



HR HELSIŃSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA

FUNDACJA  
PANOPTYKON



fundacja  
stocznia

sieć obywatelska  
**WATCHDOG**

PRAGUE  
**CIVIL  
SOCIETY**  
CENTRE

fundacja  
media forum

towarzystwo  
dziennikarskie

Warszawa, 2 grudnia 2024 r.

## Apel organizacji społecznych do koncepcji wdrożenia EMFA

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) 6 listopada 2024 r. przedstawiło raport z konsultacji publicznych do koncepcji wdrożenia do polskiego porządku prawnego Europejskiego Aktu Wolności Mediów (EMFA). Proces szerokich konsultacji był bezprecedensowy i może służyć jako przykład otwartości władzy na społeczeństwo obywatelskie w procesie legislacyjnym. Jednakże jako koalicja organizacji pozarządowych, zajmująca się reformą ładu medialnego w Polsce, czujemy się w obowiązku, aby raz jeszcze podkreślić potrzebę: 1. odpolitycznienia mediów publicznych, 2. wprowadzenia szerszych gwarancji niezależności dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) oraz 3. ustanowienia gwarancji ochrony dziennikarzy przed inwigilacją.

### 1. Odpolitycznienie mediów publicznych

Dotychczasowy system z dominującą rolą KRRiT nie sprawdził się do tej pory i nie uchronił mediów publicznych od upolitycznienia. Po doświadczeniach ostatnich lat **musimy wypracować dodatkowe gwarancje niezależności**. Tymczasem zaproponowane założenia należy określić jako zachowawcze; przywracające porządek konstytucyjny, ale nie dające skutecznych narzędzi do egzekwowania niezależności redakcyjnej. Dokument przedstawiony przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie przewiduje wystarczająco silnych struktur, które mogłyby bronić niezależności dziennikarzy i wartości opisanych w EMFA oraz w rekomendacjach Komisji Europejskiej do tego aktu. Skoro twórcy założeń rozumieją, jak ważne jest oddzielenie struktur zarządczych od struktur redakcyjnych, to te ostatnie muszą mieć wszelkie warunki, by działać niezależnie, a nie pod polityczną presją.

Dlatego **proponujemy, by uniezależnić radę programową od politycznie wybieranej KRRiT** tak, aby dać jej przestrzeń do działań bez żadnego nacisku i by wraz z zespołem redakcyjnym oraz redaktorem naczelnym czuwała nad realizacją pluralizmu, bezstronności i

niezależności oraz wypełnianiem misji, mając w swoim składzie tylko przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i zespołu redakcyjnego. Ważne aby rada programowa nie była wybierana przez polityczne ciała.

Doceniając przyjęcie naszego postulatu w sprawie wyboru redaktora naczelnego przez radę programową, podkreślamy, że jest to zgodne z duchem rekomendacji Komisji Europejskiej w sprawie EMFA; “Dostawców usług medialnych zachęca się do zapewnienia, aby przy wyznaczaniu redaktora naczelnego konsultowano się z pracownikami redakcyjnymi lub ich organami przedstawicielskimi” (pkt 13 rekomendacji). Ustawa **nie będzie zgodna z duchem rekomendacji, jeśli roli w wyborze gremiów kierowniczych nie będzie miał konkretnie zespół/personel “redakcyjny”**. Zmiany wymaga więc pojawiające się w dokumencie sformułowanie: “pracownicy spółek” w kontekście wyboru rady programowej. Pracownicy spółki nie są zawsze dziennikarzami. “Zespół redakcyjny” najlepiej rozumie zaś i może skutecznie bronić niezależności redakcyjnej i zasad wymienionych w art. 4 (1) i (2) EMFA. Zapewne dlatego tak dużo uwagi personelowi redakcyjnemu poświęciła KE. Tak więc brak udziału personelu redakcyjnego w decyzjach kierowniczych osłabia cały projekt.

W celu zapewnienia niezależności wskazane wydaje się, by redaktora naczelnego zatrudniała i zwalniała rada nadzorcza na wniosek rady programowej, a w przypadku spółki ogólnopolskiej w odniesieniu do poszczególnych anten - rada nadzorcza (jeśli zostanie zachowana funkcja Redaktora Naczelnego Polskiego Radia) lub zarząd na wniosek rady programowej.

Redaktor naczelny wraz ze swoim zespołem redakcyjnym **miałby prawo ostatecznej decyzji w sprawach dotyczących wolności słowa czyli publikacji**. Do ingerencji w treści redakcyjne nie miałyby prawa inne osoby na kierowniczych stanowiskach, w tym prezes spółki. Niezależność redakcyjna polega bowiem także na gwarancji, iż właściciel nie będzie ingerował w treści. Jest to przepis o fundamentalnym znaczeniu, dlatego powinien być sformułowany na poziomie ustawy.

Nie ma niezależności redakcyjnej bez profesjonalnego zespołu. Redaktor naczelny musi mieć możliwość jego doboru. Postulujemy, aby to redaktor naczelny miał prawo podjęcia **ostatecznej decyzji o zatrudnianiu bądź rozwiązywaniu umowy z członkami zespołu**. Prezes spółki potwierdzałby zaś jego decyzję, a ewentualny sprzeciw musiałby uzasadnić na piśmie.

Pragniemy też zwrócić uwagę na to, że wprowadzie **KRRiT jest umocowana konstytucyjnie, ale ze względu na pochodzenie z politycznego wyboru, nie może być decyzyjna w sprawie samoregulacji dziennikarzy**. Dlatego tak ważne jest przyjęcie (odrzuconego) postulatu utworzenia Rady Etyki Mediów Publicznych. To dziennikarze muszą wziąć na siebie odpowiedzialność oceny wykonywania przez siebie zawodu i sami wydawać oceny etyczne w tej sprawie na podobnej zasadzie, jak prawnicy, czy lekarze. Samo zobowiązanie do tworzenia kodeksów etycznych nie wystarczy. Skutki stosowania “karzącej ręki państwowego regulatora” i kontrowersyjnego wchodzenia KRRiT w obszar niezależności redakcyjnej można było obserwować w ciągu ostatnich lat w postaci kar nakładanych na media. Dlatego postulujemy, by nadzór nad tworzeniem kodeksów etycznych miała rada programowa (a nie KRRiT), jak również wpisanie konieczności utworzenia Rady Etyki Mediów Publicznych złożonej z osób wybranych przez zespoły redakcyjne. Doświadczenia ostatnich lat, w tym próby wykorzystywania zasad etyki dziennikarskiej przez KRRiT w celu uciszania niezależnych mediów, uczą bowiem, że dziennikarze mediów publicznych muszą mieć do dyspozycji działający w strukturach ich zatrudnienia silny podmiot, w którym będą mogli

przedstawiać wątpliwości etyczne, rozstrzygać je i który będzie - swoimi rozstrzygnięciami - bronił ich przed politycznym naciskiem.

## **2. Potrzeba wzmocnienia gwarancji chroniących KRRiT przed politycznym zawłaszczeniem**

Propozycje zmian w procedurze powoływania członków KRRiT stanowią dobry krok w stronę zwiększania niezależności tego organu. Biorąc jednak pod uwagę kluczową rolę, jaką KRRiT miałby odgrywać w ładzie medialnym zgodnie z założeniami projektowanej ustawy – zmiany te są zdecydowanie niewystarczające dla zapewnienia odpowiedniej niezależności tej instytucji.

Zgodnie z przedstawionymi założeniami, KRRiT będzie miała wiodącą rolę w obsadzie władz mediów publicznych. Organ ten m.in. będzie powoływał członków rad programowych i większość składu rad nadzorczych, czyli ciał, które będą z kolei wyłaniały zarządy i redaktorów naczelnych publicznej radiofonii i telewizji. Przywrócenie istotnej roli KRRiT w procedurze powoływania władz mediów publicznych jest zgodne z konstytucyjną rolą tej instytucji – musi jednak pociągać za sobą wprowadzenie odpowiednio silnych gwarancji chroniących przed politycznym zawłaszczaniem tego organu. W przeciwnym razie możliwość politycznego podporządkowania mediów publicznych za pośrednictwem KRRiT będzie stale powracającym ryzykiem.

Zaproponowana procedura powoływania członków KRRiT wciąż może prowadzić do sytuacji, w której rządząca formacja polityczna będzie mogła, zgodnie z prawem, w pełni podporządkować sobie ten organ, jeżeli tylko będzie dysponowała większością w Sejmie, Senacie i o ile Prezydent również wywodziłby się z danego obozu rządzącego. Brakuje mechanizmów, które zapewniałyby pluralistyczny skład organu – mimo że jednym z konstytucyjnych zadań KRRiT jest właśnie dbanie o zachowanie zasady pluralizmu w radiofonii i telewizji. Takim środkiem mogłoby być bądź wprowadzenie wymogu uzyskania kwalifikowanej większości przez kandydatów wybieranych przez Sejm i Senat (np. 2/3 zamiast zwykłej większości), bądź zagwarantowanie obecności w składzie organu przedstawicieli wybieranych również przez parlamentarne ugrupowania opozycyjne.

Pragniemy również ponownie podkreślić nieprecyzyjny charakter art. 18 ustawy o radiofonii i telewizji, który przez lata był wykorzystywany przez kolejnych Przewodniczących KRRiT jako bat na niezależne media. Doceniamy wprowadzenie wymogu uzyskania 2/3 głosów KRRiT niezbędnych do podjęcia decyzji nakładającej karę na nadawców, niemniej jednak nie jest ona wystarczającą gwarancją. Już sam nieprecyzyjny katalog okoliczności w jakich KRRiT może poprosić o wyjaśnienie nadawcy, może powodować sytuację, że do niezależnych nadawców wpływa znacząca liczba próśb o wyjaśnienia, co samo w sobie jest nieproporcjonalną uciążliwością. Niezbędne jest wprowadzenie dokładnego i precyzyjnego katalogu okoliczności uzasadniających podejmowanie działań przez KRRiT wobec nadawców (art. 18 ustawy) oraz doprecyzowanie procedury mającej na celu zbadanie materiału medialnego pod kątem zgodności z art. 18 ustawy. W trakcie postępowania KRRiT powinien kierować się konstytucyjnymi i międzynarodowymi zasadami ochrony swobody wypowiedzi.

### 3. Ochrona dziennikarskich źródeł informacji

Ochrona źródeł dziennikarskich i poufności komunikacji są kluczowe dla zapewnienia wolności słowa. Koncepcja wdrożenia EMFA tej ochrony nie zapewnia: zgodnie z nią możliwe będzie inwigilowanie dziennikarzy takimi narzędziami jak Pegasus. Odbywać się to będzie bez realnej kontroli ze strony sądu oraz bez zapewnienia inwigilowanej osobie prawa do informacji, że jej prywatność była naruszana. Cieszymy się, że MKiDN deklaruje gotowość aktywnego udziału w pracach legislacyjnych związanych z inwigilacją, jednocześnie zwracając się o proaktywne działania mające na celu doprowadzenie do powstania legislacji uwzględniającej standardy dla ochrony prywatności zarówno wynikające z EMFA, jak i z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwłaszcza w sprawie *Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce*).

Z powyższych względów:

1. **Apelujemy o wzmocnienie gwarancji niezależności redakcyjnej dziennikarzy zatrudnionych w mediach publicznych,**
2. **Wprowadzenie wyspecjalizowanego ciała samoregulacyjnego, które oceniałoby respektowanie zasad deontologii i etyki zawodowej,**
3. **Apelujemy o wzmocnienie gwarancji chroniących KRRiT przed politycznym zawłaszczeniem,**
4. **Apelujemy o proaktywne zaangażowanie się MKiDN w celu zainicjowania zmian legislacyjnych mających zapewnić ochronę dziennikarzy przed nieuprawnioną inwigilacją, w tym wykonanie wyżej wskazanego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.**

Sygnatariuszami niniejszego apelu są:

Fundacja Blue Dragon Institute,  
Helsińska Fundacja Praw Człowieka,  
Fundacja Stocznia,  
Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska,  
Stowarzyszenie Dziennikarzy i Twórców Radia Publicznego,  
Fundacja PANOPTYKON,  
Fundacja Media Forum,  
Prague Civil Society Centre oraz  
Towarzystwo Dziennikarskie.