



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 3 września 2003 r.

36179

RPO-358356-00-XI

Pan Jerzy Wenderlich
Przewodniczący Komisji Kultury
i Środków Przekazu Sejmu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

Rzecznik Praw Obywatelskich od kilku lat uczestniczy w działaniach na rzecz ograniczenia rozpowszechniania audycji i przekazów, przesyconych przemocą i nadmierną erotyką, mogących mieć szkodliwy wpływ na psychikę małoletnich odbiorców. Przy okazji pracy nad zmianą ustawy o radiofonii i telewizji, w związku z utrzymującą się dużą częstotliwością nadawania takich audycji i przekazów, niezbędne wydaje się przekazanie Panu Ministrowi kilku podstawowych uwag, dotyczących regulacji prawnych zawartych w ustawie i przepisach wykonawczych.

Porządkując problemy wymagające niezbędnych zmian wskazać trzeba przede wszystkim niekonstytucyjność upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 18 ust. 6 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2001 r., nr 101, poz. 1114 ze zm.). Artykuł ten w obecnym brzmieniu nie spełnia wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym, obok określenia organu właściwego do wydania rozporządzenia i zakresu spraw przekazanych do uregulowania, upoważnienie musi zawierać wytyczne dotyczące treści aktu. Wobec toczącej się debaty nad zmianą ustawy o radiofonii i telewizji i w perspektywie planowanej pilnie nowelizacji kierowanie przez Rzecznika wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie nie wydaje się być celowe. Wyżej wskazywany brak nie występuje zresztą w projektach ustawy (przykładowo w projekcie,

który wpłynął do Sejmu 27.03.2002 r. art. 18 ust. 6 miał następujące brzmienie: „Krajowa Rada określi, w drodze rozporządzenia:

1) szczegółowe warunki kwalifikowania, rozpowszechniania i sposób zapowiadania audycji lub innych przekazów, o których mowa w ust. 5,

2) cechy audycji lub innych przekazów, o których mowa w ust. 5a i odpowiadające im symbole graficzne oraz sposób ich prezentacji,

- z uwzględnieniem szkodliwości audycji lub innych przekazów w poszczególnych kategoriach wiekowych niepełnoletnich widzów".)

Blankietowość upoważnienia ustawowego przesądza o niekonstytucyjności obowiązującego rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 20 listopada 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kwalifikowania, rozpowszechniania i sposobu zapowiadania audycji lub innych przekazów, które mogą zagrażać fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi niepełnoletnich (Dz.U. z 2001 r., nr 152, poz. 1744). Materia z pogranicza upoważnienia ustawowego i rozporządzenia wywołuje także poważne trudności interpretacyjne. Stanowisko w tym względzie Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił w referacie pt. Zasada wolności słowa i swobody twórczości artystycznej a realizacja prawa widza do ochrony przed szkodliwymi treściami, wygłoszonym 7 marca 2002 r. w Warszawie na konferencji Przemoc - telewizja - społeczeństwo. Przyczyny - skutki - środki zaradcze, organizowanej wspólnie przez Przewodniczącą Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka (publ. w wydawnictwie pokonferencyjnym o tym samym tytule).

Wobec prowadzonych prac legislacyjnych warto, jak się wydaje, przypomnieć zasadnicze zastrzeżenia dotyczące zgodności rozporządzenia z regulacją ustawową oraz art. 92 ust. 1, a także art. 72 ust. 1 Konstytucji. Są one związane głównie z przekroczeniem lub, przeciwnie, niewypełnieniem zakresu upoważnienia ustawowego:

- Rozporządzenie, które miało odnosić się do audycji określonych w art. 18 ust. 5, de facto ustala również zasady ograniczonej emisji programów całkowicie zakazanych przez art. 18 ust. 4 ustawy, który jako zabronione wymienia audycje i przekazy „w szczególności zawierające treści pornograficzne lub w sposób nieuzasadniony i nadmierny eksponujące przemoc”. Takie programy w ogóle nie mogą być rozpowszechniane i nadawane. Tymczasem § 1 rozporządzenia Krajowej Rady z 20 listopada 2001 r. jako programy, które mogą być nadawane poza pasmem ochronnym wymienia audycje „zawierające sceny przemocy, zwłaszcza takie, w których przemoc jest sposobem rozwiązywania konfliktów lub celem samym w sobie”. Nie ma wątpliwości, że wypełniają one warunki art. 18 ust. 4 ustawy i nie mogą być w żadnym wypadku - także poza pasmem ochronnym - nadawane i rozpowszechniane. Podobnie - „treści erotyczne prezentowane w oderwaniu od odpowiedzialności moralnej za zachowania związane z erotyczną sferą życia człowieka” (§ 1 pkt 3 rozporządzenia) są

tożsame z treściami pornograficznymi, które zostały bezwzględnie zabronione art. 18 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji. Podstawową zatem kwestią, którą trzeba z całą ostrością postawić jest to, że art. 18 ust. 5 dotyczący zakazu emisji w godzinach od 6 do 23 odnosi się do innych audycji i przekazów niż te, które zostały określone w ust. 4.

Poziom ochrony dzieci i młodzieży przed demoralizacją nie może być obniżony przez dopuszczenie do rozpowszechniania w godzinach ograniczonej emisji tych przekazów, których emisji ustawa w ogóle zabrania, jak to się stało w obecnie obowiązujących przepisach podustawowych. Próba dookreślenia zakresu rozporządzenia (szczegółowego określenia merytorycznych kryteriów kwalifikowania audycji i innych programów) okazała się nieudana.

- Treść § 4 rozporządzenia oznacza, że upoważnienie ustawowe w części dotyczącej szczegółowego określenia zasad kwalifikowania programów nie zostało zrealizowane (Krajowa Rada wyraźnie uchyliła się od tego obowiązku w części dotyczącej procedury kwalifikowania). Co gorsza, w sprzeczności z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP, obowiązek ten przerzuciła na nadawców poprzez zobowiązanie ich do opracowania regulaminów wewnętrznych, określających „zasady kwalifikowania do rozpowszechniania audycji lub innych przekazów, o których mowa w § 1 rozporządzenia”. Jego wprowadzenie spowodowało nieuzasadnioną subdelegację materii rozporządzenia na poziom aktów, które nie są i nie mogą być aktami prawa powszechnie obowiązującego. Realizacja takiego zapisu (pomijając jego merytoryczną zasadność w sytuacji, gdy nadawcy byłiby jego twórcami, nie zaś - wykonawcami) przyniosłaby szereg niejednorodnych rozwiązań. Tymczasem upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 18 ust. 6 ustawy o RTV, wyraźnie wskazuje Krajową Radę Radiofonii i Telewizji jako organ odpowiedzialny za wydanie rozporządzenia w określonym w tym przepisie zakresie.

- Zastrzeżenia budzi także § 2 rozporządzenia. Zgodnie z jego treścią nadawca jest obowiązany do uprzedzania odbiorców o charakterze audycji lub innego przekazu „a w szczególności takich, o których mowa w § 1”. Mogłoby to oznaczać, że obowiązek ten dotyczy, jakichś innych audycji lub przekazów, bliżej zresztą niesprecyzowanych.

Jednak rozporządzenie to dotyczyć winno jedynie audycji i przekazów, określonych w art. 18 ust. 5 ustawy (zakres ten - aczkolwiek, jak wcześniej wspomniano, nieprecyzyjnie - przyjęto w § 1 rozporządzenia). Wprawdzie idea uprzedzania odbiorców o charakterze wszystkich, nie tylko określonych w § 1 rozporządzenia, audycji i przekazów jest właściwa, jednakże z obowiązującego jeszcze art. 18 ust. 6 i 5 ustawy nie wynika, aby w wydanym na ich podstawie akcie było na nią miejsce.

W Krajowej Radzie zebrano, przy okazji tematycznych konferencji poświęconych problemowi przemocy w mediach, wiele materiałów eksperckich i analiz prawnoporównawczych. Ufam, że pozwolą one na opracowanie i wprowadzenie nowego rozporządzenia, które odpowiednio szybko po wejściu w życie noweli ustawy zmieni aktualnie obowiązujący, wadliwy akt podustawowy. Mam też nadzieję, że usunięte

zostaną uchylone, które umożliwiają stosowanie obowiązującego jeszcze rozporządzenia w sposób niezgodny z zamysłem ustawodawcy.

Uprzejmie informuję, że tej samej treści wystąpienie przesyłam na ręce Pana Waldemara Dąbrowskiego, Ministra Kultury oraz Pani Danuty Waniek, Przewodniczącej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Na podstawie art. 16 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) proszę o przedstawianie informacji o działaniach finalizujących niezbędne zmiany przepisów ustawy o radiofonii i telewizji oraz przepisów wykonawczych w zakresie ochrony dzieci i młodzieży przez szkodliwymi dla nich audycjami i przekazami. Zmiany te są niezbędne dla usunięcia niezgodności tych przepisów z art. 92 oraz 72 ust. 1 Konstytucji RP i wzmocnienia ochrony, o której mowa.

Z wyrazami szacunku
ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk