

Alicja Jaskiernia

MONITORING WOLNOŚCI

MEDIÓW W EUROPIE



MONITORING
WOLNOŚCI
M E D I Ó W
W EUROPIE

Mojej Rodzinie

Uniwersytet Warszawski
Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii

Alicja Jaskiernia

MONITORING
WOLNOŚCI
MEDIÓW
W EUROPIE

Warszawa 2018

Publikacja dofinansowana przez
Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent

prof. dr hab. Ewa Stasiak-Jazukiewicz

Redakcja

Mirosława Zygmunt

Projekt okładki

Barbara Kuropiejska-Przybyszewska

© Copyright by Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii UW

© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2018

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części
niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej,
fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autorki i Wydawcy.

Wydawca

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR
e-mail: oficyna@aspra.pl
www.aspra.pl

ISBN 978-83-7545-840-4

Objętość: 30,3 ark. wyd.

Spis treści

Wprowadzenie	9
---------------------------	---

ROZDZIAŁ 1. Wolność mediów oraz jej monitorowanie – kwestie prawne, definicyjne i metodologiczne	15
---	----

1.1. Pojęcie wolności mediów	15
1.2. Wolność mediów a demokracja	22
1.3. Gwarancje wolności mediów: wymiar krajowy i międzynarodowy	28
<i>Gwarantowanie wolności mediów w wymiarze krajowym</i>	29
<i>Gwarantowanie wolności mediów w wymiarze międzynarodowym</i>	33
1.4. Istota monitorowania wolności mediów	35
1.5. Geneza i rozwój monitorowania wolności mediów	36
1.6. Problemy metodologiczne monitorowania wolności mediów	41

ROZDZIAŁ 2. Monitoring wolności mediów w systemie Rady Europy	49
--	----

2.1. Ogólna charakterystyka Rady Europy	49
2.2. Swoboda informacji i wolność mediów w aksjologii Rady Europy	57
2.2.1. Standardy o charakterze „twardego prawa”	59
<i>Artykuł 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka</i>	64
<i>Konwencje Rady Europy mające znaczenie dla wolności i pluralizmu mediów w Europie</i>	69
2.2.2. Standardy o charakterze tzw. miękkiego prawa	77
2.3. Mechanizmy monitorowania wolności mediów w Radzie Europy	87
2.3.1. Komitet Ministrów Rady Europy i organy współpracy międzyrządowej	88
2.3.2. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy	93
2.3.3. Europejski Trybunał Praw Człowieka	99

2.3.4. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy	109
2.3.5. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka)	115

ROZDZIAŁ 3. Monitoring wolności mediów w systemie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

3.1. Ogólna charakterystyka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie	125
3.2. „Ludzki wymiar” w systemie aksjologicznym OBWE oraz monitorowanie jego realizacji	131
3.3. Przedstawiciel OBWE do spraw Wolności Mediów	137
3.3.1. Zakres monitoringu wolności mediów w systemie OBWE	137
3.3.2. Geneza urzędu Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności Mediów	140
3.3.3. Status prawny i kompetencje Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności Mediów	140
3.3.4. Obszary monitorowania wolności mediów przez Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności Mediów ...	149
<i>Prześladowanie dziennikarzy</i>	151
<i>Ochrona praw dziennikarzy oraz siedzib redakcji</i>	157
<i>Monitoring regulacji prawnych działalności mediów i pomoc prawna dla władz krajowych</i>	160
3.4. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE jako instytucja monitorująca wolność mediów w procesach wyborczych	162
3.4.1. Monitorowanie wolności mediów w procesach wyborczych przez Wyborcze Misje Obserwacyjne OBWE	164
3.4.2. Obserwowanie medialnego krajobrazu wyborczego przez Wyborcze Misje Obserwacyjne OBWE	174
3.4.3. Monitorowanie skarg na naruszanie wolności słowa w procesie wyborczym	178
3.4.4. Interpretacja wyników monitoringu wyborczego przekazu medialnego	179
3.4.5. Wykorzystanie wyników monitorowania przekazu medialnego procesu wyborczego	182
3.5. Ocena efektywności monitorowania wolności mediów przez Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności Mediów oraz Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka.	184

ROZDZIAŁ 4. Monitoring wolności mediów w Unii Europejskiej	187
4.1. Ogólna charakterystyka Unii Europejskiej oraz unijnej polityki medialnej	187
4.2. Media w prawie pierwotnym i wtórnym UE	194
4.3. Swoboda informacji i wolność mediów w aksjologii UE	198
4.4. Podmioty biorące udział w monitorowaniu mediów w UE	200
4.4.1. Komisja Europejska	201
4.4.2. Parlament Europejski	204
4.4.3. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej	208
4.4.4. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej	212
4.4.5. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	214
4.4.6. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	217
4.5. Monitoring wdrażania dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych	224
4.5.1. Główne przepisy dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych	226
4.5.2. Rola Komitetu Kontaktowego w monitorowaniu wdrażania dyrektywy	232
4.5.3. Wnioski ze sprawozdań z wdrażania przepisów dyrektywy	236
4.6. Monitoring nadawców publicznych	247
4.7. Monitorowanie pluralizmu mediów	255
<i>Wnioski z raportów Monitora Pluralizmu Mediów dotyczące kwestii koncentracji</i>	257
4.8. Monitoring mediów w środowisku cyfrowym	260
<i>Ochrona danych osobowych i prywatności</i>	263
<i>Monitorowanie i zwalczanie nielegalnych treści w sieci</i>	264
4.9. Edukacja medialna	272
ROZDZIAŁ 5. Monitoring wolności mediów prowadzony w Europie przez organizacje pozarządowe oraz branżowe. Globalne indeksy wolności mediów	277
5.1. Monitoring instytucjonalny: europejskie organizacje branżowe dziennikarzy i mediów	279
5.1.1. Monitoring prowadzony przez organizacje sektora prasy, telewizji i radia	280
5.1.2. Monitoring prowadzony przez paneuropejskie stowarzyszenie dziennikarskie	290

5.1.3. Monitoring prowadzony przez dostawców usług telekomunikacyjnych i internetowych	295
5.2. Europejskie Obserwatorium Audiowizualne	301
5.3. Monitoring prowadzony przez organizacje pozarządowe oraz platformy alertowe	307
5.4. Monitor Pluralizmu Mediów	315
5.5. Globalny monitoring wolności mediów	329
5.5.1. Monitoring wolności mediów prowadzony przez UNESCO	331
5.5.2. Globalny monitoring mediów – indeksy poziomu regulacji prawnych oraz rozwoju demokracji i technologii	336
<i>Indeks demokracji tygodnika „The Economist”</i>	<i>336</i>
<i>International Press Institute</i>	<i>338</i>
<i>Digital News Report Instytutu Reutersa</i>	<i>339</i>
5.5.3. Globalny ranking dostępu do informacji (RTI)	341
5.5.4. Globalne indeksy wolności mediów „Wielkiej Trójki”:	
Freedom House, IREX oraz Reporterów bez Granic . .	343
<i>Indeksy wolności mediów – podejście krytyczne</i>	<i>343</i>
<i>Freedom of the Press – indeks wolności mediów</i>	
Freedom House	347
<i>Media Sustainability Index (MSI) – indeks IREX-u</i>	<i>350</i>
<i>Press Freedom Index Reporterów bez Granic</i>	<i>352</i>
<i>Korelacje indeksów Freedom House i Reporterów bez Granic – państwa europejskie</i>	<i>362</i>
Zakończenie: pytania o przyszłość monitoringu jako narzędzia ochrony wolności mediów	367
Wykaz tabel	385
Wykaz wykresów	387
Wykaz skrótów i skrótowców	389
Bibliografia	395
Indeks rzeczowy	447
Contents	481
Summary	485

Wprowadzenie

Monitoring wolności mediów, w powszechnym odbiorze przez światową opinię publiczną jest utożsamiany, tylko częściowo zasadnie, ze znanymi globalnymi rankingami wolności mediów, publikowanymi przez dwie organizacje pozarządowe – Freedom House oraz Reporterów bez Granic. Ostatnie dekady przynoszą istotny wzrost znaczenia międzynarodowych instrumentów monitorowania wolności mediów¹. Widać to zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej². Liczba podmiotów promujących wolność słowa na świecie stale rośnie. Globalna sieć ochrony i promocji wolności wypowiedzi IFEX (The Global Network Defending and Promoting Free Expression) w połowie 2018 r. określała ich liczbę na ponad sto³. Monitoring prowadzony jest zarówno przez uniwersalne organizacje międzynarodowe (NZ/UNESCO) i regionalne (np. Radę Europy, OBWE, Unię Europejską), jak i podmioty medialne (Instytut Reutersa) oraz organizacje pozarządowe.

Potrzeba monitorowania wolności i pluralizmu mediów wydaje się tym większa, im bardziej alarmistyczne stają się raporty z monitoringu prowadzonego w ostatnich latach. Z badań różnych organizacji wynika, że ataki na wolne media odnotowuje się nie tylko w takich krajach, jak Chiny czy Rosja, ale pojawiły się również w Europie i Stanach Zjednoczonych⁴. Tendencję

¹ Zob. J. Trappel, W.A. Meier, *On Media Monitoring: The Media and Their Contribution to Democracy*, New York 2011, s. 21.

² Zob. A. Dobрева (and oth.), *Monitoring Media Pluralism in Europe testing and implementation of the media pluralism monitor 2015: Policy Report*, Florence 2016, s. 8; *World Trends in Freedom of Expression of Information and Media Development: Regional Overview of the Arab Region*, Paris 2014, s. 12.

³ *Our Network*, IFEX, https://www.ifex.org/our_network/ [dostęp: 21.07.2018].

⁴ Zob. M.J. Abramowitz, *Hobbling a Champion of Global Press Freedom*, [w:] *Freedom of the Press 2017*, Washington–New York 2017, s. 1.

tę potwierdzają też badania prowadzone przez UNESCO⁵ oraz światowe indeksy wolności mediów. Erozja wolności mediów zaczyna przybierać poziom krytyczny, co jest groźne dla demokracji⁶. Najnowszy raport Reporterów bez Granic ukazał się pod znamienym tytułem: *Nienawiść do dziennikarstwa zagroża demokracji*⁷.

„Bastion demokracji”⁸, jak często bywają określane wolne media, atakowany jest już nie tylko przez autokratów z regionów świata, które z demokracją nie mają wiele wspólnego, ale także w Europie. Dziennikarze nie tylko są atakowani werbalnie przez polityków, ale także coraz częściej narażeni na bezpośrednie napaści, a nawet zabójstwa⁹. Na kontynencie, który posiada demokratyczne instytucje, w tym prawne, które mediom gwarantują wolność, a dziennikarzom ochronę, mamy do czynienia z coraz częstszymi przypadkami ograniczania niezależności mediów, wywierania niedozwolonych nacisków na dziennikarzy, stosowania różnych form cenzorskich, a także zastraszania dziennikarzy¹⁰.

Znany włoski dziennikarz śledczy i pisarz Roberto Saviano, w reakcji na zabójstwo młodego słowackiego reportera Jána Kuciaka, oskarża Europę o to, że umie opłakiwać zabitych dziennikarzy, ale niewiele robi, aby chronić żyjących¹¹. W obliczu zagrożeń dla wolności i niezależności mediów oraz bezpieczeństwa samych dziennikarzy monitorowanie wolności mediów staje się wyzwaniem dla organizacji międzynarodowych, instytucji krajowych, sektora pozarządowego oraz branży mediów. Ten obszar powinien także stać się, w szerszym niż dotychczas zakresie, przedmiotem badań i analiz medioznawców, a także przedstawicieli innych nauk (politologii, stosunków międzynarodowych, prawa itd.)¹².

⁵ Zob. *World Trends in Freedom of Expression and Media Development: Global Report*, Paris 2018, s. 30.

⁶ Zob. *2017 World Press Freedom Index*, <https://www.remmediafreedom.eu/Tools/Monitoring-tools-2017> [dostęp: 18.11.2017].

⁷ Tamże.

⁸ Zob. R.A. Dahl, *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971, s. 34.

⁹ *Journalists are murdered in Europe as well, RSF Index 2018*, <https://rsf.org/en/rsf-index-2018-journalists-are-murdered-europe-well> [dostęp: 28.04.2018].

¹⁰ Zob. M. Clark, A. Grech, *Journalists under Pressure: Unwarranted Interference, Fear and Self-censorship in Europe*, Strasbourg 2017, s. 9.

¹¹ R. Saviano, *Journalists are risking all to expose the Italian mafia. They must be protected*, The Guardian, 9.03.2018, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/mar/09/journalists-italian-mafia-jan-kuciak-slovakia> [dostęp: 15.05.2018].

¹² D. McQuail, *Media Accountability and Freedom of Information*, Oxford 2003, s. 21; Por. S.W. Barnett, J. Townend (eds.), *Media Power and Plurality: From Hyperlocal to High-Level Policy*, London–Brighton 2015.

W niniejszej książce, będącej próbą zrekonstruowania obrazu europejskiego systemu monitorowania wolności mediów, chodzi o ukazanie aktywności instytucji podejmujących monitoring wolności mediów, zarówno wyspecjalizowanych, jak i tych, dla których jest tylko jednym z obszarów zainteresowania, nawiązujących do ich demokratycznych systemów aksjologicznych¹³. Szczególny nacisk został położony na monitorowanie wolności mediów przez Radę Europy, Unię Europejską oraz OBWE. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie aktywność tych trzech organizacji ma zasadnicze znaczenie dla upowszechniania standardów i praktyk demokratycznych w Europie i na świecie. Monitoring przedakcesyjny był jednym z elementów procesów demokratyzacji systemów ustrojowych państw Europy Środkowej i Wschodniej w okresie, gdy najpierw Rada Europy, a następnie Unia Europejska rozszerzyły zasięg swego oddziaływania¹⁴. Związany był także z dążeniem do osiągnięcia nowych celów w obszarze wolności słowa oraz transformacji systemów mediów¹⁵. W książce przedstawione są także działania organizacji branżowych sektora mediów w Europie, organizacji pozarządowych oraz nowych platform cyfrowych. Uwzględniony został globalny aspekt monitorowania wolności mediów w kontekście światowych indeksów wolności mediów i pozycji krajów europejskich w najbardziej znanych rankingach.

Celem książki jest zapełnienie istotnej luki w powyższej kwestii, poprzez przedstawienie możliwie pełnego obrazu europejskich mechanizmów monitorowania wolności mediów. Konstruuąc to systemowe ujęcie, sięgnęłam do dorobku najważniejszych organizacji europejskich, agend i podmiotów z nimi powiązanych oraz instytucji współpracujących i wspierających, wyspecjalizowanych w zakresie monitorowania wolności mediów, takich jak Europejskie Obserwatorium Audiowizualne czy nowe inicjatywy, jak platforma „alertowa” Mapping Media Freedom. Podjęłam analizę znaczenia wolności mediów w trakcie tak ważnych procedur, jak procedura akcesyjna w Radzie Europy i Unii Europejskiej czy procedura monitoringowa w OBWE. Uwzględniłam tu zarówno podejście generalne, jak i prowadzone w ramach mechanizmów kontrolnych poszczególnych

¹³ Por. A. Czeppek, M. Hellwig, E. Nowak, *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*, Bristol-Chicago 2009, s. 91.

¹⁴ Zob. P. Bárd, J. Bayer, *A Comparative Analysis of Media Freedom and Media Pluralism in EU Member States*, Brussels 2016, s. 12.

¹⁵ Zob. M. Christensen, *Visions of Media Pluralism and Freedom of Expression in EU Information Society Policies*, [w:] *Media Freedom and Pluralism: Media Policy Challenges in the Enlarged Europe*, Budapeszt–New York 2010, s. 27.

konwencji¹⁶ czy dyrektyw i rozporządzeń unijnych¹⁷. Uwzględniłam rolę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁸, gdyż w ramach ich działalności dostrzegalne stają się istotne zagrożenia dla wolności mediów w poszczególnych państwach. To samo dotyczy międzynarodowego obserwowania wyborów, którego efektem są informacje o sposobie traktowania mediów w trakcie wyborów, jak również w okresie je poprzedzającym.

W książce zawarłam także analizę działalności monitoringowej wybranych europejskich organizacji branży mediów tradycyjnych (sektora prasy, telewizji i radia), nowych mediów (dostawców usług telekomunikacyjnych i internetowych), organizacji pozarządowych i stowarzyszeń dziennikarskich w Europie. W wymiarze globalnym przedstawiłam krytyczną analizę metodologii najbardziej znanych światowych indeksów wolności mediów, w tym tzw. Wielkiej Trójki, czyli Freedom House, IREX-u oraz Reporterów bez Granic, oraz mniej znanych, jak na przykład globalnego rankingu dostępu do informacji (RTI).

Struktura książki odzwierciedla poszczególne obszary badawcze. W rozdziale pierwszym zawiera przegląd koncepcji teoretycznych dotyczących definicji wolności słowa, wolności mediów, a także pluralizmu mediów, a następnie pojęcia i istoty monitoringu. W kolejnych rozdziałach przedstawiam analizę działań monitoringowych prowadzonych przez Radę Europy (rozdział drugi), OBWE (rozdział trzeci) i Unię Europejską (rozdział czwarty) oraz najważniejsze europejskie podmioty branżowe, sektor pozarządowy i nowe platformy internetowe (rozdział piąty). Ten ostatni został uzupełniony przez analizę działalności kluczowych podmiotów globalnych, gdyż uznałam, że pominięcie tego aspektu, także jako punktu odniesienia dla europejskich inicjatyw, nie tylko zubożyłoby książkę, ale mogłoby pozostawić nieuzasadnione wrażenie „autarkii” procesów europejskich. W rozdziale tym zdecydowałam się, mimo świadomości ich szybkiej dezaktualizacji, przedstawić efekty monitoringu w postaci analizy danych pozyskanych z aktualnie dostępnych raportów. Mogą one bowiem stanowić egzemplifikację efektów procesów monitoringu, wychwyceniu z sumy danych ilościowych

¹⁶ Zob. E. Konečná, *Frameworking Continues: Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, „European Yearbook of Minority Rights Online” 2009, nr 1, s. 574.

¹⁷ R. Adam, M. Safjan, A. Tiziani, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, tłum. M. Kielbasa, Ł. Maślanka, Warszawa 2014, s. 202–233.

¹⁸ Zob. E. Psychogiopoulou, *Copyright Enforcement, Human Rights Protection and the Responsibilities of Internet Service Providers after ‘Scarlet’*, „European Intellectual Property Review” 2012, nr 8, s. 557; I.S. Döhmman, *A New Framework for Information Markets: Google Spain*, „Common Market Law Review” 2015, nr 4, s. 1038.

także zjawisk jakościowych, a także – w przyszłości – bazę ewentualnych kolejnych prób porównawczych.

Materiał badawczy został zebrany na podstawie kwerendy literatury z obszaru nauk o mediach, zwłaszcza polityki medialnej, aktów prawnych i dokumentów wytworzonych przez poddane oglądowi organizacje, a także wybranych publikacji, które ukazały się w mediach. W przeglądzie i analizie materiału badawczego posłużyłam się głównie metodami z dziedziny nauk o mediach, politologii, prawa, a także studiów międzynarodowych. Zastosowałam zwłaszcza metodologię systemową, pozwalającą – poza opisem – na odkrywanie funkcji i celów badanych struktur, wraz z ich zdolnościami do adaptacji i zmiany¹⁹, metodę *desk research*, szczególnie przydatną w eksploatacji danych, pozyskiwanych z dokumentów i raportów, oraz metodę analizy dokumentów prawnych. Dla wyjaśnienia specyfiki globalnych i europejskich procesów monitorowania wolności mediów, zwłaszcza egzemplifikacji funkcji i wykorzystania efektów monitoringu, podkreślić należy znaczenie analizy porównawczej, która pozwoliła na wyodrębnienie różnic w podejściu do monitorowania. Pozwoliło to na ukazanie złożoności europejskich procesów monitorowania, zarówno pod względem przyjmowanych procedur, jak i wykorzystania efektów.

Wnioski wypływające z tej analizy mogą być przydatne zarówno przy konstruowaniu ustawodawstwa regulującego działalność mediów w poszczególnych krajach, jak i mogą służyć jako punkt odniesienia dla oceny praktyki ustrojowej poszczególnych państw w zapewnieniu wolności mediów. Chodzi bowiem o dynamiczny proces, w którym na kolejnych etapach rozwoju cywilizacyjnego pojawiają się nowe typy zagrożeń dla wolności mediów. Powinny one znaleźć adekwatną odpowiedź w postaci zarówno rozwiązań prawnych, jak również innego typu działań, istotnych dla osiągnięcia tego celu. Przy tym tradycyjny poziom, na którym decydujący głos mają wielkie organizacje międzynarodowe, w epoce internetu nie jest już decydujący, ponieważ także jednostki, wystarczająco aktywne i zdeterminowane, mogą działać na rzecz wolności słowa w organizacjach pozarządowych, a także za pośrednictwem platform internetowych. To dzięki nim mogli pojawić się „nowi aktorzy”, „sygnaliści” spośród niegdyś marginalizowanych odbiorców przekazów, tworzący sieciowe społeczności²⁰, zdolne do występowania w obronie bliskich im wartości.

Monitoring wolności mediów stał się ważnym instrumentem promocji wolności słowa w globalnej sieci ochrony niezależnych mediów, sygnalizowa-

¹⁹ Zob. rozważania na ten temat B. Nierenberg, *Zarządzanie mediami. Ujęcie systemowe*, Kraków 2011, s. 11, 44–47.

²⁰ M. Castells, *Władza komunikacji*, tłum. J. Jedliński, P. Tomanek, Warszawa 2013, s. 406.

nia zagrożeń i pomocy dziennikarzom. Dla wolności słowa ważne są bowiem wszelkie działania oddolne, inicjujące permanentny monitoring prowadzony przez aktywistów społeczeństwa obywatelskiego, blogerów i wszelkich sygnalistów. Takie „pospolite ruszenie” na rzecz wolnych i pluralistycznych mediów oraz bezpieczeństwa dziennikarzy powinno wpisywać się w działania samonaprawy europejskiej demokracji, aby nie stała się „demokracją w kryzysie”²¹, jedynie podtrzymującą europejskie aspiracje do produkowania standardów, których sama nie przestrzega. Prowadzeniu monitoringu sprzyja też współczesna kultura dzielenia się informacjami, presja transparentności, a nawet „rozliczania” efektów prowadzonej polityki przez władze państwowe. W tym zakresie wiele mogą zdziałać nie tylko aktywiści organizacji pozarządowych, ale też ludzie nauki, *think tanki* i zwykli obywatele²².

Książka uwzględnia stan prawny na dzień 21 czerwca 2018 r.

²¹ I. Krastew, *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, przeł. M. Sutowski, Warszawa 2013, s. 28–29; Por. R. Balicki, *Demokracja w czasach Internetu*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 347; H. Zięba-Załużka, *Media a demokracja w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 3, s. 74.

²² T. Garton Ash, *Wolne słowo. Dziesięć zasad dla połączonego świata*, przekł. M. Godyń, F. Godyń, Kraków 2018, s. 547.

Rozdział 1

Wolność mediów oraz jej monitorowanie – kwestie prawne, definicyjne i metodologiczne

1.1. Pojęcie wolności mediów

Pojęcie „wolności mediów”, podobnie jak koncepcja „wolności słowa”, nie doczekało się dotąd jednolitej definicji, przede wszystkim dlatego, że jej autorzy wychodzą z różnych założeń lub eksponują różne jej aspekty¹. Pytania dotyczące pojęcia i zakresu wolności mediów domagają się odpowiedzi na pytanie o samą wolność słowa i jej znaczenie zarówno dla poszczególnych jednostek, jak i dla społeczeństwa czy władzy. Znany brytyjski historyk, Timothy Garton Ash, podjął próbę zebrania argumentów obecnych w zachodniej myśli filozoficznej i prawnej, które odpowiadają na pytanie: dlaczego słowo powinno być wolne?

Zachodnia tradycja intelektualna proponuje cztery główne odpowiedzi. Każda z nich ma wiele filozoficznych, prawnych i literackich wariantów, jednak podstawowe myśli są zdumiewająco stałe. Nazywam je APRR: Autoekspresja, Prawda, Rząd, Różnorodność. Pierwszy argument brzmi: potrzebujemy wolności wypowiedzi, aby w pełni urzeczywistnić swoje indywidualne człowieczeństwo. Mowa jest tym, co odróżnia nas od innych stworzeń, a także, jak dotąd, od komputerów².

Drugi argument odnosi się do Miltonowskiego poszukiwania prawdy: „dzięki tej wolności możemy odnajdywać prawdę. Albo przynajmniej pomaga

¹ Szeroko omawia tę kwestię J. Sobczak, *Podstawy wolności słowa. Uwarunkowania aksjologiczne i normatywna ochrona w obliczu zmian*, [w:] J. Sobczak, K. Chałubińska-Jentkiewicz (red.), *Prawo prasowe między wymogami prawa, nakazami etyki a oczekiwaniami rynku. W poszukiwaniu nowego modelu dziennikarstwa*, Toruń 2016, s. 11–33.

² T. Garton Ash, *Wolne słowo. Dziesięć zasad dla połączonego świata*, przekł. M. Godyń, F. Godyń, Kraków 2018, s. 121.

nam ona w szukaniu prawdy”³. Trzecim argumentem jest opinia, że wolność słowa konieczna jest dla dobrego rządu⁴, najpierw bowiem zabieramy głos, a potem głosujemy⁵. Wolność słowa stanowi nieodzowny warunek „prawowitego rządu, ponieważ rzetelna demokracja wymaga, aby każdy obywatel miał nie tylko prawo do głosowania, ale i prawo mówienia własnym głosem”⁶.

Czwarty argument opiera się na ujmowaniu wolności słowa jako sztuki rozwiązywania konfliktów społecznych, tolerowania odmiennych poglądów, życia w warunkach „wschodzącego *kosmopolis*”, gdzie swoboda wypowiedzi „pomaga nam żyć w warunkach różnorodności”⁷.

Gdy używamy terminu „wolność słowa”, to obejmujemy nim wszelkie formy jej wyrażania, zarówno publiczne, jak i prywatne, takie jak mowa, petycje, demonstracje, akcje, w których są formułowane opinie, w tym także wszelkie formy przekazu medialnego itd. To rodzi pytania, czy „wolność wypowiedzi” i „wolność prasy” są pojęciami ekwiwalentnymi, czy też powinny być pojmowane rozdzielnie?

Wolność mediów analizowana jest najczęściej w kontekście wolności słowa i jej ograniczeń⁸. O wolności mediów, tak samo jak o wolności słowa, przesądzają zarówno czynniki pozytywne, jak i prawne i faktyczne okoliczności prowadzące do jej ograniczenia⁹. Pojawiło się więc tu rozróżnienie między „negatywną wolnością prasy” (nieobecność mechanizmów prawnej kontroli, takich jak cenzura) a „pozytywną wolnością prasy” (zdolność jednostek do korzystania z mediów)¹⁰. Należy zwrócić uwagę, że kategorie „wolności mediów” i „wolności prasy” są często stosowane naprzemiennie¹¹. Można spotkać się z poglądem ujmującym wolność prasy w kategoriach typu komunikowania. Innymi typami miałyby być: wolność słowa, wolność opinii i swoboda informacji¹². Pojęcie „wolności mediów” ewoluowało wraz z rozwojem technik komunikacyjnych¹³. Istotny

³ Tamże, s. 125–126.

⁴ Tamże, s. 127.

⁵ Tamże, s. 128.

⁶ I. Hare, J. Weinstein (eds.), *Extreme Speech and Democracy*, Oxford 2009, s. vii.

⁷ T. Garton Ash, *Wolne słowo...*, s. 131–132.

⁸ W. Sadurski, *Freedom of Speech and Its Limits*, Dordrecht 1999, s. 32.

⁹ M.P. Colaresi, *Democracy declassified. The secrecy dilemma in national security*, Oxford 2014, s. 38. Por. *Freedom of the media in the EU and neighbouring countries. Seminar organized by the EESC – 24 to 25 November, Cracow (Poland)*, Brussels 2012, s. 8.

¹⁰ R. Picard, *The Press and the Decline of Democracy*, Westport 1985, s. 47.

¹¹ Zob. *Aspects of Press Freedom*, „Public Law” 1992, nr 1, s. 41.

¹² C. Breunig, *Communication Freedoms: An International Comparison*, Konstanz 1994, s. 34.

¹³ B. Winston, *Messages, Free Expression, Media and the West from Gutenberg to Google*, London–New York 2005, s. 41.

był tu wpływ zmieniających się uwarunkowań technologicznych na realizację zasady wolności słowa¹⁴, a także na wolność mediów.

Wolność prasy, jako pochodna wolności myśli, słowa i wypowiedzi, należy do tych obszarów, które szczególnie chętnie podejmowane są zarówno przez prawników, jak i filozofów, historyków doktryn, idei, kultury i cywilizacji, a także teologów, etyków, antropologów kulturowych, socjologów i psychologów. To rozległe spektrum badań, przy jednoczesnym stosowaniu odrębnych metodologii i metod, powoduje z jednej strony poszerzenie pola dociekań i pozwala na wieloaspektowość ujęcia, ale z drugiej strony prowadzi do pewnego chaosu terminologicznego i powstawania niepożądanych sytuacji, gdy niewyjaśnione zostają pewne, istotne dla całości, kwestie. Próby integrowania różnych stanowisk w celu przyjęcia wspólnej definicji nie udają się przede wszystkim dlatego, że „część definicji wychodzi z założeń obiektywistycznych, gdzie wartość traktowana jest jako autonomiczna własność przedmiotu, tkwiąca w jego istocie, pozostałe zaś mają założenia subiektywistyczne i racjonalistyczne, gdzie wartość odnoszona jest do podmiotów, ich ocen i motywacji”¹⁵.

W ujęciu historycznym, istotne znaczenie miało rozważanie wolności mediów w kontekście występowania zjawiska cenzury. Zwłaszcza liberalna koncepcja wolności prasy XVIII w. zaowocowała wieloma nowatorskimi i wyrażanymi argumentami co do zakresu cenzury państwowej. Przypomina o tym Denis McQuail:

Wszystkie ruchy rewolucyjne i reformatorskie od wieku XVIII wypisywały wolność prasy na swoich sztandarach i wykorzystywały ją w praktyce, by popierać swoją sprawę. [...] Kontekst historyczny walki o wolność prasy niemal zawsze stanowił antagonizm między publikacjami a jakąś władzą, najpierw z Kościołem, a potem z rządem¹⁶.

Podejście teologiczne (John Milton) krytykowało cenzurę państwową w kontekście pochodzącej od Boga zdolności myślenia, jaka przysługuje jednostkom. Idea mówiąca o tym, że traktowanie prasy powinno być wyznaczone przez prawa jednostki, została wyłożona przez Johna Locke’a, a następnie rozwinięta przez Johna Asgilla. Teoria utylitaryzmu (William Godwin, James Mill, Jeremy Bentham) uznawała państwową cenzurę za przyzwolenie na despotyzm, a więc za zjawisko sprzeczne z zasadą zwiększania szczęścia poddanych.

¹⁴ Por. G. Berger, *Mapping Freedom of Expression. A Global Endeavour*, [w:] U. Carlsson (ed.), *Freedom of Expression Revisited. Citizenship and Journalism in the Digital Era*, Göteborg 2013.

¹⁵ J. Sobczak, *Podstawy wolności słowa...*, s. 13.

¹⁶ D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, przekł. M. Bucholc, A. Szulżycka, Warszawa 2007, s. 182.

Kolejna metoda obrony wolności prasy (Leonard Busher, John Stuart Mill) była podyktowana ideą osiągnięcia prawdy przez otwartą publiczną dyskusję wśród obywateli¹⁷. Szczególnie w angloamerykańskiej tradycji myśli politycznej wolność prasy wiązano z wolnością jednostki i argumentami przeciwko tyranii cenzury. Idee te przekuto w koncepcję wolnego rynku idei (*free marketplace of ideas*), co skutkowało potem powiązaniem wolności prasy z wolnym rynkiem prasy, dominującym w modelu liberalnym¹⁸. W początkach XX w., w obliczu rosnącej komercjalizacji prasy, uznano, że wolność od ingerencji władzy rządowej nie wystarczy dla jej urzeczywistnienia, ponieważ presja właścicieli nie pozwala na realizację wzniosłych ideałów misji wolnej prasy. Wizję traktowania prasy w kategoriach pewnej formy dobra ogólnospołecznego wyraziła teoria „odpowiedzialności społecznej mediów”¹⁹. Jej zwolennikiem i animatorem prywatnej komisji badawczej, działającej w latach 1942–1947, był znany amerykański wydawca Henry Luce. Komisja sformułowała w raporcie końcowym, poza uwagami krytycznymi na temat stanu ówczesnej prasy w USA, wiele zaleceń, w tym popieranie zróżnicowania w prasie oraz – co odbiegało od liberalnego ideału separacji prasy od rządu – aktywne promowanie i wspieranie jej wolności, a także wprowadzanie regulacji hamujących „rażące nadużycia”²⁰.

Koncepcja wolności prasy ulegała więc istotnej ewolucji²¹. Po II wojnie światowej, w ówczesnej sytuacji geopolitycznej, punkt ciężkości w koncepcji „wolności prasy” przesunięto w stronę jej niezależności od władzy politycznej²². Wskazywano, że media w pełni będą wolne wtedy, gdy prasa, agencje informacyjne, radio i telewizja będą niezależne i zachowają zdolność do krytyki, a jedynymi ograniczeniami będą: prawna odpowiedzialność za zniesławienie oraz reguły przeciwdziałające publikacjom treści obscenicznym²³. Legitymizowało tę koncepcję umocnienie tożsamości prasy jako „czwartej władzy”, która jest strażnikiem i obrońcą

¹⁷ J. Keane, *Media a demokracja*, przeł. E. Petrajtis-O'Neill, Londyn 1992, s. 15 i n.

¹⁸ Zob. m.in.: T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa 2004, s. 158–160; D.C. Hallin, P. Mancini, *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, przeł. M. Lorek, Kraków 2007, s. 201–256; D. McQuail, *Teoria komunikowania...*, s. 182.

¹⁹ D. McQuail, *Teoria komunikowania...*, s. 183–184.

²⁰ Tamże, s. 184.

²¹ L.B. Becker, T. Vlad, N. Nusser, *An Evaluation of Press Freedom Indicators*, „International Communication Gazette” 2007, nr 5, s. 5 i n.

²² F.S. Siebert, T. Peterson, W. Schramm, *Four Theories on Press. The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do*, Urbana 1956, s. 23.

²³ R. Lowenstein, *Press Freedom as a Political Indicator*, [w:] H.D. Fischer, J.C. Merill (eds.), *International Communication, Media, Channels, Functions*, New York 1970, s. 139.

demokratycznego porządku²⁴, działającym w bliżej nieokreślonym interesie społecznym (publicznym), chociaż z reguły realizującą swoje własne cele i interesy biznesowe²⁵. Aspekt ekonomiczny wolności mediów powinien być przy tym traktowany na równi z aspektami prawnymi oraz społeczno-politycznymi, gdyż media nie mogą funkcjonować bez bazy ekonomicznej²⁶.

Samo pojęcie „interesu publicznego” jest obecnie jeszcze mniej jednoznaczne niż było wtedy, gdy to elity rządzące decydowały o tym, co kryje się pod tym określeniem, i przyjmowały w tym zakresie wyraźne kryteria wobec systemu medialnego. W tej sytuacji istotne staje się podtrzymywanie założenia, że interes publiczny, przedstawiany w formie konkurujących ze sobą roszczeń, znajduje oparcie w pewnych wartościach i zasadach, sięgających korzeniami do podstawowych założeń demokracji²⁷.

Pojęcia modelu wolności i standardu wolności prasy nie są tożsame. Przez standard wolności prasy rozumie się „wzorzec normatywny wykształcony w drodze wykładni prawa dokonywanej przez organ powołany do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem wolności wypowiedzi i wolności prasy na gruncie prawa europejskiego oraz posiadający moc wiążącą dla pozostałych państw”, pojęcie modelu wolności prasy oznacza natomiast „konstrukcję teoretyczną powstałą na bazie językowej wykładni przepisów prawa krajowego, jak i regulacji zawartych w prawie międzynarodowym, definiującą w sposób abstrakcyjny zakres podmiotowy i przedmiotowy wolności prasy oraz kryteria dopuszczalnych jej ograniczeń”²⁸. Modele wolności prasy nie tworzą automatycznie standardów. Możliwe jest jednak, że uzyskują one wpływ na istniejące standardy wolności wypowiedzi. Mogą więc je wspierać, być z nim tożsame, ale mogą je też zmieniać²⁹.

W myśl kompleksowej definicji Roberta L. Stevensona wolność prasy to „prawo do mówienia, nadawania lub publikowania bez wstępnych ograniczeń i wymogu zgody władz, ale w ramach odpowiedzialności prawnej

²⁴ C.G. Christians (and oth.), *Normative Theories of the Media. Journalism in a Democratic Societies*, Urbana–Chicago 2009, s. 55.

²⁵ Jak zauważa D. McQuail, problem polega na tym, że większość mediów to przedsiębiorstwa nastawione na osiąganie zysków, a nie celów społecznych, D. McQuail, *Teoria komunikowania...*, s. 177.

²⁶ B. Nierenberg, *Zarządzanie mediami. Ujęcie systemowe*, Kraków 2011, s. 201.

²⁷ T. Kononiuk, *Profesjonalizacja w dziennikarstwie. Między modernizmem a ponowoczesnością*, Warszawa 2013, s. 268.

²⁸ J. Tackowska-Olszewska, *Racjonalizacja wolności prasy – od modelu absolutnego do warunkowego. Europejski i krajowy kontekst wykładni prawa*, [w:] J. Sobczak, K. Chałubińska-Jentkiewicz (red.), *Prawo prasowe...*, s. 122.

²⁹ Tamże.

za ewentualne naruszenie prawa w wyniku publikacji. Może ona również uwzględniać gwarancje prawne:

- a) rozsądnego dostępu do informacji o działalności władz, biznesu i ludzi,
- b) prawa do odpowiedzi i sprostowania,
- c) ograniczonego prawa dostępu do mediów,
- d) specjalnej ochrony dziennikarzy³⁰.

Wolność mediów traktowana jest jako jedno z praw podstawowych³¹. W ujęciu Denisa McQuaila koncepcja wolności mediów obejmuje zarówno obszar wolności, jakimi cieszą się media, jak też stopień dostępu obywateli do zawartości przekazu medialnego. W myśl tej koncepcji media powinny cieszyć się pewną dozą niezależności, wystarczającą dla zapewnienia odpowiedniej ochrony wolnej i otwartej publicznej ekspresji idei i informacji. Z drugiej strony muszą być zróżnicowane, z czym sprzeczne są koncentracja własności i monopol kontroli, bez względu na to, czy dotyczy on państwa, czy prywatnych przedsiębiorców. Autor ten główne korzyści, płynące z wolności mediów, określa następująco:

- a) systematyczna i niezależna kontrola publiczna osób sprawujących władzę i zapewnienie należytej ilości wiarygodnych informacji o ich działalności (rola prasy jako „strażnika” lub jej rola krytyczna),
- b) pobudzanie aktywnego i dobrze poinformowanego systemu demokratycznego i życia społecznego,
- c) okazje do wyrażania idei, przekonań i poglądów na temat świata,
- d) stała odnowa i przemiana kultury społeczeństwa,
- e) poszerzanie zakresu dostępnej wolności³².

W ujęciu Davida Weavera zidentyfikowane zostały trzy komponenty wolności prasy:

- a) względny brak ograniczeń rządowych,
- b) względny brak ograniczeń ze strony podmiotów pozarządowych,
- c) istnienie warunków do rozpowszechniania wśród szerokiej publiczności zróżnicowanych idei i opinii³³.

³⁰ R.L. Stevenson, *Global Communication in the Twenty-first Century*, London–New York 1994, s. 120–121.

³¹ J. Oster, *Media Freedom as a Fundamental Right*, New York–Cambridge 2015, s. 21.

³² D. McQuail, *Teoria komunikowania...*, s. 202.

³³ D. Weaver, *The Press and Government Restrictions: A Cross-National Study Over Time*, „Gazette” 1977, vol. 23, s. 168.

James Curran, postrzegając wolność mediów z perspektyw liberalnej oraz radykalnej demokratycznej, podkreśla relacje między mediami, władzą i obywatelami. Pierwsze ujęcie obejmuje prawo mediów do publikowania i nadawania, uwzględniające ochronę obywateli przed bezprawnymi działaniami władzy. To drugie koncentruje się na zdolności środków masowego komunikowania do mediacji między różnymi grupami społeczeństwa i przeciwdziałania utrzymującym się w nim stanom nierównowagi³⁴.

Pojawiły się również definicje wolności mediów *sensu largo*. Uwzględniają one, wśród czynników składających się na wolność mediów, takie elementy, jak: rola mediów w budowaniu państwowości i w rozwoju ekonomicznym, przewyżczeniu analfabetyzmu i budowaniu świadomości społecznej³⁵.

Zasadnicze znaczenie dla wolności mediów ma to, by władze państwowe (rząd) nie miały monopolu na informację³⁶. Kwestia tego, kto kontroluje media, ma bowiem podstawowe znaczenie dla oceny ich niezależności³⁷. Wolne media mogą zaistnieć jedynie w systemie demonopolizacji ich kontroli ze strony jednej grupy społecznej, a także wsparcia ze strony krajowych instytucji prawnych, gospodarczych i społeczno-kulturalnych³⁸. Wolność wypowiedzi jest bowiem zarówno przyczyną, jak i skutkiem szerszej wolności³⁹. Nie ma bowiem, jak zauważył Lech Jaworski,

demokratycznego państwa prawnego bez wolności słowa. Sformułowanie to mogłoby się wydawać truizmem, gdyby nie oczywisty fakt, że brak rzeczywistej możliwości korzystania z tej wolności stawia pod znakiem zapytania realność funkcjonowania wszystkich pozostałych. I to nie tylko z powodu braku możliwości weryfikacji ich obowiązywania w drodze otwartej wymiany poglądów i informacji, ale – przede wszystkim – z uwagi na iluzoryczność (czy wręcz niemożność) wyartykułowania już samej potrzeby ich istnienia⁴⁰.

³⁴ Zob. J. Curran, *Media and Democracy: The Third Route*, [w:] M. Bruun (ed.), *Media and Democracy*, Oslo 1996, s. 73.

³⁵ W.A. Hachten, *The World News Prism: Changing Media, Clashing Ideology*, Ames 1987, s. 36.

³⁶ M. Price, *Media and Sovereignty*, Cambridge 2002, s. 47 i n.

³⁷ S. Gehlbach, K. Sonin, *Government Control and Media*, „Journal of Public Economics” Vol. 118 (2014), s. 166.

³⁸ B. Rozumilowicz, *Democratic Change: A Theoretical Approach*, [w:] M.E. Price, B. Rozumilowicz, S.G. Verhulst (eds.), *Media Reform*, London 2002, s. 24.

³⁹ T. Garton Ash, *Wolne słowo...*, s. 101.

⁴⁰ L. Jaworski, *Wolność wyrażania poglądów a wolność środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Sobczak, K. Chałubińska-Jentkiewicz (red.), *Prawo prasowe...*, s. 34.

1.2. Wolności mediów a demokracja

Pomimo pojawiających się wątpliwości, czy media nadal są „kamieniem węgielnym” demokracji, czy może odwrotnie – wręcz szkodzą demokracji, zamiast ją wspierać, wolne media i niezależne dziennikarstwo nie są obojętne dla demokracji, gdyż „demokratyczne media potrzebują demokratycznego państwa i vice versa”⁴¹. Podkreśla to Timothy Garton Ash, dla którego wolność słowa i wolność mediów (prasy) są wyznacznikami demokracji, a ich brak – dyktatury:

Kiedy się mówi „wolność słowa”, dwoma skojarzeniami, które natychmiast przychodzą do głowy wielu ludziom, są: „wolna prasa w wolnym kraju” i dziennikarze walczący z cenzurą państwową w krajach, gdzie nie ma wolności. [...] wolna prasa jest cechą rozpoznawczą wolnego kraju, a cenzura jest cechą rozpoznawczą dyktatury. Demokracja nie przetrwa bez tej pierwszej, a dyktatura bez tej drugiej⁴².

Wolność mediów, choć różnie rozumiana i interpretowana⁴³ oraz występująca w różnych kontekstach⁴⁴, nadal uznawana jest za jeden z podstawowych wyznaczników systemów demokratycznych i nazywana zasadniczym składnikiem demokracji⁴⁵. Jest wyrazem, a zarazem główną przesłanką zapewnienia swobody informacji⁴⁶. Nic więc dziwnego, że wolność mediów bywa uważana za „nieodzowny wstępny warunek i zasadnicze zabezpieczenie zdrowej demokracji”⁴⁷. Traktowana jest jako *conditio sine qua non* wolnych wyborów oraz zapewnienia pluralizmu systemu politycznego⁴⁸. Mamy tu bowiem do czynienia z procesem określanym jako „demokratyzacja me-

⁴¹ K. Jakubowicz, *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli*, Warszawa 2013, s. 11–12.

⁴² T. Garton Ash, *Wolne słowo...*, s. 294–295.

⁴³ M. Meckl, *Freedom of the Press – Two Concepts*, „Nordicum-Mediterraneum” 2015, nr 1, s. B2. Por. *Freedom of Expression and Freedom of Information: Essays in Honour of Sir David Williams*, Oxford 2000; *Freedom of Expression: Essays in Honour of Nicolas Bratza, President of the European Court of Human Rights*, Strasbourg 2012.

⁴⁴ J. Hagen, *Democratic Communication: Media and Social Participation*, [w:] J. Wasko, V. Mosco (eds.), *Democratic Communication in the Information Age*, Toronto 1992, s. 25.

⁴⁵ M. Bullinger, *Freedom of Expression and Information: an Essential Element of Democracy*, „German Yearbook of International Law” Vol. 28 (1985), s. 94.

⁴⁶ A. Okulicz-Kozaryn, *‘Freedom From’ and ‘Freedom To’ Across Countries*, „Social Indicators Research” 2014, nr 3, s. 1112.

⁴⁷ *Media Pluralism and Democracy Summary*, Luxembourg 2016, s. 14.

⁴⁸ F.H. Foster, *Information and the Problem of Democracy: The Russian Experience*, „American Journal of Comparative Law” 1996, nr 2, s. 246.

dialna”, obejmującym przepływ informacji o programach politycznych do opinii publicznej, co jest czynnikiem sprzyjającym obywatelskiemu uczestnictwu⁴⁹, a także podnoszeniu poziomu kultury⁵⁰.

Według klasycznej teorii liberalnej sfera publiczna (w ujęciu tradycyjnej terminologii – „forum publiczne”) jest przestrzenią pomiędzy rządem a społeczeństwem, w której indywidualni obywatele dokonują formalnej i nieformalnej kontroli nad państwem, przy czym kontrola formalna przejawia się przez wybór przedstawicieli władz, a kontrola nieformalna przez presję opinii publicznej. Definicja tego ostatniego pojęcia, tak przecież rozpowszechnionego w języku nauki i publicystyki, nie jest jednoznaczna. Może być określana mianem „sędziego obyczajów” lub „tyranią większości”, głosem ludu lub wyrazem konformizmu jednostki, czyli „naszą skórą społeczną”, którą opinia publiczna „ochrania i spaja”⁵¹. Jednym ze źródeł opinii publicznej są media, które stanowią ważny – chociaż nie jedyny – kanał rozpowszechniania informacji niezbędnych obywatelom w procesie podejmowania decyzji w trakcie wyborów. Umożliwiają formowanie się opinii publicznej, tworząc fora dla prowadzenia debat. Opinia publiczna w porządkach demokratycznych może odzwierciedlać przy tym różne partykularne interesy, rezonując z indywidualnymi lub grupowymi opiniami, wyrażanymi w publicznym dyskursie⁵².

Dla osiągnięcia waloru „pełnej demokracji” nie wystarczy jednak – jak zauważyła Susan Rose-Ackerman – funkcjonowanie stabilnego systemu wyborczego, konkurencji wyborczej i powszechnego prawa wyborczego, zorganizowanych partii politycznych i cyklicznych zmian: „Pełną demokrację osiąga się dopiero wtedy, kiedy prowadzący politykę są odpowiedzialni przed obywatelami dzięki przejrzystym procedurom, które uwzględniają postawy społeczne”⁵³. Wolne media mają do odegrania istotną rolę w procesie urzeczywistnienia tak rozumianej demokracji⁵⁴.

⁴⁹ Zob. J. Rowbottom, *Media Freedom and the Political Debate in the Digital Era*, „Modern Law Review” 2004, nr 4, s. 511.

⁵⁰ N. Dutta, S. Roy, *The Changing Face of Culture: Gauging a Impact of Free Media*, „European Journal of Law and Economics” 2013, nr 1, s. 97.

⁵¹ E. Noelle-Neumann, *Spirala milczenia. Opinia publiczna – nasza skóra społeczna*, przeł. J. Gilewicz, Poznań 2001, s. 200.

⁵² C.G. Christians (and oth.), *Normative Theories...*, s. 97.

⁵³ S. Rose-Ackerman, *Od wyborów do demokracji. Budowa państwa odpowiedzialnego przed społeczeństwem w Polsce i na Węgrzech*, przeł. J.S. Kugler, Warszawa 2008, s. 15.

⁵⁴ R.J. Veld, *Knowledge Democracy: Consequences for Science, Politics, and Media*, Heidelberg 2010, s. 34.

W demokratycznym systemie medialnym dąży się do zapewnienia pluralizmu, zarówno zewnętrznego (strukturalnego), jak i wewnętrznego, dotyczącego zawartości przekazów medialnych⁵⁵. Pluralizm w znaczeniu normatywnym sprowadza się do poglądu, że normy tworzące system polityczny powinny uwzględniać możliwość ujawnienia i reprezentacji zróżnicowanych interesów grupowych, które mogą być zbieżne, neutralne, komplementarne lub konfliktowe⁵⁶. Spełnienie tego postulatu jest uzależnione od stworzenia rzeczywistych możliwości prawnych dla organizowania się obywateli, którzy w ten sposób mogą na przykład korzystać z prawa do kwestionowania podejmowanych przez władze decyzji i do publicznego prezentowania alternatywnych punktów widzenia. Pluralizm wyraża się także w swobodzie zakładania i istnienia oraz niezależności środków przekazu⁵⁷. „Pluralizm mediów” i „swoboda informacji” są traktowane jako aksjomaty w prawidłowo funkcjonującej demokracji⁵⁸. W związku z rozwojem nowych technologii komunikacyjnych mówi się też o kształtowaniu się „nowego pluralizmu”⁵⁹.

Kluczowe role mediów i dziennikarstwa w procesach społecznych mogą być powiązane z monitorowaniem, ułatwianiem, radykalną krytyką lub współpracą⁶⁰. Role te skoncentrowane są głównie na tworzeniu warunków, w których obywatele są nie tylko informowani, ale też ostrzegani, mogą poznawać i wyrażać krytyczne, a nawet radykalne poglądy i stanowiska, dzięki którym możliwa jest zmiana społeczna. W sytuacjach kryzysów i zagrożeń (np. klęsk żywiołowych, terroryzmu) media mogą też współpracować z władzami⁶¹. W związku z pełnieniem powyższych funkcji, znaczenie dziennikarstwa w demokratycznym społeczeństwie może wynikać z trzech zasadniczych zadań:

- a) obserwowania i informowania (monitorowania życia publicznego);
- b) uczestnictwa w życiu publicznym w roli niezależnego aktora, dostarczającego krytyczne komentarze i opinie, zapewniającego poradę lub obronę;
- c) zapewniania kanału, forum czy platformy dla wielu głosów oraz źródeł⁶².

⁵⁵ J. Sobczak, K. Kakareko, *Koncentracja i pluralizm środków przekazu w optyce Unii Europejskiej*, [w:] A. Jaskiernia, K. Gajlewicz-Korab (red.), *Pluralizm mediów, pluralizm w mediach*, Warszawa 2017, s. 14.

⁵⁶ H.J. Gans, *Democracy and the News*, Oxford 2003, s. 23.

⁵⁷ J. Sobczak, K. Kakareko, *Koncentracja i pluralizm...*, s. 13–14.

⁵⁸ M. Christensen, *Contentious Terrain in EU Information Society Policies. Media Pluralism and Freedom of Expression*, „MedieKultur: Journal of Media and Communication Research” 2008, nr 45, s. 18.

⁵⁹ R. Foster, *New Plurality in Digital World*, Oxford 2012, s. 39.

⁶⁰ C.G. Christians (and oth.), *Normative Theories...*, s. 125.

⁶¹ Tamże, s. 125–127.

⁶² Tamże, s. 116.

Aby zadanie te były efektywnie wykonywane, muszą być spełnione trzy warunki. Po pierwsze, publiczność musi obdarzać media zaufaniem, które zależy od przekonania, że są one niezależne i kompetentne. Po drugie, musi występować efektywny i ekstensywny system zbierania i dystrybuowania informacji, a także gotowość wydawców do udostępniania szerokiego spektrum źródeł i poglądów. Po trzecie, dziennikarze muszą być autonomiczni, realizować swoje zadania profesjonalnie, zgodnie z zasadami etyki⁶³.

Oslabienie wolności mediów w państwie może negatywnie rzutować na procesy wyborcze, w tym przebieg kampanii i wiarygodność ich wyników⁶⁴. Może to osłabiać legitymizację władzy państwowej w opinii publicznej, która przecież w dużym stopniu wynika z zaufania do prawidłowego stosowania procedur demokratycznych. Wiara społeczeństwa w uczciwe działania państwa w sferze publicznej, rozumianej jako „sieć dla komunikowania treści i stanowisk”⁶⁵, utrwała demokrację i ostatecznie tworzy warunki dla legalnego sprawowania władzy przez tych, którzy są „reprezentacją wartości i interesów wyrażanych przez obywateli w debacie odbywającej się w sferze publicznej”⁶⁶.

Wolne media odgrywają też zasadniczą rolę w procesie demokratycznej kontroli władzy państwowej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Wyznacza się im ważną funkcję kontrolera władzy (*watchdog of government*), w imię dobra publicznego spełniającego rolę „psa łańcuchowego demokracji”, nadzorującego rządzących i biznes⁶⁷. Funkcję mediów jako „publicznego strażnika” (*public watchdog*) w demokratycznym społeczeństwie podkreśla ustawicznie w swoich orzeczeniach Europejski Trybunał Praw Człowieka⁶⁸. Media są bowiem „solą” demokracji, a więc trzeba ich bronić przed kontrolą państwa, a zwłaszcza przed cenzurą⁶⁹. Wolność

⁶³ Tamże, s. 116–117. Por. P. Pedley, *Essential Law for Information Professionals*, 2nd ed., London 2006, s. 147.

⁶⁴ S. Whiter, S. Oates, I. McAllister, *Media Effects and Russian Elections, 1999/2000*, „British Journal of Political Science” 2005, nr 2, s. 194.

⁶⁵ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przekł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 380.

⁶⁶ M. Castells, *Władza w komunikacji*, przekł. J. Jedliński, P. Tomanek, Warszawa 2013, s. 25.

⁶⁷ T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie...*, s. 160.

⁶⁸ I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, wyd. 3, Kraków 2006, s. 309–321.

⁶⁹ W. Piątkowska-Stepaniak, *Granice wolności mediów*, [w:] L. Pokrzycka, W. Mich (red.), *Media a demokracja*, Lublin 2007, s. 143.

mediów odgrywa istotną rolę w procesie ochrony praw człowieka⁷⁰, musi być przestrzegane przy uwzględnieniu ochrony innych wartości, takich jak ochrona prywatności⁷¹ czy prawo do „bycia zapomnianym”⁷². Kontekst ochrony praw człowieka był w ujęciu historycznym jedną z głównych przesłanek uzasadniających proklamowanie wolności mediów⁷³.

Relacje media – władza i media – społeczeństwo określają też rozwój technologiczny oraz wzrost znaczenia nowych form komunikacji. Procesy przenikania się rzeczywistości materialnej i wirtualnej wpływają przede wszystkim na modyfikację charakteru interakcji i kontaktów społecznych⁷⁴. Niektórzy sugerują wręcz, że wraz z pojawieniem się mediów społecznościowych w zupełnie inny sposób należy spojrzeć na kwestię legitymizacji władzy⁷⁵. Koncepcja kontrpubliczności wiąże z nimi wiele nadziei w formowaniu się nowych ugrupowań politycznych, ich aktywności, możliwości głoszenia alternatywnych wobec *mainstreamu* opinii⁷⁶. Sceptycy zdołali jednakże już obnażyć „ciemną stronę” mediów internetowych, między innymi efekt tzw. bańki informacyjnej (*filter bubble*)⁷⁷, falę tzw. postprawdy⁷⁸ i fałszywych wiadomości (*fake newsów*)⁷⁹.

Wpływ mediów, zwłaszcza telewizji, był widoczny w procesach konsolidacji politycznej⁸⁰ i przebiegu „kolorowych rewolucji” w państwach Europy

⁷⁰ Zob. *Human Rights and Changing Media Landscape*, foreword T. Hammarberg, Strasbourg 2011, s. 8.

⁷¹ R. Wacks, *Privacy and Media Freedom*, Oxford 2013, s. 27.

⁷² G. Brock, *Right to Be Forgotten: Privacy and the Media in the Digital Age*, London 2016, s. 43.

⁷³ L. Gearon, *Freedom of Expression and Human Rights: Historical, Literary and Political Contexts*, Brighton–Portland 2006, s. 45.

⁷⁴ G. Glita, *Rada Europy na straży praw człowieka w Internecie*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, Toruń 2018, s. 121.

⁷⁵ M. Barisione, A. Michalidiou, *Social Media and European Politics: Rethinking Power and Legitimacy in the Digital Era*, London 2017, s. 56.

⁷⁶ K. Jakubowicz, *Media a demokracja...*, s. 207–208.

⁷⁷ E. Pariser, *The Filter Bubble. What the Internet Is Hiding from You*, London 2011; tenże, *The Filter Bubble: How the New Personalized Web Is Changing How We Read and What We Think*, New York, N.Y. 2012.

⁷⁸ P. Czapliński, *Niecała prawda o post-prawdzie, Wielkie post. Jak wyjść z kryzysu rzeczywistości*, „Polityka” 2017, nr 3, dod. „Niezbędnik Inteligenta” nr 1.

⁷⁹ Producent program CBS *60 Minutes* zdefiniował *fake news* następująco: „to historia prawdopodobnie fałszywa, ale atrakcyjna, znajdująca szeroki odzew, konsumowana przez miliony ludzi”, Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Fake_news#Definition [dostęp: 10.11.2017].

⁸⁰ Zob. P. Kostadinova, *Media in the New Democracies of Post-Communist Eastern Europe*, „East European Politics & Societies and Cultures” 2015, nr 2, s. 457.

Wschodniej⁸¹ i Azji Centralnej⁸². Wolne media stanowią podstawę „konstrukcji europejskiej”, opartej na kulturze politycznego dyskursu⁸³. W sposób zasadniczy oddziaływały na kształtowanie się postaw społecznych w procesie integracji europejskiej, a zwłaszcza rozszerzenia Unii Europejskiej⁸⁴. Na podkreślenie zasługuje rola mediów w procesach demokratycznej transformacji i politycznej konsolidacji w Europie Środkowej i Wschodniej⁸⁵. Można odnotować porównawczo, że odegrały one ważną rolę w przebiegu arabskiej Wiosny Ludów⁸⁶.

Procesy demokratyzacji systemów w Europie Środkowej i Wschodniej, następujące po 1989 r.⁸⁷, tym różniły się od przeobrażeń dokonujących się na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w krajach śródziemnomorskich, że zbiegły się z rewolucją masowych środków audiowizualnych, intensywnym rozwojem nowoczesnych technologii, takich jak sieci kablowe i satelitarne, telematyka, internet czy technika cyfrowa⁸⁸. Były to prawdziwe „rewolucje telewizyjne”. Z tego m.in. powodu procesy modernizacji i przekształceń rynków medialnych w tych państwach dokonywały się szybciej niż to odbywało się w poprzednich dekadach⁸⁹.

⁸¹ Zob. V.L. Hesli, *The Orange Revolution: 2004 Presidential Election(s) in Ukraine*, „Electoral Studies” 2006, nr 1, s. 169.

⁸² Zob. E. Chodova-Devlen, *In Name Only? The Effect of Color Revolution on Press Freedom in Georgia and Kyrgyzstan*, „Sintesis” 2011, nr 1, s. 39.

⁸³ Zob. A. Hepp (and oth.), *The Communicative Construction of Europe: Cultures of Political Discourse, Public Sphere and the Euro Crisis*, London 2016, s. 21.

⁸⁴ Zob. C.H. de Vreese, H.G. Boomgarden, *Media Effects on Public Opinion about the Enlargement of the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 2, s. 434.

⁸⁵ Zob. K. Voltmer, *The Media in Transitional Democracies*, Cambridge–Malden 2013, s. 49.

⁸⁶ Zob. P.N. Howard, *The Role of Digital Media*, „Journal of Democracy” 2011, nr 3, s. 39. Por. W.A. Rough, *Arab Mass Media: Newspapers, Radio, and Television in Arab Politics*, Westport 2004, s. 34.

⁸⁷ Zob. A. Harcourt, J. Horgan, C. Meyer, *The Role of Media in Central Europe and Europe*, „Central European Political Science Review” 2003, nr 11, s. 159; T. Mielczarek, *Monopol, pluralizm, koncentracja: środki komunikowania masowego w Polsce w latach 1989–2006*, Warszawa 2007.

⁸⁸ Por. M. Castells, G. Cardoso (eds.), *The Network Society: From Knowledge to Policy*, Washington 2006.

⁸⁹ B. Dobek-Ostrowska, *Przejście do demokracji a transformacja systemów medialnych w Europie Środkowej i Wschodniej po upadku komunizmu*, [w:] tejże (red.), *Transformacja systemów medialnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku*, Wrocław 2002, s. 15.

1.3. Gwarancje wolności mediów: wymiar krajowy i międzynarodowy

Gwarantowanie wolności mediów może być uznane we współczesnych systemach demokratycznych wręcz za rozwiązanie standardowe⁹⁰. Dotyczy to m.in. przepisów konstytucyjnych i ustawodawstwa medialnego⁹¹, dostępu mediów do informacji o działalności władz publicznych⁹² czy przyjętych instrumentów samoregulacji⁹³. Określają one rolę różnych organów w zakresie ochrony wolności mediów, w tym zwłaszcza sądownictwa⁹⁴. Nie oznacza to jednakże, że wysoka jakość ustawodawstwa idzie w parze z takiej samej jakości praktyką. Nawet jeśli w kraju formalnie została zniesiona cenzura, pojmowana jako ograniczanie i dławienie swobody wypowiedzi za pomocą środków prawnych lub pozaprawnych, to należy zachować ostrożność w odróżnianiu jej od pojęcia „regulacji”, która oznacza w jakimś sensie uzasadnione ograniczenie wolności mediów. Zdarza się nader często, że autorytarne reżimy „ukrywają cenzurę za eufemizmami o regulacji takiej, jaka istnieje w krajach wolnych”⁹⁵. Dlatego też żaden rodzaj monitoringu nie może opierać się jedynie na analizie aktów prawnych, nawet poszerzonej o ocenę procedur, ponieważ pod taką formalnie nieskazitelną powierzchnią może kryć się bardzo brutalna dla mediów rzeczywistość.

Potwierdza to analiza raportów i opracowań, przygotowanych przez różne ośrodki badawcze, czy refleksja środowisk akademickich, która pozwala na stwierdzenie, że pomimo przyjętych formalnie dokumentów międzynarodowych w poszczególnych regionach świata utrzymują się duże rozbieżności w zakresie wolności mediów⁹⁶. Wskazuje się tu na wiele czynników, które fak-

⁹⁰ G. Berger, *Media Legislation in Africa: A Comparative Legal Survey*, Grahamstown 2007, s. 27.

⁹¹ A. Pace, *Constitutional Protection of Freedom of Expression in Italy*, „Revue européenne de droit public” 1990, nr 1, s. 89; M. Libertus, *Constitutional and Legal Outlines of the German Broadcasting System*, „Tilburg Law Review” 2001, nr 3, s. 299; H. Fenwick, *Media Freedom under the Human Rights Act*, Oxford 2006, s. 48.

⁹² L. Camaj, *From ‘Windows Dressing’ to ‘Door Openers’? Freedom of Information Legislation, Public Demand, and State Compliance in South East Europe*, „Government Information Quarterly” 2016, nr 3, s. 346–357.

⁹³ M. Kurkchian, *What to Expect from Institutional Transplants? An Experience of Setting up Media Self-Regulation in Russia and Bosnia*, „International Journal of Law in Context” 2012, nr 1, s. 119.

⁹⁴ A. Richter, *Russia’s Supreme Court as Media Freedom Protector*, Budapest 2015, s. 37.

⁹⁵ T. Garton Ash, *Wolne słowo...*, s. 299.

⁹⁶ G. Yilmaz, *Europeanization or De-Europeanization? Media Freedom in Turkey (1999–2015)*, „South European Society and Politics” 2016, nr 1, s. 151.

tycznie oddziałują na możliwość realizacji tej wartości⁹⁷, w tym różnice w rozwoju gospodarczym i społecznym czy konsekwencje globalizacji i koncentracji własności mediów⁹⁸. Optymizm w kwestii możliwości dalszego podnoszenia wolności mediów i pluralizmu na wyższy poziom ma obecnie niewiele wspólnego z rzeczywistością⁹⁹. Wręcz przeciwnie – z raportów Reporterów bez Granic i innych organizacji wynika, że negatywne tendencje w tej dziedzinie występują na wszystkich kontynentach, co prowadzi do formułowania skrajnie pesymistycznych tez o końcu wolności mediów¹⁰⁰.

Gwarantowanie wolności mediów w wymiarze krajowym

Nie ulega wątpliwości, że na poziom wolności mediów oddziałuje w pierwszej kolejności panujący w danym państwie system polityczny. W złożonym procesie przemian w systemach medialnych¹⁰¹, będących wypadkową zmian technologicznych, ekonomicznych i społecznych, nadal ogromną rolę odgrywa polityka medialna państwa. Model systemu medialnego może więc wyznaczać faktyczne ramy wolności mediów¹⁰², sprzyjać ich niezależności, jak w modelach związanych z demokracją, lub podporządkowywać media państwu i elitom rządzącym, jak w modelach zamkniętych¹⁰³. Modele te, które badacze mediów poddają krytycznej analizie, podlegają systematycznym zmianom, które mogą przybierać charakter zmiany systemowej lub modyfikującej model¹⁰⁴. Zawsze jednakże dostrzegalne są w nich czynniki racjonalizujące

⁹⁷ N. Dutta, S. Roy, *The Impact of Foreign Direct Investment on Press Freedom*, „Kyklos” 2009, nr 2, s. 343.

⁹⁸ A. Baya, *Concentration of Media Ownership in Romania: Supporting or Challenging Pluralism and Media Freedom*, Iași 2009, s. 34.

⁹⁹ Ch.S. Nissen, *Media Freedom Revisited. The Widening Gap between Ideals and Reality*, [w:] U. Carlsson (ed.), *Freedom of Expression...*, s. 54.

¹⁰⁰ D. Bambini, *The End of the Press Freedom*, Oxford 2012, s. 7.

¹⁰¹ Pojęcie „systemu medialnego” jako kategorii często występującej w nauce o komunikowaniu odnosi się do złożonej struktury różnorodnych elementów i relacji między nimi, wpływających na funkcjonowanie mediów. Zob. m.in. w: B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2007, D.C. Hallin, P. Mancini, *Systemy medialne...*; B. Nierenberg, *Zarządzanie...*, s. 48 i n., Z. Oniszcuk, *System medialny w ujęciu teoretycznym*, [w:] Z. Oniszcuk, M. Gierula (red.), *Mało znane systemy medialne*, Sosnowiec 2007, s. 15.

¹⁰² B. Dobek-Ostrowska, *Współczesne systemy medialne: zewnętrzne ograniczenia rozwoju*, [w:] tejże (red.), *Media masowe na świecie. Modele systemów medialnych i ich dynamika rozwoju*, Wrocław 2007, s. 37.

¹⁰³ Szerzej na ten temat tamże, s. 36–44.

¹⁰⁴ Zob. E. Stasiak-Jazukiewicz, *Zmiana paradygmatu? Niemiecki system medialny*, Warszawa 2013.

i porządkujące: prorynkowy i prodemokratyczny. Osiągnięcie równowagi obu tych czynników jest trudnym wyzwaniem. W praktyce współcześnie zaczyna dominować czynnik prorynkowy. Niesie to negatywne konsekwencje nie tylko dla ochrony indywidualnych praw obywateli, ale też dla realizacji celu w postaci „dobra wspólnego”¹⁰⁵.

Daniel C. Hallin i Paolo Mancini, autorzy znanej koncepcji trzech modeli systemów medialnych¹⁰⁶, w opublikowanej w 2012 r. pracy *Comparing Media Systems Beyond the Western World*¹⁰⁷, zauważają, że zjawiskiem uniwersalnym w skali globalnej, niezależnie od systemu, jest presja polityczna i komercyjna¹⁰⁸, a także narastanie paralelizmu politycznego¹⁰⁹. Globalizacja, komercjalizacja czy transnarodowa integracja rynków sprzyjają unifikacji, chociaż nie oznaczają likwidacji różnic między systemami krajowymi. Współcześnie wszystkie systemy charakteryzują różne poziomy (stopnie) złożoności, niestabilności i chaosu¹¹⁰. Fala zmian, wywołana przez internet i korporacje technologiczne z Doliny Krzemowej, przeobraża cały przemysł medialny, życie społeczne i polityczne, poprzez – na przykład – wpływ nowych mediów i platform społecznościowych na kampanie wyborcze. Sektory nowych mediów zaczynają ulegać coraz widoczniejszemu uporządkowaniu i specjalizacji, wkraczają też z coraz większą siłą w produkcję informacji oraz życie polityczne¹¹¹. Jednocześnie nie tworzą one nowych form demokracji, ale wspierają raczej zastane, co dla optymistów (coraz mniejszej grupy) oznacza powstanie niezależnej przestrzeni wspólnej, alternatywnej wobec *mainstreamu*, dla innych jednak tworzą zagrożenie, które destabilizuje demokrację¹¹².

Analiza systemów medialnych ukazuje więc, że pewne zjawiska w funkcjonowaniu współczesnych mediów niosą wyzwania, które mogą mieć znaczenie

¹⁰⁵ M. Edström, E.-M. Svensson, *Trust and Values for Sale. Market-Driven and Democracy-Driven Freedom of Expression*, [w:] U. Carlsson (ed.), *Freedom of Expression...*, s. 72.

¹⁰⁶ D.C. Hallin, P. Mancini, *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge–New York 2004; polskie wydanie: *Systemy medialne...*

¹⁰⁷ Ciz (eds.), *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, Cambridge–New York 2012, s. 4–6.

¹⁰⁸ Tamże, s. 290.

¹⁰⁹ Pojęcie paralelizmu politycznego wprowadzili do medioznawstwa D.C. Hallin i P. Mancini, zob. tychże, *Systemy medialne...*, s. 21.

¹¹⁰ A. Chadwick, *The Hybrid Media System. Politics and Power*, Oxford–New York 2013, s. 16–17.

¹¹¹ K. Jakubowicz, *Media a demokracja...*, s. 206 i n.

¹¹² E.M. Noam, *Will the Internet Be Bad for Democracy?*, Columbia University, 2001, http://www.citi.columbia.edu/elinoam/articles/int_bad_dem.htm [dostęp: 25.04.2018].

dla monitorowania wszystkich systemów medialnych. Na przykład dla funkcjonowania mediów, nie tylko w systemach autorytarnych, istotne znaczenie ma fakt, że rozwój internetu przyczynił się do osłabienia kontroli władz państwowych nad przepływem informacji¹¹³, chociaż i tutaj mamy do czynienia z próbami ograniczania wolności sieci. Także demokratyczne rządy podejmują próby nakłonienia dostawców usług internetowych do blokowania i filtrowania treści, które uznają za niepożądane, często delegując uprawnienia *quasi-cenzorskie* do podmiotów prywatnych¹¹⁴, co jeszcze bardziej zaciemnia obraz sytuacji odnoszącej się do ważnej kwestii: kto decyduje o uznaniu treści za niepożądaną i jej usuwaniu? Ten trudny problem wiąże się z nadal nie w pełni rozstrzygniętym zadaniem dostosowania reguł świata realnego do świata wirtualnego, w którym rozgrywają się jednakże bardzo rzeczywiste dramaty wielu jednostek. Na razie rządy często cedują ten przykry obowiązek na korporacje nowych technologii komunikacyjnych i organizacje pozarządowe, zwykle „bez elementu ciężkiej, demokratycznej pracy przejrzystych organów ustawodawczych i regulacyjnych”¹¹⁵.

Christian S. Nissen, komentując raport *Mapping Digital Media* z lat 2011–2014, nakreśla globalny wzorzec negatywnych zjawisk w mediach i dziennikarstwie¹¹⁶:

- a) rządy i politycy mają zbyt wielki wpływ na własność mediów, poprzez system licencji oraz regulacji – wszystko to obniża niezależność dziennikarską;
- b) wiele rynków medialnych nie działa według uczciwych reguł, zdominowanych jest przez kilku wielkich graczy, panuje tam korupcja i brak transparentności;
- c) media i dziennikarstwo w internecie oferują nadzieję na nowe otwarcie, niezależność źródeł informacji, ale także stały się polem bitwy dla tych, którzy pragną je kontrolować.

Rozwój cywilizacyjny i technologiczny przynosi coraz więcej wyzwań dla faktycznego urzeczywistnienia wolności mediów¹¹⁷ i spełniania przez nie założonej

¹¹³ W. Al-Saqaf, *The Internet is Weakening Authoritarian States' Information Control*, [w:] U. Carlsson (ed.), *Freedom of Expression...*, s. 136.

¹¹⁴ T. Garton Ash, *Wolne słowo...*, s. 583–584.

¹¹⁵ Tamże, s. 584.

¹¹⁶ Ch.S. Nissen, *Media Freedom Revisited...*, s. 55.

¹¹⁷ M.M. Karlsson, *Free Speech, Freedom of the Press, and the Tapestry of Lies*, „Nordicum-Mediterraneum” 2015, nr 1, s. B3.

misji¹¹⁸. Istotne konsekwencje przyniósł wpływ „nowych mediów” na życie społeczne¹¹⁹. Szczególne znaczenie ma w tym obszarze rozwój internetu oraz związane z tym szanse oraz zagrożenia¹²⁰. Dotyczy to ochrony prawa do prywatności i prawa do „bycia zapomnianym”¹²¹. Daje o sobie znać konflikt między swobodą informacji, wolnością mediów a prywatnością¹²². Nowe problemy związane z rozwojem technologicznym to m.in. procesy cyfryzacji¹²³ i konwersji cyfrowej¹²⁴, ochrona praw w świecie mediów¹²⁵, zwłaszcza praw autorskich¹²⁶ i praw handlowych¹²⁷ oraz polityka reklamowa¹²⁸. Na wolność mediów oddziałuje potrzeba ochrony zdrowia publicznego¹²⁹. Istotnym wyzwaniem jest kwestia pogodzenia swobody informacji z zasadą proporcjonalności¹³⁰. Zachodzi więc potrzeba ustawicznego konfrontowania założeń ustawowych z praktyką, celem identyfikacji sytuacji, gdy wolność mediów jest

¹¹⁸ J. von Haboken, *Search Engine Freedom: on the Implications of the Right to Freedom of Expression for the Legal Governance of Web Search Engines*, Alphen an den Rijn 2012, s. 127.

¹¹⁹ E. Werkers, P. Valcke, *The Production and Distribution of Audiovisual Works via New Media in the Light of European Media Policy: Constraints and Opportunities*, „Info” 2012, nr 3, s. 71.

¹²⁰ W. Benedek, M.C. Kettemann, *Freedom of Expression and the Internet*, Strasbourg 2013, s. 14.

¹²¹ Zob. M. Gazioglu, *Forget Me Not: the Clash of the Right to be Forgotten and Freedom of Expression on the Internet*, „International Data Privacy Law” 2013, nr 3, s. 151. Por. M.L. Ambrose, *Speaking of Forgetting: Analysis of Possible Non-EU Responses to the Right to Be Forgotten and Speech Exception*, „Telecommunication Policy” 2014, nr 8/9, s. 805.

¹²² E. Watt, *The Right to Privacy and the Future of Mass Surveillance*, „The International Journal of Human Rights” 2017, nr 7, s. 776.

¹²³ G.L. Herrera, *The Politics of Bandwidth: International Political Implications of a Global Digital Information Network*, „Review of International Studies” 2002, nr 1, s. 95. Por. A. Timonen, *Digital Democracy in the EU*, „European View” 2013, nr 1, s. 107.

¹²⁴ J. Skrzypczak, *Polityka medialna w okresie konwersji cyfrowej radiofonii i telewizji*, Poznań 2011, s. 56.

¹²⁵ L.P. Ramsey, *Mechanisms for Limiting Mark Rights to Further Competition and Free Speech*, „International Review of Industrial Property and Competition Law” 2013, nr 6, s. 674.

¹²⁶ V. Zeno-Zencovich, *Copyright and Freedom of Expression: an Ambiguous Relationship*, „European Business Law Review” 2007, nr 2, s. 357; E. Ever, E. Jungar, *Streaming Video Games: Copyright Infringement or Protected Speech*, „Press Start” 2016, nr 2, s. 27.

¹²⁷ W. Sakulin, *Trademark Protection and Freedom of Expression: an Inquiry into the Conflict between Trademark Rights and Freedom of Expression under European Law*, Alphen/Rijn 2011, s. 128.

¹²⁸ J. Krzeminska-Vamvaka, *Tobacco, Market Economy and Market of Ideas Newest Developments Concerning Freedom of Commercial Speech*, „Amsterdam Law Forum” 2009, nr 1, s. 119. Por. U. Bernitz, C. Heide-Jørgensen, *Marketing and Advertising Law in the Process of Harmonization*, Oxford 2017, s. 34.

¹²⁹ A. Garde, *Freedom of Commercial Expression and Public Health Protection in Europe*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” Vol. 12 (2010), s. 227.

¹³⁰ Y. Arai-Takahashi, *‘Scrupulous but Dynamic’: the Freedom of Expression and the Principle of Proportionality under European Community Law*, „Yearbook of European Law” 2006, nr 1, s. 43.

ograniczana bądź wręcz unicestwiana. Pojawiają się raporty odnoszące się do sytuacji w poszczególnych regionach świata lub poszczególnych państwach, albo też tematyczne, dotyczące konkretnych zjawisk (np. terroryzmu) lub grup społecznych (np. obraz kobiet lub uchodźców w mediach)¹³¹.

Gwarantowanie wolności mediów w wymiarze międzynarodowym

Charakterystycznym wyznacznikiem doby współczesnej jest to, że ochrona wolności mediów nie jest już tylko wewnętrzną sprawą państw, w ramach ich suwerenności, a w coraz większym zakresie staje się przedmiotem zainteresowania międzynarodowej opinii publicznej¹³². Wiąże się to m.in. z dostrzeganiem roli tego zagadnienia w systemie ochrony praw człowieka¹³³. Organizacje międzynarodowe, zarówno te o charakterze powszechnym, takie jak Narody Zjednoczone¹³⁴, jak i regionalnym, takie jak Rada Europy (RE)¹³⁵, Unia Europejska (UE)¹³⁶ oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)¹³⁷, uczyniły wolność mediów jednym z najbardziej charakterystycznych elementów ich systemów aksjologicznych. Dzięki temu ochrona wolności mediów jest gwarantowana nie tylko w instrumentach wewnętrznych (konstytucja, ustawodawstwo), ale też instrumentach międzynarodowych, zarówno prawnie wiążących, jak też o charakterze tzw. miękkiego prawa. Umożliwia to skuteczniejsze zwalczanie w środowisku mediów przejawów rasizmu, ksenofobii i religijnej nietolerancji¹³⁸, mowy nienawiści¹³⁹.

¹³¹ Por. E. Psychogiopoulou (ed.), *Media Politics Revisited: the Challenge for Media Freedom and Independence*, Basingstoke 2014.

¹³² D. Hawkins, *Protecting Democracy in Europe and the Americas*, „International Organization” 2008, nr 3, s. 375.

¹³³ D. Joyce, *Human Rights and the Mediatization of International Law*, „Leiden Journal of International Law” 2010, nr 3, s. 511.

¹³⁴ A. Zayas, A. Martin, *Freedom of Opinion and Freedom of Expression: Some Reflections on General Comment No. 34 of the UN Human Rights Committee*, „Netherlands International Law Review” 2012, nr 3, s. 428.

¹³⁵ J. Lilly, *The 2014 Council of Europe Recommendation on Electronic Monitoring: an American Perspective*, „Crime, Law and Social Change” 2014, nr 4, s. 514.

¹³⁶ E. Brogi, P.L. Parcu, *Evolving Regulation for Media Freedom and Pluralism In the European Union*, „Utilities Policy” 2014, vol. 31, s. 259.

¹³⁷ E. Kropatcheva, *The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis*, „Journal of Contemporary European Studies” 2015, nr 1, s. 8.

¹³⁸ *Racism, Xenophobia and the Media: Towards Respect and Understanding of All Religions and Cultures*, Vienna 2006, s. 23.

¹³⁹ E. Psaila (and oth.), *The European Legal Framework on Hate Speech, Blasphemy and its Interaction with Freedom of Expression*, Brussels 2015, s. 46. Por. U. Belavusau, *Fighting Hate Speech through EU Law*, „Amsterdam Law Forum” 2012, nr 1, s. 24; R. Wieruszewski i in. (red.), *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, Warszawa 2010.

oraz dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe¹⁴⁰ i etniczne lub niepełnosprawność¹⁴¹.

Globalnym dokumentem stała się Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona 10 grudnia 1948 r. na trzeciej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Paryżu, stanowiąca „wspólny standard do osiągnięcia przez wszystkie ludy i wszystkie narody”. Była ona inspiracją do przyjęcia m.in. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), powstałej w systemie Rady Europy¹⁴².

Status praw człowieka w systemie prawa międzynarodowego publicznego (uniwersalnego, powszechnego), czyli w systemie ONZ, uległ istotnej ewolucji. Przez wiele lat problem praw człowieka postrzegano jako dziedzinę nieco peryferyjną, którą zajmowało się Centrum Praw Człowieka ONZ. W tym czasie inne obszary intensywnie rozwijano, w czym pomagały tworzone struktury NZ działające w skali globalnej. Przykładem mogą być tu takie agendy, jak: UNICEF, UNESCO, WHO czy UNHCR. Idea, aby Karta Narodów Zjednoczonych wprowadziła zobowiązania w dziedzinie praw człowieka, nie od razu zyskała poparcie podczas konferencji w San Francisco w 1945 r. Do przełomu doszło dopiero pod naciskiem organizacji pozarządowych, a prawa człowieka stały się jednym z głównych czynników określających stosunki międzynarodowe.

Należy więc odnotować, że czynnikiem pobudzającym procesy monitorowania wolności mediów były nie tylko zmiany w globalnym komunikowaniu, ale rola, jaką w rozwoju mediów odegrały organizacje międzynarodowe. W gospodarce światowej, w której zasadnicze znaczenie ma wymiana informacji, media zajmują szczególną pozycję. Swoje poparcie dla niezależności mediów w służbie gospodarki rynkowej wyrażają takie organizacje, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Światowa Organizacja Handlu. W rezultacie rządów państw coraz trudniej jest utrzymać kontrolę nad kluczowymi obszarami komunikowania. Tego rodzaju przekształcenia w globalnym komunikowaniu doprowadziły do głębokich zmian w zakresie interakcji międzynarodowych¹⁴³. Wywołały one jednak w konsekwencji zwiększone zainteresowanie międzynarodowej opinii publicznej, w szczególności organizacji międzynarodowych, monitorowaniem wolności i pluralizmu mediów.

¹⁴⁰ K. Jakubowicz, *Persons Belonging to National Minorities and the Media*, „International Journal of Minority and Group Rights” 2004, nr 4, s. 294.

¹⁴¹ I. Hare, *Free Speech and Incitement to Hatred on the Grounds of Disability and Transgender Identity: the Law Commission's Proposals*, „Public Law” 2015, nr 7, s. 387.

¹⁴² M. Gołda-Sobczak, *Wolność wypowiedzi w międzynarodowych i regionalnych aktach normatywnych*, [w:] J. Sobczak, K. Chałubińska-Jentkiewicz (red.), *Prawo prasowe...*, s. 332.

¹⁴³ L. Gorman, D. McLean, *Media i społeczeństwo. Wprowadzenie historyczne*, przekł. A. Sadza, Kraków 2009, s. 307.

Organizacje międzynarodowe (m.in. Rada Europy, OBWE i Unia Europejska) wypracowały wiele mechanizmów, które służą monitorowaniu wolności mediów. Ma to o tyle istotne znaczenie, że efekty monitoringu wolności mediów, prowadzonego przez te organizacje, są powiązane z prowadzonymi w nich procedurami akcesyjnymi i generalnymi procedurami monitoringowymi. Organizacje te dysponują więc instrumentami nacisku na państwa członkowskie, by ustalenia wynikające z monitoringu wolności mediów przynosiły praktyczne konsekwencje w obszarze stosunków międzynarodowych, a w szczególności – by oddziaływały na ustawodawstwo i praktykę ustrojową państw członkowskich i kandydujących do tych organizacji międzynarodowych.

1.4. Istota monitorowania wolności mediów

Obserwowanie systemów i praktyk medialnych znajduje się w polu zainteresowania nauk społecznych, zwłaszcza specjalistów od komunikowania¹⁴⁴ i politologów¹⁴⁵, a także organizacji międzynarodowych, branżowych oraz sektora pozarządowego. Monitoring bywa utożsamiany ze słowem obserwacja, należy jednakże podkreślić, że monitoring wychodzi poza obserwację, to ogląd zjawiska, prowadzony przez dłuższy czas „w sposób ciągły lub periodycznie”¹⁴⁶. W zakresie monitorowania mogą znaleźć się: legislacja, stan relacji między mediami a systemami politycznymi, określenie struktury przemysłu medialnego, przejrzystość własności, zawartość przekazu medialnego oraz warunki pracy dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w przekaz medialny¹⁴⁷. Jednym z zasadniczych mechanizmów ustalenia sytuacji mediów w poszczególnych krajach jest monitorowanie wolności mediów. Polega ono na analizowaniu działalności różnych rodzajów mediów, zbieraniu informacji o ich funkcjonowaniu w danym państwie (np. badanie podstaw konstytucyjnych i ustawowych ich działalności, gwarancji pluralizmu mediów, gwarancji swobodnej działalności mediów), a także identyfikowaniu barier (np. prawnych, politycznych, technicznych, finansowych, logistycznych) na drodze do celu, jakim są wolne media¹⁴⁸.

¹⁴⁴ S. Casey (and oth.), *Media Studies: The Essential Resource*, 2nd ed., London 2013, s. 29.

¹⁴⁵ C.E. Backer, *Media, Markets, and Democracy*, Cambridge 2004, s. 71; K. Voltmer, *The Media in Transitional...*, s. 56. Por. R. Gunther, A. Maughan (eds.), *Democracy and the Media: A Comparative Perspectives*, Cambridge 2000.

¹⁴⁶ N. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka*, Warszawa 2000, s. 11.

¹⁴⁷ D. Giannone, R. De Frutos, *Measuring Freedom of Information: Issues and Opportunities from an Expert Survey*, „International Journal of Communication” 2016, vol. 10, s. 589–590.

¹⁴⁸ Zob. P. Chopra, *Economics of Press Freedom*, „Economic and Political Weekly” 1980, nr 40, s. 1657.

Wyniki monitorowania wolności mediów mają nie tylko znaczenie poznawcze, ale mogą prowadzić do doskonalenia rozwiązań ustawodawczych, a także przyczyniać się do zapewnienia równowagi politycznej poprzez ułatwienie działalności opozycji politycznej. Tworzą też podstawę oddziaływania na państwa członkowskie w zakresie realizacji zobowiązań w odniesieniu do wolności mediów, przyjętych wraz z uzyskaniem członkostwa w organizacjach międzynarodowych.

Zasadnicze znaczenie dla efektywności monitorowania wolności mediów ma określenie wskaźników (*indicators*), umożliwiających dokonywanie pomiarów. Chodzi tu zarówno o punkty odniesienia dla prowadzenia analizy wolności mediów w poszczególnych obszarach ich funkcjonowania, ale też o standardy, których implementacja może się przyczynić do poprawy sytuacji. Monitorowanie wolności mediów ma więc na celu nie tylko uzyskanie wiedzy o ich aktywności oraz roli w systemie społeczno-politycznym poszczególnych krajów, ale też może przyczynić się do modyfikowania systemów prawnych i praktyki w tym ważnym dla demokracji obszarze¹⁴⁹.

Monitorowanie wolności mediów może wynikać z różnych motywacji. Może na przykład dążyć do ustalenia, jak wygląda realizacja praw i wolności jednostek z związku z wolnością słowa lub prawem dostępu do informacji. Jedną z ważniejszych jest też badanie zachowań mediów w procesach wyborczych. Monitoring powinien cechować się bezstronnością, profesjonalizmem i wiarygodną metodologią, by mógł przyczynić się do demokratycznego przebiegu wyborów. Monitoring mediów obejmuje wówczas m.in. publiczne programy informacyjne oraz ogłoszenia wyborcze, sposób traktowania przez nie uczestników procesów wyborczych, dostęp sił politycznych do mediów, brak bądź występowanie uprzedzeń w przekazie medialnym¹⁵⁰.

1.5. Geneza i rozwój monitorowania wolności mediów

Monitorowanie wolności mediów może być realizowane przez instytucje krajowe, stosownie do postanowień konstytucji i ustawodawstwa¹⁵¹, a także organizacje międzynarodowe i branżowe, w tym zwłaszcza organizacje dzien-

¹⁴⁹ Zob. K.E. Davis, B. Kingsbury, S. Merry, *Introduction: Global Governance by Indicators*, [w:] K.E. Davis, B. Kingsbury, S. Merry (eds.), *Global Democracy by Indicators*, Oxford 2012, s. 5 i n. Por. P. Baldi, U. Hasebrionk (eds.), *Broadcasters and Citizens in Europe: Trends in Media Accountability and Viewer Participation*, Bristol 2007.

¹⁵⁰ P. Norris, P. Merloe, *Media Monitoring to Promote Democratic Elections. An NDI Handbook for Citizen Organizations*, Washington 2002, s. 11.

¹⁵¹ V. Bekkers, A. Edwards, D. de Kool, *Social Media Monitoring: Response Governance in the Shadow of Surveillance*, „Government Information Quarterly” 2013, nr 4, s. 337.

nikarskie. Istotną rolę mają tu do odegrania także organizacje pozarządowe (Non-Governmental Organizations – NGOs), działające na poziomie krajowym lub ponadnarodowym, także globalnym. Celem monitoringu wolności mediów może być zarówno uzyskanie obrazu całościowego, w odniesieniu do poszczególnych krajów, jak i uzyskanie częściowych danych, na przykład dotyczących roli kobiet w mediach¹⁵², prawa medialnego¹⁵³, ustaw w dziedzinie dostępu do informacji¹⁵⁴ lub wpływu nowych technologii na pluralizm mediów¹⁵⁵.

Czynnikiem sprzyjającym takiemu wewnętrznemu monitorowaniu są międzynarodowe wysiłki, podejmowane przez organizacje wyspecjalizowane. Szczególne znaczenie w ukierunkowaniu procesów monitorowania wolności mediów ma działalność takich organizacji pozarządowych, jak Freedom House¹⁵⁶, Reporterzy bez Granic (Reporters sans frontières – RSF)¹⁵⁷ oraz IREX¹⁵⁸. Ich działalność przyczyniła się nie tylko do uzyskania kompleksowego obrazu wolności mediów w świecie i w poszczególnych krajach, ale umożliwiła bardziej pogłębioną analizę wskaźników stanowiących podstawy pomiaru, a w konsekwencji lepszą identyfikację barier utrudniających faktyczną realizację wolności mediów w poszczególnych krajach¹⁵⁹. Ich działalność, w tym metodologia sporządzania indeksów oraz efektów monitoringu, zostanie przedstawiona szerzej w rozdziale piątym książki.

Empiryczne badania wolności mediów zostały podjęte w latach sześćdziesiątych XX w. Instrumenty pomiaru zastały wówczas wypracowane przez

¹⁵² Global Media Monitoring Project (GMMP) organizowany jest przez WACC od 1994 r., *Monitoring Overview*, <http://whomakesthenews.org/media-monitoring/monitoring-overview> [dostęp: 12.04.2018].

¹⁵³ Global Right to Information Rating (RTI), Media Laws Database, International Press Institute, <http://legaldb.freemedia.at/> [dostęp: 14.04.2018].

¹⁵⁴ Program ufundowany przez europejską Access Info Europe (AIE) i the Centre for Law and Democracy z Kanady, <http://www.rti-rating.org/> [dostęp: 26.04.2018].

¹⁵⁵ *Mapping Digital Media*, Open Society Foundation, <https://www.opensocietyfoundations.org/projects/mapping-digital-media> [dostęp: 26.04.2018].

¹⁵⁶ Od 1978 r. Freedom House publikuje wyniki globalnych badań, ukazujące się pod nazwą *Freedom in the World*, <https://freedomhouse.org/reports> [dostęp: 26.04.2018].

¹⁵⁷ *First World Press Freedom Ranking*, Reporters sans frontières, www.rsf.org/article.php3?id_article=8248 [dostęp: 10.11.2017].

¹⁵⁸ IREX – organizacja utworzona została w 1968 r. przez amerykańskie uniwersytety, by promować wymianę z ZSRR i i państwami Europy Wschodniej. W 2001 r. IREX opublikował *Media Sustainability Index (MSI)*, by ocenić rozwój mediów w skali globalnej. IREX, <https://www.irex.org/resource/media-sustainability-index-msi> [dostęp: 26.04.2018].

¹⁵⁹ Zob. T. Jacobson, P. Lingling, P. Seung Joon, *Indicators of Citizen Voice for Assessing Media Development: A Communicative Action Approach*, [w:] M.E. Price, S. Abbott, L. Morgan (eds.), *Measures of Press Freedom and Media Contributions to Development*, New York 2011, s. 304.

Międzynarodowy Instytut Prasy (International Press Institute – IPI)¹⁶⁰. Umożliwiły one ustalenie korelacji między wolnością mediów a takimi czynnikami, jak dochód narodowy na głowę mieszkańca, wskaźnik analfabetyzmu i nakłady prasy¹⁶¹. Nie potwierdziły one związku między krajową tradycją religijną a wolnością prasy¹⁶², umożliwiły natomiast ustalenie pozytywnej korelacji wolności mediów z takimi czynnikami, jak oczekiwana długość życia oraz wykształcenie¹⁶³.

Do rozwoju badań przyczyniło się opracowanie przez Raymonda B. Nixona kryteriów pomiaru wolności mediów, dzięki któremu można było mierzyć wolność mediów w skali uniwersalnej¹⁶⁴. Stosując kryteria Nixona w przeprowadzonych badaniach, stwierdzono, że wolność mediów jest subsystemem autonomii w ramach całego systemu politycznego. W myśl tych ustaleń, jeśli system polityczny tworzy warunki aktywności różnym podmiotom, to media korzystają z takiej możliwości, co pozytywnie rzutuje na ich wolność¹⁶⁵.

Istotne znaczenie miało też opracowanie przez Ralpha Lowensteina, związanego z Centrum Swobody Informacji Uniwersytetu Missouri, instrumentów pomiaru niezależności prasy i zdolności krytycznej (*Press Independence and Critical Ability* – PICA) opartego na 23 wskaźnikach, włączając w to prawne i pozaprawne instrumenty kontroli mediów, strukturę własnościową agencji prasowych oraz ich źródła, autocenzurę oraz niesprzyjające warunki ekonomiczne mediów, które mogą rzutować na ich aktywność¹⁶⁶. Rozwinięcie tego instrumentu przez Kurta E. Kenta umożliwiło doskonalenie pomiaru poszczególnych czynników, składających się na wolność mediów¹⁶⁷. Wykorzystanie metod opracowanych przez Lowensteina i Kenta pozwoliło ustalić, że większa produktywność ekonomiczna zmniejsza napięcia w ramach systemu

¹⁶⁰ Zob. *IPI Watch List*, IPI www.freemedia.at/wtfr/world.html [dostęp: 12.11.2017].

¹⁶¹ R.B. Nixon, *Factors Related to Freedom in National Press Systems*, „Journalism Quarterly” 1960, nr 1, s. 26.

¹⁶² D. Gilmor, *Freedom of Press Systems and the Religious Variable*, „Journalism Quarterly” 1962, vol. 39, s. 25.

¹⁶³ V. Farace, L. Donohew, *Mass Communication in National Social Systems: A Study of 43 Variables in 115 Countries*, „Journalism Quarterly” 1965, vol. 42, s. 259.

¹⁶⁴ R. Nixon, *Freedom in the World's Press: A Fresh Appraisal with New Data*, „Journalism Quarterly” 1965, nr 1, s. 13.

¹⁶⁵ S. Nam, I. Oh, *Press Freedom: Function of Subsystem Autonomy, Antithesis of Development*, „Journalism Quarterly” 1973, nr 4, s. 749.

¹⁶⁶ R. Lowenstein, *Press Freedom as a Political Factor*, [w:] H.D. Fisher, J.C. Merrill (eds.), *International Communication, Media, Channels, Functions*, New York 1970, s. 141.

¹⁶⁷ K.E. Kent, *Freedom of Press: An Empirical Analysis of One Aspect of the Concept*, „Gazette” 1972, vol. 18, s. 74.

politycznego w krajach rozwiniętych, a to z kolei sprzyja wolności mediów¹⁶⁸. Zastosowanie natomiast kryteriów pomiaru wolności mediów, opracowanych przez Freedom House, w postaci *Indeksu Wolności Mediów* (*Freedom of the Press Index*)¹⁶⁹ przyniosło ustalenie, że wzrost produktywności w krajach rozwijających się negatywnie rzutuje na wolność mediów¹⁷⁰. Umożliwiło też ocenę systemów zarządzania mediami¹⁷¹, a także uchwycenie wpływu mediów globalnych na procesy konwergencji kulturowej¹⁷².

Doskonalenie metod badania wolności mediów doprowadziło przede wszystkim do możliwości ustalenia rozbieżności między prawnymi gwarancjami wolności mediów a praktyką w tym zakresie. Okazało się, że państwa, które uchwałyły dobrze oceniane prawne gwarancje wolności mediów (w konstytucjach i innych ustawach), niekoniecznie są gotowe wdrażać je do praktyki politycznej¹⁷³. Wiążą się z tym priorytety i cele, jakie stawia sobie organizacja monitorująca. Na przykład Freedom House nie dąży do oceny rządów i ich działalności *per se*, a raczej do ustalenia, jak wygląda realizacja praw i wolności jednostek. W sytuacji, gdy stwierdza, że istnieją gwarancje określonych praw i wolności, koncentruje się na badaniu, czy są one realizowane w praktyce. Metodologia badania realizacji tych praw bazuje przy tym na uniwersalnych standardach, wyprowadzonych w istotnym stopniu z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁷⁴. Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia w przypadku globalnego rankingu dostępu do informacji (RTI), w którym ocenia się jedynie jakość przepisów, bez konfrontowania ich z praktyką.

Metoda zastosowana przez Freedom House doprowadziła do ustalenia na przykład ścisłych korelacji takich zjawisk, jak korupcja, z długością sprawowania

¹⁶⁸ D. Weaver, *The Press and Government Restrictions: A Cross-National Study Over Time*, „Gazette” 1977, vol. 23, s. 169.

¹⁶⁹ J.C. Heckelman, *The Connection between Democratic Freedoms and Growth in Transition Economies*, „Applied Economics Quarterly” 2010, nr 2, s. 123.

¹⁷⁰ D. Weaver, J. Buddenbaum, J. Fair, *Press Freedom, Media, and Development, 1950–1979: A Study of 134 Nations*, „Journal of Communication” 1985, vol. 35, s. 116.

¹⁷¹ P. Norris, D. Zinnbauer, *Giving Voice to the Voiceless: Good Governance, Human Development and Mass Communication*, [w:] *Human Development and Mass Communication*, UNDP Human Development Report Office, http://hdr.org/sites/default/files/norris-zinnbauer_2002.pdf [dostęp: 12.10.2017].

¹⁷² P. Norris, R. Inglehart, *Cosmopolitan Communications: Cultural Diversity in a Globalized World*, Cambridge 2009, s. 49.

¹⁷³ C. Breunig, *Communications Freedoms...*, s. 67.

¹⁷⁴ Zob. *Freedom in World 2012*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2012/methodology> [dostęp: 23.03.2018].

urzędów przez piastunów władzy¹⁷⁵. Z kolei zastosowanie tych metod w innych badaniach pozwoliło wykryć pozytywne związki między stanem wolności prasy a zmniejszaniem zjawiska korupcji¹⁷⁶. Użycie tych metod umożliwiło też dostrzec pozytywną relację między poziomem wolności mediów a bogactwem gospodarczym¹⁷⁷.

Godny podkreślenia jest fakt, że ustalenia raportów Freedom House były wykorzystywane w studiach Banku Światowego dotyczących programów rozwojowych¹⁷⁸. Nawiązywał do nich także ONZ-owski Program Rozwoju (United Nations Development Programme – UNDP) w latach 2002 i 2007. Brała je także pod uwagę amerykańska agencja rządowa USAID (The United States Agency for International Development) dla określenia skuteczności wpływów jej programów¹⁷⁹. Wyniki raportów Freedom House były też uwzględniane przy ocenie skuteczności pomocy finansowej dla krajów rozwijających się¹⁸⁰.

Indeks stworzony przez Reporterów bez Granic w 2002 r. dokonuje pomiaru wolności mediów przy zastosowaniu kilkudziesięciu kryteriów. Badania obejmują kwestie m.in. wolności dziennikarzy, fizycznego atakowania i naruszania ich mentalnej integralności, a także działalności cenzury. Naukowcy, profesjonaliści oraz dziennikarze uczestniczą w wypełnianiu kwestionariuszy. RSF przywiązuje większą wagę do wspierania inicjatyw rządowych, w celu ochrony dziennikarzy przed morderstwami, torturami, groźbami oraz bezpośrednimi i pośrednimi formami cenzury¹⁸¹.

Inny istotny indeks pomiaru został opracowany przez IREX, we współpracy z USAID. Nastawiony jest on na badanie niezależności i stabilności mediów przy zastosowaniu pięciu podstawowych kryteriów: prawna i społeczna ochrona drogą regulacji wolności słowa i dostępu do informacji, jakość i pro-

¹⁷⁵ T. Basley, A. Prat, *Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability*, London 2001 (mps niepubl.), s. 78.

¹⁷⁶ A. Brunetti, A. Weder, *A Free Press is Bad News for Corruption*, „Journal of Public Economics” 2003, vol. 87, s. 1823.

¹⁷⁷ A. Jacobsson, E. Jacobsson, *Freedom of Press, Economic Development and Market Concentration*, Seattle 2004 (paper presented at the International Conference organized by the Center for Global Media Studies), s. 23.

¹⁷⁸ J. Burgess, *Evaluating the Evaluators. Media Freedom Indexes and What They Measure*, Washington D.C. 2010, s. 42.

¹⁷⁹ H. Gao, *Google's China Problem: A Case Study on Trade, Technology and Human Rights under the GATT*, „Asian Journal of World Trade Organization and International Health Law and Policy” 2011, vol. 6, s. 386; C. LaMay, *What Works? The Problem of Program Evaluation*, [w:] M.E. Price, S. Abbott, L. Morgan (eds.), *Measures of Press Freedom...*, s. 237.

¹⁸⁰ E. Kersting, C. Kilby, *Aid and Democracy Redux*, „European Economic Review” 2014, vol. 67, s. 127 i n.

¹⁸¹ D. Giannone, R. De Frutos, *Measuring Freedom...*, s. 591.

fesjonalizm dziennikarstwa, pluralizm i wiarygodność źródeł informacji, niezależność mediów oraz instytucjonalne wsparcie dla niezależności mediów¹⁸².

Eksperci przygotowujący projekt indeksowania poziomu rozwoju mediów dla UNESCO zidentyfikowali 26 globalnych i regionalnych indeksów monitorowania mediów, odzwierciedlających różne wartości ideologiczne, kulturowe, narodowe, polityczną poprawność czy interesy sektorowe¹⁸³. Indeks rozwoju mediów UNESCO – MDIs (*Media Development Indicators*)¹⁸⁴ zwraca szczególną uwagę na rolę mediów jako platformy debaty demokratycznej oraz podnoszenia poziomu edukacji medialnej, a także infrastrukturę dostępu do mediów oraz dystrybucji informacji, odpowiadającą potrzebom danej społeczności¹⁸⁵.

Globalny monitoring mediów oraz analiza tendencji w komunikowaniu, powiązane z kwestiami pluralizmu i wolności mediów, często mają charakter bardziej wyspecjalizowany. Taki profil mają np. monitoringi prowadzone przez International Press Institute (IPI), Reuters Institute for the Study of Journalism czy globalny indeks dostępu do informacji (*Global Right to Information Rating* – RTI). *Digital News Report* Instytutu Reutersa dostarcza analiz skutków rozwoju nowych technologii komunikacyjnych, IPI skupia się z kolei na kwestiach prawnych, a RTI dotyczy wyłącznie prawodawstwa w zakresie dostępu do informacji publicznej.

1.6. Problemy metodologiczne monitorowania wolności mediów

Monitorowanie wolności mediów jest procesem złożonym i wiąże się z potrzebą uwzględnienia licznych problemów metodologicznych. Chodzi o rozstrzygnięcie na przykład kwestii teoretycznych, związanych z istotą demokracji, różne koncepcje demokracji mogą bowiem rzutować na postrzeganie istoty wolności mediów¹⁸⁶. Rozwój technologiczny, struktura własnościowa mediów, popyt na informację i zachowania odbiorców mediów mogą odmiennie modyfikować system medialny w różnych systemach politycznych¹⁸⁷. Znamiennymi

¹⁸² Tamże.

¹⁸³ A. Puddenphatt, *Defining Indicators of Media Development. Background Paper*, [b.m.w.] 2007, s. 44–78.

¹⁸⁴ *Media Development Indicators (MDIs)*, <https://en.unesco.org/programme/ipdc/initiatives/mdis> [dostęp: 15.04.2018].

¹⁸⁵ A. Puddenphatt, *Defining Indicators...*, s. 44–78.

¹⁸⁶ C.E. Backer, *Media, Markets, and Democracy*, Cambridge 2004, s. 29.

¹⁸⁷ Zob. M.E. Price, S. Abbott, L. Morgan (eds.), *Measures of Press Freedom...*, s. 47.

przykładami są tu Chiny i Rosja. Nowe wyzwania metodologiczne niesie monitorowanie wolności mediów w internecie¹⁸⁸.

Poważnym wyzwaniem jest porównywanie wyników monitoringu wolności mediów, prowadzonego z zastosowaniem różnych narzędzi i metod badawczych¹⁸⁹. Może to rodzić istotne nieporozumienia w kwestii oceny wolności mediów w poszczególnych krajach, skutkujące podważaniem wiarygodności przyjętych wskaźników monitoringu mediów.

Znaczenie ma to, by monitorowania wolności mediów nie ograniczać jedynie do metod ilościowych, a uwzględniać także metody jakościowe. John W. Creswell zaprezentował kompleksową koncepcję badań jakościowych mediów, umożliwiającą ukazanie różnych kontekstów „świata rzeczywistego” w celu uzyskania obrazu w obszarze wybranych kategorii (np. „płeć”, „kultura” czy „grupy zmarginalizowane”). Zakłada się uwzględnianie wielości źródeł: wywiadów, obserwacji, analizy dokumentów i materiałów audiowizualnych, a także mediów społecznościowych. Znajduje tu zastosowanie metoda pytań otwartych, a także nieograniczanie się do z góry założonych problemów badawczych. Metoda ta uwzględnia korygowanie pytań badawczych na poszczególnych etapach, w miarę osiągania zakładanych rezultatów¹⁹⁰.

Monitorowanie wolności mediów nieuchronnie wiąże się z badaniami treści przekazu medialnego. Wchodzi tu w grę – jak zauważył Denis McQuail – wiele płaszczyzn i celów badawczych, takich jak:

- a) opis i porównanie produktów medialnych,
- b) porównanie mediów z „rzeczywistością społeczną”,
- c) treść przekazu jako odzwierciedlenie wartości oraz przekonań kulturowych i społecznych,
- d) formułowanie hipotez na temat funkcji i oddziaływania komunikowania masowego,
- e) ewolucja działalności mediów,
- f) badania nad stronniczością mediów,
- g) analizy publiczności,
- h) analizy gatunków i formatów medialnych, dyskursów i narracji.

¹⁸⁸ Zob. I. Fourine, C. Bisto, T.J.D. Bothma, *Methods and Resources to Monitor Internet Censorship*, „Library High Tech” 2014, nr 4, s. 736.

¹⁸⁹ Zob. J. Höglström, *Does the Choice of Democracy Measure Matter?: Comparisons between the Two Leading Democracy Indices, Freedom House and Policy IV*, „Government and Opposition” 2013, nr 2, s. 203.

¹⁹⁰ Zob. J.W. Creswell, *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing Among Five Approaches*, Los Angeles 2013, s. 50–52.

Dokonanie rzetelnej ewaluacji środowiska medialnego musi uwzględnić wiele problemów ideologicznych, teoretycznych i metodologicznych w odniesieniu do instrumentów zastosowanych do pomiaru wolności mediów¹⁹¹. Trzeba bowiem uwzględnić rysującą się w świetle przeprowadzonych badań prawidłowość, że indeksy wolności mediów pozostają pod wpływem schematów ideologicznych, teoretycznych i finansowych, a w konsekwencji mogą nie osiągnąć zakładanego celu i prezentować stronniczy obraz wolności mediów w świecie¹⁹². Ponadto, jak podkreśla słusznie Christian S. Nissen, interpretacja rankingów musi uwzględniać specyfikę systemów, zauważając korelacje między tymi państwami (lub klastrami państw), które są zbliżone pod względem poziomu rozwoju demokracji oraz mediów¹⁹³.

W procesie monitorowania wolności mediów należy uwzględnić także poziom zaufania do mediów i dziennikarzy. Dlatego tak ważne są te wymiary i kryteria monitorowania, które dotyczą autonomii, niezależności oraz poziomu profesjonalizmu dziennikarzy. Muszą więc być postawione pytania: czy dziennikarze wykonują swój zawód jako autonomiczne podmioty? Czy działają niezależnie, służąc prawdzie i interesowi publicznemu? Może są najemnikami określonych interesów politycznych i komercyjnych? Skoro właściciele są źródłem władzy w mediach, to czy redaktorzy i dziennikarze mają zobowiązania wobec swoich pracodawców¹⁹⁴? Z pola widzenia podejmowanych analiz w ramach monitorowania wolności mediów nie może ujść ustalenie, czy w danym kraju jest zapewniona ochrona źródeł dziennikarskich, zarówno w aspekcie jej ustawowej regulacji, jak i praktyki¹⁹⁵. Zwłaszcza praktyka w dziedzinie wolności słowa nie wygląda tak, jak powinno to wynikać z przyjmowanych przez państwa zobowiązań międzynarodowych i krajowych, a także etycznych, jak gdyby prawo do wolności wypowiedzi nie znaczyło dziś tak naprawdę tyle samo, co niegdyś¹⁹⁶.

¹⁹¹ P. McCurdy, G. Power, A. Godfrey, *When Theory Meets Practice: Critical Reflections from the Field on Press Freedom Indices*, [w:] M.E. Price, S. Abbott, L. Morgan (eds.), *Measures of Press Freedom...*, s. 65.

¹⁹² D. Giannone, *The Political and Ideological Dimension of the Measurement of Freedom of Information: Assessing the Interplay between Neoliberalism and the Freedom of Press Index*, „International Communication Gazette” 2014, nr 6, s. 525; H.M. Scoble, L.S. Wiseberg, *Problems of Comparative Research on Human Rights*, [w:] *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies*, [w:] *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies*, Boulder 1981, s. 169.

¹⁹³ Ch.S. Nissen, *Media Freedom...*, s. 57.

¹⁹⁴ J. Street, *Mass media, polityka, demokracja*, przekł. D.T. Lubański, Kraków 2006, s. 128.

¹⁹⁵ E. Eide, *Threatened Source Protection. Freedom of Expression and Extremist Adversaries*, [w:] U. Carlsson (ed.), *Freedom of Expression...*, s. 107.

¹⁹⁶ Ch.S. Nissen, *Media Freedom...*, s. 54.

Należy też zauważyć, że wskaźniki badania wolności mediów stanowią pewnego rodzaju „społeczny konstrukt”¹⁹⁷, oparty na syntetycznej sumie znaczeń i wartości. Prowadzi to do wskazania na ideologiczne aspekty zastosowanej metodologii¹⁹⁸ i dobór wskaźników wykorzystanych przy analizie wolności mediów. Rzutuje to na przyjmowane przez monitorujących oraz indeksatorów instrumenty: wskaźniki i metody „ważenia” danych pozyskiwanych w procesie monitorowania.

Trudności z metodologią monitorowania wynikają też z wielości aspektów, które należy brać pod uwagę. Studia porównawcze w obszarze systemów medialnych wskazują na wiele pytań, które muszą być rozstrzygane przy jej zastosowaniu: czy komercjalizacja wpływa na niezależność mediów w sposób pozytywny, czy negatywny?, czy różnorodność opinii w społeczeństwie pluralistycznym jest lepiej reprezentowana w systemach medialnych charakteryzujących się pluralizmem wewnętrznym i zewnętrznym – to znaczy w tych mediach informacyjnych, które reprezentują odmienne orientacje polityczne, czy też w tych, które starają się relacjonować wydarzenia w sposób „wyważony”?, który z sektorów jest bardziej otwarty na nowe głosy społeczne: prasa komercyjna czy prasa związana z systemem politycznym¹⁹⁹? Analiza porównawcza daje lepsze rozeznanie w rozmaitych relacjach instytucjonalnych, mających służyć rozwiązywaniu problemów komunikacyjnych w społeczeństwie demokratycznym, a ponadto umożliwia „ocenę wpływu [...] struktur instytucjonalnych na wartości, które uważamy za istotne, takie jak różnorodność, otwartość i odpowiedzialność, niezależność oraz rzetelność i kompletność informacji”²⁰⁰. Dodatkową trudność stanowi fakt, że wszystkie klasyczne elementy, charakterystyczne dla danego modelu, w praktyce nie występują, dlatego też można mówić jedynie o systemach hybrydowych, z przewagą cech jednego z modeli²⁰¹.

Trudnym do ustalenia, ale niezwykle istotnym kryterium poziomu wolności mediów, jest pluralizm zawartości. Denis McQuail zaproponował typy analizy treści medialnych, które obejmują analizę treści przekazu (ilościowa,

¹⁹⁷ J. Innes, *Disappointments and Legacies of the Social Indicators*, „Journal of Public Policy” 1990, nr 4, s. 431.

¹⁹⁸ Zob. F. Amoretti, D. Giannone, *Evaluation of the Media in the Media: Assessing Political and Methodological Aspects of Measuring Freedom of Information*, [w:] J. Bouchard (and oth.) (eds.), *Evolution in the Media*, Berne 2015, s. 305.

¹⁹⁹ D. Hallin, P. Mancini, *Systemy medialne...*, s. 15.

²⁰⁰ Tamże.

²⁰¹ B. Dobek-Ostrowska, *Między politologią i komunikologią. Razem czy osobno? Przypadek studiów porównawczych nad relacjami polityki i mediów w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Politeja” Nr 36 (2015), s. 27–49.

fragmentaryczna, systematyczna, uogólniająca, ekstensywna, znaczenie jawne, obiektywna) oraz strukturalną analizę tekstów (jakościowa, holistyczna, selektywna, ilustracyjna, specyficzna, znaczenie ukryte, zależna od czytelnika)²⁰². Trudności metodologiczne zostały pogłębione przez internet, dziennikarstwo obywatelskie oraz tworzenie treści przez użytkowników, często o charakterze *quasi*-informacyjnym, które powstają autonomicznie bądź pod wpływem mediów profesjonalnych. W krajach przechodzących transformację systemów gospodarczych i politycznych w dziennikarstwie następuje z jednej strony „internalizacja” nowych wartości profesjonalnych i paradygmatów, a z drugiej strony – adaptacja do wyzwań rewolucji cyfrowej²⁰³.

Wskaźniki monitorowania wolności mediów w systemach demokratycznych, wypracowane przez bardzo różne podmioty, podlegają modernizacji i uzupełnieniom, a także wzajemnej inspiracji. Nawet jeśli ich zakres oraz metodologia istotnie się różnią, to cele pozostają dość zbieżne. Narody Zjednoczone oraz ich agenda, UNESCO, analizują te aspekty w zakresie wolności słowa, które umożliwiają identyfikację tendencji w rozwoju mediów²⁰⁴. W ramach planu na rzecz bezpieczeństwa dziennikarzy (*UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity*)²⁰⁵ zostały wypracowane wskaźniki (*Journalists' Safety Indicators* – JSI) umożliwiające jego pomiar w poszczególnych krajach²⁰⁶. Pierwsze badania, przeprowadzone w latach 2013–2015, dotyczyły Pakistanu, Gwatemali, Hondurasu, Nepalu i Kenii²⁰⁷. Wskazały one m.in. na potrzebę szerokiego interpretowania pojęcia „dziennikarze”, by obraz wolności mediów był bardziej reprezentatywny i umożliwiał uchwycenie wszelkich zagrożeń, które w tym obszarze występują²⁰⁸.

²⁰² D. McQuail, *Teoria komunikowania...*, s. 262.

²⁰³ A. Balčytienė, E. Lauk, M. Głowacki, *Roller coasters of social change, democracy and journalism in Central and Eastern Europe*, [w:] M. Głowacki, E. Lauk, A. Balčytienė, *Journalism that Matters. Views from Central and Eastern Europe*, Frankfurt am Main 2014, s. 17.

²⁰⁴ *Media Development Indicators: A Framework of Assessing Media Development*, <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/media-development-indicators-a-framework-for-assessing-media-development> [dostęp: 11.03.2018].

²⁰⁵ *UN Plan Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity*, <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/freedom-of-expression/safety-of-journalist/un-plan-of-action> [dostęp: 12.02.2018].

²⁰⁶ J.R. Henriksen, M. Betz, J.M. Lisosky, *Building Digital Safety of the Journalism. A Survey of Selected Issues*, Paris 2015, s. 23.

²⁰⁷ *Journalists Safety Indicators. Series of National Assessments of Safety of Journalists and the Issue of Impunity*, Paris 2016, s. 5.

²⁰⁸ R. Pöyhätari, *The (Un)Safe Practice of Journalism. An Analysis Based on UNESCO's Journalists' Safety Indicators Assessment*, [w:] U. Carlsson (ed.), *Freedom of Expression...*, s. 175.

Pomocne w procesie monitorowania wolności mediów mogą być też zasady bezpieczeństwa dziennikarzy, wypracowane przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie²⁰⁹ oraz Międzynarodowy Instytut dla Demokracji i Pomocy Wyborczej w Sztokholmie (International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA)²¹⁰. Cztery z siedmiu fundamentalnych wartości „jakości” demokracji, wskazanych w rekomendacjach IDEA, nawiązują do komunikacji społecznej:

- a) partycypacja obywatelska, w tym prawa, swobody i środki uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym,
- b) odpowiedzialność za sprawowanie władzy – zarówno bezpośrednia, jak i poprzez parlament, sądy, rzecznika praw obywatelskich,
- c) przejrzystość i otwartość rządu,
- d) wrażliwość władzy i gotowość reakcji na potrzeby społeczeństwa, co jest wskaźnikiem stopnia wpływu, jaki społeczeństwo ma na rząd²¹¹.

Zrealizowane badania prowadzą do wniosku, że nie ma bezpośredniego związku między wartościami preferowanymi przez organizacje proponujące określone instrumenty pomiaru a wartościami, które te instrumenty mierzą i oceniają. Na przykład analiza wskaźników wypracowanych przez Freedom House ukazała, że FH oparł się neoliberalnej koncepcji wolności mediów, podczas gdy sam FH utrzymuje, że posługuje się instrumentami liberalnymi. Takie ujęcie może powodować nieporozumienia w interpretacji wyników, bo na podstawie zastosowanych wskaźników pomiaru tworzona jest ocena systemu medialnego jako „ideologicznie neutralnego”, co może się nie pokrywać z rzeczywistością²¹².

Podejście do problemów metodologicznych ma w międzynarodowych indeksach wolności mediów duże znaczenie, niesie bowiem wartości i oceny, które mogą wywierać wpływ na medialną agendę polityczną²¹³. Dokonane oceny wolności mediów rzutują bowiem na percepcję krajów w międzynarodowej opinii publicznej, sygnalizując dobre praktyki i negatywne tendencje. Mogą też legitymizować pewien typ polityki kosztem innych. Są więc nie tylko „mapami drogowymi”, mogącymi napędzać inwestycje i biznes, ale

²⁰⁹ Zob. *Safety of Journalists Guidebook*, Vienna 2012, s. 7.

²¹⁰ Por. T. Landman (ed.), *Assessing the Quality of Democracy. An Overview of the International IDEA Framework*, Stockholm 2008.

²¹¹ K. Jakubowicz, *Media a demokracja...*, s. 16.

²¹² D. Giannone, R. De Frutos, *Measuring Freedom...*, s. 592.

²¹³ Por. A. Cooley, J. Snyder (eds.), *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*, Cambridge 2015.

mają też istotne znaczenie „dyscyplinujące”²¹⁴. Jeśli wyniki indeksów oparte są na błędnej metodologii, może to powodować negatywne skutki nie tylko dla objętych badaniami krajów, ale także dla sensu i wiarygodności takiego monitoringu²¹⁵.

W tej sytuacji prowadzenie monitoringu wolności mediów musi uwzględniać wiele uwarunkowań, które mogą rzutować na osiągane rezultaty. Należy w szczególności brać pod uwagę charakter systemów politycznych. Generalnie zakłada się, że demokracje lepiej chronią wolność tworzenia i upowszechniania informacji niż kraje, gdzie dochodzi do łamania praw człowieka. Praktyka ustrojowa przynosi jednak przykłady, z których wynika, że nie zawsze wolność mediów musi podążać w parze z systemami demokratycznymi. Występują bowiem przypadki, gdy wolność mediów jest ograniczana w różnych systemach²¹⁶. Muszą być jednak uwzględnione szczegółowe kwestie, by obraz był wiarygodny. Na przykład w indeksie IREX-u (*Media Sustainability Index*) uznano, że media, które nie są własnością państwa, mają charakter „niezależny”, „komercyjny” i „prywatny”, a nie uwzględniono tego, że jest różnica między byciem „niezależnym” a „komercyjnym” i „prywatnym”²¹⁷.

Dla wiarygodności monitorowania wolności mediów nie bez znaczenia jest podmiot finansujący organizację dokonującą badań. Freedom House jest organizacją pozarządową finansowaną przez jednostki, prywatne fundacje, rząd Stanów Zjednoczonych i rządy innych krajów oraz Komisję Europejską. Reporterzy bez Granic są organizacją pozarządową finansowaną przez urząd premiera i Ministerstwo Spraw Zagranicznych Francji oraz organizację Internationale de la Francophonie. Otrzymują też środki od „prywatnych partnerów” (Sanofi Aventis, Center for Free Cuba). IREX otrzymuje fundusze m.in. od rządu Stanów Zjednoczonych²¹⁸.

Dla oceny wiarygodności indeksów zasadnicze znaczenie mają metody pozyskiwania informacji w procesie monitorowania wolności mediów. Reporterzy bez Granic czerpią je głównie ze źródeł publicznych lub rządowych. Może to

²¹⁴ M. Fourcade, K. Healy, *Moral Views of Market Society*, „Annual Review of Sociology” 2007, vol. 33, s. 304.

²¹⁵ J. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, *Report of the Commission of the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.communityindicators.net/system/publication_pdfs/9/original/Stiglitz-Sen_Fitoussi.pdf/1323961027 [dostęp: 11.12.2017].

²¹⁶ J. Whitten-Woodering, *Watchdog or Lapdog? Media Freedom, Regime Type, and Government Respect for Human Rights*, „International Studies Quarterly” 2009, nr 2, s. 598.

²¹⁷ D. Giannone, R. De Frutos, *Measuring Freedom...*, s. 595.

²¹⁸ C. Holtz-Bacha, *Freedom of Press: Is a Worldwide Comparison Possible and What it is Good for?*, [w:] M.E. Price, S. Abbott, L. Morgan (eds.), *Measures of Press Freedom...*, s. 143; D. Giannone, R. De Frutos, *Measuring Freedom...*, s. 598.

jednak powodować nieuzasadnione utożsamianie pojęcia „publiczny” (pochodzenie z niekomercyjnych źródeł) z pojęciem „rządowy”²¹⁹.

Należy podkreślić, że mechanizmy i procesy monitorowania mediów, w tym indeksy (rankingi) wolności mediów, należy traktować przede wszystkim jako przydatne narzędzie oceny sytuacji mediów w danym regionie lub kraju, uwzględniając dynamikę zmian natury politycznej, społecznej lub ekonomicznej. Program IPDC prowadzony przez UNESCO nie ma służyć jako narzędzie „osądzania” kraju, ale instrument pomocy w doskonaleniu systemu mediów²²⁰. Europejskie mechanizmy monitorowania mediów, wykreowane w systemie Rady Europy²²¹, OBWE oraz Unii Europejskiej, stanowią z kolei coraz lepsze narzędzie oglądu mediów, nie tylko pod względem formalnym, ale też praktycznym. Brak dostatecznej efektywności monitoringu nie wynika z niedoskonałości metodologicznej tworzonych instrumentów, ale braku zdecydowania ich adresatów oraz zleceniodawców do egzekwowania przyjętych standardów.

²¹⁹ D. Giannone, R. De Frutos, *Measuring Freedom...*, s. 598.

²²⁰ J. Burgess, *Evaluating the Evaluators...*, s. 27.

²²¹ P. Kowalski, *Prawo do swobody wypowiedzi w kampanii wyborczej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Gubernaculum et Administratio” 2016, z. 2, s. 41.