



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniński Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 30 grudnia 2015 r.

3038.../2015/OBS/API/DG

Szanowny Pan
Posel Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu RP

**Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie
ustawy o radiofonii i telewizji
druk sejmowy nr 158**

I. Uwagi ogólne

Projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, jak podkreśla się w jego uzasadnieniu, „pierwszy etap reformy polskich mediów publicznych, zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych”. Przedmiotem projektu jest zmiana zasad powoływania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych mediów publicznych i ograniczenie w tym procesie roli konstytucyjnego organu jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Reforma ta w sposób istotny wpływa na funkcjonowanie w praktyce konstytucyjnie zagwarantowanej wolności słowa, w tym prawa do informacji, które bezpośrednio przekładają się na funkcjonowanie demokracji. Pomimo znacznego ciężaru gatunkowego, planowana reforma nie została poddana jakimkolwiek konsultacjom społecznym, choć dyskusja o potrzebie zmian w mediach publicznych trwa od wielu lat i jest w nią zaangażowanych wiele środowisk. Także Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”) od dłuższego czasu bierze udział w debacie publicznej w tym zakresie¹.

W świetle powołania Pełnomocnika rządu ds. reformy mediów publicznych oraz informacji o pracach nad reformą prowadzonych przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego uzasadnioną wątpliwość może budzić fakt, że projekt ustawy został wniesiony do łaski

¹ List otwarty Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczący polityki kadrowej w mediach publicznych, [http://www.hfhr.org.pl/obserwatorium/images/List%20Otwarty%20HFPC\(1\).pdf](http://www.hfhr.org.pl/obserwatorium/images/List%20Otwarty%20HFPC(1).pdf); Apel o wzmocnienie działań zagranicznych w mediach publicznych, http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3590:apel-o-wzmocnienie-dziaow-zagranicznych-w-mediach-publicznych&catid=42:z-kraju-polska&Itemid=64; Zob. D. Głowacka, A. Bodnar, Niezależność redakcyjna w mediach publicznych, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/05/hfpc_analzy_i_rekomendacje_7_2015.pdf; Stanowisko HFPC ws. nacisków wywieranych na dziennikarzy RDC, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/03/hfpc_stanowisko_16032015.pdf.

marszałkowskiej jako projekt poselski. Taki tryb procedowania jest w ocenie HFPC niewłaściwy i nieuzasadniony, a jego konsekwencją jest m.in. pominięcie w pracach nad projektem ustawy etapu konsultacji społecznych. Tymczasem pragniemy zauważyć, że na potrzebę szerokiego konsultowania wszelkich zmian dotyczących funkcjonowania mediów publicznych z zainteresowanymi środowiskami zwracało uwagę szereg instytucji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw człowieka, m.in. Komitet Ministrów Rady Europy², Komisarz Praw Człowieka Rady Europy³ czy Specjalny Sprawozdawca ds. wolności słowa OBWE⁴. Podmioty te wielokrotnie krytykowały pośpieszne wprowadzanie reform w tym obszarze w innych krajach, które nie zapewniało możliwości rzetelnego zapoznania się z projektem reformy oraz przedstawienia do niego uwag przez zainteresowane podmioty.

Dodatkowo trzeba podkreślić, że utrudniona jest pełna ocena proponowanej nowelizacji stanowiącej jedynie „pierwszy etap reformy” oraz środek do celu, jakim ma być - jak wskazuje projektodawca - „stworzenie mediów narodowych opartych o instytucje niemające charakteru spółek akcyjnych, którym zapewni się stabilne źródło finansowania”. W świetle tak ogólnych sformułowań, bez znajomości szczegółowych planów zapowiadanej dalszej reformy mediów publicznych, trudno ocenić, czy opiniowany projekt ustawy stanowi adekwatny środek realizacji wskazanego celu.

II. Uwagi szczególne

Obok samego trybu procedowania nad projektem ustawy, poważne wątpliwości budzą także zaproponowane w nim rozwiązania dotyczące zmian sposobu wyboru władz mediów publicznych. Zdaniem HFPC projektowane zmiany mogą doprowadzić do znacznego pogłębienia upolitycznienia mediów publicznych. Poniżej zaprezentowane zostaną szczegółowe uwagi dotyczące trzech zagadnień: (1) obsady kierownictwa mediów publicznych; 2) ochrony pluralizmu w mediach publicznych jako zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji; (3) okresu *vacatio legis*.

1. Obsada kierownictwa mediów publicznych

Projekt ustawy przywidyuje, że członków rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych będzie powoływać oraz odwoływać minister właściwy ds. Skarbu Państwa. Takie rozwiązanie wzmacnia zależność władz mediów publicznych od rządu. W konsekwencji może doprowadzić do zwiększenia wpływu władzy wykonawczej na przekaz prezentowany w mediach publicznych, tak aby odpowiadał on poglądom rządzącej większości. Proponowane regulacje stoją zatem w sprzeczności z podstawowym europejskim standardem, który zakłada, że media publiczne muszą być w jak największym stopniu wolne od wpływów politycznych, co jest warunkiem zachowania ich niezależności i pluralistycznego charakteru⁵.

² Komitet Ministrów Rady Europy, Rekomendacja ws. pluralizmu i zróżnicowania w mediach, nr CM/Rec(2007)2, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>.

³ Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Opinia dotycząca węgierskiej ustawy medialnej w świetle standardów Rady Europy dotyczących wolności mediów, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289>.

⁴ Raport Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności słowa OBWE za okres od 28 listopada 2013 do 18 czerwca 2014, <http://www.osce.org/fom/119957?download=true>.

⁵ Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Media publiczne i prawa człowieka, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1881537>.

Chociaż obecna procedura obsady stanowisk kierowniczych w mediach publicznych nie jest doskonała, warto jednak podkreślić, że w wybór członków zarządów i rad nadzorczych są zaangażowane różne gremia (np. kandydatów do konkursu na członków rad nadzorczych prowadzonego przez KRRiT zgłaszają organy kolegialne uczelni akademickich – art. 28 ustawy o rtv). Takie rozwiązanie ogranicza bezpośredni wpływ rządu na upolitycznienie procesu obsady tych stanowisk. Tymczasem proponowane zmiany w postaci powierzenia powołania i odwołania członków rad nadzorczych i zarządów ministrowi właściwemu ds. Skarbu Państwa odchodzą od tego modelu i zwiększają ryzyko wyboru kandydatów według politycznego klucza. Dodatkowo projektowane rozwiązania przyznają ministrowi ds. Skarbu Państwa dużą swobodę decyzyjną, zwłaszcza w odniesieniu do możliwości odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych. Projekt ustawy uchyla bowiem przepisy dotyczące długości kadencji członków tych organów, a także przepisy określające katalog przesłanek umożliwiających ich odwołanie. Planowana nowelizacja pozbawia zatem członków władz mediów publicznych gwarancji stabilności zatrudnienia, która jest jednym z warunków niezależności ich działania. Nowa ustawa daje bowiem ministrowi właściwemu ds. Skarbu Państwa możliwość odwołania osób pełniących ww. funkcje w każdym czasie i - w przeciwieństwie do obecnie obowiązujących przepisów - nie wskazuje wyraźnie przyczyn, z jakich takie odwołanie będzie mogło nastąpić, uzależniając tę kwestię jedynie od woli członka rządu.

Projekt ustawy uchyla jednocześnie przepisy mówiące o konieczności przeprowadzenia jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych oraz zarządów w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. Rezygnacja z tych rozwiązań i powierzenie procesu wyboru ministrowi właściwemu ds. Skarbu Państwa, bez określenia szczegółowych zasad takiego wyboru oraz precyzyjnych kryteriów merytorycznych, jakie powinny spełniać osoby zasiadające we władzach mediów publicznych, ponownie prowadzi do wniosku, że mogą być oni wybierani nie według kompetencji, ale z uwagi na względy polityczne. Taka regulacja wpływa ponadto na ograniczenie przejrzystości procedury powoływania władz mediów publicznych, wyłączając w szczególności jakąkolwiek możliwość społecznej kontroli tego procesu.

W proponowanej nowelizacji przewiduje się ponadto wygaszenie mandatów dotychczasowych członków rad nadzorczych oraz zarządów spółek o ogólnopolskim zasięgu, tj. Polskiego Radia SA i TVP SA wraz z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Takie rozwiązanie może budzić wątpliwości, ponieważ oznacza ono pozbawienie funkcji osób zajmujących te stanowiska, niezależnie od indywidualnej oceny ich pracy oraz tego, czy istnieją merytoryczne przyczyny do ich odwołania.

Oceniając przedstawioną wyżej procedurę obsadzania stanowisk we władzach mediów publicznych w świetle standardów międzynarodowych, należy stwierdzić, że nie spełnia ona kluczowego wymogu stawianego regulacjom krajowym w tym obszarze, tj. nie zapewnia niezależności od wpływów politycznych⁶. W kontekście projektowanej ustawy, warto w szczególności zwrócić uwagę na Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zarządzania w mediach publicznych⁷. Wynika z niej, że co do zasady uzasadniony jest pewien udział państwa w powoływaniu organów nadzorczych lub zarządczych w mediach publicznych. Jednocześnie jednak,

⁶ Komitet Ministrów Rady Europy: Rekomendacja w sprawie zarządzania w mediach publicznych, nr CM/Rec(2012)1, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908265>;
Rekomendacja w sprawie gwarancji niezależności mediów publicznych, nr R(96) 10,
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1996\)010&expmem_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1996)010&expmem_EN.asp).

⁷ Ibidem.

zasady powoływania składu tych organów muszą być wystarczająco przejrzyste oraz ukształtowane w sposób, który nie pozwala na ich wykorzystywanie w celu wywierania wpływu politycznego na działalność mediów publicznych. W Rekomendacji podkreśla się również, że powołanie osób na ww. stanowiska powinno nastąpić na czas określony, który może ulec skróceniu tylko w wyjątkowych i wyraźnie wskazanych w ustawie przypadkach.

2. Ochrona pluralizmu w mediach publicznych jako zadanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Przedłożony projekt w znacznym stopniu ogranicza rolę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT), pozbawiając Radę m.in. kompetencji do przeprowadzania jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych oraz zarządów w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji. Sytuacja ta może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP.

Przepisy dotyczące KRRiT umieszczone zostały w rozdziale IX Konstytucji – „organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, co niewątpliwie podkreśla gwarancyjną rolę KRRiT dla funkcjonowania mediów. Potwierdzeniem dla tej tezy jest brzmienie art. 213 Konstytucji, który stanowi, że „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa „art. 213 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP określa jeszcze jedno ważne zadanie KRRiT odnoszące się do „stania na straży interesu publicznego” w radiofonii i telewizji. Ochrona ta obejmuje zasadniczo wspólny interes wszystkich obywateli i każdego człowieka, przez co ustrojodawca nawiązał do innej wartości chronionej konstytucyjnie - dobra wspólnego”⁸. Elementem ochrony interesu publicznego jest zatem z pewnością troska o pluralizm i niezależność polityczną w mediach publicznych. Tym samym ograniczenie roli KRRiT w procesie obsady rad nadzorczych i zarządów mediów publicznych budzić może uzasadnioną wątpliwość z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP.

3. Okres *vacatio legis*

Wreszcie wątpliwości budzi regulacja art. 4 opiniowanej ustawy, zgodnie z którym ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. W świetle ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2015, poz. 1484 j.t.), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Stosownie do ust. 2 tego artykułu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. W opiniowanym projekcie nie znalazło się uzasadnienie dla tego nadzwyczajnego skrócenia okresu *vacatio legis*.

⁸ M. Haczowska, Komentarz do art. 213 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] M. Haczowska (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014, LEX.

Podsumowanie

Komisja Wenecka Rady Europy wielokrotnie podkreślała, że zaangażowanie państwa w kontrolę nad funkcjonowaniem mediów publicznych nie może przybrać formy „quasi-monopolu” rządzącej partii w tym obszarze. Co więcej, tam gdzie określona grupa polityczna ma znaczący wpływ na decyzje polityczne, tym bardziej powinny zostać wprowadzone silne środki chroniące pluralizm i niezależność mediów publicznych⁹.

HFPC pragnie podkreślić, że proponowana ustawa, wbrew zapowiedziom, nie przyczynia się do poprawy funkcjonowania mediów publicznych, a jedynie może prowadzić do pogłębienia istniejących już patologii w funkcjonowaniu tych instytucji. Trudno oprzeć się wrażeniu, że projektowane rozwiązania mają prowadzić przede wszystkim do wzmocnienia kontroli rządu nad działalnością i przekazem mediów publicznych. W efekcie rozwiązania te sprzyjają temu, aby media publiczne pełniły funkcję narzędzia politycznego w debacie publicznej.

Tym samym proponowana regulacja może zagrażać konstytucyjnej swobodzie wypowiedzi stanowiącej jeden z filarów i konstytutywną przesłankę demokratycznego społeczeństwa. Europejski Trybunał Praw Człowieka („ETPC”) w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że swoboda wypowiedzi jest niezbędna z dwóch powodów. Po pierwsze, jako dobro publiczne stanowi warunek doskonalenia się demokratycznego społeczeństwa jako całości. Po drugie, jako dobro indywidualne służy rozwojowi każdej jednostki; co można określić jako zasadę indywidualnej ekspresji i autonomii. ETPC podkreślał przy tym że ze względu na wymogi pluralizmu, tolerancji oraz otwartości, swoboda wypowiedzi nie ogranicza się w obydwu aspektach - zbiorowym i jednostkowym - do niekontrowersyjnych informacji i poglądów, ale obejmuje również i takie, które obrażają, oburzają i wprowadzają niepokój¹⁰. Należy jednocześnie przypomnieć, że podstawową funkcją mediów, zarówno prywatnych, jak i publicznych, jest sprawowanie funkcji kontrolnej (tzw. publicznego stróża) wobec władz publicznych. Tym samym monitorowanie oraz prezentowanie zarówno pozytywnych, ale też krytycznych ocen oraz niewygodnych informacji dotyczących działań jej przedstawicieli, wpisuje się w podstawowe zadania mediów. Na państwie ciąży zaś obowiązek zapewnienia takich warunków, aby media mogły te zadania swobodnie wypełniać.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Danuta Przywara

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara



⁹ Komisja Wenecka Rady Europy, Opinia dotycząca węgierskiej ustawy medialnej, CDL-AD(2015)015-e; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-e); Opinia dot. włoskiego prawa medialnego, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2005\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2005)017-e)

¹⁰ I.C. Kamiński, Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna. Warszawa 2010, LEX.