

**Biuro Krajowej Rady
Radiofonii i Telewizji**

**Departament Polityki
Europejskiej
i Współpracy z Zagranicą**



Mechanizmy samo- i współ-regulacyjne w obszarze mediów

Maj 2006

**Paweł Stępa
Wojciech Kołodziejczyk**

**ANALIZA
BIURA KRRiT**

Nr 14/2006

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest scharakteryzowanie zyskujących na popularności mechanizmów samo- i współregulacyjnych właściwych dla szeroko pojętego sektora mediów. Mimo iż obie alternatywne formy regulacji obecne są w wielu obszarach to wydaje się, iż szeroko pojęty sektor mediów ze względu na swoją specyfikę stwarza dodatkowe warunki do ich zaistnienia. Ponadto zauważyć należy, iż od kilku lat mechanizmy te są przedmiotem dyskusji na forum Unii Europejskiej, która w licznych dokumentach zachęca państwa członkowskie do przyjmowania i wspierania tego typu rozwiązań w obszarze mediów. Wśród wspomnianych form regulacji na szczególną uwagę zasługują rozwiązania przyjmowane w zakresie etyki dziennikarskiej, ochrony małoletnich przed szkodliwą treścią, standardów w reklamie, mediów

publicznych czy Internetu. Warto wreszcie wspomnieć, że obserwowany proces niesie konsekwencje nie tylko dla firm medialnych ale również wpływa na kształt i sposób funkcjonowania regulatora rynku. Instytucje te angażując się w działania mechanizmów współregulacyjnych oraz wspierając inicjatywy samoregulacyjne stają się tzw. „miękkimi regulatorami” (*light-touch regulator*), czego przykładem może być brytyjski OFCOM lub holenderski *Commissariaat voor de Media* (CvdM).

Niniejsze opracowanie składa się z trzech części. Pierwsza z nich ma charakter teoretyczny i ma na celu wprowadzenie podstawowych definicji opisywanych zjawisk oraz przekazanie teoretycznej podbudowy. Kolejny fragment poświęcony został dyskusji na temat alternatywnych form regulacji jaką można obserwować na poziomie Unii Europejskiej oraz próbie przedstawienia tych mechanizmów w świetle prawa wspólnotowego ze szczególnym uwzględnieniem rewidowanej tzw. dyrektywy „O telewizji bez granic”. Zwieńczeniem pracy jest praktyczne omówienie wybranych mechanizmów samo- i współregulacyjnych funkcjonujących w obszarze mediów oraz próba usystematyzowania skutków płynących z przyjmowania tego rodzaju rozwiązań w dziedzinie mediów zarówno dla tej branży jak i dla regulatorów rynku.

Alternatywne formy sprawowania władzy

Przyspieszająca liberalizacja gospodarki światowej oraz dynamiczny rozwój nowych technologii skutkują zwiększającym się stopniem skomplikowania rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Rezultatem tych zmian w przestrzeni politycznej jest proces określany w naukach politycznych mianem tworzenia się tzw. „słabego państwa” (*weak state*). Zgodnie z tą koncepcją współczesne instytucje państwowe przekazują coraz większą ilość swoich kompetencji podmiotom społecznym (np. organizacjom społecznym) i prywatnym (np. organizacjom branżowym). Tworzenie się bowiem nowoczesnego, opartego na wiedzy społeczeństwa sprawia, iż instytucje polityczne potrzebują bardziej niż kiedykolwiek wysoce wyspecjalizowanej wiedzy. Ten imperatyw skłania je do współpracy i korzystania z zasobów i doświadczeń organizacji społecznych i gospodarczych.

Wspomniane zmiany zachodzące w strukturze współczesnego państwa demokratycznego znajdują swoje odzwierciedlenie także w sposobie sprawowania władzy. Państwo przestając odgrywać centralną rolę odchodzi także od tradycyjnego sposobu sprawowania władzy opartego na nakazie i kontroli (tzw. *command and control regulation*). Zamiast ścisłych i szczegółowych regulacji prawnych, instytucje państwowe skłaniają się ku

regulacjom o charakterze ogólnym (ramowym), przenosząc jednocześnie dużą część odpowiedzialności za niektóre obszary życia społecznego i gospodarczego na właściwe podmioty prywatne. W kontekście aktywności tych ostatnich w literaturze dominują dwa terminy: samoregulacja (*self-regulation*) i współregulacja (*co-regulation*) będące przedmiotem rozważań niniejszego opracowania.

O samoregulacji można mówić w przypadku, gdy różne podmioty działające w danym obszarze gospodarczym z własnej inicjatywy decydują się na zdefiniowanie reguł, które porządkują funkcjonowanie tej branży. W swojej „czystej wersji” samoregulacja nie zakłada interwencji ze strony instytucji państwowych gdyż inicjatywa ma charakter oddolny (*bottom-up*). Ciężar opracowania, monitorowania, egzekwowania czy ewentualnie nowelizowania wspólnych zasad i standardów spoczywa na podmiotach gospodarczych, które w sposób zupełnie dobrowolny podejmują się tego zadania. To właśnie dobrowolność i oddolny charakter wydają się być najistotniejszymi cechami mechanizmów samoregulacyjnych. Dodatkowo warto pamiętać, iż termin ten jest też stosowany często również w stosunku do wewnętrznych reguł przyjmowanych przez poszczególne podmioty rynkowe. W tego typu przypadkach narzędziem samoregulacji jest regulacja wewnętrzna (regulamin, kodeks dobrych praktyk) określająca na przykład standardy etyczne obowiązujące pracowników. Ten rodzaj samoregulacji jest często pomijany w literaturze, jednak jest on dość powszechnym zjawiskiem w omawianym poniżej obszarze mediów.

Treścią tej konstrukcji są jak już wspomniano wspólne zasady postępowania lub standardy (np. techniczne lub etyczne), do których przestrzegania zobowiązują się podmioty gospodarcze. Stanowią one zawartość tzw. kodeksów postępowania lub kodeksów dobrych praktyk, które są instrumentami samoregulacji. Oprócz spisanych reguł instrumenty te powinny zawierać: zasady monitoringu, zasady wprowadzania w życie wspólnych reguł, sankcje w przypadku złamania reguł, zasady określające przeprowadzanie konsultacji na temat zmian postanowień kodeksu czy wreszcie zmiany kodeksu. Za implementację postanowień kodeksu, monitoring oraz ewentualne nakładanie sankcji w razie nie przestrzegania reguł odpowiedzialne jest z reguły ciało samoregulacyjne powołane przez podmioty tworzące dany system. Tego rodzaju organizacja powoływana jest, aby koordynować funkcjonowanie całego mechanizmu i często z czasem staje się wpływowym i istotnym elementem danego rynku. Ponadto podmioty tworzące mechanizm samoregulacyjny powinny zapewnić odpowiednie środki tak, aby mógł on bez przeszkód wypełniać swoje zadania a funkcjonowanie całego systemu powinno być poddawane cyklicznym przeglądom dokonywanym przez podmioty niezależne (np. firmy audytorskie).

Przyczyną tego typu oddolnych inicjatyw są wysokie koszty i niedoskonałość uregulowań tradycyjnych w odniesieniu do danego obszaru. Decyzja więc o podjęciu działań samoregulacyjnych jest swego rodzaju „ucieczką” przed interwencją państwa oraz związanymi z nią ryzykiem i kosztami. Z drugiej zaś strony współpraca pomiędzy konkurującymi podmiotami na rzecz zdefiniowania wspólnych norm jest podyktowana także chęcią zbudowania zaufania do produktu lub oferowanych usług poprzez podnoszenie ich jakości. Warto także podkreślić, iż standardy i zasady działania skodyfikowane w ramach systemu samoregulacyjnego przez przedstawicieli branży bywają nierzadko bardziej szczegółowe i restrykcyjne od obowiązujących przepisów prawa.

Możliwość zbudowania mechanizmu samoregulacyjnego uzależniona jest także od struktury danego sektora gospodarki. W przypadku silnej konkurencji, ograniczającej możliwości współpracy, zbyt wiele podmiotów może zdecydować się na pozostanie poza systemem. Jego skuteczność jest bowiem bezpośrednio uzależniona przede wszystkim od dobrowolnej współpracy jak największej ilości podmiotów.

Do zalet samoregulacji zaliczyć można bez wątpienia wzbudzenie wśród podmiotów rynkowych poczucia odpowiedzialności za właściwe funkcjonowanie całej branży jak również zmniejszanie kosztów w stosunku do ewentualnej interwencji ze strony państwa. Za walor należy uznać również to, iż systemy takie mogą znaleźć zastosowanie w obszarach, w stosunku do których regulacja państwowa nie wydaje się odpowiednia.

Z drugiej jednak strony, dobrowolność leżąca u podstaw tego typu inicjatyw, co jest z pewnych względów zaletą takich systemów, może ograniczyć możliwości egzekwowania wspólnych postanowień w przypadku ich łamania. Ponadto niewłaściwie zbudowany system samoregulacyjny może skutkować powstaniem biurokratycznych, niezdolnych do działania struktur. Wskazuje się również na brak demokratycznej legitymacji dla takich form regulacji, w szczególności prawdopodobnego rozdźwięku pomiędzy interesami graczy rynkowych a interesem publicznym.

Drugi, będący przedmiotem niniejszego artykułu mechanizm współregulacji budzi wiele kontrowersji natury teoretycznej. Część literatury traktuje bowiem współpracę organizacji społecznych i branżowych z instytucjami publicznymi jako jedną z form samoregulacji określając ją mianem tzw. regulowanej samoregulacji (*regulated self-regulation*). Pomimo pewnych trudności w dokładnym wyróżnieniu zakresu tego terminu w praktyce, w niniejszym opracowaniu ten rodzaj kooperacji określany jest jako współregulacja i traktowany jest jako odrębny model teoretyczny. Te różnice poglądów w dużej mierze

wynikają z faktu, iż współregulację można ogólnie zdefiniować jako model łączący w sobie elementy samoregulacji i regulacji tradycyjnej.

Zgodnie z tzw. Raportem Mandelkern'a wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje współregulacji. W przypadku pierwszego z nich (tzw. *initial approach*), instytucje publiczne inicjują utworzenie mechanizmu poprzez prawne określenie głównych jego celów, mechanizmu implementacyjnego oraz systemu monitoringu. Podmioty branżowe mają za zadanie natomiast określenie precyzyjnych reguł w oparciu o wyznaczone cele. Drugi rodzaj współregulacji (tzw. *bottom to top approach*) polega na przekształceniu przez instytucje publiczne mechanizmu samoregulacyjnego w obowiązujące zasady.

Fundamentem tego systemu są ramy prawne określające cele, podstawowe prawa, mechanizmy implementacyjne, instancje odwoławcze, sposób finansowania oraz zasady monitoringu systemu. Mimo funkcjonowania ciała współregulującego formowanego między innymi przez przedstawicieli danej branży, centralnym podmiotem systemu pozostaje instytucja publiczna, która sprawuje kontrolę nad właściwym jego funkcjonowaniem.

Podsumowując można stwierdzić, iż współregulacja w odróżnieniu od samoregulacji pozostawia organom państwa nadzór nad funkcjonowaniem systemu. Tym samym reguły, standardy i sankcje będące jego treścią zyskują większą legitymizację. W ten sposób też swoboda podmiotów prywatnych zostaje istotnie ograniczona, co oprócz zwiększonej kontroli nieść może ze sobą także większą nieufność oraz ich mniejsze zaangażowanie.

Tworzenie mechanizmów samoregulacyjnych i współregulacyjnych możliwe jest w tych obszarach gdzie interwencja państwa nie jest konieczna lub gdy jest ona ze względu na daną materię poważnie utrudniona. Wszystko więc zależy od kształtu i struktury danego sektora. Wydaje się natomiast, iż wybór pomiędzy samoregulacją a współregulacją oprócz charakterystyki danego obszaru jest dodatkowo warunkowany czynnikami kulturowymi. Najczęściej bowiem za rozwiązaniami samoregulacyjnymi opowiadają się państwa o silnie zakorzenionej kulturze liberalnej a więc Wielka Brytania, Irlandia czy Holandia. Pozostałe państwa europejskie mające w swej kulturze politycznej wpisany interwencjonizm państwa opowiadają się raczej za mechanizmami współregulacyjnymi. Ponadto pamiętać należy, iż żaden z tych mechanizmów nie jest stosowany w przypadku obszarów o istotnym politycznym znaczeniu jak na przykład związanych z bezpieczeństwem obywateli. Na koniec warto zauważyć, iż w praktyce często trudno jest dokonać precyzyjnego rozgraniczenia pomiędzy scharakteryzowanymi powyżej dwoma modelami alternatywnych metod regulacji. Poniższa tabela ilustruje istotne teoretyczne różnice pomiędzy omawianymi mechanizmami regulacji.

Tabela nr 1 Porównanie alternatywnych form regulacji z regulacją tradycyjną

	Samoregulacja	Współregulacja	Tradycyjna regulacja
Rola podmiotów prywatnych	Podmioty inicjujące i nadzorujące system	Precyzowanie zasad i standardów w oparciu o główne cele opracowane przez instytucje publiczne	Stosowanie się do przepisów prawa
Rola instytucji publicznych	Rola wspierająca	Nadzór i koordynacja systemu	Wydawanie regulacji prawnych i kontrola ich implementacji
Instrumenty	Kodeksy postępowania i kodeksy dobrych praktyk	- ogólne (ramowe) regulacje prawne - kodeksy postępowania i dobrych praktyk	Szczegółowe regulacje prawne
Nadzór	Ciało samoregulacyjne	Instytucja publiczna	Instytucja publiczna

Źródło: własne

Alternatywne formy sprawowania władzy w UE

Wspomniane wcześniej zmiany zachodzące w strukturze i sposobie funkcjonowania państw demokratycznych nie pozostają bez wpływu na sposób sprawowania władzy na szczeblu europejskim. Dzieje się tak także ze względu na postępujący proces integracji europejskiej przejawiający się między innymi funkcjonowaniem wspólnego rynku oraz tworzeniem wspólnych ram prawnych na poziomie europejskim.

Wydaje się jednak, iż występowanie mechanizmów samo- i współregulacyjnych znajduje swoje uzasadnienie także w specyfice systemu politycznego Unii Europejskiej. Pamiętać bowiem należy, iż ten twór polityczny nie jest klasyfikowany ani jako organizm państwowy ani też jako tradycyjnie pojmowana organizacja międzynarodowa. Stanowi natomiast specyficzny system polityczny łączący w sobie zarówno pierwiastki narodowe (państwowe) jak i ponadnarodowe.

Do cech charakterystycznych tego tworu politycznego zaliczyć można przede wszystkim dużą ilość różnorodnych podmiotów politycznych zaangażowanych w mechanizm decyzyjny na poziomie UE jak również tzw. deficyt demokracji, który dotyka instytucje europejskie. To ostatnie zjawisko, w dużym uproszczeniu, polega na istotnym dystansie pomiędzy instytucjami europejskimi a obywatelami państw członkowskich, którzy mają znikomy wpływ na funkcjonowanie tego systemu politycznego. Naturalną więc reakcją na deficyt demokracji jest otwarcie się instytucji europejskich na współpracę z podmiotami gospodarczymi i społecznymi. Przejawem tej kooperacji są organizowane przez Komisję

Europejską konsultacje publiczne dotyczące planowanych rozwiązań prawnych, tworzenia ciał eksperckich czy wreszcie działania lobbujące podmiotów prywatnych. Te wszystkie zjawiska stanowią integralną część mechanizmu sprawowania władzy w Unii Europejskiej. Wskazują one na istotną rolę podmiotów gospodarczych i społecznych w tym systemie co sprzyja rozwojowi samo- i współregulacji.

W tym kontekście wspomnieć należy także debatę, jaka stała się udziałem państw członkowskich, a która dotyczyła udoskonalenia systemu tworzenia prawa wspólnotowego. Dyskusja ta była wpisana w szerszą debatę nad Traktatem Konstytucyjnym UE. W jej trakcie zgodzono się, iż należy dokonać deregulacji i uproszczenia mechanizmu prawodawczego UE. W związku z tym podkreślono konieczność stopniowego odchodzenia od regulacji tradycyjnej na rzecz tzw. miękkiego prawa (*soft law*) obejmującego tzw. niewiążące akty prawa europejskiego jak na przykład: komunikaty, rekomendacje czy wytyczne oraz tzw. alternatywnych metod regulacji czyli samo- i współregulacji.

Jednym z wymiernych owoców wspomnianej dyskusji jest wydana w 2001 roku przez Komisję Europejską tzw. Biała Księga pt. „*European Governance*”. W dokumencie tym, który stał się przedmiotem dalszych dyskusji i konsultacji, wskazano, iż należy działać na rzecz większego otwarcia instytucji europejskich na podmioty zewnętrzne jak również rozwijać różne narzędzia regulacyjne w tym mechanizmy współregulacji.

Kolejnym istotnym krokiem było zawarcie w 2003 roku Porozumienia Międzyinstytucjonalnego pomiędzy Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej dotyczącego udoskonalenia procesu prawodawczego UE (*Interinstitutional Agreement on Better law-making (2003/C 321/01)*). W tym dokumencie instytucje europejskie zdefiniowały między innymi zjawiska samo- i współregulacji, określając oba te mechanizmy mianem „alternatywnych metod regulacji”. Zgodnie z porozumieniem oba mechanizmy powinny pozostawać w zgodności z prawem wspólnotowym, zachowywać wymogi przejrzystości oraz reprezentować zainteresowane strony. Ponadto winny one wносить pewną wartość dodaną. W dokumencie tym instytucje europejskie zdecydowały się wspierać te metody regulacji, szczególnie w odniesieniu do tych obszarów, gdzie regulacja tradycyjna nie jest wymagana prawnie.

Oba wspomniane powyżej dokumenty traktują alternatywne metody regulacji jako jedno z dostępnych narzędzi usprawniania funkcjonowania Unii Europejskiej. Mają one z jednej strony umożliwić podmiotom prywatnym większą partycypację w procesie decyzyjnym, z drugiej zaś sprawić, iż przyjmowane standardy będą miały większe poparcie zainteresowanych podmiotów. Mechanizmy te więc mają w pewnym sensie być odpowiedzią

na wysoki poziom skomplikowania i szczegółowości polityk europejskich. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku państw, stosowanie tych form regulacji jest ściśle uzależnione od charakteru poszczególnych branż np. od tradycji regulacyjnych lub stopnia zintegrowania danego obszaru. Szeroko rozumiany sektor mediów elektronicznych jest jedną z branż gdzie oba mechanizmy występują na poziomie państw członkowskich, a jednocześnie obszarem gdzie instytucje państwowe mają ograniczoną możliwość ingerencji.

Możliwości regulacyjnej ingerencji w sektor mediów elektronicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej ograniczone są ramami wyznaczonymi przez prawo wspólnotowe, w szczególności Traktat Ustanawiający WE, prawem międzynarodowym (w szczególności ze względu na przedmiot regulacji umowami dot. praw człowieka) jak również prawem krajowym poszczególnych państw.

W kontekście integracji europejskiej dodatkowym, odrębnym zagadnieniem są wymogi jakie powinny być spełnione by dana forma regulacji mogła służyć do implementacji dyrektyw. Interesująca jest również rola, jaką odgrywa samo prawo wspólnotowe dla wspierania i tworzenia alternatywnych metod regulacji, co jest szczególnie widoczne w inicjatywach wspólnotowych przybierających formę *soft-law* tj. zaleceń, wytycznych i komunikatów.

W tym kontekście należy skoncentrować się na dwóch, najbardziej istotnych zagadnieniach w zakresie wpływu prawa wspólnotowego na stosowanie alternatywnych metod regulacji: możliwości stosowania takich systemów jako narzędzia do implementacji dyrektyw oraz wspierania alternatywnych metod regulacji w mediach poprzez prawo wspólnotowe czego przykładem są zapisy projektu nowelizacji dyrektywy „O telewizji bez granic”.

Pierwsza ze wspomnianych kwestii została szczegółowo omówiona w „Raportie o współregulacji w sektorze mediów”, opracowanym na zlecenie Komisji Europejskiej.

Rozpatrując alternatywne formy regulacji jako środki implementacji dyrektyw, należy na wstępie podkreślić, iż z charakteru dyrektyw jako rodzaju aktów prawa wspólnotowego, zgodnie z art. 249 Traktatu wiążących co do rezultatu wynika, oparta na zasadzie subsydiarności, wolność państw członkowskich w zakresie wyboru form i metod wprowadzenia jej zapisów do krajowego porządku prawnego. Taka swoboda może być oczywiście ograniczona w samym tekście dyrektywy.

Ze swobody wyboru formy wynika, iż „transpozycja dyrektywy do prawa krajowego niekoniecznie wymaga by jej zapisy były formalnie inkorporowane dosłownie w wyrazistym,

szczególным ustawodawstwie”. W szczególności nie jest wymagane powtarzanie w tych samych słowach zapisów dyrektywy.

Natomiast swoboda wyboru metody polega na możliwości wyboru sposobów i środków implementacji dyrektywy, przy uwzględnieniu tradycji oraz kultury politycznej i prawnej danego państwa. Należy również zwrócić uwagę, iż państwa członkowskie mogą delegować swoje kompetencje przy implementacji dyrektyw np. niezależnym organom regulacyjnym.

Takie podejście jak widać daje państwom członkowskim możliwość zarówno uwzględnienia ich tradycji prawnej, jak również nie zmusza do ograniczania się do tradycyjnych działań legislacyjnych. Zasady te przekładają się na bardziej szczegółowe wymagania, które zostały sformułowane w procesie analizy wypełniania przez państwa członkowskie obowiązku stosowania prawa wspólnotowego, głównie w rozstrzygnięciach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Zgodnie z orzecnictwem ETS transpozycja dyrektywy do prawa krajowego musi gwarantować w pełni stosowanie dyrektywy w wystarczająco jasny i precyzyjny sposób. Państwa członkowskie powinny również wybrać taką formę i metodę transpozycji, która pozwoli obywatelom, a w szczególności adresatom obowiązków, zapoznać się z tymi przepisami.

Państwa członkowskie mają obowiązek przyjęcia w ramach swojego krajowego systemu prawnego wszystkich środków koniecznych do zapewnienia, że dyrektywa będzie w pełni skuteczna, zgodnie z celami, do których dąży.

Państwa członkowskie powinny również zapewnić skuteczność zapisom dyrektywy poprzez przepisy prawa krajowego o wiążącym charakterze. Wymogu tego nie wyłącza możliwość delegowania swoich uprawnień przez państwo, ETS utrzymuje bowiem, iż państwa członkowskie muszą zapewnić wiążące ramy prawne w danej sprawie, poprzez przyjęcie reguł prawnych umożliwiających stworzenie sytuacji wystarczająco precyzyjnej, jasnej i przejrzystej by pozwolić jednostkom na zapoznanie się z ich prawami i opieranie się na nich przed sądami krajowymi. Państwa członkowskie powinny również zapewnić gwarancje wystarczające dla zapewnienia przestrzegania reguł ustanowionych w dyrektywie.

Przedstawione powyżej podejście bazujące na bogatym orzecnictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pokazuje, iż o ile rzeczywiście państwa członkowskie mają spory margines wyboru w jaki sposób implementować dyrektywy, o tyle wybrane środki muszą zapewniać odpowiednią skuteczność.

Przedstawione powyżej wymogi wydają się jednak wykluczać samoregulację jako metodę implementacji dyrektyw. Natomiast współregulacja, rozumiana jako system oparty na wiążących regułach ustanowionych przez państwo, będzie mogła służyć do tego celu.

To rozróżnienie można zaobserwować na przykładzie projektowanej nowelizacji dyrektywy „O telewizji bez granic”. Przedstawiony przez Komisję Europejską 13 grudnia 2005 r., projekt nowelizacji dyrektywy „O telewizji bez granic” (COM(2005) 646 final) uwzględnia wskazania zawarte w Porozumieniu Międzyinstytucjonalnym i przewiduje rolę dla współregulacji w dziedzinach koordynowanych dyrektywą. W pkt 25 Preambuły projektowana dyrektywa odwołuje się do Komunikatu KE w sprawie „*Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*” podkreślając konieczność rozważania alternatywnych metod regulacji takich jak samo- czy współregulacja. W Preambule do propozycji Komisji wskazano również na Porozumienie Międzyinstytucjonalne w sprawie udoskonalenia procesu prawodawczego UE, jako źródło definicji, kryteriów i procedur, które należy stosować do samo- i współregulacji.

Komisja podkreśliła również, iż systemy wspól- i samoregulacji implementowane stosownie do różnych tradycji prawnych państw członkowskich mogą pełnić istotną rolę w zapewnianiu wysokiego poziomu ochrony konsumentów.

Natomiast w nowym brzmieniu art. 3 ust. 3 projektowana dyrektywa wskazuje, iż państwa członkowskie powinny wspierać systemy współregulacji. Dyrektywa formułuje reguły, zgodnie z którymi powinny być tworzone takie systemy: powinny być one szeroko akceptowane przez głównych uczestników rynku oraz zapewniać skuteczną egzekucję.

Znamienny jest brak odwołania się do systemów samoregulacji w tym przepisie. Taka konstrukcja może wynikać z podniesionych wyżej argumentów przeciwko możliwości stosowania samoregulacji jako sposobu implementacji dyrektyw.

Jednocześnie w związku z tym, iż dyrektywa w punkcie 12 preambuły dyrektywy, wskazuje, iż projekt nie łączy objęcia audiowizualnych usług medialnych zakresem dyrektywy z koniecznością wprowadzania zezwoleń administracyjnych na świadczenie takich usług, co może wskazywać na celowość zastosowania współregulacji właśnie w tym zakresie.

Należy wskazać, iż obok tradycyjnej legislacji UE alternatywne metody regulacji dobrze wpisują się również w inne inicjatywy wspólnotowe będące przejawem wskazanej wyżej tendencji opierania się na *soft-law*. Jednym z takich przykładów może być powołana 15 marca 2005 r. przez Komisję Europejską wraz z przedstawicielami przemysłu spożywczego, handlu, cateringu i reklamy, organizacji konsumenckich oraz organizacji pozarządowych

działających na rzecz zdrowia Europejska Platforma na rzecz właściwego sposobu żywienia i aktywności fizycznej.

Platforma ta ma wspierać krajowe i lokalne inicjatywy poprzez działania jej członków oraz zachęcać do podejmowania nowych inicjatyw w całej UE. Ma ona także pełnić rolę forum, na którym zainteresowane strony mogą wzajemnie kontrolować swe działania na rzecz walki z otyłością i weryfikować wypełnianie podjętych zobowiązań, przy czym jak można sądzić, w wyniku prac Platformy mogą powstać również reguły, projekty zaleceń dotyczące reklamy żywności.

Alternatywne formy regulacji w mediach

Szeroko pojęty sektor mediów charakteryzuje się obszarami, które często będąc wolne od tradycyjnej regulacji są przedmiotem mechanizmów samo- i współregulacyjnych. Ta obserwacja dotyczy zarówno obszaru mediów pisanych, tradycyjnych mediów elektronicznych jak również tzw. nowych mediów. W obrębie każdej z tych branż wykształciły się na poziomie krajowym jak również ponadkrajowym (np. europejskim) alternatywne formy regulacji. Warto w tym miejscu wspomnieć o najistotniejszych przesłankach warunkujących przyjmowanie tego typu rozwiązań.

Istotną przyczyną poszukiwania alternatywnych form regulacji jest konieczność podejmowania decyzji co do etycznego wymiaru działalności medialnej. W takiej sytuacji pozostawienie kompetencji w tym zakresie instytucjom publicznym mogłoby narazić instytucje państwa na zarzut wspierania jednej opcji światopoglądowej. Stąd też kwestia uregulowania standardów reklamy w mediach czy ochrona małoletnich przed niedozwolonymi treściami jest obszarem występowania samo- lub współregulacji. Jednocześnie w obu wymienionych przypadkach pod uwagę należy wziąć także chęć podmiotów gospodarczych (tj. agencje reklamowe oraz nadawców) stworzenia dobrego wizerunku oferowanych usług i produktów. Warto podkreślić, że mechanizmy samo- i współregulacyjne zarówno w obszarze standardów reklamy (np. we Francji, w Irlandii czy w Wielkiej Brytanii) jak również w obszarze ochrony małoletnich (np. w Holandii, w Niemczech czy Wielkiej Brytanii) cieszą się dużą popularnością w Europie.

Inną przesłanką skłaniającą do przyjmowania alternatywnych form regulacji jest specyficzna dla tej branży dbałość o niezależność mediów, w szczególności od świata polityki. W tym przypadku warto wspomnieć bardzo popularne w Europie różnego rodzaju rady etyki orzekające w kwestiach etyki dziennikarskiej (np. w Finlandii, w Niemczech, w

Szwecji czy Wielkiej Brytanii) bądź też specyficzne rozwiązania w strukturach kierowniczych mediów publicznych aby maksymalnie uniezależnić politycznie te podmioty (np. w Austrii, Danii, Niemczech czy Wielkiej Brytanii). Pamiętać należy bowiem, iż gwarancja niezależności mediów leży u podstaw wolności słowa.

Ostatnim motywem, o którym należy wspomnieć w tym miejscu, jest niemożność zastosowania w danym obszarze tradycyjnych rozwiązań regulacyjnych. Podstawowym przykładem jest tu bezwątpienia problem z regulowaniem treści rozpowszechnianej w Internecie (np. w Austrii, Belgii, Danii, Finlandii czy Holandii). Samo- i współregulacja w tym obszarze wydaje się być najważniejszą i najpopularniejszą formą wyznaczania standardów chroniących konsumenta przed szkodliwymi treściami rozpowszechnianymi drogą on-line.

Stanowczą większość mechanizmów samo- i współregulacyjnych odnosi się do poziomu państw członkowskich. Podkreślić bowiem należy, iż rynek medialny funkcjonuje na szczeblu krajowym. Na poziomie europejskim można natomiast mówić o inicjatywach mających na celu określenie wspólnych standardów samo- i współregulacyjnych przyjętych w poszczególnych państwach oraz o bardzo istotnej wymianie doświadczeń. Tworzenie tego typu mechanizmów na poziomie państw członkowskich ma także swoje konsekwencje dla regulatorów rynku, którzy bardzo często sami bezpośrednio uczestniczą w systemach współregulacyjnych bądź też wspierają inicjatywy samoregulacyjne. W obu przypadkach pozwala to na rozszerzenie pola zainteresowań regulatora oraz na pogłębienie współpracy z branżą. Ta zmieniona rola regulatora zyskała w literaturze miano tworzenia tzw. „miękkiego regulatora” (*light- touch regulator*).

Poniżej zamieszczony został przegląd wybranych mechanizmów samo- i współregulacyjnych charakterystycznych dla następujących obszarów: ochrona małoletnich, standardy reklamy, etyka dziennikarska oraz media publiczne. Podkreślić jednak należy, że klasyfikacja niektórych z poniższych przykładów narażona jest na wiele trudności.

Przykłady krajowych systemów współregulacji

Holandia - NICAM

Typowym przykładem współregulacji na poziomie krajowym jest holenderski system klasyfikacji treści audiowizualnych nakierowany na ochronę małoletnich przed nieodpowiednimi treściami w odniesieniu do różnych platform dostępu. System ten powstał w miejsce komisji cenzorskich powołanych do oceny filmów i video.

Centralną rolę pełni w nim powołany w 1999 r. Holenderski Instytut ds. Klasyfikacji Treści Audiowizualnych (NICAM). W skład zarządu Instytutu wchodzi przedstawiciele nadawców publicznych i komercyjnych, dystrybutorów filmowych i właścicieli kin oraz dystrybutorzy wideo, DVD, gier komputerowych jak również przedstawiciele sprzedawców. Kompetencje NICAM obejmują klasyfikację treści audiowizualnych w odniesieniu do telewizji, kina, wideo, DVD i gier komputerowych oraz telefonii komórkowej, przy czym bazuje on na wypracowanym w 2001 r. uniwersalnym dla wszystkich platform systemie klasyfikacji treści. NICAM jest umocowany prawnie m.in. w holenderskiej ustawie o mediach (Mediawet), która ustanawia warunki dla powołania i akredytowania takich organizacji, w tym niezależny nadzór nad taką organizacją, odpowiedni udział zainteresowanych stron oraz określa sytuację finansową zapewniającą odpowiednią skuteczność jej działań (NICAM otrzymał akredytację w 2001 r.). Akredytacja może być odebrana w przypadku nieprzestrzegania obowiązków przewidzianych dla takich organizacji w holenderskiej ustawie o mediach.

Głównym zadaniem systemu NICAM jest ocena treści i ich oznaczanie przy pomocy dwóch elementów: wyznaczenia granicy wiekowej (wg kategorii „dla wszystkich”, 6, 12, 16) oraz zastosowaniu opisów treści (symbole oznaczające występowanie przemocy, seksu, strachu, nadużywania narkotyków lub alkoholu, dyskryminacji lub wulgarnego słownictwa). Należy jednak wskazać, iż oceny dokonuje pracownik danej firmy, przeszkolony przez NICAM, który w razie wątpliwości może zwrócić się do niego o pomoc. Sam Instytut ma natomiast obowiązek przyjęcia odpowiednich standardów oceny treści aby uzyskać akredytację holenderskiego Ministerstwa Edukacji, Kultury i Nauki. Jest to rodzaj typowego dla systemów samo- i współregulacji zadania przygotowania kodeksu. Ponadto ma zadanie informowania konsumentów o tym systemie, nadzór nad jego przestrzeganiem i nakładanie sankcji.

Rolą władz państwowych (reprezentowanych przez niezależnego regulatora mediów- Commissariaat voor de Media) poza wspomnianą akredytacją jest również częściowe finansowanie kosztów ponoszonych przez NICAM (73% kosztów w 2003). NICAM ma również obowiązek corocznego przedstawiania danych do regulatora rynku mediów elektronicznych – CvdM (w tym przeglądu wniesionych skarg), a ten organ przygotowuje raport z nadzoru dla właściwego ministerstwa.

Uczestnictwo w omawianym systemie jest dobrowolne, ale jego brak niesie za sobą niekorzystne skutki dla nadawcy, który w takiej sytuacji nie może rozpowszechniać audycji telewizyjnych, które mogą poważnie negatywnie wpływać na fizyczny, umysłowy lub

moralny rozwój osób poniżej lat 16-tu. Należy wskazać, iż nadawca, który nie wejdzie do systemu objęty jest również bezpośrednim nadzorem CvdM.

Z wyznaczeniem kategorii wiekowej dla danej audycji holenderskie prawo wiąże też ograniczenia dotyczące czasu jej emisji: audycje z kategorią 12 lat nie mogą być rozpowszechniane przed 20-tą a audycje z kategorią wiekową 16 przed 22-gą. Obowiązki związane z kategoriami wiekowymi nałożono też na innych uczestników systemu np. operatorów kin, wypożyczalni wideo czy sprzedawców.

NICAM nadzoruje przestrzeganie przyjętych przez siebie reguł i może nakładać sankcje w postaci: ostrzeżenia, kar finansowych (do 135 tys. Euro) oraz pozbawienia członkostwa w NICAM; ta ostatnia kara jedynie w wypadku bardzo poważnych lub powtarzających się naruszeń. Poza nadzorowaniem nadawców, którzy nie wchodzą do NICAM, CvdM zachowuje nadzór nad przestrzeganiem całkowitego zakazu rozpowszechniania treści, które mogą wyrządzić poważną szkodę małoletnim.

Na koniec należy zauważyć, iż interesujące jest również wykorzystanie NICAM w ogólnoeuropejskim samoregulacyjnym systemie klasyfikacji gier komputerowych PEGI, który zostanie omówiony w odrębnym punkcie poniżej.

Francja – BVP

Również w przypadku francuskiego systemu współregulacji, wprowadzonego w odniesieniu do regulacji reklamy, można mówić o pewnej liberalizacji, gdyż powstał on w miejsce prowadzonej przez regulatora mediów, Najwyższą Radę ds. Audiowizualnych (CSA) uprzedniej kontroli. Nowe rozwiązania przewidują, iż CSA będzie prowadzić jedynie kontrolę następczą (*ex post*) a kontrola *ex ante* zostanie powierzona niezależnemu od państwa Biuru Weryfikacji Reklamy (*Bureau de Vérification de la Publicité* – BVP). Ta organizacja zrzesza przedstawicieli agencji reklamowych, reklamodawców oraz przedstawicieli sektora mediów.

System ten obejmuje wszystkie rodzaje reklamy w mediach, ale kontrola *ex ante* jest wymagana jedynie w stosunku do reklamy telewizyjnej prowadzonej przez członków BVP. BVP opracowuje reguły przyjmując Kartę BVP obowiązującą w odniesieniu do całego przemysłu reklamowego oraz projektuje bądź bierze udział w projektowaniu reguł sektorowych, przyjmujących formę kodeksów etyki w zakresie reklamy danej branży.

Prowadzenie kontroli *ex ante* przez BVP polega na przedstawieniu przez agencję reklamową bądź reklamodawcę kopii reklamy do zaopiniowania czy jest ona zgodna z przepisami prawnymi oraz z kodeksami etyki przyjętymi przez Biuro. Należy jednak

podkreślić, iż ocena przeprowadzona przez BVP nie wiąże CSA przy prowadzeniu przez nią kontroli danej reklamy.

BVP nie nakłada formalnych sankcji, a jedynie wydaje opinię i w razie niezgodności reklamy z przepisami wydaje ostrzeżenie bądź prośbę o niepublikowanie danej reklamy. Natomiast faktyczną kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa sprawuje regulator audiowizualny - CSA.

Warto ponadto zauważyć, iż system ten odznacza się wysokim poziomem szczegółowości o czym świadczyć może fakt, iż reguły przyjmowane przez BVP obok zasad dla branż stanowiących znaczną część reklamodawców (np. reklamy samochodów, zabawek, alkoholu) oraz reguł, które tradycyjnie są formułowane w obszarze reklamy (np. reklama skierowana do dzieci, wizerunek kobiety w reklamie, reklama wprowadzająca w błąd) obejmują również szczegółowe uregulowania w takich dziedzinach jak reklama karmy dla zwierząt domowych, reklama nauk tajemnych, reklama produktów dla sadu i ogrodu oraz reklama urządzeń i metod do uzdatniania wody. Jako przykład jednej z reguł przyjętych w BVP warto przytoczyć brzmienie zapisu odnoszącego się do reklamy samochodów:

„Mając na uwadze potrzebę rozwijania u użytkowników poczucia odpowiedzialności, reklama nie może odwoływać się do rezerwy mocy samochodu lub możliwości jego układu hamulcowego, w celu zachęcenie do szybkiej jazdy, lecz powinna przedstawiać je jako elementy bezpieczeństwa, których skutki działania są zmienne, w zależności od jakości i stanu dróg, warunków atmosferycznych i reakcji kierowcy.”.

Przykłady krajowych systemów samoregulacji

Media publiczne

Jak wskazano wyżej, za jedno z pól gdzie samoregulacja może znaleźć zastosowanie uznaje się media publiczne. Niektórzy autorzy uznają mechanizmy mające zapewniać niezależność nadawców publicznych od rządu za przejaw szeroko rozumianej samoregulacji. Należy jednak podkreślić, iż klasyfikacja takich systemów jako systemów współ- czy samoregulacji zależy od przyjętej definicji i jest obarczona pewną dozą wątpliwości. Za przykład takich rozwiązań w mediach publicznych podaje się system przyjęty w Austrii, Niemczech, Danii i Wielkiej Brytanii.

W Austrii samoregulacja jest realizowana przy pomocy 4 instytucji – Rady Powierniczej, Intendenta Generalnego, Komisji Widzów i Słuchaczy oraz Rady ds. Inspekcji. Członkowie tych ciał, pomimo, iż są powoływani przez rząd stosownie do szczegółowo

określonej procedury (wymuszającej udział organizacji społecznych i politycznych), nie podlegają jednak wytycznym ani poleceniom od rządu.

Rada Powiernicza powołuje Dyrektora Generalnego i pełni funkcje kontrolne poprzez akceptowanie przygotowywanych przez niego założeń programowych oraz wytycznych produkcji.

Rolę Rady uzupełnia Komisja Widzów i Słuchaczy powoływana przez przedstawicieli organizacji branżowych, społecznych i religijnych. Ciało to pełni istotną rolę przyjmując rekomendację odnośnie programu i akceptując poziom opłat abonamentowych ponoszonych przez widzów i słuchaczy w Austrii. Podobnie zbudowany system obowiązuje również w Niemczech, a kompetencje ciał kontrolnych koncentrują się wokół obszarów takich jak akceptowanie zasad programowych i monitoring ich przestrzegania, nominowanie zarządów oraz kwestia finansowania.

W Wielkiej Brytanii podstawę dla uregulowania wewnętrznej struktury mediów publicznych i ich stosunku do rządu stanowi tzw. Karta Królewska BBC oraz Licencja i Porozumienie BBC, zawarte pomiędzy BBC a Ministrem Kultury, Mediów i Sportu. BBC jest kontrolowana przez 12-osobową Radę Gubernatorów, którą mianuje rząd, a której głównymi celami jest określenie strategii przedsiębiorstwa oraz reprezentowanie interesu publicznego.

Zdaniem autorów wydanego przez PCMLP (*Programme in Comparative Media Law & Policy, Oxford University*) opracowania zatytułowanego „*Self- Regulation of Digital Media. Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis*” przejawem samoregulacji BBC jest bezpośrednia odpowiedzialność Rady Gubernatorów przed widzami. Rada publikuje corocznie cele, standardy i usługi, jakich mogą oczekiwać widzowie oraz raport, w jakim stopniu BBC dotrzymało tych obietnic. BBC pozostaje również pod kontrolą parlamentarną i w związku z tym musi wypełniać obowiązki sprawozdawcze.

Rady Prasowe (*Press Councils*) - PCC

Rady prasowe (tj. rady ds. etyki dziennikarskiej w mediach drukowanych) zajmujące się etyką dziennikarzy w mediach drukowanych to najstarszy mechanizm samoregulacyjny w obszarze mediów. Jest on obecny w dużej części państw europejskich (np. w Austrii, Danii, Finlandii, Niemczech, Luksemburgu, Holandii, Hiszpanii, Szwecji czy w Wielkiej Brytanii). Ich działalność w większości przypadków jest w całości lub też częściowo pokrywana z opłat uiszczanych przez branżę. W skład rad wchodzi zazwyczaj przedstawiciele wydawców, dziennikarzy a w niektórych przypadkach także przedstawiciele czytelników. Głównym

zadaniem rady jest opracowanie kodeksu wyznaczającego standardy etyki dziennikarskiej oraz stanie na straży przestrzegania jego postanowień. W tym celu organizacje te rozpatrują skargi kierowane przez czytelników na temat drukowanych treści. Ten system samoregulacyjny zapewnia także mechanizm odwoławczy.

W większości przypadków kodeksy opracowane przez radę odnoszą się do mediów drukowanych choć wyjątek stanowi fińska rada, której kodeks jest również stosowany do określenia profesjonalnych standardów w obszarze mediów elektronicznych. Podobny mechanizm działa także we flamandzkiej części Belgii, gdzie od grudnia 2002 roku kodeks opracowany przez radę został rozszerzony również na media elektroniczne.

W Wielkiej Brytanii od 1991 roku funkcjonuje Prasowa Komisja ds. Skarg (*Press Complaints Commission* –PCC), która zastąpiła Radę Prasową (*Press Council*). W skład Komisji wchodzi siedemnastu członków: przewodniczący, tzw. członkowie publiczni oraz przedstawiciele prasy. Zarówno przewodniczący jak i tzw. członkowie publiczni nie mogą być zaangażowani w branżę wydawniczą. Przewodniczący wybierany jest przez branżę wydawniczą zaś pozostali członkowie przez niezależną pięcioosobową Komisję ds. Mianowań. Warto zwrócić uwagę, iż większość osób zasiadających w Komisji nie jest związana z przemysłem i w ten sposób zapewniona jest niezależność tej organizacji od podmiotów rynkowych.

Fundamentem tego systemu samoregulacyjnego jest kodeks zawierający wytyczne odnoszące się do standardów etycznych, których zachowanie przez dziennikarzy jest konieczne przy redagowaniu tekstów. Ten dokument przyjęty przez zrzeszone organizacje podlega cyklicznemu przeglądowi przez specjalnie w tym celu powołany komitet (od 1991 wprowadzono ok. 30 poprawek). Wspomniany dokument obejmuje między innymi następujące kwestie: rzetelność relacji, relacje dotyczące przestępstw, wizerunku dzieci, relacji ze szpitali, dziennikarstwa finansowego czy ochrony źródła informacji.

Na koniec warto zaznaczyć, iż w 2005 roku komisja otrzymała 3654 skargi, z czego przytłaczająca większość odnosiła się do kwestii rzetelności relacji. Po rozstrzygnięciu tych skarg Komisja jedynie w trzydziestu przypadkach dopatrzyła się złamania postanowień kodeksu.

Ogólnoeuropejskie inicjatywy w zakresie alternatywnych metod regulacji - przykłady

Jednym ze „sponsorów” alternatywnych metod regulacji, w tym w szczególności samoregulacji są organizacje branżowe. Ponieważ ogólnoeuropejskie organizacje branżowe

wywierają pewien wpływ na kształt systemów samoregulacji w poszczególnych państwach członkowskich warto się przyjrzeć proponowanemu przez nie modelowi. Przedstawiony poniżej model pozwala też wskazać motywacje kierujące przedsiębiorstwami przy dążeniu do powołania takich systemów.

Za przykład mogą posłużyć ogólne zasady samoregulacji proponowane przez Europejski Sojusz Standardów Reklamy (*European Advertising Standards Alliance - EASA*). Organizacja ta zrzesza krajowe organizacje prowadzące samoregulację odnośnie treści reklam. Wyznacza ona sobie rolę koordynatora europejskich systemów i organizacji zajmujących się samoregulacją reklamy, wskazując jednocześnie na dwa kluczowe elementy takiego systemu: zestaw reguł oraz procedurę rozpatrywania skarg na konkretne reklamy.

Jak wskazuje ta organizacja w preambule do ogólnych zasad „samoregulacja reklamy jest odpowiedzią branży reklamowej na wyzwania związane z kwestiami dotyczącymi komunikatów handlowych raczej przez współpracę niż przez szczegółowe ustawodawstwo”.

Natomiast przyjęty przez EASA dokument ma na celu ułatwienie wypracowania i upowszechnienia dobrych praktyk w ramach poszczególnych systemów krajowych i krajowych ciał samoregulacyjnych.

Na dokument EASA składają się z dwa elementy: ogólne zasady, które mają wskazywać wartości jakimi należy się kierować w ramach samoregulacji i najlepsze praktyki działania będące rekomendowanymi standardami działania.

Pośród zasad ogólnych wymienia się zasadę działania na korzyść konsumenta, zasadę niezależności, zasadę przejrzystości i dostępności, zasadę efektywności, zasadę skutecznego rozpatrywania skarg i egzekucji, zasadę legalizmu, zasadę współpracy i wymóg zapewnienia odpowiednich zasobów.

Zasady te wskazują na podstawowe cechy, które powinny spełniać systemy zrzeszone w EASA. Zgodnie z zasadą niezależności samoregulacja musi działać w sposób bezstronny a działanie i wynik postępowania powinny być ustalane niezależnie od rządu, partykularnych interesów oraz grup interesu. Zgodnie z zasadą skutecznego rozpatrywania skarg i egzekucji system samoregulacji powinien zawierać procedurę rozpatrywania skarg konsumentów bez opłat oraz powinien przewidywać odpowiednie i wiarygodne sankcje towarzyszące decyzjom. Zasada legalizmu wskazuje na uzupełniający charakter samoregulacji, która powinna być zawsze zgodna prawem i nie prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony przewidzianej prawem. Dokument zobowiązuje również systemy i instytucje zrzeszone w EASA do współpracy w celu upowszechniania najlepszych praktyk oraz skuteczniejszego rozpatrywania skarg.

Środowisko Unii Europejskiej, oparte o podstawowe swobody Wspólnego Rynku, na czele ze swobodą przepływu towarów i usług, skłania uczestników rynku do inicjatyw mających na celu ujednoczenie reguł w ich dziedzinie. Jedną z dziedzin, gdzie taka tendencja jest widoczna, jest system oznaczeń gier komputerowych – PEGI.

PEGI

Pan European Games Information (PEGI) jest systemem samoregulacyjnym – całkowicie opartym o branżę producentów gier. System ten, stworzony dzięki współpracy w ramach *Interactive Software Federation of Europe* (ISFE), ma na celu ochronę dzieci przed grami komputerowymi nieodpowiednimi dla ich kategorii wiekowej poprzez odpowiednie poinformowanie konsumentów o ich zawartości.

Jak wspomniano wyżej system PEGI jest zarządzany przez NICAM, ciało pozarządowe zajmujące się klasyfikacją treści audiowizualnych w Holandii. Podobnie jak w systemie holenderskim ocena treści polega na wyznaczeniu kategorii wiekowej oraz opisu treści za pomocą symboli (odnoszących się do dyskryminacji, narkotyków, strachu, wulgarne języka, seksu i przemocy).

Podobnie jak w systemie holenderskim zakłada się udział producenta/wydawcy w ocenie treści. W pierwszym etapie dokonywana jest ona za pomocą formularza online a NICAM weryfikuje ocenę zależnie od przyznanej danej grze przez wydawcę kategorii wiekowej. Gry sklasyfikowane w kategoriach wiekowych 7+ i 3+ są sprawdzane jedynie wrywkowo, te z kategorii 12+ po wprowadzeniu do obrotu, natomiast wszystkie gry z kategorii 16+ i 18+ muszą być poddane uprzedniej kontroli. Zgodnie z kodeksem postępowania ISFE oznaczenie kategorii wiekowej musi być umieszczone na opakowaniu gry, natomiast symbole dotyczące treści gry nie są obowiązkowe.

Spory dotyczące klasyfikacji gry są rozstrzygane w porozumieniu z NICAM, a gdy to nie przyniesie efektu, przez Radę ds. Skarg, składającą się z przedstawicieli uczestników systemu, która ostatecznie rozsądza spór.

W związku z tym, iż PEGI jest typowym systemem samoregulacji, nie występuje tutaj zinstytucjonalizowana współpraca z organami państwowymi a jednocześnie jest on wystarczająco elastyczny by dopasować się do reguł i specyfiki krajów, z których pochodzą jego uczestnicy. Należy zauważyć, iż dopuszcza on pewne odmienności w zakresie kategorii wiekowych m.in. w odniesieniu do Finlandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii.

Podsumowanie

Alternatywne metody regulacji rozumiane jako mechanizmy samo- i współregulacji, ze względu na trudności związane z przeprowadzeniem w praktyce jasnej linii podziału pomiędzy tymi terminami, mogą być do pewnego stopnia oceniane łącznie. Również duża część wniosków pozostanie aktualna wobec obu tych zjawisk tym bardziej, że jak wspomniano często oba mechanizmy wymieniane są łącznie w dokumentach wspólnotowych pod tą nazwą.

Na wstępie należy odnotować rosnącą popularność takich systemów, w szczególności w dziedzinie mediów, ze względu na specyficzny charakter tego sektora. Media wydają się naturalnym środowiskiem do powstawania takich mechanizmów przede wszystkim z uwagi na obecność obszarów trudnych do objęcia tradycyjną regulacją (Internet) oraz wymagających etycznej oceny (tj. ochrona małoletnich, standardy reklamy oraz etyka dziennikarska) a także podkreślenie niezależności, co ma miejsce w wypadku regulacji mediów publicznych.

Można wyróżnić kilka czynników wspierających rozwój i popularyzację stosowania alternatywnych metod regulacji. Widoczne jest dążenie podmiotów gospodarczych do tworzenia takich systemów, co spowodowane jest m.in. obawą przed obejmowaniem niektórych dziedzin tradycyjną regulacją i związanymi z nią kosztami. Wśród zalet tych mechanizmów przedstawiciele branży wskazują również na ich elastyczność (łatwość zmian, szybkość reakcji na zmiany rynkowe). Na mniejsze koszty wskazuje się również z punktu widzenia instytucji publicznych, które w ten sposób zyskują dostęp do specjalistycznej wiedzy.

Wsparcie dla rozwoju takich systemów stanowią również prace podejmowane w tym zakresie na forum wspólnotowym. Jak wskazano wyżej Unia Europejska w ramach pewnej tendencji do przechodzenia w stronę miękkiej regulacji (np. *soft-law*), widzi perspektywy dla zastosowania mechanizmów samo- i współregulacji, czemu dała wyraz w kolejnych dokumentach. Warto podkreślić, iż w przypadku mechanizmów współregulacji mogą one posłużyć do implementacji dyrektyw, natomiast do przyjmowania rozwiązań samoregulacyjnych państwa członkowskie są coraz częściej zachęcane np. w przyjmowanych zaleceniach.

Upowszechnienie alternatywnych metod regulacji niesie ze sobą pewne szanse i wyzwania nie tylko dla branży medialnej ale również dla tradycyjnie występujących

regulatorów tego sektora. Warto przyjrzeć się czynnikom, które naszym zdaniem mogą mieć wpływ na kształt dalszego rozwoju takich systemów.

Obok kwestii uniknięcia objęcia tradycyjną regulacją, za znaczący czynnik należy uznać harmonizację standardów, która może być dokonana za pomocą takich mechanizmów. Jest to szczególnie istotne, jeśli dana dziedzina nie jest szczegółowo regulowana prawnie a tego rodzaju kodyfikacja zasad i standardów może jednocześnie oznaczać likwidację pewnych barier rynkowych. Takie kodeksy postępowania mogą dać branży realny wpływ na kształt przyszłych wiążących regulacji dotyczących danej dziedziny. W związku z tym, iż takie systemy muszą z natury rzeczy być zgodne z obowiązującym prawem, mogą one uzupełniając tradycyjną regulację pełnić również rolę samokontroli, służąc do monitoringu przestrzegania wiążących przepisów prawa wewnątrz branży.

Wzajemny związek takich systemów i organizacji branżowych może prowadzić do zwiększenia prestiżu danej organizacji a co za tym idzie wartości uczestnictwa w takim systemie. Z drugiej strony przy znaczącej liczbie podmiotów rynkowych z danej branży uczestniczących w systemie i jego szerokiej akceptacji oraz prestiżu, pozostawanie poza nim może nieść też negatywne skutki dla podmiotów rynkowych i ich działalności oraz wpływać na negatywne postrzeganie przez konsumentów.

Poza powyższymi wnioskami mającymi uniwersalny charakter wskazać należy, iż stosowanie alternatywnych form regulacji w szeroko pojętym sektorze mediów może stanowić wkład w zapewnienie niezależności mediów, szczególnie w odniesieniu do delikatnych obszarów ich działalności np. w zakresie etyki dziennikarskiej.

Poza korzyściami mogącymi wspierać upowszechnienie takich systemów należy odnotować pewne wyzwania dla podmiotów gospodarczych, które powinny wykazywać większą odpowiedzialnością i zaangażowaniem uczestnicząc w takich systemach. Warto bowiem podkreślić, iż ewentualny brak skuteczności takiego mechanizmu może pociągać za sobą negatywne nastawienie konsumentów i tym samym potencjalnie negatywne skutki rynkowe dla uczestników systemu.

Rozpatrując ucieczkę przed tradycyjną regulacją jako jedną z korzyści dla podmiotów rynkowych należy jednak wskazać, iż zastosowanie alternatywnych metod regulacji może stać się swego rodzaju „poligonem doświadczalnym” przed objęciem danego sektora tradycyjną regulacją.

Należy również podkreślić, iż przyjmowane przez branże kodeksy mogą być bardziej restrykcyjne i szczegółowe od obowiązków wynikających z wiążącego prawa, jak to się dzieje np. we francuskim systemie weryfikacji reklamy.

Stosowanie alternatywnych metod regulacji stawia również pewne wyzwania przed regulatorem rynku mediów. Pozwalają one, szczególnie w formie współregulacji, na pośrednią ingerencję w obszary rynku dotychczas nieobjęte tradycyjną regulacją lub też takie obszary gdzie stosowanie tradycyjnej regulacji jest utrudnione bądź niemożliwe. Stwarza to również możliwość do skorzystania ze specjalistycznej wiedzy przedstawicieli branży. Za tym idzie sposobność do wykorzystywania elementów takich mechanizmów w tradycyjnej regulacji, jak to ma miejsce w holenderskim systemie NICAM.

Podjęcie takie może być wykorzystane również do stopniowania regulacji względem poszczególnych obszarów rynku medialnego i stosowania alternatywnych metod regulacji w stosunku do nowych dziedzin będących jeszcze na etapie rozwoju. Ma to istotne znaczenie w obliczu konwergencji i pozwala elastycznie reagować na postęp techniczny.

Popularyzacja takich systemów może stanowić pewne odciążenie regulatora tworząc alternatywną sieć rozpatrywania skarg, wzmacniając dodatkowo relacje pomiędzy widzami/odbiorcami a branżą.

Zarysowany powyżej proces prowadzi do nowego umiejscowienia regulatora względem branży, które zostało określone w literaturze procesem tworzenia tzw. „miękkiego regulatora” (*light touch regulator*). Za przykład takiego modelu jest uznawany brytyjski OFCOM, jak również holenderskiego *Commissariaat voor de Media* (CvdM).

Warto jednak zaznaczyć, iż zdefiniowanie pozycji regulatora wobec wyzwań związanych z wprowadzaniem i upowszechnianiem alternatywnych form regulacji jest złożoną kwestią i wymaga dalszych studiów.

Bibliografia

I Dokumenty

- European Commission, European Governance. A White Paper, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final
- Interinstitutional Agreement on Better law-making (2003/C 321/01), (w:) Official Journal of the European Union C 321/1.
- Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector, Draft: 13 January 2006.
- Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001, s. 17. <http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf>
- Issues Paper for the Liverpool Audiovisual Conference; Protection of Minors and Human Dignity Right of Reply http://europa.eu.int/comm/avpolicy/docs/reg/modernisation/issue_papers/ispa_minors_en.pdf

II Opracowania

- M. Atkinson, W. D. Coleman, Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies, (w:) "British Journal of Political Science", nr 14, 1989, s. 46-67.
- T. A. Börzel, Organizing Babylon – on the different Conceptions of policy networks, (w:) „Public Administration”, Vol. 76, 1998.
- W.Schultz, T.Held, Regulated Self-Regulation as a Form of modern Governemnt, (w:) Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, nr 8, 2001.
- L.Senden, Soft law, self-regulation and co-regulation In European law” Where do they meet?, Electronic Journal of Comparative Law, vol.9.1, 2005. <http://www.ejcl.org/91/art91-3.PDF>
- C. Palzer, European Provisions for the Establishment of Co-regulation Frameworks, (w:) IRIS Special Co-regulation of the media in Europe, 2003.
- PCMLP, Self-Regulation of digital media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct In Sectoral Analysis, 2004.

- Carmen Palzer, Alexander Scheurer „Selfregulation, Co-Regulation, Public Regulation”.
- W. J. Witteveen, A Self-regulation Paradox: Notes towards the Social Logic of Regulation, Electronic Journal of Comparative Law, vol.9.1, 2005.
<http://www.ejcl.org/91/abs91-2.html>
- W.Schultz, T.Held, Regulated Self-Regulation as a Form of modern Governemnt, (w:) Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, nr 8, 2001.
- M. Orajá, Speech at the Seminar on Self-regulation in the Media, Saarbrücken, 19-21 April 1999. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/saarbruck_en.htm
- D.A. Leonardi, Self-regulation and broadcast media: availability of mechanisms for self-regulation in the broadcasting sector in countries of the EU, 30.04.2004.
- D.A. Leonardi, Self-regulation and the print media: codes and analysis of codes in use by press councils in countries of the EU, 30.04.2004.
- S.E. Omdal, Self-regulation of TV-content, the Norwegian experience. Presentation, 17th Meeting of the European Platform of Regulator Authorities (EPRA), Naples, 08.05.2003.

III Strony internetowe

- Press Complains Commission – www.pcc.org.uk
- OFCOM – www.ofcom.org.uk
- The European Advertising Standards Alliance (EASA) – www.easa-alliance.org
- NICAM - www.kijkwijzer.nl
- Pan European Games Information (PEGI) www.pegi.info
- BBC- www.bbc.co.uk
- ORF- www.orf.at
- BVP - www.bvp.org