

Wewnętrzny pluralizm mediów w ramach audiowizualnych usług medialnych w UE – Zasady i praktyka (raport ERGA, listopad 2018 r.)

*Tłumaczenie z języka angielskiego: Art of Translation,
koordynacja: Departament Prezydialny,
korekta i redakcja merytoryczna: Departament Strategii*



Zasady dotyczące audycji informacyjnych i publicystycznych oraz przepisy zapewniające odpowiednie informacje obywatelom w trakcie kampanii wyborczych stanowią istotny element regulacji dotyczących mediów elektronicznych w wielu krajach Unii Europejskiej. Do tego stopnia, że w niektórych krajach związane z tym sprawy stanowią większość zadań realizowanych na co dzień przez organy regulacyjne. Mimo to, może to być najslabiej zbadany obszar wszystkich regulacji medialnych, przynajmniej z punktu widzenia międzynarodowej perspektywy porównawczej.

Głównym powodem takiej sytuacji jest prawdopodobnie to, że tego typu zasady podlegają minimalnej harmonizacji. Chociaż istnieją dla nich pewne zasadnicze podstawy w legislacji Rady Europy (Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej¹), unijne ramy regulacyjne nie uwzględniają tego typu przepisów, a zasady krajowe charakteryzuje duża różnorodność. Ponadto, ponieważ zasady te mają zastosowanie do tak zwanych mediów tradycyjnych (tj. głównie radia i telewizji), zazwyczaj w zależności od priorytetów polityki krajowej danego kraju ich oddziaływanie międzynarodowe jest mocno ograniczone. W związku z powyższym nie dziwi fakt, że zasady te nie przyciągnęły jeszcze szerokiej uwagi (środowiska naukowego lub innych środowisk) na szczeblu europejskim.

Aktualna sytuacja mediów może to zmienić. Rosnąca liczba źródeł treści medialnych oraz stopień ich znaczenia w oczach odbiorców w powiązaniu z rozpowszechnianiem się dezinformacji i wręcz fałszywych informacji skłaniają coraz powszechniej do poszukiwania odpowiednich rozwiązań. Jeżeli faktycznie istnieje odpowiedni system prawny łączący przeszłe i obecne doświadczenia regulacyjne z aktualnym kryzysem informacyjnym, leży on dokładnie w tym obszarze. Różnorodny patchwork norm, przepisów i uregulowań prawnych wspomnianych w niniejszym raporcie nie dopasuje się do nowej sytuacji bez problemów, ale można wiele zaczerpnąć z ram prawnych oraz doświadczeń krajowych organów regulacyjnych związanych z ich stosowaniem. W związku z tym wydaje się, że nadszedł czas, by rozpocząć debatę na temat krajowych ram prawnych dotyczących pluralizmu wewnętrznego (w formie, w jakiej opisano je w niniejszym raporcie).

Raport podzielono na cztery podstawowe obszary. Pierwsze dwa rozdziały określają ramy koncepcyjne, wyjaśniając, dlaczego należało napisać niniejszy raport, oraz ustalając jego zakres (z uwzględnieniem definicji roboczej). Druga część (rozdział trzeci) opisuje aktualny stan prawny w zakresie regulacji wewnętrznego pluralizmu mediów, także poza okresami wyborczymi, we wszystkich krajach będących uczestnikami ERGA (z uwzględnieniem wszystkich krajów UE). Poza przedstawieniem szczegółowego katalogu dostępnych środków, zaprezentowano także unikalny obraz ich stosowania z perspektywy organów regulacyjnych. By uwzględnić wszystkie obszary, trzeci rozdział porusza temat zmian w krajobrazie medialnym oraz ich wpływ na istniejące zasady. Dotyczy to nie tylko ogólnych wyzwań wynikających z ewoluującego świata mediów z perspektywy organów regulacyjnych, ale także konkretnego problemu dezinformacji, dla celów którego przedstawiono wstępne zestawienie istniejących i planowanych inicjatyw. W ostatniej części raport prezentuje niekonwencjonalne spojrzenie na pluralizm mediów z perspektywy transgranicznej.

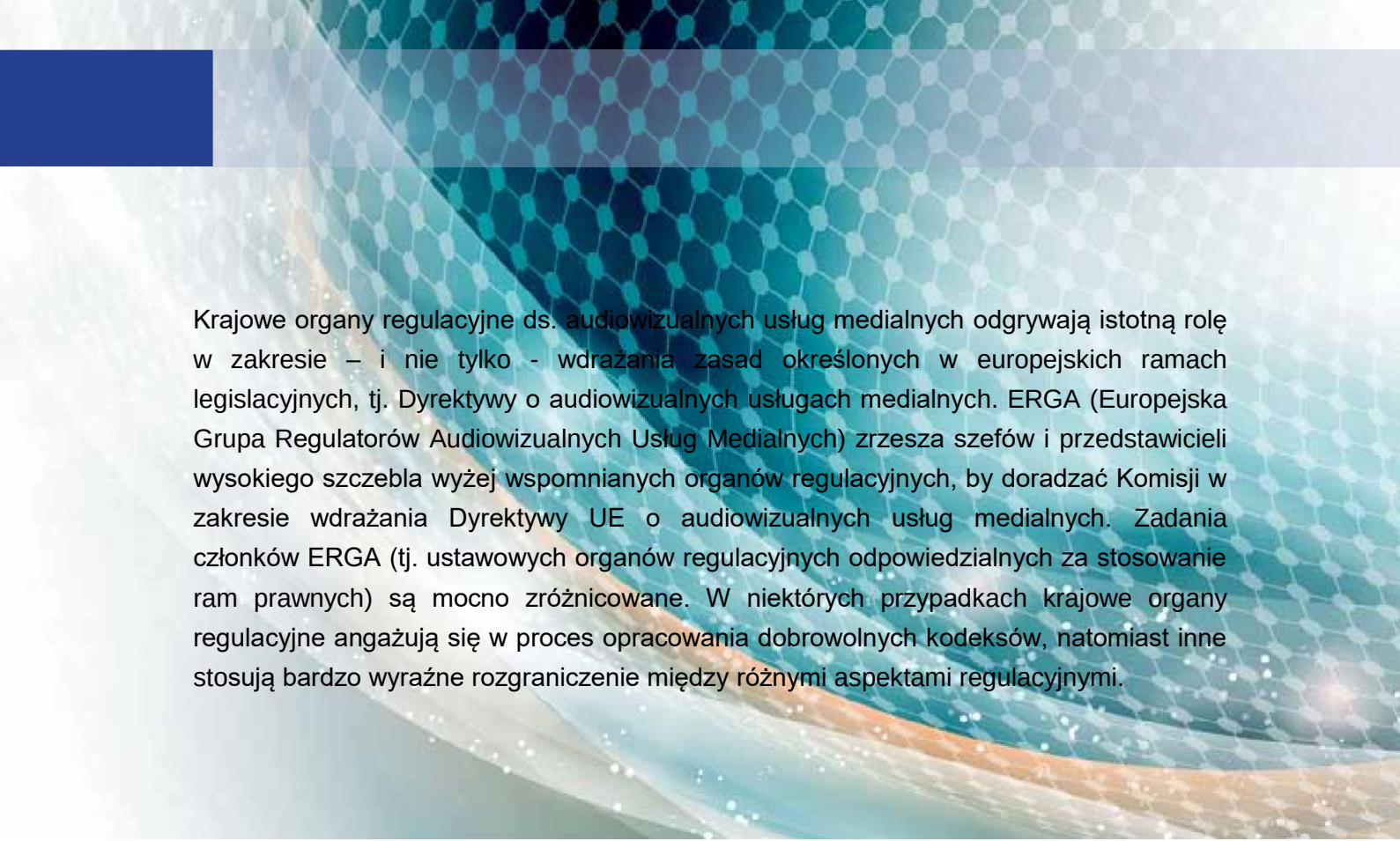
Opracowanie niniejszego raportu nie byłoby możliwe, gdyby nie poświęcenie i praca wszystkich

¹ Art. 7 (3), 10bis, Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej, ETS nr 132, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007b0d8>

PRZEDMOWA

krajowych organów regulacyjnych ERGA. Szczególne podziękowania kieruję do wiodących autorów raportu: Levente Nyakasa z NMHH (HU), Bianki Heuser z DLM (DE), Rosy Cavallaro z AGCOM (IT), Marii Donde i Lewisa McQuarrie z OFCOM (UK), Raphaëla Honoré z CSA (FR), Martina Hari z AKOS (SI) oraz Michala Hradický z CBR (SK). Część prac nad raportem obejmowała także dyskusję pomiędzy wybitnymi specjalistami w tym obszarze, z uwzględnieniem pani Eldy Brogi z Centre for Media Pluralism and Freedom oraz pana Damiana Tambini z London School of Economics and Political Science, którym chcielibyśmy podziękować za cenny wkład.

Ľuboš Kukliš,
Przewodniczący ERGA



Krajowe organy regulacyjne ds. audiowizualnych usług medialnych odgrywają istotną rolę w zakresie – i nie tylko - wdrażania zasad określonych w europejskich ramach legislacyjnych, tj. Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. ERGA (Europejska Grupa Regulatorów Audiowizualnych Usług Medialnych) zrzeka szefów i przedstawicieli wysokiego szczebla wyżej wspomnianych organów regulacyjnych, by doradzać Komisji w zakresie wdrażania Dyrektywy UE o audiowizualnych usługach medialnych. Zadania członków ERGA (tj. ustawowych organów regulacyjnych odpowiedzialnych za stosowanie ram prawnych) są mocno zróżnicowane. W niektórych przypadkach krajowe organy regulacyjne angażują się w proces opracowania dobrowolnych kodeksów, natomiast inne stosują bardzo wyraźne rozgraniczenie między różnymi aspektami regulacyjnymi.

Przedmowa	2
Spis treści	5
Streszczenie	7
1 Wprowadzenie	14
11 Dlaczego ERGA zajmuje się tym tematem?	15
12 Znaczenie pluralizmu mediów w demokratycznych społeczeństwach	16
2 Czym jest pluralizm mediów?	19
21 Koncepcje pluralizmu mediów	20
22 Szeroka definicja robocza	21
23 Wymiary pluralizmu mediów – pluralizm wewnętrzny i zewnętrzny	22
24 Środki zapewniające ochronę pluralizmu mediów	23
25 Ustalenie zakresu pluralizmu wewnętrznego dla celów raportu	24
3 Przegląd i zastosowanie dostępnych narzędzi	25
3.1 Narzędzia ogólne (tj. poza okresem wyborczym)	27
3.1.1 Ogólne środki służące ochronie pluralizmu	27
3.1.1.1 Wprowadzenie	27
3.1.1.2 Podstawowa analiza kategorii	27
3.1.1.3 Poszczególne kategorie	29
3.1.1.4 Konkretnie rozwiązania stosowane w mediach publicznych	35
3.1.2 Kompetencje krajowych organów regulacyjnych i ich stosowanie	36
3.1.2.1 Podstawowe zasady i kompetencje organów	36
3.1.2.2 Stosowanie środków ochrony pluralizmu	38
Wnioski	43
3.2 Narzędzia stosowane w okresie wyborczym	45
3.2.1 Wprowadzenie	45
3.2.2 Środki stosowane w okresach wyborczych	48
3.2.3 Planowanie, ramówka i równowaga programowa	53
3.2.4 Cisza wyborcza	57
3.2.5 Sondaże	58
3.2.6 Reklama polityczna	60
3.2.7 Dezinformacja na platformach cyfrowych	62
Wnioski	64

4	Zmieniający się krajobraz medialny i jego wpływ na dostępne środki	67
	Wprowadzenie	67
41	Zmieniający się krajobraz medialny i jego wpływ na środki ochrony pluralizmu	68
411	Zmiany w krajobrazie medialnym mogące wpływać na środki ochrony pluralizmu wewnętrznego	69
412	Refleksje na temat nowych wyzwań	82
413	Pluralizm wewnętrzny w szerszym kontekście	84
	Wnioski	86
42	Specyficzne wyzwania związane z dezinformacją	87
421	Aktualna sytuacja	88
4211	Możliwe oddziaływanie nadawców i znaczenie działania w dobrej wierze	88
4212	Ewolucja zjawiska dezinformacji	88
4213	Niewielka liczba wdrożonych środków	91
4.2.2	Wizja regulacji w odniesieniu do dezinformacji	93
4221	Brak dowodów, by ocenić potrzebę interwencji regulacyjnej	93
4222	Sposoby na zmianę aktualnej sytuacji regulacyjnej	95
	Wnioski	102
5	Wymiar transgraniczny	103
51	Kwestie transgraniczne	104
52	Współpraca między organami regulacyjnymi	106
53	Rola ERGA	107
54	Nowe usługi	108
	Wnioski i dalsze kroki	110
	Kody krajów i krajowe organy regulacyjne	116
	Lista tabel/wykresów	117

Środowisko mediów zmienia się gwałtownie zarówno pod względem ilości jak i jakości źródeł informacji oraz konsumpcji treści. Zmiany te stanowią wyzwanie dla pluralizmu mediów w wielu aspektach. Mimo to do tej pory nie było kompleksowego raportu, który analizowałby faktyczne, dostępne niezależnym organom regulacyjnym rozwiązania z zakresu pluralizmu mediów w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz sposoby, w jakie stawiają one czoła wyzwaniom wynikającym ze zmian w krajobrazie medialno-informacyjnym. Niniejszy raport ma wypełnić istniejącą lukę. Czyni to w oparciu o przegląd istniejących rozwiązań wspierających pluralizm, analizę czynników, które umożliwiają organom regulacyjnym rozumieć zmiany i zagrożenia, a także analizę sposobu, w jaki obecnie testuje się standardy. W tym kontekście raport stara się także opisać w skrócie reakcje organów regulacyjnych dotyczące niektórych spornych tematów z aktualnej debaty na temat regulacji mediów, naturalnie z uwzględnieniem problemu dezinformacji. W związku z powyższym raport podsumowuje nie tylko istniejące i planowane inicjatywy w Europie, ale także po raz pierwszy uwzględnia przemyslenia uczestniczących w pracach ERGA przedstawicieli krajowych organów regulacyjnych.

Raport uwzględnia informacje uzyskane od 31 krajowych organów regulacyjnych (28 członków ERGA + 3 obserwatorów) w ramach odpowiedzi na roboczy kwestionariusz, który na początku 2018 r. był przedmiotem prac Podgrupy ERGA nr 1. W raporcie nie przedstawiono żadnych zaleceń; stanowi on zbiór informacji do ewentualnego wykorzystania przez decydentów, którzy rozważają ewentualne interwencje regulacyjne.

Wybrana definicja

Dla celów niniejszego raportu potrzeba było **szerokiej definicji roboczej** pluralizmu mediów, by uszanować różnice w tradycjach regulacyjnych poszczególnych krajów. Z tego powodu wybrano już istniejącą szeroką, uniwersalną definicję opracowaną przez Radę Europy. Zgodnie z nią, pluralizm mediów to „szeroki zakres wartości, poglądów, informacji i interesów społecznych, politycznych i kulturowych wyrażanych poprzez media”. Definicja ta odzwierciedla szeroki charakter treści, które mogą przyczynić się do pluralizmu mediów. W praktyce jednak analiza ryzyka i omówienie zasad w tym obszarze z reguły koncentruje się na wiadomościach i audycjach publicystycznych oraz na bardziej wpływowych dostawcach mediów na poziomie lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Szeroka definicja robocza pluralizmu mediów obejmuje wszystkie rodzaje mediów (prasę, telewizję i radio, usługi na żądanie oraz usługi internetowe), ale tematy omówione w poszczególnych rozdziałach niniejszego raportu ujęte są w pewne ramy, a nawet w niektórych przypadkach ograniczają się do informacji przekazanych przez przedstawicieli krajowych organów regulacyjnych w odpowiedziach dotyczących stosowanych środków i standardów oraz rodzajów mediów, do których mają one lub mogą mieć w przyszłości zastosowanie.,, ... *pluralizm mediów to „szeroki zakres wartości, poglądów, informacji i interesów społecznych, politycznych i kulturowych wyrażanych poprzez media”.*

Co uwzględniono, a czego nie uwzględniono?

Jako rezultat pierwszej części prac ERGA nad pluralizmem mediów, niniejszy raport koncentruje się na **temacie pluralizmu wewnętrznego**, kładąc nacisk na przepływ informacji w środowisku medialnym. Środki pluralizmu zewnętrznego, takie jak przejrzystość w zakresie własności mediów, zasady dotyczące koncentracji mediów, zasady *must carry* i *must offer*, nie zostały tutaj omówione, gdyż powrócimy do nich na kolejnym etapie naszych prac. W związku z powyższym raport koncentruje się przede wszystkim na:

- regulacji i normach etycznych mających zastosowanie do treści medialnych, takich jak wiadomości lub audycje publicystyczne (niezależność redakcyjna, obiektywność, bezstronność, dokładność, zgodność z prawdą, przejrzystość) - „zasady ogólne”
- oraz na przepisach oraz normach etycznych mających zastosowanie do relacjonowania wyborów w mediach (czas trwania, miejsce w ramówce i równowaga audycji, cisza wyborcza, sondaże, reklama polityczna) - „zasady obowiązujące w okresie wyborczym”.

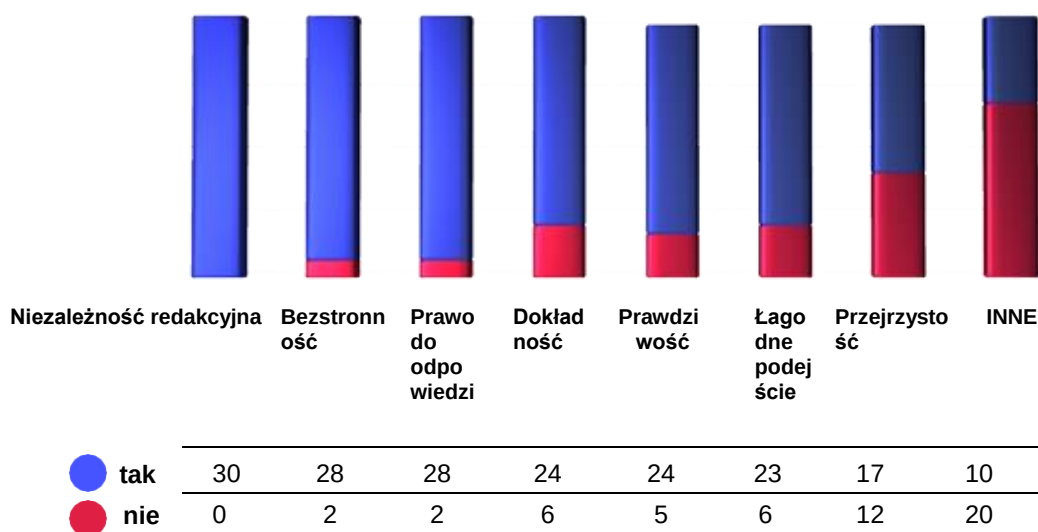
W raporcie zgromadzono informacje na temat wszystkich środków (dostępnych i planowanych) w tym obszarze, porównując pluralizm wewnętrzny w odpowiednich krajach, z uwzględnieniem ram prawnych i norm wykraczających poza kompetencje poszczególnych krajowych organów regulacyjnych. Tak więc, raport prezentuje informacje na temat nieustawowych zasad i norm dotyczących wewnętrznego pluralizmu mediów w szeregu państw członkowskich UE, z uwzględnieniem ram pozaprawnych ustanowionych przez same organizacje zawodowe, nadawcze i medialne lub w niektórych przypadkach przy udziale krajowych organów regulacyjnych i nadzorczych.

Ogólne zasady

Jeżeli chodzi o **ogólne zasady**, krajowe organy regulacyjne posiadają pewne konkretne środki, których celem jest ochrona wyżej wspomnianych aspektów wewnętrznego pluralizmu mediów. Oczywiście nie wszystkie kategorie środków są dostępne we wszystkich krajach, co prezentuje tabela poniżej. Wydaje się jednak, że środki te są szeroko rozpowszechnione w każdej z ocenianych kategorii, od tych dostępnych prawie wszystkim krajowym organom regulacyjnym (niezależność redakcyjna, bezstronność i prawo do odpowiedzi) poprzez te, które dostępne są większości krajowych organów regulacyjnych (dokładność, prawdziwość i łagodne podejście) po szeroko rozpowszechnione środki w obszarze przejrzystości. Niektóre krajowe organy regulacyjne podkreślały, że wiele z istniejących środków służących ochronie pluralizmu mediów może także pośrednio, ale skutecznie, radzić sobie z dezinformacją.

STRESZCZENIE

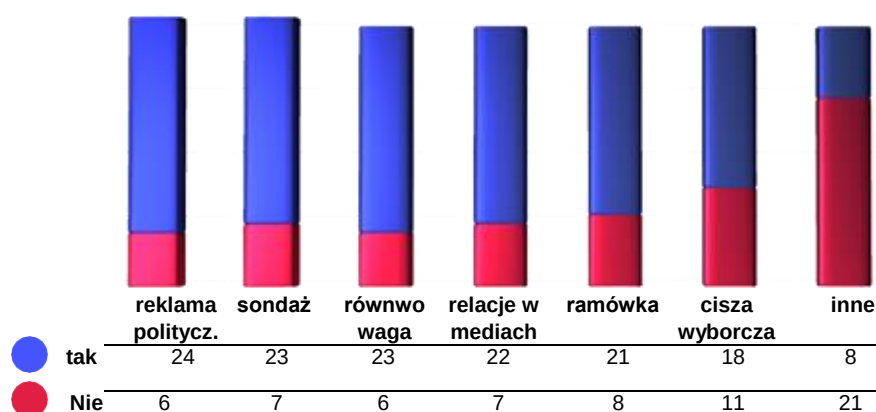
Przegląd ogólnych środków ochrony pluralizmu poza okresem wyborczym



Zasady w okresie wyborczym

Drugą kategorią środków służących ochronie wewnętrznego pluralizmu są środki stosowane w **okresach wyborczych**. Ze względu na ich potencjalne oddziaływanie, środki masowego przekazu tradycyjnie podlegają w okresach wyborczych szczegółowym i rygorystycznym regulacjom. Mają one zapewnić efektywność ochrony pluralizmu wszystkich „przedstawicieli sił politycznych” uczestniczących w debacie polityczno-instytucjonalnej, a tym samym wymagających dostępu do mediów, by informować opinię publiczną o swoich stanowiskach. W rzeczywistości prawie wszystkie kraje posiadają specjalne przepisy dotyczące kampanii wyborczych skierowane do tradycyjnych nadawców. Jednocześnie w niektórych krajach krajowe organy regulacyjne mają za zadanie opracować zasady dotyczące kampanii wyborczych w ramach odpowiednich przepisów prawnych.

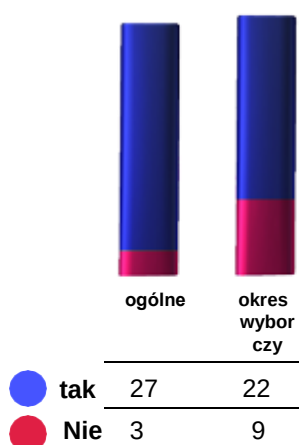
Przegląd środków ochrony pluralizmu wewnętrznego w okresach wyborczych w krajach ERGA



Specjalne środki stosowane w mediach publicznych i wybrane gatunki programowe

Jak pokazuje poniższy wykres, większość krajów stosuje środki na rzecz pluralizmu wewnętrznego w odniesieniu do **nadawców publicznych** (zarówno ogólne jak i specjalne w okresach wyborczych). Ustalenia te oraz dodatkowe wskaźniki omówione w raporcie pokazują rolę, jaką nadawcy publiczni odgrywają w zdobywaniu zaufania odbiorców do wiadomości oraz w pełnieniu funkcji powszechnego źródła debaty publicznej. Dla połowy krajowych organów regulacyjnych istniejące środki pluralizmu wewnętrznego mają zastosowanie jedynie do wybranych **gatunków programowych** (choć są one mniej rozpowszechnione w odniesieniu do zasad stosowanych w okresie wyborczym), przede wszystkim takich jak wiadomości, audycje polityczne i publicystyczne - jako specyficzne gatunki - a także audycje nadawane przez media publiczne.

Dodatkowe środki w mediach publicznych



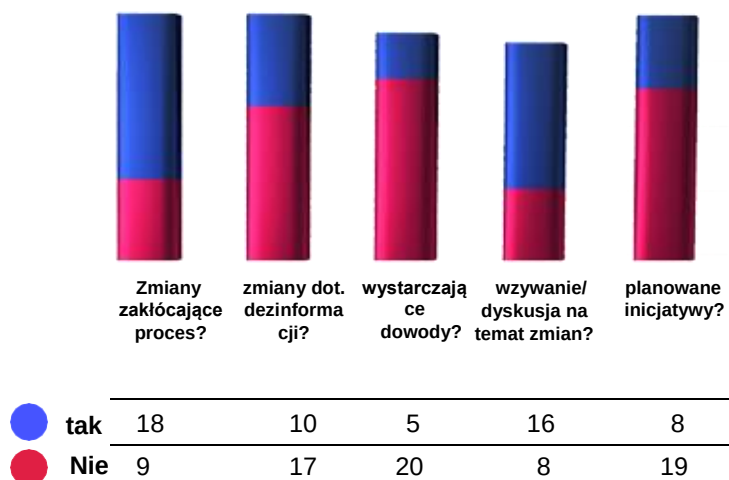
Dodatkowe środki, wybrane gatunki



Aktualne wyzwania

Starannie zbadano także **aktualne wyzwania**, przed którymi stoją krajowe organy regulacyjne. W odpowiedzi na kwestionariusz krajowe organy regulacyjne przedstawiły poglądy, które podsumowuje tabela poniżej. Wyraźnie widać, że większość krajowych organów regulacyjnych zgadza się, że brak jest wystarczających dowodów, by właściwie ocenić potrzebę interwencji regulacyjnej w celu zabezpieczenia pluralizmu wewnętrznego przed zmianami w środowisku medialnym, oraz wzywa do dokładniejszego przeanalizowania tego zjawiska. Wydaje się także, że w przypadku wielu krajowych organów regulacyjnych trwają dyskusje i zgłaszana jest potrzeba zmiany na poziomie krajowym, a w niektórych krajach przedstawiono już konkretne propozycje w tym zakresie. O ile proponowane interwencje mogą obejmować szersze stosowanie aktualnych, przeanalizowanych w niniejszym raporcie ram pluralizmu wewnętrznego, niżej opisane tendencje w środowisku medialnym mogłyby wskazać pomocny kierunek.

Podsumowanie poglądów na temat aktualnych wyzwań



Zauważono następujące ogólne tendencje w **zmieniającym się środowisku medialnym**:

- internet zmniejsza bariery wejścia na rynek wiadomości, prowadząc do obfitości serwisów informacyjnych dostępnych obywatelom online;
- większość osób korzystających z wiadomości w internecie czyni to pośrednio, zamiast przeglądać serwisy lub aplikacje informacyjne;
- wiadomości coraz częściej oglądane są na smartfonach w formie tzw. „news feed”;
- treści pozyskiwane w internecie są fragmentaryczne;
- z powodu braku kurateli redakcyjnej wiadomości są obecnie sortowane według „news feed” poprzez kombinację algorytmów i personalizację użytkowników;
- większość użytkowników mediów społecznościowych pozyskuje treści w oparciu o rekomendacje znajomych; informacje te w mniejszym stopniu narażone na zakwestionowanie;
- wiadomości, które szczególnie przemawiają do członków sieci społecznościowych, mogą się szybko rozprzestrzeniać, intensyfikując swój efekt.

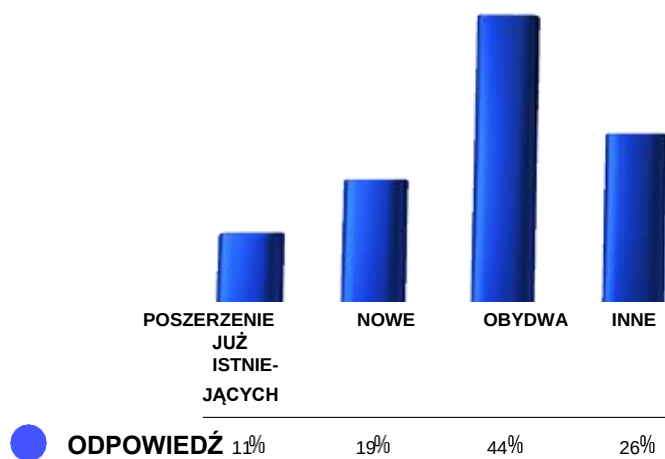
Dezinformacja

Część raportu poświęcono szczególnym wyzwaniom związanym ze zjawiskiem **dezinformacji**. W przypadku gdy wiadomości odtwarzane są w internecie, czyli w dużej mierze w nieuregulowanej przestrzeni, może to powodować osłabienie celu pluralizmu wewnętrznego, jako wsparcia w demokratycznym dyskursie publicznym. Wydaje się, że nie można zaprzeczyć istnieniu rozwijającego się zjawiska dezinformacji. Chociaż aktualne obawy wynikają w głównej mierze ze specyficznych sposobów, w jakie internet i nowe technologie istotnie wpływają na proces rozpowszechniania informacji, dezinformacja istnieje także w świecie mediów linearnych i tradycyjnych. Metody interwencji w tym obszarze stanowią wrażliwy temat, w szczególności biorąc pod uwagę zagrożone prawa i zasady (głównie wolność wypowiedzi oraz wolność informacji).

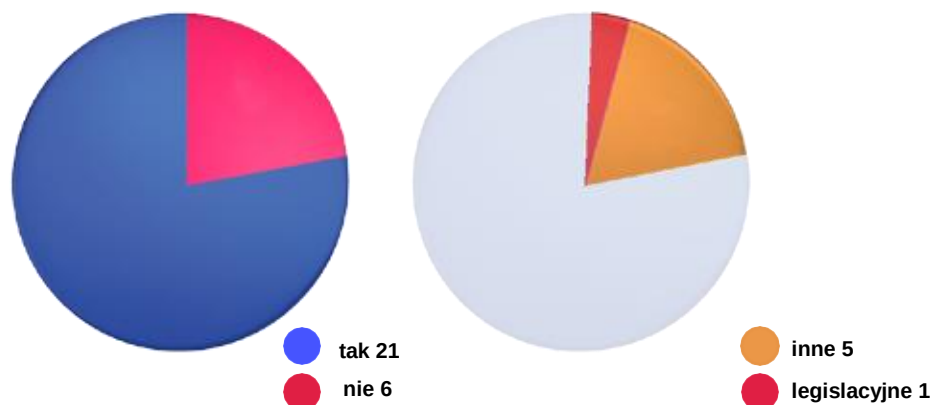
Krótko mówiąc, **odpowiedzi udzielone przez krajowe organy regulacyjne na temat dezinformacji pokazują, że:**

- krajowe organy regulacyjne nie zidentyfikowały radykalnych zmian związanych z dezinformacją, ale jednocześnie organy regulacyjne i opinia publiczna są w pełni świadome istnienia tego zjawiska;
- krajowe organy regulacyjne ostatnio poszerzyły badania w tym obszarze;
- dezinformacja może mieć poważne konsekwencje dla debaty politycznej oraz procesów decyzyjnych;
- większość krajów nie posiada środków pozwalających radzić sobie z problemem dezinformacji jako takiej, a te kraje, które takie środki posiadają, prawie nigdy nie stosują rozwiązań legislacyjnych;
- znaczna większość krajowych organów regulacyjnych uważa, że brak jest wystarczających dowodów, by ocenić potrzebę wprowadzenia interwencji regulacyjnej w tym obszarze. Tym niemniej liczba proponowanych sposobów rozwiązania problemu dezinformacji stale rośnie;
- znaczna większość państw członkowskich i krajowych organów regulacyjnych popiera samoregulację jako sposób na rozwiązanie tego problemu, a zjawisko to analizuje coraz więcej podmiotów (państwa, krajowe organy regulacyjne, podmioty rynkowe...). Uznaje się, że osiągnięcie pluralizmu zależy od zastosowania szerokiego zakresu środków;
- Istnieją w tym zakresie publikacje, które odzwierciedlają inicjatywy na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym, a inne są planowane.

Dezinformacja: możliwe rozwiązania w zakresie pluralizmu mediów



Deinformacja: planowane inicjatywy

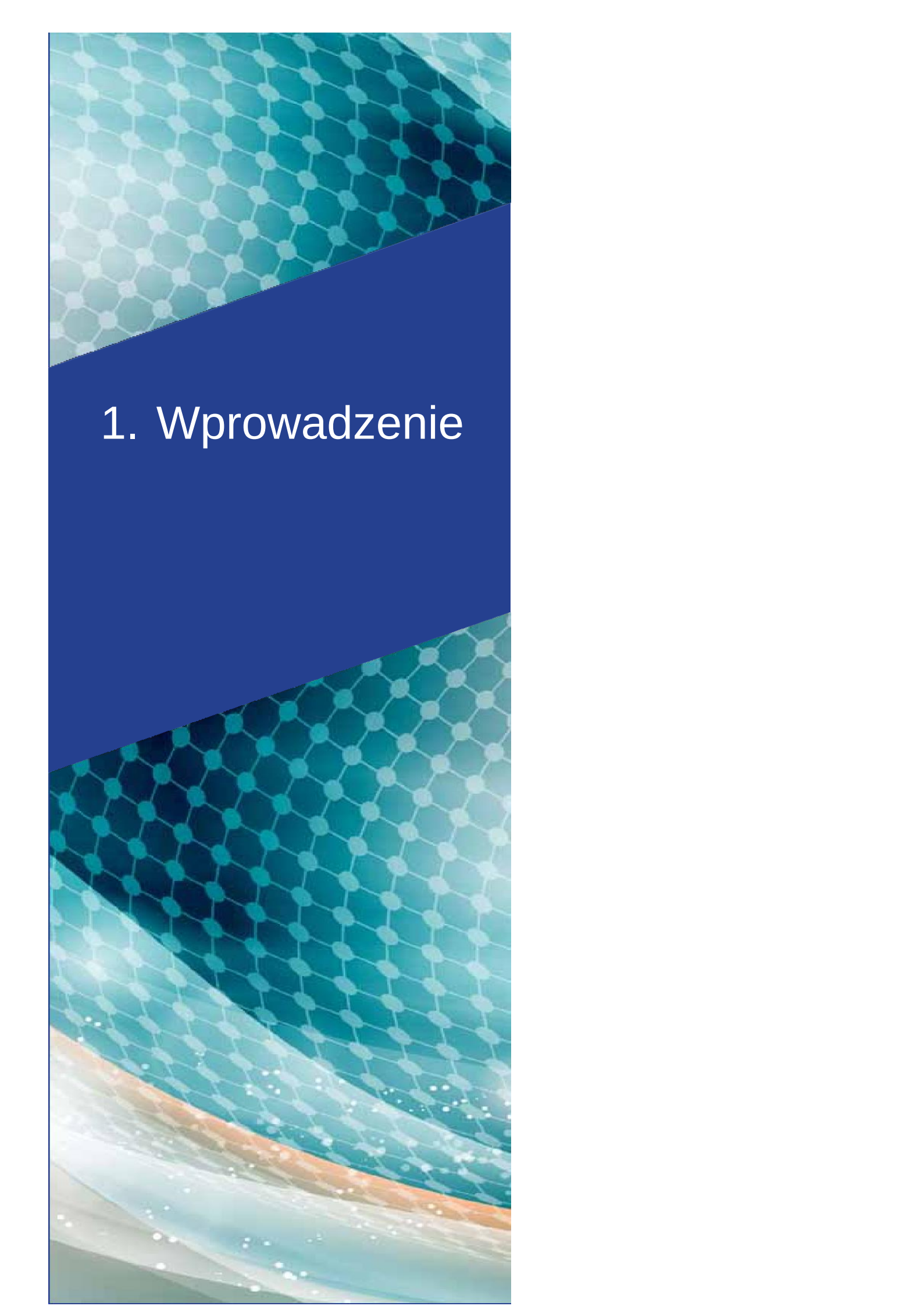


Wymiar transgraniczny

Zbadano także **wymiar transgraniczny** pluralizmu wewnętrznego. Przypadki transgraniczne obejmujące tradycyjne media (audiowizualne) oraz pluralizm mediów są rzadkie, a gdy mają miejsce, rozwiązanie może przynieść współpraca pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi. Poruszono także kwestię dotyczącą możliwych wyzwań stawianych przez nowe usługi (platformy udostępniania plików wideo/media społecznościowe) w kontekście pluralizmu wewnętrznego. Współpraca pomiędzy krajowymi władzami regulacyjnymi jest dobrze rozwinięta, ale większość krajowych organów regulacyjnych uważa, że korzystna byłaby jeszcze bliższa współpraca oraz podkreśla znaczenie ERGA jako wartości dodanej. Większość organów postrzega ERGA jako platformę wymiany informacji i dobrych praktyk (a także jako forum dyskusyjne). Niektóre organy regulacyjne uważają, że ERGA powinna odgrywać rolę w kwestiach transgranicznych oraz wyrażać ich głos w dyskusjach z globalnymi graczami na temat nowych usług.

Kolejne kroki

Niniejszy raport prezentuje autentyczne spojrzenie krajowych organów regulacyjnych na omawiane tematy, którego wcześniej brakowało i które - miejmy nadzieję - przyczyni się do szerszej debaty. Jednak wewnętrzny pluralizm mediów to tylko jeden z elementów głębszej kwestii pluralizmu mediów w społeczeństwie. Jednocześnie kwestie te stanowią główny punkt szerszych debat obejmujących oddziaływanie nowych usług internetowych. **W związku z powyższym w 2019 roku ERGA będzie kontynuować badania nad tymi tematami, koncentrując się na aspektach regulacyjnych zewnętrznego pluralizmu mediów i ewentualnie problemie dezinformacji i próbując jednocześnie odpowiedzieć na część pytań poruszonych w niniejszym raporcie.**



1. Wprowadzenie

Środowisko medialne podlega gwałtownym zmianom zarówno pod względem ilości źródeł informacji i konsumpcji treści, jak i jakości dostarczanych i odbieranych informacji. Zmiany te stanowią wyzwanie dla ustalonych sposobów podejścia do pluralizmu mediów w wielu aspektach bez widoków na konsensus wśród decydentów lub naukowców. Mimo to, według nas nie istniał żaden kompleksowy raport, który analizowałby środki ochrony pluralizmu mediów, jakie niezależne organy regulacyjne miałyby do dyspozycji w poszczególnych państwach członkowskich UE, oraz sposób ich reagowania na tego typu wyzwania.

1.1 Dlaczego ERGA zajmuje się tym tematem?

Zgodnie z art. 3(c) regulaminu ERGA, jedną z misji Grupy jest „zapewnienie wymiany doświadczeń i dobrych praktyk dotyczących stosowania ram regulacyjnych dla audiowizualnych usług medialnych”. Cel ten spełniają realizowane przez pierwszą podgrupę roboczą prace nad pluralizmem wewnętrznym i zewnętrznym. Podgrupę tę utworzono na podstawie planu działania na 2018 rok, a jej zadania szczegółowo opisano w odpowiednim dokumencie (Terms of Reference). W 2018 roku podgrupa ta postanowiła skoncentrować się na temacie pluralizmu wewnętrznego w związku z coraz większym zakresem tego tematu. Mimo to w kolejnym okresie należałoby zająć się problematyką pluralizmu zewnętrznego. Ze względu na konieczność unikania nakładania i powielania działań niniejszy raport oparty jest na już zakończonych w ramach Europejskiej Platformy Organów Regulacyjnych (EPRA) pracach na temat „Wiadomości w świecie cyfrowym”, które poświęcono „Wdrażaniu dokładności, obiektywności i bezstronności w praktyce”². Raport opiera się na informacjach uzyskanych od członków ww. podgrupy roboczej z wszystkich 31 krajowych organów regulacyjnych (w tym wszystkich krajów UE). W ten sposób pozyskano informacje nie tylko na temat aktualnie stosowanych środków w obszarze pluralizmu wewnętrznego, ale także na temat aktualnych wyzwań (z uwzględnieniem dezinformacji) oraz możliwych problemów transgranicznych.

ERGA, jako grupa zrzeszająca niezależne organy regulacyjne ds. mediów z wszystkich państw członkowskich UE, dysponowała chyba najlepszą pozycją do napisania takiego raportu. Ponieważ organy krajowe stosują bardzo różne podejście w odniesieniu do regulacji pluralizmu mediów, celem tej inicjatywy było umożliwienie członkom ERGA porównania praktyk ze swojego kraju z praktykami z innych krajów oraz ewentualnie wsparcie ich w procesie projektowania odpowiednich praktyk na przyszłość. Ponadto, w ramach powyższego badania, ERGA mogła wnieść wkład w debatę poświęconą pluralizmowi mediów na dwa sposoby: poprzez dostarczenie aktualnych informacji, poprawiając tym samym poziom świadomości uczestników debaty, oraz poprzez stosowną reakcję na potrzebę wprowadzenia nowych form interwencji regulacyjnej.

Ponieważ raport został opracowany przez przedstawicieli unijnych regulatorów audiowizualnych, zajmuje się on przede wszystkim, chociaż nie tylko, środkami mającymi zastosowanie do mediów audiowizualnych.

² 161/original/PS1_News_in_Digital_Age_final_postmeeting_version.pdf?1513763879

1.2 Znaczenie pluralizmu mediów w demokratycznych społeczeństwach

„Zadaniem prasy (...) jest promowanie prawdy dotyczącej spraw publicznych poprzez zapewnienie podstaw do ich zrozumienia. Prawda i zrozumienie nie są takimi samymi towarami, jak orzechy czy ziemniaki.”³

Wyżej zacytowane stwierdzenie w sprawie *Associated Press*, wygłoszone przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych bezpośrednio po zakończeniu drugiej wojny światowej w Europie, wyraźnie wskazuje na znaczenie i odpowiedzialność prasy (mediów) w demokratycznym społeczeństwie, tj. **przekazywanie** opinii publicznej rzetelnych informacji umożliwiających obywatelom **korzystanie** z przysługujących im wolności obywatelskich i praw politycznych. Stwierdzenie to podkreśla, że media nie są sprawą prywatną, ale publiczną, nawet jeżeli należą do prywatnych właścicieli.

Cytowana decyzja Sądu Najwyższego podaje także szczegóły, jakie prasa - i inne media - powinny wziąć pod uwagę, by osiągnąć ten cel: „[...] branża służy jednemu z najważniejszych z wszystkich ogólnych **interesów**: rozpowszechnianiu wiadomości z tak wielu różnych źródeł oraz przy użyciu tak wielu różnych aspektów i kolorów, jak to możliwe.”⁴ W związku z tym prasa powinna zapewniać opinii publicznej **różnorodność** i dokładne informacje, by odbiorcy mogli **sformułować opinię** na interesujące ich tematy oraz by mogli **uczestniczyć** w demokratycznych procesach.

Drugim aspektem wspomnianej decyzji jest **zasada pluralizmu mediów** (trzy zwroty „pluralizm mediów”, „mnogość mediów” i „różnorodność mediów” są często stosowane wymiennie), która stanowi **kamień węgielny** pod przebudowę środowiska medialnego w systemach demokratycznych w Europie po drugiej wojnie światowej⁵. Zasada pluralizmu mediów nie tylko stała się częścią kilku krajowych systemów konstytucyjnych, ale także została rozszerzona w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁶, deklaracjach politycznych i dokumentach UE i Rady Europy⁷ oraz w prawie precedensowym⁸.

³ *Associated Press przeciwko Stanom Zjednoczonym*, 326 U.S. 1 (1945) w zgodzie ze zdaniem odrębnym sędziego Felixa Frankfurtera (1939–62), sędziego Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych.

⁴ Ibid.

⁵ Patrz np. Hardy, Jonathan (2008): *Western Media Systems*, Londyn, Routledge.

⁶ Art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej reguluje zasadę pluralizmu mediów oraz łączy ją z prawami podstawowymi, stwierdzając, że „1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. 2. Szanuje się wolność i pluralizm mediów.”

⁷ Na poziomie UE, patrz np. Media pluralism: Commission stresses need for transparency, freedom and diversity in Europe's media landscape, notatka prasowa Bruksela, 16 stycznia 2007 (IP/07/52), Media pluralism in the Member States of the European Union, Dokument roboczy służb Komisji SEC(2007) 32 Bruksela, 16 stycznia 2007. Patrz także działalność Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF)) na poziomie UE. Na poziomie Rady Europy patrz np. Zalecenie CM/Rec(2007)2 w sprawie pluralizmu mediów i różnorodności treści medialnych, Deklaracja o ochronie roli mediów w demokracji w kontekście koncentracji mediów (31 stycznia 2007), Zalecenie Rec(99)1 w sprawie metod promowania pluralizmu mediów, Zalecenie Rec(94)13 w sprawie metod promowania przejrzystości mediów. Patrz także: praca Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego na ten temat, np. Cappello M. (red.): *Media ownership - Market realities and regulatory responses* IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Strasburg, 2016

⁸ Prawo precedensowe Trybunału Sprawiedliwości UE, patrz np. ECJ, sprawa 148/91., Veronica [1993] ECR I-00487 ECJ, sprawa 23/93, TV10 SA., [1994], ECJ, sprawa 288/89, Gouda [1991] ECR I-04007 ECR I-04795; Europejski Trybunał Praw Człowieka, patrz np. sprawa Informationsverein Lentia i inni przeciwko Austrii (wnioski nr 13914/88., 15041/89., 15717/89., 15779/89., 17207/90., seria A nr 276-A.), sprawa Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano przeciwko państwu włoskiemu (wniosek nr 38433/09.).

Funkcję pluralizmu mediów w demokracji w znacznej mierze podsumowano na przykład w najnowszym zaleceniu Komitetu Ministrów⁹ Rady Europy, w którym wskazano, że wolność i pluralizm mediów „[...] stanowią **centralne elementy funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa**, ponieważ pomagają zapewnić dostępność różnych informacji i poglądów, na podstawie których poszczególne osoby mogą formułować i wyrażać swoje opinie oraz wymieniać się informacjami i pomysłami.”¹⁰

Najważniejszym celem zapewnienia różnorodnych informacji i poglądów poprzez media jest stworzenie możliwości istnienia **strefy publicznej**, w której może toczyć się żywa dyskusja na temat spraw publicznych, jakie są nie do uniknięcia w funkcjonowaniu systemów demokratycznych. Jak sformułowano to na przykład w dokumencie Komisji Europejskiej (WE) (raport Oreja)^{11,12} „[...] **nowoczesne społeczeństwo demokratyczne nie może istnieć bez mediów komunikacyjnych, które [...] zapewniają środki dla debaty publicznej stanowiącej podstawę wolnego i demokratycznego społeczeństwa, środki, które sam rynek niekoniecznie dostarczy.**”

Obydwa wyżej cytowane przypadki prawa precedensowego oraz raport Oreja podkreślają, że kwestii **zapewnienia pluralizmu mediów** nie można po prostu zostawić rynkowi. W demokracjach europejskich **państwo** tradycyjnie odgrywa **aktywną rolę** (głównie w ramach obowiązków konstytucyjnych) w zabezpieczeniu pluralizmu mediów i żywej strefy publicznej, wykorzystując w tym celu różnorodne środki.

Tradycję europejską wyraził Europejski Trybunał Praw Człowieka (ECtHR) w kilku wyrokach. W sprawie Informationsverein Lentia i inni przeciwko Austrii¹² Trybunał podkreślił, że: „Trybunał często wskazywał na **fundamentalną rolę wolności wypowiedzi w demokratycznym społeczeństwie**, w szczególności tam, gdzie poprzez prasę służy ona przekazywaniu informacji i idei ogólnego interesu, które opinia publiczna ma prawo otrzymać [...] Tego typu zobowiązania nie można z powodzeniem zrealizować, chyba że oparte jest ono na zasadzie pluralizmu, którego **ostatecznym gwarantem jest państwo**. Spostrzeżenie to jest szczególnie istotne w odniesieniu do **mediów audiowizualnych**, których programy są często nadawane w bardzo szerokim zakresie.”

Taki punkt widzenia został potwierdzony w sprawie Centro Europa case¹³, w której Trybunał zauważył, że: „[...] w tak wrażliwym sektorze jak media audiowizualne, poza zakazem ingerowania, państwo ma **obowiązek wprowadzić odpowiednie ramy legislacyjne i administracyjne, by zagwarantować skuteczny pluralizm**.”^{14,14}

Wyżej wspomniany, spoczywający na państwach europejskich obowiązek promowania

⁹ Zalecenie CM/Rec(2018)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości w zakresie własności mediów.

¹⁰ CM/Rec(2018)1 preambuła motyw 1.

¹¹ Oreja, Marcelino. (1998) The Digital Age: European Audiovisual Policy. Raport sporządzony przez Grupę wysokiego szczebla ds. polityki audiowizualnej. Październik 1998 r.

¹² Informationsverein Lentia i inni przeciwko Austrii (wnioski nr 13914/88., 15041/89., 15717/89., 15779/89., 17207/90., seria A nr 276-A., wyrok z 24 listopada 1993.) § 38.

¹³ Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano przeciwko państwu włoskiemu (wniosek nr . 38433/09.)

¹⁴ Ibid § 134.

pluralizmu mediów znalazł także odzwierciedlenie w roli i misji krajowych organów regulacyjnych, która została podkreślona w przepisach europejskich zarówno na poziomie UE¹⁵, jak i Rady Europy¹⁶.

Kolejnym godnym uwagi elementem sprawy *Informationsverein Lentia* w Europejskim Trybunale Praw Człowieka jest pozytywna i aktywna rola państwa w obszarze pluralizmu mediów powiązana z tego **rodzaju mediami** (zgodnie z cytowaną sprawą - mediami audiowizualnymi), które w pewnym stopniu **oddziałują** na formułowanie opinii politycznych oraz udział w demokratycznych procesach.

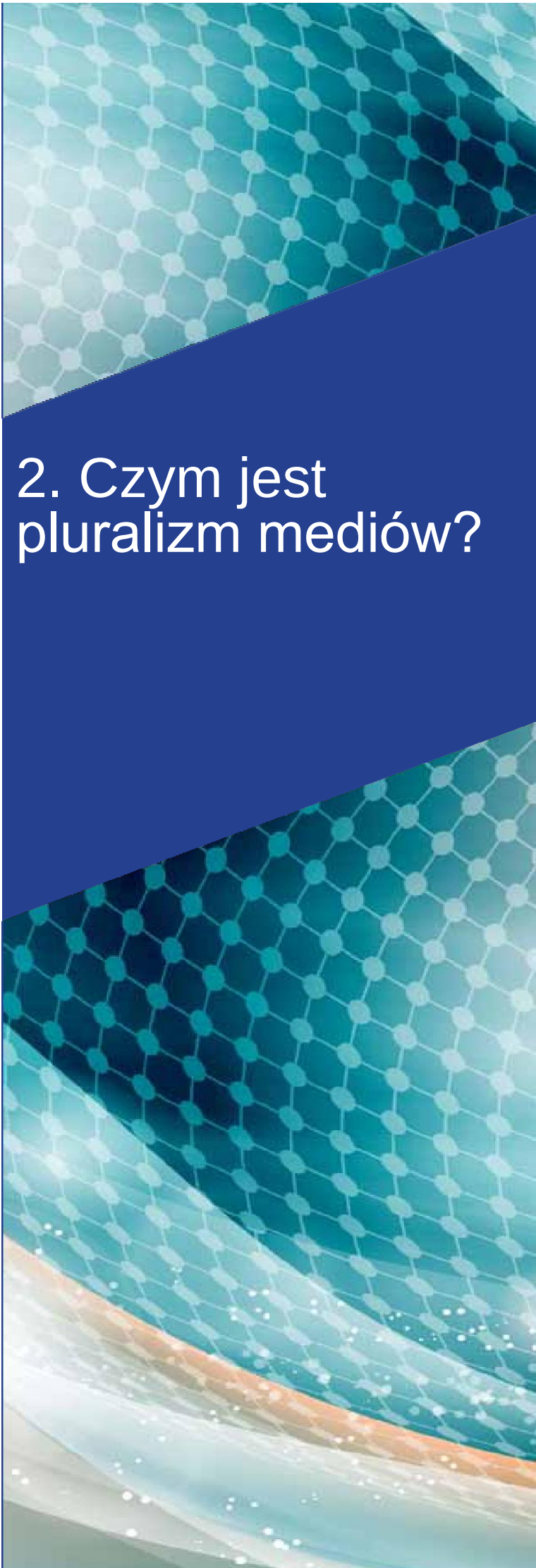
To ostatnie spostrzeżenie Europejskiego Trybunału dotyczy obecnego cyfrowego i konwergentnego środowiska **multimedialnego**, w którym zauważamy namnażanie się nowych usług medialnych. Rodzi to pytanie, w jaki sposób bogate środowisko medialne wpływa na proces demokratyczny. „Bogactwo komunikacyjne” współczesnego środowiska medialnego oznacza „prawie nieograniczony wybór oraz bezprecedensową pluralizację głosów mających dostęp do strefy publicznej”¹⁷ z jednej strony, co może mieć pozytywne znaczenie dla debaty publicznej. Z drugiej strony jednak rodzi ono trudności w **ustaleniu** takiej aktywności medialnej, która odnosiłaby się do demokratycznego dyskursu publicznego, „by zaprojektować odpowiednie metodologie oraz skuteczny proces monitorowania pluralizmu mediów”¹⁸ i znaleźć odpowiednie rozwiązania umożliwiające jego utrzymanie.

¹⁵ Patrz: Dyrektywa o medialnych usługach audiowizualnych, motyw 94, który przewiduje, że określone instrumenty (np. właściwe, niezależne organy regulacyjne) państw członkowskich wdrażających dyrektywę „powinny przyczyniać się do upowszechniania pluralizmu mediów”.

¹⁶ Patrz: Zalecenie nr R (99) 1 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie środków promowania pluralizmu mediów, w którym stwierdza się, że krajowe organy regulacyjne „zwracają szczególną uwagę na upowszechnianie pluralizmu mediów w trakcie realizacji swojej misji”.

¹⁷ Keane, J. (1999). Public Life in the Era of Communicative Abundance. *Canadian Journal of Communication*, 24, 165—78.

¹⁸ Marie McGonagle: How to ensure and assess Media Pluralism and Diversity of Media Content ' Monitoring Media Pluralism – an exercise in futility?' Dokument z 41 posiedzenia EPRA w Bernie, 14-15 maja 2015, sesja plenarna II, str. 2.



2. Czym jest pluralizm mediów?

2.1 Koncepcje pluralizmu mediów

Poszukując definicji roboczej pluralizmu mediów (trzy zwroty „pluralizm mediów”, „mnogość mediów” i „różnorodność mediów” są często stosowane wymiennie) dla celów niniejszego raportu, można uzyskać różne wyniki.

Nie ma znaczącej różnicy w podejściu pomiędzy źródłami instytucjonalnymi (dokumentami), ale nacisk kładziony jest na taką koncepcję pluralizmu mediów, która najlepiej pasuje do ich zasadniczej misji.

W niektórych przypadkach w definicjach podkreślany jest **rezultat** pluralizmu mediów. *„Pluralizm mediów jest osiągnięty, gdy istnieje wiele autonomicznych i niezależnych mediów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, co zapewnia różnorodność treści medialnych odzwierciedlających różne poglądy polityczne i kulturowe. Zdaniem Komisji (tj. Komisji Weneckiej) pluralizm mediów należy osiągnąć w każdym sektorze medialnym jednocześnie. Nie do zaakceptowania byłaby na przykład sytuacja, gdyby pluralizm gwarantował sektor mediów drukowanych, a telewizja nie. Pluralizm mediów nie oznacza jedynie - zdaniem Komisji - istnienia pluralizmu graczy i przedsiębiorstw, ale oznacza także istnienie szerokiego zakresu mediów, tj. różnych rodzajów mediów”.*¹⁹

Inne dokumenty strategiczne koncentrują się na **stronie praktycznej** pluralizmu mediów oraz na środkach, jakie mogą pomóc w jego osiągnięciu, twierdząc, że *„pluralizm mediów to koncepcja wykraczająca poza własność mediów. Obejmuje ona wiele aspektów, od na przykład zasad kontroli fuzji po wymogi dotyczące treści w koncesyjnych systemach nadawczych, ustanowienie wolności redakcyjnej, niezależność i status nadawców publicznych, sytuację zawodową dziennikarzy, relacje pomiędzy mediami i politykami itp. Obejmuje on wszystkie środki, które zapewniają dostęp obywateli do różnorodnych źródeł informacji i głosów, pozwalając im sformułować swoje zdanie bez niepotrzebnego wpływu jednej dominującej siły opiniotwórczej.”*²⁰ Tego typu, ukierunkowane na środki, podejście oparte jest na wynikach prac Komisji Europejskiej, które podsumowano w dokumencie roboczym stwierdzającym, że *„pluralizm mediów to koncepcja obejmująca różne aspekty, takie jak różnorodność własności, różnorodność źródeł informacji oraz zakresu treści dostępnych w różnych państwach członkowskich. Zapewnienie pluralizmu mediów - naszym zdaniem (tj. Komisji Europejskiej) - oznacza wszystkie środki gwarantujące obywatelom dostęp do różnorodnych źródeł informacji, opinii i głosów itp. w celu sformułowania własnej opinii bez niepotrzebnego wpływu ze strony jednej dominującej siły opiniotwórczej.”*²¹

¹⁹ Opinia Komisji Weneckiej na temat prawa włoskiego (czerwiec 2005) Uwaga: Komisja Wenecka (Komisja Europejska Komisja na rzecz Demokracji poprzez Prawo) jest organem doradczym Rady Europy w sprawach konstytucyjnych.

²⁰ Forum Przyszłości mediów UE, Raport końcowy – wrzesień 2012, „Raport dla wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Neelie Kroes”.

²¹ Pluralizm mediów w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dokument roboczy służb Komisji SEC(2007) 32 Bruksela, 16 stycznia 2007.

Istnieją dokumenty sporządzone przez specjalistów²², które **ujednolicają** wyniki różnych koncepcji pluralizmu mediów: „Definicje „pluralizmu mediów” różnią się pod względem nacisku, jaki kładą na poszczególne aspekty tego pojęcia, ale wszystkie uwzględniają pewne kluczowe elementy. Pluralizm mediów jest związany z (1) wielostronnością, różnorodnością i mnogością mediów; (2) strefą publiczną, opinią publiczną lub odbiorcami; zapewniają go (3) wolne, niezależne i autonomiczne źródła mediów oraz (4) prowadzi on zarówno do dostępu do (jak i wyboru) opinii i oświadczeń odzwierciedlających obywateli danego państwa (Klimkiewicz 2005; Doyle 2002; Ofcom 2012)”²³.

2.2 Szeroka definicja robocza

Zgodnie z zakresem i celem podgrupy ds. wewnętrznego i zewnętrznego pluralizmu mediów (zwanej dalej „podgrupą ds. pluralizmu”) najlepszym rozwiązaniem jest przyjęcie **szerokiej definicji roboczej** pluralizmu mediów, która nie wyklucza wyżej wspomnianych koncepcji mnogości mediów i która szanuje różnice związane z tradycjami regulacyjnymi członków podgrupy ds. pluralizmu.

Tak szeroką definicję zaproponowano w dokumencie strategicznym Rady Europy²⁴, który został ogólnie przyjęty i jest szeroko stosowany na poziomie UE.²⁵

Zgodnie z taką opisową definicją koncentrującą się na treści koncepcji pluralizmu mediów, pluralizm mediów to „szeroki zakres wartości, poglądów, informacji i interesów społecznych, politycznych i kulturowych wyrażanych poprzez media”.²⁶

Definicja ta odzwierciedla szeroki charakter treści, które mogą przyczynić się do pluralizmu mediów. W praktyce jednak większą uwagę poświęca się wiadomościom i audycjom publicystycznym oraz w tym kontekście bardziej wpływowym dostawcom mediów na poziomie lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Podejście takie znajduje odzwierciedlenie w podstawowym i pomocniczym badaniu przeprowadzonym w niniejszym raporcie.

²² Patrz: K.U.Leuven – ICRI et al (2009): Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States –Towards a Risk-Based Approach sporządzone dla Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów SMART 007A 2007-0002.

²³ Kompetencje Unii europejskiej w odniesieniu do pluralizmu i wolności mediów, CMPF, 2013

²⁴ Dokument sekretariatu sporządzony przez Dyrekcję ds. Praw Człowieka, raport na temat koncentracji i pluralizmu mediów w Europie (wersja zmieniona) MM-CM (97) 6, Strasburg, 20 stycznia 1997. Patrz także: Zalecenie CM/Rec(2018)1 Komitet Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości w zakresie własności mediów.

²⁵ Patrz np.: . Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States–Towards a Risk-Based Approach op. cit.

²⁶ Dokument sekretariatu sporządzony przez Dyrekcję ds. Praw Człowieka, raport na temat koncentracji i pluralizmu mediów w Europie (wersja zmieniona) MM-CM (97) 6, Strasburg, 20 stycznia 1997.

2.3 Wymiary pluralizmu mediów – pluralizm wewnętrzny i zewnętrzny

Z historycznego punktu widzenia rozwinęły się dwa **wymiary** pluralizmu mediów: „wewnętrzny obejmujący szeroki zakres wartości, opinii, informacji i interesów społecznych, politycznych i kulturowych znajdujący wyraz w ramach jednej organizacji medialnej, lub zewnętrzny poprzez szereg organizacji, z których każda wyraża szczególnie punkt widzenia.”²⁷

Koncepcja pluralizmu wewnętrznego (wymiar treści) w Europie powstała na bazie uniwersalnego obowiązku spoczywającego na nadawcach publicznych w obszarze mediów audiowizualnych. Wymogi dotyczące treści²⁸ nadawanych przez nadawców publicznych (np. obiektywność, zrównoważone ujęcie, faktyczność, prawdziwość wiadomości) stały się wymogami ogólnymi, które uwzględniono w europejskim prawie medialnym. Z powyższej definicji wynika, że „pluralizm wewnętrzny dotyczy pluralizmu w ramach konkretnej organizacji medialnej”²⁹, a więc wymagania dotyczące pluralizmu wewnętrznego można zbadać/zmierzyć w jednym podmiocie medialnym³⁰.

Koncepcja pluralizmu zewnętrznego (wymiar strukturalny) **pojawiła się** po raz pierwszy na europejskim rynku prasy po drugiej wojnie światowej³¹. W związku z liberalizacją w latach 80-tych, objęła ona cały rynek nadawczy, po tym, jak zakończył się monopol nadawców publicznych. Ogólne przyjęcie zasady pluralizmu doprowadziło do wprowadzenia ukierunkowanych na konkretne media interwencji regulacyjnych *ex ante* mających zapobiegać koncentracji mediów. „Pluralizm zewnętrzny dotyczy środowiska medialnego jako całości”, a wymagania go dotyczące można mierzyć w całym sektorze medialnym lub w konkretnym segmencie tego sektora³².

Media publiczne mają szczególną pozycję w dwóch wyżej wspomnianych wymiarach pluralizmu mediów. Podstawowe kompetencje mediów publicznych różnią się w poszczególnych krajach europejskich, ale „ochrona pluralizmu i różnorodności stanowi [...] ogólnie przyjęte i stosowane fundamentalne wartości oraz uzasadnienie dla pozycji nadawców publicznych”³³. Dlatego też media publiczne „powinny zapewniać pluralistyczne programy zarówno w ramach swoich usług, jak i jako niezależny sektor wnoszący swój wkład w ogólny system medialny. Media publiczne są często cytowane, ponieważ realizują „pluralizm sektorowy”³⁴.

²⁷ Ibid

²⁸ Naturalnie wymagania dotyczące treści nie są takie same w całej Europie. Różnią się w zależności od dostępności lub braku zasobów, z jakich media korzystają, oraz wpływu masowych środków przekazu na opinię publiczną.

²⁹ Raport końcowy Grupy wysokiego szczebla ds. wolności i pluralizmu mediów, 21 stycznia 2013.

³⁰ Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States –Towards a Risk-Based Approach, sporządzone dla COM, 2009

³¹ Cavallin, J. (1998). European Concentration Policies and Regulations on Media Concentration. International Journal of Communications Law and Policy, wydanie 1.

³² Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States –Towards a Risk-Based Approach, Prepared for COM, 2009

³³ KARPPINEN, Kari: Rethinking Media Pluralism. Fordham University Press, Nowy Jork, 2013. 99.

³⁴ Ibid.

2.4 Środki zapewniające pluralizm mediów

Szeroka definicja robocza pluralizmu mediów zapewnia, że żaden ze środków nie zostanie wyłączony, jeżeli może wspierać pluralizm mediów w państwach członkowskich ERGA, oraz że będą stosowane „**wszystkie środki gwarantujące obywatelom dostęp do różnorodnych źródeł informacji, opinii i głosów itp. w celu sformułowania własnej opinii bez niepotrzebnego wpływu ze strony jednej dominującej siły opiniotwórczej.**”³⁵

Istnieją dwa rodzaje środków regulacyjnych:

- Narzędzia regulacyjne, które z zasady przyjmuje się, że **wspierają pluralizm wewnętrzny**, obejmują: określenie ogólnych i szczególnych wymogów dotyczących treści w specjalnych gatunkach lub audycjach na mocy prawa lub w warunkach koncesyjnych; programy wspierające treści medialne; przepisy dotyczące cytowania.
- Narzędzia regulacyjne, które z zasady są **klasyfikowane jako wspierające pluralizm zewnętrzny**, obejmują reguły dotyczące koncentracji mediów, wymogi dotyczące obowiązkowego przekazu i obowiązkowej oferty.

W niektórych przypadkach koncepcja „wystarczalności” jest także brana pod uwagę w tym kontekście, by odpowiedzieć na pytanie „*jaki pluralizm jest odpowiedni oraz wystarczający dla celów demokratycznych.*”³⁶ Określenie pojęcia „wystarczalności” czasami spoczywa na organach regulujących media, które muszą je zdefiniować lub zmierzyć, ale - jak wskazuje brytyjski organ regulacyjny - sektor komunikacji, Ofcom, w swoim dokumencie strategicznym - „*nierealnym jest szukanie bezwzględnej ustawowej definicji wystarczalności, ponieważ rynek jest dynamiczny, a pojęcie wystarczalności ulega zmianie.*”³⁷ Europejski Monitor Pluralizmu Mediów (MPM)³⁸ stosuje podejście oparte na ryzyku, wykorzystując różne wskaźniki mogące pomóc w ustaleniu potencjalnych obszarów zagrożeń w ramach pluralizmu mediów „aby mogły być dalej monitorowane lub rozwiązane przez organy krajowe”³⁹.

Kwestie dotyczące wystarczalności także wymagają zbadania z kilku różnych perspektyw - lokalnej, krajowej i międzynarodowej. Smartfony dały obywatelom w wielu krajach bezpośredni dostęp do szeregu międzynarodowych kanałów informacyjnych, przyczyniając się tym samym do wzrostu mnogości mediów na tym poziomie. Zrodziło to jednak wyzwania, przed jakimi stoją lokalni i krajowi dostawcy wiadomości w mniejszych krajach, nadając wystarczalności dodatkowy wymiar, jakim jest „dostępna wystarczalność”. Każda z tych kwestii zostanie rozpatrzona przez ERGA na kolejnym etapie prac nad tym tematem.

³⁵ Pluralizm mediów w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dokument roboczy służb Komisji SEC(2007) 32 Bruksela, 16 stycznia 2007

³⁶ GIBBONS, Thomas: What is 'Sufficient' Plurality? w: Steven Barnett, Judith Townend (red.): Media power and plurality : From hyperlocal to high-level policy. Palgrave Macmillan, 2015.

³⁷ Ofcom, Measuring media plurality: Ofcom's advice to the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport 6 czerwca 2012 i 5 października 2012, 2-3.

³⁸ Patrz: System monitorowania pluralizmu mediów (Media Pluralism Monitor) <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>

³⁹ Marie McGonagle: How to ensure and assess Media Pluralism and Diversity of Media Content ' How to ensure Media Pluralism – an exercise in futility?' Dokument z 41-go posiedzenia EPRA w Bernie, 14-15 maja 2015, sesja plenarna II, 15.

Pomimo rozgraniczenia pluralizmu mediów na dwa wymiary, powszechnie przyjmuje się, że te dwa wymiary należy traktować **razem**⁴⁰, gdyż się nawzajem uzupełniają i wzajemnie przyczyniają się do swojego istnienia. Jak opisuje to Komisja Wenecka, „w kontekście pluralizmu zewnętrznego, ograniczenia dotyczące własności mediów mogą zabezpieczyć różnorodność własności oraz przyczynić się do mnogości dostawców, pod warunkiem że zniechęca się do konsolidacji lub udostępniania treści redakcyjnych pomiędzy właścicielami konkurencyjnych produktów.”⁴¹

2.5 Ustalenie zakresu pluralizmu wewnętrznego dla celów raportu

Ze względu na szeroki zakres pluralizmu mediów, **niniejszy raport koncentruje się** na temacie pluralizmu wewnętrznego w ramach następujących aspektów: regulacji treści medialnych, takich jak wiadomości lub audycje publicystyczne poprzez ogólne środki dostępne organom regulacyjnym (np. obiektywność, bezstronność, dokładność, prawdziwość, przejrzystość) oraz regulacji relacjonowania wyborów w mediach (np. cisza wyborcza, reklama polityczna, równowaga transmisji).

By utrzymać ten kierunek, środki w obszarze **pluralizmu społecznego** (np. zasady dotyczące włączenia społecznego, takie jak dostęp dla kobiet, mniejszości i osób z niepełnosprawnościami) oraz **pluralizmu kulturowego** (np. wsparcie finansowe dla programów, nadawcy publiczni, udziały ilościowe) **nie** stanowią przedmiotu niniejszego raportu⁴².

Głównym celem raportu jest zgromadzenie informacji na temat **wszystkich środków (dostępnych i w trakcie opracowania) oraz odpowiednich praktyk** z zakresu pluralizmu wewnętrznego w odpowiednich krajach SG1, a nie tylko tych w zasięgu krajowych organów regulacyjnych.

Chociaż raport koncentruje się na aktualnie dostępnych środkach lub możliwych przyszłych zmianach, może dostarczać on także **związanych informacji na temat odpowiednich przeszłych rozwiązań**, jeżeli zostaną one uznane za właściwe, by stworzyć kontekst lub przekazać istotne informacje (na przykład analizę przypadków).

Szeroka definicja robocza pluralizmu mediów obejmuje wszystkie **rodzaje mediów** (prasę, radio, telewizję, usługi na żądanie i internet), ale punkt zainteresowań poszczególnych rozdziałów w raporcie zależy od aktualnie istniejących środków lub środków omawianych jako **wskazane przez krajowe organy regulacyjne w uzyskanych od nich informacjach**.

Jeżeli chodzi o zakres ujęcia usług internetowych w niniejszym raporcie, celem jest uwzględnienie **najistotniejszych i najbardziej wpływowych usług** oddziałujących na poszczególne kraje.

⁴⁰ Pluralizm mediów w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dokument roboczy służb Komisji SEC(2007) 32 Bruksela, 16 stycznia 2007.

⁴¹ Opinia Komisji Weneckiej na temat prawa włoskiego (czerwiec 2005) pkt 45.

⁴² 2018 Podgrupa ERGA I ds. Pluralizmu Wewnętrznego i Zewnętrznego: Kwestionariusz poświęconym środkom pluralizmu wewnętrznego stosowanym przez krajowe organy regulacyjne w zmieniającym się środowisku medialnym.



3. Przegląd i zastosowanie dostępnych narzędzi

Rozdział ten podsumowuje odpowiedzi udzielone przez członków ERGA na pytania dotyczące różnych kategorii środków dostępnych w obszarze pluralizmu wewnętrznego. Środki te podzielono na dwie podstawowe kategorie, tzn. (1) środki ogólne oraz (2) środki stosowane w okresach wyborczych. Dalej podzielono je na inne niżżej zaprezentowane podkategorie. Celem pytań było nie tylko uzyskanie opisu wprowadzonych zasad, ale także ich faktycznego zastosowania (z uwzględnieniem podziału kompetencji, monitorowania, oceny, stosowanej metodologii, interesujących przypadków itp.), by uzyskać kompleksowe zrozumienie ich wdrożenia.

Ponadto należy zauważyć, że pytania te zadano członkom ERGA, by określić nie tylko ich własny zakres odpowiedzialności, ale także szersze środowisko standardów dotyczących samoregulacji i etyki dziennikarstwa w odpowiednich krajach w odniesieniu do zasad stanowiących podstawę pluralizmu wewnętrznego (dokładność, bezstronność itd.). Oznacza to, że w przedstawionym w niniejszym rozdziale przeglądzie tematycznym nawiązano do standardów stosowanych w przepisach regulacyjnych, tych formalnie ustanowionych przez rady prasowe oraz tych stosowanych z zasady przez zawodowych dziennikarzy, bez względu na środek masowego przekazu, w którym pracują.

Nasze ustalenia wskazują, że zakres odpowiedzialności członków ERGA (tj. ustawowych organów regulacyjnych odpowiedzialnych za stosowanie ram prawnych) jest mocno zróżnicowany. W niektórych przypadkach krajowe organy regulacyjne angażują się w proces opracowania dobrowolnych kodeksów, natomiast inne stosują bardzo wyraźne rozgraniczenie pomiędzy regulacją ustawową dla nadawców oraz samoregulacją prasy (także internetowej).

Spróbowaliśmy wskazać, w którym miejscu rozpoczyna się i kończy odpowiedzialność krajowych organów regulacyjnych, jednak czytelnik powinien pamiętać, że nie wszystkie obszary omówione w niniejszym rozdziale mieszczą się w zakresie kompetencji członków ERGA.

3.1 Narzędzia ogólne (tj. poza okresem wyborczym)

3.1.1 Ogólne środki służące ochronie pluralizmu

3.1.1.1 Wprowadzenie

Poza zasadami mającymi w szczególności na celu regulację mediów (nadawca komercyjny, nadawca publiczny, media elektroniczne) w państwach członkowskich, niektóre krajowe organy regulacyjne bazują na konstytucyjnych ramach prawnych (AT, EE, IT, NO, SK, ES, MK, PT, HU, PL itd.). Konstytucyjne ramy prawne we wszystkich przypadkach nawiązują do prawa do wolności wypowiedzi. Bezwzględnie należy zauważyć, że krajowe organy regulacyjne zdają sobie sprawę, że wiele aspektów pluralizmu mediów jest powiązanych z konstytucyjnymi i podstawowymi prawami. Poziom szczegółowości przepisów różni się ze względu na zakres od zwykłej gwarancji pluralizmu mediów po bardzo szczegółowy opis środków go gwarantujących.

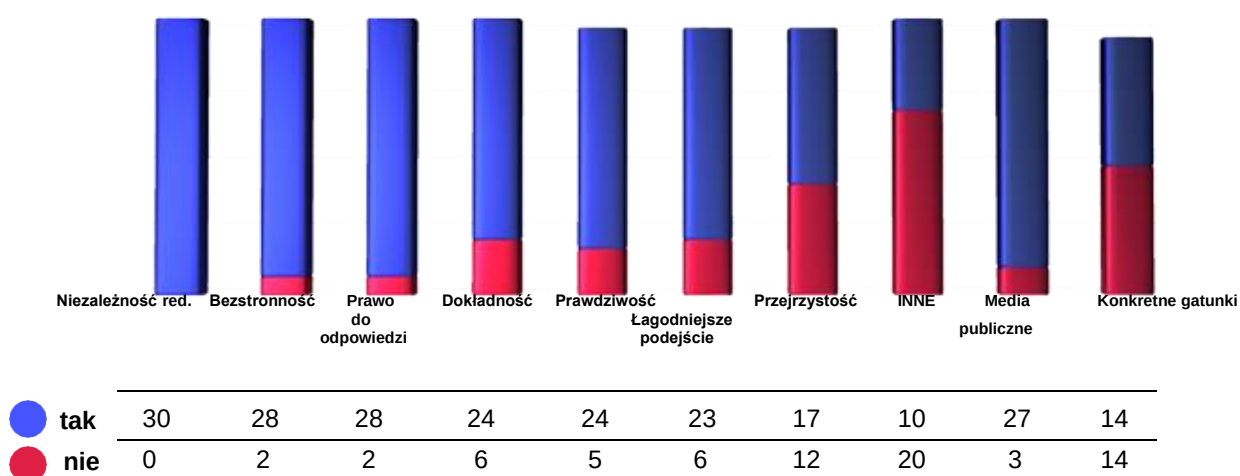
Inne zasady dotyczące pluralizmu mediów można znaleźć w ramach pozaprawnych ustanowionych przez organizacje zawodowe (tj. organizacje dziennikarskie), same organizacje nadawcze i medialne lub przez krajowe organy regulacyjne i organy nadzorcze, i w tych stosowanych przez nadawców. Przepisy określone w ramach pozaprawnych wskazują głównie na bardziej szczegółowe wymagania dotyczące aspektów pluralizmu mediów oraz są znacznie bardziej związane z konkretnym rodzajem wiadomości (tj. wiadomości politycznych). Niektóre krajowe organy regulacyjne wspominają prawo prasowe mające zastosowanie do nadawców i mediów elektronicznych (PL, IE, DK, NO) lub do norm ustanowionych we współpracy z instytucjami/radami prasowymi (AT). Stacje nadawcze i podmioty medialne pracują nad podstawą „kodeksu mediów” lub „kodeksu etyki dziennikarskiej” wprowadzanego wewnętrznie lub przez organy wewnętrzne (CZ, PL, RO). Na tym poziomie notuje się szeroką współpracę z krajowymi organami regulacyjnymi. W IE na przykład tylko jeden dostawca internetowy przyjął kodeks rady prasowej. W Austrii istnieje umowa redakcyjna pomiędzy nadawcą publicznym a organem przedstawicielskim dziennikarzy. Za rozstrzyganie sporów odpowiada tutaj nie KommAustria, a Trybunał Arbitrażowy, jako narzędzie samoregulacji personelu dziennikarskiego. BG aktualnie prowadzi negocjacje w celu stymulowania podejścia samoregulacyjnego w swoim kraju. EL wskazała, że nadawcy greccy nie opracowali inicjatyw samoregulacyjnych, chociaż przewidziano przepisy dotyczące tego typu programów.

3.1.1.2 Podstawowa analiza kategorii

W większości analizowanych kategorii wszystkie krajowe organy regulacyjne posiadają środki specjalnie ukierunkowane na ochronę wyżej wspomnianych aspektów wewnętrznego pluralizmu mediów. Jedynie w odniesieniu do przejrzystości 13 krajowych

organów regulacyjnych odpowiedziało, że nie posiada konkretnych środków. Niektóre krajowe organy regulacyjne nie wskazały żadnych środków na rzecz pluralizmu mediów, ani w odniesieniu do dokładności, prawdziwości ani przejrzystości (HU, LU, SI, BE). Na przykład HU wskazują, że pierwotna wersja węgierskiego prawa medialnego zawierała przepisy dotyczące różnorodnych, aktualnych, faktycznych i obiektywnych informacji. Zgodnie z negocjacjami z Radą Europy oraz jej stanowiskiem, takie przymiotniki zastosowane w ustawowym tekście dotyczącym wymogów zrównoważonej prezentacji sprawiają, że interpretacja obowiązku komplikuje się. Dlatego też Rada Europy sugeruje stosowanie jedynie zwrotu „zrównoważone”. Węgierski ustawodawca zaakceptował taką sugestię, ponieważ znalazła ona także odzwierciedlenie w węgierskim prawie precedensowym. Zważywszy, że znaczenie zwrotu „zrównoważony” ma charakter ogólny i obejmuje wszystkie wyżej wymienione czynniki, zmiana w odpowiednich węgierskich przepisach dotyczących mediów nie zawęży charakteru tego aktu, a jedynie ułatwia jego interpretację prawną. Tylko SI wskazała środki w ramach kategorii niezależności redakcyjnej. Zaskakujące jest to, że jedynie sześć krajowych organów regulacyjnych posiada w swoich krajach konkretne rozwiązania dotyczące dezinformacji (PT, FR, IT, LT, MT, RO). Jednak niektóre krajowe organy regulacyjne wskazały, że inne środki na rzecz pluralizmu mediów pośrednio, ale skutecznie, uwzględniają także dezinformację (CZ, HU, IE, SK, UK) (=> patrz rozdz. 4.2 „Konkretne wyzwania dotyczące „dezinformacji”).

Przegląd ogólnych środków ochrony pluralizmu poza okresem wyborczym



Połowa krajowych organów regulacyjnych odpowiedziała, że istniejące środki na rzecz pluralizmu mediów w ich krajach stosowane są wyłącznie w odniesieniu do szczególnych gatunków programów. Wskazano głównie na wiadomości, audycje polityczne oraz audycje publicystyczne jako konkretne gatunki oraz na audycje nadawane przez media publiczne. Niewiele krajowych organów regulacyjnych wyraźnie wskazało, że ich przepisy są szerokie i nie są ukierunkowane na szczególny rodzaj audycji (FR, SI). UK stosuje obydwa podejścia, przy czym ostrzejsze środki odnośnie ścisłości są stosowane wobec konkretnych gatunków audycji, takich jak wiadomości, a łagodniejsze środki w odniesieniu do informacji faktycznych w ramach wszystkich innych gatunków. PT stwierdziła w swojej odpowiedzi, że biorąc pod uwagę spoczywające na krajowych organach regulacyjnych zadanie zapewnienia spójności, aspekty pluralizmu mediów powinny odgrywać rolę w „*różnorodnych programach i usługach dostępnych na kilku rodzajach platform oraz dla wszystkich segmentów populacji*”. Węgierski organ jest nawet zdania, że zrównoważonego zasięgu nie można ograniczyć do konkretnych gatunków, biorąc pod uwagę konstytucjonalnie zagwarantowany zrównoważony zasięg.

3.1.1.3 Poszczególne kategorie

Niezależność redakcyjna

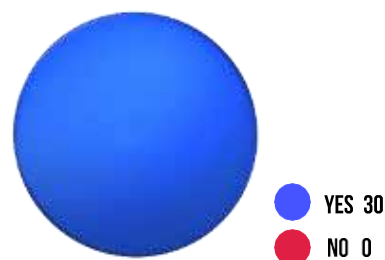
Wszystkie krajowe organy regulacyjne odpowiedziały, że posiadają środki związane z niezależnością redakcyjną (np. interesy komercyjne, polityczne i właściciela nie powinny mieć wpływu na treść redakcyjną). SI wskazuje jednak, że ustawa o środkach masowego przekazu przewiduje niezależność redaktorów i dziennikarzy, ale nie podlega nadzorowi regulacyjnemu w SI.

W dalszym ciągu pewną rolę w kontroli niezależności redakcyjnej pod względem zasad wynikających z Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych i dotyczących sponsorowania i lokowania produktów sprawuje AKOS.

Wspomniane przepisy wymieniają różne podmioty, od których redaktorzy/nadawcy powinni być niezależni, tj. od rządu, grup politycznych, gospodarczych, społecznych itp. W wielu przypadkach ogólne przepisy o niezależności redakcyjnej stały się bardziej czytelne w kontekście norm mających na celu uregulowanie przekazów handlowych, reklam i sponsorowania, a także ich wyodrębnienia od treści redakcyjnych (CZ, DE, FI, HR, HU, IT, NL, NO, PL, RS, SE, SI, SK, UK).

Bezstronność / obiektywizm

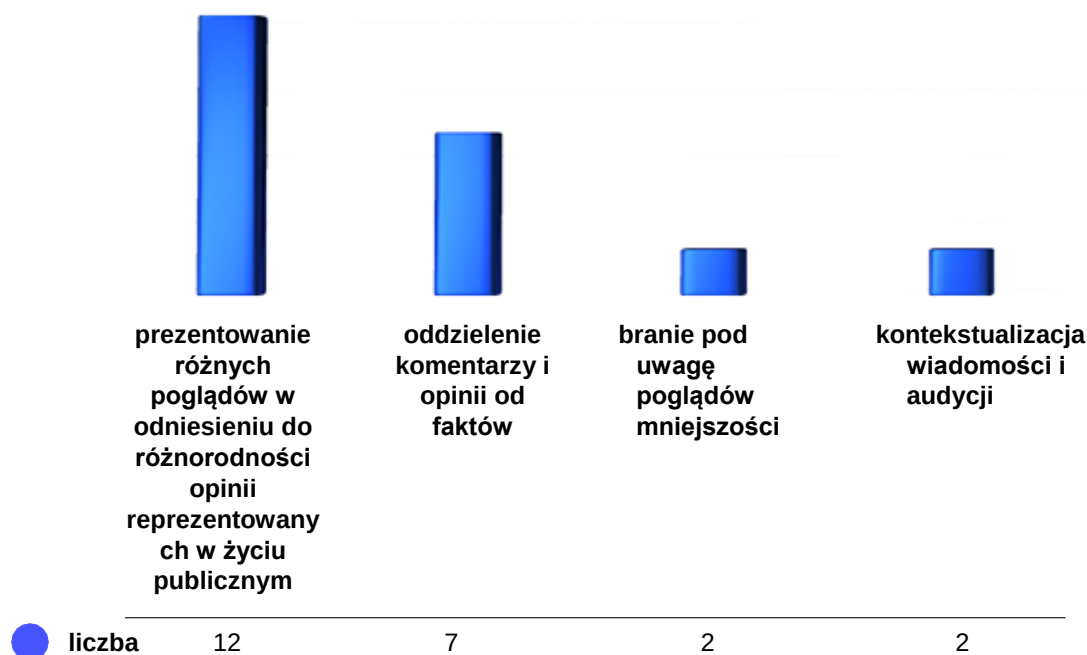
Poza niezależnością redakcyjną kryterium bezstronności/obiektywności (np. zrównoważonej sprawozdawczości, gdzie informacje nie mogą faworyzować jednej strony, a wszystkie strony muszą być



w stanie przedstawić swoją opinię) określa strony najlepiej chronione prawem medialnym w państwach członkowskich. Jedynie FI i SI zgłosiły, że nie posiadają żadnych rozwiązań w tym zakresie. W tekstach legislacyjnych kategoria ta określana jest takimi synonimami, jak *neutralność* i *pluralizm*.

W Austrii na przykład w prawodawstwie w ostatnich latach stworzono różne definicje *obiektywizmu*. Niektóre krajowe organy regulacyjne wskazały, że *bezstronność/obiektywizm* są w szczególności wymagane prawem w odniesieniu do wiadomości oraz audycji publicystycznych (AT, CY, CZ, HU (linearne usługi medialne), IT, MT, RO, SK, UK). W swoich odpowiedziach, definiując *bezstronność/obiektywizm* krajowe organy regulacyjne przedstawiły wskaźniki istotne dla stosowania tych zwrotów. W niektórych przypadkach brak jasnej definicji prowadził do problemów ze stosowaniem lub niejasnych spraw wnoszonych do sądów (==> patrz pkt 3.1.2.2 „Stosowanie przyjętych rozwiązań”). Wskaźniki takie to poszanowanie dla formułowania różnych opinii lub prezentowanie różnych poglądów w odniesieniu do różnorodności opinii reprezentowanych w życiu publicznym (AT, DE, EL, FR, IT, LT, LU, MK, PT, RO, SK, UK). Niektóre krajowe organy regulacyjne podkreślają, że poglądy mniejszości także są brane pod uwagę (DE, IT). Kolejnymi wskaźnikami jest oddzielenie komentarzy i opinii od faktów (ES (PSM), HR, AT, DE, LV, PT, RS) oraz kontekstualizacja wiadomości i audycji (ES, FR).

Wybrane wskaźniki stosowane w definiowaniu bezstronności/obiektywizmu



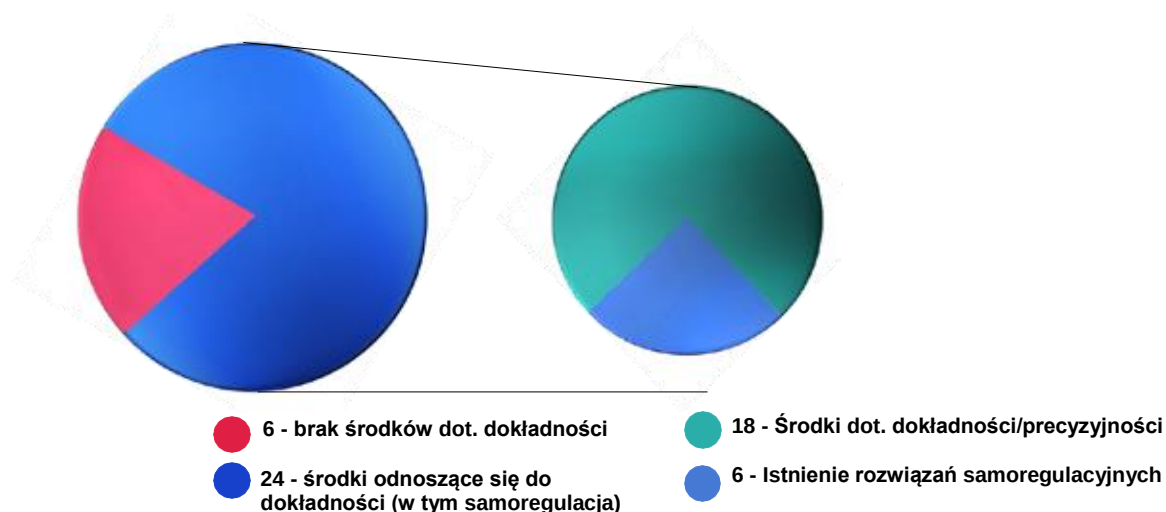
Ponieważ prawo do odpowiedzi może być powiązane głównie z kryterium bezstronności i obiektywizmu, poniżej podsumowano odpowiedzi krajowych organów regulacyjnych dotyczące podstawy prawnej dla odpowiednich osób w państwach członkowskich. Prawie wszystkie krajowe organy regulacyjne wspominały o środkach dostępnych wskazanym osobom (z wyjątkiem NL i HU). Znaczna liczba krajowych organów regulacyjnych wskazała także na prawo do odpowiedzi jako sposób na sprostowanie nieprawidłowych wiadomości [patrz także uwagi poniżej dotyczące precyzjności/dokładności].

Precyzyjność/dokładność

Większość krajowych organów regulacyjnych zgłosiła, że dysponuje środkami odnoszącymi się do *precyzyjności/dokładności* (np. fakty należy prezentować zgodnie z rzeczywistością (z wyjątkiem CZ, HU, LU, SI, BE, FI). CZ wskazały jednak, że określone przepisy w sposób domniemany określają obowiązek dokładnego/precyzyjnego przedstawienia faktów i kompletnych informacji.



SK informuje, że precyzyjność/dokładność jest traktowana jako najistotniejszy aspekt jakości w pracy dziennikarskiej, nawet bez konieczności istnienia przepisów prawnych nawiązujących do precyzyjności/dokładności jako indywidualnego obowiązku, a jej stosowanie uwzględniono w ramach *obiektywności*. MK ma tego typu postanowienia wyłącznie w odniesieniu do nadawców publicznych. Litewski parlament dopiero niedawno przyjął poprawki do ustawy o elektronicznych środkach masowego przekazu, w których mowa jest o precyzyjności/dokładności. W związku z powyższym fakty i wydarzenia są prezentowane nie tylko uczciwie i obiektywnie, ale także precyzyjnie/dokładnie. Niektóre państwa członkowskie wskazują środki samoregulacyjne związane z tą kategorią pluralizmu mediów - głównie w formie kodeksu prasowego/kodeksu dziennikarskiego (BE, FI, NL, NO, PT, UK). Na określenie *precyzyjności/dokładności* stosowane są takie synonimy jak: *rygorystyczne* (ES), *poprawne* (HR), *kompletne* (IT, RS, EL, RS) i *faktyczne* (w poprzednich przepisach węgierskich oraz w istniejącym prawie precedensowym (==> patrz pkt 3.1.1.2 Podstawowa analiza kategorii). Niektóre wspomniane przez krajowe organy regulacyjne wskaźniki definiujące precyzyjność/dokładność są powiązane z *przejrzystością*, tj. jasnym rozgraniczeniem opinii/komentarzy od faktów (MT, AT, HR, PT, UK) oraz dowodów źródeł [patrz także opis dotyczący przejrzystości]. Jeżeli chodzi o konkretne gatunki, UK poinformowało na przykład, że zgodnie z brytyjskimi przepisami, poza wymogiem należytej precyzyjności/dokładności w audycjach informacyjnych, istnieje także wymóg, by informacje zawarte w innych audycjach, które dotyczą faktów, również nie wprowadzały w błąd.

Środki odnoszące się do precyzyjności/dokładności w państwach członkowskich ERGA***Prawdziwość***

Nawet jeżeli większość krajowych organów regulacyjnych (z wyjątkiem HU, LU, SI) wymieniła środki z zakresu *prawdziwości* (np. prezentowane informacje muszą być prawdziwe), została ona przewidziana prawem jedynie w wyjątkowych przypadkach. Niektóre krajowe organy regulacyjne wskazały na aspekty *prawdziwości*, które można jedynie wydedukować pośrednio z ram prawnych. Na przykład CZ wspomina, że istnieje możliwość zakwestionowania, że faktyczna *dokładność* jest wymagana, by wypełnić prawnie przewidziany obowiązek obiektywności i zrównoważonej informacji.



Ponieważ większość krajowych organów regulacyjnych powiązała swoją odpowiedź dotyczącą *prawdziwości* z postanowieniami obejmującymi inne aspekty pluralizmu mediów, szczególnie z *dokładnością*, można stwierdzić, że *dokładność* i *prawdziwość* wydają się nie być wyraźnie rozdzielone od siebie nawzajem. W tym kontekście stosuje się takie synonimy, jak *realistycznie* (HR), *zgodnie z prawdą* (HR, ES, AT, DE, PL, RS, IT: „zgodna z prawdą prezentacja”), *szczerze* (LV), *prawdziwie* (EL) i *uczciwie* (LT). W ramach kategorii *prawdziwości* niektóre krajowe organy regulacyjne wspomniały o weryfikacji źródeł wiadomości (DE, PL, PT). Jak w większości kategorii w ramach pozaprawnych określono konkretne rozwiązania dotyczące *prawdziwości*. Na przykład kodeks IMPRESS w UK wymaga, by wydawcy podejmowali uzasadnione kroki w celu zapewnienia, że dziennikarze nie fabrykują źródeł informacji. Słowacka ustawa o radiofonii i telewizji nie zawiera postanowień dotyczących *prawdziwości*. SK udzieliła odpowiedzi, że po pierwsze weryfikacja informacji przez CBR byłaby bardzo skomplikowanym procesem, a po drugie ustawa ta szczegółowo określa mechanizm

korekty nieprawdziwych informacji, w którym to przypadku rozstrzyganie sporów leży w gestii sądów powszechnych. SK także nawiązuje do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Słowacji, na podstawie którego prawo do otrzymywania informacji obejmuje także niewiarygodne informacje oraz informacje prezentujące konkretne postrzeganie świata jako demokratyczny element wolnego społeczeństwa i środek uprawniający do krytycznego myślenia oraz woli poznawania i przyjmowania innych poglądów na określony temat.⁴³

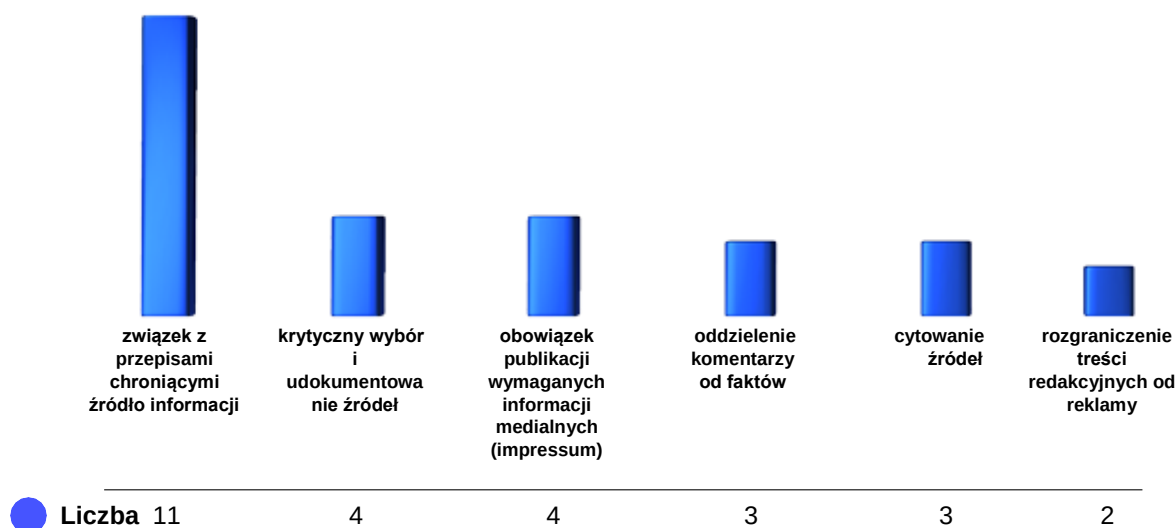
⁴³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Słowacji II. ÚS 307/2014.

Przejrzystość

W prawie połowie państw członkowskich istnieją wymogi prawne dotyczące zabezpieczenia *przejrzystości* (np. należy wyraźnie określić źródło informacji). CZ i SK dodają, że mimo braku prawnej definicji *przejrzystości*, jej zapewnienie w odniesieniu do źródeł to jeden ze standardów dziennikarskich związanych z koncepcją



obiektywności i równowagi w informowaniu opinii publicznej. Niektóre krajowe organy regulacyjne wskazują na środki samoregulacyjne w kodeksach i standardach etyki prasowej dotyczące wymogów *przejrzystości* (tj. BE, CY, IT, NO, NL, PL, PT, UK (IMPRESS, IPSO)). Zgodnie z ustawą medialną EE nie ma obowiązku wyraźnego podania źródeł informacji, ale zgodnie z przysługującym mu prawem autorskim, autor ma prawo podania źródła. Wśród innych wskaźników, o których wspomniano w odniesieniu do *przejrzystości*, wymieniono: cytowanie źródeł (IT, HR, PT), krytyczny wybór i udowodnienie źródła (NO, DE, PL, PT), przejrzystość interesów osobistych reporterów i prezenterów (UK, RS), wyraźne oddzielenie komentarzy od faktów (DE, PT, UK), a także przejrzystość w zakresie oczywistego rozdzielenia treści redakcyjnych od reklam (PT, UK). *Przejrzystość* nadawców/dostawców oraz obowiązek publikowania wymaganych informacji medialnych zostały także wspomniane w formie *impressum* (CZ, RS, UK). Ponownie, dokładna definicja *przejrzystości* ma swoje granice. Na przykład czasami trudno jest rozgraniczyć *dokładność* od *prawdziwości*. Liczne krajowe organy regulacyjne podkreślają, że ta kategoria pluralizmu mediów wymaga uwzględnienia w przepisach chroniących informację o źródłach w związku z *przejrzystością* (CZ, FI, EE, EL, HR, IT, LT, MK, NO, UK, PT). Jednak IT (zgodnie z deontologicznym kodeksem obowiązków dziennikarskich) i PT wskazują, że *przejrzystość* obejmuje prezentację okoliczności w sytuacji, w której źródła zalecają zachować poufność.

Wybrane wskaźniki stosowane w definiowaniu przejrzystości

3.1.1.4 Konkretnie rozwiązania stosowane w mediach publicznych

Jedynie IE, RO i CY nie mają konkretnych dodatkowych rozwiązań dotyczących kwestii pluralizmu mediów dla mediów publicznych. Pozostałe krajowe organy regulacyjne wskazały, że nadawcy publiczni w ich krajach podlegają szczegółowym przepisom, w szczególności w odniesieniu do audycji informacyjnych i publicystycznych.



W większości przypadków dotyczą one

konkretnej funkcji, jaką przypisano mediom publicznym w państwach członkowskich oraz ich misji służby publicznej. W przepisach prawnych przewidujących konkretne obowiązki dla mediów publicznych często podkreśla się, że celem służby publicznej jest umożliwienie społeczeństwu wypracowania własnych konkretnych, niezależnych i wolnych poglądów poprzez prezentację wszystkich punktów widzenia w obszarze życia własnego kraju oraz świata. Z tego powodu wymóg zapewnienia zrównoważonego ujęcia stanowi główny obowiązek z zakresu pluralizmu medialnego spoczywający na mediach publicznych w większości państw członkowskich. W odpowiednich przepisach określono także kryteria *niezależności, prawdziwości, dokładności i przejrzystości*. Jednak SI i HU wskazały, że przepisy dotyczące mediów publicznych stanowią raczej ogólne wskazówki niż podstawę do oficjalnego wszczynania spraw proceduralnych. AT poinformowała o posiadaniu szerokiego prawa precedensowego w zakresie wewnętrznego pluralizmu mediów, które ma zastosowanie do mediów publicznych.

Programy nadawane przez media publiczne są, co do zasady, zobowiązane prezentować społeczeństwu zrównoważony zakres poglądów i opinii, a także zapewnić zrównoważoną obecność partii politycznych. Na przykład FR wskazała, że darmowy czas telewizyjny jest raz w roku przydzielany pod nadzorem CSA (FR) w programach publicznych partiom politycznym zasiadającym w parlamencie oraz związkom zawodowym. Poza ramami prawa medialnego znaczna część krajowych organów regulacyjnych wskazała również na istnienie dodatkowych kodeksów i wewnętrznych wytycznych dla nadawców, które zawierają bardziej szczegółowe wymagania dotyczące pluralizmu mediów (CZ, DE, HR, HU, FI, NL, NO, UK). Komisja parlamentarna IT opracowała projekt konkretnego zastosowania określonych w prawie medialnym zasad dotyczących nadawców publicznych. Ustawa ORF (AT) przewiduje konieczność zawarcia umowy redakcyjnej między nadawcą publicznym a organem przedstawicielskim dziennikarzy w celu zapewnienia sumienności dziennikarskiej. W takim przypadku właściwe jest stosowanie dziennikarskich narzędzi samoregulacyjnych.

3.1.2 Kompetencje krajowych organów regulacyjnych i ich stosowanie

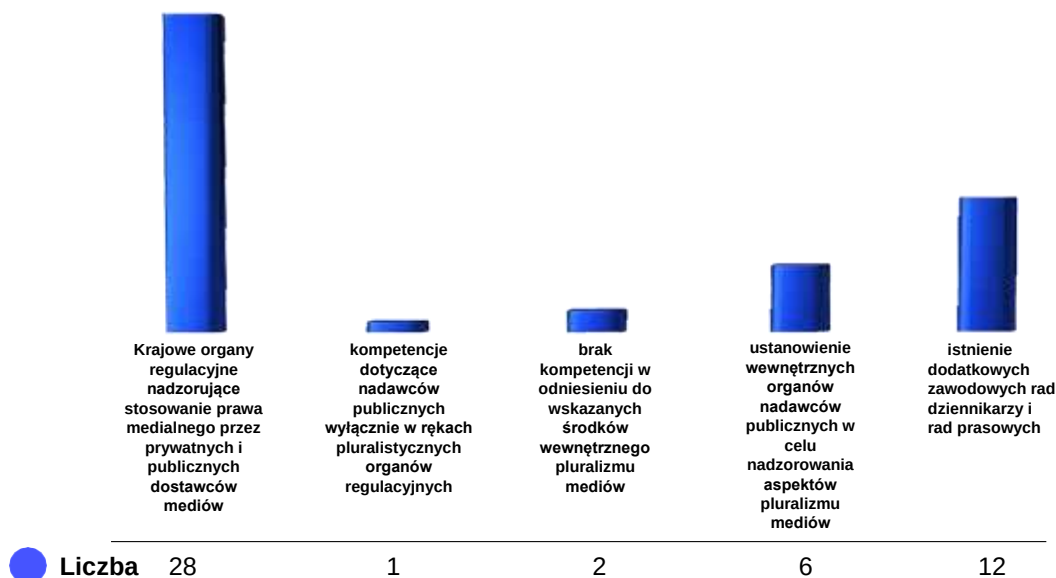
3.1.2.1 Podstawowe zasady i kompetencje organów

Kompetencje krajowych organów regulacyjnych

Zgodnie z odpowiednimi postanowieniami prawa medialnego krajowe organy regulacyjne mają prawo monitorować przestrzeganie przepisów w większości przypadków zarówno przez media prywatne, jak i publiczne (wyjątek stanowią DE, gdzie państwowe organy ds. mediów nadzorują nadawców komercyjnych, a wewnętrzne pluralistyczne organy regulacyjne nadawców publicznych). FI i SI twierdzą jednak, że nie mają kompetencji do stosowania środków z zakresu wewnętrznego pluralizmu mediów. Jeżeli chodzi o nadawców publicznych, w wielu krajach ustanowiono dodatkowe organy wewnętrzne nadzorujące poszczególne aspekty pluralizmu mediów (CZ, EE, ES, FI, LT, SK). W UK Ofcom egzekwuje standardy dotyczące treści określone w kodeksie nadawczym w odniesieniu do publicznej telewizji linearnej oraz treści radiowych BBC, a także oferowanego przez BBC publicznego serwisu usług na żądanie⁴⁴. Ofcom i BBC zawarły również porozumienie⁴⁵ dotyczące materiałów internetowych BBC (takich jak strony internetowe zawierające tekst oraz powiązane treści). Zgodnie z tym porozumieniem Ofcom nie posiada prawa egzekwowania w odniesieniu do materiałów internetowych BBC, ale ma obowiązek rozważyć i wydać opinię na temat tego, czy BBC przestrzega odpowiednich wytycznych redakcyjnych BBC w odniesieniu do tego typu materiałów. Rady zawodowe dziennikarzy i rady prasowe często posiadają dodatkowe obowiązki z zakresu samoregulacji (BE, EE, FI, HR, IE, IT, LU, NO, PL, PT, RS, SE).

⁴⁴ Wszystkie pozostałe publiczne usługi na żądanie muszą przestrzegać odpowiednich wymogów ustawowych (https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/54922/rules_and_guidance.pdf)

⁴⁵ https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0021/101892/bbc-online-arrangement.pdf

Kompetencje krajowych organów regulacyjnych

W zakresie tego typu kompetencji krajowe organy regulacyjne między innymi odpowiadają za udzielanie koncesji prywatnym stacjom radiowym i telewizyjnym, zarządzanie częstotliwościami nadawczymi, monitorowanie zgodności z przepisami reklamowymi treści medialnych oraz środowiska medialnego jako całości. W niektórych państwach członkowskich istnieje wyraźny podział kompetencji dotyczących nadzoru nad wymogami pluralizmu w okresach wyborczych i niewyborczych. Ewentualnie dodatkową rolę mogą pełnić także inne organy (państwowe) (==> patrz pkt 3.2 „Narzędzia w okresie wyborczym”).

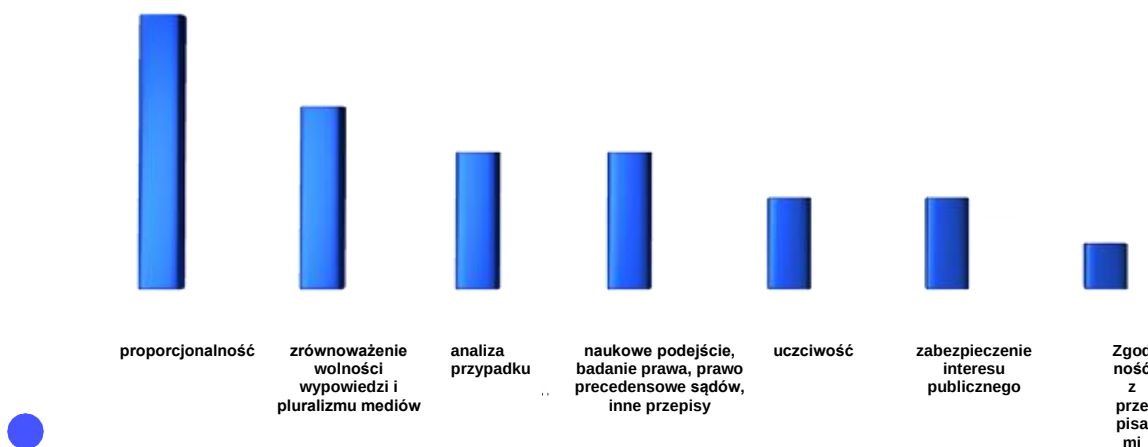
Niektóre krajowe organy regulacyjne wspomniały, że ich organ nie stanowi ostatecznej instancji w kwestiach pluralizmu mediów i istnieje możliwość apelacji w systemie sądowym (FR, IT, MK, SK).

Podstawowe zasady

Jedynie 18 z 31 krajowych organów regulacyjnych odpowiedziało na pytanie dotyczące podstawowych zasad stosowanych przez nie w praktyce w obszarze pluralizmu mediów. W większości przypadków te, które odpowiedziały, wspomniały zasadę „proporcjonalności” (CZ, ES, NL, SI, RS, UK). FR i IT wskazały ponadto na zasadę „uczciwości”, a IT podkreśliły, że w audycjach publicystycznych „podobne sytuacje należy traktować w podobny sposób”. Jako istotne określenie koncepcji dokładności i bezstronności w pluralizmie mediów, UK stosuje zwrot „należyty” na oznaczenie „odpowiedni” lub „stosowny” w odniesieniu do tematu i charakteru audycji. Niektóre organy dodały także zasadę „zabezpieczenia interesu publicznego” (SI, SK). PT, SK, SI i UK wyraźnie wskazały na „równoważenie wolności wypowiedzi i pluralizmu mediów” jako decydującą zasadę ogólną.

Niewiele krajowych organów regulacyjnych zauważyło, że kwestię, które z podstawowych zasad należy stosować, powinno się rozpatrywać w każdym przypadku z osobna (HR, PT, SK). Jako odpowiednie źródła/odpowiedni punkt orientacyjny odnośnie do podstawowych zasad i metodologii, krajowe organy regulacyjne i inne organy wymieniały naukowe podejście mediów, badania z zakresu prawa administracyjnego i wykroczeń (CZ), prawo precedensowe sądów (CZ, EL) oraz inne przepisy (LT).

Podstawowe zasady stosowane w obszarze wewnętrznego pluralizmu mediów



3.1.2.2 Stosowanie środków

Stosowanie środków ochrony

pluralizmu

W praktyce krajowe organy regulacyjne muszą monitorować wypełnianie wymogów dotyczących pluralizmu mediów na podstawie zgromadzonych danych lub w następstwie skarg. Większość krajowych organów regulacyjnych nie napotkała problemów w stosowaniu istniejących środków w swoich krajach. Te, które miały do czynienia z takimi problemami, poruszyły przede wszystkim kwestię braku definicji i jasnych kryteriów definiowania kategorii pluralizmu mediów (np. CZ, PL, SK). CZ zgłosiła nawet, że czescy specjaliści twierdzą, iż znalezienie jasnych definicji obiektywnego i zrównoważonego informowania to nieosiągalny ideał. SK twierdzi, że nawet decyzje sądów w tym zakresie nie są jasne. IT także podały interesujący przykład decyzji sądu: AGCOM (IT) nakazał firmie RAI zrównoważenie informacji w dwóch audycjach publicystycznych w oparciu przede wszystkim o kryteria ilościowe. Sąd w tej sprawie zakwestionował uprawnienia w związku z brakiem oceny „jakościowej”. W efekcie AGCOM opracował w tym celu kryteria jakościowe. W decyzji sądu w EL stwierdzono, że przestrzeganie zasady pluralizmu mediów w prezentacji działalności partii (w okresach niewyborczych) nie powinno być jedynie oparte na kryteriach matematycznych wynikających z ich obecności w parlamencie, ale także ustaleniach wynikających z wolności dziennikarskiej, o której mowa w konstytucji.

Ocena efektywności i oddziaływania obowiązujących środków ochrony pluralizmu

Okolo trzy czwarte krajowych organów regulacyjnych nie stosuje obecnie systemu oceny efektywności i oddziaływania obowiązujących środków. Te, które to czynią, nawiązują jednak do wyżej wspomnianych analiz dotyczących monitorowania programów oraz oceny wprowadzonych zmian wraz z upływem czasu. Analizy opisują jednak raczej sytuację, a nie oceniają efektywności przepisów. IT i BE wskazują na opracowanie szeregu skarg i sankcji w związku z oceną efektywności i oddziaływania. Jedynie IE stwierdziła, że dokonuje przeglądu swoich polityk i procedur raz na 3 do 5 lat, uwzględniając wtedy informacje otrzymane od zainteresowanych stron.

Rola krajowych organów regulacyjnych w pomiarze pluralizmu

Dla celów funkcjonowania systemów monitorowania krajowe organy regulacyjne wymagają posiadania dobrej bazy dowodowej. 70% krajowych organów regulacyjnych wskazało, że w swoich krajach odpowiadają za pomiar i analizę wewnętrznego pluralizmu mediów. Niektóre krajowe organy regulacyjne poinformowały, że pomiar i analiza stosowane są w celu potwierdzenia spełnienia



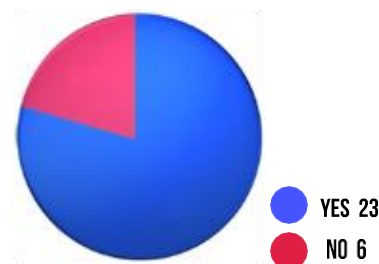
wymogów w procesie koncesyjnym. Inne wspomniały o pomiarze i analizie pluralizmu mediów w ramach ogólnych zadań związanych ze sprawdzeniem realizacji obowiązków programowych oraz zadań związanych z monitorowaniem programów. Niektóre krajowe organy regulacyjne regularnie opracowują tego typu analizy na podstawie wewnętrznie i zewnętrznie zlecanych badań (HU i IT: raz w miesiącu, EL: raz na trzy miesiące, LT: raz na dwa lata, IE i CY: raz na trzy lata, UK: doraźnie). IT stwierdziły, że zewnętrzne ośrodki monitorujące prowadzą 24-godzinny monitoring włoskich programów telewizyjnych i radiowych obejmujący 15 krajowych stacji telewizyjnych i 15 stacji radiowych. Nagrywane programy są archiwizowane w dynamicznej bazie danych zgodnie z kryteriami monitorowania AGCOM. Podczas gdy AGCOM monitoruje programy jako takie, Ofcom przeprowadza regularne badanie poziomu zrozumienia oraz poparcia odbiorców dla istniejących zasad pluralizmu wewnętrznego. W przypadku niektórych krajowych organów regulacyjnych tego typu regularne pomiary są wymagane w odniesieniu do programów nadawców publicznych (BG, ES, NO: raport roczny).

Rodzaje pomiarów dokonywanych przez krajowe organy regulacyjne
potwierdzenie spełnienia wymogów w procesie koncesyjnym
analiza realizacji obowiązków programowych
regularnie prowadzone sondaże wewnętrzne i zewnętrzne
Badania

Łagodniejsze podejście

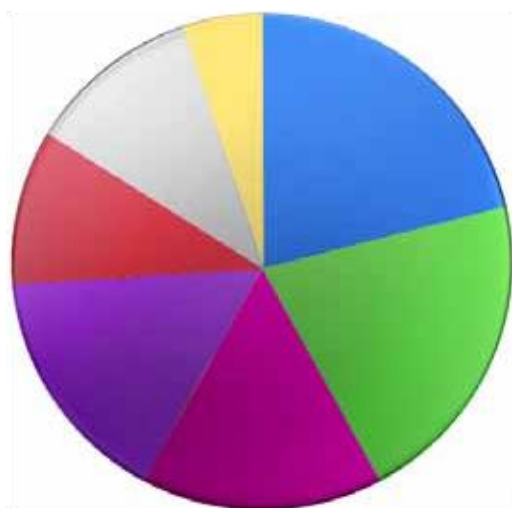
Jedynie sześć krajowych organów regulacyjnych odpowiedziało na pytanie dotyczące stosowania łżejszych metod (np. prowadzenie badań, rozwiązania samoregulacyjne, wytyczne opracowane przez organ regulacyjny, negocjacje itp.) w celu uzupełnienia twardych przepisów z zakresu pluralizmu mediów (AT, CY, ES, HU, MT, RS)⁴⁶. Pytane o łagodniejsze metody, krajowe organy regulacyjne wskazały następujące rozwiązania: warsztaty/zajęcia/dyskusje ze specjalistami ds. mediów/zainteresowanymi stronami (MK, BG, PL, UK) lub regularne kontakty i informacje na temat wymogów dotyczących pluralizmu mediów (FR, IT, UK)

i informacje na temat podejmowanych decyzji (PT, SK, UK), mediacja (PT) i zatwierdzanie wytycznych dla nadawców (IT, FR). MK i UK odpowiedziały, że stosują środki polegające na publicznym wskazywaniu i zawstydzaniu podmiotów naruszających przepisy. Szereg krajowych organów regulacyjnych jako łagodne podejście wskazało na systematyczną analizę/badanie oraz publiczną prezentację wyników (PT, LT, PL, SK).



⁴⁶ W Szwecji działa szwedzki rzecznik prasowy oraz szwedzka rada prasowa, która jest organem samoregulacyjnym niezależnym od szwedzkiego organu ds. prasy, telewizji i radia i rozpatruje skargi w sprawie treści redakcyjnych w gazetach, czasopiśmie i na stronach internetowych tego typu podmiotów.

Rodzaje łagodnego podejścia stosowanego przez krajowe organy regulacyjne



- warsztaty/zajęcia/dyskusje 21%
- analiza/badania 21%
- kontakt i informacja 16%
- informacja o decyzjach 16 %
- wytyczne 10%
- wskazywanie i zawstydzanie 11%
- mediacje 5%

Wnioski

- Jeżeli chodzi o ogólne zasady, krajowe organy regulacyjne posiadają pewne konkretne środki, których celem jest ochrona wyżej wspomnianych aspektów wewnętrznego pluralizmu mediów. Oczywiście nie wszystkie kategorie środków są dostępne we wszystkich krajach. Wydaje się jednak, że środki te są szeroko rozpowszechnione w każdej z ocenianych kategorii, od tych dostępnych prawie wszystkim krajowym organom regulacyjnym (niezależność redakcyjna, bezstronność i prawo do odpowiedzi), poprzez te dostępne większości krajowych organów regulacyjnych (dokładność/precyzyjność, prawdziwość i łagodne podejście), po szeroko rozpowszechnione środki w obszarze przejrzystości.
- Stosowanie wymogów dotyczących środków ochrony pluralizmu mediów wymaga także uwzględnienia pozostałych praw, takich jak konstytucyjne prawo do wolności wypowiedzi, ochrona źródeł, a także niezależność redakcyjna.
- Ogólne zasady są często przedmiotem ram pozaprawnych, rozwiązań samoregulacyjnych i kodeksów mediów (często ustalanych przez rady prasowe i dziennikarskie).
- W niektórych krajach szczegółowe kategorie pluralizmu mediów uwzględniono w przepisach ramowych (tj. zrównoważone ujęcie) i nie znajdują one wyraźnego odzwierciedlenia w prawie medialnym - szczegółowe kategorie pluralizmu mediów powinny stanowić „naturalną” część (etycznych) standardów dziennikarskich.

Liczba skarg dot. pluralizmu mediów związanych ze środkami stosowanymi poza okresami wyborczymi

Liczba spraw w 2017 roku w okresach niewyborczych* (CPS: skargi; OC: otwarte sprawy; BR: naruszenia, SCT: sankcje)		Kategorie odpowiedzi
<i>Krajowe organy regulacyjne, które podały, że nie odnotowały żadnych spraw w 2017 r.: AT, EE, EL, ES, IE, LU, SI</i>		
BE	CPS: 2 OC: 0 BR: 0	Populistyczne, demagogiczne podejście w niektórych debatach: strona nie zaproszona na debatę u nadawcy publicznego
CY	3	Kwestie pluralizmu wewnętrznego i bezstronności
CZ	CPS: 400 (19 zapytań o wyjaśnienie, 9 ostrzeżeń, 3 SCT)	Obiektywne i zrównoważone informacje
FR	10	
HR	16 (rozważono 16 spraw, bez sankcji)	Obiektywność/bezstronność = 7 spraw Dokładność/prawdziwość = 9 spraw
HU	74 sprawy dotyczące pluralizmu wewnętrznego 8 więcej postępowań zakończonych w drugiej instancji przyjęciem decyzji	Utrzymanie i potwierdzenie wniosku (tym samym potwierdzenie faktu naruszenia) → Biuro: 0; Rada ds. mediów: 3 oddalenia wniosku ze względów merytorycznych → Biuro: 6; Rada ds. mediów: 45 Oddalenie wniosku bez uzasadnienia merytorycznego → Biuro: 3; Rada ds. mediów: 1 zakończenie procedury → Biuro: 2; Rada ds. mediów: 14
IE	BAI rozpatrzyła 72 skargi dotyczące uczciwości, obiektywności i bezstronności w wiadomościach i sprawach bieżących Utrzymano w mocy mniej niż 5% skarg otrzymanych w 2017 r.	
IT	OC: 6 (zamknięto bez sankcji)	
LT	OC: 4	Wszystkie dotyczące informacji, których nie należy publikować (zachęcanie do nienawiści)
MT	12	
PL	od 10.2016 do 4.2018: CPS: 298 (dotyczących audycji informacyjnych) CPS: 654 dotyczące audycji publicystycznych	między innymi: manipulowanie faktami, nierzetelność w prezentacji informacji, brak obiektywizmu, nieupoważnione komentarze, pominięcie istotnych informacji, mowa nienawiści, niepotwierdzone informacje.
PT	CPS: 10 (4 otrzymano w 2017 r., 6 przed 2017 r.), CPS w dalszym ciągu w analizie: 3	Skargi przeanalizowane w 2017 r.: 10 - oddalenie/brak naruszenia: 10
RO	21 wezwania 25 mandatów	Naruszenie postanowień dotyczących zapewnienia poprawnych informacji i pluralizmu
SK	CPS: 111 OC: 16 (art. 16 ust. 3 pkt b (obiektywność i bezstronność) + 4 (art. 16 ust. 3 pkt a (uniwersalność informacji i pluralizm opinii)) BR: 9 (wszystkie to naruszenie art. 16 ust. 3 pkt b - obiektywność i pluralizm)	
UK	Sprawy Ofcom: ok. 2.329 skarg, z czego 32 objęto dochodzeniem 4 dochodzenia w toku Rezultat innych dochodzeń: 20 naruszenie, 2 brak naruszenia, 5 brak naruszenia wytycznych (Ofcom napisał do nadawcy, by wydał wytyczne). 1 dochodzenie, w przypadku którego nie odnotowano naruszenia, ale omówiono kwestie poruszone w dochodzeniu na spotkaniu z licencjobiorcą. Przypadki Impress: 6 (IMPRESS to ostatnio ustanowiony organ regulacyjny prasy, który w okresie wyborczym w 2017 roku dopiero zaczął rozpatrywać skargi. Z tego powodu liczba skarg jest dość niska) (Informacje przekazane Ofcom przez Impress).	Sprawy Ofcom: 148 skarg na podstawie ust. 9 i 10 kodeksu (sprawy handlowe), które mogą potencjalnie dotyczyć na przykład „przejrzystości”. 201 skarg dotyczących uczciwości i prywatności, część z nich dotyczy kategorii „odpowiednie osoby”. 549 skarg dotyczących zasady 2.2 (istotne wprowadzenie w błąd); 1.432 skarg dotyczących należytej bezstronności Przypadki Impress: 4 związane z dokładnością, 1 związana z prywatnością i 1 to roszczenie o zniesławienie. (Informacje przekazane Ofcom przez Impress) Sprawy IPSO Klauzula 1 (dokładność) - 10.417 Klauzula 13 (dziennikarstwo finansowe) - 213 Uwaga Wyżej wskazana liczba skarg obejmuje wszystkie skargi wniesione do IPSO w 2017 r. na mocy klauzuli 1 (dokładność) lub klauzuli 13 (dziennikarstwo finansowe) kodeksu wydawców. IPSO nie rejestruje tematu skargi. Nie można więc ustalić, ile z tych skarg dotyczyło obaw o odpowiednie ujęcie w czasie wyborów. Ponadto skarżący mogą wnieść skargę na podstawie więcej niż jednej klauzuli kodeksu. (Informacje przekazane Ofcom przez IPSO.)

Szczegółowy przegląd ogólnych środków ochrony pluralizmu poza okresem wyborczym

(Tabela stanowi jedynie ilustrację i podstawowy przegląd. By uzyskać dokładne, kompleksowe informacje, należy zapoznać się z częścią tekstową niniejszego rozdziału)

Kraj	Konkretne rozwiązania mające na celu ochronę niezależności redakcyjnej mediów	Rozwiązania w obszarze bezstronności/równości dostępu do mediów i obiektywności	Rozwiązania w obszarze dokładności	Rozwiązania w obszarze prawdziwości	Rozwiązania w obszarze przejrzystości	Konkretne rozwiązania na poziomie regulacyjnym dotyczące wewnętrznego pluralizmu mediów mające na celu uniemożliwienie dezinformacji	Rozwiązania dostępne odpowiednim osobom	Inne dostępne rozwiązania w obszarze pluralizmu wewnętrznego	Łagodniejsze podejście	Dodatkowe konkretne środki dla mediów publicznych	Stosowanie zasad w poprzednich kategoriach mających zastosowanie wyłącznie do konkretnych gatunków programów
AT	X	X	X	X			X			X	
BE	X	X					X		X	X	X
BG	X	X	X	X			X		X	X	
CY	X	X	X	X			X				X
CZ	X	X		X			X		X	X	X
DE	X	X	X	X	X		X		X	X	
DK⁴⁷										X	
EE	X	X	X	X			X	X	X	X	X
EL	X	X	X	X	X		X	X	X	X	
ES	X	X	X	X	X		X			X	X
FI	X						X		X	X	
FR	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
HR	X	X	X	X	X		X		X	X	
HU	X	X						X		X	X
IE	X	X	X	X	X		X		X		
IT	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
LT	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
LU	X	X					X	X	X	X	
LV	X	X	X	X			X		X	X	X
MK	X	X	X	X			X	X	X	X	
MT	X	X	X	X	X	X	X			X	X
NL	X	X	X	X	X						
NO	X	X	X	X	X		X		X	X	
PL	X	X	X	X	X		X		X	X	
PT	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
RO	X	X	X		X	X	X	X	X		
RS	X	X	X	X	X		X			X	X
SE	X	X	X	X			X		X	X	
SI	X						X		X	X	X
SK	X	X	X	X	X		X		X	X	X
UK	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
	30	28	24	24	17	6	28	10	23	27	14

⁴⁷ Dania zauważyła, że istnieją ogólne zasady dotyczące uczciwości i bezstronności w duńskich przepisach o radiofonii i telewizji, ale duńska Rada ds. Radiofonii i Telewizji posiada ograniczone kompetencje w tym zakresie, przez co udzielenie szczegółowych odpowiedzi w kwestionariuszu nie było możliwe. W odniesieniu do wielu kwestii właściwym organem byłaby Rada Prasowa.

32 Narzędzia w okresie wyborczym

3.2.1 Wprowadzenie

Ewolucja środowiska medialnego, rola, jaką odgrywa internet, oraz ewolucja technologii cyfrowej w szczególności przyczyniły się do zapewnienia efektywniejszego udziału wszystkich graczy politycznych w debacie. Chociaż osiągnięto to poprzez zapewnienie większej liczby kanałów informacyjnych, w dalszym ciągu istnieje fundamentalna potrzeba zapewnienia skutecznej ochrony pluralizmu w różnych mediach w czasie kampanii wyborczych.

Ostatnie badania nad wykorzystaniem mediów, opisane także w rozdziale 4, pokazują, że zapotrzebowanie na informacje spełniane jest przy użyciu różnych środków. Chociaż telewizja w dalszym ciągu stanowi podstawową metodę uzyskiwania informacji na temat sytuacji politycznej w wielu krajach, platformy cyfrowe i w szczególności najważniejsze sieci społecznościowe przyjęły na siebie wiodącą rolę środka dostępu do informacji, wykorzystywanego przez obywateli w celu wyrobienia sobie opinii na temat głosowania. W raporcie poświęconym wiadomościom cyfrowym z 2018 r.⁴⁸ opracowanym przez Reuters Institute for the Study of Journalism, ustalono, że telewizja jest nadal najpowszechniej wykorzystywanym źródłem wiadomości w wielu krajach europejskich, takich jak Francja, Niemcy, Włochy, Bułgaria i Chorwacja. Odkryto także, że oglądalność w niektórych przypadkach spada z roku na rok na rzecz internetu i mediów internetowych (w tym mediów społecznościowych), a w niektórych krajach - jak pokazują badania - oglądalność telewizji jest równa oglądalności mediów internetowych, które w części krajów, takich jak Hiszpania i Grecja, przekroczyły już poziom oglądalności telewizji.

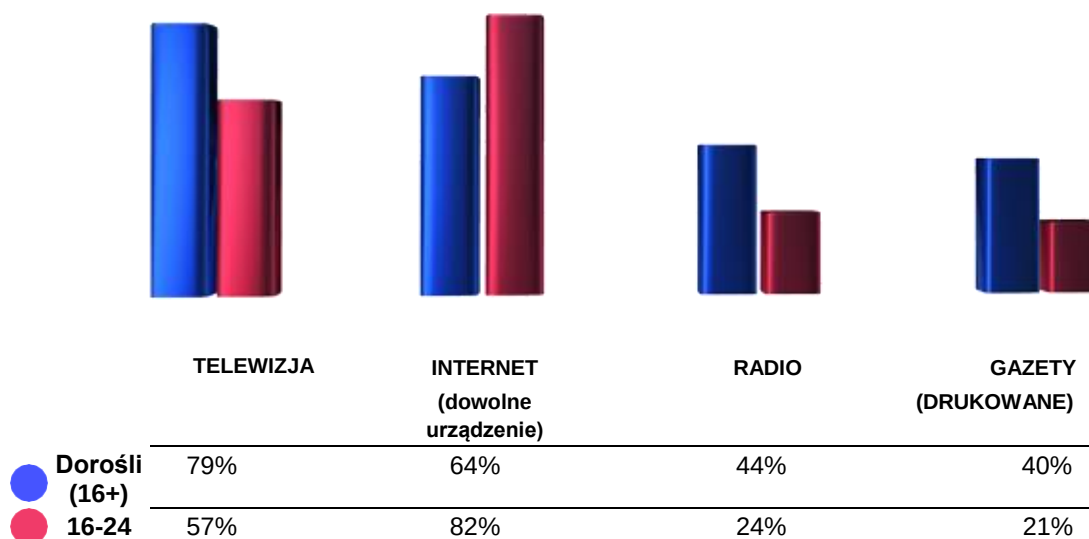
Także przeprowadzone przez Ofcom badanie oglądalności wiadomości w Zjednoczonym Królestwie z 2018 roku oraz sporządzony przez AGCOM raport na temat oglądalności informacji pokazują, że telewizja jest powszechnie stosowanym źródłem informacji, w szczególności w trakcie kampanii wyborczych w Zjednoczonym Królestwie i we Włoszech. Aktualnie telewizja jest najczęściej wykorzystywaną platformą pozyskiwania wiadomości przez dorosłych Brytyjczyków (79 %) ⁴⁹, w dalszej kolejności plasuje się internet (64 %), radio (44 %) i gazety (40 %). Internet jest jednak najpopularniejszą platformą wśród osób w wieku 16-24 lat (82%) oraz mniejszości etnicznych (73%). Z badania AGCOM⁵⁰ wynika, że, by uzyskać codzienne informacje, ok. 70% włoskiej populacji korzysta z telewizji, a 42% z internetu. Telewizja jest wskazywana jako preferowane medium pozwalające dokonywać wyborów preferencji politycznych przez 50% Włochów posiadających prawo głosu, w dalszej kolejności wymieniany jest internet, z którego korzysta 34% Włochów.

⁴⁸ Digital News Report 2018 - Reuters Institute for the Study of Journalism.

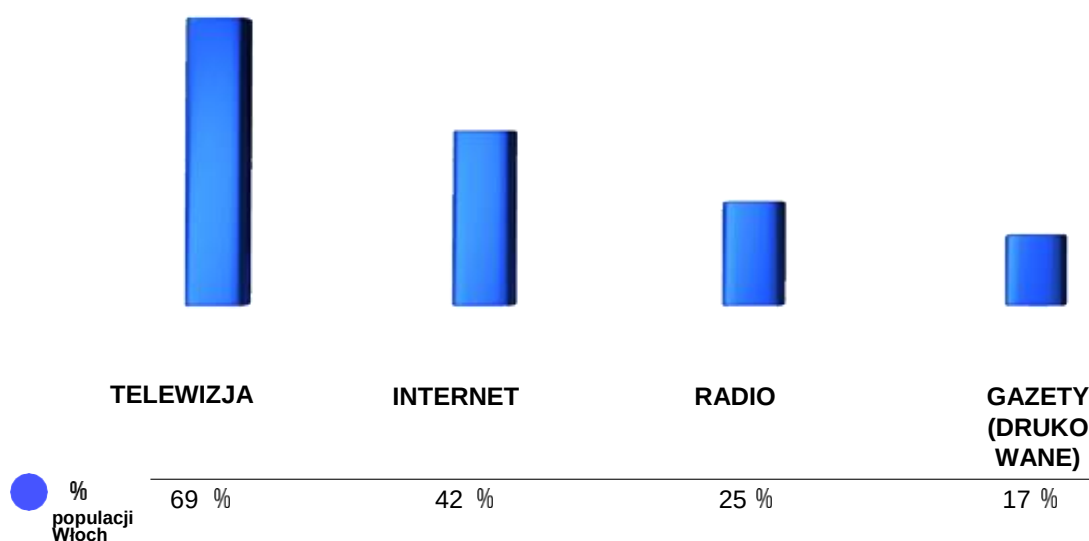
⁴⁹ News consumption in the UK: 2018 - OFCOM 2018;

⁵⁰ Report on the consumption of information - AGCOM, 2018;

Korzystanie z mediów w celu pozyskania wiadomości w 2018 r. - według grup demograficznych w Zjednoczonym Królestwie (Ofcom)



Korzystanie z mediów w celu pozyskania wiadomości we Włoszech (2017) (AGCOM)



Z tego powodu oraz ze względu na ich potencjalne oddziaływanie, środki masowego przekazu podlegają w okresach wyborczych szczegółowym i rygorystycznym regulacjom. Mają one zapewnić efektywność ochrony pluralizmu wszystkich „przedstawicieli politycznych” uczestniczących w debacie polityczno-instytucjonalnej, a tym samym muszą gwarantować im dostęp do mediów, by poinformować opinię publiczną o ich stanowisku. Podstawową zasadą, na jakiej oparte są wszystkie przepisy we wszystkich krajach uczestniczących w badaniu, jest fakt, że każdy przedstawiciel polityczny musi być równo traktowany przez nadawców. W rzeczywistości prawie wszystkie kraje mają konkretne przepisy dotyczące kampanii wyborczych, które mają zastosowanie do tradycyjnych nadawców, aczkolwiek w wielu przypadkach nie posiadają takiej samej wagi prawnej. Jedynie pięć krajowych organów regulacyjnych (AT, FI, NL, SE, RS) deklaruje, że w ich krajach nie istnieją konkretne przepisy mające zastosowanie w okresach wyborczych.

Większość krajów (22)⁵¹ dodatkowo określa konkretne zasady dotyczące usług nadawców publicznych. Gwarantuje to bezwzględne przestrzeganie zasad dotyczących ochrony pluralizmu informacji w związku z realizacją misji publicznej.

Regulacje dotyczące reklamy politycznej oraz prezentowania sondaży są w większości krajów przedmiotem kontroli. W szczególności reklamy polityczne (także płatne) są w części krajów zabronione, a w innych dozwolone na określonych zasadach. Także rozpowszechnianie sondaży jest dozwolone z wyjątkiem ostatniej fazy kampanii wyborczej, gdy podlega zakazowi, nawet jeżeli okres zakazu ulega zmianie. W rzeczywistości cisza wyborcza podlega różnym zasadom.

Biorąc pod uwagę rosnące znaczenie internetu oraz w szczególności sieci społecznościowych jako nośnika informacji wykorzystywanych w celu wpływania na debatę polityczną, dwa krajowe organy regulacyjne - francuskie CSA i włoski AGCOM - uznały za pilne zastosowanie działań o charakterze perswazji moralnej oraz łagodnych regulacji, by rozwiązać problem dezinformacji na platformach cyfrowych.

Należy jednak ustalić, co uznaje się za okres wyborczy. Definicja okresu wyborczego lub okresu, w którym czas transmisji może być poświęcony wyborom, często związana jest z różnymi skalami czasowymi w przepisach regulacyjnych poszczególnych krajów. Na przykład czescy nadawcy publiczni (czeska telewizja i czeskie radio) muszą przydzielić odpowiedni czas transmisyjny wszystkim zarejestrowanym partiom politycznym za darmo w czasie wyborów do parlamentu krajowego i Parlamentu Europejskiego przez 16 tygodni poprzedzających wybory do 48 godzin przed otwarciem lokali wyborczych. Na Słowacji ustawa o kampanii wyborczej przewiduje dozwolony okres transmisji reklam politycznych w ramach wybranych typów wyborów (wybory do Rady Narodowej Republiki Słowacji, Parlamentu Europejskiego oraz na Prezydenta Słowacji). Okres ten rozpoczyna się w 21. dniu przed wyborami i kończy 48 godzin przed dniem wyborów. W Portugalii okres wyborów obejmuje czas wyborczy przed kampanią oraz w trakcie kampanii.

Okres przed kampanią rozpoczyna się w dniu ogłoszenia terminu wyborów oraz

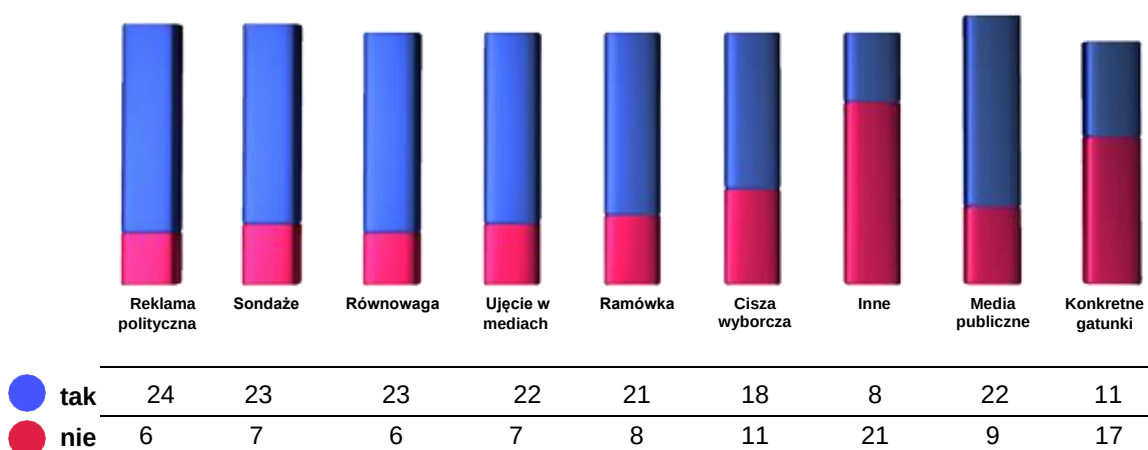
⁵¹ Z wyjątkiem Austrii, Belgii, Cypru, Czech, Irlandii, Luksemburga, Malty, Rumunii, Szwecji.

opublikowania oficjalnego dokumentu w tej sprawie. Publikacja taka musi nastąpić co najmniej 60 dni (wybory prezydenta Portugalii, wybory do parlamentu krajowego, parlamentów regionalnych i Parlamentu Europejskiego) lub 80 dni (w przypadku wyborów lokalnych) przed dniem wyborów. Okres przed kampanią kończy się wraz z rozpoczęciem okresu kampanii, tj. w 12. (wybory lokalne i referendum) lub 14. dniu (wybory prezydenckie, wybory do parlamentu krajowego i regionalnego) przed dniem wyborów. Okres kampanii kończy się 24 godziny po drugim dniu poprzedzającym dzień wyborów.

3.2.2 Środki stosowane w okresach wyborczych

Jak wcześniej wspomniano, prawie wszystkie krajowe organy regulacyjne stwierdziły, że ich kraje posiadają konkretne przepisy dotyczące kampanii wyborczych. Pięć krajowych organów regulacyjnych (**AT, FI NL, SE, RS**) deklaruje, że w ich krajach brak jest konkretnych przepisów dotyczących kampanii wyborczych.

Przegląd środków ochrony pluralizmu wewnętrznego w okresach wyborczych w krajach ERGA



W **Austrii**, mediów publicznych dotyczy jedynie dobrowolny zakaz stosowania reklam politycznych w trybie offline.

W **Finlandii** media publiczne (YLE) stosują własną samoregulację zwaną „Wytycznymi etycznymi” w odniesieniu do produkcji programów i treści. Wytyczne te zawierają konkretny rozdział dotyczący audycji przedwyborczych oraz prezentacji kandydatów.

Ponadto w prawie wszystkich krajach (22) istnieją konkretne przepisy dotyczące mediów publicznych. Przepisów takich brak jest w AT, BE, CY, CZ, IE, LU, MT, RO, SE, RS.

Należy także podkreślić, że w niektórych krajach krajowe organy regulacyjne mają za zadanie opracować zasady dotyczące kampanii wyborczych w ramach odpowiednich przepisów prawnych, a w pozostałych przypadkach istnieje wiążące prawo krajowe lub za opracowanie stosownych regulacji odpowiadają inne podmioty.

W tej pierwszej kategorii mieści się osiem krajów (BE, FR, IT GR, PL, RO, UK, MT), ponieważ ich krajowe organy regulacyjne mają za zadanie opracować zasady oraz - w niektórych przypadkach - kontrolować ich przestrzeganie, także dzięki monitorowaniu programów, jak w przypadku Francji, czy Włoch (pomiar treści audycji, np. czasu wypowiedzi przedstawicieli politycznych).

W **Belgii** w procesie współregulacji ustalono zasady, które w momencie przyjęcia przez rząd stały się obowiązkowe. Mają one zastosowanie zarówno do nadawców prywatnych jak i publicznych. Zasady te podlegają okresowej ocenie.

W szczególności we **Francji** na mocy art. 15 ustawy z 30 września 1986 roku (ustawa o wolności komunikacji) wśród obowiązków CSA jest zagwarantowanie pluralizmu w okresach wyborczych. W uchwale 2011-1 z 4 stycznia 2011 roku francuska CSA określiła konkretne zasady w tym zakresie mające zastosowanie do wiadomości wyborczych oraz w szczególności dostępu przedstawicieli politycznych do czasu transmisji. W odniesieniu do każdej kampanii wyborczej CSA wydaje dalsze zalecenia określające dodatkowe, konkretne wymagania do stosowania przez media, w szczególności w zakresie traktowania wiadomości wyborczych.

We **Włoszech** pluralizm polityczny reguluje ustawa⁵² z 22 lutego 2000 r. nr 28, tak zwana ustawa *par condicio*, która określa zasady mające zagwarantować, by każdy przedstawiciel polityczny miał zapewnione równe traktowanie przez nadawców oraz zrównoważony dostęp do audycji informacyjnych (wiadomości i audycje publicystyczne), a także, tak zwanych „audycji zawierających komunikaty polityczne”. Konkretne reguły dotyczące stosowania postanowień ustawy nr 28/2000 opracowuje AGCOM (dla nadawców komercyjnych) oraz komisja parlamentarna ds. nadzoru nad usługami radiowo-telewizyjnymi (dla nadawców publicznych) w odniesieniu do każdego okresu wyborczego. Przepisy AGCOM zawierają również pewne zasady dotyczące sondaży politycznych, komunikacji instytucjonalnej oraz komunikatów politycznych w prasie, a także procedury sankcyjne mające zastosowanie do nadawców publicznych i komercyjnych.

W **Grecji** zgodnie z art. 45 dekretu prezydenckiego nr 26/2012 wszystkie środki dotyczące prezentacji przekazów politycznych w okresie wyborczym przez media elektroniczne podlegają decyzji ministerialnej po uzyskaniu opinii Krajowej Rady Radia i Telewizji oraz Wielopartyjnej Komisji Wyborczej. Ze względu na bardzo krótkie terminy, zasady są w praktyce opracowywane przez Komisję Wyborczą, a krajowy organ regulacyjny wydaje tylko swoją formalną opinię.

W **Polsce** przepisy dotyczące nadawców w okresie wyborczym są zawarte w różnych aktach prawnych, w tym rozporządzeniach wydanych przez KRRiT. Natomiast skargi wyborcze dotyczące treści rozpatruje Państwowa Komisja Wyborcza.

W **Rumunii** zgodnie z ustawą audiowizualną Rada ma prawo „wydawać - w celu stosowania postanowień niniejszej ustawy - normatywne decyzje regulacyjne, by zrealizować cele wyraźnie określone w ustawie, głównie w odniesieniu do (...) zasad i reguł ogłaszania kampanii wyborczych oraz referendalnych w serwisach audiowizualnych w ramach przepisów wyborczych oraz zgodnie z takimi przepisami.” Ponadto Rada wydaje decyzje i kontroluje przestrzeganie prawa.

W **Zjednoczonym Królestwie** Ofcom reguluje telewizję, radio oraz usługi na żądanie „podobne do telewizji”. Kodeks Nadawczy Ofcom ma zastosowanie do wszystkich treści

⁵² Provisions for equal access to the media during election campaigns and referendums and for political communication”.

nadawców telewizyjnych i radiowych oraz usług programowych na żądanie w telewizji publicznej BBC. Także wszystkie inne publiczne usługi na żądanie poza BBC są zobowiązane przestrzegać zasad Ofcom odnośnie do VOD. Kodeks zawiera zasady dotyczące prezentacji wyborów i referendów. Ponadto Kodeks Ofcom określa zasady wynikające ze szczególnych wymogów bezstronności oraz innych przepisów dotyczących transmisji w trakcie wyborów i referendów, takich jak ustawa o reprezentacji osobowej z 1983 roku.

Na **Malcie** Urząd ds. Nadawania wydaje w okresach wyborczych specjalną dyrektywę.

Z kolei w pozostałych 15 krajach, (HU, EE, ES, DE, LT, LV, PT, SK, CH, NO, MK, BG, CY, RS, SI) odpowiednie zasady wynikają z prawa krajowego, a ich stosowanie nie jest monitorowane wyłącznie przez krajowe organy regulacyjne, ale także lub jedynie przez różne inne organy.

Na **Węgrzech** w okresie kampanii wyborczej wymóg poszanowania zasady równych szans dla kandydatów i organizacji ich nominujących - zgodnie z art. 2 procedury wyborczej - leży w gestii Krajowej Komisji Wyborczej, która odgrywa rolę pierwszej instancji w sprawach związanych z wyborami, gdy sprzeciw dotyczy mediów krajowych. Zasady te mają zastosowanie także do prasy (drukowanej i internetowej), podobnie jak do dostawców linearnych usług medialnych. Przepisy i procedury stosowane w okresie wyborczym nie poruszają kwestii ogólnych uprawnień węgierskiego krajowego organu regulacyjnego (NMHH) w obszarze zrównoważonej prezentacji linearnych usług medialnych.

W **Estonii** ustawa o mediach określa zasady dotyczące równowagi politycznej w okresie prowadzenia kampanii wyborczych. Ponadto istnieją jeszcze trzy ustawy przewidujące zakaz stosowania zewnętrznych reklam politycznych w czasie wyborów komunalnych, wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyborów do Parlamentu Estonii. Stosowanie ustaw wyborczych monitoruje Krajowy Komitet Wyborczy oraz policja. Krajowy organ regulacyjny odpowiada jedynie za środki wymienione w ustawie o mediach. Z kolei pluralizm wewnętrzny nadawców publicznych monitoruje Rada Mediów Publicznych, która odpowiada przed Parlamentem Estonii. Konkretnie zasady prezentacji wyborów w serwisach programowych nadawców publicznych są zatwierdzane przez Radę Mediów Publicznych, a wszystkie ogólne wymagania prawne mają zastosowanie także do nadawców publicznych.

W **Hiszpanii** w okresie wyborczym Ustawa nr 5/1985 z 19 czerwca 1985 roku określa niezależny mechanizm administracyjny, którego celem jest zapewnienie przejrzystości i obiektywności w procedurach wyborczych, a także przestrzegania zasady równości. Nadzór nad obowiązkami związanymi z pluralizmem dzieli się w zależności od tego, czy są one elementem okresu wyborczego, czy nie. W okresie wyborczym za nadzór odpowiada Centralna Rada Wyborcza. W pozostałych okresach oraz na poziomie państwa za zapewnienie i monitorowanie zgodności z obowiązkami związanymi z pluralizmem odpowiada krajowy organ regulacyjny (CNMC - Comisión nacional de los

mercados y la competencia). Poza tym ustawa o mediach publicznych przewiduje tworzenie tak zwanych „Rad Informacyjnych”. Rady te są wewnętrznymi organami odpowiedzialnymi za zapewnienie obiektywności i prawdziwości wiadomości.

W **Niemczech** stosowany jest specjalny system zrównoważonej prezentacji w czasie wyborów. W tym zakresie ogólnie stosuje się art. 5 ust. 1-3 ustawy federalnej o partiach politycznych (Parteinengesetz), który wprowadza zasadę równości pomiędzy wszystkimi partiami. Krajowe Organy ds. Mediów (DLM) odpowiadają jedynie za nadawców komercyjnych; wewnętrzne pluralistyczne organy u nadawców publicznych. Niemieckie Organy ds. Mediów wydały (niemający wiążącej mocy prawnej) dokument określający szczegółowe wytyczne prawne dotyczące reklamy politycznej w czasie wyborów.

Na **Litwie** każda procedura wyborcza musi być zgodna z konkretnymi przepisami dotyczącymi wyborów, które określają zasady nadawania audycji przed i w trakcie okresu wyborczego. Centralna Komisja Wyborcza to stała nadrzędna instytucja państwowa, która organizuje i przeprowadza wybory. Organem odpowiedzialnym za litewskiego nadawcę publicznego jest jego Rada. Komisja ds. Radia i Telewizji jest niezależnym, odpowiadającym przed Parlamentem, organem, który reguluje oraz kontroluje działalność nadawców programów radiowych i/lub telewizyjnych oraz dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie.

Na **Łotwie** w okresach wyborczych stosuje się różne środki przewidziane w ustawie o kampanii przedwyborczej. Również wytyczne dotyczące egzekwowania przepisów o elektronicznych środkach masowego przekazu określają rozwiązania dotyczące wiadomości, programów publicystycznych oraz transmisji debat, w szczególności w okresie przedwyborczym. Za ich stosowanie odpowiada krajowy organ regulacyjny.

W **Portugalii** treści medialne prezentowane w okresie wyborów oraz propaganda wyborcza z użyciem mediów komercyjnych podlegają ustawie nr 72-A/2015 z 23 lipca 2015 roku. Ustawa ta ma zastosowanie do wszystkich mediów podlegających portugalskiej jurysdykcji (telewizji, radia, prasy drukowanej i mediów internetowych), poza publikacjami politycznymi (które są nieobiektywne z natury). Krajowy organ regulacyjny (ERC- Entidade Reguladora Para a Comunicação Social) współpracuje z Krajową Komisją Wyborczą (CNE). Ustawa przewiduje, że wszyscy kandydaci, którzy czują się skrzywdzeni przez dziennikarzy w okresie wyborczym, mogą wnieść skargę do CNE. Po otrzymaniu takiej skargi CNE ma 48 godzin na jej przeanalizowanie i przekazanie decyzji do ERC. Następnie ERC rozpatruje skargę, biorąc pod uwagę ustawę oraz wszystkie reguły dotyczące sektora mediów.

Na **Słowacji** przepisy o kampaniach wyborczych ujęto w ustawie o nadawaniu i retransmisji (nr 308/2000), która wprowadza podstawowe obowiązki nadawcy i dostawcy audiowizualnych usług medialnych na żądanie, a także w specjalnej ustawie nr 181/2014 w sprawie kampanii wyborczej. Rada ds. Nadawania i Retransmisji (CBR) to organ odpowiedzialny za wszystkich nadawców posiadających koncesję w Słowacji. W Słowacji działa także specjalny organ odpowiedzialny jedynie za publicznego nadawcę (Rada

RTVS). Każdy może wnieść skargę do CBR o naruszenie ustawy. Jeżeli skarga zawiera fakty wskazujące na naruszenie ustawy, Rada wszczyna w tej sprawie postępowanie administracyjne. W przypadku naruszenia zasad obiektywności i bezstronności CBR wydaje decyzję i określa sankcję.

W **Chorwacji** przepisy dotyczące wyborów określa ustawa wyborcza Parlamentu Chorwackiego oraz zasady dotyczące Procedur w Mediach Elektronicznych posiadających krajową koncesję przyjęte przez Chorwacki Parlament. Państwowa Komisja Wyborcza odpowiada za przestrzeganie przepisów dotyczących procedur w mediach elektronicznych. Ponadto nadawcy posiadający koncesję krajową są zobowiązani przyjąć dokument wewnętrzny, w którym określą miejsce, czas i sposób nadawania tych audycji.

W **Norwegii** istnieją konkretne przepisy dotyczące reklamy politycznej (zakazanej w telewizji) i sondaży politycznych (ustawa wyborcza). Ponadto wprowadzono szczególnie mierniki jedynie dla nadawcy publicznego NRK (misja publiczna NRK). Wypełnianie tych zasad nadzoruje norweski organ ds. mediów (NMA).

W **Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii** (FYROM) zasady dotyczące prezentacji treści wyborczych przez nadawców określono szczegółowo w Kodeksie Wyborczym. Nadawcy i media elektroniczne (portale internetowe), które zdecydują się prezentować wybory, są zobowiązane czynić to w uczciwy, zrównoważony i bezstronny sposób w swoim całym programie, stwarzając kandydatom równe warunki dostępu do wiadomości, specjalnych programów informacyjnych, bezpłatnych prezentacji politycznych i płatnych reklam politycznych. Agencja odpowiada za wszystkie środki przewidziane w Kodeksie Wyborczym. Ponadto wprowadzono bardzo szczegółowe rozwiązania dotyczące wiadomości, nakładające na nadawcę publicznego obowiązek zapewnienia równego dostępu w okresie kampanii wyborczej.

W **Bułgarii** tematyczne monitorowanie treści medialnych w czasie wyborów zawsze odbywa się zgodnie z ustawą radiowo-telewizyjną oraz Kodeksem Wyborczym.

Na **Cyprze** ustawa o radiofonii i telewizji z 1998 obowiązująca do 2018 roku określała zasady dla koncesjonowanych nadawców telewizyjnych i radiowych dotyczące równego i niedyskryminującego traktowania, w szczególności w okresie przedwyborczym, z uwzględnieniem uprawnień legislacyjnych i wykonawczych, partii politycznych, kandydatów na prezydenta oraz członków parlamentu.

W **Serbii** ustawa o mediach elektronicznych przewiduje, że każdy dostawca usług medialnych jest zobowiązany przestrzegać zakazu umieszczania reklam politycznych poza kampanią przedwyborczą oraz zapewnić zarejestrowanym partiom politycznym, koalicjom i kandydatom w okresie kampanii przedwyborczej równą (bez dyskryminacji) reprezentację. Organem właściwym dla mediów drukowanych jest Ministerstwo Kultury i Informacji. Istnieje także organ samoregulacyjny, tj. Rada Prasowa. Za media elektroniczne odpowiada Organ regulacyjny ds. mediów elektronicznych. Obowiązki

nadzoru nad nadawcami publicznymi sprawuje Ministerstwo Kultury i Informacji (nadzór nad stosowaniem ustawy o publicznych usługach medialnych) oraz Organ regulacyjny ds. mediów elektronicznych (nadzór nad stosowaniem ustawy o mediach elektronicznych).

W **Słowenii** w przypadku treści wyborczych stosuje się zasady przewidziane w ustawie o kampaniach wyborczych i referendalnych (ERCA), z wyjątkiem zasad dotyczących publicznego nadawcy, w którym to przypadku ERCA odwołuje się do specjalnej ustawy. Propaganda polityczna jest z zasady zabroniona zgodnie ze specjalną ustawą Radiotelevizija Slovenija (art. 10), z wyjątkiem okresu wyborczego.

Z kolei w **Holandii** sposób i czas trwania wystąpień polityków w ogólnych programach radiowych i telewizyjnych nie podlega ścisłym zasadom. To samo dotyczy nadawania wieców, spotkań przedwyborczych i sondaży wyborczych. Jest to postrzegane jako wybór redakcyjny nadawcy a CvdM (Commissariaat voor de Media) nie ma prawnego obowiązku, by interweniować w tego typu programy ani je monitorować. W Holandii partiom politycznym na mocy prawa przysługuje określony czas antenowy w telewizji. Zgodnie z ust. 6.1 holenderskiej ustawy medialnej z 2008 roku czas antenowy w ogóle oraz w okresach wyborczych przydziela partiom politycznym właściwy organ - CvdM.

W **Czechach** w okresie wyborczym mają zastosowanie takie same zasady, jak w ciągu roku. Niemniej jednak nadawcy publiczni (CT i CRo) w ramach samoregulacji opracowują swoje własne wewnętrzne zasady na okres wyborczy. Istnieje także specjalne rozporządzenia dotyczące spotów wyborczych partii politycznych.

Warto wspomnieć przypadek **Luksemburga**, gdzie CLT-Ufa, jako nadawca komercyjny, oferuje lokalnej społeczności dwa programy w języku narodowym (Lëtzebuergesch): RTL Radio Lëtzebuerg i RTL Télé Lëtzebuerg. Obydwa programy muszą wypełniać obowiązki nadawcy publicznego określone w specjalnej specyfikacji. Tą samą misję wypełnia jedyne w Luksemburgu radio publiczne 100,7. Przydzielony czas reklamowy oraz wybór tematów do debaty są rezultatem wcześniejszych negocjacji pomiędzy przedstawicielami partii, nadawcami i biurem informacyjno-prasowym rządu (SIP).

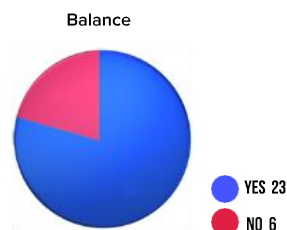
3.2.3 Planowanie, ramówka i równowaga programowa

Pięć krajowych organów regulacyjnych (AT, FI, NO, SE i DK) zadeklarowało, że nie dysponuje środkami ochrony pluralizmu w ww. zakresie.

W **Luksemburgu**, o ile brak jest środków prawnych, to szczegóły dotyczące zakresu i układu reklam politycznych oraz debat są ustalane pomiędzy przedstawicielami partii w ramach dyskusji prowadzącej do porozumienia pomiędzy partiami politycznymi, nadawcami oraz biurem informacyjno-prasowym rządu.



W **Irlandii** istnieje także ogólny wymóg uczciwości. Podstawy w tym zakresie ustalają nadawcy, a organ regulacyjny odpowiada za kontrolę, która opiera się głównie na wniesionych skargach.



W **Portugalii** nie ma konkretnych zasad dotyczących zakresu i planowania programów telewizyjnych i radiowych w okresie wyborczym. Jedyny wymóg dotyczy równowagi programowej, gdyż ustawa nadaje każdemu kandydatowi prawo bycia reprezentowanym w mediach. Media powinny więc stworzyć możliwość pluralistycznego dyskursu publicznego na temat spraw politycznych. Portugalskie prawo przewiduje także zapis zakazujący dyskryminacji ze względu na przekonania i poglądy polityczne. Debaty w mediach w okresie kampanii wyborczych muszą odzwierciedlać aktualną strukturę polityczną w nadchodzących wyborach. Swoboda redakcyjna umożliwia jednak wzięcie pod uwagę także innych kandydatów.

Pozostałe 24 krajowe organy regulacyjne wspominają z kolei zasady, które muszą gwarantować pluralizm, bezstronność i równe szanse. W szczególności 11 krajowych organów regulacyjnych informuje o środkach z zakresu planowania programów wyborczych w nawiązaniu do ilości czasu, jaki zgodnie z przepisami nadawcy muszą zaoferować konkurentom politycznym (**CZ** w przypadku nadawców publicznych, **HR, NL, SK, MK** w odniesieniu do usług publicznych, **HU** w odniesieniu do reklam politycznych, **UK, IT, GR, ES, CY**). 5 krajowych organów regulacyjnych informuje o środkach związanych z „czasem antenowym” programów, by dać przedstawicielom politycznym równe szanse dotarcia do odbiorców z takim samym naciskiem (**BE, DE, UK, MK** w odniesieniu do usług publicznych, **Węgry** w odniesieniu do reklam politycznych w mediach publicznych).

7 krajowych organów regulacyjnych (**ES, FR, IT, MT, LT, UK, NL**) nawiązuje do roli krajowych organów regulacyjnych lub specjalnych komisji w organizowaniu prezentacji kampanii wyborczych. W **Hiszpanii** organy zarządzające mediami publicznymi muszą przedkładać swoje plany prezentacji kampanii wyborczej właściwym Radom Wyborczym. We **Francji** kandydaci lub partie polityczne otrzymują bezpłatny czas antenowy w kanałach publicznych podlegających nadzorowi CSA. We **Włoszech** bezpłatny czas antenowy (przekazy polityczne i polityczne komunikaty) oferowane są przedstawicielom politycznym w kanałach publicznych podlegających nadzorowi Komisji Parlamentarnej oraz w prywatnych kanałach krajowych podlegających nadzorowi AGCOM. Na **Litwie** czas na audycje przydziela Centralna Komisja Wyborcza zgodnie z zasadą równości. Na **Malcie** Organ ds. Nadawania tworzy plan transmisji politycznych, który uzgadnia z partiami politycznymi. W **Zjednoczonym Królestwie** zgodnie z Zasadami Ofcom o nadawaniu przekazów dotyczących partii politycznych i referendum, określani nadawcy są zobowiązani przeznaczyć krótki czas antenowy dla partii politycznych w czasie wyborów i poza nimi oraz wyznaczonym organizacjom w czasie referendum. W **Holandii** każda

partia polityczna otrzymuje średnio 10 minut w radio raz na 2 tygodnie i 3 minuty w telewizji raz na 1,5 tygodnia. W okresie wyborczym organ regulacyjny przydziela dodatkowy czas antenowy: 20 minut (2 razy po 10 minut) w radiu i 18 minut (6 razy 3 minuty) w telewizji.

Jeżeli chodzi o środki mające na celu zagwarantować równowagę audycji, niektóre krajowe organy regulacyjne deklarują, że stosowane są zasady równości (równy czas dla wszystkich partii politycznych) oraz proporcjonalności (czas liczony na przykład na podstawie wyników uzyskanych przez każdą formację polityczną w ostatnich równorzędnych wyborach lub uwzględniając, czy partia jest w stanie wystawić kandydatów w określonej liczbie okręgów wyborczych albo na podstawie innych kryteriów). Celem jest zapewnienie równego traktowania i równych szans konkurentom politycznym.

Zasada **równości** jest stosowana w 12 krajach - w **Czechach** w odniesieniu do konkretnych audycji nadawców publicznych oferowanych partiom politycznym (*czas antenowy przeznaczony przez nadawcę publicznego na spoty w kampanii partii politycznych jest rozdzielany po równo*)⁵³; w **Estonii** (*jeżeli nadawca telewizyjny i radiowy zapewnia czas antenowy partii lub ruchowi politycznemu, by zaprezentować jej/jego stanowisko, pozostałym partiom lub ruchom politycznym należy zapewnić - na pisemny wniosek - taką samą szansę wypowiedzi*); we **Francji** w okresie kampanii prezydenckiej (*zgodnie z zasadą równości kandydatom oraz ich zwolennikom należy zapewnić równe możliwości wypowiedzi oraz równy czas antenowy*); we **Włoszech** (*czas dzieli się na komunikaty i audycje wyborcze od dnia prezentacji kandydata do końca kampanii zarówno w czasie kampanii wyborczych jak i referendalnych zgodnie z zasadą równych szans*); na **Litwie** (*dyskusje kandydatów w radiu i w telewizji mające na celu prezentację programów wyborczych odbywają się zgodnie z zasadą równości oraz procedurą określoną przez Centralną Komisję Wyborczą*); na **Łotwie** (*jeżeli media przyznają czas jednej partii, są zobowiązane przyznać czas także pozostałym partiom, jeżeli o to wnoszą tego chcą*); w **Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (FYROM)** (*w trakcie wyborów prezydenckich i samorządowych*); w **Holandii**, w **Polsce** (*w trakcie wyborów krajowych*), w **Słowenii** media publiczne muszą zapewnić równe warunki dla reklam oraz równość kandydatów, chociaż istnieje możliwość rozgraniczenia partii parlamentarnych i pozaparlamentarnych); na **Słowacji** (*czas antenowy należy podzielić, tak aby nie faworyzować żadnego z kandydatów*); w **Zjednoczonym Królestwie** (*wyznaczonym organizacjom należy zapewnić właściwą uwagę w prezentowaniu się w okresie referendalnym. Nadawcy są także zobowiązani uwzględnić odpowiedni udział innych dopuszczonych uczestników wyborów posiadającym istotne poglądy i stanowiska. Jeżeli kandydat bierze udział (w debacie) w temacie poświęconym jego okręgowi wyborczemu,*

⁵³ „Należy przestrzegać zasad obiektywności i równowagi w wiadomościach audycjach politycznych i audycjach publicystycznych, a także w szczególności zapewnić, by żadna partia polityczna ani żaden ruch polityczny lub ich poglądy albo poglądy jakiegokolwiek grupy opinii publicznej, biorąc pod uwagę ich realną pozycję w życiu politycznym i społecznym, nie były faworyzowane w ramówce programowej jako całości.”

czy obszarowi wyborczemu, nadawcy muszą stworzyć możliwość wzięcia udziału w tym temacie także wszystkim kandydatom z danego okręgu wyborczego reprezentującym partie, które wcześniej posiadały znaczne poparcie wyborców lub jeżeli istnieją dowody na istnienie znacznego wsparcia obecnie. To samo dotyczy niezależnych kandydatów.

Zasadę **proporcjonalności** stosuje się w 11 krajach: w **Belgii** (każda partia o takim samym poziomie reprezentacji musi otrzymać taki sam czas antenowy), na **Cyprze** (czas antenowy przydzielony każdej partii oblicza się według jej reprezentacji w parlamencie lub jej obecności w społeczeństwie), w **Grecji** (stosowanie tej zasady oparte jest na pozycji politycznej partii politycznych (np. reprezentacji w Parlamencie Greckim lub Parlamencie Europejskim) lub nowych partii, które nie mają swojej reprezentacji, ale wystawiają kilku kandydatów w całym kraju), w **Hiszpanii** (czas trwania informacji poświęconej każdej formacji politycznej ustalany jest proporcjonalnie do rezultatów uzyskanych w ostatnich równorzędnych wyborach), we **Francji** (zgodnie z zasadą uczciwości stacje radiowe i kanały telewizyjne są zobowiązane przydzielić kandydatom lub partiom politycznym, oraz ich zwolennikom czas na wypowiedź lub czas antenowy w zależności od ich reprezentatywności oraz tego, czy efektywnie uczestniczą w kampanii, czy nie), w **Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii** (w wyborach członków parlamentu oraz członków Rad Gminnych), w **Polsce** (w wyborach regionalnych i lokalnych), w **Portugalii** (debaty w mediach muszą odzwierciedlać aktualną strukturę polityczną nadchodzących wyborów w okresie kampanii wyborczej, aczkolwiek zgodnie z zasadą swobody redakcyjnej można także wziąć pod uwagę innych kandydatów), w **Rumunii** (wszystkie partie są zobowiązane złożyć wniosek o przyznanie czasu antenowego najpóźniej 40 dni przed wyborami, a czas ten jest liczony proporcjonalnie do liczby list wyborczych), w **Zjednoczonym Królestwie** (ustalając odpowiedni poziom prezentacji partiom i niezależnym kandydatom, nadawcy są zobowiązani brać pod uwagę dowody potwierdzające wsparcie wyborcze w przeszłości i/lub aktualne wsparcie), we **Włoszech** (w przypadku politycznych audycji informacyjnych na pierwszym etapie kampanii wyborczej, począwszy od dnia ustalenia terminu wyborów do dnia prezentacji kandydatów, czas antenowy należy podzielić równo i proporcjonalnie pomiędzy partie polityczne obecne w zgromadzeniu oraz pomiędzy partie polityczne nieobecne w zgromadzeniu, ale obecne w Parlamencie Europejskim lub Parlamencie Włoch. W audycjach publicystycznych, także jeżeli reprezentacja różnych stanowisk politycznych w audycjach informacyjnych, nie podlega regulacji, w przeciwieństwie do komunikatów politycznych, według kryterium równego matematycznego podziału czasu antenowego w audycjach publicystycznych, jednak zawsze zgodnie z kryterium równego traktowania. Zgodnie ze skonsolidowanym stanowiskiem organu regulacyjnego oznacza to, że podobne sytuacje należy traktować w podobny sposób).

3.2.4 Cisza wyborcza

Zasady dotyczące ciszy wyborczej, tj. okresu, w trakcie którego kampania polityczna w mediach jest zabroniona, nie obowiązują we wszystkich krajach. W siedmiu przypadkach krajowe organy regulacyjne oświadczają, że w ich krajach nie ma przepisów o ciszy wyborczej (**AT, FI, HU, LU, NL, NO i SE**).



Na **Węgrzech** w szczególności nowa, wprowadzona w 2013 roku ustawa o procedurze wyborczej zniósła instytucję ciszy wyborczej. Jednak zgodnie z procedurą wyborczą, w dniu wyborów nie można publikować reklam politycznych. Natomiast pozostałe krajowe organy regulacyjne posiadają zasady gwarantujące „ciszę wyborczą”, tj. krótki okres poprzedzający wybory, by umożliwić głosującym dokonanie wyboru w spokojnej i pokojowej atmosferze bez żadnych nacisków. Rozpowszechnianie jakichkolwiek przekazów wyborczych w tym czasie jest zabronione.

10 krajowych organów regulacyjnych deklaruje, że zasady dotyczące ciszy wyborczej stosowane są w dniu głosowania do momentu zamknięcia lokali wyborczych oraz w dniu poprzedzającym, jak ma to miejsce w **BE, FR, IT, GR, LV, PL, PT, MK, SI, DE**, w którym to czasie wszelka propaganda polityczna i nadawanie sondaży jest zabronione.

W pozostałych przypadkach cisza wyborcza rozpoczyna się 48 godzin przed głosowaniem (**RS, CZ, SK i RO⁵⁴**) lub o godzinie 14:00 w dniu poprzedzającym głosowanie (**IE**). W **Estonii** w dniu wyborów zabroniona jest jedynie aktywna kampania. Ponadto, począwszy od ostatniego dnia rejestracji kandydatów zabronione są zewnętrzne reklamy polityczne.

W niektórych przypadkach cisza wyborcza nie jest określona, ale krajowe organy regulacyjne stwierdzają, że „nie można rozpowszechniać propagandy wyborczej ani organizować wydarzeń związanych z kampanią wyborczą, po zakończeniu kampanii zgodnie z przepisami prawa”. Taka sytuacja ma miejsce w **ES i HR**. Zgodnie z regulaminem Ofcom w **UK** dyskusję i analizę kwestii dotyczących wyborów i referendum należy zakończyć w momencie otwarcia lokali wyborczych.

Inne pory przewidziano na **Cyprze** (55 godzin przed głosowaniem zabrania się publikacji reklam politycznych) i **Litwie** (*kampania - bez względu na metody, formy i środki - jest zabroniona w ciągu 30 godzin przed rozpoczęciem wyborów oraz w dniu wyborów do końca głosowania. Ponadto, na Litwie w okresie, w którym kampania wyborcza jest zakazana, oraz w trakcie wcześniejszego głosowania, nie wolno prezentować w lokalach*

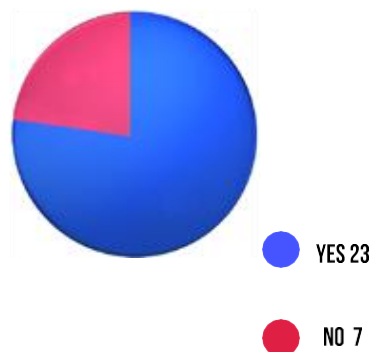
⁵⁴ W Rumunii 48 godzin przed dniem głosowania i do końca głosowania dostawcy audiowizualnych usług medialnych nie mogą publikować sondaży, organizować głosowania telewizyjnego ani zbierać ankiet na ulicy, nadawać spotów reklamowych, zapraszać i prezentować konkurentów w wyborach w programach radiowych i telewizyjnych ani komentarzy na temat prowadzenia kampanii reklamowej i konkurencyjnych kandydatów.

wyborczych ani w odległości 50 metrów od budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy, materiałów wizualnych i dźwiękowych dotyczących kampanii wyborczej).

Inne kraje także posiadają konkretne zasady dotyczące sondaży i reklamy politycznej.

3.2.5 Sondaże

Siedem krajowych organów regulacyjnych zadeklarowało, że w ich krajach nie istnieją zasady dotyczące sondaży politycznych (**AT, EE, FI, HU, LV, NL i SE**). W przypadku Austrii austriackie media nie publikują jednak sondaży 24 godziny przed wyborami, chociaż nie ma takiego przepisu. Na **Węgrzech** z kolei procedura wyborcza zabrania jedynie publikacji wyników sondaży *exit-poll*. Wyniki te mogą być publikowane dopiero po zakończeniu głosowania.



Czas obowiązywania zakazu rozpowszechniania sondaży politycznych jest w tych krajach różny. Jedynie 17 krajowych organów regulacyjnych, które odpowiedziały na pytanie dotyczące zasad, wspomniało o ciszy wyborczej.

Niektóre krajowe organy regulacyjne oświadczyły, że czas obowiązywania zakazu jest bardzo długi: piętnaście dni przed wyborami w przypadku **Włoch** oraz 14 dni w **Słowacji** (czas ten jest skracany do siedmiu dni przed dniem wyborów oraz w dniu wyborów do końca głosowania w drugiej turze wyborów prezydenckich). Z kolei w niektórych krajach okres ten jest bardzo krótki: 24 godziny w **Polsce** (24 godziny przed rozpoczęciem głosowania do końca głosowania), w **Słowenii** (ostatnie 24 godziny przed początkiem dnia wyborów), dzień poprzedzający wybory i dzień wyborów we **Francji i Belgii** (sobota i niedziela do momentu zamknięcia wszystkich lokali wyborczych) lub tylko dzień wyborów na **Litwie**, w **Norwegii** (ustawa wyborcza zabrania publikacji wyników i prognoz wyborczych opartych na sondażach przeprowadzonych w dniu lub dniach wyborów do godziny 21:00 w dniu wyborów) oraz w **Zjednoczonym Królestwie**⁵⁵. Pomiędzy tymi wartościami zakres okresów zakazu jest szeroki: 7 dni przed wyborami na **Cyprze**, 5 dni w **Hiszpanii, Luksemburgu i Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii** (wyników sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania nie wolno ogłaszać przed godziną 19:00), 3 dni w **Czechach, Grecji** (w dniu wyborów do godziny 19:00 oraz dzień wcześniej), **Rumunii** (48 godzin przed dniem wyborów) i **Portugalii** (ujawnienie sondaży politycznych i szacunkowych wyników wyborów jest zabronione w dniu wyborów oraz w dniu poprzednim). W przypadku **Malty** zakaz nadawania wyników sondaży obejmuje okres od poniedziałku bezpośrednio poprzedzającego dzień wyborów do momentu

⁵⁵ Zgodnie z zasadą 6.5 Ofcom nadawcom nie wolno publikować wyników sondaży w dniu wyborów do momentu zamknięcia lokali wyborczych lub referendalnych. W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego zastosowanie ma taka sama zasada do momentu zamknięcia wszystkich lokali wyborczych w Unii Europejskiej.

zamknięcia lokali wyborczych.

W **Serbii** dostawcy usług medialnych nie mogą publikować wyników sondaży dotyczących ogłoszonych wyborów w czasie największej oglądalności wiadomości (np. wiadomości dnia, nagłówki wiadomości itp.).

13 krajowych organów regulacyjnych opisało zasady dotyczące opracowania i rozpowszechniania wyników sondaży politycznych. W szczególności **BE, ES, HR, IT, LV, MK, PT, RO, RS** i **SI** wskazują, że media muszą zapewnić informacje na temat sondaży, takie jak metodologia badania oraz cechy techniczne sondażu, tak aby odbiorcy uzyskali wystarczające informacje, by w rozsądny sposób ocenić rzetelność rezultatów sondażu.

Niemcy powołują się na art. 10 Międzynarodowego Traktatu o Nadawaniu zgodnie z którym „w raportach z sondaży przeprowadzonych przez nadawców należy wyraźnie wskazać, czy są one reprezentatywne.”

W przypadku **Cypru** firmy przeprowadzające sondaż muszą przed jego publikacją przekazać informacje o sondażach organowi regulacyjnemu w formie informacji o metodologii i pobieraniu próbek do analizy. W tym przypadku informacje są chronione jako poufne i podlegają zabezpieczeniu przez przewodniczącego danego organu.

Krajowy organ regulacyjny **Luksemburga (ALIA)** podkreśla natomiast fakt, że definicja sondażu politycznego w przepisach nie jest jasna oraz że to ALIA (LU) definiuje jego znaczenie w przypadku skargi. Jeżeli sondaż jest uznawany za polityczny, do ALIA (LU) należy przekazać kilka specyfikacji dotyczących metodologii gromadzenia danych do sondażu, które zostaną opublikowane na stronie internetowej ALIA. Jeżeli media publikujące sondaże nie przestrzegają wymogów prawnych, mogą zostać obciążone karą grzywny.

Włoski przykład stosowania środków ochrony pluralizmu w zakresie sondaży politycznych

Dotyczy Decyzji nr 118/18/CONS: W trakcie ostatniej kampanii wyborczej włoski organ regulacyjny (AGCOM) nałożył karę w związku z artykułem elektronicznego wydania dziennika, który ukazał się w okresie zakazu publikacji sondaży wyborczych (na piętnaście dni przed wyborami). W artykule tym występowały powtarzające się elementy, takie jak nazwiska zawodników rzekomych nielegalnych wyścigów konnych oraz wynik przypisany zwycięzcy. Istniały poważne, precyzyjne i zgodne przypuszczenia, że nawiązanie to dotyczyło jednak sondażu o charakterze wyborczym. AGCOM nakazał spółce usunąć sporną treść oraz zamieścić na swojej głównej stronie internetowej przez trzy kolejne dni przed końcem kampanii wyborczej informację o naruszeniu ustawy nr 28/2000 z podaniem powodu tego naruszenia.

3.2.6 Reklama polityczna

6 krajowych organów regulacyjnych (EE, FI, FR, LU, MT i NL) zadeklarowało, że nie posiada w swoich krajach żadnych środków odnośnie do reklamy politycznej. W szczególności francuski organ regulacyjny podkreślił, że reklama polityczna jest zabroniona (na mocy art. 14 ustawy z 30 września 1986 r.). Tego typu reklama jest również zakazana we Włoszech, w Hiszpanii⁵⁶, Zjednoczonym Królestwie oraz Czechach.

Reklama polityczna jest także zabroniona w **Chorwacji** (*zabrania się reklamowania partii politycznych, koalicji i niezależnych członków organów przedstawicielskich, z wyjątkiem okresu kampanii wyborczej zgodnie z odrębną ustawą*).

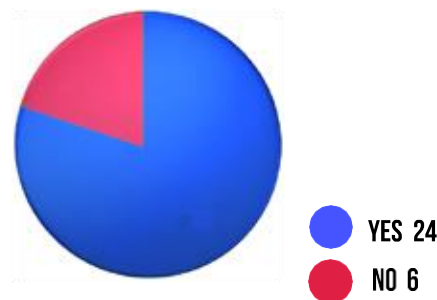
Reklama polityczna jest zabroniona w okresach wyborczych w 6 **krajach**: w **Austrii**, gdzie zakaz stosowania reklam politycznych w trybie *offline* dotyczy mediów publicznych;

w **Belgii**, gdzie reklama polityczna i sponsoring są zabronione w okresie wyborczym do dnia wyborów (3 miesiące); **Irlandii** (zakaz tego typu reklamy na mocy prawa w radiu i telewizji linearnej); na **Malcie**; w **Norwegii** (*gdzie reklama poglądów wyznaniowych/etycznych oraz publikacja komunikatów politycznych w telewizji jest zabroniona, chociaż zakaz nie dotyczy radia oraz usług audiowizualnych na żądanie*), w **Szwecji** (*nie wolno nadawać komunikatów na życzenie strony trzeciej, których celem jest uzyskanie wsparcia dla poglądów politycznych lub religijnych albo opinii dotyczących rynku pracy w transmisjach podlegających warunkom bezstronności*)⁵⁷.

W **Portugalii** „*propaganda polityczna z wykorzystaniem komercyjnych mediów reklamowych jest zabroniona w całym okresie wyborczym*”, ale „*partie polityczne i związki zawodowe, profesjonalne i reprezentujące działalność gospodarczą, a także inne organizacje społeczne o zasięgu krajowym mają prawo - w zależności od poziomu istotności oraz reprezentatywności oraz zgodnie z obiektywnymi kryteriami określonymi prawem - uzyskać dostęp do propagandy politycznej w publicznym radiu i publicznej telewizji*”.

W **Hiszpanii, Irlandii, Czechach, we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie** partie otrzymują darmowy czas antenowy, który nie jest klasyfikowany jako reklama. W **Czechach** partie polityczne są zobowiązane nadawać swoje spoty kampanijne w mediach publicznych.

We **Włoszech** tego typu spoty nazywane są „przekazami politycznymi” zawierającymi „*uzasadnioną ilustrację programu politycznego lub poglądów i mogą trwać od jednej do*



⁵⁶ W Hiszpanii zabronione jest nadawanie wszelkiego rodzaju komunikatów komercyjnych o charakterze politycznym.

⁵⁷ Szwedzkie przepisy dotyczące reklam obowiązują przez cały rok i nie dotyczą jedynie okresów wyborczych.

trzech minut w telewizji oraz od trzydziestu do dziewięćdziesięciu sekund w radiu” (art. 3 ustawy 28/2000).

Są one planowane i produkowane przez podmioty polityczne. Natomiast lokalni nadawcy mogą transmitować, a prasa może publikować płatne komunikaty polityczne zgodnie z zasadami określonymi prawem. Płatne reklamy polityczne mogą być również nadawane w 10 innych krajach: **CY, DE, LT, LV, MK, PL, SR, RO, RS i SI.**

Na **Cyprze** nadawanie reklam politycznych jest dozwolone, jeżeli spełniono pewne warunki, takie jak zastosowanie ostrzeżenia wizualnego i dźwiękowego w celu wyraźnego wyodrębnienia płatnej reklamy politycznej od innych audycji i reklam.

W **Niemczech** partie polityczne uczestniczące w wyborach do niemieckiego parlamentu lub Parlamentu Europejskiego powinny uzyskać - po zwrocie kosztów - odpowiedni czas antenowy w mediach komercyjnych”. Niemieckie Organy ds. Mediów wydały (niemającej wiążącej mocy prawnej) dokument określający szczegółowe wytyczne prawne dotyczące reklam politycznych w czasie wyborów.

Na **Litwie** w trakcie kampanii politycznej producenci i dystrybutorzy informacji publicznych mogą jedynie nadawać reklamy polityczne za opłatą oraz na warunkach, które są takie same dla wszystkich uczestników kampanii politycznej i które wcześniej przekazano Centralnej Komisji Wyborczej.

Na **Łotwie** elektroniczne środki masowego przekazu są zobowiązane wysłać do Krajowej Rady Środków Masowego Przekazu cenniki czasu antenowego w okresie kampanii przedwyborczej co najmniej 150 dni przed dniem wyborów, z uwzględnieniem szacunkowych odliczeń i kryteriów ich stosowania, na cały okres przedwyborczy. Krajowa Rada Środków Masowego Przekazu bezzwłocznie publikuje wyżej wspomniane informacje na swojej stronie internetowej.

W **Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii** przeznacza się dodatkowe 18 minut⁵⁸ na godzinę zegarową na płatną reklamę polityczną, ale nadawca publiczny nie ma obowiązku wykorzystać tego czasu w całości.

Z kolei w **Polsce** płatna reklama polityczna jest dozwolona zarówno w mediach publicznych jak i komercyjnych na takich samych warunkach dla wszystkich komitetów wyborczych.

Na **Słowacji** nadawcy są zobowiązani zapewnić wyraźne oznaczenie oraz wyodrębnienie reklamy politycznej od innych audycji lub ich części na początku i na końcu transmisji w formie ogłoszenia informującego, że reklama taka jest płatna.

W **Rumunii** 20-30-sekundowe spoty reklamowe nakłaniające wyborców do głosowania na kandydata lub listę kandydatów można nadawać wyłącznie w ramach programów wyborczych. Nadawanie płatnych reklam jest zabronione w ciągu dwóch dni przed wyborami. Prywatni nadawcy są zobowiązani zawiadomić NAC o swoim udziale w

⁵⁸ W Macedonii ostatnio wprowadzono zmiany w kodeksie wyborczym i dodatkowy czas skrócono do 9 minut.

kampanii oraz przekazać listę programów wyborczych, jakie będą produkować i nadawać, z uwzględnieniem odpowiedniej ramówki. Opłaty za audycje oraz czas antenowy każdego prywatnego kanału radiowego i telewizyjnego są upubliczniane i muszą być takie same dla wszystkich konkurentów w wyborach. W trakcie kampanii wyborczej kandydaci mają dostęp jedynie do programów wyborczych oraz debat wyborczych w radiu publicznym i telewizji publicznej, a także w kanałach prywatnych uczestniczących w kampanii wyborczej (wcześniej zgłoszonych do NAC). Także wprowadzenie spotów wyborczych w programach niewyborczych jest zabronione. Konkurentom w wyborach nie wolno kupować czasu antenowego (poza programami wyborczymi już zaplanowanymi przez nadawców) w celu transmisji spotów lub programów wyborczych.

W **Serbii** ogłoszenia oraz komunikaty kończące blok reklamy politycznej muszą zawierać informację tekstową w programie telewizyjnym lub informację głosową w programie radiowym, na podstawie której można wyraźnie wyodrębnić reklamę polityczną (np. marketing wyborczy, reklamę polityczną).

W **Słowenii** wszystkie wyborcze komunikaty reklamowe muszą uwzględniać nazwę podmiotu finansującego.

W **Grecji** i na **Węgrzech** reklama polityczna w mediach audiowizualnych jest darmowa.

3.2.7 Dezinformacja na platformach cyfrowych

W przepisach prawie wszystkich krajów oraz w aktach różnych krajowych organów regulacyjnych można znaleźć skierowane do nadawców wezwanie do prezentacji kampanii wyborczych zgodnie z zasadami uczciwości, pluralizmu, bezstronności i obiektywności informacji, a także unikania nieprawidłowych, wprowadzających w błąd oraz fikcyjnych wiadomości i komentarzy. Na przykład konkretne zasady wprowadzono w **Polsce**, gdzie w związku z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w materiałach wyborczych kandydat lub przedstawiciel komitetu wyborczego ma prawo złożyć skargę do sądu rejonowego.

Biorąc pod uwagę rosnące znaczenie internetu oraz w szczególności sieci społecznościowych jako źródła informacji wykorzystywanego do kształtowania konsensusu politycznego, francuski CSA i włoski AGCOM uznały za pilne wprowadzenie łagodnych przepisów dotyczących stosowania presji moralnej, by rozwiązać problem dezinformacji na platformach cyfrowych, co zostało opisane także w rozdziale 4.

W celu lepszego zrozumienia wprowadzonych przez media społecznościowe rozwiązań mających przeciwdziałać fałszywym wiadomościom, CSA w okresie od grudnia 2017 roku do marca 2018 roku przeprowadziła wysłuchania z udziałem najważniejszych przedstawicieli świata cyfrowego (Facebook, Twitter, Google), którzy zgodzili się współpracować. Ponadto ustawa z 21 marca 2018 roku zakłada między innymi zmiany w ustawie z 30 września 1986 roku w sprawie wolności komunikacji w celu wzmocnienia uprawnień CSA. Przewiduje na przykład, że w szczególnym okresie wyborczym CSA

może nakazać zawieszenie transmisji usługi do czasu głosowania, jeżeli uzna, że dana usługa - podlegająca koncesji oraz kontroli zagranicznego państwa (w rozumieniu art. 41-3 ustawy z 1986 roku) lub znajdująca się pod wpływem tegoż państwa - narusza podstawowe interesy państwa lub uczestniczy w próbie destabilizacji jego instytucji, w szczególności poprzez rozpowszechnianie fałszywych wiadomości. Ustawa przewiduje również spoczywający na platformach obowiązek współpracy z organami publicznymi odpowiadającymi za zwalczanie fałszywych wiadomości. Ponadto CSA może prowadzić współpracę z platformami cyfrowymi w walce przeciwko fałszywym wiadomościom. Jak wcześniej wspomniano rozpoczęły się już rozmowy z niektórymi tego typu platformami.

16 listopada 2017 roku, przyjmując uchwałę nr 423/17/CONS, włoski organ ustanowił „forum techniczne, by zagwarantować pluralizm oraz korygować informacje na platformach cyfrowych w celu zapewnienia na nich pluralizmu i uczciwości”. Uchwała ma promować samoregulację platform oraz wymianę dobrych praktyk z zakresu stosowania platform cyfrowych, dostrzegając i porównując zjawisko dezinformacji w internecie. Forum techniczne rozpoczęło pierwszy etap działania na początku kampanii w wyborach 4 marca 2018 roku. Ostatnie forum techniczne zatwierdziło 1 lutego 2018 roku „Wytyczne dotyczące równego dostępu do platform internetowych w czasie kampanii wyborczych w wyborach parlamentarnych”, które stanowią pierwszą samoregulacyjną interwencję promowaną przez organ regulacyjny w ramach forum. Biorąc pod uwagę zadania instytucjonalne, jakie prawo przypisuje władzom w kwestii parytetu wyborczego, ustalono ogólne zasady mające zastosowanie do wszystkich mediów, z uwzględnieniem platform cyfrowych. Określono także procedury pozwalające organowi regulacyjnemu sporządzenie sprawozdania na temat nielegalnych treści na platformach cyfrowych.

Wnioski

- Prawie wszystkie kraje posiadają konkretne przepisy dotyczące kampanii wyborczych.
- W niektórych krajach krajowe organy regulacyjne mają za zadanie opracować zasady dotyczące kampanii wyborczych w ramach odpowiednich przepisów prawnych.
- Większość krajów (21)⁵⁹ dodatkowo określa konkretne zasady dotyczące mediów publicznych.
- Reklamy polityczne, także płatne, są w części krajów zabronione, a w innych dozwolone na określonych zasadach. Także rozpowszechnianie sondaży jest dozwolone z wyjątkiem ostatniej fazy kampanii wyborczej, gdy podlega zakazowi, nawet jeżeli okres zakazu ulega zmianie.
- Poszczególne kraje stosują różne zasady dotyczące ciszy wyborczej, która nie jest wymagana we wszystkich krajach.

⁵⁹ Z wyjątkiem Austrii, Belgii, Cypru, Czech, Irlandii, Luksemburga, Malty, Rumunii i Szwecji. Dania zauważyła, że w ustawie o radiofonii i telewizji (rozdział 3) można znaleźć przepisy dotyczące usług publicznych. Wspomniano, że duńskie społeczeństwo musi otrzymać szeroką ofertę programów i usług, z uwzględnieniem wiadomości, informacji, edukacji, sztuki i rozrywki. Należy zapewnić jakość, wszechstronność i różnorodność. W trakcie audycji najważniejsze jest zapewnienie wolności informacji oraz wolności wypowiedzi. Musi się to odbywać zgodnie z zasadami uczciwości i bezstronności. Dostawca publiczny jest zobowiązany zapewnić, by społeczeństwo miało dostęp do istotnych informacji i debat społecznych. Specjalną uwagę należy również poświęcić językowi i kulturze duńskiej.

Liczba skarg dot. pluralizmu mediów związanych ze środkami stosowanymi w okresach wyborczych

Liczba skarg w okresach wyborczych (2017 r. lub, tam, gdzie to możliwe, w poprzednich okresach)		Kategorie odpowiedzi
<i>Krajowe organy regulacyjne, które podały, że nie odnotowały żadnych spraw w 2017 r.: BG, EE, ES, HR, IE, LU, SI</i>		
AT	Skargi: 1, skarga została unieważniona na gruncie formalnym	
BE	Skargi: 6. Otwarta sprawa: 1	Wszystkie skargi dotyczyły braku „małych partii” w debatach wyborczych oraz niektórych innych środków mediacyjnych w prezentacji kampanii. Z tego powodu nowe zasady wyborcze (przyjęte w styczniu 2018 roku) kładą większy nacisk na konieczność udzielenia głosu nowym i małym partiom oraz informowania opinii publicznej o ich istnieniu.
CY	Skargi: 1	Wniesiono jedną skargę, na podstawie której nie wszczęto jednak sprawy przeciwko stacji.
CZ	Skargi: 40 (6 zapytań o wyjaśnienie, 1 ostrzeżenie, 2 sankcje)	
DE	W kwestionariuszu nie podano żadnych liczb	
DK	Brak dostępnych danych.	
EL	14 decyzji (przed 2017 rokiem) dotyczących dofinansowania referendum w lipcu 2015 roku.	W większości decyzji NCRT ustalił istnienie nieproporcjonalnej prezentacji stanowisk „przeciwnych” w kanałach ogólnokrajowych.
FI	Brak dostępnych danych.	
FR	27 spraw	
HU	nieoficjalne dane, 60 spraw	około 34 z 60 spraw dotyczyło problemów z pluralizmem wewnętrznym
IE	Ostatnie wybory ogólne odbyły się w 2016 roku i BAI rozpatrzył 5 skarg dotyczących prezentacji w mediach w okresie wyborczym.	BAI rozpatrzył 5 skarg dotyczących prezentacji w okresie wyborczym.
IT	20 spraw (wybory administracyjne w 2017 roku)	
LT	Nie wystąpiły.	Do Centralnej Komisji Wyborczej dotarła jedynie opinia RTCL dotycząca naruszenia wymogów dotyczących reklamy. Nie wszczęto żadnych spraw prawnych.
LV	Brak dostępnych danych.	
MK	Brak dostępnych danych.	
MT	9	(Wniesiono 9 skarg dotyczących zrównoważonej i uczciwej prezentacji oraz w kilku przypadkach sposobu prezentacji w trakcie kampanii wyborczej) • Istniały także inne sprawy, w ramach których Urząd ds. Nadawania wniósł oskarżenia przeciwko stacjom ze względu na nadawanie reklam politycznych. Nie są to skargi, ale oskarżenia wydane przez wspomniany urząd.
NO	Brak dostępnych danych.	
NL	Nie dotyczy.	
PL	67 oświadczeń komitetów wyborczych, posłów oraz 470 indywidualnych protestów przekazanych pocztą (w wyborach prezydenckich w 2015 roku) 8 skarg dotyczących mediów publicznych (głównie telewizji publicznej) w wyborach parlamentarnych w 2015 roku.	Zarzuty dotyczyły nierównego traktowania kandydatów, naruszenia rzetelności dziennikarskiej, uprzedzenia dziennikarzy. Skargi dotyczyły kilku audycji w mediach publicznych. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim niezapewnienia równego dostępu do audycji w mediach publicznych.
PT	(Wybory lokalne 1 października 2017 roku) Zapytania o wyjaśnienia dotyczące wyborów oraz prezentacji w mediach lub sondaży: 36 spraw Skargi: 84 sprawy - Przeanalizowano: 71 - W trakcie analizy/oczekiwania na decyzję: 13	Przeanalizowane skargi: 71 - Oddalone/brak naruszenia: 63 - Naruszenie: 8 (2 dotyczyły nieprzestrzegania przepisów przez agencje sondażowe, 6 standardów dokładności i pluralizmu/braku dyskryminacji w treściach dziennikarskich/informacyjnych)
RO	Kampania wyborcza w ramach uzupełniających wyborów lokalnych (11 czerwca i 5 listopada 2017 roku): 2 wezwania. Kampania w ramach wyborów parlamentarnych w grudniu 2016 roku: 8 wezwań. Kampania wyborcza w ramach wyborów lokalnych w czerwcu 2016 roku: 18 wezwań i 5 kar grzywny. Reklama polityczna (2016): 8 wezwań.	
RS	Brak dostępnych danych.	
SE	Nie dotyczy.	
SK	Skargi: 4 (połączone w ramach 2 spraw) Otwarte sprawy: 1 Naruszenie: 1 Sprawy wszczęte pod kontrolą Rady: 2 Naruszenie: 1	(skrzywdzono kandydata: 2, informacja faworyzująca jednego kandydata: 2)
UK	Sprawy Ofcom: 681, z czego 6 przekazano do dochodzenia i uznano za naruszenie. Uruchomiono jeszcze jedno dochodzenie, które później zdecydowano się zakończyć. IMPRESS: 7 spraw	Ofcom: Dane niedostępne. Impress: wszystkie 7 spraw dotyczyło dokładności. (Informacje przekazane Ofcom przez Impress)

Szczegółowy przegląd środków stosowanych w okresie wyborczym

(Tabela stanowi jedynie ilustrację i podstawowy przegląd. By uzyskać dokładne, kompleksowe informacje, należy zapoznać się z częścią tekstową niniejszego rozdziału)

Kraj	Konkretnie środki w zakresie prezentacji w mediach w okresie wyborczym	Środki dotyczące ciszy wyborczej	Środki dotyczące transmisji sondaży politycznych	Środki dotyczące zakresu i ramówki programowej	Środki dotyczące równowagi w programach	Środki z zakresu (płatnej) reklamy politycznej	Środki wprowadzone na poziomie regulacyjnym w celu zwalczania problemu dezinformacji	Inne środki dotyczące wyborów	Dodatkowe konkretne środki stosowane przez media publiczne	Zastosowanie danego środka wyłącznie w odniesieniu do konkretnych gatunków programowych
AT						X		X		X
BE	X	X	X	X	X	X		X		
BG	X		X	X	X	X			X	
CY	X	X	X	X	X	X				
CZ			X	X	X	X				X
DE	X	X	X	X	X	X		X	X	X
DK⁶⁰						X			X	
EE	X	X		X	X		X		X	
EL	X	X	X	X	X	X			X	
ES	X	X	X	X	X				X	
FI									X	
FR	X	X	X	X	X		X	X	X	
HR		X	X	X	X	X			X	
HU	X					X			X	
IE			X		X	X				X
IT	X		X	X		X			X	X
LT	X	X		X	X	X	X	X	X	X
LU	X		X	X	X					
LV	X	X	X		X	X			X	X
MK	X	X	X		X	X			X	X
MT	X	X	X	X	X		X	X		
NL				X					X	
NO	X		X			X			X	
PL	X	X	X	X	X	X			X	
PT	X	X	X	X	X	X			X	X
RO	X	X	X	X	X	X				
RS	X	X	X		X	X			X	
SE⁶¹						X				
SI		X	X	X	X	X		X	X	
SK	X	X	X	X	X	X			X	X
UK	X		X	X	X	X		X	X	X
	22	18	23	21	23	24	4	8	22	11

⁶⁰ Dania zauważyła, że istnieją ogólne zasady dotyczące uczciwości i bezstronności w duńskich przepisach o radiofonii i telewizji, ale Duńska Rada Radiofonii i Telewizji posiada ograniczone kompetencje w tym zakresie, przez co udzielenie szczegółowych odpowiedzi w kwestionariuszu nie było możliwe. W odniesieniu do wielu kwestii właściwym organem byłaby Rada Prasowa.

⁶¹ Szwedzkie przepisy dotyczące reklamy politycznej obowiązują przez cały rok i nie dotyczą jedynie okresów wyborczych.

„Nie należy rozpatrywać zjawiska dezinformacji w odosobnieniu, ale należy rozważyć jego wpływ na ekosystem nowych mediów. Ekosystem ten zdominowany jest przez coraz bardziej stronicze stacje radiowe, telewizyjne i media społecznościowe, przesadzone i emocjonalne sformułowania, szybką transmisję poprzez napędzane algorytmami informacje na smartfonach oraz odbiorców, którzy przebiegają wzrokiem po nagłówkach, by poradzić sobie z zalewem informacji⁶².”

Wprowadzenie

Chociaż wyżej cytowany dramatyczny obraz przedstawiony w raporcie sporządzonym dla Rady Europy może prezentować najgorszy scenariusz, podkreśla on powiązanie pomiędzy faktami a ciągle zmieniającym się środowiskiem mediów oraz wyłaniające się ryzyko dezinformacji. Ekosystem mediów zawsze podlegał ewolucji, ale jej tempo w erze internetu jest wyjątkowo znaczące. Ostatnie wydarzenia ujawniły istnienie zarówno nowych jak i znanych zagrożeń dla zdrowego dyskursu demokratycznego. Są to dobre powody, by przyrzeć się aktualnemu krajobrazowi medialnemu oraz zbadać jego wpływ na pluralizm mediów.

Ewolucja, której świadkami jesteśmy, może pozytywnie oddziaływać na podstawowe prawo do wolności wypowiedzi. Ujawniła ona jednak także pewne nowe zagrożenia, jakim jest na przykład rozpowszechnianie dezinformacji. Niełatwo jest radzić sobie z dezinformacją, a krajowe i międzynarodowe doświadczenia pokazują, że nawet zdefiniowanie pojęcia dezinformacji jest zadaniem żmudnym i delikatnym. Niemniej jednak nie można zaprzeczyć rosnącemu znaczeniu tego zjawiska oraz jego wpływowi na debatę demokratyczną i proces decyzyjny.

Na podstawie odpowiedzi pozyskanych w ramach ERGA, w niniejszym rozdziale omówiono rosnące znaczenie internetu, z uwzględnieniem rozwoju nowych urządzeń i usług zapewniających dostęp do mediów, a także sposób korzystania z wiadomości i informacji i dostosowywanie tradycyjnych mediów do ery cyfrowej. Następnie zaprezentowano wyzwania, jakie nowy ekosystem mediów stawia przed zainteresowanymi stronami i decydentami, także w związku z bezprecedensowym znaczeniem dezinformacji. Na tej podstawie zachęcamy państwa członkowskie i krajowe organy regulacyjne do przyjęcia holistycznego podejścia do tego typu wyzwań, podejścia, które chroni nowy ekosystem, znajdując jednocześnie rozwiązania wobec rozpowszechniania dezinformacji w skuteczny i oparty na dowodach sposób, a także potwierdzając konieczność stałego dostosowywania przepisów do szybko zmieniającego się środowiska.

By przedstawić poglądy krajowych organów regulacyjnych na temat wyżej wspomnianych wyzwań w jasny i zrozumiały sposób, rozdział podzielono na dwie części.

⁶² Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making”, Wardle, Derakhshan, 2017, str. 14.

W pierwszej części podsumowano zmiany, jakie krajowe organy regulacyjne zauważyły w środowisku medialnym i jakie ich zdaniem mogą mieć wpływ na aktualnie stosowane rozwiązania. Druga część poświęcona jest konkretnym wyzwaniom dotyczącym dezinformacji oraz sposobom, w jaki instytucje międzynarodowe, rządy i organy regulacyjne już radzą sobie z tymi wyzwaniami.

4.1 Zmieniający się krajobraz medialny i jego wpływ na stosowane środki ochrony pluralizmu

W pierwszej części określono podstawowe - z perspektywy ERGA - zmiany w środowisku medialnym, które mogą zakłócić wysiłki podejmowane na rzecz zapewnienia pluralizmu wewnętrznego. Zmiany te zaprezentowano w środowisku akademickim oraz na forum publicznym w ramach szerszej debaty na temat pluralizmu mediów oraz dezinformacji, tak aby rozważyć, jakie elementy są istotne, by ocenić stan środowiska medialnego oraz pomóc decydentom w odpowiednim ukierunkowaniu interwencji regulacyjnych na konkretne, ustalone zagrożenia.

Zadanie to stanowi szczególne wyzwanie, ponieważ krajobraz mediów podlega stałym zmianom, których tempo jest coraz szybsze w szczególności pod względem wprowadzania nowych technologii w produkcji, dystrybucji, wykorzystaniu i oddziaływaniu mediów, których potencjał dla coraz nowszych technologii rośnie w postępie geometrycznym. Praktyki kulturowe oraz zachowania konsumentów podążają za tego typu zmianami, by je przeinterpretować i określić, a sposoby, w jakie ludzie komunikują się ze sobą nawzajem oraz ze społeczeństwem w ogóle, ulegają zmianie. Krótkowzrocznym byłoby założenie, że zmiany, które miały miejsce do tej pory, stanowią nowy, stały krajobraz medialny w „erze cyfrowej”. W średnim i długim okresie spodziewamy się raczej zmian, których nie można jeszcze sobie wyobrazić.

Nawet nasz język stara się dotrzymać kroku tego typu zmianom. Kategorie, które kiedyś stosowano, by zorganizować środowisko medialne, są coraz częściej postrzegane jako nieodpowiednie. Na przykład obecnie nawiązujemy do „treści” i „kreacji”, które działają w grupie przemysłów kreatywnych, podczas gdy stare rozgraniczenia na film, program telewizyjny i film krótkometrażowy już nie znajdują zastosowania. Takie nowe rozumienie mediów oraz ich terminologii podlega procesowi formalizacji oraz uwzględniania w polityce publicznej.

Na przykład nowa dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych nie definiuje już „audycji” poprzez nawiązanie do telewizji, ale uwzględnia w szczególności „treść bez względu na długość”. Nowe zwroty są bardziej elastyczne i lepiej dopasowane do krajobrazu medialnego, który musi się jeszcze pogrupować w stałe kategorie lub osobne trendy.

W tym kontekście członkowie podgrupy ERGA zostali poproszeni o:

- zidentyfikowanie najważniejszych wyzwań stojących przed środowiskiem mediów, które

potencjalnie mogą zakłócić dostępne środki mające zapewnić wewnętrzny pluralizm mediów;

- przekazanie wniosków z dyskusji prowadzonych w ich krajach na temat potrzeby modyfikacji istniejących środków w celu uwzględnienia tego typu zmian, a także omówienie, czy istnieją wystarczające dowody, by ocenić potrzebę interwencji regulacyjnej zmierzającej do rozwiązania problemu dezinformacji

Ponadto członków poproszono o zaproponowanie dodatkowych, zewnętrznych źródeł informacji oraz analizę tematów związanych z pluralizmem (z uwzględnieniem między innymi pluralizmu wewnętrznego).

Z 25 członków ERGA, którzy odpowiedzieli na takie pytania, 18 zgłosiło zmiany w krajobrazie medialnym, a 9 nie przedstawiło żadnych uwag. Ponieważ zaledwie kilku z 25 członków przekazało szczegółowe odpowiedzi na powyższe pytania, uzupełniliśmy nasze podsumowanie informacjami pochodzącymi z innych źródeł. W szczególności kilka krajowych organów regulacyjnych nawiązało do sporządzonego przez Reuters raportu na temat wiadomości cyfrowych w 2018 roku⁶³. Dlatego też w naszym opracowaniu uwzględniono jego ustalenia. Ponadto nawiązaliśmy do innych stosownych badań oraz innej literatury, która została zgromadzona przez członków ERGA w ramach ich wkładu w niniejsze opracowanie.

W tej części podsumowujemy pełne odpowiedzi według tematów, wskazując, w których z nich nawiązano do raportu Reuters oraz literatury. Chociaż w tej części raportu opisano zmiany w środowisku medialnym, zmiany dotyczące konkretnie dezinformacji lub „fałszywych wiadomości” omówiono szczegółowo w pkt. 4.2.

4.1.1 Zmiany w krajobrazie medialnym mogące wpływać na środki ochrony pluralizmu wewnętrznego

a) Zmiany w produkcji i dystrybucji

i) Internet zmniejsza bariery wejścia na rynek dla producentów wiadomości.

Kilka krajowych organów regulacyjnych przedstawiło swoje uwagi na temat korzyści, jakie internet wnosi do zewnętrznego pluralizmu mediów oraz wolności wypowiedzi poprzez masowe ograniczenie kosztów produkcji i dystrybucji wiadomości (a także innego rodzaju treści). Usunięcie tego typu barier wejścia na rynek wiadomości doprowadziło do powstania ogromnej ilości usług prasowych dostępnych w internecie, które unikają kosztów związanych z tradycyjną prasą drukowaną (np. HuffPost i The Independent), ale także umożliwiają istnienie hiperlokalnych stron informacyjnych, które zaspokajają zainteresowania i potrzeby miasteczek i wsi, które w innej sytuacji zostałyby pominięte.

ii) Wzrasta liczba wiadomości „surowych” lub pozyskanych bez pośrednictwa

⁶³ Reuters Institute Digital News Report 2018.

Internet umożliwił także produkcję i dystrybucję treści informacyjnych, które nie zostały opracowane przez płatnych dziennikarzy podlegających nadzorowi redakcyjnemu. Aktualna oferta wiadomości internetowych obejmuje na przykład naoczne relacje świadków umieszczane na Twitterze oraz streaming wydarzeń na żywo wraz z rozwojem sytuacji, które są rozprowadzane przez odpowiednio zaprojektowane platformy cyfrowe (np. Periscope, Facebook Live). Treści takie można obecnie przekazywać każdemu, kto posiada dostęp do internetu. Politycy także korzystają z tego typu kanałów do bezpośredniej komunikacji z obywatelami (na przykład Prezydent Trump, który w trakcie powstawania niniejszego raportu ma ponad 60 milionów obserwujących na Twitterze).

Nie oznacza to oczywiście, że nadzór redakcyjny i profesjonalne dziennikarstwo nie odgrywają już swojej roli - o ich nieustającym znaczeniu wspomniano w kilku odpowiedziach krajowych organów regulacyjnych. Na przykład Norwegia nawiązała do projektu ustawy o odpowiedzialności mediów, która obejmie odpowiedzialnością, mającą obecnie zastosowanie do prasy drukowanej, radia i telewizji, także internetowe usługi informacyjne podlegające kontroli redakcyjnej, by zachęcić do odpowiedzialnej kontroli redakcyjnej opartej na standardach zawodowych i etyce zawodowej. Ponadto, jak wspomniano w pkt. 3.1.1.1, przepisy o regulacji prasy mają w niektórych krajach także zastosowanie do mediów elektronicznych. Na przykład w Portugalii, gdzie podstawowa ustawa, jakiej podlega prasa drukowana, obejmuje także swoim zakresem gazety internetowe.

b) Zmiany w korzystaniu z mediów

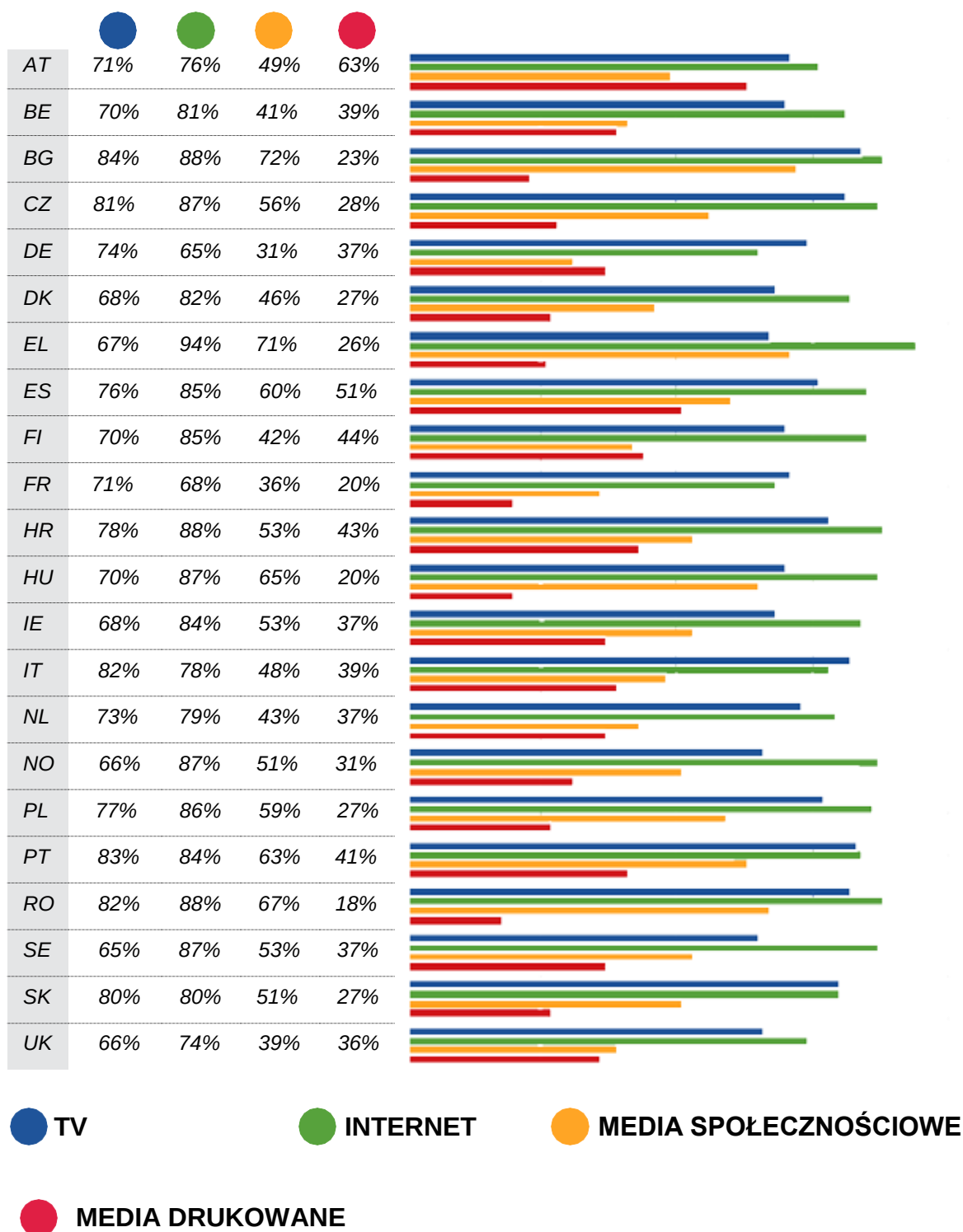
i) Korzystanie z wiadomości internetowych zależy od kraju.

Wzrost podaży wiadomości w internecie oraz znaczenia internetu w społeczeństwie doprowadził do wzrostu zapotrzebowania na wiadomości internetowe. Ponadto, chociaż niektóre krajowe organy regulacyjne poinformowały, że konwencjonalne media (tj. telewizja i prasa drukowana) w dalszym ciągu są podstawowym sposobem dostępu do wiadomości dla obywateli⁶⁵, inne kraje informują, że wiadomości internetowe pokonują telewizję jako podstawowe źródło wiadomości (np. w UK, NO)⁶⁶.

⁶⁵ Na przykład Węgry poinformowały, że czas spędzony w internecie jest porównywalny do czasu poświęconego na słuchanie radia (122 min. do 100 min.). Węgry uważają, że przesunięcie w kierunku wiadomości internetowych jest „nieuniknione w długim okresie”.

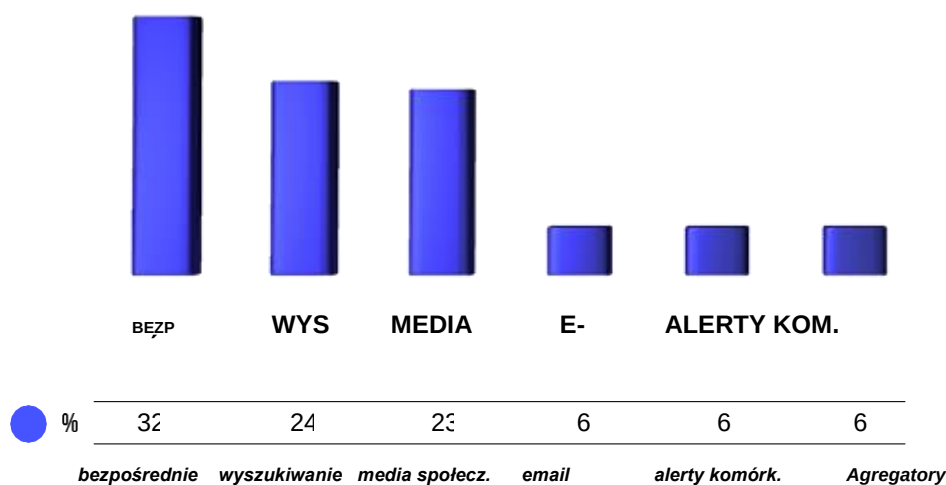
⁶⁶ Reuters Institute Digital News Report 2018.

Sposoby dostępu do wiadomości (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2018 r.)



Raport Reutersa pokazuje, jak bardzo złożony jest obraz wiadomości internetowych: 65% przebadanych odbiorców, którzy dotarli do wiadomości w internecie, uczyniło to poprzez pośrednika, w przeciwieństwie do dostępu bezpośredniego do stron i aplikacji informacyjnych. Jeżeli podzielimy tę liczbę na konkretne środki dostępu do wiadomości, okazuje się, że sytuacja wygląda bardzo różnie w poszczególnych krajach. Na przykład większość osób w **Belgii**, które otwierają wiadomości w internecie, czyni to poprzez pocztę elektroniczną i newslettery, natomiast w **Polsce, we Włoszech i w Czechach** większość użytkowników korzysta z przeglądarek. W innych krajach gazety i tradycyjni nadawcy posiadają silną pozycję oraz markę w internecie i pozostają najbardziej popularnymi środkami dostępu do wiadomości internetowych. Sytuacja taka ma miejsce na przykład w krajach skandynawskich, w których notuje się najwyższy procent odbiorców korzystających z wiadomości internetowych bezpośrednio poprzez renomowane serwisy informacyjne.

Główne sposoby dostępu do wiadomości (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2018 r.)



ii) Nowe urządzenia stosowane, by uzyskać dostęp do mediów

Wiadomości coraz częściej oglądane są na smartfonach. W raporcie Reutersa ustalono, że 62% badanych twierdzi, że korzysta ze swojego smartfonu, by czytać wiadomości raz w tygodniu, a kolejnym źródłem dostępu do wiadomości jest laptop/komputer (64%). W niektórych krajach smartfony wyprzedziły laptopy jako podstawowy środek dostępu do wiadomości w internecie (np. Zjednoczone Królestwo, Norwegia). Z raportu Reutersa wynika, że trendy te są znaczące, ponieważ „odbiorcy poświęcają coraz mniej uwagi, a mniejsze ekrany telefonów komórkowych wpływają na rodzaj produkowanych treści informacyjnych”⁶⁷.

⁶⁷ Reuters Institute Digital New Report 2018, str. 28.

Usługi informacyjne coraz częściej są optymalizowane do urządzeń mobilnych, a tak wizualnie bogate formaty, jak Instagram, Snapchat i Flipboard oferują użytkownikom coraz ciekawsze i coraz bardziej dostępne treści. W szczególności organizacja wiadomości zmierza w kierunku „feedów” lub „streamów”, które użytkownicy mogą przewijać i przeglądać. W rzeczywistości „news feeds” stały się domyślnym interfejsem użytkowników, mających w większości dostęp do nowych wiadomości na smartfonach⁶⁸. Nowe treści w tego typu „aktualnościach” („news feeds”) są często pomieszane z treściami rozrywkowymi, społecznymi i reklamowymi, a użytkownicy niekoniecznie je rozróżniają.

Implikacje z tym związane są głębokie - dogłębne badanie ilościowe opublikowane w tym roku przez Ofcom potwierdziło, że ludzie coraz częściej oglądają wiadomości w bierny sposób⁶⁹. Uczestnicy badania musieli odpowiedzieć na pytania dotyczące wiadomości, które właśnie przeczytali i mieli problemy z rozgraniczeniem reklamy, treści społecznych, rozrywkowych i wiadomości. Badanie także pokazało, że wielu uczestników przedkłada ilość wiadomości nad dogłębność ich zrozumienia oraz jest świadoma zostawiania w tyle w całodobowym cyklu informacyjnym.

iii) Ogromne rozdrobnienie w wyszukiwaniu treści

AGCOM (Włochy) i NMA (Norwegia) w swoich odpowiedziach przedstawiły uwagi dotyczące zmian i wzrostu liczby sposobów znajdowania wiadomości i informacji. W przeszłości odbiorcy mogli wybrać dostęp do dwóch lub trzech różnych, podlegających kontroli redakcyjnej źródeł. Obecnie mogą wyszukać informacje na wiele różnych sposobów oraz poprzez nieredakcyjnych pośredników i agregatory treści.

Niektóre krajowe organy regulacyjne wskazują na źródła akademickie, które z reguły opisują sposób, w jaki dostawcy treści internetowych mogą ominąć ograniczenia ekonomiczne związane z mediami analogowymi (deficyt widma częstotliwości, wysokie koszty publikacji gazet), ale potem mogą napotkać nowe potencjalne wyzwanie - w jaki sposób połączyć użytkowników, którzy są obecnie narażeni na prawie nieskończonej dostępnej ilości treści, z treściami, które tacy użytkownicy chcą przeglądać?⁷⁰. Wyzwanie to spełniają nowi „pośrednicy” (gatekeepers), którzy czasami sami siebie nazywają producentami treści opanowujący przestrzeń, by ułatwić wyszukiwanie treści:

- agregatory wiadomości, np. Google News, Yahoo News, Apple News
- Bardziej aktywnie zorganizowane agregatory wiadomości, np. Drudge Report
- Media społecznościowe, np. Facebook, Twitter
- Strony internetowe tradycyjnych dostawców wiadomości, np. BBC News, The Guardian
- Blogi

⁶⁸ Scrolling news: The changing face of online news consumption, Revealing Reality, 2018., str. 22. https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/115915/Scrolling-News.pdf

⁶⁹ Reuters Institute Digital New Report 2018, str. 16.

⁷⁰ Peggy Valcke. A European Risk Barometer for Media Pluralism. Journal of Information Policy, str. 187.

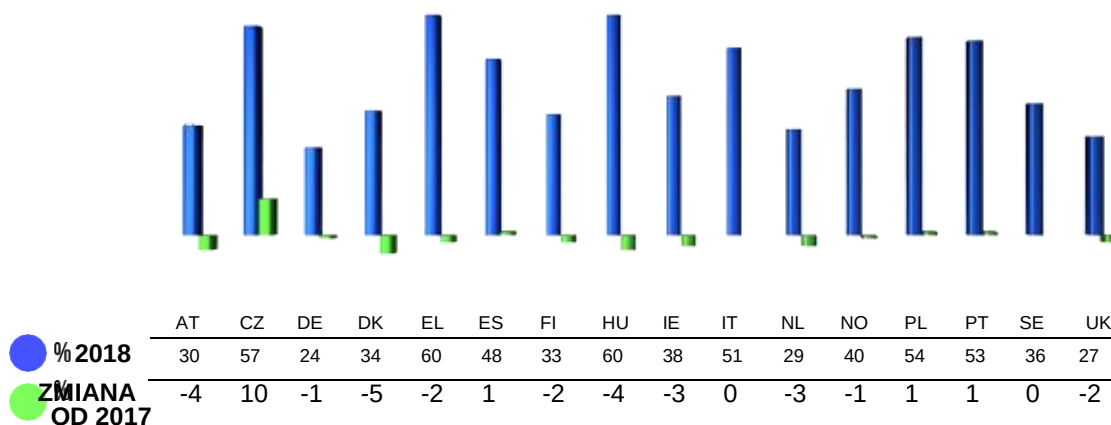
Do serwisów takich można uzyskać dostęp poprzez nowe kanały:

- Pocztę elektroniczną/newslettery, np. Brussels Playbook firmy Politico
- Podcasty
- Głośniki aktywowane głosem, np. Alexa, Siri
- Mobilne alerty informacyjne

Lista ta jest przykładowa, a trendy dotyczące popularności każdego z typów pośredników (gatekeepers) ulegają stale zmianom.

W ciągu ostatnich siedmiu lat raport Reutersa dokumentował zmiany w zakresie użytkowania mediów społecznościowych w celach informacyjnych. W 2018 roku trend ten uległ odwróceniu po raz pierwszy w historii raportu, co w rzeczywistości było skutkiem spadku użytkowania Facebooka, najpowszechniej wykorzystywanej w celach informacyjnych sieci społecznościowej w prawie każdym kraju. Spadku tego doświadczyło wiele państw członkowskich ERGA, w tym między innymi Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Finlandia i Węgry. Ponownie jednak obraz ten uległ zmianie: w Czechach proporcja osób, które informują, że korzystały z Facebooka jako źródła wiadomości w poprzednim tygodniu wzrosła o 10%, a w Polsce i Hiszpanii także odnotowano wzrost w stosunku do 2017 roku.

Facebook jako źródło wiadomości w 2017/2018 (raport Reuters na temat wiadomości cyfrowych w 2018 r., próba tygodniowa)



Raport Reutersa pokazuje, że wykorzystanie technologii wyszukiwania głosowego, takich jak Amazon Echo i Google Home, gwałtownie rośnie; od 2017 roku w Niemczech i Zjednoczonym Królestwie uległo podwojeniu, co stwarza nowe możliwości dla audio-wyszukiwania wiadomości. W tym roku udokumentowano także wzrost wykorzystania komunikatorów takich jak WhatsApp, do dzielenia się wiadomościami.⁷¹

⁷¹ Reuters Digital News Report 2018.

iv) Rola platform

AGCOM nawiązał do przeprowadzonej przez ten organ regulacyjny analizy danych na temat korzystania z mediów. Pokazuje ona, że we Włoszech korzystanie z informacji mających na celu kreowanie poglądów politycznych oparte jest przede wszystkim na źródłach cyfrowych podlegających algorytmom (28%), w większym stopniu niż na stronach internetowych gazet lub na innych internetowych stronach informacyjnych (8%).

Kontekst dla tego typu danych statystycznych opisano szeroko w literaturze. Wiadomości poza redagowaną przestrzenią należy zorganizować w odpowiedni sposób, by użytkownicy mogli poprzez nie nawigować. W przypadku braku nadzoru redakcyjnego treści organizowane są w oparciu o kombinację algorytmów oraz personalizację, czasami pod kontrolą użytkownika, ale znacznie częściej przy użyciu ukrytych metod. Algorytmy, które wykorzystują w pełni metadane użytkownika w zakresie wyboru treści, mogą uwzględniać je w momencie generowania „news feed”: wcześniej zaobserwowanych preferencji użytkownika (np. „lajki” na Facebooku), adresu IP użytkownika w celu wynajdywania historii dotyczących jego lokalizacji, umów handlowych w celu promowania określonych treści oraz preferencji innych użytkowników, którzy mają podobne profile.

Ponadto platformy internetowe często pozwalają użytkownikom na personalizację wyboru treści poprzez ominięcie domyślnych algorytmów. Holandia zwróciła w swojej odpowiedzi uwagę, że funkcja ta może prowadzić do powstania w internecie tak zwanych „baniek filtrujących”, przez które „news feed” użytkowników są filtrowane, by stworzyć środowisko informacyjne obejmujące jedną konkretną perspektywę, skutecznie pozbawiając je oznak pluralizmu wewnętrznego. W ekstremalnej sytuacji, personalizowanie treści może prowadzić do sytuacji, w której różni użytkownicy mogliby zobaczyć na tej samej platformie⁷² zupełnie inne wiadomości.

Osiągane jest to poprzez połączenie zachowań użytkowników, gdy wyrażają oni swoje preferencje dotyczące konkretnego rodzaju treści, tendencje związane z wyborem znajomych w ramach mediów społecznościowych, którzy mają podobną perspektywę, a także algorytmiczne promowanie wiadomości generujących pozytywne zaangażowanie użytkowników. Holandia wyraziła zamiar monitorowania tego zjawiska w przyszłości.

Jednak pomimo faktycznych obaw dotyczących teoretycznych zagrożeń związanych z ekstremalną personalizacją treści w formie tzw. „komór echa” (*echo chambers*) oraz baniek filtrujących, z badania sporządzonego przez Reuters Institute w ramach raportu z 2017 roku wynika, że zamiast ograniczać pluralizm mediów algorytmy dają dostęp większości użytkowników do szerszego zakresu źródeł. Użytkownicy przeglądarek internetowych, mediów społecznościowych i usług agregacji „prawdopodobnie znacznie częściej korzystają ze źródeł, z których normalnie nie korzystaliby”.⁷³

⁷² Scrolling news: The changing face of online news consumption, Revealing Reality, 2018., str. 38. https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0022/115915/Scrolling-News.pdf

⁷³ Reuters Digital News Report 2017, str. 16.

W tym samym raporcie stwierdzono jednak, że w mediach społecznościowych ludzie z reguły „obserwują” polityków, z którymi się zgadzają, a unikają tych, z którymi się nie zgadzają. Sugeruje to, że „podażanie” za politykami w mediach społecznościowych może przyczyniać się do wzrostu polaryzacji⁷⁴.

W norweskiej odpowiedzi zauważono, że niektóre serwisy informacyjne mieszają treści, które zostały przejrane przez redaktora, z treściami stworzonymi przez użytkowników, co może wprowadzać odbiorców w błąd co do pochodzenia danego elementu treści. W Norwegii nowy projekt ustawy w sprawie niezależności redakcyjnej oraz odpowiedzialności kontrolowanych przez redaktorów mediów dziennikarskich (ustawa o odpowiedzialności mediów) proponuje nałożenie określonych obowiązków na redaktora w procesie obsługi treści stworzonych przez użytkowników. Zaproponowano, by redaktor był zobowiązany zapewnić, aby treści tworzone przez użytkowników wyraźnie wyodrębniano od treści redakcyjnych, aby redaktor oznaczał treści tworzone przez użytkowników jako nieredagowane oraz wyraźnie wskazywał, jakie zasady mają do nich zastosowanie. Ponadto zaproponowano, by redaktor był zobowiązany zorganizować system oznaczania nielegalnych treści, a także przekazywania informacji na temat sposobu składania skarg na osoby, które spowodowały usunięcie treści tworzonych przez użytkowników. Według decydentów tego typu zasady wspierają prasę oraz rolę mediów redakcyjnych jako moderatorów debaty publicznej i przyczyniają się do tworzenia zdrowego klimatu dla debaty oraz zmniejszenia występowania nielegalnych treści. Nie zaleca się jednak wprowadzania żadnych sankcji lub środków egzekucyjnych.

v) *Relacja pomiędzy platformami a konsumentami*

Sieci społecznościowe polegają na dzieleniu się treściami o wydźwięku emocjonalnym⁷⁵. Gdy taka praktyka kulturowa koresponduje z algorytmicznie generowanymi elementami treści, treść może zostać szybko rozpowszechniona - element treści, jakim dzielą się użytkownicy, zostanie zauważony przez algorytmy i w postępie geometrycznym osiągnie duże znaczenie w całej sieci społecznościowej. Słowacja wyraźnie nawiązała do tego typu aktywnego rozpowszechniania treści, jako potencjalnego sposobu naruszenia środków ochrony pluralizmu wewnętrznego.

Zjednoczone Królestwo (Ofcom) zwróciło uwagę na wyzwania stwarzane przez aktywne dzielenie się treścią dla pluralizmu wewnętrznego w okresach wyborczych. Wspomniano ostatni raport sporządzony przez Brytyjską Komisję Wyborczą, która ostrzega, że, zważywszy iż treści mogą być rozpowszechniane i może im zostać nadane duże znaczenie przy użyciu czynników leżących poza kontrolą ich twórcy, kampanie polityczne mogą w łatwy sposób obejść zasady dotyczące wydatków na kampanię, poprzez udostępnianie komunikatów za darmo, potencjalnie docierając do szerokiej grupy odbiorców⁷⁶.

⁷⁴ Ibid., 17.

⁷⁵ Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making”, Wardle, Derakhshan, 2017, str. 13.

⁷⁶ <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/digital-campaigning/1-the-rise-of-digital-campaigning>

Tego typu zagrożenia potęgowane są w mediach społecznościowych poprzez fakt, że ścieżka dotarcia do treści coraz częściej uzależniona jest od rekomendacji zaufanych przyjaciół, a elementy informacji są wtedy znacznie rzadziej kwestionowane przez użytkowników⁷⁷.

vi) Przeglądanie wiadomości w nieuregulowanej przestrzeni

Zmiana w kierunku przeglądania wiadomości w internecie (dotycząca głównie wiadomości dostępnych za pośrednictwem platform internetowych, takich jak media społecznościowe) stanowi przejście w korzystaniu z mediów z przestrzeni uregulowanej do przestrzeni, która jest w znacznej mierze nieuregulowana. Jest to zmiana, którą najczęściej przywołują krajowe organy regulacyjne. Niemcy zauważyli np., że internetowe źródła informacyjne mogą wpływać na opinię publiczną, ale nie mogą podlegać żadnemu ze środków pluralizmu wewnętrznego, które mają zastosowanie do radia, telewizji lub mediów drukowanych, a w niektórych przypadkach nie podlegają także zasadom dotyczącym przekazów wyborczych. W niektórych przypadkach można stosować samoregulację i standardy zawodowe, ale zmieniające się zwyczaje związane z przeglądaniem stron internetowych coraz bardziej odciągają odbiorców od mediów regulowanych, od których od dawna oczekuje się dokładności i bezstronności. Efektywność tego typu środków ochrony pluralizmu wewnętrznego może nie być wystarczająca, by zapewnić zdrową debatę publiczną. Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy media, do których mają zastosowanie odpowiednie przepisy, nie stanowią już głównego źródła informacji dla odbiorców, ale także wtedy, gdy wydaje się, że standardy stosowane są dobrowolnie w odniesieniu do jednego rodzaju mediów, a do drugiego nie. Zaufanie do samych standardów oraz do mediów regulowanych może wtedy ulec nadwątleniu. Przejście do przeglądania wiadomości w przestrzeni nieuregulowanej stanowi szczególny problem, gdy powiąże się go z niskim poziomem umiejętności korzystania z mediów, co sprawia, że obywatele są źle wyposażeni, by móc krytycznie ocenić źródła wiadomości. Ofcom zauważa, że wielu dorosłych Brytyjczyków nie rozumie treści internetowych na tyle, by na przykład odróżnić reklamy w przeglądarce Google, mimo że są one oznaczone jako takie. Ponadto istnieją dowody na istnienie rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami odbiorców co do treści internetowych a rzeczywistością: przeprowadzone przez Ofcom badanie umiejętności korzystania z mediów pokazało, że 3 z 10 dorosłych Brytyjczyków uważa, że YouTube już podlega regulacjom w taki sam sposób jak telewizja⁷⁸.

c) Zmiany na rynku

i) Wzmacnianie wiadomości publikowanych w internecie przez tradycyjne media informacyjne

Macedonia przedstawiła komentarze dotyczące relacji pomiędzy dostawcami internetowych mediów informacyjnych a dostawcami tradycyjnych mediów informacyjnych

⁷⁷ Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making", Wardle, Derakhshan, 2017, str. 12.

⁷⁸ Adult media use and attitudes report 2018. https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/113222/Adults-Media-Use-and-Attitudes-Report-2018.pdf

oraz zdolności wzajemnego wzmocnienia przekazów. Organ regulacyjny nawiązał do sytuacji, które miały miejsce w przeszłości, gdy dezinformacje publikowane przez internetowe serwisy informacyjne były podchwytywane i przekazywane jako „wiadomości” przez tradycyjnych dostawców.

Członkowie ERGA cytują szereg źródeł, które omawiają tego typu relację oraz zagrożenia, jakie stwarza ona dla zdrowego dyskursu demokratycznego. Chociaż taki mechanizm wzmacniający jest stosowany w odniesieniu do dezinformacji, nadawcy mogą nieumyślnie dać wiarę „fałszywym wiadomościom” i masowo rozszerzyć ich zasięg począwszy od tego, co na początku stanowiło niszową stronę internetową aż po odbiorców telewizji masowej⁷⁹. W momencie retransmisji komunikaty zaczynają żyć swoim życiem, ponieważ są wymieniane wielokrotnie w ramach 24-godzinnej cyklu informacyjnego i stają się bardzo trudne do opanowania. Wardle i Derakhshan wskazują, że nawet próby podważenia ich wiarygodności mogą w niechcący prowadzić do wzmocnienia dezinformacji⁸⁰.

Ryzyko związane z takim mechanizmem jeszcze bardziej się wzmacnia gdy prześledzimy w jaki sposób ludzie angażują się w fałszywe wiadomości. Ostatnie badanie opublikowane przez Vosoughi, Roy i Aral pokazuje, że fałszywe informacje rozchodzą się „dalej, szybciej, głębiej i szerzej niż prawda” oraz że ich skutki są dużo bardziej widoczne niż w przypadku innych rodzajów informacji⁸¹.

ii) Wyzwania związane z internetem, które przekładają się na wyzwania związane z finansowaniem mediów konwencjonalnych

Kilka krajowych organów regulacyjnych przedstawiło komentarz na temat wyzwań, jakie wiadomości internetowe stawiają przed tradycyjnymi modelami działalności wspierającymi wysokiej jakości audycje informacyjne i audycje publicystyczne.

W środowisku, w którym istnieje ogromna ilość wiadomości pochodzących z nietradycyjnych źródeł informacyjnych, darmowych w momencie dostępu, zauważalne są naciski konkurencyjne na tradycyjnych dostawców wiadomości, by pójść za ich przykładem, mimo że przychody mediów drukowanych spadają w całej Europie. Jednak podejmowane przez tradycyjnych dostawców próby spieniężenia swoich treści internetowych można uznać za mieszany sukces. W raporcie Reutersa stwierdzono, że chociaż reklama cyfrowa stanowi krytyczne źródło przychodów, „większość wydawców rozumie, że nie wystarczy - we własnym zakresie - wspierać wysokiej jakości dziennikarstwa. W całym sektorze zauważamy nowy nacisk, by przekonać konsumentów do płacenia bezpośrednio za wiadomości internetowe poprzez subskrypcję, członkostwo, dotacje lub zapłatę za każdy artykuł z osobna”⁸².

⁷⁹ Information Disorder: “Toward an interdisciplinary framework for research and policy making”, Wardle, Derakhshan, 2017, str. 25. Uwaga: należy tutaj podkreślić, że przedmiot badania stanowił już sam w sobie kontrowersyjną (oflagowaną) treść, przez co w badaniu nie uwzględniono ogólnie akceptowalnych, niekontrowersyjnych treści.

⁸⁰ Ibid., str. 19.

⁸¹ ‘The spread of true and false news online’, Vosoughi, Roy i Aral. Science, 9 marca 2018 r., tom 359, wydanie 6380, str. 1146-1151.

⁸² Reuters Institute Digital News Report 2018, str. 23.

Na wydawców wiadomości wywierany jest dodatkowy nacisk, by zaczęli udostępniać swoje treści poprzez różne „bramy”, w których konsumenci odkrywają nowe treści. Jednak rozbicie treści jest kosztowne dla wydawców tradycyjnych wiadomości, gdyż kładzie nacisk na opisywaną historię, a nie na źródło⁸³ i ryzyko, że odbiorca przypisze taką wiadomość raczej do pośrednika (gatekeeper), a nie do jej dostawcy⁸⁴.

Respondenci zauważają lub wskazują źródła, które opisują takie zmiany jako wyzwania dla długoterminowego zrównoważonego rozwoju tradycyjnych sposobów produkcji wiadomości, która wymaga wielu wysoce przeszkolonych pracowników oraz zasobów umożliwiających prowadzenie rzetelnego i jakościowego dziennikarstwa. W rzeczywistości poza zrównoważonym rozwojem tradycyjnych dostawców mediów, może to zagrażać zawodowi dziennikarza jako całości, sprawiając, że niektórzy mogą postrzegać etykę zawodową dziennikarzy (bezstronność, dokładność, uczciwość intelektualna) jako zbyt drogi luksus. Ryzyko to zostało wspomniane przez organy regulacyjne, z których część przedstawiła inicjatywy podejmowane w celu jego rozwiązania, takie jak przegląd Cairncross Review, którego celem jest określenie sposobu wspierania zrównoważonego rozwoju wysokiej jakości dziennikarstwa w Zjednoczonym Królestwie, oraz wyżej wspomniany projekt ustawy o odpowiedzialności mediów w Norwegii, mający na celu rozszerzenie obecnego zakresu odpowiedzialności, który aktualnie obejmuje prasę drukowaną, radio i telewizję, o podlegające kontroli redakcyjnej internetowe serwisy informacyjne.

d) Zaufanie i postrzeganie przez społeczeństwo

i) Zmiany w krajobrazie medialnym osłabiające poziom zaufania publicznego do wiadomości

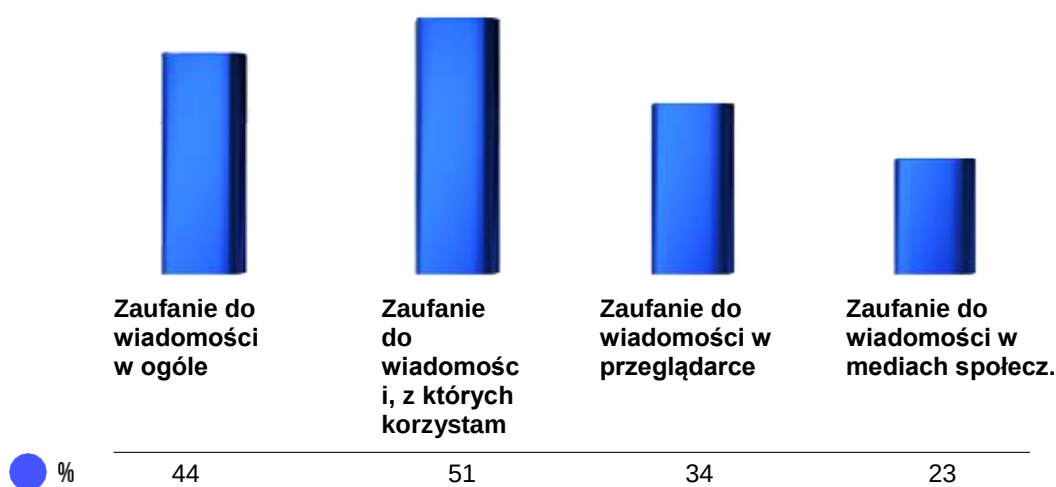
Kilka krajowych organów regulacyjnych zauważyło spadek zaufania publicznego do wiadomości, trend potwierdzony przez barometr zaufania Edelmana, który dokumentuje, że zaufanie do mediów informacyjnych oraz faktycznie wielu innych instytucji spada od wielu lat⁸⁵. W raporcie Reutersa stwierdzono jednak, że trend ten nie był zauważalny w 2018 roku oraz że po raz pierwszy odnotowano względnie stabilny obraz zaufania publicznego do wiadomości. 44% badanych stwierdziło, że ufają wiadomościom w ogóle, a 51% że ufa źródłom informacyjnym, z których korzysta. Poziomy zaufania były znacząco niższe w przypadku mediów internetowych. 34% respondentów stwierdziło, że ufa wiadomościom wyszukany przez przeglądarki internetowe, a 23% - wiadomościom znalezionym poprzez media społecznościowe. W raporcie Reutersa podano, że najwyższy poziom zaufania do wiadomości odnotowano w Finlandii i Portugalii, gdzie 62% respondentów stwierdziło, że ufa większości mediów przez większość czasu. Z kolei poziomy zaufania do wiadomości na Węgrzech i w Grecji były jednymi z najniższych i wyniosły odpowiednio 29% i 26%.

⁸³ Messing, S., & Westwood, S. J. (2014). Selective exposure in the age of social media: Endorsements trump partisan source affiliation when selecting news online. *Communication Research*, 41 (8), 1042-1063.

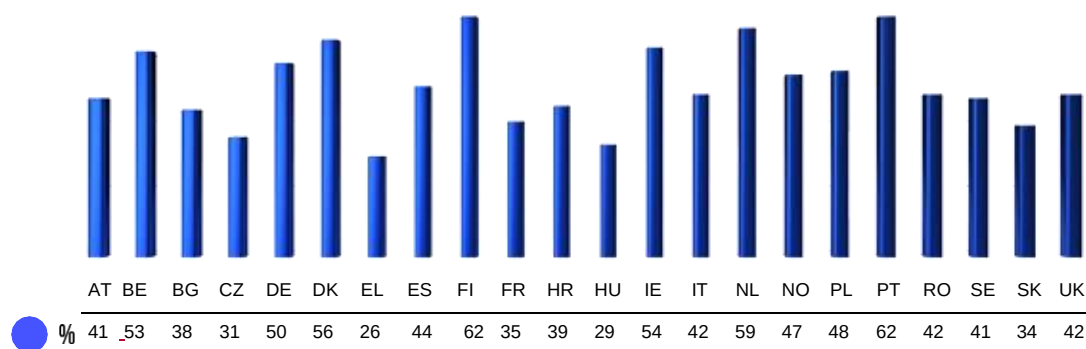
⁸⁴ Reuters Institute Digital News Report 2017, str. 16.

⁸⁵ <https://www.edelman.com/trust-barometer>

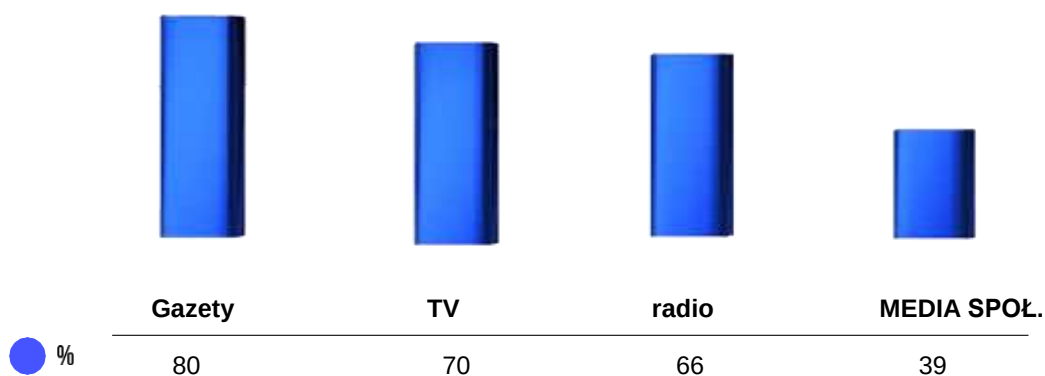
Zaufanie do mediów informacyjnych (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2018 r.)



Zaufanie do wiadomości ogółem (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2018 r.)



Interesujące jest także odzwierciedlenie różnych poziomów zaufania do różnych mediów. Na przykład tego typu szerokie trendy potwierdzają ostatnie dane opublikowane przez Ofcom, który ogłosił, że zaufanie publiczne do brytyjskich serwisów informacyjnych wynosi 80% dla prasy, 70% dla telewizji, 63% dla radia i 39% dla mediów społecznościowych.

Zaufanie do brytyjskich serwisów informacyjnych - wykorzystanie wiadomości w Zjednoczonym Królestwie: 2018 (Ofcom)

Także Specjalny Eurobarometr z 2016 roku podał, że z wszystkich mediów za najbardziej wiarygodne uznawane jest radio⁸⁶. Mimo spadku zaufania w poprzednich latach jako całości, ten sam sondaż pokazał, że nieznaczna większość Europejczyków uważa, że ich krajowe media dostarczają godnych zaufania wiadomości. Badanie to zostało dodatkowo dopracowane przez Europejską Unię Nadawców, która ustaliła powiązanie pomiędzy silnymi mediami publicznymi a właściwymi wskaźnikami demokratycznymi⁸⁷.

W swojej odpowiedzi Ofcom wskazał, że tam, gdzie zaufanie do nadawców i tradycyjnych dostawców wiadomości jest wysokie, środki pluralizmu wewnętrznego funkcjonują skutecznie. Przeprowadzone przez Ofcom badanie pokazało także, że BBC - największy brytyjski dostawca publiczny, w dalszym ciągu uznawany jest za najpowszechniej wykorzystywane źródło wiadomości w Zjednoczonym Królestwie⁸⁸.

To, na co warto zwrócić uwagę w ustaleniach Reutersa i Eurobarometru, to różnica w poziomie zaufania do tradycyjnych mediów w różnych krajach.

ii) Spolaryzowany dyskurs polityczny

Kilka krajowych organów regulacyjnych przedstawiło swoje uwagi na temat potencjalnego wpływu wspólnych zmian w wyżej opisanym krajobrazie medialnym na polaryzację dyskursu politycznego. Czeski organ regulacyjny zauważył wzrost zapotrzebowania obywateli na bardziej stronnicze wiadomości oraz chęć ich dostarczenia przez dostawców mediów.

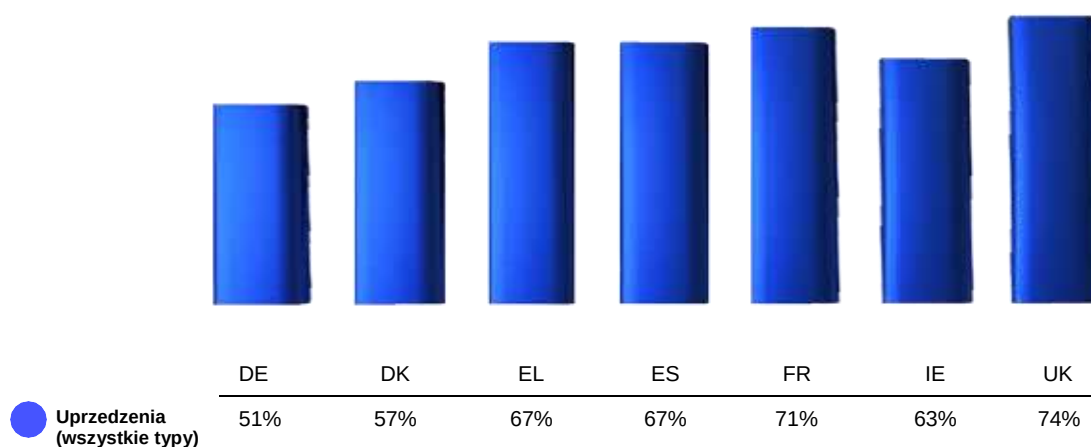
Temat ten udokumentowano w raporcie Reutersa z 2017 roku poświęconym uprzedzeniom w mediach informacyjnych. Raport udokumentował, że obawy dotyczące uprzedzeń w mediach są najsilniejsze w Zjednoczonym Królestwie (74%), a najsłabsze w Danii (57%) oraz Niemczech (51%)⁸⁹.

⁸⁶ Special Eurobarometer 452: Media pluralism and democracy.

⁸⁷ <https://www.ebu.ch/news/2016/08/ebu-research-shows-strong-public-service-media-contributes-to-a-healthy-democracy>.

⁸⁸ Ofcom News Consumption Report 2018.

⁸⁹ Digital News Project 2017, 'Bias, Bullshit and Lies: Audience perspectives on low trust in the media', str. 18-
<https://agency.reuters.com/content/dam/openweb/documents/pdf/news-agency/report/nic-newman-and-richard-fletcher-bias-bullshit-and-lies-report.pdf>.

Uprzedzenia zauważone w mediach informacyjnych (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2017 r.)

Potencjalne szkody dla zdrowego dyskursu demokratycznego wynikające z wyżej opisanych zmian nie ograniczają się jedynie do rozprzestrzeniania się fałszywych informacji. Ostatnio więcej uwagi poświęcono wpływowi mediów internetowych na ton zbiorowego dyskursu publicznego. Dziennikarz John Harris, piszący dla brytyjskiej gazety *The Guardian*, wskazał, w jaki sposób tradycyjne media dostosowały część dziwacznych zachowań i dyskursu w internecie, naśladując „niegrzeczny” i pozbawiony empatii ton internetowy⁹⁰. By podnieść oceny, popularne audycje poranne łączące różne gatunki zapraszają polemiczne i mówiące bez ogródek osoby z marginesu dyskursu politycznego, mając nadzieję, że wciągną ich w pełną jadu wymianę zdań. Taka wymiana zdań może ulec powieleniu jako „wirusowy klip” rozpowszechniany w internecie. Może to podważyć zaufanie do dyskursu demokratycznego, a nawet nieumyślnie promować i uwiarygadniać marginesowe lub niszowe orientacje polityczne.

4.1.2 Refleksje na temat nowych wyzwań**a) Potrzeba dalszych badań**

Większość respondentów (18 z 23) zgodziło się, że brak jest wystarczających badań i dowodów dotyczących zachowań konsumentów w internecie oraz kwestii dezinformacji, by ocenić potrzebę interwencji regulacyjnej. Kilka krajowych organów regulacyjnych potwierdziło zamiar przeprowadzenia dalszych badań w tym obszarze w odpowiedzi na debaty toczące się w ich krajach na temat zakresu regulacji mediów internetowych. W Norwegii NMA opracował program monitorowania różnorodności i pluralizmu mediów, który uwzględnia różnorodność źródeł, różnorodność treści oraz różnorodność ich ekspozycji.

⁹⁰ Harris, John. 'In this grim age of Trump and Brexit, online fury is a dead end for the left', *The Guardian*, 23/07/2018. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jul/23/online-fury-the-left-social-media-dead-end-progressives-trump-brexit>

b) Debaty polityczne w państwach członkowskich ERGA

Przedstawiciele ERGA zostali zapytani, czy w ich krajach były głosy lub dyskusje na temat potrzeby modyfikacji środków ochrony pluralizmu mediów w odpowiedzi na zmiany w środowisku medialnym. 17 z 23 członków, którzy odpowiedzieli na to pytanie, potwierdziło, że takie debaty są prowadzone na forach publicznych.

Czechy poinformowały o głosach wzywających do zaostrzenia przepisów, a nawet do usunięcia środków ochrony pluralizmu wewnętrznego.

W Niemczech ocena należytej staranności dziennikarskiej u dostawców nielinearnych audiowizualnych usług medialnych nie podlega aktualnie kompetencjom krajowych organów ds. mediów, które skierowały do ustawodawcy wnioski o poszerzenie ich uprawnień.

Organ regulacyjny Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii zaproponował zmianę w Kodeksie Wyborczym, która znosiłaby specjalne zasady dotyczące podziału wiadomości nadawanych przez nadawcę publicznego. Jego zdaniem przepisy te są zbyt restrykcyjne i niedemokratyczne, ponieważ uniemożliwiają uzyskanie uczciwej prezentacji w mediach przez kandydatów niezależnych. Zaproponowano, by nadawca publiczny „wrócił do zasad proporcjonalności i równości”. Propozycja ta obejmowała także całkowite ograniczenie płatnych reklam politycznych.

Luksemburski krajowy organ regulacyjny, ALIA, wspomniał, że z wyjątkiem przepisów prawnych dotyczących ograniczenia prezentacji w mediach sondaży politycznych oraz ogólnych wymogów relacji dziennikarskich z kampanii politycznych, w Luksemburgu nie istnieje pełny zestaw środków zapewniających pluralizm wewnętrzny, które są dostępne dla większości członków ERGA. W związku z powyższym jako pierwszy krok przeprowadzono konsultacje z zainteresowanymi stronami obejmujące wszechstronny zestaw rekomendacji dla parlamentu i rządu, jakie mają zostać uwzględnione w nowej ustawie medialnej w ramach procesu transponowania znowelizowanej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.

We Francji żywa debata skoncentrowała się na sposobach zarządzania dezinformacją, co zostało bardziej szczegółowo omówione w pkt. 4.2. Propozycje w tym obszarze pojawiły się także w Polsce i we Włoszech (patrz pkt 4.2).

W końcu jeżeli chodzi o opinię społeczeństwa na temat regulacji mediów raport Reutersa pokazuje, że 60% respondentów z Europy opowiada się za interwencją rządową, by powstrzymać „fałszywe wiadomości”⁹¹.

⁹¹ Reuters Institute Digital News Report 2018, str. 20.

4.1.3 Pluralizm wewnętrzny w szerszym kontekście

Wyżej opisane zmiany zapewne trudno oddzielić od szerszych debat poświęconych ich wpływowi na pluralizm wewnętrzny i dyskurs demokratyczny. Odpowiedzi udzielone przez krajowe organy regulacyjne oraz szersza literatura potwierdzają trudność związaną z wyodrębnieniem czynników wewnętrznych i zewnętrznych wpływających na zrozumienie zagrożeń pluralizmu i zaproponowanie rozwiązań. Niewątpliwie powrócimy do tych tematów w następnym etapie prac prowadzonych przez ERGA. W międzyczasie wspomnimy kilka z szerszych kwestii kontekstowych, które zostały poruszone przez krajowe organy regulacyjne, a także ustalone przez nas same jako kluczowe tematy na podstawie źródeł zewnętrznych.

a) Pozostałe spostrzeżenia krajowych organów regulacyjnych

Krajowe organy regulacyjne przedstawiły także inne spostrzeżenia, które nie są ściśle związane z wewnętrznym pluralizmem mediów. Dotyczyły one:

- zwiększenia aktywności w zakresie fuzji i przejęć w celu utworzenia firm medialnych o globalnym zasięgu. Uderzającym przykładem takiej sytuacji jest **Polska**, gdzie 80% prasy należy do 2 zagranicznych podmiotów.
- **Słowacja** skomentowała nowe inicjatywy i organizacje pojawiające się w odpowiedzi na wyżej opisane zmiany w krajobrazie medialnym. Wspomniano przede wszystkim projekt pozarządowy www.konspiratori.sk, który pomaga przedsiębiorstwom zapobiec pojawianiu się reklam na stronach internetowych zawierających dezinformacje lub mających charakter stron konspiracyjnych. Podkreślono także fakt podjęcia przez organizacje ds. mediów informacyjnych inicjatyw polegających na weryfikacji faktów, których celem jest obalenie popularnych nieprawd lub dezinformacji. Norwegia wspomniała podobną inicjatywę - Faktisk.no - która jest niezależnym weryfikatorem faktów w dyskursie politycznym w Norwegii. Organizacja ta powstała jako wspólne przedsięwzięcie finansowane przez nadawcę publicznego NRK, komercyjnych nadawców telewizyjnych oraz media drukowane.

b) Bańki filtrujące i tzw. „komory echa”

Jak już wspomniano, nawigacja pośród bogactwa mediów w internecie jest możliwa dzięki różnym mechanizmom filtrującym, które kierują użytkowników do takich treści, jakie chcą oni zobaczyć. W ekstremalnych przypadkach oparty na algorytmach wybór oraz personalizacja wiadomości i komentarzy rodzi ryzyko powstania „bańki filtrującej”. Zgodnie z raportem Wardle i Derakhshana dla Rady Europy zjawisko to może „prowadzić do pogorszenia polaryzacji [politycznej i publicznej], pozwalając nam żyć w naszych własnych internetowych komorach echa i podsuwając nam jedynie te opinie, które potwierdzają, a nie kwestionują, nasze własne poglądy”. Badanie dotyczące bańki filtrującej oraz tzw. „komór echa” ma mieszany charakter i, jak już wspomniano, w raporcie Reutersa z 2018 roku ustalono, że algorytmy faktycznie narażają większość

użytkowników na większy zakres źródeł internetowych⁹². W odpowiedzi na rosnące obawy dotyczące baniek filtrujących istnieją obecnie programy umożliwiające porównanie prezentacji wydarzeń według źródeł z różnych stron areny politycznej (np. Rbutr) oraz porównanie „news feed” pochodzących od „znajomych” w mediach społecznościowych zgodnie z ich przynależnością polityczną (np. PolitEcho). Zjawisko „baniek filtrujących” lub tzw. „komór echa” jest podlega debacie akademickiej i publicznej, może być także interesującym tematem dla ERGA, by w przyszłości w dalszym ciągu monitorować i analizować to zjawisko.

c) Rozmywanie rozgraniczenia między informacją, komentarzem i rozrywką

13 członków ERGA zauważyło, że stosowane w ich krajach ramy pluralizmu wewnętrznego rozróżniają wiadomości, komentarze i innego rodzaju treści. Ramy te skutecznie wprowadzają dwie warstwy wymogów. W **Zjednoczonym Królestwie** na przykład Kodeks Nadawczy Ofcom wymaga, by wiadomości „prezentowano z należytą bezstronnością oraz dokładnością”, z kolei audycje nieinformacyjne dotyczące spraw związanych z „kontrowersjami politycznymi lub sektorowymi” albo spraw związanych z „bieżącą polityką publiczną” muszą być jedynie „należycie” bezstronne (faktyczna treść wykraczająca poza wiadomości nie może „w istotnym stopniu wprowadzać odbiorców w błąd”)⁹³.

Podział taki odzwierciedla potwierdzoną potrzebę wprowadzenia równowagi między zapewnieniem dokładnych i wysokiej jakości wiadomości a wolnością wyrażania różnych poglądów. Można by jednak argumentować, że jego powodzenie zdecydowanie zależy w pierwszej kolejności od podstawowego, powszechnego zrozumienia takiego podziału. W tym kontekście znaczenie ma sposób, w jaki wiadomości są prezentowane odbiorcom w mediach internetowych. Jak już wspomniano, cyfrowe „news feeds” zbierają aktualności dotyczące spraw bieżących, stylu życia, reklam czy rozrywki prezentując je użytkownikom jako jeden strumień (użytkownicy mogą pomiędzy nimi nawigować). Rozwiązanie to nie przypomina trendu istniejącego w mediach tradycyjnych od wielu lat, gdzie programy telewizyjne oferują wybór tematów podobnie jak w czasopiśmie, przeskakując pomiędzy wywiadami ze znanymi osobami, poradami zdrowotnymi czy dotyczącymi urody, sprawami bieżącymi, czy wywiadami politycznymi. Przestrzeń internetowa wzmacnia i wyolbrzymia wszelkie efekty, którymi nauczyliśmy się nawigować w świecie offline.

Jeżeli tego typu rozgraniczenia tracą na znaczeniu dla odbiorców, podważone mogą zostać zasady, na podstawie których je ustanowiono, a sam podział może okazać się przestarzały. W takim scenariuszu krajowe organy regulacyjne mogą być zmuszone przemysleć swoje przepisy dotyczące pluralizmu wewnętrznego. Badanie podejścia i oczekiwań odbiorców to centralny element zmian w tym obszarze.

⁹² Reuters Digital News Report 2017, str. 16.

⁹³ https://www.ofcom.org.uk_data/assets/pdf_file/0005/100103/broadcast-code-april-2017.pdf

Wnioski

Większość krajowych organów regulacyjnych zgadza się, że brak jest wystarczających dowodów, by właściwie ocenić potrzebę interwencji regulacyjnej w celu zabezpieczenia pluralizmu wewnętrznego przed zmianami w środowisku medialnym. Niemniej jednak, o czym wspomniemy w drugiej części niniejszego rozdziału, są już pewne propozycje w tym zakresie. O ile proponowana interwencja może obejmować szersze stosowanie aktualnych, przeanalizowanych w niniejszym raporcie ram pluralizmu wewnętrznego, niżej opisane tendencje w środowisku medialnym mogłyby być pomocnymi wskazówkami. Podsumowując, z informacji uzyskanych od krajowych organów regulacyjnych na ten temat wynika, że:

- Internet zmniejsza bariery wejścia na rynek wiadomości, prowadząc do nadmiaru serwisów informacyjnych dostępnych obywatelom online;
- Większość osób oglądających wiadomości w internecie czyni to przez „boczne drzwi”, zamiast bezpośrednio poprzez serwisy lub aplikacje informacyjne, przy czym „boczne drzwi” różnią się w poszczególnych krajach;
- Wiadomości coraz częściej oglądane są na smartfonach w formie „new feeds”, co prowadzi do zmian w zachowaniu odbiorców oraz rodzaju dostarczanych wiadomości;
- Odkrywanie treści w internecie ma fragmentaryczny charakter, a użytkownicy mają wiele sposobów na pozyskiwanie wiadomości i informacji.
- Z powodu braku kurateli redakcyjnej wiadomości są obecnie sortowane według „news feeds” przez kombinację algorytmów i personalizację użytkowników.
- Większość użytkowników mediów społecznościowych wybiera treści kierując się rekomendacjami znajomych, a treści te są w mniejszym stopniu narażone na zakwestionowanie.
- Treści wiadomości, które szczególnie przemówią do członków sieci społecznościowych, mogą zostać szybko rozpowszechnione, intensyfikując swoje oddziaływanie.
- W przypadku gdy wiadomości odtwarzane są w internecie, czyli w dużej mierze w nieuregulowanej przestrzeni, może to powodować osłabienie celu pluralizmu wewnętrznego, jako wsparcia w demokratycznym dyskursie publicznym.

4.2 Specyficzne wyzwania związane z dezinformacją

Po przeanalizowaniu zmieniającego się ekosystemu mediów oraz wyzwań, jakie stawia on przed decydentami i organami regulacyjnymi, przejdziemy do konkretnych wyzwań związanych z dezinformacją. Nie jest to łatwe zadanie ze względu na brak powszechnie stosowanej definicji tego zjawiska, pomimo jego rosnącego znaczenia. Czy powinniśmy mówić o fałszywych wiadomościach, fałszywych informacjach, czy też o dezinformacji? W naszym raporcie będziemy stosować ten ostatni zwrot, gdyż stosuje go Komisja Europejska oraz został wykorzystany w kwestionariuszu przekazanym członkom ERGA. Mimo to wiele krajowych podmiotów i instytucji stosuje szeroko rozpowszechnione wyrażenie „fałszywe wiadomości” (fake news).

Definiowanie dezinformacji nie jest jednak naszym celem. Chcemy się raczej przyjrzeć temu zjawisku z perspektywy krajowych organów regulacyjnych oraz podkreślić inicjatywy, jakie są podejmowane lub planowane w tym zakresie. Niemniej jednak, warto zauważyć, że istnieją pewne definicje, które mogą pomóc czytelnikowi w lepszym zrozumieniu tematu.

W komunikacie Komisji Europejskiej⁹⁴ zatytułowanym „Zwalczanie dezinformacji w internecie: podejście europejskie” opublikowanym w kwietniu 2018 roku, „dezinformacja” rozumiana jest jako *„możliwe do zweryfikowania nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje, tworzone, przedstawiane i rozpowszechniane w celu uzyskania korzyści gospodarczych lub wprowadzenia w błąd opinii publicznej, które mogą wyrządzić szkodę publiczną”*⁹⁵.

Rada Europy woli mówić o „szumie informacyjnym” i określa trzy rodzaje zaburzeń informacyjnych: mylna informacja (*„gdy przekazywane są fałszywe informacje ale nie oznacza to szkody”*), dezinformacja (*„gdy świadomie przekazywane są fałszywe informacje, z zamiarem spowodowania szkody”*) i „szkodliwa informacja” (*malinformation*) (*„gdy przekazywane są prawdziwe informacje, by spowodować szkodę, często poprzez upublicznienie informacji, które należą do strefy prywatnej”*)⁹⁶.

Bez względu na definicję, bezspornym faktem jest, że przekazywanie dezinformacji odgrywa coraz istotniejszą rolę w dyskursie publicznym. Odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu udzielone przez podgrupę ERGA pokazują aktualne podejście krajowych organów regulacyjnych do tej sytuacji oraz kwestionują konieczność zmian w różnych systemach regulacyjnych.

⁹⁴ Komunikat Komisji Europejskiej „Communication from the European Commission „Zwalczanie dezinformacji w internecie: podejście europejskie”, 26.4.2018, COM(2018) 236 final.

⁹⁵ str. 3-4.

⁹⁶ „Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making”, Raport Rady Europy DGI(2017)09, 27 września 2017.

4.2.1 Aktualna sytuacja

Dezinformacja jest rozwijającym się zjawiskiem, które częściowo uzależnione jest od zachowania zainteresowanych stron. Chociaż zjawisko to jest dopiero na wczesnym etapie rozwoju, niektóre organy regulacyjne i państwa członkowskie już rozpoczęły inicjatywy mające na celu rozwiązanie problemu.

4.2.1.1 Możliwe oddziaływanie nadawców i znaczenie działania w dobrej wierze

W uzupełnieniu pierwszej części niniejszego rozdziału poświęconego zmieniającemu się środowisku mediów, należy zauważyć, że pluralizm wewnętrzny oparty jest na powszechnym przekonaniu, że strony uczestniczące w cyklu medialnym działają w dobrej wierze, na tyle, na ile chcą szanować wymogi dotyczące treści i programu. Założenie to można podważyć nawet w tradycyjnym, uregulowanym systemie. Wymagania nakładane na nadawców w celu zapewnienia pluralizmu wewnętrznego są skuteczne, jeżeli nadawcy zaakceptują cele, którym mają one służyć.

Gdy nadawca danego programu nie przestrzega przepisów, ich egzekwowanie w pierwszej instancji ma z reguły charakter korygujący, gdyż zakłada się, że błąd popełniono bez złej wiary, a nadawca otrzymuje wskazówki, w jaki sposób może uniknąć tego błędu w przyszłości. Organ regulacyjny w Macedonii poruszył tę kwestię w swojej odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, twierdząc, że dokładność, obiektywność i bezstronność stanowią zasadnicze elementy etyki zawodowej i tym samym podlegają samoregulacji, a krajowe organy regulacyjne mogą w tym względzie pełnić jedynie funkcję ochronną. Proces ten może zostać podważony przez nadawców działających w złej wierze, tj. nadawców, którzy specjalnie rozpowszechniają dezinformacje. Hipotetyczny nadawca działający w celu podważenia zasad pluralizmu wewnętrznego mógłby uczynić to poprzez wykorzystanie słabych stron ram regulacyjnych, na przykład poprzez skorzystanie z coraz bardziej rozmywających się granic pomiędzy komentarzem a wiadomościami. Kwestia ta została w uwzględniona w nowych propozycjach legislacyjnych we Francji, które przyznają CSA uprawnienia do odebrania koncesji (i odrzucenia wniosku o wydanie nowej koncesji) kontrolowanym przez zagraniczne podmioty nadawcom, którzy szkodzą krajowi i jego instytucjom poprzez nadawanie fałszywych informacji.

W teorii trudno jest wprowadzić rozgraniczenie pomiędzy nadawcą, który nieumyślnie narusza zasady pluralizmu wewnętrznego a nadawcą, który robi to umyślnie. Jeszcze trudniej jest to udowodnić w praktyce na podstawie dowodów, gdyż wymagałoby to subiektywnego osądu decydentów. Próg dowodowy powinien zostać postawiony jak najwyżej, ponieważ każdy błąd w tym zakresie działa na niekorzyść demokratycznego prawa do wolności wypowiedzi.

4.2.1.2 Ewolucja zjawiska dezinformacji

Jak już wspomniano, istnieją czytelne oznaki istotnych zmian w środowisku mediów, które

zakłócają dostępne środki z zakresu pluralizmu wewnętrznego. Chociaż tylko 10 organów regulacyjnych zidentyfikowało zmiany związane z dezinformacją, możemy przedstawić pewne wspólne ustalenia.

Zjawisko dezinformacji nie jest niczym nowym. Niemniej jednak rozwój nowych technologii i nowi gracze wywarli na to zjawisko znaczny wpływ, co zostało bardziej szczegółowo omówione w pierwszej części niniejszego rozdziału⁹⁷. Obecnie łatwiej jest się komunikować, wymieniać informacjami z innymi osobami, a tym samym rozpowszechniać dezinformację. O niektórych zmianach często wspomina się w debacie publicznej:

- Istnienie łatwych i niedroгих sposobów tworzenia i dystrybucji treści;
- Rozwój mediów społecznościowych oraz możliwość bardziej aktywnego rozpowszechniania treści;
- Rozwój procesu tworzenia treści informacyjnych poza tradycyjnymi mediami, które do tej pory pełniły funkcję pośrednika (gatekeeper);
- Przestarzały krajobraz regulacyjny w tym obszarze;
- Brak przejrzystości, szczególnie w internecie (treści mogą być publikowane i rozprowadzane anonimowo, organ regulacyjny może nie znać dostawcy niektórych publikacji elektronicznych itp.);
- Wpływ krajowych podmiotów i użytkowników na proces rozpowszechniania wiadomości.

Niektóre zmiany nie dotyczą jedynie świata internetowego. Na przykład organ regulacyjny **Czech** (RRTV) wspominał o ogólnokrajowym nadawcy, który zdecydował się oferować odbiorcom rzekomo „alternatywne informacje”, ale w praktyce promuje interesy pewnych podmiotów politycznych.

Innymi słowy, dezinformacja wydaje się być wszechobecna w obecnym świecie. W listopadzie 2017 roku Komisja Europejska uruchomiła proces konsultacji publicznych na temat zjawiska dezinformacji⁹⁸. Kluczowe ustalenia z konsultacji Komisja ujawniła 26 kwietnia 2018 roku. Jednym z zaskakujących wniosków jest fakt, że ponad 95% respondentów udzielających odpowiedzi na pytania zawarte w przeznaczonym dla obywateli kwestionariuszu internetowym już spotkała się z fałszywymi wiadomościami:

⁹⁷ patrz pkt 4.1.

⁹⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/synopsis-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>.

*Czy kiedykolwiek spotkałeś się z fałszywymi wiadomościami?*⁹⁹



Przedstawiciele niektórych organów regulacyjnych zwracają także uwagę na zmiany w procesie decyzyjnym. Rola mediów społecznościowych i dezinformacji w trakcie wyborów jest niezaprzeczalna, co potwierdzają ostatnie wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych. Nieprawdą byłoby jednak stwierdzenie, że zjawisko to nie istnieje w Europie. Na przykład w odpowiedzi na badanie francuski organ regulacyjny (CSA) wspominał o dezinformacji, jaka miała miejsce w trakcie ostatnich wyborów prezydenckich, w szczególności w wyniku sprawy „MacronLeaks”¹⁰⁰. Ofcom także nawiązał do raportu brytyjskiej Komisji Wyborczej, w którym stwierdzono, że poważne zarzuty o dezinformację, nadużycie danych osobowych oraz interwencję zagraniczną rodzą obawy istnienia zagrożenia dla demokracji ze strony „eksplozji wykorzystania narzędzi cyfrowych w kampaniach politycznych”. Chociaż uznano pozytywną wartość komunikacji internetowej dla frekwencji wyborczej, a także znaczenie wolności wypowiedzi, w raporcie wskazano, że jest to duże zmartwienie, panuje atmosfera braku zaufania oraz istnieje pilna potrzeba działania w tym zakresie¹⁰¹. Należy przy tym zauważyć, że raport dotyczy obszarów kampanii, które nie podlegają regulacjom Ofcom.

Wszystkie zmiany skłoniły część krajowych organów regulacyjnych i państw członkowskich do podjęcia działań w celu przeciwdziałania rozwijającemu się zjawisku dezinformacji.

⁹⁹ P.6 „Synopsis report of the public consultation on fake news and online disinformation”, na stronie <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/synopsis-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>

¹⁰⁰ Przechwycenie przez hakerów maili osób pracujących na rzecz kampanii Emmanuela Macrona doprowadziło do rozpowszechnienia dezinformacji.

¹⁰¹ Brytyjska Komisja Wyborcza, „Digital campaigning – improving transparency for voters”, czerwiec 2018.

4.2.1.3 *Niewielka liczba wdrożonych środków ochrony pluralizmu*

Większość krajowych organów regulacyjnych twierdzi, że brak jest rozwiązań regulacyjnych w zakresie wewnętrznego pluralizmu mediów, które mają na celu rozwiązanie problemu dezinformacji. W rzeczywistości zaledwie 6 organów regulacyjnych deklaruje, że ma takie rozwiązania. Ponadto, co interesujące, nawet dla organów regulacyjnych, które informują o istnieniu konkretnych inicjatyw w tym zakresie, problem dezinformacji jest rozwiązywany głównie za pomocą innych koncepcji. Jest bardziej prawdopodobne, że stojąc przed problemem dezinformacji, organ regulacyjny skorzysta z istniejących przepisów dotyczących obiektywizmu, uczciwości, prawdziwości, dokładności lub dyscypliny informacyjnej. Mogą to być skuteczne narzędzia w walce z tym zjawiskiem. Tak więc, błędem byłoby założenie, że krajowe organy regulacyjne nie mogą poradzić sobie z przypadkami dezinformacji wyłącznie dlatego, że brak jest w ich państwie specjalnych środków w tym zakresie. W związku z powyższym, nawet krajowe organy regulacyjne, które nie potwierdziły istnienia środków umożliwiających walkę ze zjawiskiem dezinformacji, mogą podejmować działania w tym obszarze, stosując inne rozwiązania. Zjawisko ściśle internetowej dezinformacji jest jednak dużo trudniejsze do okiełznania, ponieważ członkowie ERGA posiadają niewiele dostępnych narzędzi regulacyjnych w tym zakresie lub wręcz nie posiadają ich wcale.

Chociaż środki przeciwdziałające dezinformacji są obecnie nieliczne, wiele organów regulacyjnych aktywnie działa w obszarze umiejętności korzystania z mediów, by pomóc obywatelom kształtować krytyczny osąd oraz poprawiać poziom rozumienia roli mediów. Na przykład organ regulacyjny Portugalii (ERC) prowadzi warsztaty, które mają umożliwić młodzieży, studentom dziennikarstwa i osobom narażonym na wykluczenie społeczne, krytyczną dekonstrukcję informacji w mediach. Norweski Urząd ds. Mediów aktywnie pracuje nad poprawą umiejętności korzystania z mediów przez norweskie społeczeństwo i współpracuje z innymi zainteresowanymi stronami oraz prowadzi różne badania, na przykład na temat fałszywych wiadomości. We wrześniu 2018 roku Norweski Urząd ds. Mediów uruchomił nowy plan edukacyjny poświęcony krytycznemu rozumieniu mediów przez młodych ludzi wspólnie z Norweską Dyрекcją ds. Edukacji i Szkoleń oraz zajmującą się weryfikacją faktów organizacją Faktisk.no. Celem planu jest poprawa zdolności oceny źródeł i informacji przez młodzież. Umiejętności korzystania z mediów stanowią istotne i uznawane narzędzie walki ze zjawiskiem dezinformacji.

Jednym z kluczowych ustaleń kwestionariusza jest fakt, że istniejące inicjatywy w obszarze dezinformacji nie są powszechne. W rzeczywistości tylko jeden organ wspominał o przepisie prawnym zakazującym dezinformacji, tj. art. 19 litewskiej ustawy o przekazywaniu informacji opinii publicznej stanowi, że „*zabrania się rozpowszechniania dezinformacji oraz informacji, które są oszczercze, obraźliwe lub poniżające dla osoby lub które ubliżają jej godności.*” Ponadto 1 września 2017 roku niemiecki Bundestag przyjął ustawę „aby poprawić egzekwowanie prawa w sieciach społecznościowych”, znaną także

jako NetzDG. Należy zauważyć, że ustawa ta w żaden sposób nie nawiązuje do kwestii dezinformacji, a dotyczy raczej wyłącznie bezprawnych treści zawierających mowę nienawiści. Są to treści naruszające pewne postanowienia niemieckiego kodeksu karnego, a ustawa ma także zapobiegać zagrożeniom wobec demokracji. Ustawa przewiduje kilka obowiązków związanych z obecnością bezprawnych treści w „sieciach społecznościowych”, które ma w Niemczech ponad 2 miliony zarejestrowanych użytkowników. Na przykład, gdy dostawca otrzymuje skargę, musi w oczywisty sposób usunąć wszystkie bezprawne treści w ciągu 24 godzin. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 1 ustawa nie ma zastosowania do usług dziennikarskich oraz podlegających kontroli redakcyjnej. NetzDG została dokładnie przedyskutowana. Przeprowadzono też wiele debat i krytycznych ocen ze względu na jej potencjalny niekorzystny wpływ na wolność wypowiedzi.

Na poziomie regulacyjnym uruchomiono wiele inicjatyw. Warto wspomnieć inicjatywę włoskiego AGCOM: 16 listopada 2017 roku AGCOM ustanowił *„Forum techniczne w celu zagwarantowania pluralizmu i korygowania informacji na platformach cyfrowych, by zapewnić na nich pluralizm i uczciwość”*¹⁰². Uchwała ma promować samoregulację platform oraz wymianę dobrych praktyk z zakresu korzystania z platform cyfrowych, dostrzegając i biorąc pod uwagę zjawisko dezinformacji w internecie. Inicjatywa ta przewiduje udział Google, Facebooka, przedstawicieli najważniejszych grup prasowych, radiowych i telewizyjnych, niektórych stowarzyszeń sektorowych oraz przedstawicieli świata dziennikarstwa i reklamy. Forum rozpoczęło pierwszy etap działania w kontekście kampanii w ramach wyborów politycznych 4 marca 2018 roku. 1 lutego 2018 roku forum techniczne zatwierdziło „Wytyczne dotyczące równego dostępu do platform internetowych w czasie kampanii wyborczych w wyborach politycznych”, które stanowią pierwszą samoregulacyjną interwencję promowaną przez organ regulacyjny w ramach forum. Zatwierdzono również ustanowienie pięciu grup odpowiedzialnych za badanie i monitorowanie metodologii klasyfikacji i wykrywania dezinformacji w internecie. Grupy te aktualnie pracują nad następującymi tematami: 1) metodologia klasyfikacji i wykrywania dezinformacji w internecie, 2) zdefiniowanie systemów monitorujących ekonomiczne przepływy reklamowe ze źródeł krajowych i zagranicznych finansujące fałszywe treści, 3) weryfikacja faktów: organizacja, techniki, narzędzia i skutki, 4) umiejętności korzystania z mediów i narzędzi cyfrowych, 5) zaprojektowanie i wdrożenie skierowanej do konsumentów kampanii informacyjnej poświęconej dezinformacji.

W okresach wyborczych siedem krajowych organów regulacyjnych stwierdziło w swoich odpowiedziach, że współpracuje z organami nadzorującymi wybory w kwestii mediów społecznościowych i/lub dezinformacji. Na przykład w czasie ostatnich wyborów prezydenckich we Francji (2017) francuski CSA ostrzegł francuski organ nadzorujący wybory¹⁰³ o tym, co prasa nazwała „MacronLeaks”¹⁰⁴. W efekcie na dzień przed wyborami

¹⁰² Uchwała nr 423/17/CONS.

¹⁰³ La commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle.

¹⁰⁴ Patrz powyżej.

dwa organy poprosiły wszystkie odpowiednie osoby (media i obywateli) obecne w internecie i w sieciach społecznościowych, by nie przekazywały treści zhakowanych plików do momentu zamknięcia lokali wyborczych, gdyż istnieje prawdopodobieństwo, że zawierają fałszywe informacje. Celem było zapewnienie uczciwości wyborów.

Chociaż bardzo niewiele organów regulacyjnych zadeklarowało, że już posiada środki umożliwiające zwalczanie problemu dezinformacji, ostatnio rozpoczęto pewne inicjatywy w tym zakresie. Pojawia się tutaj pytanie, czy istnieje potrzeba wprowadzenia dalszych zmian i podejmowania dalszych działań w celu zwalczania dezinformacji.

4.2.2 Wizja regulacji w odniesieniu do dezinformacji

Jak już wiadomo, dezinformacja jest w dalszym ciągu na etapie rozwoju. W tym kontekście warto zauważyć, że większość organów regulacyjnych uważa, że brak jest wystarczających dowodów, by ocenić potrzebę interwencji regulacyjnej w tym obszarze, chociaż coraz więcej jest projektów inicjatyw mających zwalczać tego typu zjawisko.

4.2.2.1 Brak dowodów, by ocenić potrzebę interwencji regulacyjnej

Odpowiedzi udzielone na pytania zawarte w kwestionariuszu pokazują, że jedynie 5 krajowych organów regulacyjnych uważa, że istnieją wystarczające dowody, by ocenić potrzebę wprowadzenia wiążących przepisów mających na celu zwalczanie problemu dezinformacji.

Większość krajowych organów regulacyjnych twierdzi, że brak jest danych, ocen i badań w tym obszarze. Niektóre z organów przyznają, że prowadzone są pewne badania, ale nie są one wystarczająco reprezentatywne i nie zawierają rozstrzygających dowodów, by stanowić podstawę dla interwencji w formie wiążących przepisów. Niemniej jednak, co także interesujące, krajowe organy regulacyjne stwierdzają, że aktualnie istnieje problem z przejrzystością oraz brakiem zaufania do informacji.

Jak wyżej wspomniano, pięć organów regulacyjnych jest zdania, że istnieją wystarczające dowody uzasadniające możliwość interwencji regulacyjnej. Jeden z nich podkreślił trudności związane z taką interwencją, biorąc pod uwagę charakter komunikacji internetowej oraz ilość aktualnie dostępnych informacji. Kwestie dezinformacji oraz gromadzenia danych na temat tego zjawiska stanowi dla wyżej wspomnianych krajowych organów regulacyjnych priorytet. Na przykład w polskiej KRRiT powstanie analiza odnosząca się do problemu dezinformacji.

Należy zauważyć, że mimo iż niektóre krajowe organy regulacyjne wspominają o braku wystarczających dowodów, mimo to przyznają, że istnieje potrzeba zbadania tego zjawiska.

Krótko mówiąc, chociaż większość krajowych organów regulacyjnych twierdzi, że brak jest wystarczającego uzasadnienia dla rozwiązań regulacyjnych, istnieją dowody potwierdzające istnienie problemu zaufania do informacji oraz ich przejrzystości, co

zostało szczegółowo opisane w pierwszej części niniejszego rozdziału¹⁰⁵.

Zjawisko dezinformacji staje się jednak wyraźnie punktem zainteresowań różnych krajowych organów regulacyjnych oraz państw członkowskich¹⁰⁶.

Na przykład aktualnie w **Polsce** prowadzone są dyskusje na temat rosnącego problemu dezinformacji oraz możliwych rozwiązań zapobiegających temu zjawisku. Chociaż nie ma sformalizowanego projektu ustawy, są inne propozycje odnoszące się do tego problemu.¹⁰⁷

We Włoszech prowadzone są debaty na poziomie parlamentarnym. W poprzedniej kadencji 7 lutego 2017 roku Senatowi przedstawiono propozycję w sprawie fałszywych wiadomości, która nie została jednak jeszcze omówiona¹⁰⁸.

Kolejnym przykładem jest **Zjednoczone Królestwo**. Komisja ds. Kultury, Mediów, Sportu i Oferty Cyfrowej przy Izbie Gmin uruchomiła badanie dotyczące fałszywych wiadomości oraz 29 lipca 2018 roku opublikowała raport cząstkowy¹⁰⁹. Celem było ustalenie, gdzie są granice fałszywych wiadomości, jaki wpływ wywierają na rozumienie świata przez opinię publiczną oraz na reakcję opinii publicznej wobec tradycyjnego dziennikarstwa, a także opisanie sposobów, w jakie grupy społeczne korzystają z fałszywych wiadomości i na nie reagują oraz zastanowienie się, czy zmiany w zakresie sprzedaży i umieszczania reklam zachęcają do wzrostu fałszywych wiadomości¹¹⁰.

Autorzy wyżej wspomnianego raportu zauważają, że ramy prawne „nie spełniają już swojego celu”, w szczególności w „tak szybko zmieniającym się świecie cyfrowym”¹¹¹. Brak przejrzystości wydaje się być jedną z podstawowych kwestii. W tym kontekście ustalono pięć podstawowych zaleceń w celu rozwiązania problemu dezinformacji:

- Firmy technologiczne powinny ponosić większą odpowiedzialność (np. poprzez ustanowienie nowej kategorii podmiotów odpowiedzialnych za firmy technologiczne, które nie są ani „platformami”, ani „wydawcami”...);
- Powinny one finansowo uczestniczyć w poprawie umiejętności korzystania z mediów oraz funkcjonowaniu Urzędu Komisarza ds. Informacji¹¹² (np. poprzez ustanowienie nowych podatków);
- Należy zmodyfikować zasady dotyczące reklamy politycznej (np. poprzez zdefiniowanie „kampanii cyfrowej”, poprzez zakaz mikrotargetowania „reklamy politycznej oraz wykorzystywania w internecie podobizn znanych osób”¹¹³);

¹⁰⁵ Patrz pkt 4.1.

¹⁰⁶ Patrz pkt 4.1 poświęcony zmieniającemu się środowisku medialnemu oraz jego oddziaływaniu na obecnie dostępne środki. Okazuje się, że 17 organów regulacyjnych zadeklarowało, że pojawiły się w ich krajach wezwania i rozmowy na temat potrzeby modyfikacji aktualnych środków w obszarze pluralizmu wewnętrznego.

¹⁰⁷ KRRiT ogłosiła w styczniu 2018 roku inicjatywę zwaną „Okrągłym stołem mediów”. Jej celem jest opracowanie wspólnego kodeksu dobrych praktyk redakcyjnych, by rozwiązać kilka problemów, takich jak dezinformacja.

¹⁰⁸ Senat Republiki Włoch, nr 2688, 7 lutego 2017.

¹⁰⁹ „Disinformation and ‘fake news’: Interim Report”, Izba Gmin, Komisja DCMS, 29 lipca 2018.

¹¹⁰ By uzyskać więcej informacji, patrz: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/digital-culture-media-and-sport-committee/inquiries/parliament-2017/fake-news-17-19/>

¹¹¹ Str. 2 raportu.

¹¹² Urząd Komisarza ds. Informacji (ICO) „Brytyjski niezależny organ ustanowiony, by promować prawa informacyjne w interesie publicznym, otwartość organów publicznych oraz ochrona prywatności danych osób fizycznych” (strona internetowa ICO).

¹¹³ Str. 39 raportu.

- Urząd ds. Konkurencji i Rynku powinien być w stanie kontrolować fałszywe konta internetowe, by uzyskać więcej informacji na temat przekazów handlowych w mediach społecznościowych;
- Brytyjski Rząd powinien rozważyć wprowadzenie cyfrowej Karty Atlantycznej jako nowego mechanizmu gwarantującego prawa cyfrowe użytkownikom¹¹⁴.

Powyższa lista zaleceń ma jedynie przykładowy charakter, a w raporcie uwzględniono znacznie więcej propozycji.

Wszystkie wyżej wspomniane dyskusje i debaty skłaniają nas do myślenia o przyszłości oraz o możliwościach zwalczania zjawiska dezinformacji przez krajowe organy regulacyjne w różnych państwach członkowskich.

4.2.2.2 Sposoby na zmianę aktualnej sytuacji regulacyjnej

Większość krajowych organów regulacyjnych uważa, że jeżeli podjęte zostaną odpowiednie środki w tym obszarze, powinny one stanowić kombinację nowych i rozszerzenie aktualnie stosowanych rozwiązań. Planowanych jest jednak zaledwie kilka inicjatyw mających rozwiązać problem dezinformacji w różnych państwach członkowskich, a znaczna większość promuje raczej stosowanie systemu samoregulacji.

i) Znaczenie nowych środków zwalczających dezinformację

By poradzić sobie z problemem dezinformacji, konieczne jest rozważenie, jakiego rodzaju środki mogłyby być skuteczne w tego typu walce.

Należy zauważyć, że: jak wspomniano powyżej, znaczna większość krajowych organów regulacyjnych uważa, że brak jest wystarczających dowodów, by ocenić potrzebę wprowadzenia interwencji regulacyjnej w tym obszarze. Niemniej jednak, jak wspomniano w pierwszej części niniejszego rozdziału, jeżeli chodzi o opinię społeczeństwa na temat regulacji mediów, raport Reutersa za ten rok pokazuje, że 60% respondentów z Europy opowiada się za interwencją rządową, by powstrzymać „fałszywe wiadomości”¹¹⁵.

Jakiego rodzaju środki mogą być skuteczne i wykonalne w przypadku mediów cyfrowych?

Pytanie o rodzaj środków, które mogłyby być wykonalne w odniesieniu do mediów cyfrowych, może stanowić jeden z centralnych punktów debaty w różnych państwach członkowskich w okresie transponowania znowelizowanej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, zważywszy, że jej tekst nie przewiduje zharmonizowanych zasad dotyczących pluralizmu mediów dla nowych graczy.

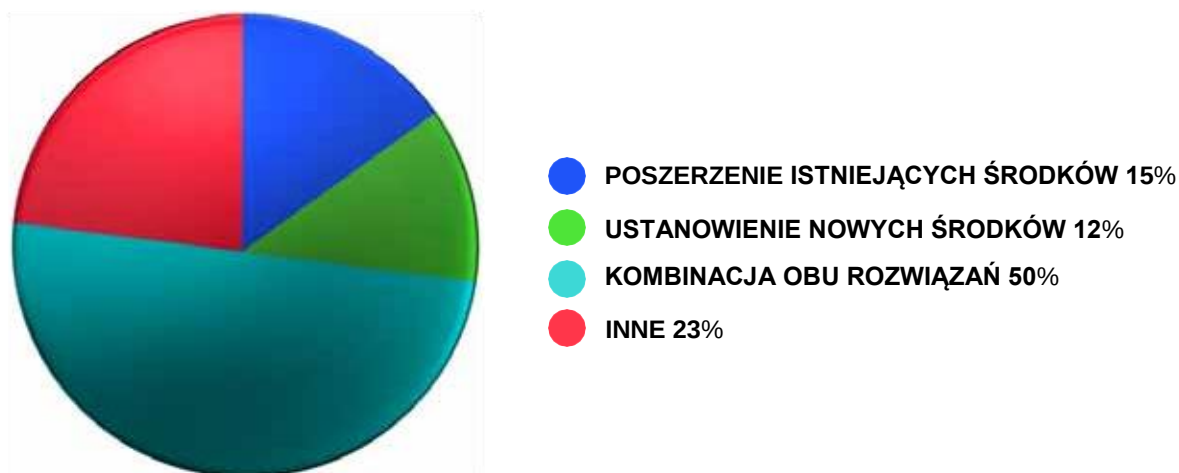
Pięćdziesiąt procent uczestniczących w badaniu przedstawicieli krajowych organów regulacyjnych uważa, że połączenie nowych środków i poszerzenie już istniejących wystarczyłoby, aby rozwiązać problem dezinformacji w mediach cyfrowych. Innymi słowy, większość twierdzi, że nie wystarczy jedynie rozszerzenie istniejących rozwiązań. Ich zdaniem są one niedostosowane do świata internetowego, w szczególności gdy weźmie się pod uwagę niektórych jego uczestników, np. sieci społecznościowe. Dwadzieścia trzy

¹¹⁴ Str. 23.

¹¹⁵ Reuters Institute Digital News Report 2018.

procent odpowiadających nie zdecydowało, czy należy wprowadzić nowe środki lub poszerzyć istniejące albo zastosować kombinację obydwu tych rozwiązań. Jako główne przyczyny wskazano, że jest zbyt wcześnie, by odpowiedzieć na to pytanie oraz że brakuje precyzyjnych danych na ten temat.

Odpowiedzi z krajowych organów regulacyjnych na powyższe pytanie:



Odpowiedzi odzwierciedlają fakt, że znajdujemy się obecnie w bardzo szybko zmieniającym się środowisku. Różnice zasad mających zastosowanie do graczy internetowych i linearnych są ogromne, a problem ten wydaje się mieć nadrzędne znaczenie. Dostawcy usług linearnych często uważają, że nowi gracze powodują nieuczciwą konkurencję, a większość krajowych organów regulacyjnych w Unii Europejskiej opowiada się za stworzeniem równych zasad dla różnego rodzaju usług (w szczególności w odniesieniu do pewnych aspektów regulacji).

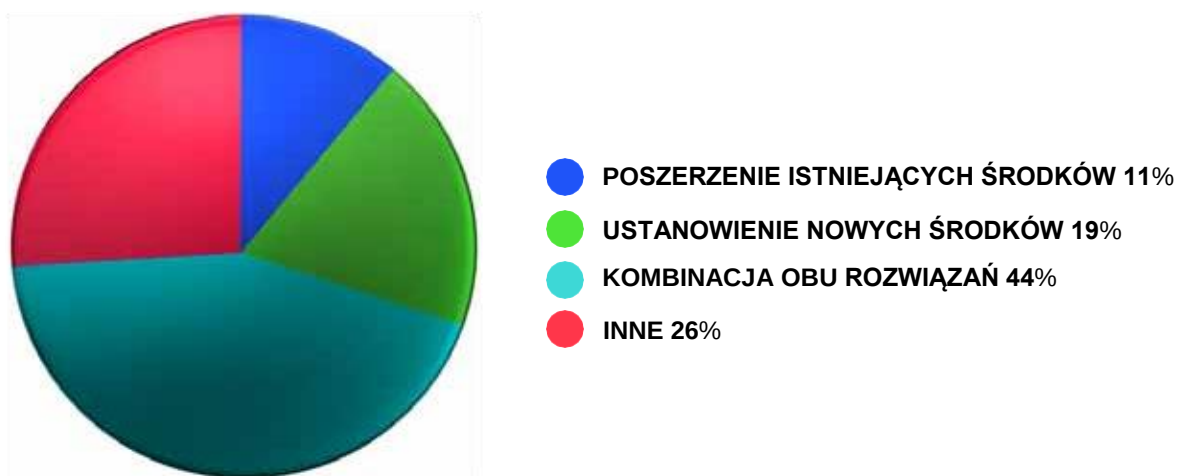
Jakie Twoim zdaniem byłoby rozwiązanie problemu dezinformacji w kontekście pluralizmu wewnętrznego?

I ponownie, co ciekawe, z odpowiedzi na kwestionariusz wynika, że prawie pięćdziesiąt procent respondentów uważa, że, aby skutecznie walczyć z problemem dezinformacji, należy połączyć nowe środki z poszerzonymi już istniejącymi środkami. Z odpowiedzi wynika, że niektóre aktualnie stosowane środki należy poszerzyć - na przykład zasady dotyczące przejrzystości, inicjatywy z zakresu poprawy umiejętności korzystania z mediów lub uczciwość i obiektywność wiadomości.

Dziewiętnaście procent respondentów uważa, że należy ustanowić jedynie nowe środki. Jako główny argument podają, że powinny istnieć konkretne zasady dotyczące dezinformacji w odniesieniu do wszystkich rodzajów mediów oraz że zjawisko to wymaga szczególnych rozwiązań, biorąc pod uwagę szybkość rozpowszechniania się wśród odbiorców.

Dwadzieścia sześć procent respondentów nie podało, czy należy wprowadzić nowe środki, poszerzyć już istniejące, czy też zastosować kombinację obu rozwiązań. Jako główne przyczyny podają, że w dalszym ciągu jest zbyt wcześnie, by odpowiedzieć na to pytanie, oraz że brak jest dokładnych danych na ten temat.

Odpowiedzi z krajowych organów regulacyjnych na powyższe pytanie:



I ponownie, odpowiedzi wydają się wskazywać, że jeżeli nastąpią zmiany w przepisach, pożądanym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie nowych zasad. W rzeczywistości, sześćdziesiąt trzy procent respondentów dopuszcza stworzenie niespotykanych dotąd środków.

W tym kontekście niektórzy gracze (krajowe organy regulacyjne, państwa członkowskie, Unia Europejska itp.) planują wdrożyć konkretne rozwiązania, by poradzić sobie z problemem dezinformacji.

ii) Planowane inicjatywy w odpowiedzi na to zjawisko

Celem tego punktu jest przedstawienie przykładów planowanych inicjatyw mających na celu rozwiązanie problemu dezinformacji. Naszym celem nie jest przedstawienie wszelkich możliwych rozwiązań, a raczej skoncentrowanie się na wybranych przykładach. Inicjatywy takie podejmowane są zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

Planowane inicjatywy na poziomie krajowym w Unii Europejskiej

Jedynie sześć krajowych organów regulacyjnych wskazuje, że istnieją plany wdrożenia konkretnych rozwiązań w celu walki z dezinformacją w ich państwach członkowskich. Wśród nich jeden organ deklaruje, że aktualnie omawiana jest propozycja legislacyjna poświęcona temu zjawisku. Często preferowanym narzędziem jest samoregulacja. Przykładem jest ostatnia deklaracja pana Alexandra de Croo, belgijskiego ministra ds. agendy cyfrowej¹¹⁶. Po otrzymaniu wniosków od grupy ekspertów ds. dezinformacji minister odrzucił pomysł propozycji legislacyjnej i zdecydował się, że walka przeciwko temu zjawisku oznacza większą samoregulację.

Niektóre z wyżej wymienionych czynników mogą wyjaśniać, dlaczego respondenci udzielający odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu często preferują „rozwiązanie oparte na samoregulacji”. Po pierwsze, w znacznej większości państw brak jest wystarczających badań oraz danych na temat dezinformacji. Ponadto ustawa w tej sprawie stanowiłaby wrażliwy temat, biorąc pod uwagę wpływ, jaki mogłaby mieć na wolność wypowiedzi oraz związane z nią prawa. Dodatkowo kompetencje techniczne

¹¹⁶ <http://plus.lesoir.be/168570/article/2018-07-17/faire-de-la-belgique-un-laboratoire-anti-fake-news>.

zainteresowanych stron mogą także stanowić argument za zastosowaniem samoregulacji. Innymi słowy, znaczna większość państw członkowskich w dalszym ciągu zachowuje ostrożność.

Podano już przykłady planowanych inicjatyw samoregulacyjnych. Faktycznie możemy przypomnieć wyżej wspomniane okrągłe stoły ustanowione przez organy regulacyjne we **Włoszech** (AGCOM) i w **Polsce** (KRRiT).

Chorwacki organ regulacyjny (AEM) także zorganizował serię warsztatów w pierwszej połowie 2018 roku poświęconych wolności informacji. Wspiera on także prowadzoną wspólnie z UNICEF kampanię poprawy umiejętności korzystania z mediów¹¹⁷. Jeżeli chodzi o inicjatywy legislacyjne, we Francji aktualnie dyskutowana jest propozycja przepisów. Ustawę przedstawiono w marcu 2018 roku¹¹⁸, a jej celem jest walka z fałszywymi wiadomościami, ze szczególnym uwzględnieniem okresów wyborczych. Dyskusje na ten temat prowadzone są w dwóch izbach Parlamentu. Ustawa ma wprowadzić nowe narzędzia umożliwiające lepszą walkę z rozpowszechnianiem fałszywych wiadomości w trakcie wyborów. Jej celem jest także poprawa przejrzystości platform w okresie przedwyborczym i w czasie wyborów, by umożliwić, z jednej strony, organom publicznym wykrycie ewentualnych kampanii destabilizacyjnych prowadzonych przez instytucje poprzez rozpowszechnianie fałszywych informacji oraz z drugiej strony pomóc użytkownikom internetu w identyfikacji reklamodawców sponsorowanych treści. Ustawa przewiduje również możliwość podjęcia przyspieszonej decyzji przez sąd w celu wstrzymania rozpowszechniania fałszywych wiadomości w czasie wyborów.

W praktyce projekt ustawy przewiduje poszerzenie uprawnień francuskiego organu regulacyjnego w kilku kwestiach. Na przykład w pewnych okolicznościach CSA będzie mógł zawiesić transmisję przez media podlegające wpływom zagranicznym do czasu zakończenia wyborów, jeżeli serwis rozpowszechnia fałszywe wiadomości lub jeżeli organ regulacyjny uzna, że narusza on podstawowe interesy kraju albo uczestniczy w próbie destabilizacji jego instytucji. W przeciwnym razie konsekwencją byłoby sfalszowanie procedur wyborczych.

Po pierwszym czytaniu w Parlamencie, w trakcie którego przeprowadzono także dyskusję między innymi na temat definicji „fałszywych wiadomości” oraz potrzeby unikania nieuzasadnionego naruszenia wolności wypowiedzi, projekt ustaw został przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe, ale odrzucony przez Senat. We wrześniu wspólny komitet (składający się z członków Zgromadzenia Narodowego i Senatu) nie osiągnął kompromisu. Na początku października Zgromadzenie Narodowe przyjęło tekst w trakcie drugiego czytania z niewielkimi zmianami. W trakcie swojego drugiego czytania Senat ponownie odrzucił projekt ustawy. 20 listopada Zgromadzenie Narodowe miało ostateczny głos i przyjęło tekst. Niemniej jednak ustawa nie została jeszcze formalnie przyjęta, gdyż zajmie się nią Trybunał Konstytucyjny. Trybunał sprawdzi teraz, czy ustawa i jej różne artykuły są zgodne z francuską konstytucją.

Istnieją także oczekiwania, że brytyjski rząd opracuje nowe przepisy dotyczące szkodliwych treści internetowych, które objęłyby nie tylko dezinformację.

Częściowo w ramach debaty na temat tych kwestii w **Zjednoczonym Królestwie**, we wrześniu 2018 roku Ofcom (UK) opublikował dokument analizujący obszar szkodliwych

¹¹⁷ <https://www.e-mediji.hr/en/news/the-first-media-literacy-days-in-croatia/>

¹¹⁸ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0799.asp>.

treści internetowych, z uwzględnieniem szerszego ujęcia dezinformacji¹¹⁹. Dokument nie wzywa do wprowadzenia nowych przepisów, lecz opiera się na kluczowych doświadczeniach odnośnie do regulacji treści radiowych, telewizyjnych i wideo na żądanie, na podstawie których decydenci mogliby stworzyć nowe modele rozwiązań w zakresie szkodliwych treści internetowych (jeszcze przed wystosowaniem oczekiwanych propozycji legislacyjnych w tym obszarze przez brytyjski rząd). Ofcom uważa, że zasady, na których bazują przepisy radiowo-telewizyjne mogłyby też być odpowiednie jeśli chodzi o ochronę w internecie, w tym ochronę przed szkodliwymi treściami i zachowaniami przy jednoczesnym utrzymaniu wolności wypowiedzi, możliwości adaptacji wraz z upływem czasu, przejrzystości, egzekwowania przepisów przeciwko niewłaściwym zachowaniom oraz niezależności procesu decyzyjnego.

Wraz z wyżej wspomnianym dokumentem Ofcom opublikował także badanie przeprowadzone wspólnie z Urzędem Komisarza ds. Informacji w sprawie postrzegania szkodliwego oddziaływania internetu oraz zrozumienia tego problemu i doświadczeń z nim związanych¹²⁰. Z badania obejmującego 1.686 dorosłych użytkowników internetu wynika, że 79% ma obawy dotyczące przebywania w internecie, a 45% doświadczyło jakiejś formy jego szkodliwego oddziaływania. Badanie potwierdza, że zasadnicze obawy dotyczą ochrony dzieci, a także ujawnia różne rozumienie, jakiego rodzaju media podlegają regulacji.

Krótko mówiąc, inicjatywy planowane na poziomie krajowym są nieliczne i w większości sprowadzają się do samoregulacji i dezinformacji w kontekście politycznym. Jedyny przykład propozycji legislacyjnej, której szczególnym celem jest zwalczanie dezinformacji, podkreśla trudności z tym związane.

Inicjatywy planowane na poziomie europejskim

Na poziomie europejskim podejmowane są działania zarówno w Unii Europejskiej (UE), jak i w kontekście Rady Europy (RE). Tutaj podsumujemy te inicjatywy w oparciu o dodatkowe zewnętrzne źródła informacji oraz analizy zgromadzone przez członków ERGA w ramach ich prac w naszej podgrupie.

Unia Europejska

13 listopada 2017 roku Komisja Europejska (KE) opublikowała komunikat prasowy ogłaszający uruchomienie konsultacji publicznych i ustanowienie Grupy Ekspertckiej Wysokiego Szczebla ds. fałszywych wiadomości¹²¹.

Wykorzystując wyniki konsultacji oraz raport¹²² opracowany przez wyżej wspomnianą grupę ekspertów (opublikowany w marcu 2017 roku¹²³), Komisja Europejska przygotowała strategię walki z dezinformacją. Strategię tą przedstawiono w komunikacie Komisji Europejskiej z 26 kwietnia 2018 roku¹²⁴ zatytułowanym „Zwalczanie dezinformacji w internecie: podejście europejskie”.

¹¹⁹ Addressing harmful online content: A perspective from broadcasting and on-demand standards regulation, OFCOM, 2018, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0022/120991/Addressing-harmful-online-content.pdf.

¹²⁰ Internet users' experience of harm online, OFCOM, ICO, 2018 <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/internet-and-on-demand-research/internet-use-and-attitudes/internet-users-experience-of-harm-online>.

¹²¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4481_en.htm

¹²² „A multi-dimensional approach to disinformation”, marzec 2018.

¹²³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.

¹²⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3370_en.htm.

W tym siedemnastostronicowym dokumencie Komisja Europejska proponuje rozwiązania mające na celu zwalczanie tego zjawiska. Preferowanym rozwiązaniem jest także podejście samoregulacyjne. Plan działania Komisji oparty jest na czterech filarach:

- „Poprawa przejrzystości, jeżeli chodzi o tworzenie i sponsorowanie informacji;
- Różnorodność informacji;
- Wiarygodność informacji;
- Rozwiązania integracyjne z szerokim zaangażowaniem zainteresowanych stron.”

Zważywszy że strategia ta koncentruje się wyłącznie na dezinformacji internetowej, niektóre przykładowe środki zaproponowane przez Komisję są godne uwagi. Przede wszystkim opracowanie kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji dla platform internetowych i sektora reklamowego, który ma zostać sporządzony przez zainteresowane strony zgromadzone w wielostronnym forum ds. dezinformacji (Forum). KE podkreśla także potrzebę poprawy umiejętności korzystania z mediów oraz wsparcia dla wysokiej jakości dziennikarstwa. Ponadto, sugeruje utworzenie niezależnej europejskiej sieci weryfikatorów faktów oraz „bezpiecznej europejskiej platformy internetowej dotyczącej dezinformacji, aby wesprzeć niezależną europejską sieć weryfikatorów faktów i naukowców. Platforma powinna oferować narzędzia transgranicznego gromadzenia i analizy danych, a także dostęp do danych ogólnounijnych”.

Pierwszy projekt wyżej wspomnianego kodeksu postępowania opublikowano 17 lipca 2018 roku¹²⁵. „Grupa robocza” w ramach Forum (w skład której wchodzi przedstawiciele wiodących platform oraz sektora reklamowego, a także reklamodawcy) opracowała sześciostronicowy dokument. „Grupa konsultacyjna” Forum (w skład której wchodzi przedstawiciele mediów, społeczeństwa obywatelskiego i pracowników akademickich) zaoferowała doradztwo w sprawie kodeksu oraz wydała na jego temat opinię. Ostateczna wersja kodeksu ma zostać opublikowana we wrześniu 2018 roku i zostanie przedłożona do podpisu przez członków platform internetowych sektora reklamowego i reklamodawców. Zobowiązania, jakie przyjmą na siebie sygnatariusze, podsumowano w projekcie kodeksu. Nie wchodząc w szczegóły, zobowiązania te są oparte na pięciu zasadach:

- poprawa kontroli umieszczania reklam w celu ograniczenia dochodów podmiotów będących źródłem dezinformacji,
- zapewnienie przejrzystości w odniesieniu do reklamy politycznej i reklamy zaangażowanej („issue-based advertising”), by umożliwić użytkownikom rozpoznanie promowanych treści;
- zapewnienie integralności usług platformy, w tym przez identyfikację i zamykanie fałszywych kont oraz rozwiązanie problemu niewłaściwego stosowania botów internetowych;
- umożliwienie konsumentom zgłaszania dezinformacji oraz dostępu do różnych źródeł wiadomości, zwłaszcza w przypadku treści o charakterze autorytatywnym;

¹²⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-code-practice-online-disinformation>.

- umożliwienie społeczności badawczej monitorowania rozpowszechnianej dezinformacji poprzez przyznanie jej przez platformy dostępu do danych (to jest niezbędne do trwałego monitorowania dezinformacji w internecie).

W październiku 2018 roku pierwsi sygnatariusze przedstawili swoje wkłady do kodeksu, w których określają zasady, jakie mają wdrożyć w celu wypełnienia zobowiązań kodeksu. Sygnatariusze po stronie platform określili działania, jakie podejmą przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku. Działania te obejmują szkolenia dla grup politycznych, organizację wydarzeń mających na celu podniesienie świadomości, a także wprowadzenie narzędzi z zakresu przejrzystości reklam politycznych.

Komisja Europejska przedstawi raport na temat postępów prac w grudniu 2018 roku oraz zbada potrzebę podjęcia dodatkowych działań.

Rada Europy

Kolejną wartą wspomnienia jest inicjatywa Rady Europy.

Najistotniejszym wkładem Rady Europy w temat dezinformacji jest raport poświęcony nieładowi informacyjnemu, który opublikowano we wrześniu 2017 roku¹²⁶. Raport prezentuje terminologiczny opis zjawiska oraz elementy pozwalające zrozumieć nieład informacyjny, kładzie nacisk na fazy jego rozpowszechniania, ujawnia przyczyny oraz określa możliwe rozwiązania.

Raport pokazuje, że „istnieje pilna potrzeba zrozumienia najskuteczniejszych form budzenia ciekawości i sceptycyzmu wśród odbiorców w odniesieniu do informacji, jakie wykorzystują, oraz źródeł, z których takie informacje pochodzą”¹²⁷. W tym kontekście raport przedstawia trzydzieści pięć rekomendacji. Rekomendacje te przeznaczone są dla szerokiej grupy odbiorców: rządów, firm technologicznych, organizacji medialnych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

Na przykład raport zaleca, aby firmy technologiczne przekazywały badaczom dane dotyczące inicjatyw mających na celu poprawę jakości informacji lub zwracały uwagę na audiowizualne formy dezinformacji. Proponuje także, by rządy wymagały większej przejrzystości reklam, i zachęca organizacje medialne do zapewnienia silniejszych standardów etycznych we wszystkich mediach. Raport Rady Europy promuje również lepszą edukację opinii publicznej w zakresie zagrożeń związanych z nieładem informacyjnym. W raporcie przedstawiono liczne przykłady.

Od momentu wydania raportu Rada Europy stale pracuje nad tym zjawiskiem. Biorąc pod uwagę bliskie powiązania pomiędzy dezinformacją z jednej strony a umiejętnościami korzystania z mediów w erze cyfrowej i wysokiej jakości dziennikarstwem z drugiej strony, Rada Europy zajmuje się tym problemem w ramach prac dwóch grup ekspertów. Pierwszą jest Komitet Ekspertów ds. Wysokiej Jakości Dziennikarstwa w Erze Cyfrowej¹²⁸. Drugą jest Komitet Ekspertów ds. Wymiaru Praw Człowieka w kontekście automatycznego przetwarzania danych oraz różnych form sztucznej inteligencji¹²⁹.

¹²⁶ „Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making”, raport Rady Europy DGI(2017)09, 27 września 2017.

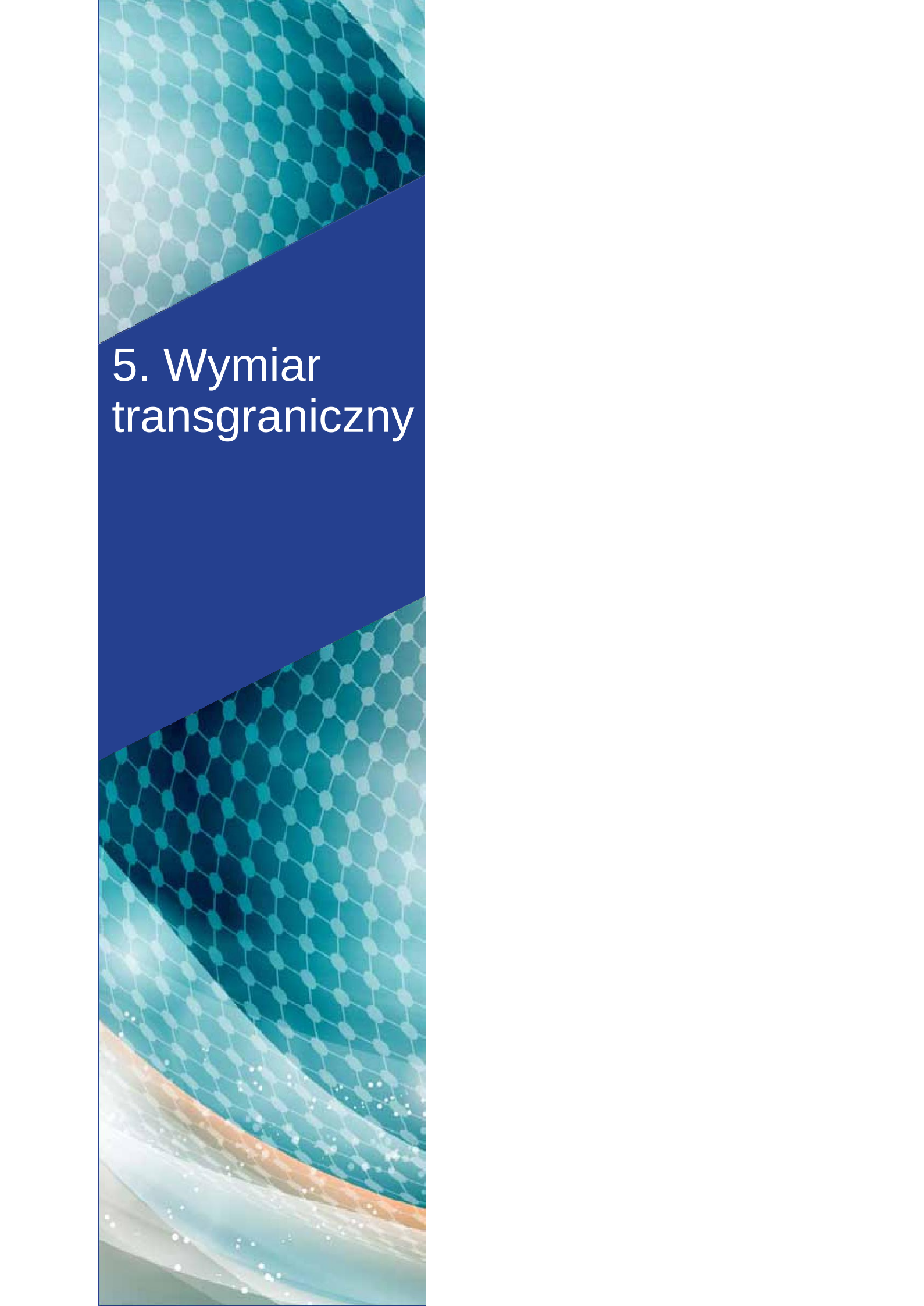
¹²⁷ [https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/information-disorder#{"35128714": "\[0\]", "35128725": "\[0\]"}.](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/information-disorder#{)

¹²⁸ <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-joq>.

¹²⁹ <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-aut>.

Nie można zaprzeczyć istnieniu rozwijającego się zjawiska dezinformacji. Aktualne obawy wynikają w głównej mierze ze specyficznych sposobów, w jakich internet i nowe technologie istotnie wpływają na proces rozpowszechniania informacji. Jednak dezinformacja istnieje także w świecie mediów linearnych i tradycyjnych. Metody interwencji w tym obszarze stanowią wrażliwy temat, w szczególności gdy w grę wchodzi prawa i zasady (takie podstawowe prawa, jak między innymi wolność wypowiedzi oraz wolność informacji). W końcu, odpowiedzi udzielone przez krajowe organy regulacyjne na temat dezinformacji pokazują, że:

- chociaż większość krajowych organów regulacyjnych odpowiedziała w kwestionariuszu, że nie zidentyfikowano radykalnych zmian związanych z dezinformacją, organy regulacyjne i opinia publiczna są w pełni świadomi istnienia tego zjawiska; krajowe organy regulacyjne ostatnio rozszerzyły badania w tym obszarze;
- dezinformacja może mieć poważne konsekwencje dla debaty politycznej oraz procesów decyzyjnych;
- większość krajów nie posiada środków pozwalających radzić sobie z problemem dezinformacji jako takiej, a te kraje, które takie środki posiadają, prawie nigdy nie stosują rozwiązań legislacyjnych;
- znaczna większość krajowych organów regulacyjnych uważa, że brak jest wystarczających dowodów, by ocenić potrzebę wprowadzenia interwencji regulacyjnej w tym obszarze;
- jednak liczba propozycji, w jaki sposób rozwiązać problem dezinformacji stale rośnie; znaczna większość państw członkowskich i krajowych organów regulacyjnych preferuje samoregulację, by rozwiązać ten problem;
- coraz więcej stron (państwa, krajowe organy regulacyjne, zainteresowane strony) pracuje nad tym zjawiskiem i planuje inicjatywy na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym.



5. Wymiar transgraniczny

Zgodnie z rocznikiem Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego z 2017-18 roku, na koniec 2016 roku około jedna trzecia wszystkich kanałów telewizyjnych i serwisów na żądanie w Unii Europejskiej była skierowana na rynki zagraniczne.¹³⁰ Ponieważ istnieją także inne kategorie docelowych usług (tj. usługi, które mogą posiadać swoją siedzibę w jednym kraju i kierować swoją ofertę do tego kraju oraz innych krajów), łączny udział usług transgranicznych może być znacznie wyższy. Fakt ten rodzi pytanie co do stosowania środków wewnętrznego pluralizmu mediów w takich przypadkach. Dostępność środków oraz skuteczność ich stosowania może różnić się znacząco w zależności od miejsca ustanowienia usługi oraz kraju, do którego jest kierowana. Celem tej części jest ustalenie tego typu spraw oraz sposobów ich rozwiązania poprzez współpracę pomiędzy organami regulacyjnymi i w ramach ERGA.

Przedstawione tutaj informacje oparte są na odpowiedziach udzielonych przez krajowe organy regulacyjne w ramach kwestionariusza, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii transgranicznych związanych ze stosowaniem dostępnych środków, potencjalną potrzebą lepszej współpracy pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi w tym obszarze oraz możliwej wartości dodanej ERGA.

Ogólnie rzecz ujmując, większość respondentów przedstawiła niewiele precyzyjnych danych, a udzielone przez nich odpowiedzi mają raczej ogólny charakter.

5.1 Kwestie transgraniczne

Większość krajowych organów regulacyjnych (19 członków i 2 obserwatorów) stwierdziło, że nie ma problemów transgranicznych związanych ze stosowaniem dostępnych środków bez dodatkowych wyjaśnień. SI wyraźnie stwierdziła, że nie istnieją żadne tradycyjne media zarejestrowane za granicą, które produkują odpowiednie treści w kontekście pluralizmu mediów. Z drugiej strony, 8 członków poinformowało, że istnieją kwestie transgraniczne, a 6 z nich nawiązało do takich serwisów, 1 do usług skierowanych do innych krajów (UK) oraz 1 do obydwu kategorii (IT). Jednak większość z wyżej wspomnianych członków (EE, IE, IT, PT, SK) przedstawiła ogólny opis potencjalnych problemów (choć w rzeczywistości wydaje się, że kwestie transgraniczne mają raczej wyjątkowy charakter w kontekście unijnym) na podstawie zasady kraju pochodzenia w odniesieniu do tradycyjnych usług audiowizualnych (na przykład stosowanie krajowych zasad w okresach wyborczych (patrz pkt 3.2) w odniesieniu do odpowiednich usług audiowizualnych pochodzących z innych krajów UE). Dwóch członków (LT, LV) nawiązało do tej samej kwestii, stwierdzając, że istnieją faktyczne problemy związane z kanałami telewizyjnymi zarejestrowanymi w innym kraju UE lub poza UE. LT nawiązała do kwestii dotyczących dezinformacji oraz informacji/treści, których nie powinno się nadawać (przede wszystkim zachęt do nienawiści¹³¹). Z kolei LV wspomniała możliwość naruszenia zasady należytej bezstronności, należytej dokładności, nadmiernej ekspozycji na poglądy i

¹³⁰ Europejskie Obserwatorium Audiowizualne: Rocznik 2017/2018 Kluczowe tendencje.

¹³¹ Litwa jest także krajem, który z powodzeniem dwukrotnie ukończył procedury derogacyjne na mocy art. 3 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (patrz decyzje Komisji C(2015) 4609 z 10.7.2015 i C(2017) 814 z 17.2.2017 w oparciu o naruszenie art. 6 dyrektywy. Jednak artykuł 6 nie porusza jednoznacznie kwestii pluralizmu mediów. Decyzje te wspomniano jedynie w związku z wystąpieniem kwestii transgranicznych.

opinie w audycjach określonego dostawcy, a także prezentowanie kontrowersyjnych faktów i jednostronnych opinii w ogóle. UK wyjaśniło, że faktycznie zajmuje się skargami dotyczącymi usług skierowanych do innych krajów, za które odpowiedzialność leży w jego gestii (skargi są także oceniane zgodnie z brytyjskimi przepisami). UK wskazało również kilka implikacji związanych ze stosowaniem środków w takich przypadkach: zrozumienie kontekstu, terminowość skarg, bariery językowe i związany z tym czas trwania procedur, brak informacji zwrotnych oraz inne zasady, w szczególności w okresie wyborczym. Przedstawiono także opis jednego przypadku (usługi skierowanej do LV). Trzy krajowe organy regulacyjne nie udzieliły odpowiedzi.

Tylko SK i SI wyraźnie zajęły się kwestią platform udostępniania materiałów wideo i/lub mediów społecznych w ramach pytania 1. Obydwa kraje stwierdziły, że usługi te mogą stanowić problem w związku z faktem, że ich dostawcy nie posiadają siedziby w ich krajach. Ze względu na specyficzny charakter nowych usług, temat ten zostanie omówiony osobno na końcu tej części.

Powód, dla którego tak niewiele krajów potwierdziło istnienie kwestii transgranicznych, ma prawdopodobnie wielowymiarowy charakter. Z jednej strony, z odpowiedzi członków wynika, że można argumentować, iż usługi transgraniczne na poziomie unijnym w większości nie stanowią istotnego czynnika, gdy chodzi o naruszenie zasad wewnętrznego pluralizmu mediów w jednym kraju. Można ponadto założyć, że wynika to z faktu, iż usługi transgraniczne nie są zorientowane (tak bardzo jak usługi krajowe) na wiadomości lub audycje publicystyczne (które z reguły podlegają narzędziom oceny wewnętrznego pluralizmu mediów¹³²), w szczególności, gdy chodzi o tematy krajowe, które prawdopodobnie są wrażliwsze i są częściej przedmiotem oceny organów regulacyjnych¹³³. Oczywiście wyżej przedstawione możliwe oczekiwania podano jedynie przykładowo, a większość krajowych organów regulacyjnych wyraźnie wskazuje, że kwestie transgraniczne wydają się mieć raczej wyjątkowy charakter w kontekście unijnym.

Tego typu spekulacja otwiera pole do innego możliwego wyjaśnienia braku kwestii transgranicznych, zgodnie z którym naruszenia transgraniczne mają miejsce, ale są z powodzeniem rozwiązywane przez krajowe organy regulacyjne, bez względu na pochodzenie usług (pytanie dotyczy wyraźnie stosowania narzędzi). Jeżeli tak wygląda sytuacja (należy jednak z góry poinformować, że żadna z odpowiedzi nie potwierdza tej tezy), rodzi to dalsze pytania dotyczące sposobu stosowania narzędzi oraz występowania kwestii transgranicznych. A konkretnie, trudno sobie wyobrazić sytuację, w której naruszenie pluralizmu mediów (w wiadomościach lub audycjach publicystycznych), mające fundamentalne znaczenie, nie wymagałoby stosowania najostrzejszych środków, z uwzględnieniem pewnego rodzaju ograniczenia transmisji (a więc potencjalnie kolidujących z postanowieniami art. 3 ust. 1 dyrektywy, gdy chodzi o usługi transgraniczne).

¹³² Jak wyraźnie wskazano w pkt. 2.4 niniejszego raportu, jego zakres obejmuje regulację treści medialnych, takich jak wiadomości lub audycje publicystyczne, natomiast nie obejmuje pluralizmu społecznego i kulturowego.

¹³³ Ponadto audycje informacyjne w ramach usług transgranicznych, jeżeli i gdy występują, posiadają prawdopodobnie mniejszą oglądalność niż tego samego rodzaju audycje w ramach usług krajowych. Również w związku z powyższym wydaje się być mniej prawdopodobnym, by usługi transgraniczne były zorientowane na audycje informacyjne i publicystyczne bez posiadania biura redakcyjnego w jednym kraju docelowym, podlegając tym samym (przynajmniej w pewnym zakresie) środkom tego kraju.

Ponadto SK stwierdziła, że takie zasady, jak te stosowane w trakcie kampanii wyborczych są w dalszym ciągu stosowane zgodnie z regułą kraju przeznaczenia, przy czym usługi mogą mieścić się poza stosującym je krajem. Wyjaśnienie to w pewien sposób wskazuje, że zasada kraju przeznaczenia może być stosowana wraz z zasadami pluralizmu mediów, ponieważ dyrektywa nie koordynuje tego typu zasad, zgodnie z ograniczeniami określonymi w sprawie prowadzonej przed Trybunałem Sprawiedliwości¹³⁴. Jednak możliwość ograniczenia usług transgranicznych ze względu na naruszenie zasad pluralizmu mediów (w odniesieniu do pluralizmu mediów informacyjnych i poświęconych sprawom bieżącym) ma złożony charakter i przekracza zakres naszego raportu. Z danych dostępnych w ramach kwestionariusza wydaje się wynikać, że aktualnie nie toczą się żadne sprawy związane z transgranicznym zastosowaniem niektórych zasad pluralizmu wewnętrznego w odniesieniu do usług audiowizualnych.

Trzecim możliwym wyjaśnieniem braku częstszych kwestii transgranicznych może być wynikająca z tego faktu sytuacja, że naruszenia takie nie są w ogóle powszechne (także na poziomie krajowym) lub nie są często identyfikowane.

Podsumowując, jeżeli chodzi o media tradycyjne (audiowizualne) oraz pluralizm mediów w odniesieniu do audycji informacyjnych i publicystycznych, kwestie transgraniczne wydają się występować w kontekście unijnym niezwykle rzadko¹³⁵. Jeżeli już mają miejsce, mogą zostać rozwiązane w ramach współpracy pomiędzy krajowymi władzami regulacyjnymi (tak jak w przypadku LV i UK). Z drugiej strony kwestia platform udostępniania wideo/mediów społecznościowych wydaje się mieć inny charakter.

5.2 Współpraca między organami regulacyjnymi

Z zasady współpraca pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi (dwustronna lub poprzez różne sieci, takie jak ERGA, EPRA lub sieci regionalne) jest już na dobrym poziomie. Jednak większość krajowych organów regulacyjnych (21 członków i 2 obserwatorów) uważa, że istnieje konieczność większej współpracy w obszarze pluralizmu wewnętrznego. Pogląd ten podzielają prawie wszyscy, poza trzema krajowymi organami regulacyjnymi (które nie wyjaśniły swoich poglądów). Trzech członków i jeden obserwator nie przedstawili opinii na temat potrzeby większej współpracy (jeden z tych członków wspomniał, że kwestia ta nie została jeszcze rozpatrzona, a drugi, że współpraca jest dobrym sposobem na rozwiązanie problemów transgranicznych i zawsze dobrym rozwiązaniem, by zdobyć informacje i wymienić się dobrymi praktykami). Dodatkowe wyjaśnienia dotyczące konieczności większej współpracy można podzielić na trzy grupy. Pierwsza grupa obejmuje 5 krajowych organów regulacyjnych, które nie podały żadnych dodatkowych wyjaśnień. Druga grupa stwierdziła, że istnieje potrzeba współpracy pod kątem wymiany informacji i dobrych praktyk. Trzecia grupa, która częściowo pokrywa się z drugą grupą, podkreśliła znaczenie współpracy w sprawach związanych z rozwiązywaniem problemów transgranicznych. Dokładna liczba odpowiedzi mieszczących się w drugiej i trzeciej grupie nie została podana, ponieważ niektóre z nich

¹³⁴ Chociaż LT wskazała, że istnieje powiązanie z innym obszarem, tj. zachęcaniem do nienawiści, które podlega postanowieniom art. 6 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych.

¹³⁵ Na przykład raport ERGA na temat właściwości miejscowej w ogóle nie porusza tego tematu.

nie są wystarczająco konkretne (dotyczą współpracy jako takiej).

Ogólnie rzecz ujmując, wydaje się, że większość członków uznaje potrzebę pewnego rodzaju współpracy, nawet jeżeli aktualnie nie doświadcza problemów transgranicznych. Na przykład Węgry stwierdziły, że bezwzględnie należy zagwarantować stałą i bliską współpracę pomiędzy organami regulacyjnymi różnych państw członkowskich, posiadającymi wymaganą znajomość różnych rynków mediów oraz ich przepisów. Zjednoczone Królestwo stwierdziło, że już istnieje dobra współpraca, ale jej zacieśnienie będzie zawsze pomocne.

Odpowiedzi udzielone przez krajowe organy regulacyjne w ramach tego punktu można powiązać z odpowiedziami wynikającymi z poprzedniego punktu. Wszyscy członkowie, którzy stwierdzili, że istnieją kwestie transgraniczne, potwierdzili także potrzebę większej współpracy. Ponieważ większość państw członkowskich nie jest narażona na problemy transgraniczne (dotyczące audiowizualnych usług medialnych), wiele może w efekcie uważać za nieistotne podkreślenie potrzeby współpracy w rozwiązywaniu tego typu spraw, podkreślając raczej znaczenie wymiany informacji, które byłyby przydatne w momencie stosowania samych narzędzi. Z drugiej strony, wszyscy trzej członkowie odczuwający faktyczne problemy transgraniczne zwrócili uwagę także na znaczenie formalnej współpracy w sprawach transgranicznych, która jest także uznawana przez niektórych z pozostałych członków, którzy na takie problemy nie są narażeni.

Dwaj członkowie (SK, NL) wyraźnie wspomnieli kwestię nowych usług (platform udostępniania materiałów wideo/mediów społecznościowych). Odpowiedzi niektórych z pozostałych członków wskazują także, że temat ten można byłoby rozwiązać w ramach współpracy pomiędzy organami regulacyjnymi¹³⁶.

5.3 Rola ERGA

Większość organów regulacyjnych (22 członków i 2 obserwatorów) przedstawiło swoje opinie na temat wartości dodanej, jaką ERGA mogłaby wnieść w obszarze pluralizmu wewnętrznego¹³⁷. Większość organów postrzega ERGA jako platformę wymiany informacji i dobrych praktyk (a także jako forum dyskusyjne). Niektóre organy regulacyjne uważają, że ERGA powinna odgrywać rolę w kwestiach transgranicznych (i podobnych sprawach, takich jak procesy weryfikacji faktów). ERGA mogłaby także stanowić kanał dyskusyjny (z globalnymi partnerami) w sprawie nowych usług. Ze względu na wielką różnorodność odpowiedzi oraz ogólny charakter wielu z nich, nie przedstawiono dokładnych liczb dla wyżej podanych grup odpowiedzi.

Kilku członków wskazało także na rolę ERGA w odniesieniu do nowych usług, których działalność może mieć globalny charakter, w którym to przypadku stosowna mogłaby okazać się współpraca pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi. W tym kontekście SK zasugerowała, że ERGA mogłaby mieć najlepszą pozycję do rozwiązywania części z potencjalnych problemów. Jednocześnie NL zasugerowała, że wartość dodana tej platformy leży w dzieleniu się informacjami oraz uczeniu się na doświadczeniach innych

¹³⁶ Patrz: zakończenie tej części.

¹³⁷ Chociaż kwestionariusz dawał możliwość udzielenia odpowiedzi tak/nie na pytanie 3, faktycznie sformułowano je w opisowy sposób. Dlatego też nie przedstawiono w tym względzie analizy ilościowej.

podmiotów. Jak zasugerowano, wynika to także z faktu, że istnieje względnie nowe środowisko, w którym podejście oparte na próbach i błędach może być czasami stosowane, by uczyć się na pomyłkach współpracujących organów. W tym kontekście zaproponowano, że współpraca ze strony ERGA może pomóc ERC w obecnych działaniach, ale także w przygotowaniu się do przyszłych wyzwań poprzez bliższy kontakt z globalną rzeczywistością. UK uważa, że poprzez ERGA możliwe byłoby udokumentowanie kompetencji organów regulacyjnych w tym obszarze, co zapewniłoby im właściwą pozycję, by wnieść wkład w sposób myślenia decydentów na temat najlepszego sposobu zabezpieczenia kwestii pluralizmu w erze cyfrowej.

Ogólnym wnioskiem, jaki można wyciągnąć z tej kwestii, jest potrzeba ponownego stwierdzenia, że sprawa pluralizmu wewnętrznego (w audycjach informacyjnych i publicystycznych) nie stanowi przedmiotu harmonizacji na poziomie UE. Mimo to wydaje się być niezwykle ważna dla większości członków, w szczególności w kontekście zmieniającego się krajobrazu medialnego¹³⁸. Wyjaśnia to dlaczego, między innymi, potrzeba wymiany informacji (z uwzględnieniem forum dyskusyjnego i kanału komunikacji) oraz dobrych praktyk została mocno podkreślona w udzielonych przez członków odpowiedziach. Nawet gdy chodzi o tradycyjne media audiowizualne, w przypadku których istniejące (ogólne) zasady mają porównywalny charakter, niektórzy członkowie wskazują na kwestie, w których współpraca taka mogłaby być pomocna¹³⁹.

5.4 Nowe usługi

Niektóre krajowe organy regulacyjne poruszyły problem nowych usług, jako istniejący lub potencjalny problem w aspekcie wewnętrznego pluralizmu mediów. Co ciekawe, kwestia ta została w większości przypadków wspomniana w kontekście ERGA.

Z ograniczonej liczby odpowiedzi w tym temacie wynika, że kwestia pluralizmu mediów w ramach nowych usług została już w znacznie większym stopniu sformułowana, niż miało to miejsce w przypadku tradycyjnych usług. W tego typu usługach zastosowanie nie wydaje się stanowić wyjątkowego wyzwania¹⁴⁰, ponieważ odpowiedzialność redakcyjna jest oczywista, a stosowanie ustalonych narzędzi może dotyczyć ściśle treści jako takiej.

Ze względu na swój charakter nowe usługi rodzą zupełnie nowe dodatkowe wyzwania, które już poruszono w pozostałych częściach niniejszego raportu¹⁴¹. Przeglądając się im w świetle odpowiedzi udzielonych przez krajowe organy regulacyjne, można ustalić kilka głównych aspektów, które mają także wymiar transgraniczny:

- zgłoszono potrzebę gromadzenia informacji oraz dzielenia się nimi w celu realizacji podejścia opartego na dowodach, w którym wzajemne ustalenia i spostrzeżenia można wykorzystać, by skorygować różne polityki krajowe;
- nowe usługi mają międzynarodowy (globalny) charakter oraz jedną siedzibę w jednym z krajów UE, a także potrzebę podejścia do nich w pewien skoordynowany sposób;
- pojawiają się nowe wyzwania regulacyjne w odniesieniu do nowych usług, których

¹³⁸ Patrz (na przykład): pkt 4.1 raportu.

¹³⁹ Patrz: pkt 3.1.2 (praktyki związane ze stosowaniem) w niniejszym raporcie.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Patrz: cały pkt 4 w niniejszym raporcie.

jeszcze nie rozwiązano, a wymiana doświadczeń w tym obszarze będzie miała istotne znaczenie.

Tak więc, tego typu nowe wyzwania wymagają współpracy pomiędzy organami regulacyjnymi, którym ERGA może zaoferować odpowiednią platformę, jaką sugerują niektóre krajowe organy regulacyjne (SK, NL, UK, PT) (patrz pkt 5.3). Ma to już miejsce w przypadku wprowadzenia postanowień dotyczących platform udostępniania materiałów wideo w zmienionej dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych. Jednak, ponieważ pluralizm mediów nie jest przedmiotem tych zmian, konieczna będzie pewnego rodzaju współpraca wykraczająca poza takie postanowienia.



Wnioski i dalsze kroki

Wnioski i dalsze kroki

Zasady i przepisy dotyczące pluralizmu wewnętrznego nie są celem samym w sobie, ale mają wartość jako środki promujące i zabezpieczające zdrowy, demokratyczny dyskurs publiczny. Celem jest, by media, które służą społeczeństwu, oferując mnogość perspektyw, jeżeli chodzi o bezstronność i dokładność, a także różnorodność źródeł, kształtowały tego typu dyskurs publiczny, który jest niezbędnym elementem demokracji.

Jednak znaczenie „zdrowego, demokratycznego dyskursu publicznego”, a także koncepcja akceptowalnego poziomu pluralizmu mogą różnić się w poszczególnych społeczeństwach. Ponadto istnieje kilka wyzwań związanych z pomiarem pluralizmu wewnętrznego. Nie istnieje on jako dychotomia, przez co potrzebne są ramy wskazujące na ogólny stan pluralizmu. To z kolei obejmuje subiektywne osądy na temat dowodów.

Mimo to aktualnie prowadzone debaty wskazują na istnienie tendencji do poszerzania istniejących ram pluralizmu wewnętrznego o nowe media i media internetowe. Wszelkie decyzje w tym zakresie powinny być jednak oparte na dowodach oraz ukierunkowane na konkretne szkody, biorąc jednocześnie pod uwagę fakt, że środki z zakresu pluralizmu wewnętrznego stanowią część ogólnego pakietu stosowanego przez organy regulacyjne i ustawodawcze w celu zapewnienia pluralistycznego, zdrowego i demokratycznego dyskursu publicznego wraz z szerszymi środkami pluralizmu zewnętrznego i umiejętnościami korzystania z mediów. Propozycja dotycząca szczegółowego rozszerzenia tego typu ram wykracza poza zakres niniejszego raportu. Próbujemy jednak przedstawić jasny obraz aktualnych zasad oraz przyjrzeć się bieżącym wyzwaniom oraz możliwym podejściom transgranicznym z perspektywy krajowych organów regulacyjnych, umożliwiając tym samym dalszą debatę na temat sposobów sformalizowania takiej polityki.

W niniejszym raporcie opisano dwie kategorie środków z zakresu wewnętrznego pluralizmu mediów: środki ogólne oraz środki stosowane w okresach wyborczych. Jeżeli chodzi o podstawę tego typu zasad, niektóre krajowe organy regulacyjne powiązały je z konstytucyjnymi ramami prawnymi, w uzupełnieniu innych przepisów obejmujących konkretnie regulację mediów. Konstytucyjne ramy prawne we wszystkich przypadkach nawiązują do prawa do wolności wypowiedzi. Bezwzględnie należy zauważyć, że krajowe organy regulacyjne zdają sobie sprawę, iż wiele aspektów pluralizmu mediów jest powiązanych z konstytucyjnymi i podstawowymi prawami. Nasz raport prezentuje również informacje na temat nieustawowych zasad i norm dotyczących wewnętrznego pluralizmu mediów w szeregu państw członkowskich UE, z uwzględnieniem ram pozaprawnych ustanowionych przez same organizacje zawodowe, nadawcze i medialne lub w niektórych przypadkach przy udziale krajowych organów regulacyjnych i nadzorczych.

Jeżeli chodzi o **ogólne zasady**, wszystkie krajowe organy regulacyjne posiadają pewne konkretne środki, których celem jest ochrona wyżej wspomnianych aspektów wewnętrznego pluralizmu mediów. Oczywiście nie wszystkie kategorie środków są dostępne we wszystkich krajach. Wydaje się jednak, że środki te są szeroko rozpowszechnione w każdej z ocenianych kategorii, od tych dostępnych prawie wszystkim krajowym organom regulacyjnym (niezależność redakcyjna, bezstronność i prawo do odpowiedzi), poprzez te dostępne większości krajowych organów regulacyjnych

(dokładność, prawdziwość i łagodne podejście), po szeroko rozpowszechnione środki w obszarze przejrzystości. Jednocześnie zaledwie sześć krajowych organów regulacyjnych posiada w swoich krajach specjalne środki w zakresie przeciwdziałania dezinformacji, a niektóre krajowe organy regulacyjne wskazują, że problem ten uwzględniono pośrednio w innych środkach z zakresu pluralizmu mediów.

Większość krajów stosuje środki na rzecz pluralizmu wewnętrznego w odniesieniu do **nadawców publicznych**. Wydaje się, że dodatkowe środki były skuteczne: nadawcy publiczni (uznawani za w pełni niezależnych) oraz ich strony internetowe z reguły uzyskały w przeprowadzonym przez Reuters Institute w 2018 roku badaniu najwyższe oceny z zaufania¹⁴².¹⁴³ Takie dane statystyczne pokazują znaczenie roli, jaką nadawcy publiczni odgrywają w zdobywaniu zaufania odbiorców w stosunku do wiadomości oraz w pełnieniu funkcji powszechnego źródła debaty publicznej. Biorąc pod uwagę tę rolę, stan i oddziaływanie systemu nadawców publicznych można potraktować jako wskaźnik stanu pluralizmu wewnętrznego.

Drugą kategorią środków wewnętrznego pluralizmu są środki stosowane w **okresach wyborczych**. Ze względu na ich potencjalne oddziaływanie środki masowego przekazu tradycyjnie podlegają w okresach wyborczych szczegółowym i rygorystycznym regulacjom. Mają one zapewnić efektywność ochrony pluralizmu wszystkich „przedstawicieli politycznych” uczestniczących w debacie polityczno-instytucjonalnej, a tym samym wymagających dostępu do mediów, by poinformować opinię publiczną o swoim stanowisku. W rzeczywistości prawie wszystkie kraje posiadają specjalne przepisy dotyczące kampanii wyborczych skierowane do tradycyjnych nadawców. Jednocześnie w niektórych państwach krajowe organy regulacyjne mają za zadanie opracować zasady dotyczące kampanii wyborczych w ramach odpowiednich przepisów prawnych.

W związku z pracą nad niniejszym raportem pojawiły się także **pewne istotne pytania**:

- Czy odpowiedni krajowy organ regulacyjny ma do dyspozycji solidny i wykonalny zestaw środków (zarówno w okresach wyborczych jak i poza nimi), by zapewnić pluralizm wewnętrzny?
- Czy odpowiedni krajowy organ regulacyjny jest niezależny w swoich decyzjach, by podejmować stosowne kroki w celu zabezpieczenia pluralizmu wewnętrznego?
- Na ile szeroko wykorzystywane są treści prezentowane w wiadomościach przez nadawcę publicznego we właściwym systemie prawnym? Czy nadawca publiczny z zasady traktowany jest jako podmiot redakcyjnie niezależny od rządu oraz godny zaufania?
- Jak opinia publiczna postrzega uprzedzenia w sposobie prezentowania wiadomości przez nadawcę publicznego?

Pojawiły się także pytania dotyczące dalszych prac, które można będzie porównać z efektami różnych metod zabezpieczenia pluralizmu:

- Na jakich założeniach oparte są wymogi obiektywności w porównaniu do bezstronności?

¹⁴² Reuters Institute Digital News Report 2018.

¹⁴³ Ibid., str. 46.

- Czy różne podejścia doprowadziły do potwierdzenia różnic w środowiskach medialnych?

Aktualne wyzwania, przed którymi stoją krajowe organy regulacyjne, zostały także starannie zbadane. Jasne jest, że większość krajowych organów regulacyjnych zgadza się co do braku wystarczających dowodów, by właściwie ocenić potrzebę interwencji regulacyjnej w celu zabezpieczenia pluralizmu wewnętrznego przed zmianami w środowisku medialnym. Jasno wskazano też potrzebę prowadzenia dokładniejszych badań na temat tego zjawiska, mimo że już są propozycje w tym zakresie. O ile proponowana interwencja może obejmować szersze stosowanie aktualnych, przeanalizowanych w niniejszym raporcie ram pluralizmu wewnętrznego, niżej opisane tendencje w środowisku medialnym mogłyby pomóc w zaproponowaniu właściwego kierunku.

W raporcie zauważono następujące ogólne tendencje w zmieniającym się środowisku medialnym:

- internet zmniejsza bariery wejścia na rynek wiadomości, prowadząc do nadmiaru serwisów informacyjnych dostępnych obywatelom w środowisku online;
- większość osób oglądających wiadomości w internecie czyni to przez „boczne drzwi”, zamiast bezpośrednio poprzez serwisy lub aplikacje informacyjne;
- wiadomości coraz częściej oglądane są na smartfonach w formie „news feeds”;
- treści pozyskiwane w internecie są fragmentaryczne;
- z powodu braku kurateli redakcyjnej wiadomości są obecnie sortowane według „news feeds” poprzez kombinację algorytmów i personalizację użytkowników;
- większość użytkowników mediów społecznościowych kieruje się rekomendacją znajomych, dzięki czemu pozyskiwane treści są w mniejszym stopniu kwestionowane;
- treści wiadomości, które szczególnie przemówią do członków sieci społecznościowych, mogą zostać szybko rozpowszechnione.

Specjalną część raportu poświęcono także szczególnym wyzwaniom związanym ze zjawiskiem **dezinformacji**. W przypadku gdy wiadomości odtwarzane są w internecie, czyli w dużej mierze w nieuregulowanej przestrzeni, może to powodować osłabienie celu pluralizmu wewnętrznego, jako wsparcia w demokratycznym dyskursie publicznym. Wydaje się, że nie można zaprzeczyć istnieniu rozwijającego się zjawiska dezinformacji. Aktualne obawy wynikają w głównej mierze ze specyficznych sposobów, w jakie internet i nowe technologie istotnie wpływają na proces rozpowszechniania informacji. Jednak dezinformacja istnieje także w świecie mediów linearnych i tradycyjnych. Metody interwencji w tym obszarze stanowią wrażliwy temat, w szczególności biorąc pod uwagę zagrożone prawa i zasady (podstawowe prawa, jak między innymi wolność wypowiedzi oraz wolność informacji).

Podsumowując, odpowiedzi udzielone przez krajowe organy regulacyjne na temat dezinformacji pokazują, że krajowe organy regulacyjne nie zidentyfikowały radykalnych zmian związanych z dezinformacją, ale jednocześnie organy regulacyjne i opinia publiczna są w pełni świadomi istnienia tego zjawiska;

- krajowe organy regulacyjne ostatnio rozszerzyły badania w tym obszarze;

- dezinformacja może mieć poważne konsekwencje dla debaty politycznej oraz procesów decyzyjnych;
- większość krajów nie posiada środków pozwalających na poradzenie sobie z problemem dezinformacji jako takiej, a te kraje, które takie środki posiadają prawie nigdy nie stosują rozwiązań legislacyjnych; znaczna większość krajowych organów regulacyjnych uważa, że brak jest wystarczających dowodów, by ocenić potrzebę wprowadzenia interwencji regulacyjnej w tym obszarze. Jednak liczba propozycji, w jaki sposób rozwiązać problem dezinformacji stale rośnie; znaczna większość państw członkowskich i krajowych organów regulacyjnych preferuje samoregulację, by rozwiązać ten problem; nad zjawiskiem tym pracuje coraz więcej stron (państwa, krajowe organy regulacyjne, podmioty rynkowe). Uznaje się, że osiągnięcie pluralizmu zależy od szerokiego zakresu środków.
- Planuje się inicjatywy na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym.

Dokładnie zbadano także **wymiar transgraniczny** pluralizmu wewnętrznego. Jeżeli chodzi o media tradycyjne (audiowizualne) oraz pluralizm mediów, kwestie transgraniczne wydają się występować w kontekście unijnym niezwykle rzadko. Ale nawet gdy występują, współpraca pomiędzy krajowymi władzami regulacyjnymi może przynieść rozwiązanie (z zasady współpracę taką uznaje się za dobrą). Temat współpracy transgranicznej pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi, który wykracza poza zakres niniejszego raportu, omówiono w ogólnym kontekście w raporcie innej grupy ERGA z 2018 roku poświęconym rozszerzeniu materialnego zakresu dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych oraz przygotowaniu nowych zadań dla krajowych organów regulacyjnych i ERGA, a także wyzwaniom wynikającym z egzekwowania prawa w internecie. Z drugiej strony kwestia platform udostępniania wideo/mediów społecznościowych wydaje się mieć inny charakter. Jednocześnie większość krajowych organów regulacyjnych uważa, że istnieje konieczność większej współpracy w obszarze pluralizmu wewnętrznego oraz podkreśla wartość dodaną ERGA. Większość organów postrzega ERGA jako platformę wymiany informacji i dobrych praktyk (a także jako forum dyskusyjne). Niektóre organy regulacyjne uważają, że ERGA powinno odgrywać rolę w kwestiach transgranicznych. ERGA mogłoby także stanowić kanał dyskusyjny (z globalnymi partnerami) w sprawie nowych usług. Ogólnym wnioskiem, jaki można wyciągnąć z tej kwestii, jest potrzeba ponownego stwierdzenia, że sprawa pluralizmu wewnętrznego (w audycjach informacyjnych i publicystycznych) nie stanowi przedmiotu harmonizacji na poziomie UE. Wydaje się jednak mieć istotne znaczenie dla większości członków, w szczególności w kontekście zmieniającego się środowiska medialnego¹⁴⁴. Wyjaśnia to dlaczego między innymi potrzeba wymiany informacji (z uwzględnieniem forum dyskusyjnego i kanału komunikacji) oraz dobrych praktyk została mocno podkreślona w udzielonych przez członków odpowiedziach. Nawet gdy chodzi o tradycyjne media audiowizualne, w przypadku których istniejące (ogólne) zasady mają porównywalny charakter, niektórzy członkowie wskazują na kwestie, w których współpraca taka mogłaby być pomocna.

¹⁴⁴ Patrz (na przykład): pkt 4.1 w niniejszym raporcie.

Niniejszy raport prezentuje unikalne spojrzenie oparte na doświadczeniach krajowych organów regulacyjnych w zakresie omawianych tematów, którego wcześniej brakowało i które - miejmy nadzieję - przyczyni się do szerszej debaty. Jak wielokrotnie podkreślono w raporcie, wewnętrzny pluralizm mediów to jednak tylko jeden z elementów szerszej kwestii pluralizmu mediów w społeczeństwie. **W związku z powyższym w 2019 roku ERGA będzie kontynuować badania nad tymi tematami, koncentrując się na aspektach regulacyjnych zewnętrznego pluralizmu mediów i ewentualnie problemie dezinformacji, próbując jednocześnie odpowiedzieć na część pytań poruszonych w niniejszym raporcie.**

Kody krajów i krajowe organy regulacyjne:

Belgia (BE): Najwyższa Rada ds. Audiowizualnych (CSA),
Grecja (EL): Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (NCRT),
Litwa (LT): Litewska Komisja Radiofonii i Telewizji (RTCL),
Portugalia (PT): Urząd nadzoru nad mediami (ERC),
Bułgaria (BG): Rada ds. Mediów Elektronicznych (CEM),
Hiszpania (ES): Krajowa Komisja ds. Rynków i Konkurencji (CNMC),
Luksemburg (LU): Niezależny Luksemburski Urząd ds. Audiowizualnych (ALIA),
Rumunia (RO): Krajowa Rada Audiowizualna (NAC),
Czechy (CZ): Rada Radiofonii i Telewizji (RRTV),
Francja (FR): Najwyższa Rada ds. Audiowizualnych (CSA),
Węgry (HU): Krajowy Urząd ds. Mediów i Infokomunikacji (NMHH)
Słowenia (SI): Agencja ds. Sieci i Usług Łączności Republiki Słowenii (AKOS),
Dania (DK): Rada Radiowo-telewizyjna, Agencja ds. Kultury i Pałaców,
Chorwacja (HR): Agencja ds. Mediów Elektronicznych Republiki Chorwacji(AEM),
Malta (MT): Urząd ds. Radiofonii i Telewizji Malty
Słowacja (SK): Rada ds. Radiofonii, Telewizji i Retransmisji Słowacji (CBR),
Niemcy (DE): Konferencja Dyrektorów Krajowego Urzędu ds. Mediów (DLM),
Włochy (IT): Włoski Urząd Łączności (AGCOM),
Holandia (NL): Komisja ds. Mediów (CvdM),
Finlandia (FI): Fiński Urząd ds. Regulacji Łączności (FICORA),
Estonia (EE): Urząd Regulacji Technicznych (TRA),
Cypr (CY): Cypryjski Urząd Radiofonii i Telewizji (CRTA),
Austria (AT): Austriacki Urząd ds. Nadawania i Telekomunikacji (KommAustria),
Szwecja (SE): Szwedzki Urząd ds. Prasy i Telewizji (MPRT),
Irlandia (IE): Urząd ds. Radiofonii i Telewizji Irlandii (BAI),
Łotwa (LV): Krajowa Rada ds. Elektronicznych Środków Masowego Przekazu (NEPLP),
Polska (PL): Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT),
Zjednoczone Królestwo (UK): Ofcom (Ofcom),
Norwegia (NO): Norweski Urząd ds. Mediów (NMA),
Serbia (RS): Urząd Nadzoru nad Mediami Elektronicznymi (REM),
Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (MK): Agencja ds. Usług Mediów Audio i Audiowizualnych

LISTA TABEL/WYKRESÓW

1. Przegląd środków ogólnych (tj. poza okresem wyborczym)	28
2. Wybrane wskaźniki stosowane w definiowaniu bezstronności/obiektywizmu	30
3. Środki z zakresu precyzyjności/dokładności w państwach członkowskich ERGA	32
4. Wybrane wskaźniki stosowane w definiowaniu przejrzystości	34
5. Kompetencje krajowych organów regulacyjnych w zakresie pluralizmu	37
6. Podstawowe zasady stosowane w obszarze wewnętrznego pluralizmu mediów	38
7. Rodzaje pomiarów dokonywanych przez krajowe organy regulacyjne	39
8. Rodzaje łagodnego podejścia stosowanego przez krajowe organy regulacyjne	41
9. Liczba skarg dot. pluralizmu mediów związanych ze środkami stosowanymi poza okresami wyborczymi	43
10. Przegląd ogólnych środków ochrony pluralizmu poza okresem wyborczym	44
11. Korzystanie z mediów w celu pozyskania wiadomości w 2018 r. - według grup demograficznych w Zjednoczonym Królestwie (OFCOM)	46
12. Korzystanie mediów w celu pozyskania wiadomości we Włoszech (2017) (AGCOM)	46
13. Przegląd środków pluralizmu wewnętrznego w okresach wyborczych w krajach ERGA	48
14. Liczba skarg dot. pluralizmu mediów związanych ze środkami stosowanymi w okresach wyborczych	65
15. Szczegółowy przegląd środków stosowanych w okresie wyborczym	66
16. Sposoby dostępu do wiadomości (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2018 r.)	71
17. Główne sposoby dostępu do wiadomości (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2018 r.)	72
18. Facebook jako źródło wiadomości w 2017/2018 (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2018 r., próba tygodniowa)	74
19. Zaufanie do mediów informacyjnych (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2018 r.)	80
20. Zaufanie do wiadomości ogółem (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2018 r.)	80
21. Zaufanie do brytyjskich serwisów informacyjnych - Wykorzystanie wiadomości w Zjednoczonym Królestwie: 2018 (Ofcom)	81
22. Upředzenia zauważone w mediach informacyjnych (raport Reutersa na temat wiadomości cyfrowych w 2017 r.)	82
23. Czy kiedykolwiek spotkałeś się z fałszywymi wiadomościami?	90
	117

24.	Odpowiedzi z krajowych organów regulacyjnych: Jakiego rodzaju środki mogą być skuteczne i wykonalne w przypadku mediów cyfrowych?	96
25.	Odpowiedzi z krajowych organów regulacyjnych: Jakie wg. Ciebie byłoby rozwiązanie problemu dezinformacji w kontekście pluralizmu wewnętrznego?	97