

Problemy wolności i pluralizmu mediów w polityce medialnej Unii Europejskiej

Alicja Jaskiernia

Konieczność ochrony wolności wypowiedzi i swobodnej działalności niezależnych mediów wraz z zapewnieniem pluralizmu w sektorze medialnym w Unii Europejskiej nie budzi wątpliwości, stanowi wręcz warunek przynależności do Wspólnoty. W dokumentach unijnych wolność mediów jest traktowana szeroko, jako prawo związane ze swobodą korzystania z wolności słowa i wypowiedzi oraz z dostępem do informacji, i pozostaje w ścisłej relacji z niezależnością mediów od ingerencji rządu, interwencji i kontroli ze strony instytucji rządowych¹. Natomiast pluralizm mediów jest powiązany z niezależnością od wpływów władzy politycznej i ekonomicznej, skorelowany z kwestiami własności, różnorodności źródeł informacji, aspektami społecznego i kulturowego pluralizmu zawartości, ochrony praw mniejszości i kultur lokalnych².

Pomimo dość późnego, bo dopiero w latach 80. ub. wieku, zainteresowania się struktur unijnych obszarem działalności mediów,

dorobek Unii jest pod tym względem znaczący, a kwestie pluralizmu mediów, autonomii i warunków pracy dziennikarzy, niezależności mediów czy swobody prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze medialnym coraz częściej znajdują się w agendzie różnych instytucji Unii³. Problemy dotyczące sektora medialnego nabrały szczególnego znaczenia w XXI wieku, kiedy Unia wyznaczyła nowe priorytety rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, który nie może dokonywać się bez nowoczesnych technologii komunikacyjnych. W związku z tym w strategii lizbońskiej, przyjętej przez Radę Europejską w marcu 2000 r., elementem przyspieszonego rozwoju w Europie, obejmującego zarówno cele gospodarcze, jak i społeczne, znalazły się media oraz wspólna polityka komunikacyjna. Neelie Kroes, była komisarz Komisji Europejskiej do spraw agendy cyfrowej, stwierdziła w 2010 r., że nie można dopuścić, aby Europa stała się medialnym muzeum. Wprawdzie kluczowym przedsięwzię-

¹ *European Union competencies of media pluralism and media freedom*, The Centre for Media Pluralism and Freedom, RSCAS Policy Paper 2013/01, cmpf.eui.eu/Documents/CMPFPolicyReports2013.pdf, s. 11 [dostęp: 28.03.2015].

² Tamże, s. 11–12.

³ K. Jakubowicz, *EU Media policy orientations and prospects for public service broadcasting in new member states* [w:] A. Harcourt et al., *The role of the media in Central and Eastern Europe*, "Central European Political Science Review" 2003, nr 11, s. 118 i n.

ciem nowego wiceprzewodniczącego Andrusa Ansipa i komisarza Günthera Oettingera⁴ jest misja stworzenia jednolitego unijnego rynku cyfrowego, uczynienie z Europy dynamicznego cyfrowego lidera najlepszego i bezpiecznego świata online, a także stworzenie tysięcy nowych miejsc pracy⁵, to jednak kwestie wolności i pluralizmu mediów będą obecne w unijnej agendzie spraw najbardziej istotnych dla prawidłowego funkcjonowania Wspólnoty oraz rozwoju gospodarczego i społecznego państw członkowskich. W artykule dokonano przeglądu najważniejszych dokumentów Unii z dziedziny mediów oraz poddano analizie aktualnie obowiązujące regulacje mające znaczenie dla poziomu wolności i pluralizmu mediów w państwach członkowskich. Przeprowadzona została także analiza porównawcza różnic wykazywanych przez Parlament Europejski i Komisję Europejską w obszarze problemów wolności i pluralizmu mediów.

Wolność i pluralizm mediów jako cel polityki medialnej Unii Europejskiej

Pierwszym ważnym dokumentem Wspólnoty, w którym *explicite* znalazły się sformułowania odnoszące się do roli informacji i mediów, jest uchwała PE z początku lat 80. XX wieku, w której przyjął on tzw. raport Hahna „O radiofonii i telewizji we Wspólnocie Europejskiej”. W uchwale znalazł się znamieny fragment odnoszący się do decydującej roli informacji w kreowaniu tożsamości europejskiej: „Informacja jest decydującym, być może najważniejszym czynnikiem

zjednoczenia Europy (...) Tożsamość europejska powstanie tylko wtedy, gdy Europejczycy będą odpowiednio poinformowani”⁶. Raport Hahna wskazywał po raz pierwszy na rolę kultury jako nowego wymiaru integracji, która powinna zrównoważyć zbyt biurokratyczny wizerunek Wspólnoty. Przypomniawszy w tym kontekście znamieną wypowiedź Przewodniczącego Komisji Gastona Thorna z 1981 r., w której kwestionuje on jedynie ekonomiczne cele integracji: „Europejska przyszłość nie jest wyłącznie kwestią ekonomii (...) polityczna wspólnota nie może być stworzona bez wspólnej politycznej woli, którą może wesprzeć PE. (...) bez działań państw członkowskich, zaangażowania obywateli Europy, bez projektów kulturalnych oraz polityki informacyjnej, te ambitne zamierzenia prawdopodobnie będą miały krótki żywot”⁷. W preambule Karty Praw Podstawowych, przyjętej w 2010 r., deklaruje się, że „Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności ludzkiej, wolności, równości i solidarności”, tworząc przestrzeń „wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”⁸. Budowa tej przestrzeni, prowadzona w sektorze mediów już czwartą dekadę, wymagała wielu kompromisów wobec często sprzecznych aspiracji narodowych czy różnych sektorów mediów. Europeizacja⁹ mediów pozostaje ciągle niezrealizowanym celem, trudno też mówić o pełnej harmonizacji istotnych reguł w dziedzinie mediów, nawet w tak fundamentalnych kwestiach, jak pluralizm, wolność i niezależność. Choć postępuje internalizacja wartości podstawowych, kreowanych zwłaszcza przez

⁴ <http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/>, [dostęp: 28.03.2015].

⁵ http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/ansip/announcements/digital-single-market-investing-future-speech-vice-president-ansip-likta-16th-annual-conference-riga_en [dostęp: 3.01.2015].

⁶ Raport W. Hahna z 2012 r. *O radiofonii i telewizji we Wspólnocie Europejskiej*, 1–1013/81, <http://aei.pitt.edu/3120/1/3120.pdf> (ustęp 3) [dostęp: 28.03.2015].

⁷ Tamże.

⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/389, 30.03.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF> [dostęp: 28.03.2015].

⁹ Zob. m.in. R. Riedel, *Europeizacja – koncepcje i agenda badawcza* [w:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Paczeński, R. Riedel, Oslo–Toruń 2010, s. 21–38.

Radę Europy, to poziom ich wdrażania nadal może budzić niepokój¹⁰. Raporty takich organizacji, jak Reporterzy bez Granic od lat wykazują znaczące różnice w poziomie przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów tworzenia dla mediów prawdziwej przestrzeni wolności i gwarancji niezależności¹¹.

Fundamentalne gwarancje wolności i pluralizmu mediów w Unii

Chociaż kompetencje UE w obszarze pluralizmu i wolności mediów, jak twierdzą autorzy aktualnego, ważnego opracowania pt. *European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom*, są raczej ukryte, nie do końca sformułowane *explicite*¹², to jednocześnie Unia nie pozostaje całkowicie neutralna wobec tych zagadnień. Trzema zasadniczymi instrumentami gwarantującymi prawa podstawowe w zakresie praw człowieka, w tym wolności wypowiedzi, są: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz konstytucyjne tradycje państw członkowskich. Szczególnie istotną rolę odgrywa tu system sądownictwa europejskiego, w tym zwłaszcza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹³.

Normatywny aspekt polityki medialnej znalazł swój wyraz w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁴, której art. 11 stanowi: „1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglą-

dów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz. 2. Szanuje się wolność i pluralizm mediów”. Zgodnie z oficjalną interpretacją¹⁵ ten artykuł odpowiada art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przyjętej w systemie Rady Europy. Jak stanowi art. 52 (3) Karty, w zakresie w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ich znaczenie i zakres są takie same, jak praw ustanowionych przez tę Konwencję¹⁶. Zaznaczono wszakże, że niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii zapewniało szerszą ochronę.

Traktaty ustanawiające Unię Europejską, gdyby uwzględnić w szczególności Traktaty Rzymskie (1957), kreujące Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), nie przewidywały jej kompetencji w zakresie mediów i kultury, które pozostawiono państwom członkowskim. Sytuacja zmieniła się dopiero z chwilą utworzenia jednolitego rynku, gdy powstała konieczność objęcia prawem wspólnotowym wszystkich aspektów ponadgranicznego handlu usługami i towarami, w tym również produktami medialnymi. W konsekwencji, pomimo braku bezpośredniej kompetencji do tworzenia prawa medialnego, Unia przyjęła ponad sto regulacji, dyrektyw, zaleceń lub programów, które w różnym stopniu oddziaływały na sposób działalności mediów masowych w krajach członkowskich¹⁷. Istotny przełom w zakresie kształtowania się polityki

¹⁰ Zob. na ten temat m.in. A. Jaskiernia, *Rada Europy a problemy mediów masowych*, Warszawa 2002.

¹¹ <http://en.rsfo.org/europe-ex-ussr.html> [dostęp: 28.03.2015].

¹² Tamże, s. 52.

¹³ Zob. I.C. Krzemiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.

¹⁴ Zob. 2010/C 83/02 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF> [dostęp: 28.03.2015].

¹⁵ Council of the European Union, *Charter of fundamental rights of the European Union – explanations to the complete text of the charter*, Luxembourg 2001 [dostęp: 28.03.2015].

¹⁶ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-freedom-and-pluralism> [dostęp: 28.03.2015].

¹⁷ B. Peters, *Conclusions: Media policy of the European Union – Trends and development* [in:] *European media governance: The Brussels dimension*, ed. G. Terzis, Bristol–Chicago 2008, s. 179.

medialnej UE przyniósł zwłaszcza Traktat z Maastricht z 1992 r., w którego wstępie czytamy, że strony wyraziły pragnienie „pogłębienia solidarności pomiędzy narodami, respektując ich historię, kulturę i tradycję”. Traktatową podstawę prawną stanowi obecnie przepis odnoszący się bezpośrednio do kultury i mediów audiowizualnych (w Traktacie z Maastricht jako art. 128, dawny 151 TWE), obecnie w Traktacie Lizbońskim – jako art. 167.

Europejska Karta na rzecz Wolności Prasy

Unia wspiera także standardy zapewniające warunki swobody działalności dziennikarzy, w tym Europejską Kartę na rzecz Wolności Mediów (European Charter on Freedom of the Press), podpisaną w maju 2009 r. przez 48 dziennikarzy reprezentujących 19 krajów z całej Europy¹⁸. Karta, zdaniem Komisarz Viviane Reding, „stanowi ważne potwierdzenie fundamentalnych wartości – w tym pluralizmu medialnego, swobody wypowiedzi i dostępu do informacji, które leżą u podstaw europejskich tradycji demokratycznych, i które zostały uświęcone w podstawowych aktach prawodawstwa. Może ona również posłużyć za przypomnienie faktu, że władze państwowe mają również swoją rolę do odegrania w zapewnieniu rzeczywistej wolności prasy: władza musi się wykazać gotowością do ochrony swobody wypowiedzi i propagowania jej poszerzania”. W dziesięciu zwięzłych artykułach zawarto najbardziej fundamentalne zasady, których rządy państw muszą przestrzegać w stosunku do dziennikarzy,

takie jak: zakaz cenzury, swoboda dostępu do krajowych i zagranicznych źródeł informacji oraz swoboda ich rozpowszechniania. W art. 5 zobowiązano wszystkie państwa członkowskie do zapewniania mediom w ich działaniach pełnej ochrony prawnej, urzędowej oraz sądowej, zwłaszcza w odniesieniu do presji wywieranych na dziennikarzy i ataków na nich oraz ich współpracowników. Akt ten, będący przejawem samoregulacji, stanowi swoiste uzupełnienie art. 11 Karty Praw Podstawowych i ma na celu ochronę prasy przed nieuprawnionym wpływem władz oraz zapewnienie dziennikarzom należytej ochrony. Karta nie posiada jednak rangi dokumentu prawnego o mocy wiążącej państwa członkowskie lecz ma istotne walory także dla monitorowania sytuacji mediów w państwach członkowskich i pracy Media Task Force w kontrolowaniu, czy wszystkie propozycje w tym zakresie „nie będą miały niepożądanych skutków dla niezależności redakcyjnej”¹⁹. Ze względu na zwięzły i ogólny charakter Karty może być problem – jak się ocenia – ze stawianiem konkretnych wymagań poszczególnym państwom członkowskim²⁰.

Zasada swobody przepływu i odbioru programów telewizyjnych w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych

W zakresie wolności mediów w sektorze audiowizualnym istotne znaczenie mają też postanowienia zawarte w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych z 2010 r. (zwanej dalej w skrócie DAUM)²¹, które dotyczą

¹⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-891_pl.htm [dostęp: 28.03.2015].

¹⁹ D. Kevin et al., *Final report of the study on the information of the citizen in the EU: Obligations for the media and the institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed*, Düsseldorf 2004.

²⁰ K. Jakubowicz, *Unia Europejska...*, dz. cyt., s. 66–67.

²¹ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), wersja ujednolicona*, Dz.U. UE L 91/1 z 15.04.2010.

swobody działalności nadawców telewizyjnych oraz dostępu odbiorców do przekazów audiowizualnych linearnych i nielinearnych na różnych platformach. Wśród nich znajduje się zobowiązanie państw członkowskich do ułatwiania swobody przepływu programów telewizyjnych (art. 3): „Państwa członkowskie zapewniają na swoim terytorium swobodę odbioru i nie ograniczają retransmisji audiowizualnych usług medialnych z innych państw członkowskich (...)”. W pkt 2 art. 3 zostały wymienione warunki, kiedy państwo członkowskie może tymczasowo odstąpić od tej zasady. Chodzi m.in. o przekazy naruszające ochronę dzieci i młodzieży (pornoграфия, przemoc) lub zawierające mowę nienawiści. Art. 14 i 15 DAUM zapewniają ponadto dostęp do przekazów telewizyjnych, do których nadawca posiada prawa wyłączne. W przypadku wydarzeń uznawanych przez państwo członkowskie za wydarzenie „o zasadniczym znaczeniu społecznym” państwo może podjąć środki dla zapewnienia jego odbioru w „ogólnodostępnej telewizji” (art. 14 pkt 1).

Parlament Europejski i Komisja Europejska wobec problemów wolności i pluralizmu mediów

W trakcie paneuropejskiego forum w sprawie pluralizmu i wolności mediów w 2012 r. była Wiceprzewodnicząca KE Kroes stwierdziła, że „obecnie UE nie posiada prawnych kompetencji do podejmowania działania w sferze pluralizmu mediów (...)”. W praktyce rolą Komisji jest reagowanie *ad hoc* w konkretnych sprawach. Ta wstrzemięźliwość Komisji jest równoważona przez aktywność PE, który wie-

lokrrotnie od lat 90. domagał się zdynamizowania działań Unii na rzecz pluralizmu mediów²². W rezolucji z 2004 r. PE pokreślił fundamentalną rolę wolnych i pluralistycznych mediów dla demokratycznych zasad, na których zbudowano Wspólnotę²³.

Pluralizm mediów a zasady wolnej konkurencji

Głównym obszarem działań regulacyjnych od początku istnienia Wspólnoty jest polityka ochrony konkurencji. Istotnym instrumentem ochrony pluralizmu mediów jest więc prawo konkurencji chroniące przed powstaniem dominującej pozycji rynkowej jednego podmiotu oraz przed kreowaniem tych samych reguł działania na wolnym rynku dla wszystkich przedsiębiorstw z krajów członkowskich. W 1992 r. na wezwanie Parlamentu Komisja Europejska opublikowała Zieloną Księgę w sprawie pluralizmu i koncentracji mediów na wspólnym rynku²⁴, której celem miała być identyfikacja potrzeby regulacji rynku mediów w zakresie reguł dotyczących koncentracji. Zarówno Zielona Księga z 1992 r., jak i późniejsze inicjatywy zmierzające do uchwalenia wspólnotowych reguł w obszarze mediów nie przyniosły wymiernych rezultatów. Argumenty zwolenników ustanowienia bardziej stanowczych reguł, na przykład w postaci dyrektywy, zderzyły się z niechęcią niektórych państw członkowskich, co spowodowało dyskretne usunięcie tej kwestii z głównej agendy KE²⁵. Choć więc ochrona pluralizmu w sferze własności mediów jest traktowana jako jeden z najważniejszych aspektów współczesnej polityki medialnej w Europie, zarówno

²² *European Union competencies...*, dz. cyt., s. 60–61.

²³ Resolution of 22 April 2004 on the risks of violation, in the EU and especially in Italy, of freedom of expression and information (Article 11(2) of the Charter of Fundamental Rights), OJ C 104 E, 30.4.2004, p. 1026 [dostęp: 28.03.2015].

²⁴ Pluralism and Media Concentration in the Internal Market – An assessment of the need for Community action, COM(93)700 final.

²⁵ B. Klimkiewicz, *A polyvalent media policy in the enlarged European Union*, Kraków 2014, s. 77–78.

w odniesieniu do mediów elektronicznych, jak i prasy drukowanej²⁶, to pozostaje domeną polityk medialnych państw członkowskich, a w polityce Unii stanowi raczej „wartość dodaną”, a nie główny cel²⁷. Raport Komisji z 2007 r. w sprawie pluralizmu mediów w krajach członkowskich²⁸ wyróżnia kilka rodzajów pluralizmu w oparciu o kryteria ekonomiczno-polityczne (własność), społeczno-kulturowe, a nawet geograficzne i gatunkowe. Można więc mówić zarówno o pluralizmie własnościowym, jak i kulturowym (reprezentatywność społeczna, różne grupy i kryteria narodowe, etniczne, językowe, mniejszości seksualne); politycznym (szerokie spektrum poglądów polityczno-ideologicznych); geograficznym (regionalne, lokalna partycypacja); własnościowym (kontrola, niezależność, autonomia różnych poziomów produkcji i dystrybucji mediów). Chodzi też o zróżnicowanie pod względem rodzajów i gatunków organizacji medialnych i zawartości mediów (komercyjne, publiczne, alternatywne, społeczne, a także informacyjne, rozrywkowe, edukacyjne)²⁹.

Fundamentalnym instrumentem ochrony pluralizmu mediów w UE jest prawo konkurencji. Szczególne znaczenie ma tu rozporządzenie Rady 139/2004/WE z 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, odnoszące się do kwestii dominującej pozycji rynkowej jednego podmiotu, które daje Komisji Europejskiej prawo do oceny concen-

tracji o wymiarze wspólnotowym³⁰. W zakresie pluralizmu wewnętrznego istotne znaczenie mają też postanowienia DAUM dotyczące kwot produkcji europejskiej i kwot produkcji niezależnej³¹.

W opracowaniu z 2013 r. dla KE wskazuje się, że brak harmonizacji ustawodawstwa w zakresie własności i koncentracji mediów oraz gwarancji ich pluralizmu i wolności może skutkować zanikiem ich europejskiego poziomu, a brak wyrównania regulacji w wielu dziedzinach (przejrzystość własności, prawa autorskie) – także potencjalnie negatywnymi skutkami dla gospodarki Unii i wspólnego rynku. Propozycje reform dotyczą jednakże głównie reguł miękkiego prawa (*soft law*) oraz samoregulacji w obszarze usług medialnych³². To na poziomie państw członkowskich UE można mówić o rynkach i politykach medialnych, których sposób funkcjonowania jest określany przez właściwe instytucje krajowe, więc i polityka na rzecz ochrony pluralizmu stanowi integralną część polityki medialnej państwa³³. Niemniej jednak sama Unia podejmuje różne inicjatywy mające na celu wspieranie pluralizmu i ograniczenie koncentracji. W tej kwestii można zaobserwować odmienne podejście PE i KE. W podejściu KE wyraźnie dominuje logika rynkowa, w której kwestia różnorodności czy pluralizmu mediów odnosi się do podniesienia poziomu konkurencyjności dla zapewnienia sukcesów przed-

²⁶ L. Lichtenberg, *Press concentration, convergence and innovation: Europe in search of new communications policy*, „Central European Journal of Communication” 2008, nr 1, s. 49 i n.

²⁷ B. Klimkiewicz, *A polyvalent media...*, dz. cyt., s. 78.

²⁸ *Media pluralism in the member states of the European Union*, IP/07/52, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism/swp-en.pdf [dostęp: 28.03.2015].

²⁹ Tamże, s. 24–25.

³⁰ Rozporządzenie to uwzględniało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zob. P. Stęпка, W. Kołodziejczyk, *Uregulowania wspólnotowe dotyczące fuzji przedsiębiorstw*, Analiza Biura KRRiT nr 6, Warszawa 2004.

³¹ Por. A. Jaskiernia, *Kwoty europejskie. Realizacja przez państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązku promocji europejskiej produkcji telewizyjnej*, „Studia Medioznawcze” nr 1 (52) 2013, s. 81–96.

³² *Media pluralism in the member states...*, dz. cyt.

³³ Zob. P. Stęпка, A. Woźniak, *Polityka na rzecz ochrony pluralizmu w mediach na przykładzie wybranych państw europejskich*, Biuletyn Informacyjny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, styczeń–czerwiec 2006, s. 34.

siębiorstwom europejskim na globalnym rynku kulturowym. Parlament wielokrotnie, w uchwałach z lat 2002, 2004 i 2007, piętnował rosnącą koncentrację mediów, przypadki bezpośrednio łączenia związków właścicielskich i władzy politycznej (przypadek Berlusconiego we Włoszech)³⁴ czy nadmiernej ingerencji państwa w funkcjonowanie systemu medialnego (polityka rządu Orbana na Węgrzech)³⁵. Generalnie można stwierdzić, że różne przypadki interwencji Komisji są spowodowane bardziej brakiem harmonizacji na poziomie unijnym krajowych regulacji dotyczących aspektów kulturalnych czy natury konstytucyjnej, niż ekonomicznych (np. implementacja przepisów DAUM, kwestie ochrony mniejszości, prawa do odpowiedzi czy promocji produkcji europejskiej).

W 2007 r. Komisja przyjęła kompleksowy plan działania dotyczący pluralizmu mediów³⁶. W tym samym czasie PE wypowiedział się w sprawie koncentracji i pluralizmu mediów, przyjmując we wrześniu 2008 r. rezolucję zawierającą ok. 50 zaleceń dla KE, innych instytucji unijnych i państw członkowskich³⁷. Przypomniał on Komisji, że niejednokrotnie zwracał się z prośbą o opracowanie dyrektywy mającej na celu zapewnienie pluralizmu, sprzyjanie różnorodności kulturowej i jej ochronę, zgodnie z definicją konwencji UNESCO o kulturowej różnorodności. Zachęcał w niej państwa członkowskie, aby krajowe regulacje dotyczące konkurencji w mediach, internetu i sektora technologii komunikacyjnych zdecydowanie promowały pluralizm mediów.

Konkretne wskazówki, pozwalające badać poziom pluralizmu mediów w państwach członkowskich, zawiera studium zlecone przez KE w 2009 r., w którym stworzono listę kryteriów o charakterze prawnym, społecznym i ekonomicznym³⁸. Autorzy studium wskazują, że w obecnych warunkach restrukturyzacji rynków medialnych, konwergencji spowodowanej nowymi technologiami oraz przenikania się sektorów prasy i mediów elektronicznych, tradycyjne podejście do zjawiska koncentracji musi ulec istotnej zmianie. Reguły i mechanizmy, zarówno unijne jak i krajowe dotyczące koncentracji, nie powinny zawęzić się do ograniczania dominującej pozycji europejskich podmiotów działających w skali globalnej, lecz przede wszystkim do kreowania sprzyjających warunków do wchodzenia na rynek nowych graczy oraz możliwości funkcjonowania podmiotów niekomercyjnych, np. mediów społecznych.

Problem mediów publicznych

Istotnym elementem polityki medialnej w Unii jest utrzymywanie równowagi pomiędzy zasadami wolnego rynku a istnieniem mediów publicznych, kiedyś funkcjonujących w Europie w warunkach praktycznego monopolu. Jego zniesienie, wraz z pojawieniem się nowych uczestników rynku, spowodowało zasadniczą zmianę reguł gry w sektorze mediów elektronicznych w zakresie konkurencji, ponieważ otwierając rynek dla konkurencji ze strony podmiotów komercyjnych, władze państw europejskich uważały, że należy podtrzymać obecność publicznej radiofonii i telewizji³⁹. Zasadność istnienia

³⁴ The resolution on the risk of violation, in the EU and especially in Italy, the freedom of expression and information, European Parliament Resolution of 22.04.2004.

³⁵ The situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary. European Parliament Resolutions of 3.07.2013.

³⁶ The commission staff working paper on January 16, 2007, Media pluralism in the member states of the European Union 16.01.2007, SEC (2007) 32, Brussels.

³⁷ European Parliament Resolution of 25 September 2008 on concentration and pluralism in the media in the European Union, Brussels (2007/2253/INI).

³⁸ Zob. raport *Media pluralism in the member states...*, dz. cyt.

³⁹ Zob. K. Williams, *Media w Europie*, Warszawa 2008, s. 65.

nadawców publicznych została potwierdzona w protokole interpretacyjnym stanowiącym załącznik do Traktatu WE, znanym jako Protokół Amsterdamski⁴⁰. Stwierdza się w nim że: „system radiofonii i telewizji publicznej w państwach członkowskich jest bezpośrednio związany z demokratycznymi, społecznymi i kulturalnymi potrzebami każdego społeczeństwa oraz potrzebą zachowania pluralizmu mediów”⁴¹. W tym kontekście należy zauważyć, że po raz pierwszy w dokumencie unijnym prawa pierwotnego użyto określenia „pluralizm mediów”⁴².

Nasilanie się wątpliwości co do możliwości zachowania równych warunków gry rynkowej powodowały niezadowolenie prywatnych nadawców, którzy wielokrotnie zwracali się ze skargami do KE⁴³. Dotyczyły one zwłaszcza art. 86 i 87 Traktatu WE (od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, odpowiednio art. 106 i 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – dalej: TFUE), chociaż TFUE generalnie uznaje znaczenie usług publicznych, co w szczególności jest widoczne w art. 106 ust. 2⁴⁴. W związku z tym w 2001 r. KE przyjęła komunikat, który określił po raz pierwszy warunki brzegowe finansowania przez państwa członkowskie nadawców publicznych⁴⁵. Nowy komunikat Komisji został ogłoszony w 2009 r.

w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej⁴⁶, w którym można dostrzec charakterystyczną dla niej linię postępowania od czasu przyjęcia Protokołu Amsterdamskiego, czyli dostrzeganie roli nadawców publicznych, ale i twarde działania, kiedy sytuacja tego wymaga. Wprowadzone różne elementy modyfikujące, w tym zwłaszcza „test amsterdamski”, oznaczają coraz surowsze reguły finansowania publicznego wymuszone przez promowanie rynkowych kryteriów konkurencji w sektorze medialnym oraz ograniczanie wykorzystywania ich statusu przez nadawców publicznych⁴⁷.

Niewątpliwie w Komunikacie zostały stworzone bardziej precyzyjne podstawy dla zachowania zasad uczciwej konkurencji, choć z pewnością nie umilkną głosy wskazujące, że KE nienależycie docenia rolę mediów publicznych, poszerzając konsekwentnie przestrzeń dla działalności mediów prywatnych⁴⁸. Interesujące będzie z pewnością śledzenie efektów tej swoistej europeizacji reguł finansowania publicznego nadawania w krajach Unii, zarówno w kontekście finansowania nadawców publicznych, jak i potencjalnych implikacji dla krajowych polityk oraz ochrony pluralizmu systemów medialnych⁴⁹.

⁴⁰ Protokół w sprawie system publicznego nadawania w państwach członkowskich [w:] Traktat Amsterdamski zmieniający traktaty założycielskie i Traktat o Unii Europejskiej; wraz z załącznikami i protokołami <http://www.krrit.gov.pl> [dostęp: 19.05.2014].

⁴¹ Zob. K. Jakubowicz, *Polityka medialna a media elektroniczne*, Warszawa 2008, s. 160–161.

⁴² *European Union competencies...*, dz. cyt., s. 50.

⁴³ Zob. J. Middletown, *The effectiveness of audiovisual regulation inside the European Union: The television without frontiers directive and cultural protectionism*, „Denver Journal of International Law and Policy” 2003, nr 4, s. 609.

⁴⁴ Zob. *Traktat z Lizbony. Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Teksty skonsolidowane*, Warszawa 2009, s. 104–105.

⁴⁵ *Communication from the commission on the application of state aid rules to public service broadcasting*, Dz.U. C 320 z 15.11.2001, s. 5.

⁴⁶ 2009/C 257/01. Dz.U. UE C z dnia 27 października 2009 r. (tekst mający znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego).

⁴⁷ Więcej na ten temat zob. A. Jaskiernia, *Polityka Unii Europejskiej w sprawie zasad pomocy państwa dla publicznej radiofonii i telewizji*, „Studia Medioznawcze” 2010, nr 4, s. 93–108.

⁴⁸ European media business welcomes clarification of rules applying to state aid to public broadcasters, ACT, State aid & Competition, July 2009, <http://www.acte.be/EPUB/easnet> [dostęp: 19.05.2014].

⁴⁹ *European Union competencies...*, dz. cyt., s. 52.

Ochrona różnorodności kulturowej i produkcji europejskiej

Promowanie kultury europejskiej w sposób szczególny jest eksponowane pośród przesłanek polityki medialnej Unii, chociaż w różnym zakresie pojawia się rozbieżność między rozwojem kultury paneuropejskiej a ochroną kultur narodowych⁵⁰. Media w Europie oraz ich audytoria są podzielone (choć w coraz mniejszym stopniu oddzielone) granicami państw, a identyfikacja kulturowa ich odbiorców nadal jest zależna – w różnym natężeniu – od wielu państw i różnych nadawców⁵¹.

Zobowiązanie do uwzględniania aspektów kulturalnych w działalności Unii wynika wprost z art. 167 TFUE, który wraz z odpowiedzialnością za promowanie pluralizmu, zawartym w art. 11 oraz 51 Karty Praw Podstawowych, tworzą ramowy fundament dla osiągania celów, jakimi są różnorodność kulturowa i spójność społeczna⁵². Komisja musi je brać pod uwagę we wszystkich swoich poczynaniach, także wtedy, gdy dotyczą one decyzji o charakterze gospodarczym. Wspomniane cele mogą odnosić się do potrzeb mniejszości językowych czy narodowych, tożsamości kulturowej, promocji dziedzictwa kulturowego i innych wartości ważnych dla społeczności krajów członkowskich. Czasem dotyczą wprost pluralizmu własności mediów, jak w przypadku decyzji fuzji koncernu medialnego Ruperta Murdocha i brytyjskiej telewizji satelitarnej BSkyB⁵³, która wywołała

obawy o zachowanie należytego poziomu pluralizmu w sektorze mediów brytyjskich⁵⁴. Jak się ocenia, w tej decyzji Komisji wszystkie potencjalne skutki rynkowe odnoszące się do pluralizmu nie zostały dostatecznie wzięte pod uwagę⁵⁵.

W obliczu rewolucji technologicznej oferującej coraz więcej możliwości upowszechniania programów, wyzwaniem dla polityki medialnej Wspólnoty jest zapewnienie szczególnego statusu programom europejskim w telewizyjnej ofercie krajów członkowskich UE, co nadal jest jednym z głównych celów unijnej polityki medialnej⁵⁶. Został on wyraźnie wyeksponowany zarówno w dyrektywie z 1989 r. o „telewizji bez granic”, jak i w nowej dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych.

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do promocji produkcji europejskiej i niezależnej oraz wspierania dostępu do audiowizualnych utworów europejskich⁵⁷. Przepisy z racji swojego charakteru mające „w poważnym zakresie naturę protekcjonistyczną”⁵⁸, zmierzają nie tylko do promowania kultury europejskiej, lecz także do „ochrony pluralizmu poglądów i idei” na rynku europejskim⁵⁹. Zobowiązanie nadawców telewizyjnych do emisji określonych w dyrektywie większościowych kwot europejskich oraz wspierania dostępu do audiowizualnych utworów europejskich ma stanowić wsparcie europejskich producentów w rywalizacji z konkurencją spoza Europy⁶⁰. Ze

⁵⁰ Por. F. Gołembski, *Kulturowe aspekty integracji europejskiej*, Warszawa 2010.

⁵¹ Zob. Major Audiovisual Conference: Between Culture and Commerce, Liverpool, 22 September 2005, <http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history> [dostęp: 19.05.2014].

⁵² *European Union competencies...*, dz. cyt., s. 69.

⁵³ Commission decision Newscorp/BSkyB, Case COMP/5932 [2011] OJ C 37/02 [dostęp: 28.03.2015].

⁵⁴ <http://www.bectu.org.uk/news/1076> [dostęp: 19.05.2014].

⁵⁵ *European Union competencies...*, dz. cyt., s. 68.

⁵⁶ C. Mik, *Media w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 1999, s. 241.

⁵⁷ Zob. A. Jaskiernia, *Kwoty europejskie...*, dz. cyt.

⁵⁸ C. Mik, *Media...*, dz. cyt., s. 241.

⁵⁹ Tamże, s. 271.

⁶⁰ D.K. Thussu, *International communication. Continuity and change*, London 2006, s. 153.

sprawozdania KE w sprawie stosowania art. 13, 16 i 17 dyrektywy z 2012 r. za lata 2009–2010⁶¹, wynika, że zdecydowana większość państw członkowskich wywiązuje się z obowiązku promocji utworów europejskich, aczkolwiek kwoty mają charakter głównie krajowy⁶². Udział czasu emisji poświęconego na produkcję europejską w 2010 r. wyniósł 64,3 proc. w stosunku do 63,8 proc. w 2009 r., lecz zaledwie 8,1 proc. tej produkcji pochodziło spoza rynku krajowego oraz jednocześnie kraju europejskiego, zaś trzy kraje członkowskie nie zdołały osiągnąć obligatoryjnego większościowego poziomu emisji utworów europejskich (Irlandia, Słowenia i Zjednoczone Królestwo)⁶³.

Jeżeli chodzi o kulturalne cele dyrektywy w zakresie upowszechniania i wymiany programów europejskich, to nie został on w pełni osiągnięty. Przepisy dotyczące promowania europejskiej produkcji warto jednak postrzegać także w kontekście ich istotnej roli we wzmacnianiu unijnych procesów integracyjnych oraz szerszego pozytywnego wpływu na kulturalną różnorodność oraz pluralizm oferty telewizyjnej i filmowej w Europie.

Nowe inicjatywy Unii w obszarze pluralizmu i wolności mediów

Europejski sektor medialny, jako jeden z ważnych sektorów innowacyjnej gospodarki krajów Unii, staje przed wyzwaniem trojakiemu rodzaju: technologicznymi (cyfryzacja, nowe media), rynkowymi (reguły konkurencji, ochrona pluralizmu), programowymi związanymi z zawartością i rolą mediów oraz ich odbior-

cami (rola mediów w sferze publicznej, w procesie integracji europejskiej, edukacja medialna). Rezolucja PE z dnia 7 września 2010 r. w sprawie dziennikarstwa i nowych mediów⁶⁴ stwierdza m.in., że celem instytucji unijnych musi być kreowanie europejskiej przestrzeni publicznej w oparciu o prawdziwy dialog pomiędzy ogółem społeczeństwa a aktorami sceny politycznej. Konieczne jest poszanowanie wolności mediów oraz ich niezależności redakcyjnej zarówno na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym, w szczególności – autonomii publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. PE zachęca państwa członkowskie do opracowania „prawdziwej koncepcji mediów unijnych”, które będą wychodziły poza prosty przekaz informacji, a jednocześnie wpiszą się w różnorodność kulturową i językową Europy.

Priorytety oraz nowe inicjatywy unijnej polityki medialnej w zakresie wolności i pluralizmu mediów

Wśród strategicznych celów polityki medialnej UE w drugiej dekadzie XXI w. zidentyfikowano następujące obszary i wartości: a) ochrona wolności mediów i praw człowieka; b) promowanie konkurencji i pluralizmu na rynku medialnym; c) wspólny rynek audiowizualny – integracja oraz gospodarka; d) promowanie kultury i europejskiego dziedzictwa; e) rozwój społeczeństwa informacyjnego (edukacja, innowacje); f) ochrona dzieci i młodzieży przed treściami szkodliwymi; g) międzynarodowa współpraca w obszarze sektora audiowizualnego; h) upowszechnianie edukacji medial-

⁶¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Pierwsze sprawozdanie w sprawie stosowania art. 13, 16 i 17 dyrektywy 2010/13/UE, Bruksela, 24.09.2012, COM(2012) 522 final, s. 8, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0522:FIN:PL> [dostęp: 28.03.2015].

⁶² *Promotion and distribution of EU works and independent production*, COM (2012)522, Brussels 24/09/2012, <http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/promotion/pdf> [dostęp: 19.05.2014].

⁶³ Tamże, s. 1.

⁶⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 września 2010 r. w sprawie dziennikarstwa i nowych mediów – tworzenie sfery publicznej w Europie, 2010/2015(INI).

nej⁶⁵. DG Connect⁶⁶, czyli Dyrekcja Generalna koordynująca unijną politykę medialną, koncentruje główne działania wokół dwu zasadniczych celów. Po pierwsze, wsparcia wzrostu i liczby miejsc pracy w obszarze sektora przemysłu medialnego, którego główne kierunki wyznacza „zrewidowana strategia lizbońska”. Po drugie, promowania różnorodności i pluralizmu w mediach oraz wolności mediów⁶⁷. Pierwszy z nich jest więc uwarunkowany celami i strategiami gospodarczymi UE, drugi posiada konotację aksjologiczną – jest bowiem określany przez system wartości Unii oraz konieczności jego promowania i rozwoju.

Wiceprzewodnicząca Komisji Neelie Kroes powołała w 2011 r. Wysoką Grupę do spraw Wolności Mediów oraz Pluralizmu (High Level Group on Media Freedom and Pluralism; dalej: HLG)⁶⁸. Zadaniem HLG pod przewodnictwem prof. Vaira Vike-Freiberg z Łotwy był przegląd dokumentów oraz działań UE w tym obszarze oraz sformułowanie rekomendacji dla KE. Rewolucją cyfrową oraz jej skutkami w sektorze europejskich mediów zajmuje się natomiast powołane w 2011 r. Media Futures

Forum⁶⁹. W efekcie tych działań na początku 2013 r. ukazały się dwa ważne dokumenty: studium *European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom*⁷⁰ oraz raport *A free and pluralistic media to sustain European democracy* (dalej: Raport HLG)⁷¹, który zostanie omówiony poniżej. Neelie Kroes zaproponowała w 2013 r., w trakcie Paneuropejskiego Forum w sprawie Pluralizmu Mediów⁷², bardziej kompleksowe podejście do kwestii pluralizmu mediów. W latach 2013–2014 DG CONNECT zdecydował o przeprowadzeniu pilotażowego monitoringu dotyczącego pluralizmu mediów w wybranych krajach członkowskich⁷³, w oparciu o ramowe narzędzie, jakim jest Media Pluralism Monitor (MPM)⁷⁴, zaproponowany w 2009 r. przez grupę ekspertów⁷⁵ z Uniwersytetu w Leuven oraz firmę Ernst & Young Belgium, autorów studium *The independent study on indicators for media pluralism in the member states – towards a risk-based approach*⁷⁶. Raport z monitoringu przeprowadzonego na zlecenie KE w 9 krajach członkowskich przez Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) został opubli-

⁶⁵ http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/a_z/index [dostęp: 19.05.2014].

⁶⁶ Pełna nazwa: Directorate General for Communication Networks, Content and Technology <http://ec.europa.eu/dgs/connect/en/content/dg-connect> [dostęp: 19.05.2014].

⁶⁷ Zob. Task force for co-ordination of media affairs, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/ oraz <http://ec.europa.eu/dgs/connect/node/3#DirG> [dostęp: 28.03.2015].

⁶⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf> [dostęp: 28.03.2015].

⁶⁹ *Fast forward Europe – 8 solutions to thrive in the digital world*, September 2012, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/forum/report.pdf [dostęp: 28.03.2015].

⁷⁰ *European Union competencies...*, dz. cyt.

⁷¹ http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf [dostęp: 28.03.2015].

⁷² Pan-European Forum on Media Pluralism and New Media, Wider? World? Web? Summary report: Key observations and recommendations: http://mediapluralism.eu/wp-content/uploads/2013/03/NMF27_Summary-Report.pdf [dostęp: 28.03.2015].

⁷³ Pilotażowy program obejmował Belgię, Bułgarię, Danię, Estonię, Francję, Grecję, Węgry, Włochy i Zjednoczone Królestwo, <http://cmpf.eui.eu/News/All/131211MPMninecountries.aspx> [dostęp: 28.03.2015].

⁷⁴ Media Pluralism Monitor History 2009–2014, <http://monitor.cmpf.eui.eu/mpm2009/> [dostęp: 28.03.2015].

⁷⁵ W składzie: Uniwersytet w Leuven, Central European University, JI Business School oraz Ernst & Young Belgium.

⁷⁶ http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/pfr_report.pdf [dostęp: 28.03.2015].

kowany w grudniu 2014 r.⁷⁷ Wyniki monitoringu zawierającego oceny stanu pluralizmu w wymiarach: prawnym, kulturalnym, własnościowym, rynkowym, równości dostępu i gwarancji dla społeczności lokalnych czy etnicznych, a także niezależności mediów publicznych, prowadzą do konkluzji o zróżnicowanym rozkładzie ryzyka zagrożeń dla pluralizmu w krajach członkowskich. Najmniej zagrożeń zidentyfikowano w krajach Europy Północnej (Zjednoczone Królestwo, Dania, Belgia), najwięcej w Południowej (Grecja, Bułgaria, Włochy), a także na Węgrzech i w Estonii (dostęp mniejszości). Jedno kryterium łączy wszystkie 9 krajów – pod względem zagrożeń w obszarze koncentracji, braku przejrzystości struktury własnościowej ryzyko oceniono jako średnie do wysokiego⁷⁸. Doświadczenia z pilotażowego monitoringu posłużą do modyfikacji MPM, który znajdzie zastosowanie w niedalekiej przyszłości do zbadania stanu pluralizmu i wolności mediów w pozostałych krajach członkowskich. Należy zaznaczyć, że debata na temat pluralizmu mediów toczy się także na poziomie sektora organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego. Europejska Inicjatywa Obywatelska (European Citizens' Initiative – ECI) oraz Europejska Inicjatywa na rzecz Pluralizmu w Mediach (European Initiative for Media Pluralism) sformułowały m.in. propozycje dla Komisji dotyczące wspólnotowych regulacji własności w sektorze medialnym⁷⁹.

Raport HLG w sprawie wolności i pluralizmu mediów

Wspomniany wcześniej Raport HLG w sprawie wolności i pluralizmu mediów⁸⁰, ukazujący się po 15 miesiącach pracy grupy, zawiera 30 re-

komendacji dla Komisji Europejskiej. Zostały, one zgrupowane w pięciu sekcjach: 1) znaczenia wolności i pluralizmu mediów, 2) roli Unii w ich podtrzymywaniu, 3) zmieniającego się krajobrazu medialnego w Europie, 4) ochrony dziennikarskich swobód, 5) ochrony pluralizmu mediów. Autorzy odwołują się do aksjologicznych fundamentów Unii i Europy, w której kwestia wolności i pluralizmu mediów ma zasadnicze znaczenie dla europejskiej demokracji, przywołując w tym miejscu zarówno przepisy artykułu 11 Karty Praw Podstawowych Unii, jak i artykuł 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Unia powinna być bardziej aktywnym promotorem dziennikarskich wolności na międzynarodowych forach debatujących nie tylko na tematy dotyczące demokracji i praw człowieka.

W kwestii pluralizmu mediów Raport HLG podkreśla, że należy rozumieć go możliwie szeroko, nie tylko jako dostęp do wielości źródeł informacji oraz opinii, lecz także jako zewnętrzny pluralizm całego krajobrazu mediów oraz wewnętrzny pluralizm danej organizacji medialnej. Wolność mediów i pluralizm muszą odgrywać – zdaniem autorów raportu – znaczącą rolę w procesie akcesji do członkostwa w Unii, a istnienie wolnego i pluralistycznego środowiska medialnego winny stać się jej istotnym warunkiem. Autorzy Raportu dostrzegają bariery i przeszkody, zarówno polityczne, jak i ekonomiczne, presję komercyjną oraz wpływ nowych mediów na systemy medialne, które powodują destabilizację gwarancji wolności i pluralizmu w krajach członkowskich. W związku z tym Raport rekomenduje rozważenie mocniejszej ochrony

⁷⁷ Monitoring Media Pluralism in Europe – Testing and Implementation of the Pluralism Monitor 2014 (Policy Report – December 2014), <http://cmpf.eui.eu/Documents/MPM2014-PolicyReport.pdf> [dostęp: 28.03.2015].

⁷⁸ Tamże, s. 3–4.

⁷⁹ *European Union competencies...*, dz. cyt., s. 62.

⁸⁰ *A free and pluralistic media to sustain European democracy*, http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf [dostęp: 19.05.2014].

przez Unię praw podstawowych związanych z wolnością i pluralizmem mediów w państwach członkowskich, lepszej harmonizacji prawa obowiązującego na poziomie krajowym w celu tej ochrony, w szczególności działań o charakterze ponadgranicznym. Unijne i krajowe podmioty nadzorujące rynek i konkurencję powinny zaś przywiązywać większą wagę do wartości, jakimi są pluralizm mediów oraz reguły konkurencji. Wprawdzie główna odpowiedzialność za tworzenie i utrzymanie wolności i pluralizmu mediów spoczywa na państwach członkowskich, to przecież sama UE może odegrać pozytywną rolę w tym procesie. W szczególności powinna chronić prawa podstawowe i demokrację w sytuacji, w której następuje jakieś zagrożenie w jednym lub w kilku z państw członkowskich.

W odniesieniu do zmian technologicznych w środowisku mediów, autorzy Raportu dostrzegają, że stare wzorce regulacyjne nie są już wystarczające do ochrony wartości tradycyjnego wolnego dziennikarstwa, które stanowi esencję demokracji⁸¹. Płynność środowiska nowych mediów nie wyklucza jednak możliwości przyjęcia nowych ram dla wszystkich dziennikarskich aktywności, niezależnie do sposobu transmisji. Zmieniający się – głównie pod wpływem nowych technologii – krajobraz medialny, konieczność przyjęcia nowych modeli biznesowych oraz redefinicji funkcji dziennikarstwa oznaczają, że Unia i jej państwa członkowskie muszą poszukiwać nowych rozwiązań i chronić cenne tradycyj-

ne wartości, a także wspierać profesjonalne kadry dziennikarskie. Organizacje medialne oraz dziennikarskie powinny kierować się w swoich działaniach kodeksami etycznymi udostępnianymi publicznie również odbiorcom mediów. Zwłaszcza że do utraty wiarygodności mediów przyczyniają się także nieodpowiednie w stosunku do deklarowanych standardów zachowania przedstawicieli mediów, w tym ich właścicieli, oraz nieetyczne praktyki samych dziennikarzy, które ostatnio wychodzą na światło dzienne.

W 2014 r. KE opublikowała wyniki publicznych konsultacji ogłoszonych odnośnie rekomendacji zawartych w Raporcie HLG⁸². Większość dotyczyła konieczności wzmocnienia przez Unię ochrony praw podstawowych związanych z wolnością i pluralizmem mediów w państwach członkowskich, lepszej harmonizacji prawa obowiązującego na poziomie krajowym w celu tej ochrony, a w szczególności działań o charakterze ponadgranicznym⁸³. W wyniku konsultacji napłynęło 450 opinii z państw członkowskich⁸⁴. Ponad połowa respondentów (55%) poparła rekomendacje ekspertów przedstawione w raporcie. Wyraźne poparcie uzyskała idea ewentualnej harmonizacji reguł własności mediów w postaci dyrektywy. Jednakowoż jedna trzecia respondentów (34%) uważała, że kompetencje w dziedzinie wolności i pluralizmu mediów powinny pozostać w gestii państw członkowskich. W tym samym czasie Komisja ogłosiła także wyniki publicznych konsultacji w sprawie niezależno-

⁸¹ *A free and pluralistic media...*, dz. cyt., s. 26.

⁸² High Level Group on Media Freedom and Pluralism, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf> [dostęp: 28.03.2015].

⁸³ Zob. A. Jaskiernia, M. Głowacki, *Wzmacnianie wolności i różnorodności mediów jako fundamentu demokracji w Europie – nowe wyzwania. Aktywność Rady Europy i Unii Europejskiej w obszarze mediów i komunikowania w pierwszym półroczu 2013 r.*, „*Studia Medioznawcze*” 2013, nr 4 (55), s. 133–142.

⁸⁴ Trzy czwarte pochodziło od osób fizycznych (363, w tym 307 z Polski), 17 – z organizacji pozarządowych, 13 – od podmiotów publicznych *Summary of the replies to the public consultation on the independent report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism*, s. 3, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/summary-replies-public-consultation-independent-report-high-level-group-media-freedom> [dostęp: 28.03.2015].

ści regulatorów mediów audiowizualnych⁸⁵. W nadesłanych opiniach wyrażano poparcie dla umacniania niezależności regulatorów w państwach członkowskich⁸⁶. Rezultaty powyższych konsultacji mają być wykorzystane w trakcie prac nowelizacyjnych w zakresie regulacji dotyczących rynku mediów audiowizualnych oraz obszaru polityki medialnej.

Konkluzje

Autorzy analizowanego studium przygotowanego przez Centrum Pluralizmu i Wolności Mediów reprezentują pogląd, że największe zagrożenia dla tych wartości płyną z dwóch źródeł: władzy politycznej i prywatnej władzy ekonomicznej. Formułują więc daleko idącą propozycję, aby kwestie ochrony wolności i pluralizmu mediów wpisać do prawa traktatowego jako „fundamentalne zasady respektowane w UE”, podobnie jak przestrzegania zakazu nadużywania pozycji dominującej, przewidzianego w art. 102 TFUE, oraz wywierania „niepożądanego wpływu na media przez rządy i siły ekonomiczne”⁸⁷. Na razie – ich zdaniem – prawo konkurencji jest w Unii praktycznie wszechmocne⁸⁸, traktowane przez KE jako użyteczny instrument w konkretnych sprawach, lecz w kwestii jej kompetencji w obszarze pluralizmu mediów mamy do czynienia z luką regulacyjną⁸⁹.

Analiza dokumentów Unii istotnych dla sektora mediów może prowadzić do wniosku, że

system aksjologiczny polityki medialnej, który tworzą takie podstawowe wartości, jak swoboda informacji, wolność i pluralizm mediów (realizowane z jednoczesnym zagwarantowaniem uczciwej konkurencji) mają trwale umocowanie w tym systemie. Zasadniczy kanon polityki medialnej Unii, jaką jest chęć zapewnienia pluralizmu i różnorodności kulturowej mediów w warunkach polityki konkurencji obowiązującej na wspólnym rynku, pozostaje stabilny. Jednocześnie z toczącej się obecnie w Unii debaty wynika, że rosną oczekiwania wobec polityki w sektorze mediów, wraz ze wzrostem ich pozycji w gospodarce oraz społeczeństwie. I chociaż unijna polityka medialna w kwestii pluralizmu mediów deklaruje przeciwstawianie się nadmiernej koncentracji własności mediów, w praktyce niejednokrotnie znajduje się pod silną presją sektora mediów komercyjnych, w tym także spoza Europy⁹⁰. Unia musi także zmierzyć się z wieloma nowymi problemami wynikającymi choćby z zagrożeń płynących z korzystania z nowych technologii komunikacyjnych⁹¹. Konieczność ustalania nowoczesnych minimalnych reguł w celu harmonizacji prawa w zakresie ochrony wolności i pluralizmu mediów idzie w parze z relewantną koniecznością ochrony danych i praw autorskich. To zadanie dla europejskich i krajowych podmiotów nadzorujących rynek i konkurencję, które powinny przywiązywać większą wagę do

⁸⁵ *Public consultations on the independence of the audiovisual regulatory bodies – Read the contributions*, 16-07-2014, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-consultation-independence-audiovisual-regulatory-bodies-read-contributions> [dostęp: 28.03.2015].

⁸⁶ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-consultation-independence-audiovisual-regulatory-bodies-read-contributions> [dostęp: 28.03.2015].

⁸⁷ *European Union competencies...*, dz. cyt., s. 75.

⁸⁸ Tamże.

⁸⁹ Dosłownie „european regulatory gap”, tamże.

⁹⁰ K. Jakubowicz, *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa 2010, s. 73; por. P. Stępka, *Unia Europejska względem zjawiska koncentracji własności mediów*, „Studia Europejskie” 2007, nr 3, s. 84.

⁹¹ Zob. *Ochrona prywatności w epoce cyfrowej w perspektywie regulacyjnej Unii Europejskiej* [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, red. naukowa J. Jaskiernia, Toruń 2015, s. 130–150; A. Jaskiernia, M. Głowacki, *Unia Europejska i Rada Europy a kwestie ochrony praw człowieka w internecie. Europejskie standardy zarządzania internetem*, „Studia Medioznawcze” 2014, nr 3 (58), s. 145–154.

wartości, jakimi są z jednej strony reguły wolnej konkurencji, a z drugiej – pluralizm mediów i prawa jednostki. Zdaniem autorów cytowanego raportu KE w sprawie wolności i pluralizmu mediów w Unii przeciwdziałanie zidentyfikowanym zagrożeniom w krajach członkowskich pozwoli na zmniejszenie ryzyka dla demokracji na szczeblu narodowym i ogólnoeuropejskim.

Jeśli potraktować politykę medialną Unii jako proces podejmowanych tematycznych, sektorowych działań w obszarze mediów, które stanowiły odpowiedź na pojawiające się wyzwania, to obecnie wyłania się zarys strategii w dziedzinie komunikowania i mediów. Pomimo luk i zaniechań Unia będzie odgrywać co-

raz większą rolę w „ochronie demokratycznej sfery koniecznej dla funkcjonowania unijnej demokracji”⁹². Utrzymujący się stan niepewności prawnej w wielu dziedzinach związanych z komunikowaniem, nowymi technologiami i powiązanych z nimi prawami jednostki osłabia konkurencyjność europejskich firm na rynku globalnym, wymaga kompleksowego, strategicznego podejścia do kwestii harmonizacji wspólnych reguł. Aspekty aksjologiczne przy tym są tak samo ważne jak ekonomiczne, bowiem Unia pragnie być postrzegana jako promotor wysokich standardów w obszarze wolności słowa i praw jednostki, które mają być unijną marką także na poziomie globalnym⁹³.

⁹² http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf [dostęp: 28.03.2015].

⁹³ V. Reding, *Making the EU data protection reform irreversible*, Strasbourg, 11 March 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-208_en.htm [dostęp: 28.03.2015].