

Relacjonowanie demonstracji przez media – standardy międzynarodowe

Dorota Głowacka

Wnioski

- Przekazywanie informacji z demonstracji i protestów społecznych jest jednym z kluczowych zadań mediów jako tzw. „publicznego stróża” w demokratycznym społeczeństwie i wymaga zapewnienia dziennikarzom szczególnej ochrony. Swoboda relacjonowania demonstracji przez media ma istotne znaczenie nie tylko w kontekście wolności słowa, ale także wolności zgromadzeń.
- Obecność mediów podczas demonstracji służy m.in. przekazywaniu rzetelnych informacji na temat tych wydarzeń opinii publicznej, ale także monitorowaniu i nagłaśnianiu ewentualnych nieprawidłowości, w tym naruszeń praw człowieka, które mogą wystąpić w trakcie ich przebiegu oraz może pomóc w rozliczeniu osób odpowiedzialnych za zaistniałe nadużycia.
- Funkcjonariusze państwa powinni uwzględniać szczególną rolę dziennikarzy podczas demonstracji i odróżnić specyfikę ich uczestnictwa w tym wydarzeniu jako bezstronnych obserwatorów od udziału osób protestujących.
- Szczególna ochrona dziennikarzy relacjonujących demonstracje nie powinna być ograniczona do przedstawicieli tradycyjnych mediów, ale powinna obejmować także inne podmioty, np. obrońców praw człowieka czy dziennikarzy obywatelskich, których celem jest przekazywanie informacji z danego wydarzenia z zamiarem wniesienia wkładu do debaty publicznej.

- Warunkiem objęcia dziennikarza szczególną ochroną jest to, aby zachował neutralność wobec relacjonowanych wydarzeń i nie angażował się bezpośrednio w manifestację czy protest. W miarę możliwości dziennikarze i inne osoby uczestniczące w demonstracji „w celach dziennikarskich”, zwłaszcza jeśli nie noszą widocznych oznaczeń i nie są wyposażone w przedmioty sugerujące wykonywany zawód (np. profesjonalna kamera bądź aparat fotograficzny), powinny podejmować działania ułatwiające policji ich identyfikację (np. poinformować o swojej roli czy okazać legitymację prasową).
- Obowiązek respektowania doniosłej roli dziennikarzy relacjonujących demonstracje obejmuje nakaz powstrzymania się przez organy państwa (np. policję) od stosowania wobec dziennikarzy wszelkich nieuzasadnionych działań utrudniających im pracę podczas tych wydarzeń. Dotyczy to w szczególności środków przymusu polegających na zatrzymaniu, odmowie dostępu bądź usunięciu z miejsca demonstracji, ale także powstrzymania się od przeszkadzania w gromadzeniu przez dziennikarzy informacji (np. utrudnienie nagrywania, skonfiskowanie sprzętu reporterskiego, odmowa wydania akredytacji czy nieuzasadnione „groźby” pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej).
- Dla mediów relacjonujących zgromadzenia publiczne kluczowa jest możliwość bezpośredniej obserwacji tych wydarzeń, a także swoboda rejestrowania ich przebiegu oraz wykonywania zdjęć. Prawo do fotografowania i nagrywania demonstracji przysługuje dziennikarzom niezależnie od tego, czy zgromadzenia mają legalny charakter czy pokojowy przebieg (nielegalne demonstracje czy agresywny przebieg zgromadzenia może tym bardziej uzasadniać dostęp mediów do tego wydarzenia).
- Na państwie ciąży ponadto pozytywny obowiązek ochrony dziennikarzy przed zagrażającymi ich bezpieczeństwu zachowaniami ze strony innych podmiotów prywatnych (np. uczestników demonstracji bądź kontrademonstracji).
- Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa mediom podczas demonstracji nie może być jednak wykorzystywany jako pretekst do tego, aby w sposób nieuzasadniony ograniczać dziennikarzom możliwość swobodnego ich relacjonowania (np. poprzez odmowę dostępu do miejsca demonstracji). Wszelkie restrykcje muszą mieć rzeczywiste podstawy, adekwatny zakres i wymagają indywidualnego przeanalizowania każdej sytuacji.
- Nałożenie na dziennikarzy sankcji w związku z wykonywaną przez nich pracą podczas demonstracji trudno co do zasady pogodzić ze standardami swobody wypowiedzi wypracowanymi na gruncie art. 10 EKPC. W szczególności nieuzasadnione jest

„automatyczne” przypisywanie dziennikarzom odpowiedzialności za bezprawne działania demonstrantów, gdy obecność przedstawicieli mediów w miejscu zgromadzenia jest ściśle związana z pełnieniem obowiązków zawodowych.

- Swoboda pracy dziennikarzy przy relacjonowaniu demonstracji jest szczególnie ważna w sytuacji, gdy – tak jak obecnie w Polsce – udział w zgromadzeniach publicznych staje się kluczowym narzędziem manifestowania poglądów przez społeczeństwo obywatelskie. Tymczasem w ostatnich dwóch latach zauważalny jest niebezpieczny wzrost liczby incydentów zagrażających nieskrępowanemu przekazywaniu informacji ze zgromadzeń publicznych przez media. W braku przepisów szczególnych, które chroniłoby dziennikarzy pracujących podczas demonstracji, kluczowe jest wypracowanie odpowiednich gwarancji w tym zakresie w orzecznictwie sądów.

Spis treści

Wprowadzenie	5
Szczególna rola mediów a relacjonowanie demonstracji – podstawowe gwarancje ochronne....	7
Kto i kiedy może powołać się na gwarancje chroniące media podczas demonstracji?	9
Prawo do fotografowania i nagrywania demonstracji.....	11
Ochrona bezpieczeństwa dziennikarzy podczas relacjonowania demonstracji	12
Ograniczenie dostępu do miejsca demonstracji i inne utrudnienia w jej relacjonowaniu	14
Bezpieczeństwo nie może być pretekstem do wprowadzania nadmiernych ograniczeń dla dziennikarzy	16
Problemy prawne w związku z relacjonowaniem demonstracji	17
Wnioski	20

Wprowadzenie

Przekazywanie informacji z demonstracji i protestów społecznych przez media jest jednym z podstawowych elementów realizowania swobody wypowiedzi oraz jednym z zasadniczych zadań dziennikarzy pełniących funkcję tzw. „publicznego stróża” w demokratycznym społeczeństwie. Relacjonowanie demonstracji przez media pozwala przede wszystkim na zaspokojenie prawa społeczeństwa do informacji o wydarzeniach mających istotne publiczne znaczenie, ale służy także monitorowaniu i nagłaśnianiu ewentualnych nieprawidłowości, w tym naruszeń praw człowieka, które mogą wystąpić w trakcie ich przebiegu. W praktyce obecność mediów stanowi często istotną gwarancję o charakterze prewencyjnym, zabezpieczającą uczestników zgromadzenia publicznego np. przed nadużywaniem władzy ze strony służb porządkowych. Swoboda pracy dziennikarzy przy relacjonowaniu demonstracji jest szczególnie ważna w sytuacji, gdy – tak jak obecnie w Polsce – udział w zgromadzeniach publicznych staje się kluczowym narzędziem manifestowania poglądów przez społeczeństwo obywatelskie.

Na przestrzeni ubiegłych lat można wskazać niepokojące przykłady ingerencji w prawo mediów do swobodnego relacjonowania demonstracji i protestów. Zdarzały się m.in. akty agresji wobec dziennikarzy (np. spalenie wozu transmisyjnego telewizji TVN przez demonstrantów podczas Marszu Niepodległości w 2011 r.¹) czy próby pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej w związku z pracą podczas zgromadzeń publicznych (np. proces dziennikarzy, którzy zostali oskarżeni o naruszenie miru domowego przy okazji relacjonowania protestu w siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej w 2014 r. – obaj zostali ostatecznie uniewinnieni²). W ostatnich dwóch latach zauważalny jest jednak szczególnie niebezpieczny wzrost liczby incydentów zagrażających swobodnemu przekazywaniu informacji z demonstracji przez media. Do najbardziej oburzających przypadków należy atak na operatora stacji Polsat News w 2017 r.³, który relacjonował protesty aktywistów w Puszczy Białowieskiej przeciwko wycince lasu – sprawy, która silnie poruszyła opinię publiczną i była przedmiotem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴. Do Fundacji zgłaszano również sprawy dziennikarzy, którym Straż Leśnia utrudniała bezpośredni

¹ Newsweek, *Ponad 2 lata więzienia i 1,5 mln odszkodowania za spalenie wozu TVN*, 22 maja 2014 r., <http://www.newsweek.pl/polska/woz-tvn-kara-za-spalenie-samochodu-tvn-newsweek-pl,artykuly,286564,1.html>.

² Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 5 marca 2015 r., sygn. akt X K 85/15.

³ *Atak na dziennikarza relacjonującego protest w Puszczy Białowieskiej – stanowisko HFPC*, 31 lipca 2017 r., <http://www.hfhr.pl/atak-na-dziennikarza-relacjonujacego-wydarzenia-w-puszczy-bialowieskiej>.

⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 17 kwietnia 2018 r., C 441/17.

dostęp do protestujących w Puszczy aktywistów⁵, a także zainicjowała postępowania sądowe przeciwko przedstawicielom mediów wykonującym na miejscu swoje zadania zawodowe⁶ (obwiniono ich następnie m.in. o złamanie zakazu wstępu do lasu). Odnotowaliśmy ponadto liczne przypadki utrudniania pracy dziennikarzom podczas antyrządowych manifestacji zarówno przez służby porządkowe⁷, jak i uczestników tych demonstracji⁸, ograniczenia przy relacjonowaniu protestu osób niepełnosprawnych i ich rodzin w Sejmie w maju 2018 r. (zawieszono wówczas możliwość wstępu dziennikarzy na teren Sejmu na podstawie jednorazowych kart prasowych)⁹, a także niebezpieczną praktykę „podszywania” się funkcjonariuszy policji pod fotoreporterów podczas meczu piłki nożnej¹⁰. Wreszcie poważne zaniepokojenie wzbudziła groźba nałożenia na telewizję TVN kary przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji w związku ze „sposobem relacjonowania w programie TVN 24 wydarzeń w Sejmie RP i pod Sejmem RP w dniach 16 – 18 grudnia 2016 r.”, tj. m.in. demonstracji organizowanych wokół Sejmu w okresie tzw. kryzysu parlamentarnego¹¹.

W związku z tym wydarzeniami, Helsińska Fundacja Praw Człowieka przygotowała analizę przedstawiającą najważniejsze standardy międzynarodowe dotyczące relacjonowania demonstracji przez dziennikarzy. Zawiera ona w szczególności omówienie praw i obowiązków mediów w tym zakresie, gwarancji chroniących swobodę pracy dziennikarzy oraz pozytywnych

⁵ TVN, *Strażnicy odciągnęli reporterów nagrywających blokadę w Puszczy*, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/straznicy-lesni-odciagneli-reporterow-nagrywajacych-blokade-w-puszczy,768172.html>.

⁶ Gazeta Wyborcza, *Dziennikarz w stanie wyższej konieczności. Jest wina, ale bez kary*, <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,23207704,dziennikarz-w-stanie-wyzszej-koniecznoscii-jest-wina-ale-bez.html>.

⁷ Gazeta Wyborcza, *Reporter „Wyborczej” wyrzucony z Sejmu. Prokuratura wszczyna śledztwo*, 21 marca 2017 r., <http://wyborcza.pl/7,75398,21526591,reporter-wyborczej-wyrzucony-z-sejmu-prokuratura-wszczyna.html>.

⁸ *Oświadczenie w sprawie utrudniania mediom relacjonowania demonstracji*, 19 grudnia 2016 r., http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4875:owiadczenie-w-sprawie-utrudniania-mediom-relacjonowania-demonstracji&catid=47:aktualnosciprog&Itemid=66; *Utrudnianie pracy dziennikarzowi TVP Info – stanowisko HFPC*, 13 lipca 2017 r. <http://www.hfhr.pl/utrudnianie-pracy-dziennikarzowi-tvp-info-stanowisko-hfpc>; *Po raz kolejny sprzeciwiamy się utrudnianiu relacjonowaniu demonstracji przez media*, 24 lipca 2017,

http://www.obserwatorium.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4930:-po-raz-kolejny-sprzeciwiamy-si-utrudnianiu-relacjonowaniu-demonstracji-przez-media&catid=47:aktualnosciprog&Itemid=66.

⁹ *Sytuacja protestujących w Sejmie oraz ograniczony dostęp do parlamentu – stanowisko HFPC*, 22 maja 2018 r., <http://www.hfhr.pl/sytuacja-protestujacych-w-sejmie-oraz-ograniczony-dostep-do-parlamentu-stanowisko-hfpc>

¹⁰ *Dziennikarz czy policjant? Reakcja HFPC po akcji policji na meczu piłkarskim*, 6 czerwca 2017 r., <http://www.hfhr.pl/dziennikarz-czy-policjant-reakcja-hfpc-po-akcji-policji-na-meczu-pilkarskim>.

¹¹ *Stanowisko HFPC ws. kary nałożonej przez KRRiT na TVN*, 12 grudnia 2017 r., <http://www.hfhr.pl/stanowisko-helsinskiej-fundacji-praw-czlowieka-w-sprawie-kary-nalozonej-przez-krrit-na-tvn>. KRRiT ostatecznie wycofała się z nałożenia kary na nadawcę.

i negatywnych obowiązków państwa w tym kontekście. Mamy nadzieję, że analiza ta będzie przydatna zarówno dla tych dziennikarzy, którzy doświadczyli utrudnień w relacjonowaniu demonstracji i planują dochodzić swoich praw, jak i tych, którzy przekazując informację z tego rodzaju wydarzeń, sami narazili się na problemy prawne.

Szczególna rola mediów a relacjonowanie demonstracji – podstawowe gwarancje ochronne

Wolność prasy ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania demokratycznego państwa i jest chroniona przez gwarancje swobody wypowiedzi (m.in. art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i art. 19 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Szczególna rola mediów była wielokrotnie podkreślana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („ETPC”). Praca dziennikarzy zapewnia obywatelom dostęp do informacji niezbędnych do uczestniczenia w debacie publicznej i tym samym pozwala na świadomy i czynny udział w realizacji władzy państwowej¹². Prasa realizuje również funkcję kontrolną tzw. „publicznego stróża” (*public watchdog*) wobec nieprawidłowości życia społecznego, odgrywając kluczową rolę w przestrzeganiu praw¹³, utrudnianiu manipulacji¹⁴ oraz w sprawowaniu kontroli nad wykonywaniem władzy publicznej i działalnością osób pełniących funkcje publiczne¹⁵. Co więcej, pełnienie funkcji kontrolnej i nagłaśnianie zaobserwowanych nadużyć jest nie tylko prawem, ale też powinnością mediów wynikającą z uprawnienia społeczeństwa do otrzymywania informacji o sprawach mających istotne publiczne znaczenie¹⁶. Wszelkie działania organów państwa, które mogą zniechęcić dziennikarzy do przekazywania społeczeństwu takich informacji, powodują negatywne skutki dla wolności słowa w danym kraju i muszą podlegać drobiazgowej oraz rygorystycznej kontroli (m.in. sądów). ETPC pozostawia w takich sytuacjach państwom-stronom Konwencji tylko niewielki „margines swobody oceny”, stanowczo egzekwując realizację przez sądy krajowe konwencyjnego standardu¹⁷.

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

¹³ Wyrok ETPC z 25 marca 1985 r. w sprawie *Barthold p. Niemcom*, skarga nr 8734/79, par. 58.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., SK 43/05, pkt. 3.1.
¹⁵ *Castells p. Hiszpanii*, op. cit., par. 46.

¹⁶ Wyrok ETPC z 26 kwietnia 1979 r. w sprawie *Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii (I)*, skarga nr 6538/74, par. 65.

¹⁷ Wyrok ETPC z 12 lipca 2001 r. w sprawie *Feldek p. Słowacji*, skarga nr 29032/95, par. 83; wyrok z 6 kwietnia 2006 r. w sprawie *Malisiewicz-Gąsior v. Polska*, skarga nr 43797/98,

Silne gwarancje wolności słowa dotyczące mediów chronią zarówno treść dziennikarskich wypowiedzi, jak i prawo do gromadzenia informacji, które jest kluczowym elementem i ważnym „krokiem przygotowawczym” w ich pracy („[...]gathering information [...] is an essential preparatory step in journalism and inherent, protected part of press freedom”¹⁸). Swoboda pozyskiwania przez dziennikarzy informacji na temat wydarzeń wzbudzających uzasadnione zainteresowanie opinii publicznej jest podstawowym warunkiem realizowania swobody wypowiedzi przez media i sprawowania przez nie funkcji „publicznego stróża”. Zdaniem ETPC wszelkie działania, które w sposób nieuzasadniony utrudniają dziennikarzom gromadzenie informacji potrzebnych do przygotowania publikacji, należy postrzegać jako formę „pośredniej cenzury”¹⁹.

W tym kontekście ETPC wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność respektowania doniosłej roli dziennikarzy w relacjonowaniu demonstracji i protestów społecznych oraz na wymóg zapewnieni mediom szczególnej ochrony w tym obszarze (zob. wyroki ws. *Najaflī p. Azerbejdżanowi*²⁰, *Pentikäinen p. Finlandii*²¹ oraz w szczególności wydany ostatnio wyrok ws. *Butkevich p. Rosji*²²; w 2018 r. ETPC zakomunikował ponadto kolejną sprawę z tego obszaru: *Bryan i Inni p. Rosji*²³). W wyroku *Najaflī p. Azerbejdżanowi* Trybunał zauważył, że „[o]bowiązkiem prasy jest przekazywanie informacji i idei dotyczących spraw publicznych. Przekazywanie takich informacji jest nie tylko zadaniem prasy, społeczeństwo ma również prawo do ich otrzymywania. Bez wątplenia dotyczy to informowania o protestach opozycji i demonstracjach, które są niezbędne dla rozwoju każdego demokratycznego społeczeństwa. W przeciwnym wypadku prasa nie byłaby w stanie realizować przynależnej jej roli <<publicznego stróża>>”²⁴. W świetle orzecznictwa Trybunału demonstracje i protesty społeczne należą do wydarzeń publicznych, podczas których obecność przedstawicieli mediów jest nie tylko w pełni uzasadniona, ale także szczególnie ważna, a wszelkie utrudnienia dla dziennikarzy (takie jak np. usunięcie z miejsca demonstracji lub nałożenie sankcji w związku z relacjonowaniem danego zgromadzenia) muszą podlegać wyjątkowo skrupulatnej kontroli i

par. 66, wyrok z 14 kwietnia 2009 r. w sprawie *TASZ p. Węgrom*, skarga nr 37374/05, par. 164-168.

¹⁸ *TASZ p. Węgrom*, op. cit., par. 27, wyrok ETPC z 24 kwietnia 2006 r. w sprawie *Dammann v. Switzerland*, skarga nr 77551/01, par. 52.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Wyrok ETPC z 2 października 2012 r. w sprawie *Najaflī p. Azerbejdżanowi*, skarga nr 2594/07.

²¹ Wyrok ETPC z 20 października 2012 r. w sprawie *Pentikäinen p. Finlandii*, skarga nr 11882/10.

²² Wyrok z 13 lutego 2018 r. w sprawie *Butkevich p. Finlandii*, skarga nr 5865/07.

²³ *Bryan i inni p. Rosji*, skarga nr 22515/14, sprawa zakomunikowana.

²⁴ *Najaflī p. Azerbejdżanowi*, op. cit., par. 66.

mieć mocne uzasadnienie, aby dało się pogodzić je ze standardami wolności słowa²⁵. Na istotną funkcję pełnioną przez dziennikarzy podczas demonstracji oraz na konieczność poszanowania ich praw w tym kontekście zwracają uwagę także inne instytucje chroniące prawa człowieka, takie jak m.in. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych²⁶, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie („OBWE”)²⁷, Komisja Wenecka²⁸ czy Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy²⁹.

Należy pamiętać również, że swoboda relacjonowania demonstracji przez media ma istotne znaczenie nie tylko w kontekście wolności słowa, ale także efektywnego realizowania innego prawa człowieka zagwarantowanego w art. 11 EKPC czy art. 57 Konstytucji, tj. udziału w zgromadzeniach publicznych. Według OBWE „nieskrępowane relacjonowanie demonstracji jest w takim samym stopniu częścią prawa do zgromadzeń publicznych, jak demonstracje te umożliwiają realizację swobody wypowiedzi”. Jednocześnie jednak bardzo ważne jest, aby funkcjonariusze państwa pamiętali o szczególnej roli mediów podczas demonstracji i odróżniali specyfikę uczestnictwa dziennikarzy w tego rodzaju wydarzeniach jako bezstronnych obserwatorów od udziału osób protestujących. W szczególności nieuzasadnione jest „automatyczne” przypisywanie dziennikarzom odpowiedzialności za bezprawne działania demonstrantów, gdy obecność przedstawicieli mediów w miejscu zgromadzenia jest ściśle związana z pełnieniem obowiązków zawodowych³⁰.

Kto i kiedy może powołać się na gwarancje chroniące media podczas demonstracji?

W świetle standardów wypracowanych przez Komisję Wenecką szczególna ochrona przynależna dziennikarzom w trakcie relacjonowania demonstracji nie powinna być ograniczona do przedstawicieli tradycyjnych mediów, ale powinna obejmować także inne podmioty, np. obrońców praw człowieka czy dziennikarzy obywatelskich, którzy realizują funkcję „publicznego stróża” i których celem jest przekazywanie informacji z danego

²⁵ Pentikäinen p. Finlandii, op. cit., par. 89, Butkevich p. Rosji, op. cit. par. 130.

²⁶ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego ONZ dotycząca promocji i ochrony praw człowieka w kontekście pokojowych zgromadzeń, A/HRC/RES/25/38, par. 18.

²⁷ Przedstawiciel OBWE ds. wolności mediów, Raport Specjalny: Traktowanie mediów podczas demonstracji politycznych. Obserwacje i Rekomendacje, czerwiec 2007, <http://www.osce.org/fom/25744?download=true>.

²⁸ Wytyczne Komisji Weneckiej dotyczące wolności zgromadzeń przyjęte na 83 sesji plenarnej 4 czerwca 2010 r., [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)020-e).

²⁹ Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Rezolucja 2116 (2016) dotycząca pilnej potrzeby zapobiegania naruszeniom praw człowieka w trakcie pokojowych zgromadzeń publicznych, 27 maja 2016 r., par. 7.11.

³⁰ OBWE, Raport specjalny, op. cit., str. 2 i 4.

wydarzenia z zamiarem wniesienia wkładu do debaty publicznej³¹. Takie podejście koresponduje ze stanowiskami wyrażonymi przez ETPC³², Komitet Ministrów Rady Europy³³ czy Specjalnego Sprawozdawcę ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi³⁴, w których podkreśla się, że współcześnie zadania prasy polegające na rozpowszechnianiu informacji, tworzeniu forów debaty publicznej i wypełnianiu roli „publicznego stróża” realizują w coraz większym stopniu takie podmioty, jak pracownicy organizacji pozarządowych czy blogerzy. W wyroku *Butkevich p. Rosji* ETPC zauważył ponadto, że na szczególną ochronę podczas relacjonowania demonstracji mogą powołać się tzw. „freelancerzy” pracujący w sektorze medialnym (sprawa dotyczyła fotoreportera, który danego dnia nie pracował na zlecenie żadnego konkretnego medium). Zdaniem Trybunału kluczowe dla oceny sprawy było to, że skarżący uczestniczył w proteście w celach dziennikarskich, tj. aby zgromadzić materiał, który zamierzał następnie opublikować w środkach masowego przekazu³⁵. Forma zatrudnienia czy charakter współpracy z daną redakcją nie powinny mieć zatem decydującego znaczenia dla objęcia danej osoby ochroną przynależną mediom w trakcie demonstracji.

W standardach międzynarodowych zwraca się również uwagę, że korzystanie przez media ze szczególnej ochrony podczas zgromadzeń publicznych nie powinno być co do zasady uzależnione od uzyskania przez nie akredytacji zezwalających na relacjonowanie danego wydarzenia³⁶. Możliwość powołania się na gwarancje ochronne wynikające z art. 10 nie powinna być też ściśle uzależniona od okazania legitymacji prasowej czy noszenia odzieży bądź emblematów identyfikujących osobę jako dziennikarza (np. specjalnej kamizelki)³⁷. Choć jednocześnie – jak zauważył Trybunał w sprawie *Butkevich p. Rosji* – to, czy skarżący „ujawnił się [przed funkcjonariuszami policji] jako dziennikarz w odpowiedni sposób i w odpowiednim czasie podczas demonstracji oraz w trakcie późniejszego postępowania może być istotne dla

³¹ Komisja Wenecka, op. cit., pkt. 199.

³² *TASZ p. Węgrom*, op. cit., par. 27, wyrok ETPC w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság p. Węgrom*, skarga nr 18030/11, par. 164-168.

³³ Komitet Ministrów Rady Europy, *Rekomendacja CM/Rec(2018) dotycząca pluralizmu w mediach i przejrzystości w zakresie własności mediów* z 7 marca 2018, par. 3.

³⁴ *Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi ws. ochrony dziennikarskich źródeł informacji i sygnalistów* z 8 września 2015 r., A/70/361, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361.

³⁵ *Butkevich p. Rosji*, op. cit., par. 131-132.

³⁶ OBWE, *Raport specjalny*, op. cit. str. 5 ; zob. też Komitet Praw Człowieka, *Komentarz Ogólny nr 34*, Artykuł 19 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, par. 44.

³⁷ D. Voorhoof, D. Simons, *The right of journalistic newsgathering during demonstrations*, Strasbourg Observers, 6 marca 2018 r., <https://strasbourgobservers.com/2018/03/06/the-right-of-journalistic-newsgathering-during-demonstrations>.

oceny konieczności ingerencji [w wolność słowa]”³⁸. W miarę możliwości zatem dziennikarze i inne osoby uczestniczące w demonstracji „w celach dziennikarskich”, zwłaszcza jeśli nie noszą widocznych oznaczeń i nie są wyposażone w przedmioty sugerujące wykonywany zawód (np. profesjonalna kamera bądź aparat fotograficzny), powinny podejmować działania ułatwiające policji ich identyfikację (np. poinformować o swojej roli czy okazać legitymację prasową), która umożliwi zastosowanie wobec nich adekwatnych standardów. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy dochodzi do interwencji służb w trakcie zgromadzenia (np. gdy policja próbuje zatrzymać dziennikarza bądź ukarać go mandatem) lub w toku dalszego postępowania (jeśli zostało ono wszczęte przeciwko dziennikarzowi, co do którego służby nie miały informacji, że uczestniczył w manifestacji czy proteście jako przedstawiciel mediów). Warunkiem objęcia dziennikarza szczególną ochroną jest jednocześnie to, aby zachował neutralność wobec relacjonowanych wydarzeń i nie angażował się bezpośrednio w manifestację czy protest.³⁹

Prawo do fotografowania i nagrywania demonstracji

Kluczowym sposobem zdobywania informacji przez dziennikarzy podczas demonstracji jest wykonywanie zdjęć i nagrywanie materiałów audiowizualnych. W wyroku ws. *Butkevich p. Rosji*, który dotyczył zatrzymania przez policję i ukarania fotoreportera podczas manifestacji, ETPC wprost wskazał, że działania te prowadziły do naruszenia prawa dziennikarza do gromadzenia informacji jako ważnego elementu pracy dziennikarskiej, który podlega równie silnej ochronie jak opublikowanie informacji⁴⁰. W opinii Komisji Weneckiej podkreśla się, że relacje mediów i nagrania z demonstracji stanowią nie tylko ważne narzędzie informowania społeczeństwa o kwestiach mających istotne publiczne znaczenie, nagłaśniania naruszeń praw człowieka, ale także sprawowania społecznej kontroli zarówno nad działaniami organizatorów tych wydarzeń, jego uczestników, jak i nad działaniami policji. Media muszą mieć zatem możliwie najszerszą możliwość rejestrowania przebiegu samego protestu, jak i operacji prowadzonych w jego trakcie przez służby porządkowe⁴¹. Co ważne, prawo do fotografowania i nagrywania demonstracji przysługuje dziennikarzom co do zasady niezależnie od tego, czy zgromadzenia mają legalny czy nielegalny charakter lub pokojowy bądź agresywny przebieg oraz także wówczas, gdy policja wzywa demonstrantów do rozejścia się i zakończenia protestu (o ile obecność dziennikarzy nie przeszkadza w prowadzeniu tych działań)⁴². Co więcej, fakt, że demonstracja ma nielegalny charakter czy agresywny przebieg zwiększa ryzyko konieczności zastosowania środków przymusu wobec protestujących, co tym bardziej

³⁸ *Butkevich p. Rosji*, op. cit. par. 124.

³⁹ OBWE, *Raport specjalny*, op. cit., str. 6-7.

⁴⁰ Ibidem, par. 123.

⁴¹ Komisja Wenecka, op. cit., pkt 208.

⁴² Komisja Wenecka, op. cit., pkt 168; OBWE, *Raport specjalny*, op. cit. str. 2.

uzasadnia potrzebę zapewnienia mediom swobodnego dostępu do demonstracji oraz możliwości nagrywania tego wydarzenia, wraz z rejestracją przebiegu interwencji policji⁴³. Organy państwa powinny powstrzymać się ponadto od konfiskowania sprzętu do nagrywania albo żądania wydania zarejestrowanego materiału bez uprzedniego uzyskania nakazu sądowego⁴⁴.

Ochrona bezpieczeństwa dziennikarzy podczas relacjonowania demonstracji

Kolejną kwestią, którą należy poruszyć w kontekście standardów relacjonowania demonstracji przez media, jest bezpieczeństwo dziennikarzy. Bezpieczeństwo jest podstawowym warunkiem wolności mediów, na który zwraca się uwagę w licznych dokumentach wypracowanych zasadniczo we wszystkich systemach ochrony praw człowieka (zob. np. *Deklarację Komitetu Ministrów Rady Europy na temat ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych osób związanych z mediami*⁴⁵, *Rezolucję Rady Praw Człowieka ONZ na temat bezpieczeństwa dziennikarzy*⁴⁶, *Przewodnik OBWE na temat bezpieczeństwa dziennikarzy*⁴⁷). Należy podkreślić, że każda próba zastraszenia lub atakowania dziennikarzy stanowi nie tylko zagrożenie dla ich zdrowia i życia, ale jest także ingerencją w wolność słowa. Stworzenie warunków zapewniających dziennikarzom bezpieczeństwo osobiste stanowi niezbędną przesłankę swobodnego przekazywania przez nich informacji oraz skutecznego wypełniania funkcji tzw. „publicznego stróża”. Ochrona bezpieczeństwa przedstawicieli mediów jest wyjątkowo ważna podczas relacjonowania wydarzeń o „wrażliwym” charakterze, podczas których dziennikarze mogą być szczególnie narażeni na ataki, takich jak konflikty zbrojne, zamieszki czy zgromadzenia publiczne. Wymóg zapewnienia dziennikarzom bezpieczeństwa obejmuje przede wszystkim powstrzymanie się m.in. przez organy państwa (policję, inne służby porządkowe) od stosowania wobec dziennikarzy nieuzasadnionych środków przymusu. Na zagadnienie to zwrócił uwagę ETPC w wyroku *Najaflji p. Azerbejdżanowi*. Dotyczył on dziennikarza pobitego przez policjantów w trakcie siłowego rozpędzania nielegalnej demonstracji, którą skarżący relacjonował dla swojej gazety. Dziennikarz został brutalnie potraktowany przez funkcjonariuszy policji, pomimo, że informował o tym, że jest przedstawicielem mediów oraz miał przy sobie legitymację prasową, którą nosił w widocznym miejscu. Trybunał stwierdził, że w sprawie doszło, po pierwsze, do naruszenia art. 3 EKPC (zakaz niehumanitarnego i poniżającego traktowania) oraz, po drugie, do

⁴³ D. Voorhoof, D. Simons, *The right of journalistic newsgathering...*, op. cit.

⁴⁴ Komisja Wenecka, op. cit., pkt 169.

⁴⁵ Komitet Ministrów Rady Europy, *Rekomendacja CM/Rec(2016)4*, 13 kwietnia 2016 r.

⁴⁶ *Rezolucja A/HRC/33/L.6 z 26 września 2016 r.*, <https://daccess-ods.un.org/TMP/5442457.19909668.html>.

⁴⁷ OBWE, *Bezpieczeństwo dziennikarzy. Przewodnik*, 2014 r. (2 edycja), <https://www.osce.org/fom/118052?download=true>.

złamania art. 10 (swobody wypowiedzi). Trybunał wprost wskazał, że „przemoc funkcjonariuszy państwowych wobec dziennikarzy, podczas gdy ci ostatni wykonują swoje zawodowe obowiązki, bez wątpienia stanowi poważną ingerencję w prawo do otrzymywania i przekazywania informacji. Trybunał przyjmuje jednocześnie argument Rządu, że celem policjantów nie było zakłócenie działalności dziennikarskiej skarżącego jako takiej. Niezależnie jednak od tego, czy w niniejszej sprawie istniał taki zamiar, istotne jest, że dziennikarz został poddany niepotrzebnemu i nadmiernemu użyciu siły, stanowiącemu nieludzkie traktowanie w świetle Artykułu 3 Konwencji, pomimo podjęcia wyraźnych wysiłków w celu wykazania, że jest przedstawicielem mediów, który wykonywał swoją pracę i obserwował dane wydarzenie. W związku z powyższym Trybunał uważa, że nastąpiła ingerencja w prawa skarżącego wynikające z Artykułu 10 Konwencji”⁴⁸.

Konieczność zapewnienia dziennikarzom bezpieczeństwa podczas relacjonowania demonstracji nie kończy się jednak na obowiązku powstrzymania się od stosowania wobec mediów przemocy przez funkcjonariuszy państwa. Władze państwowe nie mogą poprzestać na zaniechaniu „ingerencji aktywnych” w wolność słowa, lecz niekiedy muszą także podjąć odpowiednie działania, aby nie doszło do „ingerencji pasywnej” (z zaniechania)⁴⁹. Do tzw. pozytywnych obowiązków państwa wynikających ze swobody wypowiedzi należy w szczególności obowiązek ochrony dziennikarzy przed zagrażającymi ich bezpieczeństwu zachowaniami ze strony innych podmiotów prywatnych (np. uczestników demonstracji bądź kontrdemonstracji).

Jeśli natomiast dojdzie już do jakichkolwiek aktów przemocy skierowanych przeciwko dziennikarzom (niezależnie od tego, czy ich sprawcą jest podmiot publiczny czy prywatny), organy państwa są – zgodnie z orzecznictwem ETPCz – zobowiązane do przeprowadzenia adekwatnych działań wyjaśniających okoliczności wszelkich tego rodzaju wydarzeń (zob. m.in. wyrok w sprawie *Özgür Gündem p. Turcji*⁵⁰). Obowiązek ten obejmuje rzetelne zbadanie sprawy z uwzględnieniem jej wpływu na wolność słowa oraz powiązań pomiędzy atakiem a działalnością dziennikarską ofiary, a także pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców (zarówno bezpośrednich, jak i tych, którzy nawoływali czy podżegali do ataku lub pomagali w jego przeprowadzeniu). Szczegółowe standardy prowadzenia skutecznych śledztw w sprawach dotyczących stosowania przemocy wobec dziennikarzy zostały sformułowane w wielu dokumentach organizacji międzynarodowych zajmujących się ochroną praw

⁴⁸ *Najafli p. Azerbejdżanowi*, op. cit., par. 68.

⁴⁹ I. C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, 2010, Lex el.

⁵⁰ Wyrok ETPC z 16 marca 2000 r. w sprawie *Özgür Gündem p. Turcji*, skarga nr 23144/93.

człowieka⁵¹. W dokumentach tych wymaga się m.in. przeprowadzenia w takich przypadkach bezstronnego, niezależnego, możliwie szybkiego i dokładnego śledztwa, zapewnienia rodzinom ofiar dostępu do efektywnych środków prawnych, zastosowania odpowiednich metod śledczych oraz prowadzenia postępowania przez prokuratorów wyszkolonych w zakresie tego typu spraw. Zgodnie z wytycznymi OBWE na temat bezpieczeństwa dziennikarzy z 2012 r., organy ścigania powinny zapewnić adekwatną ochronę i gwarancje świadkom składającym zeznania w postępowaniu. OBWE przygotowało także zestaw zaleceń dla organów publicznych wprost dotyczących standardów traktowania mediów podczas demonstracji⁵². Wśród przedstawionych wytycznych znalazła się m.in. rekomendacja prowadzenia szkoleń dla policjantów z zakresu roli i zadań dziennikarzy w trakcie relacjonowania demonstracji, nadzoru służbowego nad sposobem traktowania przedstawicieli mediów przez policjantów zabezpieczających wydarzenie oraz podjęcia odpowiednich działań w odpowiedzi na zidentyfikowane nadużycia władzy, minimalizujących ryzyko wystąpienia podobnej sytuacji w przyszłości.

Analizując problem ataków na dziennikarzy na gruncie polskiego prawa, warto podkreślić, że organy ścigania powinny zawsze dogłębnie zbadać wszelkie możliwe powiązania pomiędzy przestępstwem a działalnością dziennikarską ofiary. Jeżeli atak na dziennikarza miał na celu skłonienie go do zaniechania interwencji dziennikarskiej lub zaniechania publikacji materiału prasowego, należy przeanalizować taki czyn nie tylko pod kątem przepisów Kodeksu karnego, ale także art. 43 Ustawy - prawo prasowe. Jeżeli przemoc jest wymierzona w dziennikarzy wypełniających swoje zadania zawodowe, powinno mieć to znaczenie także dla oceny stopnia szkodliwości społecznej czynu, który w takich sytuacjach należy uznać za szczególnie wysoki.

Ograniczenie dostępu do miejsca demonstracji i inne utrudnienia w jej relacjonowaniu

W orzecznictwie strasburskim podkreśla się, że także mniej drastyczne niż przemoc środki podejmowane przez przedstawicieli władzy wobec mediów relacjonujących demonstrację, które powodują utrudnienia w wykonywaniu przez dziennikarzy ich funkcji, stanowią ingerencję w swobodę wypowiedzi. Dotyczy to wszelkich zachowań funkcjonariuszy publicznych, które zakłócają pracę dziennikarzy, takich jak np. utrudnianie nagrywania czy wykonywania zdjęć, skonfiskowanie sprzętu reporterskiego, a przede wszystkim zatrzymanie, usunięcie z miejsca demonstracji czy ograniczanie dostępu do miejsca, w którym odbywa się

⁵¹ Deklaracji Komitetu Ministrów Rady Europy na temat ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy(...), op. cit.; Rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ na temat bezpieczeństwa dziennikarzy, op. cit.

⁵² OBWE, Raport specjalny, op. cit.

dane wydarzenie (obejmując zarówno fizyczne odseparowanie, jak i np. nieuzasadnioną odmowę wydania akredytacji).

W tym kontekście należy zauważyć, że ETPC uznaje za istotny element gwarancji wolności mediów możliwość relacjonowania wydarzeń przez dziennikarzy z tzw. „pierwszej ręki”, w oparciu o osobiste doświadczenia i bezpośrednią obserwację, którego warunkiem jest osobista obecność na miejscu zdarzenia⁵³. Władze państwowe powinny w miarę możliwości zapewnić dziennikarzom swobodny dostęp do tej lokalizacji. W wyroku *Pentikäinen p. Finlandii*, choć ETPC doszedł ostatecznie do konkluzji, iż nie nastąpiło naruszenie art. 10, zauważył jednocześnie, że jakiegokolwiek próby usunięcia dziennikarzy z miejsca demonstracji muszą podlegać bardzo skrupulatnej kontroli i mogą być uzasadnione jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Kontrola ta musi uwzględniać nie tylko ocenę danej ingerencji przez pryzmat standardów wynikających np. z art. 5 EKPC (wolność osobista), ale także z art. 10, tj. uwzględniać, czy była ona niezbędna i proporcjonalna w świetle gwarancji swobody wypowiedzi⁵⁴. Trybunał wymaga w tym kontekście, aby wprowadzenie jakichkolwiek środków utrudniających dziennikarzowi gromadzenie informacji było poparte każdorazowo „rozsądną oceną faktów” („*reasonable assesment of facts*”)⁵⁵. Zgodnie zatem z wypracowanymi standardami strasburskimi, w sytuacji gdy dziennikarze nie uczestniczą aktywnie w demonstracji, a jedynie ją obserwują, wykonując swoją pracę, nie powodują swoją obecnością zwiększonego zagrożenia dla porządku publicznego (w szczególności nie zachowują się w agresywny sposób), ani nie utrudniają realnie działań policji czy innych służb, środki takie jak zatrzymanie, usunięcie z miejsca demonstracji czy nakaz jego opuszczenia nie będą uzasadnione w świetle „rozsądnej oceny faktów”. Na możliwie szeroki dostęp do miejsca demonstracji, umożliwiający dziennikarzom bezpośrednie relacjonowanie wydarzeń zwraca uwagę także Komisja Wenecka⁵⁶.

Podobnie, jak w przypadku stosowania przemocy, funkcjonariusze państwa mają nie tylko negatywny obowiązek powstrzymania się od wszelkich zachowań, które utrudniają pracę mediom, ale spoczywa na nich także pozytywny obowiązek ochrony dziennikarzy przed tego rodzaju działaniami ze strony osób prywatnych. Służby porządkowe powinny zatem reagować np. na sytuację, w których uczestnicy demonstracji zakłócają dziennikarzom swobodne relacjonowanie wydarzenia, a także umożliwić dochodzenie przez przedstawicieli mediów swoich praw *post factum*.

⁵³ Wyrok ETPC z 9 lutego 2017 w sprawie *Selmani i inni p. Macedonii*, skarga nr 67259/14, par. 84.

⁵⁴ *Pentikäinen p. Finlandii*, op. cit., par. 89.

⁵⁵ *Selmani i inni p. Macedonii*, op. cit. par.76.

⁵⁶ Komisja Wenecka, op. cit., pkt 5.10.

Warto dodać, że w świetle polskiego prawa uniemożliwianie pracy dziennikarzy podczas demonstracji może wypełniać znamiona przestępstwa utrudniania krytyki prasowej. Zgodnie z art. 6 ust. 4 prawa prasowego „nie wolno utrudniać prasie zbierania materiałów krytycznych ani w inny sposób tłumić krytyki”. Czyn ten zagrożony jest karą grzywny lub karą ograniczenia wolności (art. 44 ust. 1 prawa prasowego). W doktrynie podkreśla się, że katalog czynności, które można określić jako utrudnianie lub tłumienie krytyki ma charakter otwarty i obejmuje wszelkie dostępne środki, które mogą posłużyć do tego, aby krytyczne informacje nie zostały przedstawione przez dziennikarzy opinii publicznej⁵⁷. Mogą to być w szczególności działania takie jak: przeszkadzanie w gromadzeniu materiałów przez dziennikarzy, w tym bezzasadna odmowa udzielania informacji, odmowa dostępu do obiektów, czy np. wydanie zakazu kontaktowania się pracowników urzędu z dziennikarzami⁵⁸. Za utrudnianie krytyki należy uznać wszelkie działania zmierzające do udaremnienia uzyskania konkretnej informacji, przygotowywania i publikowania określonych materiałów prasowych, ale także odstąpienia przez dziennikarza od podejmowania pewnych tematów czy wręcz doprowadzenie do całkowitego zaprzestania wykonywania działalności dziennikarskiej.

Bezpieczeństwo nie może być pretekstem do wprowadzania nadmiernych ograniczeń dla dziennikarzy

Jednocześnie należy podkreślić, że wspomniany wyżej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa mediom podczas demonstracji (i innych wydarzeń publicznych) nie może być wykorzystywany jako pretekst do tego, aby w sposób nieuzasadniony ograniczać dziennikarzom możliwość swobodnego ich relacjonowania⁵⁹ (np. poprzez brak dostępu do miejsca demonstracji). Wszelkie restrykcje dotyczące pracy dziennikarzy podczas zgromadzeń wprowadzane z uwagi na potrzebę zachowania bezpieczeństwa muszą mieć rzeczywiste podstawy, adekwatny zakres i wymagać indywidualnego przeanalizowania każdej sytuacji.

Na problem ten zwrócił uwagę ETPC w sprawie *Gsell p. Szwajcarii*⁶⁰. Sprawa dotyczyła dziennikarza, któremu odmówiono możliwości wjazdu do Davos, gdzie odbywało się wówczas Światowe Forum Ekonomiczne, a także towarzyszący mu protest alterglobalistów. Władze wprowadziły w związku z protestem szereg środków bezpieczeństwa oraz restrykcji dotyczących swobody poruszania się w okolicy. Dziennikarza nie wpuszczono do miasta,

⁵⁷ W. Lis, P. Wiśniewski, Z. Husak, op. Cit, str. 170; E. Ferenc-Szydełko, *Prawo Prasowe. Komentarz*, LEX 2013.

⁵⁸ J. Sobczak, *Komentarz do art. 44 pr. pras.*, 2008 r., LEX el. .

⁵⁹ Komitet Ministrów Rady Europy, *Ochrona swobody wypowiedzi w czasach kryzysu*, 26 września 2007, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ae60e.

⁶⁰ Wyrok ETPC z 8 października 2009 r. w sprawie *Gsell p. Szwajcarii*, skarga nr 12675/05.

pomimo że okazał legitymację prasową i wyjaśnił, że chciałby wjechać do Davos, aby przygotować materiał prasowy. Trybunał uznał, że podjęte środki bezpieczeństwa zostały wprowadzone bez odpowiedniej podstawy prawnej – prawo pozwalało na zastosowanie tego rodzaju restrykcji jedynie w wyjątkowych, ekstremalnych sytuacjach, podczas gdy w tym przypadku sięgnięcie po nie było nieproporcjonalne do realnego zagrożenia. W szczególności nie było uzasadnienia dla wprowadzenia blankietowego zakazu wjazdu do miasta – zdaniem ETPC władze państwowe, wprowadzając ww. ograniczenia, powinny dokonać rozróżnienia pomiędzy osobami, które powodowały faktyczne ryzyko dla zakłócenia porządku publicznego oraz osobami, które nie stwarzały takiego niebezpieczeństwa. Dziennikarz, który podróżował do Davos w celach zawodowych związanych z realizacją swobody wypowiedzi należał, zdaniem Trybunału, do tej drugiej grupy i nie było faktycznego uzasadnienia dla odmówienia mu wjazdu do miasta. Pomimo że wprowadzone ograniczenie nie było wymierzone bezpośrednio w dziennikarza (stał się on „ofiara” zakazu o charakterze generalnym), Trybunał doszedł do wniosku, że ze względu na wykonywaną przez niego rolę, doszło w tym przypadku do nieuprawnionej ingerencji w wolność słowa⁶¹.

Problemy prawne w związku z relacjonowaniem demonstracji

Szczególna rola mediów podczas demonstracji powinna być uwzględniana przez organy państwa nie tylko podczas samego wydarzenia, ale także na etapie podejmowania wszelkich działań następczych wobec dziennikarzy, w tym dążenia do pociągnięcia ich do odpowiedzialności w związku z wykonywaną pracą podczas zgromadzeń publicznych. Niestety zdarza się, że wobec dziennikarzy, którzy wykonywali funkcje „publicznego stróża” podczas zgromadzeń, wszczyna się postępowanie, które może zakończyć się nałożeniem sankcji. Jako przykład można wskazać wspomnianą na wstępie sprawę dziennikarzy Polskiej Agencji Prasowej i TV Republika, których oskarżono o naruszenie miru domowego w związku z relacjonowaniem protestu w siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej przy okazji wyborów samorządowych w 2014 r. czy sprawę dziennikarzy, którzy pracowali przy protestach w Puszczy Białowieskiej w 2017 r., obwinionych m.in. o złamanie zakazu wstępu do lasu.

W sprawie *Butkevich p. Rosji* ETPC wprost podkreślił, że stawianie dziennikarzom zarzutów w związku z udziałem w demonstracji stanowi poważną ingerencję w wolność słowa i powinno podlegać równie rygorystycznej kontroli, jak działania zmierzające do ograniczenia im możliwości relacjonowania samego protestu⁶². Zdaniem Trybunału władze krajowe nie wykazały w tym przypadku, aby wydany przez policję nakaz opuszczenia przez dziennikarza miejsca demonstracji, do którego skarżący się nie zastosował, co w konsekwencji stało się podstawą ukarania go karą 2 dni aresztu, był w istocie niezbędny dla zapewnienia

⁶¹ Ibidem, par. 49.

⁶² *Butkevich p. Rosji*, op. cit., par. 130.

porządku publicznego⁶³. Biorąc powyższe pod uwagę, a także to, że rosyjskie sądy pominęły w swoich rozważaniach ocenę wpływu zastosowanych wobec dziennikarza środków na wolność słowa, Trybunał doszedł do wniosku, że krajowych rozstrzygnięć nie sposób pogodzić w wymogami Konwencji i stwierdził naruszenie m.in. art. 10.

ETPC podkreśla jednocześnie, że status dziennikarza nie zwalnia mediów co do zasady z obowiązku przestrzegania prawa podczas gromadzenia informacji⁶⁴, jednak akcentuje też, że nałożenie na nie sankcji jest uzasadnione w szczególności, gdy naruszenie prawa nie było w istocie konieczne do przygotowania publikacji (np. gdy te same informacje można było zdobyć zgodnie z prawem)⁶⁵. W przypadku relacjonowania demonstracji, np. zorganizowanej w niedozwolonej lokalizacji, obecność dziennikarza na miejscu jest niezbędna do tego, aby mógł on wypełnić rolę „publicznego stróża” i w związku z tym nie powinny go spotkać z tego powodu negatywne konsekwencje prawne. Co więcej, jak wspomniano wcześniej, Trybunał wymaga, aby organy krajowe kierowały się w takich sytuacjach „rozsądną oceną faktów”, wskazując, że ich nadmiernie formalistyczne podejście do tego rodzaju sytuacji, z pominięciem konwencyjnych standardów, może być źródłem naruszenia art. 10. W konsekwencji, choć Trybunał podkreśla, że dziennikarze powinni co do zasady współpracować ze służbami zabezpieczającymi relacjonowane wydarzenie, w sprawie *Selmani i inni p. Macedonii*⁶⁶ doszedł do wniosku, że siłowe usunięcie dziennikarzy z galerii sejmowej, którzy wcześniej nie zastosowali się do polecenia opuszczenia tego miejsca wydanego przez straż marszałkowską, stanowiło naruszenie swobody wypowiedzi. Nie było bowiem, zdaniem Trybunału, obiektywnych przesłanek uzasadniających wydanie takiego polecenia, w szczególności realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa dziennikarzy (w przeciwieństwie do sprawy *Pentikäinen p. Finlandii*⁶⁷, w której Trybunał doszedł do wniosku, że takie ryzyko faktycznie istniało i dziennikarz powinien był zastosować się do wydanego przez policjanta polecenia opuszczenia miejsca demonstracji). Konieczność ochrony przed poniesieniem sankcji prawnych, która obejmuje osoby ujawniające poważne nieprawidłowości (np. naruszenia praw człowieka) w interesie publicznym, nawet jeśli formalnie „naruszyły one przepisy prawa bądź umowę”, wprost zaakcentowano ponadto w raporcie czterech Specjalnych Sprawozdawców do spraw wolności słowa⁶⁸.

⁶³ Ibidem, 134-135.

⁶⁴ *Pentikäinen p. Finlandii*, op. cit., par. 91.

⁶⁵ D. Voorhoof, D. Simons, *European Court upholds criminal conviction for purchasing illegal firearm as a form of 'check it out' journalism in Salihu ao v. Sweden*, Strsbourg Observers, 29 June 2016, <https://strasbourgobservers.com/2016/06/29/european-court-upholds-criminal-conviction-for-purchasing-illegal-firearm-as-a-form-of-check-it-out-journalism-in-salihu-ao-v-sweden>.

⁶⁶ *Selmani i inni p. Macedonii*, op. cit., par. 83.

⁶⁷ *Pentikäinen p. Finlandii*, op. cit., par. 96.

⁶⁸ UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, and African Commission on Human and Peoples' Rights Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, *Wspólna deklaracja*

Nieuzasadnione zastosowanie sankcji (zwłaszcza karnych lub innych o charakterze represyjnym) w stosunku do osób korzystających ze swobody wypowiedzi niesie ze sobą niebezpieczeństwo wystąpienia tzw. „efektu mrozącego” (*chilling effect*). Jego istotą jest zniechęcenie osoby, którą dotknęła dana sankcja, ale także innych osób (np. pozostałych członków środowiska dziennikarskiego) do udziału w debacie publicznej i podejmowania w przyszłości podobnych tematów z obawy przed poniesieniem konsekwencji prawnych⁶⁹. W rezultacie może to prowadzić do zubożenia debaty publicznej i ograniczenia prawa społeczeństwa do informacji⁷⁰. Dlatego też ukaranie dziennikarzy za wykonywanie funkcji „publicznego stróża” podczas demonstracji (a nawet już samo wszczęcie postępowania i groźba sankcji) może prowadzić do tego, że media będą się powstrzymywały od relacjonowania tych wydarzeń bądź będą działały nazbyt asekuracyjnie, np. wycofując się, gdy sytuacja na miejscu będzie przybierać „niebezpieczny” dla nich obrót, choć to właśnie wówczas ich obecność jest najbardziej potrzebna z punktu widzenia interesu publicznego. Dotyczy to np. relacjonowania nielegalnych zgromadzeń (bądź zgromadzeń, które zostały rozwiązane przez policję), protestów w niedozwolonych miejscach czy przypadków korzystania przez demonstrantów z obywatelskiego nieposłuszeństwa. Wszystkie te sytuacje stwarzają zwiększone ryzyko napięć i mogą prowokować nadużycia, a brak obecności mediów może nie tylko sprzyjać występowaniu i pogłębianiu się tych nieprawidłowości oraz pozbawić opinię publiczną dostępu do rzetelnej informacji o tych wydarzeniach, ale także utrudnić rozliczenie osób odpowiedzialnych za naruszenia. Na tej samej zasadzie „efekt mrozący” mogą wywołać działania funkcjonariuszy publicznych podejmowane wobec mediów w trakcie samej demonstracji, takie jak w szczególności stosowanie przemocy, skonfiskowanie sprzętu dziennikarskiego czy nieuzasadnione „groźby” pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej.

ETPC wymaga, aby sądy krajowe oraz inne organy państwowe każdorazowo należycie uwzględniły konwencyjne zasady i standardy, dokonując ingerencji w swobodę wypowiedzi. Praktyka sądów sprzeczna z wytycznymi ETPC może narazić władze państwa na kolejne skargi do Trybunału i w konsekwencji na odpowiedzialność odszkodowawczą, wynikającą z naruszenia przepisów Konwencji. Na gruncie polskiego prawa sądy krajowe, orzekając w sprawach przeciwko dziennikarzom relacjonującym demonstracje, powinny zatem w swoich rozstrzygnięciach stosować standardy konwencyjne oraz przyjmować rozwiązania

dotycząca wolności słowa oraz odpowiedzi na sytuacje konfliktów, 2015, par. 5b, <https://www.osce.org/fom/154846?download=true>.

⁶⁹ Wyrok ETPC z 1 grudnia 2009 r. w sprawie *Karsai p. Węgrom*, skarga nr 5380/07, par. 36.

⁷⁰ Komitet Ministrów Rady Europy, Rekomendacja CM/REC (2016) 4 dot. ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych, 13 kwietnia 2016, par. 33.

pozwalające uniknąć nadmiernej ingerencji w wolność słowa (np. uwzględnić brak zamiaru popełnienia czynu zabronionego przez dziennikarzy⁷¹, działanie w stanie wyżej konieczności⁷² czy nawet w ramach pozaustawowego kontratypu działalności dziennikarskiej⁷³). Kształtowanie odpowiednich standardów chroniących dziennikarzy relacjonujących demonstracje w orzecznictwie sądów jest tym bardziej istotne w świetle braku w polskim porządku prawnym przepisów szczegółowo regulujących to zagadnienie.⁷⁴

Wnioski

- Przekazywanie informacji z demonstracji i protestów społecznych jest jednym z kluczowych zadań mediów jako tzw. „publicznego stróża” w demokratycznym społeczeństwie i wymaga zapewnienia dziennikarzom szczególnej ochrony. Swoboda relacjonowania demonstracji przez media ma istotne znaczenie nie tylko w kontekście wolności słowa, ale także wolności zgromadzeń.
- Obecność mediów podczas demonstracji służy m.in. przekazywaniu rzetelnych informacji na temat tych wydarzeń opinii publicznej, ale także monitorowaniu i nagłaśnianiu ewentualnych nieprawidłowości, w tym naruszeń praw człowieka, które mogą wystąpić w trakcie ich przebiegu oraz może pomóc w rozliczeniu osób odpowiedzialnych za zaistniałe nadużycia.
- Funkcjonariusze państwa powinni uwzględniać szczególną rolę dziennikarzy podczas demonstracji i odróżnić specyfikę ich uczestnictwa w tym wydarzeniu jako bezstronnych obserwatorów od udziału osób protestujących.
- Szczególna ochrona dziennikarzy relacjonujących demonstracje nie powinna być ograniczona do przedstawicieli tradycyjnych mediów, ale powinna obejmować także inne podmioty, np. obrońców praw człowieka czy dziennikarzy obywatelskich, których celem jest przekazywanie informacji z danego wydarzenia z zamiarem wniesienia wkładu do debaty publicznej.

⁷¹ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 5 marca 2015 r., sygn. akt X K 85/15.

⁷² Wyrok Sądu Rejonowego w Hajnówce z 29 marca 2018 r., sygn. akt VII W 1006/17 (wyrok nieprawomocny), zob. też. A. Bobrowicz, *Reporterzy "Wyborczej" uniewinnieni. Sąd uznał, że łamiąc zakaz wstępu do Puszczy, działali w imię wyższego dobra*, Gazeta Wyborcza, 16 maja 2018 r., <http://wyborcza.pl/7,75398,23409501,reporterzy-wyborczej-uniewinnieni-sad-uznal-ze-lamiac-zakaz.html>

⁷³ Por. M. du Vall, *Prowokacja dziennikarska*, Zeszyty Prasoznawcze 2005, nr 3–4; J. Iwaniec, M. Szczerba, *Granice dziennikarskiej prowokacji*, „Rzeczpospolita”, 7 lipiec 2005 r.

⁷⁴ Takie regulacje obowiązują w niektórych państwach, np. w Holandii – zob. Opinia przyjaciela sądu w sprawie Bryan i inni p. Rosji, 11 kwietnia 2018 r., par. 25, <https://www.mediadefence.org/sites/default/files/blog/files/20180411%20Arctic%2030%20Amicus%20Brief%20Final%20Version.pdf>.

- Warunkiem objęcia dziennikarza szczególną ochroną jest to, aby zachował neutralność wobec relacjonowanych wydarzeń i nie angażował się bezpośrednio w manifestację czy protest. W miarę możliwości dziennikarze i inne osoby uczestniczące w demonstracji „w celach dziennikarskich”, zwłaszcza jeśli nie noszą widocznych oznaczeń i nie są wyposażone w przedmioty sugerujące wykonywany zawód (np. profesjonalna kamera bądź aparat fotograficzny), powinny podejmować działania ułatwiające policji ich identyfikację (np. poinformować o swojej roli czy okazać legitymację prasową).
- Obowiązek respektowania doniosłej roli dziennikarzy relacjonujących demonstracje obejmuje nakaz powstrzymania się przez organy państwa (np. policję) od stosowania wobec dziennikarzy wszelkich nieuzasadnionych działań utrudniających im pracę podczas tych wydarzeń. Dotyczy to w szczególności środków przymusu polegających na zatrzymaniu, odmowie dostępu bądź usunięciu z miejsca demonstracji, ale także powstrzymania się od przeszkadzania w gromadzeniu przez dziennikarzy informacji (np. utrudnienie nagrywania, skonfiskowanie sprzętu reporterskiego, odmowa wydania akredytacji czy nieuzasadnione „groźby” pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej).
- Dla mediów relacjonujących zgromadzenia publiczne kluczowa jest możliwość bezpośredniej obserwacji tych wydarzeń, a także swoboda rejestrowania ich przebiegu oraz wykonywania zdjęć. Prawo do fotografowania i nagrywania demonstracji przysługuje dziennikarzom niezależnie od tego, czy zgromadzenia mają legalny charakter czy pokojowy przebieg (nielegalne demonstracje czy agresywny przebieg zgromadzenia może tym bardziej uzasadniać dostęp mediów do tego wydarzenia).
- Na państwie ciąży ponadto pozytywny obowiązek ochrony dziennikarzy przed zagrażającymi ich bezpieczeństwu zachowaniami ze strony innych podmiotów prywatnych (np. uczestników demonstracji bądź kontrademonstracji).
- Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa mediom podczas demonstracji nie może być jednak wykorzystywany jako pretekst do tego, aby w sposób nieuzasadniony ograniczać dziennikarzom możliwość swobodnego ich relacjonowania (np. poprzez odmowę dostępu do miejsca demonstracji). Wszelkie restrykcje muszą mieć rzeczywiste podstawy, adekwatny zakres i wymagają indywidualnego przeanalizowania każdej sytuacji.
- Nałożenie na dziennikarzy sankcji w związku z wykonywaną przez nich pracą podczas demonstracji trudno co do zasady pogodzić ze standardami swobody wypowiedzi wypracowanymi na gruncie art. 10 EKPC. W szczególności nieuzasadnione jest

„automatyczne” przypisywanie dziennikarzom odpowiedzialności za bezprawne działania demonstrantów, gdy obecność przedstawicieli mediów w miejscu zgromadzenia jest ściśle związana z pełnieniem obowiązków zawodowych.

- Swoboda pracy dziennikarzy przy relacjonowaniu demonstracji jest szczególnie ważna w sytuacji, gdy – tak jak obecnie w Polsce – udział w zgromadzeniach publicznych staje się kluczowym narzędziem manifestowania poglądów przez społeczeństwo obywatelskie. Tymczasem w ostatnich dwóch latach zauważalny jest niebezpieczny wzrost liczby incydentów zagrażających nieskrępowanemu przekazywaniu informacji ze zgromadzeń publicznych przez media. W braku przepisów szczególnych, które chroniłyby dziennikarzy pracujących podczas demonstracji, kluczowe jest wypracowanie odpowiednich gwarancji w tym zakresie w orzecznictwie sądów.