

Michał Głowacki
Polityka medialna Danii, Norwegii i Szwecji.
Analiza porównawcza interwencji państwa
w systemy telewizyjne

Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2011, s. 338.
 ISBN 978-83-62363-39-1

Książka Michała Głowackiego dotyczy wielce interesującego obszaru badań medialnych, jakim jest zawsze polityka państwa wobec mediów, w tym przypadku wobec systemów telewizyjnych w Skandynawii. Kraje nordyckie, do których autor zalicza – za Danielem C. Hallinem i Paolo Mancinim¹ – grupę państw skandynawskich wraz z Finlandią i Islandią, pozostawały z reguły na uboczu zainteresowań polskich badaczy². Perspektywę porządkującą tok myślenia autora oraz analizy przeprowadzonych badań porównawczych jest zaproponowana przez wspomnianych wyżej uczonych typologia systemów medialnych³, którą autor poszerza o dodatkowe elementy z obszaru oddziaływań społecznych i ekonomicznych (s. 14).

Autor – jak sam pisze we wprowadzeniu – postawił sobie trzy cele: wykazanie, który z elementów systemu medialnego wpływa w największym stopniu na działania podejmowane przez rządy trzech państw nordyckich (Szwecji, Danii i Norwegii), odnalezienie podobieństw i różnic między analizowanymi przypadkami oraz ukazanie tendencji rozwojowych i charakteru podejmowanych działań „w erze globalizacji, komercjalizacji i konwergencji mediów” (s. 15).

Punkt wyjścia dla analizy porównawczej stanowiła analiza natury teoretycznej zawarta

w rozdziale pierwszym książki. Autor sytuuje model systemu medialnego Europy Północnej jako szczególnej grupy państw w obrębie zdefiniowanego przez Hallina i Manciniego modelu północno- i środkowoeuropejskiego. Kraje te stosunkowo wcześniej zniosły cenzurę prasy, luteranizm, jako religia dominująca, sprzyjał rozwojowi czytelnictwa prasy, a położenie geograficzne, historia i wspólnota społeczno-kulturowa wytworzyły specyficzne cechy, które – zdaniem autora – stawiają Danię, Norwegię i Szwecję w pewnej „opozycji” do pozostałych państw modelu (s. 63).

Model skandynawski odróżnia – pisze autor – od modelu „kontynentalnego” większy wpływ państwa na system medialny niż w wielu innych krajach Europy. Przejawia się on w wysokim, choć ostatnio słabnącym, poziomie paralelizmu politycznego, relatywnie silnych powiązaniach między instytucjami politycznymi i medialnymi oraz w „traktowaniu sektora publicznego jako podstawowego narzędzia zaspokajania potrzeb społecznych”. Jednocześnie kraje te cechuje wysoki stopień profesjonalizacji zawodu, z uwzględnieniem zinstytucjonalizowanego systemu samoregulacji, idący w parze z jego dużą autonomią. Najstarszą organizacją na świecie typu samoregulacyjnego, zrzeszającą dziennikarzy i wydawców, jest szwedzka Rada Prasowa, utworzona

¹ Zob. D.C. Hallin, P. Mancini, *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, Kraków 2007, s. 73.

² E. Stasiak-Jazukiewicz, *Duńskie media*, Warszawa 2009.

³ D.C. Hallin, P. Mancini, *Systemy medialne...*

w 1916 r., tu też w 1874 r. powstał Klub Publicystów jako pierwsze na świecie stowarzyszenie dziennikarskie. Mechanizmy te, powszechnie uznawane i szanowane, w połączeniu z wysokim poziomem demokracji, umożliwiają mediom niezależne działanie. Należy zgodzić się z autorem, że największym zagrożeniem obecnie jest presja ekonomiczna związana z coraz bardziej konkurencyjnym rynkiem i rosnącą komercjalizacją (s. 79).

To, co wyróżnia systemy telewizyjne analizowanych trzech państw nordyckich, to silne media publiczne oraz niezagrożona pozycja skandynawskich grup medialnych wobec kapitału zagranicznego oraz panskandynawski i multisektorowy charakter działalności wielu z nich, jak szwedzkich koncernów Bonnier czy MTG, norweskiego Schibsted czy duńskiego Egmont.

W porównaniu z sytuacją w wielu innych państwach europejskich udział nadawców publicznych w rynkach telewizyjnych Danii, Norwegii i Szwecji utrzymuje się od lat na dość wysokim poziomie. Autor traktuje zresztą istnienie nadawców publicznych jako „jeden z najbardziej widocznych przejawów interwencji państwa w systemy medialne Europy”, jako argument wskazując, że telewizje te z reguły stanowią własność państwa i często są utrzymywane z budżetu (s. 88). Procesy deregulacji systemów telewizyjnych wraz z przełamaniem monopolu państwa, które nastąpiło w Europie w latach 80. i 90. XX w., oznaczały wprawdzie wejście w etap „nowej polityki komunikacyjnej” (s. 90), jednakże pozostawiły nadal w rękach państwa istotne „kompetencje kontroli rynku”, w tym wobec nowych nadawców prywatnych poprzez system koncesji i rejestrowania nadawców.

Analiza roli państwa w Danii, Norwegii i Szwecji w erze „nowej polityki komunikacyj-

nej” stanowi trzon rozważań dotyczących poziomu interwencji państwa w systemy telewizyjne, przeprowadzonych w rozdziale drugim książki. Paternalistyczna forma państwowej aktywności ustąpiła miejsca modelowi odpowiadającemu dualizmowi „łączącemu idee liberalne z pojęciem państwa opiekuńczego” (s. 101). Prowadzi to autora do wniosku, iż wysoki poziom regulacji oraz paralelizmu politycznego, profesjonalizmu dziennikarskiego i mechanizmów rynkowych kształtuje współczesną strukturę analizowanych systemów medialnych państw nordyckich.

Autor w prowadzonej analizie nie pomija kwestii interwencji państw w sektorze prasy drukowanej, m.in. dotyczącej subsydiów dla niej (s. 122 i n.). Można się zastanawiać, czy tak obszerne rozważania dotyczące problemów prasy drukowanej powinny się znaleźć w książce, która przecież ma dość jasno zakreślony – także w tytule – obszar badawczy. Jednocześnie autor dość zdawkowo potraktował kwestię standardów europejskich i europejskiego prawa medialnego w polskiej literaturze medioznawczej⁴. Omawia wprawdzie kluczowy dla nadawców telewizyjnych, zwłaszcza publicznych, Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej, lecz w nieaktualnej wersji z 2001 r. (s. 135), został on bowiem zastąpiony w 2009 r. przez nowy, istotnie zmieniony dokument KE⁵, o czym autor wspomina dopiero w zakończeniu i to tylko w przypisie (s. 277). Tymczasem w politykach państwowych zachodzi proces internalizacji, w którym standardy międzynarodowe i decyzje podmiotów zewnętrznych nabierają coraz większego znaczenia, więc wątek ten powinien zostać bardziej wyeksponowany w książce.

⁴ Zob. K. Jakubowicz, *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa 2010; A. Jaskiernia, *Rada Europy a problemy mediów masowych*, Warszawa 2002; Kraków 2010, C. Mik, *Media masowe w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 1999.

⁵ A. Jaskiernia, *Polityka Unii Europejskiej w sprawie zasad pomocy państwa dla publicznej radiofonii i telewizji*, „*Studia Medioznawcze*” 2010, nr 4, s. 93–108.

Autor analizuje także zmiany w systemach telewizyjnych, charakteryzujące się wzrostem znaczenia sił rynkowych w powiązaniu z działaniami państwa, np. w sferze ochrony pluralizmu rynkowego oraz postępującej koncentracji. Zauważa, że kraje te stosują w tym zakresie ogólne przepisy prawne dotyczące ochrony konkurencji, nie zawsze gwarantujące zamierzony efekt (s. 139). Rozdział drugi to poza tym miejsce rozważań nad istotnymi – poza ustawodawstwem medialnym – instrumentami polityki audiowizualnej, do których autor zaliczył politykę kadrową, wpływ na finanse przedsiębiorstw medialnych oraz kontrolę zawartości. Rozważania te w dużym stopniu pozostają na poziomie ogólnym lub dotyczą wielu innych – poza nordyckimi – państw europejskich.

Polityka medialna trzech państw nordyckich, o których mowa w tytule książki, została przedstawiona w rozdziale trzecim, a poszczególne części tego rozdziału stanowią rozwinięcie zasygnalizowanych w drugim rozdziale instrumentów polityki audiowizualnej. Autor omawia politykę medialną tych państw na płaszczyźnie formalnoprawnej oraz funkcjonalnej, poprzez wykorzystanie kompetencji państwa w polityce kadrowej i finansowej w systemie mediów oraz przez sprawowanie funkcji kontrolnej. Punktem wyjścia dla tych rozważań były przeprowadzone przez autora badania porównawcze zarówno aktów prawnych, jak i branżowych porozumień, raportów i zaleceń.

Najwięcej różnic w prawie medialnym trzech krajów nordyckich autor zauważa „w zakresie regulacji pluralizmu, gdzie silny interwencjonizm państwowy konfrontowany jest z brakiem interwencji państwa ze strony rządu duńskiego” (s. 183). Procesy zarządzania telewizjami publicznymi natomiast odbywają się zgodnie z jasnymi kryteriami zgodnymi z zaleceniami RE (s. 205), wpływ dziennikarzy i związków zawsze jest tu bowiem bardzo silny, co w powiązaniu z wysoką autonomią zawodu – chroni media elektroniczne przed

wpływami zewnętrznymi. Polityka personalna w Danii – prowadzona przez Ministerstwo Kultury – najbardziej naraża media publiczne na polityzację, a Rada Duńskiego Radia nazywana bywa „mini parlamentem” (s. 207). Generalnie jednak sposób zarządzania telewizją publiczną, pomimo dużego zaangażowania państwa, „sytuuje kraje nordyckie między modelem formalnie autonomicznym a modelem mediów uczestniczących w procesie politycznym”, co nie osłabia ich niezależności „faktycznej” (s. 209).

Rola państwa jako podmiotu wpływającego na sposób finansowania mediów stanowi jeden z głównych wyznaczników poziomu interwencjonizmu państwa, co jest szczególnie widoczne w sporach wokół instytucji abonamentu czy emisji reklam w telewizjach publicznych. Kraje nordyckie reprezentują model publiczny finansowania, więc zarówno udział środków publicznych w budżetach nadawców publicznych, jak i poziom ściągłości abonamentu (s. 222) osiągają najwyższe wskaźniki w całej Europie. Nie wyklucza to jednak sporów także w tych krajach. Debaty dotyczące finansowania toczą się w Danii, w szczególności po decyzjach KE dotyczących kanału TV2, a w Szwecji i Norwegii dysputę na ten temat toczą w ostatnich latach partie polityczne i parlamenty (s. 225–226). Autor stwierdza, że porzucenie idei abonamentu mogłoby spowodować nieodwracalną komercjalizację nadawców publicznych w krajach nordyckich, związaną z koniecznością rywalizowania nadawców o środki budżetowe.

Autor omawia też, głównie – jak zaznacza – na poziomie prawnoinstytucjonalnym, ważny instrument interwencji państwa w media elektroniczne, jakim jest kontrola zawartości. Zalicza do niej zarówno określanie misji nadawców publicznych, regulacje dotyczące kampanii wyborczych czy treści szkodliwych dla małoletnich, jak i regulacje przekazu handlowego, czyli sponsoringu i reklamy. Zauważa, iż misja publiczna w tych trzech krajach nie jest określana

w sposób jednolity pod względem formalnym, ale charakteryzuje ją podobny wzorzec oparty „na zasadach jakości, różnorodności programowej oraz uniwersalizmu” (s. 237). Zobowiązania jakościowe uzupełniane są o zobowiązania ilościowe (pod tym względem przoduje Dania, nie przewiduje ich w ogóle Szwecja). Ochrona kultury narodowej i języka oraz realizacji misji publicznej dotyczy też operatorów sieci kablowych i satelitarnych (reguła *must-carry*). Ze względu na wysoki poziom homogeniczności społeczeństw, kraje nordyckie stosują jedynie ogólne przepisy dotyczące programów dla mniejszości narodowych, reprezentują też umiarkowany poziom regulacji w zakresie prezentacji programów kultury narodowej.

Ustawodawstwo medialne tych trzech krajów przewiduje szereg ograniczeń dotyczących programów sponsorowanych oraz nadawania reklam, przewidując za łamanie tych przepisów kary pieniężne. Przepisy szczegółowe dotyczą także zawartości reklam. Norwegia i Szwecja nie zezwala na reklamy kierowane do najmłodszych, co jest absolutnym wyjątkiem w Europie (s. 247). W obu krajach obowiązuje też całkowity zakaz reklamowania alkoholu, co autor przypisuje idei silnych tradycji państwa opiekuńczego, w Danii za to są one bardzo liberalne.

Prawo medialne natomiast szczegółowo reguluje przepisy dotyczące programów edukacyjnych i innych skierowanych do dzieci i młodzieży, akcentując rolę wykształcenia oraz rozwoju umysłowego i moralnego. W zakresie przekazów politycznych i wyborczych wszystkie trzy państwa stosują wysoki poziom restrykcji, z zakazem płatnej reklamy politycznej włącznie. Jest to zresztą powodem wielu kontrowersji i nieustającej debaty sił politycznych w tej kwestii⁶.

Kontrola treści programów telewizyjnych leży w gestii instytucji państwowych, które wraz z niezależnymi radami monitorują sposób wywiązywania się nadawców z zobowiązań, nakładanie sankcji zaś należy do organów regulacyjnych. Autor zauważa, iż głównym narzędziem kontroli nadawców są ostrzeżenia, natomiast kary finansowe czy zawieszenie bądź odebranie koncesji należy do rzadkości (s. 255).

W zakończeniu autor przedstawia konkluzję, którą jest wyodrębnienie skandynawskiego modelu polityki medialnej (s. 259). Model ten ukształtowany został – zdaniem autora – w wyniku podejścia „interwencjonistycznego, definiującego rolę państwa w oparciu o czynniki kulturowe i polityczne”, traktowania mediów jako „dóbr kulturowych” oraz rozwoju „demokratycznych wartości i społeczeństwa obywatelskiego” (s. 258). Jego zdaniem realizacja polityki medialnej uwarunkowana jest także ideaми państwa opiekuńczego i dominującą w życiu politycznym tradycją socjaldemokracji. Obserwowane różnice w poziomie interwencji państwa nie przeczą głównej tezie, iż kraje skandynawskie reprezentują wysoki poziom regulacji. Największe daje się zauważyć w ochronie rynku medialnego przed koncentracją oraz w odniesieniu do organizacji i zarządzania mediami publicznymi (s. 260).

Trudno natomiast zgodzić się z jedną z konkluzji końcowych autora, że procesy umiędzynarodowienia komunikowania i rozwój europejskiej polityki medialnej (ma on na myśli prawdopodobnie politykę Unii Europejskiej i Rady Europy) wpłyną „w niewielkim stopniu na kształt przyszłej regulacji nordyckich systemów medialnych” (s. 277). Dowodów na to, że zarówno coraz większa aktywność Unii w tym obszarze, jak i niedoceniany często wkład

⁶ Szkoda, że autor nie wspomina w tym kontekście o znanym orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który dotyczył tego problemu w odniesieniu do sprawy norweskiej Partii Emerytów i lokalnego nadawcy telewizyjnego TV VEST AS z 2008 r. Zob. A. Jaskiernia, *Prawo do wolności słowa a płatne reklamy wyborcze w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Obszary analizy skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. nauk. J. Jaskiernia, Toruń 2012, s. 280.

Rady Europy wpłynęły, wpływają i będą miały coraz większy wpływ na systemy medialne państw członkowskich tych organizacji, jest aż nadto, o czym w sposób przekonujący pisze wielu polskich autorów⁷. Zarówno orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i rosnąca aktywność Komisji Europejskiej w istotny sposób już wpłynęły na kształt systemów medialnych państw w całej Europie. Wpływ ten, zarówno o charakterze prawno-instytucjonalnym, wynikający z konieczności harmonizacji prawa między UE i jej członkami, jak i kulturowym i rynkowym, od lat jest widoczny na ekranach telewizorów w całej Europie. Wolny rynek i zasada swobodnego przepływu programów telewizyjnych, wynikająca z wdrożenia dyrektywy *Telewizja bez granic* doprowadziły do inwazji programów nadawców komercyjnych na poszczególne rynki krajowe i nie pomogły tu żadne partykularne wysiłki polityk medialnych poszczególnych państw⁸.

Książka przedstawia wysokie walory poznawcze – zarówno w warstwie deskryptywnej,

jaki i analitycznej – dla badaczy obszaru zagranicznych systemów medialnych oraz prawa medialnego. W pracy tej autor, co należy podkreślić, posługuje się dokładnymi badaniami porównawczymi, danymi statystycznymi, raportami i opracowaniami obcojęzycznymi, w związku z tym książka obfituje w szereg ważnych informacji i obserwacji. Autor przedstawia ten obszerny materiał porównawczy w sposób logiczny i uporządkowany, także w postaci opracowanych przez siebie tabel i rysunków. Pozwala to na łatwiejsze odnalezienie interesujących czytelnika treści w wielowątkowym – może nawet zbyt wielowątkowym – opracowaniu. Docenić należy jednakże wysiłek autora na rzecz przedstawienia własnej interpretacji dominującej obecnie koncepcji dotyczących systemów medialnych. Autor imponuje przy tym erudycją, znajomością tematu i starannym dopracowaniem szczegółów, co zaowocowało rzetelnie przygotowaną monografią nowego dla polskiego medioznawstwa obszaru badawczego.

Alicja Jaskiernia

⁷ Zob. K. Jakubowicz, *Unia Europejska...*; A. Jaskiernia, *Rada Europy...*; C. Mik, *Media masowe...*; E. Stasiak-Jazukiewicz, M. Jas-Koziarkiewicz, *Polityka medialna w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

⁸ Zob. K. Jakubowicz, *Unia Europejska...*, s. 241.

