

Monitorowanie usług medialnych w Unii Europejskiej – zakres, bariery i perspektywy

Alicja Jaskiernia, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: ajaskiernia@uw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-8412-7217>

Streszczenie

Polityka medialna w Unii Europejskiej stanowi coraz ważniejszy element strategii umacniania praworządności w państwach członkowskich. Z chwilą przyjęcia Traktatu z Lizbony wraz z zapisanymi w *Karcie Praw Podstawowych* gwarancjami wolności słowa i poszanowania pluralizmu mediów, kwestie związane z polityką medialną uzyskały status instrumentu pomiaru demokratyczności systemu. Monitorowanie wypracowanych wspólnych standardów, pomimo iż Unia pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę w kształtowaniu polityk medialnych, również stało się istotnym elementem mechanizmu kontroli implementacji przepisów prawnych oraz praktyk w tym zakresie. Ich ocena, rekomendacje oraz modernizacja prawa są w konsekwencji zakotwiczone w wynikach solidnych badań i raportów sporządzanych sukcesywnie przez godne zaufania podmioty, takie jak *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* we Florencji czy *Europejskie Obserwatorium Audiowizualne* oraz platformy alertowe. Wyniki są uwzględniane w pracach nad regulacjami prawnymi oraz innymi ważnymi dokumentami różnych unijnych instytucji. Celem badań prezentowanych w artykule jest określenie mechanizmów monitorowania usług medialnych w Unii Europejskiej. W analizie skoncentrowano się na określeniu zakresu, barier i perspektyw monitorowania usług medialnych. Zastosowano przy tym, jako wiodącą metodę badawczą, *desk research* oraz – w ograniczonym zakresie – analizę dokumentów. W toku badań ustalono, że mechanizmy monitorowania mediów stają się przydatne i szerzej wykorzystywane przez instytucje unijne jako ważne instrumenty prowadzenia polityki unijnej w obszarze komunikowania i mediów oraz ewaluacji krajowych polityk. Polityka UE ostatniej dekady charakteryzuje się przy tym silnym naciskiem na przestrzeganie wspólnych wartości.

Słowa kluczowe: usługi medialne, wolność mediów, pluralizm mediów, monitoring, Unia Europejska

Media services monitoring in the European Union – scope, barriers and prospects

Abstract

Media policy in the European Union is an increasingly important part of the strategy to strengthen the rule of law in the Member States. With adoption of the Lisbon Treaty, together with the guarantees of freedom of expression and respect for media pluralism enshrined in the *Charter of Fundamental Rights*, media policy issues have acquired the status of an instrument for measuring the democratic nature of the system. The monitoring of the developed common standards, despite the fact that the EU leaves a wide range of freedom to the Member States in shaping their media policies, has also become an important element of the mechanism for controlling the implementation of laws and practices in this area. Their evaluation, recommendations and modernisation of the law are consequently anchored in the results of solid studies and reports produced successively by trustworthy entities such as the *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* in Florence, or the *European Audiovisual Observatory* and some alert platforms. The aim of the research presented in this article is to identify the mechanisms for media services monitoring in the European Union. The analysis is focused on determining the scope, barriers and prospects for media services monitoring. *Desk research* is used as the leading research method, supplemented by document analysis to a limited extent. The research outcomes demonstrate that media monitoring mechanisms are becoming useful and more widely used by EU institutions as important instruments for conducting EU policy in the area of communication and media, as well as for evaluation of national policies. EU policy over the last decade has been characterised by a strong emphasis on respect for common values.

Keywords: media services, media freedom, media pluralism, monitoring, European Union

Media w Europie, nie tylko z powodu ich rosnącego znaczenia dla gospodarki, ale także będąc istotnym instrumentem wzmacniania procesu integracji (Stasiak-Jazukiewicz, Jas-Koziarkiewicz 2011: s. 35) oraz umacniania praworządności, podlegają w coraz szerszym zakresie monitoringowi ze strony instytucji europejskich. Podniesienie na wyższy poziom wagi polityki medialnej Unii Europejskiej (UE) nastąpiło zwłaszcza z chwilą nadania przez Traktat z Lizbony mocy prawnie wiążącej *Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, która w art. 11 zawiera przepisy gwarantujące wolność słowa i informacji oraz wolność i pluralizm mediów (Karta Praw Podstawowych 2007). Przepisy zawarte w Karcie mają być relewantne we wszelkich aktywnościach UE i Komisji Europejskiej (zob. Komisja Europejska 2020a). Od 2010 roku Komisja publikuje coroczne sprawozdania dotyczące wdrażania Karty, oparte na monitoringu oraz pytaniach i petycjach kierowanych do Parlamentu Europejskiego (Komisja Europejska 2024a). W sprawozdaniach wyraża m.in. potępienie dla cenzury i wzywa do udzielania większego wsparcia idei promocji wolności mediów, ułatwiania dostępu do informacji oraz bardziej efektywnej ochrony niezależności dziennikarzy i blogerów. Sygnałem dotyczącym konieczności szerokiego uwzględniania praw człowieka w polityce wewnętrznej Unii oraz w politykach zewnętrznych, było przyjęcie w 2012 r. strategii dotyczącej praw człowieka i demokracji (zob. Rada Unii Europejskiej 2012). Konieczność

monitorowania stanu praworządności potwierdza dobitnie w swoich wystąpieniach i działaniach przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen. Za jej pierwszej kadencji uchwalono m.in. *Europejski Akt o Wolności Mediów* (ang. *European Media Freedom Act*), wprowadzono przepisy dotyczące zwalczania SLAPP (ang. *Strategic Lawsuits Against Public Participation*), czy też mechanizmy skuteczniejszego egzekwowania zobowiązań odpowiedzialności platform internetowych za dezinformację i lepszą ochronę użytkowników (Komisja Europejska 2024b: s. 45–46).

Unijna polityka medialna stała się ważnym elementem strategii kształtowania demokratycznego ładu, który w ostatniej dekadzie podlega ustawicznym turbulencjom z powodów problemów wewnętrznych oraz geopolitycznych (Krastew 2014: s. 51–63). Politykę tę, pomimo wielu barier i ograniczonej skuteczności (Holtz-Bacha 2023: s. 2–3), należy postrzegać z dwójakiej perspektywy: jako proces kreowania standardów dla sektora usług medialnych (Pauwels, Donders 2011: s. 527) oraz jednocześnie z perspektywy wpływu na procesy kreowania polityk krajowych, określanego jako „efekt Brukseli” (Bradford 2019). Wypracowanie wspólnych standardów w tej dziedzinie wymaga wielu kompromisów wobec różnych aspiracji narodowych czy biznesowych (Skrzypczak 2011). Unia kreuje standardy i promuje dobre praktyki, ale pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę w zakresie polityk medialnych, pod warunkiem jednakże realizacji reguł ustalonych na poziomie unijnym, rezerwując sobie prawo kontroli. Już na etapie procesów przedakcesyjnych, wśród tzw. kryteriów kopenhaskich, monitoring przestrzegania praw podstawowych był postrzegany jako konieczny mechanizm badania stopnia demokratyzacji systemów państw aspirujących do członkostwa w UE (Rada Europejska 1993; Jaskiernia 2011). Unia uznaje także standardy w zakresie ochrony praw człowieka, w tym związane z prawem do swobody wypowiedzi, wypracowane przez Radę Europy, zwraca uwagę na honorowanie przez państwa członkowskie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i bierze udział w pracach tzw. Komisji Weneckiej (Jaskiernia 2018: s. 59, 116).¹ Tym samym prawo i standardy europejskie – w szerokim rozumieniu – wpływają w znaczącym stopniu na polityki medialne państw członkowskich UE.

Decyzją Komisji Europejskiej z 22 listopada 1999 roku Unia Europejska stała się 41 członkiem *Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego* (ang. *European Audiovisual Observatory*, EAO), które od utworzenia w roku 1992 przez Radę Europy zajmuje się permanentnym monitorowaniem europejskiego rynku usług audiowizualnych – od kinematografii po serwisy na żądanie (zob. EAO 2024a). EAO gromadzi i udostępnia bezpłatne i płatne raporty w specjalistycznych, tematycznych bazach, np. *MAVISE*, *LUMIERE VOD*, *AVMSDatabase*, *IRIS*. Przez ponad trzy dekady działalności Obserwatorium stało się ważną instytucją europejskiego mechanizmu monitorowania najbardziej istotnych i wciąż aktualnych problemów sektora medialnego – od transparentności własności po dynamikę zmian w krajobrazie medialnym w Europie.

¹ Traktat z Lizbony zobowiązał też Unię do przystąpienia do *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (European Commission 2020).

Monitoring mediów w Unii Europejskiej – instrumenty, podmioty i programy

Monitorowaniem działalności sektorów mediów i kultury (sektor audiowizualny, wydawniczy i kreatywny), a także kwestiami powiązanymi (czyli zagadnieniami związanymi z prawem konkurencji, ochrony konsumentów, edukacją, równością czy bezpieczeństwem) zajmuje się wiele instytucji unijnych z Komisji Europejskiej oraz komisje Parlamentu Europejskiego. Ich działalność wspiera sieć agend wyspecjalizowanych oraz podmiotów zewnętrznych, współpracujących z Komisją Europejską. Wśród podlegających Komisji dyrekcji generalnych (DG) i agencji wykonawczych, trzy bezpośrednio nadzorują obszar telekomunikacji, mediów oraz kultury: DG Sieci Komunikacyjne, Treści i Technologie (ang. *DG CONNECT*), DG Edukacja, młodzież, sport i kultura (ang. *DG EAC: Education, Youth, Sport and Culture*) oraz Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (ang. *Education, Audiovisual and Culture Executive Agency*, EACEA; zob. Komisja Europejska 2024c). W opracowywaniu polityki w dziedzinie wsparcia kultury i mediów audiowizualnych (program *Kreatywna Europa*) bierze aktywny udział Komisja Kultura i Edukacja (CULT) Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski często debatuje, uchwała rezolucje w sprawie konkretnych przypadków łamania wolności słowa i mediów, dotyczące nie tylko krajów Unii, ale też zabiegających o akcesję lub sąsiadujących (Parlament Europejski 2023).

Pewne możliwości monitorowania stanu wolności mediów posiada Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (ERPO) powołany na mocy Traktatu z Maastricht w 1995 r., który bada skargi dotyczące funkcjonowania instytucji i organów UE (zob. ERPO WWW). Może on interweniować, na przykład, w razie odmowy udzielenia informacji przez instytucje unijne. Wspólnotowym organem sądowym jest Trybunał Sprawiedliwości UE, który może rozpatrywać sprawy w obszarze mediów w sytuacji, gdy zagrożeniu ulega swoboda informacji czy pluralizm sektora. Rola Trybunału w odniesieniu do mediów wzrosła z chwilą przyjęcia *Karty Praw Podstawowych* (Verpeaux 2010: s. 41).

Monitorowanie wdrażania regulacji oraz praktyk krajów członkowskich

Aktywność regulacyjna UE skoncentrowana jest wprawdzie na sektorze mediów elektronicznych (sektor audiowizualny, telekomunikacja), ale procesy konwergencji oraz rosnąca komplementarność działalności różnych podmiotów medialnych, wymusiły wiele nowych inicjatyw ustawodawczych, dotyczących regulacji zwłaszcza sektora cyfrowego. Szczególne wyzwania rysują się w związku z rozwojem sztucznej inteligencji. Rosnące zagrożenia związane z falą dezinformacji, także ze strony państw trzecich, zauważalne próby dezintegracji i wpływania na procesy polityczne w państwach członkowskich stały się powodem rosnącej aktywności KE i PE w obszarze mediów. Widoczna reorientacja w polityce medialnej zakłada zwiększanie nacisku na ochronę wartości demokratycznych, przejrzystość własności oraz poprawę relacji ze światem polityki i gospodarki (Holtz-Bacha 2023: s. 7–8).

Istotnym mechanizmem monitorowania przez UE polityk medialnych państw członkowskich jest kontrola implementacji wspólnotowych regulacji prawnych przez państwa członkowskie. W swoim rocznym sprawozdaniu na temat praworządności KE dokonuje oceny wolności i pluralizmu mediów w krajach członkowskich w odniesieniu do takich kwestii, jak dostęp do informacji, bezpieczeństwo dziennikarzy, niezależność krajowych organów regulacyjnych, przejrzystość własności mediów oraz ramy zapewniające autonomię mediów i niezależność od presji politycznej (Komisja Europejska 2024d: s. 25–29).

Kompleksowy mechanizm monitorowania kondycji całego sektora usług medialnych zawiera przyjęty w 2024 roku *Europejski Akt o Wolności Mediów* (ang. *European Media Freedom Act*, EMFA), który ma stać się „nowym impulsem na rzecz europejskiej demokracji” (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083). Przepisy EMFA dotyczą w głównej mierze transparentności działań władzy w różnych, zwłaszcza newralgicznych zakresach relacji ze środowiskiem medialnym, takich jak lokowanie reklamy państwowej czy sytuacji nadawców publicznych. W preambule EMFA podkreśla się, że monitoring ma być swoistym „budzikiem” w polityce medialnej, „ostrzegać o słabych punktach w zakresie pluralizmu mediów i niezależności redakcyjnej” oraz pomóc w wypracowywaniu długofalowych strategii uwzględniających „szersze tendencje na wewnętrznym rynku usług medialnych i na krajowych rynkach mediów oraz przepisy prawa krajowego wpływające na dostawców usług medialnych” (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083). Na mocy EMFA powołana zostanie Europejska Rada ds. Usług Medialnych², jako „podmiot strażniczy”, którego zadaniem będzie skuteczne i spójne stosowanie unijnych ram prawa medialnego oraz opiniowanie polityk i praktyk krajowych. Rada powinna stać się forum współpracy KE z wielkimi platformami internetowymi, sektorem mediów i społeczeństwem obywatelskim w zakresie stosowania przepisów EMFA i oraz monitorowania różnych inicjatyw samoregulacyjnych.

Z kolei, uchwalenie aktu o sztucznej inteligencji (AI) ma służyć budowaniu „ekosystemu zaufania”, w którym używanie technologii AI odbywa się na zasadach przejrzystości i wysokiego poziomu bezpieczeństwa (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689). Przepisy przyjęte w rozporządzeniu PE wprowadzają więc, poza wieloma szczegółowymi regułami wykorzystania AI w Unii, system wielostronnej współregulacji i nadzoru. Powołane zostały w tym celu dwa podmioty, których rolą będzie monitorowanie wdrażania rozporządzenia: Europejska Rada ds. Sztucznej Inteligencji jako kluczowy organ doradczy oraz Europejski Urząd ds. Sztucznej Inteligencji (Komisja Europejska 2024e). Urząd jest podmiotem wspierającym Radę, a jego kompetencje obejmują wypracowywanie jednolitego europejskiego systemu zarządzania technologiami AI.

Permanentnej kontroli podlega implementacja *Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych* (ang. *Audiovisual Media Services Directive*, AVMSD; zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808). Wdrażanie przepisów dyrektywy przez państwa członkowskie wprawdzie odbywa się z zachowaniem dużego marginesu swobody, jaką

² Zastąpi ona Europejską Grupę Regulatorów Audiowizualnych Usług Medialnych (ang. *European Regulators Group for Audiovisual Media Services*, ERGA).

dysponują państwa członkowskie w dostosowaniu prawa krajowego do jej postanowień, ale na mocy jej art. 29 powołano Komitet Kontaktowy jako organ kontrolno-doradczy. Państwa członkowskie są zobowiązane, zgodnie z art. 31, do przekazywania Komisji przepisów krajowych z dziedzin powiązanych, a na mocy art. 30 – do współpracy w zakresie stosowania dyrektywy. Na podstawie art. 33 Komisja co trzy lata przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdania z wdrożenia przepisów dyrektywy. Wyniki sprawozdań oraz konsultacji społecznych są publicznie dostępne na stronie Komisji (zob. European Commission WWW). Obserwacja implementacji dyrektywy jest także jedną z ważnych aktywności *Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego*, które publikuje istotne informacje w tym zakresie (EAO 2024b).

Kwestia prawidłowego wdrożenia przepisów AVMSD stanowiła podstawę sporu pomiędzy Komisją a władzami Węgier, w odniesieniu do wymogów przewidzianych w nowej węgierskiej ustawie medialnej z 2010 roku. Komisja uzgodniła wtedy z rządem premiera Viktora Orbána zmiany w węgierskich regulacjach, tak aby nie naruszały one przepisów dyrektywy. Dyrektywa ta nie tylko pozostaje podstawowym instrumentem harmonizacji prawa w sektorze usług audiowizualnych, ale z biegiem lat stała się przydatnym instrumentem wpływania na praktyki ustawodawcze w krajach członkowskich.

Ograniczonemu monitoringowi Komisji podlegają nadawcy publiczni, w związku z ich finansowaniem. W *Protokole w sprawie systemu publicznego nadawania w Państwach Członkowskich* z 1997 roku rola nadawców publicznych została powiązana z potrzebami demokratycznymi, społecznymi i kulturowymi każdego społeczeństwa oraz z koniecznością zachowania pluralizmu w mediach (Unia Europejska 1997). Monitoring nadawców publicznych związany jest głównie z formami ich finansowania, a Komisja w związku z tym postrzega ich problemy głównie przez pryzmat kontroli zasad rozliczania tzw. misji – zobowiązań, które winni wypełniać nadawcy publiczni (Komisja Europejska 2009). W sprawozdaniu z 2024 r., w kontekście podejmowanych przez państwa członkowskie reform funkcjonowania tych nadawców, Komisja odwołuje się do przepisów EMFA, które przewidują konieczność przestrzegania ich niezależności pod kątem zarządzania i finansowania (Komisja Europejska 2024: s. 32). Problemy tego sektora dostrzega też Parlament Europejski, który w rezolucji z 2010 r. opisuje europejski system nadawczy jako „daleki od stanu idealnego” (Parlament Europejski 2010). Wymogi dotyczące prawidłowego funkcjonowania mediów znalazły się także w przepisach EMFA, w których podkreśla się konieczność zapewnienia ich niezależności oraz autonomii finansowej, zarządczej i redakcyjnej.

Ekosystem cyfrowy i wyzwania dla procesów monitoringowych

Wyzwaniem dla wszystkich podmiotów monitorujących media są media ekosystemu cyfrowego. Rewolucja technologiczna, która zmienia praktycznie wszystkie sfery życia społecznego i prywatnego, wymagała nowego podejścia do prowadzonych przez Unię polityk w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa, praw człowieka czy praw konkurencji

w politykach komunikacyjnych i medialnych. Począwszy od pierwszej agendy cyfrowej z dekady 2010–2020, Unia kreuje kompleksowy „*habeas corpus* w europejskiej przestrzeni cyfrowej” (Komisja Europejska 2020b). Przyjęcie w latach dwudziestych wielu konkretnych regulacji, oznacza egzekwowanie szeregu obowiązków, nałożonych na podmioty sektora usług internetowych. Zasadniczym zwrotem w podejściu do platform internetowych stały się zwłaszcza przepisy zawarte w *Akcie o usługach cyfrowych* (ang. *Digital Services Act*, DSA) i *Akcie o rynkach cyfrowych* (ang. *Digital Markets Act*, DMA), które weszły w życie w 2024 r. (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065). Mają one na celu m.in. wzmocnienie pozycji kontrolnej UE w stosunku do tzw. nowych *gatekeeperów* (Komisja Europejska 2023a). Oba powyższe akty prawne przewidują różne formy mechanizmów nadzoru, zarówno kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej ze strony Komisji, udostępniania efektów monitoringu organom krajowym i częściowe ich upublicznianie. Monitorowanie, wraz z egzekwowaniem innych zobowiązań platform, będzie sporym wyzwaniem dla Unii, w związku z wielce prawdopodobną presją ze strony administracji prezydenta Trumpa na zmiękczenie unijnych reguł wobec amerykańskich *big tech-ów* (Haeck 2025).

W zwalczaniu negatywnych zjawisk w środowisku cyfrowym ważne są także mechanizmy współregulacyjne oraz wymuszenie proaktywności ze strony platform. W tym celu KE oraz korporacje sektora nowych technologii przyjęły w 2016 roku *Kodeks postępowania dotyczący nielegalnego nawoływania do mowy nienawiści w internecie* (Komisja Europejska 2016). Realizacja zobowiązań kodeksu przewiduje permanentny ich monitoring przez KE w postaci cyklicznych raportów sporządzanych przez platformy. Podobne zobowiązanie o charakterze współregulacyjnym przyjęto w 2018 r. w odniesieniu do dezinformacji w postaci *Kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji* (ang. *Code of Practice on Disinformation*; zob. Komisja Europejska 2019), wzmocnionego w 2022 r. (Komisja Europejska 2022). Komisja, wspólnie z *Europejskim Obserwatorium Mediów Cyfrowych*, regularnie nadzoruje te działania. Dezinformacją ze strony państw trzecich zajmują się też unijne instytucje do spraw komunikacji. W celu identyfikacji i zwalczania zagranicznych manipulacji informacjami w 2020 r. utworzono specjalną platformę internetową (EUvsDisinfo 2023). Pierwszy raport na temat zagrożeń dezinformacją i zagraniczną manipulacją potwierdza konieczność stałego monitorowania tego typu działań w sposób skoordynowany w skali całej Unii (EEAS 2023).

Programy i projekty monitoringowe

Sprawdzonym narzędziem monitorowania stanu szeroko pojętego pluralizmu mediów w Unii stał się *Monitor Pluralizmu Mediów* (ang. *Media Pluralism Monitor*, MPM) –cykliczny projekt obejmujący kraje członkowskie i kandydujące. Finansowany z grantów UE, prowadzony przez *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* we Florencji, projekt ten stał się w trakcie dekady bazą danych na temat kondycji mediów, uwzględniając szerokie spektrum zagadnień i kryteriów – zarówno rynkowych, jak i kulturowych, politycznych

i geograficznych (Brogi 2020). Od 2014 roku ukazało się dziesięć raportów, opracowanych przez szerokie grono ekspertów na podstawie udoskonalanych metodologicznie kwestionariuszy (MPM 2024). Komisja Europejska dosyć wysoko ocenia rezultaty kolejnych edycji *Monitora*, uznając go za jeden z „flagowych projektów” (CMPF 2018) w obszarze ochrony praw podstawowych i wolności mediów.

Komplementarnym programem ma szansę stać się *European Media Ownership Monitor* (EurOMo), odnoszący się do kwestii własności mediów, zwłaszcza pod kątem jej transparentności (EurOMo 2023). Pierwszy raport, obejmujący dane z 15 państw UE, ukazuje mapę powiązań własnościowych kluczowych mediów informacyjnych w tych krajach oraz ich relacji ze środowiskami politycznymi.

Na poziomie paneuropejskim działa wiele organizacji branżowych i profesjonalnych, aktywnych w sferze polityk medialnych. Większość z nich posiada swoje siedziby lub przedstawicielstwa w Brukseli, skąd prowadzą działalność monitoringową, głównie w zakresie legislacji unijnej, co wymaga od nich prowadzenia monitoringu mediów w różnych zakresach, w zależności od zamierzeń i celów (Jaskiernia 2018: s. 279–300). Organizacje dziennikarskie i pozarządowe często wchodzi w koalicje i prowadzą wspólne projekty monitoringowe, promując współpracę ludzi mediów w celu podtrzymywania wolności i pluralizmu mediów (MMF 2025). Monitoring wolności mediów często jest utożsamiany z działaniami platform alertowych, ostrzegających o zagrożeniach, nagłaśniających ataki na dziennikarzy i prowadzących kampanie w ich obronie (Jaskiernia 2018: s. 307–314).

Wykorzystanie efektów monitoringu: perspektywy i bariery

Unijny system monitorowania mediów obejmuje szereg instrumentów – od kontroli wdrażania przez państwa członkowskie twardych przepisów, zasad *soft law* (wytyczne, komunikaty), zbierania danych dotyczących sektora mediów – po formułowanie opinii i aktywne działania na rzecz doskonalenia demokratycznego systemu komunikowania. Mechanizmy monitorowania, stanowiące swego rodzaju „audyt mediów”, należy postrzegać jako wielostronne i wielopłaszczyznowe procesy, dzięki którym możliwe jest osiąganie konkretnych celów polityki medialnej. Te procesy ulegają stałej ewolucji pod względem zakresu, jakości czy metodologii. Na ich charakter mają wpływ: dominacja nowych technologii w dostępie do informacji, nowe formy zagrożeń (*fake news*, algorytmy wykorzystywane w procesach wyborczych), nowe rozumienie kwestii pluralizmu, a także polityczne uwarunkowania w podejściu do komunikacji. Sukcesy związane z harmonizacją prawa na całym rynku Unii nie oznaczają jeszcze pełnej skuteczności polityki Unii, gdyż ta wiąże się z poszerzaniem wpływu Unii na krajowe polityki medialne. Obserwacja i nadzorowanie tych polityk wymaga lepszej koordynacji działań przeciwko niekorzystnym zjawiskom w środowisku medialnym oraz na styku z państwem i obecnością korporacji spoza rynku Unii. Na marginesie nie mogą też pozostać kwestie upubliczniania rezultatów monitorowania jako nieodłączny element jego skuteczności.

Raporty, w tym zwłaszcza *Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego* czy *Monitora Pluralizmu Mediów*, były i są wykorzystywane w pracach nad ważnymi aktami praw-

nymi, takimi jak np. modernizacja dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych i powstanie EMFA. Bazy EAO i EurOMo umożliwiłyby nie tylko permanentny monitoring pluralizmu własnościowego, ale też wzmocniłyby kontrolę przejrzystości własności medialnej. Efekty monitoringu mogą więc przynieść „zmapowany” obraz stanu mediów w Unii (i szerzej – w Europie), ale też konkretne korzyści praktyczne. Analizy *Monitora Pluralizmu* są elementem mechanizmów oceny praworządności, uwzględniane w unijnych raportach na ten temat (Komisja Europejska 2025).

Podsumowanie

Ważnym wnioskiem z monitoringu jest generalna konstatacja, że problemy sektora mediów mają charakter paneuropejski, a zróżnicowane są nie w zależności od kraju, ale od tego, czy dotyczą tradycyjnych mediów czy środowiska platform internetowych (Bleyer-Simon et al. 2024; EAO 2024c). Konwergentny ekosystem medialny oraz fakt, że usługi medialne świadczone są w coraz większym wymiarze przez korporacje amerykańskie, utrudnia egzekwowanie odpowiedzialności, przestrzegania unijnych regulacji oraz monitorowanie. Oznacza to konieczność nadążania za postępem technologicznym i zmianami na rynku, a także konsekwentne poszerzanie „technologicznego” i rynkowego podejścia do regulacji mediów. Słowem-kluczem nowych regulacji unijnych stała się w związku z tym transparentność, postrzegana nie tylko w zakresie mechanizmów działania samych mediów, lecz także polityk medialnych państw członkowskich pod kątem aktywności legislacyjnej oraz wszelkich działań skierowanych do sektora mediów (Jaskiernia 2024: s. 14). Proces monitorowania mediów, wobec dynamiki zmian technologicznych oraz pozycji mediów w procesach społecznych i kulturowych, również staje się coraz większym wyzwaniem, zmuszając do podjęcia wysiłków w celu zmiany perspektywy skuteczności i wykorzystania w politykach medialnych. Widoczna jest modernizacja i adaptacja do środowiska cyfrowych mediów „analogowych” narzędzi metodologicznych wspomnianych powyżej programów *Monitora Pluralizmu Mediów*, EurOMo czy *Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego*. Nowe narzędzia stają się coraz bardziej przydatne i szerzej wykorzystywane przez instytucje unijne jako ważne instrumenty prowadzenia polityki unijnej w obszarze komunikowania i mediów oraz ewaluacji krajowych polityk. Zwłaszcza, że polityka Unii ostatniej dekady charakteryzuje się silnym naciskiem na przestrzeganie wspólnych wartości – w odpowiedzi na wyzwania stojące przed siłami demokratycznymi w obliczu różnorodnych zagrożeń – od destrukcji fundamentów praworządności po wojny hybrydowe (Psychogiopoulou, Kandyla 2025). Polityka medialna Unii stopniowo nabrała znaczenia jako nieodzowny element wspierania „odporności demokratycznej”, została więc wkomponowana we wszystkie strategiczne plany skuteczniejszej ochrony wartości europejskich i zapobiegania erozji demokracji (Komisja Europejska 2023b: s. 17–21).

Alicja Jaskiernia – prof. dr hab. nauk społecznych, absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego, pracownik Katedry Systemów Medialnych na Wydziale Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii

Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka ponad stu prac naukowych, w tym pięciu samodzielnych monografii. Od ponad dekady jest ekspertką unijnego projektu *Monitor Pluralizmu Mediów* (ang. *Media Pluralism Monitor*) prowadzonego przez *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* we Florencji. Członkini Polskiego Towarzystwa Komunikacji Społecznej, przez trzy kadencje kierująca sekcją Polityki Medialnej i Prawa Mediów. Laureatka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (w 2016 r.) za najlepszą publikację z dziedziny mediów elektronicznych za monografię *Od telewizji masowej do Netflixa. Telewizja w Stanach Zjednoczonych w epoce cyfrowej*, Warszawa 2016. Zainteresowania naukowo-badawcze: systemy medialne, polityki medialne oraz europejskie standardy mediów.

Alicja Jaskiernia – professor of social sciences, graduate of the Jagiellonian University, employee of the Department of Media Systems at the Faculty of Journalism, Information and Book Studies at the University of Warsaw. The author of more than 100 scientific papers, including five independent monographs. For more than a decade, the expert of the EU project *Media Pluralism Monitor* run by the *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* in Florence. The member of the *Polish Communication Association*, heading the section *Media & Communication Policy and Law* for three terms. The laureate of the National Broadcasting Council (in 2016) for the best publication in the field of electronic media – her monograph *From Mass Television to Netflix. Television in the United States in the Digital Age*, Warsaw 2016. Research interests: media systems, media policies, and European media standards.

➔ Bibliografia:

- BLEYER-SIMON Konrad, POLYAK Gabor, URBAN Agnes (2024), *Monitoring media pluralism in the digital era – Application of the Media Pluralism Monitor in the European Member States and candidate countries in 2023 – Country report – Hungary*, European University Institute, DOI: 10.2870/378835
- BRADFORD Ann (2019), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press.
- BROGI Elda (2020), *The Media Pluralism Monitor: Conceptualization media pluralism for the online environment*, „Profesional de la información”, vol. 29, no. 5. DOI: 10.3145/epi.2020.sep.29
- CMPF (2018), *Conference: Media Pluralism Monitor 2017 Shows Deterioration in Basic Protection Area – Malta*, March 16, 2018, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, <http://cmpf.eui.eu/conference-media-pluralism-monitor-2017-shows-deterioration-in-basic-protection-area-malta/> (16.03.2018).
- DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku, PE/33/2018/REV/1, Dz.U. L 303 z 28.11.2018.
- EAO (2024a), *What we do*, European Audiovisual Observatory, <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/what-we-do> (23.10.2024).
- EAO (2024b), *AVMSD Tracker*, <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/avmsd-tracking> (17.12.2024).
- EAO (2024c), *Yearbook 2023/2024 Key Trends*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, <https://rm.coe.int/yearbook-key-trends-2023-2024-en/1680aef0c0> (19.03.2024).

- EEAS (2023), *1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats*, February 2023, European Union External Action, <https://euvdisinfo.eu/uploads/2023/02/EEAS-ThreatReport-February2023-02.pdf> (28.02.2023).
- ERPO (W/W/W), *Czym się zajmujemy?*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/home> (3.10.2024).
- EurOMo (2023), *A monitor of media ownership in Europe. Enhancing transparency in ownership and control of European news*, EurOMo-Euromedia Ownership Monitor, <https://media-ownership.eu/> (23.10.2023).
- EUROPEAN COMMISSION (W/W/W), *Application and implementation of AVMSD*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/search?search=reports+implementation+AVMSD> (30.10.2024).
- EUROPEAN COMMISSION (2020), *The EU's accession to the European Convention on Human Rights: Joint statement on behalf of the Council of Europe and the European Commission*, Brussels, 29 September 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_20_1748/STATEMENT_20_1748_EN.pdf (29.09.2020).
- EUvsDISINFO (2023), *"Przeciwstawianie się trwającym kampaniom prowadzonym przez Rosję" – osiem lat EUvsDisinfo*, <https://euvdisinfo.eu/pl/przeciwstawianie-sie-trwajacym-kampaniom-dezinformacyjnym-prowadzonym-przez-rosje-osiem-lat-euvdisinfo/> (05.07.2023).
- HAECK Pieter (2025), *Don't go soft on US Big Tech, European Parliament urges*, "Politico", <https://www.politico.eu/article/parliament-tech-eu-european-commission-us-president-donald-trump-meta-mark-zuckerberg/> (20.01.2025).
- HOLTZ-BACHA Christina (2023), *Freedom of the media, pluralism, and transparency. European media policy on new paths?*, "European Journal of Communication", vol. 38, issue 6. DOI: 10.1177/02673231231176966
- JASKIERNIA Jerzy (2008), *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo”, z. 4.
- JASKIERNIA Alicja (2011), *Unia Europejska jako podmiot kreujący standardy w zakresie polityki medialnej*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych”, nr 2/3.
- JASKIERNIA Alicja (2018), *Monitoring wolności mediów w Europie*, Warszawa.
- JASKIERNIA Alicja (2024), *Pluralizm, transparentność i odpowiedzialność. Nowe regulacje Unii Europejskiej w obszarze mediów i technologii cyfrowych*, „Studia Medioznawcze”, tom 25, nr 1 (96).
- KARTA PRAW PODSTAWOWYCH Unii Europejskiej (2007), Dz.U. UE C 303 z 14.12.2007.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2009), *Komunikat Komisji w sprawie stosowania zasad pomocy państwa wobec radiofonii i telewizji publicznej*, Dz. Urz. UE C 257 z 27.10.2009.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2016), *Komisja Europejska i przedsiębiorstwa z branży IT ogłaszają Kodeks postępowania dotyczący nielegalnego nawoływania do mowy nienawiści w internecie*, Komunikat prasowy, Bruksela, 31 maja 2016 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/ip_16_1937/IP_16_1937_PL.pdf (31.05.2016).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2019), *Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji: Komisja wzywa sygnatariuszy do zwiększania wysiłków*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_746 (29.01.2019).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020a), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE*, COM(2020) 711 final, Bruksela, 02.12.2020.

- KOMISJA EUROPEJSKA (2020b), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*, COM(2020) 67 final, Bruksela, 19.02.2020.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2022), *Zaostrzony kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji z 2022r.*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation> (16.06.2022).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2023a), *Akt o usługach cyfrowych: Komisja wyznacza pierwszy zestaw bardzo dużych platform i wyszukiwarek internetowych*, Komunikat prasowy, 25 kwietnia 2023, Bruksela, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_2413 (25.04.2023).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2023b), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie obrony demokracji*, COM(2023) 630 final, Strasburg, 12.12.2023.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2024a), *Roczne sprawozdania ze stosowania karty*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-fundamental-rights-eu/annual-reports-application-charter_pl (10.10.2024).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2024b), *Bilans Komisji Ursuli von der Leyen*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission_pl (14.05.2024).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2024c), *European Commission. Departments and executive agencies*, https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies_en?prefLang=pl (30.10.2024).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2024d), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sprawozdanie na temat praworządności z 2024 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej*, COM(2024) 800 final, Bruksela, 24.07.2024.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2024e), *Europejski Urząd ds. Sztucznej Inteligencji*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/ai-office> (30.10.2024).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2025), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sprawozdanie na temat praworządności z 2025 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej*, COM(2025) 900 final, Strasburg, 08.07.2025.
- KRASTEW Iwan (2014), *Kryzys: solidarność, elity, pamięć, Europa*, w: Jacek Kottan (red.), *Solidarność i kryzys zaufania*, Warszawa.
- MMF (2025), *Mapping Media Freedom*, <https://www.mappingmediafreedom.org/methodology> (30.09.2025).
- MPM (2024), *Media Pluralism Monitor*, <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/> (30.10.2024).
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2010), *Sprawozdanie w sprawie publicznych usług nadawczych w epoce cyfrowej: przyszłość dwoistego systemu (2010/2028(INI))*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0286+0+DOC+XML+V0//PL> (11.10.2010).
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2023), *Sprawozdanie w sprawie praw człowieka i demokracji na świecie oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie – sprawozdanie roczne za 2023 r. (2023/2118(INI))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0424_EN.html (08.12.2023).
- PAUWELS Caroline, DONDEERS Karen (2011), *From Television without Frontiers to the Digital Big Bang: The EU's Continuous Efforts to Create a Future-proof Internal Media Market*, in: Robin Mansell, Marc Raboy (eds), *The Handbook of Global Media and Communication Policy*, Oxford.

- PSYCHOGIOPOULOU Evangelia, KANDYLA Anna (2025), *A Values-based Union Worthy of the Name in the Digital Era? The Trajectory of EU Media Law and Policy*, „Central European Journal of Communication”, vol. 18, no. 1(39).
- RADA UNII EUROPEJSKIEJ (2012), *UE przyjmuje strategiczne ramy UE dotyczące praw człowieka i demokracji*, Luksemburg, 25 czerwca 2012 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/foraff/131519.pdf (25.06.2012).
- ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/24/2024/REV/1, Dz.U. L, 2024/1689, 12.07.2024.
- ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów) (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/4/2024/REV/1, Dz.U. L, 2024/1083, 17.4.2024.
- ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych) (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/17/2022/REV/1, Dz.U. L 265 z 12.10.2022.
- ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. UE L 277 z 27.10.2022.
- RADA EUROPEJSKA (1993), *Kryteria przystąpienia (kryteria kopenhaskie)*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen (08.09.2025).
- SKRZYPCZAK Jędrzej (2011), *Polityka medialna w okresie konwersji cyfrowej radiofonii i telewizji*, Poznań.
- STASIAK-JAZUKIEWICZ Ewa, JAS-KOZIARKIEWICZ Marta (2011), *Polityka medialna w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- UNIA EUROPEJSKA (1997), *Protokół (nr 29) w sprawie systemu publicznego nadawania w państwach członkowskich*, Dz.U. UE C 202 z 7.06.2016.
- VERPEAUX Michel (2010), *Freedom of Expression in Constitutional and International Case Law*, Strasbourg.