

Zderzenie standardów racjonalności? Pluralizm mediów w europejskiej polityce medialnej

Beata Klimkiewicz, Uniwersytet Jagielloński

Tylko tam, gdzie rzeczy mogą być widziane i słyszane przez wielu w różnorodności aspektów, nie zmieniając swojej tożsamości, tak że zgromadzeni wokół nich wiedzą, iż mają do czynienia z tożsamością w całkowitej różnorodności może pojawiać się prawdziwie i wiarygodnie rzeczywistość światowa.

Hannah Arendt¹

Bezsporna wartość, jaką przypisujemy pluralizmowi mediów, ale też bogactwo znaczeniowe a jednocześnie mglistość i niedookreśloność konstytutywna, powodują znaczną dowolność w sposobie wykorzystania tego pojęcia w procesie formowania założeń i uzasadnień polityki medialnej. W niniejszym tekście chciałabym się skupić na koncepcyjnych rozważaniach dotyczących użytkowania oraz problematyzowania pluralizmu i różnorodności mediów w europejskiej polityce medialnej. Mój argument opiera się na twierdzeniu, że konceptualizacja pluralizmu/różnorodności mediów wywodzi się z dwóch odmiennych standardów racjonalności, które mają znaczenie dla historycznego i strukturalnego rozwoju systemów medialnych.

Interpretacje pojęciowe

Skala pluralizmu mediów, podobnie jak i powiązania z systemem politycznym oraz usytuowanie w szerszym kontekście społecznym określają sposób konceptualizacji oraz uzasadniania tego pojęcia w celach polityki medialnej.

Różnorodność mediów może być postrzegana w szerszym kontekście społecznym i politycznym – jako przyczynek do demokracji komunikatywnej oraz fundamentalny warunek demokratycznie funkcjonującej sfery publicznej.² Taka różnorodność dotyczy przestrzeni formowania się poglądów, opinii, postaw, reprezentacji przedstawiających różne odcienie i zabarwienia polityczne, religijne, etyczne, kulturowe. Służy ona jako podstawowe uzasadnienie dla obrońców instytucji mediów publicznych i innych rozwiązań strukturalnych promujących bardziej interwencyjną artykulację pluralizmu w polityce medialnej.

Pluralizm medialny jest postrzegany także w kategoriach ekonomicznych, technokratycznych i profesjonalnych – jako poszerzające się możliwości wyboru konsumenta, wolność działalności podmiotów gospodarczych w sektorze

¹ Arendt, H. (2000), *Kondycja ludzka*, Warszawa: Fundacja Aletheia, s. 64.

² Zob. Habermas, J. (1995), *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, Mass: The MIT Press; Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discursive Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass: The MIT Press; McQuail, D. (1992), *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*, London: Sage Publications; Cavallin, J. (2000), "Public Policy Uses of Diversity Measures" [w] J. van Cuilenburg i R. van der Wurff (red.) *Media and Open Societies: Cultural, Economic and Policy Foundations for Media Openness and Diversity in East and West*, Amsterdam: Het Spinhuis, s. 105 – 170.

medialnym, prawo do samoregulacji i autonomii instytucjonalnej, innymi słowy w opozycji do bardziej interwencyjnych regulacji publicznych.

Tym dwom sposobom postrzegania różnorodności mediów często towarzyszy rozpatrywanie zagadnienia na wielu płaszczyznach będących przejawem kompleksowości mediów masowych (w skali systemów medialnych, podmiotów medialnych, uwarunkowań polityczno-prawnych, praktyk dziennikarskich i wewnątrzorganizacyjnych, treści medialnych). Liczne są też interpretacje pluralizmu medialnego w formie dychotomii, czy alternatyw pojęciowych: zewnętrzny/wewnętrzny, zorganizowany/spontaniczny, umiarkowany/spolaryzowany, otwarty/proporcjonalny, kulturowy/polityczny. Rozmiar niniejszego opracowania niestety nie pozwala na wnikliwe zgłębienie tego wątku.

Podejście inkluzywne i autonomiczne

Powróćmy w tym miejscu do dwóch nurtów konceptualizacji pluralizmu mediów i poddamy ich dalszym rozważaniom przepuszczonym przez filtr teorii dyferencjacji funkcjonalnej mediów.³

Pierwsze podejście (inkluzywne) zakłada, że media (przyczyniając się do właściwego funkcjonowania systemu demokratycznego) nie tworzą systemów funkcjonalnie wyodrębnionych z innych sfer życia społecznego (polityki, kultury, społeczeństwa obywatelskiego), ale są z nimi nierozzerwalnie splecione. Łączą ich silne instytucjonalne związki z innymi podmiotami społeczno-politycznymi - ugrupowaniami politycznymi, państwem, grupami interesów, organizacjami religijnymi, stowarzyszeniami kulturowymi. W takim modelu pluralizm medialny urzeczywistniany jest na poziomie systemów medialnych jako całości. Jest to pluralizm zewnętrzny (a także zorganizowany), który cechuje istnienie różnego rodzaju podmiotów medialnych lub organizacji przedstawiających poglądy różnych grup, rozmaite kierunki formowania się opinii publicznej oraz reprezentacje kulturowe zakorzenione w różnych tradycjach. Tego typu system odznacza się znacznym poziomem paralelizmu politycznego i kulturowego, co przejawia się większym stopniem odzwierciedlenia w strukturze medialnej podziałów politycznych i kulturowych wśród społeczeństwa.⁴ Bardziej zaangażowany status mediów obywatelskich, kulturowych, religijnych, alternatywnych, mniejszościowych lub przedstawiających wyraźne orientacje polityczne zakłada także alternatywne sposoby przedstawiania i relacjonowania rzeczywistości społecznej, które mogą odbiegać od kanonu dziennikarstwa profesjonalnego.⁵

³ Zob. Luhmann, N. (2000), *The Reality of the Mass Media*, Stanford: Stanford University Press; Alexander, J. C. (1981), "The Mass News Media in Systemic, Historical and Comparative Perspective" [w] E. Katz i T. Szecskö (red.), *Mass Media and Social Change*, Beverly Hills: Sage Publications, s. 17 - 51.

⁴ Hallin, D. C., Mancini, P. (2004), *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 28.

⁵ Dahlgren, P. (1995), *Television and the Public Sphere: Citizenship, Democracy and the Media*, London: Sage Publications, s. 156 - 159.

Drugie podejście (autonomiczne) przyjmuje, że media ukształtowały się jako autonomiczne systemy w wyniku procesu dyferencjacji. Są one funkcjonalnie wyodrębnione na tle innych systemów wewnątrz społeczeństwa i ich powiązania instytucjonalne z państwem, ugrupowaniami politycznymi, organizacjami kulturowymi oraz społecznymi są znacznie rozproszone. Taki model charakteryzuje się rosnącym znaczeniem norm profesjonalnych, samoregulacją oraz większym poziomem uniwersalizmu cechującym narodowe kultury obywatelskie.⁶ Warto zaznaczyć, że główną siłą napędową procesu dyferencjacji systemu medialnego są czynniki ekonomiczne oraz komercjalizacja. W modelu autonomicznym dominuje przede wszystkim pluralizm wewnętrzny, czyli zróżnicowanie treści medialnych w ramach każdego indywidualnego podmiotu medialnego. System medialny jako całość odznacza się niskim poziomem politycznego i kulturowego paralelizmu. Poszczególne organizacje medialne dążą do zachowania oferty uniwersalnej, neutralności pogłądowej (będącej wynikiem równoważenia różnych opcji) i budowania relacjonowanych przez nich wydarzeń wokół doświadczeń oraz perspektyw tzw. 'zwykłych' obywateli. Inną kwestią są oczywiście konsekwencje rosnącej autonomii mediów (autonomii w stosunku do systemu politycznego, natomiast nie ekonomicznego), które doprowadzają do ograniczenia autonomii innych dziedzin kulturowych i społecznych znajdujących się w zasięgu coraz większego oddziaływania i 'kolonizacji' ze strony mediów.⁷

Opisane powyżej ramy normatywne i źródła opcji stosowanych w polityce medialnej wywodzą się z różnych standardów racjonalności, a nie sprzecznych interesów. Staniszkis podkreśla, że 'racjonalność' odnosi się do rozumowania, które jest 'poprawne' w ramach danych założeń i danego sposobu problematyzowania rzeczywistości. Stąd też zwolennicy różnych opcji przyjmując odmienne założenia, mogą dokonywać 'racjonalnego' – lecz zupełnie innego – wyboru dotyczącego danego zagadnienia. Konflikt interesów natomiast charakteryzuje sytuację, w której różne strony operują w ramach tych samych założeń, ale proponują rozbieżne rozwiązania (Staniszkis, 2004:19).⁸ Dwa wyżej opisane źródła normatywne konceptualizacji polityki medialnej dotyczącej pluralizmu mediów rozrysowują, w istotnym stopniu, główną linię podziału pomiędzy europejskimi instytucjami i grupami interesu, które nie mogą osiągnąć konsensusu w kwestii regulacji pluralizmu medialnego w Europie.

Zanim przejdziemy do naszkicowania tego podziału, zatrzymajmy się na chwilę przy europejskiej polityce medialnej. Na poziomie ponadnarodowym obejmuje ona zakres działań intencjonalnych, zmierzających w sposób celowy do regulacji obszarów problemowych komunikowania społecznego w ramach instytucji europejskich – Unii Europejskiej oraz Rady Europy. Kluczowymi elementami

⁶ Hallin, D. C., Mancini, P. (2004), *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 79.

⁷ Zob. Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discursive Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass: The MIT Press; Bourdieu, P. (1998), *On Television*, New York: The New Press; Meyer, T. (2002) *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*, Cambridge: Polity.

⁸ Staniszkis, J. (2004), *Władza globalizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, s. 19.

polityki medialnej w tym aspekcie są idee, cele, środki oraz rozwiązania zmierzające do tworzenia uwarunkowań polityczno-prawnych, ekonomicznych i kulturowych dla rozwoju europejskich systemów medialnych. Do determinant formalno-prawnych europejskiej polityki medialnej można zaliczyć kompetencje Unii Europejskiej (w tym najistotniejszych jej podmiotów Komisji Europejskiej, Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego) i Rady Europy, charakter prawa obydwu instytucji, zasadę pomocniczości (subsidiarności), metody integracji przez prawo oraz zasadę transgraniczności. Zarówno polityka medialna Unii Europejskiej, jak i Rady Europy skupia się na wyznaczeniu podstawowych zasad funkcjonowania mediów nie odbierając prawa państwom członkowskim do rozwiązań szczegółowych.⁹ Zagadnieniom tym ze względu na objętość niniejszego opracowania nie można poświęcić więcej miejsca, powinny one jednak stanowić ramy odniesienia dla dalszych rozważań dotyczących pluralizmu medialnego w europejskiej polityce medialnej.

Wartość 'dodana' i wartość 'generowana'

Najistotniejszym podmiotem ze względu na prerogatywy dotyczące podejmowania decyzji wiążących w zakresie unijnej polityki medialnej jest Komisja Europejska. Obszar przez nią wdrażanych rozwiązań w zakresie mediów jest niezwykle sfragmentaryzowany. Media traktowane są w zależności od kontekstu regulacyjnego jako podmioty gospodarcze (rynek wewnętrzny, polityka konkurencyjna), instytucje bezpośrednio związane z demokratycznymi, społecznymi oraz kulturowymi potrzebami społeczeństw europejskich (polityka kulturalna i audiowizualna, Protokół dodatkowy do Traktatu Amsterdamskiego), czy też jako środki budujące infrastrukturę europejskiego społeczeństwa informacyjnego (pakiet regulacyjny dotyczący komunikacji elektronicznej). Podejście Komisji Europejskiej do pluralizmu mediów naznaczone jest zatem 'posiatkowaniem regulacyjnym', choć można w nim dostrzec wspólny wątek. Dominuje w nim logika *konkurencyjnej globalizacji* - 'różnorodność mediów' ma znaczenie w polityce medialnej, jeśli przyczynia się do 'konkurencyjności' na scenie globalnej europejskich idei, dóbr kulturowych, języków, wreszcie - najistotniejsze - konkurencyjności przemysłu medialnego i komunikacyjnego jako całości. Podejście to ma wiele wspólnych cech z przekonaniem o 'autonomiczności' systemów medialnych i braku uzasadnień dla instrumentów stymulujących pluralizm zewnętrzny. Charakterystycznym rysem jest też pewna zgoda na wzmocnienie pluralizmu wewnętrznego tam, gdzie może to przynieść korzyści w postaci wzmocnionej konkurencyjności.

Widać to w szczególności na przykładzie wykorzystywania niektórych aspektów różnorodności medialnej w celu 'udroźnienia' wspólnej europejskiej przestrzeni medialnej, ale też jej ochrony przed nadmiernym importem produkcji telewizyjnej ze Stanów Zjednoczonych. Takim aspektem jest na przykład koncepcja 'różnorodności kulturowej' (cultural diversity), która Komisji Europejskiej służy zarówno jako argument na rzecz pomocy państwowej w sektorze filmowym i audiowizualnym, jak

⁹ Stasiak-Jazukiewicz, E. (2005), *Polityka medialna Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 6.

i przepisów dotyczących tzw. kwot europejskich i produkcji niezależnej w Dyrektywie o Telewizji bez Granic.¹⁰ W dokumencie podsumowującym najważniejsze zagadnienia drugiej rundy nowelizacji Dyrektywy o Telewizji bez Granic Komisja opowiada się za wprowadzeniem środków wspierających dystrybucję tzw. europejskich koprodukcji, czyli dzieł europejskich powstałych przy współpracy producentów europejskich z różnych krajów: „Pozytywnym efektem takiego działania w kategoriach kulturowych może być głębsze zrozumienie różnorodności i bogactwa kulturowego Europy oraz większa akceptacja procesu integracji europejskiej.”¹¹ Promowanie dzieł europejskich oraz koprodukcji europejskich jest w tym wypadku postrzegane jako przyczynek do krzewienia różnorodności kulturowej, swoiste ‘poprawianie’ proporcji pomiędzy medialnymi reprezentacjami kultur w skali świata.

Z drugiej strony pojęcie ‘pluralizmu mediów’ (media pluralism) – w inicjatywach podejmowanych przez Komisję – funkcjonuje przede wszystkim w odniesieniu do przepisów anty-koncentracyjnych i własnościowych (mających na celu stymulowanie pluralizmu zewnętrznego). Próby wprowadzenia regulacji dotyczących tak rozumianego pluralizmu mediów były dyskretnie przesuwane przez Komisję w zakres kompetencyjny krajów członkowskich, równie sceptycznie odnoszących się do ograniczeń fuzji i łączeń aktorów dominujących na medialnych rynkach krajowych.¹² W efekcie (zewnętrzny i strukturalny) pluralizm mediów Komisja nie postrzega jako wartości, którą powinny wygenerować instrumenty polityki medialnej Unii Europejskiej, ale raczej jako ‘wartość dodaną’ będącą wynikiem działań innych instytucji europejskich (głównie Rady Europy) oraz instytucji narodowych.¹³

W 1992 roku w wyniku inicjatywy Parlamentu Europejskiego, Komisja opublikowała Zieloną Księgę *Pluralizm a koncentracja mediów na rynku wewnętrznym. Ocena potrzeby działania Wspólnoty*.¹⁴ Głównym celem było przeanalizowanie zasadności wprowadzenia rozwiązań wspólnotowych w kwestii koncentracji mediów oraz przedstawienie stanowisk różnych grup i instytucji w tej sprawie. Wyniki procesu konsultacyjnego (opublikowane w 1994 r. w formie następnego dokumentu)

¹⁰ Zob. Council Resolution on National Aid to the Film and Audiovisual Industries, 12.02.2001, O.J., 2001, C 73, s. 3-4; Dyrektywa Rady nr 89/552/EEC z 1989 r., zmieniona Dyrektywą Rady i Parlamentu Europejskiego nr 97/36 z 1997 r. o koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności emisyjnej – zwana Dyrektywą „Telewizja bez Granic”.

¹¹ European Commission (2005), *Issues Paper for the Liverpool Audiovisual Conference: Cultural Diversity and the Promotion of European and Independent Audiovisual Production*, Brussels: DG Information Society and Media, s. 4.

¹² Klimkiewicz, B. (2005) ‘Media Pluralism: European Regulatory Policies and the Case of Central Europe’, *European University Institute Working Papers RSCAS nr. 19*, s. 1 – 21.

¹³ Zob. European Commission (2005), *Issues Paper for the Liverpool Audiovisual Conference: Media Pluralism – What should be the European Union’s role?* Brussels: DG Information Society and Media.

¹⁴ Commission of the European Communities (1992), *Pluralism and Media Concentration in the Internal Market: An Assessment of the Need for Community Action*, Commission Green Paper, COM (92) 480 final, Brussels, 23.12.1992.

potwierdziły rozbieżności zaangażowanych stron.¹⁵ Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz organizacje dziennikarskie podkreślały, że potrzeba ochrony pluralizmu medialnego uzasadnia działanie Wspólnoty. Zdaniem tych instytucji, istnieje ryzyko zagrożenia pluralizmu mediów przede wszystkim za sprawą koncentracji mediów i własności krzyżowej podmiotów medialnych. Przedstawiciele sektora medialnego też popierali wspólne rozwiązanie w skali Unii Europejskiej, lecz inny przyświecał im cel. Globalna konkurencja oraz zmiany wywołane nowymi technologiami ich zdaniem wymagają rozluźnienie ograniczeń własnościowych dotyczących mediów.¹⁶ Druga runda konsultacji zakończyła się wstępnym projektem Dyrektywy o pluralizmie mediów (1996), który w fazie następnych negocjacji przekształcił się w projekt Dyrektywy o własności mediów na rynku wewnętrznym (1997). Przesunięcie ciężaru znaczeniowego owego dokumentu zdaniem Gillian Doyle świadczy o wycofaniu się Komisji z obszaru regulacji pluralizmu mediów (gdzie jej kompetencje mogą być zakwestionowane) w kierunku 'usunięcia przeszkód na rynku wewnętrznym'.¹⁷ Ale nawet przy tak daleko idącej modyfikacji, inicjatywa zakończyła się niepowodzeniem.

Pewien sceptycyzm Komisji cechuje też podejście do pluralizmu wewnętrznego traktowanego jako uzasadnienie regulacyjne dla specjalnego statusu nadawców publicznych w zamian za zapewnioną z ich strony realizację misji publicznej. Protokół dodatkowy do Traktatu Amsterdamskiego o systemie publicznej działalności nadawczej¹⁸ co prawda gwarantuje możliwość udzielania dotacji dla mediów publicznych, ale jego interpretacja napotyka na pewne trudności w kontekście komercjalizacji telewizji publicznych w Europie (rozdział środków na tzw. działalność misyjną i komercyjną) oraz zakazu pomocy państwowej – jako instrumentu wspólnotowego prawa konkurencji. Nie bez znaczenia jest także coraz aktywniejszy lobbing nadawców komercyjnych na rzecz ścisłego określenia statusu programów misyjnych oferowanych przez nadawców publicznych oraz stosowania bardziej wymagających standardów sprawdzających zasadność wprowadzenia nowych usług elektronicznych przez nadawców publicznych.

Oceniając sposób finansowania nadawców publicznych w przeszłości Komisja wielokrotnie odwoływała się do ich specjalnego statusu potwierdzonego w Protokole dodatkowym do Traktatu Amsterdamskiego,¹⁹ z kolei rezolucje Rady UE z 1999 oraz 2002 roku uznawały znaczący wkład nadawców publicznych w rozwój społeczeństwa jako całości oraz w promowanie europejskiego sektora

¹⁵ Commission of the European Communities (1994) *Follow-up to the Consultation Process relating to the Green Paper on "Pluralism and Media Concentration in the Internal Market – an Assessment of the Need for Community Action"*, COM (94) 353 final, Brussels, 5.10.1994.

¹⁶ Tamże, s. 13 – 16.

¹⁷ Doyle, G. (2002), *Media Ownership. The Economics and Politics of Convergence and Concentration in the UK and European Media*, London: Sage Publications., s. 164.

¹⁸ Protocol on the System of Public Broadcasting in the Member States, 2. 10. 1997, O.J. 1997, C 340, s. 109.

¹⁹ Decyzja nr. N 631/01 w sprawie finansowania 9 cyfrowych kanałów specjalistycznych BBC, O.J. 2003, C 23, s. 6.

audiowizualnego.²⁰ Niektóre obecne próby interpretacyjne Komisji świadczą jednak o wątpliwościach i przekonaniu, że w krajobrazie medialnym nasyconym ogromną ilością kanałów telewizyjnych (troszczących się o specjalistyczne, a także uniwersalistyczne upodobania i interesy), instytucje nadawców publicznych powinny rozwijać nowe usługi elektroniczne ściśle związane z tradycyjną działalnością nadawczą (a już nie na przykład oferować treści rozpowszechniane na tzw. platformach ruchomych – w telefonach komórkowych, czy serwis internetowy wykraczający poza tradycyjnie rozumianą działalność nadawczą).²¹ W jednym ze swoich uzasadnień dotyczących sposobu finansowania nadawców publicznych Komisja oświadczyła: „*Finansowanie nadawców publicznych nie powinno przekraczać ściśle minimum konieczne dla zapewnienia odpowiedniego wykonywania misji publicznej.*”²² Może to w efekcie doprowadzić do ograniczenia zakresu działalności nadawców publicznych oraz przeniesienia punktu ciężkości z szerokiej i powszechnej reprezentacji społecznej w kierunku sfery niszowej.

Katalizator uczestnictwa demokratycznego

Przyjrzymy się teraz nurtowi przeciwnemu kształtującemu główny wektor dyskursu dotyczącego roli pluralizmu w europejskiej polityce medialnej. Inne instytucje europejskie (głównie Parlament Europejski i Rada Europy), grupy interesu i profesjonalne stowarzyszenia (International Federation of Journalists) od dłuższego czasu podkreślają istotność różnorodności mediów dla demokratycznego charakteru europejskiego krajobrazu medialnego oraz domagają się sformowania wspólnego podejścia regulacyjnego na poziomie europejskim.

Jest to postrzegane jako działanie konieczne w związku z potrzebą akomodacji rosnących napięć pomiędzy:

- procesami koncentracji mediów a respektowaniem praw obywateli do otrzymywania informacji z różnych i niezależnych źródeł,
- specjalnym statusem nadawców publicznych a kierunkiem europejskiej polityki konkurencyjnej, w szczególności zakazem pomocy państwowej,
- strukturalną różnorodnością mediów a wysokimi kosztami wejścia na rynek medialny,
- reprezentacją medialną grup mniejszościowych a finansowaniem mediów ze środków reklamowych,
- autonomią dziennikarską a naciskami ze strony polityków.

Pomimo słabszego umocowania kompetencyjnego w zakresie stanowienia prawa, Parlament Europejski inicjował częściej nowe rozwiązania w polityce medialnej niż

²⁰ Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council concerning Public Service Broadcasting, 25.01. 1999, O.J. 1999, C 30, s.1; Council Resolution on the Development of the Audiovisual Sector, 21.01.2002, O.J. 2002, C 32, s. 4-6.

²¹ Wiedemann, V. (2005) *Legislating and regulating for pluralism*, referat wygłoszony na seminarium Parlamentu Europejskiego pt. *Pluralism not Concentration: an EU Media Policy*, 7 kwietnia 2005, Bruksela.

²² European Commission (2005), *State aid: Commission closes inquires into French, Italian and Spanish public broadcasters following commitments to amend funding systems*, IP/05/458, 20.04.2005.

czyniła to Komisja lub Rada UE.²³ W szczególności, celem różnych inicjatyw było wygenerowanie wspólnych standardów i regulacji zapewniających ochronę pluralizmu mediów. W latach 90. Parlament przyjął szereg rezolucji eksponujących różne aspekty pluralizmu mediów. *Rezolucja o przejściach i łączeniach medialnych (1990)*²⁴ akcentowała niepokojący problem rosnącej koncentracji mediów zarówno na rynkach krajowych, jak i w skali ponadnarodowej. Propozycję wprowadzenia bardziej kompleksowych regulacji unijnych w zakresie ochrony pluralizmu mediów sformułowano w *Rezolucji o koncentracji mediów i różnorodności opinii (1992)*²⁵ i potwierdzono także w *Rezolucji o Zielonej Księdze 'Pluralizm a koncentracja mediów na rynku wewnętrznym. Ocena i potrzeby działania' (1994)*.²⁶ Jedną z najbardziej aktualnych prób w tym zakresie jest *Rezolucja o ryzyku naruszenia w Unii Europejskiej, a w szczególności we Włoszech, swobody wypowiedzi i informacji (2004)*.²⁷ Podkreśla ona między innymi, że wolne i pluralistyczne media wzmacniają zasadę demokracji, stanowiącej kamień węgielny Unii Europejskiej jako instytucji ponadnarodowej. Jest to związane przede wszystkim z koncepcją obywatelstwa unijnego - obywatele uczestniczą w procesie demokratycznym poprzez udział w wyborach lokalnych i europejskich w zależności od miejsca stałego zamieszkania, zaś niezależnie od posiadanego przez nich obywatelstwa państwowego. Stąd też Unia Europejska ma polityczny, moralny i prawny obowiązek zapewnić (w ramach swoich kompetencji) respektowanie prawa obywateli Unii Europejskiej do wolnych i pluralistycznych mediów.²⁸

Przesłanki uczestnictwa demokratycznego stoją też u podstaw licznych inicjatyw mających na celu wprowadzenie wspólnych standardów polityki medialnej dotyczącej pluralizmu w ramach Rady Europy, najstarszej organizacji poświęconej współpracy politycznej w Europie. Oprócz obowiązujących dokumentów prawnych, które mają pośredni wpływ na różnorodność mediów (Europejska Konwencja Praw Człowieka, Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej), Rada Europy przyjęła szereg zaleceń, uchwał, deklaracji i raportów odnoszących się do pluralizmu i różnorodności mediów. Większość z nich generuje zobowiązania natury politycznej - nie prawnej, ważny jest jednak aspekt normatywny. Obejmuje on kwestie wytyczania zasad i proponowania strategii wdrażanych na poziomie krajów członkowskich. Skalę i tematyczne odcienie obecnego zaangażowania Rady Europy w zakresie ochrony pluralizmu mediów mogą najlepiej ilustrować zalecenia dotyczące promowania jawności mediów (1994),²⁹ zapewnienia niezależności

²³ Verhulst, S. i Goldberg, D. (1998), "European Media Policy: Complexity and Comprehensiveness", [w] L. d'Haenens and F. Saeys (red..) *Media Dynamics and Regulatory Concern in the Digital Age*. Berlin: Quintessenz Verlags GmbH, s. 17-49.

²⁴ Resolution on Media Takeovers and Mergers, O.J. 1990, C 68, s. 137.

²⁵ Resolution on Media Concentration and Diversity of Opinions, O.J. 1992, C 284, s. 44.

²⁶ Resolution on the Commission Green Paper "Pluralism and Media Concentration in the Internal Market", O.J. 1994, C 44, s. 177.

²⁷ Resolution on the risks of violation, in the EU and especially in Italy, of freedom of expression and information, O.J. 2004, C 104 E, p. 1026 - 1040.

²⁸ Tamże, s. 1028.

²⁹ Council of Europe (1994), Recommendation No. R (94) 13 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to promote Media Transparency.

nadawców publicznych (1996),³⁰ rozwiązań promujących pluralizm mediów (1999)³¹ oraz demokratycznego i społecznego aspektu cyfrowej działalności nadawczej (2003).³² Warto w tym kontekście wspomnieć także dwa raporty – *Różnorodność mediów w Europie* (2002)³³ oraz *Ponadnarodowa koncentracja mediów w Europie* (2004).³⁴

Pluralizm mediów w wyżej wymienionych dokumentach rozumiany jest jako katalizator uczestnictwa demokratycznego. Rada Europy zwraca uwagę na trzy aspekty takiego uczestnictwa: jednostki powinny mieć dostęp do pluralistycznych treści medialnych; media, a w szczególności nadawcy publiczni, powinny stwarzać możliwości dla reprezentacji różnych grup i interesów w społeczeństwie (włączając w to rozmaite mniejszości) oraz pluralizm i demokracja powinny być wzmacniane i konsolidowane poprzez wielość autonomicznych oraz niezależnych podmiotów medialnych na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym.³⁵ Te trzy wymiary pokrywają się w dużej mierze z kategoryzacją różnorodności mediów zaproponowaną przez Dennisa McQuaila. Odnosi się ona do ogólnej zasady, którą media mogą urzeczywistniać na trzy sposoby: poprzez odzwierciedlenie różnic w społeczeństwie (różnorodność jako reprezentacja), stwarzanie dostępu dla różnych poglądów i opinii (różnorodność jako dostęp) oraz oferując szeroką gamę wyboru (różnorodność jako wybór).³⁶

Przyjrzenie się sposobom eksponowania pluralizmu medialnego w dokumentach Parlamentu Europejskiego i Rady Europy sprowadza nas na wspólny dla obydwu instytucji grunt. W przypadku obydwu organizacji logika wprowadzania standardów w zakresie pluralizmu mediów opiera się na harmonizowaniu i równoważeniu sił globalizacji ze stymulowaniem uczestnictwa demokratycznego i bardziej aktywnego społeczeństwa obywatelskiego. Wspólnota obywateli określana jest w tym kontekście raczej w kategoriach ponadnarodowych, niż narodowych. Albowiem rozwiązywanie aktualnych problemów dotyczących funkcjonowania współczesnego społeczeństwa obywatelskiego, a także korzystanie z niektórych praw obywatelskich, nie zamyka się w granicach państw narodowych, lecz je przekracza.

³⁰ Council of Europe (1996A), Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting.

³¹ Council of Europe (1999), Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to promote Media Pluralism.

³² Council of Europe (2003), Recommendation Rec (2003) 9 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to promote the Democratic and Social Contribution of Digital Broadcasting.

³³ Council of Europe (2002), *Media Diversity in Europe*, Report prepared by the AP-MD, H/ APMD (2003) 001.

³⁴ Council of Europe (2004), *Transnational Media Concentrations in Europe*, Report prepared by the AP-MD, AP-MD (2004) 7.

³⁵ Council of Europe (1999), Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to promote Media Pluralism.

³⁶ McQuail, D. (1992), *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*, London: Sage Publications, s. 144.

Pluralizm mediów w Europie Środkowej: argument 'za' i 'przeciw'

Koncepcja pluralizmu mediów uwzględniająca specyficzne doświadczenie historyczne krajów Europy Środkowej nie znalazła ujścia w postaci samodzielnej i odrębnej wersji problematyki tego zagadnienia. Sytuacja na rynkach medialnych i transformacja krajobrazu medialnego w Europie Środkowej posłużyła raczej jako argument popierający jeden lub drugi sposób interpretacji uzasadnień polityki medialnej. Europejskie instytucje i grupy interesu opowiadające się za nowym modelem regulacyjnym zapewniającym ochronę pluralizmu mediów (zarówno zewnętrznego jak i wewnętrznego) dowodziły, że przeobrażenia systemów medialnych i dominacja kapitału zagranicznego na rynkach medialnych w Europie Środkowej i Wschodniej przyczyniła się do ekstensywnej koncentracji własności medialnej, braku przejrzystości działalności medialnej, braku przepisów zapewniających niezależność dziennikarzy oraz znacznego wpływu państwa i partii politycznych na praktyki dziennikarskie.³⁷

Z drugiej strony, Komisja Europejska powoływała się na podstawowe trudności w formułowaniu wspólnego podejścia europejskiego w zakresie regulacji pluralizmu mediów. Wynikają one nie tylko z ograniczeń kompetencyjnych, lecz także z wielości i niekompatybilności kulturowych, regionalnych, narodowych perspektyw dotyczących tego tematu. Raport końcowy podsumowujący debatę Grupy d/s Pluralizmu Medialnego podczas Konferencji Audiowizualnej w Liverpool poświęconej nowelizacji Dyrektywy o Telewizji bez Granic, odnotował: „*Nowe państwa członkowskie rozumieją termin pluralizm mediów inaczej niż stare kraje członkowskie. Grozi to stosowaniem podwójnych standardów w kwestiach dotyczących pluralizmu medialnego.*”³⁸

Podsumowanie

Dennis McQuail i Jan van Cuilenburg opisują nowy paradygmat w europejskiej polityce medialnej, który określają jako politykę komunikacyjną (communications policy). Nowy paradygmat ma swoje źródło w konwergencji technologicznej, liberalizacji rynków telekomunikacyjnych i medialnych oraz w niezwykle dynamicznym rozwoju sektora informatycznego. Ten nowy etap naturalnie niesie ze sobą wyzwanie konceptualizacji polityki komunikacyjnej związane z wytyczaniem granic wolności komunikacji, dostępu, kontroli i odpowiedzialności.³⁹ Trzeba dodać, że przestrzeń, w której mieszczą się procedury uzasadniania polityki medialnej, nie jest konstruowana tylko wokół zmian technologicznych i procesów globalizacyjnych. Jej istotną cechą jest inna jakość związana ze współlistnieniem różnych standardów

³⁷ Council of Europe (2002), *Media Diversity in Europe*, Report prepared by the AP-MD, H/ APMD (2003)001; Petković, B. (red.) (2004), *Media Ownership and its Impact on Media Independence and Pluralism*, Ljubljana: Peace Institute.

³⁸ Working Group 5 (2005), *Final Report on Media Pluralism*, Audiovisual Conference "Between Culture and Commerce", Liverpool 22.09.2005, s. 1.

³⁹ Van Cuilenburg, J. i McQuail, D. (2003), 'Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm', *European Journal of Communication*, 18 (2), s. 181-207.

racjonalności. Odmienne (w wielu aspektach będące w konflikcie) sposoby problematyzacji ważnych zagadnień w polityce medialnej mają swoje konsekwencje praktyczne i proceduralne. W przypadku różnorodności medialnej prowadziły one do licznych prób wprowadzenia i odrzucenia regulacji dotyczących pluralizmu mediów na poziomie europejskim.

Obydwa przedstawione w niniejszym opracowaniu modele konceptualizacji pluralizmu mediów wywodzą się z odmiennych standardów racjonalności. Jeden postrzega media jako coraz bardziej autonomiczny (względem polityki) i wyodrębniony system, odgrywający istotną rolę w procesie konkurencyjnej globalizacji. Drugi nurt odbiera media jako część systemu demokratycznego oraz katalizator uczestnictwa w procesie demokratycznym. Podmioty medialne zaś uznaje za centralne instytucje demokratycznie funkcjonującej sfery publicznej. W tym przypadku nie chodzi o rekonstrukcję 'starego' paradygmatu polityki medialnej bazującej na dominującej roli nadawców publicznych i interesu publicznego, lecz raczej o próbę jego ponownego określenia w ponadnarodowej konstelacji politycznej.

Zderzenie różnych standardów problematyzacji pluralizmu mediów nie musi nieuchronnie prowadzić do paraliżu proceduralnego i decyzyjnego w polityce medialnej. Wymaga to umiejętności harmonizowania odmiennych założeń, tworzenia łączy łagodzących skutki konfliktu pomiędzy nimi, a także systematycznej kontroli napięć między odrębnymi wyborami wynikłymi z różnych przesłanek.

Bibliografia

- Alexander, J. C. (1981) "The Mass News Media in Systemic, Historical and Comparative Perspective" [w] E. Katz i T. Szecskö (red.), *Mass Media and Social Change*, Beverly Hills: Sage Publications, s. 17 - 51.
- Arendt, H. (2000), *Kondycja ludzka*, Warszawa: Fundacja Aletheia.
- Bourdieu, P. (1998), *On Television*, New York: The New Press.
- Cavallin, J. (2000) "Public Policy Uses of Diversity Measures" [w] J. van Cuilenburg i R. van der Wurff (red.) *Media and Open Societies: Cultural, Economic and Policy Foundations for Media Openness and Diversity in East and West*, Amsterdam: Het Spinhuis, s. 105 - 170.
- Dahlgren, P. (1995), *Television and the Public Sphere: Citizenship, Democracy and the Media*, London: Sage Publications.
- Doyle, G. (2002), *Media Ownership. The Economics and Politics of Convergence and Concentration in the UK and European Media*, London: Sage Publications.
- Habermas, J. (1995), *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discursive Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Hallin, D. C. i Mancini, P. (2004), *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Jakubowicz, K. (2004), 'Ideas in Our Heads: Introduction of PSB as Part of Media System Change in Central and Eastern Europe', [w] *European Journal of Communication* 19 (1), s. 53-74.
- Klimkiewicz, B. (2005) 'Media Pluralism: European Regulatory Policies and the Case of Central Europe', *European University Institute Working Papers RSCAS nr. 19*, s. 1 - 21.
- Luhmann, N. (2000) *The Reality of the Mass Media*, Stanford: Stanford University Press.
- McQuail, D. (1992), *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*, London: Sage Publications.
- Meyer, T. (2002), *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*, Cambridge: Polity.
- Mik, C. (1999), *Media masowe w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń: TNOiK.
- Petković, B. (red.) (2004) *Media Ownership and its Impact on Media Independence and Pluralism*. Ljubljana: Peace Institute.
- Staniszki, J. (2004), *Władza globalizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Stasiak-Jazukiewicz, E. (2005), *Polityka medialna Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Van Cuilenburg, J. i McQuail, D. (2003), 'Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm', [w] *European Journal of Communication*, 18 (2), s. 181-207.
- Verhulst, S. i Goldberg, D. (1998), "European Media Policy: Complexity and Comprehensiveness", [w] L. d'Haenens and F. Saeys (red..) *Media Dynamics and Regulatory Concern in the Digital Age*. Berlin: Quintessenz Verlags GmbH, s.. 17-49.
- Ward, D. (2002), *The European Union Democratic Deficit and the Public Sphere: An Evaluation of EU Media Policy*, Amsterdam: IOS Press.
- Westphal, D. (2002), 'Media Pluralism and European Regulation', [w] *European Business Law Review*, 13 (5), s. 459 - 487.