



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniewski 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

084./2016/OBS/DB

Warszawa, dnia 15 stycznia 2016 r.

Sz. P. Witold Waszczykowski
Minister Spraw Zagranicznych
Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23,
00-580 Warszawa

Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwraca się do Pana Ministra z apelem o skierowanie do Komisji Weneckiej Rady Europy ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 30 grudnia 2015 r. Naszym zdaniem ustawa budzi liczne i poważne wątpliwości co do jej zgodności z międzynarodowymi standardami niezależności i pluralizmu organów zarządzających w mediach publicznych.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie zauważyć, że Pan Minister zdecydował się 24 grudnia 2015 r. wystąpić o opinię do Komisji Weneckiej w sprawie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ta decyzja, pozytywnie odebrana przez polską i międzynarodową opinię publiczną, stanowi ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych ważny precedens i w naszej ocenie może prowadzić do uniknięcia (oraz eliminacji) błędów legislacyjnych.

Poddanie ustawy ocenie Komisji Weneckiej jest też istotne dlatego, że – jak zostało to podkreślone w uzasadnieniu do ustawy - stanowi ona „pierwszy etap reformy polskich mediów publicznych, zmierzającej do ustanowienia systemu mediów narodowych”. Ponadto, ustawa z 30 grudnia 2015 r. będzie obowiązywać do 30 czerwca 2016 r., opinia Komisji Weneckiej może być zatem istotna dla prac nad kompleksowymi zmianami ustawy medialnej.

Zdaniem HFPC wprowadzone ustawą zmiany mogą prowadzić 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

Ustawa przywioduje, 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 charakteru¹.

Chociaż obecna procedura obsady stanowisk kierowniczych w mediach publicznych nie jest doskonała², 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. 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.

Rozwiązania przyjęte w ustawie budzą szczególne wątpliwości w świetle wytycznych z 11 września 1996 r. dołączonych do Rekomendacji Komitetu Ministrów do Państw Członkowskich w sprawie gwarancji niezależności nadawców publicznych³. Komitet Ministrów Rady Europy wskazuje, iż mianowanie i odwoływanie ze stanowisk zarządczych w mediach publicznych nie może odbywać się ze względu na polityczną przynależność danej osoby (rozdział IV rekomendacji, *Staff of public service broadcasting organizations*). Nowelizacja ustawy o rtv, wprowadzając możliwość nominowania członków zarządów przez jednego z ministrów, daje szeroką możliwość na wprowadzanie kandydatów ze względu na ich przynależność polityczną.

Ponadto, zgodnie z wytyczną nr 5 rekomendacji, za powoływanie członków zarządu może być odpowiedzialny rząd lub parlament. Jednakże osoby wybrane przez ciała polityczne

¹ Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, Media publiczne i prawa człowieka, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1881537>.

² Na potrzeby jej zmiany, wskazała m.in. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w dokumencie pt. „Nowy modelu funkcjonowania mediów publicznych w Polsce z 21 grudnia 2015 r.

³ Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the Guarantee of the Independence of public service broadcasting, 11 September 1996.

nie mogą mieć większości w zarządzie. W przypadku ustawy o rtv wszyscy członkowie zarządów i rad nadzorczych powoływani są przez przedstawiciela rządu. Jednocześnie ustawodawca nie wprowadził dodatkowych gwarancji mających na celu ochronę członków zarządów i rad nadzorczych przed naciskami o charakterze politycznym.

Ustawa uchyla też przepisy mówiące o konieczności przeprowadzenia jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych oraz zarządów w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji, co przeczy wytycznej 5 rekomendacji Komitetu Rady Ministrów z 11 września 1996 r. 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 one wybierane 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 nowelizacji przewidziano 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 odwołania.

Oceniając w świetle standardów międzynarodowych przedstawioną wyżej procedurę obsadzania stanowisk we władzach mediów publicznych, należy stwierdzić, że nie spełnia ona kluczowego wymogu stawianego regulacjom krajowym w tym obszarze, tj. nie zapewnia niezależności od wpływów politycznych⁴. W kontekście projektowanej ustawy warto dodatkowo zwrócić uwagę na Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zarządzania w mediach publicznych⁵. Wynika z niej, że co do zasady uzasadniony jest pewien udział państwa w powoływaniu organów nadzorczych lub zarządczych w mediach publicznych. Jednocześnie jednak zasady powoływania składu tych organów muszą być dostatecznie 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.

Również Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie (m.in. sprawie *Manole i inni p. Mołdawii*⁶) podkreśla potrzebę wprowadzenia przez państwa członkowskie przejrzystego systemu powoływania zarządów w mediach publicznych, gwarantujących ich niezależność i chroniących przed politycznymi naciskami. Niezależne media stanowią

⁴ 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).

⁵ Ibidem.

⁶ Application no. 13936/02.

bowiem dobro publiczne i są warunkiem doskonalenia się demokratycznego społeczeństwa jako całości. 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 swobodnie wypełniać.

W konkluzjach Rady UE i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie UE w sprawie wolności i pluralizmu mediów w otoczeniu cyfrowym⁷ podkreślono, iż wysoki poziom niezależności i pluralizmu mediów nie tylko jest podstawą demokracji, lecz także przyczynia się do wzrostu gospodarczego i jego trwałości. Zapewnienie wysokiego poziomu wolności i pluralizmu mediów jest sprawą zasadniczą dla wiarygodności UE podczas negocjacji z państwami do niej przystępującymi. Jednocześnie Rada UE zwróciła się do państw członkowskich o zapewnienie niezależności audiowizualnym organom regulacyjnym.

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

Ustawa 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.

⁷ Dziennik Urzędowy UE z 4 lutego 2014 r., C 32/6.

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

Warto zaznaczyć, że w wielu systemach Unii Europejskiej to odpowiednikom KRRiT przyznano możliwość powoływania i odwoływania zarządów spółek mediów publicznych. M.in. w Czechach czy Danii to odpowiednik Krajowej Rady wybiera dyrektora telewizji publicznej⁹. We Francji, dyrektorzy publicznego radia i telewizji wybierani są przez Conseil Supérieur de l'Audiovisuel¹⁰. W Wielkiej Brytanii i w Niemczech przyjęto system, w którym to autorytety z różnych dziedzin mianują dyrektorów mediów publicznych.

3. Okres *vacatio legis*

Wątpliwości budzi również regulacja art. 4 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 ustawie z 30 grudnia 2015 r. nie znalazło się uzasadnienie dla tego nadzwyczajnego skrócenia okresu *vacatio legis*. We wcześniejszych opiniach dotyczących m.in. systemu wyborczego w Chorwacji, Komisja Wenecka¹¹ podkreślała, jak istotne jest utrzymywanie *vacatio legis* w ustawach o charakterze systemowym.

Komisja Wenecka Rady Europy wielokrotnie podkreślała, że zaangażowanie państwa w kontrolę nad funkcjonowaniem mediów publicznych nie może przybrać formy „quasi-monopolu” rządzącej partii. 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 publicznych¹².

Zdaniem HFPC nowelizacja ustawy nie przyczynia się do poprawy funkcjonowania mediów publicznych, lecz może prowadzić do pogłębienia istniejących już negatywnych zjawisk w funkcjonowaniu tych instytucji. Trudno oprzeć się wrażeniu, że przyjęte 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 w debacie publicznej funkcję politycznego narzędzia .

⁹ Więcej informacji w raporcie Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program, Network Media Program, dostępnym na: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/volone_20051011_0.pdf

¹⁰ Więcej informacji na: <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Des-missions-diversifiees/Les-nominations>

¹¹ M.in. Opinia z 22 lutego 2002 r. w sprawie Chorwackiej ustawy o wyborach do ciał samorządowych, nr 174/2001_cro, par. 4.

¹² 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?pdffile=,CDL-AD\(2005\)017-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=,CDL-AD(2005)017-e)

Należy zaznaczyć, iż wątpliwości co do zgodności ustawy ze standardami międzynarodowymi wyraziła, obok Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka¹³, m.in. Dunja Mijatovic, Specjalny Sprawozdawca ds. mediów OBWE¹⁴, Europejska Unia Nadawców¹⁵, Niels Muznieks, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy¹⁶ oraz Thorborn Jagland, Sekretarz Generalny Rady Europy¹⁷.

W świetle powyższych uwag pragniemy się zwrócić do Pana Ministra z apelem o skierowanie nowelizacji ustawy do Komisji Weneckiej w celu sprawdzenia, czy nie stoi ona w sprzeczności ze standardami wypracowanymi przez Radę Europy.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,


Dr Piotr Kłodoczny
Sekretarz Zarządu




Danuta Przywara
Prezes Zarządu

¹³ Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 30 grudnia 2015 r., dostępne na: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/12/HFPC_opinia_30122015.pdf

¹⁴ Stanowisko z 30 grudnia 2015 r., dostępne na: <http://www.osce.org/fom/213391>

¹⁵ Stanowisko z 31 grudnia 2015 r., dostępne na: <http://www3.ebu.ch/news/2015/12/ebu-appeals-to-polish-president>

¹⁶ Oświadczenie z 5 stycznia 2016 r., dostępne na: http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/call-on-polish-president-not-to-sign-new-media-law?redirect=http://www.coe.int/en/web/commissioner/home?p_p_id=101_INSTANCE_iFWYWFoeqhvQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=4

¹⁷ Stanowisko z 6 stycznia 2016 r., dostępne na: <http://www.coe.int/en/web/media-freedom/-/council-of-europe-invites-poland-to-consult-its-experts-on-the-new-media-law?redirect=http://www.coe.int/en/web/media-freedom/home>