

Stiftung «Schweizer Presserat»: Verleger und SRG schon bald mit im Boot?

Martin Künzi

Dr. iur., Fürsprecher, Sekretär des Schweizer Presserates

Wie die freiwillige Mediensebstkontrolle in der Schweiz entstand und sich entwickelte

Der Schweizer Presserat ist Teil der freiwilligen Mediensebstkontrolle. Er beaufsichtigt die journalistisch bearbeiteten redaktionellen Inhalte von Zeitungen und Zeitschriften, elektronischen Medien sowie Websites. Neben dem Presserat gibt es weitere Institute der Selbst- und Fremdkontrolle im schweizerischen Mediensystem: Medienombudsstellen, Programmaufsicht über die elektronischen Medien sowie die Zivil- und Strafgerichte.

Im Vergleich zu anderen Ländern Europas entwickelte sich die Mediensebstkontrolle in der Schweiz relativ spät. In Grossbritannien wurde bereits 1953, in Deutschland 1956 und in Schweden gar bereits 1916 ein Presserat eingeführt. Andererseits bemüht man sich in Frankreich erst jetzt darum, einen Presserat zu gründen und in Österreich hat er sich vor einigen Jahren aufgelöst.

Nach ersten erfolglosen Anläufen nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in der Schweiz 1972 der berufsethische Kodex («Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten») verabschiedet und 1977 der Presserat eingesetzt. Gründer und vorerst alleiniger Träger des Presserats war der damalige Verband der Schweizer Journalisten (heute: Impressum).

In seiner Anfangszeit fristete der Presserat ein Schattendasein. Er wurde im ersten Jahrzehnt seines Bestehens längst nicht von allen Journalist/innen und Redaktionen als Selbstkontrollinstanz akzeptiert. Und die

eingehenden Beschwerden waren an einer Hand abzuzählen. Dies änderte sich erst in den 90er-Jahren, als der Presserat unter dem Präsidium des Berner Medienwissenschaftsprofessors und heutigen UBI-Präsidenten Roger Blum öffentlich präsentiert wurde und vermehrt auch wichtige medienethische Themen von sich aus aufgriff.

Einbezug weiterer Journalistenverbände und Gründung der Stiftung «Schweizer Presserat»

Der Einbezug der Mediengewerkschaft comedia, des Syndikats Schweizer Medienschaffender sowie der Konferenz der Chefredaktoren und die Gründung der Stiftung «Schweizer Presserat» im Jahr 2000 waren weitere wichtige Schritte auf dem Weg zu einer anerkannten Brancheninstanz.

Die positive Entwicklung bestätigen zwei Umfragen zum «Bild des Schweizer Presserates» durchgeführt 2007 vom Winterthurer Institut für angewandte Ethik im Auftrag der Stiftung «Schweizer Presserat». Danach schätzen die Journalistinnen und Journalisten den Presserat und den berufsethischen Kodex als wichtig ein. Und der Presserat wird als Gremium wahrgenommen, das fair und fachkompetent urteilt.

Unentgeltliches Beschwerdeverfahren und berufsethischer Diskurs

Der Presserat bezweckt hauptsächlich zweierlei: Zum einen bietet er ein unentgeltliches Beschwerdeverfahren an. Er offeriert damit dem Publikum eine – im Vergleich zu den Kosten und Mühen eines Gerichtsverfahrens – relativ einfache und kostengünstige Alternative, um einen Konflikt mit

Résumé: *Après l'élargissement des associations fondatrices à quatre associations de journalistes et la constitution de la Fondation «Conseil suisse de la presse» en 2000, l'inclusion des éditeurs et de la SSR dans le Conseil de fondation serait un nouveau pas important vers la reconnaissance du Conseil comme organe d'autosurveillance. La convention négociée entre la Fondation et les nouveaux partenaires respecte deux aspects fondamentaux: le Code déontologique en vigueur et l'indépendance du Conseil suisse de la presse. En plus la SSR reconnaît pour la première fois sans réserve le Conseil de la presse. Si le Conseil de fondation accepte lui aussi l'élargissement début de juin (une majorité des deux tiers est requise), il entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2008 déjà.*

Zusammenfassung: Nach der Erweiterung der Trägerschaft auf vier Journalistenverbände und der Gründung der «Stiftung Schweizer Presserat» im Jahr 2000 wäre der Einbezug von Verlegern und SRG in den Stiftungsrat ein weiterer wichtiger Schritt des Presserats auf dem Weg zur anerkannten Brancheninstanz. Die zwischen der Stiftung und den neuen Trägern ausgehandelte Vereinbarung respektiert zwei Kernpunkte: den geltenden berufsethischen Kodex sowie die Unabhängigkeit des Presserats. Neu anerkennt zudem auch die SRG den Presserat vorbehaltlos. Falls nach den beiden neuen Trägern Anfang Juni auch der Stiftungsrat der Stiftung «Schweizer Presserat» der Trägerschaftserweiterung mit dem nötigen Zweidrittelsmehr zustimmt, wird sie schon ab dem 1. Juli 2008 umgesetzt.

einer Medienredaktion durch eine unabhängige Brancheninstanz klären zu lassen.

Zum anderen soll er den berufsethischen Diskurs in den Redaktionen und das Bewusstsein der Journalistinnen und Journalisten für berufsethische Fragen erhöhen. Im Gegensatz zur äusserst positiven Bewertung des Presserats auf einer abstrakten Ebene zeigen die erwähnten Umfragen hier ein deutliches Manko. Die Wirkung auf die alltägliche journalistische Arbeit beurteilen die Betroffenen als gering. Und es gelingt dem Presserat noch zu wenig, die berufsethische Reflexion in den Redaktionen zu stimulieren.

Erweiterung der Trägerschaft auf Verleger und SRG

Der Einbezug von Zeitungsverlegern und SRG SSR idée suisse in die Trägerschaft des Presserates stand bereits vor der Stiftungsgründung im Jahr 2000 zur Diskussion, war allerdings zu diesem Zeitpunkt unter den Journalistenverbänden nicht mehrheitsfähig. Trotzdem blieb das Thema aktuell (und umstritten). Bereits Roger Blum, vor allem aber dessen Nachfolger, der ehemalige SRG-Chefredaktor und Medienjurist Peter Studer, wiesen immer wieder darauf hin, dass in der Schweiz im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Presseräten die Medienarbeitgeber als zentrale Player vom System «Presserat» ausgeschlossen sind. Dabei wäre der Einbezug von Verlegern und Veranstaltern äusserst hilfreich, will der Presserat in der Branche vermehrt nicht nur als urteilende Instanz, sondern auch als Initiator berufsethischer Diskurse wahrgenommen werden.

Nach mehreren Jahren kontroverser Diskussion erteilte der Stiftungsrat im Frühjahr 2006 schliesslich grünes Licht für Verhandlungen. Und was nicht unbedingt erwartet wurde, gelang in zwei Verhandlungsphasen: Im Winter/Frühjahr 2007 die vorläufige Einigung mit den Verlegerverbänden Schweizer Presse / Presse suisse / Stampa Svizzera sowie im Herbst 2007/ Winter 2008 schliesslich auch diejenige mit der SRG SSR idée suisse.

Grundzüge der Vereinbarung

Zentrale Punkte der ausgehandelten Lösung – gerade im Hinblick auf die Akzep-

tanz bei den Journalistenverbänden – sind die Wahrung der Substanz des berufsethischen Kodex sowie der Unabhängigkeit des Presserats. Gemeinsame Protokollerklärungen ermöglichen es, den berufsethischen Kodex in unverändertem Wortlaut zu übernehmen. Dessen umstrittene oder unklare Bestimmungen werden dabei in für die (bisherigen und neuen) Trägerverbände akzeptabler Weise interpretiert. Für die Praxis des Presserates wird sich dadurch kaum etwas ändern. Er bleibt bei der Behandlung der Beschwerden und Ausarbeitung seiner Stellungnahmen formal und inhaltlich weisungsungebunden.

Die SRG anerkennt erstmals die (zuweilen in Frage gestellte) Zuständigkeit des Presserates für Beschwerden gegen die von ihr ausgestrahlten Sendungen. Eine pragmatische Abgrenzung wurde für parallel sowohl beim Presserat wie auch bei Ombudsmann / Unabhängiger Beschwerdeinstanz hängige Beschwerden gefunden. Hier geht die programmrechtliche Aufsicht grundsätzlich vor. Der Presserat kann aber auch bei parallel hängigen Beschwerden eintreten, falls diese grundlegende berufsethische Fragen aufwerfen.

Dank den Beiträgen der neuen Träger kurz- und mittelfristig gesichert wären zudem die Finanzen der Presseratsstiftung. Und schliesslich soll erstmals schweizerisch branchenweit das Prinzip anerkannt werden, wonach die Redaktionen zumindest über sie selber betreffende Stellungnahmen des Presserates berichten sollten.

Entscheid des Stiftungsrates bleibt offen

Die Verleger und die SRG haben dem Verhandlungsergebnis bereits zugestimmt. Der Stiftungsrat der Stiftung «Schweizer Presserat» entscheidet Anfang Juni. Vorab wird die Diskussion in den Journalistenverbänden geführt, deren Ausgang offen scheint. Dies trotz des durchwegs positiv bewerteten Verhandlungsergebnisses. Denn eine wichtige Rolle spielt auch der anhaltende vertragslose Zustand in der Printmedienbranche in der Deutschschweiz und im Tessin. Falls der Stiftungsrat der Trägerschaftserweiterung mit dem nötigen Zweidrittelsmehr zustimmt, wird sie schon ab dem 1. Juli 2008 umgesetzt. ■

Entrée en vigueur du premier accord bilatéral sur l'importation et le retour de biens culturels

Marc-André Renold

Professeur associé, Université de Genève; Co-Directeur du Centre du droit de l'art, Université de Genève; avocat au Barreau de Genève

Le premier accord bilatéral sur l'importation et le retour de biens culturels entre la Suisse et l'Italie est entré en vigueur le 27 avril 2008 (RS 0.444.145.41: Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne concernant l'importation et le retour de biens culturels du 20 septembre 2006). Cette nouvelle était attendue depuis un certain temps, puisque l'accord avait déjà été signé le 20 octobre 2006. Mais qu'à cela ne tienne: s'il a fallu attendre un peu, le système suisse des accords bilatéraux, préconisé par la Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC), est dorénavant en route avec l'entrée en vigueur de cet accord avec l'Italie, qui devrait être prochainement suivi par l'adoption d'accords avec le Pérou (Accord de coopération entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République du Pérou pour empêcher le trafic illicite de biens culturels, conclu le 28 décembre 2006) et la Grèce (Accord entre le Conseil fédéral de la Confédération suisse et le Gouvernement de la République hellénique concernant l'importation, le transit et le retour de biens culturels, conclu le 15 mai 2007; ces deux accords, qui ne sont pas encore en vigueur, figurent néanmoins à titre informatif sur le site internet de l'Office fédéral de la culture depuis novembre 2007 <http://www.bak.admin.ch/bak/themen/kulturguettertransfer/01104/index.html?lang=fr>). De plus, l'Office fédéral de la culture a annoncé la signature prochaine d'un accord bilatéral avec l'Égypte. A moyen terme, des négociations sont en cours avec la Turquie, Chypre, l'Algérie, le Mexique et la Colombie.

Un bref rappel du contexte (I), permettra de mieux comprendre le contenu de ce premier accord bilatéral entre la Suisse et l'Italie (II).

Le contexte

La Suisse a ratifié le 3 octobre 2003 la Convention de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (ci-après: Convention de l'UNESCO de 1970) (RS 0.444.1; la Convention est entrée en vigueur pour la Suisse le 3 janvier 2004). La Suisse est ainsi l'un des 115 Etats ayant ratifié à ce jour cet important texte international dont le but est la lutte contre le trafic illicite des biens culturels (pour un état à jour des ratifications, voir le site internet de l'UNESCO: www.unesco.org). Ce texte, qui est généralement considéré comme n'étant pas directement applicable («non self executing»), a fait l'objet de lois d'application dans un certain nombre d'Etats (par exemple le Canada, les Etats-Unis ou tout récemment l'Allemagne), mais pas dans tous (par exemple ni en France ni au Royaume-Uni).

La Suisse a, quant à elle, adopté une loi d'application de la Convention: la Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC) du 20 juin 2003, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005 (RS 444.1; pour un commentaire de la loi voir GABUS PIERRE/RENOLD MARC-ANDRE, Commentaire LTBC, Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels, Genève, Zurich, Bâle, 2006). Cette loi vise l'importation, l'exportation et

Zusammenfassung: Das erste bilaterale Abkommen über die Einfuhr und Rückführung von Kulturgut zwischen der Schweiz und Italien ist am 27. April 2008 in Kraft getreten. Auf der Grundlage des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über den internationalen Kulturgütertransfer hat der Bundesrat das erste Mal von seinen konkreten Handlungskompetenzen Gebrauch gemacht. Das Abkommen regelt insbesondere, unter welchen Voraussetzungen die Einfuhr von Kulturgut, v.a. Antiquitäten, in das Hoheitsgebiet einer der beiden Vertragsparteien rechtskonform ist. Die Antiquitäten werden in verschiedene Kategorien und Subkategorien eingeteilt, welche als Leitplanken für die Zollbehörden dienen. Schon bald sollten weitere Abkommen zwischen der Schweiz und Griechenland wie auch Peru hinzukommen.

Résumé: Le premier accord bilatéral sur l'importation et le retour de biens culturels entre la Suisse et l'Italie est entré en vigueur le 27 avril 2008. Il s'agit-là de la première mise en œuvre concrète de la délégation de compétences contenue dans la Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels du 20 juin 2003. L'accord prévoit surtout les conditions auxquelles les biens culturels, en l'espèce les antiquités, provenant d'un Etat contractant peuvent valablement être importés dans l'autre Etat. Il définit les antiquités en question au moyen de diverses catégories et sous-catégories qui serviront de guide auprès des autorités douanières. Cet accord devrait être suivi, à plus ou moins proche échéance, d'autres accords entre la Suisse et la Grèce, et le Pérou.

le transit de biens culturels, ainsi que la restitution ou le retour éventuels de biens culturels volés ou illicitement exportés (art. 1^{er} LTBC). Une ordonnance d'application de la loi, l'OTBC, qui contient des règles substantielles importantes, est entrée en vigueur en même temps que la loi (Ordonnance sur le transfert international des biens culturels (OTBC) du 13 avril 2005, RS 444.11).

La base légale des accords bilatéraux se trouve dans la LTBC qui, à son article 7, donne le pouvoir au Conseil fédéral de conclure avec des Etats parties à la Convention de l'UNESCO de 1970 des «traités internationaux (accords) portant sur l'importation et sur le retour de biens culturels». Il s'agit-là d'une délégation de compétences de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral en matière de traités internationaux, effectuée en application de l'art. 166 al. 2 de la Constitution fédérale.

L'adoption de tels accords bilatéraux est soumise à trois conditions énumérées à l'art. 7 al. 2 LTBC: ces accords doivent en premier lieu porter sur des biens culturels d'importance significative pour le patrimoine culturel des Etats, l'exportation de ces biens doit ensuite être soumise à un contrôle visant à protéger le patrimoine culturel, et enfin l'Etat étranger doit accorder la réciprocité à la Suisse.

L'accord bilatéral Suisse – Italie

A. Titre et procédure d'adoption de l'accord

D'après son *titre*, l'accord entre les gouvernements suisse et italien concerne «l'importation et le retour» de biens culturels. Techniquement, le titre pourrait aussi mentionner l'exportation, en particulier parce que de tels accords visent à lutter contre le phénomène des exportations illicites. Cet objectif ressort d'ailleurs clairement du préambule de l'accord.

Sur la procédure d'adoption de cet accord, l'on signalera que les négociations se sont faites de Ministère à Ministère, et qu'il s'agit d'un accord conclu entre les gouvernements des deux Etats.

B. Définition des biens culturels visés par l'accord (art. I et annexe)

A quels biens s'applique cet accord? Cela soulève la question de la définition des

biens culturels d'importance significative pour le patrimoine culturel. Une annexe de l'accord définit sur trois pages de quoi il s'agit. Des catégories sont énumérées selon la matière (pierre, métal, bois, ambre, etc.) et chaque catégorie est subdivisée en sous-catégories selon le type d'objet (sculpture, outil, arme, relief, etc.) et l'âge de celui-ci. En résumé, sont visées toutes les antiquités allant de la préhistoire (on remonte dans certains cas, comme les outils, jusqu'à 130000 av. J.-C.) à l'âge grec, italote, étrusque ou romain et ce jusqu'à 800, voire dans certains cas 1500 après J.-C., et cela indépendamment de toute valeur économique. N'est en revanche pas visé tout ce qui est art de la Renaissance, du seicento, du baroque, etc. jusqu'à l'art moderne et contemporain. D'une manière générale, sont donc concernés un très grand nombre d'objets dans une période délimitée, l'idée étant que le trafic de biens culturels que l'on cherche à combattre ici est celui des antiquités et en particulier des biens archéologiques.

C. La procédure douanière (art. II)

Quel est le *système* mis en place pour ces biens? Il est simple mais assez révolutionnaire. Simple, en ce sens qu'une exportation n'est possible que si le droit de l'Etat d'exportation a été respecté. Donc, un exportateur devra présenter aux douanes suisses l'autorisation d'exporter d'Italie, pour que l'importation en Suisse puisse avoir lieu, et inversement. Le système est assez révolutionnaire puisque l'on demande au douanier d'appliquer le droit public étranger en matière de contrôle à l'exportation (et le juge aussi s'il y a action en retour).

L'accord contient aussi (art. II al. 2) quelques indications sur les informations qui devront être données dans la déclaration douanière (type d'objet, date et lieu de fabrication, lieu de découverte, etc.)

D. L'importation illicite (art. 2 al. 5 LTBC)

Quelles sont les conséquences juridiques d'une violation de l'accord, en particulier du non respect de la procédure douanière? Il y a *importation illicite*. A ce titre on peut regretter que cette conséquence ne soit expressément mentionnée dans l'accord. Elle

est par contre clairement exprimée dans la LTBC à son art. 2 al. 5 (Art. 2 al. 5 LTBC: «Par importation illicite, on entend une importation qui contrevient à un accord au sens de l'art. 7 [...]»).

Quels sont les effets juridiques d'une importation illicite? Il y a d'une part une infraction pénale (délit au sens de l'art. 24 al. 1^{er} lit. c LTBC) et, d'autre part, l'action en retour de l'Etat d'origine est ouverte (voir GABUS/RENOLD, note 7, pp. 108 ss ad art. 9 LTBC).

E. L'action en retour de l'Etat d'origine (art. III, IV, V et VII)

L'action en retour, déjà esquissée à l'art. 9 LTBC, fait l'objet des art. III, IV, V et VII de l'accord bilatéral. En résumé, le système en est le suivant: en supposant qu'un objet archéologique ait été exporté illicitement d'Italie vers la Suisse (l'inverse étant évidemment aussi possible):

- L'action pourra être intentée par l'Etat italien devant les tribunaux suisses du lieu de situation du bien culturel (art. III al. 2);
- L'action sera soumise aux règles de l'Accord et pour le surplus au droit suisse (art. III al. 3);
- L'Italie devra prouver que le bien appartient à l'une des catégories de l'annexe et qu'il a été importé illicitement en Suisse après l'entrée en vigueur de l'accord (art. IV al. 1^{er});
- Les frais (protection, préservation et retour) seront à la charge de l'Italie en tant qu'Etat requérant (art. V al. 1^{er});
- L'acquéreur de bonne foi, s'il y en a un, devra être indemnisé par l'Italie de manière équitable et sur la base du prix d'achat et des impenses nécessaires et utiles (art. V al. 2);
- Les délais de prescription de l'action sont les suivants: un an dès la connaissance du lieu où se trouve le bien et de l'identité de son possesseur et, dans tous les cas, trente

ans après l'exportation illicite (art. IV al. 3);

- Une protection appropriée et l'accessibilité du bien culturel retourné doivent être assurées (art. VII).

F. Dispositions générales et finales (art. VI et VIII à XIV)

Ces dispositions prévoient diverses règles et précisions concernant notamment les autorités compétentes, la collaboration administrative, l'échange d'informations (factuelles et juridiques), la collaboration des autorités avec d'autres institutions (UNESCO, ICOM, Interpol, etc.) et la réglementation des différends éventuels entre les parties.

L'accord est conclu pour une durée de cinq ans, mais il est renouvelable tacitement de cinq ans en cinq ans (art. XIV al. 2).

L'accord entre la Suisse et l'Italie venant à peine d'entrer en vigueur, il est évidemment trop tôt pour juger de son efficacité. Nous relèverons à ce stade qu'un très grand nombre de biens culturels sont visés par les termes «biens culturels d'importance significative pour le patrimoine culturel» et que cela risque d'engendrer des difficultés de mise en œuvre du côté des douanes. Il sera évidemment intéressant de voir si l'entrée en vigueur de l'accord permettra de freiner le trafic illicite des biens archéologiques et s'il génèrera, à plus ou moins court terme, des actions en retour de la part de l'un ou de l'autre Etat.

Il vaut la peine de souligner dès à présent, que cet accord, vraisemblablement le premier d'une longue série, marque le début de ce que l'on peut appeler une «culture» des accords bilatéraux en matière de lutte contre le trafic illicite des biens culturels. D'autres Etats se sont, semble-t-il, déjà montrés intéressés par l'expérience suisse en la matière et il conviendra de voir si l'idée est éventuellement suivie à l'étranger. ■