرئيسية للبث والأنشطة المرتبطة به بصورة تجعله تهديدا للتعددية. ومرة أخـرى فالأمر يعود للدول الأعضاء أن تقرر أي مستوى من عمليات الاندماج الرأسـي يمكـن أن يكون ضارا بالتعددية. وتكتفي التوصية بتسليط الضوء على المشكلة وتطلب مـن الـدول الأعضاء أن يوجهوا اهتمامهم لها.

١٣. يجب ملاحظة أنه على الرغم من أن وجود مجموعـة متنوعـة مـن المـلاك المنفصلين والمستقلين لمحطات البث ونشر الصحف سيشجع شـروط التعدديـة الـسياسية والثقافية، فإن تنوع ملكية وسائل الإعلام لن يضمن على الدوام تنوع المنـتج الإعلامـي. وعلى سبيل المثال، عندما يعتمد ملاك وسائل الإعلام المستقلون على المحتـوى نفـسه أو مصادر المحتوى الإعلامي نفسها التي يعتمد عليها منافسوهم، سيحدث نوع مـن التوحيـد standardization، بغض النظر عن تنوع الملكية. ولذا، ومن أجل ضمان التعددية الثقافية

والسياسية، قد تكون هناك حاجة إلى إجراءات أخرى، إلى جانب تلك التي تركز كلية على قيود الملكية.

(٢) تقنيات وخدمات الاتصالات الجديدة:

المبدأ العام:

١٤. في العديد من الدول الأوروبية يضيف التطور السريع لسبل جديدة لنشر المعلومات لا سيما الانترنت، إلى العدد الكبير المتنوع من نتاج وسائل الإعلام والوسائط المتعددة المطروحة للجمهور. إلا أنه في الوقت نفسه يشجع التقارب بين وسائل الإعلام وعلم الكمبيوتر والاتصالات أنواعا جديدة عديدة من التحالفات التي تتقاطع عبر القطاعات. وهكذا فإن وسائل الإعلام الجديدة لا تعد محصنة في مواجهة الميول الاحتكارية، ولا يمكن استبعاد إمكانية تعرض التعددية لأضرار، نتيجة للتركيز المفرط للملكية، حتى في ظل مشهد إعلامي أكثر اتساعا وتطورا.

١٥. لوحظ بالفعل وجود مواقع مهيمنة في سوق خدمات الاتصالات الجديدة، ويعتبر أن هناك مجالا لبروز المزيد من مثل تلك المواقع، لا سيما في صورة موقع "المتحكم" الذي تمارسه بعض الشركات. وهناك أيضا مخاوف من أن الشركات التي تسبق في دخول بعض أسواق الإعلام الجديدة ستفوز "بميزة المحرك الأول" وتكون في وضع لممارسة سلطة كبيرة في ذلك السوق.

١٦. في ضوء ما ذكر آنفًا، تشير التوصية، كمبدأ عام، إلى أن الدول الأعضاء يجب أن تراقب التطورات في مجال خدمات الاتصالات الجديدة وتتبنى إجراءات تشريعية أو إجراءات أخرى إذا ما ثبت أنها ضرورية للحفاظ على التعددية الإعلامية. علاوة على ذلك فإنها تذكر بمبدأ واحد فقط من المبادئ الأساسية من قطاع الاتصالات، أي "البند الخاص بالشبكة المفتوحة" وتؤكد أن الشركات يجب أن توفر وصولاً للطرف الثالث بشروط نزيهة ومعقولة لضمان توزيع واسع لوسائل الإعلام الجديدة.

المبادئ المتعلقة بالبث الرقمي:

١٧. حتى الآن، لم تستخدم سوى قلة من الدول الأوروبية التليفزيون الرقمي على نطاق تجاري واسع، ولكن هذا هو الجانب الذي يرجح أن تبرز فيه إلى حد كبير ممارسات

غير تنافسية ومشاكل التحكم. ومن المتوقع أن يكون هناك "إغراء" للشركات لإساءة استغلال السيطرة على التقنية التي تتمتع بحقوق ملكية أو أن تقوم محطات البث الرقميـة المندمجـة رأسيا بالتمييز لصالح خدماتها، ولذا، ستكون هناك درجة مؤكدة مـن الـسلوك المنـاوئ للمنافسة.

١٨. أبدت غالبية الدول الأعضاء في مجلس أوروبا اهتماما بمتابعة التطورات المتعلقة بالبث الرقمي عن كثب ودعم فكرة منهج أوروبي منسق في هذا الجانب. غير أنه لا يـزال هناك موقف "ترقب وانتظار" فيما يتعلق بما إذا كان يتعين على النظم تبنيها. ويرى البعض أن القواعد الصارمة لحماية المنافسة والتعددية أو القواعد المتعلقة بالجوانب الفنية للتليفزيون الرقمي قد تؤثر سلبا على الاستثمار وتعوق تطور هذا السوق المتنامي.

١٩. السؤال الجوهري هو: ما إذا كان يتعين جعـل المعـايير المـشتركة/المفتوحـة للمكونات التكنولوجية للتليفزيون الرقمي، إلزامية لا سيما واجهات نظم الوصول المشروط conditional access systems (CAS) وواجهات البـرامج التطبيقيـة application programming interfaces (API's) في ضوء الفوائد التي قد يمثلها ذلـك لمـستهلكي وسائل الإعلام الأوروبية. وحتى الآن وصلت الصناعة نفسها، التي تم جمعهـا فـي ظـل مشروع بث الفيديو الرقمـي(Digital Video Broadcasting Project (DVB، إلـى اتفاق حول واجهات نظم الوصول المشروط (والتي لا تعد إلزامية أو مستخدمة بصفة عامة) بينما لا يزال العمل جاريا بشأن التوصل إلى واجهات برامج تطبيقية مشتركة.

٢٠. وعلى الرغم من ذلك، فقد ذكرت التوصية حلا وسيطا يمكن أن يسهم فـي فـتح المداخل الرقمية واجهات نظم الوصول المشروطة، وإدارة خـدمات المـشتركين (SMS) ومؤشرات البرامج الالكترونية (EPG) وواجهات البرامج التطبيقية سيتعين أن تكون قواعد بشأن الوصول المنفتح والشفاف وغير التمييزي لنظم/خدمات التليفزيون الرقمـي وأيـضا متطلبات حياد نظم الملاحة. ومن الأهمية أيضا بمكان أن تعطى الهيئات المنظمـة (للبـث والاتصالات أو غيرها) صلاحيات كافية لمنع المخالفات وتنفيذ القواعد في هذا الصدد.

٢١. وأدى فتح نظم الوصول المشروطة (تكنولوجيا فك الشفرات) بالفعل إلى "معارك" ونزاعات قانونية بين منابر البث الرقمي المختلفة في العديد من الدول الأوروبية. ومـشكلة "عنق الزجاجة" الرئيسية التي تبرز مع استخدام نظم الوصول المشروطة المسجلة (المصممة كجزء من النظام أو التي لا يمكن الوصول إليه) هي أن مشغل النظام سيوفر فقط الخدمات

للسكان الذين يتاح لهم حل شفرته، وربما يمنع محطات البث الأخرى من الـدخول علـى نظامه. وإضافة إلى رفض الوصول إلى الخدمات المنافسة، فإن مـشغل نظـم الوصـول المشروطة المسجلة يمكنه أيضا أن يمارس ضغوطًا على الداخلين الجدد إلى السوق من أجل استخدام نظامه.

٢٢. هناك عدد من الحجج لصالح التنظيم باتجاه فتح نظم الوصول المـشروطة، مـن وجهة نظر المنافسة وأيضا من مصلحة مستهلكي المواد الـصوتية والمرئيـة. وسيحـصل الجمهور على خدمة أفضل بتزويده بنظام حل شفرة متوافق يسمح بالتحويل مـن عـرض رقمي إلى آخر دون الحاجة إلى تغيير جهاز حل الشفرات، أو على الأقل واجهة توصـيل معممة تسمح لبطاقات نظام الوصول المشروط بالتحويل بسهولة.

٢٣. غير أن إطار العمل التنظيمي الحالي للدول الخمس عشرة الأعضاء في الاتحـاد الأوروبي هو التوجيه رقم ٤٧/٩٥/ئي سي حول معايير التليفزيون، التي تسمح باسـتخدام نظم الوصول المشروط المسجلة في ظل ضمانة بان يتم تشغيلها وتقـدم لمحطـات البـث بصورة نزيهة ومعقولة وغير تمييزية.

٢٤. وبالنظر إلى ما ورد أعلاه وبسبب المرونة التي تعد ضرورية لتفـادي الآثـار المناوئة لتطور هذا السوق، لا يمكن في الوقت الحالي فرض نظـم الوصـول المـشروطة المفتوحة في أوروبا. والعديد من محطات البث تعمل بالفعل بـالنظم المـسجلة، وسـيكون التحول إلى نظام مفتوح عملية مطولة.

٢٥. وبالنظر إلى ما هو وارد أعلاه، تطلب التوصية من الدول الأعضاء أن يدرسـوا مسألة المعايير المشتركة للتليفزيون الرقمي وتشجعهم على العمل باتجاه إدخالها إذا وجـدوا أن ذلك ذو جدوى ومرغوب فيه. وبينما تقر بأن ذلك قد يكون صعبا في الوقـت الحـالي وسيولد مقاومة من بعض المؤثرين في الصناعة، فإن القواعد التي تفرض معايير مـشتركة يمكن تصورها بالنسبة لمعدات التليفزيون من الجيل التالي. علاوة على ذلك، وفـي جهـد للتغلب على المشاكل التي تبرز نتيجة للافتقار إلى إمكانية التشغيل المتداخل بين نظم فـك الشفرة الرقمية المستخدمة من قبل محطات أوروبية مختلفة، تؤكد التوصية على أن الـدول الأعضاء يجب أن تجتهد للوصول إلى اكبر قدرة توافق ممكنة بين أجهزة فك الشفرة.

٢٦. ويشير مبدأ آخر تحت هذا العنوان إلى تخصيص الترددات في البيئـة الرقميـة. ومن المعترف به أنه على الرغم من أن التحول إلى البث الرقمي يجعل عددا أكبـر مـن

الخدمات متاحا، فإن انتشار تكنولوجيا اللاسلكي والتليفزيون الرقمـي وخـدمات الاتـصال الجديدة الأخرى سيواصل جعل طيف الترددات سلعة موضع سعي للحصول عليها. وفي هذا الصدد تؤكد التوصية على أن الحكومات يجب أن تأخذ في الاعتبار احتياجات قطاع البـث عندما تقوم بتخصيص الطيف. وهي تركز على وجه الخصوص على أنه، بسبب الاتـساع السريع في صناعة اتصالات التليفون المحمول، يتعين الحفاظ على مساحة كافية لـصناعة التليفزيون بالنظر إلى إسهامها في التعددية السياسية والثقافية.

(٣) المحتوى الإعلامي

المبدأ العام :

٢٧. التنوع داخل المحتوى الإعلامي يمثل جانبا مهما من التعددية الثقافية والسياسية. وتنوع الملكية سيسمح بتنوع الإنتاج طالما كان يتم تثبيط الاندماج أو المشاركة في المحتوى التحريري بين ملاك المنتجات المتنافسين. ولكن لأن العلاقة بين تنـوع الملكيـة وتبـاين الإنتاج، هو إلى حد ما، أمر غامض، لا يمكن افتراض أن قيود الملكيـة سـتكون كافيـة لضمان تنوع الإنتاج. ويتعين استخدام أدوات سياسة أخرى بالاقتران مع قيود الملكية مـن أجل تشجيع التعددية في المعروض الإعلامي. ولذلك، وكمبدأ عام، تشجع التوصية الـدول الأعضاء على النظر في مجموعة من الإجراءات الأخرى الممكنة لتشجيع تنويع المحتـوى الإعلامي. و يجدر أن نتذكر أن أي إجراءات يتم اتخاذها يجب أن تحترم المبدأ الأساسـي لاستقلال السياسة التحريرية لوسائل الإعلام. وعلى نحو مماثل، فـإن قيمـة الإجـراءات التنظيمية الذاتية التي يتم اتخاذها من قبل وسائل الإعلام نفسها يتم تسليط الضوء عليها من خلال هذا المبدأ العام.

المبادئ المتعلقة بقطاع البث:

٢٨. فيما يتعلق بقطاع البث، من المعترف به أن القواعد الخاصة بإنتاج وبث المحتوى المتنوع يمكن أن تكون مفيدة في تشجيع التعددية. وتذكر التوصية "حصصا" مـن البـرامج الأصلية، لا سيما بهدف ضمان أن خدمات الإذاعة والتليفزيون تحتفظ بحد أدني من وقـت إرسال المحتوى – وخاصة الأنباء أو محتوى الشئون الجارية – التي تذاع فقط مـن هـذه

الخدمة، أي تلك التي تخرج من محطة البث، أو تفوض المحطة منتجين مستقلين لإنتاجها. ويمكن لإجراءات من هذا النوع أن تساعد على موازنة ميل محطات البث المختلفة للاعتماد على المصادر الصحفية و"المواد الخام" نفسها مما يؤدي إلى تعميم المنتج ومن ثم يمثل ذلك تهديدا للتعددية الإعلامية.

٢٩. ومع هذا، فمن الصحيح أيضا أن الوصفات المباشرة حول كيفية الحصول على المحتوى يمكن أن تخرق حرية التعبير وحرية الشركات الإعلامية في إدارة مواردها كما تريد. والأمر يرجع إلى الدول الأعضاء في أن تقرر، إذا ما اعتبرت أن التجانس المفرط للمحتوى الإعلامي ضار، و ما إذا كان نوع ما من التدخل التنظيمي لتحديد حصة من الإنتاج الأصلي هو أمرا مبررا من أجل الحفاظ على المنهج التعددي في الحصول على المحتوى. وعلى أي حال، فإن الالتزام بحصص الإنتاج الأصلية من غير المرجح أن يمثل أي صعوبات لمحطات البث الأرضية، التي ينتج الكثير منها بالفعل جزءا كبيرا من منتجها الإعلامي. ومثل تلك الحصص تبدو أقل منطقية بالنسبة للقنوات المتخصصة (الأنباء والرياضة والأفلام والقنوات الوثائقية..الخ) التي يجب التعامل معها على نحو منفصل.

٣٠. إجراء آخر مذكور تحت هذا العنوان يشير إلى ترتيب "تقاسم الترددات" من أجل تسهيل وصول محطات البث المستقلة (التي تحمل ترخيصا) إلى خدمات البرامج لمحطة بث كبرى. ومن المعترف به أن إجراء من هذا النوع قد يكون من الصعب تنفيذه (على الرغم من أن بعض الدول الأوروبية تتصور نوافذ للبرامج في تشريعاتها). وبالنظر إلى ما سلف، فإن التوصية تذكر فحسب هذا الاحتمال في ظل ظروف استثنائية، على سبيل المثال، عندما تكون محطة بث في موقف مهيمن. وفي هذا الموقف يمكن القول بأن مثل تلك المحطة يجب أن تحتفظ ببعض مساحة البث من أجل برامج محطات البث المستقلة، التي لن يتسنى لها دون ذلك الوصول إلى موجات الأثير. وعند وضع إجراءات من هذا النوع موضع التطبيق، يجب التأكد من أنها لا تؤدي إلى تدخل الدولة في جداول البرامج لمحطات البث.

المبادىء المتعلقة بقطاع الصحافة:

٣١. من الأمور التي تعد ضرورية أيضا للتنوع في قطاع الصحافة أن يكون لديه عدد متنوع وكبير من مصادر المعلومات التي يمكن لمشاريع الإعلام المطبوع الاعتماد عليها. ولوحظ أن هناك ميلا في الصحف إلى استخدام وكالات الأنباء ومصادر المحتوى نفسها مما

يؤدي في النهاية إلى تعميم المنتج. وبالنظر إلى التهديد للتعددية الذي يمثله مثل ذلك الاتجاه، تشجع التوصية الدول الأعضاء على أن يدرسوا سبل ضمان وجود عدد كافٍ من مـصادر المعلومات (لاسيما وكالات الأنباء) على المستوى القومي. وينظر إلـى قـانون المنافـسة باعتبار أنه قد يكون أداة فعالة لمثل ذلك الغرض.

(٤) الملكية والمسئولية التحريرية

٣٢. مسألة مالكي وسائل الإعلام وكيف يمكنهم أن يؤثروا على المحتوى التحريـري لمنافذهم هي مسألة لها تأثيرعلى التعددية الإعلامية. وبصفة عامة تعتبر التعددية في موضع حماية أفضل عندما يكون هناك انفصال بين الملكية والمحتوى التحريري. وفي العديد مـن الدول يحق لملاك وسائل الإعلام أن يقرروا الخط السياسي/التحريـري لوسـائل الإعـلام المملوكة لهم وسيكون من الصعب للغاية قبول أي قيود تمنعهم من المشاركة في التـشغيل اليومي لشركاتهم. وتنظم الدساتير في بعض الدول العلاقة بين المحرر والمالك.

٣٣. ولذا فإن التوصية لا تفرض أمرا في هذه المسألة بل تنص ببساطة على أن الدول الأعضاء يجوز لها أن تدرس سبل تشجيع المنظمات الإعلامية لضمان حقوق المحررين في تقرير أمور التحرير. ومن المعترف به أن هذه قضية يتعين بصفة رئيسية أن يتم التعامـل معها من خلال التنظيم الذاتي.

٣٤. غير أنه من المهم أن نذكر في هذا التقرير الإيضاحي -كنماذج للدول الأعضاء التي تعتبر أن التدخل التنظيمي في هذا المجال مهما- بعض الإجراءات المحتملة التي يمكن أن تستخدم لمنع الملاك من التأثير على المحتوى التحريري للمنتج الإعلامي الذي يمتلكونه. وأحد الاحتمالات القائمة بالفعل في عدد من الدول الأوروبية، هو توقيع "اتفاقات تحريريـة" بين الملاك والمحررين لضمان استقلال المحررين بالاضطلاع بدور القيادة في كل القرارات التحريرية دون تدخل من الملاك. وتتباين شروط مثل تلك الاتفاقات وغالبيتها يقـوم علـى أساس طوعي أو غير رسمي. غير أن هناك أمثلة لاتفاقات تحريرية يـتم تحديـدها وفقـا للقانون.

٣٥. وقضية من يكون له الرأي في فصل واستبدال المحررين والموظفين البـارزين هي الأخرى قضية مهمة. وإذا كان للمالك الصلاحية في فصل أو اختيـار معينـين جـدد، فيمكنه استخدام مثل تلك الصلاحية لإعادة تشكيل السياسة التحريرية بـدون الحاجـة إلـى

التدخل مباشرة في المضمون. ويمكن استخدام مثل تلك الصلاحية لفرض سياسة الطاعـة، وكبح الذات من قبل الصحفيين. وأحد خيارات موازنة هذا هو حق موظفي التحريـر فـي المشاركة في عمليات فصل وتعيين الموظفين الرئيسيين الجدد والاعتراض عليها. وعلـى نحو مماثل، فإن الإجراء الآخر الذي يمكن دمجه مع الاتفاقات التحريرية هو منح المحررين الراغبين في الاستقالة بعد تغيير ملكية مشروع إعلامي الحق في صفقة شاملة للاستغناء عن الموظفين. وهذا هو ما يسمى "بشرط الضمير"، الذي يدعمه القانون في العديد مـن الـدول الأوروبية.

(٥) خدمة البث العامة

٣٦. إن مفاهيم الديمقراطية وحقوق الإنسان والتداول الحر للمعلومات والأفكار مرتبطة بصورة لا تنفصم عراها بفكرة خدمة البث العامة. ويجب الاعتراف أيضا بأن وجود هيئات بث غير تجارية ممولة تمويلا عاما تكون مكرسة بالكامل لتوفير مجموعـة متنوعـة مـن البرامج ذات المستوى الرفيع وتكون مكرسة أيضا للتغطية الإخبارية الدقيقة وغير المتحيزة يخدم التعددية على الوجه الأمثل. وفي هذا الصدد من الأهمية بمكـان أن نـذكر بتوصـية مجلس أوروبا رقم ار (٩٦) ١٠، التي تؤكد على الحاجة إلى ضمان استقلال خدمة البـث العامة. علاوة على ذلك، يتعين دراسة سبل تقوية التعددية الداخلية في مثل تلك المحطات.

٣٧. نظرا للتطورات الاقتصادية والتكنولوجية في مجال الإعلام، برزت عدة مـسائل مؤخرا فيما يتعلق بمستقبل خدمة البث العامة. والتوصية تشارك في النقاش الدائر حول هذه المسألة وتؤكد أهمية الحفاظ على نظم خدمة البث العامة ودعمها في مرحلة التحول والتكيف مع البيئة الرقمية.

٣٨. كذلك يندرج تحت هذا القسم إجراء مؤسساتي للارتقاء بالتنوع في برامج محطات خدمة البث العامة. وهي تشير إلى إقامة لجان استشارية للبرامج مكونة من ممثلـين عـن الجمهور وأيضا متخصصين في مسائل الصوتيات والمرئيات وان يعهد إليهم بدور استشاري في مجال سياسة البرامج. وينظر إلى مثل تلك الهيئات الاستشارية على أنها قد تكون مفيدة في الارتقاء بالنزاهة والتنوع في سياسة البرامج بمحطات البث العامة (رغم أنه لا يجب أن ينظر إليها على أنها أجهزة أعلى فيما يتعلق بهيئة التحرير المستقلة).

٣٩. ويذكر ايضا أن أشكال التمويل الآمن والمناسب يجب أن توضع في الحسبان سلفا بالنسبة لمحطات خدمة البث العامة، تماشيا مع نصوص سياسة مجلس أوروبا السابقة، مثل

القرار الخاص بمستقبل خدمة البث العامة الذي تمت الموافقة عليه في المؤتمر الوزاري في براغ حول سياسة الإعلام الجماهيري (ديسمبر ١٩٩٤). وفي هذا الصدد تشير التوصية إلى أن كلا من التمويل العام أو المختلط (العام والتجاري) يجب أن نكون مرشحة، وتترك للدول الأعضاء اختيار أفضل نظام تمويل. وتكمن مزايا التمويل العام المحض في أنه يضمن درجة أكيدة من الاستقلال عن القيود التجارية ومن ثم حماية مصالح الجمهور والأقليات. من ناحية أخرى، فإن التمويل التجار يقوي الأساس المالي لمحطات بث الخدمة العامة وربما يمكنها من أن تظل قادرة على المنافسة، لاسيما في الدول التي يعد فيها التمويل العام غير مستقر، ولا يمكنه وحده أن يضمن تمويلا مستقرا.

٤٠. إن التزام شركات تشغيل الكابل والشبكات بنقل قنوات بث الخدمة العامة هو أمر ممتد في كل أنحاء الدول الأوروبية. ومن أجل ضمان التوافر المستمر لهذه القنوات، تطالب التوصية الدول الأعضاء بالحفاظ على "قواعد نقل إلزامية" فيما يتعلق بشبكات الكابل ودراسة تقديمها فيما يتعلق بالتوزيع الجديد والمنابر التي تبرز كنتيجة للتحول إلى البث الرقمي. وترى أن "قواعد النقل الإلزامية" يجب أن تطبق بصفة رئيسية عندما يكون لدى شركة تشغل منبرا جديدا احتكار بحكم القانون أو بحكم الأمر الواقع، لضمان أن تكون خدمات البرامج لمحطات البث العامة متاحة للجميع، حسبما تستلزم مهامهم.

(٦) إجراءات دعم وسائل الإعلام

٤١. تنقسم إجراءات دعم وسائل الإعلام بصفة عامة إلى فئتين منفصلتين: الإعانات المباشرة والحوافز غير المباشرة مثل التخفيضات المالية. وينظر بصفة عامة إلى أن الإجراءات من هذا النوع يمكن أن تكون مفيدة في تعزيز تعددية وسائل الإعلام وتنوعها كما تفيد في مواجهة التشوهات وأوجه القصور في السوق. غير أنه في بعض الدول لا تستخدم مثل تلك المشاريع لأنها ينظر إليها على أنها تتناقض مع المبدأ الجوهري القاضي باستقلال وسائل الإعلام عن الدولة.

٤٢. صحيح أيضا أن إجراءات الدعم المالي يمكن أن تتداخل مع السوق وقد تغير بنية السوق. ولذا فمن الضروري، عندما يستخدم الدعم في الارتقاء بالتعددية، أن توضع معايير موضوعية لمنح المعونة. ومن أجل تجنب أي تدخل، يتعين تحديد مبلغ وفترة وبنية إجراء الدعم على نحو واضح سلفا. وتؤكد التوصية على هذه النقطة ولا تضع تمييزا بين الدعم

الذي يقدم للصحافة أو لمحطات البث الخاصة. وكلا النوعين من وسائل الإعلام، ربما من ناحية المبدأ، يكون من حقهما الحصول على الدعم. علاوة على ذلك، تؤكد التوصية أنه يتعين توجيه اهتمام خاص إلى الكيانات الإعلامية على المستويين المحلي والإقليمي، حيث إن الأخيرة بصفة عامة لديها موارد أقل عن منافذ الإعلام على المستوى القومي وتعمل في ظروف ندرة أكثر.

٤٣. من المعترف به في التوصية أن الخطط المالية لدعم الإنتاج الصوتي والمرئي بصفة عامة (السينما والبث وأنواع أخرى من محتوى الوسائط المتعددة) تعد جوهرية في تعزيز التعددية الثقافية. وفي هذا الصدد، يعتبر أن نظم الدعم الأوروبية القائمة (للتصوير السينمائي والإنتاج الصوتي المرئي الآخر) مثل برنامج وسائل الإعلام للاتحاد الأوروبي وصندوق الإنتاج المشترك لمجلس أوروبا (يورايمدجز) يتعين أن يستمر دعمها. كذلك فإن أهمية وجود خطط توزيع فعالة هو أمر معترف به أيضا في التوصية.

٤٤. علاوة على مشاريع الدعم التي تهدف إلى حفز الإنتاج السمعي البصري، يجوز متابعة أهداف أخري أكثر تحديدا فيما يتعلق بالإعانة. وفي بعض الدول تستخدم بصفة رئيسية في تشجيع الداخلين الجدد إلى السوق أو توجه إلى وسائل الإعلام التي يمكن ألا تكون قادرة على الاستمرار في سوق تنافسي بدونها. وفي دول أخرى يتم توجيهها نحو الحفاظ على البني الإعلامية القائمة. وكل المناهج صحيحة وعلى الدول الأعضاء أن تصمم سياسة الإعانة الخاصة بها آخذة في الاعتبار مواصفات المشهد الإعلامي فيها.

(٧) البحث العلمي

٤٥. بالنظر إلى العلاقة المعقدة والغامضة أحيانا بين تركيز وسائل الإعلام والتعددية، يعتبر أمرا مهما أن يتم إجراء المزيد من الأبحاث في هذا الجانب. ولذا فإن الدول الأعضاء مدعوة إلى التفويض بإجراء أو دعم الأبحاث في هذا الموضوع. والتأثير المحدد الذي قد تولده خدمات وتكنولوجيات الاتصال الجديدة على التعددية يجب أن يكون هو تركيز الملكية الرئيسي للدراسات المستقبلية.