

ZALECENIA

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2021/1534

z dnia 16 września 2021 r.

w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Jak określono w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, UE opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka. Obejmują one poszanowanie wolności i pluralizmu mediów oraz prawo do wolności wypowiedzi, i wymagają ciągłych wysiłków, aby chronić wolne, pluralistyczne i niezależne media, które są kluczowym elementem systemów demokratycznych i państwa prawa.
- (2) Zobowiązanie UE i państw członkowskich do poszanowania wolności i pluralizmu mediów opiera się także na postanowieniach art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („karta”). Zapisane w tym samym artykule prawo do wolności wypowiedzi obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe⁽¹⁾. Łącznie wspomniane zasady i prawa oznaczają, że obywatele powinni mieć możliwość dostępu do różnorodnych źródeł informacji i opinii, co umożliwiłoby im formułowanie własnych opinii, kontrolę rządów i uzyskanie niezbędnych informacji, aby mogli swobodnie korzystać z przysługującego im prawa głosu. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia mediom i dziennikarzom sprzyjającego środowiska przy pomocy środków prawnych, administracyjnych i praktycznych⁽²⁾.
- (3) Powszechnie uważa się, że UE jest jednym z najbezpieczniejszych obszarów dla dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów⁽³⁾. Rosnąca w ostatnich latach liczba gróźb fizycznych, prawnych i stosowanych za pośrednictwem internetu oraz ataków o takim charakterze skierowanych przeciwko dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów, udokumentowanych m.in. w sprawozdaniach Komisji na temat praworządności z lat 2020 i 2021⁽⁴⁾ stanowi jednak niepokojącą tendencję⁽⁵⁾. Liczba zgłoszeń związanych z atakami na dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów w państwach członkowskich, stosowaniem wobec nich agresji i nękaniami ich w dalszym ciągu wzrastała⁽⁶⁾. Atak terrorystyczny dokonany w 2015 r. we Francji na tygodnik *Charlie Hebdo*, podczas którego zginęło 12 osób, zabójstwa dziennikarki śledczej Daphne Caruana Galizii w 2017 r. na Malcie oraz Jána Kuciaka i jego narzeczonej Martiny Kušnírovej w 2018 r. na Słowacji, stanowią wyraźny sygnał do tego, aby zwiększyć ochronę dziennikarzy⁽⁷⁾. Konieczność rozwiązania kwestii bezpieczeństwa dziennikarzy w całej UE uwidoczniły także niedawne sprawy, w których toczy się obecnie dochodzenie, takie jak zabójstwa greckiego dziennikarza Giorgiosa Karaivaza i niderlandzkiego dziennikarza Petera R. de Vriesa w 2021 r.
- (4) Komisja przedstawiła w europejskim planie działania na rzecz demokracji⁽⁸⁾ ambitny plan działania mający na celu wzmocnienie pozycji obywateli i budowanie bardziej odpornych demokracji w całej UE, podkreślając istotną rolę, jaką niezależne i pluralistyczne media odgrywają na rzecz obywateli, umożliwiając im podejmowanie świadomych decyzji, jak również na rzecz zwalczania dezinformacji. Dlatego w europejskim planie działania na rzecz demokracji przewidziano serię konkretnych działań, które zmierzają do wspierania i ochrony wolności i pluralizmu mediów, w tym w szczególności niniejsze zalecenie i przyszłą inicjatywę Komisji mającą na celu przeciwdziałanie strategicznym powództwom zmierzającym do stłumienia debaty publicznej (powództwom typu SLAPP).

⁽¹⁾ Wolność tę zapisano również w art. 10 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Rady Europy.

⁽²⁾ W art. 51 ust. 1 karty określono, że przy stosowaniu prawa Unii państwa członkowskie szanują i popierają zawarte w karcie prawa i wartości.

⁽³⁾ Światowy ranking wolności prasy z 2020 r.

⁽⁴⁾ COM(2020) 580 final z dnia 30 września 2020 r., COM(2021) 700 final z dnia 20 lipca 2021 r.

⁽⁵⁾ Jak potwierdzono również w sprawozdaniu w ramach monitora pluralizmu mediów z lat 2020 i 2021. Zob.: <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/>

⁽⁶⁾ Platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy.

⁽⁷⁾ Centrum monitorowania UNESCO ds. śmierci dziennikarzy.

⁽⁸⁾ COM(2020) 790 final z dnia 3 grudnia 2020 r.

- (5) Niniejsze zalecenie stanowi uzupełnienie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych ⁽⁹⁾ i wniosku Komisji w sprawie aktu o usługach cyfrowych ⁽¹⁰⁾, który ma na celu ochronę odbiorców audiowizualnych treści medialnych i wszystkich użytkowników usług cyfrowych w całej UE. Stanowi ono również uzupełnienie planu działania na rzecz mediów i sektora audiowizualnego ⁽¹¹⁾, w którym przewidziano plan działania na rzecz odbudowy i transformacji branży mediów i branży audiowizualnej, oraz komunikatu w sprawie cyfrowego kompasu ⁽¹²⁾, w którym podkreślono, że podejście Europy do społeczeństwa cyfrowego musi opierać się na pełnym poszanowaniu praw podstawowych UE, w tym wolności wypowiedzi. Niniejsze zalecenie opiera się na wnioskach z rocznych sprawozdań na temat praworządności, w których przeanalizowano sytuację praworządności w UE i w państwach członkowskich, w szczególności pod względem wolności i pluralizmu mediów. Określono w nim zalecenia skierowane do państw członkowskich, aby przeciwdziałać m.in. zagrożeniom podkreślanym przez Komisję w sprawozdaniach na temat praworządności z lat 2020 i 2021.
- (6) Niniejsze zalecenie jest w pełni zgodne ze Strategią UE w zakresie praw ofiar na lata 2020–2025 ⁽¹³⁾ i strategią UE na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025 ⁽¹⁴⁾, działaniami Komisji w obszarze szerszej rozumianej równości, szczególnie w ramach strategii na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025 ⁽¹⁵⁾, unijnym planem działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025 ⁽¹⁶⁾, planem działania na rzecz integracji i włączenia społecznego ⁽¹⁷⁾, unijnymi ramami strategicznymi na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów na lata 2020–2030 ⁽¹⁸⁾ oraz strategią na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami ⁽¹⁹⁾. Niniejsze zalecenie jest również w pełni zgodne z dokumentami programowymi dotyczącymi działań zewnętrznych, takimi jak Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024 ⁽²⁰⁾, Wytoczne UE w sprawie praw człowieka dotyczące wolności wypowiedzi w internecie i poza nim ⁽²¹⁾, a także trzeci unijny plan działania w sprawie równości płci ⁽²²⁾, przyczyniając się tym samym do spójności polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Siła działań zewnętrznych UE w dziedzinie praw podstawowych zasadza się na sposobie, w jaki wspierane są i wzmacniane demokratyczne podstawy w Unii.
- (7) Komisja zapewnia wsparcie finansowe dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów za pośrednictwem projektów w dziedzinie wolności i pluralizmu mediów w UE i państwach trzecich. Przykładowo, od 2014 r. Komisja współfinansuje monitor pluralizmu mediów, który służy analizowaniu zagrożeń dla wolności i pluralizmu mediów w całej Europie i opracowywaniu sprawozdań dotyczących mechanizmów ochrony wolności wypowiedzi, bezpieczeństwa dziennikarzy i warunków pracy dziennikarzy. Komisja jest zaangażowana w ciągłe wspieranie takich projektów, w szczególności w ramach programu „Kreatywna Europa”.
- (8) Parlament Europejski aktywnie popiera zwiększenie działań Unii na rzecz ochrony dziennikarzy. W sprawozdaniu z dnia 25 listopada 2020 r. ⁽²³⁾ Parlament wyraził trwałe, głębokie zaniepokojenie stanem wolności mediów w UE w kontekście przypadków nękania i ataków na dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów. Parlament zauważył w swojej rezolucji z dnia 29 kwietnia 2021 r. ⁽²⁴⁾, że ochrona dziennikarzy śledczych i sygnalistów ⁽²⁵⁾ leży w żywotnym interesie społeczeństwa, natomiast w rezolucji z dnia 24 czerwca 2021 r. wyraził również zaniepokojenie fizycznymi, psychologicznymi i ekonomicznymi groźbami, których ofiarą padają dziennikarze i inni pracownicy sektora mediów w UE ⁽²⁶⁾.

⁽⁹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 69).

⁽¹⁰⁾ COM(2020) 825 final z dnia 15 grudnia 2020 r.

⁽¹¹⁾ COM(2020) 784 final z dnia 3 grudnia 2020 r.

⁽¹²⁾ COM(2021) 118 final z dnia 9 marca 2021 r. W komunikacie tym stwierdzono również, że warunkiem wstępnym aktywnego uczestnictwa w cyfrowej dekadzie jest możliwość zdobycia przez siłę roboczą nowych specjalistycznych umiejętności cyfrowych.

⁽¹³⁾ COM(2020) 258 final z dnia 24 czerwca 2020 r.

⁽¹⁴⁾ COM(2020) 152 final z dnia 5 marca 2020 r.

⁽¹⁵⁾ COM(2020) 698 final z dnia 12 listopada 2020 r.

⁽¹⁶⁾ COM(2020) 565 final z dnia 18 września 2020 r.

⁽¹⁷⁾ COM(2020) 758 final z dnia 24 listopada 2020 r.

⁽¹⁸⁾ COM(2020) 620 final z dnia 7 października 2020 r.

⁽¹⁹⁾ COM(2021) 101 final z dnia 3 marca 2021 r.

⁽²⁰⁾ 2020, projekt konkluzji Rady w sprawie Planu działania UE dotyczącego praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/pl/pdf>.

⁽²¹⁾ 2014, Wytoczne Rady w sprawie praw człowieka dotyczące wolności wypowiedzi w internecie i poza nim, <https://www.consilium.europa.eu/media/28348/142549.pdf>.

⁽²²⁾ JOIN(2020) 17 final z dnia 25 listopada 2020 r.

⁽²³⁾ PE652.307v02-00.

⁽²⁴⁾ P9_TA (2021)0148.

⁽²⁵⁾ Należy zauważyć, że dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17) przyjęto w dniu 23 października 2019 r. i weszła ona w życie dnia 16 grudnia 2019 r. Państwa członkowskie mają czas do dnia 17 grudnia 2021 r. na jej transpozycję do swoich przepisów krajowych. W dyrektywie przewidziano wspólne w całej UE normy ochrony sygnalistów zgłaszających naruszenia prawa Unii przez swojego pracodawcę.

⁽²⁶⁾ P9_TA (2021)0313.

- (9) W zaleceniu Rady Europy z 2016 r. w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów sektora mediów ⁽²⁷⁾, opierającym się na wymogach europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) i właściwym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, określono kompleksowe normy w tym obszarze. Zalecenie zawiera szeroko zakrojone wytyczne dotyczące zapobiegania, ochrony, ścigania oraz rozpowszechniania informacji, edukacji i podnoszenia świadomości. W strategii wdrażania przyjętej w dniu 28 marca 2018 r. przez Komitet Sterujący ds. Mediów i Społeczeństwa Informacyjnego Rady Europy podkreślono jednak pilną potrzebę poczynienia dalszych postępów w stosowaniu zalecenia ⁽²⁸⁾. Platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy ⁽²⁹⁾ w dalszym ciągu rejestruje rosnącą liczbę zgłoszeń dotyczących ataków na dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów lub stosowania wobec nich agresji. Normy ujęte w Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych ⁽³⁰⁾ są również istotne, aby zapewnić dziennikarzom jak najpełniejszy dostęp do informacji publicznych umożliwiających im wykonywanie pracy. Niniejsze zalecenie ma na celu wspieranie wdrażania norm Rady Europy, w szczególności zalecenia w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów sektora mediów z 2016 r.
- (10) W celu przygotowania niniejszego zalecenia Komisja zorganizowała w marcu 2021 r. zorganizowany dialog w ramach Europejskiego Forum Mediów Informacyjnych ⁽³¹⁾, który zgromadził dziennikarzy, stowarzyszenia dziennikarzy, rady ds. mediów, przedsiębiorstwa mediów informacyjnych, organy ścigania, posłów do Parlamentu Europejskiego, przedstawiciele państw członkowskich i ich organów regulacyjnych oraz organizacje międzynarodowe.
- (11) Za pomocą niniejszego zalecenia Komisja ma na celu wzmocnienie wolności i pluralizmu mediów w UE dzięki wspieraniu wspólnych i skoordynowanych starań ze strony państw członkowskich w dążeniu do zwiększenia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów i wzmocnienia ich pozycji. Takie skoordynowane podejście, angażujące wszystkie najważniejsze zainteresowane strony w państwach członkowskich i na szczeblu UE oraz odpowiednie organizacje międzynarodowe, jest konieczne, aby zapewnić dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów możliwość bezpiecznego i skutecznego wykonywania swojej pracy zawodowej w Europie.
- (12) Aby zapewnić i chronić sprzyjające środowisko dla dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów, w zaleceniu ujęto szereg kwestii dotyczących różnych aspektów tego problemu. Obejmują one zalecenia horyzontalne dotyczące skutecznego ścigania przestępstw, współpracę z organami ścigania, mechanizmy szybkiego reagowania, szkolenie, dostęp do informacji i obiektów, a także ochronę ekonomiczną i socjalną. Ponadto w niniejszym zaleceniu ujęto konkretne zalecenia związane z protestami i demonstracjami, bezpieczeństwem w internecie i wzmocnieniem pozycji cyfrowej, jak również z sytuacją dziennikarek, dziennikarzy i dziennikarek należących do grup mniejszościowych lub dziennikarzy i dziennikarek relacjonujących w kwestiach równościowych.
- (13) Zastraszanie, przemoc fizyczna i psychiczna, nielegalne aresztowania i arbitralne zatrzymania, niezgodny z prawem nadzór, przemoc ze względu na płeć, nękanie lub ataki dyskryminacyjne, zarówno online, jak i offline, to zaledwie kilka przykładów zagrożeń dla dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów. Organy publiczne mają obowiązek chronić wolność wypowiedzi i bezpieczeństwo dziennikarzy, zapewniając odpowiednie otoczenie prawne, traktując poważnie zagrożenia przestępstwami dotyczące dziennikarzy, stanowczo ścigając sprawców wszystkich ataków i zapewniając odpowiednie dochodzenie i działania następcze, w tym stosowanie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących sankcji. Zagwarantowanie dokładności, bezstronności, niezależności, przejrzystości i terminowości postępowań przygotowawczych i ścigania przestępstw przeciwko dziennikarzom ma zasadnicze znaczenie. Aby poprawić skuteczność działań dochodzeniowych, organy państw członkowskich mogłyby rozważyć ustanowienie specjalnych jednostek w ramach sił policyjnych, które prowadziłyby dochodzenia w sprawie przestępstw przeciwko dziennikarzom we współpracy z przedstawicielami dziennikarzy ⁽³²⁾. Powołanie i przeszkolenie koordynatorów w prokuraturach i sądach mogłoby również przyczynić się do skuteczności postępowań sądowych. Kluczowe dla dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów, których bezpieczeństwo jest zagrożone, jest również zapewnienie środków ochrony osobistej. Ponieważ przestępstwa przeciwko dziennikarzom mogą mieć również charakter transnarodowy,

⁽²⁷⁾ CM/Rec (2016) 4.

⁽²⁸⁾ Przewodnik dotyczący wdrażania zalecenia CM/Rec(2016)4 w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów sektora mediów.

⁽²⁹⁾ <https://www.coe.int/en/web/media-freedom> Niski wskaźnik odpowiedzi ze strony państw członkowskich wskazuje na konieczność dalszych działań.

⁽³⁰⁾ Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>

⁽³¹⁾ Komisja ustanowiła Europejskie Forum Mediów Informacyjnych w ramach planu działania na rzecz mediów i sektora audiowizualnego, aby zacieśnić współpracę z zainteresowanymi stronami w kwestiach związanych z mediami.

⁽³²⁾ UNESCO/IAP, Wytyczne dla prokuratorów prowadzących sprawy dotyczące przestępstw przeciwko dziennikarzom (*Guidelines for Prosecutors on Cases of Crimes against Journalists*).

państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać obowiązujące ramy europejskiej współpracy prawnej i, w razie potrzeby, zwrócić się z wnioskiem o udzielenie wsparcia do wyspecjalizowanych europejskich agencji, takich jak Europol i Eurojust. We wniosku Komisji zmierzającym do wzmocnienia uprawnień Europolu⁽³³⁾ określono, że w szczególnych przypadkach, gdy Europol uzna, że należy wszcząć postępowanie przygotowawcze, może wezwać właściwe organy państwa członkowskiego do wszczęcia, przeprowadzenia lub koordynowania postępowania przygotowawczego dotyczącego przestępstwa mającego wpływ na wspólny interes objęty polityką UE, nawet jeżeli przestępstwo, o którym mowa, nie ma wymiaru transgranicznego.

- (14) Sprawna, skuteczna i odpowiednia współpraca między dziennikarzami, innymi pracownikami sektora mediów i organami ścigania mogłaby zapewnić skuteczniejsze zapobieganie groźbom i atakom. Państwa członkowskie powinny ustanowić ramy współpracy między poszczególnymi dziennikarzami, stowarzyszeniami dziennikarzy i organami ścigania, i aktywnie zachęcać do prowadzenia między nimi dialogu⁽³⁴⁾ przy zaangażowaniu organów samoregulacyjnych ds. mediów (rad ds. mediów i prasy). Współpraca taka mogłaby obejmować ustanowienie wspólnych centrów koordynacji, w których skład wchodziłyby organy ścigania i przedstawiciele dziennikarzy⁽³⁵⁾. Wspólne centra koordynacji powinny prowadzić ścisłą współpracę ze specjalistami ze służb udzielających wsparcia ofiarom, które to służby mają zasadnicze znaczenie dla zapewniania bezpieczeństwa i dobrostanu psychicznego dziennikarzy, którzy padli ofiarą przestępstwa.
- (15) Ustanowienie punktów wsparcia, kontaktu i szybkiego reagowania oraz mechanizmów wczesnego ostrzegania, które są niezależne od organów ścigania, stanowi istotny element systemu wsparcia dla dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów dotkniętych atakami fizycznymi i prowadzonymi za pośrednictwem internetu. Takie punkty kontaktowe powinny być bezpłatne, łatwo dostępne dla dziennikarzy (i, w stosownych przypadkach, ich rodzin) i funkcjonować w przejrzysty sposób. Zgodnie z wymogiem ujętym w dyrektywie 2012/29/UE⁽³⁶⁾ każda ofiara ma prawo uzyskać wsparcie i ochronę zgodne z jej indywidualnymi potrzebami. Państwa członkowskie powinny podjąć działania zmierzające do ustanowienia i utrzymywania specjalistycznych służb wsparcia, szczególnie punktów kontaktowych, które zapewniłyby dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów będącym ofiarami przestępstw doradztwo i udzielałyby im porad prawnych oraz wsparcia psychologicznego, a także schronienia lub zapewniłyby im wszelkie inne odpowiednie zakwaterowanie. Wspomniane punkty kontaktowe powinny również pełnić rolę „schronisk cyfrowych” i zapewniać wsparcie w obszarze bezpieczeństwa cyfrowego, w tym, gdy to możliwe, zapewnianie wiedzy specjalistycznej w zakresie cyberbezpieczeństwa. Powinny one zapewniać dziennikarzom i redakcjom wsparcie w radzeniu sobie z groźbami i nękaniami w internecie skierowanymi przeciwko dziennikarzom, w tym z groźbami i nękaniami skierowanymi przeciwko dziennikarzom ze względu na ich płeć, orientację seksualną, pochodzenie etniczne lub społeczne lub ze względu na każdą inną podstawę ujętą w art. 21 karty. Skuteczne działanie mechanizmów szybkiego reagowania i wczesnego ostrzegania wymaga stabilnego i odpowiedniego finansowania podmiotów, które wykonują te zadania⁽³⁷⁾.
- (16) Konieczny jest solidny system zabezpieczeń na szczeblu krajowym, aby umożliwić dziennikarzom wypełnianie ich zasadniczej roli „na miejscu”, szczególnie jeżeli chodzi o dostęp do obiektów, źródeł informacji i relacjonowanie wydarzeń o znaczeniu społecznym⁽³⁸⁾. Organy państw członkowskich powinny minimalizować ryzyko arbitralnej odmowy udzielenia akredytacji lub zarejestrowania lub funkcjonowania uciążliwych systemów lub procedur rejestracji lub udzielania akredytacji, które to systemy lub procedury mogłyby zniechęcać dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów do uzyskiwania możliwości wykonywania swojej pracy w sposób skuteczny, i które mogą jednocześnie stanowić nieuzasadnione, dyskryminujące lub nieproporcjonalne ograniczenia wolności świadczenia usług dziennikarskich. Ma to zasadnicze znaczenie dla ochrony sprzyjającego środowiska wolności wypowiedzi, jak również zapewnienia uczestnictwa dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów w debacie publicznej dotyczącej kwestii uzasadnionego interesu publicznego.
- (17) Zapewnianie dostępu do dokumentów i informacji, w tym oficjalnych stron internetowych, i uzyskiwanie terminowych odpowiedzi stanowi niezbędny warunek wykonywania pracy przez dziennikarzy. Chociaż dostęp do informacji jest zagwarantowany w prawie we wszystkich państwach członkowskich, w wielu przypadkach występują praktyczne przeszkody⁽³⁹⁾. Ponadto niedawne przypadki nadzwyczajnego ustawodawstwa mającego na celu walkę z dezinformacją podczas pandemii COVID-19, które niekiedy obejmowało przepisy o charakterze karnym, wywarły w niektórych przypadkach efekt mrozący na pracę dziennikarzy⁽⁴⁰⁾. Przepisy takie mogą stanowić nieuzasadnione,

⁽³³⁾ COM(2020) 796 final z dnia 9 grudnia 2020 r.

⁽³⁴⁾ Np. kodeks policji ds. wolności prasy.

⁽³⁵⁾ Np. protokół „PersVeiling” w Niderlandach i centrum koordynacji zajmujące się zjawiskiem zastraszania dziennikarzy we Włoszech.

⁽³⁶⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57).

⁽³⁷⁾ Na szczeblu UE Komisja wspiera europejskie mechanizmy szybkiego reagowania na naruszenia wolności prasy i mediów za sprawą specjalnego projektu pilotażowego, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/pilot-project-europe-wide-response-mechanism-violation-press-and-media-freedom>

⁽³⁸⁾ Komisja Wenecka i OBWE/ODIHR, Wytyczne dotyczące wolności pokojowego zgromadzenia się (*Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*).

⁽³⁹⁾ Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. W szczególności przepisy o ochronie danych mogą być w niektórych państwach członkowskich wykorzystywane jako pretekst do ograniczania dostępu do informacji.

⁽⁴⁰⁾ IPI COVID-19 Press Freedom Tracker (narzędzie Międzynarodowego Instytutu Prasowego służące śledzeniu wolności prasy w związku z COVID-19).

dyskryminujące lub nieproporcjonalne ograniczenia wolności świadczenia usług dziennikarskich. W komunikacie dotyczącym walki z dezinformacją wokół COVID-19 ⁽⁴¹⁾ Komisja zauważyła, że przepisy, które definiują te przestępstwa w zbyt ogólny sposób lub zawierają nieproporcjonalne sankcje, mogą ograniczać gotowość źródeł dziennikarskich do rozmowy z dziennikarzami, a także prowadzić do autocenzury.

- (18) Współczesne ramy ochrony dziennikarzy powinny obejmować stały rozwój kompetencji i umiejętności wszystkich podmiotów istotnych z punktu widzenia ochrony dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów ⁽⁴²⁾. Działania szkoleniowe skierowane do organów ścigania mogą podnieść świadomość i uważność sił policyjnych w kontekście zapewniania bezpieczeństwa dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów. Służby wymiaru sprawiedliwości i prokuratury powinny również skorzystać ze specjalnego szkolenia, które może pomóc im w lepszym zrozumieniu np. norm międzynarodowych dotyczących wolności wypowiedzi, dostępu do informacji i bezpieczeństwa dziennikarzy ⁽⁴³⁾. Szkolenie ma równie istotne znaczenie w promowaniu najskuteczniejszego podejścia do zapobiegania atakom fizycznym i atakom prowadzonym za pośrednictwem internetu wymierzonym w dziennikarzy, i powinno ono wyposażać uczestników w odpowiednie narzędzia umożliwiające radzenie sobie z takimi zagrożeniami. Należy zachęcać do współpracy między dziennikarzami, stowarzyszeniami dziennikarzy, platformami internetowymi i przedstawicielami organów ścigania. Przedsiębiorstwa medialne mogą również wzmacniać pozycję dziennikarzy, w tym osób pracujących na podstawie niestandardowych form zatrudnienia (freelancerów, samozatrudnionych dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów), dzięki regularnym szkoleniom poruszającym kwestie bezpieczeństwa, jak również dzięki opracowywaniu analizy ryzyka, planów operacyjnych i systemów zgłaszania po wystąpieniu zdarzenia. Rozwijanie tych umiejętności wymaga szczególnego i często kosztownego szkolenia, na które zazwyczaj stać wyłącznie duże i ugruntowane redakcje. Mniejsze środki masowego przekazu mogą zatem wymagać wsparcia finansowego w tym względzie. Podobnie freelancerzy oraz samozatrudnieni dziennikarze i inni pracownicy sektora mediów mogą wymagać wsparcia finansowego, gdyż często muszą oni przechodzić szkolenie z własnej inicjatywy. Należy również podkreślić znaczenie zapewnienia szkoleń dla weryfikatorów informacji, którzy także stanowią istotny element środowiska mediów informacyjnych.
- (19) Konsekwencje gospodarcze związane z COVID-19 uwypukliły potrzebę zapewnienia dziennikarzom bezpiecznych i odpowiednich warunków pracy. W szczególności dziennikarze pracujący jako freelancerzy znaleźli się w trudnej sytuacji, tracąc często źródła dochodu i nie mając zapewnionej ochrony socjalnej, lub mając ją tylko w ograniczonym zakresie. Ramy ochrony dziennikarzy powinny obejmować formalny i skuteczny dostęp do odpowiedniej ochrony socjalnej dla wszystkich dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów, w tym osób pracujących na podstawie niestandardowych form zatrudnienia, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 8 listopada 2019 r. ⁽⁴⁴⁾ Dotyczy to nie tylko dostępności mechanizmów wsparcia dochodu, lecz również skutecznego i niedyskryminującego dostępu do innych form ochrony socjalnej, np. do urlopu lub środków wsparcia rodzicielskiego.
- (20) Dziennikarze śledczy odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, korupcji i ekstremizmu. Ich praca wiąże się ze szczególnie wysokim ryzykiem gróźb i ataków fizycznych, które w najgorszych przypadkach mogą kończyć się zabójstwem, jak można to było zobaczyć w ostatnich latach w Europie. Wzywa się państwa członkowskie do wzmocnienia środków ochrony dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów pracujących nad kwestiami związanymi z przestępczością zorganizowaną i korupcją. Ponadto państwa członkowskie powinny skutecznie korzystać ze wszystkich dostępnych narzędzi współpracy transnarodowej, aby sprawnie prowadzić dochodzenia w sprawie przestępstw przeciwko dziennikarzom będącym ofiarami przestępczości zorganizowanej w celu zapewnienia, aby osoby odpowiedzialne za te przestępstwa zostały szybko postawione przed sądem.
- (21) Dziennikarze i inni pracownicy sektora mediów doświadczają coraz liczniejszych ataków i coraz częstszego nękania podczas protestów i demonstracji. W trakcie takich wydarzeń niektórzy dziennikarze mogą być wystawieni na ataki ze strony osób prywatnych, począwszy od ataków fizycznych, przemocy i zniewagi słownej, po ataki na ich sprzęt. Czasami mogą być oni również narażeni na takie działania ze strony organów ścigania jak arbitralne aresztowania i przesłuchania lub nieproporcjonalne pociągnięcie do odpowiedzialności karnej ⁽⁴⁵⁾. Konieczne są zatem rozwiązania operacyjne i szkolenia, aby zapewnić dziennikarzom bezpieczeństwo w trakcie protestów, zmniejszyć ryzyko potencjalnych nieuzasadnionych lub nieproporcjonalnych działań i zapewnić skuteczną ochronę ze strony organów ścigania. W szczególności niezależni oficerowie łącznikowi mogliby zapewniać, aby organy ścigania komunikowały

⁽⁴¹⁾ JOIN(2020) 8 final z dnia 10 czerwca 2020 r.

⁽⁴²⁾ Państwa członkowskie mogły zwracać się z wnioskiem o uzyskanie takich modułów szkoleniowych w kontekście ofert szkoleniowych organizacji międzynarodowych, takich jak Rada Europy lub UNESCO. Państwa członkowskie, które zdecydowały się na opracowanie własnych modułów szkoleniowych, muszą zapewnić, aby ich treść była zgodna z normami europejskimi, również poprzez czerpanie inspiracji z modułów szkoleniowych oferowanych przez organizacje międzynarodowe.

⁽⁴³⁾ Np. masowy, otwarty kurs internetowy UNESCO dla sędziów i przedstawicieli sądownictwa na temat norm międzynarodowych dotyczących wolności wypowiedzi i bezpieczeństwa dziennikarzy.

⁽⁴⁴⁾ Zalecenie Rady z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, 2019/C 387/01 (Dz.U. C 387 z 15.11.2019, s. 1).

⁽⁴⁵⁾ *Wanted! Real action for media freedom in Europe*. Sprawozdanie roczne organizacji partnerskich dla platformy Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, 2021 r.

się podczas demonstracji z dziennikarzami, i aby pełniły dla dziennikarzy rolę punktów pierwszego kontaktu na wypadek, gdyby doświadczali oni przemocy lub nękania. Tacy oficerowie łącznikowi mogliby przechodzić szkolenie z zarządzania ryzykiem i technik ograniczania ryzyka podczas zgromadzeń publicznych i udzielać wstępnych porad na temat środków ochrony prawnej dostępnych dla dziennikarzy, którzy padli ofiarą przemocy podczas protestów lub demonstracji.

- (22) Bezpieczeństwo cyfrowe i bezpieczeństwo w internecie stały się dla dziennikarzy istotnym źródłem obaw. Często zdarzają się kampanie oszczerstw i oczernianie dziennikarzy w internecie. Sytuacja ta jest szczególnie niepokojąca, jeśli ataki takie podejmowane są z inicjatywy polityków lub wpływowych osób publicznych ⁽⁴⁶⁾. Zsynchronizowane ataki trolli i botów, hakowanie poczty elektronicznej, ograniczenia w internecie czy cyberprzemoc to niektóre z przykładów internetowych ataków na dziennikarzy i ich źródła. Szczególnie obawy budzi bezpieczeństwo dziennikarek. Dziennikarze i inni pracownicy sektora mediów są nie tylko przedmiotem internetowego podburzania do nienawiści ⁽⁴⁷⁾ i gróźb użycia przemocy fizycznej, lecz mogą również podlegać niezgodnemu z prawem nadzorowi ⁽⁴⁸⁾, w tym w kontekście dochodzeń policyjnych które mogą narazić na szwank ochronę źródeł dziennikarskich. Zapewnienie cyberbezpieczeństwa mobilnych narzędzi komunikacji oraz zapewnienie, aby dziennikarze i inni pracownicy sektora mediów nie byli przedmiotem niezgodnego z prawem śledzenia w internecie lub nadzoru, ma zatem zasadnicze znaczenie w ochronie poufności komunikacji dziennikarzy. Organy państw członkowskich odpowiedzialne za media, egzekwowanie e-prawa i cyberbezpieczeństwo powinny pełnić rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa cyfrowego.
- (23) Przetwarzanie danych osobowych zgromadzonych przy pomocy narzędzi śledzenia lub nadzoru musi odbywać się zgodnie z przepisami odpowiednio rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) ⁽⁴⁹⁾ i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 o ochronie danych w sprawach karnych ⁽⁵⁰⁾. Najważniejszą rolę w zapewnianiu skutecznego egzekwowania tych przepisów odgrywają krajowe organy ochrony danych i sądy.
- (24) Dziennikarze i inni pracownicy sektora mediów powinni posiadać umiejętności cyfrowe, aby wzmocnić swoją cyberodporność, co pozwoli im skuteczniej reagować na zagrożenia dla cyberbezpieczeństwa. Należy zachęcać do prowadzenia skutecznego dialogu między organami samoregulacyjnymi ds. mediów, stowarzyszeniami dziennikarzy i przedstawicielami branży, a także organami państw członkowskich w dziedzinie mediów, egzekwowania e-prawa i cyberbezpieczeństwa, w szczególności w celu rozwijania umiejętności cyfrowych wśród dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów, np. poprzez ukierunkowane szkolenia ⁽⁵¹⁾.
- (25) Ze statystyk wynika, że dziennikarki spotykają się z większą liczbą zagrożeń niż dziennikarze ⁽⁵²⁾, szczególnie w formie nękania w internecie, grożenia zgwałceniem i śmiercią, a także podburzania do nienawiści ze względu na płeć. Ataki te są czasem skutkiem aranżowanych kampanii mających na celu zdyskredytowanie lub uciszenie dziennikarek. Zagrożenia te mogą prowadzić do autocenzury, wycofania ze społeczności internetowej lub nawet do podjęcia decyzji o odejściu z zawodu ⁽⁵³⁾. Z badań wynika również, że takie formy nękania, gróźb

⁽⁴⁶⁾ Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.

⁽⁴⁷⁾ W celu zapobiegania szerzeniu nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie i jej zwalczania Komisja uzgodniła w maju 2016 r. z dużymi platformami internetowymi kodeks postępowania dotyczący nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie. Komisja dąży również do rozszerzenia wykazu przestępstw w UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści.

⁽⁴⁸⁾ <https://forbiddenstories.org/fr/case/le-pegasus-project/>

⁽⁴⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

⁽⁵⁰⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia decyzji ramowej Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 89).

⁽⁵¹⁾ Jak przewidziano w europejskim planie działania na rzecz demokracji, Komisja zobowiązała się również do promowania zrównoważonego finansowania projektów skupiających się na prawnej i praktycznej pomocy dziennikarzom w UE i poza nią, w tym szkoleń z zakresu bezpieczeństwa i cyberbezpieczeństwa dla dziennikarzy oraz wsparcia dyplomatycznego.

⁽⁵²⁾ Np. Sprawozdanie roczne organizacji partnerskich dla platformy Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy (2021) <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>; Przemoc w sieci wobec dziennikarek: globalne zestawienie zasięgu występowania i oddziaływania, UNESCO (2020) <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375136>; Przewodnik dotyczący bezpieczeństwa dziennikarek w sieci, OBWE (2020), <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/468861>

⁽⁵³⁾ Globalne badania ICFJ-UNESCO: Przemoc w sieci wobec dziennikarek i sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., zob.: <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/>

i podburzania do nienawiści w internecie są również w większym stopniu kierowane do dziennikarzy należących do grup mniejszościowych, o pochodzeniu imigranckim lub relacjonujących tematy związane z tą problematyką⁽⁵⁴⁾. Dziennikarki relacjonujące tematy związane z kwestiami płci i równości są w szczególnym stopniu narażone na groźby i działania odwetowe⁽⁵⁵⁾.

- (26) Z dostępnych danych wynika, że przemoc ze względu na płeć jest wciąż powszechnym zjawiskiem w całej Europie⁽⁵⁶⁾. Dostępność szczegółowych danych i przejrzystość sprawozdawczości w sprawie przemocy wobec dziennikarek, dziennikarzy i dziennikarek należących do grup mniejszościowych lub dziennikarzy i dziennikarek relacjonujących w kwestiach równościowych są jednak wciąż ograniczone. Państwa członkowskie, branża, społeczeństwo obywatelskie i badacze powinni współpracować, aby zyskać większą wiedzę na temat tego rodzaju przemocy. Można to również osiągnąć, zachęcając krajowe organy ds. równości do regularnego przedkładania sprawozdań dotyczących sytuacji takich dziennikarzy.
- (27) Kobiety są w dalszym ciągu niedostatecznie reprezentowane w sektorze mediów na stanowiskach kierowniczych i wśród kadry zarządzającej najwyższego szczebla, jak również w roli redaktorek naczelnych⁽⁵⁷⁾. Ponadto dyskryminacja wobec dziennikarek, dziennikarzy i dziennikarek należących do grup mniejszościowych lub dziennikarzy i dziennikarek relacjonujących w kwestiach równościowych może mieć miejsce wewnątrz redakcji. Konieczne jest zatem wdrożenie środków zwiększających równość i sprzyjających włączeniu w branży mediów, a także zapewniających równe możliwości zatrudnienia oraz bezpieczne i sprzyjające włączeniu środowisko pracy⁽⁵⁸⁾. Istotną rolę w kontekście reagowania na wszelkie formy agresji, nękania i dyskryminacji w sektorze mediów odgrywa również regularne prowadzenie dialogów między państwami członkowskimi, przedstawicielami dziennikarzy i organów samoregulacyjnych ds. mediów, a także układy zbiorowe.
- (28) W niniejszym zaleceniu uznano istotną rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji informacyjnych w reagowaniu na nękanie, groźby i podburzanie do nienawiści w internecie i poza nim, jak również na dyskryminację wobec dziennikarek, dziennikarzy i dziennikarek należących do grup mniejszościowych lub dziennikarzy i dziennikarek relacjonujących w kwestiach równościowych. Wspieranie inicjatyw organizacji społeczeństwa obywatelskiego ma duże znaczenie w podnoszeniu świadomości oraz wspieraniu i wzmacnianiu pozycji wspomnianych dziennikarzy. To samo dotyczy inicjatyw promujących dzielenie się wiedzą i najlepszymi praktykami wśród organizacji informacyjnych.
- (29) Komisja będzie prowadziła regularny dialog z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w ramach stosownych forów, w szczególności w ramach Europejskiego Forum Mediów Informacyjnych, i będzie ściśle monitorować wszystkie działania podejmowane przez państwa członkowskie w następstwie przyjęcia niniejszego zalecenia. Kwestie związane z bezpieczeństwem dziennikarzy można również omawiać w ramach sieci punktów kontaktowych ds. praworządności w kontekście szeroko pojmowanej praworządności. Najpóźniej 18 miesięcy po przyjęciu niniejszego zalecenia, a następnie na wniosek, państwa członkowskie powinny dostarczyć Komisji wszelkie istotne informacje, których dostarczenia można zasadnie oczekiwać, aby umożliwić Komisji monitorowanie zgodności. Komisja zamierza prowadzić ewaluację oceniającą wdrożenie przez państwa członkowskie niniejszego zalecenia i opracować kluczowe wskaźniki skuteczności działania związane np.: ze zgłoszeniami na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy; ze sposobem reagowania na takie zgłoszenia; z nierozstrzygniętymi i rozstrzygniętymi postępowaniami sądowymi dotyczącymi przestępstw przeciwko dziennikarzom; z zaangażowaniem w te procedury właściwych organów UE i realizacją projektów i działań wprowadzonych przez państwa członkowskie w celu wspierania dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów. Na podstawie zgromadzonych informacji i wszystkich innych dostępnych informacji⁽⁵⁹⁾ Komisja oceni wpływ niniejszego zalecenia i ustali, czy konieczne są dodatkowe kroki w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji.
- (30) Niniejsze zalecenie skierowane jest do państw członkowskich. Zachęca się kraje kandydujące i potencjalnych kandydatów do członkostwa w UE, a także kraje europejskiej polityki sąsiedztwa do kierowania się niniejszym zaleceniem,

⁽⁵⁴⁾ IPI, Najlepsze praktyki redakcji w radzeniu sobie z przemocą w internecie wobec dziennikarzy (*Newsroom Best Practices for Addressing Online Violence against Journalists*).

⁽⁵⁵⁾ UNESCO, Efekt mrozący: globalne trendy w przemocy wobec dziennikarek w internecie (*The Chilling global trends in online violence against women journalists*).

⁽⁵⁶⁾ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Przemoc wobec kobiet: Badanie na poziomie Unii Europejskiej, 2014. FRA, Przystępność, bezpieczeństwo, i prawa ofiar, (*Crime, safety and victims' rights*), 2021.

⁽⁵⁷⁾ Zarówno w sprawozdaniu w ramach monitora pluralizmu mediów z 2020 r., jak i 2021 r. wskazano w ramach wskaźnika włączenia społecznego na wysokie ryzyko w związku z dostępem kobiet do mediów.

⁽⁵⁸⁾ Przyszłe wytyczne i zalecenia UNESCO dla redakcji dotyczące sposobu zapobiegania przemocy wobec dziennikarek i reagowania na nią oraz Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy C190 w sprawie eliminacji przemocy i molestowania w miejscu pracy, 2019, skupiająca się na przemocy i molestowaniu w środowisku pracy.

⁽⁵⁹⁾ Takich jak sprawozdania lub opinie organizacji i podmiotów międzynarodowych, np. Rady Europy i Komisji Weneckiej.

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

CEL ZALECENIA

- 1) W niniejszym zaleceniu ustanowiono wytyczne dla państw członkowskich, aby podjęły skuteczne, odpowiednie i proporcjonalne działania w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzy oraz wzmocnienia ich pozycji, z zachowaniem pełnej zgodności z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności z zasadami wolności i pluralizmu mediów oraz prawem do wolności wypowiedzi i informacji, prawem do integralności osoby, prawem do wolności i bezpieczeństwa osobistego i prawem do niedyskryminacji, jak również innymi mającymi zastosowanie przepisami prawa Unii, normami międzynarodowymi i tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi dla państw członkowskich.
- 2) Niniejsze zalecenie opiera się na postępach czynionych w ramach obowiązującej polityki i działań wspierających i umacnia je – na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym – aby zapewnić ochronę i bezpieczeństwo dziennikarzy, wzmocnić ich pozycję oraz promować i chronić wolność i pluralizm mediów.
- 3) Niniejsze zalecenie pozostaje bez uszczerbku dla praw i obowiązków państw członkowskich dotyczących podjęcia działań służących zwiększeniu bezpieczeństwa dziennikarzy zgodnie z krajowymi systemami prawnymi, normami zawodowymi, wytycznymi i protokołami.

OGÓLNE ZALECENIA DOTYCZĄCE OCHRONY I BEZPIECZEŃSTWA DZIENNIKARZY ORAZ WZMOCNIENIA ICH POZYCJI W CAŁEJ UE

Skuteczne i bezstronne postępowania przygotowawcze i ściganie przestępstw

- 4) Państwa członkowskie powinny prowadzić postępowania przygotowawcze w sprawie wszystkich przestępstw, niezależnie czy popełniane są w internecie, czy poza nim, i ścigać je w sposób bezstronny, niezależny, skuteczny, przejrzysty i terminowy, przy pełnym wykorzystaniu obowiązujących krajowych i europejskich przepisów prawa w celu zapewnienia ochrony praw podstawowych i sprawnego wymierzania sprawiedliwości w konkretnych sprawach, oraz aby zapobiegać powstawaniu „kultury” bezkarności dotyczącej ataków na dziennikarzy.
- 5) Zachęca się państwa członkowskie do współpracy i dzielenia się informacjami, wiedzą fachową i najlepszymi praktykami z innymi państwami członkowskimi oraz, w stosownych przypadkach, z instytucjami międzynarodowymi w sprawach związanych z bezpieczeństwem dziennikarzy. W stosownych przypadkach zachęca się państwa członkowskie do angażowania właściwych europejskich organów, takich jak Eurojust i Europol, przy rozstrzyganiu spraw dotyczących przestępstw popełnianych przeciwko dziennikarzom.

Współpraca między organami ścigania, dziennikarzami i stowarzyszeniami reprezentującymi dziennikarzy

- 6) Państwa członkowskie powinny ustanowić centra koordynacji lub protokoły współpracy między przedstawicielami swoich sił policji i służb bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości, lokalnych organów publicznych i organów medialnych, w tym stowarzyszeń i związków dziennikarzy oraz organów samoregulacyjnych ds. mediów. Zachęca się państwa członkowskie do wspierania ciągłego dialogu między organami ścigania i dziennikarzami w sprawie sposobów zapobiegania groźbom i atakom skierowanym przeciwko dziennikarzom i radzenia sobie z takimi groźbami, przy zaangażowaniu organów samoregulacyjnych ds. mediów. Zachęca się państwa członkowskie do dzielenia się najlepszymi praktykami dotyczącymi środków koordynacji i współpracy.
- 7) Państwa członkowskie powinny zapewnić terminową i skuteczną ochronę bezpośrednią dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów, w przypadku których występuje wiarygodne zagrożenie fizycznym atakiem związanym z ich pracą. Państwa członkowskie powinny w szczególności szybko zapewnić środki ochrony osobistej dla dziennikarzy śledczych i dziennikarzy pracujących nad tematami korupcji, przestępczości zorganizowanej lub terroryzmu, którzy zgłosili groźby na policję. Szczególną uwagę należy zwrócić na środki ochrony osobistej, w tym na stosowanie nakazów ochrony wobec dziennikarek oraz dziennikarzy i dziennikarek należących do mniejszości. Należy również starannie rozważyć szczególne środki ochrony dla bliskich krewnych dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów, o których mowa.

Niezależne mechanizmy reagowania i wsparcia

- 8) Państwa członkowskie we współpracy z przedstawicielami dziennikarzy, powinny wspierać ustanowienie specjalistycznych usług – mechanizmów szybkiego reagowania – w ramach których dziennikarze i inni pracownicy sektora mediów znajdujący się w sytuacji zagrożenia mogliby uzyskać poradę prawną, wsparcie psychologiczne i schronienie. W ramach wspomnianych specjalistycznych usług wsparcia powinny również działać punkty kontaktowe i awaryjne infolinie.
- 9) Punkty kontaktowe powinny ponadto zapewniać dziennikarzom i redakcjom odpowiednie wsparcie w radzeniu sobie z groźbami i nękaniami w internecie skierowanymi przeciwko dziennikarzom, w tym z groźbami i nękaniami skierowanymi przeciwko dziennikarzom ze względu na ich płeć, orientację seksualną, pochodzenie etniczne lub społeczne lub ze względu na każdą inną podstawę ujętą w art. 21 karty.
- 10) Takie specjalistyczne usługi powinny być bezpłatne i całkowicie niezależne od organów ścigania. Państwa członkowskie powinny informować dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów o dostępnych punktach kontaktowych i usługach wsparcia; zachęca się je do uruchomienia specjalnych stron internetowych prezentujących takie punkty w prosty i przyjazny dla użytkownika sposób. Punkty kontaktowe i usługi wsparcia powinny być dostępne dla osób z niepełnosprawnościami. Państwa członkowskie powinny ułatwiać współpracę między tymi punktami kontaktowymi zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

Dostęp do obiektów i źródła informacji

- 11) Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organy i podmioty publiczne tworzyły przejrzyste, sprawiedliwe i nie-dyskryminujące warunki i procedury dla dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów, by mogli oni uczęszczać na konferencje prasowe i podobne wydarzenia i zadawać tam pytania, oraz umożliwić im uzyskiwanie dostępu do dokumentów i innych informacji będących w posiadaniu organów i podmiotów publicznych, w tym za pośrednictwem środków cyfrowych. Instytucje publiczne powinny posiadać łatwo rozpoznawalne punkty kontaktowe w zakresie dostępu do dokumentów dostępne bez przeszkód za pośrednictwem środków elektronicznych.
- 12) Zachęca się wszystkie państwa członkowskie do włączenia i wdrożenia norm Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych oraz norm wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Państwa członkowskie powinny w szczególności zapewnić, aby krajowe procedury administracyjne dotyczące dostępu do dokumentów nie były uciążliwe, oraz aby wnioski o dostęp do informacji były rozpatrywane bez zbędnej zwłoki i zgodnie z najlepszymi normami administracyjnymi. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby decyzje dotyczące odmowy dostępu do dokumentów lub informacji były należycie uzasadnione. Należy szybko wykonywać orzeczenia sądów krajowych związane ze sprawami dotyczącymi dostępu do informacji.
- 13) Państwa członkowskie powinny korzystać z procedur akredytacji wyłącznie w sytuacjach, gdy istnieje realna i uzasadniona potrzeba ograniczenia liczby dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów biorących udział w konkretnym oficjalnym wydarzeniu. W stosownych przypadkach państwa członkowskie powinny zapewnić, aby ich organy publiczne stosowały jasne, przejrzyste i niedyskryminujące procedury akredytacji dla wszystkich zainteresowanych osób i organizacji, w tym dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby nie odmawiano dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów akredytacji wyłącznie na podstawie ich przynależności zawodowej.
- 14) Państwa członkowskie nie powinny wprowadzać rygorystycznych formalnych warunków związanych z legitymacjami prasowymi i innymi dokumentami stosowanymi do potwierdzenia statusu zatrudnienia dziennikarza. Państwa członkowskie powinny również zapewnić, aby ich organy egzekwowania prawa i przedstawiciele administracji publicznej byli świadomi wszystkich rodzajów dostępnych procedur akredytacji dla dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów, aby zminimalizować ryzyko odmowy uznania akredytacji.

Szkolenia

- 15) Zachęca się państwa członkowskie do promowania ciągłego rozwoju kompetencji i umiejętności we wszystkich zawodach istotnych w kontekście ochrony dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów. Państwa członkowskie powinny w szczególności opracować i zapewnić moduły szkoleniowe dla organów ścigania, sędziów i prokuratorów, a także dla wszystkich właściwych organów zaangażowanych w bezpieczeństwo cyfrowe.

- 16) Państwa członkowskie powinny wspierać organy samoregulacyjne ds. mediów, stowarzyszenia dziennikarzy i przedstawicieli branży w ich działaniach szkoleniowych, szczególnie przy organizacji modułów szkoleniowych dotyczących zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów i ich nękania, w szczególności modułów ukierunkowanych na dziennikarki, dziennikarzy i dziennikarki należących do grup mniejszościowych oraz dziennikarzy i dziennikarki relacjonujących w kwestiach równościowych. Należy zalecać odbycie takich modułów szkoleniowych kierownikom redakcji, aby zdobyli oni umiejętności skutecznego zapobiegania nękania, groźbom i przemocy i reagowania na nie, w tym w pracy, oraz wspierania ofiar.
- 17) Zachęca się państwa członkowskie do wspierania i promowania prowadzenia przez przedsiębiorstwa medialne dostosowanych szkoleń wewnętrznych dla dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów, w tym osób pracujących w ramach niestandardowych form zatrudnienia, szczególnie szkoleń dotyczących niezbędnych procedur zarządzania sytuacjami kryzysowymi, zarówno w formie bezpośredniej, jak i za pośrednictwem internetu. Szkolenia te mogłyby obejmować wewnętrzną analizę ryzyka i wewnętrzne protokoły bezpieczeństwa na potrzeby pracujących w tych przedsiębiorstwach dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów. Protokoły takie powinny w szczególności dostarczać dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów jasnych instrukcji, które mieliby wypełniać w sytuacjach awaryjnych. Protokoły bezpieczeństwa powinny uwzględniać osoby z niepełnosprawnościami a szkolenia powinny być dostępne dla dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów z niepełnosprawnościami.

Ochrona ekonomiczna i ochrona socjalna

- 18) Państwa członkowskie powinny przyczynić się do tworzenia sprzyjającego środowiska zawodowego dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów, w tym osób pracujących w ramach niestandardowych form zatrudnienia, zapewniając formalny dostęp do skutecznej ochrony socjalnej oraz innych praktycznych środków wsparcia. W szczególności państwa członkowskie powinny stale pracować nad usprawnianiem dostępu do ochrony socjalnej na wypadek bezrobocia, choroby, inwalidztwa, niepełnosprawności i ryzyka zawodowego, a także do systemów emerytalnych. Dostęp taki należy usprawniać poprzez zapewnianie obowiązkowego uczestnictwa pracowników, niezależnie od rodzaju stosunku pracy, i co najmniej poprzez dobrowolne uczestnictwo osób samozatrudnionych.

SZCZEGÓLNE ZALECENIA DOTYCZĄCE OCHRONY I BEZPIECZEŃSTWA DZIENNIKARZY PODCZAS PROTESTÓW I DEMONSTRACJI

Rola dziennikarzy podczas protestów i demonstracji

- 19) Państwa członkowskie powinny uznać rolę jaką dziennikarze pełnią podczas zgromadzeń publicznych, protestów i demonstracji przy dostarczaniu opinii publicznej informacji o takich wydarzeniach, i powinny zapewnić, aby dziennikarze i inni pracownicy sektora mediów byli w stanie pracować podczas takich wydarzeń w sposób bezpieczny i bez ograniczeń. Państwa członkowskie powinny prowadzić regularne szkolenia dla organów ścigania, aby zwiększyć ich zdolność do zagwarantowania bezpieczeństwa publicznego, a przy tym chronić dziennikarzy i nie ograniczać ich zdolności do relacjonowania.

Obowiązujące procedury działania i strategie ograniczania ryzyka

- 20) Państwa członkowskie powinny współpracować ze swoimi organami ścigania w celu ustanowienia skutecznych obowiązujących procedur działania lub strategii ograniczania ryzyka, aby chronić dziennikarzy relacjonujących protesty i demonstracje. Należy konsultować się z dziennikarzami, organami samoregulacyjnymi ds. mediów i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego posiadającymi odpowiednią wiedzę fachową, aby zidentyfikować obszary ryzyka, w tym obszary związane z potencjalnym konfliktem między działaniami relacjonujących dziennikarzy a pracą organów ścigania.

Komunikacja między dziennikarzami a organami ścigania przed protestami i demonstracjami i podczas takich wydarzeń

- 21) Państwa członkowskie powinny dążyć do zapewnienia skutecznej komunikacji między dziennikarzami a organami ścigania podczas protestów i demonstracji. W tym celu zachęca się państwa członkowskie do wyznaczenia oficerów łącznikowych odpowiedzialnych za zapewnianie, aby organy ścigania jasno komunikowały dziennikarzom jakie środki bezpieczeństwa należy stosować podczas zgromadzeń publicznych. W miarę możliwości tacy oficerowie łącznikowi powinni informować dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów o potencjalnych zagrożeniach przed planowanymi protestami lub demonstracjami.

Metody identyfikacji wizualnej dziennikarzy podczas protestów i demonstracji

- 22) Państwa członkowskie powinny współpracować z przedstawicielami dziennikarzy i organami samoregulacyjnymi ds. mediów w sprawie skutecznych i odpowiednich metod identyfikacji dziennikarzy podczas protestów i demonstracji. Mogłoby to obejmować uzgodnienie form identyfikacji wizualnej mającej na celu odróżnienie dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów relacjonujących z takich zgromadzeń od pozostałych uczestników, o ile identyfikacja taka nie zwiększyłaby zagrożenia dziennikarzy lub nie utrudniłaby im pracy.

Regularny dialog i sprawozdawczość

- 23) Państwa członkowskie powinny zachęcać do stałej i regularnej wymiany poglądów między organami ścigania i stowarzyszeniami dziennikarzy w celu zapewnienia, aby środki ochrony podejmowane przez organy ścigania były skuteczne i nie narażały niepotrzebnie działań reporterskich dziennikarzy i innych pracowników sektora mediów relacjonujących protesty lub demonstracje. Państwa członkowskie powinny zachęcać swoje organy ścigania do sporządzania sprawozdań publikowanych na szczeblu krajowym dotyczących konkretnych działań podejmowanych w celu zwiększenia bezpieczeństwa dziennikarzy podczas protestów i demonstracji.

SZCZEGÓLNE ZALECENIA DOTYCZĄCE ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA W INTERNECIE I WZMACNIANIA POZYCJI CYFROWEJ*Współpraca z organami publicznymi i branżą*

- 24) Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organy i podmioty krajowe oraz organy i podmioty odpowiedzialne za regulację mediów, a także inne właściwe organy lub podmioty regulacyjne odpowiedzialne za egzekwowanie e-prawa i cyberbezpieczeństwo ustanowiły specjalne grupy robocze specjalizujące się w gromadzeniu informacji i najlepszych praktyk związanych z zapobieganiem atakom i groźbom w internecie wymierzonym w dziennikarzy. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organy takie regularnie przedstawiały sprawozdania w sprawie swoich wniosków, oceniając skuteczność krajowych środków mających na celu uporanie się z cyberatakami na dziennikarzy. W sprawozdaniach organy te powinny zwrócić szczególną uwagę na sytuację dziennikarek, dziennikarzy i dziennikarek należących do grup mniejszościowych oraz dziennikarzy i dziennikarek relacjonujących w kwestiach równościowych, oraz wziąć pod uwagę w miarę dostępności statystyki uwzględniające kryterium płci. Państwa członkowskie powinny promować prowadzenie regularnego dialogu między takimi organami i organami samoregulacyjnymi ds. mediów, stowarzyszeniami dziennikarzy, a także przedstawicielami branży i społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie mając na celu zwiększanie świadomości w dziedzinie cyberbezpieczeństwa i podnoszenie umiejętności cyfrowych wśród dziennikarzy, aby umożliwić im podejmowanie działań ochrony własnej.

Współpraca z platformami internetowymi i społeczeństwem obywatelskim

- 25) Zachęca się państwa członkowskie do promowania współpracy między platformami internetowymi a organizacjami lub podmiotami działającymi na ich terytorium, które posiadają szczególną wiedzę fachową na temat radzenia sobie z groźbami, nękaniami i podburzaniem do nienawiści wymierzonymi w dziennikarzy, np. poprzez zachęcanie tych organizacji lub podmiotów do pełnienia potencjalnej roli zaufanych podmiotów sygnalizujących. Państwa członkowskie powinny wspierać, w ścisłej współpracy z platformami internetowymi, środowisko cyfrowe zapobiegające wykorzystywaniu usług online do prowadzenia ataków na dziennikarzy, szczególnie poprzez opracowywanie strategii służących rozwiązaniu problemu aranżowanych ataków. Państwa członkowskie powinny zachęcać dostawców usług online do zwiększania przejrzystości wszystkich środków, które wprowadzają oni w celu radzenia sobie z konkretnymi zagrożeniami dla dziennikarzy.

Ochrona przed nadzorem online

- 26) Państwa członkowskie powinny zapewnić pełne wdrożenie europejskich i krajowych ram prawnych w zakresie poufności komunikacji i prywatności online, mając na celu zapewnienie, aby dziennikarze i inni pracownicy sektora mediów nie byli poddawani nielegalnemu śledzeniu lub nadzorowi online. Zespoły reagowania na incydenty bezpieczeństwa komputerowego w państwach członkowskich lub inne właściwe organy lub podmioty powinny opracować i rozpowszechnić wytyczne dotyczące higieny cyberbezpieczeństwa dla dziennikarzy. Powinny one, na wniosek, pomagać dziennikarzom, którzy chcą ustalić, czy ich urządzenia lub konta internetowe są zagrożone, w skorzystaniu z usługi renomowanych oficerów śledczych specjalizujących się w tematyce cyberbezpieczeństwa.

SZCZEGÓLNE ZALECENIA DOTYCZĄCE WZMOCNIENIA POZYCJI ORAZ OCHRONY DZIENNIKAREK ORAZ DZIENNIKARZY I DZIENNIKAREK NALEŻĄCYCH DO GRUP MNIJSZOŚCIOWYCH LUB DZIENNIKARZY I DZIENNIKAREK RELACJONUJĄCYCH W KWESTIACH RÓWNOŚCIOWYCH

Wzmacnianie pozycji dziennikarek, dziennikarzy i dziennikarek należących do grup mniejszościowych i dziennikarzy i dziennikarek relacjonujących w kwestiach równościowych

- 27) Państwa członkowskie powinny wspierać projekty lub inicjatywy mające na celu wzmacnianie pozycji dziennikarek, dziennikarzy i dziennikarek należących do grup mniejszościowych i dziennikarzy i dziennikarek relacjonujących w kwestiach równościowych. Zachęca się państwa członkowskie, aby przy opracowywaniu takich inicjatyw należycie uwzględniły perspektywę społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickiego, podmiotów z sektora mediów i branży mediów.

Przejrzystość i sprawozdawczość

- 28) Zachęca się państwa członkowskie, aby podejmowały działania zwiększające przejrzystość sprawozdawczości i gromadzenia danych w zakresie ataków i dyskryminacji wobec dziennikarek, dziennikarzy i dziennikarek należących do grup mniejszościowych i dziennikarzy i dziennikarek relacjonujących w kwestiach równościowych. Państwa członkowskie powinny zachęcać krajowe organy ds. równości do regularnego przedstawiania sprawozdań dotyczących sytuacji takich dziennikarek i dziennikarzy.

Równość i sprzyjanie włączeniu w branżę mediów

- 29) Państwa członkowskie powinny promować i wspierać działalność propagującą równość i włączenie w branżę mediów i w redakcjach. W tym celu powinny one podejmować ciągłe starania zmierzające do zapewnienia, aby dziennikarki, dziennikarze i dziennikarki należące do grup mniejszościowych i dziennikarze i dziennikarki relacjonujący w kwestiach równościowych mieli dostęp do równych możliwości zatrudnienia, i aby mogli pracować w bezpiecznym i sprzyjającym włączeniu środowisku.
- 30) Państwa członkowskie powinny angażować się w prowadzenie regularnego dialogu z przedstawicielami dziennikarzy i organami samoregulacyjnymi ds. mediów, aby promować równość i sprzyjać włączeniu w redakcjach i na stanowiskach kierowniczych w mediach. Dialog ten powinien skupiać się na wspieraniu mechanizmów na rzecz dziennikarek, dziennikarzy i dziennikarek należących do grup mniejszościowych i dziennikarzy i dziennikarek relacjonujących w kwestiach równościowych, którzy mogą paść ofiarą wszelkich form nękania i przemocy. Państwa członkowskie powinny zachęcać do tworzenia układów zbiorowych mających na celu rozwiązywanie tych kwestii.

Kampanie podnoszące świadomość i dostarczanie informacji

- 31) Zachęca się państwa członkowskie do wspierania inicjatyw, w tym inicjatyw organizacji społeczeństwa obywatelskiego, mających na celu podnoszenie świadomości i organizowanie kampanii dotyczących zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dziennikarek, dziennikarzy i dziennikarek należących do grup mniejszościowych i dziennikarzy i dziennikarek relacjonujących w kwestiach równościowych i nękania tych osób, oraz do udzielenia informacji na temat sposobów zwracania się o pomoc i wsparcie. Zachęca się również państwa członkowskie do wspierania inicjatyw, których celem jest wymiana najlepszych praktyk wśród organizacji mediów informacyjnych, zmierzających do opracowywania skutecznej polityki w zakresie równości.

DOSTARCZANIE INFORMACJI, SPRAWOZDAWCZOŚĆ I MONITOROWANIE

- 32) Aby możliwe było monitorowanie środków i działań służących wdrożeniu niniejszego zalecenia, państwa członkowskie powinny – 18 miesięcy po przyjęciu, a następnie na wniosek – dostarczyć Komisji wszystkie istotne informacje związane z takimi środkami i działaniami. W tym celu państwa członkowskie powinny regularnie gromadzić aktualne i spójne dane oraz opracowywać w stosownych przypadkach narzędzia sprawozdawcze do uzyskania porównywalnych informacji. Dane należy gromadzić wyłącznie do celów analitycznych.
- 33) Komisja będzie prowadziła rozmowy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w sprawie środków i działań służących wdrożeniu niniejszego zalecenia w ramach stosownych forów, w szczególności w ramach europejskiego forum mediów informacyjnych. Komisja dokona również oceny, uwzględniając postępy we wdrażaniu niniejszego zalecenia, opierając się na kluczowych wskaźnikach skuteczności działania i biorąc pod uwagę wnioski z rocznych sprawozdań Komisji na temat praworządności.

ADRESACI

Niniejsze zalecenie skierowane jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia 16 września 2021 r.

W imieniu Komisji
Thierry BRETON
Członek Komisji
