

Rada Fundacji:

Danuta Przywara - Przewodnicząca
Henryka Bochniarz
Janusz Grzelak
Ireneusz Cezary Kamiński
Witolda Ewa Osiatyńska
Andrzej Rzepliński
Wojciech Sadurski
Mirosław Wyrzykowski

Zarząd Fundacji:

Prezes: Maciej Nowicki
Wiceprezes: Piotr Kładoczny
Sekretarz: Małgorzata Szuleka
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członkini: Aleksandra Iwanowska

Warszawa, 10 września 2021 r.

Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na temat ograniczeń w zakresie wolności mediów wprowadzonych w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego oraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego

1. Uwagi wstępne

Niniejsza opinia dotyczy ograniczeń w zakresie wolności mediów wprowadzonych w związku ze stanem wyjątkowym obowiązującym od dnia 2 września 2021. Stan wyjątkowy został wprowadzony na mocy Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1612; dalej: Rozporządzenie Prezydenta). Przedmiotowe ograniczenia zostały doprecyzowane w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1613; dalej: Rozporządzenie Rady Ministrów).

Rozporządzeniem z dnia 2 września 2021 r. Prezydent Rzeczypospolitej wprowadził stan wyjątkowy na obszarze części województwa podlaskiego i części województwa lubelskiego. Dnia 6 września rozporządzenie to zostało rozpatrzone przez Sejm, który odrzucił wniosek o jego uchylenie. Tym samym, stan wyjątkowy obowiązuje w okresie 30 dni od 2 września 2021 r.

Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: HFPC) dotychczasowa obserwacja sytuacji na wschodniej granicy Polski nie wskazuje na istnienie obecnie uzasadnionych powodów wprowadzenia stanu wyjątkowego na tym obszarze, a rząd nie przedstawił informacji, które przekonująco dowodziłyby spełnienia warunków, w których dopuszczalne jest podjęcie takiego kroku. Zasadność wprowadzenia stanu wyjątkowego nie jest jednak przedmiotem tej opinii. Stanowisko w tej sprawie HFPC wyraziła bowiem wcześniej¹. Stan wyjątkowy wszedł w życie i obowiązuje już na terenie 183 miejscowości w okresie 30 dni od 2 września. W poniższej analizie skupiamy się na proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które w sposób szczególny dotyczą mediów. Mowa tu przede wszystkim o zakazie przebywania w strefie objętej stanem wyjątkowym, przy czym dziennikarze nie mogą być wyłączeni spod tego ograniczenia, tak jak to zagwarantowano dla szeregu innych kategorii podmiotów w § 2

¹ Stanowisko HFPC w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2021, <https://www.hfhr.pl/stanowisko-hfpc-w-sprawie-wprowadzenia-stanu-wyjatkowego/> (dostęp: 10.09.2021 r.).

Rozporządzenia Rady Ministrów. Ponadto, na obszarze objętym stanem wyjątkowym zakazano utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów, położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym (§ 2 pkt 5 Rozporządzenia Prezydenta) oraz ograniczono dostęp do informacji publicznej w zakresie „czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji”. Połączenie trzech wymienionych ograniczeń w praktyce zawiesza wolność mediów w pasie granicznym oraz prawo społeczeństwa do pozyskiwania rzetelnych informacji o prowadzonych tam zintensyfikowanych działaniach służb państwa.

2. Ocena prawna

Opisane ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw odnoszące się do możliwości wykonywania pracy przez dziennikarzy budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 228 ust. 5 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że „działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”. Zasada proporcjonalności została potwierdzona w art. 15 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r. Nr 117 poz. 985), który stanowi, że ograniczenia wolności i praw w stanie wyjątkowym powinny odpowiadać charakterowi oraz intensywności zagrożeń stanowiących przyczyny wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także zapewniać skuteczne przywrócenie normalnego funkcjonowania państwa. Co więcej, art. 22 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym wprowadza wymóg, by rozporządzenie Rady Ministrów dookreślające zakres ograniczeń praw i wolności w stanie wyjątkowym uwzględniało „w możliwym stopniu minimalizację indywidualnych i społecznych uciążliwości wynikających ze stosowania tych ograniczeń”.

W świetle powyższego, zasadne zdaje się pytanie o proporcjonalność praktycznego zawieszenia wolności mediów i prawa społeczeństwa do pozyskiwania informacji, w obliczu uzasadnień przedstawianych przez rząd. Wskazać należy, że wolność prasy i innych środków społecznego przekazu w Konstytucji została podniesiona do rangi zasady ustrojowej, a Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) regularnie powołuje się na prawo społeczeństwa do otrzymywania rzetelnych informacji o sprawach wagi publicznej oraz na fundamentalną rolę prasy w tym zakresie². Z uwagi na znaczenie wolnych mediów dla społeczeństw demokratycznych, zaś w szczególności na ich rolę czynnika kontrolnego, wolność mediów winna podlegać szczególnej ochronie. Ochrona ta powinna zaś być szczególnie intensywna w przypadku istotnego znaczenia publicznego danej wypowiedzi dziennikarskiej³. W tym kontekście, nie powinno ulegać wątpliwości, że obecna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej to sprawa o ważkim znaczeniu dla społeczeństwa jako całości, a ograniczenie wolności mediów oraz prawa do pozyskiwania rzetelnych informacji przez społeczeństwo w związku ze stanem nadzwyczajnym stanowi niewątpliwie znaczną społeczną dolegliwość oraz sytuację niekorzystną z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa opartego na pluralistycznej debacie publicznej. Co więcej, praktyczne zawieszenie działalności dziennikarzy i dziennikarek na tym obszarze bezpośrednio uderza również w istotę funkcji kontrolnej mediów, uniemożliwiając dokumentowanie i nagłaśnianie nadużyć funkcjonariuszy państwowych, co nie pozostaje bez wpływu na możliwość zapobiegania tego rodzaju

² Zob. m.in. wyrok ETPC z 23 października 2012 r. w sprawie *Jucha i Żak p. Polsce*, skarga nr 19127/06; wyrok ETPC z 20 maja 1999 r. w sprawie *Bladet Tromsø p. Norwegii*, skarga nr 21980/93.

³ Wyrok ETPC z 23 maja 1993 r. w sprawie *Oberschlick p. Austrii*, skarga nr 11662/85, par. 58.

nieprawidłowościom. Ponadto podkreślenia wymaga, że ETPC uważa za szczególnie niebezpieczne nakładanie ograniczeń prewencyjnych, tj. uniemożliwiających dotarcie informacji do odbiorcy. Decyzje o ograniczeniu tego typu informacji powinny być dokładnie uzasadniane. Upřednie ograniczenia są szczególnym typem ingerencji w swobodę wypowiedzi, który należy stosować z daleko posuniętą ostrożnością, jedynie w wyjątkowych przypadkach, jako środek szczególnie groźny dla wolności słowa⁴.

Należy również podkreślić, że w ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, możliwość uzyskiwania bezpośrednich informacji z pierwszej ręki na podstawie bezpośredniej obserwacji na miejscu zdarzenia stanowi istotny element pracy dziennikarskiej, a opinia publiczna nie powinna być pozbawiona szansy na otrzymywanie takich informacji⁵. ETPC wprost podkreśla przy tym, że interes publiczny w relacjonowaniu wydarzeń z określonych miejsc jest szczególnie istotny, gdy w grę wchodzi postępowanie władz wobec grup szczególnie wrażliwych (ang. *vulnerable groups*), takich jak osoby ubiegające się o azyl⁶. Zdaniem ETPC kontrolna funkcja mediów właśnie w takich kontekstach nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ ich obecność stanowi gwarancję, że władze mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za swoje postępowanie. Szczególnie ważna w takich okolicznościach jest możliwość bezpośredniego zbierania informacji – przeprowadzenia rozmów z osobami ubiegającymi się o azyl i uzyskanie z pierwszej ręki wiadomości na temat ich sytuacji⁷. Trybunał bezpośrednio uznaje również, że kwestia tego, czy państwo wypełnia swoje międzynarodowe zobowiązania wobec osób ubiegających się o azyl oraz czy ta szczególnie wrażliwa grupa ma możliwość pełnego korzystania z praw człowieka, jest sprawą „bezsprene godną uwagi i mającą duże znaczenie publiczne”⁸.

Ograniczenie wolności wypowiedzi w stanie nadzwyczajnym co do zasady jest dopuszczalne, zarówno na gruncie Konstytucji, jak i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która to, w swym art. 15, również wyraża zasadę proporcjonalności. Tym niemniej, wedle Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, naczelnym celem stanu nadzwyczajnego powinna być ochrona wartości demokratycznych, takich jak pluralizm, tolerancja i otwartość. Wystąpienie sytuacji nagłej, którą uzasadnia się wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, nie może stać się pretekstem do ograniczenia debaty publicznej, gdyż to samo w sobie zagraża ustrojowi, który stan nadzwyczajny powinien ochraniać⁹.

W związku z powyższym, zasadne wydaje się przywołanie międzynarodowych standardów dotyczących relacjonowania przez dziennikarzy szeroko pojętych sytuacji kryzysowych. W szczególności podkreślenia wymaga, że co do zasady, w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe (takie jak katastrofy naturalne, konflikty zbrojne, wewnętrzne zagrożenia dla porządku publicznego itp.) władze nie powinny reagować wprowadzeniem ograniczeń dla wolności wypowiedzi. Jak zauważa Komitet Ministrów Rady Europy, to właśnie w takich sytuacjach prawo do otrzymywania informacji umożliwiających opinii publicznej ocenę działań władzy nabiera szczególnego znaczenia. Organ ten podkreśla, że w takich okolicznościach media mogą odegrać kluczową rolę w informowaniu opinii publicznej o

⁴ Wyrok ETPC z 26 listopada 1991 r. w sprawie *Observer i Guardian p. Wielkiej Brytanii*, 13585/88; wyrok ETPC z 18 maja 2004 r. w sprawie *Editions Plon p. Francji*, 58148/00.

⁵ Wyrok ETPC z 9 lutego 2017 r. w sprawie *Selmani i inni p. Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii*, skarga nr 67259/14, par. 84.

⁶ Wyrok ETPC z 8 października 2019 r. w sprawie *Szurovecz p. Węgrom*, 15428/16, par. 61.

⁷ *Ibidem*, par. 74.

⁸ *Ibidem*, par. 61.

⁹ Wyrok ETPC z 20 marca 2018 r. w sprawie *Mehmet Hasan Altan p. Turcji*, 13237/17, par. 210.

możliwych naruszeniach prawa krajowego oraz międzynarodowego, a w ten sposób mogą one przyczynić się do zapobiegania dalszym naruszeniom i cierpieniom¹⁰. Wszelkie wyjątki od ochrony swobody wypowiedzi powinny być wprowadzane w zgodzie z obowiązującym prawem, w celu ochrony wartości uznanych przez prawo międzynarodowe, a także powinny rzeczywiście zmierzać do ich ochrony¹¹. Dotyczy to również ograniczeń w wolności poruszania się dziennikarzy po danym obszarze. Nieograniczony dostęp dziennikarzy do stref kryzysu powinien być zawsze zasadą, od której wyjątki powinny być interpretowane ściśle¹². W sytuacjach szczególnie problematycznych, gdy uzasadnione jest ograniczenie dostępu dziennikarzy do miejsc objętych sytuacją kryzysową, Komitet Ministrów Rady Europy rekomenduje natomiast system akredytacji, który pozwalałby na dostęp do określonych miejsc akredytowanym dziennikarzom¹³. System ten powinien być wdrożony w sposób, który uwzględnia zasadę niedyskryminacji przy przyznawaniu akredytacji, a sama procedura powinna być przejrzysta i odpowiednio szybka¹⁴. Co więcej, taki system akredytacji może być wprowadzany tylko w zakresie niezbędnym w danych okolicznościach. Zasadą powinno być przyznawanie akredytacji, a odmowy powinny następować wyjątkowo i muszą być uzasadnione¹⁵. Decyzje w sprawie akredytacji powinny być poddane kontroli niezależnego organu¹⁶. Tego rodzaju system, choć również istotnie ograniczając wolność mediów, pozwalałby jednakże w większym stopniu na dostosowywanie stopnia tego ograniczenia do sytuacji, a tym samym mógłby zostać wykorzystany do zapewnienia zgodności ograniczeń z zasadą proporcjonalności (przy założeniu, że w ogóle jakiekolwiek ograniczenia w swobodzie poruszaniu się dziennikarzy byłyby potrzebne). Dodatkowo pragniemy zauważyć, że Komitet Ministrów Rady Europy zwraca również uwagę, że co do zasady pracownicy mediów nie powinni być zobowiązani przez organy ścigania do przekazywania informacji lub materiałów (np. notatek, fotografii, nagrań audio i wideo) zebranych w kontekście relacjonowania sytuacji kryzysowych, ani też materiały takie nie powinny podlegać zatrzymaniu w celu wykorzystania w postępowaniu sądowym. Wszelkie wyjątki od tej zasady są dopuszczalne tylko w niezbędnym zakresie¹⁷.

Wobec powyższego, poważne wątpliwości budzi zastosowanie tak dolegliwego społecznie środka jak całkowite zawieszenie wolności mediów w obliczu obecnych wydarzeń na granicy polsko-białoruskiej. Wątpliwości te są tym większe, gdy weźmie się pod uwagę wypowiedzi członków rządu, świadczące o tym, że właściwe służby w istocie panują nad

¹⁰ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy (96) 4 w sprawie ochrony dziennikarzy w sytuacjach konfliktu i napięcia, 3 maja 1996.

¹¹ Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. promowania i ochrony prawa do wolności opinii i swobody wypowiedzi *et al.*, *Joint Declaration on Freedom of Expression and responses to conflict situations*, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15921&LangID=E> (dostęp: 09.09.2021 r.) pkt 2.

¹² *Ibidem*, pkt 4; Komitet Praw Człowieka ONZ, Komentarz Ogólny nr 34, 11-29 lipca 2011 r.

¹³ Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony wolności wypowiedzi i wolności informacji w sytuacjach kryzysowych, 26 września 2007 r., pkt 8-10.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy (96) 4 w sprawie ochrony dziennikarzy w sytuacjach konfliktu i napięcia, 3 maja 1996, pkt 11.

¹⁶ Specjalny sprawozdawca ONZ ds. wolności opinii i wypowiedzi, przedstawiciel OBWE ds. wolności mediów i specjalny sprawozdawca Organizacji Państw Amerykańskich ds. wolności wypowiedzi, Wspólna deklaracja w sprawie regulacji mediów, ograniczeń dla dziennikarzy i prowadzenia dochodzeń w sprawie korupcji, 18 kwietnia 2003 r.

¹⁷ Wytyczne Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony wolności wypowiedzi i wolności informacji w sytuacjach kryzysowych, 26 września 2007 r., pkt 14.

sytuacją na granicy¹⁸. Tego rodzaju uspokajające stanowiska, dające w istocie do zrozumienia, że sytuacja na granicy znajduje się pod kontrolą służb, stoją w sprzeczności z oficjalnym uzasadnieniem potrzeby wprowadzenia przedmiotowych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, które to winny być stosowane wyłącznie w sytuacji, gdy zwykle konstytucyjne środki są niewystarczające oraz mając na względzie możliwą minimalizację społecznych uciążliwości. Odnotować należy sprzeczność w komunikatach płynących ze strony rządowej. Z jednej bowiem strony wprowadza się bardzo dolegliwe dla społeczeństwa środki, oznaczające w istocie zawieszenie prawa do pozyskiwania informacji na czas trwania stanu wyjątkowego, z drugiej zaś politycy związani z rządem przekonują, że zaistniała na granicy sytuacja nie prowadzi do stanu, w którym właściwe służby nie radziłyby sobie z sytuacją. Wobec powyższego, wątpliwości budzi zarówno rodzaj jak i stopień społecznej dolegliwości wprowadzonych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw w zakresie wolności mediów oraz prawa do pozyskiwania informacji. W szczególności, niezrozumiałym jest, dlaczego nie zdecydowano się na jedynie częściowe ograniczenie dostępu dziennikarzy na teren objęty stanem wyjątkowym, w postaci wprowadzenia możliwości uzyskania przepustki od właściwego miejscowo komendanta placówki Straży Granicznej (tak jak to przewidziano dla szczególnych wypadków konieczności bezpośredniego spotkania z osobą zamieszkałą na obszarze objętym stanem nadzwyczajnym w § 2 ust. 1 pkt 16 Rozporządzenia Rady Ministrów). Tego rodzaju rozwiązanie byłoby bliższe cytowanym wyżej standardom międzynarodowym oraz niewątpliwie mniej uciążliwe dla społeczeństwa.

Z podobnych względów niezrozumiałe jest całkowite zawieszenie prawa dostępu do informacji publicznej w zakresie „czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji”. Warto podkreślić, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym, prawo to realizuje się w indywidualnych postępowaniach administracyjnych. Trudno zrozumieć, dlaczego ochrona wartości, którymi uzasadnia się wprowadzenie stanu wyjątkowego, nie może się realizować przez odpowiednie decyzje w tychże postępowaniach, które podlegałyby jednakowoż kontroli sądowej.

3. Wnioski

W opinii HFPC, celowość i proporcjonalność wprowadzonych ograniczeń w zakresie wolności mediów oraz prawa społeczeństwa do pozyskiwania informacji budzi poważne wątpliwości. Bezpośrednim skutkiem ustanowionych zakazów jest praktyczne wyłączenie terenu stanu wyjątkowego spod kontroli społecznej. Skutek ten jest szczególnie niepokojący w sytuacji, gdy wcześniejsze obserwacje wskazywały na naruszenia prawa w zakresie obowiązków świadczenia pomocy humanitarnej i ochrony międzynarodowej. Brak obecności przedstawicieli mediów i innych osób, które mogłyby dokumentować i nagłaśniać nieprawidłowości i nadużycia władzy, rodzi poważne obawy, że będą one kontynuowane lub nawet rozszerzane.

Wątpliwości co do proporcjonalności ograniczeń zdają się tym bardziej uzasadnione, że z niektórych wypowiedzi pracowników administracji rządowej wynika, że sytuacja na granicy wcale nie uzasadniała podjęcia tak uciążliwych społecznie środków jak zawieszenie wskazanych praw. Wprowadzenie tak daleko idących ograniczeń w zakresie wolności mediów i prawa do pozyskiwania informacji oraz swego rodzaju rozdźwięk między tymi środkami, a

¹⁸ *Wasik o budowie plotu na granicy: nie ma się z czego śmiać*, Rzeczpospolita 2021, <https://www.rp.pl/polityka/art18857181-wasik-o-budowie-plotu-na-granicy-nie-ma-sie-z-czego-smiac> (dostęp: 09.09.2021 r.).

informacjami płynącymi z pasa przygranicznego, każe zadać pytanie o rzeczywisty cel tych ograniczeń. Zastrzeżenia te pogłębia również fakt niewykorzystania możliwości sięgnięcia po mniej dolegliwe środki, takie jak system akredytacji, które – wciąż będąc środkami nadzwyczajnymi i poważnie ingerującymi w wolność słowa – nie prowadziłyby do praktycznie całkowitego wyłączenia danego obszaru spod kontroli społecznej.

*W razie pytań prosimy o kontakt z Konradem Siemaszką (konrad.siemaszko@hfhr.pl) lub
Maciejem Grzeskowiakiem (maciej.grzeskowiak@hfhr.pl),
prawnikami Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.*