

Instrumentalizacja prawa dla realizacji interesów partyjnych - opinia HFPC o lex TVN

Rażący przejaw instrumentalizacji prawa dla realizacji interesów partyjnych, niezgodny gwarancjami swobody wypowiedzi, zasadą demokratycznego państwa prawnego i unijną zasadą swobodą przepływu kapitału – takie są główne wnioski z opinii HFPC do projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, czyli tzw. lex TVN.

Uderzając w niezależność i pluralizm mediów, proponowane rozwiązania w istocie mogą przyczynić się do zwiększenia zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa w kontekście działań hybrydowych, czyli wywołać skutki odwrotne od zamierzonych.

Ekspert Fundacji Helsińskiej zwracają również uwagę na to, że projekt przypomina rosyjską ustawę medialną z 2014 r., która pod pozorem potrzeby ochrony bezpieczeństwa państwa, była próbą zwiększanie kontroli władzy nad mediami poprzez zmuszenie zagranicznych właścicieli do sprzedaży swoich udziałów podmiotom krajowym powiązanym z władzą.

Chęć kontroli nad mediami przez rządzącą partię nie może uzasadniać zmiany warunków uzyskania koncesji

Poselski projekt nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, do którego odnosi się opinia HFPC, znacząco zmienia warunki uzyskiwania koncesji, a także stwarza możliwość cofnięcia koncesji podmiotom, które tych nowych warunków nie spełniają. Fundacja zwraca uwagę, że choć ustawodawca może decydować o warunkach organizowania działalności nadawczej i może uzależniać uzyskanie koncesji od spełnienia określonych przesłanek, to system koncesjonowania musi służyć uprawnionym celom i być proporcjonalny do takich celów. Rozwiązania zaproponowane w projekcie nie spełniają tych wymogów. Choć projektodawca powołuje się na cele, które teoretycznie mogłyby być uznane za uprawnione – takie jak bezpieczeństwo państwa – to szereg okoliczności wskazuje, że uzasadnienie to ma charakter pozorny, a w rzeczywistości głównym celem projektu jest zmiana właściciela jednej z największych prywatnych stacji, TVN, w taki sposób, by partia rządząca mogła mieć wpływ na rozpowszechniane przez tego nadawcę treści. Taki cel stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą niezależności mediów i zasadą pluralizmu medialnego i tym nie może uzasadniać ograniczenia swobody wypowiedzi.

Środki nieproporcjonalne do celu

Nawet jeżeli uznać, że oficjalnie deklarowane cele projektu nie mają charakteru pozornego, to proponowane rozwiązania nie spełniają również wymogu proporcjonalności. Ustawa o radiofonii i telewizji, w swym obecnym brzmieniu, zawiera już przepisy umożliwiające odmowę udzielenia koncesji, jeśli rozpowszechnianie programów mogłoby zagrozić bezpieczeństwu i obronności państwa, a także cofnięcie już udzielonej koncesji z tych samych powodów. Istniejące rozwiązania stwarzają już zatem możliwość ochrony przed działalnością nadawcy, która mogłaby uderzać w bezpieczeństwo państwa, a zarazem obecne środki w dużo mniejszym zakresie ograniczają wolność słowa (dotyczą konkretnych podmiotów stwarzających zagrożenie, a nie wszystkich nadawców z wszystkich państw nie będących członkami EOG, jak proponuje projekt).

Niezależne i pluralistyczne media to kluczowe środki ochrony przed dezinformacją

Proponowane rozwiązania mogą wręcz wywołać skutki odwrotne od zamierzonych, tzn. zamiast służyć poprawie bezpieczeństwa, mogą przyczyniać się do zwiększania zagrożeń, szczególnie w kontekście tzw. działań hybrydowych państw trzecich, na które powołują się projektodawcy. Szereg instytucji międzynarodowych podkreśla, że to właśnie niezależne i pluralistyczne media stanowią kluczowy sposób ochrony przed kampaniami dezinformacyjnymi – tymczasem projekt uderzając w wolność mediów mógłby uczynić Polskę bardziej podatną na tego rodzaju działania hybrydowe, zwiększając zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

Podobieństwo do rozwiązań rosyjskich

Eksperti HFPC zwracają również uwagę na podobieństwo przedstawionego projektu do rosyjskiej ustawy medialnej z 2014 r. Ustawa ta również zastrzyła wcześniej istniejące regulacje dotyczące ograniczenia udziału zagranicznych podmiotów w strukturze właścicielskiej rosyjskich mediów i także oficjalnie była uzasadniana potrzebą ochrony bezpieczeństwa państwa. Jednocześnie ustawa ta była odbierana w istocie jako próba zwiększanie kontroli władzy nad systemem medialnym w Rosji poprzez zmuszenie zagranicznych właścicieli do sprzedaży swoich udziałów podmiotom krajowym powiązanym z rządzącymi. Niestety, dalsze losy mediów przejętych w ten sposób w potwierdziły obawy o ograniczanie niezależności mediów.

Naruszenie zasad przyzwoitej legislacji i unijnej swobody przepływu kapitału

W opinii HFPC projekt narusza również takie zasady demokratycznego państwa prawnego jak ochrona praw słuszenie nabytych oraz interesów w toku. Reguły te wymagają od ustawodawcy takiego stanowienia prawa, by nowo wprowadzone przepisy stwarzały podmiotom prawa warunki ku temu, by mogły one prowadzić swe sprawy w zaufaniu, że ich prawa, uzyskane na podstawie działań podejmowanych w zgodzie z obowiązującymi przepisami, będą także uznawane przez prawo obowiązujące w przyszłości. Choć ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, to jej ograniczenia musi być odpowiednio uzasadnione – a przedstawiony projekt nie spełnia tego wymogu. Z podobnych powodów projekt budzi uzasadnione wątpliwości pod kątem jego zgodności z prawem Unii Europejskiej, w szczególności z zasadą swobody przepływu kapitału. Choć swoboda ta nie ma charakteru absolutnego, to analiza proponowanych ograniczeń wskazuje, że mają charakter niezasadny i nieproporcjonalny w stosunku do deklarowanych celów regulacji i jako takie stanowią niedozwoloną ingerencję w swobodę przepływu kapitału.

Opinia powstała w ramach projektu „Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce” finansowanego ze środków EOG w ramach Funduszu Aktywni Obywatele oraz w ramach pomocy prawnej dla dziennikarzy i dziennikarek wspieranej przez Globalny Fundusz Obrony Mediów UNESCO.