|  |  |
| --- | --- |
| Komitet Ekspertów  ds. ochrony dziennikarstwa  i bezpieczeństwa dziennikarzy  (MSI-JO) | http://www.coe.int/documents/16695/995226/COE-Logo-Fil-BW.png/bb17a17e-5308-4fc0-929d-5c4baf3ab99d?t=1371222816000?t=1371222816000 |

MSI-JO(2014)11rev

4 listopada 2015 r.

**Projekt zalecenia CM/Rec(2015)\_\_ Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną**

*(przyjęty przez Komitet Ministrów dnia \_\_\_\_ 2015 r. na \_\_\_. posiedzeniu Zastępców Ministrów)*

1. Niepokój i sprzeciw budzi fakt, że dziennikarze i inne osoby zaangażowane w działalność medialną w Europie stają się coraz częściej przedmiotem gróźb, zastraszania i inwigilacji, są arbitralnie pozbawiane wolności, atakowane fizycznie, torturowane, a nawet zabijane z powodu prowadzonych śledztw dziennikarskich, wyrażanych opinii lub pracy reporterskiej. Działania takie są szczególnie rozpowszechnione, gdy ich praca skupia się na nadużyciach władzy, korupcji, naruszeniach praw człowieka, przestępczości, terroryzmie i fundamentalizmie. Takie nadużycia i przestępstwa zostały obszernie udokumentowane w wiarygodnych raportach publikowanych przez media, organizacje pozarządowe i obrońców praw człowieka.

2. Dziennikarze i inne osoby prowadzące działalność medialną są często przedmiotem ataków w związku ze swoją płcią, tożsamością płciową, orientacją seksualną, tożsamością etniczną, przynależnością do mniejszości, wyznaniem lub innymi szczególnymi cechami wyróżniającymi, które narażają je na dyskryminację i zagrożenia podczas wykonywania pracy. Dziennikarki i inne kobiety zaangażowane w działalność medialną są szczególnie narażone na niebezpieczeństwa związane z płcią, m.in. ataki z pobudek seksistowskich, mizoginistycznych lub mające na celu poniżenie drugiej osoby. Stają się one także przedmiotem gróźb, zastraszania, nękania oraz agresji i przemocy seksualnej. Taka przemoc coraz częściej ma miejsce w przestrzeni wirtualnej. Sytuacja ta wymaga pilnych, zdecydowanych i systemowych reakcji.

3. Opisane powyżej nadużycia i przestępstwa, które w praktyce są popełniane przez organy rządowe lub podmioty pozarządowe, mają negatywny wpływ na wolność wyrażania poglądów, którą gwarantuje artykuł 10 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka, m.in. na możliwość uzyskiwania informacji, kontrolną rolę dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną oraz na prowadzenie otwartej i żywej debaty publicznej. Wolność podejmowania takich działań stanowi fundament demokratycznego społeczeństwa. Takim przestępstwom i nadużyciom często towarzyszą niedostateczne wysiłki ze strony właściwych organów państwa w celu pociągnięcia sprawców do odpowiedzialności. Prowadzi to do powszechnego poczucia bezkarności i może podsycać dalsze groźby i przemoc oraz podważać społeczne zaufanie do przepisów prawa.

4. Ta niepokojąca sytuacja nie ogranicza się wyłącznie do zawodowych dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w tradycyjne media. Jak zauważył Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz wiele organizacji międzyrządowych, m.in. Organizacja Praw Człowieka w ramach Planu działania w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy i problemu bezkarności i w Komentarzu ogólnym w sprawie praw człowieka nr 34, zakres podmiotów uczestniczących w działalności medialnej rozszerzył się w wyniku powstania nowych form mediów w erze cyfrowej. Z tego względu sytuacja ta dotyka także inne osoby, które uczestniczą w debacie publicznej i które wykonują pracę dziennikarzy lub funkcję nadzoru publicznego nad działalnością władz.

5. Biorąc pod uwagę skalę i powagę gróźb i ataków wobec dziennikarzy i innych osób prowadzących działalność dziennikarską w Europie i niszczący wpływ takich czynów na funkcjonowanie demokratycznego społeczeństwa, konieczne jest podjęcie dalekosiężnych kroków na poziomie międzynarodowym i krajowym, aby wzmocnić ochronę dziennikarstwa oraz zapewnić bezpieczeństwo dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną i wykorzenić bezkarność sprawców. Wspólnota międzynarodowa wielokrotnie podkreślała potrzebę skuteczniejszego wdrażania istniejących standardów międzynarodowych i regionalnych oraz lepszego przestrzegania obecnych mechanizmów sprawozdawczych i podobnych inicjatyw. Ochrona dziennikarzy i innych osób uczestniczących w działalności medialnej oraz zwalczanie bezkarności sprawców przestępstw wymierzonych przeciwko takim osobom to pilne priorytety polityczne we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy, jak stwierdza Deklaracja Komitetu Ministrów w sprawie ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną.

6. W celu stworzenia i zapewnienia środowiska sprzyjającego wolności wyrażania poglądów gwarantowanej w artykule 10 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka, państwa muszą spełnić szereg pozytywnych obowiązków, które zostały określone i rozwinięte przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz przedstawione w zasadach dołączonych do niniejszego zalecenia. Obowiązki takie muszą być wypełniane przez organy władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej oraz wszystkie inne władze państwowe, w tym organy odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwo narodowe na wszystkich poziomach – federalnym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

7. Zgodnie z postanowieniami artykułu 15 lit. b Statutu Rady Europy Komitet Ministrów zaleca, aby rządy państw członkowskich, działając w trybie pilnym i z uwzględnieniem wszystkich zasad dołączonych do niniejszego zalecenia:

(i) spełniały zakres swoich obowiązków, zarówno pozytywnych jak i negatywnych, zgodnie z ich literą i duchem;

(ii) wdrożyły poniższe zalecenia za pośrednictwem wszystkich organów władz państwowych;

(iii) dokonały przeglądu właściwych przepisów i praktyk krajowych oraz wprowadziły ich niezbędne zmiany mające zapewnić spełnienie obowiązków państw wynikających z Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka;

(iv) upowszechniały cele niniejszego zalecenia na poziomie krajowym i współpracowały z wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu spełniania takich celów.

**WYTYCZNE**

Poniższe zalecenia mają na celu spełnienie wielostronnego wyzwania, jakim jest zapewnienie skutecznej ochrony dziennikarstwa oraz bezpieczeństwa dziennikarzy i innych osób działających w mediach. Wymaga to od państw członkowskich wdrożenia spójnych i komplementarnych strategii. Wytyczne te opierają się na zasadach określonych w załączniku i stanowiących integralną część niniejszego zalecenia. Wytyczne zostały podzielone na cztery filary: zapobieganie, ochronę, ściganie sprawców (szczególnie w celu zwalczania ich bezkarności) oraz promowanie informacji i działania edukacyjne i podnoszące świadomość. W ramach każdego filaru państwom członkowskim oferowane są szczegółowe wskazówki na temat tego, jak spełniać ich zobowiązania, łącząc środki prawne i administracyjne oraz działania praktyczne.

***Zapobieganie***

1. Państwa członkowskie powinny, działając zgodnie ze swoimi tradycjami konstytucyjnymi i ustawodawczymi, zapewnić niezależność mediów i chronić ich pluralizm, co obejmuje niezależność i zrównoważony rozwój mediów publicznych i społecznych, które stanowią fundament środowiska sprzyjającego wolności wyrażania poglądów.

2. Państwa członkowskie powinny stworzyć kompleksowe ramy prawne umożliwiające dziennikarzom i innym osobom zaangażowanym w działalności medialną skuteczniejszy i wolny od obaw udział w debacie publicznej. Ramy takie powinny odzwierciedlać zasady określone poniżej i tym samym gwarantować dostęp opinii publicznej do informacji, ochronę prywatności i danych, poufność i bezpieczeństwo komunikowania się, a także ochronę dziennikarskich źródeł informacji i osób ujawniających nieprawidłowości w swoich organizacjach. Ramy prawne obejmujące przepisy prawa karnego i dotyczące ochrony nietykalności fizycznej i psychicznej osoby, należy wdrożyć w skuteczny sposób, m.in. poprzez mechanizmy administracyjne oraz uznanie szczególnej roli odgrywanej przez dziennikarzy i inne osoby uczestniczące w działalności mediów w demokratycznym społeczeństwie. Ramy prawne i ich wdrożenie powinny gwarantować skuteczną ochronę dziennikarek i innych kobiet zaangażowanych w działalność medialną przed niebezpieczeństwami związanymi z ich płcią w trakcie wykonywania obowiązków dziennikarskich. Należy zwrócić należytą uwagę na znaczenie odpowiedniego prawa pracy i przepisów dotyczących zatrudnienia mających chronić dziennikarzy i inne osoby działające w mediach przed arbitralnymi zwolnieniami lub represjami oraz przed niebezpiecznymi warunkami pracy, które mogłyby narażać ich na nadmierne naciski w celu odejścia od przyjętych zasad i norm pracy dziennikarskiej.

3. Wspomniane ramy prawne powinny podlegać niezależnym merytorycznym przeglądom mającym na celu zapewnienie, że mechanizmy zabezpieczające realizację prawa do wyrażania poglądów działają niezawodnie i skutecznie w praktyce, a przepisy poparte są skutecznym systemem ich egzekwowania. Po początkowej ocenie należy przeprowadzać regularne przeglądy przepisów i praktyki, których celem powinna być ocena zgodności ram prawnych i ich stosowania z właściwymi europejskimi i międzynarodowymi standardami praw człowieka, m.in. wszystkimi właściwymi pozytywnymi obowiązkami państw. Kluczowe wnioski z oceny powinny stanowić podstawę rekomendacji. Przeglądy powinny obejmować istniejące i projektowane przepisy prawne, w tym przepisy dotyczące zwalczania terroryzmu i ekstremizmu oraz bezpieczeństwa narodowego. Ocenie powinny być poddane także inne przepisy, które wpływają na prawo do wyrażania poglądów przez dziennikarzy i inne osoby uczestniczące w działalności mediów oraz inne przepisy prawne o kluczowym znaczeniu dla zapewnienia, że przysługujące im prawo do wyrażania opinii może być realizowane w sposób skuteczny.

4. Przeglądy mogą być przeprowadzane przez właściwe niezależne organy, istniejące lub powołane specjalnie do tego celu, posiadające jednoznaczny mandat i wsparcie w formie odpowiednich środków. Władzom państwowym zaleca się stworzenie korzystnych warunków do przeprowadzania takich ocen, umożliwiających szczegółową kontrolę społeczną oraz sporządzanie zaleceń przez organizacje i ekspertów działających niezależnie od wpływów rządowych, politycznych, religijnych, komercyjnych i innych stronniczych prób wpływania na wydawane opinie. Organem prowadzącym badania wolności wyrażania poglądów może być ogólnokrajowa komisja praw człowieka, rzecznik praw obywatelskich lub inne niezależne ciało powołane dla określonych celów. Zaleca się, aby organ dokonujący oceny wolności wyrażania poglądów posiadał wyraźny mandat do wyszukiwania, uzyskiwania i wykorzystywania informacji z wszelkich źródeł oraz uzyskał nieograniczony dostęp do dokumentów państwowych i oficjalnych we wszystkich działach władz państwowych. Proces przeglądu powinien być transparentny i obejmować wysłuchania publiczne, umożliwiając pełny i aktywny udział obywateli, m.in. przedstawicieli organizacji dziennikarskich, mediów i innych interesariuszy.

5. Należy wprowadzić przepis przewidujący składanie sprawozdań z badania wolności wyrażania poglądów odpowiednim władzom państwowym, m.in. ministerstwom, oraz wprowadzający wymóg udzielania terminowej odpowiedzi ze strony właściwych organów państwowych i obejmujących w stosownych przypadkach podejmowanie kroków naprawczych lub innych działań kontrolnych odpowiednio do wniosków i zaleceń wynikających z przeglądów. Wnioski i zalecenia wynikające z przeglądów powinny być regularnie przekazywane w formie bieżących sprawozdań, monitoringu i wymiany informacji w ramach działalności Rady Europy, tj. Komitetu Ministrów, Zgromadzenia Parlamentarnego i Komisarza Praw Człowieka. Informacje takie mogą być udostępniane także innym organizacjom międzyrządowym, takim jak Komisja Praw Człowieka ONZ, Powszechny Przegląd Okresowy UNESCO, Wysoki Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka i Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów.

6. W ramach przeglądów przepisów prawnych i praktyki państwa członkowskie, w których obowiązują przepisy przewidujące odpowiedzialność prawną za zniesławienie, powinny zapewnić, że zawierają one zabezpieczenie wolności wyrażania poglądów zgodne z europejskimi i międzynarodowymi standardami praw człowieka, m.in. możliwość powoływania się na prawdziwość informacji, działanie w interesie publicznym oraz prawo do uczciwej krytyki, w celu ochrony przed nadużywaniem i błędnym stosowaniem takich przepisów, zgodnie z zasadą proporcjonalności sformułowaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Ponadto, uwzględniając zastraszający wpływ, jaki przepisy kryminalizujące określone rodzaje wypowiedzi mają na wolność wyrażania poglądów i debatę publiczną, państwa powinny egzekwować istniejące ograniczenia w stosowaniu takich przepisów. W tym względzie państwa powinny kierować się orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym nakładanie kary pozbawienia wolności za przestępstwo dziennikarskie jest dopuszczalne tylko w wyjątkowych okolicznościach, szczególnie w sytuacji, gdy poważnie naruszone zostały inne prawa podstawowe, na przykład w przypadku mowy nienawiści lub propagowania przemocy. Takie przepisy prawne powinny podlegać podobnemu krytycznemu nadzorowi w kontekście przeglądów przepisów i praktyki.

7. Państwa członkowskie powinny określić wyraźnie podstawy prawne dla inwigilowania i przechwytywania danych komunikacyjnych oraz zabezpieczenia proceduralne przed ich nadużywaniem i niewłaściwym stosowaniem, takie jak możliwość dokonywania oceny przez właściwy organ sądowy, stosowanie właściwej procedury prawnej oraz powiadamianie użytkownika. Obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie skutecznego działania mechanizmów kontroli nad inwigilacją komunikacji przez państwo, aby zapewnić transparentność zakresu i charakteru takich praktyk i odpowiedzialność za ich realizowanie. W takich organach nadzorczych powinno się zapewnić odpowiednią reprezentację różnorodnych interesariuszy, m.in. dziennikarzy i ich organizacji oraz ekspertów prawnych i technicznych.

***Ochrona***

8. Przepisy prawa wprowadzające odpowiedzialność karną za przemoc wobec dziennikarzy muszą być poparte mechanizmami egzekwowania prawa i zadośćuczynienia dla ofiar (i ich rodzin), które będą skuteczne w praktyce. Należy wprowadzić czytelne i adekwatne przepisy w zakresie zabezpieczeń i innych środków tymczasowych chroniących osoby zagrożone przemocą.

9. Obowiązkiem organów państwowych jest zapobieganie przestępstwom wobec osób, jeśli organy państwowe wiedzą lub powinny wiedzieć o występowaniu rzeczywistego i bezpośredniego zagrożenia dla życia lub nietykalności fizycznej osoby lub osób na skutek działalności przestępczej osoby trzeciej. Obowiązki takie obejmują także podejmowanie działań w ramach swoich uprawnień, które zgodnie z uzasadnioną oceną mogą pozwolić na uniknięcie takich ryzyk. W tym celu państwa członkowskie powinny podjąć odpowiednie operacyjne działania prewencyjne, takie jak zapewnienie ochrony policyjnej lub dobrowolne przeniesienie w bezpieczne miejsce, szczególnie gdy z wnioskiem o taką ochronę występują dziennikarze lub inne osoby działające w mediach. Środki takie powinny być skuteczne i podejmowane bezzwłocznie, a ich celem powinno być także zapobieganie niebezpieczeństwom związanym z płcią, na które narażone są dziennikarki i inne kobiety zaangażowane w działalność medialną.

10. Państwa członkowskie powinny zachęcać do powoływania oraz wspierać działanie mechanizmów wczesnego ostrzegania i szybkiego reagowania, takich jak linie informacyjne, platformy online lub całodobowe punkty kontaktowe, prowadzonych przez organizacje mediów lub organizacje pozarządowe, aby zapewnić, że dziennikarze i inne osoby uczestniczące w działalności medialnej mają bezpośredni dostęp do środków ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia. Jeśli mechanizmy takie są wprowadzane i prowadzone przez organy państwowe, powinny być one poddane skutecznemu nadzorowi ze strony społeczeństwa obywatelskiego i gwarantować ochronę osobom zgłaszającym nieprawidłowości w swoich organizacjach i źródłom informacji, które pragną pozostać anonimowe. Zachęca się państwa członkowskie do bezwarunkowego wspierania i współpracy z platformą Rady Europy w celu promowania ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i w tym celu do pomocy we wzmocnieniu zdolności organów Rady Europy do ostrzegania i skutecznego reagowania na groźby i przemoc wobec dziennikarzy i innych osób uczestniczących w działalności medialnej.

11. We wszystkich przypadkach pozbawiania wolności dziennikarzy i inne osoby zaangażowane w działalność medialną przez policję lub inne organy ochrony porządku publicznego konieczne jest przestrzeganie odpowiednich procedur mających zapobiegać bezprawnemu zatrzymaniu lub złemu traktowaniu. Takie gwarancje proceduralne muszą obejmować prawo do poinformowania lub przekazania informacji osobie trzecie wybranej przez osobę zatrzymaną na temat pozbawienia wolności, miejsca zatrzymania oraz ewentualnej zmiany takiego miejsca, prawo do korzystania z pomocy adwokata, prawo dostępu do opieki lekarskiej oraz prawo do podważania przed sądem zgodności zatrzymania z prawem. Osoby aresztowane lub zatrzymane w związku z popełnieniem przestępstwa muszą stanąć bezzwłocznie przed sądem i mają prawo do rozprawy w rozsądnym terminie lub do zwolnienia w oczekiwaniu na proces zgodnie z artykułem 5 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka (prawo do wolności i ochrony) zgodnie z interpretacją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawartą w orzecznictwie tego sądu.

12. Państwa członkowskie powinny opracować protokoły i programy szkoleń dla wszystkich organów państwowych odpowiadających za spełnianie obowiązków państwa w zakresie ochrony dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną. Protokoły takie powinny odpowiadać charakterowi i uprawnieniom danego organu, na przykład sądownictwa, prokuratury, policji, personelu wojskowego, służby więziennej, urzędników imigracyjnych i innych władz państwowych. Programy i protokoły szkoleń powinny służyć zapewnieniu, że pracownicy wszystkich organów państwowych są w pełni świadomi obowiązków państwa wynikających z międzynarodowych przepisów o prawach człowieka oraz międzynarodowego prawa humanitarnego jak również konkretnych konsekwencji wynikających z takich przepisów dla poszczególnych organów. Powinny one także uwzględniać docenienie ważnej roli odgrywanej przez dziennikarzy i inne osoby uczestniczące w działalności medialnej w demokratycznym społeczeństwie oraz poruszać kwestie związane z płcią.

13. Państwa członkowskie są zobowiązane dokładać starań w celu zapewnienia, że sankcji w stosunku do dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną nie stosuje się w sposób dyskryminujący ani arbitralny. Powinny dodatkowo podjąć niezbędne działania legislacyjne i inne kroki, aby zapobiegać arbitralnemu, dokuczliwemu lub złośliwemu stosowaniu prawa i procesów prawnych w celu zastraszania i uciszania dziennikarzy i innych osób aktywnych w mediach. Państwa członkowskie powinny z równą starannością zapewniać, że środki administracyjne, takie jak programy rejestracji, akredytacji lub podatkowe, nie są wykorzystywane do prześladowania dziennikarzy ani innych osób zaangażowanych w pracę mediów ani w celu zmniejszania ich zdolności do skutecznego uczestniczenia w debacie publicznej.

14. Państwa członkowskie powinny uwzględniać szczególny charakter i wartość demokratyczną roli, jaką odgrywają dziennikarze i inne osoby zaangażowane w działalność medialną w określonych kontekstach, takich jak czasy kryzysu, okresy przedwyborcze, podczas demonstracji publicznych i w strefach konfliktów. Szczególnie w takich sytuacjach ważne jest, aby organy ochrony porządku publicznego szanowały rolę dziennikarzy i innych osób działających w mediach, które relacjonują demonstracje i inne zdarzenia. Władze państwowe powinny akceptować legitymacje prasowe lub związków zawodowych dziennikarzy, odpowiednie akredytacje i oznaki dziennikarzy jako potwierdzenie ich uprawnień. W przypadku gdy dziennikarze i inne osoby zaangażowane w działalność medialną nie są w stanie okazać dokumentu potwierdzającego ich status zawodowy, władze państwowe powinny dołożyć wszelkich starań w celu potwierdzenia takiego statusu. Ponadto zachęca się do prowadzenia dialogu między władzami państwowymi a organizacjami dziennikarzy, którego celem powinno być unikanie napięć i sporów między policją a przedstawicielami mediów.

15. Urzędnicy państwowi oraz osoby publiczne nie powinny podważać ani atakować uczciwości zawodowej dziennikarzy ani innych osób działających w mediach, na przykład w związku z ich płcią lub pochodzeniem etnicznym ani poprzez oskarżanie ich o rozpowszechnianie propagandy i tym samym narażając ich na niebezpieczeństwo. Nie powinny także wymagać, wymuszać ani naciskać na dziennikarzy ani inne osoby zaangażowane w działalność medialną, poprzez stosowanie przemocy, gróźb, kar finansowych ani zachęt lub innych środków, do odchodzenia od przyjętych standardów dziennikarskich i kodeksów postępowania przez angażowanie się w rozpowszechnianie propagandy i dezinformacji. Urzędnicy państwowi i osoby publiczne powinny publicznie i jednoznacznie potępiać wszystkie przypadki stosowania gróźb i przemocy w stosunku do dziennikarzy i innych osób pracujących na rzecz mediów, niezależnie od źródła takich gróźb lub aktów przemocy.

16. Państwa członkowskie powinny zachęcać organizacje branży medialnej, nie ingerując jednocześnie w ich autonomię redakcyjną ani działalność, by w pełni realizowały swoje obowiązki instytucjonalne w stosunku do wszystkich dziennikarzy i innych osób pracujących dla mediów, w ramach stałego zatrudnienia, jako wolni strzelcy lub w innym charakterze. Takie obowiązki mogą obejmować opracowywanie wewnętrznych wytycznych i procedur wdrażania dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną w realizację trudnych lub niebezpiecznych zadań, na przykład w strefach konfliktów. Delegowanie do wykonywania takich obowiązków powinno być dobrowolne i opierać się na posiadaniu wiedzy o charakterze zadania. Odpowiedzialności instytucjonalne obejmują także przekazywanie dziennikarzom i innym osobom aktywnym w mediach odpowiednich informacji i wiedzy o występujących ryzykach, zapewnianie odpowiedniego szkolenia dotyczącego wszystkich aspektów bezpieczeństwa, ochrony cyfrowej i prywatności, oraz wykupywanie ubezpieczeń na życie i zdrowotnych oraz w podróży jako elementu kompleksowych i uczciwych warunków pracy. Do obowiązków organizacji branży medialnej należy dodatkowo zapewnianie wsparcia, reprezentacji prawnej oraz pomocy psychologicznej po zakończeniu niebezpiecznego zadania.

***Ściganie przestępstw***

17. Każda osoba zamieszana w zabójstwo, ataki lub znęcanie się nad dziennikarzami lub innymi osobami zaangażowanymi w działalność medialną musi stanąć przed wymiarem sprawiedliwości. Dlatego dochodzenia w sprawie takich przestępstw oraz ściganie osób odpowiedzialnych za nie muszą spełniać szereg ogólnych wymogów. W sytuacji gdy sprawcy takich przestępstw nie zostają postawieni w stan oskarżenia, tworzy to przekonanie o ich bezkarności, co wymaga podjęcia szczególnych działań.

Wymogi ogólne

18. Śledztwa w sprawach o zabójstwo, ataki lub znęcanie się muszą być skuteczne i tym samym spełniać podstawowe wymogi dokładności, staranności, bezstronności i niezależności, szybkości działania i kontroli ze strony opinii publicznej.

19. Dochodzenia muszą być skuteczne, co oznacza, że prowadzą do ustalenia istotnych faktów oraz znalezienia sprawców i ostatecznie, w stosownych przypadkach, ich ukarania. Władze muszą podejmować wszelkie uzasadnione kroki w celu zabezpieczenia dowodów związanych ze zdarzeniem. Wnioski ze śledztwa muszą opierać się na dokładnej, obiektywnej i bezstronnej analizie wszystkich istotnych elementów, m.in. określeniu, czy występuje związek między groźbami i przemocą w stosunku do dziennikarzy i innych osób uczestniczących w działalności medialnej, a prowadzeniem działalności dziennikarskiej lub przyczyniającej się w inny sposób do debaty publicznej. Organy państwowe są zobowiązane dodatkowo do badania, czy występuje ewentualny związek między postawami rasistowskimi a aktem przemocy. Badane musi być również występowanie kwestii związanych z płcią.

20. Dla zapewnienia skuteczności śledztwa osoby odpowiedzialne za jego przeprowadzenie muszą być niezależne i bezstronne, zarówno pod względem prawnym jak i praktycznym. Każda osoba lub instytucja zamieszana w dowolny sposób w sprawę musi zostać wyłączona z wszelkiego udziału w dochodzeniu. Ponadto śledztwa powinny być prowadzone przez wyspecjalizowane i wyznaczone jednostki odpowiednich organów państwowych, których urzędnicy przeszli odpowiednie szkolenia w zakresie standardów i ochrony praw człowieka. Dochodzenia muszą być skuteczne, aby budować zaufanie opinii publicznej do przestrzegania przepisów prawa przez władze i zapobiegać powstawaniu wrażenia istnienia zmowy lub tolerowania czynów bezprawnych. W sprawach dotyczących przedstawicieli lub organów państwowych celem musi być zapewnienie ich odpowiedzialności za przypadki zgonów, które występują w obszarze ich odpowiedzialności. Dochodzenia powinny być dodatkowo przedmiotem kontroli społecznej i we wszystkich przypadkach najbliżsi krewni ofiary muszą uczestniczyć w postępowaniu w zakresie niezbędnym do zapewnienia ich uzasadnionych interesów.

21. Państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za podejmowanie wszelkich niezbędnych kroków w celu postawienia sprawców przestępstw wobec dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną przed wymiarem sprawiedliwości, niezależnie od tego, czy są oni urzędnikami państwowymi. W dochodzeniach i ściganiu należy uwzględnić rolę wszystkich osób, rzeczywistą i potencjalną, np. jako pomysłodawca, prowodyr, sprawca lub wspólnik, oraz odpowiedzialność prawną wynikającą z takich działań.

22. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić uczciwość postępowań sądowych oraz zagwarantować niezależność i bezstronność wymiaru sprawiedliwości. Ich obowiązkiem jest także zapewnienie bezpieczeństwa sędziów, prokuratorów, adwokatów i świadków uczestniczących w ściganiu przestępstw przeciwko dziennikarzom i innym osobom uczestniczącym w działalności medialnej.

23. Obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie dostępności skutecznych i odpowiednich środków dla ofiar i, w stosownych przypadkach, ich rodzin, w tym środków prawnych, rekompensat finansowych, pomocy lekarskiej i poradnictwa psychologicznego, zmiany miejsca zamieszkania i zapewnienia schronienia. Środki takie powinny uwzględniać aspekty związane z płcią, kulturą, pochodzeniem etnicznym, wyznaniem, itp. Toczące się postępowanie karne nie powinno uniemożliwiać ofiarom korzystania ze środków prawnych dostępnych na bazie prawa cywilnego.

Bezkarność sprawców

24. W przypadku gdy ściganie za przestępstwa wobec dziennikarzy i innych osób działających w mediach nie zostaje wszczęte lub jest na różne sposoby utrudniane, powoduje to niedopuszczalne opóźnienia w wymierzaniu sprawiedliwości skutkujące bezkarnością sprawców. Dlatego, jeśli oskarżonym o przestępstwa związane ze znęcaniem się jest urzędnik państwowy, niezwykle ważne jest, aby nie wystąpiło przedawnienie powodujące zakończenie postępowania karnego i uniemożliwiające wydanie wyroku. Aby utrzymać zaufanie opinii publicznej do systemu sprawiedliwości, nie wolno planować ani udzielać amnestii ani ułaskawienia bez przekonujących powodów. Przepisy prawa powinny przewidywać dodatkowe lub bardziej dotkliwe kary nakładane na urzędników publicznych, którzy działają, przez zaniedbanie, współudział lub celowo, żeby uniemożliwić lub utrudnić dochodzenie, ściganie lub karanie osób odpowiedzialnych za przestępstwa przeciwko dziennikarzom lub innym osobom prowadzącym działalność medialną w związku z ich pracą lub udziałem w debacie publicznej.

25. Gdy śledztwa i proces ścigania nie doprowadzają do postawienia przed sądem sprawców zabójstw lub innych poważnych przestępstw popełnianych wobec dziennikarzy lub innych osób zaangażowanych w działalność medialną, państwa członkowskie mogą rozważyć przeprowadzenie specjalnych dochodzeń sądowych lub pozasądowych dotyczących określonych przypadków lub powołanie niezależnych wyspecjalizowanych organów do bieżącego prowadzenia takich dochodzeń. W przypadku powołania takich instytucji można przypisać im specjalne uprawnienia lub zapewnić udział lub przewodniczenie ze strony cieszących się szacunkiem znanych przedstawicieli mediów lub społeczeństwa obywatelskiego. Celem ich działania powinno być przyspieszenie procesu odkrywania faktów, bez uszczerbku dla odpowiedzialności organów dochodzeniowych i prokuratorskich państwa za doprowadzenie sprawców przed wymiar sprawiedliwości.

26. Państwa członkowskie powinny wzmocnić współpracę i wymianę informacji, opinii eksperckich i dobrych praktyk z innymi państwami zawsze, gdy przestępstwa przeciwko dziennikarzom i innym osobom aktywnym w mediach zawierają wymiar międzynarodowy lub wirtualny, z zastrzeżeniem ochrony praw do zachowania prywatności, ochrony danych i domniemania niewinności.

27. Państwa członkowskie powinny aktywnie i energicznie realizować priorytetowe działania mające na celu ochronę dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną oraz zwalczanie bezkarności sprawców na wszystkich właściwych forach regionalnych i międzynarodowych oraz ogólniej w ramach swojej polityki zagranicznej i relacji z innymi państwami. Działania takie mogą obejmować pełną współpracę z inicjatywami mającymi na celu gromadzenie informacji, podnoszenie świadomości i z innymi programami koordynowanymi przez międzynarodowe i regionalne organizacje międzyrządowe w zakresie bezpieczeństwa dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną, w szczególności w ramach tworzenia regularnych sprawozdań, np. dla Komitetu Praw Człowieka ONZ, w ramach Powszechnego Przeglądu Okresowego Rady Praw Człowieka ONZ i Dyrektora Generalnego UNESCO, na temat działań podejmowanych w celu zapobiegania bezkarności sprawców i postępów spraw sądowych w sprawie każdego zabójstwa potępionego przez UNESCO. Działania takie obejmują także zadania i odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie nadzoru nad wykonaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów Rady Europy. Powinny także obejmować przekazywanie bezzwłocznych i pełnych odpowiedzi na zapytania o udzielenie informacji ze strony Komisarza Praw Człowieka Rady Europy i Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów.

***Promowanie roli informacji, edukacji i podnoszenie świadomości***

28. Państwa członkowskie powinny promować tłumaczenie (na języki narodowe i języki mniejszości) oraz jak najszersze rozpowszechnienie niniejszego zalecenia, a także upowszechnianie wiedzy o jego treści w różnych materiałach przeznaczonych dla opinii publicznej. Strategie informacyjne i podnoszenia świadomości powinny obejmować określone kampanie mające na celu wykorzystanie możliwości promocyjnych wiążących się z kalendarzem międzynarodowych dni okolicznościowych, takich jak Światowy Dzień Wolności Prasy (3 maja), Międzynarodowy Dzień Zakończenia Bezkarności Popełniania Zbrodni Wobec Dziennikarzy (2 listopada) oraz [Międzynarodowy Dzień Prawa do Informacji](http://nfajw.wordpress.com/tag/miedzynarodowy-dzien-prawa-do-informacji/) (28 września). Państwa członkowskie powinny w pełni współpracować w ramach zbierania informacji, podnoszenia świadomości oraz innych inicjatyw koordynowanych przez międzynarodowe i regionalne organizacje międzyrządowe w zakresie bezpieczeństwa dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną. W takich działaniach państwa członkowskie powinny aktywnie podkreślać problematykę związaną z płcią i inne kwestie odnoszące się do niedopuszczalnych przyczyn dyskryminacji.

29. Państwa członkowskie powinny zachęcać odpowiednie organy do nadania niniejszemu zaleceniu odpowiedniej wagi oraz włączenia materiałów edukacyjnych dotyczących wszystkich kwestii będących jego przedmiotem, w tym kwestii związanych z polityką równości płci, do programów nauczania w szkołach dziennikarskich, jako stałego elementu edukacji dziennikarzy, oraz do inicjatyw edukacji medialnej i informacyjnej.

30. Państwa członkowskie powinny rozwijać współpracę ze społeczeństwem obywatelskim i mediami w celu promowania dobrych praktyk w zakresie ochrony dziennikarzy i innych osób angażujących się w działalność medialną oraz zwalczania bezkarności sprawców. Działania takie powinny obejmować wprowadzenie w życie zasad transparentności rządu i wymiaru sprawiedliwości oraz przyjmowanie konstruktywnej i otwartej postawy w stosunku do społeczeństwa obywatelskiego i mediów relacjonujących przypadki stosowania gróźb i przemocy wobec dziennikarzy i innych osób uczestniczących w działalności medialnej, z odpowiednim podkreśleniem problematyki równości płci i innych kwestii. Działania takie powinny obejmować również aktywną współpracę w zakresie upowszechniania informacji i edukacji na temat istotnych kwestii i standardów.

**Załącznik**

ZASADY

Powyższe zalecenie zostało opracowane na postawie obszernego katalogu zasad zawartych w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i rozwijanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Istotne fragmenty zasad zostały szczegółowo opisane w poniższych punktach z podaniem odpowiedniego kontekstu. Zasady zostały ujęte w następujących kategoriach: wolność wyrażania poglądów, sprzyjające środowisko, bezpieczeństwo, ochrona i zabezpieczenia, udział w debacie publicznej i zastraszanie.

***Wolność wyrażania poglądów***

1. Zgodnie z artykułem 10 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka, artykułem 19 Powszechnej deklaracji praw człowieka, artykułem 19 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych jak również innymi dokumentami międzynarodowymi i regionalnymi, prawo do wolności wyrażania poglądów jest podstawowym prawem człowieka przysługującym każdej osobie i nie podlegającym dyskryminacji, zarówno w Internecie jak i poza nim. Jest to złożone prawo obejmujące prawo do posiadania opinii oraz prawo do wyszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji i idei wszelkiego rodzaju bez ingerencji i ponad granicami.

2. Prawo do wyrażania poglądów i otrzymywania informacji zagwarantowane w artykule 10 Konwencji o ochronie praw człowieka stanowi jeden z fundamentów społeczeństwa demokratycznego oraz jeden z podstawowych warunków dla jego postępu i rozwoju każdej osoby. Wolność wyrażania poglądów dotyczy nie tylko „informacji” i „idei”, które są odbierane w sposób pozytywny i traktowane jako nieobraźliwe lub obojętnie, ale także takich, które obrażają, szokują lub są niepokojące dla państwa lub dowolnej części społeczeństwa. Dzięki temu wolność wyrażania poglądów wzmacnia ożywioną debatę publiczną, która stanowi warunek wstępny dla istnienia społeczeństwa demokratycznego charakteryzującego się pluralizmem i tolerancyjnością. Dlatego każda ingerencja w prawo wyrażania poglądów przez dziennikarzy i inne osoby zaangażowane w działalność medialną ma reperkusje społeczne i stanowi także ingerencję w prawo innych osób do otrzymywania informacji i idei oraz w debatę publiczną.

3. Egzekwowanie prawa wolności słowa niesie ze sobą obowiązki i odpowiedzialności określone w artykule 10 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka. W kontekście dziennikarstwa takie obowiązki i odpowiedzialności uważa się za działanie w dobrej wierze oraz w celu przekazywania dokładnych i wiarygodnych informacji w zgodzie z zasadami etycznymi obowiązującymi dziennikarzy.

4. Chociaż wolność wyrażania poglądów nie ma charakteru bezwzględnego, ingerowanie w takie prawo jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy jest dozwolone zgodnie z przepisami prawa, ma na celu realizowanie jednego z dopuszczalnych celów wymienionych w artykule 10 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka, jest konieczne w demokratycznym społeczeństwie, czyli odpowiada naglącej potrzebie społecznej, i jest proporcjonalne do takich uzasadnionych celów. Cele takie obejmują: bezpieczeństwo narodowe, integralność terytorialną lub bezpieczeństwo społeczne, zapobieganie niepokojom lub przestępstwom, ochronę zdrowia i zasad moralnych, ochronę dobrego imieniu lub praw innych osób, zapobieganie ujawnianiu informacji otrzymanych z zastrzeżeniem ich poufności oraz zachowywanie autorytetu i bezstronności wymiaru sprawiedliwości.

5. Niektóre rodzaje mowy nienawiści, które zachęcają do przemocy lub nienawiści, podlegają zapisom artykułu 17 Konwencji o ochronie praw człowieka (zakaz nadużywania praw) i tym samym nie przyznaje się im ochrony na mocy Konwencji, gdyż ich celem jest niszczenie części takich praw lub wolności wskazanych w Konwencji.

6. Wszystkie prawa człowieka mają charakter powszechny, są niepodzielne, współzależne i wzajemnie powiązane. W szczególności prawo wyrażania poglądów cechuje silny związek z innymi prawami człowieka, takimi jak prawo do wolności myśli, prawo wolności sumienia i wyznania, prawo do wolności zgromadzeń i wolność zrzeszania się oraz prawo do głosowania w wolnych i uczciwych wyborach.

7. Inne prawa człowieka związane z kwestiami dotyczącymi bezpieczeństwa dziennikarzy i innych osób uczestniczących w działalności medialnej i z walką z bezkarnością sprawców przestępstw obejmują: prawo do życia (artykuł 2), zakaz stosowania tortur (artykuł 3), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (artykuł 5), prawo do rzetelnego procesu sądowego (artykuł 6), zakaz karania bez podstawy prawnej (artykuł 7), prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (artykuł 8) oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego (artykuł 13).

8. Europejska konwencja o ochronie praw człowieka to żywy dokument, który jest interpretowany w świetle aktualnej sytuacji i w sposób zapewniający, że wszystkie gwarantowane prawa nie są tylko teoretyczne lub iluzoryczne, ale są egzekwowane w sposób praktyczny i skuteczny, zarówno jeśli chodzi o treść takich praw jak i środki zaradcze dostępne w przypadku ich naruszenia.

9. Postępujący rozwój technologii zmienił tradycyjne środowisko medialne, jak opisuje to m.in. zalecenie CM/Rec (2011)7 w sprawie nowego pojęcia mediów, prowadząc do powstania nowych pojęć mediów i nowego zrozumienia ewoluujących ekosystemów medialnych. Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych ułatwił udział w debacie publicznej coraz większej i bardziej zróżnicowanej grupie osób. Z tego względu Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że oprócz zawodowych dziennikarzy i mediów, wartościowy wkład w debatę publiczną może pochodzić od jednostek, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, demaskatorów nielegalnej lub nieuczciwej działalności i naukowców. Tym samym takie osoby i podmioty odgrywają podobną lub równoważną rolę jak tradycyjne zinstytucjonalizowane media oraz zawodowi dziennikarze.

10. Komitet Praw Człowieka ONZ stwierdził także, że „dziennikarstwo jest funkcją realizowaną wspólnie przez szeroki zakres podmiotów, m.in. profesjonalnych zawodowych dziennikarzy i analityków, blogerów i inne osoby, które angażują się w działania polegające na samodzielnej publikacji w druku, w Internecie lub w innych miejscach”. Zgromadzenie Ogólne ONZ uznało również, że „dziennikarstwo nieustannie rozwija się dzięki udziałowi instytucji medialnych, osób prywatnych i różnorodnych organizacji, które poszukują, otrzymują i przekazują wszelkiego rodzaju informacje i idee, zarówno w środowisku wirtualnym jak i rzeczywistym […], tym samym przyczyniając się do kształtowania debaty publicznej”. Zgodnie z planem działań ONZ na rzecz bezpieczeństwa dziennikarzy i problemu bezkarności „ochrona dziennikarzy nie powinna być ograniczona do osób, które formalnie uznaje się za wykonujące ten zawód, ale powinna obejmować inne osoby, m.in. pracowników mediów społecznościowych i dziennikarzy społecznych oraz inne osoby, które mogą korzystać z nowych mediów jako środka dotarcia do odbiorców”.

11. Spoczywający na państwach obowiązek zapewnienia skutecznego egzekwowania praw człowieka obejmuje nie tylko negatywny obowiązek braku ingerowania, ale również pozytywne obowiązki związane z zapewnieniem możliwości realizowania takich praw przez wszystkie osoby znajdujące się w jurysdykcji danego państwa.

12. Dla rzeczywistego i skutecznego egzekwowania wolności wyrażania poglądów konieczne może być podjęcie różnych pozytywnych środków chroniących to prawo, nawet w sferze relacji między jednostkami. Takie pozytywne zobowiązania obejmują m.in. obowiązek tworzenia korzystnego środowiska dla udziału w debacie publicznej dla każdego i umożliwienie wyrażania idei i opinii bez obawy, obowiązek wdrożenia efektywnego systemu ochrony autorów i dziennikarzy, obowiązek zapewnienia ochrony przed przemocą fizyczną i zastraszaniem, obowiązek ochrony życia, obowiązek badania przypadków śmierci oraz obowiązek zapobiegania torturom i znęcaniu się.

***Przychylne środowisko***

13. Środowisko przychylne lub sprzyjające wolności wyrażania poglądów ma szereg istotnych cech, które łącznie tworzą warunki, w których swobodnie rozwijać może się wolność wyrażania poglądów i informacji oraz ożywiona debata publiczna. Prawo otrzymywania informacji obejmuje prawo dostępu do informacji. Opinii publicznej przysługuje prawo do otrzymywania informacji i idei, które są ważne dla społeczeństwa i których przekazywanie jest obowiązkiem dziennikarzy i innych osób uczestniczących w działalności medialnej. Gromadzenie informacji stanowi niezbędny i wstępny krok w pracy dziennikarskiej oraz nieodłączną i chronioną część wolności mediów. Uczestniczenie przez dziennikarzy i inne osoby zaangażowane w działalność medialną w debacie publicznej w sprawach ważnych dla opinii publicznej nie może być utrudniane, np. przez działania uniemożliwiające dostęp do informacji lub przez wprowadzanie arbitralnych ograniczeń, które mogą stać się formą pośredniej cenzury.

14. Ekosystem mediów kształtuje wzajemne oddziaływanie czynników prawnych, politycznych, społeczno-kulturowych, gospodarczych, technologicznych i innych. Jego żywotność jest kluczem do zapewnienia przychylnego środowiska dla wyrażania poglądów i informacji w demokratycznym społeczeństwie. Jedną z cech ekosystemu mediów jest to, że dzięki nowym technologiom jednostki uzyskały narzędzia ułatwiające ich udział w debacie publicznej. Inną właściwością ekosystemu mediów jest to, że pośrednicy online mogą pełnić wpływową funkcję moderatorów debaty publicznej za pośrednictwem swoich prywatnych sieci, takich jak media społecznościowe. Należy przypomnieć, że pośrednicy działający w środowisku internetowym są zobowiązani do respektowania prawa swoich użytkowników do wolności wyrażania poglądów i innych praw człowieka.

15. Pluralizm mediów i różnorodność treści medialnych stanowią podstawowe elementy działania demokratycznego społeczeństwa i są następstwem fundamentalnego prawa wyrażania poglądów i informacji gwarantowanego w artykule 10 Konwencji o ochronie praw człowieka. Na państwach spoczywa pozytywny obowiązek gwarantowania pluralizmu w sektorze mediów, czemu towarzyszy zapewnienie różnorodności dostępnych opinii, także krytycznych. Niezależni regulatorzy mediów mogą odgrywać ważną rolę w ochronie wolności i pluralizmu mediów i dlatego powinni dbać o swoją niezależność. Przyjęcie i skuteczne wdrażanie regulacji odnoszących się do własności mediów również odgrywa istotną rolę w tym zakresie. Takie regulacje powinny zapewniać transparentność własności mediów i zapobiegać ich koncentracji, jeśli mogłoby to być niekorzystne dla pluralizmu. Dlatego regulatorzy powinni zajmować się kwestiami takimi jak własność krzyżowa mediów, pośrednia własność mediów oraz ograniczenia nakładane na posiadanie udziałów w mediach przez osoby zajmujące stanowiska publiczne.

16. Podczas swojej pracy dziennikarze i inne osoby działające w branży medialnej są narażone na określone ryzyka, niebezpieczeństwa i dyskryminację ze względu na swoją płeć, tożsamość płciową, orientację seksualną, rasę, kolor skóry, język, religię, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, związki z mniejszościami narodowymi, sytuację majątkową, urodzenie lub inny status. Ponadto zajmowanie się określonymi tematami lub relacjonowanie pewnych kwestii (takich jak drażliwe tematy polityczne, religijne, gospodarcze lub społeczne, m.in. nadużycia władzy, korupcja i przestępczość) mogą narażać dziennikarzy i inne osoby zaangażowane w pracę mediów na groźby, ataki, obelgi i nękanie ze strony organów państwa i innych podmiotów. Takimi innymi podmiotami mogą być na przykład grupy terrorystyczne lub przestępcze. Należy uwzględniać takie sytuacje przy zapewnianiu skutecznych środków prewencyjnych lub ochronnych.

17. Dziennikarki i inne kobiety uczestniczące w działalności medialnej są narażone podczas wykonywania swoich obowiązków na niebezpieczeństwa związane w szczególności z ich płcią. Zagrożenia takie mogą obejmować groźby, przemoc, m.in. seksualną, agresję w kontekście zbiorowej przemocy seksualnej lub nadużycia seksualne w trakcie zatrzymania. Takie niebezpieczeństwa są często potęgowane przez występowanie różnych czynników, takich jak obawa przed zgłaszaniem przestępstw, niedoszacowanie ich ilości, brak dostępu do wymiaru sprawiedliwości, bariery społeczne i ograniczenia związane z przemocą związaną z płcią, w tym stygmatyzacja, brak uznawania powagi problemu i postawy dyskryminacyjne skrajnych grup społecznych. Konieczne jest systemowe i wrażliwe na kwestie płci podejście w celu zapobiegania i zwalczania takich określonych niebezpieczeństw oraz przeciwdziałania leżącym u ich podstaw zwyczajom i praktykom społecznym, stereotypom płci, uprzedzeniom i dyskryminacji, które je karmią. Władze państwowe ponoszą zasadniczą odpowiedzialność za tworzenie takich strategii, jednak media, społeczeństwo obywatelskie i organizacje gospodarcze mają również ważną rolę do odegrania: perspektywa uwzględniająca płeć powinna stanowić centralny element wszystkich działań i programów dotyczących ochrony dziennikarzy i innych osób uczestniczących w działalności medialnej oraz walce z bezkarnością sprawców.

18. Możliwość korzystania z prawa do wyrażania poglądów bez strachu przed reperkusjami oznacza co najmniej, że ochrona i bezpieczeństwo każdej jednostki, w szczególności dziennikarzy i innych osób uczestniczących w działalności medialnej, zostają zagwarantowane w praktyce. Oczekuje się także, że osoby takie będą mogły uczestniczyć w debacie publicznej bez obaw i bez konieczności zmiany swojego postępowania na skutek strachu. Obawy mogą wynikać z nękania w Internecie, gróźb i cyberataków oraz innych niezgodnych z prawem zachowań, m.in. trollingu, cyberstalkingu, włamań na konta poczty elektronicznej i profile w mediach społecznościowych i strony internetowe oraz na telefony komórkowe i inne urządzenia elektroniczne. Zagrożenie nękaniem, groźbami, obelgami w Internecie i naruszeniami bezpieczeństwa cyfrowego dotyka w szczególności dziennikarki i inne kobiety aktywne w działalności medialnej, co wymaga reagowania w sposób uwzględniający kwestie płci ofiar. Jednak groźby i przemoc nie stanowią jedynych źródeł strachu. Obawy mogą wynikać także z szeregu nacisków prawnych, politycznych, społeczno-kulturowych i gospodarczych lub zagrożenia ich stosowania. Naciski takie mogą oddziaływać szczególnie mocno w okresach kryzysów gospodarczych i trudności finansowych.

19. Groźby i zastraszanie dziennikarzy oraz innych osób angażujących się w działalność medialną mogą być często traktowane jako symptomy lub sygnały ostrzegawcze o szerszych lub rosnących zagrożeniach dla wolności wyrażania poglądów w społeczeństwie. Tym samym wskazują one na ogólne pogorszenie się sytuacji w obszarze praw człowieka, demokracji i przestrzegania prawa.

***Bezpieczeństwo i ochrona***

20. Państwo jest zobowiązane gwarantować bezpieczeństwo i nietykalność fizyczną wszystkich osób znajdujących się w jego jurysdykcji. Zobowiązanie takie obejmuje nie tylko negatywny obowiązek powstrzymywania się przed umyślnym i bezprawnym pozbawianiem życia, ale pociąga za sobą również pozytywny obowiązek podejmowania odpowiednich kroków mających chronić życie osób przebywających na obszarze jurysdykcji danego państwa. Taki pozytywny obowiązek ma wymiar materialny i proceduralny.

21. Wymiar materialny tego obowiązku obejmuje podstawowe zobowiązanie państwa do ochrony prawa do życia przez wprowadzenie skutecznych przepisów prawa karnego, które powstrzymują przed popełnianiem przestępstw wobec osób i które są wsparte mechanizmem egzekwowania prawa w celu zapobiegania, zwalczania i karania naruszeń takich przepisów. Obejmuje to również w określonych okolicznościach pozytywny obowiązek organów państwowych podejmowania prewencyjnych działań operacyjnych w celu ochrony osób, których życie jest zagrożone przez przestępczą działalność innych osób. Uwzględniając trudności występujące w utrzymywaniu porządku we współczesnych społeczeństwach, nieprzewidywalność ludzkich zachowań oraz wybory operacyjne, które muszą być podejmowane w kategoriach priorytetów i zasobów, zakres tego pozytywnego obowiązku należy interpretować w sposób, który nie nakłada niemożliwego lub nieproporcjonalnego obciążenia na władze. Niemniej jednak władze państwowe powinny zwracać szczególną uwagę na sytuację dziennikarzy relacjonujących kontrowersyjne tematy polityczne, którzy są szczególnie zagrożeni ze strony takich sił.

22. Niezgodne z prawem i arbitralne działania urzędników państwowych są niemożliwe do pogodzenia ze skutecznym egzekwowaniem praw człowieka. Oznacza to, że oprócz usankcjonowania zgodnie z przepisami krajowymi, działania policyjne, w tym podejmowane w stosunku do demonstracji publicznych, muszą być w wystarczającym stopniu regulowane w ramach systemu odpowiednich i skutecznych zabezpieczeń przed arbitralnością i nadużywaniem władzy a nawet przed wypadkami, którym można zapobiec. Oznacza to potrzebę uwzględniania nie tylko działań urzędników państwowych, którzy faktycznie egzekwują działania siłowe, ale także wszystkich okoliczności, w tym kwestii takich jak planowanie i kontrola badanych działań. Ramy prawne i administracyjne powinny określać ograniczone okoliczności, w których przedstawiciele organów ochrony porządku publicznego mogą korzystać z siły i broni w świetle międzynarodowych standardów stworzonych w tym obszarze. W tym względzie potrzebna jest czytelna hierarchia służbowa, której towarzyszą wyraźne zalecenia i kryteria. Specjalne szkolenia w zakresie praw człowieka mogą pomóc w formułowaniu takich zaleceń i kryteriów. W żadnym przypadku trudności występujące nieodłącznie w walce z przestępczością nie mogą uzasadniać wprowadzania ograniczeń w stosunku do ochrony przyznawanej w związku z nietykalnością cielesną osób, a artykuł 3 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka nie przewiduje ograniczania prawa do nietykalności fizycznej osób ze względu na cel, jakim jest utrzymanie porządku publicznego.

23. Wymiar proceduralny obejmuje w pierwszej kolejności pozytywny obowiązek państwa do przeprowadzania skutecznych, niezależnych i bezzwłocznych dochodzeń w sprawie oskarżeń o zabójstwo lub znęcanie się ze strony agencji rządowych lub innych podmiotów, w celu ścigania sprawców takich przestępstw i postawienia ich przed wymiarem sprawiedliwości. Artykuł 13 wymaga od państw zapewnienia skutecznych środków odwoławczych w przypadku naruszenia materialnych praw wynikających z Konwencji.

24. Brak takich skutecznych środków powoduje powstanie kultury bezkarności, która prowadzi do tolerowania nadużyć i przestępstw w stosunku do dziennikarzy i innych osób działających w obszarze mediów. W sytuacji gdy brak jest perspektyw ścigania sprawców lub takie ściganie wydaje się mało prawdopodobne, sprawcy takich nadużyć i przestępstw nie obawiają się kary. Powoduje to dodatkowe cierpienie ofiar i może prowadzić do powtarzania nadużyć i przestępstw.

25. Państwo ma obowiązek zagwarantować zasadniczą wolność każdej osoby przebywającej w jego jurysdykcji i w tym celu musi zapewnić, że dziennikarze i inne osoby działające aktywnie w mediach nie są narażone na arbitralne aresztowania, bezprawne zatrzymania ani porwania.

26. Państwo nie powinno nadmiernie ograniczać swobody poruszania się dziennikarzy i innych osób angażujących się w działalność medialną, co obejmuje możliwość podróżowania między państwami i dostęp do określonych obszarów, stref i miejsc konfliktów, ze względu na ważność takiego poruszania się i dostępu w celu gromadzenia wiadomości i informacji.

27. Na skuteczność systemu ochrony mogą oddziaływać czynniki wynikające z danej sytuacji, takie jak kryzys lub konflikt. Występują wówczas zwiększone ryzyka dla bezpieczeństwa i niezależności dziennikarzy oraz innych osób uczestniczących w działalności medialnej. Dzieje się tak również w sytuacji, gdy władze państwowe doświadczają trudności w egzekwowaniu faktycznej kontroli nad danym terytorium. Niemniej jednak właściwe obowiązki państw obowiązują w takich określonych kontekstach z uwzględnieniem niezbędnych zmian i podlegają zawsze międzynarodowym przepisom dotyczącym praw człowieka i humanitarnym.

28. Zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony dziennikarzom i innym osobom zaangażowanym w działalność medialną stanowi warunek wstępny dla zapewnienia ich zdolności do skutecznego uczestniczenia w debacie publicznej. Uporczywe zastraszanie, groźby i przemoc wobec dziennikarzy i innych osób działających w mediach w połączeniu z niepostawieniem sprawców takich przestępstw przed wymiarem sprawiedliwości zwiększają obawy i mają zastraszające oddziaływanie na wolność wyrażania poglądów i debatę publiczną. Państwa są zobowiązane chronić dziennikarzy i inne osoby zaangażowane w działalność medialną przed zastraszaniem, groźbami i przemocą, niezależnie od ich źródła, które mogą być inspirowane przez organy rządowe, sądy, instytucje religijne, gospodarcze lub przestępcze.

***Wkład w debatę publiczną***

29. Dziennikarze i inne osoby uczestniczące w działalności medialnej mają zasadniczy wkład w debatę publiczną i procesy opiniotwórcze w demokratycznym społeczeństwie, patrząc na ręce rządzących w imieniu opinii publicznej i społeczeństwa oraz tworząc wspólną przestrzeń do wymiany informacji i w ramach dyskusji z rozmówcami. Taka rola nadzorcza mediów polega m.in. na informowaniu opinii publicznej o sprawach będących w centrum zainteresowania społeczeństwa, ich komentowaniu, rozliczaniu organów państwowych i innych wpływowych sił, nagłaśnianiu przypadków korupcji i nadużyć władzy.

30. Aby umożliwić dziennikarzom i innym osobom zaangażowanym w działalność medialną spełnianie zadań przypisanych im w demokratycznym społeczeństwie, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że ich prawo do wyrażania poglądów powinno być w szerokim zakresie chronione. Taka ochrona obejmuje szereg różnych wolności, które są istotne dla wykonywania obowiązków dziennikarskich, takich jak ochrona poufnych źródeł informacji, ochrona przed przeszukiwaniem miejsca pracy i zamieszkania i zajmowaniem materiałów, ochrona procesu gromadzenia wiadomości i informacji oraz autonomia redakcyjna i relacjonowania.

31. Wolności związane z działalnością operacyjną lub zadaniami dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną, które obejmują gromadzenie wiadomości i informacji oraz ich przetwarzanie i rozpowszechnianie, są konieczne dla zapewnienia skutecznego i rzeczywistego egzekwowania prawa do wolności wyrażania poglądów, zarówno w przestrzeni wirtualnej jak i poza Internetem.

32. Artykuł 10 Konwencji chroni nie tylko treść wyrażanych idei i informacji ale także formę ich przekazywania. Oznacza to, że dziennikarze i inne osoby uczestniczące w pracy mediów powinny cieszyć się swobodą wyboru własnej techniki lub stylu relacjonowania spraw publicznych, co obejmuje możliwość odwoływania się do pewnego stopnia przesady lub wręcz prowokacji. Oprócz dziennikarstwa także inne formy literackie przyczyniają się do wzmocnienia debaty publicznej na różne sposoby i tym samym powinny być chronione. Dotyczy to na przykład satyry, która jest formą artystycznego wyrażenia idei i społecznego komentarza, której naturalnym celem, ze względu na typową dla niej przesadę i wypaczanie rzeczywistości, jest prowokowanie i poruszanie odbiorcami.

***Efekt zastraszania***

33. Efekt zastraszania oddziałuje na wolność wyrażania poglądów w przypadku, gdy ingerencja w to prawo powoduje strach, prowadząc do autocenzury i ostatecznie zubożenia debaty publicznej, ze szkodą dla społeczeństwa jako całości. Z tego względu władze państwowe powinny unikać podejmowania działań lub narzucania sankcji, które skutkują zniechęceniem do udziału w debacie publicznej.

34. Przepisy prawne i sposób ich egzekwowania mogą powodować efekt zastraszania w stosunku do wolności wyrażania poglądów i debaty publicznej. Ingerencje przyjmujące formę sankcji karnych budzą większy lęk niż sankcje cywilne. Dlatego nadrzędna pozycja instytucji państwowych wymaga od organów władzy okazywania powściągliwości w uciekaniu się do postępowań karnych. Efekt zastraszania wobec wolności wyrażania poglądów może wynikać nie tylko z nieproporcjonalnych lub innych sankcji, ale także z obawy przed sankcjami. Nawet w przypadku ostatecznego uniewinnienia, osoby ścigane za wyrażanie swoich poglądów mogą odczuwać strach, który będzie zniechęcał je do składania podobnych deklaracji w przyszłości.

35. Chociaż skazywanie winnych jest z reguły kwestią sądów krajowych, nakładanie kary więzienia za przestępstwa prasowe może nie naruszać swobody wyrażania poglądów przez dziennikarzy wyrażoną w artykule 10 Konwencji tylko w wyjątkowych okolicznościach, szczególnie w przypadku, gdy ma miejsce poważne naruszenie innych praw, na przykład w stosunku do mowy nienawiści lub podburzania do przemocy.

36. Rzeczywiste używanie lub nadużywanie lub samo grożenie użyciem różnych rodzajów przepisów prawnych w celu uniemożliwienia udziału w debacie publicznej, w tym przepisów dotyczących zniesławienia, zwalczania terroryzmu, bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, mowy nienawiści, obrazy uczuć religijnych lub pamięci zmarłych, mogą stanowić skuteczne narzędzie służące do zastraszania lub uciszania dziennikarzy i innych osób uczestniczących w działalności medialnej, które relacjonują kwestie istotne dla opinii publicznej. Arbitralne, dokuczliwe lub złośliwe korzystanie z takich przepisów i postępowań prawnych, biorąc pod uwagę wysokie koszty prawne ponoszone w obronie przed pozwami, może stać się środkiem nacisku i prześladowania, szczególnie w kontekście wielokrotnych pozwów sądowych. Prześladowanie może okazać się szczególnie dokuczliwe w sytuacji, gdy dotyczy dziennikarzy i innych osób działających w mediach, które nie korzystają z takiej samej ochrony prawnej lub finansowej i wsparcia instytucjonalnego co duże organizacje medialne. W tym względzie należy przypomnieć, że dla koncepcji uczciwego procesu, zarówno w sprawach cywilnych jak i karnych, kluczowe jest, aby pozwanemu nie odmawiano możliwości skutecznego przedstawienia swojej sprawy przed sądem oraz żeby korzystał z takich samych możliwości co powód. Państwa mają obowiązek podejmować odpowiednie działania, które mogą obejmować powoływanie programów pomocy prawnej, żeby zapewnić każdej stronie otrzymanie rozsądnej możliwości przedstawienia swojej sprawy w warunkach, które nie stawiają jej w zasadniczo nieuprzywilejowanej pozycji w stosunku do strony przeciwnej.

37. Zastraszający efekt może wynikać także ze stosowania i nadużywania działań administracyjnych takich jak programy rejestracji i akredytacji dziennikarzy, blogerów, użytkowników Internetu, zagranicznych korespondentów, organizacji pozarządowych, itp. oraz systemów podatkowych w celu zastraszania dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w działalność medialną lub ograniczania ich zdolności do skutecznego uczestniczenia w debacie publicznej. Dyskryminacyjne przydzielanie środków finansowych na media publiczne lub prasę lub przychodów z reklam państwowych może również powodować zastraszanie w stosunku do krytycznych postaw redakcyjnych przyjmowanych przez media, w szczególności w przypadku mniejszych organizacji medialnych i w niepewnym klimacie gospodarczym.

38. Praktyka nadzoru nad dziennikarzami i innymi osobami aktywnymi w mediach oraz śledzenie ich aktywności w Internecie może zagrażać zgodnemu z prawem egzekwowaniu przez nich wolności wypowiedzi, jeśli odbywa się bez niezbędnych zabezpieczeń. Taka praktyka inwigilacji może zagrażać również bezpieczeństwu osób i podważać ochronę źródeł dziennikarskich. Inwigilacja i śledzenie są ułatwione w przypadku, gdy zagrożone jest bezpieczeństwo łączności i systemów komunikacyjnych, na przykład gdy usługodawcy, producenci sprzętu lub oprogramowania wbudowują niejawne narzędzia służące do inwigilacji w swoje usługi lub systemy lub gdy usługodawcy są zamieszani w inwigilację prowadzoną przez państwo. Aby systemy niejawnej inwigilacji były zgodne z artykułem 8 Konwencji o ochronie praw człowieka, muszą zawierać odpowiednie i skuteczne zabezpieczenia przed nadużyciami, m.in. niezależny nadzór, gdyż takie systemy tworzone do ochrony bezpieczeństwa narodowego pociągają za sobą ryzyko podważania a nawet niszczenia demokracji pod płaszczykiem jej obrony.

39. Ataki na dziennikarzy i inne osoby zaangażowane w działalność medialną i ich zastraszanie muszą powodować efekt ograniczania wolności wyrażania poglądów i taki efekt zastraszania jest ostrzejszy, gdy występowaniu ataków i zastraszania towarzyszy kultura bezkarności sądowej ich sprawców. Taka kultura bezkarności wskazuje na łamanie praw człowieka.