



Debata o ochronie wolności mediów w UE

Stefania Kolarz

Dyskusja nad przyjętym w br. europejskim aktem o wolności mediów (EMFA) podzieliła unijne instytucje, państwa członkowskie i wydawców mediów. Kontrowersje wzbudziły m.in. sama potrzeba przyjęcia nowego prawa czy kwestia możliwości podsłuchiwania dziennikarzy przez władze i usuwania treści z platform internetowych. Choć EMFA zawiera gwarancje niezależności mediów, np. związane z przejrzystością ich finansowania, jego skuteczność osłabia pozostawienie szerokiego marginesu decyzyjnego państwom UE, m.in. w kwestiach koncentracji przedsiębiorstw medialnych.

Kontekst propozycji. W 2024 r. na czele światowego rankingu wolności mediów prowadzonego przez Reporterów bez Granic znalazła się Norwegia, a za nią należące do UE Dania, Szwecja, Holandia i Finlandia. Problemy w tej sferze ujawniają się jednak – na różną skalę – w wielu państwach Unii. Najniższe notowania ma Grecja (88. miejsce na 180), m.in. w związku z wykorzystywaniem oprogramowania Pegasus do szpiegowania dziennikarzy i niewyjaśnionym od 2021 r. morderstwem Jiorgosa Karaiwaza (do zabójstw dziennikarzy śledczych zajmujących się relacjami funkcjonariuszy publicznych i polityków ze światem przestępczym doszło też w 2017 r. na Malcie i w 2018 r. na Słowacji). [Węgierski Fidesz faktycznie kontroluje 80% krajowych mediów](#), a nadmierna koncentracja rynku medialnego jest też obserwowana m.in. w Chorwacji, Czechach, Francji, Polsce, Słowenii i Włoszech. Wiosną br. słowackie władze zapowiedziały zmiany prawne, które w praktyce ograniczą niezależność radia i telewizji. Kryzys praworządności w niektórych państwach UE skutkuje wykorzystywaniem przez władze mediów do rozpowszechniania prorządowego przekazu oraz ograniczaniem ich pluralizmu (np. poprzez przewlekanie procedur wydawania licencji prywatnym stacjom) i niezależności regulujących je organów. EMFA ma przeciwdziałać pogłębianiu tych problemów w UE.

Regulacja mediów odbywała się dotychczas głównie na poziomie krajowym. W niewielkim stopniu wpływała na nią Rada Europy, której Komitet Ministrów wydał rekomendacje dotyczącą funkcjonowania mediów publicznych i organów je

regulujących, ale nie ma narzędzi ich egzekwowania. Od kilku lat aktywniej działała w tej sferze UE. W 2018 r. przyjęła dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych (tzw. AVMSD), w 2021 r. – zalecenia w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa dziennikarzy i innych pracowników mediów, a w 2022 r. – akty [o usługach cyfrowych \(DSA\)](#) i [o rynkach cyfrowych \(DMA\)](#). W marcu br. Unia przyjęła tzw. dyrektywę Anti-SLAPP, która ma chronić m.in. dziennikarzy i media przed wytaczaniem im nieuzasadnionych pozwów w celu ich zastraszenia. Dodatkowo, od 2020 r. Komisja Europejska (KE) monitoruje wolność mediów, publikując raporty na temat praworządności w poszczególnych państwach UE. Choć na poziomie Unii KE kontroluje koncentrację przedsiębiorstw, asekuracyjnie podchodziła do wykorzystywania tego narzędzia wobec mediów, tłumacząc to brakiem jednoznacznych podstaw prawnych.

Główne założenia. Na podstawie EMFA z 11 kwietnia br., przyjętego przez Parlament Europejski (PE) i Radę, państwa UE mają obowiązek zagwarantowania pluralizmu i niezależności mediów i ich kierownictwa oraz ich odpowiedniego finansowania. Przeznaczanie środków publicznych na media i platformy internetowe ma odbywać się bez dyskryminacji, proporcjonalnie i na podstawie jawnych kryteriów. Instytucje i przedsiębiorstwa publiczne są zobowiązane do informowania o wydatkach na reklamę i o ich beneficjentach, co ma ułatwić kontrolę nad wpływaniem przez nich na treść publikacji. EMFA wprowadza też zakaz ingerencji w decyzje redakcyjne, limit

BIULETYN PISM

reklam publicznych oraz obowiązek ujawniania przez media struktury właścicielskiej i źródeł finansowania.

Na podstawie przepisów EMFA powstała Europejska Rada ds. Usług Medialnych (ERUM) zrzeszająca przedstawicieli krajowych organów ds. mediów państw UE. Ma m.in. przeciwdziałać tworzeniu monopolu przez opiniowanie koncentracji mediów na rynkach krajowych i wspierać KE w przygotowywaniu wytycznych do lepszego stosowania EMFA. Będzie też koordynować krajowe regulacje odnoszące się do mediów spoza UE, by walczyć z obchodzeniem przez nie prawa i z zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego. Zastąpi działającą do tej pory grupę organów regulacyjnych (tzw. ERGA) utworzoną na mocy AVMSD, która miała węższe kompetencje, nieobejmujące prasy i radia.

Spory wokół EMFA. W zeszłorocznych negocjacjach przeciw EMFA opowiedziały się Węgry, Polska, Francja, Niemcy, Dania i Belgia, a za – m.in. Portugalia i Holandia. Władze państw ingerujących w przekaz medialny obawiały się ograniczenia swoich wpływów, a państw mających silne gwarancje niezależności mediów – że przyjęcie wspólnej regulacji zaburzy sprawne funkcjonowanie ich systemów. Niemcy zarzucały UE, że jej działanie w tym zakresie nie ma subsydiarnego charakteru, a prawnicy Rady musieli potwierdzić kompetencję UE do przyjęcia aktu, wskazując, że jego podstawą są przepisy o rynku wewnętrznym, a nie o kulturze, która pozostaje w gestii państw członkowskich.

Spór wywołała też możliwość podsłuchiwania dziennikarzy przez władze i wykorzystywania przez nie oprogramowania do inwazyjnego nadzoru, np. w celu dotarcia do ich źródeł. Projekt KE dopuszczał używanie go jedynie w wyjątkowych sytuacjach uzasadnionych interesem publicznym, np. prowadzeniem śledztw w sprawach o terroryzm czy handel ludźmi, a państwa – głównie Francja – chciały rozszerzyć ten zakres. W przeciwieństwie do nich PE i organizacje pozarządowe, np. Międzynarodowy Instytut Prasy, domagały się większych ograniczeń ingerencji państw. Przyjęty kompromis dopuszcza korzystanie z takich narzędzi jak Pegasus jedynie za zgodą sądu i tylko przy prowadzeniu postępowań w najpoważniejszych sprawach, zaś podsłuchiwany będzie miał prawo odwołania się. Rozwiązanie to krytykowała część PE, zdaniem której pozostawia za dużo możliwości inwigilacji dziennikarzy.

Kolejne kontrowersje wzbudziło moderowanie treści [na bardzo dużych platformach internetowych](#), np. usuwanie dezinformacji przez X, Facebook, Instagram. Platformy będą musiały najpierw poinformować dostawcę usług medialnych, który będzie miał z reguły 24 godziny na odpowiedź, o co postulował PE. Rada optowała jednak za niezwłocznym kasowaniem szkodliwych treści, np. państwa

bałtyckie wskazywały, że każde opóźnienie w ich usuwaniu sprzyja rozprzestrzenianiu się dezinformacji w internecie.

Oceny EMFA. Przyjęcie EMFA jako sukces oceniają organizacje pozarządowe, np. Reporterzy Bez Granic, ale stowarzyszenia wydawców mediów obawiają się, że nowe przepisy nie ograniczą wystarczająco możliwości ingerencji władz w ich działalność i zaniżą krajowe standardy ochrony. Według nich osiągnięcie wolności i pluralizmu mediów nie jest możliwe w drodze ujednolicenia przepisów (może wręcz przynieść odwrotny skutek), bo źródło problemu leży w sytuacji politycznej i ekonomicznej poszczególnych państw UE. Choć większość przepisów EMFA będzie stosowana dopiero od 2025 r., akt jest już oceniany jako niewystarczający, np. KE i ERUM nie uzyskały realnej możliwości zablokowania koncentracji przedsiębiorstw medialnych. Wydawcy krytykują m.in. poddanie ich działalności kontroli ERUM. EMFA nie wprowadza nowych rozwiązań zapewniających niezależność krajowych regulatorów medialnych, a więc również tworzonej przez nich rady. Zdaniem wydawców m.in. z Belgii, Francji, Niemiec i Polski EMFA nie wprowadza też wystarczającej ochrony wolności słowa, np. nie zapobiega potencjalnej cenzurze przez największe platformy internetowe i dopuszcza ustalanie przez wydawcę linii redakcyjnej, co ogranicza autonomię dziennikarzy.

Wnioski i perspektywy. EMFA ma stać się kolejnym narzędziem ochrony praworządności i walki z dezinformacją w UE, ale – choć potrzebny – jest rozwiązaniem spóźnionym i niewystarczającym, zwłaszcza w przypadku państw, które już naruszyły niezależność mediów. O ile zarzuty zaniżania standardów przez EMFA są trudne do obrony, bo akt wprost umożliwia państwom przyjęcie wyższego poziomu ochrony, o tyle jego potencjalne pozytywne skutki są osłabiane przez pozostawienie zbyt dużej swobody decyzyjnej państwom UE i ich organom. W zakresie koncentracji przedsiębiorstw medialnych np. lepsze byłoby objęcie ich procedurami antymonopolowymi prowadzonymi przez KE, która daje silniejsze gwarancje niezależności niż organy krajowe. Wdrożenie takiego rozwiązania w najbliższych miesiącach nie jest jednak prawdopodobne ze względu na sprzeciw państw i powyborczy [cykl instytucjonalny w UE](#). EMFA można więc traktować jako krok w stronę poprawy niezależności mediów, zwłaszcza dzięki zwiększeniu transparentności ich finansowania, ale korzystne byłoby podejmowanie dalszych wysiłków w tym kierunku przez instytucje i państwa UE. W celu podnoszenia standardów Polska i inne państwa Unii mogą wykorzystać współpracę w ramach ERUM do wymiany dobrych praktyk.