

Cezary Mik

Standardy Rady Europy dotyczące wolności prasy

Palestra 37/9-10(429-430), 88-97

1993

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Standardy Rady Europy dotyczące wolności prasy

Rada Europy jest organizacją międzynarodową, która – bezpośrednio lub pośrednio – wytwarza dwa rodzaje standardów: wiążące i niewiążące. Pierwsze z nich znajdują się w konwencjach i umowach zawartych w ramach tej organizacji, drugie natomiast przyjmują postać rezolucji i rekomendacji Komitetu Ministrów lub Zgromadzenia Parlamentarnego, czyli dwóch najważniejszych organów Rady Europy. Priorytetowy charakter, biorąc pod uwagę wiążącą moc standardu oraz możliwość kontroli jego wykonywania, mają oczywiście standardy traktatowe. Niemniej warto sobie zdawać sprawę, że standardy zawarte w uchwałach organów Rady Europy również pełnią ważną rolę bądź inspirując powstanie standardów traktatowych (wówczas ich znaczenie jest przejściowe), bądź je uzupełniając (wówczas ich znaczenie jest trwałe, pod warunkiem wszakże, że materia przez nie regulowana nie nadaje się do ujęcia w standardy traktatowe).

Obydwa typy standardów mają charakter opcyjny, co oznacza, że państwa członkowskie Rady Europy mogą, lecz nie muszą ich przyjąć, a zwłaszcza że nie mają obowiązku przyjęcia ich w całości i bez jakichkolwiek zmian, które byłyby pożądane, np. w związku ze specyfiką stosunków krajowych¹. Zarazem jednak w sferze praw człowieka, a przede wszystkim wolności wypowiedzi, przy-

jęcie takich standardów wydaje się wysoce pożądane z uwagi na statutowe cele Rady Europy, które można streścić w hasła: demokracja, praworządność, prawa człowieka².

Rada Europy zdołała wytworzyć wiele standardów w odniesieniu do wolności wypowiedzi, w której wolność prasy jest istotną częścią. Tak więc, podstawę dla standardów wiążących stanowią art. 10 *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 4.11.1950, który gwarantuje wolność wypowiedzi, oraz art. 6 tej *Konwencji* w zakresie, w jakim chroni on publiczność słusznego procesu. Określone tu standardy traktatowe zostają jednocześnie rozwinięte w orzecznictwie Europejskiej Komisji Praw Człowieka (EKPC) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)³. Należy tu dodać, że moc wiążąca standardów orzeczniczych równa jest tejże mocy standardów traktatowych.

W odniesieniu do standardów niewiążących w zakresie wolności prasy, trzeba zauważyć, że tworzą je głównie uchwały Komitetu Ministrów Rady Europy. Należą do nich *Rezolucja nr 26* z 1974 roku *o prawie do odpowiedzi – sytuacji jednostki w stosunku do prasy*, *Rezolucja nr 43* z 1974 roku *o koncentracji prasy*, *Rekomendacja nr 17* z 1984 roku *o równości kobiet i mężczyzn w środkach masowego przekazu* oraz *Dekla-*

racja (uchwała większej wagi) o wolności wypowiedzi i informacji z 1982 roku⁴. Jak się wydaje, standardy te mają w poważnym stopniu uzupełniający charakter, co sprawia, że chociaż są powiązane ze standardami wiążącymi (często odwołują się *expressis verbis* do art. 10 *Konwencji Europejskiej* z 1950 roku), mają do spełnienia samodzielną rolę.

Z uwagi na rozległość problematyki wolności prasy i różny charakter standardów do niej się odnoszących, w tym artykule zostaną jedynie zaprezentowane ogólne ramy europejskiej koncepcji wolności prasy. Zostaną tu zatem omówione: 1) pojęcie wolności prasy; 2) stosunek wolności prasy do poszanowania praw i wolności innych, w tym zwłaszcza polityków i rządu; 3) stosunek wolności prasy do wymiaru sprawiedliwości; 4) stosunek wolności prasy do wyższych interesów narodowych, które zostały określone w art. 10 § 2 (bezpieczeństwo narodowe, integralność terytorialna, bezpieczeństwo publiczne, zapobieganie nieporządkowi, przestępczości, ochrona zdrowia i moralności).

I. Pojęcie wolności prasy.

Istotę wolności prasy określa art. 10 *Konwencji Europejskiej* i związane z nim orzecznictwo EKPC i ETPC. Zdanie 1 art. 10 § 1 stanowi więc, że każda osoba ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to stanowi „jedną z istotnych podstaw społeczeństwa demokratycznego i jedną z istotnych podstaw jego postępu i rozwoju każdego mężczyzny i kobiety” (ETPC, sprawa Barthold p. RFN, A-90, wyrok z 25.03.1985, § 58). Art. 10 nie przesądza charakteru wypowiedzi, z którą prawo jest związane.

ETPC wyraźnie jednak podkreślił, że prawo do wolności wypowiedzi chroni wypowiedź każdego rodzaju, bez względu na jej treść (polityczną, gospodarczą, społeczną lub kulturalną), o ile tylko budzi ogólne zainteresowanie (markt intern Verlag GmbH i K. Beermann p. RFN, A-165, wyrok z 20.11.1989, § 26; ETPC, T. Thorgeirson p. Islandii, A-239, wyrok z 25.06.1992, § 64). Zarazem jednak EKPC zauważyła, że wypowiedzi o charakterze handlowym korzystają z mniej ścisłej ochrony, aniżeli wypowiedzi polityczne (EKPC, Pastor X i Kościół Scientologiczny p. Szwecji, dec. o dopuszczalności skargi z 5.05.1979).

Wolność wypowiedzi gwarantowana jest niezależnie od sposobu jej wykonywania – może to być forma ustna, radiowa, telewizyjna, kinowa, ale może być to także forma pisemna, w tym artykuły prasowe. I w tym kontekście pojawia się kwestia wolności prasy. W myśl orzecznictwa europejskiego wolność prasy pełni bardzo ważne funkcje w społeczeństwie demokratycznym: jest środkiem dostarczającym wiedzę i stwarza możliwości osądu poglądów i postaw rządzących (ETPC, Oberschlick p. Austrii, A-204, wyrok z 23.05.1991, § 58), daje każdemu, a zwłaszcza politykom, okazję do odzwierciedlenia i komentowania trosk opinii publicznej i pozwala każdemu na uczestniczenie w debacie publicznej (ETPC, Castells p. Hiszpanii, A-236, wyrok z 23.04.1992, § 43), umożliwia przekazywanie informacji i poglądów budzących publiczne zainteresowanie (ETPC, T. Thorgeirson p. Islandii, § 63) i pozwala na wykonywanie przez prasę funkcji kontrolnej – „psa łańcuchowe-

go” (ETPC, „Observer” i „Guardian” p. Zj. Królestwu, A-216, wyrok z 26.11.1991, § 59; ETPC, „Sunday Times” II p. Zj. Królestwu, A-217, wyrok z 26.11.1991, § 50).

Wolność prasy należy postrzegać jako zespół ściśle powiązanych z sobą uprawnień i obowiązków. Na poziomie europejskim, zgodnie z art. 10 *Konwencji*, uprawnienia przysługują każdej osobie, tj. każdej osobie fizycznej lub prawnej, bez względu na jakiegokolwiek kryteria wymienione w art. 14 *Konwencji* (zasada niedyskryminacji). Oznacza to, po pierwsze, że prawo do wolności prasy przysługuje każdemu mężczyźnie i każdej kobiecie na zasadzie równości, która ma zastosowanie zwłaszcza w dziedzinie rekrutacji, kształcenia, wynagradzania i promocji oraz innych warunków pracy, zasiadaniu w organach kontrolnych i zarządzających czasopism (pkt. 8 i 9 rekomendacji Komitetu Ministrów z 1984). Wolność prasy przysługuje każdemu, bez względu na kolor skóry, język, religię, pochodzenie społeczne, narodowe, status majątkowy, poglądy polityczne lub inne. Po drugie, wolność ta przynależy nie tylko do osoby fizycznej (czy to jako właściciela pisma, dziennikarza, czy też jako czytelnika gazety), lecz także do osoby prawnej (czy to w charakterze wydawcy czy też redakcji prasowej) bez względu na jej status w prawie krajowym. Na poziomie europejskim podmioty te mogą wnosić skargi do EKPC, jeśli ich prawo do wolności prasy zostało naruszone (skarżącym może być ofiara bezpośrednia, wprost dotknięta naruszeniem, jak też ofiara pośrednia, która stała się nią przez naruszenie wolności ofiary bezpośredniej; tak też obok spó-

łki wydawniczej może wystąpić jej główny akcjonariusz, którego interes indywidualny został dotknięty wskutek zamknięcia wydawanej gazety albo dziennikarz gazety, której nakład objęto sekwestrem). Skargi takie mogą być skutecznie wniesione, jeżeli źródłem naruszenia jest akt administracyjny lub orzeczenie sądowe, a więc akt konkretny i jednostkowy. Natomiast tylko wyjątkowo wolno zaskarżyć akt ogólny i abstrakcyjny, np. ustawę. Skarga tego typu będzie dopuszczalna jedynie wówczas, gdy albo wprost narusza wolność prasową (sama przez się, np. gdy powoduje nacjonalizację spółki wydawniczej, zamknięcie niektórych tytułów), albo gdy stwarza bezpośrednie i realne ryzyko naruszenia (np. ustawa o cenzurze prewencyjnej o szerokim i niekontrolowanym zakresie stosowania).

Treść uprawnień została określona w zdaniu 2 art. 10 § 1 *Konwencji Europejskiej*, gdzie mówi się, że wolność wypowiedzi obejmuje wolność poglądów oraz wolność otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Wolność poglądów tkwi u źródeł wolności wypowiedzi, w tym wolności prasowej. Niemniej jej zawartość mieści się w przypadku wolności prasy w zakresie wolności otrzymywania i przekazywania informacji i idei. Zarazem EKPC zauważyła, że wolność otrzymywania informacji i idei implikuje wolność ich poszukiwania czy też wolność dostępu „do ogólnych źródeł informacji, które nie mogą być ograniczone przez pozytywne działania władz publicznych dopóty, dopóki nie są uzasadnione § 2 art. 10” (EKPC w dwóch decyzjach o dopusz-

czalności skargi z 3.10.1979 i z 7.12.1981). W ten sposób można powiedzieć, że wolność prasy obejmuje trzy wolności składowe: wolność poszukiwania, wolność otrzymywania i wolność przekazywania informacji i idei.

Dla dopełnienia obrazu rzeczy należy zauważyć, że wolność prasy dotyczy nie tylko takich informacji i idei, które odbierane są korzystnie lub postrzegane są jako nieszkodliwe lub obojętne, ale także takich, które oburzają, szokują lub niepokoją państwo lub jakąkolwiek część jego ludności (m.in. ETPC, „Sunday Times” I p. Zj. Królestwu, A-30, wyrok z 26.04.1979, § 65; ETPC, „Observer” i „Guardian”, § 59 lit.a). Faktyczny jednak zakres ochrony uwarunkowany jest przepisem art. 10 § 2. Ponadto, organy europejskie rozróżniają informacje i idee, wskazując, że te pierwsze stanowią wypowiedź faktów i wiadomości (EKPC, „De Geillustreerde Pres”, opinia meryt. z 6.07.1976, § 81) i jako takie są dobrami szczególnie chronionymi w *Konwencji* z uwagi na utracalny charakter, który wyraża się w tym, że nawet niewielkie opóźnienia jej publikacji rodzą poważne ryzyko utraty wartości i zainteresowania (ETPC, „Observer” i „Guardian” p. Zj. Królestwu, § 60; ETPC, „Sunday Times” II p. Zj. Królestwu, § 51). Tym samym idee mają trwalszy charakter i nie są w tak dużym zakresie chronione.

Wolność prasy obejmuje w pierwszym rzędzie wolność poszukiwania informacji i idei. Wolność ta dotyczy przede wszystkim dziennikarzy i korespondentów i wiąże się z etyką zawodową. Ogólnie zaś z etyki dziennikarskiej

wynika zakaz poszukiwania danych środkami oszukańczymi i w sposób sprzeczny z prawem. Poza nim jednak panuje swoboda dostępu do źródeł informacji i prawo do zachowania tego źródła w tajemnicy⁵. Należy też spoznać, że swoboda dostępu dotyczy źródeł ogólnych; dostęp do źródeł szczególnych wymaga uzasadnienia w postaci szczególnych okoliczności uzasadniających.

Wolność otrzymywania informacji i idei jest drugim składnikiem wolności prasy i dotyczy głównie Czytelników (opinii publicznej). Opinia publiczna ma prawo do uzyskania „informacji adekwatnych”. Informacje takie mogą przyczynić się do ograniczenia spekulacji osób źle poinformowanych, prowokować dyskusję publiczną oraz umożliwiają obronę osobom atakowanym (ETPC, „Sunday Times” I p. Zj. Królestwu, § 65 i 66).

Ostatnim składnikiem wolności prasy jest wolność przekazywania informacji i idei. Jest to bodaj najistotniejszy jej element, dotyczący przede wszystkim dziennikarzy. Dziennikarze powinni zatem kierować się w swym postępowaniu zasadą dobrej wiary, a informacje i idee, o których piszą, powinny być zgodne z celami demokratycznymi, muszą być oparte na faktach i dostatecznie ścisłe, by móc je weryfikować. Jednak wypowiedzi oceniające nie będą podlegały testowi prawdziwości (ETPC, Schwabe p. Austrii, A-242-B, wyrok z 28.08.1992, § 34).

Wolność prasy jako pewna konstrukcja prawna obejmuje także obowiązki i oznacza podmioty obowiązane z jej tytułu. Na poziomie europejskim podmiotami takimi są wyłącznie państwa.

Na nich, a zwłaszcza na ich organach (bez względu na ich umiejscowienie w strukturze aparatu władzy: organy centralne i terenowe, w tym samorządowe, krajowe i zagraniczne, cywilne i wojskowe), ciąży odpowiedzialność związana z gwarantowaniem wolności prasy. Sięga ona tak daleko, jak daleko sięga jurysdykcja państwowa w sensie władzy suwerennej⁶. Odpowiedzialność prawnomiędzynarodowa związana z art. 10 *Konwencji* zarazem dotyczy jedynie jej państw-stron, a nie państw nie będących jej stronami. Nie ciąży ona także na osobach prawa prywatnego. Państwo-strona będzie zawsze i wyłącznie odpowiedzialne za zachowania swych organów lub tych podmiotów, którym przekazało wykonywanie uprawnień władczych. Jednocześnie tylko państwo-strona może być pozwana przed EKPC.

Na państwie-stronie *Konwencji Europejskiej* ciąży przede wszystkim obowiązek negatywny. W omawianym zakresie należy je pojmować jako obowiązki powstrzymywania się od ingerencji w swobodne korzystanie z wolności prasy. Wolność poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji i idei powinna bowiem odbywać się „bez ingerencji władz publicznych”. Niemniej nie należy tego rozumieć w sposób uproszczony. Państwo bowiem zgodnie z art. 10 § 2 może stosować wszelkie takie wymogi formalne, warunki, ograniczenia i sankcje, których – z uwzględnieniem szczególnych obowiązków i specjalnej odpowiedzialności uprawnionych – wymaga konieczność w społeczeństwie demokratycznym i jakie są przewidziane przez prawo. To uprawnienie ingerencyjne pań-

stwa, będące pozytywnym wyjątkiem od obowiązku nieingerencji, musi jednak być interpretowane ścieśniająco, tj. jako wyjątek. Państwo będzie mogło zatem ingerować tylko w takim zakresie, w jakim pozwalają na to warunki określone w art. 10 § 2 *Konwencji* i to z zastrzeżeniem nie rozciągania treści podstaw ingerencyjnych poza ich zwykłe znaczenie (EKPC, „Sunday Times” I, opinia meryt. z 18.05.1977, § 194–195).

Wśród wymogów legalności ingerencji uwagę zwraca kryterium konieczności w społeczeństwie demokratycznym. Konieczność ograniczenia skupia bowiem w sobie jak w soczewce istotę społeczeństwa demokratycznego, zakładając potrzebę istnienia delikatnej równowagi między pragnieniami jednostki i utylitarnym „lepszym dobrem większości”, z dodatkowym zaleceniem przychylności wobec jednostki (EKPC, „Handyside” opinia meryt. z 30.09.1975, § 147–148). Konieczność zakłada zatem istnienie palącej potrzeby społecznej, czegoś więcej niż tylko „niezbędności”, „pożądania”, „potrzeby” ograniczenia (ETPC, Barthold p. RFN, § 55 i in.). Co do realności i zakresu owej potrzeby państwo ma „pewien margines oceny”, który różni się w zależności od podstawy ograniczenia i okoliczności sprawy. Państwo musi jednak wykazać, że działało w dobrej wierze, ostrożnie i rozsądnie oraz że środki, którymi się posłużyło, są proporcjonalne do celu chronionego, a motywy je uzasadniające były „ważne i dostateczne” (ETPC, „Observer” i „Guardian” p. Zj. Królestwu, § 59 lit. c i d; ETPC, markt intern Verlag GmbH i K. Beermann p. RFN, § 33; ETPC, Weber p. Szwajcarii, A-

-177, wyrok z 22.05.1990, § 47, gdzie mowa o potrzebie przekonującego udowodnienia prawidłowości wykorzystania marginesu oceny).

Jak się wydaje, z wolnością prasy związane są wszakże również obowiązki pozytywne, a zwłaszcza obowiązek zapewnienia pluralizmu prasowego i obowiązek przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Obowiązki te nie zostały w zasadzie wyraźnie wymienione w trakcie tworzenia standardów orzeczniczych (poza opinią meryt. EKPC w sprawie *De Geillustreerde Pres*, § 88 w odniesieniu do ochrony przed nadmierną koncentracją prasy). Niemniej stanowią one nieodłączną gwarancję skutecznego poszanowania wolności otrzymywania „adekwatnych informacji”, wyrastają z idei pluralizmu i ducha otwartości jako czołowych idei społeczeństwa demokratycznego i o ich istnieniu wspominają dokumenty niewiążące (zwl. *Deklaracja Komitetu Ministrów* z 1982 w pktcie 6, gdzie mówi się o obowiązku przyjęcia polityki faworyzującej, o ile to możliwe, różnorodności środków komunikacji, pluralizmie źródeł informacji i przez to pluralizmie idei i poglądów, oraz w pktcie II lit. d, gdzie państwa uznają potrzebę dużej różnorodności niezależnych i samodzielnych mass mediów umożliwiających odzwierciedlenie różnorodności idei i poglądów).

Uzupełnieniem obowiązków pozytywnych państwa wyznaczonych przez standardy traktatowo-orzecznicze jest też zestaw obowiązków określonych w *Rezolucji Komitetu Ministrów o koncentracji prasy* z 1974 r. Rezolucja ta precyzuje zwłaszcza obowiązki państwa w odniesieniu do dozwolonej pomo-

cy finansowej dla gazety. I tak stanowi ona, że państwo może, o ile jest to rozsądnie przyjęte, udzielić pomocy finansowej gazecie, która posiada własny i kompletny zespół redakcyjny i która wskutek trudności finansowych jest zagrożona zniknięciem z rynku prasowego lub wykupieniem. Pomoc taka powinna być ograniczona w czasie i co do wartości, powinna być przyznana na podstawie obiektywnych kryteriów i ograniczona w zasadzie do tych pism, których trudności będą mogły być wyeliminowane wskutek przyznania pomocy. Pomoc państwowa może być skanalizowana albo przez fundacje prasowe, które udzielałyby pożyczek i subwencji na szczególnie korzystnych warunkach dla poprawy ich konkurencyjności na rynku, albo przez przyznanie pomocy specyficznej. Jeżeli gazeta zostaje zagrożona wykupieniem, co poważnie groziłoby wolności wypowiedzi i prawu do informacji, państwo powinno odmówić wykupu, jeśli stara się o to grupa prasowa już kontrolująca wiele innych czasopism, i udzielić zagrożonemu dziennikowi pomocy finansowej. W myśl rezolucji państwo powinno zachęcać do podejmowania wszelkich działań zmierzających do zracjonalizowania metod produkcji i dystrybucji gazet w celu ograniczenia kosztów publikacji (z zastrzeżeniem, że najgorzej uplasowane na rynku gazety będą mogły także korzystać z tych metod) oraz do zapewnienia, że pomimo istnienia porozumień między różnymi gazetami ich niezależność będzie zagwarantowana i poszanowana.

Zagadnieniem łączącym uprawnienia i obowiązki w ramach wolności prasy jest sprawa dopuszczalności cen-

zury. Standard traktatowo-orzecznicy jest w tej mierze bardziej ostrożny, niż standard niewiązący. Uznaje się bowiem, że państwo nie ma obowiązku stosowania cenzury (nawet represyjnej), ale z drugiej strony, jeśli chce, może posłużyć się nawet cenzurą prewencyjną, chociaż w tym przypadku zachowanie państwa będzie podlegało szczególnie ostrej kontroli z uwagi na niebezpieczeństwo, jakie ten typ kontroli rodzi dla wolności prasy (ETPC, „Handyside” p. Zj. Królestwu, A-24, wyrok z 7.12.1976, § 58; ETPC, „Observer” i „Guardian” p. Zj. Królestwu, § 60; ETPC, „Sunday Times” II p. Zj. Królestwu, § 51). Dalej idą standardy niewiązące, które zakładają eliminację cenzury (zwl. *Deklaracja Komitetu Ministrów* z 1982, pkt II lit. b).

II. Wolność prasy a prawa i wolności innych

Klasyką granicą legalnego wykonywania wolności prasy jest poszanowanie dobrej reputacji oraz praw i wolności innych (art. 10 § 2). Standard traktatowo-orzecznicy w tej mierze dotyczy zarazem nie tylko osób fizycznych, ale także osób prawnych (EKPC, dec. o dopuszczalności skargi z 4.03.1980). Z pewnością będą chronione takie wypowiedzi prasowe na temat innych osób, które podają informacje oczywiście nieprawdziwe, a zwłaszcza takie, które mają na celu poníženie osoby w opinii publicznej i nie są poparte żadnymi dowodami (ETPC, Barfod p. Danii, A-149, wyrok z 22.02.1989, § 35). Ponadto jednak mogą być zakwestionowane informacje prawdziwe, lecz odosobnione, które przedstawiane są tak, jakby stanowiły

zjawisko powszechne (ETPC, markt intern Verlag GmbH i K. Beermann p. RFN, § 35).

Ciekawe standardy wiążące wypracowano w odniesieniu do polityków i rządów. I tak ETPC orzekł, że wobec polityków dopuszczalna jest krytyka dalej idąca niż wobec „szarego człowieka”, ponieważ działając jako osoby publiczne wystawiają się oni nieuchronnie i świadomie na uważną kontrolę faktów i czynów tak przez dziennikarzy, jak przez opinię publiczną. Stąd też wolność prasy korzysta w tym zakresie z większej tolerancji. Granicą dopuszczalnej krytyki prasowej jest znieśławienie, które pojawia się, gdy krytyka przekroczy rozsądny stopień wątpliwości co do jej osobistego charakteru lub poszanowania dobrego imienia polityka. Taki stopień zostaje naruszony, jeżeli politykowi zarzuca się, że manipuluje opinią publiczną składając fałszywe oświadczenia albo że ukrywa ważne informacje w celu uniemożliwienia weryfikacji twierdzeń i czyni się to bezpodstawnie. Ochroną prawną objęte jest przede wszystkim życie prywatne polityka. Niemniej ochrona taka przysługuje także poza ramami życia prywatnego, tyle że jej potrzeba musi być równoważona interesem swobodnej dyskusji nad sprawami politycznymi (EKPC, dec. o dopuszczalności skargi z 11.12.1981 oraz ETPC, „Oberschlick” p. Austrii, § 59).

Wolność dyskusji politycznej nie ma charakteru bezwzględnego, lecz jej granice w przypadku rządu muszą być szersze niż w stosunku do zwykłego obywatela lub nawet polityka. W pełnym zakresie dotyczy to prasy, która obok parlamentu i władzy sądowej

kontroluje jego działania i zaniechania działania. Reakcja rządu powinna być zatem adekwatna do nieuzasadnionej krytyki i ataków przeciwników politycznych lub mediów, a środki karne powinny być ostatecznością, tj. można je stosować, gdy rząd chroni porządek publiczny przed oskarżeniami publicznymi pozbawionymi uzasadnienia lub sformułowanymi w złej wierze. Zawsze jednak trzeba pamiętać, że rząd, dysponując aparatem przymusu, ma pozycję dominującą i w tym kontekście powinna być oceniana adekwatność jego reakcji na krytykę prasową (ETPC, Castells p. Hiszpanii, A-236, wyrok z 23.04.1992, § 46).

Z poszanowaniem praw i wolności innych nierozłącznie związany jest problem prawa do repliki i do sprostowania. Prawo to jednak tylko *implicité* zostało ujęte w standardach wiążących (ETPC, „Sunday Times” I p. Zj. Królestwu, § 63). Wyraźnie natomiast zostało ono przedstawione w *Rezolucji Komitetu Ministrów z 1974 o prawie odpowiedzi* i w *Regułach minimalnych* dołączonych do rezolucji. Zgodnie z tymi dokumentami państwo ma obowiązek zapewnienia jednostce rzeczywistej możliwości sprostowania niedokładnych faktów jej dotyczących. Sprostowanie takie powinno nastąpić bez nadmiernego opóźnienia i w miarę możliwości powinno mieć tę samą wagę, co publikacja nieścisła. Trzeba dodać, że rezolucja szeroko pojmuje „rzeczywistą możliwość sprostowania”, obejmując nią każdą formę (prawną lub pozaprawną) odwołania się, jak prawo odpowiedzi, prawo korekty lub prawo odwołania się do rad prasowych. Reguły minimalne dotyczące prawa odpowiedzi ponadto stanowią,

że na żądanie osoby dotkniętej prasa jest zobowiązana opublikować odpowiedź. Wszakże prawo krajowe może przewidzieć, że wyjątkowo publikacji odpowiedzi można odmówić (odpowiedź nie została przesłana w rozsądnie krótkim terminie, jej długość przekracza rozmiary niezbędne do skorygowania informacji nieścisłych, odpowiedź nie ogranicza się do korekty faktów, gdy stanowi ona przestępstwo, gdy narusza interesy osób trzecich prawnie chronione, gdy jednostka nie udowodni istnienia interesu legalnego). Ponadto prawodawca krajowy ma obowiązek wskazania osoby, do której odpowiedź powinna być skierowana oraz osoby odpowiedzialnej za publikację odpowiedzi, która nie może być chroniona żadnym immunitetem (reg. 2, 3, 5). Naruszenie *Reguł minimalnych* powinno być zaskarżalne do sądu, który może nakazać niezwłoczną publikację odpowiedzi (reg. 7).

Rezolucja z 1974 przewiduje też, że jednostka powinna mieć prawo do skutecznego odwołania się przeciwko publikacji faktów i poglądów, które stanowią ingerencję w jej życie prywatne, chyba że uzasadnia ją legalny i zasadniczy interes publiczny, jednostka wyrazi na to zgodę lub publikacja taka jest zgodna z powszechnie przyjętą i zgodną z prawem praktyką, jak również przeciwko publikacji, która stanowi zamach na godność, część lub reputację jednostki, chyba że publikacja nastąpiła za zgodą jednostki lub jest uzasadniona zasadniczym i legalnym interesem publicznym, a krytyka oparta jest na faktach dokładnych i uczciwie przedstawionych. Zgodnie z *Rezolucją* przez „skuteczne odwołanie się” należy rozumieć naprawienie szkody (prawne

lub pozaprawne) lub prawo odwołania się do rad prasowych dla każdej jednostki, bez nieuzasadnionych ograniczeń, jak np. nadmierne koszty.

III. Wolność prasy a wymiar sprawiedliwości

Art. 10 § 2 *Konwencji Europejskiej* przewiduje, że korzystanie z wolności wypowiedzi może być ograniczone z uwagi na autorytet i bezstronność władzy sądowej. ETPC zauważył, że autorytet władzy sądowej odzwierciedla ideę, że sądy stanowią właściwe organy do oceny praw i obowiązków prawnych oraz orzekania co do sporów ich dotyczących, a także, że publiczność uważa je za takie i za zdolne do wywiązywania się z tego obowiązku, co inspirowało ją do szacunku i zaufania. Przy tym władza sądowa pojmowana jest jako aparat wymiaru sprawiedliwości lub część aparatu władzy państwowej, w skład którego wchodzi sędziowie działający w charakterze oficjalnym (ETPC, „Sunday Times” I p. Zj. Królestwu, § 55).

Działalność władzy sądowej nie jest wyłączona spod oceny prasy (i to zarówno specjalistycznej, jak i brukowej), ponieważ sprawiedliwość jest częścią życia publicznego, służąc interesom całej zbiorowości i dla swej skuteczności wymaga współpracy uświadomionej opinii publicznej (tamże, § 65). Stąd też postępowanie sądowe, zanim zapadnie orzeczenie choćby w I instancji, może być przez prasę oceniane. Ważne jest jednak, by przekazy prasowe były utrzymane w tonie umiarkowanym, by zawierały dowody na poparcie różnych możliwości i nie twierdziły, że istnieje

tylko jedno poprawne rozwiązanie (tamże, § 63). Dopuszczalna jest także krytyka samych sędziów (w ramach oceny bezstronności sądu lub jego rozumowania w wyroku). Krytyka taka nie może jednak być skierowana przeciwko sędziom jako osobom w celu ich poniżenia w opinii publicznej (ETPC, Barfod p. Danii, § 35).

Na tle stosunków między wolnością prasy a wymiarem sprawiedliwości aktualizuje się art. 6 *Konwencji*, która zapewnia m.in. publiczność procesu sądowego, lecz jednocześnie dopuszcza jej wyłączenie w całości lub w części dla prasy i publiczności, o ile jest to konieczne z uwagi na moralność, porządek publiczny, bezpieczeństwo narodowe, interes nieletnich, ochronę życia prywatnego stron albo gdyby jawność w szczególnych okolicznościach była ze szkodą dla interesów wymiaru sprawiedliwości.

IV. Wolność prasy a wyższe interesy narodowe

Korzystanie z wolności prasy może być niewątpliwie ograniczone z uwagi na dobra przynależne części lub całości wspólnoty narodowej. Do dóbr takich art. 10 § 2 zalicza bezpieczeństwo narodowe, integralność terytorialną, porządek publiczny, zapobieganie nieporządkowi, ochronę zdrowia lub moralności oraz zapobieganie ujawnieniu informacji poufnych. Standardy Rady Europy w tej dziedzinie mają charakter selektywny i nie tworzą jasnego obrazu. I tak EKPC stwierdziła, że dozwolone jest ograniczanie wolności prasy przez zakazanie wejścia dziennikarzom do więzienia albo zakazanie opublikowa-

nia artykułu publicznie aprobującego czyny bezprawne ze względu na zapobieganie niepokojom lub przestępczości (dec. o dopuszczalności skargi z 26.05.1970 i z 14.12.1972).

Ze względu na ochronę moralności (pojęcia zmiennego w czasie i w przestrzeni, niejednolitego w prawie europejskim – ETPC, „Handyside” p. Zj. Królestwu, § 48) dozwolone jest ograniczenie wolności prasy, która zamieszczając reklamy handlowe przyczynia się do uzyskiwania bezpodstawnych korzyści, wbrew etyce zawodowej, i generuje nieuczciwą konkurencję (ETPC, Barthold p. RFN, § 50–51). W końcu uzasadniona jest ingerencja państwa w wolność prasy, gdy ta ujawnia tajemnicę urzędową (EKPC, dec. o dopuszczalności skargi z lat 1970–1972), albo gdy dochodzi do ujawnienia informacji wywiadowczych grożących bezpieczeństwu narodowemu (ETPC, „Observer” i „Guardian” p. Zj. Królestwu, § 56).

V. Zakończenie

Przegląd standardów Rady Europy w odniesieniu do wolności prasy wskazuje, że dominującą rolę wśród nich zajmują standardy wiążące, traktatowo-orzecznicze. Standardy uchwałodawcze pełnią rolę jedynie posiłkową i nie jest ich wiele. Jednocześnie wszystkie te standardy nie dają całościowego obrazu wolności prasy, tworząc jedynie pewne ramy ogólne lub pewien minimalny standard ochronny. Jest to skutek zwłaszcza tego, że standardy orzecznicze powstają *ad casum*, a organy europejskie, kierując się doktryną powściągliwości sędziowskiej i dyrektywą marginesu oceny⁷, powstrzymują się od dokonywania uogólnień. Stąd też do sprawy zgodności, np. prawa polskiego z tymi standardami, należy podchodzić z ostrożnością, starając się raczej badać konkretne przypadki ingerencji krajowej, aniżeli ustawę o prawie prasowym *in toto* (co jednak nie wyklucza w ogóle takiego badania).

Przypisy:

¹ J. Gilas: *Wstęp do prawa międzynarodowego publicznego*, Toruń 1991, s. 111–113.

² Zob. art. 1 i 3 *Statutu Rady Europy*. Tekst: *Prawa Człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, opr. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1993, s. 171.

³ Tekst *Konwencji: European Treaty Series* nr 5. Orzecznictwo EKPC będzie cytowane według: *Digest of Strasbourg Case-Law relating to the European Convention on Human Rights*, vol. 3 (Articles 7–12), Köln-Berlin-Bonn-München 1984, s. 407–499. Orzecznictwo ETPC będzie cytowane z podaniem nr w serii publikacji wyroków (np. A-30) oraz nr paragrafu. Zob. też M. A. Nowicki: *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992, s. 93–103.

⁴ Teksty ujęte w zbiorze: *Collection des recommandations, résolutions et déclarations du Comité des Ministres portant sur les droits de l'homme 1949–1987*, Strasbourg 1989, s. 41–43, 47–49, 121–122 i 215–216.

⁵ Por. G. Cohen-Jonathan: *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris 1989, s. 451.

⁶ C. Mik: *Charakter, struktura i zakres zobowiązań z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4, s. 10–12.

⁷ C. Mik: *Porządek międzynarodowy a porządek krajowy w dziedzinie praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 11, s. 12.