

# STRESZCZENIE

Badanie dla Komisji Wolności  
Obywatelskich, Sprawiedliwości i  
Spraw Wewnętrznych



## Bezpieczeństwo dziennikarzy i zwalczanie korupcji w UE <sup>1</sup>

### STRESZCZENIE

Dziennikarstwo i dziennikarze stają w obliczu coraz większej liczby zagrożeń, w tym przemocy i nękania, nadużywania przeciwko nim przepisów o zniesławieniu i innych oraz środków ograniczających wolność informacji i wypowiedzi przyjętych w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19. Państwa muszą zapewnić dziennikarzom bezpieczne i sprzyjające warunki, aby mogli pełnić swoją publiczną funkcję strażniczą. W badaniu zleconym przez Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego na wniosek Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przeanalizowano ogólny efekt mrozący przestępstw i gróźb wobec dziennikarzy oraz zbadano różne środki regulacyjne i inne służące przeciwdziałaniu takim gróźbom i przestępstwom.

Z trwających działań kontrolnych wynika, że utrzymują się długotrwałe zagrożenia dla bezpieczeństwa dziennikarzy: groźby i akty przemocy wobec dziennikarzy, bezkarność za przestępstwa wobec dziennikarzy i stosowanie wobec nich w dokuczliwy sposób sporów sądowych, w szczególności na podstawie przepisów o zniesławieniu. Ponadto pojawiają się nowe zagrożenia, a istniejącym poświęca się więcej uwagi niż w przeszłości: groźby związane z płcią, zwłaszcza w internecie; strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP); ograniczenia wolności mediów i dostępu do informacji wynikające ze środków związanych z COVID-19. Ze względu na nagły charakter tych zagrożeń dla dziennikarstwa, dziennikarzy i innych podmiotów należy nadać tym kwestiom wyraźny priorytet w bieżących i przyszłych inicjatywach w zakresie stanowienia prawa i kształtowania polityki, jak również w mechanizmach finansowania, na szczeblu krajowym i europejskim.

W obliczu tak wielu zagrożeń, którym należy przeciwdziałać, nadanie niektórym z nich wyższego priorytetu i przeznaczenie ograniczonych zasobów na konkretne kierunki działania może być bardzo trudne. Warto zatem najpierw zrobić krok wstecz, a następnie przyjąć bardziej systematyczne podejście. Zgodnie z europejską konwencją praw człowieka państwa mają obowiązek pozytywny zapewnienia bezpiecznych i sprzyjających warunków, w których każdy może bez obaw uczestniczyć w debacie publicznej.

Systematyczne podejście pozwoli również zająć się poszczególnymi i wzajemnie powiązаныmi wymiarami bezpieczeństwa dziennikarzy: kwestiami bezpieczeństwa i ochrony, pluralizmem mediów i przejrzystością w zakresie własności mediów oraz poprawą warunków niezbędnych do rozwoju dziennikarstwa wysokiej jakości,

<sup>1</sup> Pełna treść badania w języku angielskim:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655187/IPOL\\_STU\(2020\)655187\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655187/IPOL_STU(2020)655187_EN.pdf)



w tym warunków pracy i środków wsparcia w obliczu poważnej utraty przychodów. Takie szersze spojrzenie jest konieczne, aby można było określić wzajemną zależność między różnymi rodzajami zagrożeń i tym, jak ich połączone skutki mogą ulec pogorszeniu.

W badaniu przeanalizowano systemy ochrony dziennikarzy na poziomie europejskim (UE, Rada Europy i OBWE), a także przykłady krajowe. W różnych państwach członkowskich UE można znaleźć wiele pozytywnych i obiecujących praktyk. W Danii i Szwecji istnieje ugruntowana kultura, w której niezależne media i dziennikarstwo cieszą się uznaniem politycznym i społecznym, a jej istotnym elementem są autonomiczne systemy etyki dziennikarskiej. Dotyczy to również Niderlandów, gdzie funkcjonuje ponadto zaawansowany mechanizm współpracy z szeregiem kluczowych zainteresowanych stron (dziennikarzami, redaktorami, policją, prokuraturą i rządem) w zakresie bezpieczeństwa dziennikarzy.

W Unii Europejskiej można zauważyć również pewne problematyczne praktyki, takie jak zagrożenia dla pluralizmu i wolności mediów na Węgrzech i w Polsce, częste stosowanie SLAPP – na przykład na Malcie (gdzie również istnieją obawy dotyczące bezkarności i praworządności), we Włoszech i w Hiszpanii (gdzie nadal obawy wzbudza brak ochrony prawnej sygnalistów) – oraz powszechne wykorzystywanie przez polityków przepisów o zniesławieniu w celu zdławienia krytycznych doniesień prasowych, jak na Słowacji (gdzie problemem jest również dyskredytowanie dziennikarzy, w tym za pomocą kampanii oszczerstw).

Kolejnym problemem są sposoby wykorzystywania przepisów i procedur sądowych do uciszania niezależnych i krytycznych głosów w debacie publicznej. Przykładem są tutaj przepisy o zniesławieniu – w krajowych przepisach o zniesławieniu istnieją czasem luki prawne, takie jak niejasność definicji, brak odpowiednich zabezpieczeń oraz brak mechanizmów kontroli i równowagi służących zapewnieniu przestrzegania zasady równości stron między powodami i pozwanymi. Bardzo problematyczna jest sytuacja, w której tych niedociągnięć prawnych i proceduralnych nadużywa się, aby ograniczyć wolność wypowiedzi. Innymi rodzajami przepisów podatnych na nadużycia są przepisy antyterrorystyczne lub te dotyczące bezpieczeństwa narodowego, a także przepisy przeciwko „mowie nienawiści”. Zwrócono również uwagę na rosnące obawy organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kwestii mrożącego efektu SLAPP względem wolności wypowiedzi oraz na coraz częstsze wezwania do zmiany przepisów UE dotyczących zniesławienia oraz do przyjęcia nowej dyrektywy UE w sprawie przeciwdziałania SLAPP.

W badaniu wyjaśniono charakter i zakres europejskich norm regulacyjnych i polityki w dziedzinie wysoce złożonych zagadnień dotyczących pluralizmu mediów i przejrzystości w zakresie własności mediów. Krajowe podejścia regulacyjne i polityczne do tych kwestii opierają się na normach europejskich, a niektóre z najnowszych norm mają znaczną wartość instruktażową. Podejścia krajowe są zazwyczaj bardzo rozbieżne, co utrudnia spójne wdrożenie norm europejskich.

Pandemia COVID-19 i wprowadzone w jej następstwie środki rządowe mające powstrzymać rozprzestrzenianie się wirusa miały zdecydowanie niekorzystny wpływ na wolność wypowiedzi oraz wolność dziennikarską i mediów. W badaniu przeanalizowano, do jakiego stopnia i w jaki sposób przyjęte środki – czasami w formie środków nadzwyczajnych – doprowadziły do ingerencji w prawo do wolności wypowiedzi lub naruszenia go. Omówiono również inicjatywy równoważące podejmowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także „najlepsze praktyki” w zakresie dziennikarstwa oraz środki finansowe i wspierające, które miały pomóc zagrożonym mediom i dziennikarzom.

Główne zalecenia badania opierają się na konieczności dalszego zachowania czujności, tak aby zapewnić skuteczną ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy i innych podmiotów uczestniczących w debacie publicznej, z uwzględnieniem pojawiających się nowych zagrożeń i pogarszającego się wpływu kumulacji zagrożeń. Kwestią priorytetową musi być zwalczanie bezkarności sprawców zabójstw lub innych bardzo poważnych przestępstw przeciwko dziennikarzom, aby wszyscy sprawcy – w tym osoby odpowiedzialne za planowanie zabójstw i przestępstw – stanęli przed sądem.

W badaniu zawarto zalecenie, aby państwa członkowskie UE w pełni i faktycznie wdrożyły rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2016)4 w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa

dziennikarzy i innych pracowników mediów, a w szczególności by dokonały przeglądu swoich krajowych przepisów, strategii politycznych i praktyk oraz, w razie potrzeby, zmieniły je, by dostosować je do norm opracowanych na podstawie europejskich przepisów dotyczących praw człowieka. W tym samym duchu zalecono również państwom członkowskim UE wdrożenie rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2018)1 w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości w zakresie własności mediów.

W badaniu zaleca się przeprowadzenie w sposób włączający reformy legislacyjnej UE, która umożliwi rozwiązanie rosnącego problemu SLAPP. Powinna ona obejmować kompleksowy pakiet legislacyjny, przewidujący odpowiednie zmiany rozporządzenia Bruksela I (wersja przekształcona) i rozporządzenia Rzym II, jak również przygotowanie specjalnej dyrektywy UE w sprawie przeciwdziałania SLAPP. Wszelkie reformy legislacyjne powinny obejmować skuteczne zabezpieczenia dotyczące standardów w zakresie wolności wypowiedzi i zniesławienia opracowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W wyniku kryzysu związanego z COVID-19 pojawił się szereg środków zagrażających dostępowi do informacji i wolności mediów. Podkreśla to konieczność zapewnienia solidnej ochrony dziennikarzom, mediom i innym podmiotom, aby wszyscy oni mogli pełnić przypisane im publiczne funkcje strażnicze i wykonywać niezależną i krytyczną pracę dziennikarską wysokiej jakości. Taka ochrona wymaga stałego finansowania na szczeblu krajowym i europejskim, szczególnie w świetle finansowego wpływu kryzysu związanego z COVID-19 na sektory dziennikarstwa, mediów i kultury znajdujące się już w trudnej sytuacji.

**Zastrzeżenie prawne i prawo autorskie.** Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego. Kopiowanie i tłumaczenie w celach niekomercyjnych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza. © Unia Europejska, 2020.

Autorzy zewnętrzni:

Prof. dr Tarlach McGonagle (kierownik projektu), starszy pracownik naukowy/wykładowca, Instytut Prawa informacyjnego (IViR), Wydział Prawa, Uniwersytet Amsterdamski, Niderlandy  
Dr Ronan Ó Fathaigh, starszy pracownik naukowy, IViR  
Gionata Bouché, LLM student magisterskich studiów badawczych, IViR  
Melinda Rucz, LLM studentka magisterskich studiów badawczych, IViR  
Sarah Stapel, LLM studentka magisterskich studiów badawczych, IViR  
Michelle Seel, LLM studentka i stażystka, studia badawcze, IViR  
Anne van der Sangen, LLM studentka i stażystka, studia badawcze, IViR

Administrator odpowiedzialny ds. badań: Ina SOKOLSKA

Asystent redakcyjny: Fabienne VAN DER ELST

Kontakt: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie na stronie: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)

PE 655.187

IP/C/LIBE/2020-12

Wersja drukowana  
PDF

ISBN 978-92-846-6992-9  
ISBN 978-92-846-6993-6

| doi:10.2861/ 089940  
| doi:10.2861/ 26503

| QA-01-20-487-PL-C  
| QA-01-20-487-PL-N