

Open Society Institute, *Television access Europe: regulation, policy and independence*, Monitoring Reports, Budapest 2005, ss. 338.

W 2005 roku Instytut Wolności Społeczeństwa opublikował wyniki badań prowadzonych w ramach programów Programu Monitoringu i Formowania Opinii Unii Europejskiej (EUMAP) oraz Programu Sieci Mediów: *Telewizja w Europie: regulacje, polityka i niezależność*. Wydawnictwo zawiera analizy funkcjonowania publicznych i prywatnych nadawców telewizyjnych w dwudziestu państwach europejskich. Poszczególne części, autorstwa ekspertów krajowych (autorem raportu o stanie telewizji w Polsce jest Andrzej Krajewski) współpracujących z przedstawicielami NGO-sów, skonstruowane według jednolitego schematu metodologicznego, umożliwiają komparatystyczne badanie systemów polityk i ustawodawstwa w sektorze mediów, a w szczególności politycznej i ekonomicznej niezależności telewizji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej, państwach kandydujących i potencjalnie kandydujących (Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Francja, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Republika Macedonii, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Turcja, Węgry, Włochy i Wielka Brytania). Opracowanie zawiera rekomendacje dla rządów, organizacji międzynarodowych i organów regulacyjnych dla poprawy i zapewnienia demokratycznego charakteru telewizji. Publikacja obejmuje tabele z danymi komparatystycznymi oraz ogólne podsumowanie wniosków analiz szczegółowych.

W 2008 roku, stosownie do istotnych zmian, które miały miejsce w niektórych państwach od czasu pierwszej publikacji, EUMAP opublikował aktualizacje raportów dotyczących dziewięciu państw (Albania, Bułgaria, Czechy, Litwa, Polska, Republika Macedonii, Rumunia, Słowacja, Włochy), w miarę możliwości pisanych przez autorów oryginalnych raportów i zgodnie z jednolitą metodologią. Zakres podmiotowy publikacji rozszerzono o Czarnogórę i Kosowo (które uzyskały suwerenność w 2005 roku).

Obecnie EUMAP przygotowuje raport poświęcony oddziaływaniu nowych technologii i usług na telewizję, który uzupełni powyższą publikację.

Idea publikacji zrodziła się w związku z konstatacją podwójnej roli telewizji i dynamicznych przemian, którym aktualnie ona podlega. Odnośnie pierwszej kwestii zauważyć należy, że telewizja zarówno odzwierciedla stopień rozwoju demokracji w danym państwie, jak i oddziałuje na przebieg demokratyzacji. Z kolei obserwowane zmiany stanowią konsekwencję m.in. stosowania nowych technologii czy konkurencji o źródła finansowania. Wreszcie zarówno publiczni jak i prywatni nadawcy konfrontowani są z problemami specyficznymi dla sektora telewizyjnego. Przedmiotem szczególnej troski autorów kwestionariusza rozesłanego ekspertom krajowym był wpływ konkurencji pomiędzy nadawcami na ofertę programową, konieczność uczestnictwa telewizji publicznej w „festiwalu

popularności” oraz obniżenie poziomu merytorycznej oferty programowej, co nie pozostaje bez znaczenia dla potencjału kształtowania społeczeństwa obywatelskiego i pełnienia misji publicznej przez nadawców. Podstawowymi konkluzjami płynącymi z raportu było stwierdzenie „kryzysu tożsamości” nadawców telewizyjnych u progu XXI wieku, odnotowanie braku lub odejścia od pluralizmu nadawców oraz wskazanie głównych wyzwań, którym nadawcy będą musieli sprostać.

Wśród sformułowanych przez autorów raportów zaleceń warto wskazać: w sferze polityki wobec mediów konieczność wspierania niezależności radia i telewizji oraz współistnienia nadawców publicznych i prywatnych jako fundamentu polityki audiowizualnej Unii Europejskiej, Rady Europy i OBWE, jak również sprzyjanie konkurencyjności i różnorodności programowej. W odniesieniu do pomocy i monitoringu odnotowano konieczność koordynacji działań między UE, Radą Europy i OBWE oraz międzynarodowymi i narodowymi organizacjami medialnymi. Odnośnie działalności regulacyjnej zwrócono uwagę na potrzebę umacniania autonomii krajowych organów regulacyjnych. Ponadto podkreślono istotę podjęcia wysiłków na rzecz szkoleń pracowników mediów i rozwoju etyki zawodowej dziennikarzy, zapewnienia transparentności struktury właścicielskiej nadawców prywatnych, czy przyjmowania narodowych strategii cyfryzacji telewizji.

Pierwszą część merytoryczną raportu stanowi opracowanie poświęcone europejskim i międzynarodowym regulacjom emisji telewizyjnej obowiązującym w państwach objętych raportem. W szczególności uwzględniono normy wspólnotowe czy Rady Europy odnoszące się do nadawców publicznych i prywatnych (oraz ogólne omówienie systemów pozaeuropejskich). Kolejno uwagę poświęcono Dyrektywie „Telewizja bez granic”¹, porównaniu ustawodawstwa i praktyki

¹ „Telewizja bez granic” (Dyrektywy TWF) to zwyczajowe określenie Dyrektywa Rady z dnia 3 października 1989 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej (Dz. U. L 298 z 17.10.1989, s. 23–30), która stanowiła fundament europejskiej polityki audiowizualnej. Podstawowymi zasadami dyrektywy były transgraniczna swoboda świadczenia usług telewizyjnych przez nadawców, określenie *de minimis* udziału produkcji europejskich w ofercie programowej, ograniczenie emisji reklamowej, czy ochrona osób małoletnich. W 1997 roku przyjęto znowelizowaną Dyrektywę Telewizja bez granic (Dyrektywa 97/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG, w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, Dz. U. L 202 z 30.7.1997, s. 60–70) zmierzającą do podniesienia pewności prawa w zakresie przedmiotowym. W szczególności przyjęto regulacje dotyczące zasad jurysdykcyjnych, wydarzeń o wielkiej doniosłości społecznej, teled zakupów i ochrony osób małoletnich. Od 2001 roku Dyrektywa była przedmiotem kolejnych rewizji a od 2007 roku (tj. już po publikacji pierwszej wersji raportu) powyższe zagadnienia są przedmiotem regula-

państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, ustawodawstwu antymonopolistycznemu w zakresie usług telewizyjnych w Europie oraz regulacjom w zakresie usług internetowych i nowych technologii oraz ich oddziaływaniu na sektor telewizyjny.

Przedmiotem drugiej części, stanowiącej podsumowanie wniosków z raportów szczegółowych, jest stan sektora telewizyjnego w Europie. W szczególności omówiono podobieństwa i różnice pomiędzy odnośnymi prawnymi przepisami krajowymi, określono stopień implementacji regulacji europejskich oraz wskazano zaobserwowane tendencje prawodawcze. W komentarzu uwzględniono również perspektywy rozwoju sektora telewizji na kontynencie oraz poziom rozwoju nowych technologii. W szczególności zwrócono uwagę na różnice pomiędzy koncepcjami telewizji w Anglii (niezależność telewizji przy powszechnej akceptacji konieczności wypełniania misji publicznej, podsumowanej przez Johna Reitha formułą telewizji, która „informuje, edukuje i bawi”) oraz wzorowanym na tym rozwiązaniu do lat 80-tych systemie niemieckim, we Francji uznającej polityczną kontrolę i kulturalną misję nadawców, czy Włoch gdzie urzędujący Premier Silvio Berlusconi posiada możliwość oddziaływania na telewizję publiczną i prywatną.

Na raporty szczegółowe z poszczególnych państw składa się panorama sektora usług radiowych i telewizyjnych, kontekst historyczny funkcjonowania sektora telewizyjnego z uwzględnieniem prawidłowości rozwoju telewizji w ciągu poprzedzającej dekady, omówienie struktury sektora telewizyjnego (m.in. wielkość rynków krajowego i lokalnych, udział nadawców publicznych i liczba nadawców prywatnych, czy dane statystyczne takie jak liczba odbiorników telewizyjnych i kanałów przypadających na gospodarstwo domowe) oraz udziałów poszczególnych nadawców w rynku. Dalej przedmiotem analizy były krajowe regulacje prawne dotyczące świadczenia usług telewizyjnych i pewnych instytucji: organy regulacyjne właściwe dla sektora telewizji (status i pozycja względem innych organów władzy, skład i struktura, odpowiedzialność i transparentność pracy), omówienie systemu licencji dla nadawców telewizyjnych, kontrola realizacji warunków licencyjnych przez nadawców, niezależność nadawców. Przedmiotem części czwartej są regulacje prawne i sektora nadawców publicznych (system nadawców publicznych, usługi, finansowanie, struktura zarządzania, ramówka programowa i standardy redaktorskie). Część piąta poświęcona jest regulacjom

cji tzw. Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej, Dz. U. L 332 z 18.12.2007, s. 27–45). Zasadnicza część regulacji zawartych w Dyrektywie Telewizja bez granic, w stosunku do państw nienależących do Unii Europejskiej, powtórzona jest w Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej przyjętej przez Radę Europy 5 maja 1989 roku (Dz. U. 1995, Nr 32, poz. 160).

prawnym i działalności nadawców prywatnych (m.in. z uwzględnieniem zagadnienia struktury właścicielskiej prywatnych sieci telewizyjnych). Dalej omówiono zagadnienie implementacji i oddziaływania prawa europejskiego na prawo krajowe oraz wpływu nowych technologii i usług na sektor telewizji. Każdy raport szczegółowy zamykają konkluzje dotyczące stanu sektora telewizyjnego w danym państwie i rekomendacje na przyszłość oraz załączniki wskazujące m.in. obowiązujące regulacje przedmiotowe.

W tym kontekście szczególnie interesujący wydaje się przypadek państwa, które do Unii Europejskiej wstąpiło niespełna rok przed publikacją pierwszego raportu, państwa w którym od okresu transformacji systemowej nie uchwalono nowego prawa prasowego, w którym podjęto wysiłki na rzecz harmonizacji krajowego porządku prawnego z prawem wspólnotowym, które zresztą uległo zmianie w okresie pomiędzy publikacją obu raportów. Przykładu takiego dostarcza Polska.

Na wstępie zaznaczyć należy, że wybrany aspekt prawny opracowania, mimo że istotny, stanowi tylko jeden z wątków opracowań szczegółowych, w związku z czym brak prawniczego wykształcenia autora/tłumacza [o czym świadczy np. nierozróżnianie pojęć skutku i obowiązywania bezpośredniego prawa wspólnotowego określanego bezpośrednim stosowaniem (Ustalenia Ogólne, pkt 2.3, *Unia Europejska*), czy zamienne posługiwanie się pojęciami rewizji nadzwyczajnej i kasacji (Polska, pkt 3.2, *Rywingate*)] nie stanowi podstawy dla oceny całości polskiego raportu.

Zdaniem Autora, kluczem do zrozumienia sytuacji na polskim rynku mediów jest afera Rywina, toteż na wstępie przedstawiono uwagi (pkt 3.2), w jaki sposób jej wybuch przyczynił się do odrzucenia rządowego projektu nowelizacji ustawy o radiu i telewizji z 2002 roku; ustawy mającej na celu m.in. dostosowanie prawa polskiego do wymogów prawa wspólnotowego. Wobec impasu legislacyjnego w październiku 2003 roku Ministerstwo Kultury zorganizowało konferencję „Rynek audiowizualny w Polsce – ocena i perspektywy”², podczas której dyskutowano założenia nowelizacji, jednak w ówczesnych warunkach politycznych niemożliwym było osiągnięcie porozumienia dla przeprowadzenia szerszych reform. W kwietniu 2004 roku przyjęto pomniejsze, niezbędne poprawki. Jak zauważa Autor, w części poświęconej Regulacjom europejskim (Polska, pkt 6), Polska zobowiązała się w negocjacjach akcesyjnych dostosować ustawodawstwo krajowe do wymogów Dyrektywy TWF z późniejszymi zmianami; jak stwierdza „zhar-

² Konferencja, która odbyła się w dniach 28–31 października 2003 roku podzieliła jednak zainteresowane środowiska, stając się przedmiotem krytyki m.in. Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich (http://www.trojka.net/162,,drugi_dzien_obrad_komunikat_pap.html). Zapis przebiegu debaty został opublikowany w: *Rynek audiowizualny w Polsce. Ocena i perspektywy*, red. J. Adamowski, Ministerstwo Kultury, Warszawa 2003. Swoistą kontynuacją tej działalności była publikacja sporządzona w 2009 roku na zamówienie Ministerstwa Kultury: W. Godzic, A. Drzał-Sierocka, *Raport o mediach audiowizualnych*, stanowiący jeden z 15 raportów o stanie kultury polskiej.

monizowanie ustawy o radiofonii i telewizji zarówno z [...] Dyrektywą TWF będzie wymagało daleko idących zmian i rozbudowy istniejącego prawa. [...] Przed przystąpieniem Polski do UE [...] została uchwalona tylko mała poprawka, wypełniająca zasadnicze wymagania UE i Dyrektywy TWF, szczególnie limity produkcji europejskiej i niezależnej”³.

³ Podstawowe zmiany przyjęto mocą Ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. 2004, Nr 91, poz. 874). M.in. zdefiniowano na potrzeby ustawy pojęcia nadawcy ustanowionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, programu wyspecjalizowanego, audycji wytworzonej pierwotnie w języku polskim, audycji europejskiej, czy reklamy ukrytej. Przyjęto regulacje dotyczące minimalnego czasu emisji w języku polskim oraz programów europejskich. Określono dopuszczalny czas trwania reklam oraz telesprzedazy nadawanych w przerwie innych programów. Przyjęto szczegółowe normy dotyczące reklam kierowanych do osób małoletnich, informowania o zagrożeniach wynikających z treści emisji. Istotnym był przepis stwierdzający, że nadawcy publiczni realizują misję publiczną (art. 21 ust. 1), ponieważ tylko na jej realizację może być przeznaczony dochód z opłat abonamentowych, do czego we wrześniu 2004 roku nawiązał Trybunał Konstytucyjny (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 września 2004 r. sygn. akt K 2/03, Dz. U. 2004, Nr 204, poz. 2092). W tym samym roku wydano jeszcze szereg rozporządzeń wykonawczych do ustawy, np. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 listopada 2004 r. w sprawie niższego udziału w programie telewizyjnym audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim i audycji europejskich (Dz. U. 2004, Nr 247, poz. 2483). Jeszcze przed uchwaleniem ustawy przyjęto m.in. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie list wydarzeń uznanych przez inne państwa europejskie za ważne wydarzenia oraz zasad wykonywania wyłącznych praw do telewizyjnych transmisji takich wydarzeń (Dz. U. 2004, Nr 82, poz. 765) w ramach realizacji obowiązków wynikających z Dyrektywy TWF z późn. zm. oraz Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej. W 2004 roku przyjęto również Protokół Poprawek sporządzony w Strasburgu dnia 9 września 1998 r. do Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r. (Dz. U. 2004, Nr 28, poz. 250 oraz Oświadczenie rządowe z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie mocy obowiązującej Protokołu poprawek, sporządzonego w Strasburgu dnia 9 września 1998 r., do Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej, sporządzonej w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r., Dz. U. 2004, Nr 28, poz. 251). Należy również zaznaczyć, że regulacje wspólnotowe w zakresie usług audiowizualnych niebędących programami telewizyjnymi oraz innych usług teleinformacyjnych, będących przedmiotem regulacji Dyrektywy Komisji 2000/32/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług w Społeczeństwie Informacyjnym, a w szczególności handlu elektronicznego w obrębie wolnego rynku (Dz. U. L 136 z 8.6.2000, s. 1–89), implementowano w polskim prawie mocą Ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. 2002, Nr 144, poz. 1204). Szerzej: KRRiT, *Strategia Państwa Polskiego w dziedzinie mediów elektronicznych na lata 2005–2020*, Warszawa 2005, http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/publikacje/strategie/strategia_050826.pdf.

W okresie między publikacjami obu raportów doszło w Polsce do koncentracji władzy w rękach jednej partii politycznej, kolejnego zamachu na niezależność KRRiT oraz przyjęto Dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych. Jak jednak stwierdza Autor aktywność ustawodawcza w tym okresie była znikoma⁴. Krajewski podkreśla wyłącznie konieczność przygotowania polskiego prawa do wymogów cyfryzacji, zgodnie z Powszechną Dyrektywą Usługową, w szczególności w zakresie rozgraniczenia funkcji operatora i nadawcy usług audiowizualnych⁵.

Innym ciekawym przypadkiem dla badania zgodności funkcjonowania i regulacji krajowego rynku telewizyjnego z wymogami wspólnotowymi są Włochy, ze względu na specyficzny rozkład sił pomiędzy władzą a mediami, będący przedmiotem szerokiej krytyki. Jak zwrócono uwagę na wstępie raportu, podstawą do

⁴ Do czasu publikacji raportu przyjęto dwie nowelizacje ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. 2006, Nr 83, poz. 574 i Dz. U. 2007, Nr 61, poz. 411) a w 2009 roku jedną (Dz. U. 2009, Nr 115, poz. 965), nie wprowadzające istotnych zmian do treści ustawy, podczas gdy zmiany w prawie wspólnotowym były natomiast daleko idące. Przyjęto również akty niższej rangi, np. Rozporządzenie KRRiT z dnia 23 czerwca 2005 r. w sprawie kwalifikowania audycji lub innych przekazów mogących mieć negatywny wpływ na prawidłowy fizyczny, psychiczny lub moralny rozwój małoletnich oraz audycji lub innych przekazów przeznaczonych dla danej kategorii wiekowej małoletnich, stosowania wzorów symboli graficznych i formuł zapowiedzi (Dz. U. 2005, Nr 130, poz. 1089). Skutkiem przyjęcia Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych było m.in. rozszerzenie zakresu przedmiotowego dyrektywy (1) w zakresie rozpowszechniania telewizyjnego (tj. audiowizualnych usług linearnych) o usługi transmisji strumieniowej na życzenie (*live streaming*), transmisję internetową (*webcasting*), czy sekwencyjne udostępnianie audycji (*near-video-on-demand*), czy (2) nałożenie na państwa członkowskie nowych obowiązków w zakresie audiowizualnych usług medialnych na żądanie (tj. nielinearnych audiowizualnych usług medialnych, *video-on-demand*) m.in. w zakresie promocji produkcji europejskich. Wreszcie zgodnie z artykułem 26 Dyrektywy „Nie później niż dnia 19 grudnia 2011 r., a następnie co trzy lata, Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie dotyczące stosowania niniejszej dyrektywy, a w razie potrzeby przedkłada wnioski służące jej dostosowaniu do postępu w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych; bierze przy tym pod uwagę przede wszystkim najnowsze osiągnięcia techniczne, konkurencyjność sektora oraz stopień umiejętności korzystania z mediów w każdym z państw członkowskich. W sprawozdaniu tym należy także odnieść się do kwestii reklam telewizyjnych, które towarzyszą audycjom dla dzieci lub stanowią ich element, a zwłaszcza do tego, czy przepisy ilościowe i jakościowe zawarte w niniejszej dyrektywie zapewniły odpowiedni poziom ochrony”.

⁵ Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Dz. U. L 108 z 24.4.2002, s. 51–77).

zrozumienia aktualnej sytuacji jest brak regulacji rynku telewizyjnego na początku lat 70-tych, kiedy to działalność rozpoczęli nadawcy prywatni – w tym przedsiębiorca z Północy, obecny Premier Włoch Silvio Berlusconi, który między innymi dzięki własnym mediom zdobył wpływy, umożliwiające przejęcie władzy w państwie, a w konsekwencji przejęcie kontroli nad telewizją publiczną. Przelamanie duopolu *de facto* RAI i Mediaset (udziałowcem większościowym Mediaset – za pośrednictwem Fininvest – jest Premier Berlusconi, który przekazał zarządzanie spółką głównie na rzecz członków rodziny) ani implementacja norm europejskich nie leży więc w interesie obecnych władz, co jak zauważają autorzy stanowi przedmiot troski społeczności międzynarodowej (wyrazem czego są deklaracje Parlamentu Europejskiego⁶ i Rady Europy⁷ odnośnie koncentracji władzy politycznej, gospodarczej i medialnej w rękach jednej osoby). Wreszcie zbyt wielka liczba instytucji kompetentnych w sprawach telewizji ogranicza możliwość skutecznej kontroli sektora.

Wobec jednego paragrafu nt. zgodności prawa polskiego z prawem UE w raporcie z 2005 roku, autorzy opracowania dotyczącego sytuacji we Włoszech poświęcają problemowi więcej uwagi. O ile relatywnie dobrze oceniono implementację norm technicznych⁸, to poważne zastrzeżenia, jak zwrócili uwagę, budził całokształt włoskiego systemu prawa mediów. W szczególności wątpliwości

⁶ European Parliament resolution on the risks of violation, in the EU and especially in Italy, of freedom of expression and information (Article 11(2) of the Charter of Fundamental Rights) (2003/2237(INI)), Dz. U. C 104 E, 30/04/2004 P. 1026–1040.

⁷ Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1387 (2004) of 24 June 2004, on Monopolisation of the Electronic Media and Possible Abuse of Power in Italy, CoE Resolution 1387(2004): „Italy is a founding member of the Council of Europe and strongly supports the ideals for which it stands. The Parliamentary Assembly is therefore concerned by the concentration of political, commercial and media power in the hands of one person, Prime Minister Silvio Berlusconi”.

⁸ W tym kontekście przytoczono przykład ustawy Maccanico z 1997 roku (Legge n. 249 del 31 luglio 1997 – „*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivo*”), antycypującego wspólnotową harmonizację zasad dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (tzw. dyrektywa o dostępie; Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r., Dz. U. L 108 z 24.4.2002, s. 7–20), obejmującej przekrój zagadnień z zakresu emisji telewizyjnej, antytrustu oraz pluralizmu, czy ustawy Gasparri (a legge n. 112 del 3 maggio 2004 – „*Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A., nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione*”), mocą której określono minimalny czas, w stosunku do całości programu, przeznaczony na emisję programów europejskich oraz zasady odbioru emisji o szczególnym znaczeniu społecznym (m.in. Igrzyska Olimpijskie, mecze włoskiej reprezentacji narodowej w piłce nożnej, Italian Grand Prix Formuły 1 czy Sanremo Music Festival).

Parlamentu Europejskiego budzi poszanowanie zasady wolności informacji i pluralizmu. Właśnie w świetle zastrzeżeń formułowanych przez społeczność międzynarodową⁹ autorzy opracowania oceniają ustawę Gasparri (jako niewystarczające rozstrzygnięcie), jednak co warto zauważyć swoje poglądy wyrabiają nie tylko na podstawie samodzielnej lektury tekstów prawnych, ale również opinii uznanych autorytetów prawa mediów, choć ze względu zbyt krótki okres w momencie pisania raportu nie mogli jeszcze oceniać faktycznych skutków uchwalenia nowego prawa.

Okres między publikacją obu raportów obfitował w wydarzenia istotne dla poniższej analizy również we Włoszech. Autorzy, cytując wezwanie do usunięcia uchybienia wystosowane przez Komisję Europejską¹⁰, rozpoczynają od stwierdzenia braku implementacji postanowień dyrektywy w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej¹¹ oraz dyrektywy ramowej w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej¹². Dalej odnotowano, sprzeczne z normami wspólnotowymi, ograniczenie dostępu do częstotliwości nowym nadawcom czy brak obowiązku zwolnienia częstotliwości analogowych przez nadawców przechodzących na platformy cyfrowe. W momencie końca pracy nad drugą wersją raportu Komisja pozytywnie zaopiniowała rządowy projekt nowelizacji prawa celem implementacji norm wspólnotowych, po czym w lipcu 2007 roku wyraziła niezadowolenie z opóźniania momentu uchwalenia tego prawa oraz wyznaczyła dwumiesięczny termin na jego przyjęcie¹³. Niezgodność dyskrejonalnych uprawnień administracji publicznej

⁹ Nie szczędząc słów krytyki pod adresem rządu ani nie ukrywając gorzkich słów kierowanych pod adresem Włoch przez społeczność międzynarodową, w raporcie odnotowano jednocześnie m.in. włoski wkład w przebieg europejskiej debaty nad wolnością mediów (w szczególności przyjęcie postanowień artykułu 11(2) Karty Praw Podstawowych, potwierdzającego zasadę pluralizmu i niezależności mediów, do czego istotnie przyczynili się włoscy negocjatorzy sprawującej wówczas władzę lewicowej większości).

¹⁰ European Commission, „Letter of Formal Notice to Italy concerning Rules on Electronic Communications”, press release of 19 July 2006, IP/06/1019.

¹¹ Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach, Dz. U. L 108 z 24.4.2002, s. 21–32).

¹² Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa, Dz. U. L 108 z 24.4.2002, s. 33–50).

¹³ Competition: Commission formally requests Italy to comply with EU rules on electronic communications, IP/07/1114. W kolejnych Komisja kontynuowała dialog z Włochami, Komisja Wspólnot Europejskich, Sprawozdanie Komisji dotyczące polityki konkurencji za rok 2008 z 23.7.2009 (KOM(2009) 374 wersja ostateczna). Ostatecznie stosowne nowelizacje uchwalono w 2008 roku (Legge 06/06/2008, n. 101 –

z normami wspólnotowymi potwierdził w 2008 roku ETS¹⁴. Wreszcie autorzy zamieścili wzmiankę o uznaniu przez Komisję bezprawności włoskich subsydiów rządowych dla producentów set-up box¹⁵ i obowiązku ich zwrotu.

Reasumując, opracowanie stanowi nad wyraz cenny zbiór informacji i analiz, umożliwiających szybkie zapoznanie się z interesującą problematyką i ocenę badanego problemu na szerszym, europejskim tle. Wielka staranność dołożona do metodologicznego opracowania bez wątpienia ułatwia lekturę. O ile powierzenie opracowania raportów szczegółowych ekspertom narodowym wydaje się właściwym wyborem, pewien niedosyt może się wiązać z niechęcią tych ostatnich do konsultacji ze specjalistami poszczególnych zagadnień przedmiotowych raportu, a przynajmniej z odpowiednimi NGO-sami, co jednak nie umniejsza wielkiej wartości wydawnictwa jako punktu odniesienia i wskazówki dla dalszych badań szczegółowych.

Marcin MENKES

Warszawa

„*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*”).

¹⁴ Wyrok Trybunału z dnia 31 stycznia 2008 r., *Centro Europa 7 Srl vs. Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Direzione Generale Autorizzazioni e Concessioni Ministero delle Comunicazioni*, C-380/05 (Dz. U. C 10 z 14.1.2006).

¹⁵ Przystawka umożliwiająca odbiór sygnałów m.in. cyfrowej telewizji i radiofonii.