

**Paula Klucińska**

## **Przejrzystość w procesie tworzenia Raportu krajowego jako przykład słabej ochrony prawa do informacji<sup>1</sup>**

1. Raport krajowy powinien zawierać opis metodyki i szeroko przeprowadzonego procesu konsultacji, w tym konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim [A/HRC/DEC/17/119, Rozdział II, 2, A; Przewodnik po sposobie tworzenia Raportu krajowego do 4 cyklu przeglądu okresowego, str. 2].

W Raporcie krajowym wskazano, że jego wstępny projekt był konsultowany z przedstawicielami organizacji pozarządowych [A/HRC/WG.6/27/POL/1, I, 1, p. 2]. Z Raportu grupy roboczej do spraw Powszechnego Przeglądu Okresowego wynika, że przygotowując Raport krajowy, Polska dążyła do uczynienia całego procesu tak przejrzystym, jak to tylko możliwe, m.in. organizując spotkanie informacyjne z przedstawicielami organizacji społecznych [A/HRC/36/14, I, A, 6]. Wygłaszając swoje poglądy w odpowiednim momencie procedury, zastępca przedstawiciela Stałej Misji Polski w Genewie podziękował polskim organizacjom pozarządowym, które zdecydowały się spotkać i podzielić swoimi uwagami, poglądami i obawami dotyczącymi raportu rządowego [A/HRC/36/2, 882., str. 131].

2. Wbrew powyższemu, Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie zapewniło ani przejrzystości w procesie tworzenia Raportu krajowego ani należytego procesu konsultacji z organizacjami społecznymi.

2.1. Po pierwsze, w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa nie zamieszczono żadnych informacji o pracach nad Raportem krajowym, a także o wynikach tych prac. Do opinii publicznej nie trafił więc żaden przekaz ze strony Ministerstwa.

2.2 Po drugie, informacje dotyczące harmonogramu prac nad przygotowaniem Raportu krajowego oraz konsultacji dokumentu nie były znane również organizacjom pozarządowym, które miały uczestniczyć w procesie konsultacji. O wszelkie, nawet podstawowe informacje, Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwracała się do Ministerstwa na wniosek, a odpowiedzi przekazywała dalej innym organizacjom pozarządowym. Niestety problemem okazało się uzyskanie dwóch kluczowych informacji: o planowanym terminie spotkania konsultacyjnego z organizacjami pozarządowymi oraz o projekcie Raportu krajowego, który miał być przedmiotem tych konsultacji. O termin spotkania konsultacyjnego Ministerstwo zostało zapytane na przestrzeni kilku miesięcy pięciokrotnie, a mimo wszystko organizacje pozarządowe dowiedziały się o wyznaczonej dacie dopiero na niecałe dwa tygodnie przed spotkaniem. Ministerstwo nie udostępniło również projektu Raportu krajowego, twierdząc, że jest to jedynie dokument roboczy. Sprawa o udostępnienie dokumentu trafiła do sądu, ale ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny orzekł niekorzystnie podziеляjąc argumenty Ministra [załącznik 1]. Organizacjom pozarządowym zamknięto w ten sposób drogę do wglądu

---

<sup>1</sup> Raport w języku angielskim dostępny jest pod [tym linkiem](#).

do dokumentu, który mają konsultować. Przebieg całego procesu konsultacji został opisany w raporcie Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska [załącznik 2].

**2.3** Po trzecie, same konsultacje miały charakter iluzoryczny. Na pytania przedstawicieli organizacji społecznych o to, czy ostateczna wersja projektu Raportu krajowego będzie podlegała dalszym konsultacjom, odpowiedziano negatywnie. Podczas spotkania konsultacyjnego nie odpowiedziano również jednoznacznie na pytanie, czy do organizacji trafi informacja zwrotna o uwzględnieniu ich uwag w raporcie krajowym. Z kolei na pytanie dotyczące tego, czy po poprzednim przeglądzie Polski odbyły się spotkania z organizacjami pozarządowymi dotyczące wdrażania rekomendacji, odpowiedziano, że nie, ale jednocześnie, że resort jest otwarty na ustanowienie takiego zwyczaju [załącznik 2, p. 7]. Niestety, na wniosek o udostępnienie informacji złożony przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska w lutym 2022 r. odpowiedziano, że po Trzecim cyklu żadne takie spotkanie nie odbyło się, a Raport śródkresowy z Polski nie był konsultowany.

**2.4** Po czwarte, informacje o Czwartym cyklu również nie zostały podane do publicznej wiadomości, chociaż z odpowiedzi na wniosek Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska z lutego 2022 r. wynika, że Ministerstwo rozpoczęło już prace nad Raportem krajowym. Na pytanie o to, czy informacje o Czwartym cyklu zostały podane do publicznej wiadomości odesłano jedynie do strony OHCHR. Dodano natomiast, że w ramach konsultacji planowanego raportu przewidziana jest publikacja informacji na stronie internetowej Ministerstwa oraz publikacja wstępnej wersji dokumentu. Na tę chwilę nie wiemy jednak, czy zapowiedzi zostaną zrealizowane.

**3. Rekomendacje Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska:** proaktywne informowanie na bieżąco opinii publicznej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych o procesie Powszechnego Przeglądu Okresowego oraz zapewnienie szerokiego procesu konsultacji Raportu krajowego, poprzez publikowanie harmonogramu prac nad raportem, publikowanie i aktualizowanie dokumentacji związanej z Czwartym i kolejnymi cyklami UPR, organizowanie podwójnych konsultacji z organizacjami pozarządowymi (umożliwienie dyskusji na etapie projektu i przed ostatecznym zatwierdzeniem Raportu krajowego), przekazywanie informacji zwrotnej o uwzględnieniu bądź nieuwzględnieniu uwag organizacji pozarządowych oraz konsultowanie z organizacjami pozarządowymi mid-term report.

## **II. Wdrażanie rekomendacji z Trzeciego Cyklu UPR (Powszechnego Przeglądu Okresowego)**

### **Prawa podstawowe i prawo do uczestniczenia w życiu publicznym i politycznym**

#### **Wolność wyrażania opinii i wolność wypowiedzi [A61, D43, SDG 16]**

##### **1. Prawo do informacji**

**1.1.** W raporcie krajowym wolność słowa pojawiła się w odniesieniu do dwóch rekomendacji [A/HRC/WG.6/27/POL/1, IV, A, 49-50] dotyczących dekryminalizacji art. 212 Kodeksu karnego [A/HRC/21/14, Drugi Cykl UPR, 90, rekomendacja 100, Norwegia] oraz zapewnienia

dostępu do środków komunikacji wszystkim grupom społeczeństwa, aby mogły one w pełni korzystać z prawa do wolności wypowiedzi [A/HRC/21/14, Drugi Cykl, 90, rekomendacja 101, Watykan]. W dokumencie wskazano, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie prowadzi prac legislacyjnych w celu usunięcia art. 212 z Kodeksu karnego, a prawo do wolności wypowiedzi i wolność środków masowego przekazu są chronione konstytucyjnie oraz w Ustawie o radiofonii i telewizji i w Prawie prasowym.

W Raporcie grupy roboczej do spraw Powszechnego Przeglądu Okresowego wolność słowa pojawiła się w odniesieniu do zmniejszenia kontroli politycznej nad mediami państwowymi oraz do zapewnienia niezależności i pluralizmu mediów, a także do promowania prawa dostępu do informacji poprzez ochronę wolności prasy [A/HRC/36/14, II, 120, rekomendacje 104-108, Szwecja, Niemcy, Szwajcaria, Watykan, Meksyk]. Wszystkie rekomendacje zostały zaakceptowane (jedna z nich częściowo zaakceptowana), a w Śródkresowym przeglądzie w Polsce zapewniono ich wdrożenie (w większości przypadków stwierdzono, że ochrona prawna była już zapewniona).

**1.2.** Kontekst prawa do informacji pojawił się w rekomendacjach w węższym zakresie [A/HRC/36/14, II, 120, rekomendacja 107, Watykan], ale Sieć Obywatelska Watchdog Polska pragnie zaznaczyć, że obecnie mamy do czynienia z generalnym kryzysem ochrony tego prawa w Polsce.

Na poziomie krajowym prawo do informacji wynika przede wszystkim z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a procedura udostępnienia informacji jest regulowana przepisami Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ochronę tego prawa sprawują sądy administracyjne.

Niestety w okresie od ostatniego cyklu UPR obserwujemy konsekwentny spadek sądowej ochrony prawa do informacji, co dotyka również dziennikarzy, którzy na co dzień korzystają właśnie z dostępu do informacji publicznej. Na przestrzeni lat instytucje publiczne znalazły metody przewlekania odpowiedzi na wnioski, co spowodowało, że w ramach jednej sprawy może dochodzić do kilku postępowań z rzędu, które trwają łącznie kilka lat. Nawet jeżeli sprawa kończy się korzystnie dla wnioskodawcy, informacja jest już nieaktualna.

Dodatkowo, rozstrzygając o udostępnianiu informacji, sądy administracyjne niechętnie odnoszą się do prawa do informacji jako prawa człowieka. Sądy nie sięgają po art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich, art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości, a nawet po przepis konstytucyjny, za to dopuszczają nieudostępnianie informacji na podstawie uznaniowych pojęć niemających oparcia w przepisach obowiązującego prawa, jak „dokument wewnętrzny”, „dokument roboczy”, czy „nadużycie prawa dostępu do informacji”. Jednym z wielu przykładów takich postępowań było nieudostępnienie projektu Raportu krajowego jedynie ze względu na okoliczność, że nie była to ostateczna wersja dokumentu, chociaż miał on stanowić przedmiot konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Inny problem, to wypracowanie krajowej linii orzeczniczej, zgodnie z którą kalendarze osób pełniących funkcje publiczne stanowią „dokument wewnętrzny”. W jednej ze spraw dotyczącej nieudostępnienia kalendarza Prezes Trybunału

Konstytucyjnego, Sieć Obywatelska Watchdog Polska wniosła skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a sprawa została zakomunikowana Polsce w 2021 r. [Załącznik 3].

Prawo do informacji jest również konsekwentnie ograniczane poprzez wprowadzanie do odrębnych ustaw kolejnych przepisów uniemożliwiających jego realizację. Przykładowo w 2021 r. zmieniono art. 156 Kodeksu postępowania karnego, co spowodowało, że decyzja o udostępnieniu akt zakończonego postępowania przygotowawczego należy wyłącznie do prokuratora (dotychczas co najmniej część dokumentów można było uzyskać na wniosek o udostępnienie informacji). Jednocześnie w 2021 r. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją znaczącej części przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Niestety petycja ponad 100 organizacji pozarządowych i prawie 10 tysięcy obywateli o wycofanie tego wniosku została odrzucona. Rozprawa w sprawie rozpatrzenia wniosku została już dwukrotnie wyznaczona i dwukrotnie odwołana. Skład orzekający w tej sprawie zmieniał się trzykrotnie, przy czym aktualnie sprawę przekazano pełnemu składowi, spośród którego część sędziów zasiada w Trybunale w wyniku nieprawidłowego wyboru (tzw. „sędziowie dublerzy”). Jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niekonstytucyjności przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, dostęp do tej informacji zostanie poważnie ograniczony. Na stronie internetowej Sieci Obywatelskiej został opisany szerzej kontekst tej sprawy [Załącznik 4].

Prawo do informacji ograniczono również wtedy, kiedy to właśnie rzetelna informacja była najistotniejsza dla społeczeństwa. Prawo do informacji było bowiem jednym z pierwszych praw, które po wybuchu pandemii zostało ograniczone przepisem ustawy zwykłej, gdy zawieszono terminy w postępowaniach administracyjnych, w tym terminy na udostępnianie informacji. Jednocześnie władze lokalne zaczęły ograniczać obywatelom wstęp na konstytucyjnie jawne posiedzenia swoich organów. Z kolei w związku z sytuacją migracyjną na granicy polsko-białoruskiej, na terenie części Polski ogłoszono stan wyjątkowy i wprowadzono zakaz wstępu na ten obszar między innymi dziennikarzom oraz ograniczono dostęp do informacji publicznej. Obok tego wydano również Ustawę o budowie zabezpieczenia granicy państwowej, w której zastrzeżono, że informacje o parametrach tzw. muru na granicy nie stanowią informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu. Ograniczony dostęp do obszaru strefy przy granicy z Białorusią wciąż obowiązuje, tyle tylko, że aktualnie ma to miejsce na podstawie przepisu ustawy zwykłej i wydanego do niej rozporządzenia.

**2. Rekomendacje Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska:** poszanowanie prawnoczułowego charakteru prawa do informacji podczas projektowania przepisów na poziomie krajowym, kierowanie się standardami wynikającymi z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 10 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wskaźnikami określonymi w 16. Celu Zrównoważonego Rozwoju, reforma sądowej ochrony dostępu do informacji publicznej, podejmowanie działań na rzecz proaktywnego udostępniania informacji.

### 3. Naciski na osoby korzystające z informacji

**3.1.** Jedno z pytań zadanych Polsce w ramach Trzeciego cyklu dotyczyło środków podjętych w celu przeglądu przepisu kryminalizującego zniesławienie oraz tego jaki wpływ miały te środki na zapewnienie prawa do wolności wypowiedzi [Advance questions to Poland, Mexico]. Pytanie to nawiązywało do wspomnianej już rekomendacji dotyczącej dekryminalizacji art. 212 Kodeksu karnego [A/HRC/21/14, Second cycle, 90, recommendation 100, Norway].

**3.2.** Powyższy przepis karny wciąż obowiązuje i jest wykorzystywany, mimo że o jego usunięciu konsekwentnie [apelował](#) Rzecznik Praw Obywatelskich wskazując, że nawet sama groźba skierowania przeciwko dziennikarzowi postępowania karnego, może być skutecznym sposobem zniechęcenia do podejmowania określonych spraw.

Sieć Obywatelska Watchdog Polska podziela ten argument i jednocześnie pragnie zwrócić uwagę na pogłębiające się problemy związane z naciskami instytucji publicznych na osoby poszukujące informacji, jak również rozpowszechniające uzyskane informacje. Przy czym tzw. efekty mrozący stanowi zagrożenie nie tylko dla dziennikarzy, ale w ogóle dla obywateli.

Poradnictwo prawne Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska dostarcza negatywnych przykładów, w których niektóre osoby (w tym osoby prowadzące działania strażnicze i dziennikarze lokalni), najczęściej regularnie poszukujące informacji na danym obszarze czy w danej instytucji publicznej, są uznawane za „nadużywające prawa dostępu do informacji”. Pojęcie to nie wynika z przepisu prawa, ale zostało usankcjonowane praktyką sądów administracyjnych. W efekcie osobom uznanym za nadużywające prawa odmawia się dostępu do informacji w oparciu o pozaustawowe kryteria uznaniowe. Zdarzają się również przypadki, gdy już samo zadawanie pytań władzom lokalnym pociąga za sobą groźby o uruchomieniu postępowania karnego ze względu na „nękanie urzędów”. Jednocześnie znany jest nam przykład odmowy wszczęcia postępowania karnego wobec przedstawiciela organu gminy, w której publikowano na stronie internetowej artykuły ośmieszające osobę pytającą i rozpowszechniającą uzyskane informacje poprzez portal o zasięgu lokalnym.

Nie brakuje również przykładów na próby ograniczania swobody rozpowszechniania informacji bez poszanowania wspomnianych przepisów Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz potwierdzającego je art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdarza się, że instytucje publiczne podejmują nieadekwatne środki prawne w stosunku do osób, które udostępniają otrzymane informacje na prowadzonych stronach internetowych, blogach, czy w mediach społecznościowych. Najczęściej chodzi o wzywianie do zaprzestania naruszania dóbr osobistych jedynie na tej podstawie, że informacja została udostępniona wyłącznie do wiadomości osoby pytającej. Pojawiają się pozwy typu SLAPP, skierowane wobec osób krytykujących działania przedstawicieli władz, a przykłady z Polski zostały opisane w raporcie międzynarodowej organizacji Article 19 [Załącznik 5].

**4. Rekomendacje Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska:** uchylenie art. 212 Kodeksu karnego, zapewnienie swobody rozpowszechniania informacji wynikającej z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

31 marca 2022

**Aneksy:**

1. [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdzający możliwość odmowy udostępnienia projektu Raportu krajowego przygotowanego na potrzeby Trzeciego cyklu UPR.](#)
2. [Raport Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska z okresu przygotowywania Raportu krajowego w ramach Trzeciego cyklu UPR: „Transparency of consultation in the Universal Periodic Review \(UPR\) process”.](#)
3. [Artykuł opisujący skargę Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie nieudostępnienia kalendarza prezesa Trybunału Konstytucyjnego.](#)
4. [Memorandum wyjaśniające dr hab. Michała Bernaczyka w sprawie wniosku złożonego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej \(w języku angielskim\).](#)
5. [Fragment Raportu Article 19: „SLAPPs against journalists across Europe Media Freedom Rapid Response”, „Country case studies. Poland”.](#)