
Warszawa, 15 listopada 2021 roku

Opinia nr: NHRI-POL NHRI-POL /432/2021 [MA]

PILNA OPINIA W SPRAWIE WPŁYWU AKTÓW NORMATYWNYCH WPROWADZAJĄCYCH STAN WYJĄTKOWY NA MANDAT RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Polska

W niniejszej Opinii wykorzystano wkład, który wnieśli: *Catherine De Bruecker* – niezależna ekspertka, była federalna Rzeczniczka Praw Obywatelskich Belgii oraz była wiceprzewodnicząca Międzynarodowego Instytutu Ombudsmanów; *dr Alan Greene* – wykładowca prawa konstytucyjnego i praw człowieka w Birmingham Law School; oraz *Peter Tyndall* – urzędujący Rzecznik Praw Obywatelskich Republiki Irlandii, były przewodniczący Międzynarodowego Instytutu Ombudsmanów.

Opinia została sporządzona w oparciu o nieoficjalne tłumaczenie aktów normatywnych zlecone przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

ul. Miodowa 10, 00-251 Warszawa
Tel.: +48 22 520 06 00, faks: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

STRESZCZENIE I GŁÓWNE ZALECENIA

W dniu 3 września 2021 r. Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy OBWE, zgodnie z pkt 28 Dokumentu Moskiewskiego z 1991 r., poinformowało ODIHR, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ogłosił stan wyjątkowy na obszarze części województw podlaskiego i lubelskiego „w związku ze szczególnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”. Ogłoszenie stanu wyjątkowego było związane z napływem uchodźców na granicę między Polską a Białorusią.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do ODIHR o wydanie pilnej opinii prawnej zawierającej analizę aktów normatywnych wprowadzających stan wyjątkowy oraz regulujących związane z nim zasady, stwierdzając zarazem, że chociaż nie kwestionuje konstytucyjności stanu wyjątkowego, to środki podjęte przez władze nie są proporcjonalne do występującego zagrożenia.

Na wstępie w niniejszej Pilnej Opinii z zadowoleniem przyjmuje się fakt, że RPO był w stanie wizytować miejsca, w których przebywają osoby ubiegające się o azyl i ochronę międzynarodową, a także wypełniał mandat Krajowego Mechanizmu Prewencji.

Niepokój budzi jednak fakt, że nadmiernie szeroki charakter regulacji związanych ze stanem wyjątkowym może potencjalnie kolidować z mandatem RPO określonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a także ze standardami międzynarodowymi. Ponadto wprowadzone regulacje wydają się w nieproporcjonalny sposób ograniczać możliwość wjazdu do obszarów objętych stanem wyjątkowym przedstawicielom mediów, jak również organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, które chciałyby informować o sytuacji lub udzielić pomocy osobom ubiegającym się o azyl, w tym przedstawicielom prawnym.

Podczas stanu wyjątkowego oczekuje się, że krajowa instytucja praw człowieka będzie działać – i będzie w stanie działać – z zachowaniem podwyższonej czujności i niezależności oraz w ścisłej zgodności ze swoim mandatem, co obejmuje monitorowanie, dokumentowanie i sprawozdawczość w odpowiednim czasie w celu zaradzenia niecierpiącym zwłoki kwestiom związanym z naruszeniami praw człowieka.

Ogólną zasadą jest, że na mocy międzynarodowych przepisów dotyczących praw człowieka oraz konstytucyjnego porządku prawnego, który cechuje się poszanowaniem podstawowych wartości, takich jak demokracja, prawa człowieka i praworządność, uprawnienia nadzwyczajne są uzasadnione jedynie wtedy, gdy są one tymczasowe i konieczne. Ponadto nawet jeżeli stan wyjątkowy jest w pełni zgodny z krajowymi przepisami konstytucyjnymi, zgodnie z prawem międzynarodowym nie zwalnia to państwa z wymogu zapewnienia, aby środki nałożone tym stanem wyjątkowym spełniały warunki „konieczności,

proporcjonalności i tymczasowości”. Niezbędne jest zatem ściśle ograniczenie czasu trwania tych uprawnień, okoliczności, w których są one wykorzystywane, oraz ich zakresu. Bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo publiczne mogą zostać skutecznie zapewnione jedynie w demokracji, która między innymi w pełni szanuje zasadę praworządności, co wymaga między innymi istnienia skutecznych mechanizmów kontroli nad wprowadzeniem oraz czasem trwania wprowadzonego stanu wyjątkowego, aby uniknąć nadużyć.

W szczególności, w uzupełnieniu do tego, co stwierdzono powyżej, ODIHR wydaje następujące zalecenia i stwierdza, co następuje:

- A. Chociaż z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że RPO ma możliwość dostępu do obszarów objętych stanem wyjątkowym oraz innych obszarów na granicy Polski i Białorusi, a także ich monitorowania, zaleca się rewizję regulacji związanych ze stanem wyjątkowym polegającą na wyraźnym wskazaniu ich skutków dla mandatu RPO. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie, aby mandat RPO był wykonywany w nieskrępowany sposób przez cały okres trwania stanu wyjątkowego oraz później, w zgodzie ze standardami międzynarodowymi, w celu monitorowania i odnotowywania rażących naruszeń praw człowieka, a także reagowania na nie oraz informowania o nich. Powinna jednak istnieć możliwość oceny charakteru tych informacji oraz potrzeby powstrzymania się przed ich ujawnianiem w indywidualny i proporcjonalny sposób, w przypadkach gdzie wprowadzane są ograniczenia rozpowszechniania informacji Ponadto RPO powinien mieć zagwarantowane prawo do kwestionowania proporcjonalności oraz podstaw wprowadzania środków związanych ze stanem wyjątkowym w przypadkach, gdy jest to konieczne. [pkt 38–45]
- B. Ważne jest zapewnienie, aby RPO zachował prawo pełnego i nieskrępowanego dostępu do osób obecnie pozbawionych wolności, natomiast osoby ubiegające się o azyl i ochronę międzynarodową powinny mieć możliwość odwołania się do RPO i/lub dostęp do reprezentacji prawnej oraz możliwość jej otrzymania. [pkt 51]
- C. Zaleca się dokonanie przeglądu aktów normatywnych skutkujących całkowitym zakazem obecności przedstawicieli mediów, a w miejsce takiego zakazu zapewnienie regulowanego dostępu do obszarów objętych stanem wyjątkowym na podstawie obiektywnych kryteriów oraz zgodnie z jasną i przejrzystą procedurą, unikając sytuacji, w której dostęp taki byłby udzielany w sposób dyskryminujący lub wyłącznie wybranym mediom. Alternatywnie, ustawodawca powinien znaleźć inne metody zapewnienia dostępu mediów w niedyskryminujący i przejrzysty sposób. [pkt 55-57]

Te oraz dodatkowe Zalecenia są zawarte w całym tekście niniejszej Opinii i zostały wyróżnione pogrubioną czcionką.

W ramach swojego mandatu polegającego na udzielaniu państwom uczestniczącym w OBWE pomocy w realizacji ich zobowiązań OBWE, OBWE/ODIHR dokonuje na złożony wniosek oceny projektowanych i istniejących aktów prawnych pod kątem ich zgodności z

międzynarodowymi standardami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE oraz przedstawia konkretne zalecenia dotyczące poprawy sytuacji.

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE	5
II. ZAKRES OPINII.....	5
III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA	6
1. Stosowne międzynarodowe standardy praw człowieka i zobowiązania OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru	6
1.1 Zagadnienie stanu wyjątkowego.....	6
1.2 Zagadnienie wolności mediów i dostępu do informacji publicznej.....	8
1.3 Zagadnienie mandatu krajowej instytucji praw człowieka w sytuacji stanu wyjątkowego.....	10
1.4 Zagadnienie mandatu RPO jako Krajowego Mechanizmu Prewencji w okresie stanu wyjątkowego.....	12
2. Analiza	13
2.1 Wpływ stanu wyjątkowego na mandat RPO.....	13
2.2 Mandat krajowej instytucji praw człowieka i jej rola jako Krajowego Mechanizmu Prewencji.....	15
2.3 Wykluczenie mediów, zakaz dostępu do informacji i odmowa wjazdu.....	17

ZAŁĄCZNIK:

- (1) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, poz. 1613.
- (2) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r., poz. 1614.

I. WPROWADZENIE

1. Pismem z dnia 15 października 2021 r. zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej (zwanego dalej „RPO”) zwrócił się do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (zwanego dalej „ODIHR”) z wnioskiem o wydanie pilnej opinii zawierającą analizę aktów prawnych wprowadzających stan wyjątkowy. Aktami tymi były: a) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego¹; oraz b) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego². Wniosek dotyczył oceny powyższych aktów z punktu widzenia mandatu Rzecznika, który obejmuje wykonywanie zadań w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji. We wniosku tym zwrócono się również o opinię na temat proporcjonalności wprowadzonego na mocy wspomnianych aktów o stanie wyjątkowym całkowitego zakazu, który uniemożliwia relacjonowanie sytuacji w obszarze objętym stanem wyjątkowym przez wszystkich dziennikarzy i organizacje.
2. Niniejsza opinia prawna zawiera ocenę powyższych zagadnień w świetle międzynarodowych standardów praw człowieka oraz zobowiązań OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru. Ze względu na krótki czas na przygotowanie niniejszej oceny prawnej, ODIHR sporządziło Pilną Opinię, która nie zawiera szczegółowej analizy, lecz skupia się przede wszystkim na najbardziej niepokojących kwestiach związanych z postawionymi pytaniami.

II. ZAKRES OPINII

3. Zakres niniejszej Opinii obejmuje przedłożone do oceny akty prawne wprowadzające stan wyjątkowy (wymienione powyżej). Mandat RPO, którego zakres określono w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, a także w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁴, obejmuje wykonywanie zadań w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji⁵. W Opinii podjęto również próbę udzielenia odpowiedzi na skierowane do OBWE/ODIHR pytania zadane przez RPO w obecnym kontekście kryzysu na granicy polsko-białoruskiej. Warto zauważyć, że trwający kryzys na granicy oraz jego wpływ na

¹ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej poz. 1613.

² Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej poz. 1614.

³ Art. 208–212 [Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej](#) z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 627)

⁵ Art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627).

- prawa osób ubiegających się o azyl stanowił również przedmiot niedawnej opinii OBWE/ODIHR⁶.
4. W Opinii podniesiono najważniejsze kwestie i wskazano obszary budzące obawy. Poniższa analiza prawna opiera się na międzynarodowych i regionalnych standardach w zakresie praw człowieka i praworządności, normach oraz zaleceniach, jak również na odpowiednich zobowiązaniach OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru.
 5. Opinia oparta jest na nieoficjalnym tłumaczeniu zleconym przez OBWE/ODIHR. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia. Pilna Opinia jest również dostępna w języku polskim, jednakże charakter rozstrzygający ma wersja angielska.
 6. W związku z powyższym ODIHR pragnie podkreślić, że niniejsza Opinia nie wyklucza wydania w przyszłości przez ODIHR dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na temat stosownych kwestii w Polsce.
 7. Poniższa analiza prawna opiera się na międzynarodowych i regionalnych standardach w zakresie praw człowieka i praworządności, normach oraz zaleceniach, jak również na odpowiednich zobowiązaniach OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru.

III. ANALIZA PRAWNA I ZALECENIA

1. STOSOWNE MIĘDZYNARODOWE STANDARDY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE LUDZKIEGO WYMIARU

1.1 Zagadnienie stanu wyjątkowego

8. Międzynarodowe standardy istotne z punktu widzenia kwestii opisanej przez RPO dotyczą stanu wyjątkowego oraz mandatu Rzecznika Praw Obywatelskich w jego zwykłej roli, a także w jego roli jako Krajowego Mechanizmu Prewencji na mocy Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur (zwanego dalej „OPCAT”)⁷. Opisane w niniejszej Opinii standardy w każdym z tych obszarów są do pewnego stopnia zbieżne.
9. Jeżeli chodzi o stan wyjątkowy, postanowienia międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka, takie jak art. 15 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka (zwanego dalej „EKPC”)⁸ oraz art. 4 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (zwanego dalej „MPPOiP”)⁹, zezwalają na ogłoszenie stanu wyjątkowego w przypadku „niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”.

^{6 6} [Pilna Opinia OBWE/ODIHR w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, Warszawa, 10 września 2021 r., nr opinii: MIG-POL/428/2021](#)

⁷ [Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty dnia 18 grudnia 2002 r. na pięćdziesiątej siódmej sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych rezolucją A/RES/57/199, wszedł w życie dnia 22 czerwca 2006 r.](#) Polska ratyfikowała Konwencję w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania w dniu 26 lipca 1989 r., a Protokół fakultatywny w dniu 14 września 2005 r.

⁸ Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Europejską konwencję praw człowieka w 1993 r.

⁹ Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych w dniu 18 marca 1977 r.

10. W dniu 3 września 2021 r. Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy OBWE, zgodnie z pkt 28 Dokumentu Moskiewskiego z 1991 r., poinformowało ODIHR, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ogłosił stan wyjątkowy na obszarze części województw podlaskiego i lubelskiego „w związku ze szczególnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”. W związku z tym ogłoszenie przez Polskę stanu wyjątkowego w celu ochrony porządku publicznego może *prima facie* stanowić uzasadnione ograniczenie praw człowieka. W sprawie *Lawless przeciwko Irlandii*¹⁰ „niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu” zostało określone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) jako „wyjątkowa sytuacja kryzysowa lub niebezpieczeństwo, które dotyczy całej populacji i stanowi zagrożenie dla zorganizowanego życia wspólnoty tworzącej państwo”¹¹.
11. Jednak uznanie prawa władz politycznych do wprowadzenia stanu wyjątkowego lub przyznanie organom państwowym pewnego marginesu uznaniowości nie jest równoznaczne z całkowitą rezygnacją z oceny wprowadzenia stanu wyjątkowego. Tak więc nie jest to kwestia „niestanowiąca przedmiotu oceny sądu” ani „czysto polityczna” – jest ona określona prawem i może podlegać kontroli sądowej.
12. Trybunał orzekł, że w przypadku, gdy dekret ustawodawczy wprowadzający stan wyjątkowy nie zawiera jasnego i wyraźnego sformułowania wyłączającego możliwość kontroli sądowej nad środkami podjętymi w celu wprowadzenia go w życie, należy zawsze go interpretować jako zawierający upoważnienie dla sądów pozwanego państwa do sprawowania kontroli wystarczającej, aby uniknąć wszelkiej arbitralności¹².
13. Nawet w stanie wyjątkowym nie byłoby zgodne z zasadą praworządności w społeczeństwie demokratycznym, gdyby państwo mogło bez ograniczeń lub kontroli ze strony Trybunału wyłączyć spod jurysdykcji sądów cały zakres roszczeń cywilnych bądź przyznać pewnym kategoriom osób immunitet od odpowiedzialności cywilnej¹³.
14. Zgodnie z drugim członem klauzul derogacyjnych, takich jak art. 15 ust. 1 EKPC i art. 4 MPPOiP, podejmowane środki muszą być „proporcjonalne do wymogów sytuacji”. Po prawidłowym ogłoszeniu stanu wyjątkowego państwo nie otrzymuje zatem *carte blanche*, aby działać według własnego uznania. Ogólną zasadą jest, że na mocy międzynarodowych przepisów dotyczących praw człowieka oraz konstytucyjnego porządku prawnego, który cechuje się poszanowaniem podstawowych wartości, takich jak demokracja, prawa człowieka i praworządność, uprawnienia nadzwyczajne są uzasadnione jedynie wtedy, gdy są one tymczasowe i konieczne, tj. państwo nie ma innego wyboru niż podjęcie takiego działania lub też skorzystanie z uprawnień nadzwyczajnych jest równoznaczne z wyborem mniejszego zła. Wyjątkowość tych uprawnień nadzwyczajnych dodatkowo uwypukla założenie, że ich użycie powinno skutkować zażegnaniem sytuacji, w której są one konieczne: po przezwycięzeniu zagrożenia przywracany jest *status quo ex ante*. Zażegnanie sytuacji, w której uprawnienia nadzwyczajne są konieczne, powinno z kolei zapewnić ich tymczasowy charakter.
15. Innymi słowy, nawet jeżeli stan wyjątkowy jest w pełni zgodny z krajowymi przepisami konstytucyjnymi, zgodnie z prawem międzynarodowym nie zwalnia to państwa z wymogu zapewnienia, aby środki nałożone tym stanem wyjątkowym spełniały warunki „konieczności, proporcjonalności i tymczasowości”.

¹⁰ *Lawless przeciwko Irlandii*, 3 ECHR (Ser. A) (1960–1961) 56.

¹¹ *Lawless przeciwko Irlandii*, 3 ECHR (Ser. A) (1960–1961) 56.

¹² *Pişkin przeciwko Turcji*, 2020, pkt 153; *Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii*, 2016, pkt 146.

¹³ *Pişkin przeciwko Turcji*, 2020; *Fayed przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 1994, pkt 65.

16. Niezbędne jest zatem ściśle ograniczenie czasu trwania tych uprawnień, okoliczności, w których są one wykorzystywane, oraz ich zakresu. Bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo publiczne mogą zostać skutecznie zapewnione jedynie w demokracji, która w pełni szanuje zasadę praworządności. Wymaga to kontroli parlamentarnej i sądowej nad wprowadzeniem oraz czasem trwania wprowadzonego stanu wyjątkowego, aby uniknąć nadużyć.

1.2 Zagadnienie wolności mediów i dostępu do informacji publicznej

17. ETPC wielokrotnie podkreślał znaczenie wolnej prasy w społeczeństwie demokratycznym¹⁴ oraz to, że demokracja rozwija się dzięki wolności wypowiedzi, a ze względu na znaczenie kwestii, których dotyczy art. 10, państwo jest ostatecznym gwarantem pluralizmu¹⁵. Media pełnią ważną funkcję „publicznego nadzorcy”, który ma fundamentalne znaczenie dla procesu demokratycznego. Mają one też kluczowe znaczenie dla wyegzekwowania prawa społeczeństwa do zapoznania się z informacjami i ideami odnoszącymi się do spraw publicznych¹⁶, w tym dotyczącymi spornych kwestii politycznych¹⁷. Ponadto wiadomości są „towarem nietrwałym”, co znaczy, że szybko tracą na wartości w miarę upływu czasu¹⁸. Jeżeli treści są bezprawnie usuwane – nawet na krótki okres – może to wywierać znaczący wpływ na ważną funkcję mediów jako nadzorcy.
18. ETPC bardzo krytycznie zapatruje się też na podejście oparte na ogólnym zakazie w odniesieniu do różnych ingerencji w prawa. Ogólny zakaz korzystania z danego prawa bez żadnych wyjątków (nawet jeżeli prawo to nie ma charakteru absolutnego, jak na przykład wolność wypowiedzi) jest trudny do uzasadnienia z punktu widzenia proporcjonalności ze względu na wymóg, że „nie może istnieć żaden inny sposób osiągnięcia tego samego celu, który w mniejszym stopniu ingerowałby w dane prawo podstawowe”¹⁹.
19. Integralną częścią wolności informacji jest w niekwestionowany sposób dostęp do informacji, który można zdefiniować jako prawo do poszukiwania, pozyskiwania i udostępniania informacji będących w posiadaniu organów publicznych. Prawo to jest zapisane w art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.²⁰. Dostęp do informacji został również zapisany jako element wolności wypowiedzi w innych ważnych międzynarodowych aktach prawnych, w tym w MPPOiP, EKPC, konwencji ONZ przeciwko korupcji, a także Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych, nr 205²¹. Podobnie jak w przypadku wolności wypowiedzi, dostęp do informacji może zostać ograniczony, jeżeli odbywa się to w sposób proporcjonalny i zgodnie z zamkniętym katalogiem wyjątków dopuszczonych przez międzynarodowe akty prawne.

¹⁴ Zob. np. sprawę *Sunday Times przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (1979) 30(2) EHRR 245.

¹⁵ *Animal Defenders International przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 101; *Manole i inni przeciwko Mołdawii*, pkt 99; *Informationsverein Lentia i inni przeciwko Austrii*, pkt 38.

¹⁶ *News Verlags GmbH i Co KG przeciwko Austrii* (2001) 31 EHRR 146, [56].

¹⁷ *Lingens przeciwko Austrii* (1986) 8 EHRR 407.

¹⁸ *Observer i Guardian przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 13585/88, wyrok z dnia 26 listopada 1991 r., [60].

¹⁹ *Glor przeciwko Szwajcarii* [94] (skarga nr 13444/04), wyrok ETPC z dnia 30 kwietnia 2009 r.

²⁰ Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją nr 217 podczas trzeciej sesji 10 grudnia 1948 r. Polska wstrzymała się od głosu w sprawie przyjęcia rezolucji dotyczącej Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

²¹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205>, ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 15 września 2006 r.

20. W odniesieniu do stanu wyjątkowego ETPC stwierdza, że Umawiające się Państwa muszą brać pod uwagę, iż wszelkie podejmowane środki powinny mieć na celu ochronę porządku demokratycznego przed zagrożeniami, a ponadto należy dolożyć wszelkich starań, aby chronić wartości społeczeństwa demokratycznego, takie jak pluralizm, tolerancja i otwarty umysł²².
21. Możliwość skutecznego poszukiwania, pozyskiwania i przekazywania informacji jest częścią prawa do wolności wypowiedzi, które jest chronione na mocy międzynarodowych przepisów dotyczących praw człowieka²³. Według Komitetu Praw Człowieka ONZ art. 19 ust. 2 obejmuje swoim zakresem prawo dostępu do informacji przechowywanych przez organy publiczne. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się również, że odmowa dostępu do informacji stanowi ingerencję w prawo do wolności wypowiedzi²⁴.
22. W Uwadze ogólnej Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 34²⁵ oraz w pewnej liczbie sprawozdań specjalnego sprawozdawcy ONZ w sprawie propagowania i ochrony prawa do wolności poglądów i wolności wypowiedzi zawarto dalsze wskazówki dotyczące swobody dostępu do informacji oraz sposobu, w jaki należy ukształtować stosowne ramy prawne, w tym zasadę maksymalnego ujawniania informacji, domniemanie publicznego charakteru posiedzeń i najważniejszych dokumentów, szerokie definicje rodzajów informacji, które powinny być dostępne, rozsądne opłaty i terminy, niezależną kontrolę przypadków odmowy dostępu oraz sankcje za nieprzestrzeganie przepisów²⁶.
23. Od chwili podpisania Aktu Końcowego z Helsinek w 1975 r. państwa należące do OBWE potwierdzają znaczenie wolności mediów i prasy. W istocie zadeklarowały one, co następuje: „Państwa uczestniczące potwierdzają prawo do wolności wypowiedzi, w tym prawo do komunikacji i prawo mediów do gromadzenia, przekazywania oraz rozpowszechniania informacji, wiadomości i opinii. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z tego prawa będą przewidziane przepisami prawa i zgodne z międzynarodowymi standardami. Ponadto Państwa uczestniczące uznają, że niezależne media są niezbędne dla funkcjonowania wolnego i otwartego społeczeństwa oraz ustrojów opartych na odpowiedzialności, a także mają szczególne znaczenie dla ochrony praw człowieka i podstawowych wolności”²⁷. Ponadto, gdy Państwo uczestniczące nakłada ograniczenia na korzystanie z wolności wypowiedzi, nie mogą one zagrażać temu prawu jako takiemu. Relacja między prawem a jego ograniczeniem oraz między normą a wyjątkiem nie może ulec odwróceniu²⁸. Niezgodne z art. 19 ust. 3 MPPOiP jest

²² Şahin Alpay przeciwko Turcji, pkt 180.

²³ Artykuł 19 MPPOiP i art. 10 EKPC.

²⁴ Zob. np. *Sdružení Jihočeské Matky przeciwko Republice Czeskiej* (2006), *Társaság A Szabadságjogokért przeciwko Węgrom* (2009), *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii* (2013), *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes przeciwko Austrii* (2013).

²⁵ [UN Human Rights Committee, General Comment No. 34](#), Freedom of opinion and expression [„Uwaga ogólna Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 34: Wolność wyrażania opinii i wypowiedzi”], CCPR/C/GC/34, 21 lipca 2011 r.

²⁶ [Report of the UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Information and Expression to the General Assembly on the right to access information](#) [„Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ w sprawie propagowania i ochrony prawa do wolności informacji i wolności wypowiedzi dla Zgromadzenia Ogólnego w sprawie prawa dostępu do informacji”] (4 września 2013 r.), A/68/362, Report of the UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Information and Expression [„Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ w sprawie propagowania i ochrony prawa do wolności informacji i wypowiedzi”], dokument przedłożony Radzie Praw Człowieka ONZ podczas 14. sesji w dniu 20 kwietnia 2010 r.

²⁷ Dokument spotkania moskiewskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE, 3 października 1991 r., Moskwa.

²⁸ [UN Human Rights Committee, General Comment No. 34](#), Freedom of opinion and expression [„Uwaga ogólna Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 34: Wolność wyrażania opinii i wypowiedzi”], CCPR/C/GC/34, 21 lipca 2011 r.; zob. też UN Concluding observations on the Russian Federation [„Uwagi końcowe ONZ dotyczące Federacji Rosyjskiej”] (CCPR/CO/79/RUS).

- na przykład powoływanie się na takie przepisy w celu wyciszenia lub ukrycia przed opinią publiczną informacji stanowiących przedmiot uzasadnionego publicznego zainteresowania, które nie naruszają bezpieczeństwa narodowego, bądź w celu ścigania dziennikarzy, naukowców, działaczy na rzecz ochrony środowiska, obrońców praw człowieka lub innych osób za rozpowszechnianie takich informacji²⁹.
24. W Dokumencie Kopenhaskim (1990) Państwa uczestniczące zobowiązały się do ochrony prawa do wolności wypowiedzi, w tym wolności „pozyskiwania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych oraz bez względu na granice państw”³⁰. W podpisanej w Stambule (1999) Karcie Bezpieczeństwa Europejskiego ponownie podkreślono znaczenie publicznego dostępu do informacji³¹.
25. Ponadto Państwa uczestniczące zobowiązały się do podjęcia starań na rzecz utrzymania wolności wypowiedzi i wolności informacji w zgodzie z ich międzynarodowymi obowiązkami i zobowiązaniami, w celu umożliwienia publicznej dyskusji na temat przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, *jak również na temat zniesienia stanu wyjątkowego* [podkreślenie własne]. Państwa uczestniczące nie będą, zgodnie z międzynarodowymi standardami dotyczącymi wolności wypowiedzi, podejmować żadnych środków mających na celu uniemożliwienie dziennikarzom uprawnionego wykonywania ich zawodu innych niż ściśle wymagane w związku z sytuacją³².

1.3 Zagadnienie mandatu krajowej instytucji praw człowieka w sytuacji stanu wyjątkowego

26. Międzynarodowymi standardami, które stanowią filary mandatu RPO, są Zasady ONZ dotyczące statusu krajowych instytucji powołanych do ochrony i propagowania praw człowieka (tzw. „Zasady Paryskie”)³³, Rezolucja ONZ A/RES/75/186 (zwana dalej „Rezolucją ONZ”) w sprawie roli instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich i mediatora w zakresie propagowania oraz ochrony praw człowieka, dobrych rządów i praworządności³⁴, Zalecenie CM/Rec(2019)6 Rady Europy w sprawie rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich³⁵ oraz niedawne „Zasady ochrony i promowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich” (zwane dalej „Zasadami Weneckimi”)³⁶.
27. W pkt 2 wyżej wymienionej rezolucji ONZ zdecydowanie zachęca się państwa członkowskie do ustanawiania i wzmacniania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich „zgodnie z zasadami ochrony i promowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (Zasadami Weneckimi)”; w pkt 8 „zachęca się instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich i mediatora, jeżeli zostały ustanowione, do: a) działania, w stosownych przypadkach,

²⁹ [UN Human Rights Committee, General Comment No. 34, Freedom of opinion and expression](#) [„Uwaga ogólna Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 34: Wolność wyrażania opinii i wypowiedzi”], CCPR/C/GC/34, 21 lipca 2011 r.

³⁰ Dokument Kopenhaski z 1990 r., pkt 9.1.

³¹ Karta Bezpieczeństwa Europejskiego podpisana na szczycie OBWE w Stambule z 1999 r., pkt 26.

³² Dokument spotkania moskiewskiego Konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE, 3 października 1991 r., Moskwa.

³³ Dokument „UN Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights” [„Zasady ONZ dotyczące statusu krajowych instytucji powołanych do ochrony i propagowania praw człowieka”] (zwany dalej „Zasadami Paryskimi”) został sformułowany podczas pierwszych Międzynarodowych Warsztatów na temat Krajowych Instytucji Powołanych do Ochrony i Propagowania Praw Człowieka w Paryżu (7–9 października 1991 r.) i przyjęty rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 48/134 z dnia 20 grudnia 1993 r., dostępną pod adresem: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

³⁴ Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 2020 r. (na 75. sesji).

³⁵ Przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 16 października 2019 roku (na 1357. posiedzeniu), w szczególności pkt I.1 i I.5.

³⁶ Przyjęte przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką) na 118. sesji plenarnej, Wenecja, 15–16 marca 2019 r.; Zasady Weneckie zostały zatwierdzone przez Komitet Ministrów Rady Europy na 1345. posiedzeniu zastępców ministrów w dniu 2 maja 2019 r.; przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy rezolucją 2301(2019) w dniu 2 października 2019 r.; oraz przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy rezolucją 451(2019) w dniach 29–31 października 2019 r.

zgodnie ze wszystkimi odpowiednimi międzynarodowymi aktami prawnymi, w tym Zasadami Paryskimi i Zasadami Weneckimi”.

28. W pkt 1 części I Zalecenia CM/Rec(2019)6 Rady Europy w sprawie rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich wyraźnie stwierdza się, że „[u]rzędy Rzecznika Praw Obywatelskich powinny funkcjonować we wszystkich państwach członkowskich. Każde państwo powinno dokonać wyboru jednej lub większej liczby tego typu instytucji, biorąc pod uwagę jego strukturę, szczególne cechy i potrzeby. Każdy powinien mieć bezpośredni i łatwy dostęp do wszystkich usług publicznych w ramach tych instytucji, niezależnie od tego jak są one świadczone. Szczególną uwagę należy poświęcić osobom, które mogą nie być świadome istnienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, mogą mieć utrudniony dostęp do tych urzędów lub znajdują się w trudnej sytuacji, *na przykład migrantom, osobom pozbawionym wolności* [podkreślenie własne], niepełnosprawnym, osobom starszym i dzieciom”.
29. W Dokumencie Kopenhaskim z 1990 r. państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się ułatwić „tworzenie i umacnianie niezależnych instytucji krajowych działających na polu praw człowieka i praworządności”³⁷. „Państwa uczestniczące potwierdzają ponadto, że tam gdzie wystąpi podejrzenie naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności, do dostępnych efektywnych środków zaradczych należą [...] prawo jednostki do szukania i uzyskania wsparcia od innych w obronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz do wspomagania innych w obronie praw człowieka i podstawowych wolności” (Dokument Kopenhaski OBWE).
30. Ponadto „w sytuacji stanu wyjątkowego oczekuje się, że krajowa instytucja praw człowieka będzie działać z zachowaniem podwyższonej czujności i niezależności oraz w ścisłej zgodności ze swoim mandatem. Oczekuje się, że krajowe instytucje praw człowieka będą we wszystkich okolicznościach i bez wyjątków promować oraz zapewniać poszanowanie praw człowieka i zasad demokracji, jak też wzmacnianie praworządności. W sytuacjach konfliktu lub stanu wyjątkowego może to obejmować monitorowanie, dokumentowanie, wydawanie publicznych oświadczeń oraz publikowanie w odpowiednim czasie regularnych i szczegółowych raportów za pośrednictwem mediów w związku z pilnymi kwestiami związanymi z naruszeniami praw człowieka”³⁸.
31. Chociaż wpływ wywierany przez stan wyjątkowy różni się w poszczególnych przypadkach, prawie zawsze ma on drastyczne skutki dla praw uznanych w międzynarodowych standardach praw człowieka, zwłaszcza w odniesieniu do grup szczególnie narażonych. W takich okolicznościach ochrona praw człowieka staje się jeszcze ważniejsza, a krajowe instytucje praw człowieka muszą zapewnić, aby jednostki miały dostęp do skutecznych środków zaradczych w celu przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka³⁹.
32. W Zasadach Weneckich stwierdza się, że „Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymuje ani nie wykonuje poleceń od jakichkolwiek władz”⁴⁰, „Rzecznik ma prawo do tego, aby według własnego uznania – z własnej inicjatywy lub w wyniku otrzymanej skargi – badać sprawy z należyтым uwzględnieniem dostępnych środków administracyjnych. Rzecznik

³⁷ Zob. OSCE Copenhagen Document [„Dokument Kopenhaski OBWE”] (1990), pkt 27, dostępny pod adresem <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

³⁸ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) [Światowy Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka], „General Observations of the Sub-Committee on Accreditation” [„Uwagi Ogólne Podkomitetu ds. Akredytacji”], General Observation 2.5 [„Uwaga ogólna 2.5”], 2018 r.

³⁹ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) [Światowy Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka], „General Observations of the Sub-Committee on Accreditation” [„Uwagi Ogólne Podkomitetu ds. Akredytacji”], General Observation 2.5 [„Uwaga ogólna 2.5”], 2018 r.

⁴⁰ Pkt 14.

Praw Obywatelskich ma prawo wnioskowania o współpracę wszystkich osób lub organizacji, które mogą pomóc w prowadzonych przez niego postępowaniach wyjaśniających. Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawnie egzekwowane prawo nieograniczonego dostępu do wszystkich odpowiednich dokumentów, baz danych i materiałów, w tym dokumentów, które w innych przypadkach mogłyby być prawnie zastrzeżone lub poufne. Obejmuje to prawo nieograniczonego dostępu do budynków, instytucji i osób, w tym osób pozbawionych wolności [podkreślenie własne]. Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do prowadzenia rozmów lub żądania pisemnych wyjaśnień od urzędników i organów władzy, a także zwraca szczególną uwagę na osoby zgłaszające naruszenia prawa w sektorze publicznym i zapewnia tym osobom ochronę”⁴¹.

33. Ponadto w Zasadach Weneckich stwierdza się, że „[p]o przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo zaskarżenia – jako niekonstytucyjnych – przepisów ustawowych i wykonawczych lub ogólnie obowiązujących aktów administracyjnych”⁴².

1.4 Zagadnienie mandatu RPO jako Krajowego Mechanizmu Prewencji w okresie stanu wyjątkowego

34. Polski RPO pełni również funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji na mocy OPCAT⁴³. W art. 1 OPCAT wyraźnie wskazano, że intencją całego protokołu jest ustanowienie „systemu regularnych wizyt w celu zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu przeprowadzanych przez niezależne międzynarodowe i krajowe organy w miejscach, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności”. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 7 MPPOiP „[n]ikt nie będzie poddawany torturom lub okrutnemu, niehumanicznemu albo poniżającemu traktowaniu lub karaniu. W szczególności nikt nie będzie poddawany, bez swej zgody swobodnie wyrażonej, doświadczeniom lekarskim lub naukowym”. Jak stanowi art. 4 ust. 2 MPPOiP, prawo to ma charakter absolutny, co oznacza, że nie można go uchylić w żadnych okolicznościach – ani w czasie wojny ani stanu wyjątkowego.
35. Prawo każdego do nieograniczonego dostępu do krajowej instytucji praw człowieka jest potwierdzoną przez Zasady Weneckie podstawową charakterystyką instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich: „Każda osoba fizyczna lub prawna, w tym organizacje pozarządowe mają prawo do swobodnego, nieograniczonego i bezpłatnego dostępu do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz składania do niego skarg”⁴⁴. Prawo to nie jest w żaden sposób ograniczone przez stan wyjątkowy. Prawo nieograniczonego dostępu do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy każdej osoby fizycznej lub prawnej, bez żadnych warunków. Dotyczy ono obywateli polskich, którzy przebywają na danym obszarze, ale także cudzoziemców, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i członków sił zbrojnych na tym obszarze. Jak już wspomniano, w Zasadach Weneckich stanowi się, że szczególną uwagę należy poświęcić osobom, które nie są świadome istnienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz osobom znajdującym się w trudnej sytuacji, takim jak w szczególności migranci.
36. Jak wspomniano powyżej w odniesieniu do zwykłego zakresu mandatu polskiego RPO, z zadowoleniem przyjmuje się fakt, że – w szczególności w związku ze szczególną rolą RPO

⁴¹ Pkt 16.

⁴² Pkt 19.

⁴³ Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanicznego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty dnia 18 grudnia 2002 r. na pięćdziesiątej siódmej sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych rezolucją A/RES/57/199, wszedł w życie dnia 22 czerwca 2006 r.

⁴⁴ Zasady Weneckie, pkt 15.

jako Krajowego Mechanizmu Prewencji – pracownicy jego urzędu prowadzą regularne wizyty monitorujące w miejscach, w których migranci są przetrzymywani lub w których dochodzi do ich wydalenia. Spełnia to wymogi nałożone na mocy OPCAT na RPO jako Krajowy Mechanizm Prewencji, przy czym trzeba utrzymać nieograniczony dostęp Rzecznika do obszaru, na którym obowiązuje stan wyjątkowy. W art. 4 OPCAT stanowi się, co następuje: „Kaźde Państwo Strona zezwala na przeprowadzanie wizyt zgodnie z niniejszym protokołem przez mechanizmy, o których mowa jest w artykułach 2 i 3, w jakimkolwiek miejscu pozostającym pod jego jurysdykcją i kontrolą, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby *pozbawione wolności* [podkreślenie własne]”. W art. 4 ust. 2 OPCAT wyjaśnia się dodatkowo, że „pozbawienie wolności” definiuje się jako „jakąkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej”.

37. Ponadto zgodnie z cytowanymi powyżej Zasadami Paryskimi RPO ma obowiązek nie tylko monitorować działania lub zaniechania rządu, ale również informować o nich (Zasada Paryska A.3(a)(iv)), jak też upubliczniać swoje poglądy na „wszelkie kwestie dotyczące propagowania i ochrony praw człowieka” (Zasada Paryska A.3(a)). Należy zauważyć, że w ramach swojego mandatu RPO nadal publicznie informuje o sytuacji, którą monitoruje na granicy polsko-białoruskiej, i zachęca się go do kontynuowania tej ważnej pracy.

2. ANALIZA

2.1 Wpływ stanu wyjątkowego na mandat RPO

38. We wniosku RPO nie zakwestionowano samego wprowadzenia stanu wyjątkowego w województwach podlaskim i lubelskim, gdyż odbyło się to zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. RPO wyraża natomiast obawy, że środki wprowadzone w związku ze stanem wyjątkowym nie są proporcjonalne, w szczególności w odniesieniu do dostępu mediów i przedstawicieli organizacji społecznych, a także dostępu do informacji, który jest ważnym następstwem prawa do wolności wypowiedzi i wolności prasy.
39. Chociaż RPO nie zwrócił się o ocenę zasadności (w sensie konstytucyjnym/prawnym) wprowadzenia stanu wyjątkowego, należy podkreślić, że – jak stwierdzono powyżej – w standardach międzynarodowych wskazuje się, że RPO nadal może skorzystać z tej możliwości, gdyż „[p]o przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo zaskarżenia – jako niekonstytucyjnych – przepisów ustawowych i wykonawczych lub ogólnie obowiązujących aktów administracyjnych”⁴⁵. Oznacza to, że na podstawie swoich spostrzeżeń, wyników monitorowania oraz zarejestrowanych informacji RPO powinien być w stanie zakwestionować nie tylko proporcjonalność środka podjętego podczas stanu wyjątkowego, ale także podstawy, na której został on wprowadzony.
40. Wśród ograniczeń nałożonych w związku ze stanem wyjątkowym następujące środki mogą utrudniać skuteczne wykonywanie ogólnego mandatu RPO oraz jego mandatu szczególnego jako Krajowego Mechanizmu Prewencji: w szczególności § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów nakładający całonocny zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym; pkt 5 (zakaz utrwalania); pkt 6 (ograniczenie

⁴⁵ Zasady Weneckie, pkt 19.

- dostępu do informacji dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji).
41. Wyjątki od całodobowego zakazu przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym określono w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego. Obejmują one osoby, które stale zamieszkują lub uczą się na tym obszarze, prowadzą na nim działalność gospodarczą, są właścicielami nieruchomości, uczestniczą w uroczystościach religijnych itp. Wyjątki mogą obejmować również osoby niepełnosprawne umieszczone w ośrodkach znajdujących się na tym terenie oraz ich opiekunów. Wyjątek obejmuje również osoby, które wykazały, że zapewniają obsługę urzędu administracji publicznej wykonującego na obszarze objętym stanem wyjątkowym zadania o charakterze publicznym, funkcjonariuszy i pracowników służb państwowych wykonujących zadania służbowe. Nie ma natomiast wyjątków od zakazu utrwalania oraz od ograniczeń w dostępie do informacji.
 42. Ograniczenia określone w tak szeroki sposób mogłyby potencjalnie utrudniać działalność i wykonywanie mandatu polskiego RPO. Jakikolwiek wyłączenie obecności RPO na obszarze objętym stanem wyjątkowym byłoby nieproporcjonalne do stopnia i charakteru występującego zagrożenia, zgodnie z opisem powyżej. Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że niezależnie od rozporządzenia Rady Ministrów RPO nadal uzyskuje dostęp do obszarów objętych stanem wyjątkowym, monitoruje granicę między Polską a Białorusią, a także wizytuje lokalizacje, w których przebywają uchodźcy, jak też ich miejsca tymczasowego schronienia. Zgodnie z wyżej opisanymi normami, a w szczególności z zaleceniami GANHRI, niezwykle istotne jest, aby mandat RPO był wykonywany w nieskrępowany sposób nawet podczas stanu wyjątkowego, lub zwłaszcza podczas takiego stanu (zob. pkt 30 powyżej). Na mocy art. 13 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich polskiemu rzecznikowi przyznano szerokie uprawnienia do rejestrowania i przechowywania dźwięku oraz obrazu w celu prowadzenia postępowania, nie zaś rozpowszechniania takiego dźwięku i obrazu. Należy wyjaśnić, że RPO w ramach swojego mandatu może kontynuować gromadzenie takich dowodów również w czasie stanu wyjątkowego, a nawet zwłaszcza w czasie jego trwania. Rozporządzenie Rady Ministrów nie powinno negatywnie wpływać na mandat RPO do opracowywania i wydawania niezależnych sprawozdań i wydawania zaleceń (zgodnie z art. 17b tej samej ustawy) ani do uzyskiwania dostępu do informacji, które są istotne dla wykonywania jego mandatu zgodnie z normami międzynarodowymi, a także w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Należy stwierdzić, że nałożenie ogólnych ograniczeń, które całkowicie uniemożliwiłyby RPO wykonywanie powyższych działań, byłoby nieproporcjonalne i nieuzasadnione.
 43. Ponadto wprowadzenie stanu wyjątkowego samo w sobie nie ogranicza mandatu RPO i jego obowiązków w zakresie monitorowania, a co za tym idzie, także sprawozdawczych. W przypadku, gdy wykonywanie mandatu RPO podczas stanu wyjątkowego skutkuje gromadzeniem informacji poufnych (lub informacji stanowiących tajemnicę państwową), ich ujawnianie może rzeczywiście być zabronione. Powinna jednak istnieć możliwość oceny charakteru tych informacji oraz potrzeby powstrzymania się przed ich ujawnianiem w indywidualny i proporcjonalny sposób. Ustanowione przez władze regulacje dotyczące stanu wyjątkowego, które skutkują ograniczeniem konstytucyjnego mandatu RPO do stania „na straży wolności i praw człowieka i obywatela” (art. 208 Konstytucji), w tym ograniczeniem prowadzonej przez niego sprawozdawczości,

- powinny w razie potrzeby podlegać kontroli sądowej, na przykład w przypadku informowania o naruszeniach praw człowieka.
44. Należy również zauważyć, że zgodnie z Uwagami Ogólnymi Podkomitetu ds. Akredytacji „zakłócenia pokoju i bezpieczeństwa w żaden sposób nie unieważniają ani nie ograniczają stosownych obowiązków krajowej instytucji praw człowieka. Podobnie jak w innych porównywalnych sytuacjach, obowiązki te nabierają większego praktycznego znaczenia w okresach, gdy występują szczególne trudności”⁴⁶.
45. **W związku z tym zaleca się rewizję regulacji związanych ze stanem wyjątkowym polegającą na wyraźnym wskazaniu ich wpływu na mandat RPO, oraz zapewnienie, aby w obliczu zmieniających się okoliczności na granicy polsko-białoruskiej RPO nadal prowadził monitorowanie, a w razie potrzeby reagował na naruszenia praw człowieka i informował o nich.**

ZALECENIE A.

Chociaż z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że RPO ma możliwość dostępu do obszarów objętych stanem wyjątkowym oraz innych obszarów na granicy Polski i Białorusi, a także ich monitorowania, zaleca się rewizję regulacji związanych ze stanem wyjątkowym polegającą na wyraźnym wskazaniu ich skutków dla mandatu RPO. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie, aby mandat RPO był wykonywany w nieskrępowany sposób przez cały okres trwania stanu wyjątkowego oraz później, w zgodzie ze standardami międzynarodowymi, w celu monitorowania i odnotowywania rażących naruszeń praw człowieka, a także reagowania na nie oraz informowania o nich. Powinna jednak istnieć możliwość oceny charakteru tych informacji oraz potrzeby powstrzymania się przed ich ujawnianiem w indywidualny i proporcjonalny sposób, w przypadkach gdzie wprowadzane są ograniczenia rozpowszechniania informacji. Ponadto RPO powinien mieć zagwarantowane prawo do kwestionowania proporcjonalności oraz podstaw wprowadzania środków związanych ze stanem wyjątkowym w przypadkach, gdy jest to konieczne.

2.2 Mandat krajowej instytucji praw człowieka i jej rola jako Krajowego Mechanizmu Prewencji

46. Prawo krajowej instytucji praw człowieka i jej pracowników do nieograniczonego dostępu do informacji i pomieszczeń, nawet w obszarach objętych stanem wyjątkowym, jest warunkiem wypełniania mandatu tej instytucji zgodnie z międzynarodowymi standardami opisanymi szczegółowo powyżej. W tym względzie pozytywnie należy ocenić fakt, że pracownicy Biura RPO przeprowadzili wizytacje w miejscach przetrzymywania uchodźców na obszarach przygranicznych objętych stanem wyjątkowym⁴⁷.

⁴⁶ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) [Światowy Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka], „General Observations of the Sub-Committee on Accreditation” [„Uwagi Ogólne Podkomitetu ds. Akredytacji”, General Observation 2.5 [„Uwaga ogólna 2.5”], 2018 r.

⁴⁷ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pomoc-humanitarna-granica-cudzoziemcy>

47. W kontekście zwykłego zakresu mandatu RPO (art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)⁴⁸, a w szczególności w kontekście roli RPO jako Krajowego Mechanizmu Prewencji (art. 1 ust. 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)⁴⁹, RPO dysponuje szerokimi uprawnieniami, co wskazał zresztą w piśmie do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 września 2021 r., w którym zwrócił się do niego o poinformowanie wszystkich funkcjonariuszy służb o fakcie, że RPO powinien dysponować nieskrępowanym dostępem do obszarów objętych stanem wyjątkowym. Jest to zgodne ze standardami międzynarodowymi, w tym z Zasadami Weneckimi, które wymagają, aby instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich posiadała uprawnienia do badania spraw z należyтым uwzględnieniem dostępnych środków administracyjnych i wnioskowania o współpracę wszystkich osób lub organizacji, a także prawnie egzekwowane prawo nieograniczonego dostępu do wszystkich odpowiednich dokumentów, baz danych i materiałów, w tym dokumentów, które w innych przypadkach mogłyby być prawnie zastrzeżone lub poufne (pkt 16 Zasad Weneckich). Ponadto, aby uniknąć ryzyka złego traktowania lub zminimalizować to ryzyko oraz zapewnić skuteczną reakcję na potencjalne przypadki złego traktowania, ważne jest również, aby uchodźcy ubiegający się o azyl i ochronę mieli możliwość odwołania się do RPO i/lub mieli dostęp do reprezentacji prawnej. Oznacza to również, że żadne środki wdrożone przez władzę wykonawczą w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego nie mogą ograniczać uprawnień dochodzeniowych RPO.
48. Dzięki swojemu mandatowi w zakresie propagowania i ochrony praw człowieka zarówno instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i krajowe instytucje praw człowieka odgrywają zasadniczą rolę w sygnalizowaniu kwestii związanych z naruszeniami praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych, skutecznie uzupełniając w tym zakresie kontrolę parlamentarną i sądową⁵⁰.
49. Jeżeli chodzi o rolę RPO jako krajowego mechanizmu prewencji, należy przypomnieć wyraźny mandat przyznany mu w OPCAT, w art. 20 którego stanowi się, co następuje:
50. „W celu umożliwienia krajowym mechanizmom prewencji wypełniania ich mandatu Państwa Strony niniejszego protokołu podejmują się przyznać im:
- a) dostęp do wszystkich informacji dotyczących liczby osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań określonych w artykule 4, jak również liczby miejsc i ich położenia;
 - b) dostęp do wszystkich informacji dotyczących traktowania tych osób, jak również warunków ich zatrzymania;
 - c) dostęp do wszystkich miejsc uwięzienia, ich instalacji i urządzeń;
 - d) możliwość odbywania prywatnych rozmów bez świadków z osobami pozbawionymi wolności, bądź osobiście, bądź poprzez tłumacza, jeśli uznane to zostanie za niezbędne, jak również z każdą inną osobą, co do której krajowy mechanizm prewencji uzna, że może ona dostarczyć stosownych informacji;
 - e) swobodę wyboru miejsc, które zechce odwiedzić, oraz osób, z którymi zechce odbyć rozmowy;
 - f) prawo kontaktowania się z Podkomitetem do spraw prewencji, przesyłania mu informacji oraz spotykania się z nim.

⁴⁸ Dz. U. 1987 nr 21, poz. 123.

⁴⁹ Dz. U. 1987 nr 21, poz. 123.

⁵⁰ Venice Commission [Komisja Wenecka], „Report – Respect For Democracy, Human Rights And The Rule Of Law During States Of Emergency: Reflections” [„Raport dotyczący poszanowania demokracji, praw człowieka i praworządności w stanach nadzwyczajnych: refleksje”], Strasbourg, 19 czerwca 2020 r., studium nr 987/2020, CDL-AD(2020)014, pkt 90.

51. Jak wspomniano już powyżej, pozytywnie należy ocenić fakt, że RPO dokonuje regularnych wizyt na obszarach przygranicznych objętych stanem wyjątkowym i przekazuje informacje opinii publicznej. Zaleca się podtrzymanie tej dobrej praktyki. **Zakaz tortur nie podlega uchyleniu, dlatego ważne jest, aby RPO zachował prawo pełnego i nieskrępowanego dostępu do osób obecnie pozbawionych wolności.**

ZALECENIE B.

Ważne jest zapewnienie, aby RPO zachował prawo pełnego i nieskrępowanego dostępu do osób obecnie pozbawionych wolności, natomiast osoby ubiegające się o azyl i ochronę międzynarodową powinny mieć możliwość odwołania się do RPO i/lub dostęp do reprezentacji prawnej oraz możliwość jej otrzymania.

2.3 Wykluczenie mediów, zakaz dostępu do informacji i odmowa wjazdu

52. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym dopuszczalna jest cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu, kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej i rozmów telefonicznych lub sygnałów przesyłanych w sieciach telekomunikacyjnych. Ponadto w ustawie tej nałożono ograniczenia na dostęp do informacji publicznej.

Ponadto zgodnie z §2 pkt 5 i 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego przewiduje się wprowadzenie ograniczeń, takich jak „zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów, położonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym” oraz „ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji”.

53. Dodatkowo w rozporządzeniu Rady Ministrów zakazuje się „utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech miejsc, obiektów lub obszarów obejmujących infrastrukturę graniczną [...]”, a także przewiduje się „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”.
54. Tak więc całodobowy zakaz, który obowiązuje przez cały czas trwania stanu wyjątkowego, nie wydaje się dopuszczać żadnych wyjątków, a tym samym wydaje się stanowić ogólny zakaz dostępu dla mediów do miejsc objętych stanem wyjątkowym i przekazywania relacji z takich miejsc. Chociaż na mocy art. 15 EKPC w przypadku wystąpienia niebezpieczeństwa publicznego państwa korzystają z szerszego marginesu uznaniowości w ustaleniu, czy zagraża ono „życiu narodu”, a jeżeli tak, to jak daleko idące środki należy przedsięwziąć w celu jego przewyciężenia⁵¹, te uprawnienia decyzyjne nie są nieograniczone. W pewnych okolicznościach zakaz dostępu do obszarów objętych stanem wyjątkowym może być uzasadniony wymogami sytuacji, jednak w obecnym kontekście potrzeba i proporcjonalność tak drastycznych środków, jak zakaz obecności wszystkich mediów oraz organizacji społecznych, nie jest oczywista.

⁵¹ Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, 18 stycznia 1978 r.

55. Państwa mogą nakładać pewne ograniczenia na swobodę wypowiedzi, między innymi wprowadzając specjalne zasady dostępu do określonych rodzajów informacji publicznej w celu ochrony zdrowia publicznego lub praw innych osób. Spoczywa na nich jednak także obowiązek wykazania konieczności i proporcjonalności wybranych środków⁵². Zakazy o charakterze ogólnym lub bezterminowym są trudne do uzasadnienia z punktu widzenia proporcjonalności ze względu na wymóg, że „nie może istnieć żaden inny sposób osiągnięcia tego samego celu, który w mniejszym stopniu ingerowałby w dane prawo podstawowe”⁵³. Również nadmiernie długie terminy rozpatrywania wszystkich wniosków o dostęp do informacji mogą w istocie naruszać prawo dostępu do informacji, gdyż niektóre ze złożonych wniosków będą prawdopodobnie mieć charakter niecierpiący zwłoki. Zakaz obecności wszystkich mediów i organizacji społecznych nie jest środkiem proporcjonalnym ani koniecznym.
56. Trudno pojąć, w jaki sposób niemal całkowity zakaz wstępu przedstawicieli mediów i społeczeństwa obywatelskiego na obszar objęty stanem wyjątkowym jest „proporcjonalny do wymogów sytuacji”. Wykluczenie nadzoru ze strony dziennikarzy jest tym bardziej niepokojące ze względu na uprawnienia przyznane rządowi w odniesieniu do wprowadzenia stanu wyjątkowego i wdrażania związanych z nim środków. RPO wyraźnie wskazuje również, że całkowity brak informacji może w istocie prowadzić do rozprzestrzeniania się dezinformacji, wywoływać strach oraz stwarzać obawy dotyczące bezpieczeństwa, które nie są oparte na stwierdzonych faktach, a tym samym może w rzeczywistości skutkować podważeniem zaufania, nie zaś jego wzmocnieniem. Zaleca się zatem zmianę rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i rozporządzenia Rady Ministrów polegającą na zniesieniu całkowitego zakazu wjazdu do obszarów objętych stanem wyjątkowym i przekazywania z nich relacji.
57. **Zgodnie z sugestią RPO w miejsce całkowitego zakazu przedstawicielom mediów można wydawać przepustki na obszar objęty stanem wyjątkowym, co może między innymi zagwarantować ochronę ich zdrowia i bezpieczeństwa. Jest jednak oczywiste, że każdy taki system wydawania przepustek musi działać w sposób przejrzysty, w oparciu o znane publicznie i obiektywne kryteria, aby uniknąć sytuacji, w której przepustki byłyby przyznawane w sposób dyskryminujący lub wyłącznie wybranym mediom. W związku z tym zaleca się dokonanie odpowiedniego przeglądu obowiązujących przepisów. Alternatywnie, ustawodawca powinien znaleźć inne metody zapewnienia dostępu mediów w niedyskryminujący i przejrzysty sposób.**

ZALECENIE C.

Zaleca się dokonanie przeglądu aktów normatywnych skutkujących całkowitym zakazem obecności przedstawicieli mediów, a w miejsce takiego zakazu zapewnienie regulowanego dostępu do obszarów objętych stanem wyjątkowym na podstawie obiektywnych kryteriów oraz zgodnie z jasną i przejrzystą procedurą, unikając sytuacji, w której dostęp taki byłby udzielany w sposób dyskryminujący lub wyłącznie wybranym mediom. Alternatywnie, ustawodawca powinien znaleźć inne metody zapewnienia dostępu mediów w niedyskryminujący i przejrzysty sposób.

[KONIEC TEKSTU]

⁵² Uwaga ogólna Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 34 dotycząca art. 19: Wolność wyrażania opinii i wypowiedzi, pkt 35.

⁵³ *Glor przeciwko Szwajcarii* [94] (skarga nr 13444/04), wyrok ETPC z dnia 30 kwietnia 2009 r.