

Problemy mediów w nowej strategii Unii Europejskiej „wzmocnienia odporności demokratycznej”

Alicja Jaskiernia

Uniwersytet Warszawski

a.jaskiernia@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8412-7217

STRESZCZENIE

W artykule dokonano przeglądu aktywności instytucji Unii Europejskiej w kluczowych kwestiach unijnej polityki medialnej, podejmowanych w cieniu walki z pandemią COVID-19, w tym zwłaszcza planów związanych z wejściem w nowy etap strategii cyfrowej. Skutki digitalizacji w sektorze komunikacji i mediów obnażyły luki w dotychczasowych działaniach, legislacji oraz w zakresie zwalczania głównych zagrożeń. Komisja Europejska dostrzega groźny wpływ „infodemii”, negatywne skutki słabej harmonizacji prawnej oraz szkodliwe dla wolności mediów praktyki niektórych państw członkowskich, które ocenia jako podmywanie aksjologicznych fundamentów wspólnoty. Plany nowej Europejskiej Agendy Cyfrowej, europejski plan działania na rzecz demokracji oraz modernizacja dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych są względem siebie komplementarne. Mają one służyć „wzmocnieniu odporności demokratycznej”, podkreślając wizerunek i rolę Unii jako referencyjnego gracza nie tylko w przestrzeni rynkowej, ale także na polu globalnej walki o reguły demokratyczne.

SŁOWA KLUCZOWE

dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, strategia cyfrowa, Unia Europejska, wolność mediów



Aktywność Unii Europejskiej oraz innych organizacji zaangażowanych w europejską politykę medialną zdominowana jest przez kwestie skutków rewolucji cyfrowej. W dyskursie nie tylko unijnym, ale i paneuropejskim dominują wątki związane z przyspieszoną digitalizacją sektora komunikacji i mediów, w tym zwłaszcza zagrożeniami wynikającymi z szerzenia się dezinformacji w mediach internetowych. Są one podejmowane z wielu perspektyw. Perspektywa koniecznej harmonizacji prawnej wzbogacona została o programy i bardzo konkretne działania adresowane do mediów europejskich oraz platform internetowych, mające w szczególności zapobiegać spadkowi jakości mediów i szerzeniu dezinformacji. Ten ostatni problem nabrał szczególnie groźnego charakteru w związku z pandemią koronawirusa. Ten klasyczny „szary łabędź” destabilizuje wszelkie porządki cywilizowanego świata, udowadniając, że dystopijne fikcje przyszłości mogą okazać się naszym dniem dzisiejszym. Ceniony politolog Iwan Krastew w nader aktualnej książce *Nadeszło jutro. Jak pandemia zmienia Europę* podkreśla, że w warunkach pandemii i towarzyszącej jej infodemii – efektu ubocznego czwartej „cyfrowej” rewolucji przemysłowej (Schwab, 2018) – wiarygodne informacje stają się ważniejsze niż kiedykolwiek (Krastew, 2020, s. 52). W cieniu tej walki, którą toczą rządy krajowe i Komisja Europejska, rozgrywają się inne bitwy – z fałszywymi wiadomościami, dezinformacją i propagandą – które mogą mieć groźne społecznie skutki. Dezinformacja szerząca się w internecie, głównie na platformach społecznościowych, spotyka się coraz częściej ze zdecydowanymi działaniami, które są podejmowane przez wszystkich aktorów polityk medialnych i na wszystkich poziomach – globalnym, europejskim, krajowym. Efektywność tych działań ujawnia się w sposób widoczny i ukryty, poprzez wewnętrzne monitoringi podmiotów medialnych, w dementowanych doniesieniach i plotkach, wpisach oflagowywanych i usuwanych przez portale społecznościowe czy też nowe instytucje powołane do zwalczania nielegalnych treści.

W przypadku UE wiele z podejmowanych ostatnio działań wpisuje się w perspektywę długofalowych planów nowej strategii cyfrowej. W 2020 roku zakończyła się, realizowana przez dekadę, Europejska Agenda Cyfrowa, której cele zdominowane były przez kwestie: budowy wspólnego rynku cyfrowego, cyberbezpieczeństwa, tworzenia dogodnych warunków dla przedsiębiorstw, upowszechniania korzystania z usług cyfrowych przez obywateli Unii oraz instytucje publiczne (European Commission, 2020a). Nowa cyfrowa Strategia dla Europy, która została zainaugurowana w lutym 2020 roku, kładzie nacisk na europejską suwerenność technologiczną, której fundamentem są własne standardy, oraz „potencjał Europy do określenia własnych zasad i wartości w epoce cyfrowej” (Komisja Europejska, 2020a). Komunikat Komisji w sprawie nowej strategii eksponuje konieczność „stworzenia odpowiednich warunków dla rozwoju i wprowadzania przez Europę jej własnych kluczowych zdolności” oraz zmniejszenia uzależnienia cyfrowego „od innych części świata w zakresie kluczowych technologii”. Nowa strategia obejmuje pięcioletnią perspektywę działań w następujących obszarach: pożytków, jakie płyną z technologii cyfrowych dla ludzi; sprawiedliwej i konkurencyjnej gospodarki; otwartego, demokratycznego i zrównoważonego społeczeństwa. Głównym celem strategii, mocno w niej podkreślanym, jest poszukiwanie „ludzkiego wymiaru” wdrażania nowych technologii cyfrowych. Za istotne cele uznano także zagospodarowanie nowych narzędzi komunikacji w obszarze polityki oraz wyraźniejsze odgrywanie przez Unię roli globalnego promotora wysokich standardów w środowisku cyfrowym. Europa, jak stwierdza się w Komunikacie, „musi być silnym, niezależnym i ukierunkowanym na konkretne potrzeby partnerem cyfrowym w pełnym tego słowa znaczeniu”, zdolnym do osiągania konkretnych efektów. Słowa te znajdują potwierdzenie w pierwszych inicjatywach, podjętych wraz z przyjęciem Strategii i dotyczących problemów danych oraz sztucznej inteligencji, a także we wzmocnieniu nadzoru nad platformami internetowymi i dostawcami usług informacyjnych w zakresie przyjętych przez nie zobowiązań monitorowania zawartości.

Projekty realizowane ze środków unijnych przez różne organizacje, z którymi Komisja współpracuje, coraz efektywniej wspierają cele związane z funkcjonowaniem mediów i dziennikarstwa według demokratycznych standardów, kreowanych przez Unię i Radę Europy. Wysiłki Unii Europejskiej, ukierunkowane na wsparcie słabnących mediów jakościowych oraz ochronę dziennikarzy, tak aby nie przegrać walki z fałszywymi informacjami, wpisują się w ogłoszony w grudniu 2020 roku europejski plan działania na rzecz demokracji (Komisja Europejska, 2020b). Dała temu wyraz Věra Jourová, Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej do spraw wartości i przejrzystości:

„Demokracja nie działa bez wolnych i niezależnych mediów. [...] Obecna Komisja jest bardziej niż kiedykolwiek zdeterminowana, aby wzmocnić wolność i pluralizm mediów – to kluczowy cel nadchodzącego planu działania na rzecz europejskiej demokracji” (European Commission, 2020b).

Komisja, nawiązując do walki z pandemią, także na polu informacyjnym, zobowiązuje instytucje Unii i władze państw członkowskich, a także partie polityczne i media, zarówno tradycyjne, jak i cyfrowe, aby podejmowały działania w celu „wzmocnienia odporności demokratycznej” (Komisja Europejska, 2020a, s. 4).

Jakość mediów i dziennikarstwa, większa odpowiedzialność platform internetowych

Unia przywiązuje do kwestii poprawy poziomu wolności mediów i promowania niezależności dziennikarstwa coraz większą wagę, wspierana w tym przez RE i wiele innych podmiotów, co przekłada się także na decyzje finansowe. Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów, które prowadzi już od 2014 roku Monitor Pluralizmu Mediów (CMPF, 2020), ma stworzyć paneuropejski mechanizm reagowania na naruszenia wolności mediów oraz zapewniania praktycznej pomocy zagrożonym dziennikarzom. Zostanie także przeprowadzona kolejna edycja Monitora. Przypomnijmy, że inicjatywa ta pozwoliła nie tylko na wykreowanie interesującego narzędzia oceny zagrożeń dla wolności i pluralizmu mediów, ale też na powstanie unijnej bazy danych na temat sytuacji mediów w państwach członkowskich oraz kandydujących. Międzynarodowy Instytut Prasowy ma wspierać śledztwa dziennikarskie o charakterze transgranicznym, w które zaangażowane będą zespoły dziennikarskie z różnych państw Unii. Stworzone zostaną także praktyczne przewodniki dla dziennikarzy, mające na celu wspieranie niezależnego, opartego na współpracy paneuropejskiej dziennikarstwa, a także promowanie idei powstania Rady Mediów w erze cyfrowej.

Wagę problemu wzmocnienia pozycji tematu mediów w epoce cyfrowej w agendzie unijnej podkreśla także aktywność Parlamentu Europejskiego. W rezolucji z 25 listopada 2020 roku w sprawie wzmocnienia wolności mediów, jakości dziennikarstwa oraz ochrony dziennikarzy (Parlament Europejski, 2020) Parlament wyraża zaniepokojenie sytuacją wolności mediów w Europie, atakami na niezależność mediów i dziennikarzy w niektórych krajach członkowskich, osłabianiem prestiżu i pogarszaniem się sytuacji zawodowej pracowników mediów. W rezolucji podkreśla się, że media pełnią „funkcję strażników demokracji i praworządności”, eksponując zwłaszcza rolę dziennikarstwa śledczego w kontroli rządzących oraz zwalczaniu różnych patologii społecznych. Parlament zwraca uwagę na konieczność wspierania pluralizmu systemów medialnych, także poprzez mechanizmy rynkowe i finansowe, potępiając próby „uciszenia krytycznych i niezależnych mediów”. Ubolewa nad zawłaszczaniem mediów publicznych w niektórych państwach członkowskich (bez podawania konkretnych przykładów) i przekształcaniem ich w instrumenty propagandy prorządowej, a nawet „podżegania do przemocy”. Przypomina, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewniania niezależności mediów poprzez takie mechanizmy i modele finansowe, które oddalają je od woluntarnych decyzji władz politycznych.

Parlament wzywa państwa członkowskie do lepszej ochrony dziennikarzy, którzy coraz częściej są narażeni na nękanie i ataki, także fizyczne. Przypomina dwa znane europejskiej opinii publicznej zabójstwa – maltańskiej dziennikarki Daphne Caruany Galizii oraz słowackiego reportera Jána Kuciaka i jego narzeczonej (Dallison, 2021). Potępia coraz częstsze wykorzystywanie środków prawnych do tłumienia krytyki prasowej, poprzez „stosowanie strategicznego powództwa zmierzającego do stłumienia debaty publicznej” oraz wywoływanie tym samym „efektu mrożącego”. Parlament zaapelował do Komisji, aby podjęła wysiłki w celu ustanowienia w Unii minimalnej harmonizacji prawa w tym zakresie oraz uruchomiła „gorącą linię” dla dziennikarzy wymagających ochrony. Wyraził również zaniepokojenie próbami wykorzystywania pandemii COVID-19 do ograniczania wolności mediów oraz możliwości ich działania, poprzez utrudnianie dostępu do informacji oraz inne formy tłumienia debaty publicznej. Wezwał Komisję do potępienia tego typu praktyk, a także do monitorowania wykorzystywania funduszy europejskich mających na celu wspieranie niezależnych mediów, tak aby nie były one „przeznaczone na media kontrolowane przez państwo i media rozpowszechniające polityczną propagandę”.

W rezolucji zwrócono uwagę na trudną sytuację ekonomiczną wielu mediów, w szczególności lokalnych, które najbardziej ucierpiały z powodu odpływu reklam do internetu, a w 2020 roku dodatkowo pandemii. Z tego względu wezwano Komisję do przyjęcia pakietu ratunkowego w postaci specjalnego stałego funduszu wsparcia skierowanego do dziennikarzy i mediów, zaznaczając, że środki z tego funduszu powinny trafiać do tych z nich, które są „prawdziwie niezależne od wpływów rządu lub jakiegokolwiek innej ingerencji”. Przyznanymi środkami muszą zarządzać równie niezależne organizacje. Parlament jest zaniepokojony, że pomimo trudnej sytuacji sektora kultury Komisja Europejska zaproponowała cięcia w zmienionym wniosku budżetowym, skutkujące ograniczeniem środków dla programów Kreatywna Europa oraz Sprawiedliwość, Prawa i Wartości.

Należy jednak podkreślić, że projekty z zakresu dziennikarstwa śledczego, mające charakter transgraniczny, uzyskały znaczące wsparcie finansowe (European Commission, 2020c). Wiele z nich dotyczy prowadzonej przez kraje członkowskie walki z pandemią, w tym nieprawidłowości lub skandali, które media ujawniają opinii publicznej. Granty unijne otrzymały konsorcja kierowane m.in. przez Reporterów bez Granic, Europejską Federację Dziennikarzy (EFJ), Free Press Unlimited (FPU), Centre for Media Pluralism and Media Freedom. Komisja ustanowiła również pierwsze granty w związku z powołaniem Europejskiego Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO), z których będzie można współfinansować tworzone przez państwa członkowskie centra i podmioty krajowe zajmujące się *fact-checkingiem*, analizą dezinformacji i polityk platform internetowych, a także edukacją medialną społeczeństwa (EDMO, 2020a). Komisja zwraca także uwagę na innowacyjne przedsięwzięcia edukacyjne dotyczące bezpiecznego i świadomego korzystania z kanałów komunikacji oferowanych przez media społecznościowe, realizowane w ramach ostatniej edycji programu Preparatory Action on Media Literacy for All (European Commission, 2020d).

Na uwagę zasługują też inicjatywy Unii, które mają na celu zwiększanie odpowiedzialności platform internetowych za oferowaną zawartość. We wspomnianej rezolucji PE poświęcono wiele miejsca walce z mową nienawiści w sieci, w tym w komunikacji politycznej. Odpowiedzialnością jednakże nie obarcza się jednoznacznie tylko platform internetowych i mediów społecznościowych, ale także aktorów politycznych, używających „dyskryminującej i podlegającej retoryki w komunikacji rządowej”. PE uznaje, że chociaż kluczowa w tym zakresie jest aktywność krajów członkowskich, to Unia także powinna być tu widoczna, odblokowując choćby negocjacje w sprawie horyzontalnej dyrektywy antydyskryminacyjnej.

W zakresie zwalczania nawoływania do nienawiści w internecie w Unii od 2016 roku stosowana jest współregulacja w postaci Kodeksu w sprawie zwalczania mowy nienawiści w sieci (European Commission, 2019). Dokonywana cyklicznie przez Komisję ewaluacja jego stosowania przez platformy wykazuje rosnącą skuteczność – platformom udaje się usuwać średnio 71 proc. zgłaszanych treści mających charakter „nielegalnej mowy nienawiści” (European Commission, 2020e). Twarde regulacje w tej trudnej materii przyjmowane są przez kolejne kraje Unii. Francja uchwaliła ustawę w sprawie zwalczania mowy nienawiści w sieci (BBC.com, 2020), zgodnie z którą platformy internetowe będą musiały usuwać szkodliwe treści – „nielegalne w sposób oczywisty” – w ciągu godziny od zgłoszenia. Mogą to być treści nawołujące do nienawiści w związku z rasą, religią, pochodzeniem etnicznym, płcią lub orientacją seksualną, gloryfikujące terroryzm, podżegające do przemocy i dyskryminacji lub przestępstwa, na przykład poprzez nagrywanie lub przekazywanie treści pedofilskich. Nowe zasady dotyczą wszystkich platform, nie tylko technologicznych gigantów, takich jak Facebook i Google, dlatego też pojawiły się wątpliwości co do możliwości realizacji tych nakazów, wymagających przecież całodobowego monitoringu, przez mniejsze podmioty. Ustawa przyznaje wiele uprawnień Najwyższej Radzie ds. Sektora Audiowizualnego (CSA), w tym prawo do przyjmowania kodeksów dobrych praktyk i wytycznych skierowanych do platform oraz prawo do nakładania kar w wysokości 4 proc. ich globalnego rocznego obrotu (maksymalnie 20 mln euro). Postawa przedstawicieli Facebooka, YouTube’a czy Twittera wobec rozwiązań ustawowych przyjętych we Francji jest bardzo ugodowa, deklarują one bowiem ścisłą współpracę z rządem i z CSA.

Polityka platform dotycząca mowy nienawiści i ich stosunek do nielegalnej zawartości zakładają – jak wynika to z ich oświadczeń publicznych – coraz mniejszą tolerancję dla zachowań przeczących standardom cywilizowanych społeczeństw. Twitter rozszerzył zasady zamieszczania postów na nienawistne wpisy dotyczące wieku lub niepełnosprawności oraz wprowadził w marcu 2020 roku system oflagowywania postów (Roth and Achuthan, 2020). Dwa miesiące później oflagowany został wpis prezydenta Donalda Trumpa ze względu – jak oświadczył serwis – na zawartość „potencjalnie wprowadzającą w błąd co do procesu wyborczego” (Allyn, 2020). Po wypowiedziach podważających rezultat wyborów, które Twitter uznał za naruszające zasady serwisu, konto Trumpa zablokowano na kilkanaście godzin, aby w lutym ostatecznie zawiesić je bezterminowo (Twitter Inc., 2021).

Odpowiedzialność platform internetowych za treści, które mogą być kwalifikowane jako mowa nienawiści, także te tworzone przez użytkowników, przewiduje zmodernizowana w 2018 roku dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych (Parlament Europejski i Rada, 2018). Uchwalając własne regulacje, państwa członkowskie powinny się kierować zasadą proporcjonalności, szanować prawa podstawowe zawarte w Karcie Praw Podstawowych, w tym wolność wypowiedzi i informacji. W związku z pojawiającymi się nowymi inicjatywami dotyczącymi kontroli treści na platformach internetowych, Rada Europy zaproponowała na początku 2020 roku powoływanie – na wzór rzeczników praw obywatelskich – krajowych rzeczników (ombudsmanów) użytkowników platform internetowych, a także ustanowienie takiej instytucji na poziomie unijnym (Council of Europe, 2020). W obszarze działania takich rzeczników miałyby się znaleźć następujące kwestie: mowa nienawiści, zawartość ekstremistyczna, prawo do zapomnienia, nękanie i zniesławianie w sieci. Poza tym zakresem pozostawiono walkę z dezinformacją i propagandą, gdyż – jak argumentują autorzy raportu – te kwestie dotyczą faktów, a nie stwierdzenia ich legalności (Council of Europe, 2020, s. 14).

Inicjatywy, które mają na celu zwiększanie odpowiedzialności platform internetowych za treści, popiera między innymi Europejska Unia Nadawców (EBU), największa organizacja zrze-

szająca radiowych i telewizyjnych nadawców publicznych i prywatnych. Zdaniem EBU platformy, jako nowi *gatekeeperzy*, muszą zostać obarczone większymi obowiązkami, bowiem bez odpowiedzialności za treści, które są na nich umieszczane, zagrożone są europejskie wartości oraz demokracja (Dziadul, 2020).

Walka z dezinformacją

Walka z dezinformacją w nowych planach działań Komisji Europejskiej zajmuje coraz ważniejsze miejsce. Ważnym etapem na drodze do budowy bardziej efektywnego mechanizmu zobowiązania platform do większej odpowiedzialności stał się przyjęty w 2018 roku Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji (Komisja Europejska, 2019), przynoszący już konkretne rezultaty (European Commission, 2020f). W nowym podejściu Komisji do tej kwestii walka z fałszywymi wiadomościami i dezinformacjami ma przybrać bardziej formalne formy, przechodząc od stadium współregulacji, jaką był Kodeks, do przyjęcia instrumentów regulacyjnych. Przedstawiciele Komisji poinformowali o uwzględnieniu realizacji takiego zamiaru w Strategii Cyfrowej oraz Europejskim Planie Działania, ze szczególnym naciskiem na problemy udostępniania informacji i wiarygodności mediów. Ustanowienie ram regulacyjnych odpowiedzialności platform internetowych przewidziano w Akcie o usługach cyfrowych (Komisja Europejska, 2020c).

Nowym instrumentem zwiększania przejrzystości działania platform, który Komisja uruchomiła w czerwcu 2020 roku, jest Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO, 2020b), zarządzane przez międzynarodowe konsorcjum akademicko-pozarządowe¹. EDMO ma stanowić bazę danych na temat dezinformacji w sieci, dostarczanych przez media społecznościowe do celów badawczych mediom, ekspertom polityk medialnych oraz środowiskom akademickim. Obszary działalności EDMO określone są przez cele związane z monitorowaniem treści (*fact-checkingiem*), badaniami (zbieranie danych) oraz analizami dotyczącymi dezinformacji, jej zwalczania oraz zainteresowania badaczy tymi kwestiami. Działania Obserwatorium opierają się na pięciu filarach: 1) wspieranie organizacji *fact-checkingowych* w Europie; 2) koordynowanie działań monitoringowych i badawczych w zakresie dezinformacji na poziomie europejskim, z uwzględnieniem także dorobku badaczy spoza Europy; 3) budowa publicznie dostępnego portalu dla praktyków mediów, nauczycieli i obywateli, z informacjami i opracowaniami przydatnymi w edukacji medialnej; 4) stworzenie ram bezpiecznego dostępu do platform przez badaczy zajmujących się dezinformacją; 5) wspieranie instytucji publicznych w monitorowaniu polityk platform online w zakresie ograniczania dezinformacji. Docelowym zadaniem EDMO jest ustanowienie krajowych bądź regionalnych Centrów Badań Mediów Cyfrowych (Digital Media Research Hubs) na terytorium całej Unii.

Dotychczasowe wysiłki w walce z dezinformacjami, podejmowane w ramach różnych inicjatyw, takich jak choćby EU vs. Disinfo, czy poprzez mobilizowanie platform internetowych do przyjmowania coraz skuteczniejszych procedur i działań, dobrze ilustrują starania na rzecz przeciwdziałania „infodemii” w związku z pandemią COVID-19 (European Commission, 2020g). W komunikacie z czerwca 2020 roku pt. *Walka z dezinformacją wokół COVID-19 – dajemy do głosu faktom* Komisja zapowiedziała finansowe wsparcie transgranicznych śledztw dziennikarskich dotyczących pandemii (Komisja Europejska, 2020d). Na stronie Komisji uruchomiono podstronę z informacjami na temat pandemii, bezpieczeństwa szczepionek oraz

¹ W skład konsorcjum wchodzi: Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji, Ateńskie Centrum Technologiczne, Uniwersytet w Aarhus i organizacja *fact-checkingowa* Pagella Politica (www.edmo.eu/edmo-at-a-glance, dostęp: 2.03.2021).

firm farmaceutycznych będących ich dostawcami. Platformy internetowe w sprawozdaniach składanych Komisji w związku z wypełnianiem zobowiązań Kodeksu wskazywały na dziesiątki tysięcy decyzji podejmowanych w odniesieniu do reklam (także politycznych), fałszywych kont i grup na Facebooku czy spamu (European Commission, 2020f, s. 5–6). Google, Facebook i Instagram odpowiedziały także na apel WHO o to, aby w związku z pandemią zredukować zagrożenia dla zdrowia publicznego powodowane przez fałszywe informacje. Microsoft News stworzył centra informacyjne dotyczące COVID-19 na 53 rynkach na całym świecie, Twitter rozpoczął akcję oflagowywania fałszywych postów, YouTube tylko w marcu i kwietniu 2020 roku usunął 15 tys. dezinformacyjnych nagrań. Platformy nawiązują też coraz częściej współpracę z profesjonalnymi mediami oraz środowiskiem akademickim, mając na względzie takie nowe wyzwania jak choćby *deep-fake*. W związku z tą szczególnie niebezpieczną formą dezinformacji Google udostępnił ogromną bazę danych na ten temat (European Commission, 2020f, s. 7).

Pomimo wysiłków dotyczących podnoszenia poziomu transparentności i wiarygodności platformy internetowe, stanowiące coraz większy fragment ekosystemu informacji, nie cieszą się nadmiernym zaufaniem odbiorców. Unijny Eurobarometr potwierdza ustalenia różnych ośrodków badawczych, zgodnie z którymi nie są one uważane za wiarygodne i jakościowe źródła informacji. Takie wyniki odnotowano w 28 z 33 krajów Europy objętych badaniem (EBU, 2020). Raporty uwzględniające wpływ COVID-19 na korzystanie z mediów i ich postrzeganie kolejny raz potwierdziły wysoką pozycję radia oraz nadawców publicznych (w 28 krajach). Wnioski z raportu ukazują wyraźną „lukę zaufania” pomiędzy tradycyjnymi mediami jakościowymi a platformami cyfrowymi. Te pierwsze, w tym przede wszystkim telewizja, w okresie pandemii odbudowały w wielu przypadkach nie tylko popularność, ale też wiarygodność. W Wielkiej Brytanii telewizja odnotowała spektakularne wzrosty oglądalności: prywatna Sky News o 230 proc., a publiczna BBC News at One o 70 proc. (Advanced Television, 2020).

Problemy z wdrażaniem dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych

Zmodernizowaną wersję unijnej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (dalej: AVMSD), przyjętą w 2018 roku, państwa członkowskie miały obowiązek implementować do września 2020 roku (Parlament Europejski i Rada, 2018). Obowiązek ten spełniły jedynie cztery z nich: Dania, Holandia, Szwecja i Węgry. W związku z tym w listopadzie 2020 roku KE wdrożyła procedurę przeciwko pozostałym 23 państwom członkowskim, do których wystosowane zostały oficjalne noty z obowiązkiem ustosunkowania się w ciągu dwóch miesięcy (European Commission, 2020h). Nowe regulacje mają dostosować ekosystem mediów audiowizualnych do wyzwań epoki cyfrowej, wprowadzając jednocześnie bardziej rozbudowane zasady ochrony odbiorców, zwłaszcza grup wymagających zapewnienia bezpieczeństwa w sieci, takich jak dzieci i młodzież. Przepisy zobowiązują zwłaszcza dostawców usług wideo, w tym platformy internetowe, do wprowadzenia i przestrzegania surowszych reguł w zakresie monitorowania udostępnianych treści, między innymi pod kątem szerzenia treści, które mogą być zakwalifikowane jako mowa nienawiści. Modernizacja ma też zapewniać skuteczniejszą promocję produkcji europejskiej w coraz popularniejszych kanałach dostępu do filmów i seriali, jakimi są usługi na żądanie. Zdaniem Margrethe Vestager, Wiceprzewodniczącej Komisji, nowe przepisy tworzą bardziej uczciwe zasady gry dla wszystkich uczestników krajobrazu audiowizualnego w Europie, zapewniając także różnorodność kulturową i podnosząc poziom ochrony użytkowników (European Commission, 2020h).

Wdrożenie nowych przepisów AVMSD okazało się dla większości państw członkowskich trudnym wyzwaniem, zarówno pod względem legislacji, jak i w zakresie dostosowania systemu

monitorowania i nadzoru platform. W związku z tymi problemami KE opublikowała dwa ważne dokumenty zawierające wytyczne dotyczące transpozycji dyrektywy, odnoszące się do definicji platform wideo (Komisja Europejska, 2020e) oraz mechanizmu uwzględniania i egzekwowania kwot produkcji europejskiej w usługach na żądanie (Komisja Europejska, 2020f). Wytyczne KE mają wskazywać kierunek identyfikacji platform wideo, zdefiniowanych w art. 1 dyrektywy jako usługi (tworzone także przez użytkowników), których zakres, forma i pozycjonowanie wobec innych podmiotów konkurencyjnych, a także charakter udostępnianych przez nie treści (informacyjny, edukacyjny, rozrywkowy) świadczą o tym, że działalność ta nie jest dodatkiem do zasadniczo innej działalności. Dodatkowymi kryteriami identyfikacji mogą być zasięg treści audiowizualnych oraz szerokie rzesze użytkowników, w tym ich struktura (np. adresowanie przekazów do osób małoletnich). Ważnym kryterium proponowanym przez Komisję jest „monetyzowanie” tej usługi, fakt generowania przychodów z treści audiowizualnych, czyli komercyjny charakter platformy. Stwierdzenie, że wśród udostępnianych treści pojawiają się reklamy, pobierane są opłaty za dostęp (np. typu *pay-per-view*), zawierane są umowy sponsoringu, o lokowanie produktu czy udostępniania danych, będzie mieć znaczenie dla określenia charakteru platformy. Zdefiniowanie usługi dostarczania wideo jest podstawą do objęcia jej obowiązkami przewidzianymi w dyrektywie, a następnie w prawie krajowym.

Innym ważnym rozstrzygnięciem jest objęcie serwisów na żądanie obowiązkiem promowania produkcji europejskiej. W tym celu dla serwisów typu Netflix przewidziano tzw. kwotę europejską, analogicznie do zobowiązań nałożonych na nadawców telewizyjnych, chociaż w mniejszym wymiarze. W odróżnieniu od nadawców telewizyjnych, którzy muszą zarezerwować dla utworów europejskich udział stanowiący większość łącznego czasu nadawania programu, dostawcy audiowizualnych usług medialnych na żądanie (art. 13 mówi o „usługach wideo na żądanie”, „VoD”) muszą zapewnić w oferowanych katalogach „co najmniej 30-procentowy udział utworów europejskich oraz ekspozycję tych utworów”. Reguły te nie będą obowiązywać w przypadku usług na żądanie o niewielkiej skali oddziaływania, czyli „bez znaczącego udziału w rynku” (motyw 40 dyrektywy), tak aby nie tworzyć zbyt wysokich barier wejścia na rynek nowym podmiotom. Zwraca się przy tym uwagę, że zwolnienia z obowiązku przestrzegania kwot ze względu na małą liczbę odbiorców powinny następować po uważnym zweryfikowaniu zasięgu platformy. Udział produkcji europejskiej ma być obliczany nie na podstawie czasu nadawania, jak w przypadku nadawców telewizyjnych, lecz poprzez ustalenie liczby tytułów w katalogu dostawcy, w odniesieniu zarówno do filmów, jak i do seriali. Możliwość ustalenia liczby tytułów jest bowiem łatwiejsza niż obliczanie 30-procentowego udziału czasu nadawania, zaś obliczanie udziału na podstawie tytułów może dodatkowo ułatwić monitorowanie i nadzór. Komisja uważa na przykład, że jednemu tytułowi powinien odpowiadać jeden sezon serialu (czyli cztery sezony serii to cztery utwory europejskie). Krajowym regulatorom pozostawiono przy tym pewną swobodę w określaniu tej „małej kwoty europejskiej”, gdyż mogą oni stosować także zasadę „ważenia” danej produkcji, ze względu na koszty produkcji lub koszty licencji. Istotą tych przepisów stanowi powiększenie oferty oraz lepsza widoczność i odpowiednia ekspozycja produkcji europejskich w serwisach SVoD. Wiele serwisów spoza Europy ma już taką ofertę w swoich katalogach, jednak zapewnienie jej minimalnego udziału, poprzez przepisy obowiązujące w każdym państwie Unii, może być jeszcze bardziej skuteczne. Harmonizacja tych przepisów służy także temu, aby dostawca usług, podlegający jurysdykcji państwa członkowskiego, oferujący różne katalogi krajowe w różnych państwach członkowskich, został zobowiązany przez państwo członkowskie będące tzw. państwem pochodzenia do egzekwowania udziału utworów europejskich w odniesieniu do wszystkich katalogów krajowych.

Konkluzje

Unia przypomina w Komunikacie w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji aksjologiczne fundamenty wspólnoty: demokrację, prawa człowieka i praworządność, będące „najważniejszymi atutami” organizacji (Komisja Europejska, 2020b). Bezpiecznikiem dla demokracji jest

„możliwość podejmowania decyzji wyborczych w przestrzeni publicznej, w której można swobodnie wyrażać różnorodne poglądy, a wolne media, środowisko akademickie i społeczeństwo obywatelskie mogą odgrywać swoją rolę w pobudzaniu otwartej debaty [...] Demokracja może prosperować tylko w atmosferze, w której przestrzega się zarówno wolności informacji, jak i wolności wypowiedzi, zgodnie z Kartą praw podstawowych, umożliwiając wszystkim wyrażanie swoich poglądów, niezależnie od tego, jak krytyczne jest ich stanowisko wobec rządów i osób sprawujących władzę.” (Komisja Europejska, 2020b, s. 4).

W Komunikacie wymienia się trzy zakresy aktywności Unii, które wymagają wzmocnienia: wolne i uczciwe wybory, wolne i niezależne media oraz przeciwdziałanie dezinformacji. Wolność i pluralizm niezależnych mediów wymagają ochrony, gdyż – jak stwierdza Komisja – tylko wtedy można odnieść sukces w walce z dezinformacją i manipulowaniem demokratyczną debatą. Media muszą otrzymać wsparcie, ponieważ odczuły dotkliwie skutki pandemii, zarówno ekonomiczne (spadki dochodów z reklamy), jak i związane z ograniczeniem działalności, ponadto mierzą się z wciąż nasilającymi się atakami na dziennikarzy. Komisja proponuje dialog i współpracę różnych organizacji (Rady Europy, OBWE, UNESCO) w ramach europejskiego forum mediów informacyjnych (European News Media Forum), które zamierza powołać, ponadto zapowiada wydanie zalecenia mającego na celu polepszenie sytuacji dziennikarzy, w tym ich bezpieczeństwa (Komisja Europejska, 2020b, s. 15–16). Będzie też stanowco przeciwdziałać powództwom zmierzającym do tłumienia debaty publicznej (SLAPP), które stanowią dotkliwą formę nękania dziennikarzy, mającą wywoływać „efekt mrozący” i prowadzić media do finansowej zapaści i utraty wiarygodności. Przypomniano, że przeciwko maltańskiej dziennikarce, Daphne Caruane Galizii, prowadzono, w czasie, kiedy doszło do jej zabójstwa, 47 takich postępowań (Komisja Europejska, 2020b, s. 18). W Komunikacie Komisja stanowczo podtrzymuje zalecenia dotyczące konieczności utrzymywania wysokich demokratycznych standardów w zakresie budowy „infrastruktury demokracji deliberatywnej”: zasad prowadzenia kampanii politycznych, przejrzystości reklamy politycznej i walki z mową nienawiści. Tym samym ramy polityk unijnych ulegają znaczącemu poszerzeniu poprzez wyznaczanie nowych priorytetów. Unia wysyła wyraźny sygnał, że aksjologiczny fundament organizacji jest tak samo ważny jak ekonomiczne zasady wspólnoty i nie może być naruszany.

Wykaz skrótów

CMPF – Centre for Media Freedom and Pluralism (Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów)
 EBU – European Broadcasting Union (Europejska Unia Nadawców)
 EDMO – European Digital Media Observatory (Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych)
 PE – Parlament Europejski
 RE – Rada Europy

Bibliografia

Advanced Television. (2020, April 27). Sky research: Lockdown’s ‘boxset effect’. Retrieved from advanced-television.com/2020/04/27/research-lockdowns-boxset-effect

- Allyn, B. (2020, May 26). Twitter Flags President Trump's Tweet For The 1st Time. Retrieved from npr.org/2020/05/26/862838470/twitter-flags-president-trumps-tweet-for-the-first-time?t=1613305756979
- BBC.com. (2020, May 14). France gives online firms one hour to pull 'terrorist' content. Retrieved from bbc.com/news/technology-52664609
- CMPPF. (2020). Media Pluralism Monitor. Risks for media pluralism and safety of journalists are increasing across Europe. Retrieved from cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor
- Council of Europe. (2020, February 21). Towards an Internet Ombudsman institution. Retrieved from pace.coe.int/pdf/37e208f05931a95cc41c5a5b8f1ebe2687e712203326667a8259ffe25682ae848428feba12/doc.15085.pdf
- Dallison, P. (2021, February 23). Man sentences to 15 years in jail over Daphne Caruana Galizia murder. Retrieved from politico.eu/article/daphne-caruana-galizia-murder-suspect-pleads-guilty
- Dziadul, Ch. (2020, February 28). EBU: Make Google, Amazon and Facebook more transparent and accountable. Retrieved from broadbandtvnews.com/2020/02/28/ebu-make-google-amazon-and-facebook-more-transparent-and-accountable
- EBU. (2020, June). Market Insights. Trust in Media 2020. Retrieved from ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/open/Trust_in_Media_2020/EBU-MIS-Trust_in_Media_2020.pdf
- EDMO. (2020a). 2020 CEF Telecom Call - European Digital Media Observatory (CEF-TC-2020-2). Retrieved from ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-telecom/apply-funding/2020-edmo
- EDMO. (2020b). EDMO at a glance. Retrieved from edmo.eu/edmo-at-a-glance
- European Commission. (2019). Assessment of the Code of Conduct on Hate Speech on line. Retrieved from ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/assessment_of_the_code_of_conduct_on_hate_speech_on_line_-_state_of_play_0.pdf
- European Commission. (2020a). The Digital Economy and Society Index (DESI). Retrieved from ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi
- European Commission. (2020b, March 2). EU funds projects worth €5.1 million to support media freedom and pluralism. Retrieved from ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-funds-projects-worth-eu51-million-support-media-freedom-and-pluralism
- European Commission. (2020c, September 1). Pilot Project: The European Fourth Estate - Forth Power - protecting democracy through investigative journalism and actions against Fake News. Retrieved from ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/pilot-project-european-fourth-estate-fourth-power-protecting-democracy-through-investigative
- European Commission. (2020d). EU-funded projects to support media freedom and pluralism in the EU. Retrieved from ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-funded-projects-support-media-freedom-and-pluralism-eu
- European Commission. (2020e, June). Countering illegal hate speech online. 5th evaluation of the Code of Conduct. Retrieved from ec.europa.eu/info/sites/info/files/codeofconduct_2020_factsheet_12.pdf
- European Commission. (2020f, September 10). Assessment of the Code of Practice on Disinformation - Achievements and areas for further improvement. Retrieved from cyberpolicy.nask.pl/wp-content/uploads/2020/09/Assessment-of-the-Code-of-Practice-on-Disinformation.pdf
- European Commission. (2020g). Fighting disinformation. Retrieved from consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/fighting-disinformation
- European Commission. (2020h, November 11). Audiovisual Media: Commission opens infringement procedures against 23 Member States for failing to transpose the Directive on audiovisual content. Retrieved from ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2165
- Komisja Europejska. (2019, 29 stycznia). Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji: Komisja wzywa sygnatariuszy do zwiększania wysiłków. Pobrane z ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_746
- Komisja Europejska. (2020a, 19 lutego). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy. Pobrane z eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0067

- Komisja Europejska. (2020b, 3 grudnia). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji. Pobrane z eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN
- Komisja Europejska. (2020c, 15 grudnia). COM (2020) 825: Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniające dyrektywę 2000/31/WE.
- Komisja Europejska. (2020d, 10 czerwca). Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów. Walka z dezinformacją wokół COVID-19 – dajemy dojsć do głosu faktom. Pobrane z eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0008&from=EN
- Komisja Europejska. (2020e). Komunikat Komisji. Wytyczne w sprawie stosowania w praktyce kryterium zasadniczej funkcji w odniesieniu do definicji „usługi platformy udostępniania wideo” zgodnie z dyrektywą o audiowizualnych usługach medialnych. Dz.Urz. UE C 223/3 z 7.07.2020.
- Komisja Europejska. (2020f). Komunikat Komisji. Wytyczne na podstawie art. 13 ust. 7 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych dotyczące obliczania udziału utworów europejskich w katalogach usług na żądanie oraz definicji małej liczby odbiorców i niskiego obrotu. Dz.Urz. UE C 223/10 z 7.07.2020.
- Krastew, I. (2020). *Nadeszło jutro. Jak pandemia zmienia Europę*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Parlament Europejski. (2020). Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie wzmocnienia wolności mediów: ochrona dziennikarzy w Europie, nawoływanie do nienawiści, dezinformacja i rola platform (2020/2009(INI)). Pobrane z europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0320_PL.html
- Parlament Europejski i Rada. (2018). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku. Dz.Urz. UE L 303/69 z 28.11.2018.
- Roth, J. & Achuthan, A. (2020, February 4). Building rules in public: Our approach to synthetic & manipulated media. Retrieved from blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/new-approach-to-synthetic-and-manipulated-media.html
- Schwab, K. (2018). *Czwarta rewolucja przemysłowa*. Warszawa: Wydawnictwo Studio EMKA.
- Twitter Inc. (2021, January 8). Permanent suspension of @realDonaldTrump. Retrieved from blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/suspension.html