

**Edyta Widawska**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

**Szymon Osowski**

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska

## **Prawo do informacji w kontekście kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej**

### **1. Granice władzy – zamiast wstępu**

499

Prawa człowieka wyznaczają granice władzy w społeczeństwach demokratycznych i dotyczą relacji pomiędzy władzą właśnie a jednostką, każdym konkretnym człowiekiem, który tej władzy podlega. Stanowią systemową ochronę jednostek podlegających władzy przed najpotężniejszym z potencjalnych naruszcycieli naszych praw i wolności, przed władzą państwową<sup>1</sup>. W reżimach demokratycznych przekłada się ona na wolę większości, wyrażaną w wolnych wyborach.

Źródłem praw człowieka jest przyrodzona każdemu godność osobowa. Godność, która jest uniwersalna i przynależy każdej jednostce bez względu na jej cechy indywidualne, sposób postępowania czy miejsce, z którego pochodzi<sup>2</sup>.

Dyskusja wokół aktualnej sytuacji na polsko-białoruskiej granicy toczyć się powinna na podstawie faktów, stąd w tym kontekście niezwykle znaczenie jednego z praw człowieka, jakim jest prawo do informacji. Wiele regulacji prawnych dotyczy tego fundamentalnego dla demokratycznego reżimu prawa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>1</sup> E. Widawska, *Totalitaryzm a władza legalna. Przypadek Polski 1945–1989*, Toruń 2007.

<sup>2</sup> E. Widawska, *Etyka pedagogiczna podstawą edukacji włączającej. Studium przypadku, „Chowanna” 2016, t. 1(46), s. 133–152.*

z 1997 r.<sup>3</sup> w art. 54 stanowi: „każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”<sup>4</sup>, a w art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. zagwarantowana jest wolność otrzymania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych. Jednocześnie warto podkreślić moc tych regulacji w zakresie prawa do wiedzy o tym, jak działają władze publiczne, które wynika z wolności znajdującej swoje oparcie właśnie we wskazanych przepisach.

## 2. Prawo do informacji – konstytucyjne prawo każdego

W tym zakresie w Polsce za pierwsze znaczące orzeczenie należy uznać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 6.02.1996 r.: „W utrzymanych w mocy przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących praw obywatelskich, pochodzących z 1952 r., nie znajdujemy prawa do informacji znajdującego się w większości nowoczesnych konstytucji. Prawo do informacji wynika jednak z szerszego prawa do wyrażania opinii, ustanowionego w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności [...]. Prawo do uzyskiwania informacji jest zatem – w ujęciu Konwencji, elementem szerszego prawa do swobodnego wyrażania opinii. [...] Aby móc racjonalnie podejmować decyzje, mieszkańcy gminy powinni znać działalność organów gminy w różnych jej aspektach”<sup>5</sup>.

Wyrok ten należy odczytywać w trzech podstawowych perspektywach, które mają znaczenie dla analizy sytuacji na polsko-białoruskiej granicy, ale też dla postrzegania prawa do informacji w ogóle. Po pierwsze, NSA wywiódł prawo do informacji o działalności władzy publicznej z art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ma to o tyle istotne znaczenie, że postrzeganie prawa do informacji jako części wolności otrzymania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych, określonej w art. 10 Konwencji, nadaje wagę jawności życia społecznego. Właśnie w tej drugiej perspektywie w naszej opinii NSA wskazał na kognitywny aspekt tego uprawnienia, o którym rzadko mówi się i pisze w debacie o prawie do informacji. Sąd

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

<sup>4</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

<sup>5</sup> Centralna Baza Orzeczeń Sądowych, wyrok NSA oz. w Łodzi, sygn. akt SA/Ł 2722/95, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CA2BE1CD89> (dostęp: 20.12.2021).

odniósł się do roli prawa do informacji jako nośnika wiedzy, na podstawie której jesteście w stanie podejmować świadomie decyzje i planować nasze działania. Bez informacji np. o tym, jak działa konkretna placówka edukacyjna, jakie są wyniki kontroli organów nadzoru, co dzieje się na określonym terytorium Polski w zakresie ochrony zdrowia w czasie pandemii, ile niepożądanych zdarzeń medycznych było w danym szpitalu czy też jakie normy środowiskowe są przekroczone na danym terytorium<sup>6</sup>, nie mamy możliwości oceny aktualnej sytuacji i podejmowania aktywności opartej na zweryfikowanych danych. Informacja w tym znaczeniu stanowi niezbędny element podejmowania decyzji, wyborów życiowych, ale też jest ochroną innych praw i wolności. Po trzecie, prawo do informacji ma charakter kontrolny, każdy może kontrolować władze, ujawniać nieprawidłowości, a władze publiczne zawsze wiedzą, że ich działalność może być poddana społecznej kontroli. W takim też znaczeniu, z uwzględnieniem prezentowanych trzech perspektyw, informacja staje się fundamentem debaty publicznej opartej na faktach.

Wskazać również należy, na tle przytoczonego wyroku NSA, na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie „poszukiwania” prawa do informacji w art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>7</sup>. Ukształtowanie standardu ETPC w zakresie prawa do informacji (jawności) jest w naszej opinii jedną z najważniejszych kwestii ostatnich lat. Wskazanie, że w wyniku nieudostępnienia informacji posiadanej przez władze może dochodzić do naruszenia Konwencji, ma ogromne znaczenie dla rozwoju samego prawa do informacji oraz jego ochrony. Przedmiotem artykułu nie jest analiza ewolucji orzecznictwa Trybunału, jednakże warto wskazać najważniejsze elementy prawa do informacji, które wynikają z wyroku w sprawie Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom z 8.11.2016 r. Trybunał dokonał przeglądu dotychczasowego orzecznictwa w zakresie prawa do informacji i w naszej opinii ustalił standard dla określenia zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego prawa do

<sup>6</sup> Przykładem może być sprawa dotycząca ujawnienia skażenia środowiska po zakładach Zachem w Bydgoszczy – informacje zostały udostępnione w wyniku toczącego się postępowania administracyjnego, a ich rola dla lokalnej społeczności jest niezbędna do ochrony zdrowia i życia osób zamieszkujących ten teren: *Działka po produkcji DNT na dawnym Zachemie w Bydgoszczy skażona ponad normy!*, <https://expressbydgoski.pl/dzialka-po-produkcji-dnt-na-dawnym-zachemie-w-bydgoszczy-skazona-ponad-normy/ar/c1-16012601> (dostęp: 20.12.2021); *Kto truje w Łęgnowie (rejon dawnych bydgoskich Zakładów Chemicznych „Zachem”)?*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kto-truje-w-legnowie-rejon-dawnych-bydgoskich-zakladow-chemicznych-zachem.html> (dostęp: 20.12.2021).

<sup>7</sup> I.C. Kamiński, *Prawo do uzyskania informacji w europejskiej konwencji praw człowieka – cicha strasburska rewolucja*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2016, t. XIV, s. 9–27.

informacji. Wskazał także na rolę, jaką odgrywa prawo do informacji w demokratycznych reżimach.

Trybunał zauważył, że na tle orzecznictwa dostrzegalna jest zmiana prowadząca do uznawania, z zastrzeżeniem określonych warunków, prawa do swobodnego dostępu do informacji, jako nieodzownego elementu wolności otrzymywania i przekazywania informacji zapisanej w art. 10 Konwencji. Ważne dla analizy stanowiska Trybunału jest wskazanie, że sam art. 10 Konwencji nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu władzy publicznej, ani nie zobowiązuje rządu do przekazania jej takich informacji. Natomiast prawo to może zaistnieć w przypadku prawomocnego orzeczenia sądowego oraz w przypadku, w jakim informacja ma „kluczowe znaczenie dla wykonania przez jednostkę jej prawa do wolności wyrażania opinii, zwłaszcza »wolności otrzymywania i przekazywania informacji« oraz gdy odmowa udzielenia takiego dostępu stanowi ingerencję w to prawo”<sup>8</sup>.

502

Jednocześnie Trybunał wskazuje, że warunkiem wstępnym dla oceny naruszenia prawa do informacji ma być określenie celu, dla którego dana osoba wnioskuje o informację. Jednakże nie chodzi tu o cel indywidualny i wytłumaczenie się „po co” dana informacja jest tej osobie niezbędna, a o to, że realizacja tego prawa ma być krokiem przygotowawczym (podstawą) do debaty publicznej – ma tę debatę umożliwiać: „Podtrzymując to podejście, Trybunał uznaje, że dla zaistnienia potrzeby ujawnienia na mocy Konwencji żądane informacje, dane bądź dokumenty muszą co do zasady spełniać kryterium interesu publicznego. Taka potrzeba może istnieć na przykład wówczas, gdy ujawnienie zapewnia przejrzystość w kwestii prowadzenia spraw publicznych i spraw leżących w interesie społeczeństwa w ujęciu ogólnym i tym samym umożliwia ogółowi społeczeństwa uczestniczenie w zarządzaniu publicznym”<sup>9</sup>.

Równie istotne dla Trybunału, co wynika właśnie z określenia celu wnioskowania o informację, jest rola podmiotu wnioskującego. Dla Trybunału znaczenie ma przede wszystkim, czy osoba żąda dostępu do informacji z myślą o informowaniu ogółu społeczeństwa, występując tym samym w charakterze „strażnika interesu publicznego”. Taką rolę Trybunał przypisuje mediom i organizacjom pozarządowym (społecznym)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka, Wielka Izba, sprawa Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom (Skarga nr 18030/11), Strasburg, 8.11.2016 r., <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/orzecznictwo-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/download,1175,1.html> (dostęp: 20.12.2021).

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Indywidualna skarga osoby fizycznej została przez Trybunał rozpoznana w sprawie Gusewa przeciwko Bułgarii (Skarga nr 6987/07). W sprawie tej Trybunał uznał jednak, że skarżąca, będąca członkinią towarzystwa działającego w obszarze ochrony zwierząt,

### 3. Granice prawa do informacji

Następnie podkreślić należy, że ograniczenie prawa do informacji zdaniem Trybunału może nastąpić, jeżeli przewidziane jest przez ustawę i jest niezbędne w społeczeństwie demokratycznym – art. 10 ust. 2 Konwencji. Te dwie kwestie mają znaczenie dla oceny wprowadzenia ograniczeń m.in. związanych z wprowadzeniem stanu wyjątkowego i wejściem w życie ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>.

Niezbędne w społeczeństwie demokratycznym ograniczenia, jako ingerencja w wolność wyrażania opinii, były wielokrotnie materia rozstrzygnięć Trybunału. Dla przedmiotu niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę, że ograniczenia takie muszą być „ustalone w sposób przekonujący”<sup>12</sup> i muszą dać się pogodzić z fundamentem społeczeństwa demokratycznego, jakim jest wolność wyrażania opinii.

Sąd Najwyższy w wyroku z 1.06.2000 r. wskazał, iż: „W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży bowiem gwarantowanie prasie jak najszerszego dostępu do informacji, będących w posiadaniu organów i instytucji publicznych, rozumianego jako prawo do uzyskania informacji nie tylko w formie przekazu ustnego, pisemnego czy w innej postaci od zobowiązanego organu, lecz także poprzez wgląd do akt powstałych w rezultacie jego działalności. Natomiast wszelkie ustawowe ograniczenia wolności prasy, w tym prawa do informacji, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, bowiem narusza to także prawo obywateli do rzetelnej informacji i zasadę jawności życia publicznego”<sup>13</sup>. Biorąc po uwagę ten wyrok Sądu Najwyższego oraz cytowany wyrok NSA oz. w Łodzi, można byłoby przyjąć, iż w Polsce w dużym zakresie standard Trybunału odnajduje odzwierciedlenie w pierwszych wyrokach dotyczących prawa do informacji w Polsce. Jest to o tyle istotne, że oba wyroki zapadły w szczególnym

---

żądała dostępu do informacji o traktowaniu zwierząt w związku z pełnieniem swojej społecznej roli oraz w celu informowania opinii publicznej o faktycznej sytuacji, ponadto jej prawo do informacji wynikało z przepisów krajowych oraz wyroków Najwyższego Sądu Administracyjnego, *Glosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji*, red. S. Osowski, B. Wilk, Warszawa 2016, s. 37–53, <https://informacjapubliczna.org/wp-content/uploads/glosa-4.pdf> (dostęp: 20.12.2021).

<sup>11</sup> Ustawa z 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2191).

<sup>12</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka, Wielka Izba, sprawa Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom (Skarga nr 18030/11).

<sup>13</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 1.06.2000 r., sygn. akt III RN 64/00, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/iii-rn-64-00-wyrok-sadu-najwyzszego-520139836> (dostęp: 20.12.2021).

stanie prawnym. Pierwszy w momencie, w jakim nie było Konstytucji RP z 1997 r. Drugi zaś wtedy, gdy nie obowiązywała jeszcze ustawa o dostępie do informacji publicznej<sup>14</sup>.

## 4. Granice ingerencji władzy

20-lecie ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>15</sup> i ponad 20-letnie obowiązywanie Konstytucji RP może stanowić podstawę do analizy stanu prawa do informacji w Polsce. Co istotniejsze, pozwala szerzej spojrzeć na kontekst wprowadzenia określonych ograniczeń praw i wolności poprzez Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego<sup>16</sup>.

Lektura wprowadzonych tym rozporządzeniem obostrzeń nasuwa spostrzeżenia, że w głównym zakresie dotyczyły one prawa do informacji, wolności określonej w art. 10 Konwencji i art. 54 Konstytucji RP. Cztery z nich wprost ograniczyły prawo do pozyskiwania informacji i jej rozpowszechniania: zawieszenie wolności zgromadzeń; zakaz przebywania na obszarze stanu wyjątkowego przez osoby inne niż posiadające nieruchomości, czy też uczniów; zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech miejsc, obiektów lub obszarów obejmujących infrastrukturę graniczną, również w przypadku, gdy miejsca te, obiekty lub obszary stanowią tło dla wizerunku funkcjonariusza Straży Granicznej lub Policji oraz żołnierza Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; ograniczenie dostępu do informacji publicznej przez odmowę udostępnienia w sposób określony w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 2176 oraz z 2021 r., poz. 1598) informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji. Społeczeństwo zostało, co należy wskazać wprost, odcięte od informacji, a debata publiczna odbywała się głównie w oparciu o przekazy władzy. Oczywiście pojawiały się informacje od dziennikarzy czy też organizacji pozarzą-

504

<sup>14</sup> Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6.09.2001 r. (Dz.U.2020.2176 t.j. z dnia 2020.12.07 z późn. zm.).

<sup>15</sup> S. Wikariak, *Przebyliśmy długą drogę [DEBATA DGP]*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8238230,ustawa-o-dostepie-do-informacji-publicznych-debata-dgp.html> (dostęp: 20.12.2021).

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 2.09.2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1613).

dowych (społecznych), o czym poniżej, ale systemowo decyzją polityków wprowadzono pełne ograniczenie prawa do informacji. Naszym zdaniem, patrząc przez pryzmat standardu wyznaczonego m.in. linią orzeczniczą Trybunału, prawo do informacji zostało ograniczone w sposób naruszający warunek niezbędności w społeczeństwie demokratycznym. Warto zwrócić uwagę, że Rozporządzenie w § 1 ust. 1 pkt 6 wprowadziło nakaz dla podmiotów zobowiązanych wydania decyzji odmownej udostępnienia informacji – zatem zakaz udostępniania informacji – bezwzględny<sup>17</sup>. Nie znajdujemy żadnego uzasadnienia dla takiego rozwiązania. Obowiązujące przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej – art. 5 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 i 2 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP – pozwalają w każdym czasie ograniczyć prawo do informacji poprzez wydanie decyzji odmownej w przypadku, w jakim wniosek dotyczyć może informacji chronionych na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych, czy też informacji podlegających wyłączeniu z jawności ze względu na tajemnice ustawowo chronione, czy też bezpieczeństwa państwa. Jednakże władze postanowiły w Rozporządzeniu wyłączyć prawo do informacji w każdym przypadku w jakim pytanie związane było z informacją dotyczącą czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji. Zatem było w rzeczywistości nieograniczone terytorialnie, ale też w naszej opinii poprzez nieostrość pojęć – nieokreślone przedmiotowo. Tym samym na gruncie art. 3a Prawa prasowego<sup>18</sup> również pytania dziennikarzy dotyczące sytuacji na granicy w tym czasie wiązały się z każdorazową odmowną.

Odnośnie do wprowadzonych zakazów w obowiązującym stanie wyjątkowym wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 18.01.2022 r.<sup>19</sup> Sprawa dotyczyła zatrzymania dziennikarzy, którzy znaleźli się na obszarze objętym zakazem. Sąd Rejonowy uznał obwinionych za winnych, ponieważ naruszyli zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym. Skargę kasacyjną od tego wyroku złożył Rzecznik Praw Obywatelskich. Sąd Najwyższy, uniewinniając dziennikarzy od przypisywanego im wykroczenia, zauważył w uzasadnieniu m.in.: „Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że wolność wyrażania opinii stanowi jeden z podstawowych filarów demokratycznego społeczeństwa i powinna być chroniona nawet jeśli wyrażane idee

<sup>17</sup> Również o tym S. Trociuk, *Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne*, SIP LEX 2021.

<sup>18</sup> Ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U.2018.1914 t.j.).

<sup>19</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 18.01.2022 r., sygn. akt I KK 171/21, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/OrzeczeniaHTML/i%20kk%20171-21.docx.html> (dostęp: 28.01.2022).

lub informacje obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój (zob. *Delfi AS przeciwko Estonii*, skarga nr 64569/09, § 131). Trybunał wskazywał ponadto szczególną rolę mediów w społeczeństwie demokratycznym. Nie tylko prawem, ale także obowiązkiem dziennikarzy jest przekazywanie informacji w kwestiach będących przedmiotem zainteresowania opinii publicznej w sposób zgodny z ich obowiązkami i odpowiedzialnością (zob. *Bladet Tromsø i Stensaas przeciwko Norwegii*, skarga nr 21980/93, § 59; *De Haes i Gijssels przeciwko Belgii*, skarga nr 19983/92, § 37; *Jersild przeciwko Danii*, skarga nr 15890/89, § 31). Nie tylko media mają zadanie przekazywania takich informacji i idei, ale też opinia publiczna ma prawo do ich otrzymywania (zob. *The Sunday Times przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 1), 6538/74, § 65).

Kluczowa rola mediów wyraża się w szczególności poprzez przekazywanie informacji o reakcji władz państwowych na demonstracje publiczne oraz o formie przywracaniu porządku. W sprawie *Selmani v. Former Yugoslav Republic of Macedonia* Trybunał przyjął, że „«strażnicza» rola mediów nabiera w tym kontekście szczególnego znaczenia, ponieważ ich obecność jest gwarancją, że władze mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za swoje czyny wobec demonstrujących i społeczeństwa ogółem, jeśli chodzi o nadzorowanie dużych zgromadzeń, w tym stosowanie metod służących kontroli i rozproszeniu protestujących lub utrzymaniu porządku publicznego. Wszelkie próby wyprowadzenia dziennikarzy z miejsca demonstracji muszą być zatem poddane ścisłej kontroli” (skarga nr 67259/14; § 75). Stąd w sprawie rozpatrywanej przez Trybunał usunięcie dziennikarzy z sali obrad parlamentarnych ze względu na zakłócenie porządku obrad przez grupę parlamentarzystów prowadziło do naruszenia art. 10 ust. 1 EKPC, bowiem pozbawiało możliwości uzyskania bezpośredniej wiedzy o przebiegu zdarzeń, w tym dotyczących reakcji władzy na sytuację. Zdaniem Trybunału możliwość pozyskania przez dziennikarzy „z pierwszej ręki” stanowiła ważny element wykonywania funkcji dziennikarskich przez skarżących, których opinia publiczna nie powinna być pozbawiana.

Szczególna misja, jaka spoczywa na dziennikarzu w państwie demokratycznym i która wiąże się z kształtowaniem opinii publicznej, jak również prawo członków społeczeństwa do informacji oraz potrzebę kontroli działań władzy politycznej, ma swoje konsekwencje w kontekście zakazu przebywania na obszarze stanu wyjątkowego. W świetle tego to właśnie osoby wykonujące zawód dziennikarza posiadają wyjątkową legitymację do przebywania w miejscach, w których mają miejsce wydarzenia istotne dla wspólnoty politycznej. Z drugiej strony nie jest uzasadnione przyjęcie, że to właśnie ta grupa zawodowa stanowi zagrożenie dla prawidłowego prowadzenia działań mających na celu przywrócenie normalnego funk-



cjonowania państwa. W tym miejscu jedynie nadmienia się, że obecności korespondentów relacjonujących zdarzenia powszechnie nie kwestionuje się nawet w warunkach stanu wojny.

W konsekwencji fakt, że od zasady, jaką jest zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym, wprowadzono wyjątki, nie uwzględniając konstytucyjnych oraz konwencyjnych gwarancji wolności pozyskiwania przez dziennikarzy informacji na tym obszarze, świadczy o niezgodności § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów również z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 EKPC<sup>20</sup>.

Wspomniana zmiana ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw wprowadziła do ustawy o ochronie granicy nowe ograniczenia, dotyczące czasowego przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej, stanowiącej granicę zewnętrzną. Procedura odbywa się w ten sposób, że zakaz ten jest wprowadzany przez Ministra do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej. Jednocześnie należy wskazać, jak pojemnie (a co za tym idzie w sposób nieostry) uregulowane zostały przyczyny wprowadzenia takiego zakazu: „w przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełnienia innych czynów zabronionych”<sup>21</sup>.

Podkreślić należy, że wprowadzone Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi<sup>22</sup> ograniczenia naruszają naszym zdaniem zasady działania władz, jakie wynikają z przepisów konstytucyjnych dotyczących stanów nadzwyczajnych. Wskazać pragniemy, że zakaz ten wprost uderza w konstytucyjnie chronioną wolność prasy – art. 14 Konstytucji RP. W naszej opinii tak skonstruowany zakaz wraz z możliwością podejmowania arbitralnej decyzji przez miejscowego komendanta placówki Straży Granicznej co do tego, kto, w uzasadnionych przypadkach, może jednak wjechać na określonych zasadach na teren objęty zakazem, jest skierowany

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Ustawa z 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2191).

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30.11.2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. z 2021 r., poz. 2193).

przeciwko informowaniu społeczeństwa o sytuacji na granicy. Również w tym wypadku ograniczenie to narusza wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji i nie ma uzasadnienia swojego konstytucyjnego umocowania (art. 31 ust. 3).

Bezspornie wyłączenie działania mediów, ograniczenie możliwości organizacji pozarządowych (społecznych), brak społecznego nadzoru nad działalnością władzy w tym zakresie należy uznać za nieproporcjonalne naruszenie wolności wypowiedzi.

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że informacji pozbawione zostało nie tylko społeczeństwo znajdujące się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ale również osoby, które w tym czasie migrowały do Polski, a tym samym nie mogły chronić swoich innych praw i wolności, nie mogły też decydować – podejmować decyzji na podstawie uzyskiwanych, rzetelnych informacji. Osoby migrujące mają bowiem prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pomocy, o udzielenie ochrony międzynarodowej, a sprawy powinny być rozpatrywane indywidualnie. Jeżeli decyzja co do przyznania ochrony międzynarodowej jest negatywna, to osoba taka powinna być bezpiecznie wydalona przez przejście graniczne, a wydalenie powinno odbywać się zgodnie z prawem i z poszanowaniem godności ludzkiej. Prawo do informacji osób zatrzymanych przez Straż Graniczną dotyczy zarówno osób zatrzymywanych w strefie przygranicznej, jak i tych przebywających w strzeżonych ośrodkach<sup>23</sup>. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podkreślał kluczowe znaczenie tzw. pięciu gwarancji antytorturowych, do których zaliczamy m.in. prawo osoby zatrzymanej do informacji (każdy powinien otrzymać informację o przysługujących mu prawach przygotowaną w zrozumiałym dla niego sposób, w omawianej sytuacji ważnym jest także dostęp do tłumacza)<sup>24</sup>.

Sytuacja dotycząca kryzysu humanitarnego na polsko-białoruskiej granicy sięga kwietnia 2021 r., gdy pierwsze osoby próbowały się przedostać na teren Unii Europejskiej tzw. szlakiem granic wschodnich. Kalendarium

<sup>23</sup> 18–21 października 2021 r. przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur przeprowadzili równoczesne i niezależne wizytacje znajdujących się w obszarze właściwości Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej: Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim (SOC) oraz Tymczasowego Strzeżonego Ośrodka dla Cudzoziemców w Wędrzynie (TSOC), utworzonego w związku ze wzrostem liczby cudzoziemców zatrzymywanych z uwagi na przekroczenie granicy państwowej w sposób nieuregulowany i brak tytułu pobytowego na terytorium RP. Ocena przedstawicieli RPO – bardzo złe warunki, *Złe warunki mogą pogłębiać traumy. Wizytacje ad hoc w ośrodkach dla cudzoziemców*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-osrodki-cudzoziemcy-wizytacje-zle-warunki> (dostęp: 10.12.2021).

<sup>24</sup> *Pięć gwarancji antytorturowych i standardy chroniące prawa osób zatrzymanych. Rzecznik pisze do Komendanta Głównego Policji*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/19299/revisions/19350/view> (dostęp: 10.12.2021).

wydarzeń można prześledzić na stronach raportu Grupy Granica<sup>25</sup>, ruchu społecznego zrodzonego ze sprzeciwu wobec odpowiedzi władz RP na zgłoszenia o ochronę międzynarodową składane przez osoby migrujące.

Jak już wcześniej wskazaliśmy, prawo do informacji i jego faktyczna realizacja to fundament demokratycznej debaty publicznej. Ograniczenia wprowadzone przez władze w znaczący sposób tę debatę limitowały i limitują nadal. To, co jest obszarem naszej wiedzy, zostało zebrane dzięki zaangażowaniu nie tylko przedstawicieli i przedstawicielek Grupy Granica, ale także wielu anonimowych osób zaangażowanych w monitoring sytuacji. To, co wiemy, to m.in.: Białoruś to jedyne państwo europejskie, w którym orzeka się i wykonuje karę śmierci; migranci i migrantki znajdują się pod jurysdykcją naszego kraju – w świetle prawa międzynarodowego Polska ponosi pełną odpowiedzialność za osoby, które znajdują się na naszym terytorium i za ich traktowanie; do końca października niemiecką granicę przekroczyło prawie 9 tys. osób, które dostały się tam przez Białoruś i Polskę; wobec osób migrujących stosowane są masowe i nielegalne wydalenia po uprzednim wyłapywaniu ludzi w lasach, osoby te zmuszane są do przekroczenia granicy z Białorusią w miejscach do tego nieprzeznaczonych (nawet po kilkanaście razy); Medycy na Granicy pomogli prawie 300 osobom, kilkanaście z nich w stanie zagrożenia życia zostało przewiezionych do szpitali; nieprzyjmowanie ustnych oświadczeń od osób chcących ubiegać się o ochronę międzynarodową narusza Konwencję Genewską; Straż Graniczna w swoich komunikatach posługuje się sformułowaniami „udaremnienie nielegalnego przekroczenia granicy”, „próby nielegalnego przekroczenia granicy”, których brak w polskim ustawodawstwie<sup>26</sup>; Grupę Granica poprosiło o pomoc prawie 5,5 tys. osób. To, co jest poza zakresem wiedzy opinii publicznej, dotyczy faktycznej sytuacji w strefie przygranicznej, do której nie mają dostępu ani dziennikarze, ani przedstawiciele organizacji pozarządowych (społecznych).

## 5. Zamiast zakończenia

Spojrzenie na sytuację kryzysu humanitarnego przez pryzmat prawa do informacji wskazuje trzy płaszczyzny analizy. Pierwszą jest kwestia ograniczania prawa do informacji, a co za tym idzie ograniczania debaty

<sup>25</sup> *Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim. Raport Grupy Granica*, red. W. Klaus, <https://www.grupagranica.pl/files/Raport-GG-Kryzys-humanitarny-napograniczu-polsko-bialoruskim.pdf> (dostęp: 10.12.2021).

<sup>26</sup> Ustawa z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 461).

publicznej w Polsce. Drugą, nie mniej istotną, jest problematyka prawa do informacji osób migrujących. Trzecią jest kontekst edukacyjny prawa do informacji. Jest ono bowiem prawem rudymmentarnym w tym zakresie, każdy ma prawo do znajomości swoich praw. Sytuacja kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej pokazuje jak w soczewce wagę tego prawa oraz wielość zależności i koneksji w odniesieniu do innych praw i wolności człowieka. Omawiany stan faktyczny wskazuje nie tylko na naruszenie prawa do informacji, ale też ukazuje, w jaki sposób naruszenie to oddziałuje na ochronę praw i wolności systemowo i jak brak informacji może wpływać na kształtowanie opinii publicznej oraz prawo do życia osób, które przekraczają granicę państwa w miejscach do tego nieprzeznaczonych.