



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: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

..../2017/KS/DG

Warszawa, 10 stycznia 2017 r.

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie założeń zmiany organizacji
pracy mediów w Sejmie**

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii są założenia zmian organizacji pracy mediów w Sejmie przedstawione 14 grudnia 2016 r. w broszurze Biura Prasowego Kancelarii Sejmu „*Informacja na temat zmian w organizacji pracy mediów w Parlamencie*” (dalej też jako broszura Biura Prasowego Kancelarii Sejmu)¹. Do obecnej chwili dokument ten pozostaje jedynym źródłem informacji na temat planowanych zmian, w szczególności nie został wciąż przedstawiony projekt zarządzenia Marszałka Sejmu lub projekt zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie opinia ta ma na celu szersze przedstawienie standardów międzynarodowych istotnych przy regulowaniu zasad relacjonowania prac parlamentów przez media i sformułowanie bardziej generalnych rekomendacji w tym zakresie.

II. Ocena prawna

1. Media i parlament w demokratycznym państwie prawa

Wolność prasy ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa. Rola ta była wielokrotnie podkreślana w orzecznictwie zarówno Trybunału Konstytucyjnego (dalej też jako: TK), jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej również jako: ETPC). Działalność mediów zapewnia obywatelom dostęp do informacji niezbędnych do uczestniczenia w debacie publicznej i tym samym pozwala na świadomy i czynny udział

¹Biuro Prasowe Kancelarii Sejmu, *Informacja na temat zmian w organizacji pracy mediów w Parlamencie*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=75C382A83FC44D16C1258089005E2582>.

w realizacji władzy państwowej². Dlatego też zauważa się, że wolność ta chroniona jest nie tylko przez zasadę wolności prasy (art. 14 Konstytucji) oraz przez gwarancje swobody wypowiedzi (art. 54 Konstytucji, art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dalej też jako EKPC lub Konwencja³), ale stanowi również istotny element zasady zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji)⁴ oraz prawa do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi (art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁵)⁶. Prasa realizuje również funkcję kontrolną tzw. „publicznego stróża” (*public watchdog*) wobec nieprawidłowości życia społecznego, odgrywając kluczową rolę w przestrzeganiu praw⁷, a także w utrudnianiu manipulacji⁸. W systemie demokratycznym działania lub zaniechania rządu muszą być przedmiotem ścisłej kontroli nie tylko ze strony władzy ustawodawczej i sądów, ale muszą być również poddane kontroli prasy i opinii publicznej⁹. Pełnienie funkcji kontrolnej jest nie tylko prawem, ale też powinnością prasy – społeczeństwo ma prawo otrzymywać informacje o sprawach mających publiczne znaczenie¹⁰. Prawo to wynika również z art. 61 Konstytucji, który daje każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działaniu władzy publicznej i osób tę władzę piastujących¹¹. Wreszcie wolność prasy zapewnia opinii publicznej jeden z najlepszych środków poznania i ukształtowania opinii o poglądach oraz stanowiskach przywódców politycznych¹².

Wskazane trzy aspekty wolności prasy kluczowe dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa – tj. zapewnianie informacji pozwalających na świadome i czynne uczestnictwo w sprawowaniu władzy, monitorowanie działań władzy i informowanie o jej nadużyciach oraz dostarczanie wiedzy o poglądach przedstawicieli społeczeństwa – tym bardziej odnoszą się do możliwości relacjonowania prac parlamentu. Parlament jest w demokracji kluczowym forum

² Wyrok ETPC z 23 kwietnia 1992 r., w sprawie *Castells p. Hiszpanii*, skarga nr 11798/85, § 43; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., SK 43/05, pkt. 2.2; Wyrok SN z dnia 28 września 2000 r. (sygn. akt V KKN 171/98).

³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r. SK 43/05, pkt. 3.1.

⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167.

⁶ Komentarz Ogólny Nr 25 (57) do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Przyjęty 12 lipca 1996 r. na 1510 posiedzeniu (57 sesji) Komitetu Praw Człowieka ONZ, pkt. 25; opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z 5 maja 1999 r. w sprawie *Robert W. Gauthier p. Kanadzie*, zawiadomienie nr 633/1995, U.N. Doc. CCPR/C/65/D/633/1995, pkt. 13.4

⁷ Wyrok ETPC z 25 marca 1985 r. w sprawie *Barthold p. Niemcom*, skarga nr 8734/79, § 58.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., SK 43/05, pkt. 3.1.

⁹ *Castells p. Hiszpanii*, § 46.

¹⁰ Wyrok ETPC z 26 kwietnia 1979 r. w sprawie *Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii (I)*, skarga nr 6538/74, § 65.

¹¹ Warto *in extenso* przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku z 16 marca 1999 r. Sądu Okręgowego w Gdańsku, sygn. akt I C 1257/98 „Nadawcy telewizyjni w demokratycznym państwie prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska, mają nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek informowania społeczeństwa o wszelkich przejawach nadużywania przez organy władzy publicznej swych uprawnień i przekraczania kompetencji. Obowiązek taki wynika z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który daje każdemu obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działaniu władzy publicznej i osób tę władzę piastujących. Z prawa tego wynika obowiązek mediów dostarczania takich informacji.”

¹² Wyrok ETPC z 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lingens p. Austrii*, skarga nr 9815/82, § 44, *mutatis mutandis* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., SK 43/052, pkt. 2.2.

dla debaty politycznej¹³, stanowi akty o najwyższej mocy prawnej w systemie prawa wewnętrznego oraz jest miejscem, w którym najpełniej wyrażają się poglądy i stanowiska przedstawicieli wybieranych przez obywateli. Bez odpowiedniego dostępu do wiedzy na temat działań parlamentu, bez efektywnej kontroli mediów nad prawidłowością procesu ustawodawczego i bez szerokiego informowania o słowach i czynach wybranych reprezentantów prawidłowe funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa jest poważnie zagrożone.

Związek między dostępem dziennikarzy do parlamentu i prawidłowym funkcjonowaniem demokracji jest podkreślany także przez organizacje międzynarodowe. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zwraca uwagę, że dobra współpraca parlamentu z mediami stanowi środek dialogu z obywatelami, a otwartość prac parlamentarnych dla mediów ma bezpośrednie przełożenie na funkcjonowanie demokracji i dlatego zapewnienie im odpowiedniego dostępu powinno stanowić ważny priorytet polityczny dla parlamentów krajowych¹⁴. Z kolei Zgromadzenie Parlamentarne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) uznaje, że bezpośredni dostęp obywateli do parlamentu może być limitowany tylko ze względu na ograniczenie przestrzeni i zasady bezpieczeństwa i podkreśla, że niezależni obserwatorzy i media powinni mieć zapewniony pełen dostęp do posiedzeń parlamentu.¹⁵ Zasady te mają na celu umożliwienie obywatelom aktywnego udziału w pracach władzy ustawodawczej oraz budowanie bardziej demokratycznego społeczeństwa¹⁶. Zapewnienie odpowiedniego dostępu do parlamentu i jego posiedzeń dla prasy stanowi też jeden ze wskaźników demokratycznego parlamentu, opracowanych przez Stowarzyszenie Parlamentarne Wspólnoty Narodów (*Commonwealth Parliamentary Association*) wspólnie z Instytutem Banku Światowego¹⁷.

2. Warunki ograniczenia dostępu mediów do parlamentu

Wolność prasy, swoboda wypowiedzi oraz prawo do informacji nie mają charakteru absolutnego. Wszelkie ograniczenia muszą być jednak zgodne z konstytucyjnymi i konwencyjnymi zasadami regulującymi dopuszczalny zakres ingerencji w prawa i wolności, a zatem czynić zadość warunkom legalności, celowości i proporcjonalności. W szczególności dotyczy to także ingerencji w postaci ograniczenia wstępu dziennikarzy do parlamentu czy limitowania możliwości nagrywania materiałów dziennikarskich na jego terenie¹⁸.

¹³ Wyrok ETPC z 17 grudnia 2009 w sprawie *A. p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 35373/97, §79.

¹⁴ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy 1142 (1997) w sprawie parlamentów i mediów, por. również Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy 1636 (2008) w sprawie wyznaczników dla mediów w demokracji.

¹⁵ Zgromadzenie Parlamentarne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, *Deklaracja w sprawie otwartości parlamentu*, przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie przyjęta 5 sierpnia 2013 r., pkt 28 - 29.

¹⁶ *Ibidem*, str. i.

¹⁷ Stowarzyszenie Parlamentarne Wspólnoty Narodów, Instytut Banku Światowego, *Zalecane wyznaczniki demokratycznych parlamentów*, pkt 9.1.1- 9.1.2.

¹⁸ *mutatis mutandis*, wyrok ETPC z 8 października 2009 r. w sprawie *Gsell p. Szwajcarii*, nr. 12675/05; wyrok ETPC z 21 czerwca 2012 r. w sprawie *Schweizerische Radio-Und Fernsehgesellschaft Srg p. Szwajcarii*, skarga nr 34124/06.

Z broszury Biura Prasowego Kancelarii Sejmu wnioskować można, że celem zmian jest zapewnienie „właściwego ładu i bezpieczeństwa w budynku”¹⁹. Bezpieczeństwo posłów i niezakłócone funkcjonowanie organu władzy ustawodawczej mogą stanowić uzasadnienie dla ograniczenia dostępu do jego budynków i uregulowania pracy dziennikarzy w Sejmie. Wątpliwa wydaje się jednak proporcjonalność planowej ingerencji w stosunku do wskazanych celów. Bliższa analiza poszczególnych proponowanych rozwiązań będzie przedstawiona w następnych punktach opinii, już w tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie o charakterze ogólnym.

a) Ograniczenia praw i wolności muszą być niezbędne dla osiągnięcia celów danej regulacji

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK z wymogu proporcjonalności wynika, że dopuszczalne są tylko niezbędne ingerencje w Konstytucyjne prawa i wolności – należy wykazać, że osiągnięcie zamierzonych celów ingerencji nie byłoby możliwe przy zastosowaniu innych, mniej uciążliwych środków²⁰. W obecnym stanie prawnym istnieją już przepisy normujące pracę dziennikarzy w Sejmie, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego, ale które jednocześnie w mniejszym stopniu ograniczają media. Należy tu wskazać przede wszystkim uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako Regulamin Sejmu) oraz zarządzenie nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie kancelarii sejmowej oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie kancelarii sejmowej (dalej jako zarządzenie Marszałka Sejmu z 2008 r.). Akty te regulują zasady wstępu dziennikarzy do budynków Sejmu²¹, określają zakres swobody poruszania się dziennikarzy w budynkach sejmowych²², wskazują miejsca, w których zakazane jest fotografowanie, filmowanie i przeprowadzenie wywiadów²³. Szczególną gwarancją bezpieczeństwa i ochrony przed zakłóceniami porządku stanowi również możliwość czasowego zawieszenia prawa wstępu dziennikarza do budynków Sejmu i Senatu²⁴ lub odmowy wydania karty prasowej²⁵. Środki te mogą zostać podjęte w szczególności, gdy dany dziennikarz nie przestrzega przepisów porządkowych lub zakłóca spokój i porządek w budynkach sejmowych, a także narusza powagę Sejmu lub Senatu, dobre obyczaje lub rażąco narusza prawo do prywatności innych osób lub, odpowiednio w sytuacji ubiegania się ponownie o kartę prasową – nie przestrzegał wymienionych zasad w przeszłości²⁶.

W broszurze Biura Prasowego Kancelarii Sejmu brak jest jakiegokolwiek bezpośredniego odniesienia do tych regulacji. Pojawia się jedynie – dość zaskakujące w kontekście wyżej

¹⁹ Broszura Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, str. 7.

²⁰ Wyrok TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06.

²¹ § 30 zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r.

²² § 40 ust. 1 zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r.

²³ § 68 zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r.

²⁴ § 21 zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r.

²⁵ § 22 zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r.

²⁶ § 21 ust. 2 i § 22 ust. 2. zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r.

wymienionych przepisów – stwierdzenie, iż „relacjonowanie prac Sejmu i Senatu odbywa się według zwyczajowo przyjętych zasad. Obecność mediów nie jest regulowana konkretnymi i jednoznacznymi przepisami”²⁷. Ponadto choć obecny stan opisywany jest w kategoriach „gonitwy” i „bałaganu organizacyjnego”²⁸, to według informacji podanych HFPC przez Szefa Kancelarii Sejmu, w ostatnich latach było tylko kilka przypadków odmów wydania kart prasowych lub zawieszania prawa wstępu do budynków.²⁹ Fakt, iż tak rzadko sięgano po dostępne środki mające na celu zapewnianie bezpieczeństwa i porządku może świadczyć o tym, że w istocie nie dochodziło w większej skali do zakłóceń spokoju, porządku czy naruszeń powagi Sejmu lub dobrych obyczajów. Przyjmując alternatywnie, że takie nadużycia miały jednak miejsce w szerokim zakresie (tak jak przedstawia to broszura Biura Prasowego Kancelarii Sejmu), to powyższa informacja o ledwie kilku przypadkach odmowy lub zawieszania oznaczałaby, że niewystarczająco wykorzystywano dostępne już w obecnym stanie prawnym środki. Znamienne przy tym jest, że po zwróceniu się 7 listopada 2016 r. przez HFPC w trybie przewidzianym przez ustawę o dostępie do informacji publicznej³⁰ o dane na temat dokładnej liczby przypadków zawieszania prawa wstępu i odmowy wydania kart prasowych, Kancelaria Sejmu już dwukrotnie przesuwiała termin odpowiedzi, uzasadniając to koniecznością analizy przedmiotowej dokumentacji³¹. Fakt, iż Kancelaria Sejmu dopiero teraz i dopiero na wniosek HFPC zbiera dane na temat praktyki korzystania z obecnych rozwiązań prawnych mających na celu ochronę bezpieczeństwa i porządku w Sejmie, sugeruje, że przygotowanie planowanych zmian nie poprzedziła analiza aktualnego stanu prawnego, a w szczególności nie zbadano tego, czy obecne, mniej ograniczające środki nie są już wystarczające dla osiągnięcia obranych celów.

Należy dodatkowo podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem TK, z przesłanki niezbędności ograniczeń wynika, iż nie wystarczy, by proponowane środki *sprzyjały* prawomocnym celom, *ułatwiały* ich osiągnięcie czy były *wygodne* lub *użyteczne* dla władzy³². Tym samym nawet jeżeli proponowane rozwiązania mogą stanowić wygodniejszy dla władzy środek zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w Sejmie (np. ponieważ wprowadzają ogólne, daleko idące restrykcje dla dziennikarzy parlamentarnych w przeciwieństwie do indywidualnych sankcji za naruszenie porządku, wymagających analizy poszczególnych przypadków), to nie oznacza to, iż czynią one zadość konstytucyjnemu wymogowi niezbędności ograniczeń praw i wolności.

²⁷ Broszura Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, str. 2.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Odpowiedź Kancelarii Sejmu z dnia 19 października 2016 r. na pismo HFPC, dostępna na http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/10/Kancelaria-Sejmu_HFPC_odpowiedz19102016.pdf

³⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198.

³¹ Obecnie termin udzielenia informacji upływa 7.01.2017 r.

³² Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; Wyrok TK z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04.

b) Korzyści ingerencji dla interesu publicznego muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do stopnia ograniczenia praw i wolności

Na gruncie Konstytucji niedopuszczalne są ingerencje nadmierne, czyli o zaburzonej proporcji między chronionym dobrem a ograniczonym prawem³³. Z ogólnych zasad wypracowanych w orzecznictwie TK oraz ETPC wynika, że w przypadku regulacji relacjonowania przez dziennikarzy prac parlamentu, zakres dopuszczalnych ograniczeń jest wąski. Kwestie związane z funkcjonowaniem parlamentu stanowią bowiem sprawy mające istotne znaczenie publiczne, których relacjonowanie jest objęte szczególną ochroną³⁴. Dotyczy to nie tylko wąsko rozumianego procesu legislacyjnego (np. wyłącznie głosowań i przemówień z mównicy), ale zasadniczo wszelkich zachowań posłów w Sejmie. Jako osoby publiczne, sami świadomie wystawiają oni swoje słowa i czyny na ścisłą kontrolę zarówno ze strony dziennikarzy, jak i ogółu społeczeństwa i tym samym muszą w większym stopniu, niż osoby niemające tej cechy, tolerować zainteresowanie opinii publicznej³⁵ – tym bardziej w miejscu wykonywania ich mandatu. Ponadto ograniczenia dotyczące mediów z uwagi na ich szczególną rolę poddawane są zarówno przez TK, jak i ETPC bardzo rygorystycznej kontroli: „organy władzy publicznej zobowiązane są przy podejmowaniu działań legislacyjnych uwzględniać szczególny charakter wolności prasy. Jej zasadnicze znaczenie dla należytego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa przesądza o niewielkim marginesie ingerencji Państwa w wolność wypowiedzi medialnej”³⁶.

3. Zasady wstępu do budynków parlamentu

Uregulowanie wstępu do budynków parlamentu w formie akredytacji było przedmiotem rozstrzygnięcia Komitetu Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej jako Komitet Praw Człowieka ONZ) w sprawie *Gauthier p. Kanadzie*³⁷. Komitet Praw Człowieka ONZ uznał, że odpowiednie procedowanie prac parlamentu oraz bezpieczeństwo parlamentarzystów mogą być uznane za uprawnione cele uzasadniające wprowadzenie systemu akredytacji. Jednak uregulowanie takiego systemu nie stanowi wyłącznie dyskrecjonalnej decyzji państwa – limitowanie dostępu do parlamentu dla dziennikarzy stanowi ingerencje w swobodę wypowiedzi i jako takie musi być proporcjonalne i niezbędne dla osiągnięcia tych celów.³⁸

Pozbawienie wstępu do Sejmu stanowi najdalej idący środek, który w całości uniemożliwia bezpośrednie sprawozdawanie wydarzeń z parlamentu i dlatego powinien być on stosowany z

³³ Wyrok TK z 28 września 2006 r., sygn. akt K 45/04; wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r. sygn. akt K 46/07.

³⁴ Wyrok ETPC z 25 czerwca 1992 r. w sprawie *Thorgeir Thorgeirson* przeciwko Islandii, skarga nr 13778/88.

³⁵ Zasada ta ugruntowana jest zarówno w orzecznictwie ETPC, jak i TK oraz SN (zob. np. wyrok ETPC z 9 stycznia 2007 r. w sprawie *Kwiecień p. Polsce*, skarga nr 51744/99, § 47; wyrok TK z 5 marca 2003 r., K 7/01, wyrok TK z 12 maja 2008 r. K 17/05; wyrok SN z 8 lutego 2008 r., sygn. akt. I CSK 345/07)

³⁶ Wyrok TK z 12 maja 2008 r., SK 43/05; *Lingens p. Austrii*, § 44.

³⁷ Opinia Komitetu Praw Człowieka ONZ z 5 maja 1999 r. w sprawie *Robert W. Gauthier p. Kanadzie*, zawiadomienie nr 633/1995, U.N. Doc. CCPR/C/65/D/633/199.

³⁸ *Ibidem*, pkt. 13.6.

dużą ostrożnością, wtedy gdy żadne inne rozwiązania nie są w stanie doprowadzić do obranych uprawnionych celów. Należy zauważyć również, że aprioryczne limitowanie wstępu dziennikarzy stanowi ingerencję w swobodę wypowiedzi o przewencyjnym charakterze, która uznawana jest na gruncie orzecznictwa ETPC za bardziej niebezpieczną i jako taka podlega niezwykle rygorystycznej kontroli Trybunału³⁹. W obecnym stanie prawnym dostępne są mniej ingerujące środki następcze – strażnicy Straży Marszałkowskiej mogą nakazać natychmiastowe opuszczenie terenu Sejmu gdy dana osoba lub grupa osób swoim zachowaniem lub wyglądem naruszają powagę Sejmu lub Senatu, lub w przypadku, gdy nie podporządkowują się poleceniom wydawanym w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa⁴⁰. Ponadto istnieje obecnie także szereg przepisów porządkowych regulujących zasady wstępu do Sejmu i mających służyć właśnie zapewnianiu bezpieczeństwa w Sejmie, takie jak konieczność poddania się na wejściu kontroli pirotechniczno-radiologicznej⁴¹. Wprowadzenie bardziej ograniczających rozwiązań wymagałoby wykazania, że tego typu mechanizmy nie są wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w parlamencie.

Z przedstawionych założeń zmian organizacji pracy mediów w Sejmie wynika, że możliwość wstępu do Sejmu ma zostać radykalnie ograniczona. Szerszy dostęp na podstawie akredytacji i przepustek będzie dotyczył tylko nowoutworzonego Centrum Medialnego w budynku F, który nie jest połączony z głównym gmachem Sejmu. Dziennikarze pracujący z Centrum Medialnego będą mieli więc bardzo ograniczony dostęp do posłów i w praktyce nie będą mieli możliwości np. uzyskania spontanicznej odpowiedzi na niewygodne pytania (będą mogli porozmawiać tylko z tymi posłami, którzy zechcą przyjść do Centrum).

Dostęp do głównego gmachu Sejmu będzie miała specjalna, wąska kategoria dziennikarzy, tzw. Stali Korespondenci Parlamentarni. Status Stałych Korespondentów Parlamentarnych będzie mógł zostać przyznany maksymalnie dwóm dziennikarzom z danej redakcji, którzy będą pracować na zmiany. Oznacza, że zasadniczo w głównym gmachu Sejmu będzie mógł przebywać wyłącznie jeden dziennikarz pracujący dla danej redakcji, co uniemożliwi relacjonowanie przez dane medium dwóch istotnych wydarzeń w Sejmie, które odbywają się w tym samym czasie. Uwzględniając liczne istotne wydarzenia mające miejsce w Sejmie (posiedzenia komisji, posiedzenia plenarne, konferencje prasowe) można się spodziewać, że będzie to sytuacja nierzadka. Nie wydaje się również, by umożliwienie uzyskania jednorazowej kary wstępu zmieniało znacząco sytuację. Zgodnie z informacją z broszury Biura Prasowego Kancelarii Sejmu rozwiązania te miałyby być stosowane wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych (jak posiedzenie Zgromadzenia Narodowego). Ponadto możliwość skorzystania z tych wyjątkowych rozwiązań będzie uzależniona od uzyskania zgody organizatorów danego wydarzenia (konferencji, wystawy). Może to zagrażać możliwości wypełniania funkcji

³⁹ Wyrok ETPC z 23 listopada 1991 w sprawie *Observer i Guardian p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 13585/88 § 60; por. również I. C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.

⁴⁰ § 69 zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r.

⁴¹ Np. zgodnie z § 61- 63 zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r., osoby wchodzące do budynku są poddawane kontroli pirotechniczno-radiologicznej przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu i strażników Straży Marszałkowskiej oraz są zobowiązane do pozostawienia w szatni przedmiotów, które mogą być użyte w sposób zagrażający bezpieczeństwu i porządkowi.

kontrolnej przez media, której nieodzownym elementem jest wyciąganie na światło dzienne informacji niewygodnych dla władzy, a nie wyłącznie takich, jakie władza chce społeczeństwu przedstawić.

Należy jednocześnie zauważyć, że procedura wydawania akredytacji powinna być przejrzysta i zabezpieczać przed ryzykiem arbitralnych rozstrzygnięć⁴². W szczególności wnioskujący powinien móc odwołać się od odmowy prawa wstępu⁴³. W ocenie HFPC obecna regulacja nie odpowiada tym wymogom. Przesłanki odmówienia wydania lub zawieszania kart prasowych są sformułowane w sposób bardzo szeroki, nie ma też jednoznacznej możliwości kontroli takiego rozstrzygnięcia⁴⁴. Skutki takiego stanu prawnego są szczególnie widoczne w niepokojącej sytuacji całkowitego zawieszenia wydawania jednorazowych kart prasowych w okresie 21.12.2016 r. – 05.01.2017 r. W świetle tych rozważań zasadne wydaje się zatem, aby władze Sejmu i Senatu skoncentrowały się w ewentualnych pracach nad zmianą regulacji dotyczących relacjonowania wydarzeń w Parlamencie przez media, w pierwszej kolejności na tych elementach, które w chwili obecnej faktycznie nie zostały poddane wystarczającym unormowaniom (jak np. zasygnalizowana wyżej kwestia braku odpowiedniej procedury odwoławczej).

4. Nagrywanie dźwięku i obrazu oraz robienia zdjęć w budynkach parlamentu

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC gwarancje wolności słowa chronią nie tylko treść wypowiedzi, ale także jej formę, co dotyczy w szczególności swobody wyboru techniki relacjonowania wydarzeń przez dziennikarzy⁴⁵. Dlatego w orzeczeniu *Schweizerische Radio-Und Fernsehgesellschaft Srg p. Szwajcarii* ograniczenie w postaci uniemożliwienia nagrania przez telewizję wywiadu (przy zachowaniu możliwości samego przeprowadzania wywiadu innymi środkami) Trybunał uznał za ingerencję, która musi być odpowiednio uzasadniona⁴⁶. W przypadku ograniczeń nagrywania materiałów przez dziennikarzy w parlamencie za uprawniony cel mogłaby zapewne zostać uznana ochrona prywatności parlamentarzystów w określonych sytuacjach (np. w restauracji na terenie parlamentu⁴⁷) lub ewentualnie ochrona przed zakłóceniami porządku publicznego⁴⁸. Należy przy tym pamiętać o szczególnym statusie parlamentu i polityków – wydarzenia mające miejsce w parlamencie są zagadnieniami mającymi publiczne znaczenie, a politycy objęci publiczną funkcją parlamentarzystów świadomie wystawiają swoje słowa i czyny na ścisłą kontrolę, w tym w formie nagrań czy zdjęć. Dlatego też ograniczenia tego rodzaju muszą być poddane skrupulatnej kontroli pod względem proporcjonalności. W szczególności wątpliwe jest, by ogólny zakaz nagrywania lub robienia zdjęć na terenie prawie całego terenu mógł zostać uznany za niezbędny dla zapobieżenia zakłóceniom porządku publicznego, a tym bardziej dla ochrony prywatności

⁴² *Gauthier p. Kanadzie*, pkt. 13.7.

⁴³ *Ibidem*; Specjalny raport przedstawiciel OBWE ds. wolności mediów z 25 października 2006 r. *Akredytacje dziennikarskich w regionie OBWE. Obserwacje i rekomendacje*, str. 5

⁴⁴ § 21-22 zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r.

⁴⁵ Wyrok ETPC z 23 września 1994 r. w sprawie *Jersild p. Danii*, skarga nr 15890/89, § 31.

⁴⁶ *Schweizerische Radio-Und Fernsehgesellschaft Srg p. Szwajcarii*.

⁴⁷ Por. Zarządzenie Marszałka Sejmu z 2008 r., § 68.

⁴⁸ *Schweizerische Radio-Und Fernsehgesellschaft Srg p. Szwajcarii*.

polityków. Ponadto choć tego rodzaju zakaz mógłby sprzyjać komfortowi parlamentarzystów (np. poprzez uniknięcie konfrontacji z dziennikarzem zadającym trudne pytanie), to nie wydaje się, by tego rodzaju komfort członka parlamentu mógł zostać uznany za element porządku publicznego, a tym bardziej by stanowił dobro o wystarczającej randze w zestawieniu z wagą ograniczanych dóbr, tj. prawa do uzyskiwania informacji o sprawach mających publiczne znaczenie, wolności prasy i przejrzystości życia publicznego.

Warto również zwrócić uwagę, że w *Deklaracji w sprawie otwartości parlamentu* Zgromadzenie Parlamentarne OBWE podkreśla, że parlament powinien zapewniać dostęp do informacji o swoich pracach za pośrednictwem wielu kanałów, w tym poprzez obserwacje bezpośrednie, media drukowane czy transmisje radiowe i telewizyjne⁴⁹. Nadmierna ingerencja w możliwości nagrywania i robienia zdjęć ograniczyłaby społeczeństwu dostęp do niezależnych informacji o pracach władzy ustawodawczej przekazywanych za pomocą kanałów audiowizualnych. Ten rodzaj transmisji informacji niesie natomiast ze sobą pewną dodatkową wartość dla przejrzystości życia publicznego. W pewnym zakresie sprzyja on bowiem on zapewnieniu dokładnej i wiarygodnej informacji (np. zmniejsza prawdopodobieństwo przekręcenia zarejestrowanych słów), jednocześnie umożliwia szybkie przekazanie wiadomości (w szczególności w transmisji na żywo, gdy przekaz następuje natychmiastowo), co przy nierzadko szybkim tempie rozwoju wydarzeń politycznych może mieć istotne znaczenie dla prawa do uzyskiwania informacji.

Zgodnie z broszurą Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, po planowanych zmianach nagrywanie w głównym gmachu Sejmu miałyby być zasadniczo zakazane z dwoma wyjątkami – korytarza na I piętrze oraz studia telewizyjnego na parterze, przy czym nagrywanie bieżącej relacji bez wcześniejszych uzgodnień będzie możliwe wyłącznie w pierwszym z tych miejsc. Nagrywanie byłoby również możliwe w nowopowstałym Centrum Medialnym, ale będzie się ono usytuowane poza głównym Sejmu gmachem (w budynku F) i możliwość uzyskania informacji przez dziennikarzy tam pracujących byłaby w pełni zależna od woli samego posła.

Z informacji przedstawionych przez Biuro Prasowe Kancelarii Sejmu wynika, że wyżej opisane ograniczenia nagrywania mają na celu ochronę porządku publicznego w Sejmie, w szczególności zapobieżenie takim zakłóceniom porządku jak „gonitwy za posłami” czy „wymuszenia komentarzy lub nagrania nawet w najbardziej niekomfortowych okolicznościach (np. przed drzwiami toalety)”⁵⁰. Choć takie cele można uznać za akceptowalne na gruncie Konwencji i Konstytucji, to także w tym przypadku nie wydaje się by zaproponowane rozwiązania były niezbędne dla ich osiągnięcia, tzn. można wskazać inne środki, które w mniejszym stopniu ingerowałyby w wolność mediów, a jednocześnie pozwalałyby zapobiec zakłóceniu porządku. Przykładowo takim rozwiązaniem mogłoby być ewentualne dodanie do listy miejsc, w których obecnie zakazane jest nagrywanie, fotografowanie i przeprowadzenie wywiadów, obszarów przed drzwiami toalet. Można mieć również wątpliwości również co do tego, czy tak szeroki zakaz nagrywania pozostaje w odpowiedniej proporcji do rangi zakłócenia

⁴⁹ Zgromadzenie Parlamentarne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, *Deklaracja w sprawie otwartości parlamentu*, pkt 27.

⁵⁰ Broszura Biuro Prasowe Kancelarii Sejmu, str. 2.

porządku w związku z takimi zachowaniami jak same próby uzyskania komentarza na korytarzu Sejмовym (przedstawione jako „gonitwy”). Z kolei w przypadku poważniejszych zakłóceń (np. naruszenia nietykalności cielesnej posła poprzez uderzenie kamerą) adekwatniejszym środkiem może być indywidualna reakcja Straży Marszałkowskiej (która w obecnym stanie prawnym dysponuje możliwościami działania o zróżnicowanej dolegliwości, od wydania polecenia po nakazanie natychmiastowego opuszczenia terenu Sejmu).

5. Nagrywanie posiedzeń plenarnych parlamentu

W polskim porządku prawnym możliwość nagrywania posiedzeń Sejmu została wprost zagwarantowana w art. 61 ust. 2. Konstytucji, zgodnie z którym prawo do uzyskiwania informacji obejmuje wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu – co w oczywisty sposób obejmuje również posiedzenia Sejmu. Warto w tym kontekście przywołać wyrok NSA w Warszawie z 12 października 1999 r. (sygn. II SA 220/90), który uznał uchwałę rady gminy zakazującej rejestrowania obrazu podczas jej obrad za niezgodny z art. 61 ust. 2 Konstytucji, zwracając przy tym dodatkową uwagę na wagę wolności prasy i „fundamentalnej, z punktu widzenia normatywnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego, zasady jawności życia publicznego.”

Prawo rejestracji dźwięku lub obrazu posiedzeń Sejmu nie ma charakteru absolutnego, ale wszelkie ograniczenia są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie z uwagi na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa i nie naruszają istoty tego prawa⁵¹. Planowany całkowity zakaz rejestracji posiedzeń w oczywisty sposób narusza jego istotę jako praktyczne zniesienie tego prawa. Jednakże również hipotetyczne, mniej radykalne ograniczenia (np. zezwolenie tylko stałym korespondentom rejestracji) mogłyby wywołać wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia celowości i proporcjonalności.

Warto dodatkowo zauważyć, że wydarzenia z 16 grudnia z 2016 r. potwierdziły praktyczną doniosłość prawa rejestracji obrazu i dźwięku posiedzeń Sejmu przez dziennikarzy – i to nie tylko dla realizacji prawa do uzyskiwania informacji, wolności prasy i przejrzystości życia publicznego, ale także dla pewności prawa, kluczowej dla zasady demokratycznego państwa prawa. W związku z niedopuszczeniem dziennikarzy do obserwowania – i nagrywania – obrad w Sali Kolumnowej zaistniała poważna trudność z odtworzeniem przebiegu wydarzeń, z czego wynikły wątpliwości co do prawidłowości głosowań, w tym co do głosowania nad ustawą budżetową (wątpliwości w tej sprawie wyraził także Prezydent RP⁵²) – mimo iż wydarzenia te były rejestrowane przez kamery sejmowe. Fakt ten pokazuje również, że same kamery sejmowe nie są wystarczające dla zagwarantowania przejrzystości prac parlamentarnych – choćby już z tego powodu, iż nie obejmują całości wydarzeń dziejących się w czasie posiedzeń. Ponadto

⁵¹ Art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

⁵² Por. <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1710143,Magierowski-prezydent-ma-watpliwosci-ws-glosowania-nad-ustawa-budzetowa>

swego rodzaju monopol Kancelarii Sejm na nagrywanie posiedzeń pociąga za sobą ryzyko nadużyć, takich jak arbitralne ograniczania pola widzenia kamer czy wstrzymanie dostępu do nagrań.

6. Organizacja pracy mediów w innych parlamentach w Europie

W toku dyskusji nad zmianami zasad regulacji pracy dziennikarzy w Sejmie pojawiały się odniesienia do sytuacji mediów w innych parlamentach w Europie. Poprzedzenie zmian legislacyjnych badaniem prawnoporównawczym jako takie zasługuje na uznanie jako środek sprzyjający racjonalnemu tworzeniu prawa⁵³. Analiza komparatystyczna, której efekty przedstawione zostały w broszurze Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, wywołuje jednak pewne wątpliwości. Część zamieszczanych tam informacji o zagranicznych regulacjach nie odnosi się bowiem do obszarów będących przedmiotem planowanych zmian (ograniczeń liczby dziennikarzy uprawnionych do wstępu, możliwości nagrywania w budynkach parlamentu czy rejestracji posiedzeń plenarnych), a jedynie ogólnie powiązana jest z unormowaniem obecności mediów w parlamencie – i jednocześnie dotyczy kwestii, które są już obecnie uregulowane w Polsce w zbliżony sposób. Wskazuje się na przykład, że na Sali Posiedzeń we francuskiej Izbie Senatu wymagany jest staranny wygląd⁵⁴. Planowane zmiany w najmniejszym stopniu nie wiążą się zagadnieniem tego rodzaju; jednocześnie wchodzący do Sejmu już obecnie w Polsce są zobowiązani do zachowania wyglądu odpowiedniego do powagi miejsca⁵⁵. W broszurze Biura Prasowego Kancelarii Sejmu podnosi się również fakt zróżnicowania systemu akredytacji, wskazując, że stałe akredytacje wydawane są oddelegowanym stałym korespondentom (czeska Izba Deputowanych), dziennikarzom stale zajmującymi się sprawami europejskimi lub międzynarodowymi (Parlament Europejski) lub śledzącym regularnie prace izby (francuskie Zgromadzenie Narodowe)⁵⁶. Pomija się przy tym, że we wskazanych parlamentach nie ma ustalonych limitów liczbowych dla tego rodzaju akredytacji (które planowane są w Sejmie), a zbliżone generalne zasady dotyczące długoterminowego prawa wstępu obowiązują obecnie również w Polsce⁵⁷. Wydaje się, że przytaczanie tego rodzaju ogólnych regulacji z innych krajów ma świadczyć o tym, że „organizacja pracy mediów w zachodnich parlamentach odbywa się według ścisłych reguł i zasad”⁵⁸, rzekomo w przeciwieństwie do sytuacji w Polsce. W kontekście wyżej wskazanych przykładów, trudno jednak w pełni zgodzić z takim wnioskiem.

Szczególnie znamieny jest przypadek Parlamentu Europejskiego (dalej też jako PE), którego regulacje odnoszące się do dziennikarzy przywoływane są jako szczególnie istotny wzór dla planowanych zmian, a zarazem jako przykład bardziej restrykcyjnych ograniczeń niż te

⁵³ R. Tokarczyk, *Komparastyka prawnicza*, Kraków- Lublin 1997, str. 192.

⁵⁴ Broszura Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, str. 6.

⁵⁵ Zgodnie z § 69 zarządzenia Marszałka z 2008 r. osobom, które w swoim wyglądzie naruszają powagę Sejmu lub Senatu w ogóle nie zezwala się wejść na budynki parlamentu.

⁵⁶ Broszura Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, str. 6-7.

⁵⁷ Okresowe karty prasowe wydaje się, jeżeli czynności zawodowe dziennikarzy wymagają częstej i regularnej obecności w budynkach a karty stałe w szczególnie uzasadnionych przypadkach - §32 ust. 1 oraz ust. 6 zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r

⁵⁸ Broszura Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, str. 7.

proponowane.⁵⁹ W broszurze Biura Prasowego Kancelarii Sejmu stwierdza się, iż na terenie PE nie mogą przebywać przedstawiciele mediów niezajmujących się na stałe sprawami europejskimi lub międzynarodowymi⁶⁰. Nie jest to zgodne z prawdą. Wymóg zajmowania się na stałe sprawami europejskimi lub międzynarodowymi dotyczy tylko akredytacji rocznej – i w tym zakresie jest zbliżony do przesłanek uzyskanie w Sejmie okresowej karty prasowej⁶¹. Dziennikarze mogą jednak uzyskać również dostęp do Parlamentu Europejskiego na podstawie akredytacji krótkoterminowej, wydawanej za okazaniem krajowej legitymacji prasowej i dowodu tożsamości, po uprzednim przesłaniu drogą mailową podstawowych danych⁶². Prawdą natomiast jest, że dziennikarze w PE są zobowiązani do uszanowania godności i prywatności wszystkich osób przebywających w budynkach.⁶³ Należy jednak zauważyć, że podobne zobowiązanie ciąży na dziennikarzach w polskim parlamencie, którzy nie powinni naruszać powagi Sejmu lub Senatu oraz dobrych obyczajów lub rażąco naruszać prawa do prywatności innych osób⁶⁴. W broszurze Biura Prasowego Kancelarii Sejmu pojawiają się również informacje na temat szeregu udogodnień technicznych przewidzianych dla dziennikarzy w Parlamencie Europejskim (m.in. studia telewizyjne i radiowe, gdzie mogą być przeprowadzone wywiady lub relacje na żywo; centrum prasowe)⁶⁵. Nie oznacza to jednak bynajmniej, iż możliwość nagrywania materiałów dziennikarskich ograniczona jest w PE wyłącznie do wydzielonych studiów – tak jak miałyby to wyglądać po zmianach w polskim Sejmie (z zastrzeżeniem jednego wyjątku – miejsca na I piętrze Sejmu – przeznaczonego dla wąskiej grupy dziennikarzy). Nagrywanie i robienie zdjęć wymaga w Parlamencie Europejskim dodatkowego zezwolenia, jednak procedura jego uzyskania trwa kilka minut i polega na wysłuchaniu informacji o zasadach obowiązujących w PE w tym zakresie. Po uzyskaniu takiego zezwolenia przedstawiciele mediów mogą swobodnie nagrywać i fotografować w miejscach publicznych Parlamentu (na korytarzach, w łącznikach między budynkami itp.), a także w Sali Obrad Plenarnych⁶⁶. Dziennikarze mają również swobodę w poruszaniu się po budynku, niezależnie od rodzaju uzyskanej akredytacji⁶⁷. Wydaje się zatem, że nie ma żadnych podobieństw między planowanymi ograniczeniami w Sejmie a zasadami organizującymi pracę mediów w Parlamencie Europejskim.

⁵⁹ Broszura Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, str. 4,6,7; regulacje Parlamentu Europejskiego jako wzór proponowanych zmian a zarazem jako przykład bardziej restrykcyjnych rozwiązań przywołał także m.in. prezes PiS J. Kaczyński zob. <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,742754,kaczynski-o-sytuacji-w-sejmie-nie-damy-sie-steroryzowac-uchwalimy-budzet-.html>.

⁶⁰ Broszura Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, str. 6.

⁶¹ wydawanej jeżeli czynności zawodowe dziennikarzy wymagają częstej i regularnej obecności w budynkach a karty stałe w szczególnie uzasadnionych przypadkach. - §32 ust. 1 zarządzenia Marszałka Sejmu z 2008 r.

⁶² Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego W Polsce, *Parlament Europejski Przewodnik Dla Dziennikarzy Edycja 2015/2016*, str. 66

⁶³ art. 7 Decyzji prezydium- przepisy dotyczące nagrywania przez przedstawicieli mediów na terenie parlamentu europejskiego z dnia 7 września 2015 r.

⁶⁴ § 20 ust. 2 i § 21 ust. 2 Zarządzenie Marszałka Sejmu z 2008 r

⁶⁵ Broszura Biura Prasowego Kancelarii Sejmu str. 6

⁶⁶ Art. 5 Decyzji prezydium- przepisy dotyczące nagrywania przez przedstawicieli mediów na terenie parlamentu europejskiego z dnia 7 września 2015 r.; Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce, *Parlament Europejski Przewodnik Dla Dziennikarzy Edycja 2015/2016*, str. 67

⁶⁷ Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce, *Parlament Europejski Przewodnik Dla Dziennikarzy Edycja 2015/2016*, str. 67

W kontekście uwag prawnoporównawczych w sprawie nagrywania posiedzeń plenarnych parlamentu należy jeszcze raz podkreślić, że w polskim porządku prawnym możliwość wstępu obywateli na takie posiedzenia oraz rejestracji ich przebiegu stanowi prawo jednoznacznie zagwarantowane w art. 61 ust. 2 Konstytucji. Przykłady z zagranicy są więc w tym zakresie irrelewantne.

III. Podsumowanie – uwagi i rekomendacje.

Możliwość relacjonowania przez media prac parlamentu ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Ograniczenie tej możliwości jest dopuszczalne, ale jako ingerencja w element wolności prasy, swobody wypowiedzi i prawa do informacji, może być dokonane wyłącznie w interesie publicznym, tj. dla osiągnięcia uprawnionych, celów enumeratywnie wymienionych w konstytucji i aktach prawa międzynarodowego, takich jak porządek publiczny i bezpieczeństwo. Komfort parlamentarzystów polegający na możliwości uniknięcia konfrontacji z trudnym pytaniem czy z koniecznością wytłumaczenia się z nieprawidłowości dostrzeżonych przez kamery dziennikarzy nie stanowi akceptowalnego celu. Bycie niewygodnym dla władzy jest kluczowym elementem roli mediów w demokracji. Jeżeli dziennikarze nie sprawiają władzy „problemów”, to świadczy to o tym, że nieprawidłowo pełnią one właściwą sobie funkcję kontrolną – rolę publicznego stróża.

W związku z wagą wolności rozpowszechniania informacji o funkcjonowaniu parlamentu, wszelkie regulacje ograniczające dostęp mediów w tym zakresie muszą być przygotowane z wielką ostrożnością, tak by wybrane środki nie wykraczały poza to, co konieczne w demokratycznym państwie. W szczególności HFPC postuluje, aby projektodawca, przed rozpoczęciem prac nad zmianą regulacji w tym zakresie:

- (1) dokonał dokładnej analizy aktualnej regulacji oraz praktyki jej stosowania, rozważył w którym obszarach rzeczywiście wymagane są zmiany oraz starannie uzasadnił, czemu i w jakim zakresie obecne normy uznaje za niewystarczające dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku w Sejmie;
- (2) przeprowadził szerokie i przejrzyste konsultacje ze środowiskiem dziennikarskim;
- (3) poddał rzetelnej analizie zasady pracy mediów w innych parlamentach w Europie, w tym w Parlamencie Europejskim (którego regulacja w tym zakresie może stanowić godny uwagi przykład dobrej praktyki).

W ocenie HFPC, regulacja pracy dziennikarzy w Sejmie powinna w szczególności:

- (1) być dostosowana do opisanych wyżej standardów konstytucyjnych i międzynarodowych;
- (2) zawierać przejrzystą i sprawiedliwą procedurę wydawania kart prasowych, z możliwością odwołania się od odmowy wydania karty lub zawieszania prawa wstępu;
- (3) stwarzać możliwość wstępu do Sejmu takiej liczby dziennikarzy, która pozwoli na szerokie, nieskrępowane relacjonowanie wydarzeń w Sejmie, nie tylko tych, które bezpośrednio dotyczą

prac legislacyjnych, ale wszelkich zagadnień związanych z funkcjonowaniem Parlamentu, budzących uzasadnione zainteresowanie opinii publicznej;

(4) zapewniać mediom szeroką wolność poruszania się po budynkach sejmowych (w tym realny dostęp dziennikarzy do posłów), wraz z możliwością nagrywania dźwięku i obrazu (wszelkie ewentualne wyjątki od tej zasady muszą być odpowiednio uzasadnione);

(5) gwarantować mediom możliwość rejestracji dźwięku i obrazu w czasie posiedzeń plenarnych i posiedzeń komisji.

Niedopuszczalne w żadnym przypadku są rozwiązania, które wprowadzone pod pozorem wprowadzenia porządku i lepszej organizacji pracy mediów, w swej sumie doprowadziłyby do pozbawienia efektywnej możliwości uzyskania niezależnych i wiarygodnych informacji na temat pracy parlamentarzystów. W ocenie HFPC przedstawione dotychczas założenia zmian organizacji pracy mediów w Sejmie niosą ze sobą takie ryzyko. Wyrażamy nadzieję, że nie zostaną one wprowadzone w życie, a wszelkie inne regulacje zaproponowane w tym zakresie będą przygotowane z poszanowaniem standardów wolności słowa i będą zgodne z opisanymi wyżej wytycznymi.



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
WICEPREZES ZARZĄDU
Maciej Nowicki
Maciej Nowicki

Opinia została przygotowana przez Konrada Siemaszko i Dorotę Głowacką, prawników „Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.