

Adam KRUK¹

TENDENCJE W ZAKRESIE UMACNIANIA ROLI PRZEDSTAWICIELA OBWE DO SPRAW WOLNOŚCI MEDIÓW W EUROPEJSKIM SYSTEMIE OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Główną funkcją Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów jest obserwowanie istotnych wydarzeń w mediach w państwach uczestniczących w OBWE. Ponadto bardzo ważną funkcją jest wspieranie państw uczestniczących poprzez propagowanie i promowanie pełnej zgodności z zasadami i zobowiązaniami OBWE dotyczącymi wolności słowa i wolnych mediów. Otrzymuje on informacje o sytuacji mediów z różnych źródeł jako uczestniczące państwa OBWE, organizacje medialne i organizacje pozarządowe. Przedstawiciel ściśle współpracuje ze Stałą Radą, uczestniczącymi państwami, Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysokim Komisarzem ds. Mniejszości Narodowych oraz, w stosownych przypadkach, innymi organami OBWE, a także z krajowymi i międzynarodowymi stowarzyszeniami medialnymi.

Przedstawiciel ds. Wolności Mediów podejmował i podejmuje różne działania i uczestniczy w projektach związanych z wolnością wypowiedzi i wolnymi mediami. Bierze udział w wykładach lub przemówieniach poruszających takie tematy, jak wolność prasy, radia, telewizji i Internetu. Przedstawiciel zajmuje się tematami związanymi z bezpieczeństwem dziennikarzy, swobodą wypowiedzi i podstawowymi prawami człowieka. Zabiera również głos w rozwoju krajów prawa, w których sytuacja wymagała jego interwencji.

Słowa kluczowe: mass media, prawa człowieka, wolność mediów.

Współczesne medioznawstwo², nauki polityczne i nauki prawne³ poświęcają wiele uwagi rozwojowi mediów masowych⁴ oraz miejscu i roli mediów w systemach demokratycznych⁵, a także modelom i praktycznym formom komunikowania politycznego⁶ i demokracji komunikacyjnej⁷. Niewątpliwie występuje związek przyczynowy pomiędzy me-

¹ Dr Adam Kruk, Wydział Zarządzania i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; e-mail: Adam.Kruk@tvp.pl

² Zob. A. Kruk, *Aksjologia wolności Mediów w świetle prac Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności Mediów*, „Humanities and Social Sciences” 2015, Vol. XX, s. 25.

³ Zob. P. Keller, *European and International Media Law : Liberal Democracy and the New Media*, Oxford 2011, s. 34.

⁴ Zob. M. Scott, *Media and Development*, London 2014, s. 36.

⁵ *Media power and plurality: from hyperlocal to high-level policy*, red. S. Barnett, J. Townend, Basingstoke 2015.

⁶ Zob. B. MacNair, *An Introduction to Political Communication*, London 2011, s. 54.

⁷ Zob. A. Jaskiernia, *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008, s. 21–28.

diami, polityką i demokracją⁸. Badane są występujące tu wzajemne uwarunkowania, zarówno o pozytywnym⁹, jak i o negatywnym charakterze¹⁰. Formułowane są przesłanki, których realizacja ma zapewnić oczekiwaną rolę mediów w procesie demokratycznym¹¹. Chodzi w szczególności o rolę edukacyjną mediów w przekształcaniach demokratycznych¹². Istotne miejsce zajmują badania systemów regulacyjnych mediów¹³. Analizuje się systemy zarządzania mediami, a zwłaszcza rolę agencji regulacyjnych w kontekście zasady wolności mediów¹⁴. W polu zainteresowania pozostaje problem własności mediów, a zwłaszcza zjawisko koncentracji, oddziałujące niewątpliwie na treść przekazu medialnego¹⁵. Bada się, jak prawo konkurencji w zakresie mediów oddziałuje na kształtowanie się demokracji¹⁶. Stawiane jest pytanie, jak demokratyczne media oddziałują na przebieg wyborów¹⁷ i legitymizację systemów politycznych¹⁸. Analizowany jest problem wpływu mediów na transparentność systemów politycznych¹⁹ i zwalczanie korupcji²⁰. Wskazuje się, że dokonująca się w mediach rewolucja technologiczna ma niewątpliwie wpływ na kształt procesów demokratycznych²¹. Chodzi o tzw. nowe media²² oraz o oddziaływanie portali społecznościowych²³, a zwłaszcza Facebooka²⁴. Formułowane są odmienne poglądy na ich

⁸ Zob. J. Street, *Mass Media, Politics and Democracy*, 2nd ed., Basingstoke 2011, s. 36.

⁹ Zob. A. Michnik, J. Rosen, *The Media and Democracy: A Dialogue*, „Journal of Democracy” 1997, No. 4, s. 91.

¹⁰ Zob. D. Brock, *The Republican Noise Machine: Right-Wing Media and how it Corrupts Democracy*, New York 2004, s. 299.

¹¹ Zob. M. Różycka, *Spoleczeństwo obywatelskie a media*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski” 2013, nr 3, s. 6–29.

¹² Zob. R. Howels, *Media, Education and Democracy*, „European Review” 2001, No. 2, s. 161.

¹³ Zob. P. Lunt, S. Livingstone, *Media regulation: Governance and the Interests of Citizens and Consumers*, London 2013, s. 29.

¹⁴ Por. *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies: Shedding New Light on Formal and Actual Independence against the National Context*, red. W. Schulz, P. Valcke, K. Irion, Bristol 2013, s.12.

¹⁵ Zob. S. Saeed, *Negotiating Power: Community Media, Democracy, and the Public Sphere*, „Development in Practice” 2009, No. 4–5, s. 271.

¹⁶ Zob. J. Dextl, *Competition law in media markets and its contribution to democracy*, „World Competition: Law and Economics Review” 2015, No. 3, s. 367

¹⁷ Zob. M. Esipisu, I.E. Khaguli, *Eyes of Democracy: the Media and Elections*, London 2009, s. 14.

¹⁸ C. Nițoiu, *The EU Foreign Policy Analysis: Democratic Legitimacy, Media, and Climate Change*, Basingstoke 2015, s. 78.

¹⁹ Por. *Transparency in Politics and the Media: Accountability and Open Government*, red. N. Bowles, J.T. Hamilton, D.A.L. Levy, I.B. Tauris, London 2015.

²⁰ Zob. R. Hodler, *Media Freedom and Democracy in the Fight Against Corruption*, European Journal of Political Economy, 2015, Vol. 39, s. 14.

²¹ Zob. M.F. Plattner, *Media and Democracy: The Long View*, „Journal of Democracy” 2012, No. 4, s. 65.

²² Zob. V. Tudor, L.B. Becker, *New Media and Democracy. Introductory Remarks*, „Revista Română de Comunicare și Relații Publice” 2013, No. 2, s. 11.

²³ Zob. G. Hana, *Does Social Media Technology Promote Democracy?*, „The New Presence” 2011, No. 2, s. 29.

²⁴ Zob. G.A. Auger, *Fostering Democracy through Social Media: Evaluating Diametrically Opposed Nonprofit Advocacy Organizations' Use of Facebook*, „Public Relations Review” 2013, No. 4, s. 272.

znaczenie dla pobudzenia procesów demokratycznych²⁵. Wskazuje się bowiem, że nowe media mogą być zarówno istotnym czynnikiem promowania demokracji, ale też – w systemach niedemokratycznych instrumentem kontroli obywateli ze strony państwa²⁶. Jest to rozpatrywane w kontekście etyki mediów²⁷.

Szczególne zainteresowanie wzbudza sytuacja mediów masowych²⁸ oraz wpływ mediów na proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej²⁹, m.in. w państwach bałkańskich³⁰. Odnotowano bowiem wiele czynników komplikujących rozwój systemów demokratycznych mediów we współczesnych realiach ustrojowych³¹, co ogranicza ich zakładaną misję, a nawet prowadzi do tezy o spadku ich znaczenia jako promotorów przekształceń demokratycznych³². Sprzyja to badaniom polityki medialnej w poszczególnych państwach³³. Monitorowana jest zawartość mediów i jej oddziaływanie na przebieg procesów wyborczych i agendę ugrupowań politycznych³⁴.

Rozwinięte media są podstawą demokratycznych społeczeństw³⁵. Wartość ta eksponowana jest m.in. przez europejskie regionalne organizacje międzynarodowe: Radę Europy (RE)³⁶, Unię Europejską (UE)³⁷ i Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Swoboda informacji i wolność mediów mają przy tym szczególne znaczenie w systemie ochrony praw człowieka³⁸.

OBWE monitoruje rozwój mediów w państwach uczestniczących. Monitoring mediów odgrywa istotną rolę, obejmuje przegląd prawodawstwa dotyczącego mediów a także przypadki, w których dziennikarze są ścigani za ich działalność zawodową lub są ofiarami molestowania. Rodzi się, więc pytanie, w jakim zakresie i za pomocą, jakich narzędzi OBWE

²⁵ Zob. S. Coleman, *Can the New Media Invigorate Democracy?*, *The Political Quarterly* 1999, No. 1, s. 18; M. Petrjánošová, *The Role of Alternative and Activist New Media for Democracy*, "Human Affairs" 2015, No. 1, s. 123.

²⁶ Zob. K. Kyriakopoulou, *Authoritarian States and Internet Social Media: Instruments of Democratization or Instruments of Control?*, "Human Affairs" 2011, No. 1, s. 21.

²⁷ Zob. S.J.A. Ward, *Ethics and the Media: An Introduction*, Cambridge 2011, s. 267.

²⁸ Zob. E. Abrudan, *Eastern European Media. An Overview*, "Journal for the Study of Religions and Ideologies" 2010, No. 26, s. 251.

²⁹ Zob. A. Bondariu, *Review of an Interdisciplinary Approach to the Relationship between Mass-Media and Democracy in Post-Communist Romania*, "Revista de Economie Social" 2011, No. 1, s. 232.

³⁰ Zob. Z. Peruško, *Rediscovering the Mediterranean Characteristics of the Croatian Media System*, "EEPS-East European Politics and Societies" 2013, No. 4, s. 709.

³¹ Por. *Media Policies Revisited: the Challenge for Media Freedom and Independence*, red. E. Psychogiopoulou, Basingstoke 2014.

³² Zob. H. Hopia, *Decline of the media? Decline of democracy?*, "European View" 2013, No. 1, s. 43.

³³ Por. *Understanding Media Policies: a European Perspective*, red. E. Psychogiopoulou, Basingstoke 2012, s. 31.

³⁴ Zob. J. Trappel, H. Nieminen, L. Nord, *The Media for Democracy Monitor: a Cross National Study of Leading News Media*, Göteborg 2011, s. 39.

³⁵ Zob. S. Livinstone, P. Lunt, *The Mass Media, Democracy and the Public Sphere*, London 1993, s. 53.

³⁶ Zob. A. Jaskiernia, *Rada Europy a problem mediów masowych*, Warszawa 2002, s. 21.

³⁷ Por. *Media policies revisited: the challenge for media freedom and independence*, red. E. Psychogiopoulou, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2014, s. 38.

³⁸ Zob. T. Hammarberg, *Human Rights and a Changing Media Landscape*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2011, s. 11.

formuluje standardy dotyczące wolności mediów i w jaki sposób oddziałuje na państwa członkowskie.

Wolność mediów, wolność wypowiedzi, jak i swobody przekazywania informacji stanowią jeden z kluczowych elementów systemu aksjologicznego OBWE. Wymienione obszary należą niewątpliwie do tych, które wymagają monitorowania oraz wsparcia w wielu krajach. Jednocześnie należy podkreślić, iż ich zaniedbanie rodzi konsekwencje braku możliwości należytego rozwoju społeczeństw w dzisiejszym świecie, gdyż przekaz wiedzy, zagadnień kulturowych oraz powszechnej informacji stanowi nieodłączną jego część³⁹.

W ramach OBWE funkcjonuje wiele instytucji zorientowanych na podejmowanie różnych problematyk. Na szczególną uwagę zasługuje, z interesującego tu nas punktu widzenia, utworzona w 1997 r. instytucja Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów (*Representative on Freedom of the Media*). Instytucja ta jest odpowiedzią na obserwowane w wielu państwach narastające dążenia do ograniczenia swobody, a także niezależności mediów. Główny sens jego działań opiera się na przekonaniu, iż media pełnią istotną rolę w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, kontrolując poczynania władz, w tym w sferze praw człowieka. Przedstawiciel pełni rolę tzw. *watchdoga*, czyli organu monitorującego media.

Warto zwrócić uwagę, iż już podczas zimnej wojny kraje półkuli północnej uznały kluczowe znaczenie swobodnego przepływu informacji w zmniejszaniu napięć oraz dla utrzymania pokoju i stabilności. W 1975 roku postanowili w Akcie Końcowym z Helsinek, aby działać zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka⁴⁰ a w szczególności budować współpracę w zakresie prawa dostępu do informacji oraz warunków pracy dziennikarzy⁴¹.

Wolność wypowiedzi oraz wolność opinii i poglądów została zagwarantowana w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która w art. 19 stanowi, że każdy człowiek ma prawo wolności opinii i jej wyrażania. Deklaracja wskazuje, że powyższe prawo obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice⁴².

Odkąd Akt Końcowy OBWE z Helsinek poświęcił wiele uwagi sposobom i środkom wzmocnienia swobodnego przepływu informacji w obszarze OBWE, państwa uczestniczące zobowiązały się do przestrzegania licznych zobowiązań i zasad mających na celu poprawę stanu mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy⁴³.

W 1996 r. Niemcy, jako pierwsze wystąpiły z propozycją utworzenia przedstawiciela, który zajmowałby się środkami masowego przekazu w państwach członkowskich OBWE⁴⁴. W dniu 3 października 1996 roku niemiecki minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel

³⁹ Por. *Media in Europe Today*, red. J. Trappel, Bristol 2011, s. 34..

⁴⁰ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, nr 217 A (III) z 10 grudnia 1948 r.

⁴¹ Zob. F. Duve, *Introduction* [w:] *Freedom and Responsibility. Yearbook 1999/2000*, OSCE/Representative on Freedom of the Media, Vienna 2000, s. 9.

⁴² Szerzej: J. Jaskólska, *Treść Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, „Człowiek w Kulturze” 1998, t. 11, s. 49–97.

⁴³ Zob. The OSCE Representative on Freedom of the Media, *Why Free Media Matters*, OSCE, 3 April 2012, s. 2.

⁴⁴ Zob. B. Geremek, *Preface* [w:] *Freedom and Responsibility. Yearbook 1998/99*, OSCE/Representative on Freedom of the Media, Vienna 1999, s. 6.

przedstawił Stałej Radzie OBWE oficjalny wniosek o opracowanie mandatu dla przedstawiciela OBWE w sprawie wolności mediów⁴⁵.

Zapoczątkowało to debatę na temat powstania takiej instytucji i było przedmiotem dyskusji podczas Szczytu w Lizbonie w dniu 3 grudnia 1996 roku. Inicjatywa ta jawiła się jako najbardziej ambitny element wymiaru ludzkiego OBWE w ramach zobowiązań państw od czasu ustanowienia Wysokiego Komisarza do Spraw Mniejszości Narodowych w 1992 roku. Wniosek o ustanowienie przedstawiciela OBWE w sprawie wolności mediów był intensywnie negocjowany w państwach członkowskich⁴⁶. Impulsem w kierunku akceptacji pomysłu stworzenia nowej instytucji OBWE były wydarzenia związane z ograniczeniem wolności mediów mające miejsce podczas wojny jugosłowiańskiej a następnie w Serbii oraz Bośni i Hercegowinie. Wezwanie do opracowania mandatu zostało, zatem zainspirowane chęcią wzmocnienia zdolności OBWE do zapewnienia wolności mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy.

Proces negocjacyjny trwał prawie osiem miesięcy od marca do listopada 1997 roku. Rdzeń grupy negocjacyjnej miał miejsce w Wiedniu i składał się z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw bałtyckich, Malty i Turcji – były to kraje najbardziej zainteresowane w negocjacjach. Grupa ta stanowiła około pięćdziesiąt procent głosów w OBWE. Miała jednak miejsce „huśtawka opinii” wśród państw stowarzyszonych. Do zmiany poglądów doszło prawdopodobnie, gdy kraje zdały sobie sprawę z faktu, iż byłoby to na ich korzyść w zakresie ich stosunków z Unią Europejską w szczególności oraz z światem Zachodnim w ogóle, by wyjść na rzecz utworzenia mandatu propagującego wolność słowa i wolność mediów⁴⁷.

Wprawdzie kraje dalej na wschód, takie jak Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan i państwa Azji Środkowej milczały. Choć każdy z nich miał wyjątkowe miejsce w ramach OBWE twierdziły, że ich porządek krajowy miał więcej pilnych spraw do załatwienia. Były one jednak regularnie informowane i nie wyrażały sprzeciwu wobec utworzenia mandatu. Kwestia mandatu pozostała jednak tak długo otwarta jak długo dwóch kluczowych graczy: Federacja Rosyjska i Stany Zjednoczone, nie angażowały się znacznie w negocjacje⁴⁸.

W efekcie, na specjalnym szczyście Rady Stałej OBWE utworzono w dniu 5 listopada 1997 r. instytucję Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów (*Representative on Freedom of the Media*)⁴⁹.

W Decyzji nr 193 dot. mandatu Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów podkreślono, iż państwa uczestniczące potrzebują organu, który będzie miał na celu wzmocnienie wdrażania odpowiednich zasad i zobowiązań OBWE dot. wolności mediów, jak również poprawę skuteczności wspólnych działań państw uczestniczących w tym obszarze w oparciu o wspólne wartości⁵⁰.

⁴⁵ Zob. A.R. Herkes, *The OSCE Representative on Freedom of the Media*, „Helsinki Monitor” 1998, Vol. 2, s. 2.

⁴⁶ Zob. D.J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Abington 2007, s. 53.

⁴⁷ Tamże, s. 3.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ *Mandate of the OSCE Representation on Freedom of the Media*, Permanent Council Decision No. 193, Organization for Security and Co-operation in Europe, 5 November 1997, 137th Plenary Meeting, PC Journal No. 137, Agenda item 1.

⁵⁰ Tamże, s. 1.

Dziś Przedstawiciel analizuje zachowania państw członkowskich zwłaszcza w wypełnianiu określonych standardów. Dlatego odpowiednie formułowanie tych standardów odgrywa i będzie odgrywać w przyszłości istotną rolę w działalności Przedstawiciela. Bowiem gdy OBWE, RE i UE przygotowały *Wytyczne w sprawie analizy mediów w okresie wyborczych misji obserwacyjnych*, to towarzyszyła im charakterystyczna uwaga: „Nie zawierają one metodologii, która musi być stosowana, raczej oferują one syntezę doświadczeń, praktyki i lekcji otrzymanych przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE i inne organizacje międzynarodowe uczestniczące w międzynarodowym obserwowaniu wyborów”⁵¹. To zastrzeżenie jest znamienne w odniesieniu do dokumentu, w którym nie wszystkie zaprezentowane standardy mają charakter prawnie wiążący. Obok bowiem standardów wynikających np. z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, mających charakter prawnie wiążący, są tam również standardy z obszaru „miękkiego prawa”, zawarte zarówno w dokumentach OBWE, jak też RE i UE, a także po prostu zwykłe wskazówki dotyczące racjonalnego działania, a płynące z doświadczeń międzynarodowych. Wszystkie jednak stanowią wyraz międzynarodowej opinii publicznej. Zróżnicowany charakter prawny nie pozbawia ich, więc roli wzorców postępowania w rodzinie demokratycznych państw europejskich. Służą one, bowiem budowie „społeczeństwa obywatelskiego”⁵² i pogłębieniu procesów demokratycznych.

Nie można też pominąć standardów międzynarodowych o charakterze samoregulacji. Należy tu zaliczyć w szczególności *Deklarację Zasad Międzynarodowej Federacji Dziennikarzy* przyjętą przez II Światowy Kongres Międzynarodowej Federacji Dziennikarzy (1954 r.), wraz z poprawkami przyjętymi przez XVIII Kongres (1989 r.)⁵³. W dokumencie tym sprecyzowano standardy dotyczące m.in. poszanowania prawdy, zasad gromadzenia informacji oraz ochrony źródeł informacji.

Monitoring prowadzony przez Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów wykazał, iż doświadczenia państw, zwłaszcza tych, które znajdują się dopiero w fazie konsolidacji politycznej, dowodzą, że standardy międzynarodowe są użyteczne przy budowaniu demokratycznych systemów mediów i określaniu zasad ich udziału w procesach wyborczych. Na przykład przekształcenia demokratyczne w Słowacji pokazały, że istotne znaczenie mają zarówno zawarte w konwencjach standardy demokratyczne dotyczące mediów, jak też ich interpretacja dokonywana w dokumentach RE, m.in. w *Deklaracji o Wolności Wypowiedzi i Informacji* (1982)⁵⁴.

Istotną motywacją stosowania tych standardów jest to, że w fazie tworzenia przez państwo demokratycznych fundamentów mogą być one przedmiotem monitorowania przez Przedstawiciela ds. Wolności Mediów. Dotyczy to zarówno przebiegu procesów wybor-

⁵¹ Zob. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Media Analysis During Election Observation Missions. Prepared in co-operation between the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, the Council of Europe's Venice Commission and Directorate General of Human Rights, and the European Commission*. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 21–22 October 2005), Strasbourg – 27 October 2005, s. 2.

⁵² Zob. K. Kocurek, *Istota i kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2009, nr 806, s. 15–31.

⁵³ Zob. www.sdp2.home.pl/sdp.pl/sites/.../DEKLARACJA%20ZASAD%20FIJ.doc (dostęp: 25.11.2016 r.).

⁵⁴ Zob. V. Holina, *Słowackie media a wpływy władzy*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1996, nr 1–2, s. 103.

czych jak i zachowań w ich trakcie mediów czy ogólnie zachowania wolności mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy. Tak, więc analiza prowadzona przez Przedstawiciela może stanowić jedną z przesłanek rzutujących na ocenę całego systemu medialnego.

W dalszym ciągu jedną z funkcji Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów, która powinna ulegać ciągłej profesjonalizacji powinno być takie działanie, które pomoże odpowiedzieć na pytanie, co należy zrobić, aby w pożądanym sposób ukształtować system mediów, jak i dlaczego należy to zrobić oraz jakimi metodami: jakie typy zachowań można i trzeba w tym celu podejmować, a jakich nie⁵⁵.

Prawdziwym wyzwaniem Przedstawiciela ds. Wolności Mediów jest niewątpliwie sytuacja, gdy zapewnienie wolności i niezależności mediów jest utrudnione w związku z działaniem władz państwowych, które mogą mieć interes w takim oddziaływaniu na media, by nie publikowały one przekazu zgodnego ze stanem faktycznym, np. ze względu na interes bezpieczeństwa narodowego.

Pole konfrontacji stanowi zwłaszcza kwestia zasad dostępu do mediów sił rządzących i sił opozycyjnych. Niejednokrotne wizyty do państw członkowskich prowadzone przez Przedstawiciela wykazały, iż te ostatnie mogą zabiegać o swoje prawa za pomocą instrumentów zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych⁵⁶. Dostęp opozycji do mediów jest, bowiem jednym ze standardowych przedmiotów zainteresowania w trakcie międzynarodowego monitorowania wyborów. Znaczącą rolę poświęca się jednak temu zagadnieniu również w procesie wewnętrznego monitorowania procesów wyborczych, o czym świadczą publikacje opracowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, z których korzysta Przedstawiciel⁵⁷.

Pomimo tego iż dorobek europejskich organizacji międzynarodowych spowodował, że istnieje dobre rozeznanie w kwestii zagrożeń i środków zaradczych w zapewnieniu pluralizmu mediów⁵⁸, czy też bezpieczeństwa dziennikarzy⁵⁹ to nadal rola takich instytucji jak Przedstawiciel będzie kluczowa dopóki te zagrożenia będą istniały. W dobie nowych mediów i postępującej globalizacji niewątpliwie te zagrożenia będą przyjmowały nową postać. Musi to rzutować na sposób realizacji funkcji przez Przedstawiciela. Te same, bowiem, jak w momencie utworzenia tej instytucji, zadania przybierają nowy wymiar w sytuacji występowania nowych wyzwań, jakie niesie postęp technologiczny w dziedzinie mediów masowych.

To właśnie instytucja Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów posiada znaczny dorobek świadczący o jego zaangażowaniu w działania na rzecz zapewnienia pomocy

⁵⁵ Zob. K. Jakubowicz, *Polityka i strategia medialna: wprowadzenie do problematyki* [w:] *Media masowe w praktyce społecznej*, red. D. Waniek, J.W. Adamowski, Warszawa 2007, s. 105.

⁵⁶ Zob. *From Traditional to Online Media: Best Practices and Perspectives*, 14th Central Asia Media Conference Ashgabat, Turkmenistan 5-6 July 2012, The Representative on Freedom of the Media, Vienna 2013, s. 14.

⁵⁷ Zob. P. Jawad, *Conflict Resolution through Democracy Promotion? The Role of the OSCE in Georgia*, "Democratization" 2008, Vol. 15, s. 15–27.

⁵⁸ Szerzej: The Representative on Freedom of Media, *Pluralism and Internet Governance*, 13th Central Asia Media Conference Dushanbe, Tajikistan 29-30 November 2011, Organization for Security and Co-operation in Europe 2012.

⁵⁹ Zob. *Przedstawiciel ds. Wolności Mediów: Ataki na dziennikarzy w Hiszpanii są nie do przyjęcia*, <http://www.osce.org/fom/116993> (dostęp: 25.11.2016 r.).

i wsparcia wolnym, niezależnym i pluralistycznym mediom⁶⁰. Nadany mu mandat upoważnia go do obserwowania wydarzeń w świecie mediów oraz działania na rzecz zgodności zasad ich funkcjonowania ze zobowiązaniami OBWE w obszarze wolności słowa i wolności mediów, a także z innymi standardami europejskimi⁶¹. Dlatego szczególnie istotne powinno być rozpowszechnianie wiedzy na temat jego działalności.

Działalność Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów należy analizować w kontekście całego europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Instytucja ta ma swą specyfikę i unikatowy charakter. Musi być jednak postrzegana w ramach kompleksu rozwiązań instytucjonalnych, wypracowanych przez organizacje międzynarodowe. Należy zatem uwzględnić instrumenty dostępne w ramach współpracy z innymi instytucjami OBWE, Rady Europy oraz Unii Europejskiej. Chodzi o osiągnięcie większej synergii działań Przedstawiciela i tych organów pozostałych organizacji międzynarodowych, które aktywne są w zakresie ochrony praw człowieka w obszarze wolności mediów. Można tu postulować potrzebę uporządkowania kompetencji w tym obszarze pomiędzy poszczególnymi instytucjami, gdyby doszło do – postulowanego w europejskiej opinii publicznej – ukształtowania „nowej architektury europejskiej” w odniesieniu do kompetencji aktywnych w Europie organizacji międzynarodowych

Zakres uprawnień Przedstawiciela został zatem ukształtowany z myślą o potrzebie zwiększenia skuteczności realizacji zobowiązań państw członkowskich w dziedzinie mediów, tak, by realizacja tych zobowiązań stanowiła cel a nie tylko przymus. Niewątpliwie kompetencje Przedstawiciela ukształtowane zostały w sposób bardzo ostrożny. Nawet jednak w ramach tak stosunkowo skromnie zakreślonych zadań, kolejni Przedstawiciele, ze względu na posiadany autorytet, potrafili uczynić z tej instytucji podmiot liczący się w europejskiej opinii publicznej. Dowodem na to jest fakt, że po obserwacji Przedstawiciela sięgają nie tylko usytuowane w systemie OBWE (np. Biuro Instytucji Demokratycznych Praw Człowieka), ale też instytucje Rady Europy (np. Komisarz Praw Człowieka) czy w Unii Europejskiej (np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Agencja Praw Podstawowych). Świadczy to o tym, że w odniesieniu do bezpieczeństwa dziennikarzy Przedstawiciel traktowany jest jako instytucja, której ustalenia wykorzystywane są nie tylko w ramach OBWE, ale w szerszym, paneuropejskim wymiarze⁶².

Praktyka wskazuje, że Przedstawiciel ds. Wolności Mediów, jako jedną z ważniejszych instytucji OBWE, poszukuje tych obszarów, które pomimo zainteresowania innych organizacji międzynarodowych, tj. Rady Europy czy Unii Europejskiej, nadal wymagają wsparcia ze jego strony. Zakres kompetencji i metody oraz formy jego pracy pozwalają stwierdzić, że prowadzone działania są potrzebne i widoczne⁶³. To analizowanie działalności mediów, zachęcanie do przestrzegania przyjętych standardów, prowadzenie doradztwa, łagodzenie napięć czy też pomaganie w budowaniu wolnych mediów uaktywnia zainteresowanie strony, a Przedstawiciel pozwala na bardziej bezpośrednie podejście do drażliwych tematów. Dzięki tym działaniom OBWE dużo lepiej orientuje się, które obszary w sferze wolności mediów są dla zainteresowanych stron ważne, które mogą być przyczyną konfliktu

⁶⁰ Zob. E. Komorek, *Media Pluralism and European Law*, Alphen aan der Rijn 2013, s. 112.

⁶¹ Zob. R. Fawn, *International Organizations and Internal Conditionality: Making Norms Matter*, New York 2013, s. 188.

⁶² Zob. D. Crane, N. Kawashima, *Global Culture: Media, Arts, Policy, and Globalization*, New York 2002, s. 26.

⁶³ Zob. E. Fox, S.R. Waisbord, *Latin Politics, Global Media*, Austin 2002, s. 36.

i wymagają szybkiej interwencji z zewnątrz, a w konsekwencji podejmuje adekwatne działania⁶⁴. Tworzy to również pole do współpracy z instytucjami innych organizacji zwłaszcza na polu wymiany doświadczeń jak to ma miejsce z Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy czy Rzecznikiem Praw Obywatelskich Unii Europejskiej.

Dostęp do informacji jest jednym z najważniejszych uprawnień dotyczących działalności dziennikarskiej⁶⁵. Bez możliwości dostępu do informacji dziennikarz nie może odpowiednio wykonywać swej misji ustrojowej i w prawidłowy sposób ponosić odpowiedzialność za swoje działania. Przedstawiciel OBWE do spraw Wolności Mediów powinien identyfikować zagrożenia w tym obszarze i skuteczniej oddziaływać na państwa uczestniczące w OBWE w kierunku ich eliminacji, zarówno w obszarze rozwiązań legislacyjnych, jak i praktyki ustrojowej. Dopóki będą miały miejsce przypadki naruszania zobowiązań OBWE w państwach członkowskich w odniesieniu do wolności mediów, dopóty monitoring Przedstawiciela ds. Wolności Mediów będzie odgrywał fundamentalną rolę. Niewątpliwie standardy wypracowane przez tę organizację mają istotne znaczenie dla postępu w zakresie zapewnienia wolności mediów. W procesie monitorowania roli mediów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które dopiero po 1989 roku weszły na drogę demokratycznego rozwoju, działalność Przedstawiciela ma niewątpliwie kluczowe znaczenie.

Autonomiczne i pluralistyczne media mają bowiem zasadnicze znaczenie dla wolnego i otwartego społeczeństwa oraz umożliwienia kontroli tych, którzy sprawują władzę⁶⁶. Niezależne i wolne media są szczególnie ważne dla ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Wdrożenie zobowiązań OBWE w dziedzinie wolności mediów powinno prowadzić do osiągnięcia wolnego i demokratycznego systemu w państwach uczestniczących w OBWE. Wolność słowa, włączając w to prawo do komunikowania i prawo mediów do zbierania, przekazywania i rozpowszechniania informacji i opinii, jest fundamentalnym prawem człowieka. Dlatego wszelkie ograniczenia prawa do wolności słowa powinny następować w zgodzie z międzynarodowymi standardami, m.in. sformułowanymi w art. 10 Europejskiej Konwencji Praw człowieka.

Sformułowanie to można odnieść również do innych obszarów zainteresowania Przedstawiciela i stwierdzić, iż interwencja jego będzie potrzebna tak długo, jak prawa w tych obszarach będą łamane. Historia i praktyka potwierdzają jednak, iż tak samo jak przybywa nowych form zagrożeń związanych z wolnością słowa, jak np. terroryzm, tendencja do koncentracji własności na rynku medialnym, tak samo przybywa zagrożeń w innych obszarach demokracji i ochrony praw człowieka⁶⁷. Dlatego można prognozować, że aktywność Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów będzie koncentrowała się nie tylko na przeciwdziałaniu negatywnym zjawiskom w sferze mediów znanych w momencie utworzenia tej instytucji, ale także będzie reakcją na nowe wyzwania, które się w tym obszarze pojawiły. Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów, tak jak każda instytucja w systemie

⁶⁴ Zob. B. Winston, *Media Technology and Society. A History: From the Telegraph to the Internet*, Routledge, London–New York 1998, s. 67.

⁶⁵ Zob. D. Geradin, *Access to Content by New Media Platforms: a Review of the Competition Law*, „European Law Review” 2005, No. 1, s. 69.

⁶⁶ Zob. I. Oleksiuk, *Wolności osobiste i polityczne w Internecie. Polityka prawna USA i Kanady*, „Studia Medioznawcze” 2002, nr 4, s. 67 i 71.

⁶⁷ Zob. The Representative on Freedom of the Media, *Ten Years for Media Freedom an OSCE Anniversary. Current and Forthcoming Challenges*, Organization for Security and Co-operation in Europe 2008, s. 47–51.

instytucjonalnym Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, nie działa bowiem w próżni społecznej, a – wręcz przeciwnie – a musi reagować na nowe zjawiska, jakie przynosi rozwój cywilizacyjny⁶⁸.

Instytucja Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów stanowi zatem istotny element europejskiego systemu ochrony praw człowieka w odniesieniu do wolności mediów. Daje o sobie znać komplementarność tego systemu, bo działania Przedstawiciela nie kolidują ani z funkcjami Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (w systemie OBWE), ani z zadaniami Komisarza Praw Człowieka (w systemie Rady Europy), ani z kompetencjami Rzecznika Praw Obywatelskich i Agencji Praw Podstawowych (w systemie Unii Europejskiej). Charakterystyczne jest to, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykorzystywane jest w działalności Przedstawiciela, jak źródło wiedzy o standardach europejskich, a z kolei trybunały te sięgają po dorobek Przedstawiciela, gdy analizują, rozpatrując skargi, sytuację mediów masowych w poszczególnych krajach. Instytucja Komisarza wkomponowała się więc w sposób funkcjonalny w międzynarodowy system ochrony praw człowieka i jest istotnym ogniwem międzynarodowych zabiegów o zapewnienie wolności mediów. Należy zarazem dostrzegać, że praktyka ustrojowa w tym zakresie w niektórych krajach daleka jest jednak od doskonałości. Stawia to przed Przedstawicielem, jak innymi podmiotami zaangażowanymi w dążenie do zapewnienia wolności mediów, nowe zadania.

LITERATURA

- [1] Abrudan E., *Eastern European Media. An Overview*, “Journal for the Study of Religions and Ideologies” 2010, No. 26.
- [2] Auger G.A., *Fostering Democracy through Social Media: Evaluating Diametrically Opposed Nonprofit Advocacy Organizations’ Use of Facebook*, “Public Relations Review” 2013, No. 4.
- [3] Bondariu A., *Review of an Interdisciplinary Approach to the Relationship between Mass-Media and Democracy in Post-Communist Romania*, “Revista de Economie Social” 2011, No. 1.
- [4] Brock D., *The Republican Noise Machine: Right-Wing Media and how it Corrupts Democracy*, New York 2004.
- [5] Coleman S., *Can the New Media Invigorate Democracy?*, *The Political Quarterly* 1999, No. 1.
- [6] Crane D., Kawashima N., *Global Culture: Media, Arts, Policy, and Globalization*, New York 2002.
- [7] Dexl J., *Competition law in media markets and its contribution to democracy*, “World Competition: Law and Economics Review” 2015, No. 3.
- [8] Duve F., *Introduction [w:] Freedom and Responsibility. Yearbook 1999/2000*, OSCE/Representative on Freedom of the Media, Vienna 2000.
- [9] Esipisu M., Khaguli I.E., *Eyes of Democracy: the Media and Elections*, London 2009.
- [10] Fawn R., *International Organizations and Internal Conditionality: Making Norms Matter*, New York 2013.

⁶⁸ Zob. M. Haraszti, *Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media [w:] Freedom and Responsibility. Representative on Freedom of the Media*, “Yearbook” 2004, OSCE, Vienna 2005, s. 147–149.

- [11] Fox E., Waisbord S.R., *Latin Politics, Global Media*, Austin 2002.
- [12] *From Traditional to Online Media: Best Practices and Perspectives*, 14th Central Asia Media Conference Ashgabat, Turkmenistan 5–6 July 2012, The Representative on Freedom of the Media, Vienna 2013.
- [13] Galbreath D.J., *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Abington 2007.
- [14] Geradin D., *Access to Content by New Media Platforms: a Review of the Competition Law*, "European Law Review" 2005, No. 1.
- [15] Geremek B., *Preface [w:] Freedom and Responsibility. Yearbook 1998/99*, OSCE/Representative on Freedom of the Media, Vienna 1999.
- [16] Hammarberg T., *Human Rights and a Changing Media Landscape*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2011.
- [17] Hana G., *Does Social Media Technology Promote Democracy?*, "The New Presence" 2011, No. 2.
- [18] Haraszti M., *Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media [w:] Freedom and Responsibility. Representative on Freedom of the Media*, "Yearbook" 2004, OSCE, Vienna 2005.
- [19] Herkes A.R., *The OSCE Representative on Freedom of the Media*, "Helsinki Monitor" 1998, Vol. 2.
- [20] Hodler R., *Media Freedom and Democracy in the Fight Against Corruption*, European Journal of Political Economy, 2015, Vol. 39.
- [21] Holina V., *Słowackie media a wpływy władzy*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1996, nr 1–2.
- [22] Hopia H., *Decline of the media? Decline of democracy?*, "European View" 2013, No. 1.
- [23] Howels R., *Media, Education and Democracy*, "European Review" 2001, No. 2.
- [24] Jakubowicz K., *Polityka i strategia medialna: wprowadzenie do problematyki [w:] Media masowe w praktyce społecznej*, red. D. Waniek, J.W. Adamowski, Warszawa 2007.
- [25] Jaskiernia A., *Rada Europy a problem mediów masowych*, Warszawa 2002.
- [26] Jaskiernia A., *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008.
- [27] Jaskólska J., *Treść Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, „Człowiek w Kulturze” 1998, t. 11.
- [28] Jawad P., *Conflict Resolution through Democracy Promotion? The Role of the OSCE in Georgia*, "Democratization" 2008, Vol. 15.
- [29] Keller P., *European and International Media Law: Liberal Democracy and the New Media*, Oxford 2011.
- [30] Kocurek K., *Istota i kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2009, nr 806.
- [31] Komorek E., *Media Pluralism and European Law*, Alphen aan der Rijn 2013.
- [32] Kruk A., *Aksjologia wolności Mediów w świetle prac Przedstawiciela OBWE do spraw Wolności Mediów*, „Humanities and Social Sciences” 2015, Vol. XX.
- [33] Kyriakopoulou K., *Authoritarian States and Internet Social Media: Instruments of Democratization or Instruments of Control?*, "Human Affairs" 2011, No. 1.
- [34] Livingstone S., Lunt P., *The Mass Media, Democracy and the Public Sphere*, London 1993.
- [35] Lunt P., Livingstone S., *Media regulation: Governance and the Interests of Citizens and Consumers*, London 2013.
- [36] MacNair B., *An Introduction to Political Communication*, London 2011

- [37] *Mandate of the OSCE Representation on Freedom of the Media*, Permanent Council Decision No. 193, Organization for Security and Co-operation in Europe, 5 November 1997, 137th Plenary Meeting, PC Journal No. 137, Agenda item 1.
- [38] *Media in Europe Today*, red. J. Trappel, Bristol 2011.
- [39] *Media Policies Revisited: the Challenge for Media Freedom and Independence*, red. E. Psychogiopoulou, Basingstoke 2014.
- [40] *Media power and plurality: from hyperlocal to high-level policy*, red. S. Barnett, J. Townend, Basingstoke 2015.
- [41] Michnik A., Rosen J., *The Media and Democracy: A Dialogue*, „Journal of Democracy” 1997, No. 4.
- [42] Nițoiu C., *The EU Foreign Policy Analysis: Democratic Legitimacy, Media, and Climate Change*, Basingstoke 2015.
- [43] Oleksiuk I., *Wolności osobiste i polityczne w Internecie. Polityka prawna USA i Kanady*, „Studia Medioznawcze” 2002, nr 4.
- [44] Peruško Z., *Rediscovering the Mediterranean Characteristics of the Croatian Media System*, “EEPS-East European Politics and Societies” 2013, No. 4.
- [45] Petrjánošová M., *The Role of Alternative and Activist New Media for Democracy*, “Human Affairs” 2015, No. 1.
- [46] Plattner M.F., *Media and Democracy: The Long View*, “Journal of Democracy” 2012, No. 4.
- [47] *Przedstawiciel ds. Wolności Mediów: Ataki na dziennikarzy w Hiszpanii są nie do przyjęcia*, <http://www.osce.org/fom/116993> (dostęp: 25.11.2016 r.).
- [48] Różycka M., *Spółeczeństwo obywatelskie a media*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski” 2013, nr 3.
- [49] Saeed S., *Negotiating Power: Community Media, Democracy, and the Public Sphere*, “Development in Practice” 2009, No. 4–5.
- [50] Scott M., *Media and Development*, London 2014.
- [51] Street J., *Mass Media, Politics and Democracy*, 2nd ed., Basingstoke 2011.
- [52] *The Independence of the Media and its Regulatory Agencies: Shedding New Light on Formal and Actual Independence against the National Context*, red. W. Schulz, P. Valcke, K. Irion, Bristol 2013.
- [53] The OSCE Representative on Freedom of the Media, *Why Free Media Matters*, OSCE, 3 April 2012.
- [54] The Representative on Freedom of Media, *Pluralism and Internet Governance, 13th Central Asia Media Conference Duzanbe, Tajikistan 29–30 November 2011*, Organization for Security and Co-operation in Europe 2012.
- [55] The Representative on Freedom of the Media, *Ten Years for Media Freedom an OSCE Anniversary. Current and Forthcoming Challenges*, Organization for Security and Co-operation in Europe 2008.
- [56] *Transparency in Politics and the Media: Accountability and Open Government*, red. N. Bowles, J.T. Hamilton, D.A.L. Levy, I.B. Tauris, London 2015.
- [57] Trappel J., Nieminen H., Nord L., *The Media for Democracy Monitor: a Cross National Study of Leading News Media*, Göteborg 2011.
- [58] Tudor V., Becker L.B., *New Media and Democracy. Introductory Remarks*, “Revista Română de Comunicare și Relații Publice” 2013, No. 2.

- [59] *Understanding Media Policies: a European Perspective*, red. E. Psychogiopoulou, Basingstoke 2012.
- [60] Ward S.J.A., *Ethics and the Media : An Introduction*, Cambridge 2011.
- [61] Winston B., *Media Technology and Society. A History: From the Telegraph to the Internet*, Routledge, London–New York 1998.

TRENDS IN STRENGTHENING THE ROLE OF THE OSCE REPRESENTATIVE FOR THE FREEDOM OF THE MEDIA IN THE EUROPEAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS PROTECTION

The main function of the OSCE Representative on Freedom of the Media is to observe relevant media developments in OSCE participating States. Moreover very important function is to assist participating States by advocating and promoting full compliance with OSCE principles and commitments regarding freedom of expression and free media. He receives information on situation of the media from a variety of sources as participating OSCE States, media organizations and non – governmental organizations.

The Representative co-operates closely with the Permanent Council, the Participating States, the Office for Democratic Institutions and Human Rights, the High Commissioner on National Minorities, and, where appropriate, other OSCE bodies, as well as with national and international media associations.

The Representative on Freedom of the Media undertook various activities and participates in projects which are connected with freedom of expression and free media. He takes part in lectures or speeches that move topics such as freedom of the press, radio, television and the Internet. The Representative deals with topics related to the safety of journalists, freedom of expression and basic human rights.

The Representative on Freedom of the Media also takes voice in development of the law countries where situation called for his intervention.

Keywords: mass media, human rights, media freedom.

DOI: 10.7862/rz.2017.hss.69

Przesłano do redakcji: grudzień 2016 r.

Przyjęto do druku: grudzień 2017 r.

