



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski 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, 27 kwietnia 2016 r.

Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o mediach narodowych (druk 442), ustawy o składce audiowizualnej (druk 443) oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej (druk 444)¹

I. Uwagi ogólne

Dnia 21 kwietnia 2016 r. do Sejmu wpłynęły trzy poselskie projekty ustaw będących, w zamyśle projektodawców, kompleksowym pakietem regulującym zadania, organizację i finansowanie „mediów narodowych” w Polsce. Pakiet ten obejmuje: 1) ustawę o mediach narodowych 2) ustawę o składce audiowizualnej oraz 3) ustawę - Przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) pragnie w pierwszej kolejności odnieść się do sposobu prac nad ww. projektami ustaw, który – podobnie jak przy okazji nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z 30 grudnia 2015 r. – budzi nasze głębokie zaniepokojenie. Pomimo, że powszechnie dostępnych informacji o tym, że za przygotowywanie reformy mediów publicznych odpowiadało Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w ramach którego powołano nawet Pełnomocnika rządu ds. reformy mediów publicznych, ww. projekty ustaw – podobnie jak wspomniany wcześniejszy projekt ustawy o radiofonii i telewizji - zostały wniesione do łaski marszałkowskiej jako projekty poselskie. W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka taki tryb procedowania jest w tym przypadku nieuzasadniony, m.in. z uwagi na to, że jego konsekwencją jest pominięcie w pracach nad projektem ustawy etapu konsultacji społecznych. W kontekście publicznego znaczenia materii, która jest przedmiotem omawianych regulacji, m.in. wpływu na dostęp obywateli do informacji, taką sytuację należy ocenić bardzo krytycznie, w szczególności w świetle wypracowanych w tej dziedzinie standardów międzynarodowych. Na konieczność przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych, poprzedzających wprowadzenie jakichkolwiek zmian w zakresie funkcjonowania mediów publicznych, zwracało bowiem uwagę szereg instytucji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw człowieka, m.in. Komitet Ministrów Rady Europy², Komisarz Praw Człowieka Rady Europy³ czy Specjalny

¹ Uwagi zostały opracowane przez Dominikę Bychawską-Siniarską, przy merytorycznym wsparciu prof. Ireneusza C. Kamińskiego oraz Doroty Głowackiej.

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

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. Zgodnie np. z pkt. 2 Deklaracji Komitetu Ministrów z 15 lutego 2012 r. (*Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance*) obywatele powinni mieć możliwość udziału i wypowiedzi w procesach decyzyjnych, które ich dotyczą, w tym w procesach dotyczących mediów publicznych.

Podczas wprowadzania w grudniu 2015 r., w przyśpieszonym trybie, zmian do ustawy o ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁵ (dalej: ustawy rtv), pośpiech tłumaczono tym, że jest to pierwszy etap prac nad reformą mediów publicznych. Zapewniano również, że opinia publiczna będzie miała okazję w większym stopniu zaangażować się w ten proces na jego kolejnych etapach, służących stworzeniu docelowych regulacji. Brak konsultacji społecznych i nietransparentny sposób przygotowania ustaw niewątpliwie same przez się muszą więc powodować negatywny odbiór proponowanych zmian, nawet jeśli poszczególne rozwiązania można oceniać pozytywnie.

Brak poddania proponowanych regulacji procesowi konsultacji społecznych dotychczas oraz brak deklaracji co do ich przeprowadzenia w przyszłości, przed uchwaleniem przedstawionych projektów ustaw, budzi tym większe rozczarowanie, że na konieczność zorganizowania takich konsultacji wielokrotnie w ostatnich miesiącach zwracali uwagę przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. W szczególności dnia 21 stycznia 2016 r. na konferencji organizowanej przez Bibliotekę Główną Województwa Mazowieckiego oraz portal Mamprawowiedziec.pl we współpracy z dziennikiem Rzeczpospolita obecne na spotkaniu organizacje pozarządowe (w tym HFPC) zwróciły się do Wiceministra K. Czabańskiego z prośbą o przeprowadzenie konsultacji społecznych nad projektem ustawy. Prośba ta została powtórzona przez organizacje pozarządowe na spotkaniu z Wiceministrem K. Czabańskim 23 lutego 2016 r. Na spotkaniu Wiceministra K. Czabańskiego z sygnatariuszami Paktu na rzecz mediów publicznych wskazano ponadto na potrzebę zorganizowania wysłuchania publicznego w sprawie ustawy medialnej przed podjęciem prac przez Sejm RP. HFPC również teraz wnosi o zorganizowanie takiego wysłuchania.

HFPC pragnie zaznaczyć, iż media publiczne stanowią szczególne dobro publiczne. Powinny być one tworzone z myślą o odbiorcach i z uwzględnieniem ich potrzeb. Jednocześnie regulacje dotyczące funkcjonowania mediów publicznych powinny być jasne, przejrzyste i zrozumiałe dla odbiorców. Dobrym standardem w tym zakresie jest tzw. Royal Charter, regulująca funkcjonowanie BBC w Wielkiej Brytanii. Tymczasem złożony w Sejmie RP pakiet trzech ustaw trudno uznać za przejrzysty i zrozumiały dla przeciętnego odbiorcy.

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 Dz. U. z 2015 r., poz. 1531 z późn. zm.

II. Uwagi do projektu ustawy o mediach narodowych

1. Misja mediów publicznych

Podstawą funkcjonowania mediów publicznych jest realizowanie misji publicznej, która jak wskazano m.in. w Deklaracji Komitetu Ministrów Rady Europy z 15 lutego 2012 r.⁶, powinna służyć obywatelom i polegać na „wspieraniu interesu odbiorców poprzez rozwój społeczny, świadomość procesów demokratycznych, porozumienie międzykulturowe oraz społeczną integrację”. Należy zaznaczyć, że w dotychczasowej ustawie o radiofonii i telewizji⁷ brakowało wyczerpującej definicji „misji publicznej”. Pojęcie to zdefiniowano natomiast w art. 3 ust. 2 analizowanego projektu ustawy. Propozycję wprowadzenia definicji do ww. projektu ustawy należy ocenić pozytywnie. Jednocześnie jednak definicja „misji publicznej” w kształcie zaproponowanym przez projektodawcę w pewnym zakresie wzbudza wątpliwości.

Choć w definicji ujętej w art. 3 ust. 2 mówi się o „tworzeniu warunków pluralistycznej debaty o sprawach publicznych”, nie ma w niej wyraźnego odniesienia do pluralizmu i zróżnicowania opinii politycznych, jak również odniesienia do promocji i poszanowania różnorodności światopoglądowej. W ocenie HFPC wartości te powinny być wprost wskazane w definicji misji publicznej. Zawarty w art. 14 ust. 1 obowiązek przedstawiania „w sposób rzetelny i pluralistyczny stanowisk zarejestrowanych w Rzeczypospolitej Polskiej partii politycznych (...) w węzłowych sprawach publicznych” nie powinien zastępować wprowadzenia nakazu prezentowania różnorodnych poglądów politycznych jako istotnego elementu misji publicznej. Zaakcentowanie tego aspektu jest ponadto zbieżne z wytycznymi sformułowanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Manole i inni przeciwko Mołdawii*⁸, w którym Trybunał podkreślił, że na państwie ciąży pozytywny obowiązek zagwarantowania dostępu opinii publicznej do mediów, w których przedstawiany będzie niezależny, pluralistyczny przekaz, odzwierciedlający m.in. różnorodność perspektyw politycznych w kraju. Podobnie Komitet Ministrów Rady Europy we wskazanej wyżej Deklaracji podkreślił, że jednym z kluczowych elementów misji publicznej jest „niezależne informowanie oraz przedstawianie zróżnicowanych opinii politycznych; w tym celu media publiczne powinny pozostać niezależne od wpływów politycznych czy ekonomicznych, dążąc do jak najwyższych standardów niezależności, obiektywności i sprawiedliwości”.

Wątpliwości budzi również brak uwzględnienia w projektowanej definicji misji publicznej zakazu mowy nienawiści, tj. promowania treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu m.in. na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość. Jednocześnie pragniemy zwrócić uwagę, że zaproponowana definicja zawiera za to szereg nieprecyzyjnych określeń, takich jak „tradycja narodowa” czy „wartości patriotyczne”, które w praktyce mogą rodzić problemy interpretacyjne⁹.

⁶ Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance.

⁷ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1531 z późn. zm.).

⁸ Skarga nr 13936/02, wyrok z 17 września 2009 r.

⁹ Np. patriotyzm może być różnie interpretowany w zależności od wrażliwości na świat i własnego doświadczenia. Dla odbiorców mediów publicznych patriotyzm może się przejawiać w odmienny sposób.

Projekt wskazuje w art. 9 zadania instytucji mediów narodowych wynikające z misji publicznej. Należy jednak zauważyć, że niektóre sformułowania użyte w tym artykule przez projektodawcę, takie jak np. obowiązek „przeciwdziałania wypaczaniu obrazu historii Polski” (pkt 3), mogą stać w sprzeczności z realizacją innych zadań mediów narodowych, tj. w szczególności z obowiązkiem „sprzyjania swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej” (pkt 6). Dotyczy to w szczególności prowadzenia swobodnej debaty o kwestiach historycznych. Warto podkreślić, że wypowiedzi dotyczące wydarzeń historycznych należą w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do tzw. „zagadnień mających publiczne znaczenie”, w stosunku do których Trybunał dopuszcza co do zasady szersze granice wolności słowa, a każdą ingerencję poddaje restrykcyjnej ocenie, wymagając dla niej wyjątkowo mocnego uzasadnienia. W sprawie *Monnat p. Szwajcarii*¹⁰, Trybunał podkreślił, że sankcje nałożone na autora kontrowersyjnego programu o roli Szwajcarii w II wojnie światowej były rodzajem cenzury, mającej przekonać go by nie wdawał się w tego rodzaju krytykę. W sprawie *Orban i inni przeciwko Francji*, Trybunał uznał natomiast, że „ukaranie wydawcy za pomoc w rozpowszechnieniu świadectwa innej osoby dotyczącego wydarzeń wpisujących się w historię kraju może poważnie utrudnić udział w dyskusjach o problemach interesu ogólnego i nie może mieć miejsca bez szczególnie poważnych powodów”¹¹. Założyć należy zatem, że w demokratycznym państwie media publiczne/narodowe powinny umożliwiać prowadzenie swobodnej debaty na temat historii Polski, bez ryzyka narażenia się na zarzut „wypaczania obrazu historii Polski”.

W szczegółowych działaniach instytucji medialnych (art. 5 ust. 2 projektu), nie doprecyzowano odpowiedzialności za powierzone środki finansowe. Instytucje medialne powinny być zobowiązane do tworzenia jak najlepszej jakości programów w ramach adekwatnego i oszczędnego budżetu.

2. Treści prezentowane przez media publiczne

Art. 4 ust. 2 projektu ustawy odnosi się do obowiązku respektowania „chrześcijańskiego systemu wartości, przyjmując za podstawę uniwersalne zasady etyki”. Warto podkreślić, że w obecnie obowiązującej ustawie o radiofonii i telewizji w art. 21 ust. 1a pkt 6 oraz 18, również nawiązują do „chrześcijańskiego systemu wartości”, co w przeszłości powodowało niekiedy duże wątpliwości wynikające z problemów interpretacyjnych dotyczących tego pojęcia. W szczególności w kontekście art. 18 ust. 2 nadawcy byli narażeni na liczne skargi ze strony „urazonych” odbiorców. Określenie „wartości chrześcijańskie” jest na tyle szerokie, iż umożliwiało podejmowanie przez KRRiT regularnych interwencji wobec nadawców w sytuacjach, gdy nie było ku temu wystarczającego uzasadnienia¹². Ponadto, idea mediów publicznych (tj. obywatelskich) opiera się na włączaniu różnych grup, również wyznaniowych, i tworzeniu różnorodnej wewnętrznie wspólnoty, a nie wykluczaniu jednostek czy grup ze względu na wyznanie lub światopogląd.

Art. 13 ust. 1 projektu nakłada na narodowe instytucje radiofonii i telewizji obowiązek upowszechniania stanowiska Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezydenta

¹⁰ Skarga nr 24662/94, wyrok z 23 września 1998 r.

¹¹ Skarga nr 20985/05, wyrok z 5 stycznia 2009 r.

¹² Szczegółowo o problemie w A. Bodnar, D. Bychawska-Siniarska, „KRRiT postrachem nadawców? Wadliwe regulacje czy nadgorliwa instytucja?”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2009 r.

Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów. Tak daleko idące uprawnienia podmiotowe budzą wątpliwości w zakresie niezależności mediów publicznych. Należałoby się zastanowić nad ograniczeniem podmiotowym, zdaniem HFPC nie ma potrzeby publikacji stanowisk marszałków Sejmu i Senatu. Zasadne wydaje się ograniczenie możliwości publikacji oświadczeń przekazywanych przez Premiera i Prezydenta, organy władzy wykonawczej, które komunikują się w ten sposób ze społeczeństwem. Jednocześnie w projekcie wskazano, że publikacja dotyczy „stanowisk”. Jest to pojęcie bardzo szerokie, wskazujące na poglądy osób sprawujących władzę. Zadaniem mediów publicznych nie powinno być przedstawianie poglądów osób sprawujących władzę. Media publiczne powinny być wykorzystywane do przekazywania treści o ważkim znaczeniu narodowym, np. w dziedzinie bezpieczeństwa. Zasadne byłoby zatem ograniczenie obowiązku publikacji do „oświadczeń dotyczących ważnych zagadnień państwowych”, nie będących wyrazem poglądów osób sprawujących władzę.

Art. 13 ust. 2 nie pozostawia mediom publicznym żadnych uprawnień ocennych w zakresie czasu emisji wystąpienia osoby sprawującej jedną z funkcji wymienionych w ust. 1 art. 13. Tak daleko idący obowiązek ze strony mediów publicznych, jest znaczącą ingerencją w program mediów publicznych, rodzi wątpliwość co do niezależności tych mediów oraz może prowadzić do ich zawłaszczenia przez polityków sprawujących władzę. Media publiczne nie powinny być narzędziem komunikacji polityków, którzy mają większość parlamentarną, z obywatelami. Zgodnie z Rekomendacjami Komitetu Ministrów z 11 września 1996 w sprawie gwarancji niezależności publicznych nadawców¹³ nadawcy powinni mieć całkowitą niezależność w zakresie planowania programowego, sposobu produkcji programów, przedstawiania informacji bieżących i wydarzeń oraz organizowania swojej działalności. Art. 13 projektu ustawy nakazujący publikacje treści prezentowanych przez osoby reprezentujące partię rządzącą stoi w sprzeczności z art. 5 ustawy, który wskazuje, iż instytucje medialne „działają samodzielnie, kształtując treści i formy swoich przekazów, zgodnie z zasadami niezależności redakcyjnej”.

3. Rada mediów narodowych

Powołanie Rady mediów narodowych rodzi wątpliwości w kontekście Konstytucji RP, zgodnie z którą „na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji” stoi Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 1 Konstytucji). Kompetencje w zakresie kontroli mediów publicznych i prywatnych zostały więc przyznane konstytucyjnemu organowi. Funkcjonowanie KRRiT zostało następnie doprecyzowane w ustawie rtv.

W Rozdziale 5 (art. 39) projektu ustawy wprowadza się nowy organ, którego kompetencje pokrywają się w dużej mierze z kompetencjami KRRiT w odniesieniu do mediów publicznych. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 4 projektu, Rada nadzoruje działalność instytucji pod względem należytego pełnienia misji publicznej, zgodności z prawem i gospodarności. Są to kompetencje, które zostały przekazane na mocy Konstytucji KRRiT. Helsińska

¹³ Recommendations of the Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting.

Fundacja Praw Człowieka pragnie zauważyć, iż proponowana regulacja może być traktowana jako próba ominięcia Konstytucji i osłabienia konstytucyjnego organu, jakim jest KRRiT.

Rada Mediów Narodowych, zgodnie z projektem, wybierana jest przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej. W praktyce może to oznaczać, że aż 5 z 6 członków Rady będzie wskazana przez ugrupowanie posiadające większość parlamentarną (tylko jeden z członków Rady będzie wyłaniany z trzech kandydatów zgłoszonych przez najliczniejszy z klubów poselskich tworzonych przez ugrupowania, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów - art. 39 ustęp 2 projektu). W podobny sposób wyłaniany jest m.in. francuski Conseil national de l'audiovisuel¹⁴. Niemniej jednak w praktyce francuskiej, ze względu na dojrzałość tamtejszej demokracji, zdarza się nierzadko, iż do Conseil national de l'audiovisuel wybierani są kandydaci zaproponowani przez parlamentarną opozycję i wskazani ze względu na ich wysokie walory merytoryczne. Taka praktyka, w świetle doświadczeń ostatnich miesięcy, wydają się nam w Polsce mało prawdopodobna. Z tych względów istnieje wysokie ryzyko upolitycznienia Rady mediów narodowych. Ponadto, w projekcie przewidziano bardzo krótki, 7 dniowy, termin na zgłaszanie kandydatów przez najliczniejszy z klubów poselskich tworzonych przez ugrupowania, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów (art. 39 ust. 3 projektu). Tak krótki termin może w praktyce prowadzić uniemożliwić wskazanie kandydata przez ugrupowania, nie wchodzące w skład Rady Ministrów.

Jak wskazała Komisja Wenecka w opinii dotyczącej węgierskiej ustawy medialnej¹⁵, wprowadzenie przez ugrupowanie posiadające większość parlamentarną nowych rozwiązań w zakresie powoływania członków rad podmiotów nadawczych, zamiast zapewnienia pluralizmu i politycznej niezależności, „cementuje” wpływ tejże grupy politycznej na ciała regulacyjne¹⁶. W szczególności jeżeli proponowane rozwiązania wymagają uzyskania większości parlamentarnej w celu powołania członków tychże rad. O ile Komisja Wenecka, jak i sama Rada Europy, nie wskazują konkretnego modelu powoływania członków krajowych rad, zwracają one uwagę, że powinny się one składać z jak najbardziej zróżnicowanych podmiotów, wybieranych przez zróżnicowane gremia. W opinii dotyczącej Węgier wskazano jako dobrą praktykę wyłanianie jednego z członków rady przez władzę sądowniczą, spośród sędziów¹⁷.

Z kolei, w Rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy z 2000 r. w sprawie niezależności i funkcjonowania ciał regulacyjnych dla sektora nadawczego¹⁸ zwrócono się do państw członkowskich o przyjęcie gwarancji mających zapewnić niezależność funkcjonowania rad medialnych, w celu usunięcia ryzyka politycznego wpływu na te rady. Zgodnie z art. 39 ust. 10 Przewodniczący Rady mediów narodowych jest powoływany przez Marszałka Sejmu spośród członków Rady. Zgodnie z wspomnianymi Rekomendacjami Komitetu Ministrów Rady Europy¹⁹ powołanie przewodniczącego organu nadzorującego

¹⁴ Ustawa Nr 2013-1028 z 15 listopada 2013 r. dotycząca niezależności mediów publicznych (Loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel public), dostępna na *Légifrance*.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Par. 64 opinii.

¹⁷ Par. 70 opinii.

¹⁸ Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.

¹⁹ Ibidem.

nadawców nie powinno odbywać się jednoosobowo, lecz kolegialnie; np. osoby zasiadające w Radzie mogłyby spośród siebie wyłaniać przewodniczącego.

Należy podkreślić, że podział kompetencji pomiędzy Radą mediów narodowych a KRRiT pozostaje niejasny. Projekt ustawy zobowiązuje w art. 16 narodowe instytucje radiofonii i telewizji do składania rocznego sprawozdania z wykonywania obowiązków ustawowych. Nie jest jasne z jakich powodów nadawcy mają mieć obowiązek sprawozdawczy aż do dwóch instytucji (Rady mediów narodowych i KRRiT) oraz jaka jest relacja obowiązków wobec obu instytucji w tym zakresie.

Rada mediów narodowych jest organem kolegialnym. Zgodnie z założeniami projektu (art. 39) składa się z sześciu członków. Wydaje się, że kolegialne ciała powinny mieć w celu ułatwienia procesu decyzyjnego nieparzystą liczbę członków. Jednocześnie w proponowanym rozwiązaniu znaczne kompetencje decyzyjne przyznano Przewodniczącemu Rady, którego zdanie przeważa w razie równowagi głosów. Funkcję Przewodniczącego obejmuje zaś osoba powołana przez Marszałka Sejmu.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, część funkcji Rady będzie obejmowała działania przypadające do tej pory radom nadzorczym, w tym zatwierdzanie planów finansowych i wypełniania misji, przeprowadzanie konkursu na dyrektora naczelnego i powoływanie na tę funkcję. Zgodnie z projektem Rada powoływana jest przez Sejm, Senat i Prezydenta (art. 39). Takie rozwiązanie wzmacnia bezpośrednio zależność władz mediów publicznych od polityków. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 19 ust. 3 Rada będzie miała kompetencje polegające na zatwierdzaniu planu pełnienia misji publicznej. Jest to daleko idąca kompetencja ingerująca w merytoryczny kształt programu. Ponadto Rada ma wyłączne kompetencje dysponowania Funduszem mediów narodowych, a więc decydowania o wysokości finansowania poszczególnych instytucji medialnych. Takie kompetencje, połączone ze sposobem wyboru członków Rady, mogą doprowadzić do zwiększenia wpływu władzy parlamentarnej 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 charakteru.

W projekcie przewidziano, iż Rada mediów narodowych rozpatruje i zatwierdza dwuletni plan pełnienia misji publicznej (art. 19 ust. 3). Zgodnie z międzynarodowymi standardami, w tym z Rekomendacjami Komitetu Ministrów w sprawie gwarancji niezależności mediów publicznych²⁰ to władze poszczególnych mediów publicznych powinny decydować o merytorycznej zawartości programu oraz o sposobie wypełniania misji. Zgodnie z zaleceniem 4 rekomendacji, organy kontrolne powinny powstrzymać się od ingerencji w nadawane treści. Ponadto, prezentowane treści i program nie powinien być uzależnione od wcześniejszego zatwierdzenia przez organ kontrolny. Tym samym obowiązek zatwierdzania planu pełnienia misji publicznej stoi w sprzeczności z zakazem ingerencji przez organy nadzorcze w merytoryczny program mediów. Wypełnianie misji zdaje się być zadaniem, które wymaga od

²⁰ Recommendation No. R. (96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting przyjęte 11 września 1996 r.

wydawców zauważania zmieniających się sytuacji i reagowania na nie. Z tych względów nie wydaje się możliwe przedstawienie planu pełnienia misji publicznej na tak długi okres jak określony w art. 19 ust. 1 projektu.

Jednym z zarzutów stawianych KRRiT było jej znaczące upolitycznienie, które wynikało nie tylko ze sposobu wyboru członków (bezpośrednio przez Sejm i Senat), lecz również z corocznego obowiązku sprawozdawczego w parlamencie. Obowiązek ten niewątpliwie wpływa na zakres działań KRRiT, ponieważ jest ona narażona na nieprzyjęcie sprawozdania przez Sejm RP (co skutkuje rozwiązaniem tego gremium). Takie rozwiązanie może prowadzić do adaptowania się przez KRRiT do wymogów politycznych i wpływać na jej niezależność. Na konferencji zorganizowanej 21 stycznia 2016 r. przez Bibliotekę Główną Województwa Mazowieckiego oraz portal Mamprawowiedziec.pl we współpracy z dziennikiem Rzeczpospolita Wiceminister K. Czabański wskazywał na ten problem, argumentując, iż z tych względów niezbędne jest powołanie niezależnej Rady, której nie będzie dotyczył obowiązek sprawozdawczy. W art. 46 ust. 1 projektu ustawy wprowadza się jednak obowiązek Rady do corocznego sprawozdania ze swojej działalności Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej.

4. Organy instytucji medialnych

Jedno z najpoważniejszych zastrzeżeń Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do zmian w ustawie o radiofonii i telewizji z 31 grudnia 2015 r. dotyczyło likwidacji konkursów na stanowiska w zarządach i radach nadzorczych spółek. W zaproponowanym projekcie ustawy obowiązek przeprowadzenia konkursu obejmuje wyłącznie stanowisko dyrektora naczelnego i jego zastępcy (art. 22 ust. 1 w zw. z art. 24 projektu). Projekt przewiduje obowiązek wyłonienia w konkursie dyrektora naczelnego; obowiązek ten jest jednak przewidziany tylko w odniesieniu do pierwszej kadencji dyrektora. Zgodnie z art. 25 ust. 1 projektu ponowne powołanie na następną kadencję nie wymaga konkursu. Taka regulacja umożliwi dyrektorom sprawowanie funkcji przez nieokreślony okres czasu, bez możliwości weryfikacji ich kompetencji w procesie konkursowym. Należałoby się zastanowić, czy brak konkursu nie powinien dotyczyć wydłużenia o jedną kadencję. Kolejna, trzecia kadencja wymagałaby jednak ponownego udziału w konkursie. Dwuletnie kadencje wydają się bardzo krótkie i mogą wpływać na ciągłości funkcjonowania mediów publicznych. Należałoby się zastanowić, czy kadencje nie powinny być wydłużone do trzech lub czterech lat.

Obowiązek przeprowadzenia konkursu nie obejmuje społecznych rad programowych. Brak określenia szczegółowych zasad wyboru oraz kryteriów merytorycznych, jakie powinny spełniać osoby zasiadające w społecznych radach programowych, rodzi zarzut, że mogą być one wybierane nie ze względu na merytoryczne kompetencje, ale z uwagi na kryteria polityczne.

Projekt ustawy stanowi, że Przewodniczący Rady Mediów Narodowych odwołuje dyrektorów naczelnych instytucji medialnych. W zależności od przyczyny jego odwołania, w proces decyzyjny jest zaangażowana Rada lub społeczna rada programowa danego medium. Jednakże w przypadku określonym w art. 25 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy, tj. w przypadku odwołania z powodu stwierdzenia rażącego naruszenia przez dyrektora naczelnego

obowiązków określonych w ustawie lub statucie, Przewodniczący będzie podejmował decyzję o odwołaniu dyrektora indywidualnie. Tymczasem, jak wskazano powyżej, zgodnie ze standardami Komitetu Ministrów Rady Europy decyzje o powołaniu czy odwołaniu organów zarządczych powinny być podejmowane kolegialnie, a nie jednoosobowo²¹. Ponadto, biorąc pod uwagę, że Przewodniczącego Rady powołuje spośród jej członków Marszałek Sejmu, taka sytuacja powoduje ryzyko wpływania w pewnym zakresie przez organ polityczny na obsadę kierownictwa poszczególnych instytucji mediów narodowych.

5. Uwagi dodatkowe

Projekt ustawy w niewystarczającym stopniu reguluje zasady funkcjonowania mediów publicznych w internecie, w tym utrzymywania i redagowania stron internetowych Polskiego Radia i Telewizji Polskiej. Obecnie komunikowanie się za pomocą stron internetowych mediów publicznych odgrywa znaczącą rolę; jednocześnie utrzymywane są liczne platformy internetowej komunikacji. Projekt w art. 11 pkt 3 w sposób ogólny i nieprecyzyjny odnosi się „nowych technik tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych”. Zasadne wydaje się doprecyzowanie zasad funkcjonowania platform internetowych mediów publicznych oraz zastanowienie się nad możliwością ich ewentualnego ujednoczenia.

W punkcie art. 52 projektu ustawy wskazuje się, że przychodami instytucji są wpływy z reklam i innych przekazów handlowych. W projekcie nie znalazła się jednak reguła dotycząca ograniczenia poziomu reklam w mediach publicznych. Został on ogólnie zaznaczony w uzasadnieniu do projektu. Organ nadzorujący media publiczne powinien kontrolować proces redukcji liczby reklam w mediach publicznych, w celu wyjścia mediów publicznych z rynku komercyjnego.

III. Uwagi do projektu ustawy o składce audiowizualnej

Projekt ustawy audiowizualnej wprowadza nowy sposób poboru składek na rzecz mediów publicznych. Projekt zakłada powszechny system poboru składek, powiązany z opłatami za energię elektryczną. Powszechny pobór składek audiowizualnych stanowi jeden z elementów stabilizacji finansowania mediów publicznych i należy go traktować jako dobre rozwiązanie. Musi być on jednak powiązany z odpowiednimi gwarancjami dotyczącymi niezależności, apolityczności, pluralizmu i rzetelności mediów publicznych. Jak wskazano w Rekomendacjach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie finansowania mediów publicznych, system finansowania mediów publicznych powinien być zorganizowany w sposób gwarantujący im niezależności i chroniących przed wpływami polityki²². Powszechny pobór składek musi być systemem przemyślanym, uniemożliwiającym unikanie opłat lub dyskryminacje w sposobie ich poboru.

W projekcie nie zawarto definicji składki, jak również nie wskazano urzędzeń, których posiadanie generuje obowiązek zapłaty składki. Projekt ustawy wskazuje, że obowiązek zapłaty składki powstaje odrębnie od każdego punktu poboru (art. 5 projektu). Projekt nie

²¹ Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.

²² Recommendation 1878 (2009) on Funding of public broadcasting przyjęty 25 czerwca 2009 r.

uzależnia jednak opłaty od faktu, czy w danym punkcie poboru dostęp do mediów publicznych jest realizowany, czy też punkt poboru znajduje się w miejscu, w którym dostępu do mediów narodowych nie ma (np. w garażu wolnostojącym, domu letniskowym). Z drugiej strony, wprowadzając system zależny od punktu poboru, duże obiekty usługowe (np. hotele) posiadające znaczącą ilość urządzeń będą zobowiązane do uiszczania tej samej opłaty co użytkownicy korzystający z jednego urządzenia.

W projekcie ustawy wskazano, że odbiorca uiszcza opłaty na rachunek inkasenta (art. 9), nie zostało jednak doprecyzowane, czy rachunek ten odrębny jest od rachunku na jaki pobierana jest opłata za energię. Nie przewidziano również konsekwencji w razie nie odprowadzania składki przez użytkownika. Ponadto, w art. 8 projektu ustawy określono wysokość składki. Oznaczenie wysokości składki w ustawie będzie rodziło potrzebę jej każdorazowej nowelizacji w razie jej zmiany (np. ze względu na inflację).

W art. 20 projektu określono pięć grup osób, które są zwolnione z obowiązku uiszczania składek audiowizualnych. W projekcie nie przewidziano jednak mechanizmu weryfikacji zasadności zwolnień. Zgodnie z art. 25 ust. 5 kontrola nad zgłoszeniami przez organ gminy ogranicza się w zasadzie do kwestii formalnych. Sprawowanie kontroli przez gminę może być utrudnione np. ze względu na brak obowiązku meldunkowego.

IV. Uwagi do projektu zawierającego przepisy wprowadzające ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej

Projekt ustawy wskazuje, że stosunek pracy dyrektora, zastępcy dyrektora, kierownika bądź zastępcy kierownika lub szefa redakcji wygasa, chyba że strony zawarły umowę przewidującą dalsze trwanie stosunku pracy (art. 27 ust. 1). Jak wynika z monitoringu prowadzonego przez Towarzystwo Dziennikarskie²³, na mocy „małej ustawy medialnej” 127 osób odeszło lub zostało zwolnionych z mediów publicznych²⁴, w tym dziennikarze, dyrektorzy i pracownicy administracyjni. Proponowana regulacja może więc prowadzić do kolejnych zmian kadrowych w mediach publicznych. Tak znaczące zmiany kadr prowadzą do osłabienia tzw. pamięci instytucjonalnej poszczególnych nadawców. Usuwanie osób ze znajomością konkretnych mediów i z wieloletnim doświadczeniem nie może być odczytane jako przejaw dbałości o wypełnianie misji i o odbiorców. Rozwiązanie umów nie powinno następować w sposób blankietowy, ale powinno zostać poprzedzone stosowną indywidualną ewaluacją merytoryczną i wówczas powinna być dopiero podjęta decyzja o zmianie

V. Podsumowanie

Potrzeba nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji wynika z dwóch poważnych problemów: braku skutecznego finansowania oraz uzależnienia mediów publicznych od świata polityki.

²³ Dane dostępne na: <http://towarzystwodziennikarskie.org/>

²⁴ Spośród nich 71 zostało zwolnionych, a 6 odsuniętych od anteny lub prowadzonego dotychczas program/audycji.

Demokratyczny porządek zakłada ład medialny oparty na stabilnych mechanizmach oddzielających media od polityki rozumianej jako arena sporów partyjnych. Projekty, które wpłynęły do Sejmu RP 21 kwietnia 2016 r., nie odpowiadają niestety w sposób dostateczny na potrzeby zmian.

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

W konsekwencji proponowana regulacja może zagrażać konstytucyjnej swobodzie wypowiedzi stanowiącej jeden z filarów i konstytutywną przesłankę demokratycznego społeczeństwa. 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 niepokój²⁵. 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 przedstawicieli władzy, wpisuje się w podstawowe zadania mediów. Na państwie ciąży zaś obowiązek zapewnienia takich warunków, aby media mogły te zadania kontrolne swobodnie wypełniać.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Danuta Przywara
Prezes HFPC



²⁵ I.C. Kamiński, Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna. Warszawa 2010, LEX.