

Wolność i pluralizm mediów w epoce cyfrowej: działalność Rady Europy i Unii Europejskiej w 2015 roku

Alicja Jaskiernia, Michał Głowacki

W opinii wielu instytucji międzynarodowych i pozarządowych rok 2015 charakteryzował się w wielu rejonach świata spadkiem poziomu wolności słowa. Na niepokojące tendencje w tej dziedzinie zwróciła uwagę m.in. organizacja Freedom House. W raporcie „Freedom of the Press 2015” wskazano, że w ostatnim czasie naruszanie wolności słowa na świecie było najwyższe od ponad dziesięciu lat¹. Powodów tego zjawiska Freedom House upatrywała w regulacjach ograniczających pluralizm w mediach, nadmiernym wpływie właścicieli na zawartość mediów, przemocy fizycznej wobec dziennikarzy oraz w nasilaniu propagandy.

W podobnym tonie wypowiedziała się na początku 2015 r. organizacja Reporterzy Bez Granic (Reporters Without Borders) w dorocznym raporcie na temat stanu wolności słowa na świecie. Problemy z wolnością słowa zostały dostrzeżone na wszystkich kontynentach, w tym także w państwach europejskich. Spadek w rankingach zanotowały np. Islandia (21 pozycja), Włochy

(73 pozycja) oraz Bułgaria (106 pozycja). Na niski poziom wolności mediów zwrócono uwagę, analizując sytuację w Federacji Rosyjskiej (152 pozycja) i Azerbejdżanie (162 pozycja)². Natomiast najwyższy poziom wolności słowa na świecie odnotowano po raz kolejny w Finlandii³.

Problemy wolności i pluralizmu mediów stały się także jednym z ważniejszych obszarów aktywności Komisji Europejskiej. W tym celu powołała ona w 2011 r. Grupę Wysokiego Szczebla (HLG) do spraw Wolności Mediów i Pluralizmu, a w 2015 r. zakończył się drugi etap monitoringu rynków medialnych krajów członkowskich pod kątem pluralizmu. Podczas sprawowanego nadzoru poddano obserwacji 19 krajów członkowskich. Narzędzie badawcze stanowił Monitor Pluralizmu Mediów (Media Pluralism Monitor – MPM), który ma służyć nie tylko zbieraniu danych, ale także stać się systemem ostrzegającym o zagrożeniach dla wolności i pluralizmu w toku realizowania polityki medialnej w krajach członkowskich.

¹ Freedom House. *Freedom of the Press 2015*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2015#.VqJzhITIRX6> [dostęp: 20.01.2016].

² Szerzej o sytuacji w Azerbejdżanie: A. Jaskiernia, M. Głowacki, *Nowe technologie oraz walka z zagrożeniami wolności mediów. Zmiany personalne w obszarze polityki medialnej oraz zapowiedzi nowych regulacji i działań w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, „Studia Medioznawcze” 2015, nr 1 (60), s. 149–157.

³ *World Press Freedom Index 2015: decline on all fronts*, <http://en.rsf.org/world-press-freedom-index-2015-12-02-2015,47573.html> [dostęp: 20.01.2016].

Unijną agendę medialną i cyfrową w 2015 r. zdominowały jednak kwestie związane z nowymi propozycjami legislacyjnymi w sprawie ewentualnej nowelizacji Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Problem wyzwań regulacyjnych związanych z rozwojem rynku cyfrowego dotyczy szczególnie nowych usług i form konsumpcji treści audiowizualnych oraz ich wpływu na rynek mediów.

Rada Europy

Postępująca erozja europejskich modeli wolności prasy⁴ wpłynęła w Radzie Europy na kontynuację dyskusji, działań i inicjatyw nakierowanych na szerzenie, wdrażanie i promowanie wolności słowa jako podstawowego prawa człowieka. W związku z tym w październiku 2015 r. zorganizowano w Strasburgu międzynarodową konferencję poświęconą omówieniu problemu wolności słowa w epoce internetu. Na konieczność promowania działań wspierających wolność mediów i tworzenia warunków dla bezpiecznej pracy dziennikarzy zwróciło uwagę Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Rezolucji z dnia 29 stycznia 2015 r. Rada Europy w tym samym roku aktywnie zaangażowała się w debatę na temat zarządzania internetem oraz w dyskusje o sytuacji mediów na Węgrzech, Ukrainie i w Turcji. Odpowiadając na styczniowe ataki terrorystyczne w Paryżu, zarówno Komitet Ministrów, jak i Zgromadzenie Parlamentarne oddały hołd zamordowanym dziennikarzom „Charlie Hebdo”. W 2015 r. przewodnictwo w Komitecie Ministrów Rady Europy sprawowały kolejno Belgia (do maja 2015) oraz Bośnia i Herce-

gowina (maj–listopad 2015). Z kolei ochrona niezależności mediów oraz zwalczanie mowy nienawiści znalazły się w centrum uwagi podczas przewodnictwa Bułgarii w Komitecie Ministrów (od listopada 2015)⁵.

Działania CDMSI oraz konferencja o wolności słowa w epoce internetu

W 2015 r. odbyły się w Strasburgu dwa spotkania członków Steering Committee on Media and Information Society – CDMSI. Pierwsze z nich, zorganizowane w dniach 16–19 czerwca, było poświęcone dyskusji na temat inicjatyw podjętych w 2014 r. ze szczególnym uwzględnieniem działalności grup eksperckich. Podczas czerwcowego spotkania członkowie Committee of Experts on Protection of Journalism and Safety of Journalists (MSI-JO) wystąpili z propozycją przygotowania odpowiedniej formuły zalecenia w sprawie ochrony dziennikarstwa, bezpieczeństwa dziennikarzy i innych aktorów medialnych. Ponadto poświęcono specjalną uwagę projektom zalecenia o ochronie i promowaniu prawa do wolności wypowiedzi, prawa do ochrony prywatności w kontekście neutralności sieci oraz rekomendacji wolności w internecie. Ważne było również podjęcie rozmów nad przebiegiem prac w zakresie ochrony danych oraz strategii Rady Europy o zarządzaniu internetem w latach 2016–2019⁶. Rozmowy na ten temat kontynuowano podczas dziewiątego spotkania członków CDMSI, które odbyło się 8–11 grudnia 2015 r. W czasie grudniowych sesji poinformowano również o decyzjach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Te działania koncentrowały się wokół ochrony sygnalistów

⁴ *European models erosion*, <http://index.rsf.org/#!/themes/european-union-model-erosion> [dostęp: 20.01.2016].

⁵ *Priorities of the Bulgarian Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe (November 2015–May 2016)*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2372795&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> [dostęp: 21.01.2016].

⁶ *Steering Committee on Media and Information Society*. 8th meeting, 16–19 June 2015. Meeting report, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/CDMSI/CDMSI\(2015\)012_en_8th_meeting_report_%20final.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/CDMSI/CDMSI(2015)012_en_8th_meeting_report_%20final.pdf) [dostęp: 22.01.2016].

(whistleblowers)⁷, priorytetów etycznych i odpowiedzialności dziennikarskiej w zmieniającym się środowisku medialnym⁸ oraz prac na rzecz szerzenia idei przejrzystości własności w mediach⁹. Spotkanie stało się okazją do podsumowania obrad i przebiegu konferencji Rady Europy poświęconej wolności słowa w epoce internetu¹⁰.

Międzynarodowa konferencja pt. "Freedom of Expression: still a precondition for democracy?" została zorganizowana 13–14 października w Strasburgu. Celem spotkania było uświadomienie, omówienie i zdefiniowanie korzyści związanych z ochroną i promowaniem swobody wypowiedzi w erze internetu. Dążono do odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób tradycje prawne państw członkowskich i Artykuł 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka mogą sprostać nowym wyzwaniom, które wiążą się z rozwojem nowoczesnych mediów i technologii. W tym kontekście podjęto dyskusję na wielu różnych płaszczyznach. Uwzględniono problemy mowy nienawiści, inwigilacji w sieci, a także kwestię przygotowania odpowiednich warunków do rozwoju pluralistycznej debaty publicznej i sposobów walczenia z aktami terroryzmu. W konferencji wzięło udział 400 uczestników. Podczas sesji otwierającej zjazd

wystąpili m.in. Nils Muižnieks – Komisarz Praw Człowieka Rady Europy i Dunja Mijatovic – Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów oraz przedstawiciele Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹¹.

Thorbjørn Jagland, Sekretarz Generalny Rady Europy, podkreślił w mowie wprowadzającej, że współcześnie wolność słowa boryka się z wieloma zagrożeniami, które są związane z działaniami polityków, grup biznesowych i ekstremistów. Jagland zwrócił uwagę na cztery kluczowe problemy, które są uzależnione od ochrony wolności i bezpieczeństwa, wytyczenia granicy między swobodą wypowiedzi a przykładami podżegania do nienawiści i przemocy, stosowania zapisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz obrony wolności słowa w internecie¹². Sekretarz Generalny w swoim przemówieniu odniósł się zarazem do decyzji władz Turcji w sprawie blokowania dostępu do platform Twitter i YouTube przez krajowe władze. W tego typu działaniach dostrzegł bezpośrednie zagrożenie dla wolności słowa. W spotkaniu uczestniczył Zühtü Arslan, Przewodniczący Trybunału Konstytucyjnego, który uznał decyzje tureckich władz za naruszające swobodę wypowiedzi. Zühtü Arslan zdefiniował następnie trzy główne problemy, stojące

⁷ *PACE Recommendation 2073 (2015) Improving the protection of whistle-blowers*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21936&lang=en> [dostęp: 22.01.2016].

⁸ *Parliamentary Assembly Recommendation 2075 (2015) on media responsibility and ethics in a changing media environment*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21961&lang=en> [dostęp: 22.01.2016].

⁹ *Parliamentary Assembly Recommendation 2074(2015) "Increasing transparency of media ownership"*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21959&lang=en> [dostęp: 22.01.2016].

¹⁰ *Council of Europe. Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI)*, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/CDMSI/default_en.asp [dostęp: 22.01.2016].

¹¹ *Freedom of Expression: still a precondition for democracy? Conference programme*, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Conf-FoE-2015/rev13_Programme_Conf_13-14oct2015_English\(version%2001%2010%2015\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Conf-FoE-2015/rev13_Programme_Conf_13-14oct2015_English(version%2001%2010%2015).pdf) [dostęp: 22.01.2016].

¹² *Conference on "Freedom of Expression: still a precondition for democracy". Address by Thorbjørn Jagland, Secretary General of the Council of Europe*, http://www.coe.int/en/web/secretary-general/speeches-2015/-/asset_publisher/TQ9yIWpDFtLP/content/conference-on-freedom-of-expression-still-a-pre-condition-for-democracy-?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fsecretary-general%2Fspeeches-2015-%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_TQ9yIWpDFtLP%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1 [dostęp: 22.01.2016].

współcześnie przed sędziami trybunałów konstytucyjnych w związku z ochroną swobody wypowiedzi. Zaliczył do nich ochronę prywatności i reputacji, walkę z terroryzmem oraz regulację internetu¹³.

Bezpieczeństwo dziennikarzy i reakcja na styczniowe ataki w Paryżu

W 2015 r. w pracach Rady Europy poświęcono specjalną uwagę kwestii bezpieczeństwa i ochrony dziennikarzy. Przykłady stosowania przemocy, na które w swoich raportach zwracały uwagę takie organizacje, jak Komitet Ochrony Dziennikarzy (Committee to Protect Journalists) i Międzynarodowa Federacja Dziennikarzy (International Federation of Journalists)¹⁴, wymagały systematycznych działań w wielu kierunkach. W kwietniu 2015 r., we współpracy z pięcioma organizacjami (Article 19, Association of European Journalists, European Federation of Journalists, International Federation of Journalists oraz Reporters Without Borders), uruchomiono w ramach Rady Europy internetową platformę. Do zakresu obowiązków administratorów platformy należy zbieranie, przetwarzanie i rozpowszechnianie informacji o zagrożeniach fizycznych wobec dziennikarzy i innych pracowników mediów, zagrożeń dla

poufności źródeł informacji oraz o przykładach zastraszania¹⁵. W 2015 r. za pośrednictwem platformy odnotowano 107 przypadków naruszeń – 34 z nich dotyczyło ataków fizycznych na dziennikarzy. W okresie objętym monitoringiem straciło życie 12 dziennikarzy¹⁶.

Kwestie bezpieczeństwa i ochrony dziennikarzy stały się na początku 2015 r. obiektem ożywionych reakcji Rady Europy w odpowiedzi na ataki terrorystyczne na redakcję „Charlie Hebdo” w Paryżu. W Deklaracji z dnia 14 stycznia 2015 działania terrorystów zostały uznane przez Komitet Ministrów za bezpośredni atak na demokrację. W tym dokumencie złożono hołd ofiarom ataków i kondolencje dla rodzin, wyrażając jednocześnie solidarność z rządem i społeczeństwem francuskim¹⁷. Na wydarzenia w Paryżu zareagowało w podobnym tonie Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, które 29 stycznia 2015 r. przyjęło Rezolucję 2035 (2015) o ochronie bezpieczeństwa dziennikarzy i wolności mediów w Europie. W tym dokumencie przywołano przykłady łamania praw dziennikarzy w innych krajach europejskich, uwzględniając ponadto Azerbejdżan, Gruzję, Federację Rosyjską i Węgry¹⁸. W ogłoszonej tego samego dnia Rekomendacji 2062 (2015), Zgromadzenie Parlamentarne zaleciło Komitetowi Ministrów

¹³ Conference on “Freedom of Expression: still a precondition for democracy”. Intervention by Zühtü Arslan, President of the Turkish Constitutional Law, <http://www.coe.int/web/human-rights-rule-of-law/intervention-by-zuhtu-arslan> [dostęp: 22.01.2016].

¹⁴ Patrz np. *Committee to Protect Journalists, 71 journalists killed in 2015*, <https://www.cpj.org/killed/2015/> [dostęp: 22.01.2016]; *Journalists & media staff killed list in 2015*, <http://ifj-safety.org/en/2015/killings> [dostęp: 22.01.2016].

¹⁵ *News about protection of journalism and safety of journalists*, <http://www.coe.int/en/web/media-freedom/-/council-of-europe-launches-an-internet-platform-to-protect-journalism-and-promote-safety-of-journalists> [dostęp: 22.01.2016]. Na ten temat szerzej A. Jaskiernia, M. Głowacki, *Nowe technologie...*, dz. cyt., s. 149–157.

¹⁶ *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*, <http://www.coe.int/en/web/media-freedom/home> [dostęp: 22.01.2016].

¹⁷ *Declaration by the Committee of Ministers on the recent attacks in Paris Adopted by the Committee of Ministers on 14 January 2015 at the 1216th meeting of the Ministers’ Deputies*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2277109&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> [dostęp: 22.01.2016].

¹⁸ *Resolution 2035 (2015). Protection of the safety of journalists and of media freedom in Europe*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21544&lang=en> [dostęp: 22.01.2016].

kontynuowanie m.in. działań w zakresie współpracy z ONZ, organizacjami pozarządowymi, a także aranżowanie debat i szkoleń związanych z kwestią bezpieczeństwa¹⁹.

Działania wobec Węgier, Ukrainy i Turcji

Rada Europy w 2015 r. była aktywnie zaangażowana w debatę na temat założeń prawa medialnego na Węgrzech. Nawiązując do opinii Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2011 r.²⁰ oraz działań Rady Europy w kolejnych latach²¹, wezwano 29 stycznia 2015 r. w cytowanej już Rezolucji 2035 (2015) węgierski parlament do kontynuowania podjętych reform. Ta decyzja powinna posłużyć zwiększeniu niezależności organów regulacyjnych, agencji informacyjnej oraz nadawców publicznych, a także przyczynić się do „zwiększenia przejrzystości i pluralizmu w mediach prywatnych i zwalczania przejawów rasizmu względem mniejszości etnicznych”²². W tym samym dokumencie Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zwróciło się do Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) o przygotowanie opinii w sprawie trzech aktów prawnych. Polecenie dotyczyło trzech spraw. Objęło ustawę o usługach medialnych i mass mediach (Hungarian Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Media), ustawę o wolności słowa i podstawowych zasadach treści medialnych (Hungarian Act CIV of 2010 on the Freedom of the Press and the Fundamental Rules of Media Content) oraz węgierskie przepisy podatkowe o nałożeniu podatku progresywnego na wpływy z reklam w mediach²³. Opinia Komisji Weneckiej na

temat tzw. pakietu węgierskich ustaw została ogłoszona podczas sesji plenarnej (19–20 czerwca 2015). Komisja, odnosząc się do założeń badanych ustaw, zidentyfikowała elementy, które wymagały rewizji i na tej podstawie sformułowała kilka zaleceń. W odniesieniu np. do zapisów stosujących się do regulacji zawartości i sankcji, Komisja uznała za „niebezpiecznie szerokie” zapisy o zakazie wypowiedzi „obrażających uczucia religijne lub polityczne”. W raporcie zwrócono także uwagę na konieczność zmiany procedur powoływania członków organu regulacyjnego (rady medialnej) i zredagowanie takich, które gwarantowałyby bardziej sprawiedliwą reprezentację grup społecznych i politycznych. Ponadto Komisja, aby uzyskać „mniejszy poziom koncentracji władzy i zapewnić neutralność polityczną” organu zaleciła ulepszenie metod powoływania Przewodniczącego rady. Podkreśliła również konieczność uchylecia zapisu, zgodnie z którym krajowa agencja informacyjna miała być jedynym autoryzowanym podmiotem dostarczającym informacje dla mediów publicznych. W tym kontekście zalecono przyjęcie takich rozwiązań, które umożliwiłyby mediom publicznym swobodne dokonywanie wyboru źródeł informacji lub założenie własnej agencji. W dokumencie wyrażono też opinię na temat przepisów podatkowych. Doceniono tu rolę Unii Europejskiej, która zajęła się przebadaniem węgierskich przepisów w kontekście pomocy publicznej. W opinii odniesiono się pozytywnie do reakcji węgierskich władz na zalecenia i komentarze ekspertów, także tych z Rady Europy. Pozy-

¹⁹ *Recommendation 2062 (2015). Protection of the safety of journalists and of media freedom in Europe*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21547&lang=en> [dostęp: 22.01.2016].

²⁰ *Opinion of the Commissioner for Human Rights on Hungary's media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289> [dostęp: 22.01.2016].

²¹ Na ten temat szerzej 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 roku*, „Studia Medioznawcze” 2013, nr 4 (55), s. 133–140.

²² *Resolution 2035 (2015)*..., dz. cyt.

²³ Tamże.

tywnie oceniono dążenie węgierskich władz do kontynuowania dialogu w sprawie rewizji omawianego pakietu ustaw²⁴.

W 2015 r. przedstawiciele Rady Europy dynamicznie uczestniczyli w działaniach wspierających rozwój mediów i społeczeństwa informacyjnego na Ukrainie. W kwietniu 2015 r. zakończył się dwuletni projekt pt. "Integration of European standards in the Ukrainian Media Environment" realizowany przy finansowym wsparciu rządu Kanady. Jego celem było promowanie działań zmierzających do zwiększenia poziomu wolności słowa. Dążono do tego przez wspieranie organów polityki medialnej oraz stymulowanie debat o standardach i dylematach etycznych współczesnego dziennikarstwa²⁵. Podsumowując funkcjonowanie projektu, podkreślono owocną współpracę ukraińskich mediów z przedstawicielami Rady Europy w Strasburgu i Kijowie²⁶. Obecnie Rada Europy, we współpracy z Unią Europejską, realizuje projekt pt. "Strengthening information society in Ukraine". To kolejna inicjatywa skierowana ku wzmocnieniu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności na Ukrainie. Projekt ma propagować różnorodności i pluralizm w mediach, a także otwarte, zrównoważone i skoncentrowane na obywatelach nastawienie do internetu. "Strengthening information society in Ukraine" powinien służyć wdrażaniu skutecznego systemu ochrony osób fizycznych w zakresie ich prawa do prywatności i kontroli

danych osobowych²⁷. W ramach omawianej inicjatywy, 7 kwietnia 2015 r. odbyła się prezentacja nowego nadawcy publicznego na Ukrainie. Prezydent Ukrainy Petro Poroshenko w obecności przedstawicieli Rady Europy i Unii Europejskiej podpisał ustawę o telewizji i radiu publicznym. Zgodnie z ustawą powołano do życia formalnie niezależne od rządu i prezydenta media publiczne²⁸.

W odpowiedzi na płynące z Turcji niepokojące informacje, w grudniu 2015 r. w Ankarze doszło do spotkania przedstawicieli Rady Europy, Ministerstwa Sprawiedliwości Turcji oraz tureckiego organu regulacyjnego do spraw telekomunikacji. W obradach uczestniczył Sekretarz Generalny Rady Europy Thorbjørn Jagland. Wprawdzie zauważono, zdaniem Jaglanda, postęp w działaniach władz tureckich, jednak nadal oczekiwane są konkretne zmiany. Nieformalna platforma współpracy powstała jako element strategii w celu zapobiegania w tym kraju naruszeniom Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Podczas spotkania zgodzono się na podjęcie szeregu działań, którymi Rada Europy i przedstawiciele Turcji będą zajmować się w 2016 r. Do katalogu planowanych działań zaliczono m.in. organizację konferencji w Ankarze z udziałem przedstawicieli tureckich władz, sądów oraz społeczeństwa obywatelskiego. Tematem tego spotkania mają się stać zapisy dotyczące prawa antyterrorystycznego, prawa internetu oraz odpowiednie zapisy prawa

²⁴ *Opinion on Media Legislation (ACT CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary*, adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session (Venice, 19–20 June 2015), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-e) [dostęp: 23.01.2016].

²⁵ *Integration of European standards in the Ukrainian Media Environment 2013/DG L/VC/2922*, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/media/projects/project_JP_Ukraine_Canada_en.asp [dostęp: 23.01.2016].

²⁶ *The end of the project "Integration of European standards in the Ukrainian Media Environment"*, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/media/Meetings/Ukraine/End%20of%20the%20Project_en.asp [dostęp: 23.01.2016].

²⁷ *Strengthening information society in Ukraine*, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/media/projects/project_JP_Ukraine_EU_en.asp [dostęp: 23.01.2016].

²⁸ *The presentation of the Ukrainian national Public Broadcasting Service*, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/media/Meetings/Ukraine_EU/Presentation_national_public_broadcaster_en.asp [dostęp: 23.01.2016].

karnego w kontekście Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁹.

Unia Europejska

Wyzwania regulacyjne. Prace nad nowelizacją Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych

Zgodnie z zapowiedziami Komisarza Günthera Oettingera, odpowiedzialnego za realizację Europejskiej Agendy Cyfrowej (dalej: EAC), w pierwszej połowie 2016 r. Komisja Europejska planuje przedstawienie propozycji legislacyjnych dotyczących ewentualnej nowelizacji Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (dalej: DAUM). Obecnie trwają prace nad przeglądem efektywności dotychczasowych regulacji oraz przeprowadzonymi równoległe konsultacjami społecznymi.

W związku z przeglądem szczegółowych przepisów DAUM w marcu 2015 r. w siedzibie Dyrekcji Generalnej CONNECT (Communications Networks, Content and Technology) odbyło się spotkanie Podgrupy ds. jurysdykcji terytorialnej ERGA (Europejskiej Grupy Regulatorów ds. Audiowizualnych Usług Medialnych). Rozmowy dotyczyły dostosowania unijnych ram prawnych do rzeczywistej sytuacji w związku z postępującą konwergencją rynku medialnego. W dokumencie, który został przedstawiony w kwietniu w trakcie plenarnego posiedzenia ERGA w Paryżu³⁰, poddano analizie dwie kwestie. Pierwsza wiązała się z funkcjonowaniem przepisów DAUM zastosowanych do jurysdykcji terytorialnej w świetle doświadczeń zebranych

przez organy regulacyjne. Druga wyrażała swoją opinię na temat konsekwencji proponowanych zmian wraz z identyfikacją wyzwań z tym związanych w odniesieniu do konkurencji, ochrony odbiorców, promocji produkcji europejskiej oraz różnorodności treści. Część analizy opisująca przepisy gwarantujące swobodny przepływ audiowizualnych usług medialnych w ramach rynku unijnego pozwoli ocenić działanie zasady kraju pochodzenia (jedna z fundamentalnych zasad DAUM) oraz problemy związane z jej wdrożeniem. Dzięki temu będzie można dokonać przeglądu aktualnej sytuacji.

W celu lepszej ewaluacji Dyrektywy audiowizualnej³¹ od lipca do września 2015 r. przeprowadzono publiczne konsultacje w ramach REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme). Ocenie poddano efektywność jej przepisów, a w dalszej kolejności lepsze dostosowanie do strategii EAC w 2016 r. Odzew na ogłoszone konsultacje był bardzo szeroki – wpłynęły 434 opinie, z czego 62 od osób indywidualnych. Najwięcej odpowiedzi nadesłano z różnych organizacji paneuropejskich oraz z Wielkiej Brytanii, Niemiec, Włoch, Francji, Belgii, Hiszpanii i Polski (powyżej dwudziestu). Komisja zamierza wykorzystać rezultaty konsultacji w pracach nad rewizją DAUM w 2016 r.

Ponadto były prowadzone konsultacje w sprawie uzyskanie opinii odnośnie funkcjonowania przepisów dyrektywy w świecie mediów cyfrowych oraz wyzwań związanych z nowymi nawykami odbiorców treści audiowizualnych. Postawiono m.in. pytania o to, jak obecne regulacje sprawdzają się w coraz bar-

²⁹ Turkey: Freedom of expression working group agrees 2016 actions, http://www.coe.int/en/web/portal/full-news/-/asset_publisher/rfs6RdVHzAWb/content/working-group-meeting-of-the-council-of-europe-and-the-turkish-ministry-of-justice?inheritRedirect=false&redirect=http://www.coe.int/en/web/portal/full-news%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_rfs6RdVHzAWb%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-4%26p_p_col_count%3D1 [dostęp: 23.01.2016].

³⁰ ERGA scoping paper on territorial jurisdiction in a convergent audiovisual world, ERGA (2015)08, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/audiovisual-regulators> [dostęp: 26.01.2016].

³¹ Commission seeks views on Europe's audiovisual media rules, 6.07.2015, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/commission-seeks-views-europes-audiovisual-media-rules> [dostęp: 26.01.2016].

dziej konwergentnym ekosystemie? Jak je można zweryfikować teraz, gdy odbiorcy korzystają równolegle z tradycyjnej telewizji i usług online takich serwisów, jak Netflix, YouTube czy HBO GO? Czy obecny system obejmujący usługi na żądanie (Netflix), ale nie internetowe z tzw. *user generated content*³² (YouTube, Vimeo), powinien być regulowany czy współregulowany? Z tymi problemami są powiązane dalsze pytania o rolę i odpowiedzialność różnych nadawców w środowisku neosieciowym: tradycyjnych nadawców telewizyjnych, dostawców usług na żądanie (VoD), dostawców usług internetowych, telekomów itp. Poza tym w najbliższej przyszłości Unia Europejska, państwa członkowskie i organy regulacyjne rynku muszą jeszcze rozstrzygnąć kwestie najważniejszych rozwiązań prawnych dotyczących ochrony odbiorców (w szczególności dzieci), promocji produkcji europejskiej czy regulacji reklamy w świecie cyfrowych mediów.

Doskonaleniu regulacji unijnych w obszarze współczesnych mediów elektronicznych służy również dokument w sprawie funkcjonowania regulatorów krajowych (raport Audiovisual Media Services – Regulatory Authorities' Independence and Efficiency Review)³³ sporządzony przez Uniwersytet w Luksemburgu oraz Instytut Prawa Europejskiego (Institute of European Media Law – EMR). Został on wykonany na polecenie Komisji i Dyrekcji Generalnej odpowiedzialnej za politykę audiowizualną i nowe technologie (DG CONNECT). Studium zawiera obszerną prezentację instytucjonalno-

-prawnych ram regulatorów mediów elektronicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej i innych krajach (Albania, FYROM, Islandia, Czarnogóra, Serbia i Turcja). Analiza obejmuje zagadnienia statusu prawnego i pozycji regulatora w systemie prawnym; zakres jego kompetencji, roli i celów działania; struktury, sposobów powoływania oraz autonomii władz; niezależności (także finansowej). Opracowanie potwierdza wcześniejsze obserwacje, że regulatorzy w krajach członkowskich Unii funkcjonują na ogół w sposób profesjonalny, autonomiczny i efektywny. Podkreślono też, że w niektórych krajach zostały ustanowione nowe instytucje, które zajmują się regulacją rynku medialnego (Hiszpania, Estonia, Luksemburg, Szwecja, Słowenia).

Monitoring pluralizmu mediów w Unii Europejskiej

Pluralizm mediów w Unii Europejskiej jest od kilku lat przedmiotem szczegółowych badań i analiz, zwłaszcza od powołania w 2011 r. Grupy Wysokiego Szczebla do spraw Wolności Mediów i Pluralizmu³⁴. Wypracowanie uniwersalnego narzędzia oceny poziomu wolności i pluralizmu mediów jest niezwykle potrzebne, dlatego też inicjatywy Komisji Europejskiej w tym zakresie wydają się bardzo cenne. Do tej pory przeprowadzone zostały dwa pilotażowe monitoringi za pomocą narzędzia, jakim jest Monitor Pluralizmu Mediów (MPM). W pierwszej turze (MPM 2014), której rezultaty ukazały się w styczniu 2015 r.³⁵, poddano badaniu dzie-

³² UGC oznacza treści tworzone przez użytkowników i udostępniane w sieci.

³³ *A study on Audiovisual Media Services – Review of Regulatory Bodies Independence. AVMS-RADAR. Final report*, 8.12.2015, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/study-audiovisual-media-services> [dostęp: 26.01.2016].

³⁴ *High Level Group on Media Freedom and Pluralism*, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/high-level-group-media-freedom-and-pluralism> [dostęp: 26.01.2016].

³⁵ *Monitoring Media Pluralism in Europe – Testing and implementing of the Media Pluralism Monitor 2014* (Policy Report – December 2014), CMPF, supervisor: P.L. Parcu, authors: E. Brogi, A. Dobрева, A. Calderaro, <http://cmpf.eui.eu/Documents/MPM2014-PolicyReport.pdf> [dostęp: 26.01.2016].

więc krajów (Belgię, Bułgarię, Danię, Estonię, Francję, Grecję, Węgry, Włochy, Wielką Brytanię). W drugiej turze pilotażowe badanie (MPM 2015) dotyczyło Austrii, Cypru, Chorwacji, Czech, Finlandii, Holandii, Hiszpanii, Niemiec, Irlandii, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Malty, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Szwecji.

Badanie MPM 2015 pomogło w doskonaleniu instrumentów i kryteriów badawczych, które zostały przedyskutowane w trakcie konferencji pt. „Implementacja Monitora Pluralizmu Mediów (MPM 2015): konkluzje i rekomendacje” w listopadzie 2015 r. we Florencji. W jej trakcie przedstawiciele Centrum Pluralizmu i Wolności Mediów (CMPF), organizacji wybranej przez Komisję Europejską do realizacji projektu, sformułowali wnioski z dwóch faz badania (I faza – ustalenie systemu wskaźników, II faza – monitoring konkretnych krajów pod kątem zagrożeń i wyzwań). Podczas konferencji z udziałem unijnych i krajowych ekspertów poddano analizie zwłaszcza kwestie związane z dopracowywaniem systemu wskaźników oraz metod gromadzenia danych (I faza). Celem tej fazy było określenie kryteriów zastosowanych w czasie pierwszego badania, zwiększenie ich potencjału oraz poziomu porównywalności danych w badanych krajach. Przedstawione zostały zarówno przykłady dobrych praktyk (Irlandia, Finlandia, Holandia), jak i zagrożeń (Rumunia) oraz nowych wyzwań. W podsumowaniu prof. Pier Luigi Parcu, kierujący całym projektem ze strony Komisji Europejskiej oraz European University Institute we Florencji, stwierdził, że choć obecny kształt Monitora jest bardziej niż satysfakcjonujący, to jednak konieczne będzie nieustanne obserwowanie sposobów wdrażania przyjętych wskaźników. Monitor Pluralizmu Mediów – jego zdaniem – ma szansę stać się nie tylko narzędziem zbierania informacji o po-

ziomie pluralizmu mediów w krajach członkowskich. Przede wszystkim jednak powinien działać jako „system ostrzegawczy” wobec zagrożeń w krajach członkowskich w trakcie realizowania polityki medialnej, a tym samym przyczynić się do podnoszenia poziomu wolności i demokratycznej debaty w mediach.

Bezpieczny internet dla dzieci w Europie

Działania na rzecz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w sieci stanowią jeden z priorytetów unijnego programu Europejska Agenda Cyfrowa. Program Komisji Europejskiej „Safer Internet” ma promować wśród dzieci i młodzieży bezpieczne korzystanie z nowych technologii i internetu oraz budowanie świadomości zagrożeń, z jakimi mogą zetknąć się w sieci najmłodszy użytkownicy. Obecnie Program obejmuje 30 europejskich krajów.

W październiku, z ramienia Komisji Europejskiej i funduszu Connecting Europe Facility (CEF), zostało zorganizowane przez European Schoolnet doroczne spotkanie „Safer Internet Forum 2015”³⁶. W czasie rozmów poruszano najważniejsze kwestie związane z bezpieczeństwem dzieci w sieci: z cyberprzemocą, zwłaszcza w kontekście mowy nienawiści na forach dyskusyjnych oraz portalach społecznościowych, uwodzeniem nieletnich w sieci oraz sextingiem (rozsyłaniem „rozbieganych” zdjęć). W centrum dyskusji znalazło się także coraz powszechniejsze uzależnienie internautów od wirtualnego świata. Przedstawicielka Google zaprezentowała nowe narzędzia kontroli w komunikacji internetowej. Z kolei przedstawiciel platformy Facebook poinformował o działaniach w zakresie ochrony danych osobowych i prywatności. To zostało jednak przyjęte z dużą nieufnością przez Ambasadorów Młodzieży, których argumenty sprowadzały się w dyskusji

³⁶ „Safer Internet Forum 2015”, Luxembourg, 28–29 October 2015, <https://www.betterinternetforkids.eu/web/portal/policy/safer-internet-forum> [dostęp: 26.01.2016].

do wniosku, że Facebook komercjalizuje dostęp do danych swoich użytkowników, łamiąc ich prawa.

Trwałym osiągnięciem tej konferencji jest stworzenie tzw. karty praw dzieci w internecie, na którą składają się: 1) prawo do edukacji dla każdego; 2) prawo do prywatności w sieci; 3) prawo do bycia zapomnianym; 4) prawo do wolnego, darmowego dostępu do internetu oraz do informacji; 5) prawo do bezpieczeństwa i wolności od cyberprzemocy; 6) prawo do równego traktowania; 7) prawo do wolnej wypowiedzi; 8) prawo do posiadania osobnych stref internetu dla dzieci w różnych przedziałach wiekowych; 9) prawo do wolności od spamu³⁷.

Problemy regulacji i współregulacji w europejskiej agendzie cyfrowej

W Komisji Europejskiej na posiedzeniu plenarnym DG CONNECT pt. „Ku lepszej samo- i współregulacji” 12 czerwca 2015 r. omawiano kwestie wypracowania zasad funkcjonowania samo- i współregulacji w odniesieniu do strategii jednolitego rynku cyfrowego³⁸. Przyjęta strategia obejmuje trzy główne filary jednolitego rynku cyfrowego: 1) dostęp konsumentów i przedsiębiorstw do towarów i usług interne-

towych w całej Europie w obszarach (lepszy dostęp do cyfrowych treści); 2) zwiększenie zaufania do transgranicznego handlu internetowego); 3) stworzenie odpowiednich warunków i równych szans dla zaawansowanych sieci cyfrowych i usług innowacyjnych w usługach telekomunikacyjnych. Temat zastosowania samo- i współregulacji w audiowizualnych usługach medialnych był analizowany m.in. w kontekście ochrony małoletnich w usługach nielinearnych. Dotyczył też zwiększania dostępu do treści audiowizualnych osób z dysfunkcją wzroku i słuchu oraz przekazów audiowizualnych o charakterze handlowym propagujących produkty niezalecane w dzieci, czyli tzw. śmieciowe pożywienie (zawierające m.in. nadmierną ilość cukru, soli, tłuszczów itp.)³⁹.

Współpraca regulatorów rynku

W 2015 r. Europejska Platforma Organów Regulacyjnych (EPRA)⁴⁰ – międzynarodowa organizacja zrzeszająca 52 organy regulacyjne działające w sektorze audiowizualnym w 46 państwach – skoncentrowała szczególną uwagę na nowych formach konsumpcji i dystrybucji treści audiowizualnych oraz oceniła ich wpływ na rynek mediów⁴¹. Nowe usługi

³⁷ P. Staszczak, M. Wiśniewski, *Sprawozdanie z Międzynarodowego Forum organizowanego w ramach “EC Better Internet for Kids strategy”*, Luksemburg, 27–29 października 2015, KRRiT, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/dzialalnosc-miedzynarodowa/sprawozdania-z-konferencji-i-wyjazdow-zagranicznych/> [dostęp: 26.01.2016].

³⁸ L. Żebrowska, *Sprawozdanie z piątego spotkania w Dyrekcji Generalnej ds. technologii informacyjnych i komunikacyjnych pt. „Ku lepszej samo- i współregulacji”*, Bruksela, 12 czerwca 2015; Warszawa, 6 lipca 2015, KRRiT, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/dzialalnosc-miedzynarodowa/sprawozdania-z-konferencji-i-wyjazdow-zagranicznych/> [dostęp: 26.01.2016].

³⁹ Tamże.

⁴⁰ H. Rostek, B. Stachowiak, K. Szyguła et al., *Sprawozdanie z 41. Spotkania Europejskiej Platformy Organów Regulacyjnych (EPRA)*, Berno, 13–15 maja 2015; J. Cieplak, H. Rostek, B. Stachowiak, *Sprawozdanie z 42. Spotkania Europejskiej Platformy Organów Regulacyjnych*, Norymberga, 29–30 października 2015, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/dzialalnosc-miedzynarodowa/sprawozdania-z-konferencji-i-wyjazdow-zagranicznych/> [dostęp: 26.01.2016].

⁴¹ [http://epra3production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2625/original/Analysys%20Mason%20debate%20on%20TV%20policy%20and%20regulation%20\(print\)%2013%2005%202015.pdf?1431577307](http://epra3production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2625/original/Analysys%20Mason%20debate%20on%20TV%20policy%20and%20regulation%20(print)%2013%2005%202015.pdf?1431577307) oraz <http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2634/original/TVbeat%20@EPRA%20meeting%20Berne%20May%202015.pdf?1432627639> [dostęp: 26.01.2016].

medialne, zwłaszcza o charakterze audiowizualnym, będące rezultatem technologii cyfrowej umożliwiają dostęp do wielu zróżnicowanych usług. Tym samym powodują powolny spadek zainteresowania tradycyjną telewizją na korzyść usług nielinearnych (serwisy na żądanie). Wywołuje to rosnącą fragmentację widowni, zwiększa dostęp odbiorców do wielu platform (w tym mobilnych) oraz treści, co zmienia obraz rynku, na którym pojawiają się silne podmioty spoza Europy (np. Netflix, Amazon).

Zdaniem EPRA, najważniejsze wyzwania są związane z koniecznością ustawicznego nadążania regulacji za zmianami technologicznymi oraz badaniami i wdrożeniem odpowiednich narzędzi telemetrycznych. Rozwój technologii wymaga też pilnej modernizacji przepisów DAUM dotyczących przekazów o charakterze reklamowym oraz lokowaniem (produktów i tematów), ponieważ Unia w tym zakresie nie dysponuje szczegółowymi wytycznymi.