

BARTŁOMIEJ GOLKA

*Studia Medioznawcze nr 1/2000*

*ISSN 1641-0920*

## INTEGRACJA EUROPEJSKA A POLITYKA MEDIALNA

Celem poniższych uwag będzie próba spojrzenia na te zasadnicze poczynania wielkich współczesnych instytucji europejskich (a zwłaszcza Rady Europy), które odnoszą się do polityki medialnej państw nie tylko będących już członkami Unii Europejskiej, ale także tych dopiero aspirujących do niej.

Wiele na ten temat powiedziano w dokumentach publikowanych w Strasburgu i Brukseli, jak i (choć oczywiście w węższym zakresie) w Warszawie. W tym miejscu nie chodzi jednak o przypomnienie pojedynczych faktów, lecz systematykę głównych kierunków oddziaływania na media, jakie wylaniają się w jednoczącej się Europie i, być może, sformułowanie pewnych konkluzji, które wydają się być szczególnie aktualne w przypadku naszego kraju. Sądzę bowiem, że w właśnie tej dziedzinie można dostrzec dychotomię rekomendacji europejskich i rzeczywistości medialnej w Polsce. Są to sprawy w znacznym stopniu dyskusyjne, ale i godne dyskusji, u nas zaś jak gdyby należące do kręgu zagadnień zarezerwowanych dla elitarnych grup polityków, dziennikarzy (którzy zresztą wypowiadają się na te tematy rzadko i dość niechętnie) i menedżerów. Nawet prawnicy, wydawaloby się szczególnie powołani do przekształcania teorii w praktykę przez akty normatywne i budowanie uznawanych zasad, w nikłym stopniu przyczyniają się do inicjowania i rozwoju dyskusji na temat roli mediów polskich w obliczu integracji europejskiej. Oby nie okazało się kiedyś, poniewczasie, że nasze przygotowania akurat w tej dziedzinie odstają od innych dziedzin i dlatego uniemożliwiają ostateczne postawienie kropki nad i.

Poniższe uwagi są w pewnym sensie kontynuacją i rozszerzeniem tekstu, jaki opublikowałem przed kilku laty w „Zeszytach Prasoznawczych”<sup>1</sup>. Wtedy skoncentrowałem się na problemach etycznych, odnosząc się głównie do dokumentów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, zawartych w zbiorze pt. *Recommandations et résolutions adoptées par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe dans le domaine des Media*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> B. Golka, *Etyka dziennikarska – utopia czy ratunek?* „Zeszyty Prasoznawcze” 1995, nr 1/2.

<sup>2</sup> *Recommandations et résolutions adoptées par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe dans le domaine des Media*, Strasbourg 1993, DH-MM (93)3.

Tamten zbiór, jak też jego kolejna wersja z roku 1994 (DHMM(94)3), a także teksty pt. *Recommandations adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le domaine des Media*<sup>3</sup> oraz *Conférences Ministerielles Européennes sur la Politique des Communications de Masse, Direction des Droits de l'Homme*<sup>4</sup> stały się podstawą niniejszych rozważań.

W 1993 roku ukazała się też ważna publikacja pt. *Activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des Media*<sup>5</sup>, która zawiera rys historyczny zaangażowania się Rady Europy w problematykę medialną oraz porządkuje jego kierunki.

Należy przypomnieć, że Rada Europy była pierwszą po II wojnie światowej organizacją polityczną powołaną do utrwalania jedności i współpracy w Europie. Powstała ona w Strasburgu 5 V 1949 roku<sup>6</sup>, a jej głównym przedmiotem zainteresowania są prawa człowieka. Zrzesza ona znacznie więcej członków niż Unia Europejska, aczkolwiek działania obydwu tych instytucji mają charakter komplementarny i służą procesowi integracji Europy.

„Program prac międzyrządowych Rady Europy w dziedzinie mediów został ustanowiony w 1976 roku, ale nawet przed jego przyjęciem podejmowanych było wiele działań międzyrządowych w odpowiedzi na raporty, zalecenia i rezolucje, przyjmowane przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Te zalecenia czy rezolucje, podobnie jak kolokwia organizowane przez Zgromadzenie świadczą o stałym zainteresowaniu polityków europejskich funkcjami mediów jako instrumentami niezbędnymi dla demokracji”<sup>7</sup>.

W 1991 roku Dyrekcja Praw Człowieka podjęła prace międzyrządowe Rady Europy w zakresie komunikowania masowego. Oznaczało to „wzmocnienie ścisłych więzów między mediami a wartościami fundamentalnymi, które leżą u podstaw Rady Europy. Dobre funkcjonowanie mediów niezależnych i autonomicznych oraz dostępność wielu źródeł informacji są bowiem czynnikami zasadniczymi dla demokracji i zrozumienia międzynarodowego. Wolność informacji jest nie tylko prawem fundamentalnym samym w sobie, ale również ułatwia korzystanie z innych praw fundamentalnych”<sup>8</sup>.

Komitet Ministrów Rady Europy powierzył realizację programu działań w dziedzinie mediów Komitetowi Kierowniczemu (Comité directeur) w dziedzinie środków masowego przekazu (CDMM). Komitet ten składa się z ekspertów mianowanych przez rządy państw uczestniczących w Radzie Europy.

---

<sup>3</sup> *Recommandations et résolutions adoptées par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe dans le domaine des Media*, Strasbourg 1994, DH-MM (94)2.

<sup>4</sup> *Conférences Ministerielles Européennes sur la Politique des Communications de Masse, Direction des Droits de l'Homme*, Strasbourg 1995, DH-MM (95)4.

<sup>5</sup> *Activités du Conseil de l'Europe dans le domaine des Media*, Strasbourg 1993, DH-MM (93)1.

<sup>6</sup> *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*. Red. W. Weidenfeld, W. Wessels, Gliwice 1995, s. 290.

<sup>7</sup> *Activités du Conseil*, *op. cit.*, s. 5.

<sup>8</sup> *Ibidem*

Do głównych zadań CDMM należy rozwijanie współpracy europejskiej w dziedzinie mediów między państwami uczestniczącymi, mając na uwadze umacnianie wolności wyrażania opinii oraz informacji w demokratycznym społeczeństwie pluralistycznym, a także swobodę obiegu informacji i idei; popieranie różnorodności niezależnych i autonomicznych mediów odzwierciedlających zróżnicowanie opinii i kultur.

W rezultacie tego CDMM powinien przygotowywać europejskie środki polityczne oraz instrumenty prawne i inne dla sprostania wymaganiom wynikającym z szybkiego rozwoju technicznego, ekonomicznego, politycznego etc. w dziedzinie mediów.

Prace CDMM opierają się na Statucie Rady Europy (1949), Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950), Deklaracji Wolności wyrażania opinii oraz informacji (1982) i Europejskiej Konwencji o telewizji transgranicznej (1989).

Dla realizacji szczegółowych działań CDMM powołała szereg podkomitetów (komitety ekspertów, grupy specjalistów, grupy robocze). Powstały one m.in. dla analizy zagadnień prawnych, audiowizualnych, koncentracji mediów, wolności dziennikarstwa, praw człowieka etc.

Przewidziano także powoływanie różnorodnych grup i komitetów dla rozwiązywania aktualnych problemów, np. piractwa dźwiękowego i audiowizualnego, współpracy europejskiej w dziedzinie środków audiowizualnych itp.

CDMM zajmuje się wszystkimi aspektami działań medialnych: prawnymi, politycznymi, kulturalnymi, zdrowia społecznego, sportu, władz lokalnych etc., współpracując w tym celu ze wszystkimi instytucjami zawodowymi mającymi związek z mediami.

CDMM systematycznie publikuje wyniki swoich prac, a także organizuje konferencje i spotkania międzynarodowe.

Przytoczone wcześniej dokumenty pozwalają określić główne kierunki myślenia i oddziaływania politycznego Rady Europy w dziedzinie mediów.

Zacznijmy od stwierdzeń porządkujących.

Dokumenty zawarte w omawianych zbiorach można zgrupować w trzech kategoriach dotyczących a) wszystkich mediów, b) mediów audiowizualnych oraz c) – głównie – prasy drukowanej.

Najobszerniejsza, chociaż nie najliczniejsza jest grupa pierwsza. W niej bowiem zawierają się takie problemy mediów, jak:

- ekonomiczne,
- etyczne,
- koncentracji,
- prawne,
- wolności mediów,
- oddziaływania kulturalnego,
- reklamy,

- relacji między parlamentami a mediami,
- rozwoju technologii medialnych,
- futurologiczne.

W wielu dokumentach zagadnienia te występują łącznie, powyższe wyliczenie trzeba więc traktować tylko jako orientacyjne. Częstotliwość występowania każdego z wymienionych zagadnień przedstawia się następująco:

Problemy ekonomiczne – 1

Recommendation 1059(1987) on the economics of culture,

Problemy etyczne – 2

Resolution 1003 (1993) on the ethics of journalism; Recommendation 1215 (1993) on the ethics of journalism.

Problemy koncentracji medialnej – 2

Recommendation 747 (1975) on press concentrations, Resolution nr 1 przyjęta na trzeciej konferencji ministrów europejskich Nikozja, Cypr, 9-10 października 1991.

Problemy prawne – 11

Recommendation 952 (1982) relative aux mesures à prendre au niveau international pour protéger la liberté d'expression par une réglementation de la publicité commerciale, Resolution (74)26 sur le droit de réponse, Recommendation nr R(81) 19 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques, Recommendation nr R(86)2 sur les principes relatif aux questions de droit d'auteur dans le domaine de la télévision par satellite et par cable, Recommendation nr R(86) sur le droit d'auteur et la politique culturelle, Recommendation nr R(88)1 sur la copie privée sonore et audiovisuelle, Recommendation nr R(88) sur des mesures visant a combattre la piraterie dans la domaine de droit d'auteur et des droits voisins, Recommendation nr R(90)11 sur les principes relatifs aux question de droits d'auteur dans le domaine de la reprographie, Recommendation nr R(91) sur le droit aux extraits sur des événements majeurs faisant l'objet de droits d'exclusivité pour la radiodiffusion télévisée dans un contexte transfrontiere, Recommendation nr R(91) 14 sur la protection juridique des services de télévision cryptes, Recommendation nr (92) 15 sur l'enseignement, la recherche et la formation dans le domaine du droit et des technologies de l'information.

Problemy wolności mediów – 5

Resolution 427 (1970) containing a declaration on communication media and human rights, Recommendation 815 (1977) on freedom of expression and the role of the writer in Europe, Recommendation 834 (1978) on threats to the freedom of the press and television, Recommendation data protection and freedom of information.

Problemy oddziaływania kulturalnego mediów – 5

Recommendation 963 (1983) on cultural and educational means of reducing violence, Recommendation 1067 (1987) on the cultural dimension of broadcasting in Europe, Recommendation 1111 (1989) on the European dimension of education, Résolution 70 concernant les

emplois éducatifs et culturels de la radio et de la télévision en Europe, Economie des médias et pluralisme politique et culturel (Résolution nr 1, Nicosie 9-10 X, 1991).

Problemy reklamy – 2

Recommendation 952 (1982) on international means to protect freedom of expression by regulating commercial advertising (zaliczona także do grupy prawnej), Recommendation nr R(84)3 on principles on television advertising.

Problemy relacji między parlamentami a mediami – 2

Resolution 820 (1984) on relations of national parliaments with the media, Recommendation 996 (1984) on Council of Europe work relating to the media, Recommendation 1147 (1991) on parliamentary responsibility for the democratic reform of broadcasting.

Problemy rozwoju technologii medialnych – 2

Resolution 956 (1991) on transfer of technology to countries of Central and Eastern Europe. Recommendation nr R(84) 22 on the use of satellite capacity for television and sound radio.

Problemy futurologiczne mediów – 2

Les nouveaux media électronique en Europe, Plan d'Action stratégique pour la promotion des media, dans une société démocratique (1995).

Inne – 1

Recommendation nr R(84) 17 on equalities between women and men in the media.

Drugą, wyodrębnioną powyżej, grupę dokumentów Rady Europy stanowią te, które odnoszą się w całości lub głównie do mediów audiowizualnych. Można tu wymienić następujące pozycje:

Recommendation 748 (1975) on the role and management on national broadcasting. Recommendation 749 (1975) on European broadcasting, Recommendation 834 (1978) on threats to the freedom of the press and television, Recommendation 926 (1981) on question raised by cable and television by direct satellite broadcasts, Recommendation 1096 (1989) on the European Convention on Transfrontier Television, Recommendation 1098 (1989) on East-West audiovisual cooperation, Resolution 957 (1991) on the situation of local radio in Europe, Recommendation 1147 (1991) on parliamentary responsibility for the democratic reform on broadcasting, Resolution 61 (23) on the exchange of television programmes, Resolution 70 (19) on educational and cultural uses of radio and television in Europe, Recommendation nr R(81)19 on sport and television, Recommendation nr R(84)22 on the use of the satellite capacity for television and sound radio, Recommendation nr R(86)3 on the promotion of audiovisual production in Europe, Recommendation nr R(93)5 containing principles aimed at promoting the distribution and broadcasting of audio-visual works originated in countries or regions with a low audio-visual output or a limited geographic or linguistic coverage on the European television markets, Recommendation 1077 (1988) on access to transfrontier audiovisual media during election campaigns, Résolution nr 1 (Vienne 9-10 XII 1986): La promotion des oeuvres audiovisuelles européennes: production, programmation, distribution et transmission transfrontières, Résolution nr 2 (1995)<sup>4</sup> Radiodiffusion publique et privée en Europe.

I wreszcie trzecia grupa dokumentów Rady Europy odnosząca się głównie lub wyłącznie do prasy drukowanej:

Recommendation 747 (1957) on press concentrations, Recommendation 834 (1978) on threats to freedom of the press and television, Resolution 67 (13) on the press and the protection of youth, Resolution 74 (26) on the right of reply-position of the individual in relation to the press.

Zastrzegając się, iż w wielu dokumentach problemy wszystkich lub niektórych mediów traktowane są łącznie, wyrazić można jednakże pogląd, że już ilościowe proporcje tematyczne ukazują główne kierunki zainteresowań Rady Europy. Największe zainteresowanie wzbudzają problemy ogólnomediacyjne oraz mediów audiowizualnych, natomiast prasa drukowana znajduje się pod tym względem na końcu.

Dokonajmy teraz próby zwięzłego ukazania najważniejszych, jak się wydaje, kierunków i celów tej aktywności.

Traktowanie mediów jako wspólnego podmiotu prowadzi do wielostronnego postrzegania ich współczesnych problemów. Media te koncentrują bowiem wiele różnorodnych elementów, które zostały wymienione wcześniej.

Cel działań integracyjnych w dziedzinie mediów w Europie można sprowadzić do ukierunkowania ich rozwoju i aktywności w sposób zgodny z podstawowymi dokumentami dotyczącymi praw człowieka uznawanymi przez społeczność europejską. Mamy tu do czynienia z wyraźnym odrzuceniem aprobaty wyłącznego działania praw rynku i uznaniem społecznej doniosłości i siły oddziaływania mediów. Konsekwencją takiego stanowiska stało się poszukiwanie metod kształtowania przyszłości komunikacji medialnej w Europie nie tylko przez ogólne deklarowanie zasad, ale analizę i diagnozowanie konkretnych elementów rynku medialnego oraz formułowanie w miarę możliwości wyraźnych zaleceń co do polityki komunikowania masowego. Zwróćmy uwagę na znaczenie samego tego określenia, jakże często przewijającego się w uchwałach i dyskusjach rozmaitych gremiów europejskich. Jeden z opublikowanych zbiorów dokumentów nosi tytuł: Konferencje ministerialne europejskie na temat polityki komunikowania masowego<sup>9</sup>.

Wszystko to świadczy o randze problemu, szczególnie w warunkach szybkich zmian technologicznych zwielokrotniających siłę oddziaływania mediów.

Dokumenty odnoszące się do wszystkich mediów, a więc z natury rzeczy bardziej deklaratywne i zasadnicze, zawierają – jak się wydaje – dwa nurty refleksji. Jeden z nich to troska o rozwój mediów zgodny z „duchem europejskim”, a więc ich wolność i niezależność, różnorodność opinii, poziom etyczny dziennikarzy, prawdziwość informacji i uczciwość opinii. Drugi wątek dotyczy głównych warunków osiągnięcia tych postulatów przez odpowiednie środki prawne, określenie zasad i granic koncentracji medialnej, a także funkcjonowania ekonomicznego przedsiębiorstw medialnych, reklamy w mediach, właściwego wyko-

---

<sup>9</sup> *Conférences Ministérielles, op. cit.*

rzystania rozwoju nowych technologii i wreszcie relacji między mediami a parlamentami państw europejskich.

Jako przykład takiego podstawowego dokumentu można wskazać Rezolucję nr 428 (1970) Zgromadzenia Konsultatywnego Rady Europy na temat mediów komunikowania masowego i praw człowieka, która nawiązywała do prac Sympozjum w Salzburgu w roku 1968. Rezolucja ta zawierała postulaty w trzech głównych dziedzinach: statusu i niezależności prasy i innych mediów oraz – wreszcie – środków ochrony jednostki przed ingerowaniem w jej prawo do prywatności.

Rezolucja, uznając media jako instytucje wykonujące zasadnicze funkcje publiczne, formułowała następujące założenia ich działalności: prawo do wolności wyrażania, które obejmuje „swobodę poszukiwania, udzielania, publikowania i rozpowszechniania informacji oraz idei”<sup>10</sup>. Nakłada to na władze publiczne obowiązek udostępniania informacji „w granicach rozsądku”, a na media konieczność przekazu pełnego i kompletnego. Podkreślano potrzebę zapewnienia niezależności mediów od kontroli państwowej środkami prawnymi, a także likwidację bezpośredniej lub pośredniej cenzury.

Jednocześnie jednak akcentowano odpowiedzialność mediów wobec społeczeństwa i jednostki. Jako środek dla zapewnienia tego na pierwszym miejscu wymieniono zawodowe szkolenie dziennikarzy, a dalej – stworzenie kodów etyki dziennikarskiej oraz powołanie rad prasowych wyposażonych w uprawnienia niezbędne dla rozpatrywania przypadków nieprofesjonalnego działania dziennikarzy.

W sferze ochrony praw jednostki, rezolucja (w której wspomniano zresztą o życiu prywatnym „z minimalnymi ingerencjami”) wymieniała wiele możliwości zakłóceń, generalnie rzecz biorąc – szkodliwych dla życia indywidualnego i rodzinnego.

Szczególne znaczenie nadawano ochronie praw jednostek pełniących funkcje publiczne. Odrzucano tu popularną zasadę „gdzie zaczyna się życie publiczne, tam kończy się życie prywatne”, podkreślając, iż „fakt, że jednostka stanowi przedmiot informacji, nie pozbawia jej prawa do ochrony prywatnego życia”.

Zagrożenie dla prywatności upatrywano także w rozwoju wielu nowoczesnych technik umożliwiających ingerowanie w życie prywatne. Wzywano do stworzenia odpowiednich legislacji krajowych, zabezpieczających przed wszelkimi przypadkami naruszania praw jednostki.

Przyjrzyjmy się teraz, w jaki sposób Rada Europy stara się oddziaływać na rozwój mediów. Zacznijmy od problemów ekonomicznych, które zresztą nie były podejmowane zbyt często.

W dokumencie pt. Recommendation 1059 (1987) środki komunikowania masowego i prasa drukowana potraktowane zostały jako główne elementy kultury masowej, obok sportu i muzyki. Z tego względu należy im się szczególna uwaga, zwłaszcza iż wykazują one wielką wrażliwość wobec potężnych inwestorów i sił rynkowych.

---

<sup>10</sup> *Recommendations and résolutions*, DH-MM (93)3, 10

Podkreślono, że rządy państw mają obowiązek stworzenia dla twórczości kulturalnej i artystycznej warunków wolnych od więzów ekonomicznych, między innymi przez łączenie inicjatyw państwowych i prywatnych. Działania te powinny mieć charakter stały i stabilny, niezależnie od fluktuacji ekonomicznych.

Znacznie konkretniejszy charakter mają zalecenia i sugestie dotyczące etyki dziennikarzy, zawarte w dwóch dokumentach: Rezolucji 1003 (1993) i Rekomendacji 1215 (1993).

W pierwszym dokumencie zwraca uwagę intencja przyświecająca Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy, zasygnalizowana na wstępie: „Zgromadzenie aprobuje poniższe zasady etyki dziennikarskiej i uważa, że powinny być one stosowane w tym zawodzie przez całą Europę”.

Funkcja „modelowa” wyraźna jest w obydwu tych tekstach, wyrażających pragnienie jakże trudnego łączenia altruistycznych postulatów etycznych z konkretnymi dążeniami do ich wcielania w życie skomercjalizowanych europejskich mediów. Służy temu próba określenia funkcji podstawowego tworzywa dziennikarskiego, jakim jest informacja i opinia, a także apel o konsekwentne rozgraniczenie obydwu tych elementów treści medialnych. Pierwszy z nich powinien być weryfikowany na podstawie prawdziwości, drugi – uczciwości. Oczywiście, zakładając dobrą wolę uczestników przekazu medialnego włącznie z dysponentami samych mediów. W dokumentach wielokrotnie akcentowana jest potrzeba komunikowania masowego bez ingerencji władz publicznych lub instytucji prywatnych, które nie tylko nie mogą uważać się za właścicieli informacji, ale powinny sprzyjać pluralizmowi mediów, bronić ich wolności.

Za warunki prawidłowego wypełniania obowiązków przez dziennikarzy uznane zostały takie czynniki, jak posiadanie przez nich wykształcenia zawodowego oraz zapewnienie im właściwej płacy.

Jak wynika z omawianych dokumentów, dziennikarstwo, ze względu na doniosłość swoich funkcji społecznych, powinno podlegać określonym zasadom. I tak, dziennikarze muszą kierować się prawdą i uczciwością, szanować prawo jednostki do życia prywatnego (włącznie z prawem osób sprawujących funkcje publiczne), zdobywać materiały w sposób legalny i uczciwy, a w razie naruszenia praw osobistych należy zapewnić pokrzywdzonemu możliwość odpowiedniego zadośćuczynienia.

Ważną rolę w tworzeniu mechanizmów samokontroli dziennikarskiej powinny odgrywać kolegalne ciała z udziałem dziennikarzy, wydawców, właścicieli mediów oraz ich odbiorców, a także przedstawicieli nauk szczególnie zainteresowanych mediami.

Dokumenty zawierają też ogólne wskazania na temat zachowań prasy w sytuacjach konfliktowych i szczególnych. Media mają obowiązek obrony wartości demokratycznych, praw ludzkich, przeciwstawiania się gwałtowi i przemocy.

Problemy koncentracji medialnej poruszone zostały między innymi w dwóch wymienionych już dokumentach – Recommendation 747 on press concentrations z 1975 roku oraz Resolution nr 1 pt. Economie des media et pluralisme politique et culturelle z 1991 roku.



Pierwszy dokument, powołujący się zresztą na wcześniejszą Rezolucję 534 (1972) oraz Rezolucję (74)43 Komitetu Ministrów, składał się z dwóch elementów: we wstępnej części jego autorzy przypominali o wzrastającym zagrożeniu dla różnorodności mediów jako konsekwencji dzielenia rynku między zmniejszającą się liczbą gazet oraz grup prasowych, a także dawali wyraz przeświadczeniu, iż różnorodność ta – „fundamentalny składnik wolności wyrażania” – jest wstępnym warunkiem demokratycznego systemu politycznego.

Podkreślali dalej, że aktualna sytuacja ekonomiczna stanowi dla prasy bardzo poważne zagrożenie, podważa bowiem stabilność finansową wszystkich gazet, a nawet byt jednostek słabszych i w tych warunkach zastosowanie środków pomocy publicznej staje się tym ważniejsze.

Nie powinny być jej pozbawione także periodyki opozycyjne wobec rządów, które kształtują owe programy.

W dalszej części dokumentu zawarte zostały zalecenia Komitetu Ministrów.

I tak, apelowano o rozważenie możliwości wsparcia środków narodowych środkami podejmowanymi na poziomie europejskim, jak np.:

- opracowaniem modelowego statutu dla personelu redakcyjnego, zawierającego gwarancję wolności wyrażania i informowania, zwłaszcza w obliczu wszelkich prób kontrolowania dziennikarzy podejmowanych przez właścicieli lub związki zawodowe;
  - określeniem kryteriów polityki informacyjnej w społeczeństwie demokratycznym;
  - stworzeniem w ramach Rady Europy ośrodka informacyjnego o koncentracji prasy.
- Ośrodek taki powinien gromadzić i rozpowszechniać dane o sytuacji w każdym z krajów uczestniczących, systematycznie obserwować i analizować tendencje koncentracji prasy, związki między informacją drukowaną oraz audiowizualną, ustalać ścisłą współpracę z organizmami i stowarzyszeniami prasowymi w celu uświadamiania wszystkich możliwych środków poprawy jej samej, także drogą uwrażliwiania opinii publicznej na problemy koncentracji prasy.

Drugi dokument – wynik konferencji ministrów w Nikozji w 1991 roku – również nawiązywał do problemów stwarzanych przez czynniki ekonomiczne, polityczne dla pluralizmu mediów w Europie, zwłaszcza zaś przez procesy koncentracyjne.

Podkreślano w nim, co prawda, że nie należy tracić z pola widzenia pozytywnych ich skutków, ale wydaje się, że w większej mierze chodziło o zagrożenia dla demokracji.

Dając wyraz przekonaniu o obowiązkach Rady Europy co do inicjowania i rozwijania odpowiednich działań, apelowano do państw uczestniczących o dyskusję w celu wypracowania odpowiedniej polityki wobec koncentracji oraz zachowania niezależności i rozwoju mediów, wzywano Komitet Ministrów Rady Europy do uważnego śledzenia ewolucji procesów koncentracyjnych na poziomie transnarodowym i przygotowania odpowiednich środków prawnych w celu zachowania pluralizmu oraz wolności informacji.

Były to więc środki deklaratywne, apele o wielkiej wadze, chociażby ze względu na rangę instytucji stosujących, jednocześnie utrzymane w bardzo ogólnych ramach i bez wyraźnych wskazań realizacyjnych.

Najwięcej uwagi poświęcano jednak środkom prawnym, którymi można by uchronić wolność i zróżnicowanie mediów przed współczesnymi zagrożeniami. Środki te dotyczyły w większości konkretnych, określonych problemów.

I tak, Rekomendacja 952 odnosiła się do regulacji w zakresie reklam komercyjnych i miała na celu obronę wolności wyrażania jako „prawa fundamentalnego” w krajach Europy. Wstępną jej część stanowiło odwołanie się do artykułu 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który przypominał, iż „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji ze strony władz i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa państwa do poddawania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”<sup>11</sup>.

W dalszym ciągu akcentowano konieczność realizowania tego prawa, jednakże przy poszanowaniu praw innych, a następnie zwracano uwagę, iż reklama komercyjna – zasadniczy element gospodarki rynkowej – ma często charakter agresywny i niektóre grupy, np. dzieci i młodzież, nie są przeciwko niej dostatecznie uodpornione. Przykładem mogą być skutki reklamy alkoholu „alarmująco” odczuwalne w wielu krajach członkowskich.

Trzeba tu także wziąć pod uwagę szybki postęp techniczny w dziedzinie komunikowania masowego, np. telewizji kablowej czy bezpośrednich transmisji satelitarnych, które nie zatrzymują się przed granicami międzypaństwowymi.

Mozna się obawiać pomieszania reklamy z przekazami kulturalnymi, opinii i informacji, a także tego, iż wszelkie środki zaradcze ograniczające wpływy reklamy komercyjnej okażą się nieskuteczne, jeśli nie będą miały zasięgu międzynarodowego. Powinny one iść w parze z podnoszeniem na wyższy poziom edukacji młodzieży, wzmocnieniem organizacji konsumenckich.

I w tym przypadku podkreślano konieczność rozdzielania reklamy od programów w mediach elektronicznych. Inne zalecenia dotyczyły podejmowania skutecznych środków zmuszających reklamodawców do przestrzegania zasad krajowych i międzynarodowych, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia, moralności, porządku publicznego, ochrony dzieci.

Dokument wskazywał także na konieczność przeciwdziałania reklamom kłamliwym oraz kryptoreklamie.

Interesującą inicjatywą było wezwanie do przyjęcia „obowiązkowego kodu deontologii reklamy komercyjnej, który powinien w szczególności uwzględniać wpływ reklamy na dzieci i młodzież, a także konieczność rozdziału między reklamą oraz informacją i opinią.

Innym zagadnieniem rozpatrywanym wśród problemów prawno-medialnych było prawo do odpowiedzi. Poświęcono mu Rezolucję 74 (26), przyjętą przez Komitet Ministrów 2 lipca 1974 roku.

---

<sup>11</sup> *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*. Oprac. S. Bieleń, Warszawa 1996, s. 181.

Wstępna część rezolucji służyła określeniu stanowiska Rady Europy wobec złożonego problemu równowagi między wolnością wyrażania, a zabezpieczeniem praw jednostki przeciwko „publikowaniu informacji zawierających nieprawdziwe dane w postaci faktów i opinii, które wkraczają w życie prywatne, naruszają godność, honor lub reputację” bez względu na rodzaj środka przekazu (drukowany, audiowizualny etc.).

Następnie zalecano rządowi uczestniczącym, by pozycja jednostki wobec mediów zgodna była z następującymi zasadami:

- jednostka powinna mieć „efektywną możliwość” bezzwłocznego skorygowania publikowanych w mediach nieprawdziwych danych na swój temat w sposób równie widoczny, jak uczyniono to w publikacji korygowanej;
- sprostowanie dotyczyłoby ingerencji w sferę prywatności, jednak z wyjątkiem spraw usprawiedliwionych interesem publicznym, a także podejmowanych w ramach powszechnie stosowanej praktyki i w sposób zgodny z prawem;
- sprostowanie odpierałoby atak na czyjąś godność, honor lub opinię, jeśli informacji nie towarzyszyła cicha zgoda owej jednostki, a jednocześnie w grę nie wchodził krytycyzm oparty na prawdzie.

W dokumencie podkreślano jednocześnie, iż żadna okoliczność nie może usprawiedliwiać cenzury.

W rezolucji podjęta została także próba określenia pojęć stosowanych w związku z prawem do odpowiedzi.

I tak jednostka („individual”) miała oznaczać „wszystkie osoby fizyczne i prawne, jak również inne podmioty („bodies”) niezależnie od narodowości i miejsca zamieszkania z wyłączeniem państwa oraz innych władz publicznych”.

Przez „medium” rozumiano „wszelkie środki komunikacji służące publicznemu rozpowszechnianiu informacji o charakterze periodycznym, takie jak gazety, radio lub telewizja”.

Termin „efektywna możliwość naprawy” (effective possibility for the correction) to każda możliwość użycia środka naprawienia krzywdy („redress”), prawna lub innego charakteru, taka jak prawo do sprostowania, do odpowiedzi albo skarga do rady prasowej.

Określenie „remedium” („remedy”) oznacza środek naprawienia krzywdy, prawny lub inny, taki jak przewidziany prawem o zniesławieniu albo skarga do rady prasowej, którą może wnieść każda jednostka bez obciążenia przesadnymi kosztami.

Autorzy dokumentu zaznaczali, że zasady te powinny odnosić się do wszystkich mediów przy koniecznym uwzględnieniu konsekwencji ich specyficznych cech.

Dokumentowi towarzyszył załącznik pt. „Minimum zasad dotyczących prawa do odpowiedzi w prasie, radiu i telewizji oraz w innych mediach periodycznych”. Precyzował on pewne warunki stosowania tego prawa zależne m.in. od ustawodawstwa krajowego. Chodziło więc o możliwość odmowy w razie skierowania protestu po upływie zbyt długiego czasu, nadmiernej rozwlekłości skargi, przekroczenia uzasadnionych ram merytorycznych, zawarcia w niej karalnej obrazy, naruszenia uznawanych prawem interesów

osób trzecich, niemożnością wykazania przez osobę zgłaszającą pretensję osobistego uzasadnienia takich kroków.

W końcowej części załącznika zwracano uwagę na konieczność bezzwłocznego publikowania repliki i w taki sam sposób, w jaki opublikowana została wiadomość prostowana.

Dla zapewnienia realizacji prawa do odpowiedzi, prawo krajowe (national law) powinno określić osobę, która będzie reprezentowała media jako adresat, a także osobę odpowiedzialną za publikowanie odpowiedzi. Osoby takie nie powinny być chronione żadnym immunitetem.

Wszelkie spory co do zastosowania prawa do odpowiedzi powinny być rozstrzygane przez trybunał wyposażony w możliwość natychmiastowego nakazania publikacji.

Problemowi dostępu do informacji ze źródeł oficjalnych (władz) poświęcona była Rekomendacja nr R (81)19.

Ten zwięzły dokument Komitetu Ministrów Państw Uczestniczących (powołujący się na Rekomendację 854 o dostępie do dokumentów rządowych i wolności informacji) składał się z części wstępnej i załącznika.

Część pierwsza krótko określała ogólne przyczyny zajęcia się problemem, które sprowadzały się do zaznaczenia jego wagi dla większej jedności państw uczestniczących oraz roli informacji w państwie demokratycznym.

Załącznik zawierał natomiast rekomendacje dla rządów państw uczestniczących, by osiem wynikających stąd założeń było uwzględnianych w ich prawie i w praktyce wobec osób fizycznych i prawnych.

Pierwsza rekomendacja dotyczyła prawa każdego w państwach uczestniczących do otrzymania informacji od władz administracyjnych, ustawodawczych i sądowych.

Druga wzywała do zapewnienia po temu efektywnych i stosownych środków.

Trzecia stwierdzała, iż nie można odmówić dostępu do informacji przyjmując, że osoba ubiegająca się o to nie powinna interesować się daną sprawą.

Czwarta to postulat, by dostęp do informacji był zapewniony na zasadzie równości (equality).

Pozostałe zalecenia dotyczyły drugiej strony zagadnienia – ograniczeń, jakie powinny być uwzględniane w tej dziedzinie w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony interesu publicznego.

I tak, w punkcie piątym wymienione zostały przyczyny koniecznych restrykcji: narodowe bezpieczeństwo, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, dobrobyt ekonomiczny kraju, zapobieganie przestępstwom, zapobieganie ujawnianiu informacji tajnych, a także ochrona prywatności, prywatnych interesów, prywatnego posiadania, a także informacji, które zagrozić mogą szczególnym interesom osób.

W punkcie szóstym stwierdzano, że odpowiedź na prośbę o udostępnienie informacji musi być udzielona w „rozsądnym” (reasonable) czasie.

Punkt siódmy zawierał stwierdzenie, iż negatywna odpowiedź na prośbę o udostępnienie informacji powinna być uzasadniona względami prawnymi albo praktycznymi.

Ostatnie zalecenie dotyczyło konieczności powtórnego rozpatrzenia sprawy na prośbę osoby zainteresowanej. Jak widać, dokument ten stanowić może dobry przykład problemu występującego niemal we wszystkich innych postulatach Rady Europy co do polityki medialnej – konieczności łączenia ze sobą w spójną całość tendencji przeciwstawnych, a w dodatku zjawisk, które trudno oceniać w sposób obiektywny i precyzyjny.

Wśród problematyki prawnej kilka zaleceń wiązało się z prawem autorskim w dziedzinie mediów. I tak, Rekomendacja R(86)2 odnosiła się do copyrightu w telewizji satelitarnej i kablowej. Dokument ten składał się z części wstępnej, zawierającej cele polityki oraz skonkretyzowanych zasad. W części początkowej podkreślano potrzebę zharmonizowania działań we Wspólnocie Europejskiej wyrażając opinię, iż Rada Europy jest „szczególnie predysponowana do opracowywania i rekomendowania zasad na tym polu na poziomie europejskim”.

„Zasady” dotyczyły właśnie czterech problemów:

- a) technicznych – rozróżnienia między programami nadawanymi za pośrednictwem satelitów bezpośrednich (direct broadcasting satellites) i stacjonarnych (fixed satellites), różnego typu sieci kablowych, etc.
- b) samych założeń, które powinny być przyjęte przez poszczególne organizacje nadające, uznania przez nie, iż prawa właścicieli wymagają skutecznej kontroli nad wykorzystywaniem ich dzieł i udziałów, szczególnie w przypadkach szerokiego rozpowszechniania za pośrednictwem satelitów.
- c) warunków formalnych, jakie powinny być spełniane przy rozpowszechnianiu chronionych dzieł za pośrednictwem satelitów lub kabla (w sposób pełny, bez zmian i przekształceń).
- d) roli państw w zapewnieniu ochrony praw autorskich (ujednoczenie stanowisk, uwzględnienie ekonomicznych skutków wpływu nowych mediów na dystrybucję dzieł, zatrudnianie autorów, rozważenie możliwości własnej ochrony materialnej, niezależnie od zabezpieczeń międzynarodowych, uzgodnienie polityki licencyjnej etc.).

Problemy prawa autorskiego i polityki kulturalnej państw przewijały się w kilku innych dokumentach. W Rekomendacji nr R(86)9 podkreślano na przykład, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności w tej dziedzinie, a także iż copyright i prawa towarzyszące stanowią zasadniczy instrument polityki kulturalnej rządów. Rekomendacje dla rządów zmierzały w tym właśnie kierunku.

Rekomendacja R(88)2 dotyczyła z kolei piractwa w dziedzinie copyrightu i praw pokrewnych. Zawierała ona między innymi część pt. „Środki zaradcze i sankcje”, w której zawarto adresowany do państw uczestniczących postulat, by ich narodowe legislacje dostarczyły skutecznych środków przeciwko naruszaniu copyrightu oraz przeciwdziałały importowi i rozpowszechnianiu materiałów pirackich. W tym celu wzywano do maksymalnego wykorzystywania kontroli celnych i akcji policyjnych, państwa uczestniczące winny zaś informować się o podejmowanych działaniach, a także wspierać się wzajemnie.

Wśród licznych rekomendacji Rady Europy związanych z prawem medialnym warto jeszcze wspomnieć zalecenie nr R(92)15 dotyczące „Nauczania, badań i treningu w dziedzinie prawa oraz technologii informacyjnej”. Zostało ono przyjęte przez Komitet Ministrów 19 października 1992 roku.

Główną intencją tego dokumentu było stymulowanie studiów i badań z zakresu interakcji prawa i błyskawicznie rozwijających się technologii informacyjnych. M.in. zwracano uwagę władzom krajowym na potrzebę zorganizowania choć jednego narodowego ośrodka akademickiego o tym charakterze, a także apelowano o rozwijanie wymiany międzynarodowej studentów i uzyskiwanie stopni naukowych z tej dziedziny w różnych ośrodkach zagranicznych.

Załącznikiem do tego Zalecenia były „Sugestie dotyczące elementów programu studiów w dziedzinie prawa i technologii informacyjnych”. Składały się one z trzech części: uwag ogólnych, standardu minimalnego oraz studiów zaawansowanych.

Ściśle związane z problematyką prawno-medialną były zalecenia Rady Europy co do zakresu wolności mediów. W uwzględnionych publikacjach poświęcono im co najmniej 5 dokumentów. Podstawowe znaczenie wśród nich miała omówiona już wcześniej Rezolucja 428 (1970) zawierająca deklarację na temat środków masowego komunikowania i praw człowieka, która uwzględniała wyniki Sympozjum, odbytego w Salzburgu we wrześniu 1968 roku.

Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na analizę wszystkich dokumentów zawartych we wspomnianych na początku publikacjach Rady Europy. Kończąc ich skrótowy przegląd, wypada jednak podkreślić, że widoczna jest w nich idea nadrzędna – zrealizowanie w Europie określonej polityki medialnej w miejsce rozwoju mediów wyłącznie pod wpływem praw rynku i wolnej konkurencji.

Zasady tej polityki widoczne są wyraźnie. Potwierdzają one stare ideały prasy demokratycznej jako instytucji niezależnej od władzy politycznej, realizującej podstawowe prawo człowieka do informowania i wyrażania opinii, a jednocześnie działającej w sposób odpowiedzialny i zgodny z prawem.

Ważną cechą omawianych dokumentów jest wyraźne dążenie do konkretyzacji postulatów wszędzie tam, gdzie jest to możliwe i wskazane. Dlatego też należy założyć, że w zintegrowanej Europie zasady polityki medialnej w poszczególnych krajach poddawane będą uważnemu i wnikliwemu osądowi w interesie mediów, zbiorowości i jednostek.